

عقلنة الخيارات المتعلقة بالموازنة

La rationalisation des choix budgétaires

الدكتور يوسف شباط

أستاذ المالية العامة

كلية الحقوق - جامعة دمشق

المالية العامة هي عصب الدولة الحساس، ونظامها الشرعي الذي تتوارى خلفه المصالح الاقتصادية المسيطرة. والهدف المثالي للدولة هو مراعاة الظروف المتجددة وخدمة المصالح الحقيقية لضمان تحقيق التقدم والرفاهية وإشباع أكبر قدر ممكن من حاجات الشعب.

لذلك فإن جوهر النشاط المالي للدولة هو الحصول على الموارد النقدية وإنفاقها لإشباع الحاجات العامة، ولكن هذا الدور يختلف من مجتمع لآخر، على أن الهدف الأساسي في جميع الأحوال هو إشباع الحاجات العامة بواسطة النفقات العامة، وإذا كانت هذه المهمة هي الهدف الأسمى للدولة فإن هذا الأمر يستلزم عقلنة النفقة واختيار الأصلح منها وتحديد أوجه استخدام الإيرادات بدقة وفعالية عن طريق وضع جدول أولويات للإنفاق بحسب ضرورتها وجدوى الاقتصادية منها.

وقد كان من نتيجة عدم ترشيد النفقة وجود خلل في موازنات الدول المتقدمة منها والنامية وعدم قدرتها على تلبية احتياجاتها نتيجة لعدم الكفاءة في تحديد أوجه استخدام الإيرادات العامة مما أدى إلى حدوث المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وقد مرت سورية - على سبيل المثال - بأزمة اقتصادية ومالية في مطلع الثمانينات إذ أن الإيرادات الضريبية وشبه الضريبية، وفائض القطاع العام الاقتصادي لم تعد كافية لإشباع الحاجات العامة بسبب خطط التنمية الطموحة وأعباء الدفاع الوطني الكبيرة وزيادة الإنفاق الاستثماري، والحصارات الاقتصادية التي فرضت عليها من قبل الدوائر الاستعمارية. كل هذه العوامل مجتمعة أدت إلى الوقوع في هذه الأزمة. ولمواجهة هذه الظروف عمدت الحكومة السورية إلى الاعتماد على إمكانياتها الذاتية ومتابعة عملية الإصلاح الاقتصادي والمالي، وتنفيذ خطط التنمية الشاملة والمتوازنة والمستمرة وأهم عناصر هذا الإصلاح: هو سياسة الاعتماد على الذات لتغطية العجز في ميزانية الدولة، ولعل من أبرز المحاور التي ارتكزت عليها السياسة المالية في ظل الحركة التصحيحية المجيدة هي:

١ - مواصلة الجهود الرامية إلى ترشيد الإنفاق الحكومي والتحكم في الإنفاق الاستثماري وضبطه في حدود الإمكانيات المالية للمحافظة على النشاط الاقتصادي.

٢ - الاستمرار في توسيع نطاق الإجراءات المتعلقة بإصلاح هيكل الإيرادات الحكومية، من خلال توسيع القاعدة الضريبية وتطوير وسائل التحصيل الضريبي، بسب ما للضريبة من أهمية كبيرة في تغطية النفقات العامة، إضافة إلى زيادة كفاءة مستوى المؤسسات الاقتصادية العامة.

٣ - في إطار المؤسسات الاقتصادية عملت الحكومات السورية على رفع درجة مساهمة القطاع الخاص والمشارك في نشاط المؤسسات العامة إيماناً منها بجدوى مبدأ التعددية الاقتصادية والنجاحات الباهرة التي حققتها على صعيد الاقتصاد الوطني والتنمية الشاملة والصمود القومي مع الاحتفاظ بالدور القيادي والرائد للقطاع العام.

يتبين لنا من تجارب الدول النامية ومنها سورية أن الوصول إلى التوازن المالي بين الإيرادات والنفقات العامة ليس أمراً ميسوراً واعتباطياً، بل هو مسألة تتطلب جهوداً

مكثفة تهدف إلى زيادة الإيرادات العامة في الوقت نفسه الذي تتطلب فيه هذه الجهود ضغط الإنفاق العام إلى أقصى الحدود وترشيده، دون أن يثني ذلك الحكومة عن القيام بأعباء مشروعاتها الاقتصادية والخدماتية الطموحة.

أما على صعيد هيكل الإنفاق العام فيلاحظ أن هناك تغييراً في هيكل هذا الإنفاق بقدر التغير الذي طرأ على نطاق الإنفاق العام وحجمه. وهذا التغير في هيكل الإنفاق العام يعكس التغير في تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، باعتبار أن دراسة كيفية توزيع هيكل الإنفاق العام لمختلف نواحي نشاط الدولة تبين الأهمية التي توليها الدولة لقطاع معين من قطاعاتها.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك تغييراً في هيكل الإنفاق العام لصالح الإنفاق الجاري الذي أصبح يستحوذ على أكثر من ٦٠٪ من الإنفاق العام، بينما يستحوذ الإنفاق الإنمائي على نحو ٤٠٪ من الإنفاق العام، مما يشير إلى أن ضغط الإنفاق العام ينصب على الإنفاق الإنمائي الذي يهدف إلى تحقيق زيادة في الموجودات الثابتة ويتعلق بالثروة الوطنية ورأس المال الموظف، ويعتبر هذا النوع من أهم أنواع الإنفاق وأكثرها فاعلية في تحقيق عملية التنمية الاقتصادية الشاملة وذلك للأسباب التالية:

١ - لأنه يستهدف تحقيق زيادة الموجودات الثابتة لنفقات الإنشاءات المختلفة «بناء المصانع والمشروعات التجارية والزراعية والاقتصادية».

٢ - يؤدي هذا الإنفاق الاستثماري إلى زيادة الدخل القومي وبالتالي دعم الاقتصاد الوطني.

٣ - يساعد على زيادة الإنتاج في المجالات الاقتصادية المختلفة.

٤ - يؤدي إلى تحقيق التوازن في الميزان التجاري وميزان المدفوعات.

فعملية اختيار النفقة الأصح والأهم على أساس ضرورتها الاقتصادية وجدواها الاجتماعية يعتبر الوسيلة الفعالة والأداة الاقتصادية والمالية المهمة لتحقيق أهداف

الدولة وخططها الطموحة التي تساهم في الحفاظ على الأموال العامة واستخدامها الأمثل من جهة، ودفع عجلة التنمية الاقتصادية الشاملة من جهة ثانية.

ولما كان تحديد نطاق الحاجات العامة يعد المقدمة الأولى والضرورية التي يتحدد على أساسها إنفاق الدولة لتحقيق أهدافها وغاياتها بما يمكنها من رسم سياسة مبرمجة ومخططة للإنفاق الحكومي العام فإننا نقترح أن يخصص الباب الأول لتحديد نطاق الحاجات العامة والشروط الواجب توافرها لتكون حاجة عامة ومن ثم التعرض لظاهرة زيادة النفقات العامة وأسبابها للوصول إلى الحد من الإنفاق الاستهلاكي وزيادة الإنفاق المنتج وتشجيعه، وأصبح من المتعين تعبئة الموارد المتاحة لتحقيق أقصى عائد ممكن من إنفاق هذه الموارد ولا يتحقق ذلك إلا بترشيد الإنفاق الذي سيكون موضوع القسم الثاني من هذا البحث.

الباب الأول نطاق الحاجات العامة وظاهرة تزايدها

الفصل الأول التعريفات المختلفة للحاجات العامة

المبحث الأول مفهوم الحاجات العامة

لا بد من التمييز بين الحاجة الفردية والحاجة العامة، فالحاجة الفردية هي التي يستطيع الفرد أن يتولى إشباعها بنفسه، ويترك له حرية التصرف إزاءها كقاعدة عامة في كل المجتمعات. مثل الحاجة إلى الطعام والكساء وغيرها.

أما الحاجة العامة فلا يستطيع الفرد إشباعها بنفسه ويكون المجتمع بأكمله بحاجة إليها وتتصف بجماعية الطلب عليها وعدم قابليتها للتجزئة، والتي يتطلب إشباعها تكاتف جهود المجتمع بأكمله، إما لعدم تجزئة مثل هذه الحاجات كالدفاع وإقامة العدالة وتحقيق الأمن، وإما لعدم كفاية الجهود الفردية لإشباع بعضها^(١)، علما أن بعض هذه الحاجات يمكن تجزئتها وهي التي تسمى الحاجات المستحقة كال التعليم والعناية بالصحة والنقل والمواصلات، وهي تسمى في مصر بالحاجات الجديرة بالإشباع، وهذا ما يتطلب من الدولة العمل الجاد من أجل إشباعها لما ينطوي عليه ذلك من نفع عام.

(١) د. عاطف صدقي: مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية - القاهرة، ١٩٧٧، ص ٣.

وهكذا يصعب تحديد مفهوم الحاجة العامة بصورة مطلقة لاختلاف النظرة إليها باختلاف المكان والزمان فما يعد حاجة عامة في بلد قد يعد حاجة فردية في بلد آخر، وما كان منذ فترة زمنية حاجة فردية لا تعنى الدولة بإشباعها أصبح في الوقت الحاضر حاجة عامة يقع على الدولة واجب تأمينها. ومن الأسباب الأساسية لتطور مفهوم الحاجات العامة تطور المذاهب السياسية والاقتصادية في العالم، وظهور الدولة الرعاية المتدخلية بدلا من الدولة الحارسة، فالتسعت وظائف الدولة وأصبحت تؤمن للمواطن خدمات أكثر من السابق واتسع بالتالي مفهوم الحاجة العامة التي تتولى الدولة وأجهزتها المختصة أمر إشباعها.

وعلى الرغم من صعوبة تحديث مفهوم الحاجات العامة بصورة موضوعية ودقيقة، إلا أن هناك حاجات تجمع معظم الدول على اعتبارها حاجات عامة كالواجبات الأساسية للدولة والحاجات ذات الأهمية الكبرى كالتعليم ووسائل المواصلات، أو الحاجات ذات الطابع الاجتماعي كالضمان الاجتماعي وتوفير العمل والرعاية الصحية.

المبحث الثاني

الشروط الواجب توافرها في الحاجة العامة

هناك عدد من الشروط التي يجب توافرها في الحاجة العامة وهي:

- ١ - يجب أن تتصف الحاجة العامة بجماعية الطلب عليها وعدم قابليتها للتجزئة.
- ٢ - يجب أن تتولى الدولة إشباع الحاجة العامة عن طريق الموازنة العامة، إذ أن جهاز السوق يفشل في إشباعها كليا أو جزئيا.
- ٣ - يجب أن تحقق الحاجة العامة منفعة عامة.

وهذه الشروط تعكس الطبيعة الاجتماعية للحاجة العامة لأن إشباعها يؤدي إلى تحقيق منفعة عامة، كما تعكس هذه الشروط الطبيعة السياسية للحاجة العامة، لأن الحاجات العامة. يتم تمويلها من الموازنة العامة للدولة لتنفيذ خطة الدولة العامة. كما أن هذه الشروط تعكس في الوقت نفسه الطبيعة الاقتصادية للحاجة العامة بسبب عجز الأفراد عن إشباعها واقتصار هذا الإشباع على الدولة.

وهناك جملة من المعايير اعتمدها الفقهاء للتفريق بين الحاجة العامة والحاجة الخاصة وهي:

أ - المعيار الأول: إن الحاجات العامة هي الحاجات التي تقوم على إشباعها هيئات عامة (معيار الجهة) مهما كان نوع هذه الحاجات سواء أكانت حاجات عامة مطلقة أم حاجات مستحقة^(٢) ويتصف هذا التعريف بالبساطة والوضوح، حيث يكفي للتمييز بين الحاجة العامة والحاجة الخاصة معرفة الجهة القائمة على الإشباع، فإذا قامت هيئة عامة بالإشباع تكون الحاجة حاجة عامة، وإلا اعتبرت حاجة خاصة فيما لو كانت الجهة القائمة بالإشباع جهة خاصة.

ب - المعيار الثاني: إن الأساس الذي يجب أن يعتمد عليه في التمييز بين الحاجات العامة والخاصة يقوم على (تحديد الشخص الذي يحس بالحاجة) فالحاجة تكون عامة إذا كانت الجماعة هي التي تحس بها، وتكون خاصة إذا كان الأفراد يحسون بها^(٣). وهذا المعيار منتقد لأن بعض الحاجات العامة يحس بها الأفراد أيضا مثل الحاجة إلى التعليم، فهذا المعيار غير دقيق ولا يعتمد على أسس موضوعية^(٤).

(٢) د. عاطف صدقي ود. محمد أحمد الرزاز: المالية العامة - دار الحسيني للطباعة، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٦.

(٣) د. عاطف السيد: النفقات العامة. معهد التخطيط القومي - مذكرة رقم ٧٨، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٩.

(٤) د. عرفان التهامي إبراهيم: ترشيد الإنفاق العام، رسالة دكتوراة في الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٨٤، ص ١٧.

ج - المعيار الثالث: يعتمد في التمييز بين الحاجة العامة والحاجة الخاصة على (المعيار الاقتصادي) وهو ما يعرف بقانون أقل مجهود، والذي يهدف إلى تحقيق أكبر منفعة ممكنة بأقل كلفة ممكنة، بمعنى أن إشباع الحاجات الخاصة يحكمه هذا القانون. أما إشباع الحاجات العامة فلا يخضع لمثل هذا القانون^(٥).

د - المعيار الرابع: وهو (المعيار التاريخي) ويقوم على أساس أن الحاجة العامة هي الحاجة التي يدخل إشباعها في نطاق دور الدولة التقليدي، وهذه الحاجات هي الدفاع والأمن والعدالة، أما ما عدا ذلك فهي حاجات خاصة^(٦).

هـ - المعيار الخامس: يعتمد على (طبيعة السلع والخدمات التي تشبع الحاجات العامة). وعلى هذا الأساس فإن الحاجات العامة يتم إشباعها عن طريق الموازنة العامة للدولة لتحقيق المساواة وبدون مقابل تتقاضاه الدولة من المستفيدين^(٧).

و - المعيار السادس: وهو (المعيار السياسي) بمعنى أن ما يعتبر حاجة عامة في دولة معينة يتحدد أساساً بمعرفة السلطة الحاكمة، وهذا التحديد يتم باختيار سياسي تسيطر عليه العوامل والظروف السياسية، فالسلطة السياسية في الدولة باعتمادها للنفقة العامة في الموازنة العامة، تحدد ما إذا كان على الدولة أن تشبع الحاجة العامة من ميزانيتها، أو أنها حاجة خاصة لا تلتزم الدولة بالإنفاق عليها. وهذا المعيار منتقد لعدة اعتبارات سياسية تتعلق بوجهات نظر الأحزاب وبرامجها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية^(٨).

في ضوء هذه المعايير نخلص إلى القول بأن الحاجة العامة هي الحاجة التي يحقق إشباعها منفعة عامة، والتي يقوم النشاط العام على إشباعها ويتم تمويلها من الموازنة العامة للدولة ويفشل جهاز السوق في إشباعها سواء أكان فشلاً جزئياً أم كلياً.

(٥) د. عرفان التهامي إبراهيم: المرجع السابق.

(٦) د. رفعت المحجوب: المالية العامة - دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٥.

(٧) د. يونس البطريق وآخرون: مبادئ المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة بالاسكندرية، ١٩٧٨، ص ٣٢٤.

(٨) للتوسع في هذا الموضوع راجع د. عادل أحمد الحشيش: أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية - بيروت، ١٩٩٢.

الفصل الثاني ظاهرة تزايد النفقات العامة

المبحث الأول القانون العام للظاهرة

تعتبر ظاهرة ازدياد النفقات العامة إحدى السمات المميزة للمالية العامة وهي ظاهرة عامة في الدول المتقدمة والنامية وأيا كان نظامها الاقتصادي والسياسي.

ولئن كانت النفقات العامة يمكن أن تنخفض في سنة معينة لسبب أو لآخر فإن ذلك لا يخل بظاهرة الازدياد المستمر للنفقات العامة، مما رتب آثاراً ليس بالنسبة لعلم المالية فقط، بل بالنسبة للمجتمع بأكمله، نتيجة اتساع النشاط العام للدولة والتطور الاقتصادي والاجتماعي. حيث إن الخدمات التي توفرها الدولة المعاصرة لمواطنيها لم تعد قاصرة على الخدمات التقليدية، بل أصبحت هذه الدولة تقدم المزيد من الخدمات للمواطنين بواسطة أجهزتها المركزية واللامركزية، مما يؤدي إلى زيادة نفقاتها العامة.

لقد كان العالم الألماني أدولف فاجنر أول من لاحظ هذه الظاهرة بعد أن درس تطور حجم النفقات العامة في العديد من الدول الأوروبية ووضع قانونه (قانون فاجنر) الذي يقضي «بأن زيادة النفقات العامة تتناسب مع سعي الدولة نحو التطور الاقتصادي واتساع الأعمال المنوطة بها. وتوصل إلى أن النفقات العامة تزيد بنسبة أعلى من الدخل القومي»^(٩) حيث يعتمد قانون فاجنر على التطور الطبيعي للإنسان

(٩) لمزيد من المعلومات راجع:

1- WAGNER A. : There Extract on puplic finance. in Musgrave and peacock, classic in the Theory of Public Finance, op. cit pp. 1-16.

2- Bird R.N: Wagner Law of Expanding state activity, puplic finance, Vol.26, 1971, pp. 1-25.

والمجتمع . ويعلل فاجنر قانونه بقوله إن الزيادة في دخل الدول الصناعية وإنتاجها خلال فترة طويلة تؤدي إلى زيادة النشاط الحكومي في شكله المطلق ومعدل لا تقل نسبته عن معدل الدخل القومي . وقد بنى فاجنر تنبؤاته على أساس شكوكه في مدى فاعلية القطاع الخاص . فزيادة التصنيع توجب ضرورة تدخل الدولة لأسباب عديدة منها إشباع حاجات المجتمع من الخدمات كالتعليم والصحة ، وكذلك للحد من قوة الاحتكارات الخاصة ، وللتخفيف من التقلبات الاقتصادية وتغيرات الأسعار . فتدخل الدولة شرط أساسي لحسن سير اقتصاد السوق ولكن يؤخذ على هذا القانون :

١ - إنشائه لعلاقة سببية رئيسية بين العوامل الاقتصادية وزيادة الإنفاق العام . فالإنفاق لا يتحدد في بلد ما نتيجة للأسباب الاقتصادية وحدها ، بل إن هنالك العديد من العوامل التي لا تقل في أهميتها عن العوامل الاقتصادية . ومن هذه العوامل غير الاقتصادية الفكر السياسي والعوامل الديموغرافية والظروف الاجتماعية والتقدم التقني . وكذلك ليس شرطاً أن تكون الزيادة في الدخل القومي سبباً لزيادة الإنفاق ، بل قد يكون العكس صحيحاً ، فزيادة الإنفاق العام هي أحد أسباب نمو الدخل ويبدو ذلك بوضوح في الدول النامية .

٢ - إن قانون فاجنر ، وإن كان واضحاً بالنسبة لتقرير ظاهرة النمو المطلق للإنفاق الحكومي ، إلا أنه لا يبين بوضوح ضرورة نمو الإنفاق بمعدل لا يقل أهمية عن معدل زيادة الناتج القومي . وقد أوضح البعض في تحليل الإحصائيات أن معدلات الزيادة تختلف حسب مراحل النمو ، وأنها تزداد كلما ارتفع مستوى المعيشة .

٣ - إن قانون فاجنر يغفل توقيت الزيادة في النشاط الحكومي . وقد حاول بعض الباحثين بيان بعض خصائص هذه الزيادة ، معتمدين في دراساتهم على تطور الإنفاق العام في بريطانيا ، فأظهروا أن زيادة الإنفاق لا تتم بأسلوب مستمر ، بل بطريقة متقطعة وعلى درجات ، وأن معظم الزيادة المطلقة أو النسبية في النشاط الحكومي قد تحققت في فترات القلاقل والهزات الاجتماعية ، وأنه يتعذر بعد الوصول إلى مستوى معين من الإنفاق الحكومي التراجع إلى مستوى أقل ، حتى أن

توافر الإيرادات وتقبل الأفراد تحمل العبء الضريبي يشجع على تزايد النشاط وإشباع حاجات كانت مهملة من قبل . ولا شك أن هذا التحليل الأخير يشير إلى استمرار ظاهرة الزيادة واستحالة التراجع عنها، فقد ظهر من التجربة عدم نجاح ضغط النفقات العامة، إلا في حالات نادرة وبدرجة محدودة ولفترة وجيزة وتنفيذا لسياسة محددة^(١٠).

وذلك لأن التخفيض المستمر للنفقات العامة ينجم عنه أسوأ النتائج . إذ أن هذا التخفيض مخالف لطبيعة الأشياء . والاتجاه السائد في المجتمعات هو التوسع في النشاط الحكومي نتيجة لنمو المجتمعات . كما أن الضغط المستمر للنفقات العامة يحد من دخول الأفراد، وقد يكون ذلك أكثر إضراراً ودافعاً للتدمير من زيادة الأعباء الضريبية، وكذلك فإن هذا الضغط في الإنفاق قد يخل بسير المرافق العامة كما يخل بارتباطات سابقة للحكومة، وبقيامها بإشباع الحاجات العامة، وهو في الوقت نفسه يمنع الاستفادة من نفقات ضخمة تولدت عنها منافع مهمة .

٤ - إن قانون فاجنر يتصف بطابعه الخاص بحيث يصعب تطبيقه على جميع المجتمعات وفي مختلف مراحل نموها .

وعلى الرغم من هذه الانتقادات الموجهة إلى قانون فاجنر فإنه يمكننا إبداء الملاحظات التالية حول ظاهرة ازدياد النفقات العامة :

أ - بالعودة إلى ظاهرة النفقات العامة يلاحظ زيادة كلفة الوظائف التي تقوم بها الدولة ومؤسساتها العامة نتيجة التطور الاقتصادي والاجتماعي .

ب - يلاحظ أن حجم النفقات العامة تزايد بصورة بطيئة ونسبية حتى قيام الحرب العالمية الأولى، ثم أخذ هذا التزايد شكلاً سريعاً بعد عام ١٩١٤^(١١).

Brochier et Tabatoni: Economie financière, Thémis - Paris, 1959.

(١٠)

Gaudmet, P.M. Finances publiques. Montchrestien, Paris, 1970.

(١١)

ج - كما يلاحظ أن شكل الخط البياني لآزدياء حجم النفقات العامة يآتلف بتعدد الدول واختلاف نظمها وعقائدها الاقتصادية والسياسية الخاصة بها. فهذا الخط البياني يتصاعد بسرعة في الدول التي تعيش مرحلة التحول الاشتراكي التي تسير نحو التصنيع وإقامة المشروعات العامة. وينطبق هذا الأمر أيضا على الدول المتقدمة التي تعاني من التضخم والتي يصل دخل الفرد فيها إلى درجة عالية بشكل يزيد من إيرادات الدولة^(١٢).

د - وأخيراً لا بد عند المقارنة بين السنوات المختلفة من مراعاة عاملين أساسيين:

١ - إن القيمة الحقيقية للعملة الوطنية غير ثابتة مما يجعل الزيادة في حجم النفقات العامة ناتجة في بعض الأحيان عن انخفاض قيمة النقد، مما يسبب زيادة قيمته فقط، وهذه الزيادة تصنف ضمن الأسباب الظاهرية لآزدياء حجم النفقات العامة.

٢ - إن الثروة القومية للدولة غير ثابتة: فعند حساب زيادة النفقات العامة بالنسبة للدخل القومي، لا تؤخذ الزيادة في الأرقام كزيادة مطلقة، بل تحسب بصورة نسبية لتكوين نظرة صحيحة عن حجم تزايد النفقات العامة. وكذلك تبين الإحصائيات أن نسبة زيادة النفقات العامة تتجاوز نسبة زيادة عدد السكان مما يعني أن نصيب الفرد في الإنفاق العام قد زاد عما كان عليه في السنوات السابقة، كما أن نسبة النفقات العامة إلى الدخل القومي تزداد بصورة سريعة كلما ارتفع مستوى المعيشة، ثم تميل هذه النسبة إلى الانخفاض بعد بلوغ هذا المستوى حداً معيناً يآتلف من بلد لآخر^(١٣).

ويمكننا القول إن أسباب زيادة حجم النفقات العامة وفقاً لما رآه العالم فاجنر

هي:

(١٢) المرجع السابق ص ١٠٤ وما بعدها.

(١٣) د. بشور عصام: المالية العامة والتشريع المالي - مطبعة جامعة دمشق، ١٩٨٨.

أ - تزايد الوظيفة الإدارية للدولة .

ب - زيادة النفقات الثقافية .

ج - التقدم التكنولوجي والعلمي الذي دفع بالدولة إلى التدخل لملاحظة تطورات العصر .

المبحث الثاني أسباب تزايد النفقات العامة

تتعدد أسباب ازدياد حجم النفقات العامة ولكنها جميعا تصدر عن قانون طبيعي واحد وهو أن كل كائن اجتماعي يحاول أن يطور نفسه ويسعى إلى التقدم يزيد من نشاطه وبالتالي يزداد حجم النفقات العامة المواكبة لهذا النشاط . فكأن هذه الزيادة في النفقات هي التعبير المادي لتطور مستوى الفرد والذي يعكس تطور مستوى الدولة .

وقد اختلف الفقهاء في تقرير أسباب زيادة النفقات العامة، فأرجعها بعضهم إلى أسباب إدارية وفنية، والبعض الآخر إلى أسباب سياسية واجتماعية واقتصادية، وبعضهم الآخر ردها إلى أسباب مالية. ومن الفقهاء من قال بهذه الأسباب مجتمعة. ومن المعتقد أن مختلف العوامل المباشرة لهذه الزيادة تجد أصولها في أسباب أربعة رئيسية:

أولاً - الأسباب السياسية:

لقد تطور مفهوم الدولة وازدادت وظائفها، فحلت دولة القرن العشرين التي تتدخل في مختلف نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والتي أخذت على عاتقها تأمين الخدمات العامة للمواطنين، مكان الدولة الحارسة ذات الوظائف التقليدية.

وتتجلى هذه الأسباب السياسية في الأفكار التالية^(١٤):

١ - لقد أدى تطور الفكر السياسي وانتشار المذاهب الديمقراطية إلى تقليص الخدمات المأجورة التي تقدمها الدولة للمواطنين وأحيانا إلى اختفائها. ففي السابق كان المستفيد من المرافق العامة يدفع الرسوم المترتبة على هذه الاستفادة. ولكن تطور عقيدة الدولة غير النظرة إلى هذه الخدمات. ولا شك أن تغير العقيدة السياسية للدولة يؤثر في كمية ونوعية الخدمات التي تقدمها للمجتمع والتي تدفعه إلى الرقي والتقدم.

٢ - كما أدى انتشار المبادئ الديمقراطية إلى وصول السواد الأعظم من الشعب إلى السلطة فاستخدمت الطبقة الحاكمة القانون لصالحها وذلك بجعل الطبقة الغنية تتحمل كل زيادة في العبء الضريبي. وقد ترتب على ذلك تحسين مركز الطبقة الفقيرة ورفع مستواها عن طريق عدالة توزيع الدخل. ولكن إذا كان للنفقات العامة نفعها في رفع المستوى الصحي والثقافي والاقتصادي للطبقات الكادحة، فإنها تؤدي إلى الإسراف والتبذير إذا ما أسيء استخدام هذه النفقات.

٣ - لقد أدى تطور الفكر السياسي إلى نمو مسؤولية الدولة. فالدولة لم تعد سلطة أمرة يخضع لها الأفراد فقط، بل أصبحت مجموعة من المرافق العامة الموجهة لخدمة الجمهور، فإذا ترتب على نشاطها ضرر لأحد الأفراد فليس هناك مانع من مقاضاتها لتعويضه عما لحقه من ضرر، وبذلك يشارك المجتمع في تحمل عبء المخاطرة المترتبة على سير المرافق العامة، وقد ساعد على نمو مسؤولية الدولة ضغط الرأي العام وكتابات رجال القانون ووجود فقه وقضاء إداري يكفل تعزيز هذه المسؤولية. وهذا الوضع يختلف عما كان عليه في أواخر القرن الماضي والتمثل في عدم مسؤولية الدولة عن تعويض الأفراد المتضررين من أعمالها، لأن تقرير مسؤولية الدولة بحسب الفكر الذي كان سائدا في الماضي يعد تعطيلا للصالح العام، فليس

(١٤) د. بشور عصام: المرجع السابق ص ١٢٧ وما بعدها.

لصاحب الحق سوى مقاضاة الموظف الذي ارتكب الخطأ بعد موافقة الإدارة المعنية.

٤ - كما أدى تطور الفكر السياسي إلى ازدياد وظائف الدولة . فلكل دولة نظمها الخاصة بها التي تحدد الالتزامات الملقة على عاتقها . ولكن بصورة عامة تميل التزامات مختلف الدول إلى الازدياد حتى في الدول الرأسمالية . وقد ترتب على ذلك زيادة عدد الموظفين والنفقات الإدارية^(١٥) .

٥ - لقد أدى انتشار المبادئ الديمقراطية ونمو العلاقات الدولية إلى ازدياد النفقات العامة . فقد زادت أهمية التمثيل الدبلوماسي وارتفعت النفقات المعتمدة لتدعيمه وازدادت نفقات اشتراك الدول في المنظمات الدولية والمنظمات الإقليمية المختلفة . كما أن واجب التضامن الدولي ساهم في زيادة النفقات العامة وذلك بتقديم الدول المختلفة الإعانات والمساعدات للدول المحتاجة وفق استراتيجية ومصالح تلك الدول المانحة لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية .

٦ - إن الحروب من أهم الأسباب السياسية المؤثرة في زيادة حجم النفقات العامة . فنسبة النفقات العسكرية تصل في بعض الدول إلى نصف الدخل القومي الإجمالي . وتتصف هذه النفقات بأنها ضرورية وحتمية باعتبارها تتعلق بسيادة الدولة وحمايتها . وهذه الزيادة في النفقات العسكرية تشمل جميع دول العالم بما فيها الدول الحياضية^(١٦) .

وفضلا عن ذلك فإن زيادة النفقات العسكرية بصورة عامة تعود إلى الأسباب التالية :

أ - تقدم الفنون العسكرية التي لم تكن معروفة من قبل مما يتطلب رصد مبالغ ضخمة .

(١٥) للتوسع راجع د . فهد سعيد: مبادئ المالية العامة - منشورات جامعة حلب، ١٩٨٩-١٩٩٠، ص ٩٧ .

(١٦) أقرت معاهدة فيينا لعام ١٨١٥ حياد الاتحاد السويسري، ومع ذلك فإن هذه البلاد تخصص كثيرا من مواردها للنفقات العسكرية بهدف جعل سويسرا مستعدة لمواجهة أي اعتداء خارجي .

ب - سعي بعض الدول لتحسين نفسها خارج أراضيها، وذلك بإقامة القواعد العسكرية الخارجية.

ج - تقتضي الحروب تضامنا بين الدول المتحالفة لتحقيق الهدف المشترك إذ تقوم هذه الدول بمد بعضها بعضاً بالقروض. علما بأن هذه القروض هي نفقات عامة لأن الاعتبار الأدبية للمتحالفين تحول دون المطالبة بتسديد هذه القروض كليا أو الاكتفاء بتحصيلها جزئيا.

د - يصحب الحروب ارتفاع في الأسعار وتدهور في قيمة العملة نتيجة زيادة الطلب على الشراء وقلة عرض السلع. مما يترتب عليه زيادة في إنفاق الدول لتأمين السلع والخدمات لأفراد الشعب بثمن معتدل.

هـ - لا تقتصر النفقات العسكرية على الأموال المنفقة استعداداً للحروب وما ينفق أثناءها، بل تشمل أيضا إصلاح ما تفسده الحرب وما تسببه من دمار وخراب. فالدولة ملزمة تجاه مواطنيها بتقديم الإعانات والمساعدات للمتضررين من هذه الحروب.

و - تتصف كثرة الحروب من الناحية المالية، بالتبذير في الأموال وصعوبة الرقابة على الإنفاق. وذلك لما تقتضيه النفقات الحربية من سرية وسرعة في التصرف. كما أن انتهاء الحرب لا يعني انتهاء النفقات الحربية. حيث إن هذه النفقات تستمر لتغطية آثار الحروب.

ثانيا - الأسباب الاجتماعية :

لقد تطورت المهام الاجتماعية للدولة لاعتبارات تتعلق بالعدالة والأمن الاجتماعي. فعملت الدولة المعاصرة على رفع المستوى الحياتي للطبقات ذات الدخل المحدود عن طريق تأمين الخدمات الأساسية وتخفيض تكاليف المعيشة وتخفيف الفوارق بين الطبقات الاجتماعية عن طريق إعادة توزيع الدخل. وتعد النفقات العامة الوسيلة الأساسية لتحقيق هذه الأهداف.

ويمكن أن نحدد الأسباب الاجتماعية لزيادة النفقات العامة في العاملين
التاليين^(١٧):

العامل الأول: تطور الفلسفة الاجتماعية. فلقد اقتضت مهمة الدولة في ظل نظام الاقتصاد الحر على وظائف محددة تاركة مجال النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص وصراع الأفراد. واكتفت الدولة بكفالة حسن سير هذا النشاط وحمايته دون محاولة التدخل فيه. وقد كان لهذا الصراع الاقتصادي بين الأفراد آثار مهمة في الميدان الاجتماعي. فلقد تطور التصنيع مقابل الآلام الاجتماعية للعمال والطبقات الكادحة. مما أدى إلى دعوة العديد من المفكرين إلى المناذاة بضرورة إنصاف هذه الطبقات الكادحة وتقوية مركزها وإزالة الإجحاف عنها. وقد أدى انتشار الوعي الاجتماعي والمذاهب الاشتراكية إلى المطالبة بإزالة الاستغلال والظلم عن كاهل هذه الطبقة المستغلة. فليس هدف المجتمع فقط هو تحقيق زيادة الإنتاج ورفع مستوى الدخل بل يتعدى ذلك إلى تحسين توزيع الدخل وإقامة العدالة الاجتماعية عبر تأمين حقوق العاملين وتوفير الخدمات للجميع في الميادين المختلفة.

وقد ساهمت الأزمة الاقتصادية الكبرى عام ١٩٢٩ في النفقات الاجتماعية والتوسع في الإعانات والخدمات لتحسين الظروف الاجتماعية باعتبار أن ذلك واجب عليه التضامن الاجتماعي. ومنذ الحرب العالمية الثانية قامت دول عديدة بإعداد برامج اجتماعية لرفع مستوى معيشة شعوبها وتحرير الأفراد من البؤس^(١٨).

ونتيجة لهذا أعدت الدول المختلفة نظما للضمان الاجتماعي ضد المرض والبطالة والشيخوخة، وفي كل حالة تنخفض فيها وسائل معيشة الإنسان لأسباب خارجة عن إرادته. وهذه النظم تقوم أساسا على ضمان وسائل العيش للأفراد وكفالة العلاج الطبي لهم. وتختلف هذه النظم في مدى شمولها ونطاق تطبيقها، ولكنها تتأثر بتطور مفهوم الضمان الاجتماعي الحديث الهادف إلى العموم والشمول، أي أن

(١٧) إعلان حقوق الإنسان عام ١٩٤٨.

(١٨) للتوسع راجع د. رفعت المحجوب: المالية العامة - دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩.

يستفيد منه جميع الأفراد وأن يغطي المخاطر التي يتعرضون لها كافة. فنجد الضمان الاجتماعي الإجباري الذي يساهم فيه المستفيدون بنصيب معين، وكذلك نجد المعونات الاجتماعية التي تسد نواحي النقص في نظام الضمان الاجتماعي إذا لم يكن شاملا. ولا شك أن لهذه البرامج الاجتماعية فوائدها الاقتصادية والاجتماعية نظرا لعدالة توزيعها لكتلة نقدية تستهلكها طبقات ذات ميل حدي كبير للاستهلاك. فيزداد الطلب الفعال على السلع والخدمات وتزداد العمالة ويرتفع مستوى الدخل.

العامل الثاني: زيادة عدد السكان. من الطبيعي أن تؤدي زيادة عدد السكان إلى زيادة الإنفاق العام نتيجة توسع الدولة في خدماتها ورفع مستوى مواطنيها ويتبين ذلك من حساب كلفة الفرد الواحد. فإذا كانت الدولة تنفق مبلغا معيناً على كل مواطن فإن حجم النفقات العامة، يرتفع بازدياد عدد السكان، وبما أن عدد السكان يزداد سريعا كان لا بد لمختلف الدول أن تعمل بصورة متواصلة على تلبية الحاجات الاجتماعية لهذا العدد المتزايد من السكان. كما تؤثر الحركات السكانية في زيادة النفقات العامة، فالهجرة من الريف إلى المدينة توسع من مساحة المدينة وتزيد من عدد سكانها. وهذا بدوره يؤدي إلى تزايد نفقات المدينة بشكل خاص ونفقات الدولة بشكل عام. إذ أن كلفة الفرد الذي يعيش في المدينة هي أكبر من كلفة الفرد الذي يعيش في الريف لأن حاجاته ومتطلباته أكثر.

وتؤثر زيادة السكان على اتجاهات زيادة النفقات العامة. وهذا ما يعبر عنه بهرم الأعمار. فعندما يكون معظم سكان الدولة من الشيوخ والأطفال تزيد الدولة من الإعانات التي تمنحها لهذه الفئات من حيث إقامة دور الحضانة ورعاية الأطفال ودور النقاهة والمستشفيات.

ثالثا - الأسباب المالية:

تؤثر بعض الأسباب المالية في زيادة حجم النفقات العامة. ونذكر منها الأسباب التالية:

١ - وجود فائض في الإيرادات : إذ أنه من المبادئ المالية الواضحة عدم تحصيل الدولة لأموال تزيد على ما يلزمها من نفقات لتقديم خدماتها والقيام بنشاطاتها . ولكن قد يحدث نتيجة سوء التقدير أن تحصل الدولة على مبالغ أكثر مما هو ضروري للإنفاق . مما يؤدي إلى ظهور فائض في الإيرادات وهذا ما يشجع الدولة على زيادة نفقاتها العامة بإيجاد أبواب جديدة للإنفاق قد يتعذر ضبطها عند الضرورة^(١٩) وهذه الزيادة في الإنفاق إما أن تكون تطبيقاً لمبدأ التوازن بين الإيرادات والنفقات ، أو تكون حافزاً للدولة كي تسرف في النفقات الإدارية ولتقديم خدمات أكبر لمواطنيها تشجع بواسطتها الحاجات العامة . وهذه الزيادة في النفقات تلجأ إليها الدولة في أوقات التضخم لامتصاص القوة الشرائية الفائضة والحد من ارتفاع الأسعار ، ولتتولى إنفاق هذا الفائض في فترات الكساد . فينتعش الاقتصاد القومي وتزداد الإيرادات العامة نتيجة لازدياد الثروة القومية ولسهولة الاقتراض الداخلي والخارجي ، وبخاصة عندما تقدم الدولة تسهيلات مغرية للحصول على هذه القروض^(٢٠) .

٢ - تطور الفكر المالي : ويرتبط هذا العامل بتطور الفلسفة الاقتصادية واتساع دور الدولة . وقد ترتب على تطور هذا الفكر ازدياد في النفقات العامة في ميادين عدة بعد أن حصلت زيادة النفقات العامة في البدء في ميدان ضيق حدوده الفكر الكلاسيكي التقليدي . ولكن الفكر الحديث ، باعتراؤه بإيجابية النفقة وبإمكان استخدام الفن المالي بوجه عام في توجيه النشاط الاجتماعي والاقتصادي ، أزال القيود القائمة على الإنفاق الحكومي وأزاح العقبات التي تحد من نشاط الدولة . فبينما يجعل الفكر التقليدي من التضييق في الإنفاق مبدأ رئيسياً ، أصبح من الصعب في الوقت الحاضر الدفاع عن هذا المبدأ . فقيام الدولة بالمشروعات العامة

(١٩) راجع د. عاطف صدقي: مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية - القاهرة، ١٩٧٧ .

(٢٠) راجع د. عاطف صدقي - المرجع السابق .

أجدي وأنفع للأفراد من ضغط الدولة لنفقاتها. وكذلك فإن زيادة الإنفاق العام في حالات الكساد تؤدي إلى زيادة الطلب الكلي ورفع مستوى النشاط الاقتصادي ومحاربة البطالة. ولكن يجب توخي الحذر من التوسع في الإنفاق حتى لا يكون ذلك وسيلة لضياح الأموال العامة، لأن الهدف من الإنفاق هو تحقيق المنفعة القصوى بأقل كلفة.

٣ - سهولة الاقتراض: لقد اعتبرت القروض فيما مضى وسيلة استثنائية لتغطية النفقات العامة، وكان سبيل الدولة للحصول عليها هو التوجه إلى كبار الممولين الذين كانوا يُملون شروطهم على الدولة. وقد كانت هذه الشروط والأعباء المترتبة على الاقتراض العام تضمن إلى حد ما عدم اللجوء إلى الإسراف. غير أن ازدياد الحاجات العامة وعدم كفاية الضرائب لتمويلها دفع الدولة إلى الاقتراض كثيرا، وهذا ما جعل القروض العامة وسيلة غير استثنائية لتمويل النفقات العامة. فاستخدمت الدولة الوسائل العديدة للوصول إلى مدخرات المجتمع ومن هذه الوسائل إغراء الأفراد على الاكتتاب في قروض الدولة بمنحهم مميزات عديدة كإعفاء الفوائد من الضرائب ودفع الفوائد بالعملة الذهبية في الأوقات التي تتدهور فيها قيمة النقود، وعدم قابلية السندات للحجز. كما عمدت الدولة إلى إصدار سندات فئات ضئيلة لتمكين صغار المدخرين من استثمار أموالهم. كما تساهم البنوك وشركات التأمين بنصيب وافر في الاكتتاب بالقروض العامة. ولا شك أن سيطرة الدولة على المؤسسات المالية وتأمينها لها ستزيد من مساهمة هذه المؤسسات في القروض العامة.

والدولة عادة لا تكتفي بالقرض الاختياري، بل تضطر أحيانا للجوء إلى القروض الإجبارية بطريق مباشر أو غير مباشر، ولا سيما في حالات الحروب والكوارث والأزمات الاقتصادية الحادة مما يقرب هذا النوع من الضرائب لفقدان المكتتب حريته في الاختيار.

ويلاحظ أن الاقتراض في حد ذاته يرتب زيادة النفقات العامة نتيجة خدمته واستهلاكه .

٤ - تعديل قواعد المحاسبة العامة : يؤدي تعديل قواعد المحاسبة العامة إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة . فعندما تتبع الدولة قاعدة الصوافي ولا يسجل في الموازنة العامة سوى الفائض من النفقات بعد حسم الإيرادات التي نقابلها، فإن الدولة تعود عن هذه القاعدة لتتبع مبدأ الشمول . فيسجل كامل الإيرادات والنفقات .

٥ - الأثر التراكمي : تولد بعض أنواع النفقات العامة وبخاصة الاستثمارية منها نفقات إضافية . فعندما ترصد الدولة مبلغا من المال لشق طريق أو بناء مستشفى فلا يقتصر الإنفاق على تنفيذ المشروع ، بل إن هذه النفقة الأصلية تولد نفقات إضافية لصيانة المشروع وتشغيله . وقد قدر في فرنسا أن صيانة الطرق تكلف ٢٪ سنويا من مجموع النفقات الأساسية الإنشائية .

رابعا - الأسباب الاقتصادية :

لقد تطورت النظم الاقتصادية العالمية نتيجة بروز عيوب الاقتصاد الحر وحدثت الأزمات الاقتصادية العالمية وظهور التكتلات والاحتكارات التي انعكست على الوضع الاقتصادي للطبقات الكادحة . وبرز هذا التطور بشكل كبير في الدول الاشتراكية . كما برز بشكل واضح في باقي الدول ولكن بصورة أقل حدة . وكان من نتائجه المباشرة تعاظم دور الدولة الاقتصادي ، ويمكن أن نحدد أهم الأسباب الاقتصادية لزيادة النفقات العامة فيما يلي :

١ - إن ترك النشاط الاقتصادي بيد الأفراد يؤدي إلى إهمال العديد من الأنشطة وتركها دون إشباع . إما للمخاطر التي تحيط بهذه الأنشطة ، أو لعدم تحقيقها الربح ، أو لعدم وجود الأموال الكافية اللازمة للقيام بهذه الأنشطة . وهذا ما يدفع الدولة إلى تولي أمر القيام بالنشاطات الاقتصادية الأساسية .

٢ - لقد اتضح أن القطاع الخاص في الدول النامية بإمكانياته المحدودة عاجز بمفرده عن

تحقيق أهداف التنمية والارتفاع بمستوى الدخل . لذلك تأخذ الدولة على عاتقها القيام بالتنمية الاقتصادية فتضع الخطط الخمسية وتنفذ المشروعات الصناعية والزراعية والخدمية وتستثمر الثروات الطبيعية وتحولها إلى موارد اقتصادية تزيد من القدرة الإنتاجية والدخل القومي وترفع من السوية الحياتية للمواطنين . وتؤدي هذه الأعمال إلى زيادة النفقات العامة بصورة ملموسة بسبب تحول الدول النامية من الاقتصاد الزراعي إلى الاقتصاد الصناعي . وتقوم الدولة بهذا النشاط إما بهدف سد النقص الناجم عن عدم قيام الأفراد بالنشاط المثمر أو للسيطرة على القوى الاقتصادية بتأميمها للبنوك والشركات والقضاء على الاحتكارات حفاظاً على مصالح الشعب وللحصول على الموارد المالية اللازمة لتمويل المشروعات الضرورية والواجب تنفيذها في القطاعات المختلفة .

٣ - تتدخل الدولة لتوجيه الاقتصاد والتأثير في بنيانه ، فتمنح القطاعات المختلفة إعانات اقتصادية ومساعدات فنية . وتستخدم سلطاتها التنظيمية والسياسية لكبح جماح تطور بعض القطاعات على حساب قطاعات أخرى ، والناجم عن عمليات المضاربة . كما تعطي التسهيلات المالية لإنشاء الصناعات الضرورية .

٤ - تعمل الدولة على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والقضاء على الآثار السلبية للدورات الاقتصادية فتزيد النفقات العامة في فترات الركود والكساد لترفع الطلب العام على السلع والخدمات ، ولتؤثر في زيادة حجم الاستثمارات ، وتعيد التوازن إلى حالته السابقة . فتعود فترة الانتعاش والازدهار وتزداد النفقات العامة نظراً لزيادة الإيرادات العامة ولموجة التفاؤل التي تعم المجتمع .

٥ - تتولى الدولة إدارة المشروعات الاقتصادية فتؤمم الصناعات ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد الوطني كالصناعات الاستخراجية والثقيلة . وتقضي على احتكار المرافق الحيوية كالماء والكهرباء والمواصلات . وبقدر ما تأخذ الدولة بالنظام الاشتراكي بقدر ما تزداد المشروعات العامة شمولاً . وإن ازدياد حجم النفقات العامة في

الدولة بشكل مستمر يعكس الأعباء الإضافية التي تتحملها الدولة بهدف تأمين الخدمة العامة قبل تحقيق الربح المادي^(٢١).

ويختلف مفهوم التأمين باختلاف المذاهب الاقتصادية والسياسية، فالفكر الماركسي يبين أن الهدف من الثورة الاشتراكية هو إلغاء الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، فالتأمين هو شرط لتحقيق العدالة الاجتماعية التي بدونها تصبح العدالة السياسية والقانونية مجرد سراب نتيجة سيطرة الملكية الخاصة على تنظيم الدولة، ولكن قد يتم التأمين في دول أخرى دون الوصول إلى المرحلة التي تنادي بها الماركسية كما حدث في بريطانيا وفرنسا في الفترة التي أعقبت الحرب العالمية (التأمينات التي أجرتها حكومة العمال في بريطانيا: مصرف انكلترا - الفحم - المواصلات... الخ)، والتأمينات التي حصلت في فرنسا: صناعة الأسلحة - مصرف فرنسا (كريدي ليونيه - سوسيته جنرال - البنك الوطني للتجارة والصناعة... الخ).

خامسا - الأسباب الإدارية:

لقد ترتب على اتساع نشاط الدولة وتعدد وظائفها نتيجة للتطور الاجتماعي والسياسي إنشاء العديد من الوزارات والإدارات المختلفة للقيام بالخدمات والإشراف على المشروعات المؤممة والمشروعات التي ساهمت بإنشائها أو التي أنشأتها بمفردها، أو للرقابة على المشروعات الفردية.

والمعروف في الدول المختلفة أن وظائف الدول تتطور بطريقة أسرع من تطور الإدارة الحكومية، لأن الإدارة الحكومية تميل إلى الركود واتباع الروتين مما يؤدي إلى ظهور تفاوت واضح بين الإدارة والحكومة والأغراض التي تبغي تحقيقها فيزداد عدد موظفيها وترتفع تكاليفها.

(٢١) راجع د. بشور عصام، المرجع السابق ص ١٣٠ وما بعدها.

خلاصة الباب الأول:

مما تقدم يتبين لنا أن الإنفاق المتزايد، يتطلب ضرورة عقلنته، وترشيده في ضوء الأولويات الوطنية والقومية، والحاجات الأساسية للشعب وما يتطلبه ذلك من وجود الإدارة العامة ذات الكفاءات البشرية العالية، والتفكير الواعي والسليم، وتحليل الأمور إلى أبسط معطياتها واختيار الأولويات في الخدمات وسياسة الإنفاق، ووضع السياسات والبرامج المناسبة لاستغلال جميع الموارد الطبيعية المتاحة على الوجه الأمثل وتحويلها إلى طاقات إنتاجية كثيرة من أجل دفع عملية التطور والنمو في البلاد النامية التي تسير على طريق التنمية الاقتصادية، ووضع الخطط الكفيلة بتلبية الخدمات الأساسية وإشباع الحاجات العامة على أساس الاستجابة لمصالح الشعب وللقضايا القومية والوطنية.

الباب الثاني مجالات ترشيد الإنفاق

الفصل الأول الجدوى الاجتماعية للمشروعات العامة

إن أهم المبادئ والنظريات التي ترمي إلى بيان الطريق لتحقيق أقصى نفع للمجتمع تتحدد في مبدأ المنفعة القصوى للمجتمع التي يتحقق من خلالها الحد الأمثل للإنفاق. ويتحقق المستوى الأمثل للمجتمع من مجموع المستويات الفردية. ويسمح هذا المبدأ نظرياً بتحديد حجم الإنفاق العام وذلك بالتوسع بالإنفاق إلى الحد الذي لا تتجاوز فيه الأضرار الحدية المترتبة على الضرائب، المنافع المترتبة على الخدمة. وكذلك فإن هذا المبدأ يبرر فرض الضرائب بنسبة أعلى على الأفراد الذين يعود عليهم نفع أكثر من مشروع معين. إلا أن هذا المبدأ تكتنفه بعض الصعوبات العملية^(٢٢).

١ - يتعذر على متخذي القرار استكشاف تقديرات الأفراد للمنافع العامة وبيان حجم الإنفاق وكيفية توزيعه.

٢ - إن هذا المبدأ معيب من الناحية النظرية، فهو يعتبر الضريبة مقابل الخدمات التي يحصل عليها الأفراد، مما يتطلب توازناً على مستوى الفرد بين المنافع التي يحصل عليها من جراء النفقات العامة والضرائب التي يتحملها.

(٢٢) للتوسع راجع د. محمد أحمد الرزاز: (رؤية المستقبل - دور الضرائب في تمويل الإنفاق العام في البلدان الآخذة بالنمو «مع التطبيق على مصر») مجلة القانون والاقتصاد، عدد خاص بمناسبة العيد المئوي لكلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٣.

٣ - إن هذا المبدأ يتجاهل طبيعة الظاهرة المالية باعتبار أن مركز النشاط المالي هو الدولة لا الفرد.

٤ - إن هذا المبدأ يعتبر أن هدف المالية العامة هو تقديم الخدمات العامة فقط. في حين أن للمالية العامة أهدافا متعددة قد يصطدم تحقيقها بتطبيق هذا المبدأ، لأن المستفيدين من النفقات الاجتماعية هم أقل الأفراد مساهمة في التكاليف العامة.

وذهب آخرون إلى القول بمبدأ آخر هو أن الإنفاق الأمثل يتحقق بتساوي المنفعة الحدية في كل وجه من أوجه الإنفاق مع التكلفة الحدية الاجتماعية ويقصد بالمنافع الحدية الاجتماعية مقدار الكسب الذي يعود على المجتمع من جراء النشاط الحكومي^(٢٣). أما التكلفة الاجتماعية الحدية فإنها تبين مقدار ما ضحى به إنتاج القطاع الخاص نتيجة قيام الدولة بنشاطها. ويؤدي تطبيق المبدأ الجديد إلى ضرورة تساوي المنافع الحدية الاجتماعية في الأنشطة الحكومية المختلفة من ناحية، وإلى ضرورة تحقيق كل إنفاق لمنفعة مساوية على الأقل لمقدار ما ضحى به القطاع الخاص من إنتاج نتيجة قيام الدولة بالنشاط.

إلا أنه في عدد كبير من المجالات قد يكون من العسير تطبيق المبدأ الجديد تطبيقا حسابيا دقيقا لصعوبة قياس المنافع الحدية الاجتماعية بصورة دقيقة، وعلى الرغم من كل ذلك فإن هذا المبدأ سليم في حد ذاته للأسباب التالية^(٢٤):

١ - إمكان توافر البيانات في عدد من الأنشطة لتقدير المنافع والتكاليف لإنشاء الخزانات والسدود وفي نطاق نفقات الدفاع وغيرها.

(٢٣) Cf. Henderson P.D: investment criteria for pupic Enterprises, in pupic Enterprises. edited by Turvey R.penguin Books, 1971.

(٢٤) للتوسع في هذا المجال انظر:

Chenery H.B: The Application of investment criteria, quarterly, Journal of Economic 1953.

٢ - وضوح أهمية بعض النفقات في إشباع الحاجات العامة للمجتمع بالنسبة لبعض الحاجات الأخرى.

٣ - تناقص المنفعة الحدية الاجتماعية مع زيادة التوسع في الإنفاق. إذ تتعرض النفقات لقانون تناقص المنفعة بعد حد معين بطريقة تؤدي إلى أن تصبح المنافع الناجمة عن تزايد التوسع في إنفاق مهم أقل في درجتها من المنافع الناجمة عن إنفاق محدود في نشاط أقل أهمية.

المبحث الأول:

القواعد الأساسية التي يمكن أن نسترشد بها لتحقيق الجدوى الاجتماعية للمشروعات العامة

١- القاعدة الأولى، أن يكون الإنفاق رشيدا: وذلك بالعمل على تحقيق الإنفاق لأقصى نفع للمجتمع. ويتطلب ذلك وضع خطة إنفاقية محكمة للعمل على تحقيق أهداف المجتمع خلال فترة زمنية محددة مستندة إلى معلومات وافرة عن منافع وتكاليف الأنشطة المختلفة ومكوناتها. ويتم ذلك من خلال تقدير المنافع والتكاليف، وتقدير الإنفاق، والبحث واستكشاف الحلول البديلة، وقياس النتائج، وبيان أفضل السبل لتحقيق الأهداف المنشودة.

يتبين مما تقدم أن مبدأ المنفعة يتحقق إذا توجه الإنفاق العام إلى إشباع الحاجات العامة. ومن أجل أن تحقق الدولة بإنفاقها العام أكبر قدر ممكن من المنافع، فإن هذا يوجب على الدولة أن تنظر في مقدار حاجة المجتمع إلى مختلف المشروعات وأن تجري مفاضلة بينها على أساس ما تحققه كل منها من منفعة جماعية ومن ثم تقرر كمية الإنفاق وتوقيته على كل من هذه المشروعات^(٢٥). إلا أن هذه القاعدة تكتنفها بعض

(٢٥) د. محمد سعيد فرهود: مبادئ المالية العامة، الجزء الأول، منشورات جامعة حلب، ١٩٩٠، ص ٥٦.

الصعوبات المتمثلة في مدى توافر الإحصائيات الدقيقة ومدى تحقق التنبؤات المتعلقة بالتكلفة والمنافع وكيفية تقدير الآثار غير المباشرة الناجمة عن إقامة المشروع. وكذلك دقة اختيار سعر الخصم لحساب المنافع والتكاليف المستقبلية بالقيمة الحاضرة^(٢٦).

وعلى الرغم من هذه الصعوبات فإنه يمكن اعتماد هذه القاعدة والاسترشاد بها في تقرير بعض الخدمات والتوسع فيها. وإن التغلب على هذه الصعوبات التي تعترض تطبيق هذه القاعدة يتم من خلال معالجة كل خدمة على حدة، وتقدير الحاجات والمنافع بصورة تقريبية مع الأخذ بعين الاعتبار طبيعة الخدمة وهدفها، وضرورة تشجيع الجهود في هذا المجال لتحقيق سياسة الترشيح في اختيار النفقات. وعلى ذلك فإن الاستثمارات ليست هدفا في حد ذاتها، ولكنها أداة لرفع مستوى المعيشة وزيادة الدخل مما يتطلب دراستها والمقارنة بينها لاختيار أكثرها نفعاً للمجتمع، وبيان معايير تفضيل المشروعات وما تمثله من قيمة للاقتصاد الوطني. ويتم ذلك وفق معايير خاصة لمعرفة فوائد المشروع وتحديدتها، ومن هذه المعايير:

أ - معيار كثافة استخدام عنصر من عناصر الإنتاج^(٢٧) حيث تتصف الكثير من الدول النامية بتوافر عنصر العمل واليد العاملة وندرة رأس المال، ولذلك نجد ميلا لدى هذه الدول للقيام بالمشروعات التي تعتمد كثيرا على اليد العاملة لما في ذلك من مزايا أهمها زيادة العمالة ومحاربة البطالة وزيادة الدخل القومي^(٢٨).

(٢٦) انظر محاضراتنا في الإدارية المالية التي ألفت على طلاب العلوم الإدارية والمالية، كلية الحقوق - جامعة دمشق للعام الدراسي ١٩٩٥-١٩٩٦.

(٢٧) تتم المقارنة بين المشروعات المختلفة عن طريق قسمة عدد العمال الذين سوف يستخدمهم المشروع على احتياجات المشروع الرأسمالية، والمشروع الذي سوف يحقق أعلى نسبة هو المشروع الذي يفضل على غيره من المشروعات. انظر في هذا المجال:

Cf - U.N. : Manual on economic, Development project, Part II Sales No.II chap.II.

(٢٨) المرجع السابق - محاضرات في الإدارية المالية ص ٤٠٣ وما بعدها.

ب - معيار حجم المشروع: تتطلب المقارنة بين المشروعات المختلفة تبعا لحجمها معرفة مزايا ومساوئ كل منها^(٢٩).

فالمشروعات الصغيرة لها مزايا عديدة بالنسبة للدول النامية، لسهولة تجميع رأس المال الذي تتطلبه وسرعة إنتاجها وقلة الكفايات الفنية والإدارية فيها. ولكن للمشروعات الكبرى مزايا عديدة أيضا، إذ أنها تحقق ضخامة الإنتاج وتخفيض التكاليف وإحداث تغييرات جذرية في هيكل المجتمع.

ج - معيار العملات الأجنبية: تمثل المشروعات التي توفر العملات الأجنبية أهمية خاصة في الدول النامية. «لذلك يجدر القيام بالمشروع بعد دراسات حقيقية لحاجة هذه الدول إلى العملات الأجنبية التي يستلزمها استيراد الأجهزة والآلات اللازمة لاستثمار المشروع، وما سيحققه من توفير لهذه العملات في مرحلة الإنتاج»^(٣٠). وقد تعددت المعايير التي على أساسها يتم حساب مدى ما يوفره المشروع من العملات الأجنبية وأهمها الوفر الصافي من العملات الأجنبية - إنتاجية الاستثمار الأجنبي - القيمة الحالية للوفر من النقد الأجنبي - الإنتاجية الحدية للنقد الأجنبي^(٣١).

د - معيار الربح التجاري: إن هذا المعيار يمكننا من تقييم المشروع وفق نظرة شاملة له. وهو المعيار الأكثر شيوعا واستخداما عند إقدام الأفراد والمؤسسات على الاستثمار. إذ تسمح الدراسات الموضوعية للسوق والأسعار والتكاليف، بتقدير تقريبي

(٢٩) انظر في هذا المجال:

Dasgupta and pearce: Cost Benfit Analysis; Theory and practice, op. cit p. 113 ets.

(٣٠) للتوسع راجع مصطفى الأروادي: التقييم الاجتماعي للمشروعات - معهد التخطيط القومي، مذكرة داخلية رقم ٥٦٨، حزيران، ١٩٧٧.

(٣١) مصطفى الاروادي، التقييم الاجتماعي للمشروعات - معهد التخطيط القومي، مذكرة داخلية رقم ٥٦٨ يونيو ١٩٧٧ ص ١١، ص ١٢.

للأرباح المنتظرة لهذا المشروع. ويهدف هذا المعيار إلى المفاضلة بين المشروعات على أساس اختيار المشروع الذي يحقق أعلى قيمة للدخل. ويطبق هذا المعيار على الاقتصاديات المغلقة والاقتصاديات المفتوحة حيث يتمتع في الأخيرة سعر الصرف الأجنبي بنفقة فرصة بديلة أعلى من سعر الصرف الرسمي ويحقق هذا المعيار عملية التنمية الاقتصادية^(٣٢).

هـ - معيار العائد الاجتماعي للمشروع: إن هدف هذا المعيار هو بيان القيمة الحقيقية للفائدة التي تعود على المجتمع، نتيجة القيام بالمشروع. «ولقياس العائد الاجتماعي تتخذ القوائم المالية المعدة لبيان الربح المتوقع أساساً لقياس العائد الاجتماعي المتوقع. وإضافة إلى ذلك فقد يكون المشروع أقل تكلفة، أي أن هذا المشروع يقوم على أساس الربحية التجارية، أو يفضل هنا المشروع الذي يحقق أعلى عائد اجتماعي من بين المشروعات المعروضة للتقييم، والسؤال المطروح الآن هو: هل الدولة ملزمة باعتماد هذه المعايير؟

في الواقع إن هذه المعايير ليست ملزمة للدولة. فقد يوجد تعارض بين الأهداف الاقتصادية المختلفة كالتعارض بين الاقتصاد في الإنفاق ومعالجة وضع اقتصادي معين. فمثلاً في فترة الكساد تكون النفقات الأكثر ملاءمة للمعايير الاقتصادية قليلة التأثير الآني، بينما تكون النفقات الأكثر تكلفة سريعة المفعول، مما يدفع إلى تفضيلها. كما قد يوجد تعارض أحياناً بين الهدف الاقتصادي والهدف الاجتماعي. فبناء مدرسة في مكان ما لا يحكم عليه بتكاليفه الاقتصادية فقط. إذ أن الهدف الاجتماعي لهذا المشروع له أهمية كبرى في رفع مستوى التعليم في منطقة بناء المدرسة، وكذلك الأمر بالنسبة للإعانات والمنح الاقتصادية التي تخضع لفلسفة اجتماعية أكثر من خضوعها للمنطق الاقتصادي.

Ockstein. O: The choice between Private and public goods, op. cit p.267.

وقد يكون هناك أيضاً تعارض بين المنطق الاقتصادي والمنطق السياسي للكثير من النفقات. فمثلاً للاختيار بين برنامجين للتنمية يحققان نفعاً اجتماعياً متساوياً، يتم الاختيار بينهما نتيجة قرار سياسي^(٣٣).

ومن ذلك كله يتضح أن هذه المعايير ليست ملزمة للدولة، ولكن تنحصر فائدتها في بيان طريق للسير عليه مع الأخذ بعين الاعتبار طبيعة المشروعات وجدواها الاجتماعي والاقتصادي وعدم الفصل بين الأهداف الاقتصادية للدولة والأهداف السياسية التي ترمي إلى تحقيق المنافع العامة للمجتمع.

٢- القاعدة الثانية، الاقتصاد في الإنفاق والعمل على زيادة إنتاجيته: يتعين على الحكومات مراعاة الاقتصاد في إنفاقها. «ويقصد بهذه المراعاة حسن التدبير والابتعاد عن التبذير والسعي لتحقيق أكبر عائد ممكن بأقل كلفة ممكنة»^(٣٤). فتبذير الأموال العامة هو ضياع لها ولغرض استخدامها في نواح أكثر نفعاً. كما أنه يزعزع ثقة الأفراد في ماهية الدولة مما يدفعهم إلى محاولة التهرب من عبء الضرائب. ويتطلب تحقيق الوفرة في الإنفاق ورفع إنتاجيته معرفة بجميع تكاليف الإنتاج ومقداره. وقد تظهر بعض الصعوبات في تحديد معيار التكلفة. ولكن يمكن الوصول إلى هذا المعيار ببعض التحليل والتعمق. فيمكن مثلاً معرفة إنتاجية مدرسة بنسبة عدد التلاميذ إلى ما تتكلفه المدرسة. وهذا المعيار يسمح بقياس إنتاجية الخدمة التي تقدمها المدرسة إضافة إلى معرفة نسبة الناجحين في المدرسة ومقدار التحصيل العلمي للطلبة وتحقيق هذه المدرسة لهدفها المتمثل في نشر التعليم والمعارف. وهذا يتطلب تعمقاً أكبر لاختيار المعيار السليم والدقيق. وكذلك فإن السعي لتحقيق الوفرة في الإنفاق يستلزم بحث الفرص البديلة وتكاليفها لاختيار أقلها تكلفة لتحقيق الهدف.

(٣٣) راجع:

U.N: Manual on Economic, Development projects, Op. cit, p. 226.

(٣٤) للتوسع انظر محاضراتنا في الإدارة المالية لطلاب دبلوم العلوم الإدارية والمالية لعام ١٩٩٥-١٩٩٦، كلية الحقوق - جامعة دمشق، ص ٤٤ وما بعدها.

إن البحث في زيادة إنتاجية الإنفاق العام يتعذر فصله عن الإصلاح الإداري، إذ أن ضياع جزء غير قليل من الأموال يرجع إلى ضعف كفاءة الجهاز الإداري والإسراف في النفقات وزيادة تكاليف الخدمات. ويستلزم الحد من هذا الضياع القيام بالإصلاح الإداري وتنظيم الإدارة الحكومية، من خلال التقليل من العمليات الروتينية وتحديث القوانين، إضافة إلى التقسيم الوظيفي للميزانية. إذ تقسم الميزانية حسب أغراضها فتجمع العمليات المالية التي تخدم غرضاً معيناً في مجموعة واحدة بصرف النظر عن الجهة الإدارية التي تتبعها الميزانية. مما يمكن من تحليل النشاط الحكومي وبيان تطوره. وكذلك ينبغي النظر إلى تكلفة البرامج في عدد من السنين واختيار معايير محددة لتقييم الأداء.

وتطبيق قاعدة الاقتصاد في النفقات العامة لا يعني التقتير في هذه النفقات. فالتقتير مذموم نظراً لأنه يعني الشح في الإنفاق حتى على المسائل التي يحقق الإنفاق فيها منفعة اجتماعية كبيرة، بينما نجد أن تطبيق قاعدة الاقتصاد يعني أن يكون الإنفاق على جوهر الموضوع بكميات كبيرة تناسبه، كما يعني تجنب الإنفاق على هوامش الموضوع إلا بقدر^(٣٥).

القاعدة الثالثة: قاعدة الترخيص:

لا بد لصرف النفقة العامة من إن يكون هناك إجازة مسقة بالإنفاق فلا يجوز أن ينفق مال عام ما لم يأذن بذلك المجلس التشريعي وذلك تأييداً لحق الشعب في مراقبة الإنفاق وهذا ما يميز النفقة العامة عن النفقة الخاصة التي لا يتطلب صرفها سوى قيام من يملك حق الإنفاق بالصرف دون أن يحتاج إلى إذن مسبق وهذه القاعدة مهمة جداً في صيانة الأموال العامة والحفاظ عليها من الهدر والتبذير والإسراف عن طريق رقابة ممثلي الأمة وإطلاعهم على أوجه الصرف.

(٣٥) د. محمد سعيد فرهود، المرجع السابق، ص ٥٨-٥٩.

مما تقدم نستطيع القول إن وضع ضوابط دقيقة للإنفاق العام يساهم إلى حد كبير في ترشيده عن طريق اختيار النفقة الأصح والأكثر عقلانية بأسلوب علمي ومنطقي يساعد على توفير المال العام وحمايته من جهة وتوجيهه نحو المشروعات الاستثمارية التي تحقق أكبر قدر ممكن من المنفعة والاستغناء عن النفقات غير الضرورية أو الحد منها ما أمكن لتحقيق عملية التنمية الاقتصادية الشاملة.

المبحث الثاني :

نظام تحليل التكلفة والعائد كأداة لدراسة الجدوى الاجتماعية ووسيلة لترشيد الإنفاق وتحقيق التنمية الشاملة

يعتبر نظام تحليل التكلفة والعائد الأداة الأساسية والمهمة من أدوات عقلنة النفقة وترشيدها بأسلوب علمي ومنطقي سليم وبالتالي يساهم في دفع عجلة التنمية الاقتصادية والتطور.

وعلى هذا، سنبحث على التوالي المقصود بنظام تحليل التكلفة في الفقرة الأولى على أن تخصص الفقرة الثانية لخصائص نظام تحليل التكلفة والعائد.

أولاً - المقصود بنظام تحليل التكلفة والعائد:

تتعدد التعريفات لهذا الاصطلاح بتعدد الفقهاء، فقد عرفه بعضهم «بأنه الدراسة التي تحاول أن تحدد كمياً التكلفة والعائد للمدى الممكن من البدائل»^(٣٦). في حين عرفه Kafang «بأنه تكنيك منهجي لتخصيص النفقات العامة ومن ثم الموارد المحدودة، وهو لا يخرج عن كونه تحليلاً اقتصادياً لقرارات الإنفاق العام»^(٣٧) واعتبره

(٣٦) Hary Hatry, Criteria for Evoluation in planning state and local programe 1968 p.14.

(٣٧) Kafang. H. The International Seminer on The Use of Management te chnique in Public administration of Developing Countries, 1971, p.56.

Kafang بموجب هذا التعريف بأنه طريقة للتحليل الاقتصادي تفيد عملية صناعة القرارات واتخاذها في المجتمعات ذات النظم الاقتصادية المختلفة، يعكس اهتمامات المستهلك والصالح العام في صورة الدفاع والحماية من المرض، وخاصة عندما يمكن حساب تلك القيم على أساس نقدي بينما عرفه Dasgupta and Pearq بأنه «طريقة لتقرير ما يفضلهُ المجتمع عندما يتحتم اختيار رغبة واحدة من بين رغبات متعددة، إنه الطريقة التي تساعد متخذ القرار على اختيار الرغبة التي يفضلها المجتمع أكثر من غيرها»^(٣٨).

وعرفه دليل الأمم المتحدة بأنه «معيّار وليس فناً لتوفير نظام منطقي لاختيار المشروع مستخدماً الأهداف والقيم القومية، والمشاريع تقوم على أساس تأثيرها المحدود في الاقتصاد، وهذا التأثير يقوم باستخدام دلائل تعكس الأهداف القومية»^(٣٩).

وأكثر التعريفات شيوعاً تعريف "Turvey and Prest." حيث عرف نظام تحليل التكلفة والعائد بأنه «تكتيك في تخطيط الاستثمارات، أو تقييم المشروعات ويعتبر تكتيكاً مرغوباً فيه بالنسبة للمشروعات ذات المدى القصير والمشروعات ذات المدى الطويل»^(٤٠).

ونحن نرى أن يكون تعريف نظام تحليل التكلفة والعائد بأنه الوسيلة أو الأداة التي تضمن الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتحويلها إلى طاقات إنتاجية كبيرة وتحقيق عملية التنمية الاقتصادية الشاملة بتوجيه الاقتصاد والتأثير في بنيانه عن طريق

Dasgupt and Pearce, Cost-Benefit Analysis, Theory and Practice, op.cit p.19. (٣٨)

UN, Guidelines for Project Evolution, Op.cit, P.14. (٣٩)

Turvey and prest: cost-Benefit Analysis, A survey, economic, Jarnal, December, 1965, p. 686. (٤٠)

وضع الخطط الخمسية وتنفيذ المشروعات الصناعية والزراعية واستثمار الثروات الطبيعية وتوزيعها على الاستخدامات المتعددة توزيعاً يحقق زيادة في الموارد الاقتصادية ويزيد من القدرة الإنتاجية والدخل القومي ويزيد من السوية الحياتية للمواطنين ووضع برامج التنمية وضمان الاستقرار الاقتصادي وإدارة المرافق الحيوية.

يتبين لنا مما تقدم أن نظام تحليل التكلفة هو أداة لترشيد الإنفاق العام يهدف إلى حماية الأموال العامة ويضمن الاستخدام الأمثل لها ويحول دون الإساءة إليها. كما أن هذا النظام يساعد بشكل ملموس على تحقيق عملية التنمية الاقتصادية الشاملة عن طريق التركيز على نشاطات البنية التحتية كالمواصلات والطرق والاتصالات والطاقة والتعليم المهني والاهتمام بالصحة العامة ودعم القطاع الصناعي وتشجيعه عن طريق التسهيلات الائتمانية والإعفاءات والحوافز الضريبية.

ولعل أبرز المحاور التي تركز عليها عملية التنمية هي:

- ١ - مواصلة الجهود الرامية إلى ترشيد الإنفاق الحكومي والتحكم في مسار الإنفاق الإنمائي وحصره في حدود تتناسب ومستلزمات المحافظة على النشاط الاقتصادي وفي حدود توافر الموارد المالية المحلية.
- ٢ - تحديد الأهداف التي ترمي إليها عملية التنمية الاقتصادية وتكون دقة الأهداف أكبر كلما أمكن تحويلها إلى مقاييس كمية كالأرقام والأحجام والأعداد.
- ٣ - تحديد الأولويات في التنفيذ حسب الأهمية: إن وضع تصور شامل لخطة التنمية يساعد على ترتيب محتوياتها من البرامج والمشروعات حسب الأولويات في التنفيذ وفقاً لبرنامج زمني معين وعلى شكل معين أيضاً.
- ٤ - تحديد الوسائل اللازمة لتحقيق عملية التنمية الاقتصادية.

ثانيا - خصائص نظام تحليل التكلفة والعائد:

١ - نظام تحليل التكلفة والعائد هو أداة لترشيد الإنفاق وطريقة لتخصيص النفقات العامة، ومن ثم الموارد المحدودة، وهو لا يتعدى أن يكون تحليلاً اقتصادياً لقرارات الإنفاق العام ولكنه ذات صبغة معينة حيث لا يهتم مثلاً بأثر الإنفاق العام على مستوى العمالة أو التضخم أو ميزان المدفوعات أو النمو الاقتصادي ولكنه يعالج قضايا تشابه مع قضايا الإنفاق الفردي، فهو إذن يدخل في نطاق تحليلات الاقتصاد الجزئي وليس الكلي^(٤١).

٢ - تتمثل الخاصية الأساسية لنظام تحليل التكلفة والعائد في أنه نظام يقيس التكلفة والعائد من وجهة نظر المجتمع ككل وليس من وجهة نظر فرد أو جهة معينة^(٤٢).

لذلك يهتم نظام تحليل التكلفة والعائد بما إذا كانت المصلحة الاجتماعية تستلزم تخصيص اعتمادات معينة لإقامة مشروع أو لا تستلزم ذلك، وإذا استلزمت المصلحة العامة تخصيص مثل هذا الاعتماد فإنه يجب اختيار المشروعات التي تحقق أقصى عائد اجتماعي ممكن.

٣ - نظام تحليل التكلفة والعائد هو أداة للربط بين الأهداف القومية وبين تقييم المشروعات واختيارها حيث يلعب دوراً مزدوجاً، فهو يهدف من جهة إلى تحقيق الصالح العام للمجتمع، وهو أداة لترشيد القرارات الاستثمارية من جهة ثانية.

٤ - إن نظام تحليل التكلفة والعائد يستخدم عند المقارنة بين المشروعات المختلفة واختيار أفضلها.

(٤١) Kafang. H: The international Seminar on the use of management technique in public Administration, op. cit p. 54.

Mishan. E.J. : Cost-Benefit Analysis, op. cit p.6.

(٤٢)

الفصل الثاني

ترشيد النفقات العامة باستخدام الموازنة العامة للدولة

المبحث الأول

مفهوم ترشيد الإنفاق

إن مفهوم ترشيد الإنفاق هو اختيار أمثل للنفقة العامة يحدد بدقة وفق منهج موضوعي. ويهدف إلى بيان قدرة الوسائل الفنية في تحديد قيمة العائد في المجالات العامة. وهو يعني أيضا التركيز الأولي على بعض القطاعات وبعض المشكلات الكبيرة ذات الأولوية، وإعداد استراتيجيات على المدى المتوسط لاختيار النفقة الرشيدة.

إن الجهد الذي تبذله الإدارة يهدف إلى التلاؤم والتطوير ومواجهة المشكلات الحقيقية وفق مناهج ووسائل ملائمة تسعى إلى عقلنة الاختيارات المتعلقة بالموازنة والبحث عن المنفعة القصوى من النفقات العامة وتحقيق أهدافها في المجتمع^(٤٣).

لقد أصبح اختيار النفقة الأكثر أهمية المشكلة الرئيسية. فالنفقات العامة تزداد بنسبة كبيرة تتخطى الناتج القومي الإجمالي. لذلك أصبح من الضروري العمل المبرمج لاختيار النفقة الضرورية ذات المردود الاجتماعي والاقتصادي الذي ينعكس إيجابيا على حياة المجتمع، ويلبي حاجات المواطنين وازدهار الحياة الاقتصادية. وهذا ما يؤكد ضرورة عقلنة هذه الخيارات والاسترشاد بالأساليب العلمية المنطقية لاختيار النفقة الرشيدة والأكثر نفعا وصلاحا. فليس المهم أن تنفق الدولة مبالغ كبيرة حتى تزدهر الحياة الاقتصادية وإنما تنفق بصورة أكثر عقلانية، لذلك يجب أن تسترشد بأسلوب عقلائي أكثر منه تقليدي، واستقرائي أكثر منه قياسي، وعلمي أكثر منه سياسي ويتطلب هذا الأسلوب دراسة تخصيص الاعتمادات وفق ثلاث مراحل رئيسية:

(٤٣) المرجع السابق ص ٤٠٥ وما يليها.

١ - تحديد أهداف كل إدارة أو هيئة عامة وفق جدول أفضليات وتحقيق الوسائل المستخدمة لبلوغ هذه الأهداف وتحديد كلفة كل وسيلة لتحقيق الأغراض المطلوبة خلال فترة زمنية معينة واختيار الوسيلة الأفضل بشكل عقلائي.

٢ - وضع برنامج أو مشروع لكل هدف تنوي الدولة تحقيقه خلال فترة زمنية محددة.

٣ - توزيع هذا البرنامج أو المشروع على موازنة السنوات المختلفة إذا اقتضت الحاجة ذلك، أي ترجمته إلى أرقام ترصد في الموازنة العامة على مدى السنوات المقبلة.

لقد اعتمدت فرنسا أسلوب ترشيد اختيارات الموازنة. وهو أسلوب مستمد أساساً من نظام استخدام التخطيط والبرامج ونظم التحليل. وقد برزت فكرة هذا الأسلوب لترشيد الإنفاق في فرنسا نتيجة للاعتبارات التالية^(٤٤):

أ - إن الخصائص العامة للأساليب التقليدية لإعداد الموازنة لم تكن تساعد على اختيار البدائل المختلفة. حيث كانت تركز الأساليب التقليدية على القواعد المحاسبية دون اللجوء إلى التحليل الاقتصادي الذي يتم بواسطة الأساليب الفنية الحديثة التي تساعد على تحديد الإمكانيات لخدمة العمل المستهدف مع تقييم النتائج التي تسفر عنه.

ب - إن الأسلوب القديم لإعداد الموازنة تم وضعه في ظروف كانت الموازنة العامة فيها لا تشكل إلا جزءاً بسيطاً من الدخل القومي. وقد كان واضعو الموازنة يحرصون على الحصول على إذن من البرلمان لتحصيل الواردات ودفع النفقات وإجراء التوازن بين الإيرادات والنفقات دون الدخول في مناقشة فاعلية الإنفاق. وهذا الأسلوب لم يعد متلائماً مع متطلبات الحياة الجديدة والحاجات الاجتماعية المتنامية.

ج - لقد أصبحت الحكومة، لأسباب سياسية واجتماعية، غير قادرة على رفع معدل

(٤٤) للتوسع راجع د. يوسف شباط، محاضرات في المالية العامة لطلاب دبلوم القانون العام ١٩٩٥-١٩٩٦، كلية الحقوق - جامعة دمشق.

الضرائب السائدة، مما تطلب ضرورة إيجاد وسائل أفضل لتوزيع الدخل القومي وترشيد النفقات والتركيز على المشروعات الأكثر فاعلية.

د - ظهور الحاجة إلى البحث عن وسائل حديثة لتطوير الإدارة واللجوء إلى الوسائل العلمية لاتخاذ القرار، وزيادة كفاءة العاملين. مما يؤدي إلى تطوير الموازنة بما يساير النمو في الاقتصاد القومي.

ومن أجل كل الاعتبارات السابقة تم إدخال تعديلات على النظام الفرنسي القديم وتطويره تطويراً شاملاً خلال عام ١٩٧٥، في أسلوب جديد هو أسلوب ترشيد اختيارات الموازنة لمسايرة التطور الكبير الذي طرأ على وظائف الدولة الحديثة. ولقد كان الباعث الرئيسي لاستخدام أسلوب ترشيد اختيارات الموازنة نتيجة لرغبة الإدارة الحكومية وليس استجابة لضغوط سياسية.

وأخيراً لقد مر ترشيد النفقات العامة باستخدام الموازنة العامة للدولة بثلاث مراحل رئيسية تبعاً لمرحل تطور الموازنة حيث تطور الترشيح من ترشيح مالي إلى ترشيح أداء وأخيراً إلى ترشيح عن طريق التخطيط والبرمجة، وسوف نببحث هذه المراحل على التوالي:

أولاً - ترشيد النفقات العامة عن طريق موازنة الرقابة (الترشيح المالي)

جرت الرقابة على الأموال العامة بأطوار متعددة، غير أنها لم تنل العناية الواجبة إلا بعد أن سادت الأنظمة الدستورية في كثير من الدول الحديثة حيث قضت هذه الأنظمة بتحويل الهيئات النيابية في تلك الدول حق الرقابة على الأموال العامة وجعلت لهذه الهيئات حق مناقشة الموازنة وإقرارها، وقد كانت بريطانيا السبقة في هذا المجال، فقد استطاع مجلس العموم البريطاني في عام ١٦٢٨ أن يحصل على ضرورة موافقة ممثلي الشعب على كل ضريبة قبل فرضها وأصدرت وثيقة باسم وثيقة إعلان الحقوق ثم تبعتها الولايات المتحدة عام ١٧٨٢ وفرنسا عام ١٧٨٩ ثم تبعتها بقية الدول، وبهذا ظهرت الرقابة البرلمانية في العالم على الإيرادات أولاً ثم على النفقات فيما بعد ومنعت الحكام آنذاك من فرض أي ضريبة أو صرف أي نفقة دون موافقة البرلمان.

وقد تمثل ترشيد النفقات العامة بوضع نظام مناسب للرقابة على النفقات العامة يهدف إلى إقامة نظام مترابط للرقابة على الإنفاق والتأكد من أن هذه النفقات قد صرفت في الأوجه المخصصة لها في الموازنة العامة للدولة دون أي تلاعب أو إسراف في استخدام الأموال العامة عن طريق فرض رقابة مركزية على المصروفات والقضاء على كل أشكال الانحراف والتبذير من خلال إحكام الرقابة على الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة. وهذا الأسلوب يجد من الاختلاس وتبديد الأموال، كما يساعد على تطبيق مبدأ المحاسبة^(٤٥).

مما تقدم نلاحظ أن الترشيح في هذه المرحلة كان يتم عن طريق التركيز على الاعتبارات المالية فحسب من خلال مراقبة أوجه الصرف والتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المحددة في الموازنة العامة، والهدف منها هو فحص حسابات الحكومة ومستندات الصرف والتحصيل.

فترشيح الإنفاق العام هنا لا يهتم بالأعمال التي تقوم بها الحكومة ولا تكاليف الخدمات أو دراسة الجدوى الاقتصادية من النفقة، وإنما يهدف إلى التأكد من أن النفقات قد تمت في حدود الاعتمادات المقررة في الموازنة.

ثانيا - ترشيح النفقات العامة عن طريق موازنة البرامج والأداء

ظهرت فكرة موازنة البرامج والأداء أول ما ظهرت في الولايات المتحدة في عام ١٩١٣ في مدينة نيويورك، وفي عام ١٩٣٤ أعدت وزارة الزراعة الأمريكية ميزانيتها على أساس المشروعات والأنشطة، ثم تلتها هيئة وادي التنسي التي أعدت ميزانيتها على أساس البرامج والإنجازات ثم انتشر نظام إعداد الميزانيات على أساس البرامج في وزارة الدفاع الأمريكية.

(٤٥) د. عصام بشور: المالية - مطبعة جامعة دمشق، ١٩٨٨، ص ٥٧.

وقد أوصت لجنة هوفر الخاصة بإصلاح الجهاز الحكومي في أمريكا في تقريرها الصادر عام ١٩٤٩ بتعديل فكرة الموازنة الاتحادية كلها لتقوم على أساس المهام والأنشطة والمشروعات^(٤٦).

وفي عام ١٩٥٠ صدر نظام قانون المحاسبة والميزانية نص فيه على تبويب الموازنة على أساس المهام والأنشطة.

وفي عام ١٩٥٥ أوصحت لجنة هوفر الثانية بما أوصت به اللجنة الأولى غير أنها استخدمت في تقريرها اصطلاح موازنة البرامج.

وقد ألقى ذلك الضوء على موازنة البرامج والأداء فأصدرت الأمم المتحدة كتيباً عن موازنة البرامج والأداء سنة ١٩٦٥^(٤٧).

وقد عرفها بعض الفقهاء بأنها «تقرير مالي يوضح الأنشطة التي يعهد للسلطة التنفيذية المختلفة التي ستقوم بالتنفيذ وكذلك الحد الأقصى لتكاليف كل نشاط»^(٤٨).

كما عرفها بعضهم بأنها «النظام الذي يهتم بالأعمال التي تنجزها الحكومة في صورة البرامج والأنشطة المكونة لهذه البرامج أكثر من الاهتمام بالسلع والخدمات التي تشتريها الحكومة، حيث تركز على العمل المنجز أكثر من اهتمامها بوسائل إنجاز هذا العمل»^(٤٩).

(٤٦) د. يوسف شباط، المرجع السابق، ص ٤٠٨ وما بعدها.

(٤٧) د. يوسف شباط المرجع السابق ص ٤١٠ وما بعدها.

(٤٨) Cf. Ph Huet et J. Bravo: L experience francaise de R.C.B. P.U.F. 1973. cit Par Mr. DAYSANT.A p. 121 ets.

(٤٩) حول هذا الموضوع مؤلفات كثيرة أهمها:

Cf. W. Buadriuart et R.poinsard; 20 annees de reformers budgetaires, essai dun bilan international, Institut international, des sciences Administratives, Bruxelles, 1982. P24 et S.

وهناك تعريف واسع لموازنة البرامج والأداء^(٥٠)، حيث يعرف موازنة البرامج والأداء بأنها الموازنة التي تقرر:

- الأهداف قصيرة الأجل وطويلة الأجل في نطاق الاختصاصات الرئيسية التي من أجلها طلبت الأموال.
 - اقتراح البرامج التي تناسب كل اختصاص مع تحديد المشروعات أو الأنشطة.
 - تكاليف البرامج والمشروعات والأنشطة المختلفة.
 - البيانات الكمية والنوعية عن البرامج والأنشطة والمشروعات المقترحة.
 - الوحدات التنظيمية المسؤولة عن تنفيذ البرامج.
- يتبين لنا مما تقدم أن ترشيد الإنفاق العام عن طريق موازنة البرامج والأداء يتم من خلال:

- ١ - توضيح ما تم إنجازه من البرامج والمشروعات العائدة للسنة المالية السابقة مع بيان كلفة المشروع.
- ٢ - تحديد المسؤول عن أداء العمل ومدى مساهمته في تنفيذ البرامج مما يساعد على تحسين الأداء.
- ٣ - اكتشاف العديد من معدلات قياس تكلفة العمل.
- ٤ - تعطي موازنة البرامج والأداء صورة مالية واضحة عن الإيرادات والنفقات.
- ٥ - يؤدي التبويب الوظيفي في موازنة البرامج والأداء إلى سهولة قياس تكلفة الأنشطة والإنجازات.

Cf. notamment, Ph. Huet et, J. Bravo, L'expérience Française de R.C.B.P.U.F. 1973. Ibid. p. (٥٠) 121 et cité par Mr. PAYASANT.

ونحب أن نشير أخيراً إلى أن هذه الميزات قد أدت إلى تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المالية وتحقيق الخطط الطموحة للتنمية من خلال التركيز على المقابل الذي يعود من الإنفاق بدلاً من الإنفاق نفسه فأصبح الترشيح يتم عن طريق الربط بين تكاليف الخدمة أو العمل من جانب وعائد هذه التكاليف من جانب آخر.

وقد انعكس ذلك على تبويب الموازنة فأصبح التبويب يعتمد بصفة أساسية على التبويب الوظيفي.

وقد استلزم ذلك اعتماد موازنة البرامج والأداء على أساس الاستحقاق عند إعداد الحسابات لأنه أكثر دقة في التعبير عن المركز المالي للموازنة مما يعطي صورة واضحة عن الوضع المالي الحقيقي للدولة^(٥١).

وقد تطلب استخدام هذا الأسلوب ضرورة قياس العمل حتى يمكن مقارنة الأداء الفعلي بالأداء التقديري وقد حتم ذلك وضع مقاييس محددة وعملية يمكن الوثوق بها لقياس النشاط الحكومي^(٥٢).

ثالثاً - ترشيح النفقات العامة عن طريق موازنة التخطيط والبرمجة

"Planning Programming budget"

نشأت موازنة التخطيط والبرمجة أول ما نشأت كنظام من أنظمة الإدارة في وزارة الدفاع الأمريكية التي كان يتولاها آنذاك روبرت ماكنمارا الذي عين فيما بعد مراقباً عاماً للحسابات في عام ١٩٦١.

ويقوم النظام الجديد على التحليل الكمي والمقارنة بين المشروعات العامة من حيث كفاءتها وفعاليتها وآثارها العامة على المجتمع، كما يقوم على الربط بين التخطيط العسكري الذي يغطي سنوات متعددة ونظام موازنة السنة الواحدة ويتم

Cf. P. André: Finances publiques, Masson 1988/338 p. 121 et Suivant.

(٥١)

U.N. Amanual for Economic and functional Classification of government Transactions NEW (٥٢)
YORK, 1958, p. 23.

ذلك من منطلق أن معرفة حجم التكلفة يحدد الاحتياجات اللازمة من الموارد البشرية والمالية لمدة ٥ سنين قادمة^(٥٣). وقد جرت عدة محاولات لتحليل أنظمة التسليح المختلفة ومدى فعاليتها وآثارها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وتقوم هذه الطريقة على عناصر ثلاثة هي التخطيط، والبرمجة، والموازنة.

وتهتم موازنة التخطيط والبرمجة بالأهداف المراد تحقيقها، أما وسائل تحقيق تلك الأهداف فلا تهتم بها موازنة التخطيط والبرمجة، فالنفقات العامة يتم تبويبها على أساس الأهداف التي تهدف الحكومة إلى تحقيقها أما البرامج والأنشطة فهي وسائل لتحقيق تلك الأهداف^(٥٤).

يلاحظ هنا أن موازنة التخطيط والبرمجة تحدد مهمتها في ضوء الأهداف المراد تحقيقها دون الارتباط بقاعدة لمدة محددة كنقطة للبدء تنطلق منها^(٥٥).

مما تقدم يمكن أن نقول إن موازنة التخطيط والبرمجة هي الأداة التي بواسطتها يمكن تحويل بيانات الموازنة من بيانات تخطيطية إلى بيانات إدارية وبالعكس، وتمتد إلى الفترة التي تتحقق فيها الأهداف بصرف النظر عن مبدأ السنوية^(٥٦). وهذا النظام يستخدم جميع الوسائل والأساليب الفنية (حساب التفاضل والتكامل، ونظم التحليل والتنبؤ، والتنظيم وطرق العمل... الخ) ويهدف إلى إنجاز السياسات العامة بكفاءة في المستويات الحكومية المختلفة.

ويمكن القول إن الترشيد التخطيطي هو الحل المناسب لمشكلة ترشيد الإنفاق العام وتوفير أسباب الكفاءة في الجهاز الحكومي وذلك بفضل ما يتضمنه النظام من

(٥٣) Kilpatrick: Classification and Measurement of Public Expenditure, The American Academy of Political and Social Science, 1936, p.20.

(٥٤) U.N.Amanual for Program and Performance budgeting, 1965. p.2.

(٥٥) Burkhead. J. Governement budgeting, op. cit p.143.

(٥٦) سيد أحمد البواب: قياس كفاءة المصالح الحكومية في تقديم الخدمات العامة عن طريق أسلوب ميزانية الأداء، معهد التخطيط القومي مذكرة رقم ٧٥٩، نيسان، ١٩٦٢، ص ٢.

ربط النفقات في مختلف البرامج والمشروعات الحكومية وذلك بما يعود منها على المجتمع وبما تحققه من نتائج اجتماعية^(٥٧).

المبحث الثاني أسس اختيار النفقة الرشيدة

تحدد هذه الأسس في فئتين أساسيتين، فئة ذات طبيعة تقنية، وفئة ذات طبيعة اجتماعية وإدارية.

١ - الفئة ذات الطبيعة التقنية، وهذه الفئة تهدف إلى توسيع مجال تطبيق التقنيات التقليدية للمساعدة على اختيار النفقة وجعلها أكثر تطوراً لاستخدام الوسائل الحديثة في المشروعات والمؤسسات لمعرفة النظم وملاءمتها مع القطاع العام. ويمكن تصنيف هذه الفئة في ثلاثة مستويات تصاعدية^(٥٨).

أ - المستوى الأول: بدائي يحتوي على مجموع الأعمال التي تتمم العمل الجاري في المشروعات أو برامج الأساس أو الإدارة الجارية.

ب - المستوى الثاني: يتعلق بالسياسات المطبقة على المدى المتوسط من قبل السلطات الحكومية على مستوى القطاع العام والبرامج المعتمدة لوضعها موضع التنفيذ كالسياسات الاقتصادية والاجتماعية وبرامج القطاعات المختلفة.

ج - المستوى الثالث: يتعلق بالاختيارات الإجمالية التي تهم مباشرة مصلحة الجماعة الوطنية كالاختيارات الاقتصادية الكبيرة.

إن التقنيات المهيأة للمساعدة على عملية الاختيار ماليا تتمثل بشكل أساسي في المستوى الأول. ولكن برزت تطورات مهمة بدأت تأخذ دورها بفضل الأدوات

U.N. Amanual for Program Performance budgeting op, cit. p.2.

(٥٧)

(٥٨) عبدالعزيز سيد محمد علي: موازنة البرامج والأداء، ص ٢٢٩-٢٣٤.

والوسائل الحديثة، مثل التحليل المتعدد المعايير والتمييز الدقيق وريع العوائد وإنشاء أنظمة للنماذج المتلاحقة.

٢ - الفئة ذات الطبيعة الاجتماعية والإدارية: لقد أدت التطورات السابقة، إضافة إلى التقنيات التقليدية، إلى تنظيم العمل وتطوير مناهج الإدارة، من خلال الأهداف والتحليلات الإجمالية على مستوى الشركة التجارية مستندة إلى وسائل المعلوماتية المبرمجة^(٥٩).

وقد ساهمت هذه الوسائل بشكل مباشر في الدول المتقدمة إلى تطوير نظام توجيه النشاط العام وتحقيق فعالية العمل.

إن مختلف التطورات التي حدثت في الجوانب الأنفة الذكر قد أدت إلى إحداث تحولات في تطور المرافق الفعلية في مواجهة الإدارة. لأن الإدارة كانت تعاني منذ زمن بعيد من مشاعر القلق والضيق على مستويات مختلفة^(٦٠).

أ - على مستوى التخطيط: حيث كان يعتبر هذا التخطيط مركزيا وصلبا. يفتقد إلى المرونة.

ب - على مستوى الموازنة العامة للدولة التي لم تكن تترجم بوضوح وبشكل كافٍ الاتجاهات المحددة للإدارة المالية.

ج - على مستوى السياسات القطاعية: حيث كانت الدراسات في حالات كثيرة، تخرج خارج الدوائر المختصة بقطاع معين.

د - على المستوى الاعتيادي والمألوف: إذ أن الإدارة لم تكن دائما مستريحة ومستقلة في مواجهة أزمات القطاع العام وفي هذا المجال ظهر إصلاح

U.N. Amanual for Program Performance pudgeting op. cit, p.2.

(٥٩)

The Federal Account, Vol. XXI No. 2, June, 1973.

(٦٠)

فرض نفسه وهو ذو منشأ سياسي ويتمثل في إيجاد طرق حديثة تبنت اختيار النفقة الرشيدة، تشجيعاً لإصلاح القطاع العام الذي يعتبر أفضل خدمة عامة ويتطابق مع الاتجاهات الديمقراطية.

وفي البلاد المتطورة والمنفتحة على الخارج لا يكفي التنظيم الإداري الموروث عن الماضي ولا قواعد العمل المحددة بالقانون لجعل الإدارة ملائمة وفعالة. وإنما النتائج الحاصلة فعلاً هي التي تسمح بالحكم على هذه الإدارة ومدى اتصافها بالمرونة، ومدى مطابقة الفعل مع إرادة المسؤولين ومسؤولية العمال^(٦١). ففي فرنسا مثلاً تبنت بعض المرافق العامة بنجاح مناهج وطرقاً جديدة. ويمكن أن نذكر من هذه المرافق ما يلي:

١ - مرفق الكهرباء: فيما يتعلق بمجمل سياسة مرفق الكهرباء بالتطور والتنمية.

٢ - مرفق الدفاع الوطني: فيما يتعلق بتوجيه نشاط البحث العسكري.

٣ - مرفق التجهيزات: فيما يتعلق باختيار أعمال البنية التحتية وبرمجتها.

لقد اعتمدت الحكومة الفرنسية في بداية عام ١٩٦٨، عندما أطلقت شعار عقلنة الخيارات المتعلقة بالموازنة، منهج التصنيف من حيث وجود معايير متعددة. وهو منهج يهدف إلى ترتيب الموضوعات التي جرى تقديرها حسب وجهات نظر مختلفة بدون إرجاع كل واحدة من وجهات النظر إلى وحدة مشتركة.

إن عقلنة الخيارات تعني بهذا المعنى تبين الإدارة بشكل إرادي وتدرجي لقرارات كل مستوى من مستويات المسؤولية^(٦٢). وفي هذه الحالة فإن كل مرحلة من الإجراءات المتتابة تعتبر أساسية لتماسك مجموع المراحل، بحيث تظهر بشكل حلقات متصلة تستجيب لعدة تصورات بسيطة تضع تقنيات وإجراءات محددة موضع التنفيذ. وفي هذا الإطار فإن اختيار النفقة الرشيدة يخضع للمراحل المنطقية التالية:

(٦١) OTTO.D.J. : The budget Process, in public budgeting by Lyden and Miller Op. cit. p. 43-65.

Schick. A. The Road To P.P.B op. cit. p. 253-267.

(٦٢)

P.P.B (Planning Programming Budget)

يقصد بها موازنة التخطيط والبرمجة

- ١ - المرحلة الأولى: مرحلة جرد الوضع أو مرحلة الدراسة. حيث إن الخطوة الأولى في التحليل يجب أن تنطلق من وصف المميزات الرئيسية للوضع الموجود.
 - ٢ - المرحلة الثانية: هي بحث وتوضيح الأهداف ووسائل العمل. وهذه المرحلة هي مرحلة التحليل وتحديد الأهداف المتبعة والاختيارات الممكنة. إذ أن المفاهيم الأساسية المرتبطة بهذه المرحلة هي مفاهيم متعلقة بالأهداف والبرامج والنتائج.
 - ٣ - المرحلة الثالثة: هي وضع البرنامج والموازنات موضع التنفيذ من خلال الموازنة بين فريق التحليل وفريق المسؤولين.
 - ٤ - المرحلة الرابعة: وهي وضع القرار واتخاذ إجراءات التنفيذ. فالقرار هنا يأخذ شكل خطة استراتيجية وبرامج لعدة سنوات. وفي هذه المرحلة تطرح مشكلات التطبيق في المجال العملي الإداري.
 - ٥ - المرحلة الخامسة: وهي إدارة النتائج وضبطها وإعادة التقييم وتصحيح البرامج.
- وعلى الرغم من ذلك كله فإن اختيار النفقة الرشيدة ليست وصفة سحرية تقدم فجأة الحلول الأفضل والمؤكدّة النتائج إلى السياسيين والإداريين. وإنما يحتاج هذا الاختيار إلى خبرة ومنهج لاستقبال المعلومات وسلوك الدراسات والترجمة الفعلية للقرارات كي نصل إلى التغييرات المنشودة.

المبحث الثالث

مدى تقويم عملية اختيار النفقة الرشيدة

إن عملية اختيار النفقة الأصح هي إدارة الاستعمال المنظم لمجموعة المناهج الحديثة لتحضير القرارات، فاختيار النفقة الرشيدة ليست وصفة سحرية تقدم فجأة حلولاً أفضل وغير قابلة للنقاش إلى المسؤولين السياسيين والإداريين وإنما يجب أن يؤدي إلى تحديد المنهج واستقبال المعلومات ومن ثم دراسة الجدوى منها وأخيراً الترجمة الفعلية للقرارات، ومع ذلك فإن اختيار النفقة الرشيدة قد أدخلت فيه

تغييرات ملموسة وخاصة على مستوى الإدارة واستقبال المعلومات .

إن العقلنة تعني هنا نقل مساهمات الإدارة وتنظيم أنظمة المعلومات من خلال اللجوء التدريجي للمعلوماتية، وقيام الإدارة بوضع لوحات، وإعداد مؤشرات النتائج التي تنجزها مجموعات متعددة الاختصاصات مستعملة مجموع تقنيات الوصف، والإسقاط، والنماذج، والتقييم، ومراقبة الأبحاث من قبل المسؤولين أنفسهم حسب تقويم زمني مرتبط بإجراءات القرار. إن نتائج إدخال اختيار النفقة الرشيدة قد ظهرت من خلال تطور الخطط التي تم إنجازها التي ساعد على إنجازها الالتزام الواضح والمستمر للمسؤولين في تطبيقها.

وقد واجهت عملية اختيار النفقة الرشيدة صعوبات كثيرة أهمها كون الإدارة فقيرة نسبياً بالكوادر التي تملك الكفاءة العلمية، وهذا لا يمكن أن يحل إلا من خلال جهد مركز ومنظم ومن خلال التدريب الإضافي في الجامعة والإدارة على السواء.

إن جهود الإدارة العصرية في معظم الدول المتقدمة، أخذ ينصب على تطوير جهود الإدارة والتلاؤم مع الظروف المحيطة ومعالجة المشكلات المتفاقمة في القطاعات الإدارية والاقتصادية. وهذه الجهود تهدف من وراء ذلك إلى إعداد استراتيجية حقيقية لمعالجة المشكلات الراهنة والمتوقعة لاختيار النفقة الرشيدة وتطبيقها في السياسات المالية والإدارية للدولة. وفي سبيل ذلك فإن جميع مستويات الإدارة يتم تجنيدها لخدمة هذه الاستراتيجية التي هي خطة مستقبلية للإنفاق. ومن أجل تحقيق هذه الأهداف يجب أن نأخذ بعين الاعتبار المقترحات التالية:

١ - الاستمرار بنهج التعددية الاقتصادية من أجل تحقيق أهداف التنمية الشاملة وتأمين مستلزمات النهوض الاجتماعي والاقتصادي.

٢ - الاختيار الوظيفي بين النفقات المختلفة: إن هذا الاختيار يعتبر من أهم التوجهات المتعلقة بتنمية الناتج القومي. فهناك صلة وثيقة بين مستلزمات الإنتاج والخدمات الأساسية وبين المشروعات الإنتاجية التي تعطي ناتجا سريعا. وفي هذا المجال فإن عنصر الزمن يؤثر مباشرة في اتخاذ القرار. فهناك مشروعات يستلزم بناؤها فترة

طويلة ومشروعات تتطلب فترات قصيرة. وهناك مشروعات تعطي عائدا سريعا وأخرى تتأخر عوائدها الإنتاجية.

وفي هذا الإطار ينبغي العمل على زيادة الطاقة الإنتاجية في المجتمع والتركيز على المشروعات الاستثمارية وإعطاء الأولوية في الموازنة والخطة لزيادة الإنتاج وتطويره وتحسين نوعيته وضرورة الابتعاد قدر الإمكان عن الاستهلاك المتمثل بالخدمات، على اعتبار أن هذه الخدمات ستتسع مساحتها ونوعيتها كلما ازداد الإنتاج وتعاظمت الواردات مما يتطلب ضغط النفقات الحكومية وتوزيعها في منحين أساسيين:

أ - المنحى الأول الإنتاجي: الذي يؤدي إلى زيادة الإنتاج والدخل القومي وبناء القاعدة الاقتصادية التي من شأنها توفير المال اللازم لإقامة مشروعات جديدة تتيح المجال لتشغيل اليد العاملة الجديدة وتدعم الاقتصاد الوطني.

ب - المنحى الخدمي الضروري الذي يلبي الحاجات الأساسية للمواطنين ويحتل المرتبة الثانية من حيث الأهمية بعد قطاع الإنتاج.

٣ - على الدولة أن تترتب في اعتماد النفقات العامة وتقريرها، إذ يصعب في الكثير من المجالات تخفيض هذه النفقات بعد تقريرها. ويكون من الأجدى أن تعيد النظر دورياً بدراسة الإنفاق الحكومي بواسطة لجان متخصصة تشارك فيها المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجهات الرقابية المختلفة لدراسة واقع الإنفاق وتقويم نتائجه الاجتماعية والاقتصادية لمكافحة التبذير والإسراف وتعزيز سياسة ترشيد الإنفاق والوصول إلى الأهداف المنشودة.

٤ - ضرورة العمل بين فترة وأخرى على القيام بإصلاح إداري شامل وإعادة النظر في تنظيم الإدارة الحكومية على أسس علمية وتنظيم المعلومات واعتماد التقنيات الحديثة، وتحديث القوانين المالية والإدارية، وتطوير طريقة اتخاذ القرارات عن طريق تطوير أسلوب اختيار النفقة الذي يجب أن يكون على أساس علمي عقلاني ومنطقي أكثر منه تقليدي.

خاتمة

رأينا في هذا البحث أن الحاجات العامة هي تلك الحاجات التي تقوم الدولة أو السلطة أو إحدى هيئاتها بإشباعها عن طريق الإنفاق العام بقصد تحقيق المنفعة العامة.

«ومن أجل أن تحقق الدولة بإنفاقها العام أكبر قدر ممكن من المنافع، فإن هذا يوجب على الدولة أن تنظر في مقدار حاجة المجتمع إلى مختلف المشروعات وأن تجري مفاضلة بينها على أساس ما تحققه كل منها من منفعة جماعية، ومن ثم تقرر كمية الإنفاق وتوقيته على كل من هذه المشروعات»^(٦٣).

ولاحظنا أن النفقات العامة تزداد بقفزات كبيرة وفي جميع الدول مهما اختلفت في نظمها الاقتصادية أو بنائها الاقتصادي، ومهما اختلفت في ظروفها، وهذا الازدياد ينصب على الكم والكيف ويعكس مدى إشباع الدولة لحاجات أبنائها الاجتماعية والاقتصادية. وكما يرى العالم فاجنر أن نسبة النفقات العامة في الناتج القومي تميل إلى الزيادة بنسبة أكبر من الزيادة في الناتج القومي^(٦٤).

هذه الزيادة الضخمة والهائلة في النفقات العامة أمام قصور الموارد المالية للدولة وعجزها عن مواجهة تلك الزيادة المتنامية في حجم الإنفاق العام أدت إلى ظهور العجز في موازنة الدولة العامة وخاصة في الدول النامية، لأن الوصول إلى التوازن المالي ليس أمراً سهلاً ولا يخضع لاعتبارات الحكومية ورغباتها متى شاءت بل هو مسألة تتطلب زيادات في الإيرادات العامة في الوقت الذي تتطلب فيه ضغط الإنفاق وترشيده، وأصبح من اللازم تعبئة جميع موارد الدولة والتأكد من استثمارها على

(٦٣) أنور عبدالحالق محمد: دراسات عن تطبيق موازنة التخطيط والبرمجة في بعض الدول المتقدمة، ص ١٤-٢٢.

(٦٤) محمد حامد إبراهيم: برمجة الموازنة العامة للدولة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، نيسان، ١٩٧٧، ص ٩٨ وما بعدها.

الوجه الأمثل لتحقيق أكبر عائد ممكن وعدم صرفها في غير الوجه المخصصة لها والتي تشبع حاجة عامة محددة، ولن يتم ذلك إلا بترشيد النفقات العامة. وبذلك يتضح أن تحديد نطاق الحاجات العامة هو الأساس الذي يعتمد عليه في رسم سياسة الانفاق العام بصورة عقلانية وسليمة لتحقيق أهداف الدولة وغاياتها.

وهذا ما يوضح سبب تخصيص الباب الأول للحديث عن نطاق الحاجات العامة باعتبارها تشكل ظاهرة اجتماعية واقتصادية وسياسية، ووسائل إشباعها عن طريق النفقات العامة.

أما الباب الثاني فقد تحدثنا فيه عن مجالات ترشيد الإنفاق العام ووجدنا أن رصد اعتمادات النفقة العامة في الموازنة العامة للدولة لم يعد عبارة عن تقدير لتكلفة الإدارة أو القطاع بل أصبح اختيار النفقة الأصح هو المشكلة الرئيسة، فنفقات الدولة تزداد كما رأينا بقفزات كبيرة تفوق زيادة الناتج القومي الإجمالي، لذلك يجب قبل العمل على زيادة التكاليف العامة كي تعادل النفقات المتزايدة. ويجدر بنا أن نتساءل عما إذا كانت النفقات العامة جميعها لها الدرجة نفسها من الضرورة والمردود، فالموضوع ليس أن تنفق الدولة مبالغ كبيرة حتى تزدهر الحياة الاقتصادية وإنما أن تنفق بصورة أكبر عقلانية. لذلك يجب أن تسترشد بأسلوب عقلائي أكثر من تقليدي استقرائي أكثر منه قياسي وعلمي أكثر منه سياسي لاختيار النفقة الرشيدة.

وقد ظهر على أساس ذلك أسلوب عقلنة الخيارات المتعلقة بالموازنة ويبحث هذا الأسلوب عن الفائدة أو المنفعة القصوى من النفقات العامة ويوضح غاية الإدارات والهيئات العامة وأهدافها ثم يجمع الوسائل والسبل المستخدمة لتحقيق هذه الأهداف ويقارن بينها عن طريق اتباع نظام تحليل التكلفة والعائد الذي يضمن كفاية استخدام الموارد المالية على الوجه الأمثل فظهرت آثار ذلك على طريقة إعداد الموازنة وتبويبها ووظيفتها، فقد تحولت الموازنة العامة للدولة من موازنة هدفها رقابة المشروعية بقصد التأكد من أن النفقات العامة قد تم إنفاقها وفقاً للاعتمادات المخصصة لكل منها ووفقاً للقوانين واللوائح إلى موازنة البرامج والأداء والتي هدفها التركيز على مشكلة إدارة البرامج والأنشطة الحكومية على أسس علمية سليمة وقياس قيمة الأعمال التي

تم تنفيذها وكفاءة هذا التنفيذ وقياس المنافع التي تحققت بهدف التأكد من أن الموارد قد استخدمت الاستخدام الأمثل، كما توضح مدى مساهمة الإدارة في تنفيذ البرامج والمشروعات وهذا يساعد على تحسين الأداء ومعرفة ما تم إنجازه من مشروعات وبرامج في السنة المالية السابقة ويبين تكلفة كل برنامج أو مشروع.

وأخيراً إلى موازنة تخطيط أو برجة والتي تهدف إلى مساعدة الإدارة على اتخاذ القرارات لتخصيص الموارد وتحقيق أهداف الحكومة وتنطوي في جوهرها على تحقيق أكبر منفعة بأقل نفقة ممكنة لأن التبذير والإسراف يؤدي إلى التسبب المالي وضياح الأموال التي كان من الممكن توجيهها إلى أوجه أخرى تكون الفائدة المحققة منها أكبر وأجدى^(٦٥).

وباعتقادنا أن الترشيح التخطيطي هو أفضل الحلول لمشكلة ترشيح النفقات العامة وتوفير أسباب الكفاءة في الجهاز الحكومي والاستخدام الأمثل للموارد المالية وذلك بفضل ما تضمنه هذا النظام من ربط بين النفقات العامة في مختلف البرامج والمشروعات بما يحققه من دفع لعجلة الاقتصاد الوطني إلى الأمام وتحقيق برامج التنمية الاقتصادية الطموحة عن طريق الربط بين الموازنة والخطة وهذا ما يهدف إليه ترشيح الإنفاق العام.

(٦٥) د. محمد سعيد فرهود: مبادئ المالية العامة، الجزء الأول، منشورات جامعة حلب، ١٩٩٠، ص ٥٦.

