٨النفقات العامة٩

تمهيد :-

تعد النفقات العامة احدى الوسائل المهمة التي تستخدمها الدولة بهدف تحقيق دورها في المجالات الاقتصادية والمالية حيث انها تعكس جميع الانشطة العامة ، وتبين برامج الحكومة في الميادين المختلفة في شكل اعتمادات تخصص كل منها لتلبية الحاجات العامة للافراد ، وسعيا وراء تحقيق اقصى نفع جماعي ممكن ، كما ان تطور الدولة وتنوع مجالات تدخلها بقصد اشباع هذه الحاجات قد فرض على نظرية النفقات العامة ان تتطور هي الاخرى من حيث مفهومها ، وتتحدد انواعها ، وتقسيماتها والقواعد التي تحكمها وتبرز الاثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها .

لقد تناول التقليديون النفقات العامة في ضوء منطقهم التقليدي الذي كان يحدد النفقات اللازمة للوفاء بالحاجات العامة التي تولت الدولة امر اشباعها وفقا" لمتطلبات المذهب الاقتصادي الحر ، ولهذا فقد كان المبرر الاساسي وقتئذ لتحصيل الايرادات العامة هو تغذية النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق المحدودة التي تتولى الدولة امر تنظيمها وادارتها وملكيتها . ولذلك فان الدولة في ظل هذه النظرية تحترم مبدأ توازن الموازنة بل وتقدسه ، بحيث لاتسمح بفرض ايرادات وتحصيلها او بتكليف المكلفين باعباء مالية الاضمن الحدود اللازمة لتمويل نفقات هذه المرافق ، وهذا يعني ان النظرية التقليدية اعتبرت نفقات الدولة مجرد نفقات للاستهلاك العام ، الذي اضطلعت به الدولة في اثناء ادائها لدورها المحدود في حياة المجتمع (الدولة الحارسة) . لذلك فقد كان طابع الانفاق العام حياديا" .

اما اهتمامات الكتاب المحدثون في المالية العامة ، فقد توسعت ، خاصة في مجال النفقات العامة ، حيث تزايد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي الوطني ، والحياة

الاجتماعية مستخدمة في سبيل تعزيز هذا التدخل وتأصيل اسس ومقومات عناصر المالية العامة كركائز اساسية لهذا الطريق ، ولذلك اصبح من غير المعقول الاحتفاظ بحياد هذه النفقات في ظل هذا التطور الهائل الذي لحق دور الدولة ، كما ادى هذا التطور الى خروج الموازنة العامة عن الاطار الذي وضعتها فيه النظرية التقليدية وهو ((مبدأ التوازن)) وفي هذه الظروف اضطرت الدولة الى زيادة الانفاق العام للوفاء بالاهداف المذكورة ، على الرغم من احتمال ان تصـــاب الموازنة بعجز ، وانتهت التجارب والتطبيقات المالية الحديثة الى قبول فكرة عجز الموازنة ، وانها لاتشـكل خطرا" ، وانما بالعكس يمكن استخدامها اداة لتحقيق التوازن الاقتصادي وتطويق الاثار الضارة الناشئة عن الدورات الاقتصادية .

وقد فرضت هذه التطورات اهتمام المفكرين بدراسة طبيعة النفقات العامة وتحليلها وتقســـيمها وحدودها والمعايير الاقتصـــادية وغير الاقتصـــادية التي تحكم عملية اختيارها والضوابط والمعايير والمقومات التي توجه الانفاق العام ، والاثار الاقتصادية والاجتماعية الناشـــئة عن ذلك ، وهكذا تجاوزت دراســـة النفقات العامة الحدود الكمية التي كانت تدرس في اطارها وقد اصـــبحت بالاضـــافة الى ذلك تبحث في النواحي النوعية والكيفية واثارها وعملية اســتخدامها في مجال المالية العامة لتحقيق الاهداف .

أولا :- تعريف النفقات العامة وعناصرها .

النفقة العامة :-

ان النفقة العامة عبارة عن مبلغ من المال تستخدمه الدولة او احدى المؤسسات العامة التي تنشئها من اموالها بقصد اشباع حاجه عامة . ويستخلص من هذا التعريف ان عناصر النفقة العامة ثلاثة : استعمال مبلغ نقدي وهذه النقود تكون داخلة في الذمة المالية للدولة ، وان يكون الغرض من استعمالها سد حاجة عامة

عناصر النفقة العامة :-

1) النفقة العامة مبلغ من النقود :- تتخذ النفقة العامة عادة طابعا" نقديا" ، يتمثل فيما تدفعه الدولة او هيئاتها العامة للحصول على الموارد الانتاجية من سلع وخدمات تحتاجها للقيام بنشاطها ، كدفع مرتبات واجور العاملين ودفع مستحقات الموردين والمقاولين والانفاق على الجيش وقوات الامن والانفاق على الخدمات والمرافق والاشغال العامة ، والانفاق على خدمة الدين العام بما يتطلبه من سداد الاقساط والفوائد .

وبذلك لايعد من قبل النفقة العامة التجاء الدولة بما لها من سلطات الى الحصول على ماتحتاجه من موارد انتاجية بغير مقابل كما في حالات السخرة او الاستيلاء بغير تعويض، او سداد جزء من المقابل المستحق للغير نقدا" والاخر عينا" في صورة خدمات تقدمها الدولة دون مقابل او بمقابل رمزي (الاعفاء من سداد قيمة ايجار المساكن او نفقات العلاج والتعليم واجور المواصلات او تخفيض قيمتها بالنسبة لبعض موظفي الدولة) وقد تضاءلت هذه الحالات في ظل الدولة الحديثة بحيث اصبح قيام الدولة بدفع مقابل نقدي للحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات بشكل عنصر اساسيا" من عناصر النفقة العامة ، وقد ترتب على ذلك ان ازداد حجم النفقات العامة ، وبالتالي حجم الضرائب وغيرها ، الا ان ذلك لايفرض

بالضـرورة زيادة في عبء هذه التكاليف ، وانما قد يجري تخفيضـه وتوزيعه بصـورة افضل .

ومن مزايا استخدام النقود في الانفاق انه يسـهل من عمل النظام المالي ، حيث انه يركز مبدأ الرقابة على النفقات العامة تأمينا" لافضـلية اسـتخدامها وفقا" للقواعد التي تحقق المصـلحة العامة ، ولاتتحقق بسـهولة هذه الاعتبارات لو جرى الانفاق بشـكل عيني ، فضـلا" عن ان الانفاق العيني يثير كثيرا" من المشـكلات الادارية والتنظيمية ويتسم بعدم الدقة ، حيث قد تحابي الادارة بعض الافراد فتمنحهم مزايا عينية ، ضـمن عيوب الانفاق العيني هو الاخلال بمبدأ المسـاواة بين الافراد امام فرص الاستفادة من النفقات العامة وتحمل الاعباء التي تفرضها .

2) صـدور النفقة العامة من الدولة او احدى هيئاتها : يشـترط في النفقة العامة ان تصـدر من الدولة او احدى هيئاتها ، وبهذا المفهوم فانها تشـمل نفقات الهيئات المحلية والهيئات العامة القومية والمؤسسات العامة ونفقات المشروعات العامة ، حتى ولو خضـعت ادارة هذه المشـروعات لتنظيم تجاري بقصـد تحقيق الربح ، حيث لا يحجب ذلك صـفتها العامة ، وبناء على ذلك تعتبر نفقة عامة تلك النفقات التي تنفذها الدولة بصـفتها السـيادية ، اضـافة الى نفقاتها في المجال الاقتصـادي ، وبالعكس فان النفقة التي يقوم بها الافراد او المشروعات الخاصة لاتعتبر نفقة عامة حتى ولو كان المقصـود بها تحقيق نفع عام . فاذا تبرع شـخص ما بمبالغ لبناء مسـتشـفى او مدرسـة مثلا" ، فلا يعتبر ذلك نفقة عامة ، وانما يدخل ضـمن اطار الانفاق الخاص .

3) يقصـد بالنفقة العامة تحقيق نفع عام : ان النفقات العامة تهدف اسـاسـا" الى شـباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام ، وبهذا المعنى لاتعتبر نفقات عامة ، تلك

التي لاتشـــبع حاجة عامة ، ولاتحقق نفعا" عاما" للافراد ، ويمكن تبرير ذلك في انه لما كان الافراد متساوون في تحمل الاعباء العامة (الضرائب وغيرها) فانهم يتساوون في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة في جميع الوجوه ، أي ان النفقة ســـدادا" لحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة .

ثانياً - تطور دور النفقات العامة :-

لقد ارتبط تطور دور النفقات العامة بتطور علم المالية العامة ، حيث تغير دورها من الحيادية كما تؤكد عليه النظرية الكلاســـيكية الى الدور المتدخل الايجابي الذي ظهر في النظرية الحديثة .

1 :- النفقات العامة في النظرية الكلاسيكية :-

لم تشـغل النفقات العامة مكانة مهمة في مؤلفات كتاب المالية الكلاسيك ، مقارنة بتلك التي شـــغلتها الايرادات العامة ، فمعظم الكتاب الكلاســـيك . الذين عالجو النفقات العامة ، كان قد عالجوها من الناحية الفنية والســـياســـية ، دون الاهتمام بطبيعتها واثارها الاقتصـــادية ، الا ان الاحداث الاقتصـــادية والاجتماعية كالحرب العالمية الاولى وبصـــورة خاصـــة الازمة الاقتصـــادية العامة ، اظهرت اهمية دراســـة طبيعة النفقات العامة واثارها الاقتصادية والاجتماعية .

فقد كان علماء المالية الكلاسيك ، ينظرون الى النفقات العامة بعين الريبة والشـك ، وشعارهم هو الاقتصـاد في الانفاق ، ويدعون الدولة الى التوفير بقدر المستطاع ، وانهم اعتبروا الدولة مســـتهلك للثروة ، لانه حتى تنفق الدولة يجب ان تقتطع جزءا" من ثروة الافراد وتملكها ، وهذا يعني ان الدولة تقضـــي او تعدم ذلك الجزء المنتقطع من الثروة القومية .

وان الاساس العلمي الذي يقوم عليه المفهوم الكلاسيكي ، من ان الدولة مستهلك للنفقات العامة ، ناتج من نظرية الدولة القائمة على اساس المذهب الحر، فالدولة بموجب هذه النظرية يجب ان تحصـــر اعمالها في الوظائف العســـكرية والامنية والتشـريعية ، وان تمتنع عن التدخل في الميدان الاقتصـادي ، وذلك على اعتبار ان العمل الفردي اكثر كفاءة وانتاجا" من عمل الدولة عن طريق تدخلها في الميدان الاقتصـادي ، فتدخل الدولة في الميدان الاقتصـادي بدلا" من ان يولد ثروة يؤدي الى اســـتهلاك الثروة القومية ، وبالنتيجة يؤدي الى افقار المجتمع لانها تنقص من مجموع الثروة التي يتقاسمها الافراد . فالنفقات العامة في نظر علماء المالية الكلاسيكية ، لاتضيف شيئا" الى الدخل القومي ، بل بالعكس تقتطع قسما" منه ، وهذا يعني ان الدولة تسـتهلك نفقاتها ، فمحتوى المفهوم الكلاسـيكي للنفقات العامة هو ان الدولة مستهلك

2 :- النفقات العامة في النظرية الحديثة :-

يستند المفهوم الحديث للنفقات العامة على فكرتين اساسيتين الاولى . ان الدولة عبارة عن اداة لاعادة التوزيع ، والثانية . عدم قبول الفكرة القائلة بان العمل الفردي اكثر انتاجا" وتفوقا" من عمل الدولة .

بالنســـبة للفكرة الاولى . ان الدولة اداة لاعادة التوزيع ، تعتبر النفقات العامة بانواعها المختلفة (نفقات انتاج ، ونفقات اســـتهلاك ... الخ) في الفكر المالي الحديث ، عبارة عن توزيع للدخول والثروات وتحويل للقوة الشـــرائية من مجموعة الى اخرى داخل المجتمع .

فعلماء المالية المحدثين ، على عكس القدامى يرون في الدولة مجموعة من الافراد يعملون وينفقون ويســـتهلكون كغيرهم من الافراد (موظفين ومتعهدون ... الخ)

فالدولة . لايمكن ان تكون مستهلك ، لان الدولة ماهي الاعبارة عن شخصية حكمية لاتستهلك ولا تنفق ، وانما موظفوا الدولة ومجهزوا ومقاولو الدولة . هم الذين يستهلكون وينفقون بواسطة المبالغ التي تدفعها لهم الدولة ، والتي حصلت عليها بأقتطاعها من دخول وثروة الافراد عن طريق الاساليب المالية (الضريبة والرسم ... الخ) فا لنفقات العامة لاتستهلك ، كما قال الكلاسيك ، وانما تقوم باعادة توزيعها الى الافراد عن طريق دفع الرواتب الى الموظفين والاجور الى العمال او تدفع الدولة ثمن السلع المختلفة المقدمة من قبل المجهزين . فالمبالغ المقتطعة من دخل وثروة الافراد ، تعيد الدولة توزيعها الى الافراد ثانية عن طريق الانفاق العام ، ولكن لايوجد علاقة شخصية ومباشرة بين الذي يدفع والذي يستلم ، فالدولة عبارة عن مضخة تمتص جزء من الدخل القومي لتعيده ثانية الى تيار الدخل القومي عن طريق الانفاق العام .

اما فيما يتعلق بتفسير عدم اعتبار الدولة مستهلك لمجموع المبالغ التي اقتطعت من دخل وثروة الافراد ، لانها ستعاد الى تيار الدخل القومي بشكل انفاق عام . ومع ذلك فان علماء المال القدامى يرون ان الانفاق العام هذا يؤدي الى خسارة مادية ناتجة عن الفرق بين تدخل الدولة غير المنتج والعمل الخاص المنتج وهذا يفسر ان جزء من النفقات العامة المستخدمة من قبل الدولة ستخفض . ويبدو ان الوهم الذي وقع فيه هؤلاء العلماء في اعتبار (الدولة مستهلك) يمكن في تحديد (ماهية الانتاجية) فاذا اقتصر استخدام هذا اللفظ على انتاج السلع المادية ، فان كثيرا" من النشاط الحكومي يبدو ولاشك اقل انتاجية من كثير من اوجه النشاط الفردي ، اذ ان النسبة الغالبة من النشاط الحكومي تمثل في توليد خدمات غير مادية كالامن الداخلي والدفاع الخارجي والقضاء والتربية والتعليم والرعاية ... الخ

وواضح ان الاقتصاد الحديث لايقرن صفة الانتاجية بالمادية ، فجميع اوجه النشاط التي تبذل لاشباع حاجات المجتمع المادية وغير المادية انما تعتبر منتجة ، فالمدرس او المحامي او الطبيب لايقل انتاجه عن البناء او النجار او الصـــانع ، فالانتاج ليس توليدا" للســـلع فقط ، انما هو توليد منفعه ســـواء كان ذلك بأنتاج الســـلع او الخدمات مادية كانت او غير مادية .

كما ان الحكم على اوجه النشـــاط الحكومي بأنها غير منتجة لالشـــيء ســـوى انها لاتدر للفرد نفعا" ماديا" مباشـــرا" يكون بعيدا" عن الصـــواب . فالعبرة ليســـت بما يصـــيب الفرد من نفع مادي مباشـــر انما العبرة دائما" عما يحققه النشـــاط الحكومي من منافع اجتماعية مباشـرة وفضـلا" عما تقدم يمكن القول ، ان المدرسـة التقليدية كانت تصف الانفاق العام بانه استهلاك للثروة يرجع ايضا" الى تخوف هذه المدرسة من ان الازدياد في الانفاق العام قد يؤدي بدوره الى زيادة الاسـتقطاعات الضـريبية من دخل وثروة الافراد ولربما الى احداث تغيرات في بقية النظام المالي للدولة والتي قد تلحق الضرر في الطبقة البرجوازية .

في ضـــوء ماتقدم يتضـــح ان اعطاء الصـــفة المطلقة للعمل الخاص بانه اكثر انتاجا" وتفوقا" من تدخل الدولة قائم على اســـاس غير صـــحيح فهناك كثير من الحالات التي يؤدي فيها اســـتخدام الدولة الموارد المجتمع الى وفر في اســـتغلال هذه الموارد ومضـاعفة الاشـباع الجماعي وزيادة في الدخل القومي ، فاذا قارنا بين النفقات التي تســـتخدمها الدولة في مشـــاريع منتجة كبناء الســـدود لتوليد القوة الكهربائية او اصلاح الاراضي الزراعية ، وبين الافراد الذين يكنزون اموالهم في البنوك الاجنبية ، فمما لاشك فيه ان المبالغ المنفقة من قبل الدولة في هذه المشاريع الانتاجية ستزيد

من القوة الانتاجية للمجتمع ، أي انها اكثر انتاجا" من المبالغ المودعه من قبل بعض الافراد في تلك البنوك .

كما ان هناك خدمات تقوم بها الدولة تفيد معظم او جميع المواطنين فالانفاق على التعليم يفيد الطلاب ، كما يفيد الهيكل الاجتماعي باسره ، لانه يساعد على تطور المجتمع ثقافيا" ، ويساهم في تحقيق التطور الاقتصادي للمجتمع .

وهي المبالغ النقدية التي تدرجها الدولة في ميزانيتها العامة وتوجه لأغراض ادارية واقتصادية واجتماعية وسياسية .