

الفصل الرابع: ظاهرة تزايد النفقات العامة

إن ظاهرة اتجاه النفقات العامة إلى الزيادة والتنوع عاما بعد عام أصبحت من الظواهر المعروفة بالنسبة لمالية الدولة وبمختلف الدول وذلك نتيجة تطور دور الدولة وازدياد درجة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وقد خلص الاقتصاديون اعتمادا على استقراء الإحصاءات في مختلف الدول إلى أن جعلوا هذه الظاهرة قانونا عاما من قوانين التطور الاقتصادي والاجتماعي

أولاً. التفسيرات النظرية لزيادة النفقات العامة

تعرض الفكر الاقتصادي لتحليل ظاهرة نمو الانفاق العم من اجل تفسيرها وبيان الاسباب المؤدية لها، وظهرت عدة نظريات تحاول تفسير سلوك الانفاق العام خلال الاجل الطويل، وسنقتصر في هذا المجال على نظريتين تعتبران من اهم النظريات في هذا المجال وهما قانون فاجنر ، تحليل بيكوك - وايزمن.

1. قانون فاجنر : Wagner's Law

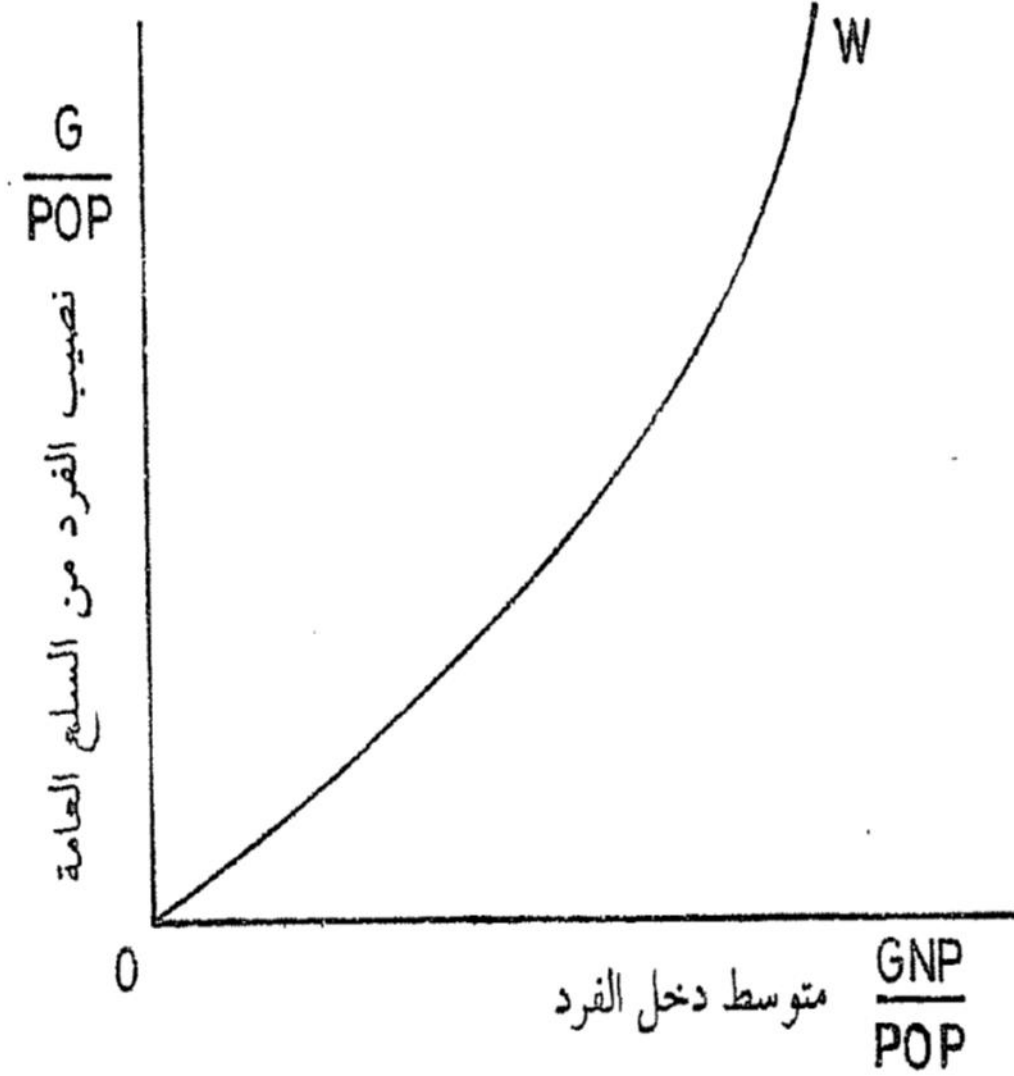
يعد فاجنر وهو اقتصادي الماني (1835-1917) من اوائل الذين اهتموا بدراسة ظاهرة نمو النفقات العامة . فقد لاحظ في دراسته ان هناك نمواً مطرداً للإنفاق العام في ألمانيا وعدد كبير من الدول الأوروبية بالإضافة الى الولايات المتحدة واليابان خلال القرن التاسع عشر يعود سببها الى وجود علاقة طردية بين النمو الاقتصادي وبين نمو النشاط الحكومي. وان حجم القطاع العام وبالتالي الانفاق العام، ينمو بمعدل اكبر من معدل نمو الاقتصاد. وقد ارجع فاجنر هذا النمو في النفقات الى الاسباب التالية:

أ. توسع وظائف الدولة التقليدية: حيث يؤدي النمو الاقتصادي الى تعقد المعاملات والعلاقات بين الوحدات الاقتصادية، وهذا يتطلب من الدولة مزيداً من الاجراءات التنظيمية من قوانين تجارية وتنظيم العقود بالإضافة الى التوسع في خدمات العدالة والامن من اجل تطبيق هذه القوانين فضلاً عن ان كل ذلك يتطلب زيادة الكفاءة الادارية

للأجهزة الحكومية القائمة وبما يترتب على كل ذلك من زيادة النفقات العامة الادارية من الناحية الكمية والنوعية.

ب. توسع نطاق النشاط الحكومي: ان فشل نظام السوق قد استدعى زيادة النشاط الاقتصادي والاجتماعي للحكومة من اجل رفع كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية المتاحة لدى المجتمع كتقديم الإعانات او منع او تنظيم الافكار وزيادة الجهود نحو إعادة توزيع الدخل والثروة بين فئات المجتمع وبما سيؤدي الى نمو الانفاق العام.

ج. زيادة الطلب على السلع العامة: نتيجة لزيادة مستوى الدخل الحقيقي لأفراد المجتمع المترتب على النمو الاقتصادي فان طلب افراد المجتمع على خدمات الرفاهية الاجتماعية سوف يزداد، على اساس ان هذه الخدمات العامة هي خدمات مرغوب بها، وحيث ان مرونة الطلب الداخلية على مثل هذه الخدمات تعتبر عالية فان الانفاق العام على خدمات الرفاهية الاجتماعية سوف يزداد بمعدل عال. وتتمثل هذه الخدمات في زيادة الثقافة العامة، ومراكز الترفيه، ما يؤدي الى المزيد من الانفاق العام.



ويمثل المحور الافقي متوسط نصيب الفرد من الدخل الحقيقي بينما يمثل العمودي نصيب الفرد من السلعة العامة ويعبر المنحنى W_0 عن قانون فاجنر الذي يمثل زيادة الموارد المخصصة لانتاج السلع والخدمات العامة بصورة مضطربة وبصورة اكبر من معدلات النمو في الدخل والتي تتحقق عبر الزمن. ورغم الانتقادات الموجهة اليه لتزايد

نشاط الدولة الانفاقي الا ان الادلة الواقعية تدعمه ,كما اكدت الدراسات المعاصرة

كدراسة بيكوك_ وايزمن على ان قانون فاجنر لا زال فاعلا

الانتقادات الموجهة الى قانون فاكنر

ان هناك جملة من الإنتقادات وجهت الى تفسير فاجنر التي جعلت منه قانوناً لا يمكن تحويله الى نظرية شاملة يمكن توضيحها بالآتي:

أ. ان هذا التحليل لا يوضح الدوافع الداخلية التي تدفع الحكومة الى زيادة نشاطها وبالتالي زيادة الانفاق عبر الزمن.

ب. ربط فاجنر زيادة الانفاق العام بما لدى الحكومات من اهتمام في توسيع نطاق الخدمات العامة من الاقتصاد من اجل المصلحة العامة وكأن الحكومة تتصرف وكأنها وحدة اقتصادية تقوم باتخاذ القرارات بصورة مستقلة عن افراد المجتمع.

ج. لا يمكن اتخاذ هذا القانون أساساً لتفسير نمط الزيادة في الإنفاق العام خلال الزمن فالانفاق العام يزيد في المستقبل بمعدلات اقل من الزيادة في الدخل القومي حيث كانت زيادة الانفاق العام في الماضي بمعدلات أسرع لأن توسع النشاط الحكومي في مجالات التعليم والصحة وغيرها في المراحل الاولى للتنمية الاقتصادية سوف يقل بعد فترة من الزمن عندما تكتمل الخدمات العامة وبمعدل اقل من معدل النمو في الاقتصاد ككل.

2. تحليل بيكوك - وايزمن: Peacock-Wiseman Analysis

اعتمد تحليل الاقتصاديين بيكوك - وايزمن على دراسة نمو الانفاق العام في بريطانيا للفترة (1890-1955)، وقد اكدا في فرضيتهما ان الاتجاه العام للزيادة في النفقات العامة ليس سلسا ومستمرا، حيث انه يحدث على شكل رجات غير منتظمة وشبه متدرجة.

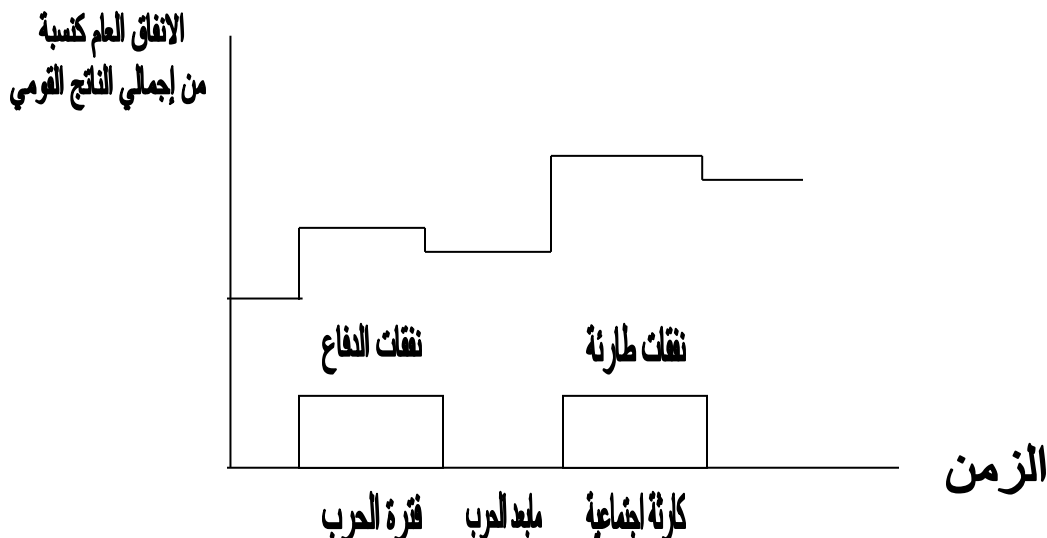
ويشير ان الإنفاق العام يزداد كلما حقق الاقتصاد نمواً يترتب عليه زيادة في مستوى دخول الافراد وبالتالي زيادة حجم الإيرادات العامة عند معدلات الضرائب السابقة نفسها. اي ان هناك زيادة طبيعية للانفاق العام في الاوقات العادية.

الا ان هذا النمو في الإنفاق سوف يضطرب في وقت الحروب والمجاعات والزلازل حيث يزداد الانفاق العام بشكل كبير من أجل مواجهة هذه الظروف الاستثنائية ويقبل الافراد على رفع معدلات الضرائب خلال فترات الازمات من اجل تمويل الزيادة المفاجئة في حجم الانفاق العام. الا ان ما أثار الانتباه الى ان مستوى الانفاق العام يستمر عند ذلك المستوى او قريب منه في الفترة التالية لفترة الازمة، وقد اطلق علما لانتقال من مستوى الانفاق العام والايراد العام القديم الى مستوى اعلى منه نتيجة الظروف الاستثنائية ب (أثر الاستبدال) ويعود هذا الأثر الى:

أ. ان أفراد يقبلون الزيادة الطارئة في حجم الانفاق العام ومستويات اعلى من الضرائب لتمويل الانفاق، وهذا ما يسمى (أثر القبول).

ب. ان الظروف الاستثنائية التي استدعت زيادة الانفاق العام لها آثار اقتصادية واجتماعية تضيف التزامات جديدة على الدولة ستثمر لما بعد فترة الأزمات كالاتزام نحو عائلات قتلى الحروب، معوقى الحرب (أثر التقصد).

ويستمر مستوى الانفاق العام عند ذلك المستوى الجديد من الإنفاق الى ان تحدث أزمات واضطرابات جديدة ليرتفع الى مستوى أعلى وهكذا... ويمكن توضيح تحليل بيكوك - وايزمن بالشكل التالي:



شكل يوضح نمو الإنفاق العام حسب

تحليل بيكوك - وايزمن

ويلاحظ من الشكل ان الانفاق العام يزداد زيادة متناسبة في الاوقات العادية، وتكون الزيادات الكبيرة في الظروف الاستثنائية مثل الحروب، وان اتجاه الانفاق العام المتزايد خلال فترة الازمات سوف يستمر في فترة ما بعد الازمات.

وبالرغم من ان هذا التحليل يقوم على اساس دراسات احصائية، وينطبق على سلوك الانفاق العام في فترات الحروب والكساد، الا انه يعتبر وصفا لحالة خاصة في تفسير الانفاق العام، لكن الواقع الحالي والتقدم الاقتصادي والتغيرات الهيكلية في الاقتصاد احدثت زيادة كبيرة ومنتظمة في حجم الانفاق العام، وهذه الزيادات في الانفاق العام لا تتناسب مع نظرية الظروف الاستثنائية.

ثانيا. أسباب تزايد النفقات العامة

أصبحت ظاهرة ازدياد النفقات العامة شائعة في جميع الدول وخاصةً بعد أزمة الكساد الكبير في الثلاثينات، واسترعت هذه الظاهرة اهتمام المحللين المختصين ، ففي الواقع هناك اسباب متعددة تعكس مجموعة من الدوافع الداخلية للحكومات المختلفة التي ادت الى زيادة النفقات لهذه الدول، وقد صنف المحللون اسباب هذه الزيادة الى مجموعتين رئيسيتين من الاسباب هما اسباب ظاهرية واخرى حقيقية، الامر الذي سوف يتناوله هذا المبحث وفق التقسيم الآتي:

1. الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة:

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقة هي تلك الزيادة بالمبالغ المخصصة للإنفاق على المشروعات العامة والتي يقابلها زيادة حقيقية في نصيب الفرد من هذه الخدمات. فمثلاً

زيادة الإنفاق العام على التعليم العالي قابله زيادة في عدد الجامعات وعدد الطلاب المقبولين في هذه الجامعات فمثل هذه الزيادة تكون حقيقية وهذا هو هدف النشاط الاقتصادي. وتشير الزيادة الحقيقية في النفقات العامة إلى زيادة تدخل الدولة في الجانب الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وغيرها من جوانب الحياة. ويمكن أن نبين أهم الأسباب التي تؤدي إلى الزيادة الحقيقية في النفقات العامة وكما يأتي:

أ. الأسباب الاقتصادية:

تتمثل هذه الأسباب في زيادة الدخل القومي من جهة وتزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية من جهة اخرى.

1) زيادة الدخل القومي: تساعد الزيادة في معدلات الدخل القومي على زيادة النفقات العامة، حيث أن زيادة العوائد التي يحصل عليها أصحاب عناصر الإنتاج والتي من مجموعها يتكون الدخل القومي تمكن الدولة من أن تحصل على نسبة معينة من هذه العوائد (الدخول) عن طريق الضرائب والرسوم وغيرها لتتمكن من خلالها من مقابلة نفقاتها المتزايدة، أي ان هناك علاقة طردية بين الدخل القومي والنفقات العامة حيث ان زيادة الدخل القومي سينجم عنها حكماً زيادة واردات الدولة وبالتالي إنتاجها لأن زيادة دخول الأفراد ستؤدي الى إتساع أوعية الضرائب وبالتالي زيادة مورد الدولة حتى بدون الحاجة الى زيادة حجم الضرائب أو نوعها أو أسعارها.

2) معالجة التقلبات الاقتصادية : تعمل الدولة على زيادة نفقاتها العامة في فترتي الكساد، اذ تعمل الدولة على زيادة الطلب الفعال من خلال تشغيل اكبر عدد ممكن من القوى العاملة في المشاريع الخدمية والإنتاجية مقابل أجور معينة توزع على هؤلاء العاملين الذين سيقومون بأنفاقها على السلع والخدمات لأشباع حاجاتهم منها، والذي يعني زيادة الطلب الفعال، ومع استمرار زيادة الاستخدام ثم زيادة الدخل الموزعة لاسيما وانهم من ذوي الدخل المحددة الذين يتميزون بارتفاع الميل الحدي للاستهلاك والذي يترتب عليه زيادة اكثر في الطلب الفعال، مما يؤدي إلى امتصاص المعروض من

السلع والخدمات في الأسواق من ناحية والى تحفيز المشاريع على التوسع في إنتاجها من ناحية أخرى، وبالتالي زيادة الانتاج السلعي، ومعالجة الكساد.

ب. الأسباب الاجتماعية:

ويمكن إيجاز اهم العوامل الاجتماعية التي تسبب زيادة النفقات العامة بما يلي:

1) زيادة عدد السكان والهجرة إلى المدن: أدى ميل السكان في العصر الحديث إلى التركيز في المدن والمراكز الصناعية إلى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات التعليمية والصحية والثقافية والخاصة بالنقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء... الخ، ويرجع ذلك إلى أن متطلبات وحاجات سكان المدن أكبر وأعد من حاجات سكان الريف كما هو معلوم.

أن زيادة عدد السكان وزيادة معدلات هجرتهم من الريف إلى المدن والى المراكز الصناعية تؤدي حتما إلى زيادة الإنفاق الحكومي نتيجة لقيام الدولة برعاية شؤون عدد أكبر من الأفراد خاصة في تلك المناطق التي يرتفع فيها معدل زيادتهم، ولعل الدليل على ذلك أن زيادة عدد سكان مدينة معينة واتساع حجمها يؤدي إلى ارتفاع نصيب الفرد الواحد من سكانها من النفقات العامة.

2) تطور الوعي الاجتماعي: أن تطور الدولة عبر مراحلها المختلفة قد انعكس على جوانب نشاطاتها لاسيما الجانب الاجتماعي، ومنه الوعي الاجتماعي، فقد أدى انتشار التعليم إلى تعزيز فكرة الوعي الاجتماعي فأصبح الأفراد يتطلبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها في العصور السابقة، كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والعجز والشيخوخة وغيرها من أسباب عدم القدرة على الكسب، وقد نتج عن منح الدولة لهذه الإعانات وتقديم العديد من الخدمات الاجتماعية إلى زيادة النفقات العامة وبصفة خاصة النفقات التحويلية. حيث اصبح من واجبات الدولة رفع مستوى المعيشة للفئات ذات الدخل المحددة بصورة خاصة وبقية فئات المجتمع بصورة عامة وذلك من خلال

التوسع في تقديم خدمات ذات طبيعة اجتماعية كالتعليم والصحة والنقل والمواصلات،
وتقديم الإعانات النقدية لمواجهة حالات المرض والعجز والشيخوخة والبطالة.

ج. الأسباب الإدارية:

كنتيجة طبيعية لزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، فقد ترتب على ذلك تضخم
في حجم الادارة الحكومية بسبب استحداث العديد من الوزارات والهيكل الادارية المختلفة
. ومن الطبيعي ان ينتج عن ذلك زيادة في النفقات العامة ويتوقف عبء هذه الزيادة في
النفقات على اقتصاديات البلد على درجة جودة التنظيم الاداري فكلما كان رشيداً كلما
قل العبء والعكس صحيح لأن الزيادة في النفقات هي زيادة غير مقبولة لأنها غير
منتجة ولا يصاحبها زيادة في النفع العام.

فسوء التنظيم الإداري وعدم مواكبته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي والعلمي،
والإسراف في عدد الموظفين وزيادتهم عن حاجة العمل والإسراف في ملحقات الوظائف
العامة من أثاث وسيارات... الخ يؤدي إلى زيادة الإنفاق الحكومي، وهذه الزيادة في
النفقات العامة تمثل زيادة غير منتجة إنتاجاً مباشراً إذ لا يترتب عليها زيادة في القيمة
الحقيقية للنفع العام، وهي في حقيقتها أقرب ما تكون إلى النفقات التحويلية منها إلى
النفقات الحقيقية.

د. الأسباب السياسية:

في أعقاب الحرب العالمية الثانية انتشرت العديد من الأحزاب ومظاهر الديمقراطية
المختلفة في العالم، الأمر الذي نجم عنه نمو مسؤولية الدولة وتشعب علاقاتها السياسية
الدولية وتعدد الأحزاب السياسية وما يترتب عليه من زيادة المشروعات الاجتماعية
لكسب رضا الناخبين وما نجم عنه من زيادة في الإنفاق العام. ومن جهة أخرى فإن
اتساع نطاق التمثيل الدبلوماسي لكثرة عدد الدول المستقلة وزيادة أهميته في العصر
الحديث، وظهور منظمات دولية واقليمية متعددة؛ كل ذلك، أدى إلى زيادة الإنفاق العام.

هـ. الأسباب المالية:

إن سهولة الافتراض في الوقت الحاضر أدى بالدولة إلى كثرة الالتجاء إلى عقد قروض عامة للحصول على موارد للخزانة العامة مما يسمح للحكومة بزيادة الإنفاق، وهذا فضلا عما يترتب على خدمة الدين من دفع لأقساطه وفوائده من الزيادة في النفقات العامة، كما ان وجود فائض في الإيرادات أو مال احتياطي غير مخصص لهدف معين يؤدي إلى إغراء الحكومة بإنفاقه في أوجه غير ضرورية، وبذلك تزداد النفقات العامة، وتبدو خطورة هذه السياسة في الأوقات التي تحتم فيها السياسة السليمة على الحكومة العمل على خفض نفقاتها، وذلك لما هو معروف من صعوبة خفض كثير من بنود الإنفاق العام.

و. الأسباب الدفاعية:

هي من الاسباب المهمة في وقتنا الحاضر، بالنظر إلى اتساع نطاق الحروب والاستعداد لها وما يترتب عن ذلك من تزايد الإنفاق العسكري في الدولة. ولا يقتصر الأمر في أوقات الحروب فقط، بل يزداد هذا الإنفاق حتى في فترات السلم، وهو ما تؤكد الظروف الراهنة الناجمة عن التوتر العالمي في كافة دول العالم، وتتفاوت الزيادة في النفقات العامة اللازمة للحرب بين مختلف الدول حسب ظروف كل دولة ومركزها السياسي والاقتصادي وسط جوانب الصراع الدولي، ويمكن التأكد من ظاهرة التزايد المستمر في النفقات الحربية إلى حجم الإنفاق العام، وذلك بالرجوع إلى تطور هذه النفقات في الميزانيات العامة لبعض الدول الكبرى. وتتسم فترات الحروب عامة بالتبذير الحكومي وصعوبة تحقيق الرقابة على نفقات الدولة أثناء الحرب بسبب كل من الطبيعة السرية للإنفاق العسكري وسرعة اتخاذ القرارات الانفاقية.

ومن جهة أخرى تزداد النفقات العامة على وجوه معينة بعد انتهاء الحرب كدفع تعويضات وإعانات ومعاشات لضحايا الحرب من قدماء المحاربين وأسرى الشهداء بالإضافة إلى نفقات إعادة البناء وتعمير ما تدمره الحرب إلى جانب دفع أقساط وفوائد الديون التي تعقدها الدولة أثناء الحرب لتمويل نفقاتها الحربية.

2. الأسباب الظاهرية لزيادة النفقة العامة

يقصد بالزيادة الظاهرية في النفقة العامة هي زيادة في النفقة العامة لا يقابلها او يترتب عليها زيادة مقابلة في متوسط نصيب الفرد من الخدمة او المنفعة العامة. ويعزى معظم هذه الزيادة إلى أسباب ظاهرة من شأنها أن تزيد من حجم الانفاق العام دون أن تؤدي إلى زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة، ويمكن تحديد أهم الأسباب التي تؤدي إلى زيادة هذه الظاهرة كما يأتي:

أ. انخفاض قيمة النقود:

واحد من اهم الاسباب التي تؤدي الى زيادة في رقم النفقات العامة ظاهريا دون ان يرافقه زيادة في حجم السلع والخدمات المنتجة هو انخفاض القوة الشرائية للنقود، فمع تصاعد موجات التضخم سنويا فان الدولة تحتاج الى انفاق مبالغ اكبر لتعرض تغطية نفس المستوى السابق من السلع والخدمات المقدمة قبل التضخم، حيث انه مع انخفاض قيمة النقود فان الامر يتطلب زيادة في اقيام مشتريات الدولة والمرتببات والاجور وهذا ما ينجم عنه تزايد في حجم النفقات العامة مع بقاء حجم الخدمات والمنافع على حاله ثابتاً. ويشير الانخفاض في قيمة النقود إلى أن الزيادة في النفقات العامة تكون ظاهرة في جزء منها وان هذا الجزء يتوقف على مدى هذا الانخفاض، وهذا يعني أن الزيادة في النفقات العامة قد تعزى إلى ارتفاع الأسعار وليس إلى الزيادة في كمية السلع والخدمات التي وزعتها هذه النفقات.

ب. تغير النظم المالية والمحاسبية:

نتيجة لتغير النظم المالية وقواعد احتساب الميزانيات فقد تزايد حجم الإنفاق ظاهرياً حيث ساد الأسلوب النقدي في دفع الأجور بعد أن كانت تلجأ العديد من الدول الى النظام العيني على سبيل المثال، وبالتالي فإن هذه الاعمال لا تشكل عبء على ميزانية الدولة الإنفاقية. ففي الماضي كانت الميزانيات تحسب وفق مبدأ الناتج الصافي اي ان نفقات المرافق العامة كانت لاتسجل في الميزانية الا بعد طرح حصيله إيراداتها منها، اما الآن

فإن الميزانيات تحسب طبقاً لطريقة الناتج الإجمالي اي تسجل النفقات العامة بكاملها وإيراداتها دون أية مقاصة وقد أدى ذلك الى زيادة ظاهرية في النفقة العامة. كما أن طرق أعداد الميزانية قد لا تختلف من حيث الشكل فحسب وانما قد تختلف من حيث الجوهر والموضوع فقد تتناول الميزانية العامة مثلاً نفقات الدولة التي تنفقها في المشروعات الاقتصادية التي تم تأميمها (تحويل ملكيتها من القطاع الخاص الى العام) وفي أحيان أخرى قد لا يظهر مثل هذا النوع من النفقات في الميزانية وذلك لأنها قد تدرج في ميزانية مستقلة، فهذه المصروفات وغيرها يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند البحث في زيادة النفقات العام.

ج. إتساع المساحة الإقليمية للدولة :

وهي زيادة مساحة الاقاليم نتيجة لضم مناطق جديدة للدولة، او نتيجة اندماج دولتين، وهذا السبب رغم قلة حدوثه الا ان هذه الزيادة في النفقات لا تعد حقيقية لأنها لا تؤدي إلى زيادة نصيب الفرد الواحد من الخدمات العامة، ومثال ذلك الزيادة التي حققتها أرقام الميزانية العامة لالمانيا الاتحادية بعد وحدة المانيا الغربية والمانيا الشرقية، وذلك بعد انتهاء الحرب الباردة بين المعسكرين الاشتراكي والرأسمالي، فقد كانت في حقيقتها تجميع لميزانية كل من البلدين قبل وحدتهما.