" أسباب زيادة النفقات العامة بين الفكر التقليدي والفكر الحديث " مع الإشارة إلى العراق

م.م.محمود صالح عطية
جامعة ديالى / كلية الإدارة والاقتصاد

الملخص:

من الواضح جدا أن ظهور الدولة كان نتيجة حتمية و ***ضرورية*** لحياة المجتمع ، والتي تعمل لإشباع الحاجات العامة الجماعية لأفراد المجتمع من (الأمن وتحقيق العدالة والصحة والتعليم) ، وحاجات مثل الأمن لا يمكن إشباعها من قبل الأفراد ، ومع ظهور أنماط معاصرة أمثال الشركات الأمنية فهي لا يمكن أن تلبي حاجة الأمن العام بشكل كامل ، والذي يجب أن يضمن كل مفردات الأمن الداخلي والخارجي والدفاع عن المصالح الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لهذا البلد أو ذاك ، وضمان السيادة الكاملة له ، فالسلطة المركزية المتمثلة بالحكومة والسلطات المحلية كالمجالس البلدية أو مجالس الحكم المحلي هي ذات المصلحة المثلى لتأمين ما لا يستطيع الأفراد تأمينه وإشباع الحاجات العامة ، ومن المعلوم أن إشباع مثل هذه الحاجات الجماعية يتطلب من الدولة الحصول على خدمات الأفراد من عنصر العمل والأموال اللازمة من عقارات ورؤوس أموال منقولة وغير منقولة ، وعلى الدولة أن تكافئ أصحابها بدفع مبالغ نقدية ، و يسميه رجال الأعمال والاقتصاد بالإنفاق والذي تطور منذ نشأة الدولة الحديثة في أوربا ،إذ كانت تمثل جهودا متواترة من نخبة من الاقتصاديين عبر المراحل التاريخية أمثال ادم سميث وديفيد ريكاردو، أدولف فاكنر وجينز ووايزمن وكينز وغيرهم،ومن هذا المنطق فأن البحث مكَرس لإعطاء رؤية كاملة عن الأفكار الاقتصادية للنفقات العامة وأسباب زيادتها عبر مراحل تطور المفاهيم المالية ، أي أن الدراسة ستنصب حول ظاهرة زيادة النفقات العامة في ظل مبدأ الدولة التدخلية ، ثم أثار هذه الظاهرة في الدول النامية وقي العراق بالتحديد من الحكم الوطني حتى مرحلة الحرب العراقية الإيرانية والحصار الاقتصادي إلى مطلع الألفية الثالثة ،على الرغم من أن ظاهرة تزايد النفقات باتت ظاهرة عالمية على

اختلاف الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ،الأمر الذي أدى إلى تحوّل أنظار رجال الاقتصاد والمالية لدراسة الأسباب الموجبة لهذه الظاهرة .

المقدمة

إن التغيرات التي طرأت على المفهوم التقليدي للمالية العامة بشكل عام ،وطرق الإنفاق العام بشكل خاص، قد بدأت بالفصل بين الوسائل والأهداف على وفق التطور الاقتصادي الرأسمالي الذي أدى إلى استخدام وسائل الفن المالي الحديث في الميادين الاقتصادية والاجتماعية ، ومن ثم إلى دخول مفهوم التدخلية والذي حل محل النظام الحر بالشكل الذي يدعم دور الدولة التدخلية في شتى مجالات الحياة وبشكل مستمر وسريع .

وفي هذا السياق تناول البحث الذي يتضمن ثلاث محاور أساسية فالمحور الأول يتضمن شرح موجز لنظرية الإنفاق العام ((النظرية التقليدية)) ثم مبدأ التوازن العام في ظل مفهوم النظرية التقليدية الحيادية وانصب المطلب الثالث حول مفهوم الفكر المالي الحديث، أما المبحث الثاني فقد استعرض ظاهرة تزايد النفقات العامة ، وشرح موجز للعلاقة التبعية لقانون (فاكنر) بين النمو الاقتصادي والإنفاق العام ومن ثم تناول البحث بشكل موجز تحليل (بيكوك – وايزمن) وفي المطلب الثالث اهتم البحث بالأسباب الحقيقية لظاهرة زيادة النفقات العامة وفي المبحث الثالث تناول ظاهرة زيادة النفقات العامة عبر أكثر من نصف قرن إلى الوقت الحاضر بالإضافة إلى ذلك فان البحث متبوعاً باستنتاجات وتوصيات .

هدف البحث :-

يهدف البحث طرح مناظرة جدلية حول ظاهرة زيادة النفقات العامة في ظل التطورات الاقتصادية المعاصرة من الفكر المالي التقليدي إلى الفكر المالي الحديث ، وقد يكون هذا البحث مفتاح لوضع إستراتيجية جديدة للإنفاق العام ومدى تأثيره على البنى الاقتصادية .

فرضيات البحث:-

يتبنى البحث تحقيق فرضيتين أساسيتين هما:-

١- مدى تأثير الإنفاق العام على التقدم والنمو الاقتصادي على المستوى الإنتاجي والخدمي في العراق وبعض الدول النامية والمتقدمة .

٢- التوسع المفرط في تدخل الدولة في شتى المجالات والتي تتضمن بناء قوة اقتصادية وعسكرية مؤثرة رغم الدعوى العامة حول البناء الديمقراطي والخصخصة في ظل العولمة .

منهجية البحث:-

١- اعتمد البحث في منهجيته على الأسلوب العلمي والوصفي مع استخدام بعض النماذج التطبيقية كالجداول والإشكال البيانية وقد تم توضيح كل فقرة من فقراه البحث بعطاء فكرة إجمالية عن الموضوع المطروح.

المبحث الأول

النفقات العامة بين الفكر التقليدي والفكر الحديث

كما هو معروف أن مظاهر المالية التقليدية الحرة عدم تدخل الدولة في النشاطات الاقتصادية واستقرار قيمة النقود على وفق قاعدة الذهب والحروب المحدودة وان الاقتصاد والموازنة العامة كلاهما في حالة التوازن أي ليس هناك ثمة فائض أو عجز وان الحالة لاقتصادية تسير على وفق مبدأ حيادية الدولة أو الدولة الحارسة ثم تطور دور الدولة إلى الدولة التدخلية فالمنتجة وتوسع نشاطها إلى زيادة مضطردة في حجم وتنوع النفقات العامة(١).

المطلب الأول:-

١- النظرية الاقتصادية التقليدية للنفقات العام: إن مفهوم الدولة في الفكر التقليدي ينطلق من ممارسة سلطاتها بواسطة الإنفاق على القضاء والأمن الداخلي والخارجي والتي لا يمكن بدونها أن تظهر للدولة معالم تذكر أو وظيفة يمكن أن تقوم بها ،إلا أن هذا المفهوم يحمل في طياته تناقض واضح في الوقت الذي يرى علماء المالية التقليدية أهمية النفقات العامة استنادا للمبدأ القائل أن الدولة لا تنفق أولا إنما تحسب الدولة إيراداتها بموجب نفقاتها (مبدأ أولوية النفقات العامة) إذ يمثل طابعاً "

ضروريا وإلزاميا " بحيث لا يمكن للدولة أن يكون لها كيانا بدون وجود النفقات العامة،لذلك فان اهتمام علماء المالية التقليديين كان منصبا وبصورة رئيسية على حجم النفقات العامة لا على محتواها أو طبيعتها لأن ذلك وكما يرى الاقتصاديون التقليديون انه من ضمن اختصاص العلوم الإدارية والعلوم السياسية ،وربما العلاقة مع العلوم المالية اقل لأن تخصيص نفقة ما للتسليح أو التعليم أو الاستثمار أو الصحة لم يكن له أهمية مالية في نظر الاقتصاديين ، ويمكن ملاحظة ذلك بشكل واضح من خلال إيمانهم بمبدأ توازن الميزانية أي أن الاقتصاديين التقليديين يرفضون فكرة أن يكون هناك عجز في الميزانية أو فائض أو زيادة في النفقات على الإيرادات هذا من جانب ومن جانب آخر ترى النظرية التقليدية نظرية القروض العامة والتي يقتصر فيها على تغطية النفقات غير الاعتيادية(٢)، أي أن التقليديين لم يهملوا دائما محتوى النفقات العامة بشكل مطلق لكن هذا التحليل ظل أوليا وبدائيا في حين أن المدرسة الحديثة تعتبر دراسة محتوى النفقات العامة وطبيعتها تأتي في الأسبقية الأولى ، والبنى الأساسية في دراسة النفقات العامة بصورة خاصة والمالية العامة بصورة عامة ، من هنا تدعو الضرورة إلى القول بأن المالية التقليدية وفي تحليلها لمفهوم النفقات العامة يمثل مفهوم كمي (Quantitative) أي الاهتمام بالدرجة الأولى بحجم النفقات العامة (٣).

٢- تعريف النفقات العامة:-

إن ما يبرر وجود النفقات العامة هو لإشباع الحاجات العامة ، وليس إشباع حالات خاصة ويتم عن طريق إنشاء مرافق عامة وإدارتها من قبل الدولة أو من يمثلها من إحدى هيئاتها المعنوية أي إن إضفاء مفهوم الصفة العامة على النفقة متأتية من كينونة القائم بها سوى كانت شخصية معنوية عامة أو مؤسسة عامة، وما يميزها عن الشخصية الطبيعية كالأفراد أو الشخصية المعنوية الخاصة كالشركات ،فالصفة القانونية للهيئة التي تتولى الإنفاق هي التي تعطي للنفقة طابعها العام لأنها تنفق من قبل الدولة أو احد هيئاتها أو مؤسساتها المحلية العامة كما هو معمول في نظام المحافظات في العراق في ظل الدولة الديمقراطية.

من هنا يمكن القول بأن النفقة تمثل مبلغ من النقود يخرج من ذمة الدولة أو إحدى مؤسساتها لغرض إشباع حاجات عامة أو خلق نفع عام وان الدولة تمارس سلطتها بكل حيادية من خلال هذا الإنفاق ، وهناك حاجة تدعو إلى أن نميز بين النفقة الخاصة والنفقة العامة التي تهدف إلى تحقيق نفع عام والنفقة الخاصة تهدف إلى تحقيق نفع خاص أو متطلبات خاصة والاختلاف ليس فقط في الإجراءات والوسائل التي تستخدمها الهيئات العامة ، أو الخاصة بل يرجع مفهوم الاختلاف إلى الإنفاق أو العقد في عملية الإنفاق وكذلك إلى مفهوم الدولة الحرة الديمقراطية والذي يقتصر مفهوم نشاط الدولة على مهام محددة،والتي يتعذر على الأفراد القيام بها كالأمن والقضاء والدفاع لتأمين حرية النشاط الاقتصادي السائد(٤)، وكما كان معهودا خلال القرن التاسع عشر وحتى عام (١٩١٤) وهي المرحلة المحصورة بين انهيار قاعدة الذهب وانتهاء إحدى مظاهر الدولة الحرة وقيام الحرب العالمية الأولى لينتهي المظهر الثاني للدولة الحرة إلى عام (١٩٢٩) هو عام الكساد العظيم والأزمة المالية الكبرى والتي خلفت وراءها جيش من العاطلين (army of unemployment) في عموم أوربا والدول الغربية والرأسمالية من جهة وانهيار أسواق الأسهم والسندات ليسجل مقياس (جون دويز) أدنى مستوى له منذ تأسيس السوق المالية وحالة الجمود الاقتصادي من جهة أخرى، الأمر الذي دعا الكثير من الاقتصاديين إلى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لإنقاذ ما يمكن إنقاذه من النظام الرأسمالي الذي أوشك على الانهيار ويكون تدخل الدولة عن طريق إنشاء أو فتح مشاريع لخلق دخول، لتخلق طلب والذي بدوره سوف يحرك عجلة الاقتصاد من جديد .

المطلب الثاني:- النظرية التقليدية ومبدأ التوازن

إن النظرية التقليدية كانت نتيجة حتمية للنظرية الاقتصادية التقليدية بشكل عام وان السياسة المالية التي تطبقها الدول الرأسمالية خلال القرن التاسع عشر وحتى العقد الرابع من القرن العشرين تطبيقا لأفكار رواد هذه المدرسة مثل ادم سميث في كتابه (ثروة الأمم) الصادر في (١٧٧٦) و ديفيد ريكاردو في كتابه (الاقتصاد السياسي والضرائب) الصادر في (١٨١٧) ومن تبعهم من مفكري

الاقتصاد التقليدي الحر أو المذهب الفردي، وانه ليس هناك ثمة تعارض بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة في ظل نظام الحرية الاقتصادية(٥)، لأن هناك قوى قادرة أن تجعل النشاط الفردي الصادر عن المصالح الخاصة منسجما مع المصلحة العامة على وفق الأسس الآتية :-

١- إن حالة التشغيل الكامل متحققة ما لم تتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وان جهازالاسعارهو الكفيل بتحقيق التوازن بين العرض والطلب (Demand and supply) الكليين في ظل المنافسة الكاملة (٦)

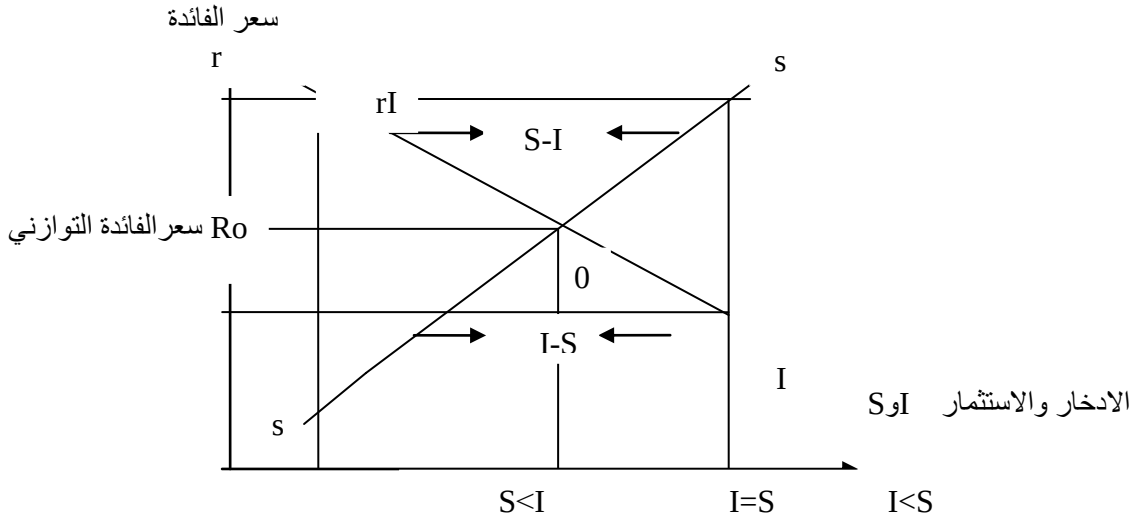
٢ – أشار التقليديون إلى أن العامل الرئيسي في تحقيق التقدم و النمو الاقتصادي هو الادخار (Saving) لأنه مصدر رأس المال والاستثمارات العينية ،والتي تزيد من الإنتاج والإنتاجية الاقتصادية (Productivity) لأي اقتصاد .

٣ – إن سعر الفائدة هو العامل الحاسم بتحقيق التوازن بين الادخار والاستثمار بالشكل الذي يصبح معه الطلب الكلي على السلع والخدمات والعمالة مساوي مع العرض الكلي مع تحقيق حالة التشغيل الكامل ومن ثم فان الادخار (S) والاستثمار (I) عاملان مهمان للاستقرار الاقتصادي والحفاظ على توازن الناتج القومي ، ولزيادة الناتج القومي لا بد من زيادة معدل الادخار وذلك سوف يتحدد حجم الطلب في الأجل القصير (Short Term) وتحديد معدل التراكم الرأسمالي في الأجل الطويل (Long Term) علمنا بأن الادخار يمثل دخلا غير مستهلك والاستثمار إنتاج لايشمل الاستهلاك،وبما إن الدخل يعبر عن قيمة أنتاج فلا بد إذن من أن الادخار يساوي الاستثمار (I=S) (٧)

Investing = saving

إن التوازن وكما أسلفنا بين الادخار والاستثمار على وفق النظرية الاقتصادية التقليدية يفترض وجود المنافسة الكاملة وعدم وجود رغبة في الاحتفاظ بأرصدة نقدية عاطلة ،وان أي حالة خلل بين (S,I) سوف يكون سعر الفائدة (r) عامل حاسم في تحقيق التوازن وكما مبين في الشكل أدناه.

شكل رقم (١) يبين العلاقة بين الادخار والاستثمار



Source :J.JPalak,financial polcies an development, IMF, 1988,p1.

فإذا زاد الادخار عن الاستثمار فان المنافسة بين المدخرين للحصول على سعر فائدة مقداره rI من جهة وانخفاض الطلب على الاستثمار بسبب ارتفاع سعر الفائدة إلى (rI) سيؤدي إلى هبوط سعر الفائدة مجددا إلى مستوى (ro) والعكس صحيح إذا كان الاستثمار اكبر من الادخار(٨) لكن هناك اختلاف في القرارات بين المدخرين والمستثمرين إذ يرى كينز (J.m. keynze) بأن سعر الفائدة ليس العامل الحاسم في تحديد التوازن بين الادخار والاستثمار لأن الادخار يعتمد أيضا على عنصر الدخل ،والاستثمار يعتمد على عناصر أخرى أمثال الربح (profit) والكفاية الحدية لرأس المال والتوقعات ،وان الاكتناز يمثل إحدى محددات الادخار(٩)، ووجود فرص أسهل للإصدار النقدي على وفق النظرية الاقتصادية الحديثة ومن ثم ستؤثر بشكل حتمي على النشاط الاقتصادي (١٠)

ومما تقدم يمكننا القول بأن المبادئ الأساسية للنظرية التقليدية قد انعكست على السياسات المالية في مختلف بلدان المعمورة وبالتحديد على منظومة الدول الرأسمالية المتمثلة في أوربا الغربية والولايات المتحدة وكندا وغيرها، ونستنتج من ذلك ما يأتي:-

(١) إن دور الدولة ينحصر في وظائف معينة وكما حددها رواد الفكر التقليدي (سميث و ساي وغيرهم) بالدفاع والأمن القضاء وحماية الملكية الخاصة والقيام بالنشاط الخاص الذي يتعذر على القطاع الخاص القيام به لضخامة تكاليفه وضآلة أرباحه(١١).

(٢) إن مصدر الإيرادات هو الضرائب وان القصد الوحيد منها هو قصد مالي لتغطية النفقات ،وهذا بالضرورة يعتمد على الدخول، الثروة،رأس المال وهذا يتحقق عن طريق التقدم والنمو الاقتصادي الحاصل في قطاعات الدولة وكذلك عن طريق النهوض بالعملية الاستثمارية وعلى وفق المبدأين أعلاه يجب ألاَ تكون للضرائب أي تأثير على المالية الخاصة والنشاط الفردي أي يجب أن يكون دور المالية العامة دوراً حيادياً (١٢).

(٣) يجب ألا تكون عملية فرض الضرائب عائقا على الادخار سواء ا"الضرائب المباشرة أو غير المباشرة لأنها نواة تكوين رأس المال وسيضعف عملية النمو الاقتصادي ،لذلك فان المالية التقليدية أكثر حرصا على الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك لأنها لا تؤثر على الادخار بالقدر الذي تخلق الحرص على تكوين الادخار والادخار الجماعي الجبري .

(٤) يجب أن تكون الميزانية العامة متوازنة أي ليس هناك ثمة فائض ولا عجز الأمر الذي قد يضطر الدولة للالتجاء إلى القروض العامة والذي سيترك تأثيرات سلبية تتحملها الميزانية القادمة والأجيال القادمة .

المطلب الثالث:- الفكر المالي الحديث

بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى وما تلاها من إحداث سياسية واقتصادية قوضت أسس النظرية المالية الاقتصادية ،وكان من جملة الإحداث أزمة الكساد العظيم عام ١٩٢٩ وكانت هذه الأزمة منطلق لهجوم الكثير من الاقتصاديين أمثال (كينز) على قانون (ساي) الذي يرى بأن العرض هو الذي يخلق الطلب المساوي له، في الوقت الذي بقت السلع مركونة على الرفوف ،وان ما يحفز الأفراد أو المنتجين على الإنتاج هو حجم الطلب على البضائع والخدمات (١٣).

وقد أصبح هذا المفهوم تاريخا ليس له في التطبيقات العملية شيء يذكر، وان استخدام الأيدي العاملة والمواد الأولية سوف يخلق دخول و قوة شرائية والتي بدورها تشجع أصحاب الدخول على طلب السلع والخدمات،هو الأخر أصبح من التحليلات غير الموفقة بعد الأزمة الكبرى لا بل لم يؤمن الاقتصاديون الجدد بفكر التوازن بين العرض والطلب ولا بفكرة حيادية الدولة وان على الدولة أن تتدخل بفاعلية لحل الأزمات الاقتصادية ،وعليها أن تبقي على النفقات العامة على مستوى واحد لا اقل ولا أعلى من المستوى الذي يؤهلها أن تشتري جميع الأموال التي يمكن أن تنتج في بلد وفي السعر الجاري (١٤).

ويرى (بيفريج) أن على الدولة واجبا هو أن تضمن التشغيل الكامل وعلى أن تسهر بالقدر الذي يكون الإنفاق الحكومي كافي(١٥) . وهكذا تطور الفكر الاقتصادي في العقدين الثالث والرابع من القرن الماضي وقد غادر مفهوم الدولة الحيادية إلى مفهوم الدولة التدخلية ،وفي الوقت نفسه توسعت النفقات العامة من جانب واستخدام الضرائب لتحقيق أهداف وإغراض غير مالية من جانب آخر وأصبحت الدولة في ظل المالية الحديثة ليس فقط أداة لتجهيز الدولة بالدخل الضروري لتغطية نفقاتها الإدارية وإنما أداة لتحقيق الرفاهة الاقتصادي والاجتماعي .

نستنتج مما تقدم بأن الدولة في ظل المالية الحديثة يستند مفهومها إلى حقيقتين أساسيتين:-

أ- إن الدولة عبارة عن أداة توزيع بحيث تعتبر نفقاتها بأنواعها المختلفة نفقات إنتاج واستهلاك وبعبارة أدق تمثل الدولة أداة لإعادة توزيع للدخول و الثروات وتحويل القوة الشرائية من مجموعة إلى أخرى داخل المجتمع (١٦).

ب- إما إنتاجية النفقات العامة ، يعتبر الكلاسيك أن الدولة مستهلك غير منتج وقد حددوا سلفا استخدام لفظة إنتاج للسلع المادية وان النشاط الحكومي يمثل خلق خدمات غير مادية كالأمن والقضاء والدفاع والتعليم والرعاية الاجتماعية ،أما رجال المالية الحديثة فإنهم يرون أن صفة إنتاجية النفقات تشمل كل السلع والخدمات التي من شانها إشباع حاجة سواء ا" كانت مادية أم غير مادية(فعمل المسرحي والمحامي

والطبيب من شانه أن يخلق منفعة أو إشباع حاجة ،وهكذا عندما تكون الدولة ذات هيبة عسكرية وأمنية من شأنها أن تحفظ المصالح الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإنسانية للمجتمع

المبحث الثاني:- التحليلات المالية الحديثة لمفهوم النفقات العامة

أدى تدخل الدولة إلى زيادة حجم الميزانيات العامة والى زيادة النفقات العامة بعد انتهاء دور حساسية الدولة المحايدة ، وظهور مفهوم الدولة التدخلية، وأصبح القطاع العام يلعب دورا مصححا (corrected) أو مكملا (supplementary) فهو يتدخل لحماية النظام من الانهيار في حالة حدوث أزمة ما ، وفق تنوع مصادر التمويل .

المطلب الأول:- المعالم الأساسية لزيادة النفقات على وفق الأتي:

١- قانون فاكنر

٢- تحليل بيكوك- وايزمن

١- قانون فاكنر

درس العالم الألماني أدولف فاكنر(Wagner) في عام ١٨٩٢ التطور المالي للدول الأوربية وقد لفت الأنظار إلى وجود علاقة سببية بين النمو الاقتصادي والنشاط الحكومي ، ودرس حجم النفقات العامة للعديد من هذه الدول ووجد أن النشاط الحكومي يزداد كما ونوعا وبمعدل اكبر من معدل النمو الاقتصادي ومعدل زيادة السكان (١٧) ويفسر تلك العلاقة بما يأتي :-

أ- توسع وظائف الدولة التقليدية .

ب- توسع النشاط الحكومي .

ج . زيادة الطلب على السلع والخدمات .

●وخلاصة أراء فاكنر أن الدولة تنمو وتتطور مع اتساع دائرة تدخلها في النشاط الاقتصادي لخدمة الأفراد ومن ثم تدعو الضرورة لزيادة نفقاتها وعن طريق الجدول أدناه نلاحظ تطور حجم الإنفاق *العام* في الولايات المتحدة وعلى مدى ثلاث قرون مضت، والشيء نفسه في بعض الدول الأوربية بغض النظر عن الاتجاه الفكري السائدة.

جـــدول (١) يبـــين نفقـــات الولايـــات المتحـــدة فـــي ظـــل الحـــرب الأهليـــة ملايين الدولارات

ثورة ١٧٧٧-١٧٨٣	حرب ١٨١٢-١٨١٥		الحـــــــرب الأهلية ١٨٦١-١٨٧٩	الحرب العالمية الأولى ١٩١٤-١٩١٩	الحرب العالمية الثانية ١٩٤٠-١٩٤٦
١١٣,٦	٩٩,٨		٦,١٩٠	٣٢,٨٣٠	٣٤٥,٨٨٥

Resource : Philippe Taylor , Economics of public finance,3th edition table 3,mc, comp.NY,1967,P3

إذ إن حجم النفقات الأمريكية بلغت (٦.١٩٠) مليار في ظل الحرب الأهلية بين الأعوام (١٨٦١- ١٨٧٩) لتصل إلى (٣٤٥.٨٨٥) مليار دولار في نهاية الحرب العالمية الثانية رغم دخولها الحرب متأخرة .

أما النفقات العامة التي ظهرت في الميزانية العامة للولايات المتحدة الأمريكية عام (١٩١٣) بلغت (١.٧٦٦) مليار دولار ولتصل عام (١٩٢٧) إلى (١٠.٠٠٧) مليار دولار وعام (١٩٥٨) إلى (١١٢.٣٢٨) مليار دولار(١٨) مما يوحي إلى الزيادة الكبيرة في حجم النفقات العام بشكل مستمر، وان هذه الزيادة ليست مقتصرة على الولايات المتحدة بل على عموم أوربا الغربية تمثل مفهوم واقعي جديد لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ولأسباب ربما سياسية أو حربية أو اجتماعية أو إنسانية وهكذا،ويعني هذا المفهوم التدخلي أقامة قطاع عام بجانب القطاع الخاص الذي ما زال يجمع بين يديه كل الأنشطة الاقتصادية الرئيسية ، إلا أن وجود القطاع العام أصبح شرطا ضروريا لصيرورة النظام الرأسمالي(١٩) .

٢- تحليل بيكوك – وايزمن.

درس كل من العالمين الجليلين بيكوك ، ووايزمن ظاهرة زيادة النفقات العامة في المملكة المتحدة بين الأعوام (١٨٩٠-١٩٥٥) وقد توصلا إلى أن النفقات العامة لا تزداد بشكل متناسق ومنتظم بل تزداد على شكل قفزات وهذه القفزات تعود بالضرورة إلى جملة من العوامل الموضوعية كالأزمات، الكوارث ، والحروب ، والزلازل ، والإمراض بالشكل الذي تدفع بالنفقات إلى مستويات أعلى ثم تستقر بعد انتهاء الأزمة إلى مستوياتها الاعتيادية (٢٠)وتعود بالضرورة للظروف الموضوعية التي يمر بها كل بلد من البلدان ،وكما واجه قانون فاكنر نقد واقل مما يقال عليه مجرد قانون لا يرتقي إلى نظرية،كذلك واجه تحليل بيكوك- وايزمن انتقادات منها عدم وجود إحصائيات دقيقة ممكن أن تكون مؤشرا لهذا التحليل، ويجب أن يكون التحليل منطقيا عندما نتحدث عن النفقات العامة في ظل الحرب العالمية الأولى أو الثانية أو الحرب الكورية وتأثيراتها على دول المنطقة أو حرب الخليج وتأثيراتها على نفقات الدول ذات العلاقة والدول المجاورة أو حالة الإنفاق العام بعد إعصار التسونامي أو الأمراض الوبائية أمثال الايدز أو انفلونزة الطيور والخنازير وغيرها ،ولو أخذنا تاريخ الدراسة نرى أن البعد السياسي يدخل بشكل كبير وخاصة بعد تشكيل منظومة الدول الاشتراكية والاتحاد السوفيتي وظاهرة سباق التسلح والحرب الباردة وحرب النجوم وغيرها .

المطلب الثاني:- المالية العامة في ظل عصر العولمة.

العولمة مفهوم اقتصادي واجتماعي وسياسي وثقافي يتجاوز الحدود والثقافات والعادات والتقاليد ،ولتحل الثقافات الجديدة عبر وسائل الإعلام العالمية وسائل الاتصالات والمنظومة المعلوماتية في ظل عالم حر جديد تذوب في بودقته الخصوصية القومية والإقليمية والاتنية ،لأن العالم أصبح قرية كونية (small village) والعولمة في اللغة الانكليزية (global) وتعني الكروية ،العالمية ومنها (globalization) وترجمتها الفرنسية (mondialisation) ، أما اشتقاقها في اللغة العربية فهي عولمة يعولم مثل فوعلة يفوعل، كما تستخدم في مطلع السبعينات كلمات ضمن صيغة المبالغة أمثال خلجنة الحرب،ولبننه القضية اللبنانية وأمركة العولمة أي جعلها أمريكية الطرح والمبدأ والتطبيق ، وان من أهم أبعادها البعد

الاقتصادي ، الاجتماعي ، السياسي ، الثقافي وكمسألة حتمية أنتجها الفكر الرأسمالي الحر بعد أفول نجم الاتحاد السوفيتي والمنظومة الاشتراكية والتطورات التقنية والمعلوماتية، والانفراد الأمريكي على الساحة العالمية الأمر الذي جعل من الولايات المتحدة الأمريكية تتمثل بالعناصر التالية (قوة سياسية وعسكرية ، ودور اقتصادي فاعل ، جذب ثقافي عالمي) .

وما يهمنا حجم الإنفاق المهول الذي تنفقه الولايات المتحدة على مختلف الأصعدة السياسية والاقتصادية، قد لا تصل آلية الدول الصناعية مجتمعةً ، فعلى سبيل المثال بلغ حجم الإنفاق العسكري الأمريكي عام (١٩٩٩) (٢٧٥) مليار دولار (٢١) وهذا الرقم يفوق ما أنفقته الولايات المتحدة على حروبها الداخلية والخارجية منذ تأسيسها حتى الحرب العالمية الأولى بأضعاف مضاعفة و ابرز ما بلغته الثقافة الشعبية الأمريكية (popular culture) ، هو مظهر الاستحواذ الثقافي الأمريكي على العالم ، وللسيطرة على أذواق الناس عن طريق الأفلام السينمائية ومسلسلات التلفاز، والملابس والموضات،والمأكل وغيرها من السلع، ويمكن التعرف على أنموذج واحد يمثل حجم الإنفاق الأمريكي على الموسيقى الذي بلغ (١٢) مليار دولار، وهو بقدر حجم الإنفاق العام العراقي عام (١٩٨٠) ويفوق ميزانيات عشرة دول افريقية للعام نفسه، ويمثل أيضا هذا الرقم اقل من ضعف ما أنفقته اليابان والبالغ (٧.٥) مليار وأكثر مما أنفقته ألمانيا وانكلترا وفرنسا وكندا والبرازيل مجتمعه والجدول أدناه يوضح ذلك.

جدول (٢) حجم الإنفاق على الموسيقى للولايات المتحدة وبعض الدول الصناعية عام (١٩٩٩)مليار دولار

الدولة	U.S.A	اليابان	ألمانيا	انكلترا	فرنسا	كندا	البرازيل
المبلغ	١٢.١	٧.٥	٣.٢	٢.٥	٢.٤	١.١	١

المصدر :- بول سالم الولايات المتحدة والعولمة معالم الهيمنة في مطلع القرن الحادي والعشرين ،العرب والعولمة ،ط٣ ،بيروت ،٢٠٠٠ص٢٥١ .

وعن طريق الجدول (٣) نلاحظ حجم الإنفاق العسكري للولايات المتحدة،وهذا ما يعزز قولنا حول مدى الهيمنة الأمريكية على المستوى الكوني ومدى مقارنته مع بعض الدول الصناعية حيث كان إجمالي إنفاقها أكثر مما أنفقته دول صناعية مثل (روسيا واليابان وفرنسا وانكلترا وألمانيا) والجدول أدناه يوضح ذلك .

جدول (٣) يوضح حجم الإنفاق العسكري الأمريكي مقارنة ببعض الدول الصناعية لعام ١٩٩٩

الدولة	U.S.A	روسيا	اليابان	فرنسا	انكلترا	ألمانيا	ايطاليا	كندا
المبلغ	٢٧٥	٤٥.٥	٤٣.٥	٣٨.٥	٣٦	٣١	١٣.٥	٨

مليار دولار

Resource : Human Development Report 2001 p 178-197

المطلب الثالث: أسباب زيادة النفقات العامة :-

يميز علماء الاقتصاد والمالية العامة بين نوعين من الأسباب الرئيسية لزيادة النفقات العامة وهما:-

١- الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة : ويقصد بها زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات أي أن التوسع في حجم السلع والخدمات التي تقدمها الدولة للمجتمع ،وتحسين مستوى الخدمات والسلع في ذات الوقت، وبمعنى أدق (هي النفقة التي تؤدي إلى زيادة متوسط نصيب الفرد في الخدمات العامة كما ونوعا) وان هذه الزيادة حقيقية تعود لجملة من الأسباب الاقتصادية والاجتماعية والإدارية وغيرها.

٢- الأسباب الظاهرية : وتعني أن هناك زيادة في الأرقام النقدية للنفقات العامة دون أن تكون هناك زيادة رقمية في حجم السلع والخدمات التي يحصل عليها المجتمع من خلال الإنفاق العام الذي تقوم به الحكومة (أي أنها تلك الزيادة التي لا تؤدي إلى زيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة)ومن هذه الأسباب تغير الفن المالي وتوسع اقليم الدولة وانخفاض قيمة النقود والارتفاع العام للأسعار(٢٢) ،وتجدر الإشارة حول التمييز بين نوعين من الزيادة الحقيقية وهي كالآتي :-

أ- الزيادة الحقيقية المطلقة :- وتعني أن النفقات تزداد كل عام وتظهر في الميزانيات السنوية، كما أن بعض الدول آلت بشكل واضح على الزيادة المطلقة الحقيقية،ففي الولايات المتحدة ازدادت النفقات العامة بصورة مطلقة وبمقدار (٤٠٠) ضعف خلال الثمانين سنة الأخيرة وفي المملكة المتحدة ازدادت النفقات العامة من (٢٣٠) مليون جنيه إسترليني عام (١٩٠٠) إلى (٥٨٥٠٦) مليون جنيه إسترليني في عام (١٩٩٧)أي بزيادة مقدارها (٢٥٤) مرة خلال الفترة المذكورة وكذلك الحال بالنسبة للدول النامية (٢٣).

إن الزيادة الحقيقية النسبية وتعني نسبة الزيادة المطلقة في النفقات العامة إلى بعض المتغيرات الاقتصادية المهمة كالناتج القومي أو الدخل القومي وقد تبين إن نسبة النفقات العامة إلى الناتج المحلي الكلي تزداد باستمرار ففي الولايات المتحدة بلغت هذه النسبة مابين (٧-٣٢) خلال فترة الثمانين عاما الماضية وهذا يبين بالضرورة إلى أن حجم القطاع العام النسبي قد تضاعف حوالي أربعة مرات تقريبا خلال الفترة المذكورة وفي المملكة المتحدة كانت نسبة النفقات العامة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة من (١٩١٠-١٩٧٤) تتراوح بين (١٢-٤٩) أي بزيادة أربع أضعاف مما كانت عليه في بداية الفترة المذكورة (٢٤).

وبالعودة إلى الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة يمكن إجمالها بالاتي:-

أ- الأسباب الاقتصادية:- تعد هذه الأسباب من أهم الأسباب التي تفسر ظاهرة الزيادة المستمرة للنفقات العامة والمتمثلة بالاتي :-

- زيادة الدخل القومي والتوسع بالمشاريع العامة .
- معالجة التقلبات الاقتصادية.

ومن الطبيعي أن يصاحب النمو الاقتصادي في أي مجتمع ارتفاع متوسط دخل الفرد الحقيقي ،ومن ثم يترتب عليها زيادة الطلب على السلع والخدمات والمطالبة بالمستوى المعاشي الجيد منها ولم يكن بمقدورالافراد مطالبة الحكومة بها قبل ارتفاع دخولهم أمثال ذلك مستوى جيد من الرعاية الصحية والخدمات الصحية وشبكات الطرق والمواصلات ،وعلى سبيل المثال بلغ إجمالي الميزانية المعتمدة لوزارة الصحة السعودية للسنة المالية (٢٠٠١-٢٠٠٢) (١٣.٧٤٠.٩١٠) مليون ريال وكما متوقع لها ستبلغ (١٨.٦٩٦.٨٤٤) مليون ريال سعودي للسنة المالية (٢٠٢٠-٢٠٢٤) (٢٥) .

وكما هو معلوم أن الزيادة في الإنفاق ستؤدي إلى زيادة الدخل الوطني ومن ثم ستؤدي إلى زيادة مقدار المبلغ التي ستقتطعها الدولة في صورة تكاليف وأعباء ضريبية ورسوم وغيرها ، حتى لو لم تتعدد الضرائب أو يرتفع سعرها ، كما يؤدي التوسع في مشاريع الدولة إلى زيادة إنفاقها العام وفي المقابل تسعى الدولة من خلال قيامها بالمشاريع إلى :-

- الحصول على موارد الخزينة .
- النهوض بالتنمية الاقتصادية .
- محاربة الاحتكار.

بصفة عامة فان النشاط الاقتصادي يوجِّه لمحاربة الكساد وأثاره الضارة يحتم على الدولة القيام بالمزيد من الإنفاق لزيادة مستوى الطلب الكلي إلى المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل ، وهي ذات الدعوة التي تبناها (كينز) وذلك بحدود الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني ،وهي سياسة عامة وصالحة للدول المتقدمة وليست صالحة دائما للدول النامية لعدم مرونة جهازها الإنتاجي ،وعلى سبيل المثال فان إجمالي الإنفاق الحكومي للملكة الأردنية الهاشمية عام (٢٠٠٠) ما مقداره (٢٢٠) مليون دينار أردني ثم ازداد إلى (٣٠٦) مليون دينار أردني عام (٢٠٠٧) أي ما نسبته (٣.٧%) من الناتج الإجمالي المحلي ونسبة (٨.١%) من إجمالي الإنفاق الكلي . (٢٦) .

ب- الأسباب الاجتماعية:- إن ظاهرة الهجرة من الريف إلى المدينة باتت من الأمور المسلم بها وفق رغبة السكان في العصر الحديث التمركز في المدن ، ومن المعلوم أن متوسط نصيب الفرد من الخدمات في المدن اكبر منها في الريف مما تدعو الحاجة الملحة للدول زيادة حجم الإنفاق العام وخصوصا الإنفاق على خدمات الصحية والتعليمية والثقافية وعلى توفير الكهرباء والماء والغاز والمشتقات النفطية والمواصلات بالإضافة إلى زيادة النفقات التقليدية على الأمن والقضاء والدفاع ، وعلى الدولة أن تقوم بزيادة نفقاتها على دور الأيتام ودور العجزة والرعاية الاجتماعية ودور الحضانة ورعاية الأمومة والطفولة وغيرها من الدوائر المتخصصة في الشؤون الاجتماعية الأخرى ،وفي الوقت الذي ساد فيه الوعي الاجتماعي وانتشار مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان أصبح من المرجح أن الدعوى لزيادة الاهتمام بالقضايا الاجتماعية أمرا مسلما به ، ومن ثم المطالبة بزيادة الإنفاق عليها ، وكما هو واضح في مواسم الحملات الانتخابية سواء كانت على مستوى الأقاليم أو المحافظات أو البلديات أو على المستوى البرلماني تبدأ الدعوات من قبل المرشحين للاهتمام بالشرائح الاجتماعية ذات الدخول المحدودة أو الاهتمام بدور العجزة والأيتام والرعاية الاجتماعية وتكون هذه الدعوات محتدمة وعلى أشدها لان مثل هذه الشرائح تستطيع أن تغير مجرى الانتخابات في ظل الأنظمة الديمقراطية .

ج- الأسباب السياسية:- يمكن تقسيم هذه الأسباب إلى الأسباب الداخلية والأسباب الخارجية :

- الأسباب الداخلية:- إن هذه الأسباب كانت نتيجة حتمية لتطور الفكر السياسي المعاصر ،وانتشار مبادئ الحريات والنظم الديمقراطية، مما يتطلب من الدولة النهوض بمعالجة حالة الطبقات الاجتماعية من ذوي الدخول المحدودة، ولا بد للدولة إن تنهض أولا بالخدمات وتوسيعها سواء كانت التعليمية أو الصحة أو المرافق العامة، والشيء المهم السماح بتشكيل الأحزاب السياسية وانتشارها وإتباعها الأسلوب السلمي لتداول السلطة وتنمية مثل هذه المفاهيم من خلال رفع مبادئ الشعور بالمسؤولية والمواطنة والحقوق المتساوي لأبناء البلد الواحد ومما يدفع الأحزاب السياسية بالمنافسة الشريفة على السلطة، وهذا سيدفع الأحزاب الحاكمة للاهتمام

بالخدمات بشكل عام لتجنب الانتقادات التي توجه لها عن طريق عدم الاهتمام بالخدمات العامة أو رداءتها، ولضمان أصوات الناخبين .

- الأسباب الخارجية:- وهذه الأسباب تتعلق بالاتي:-

١- اتساع نطاق العلاقات الدولية وعدد البعثات والملحقات وأهميتها في العصر الحديث ، وكذلك التوسع في ظهور منظمات دولية وعالمية وإقليمية متخصصة وغير متخصصة ،مما يتطلب زيادة حجم الإنفاق العام على شكل رواتب وأجور وأمور إدارية وموجودات ومشتريات وعقارات وغيرها .

٢- الاهتمام بدور الإعانات سوى كانت الداخلية والخارجية وأصبحت من مظاهر الحياة المعاصرة وباختلاف إغراضها سواء كانت بدوافع سياسية أو قومية أو اجتماعية أو إنسانية .

د- الأسباب المالية:- إن ظهور مفهوم العولمة والعولمة الاقتصادية وما رافقها من تطلعات تحررية جديدة وعلاقات اقتصادية وثقافية بين شعوب المعمورة، وسهولة الاقتراض، بعد خروج مفهوم القرض العام عن مفهومه السابق باعتباره موردا استثنائيا للإيرادات العامة لا تستخدمه الدولة إلا في الحالات الطارئة ، وقد كانت الدولة تتعرض لشروط غير مسبوقة وابتزازية عند طلبها للقروض سواء من الدول أو من المصارف أو المنظمات الدولية كصندوق النقد الدولي أو البنك الدولي، وفي العصر الحديث تبدلت شروط الاقتراض وتضاءلت الصعوبات إمام الدول المقترضة، وقد تحصل الدولة على القرض الداخلي عن طريق إصدار السندات أو تلجأ إلى القروض الإجبارية، أو تحصل على القروض الخارجية من موارد الخزينة العامة، وهذا بدوره سيسهم بزيادة الإنفاق وخاصة في الحالات الطارئة وحالة الحرب ، فضلا عن التسليح ودخول أجيال جديدة من الوسائل الدفاعية و الحربية ، وهذا سيترتب علية دفع إقساط الدين العام وفوائده السنوية،وبدوره يمثل إنفاقا ومن ثم يترتب على ذلك زيادة النفقات العامة .

إن وجود فائض في الإيرادات أو الاحتياطي غير المخصَّص لهدف معين سيؤدي إلى إغراء الحكومة بأنفاقه في أوجه ربما غير ضرورية، وهذا سيؤدي إلى زيادة النفقات العامة .

فضلاً عن أن حجم الديون المترتبة على الدول النامية وخدمه الدين بين الأعوام (٢٠٠٠-٢٠٠٦) نلاحظ أنها في تزايد مستمر، حتى أن بعض الدولة النامية ليس بمقدورها دفع الفوائد، ولو ذهبنا إلى عقد الستينات من القرن الماضي لوجدنا أن إجمالي ديون البلدان النامية بلغت بين (١٨-٣٧) مليار دولار ووصلت إلى (٧٤) مليار دولار عام (١٩٧٠) ثم وصلت إلى (٦١٠) مليار دولار عام (١٩٨٠) وإلى (٧٩٠) مليار دولار عام (١٩٨٥) وقد ارتفعت خدمة الدين بين الأعوام (١٩٦٠-١٩٨٥) من (٢.٦-٩.٢) مليار دولار(٢٧) .

ووصلت إجمالي ديون الدول النامية عام (٢٠٠٦) إلى (٣٤١٥.١) مليار دولار، ويمكن ملاحظة ذلك عن طريق الجدول (٤)، أما أرصدة الدين الخارجي ونسبته من إجمالي الناتج الوطني في بعض الدول النامية عام (٢٠٠٤) قد شكل أكثر من (٥٠%) في البرازيل و الأرجنتين والإكوادور وشيلي والأورغواي ، إما بعض الدول الإفريقية والأسيوية فقد شكلت النسبة بين (٧١% - ١٠٤%) (٢٨) إما ديون العراق فقد بلغت أكثر من (١٢٠)مليار دولار عام (٢٠٠٣) (٢٩).

يترتب على كل ما تقدم من قبل الدول المدينة دفع إقساط الدين وفوائده هي بدورها تمثل نفقات عامة تدفعها الحكومات المدينة للحكومات الدائنة . وهذا يتطلب زيادة الإنفاق وسينعكس على الموازنة العامة من جانب حجم النفقات العامة ومن ثم يمثل استنزاف لثروة الأجيال القادمة .

جدول (٤)حجم الديون العالمية وخدمة الدين للاعوام (٢٠٠٠-٢٠٠٦)

مليار دولار

الديون					خدمة الدين			
	السنوات							
المجـام يع	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٥	٢٠٠٦
أفريقيا	٢٦٩.٩	٢٥٨.٥	٢٨٢.١	٢٦٥.٤	٢٦.٣	٢٦.٢	٣٤.٦	٣٥
شـــرق أوربـــا ومركزها	٣٠٩.٩	٣١٦	٦٠٤.٣	٦٥٦.٣	٦٤.٣	٧٤.١	١٢٣	١٣٨.٥
الكومنـو لـــث والـدول المستقلة	١٩٩.٢	١٩٤.٤	٣٣١.٤	٣٧٤.٧	٦٠.٦	٣٨.٨	٧٢.٦	٦٠.٩
أســـيا المتطـور ة التمور	٦٥.٥	٦٦٥.٢	٨٢٨	٩٠٩.٦	٩٧.٦	١٠٥.٣	١٠٧.٧	١١٩.١
الشـــرق الأوسط	٣٠٤.٦	٣٠٦.٤	٣٧٥	٣٨١.٧	٢٤.٤	٢٦.٧	٤١	٤٤.١
أمريكـــا اللاتينية	٧٨٣.٤	٧٨٢.٩	٨٠٨.٤	٨٢٢.٣	١٨٩.٣	١٧٢	٢٠٢.٣	١٥٢
الإجمـال ي	٢٥٢٣.٦	٢٥١٩.٥	٣٢٢٥.٣	٣٤١٠.١	٤٦٢.٤	٤٤٣.١	٥٨١.١	٥٤٠.١

المصدر :- الجدول من إعداد الباحث على ضوء البيانات من
World economic : outlook imf un ny 2007 p238

هـ – الأسباب الإدارية :– إن زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، مما رافقها من زيادة في عدد المؤسسات والمرافق العامة ، ومن ثم زيادة عدد العمال و الموظفين، وهذا بدوره سيرفع تكاليف تسير الإدارات والمؤسسات مما يؤدي إلى زيادة الإنفاق، هنالك ثمة أسباب كثيرة منها عدم مواكبة التطور الاقتصادي والاجتماعي وسوء التنظيم الإداري، والتضخم في الجهاز الإداري، والإسراف المفرط في شراء المعدات المكتبية والحاسبات والأثاث والسيارات والمصاريف الإدارية وظاهرة الروتين وهذا سيرفع تكاليف الخدمة وسيسهم بالضرورة إلى تقليل المنافع الاجتماعية، ولا يترتب عليها زيادة في متوسط نصيب الفرد من الخدمات .

و– الأسباب الحربية:– تمثل هذه الأسباب أهمية استثنائية في عالم اليوم ، بالنظر إلى توسع نطاق الاستعدادات والتحضيرات لما يسمى ((السلم المسلح)) والذي ستخلق الهيبة للدولة والقوة لحماية أمنها الإقليمي والدولي الأمر الذي سيجعل من الإنفاق العسكري ضرورة مؤكدة في فترات السلم والحرب على حد سواء، وما تؤكده الظروف المعاصرة الناجحة من حجم التدخلات الخارجية في شؤون البلدان الأخرى ومدى انعكاساتها على الامن الداخلي والإقليمي ، وفي مثل هذه الحالات فان حجم الإنفاق يكون كبيرا بسبب التبذير الحكومي وصعوبة المراقبة بسبب سرية الإنفاق العسكري وسرعة اتخاذ قرارات الإنفاق، وبالإضافة إلى إن الإنفاق العسكري في فترات الاستعدادات للمسائل الدفاعية والحربية لم يتوقف ، والقول يكاد يكون نفسه عندما تضع الحرب أوزانها، فضلاً عن التعويضات من قبل الدولة الخاسرة في الحرب والإعانات للمعاقين وجرحى الحروب وقدماء المحاربين والأسرى والشهداء ومتابعة شؤون أسرهم ثم التوجه الحكومي بالضرورة سيذهب إلى الإنفاق على أعمار ما دمرته الحرب من بنى الجهاز الإنتاجي والخدمي ودفع اقساط الدين الداخلي والخارجي مع فوائدها وعلى سبيل المثال كان إجمالي الإنفاق العسكري لدول مجلس التعاون الخليجي يمثل (٧٠%) من إجمالي الإنفاق العسكري للدول العربية عام (٢٠٠٥) وما نسبة (٥٤%) من إجمالي الإنفاق العسكري لدول منطقة الشرق الأوسط ،وقد تصاعد الإنفاق الخليجي العسكري من (٢٧) مليار دولار عام (٢٠٠٠) ليصل إلى (٣٤) مليار دولار عام (٢٠٠٥) وهذا التصاعد يتناسب طرديا مع

ارتفاع أسعار النفط (٣٠) ، وعند مقارنة هذا الإنفاق مع الإنفاق على المجالات الأخرى ،نرى انه لا يزيد نصيب الفرد الكويتي من الإنفاق على الصحة في عام (٢٠٠٢) عن (٥٥٢) دولار وإن نصيب المواطن الكويتي من الإنفاق العسكري للعام المذكور (١٢٣٩) دولار وفي تقرير معهد الأبحاث (سيبرى) حول واردات العالم الثالث من السلاح فقد قفزت إلى أكثر من (١٦) ضعفا بين الأعوام (١٩٥٠-١٩٩٠) حيث كانت (٨) مليار دولار لتصل (١٣١) مليار دولار، وتأتي بلدان الشرق الأوسط في المقدمة من حيث استيراد السلاح ،وان نسبة الإنفاق العسكري إلى إجمالي الناتج المحلي لبعض الدول العربية فقد بلغ في الكويت (٧.٥%) وأكثر من ذلك في عمان والسعودية حيث بلغت (١٤.٥٦_٢٦.١) لكل منهما على التوالي في العقد الأول من الألفية الثالثة(٣١).

المبحث الثالث :- أسباب زيادة النفقات العامة في العراق

إن من المؤكد أن سلامة مالية الدولة تفترض التزام الوحدات التي تتكون منها المالية العامة باحترام المبادئ والضوابط عند قيام إدارتها وهيئاتها بتنفيذ الإنفاق العام ولأجل تحقيق الشرعية الدستورية ولا سيما في ظل انتشار مبادئ الديمقراطية والمساواة وحقوق الإنسان ،وفي العراق قد تباينت الأنظمة السياسية التي تولت السلطة التنفيذية وسلطة تمارس حق الإنفاق العام عبر قرن من الزمن من أقصى اليمين إلى أقصى اليسار من الحكم المدني إلى الحكم العسكري ،لذلك يتطلب البحث في هذا المبحث تقسيم مراحل الإنفاق الحكومي لثلاث مراحل حتى يتسنى لنا إيصال المعلومات بشفافية وأمانة قدر المستطاع وتأسيسا على ما تقدم علينا أن نوضح المراحل وفق الأتي :-

المطلب الأول:- مظاهر تطور الإنفاق العام في العراق للفترة (١٩٥٠-١٩٨٠)

إن المحور الأساس لسياسة الدولة في هذه الحقبة تقترن بسياسات مجلس الأعمار (Construction Council) تنفيذا لشروط البنك الدولي للأعمار والإنشاء لإنشاء هذا المجلس مقابل إقراض العراق (١٢) مليون دولار لتمول سدي الثرثار وسامراء

ويتولى هذا المجلس الإشراف الكامل على المشروع فضلا عن طرح خطط سنوية في المجالات الزراعية والنقل والمواصلات والأعمار، وقد وضعت خطط خمسيه لأربع مراحل للنهوض بالقطاعات الاقتصادية الوطنية ابتداء من عام ١٩٥٠ وكما مبين أدناه .

جدول (٥) الخطط الاستثمارية للسنوات (١٩٥٠-١٩٥٤) (١٩٥٥-١٩٥٩) وأسلوب توزيع الحصص

نسبة مئوية

القطاعات الاقتصادية	الخطة الاستثمارية (١٩٥٠-١٩٥٤)		الخطة الاستثمارية (١٩٥٥-١٩٥٩)	
	نسبة التخصيصات	نسبة التنفيذ	نسبة التخصيصات	نسبة التنفيذ
الزراعة والري والسدود	٤٤.٢	٤٩.٧	٣٣.٢	٤٤.٤
الصناعة والمناجم والكهرباء	١٥.٧	١٨.٤	١٣.٧	٥٦.٥
النقل والمواصلات	٢٠.٨	٢٥.٥	٢٩.٣	٤٦.٩
المباني والإسكان	١٧.١	٦.٨	٢٢.٢	٥٦.٩
الإدارة والدراسات والنفط	٢.٢	٤٧.٥	١.٦	٧٩.٥
المجموع	١٠٠	٤٧.٨	١٠٠	٥٦.٨

المصدر – الجدول من إعداد الباحث على ضوء بيانات وزارة التخطيط ، توزيع المخصصات الاستثمارية في العراق ، سنة ١٩٨٤، صـ٤٦-٤٧

ويتبين أن قطاع الخدمات قد حصل على حصة الأسد من التخصيصات ،أما القطاع الزراعي فكانت نسبته من التخصيصات موجه بشكل كبير نحو إقامة السدود والري وتنظيم البزل وقد بلغت (٤٤.٢%) من تخصيصات الأعمار الأولى، وقد حصل قطاع الكهرباء على حصة كبيرة ضمن قطاع الصناعة(٣٢) أما قطاع الخدمات الاجتماعية كالصحة والتعليم المندرج تحت بند الإدارة والتنظيم لم يحصل سوى على (٢.٢% – ١.٦%) على الرغم من المشورة التي قدمها البنك الدولي للنهوض بهذين القطاعين وضرورة تطبيق التعليم الإلزامي، إلا أن الحكومة أهملت المشورة ولم يحصل قطاع التعليم في بداية الخمسينات إلا على (١.٢% ثم ١.٣%) عام ١٩٥٦ (٣٣) ، وقبل نهاية منهاج الأعمار الثاني حدثت ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ وما رافق هذه المرحلة من تغييرات جذرية وإهمال واضح في معظم القطاعات الاقتصادية وزيادة حجم الفجوة الاجتماعية واتساع رقعة الفوارق الطبقية بسبب الوضع السياسي غير المستقر، وحالة الجاذبات السياسية بين القوى العسكرية الحاكمة وقد استبدل مجلس الأعمار بالخطط الاقتصادية المؤقتة ، والتي عملت على زيادة التخصيصات للقطاع الصناعي والزراعي والخدمي حيث ازدادت التخصيصات للقطاع الزراعي من (٧٨٤١٩) ألف دينار ضمن الخطة الخمسية(١٩٦٠ -١٩٦٤) لتصل إلى (١٢١٧١٤) ألف دينار ضمن الخطة الخمسية (١٩٦٥-١٩٦٩) وازدادت كذلك التخصيصات للقطاع الصناعي والنقل والمواصلات والمباني والخدمات ضمن الخطتين المذكورتين من (١٢١٧١٤) ، (١١٤٩٦٠) ،(١١٨٣٣١) ألف دينار إلى (٣٤٧٦٩٧,١١٠٠٦٠,١٨٧٢٠٠) ألف دينار لكل قطاع على التوالي للسنوات المذكورة . (٣٤) .

وفي بداية عقد السبعينات أصبحت الظروف ملائمة لزيادة التخصيصات المالية بسبب المواقف السليمة لمنظمة الأوبك برفع أسعار النفط ، وتغير أنماط العقود التقليدية للاستثمارات النفطية إلى المشاركة أو الاستثمار المباشر أو التأميم

كما حدث في العراق ووضعت أول خطة اقتصادية سميت في حينها بالخطة الانفجارية للأعوام (١٩٧٠-١٩٧٤) وكان الاهتمام بالقطاع الخدمي واضحا ، وقد ازدادت تخصيصا ته من الإنفاق العام ،عن طريق الجدول أدناه نلاحظ حجم النمو المتزايد في معدلات الاستثمار لمختلف القطاعات ، إذ بلغت في قطاع البناء والتشييد قرابة (٣٦.٥%) وفي قطاع الماء والكهرباء (٢٨.٢%) .

جدول (٦) معدل النمو السنوي للاستثمارات لقطاع الخدمات لفترة (١٩٧٠-١٩٨٠) بالأسعار الثابتة لعام ١٩٧٥

نسبة مئوية %

القطاع	البناء والتشييد	الكهرباء والماء	النقل والمواصلات	الخدمات الاجتماعية	الخدمات الأخرى
معدل النمو	٣٦.٥	٢٨.٢	١٨.١	٢٥.١	١٨.٩

المصدر / وزارة التخطيط .أسلوب توزيع التخصيصات الاستثمارية المخطط السنوي ١٩٨٤ ص٤٤.

أما قطاع التعليم فقد شهد صدور تشريعات وقوانين خاصة بالتعليم الإلزامي وبرامج محو الأمية منها قانون (٣) لسنة (١٩٧٣) وقانون رقم (١٠٢) لسنة (١٩٧٤) والخاص بمجانية التعليم وقانون رقم (١١٨) الخاص بالتعليم الإلزامي. (٣٥)

وقد حققت مؤسسات التعليم نتائج ايجابية منها انخفاض نسبة الأمية إلى (١٠.٦%) وعلى مستوى الخدمات الصحية، فقد حققت نقلة نوعية حيث ازداد عدد الأطباء بنسبة (١٨.٦%) وازدادت عدد الكليات الطبية بنسبة (١٠٠%) وعدد المستشفيات بنسبة (٣٢%)، كما حصلت طفرة نوعية في بناء الموانئ والأرصفة والمطارات ومحطات السكك والإصلاح الزراعي وفي مجالات الكهرباء حيث وصلت إنتاجية الكهرباء عام (١٩٨٠) إلى(١٥٦٠٠) مليون ك.و س ، من بعد ما كانت (٢٥٧٢) مليون ك.و س عام (١٩٧٠) وفي مجال المياه الصالحة للشرب فقد

ازدادت إنتاجيته من (٧٥٠) ألف م٣ يوميا عام (١٩٧٠) ووصل إلى (٣) مليون م٣ يوميا عام (١٩٨٠) وبزيادة قدرها (٤٠٠) % (٣٦) .

وعلى أية حال يمكن ملاحظة تطور حجم النفقات العامة العراقية وبالأرقام الحقيقية وبالدينار العراقي بين الأعوام (١٩٥٦-١٩٨٠) حيث نلاحظ أنها ازدادت إلى (٢٩٢.٤٤٩)ألف دينار عام (١٩٦٧) ولتصل عام (١٩٨٠) إلى (٦٠٠٢.١٥٨) ألف دينار بعد أن كانت (١٣٣.٨٣٨) ألف دينار عام (١٩٥٧) (٣٧).

المطلب الثاني :- مظاهر تطور النفقات العامة في العراق للمدة (١٩٨٠-٢٠٠٣)

إن جميع المحللين والمراقبين السياسيين والاقتصاديين والاستراتيجيين يرون أن هذه المرحلة تمثل منعطفا خطيرا ادخل العراق في دوامة من الحروب التي لا تعرف نتائجها ومشاكلها وخسائرها المادية والبشرية ، بعد أن كان العراق يعد من الدول العربية الأكثر تطورا وازدهارا في عقد السبعينيات من القرن الماضي ، إلا أن الحرب العراقية الإيرانية أصابت الاقتصاد العراقي بالشلل، وتراجعت معدلات التنمية، وعلى طول الثماني سنوات من عمر الحرب الضروس يخرج العراق بلدا فقيرا ويعاني أزمات اقتصادية وخسائر تقدر بـ(٤٥٢.٦) مليار دولار، حيث كانت معظم واردات النفط تذهب وبشكل فوري لشراء أسلحة لإدامة ماكينة الحرب، ففي عام (١٩٨٠) انفق العراق (١٩.٨) مليار دولار على الأسلحة أو ما نسبته (٣٨,٨)% من الناتج الإجمالي المحلي أو ما يعادل (٧٥%)من واردات النفط وصل الإنفاق العسكري إلى (١١٩,٩)مليار دولار بين الأعوام (١٩٨٠-١٩٨٥) أو ما نسبته (٢٤٥%) من عائدات النفط التي حصل عليها والمقدرة بـ(٤٨,٤) مليار دولار على الرغم من هذه المبالغ المهولة من الإنفاق العسكري، يعاني العراق من إهمال واضح في معظم القطاعات الخدمية، وان الفجوة بين الإنفاق والعائدات تقدر بين (٧٠_٨٠) مليار دولار وكانت تسدد عن طريق القروض والمنح (٣٨) والتي اعتبرت فيما بعد ديون يتحملها الشعب العراقي ، وان الكثير من الدول وخصوصا العربية منها لا زالت تمتنع من إطغاءها .

وبعد أن وضعت الحرب أوزارها ولملم الشعب العراقي بعضا من جراحاته مع بقاء الكثير من المشاكل عالقة مع دول الجوار، حدث بعض التحسن في المجالات الخدمية من المياه الصالحة للشرب، شبكات الصرف الصحي والتعليم والصحة وخدمات الطاقة الكهربائية، حيث بلغت القدرة التوليدية (٢٩٥٩) م واط عام (١٩٩٠) وكان أقصى طلب يتوقع الحصول عليه هو(٥١٠٠) م واط وكان نحو (٨٧%) من السكان يحصلون على الكهرباء خلال عقد الثمانينات (٣٩) .

أما الخطوات الجديدة التي اتخذتها الحكومة العراقية في مجال الإصلاح الاقتصادي والذي يتنافى والمبادئ العامة للتنظير الفكري للدولة المتمثلة بالتخطيط المركزي وسيادة القطاع العام اذ تم تشجيع القطاع الخاص في المساهمة في تقديم الخدمات العامة ، وصدرت قرار برقم (٦٨١) في ١٩٩٨\٨\١٢ يقضي بحل مديرية السياحة العامة، وتأجير المؤسسات والمرافق التابعة لها إلى القطاع الخاص، وبإيجار لمدة (٢٥) سنة (٤٠) فضلاً عن قيام الحكومة بتشجيع القطاع الخاص للدخول في مجال الخدمات الأخرى كالنقل والموصلات وقد طالت عملية الخصخصة قطاع الإسكان والتعليم، وقد صيغت باستخدام وسيلة إلغاء الاحتكار وبقرار الحكومة برقم ٤٦٨ في ١٩٨٧\١٠\١١٤، خول بموجبه القطاع الخاص بإنشاء جامعات أهلية أما القطاع الصحة فقد صدر القرار رقم (٢٥) لسنة (١٩٨٧) يسمح بموجبه إنشاء مستشفيات أهلية ،كذلك طالت عمليات الخصخصة قطاع المصارف ، حيث صدر قانون رقم ١٢ لعام (١٩٩١) المعدل لقانون البنك المركزي رقم ٦٤ لعام (١٩٨٧) والذي يسمح بإنشاء مصارف أهلية ، فضلا عن خصخصة مصلحة نقل الركاب والمرافق الإنتاجية ومحطات الوقود (٤١) وغيرها، وكان وراء ذلك جملة من الأسباب أهمها الأتي :-

١- الحرب العراقية الإيرانية التي خلفت وراءها خسائر مادية وبشرية، وتخلف اقتصادي وتدمير البني التحتية، وتقادم قطاع الخدمات وتخلفه حيث كان يعيش العراق تحت ظل اقتصاد الحرب.

٢- التدهور المستمر في العملة العراقية، وارتفاع الأرقام القياسية للأسعار ،حتى إن معدل الضريبة الأمثل لم بعد وسيلة علاجية لإسعاف الموازنة العامة بالإيرادات الضريبية، لتغطية الإنفاق الحكومي الكبير وخصوصا الإنفاق العسكري الذي كان له تأثير سلبي على الناتج الإجمالي المحلي .

٣- تراكم الديون على العراق مع تراكم الفوائد على الدين العام حيث بلغت أكثر من (١٢٠) مليار دولار (٤٢).

٤- نقص الموارد المالية للدولة والتي كانت اغلبها من الاقتصاد ألريعي (النفط) والذي يشكل ٩٣% من الإيرادات الحكومية، وتستخدم ٩٨% من هذه الإيرادات لتمويل الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري وان تغطية نقص الموارد بالاعتماد على المديونية الخارجية سينعكس على انخفاض معدلات النمو الاقتصادي من جانب وقدرة البلد المفترض على سداد الدين تكون ضعيفة من جانب أخر وسيضعف حافز الإقراض الذي سينعكس على النمو الاقتصادي (٤٣) وفي عقد التسعينات شهد العراق تطورا غير مسبوق من دمار شبه شامل للبنى التحتية ثم مسيرة عقد ونيف من الحصار الاقتصادي الذي أعاد العراق لأكثر من (٥٠) سنة ماضية .

المطلب الثالث:- مظاهر تطور النفقات العامة للعراق للفترة (٢٠٠٣-٢٠١٠)

هذه الفترة شهدت تطورا جديدا في واقع الحياة السياسية والاقتصادية بعد دخول قوات التحالف إلى بغداد في الوقت الذي يعيش فيه العراق تحت ميراث ثقيل من الأوضاع المأساوية على كافة الأصعدة وشيوع حالة الفوضى والاضطراب الأمني وحالات الفقر المدقع وبحسب الوكالات الرسمية التابعة للأمم المتحدة أن هناك (٩) مليون عراقي يعيشون تحت خط الفقر وأكثر من (٢) مليون عائلة تعيش دون ذلك وان زهاء ٥٤% من العراقيين يعيشون بأقل من (١) دولار في اليوم ، وان مستوى البطالة بين الذكور تصل إلى (٣٠.٢%) عام ٢٠٠٣ (٤٤) ثم ارتفعت هذه النسبة لتصل إلى أكثر من (٥٠%) عام ٢٠٠٦ من مجمل القوة العاملة (٤٥) فضلاً عن تدهور كامل في معظم القطاعات الاقتصادية والخدمية كالصحة والنقل

والتعليم وهجرة الكوادر العلمية والطبية بعد عمليات التهديد والخطف والأعمال المسلحة ،وتردي قطاع خدمات الكهرباء والماء الصالح للشرب فعلى سبيل المثال تشير الإحصاءات بأن (٣.٩٢) مليون أسرة عراقية تعاني من عدم استقرار تجهيز الطاقة الكهربائية وان (٣٩%) من الأسر العراقية تعاني من عدم انتظام حصولها على الماء الصالح للشرب (٤٦) ويمكن إجمال الواقع الاقتصادي والاجتماعي العراقي بالاتي :-

١- الخسائر المادية والبشرية التي مني بها الاقتصاد العراقي طوال ثلاثة عقود من الحروب والحصار حيث انفق العراق أكثر من (١٠٠) مليار دولار من العملة الصعبة خلال فترة الحرب الإيرانية العراقية كما أن تكاليف حرب الخليج قد قدرت ب(٤٥٠) مليار دولار .

٢- بلغت كلفة الدمار الاقتصادي وتوقف صادرات العراق النفطية بعد احتلال بغداد ٥٠٠ مليار دولار .

٣- ان حجم التعويضات التي تدفع للعديد من دول العالم قد استنزفت الكثير من واردات العراق وهذا بالضرورة يكون على حساب المستوى ألمعاشي للفرد العراقي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية وقد بلغت التعويضات زهاء (٣٠٠) مليون دولار سدد منها العراق (١٧) مليار دولار منذ بدأ العمل باتفاق النفط مقابل الغذاء أي ما يعادل (٢٦%) من مجموع قيمة صادرات العراق لتلك الفترة (٤٧)

إذ يمكن توصيف حالة الإنفاق العام للحكومة العراقية طيلة الحقبة الماضية من تاريخ العراق تتمثل بالإنفاق على الآلة العسكرية (الدفاع) والتي تمثلت بنحو (٩٠%) من إجمالي النفقات العامة وهذا الأمر انعكس على مجمل النشاط الاقتصادي (الإنتاجي والخدمي) وما تبعها من إخفاقات أخرى كفشل الجهاز الإداري وضعف الملاكات المشرفة على التعيينات العشوائية وانتشار المحسوبية والفساد الإداري والمالي وإهمال الرقابة في الجهاز الحكومي والرقابة الشعبية والتي بدورها أدت إلى تكريس الأزمات الاقتصادية وعلى المستوى الخدمي أيضا . (٤٨)

إلا أن البرنامج المعد لأعمار العراق بدأ منذ حزيران عام (٢٠٠٣) وفي اجتماع تحضير في نيويورك أنجزت فيه دراسة تخمين الحاجات المادية للعراق من قبل الأمم المتحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وممثل الوزارات العراقية ، وقد حددت بموجبه القطاعات الرئيسية لتكون موضوع الأعمار منها (التعلم ، الصحة ، الكهرباء ، المياه ، النقل ، البيئة ، النفط ، العلوم ، والتكنولوجيا) وقد تباينت مصادر التمويل من مصادر داخلية وخارجية. وقد بلغت إجمالي النفقات العامة عام (٢٠٠٣) (١,٩٨٢,٥٤٩) مليون دينارووصلت إلى (٢٦,٣٧٥,١٧٥) مليون دينار عام (٢٠٠٥) إذ يعادل إنفاق شهرايلول من عام (٢٠٠٦) ويمكن ملاحظة حجم الإنفاق عن طريق الجدول أدناه .

جدول (٧)الموازنة العامة للعراق للسنوات ٢٠٠٣-٢٠١٠

مليون دينار

الفترة	الإيرادات	النفقات	الفائض والعجز
٢٠٠٣	٢.١٤٦.٣٤٦	١.٩٨٢.٥٤٩	+١٦٣.٨٩٨
٢٠٠٤	٣٢.٩٨٢.٧٣٩	٣٢.١١٧.٤٩١	+٨٦٥.٢٤٨

٢٠٠٥	٤٠.٥٠٢.٨٩٠	٢٦.٣٧٥.١٧٥	+١٤.١٢٧.٧١٥
كـــــــانون٢ ٢٠٠٦	٢.٤٥٠.٦٣٥	٢.٠٨٧.٧١٠	+٣٦٢.٢٤٨
مايس ٢٠٠٦	١٧.٢٠١.٨٨٣	١٤.٣٣٣.٤٩٣	+٢.٨٦٨.٣٩٠
أيلول ٢٠٠٦	٣٦.٨٩٠.٦٠٠	٢٤.٧٤٢.٦٣٢	+١٢٦.٢٣٧.٩٧٥
كـــــــانون١ ٢٠٠٦	٤٩.٢٣٢.٣٤٩	٣٣.٧٨٤.٨٧٧	+١٤٦.٠٨٩.٤٥٦
٢٠٠٩	٥٠.٤٠٨	٦١.٢٢٠	-١٠.٨٢٨
٢٠١٠	٦١.٧٣٥	٨٤.٧٥٧٨	-٢٢.٩٢٢

المصدر:- الجدول من إعداد الباحث على ضوءا لمعلومات الآتية

١البنك المركزي، الملحق الإحصائي السنوي، جدول١١٨ص٢٣٢

٢ـد.كمال البصـراوي ،السـمات العامـة للموازنـة العراقيـة(٢٠١٠)شـبكة المعلومـات الدولية.

أما اتجاهات الإنفاق العام فقد شملت كافة القطاعات الاقتصادية والخدمية فقد تم تخصيص (١٢٨) مليون دولار لقطاع الماء وخدمات الصرف عام (٢٠٠٤) ولتصل إلى (٥٠٠) مليون دولار عام (٢٠٠٧) أما قطاع الكهرباء فقد حصل عام (٢٠٠٧) على تخصيصات قدرها (١٦٥٠) مليون دولار، أما البيئة فكانت إجمالي تخصيصاتها في الموازنات العامة للأعوام (٢٠٠٤-٢٠٠٧) (١٠١) مليون دولار .

أما قطاع التربية والتعليم فقد حصل على مبلغ إجمالي قدره (٢٥٢) مليون دولار، ضمن الموازنة العامة للأعوام المذكورة وبواقع (٧٥) مليون دولار للسنوات

(٢٠٠٥,٢٠٠٦,٢٠٠٧)أما الرقم المتبقي وقدره (٢٧) مليون دولار فكان ضمن موازنة عام (٢٠٠٤) لقطاع التربية والتعليم، وقد كانت تخصيصات قطاع الصحة (١٠٠) مليون دولار للموازنات الثلاثة المذكورة، وزهاء (٥٠) مليون دولار تخصيصات القطاع الصحة من موازنة (٢٠٠٤) وكانت إجمالي تخصيصات قطاع النفط ضمن موازنات (٢٠٠٤الى ٢٠٠٦) زهاء (٣) مليار دولار،لذلك يمكن اعتبار المدة بين الأعوام ٢٠٠٣-٢٠٠٧طارئة في حياة الدولة العراقية ،لذلك نرى حجم النفقات العامة للعام٢٠٠٩بلغت ٨٤,٦٥٧٨ترليون دينار منها ٦٠,٩٨٠ترليون دينار للنفقات التشغيلية و٢٣,٣٥٢ترليون دينار للنفقات الاستثمارية أي بنسبة٧٢%،٢٨%لكل منهما،أما تخصيصات المنافع العامة و كما وردت في الموازنات (٢٠٠٤-٢٠٠٧) ضمن بند النفقات الفرعية فقد بلغت زهاء (١٦) مليار دولار، وكانت تخصيصات خدمات الأمن الداخلي والعدل زهاء (٢٠٠) مليون دولار ضمن موازنات (٢٠٠٥-٢٠٠٦-٢٠٠٧) (٤٩) وبالعودة إلى الموازنة العامة للاعوام٢٠٠٩وبالتحديد فيما يخص النفقات التشغيلية المتضمنة الرواتب والاجورفقد ازدادت بنسبة٤٦% ولتزداد مرة أخرى بنسبة١١%في موازنة ٢٠١٠وكذالك ازدادت تخصيصات مشتريات الدولةبنسبة٤٨%ثم بنسبة٢٣%في تخصيصات الموازنات للأعوام ٢٠١٠،٢٠٠٩ على التوالي وهي تتضمن المستلزمات السلعية وصيانة الموجودات،أما المنافع الاجتماعية فقد ازدادت بنسبة٣٧%عام ٢٠٠٩ثم بنسبة٢٣%عام٢٠١٠اي بواقع ٣,٥٠٠مليارديناراً(٥٠)أي مايعادل٢,٩٩١مليون دولار سنويا"ثم لتلغى كليا"في موازنة ٢٠١١استجابة للمطالبة الشعبية ولتقليل الفوارق الطبقية (٥١)أما فيما يخص التخصيصات الاستثمارية ضمن الموازنات العامة للأعوام ٢٠٠٩-٢٠١٠يمكن ملاحظتها عن طريق الجدول أدناه إذ نستطيع أن نفهم إن الحكومة قد أعطت أولويات لقطاعات معينة تمس حياة المجتمع كالنفط ،والكهرباء والبلديات والصحة وغيرها،إذ بلغت تخصيصات المشاريع الاستثمارية للوزارات وإقليم كردستان٨,٢٦٦ترليون دينار عام ٢٠٠٩ولتصل الى١٣,٢١١ترليون دينار عام ٢٠١٠وبنسبة نمو قدرها٣٦,٤% وكانت حصة الأسد لقطاع الكهرباء إذ

كانت نسبة النمو في التخصيصات بمقدار ٢٢٠,٢% أي بواقع١,٢٧٥ترليون دينار عام ٢٠٠٩ لتصل الى٤,٠٨٣ترليون دينار عام ٢٠١٠.

جدول(٨)الإنفاق الاستثماري لبعض القطاعات الاقتصادية في الموازنة العامة للأعوام(٢٠٠٩.٢٠١٠)

ترليون دينار

القطاعات / السنوات	المشاريع الاستثمارية للوزارات والأقاليم	قطاع الكهرباء	القطاع النفطي	المشاريع الاستثمارية لتنمية الأقاليم والمحافظات
٢٠٠٩	٨,٢٦٦	١,٢٧٥	٢,٦٠٤	٢,٨٧٢
٢٠١٠	١٣,٢١١	٤,٠٨٣	٣,١٠٤	٢,٦٥٤
نسبة النمو	%٦٣,٤	%٢٢٠,٢	%٢٩,٢	%٧,٦.

المصدر:تم إعداد الجدول من قبل الباحث على ضوء المعلومات من شبكة المعلومات الدولية الخاصة بالموازنة العراقية،وزارة المالية،دائرة الميزانية.

المبحث الرابع: الاستنتاجات والتوصيات

أولاً: الاستنتاجات:-

إن الحقائق التاريخية تؤكد على أن حكومات الدول المتقدمة والنامية على حد سواء أنفقت خلال الثلاثين سنة الماضية موارد مالية ضخمة على التسليح وتطور القدرات الدفاعية، مما لاشك فيه أن مثل هذه النتيجة ستنعكس بآثارها السلبية على التنمية الاقتصادية ومن ثم اتساع رقعة الفقر المدقع وعلى زيادة متوسط نصيب الفرد

من الخدمات الصحية والتعليمية والرفاهية الاقتصادية وغيرها ، وقد لاحظنا أن هناك ثمة استنتاجات توصلنا إليها من خلال مسار البحث نذكر منها الأتي :-

١- إن الدول العربية أكثر المجموعات الإقليمية إنفاقا على الآلة العسكرية وتطور القدرات الدفاعية وخاصة دول الخليج والتي وجدت نفسها محرجة أمام القدرات العسكرية الإيرانية والنشاط النووي وتطوير منظومة الصواريخ البالستية من أجيال (شهاب٢، شهاب٣) بالإضافة إلى قدرات الكيان الصهيوني العسكرية ، إن هذا الإنفاق سيترك أثاره السلبية عن متوسط نصيب الفرد من الخدمات كما أسلفنا .

٢- ان التحليلات المالية لأسباب زيادة النفقات العامة سواء تحليل بيكوك-وايزمن أو قانون فاكنر لا ينطبق على حالة العراق وبعض الدول النامية، لأنها دول غير مستقرة على طول القرن الماضي ، وقد ينطبق قانون فاكنر على تجربة العراق من السبعينيات إلى عام (١٩٨٠) وينطبق تحليل بيكوك على العراق بين الأعوام (١٩٨٠-٢٠٠٣) وقد لا ينطبق على الفترات الأخرى من تاريخ العراق الاقتصادي.

٣- ان معدلات النمو للناتج الإجمالي المحلي قد وصلت بين الأعوام (٢٠٠١-٢٠٠٢) إلى (٢%-٣%) لعموم دول العالم ووصلت عام (٢٠٠٤) (٤,١)% أما على مستوى البلدان النامية فقد شهدت تطورات ملحوظة بدءا من عام ٢٠٠٢ إلى ٢٢٤ ولتصل إلى (٥,٨%) أما على مستوى القارة الإفريقية فقد كانت معدلات النمو في الناتج الإجمالي المحلي بين (٢,٩-٣,٥%) للأعوام (١٩٩٠-٢٠٠٦) وعلى مستوى قارة أمريكية اللاتينية وقارة أسيا فقد بلغت (٠,٥%_٤,٣%) (٧,٥%_١٠,٣%) على التوالي بين الأعوام (١٩٩٠_٢٠٠٦) (٥٢) ، وهذا ما يحقق الفرضية الأولى .

٤- ان زيادة الإنفاق قد تركت أثاره على زيادة معدلات الادخار حيث تراوحت نسبة الادخار إلى الناتج الإجمالي المحلي ما بين (٣٠%_٣٣%) في الدول النامية بين الأعوام (١٩٩٢_٢٠٠٦) أما على مستوى الدول المتقدم فقد بلغ بين (١٩%_٢١%) .

٥- أما على مستوى معدلات البطالة فقد شهدت انخفاض في معدلاتها بين الأعوام (١٩٩٢_٢٠٠٢) في معظم دول العالم ووصلت إلى (٦,٧%) والحالة نفسها في معظم الدول النامية (٥٣) .

٦- إن الزيادة المفرطة في النفقات العامة لم تكن مقتصرة على بلد دون أخر بل هي شاملة لكل بلدن المعمورة، وكما لاحظنا على كل مراحل البحث وهذا ما يحقق الفرضية الأولى والثانية.

ثانياً: التوصيات:-

إن ظاهرة زيادة النفقات العامة، ظاهرة عامة عالمية على اختلاف طبيعة النظم السياسية السائدة في كل بلد، وكما أسلفنا أن أدولف فاكنر كان يعزي الأسباب لتوسع وظائف الدولة وحرصها للقيام بوظائف جديدة لتسير المرافق العامة في الوقت الذي كانت الدولة تمارس سلطتها فقط عن طريق الإنفاق العام على الدفاع والأمن والفضاء .

وان الأحداث العالمية بعد تفكك الاتحاد السوفيتي والمنظومة الاشتراكية ونهاية حلف وأرشو الذي اخل بالتوازن الاستراتيجي العالمي، والتطورات العلمية والتقنية في مجالات الاتصالات والثورة المعلوماتية ، وتدخل آليات النظام الاقتصادي العولمي لخدمة مظاهر الامبريالية العالمية والذي يمثل أنموذجا" جديد للتدخلية العالمية في ظل عصر العولمة أدت إلى ظهور أسباب إضافية حقيقية لزيادة النفقات العامة منها :-

١- انتشار الوعي القومي والوطني ، وعلى اثر انتشار التعليم في العصر الحالي، مما دفع الأفراد للمطالبة بتدخل الدولة للحد من الفوارق الاجتماعية بين الفئات الفقيرة والغنية والتوسع في زيادة النفقات على التعليم والصحة والخدمات ودعم السلع الأساسية لضمان حياة ميسورة لمحدودي الدخل .

٢- توسع الدولة في تقدم الدعم والإعانات النقدية لمواجهة حالات المرض الشيخوخة والبطالة ومساعدة الأرامل والعجزة واليتامى والمتضررين من أعمال العنف.

٣- سهولة الاقتراض ، مما يؤدي إلى زيادة فائض الإيرادات وهذا يؤدي إلى إغراء الدولة للتوسع في الإنفاق العام .

٤- ثمة أسباب أخرى لم تكن مألوفة في السابق مثلا الأعاصير المدمرة كإعصار التسونامي والأمراض الوبائية كانفلونزة الطيور والخنازير، ومرض الايدز والاحتباس الحراري، واستخدام الأسلحة المحرمة في الحروب وغيرها ، أسباب تدعو لزيادة الإنفاق للتخفيف عن كاهل ذوي الضحايا والمتضررين .

لذلك فأن مسيرة تطور مظاهر الإنفاق العام في تزايد مستمر على الرغم من المراحل والأشكال المتباينة في تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ،لذلك تدعو الضرورة أن تتوجه البلدان وخصوصا النامية منها وما يهمنا اليوم هو بلدنا الجريح،لإيجاد مخرج يتلاءم مع طبيعة التوجهات الجديدة والنهج الديمقراطي ،لوضع إطار عام واستراتيجي وعلى مدى سنوات عديدة يضمن حالة من الاستقرار السياسي والأمني مشجع لوضع خطط علمية ومدروسة لتوجيه النفقات العامة في إطارها الصحيح وعلى وفق ما يأتي :

١- الانفتاح على تجارب الشعوب الأخرى والاستفادة من خبراتها الرائدة في هذا الإطار.

٢- التوجه نحو تحقيق السلم الأهلي والمصالحة الوطنية الحقه ولنا في تجربة جنوب افريقية أنموذج يستحق الاقتداء بة.

٣- حث كافة الدول الدائنة لإطفاء ديونها بذمة العراق ومساعدته على المدى القريب للخروج من هذه الأزمة معافى.

٤- الدعوة إلى بناء الإنسان العراقي الجديد والابتعاد عن المظاهر المشينة والسيئة كالفساد المالي والإداري المتفشي بشكل مفرط.

٥- التوجه العام سواء الحكومي أو الشعبي لبناء دولة المؤسسات، المبني على التداول السلمي للسلطة واحترام حقوق الملكية العامة.

٦- التوجه نحو إصلاح البنى الاقتصادية عموديا وأفقيا من خلال إصدار التشريعات والقوانين وتفعيل دور القوانين المعطلة كإصلاح النظام الضريبي وغيرها .

٧ . استدعاء الاستثمار الأجنبي بكل أشكاله المباشر والحوافظ المالية للمساهمة في أعمار العراق على الأقل في المدى القريب والمتوسط.

٨ـالاهتمام بالإيرادات السيادية التقليدية المتمثلة بالضرائب،إذ كانت نسبة مساهمتها في الموازنة العامة في أحسن أحوالها(٢,٤%)عام ٢٠٠٧ ثم لتنخفض إلى(١,٤%)عام٢٠٠٨وكان ادني مساهمة لها عام٢٠٠٣ إذ بلغت(٠,٢%) (٥٤).

٩ـالاهتمام بالقطاع الصناعي والزراعي والسياحي علمنا بان العراق يتمتع بخيرات غير منظورة منها فرصة التنوع المناخي والتضاريسي مما يجعله مؤهل آن يكون عنصر جذب سياحي وعلى المدى البعيد.

١٠- على الدولة أن تتبنى سياسة اقتصادية جديدة تبتعد كل البعد عن سياسة الاقتصاد ألريعي المتمثل بالسلعة الواحدة وهي النفط إذ شكلت نسبة مساهمة القطاع النفطي في الموازنات العراقية (٩٨,٤%.٩٨,٨%)للأعوام ٢٠٠٤،٢٠٠٣على التوالي وما نسبته (٩٧,٤%) عام ٢٠٠٨ (٥٥)وان مثل هذه السياسة ستجعل الميزانية العراقية خاضعة لتغيرات أسعار النفط.

وأخيرا لابد أن نعترف وبدون حد أدنى للمغالاة والتنظير الغير نافع، بان العراق بحاجة إلى جهود متواصلة وكبيرة وشعور بالمسؤولية عالي ولسنوات طويلة للخروج من حالته الحالية ومن ثم الانطلاق من جديد للبناء .

Abstract

The real reasons of increasing public expenditure with reference to Iraq

It is obvious that the emerging of a state is attributed to the society requirements ,the state has to meet individuals general needs such as security, justice ,health ,education ,and other

services for example security can not be achieved by individuals ,Although some security-firms emerge as a contemporary Model ,In the world nowadays ,They are not able enough to undertake such are responsibility as community safety.

The aim of this research is to indicate the increasing reasons of general expenditure ,We will go through several theories deal with this phenomenon and shed light on it in deferent countries all over the world among them ,we have Wagner ' s law of increasing state activities ,Wiseman-Peacock hypothesis. According to J.M Keynes theory increasing public expenditure economically, socially ,and politically is wisely justified by the government interference in the economic fields. after great depression in 1929

The research is divided into four sections, the first deal with historical view on development of expenditures on every word of global ,the second deal with some theories which it had tough this subject and the third deal with development of expenditures in Iraq ,each one is subdivided into two or three articles and followed by a conclusion and recommendations.

المصادر والمراجع:

١ـد.طاهر الجنابي ،علم المالية والتشريع المالي ،وزارة التعليم العالي والبحث العلمي،دار الكتب للطباعة والنشر،موصل ،١٩٨٢،ص٣٨.

٢ـــ د.محمود رياض عطية ،موجز المالية العامة ،دار المعارف،مصر،١٩٦٩،ص٤٣٨..٤٥٨

٣ـــد.عبد الكريم بركات،حامد دراز،مبادئ الاقتصاد،مؤسسة شباب الجامعة،الإسكندرية ،١٩٧٣،ص٢٩٨..٣٠٧

٤ـرضا القريشي ،محاضرات في المالية العامة القيت على طلبة الماجيستر للعام الدراسي ٢٠٠٤..٢٠٠٥

٥ـ د.عدنان عباس علي،تاريخ الفكر الاقتصادي،وزارة التعليم العالي ،دار الكتب للطباعة ،موصل،١٩٧٩،ص.٢٣٦

٦ـ London:1890:p52

، Wicksell:price and interest

. Roberson :Banking principles and money :London: 1926:p5

٧ـ JJ :Palak : Financial Polcies and Development IMF 1988 : P1

٨د.ناظم محمد نوري ألشمري ، (النقود والمصارف) ،دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل ،(١٩٨٨) ،ص٣٠٨

٩ـد.عبد المنعم السيد علي ،(مبادئ الاقتصاد الكلي) ج٢، دار الكتب للطباعة والنشر ،الموصل ،(١٩٨٤) ،ص٦٧.

١٠د.ـسامي خليل ،النظريات والسياسات المالية و النقدية ،شركة كاظمة للنشر والتوزيع الكويت ،(١٩٨٩) ،ص٤٢٥ – ٤٣٠.

١١ارك رول،تاريخ الفكر الاقتصادي،القاهرة،١٩٦٨،ص١٤٠..١٤٢

١٢. د.احمد جامع، علم المالية العامة ،مكتبة وهبة،القاهرة،١٩٦٥،ص١٠٥.١٢٣.

رفعت المحجوب ،المالية العامة ،دار النهضة العربية ،القاهرة،١٩٧١،ص٣٨..٤٣

١٣. Pigau :Industrial Fluctuation :London:1927:p256

١٤ـ AP:Lerner : The economic of Employment :London:1949:pP227

١٥ـ Beveridge :Full Employment on Free Sociey:London:1944:p107

١٦ـ Henry :1948:p108

Laufenburger: Budget of Tresure :paris

١٧. د.عادل احمد حشيش :- أساسيات المالية العامة ،دار النهضة العامة ،القاهرة، ١٩٩٢، ص١٣٣

١٨ـ Philipe Taylar : Economic of Puplic Finance :3Th table3:MC NY:1967:p49

١٩- P Lalumtere :Les codres scrionux Dela Commanssance Financere:Paris:1936:p36

٢٠رضا القريشي ،مصدر سبق ذكره .

٢١- UNDR :Human Development Report :2001:p178:197

٢٢د.حسن عواضه،المالية العامة،دار النهضة العربية،القاهرة ،١٩٧٨،ص.٥٦

٢٣د.عادل احمد حشيش،اساسيات المالية العامة،مصدرسبق ذكره ،ص.١٣٣

٢٤- د.محمود الوادي وآخرون ،المالية العامة والنظام المالي في الإسلام ،دار المسيرة ،بيروت ،ط١ ،٢٠٠٢ ،ص١٠٦.١٠٨

٢٥- د.رضا محمد خليل ،(دور اقتصاديات الصحة في ترشيد الخدمات الصحية) ،الرياض ،١٤٢٢هـ ،ص٥٤.

٢٦- وزارة المالية (بيان المؤشرات الاقتصادية –المملكة الأردنية الهاشمية دائرة الموازنة العامة)،٢٠٠٧ ،ص.٥٧

٢٧- Fredric Mishkin :Getting Financial Globalization :Colombia University :June:2005:p5

٢٨- د.فؤاد مرسي الرأسمالية تجد نفسها (سلسلة عالم المعرفة) رقم (١٤٧) الكويت ص٢٩٥

٢٩- WWW IMF Org External Index htn

٣٠- Strategic Studies The International of Military Balance :2005:2006 p:26

٣١- WWW 2000 Bureau of Army Control :Dept:of state

٣٢- د.جواد هاشم وآخرون .تقييم النمو الاقتصادي في العراق (١٩٥٠-١٩٧٠) منشورات وزارة التخطيط ج٢ بدون سنة طبع ص.١٩٢

٣٣- د.عزيز شاهر إسماعيل . سياسة التنمية الزراعية مطبعة جامعة الموصل ١٩٨٠ ص١٥٢.

٣٤- وزارة التخطيط . أسلوب توزيع التخصيصات الاستثمارية خطط التنمية في العراق لسنة ١٩٨٤ ص٤٩-٥٠ ص

٣٥- د.علاء شفيق الراوي وعلي عبد محمد دور، البنى الارتكازية في التنمية مع آثار التجربة العراقية بعد عام (١٩٦٨) مجلة كلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد ،١٤،سنة (١٩٨٧) ص.٢١٣.

٣٦ـ علي عبد سعيد الراوي ،اهمية ودور البنى الارتكازية في التنمية ،اطروحة دكتورا،جامعة بغداد،١٩٨٦،ص.٢١٩

٣٧وزارة المالية،مدرية الحسابات،١٩٧٩.١٩٨٠ص٣٢

٣٨ـ د.عباس علي النصراوي ،اقتصاديات العراق،١٩٥٠ـ٢٠١٠،ترجمة محمدسعيد،دار الكنوزالأدبية ،بيروت ، لبنان ،١٩٩٥ ،ص٩٤

٣٩ . وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، الجهاز المركز للإحصاء ، تكنولوجيا المعلومات ، برنامج الأمم المتحدة ج ١ ،٢٠٠٦، ص٨٤

٤٠ـ هناء عبد الغفور السامرائي ، التخصصية والتنمية الاقتصادية تجارب عالمية مختارة مع أشار إلى العراق ، رسالة ماجستير ، الجامعة المستنصرية ،١٩٩٤،ص١٩٣

٤١ـ د.ناظم الشمري ،وفاء المهداوي تقويم التخصصية في البلدان النامية مع التركيز على قطاع الخدمات في العراق بحث مقدم إلى جمعية الاقتصاديين العراقية عدد، خاص ،بغداد ،١٩٩٤،ص.٢٢

٤٢- د.سنان الشبيب ،منشورات جريدة الصباح العدد ٤٦٢ قانون٢ ص٥.

٤٣- كاثرين باتيليو وآخرون ،الدين الخارجي والنمو الاقتصادي ،التمويل والتنمية ،صندوق النقد الدولي، ١٩٨٠، ص٢٥ .

٤٤- سلام إبراهيم كبة الفقر والبطالة عراق التنمية المندامة شبكة المعلومات الدولي . htp//www.alnnas.com

٤٥- أوتر اورلو التنمية وإعادة اعمار العراق مركز العراق للأبحاث ترجمة مركز العراق للأبحاث دار الحوراء للطباعة والنشر ٢٠٠٦ ص٦٢.،

٤٦- د.خليل شمة استحقاقات الخصخصة في الاقتصاد العراقي .شبكة المعلومات الدولية http://sitakurag.cin.

٤٧- د.همام الشماع المشروعية السياسية والقانونية لديون العراق ندوة علمية / كلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد ج١ ٢٠٠٥ ص.٥٦

٤٨- د.علي دنيف حسن أزمة الخدمات أزمة تخطط وإخفاق إداري شبكة المعلومات http://www.alsabaah.com

٤٩- وزارة المالية ، وزارة التخطيط ، ميزانية ٢٠٠٤، الدليل المالي للاعوام ٢٠٠٥، ٢٠٠٦.

٥٠د.كمال البصراوي ،السمات العامة للموازنة العراقية،٢٠١٠،شبكة المعلومات الدولية.

٥١الفضائية العراقية نقلا عن الدائرة الاعلامية،جلسة البرلمان العراقي ٣٨ مناقشة الموازنة للعام ٢٠١١.

٥٢. World economic :outlook :IMF :2005:2006:P2

٥٣- الاسكو ، دراسات في الحاسبات القومية النشرة ٢٣، الأمم المتحدة ، نيويورك ٢٠٠٠(ص ٦-٨)

٥٤وزارة المالية ،دائرة المحاسبة.

٥٥نفس المصدر السابق.