كلية الاقتصاد

السنة الثانية

مبادئ المالية العامة

المحاضرة الرابعة

مدرس المقرر:
أيهم محمود الحميد

المبحث الثاني

تطور النفقات العامة

ان اي دارس لتطور النفقات العامة في أي بلد من البلدان آخذة بالازدياد سنة بعد أخرى . واعتماداً على الاحصاءات النفقة ، فقد جعل الاقتصاديون هذه الظاهرة قانوناً من قوانين الاقتصادي والاجتماعي .

وكان أول من لفت النظر الى هذه الظاهرة العامة هو الاقتصادي الألماني فاجنر A. WAGNER . وقد أقام دراسته بناء على تطور النفقات العامة في الدول الأوربية خلال القرن ١٩ . وقد توصل بعد ذلك الى قانون اقتصادي نسب اليه فيما بعد وأطلق عليه قانون فاجنر WAGNER's Law . ويتلخص هذا القانون في أنه : «اذا حقق أي مجتمع معدلا معيناً من النمو الاقتصادي ، فان ذلك يؤدي الى اتساع نشاط الدولة ، ومن ثم فانه يؤدي الى زيادة النفقات العامة بمعدل اكبر من معدل زيادة نصيب الفرد من الناتج القومي» (١) .

وقد أثبتت كثير من الدراسات الاحصائية فيما بعد صحة قانون فاجنر (٢) . ونعرض في الجدول رقم (١) تطور النفقات العامة في بعض البلاد خلال الفترة ٣٩ — ١٩٦٦ .

---

(1) WAGNER (A.), « Traité de science des finances », traduction française, 1909.

(٢) من أهم هذه الدراسات :

- GOFFMAN(J.), «on The empirical testing of Wagner's law » in « Public Expenditure analysis », PP. 245 - 249.
- MUSGRAVE (R.), « Fiscal system », London, 1969, PP. 91-124
- PEACOCK(A.T.)and WISEMAN (J.), «The growth of public expenditure in the united kingdom », London, 1961.

جدول رقم (١)

تطور النفقات العامة في بعض البلاد خلال الفترة ٣٩–١٩٦٦

البلد	١٩٣٩	١٩٤٥	١٩٥٠	١٩٦٠	١٩٦٦
الولايات المتحدة الأمريكية (بملايين الدولارات)	٨٨٥٨	٩٨٤١٦	٣٩٦٠٦	٧٦٥٣٩	١٧٢٤٠٣
كندا (بملايين الدولارات)	٥١٧٫٨	٥١٩١	٢٣٦٦	٥٥٣٧٫١	٨٤٠٥
المملكة المتحدة (بملايين الاسترليني)	١١٠٥٫٩	٦٠٨٦٫٤	٣٩٤١٫٦	٩٤٨١	١١١٣٠
فرنسا (بملايين الفرنكات)	٩٫٧	—	٢٤٫٦	٦٥٫٨	٩٩٫٧
ايطاليا (بملايين الفرنكات)	٤٠٫٧	٣٦٥٫٤	١٥٥٨٫٩	٤٢٩٠٫٨	٧٢٤٩٫٥
سويسرا (بملايين الفرنكات)	٩٦٤	١٩٣١٫٩	١٦٣٧	٢٦٠١٫١	٥٨٦٧٫٢
الاتحاد السوفيتي (بملايين الروبلات)	١٥٣١٠	٢٩٨٥٩	٤١٢٦٦	٧٣١٠٠	١٠٥٣٠٠

Source : United Nations Statistical Year Book.

ونخلص من هذا الجدول أن هناك تزايداً في النفقات العامة في جميع الدول المذكورة . وقد بلغ هذا التزايد خلال الفترة المدروسة حوالي ٢٠ ضعفاً في الولايات المتحدة الأمريكية ، واكثر من ١٦ ضعفاً في كندا ، واكثر من ١٠ أضعاف في كل من المملكة المتحدة وفرنسا ، واكثر من ١٧٠ ضعفاً في ايطاليا ، واكثر من ٦ أضعاف في سويسرا ، واكثر من٧ أضعاف في الاتحاد السوفيتي .

كما نخلص من هذا الجدول ان تزايد النفقة العامة على المدى الطويل نجدها في كل البلاد تقريباً مهما كانت درجة نموها وحجمها الاقتصادي وفلسفتها الاقتصادية والاجتماعية .

ومع هذا كله ، فان هذه الزيادة في النفقات العامة لا ترجع كلها لأسباب حقيقية ، بل ترجع في جزء منها لأسباب ظاهرية . ونتعرض فيما يلي لهذين النوعين من الأسباب ، ثم نعرض الطريقة السليمة لقياس تطور النفقات العامة .

الاسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة

ترجع أهم الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة الى انخفاض القوة الشرائية للنقود ، وتغير طرق الحسابات العامة ، والتوسع الاقليمي ، والنمو السكاني .

ونعطي فيما يلي شرحاً موجزاً لكل من هذه الأسباب :

١ ــ انخفاض القوة الشرائية للنقود :

ان انخفاض القوة الشرائية للنقود تؤدي الى ان تدفع الدولة عدداً

من الوحدات النقدية اكبر مما كانت تدفعه من قبل وذلك من أجل الحصول على ذات المقدار من السلع والخدمات . وهو ما يترجم بارتفاع المستوى العام للأسعار . وفي الواقع . فانه لا توجد دولة الا تدهور نقدها خلال تطورها التاريخي . ومن ثم فان تضخم أرقام موازنة الدولة قد يعود الى تدهور القوة الشرائية للنقود .

وعلى ذلك فانه عند مقارنة حجم النفقات العامة في فترات مختلفة بغرض قياس مقدار تزايدها ، يجب ان ندخل في اعتبارنا التغيرات التي تحدث في المستوى العام للأسعار ، أي ان ندخل في اعتبارنا مقدار تدهور القوة الشرائية للنقود (١) . ويكون ذلك بالأخذ بالأرقام القياسية ، أي ان يجري قياس تطور النفقات العامة بنقود ثابتة . ويمكن ان يتم هذا باستعمال المعادلة التالية :

$$\text{الأرقام القياسية للنفقات العامة} = \frac{\text{النفقات العامة بالأسعار الجارية}}{\text{المستوى العام للأسعار}} \times ١٠٠$$

٢ — تغير طرق الحسابات العامة :

قد يؤدي تغير طرق الحسابات العامة (أي اختلاف الفن المالي) الى

---

(١) يلاحظ ان ارتفاع الأسعار بسبب انخفاض قيمة النقود لا يؤدي الى ارتفاع أرقام جميع أنواع النفقات العامة ، بل الى ارتفاع الجزء المخصص منها لتنفيذ مشروعات الدولة وتسيير مرافقها المختلفة كأسعار السلع والخدمات التي تحتاج اليها هذه المرافق . أما الجزء المخصص لخدمة الدين العام فانه يتأثر بانخفاض قيمة النقود بصوره عكسية ، أي ان الدولة تستفيد على حساب مصلحة الدائنين ، لأنها ستؤدي الفوائد وأصل الدين بعملة منخفضة القيمة بالنسبة للعملة التي كانت قد اقترضتها .

انظر : د. عاطف صدقي ، «مبادىء المالية العامة» مذكور سابقاً ، ص ١٤٨-١٤٩ .

زيادة ظاهرية في النفقات العامة . ومن أهم تغير طرق الحسابات العامة مـــا يـــلي :

آ ــ الأخذ بطريقة الموازنة الاجمالية بدلا من الموازنة الصافية : يؤدي الانتقال من طريقة الموازنة الصافية الى طريقة الموازنة الاجمالية الى تضخيم رقم النفقات العامة دون ان تكون هذه الزيادة زيادة حقيقية في هذه النفقات .

وقد كانت كثير من الدول في الماضي تأخذ بطريقة الموازنة الصافية . وهذا يعني ان نفقات بعض الادارات والمصالح التي تقوم بتحصيل بعض الايرادات العامة . كانت تخصم نفقاتها من الايرادات التي تحصلها . ثم تورد المبالغ الصافية الى الموازنة العامة (١) . . وقد وجد ان طريقة الموازنة الصافية يعيبها انها تضعف الرقابة على النفقات العامة . لذلك اتجهت غالبية الدول الى الأخذ بطريقة الموازنة الاجمالية . وهو ما يعني قيد كل النفقات وكل الايرادات في الموازنة العامة تطبيقاً لمبدأ عمومية الموازنة . وقد أدت هذه الطريقة الى تضخم رقم النفقات العامة حتى ولو لم تحدث أية زيادة حقيقية في هذه النفقات .

ومن ثم فعند اجراء المقارنة بين النفقات العامة خلال فترات مختلفة ، يجب الأخذ في الاعتبار مثل هذا الاختلاف وازالته . وذلك بتحويل احدى الطريقتين الى الأخرى .

ب ــ اختلاف مضمون النفقات العامة : قد يختلف مضمون الموزانة العامة بين فترة واخرى . ففي بعض الأحيان تتناول الموازنة العامة جميع

---

(١) وتعرف هذه الظاهرة «بمبدأ الصوافي» . وسنتعرض له بتفصيل في القسم الثالث من هذا المؤلف .

نفقات الدولة أياً كان نوعها ، وفي أحيان أخرى قد يترك جزء من النفقات العامة لبعض الهيئات العامة ذات الموازنات المستقلة أو الملحقة . وقد يحدث ان تخصص الدولة موازنة غير عادية لبعض نفقاتها . ولذلك كله يجب ان تؤخذ هذه الاعتبارات عند اجراء المقارنة بين حجم النفقات العامة في فترات مختلفة .

جـ — اختلاف مدة النفقة العامة : قد تعود الزيادة الظاهرية في النفقات العامة الى زيادة المدة المقررة لها النفقة العامة (وهي سنة عادة) . ويحدث هذا الأمر عند تعديل بدء السنة المالية .

د — تكرار حساب النفقة العامة : يؤدي تكرار حساب النفقة العامة الى زيادة ظاهرية في النفقات العامة . ومثال ذلك تكرار حساب النفقة العامة الناتج من تعدد الموازنات وبسبب الاعانات التي تقدمها موازنة الدولة للموازنات العامة الأخرى . وعلى هذا فانه من أجل معرفة حقيقة تطور النفقات العامة يجب تفادي هذا التكرار في الحساب .

هـ — اختلاف الفن الاحصائي : قد يؤدي اختلاف الفن الاحصائي بين سنة واخرى الى ايجاد زيادة ظاهرية في النفقات العامة .

٣ — التوسع الاقليمي :

تؤدي التغيرات التي تطرأ على مساحة اقليم الدولة الى تغيير في النفقات العامة . ومن ثم فان هذا العامل — رغم أنه لا يعتبر من أسباب التغيرات الصورية في النفقات العامة — يجب أخذه في الاعتبار عند اجراء مقارنة لأرقام النفقات العامة بين فترة واخرى تغيّرت فيها مساحة اقليم الدولة . ومثال ذلك فترة اقامة الوحدة بين مصر وسورية بين ١٩٥٨ و١٩٦١ ،

فقد ترتب عليها زيادة النفقات العامة لتشمل نصيب كل من القطرين في نفقات الحكومة الاتحادية .

٤ ـ النمو السكاني :

تؤثر الزيادة السكانية في حجم النفقات العامة فتؤدي الى زيادتها . ذلك ان هذه الزيادة السكانية تفرض على الدولة أعباء جديدة في ميادين الخدمات العامة مما يتطلب ازدياد النفقات العامة . ورغم ان زيادة النفقات العامة الناتجة عن الزيادة السكانية لا تعتبر زيادة صورية ، الا ان العادة قد جرت على الغاء أثر الزيادة السكانية على النفقات العامة ، نظراً لأن هذه الزيادة السكانية تحدث بسبب ظاهرة طبيعية هي ميل السكان للتكاثر . ومن أجل تحقيق ذلك فان النفقات العامة (الحقيقية) تقسم على عدد السكان في كل فترة من الفترات .

الاسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة

اختلف كتّاب المالية العامة والاقتصاد في تحديد هم للأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة . وعموماً ، فاننا نرى ان هذه الأسباب ترجع الى اتساع نطاق الحروب ، والأسباب السياسية ، والاجتماعية ، والاقتصادية . ونعطي فيما يلي شرحاً موجزاً لكل من هذه الأسباب[1] . :

١ ـ اتساع نطاق الحروب :

أدى اتساع نطاق الحروب وتكرارها في القرنين ١٩ـ٢٠ الى زيادة

---

(١) انظر رسالتنا للدكتوراه : «السياسة الجمركية وأثرها على التنمية الاقتصادية ، مع دراسة خاصة عن سورية» ، مذكور سابقاً ، ص ١٧٢ـ١٧٣ .

النفقات العامة زيادة كبيرة . ويعتبر هذا العامل من أول العوامل التي ادت الى زيادة النفقات العامة .

ولا شك أن النفقات الحربية تزداد خلال فترة الحروب ، ثم تعود الى الانخفاض بعد انتهاء الحرب . ومع ذلك فانها لا تنخفض الى المستوى الذي كانت عليه قبل الحرب ، بل تظل مرتفعة عنه . وهذا لا ينفي ان الاتجاه العام هو تزايد النفقات العامة .

وقد وجد ان نسبة النفقات الحربية الى الموازنة العامة في الأوقات العادية (أي في غير أوقات الحروب والاستعداد لها) قد بلغت في كثير من الدول حوالي ربع مجموع النفقات العامة .

٢ ـ الأسباب السياسية :

أدت بعض الأسباب السياسية الى ازدياد النفقات العامة زيادة حقيقية . وأهم هذه الأسباب ما يلي :

آ ـ انتشار الديمقراطية : اقترن نشوء الدولة الحديثة وانتشار الديمقراطية في مرحلة لاحقة الى ازدياد النفقات الادارية ، ومن ثم الى ازدياد النفقات العامة . ذلك ان الحكومات البرلمانية تسعى لكسب الرأي العام وتوفير الخدمات الأساسية ، وهذا يؤدي الى ازدياد النفقات العامة .

ب ـ التوسع في العلاقات الدولية : تسعى الدول الحديثة لإقامة العلاقات الدولية وتوسيعها ، وذلك باقامة العلاقات الدبلوماسية وبالاشتراك في المنظمات الدولية . وكل هذا يؤدي الى التوسع في النفقات العامة .

جـ ـ الاعانات للدول الصديقة : تلجأ كثير من الدول الى تقديم اعانات نقدية أو عينية للدول الصديقة . والهدف من هذه الاعانات معاونة

هذه الدول الصديقة على تحقيق تنميتها الاقتصادية ، أو لمعالجة أزمتها ، أو لاعادة تعميرها ، أو لتكوين أحلاف عسكرية وسياسية ، أو لدعم اتجاه سياسي معين ، أو لمحاربة اتجاه سياسي معارض ، أو من أجل خلق طلب من هذه الدول على منتجات الدول المقدمة للاعانة . وقد انتشرت هذه الاعانات بعد الحرب العالمية الأولى وحتى الوقت الحاضر .

د ـ انتشار المذهب الاشتراكي : أدى انتشار المذهب الاشتراكي منذ قيام الثورة الشيوعية في روسيا عام ١٩١٧ الى زيادة النفقات العامة . ذلك ان وجود «الدولة الاشتراكية» قد أدى الى ان تصبح الدولة مسؤولة عن التوازن الاجتماعي والاقتصادي ، وعن القيام بالانتاج ، وعن استغلال الموارد القومية . وفي هذا المجال ، يشار الى ملاحظتين هامتين :

الأولى : ان التوسع في التطبيق الاشتراكي يؤدي الى التوسع في النفقات العامة .

الثانية : أن التطبيق الكامل للاشتراكية الماركسية يؤدي الى التطابق بين النفقات العامة والدخل القومي ، نظراً لالغاء القطاع الخاص في هذه الحالة . وننبه الى أن الاتحاد السوفيتي لم يصل بعد الى هذه المرحلة ، لأنه ما زال يسمح بقيام القطاع الخاص في حدود ضيقة .

٣ ـ الأسباب الاجتماعية :

قاد تطور دور الدولة واعتبارها مسؤولة عن التوازن الاجتماعي الى زيادة النفقات العامة . فقد أصبحت الدولة تقوم بخدمات اجتماعية جديدة الى جانب توسعها في الخدمات الاجتماعية التي كانت تقدمها من قبل . ومثال عن الخدمات الاجتماعية التي كانت تقدمها الدولة من قبل خدمات التعليم

والصحة والترفيه الاجتماعي ، ومثال عن الخدمات الاجتماعية الجديدة الاعانات الاجتماعية والرواتب التقاعدية ونفقات رعاية الأطفال وتغذيتهم .

ولا شك ان انتشار المذهب الاشتراكي — وهو يسعى الى تحقيق المساواة في التوزيع — يؤدي الى زيادة تقديم الدولة لخدماتها لصالح الفقراء ، ومن ثم يؤدي الى زيادة النفقات العامة .

ومن أهم النفقات العامة ذات الطابع الاجتماعي في الدول المتخلفة ما يطلق عليه «الهيكل الأساسي ذو الطابع الاجتماعي **Infrastructure sociale** وهي تتمثل في مرافق التعليم والصحة والثقافة والاسكان . ولا شك ان هذه النفقات العامة ليست ضرورية من أجل التنمية الاجتماعية للأفراد فحسب ، بل ضرورية أيضاً من أجل تحقيق معدل مرتفع من التنمية الاقتصادية .

ومن المتوقع ان تزداد النفقات العامة ذات الطابع الاجتماعي في المستقبل في البلاد المتخلفة ، وذلك بسبب الهيكل العمري للسكان السائد فيها(١) . وهذا يتطلب — ونظراً لارتفاع نسبة الأشخاص حديثي السن — زيادة الاستثمارات العامة في الانسان **Investissement en homme** .

٤ — الأسباب الاقتصادية :

أدت التطورات الاقتصادية في القرن ١٩ و ٢٠ الى ان تتدخل الدولة

---

(١) يتميز الهيكل العمري للسكان في البلاد المتخلفة بما يلي :

- ارتفاع نسبة الأشخاص حديثي السن (أقل من ١٥ سنة) .
- انخفاض نسبة الأشخاص الذين في سن العمل (١٥—٦٠ سنة) .
- انخفاض نسبة المسنين (اكثر من ٦٠ سنة) .

لتحقيق التوازن الاقتصادي ، سواء في البلاد المتقدمة أو في البلاد المتخلفة . وقد أدى هذا الأمر الى زيادة النفقات العامة .

ففي البلاد المتقدمة نجد ان انتشار الأزمات الاقتصادية ، وخاصة أزمة ١٩٢٩ ، وانتشار البطالة قد أدى الى نقص التشغيل . وكان على الدولة أن تتدخل بنفقاتها العامة من أجل رفع الطلب الفعلي لتحقيق التشغيل الكامل . وقد أخذت هذه النفقات شكل توزيع اعانات اقتصادية ، وشراء سلع وخدمات استهلاكية ، واقامة استثمارات عامة . وقد أدى هذا كله الى ازدياد النفقات العامة .

وفي البلاد المتخلفة نجد ان الدولة قد أصبحت مسؤولة عن محاربة التخلف وتحقيق التنمية الاقتصادية . ذلك انه قد تبين ان تحقيق هذه التنمية لا يمكن ان يترك للقطاع الخاص نظراً لانخفاض الادخار والاستثمار الخاص وعدم دخوله الا في المجالات التي تحقق ربحاً سريعاً . ومن ثم فقد ترتب على ذلك ان تزداد اهمية القطاع العام في البلاد المتخلفة . وقد أدى هذا الى ازدياد النفقات العامة (١) .

ومن أهم النفقات العامة ذات الطابع الاقتصادي في الدول المتخلفة ما يطلق عليه الهيكل الأساسي ذو الطابع الاقتصادي Infrastructrure économique وهي تتمثل في النفقات العامة الموجهة لانشاء الطرق ، ووسائل النقل ، والطاقة ، والري والصرف .

يضاف الى ذلك ان التنمية الاقتصادية يصاحبها ارتفاع المستوى

---

(١) انظر فيما يتعلق بأهمية القطاع العام للبلاد المتخلفة رسالتنا للدكتوراه المشار اليها سابقاً ، ص ٨٤–٨٦ .

التكنولوجي الذي يؤدي الى التركز الرأسمالي . ومؤدى التركز الرأسمالي هو ازدياد عنصر رأس المال واحلاله محل عنصري الانتاج الآخرين (العمل ، والمواد الأولية) . وهذا ما يعني زيادة استخدام الآلات والمعدات الحديثة التي تعتبر ذات كلفة عالية . ومن ثم فان هذا يؤدي الى زيادة تكلفة الخدمات التي تقدمها الدولة ، أي يؤدي الى ازدياد النفقات العامة .

الطريقة السليمة لقياس تطور النفقات العامة

ان الطريقة السليمة لقياس تطور النفقات العامة ــ بعد استبعاد الأسباب الظاهرية لزيادة هذه النفقات ــ تتحقق بنسبة النفقات العامة الى الدخل القومي.

وهذه الطريقة تسمح بقياس تطور النفقات العامة مقارنة بالتطور الاقتصادي للبلد ، كما أنها تسمح باجراء مقارنات بين النفقات العامة في دول متعددة . وفي الدولة الواحدة خلال فترات مختلفة . وهذه الطريقة تسمح بقياس مدى مساهمة الدولة ومدى تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع ، كما انها تفيد في رسم السياسة الاقتصادية التي يجب على الدولة اتباعها في مختلف الظروف . ولا شك ان اختلاف نسبة النفقات العامة الى الدخل القومي من دولة الى اخرى يعكس فلسفة الحكم السياسية والاقتصادية والاجتماعية . ذلك ان هذا الجزء يزيد كلما زاد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ويتعاظم كلما زاد اتجاه الدولة نحو الأخذ بالمبادىء الاشتراكية . كذلك فان قياس هذه النسبة في البلد الواحد وفي البلاد المختلفة يؤكد الظاهرة التي أشرنا اليها من قبل ألا وهي تزايد النفقات العامـــة .

ومع ذلك فان هذه الطريقة في قياس تطور النفقات العامة لم تخلُ من الانتقاد . فقد انتقدت من ناحيتين :

الأولى : على نطاق الدولة الواحدة : يشير بعض الكتّاب الى ان هذه الطريقة لا يمكنها ان توضح تطور النفقات العامة منذ فترة بعيدة ، نظراً لأن تقديرات الدخل القومي تعتبر حديثة نسبياً ، كما ان هناك بعض الدول المتخلفة التي لم تتمكن من تقدير دخلها القومي حتى الآن ، بالاضافة الى تغير طرق تقدير الدخل القومي من فترة الى أخرى .

الثانية : على نطاق الدول المختلفة : يشير بعض الكتّاب أيضاً الى ان هذه الطريقة لا يمكنها اجراء مقارنات بين الدول المختلفة الا بصورة تقريبية ، نظراً لاختلاف طرق تقدير الدخل القومي وتحديد المقصود بالنفقات العامة من دولة الى أخرى .

ومع ذلك فاننا نرى ان هذين الانتقادين لا يقللان من أهمية هذه الطريقة في القياس ، بل يتعرضان لمسائل فنية يمكن حلها مع الزمن عن طريق توحيد تقديرات الدخل القومي وتوحيد المقصود بالنفقات العامة . وهذا الأمر تسعى اليه المنظمات الاقليمية والدولية .