



العنوان:

سياسات الإنفاق العام في اقتصاديات الدول النامية حالة الجزائر 1970-2012

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر (أكاديمي) في العلوم الاقتصادية

تخصص: نقود ومالية

إشراف الأستاذ:
نذير عبد الرزاق

إعداد الطالبة:
بن صوشة الريبج

التشكرات

بسم الله الرحمن الرحيم

(....ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي و على والديا و أن أعمل صالحا ترضاه و أدخلني برحمتك في عبادك الصالحين ...)

الآية 19 سورة النمل

بصدق الوفاء والإخلاص أتقدم إلى مشرفي الأستاذ نذير عبد الرزاق على

نصائحه القيمة التي مكنتني من إخراج المذكرة في شكلها النهائي، كما لا يفوتني

أن أتقدم إلى السادة أعضاء اللجنة على قبولهم مناقشة المذكرة وصرفهم جزء من

وقتهم الثمين لأجل قراءتها وتقييمها

وأنتقدم بخالص شكري وعظيم امتناني إلى الوالدين الكريمين وإلى كل من

ساعدني من قريب أو من بعيد.

بن صوشة الريح

الفهرس العام

أولاً: فهرس المحتويات

	كلمة شكر
	الإهداء
I	الفهرس العام
4-1	المقدمة
	الفصل الأول: الإنفاق العام في النظرية الاقتصادية
5	تمهيد
5	المبحث الأول: ماهية النفقات العامة
5	المطلب الأول: تعريف النفقة العامة
7	المطلب الثاني: مصدر النفقة العامة
10	المطلب الثالث: هدف النفقة العامة
11	المطلب الرابع: تقسيم النفقات العامة
15	المبحث الثاني: الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي
16	المطلب الأول: الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي الكلاسيكي
17	المطلب الثاني: الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي الكينزي
21	المطلب الثالث: الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي المعاصر
22	المبحث الثالث: الإنفاق العام كسياسة اقتصادية
22	المطلب الأول: تعريف سياسة الإنفاق العام
23	المطلب الثاني: أهداف سياسة الإنفاق العام
34	المطلب الثالث: أدوات سياسة الإنفاق العام
35	المطلب الرابع: الاتجاهات الحالية لإصلاح سياسات الإنفاق العام

38	خاتمة الفصل الأول
	الفصل الثاني: سياسات الإنفاق العام في اقتصاديات الدول النامية
39	تمهيد
39	المبحث الأول: خصائص اقتصاديات الدول النامية
39	المطلب الأول: ضعف الجهاز الإنتاجي و انخفاض إنتاجية عنصر العمل
39	الفرع الأول: ضعف الجهاز الإنتاجي
47	الفرع الثاني: انخفاض إنتاجية عنصر العمل
50	المطلب الثاني: ارتفاع معدلات البطالة و التبعية الاقتصادية
50	الفرع الأول: ارتفاع معدلات البطالة
54	الفرع الثاني: التبعية الاقتصادية
61	المطلب الثالث: ندرة رأس المال و سوء استخدامه
65	المبحث الثاني: تجارب بعض الدول النامية في سياسة الإنفاق العام
65	المطلب الأول: تجربة مصر في سياسة الإنفاق العام
71	المطلب الثاني: تجربة ماليزيا و البرازيل في سياسة الإنفاق العام
71	الفرع الأول: تحليل تطور الإنفاق العام في ماليزيا
73	الفرع الثاني: تحليل تطور الإنفاق العام في البرازيل
76	خاتمة الفصل الثاني
	الفصل الثالث: سياسة الإنفاق العام في الجزائر
77	تمهيد
77	المبحث الأول: تقسيم النفقات العامة في الجزائر
77	المطلب الأول: نفقات التشغيل
83	المطلب الثاني: نفقات الاستثمار

87	المبحث الثاني: تحليل تطور النفقات العامة في الجزائر
87	المطلب الأول: تحليل التطور الإجمالي للنفقات العامة خلال الفترة (1970 – 2012)
89	المطلب الثاني: تطور نفقات التشغيل و نفقات التجهيز خلال الفترة (1970 – 2012)
93	المبحث الثالث: النفقات العامة في ظل البرامج التنموية
93	المطلب الأول: برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001 – 2004)
94	المطلب الثاني: برنامج دعم النمو الاقتصادي (2005 – 2009)
94	المطلب الثالث: برنامج التنمية الخماسي (2010 – 2014)
97	خاتمة الفصل الثالث
98	الخاتمة العامة
100	قائمة المراجع
	قائمة الملاحق

ثانيا: فهرس الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	رقم الصفحة
01	هيكل الناتج و العمالة في عدد من الدول في عام 2002.	40
02	تطور الإنفاق العام و الناتج المحلي الإجمالي في مصر خلال الفترة (2001 – 2013).	69
03	تطور الإنفاق العام و الناتج المحلي الإجمالي في ماليزيا خلال الفترة (1990 – 2013).	72
04	تطور الإنفاق العام و الناتج المحلي الإجمالي في البرازيل خلال الفترة (1990 – 2013).	74
05	توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير في سنة 2013 حسب كل دائرة وزارية في الجزائر.	81
06	توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2013 حسب القطاع في الجزائر.	85

ثالثا: فهرس الأشكال

رقم الشكل	عنوان الشكل	رقم الصفحة
01	التوازن الكلي في ظل النموذج الكينزي.	18
02	حلقات الفقر المفرغة في الدول النامية.	64
03	تطور حجم النفقات العامة في مصر خلال الفترة (2001 – 2013).	71

73	تطو تطور حجم النفقات العامة في ماليزيا خلال الفترة (1990 - 2013).	04
75	تطور حجم النفقات العامة في البرازيل خلال الفترة (1990 - 2013).	05
80	مدونة ميزانية التسيير في الجزائر.	06
88	تحليل التطور الإجمالي للنفقات العامة في الجزائر خلال الفترة (1970 - 2012).	07
90	تطور حجم نفقات التسيير و التجهيز في الجزائر خلال الفترة (1970 - 2012).	08
92	تطور نسبة نفقات التسيير و التجهيز من إجمالي النفقات العامة في الجزائر خلال الفترة (1970 - 2012).	09

رابعاً: فهرس الملاحق

الرقم	العنوان
الملحق 01	نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في مصر.
الملحق 02	تطور هيكل الإنفاق العام الجاري في مصر.
الملحق 03	تطور هيكل الاستثمارات العامة في مصر خلال الفترة (1990 / 1991 - 1999 / 2000).
الملحق 04	تطور النفقات العمومية (بشقيها التجهيز و التسيير) في الجزائر خلال الفترة (1970 - 2012).

المقدمة

تمهيد:

لقد تطور دور الدولة في المجتمع وطرق تدخلها في الحياة الاقتصادية، كما أخذ هذا الموضوع حيزا وافرا من التحليل الاقتصادي الكلي، وتشبعت آراء المفكرين الاقتصاديين في ظل المذاهب الاقتصادية، وتطور معه مفهوم النفقات العامة والذي انتقل من الدور الضيق للدولة حيث تم حصر أوجه الإنفاق في أقل الحدود والمتمثلة في المهام التقليدية لها (الدفاع ؛ الأمن ؛ العدالة)، بينما انتقل هذا المفهوم مع تغير الأفكار والتوجه نحو ضرورة إعطاء دور مؤثر للدولة في الاقتصاد وهذا ما جعل للنفقات العامة دورا كبيرا في الرفع من الطلب الكلي وتحريك العجلة الإنتاجية مما يساهم في التقليل من البطالة والوصول إلى العمالة الكاملة، وهذا ما جعل للنفقات العامة أهمية لكونها إحدى المتغيرات الاقتصادية المهمة والأداة التي تستعملها الدولة في تحقيق الأهداف التي ترمي إليها، إذ أنها تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة.

حيث تسعى كل دولة من دول العالم وخاصة النامية منها إلى تمتين اقتصادياتها في ظل الحراك الكبير الذي تعرفه الساحة الاقتصادية الدولية، من خلال تجسيد حضورها ومشاركتها في الحياة الاقتصادية رغبة منها في ضبط هذه الأخيرة، إما بوضع قوانين وأطر تنظم النشاط الاقتصادي وتعطي الاتجاه العام للسياسة الاقتصادية حتى يتحقق ما يعرف بالاستقرار الاقتصادي، أو بمساهمتها الفعلية في الاقتصاد متمثلة في مختلف أوجه الإنفاق العام.

والجزائر كغيرها من الدول النامية عرفت عدة أزمات اقتصادية كالأزمة البترولية سنة 1986، كما تتميز بهشاشة الاقتصاد الوطني وتدني المستوى المعيشي للمواطنين، مما أدى بها إلى انتهاج سياسة انفاقية توسعية من خلال برنامج التنمية والمتمثلة في برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001 - 2004) وبرنامج دعم النمو الاقتصادي (2005 - 2009) وبرنامج التنمية الخماسي (2010 - 2014).

أولاً: الإشكالية

نظرا لما تتميز به اقتصاديات الدول النامية من خصائص تجعلها مختلفة عن اقتصاديات الدول المتقدمة، هذا ما يجعلنا نصيغ الإشكالية الرئيسية التالية:

ما هي خصائص سياسات الإنفاق العام في اقتصاديات الدول النامية ؟

وللإجابة على هذه الإشكالية يمكننا طرح أسئلة فرعية نحاول الإجابة عليها من خلال

هذا البحث:

1. ما هي المراحل التي مر بها الإنفاق العام في ظل الفكر الاقتصادي ؟

2. ما هي خصائص اقتصاديات الدول النامية ؟

3. بماذا ترتبط سياسة الإنفاق العام في الدول النامية ؟

4. هل حققت السياسة الإنفاقية ما كانت تهدف إليه في الجزائر ؟

ثانياً: فرضيات البحث

من خلال هذه التساؤلات وغيرها كانت الرغبة كبيرة في معالجة هذا الموضوع المتعلق بسياسات الإنفاق العام في اقتصاديات الدول النامية، وكمنطلق في تحليلنا لهذا الموضوع وضعنا الفرضيات التالية:

1. تتميز الدول النامية بعدة خصائص منها ارتفاع معدلات البطالة، ضعف الجهاز

الإنتاجي، انخفاض إنتاجية عنصر العمل، هذا ما يجعل مستوى النفقات العامة مرتفع.

2. ترتبط سياسة الإنفاق العام بعوامل اجتماعية أكثر منها اقتصادية في الدول النامية ومنها الجزائر.

3. لم تحقق السياسة الإنفاقية ما كانت تهدف إليه في الجزائر.

ثالثاً: مبررات اختيار الموضوع

يرجع اختيارنا لهذا الموضوع لأسباب عدة منها:

1. النفقات العامة تعتبر وسيلة لإشباع الحاجات العامة.

2. عودة تدخل الحكومات في النشاط الاقتصادي عن طريق الإنفاق العام بعد الأزمة المالية الأمر الذي يقودنا لمحاولة معرفة انعكاسات هذا الإنفاق على الاقتصاد.
3. بغية إبراز بعض تجارب الدول النامية في سياسة الإنفاق العام.
4. التوجه الاقتصادي الحالي والسعي الحثيث للجزائر من أجل تحقيق الإنعاش الاقتصادي.

رابعاً: أهداف الدراسة

يهدف البحث أساساً إلى:

1. إبراز الإطار النظري للإنفاق العام.
2. إبراز الاختلالات الاقتصادية والمالية السائدة في الدول النامية.
3. التأكيد على أهمية الدور الذي تلعبه الدول في تحسين النشاط الاقتصادي.
4. التعرف على توجهات سياسة الإنفاق العام في الجزائر.

خامساً: أهمية الدراسة

- يكسب البحث أهميته من خلال الموضوع الذي يعالجه، والذي يتعلق بسياسات الإنفاق العام في اقتصاديات الدول النامية، وتكمن هذه الأهمية في الاعتبارات التالية:
1. جاءت هذه الدراسة لتبين الأهمية البالغة التي تحظى بها النفقات العامة في التحليل الاقتصادي ودورها في التأثير على متغيرات النشاط الاقتصادي.
 2. توالي الأزمات على الاقتصاد الجزائري مما يتطلب إتباع سياسات انفاقية توسعية من خلال برامج تنموية لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.
 3. يلعب الإنفاق العام دوراً هاماً في الدول النامية، إذ يساهم في تمويل النشاط الاقتصادي.

سادساً: حدود الدراسة

- يتمثل الإطار المكاني للدراسة في حالة الجزائر، أما الزماني فيتحدد ما بين (1970 - 2012) وتم اختيار هذه الفترة على أساس المعطيات السنوية المتوفرة لنا وتعتبر هذه الفترة

مهمة وذلك لاحتوائها على مختلف التحولات الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية التي عرفتها البلاد.

سابعاً: منهج الدراسة

إن المنهج المستخدم في البحث هو المنهج الوصفي والتحليلي حسب ما تتطلبه الدراسة.

ففيما يتعلق بالمنهج الوصفي كان استخدامنا من خلال عرض الإنفاق العام في النظرية الاقتصادية، ومن خلال التطرق إلى خصائص اقتصاديات الدول النامية وكذلك تقسيم النفقات العامة في الجزائر.

أما المنهج التحليلي فتم استخدامه من خلال التطرق إلى تحليل جداول تطور النفقات العامة.

ثامناً: هيكل الدراسة

من خلال معالجتنا لهذا الموضوع قمنا بتقسيمه إلى ثلاث فصول، ففي الفصل الأول والذي جاء تحت عنوان " الإنفاق العام في النظرية الاقتصادية " سنتطرق في مبحثه الأول إلى أهم المفاهيم المتعلقة بالنفقات العامة، كما سنبرز في مبحثه الثاني الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي، ثم سنشير في المبحث الثالث إلى الإنفاق العام كسياسة اقتصادية.

أما فيما يتعلق بالفصل الثاني والذي سيتناول " سياسات الإنفاق العام في اقتصاديات الدول النامية "، حيث سنوضح في المبحث الأول منه خصائص اقتصاديات الدول النامية، ثم سنبرز في المبحث الثاني تجارب بعض الدول النامية في سياسة الإنفاق العام.

وسنتطرق في الفصل الثالث والمعنون بـ " سياسة الإنفاق العام في الجزائر"، إلى تقسيم النفقات العامة في المبحث الأول، كما سنشير في المبحث الثاني إلى تحليل تطور النفقات العامة في الجزائر، ثم بعد ذلك سنوضح في المبحث الثالث الإنفاق العام في ظل البرامج التنموية.

الفصل الأول

الإنفاق العام في النظرية الاقتصادية

تمهيد:

ازدادت أهمية دراسة نظرية النفقات العامة في المدة الأخيرة مع تعاظم دور الدولة وتوسع سلطاتها وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الاقتصادية في تحقيق أهدافها النهائية التي تسعى إليها، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة وكيفية تمويلها. ولذلك نرى أن نظرية النفقات العامة قد شهدت تطوراً يساير التطور الذي حدث في دور الدولة.

وبإدخال ما تقدم في الاعتبار فإننا نتناول في الفصل الحالي الإنفاق العام في النظرية الاقتصادية. وهكذا فإننا نعرض للموضوع المشار إليه في ثلاثة مباحث، نخصص أولها لبيان ماهية النفقات العامة وثانيها إلى الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي وثالثها إلى الإنفاق العام كسياسة اقتصادية.

المبحث الأول: ماهية النفقات العامة

من أجل تحقيق أهداف المجتمع وإشباع الحاجات العامة، تلجأ الدولة للإنفاق العام الذي يعتبر أداة مهمة من الأدوات المالية الرئيسية للدولة. فالإنفاق العام يعكس لدرجة كبيرة فعالية الحكومة، ومدى تأثيرها في النشاط الاقتصادي.

المطلب الأول: تعريف النفقة العامة

من الناحية الاقتصادية للنفقات العامة عدة تعاريف نوجزها فيما يلي:

- 1 - بأنها مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة بواسطة إدارتها ومؤسساتها وهيئاتها ووزاراتها المختلفة لإشباع حاجات عامة [الحاج، ص 122].
- 2 - بأنها مبالغ نقدية أقرت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير سلع وخدمات عامة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية [اللوزي، ص 89].

3 - بأنها "مبلغ نقدي يقوم بدفعه شخص عام من أجل إشباع حاجات عامة" [الوادي، ص 93].

4 - بأنها " مبلغ نقدي، يقوم بإنفاقه شخص عام، بقصد تحقيق نفع عام " [يونس، ص 20].

5 - بأنها " مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام بهدف إشباع حاجة عامة " [حسين، ص 11].

6 - بأنها " مبلغ يخرج من خزينة عامة تعود لجهة عامة (إدارية أو اقتصادية) في أثناء ممارستها لأعمالها ومهامها بقصد إشباع حاجة عامة [السيوفي، ص 291].

7 - بأنها " المبالغ النقدية التي تقوم بإنفاقها الجهات الحكومية بغرض تحقيق منفعة عامة " [البناء، ص 267].

8 - بأنها" استخدام مبلغ من المال من قبل هيئة عامة، تحقيقا لمنفعة عامة" [معلش، ص 2].

9 - بأنها "مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام بقصد إشباع حاجة عامة" [بن عزة، ص 13].

وللنفقة العامة ثلاثة عناصر هي:

أولاً: النفقة العامة مبلغ نقدي

لا يمكن أن تكون النفقة العامة على شكل عيني علما أن هذا الشكل قد وجد في العصور القديمة، إذ كانت النفقة إما أن تكون على شكل نقدي أو على شكل عيني. ولكن مع تطور دور الدولة وتعدد مؤسساتها وكثرة حاجات أفرادها أصبحت النفقة العامة تحمل الشكل المالي النقدي. لأن النقود أصبحت وسيط للتبادل، ومن السهل على السلطة التشريعية أن تراقب الإنفاق النقدي.

ثانيا: مصدر النفقة العامة خزينة الدولة

الجهة الوحيدة التي تتولى عملية الإنفاق العام هي الدولة من خلال أجهزتها المختلفة ضمن القوانين المعمول بها والمقررة من السلطة التشريعية. وفي الحالات التي تقدم أي جهة سواء أفراد أو مؤسسات، تبرع لبناء مسجد أو مدرسة أو مستشفى، فلا يعد هذا نفقة عامة، لأنه لم يخرج من خزينة الدولة.

ثالثا: ترتبط النفقة العامة بهدف تلبية الحاجات العامة

لا يمكن أن يكون الإنفاق العام لتلبية مصالح شخص بعينه سواء أكان مواطنا أم مسؤولا، بل الأصل في النفقة العامة أن تخدم الصالح العام وتلبي حاجات عامة مثل المحافظة على الأمن الداخلي أو حماية حدود الدولة من أي عدوان خارجي أو تعجيل التنمية الاقتصادية [الحاج ص 122-123].

المطلب الثاني: مصدر النفقة العامة

لا يمكننا أن نعتبر المبالغ النقدية التي تتفق لأداء خدمة معينة من باب النفقة العامة إلا إذا صدرت من شخص عام والذي يقصد به: الدولة وأقسامها السياسية وجماعاتها المحلية بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية والولايات المتحدة في الدول الاتحادية، أو قد تكون أشخاص عامة محلية كمجالس المحافظات والمدن والقرى في الدول الموحدة.

وعلى هذا الأساس فإن النفقات التي ينفقها شخص خاص طبيعي أو معنوي، لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تستهدف تحقيق منفعة عامة.

من المتفق عليه أن كافة المبالغ التي تنفقها الدولة من خلال ممارستها وقيامها بنشاطاتها ومهامها العامة وبموجب سيادتها وسلطانها الأمرة تعد نفقات عامة. أما النفقات التي تنفقها الدولة أثناء قيامها بنشاط اقتصادي مماثل للأنشطة التي يباشرها الأفراد مثل المشاريع الإنتاجية، فقد ثار خلاف نظري حول طبيعتها.

وقد استند الفكر المالي في سبيل تحديد طبيعة هذا الإنفاق إلى معيارين أحدهما قانوني والآخر وظيفي.

1 - المعيار القانوني (المعنوي):

وهو المعيار الكلاسيكي، ويرتكز على الطبيعة القانونية للشخص المنفق، بمعنى آخر أن النقطة الأساسية هي الشخص القائم بالإنفاق أيا كانت طبيعة هذا الإنفاق. فإذا كان من أشخاص القانون العام، فإن النفقة تعتبر عامة أيا كان الغرض منها، أما إذا كان من أشخاص القانون الخاص فإن النفقة تعتبر خاصة بغض النظر عما تهدف إليه من أغراض.

وعليه، يعتبر الإنفاق عاما إذا قام به شخص خاضع لقواعد القانون العام كالدولة وفروعها السياسية وجماعاتها المحلية بما يتوفر لديه من سيادة وسلطة آمرة. وبذلك لا تعتبر نفقات عامة، تلك النفقات التي يقوم بها شخص من أشخاص القانون الخاص، المعنوية أو الطبيعية، حتى إذا كان الغرض منها تحقيق منفعة عامة. ويستند أنصار هذا المعيار إلى اختلاف طبيعة النشاط الذي يقوم به أشخاص القانون العام عن ذلك الذي يباشره أشخاص القانون الخاص.

إذ أن نشاط القانون العام يهدف أساسا إلى تحقيق منفعة عامة ومصلحة عامة، ويعتمد في ذلك على سلطته وسيادته التي خولها له القانون والمتمثلة في سلطة إصدار القوانين أو القرارات الإدارية. بينما يهدف أشخاص القانون الخاص إلى تحقيق مصلحة خاصة والربح أساسا في المرتبة الأولى، ويعتمد في سبيل تحقيق ذلك على التعاقد والتبادل. ويعود الاختلاف بين نشاط الأشخاص العامة ونشاط الأشخاص الخاصة إلى طبيعة الدولة الحارسة، التي كان يقتصر نشاطها على القيام بالخدمات الأساسية مثل الأمن والدفاع والعدالة وتسيير بعض المرافق العامة. وبطبيعة الحال فإن هذه الخدمات تحقق نفعا عاما تهدف له الدولة بموجب ما تتمتع به من صلاحيات وسيادة على إقليمها. وفي ظل هذا الدور للدولة، ظل المعيار القانوني لتحديد طبيعة النفقة بين عامة وخاصة ثابتا لمدة طويلة، إذ أنه

يجسد ويعكس الوضع السائد في تلك الفترة. ومع تطور دور الدولة وتوسعه وازدياد تدخلها في جوانب الحياة الاقتصادية تغيرت صفتها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ثم إلى دولة منتجة، حيث امتد دورها ليشمل كثيرا من الأعمال التي تدخل في دائرة اختصاص نشاط الأشخاص الخاصة مثل أنشطة الإنتاج والتوزيع والاستثمار. ومن ثم، فإنه إذا كان المعيار القانوني قد توافق مع فكرة اعتبار نشاط الدولة كدولة حارسة فقط، فإن هذا المعيار لم يعد يتلاءم وحده في تحديد طبيعة النفقة العامة.

ولذلك استنتج بعض الاقتصاديين معيارا آخر، يتناسب مع توسع نشاط الدولة باعتبارها دولة منتجة تقوم بنفس أنشطة الأفراد ويعتمد على الوجهة الوظيفية والاقتصادية للشخص الذي تصدر عنه النفقة العامة.

2 - المعيار الوظيفي:

يرتكز هذا المعيار على الطابع الوظيفي والاقتصادي للشخص المنفق، وليس على الشكل القانوني لصاحب النفقة. من هنا لا يمكننا اعتبار جميع النفقات الصادرة عن الأشخاص العامة نفقات عامة، ما عدا تلك الأنشطة والمهام التي تقوم بها الدولة والمستمدة من سلطتها وسيادتها.

أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الأشخاص العامة وتمثل النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة فإنها تعتبر نفقة خاصة. وعلى عكس من ذلك تعتبر النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة الموظفين من قبل الدولة في استخدام سلطاتها، نفقات عامة بشرط أن تكون هذه النفقات العامة نتيجة لاستخدام هذه السلطة.

فإذا قاموا بهذه النفقات باعتبارهم سلطة عامة، أي مزودة بالأدوات التي يمنحها التشريع الإداري لأشخاص القانون العام فتعتبر النفقات هنا نفقات عامة.

أما إذا قاموا بتسيير هذه الأموال وأنفقوها على طريقة الأفراد العاديين، فإن النفقة تعتبر نفقة خاصة.

وبناء على ما تقدم واستنادا للمعيار الوظيفي، نستنتج أن النفقات العامة قد لا تصدر من طرف أشخاص القانون العام فقط بل قد تصدر كذلك من جانب أشخاص القانون الخاص.

وفي حقيقة الأمر إن الأخذ بهذا المعيار يعني تجاهل التطور الذي لحق بمالية الدولة، وقد ينزع للمالية العامة جزءا معتبرا منها ألا وهي النفقات العامة التي تؤديها الدولة حرصا منها على تلبية الحاجيات العامة التي تتزايد على نحو مستمر بالتوازي مع تطور دور الدولة.

المطلب الثالث: هدف النفقة العامة

يجب أن يكون الهدف من النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة، ومن ثم تحقيق المنفعة العامة أو المصلحة العامة. وبالتالي، لا يمكننا اعتبار مبلغ نقدي كنفقة عامة تم صرفه بهدف إشباع حاجة خاصة أو تحقيق منفعة خاصة تعود على الأفراد. والسبب في ذلك يرجع إلى ضرورة سيادة مبدأ العدالة والمساواة داخل المجتمع.

إذ أن جميع الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة، كالضرائب، ومن ثم يجب أن يكونوا على قدم المساواة كذلك في الاستفادة من النفقات العامة للدولة، إذ أن تحمل الأعباء العامة والنفقات العامة هما وجهان لعملة واحدة.

ومنه لا يعقل أن تجعل النفقة لغرض منفعة أو مصلحة خاصة بفئة معينة، حتى لا يتم الدوس على مبدأ العدالة والمساواة في تحمل الأعباء العامة. وإذا كان هذا ما يمكن أن نراه بسيطا وبديهيا، فإن الصعوبة تكمن في تقدير وتحديد الحاجة العامة بصورة موضوعية. في الحقيقة، إن عملية التحديد ترتكز أساسا على معيار سياسي أكثر منه اقتصادي أو اجتماعي. إذ أن السلطات السياسية في الدولة هي التي تتولى عادة تقرير ما إذا كانت حاجة ما تعتبر عامة أم لا تعتبر كذلك.

وهي تستند في ذلك إلى قواعد ومحددات معينة. وهي في طريقها لتحديد نوعية الحاجة تخضع لرقابة تشريعية وتنفيذية، وأحيانا قضائية، لضمان عدم إساءة استعمال هذا

الحق. وتتمثل الرقابة التشريعية في حق البرلمان في إعطاء الحكومة رخصة الحصول على الاعتماد المالي الذي تطلبه.

وتنص أحيانا بعض الدساتير على عدم السماح في إقرار نفقة عامة لمنفعة فردية، أو اعتماد أنواع معينة من النفقات كصرف الإعانات لجماعات أو أحزاب سياسية أو دينية، أو اقتصار حق اقتراح النفقات العامة على الحكومة دون أعضاء البرلمان.

وتسمح أغلبية الدساتير لنواب البرلمان بالتقدم بأسئلة واستجابات للوزراء، وتحريك المسؤولية السياسية ضدهم إذا كان إنفاق الأموال العامة قد تم بهدف تحقيق أغراض شخصية.

وتتمثل الرقابة من جانب الهيئة التنفيذية في حق إلغاء الاعتمادات المالية التي تقرها الهيئات التشريعية المحلية في بعض البلدان إذا رأت أنها تتضمن خروجاً على قاعدة تحقيق النفقات العامة لمنفعة عامة.

أخيراً تتمثل الرقابة القضائية في حق المحاكم في الرقابة الدستورية لقانون الميزانية (الولايات المتحدة الأمريكية)، أو حقها في رقابة حسابات الحكومة (فرنسا).

كما يحق للسلطة التشريعية أن تراقب عمليات إنفاق الاعتمادات المالية التي أقرتها للحكومة وهذا من خلال طلبها لهذه الأخيرة تقديم وثيقة تسمى " قانون ضبط الميزانية " الذي يتم بمقتضاه ملاحظة قانون المالية السنوي، ويمكن عندها مقارنة مدى تطابق ما تم انجازه مع التقديرات المصنفة في قانون المالية السنوي.

المطلب الرابع: تقسيم النفقات العامة

في ظل الدولة الحارسة لم يكن تقسيم النفقات العامة موضوعاً يثير شغف الباحثين الاقتصاديين، حيث كانت النفقات العامة محدودة وموجهة لتقديم خدمات معينة تقوم بها الدولة، فكانت النفقات من طبيعة واحدة.

إلا أنه مع تطور دور الدولة وتحولها من خانة الدولة الحارسة إلى خانة الدولة المتدخلة ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة نظراً لتنوع وتزايد النفقات العامة واختلاف

آثارها، ومن ثم ظهرت الحاجة إلى تقسيم وتبويب هذه النفقات إلى أقسام متميزة، مع ضرورة أن يكون معيار التقسيم قائماً على مبادئ واضحة ومنطقية.

وترجع أهمية تحديد هذه التقسيمات، إلى كونها تخدم أغراضاً متعددة، من

أبرزها:

- تسهيل صياغة وإعداد البرامج: حيث أن حسابات الدولة مرتبطة ببرامج معينة تتولى الأجهزة والهيئات العامة تسييرها فيجب ترتيب تلك الحسابات بطريقة يسهل معها صياغة وإعداد هذه البرامج.

- تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الميزانية: وهذا الأمر بديهي حيث أن كفاءة تنفيذ الخطة المالية للدولة (الميزانية) يتطلب ضرورة تقسيم الميزانية حتى يمكن قياس كفاءة تنفيذ كل برنامج.

- خدمة أهداف المحاسبة، المراجعة، المراقبة والاعتماد.

- تسهيل دراسة الآثار المختلفة للأنشطة العامة المختلفة ومعرفة تطورها: حيث أن تقسيم النفقات العامة يسهل التعرف على تكلفة كل نشاط وتطورات تلك التكلفة وأهميتها النسبية بالمقارنة بالأنشطة الأخرى.

- تمكين البرلمان والرأي العام من إجراء رقابة فعالة على الدور المالي للدولة، بجعل الدولة تقوم بإنفاق المبالغ المالية في السبل التي قررها وليس في أوجه أخرى [محزى، ص 57-66].

وسوف ندرس هذه التقسيمات من الوجهة الاقتصادية فيما يلي:

أولاً: تقسيم النفقات العامة من حيث أثرها الاقتصادي على الدخل القومي

1 - النفقات الحقيقية: وهي صرف الأموال العامة على الأجور والرواتب للعاملين بالدولة، كذلك على شراء السلع والخدمات اللازمة لسير عمل إدارات وأجهزة الدولة، وهذا النوع من النفقات يزيد من الناتج القومي.

2 - النفقات التحويلية: وهي صرف الأموال العامة على الإعانات الاجتماعية، والدعم الحكومي والضمان الاجتماعي والبطالة.

هذا النوع من النفقات لا يزيد من الناتج القومي لأنه يهدف إلى إعادة توزيع الدخل والثروة بين المواطنين ودعم الفقراء من أبناء المجتمع [الحاج، ص 124].

ثانيا: تقسيم النفقات العامة من حيث الأغراض المباشرة لها

تنقسم النفقات العامة وفقا للغرض منها إلى ثلاث نفقات أساسية هي:

1 - نفقات إدارية: ويقصد بها النفقات التي تتعلق بسير المرافق العامة، واللازمة لقيام الدولة، وتشتمل هذه النفقات على نفقات الدفاع والأمن والعدالة والجهاز السياسي. وهي نفقات تواجه الاحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخليا وخارجيا وتوفير العدالة فيما بينهم وتنظيم الشؤون السياسية لهم.

2 - نفقات اجتماعية: وهي النفقات التي تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة والتي تتمثل في الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد، وذلك عن طريق تحقيق قدر من الثقافة والتعليم والصحة للأفراد، وتحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طريق مساعدة بعض الأفراد أو الفئات التي توجد في ظروف تستدعي المساندة (إعانة الأسر كبيرة العدد ذات الموارد المحدودة، منح إعانة للعاطلين.....) ويشمل هذا النوع من النفقات تلك المتعلقة بالتعليم والصحة والنقل والمواصلات والإسكان.

وتعتبر النفقات على قطاع التعليم أهم بنود النفقات الاجتماعية نظرا لما يرتبط بها من قياس درجة تقدم المجتمع، في كل من البلاد المتقدمة والنامية على السواء.

3 - نفقات اقتصادية: ويقصد بها تلك النفقات التي تقوم بها الدولة لتحقيق أغراض اقتصادية بصورة أساسية، ويسمى هذا النوع من النفقات بالنفقات الاستثمارية، حيث تهدف الدولة من ورائها إلى زيادة الإنتاج القومي وخلق رؤوس أموال جديدة.

وتشمل هذه النفقات كل ما ينفق على مشروعات الصناعة والقوى الكهربائية والري والصرف، أضاف إلى ذلك كافة الإعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة للمشروعات العامة والخاصة [ناشد، ص ص 37- 39].

ثالثاً: تقسيم النفقات العامة وفقاً لمدى تكرارها الدوري في ميزانية الدولة

جرى العرف الاقتصادي على تقسيم النفقات من حيث تكرارها الدوري إلى نوعين نفقات عادية ونفقات غير عادية:

1 - نفقات عادية: ويقصد بالنفقات العادية تلك التي تكرر بصفة دورية ومنتظمة في الميزانية العامة للدولة، أي خلال كل سنة مالية. والمقصود بالدورية والتكرار هنا ليس تكرار كميتها أو حجمها ولكن تكرار نوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر.

2 - نفقات غير عادية: وهي التي لا تتكرر بصورة عادية ومنتظمة في ميزانية الدولة، ولكن تدعو الحاجة إليها. وإذا كان تسديد النفقات العادية يتم من إيرادات عادية فإن النفقات غير العادية تسدد من إيرادات غير عادية كالقروض.

حيث أنه قد يحدث في بعض الأحيان أن تسيء السلطات المالية في الدولة استخدام النفقات غير العادية، فتعتمد إلى تجنب بعض النفقات واعتبارها غير عادية حتى يتم الوفاء بها عن طريق القروض بدلاً من الضرائب، وبذلك تظهر الميزانية متوازنة. ونتيجة لذلك فإن النظرية المالية الحديثة قد اتجهت إلى التمييز بين نوعين من النفقات:

- النفقات الجارية: وتسمى أيضاً بالنفقات التسييرية وهي تلك اللازمة لسير المصالح العامة وإشباع الحاجات العامة. أي أنها تقابل النفقات العادية وهي لا تساهم في زيادة رؤوس الأموال العينية للمجتمع.

- **النفقات الرأسمالية:** وتسمى كذلك بالنفقات الاستثمارية وهي تلك المتعلقة بالثروة الوطنية. مثل نفقات البناء والأشغال العمومية للطرق والسكك الحديدية فهي تخصص لتشكيل رؤوس الأموال العينية في المجتمع ومن ثم فهي نفقات تماثل النفقات غير العادية.

رابعاً: تقسيم النفقات العامة من حيث السلطة القائمة بها

يرتكز تقسيم النفقات إلى وطنية ومحلية إلى معيار مجال شمولية النفقة العامة، ومدى استفادة أفراد المجتمع منها:

1 - النفقات الوطنية (المركزية): هي تلك التي ترد في ميزانية الدولة وتتولى الحكومة الاتحادية أو المركزية القيام بها.

2 - النفقات المحلية (الإقليمية): وهي تلك التي تقوم بها الجماعات المحلية كالولايات والبلديات، وترد في ميزانية هذه الهيئات.

وما يجب أن نشير إليه في هذا الإطار أنه عادة ما تحتاج النفقات المحلية إلى رقابة مباشرة ومدققة حيث لا يتاح للحكومة المركزية القيام بها بطريقة فعالة وكذلك الحال بالنسبة للنفقات التي تتعلق بظروف وعادات كل إقليم أو مدينة على وجه الخصوص [محزري، ص 77 - 79].

المبحث الثاني: الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي

مر الإنفاق العام بمراحل عديدة في تطوره انطلاقاً من الفكر الكلاسيكي الذي ركز على دور الدولة كدولة حارسة فقط دون النظر إلى الدور الاقتصادي. إذ تحددت وظائف الدولة فيه بالمحافظة على الأمن الداخلي وحماية البلاد من الاعتداءات الخارجية وتحقيق العدالة فقط. في حين ركز الكينزيون على أهمية التدخل في النشاط الاقتصادي لتحقيق الاستقرار.

وبعد مرور الاقتصاد العالمي بموجات تضخم تم إعادة النظر في دور الدولة لذلك تم طرح أفكار جديدة متعلقة بمزج (الفكرين معاً) والتوجه نحو ترشيد النفقات العامة كسياسة جديدة.

المطلب الأول: الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي الكلاسيكي

من المعروف أن الفكر الاقتصادي الكلاسيكي يؤمن بفلسفة الاقتصاد الحر وبإمكانية حل مشاكل المجتمع الاقتصادي (والمتمثلة في تحديد أنواع وكميات السلع التي تنتج وتحديد طرق إنتاجها وكيفية توزيعها بين أفراد المجتمع) عن طريق نظام السوق، ولذا فمن رأيهم أن هذه المشاكل تحل تلقائياً وبدون تدخل من الدولة لأن الاقتصاد كنظام طبيعي لا يؤدي التدخل فيه إلا إلى عرقلته، كما يؤدي تدخل الدولة إلى إضعاف حافز الأفراد الخاص نحو الكسب والإنتاج، ويترتب على ذلك وفقاً للفكر الكلاسيكي أنه يجب ألا تتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لأفرادها إلا في إشباع الحاجات العامة التي يفشل أولاً يرغب القطاع الخاص في إشباعها (كالأمن والدفاع والعدالة وبعض المرافق العامة المكلفة) وترتب على هذه النظرة بروز عدة مبادئ في الفكر الاقتصادي تتمثل فيما يلي:

1 - ((أفضل النفقات العامة هي أقلها حجماً)) لأن النفقات العامة يترتب عليها تحويل موارد اقتصادية قيمة من القطاع الخاص المنتج إلى القطاع الحكومي غير المنتج ولذا فإن زيادة حجم هذه النفقات العامة يعني تحويل موارد من قطاع يتحقق به عائد إلى قطاع آخر غير منتج وتخفيض رفاة أفراد المجتمع وهو الهدف الأساسي لتلك الحكومات.

2 - ((أولوية التحديد لجانب النفقات العامة في الموازنة العامة)) وذلك من أجل تحقيق المبدأ الأول وحتى لا نقلل من رفاة الأفراد فنحدد أولاً حجم الإنفاق العام ثم نبحث بعد ذلك عن مصادر الإيرادات العامة الأقل تكلفة لتمويل هذه النفقات.

فلا نحصل إيرادات عامة أكبر من حجم النفقات العامة حتى لا تبدد، أو تجمع إيرادات عامة أقل من النفقات العامة المقدرة حتى تستطيع الدولة القيام بوظائفها الأساسية الحيوية لأفراد المجتمع.

3 - ((حيادية النفقة العامة)) بمعنى أن النفقات العامة لا يجب أن تؤثر على الأنشطة الاقتصادية المختلفة الزراعية والصناعية والتجارية وغيرها أو على المراكز النسبية لأصحاب الدخل المختلفة في المجتمع.

ويتضمن هذا بدوره إهمال الجانب الوظيفي للنفقات العامة حيث لا ينبغي استخدام هذه النفقات لدعم قطاع اقتصادي معين أو لتشجيع فئة معينة من أفراد المجتمع ويرجع هذا بدوره إلى الفكر الاقتصادي السائد آنذاك والخاص بعدم إنتاجية الإنفاق العام.

4 - ((توازن الموازنة العامة سنويا)) حيث لا يجب سحب موارد اقتصادية من أفراد المجتمع تزيد أو تقل عن حجم الإنفاق العام المقدر لأنه في الحالة الأولى تبدد موارد اقتصادية وفي الحالة الثانية لا تستطيع الدولة القيام بوظائفها الأساسية كالدفاع والأمن والعدالة وغيرها، ومرة أخرى يعكس هذا المبدأ الفكر الاقتصادي الذي ينادي بأن الدولة لا يجب أن تكون لها وظائف اقتصادية أو أعمال جوانب الموازنة العامة في تحقيق أهداف اقتصادية.

خلاصة القول أن الإنفاق العام وإن كان نقطة البدء في الحياة المالية للدولة إلا أنه غير منتج اقتصاديا، وإن تمويله يمثل عبئا ينبغي توزيعه على المواطنين، ولذا ينبغي أن يكون عند أقل المستويات حتى يتاح أكبر قدر من الموارد للاستخدامات الخاصة وتحقيق بذلك أكبر مستويات من الرفاهة الاقتصادية لأفراد المجتمع.

المطلب الثاني: الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي الكينزي

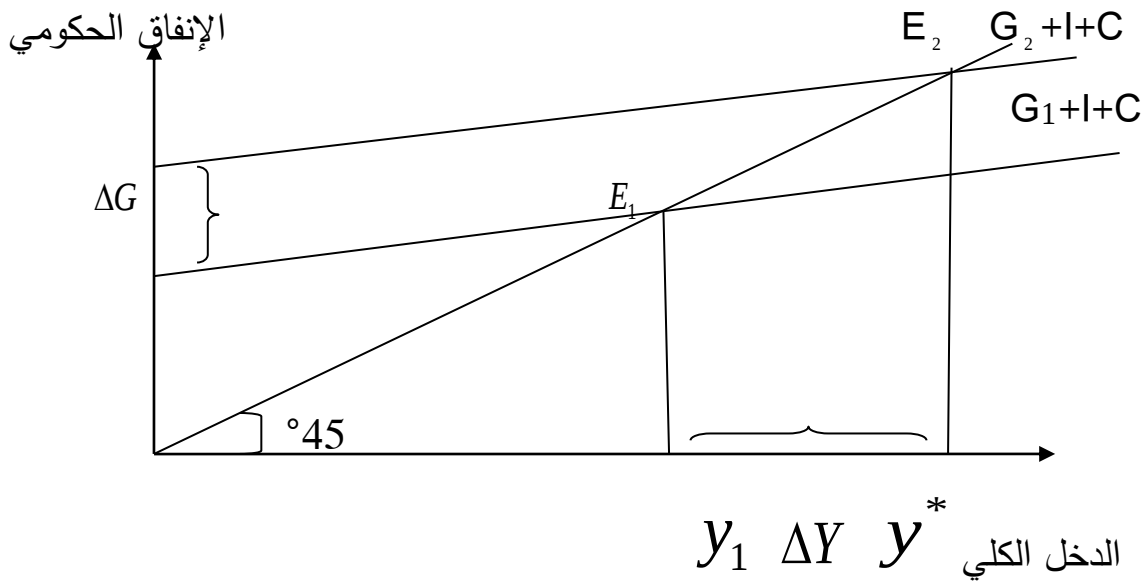
مع أزمة الكساد الكبير في الثلاثينيات من هذا القرن تحول الفكر الاقتصادي تحولا كبيرا بعدما أثبتت التجربة فشل النظام الاقتصادي الحر في حل أزمة الكساد، ولم تفلح التلقائية المفترضة في النظام الرأسمالي في الأسعار والأجور في القضاء على الكساد وتطلب الأمر حينئذ تدخل قوى من جانب الدولة، واتسع دور الدولة في الحياة الاقتصادية لأفرادها توسعا كبيرا وتغيرت النظرة إلى النفقات العامة تغيرا جذريا فقد تزايد الاهتمام بها ليس فقط من حيث الحجم وإنما أيضا من حيث مكوناتها وأهدافها ومعايير تحديدها ونوعيتها بما يؤدي إلى تحسين مستويات الرفاهية في المجتمع فالإعانة الموجهة للصناعة مثلا تختلف في آثارها عن الإعانة الموجهة للمحتاجين أو العاطلين، فالأولى تهدف إلى رفع

مستوى الصناعة وزيادة الأرباح بينما تهدف الثانية إلى رفع المستوى الاستهلاكي لفئة المعانين.

وفي ظل هذا الفكر لم تعد النفقة العامة غير منتجة بالضرورة وإنما أصبحت جزءا مهما من الطلب الكلي في المجتمع يمكن استخدامه في زيادة الطلب الكلي في أوقات الركود مما يساعد في القضاء على مشاكل الاقتصاد الكلي (البطالة وانخفاض مستويات الإنتاج القومي)، وقد نجحت هذه السياسة الاقتصادية في القضاء على مشكلة البطالة إبان الثلاثينات، وظهرت فكرة مشروعات المرافق العامة في كل من إنجلترا والولايات المتحدة وألمانيا آنذاك وترتب على برامج تلك المشروعات في تلك الدول انتشار موجة من التفاؤل حول مستقبل الأعمال الخاصة، فبدأت تستثمر من جديد وتؤجر العمال وتشتري المواد والخامات ورفع هذا بدوره من الطلب الكلي مما حقق انتعاشا واضحا في اقتصاديات تلك الدول. وقضى بدوره على أزمة الكساد الكبير (1929 – 1933).

ويمكن توضيح دور الإنفاق العام في علاج أزمات الركود الاقتصادي بالاستعانة بالشكل (1) وهو يعبر عن نموذج كينزي مبسط (وهو رائد فكرة التدخل الحكومي في هذا القرن).

الشكل (01) : التوازن الكلي في ظل النموذج الكينزي



في هذا الشكل يمثل الطلب الكلي في الاقتصاد الكلي على أنه مجموع الإنفاق على سلع الاستهلاك (C) والإنفاق على سلع الاستثمار (I) والإنفاق الحكومي (G_1) أما منحني العرض الكلي في هذا النموذج المبسط فيمثل بخط 45 درجة.

وتمثل النقطة E_1 التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي عند مستوى الدخل الكلي Y_1 ، ولكن عند مستوى هذا الدخل التوازني توجد فجوة انكماشية (تقدر بالمسافة الرأسية $G \Delta$) فإذا قامت الدولة بزيادة حجم الإنفاق العام بهذا القدر يتم القضاء على هذه الفجوة ويزداد الدخل التوازني إلى Y^* (وهو دخل العمالة الكاملة) ويلاحظ هنا أننا نفترض مرونة الوحدة لمنحني العرض الكلي، كما يلاحظ أيضا أن الزيادة في الدخل الكلي (Y_1^*) أو ($Y \Delta$) أكبر من الزيادة في الإنفاق العام ($G \Delta$) ويرجع ذلك إلى ظاهرة مضاعف إنفاق الحكومة.

فعندما تتفق الحكومة جنيها واحدا في شكل رواتب للعمال أو الموظفين فإن هذه الدخول والرواتب تتحول بدورها إلى إنفاق على السلع الاستهلاكية من هؤلاء العمال والموظفين وهذا يعني دخلا لأصحاب هذه السلع الاستهلاكية من تجار وغيرهم والذين يقومون بدورهم بشراء المزيد من هذه السلع من أصحاب خدمات عناصر الإنتاج وتستمر سلسلة الإنفاق ولكن بمعدل متناقص (بسبب وجود الادخار) حتى تتلاشى هذه السلسلة في النهاية ويصبح حجم مضاعف الإنفاق العام في هذه الحالة النسبة بين حجم الزيادة الكلية في الدخل القومي وحجم الزيادة الأولية في الإنفاق العام، ومن الواضح أن حجم هذا المضاعف يزداد بزيادة الميل الحدي للاستهلاك (وهي الزيادة في الاستهلاك نتيجة زيادة قدرها جنيها واحدا في الدخل).

يتضح لنا الآن أن الإنفاق العام في الفكر الكينزي له إنتاجية موجبة ويزيد من الدخل القومي في تلك الدول وأنه يمثل ضرورة في بعض الأحيان وهي حالات الركود الاقتصادي ومن ثم أصبح هذا الفكر يعارض الأفكار الكلاسيكية المتعلقة بالإنفاق العام.

فليست أفضل النفقات أقلها حجما وإنما يتوقف الأمر على الآثار الاقتصادية التي يمكن أن تترتب على هذا الإنفاق؛ وعلى هذا فينبغي رفع مستوى هذا الإنفاق العام (مع الاستعانة بجوانب السياسة الاقتصادية الأخرى؛ كالسياسة النقدية والسياسة المالية وغيرها) أوقات الركود الاقتصادي، كما ينبغي أن تتخفض مستوياته في أوقات التضخم. ولم تعد فكرة ((توازن الموازنة العامة سنويا)) قابلة للتطبيق في ظل هذا الفكر حيث إن إحداث عجز في الموازنة العامة أمر تتطلبه ظروف الركود الاقتصادي كما أن تحقق فائض بالموازنة العامة يعد أمر ضروريا في أوقات التضخم والذي أصبح مهما ليس هو توازن الموازنة العامة وإنما التوازن الكمي في الاقتصاد القومي كما لم تعد النفقات العامة محايدة كما هو الحال في الفكر الكلاسيكي فالنفقات العامة تؤثر في الإنتاج والاستهلاك والتوزيع وتعديل مراكز الطبقات الاجتماعية المختلفة والحقيقة أن النفقات العامة لم تكن محايدة في الواقع فالنفقات العسكرية مثلا (وهي تعد نفقات استهلاكية بالنسبة للكلاسيك) لها آثار عديدة على الاقتصاد القومي فمن ناحية تحول هذه النفقات جانب من موارد المجتمع إلى أنشطة أقل إنتاجية مما يقلل من إنتاجية الاقتصاد القومي، كما أن زيادة الواردات من العتاد الحربي يؤثر سلبا على ميزان المدفوعات إلى جانب ضياع جزء من حصيللة النقد الأجنبي والتي كان يمكن استخدامها في زيادة إنتاجية الاقتصاد القومي، ومن ناحية أخرى فإن الإنفاق العام على المعدات العسكرية وخاصة في الدول المنتجة لها يعد أداة هامة لتقدم العلوم كما يزيد من الطلب على الصناعات المكمل للصناعات العسكرية.

خلاصة القول أن النفقات العامة في الفكر الكينزي ليست محايدة وإنما تساعد في إعادة توزيع الدخل والثروة في المجتمع، بما يتضمنه ذلك من تأثير واضح على مستوى الطلب الكلي، ولذا يمكن استخدام هذه النفقات (مع جوانب السياسات الاقتصادية الأخرى) في تحقيق أهداف المجتمع. وأن الإنفاق العام ليس بالضرورة أقل إنتاجية من الإنفاق الخاص. ولذا لا ينطوي تحويل الموارد الاقتصادية من القطاع الخاص إلى القطاع العام على تخفيض مستويات رفاهية المواطنين [دراز وحجازي، ص ص 219-226].

المطلب الثالث: الإنفاق العام في الفكر الاقتصادي المعاصر

تحول الفكر الاقتصادي نحو ترشيد هذه النفقات العامة من خلال تخلي الدول عن كثير من المشروعات العامة التي تهدف أساساً إلى تحقيق الربح وعن طريق رفع تكلفة رسوم استخدام المرافق العامة لتعكس الجانب الأكبر من تكلفتها الحقيقية كالكهرباء والمياه والتليفون واستحوذ موضوع تخصيص وحدات القطاع العام بعناصره المختلفة (مشاكل التخصيص، طرق التخصيص، مراحل كموضوع) متكامل وليس فقط نقل الملكية أو الإدارة للقطاع الخاص على معظم الاهتمام ولقد نجحت دول عدة خاصة بريطانيا في تخصيص بعض وحدات القطاع العام بها، وترتب على ذلك النجاح انخفاض أعباء الموازنة العامة، كما نجحت هذه المشروعات العامة بعد تحويلها إلى القطاع الخاص في تحقيق معدلات أعلى من الأرباح وذلك لارتفاع إنتاجية العاملين بها بعد أن تزايدت حوافز العمل والإنتاج وقد أصبح العاملون بتلك المؤسسات العامة يمتلكون نصيباً هاماً من رأسمالها.

إن ترشيد الإنفاق العام ورفع كفاءته يتطلب:

- 1 - إعادة توجيه الإنفاق العام نحو أنشطة تكون فيها مساهمة الحكومة حاسمة جداً.
- 2 - الاعتماد بصورة متزايدة على رسوم المستفيدين وغيرها من الرسوم المقترية بالمنفعة لتمويل الإنفاق.
- 3 - تحقيق لامركزية لبعض المسؤوليات العامة ذات الاتصال الوثيق بالاحتياجات والأوضاع المحلية.

وعلى المستوى القطاعي فبالإضافة إلى الاهتمام ببرامج التعليم الابتدائي وبرامج الصحة الأولية فإنه بالنسبة للخدمات الحضرية فإن قيام القطاع العام بإعداد الطرق وتوفير المياه والكهرباء والمرافق الصحية يعتبر عملاً حاسماً بينما يستطيع القطاع الخاص توفير خدمات النقل الداخلي والإسكان بصورة أكفأ.

ويمكن زيادة رسوم المستفيدين من خدمات الدولة بصورة انتقائية حتى في مسائل الصحة والتعليم، ومن ذلك الرعاية العلاجية في العيادات الخارجية للمستشفيات والتعليم

الجامعي، ويزيد هذا من الكفاءة في الإنتاج والاستهلاك كما أنه يوفر الموارد المالية اللازمة لتمويل التوسع في الخدمات ذات الأولوية والتي يستخدمها الفقراء غالبا (كالمنح التعليمية الانتقائية للالتحاق بالتعليم العالي).

أما الخدمات العامة ذات الصبغة المحلية كتوزيع مياه الري وصيانة الطرق المختلفة فإن استخدام أساليب اللامركزية (نقل تلك المسؤوليات إلى من يعملون محليا)، يساعد السلطات المركزية في تركيز اهتمامها على ماله أولوية من المهام، كما أن تدريب وتأهيل العاملين في المستويات المحلية له أهمية في رفع مستوى القدرات الإدارية للحكومات المحلية في تحصيل الإيرادات وفي إنفاقها بطرق أكفأ وأن تحقيق الكفاءة والفعالية في مجال الإنفاق العام من بين اتجاهات الإصلاح الرئيسية في السياسات المالية العامة.

وختاما يمكن القول أن الفكر المعاصر اقترب في مجال النفقات العامة من الفكر الكلاسيكي وبدأ التركيز على الحافز الخاص في المجال الاقتصادي دون أن يقلل هذا الفكر من أهمية القطاع الحكومي في إشباع الحاجات العامة، وهي الحاجات التي لا يستطيع المشروع الخاص إشباعها لأفراد المجتمع أولا يستطيع أن يوفرها بصورة مثلى اجتماعيا وأكد الفكر المعاصر على ضرورة مراعاة منافع وتكاليف الأنشطة الاقتصادية العامة مما يؤدي إلى زيادة رفاة أفراد المجتمع [دراز وحجازي ص 226-242].

المبحث الثالث: الإنفاق العام كسياسة اقتصادية

يعبر الإنفاق العام عن السلوك المالي للحكومات. والذي يهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، وهو ما يجعل من هذا الإنفاق سياسة اقتصادية لها وسائلها ولها أهدافها.

المطلب الأول: تعريف سياسة الإنفاق العام

يقصد بالسياسة الاقتصادية عامة كل ما يتعلق باتخاذ القرارات الخاصة بالاختيار بين الوسائل المختلفة التي يملكها المجتمع لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة، والبحث عن أفضل الطرق الموصلة إلى تحقيق هذه الأهداف [عايب، ص 73].

وتشمل السياسة الاقتصادية السياسة النقدية والسياسة المالية التي تعرف على أنها مجموعة القواعد والأساليب والوسائل والإجراءات التي تتخذها الدولة لإدارة النشاط المالي بأكبر كفاءة ممكنة، لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية خلال فترة معينة، أي الطريق الذي تنتهجه الحكومة في تخطيط الإنفاق العام وتدير وسائل تمويله كما يظهر في الميزانية العامة للدولة [سائر، ص 118].

وتشمل السياسة المالية العامة الضريبة (الجبائية) وسياسة الإنفاق العام والتي يقصد بها الإجراءات التي تتخذها الدولة في تحديد حجم (الإنفاق) وتتدخل في مختلف القطاعات الاقتصادية [بالتصرف].

المطلب الثاني: أهداف سياسة الإنفاق العام

تسعى سياسة الإنفاق العام إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، وإحداث مجموعة من الآثار المرغوبة وغير المرغوبة من قبل السلطات العمومية. إلا أنه من المفيد جدا التنبيه إلى عدة أمور:

1 - عدم تجانس أشكال الإنفاق العام، وهذا ما يؤدي إلى أن تأثير كل نوع منها قد لا يكون مماثلا بالضرورة لتأثير نوع آخر.

2 - إن الإنفاق في مجال معين لا يتوقف تأثيره عند ذلك المجال فحسب، فالإنفاق العسكري لا يتوقف تأثيره على المجال العسكري وإنما يمتد إلى المجالات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية.

3 - إن الآثار التي تحدثها سياسة الإنفاق العام ليست حتما هي تلك المرغوبة من قبل السلطات العمومية، فقد تسعى هذه الأخيرة إلى تحقيق هدف ما، لتجد نفسها أمام أوضاع غير متوقعة [نتيجة ضعف القدرة على التنبؤ، قلة موثوقية المعلومات].

4 - يتوقف حجم التأثير على درجة التجاوب التي يبديها الأعوان الاقتصاديون أمام تصرفات السلطة العمومية، فقد يعبرون عن رفضهم لبعض التدابير مما يؤدي إلى خلق

أوضاع جديدة. إلا أنه بالرغم من كل هذا، يبقى لسياسة الإنفاق العام أهدافها وآثرها، التي يمكن إجمالها فيما يلي:

1- النمو الاقتصادي:

يمكن إبراز هذا الأثر من خلال فكرة المضاعف والتي مفادها أن زيادة الإنفاق الاستثماري تؤدي إلى زيادة الدخل القومي بمقدار أكبر من الزيادة في الإنفاق. ويعبر عن المضاعف بالعلاقة التالية:

$$\text{المضاعف} = 1/1 - \text{الميل الحدي للاستهلاك}$$

ويتوقف أثر المضاعف على درجة مرونة الجهاز الإنتاجي فكلما كان الجهاز الإنتاجي مرنا كلما كان قادرا على التجاوب مع الزيادات المتتالية في الاستهلاك، وكلما أنتج المضاعف أثره. وهي وضعية الدول المتقدمة. وانطلاقا من فكرة المضاعف تتبنى الكثير من الحكومات سياسة إنفاقية توسعية الهدف منها هو استعمال زيادة الإنفاق لتحقيق النمو الاقتصادي [قدي، ص ص 190 - 196].

2 - السياسة الإنفاقية ومستوى الأثمان العام:

من المعلوم أن الإنفاق العام يكون أثره على الأثمان العام أكبر إذا ترتب على الإنفاق زيادة صافي ما في حوزة الأفراد من أصول عما إذا تمخض الإنفاق عن مجرد تغيير في هيكل الأصول التي يملكونها. وعلى هذا فإن الإنفاق العام الذي يرمي إلى إنقاص حجم الدين العام بسداد جانب منه أو شراء بعض السلع من الأفراد، أقل فعالية في التأثير على مستويات الأثمان من الإنفاق العام الذي يهدف إلى زيادة القوة الشرائية في أيدي الأفراد كما هو الحال بالنسبة لما تدفعه الحكومة من منح للعاملين بها أو ما تؤديه من معونات اجتماعية للمعوزين.

ومن جهة أخرى، إذا ما وجه الإنفاق العام إلى زيادة الاستثمار، فإنه يؤدي إلى تغييرات في هيكل الأثمان تختلف عما إذا وجه الإنفاق العام لزيادة الاستهلاك. فالإنفاق العام الذي يعمل على زيادة وسائل الإنتاج، كاستثمار في تنمية القوى الكهربائية مثلا، يؤدي إلى هبوط في ثمن الناتج النسبي، ويرجع ذلك إلى زيادة عرض الناتج عن الطلب الفعال القائم فيحدث التوازن عند مستوى من الأثمان أقل نسبيا من المستوى السابق. أما الإنفاق العام الذي يعمل على زيادة الاستهلاك فإنه يؤدي إلى رفع أثمان المنتجات نتيجة للتوسع في الطلب عليها. ومن الواضح أن هذه الزيادة النسبية في أثمان بعض المنتجات قد تأخذ في الهبوط إذا ما حفز ارتفاع أثمان بعض المنتجين على التوسع في الإنتاج.

كذلك يتفاوت أثر الإنفاق العام على الأثمان بتفاوت مستويات النشاط الاقتصادي الكلي في المجتمع. والملاحظ بصفة عامة أن زيادة الإنفاق العام خلال فترات الهبوط في مستوى النشاط الاقتصادي، ولعل هذا التفاوت هو السبب الرئيسي لإبداء النصح بزيادة الإنفاق في فترات الهبوط أو الكساد والدعوة إلى خفض الإنفاق في فترات الارتفاع أو الانتعاش.

والملاحظ أيضا أن بعض الخامات الرئيسية كالقطن والقمح تنتاب أثمانها تقلبات حادة، ولا شك أن قيام الحكومة بشراء هذه الخامات في فترة زيادة الكمية المنتجة منها أي فترة صعوبة تصريفها وجعلها متوفرة عند الحاجة إليها يساعد في استقرار أسعار هذه المواد الأولية الأساسية.

والملاحظ كذلك أن أجور العمال الصناعيين وغيرهم تهبط في فترة الكساد، ولذلك نجد أن الحكومات التي تسعى لتحقيق الاستقرار غالبا ما تضع حدا أدنى للأجور ضمن برامجها الخاصة بالتأمين الاجتماعي. فالتأمين ضد البطالة وإعانات العجز والشيخوخة والقيام بالمشروعات العامة إنما تحول كلها دون تدهور مستويات الأجور إلى حدود بعيدة.

كما أن الحكومات تحاول توجيه إنفاقها خلال الحروب بطريقة تحول دون ارتفاع الأثمان، فقد تقبل الحكومات على منح إعانات للمنتجين رغبة في إبقاء السعر ثابتا بالنسبة

للمستهلكين، فهي تضمن سعرا مجزيا للمنتج بمنحه الإعانات وفي نفس الوقت تبقى على الأثمان ثابتة بالنسبة للمستهلكين.

وقد استخدمت هذه السياسة بنجاح في الولايات المتحدة الأمريكية خلال الحروب العالمية الثانية، فبرامج الحرب للإبقاء على أثمان المواد الغذائية عند مستوياتها حالت دون ارتفاع الأرقام القياسية لنفقات المعيشة وبالتالي مكنت من الرقابة على الأجور والإبقاء على مستوياتها، ولا يخفى أن هذا أمر هام في فترات الحروب حيث يسود التوظيف الكامل ويخشى من ارتفاع مستويات الأجور وما قد يسببه من مشاكل تعرقل جهود الحرب ولا سيما مشاكل التضخم.

3 - السياسة الإنفاقية ومستوى الاستهلاك العام:

يقسم الإنفاق العام عادة إلى:

- إنفاق استثماري.
- إنفاق استهلاكي.
- زيادة صافي ما في حوزة الفرد من أصول.
- تغيير هيكل الأصول التي يملكها الفرد.

أما القسم الأول فيقصد به الإنفاق العام الذي يتصل باستخدام الأرصدة النقدية في إنشاء الطرق والخزانات والسدود والمباني والمشروعات العامة وكل ما تدفعه الحكومة في شكل إعانات للاستثمار الخاص. وهذا الإنفاق الاستثماري يزيد الاستهلاك بطريقة غير مباشرة، إذ أنه يؤدي إلى زيادة حجم التوظيف وخفض تكلفة الإنتاج فضلا عن أنه يحفز على زيادة الاستثمار الخاص مما يزيد بالتالي من حجم التوظيف ويعمل على التوسع في الاستهلاك.

وأما الإنفاق الاستهلاكي فهو يتضمن ما تنفقه الحكومة على التعليم والصحة والتأمين الاجتماعي والإسكان وغير ذلك. والملاحظ أن هذا النوع من الإنفاق يزداد عاما بعد آخر في كافة الدول نتيجة زيادة تدخل الحكومات في الحقل الاجتماعي والأخذ بالنظم الاشتراكية

ومبادئ العدالة الاجتماعية. والملاحظ كذلك أن مستويات استهلاك المواطنين يمكن زيادتها بهذه الوسيلة بدرجة أكبر من الكفاية عنها في حالة زيادة الإنفاق الاستثماري أو عن طريق مد الأفراد بالأرصدة مباشرة. ففي ميدان الاستهلاك تقدم الحكومة الخدمة الفعلية، ويتمتع الشخص بالخدمة أو السلعة متى توافرت فيه شروط معينة.

وهكذا تتيح الدولة لذوي الدخل الصغيرة الحصول على مزايا ما كانت لتتحقق لهم لو أن كلا منهم أصابته زيادة طفيفة في دخله.

أما المجموعة الثالثة أي زيادة صافي ما في حوزة الفرد مباشرة فهي تشمل إنفاق الحكومة على المعاشات والإعانات الاجتماعية وما شابه ذلك. ومعظم مفردات هذه المجموعة من مجموعات الإنفاق تذهب في شكل زيادة في مقدرة الطبقات التي تقع في فئات الدخل الدنيا، ومن الواضح أن ميل هذه الطبقات للاستهلاك مرتفع، ومن ثم فإن هذه الإضافة في الدخل تذهب مباشرة للإنفاق على السلع الاستهلاكية تزيد كثيرا من حجم الإشباع الكلي. ولقد تعرضت هذه الوسيلة لزيادة الاستهلاك كثيرا للنقد على اعتبار أنها أقل كفاية من طريقة الإنفاق العام الاستهلاكي المباشر، ويستند هذا النقد إلى الاعتقاد بأن الزيادة في الدخل المحولة إلى الطبقات في فئات الدخل الدنيا لا تزيد من استهلاك هذه الطبقات زيادة ملموسة لضعف الفرص أمامهم لشراء السلع والخدمات المرغوب في استهلاكها، وبالتالي لا تزداد درجة الرفاهية لديهم بالرغم من زيادة دخولهم.

وأما المجموعة الأخيرة وهي الإنفاق العام الذي يؤدي إلى إحداث تغيير في طبيعة الأصول التي يحوزها الأفراد فإن أهم أساليبها المعروفة هي التعجيل في سداد الديون العامة، فإقبال الحكومة على سداد الديون وخفض قيمتها غالبا ما يدفع بالقوة الشرائية إلى أولئك الذين يقعون في فئات الدخل العليا حيث الميل للاستهلاك ضئيل، ومن ثم تحدث زيادة الإنفاق العام أقل أثر ممكن لها، وهكذا فزيادة الحافز على الاستهلاك هنا تحددها مستويات دخول حملة السندات الحكومية.

وهكذا يتضح مما تقدم أن من أهم وسائل تحقيق مستويات عالية من الاستهلاك قيام الحكومة بتقديم وتمويل بعض الخدمات الاستهلاكية، وهذه الوسيلة غالباً ما تؤدي إلى رفع كفاية استخدام الموارد المتاحة في المجتمع. وجدير بالذكر أنه نادراً ما يؤدي الإنفاق العام في أي شكل من أشكاله إلى خفض الاستهلاك، ومع هذا فيحتمل أن يعمل الإنفاق العام على خفض الاستهلاك إذا ما استهدفت الحكومة في هذا الصدد أسلوباً لتمويل إنفاقها يؤدي إلى إنقاص حجم الإنفاق الاستهلاكي الخاص بدرجة أكبر من الزيادة في حجم الإنفاق العام ذاته، ومثال ذلك الحالة الفرضية التي تقدم فيها الحكومة على سداد القرض العام بأن تلجأ إلى فرض ضريبة على السلع التي يستهلكها معظم الأفراد في فئات الدخل الدنيا.

4 - السياسة الإنفاقية ومستوى الإنتاج والعمالة:

يمكننا أن نتبين تأثير الإنفاق العام في الإنتاج والعمالة بأن نتتبع أثره في:

- مقدرة الأفراد على العمل والادخار.
- رغبة الأفراد في العمل والادخار.
- موارد الإنتاج وتقلها بين فروعها المختلفة.
- تحقيق مستويات عالية من التوظيف.

فأما من حيث تأثير الإنفاق العام في المقدرة على العمل والادخار، فإن كثيراً من الخدمات العامة التي تقوم بها الحكومة (ومن أمثلة ذلك ما ينفق على نشر التعليم والرعاية الصحية) يزيد من كفاية الأفراد ومقدرتهم على العمل كما يزيد من دخلهم ومقدرتهم على الادخار كذلك.

وأما من حيث التأثير في الرغبة في العمل والادخار، فمن الملاحظ أنه إذا توقع المنتجون توسعاً من جانب الدولة في الإنفاق، كان ذلك حافزاً لهم على تنشيط إنتاجهم وزيادة استثماراتهم، ولا سيما إذا توقعوا أن يعود عليهم هذا الإنفاق بنفع مادي مباشر كحصولهم على الإعانات مثلاً. هذا فضلاً عن أنه إذا علم الفرد أن ثمة إعانة ستمنح له إذا عجز عن العمل أو حلت به البطالة، فإنه يغدو آمناً مطمئناً فتزيد لديه الرغبة في العمل

والإقبال عليه. ولا يخفى من جهة أخرى أن التوسع في تأمين المستقبل عن طريق المعاشات وإعانات البطالة مثلا قد يدعو إلى انصراف بعض الناس عن العمل والادخار، ذلك لأن من يطمئن لمستقبله قد يكتفي بالعمل لحاضره والتفكير في يومه دون غده، لذلك يستحسن أن يقتصر تأمين مستقبل العمال مثلا على الأحوال الاضطرارية كالعجز والشيخوخة والبطالة الإجبارية.

كذلك يؤثر الإنفاق العام في تنقل بعض موارد الإنتاج من فرع من فروع إلى فرع آخر أو من منطقة إلى أخرى. فالحكومة تستطيع بواسطة سياستها الإنفاقية أن توجه الإنتاج إلى وجهات معينة، فإذا رأت أنه من الأفضل مثلا زيادة إنتاج المنسوجات الشعبية والتقليل من إنتاج المنسوجات الرفيعة فإنها تصل إلى هذا بأن تعين الأولى وتفرض ضرائب على الثانية، وبهذا تنتقل بعض موارد الإنتاج من صناعة المنسوجات الرفيعة إلى صناعة المنسوجات الشعبية. وقد تقوم الحكومة بنفسها بإقامة المصانع لصنع سلع الاستهلاك الضرورية وتبيع منتجاتها بأقل من تكاليف الإنتاج وتعوض الفرق بزيادة الضرائب على سلع أخرى ترفيهية أو بزيادتها على طبقة من طبقات من أصحاب الدخل المرتفعة نسبيا. ولعل أهم مظهر لتوجيه الحكومة للإنتاج عن طريق الإنفاق العام هو توجيه بعض الموارد من إنتاج سلع الاستهلاك إلى إنتاج السلع الرأسمالية وذلك صيانة لرأس مال المجتمع وإنماء الثروة القومية.

كذلك تستطيع الحكومة أن تزيد من نسبة ما ينفق على الشؤون الصحية والتعليم والمشروعات العمرانية في المناطق الفقيرة أو النائية غير المستغلة فيؤدي ذلك إلى زيادة كفاية سكانها وزيادة مقدرتهم على العمل والادخار مما قد يؤدي بالأفراد إلى استثمار رؤوس أموالهم فيها وانتقال بعض موارد الإنتاج إلى هذه المناطق من مناطق أخرى.

أما عن تحقيق مستويات عالية من التوظيف فإن الإنفاق العام على الاستثمار والاستهلاك وزيادة صافي ما في حوزة الأفراد من أصول هي أهم أنواع الإنفاق أثرا على حجم التوظيف بحسب ترتيب الأهمية النسبية المتعلقة بالكل، والعلاقة بينها وبين حجم

التوظيف طردية. أما التغيير في طبيعة الأصول فهو قليل الأثر على حجم التوظيف بل إن له في بعض الحالات أثرا انكماشيا. هذا ويؤثر الإنفاق العام في التوظيف عن طريق زيادة أو نقص الطلب الفعال، فزيادة الإنفاق العام مع بقاء الإنفاق الخاص ثابتا يؤدي إلى زيادة الطلب الكلي الفعال على السلع والخدمات مما يزيد من حجم التوظيف وبديهي أنه لو نتج عن التوسع في الإنفاق العام نقص في الإنفاق الخاص، فإن هذا يؤدي إلى نقص حجم التوظيف. ولا يخفى ما للاستثمار الحكومي والنشاط الإنتاجي للقطاع العام من أهمية كبرى في المجتمعات الاشتراكية، إذ عليه وحده يكاد يقع عبئ التنمية وتحقيق مستويات عالية من التوظيف والارتقاء بمستوى النشاط الاقتصادي الكلي للمجتمع.

وسوف نعرض فيما يلي باختصار لأنواع من نظريات الإنفاق التي تهدف لتحقيق التوظيف الكامل وهي:

1 - المشروعات العامة:

تستند فكرة المشروعات العامة ذات الصبغة الإنتاجية إلى أن الكساد هو انحراف أو عدم توازن مؤقت وأن مستوى الاستثمار العام يجب أن يتكيف تبعا لحجم الاستثمار الخاص في أوجه الدورة التجارية المختلفة. والدعاة لفكرة المشروعات العامة يرون ضرورة إعداد دراسات عن مختلف المشروعات في فترات التوظيف الكامل لكي يتم تنفيذها في فترات الكساد والبطالة. ويفترض هذا الفريق أن المشروعات العامة يمكن تأجيلها وأنه يسهل توقيت الإنفاق الاستثماري العام. كما تستند فكرة الإنفاق على المشروعات العامة لتحقيق التوظيف الكامل والاستقرار الاقتصادي إلى أن الاستثمار الخاص يتعرض لموجات من عدم الاستقرار الطبيعي التي لا يمكن تجنبها، ولذلك يلزم مقابقتها وتعويضها بافتراض عدم استقرار في الاستثمار العام يعكس الاتجاه الأول، فلو زاد الاستثمار الخاص لجأنا إلى التقليل من الاستثمار العام، وبالعكس إذا نقص الاستثمار الخاص لجأنا إلى زيادة الاستثمار العام. ولقد اهتمت بفكرة المشروعات العامة كثير من الدول من قديم الأزمنة، لدرجة أن البعض يعتقد أن بناء الأهرام في مصر الفرعونية ربما كان إجراء هدفه معالجة التضخم.

ونحن لو أمعنا فيما تنطوي عليه فكرة المشروعات العامة من افتراضات لتبين لنا أن تأجيل التوسع في الاستثمار العام مسألة يكتنفها الكثير من الصعاب، إذ قد تدعو الحاجة أحيانا إلى القيام ببعض المشروعات الإنشائية أو الإنتاجية العامة في فترة يسودها مستوى عال من مستويات التوظيف، بل لقد أثبتت الحقائق أن معظم الإنفاق على المشروعات العامة إنما يتم في فترات الرخاء، وأن تمويل هذه المشروعات وخاصة من جانب الحكومات المحلية ربما يكون أيسر في فترات الرواج أيضا. كذلك فإنه قد يكون من المتعذر إيقاف المشروعات العامة لو كانت فترة الكساد قصيرة، ومن ثم يتحتم الاستثمار في تنفيذها حتى يتم في فترة الرواج التي تأتي في أعقاب الكساد.

وأخيرا فإنه من المرغوب فيه دائما العمل على تحقيق مستويات مستقرة لكل من الاستثمار العام والخاص، حيث قد يصعب إخضاع الاستثمار العام لتقلبات الاستثمار الخاص سيما في المجتمعات الاشتراكية التي تعطي القطاع العام وهو القطاع الاشتراكي مركزا ممتازا في تخطيطها لاقتصادياتها القومية.

2 - دفع قوة شرائية عامة في الاقتصاد القومي، أو إنفاق المضخة:

والدعاة لهذا النوع من الإنفاق يؤمنون أيضا بأهمية المشروعات العامة، ولكنهم يرون نتيجة لبطء تحقيق آثار المشروعات العامة على مستويات الاستهلاك والعمالة والدخل الأهلي ضرورة قيام الحكومة بتدبير الأموال فورا ومنحها لأولئك الأفراد الذين هم على استعداد تام لإنفاقها دونما تردد، ويضيفون إلى ذلك أنه متى أخذ برنامج المشروعات العامة يشق طريقه نحو النور فإنه يمكن حينئذ تخفيض حجم الأرصدة النقدية المباشرة للمستهلكين. وتقوم فكرة دفع قوة شرائية عامة في الاقتصاد القومي على الاعتقاد بأن كما صغيرا من الإنفاق العام في الوقت المناسب وبالكيفية المناسبة سوف يزيد من تيار الدخل في القطاع الخاص، فالكساد فترة مؤقتة يمكن تقصير أمدتها ومتاعبها عن طريق التوسع في الإنفاق العام، وهكذا فتيار الدخل الإضافي الذي يتولد عن دفع الحكومة لقوة شرائية عامة في الاقتصاد القومي يمكن القطاع الخاص من توظيف كل عوامل الإنتاج.

وهذا النوع من الإنفاق لا يقتضي بالضرورة أن يكون صغير الحجم، فقد يكون إنفاقاً ضخماً، وإنما يشترط قصر المدة التي تقوم فيها الحكومة بالتوسع في الإنفاق. فالفرق الأساسي بين هذا النوع من الإنفاق وبين الإنفاق التعويضي ليس هو حجم الإنفاق النسبي بقدر ما هو أمد هذا الإنفاق.

3 - الإنفاق التعويضي:

نشأت فكرة الإنفاق التعويضي نتيجة فشل برامج الإنفاق السابقة - الاستثمارية والاستهلاكية - في توليد الشغلة التي تمكن القطاع الخاص من استمراره في توظيف عوامل الإنتاج دون مساعدة ما يتلقاها من توسع الحكومة في إنفاقها العام. وعادة ما يقاس الحجم المرغوب فيه من الإنفاق التعويضي بالفرق بين مقدار المدخرات المتوقعة من الدخل القومي الذي يمثل توظيفاً كاملاً للموارد في المجتمع ومقدار فرص الاستثمارات الجديدة المتوقعة. ولقد أوضحت الإحصاءات التي جمعت في الولايات المتحدة الأمريكية خلال السنوات الثلاثينية أن كمية المدخرات المتوقعة كانت تغطي على فرص الاستثمار. ففي كل هذه الظروف نجد أن تيار الإنفاق الكلي غير كاف للإبقاء على حجم العمالة ومن ثم تكون عوامل الإنتاج غير موزعة كاملاً ما لم نحاول زيادة الدخل عن طريق الإنفاق العام التعويضي.

وهكذا يتضح لنا أن برامج الإنفاق التعويضي الحكومية من النوع السابق ذكره قد تستمر لمدة غير محدودة وجدير بالذكر أن هذه البرامج قاصرة عن معالجة مشكلة تضخم المدخرات بالنسبة لفرص الاستثمار خلال فترات التوظيف الكامل.

وقد وضح خلال الكساد العالمي أنه لا بد من خفض كمية المدخرات من دخل قومي معين أو زيادة فرص الاستثمار أو كليهما معاً للحد من ضرورة توسع الحكومة بصفة مستمرة في إنفاقها التعويضي إلا أنه لا يخفى رغم ذلك أن العلاقة التي كانت قائمة في السنوات الثلاثينية بين المدخرات وفرص الاستثمار ربما لا تقوم على هذا النحو في المستقبل، فقد تجد ظروفًا تحول دون تضخم حجم المدخرات. فأنجلترا في عهد كينز كانت مشكلتها تفاقم

حجم المدخرات، ولكن انجلترا في الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية أصبحت مشكلتها عدم كفاية المدخرات لمحاربة النزاعات التضخمية العنيفة.

وإنه ل يبدو جليا أن الإنفاق العام التعويضي يجب أن يعمل على زيادة القوة الشرائية في أيدي أولئك الأفراد في فئات الدخل الدنيا، إن أردنا لهذا الإنفاق أن يحقق الأهداف المرجوة منه.

وأخيرا فإنه من المفترض لإنجاح برامج الإنفاق التعويضي، وكذا برامج المشروعات العامة وإنفاق المضخة، أن يتم تمويل هذه البرامج في غالبيتها عن طريق عمليات الاقتراض الحكومي [فوزي ص 54 - 63].

5 - السياسة الإنفاقية وتوزيع الدخل:

تسعى الدول إلى تقليص حجم الفوارق بين دخول الأشخاص تحقيقا للعدالة، وتقليصا للفوارق الاجتماعية.

ولهذا تسعى سياسة الإنفاق إلى رفع مستوى المداخل المنخفضة، وتزداد دخول أصحابها بشكل غير مباشر عند حصولهم على الخدمات الاجتماعية بصفة مجانية وبشكل مباشر عندما يمنحون الإعانات النقدية. ويظهر هذا الأثر بشكل أوضح عندما يتم تمويل هذه النفقات عن طريق الضرائب المباشرة التصاعدية حيث تعمل على تخفيض دخل الطبقات ذات الدخل المرتفع بإخضاع الشرائح العليا للدخل إلى معدلات اقتطاع عالية. وتقوم النفقات بدور المتمم لهذا العمل بزيادة القدرة الشرائية والدخل، بصورة غير مباشرة، لذوي الدخل المحدود.

وقد لا تكون عملية إعادة التوزيع عمودية، أي بين الأغنياء والفقراء، وإنما ممكن أن تكون أيضا أفقية، أي بين أصحاب المداخل المتشابهة ذات البنية المختلفة.

فنلاحظ أن معظم الإعانات تذهب لصالح العائلات التي لها أطفال أكثر. ويمكن لتأثير سياسة الإنفاق العام على توزيع الدخل أن يأخذ اتجاها آخر، يتجلى في تأثيره على قدرة الناس على العمل والادخار والاستثمار، وهذا من خلال تحويل الإنفاق إلى المجالات التي

من شأنها التأثير في الحافز على العمل أو تلك التي من شأنها تحويل الدخل بين الفئات المختلفة، كالتأثير على مكونات التقاعد، الإنفاق على برامج الإسكان، الإنفاق على التعليم والصحة.

فالإنفاق على التعليم والخدمات الصحية يزيد من كفاءة الأفراد وقدرتهم على العمل. ويعمل الإنفاق على تشجيع الفئات الفقيرة على الادخار من خلال توفير مزيد من الدخل لهم [قدي، ص ص 197 - 199].

المطلب الثالث: أدوات سياسة الإنفاق العام

1 - تخفيض أو زيادة الإنفاق العام:

وهذا لكون استخدام حجم النفقات العامة يرتبط بحجم المشاكل التي يعرفها الاقتصاد القومي من جهة وبالقيود المالية التي تعرفها الدولة من جهة أخرى. وهي بهذا يمكن أن تكون توسعية أو تقييدية. إلا أنه من المفيد جدا إدراك أن الدولة لا يمكنها الذهاب في زيادة الإنفاق العام بلا حدود لما يمكن أن يحدثه من آثار سلبية كالتضخم ولعدم قدرة الدولة دائما على تغطيته. ويجب أن ندرك بأن زيادة الإنفاق العام قد تكون لا إرادية تفرضها الأوضاع القائمة كالحروب العسكرية والأزمات والنكبات، فإذا تورطت دولة ما في حرب من الحروب فمن الصعب جدا التحكم في الإنفاق العسكري الذي تحدده متطلبات الحرب. نفس الأمر يحدث عند ظهور كوارث أو نكبات طبيعية، ونفس الأمر يقال عن التخفيض، فالدولة لا يمكنها أن تخفض النفقات العامة بلا حدود اعتبارا لوجود بعض الحاجات الاجتماعية غير القابلة للضغط من جهة، ولما يمكن أن يولده ضغطها من ردود فعل متباينة الطبيعة.

2 - إعادة هيكلة بنية الإنفاق العام:

وهذا من خلال مراجعات الأولويات التي تقوم بها الحكومة، فعادة ما تتم هيكلة النفقات العامة على النحو التالي:

- نفقات الخدمات العامة،

- نفقات الأمن والدفاع،
- نفقات الخدمات الاجتماعية،
- نفقات الشؤون الاقتصادية،
- نفقات أخرى.

ويتم التعبير عن هذه البنية بالنسب المئوية من إجمالي الإنفاق العام ويحدث هذا التغيير تبعاً للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية القائمة من جهة، وتبعاً لرغبة السلطات في تغييرها. فزيادة النفقات العسكرية يمكن أن تؤدي إلى حدوث آثار تضخمية نتيجة انخفاض الإنتاج المدني ومنه زيادة أسعاره. وهذا دون أن يعني ذلك أنها لا تقيد الإنتاج القومي، فكثيراً ما تقيد في تطوير فنون الإنتاج، وتطوير الهياكل القاعدية.

المطلب الرابع: الاتجاهات الحالية لإصلاح سياسات الإنفاق العام

يعمل صندوق النقد الدولي على توجيه سياسات الإنفاق العام وفق معايير يعتقد أنها تقلل من الهدر وتسمح بضمان مردودية أفضل للأموال العمومية، ومن هنا فإن الاتجاهات المحبذة من قبل الصندوق تعمل على ثلاثة محاور:

1- تخفيض الإنفاق:

وهذا من خلال العمل على تحديد الخدمات التي يمكن للدولة التخلي عنها وتركها للقطاع الخاص، والعمل في ذات الوقت على رفع كفاءة المؤسسات العامة بخصوص الخدمات التي لا يمكن إيكالها للخواص. وهذا اعتباراً لكون الموارد العمومية ليست متاحة بالقدر الكافي. وفي هذا الإطار نجد أن اعتماد برامج التصحيح المدعومة من قبل الصندوق أدت إلى إجبار السلطات العمومية على إجراء تخفيضات في الإنفاق العام. فلقد انخفض الإنفاق العام الحقيقي للحكومات المركزية في خمسة عشر بلداً عالية المديونية في المتوسط بمعدل يزيد عن 18% في أوائل الثمانينات من القرن العشرين. وعرف الإنفاق الاستثماري انخفاضاً يتجاوز 35% في حين عرف الإنفاق الجاري انخفاضاً قدره 8%.

2 - إعادة توجيه الإنفاق العام:

وهذا من خلال الاهتمام بالمجالات التي تشجع نمو الإنتاجية وتمكن من تحسين كفاءة الانتفاع من الطاقة الإنتاجية الموجودة. ويتعلق هذا التوجه بـ:

- تشجيع الاستثمار الحكومي المنتج: وهذا من خلال الاهتمام بإقامة برامج استثمار ذات نوعية عالية، وإخضاع المشاريع لمعايير المردودية الاقتصادية، ذلك أن تكلفة المشاريع الضعيفة الإعداد أو التنفيذ يمكن أن تكون عالية. وتصبح فعالية هذا التقييم أكبر عندما تكون في إطار سياسات عامة لتصحيح تشوهات الأسعار النسبية لعوامل الإنتاج والسلع. ومن المفيد جدا التركيز على الاستثمار الحكومي الذي يكمل الأنشطة الخاصة لا تلك التي تنافسها.
- الاهتمام بعمليات تشغيل وصيانة الاستثمارات: وهذا بتخصيص جزء من الإنفاق الجاري لتشغيل وصيانة الاستثمارات الرأسمالية من أجل ضمان نجاحها، لأن عدم كفاية الإنفاق على عمليات التشغيل يمكن أن يؤدي إلى انخفاض مستويات الفعالية في مجالات مثل التعليم، الصحة. وتؤدي عدم كفاية الإنفاق على الصيانة إلى التدهور السريع في رأس المال المادي أيضا.
- الاهتمام بعلاج مصادر انخفاض الإنتاجية في الحكومة: وهذا من خلال الموازنة بين الأثر الذي يمكن أن يتركه خفض الأجور والرواتب في مجالات الكفاءات الإدارية والفنية بتنشيطه للعمل وخفضه للإنتاجية من جهة، وبين اعتبار القطاع العام كملاذ للعمالة وهو ما يمكن أن ينجر عنه تكاليف إضافية دون مقابل. ولا يكون هذا إلا بإقامة نظام محفز للكفاءات في القطاع العمومي من جهة وترشيد سياسة التوظيف من جهة ثانية.
- البحث عن كفاءة الإنفاق العام، وهذا بالبحث عن أفضل البدائل التي يستخدم فيها الإنفاق العام لتحقيق نفس الهدف. فلقد بينت التجربة مثلا أن سياسة دعم الأسعار ليست هي الأداة الكفء لمساعدة الفقراء، وقد يكون من الأفضل دعم الأجور وإقامة مشاريع ذات أهداف معينة موجهة للفقراء خصيصا.

- العمل على تقليص الاستهلاك الحكومي وهذا بخفض أشكال الاستهلاك الحكومي الأقل إنتاجية مما يؤدي إلى زيادة إسهام القطاع العام في الادخار القومي، والحد من اللجوء إلى زيادة الضرائب.

3- تخطيط وضبط الموازنة العامة:

- ذلك أن تحسين كفاءة وفعالية الإنفاق العام يتطلب إصلاحا في مجالات تخطيط المالية العامة ووضع الميزانية وتنفيذها ورقابتها.
- تخطيط المالية العامة، ويتضمن هذا التخطيط صياغة برنامج استثمار مقسم إلى مراحل وتقدير احتياجات الإنفاق الجاري وتقييم الحجم المتاح من الإيرادات واحتياجات الاقتراض لفترة ما بين ثلاث إلى خمس سنوات.
- الميزانية السنوية، بعد صياغة برنامج الاستثمار يمكن إعداد ميزانية شاملة لفترة عام من أعوام الخطة متوسطة المدى. ينبغي أن تكون الخطط والميزانيات الهادفة إلى تشجيع كفاءة اتخاذ القرار تعتمد مفاضلات واضحة وصريحة بين الوكالات، البرامج والمشاريع. كما يجب أن تخضع الميزانية لقيود حازمة.
- تدعيم أنظمة ضبط الميزانية والإنفاق، وهذا بزيادة شفافية ودقة توقيت رفع تقرير المالية العامة، خاصة تلك التي تتسم بأهمية خاصة لفعالية إدارة العمليات المالية والرقابة على أعمال الحكومة والمشاريع العامة [قدي، ص 190 - 195].

خاتمة الفصل الأول:

- تناول هذا الفصل مفهوم النفقات العامة وتطورها في الفكر الاقتصادي، فضلا عن الإنفاق العام كسياسة اقتصادية، فتم استخلاص التالي:
- تعتبر النفقات العامة أداة لإشباع الحاجات العامة.
 - الإنفاق العام لا يتعلق بالجانب الاقتصادي فحسب بل يتعداه إلى مختلف مناحي الحياة الاجتماعية بغية تحقيق الأهداف والغايات المنشودة من طرف المجتمع.
 - نتيجة تطور دور الدولة وانتقالها من الحارس إلى المتدخلة فضلا عن فشل قوى السوق في تحقيق التوازن، أصبحت النفقات العامة من أهم وسائل السياسة المالية استخداما بغية تفعيل النشاط الاقتصادي وتوجيهه.
 - تبرز أهمية النفقات العامة من خلال الآثار التي يمكن أن تحدثها، أين يمكن التمييز بين الآثار المباشرة على الإنتاج، الاستهلاك، طريقة توزيع الدخل، المستوى العام للأسعار والتشغيل أو غير المباشرة من خلال المضاعف زيادة على تأثيرها في إعادة توزيع الدخل الوطني.

الفصل الثاني

سياسات الإنفاق العام في اقتصاديات الدول
النامية

تمهيد:

ظهرت أثناء وبعد الحرب العالمية الثانية، حركات التحرر وثورات التحرير في مختلف أنحاء العالم على الاستعمار بمختلف أشكاله. حيث استطاعت الدول الحصول على استقلالها لتشكل مجموعة من الدول تتمركز في القارات الآتية: إفريقيا، وآسيا، وأمريكا اللاتينية، وأصبحت تعرف بالدول المستقلة حديثاً أو دول العالم الثالث، فورثت عنه التخلف المعبر عن ظاهرة اقتصادية واجتماعية متدنية في مستوى التطور والتقدم تسود في زمان ومكان معين لمجتمع أو دولة معينة أو دول محدودة، فهذه الدول تسعى جاهدة بكل ما تتوفر على وسائل وإمكانيات الخروج من هذا التخلف وإحداث التنمية الشاملة في جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية.

وسنحاول من خلال هذا الفصل التطرق إلى سياسات الإنفاق العام في اقتصاديات الدول النامية لذا سنتناوله من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: خصائص اقتصاديات الدول النامية.

المبحث الثاني: تجارب بعض الدول النامية في سياسة الإنفاق العام.

المبحث الأول: خصائص اقتصاديات الدول النامية

تتشترك الدول النامية في عدد من الخصائص الاقتصادية التي تميزها عن الدول المتقدمة، وسوف نعرض لهذه الخصائص على النحو التالي.

المطلب الأول: ضعف الجهاز الإنتاجي وانخفاض إنتاجية عنصر العمل

يتميز الجهاز الإنتاجي للاقتصاد النامي بالجمود نسبياً حيث يغلب عليه طابع الإنتاج الأولى من زراعة وتعيين منذ عشرات السنين دون أن يطرأ عليه تغيير أو تطوير؛ كما يتميز أيضاً بانخفاض إنتاجية العمل في كافة مجالات النشاط الاقتصادي؛ ولذلك سوف نتطرق لهذين العنصرين في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: ضعف الجهاز الإنتاجي

يظهر ضعف الجهاز الإنتاجي في النقاط التالية:

أولاً: الاعتماد على الإنتاج الأولي الزراعي

تعتمد معظم الدول النامية على النشاط الزراعي كمصدر أساسي في توليد الناتج المحلي الإجمالي واستيعاب الجزء الأكبر من العمالة في هذه الدول؛ حيث يشكل الناتج المحلي الإجمالي المتولد في القطاع الزراعي حوالي ثلث الناتج المحلي الإجمالي في الدول النامية بصفة عامة، كما يستوعب القطاع الزراعي ما يفوق 50% من القوة العاملة في هذه الدول. فوفقاً لبيانات عام 1993 مثل الناتج الزراعي حوالي 37% من الناتج المحلي الإجمالي في الدول النامية منخفضة الدخل و12% في الدول النامية متوسطة الدخل، في مقابل 3% فقط من الناتج المحلي الإجمالي في الدول المتقدمة.

وتوضح بيانات الجدول رقم (1) هيكل الناتج والعمالة في عدد من الدول المتقدمة والدول النامية في عام 2002، ومن هذا الجدول يتضح ما يلي:

- أنه في مجموعة الدول المتقدمة مرتفعة الدخل تساهم كل من الزراعة والصناعة والخدمات بنحو 2%، 27%، 71%، من الناتج المحلي الإجمالي على الترتيب. كما تستوعب هذه القطاعات الثلاثة على التوالي حوالي 3,7%، 26,3%، 70% من القوة العاملة. ويتضح من هذه النسب انخفاض النصيب النسبي لقطاع الزراعة مقارنة بالقطاعات الأخرى سواء في مجال إسهامه في الناتج أو استيعابه للعمالة في هذه الدول.

جدول رقم (01): هيكل الناتج والعمالة في عدد من الدول في عام 2002

(%)

نسبة العمالة في القطاع كنسبة من القوة العاملة			ناتج القطاع كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي			البيان الدولة
الخدمات	الصناعة	الزراعة	الخدمات	الصناعة	الزراعة	

1 - الدول ذات الدخل المرتفع	2	27	71	3,7	26,3	70
• سويسرا	1	27	72	4,2	26,6	69,2
• الولايات المتحدة	2	23	75	2,1	27,8	75,2
• الأمريكية	1	31	68	5	30,3	63,7
• اليابان						
2 - الدول ذات الدخل المتوسط	10	34	56	25	14	51
• مصر	17	33	50	30,7	19,4	49,9
• كولومبيا	14	30	56	22,8	18,2	58,9
• ناميبيا	11	31	58	31,4	12,9	54,7
3 - الدول ذات الدخل المنخفض	24	30	46	62,5	11,5	26
• بنجلاديش	23	26	51	63,4	10,2	22,4
• كمبوديا	36	28	36	70,4	10,5	18,9
• باكستان	23	23	54	52,6	16,8	30,6

المصدر: world bank , world development indicators , N. Y. world bank ,

2004 , pp. 187. pp. 42 – 48

- أنه في مجموعة الدول النامية ذات الدخل المتوسط تسهم كل من الزراعة والصناعة والخدمات بنحو 10%، 34%، 56% من الناتج المحلي الإجمالي على الترتيب، كما تستوعب هذه القطاعات الثلاثة على التوالي 25%، 34%، 56% من القوة العاملة.

ويتضح من هذه النسب ارتفاع النصيب النسبي لقطاع الزراعة سواء في إسهامه في الناتج المحلي أوفي استيعابه للعمالة.

- أنه في مجموعة الدول النامية ذات الدخل المنخفض تسهم كل من الزراعة والصناعة والخدمات بنحو 24%، 35%، 46% من الناتج المحلي الإجمالي، كما تستوعب هذه القطاعات الثلاثة على التوالي حوالي 62,5%، 11,5%، 26% من القوة العاملة. ويتضح لنا مما سبق، ارتفاع النصيب النسبي لقطاع الزراعة بدرجة ملحوظة في إسهامه في الناتج المحلي الإجمالي واستيعابه للجزء الأكبر من القوة العاملة في هذه الدول.

- على مستوى الدول منفردة يلاحظ أنه في دولة مثل كمبوديا أن الزراعة تسهم بحوالي 36% من الناتج المحلي الإجمالي، وكل من الصناعة والخدمات يسهمان بحوالي 28%، 36% من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي. كما أن الزراعة تستوعب حوالي 70,4% من القوة العاملة وكل من الصناعة والخدمات حوالي 10,5%، 19% من القوة العاملة على التوالي. بينما في اليابان تسهم الزراعة بحوالي 1% من الناتج المحلي الإجمالي وكل من الصناعة والخدمات بحوالي 31%، 68% على التوالي. كما يستوعب قطاع الزراعة 5% من القوة العاملة وكل من قطاعي الصناعة والخدمات حوالي 30%، 64% من القوة العاملة على التوالي.

- تسهم الزراعة في مصر بنحو 17% من الناتج المحلي الإجمالي وكل من الصناعة والخدمات بحوالي 33%، 50% على التوالي. وتستوعب القطاعات الثلاثة على الترتيب حوالي 31%، 19%، 50% من القوة العاملة المصرية. ويتضح مما سبق، تزايد اعتماد الدول النامية على النشاط الزراعي كمصدر للناتج ولإستيعاب القوة العاملة. ويصاحب التقدم الاقتصادي تزايد نشاط الصناعة التحويلية ونشاط الخدمات، مما يؤدي إلى تناقص نصيب القطاع الزراعي في توليد الناتج المحلي وفي استيعاب العمالة.

ويرى عديد من الاقتصاديين أن تزايد الاعتماد على النشاط الزراعي يعتبر أمراً طبيعياً في الدول النامية. ففي ظل انخفاض الدخل تكون الأولوية دائماً لإشباع الحاجات الأساسية من

غذاء وكساء، ففي الدول منخفضة الدخل يشكل الطلب على الغذاء نحو نصف الطلب الكلي في المجتمع والجانب الأكبر المتبقي من الدخل يوجه نحو المسكن والكساء والخدمات المختلفة والحاجات الأساسية، والتي توجد أساساً في مجال النشاط الزراعي.

ولا يقتصر الأمر على مجرد تزايد الاعتماد على القطاع الزراعي، ولكن المشكلة تكمن في الخصائص التي يتميز بها القطاع الزراعي في الدول النامية، حيث يتميز القطاع الزراعي في هذه الدول بعدد من الخصائص تتمثل فيما يلي:

- شيوع الملكيات الزراعية الصغيرة، التي يطلق عليها مزارع الاكتفاء الذاتي وذلك لندرة الأرض الزراعية ونمو السكان في الريف بمعدل كبير؛ مما يؤدي إلى زيادة العمالة على نفس قطعة الأرض، ولهذا تنتشر البطالة بأشكالها المختلفة وخاصة البطالة المقنعة بين العمال الزراعيين، التي تعني وجود عمال يعملون فعلاً ولكن إنتاجيتهم تساوي الصفر وقد تكون سالبة. ويؤدي ذلك في النهاية إلى انخفاض الإنتاجية المتوسطة للعامل الزراعي.

- اعتماد الزراعة على الطرق الإنتاجية التقليدية والأدوات البدائية؛ حيث تعتمد الزراعة بصفة أساسية على العمل والأرض، وذلك لندرة رأس المال.

- عدم إقبال المزارعين على تطبيق نتائج البحوث العلمية لتطوير إنتاجهم؛ فمعظم هذه الطرق تحتاج إلى إمكانيات مادية وقدرات تنظيمية لا تتوفر لدى صغار المزارعين، وفي بعض الحالات تحتاج هذه الطرق إلى ظروف طبيعية معينة لا تتوفر لدى كثير من الدول النامية، والمزارع في الدول النامية تقليدي بطبيعته لا يميل إلى التجديد. ويترتب على ما سبق، انخفاض شديد في إنتاجية العامل الزراعي في الدول النامية مقارنة بالدول المتقدمة. وبمقارنة الوضع في مصر بالوضع في الولايات المتحدة الأمريكية نجد أن الإنتاج الزراعي الذي يقوم بتحقيقه 2,1% من القوة العاملة الأمريكية، التي تعمل بالزراعة تكفي لسد حاجة الشعب الأمريكي من الغذاء مع تحقيق فائض، يتيح لها أن تكون أكبر مصدر للمواد الغذائية وبعض المنتجات الأولية الزراعية مثل القطن والدخان والبذور الزيتية في العام؛ بينما يعمل في مصر نحو 31% من القوة العاملة في الزراعة ولا توفر هذه القوة العاملة، إلا ما يعادل

نصف احتياجاتها فقط من الغذاء وتضطر إلى استيراد نسبة كبيرة من احتياجاتها من الغذاء من الخارج، ويعكس هذا الأمر ارتفاع مستوى الإنتاجية في الولايات المتحدة الأمريكية مقارنة بإنتاجية العامل في مصر بدرجة ملحوظة [عجمية وآخرون، ص ص 24 - 29].

ثانيا: الاعتماد على الإنتاج الأولي غير الزراعي

تعتمد بعض الاقتصاديات النامية اعتمادا كبيرا على الإنتاج الأولي غير الزراعي حيث تخصص أساسا في استخراج المعادن مثل القصدير، والألمنيوم، والنحاس، والنترات، والمنجنيز، والماس، والكروم، والبترو، وغيرها. وفي معظم الصناعات التعدينية يقوم بالإنتاج عادة شركات أجنبية لأن ضخامة رأس المال المستثمر، وارتفاع درجة المخاطرة، والحاجة إلى مهارات فنية وإدارية متخصصة يحول دون قيام شركات وطنية بالإنتاج في هذه البلاد. كذلك نلاحظ أن معظم الإنتاج يتم تصديره إلى الخارج، وبصفة خاصة إلى الدول الصناعية في غرب أوربا، وشمال أمريكا. ولا يستهلك منه محليا إلا نسبة بسيطة جدا بسبب الحدود الضيقة المفروضة على التصنيع في هذه البلاد. مثل هذا التركيز على الإنتاج الأولي يمكن فهمه، إلى حد كبير، على أساس أن العرض النسبي لعوامل الإنتاج في تلك البلاد غالبا ما يحدد التخصص في إنتاج المنتجات الأولية كثيفة العمل، أو كثيفة الأرض، وغالبا ما يركز هذا التخصص على سلعتين أو ثلاث فقط مثال ذلك: الشاي والمطاط وجوز الهند في سيلان، والمطاط والقصدير والبترو في اندونيسيا، والمطاط والقصدير وحبوب الزيت في الملايو. وفي بعض الحالات قد نجد أن التخصص يركز على سلعة واحدة فقط مثال ذلك: القطن في مصر، والبن في البرازيل وكولومبيا، والكافو في غانا، والبترو في فنزويلا. وبالرغم من أنه توجد بعض الصناعات بوجه عام، إلا أنها تتكون في الغالب من عمليات تجهيز المنتجات الزراعية، أو إنتاج الآلات الزراعية البسيطة، أو التصنيع البسيط للمنسوجات وبعض الصناعات الأخرى الأقل أهمية. وتساهم الصناعات الحرفية التقليدية بمعظم الوظائف الصناعية. وبوجه عام نلاحظ أن نسبة بسيطة من مجموع السكان العاملين هي التي تعمل في الصناعة في هذه البلاد. مثل هذا الجمود في الهيكل الإنتاجي

للاقتصاديات النامية يمكن تفسيره على أساس تاريخي. فمعظم الدول النامية كانت تخضع في الماضي لشكل أو لآخر من أشكال الاستعمار، بل أن بعض هذه الدول لا تزال خاضعة للاستعمار حتى وقتنا الحاضر. وكانت الدول المستعمرة، وهي الدول الصناعية الكبرى في غرب أوروبا، تحرص على أن تجعل من هذه الدول مصدرا للمواد الخام، والمواد الغذائية الرخيصة التي يحتاج إليها التقدم الصناعي في أوروبا. لذلك كانت السلطات الاستعمارية الحاكمة تطبق سياسة تهدف إلى تحقيق هذا الغرض. من ذلك مثلا إجبار السكان على زراعة المنتجات المطلوبة في أوروبا، وفي بعض الأحيان كان ذلك يتم على حساب المحاصيل التي تستخدم كغذاء رئيسي للسكان. والمثال الواضح على هذه السياسة، إن لم يكن المثال الوحيد، هو نظام التسليم الإجمالي الذي أدخله الاستعمار الهولندي في جاوا باندونيسيا في منتصف القرن التاسع عشر، والذي دام قرابة الثلاثين عاما. وتحت هذا النظام كان الفلاحون ملزمين بتسليم كميات محددة من البن والسكر، والتوابل إلى السلطات الحاكمة في مقابل الضرائب. وقد أدت هذه السياسة إلى تدهور زراعة الأرز للاستهلاك المحلي في جاوا. كذلك كان هناك نظاما مشابها، إلى حد ما، في المستعمرات البرتغالية في إفريقيا، حيث كان السكان الوطنيين يجبرون على زراعة مساحة معينة من الأرض بالبن في أنجولا، وبالقطن في موزمبيق، وبيع الناتج إلى الشركات البرتغالية بأسعار تحددها السلطات الاستعمارية الحاكمة نفسها.

كذلك استطاعت الدول المستعمرة، عن طريق استثماراتها، أن توجه خط سير التنمية في هذه البلاد نحو ما يحقق مصلحتها الخاصة، دون النظر إلى مصلحة البلاد التي تستعمرها.

وهكذا نجد أن جميع الاستثمارات التي تمت في البلاد النامية أثناء فترة الاحتلال قد وجهت معظمها نحو تنمية التجارة الخارجية، وخاصة قطاع التصدير. فالغالبية العظمى من الاستثمارات التي تمت في هذه الفترة تركزت أساسا في الصناعات الاستخراجية مثل الذهب في اتحاد جنوب إفريقيا، والنحاس في شيلي وروديسيا الشمالية والكونغو البلجيكي، والقصدير

في بوليفيا والملايو. كذلك كانت هناك استثمارات كثيرة في مزارع المطاط في الملايو، واندونيسيا، ومزارع الشاي في سيلان. بالإضافة إلى ذلك، وجهت بعض الاستثمارات نحو مشروعات النقل والمواصلات مثل إنشاء الخطوط الحديدية والموانئ التي كانت ضرورية لنقل المواد الخام والمواد الغذائية من تلك البلاد إلى أوروبا، وكذلك نقل الإنتاج الصناعي من أوروبا إلى أسواق المستعمرات. وقليل من الاستثمارات هي التي تمت في الصناعة، والسبب هو خشية الدول الغربية من أن تؤدي تنمية الصناعة في هذه البلاد إلى فقدان الأسواق الواسعة التي تعتمد عليها صناعاتها في تصريف إنتاجها. وقد نتج عن كل هذا، أن تركز الإنتاج، خاصة الصادرات، في معظم الاقتصاديات النامية في المواد الأولية والمواد الغذائية. وفضلا عن ذلك فقد أصبح الإنتاج من أجل التصدير يمثل بوجه عام جزءا من إجمالي ناتجها المحلي أكبر بكثير منه في البلاد المتقدمة التي تملك اقتصادا أكثر تقدما وتنوعا، وحيث يكون الإنتاج من أجل السوق الداخلي له أهمية أكبر نسبيا. وهكذا نلاحظ مثلا أنه في سنة 1953، بلغت نسبة الصادرات إلى إجمالي الناتج المحلي 76% في ترينداد، 53% في موريتانيا، 51% في اتحاد روديسيا، 44% في الكونغو البلجيكي، 38% في سيلان بالمقارنة بـ 22% في بريطانيا، 5% فقط في الولايات المتحدة الأمريكية. بالإضافة إلى ذلك، فقد تركزت صادرات هذه البلاد في عدد محدود من المنتجات الأولية الرئيسية، وفي بعض الأحيان في منتج واحد فقط. فمثلا نجد أن بعض المزايا المعينة الخاصة بالتربة وبالمناخ قد سمحت للعديد من الدول مثل أمريكا اللاتينية لأن تخصص في زراعة البن، والبلاد التي تمتلك مثل هذه المزايا تعتمد بشدة على البن كأساس لتجارة الصادرات، ففي سنة 1959 مثلا، ساهم البن بنسبة مرتفعة من الصادرات في كل من البلاد الآتية: البرازيل 46%، كوستاريكا 55%، السلفادور 66%، جواتيمالا وهايتي أكثر من 70%، كولومبيا 70% تقريبا. وقد سهلت بعض المزايا الطبيعية الأخرى زراعة قصب السكر في كوبا، وقد ساهم السكر وحده بنحو 80% من صادرات كوبا في عام 1959. وبطريقة مماثلة ساهم الجوت بنحو 46% من الصادرات في باكستان خلال 1959، والأرز

بنحو 70% في بورما، والقطن بـ 73% في مصر، والمطاط بـ 59% في فيتنام وبـ 74% في الملايو، والصوف بـ 60% في أوروغواي، والموز بـ 46% في هندوراس، والشاي بـ 60% في سيلان. وإذا تحولنا إلى البلاد التي تمتلك تكوينات جيولوجية، نجد أن النحاس يساهم بنحو 67% من الصادرات في شيلي، والقصدير بـ 69% في بوليفيا، والبتروك بأكثر من 90% من الصادرات في العراق وفنزويلا. وبالإضافة إلى ذلك فهذه البلاد لا تنتج سوى جزء صغير جدا من السلع الاستهلاكية التي يحتاج إليها السكان، وتستورد الجزء الأكبر منها من الدول الصناعية التي تذهب صادراتها. وهي بذلك تعتبر ((اقتصاديات تابعة)) تتلقى فائض الطلب من الاقتصاديات الأجنبية، وتتقيد في تنميتها بالمدى الذي يضعه لها التوسع الصناعي في الدول الأخرى [بكرى، ص ص 45- 50].

الفرع الثاني: انخفاض إنتاجية عنصر العمل

تعاني الدول النامية من انخفاض كبير في الإنتاجية المتوسطة لعنصر العمل مقارنة بنظيرتها في الدول المتقدمة. وتقاس إنتاجية عنصر العمل بخارج قسمة الناتج الكلي على الأفراد العاملين من بين قوة العمل. فوفقا لبيانات عام 2002 كان متوسط إنتاجية العامل في الدول المتقدمة حوالي 59 ألف دولار، في حين كان متوسط إنتاجية العامل في الدول النامية حوالي 3,2 ألف دولار. أي أن متوسط إنتاجية العامل في الدول المتقدمة يعادل 18,4 ألف دولار ضعف متوسط إنتاجية العامل في الدول النامية ككل. وفي أمريكا وسويسرا على سبيل المثال كان متوسط إنتاجية العامل حوالي 74,3، 70,6 ألف دولار على التوالي، بينما كان متوسط إنتاجية العامل في كل من كولومبيا ومصر وكمبوديا 5,1، 3,8، 0,62 ألف دولار على التوالي في العام نفسه.

ويرجع انخفاض إنتاجية عنصر العمل في الدول النامية إلى العديد من العوامل أهمها:

أولاً: انخفاض متوسط نصيب الفرد من رأس المال العيني

حيث تعاني معظم الدول النامية من ندرة نسبية كبيرة في عنصر رأس المال، ولا نعني برأس المال هنا رأس المال في شكله النقدي، بل رأس المال في شكله العيني، الذي يمثل الطاقة الإنتاجية الحقيقية في المجتمع، وينقسم رأس المال العيني إلى نوعين:

1. رأس المال الإنتاجي: ويتمثل في المعدات والآلات والأدوات التي تستخدم في

عمليات الإنتاج، وبالتالي، تسهم بصورة مباشرة في العمليات الإنتاجية.

2. رأس المال الاجتماعي: ويتمثل في البنية الأساسية في المجتمع من شبكات الطرق

والكهرباء والصرف الصحي، والمدارس والمستشفيات التي تسهم بصورة غير

مباشرة في العمليات الإنتاجية.

ويترتب على الندرة النسبية لعنصر رأس المال انخفاض نصيب العامل من رأس المال المستخدم في العمليات الإنتاجية، مقارنة بنصيب العامل من رأس المال في الدول المتقدمة. لذلك يشيع في الدول النامية استخدام الطرق الإنتاجية التقليدية، حيث تحتاج الطرق الإنتاجية الحديثة استخدام قدر كبير من رأس المال. وعلى ذلك، يمكن القول أنه من المتعذر على الدول النامية استخدام التكنولوجيا الحديثة بسبب نقص رأس المال، فلو نظرنا إلى القطاع الزراعي، نجد أن الطرق الإنتاجية المستخدمة في عدد من الدول النامية في حالة جمود منذ سنوات عديدة؛ حيث يتم بذر البذور في الأرض يدويا ويستخدم المحراث الخشبي في حصد المحاصيل بعد نضجها، ويتم الاعتماد على طرق التذرية اليدوية في فصل البذور والحبوب. وفي القطاع الصناعي تنتشر المشروعات صغيرة الحجم التي تستخدم عشر عمال أو أقل، ويتم الاعتماد على الطرق الإنتاجية كثيفة العمالة مع استخدام بعض الأدوات البسيطة. ويترتب على ما سبق، أن إنتاج الوحدة من رأس المال يوزع على عدد كبير من العمال؛ مما يظهر بالتالي انخفاضا في إنتاجية عنصر العمل.

وتسعى الدول النامية بصورة مستمرة إلى زيادة رصيد رأس المال بزيادة الاستثمارات

كنسبة من ناتجها المحلي الإجمالي، نظرا لأهمية هذا العنصر في التعجيل بالنمو الاقتصادي، فقد ارتفعت الاستثمارات السنوية في الدول النامية كنسبة من ناتجها المحلي

الإجمالي من 19% خلال الستينات إلى 28% في نهاية الثمانينيات ووصلت إلى 30% في عام 1993. وتماثل هذه النسبة ما كان سائدا في الدول الصناعية المتقدمة في بداية مراحل نموها، إلا أن المشكلة لها جوانب أخرى لا تكمن في نسبة الاستثمارات المنفذة إلى إجمالي الناتج المحلي، ولكن لا بد من النظر أيضا إلى فعالية هذه الاستثمارات أي مدى الاستخدام والتوظيف الكفاء لهذه الاستثمارات؛ فلا بد وأن تكون الاستثمارات متناسبة مع الإمكانيات المتوفرة والمتاحة للدولة، وأن يتم استخدام الفنون الإنتاجية الملائمة لطبيعة هذه الدولة.

ثانيا: قصور الخبرات الإدارية والتنظيمية

حيث ترتبط فعالية الاستثمارات بمدى توفر الخبرات الإدارية والتنظيمية في الدول النامية؛ فزيادة الاستثمارات واستخدام الفنون الإنتاجية الحديثة القائمة على استخدام رأس المال أمر مهم ولكنه غير كاف لحدوث النمو الاقتصادي؛ إذ لا بد من توافر طبقة من المنظمين الأكفاء تتوفر لديهم روح المغامرة والرغبة في تنفيذ الاستثمارات طويلة الأجل التي تحقق إنتاجا كبيرا وأرباحا مرتفعة، ولكن على مدى فترة زمنية طويلة. وتعاني معظم الدول النامية من نقص شديد في هذه الطبقة؛ حيث يسعى المستثمرين في هذه الدول إلى الربح السريع، واللجوء إلى الاستثمارات قصيرة الأجل في النشاط التجاري والخدمي، التي لا تتطلب على درجة عالية من المخاطر.

ثالثا: انخفاض مستوى التعليم والتدريب أو ما يسمى برأس المال البشري

وهو يتمثل في رصيد الاقتصاد القومي من كفاءات إدارية وتنظيمية وقدرات قيادية، فضلا عن العمالة الماهرة والمدربة. وانخفاض مستوى التعليم وانتشار الأمية، وضعف إمكانيات التدريب تحد من توافر هذه الكفاءات والخبرات والعمالة المدربة والماهرة، ويمارس ذلك أثرا سلبيا على مستوى الإنتاجية. وتعاني الدول النامية بصفة عامة من قصور في مثل هذه العناصر؛ مما يؤدي إلى انخفاض الإنتاجية المتوسطة لعنصر العمل بها.

رابعا: انخفاض المستوى الصحي والغذائي

ويعزى ذلك إلى انخفاض مستويات المعيشة الناتج عن انخفاض مستويات الدخل، ويترتب على ذلك انخفاض مقدرة الفرد الجسدية والذهنية في القيام بوظيفته قياماً مرضياً؛ حيث أن هناك ارتباطاً قوياً بين الحالة الصحية للشخص وإنتاجيته. وذلك لأن سوء التغذية في الطفولة يقيد النمو الذهني والجسماني للأفراد، كما أن عدم كفاية الغذاء وعاداته السيئة وانخفاض مستويات الصحة العامة في السنوات التالية، تسبب تدهوراً في صحة العامل وتضعف من قدرته على العمل والانتظام فيه، وكل هذا يمثل أحد الأسباب في انخفاض إنتاجية عنصر العمل في الدول النامية مقارنة بما هو سائد في الدول المتقدمة.

المطلب الثاني: ارتفاع معدلات البطالة والتبعية الاقتصادية

تعاني الدول النامية من ارتفاع معدلات البطالة وكذا التبعية الاقتصادية للخارج، حيث نرى أن الميادين الاقتصادية الأساسية لا تزال تقع تحت مراقبة وسيطرة الاحتكارات الأجنبية ولذلك سوف نقوم بشرح هذين العنصرين في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: ارتفاع معدلات البطالة

تعد البطالة ظاهرة طبيعية في أي اقتصاد، إذ أنه من الصعب الوصول إلى مستوى التوظيف الكامل لكل أفراد القوة العاملة في أي اقتصاد، ذلك أن التوظيف الكامل هذا يمثل وضع أمثل بعيد المنال، أما الوضع العادي فهو العمالة غير الكاملة. وتكمن المشكلة في الدول النامية في زيادة حجم البطالة ومعدلها وآثارها السلبية على الناتج القومي مع إهدار جزء متزايد من رأس المال البشري، فضلاً عن الآثار الاجتماعية والسياسية السلبية لها. وتتمثل البطالة في وجود أشخاص في مجتمع معين قادرين على العمل، ومؤهلين له وراغبين فيه، وباحثين عنه، وموافقين على الولوج فيه في ظل الأجور السائدة ولا يجدونه خلال فترة زمنية معينة.

ويعرف معدل البطالة وفقاً لذلك بأنه النسبة بين عدد العمال العاطلين إلى العدد الكلي للعمال المشاركين في قوة العمل خلال فترة زمنية معينة أي أن:

$$\text{معدل البطالة} = (\text{عدد العاطلين} \div \text{قوة العمل}) * 100$$

$$\text{قوة العمل} = \text{حجم العمالة} + \text{حجم البطالة}$$

وتعاني معظم الدول النامية من انخفاض مستويات المعيشة وتفشي ظاهرة البطالة بها، وبالتالي، عدم الاستفادة من القوة العاملة؛ بما يتضمن تحقيق أقصى ناتج ممكن من وراء الاستخدام الأمثل والكامل للقوة العاملة بها، ولا تقتصر ظاهرة البطالة على الدول النامية فقط؛ فالدول المتقدمة تعاني من الظاهرة أيضا. إلا أن هناك اختلافا واضحا بين شكل البطالة وأسبابها في كل الدول المتقدمة والدول النامية.

أولا: فيما يتعلق بالبطالة في الدول المتقدمة

فإنها عادة تكون بطالة سافرة أو صريحة تحدث لفترة زمنية معينة، وتتمثل في الأفراد القادرين والراغبين في العمل والباحثين عنه ولا يجدونه في ظل الأجور المتاحة، ويحدث هذا النوع من البطالة في الدول المتقدمة لعدة أسباب، لعل أهمها:

• التقلبات الدورية في النشاط الاقتصادي: التي تحدث في الدول المتقدمة بسبب

تعاقب دورات الكساد والرواج على الاقتصاديات الرأسمالية. ففي فترات الكساد ينخفض الطلب الكلي على عديد من السلع والخدمات؛ مما يؤدي إلى الاستغناء عن جزء من العمالة في هذه القطاعات لفترة معينة تنتهي بانتهاء حالة الكساد والدخول في موجة جديدة من الرواج.

• التقدم التكنولوجي: الذي يحدث في مجالات معينة يؤدي إلى تحول الإنتاج إلى

مجال جديد ويتم الاستغناء عن العمالة في الصناعات التقليدية لعدم قدرتهم على التعامل مع التكنولوجيا الجديدة، ويتم القضاء على هذا النوع من البطالة عن طريق إعادة تدريب العمال وتأهيلهم للعمل في مجالات أخرى أوفي المجالات الجديدة.

• السياسات الاقتصادية: التي تتبعها بعض الدول لمعالجة أوضاع اقتصادية

معينة، مثل: إتباع بعض الدول لسياسات مالية ونقدية انكماشية لمعالجة

موجات التضخم التي تعاني منها، وتتمثل أهم تلك السياسات في تخفيض الإنفاق العام و/ أو زيادة الضرائب ورفع أسعار الفائدة. وكل هذه الأمور ينجم عنها نقص في فرص العمل وانتشار البطالة.

ولذا، فإنه يمكن القول أن التناسب بين عرض كل من عنصر العمل وعناصر الإنتاج الأخرى، يجعل معالجة البطالة في الدول المتقدمة تتم بصورة أسهل وفي فترة زمنية أقصر من خلال التأثير على جانب الطلب الكلي في الاقتصاد. ووفقا لبيانات 2002 تصل معدلات البطالة في الدول المتقدمة مرتفعة الدخل إلى 6,2% من قوة العمل في المتوسط، وتكون هذه المعدلات في كل من الولايات المتحدة الأمريكية واليابان 5,8%، 5,4% من قوة العمل على الترتيب.

ثانيا: فيما يتعلق بالبطالة في الدول النامية

فالبطالة بها تتميز بأنها بطالة هيكلية تنشأ بسبب عدم التناسب بين عنصر العمل وباقي عناصر الإنتاج الأخرى، ويؤدي ذلك إلى شكلين من أشكال البطالة وهما:

- **البطالة السافرة:** بسبب عدم توفر فرص العمل الكافية لاستيعاب فائض عرض العمل في كافة القطاعات في ظل الزيادة المستمرة في سكان الدول النامية، ومن ثم، زيادة عرض قوة العمل. فعدم توفر فرص العمل لجانب كبير من القوة العاملة ليس ظاهرة مؤقتة، ولكنها ظاهرة دائمة تزداد حدتها بصورة مستمرة، وقد تراوحت نسبة البطالة ما بين 10% - 31% من قوة العمل خلال عقد التسعينات من القرن الماضي في الدول النامية منخفضة ومتوسطة الدخل، باستثناء عدد محدود من الدول التي حققت تقدما اقتصاديا ملحوظا، فقد بلغت هذه النسبة 4% في كوريا، 6% في الأرجنتين، وتركز البطالة السافرة فيما بين فئة الشباب وخاصة المتعلمين أي في فئة العمرية (15 - 24) عاما. وقد وصل معدل البطالة على سبيل المثال في كولومبيا إلى حوالي 18% من قوة العمل في عام 2002. وتعاني مصر من ارتفاع معدلات البطالة الصريحة، حيث وصل معدل البطالة إلى حوالي 14,7% من قوة العمل وفقا

لتعداد عام 1986، وإن كانت أقل من ذلك بكثير وفقا لتعداد عام 1996، حيث قدر بحوالي 9% واستمر معدل البطالة تقريبا فيما بين 9% ، 10% حتى عام 2003 وفقا للإحصائيات الرسمية وإن كان هناك عديد من الدراسات ترى أنه يتراوح بين (15% - 17,5%) من قوة العمل. وتتركز البطالة بدرجة أساسية فيما بين فئة الشباب من المتعلمين الداخلين الجدد إلى سوق العمل، حيث تصل البطالة فيما بين هذه الفئات إلى ما يفوق 95% من إجمالي العاطلين خلال عقد التسعينات.

- **البطالة المقنعة:** إن البطالة المقنعة توجد حيث يعمل الأفراد بأقل من الطاقة الإنتاجية المفترضة لهم، أوفي حالة وجود أعداد من العاملين في بعض القطاعات دون أن يترتب على وجودهم ناتج صافي أو إضافي، أو حتى أنه قد يترتب على توظيفهم نقص الناتج الكلي، أي أنهم في حالة عمالة ظاهريا بينما عملهم لا يسفر عن خلق سلع أو خدمات، وبالتالي، تكون إنتاجيتهم الحدية في الحالة الأولى صفرا وسالبة في الحالة الثانية. وتزداد البطالة المقنعة ظهورا وانتشارا في الدول النامية؛ حيث تتميز بوجه عام بوفرة نسبية في عنصر العمل؛ بينما تكون فرص العمل فيها محدودة بسبب ضيق مجالات الإنتاج عموما؛ مما يجعل الأفراد يشتغلون في أية أعمال حتى ولو كانت متدنية أو عديمة الإنتاجية؛ ومما يدعم ذلك الأمر انخفاض المستوى التعليمي، وارتفاع نسبة الأيدي العاملة غير الماهرة. ولذا، فإن أسباب البطالة المقنعة تكمن في طبيعة الاقتصاد النامي وخصائص بنيانه؛ حيث يكون الوزن النسبي للقطاع الصناعي محدود وقدرته على امتصاص العمالة ضعيفة، وبالتالي، لا يوجد أمام فائض العمل إلا اللجوء إلى القطاع الزراعي. وتنتشر البطالة المقنعة في القطاع الحكومي والقطاع العام وقطاع الخدمات بسبب بعض العوامل الاجتماعية والسياسية. فكثيرا ما تلتزم بعض حكومات الدول النامية بتعيين خريجي المعاهد والجامعات والمسرحيين من القوات المسلحة في الحكومة أو شركات القطاع العام، في الوقت الذي تعلم فيه أن مؤهلاتهم لا تتناسب مع متطلبات سوق العمل.

كما تنتشر البطالة المقنعة في الدول النامية في عديد من الخدمات والأعمال المتدنية في مدن الدول النامية، ويتمثل ذلك في كثرة الباعة الجائلين وماسحي الأحذية وموزعي الجرائد وغيرها. وتمثل البطالة المقنعة جانبا يعتد به من حجم البطالة في المجتمعات النامية حتى أنه في كثير من الدول النامية تتضاعف نسبة البطالة الرسمية، إذا تم إضافة البطالة المقنعة إلى البطالة السافرة. وتمثل البطالة المقنعة تبديدا لجزء مهم من القوة العاملة؛ حيث تستنزف هذه الطاقات في أعمال لا تفيد الاقتصاد ولا يترتب عليها إضافات مهمة إلى الناتج القومي، ومن ثم، تمثل البطالة المقنعة أخطر أنواع البطالة لأنه من الصعب حصرها؛ إذ أنه في ظلها يكون الأفراد ظاهريا يعملون وإن كانوا لا يضيفون كثيرا إلى الإنتاج؛ حيث أن الإنتاجية الحدية تكاد تكون صفرا.

الفرع الثاني: التبعية الاقتصادية

تعد التبعية الاقتصادية للخارج من أهم مظاهر التخلف في الدول النامية، بل يرى بعض الاقتصاديين أنها تمثل أحد الأسباب الأساسية لظاهرة التخلف في هذه الدول، وقد تولدت التبعية الاقتصادية بفعل النمط الاستعماري للاستثمارات الأجنبية خلال القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين، ثم بعد ذلك بفعل الشركات متعددة الجنسيات والمؤسسات الدولية. وتتحصل مجمل آثار التبعية في الدول النامية للعالم الاقتصادي المتقدم في أن الدول النامية لا تملك مصائرهما الاقتصادية. وتتخذ التبعية الاقتصادية للخارج عدة أشكال تتشابه وتتكامل معا في ربط اقتصاديات الدول النامية بالعالم المتقدم، وتأخذ التبعية الاقتصادية ثلاثة أشكال أساسية وهي:

- التبعية التجارية.
- التبعية المالية.
- التبعية التكنولوجية.

وسوف نعرض بإيجاز لهذه الأنواع الثلاثة كما يلي:

أولاً: التبعية التجارية

وترجع التبعية التجارية تاريخياً إلى الاستعمار الذي ربط عديد من المناطق في الدول النامية ليس سياسياً فقط، بل اقتصادياً أيضاً باقتصاديات الدول الاستعمارية، حيث وجه النشاط الإنتاجي في المستعمرات لكي تكون بمثابة مزارع لإنتاج المواد الأولية اللازمة للصناعة بالدول الاستعمارية، وكما تكون هذه الدول بمثابة سوق لتصريف الإنتاج الصناعي المتزايد في الدول الاستعمارية.

وقد ترتب على ذلك تغير الهيكل الاقتصادي في الدول النامية متخذة شكل تخصص شديد في عدد قليل من المواد الأولية، والاعتماد الكبير على الدول المتقدمة في استيراد المنتجات الصناعية، نظراً لصعوبة قيام صناعة وطنية تستطيع منافسة هذه المنتجات المستوردة خاصة في ظل وجود حرية التجارة الخارجية، وقد تعمقت التبعية التجارية بالاعتماد الشديد على تصدير عدد قليل من المنتجات الأولية إلى أسواق الدول المتقدمة مقابل ما تحتاجه من منتجاتها الصناعية. وعندما استقلت الدول النامية سياسياً بعد الحرب العالمية الثانية الواحدة تلو الأخرى، حاولت هذه الدول التحرر من سيطرة التبعية الاقتصادية للخارج من خلال تنفيذ برامج تنموية طموحة بها، وبالرغم مما بذلته هذه الدول من جهد إنمائي في هذا السبيل، ما زالت علاقات التبعية التجارية وغيرها من صور التبعية الأخرى قائمة وذلك بفعل الشركات متعددة الجنسيات والمؤسسات المالية الدولية وغيرها.

ويمكن الاستدلال على حدة وعمق علاقات التبعية التجارية بين الدول النامية والدول المتقدمة، في أنه خلال عقد الثمانينيات من القرن الماضي مثلت المنتجات الأولية من منتجات غذائية ومواد أولية، ووسائل الطاقة، والمعادن الخام حوالي 90% من صادرات الدول النامية، كما حققت صادرات المنتجات الأولية في هذه الدول حوالي 75% من حصيلة هذه الدول من النقد الأجنبي؛ كما تؤكد إحصائيات التجارة العالمية أنه خلال الجزء الأول من النصف الثاني من القرن التاسع عشر انخفض نصيب الدول النامية من الصادرات العالمية من 35% إلى 21%، وذلك لصالح زيادة نصيب الدول المتقدمة من

الصادرات العالمية، كما تشير هذه الإحصائيات إلى انخفاض نسبة التعامل التجاري بين الدول النامية وبعضها، وارتفاعها بين الدول المتقدمة وبعضها. ومؤدى هذا الأمر زيادة هيمنة الدول المتقدمة على التبادل التجاري الدولي [عجمية وآخرون، ص ص 29- 42].

ويستخدم المحللون الاقتصاديون عددا من المؤشرات التي تكشف عن مدى حدة التبعية التجارية ومن هذه المؤشرات حسب ما يقترحه [الأقداحي، ص 76].

$$\text{مؤشر درجة الانكشاف الاقتصادي} = (\text{الصادرات} - \text{الواردات}) \div \text{الناتج المحلي الإجمالي} * 100$$

وكلما ارتفعت النسبة في مؤشر درجة الانكشاف الاقتصادي في دولة ما، أي ارتفع مجموع قيمة صادرات وواردات الدولة إلى ناتجها المحلي الإجمالي، ازداد تأثير الاقتصاد بالتغيرات في ظروف التجارة الخارجية.

ويجدر الذكر أن ارتفاع نسبة مؤشر درجة الانكشاف الاقتصادي لا يعد دليلا قاطعا على تبعية الاقتصاد للخارج، بل يجب أن يؤكد ذلك بمؤشرات أخرى، حيث يكون مؤشر الانكشاف الاقتصادي مرتفعا في بعض الدول، مثل: السويد واليابان وبريطانيا، غير أنه لا يمكن القول بأن هذه الدول دولا نامية وتطبق عليها خاصية التبعية التجارية للخارج. وبالتالي، لا يعد ارتفاع مؤشر الانكشاف الاقتصادي دليلا قاطعا على التبعية التجارية للخارج، حيث يتعين التأكيد على وجود هذه التبعية التجارية باستخدام مؤشري التركيز السلعي للصادرات والتركز الجغرافي للصادرات حيث أن:

$$\text{مؤشر التركيز السلعي للصادرات} = (\text{صادرات السلعتين الرئيسيتين} \div \text{مجموع الصادرات}) * 100$$

$$\text{مؤشر التركيز الجغرافي للصادرات} = (\text{الصادرات إلى أهم دولتين} \div \text{مجموع الصادرات}) * 100$$

ومما لا شك فيه، أن ارتفاع مؤشر التركيز السلعي للصادرات إلى حد المغالاة، كما هو الحال في الدول النفطية التي تعتمد على صادرات البترول بصورة أساسية يعد دليلاً حاسماً على وجود التبعية التجارية بها، حيث يرتفع هذا المؤشر إلى ما يفوق 95% بهذه الدول. ومؤدى هذا اعتماد الدول النامية على الخارج في تصريف فائض إنتاجها على سلعة أو سلعتين التي تخصص في تصديرها، وكذلك في الحصول على عديد من السلع الأساسية الصناعية التي لا تقوم بإنتاجها. وإذا ارتبطت حدة التبعية التجارية للخارج في دولة ما بارتفاع نسبة مؤشر التركيز الجغرافي للصادرات، الذي يعني تركيز الصادرات في دولة أو دولتين، فإنه يرفع من مخاطر التجارة الخارجية، حيث يجعل الدولة أكثر تأثراً بالقرارات السياسية والاقتصادية لدولة أو دولتين المستوردة منها.

ولا تقتصر التبعية التجارية في الدول النامية على المظاهر سالفة الذكر فحسب، إذ تتميز معظم الدول النامية بسيطرة الأجهزة الأجنبية على العمليات المتعلقة بالتجارة الخارجية، مثل: مكاتب التصدير والاستيراد والبنوك وشركات التأمين وأجهزة النقل، فضلاً عن سيطرة الشركات متعددة الجنسيات على الأنشطة المتعلقة بالتصدير في معظم الدول النامية، وقد ترتب على ذلك ظاهرة الثنائية الاقتصادية في هذه الدول وهو أن اقتصاديات الدول النامية تنقسم إلى قطاعين:

القطاع الأول: متقدم جداً ويعتمد على رؤوس الأموال الأجنبية، ويستخدم أحدث الأساليب الفنية في الإنتاج، ويتميز بارتفاع الكفاءة الإنتاجية والأجور به، وهو القطاع المرتبط بقطاع التصدير بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ولا يعد في حقيقة الأمر إلا أن يكون سوى مركزاً أمامياً لاقتصاديات الدول الاستعمارية.

القطاع الثاني: هو قطاع بدائي متخلف مرتبط بالسوق المحلي ورأس المال المحلي، ويتميز بانخفاض مستوى الكفاءة الإنتاجية وانخفاض مستويات الأجور به.

ولا يرتبط القطاعان ببعضهما إلا بأضعف الصلات، وقد ترتب على هذه الظاهرة تفكك النظام الاقتصادي بالبلاد النامية، وضعف علاقات الترابط فيما بين الأنشطة

الاقتصادية في الدولة الواحدة. ويترتب على التبعية التجارية للخارج في الدول النامية نوعين من المخاطر يتعلق أولهما بالخطر القصير، وينصرف ثانيها إلى المدى الطويل.

أما الخطر الأول: فهو يتمثل في عدم استقرار أسواق المنتجات الأولية، وبالتالي، أسعارها وبدورها حصيلة الصادرات في الدول النامية، مما يؤثر سلباً على مستوى النشاط الاقتصادي بهذه الدول، وذلك لأن الصادرات تشكل نسبة كبيرة من الدخل القومي بها. وبالتالي، تتوقف مستويات الدخل والتشغيل والمعيشة بالدول النامية التي تعاني من التبعية التجارية على الظروف الاقتصادية في الدول الصناعية المتقدمة.

أما الخطر الثاني: فهو يتمثل في تدهور معدلات التبادل التجاري في غير صالح الدول النامية أو المنتجات الأولية، ويقاس ذلك وفقاً لعدد من المقاييس، ولعل أهمها:

$$\text{معدل التبادل الإجمالي} = \frac{\text{الرقم القياسي لكمية الصادرات} \setminus \text{الرقم القياسي لكمية الواردات}}{100} \times 100$$

$$\text{معدل التبادل الصافي} = \frac{\text{الرقم القياسي لأسعار الصادرات} \setminus \text{الرقم القياسي لأسعار الواردات}}{100} \times 100$$

$$\text{معدل التبادل الداخلي} = \frac{\text{الرقم القياسي لقيمة الصادرات} \setminus \text{الرقم القياسي لأسعار الواردات}}{100} \times 100$$

وكلما زادت قيمة هذه المقاييس عن 100 خلال فترة زمنية معينة، فإن هذا يدل على تحسن معدلات التبادل التجاري لصالح الدولة وزيادة مقدرتها الاستيرادية، والعكس صحيح. غير أن معظم الدول النامية تعاني من تدهور في معدلات التبادل التجاري باستمرار وذلك بسبب تراخي الطلب على المنتجات الأولية من قبل الدول الصناعية باستمرار، نتيجة للتقدم

التكنولوجي ووجود البدائل الصناعية، فضلا عن انخفاض مرونة الطلب السعرية والدخلية على تلك المنتجات.

ثانيا: التبعة المالية

وتعتبر التبعة المالية في الدول النامية عن الوجه النقدي لتبعيتها التجارية، وتمثل نتيجة طبيعية لاختلال الهيكل الإنتاجي في اقتصاديات الدول النامية، وقد اشتدت ظاهرة التبعة المالية في الدول النامية في السنوات الأخيرة نتيجة لازدياد حاجة هذه الدول إلى الاستدانة من الدول المتقدمة لتمويل العجز المستمر والمتزايد في موازين مدفوعاتها، ذلك العجز الناتج عن بطء معدلات نمو صادراتها والارتفاع المستمر والمتزايد في معدلات نمو وارداتها، سواء من السلع الاستهلاكية لمواجهة الزيادة في أعداد السكان بها، فضلا عن وارداتها من السلع الاستثمارية اللازمة لتنفيذ برامج التنمية بها. وقد ترتب على ذلك زيادة مديونيات الدول النامية ومن ثم، تزايد تبعيتها المالية للخارج، التي تقاس بتزايد عبء خدمة ديونها الخارجية، ويقاس عبء خدمة الديون الخارجية في أي دولة كما يلي:

$$\text{عبء خدمة الديون الخارجية في الدولة} = \left(\frac{\text{أقساط الديون} + \text{الفوائد}}{\text{قيمة الصادرات}} \right) \times 100^*$$

وقد ارتفع حجم الديون الخارجية وعبء خدماتها بدرجة ملحوظة في الدول النامية خلال عقدي السبعينيات والثمانينات من القرن الماضي، حيث وصلت هذه الديون إلى مرحلة خطيرة. فقد ازدادت الديون الخارجية في الدول النامية من حوالي 70 مليار دولار في بداية السبعينيات إلى حوالي تريليون دولار في منتصف الثمانينات، واستمر الأمر كذلك إلى أن فاقت 2 تريليون دولار في عام 1995، وأصبح عبء خدمة هذه الديون يفوق 150% من صادرات الدول النامية، وقد كان أعلى من ذلك في بداية التسعينيات، حيث كان هذا العبء 175% من صادرات الدول النامية في عام 1990.

وشأن الاقتصاد المصري هو شأن الدول النامية الأخرى فقد زاد الدين الخارجي المصري بدرجة كبيرة خلال الفترة (1970 - 1984) من حوالي 2,1 مليار دولار في

عام 1970، إلى ما يفوق 46 مليار دولار في عام 1986 ووصل إلى حوالي 50 مليار دولار في بداية التسعينيات. وكان عبء خدمة هذه الديون حوالي 30% من الصادرات في بداية التسعينيات، وقد انخفضت الديون الخارجية المصرية منذ بداية التسعينيات بسبب إسقاط الدول المقرضة لجزء من هذه الديون خاصة بعد حرب الخليج الثانية في عام 1992. وقد نتج عن ذلك كله زيادة حدة تبعية الدول النامية من الناحية المالية للدول المتقدمة، ومطالبتها بإعادة جدولة ديونها الخارجية وذلك من خلال المؤسسات المالية الدولية، متمثلة في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وتقديم قروض لها لتغطية التزاماتها الجارية، وعادة ما تفرض الدول الدائنة وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي شروطاً على الدول النامية، في مقابل إجراء إعادة جدولة ديونها وذلك من خلال إتباع سياسات إصلاحية وقد عرفت خلال الثمانينات والتسعينيات بروشنة صندوق النقد الدولي أو ما يسمى ببرنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي في الدول النامية المدينة، وهي سياسات مالية ونقدية انكماشية تقشفية تحد من الاستقلال الاقتصادي والسياسي في هذه الدول. كما أن إعادة جدولة الديون الخارجية في هذه الدول لا يعد أكثر من مجرد تأجيل لهذه المشكلة، إذ يتعين على الدول النامية أن تواجهها في النهاية بالاعتماد على نفسها.

ثالثاً: التبعية التكنولوجية

تعد التبعية التكنولوجية من أخطر أشكال التبعية الاقتصادية في الدول النامية، وتتضمن التكنولوجيا جانبين أحدهما مادي يتمثل في المعدات والآلات، والآخر غير مادي يتمثل في المعرفة المحيطة بابتكار التكنولوجيا المادية وكيفية استخدامها. ويمكن معرفة درجة تقدم الدولة تكنولوجيا من خلال معرفة صادرات الدولة من التكنولوجيا المتقدمة كنسبة من صادراتها الصناعية، ففي عام 2000 كانت هذه النسبة في كل من أمريكا واليابان 34%، 38% على التوالي. وفي دول النمرور الآسيوية مثل: تاوان وماليزيا وسنغافورة كانت النسبة 39%، 59%، 63% على التوالي، في حين كانت هذه النسبة في كل من مصر ورواندا وسوريا 0%، 1%، 0% على التوالي في نفس العام. ويعكس ذلك مدى التخلف

التكنولوجي في الدول النامية مقارنة بما هو سائد في الدول المتقدمة، وسيطرة الدول المتقدمة على السوق الدولي للتكنولوجيا الحديثة.

وترجع خطورة التبعية التكنولوجية في أن عصر التكنولوجيا يلعب دورا كبيرا في تحديد مستوى التقدم الاقتصادي في المجتمع، وأن الدول النامية تستورد حوالي 90% من التكنولوجيا المجسدة في صورة سلع رأسمالية لازمة لتنميتها، وأنها تنتج منها محليا 10% فقط في صورة معدات وآلات بسيطة مكملتها باستخدام معظمها في القطاع الزراعي التقليدي، كما أن الدول المتقدمة تحتكر إنتاج وتصدير التكنولوجيا المتقدمة عادة من خلال الشركات متعددة الجنسيات. وبالتالي فإن الدول المتقدمة من خلال الشركات متعددة الجنسيات تستطيع أن تفرض شروطا مجحفة في بيعها للتكنولوجيا المجسدة في صورة سلع رأسمالية، وكذلك مقابل حق استخدامها وخدمات خبرائها الذين يقومون بالإشراف على استخدام هذه السلع الرأسمالية. وتظهر ضخامة اعتماد الدول النامية على التكنولوجيا المستوردة من الدول المتقدمة من ارتفاع نسبة قيمة وارداتها من السلع الرأسمالية الحديثة، التي عادة ما تزيد عن قيمة وارداتها الكلية، كما أن هذا الاعتماد يتزايد باستمرار نتيجة للتطور والتقدم العلمي والتكنولوجي، مما ينتج عنه استمرار اتساع الفجوة التكنولوجية فيما بين الدول النامية والدول المتقدمة، وتزيد من اعتماد الأولى على الثانية [عجمية وآخرون، ص ص 43 - 49].

المطلب الثالث: ندرة رأس المال وسوء استخدامه

إن غالبية البلدان النامية تتميز بندرة رأس المال وسوء استخدامه ومحدودية تراكمه " باستثناء الدول البترولية "، وإن نصيب الفرد من رأس المال منخفض جدا عما هو عليه في البلدان المتقدمة، ويرجع نقص تراكم رأس المال لانخفاض الادخار [خباية، ص 33]، ويرجع هذا في المقام الأول إلى انخفاض مستويات الدخل. وبالنظر إلى معدلات الادخار كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي نجد أن المدخرات مثلت نسبة 7% من الناتج المحلي الإجمالي في الدول النامية منخفضة الدخل، مقارنة بحوالي 24% في الدول النامية متوسطة الدخل

و21% في الدول المتقدمة ذات الدخل المرتفع خلال عقد الثمانينات. ووفقا لبيانات عام 1993 بلغت هذه النسبة 10% بالنسبة للدول النامية منخفضة الدخل، و22% في الدول النامية متوسطة الدخل، في مقابل 20% في الدول مرتفعة الدخل. وتشير البيانات في مصر أن الادخار المحلي بلغ 26,8% من الدخل القومي في عام 1990 وانخفضت هذه النسبة إلى 23% في عام 2000.

ويتضح مما سبق، الفارق الواسع بين مستويات الادخار في الدول النامية والدول المتقدمة، وخاصة إذا أخذنا في الاعتبار المستوى المطلق للدخل في كل مجموعة من الدول. ويعد انخفاض مستوى الادخار في الدول النامية منخفضة الدخل أمرا طبيعيا، ففي ظل انخفاض مستوى الدخل يوجه الجانب الأكبر منه، إن لم يكن كل الدخل نحو توفير السلع والحاجات الأساسية، حيث يوجه ما يوازي 80% من إجمالي الدخل القومي في الدول النامية إلى الاستهلاك الخاص، مما يؤدي إلى عدم تحقيق أية مدخرات صافية. ومع حدوث زيادة في مستوى الدخل، فإن أثر التقليد والمحاكاة يترتب عليه زيادة في مستوى الاستهلاك، حيث يميل عادة أصحاب الدخل المتوسطة والمرتفعة في الدول النامية إلى تقليد أنماط الاستهلاك السائد في الدول المتقدمة، التي تصل إليهم بصورة مستمرة من خلال وسائل الإعلام والاتصال الحديثة.

ومن ناحية أخرى نجد أن تواضع نصيب كل من الصناعة والتجارة الخارجية في الدخل القومي لهما دور أساسي في انخفاض المدخرات في الدول النامية. وبالنظر إلى تجربة الدول المتقدمة نجد أن النشاط الصناعي الكبير الذي تحقق فيها وزيادة نشاط التجارة الخارجية، أدى إلى تكوين أرباح كبيرة أسهمت في زيادة مستوى الادخار.

ويترتب على انخفاض مستوى الادخار في الدول النامية انخفاض تيار الاستثمار؛ فالمدخرات المتحققة في هذه الدول قد لا تستطيع فقط تعويض المستهلك من رأس المال خلال العمليات الإنتاجية؛ حيث أن رأس المال الثابت يتآكل بمرور الوقت ويستدعي ذلك

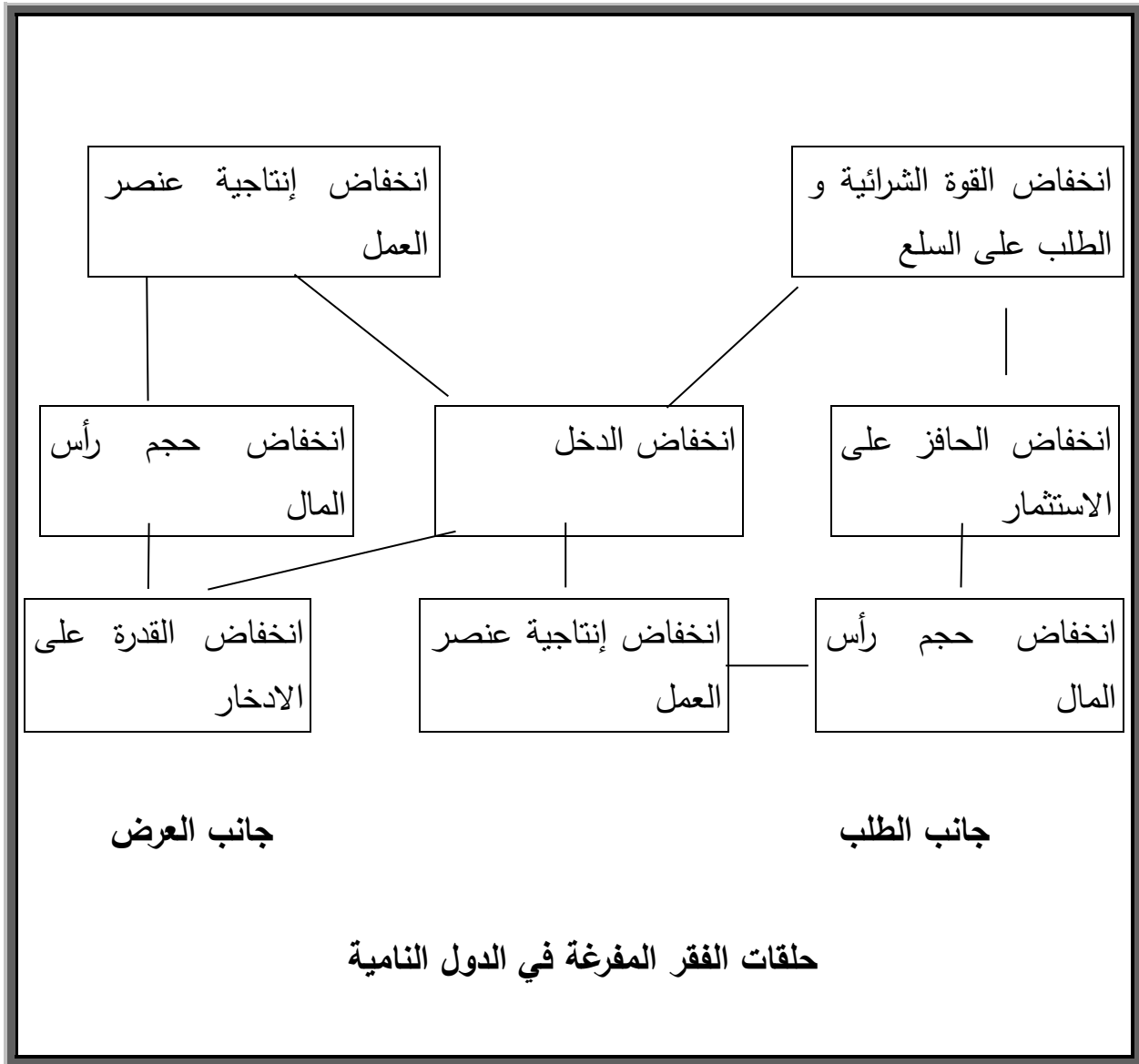
تجنب جزء من المدخرات لتعويضه؛ مما يؤدي إلى الاعتماد على القروض الخارجية والمنح والمعونات لتمويل الاستثمارات الجديدة، وما يترتب على ذلك من أعباء ومشاكل.

ويترتب على انخفاض معدلات الادخار في الدول النامية انخفاض معدلات الاستثمار اللازمة لتحقيق معدلات النمو المستهدفة، وذلك لأن معدلات الاستثمار المتحققة في أي اقتصاد تعتمد على معدلات الادخار به، كما أن التراكم الرأسمالي يعتمد بدوره على معدلات الاستثمار المحققة في الاقتصاد، وكل هذا يؤدي إلى انخفاض إنتاجية العمل وبدوره انخفاض مستويات الدخل، ومن ثم انخفاض معدلات الادخار وتدور الدول النامية فيما يسمى بحلقات الفقر المفرغة التي تمثل أحد عوائق التنمية في الدول النامية، وهي حلقات تلتقي فيها الأسباب مع النتائج.

وفكرة الحلقات المفرغة تمثل أحد عقبات التنمية المحلية لأن انخفاض مستوى الادخار، وتأخر فنون الإنتاج وأساليبه تتدافع مع بعضها البعض في شكل دائري، يتخذ كل منها في إطاره دور سبب ونتيجة في ذات الوقت، ومن خلال تفاعلها يترتب عنها بقاء البلد الفقير في حالة من الفقر والتخلف، وهذا يعني أن فكرة الحلقات المفرغة هي عبارة عن علاقات دائرية تعبر عن وجود علاقات تراكمية تتبادل التأثير المتبادل وفي اتجاه الهبوطي، تعمل على بقاء الاقتصاد في حالة من التخلف بفعل القوة التلقائية، وتعاني الدول النامية من وجود حلقتين من حلقات الفقر المفرغة، إحداها

على جانب العرض والأخرى على جانب الطلب. وذلك كما هو موضح في:

الشكل رقم (02): حلقات الفقر المفرغة في الدول النامية



وتبين الحلقة المفرغة على جانب الطلب في الدول النامية كيف يؤدي انخفاض مستوى الدخل إلى انخفاض القوة الشرائية لدى الأفراد، وبالتالي، انخفاض الطلب الكلي على السلع والخدمات، مما يؤدي إلى انخفاض الحافز على الاستثمار وبدوره يؤدي إلى انخفاض حجم رأس المال والتراكم الرأسمالي، وبالتالي، انخفاض إنتاجية عنصر العمل، ويسفر ذلك في النهاية عن انخفاض مستوى الدخل حتى تكتمل الحلقة.

ويتضح من ذلك، أن هناك تداخل فيما بين انخفاض مستويات الدخل، وما يرتبط به من انخفاض معدلات الادخار، ومن ثم الاستثمار في الدول النامية، وذلك بصورة عملية

تراكمية تعمل على بقاء الدول النامية في حالة من التخلف والفقر [عجمية وآخرون، ص ص 50-54].

المبحث الثاني: تجارب بعض الدول النامية في سياسة الإنفاق العام

تسعى برامج الإصلاح الاقتصادي المدعومة من قبل صندوق النقد الدولي إلى خفض الإنفاق العام وتقليص حجم الدولة وذلك لترك المجال للقطاع الخاص حتى يقوم بدوره الأساسي في عملية التنمية.

المطلب الأول: تجربة مصر في سياسة الإنفاق العام

شهدت الفترة (1982/1981 - 2000/1999) تغيرات جذرية في توجهات السياسة الاقتصادية وأهدافها. إذ خلال حقبة الثمانيات اعتمد الاقتصاد الوطني على القطاع العام كركيزة أساسية له، وتراجعت من ثم الأهداف الاقتصادية في مواجهة الأهداف السياسية والأهداف الاجتماعية، بشكل أضر كثيرا بقضية الكفاءة الاقتصادية في تخصيص الموارد وانعكس سلبا على الموازنة العامة للدولة من خلال تزايد العجز المالي بها.

ومع التغير في الفلسفة الاقتصادية وتوجهاتها خلال حقبة التسعينات، كان لا بد أن يشهد الإنفاق العام تغييرات موازنة سواء في وزنه النسبي على مستوى الاقتصاد الوطني أوفي نمطه وهيكله، ويمكن استقراء هذه التغيرات من واقع البيانات الموضحة بالملحق الإحصائي رقم (1) ومنه يتضح:

1 - سجلت الأهمية النسبية للإنفاق العام في هيكل الاقتصاد المصري تراجعاً كبيراً خلال فترة الإصلاح الاقتصادي، إذ تراوحت قيمة الإنفاق العام كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي خلال فترة ما قبل الإصلاح الاقتصادي (1981 / 1982 - 1990 / 1991) ما بين 45,6% كحد أدنى في عام (1988 / 1989) و 67,8% كحد أقصى عام (1986 / 1987)، وبلغ المتوسط العام للنسبة خلال هذه الفترة 45,8%، بينما تراوحت النسبة خلال فترة الإصلاح الاقتصادي (1991 / 1992 - 1999 / 2000) بين 25,2% كحد أدنى عام (1997 / 1998) و 43,1% خلال عام (1991 / 1992)

كحد أقصى بمتوسط عام خلال هذه الفترة 30,6%. ويشير انخفاض النسبة خلال الفترة الثانية إلى تأثير برنامج الإصلاح الاقتصادي على سياسة الإنفاق العام من خلال انخفاض نسبة الموارد المالية التي تقوم الحكومة بسحبها من الاستخدام الخاص إلى الاستخدام العام كما يعبر هذا الخفض عن انخفاض وزن المنتجات الاجتماعية كنسبة من حجم الناتج المحلي الاجتماعي. ويفسر انخفاض نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال فترة الإصلاح الاقتصادي بأن السياسة المالية هدفت أساساً في بداية الإصلاح وتحديدًا في مرحلة التثبيت إلى تخفيض عجز الموازنة من خلال ضغط الإنفاق العام بجانب تراجع الدور الحكومي في النشاط الاقتصادي بشكل عام، الأمر الذي أدى إلى خفض الاستثمارات العامة.

2- تزايد الأهمية النسبية للإنفاق الجاري بهيكل الإنفاق العام خلال فترة الإصلاح في مواجهة تراجع نسبة الإنفاق الاستثماري. إذ تراوحت قيمة الإنفاق الجاري كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق العام خلال الفترة (1982/1981 - 1990 / 1991) ما بين 48,4% كحد أدنى عام (1986 / 1987) و 62,1% كحد أقصى في عام (1984 / 1985) بمتوسط سنوي خلال هذه الفترة قدره 55,50%، في حين تراوحت النسبة خلال الفترة (1991 / 1992 - 1999 - 2000) ما بين 64,9% كحد أدنى خلال عام (1991 - 1992) و 80,6% كحد أقصى عام (1993 - 1994) بمتوسط سنوي خلال تلك الفترة قدره 75,8%. وتعني هذه التغيرات تزايد توجه الإنفاق العام خلال فترة الإصلاح الاقتصادي القائمة على التوجه نحو اقتصاد السوق وإعطاء القطاع الخاص الدور الرئيسي في عملية التنمية. ومن ناحية أخرى حدثت تغيرات هامة في هيكل الإنفاق الجاري خلال الفترة (1981 / 1982 - 1998 - 1999) وذلك على النحو الذي يوضحه الملحق الإحصائي رقم (2). ولعل أهم هذه التغيرات تزايد الوزن النسبي لفوائد الدين العام الداخلي باضطراد. فبعد أن كان يمثل نحو 5,5% من جملة الإنفاق العام الجاري عام (1981 - 1982) ارتفعت نسبته إلى 11,5% عام (1985 - 1986) ثم إلى 16,3% عام (1990 - 1991)

وإلى 26% عام (1993 - 1994) وهي أعلى نسبة سجلت خلال الفترة محل البحث، قبل أن تتخفض قليلا في الأعوام التالية لتصل إلى 23% عام (1998 - 1999). وفي المقابل مثلت مدفوعات فوائد الدين العام الخارجي وزنا نسبيا أقل من مدفوعات فوائد الدين العام المحلي بيد أنها شهدت ارتفاعا كنسبة مئوية من حجم الإنفاق الجاري خلال فترة الدراسة، فبعد أن كانت تمثل نحو 2,5% من جملة الإنفاق العام الجاري عام (1981-1982) ارتفعت لتسجل في عام (1990 - 1991) نحو 6,2% واستمرت في الارتفاع لتصل لأعلى مدى لها في عام (1992 - 1993) حيث بلغت نحو 9,5%، قبل أن تبدأ في الانخفاض في الأعوام التالية حتى وصلت إلى 5,8% في عام (1996 - 1997) وإلى 3,8% عام (1998 - 1999). وفي مواجهة ما تقدم شهد بند الأجور تراجعاً في الأهمية النسبية لهيكل الإنفاق العام الجاري، فبعد أن كانت نسبة الأجور من جملة الإنفاق الجاري قد وصلت إلى 33,1% في عام (1986 - 1987) انخفضت النسبة خلال حقبة التسعينات لتصل خلال عام (1993 - 1994) إلى نحو 25% قبل أن تعاود ارتفاعها بمعدلات طفيفة في الأعوام التالية وإن ظل المتوسط السنوي للنسبة خلال حقبة التسعينات أقل من نظيره خلال حقبة الثمانينات، إذ بلغ المتوسط خلال حقبة الثمانينات نحو 32% بينما بلغ خلال حقبة التسعينات نحو 27,4%. وعلى جانب آخر سجلت نسبة مدفوعات الدعم ترجعاً حاداً خلال الفترة محل البحث، فبعد أن كانت مدفوعات البند تمثل نحو 28% من جملة الإنفاق العام الجاري في عام (1981 - 1982) انخفضت النسبة بشكل ملحوظ لتسجل خلال عام (1989 - 1990) نحو 10,3%، واستمر في الانخفاض إلى أن وصلت إلى نحو 7,7% في عام (1996 - 1997). وبالمقارنة بحقبة الثمانينات انخفضت الأهمية النسبية لنفقات الدفاع في هيكل الإنفاق العام الجاري خلال حقبة التسعينات، إذ وصلت إلى 13,1% خلال عام (1994 - 1995) بعد أن كانت تبلغ نحو 21,5% خلال عام (1984 - 1985). وتعد مدفوعات المعاشات أكثر بنود الإنفاق العام الجاري استقراراً خلال فترة الدراسة، إذ تراوح مدى أهميتها النسبية خلال فترة الدراسة

بين 5,9%، 9% من جملة الإنفاق الجاري. ويعكس تراجع الأهمية النسبية لمعظم بنود الإنفاق العام الجاري في مواجهة تزايد الأهمية النسبية لمدفوعات فوائد الدين العام خصوصا فوائد الدين العام المحلي فلسفة الإصلاح الاقتصادي التي عمدت إلى تحديد نطاق النشاط الحكومي، فانخفضت تبعا لذلك نسبة الأجور في إطار برنامج جزئي للإصلاح الإداري الذي هدف إلى تخفيض مستوى العمالة بالقطاع الحكومي من خلال السماح بالمعاش المبكر وتجميد التوظيف. ومن ناحية أخرى جاء انخفاض مدفوعات الدعم نتيجة طبيعية للتوجه نحو اقتصاد السوق وجعل قوى السوق بمثابة المحدد الأساسي لأسعار السلع والخدمات وعوامل الإنتاج بدون أي تدخلات حكومية. وفي مواجهة انخفاض الدور الحكومي على النحو السالف ذكره، كان من الطبيعي أن تخصص الحكومة المزيد من الموارد لسداد فوائد الدين العام للوفاء بالتزاماتها والحفاظ على جدارتها الائتمانية، الأمر الذي يفسر ارتفاع الوزن النسبي لمدفوعات الدين العام بهيكل الإنفاق الجاري. وقد ساهم في ذلك أيضا تغير نمط تمويل عجز الموازنة في صالح الاقتراض المحلي عن طريق أذون الخزانة العامة والتي صدرت في بداية عام 1992 بأسعار فائدة مرتفعة وصلت إلى نحو 19,5%.

وعلى صعيد الاستثمارات العامة، يرصد الملحق الإحصائي رقم (3) تطور هيكل هذه الاستثمارات خلال فترة الإصلاح الاقتصادي، ويعكس هذا التطور طبيعة الدور الحكومي في ظل اقتصاد السوق، حيث تركزت معظم الاستثمارات العامة في قطاعي الخدمات الاجتماعية والإنشاءات والبنية الأساسية على حساب غيرها من الأنشطة، إذ بلغ المتوسط السنوي لنسبة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية والبنية الأساسية والإنشاءات بهيكل الاستثمارات العامة نحو 25,7%، 47,8% على التوالي، بينما اختفت الاستثمارات بقطاع الأعمال من الموازنة استجابة لفلسفة الإصلاح التي تقضي بخصخصة المشروعات العامة وبيع حصص الحكومة بقطاع الأعمال العام.

وتأسيسا على أن تخفيض حجم الإنفاق العام يعكس تحديدا لحجم النشاط الحكومي بداخل منظومة الاقتصاد المصري، وعلى أن التغيرات الكيفية والكمية في هيكل الإنفاق العام

وأهمها تراجع أهمية الإنفاق العام الاستثماري في مواجهة الإنفاق العام الجاري، وتراجع الأهمية النسبية لمعظم بنود الإنفاق الجاري في مواجهة تزايد أهمية مدفوعات الدين العام، وتزايد الوزن النسبي للإنفاق على خدمات الاجتماعية (التعليم والصحة) والمرافق العامة للبنية الأساسية بهيكل الاستثمارات العامة تعكس اهتمام الحكومة بالارتقاء بمستويات رأس المال الاجتماعي بهدف دعم الاستثمار الخاص في مصر.

ولتنفيذ الاتجاهات الجديدة لسياسة الإنفاق العام استخدمت الحكومة آلية الخصخصة والتي مثلت أحد المحاور الأساسية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي للتحول نحو اقتصاد السوق والحد من استنزاف الموارد المالية نتيجة لضعف كفاءة مشروعات القطاع العام وعدم قدرتها على توظيف الموارد بكفاءة لأسباب عديدة أهمها: تعدد الأهداف الاجتماعية والسياسية المطالب بتحقيقها مشروعات القطاع العام في مواجهة تراجع هدف الربحية، وعدم استقلالية الإدارة في اتخاذ القرارات وخضوعها للضغوط لتحقيق أهداف الحكومة ومن ثم ضعفت حوافز الإدارة في خفض التكاليف وتعظيم الأرباح والارتقاء بكفاءة المشروعات نتيجة لعدم خضوعها للمسائلة فيما يتعلق بهذه الجوانب إذ تم ربط كفاءة أدائها بتحقيق ما يطلب منها من أهداف اجتماعية وسياسية. وتأسيسا على ما تقدم جاء هدف الكفاءة الاقتصادية في مقدمة أهداف برنامج الخصخصة المصري لتحويل المشروعات العامة إلى القطاع الخاص [أندراوس، ص ص 360 - 364].

وقد شهدت الفترة (2001 - 2013) زيادة متتالية في حجم الإنفاق العام، ويمكن استقراء هذه الزيادة المتتالية من واقع البيانات الموضحة في الجدول التالي:

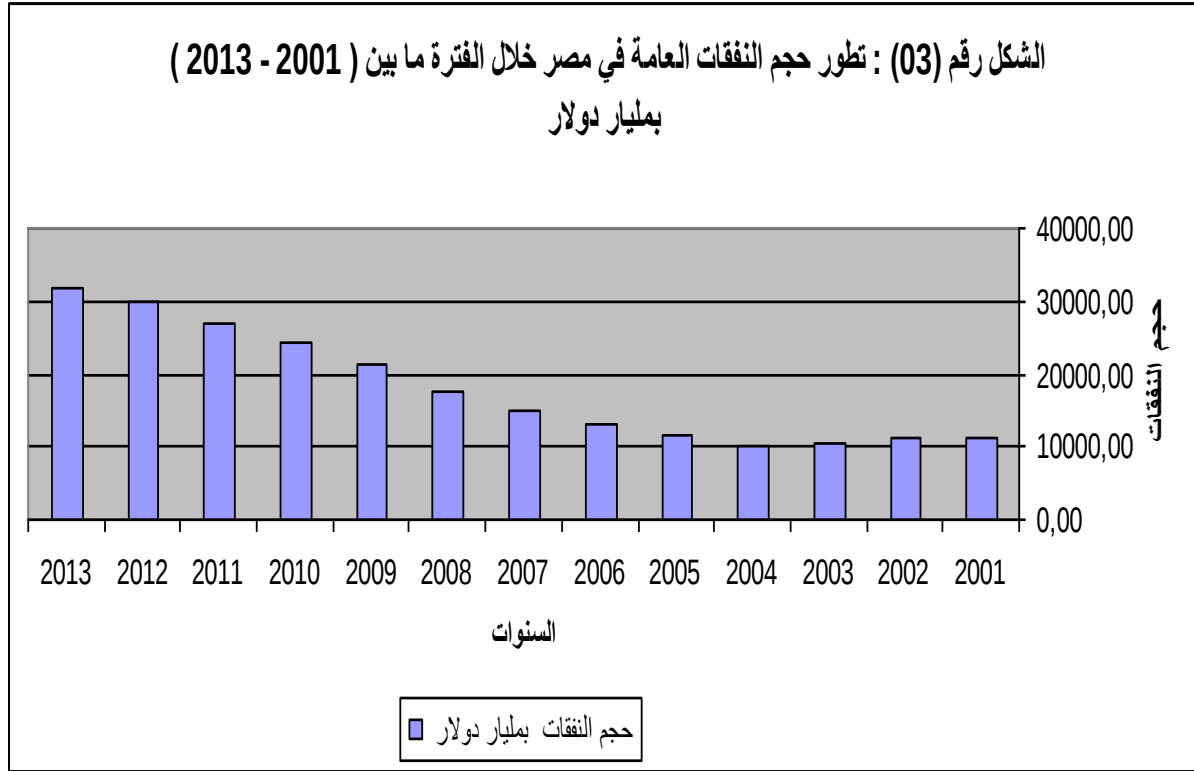
الجدول رقم 02: تطور الإنفاق العام والنتاج المحلي الإجمالي في مصر خلال الفترة
(2013-2001)

الوحدة: مليار دولار

السنوات	حجم النفقات بمليار دولار	النفقات النهائية للاستهلاك العام للحكومة % من إجمالي النتاج المحلي	إجمالي الناتج المحلي القيمة الحالية بمليار الدولار
2001	11051,94	11,32	976,32
2002	11060,32	12,59	878,50
2003	10506,34	12,67	829,23
2004	10052,74	12,75	788,45
2005	11425,87	12,74	896,85
2006	13209,78	12,29	1074,84
2007	14783,04	11,33	1304,77
2008	17730,88	10,89	1628,18
2009	21449,68	11,35	1889,84
2010	24427,79	11,16	2188,87
2011	27022,00	11,45	2360,00
2012	29857,60	11,36	2628,31
2013	31766,33	11,68	2719,72

<http://data.albankaladawli.org/indicator>

ولإيضاح تطور هذه الأرقام اعتمدنا على الشكل التالي:



المصدر: من إعداد الطالبة اعتمادا على معطيات الجدول السابق.

من خلال ملاحظة الشكل البياني نجد أن حجم الإنفاق العام في ارتفاع مستمر، حيث انتقل من 11051,94 مليار دولار سنة 2001 إلى 31766,33 مليار دولار سنة 2013 وهذا ما يفسر قيام الدولة بضخ موارد مالية للاستخدام الخاص ناتجة عن زيادة وزن المنتجات الاجتماعية.

المطلب الثاني: تجربة ماليزيا والبرازيل في سياسة الإنفاق العام

أكدت جل الدراسات المتعلقة بالإنفاق العام الاتجاه العام لتزايد في مختلف دول العالم واعتبر حسب كينز الآلية الفعالة التي تدعم النشاط الاقتصادي وتساهم في تحقيق النمو. وهذا ما سنحاول أن نتبينه من خلال تحليل تطور الإنفاق العام لكل من ماليزيا والبرازيل في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تحليل تطور الإنفاق العام في ماليزيا.

لمعرفة تطور الإنفاق العام في ماليزيا سيتم الاستعانة بالجدول التالي:

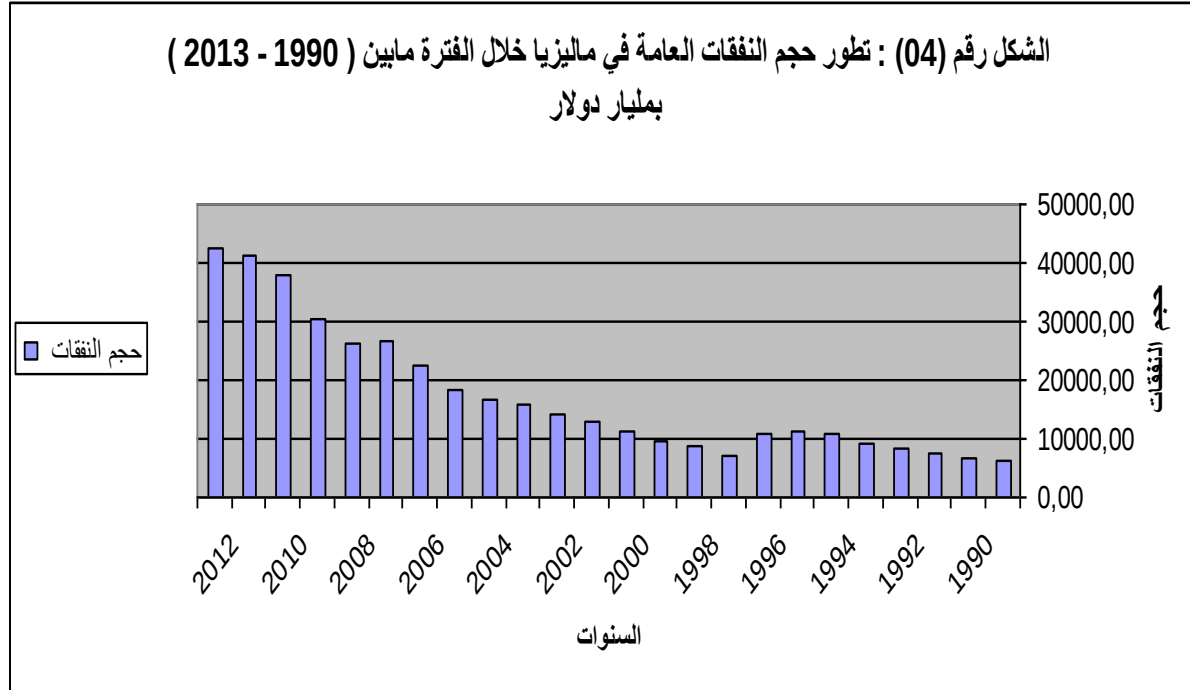
الجدول رقم (03): تطور الإنفاق العام والناتج المحلي الإجمالي في ماليزيا خلال الفترة

(1990 - 2013) بمليار الدولار

السنوات	حجم النفقات	النفقات النهائية للاستهلاك العام للحكومة % من إجمالي الناتج المحلي	إجمالي الناتج المحلي القيمة الحالية بمليار الدولار
1990	6070,77	13,79	440,23
1991	6726,31	13,69	491,33
1992	7695,55	13,01	591,51
1993	8448,71	12,63	668,94
1994	9131,37	12,26	744,81
1995	10988,52	12,37	888,32
1996	11204,55	11,11	1008,51
1997	10788,09	10,77	1001,68
1998	7051,50	9,77	721,75
1999	8698,37	10,99	791,48
2000	9538,34	10,17	937,89
2001	11171,07	12,04	927,83
2002	13069,51	12,96	1008,45
2003	14293,20	12,97	1102,02
2004	15693,42	12,58	1247,49
2005	16463,24	11,47	1435,33
2006	18172,58	11,17	1626,91
2007	22393,97	11,57	1935,52
2008	26563,62	11,50	2309,88
2009	26393,76	13,05	2022,51
2010	30273,29	12,23	2475,33
2011	37786,01	13,05	2895,48
2012	41302,08	13,53	3052,63
2013	42433,04	13,55	3131,59

<http://data.albankaldawli.org/indicator>

ولإيضاح تطور هذه الأرقام اعتمدنا على الشكل التالي:



المصدر: من إعداد الطالبة اعتمادا على معطيات الجدول السابق

من خلال تحليل الشكل البياني نلاحظ زيادة في حجم الإنفاق العام خلال السنوات (1990-1994)، حيث قدر الإنفاق العام سنة 1990 بـ 6070,77 مليار دولار لينتقل إلى 9131,37 مليار دولار سنة 1994، أما بخصوص السنوات (1995-1998) فقد شهدت هذه الفترة حالات خاصة إذ ارتفع حجم الإنفاق العام والسبب في ذلك هو تحمل الدولة تكاليف إضافية ناتجة عن الدخول في الإصلاحات، النمو السكاني، التضخم. ليعاود الإنفاق العام الانخفاض سنة 1999 ثم بعد ذلك يستمر في الزيادة المتتالية إلى غاية سنة 2013 والسبب في ذلك هو قيام الدولة بدعم فئات الشباب وإدماجهم في الحياة الاقتصادية.

الفرع الثاني: تحليل تطور الإنفاق العام في البرازيل

نحاول من خلال هذا الفرع تحليل تطور الإنفاق العام للفترة الممتدة (1990-2013).

ولذلك سيتم الاستعانة بالجدول التالي:

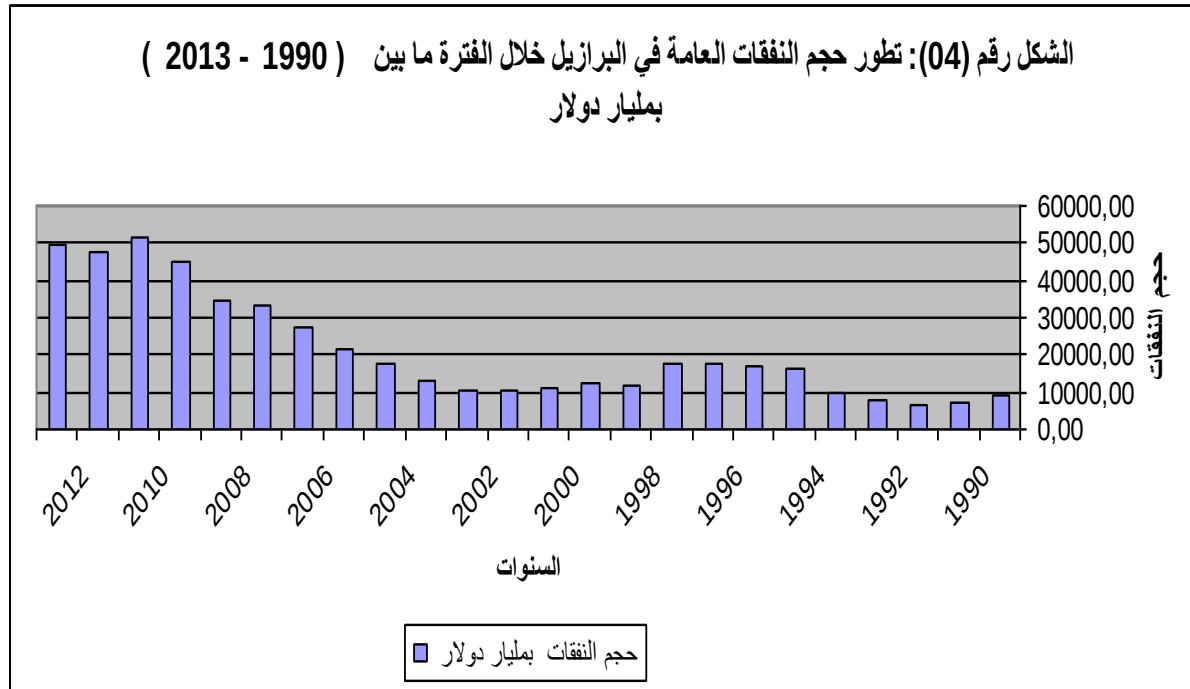
الجدول رقم (04): تطور حجم الإنفاق العام والناتج المحلي الإجمالي في البرازيل

خلال الفترة (1990 – 2013) بمليار الدولار

السنوات	حجم النفقات	النفقات النهائية للاستهلاك العام للحكومة % من إجمالي الناتج المحلي	إجمالي الناتج المحلي القيمة الحالية
1990	8911,02	19,29	461,95
1991	7291,21	17,90	407,33
1992	6662,95	17,06	390,56
1993	7740,20	17,66	438,29
1994	9761,13	17,87	546,23
1995	16178,71	21,04	768,95
1996	16877,57	20,10	839,68
1997	17336,88	19,90	871,20
1998	17416,44	20,64	843,82
1999	11913,26	20,30	586,86
2000	12358,90	19,17	644,70
2001	10971,96	19,82	553,58
2002	10371,81	20,57	504,22
2003	10712,20	19,39	552,46
2004	12764,10	19,23	663,76
2005	17564,20	19,91	882,18
2006	21821,76	20,04	1088,91
2007	27691,77	20,26	1366,82
2008	33384,17	20,19	1653,50
2009	34364,02	21,21	1620,18
2010	45325,72	21,15	2143,06
2011	51217,95	20,68	2476,69
2012	47921,50	21,31	2248,78
2013	49337,37	21,97	2245,67

المصدر: <http://dataalbankaldawli.org/indicator>

ولإيضاح تطور هذه الأرقام اعتمدنا على الشكل التالي:



المصدر: من إعداد الطالبة اعتمادا على معطيات الجدول السابق

من خلال الشكل البياني نلاحظ زيادة حجم الإنفاق العام للفترة (1990-1994)، حيث قدر حجم الإنفاق العام سنة 1990 بـ 8911,02 مليار دولار لينتقل بعدها إلى 9761,13 مليار دولار. في حين شهدت الفترة (1995-1998) تغيرات، إذ عرفت هذه السنوات زيادة ملحوظة في حجم الإنفاق العام وهذا ما يفسر تحمل الدولة تكاليف إضافية ناتجة عن الدخول في الإصلاحات من بينها تسريح العمال ورفع أجورهم. لينخفض بعدها الإنفاق العام سنة 1999 إذ قدر بـ 11913,26 مليار دولار وهذا ناتج عن انخفاض الأجور، ثم بعد ذلك شهد زيادة متتالية إلى غاية 2013 وهو ما يفسر اهتمام البرازيل بالخدمات الاجتماعية وخاصة التعليم والصحة.

خاتمة الفصل الثاني:

تبقى ظروف الدول النامية هي وحدها الكفيلة بتحديد حجم الدولة في الاقتصاد وخاصة في ظل التحولات الاقتصادية والانتقال إلى اقتصاد السوق، كما أن العولمة أفرزت وضعاً جديداً في العلاقات الاقتصادية الدولية حيث ازداد الانفتاح الاقتصادي وانتقل القرار الاقتصادي إلى مراكز فوق قومية وزيادة الإنتاج على مستوى المؤسسات المتعددة الجنسية، وبالتالي فإن هذه الظروف تساهم في زيادة اختلال الاستقرار الاقتصادي وهذا في ظل اختلال الهيكل الإنتاجي للدول النامية وعدم مرونته لهذه التطورات لذلك يجب تدخل الدولة خاصة في الدول النامية من خلال تصميم مجموعة من الإجراءات في مجال السياسة الاقتصادية بصفة عامة والسياسة المالية بصفة خاصة وسياسة الإنفاق العام بصفة أخص لتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي والمساهمة في تدعيم الهيكل الإنتاجي.

الفصل الثالث

سياسة الإنفاق العام في الجزائر
خلال الفترة 1970-2012

تمهيد:

تعتبر سياسة الإنفاق العام الأداة الفعالة في يد الدولة للقيام بالوظيفة التنموية، فالاهتمام بالجانب الفني للنفقات العامة في إطار الميزانية العامة له دور كبير في تأدية النفقة العامة لمهامها، كما أن التوظيف الجيد للنفقة العامة يساهم بدرجة كبيرة في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية.

من هذا المنطلق سوف نتطرق إلى سياسة الإنفاق العام في الجزائر مع اختيار فترة الدراسة ما بين (1970 - 2012) لما حدث في هذه الفترة من تحولات. بدءا بدراسة الجوانب الفنية للنفقات العامة في ميزانية الدولة وتتبع تطورها، وبعد ذلك نتطرق لتحليل توجهات السياسة الإنفاقية من خلال برنامج الإنعاش الاقتصادي وبرنامج دعم النمو وبرنامج التنمية الخماسي. وذلك وفق ثلاث مباحث:

المبحث الأول: تقسيم النفقات العامة في الجزائر.

المبحث الثاني: تحليل تطور النفقات العامة في الجزائر.

المبحث الثالث: النفقات العامة في ظل البرامج التنموية.

المبحث الأول: تقسيم النفقات العامة في الجزائر

بناءا على ما جاء به القانون رقم 17 / 84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 في مواد من 24 إلى 42 والخاص بقوانين المالية المعدل والمتمم، يمكن تقسيم النفقات العامة إلى نوعين، يتعلق النوع الأول بمصاريف أو نفقات التسيير، أما النوع الثاني فيخص مصاريف أو نفقات التجهيز أو الاستثمار.

المطلب الأول: نفقات التسيير

وهي الاعتمادات المالية المخصصة لكل الدوائر الوزارية دون استثناء، كل واحدة على انفراد وفقا لقانون المالية للسنة المعنية، حيث تختص كل وزارة باعتماد مالي معين ثم يأتي بعد ذلك دور السلطة التنظيمية لتوزيع هذه الاعتمادات داخل كل وزارة معنية.

والجدير بالذكر هنا هو أن نفقات التسيير هي النفقات الضرورية لتسيير أجهزة الدولة الإدارية والتي تتكون أساسا من أجور الموظفين ومصاريف الصيانة الخاصة بالبنائات الحكومية ومعدات المكاتب وغيرها، فهذا النوع من النفقات موجه أساسا لإمداد هياكل الدولة بما تحتاجه من أموال للتمكين الجيد من تسيير شؤون المجتمع على اختلاف أوجهه [بو عبد الله، ص 53].

كما تجمع نفقات التسيير في أربعة أبواب أو عناوين وهي:

[المادة 24 من قانون 84 - 17 المؤرخ في 07 / 07 / 1984 المتعلق بقانون المالية]

1 - أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات:

يشمل هذا الباب مختلف الأعباء الممنوحة لتغطية أعباء الدين المالي وكذلك مختلف الأعباء المحسومة من الإيرادات، ويتجزأ هذا الباب إلى خمسة أقسام.

القسم الأول: دين قابل للاستهلاك (اقتراض الدولة).

القسم الثاني: الدين الداخلي، ديون عائمة (فوائد، سندات الخزينة).

القسم الثالث: الديون الخارجية.

القسم الرابع: الضمانات (من أجل القروض والتسييلات المبرمة من طرف الجماعات والمؤسسات العمومية.

القسم الخامس: النفقات المحسومة من الإيرادات [يحيوي، ص 46].

2 - تخصيصات السلطات العمومية:

تمثل الاعتمادات الموجهة لتسيير المؤسسات الإدارية ذات الطبيعة السيادية مثل المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، المجلس الدستوري.

وباعتبار أن هذه النفقات مشتركة لكل الوزارات فإن النفقات التي يتضمنها الاسمين الأول والثاني تجمع في ميزانية التكاليف المشتركة.

3 - النفقات الخاصة بوسائل المصالح:

تشمل كل الاعتمادات التي توفر لجميع المصالح ووسائل التسيير المتعلقة بالموظفين والمعدات وتضم ما يلي:

- المستخدمون - مرتبات العمل.
- المستخدمون - المنح والمعاشات.
- المستخدمون - النفقات الاجتماعية.
- معدات تسيير المصالح.
- الصيانة.
- إعانات التسيير.
- نفقات مختلفة [لعمارة، ص 54].

4 - التدخلات الحكومية:

تتعلق بنفقات التحويل ويتكون هذا العنوان من الأقسام التالية:

- التدخلات العمومية أو الحكومية مثل إعانات المجموعات المحلية.
 - الأنشطة الدولية مثل المساعدات التي تمنح للهيئات الدولية.
 - النشاط التربوي والثقافي مثل تقديم المنح.
 - النشاط الاقتصادي والتشجيعات كإعانات الاقتصادية والمكافآت.
 - إسهامات اقتصادية (إعانات للمصالح العمومية والاقتصادية).
 - الإعانات الاجتماعية (المساعدات والتضامن).
 - النشاط الاجتماعي (مساهمة الدولة في صناديق المعاشات وصناديق الصحة)
- [زغود، ص 34].

إذن فكل نفقات التسيير تنحصر في هذه الأبواب الأربعة، حيث يتعلق الباب الأول والثاني بالأعباء المشتركة في الميزانية العامة، يتم تفصيلها وتوزيعها بمقتضى مرسوم رئاسي، أما الباب الثالث والرابع فيهما وزارات ويتم توزيعها عن طريق مراسم التوزيع [محرزي، ص 67].

وينقسم الباب إلى أقسام ويتفرع القسم إلى فصول، حيث يمثل هذا الأخير الوحدة الأساسية في توزيع اعتمادات الميزانية وعنصرها مهما في الرقابة المالية ويتجزأ بدوره إلى مواد والمادة تتفرع هي الأخرى إلى فقرات وفيما يلي شكل يوضح مدونة ميزانية التسيير.

شكل رقم (06): مخطط يوضح مدونة ميزانية التسيير



المصدر: جمال لعمارة، ص 58.

كما تجدر الإشارة إلى أن نفقات التسيير لميزانية الجزائر تصدر في الجدول " ب " الملحق بقانون المالية والذي خصص في سنة 2013 لميزانية التسيير قيمة إجمالية قدرها

كما يلي: 4.335.614.484.00 دج وتم توزيع الاعتمادات المفتوحة بموجبها على كل قطاع وزاري

جدول رقم (05): توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التشغيل لسنة 2013 حسب كل دائرة وزارية

المبالغ (دج)	الدوائر الوزارية
9.305.494.000	رئاسة الجمهورية
3.363.645.000	مصالح الوزير الأول
825.860.800.000	وزارة الدفاع الوطني
566.450.318.000	وزارة الداخلية والجماعات المحلية
30.383.812.000	وزارة الشؤون الخارجية
68.308.083.000	وزارة العدل
81.376.609.000	وزارة المالية
36.273.458.000	وزارة الطاقة والمناجم
41.056.640.000	وزارة الموارد المائية
23.302.271.000	وزارة الشؤون الدينية والأوقاف
221.050.281.000	وزارة المجاهدين
2.711.530.000	وزارة التهيئة العمرانية والبيئة والمدينة
20.022.340.000	وزارة النقل
628.664.041.000	وزارة التربية والتعليم

215.686.294.000	وزارة الفلاحة والتنمية الريفية
9.923.617.000	وزارة الأشغال العمومية
154.122.325.000	وزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة
21.604.452.000	وزارة الثقافة
23.114.603.000	وزارة التجارة
264.582.513.000	وزارة التعليم والبحث العلمي
269.375.000	وزارة العلاقات مع البرلمان
47.635.070.000	وزارة التكوين والتعليم المهنيين
15.513.582.000	وزارة السكن والعمران
276.503.735.000	وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي
306.925.642.000	وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات
2.710.849.000	وزارة السياحة والصناعة التقليدية
34.352.001.000	وزارة الشباب والرياضة
4.149.500.000	وزارة الصناعة والمؤسسات ص/ م والاستثمار
3.308.384.000	وزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال
2.230.922.000	وزارة الصيد البحري والموارد الصيدية
11.813.725.000	وزارة الاتصال
3.952.575.911.000	المجموع الفرعي

383.038.573.000	التكاليف المشتركة
4.335.614.484.000	المجموع العام

المصدر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 72، الصادرة في 30 / 12 / 2012

الموافق لـ 16 صفر 1434 هـ

من الجدول نلاحظ أهمية كل وحدة وزارية من خلال الاعتمادات المخصصة لها، ففي ميزانية 2013 تم التركيز وإعطاء الأهمية الكبرى لوزارة الدفاع الوطني بنسبة 19,04% من مجموع نفقات التسيير ثم وزارة التربية الوطنية بنسبة 14,49% من مجموع النفقات، أي أن الجزائر تسعى من خلال هذه المعطيات لضمان الأمن والاستقرار الوطني وكذلك رفع مستوى التعليم وتمكين كافة أفراد المجتمع من التمدن لتحسين المستوى المعيشي وتحقيق رفاهية المجتمع، لكن بما أن نفقات التسيير غير منتجة فيجب على السلطات التنفيذية أن تخفض منها عن طريق الضرائب غير أننا لما ندقق التحليل نلاحظ أن الزيادة بالقيمة المطلقة لهذه النفقات لا يمكن تجنبها فهي تؤمن السير العادي لمختلف المصالح العمومية التي يجب أن تبقى بصفة إجبارية مضمونة.

المطلب الثاني: نفقات الاستثمار

إذا كانت نفقات التسيير توزع على الدوائر الوزارية فإن نفقات الاستثمار أو التجهيز توزع على قطاعات النشاطات المختلفة مثل الزراعة والصناعة وذلك حسب الخطة الإنمائية السنوية للدولة، حيث تظهر في الجدول "ج" الملحق بقانون المالية السنوي وتتفرع إلى ثلاثة أبواب:

الباب الأول: الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.

الباب الثاني: إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

الباب الثالث: النفقات الأخرى برأس المال.

يتسم هذا النوع من النفقات بإنتاجيتها الكبيرة ما دامت أنها تقوم بزيادة حجم التجهيزات الموجودة في حوزة الدولة، هذا ما أكده الاقتصادي البريطاني كينز الذي أبرز من خلال أبحاثه الدور الكبير الذي تقوم به نفقات الاستثمار في إعادة التوازن الاقتصادي العام والتغلب على الأزمات الاقتصادية باستخدام مضاعف الاستثمار، فلو افترضنا قيام الدولة بإنجاز استثمار معين خلال فترة أزمة اقتصادية فالنفقة العامة الاستثمارية ستسمح بتوزيع الأجور على العمال وزيادة الطلب على المواد الأولية وبالتالي زيادة مداخيل كل من العمال والموردين الذين يوجهونها أساسا لشراء سلع وخدمات ومنه ارتفاع مداخيل التجار والمنتجين الصناعيين الذين بدورهم سوف يستعلمون هذه المداخيل.

أي أن كل عملية من النفقات قد قامت بإنشاء دخل جديد ناتج عن النفقة العامة الأولية وهكذا ينتشر تجدد النشاط الاقتصادي إلى مجمل الهيكل الاقتصادي، لكن قوة أثر المضاعف ناتج للميل نحو الاستهلاك فإذا قام المستفيدون من هذه المداخيل بادخارها عوض استهلاكها فهذا يعني أنهم يعطلون لفترة غير محددة الآثار الاقتصادية الناجمة عن هذه النفقة، مما أدى إلى الاعتقاد بفكرة أن عمليات التجهيز لا تمتلك نفس القيمة لذا وجب القيام بخيارات فيما يخص المشاريع الاستثمارية الممولة من طرف الدولة حتى يتم الإبقاء فقط على تلك التي تضمن أقصى منفعة عامة.

وبالرغم من كون نفقات الاستثمار منتجة إذ تؤثر مباشرة على الدخل الوطني والإنتاج الكلي كما تساهم بشكل فعال في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إلا أنها تمثل خطرا على الجانب المالي في فترات التضخم لذا وجب تقييدها ومراقبتها من طرف الدولة.

من ناحية أخرى " يسمح التقسيم الوظيفي لنفقات الاستثمار بإعطاء صورة واضحة المعالم لنشاط الدولة الاستثماري، حيث يميز بين نفقات الاستثمار بصفة عامة والعمليات لرأس المال لهذا يمكننا عد وملاحظة القطاعات التالية: المحروقات، الصناعات المصنعة،

المناجم والطاقة، الفلاحة والري، المنشآت الأساسية الاجتماعية والثقافية، السكن والمخططات البلدية للتنمية.

وينقسم القطاع إلى قطاع فرعي الذي يتجزأ بدوره إلى أنشطة محدودة هذه الأخيرة تعتبر ميدانا ضمن الاقتصاد الوطني يمكن تشخيصه بحيث يتميز بخصائص ويمكن تعيينه بدقة كما يخضع توزيع الاعتمادات على الفروع والأنشطة إلى الاختصاص التنظيمي فمثلا العملية رقم 23 24 تشمل ما يلي:

القطاع 2.....الصناعات التحويلية.

القطاع الفرعي 24.....التجهيزات.

الفصل 242.....الصلب.

المادة 23 24.....التحويلات الأولية للمواد.[ماصمي، ص 57 -

[59 .

ويمكن توضيح تصنيف نفقات التجهيز في الجدول "ج" الموالي:

جدول رقم (06): توزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة 2013 حسب القطاع

(بآلاف دج).

القطاعات	رخص البرنامج	اعتمادات الدفع
الصناعة	61.500	3.050.000
الفلاحة والري	187.273.400	129.613.000
دعم الخدمات المنتجة	13.741.060	22.286.060
المنشآت القاعدية	1.113.654.100	713.925.100
الاقتصادية والإدارية		
التربية والتعليم	169.839.000	273.134.000
المنشآت القاعدية	113.388.000	235.901.000

194.070.000	87.202.000	الاجتماعية والثقافية
200.000.000	300.000.000	دعم الحصول على سكن
40.000.000	40.000.000	مواضيع مختلفة
		المخططات البلدية
		للتنمية
1.811.979.160	2.025.159.060	المجموع الفرعي للاستثمار
605.727.500	--	دعم النشاط الاقتصادي
		(تخصيصات لحسابات
		التخصيص الخاص وخفض
		نسب الفوائد)
51.500.000	100.000.000	البرنامج التكميلي لفائدة
		الولايات
75.000.000	115.000.000	احتياطي لنفقات غير
		متوقعة
732.227.500	215.000.000	المجموع الفرعي لعمليات
		رأس المال
2.544.206.660	2.240.159.060	مجموع ميزانية التجهيز

المصدر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 72، الصادرة في 30 / 12 / 2012

الموافق لـ 16 صفر 1434 هـ.

يوضح لنا الجدول السابق توزيع نفقات التجهيز على أساس القطاعات وذلك حسب اعتمادات الدفع وكذا رخص البرامج، كما نلاحظ تقسيم نفقات التجهيز إلى نفقات الاستثمار بنسبة (71,21 %) من مجموع نفقات التجهيز والموزعة حسب القطاعات الاقتصادية بحيث نجد قطاع المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية يستحوذ على أكبر نسبة من نفقات الاستثمار بـ 39,40 %، ثم قطاع التربية والتكوين بنسبة 15,07 %، فقطاع المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية بنسبة 13,01 % وبعدها القطاعات الأخرى بمجموع 32,52 %، أما نفقات العمليات برأس المال فتتمثل بنسبة 28,79 % من نفقات التجهيز والتي توزع إلى نفقات دعم النشاط الاقتصادي ونفقات البرنامج التكميلي لفائدة الولايات.

كما نلاحظ في الجزائر ارتفاع نفقات التسيير مقارنة بنفقات التجهيز لذا يجب على الدولة أن تعمل على ترشيد هذه النفقات والتخفيض منها والإبقاء على النفقات الضرورية التي تهدف لزيادة النمو الاقتصادي.

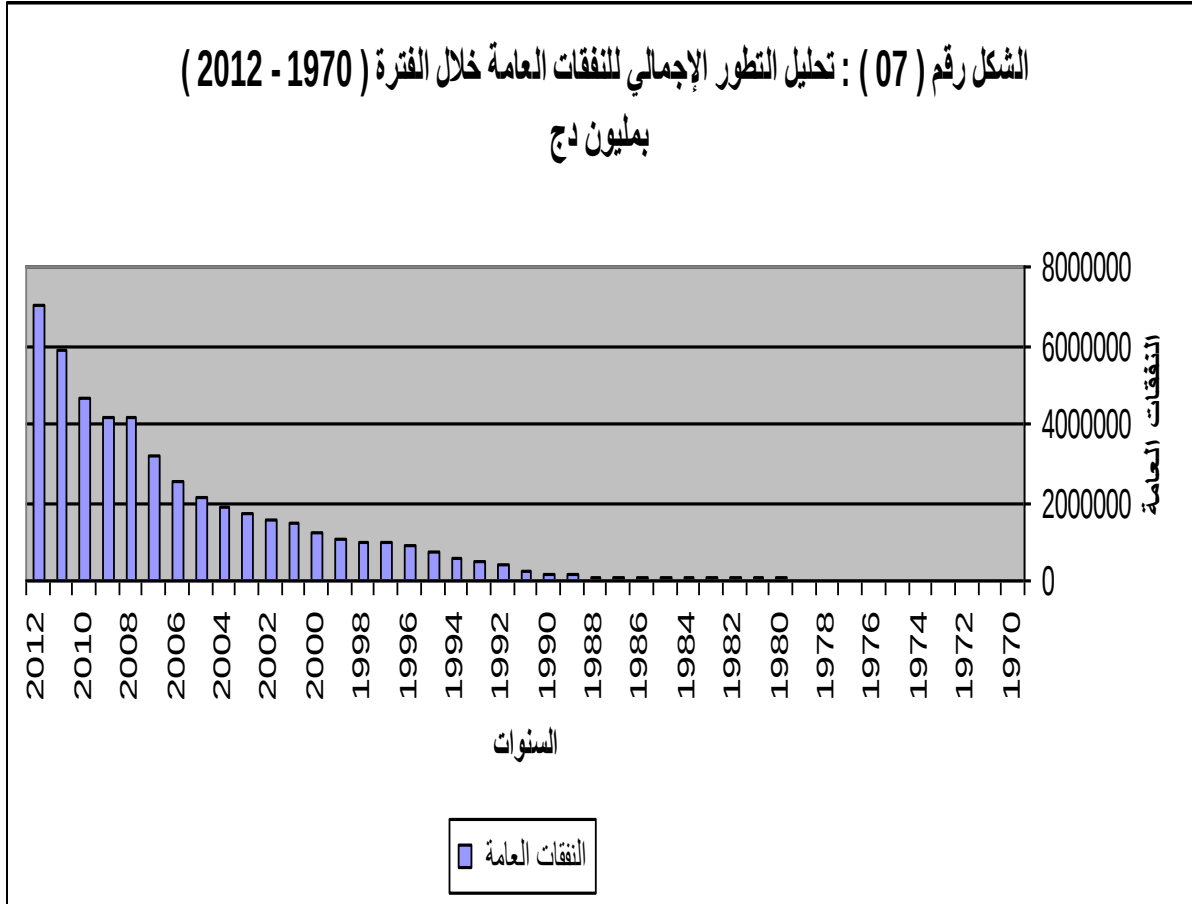
المبحث الثاني: تحليل تطور النفقات العامة في الجزائر

نحاول من خلال هذا المبحث تحليل التطور الإجمالي الذي عرفته النفقات العامة خلال الفترة (1970 - 2012)، بعد ذلك سيتم التمييز بين تطور كل من نفقات التسيير والتجهيز خلال نفس الفترة.

المطلب الأول: تحليل التطور الإجمالي للنفقات العامة خلال الفترة (1970 -

(2012)

عرف معدل نمو الإنفاق العام تصاعدا كبيرا خاصة في الآونة الأخيرة بالجزائر إذ تبنت الدولة الجزائرية سياسة انفاقية توسعية، الأمر الذي يمكن توضيحه من خلال الشكل الموالي:



المصدر: اعتمادا على معطيات الملحق رقم (04)

من خلال ملاحظة الشكل رقم (07) يظهر جليا التزايد المستمر لحجم الإنفاق العام من سنة لأخرى خاصة مع نهاية التسعينات، فبعدما حاولت الدولة إصلاح القطاع الصناعي وخلق التكامل بينه وبين القطاع الزراعي خلال المرحلة الممتدة من سنة 1970 إلى غاية سنة 1985 سعت إلى إحداث إصلاحات هيكلية بين سنتي 1986 و 1998 غداة الصدمة النفطية سنة 1986 التي أبانت عن هشاشة الاقتصاد الجزائري وتبعيته للمحروقات بنسبة قاربت 97%، فتغير دور الدولة خلال هذه المرحلة من دور المنتج والموزع إلى دور المراقب والمنظم لذلك شهد حجم النفقات العامة تطورا أكبر مما كان عليه من قبل.

في حين شهدت الفترة الممتدة بين سنتي 1999 و 2012 نموا متسارعا لحجم الإنفاق العام تزامنا مع البحبوحة المالية التي عرفتتها البلاد خلال تلك السنوات، والناجمة أساسا عن ارتفاع أسعار البترول في الأسواق العالمية وتوقع تواصله في المدى المتوسط على الأقل

إضافة إلى زيادة الطلب على المنتجات النفطية نتيجة حالة عدم الاستقرار التي شهدتها معظم الدول المصنعة لهذه المادة في السنوات الأخيرة، الأمر الذي سمح للجزائر بتأمين موارد مالية هامة مكنتها من إتباع سياسة انفاقية توسعية سعيًا منها لتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية، من خلال تطبيق مخططات خماسية رصدت لغرضها مبالغ مالية ضخمة قصد تحقيق الأهداف المنشودة منها وهي " مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي " المطبق بين سنتي 2001 و 2004، " البرنامج التكميلي لدعم النمو " الممتد بين سنتي 2005 و 2009 و "برنامج دعم النمو الاقتصادي " المطبق خلال المرحلة 2010 و 2014. **المطلب الثاني: تطور نفقات التشغيل ونفقات التجهيز خلال الفترة (1970 -**

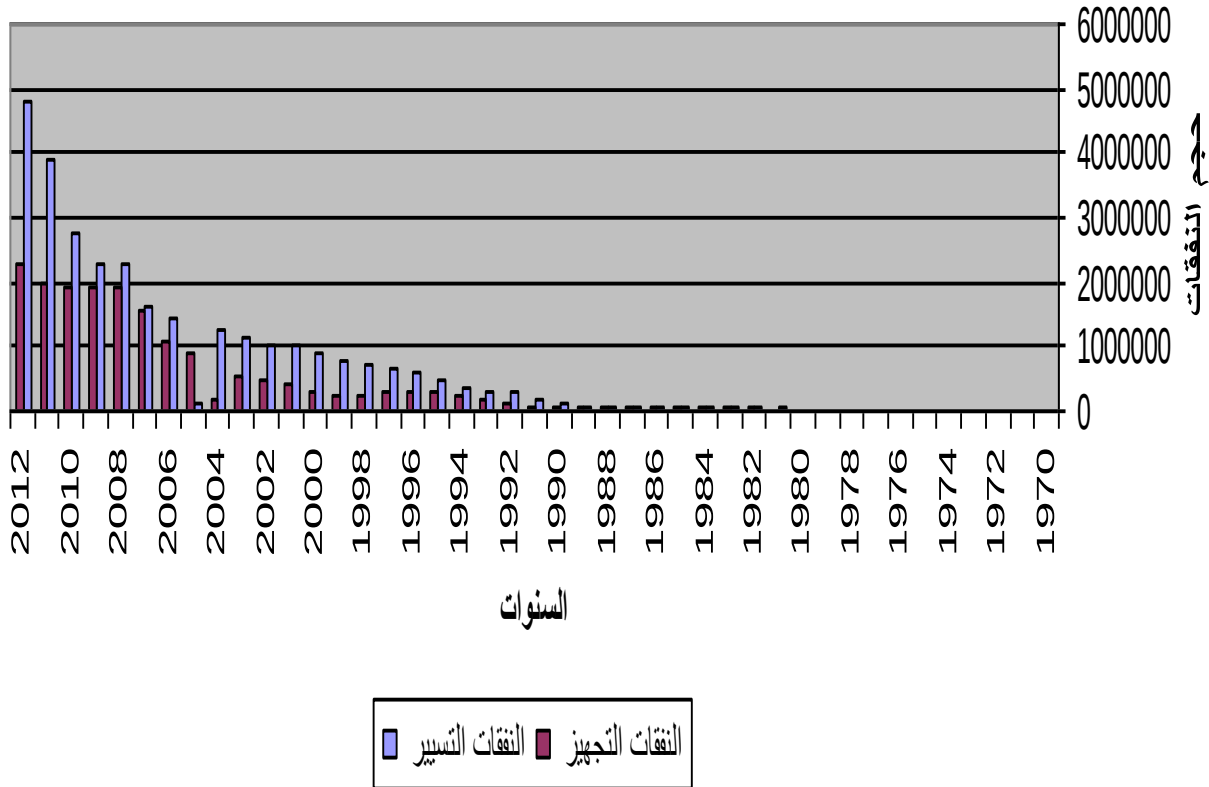
(2012)

ضمن هذه النقطة سيتم استعراض تطور الحجم المطلق لنفقات التشغيل والتجهيز إضافة إلى تحليل تطور نسبتيهما من إجمالي النفقات العامة وذلك خلال الفترة (1970-2012).

1- تطور حجم نفقات التشغيل والتجهيز:

لإظهار ذلك سيستعان بالشكل التالي:

الشكل رقم (08): تطور حجم نفقات التشغيل و التجهيز في الجزائر خلال الفترة
(1970 - 2012) بمليار دولار



المصدر: اعتمادا على معطيات الملحق رقم (04).

يبين الشكل رقم (08) أن نهاية التسعينات كانت الانطلاقة لتزايد الحجم المطلق لكل من نفقات التشغيل والتجهيز حيث كان حجم كليهما متواضعا ومقاربا نوعا ما قبل ذلك، غير أنه ارتفع بوتيرة متوسطة خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2000 و 2005 ثم بوتيرة متسارعة بعد ذلك.

إذ انتقلت نفقات التشغيل من 158000 مليون دج سنة 1991 إلى 1241240 مليون دج سنة 2004، ثم قفزت من 1232540 مليون دج سنة 2005 إلى 2290416 مليون دج سنة 2008 لتتضاعف مرة أخرى (بعد مراجعة الأجور سنة 2008) حيث بلغت

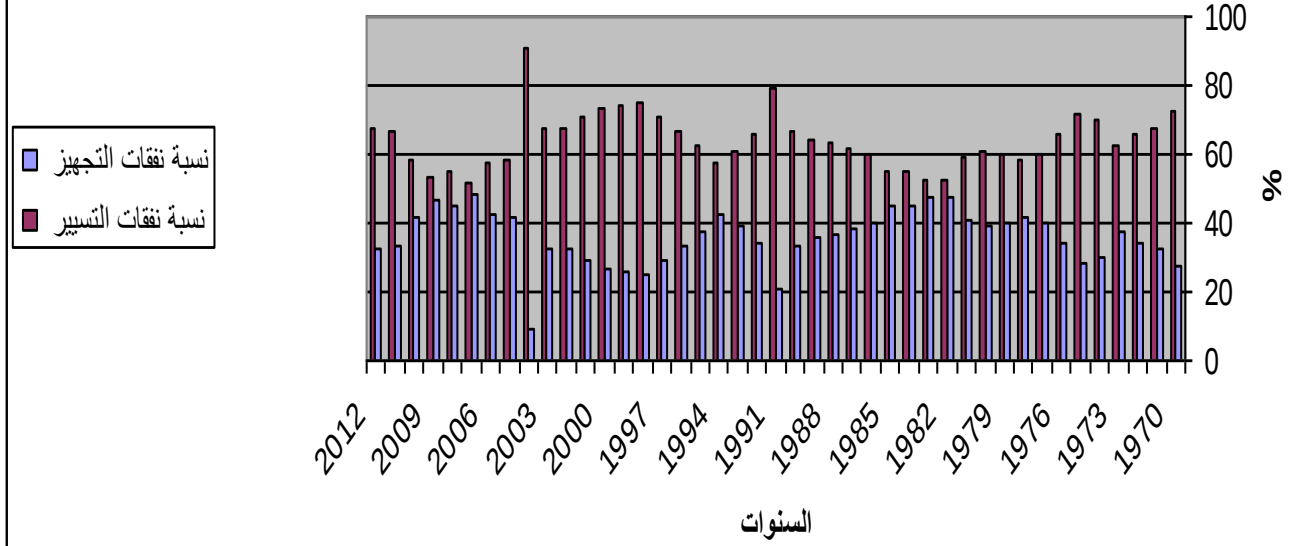
4782634 مليون دج سنة 2012 ومرد ذلك هو اتساع وتزايد المهام الموكلة للدولة خاصة الأساسية منها كتلك المرتبطة بالدفاع، التعليم، الصحة وكذا تسيير الإدارات، فضلا عن التزام الدولة الجزائرية بتنفيذ جملة من الإصلاحات الهيكلية في إطار الاتفاقيات المنعقدة بينها وبين الهيئات الدولية كالبنك العالمي وصندوق النقد الدولي.

كذلك الأمر بالنسبة لنفقات التجهيز، إذ شهدت هذه الأخيرة نموا متوافقا مع نفقات التسيير من حيث المنحى لكن بصفة أقل من حيث الحجم، تناسبا مع السياسة الاقتصادية التي تبنتها الجزائر خلال مختلف المراحل التي مر بها الاقتصاد الجزائري، حيث حافظت نفقات التجهيز على نفس الحجم تقريبا خلال سنوات التسعينات فانتقلت من 185210 مليون دج سنة 1993 إلى 265800 مليون دج سنة 1999 نتيجة تخلي الدولة عن بعض المشاريع الكبرى التي لم تنتهي الأشغال بها في الآجال المحددة متأثرة في ذلك بالمديونية الخارجية وتقلبات أسعار البترول، لترتفع بعد ذلك من 434060 مليون دج سنة 2001 إلى 2275539 مليون دج سنة 2012 أين رصدت الجزائر أغلفة مالية معتبرة لتجسيد المشاريع المتعلقة بالبنى التحتية والمشاريع الكبرى سعيا منها لإنعاش الاقتصاد وتحسين معدلات النمو بعد تحسن مواردها.

2 - تطور نسبة نفقات التسيير والتجهيز من إجمالي النفقات العامة:

سيتم الاعتماد على الشكل الآتي لتحليل ذلك:

الشكل رقم (09) : تطور نسبة نفقات التجهيز و التسيير من إجمالي النفقات العامة خلال الفترة
(2012 - 1970) %



المصدر: اعتمادا على معطيات الملحق رقم (04).

انطلاقا من الشكل أعلاه يلاحظ أن نفقات التسيير تمثل النسبة الأكبر من إجمالي النفقات العامة، إذ تراوحت خلال الفترة 1970 - 2012 بين 51% و 75% وبلغت في المتوسط ما يفوق 63% أي أكثر من نصف إجمالي النفقات العامة، حيث تناقصت هذه النسبة لفترات معينة وتزايدت لفترات أخرى، كما سجلت أقصى نسبة لنفقات التسيير من إجمالي النفقات العامة عام 1998 بما يقارب 74,69% في حين عرفت أدنى قيمة لها والتي ناهزت 52,42% سنة 2007.

غير أن نسبة نفقات التجهيز من إجمالي النفقات العامة وصلت في متوسطها خلال الفترة 1970-2012 إلى ما يزيد عن 37%، حيث تراجعت هذه النسبة أثناء الفترات التي شهدت تزايدا لنسبة نفقات التسيير والعكس صحيح، فشهدت سنة 1998 أدنى نسبة لها بـ 25,31% وسجلت خلال عام 2007 أعلى نسبة بـ 48,58%.

المبحث الثالث: النفقات العامة في ظل البرامج التنموية

لقد عملت الجزائر على وضع برامج تنموية بحيث تعمل هذه الأخيرة على تدارك التأخر المسجل على مدار عشر سنوات من الأزمة وإلى تحقيق تكلفة الإصلاحات المنجزة والمساهمة في إعطاء دفع جديد للاقتصاد واستدامة النتائج المحققة على مستوى التوازنات الكلية، وتتمثل هذه البرامج في برامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001 - 2004)، البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي (2005 - 2009)، برنامج التنمية الخماسي (2010 - 2014).

المطلب الأول: برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001 - 2004)

يعتبر برنامج الإنعاش الاقتصادي برنامج مهم جاء لإعطاء دفع جديد للاقتصاد ويعبر بوضوح عن رغبة الدولة في انتهاج سياسة انفاقية توسعية ذات طابع كينزي تهدف إلى تنشيط الطلب الكلي من خلال تحفيز الاستثمارات العمومية الكبرى، بعد التجربة الصعبة التي مر بها خلال فترة التعديل الهيكلي، فهو برنامج تم بعثه بعد أن تحسنت المؤشرات الاقتصادية سواء تعلق الأمر بالمالية العامة أو احتياطات الصرف وحتى نسبة خدمة المديونية ومستوى التضخم وهذه النتائج لا يستهان بها وتبعث على التفاؤل وإمكانية العودة إلى الوضع الطبيعي والمستقر ويرجع هذا التحسن إلى ارتفاع أسعار النفط، وكانت الميزانية التي رصدت له جد معتبرة حيث تقدر بـ 525 مليار دج (أي حوالي 7 مليار دولار) موزعة على أربعة سنوات (2001 - 2004). خصصت في معظمها للهياكل القاعدية والتشغيل والتنمية المحلية.

ومن أهم الأهداف التي رصدت لهذا البرنامج هي:

- تحسين أداء مستوى النمو.
- القضاء على الفقر والرفع من القدرة الشرائية والمستوى المعيشي للمواطنين.
- تدعيم البنية التحتية.

- تحسين وترقية منافسة المؤسسات.

- محاربة البطالة.

المطلب الثاني: برنامج دعم النمو الاقتصادي (2005 - 2009)

لقد جاء مخطط دعم النمو الاقتصادي ليتم النقائص التي نتجت عن برنامج الإنعاش الاقتصادي، وقد خصص له مبلغ ضخم يقارب 55 مليار دولار لإعادة الإنعاش الاقتصادي، خلال الفترة ما بين (2005 - 2009)، يوجه في معظمه إلى التنمية المحلية والنهوض بالتشغيل في القطاعات الواعدة والإستراتيجية كقطاع البناء والأشغال العمومية الذي استفاد من مبلغ مهم قدر بـ 600 مليار دج وذلك راجع لبرمجة انجاز الطريق السيار شرق غرب، وقطاع السكن استفاد من 555 مليار دج لإتمام برنامج المليون سكن، وقطاع النقل هو الآخر استفاد من مبلغ 700 دج لعصرنته، ويتضمن هذا البرنامج برامج جزئية تمثلت في:

أولاً: برنامج تحسين ظروف معيشة السكان.

ثانياً: برنامج تطوير المنشآت الأساسية.

ثالثاً: برنامج دعم التنمية الاقتصادية.

رابعاً: تطوير الخدمة العمومية وتحديثها.

خامساً: برنامج تطوير التكنولوجيا الجديدة للاتصال [بن عزة، ص ص 145 - 146].

المطلب الثالث: برنامج التنمية الخماسي (2010 - 2014)

يندرج هذا البرنامج ضمن ديناميكية إعادة الإعمار الوطني التي انطلقت قبل عشر سنوات ببرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي الذي تمت مباشرته سنة 2001 على قدر الموارد التي كانت متاحة وقتها آنذاك وتواصلت الديناميكية هذه ببرنامج فترة (2004 - 2009) الذي تدعم هو الآخر بالبرامج الخاصة التي رصدت لصالح جملة عمليات التنمية المسجلة خلال السنوات الخمس الماضية ما يقارب 17500 مليار دج من بينها بعض المشاريع المهيكلية التي ما تزال قيد الإنجاز.

يستلزم برنامج الاستثمارات العمومية الذي وضع للفترة الممتدة ما بين 2010 و2014 من النفقات 21214 مليار دج (أو ما يعادل 286 مليار دولار) وهو يشمل شقين اثنين هما:

- استكمال المشاريع الكبرى الجاري انجازها على الخصوص في قطاعات السكك الحديدية والطرق والمياه بمبلغ يعادل 130 مليار دولار.
 - إطلاق مشاريع جديدة بمبلغ يعادل 156 مليار دولار.
- يخصص برنامج (2010 - 2014) أكثر من 40% من موارده لتحسين التنمية البشرية وذلك على الخصوص من خلال تحسين التعليم في مختلف أطواره (الابتدائي والثانوي والجامعي والتكوين المهني) والتكفل الطبي النوعي وتحسين ظروف السكن والتزويد بالمياه والموارد الطاقوية، كما تضاف قطاعات الشبيبة والرياضة والاتصال والشؤون الدينية والتضامن الوطني والمجاهدين إلى هذه الديناميكية الجديدة التي تأتي امتدادا للإنعاش الاقتصادي المباشر فيه منذ عقد، وعملت الدولة في إطار البرنامج الخماسي على وضع ما قيمته 8857 مليار دج ذات الصلة بالتنمية البشرية.

ويخصص برنامج الاستثمارات العمومية ما يقارب 40% من موارده لمواصلة تطوير المنشآت القاعدية الأساسية وتحسين الخدمة العمومية وذلك على الخصوص في قطاع الأشغال العمومية لمواصلة توسيع وتحديث الهياكل القاعدية بالمطارات، تهيئة الإقليم والبيئة، تحسين إمكانيات وخدمات الجماعات المحلية وقطاع العدالة وإدارات الضرائب والتجارة والعمل.

بالإضافة إلى دعم تنمية الاقتصاد الوطني من خلال دعم التنمية الفلاحية والريفية، ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من خلال إنشاء مناطق صناعية والدعم العمومي لتأهيل مؤسسات تسيير القروض البنكية، دعم التنمية الصناعية من خلال القروض البنكية

المسيرة من قبل الدولة من أجل انجاز محطات جديدة لتوليد الكهرباء وتطوير الصناعة البتروكيمياوية وتحديث المؤسسات العمومية.

تشجيع إنشاء مناصب الشغل، مرافقة الاندماج المهني لخريجي الجامعات ومراكز التكوين المهني، ودعم إنشاء المؤسسات المصغرة وتمويل آليات إنشاء مناصب انتظار التشغيل.

وعلى صعيد آخر تطوير اقتصاد المعرفة من خلال دعم البحث العلمي وتعميم التعليم واستعمال وسيلة الإعلام الآلي داخل المنظومة الوطنية للتعليم كما وفي المرافق العمومية [سيلام وولدزيو، ص 91 - 92].

خاتمة الفصل الثالث:

من خلال دراستنا لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة (1970 - 2012)
تم التوصل إلى النتائج التالية:

- يتم تصنيف النفقات ضمن الميزانية العامة على أساس إداري من جهة وعلى أساس موضوعي من جهة أخرى، وفق نفقات التسيير والتجهيز وكل منها تقسم إلى وزارات وقطاعات ترصد لها الاعتمادات الخاصة بها.
- زيادة حجم النفقات العامة بوتيرة متسارعة إذ بلغت حوالي 7058173 مليون دج سنة 2012 وما يفسر هذا التزايد هو تحسن أسعار النفط وقيام السلطات بتسطير برامج الإنعاش التي تقوم على أساس ضخ موارد مالية ضخمة في الاقتصاد.
- إن السياسة الإنفاقية التوسعية التي انتهجتها الجزائر من خلال إنفاق ملايين الدولارات لم تعمل على تطوير الاقتصاد الوطني وتحريك الآلة الإنتاجية، إذ لم يتم إنشاء مؤسسات وشركات تعمل على خلق قيمة مضافة، بل جل البرامج التنموية كانت ذات طابع اجتماعي تهدف معظمها إلى تحسين الخدمات الاجتماعية والمعيشية للسكان.

الخلاصة العامة

الخاتمة :

يعتبر تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أمرا ضروريا باعتباره يمثل الحلقة المكملة لنشاط القطاع الخاص، إذ لم يعد الجدل قائما في الوقت الحالي حول مدى جدوى تدخل الدولة في سير الحياة الاقتصادية من عدمه، بقدر ما هو يدور حول حجم هذا التدخل والمجالات التي يشملها، ويعتبر الإنفاق العام الشكل الرئيسي لتدخل القطاع العام في النشاط الاقتصادي، وهو يبرز كسمة غالبية في اقتصاديات دول العالم بحكم أنه يعنى بالجانبين الاقتصادي والاجتماعي معا.

إن فسياسة الإنفاق العام تعمل على تحسين متغيرات الاقتصاد الكلي وهو هدف السياسة الاقتصادية وذلك بغية تفعيل النشاط الاقتصادي.

نتائج الدراسة:

تم التوصل من خلال هذه الدراسة إلى جملة من النتائج وهي كما يلي:

1. تطور دور الدولة في الاقتصاد يؤدي بالضرورة إلى زيادة حجم الإنفاق العام.
2. تتميز الدول النامية بارتفاع معدلات البطالة، انخفاض إنتاجية عنصر العمل، التبعية الاقتصادية، ندرة رأس المال وسوء استخدامه.
3. يتميز الجهاز الإنتاجي للدول النامية بالجمود نسبيا.
4. إتباع الجزائر لسياسة انفاقية الهدف منها هو تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية وذلك من خلال تطبيق برامج تنمية متمثلة في برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001 - 2004) وبرنامج دعم النمو (2005 - 2009) وبرنامج التنمية الخماسي (2010 - 2014).
5. زيادة حجم النفقات العامة خلال الفترة الممتدة من (1970 - 2012) بوتيرة متسارعة إذ بلغت حوالي 7058173 مليون دج سنة 2012 وما يفسر هذا التزايد هو تحسن أسعار النفط.

6. تعد سياسة الإنفاق العام أداة فعالة في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية ومعالجة الاختلالات الناتجة عن الدورة الاقتصادية من خلال تحفيز الطلب الكلي، كما تؤثر في حجم التشغيل والدخل.

7. مشكلة الاقتصاد الجزائري هي مشكلة ضعف جانب العرض أكبر مما هي مشكلة ضعف الطلب، حيث أن تطبيق سياسة الإنفاق العام التوسعية من خلال المخططات التنموية الثلاثة كانت لها تأثير متواضع على النمو قياسا بالمبالغ التي رصدت لها، إذ أن الهدف من التوسع في الإنفاق العام هو زيادة الطلب لتنشيط الجهاز الإنتاجي وليس خلق جهاز إنتاجي، فرغم المبالغ الضخمة المسخرة للإنفاق العام إلا أنها لم تدر العوائد والفعالية المطلوبة منها.

التوصيات:

1. العمل على زيادة مرونة الجهاز الإنتاجي في الاقتصاد الجزائري من خلال إستراتيجية تسمح بتحقيق تراكم رأسمالي متوازن عبر دعم الصناعة الوطنية التحويلية والتوزيع العادل لموارد الاقتصاد على مختلف القطاعات الاقتصادية.

2. الاستمرار في تسطير برامج التصحيح الاقتصادي الذي يتم فيها التركيز على زيادة الإنفاق الاستثماري على مشاريع البنية التحتية مما يسمح بتطوير المناخ الملائم لنمو القطاع الخاص وتعزيز النمو الاقتصادي.

3. تعميق التعاون بين القطاع الخاص والعام من خلال التوسع في إقامة المشاريع المشتركة بينهما وتشجيع القطاع الخاص في توسيع استثماراته وتوجيهها بما يتفق مع أولويات التنمية الاقتصادية.

4. يجب زيادة فعالية الإنفاق العام من خلال تحقيق أكبر عائد بأقل إنفاق عام وتحقيق معدل جيد للادخار على اعتباره مصدرا للاستثمارات.

5. إن برامج الإنفاق العام مستقبلا لا ينبغي أن تكون مجرد إجراءات عاجلة لمعالجة مواقف طارئة من البطالة، بل إن البرامج الإنفاقية العمومية يجب أن تخطط

وتتفد بكيفية تساهم بها في تحقيق الكفاية في استخدام الموارد الإنتاجية بصفة مستمرة.

6. يجب على الدولة أن تعمل على ترشيد نفقات التسيير وأن تخفض منها وأن تهتم بالنفقات التي تهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

- 1 - جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 2 - حامد عبد المجيد دراز، المرسى السيد حجازي، المالية العامة، الإسكندرية، 2004.
- 3 - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- 4 - سليمان اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 2000.
- 5 - سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي، الحقوقية، بيروت، 2003.
- 6 - طارق الحاج، المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 1999.
- 7 - عاطف وليم أندراوس، السياسة المالية وأسواق الأوراق المالية خلال فترة التحول لاقتصاد السوق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2005.
- 8 - عبد الله خبابة، تطور نظريات واستراتيجيات التنمية الاقتصادية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.
- 9 - عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية - دراسة تحليلية تقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- 10 - عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1971.
- 11 - علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

- 12 - عمر يحياوي، مساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2005.
- 13 - قحطان السيوفي، اقتصاديات المالية العامة، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، سورية، 1989.
- 14 - كامل بكري، التنمية الاقتصادية، الدار الجامعية، بيروت، 1988.
- 15 - محمد البنا، اقتصاديات المالية العامة - مدخل حديث -، الدار الجامعية، الطبعة الثانية، القاهرة مصر، 2009.
- 16 - محمد العربي ساكر، محاضرات في الاقتصاد الكلي، دار الفجر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، 2006.
- 17 - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2010.
- 18 - محمد عبد العزيز عجمية وآخرون، التنمية الاقتصادية بين النظرية والتطبيق - النظريات - الاستراتيجيات - التمويل، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- 19 - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، عمان، 2000.
- 20 - منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1994.
- 21 - هشام محمود الاقداحي، معالم الإستراتيجية للتنمية الاقتصادية والقومية في البلدان النامية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2009.
- 22 - وليد عبد الحميد عايب، الآثار الاقتصادية الكلية لسياسة الإنفاق الحكومي - دراسة تطبيقية قياسية لنماذج التنمية الاقتصادية -، مكتبة حسين العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 2010.

ثانيا: الرسائل الجامعية

23 - أسماء ماصمي، أثر الإنفاق العام على النمو الاقتصادي، دراسة قياسية لحالة

الجزائر 1971 / 2011، رسالة ماجستير تخصص اقتصاد كمي، جامعة

تلمسان السنة الجامعية 2013 / 2014.

24 - رابحي بو عبد الله، تمويل نفقات التكوين المهني ودوره في التنمية الاقتصادية،

حالة ولاية تيارت، رسالة ماجستير تخصص تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان

السنة الجامعية 2010 / 2011.

25 - محمد بن عزة، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف،

دراسة قياسية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر 1990 / 2009، رسالة ماجستير

تخصص تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2009 /

2010.

26 - يوسف معلاش، مدى مساهمة الإنفاق العام في تفعيل المنظمات غير السوقية،

دراسة حالة مراكز التكوين المهني في الجزائر، رسالة ماجستير تخصص مالية

عامة، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2010 - 2011.

ثالثا: القوانين

27 - المادة 24 من قانون 84 - 17 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقانون

المالية.

رابعا: الجرائد الرسمية

28 - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 72، الصادرة في 30 / 12 /

2012 الموافق لـ 16 صفر 1434.

خامسا: المواقع الالكترونية

البنك الدولي

29– world bank , world development indicators , N.Y. world bank , 2004.

وزارة المالية

30– www. Ministry of Economy , Quarterly Economic Digest.

البنك الدولي

31- [http: //data.albankaladawli.org/indicator](http://data.albankaladawli.org/indicator).

وزارة المالية

32– www.mf.dz.

قائمة الملاحق

الملحق رقم (01) : نسبة الإنفاق إلى الناتج المحلي الإجمالي في مصر

السنوات	إجمالي الإنفاق العام (مليون جنيه)	نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي (%)
1982-1981	12260	59,4
1983-1982	14645	59,8
1984-1983	16232	55,4
1985-1984	18277	52,6
1986-1985	24285	59,5
1987-1986	24530	67,8
1988-1987	33460	57
1989-1988	33400	45,6
1990-1989	36409	39,8
1991-1990	50398	51,1
1992-1991	50963	43,1
1993-1992	52223	33,3
1994-1993	56264	32,5
1995-1994	58256	29,1
1996-1995	63889	28,4
1997-1996	66826	26,1
1998-1997	70783	25,2
1999-1998	86009	28,4
2000-1999	95096	29,1

المصدر : السنوات (1981 / 1982 - 1988 / 1989) النشرة الاقتصادية للبنك الأهلي

المصري. السنوات (1989 - 1990)

www.ministryofeconomy.quarterlyeconomicdigest

الملحق رقم (02) : تطور هيكل الإنفاق العام الجاري في مصر

السنوات	-81	-82	-83	-84	-85	-86	-87	-88	-89	-90	-91	-92	-93	-94	-95	-96	-97	-98
	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
الأجور	29,4	28,9	29,6	29	30	33,1	82,2	30	32,1	27,7	25,4	24	25	26,3	27	28,7	30,5	32
الدعم	28	23,3	17	18,1	16,4	15	19,7	14,7	10,3	12,7	13,5	9,7	7,3	8	8,3	7,7	7,5	7,4
نفقات الدفاع والقوات المسلحة	18	19,9	21,5	21,1	21,3	16,1	19,8	17,1	16,2	15,3	13,6	12,7	13,1	13,5	13,4	13,8	13,9	13,2
فوائد الدين العام المحلي	5,5	8,5	10,5	10,9	11,1	13,8	11,9	13,2	15,7	16,3	19,3	22,3	26	23,5	23,5	23,1	22,1	23
فوائد الدين العام الخارجي	2,9	2,3	2,1	2	1,9	2	2,3	3,1	3,6	6,2	6,9	9,5	7,2	7,6	7,3	5,8	4,9	3,8
المعاشات	5,9	5,8	5,9	6,7	7,3	8,2	6,8	7,8	8,3	8,3	8,4	8,5	8,4	8,7	8,2	8,1	8,3	9
الصندوق الاجتماعي	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,4	0,7	1,1	1	1,2	1,2	0,9
نفقات أخرى *	10,3	12,3	13,5	12,2	12	11,8	11,3	13,1	13,8	13,4	12,9	12,9	12,3	11,3	11,3	11,6	11,6	10,7

تشمل النفقات الأخرى المستلزمات السلعية و الخدمات و نفقات جارية متنوعة

المصدر : السنوات (1981 / 1982 – 1988 / 1989) النشرة الاقتصادية للبنك الأهلي المصري أعداد مختلفة نقلا عن وزارة المالية

السنوات الأخرى :

www.ministryofeconomy.quarterlyeconomicdigest

**الملحق رقم (03) : تطور هيكل الاستثمارات العامة في مصر خلال الفترة
(2000 / 1999 – 1991 / 1990)**

السنة	قيمة الاستثمارات العامة بالمليون جنيه	قطاع الخدمات الاجتماعية %	الإنشاء و البنية الأساسية %	الخدمات الاقتصادية %	استثمارات أخرى %	استثمارات قطاع الأعمال %
1991 – 1990	15067	13,7	31,7	11	11,1	33,5
1992 – 1991	15746	13,1	40,7	10,8	10,6	24,8
1993 – 1992	11097	20,4	58	13,8	7,8	–
1994 – 1993	10659	24,1	56,1	18,2	1,6	–
1995 – 1994	12581	26,9	51,9	19,9	1,3	–
1996 – 1995	14070	27,5	53,3	18,4	0,8	–
1997 – 1996	15635	29,3	53	17	0,7	–
1998 – 1997	16110	32,8	47,8	18,1	1,3	–
1999 – 1998	25321	31,7	43,4	23,2	0,8	0,9
2000 – 1999	26125	37,3	42,2	19,7	0,8	–

أ. تشمل الصحة و التعليم .

أ. تتضمن الإنشاءات العامة و الكهرباء و النقل و الاتصالات السلكية و اللاسلكية .

أ. تتضمن الزراعة و الري و الصناعة و التعدين .

المصدر : نقلا عن وزارة المالية

www.ministryofeconomy.quarterlyeconomicdigest

الملحق رقم (04): تطور النفقات العمومية (بشقيها التجهيز و التسيير) خلال الفترة
(1970 – 2012)

الوحدة : مليون دج

السنوات	النفقات العامة	النفقات التسيير	النفقات التجهيز	السنوات	النفقات العامة	النفقات التسيير	النفقات التجهيز
1970	5876	4253	1623	1992	420131	276131	144000
1971	6941	4687	2254	1993	476627	291417	185210
1972	8197	5365	2832	1994	577603	330403	247200
1973	9989	6270	3719	1995	759617	473694	285923
1974	13408	9406	4004	1996	883300	590500	292800
1975	19068	13656	5412	1997	940900	665200	275700
1976	20118	13170	6948	1998	970700	725000	245700
1977	25473	15282	10191	1999	1034400	768600	265800
1978	30106	17575	12531	2000	1199910	880970	318940
1979	33515	20090	13425	2001	1471780	1037720	434060
1980	44016	26789	17227	2002	1540940	1038630	502310
1981	57655	34205	23450	2003	1730920	1163420	567500
1982	72445	37996	34449	2004	1860030	1241420	168790
1983	84825	44391	40434	2005	2105080	123245	872540
1984	91597	50271	41326	2006	2543350	1451970	1091380
1985	99841	54660	45181	2007	3194910	1642730	1552180
1986	101817	61154	40663	2008	4188400	2290416	1897984
1987	103977	63761	40216	2009	4199680	2255130	1944550
1988	119700	76200	43500	2010	4657620	2736180	1921440
1989	124500	80200	44300	2011	5853569	3879206	1974363
1990	136000	90400	45600	2012	7058173	4782634	2275539
1991	232800	158000	47800				

المصدر : وزارة المالية ، المديرية العامة للتقدير و السياسات .