

أهمية قانون المناقصات الكويتي في تحقيق الوفرة في النفقات العامة

الدكتور/ عبدالحفيظ عبدالله عيد
أستاذ القانون العام المساعد
كلية الحقوق - جامعة القاهرة

مقدمة :

تتولى الدولة إشباع مجموعة من الحاجات الإنسانية هي الحاجات العامة - ويتوقف نطاق الحاجات العامة التي تقوم الدولة بإشباعها على طبيعة النظم والهيكل السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة فيها - لذلك كان نطاقاً متغيراً في الزمان والمكان^(١).

وإشباع الحاجات العامة أمر له أهميته بالنسبة للجماعة كلها وبالنسبة لكل فرد من أفرادها. فقيام الدولة وهيئاتها العامة بإشباع الحاجات العامة يتطلب بذل نفقات

(١) د. محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، الجزء الأول، منشورات جامعة حلب، ١٩٩٠ ص ٢١ - ٢٤ .

اختلف كتاب المالية العامة في تحديد معيار الحاجات العامة، فقد اعتمد بعضهم على معيار الطبيعة القانونية للقائم بالإشباع على اعتبار أن الحاجات العامة هي الحاجات التي تقوم بإشباعها الدولة وهيئاتها العامة، بينما يرى آخرون الاعتماد في تحديد نطاق الحاجات العامة على معيار الشخص الذي يحس بالحاجة وما إذا كان هو الجماعة كلها فتعتبر الحاجة عامة أم كل فرد من أفرادها على حدة فتعتبر الحاجة من الحاجات الخاصة. ويرى فريق ثالث أن الحاجات الخاصة تخضع دون الحاجات العامة للقانون الاقتصادي المعروف بقانون الحصول على أكبر منفعة بأقل تضحية. ويرى فريق رابع تحديد الحاجات العامة على سبيل الحصر وهي في رأيهم حاجات الدفاع والأمن والعدالة.

عامة بهدف الحصول على أكبر منفعة جماعية ممكنة. والزيادة الحقيقية في النفقات العامة التي تترتب عليها زيادة في الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين، أو ارتقاء في مستوى هذه الخدمات، توفر على المواطنين بعض استعمالات دخولهم النقدية، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع مستوى الدخل الحقيقي، وهو يمثل مستوى المعيشة، بينما تؤدي الزيادة الصورية في النفقات العامة إلى حجز أو استقطاع جزء من دخول المواطنين لتمويل هذه النفقات، الأمر الذي يؤدي إلى نقص دخولهم النقدية والحقيقية ومستوى معيشتهم نقصا لا يعوضه الإشباع المترتب على النفقات العامة.

وتتمثل أغراض النظام المالي في الدول ذات الاقتصاد الحر^(١) في العصر الحديث في المحافظة على الاستقرار الاقتصادي، وتحقيق قدر من العدالة في توزيع الدخل القومي، وضمان الاستخدام الكفء للموارد الاقتصادية المتاحة للجماعة، ونظرا لعدم وجود نظام ضريبي متكامل في دولة الكويت تبرز أهمية النفقات العامة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للحكومة^(٢) فغن طريق النفقات العامة يمكن الوصول إلى أفضل تخصيص ممكن للموارد القومية بتوزيع هذه الموارد بين إشباع الحاجات العامة وإشباع الحاجات الخاصة، وإلى أفضل توزيع ممكن للدخل القومي بين مختلف الفئات الاجتماعية في إطار الاستغلال الكامل لعوامل الإنتاج.

وكلما كانت النفقات العامة تشكل نسبة مؤثرة من الدخل القومي، تعددت أنواعها، وتشعبت أغراضها وأصبحت أداة فعالة من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية، فنسبة النفقات العامة إلى الدخل القومي تدل على دور الدولة في

(١) On peut définir le système d'économie capitaliste par ses structures et par son fonctionnement.

Le capitalisme, dans sa forme pure, repose sur deux institutions juridiques: le droit de propriété privée et le droit des contrats. A. Maréchal, systèmes et structures économiques; presse universitaire de France, Paris 1969. P. 216.

(٢) د. عبد الحفيظ عبدالله عيد - حساب وربط ضريبة الدخل في الكويت وفق أحكام مرسوم ضريبة الدخل رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ - مجلة الحقوق، السنة الثامنة عشرة العدد الأول، مارس ١٩٩٤ - ص ٢٨٢، ٢٨٣.

الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، كما يكشف توزيع الرقم الإجمالي للنفقات العامة على أوجه الإنفاق المختلفة عن البرنامج السياسي والاجتماعي والاقتصادي للحكومة خلال فترة الميزانية.

ولا تتحقق أهداف الحكومة من النفقات المعتمدة إلا إذا تم الإنفاق في الأوجه التي خصصت لها الاعتمادات طبقا لقواعد ومعايير دقيقة يؤدي اتباعها إلى تحقيق أكبر منفعة جماعية بأقل نفقة. ويتطلب ذلك إيجاد وسائل مناسبة للرقابة على الإنفاق العام بعضها سابق، وبعضها لاحق لعملية الإنفاق.

فالنفقات والتكاليف العامة يجب أن تخضع لمبدأ الوفر بالمعنى الاقتصادي للاصطلاح. ويتحقق الوفر بالمعنى الاقتصادي إذا أمكن الحصول على نفس الإشباع بتكلفة أقل، أو أمكن الحصول على إشباع أكبر بنفس التكاليف، أو أمكن الحصول على إشباع أكبر بتكلفة أكبر عندما تكون نسبة الزيادة في الإشباع أكبر من نسبة الزيادة في التكاليف، أو أمكن الحصول على إشباع أقل بتكلفة أقل عندما تكون نسبة النقص في الإشباع أقل من نسبة النقص في التكاليف.

وإذا كانت هناك علاقات تقوم بين النشاط المالي للدولة وبين الأوضاع السياسية والاجتماعية التي تسودها، فإن هذا النشاط يخضع للقواعد الاقتصادية والقانونية^(١).

فهناك مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم النشاط المالي للدولة تعرف بالتشريع المالي، وهو فرع من فروع القانون العام له صلة قوية بالفروع الأخرى.

(١) دستور دولة الكويت - الأحكام الخاصة بالشؤون المالية - الفرع الثاني من الفصل الرابع من الباب الرابع.

F. Perroux; Cours d'économie politique, 1939, P. 424.

«Pour l'économiste, le droit apparaît comme exerçant toujours une fonction de conservation sociale. Tout droit, quel qu'il soit, ajuste des intérêts et freine ou ralentit des mouvements.»

فالدستور يضع القواعد الأساسية للنفقات العامة، وكيفية تمويلها، وقواعد إعداد الميزانية واعتمادها، ومراقبة تنفيذها.

والقانون الإداري ينظم سير المرافق العامة. وسير المرافق العامة سيرا منتظما ومطرداً يحتاج الى نفقات عامة يتولى تنظيمها التشريع المالي، والمرافق المالية للدولة لا تعدو أن تكون مرافق إدارية يقوم تنظيمها طبقاً للقواعد العامة للقانون الإداري.

وهذه الصلة بين النشاط المالي للدولة وبين فروع القانون العام تجعل الجوانب القانونية للنظام المالي من أهم الجوانب التي يهتم بها الباحثون.

وإذا عرفنا أن الكميات المالية هي في حقيقتها كميات اقتصادية تسحب من الدخل القومي وتصب فيه خلال دورته العادية، أصبح من الضروري ألا نتجاهل واقع العلاقات الاقتصادية العينية التي تمثلها النفقات العامة والإيرادات العامة عند دراسة أي موضوع من زاوية مالية^(١).

ولا يفوتنا في هذه المقدمة أن ننبه إلى أن المشروعات الخاصة تسعى من وراء إنفاقها إلى تحقيق مصلحة خاصة، بينما تسعى الدولة من وراء نفقاتها إلى تحقيق المصلحة العامة.

فكل نفقة تصدر عن فرد أو شخص من أشخاص القانون الخاص إنما تهدف إلى تحقيق أكبر منفعة ممكنة طبقاً لمعيار فردي وشخصي للمنفعة، فإن كان المنفق مستهلكاً سميت المنفعة إشباعاً، وإن كان المنفق منتجاً سميت المنفعة ربها.

(١) د. زكريا محمد بيومي - مبادئ المالية العامة - دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٨٨ ص ٥ .
ويترب على أن الكميات المالية كميات اقتصادية نتيجتان هما:
«خضوع السياسة المالية لقواعد التحليل الاقتصادي وضرورة توافق السياسة المالية مع السياسة الاقتصادية».

د. رفعت المحجوب - المالية العامة - الكتاب الأول - النفقات العامة - دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٦٩م ص ١١ .

فالمستهلك يقوم عند توزيع دخله على شراء السلع المختلفة - بموازنة منفعية تبني على تقديراته الشخصية بحيث يحصل في النهاية على أعلى إشباع ممكن لحاجاته. ويقال في هذه الحالة إن المستهلك قد وصل إلى حالة التوازن.^(١)

والمنتج يحاول أن يحصل من إنفاقه (على عوامل الإنتاج المختلفة) على أكبر ربح ممكن، فهو لا يستخدم عاملا من عوامل الإنتاج إلا إذا كانت قيمة إنتاج هذا العامل تكفي لتغطية تكاليف الحصول عليه. ولا يحل آلة محل أحد العمال أو محل مجموعة من العمال إلا إذا كانت الإنتاجية النسبية للآلة أعلى من الإنتاجية النسبية للعمال أو لمجموعة العمال الذين تحل الآلة محلهم. ويتوقف عن الإحلال عند تساوي الإنتاجية الحدية النسبية لمختلف عوامل الإنتاج. ويقال في هذه الحالة إن المنتج قد وصل إلى حالة التوازن الذي يحقق عند بلوغها أكبر ربح ممكن، بحيث لا يكون من مصلحته أن يغير في طريقة إنتاجه بإحلال عامل من عوامل الإنتاج محل عامل آخر^(٢).

وتخضع الدولة هي الأخرى عندما تقوم بالإففاق لمثل هذه الموازنات المنفعية فلا تصدر نفقة إلا إذا كان العائد منها مساويا على الأقل لقيمة النفقة. والعائد من النفقة يتمثل في المنفعة العامة المترتبة عليها، وهي منفعة يقدرها في النهاية القرار السياسي.

فجميع أشخاص القانون الخاص وأشخاص القانون العام يتصرفون في أموالهم طبقا لقاعدة «الحصول على أكبر منفعة بأقل تضحية» وقد أمرت بهذا الشريعة الإسلامية تحقيقا لقول الله سبحانه وتعالى «والذين إذا أنفقوا لم يسرفوا ولم يقتروا وكان بين ذلك قواما». فلا إسراف حيث يتحقق من الإففاق نفع مساو للتضحية المترتبة عليه، أو نفع معوض للفرصة التي فاتت على المنفق بتخصيص النفقة لوجه من وجوه الإففاق دون آخر.

(١) J. Lecaillon; Analyse Microéconomique; Edition Cujas, Paris 1967, P. 31- 43.

(٢) J.Lecaillon المرجع السابق ص ٨٠ وما بعدها عن دالة الإنتاج.

ومن الحقائق الاقتصادية الأولى التي يمكن الاستفادة منها عند اتخاذ قرارات الإنفاق أن زيادة الكمية المستهلكة من سلعة يؤدي إلى تناقص منفعة الوحدات التالية منها، وأن استخدام عامل من عوامل الإنتاج مع بقاء العوامل الأخرى ثابتة يؤدي إلى تناقص إنتاجية الوحدات التالية من هذا العامل بعد حد معين، فالسلع ليست بديلا كاملا لبعضها بعضا في الإشباع، وعوامل الإنتاج ليست بديلا كاملا لبعضها بعضا في الإنتاج.

ونتيجة لذلك فإن متابعة الدولة للإنفاق في سبيل أداء خدمة معينة يؤدي إلى تناقص المنفعة الجماعية لهذه الخدمة بعد حد معين، في الوقت الذي قد توجد فيه خدمة أخرى امتنعت الدولة عن أدائها للمواطنين، تزيد منفعتها الجماعية عن منفعة الوحدات التالية من الخدمة الأولى - ففي هذه الحالة يوجد إسراف في النفقات العامة يجب تجنبه بإعادة توزيع النفقات العامة الإجمالية على الخدمات المختلفة بشكل يحقق الحصول على أكبر منفعة جماعية كلية ممكنة، وهو ما يتحقق عند تساوي المنفعة الجماعية الحدية لكل وحدة من وحدات النفقات العامة في مختلف الاستعمالات.

وهكذا نجد أن كلا من الإدارة والمتعاقد معها يسعيان إلى تحقيق منفعة، فالمتعاقد مع الإدارة، تاجرا كان أو مقاولا، يسعى إلى تحقيق أعلى ربح ممكن، باعتبار أن الربح هو المنفعة من وجهة نظر التاجر أو المقاول، والإدارة تسعى إلى تحقيق أكبر منفعة من نفقاتها العامة، والمنفعة التي تبتغي الدولة تحقيقها هي المنفعة الجماعية كما تقدرها الحكومة في ضوء أهدافها السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

ومن هنا يبدو جليا أن التصرف المالي للإدارة لا يكون رشيدا إذا أنفقت مبلغا من النقود للحصول على سلعة أو خدمة معينة وكان في إمكانها الحصول على نفس الإشباع الجماعي الذي تحققه السلعة أو الخدمة بمبلغ أقل، باعتبار أن النقود تشكل

قوة شرائية عامة يمكن استعمالها في أوجه أخرى تشكل التضحية بها تكلفة حقيقية للإشباع الجماعي المترتب على إنفاقها في الوجه المختار.

فالمتعاقد مع الإدارة شخص يهدف إلى تحقيق الربح الذي يمثل منفعة شخصية بالنسبة له، لذا كان المقابل المالي أهم الحقوق التي يجب أن يحصل عليها المتعاقد بموجب العقد المبرم بينه وبين الإدارة. والإدارة هي الأخرى تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، لذا كان تنفيذ المتعاقد معها للأعمال الملزم بها طبقاً لشروط العقد أهم حقوق الإدارة.

ولعل العرض السابق يصلح مبرراً لأن تطرح الدولة عقودها التي تكبدها نفقات عامة في مناقصات تبغى بها الحصول على نفس المنفعة بأقل التكاليف إعمالاً لمبدأ الوفر بالمعنى الاقتصادي.

وقد أجملت المذكرة الإيضاحية لقانون المناقصات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤ هذه المعاني بقولها «تقوم الدولة بإنفاق شق كبير من أموالها للحصول على ما تحتاجه في صورة عقود توريد، وفي القيام بالمشروعات العمرانية عن طريق المقاولات العامة. كما أن تجار الكويت ومقاوليها يعتمدون اعتماداً أساسياً على عقود التوريد والمقاوله مع الدولة، ونظراً لأهمية عقود التوريد والمقاوله العامة، ومساسها بأموال الدولة ومصالح المواطنين، فقد حرصت الحكومة من قديم على أن تطرحها في مناقصات.

ولما كان الدستور يقضي بأن ينظم القانون طريقة صرف الأموال العامة وكانت عقود التوريد والمقاوله العامة من أهم مصارف الدولة، فقد أعدت الحكومة المشروع المرافق لينظم المناقصات العامة للدولة.

وقد راعى المشروع جانب التوفير للدولة من ناحية وضمان سلامة تنفيذ مشروعاتها من ناحية أخرى، والعدالة بين المتنافسين في المناقصة من ناحية ثالثة.

كما حرص في نفس الوقت على تشجيع الإنتاج المحلي، وقد جاء في المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون الخاص بتعديل مادة في قانون المناقصات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤ ما يأتي:

«لما كان الهدف من التنظيم القانوني للمناقصات العامة، هو الوصول إلى أفضل العطاءات الملائمة بأقل الأسعار الممكنة، جرى العمل على أن ينص في التشريعات المنظمة لهذه المناقصات على ترسية المناقصة على من يقدم أقل سعر إجمالي من المناقصين متى كان عطاؤه متمشيا مع متطلبات وثائق المناقصة، إلا إذا كانت أسعاره منخفضة بصورة غير معقولة لا تدعو إلى الاطمئنان.

ولما كان إجمال هذا المبدأ على إطلاقه قد لا يفسح المجال لتشجيع المنتجات المحلية في مقام المنافسة بينها وبين مثيلاتها المستوردة من الخارج مع أن تشجيع المنتجات المحلية واجب على كل دولة على الأقل في سنوات التصنيع الأولى للبلاد، لكي تصمد في وجه المنافسة الأجنبية... يقترح تعديل المادة ٤٣ من القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤ .

وقد عدلت هذه المادة فعلا بمقتضى القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٧٠، وهذا البحث يهدف إلى بيان دور قانون المناقصات في خفض النفقات والتكاليف العامة وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول: مضمون النفقات العامة التي يهدف قانون المناقصات إلى خفضها.

الفصل الثاني: أنواع النفقات العامة التي يختص بها قانون المناقصات.

الفصل الثالث: الرقابة على الإنفاق العام ووضع قانون المناقصات بين وسائلها.

الفصل الرابع: النصوص المتعلقة بالنفقات العامة في قانون المناقصات.

الفصل الأول

مضمون النفقات العامة التي يهدف قانون المناقصات إلى خفضها

في مرحلة من مراحل الفكر المالي اعتبرت النفقات العامة تحطيما للثروة القومية، لذلك نودي بضرورة بقائها محايدة في مواجهة النشاط الاقتصادي والبنیان الاجتماعي.

فقد نظر التقليديون إلى النفقات العامة على أنها اقتطاع لجزء من الأموال المتاحة للمجتمع في صورة استهلاكات عامة، حيث تستهلك الدولة خدمات من تستعين بهم من موظفين وعمال، كما تستهلك السلع التي تستخدمها في تسيير المرافق العامة، وتكون النتيجة النهائية لنفقات الدولة هي استفاد بعض الخدمات والسلع استفاداً تاماً وحرمان الجماعة من جانب من أموالها^(١).

لذلك حصر التقليديون نفقات الدولة في المبلغ الضروري لتسيير مرافق الجيش والشرطة والقضاء، وهي المرافق التي تتولى إشباع حاجات جماعية لا يتصور إشباعها عن غير طريق الدولة (حاجات الدفاع والأمن والعدالة). فلم يكن جائزاً في نظر التقليديين استخدام النفقات العامة للتأثير على النشاط الاقتصادي أو البنية الاجتماعية كما تحددها قوى السوق وقوانين المنافسة الحرة. فالنفقات العامة لم تكن لتستخدم في تغيير ظروف الإنتاج أو الاستهلاك أو للتأثير في كيفية توزيع الدخل القومي بين الأفراد أو لتعديل المراكز النسبية لمختلف الطبقات الاجتماعية في صورتها الأولية التي برزت تلقائياً نتيجة لتفاعل قوى السوق. وبذلك تبقى النفقات العامة نفقات محايدة اقتصادياً واجتماعياً.

Say. J. B.; Traité d'économie politique; 3ème livre, 5ème édition, ch. VI. Paris 1826.

(١)

Duverger M.; Finances publiques; Thémis, P.u.F., Paris, 1971; PP. 39 - 41

ولكن تحقيق حياد النفقات العامة على النحو الذي أراده التقليديون يعد أمراً مستحيلاً من الناحية العملية. وأظهر الأدلة على ذلك أن النفقات الحربية تؤثر بالضرورة على الحياة الاقتصادية برغم أنها نفقات مجمع على ضرورتها وأهميتها. كما أن النفقات العامة قد ازدادت في العصر الحديث زيادة كبيرة حتى بلغت في معظم دول العالم ٣٠٪ أو يزيد من الدخل القومي، وهي نسبة تؤدي بذاتها إلى التأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية دون أن يكون هذا التأثير هو هدف الدولة من الإنفاق.

ويرى الفكر المالي الحديث بحق أن النفقات العامة ما هي إلا إعادة توزيع يمكن أن تستخدمها الدولة لتحقيق أغراض سياسية واقتصادية واجتماعية، فالنفقات العامة كميات توزيعية ذات طابع إيجابي^(١).

فظاهرة تزايد النفقات العامة ظاهرة مطردة في جميع دول العالم تقريباً، ولا يخل بعمومية هذه الظاهرة ما قد يلاحظ من ثبات هذه النفقات أو انخفاضها في بعض السنوات بالنسبة لسنوات سابقة، لأن قياس الظواهر إنما يتم بملاحظتها خلال أجل طويل، وأصبح من الصعب أمام التزايد المستمر للنفقات العامة الاعتقاد بمنطق الفكر التقليدي عن مضمونها.

وهناك ميل واضح من جانب الدول الغنية إلى انفاق جزء كبير من الناتج القومي الإجمالي على الحاجات العامة. ومعنى ذلك أن الدول الغنية تخصص لنفقاتها العامة جزءاً من دخلها القومي أكبر مما تخصصه الدول الفقيرة من دخلها لهذه النفقات. ويمكن تفسير هذا الاتجاه بعدة أسباب منها:

- إن النفقات العامة تشبه إلى حد ما النفقات الكمالية في ميزانيات الأفراد، لذا تزيد نسبة هذه النفقات إلى الدخل القومي كلما زاد غنى الدولة.

Laufenburger; Budget et trésor, 3ème édition, paris, 1948 (9), P. 233 et suivantes.

(١)

Duverger. M.; op. cit; pp. 41- 46.

- إن حجم النفقات العامة في المدى الطويل يتوقف على قدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة، وقدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة تزيد بغناها.

- إن القطاع العام من القطاعات التي تتغير تبعا لحجم الإنتاج، لذلك تزداد النفقات العامة مع تزايد حجم الإنتاج، وحجم الإنتاج في الدول الغنية أكبر من حجم الإنتاج في الدول الفقيرة.

لذلك نظر الفكر المالي الحديث إلى الدولة نظرة تعدت تكييفها القانوني إلى واقعها المجرد. فإذا كانت الدولة من الناحية القانونية شخصا معنويا مفترضا فإنها في حقيقة الأمر مجموعة من الأشخاص الطبيعيين حكاما ومحكومين. والأشخاص الطبيعيين هم الذين يعملون وينفقون ويستهلكون وينتجون ويستثمرون. أما الدولة كشخص معنوي عام لا تنفق ولا تستهلك، وإنما تعطي من ينفق ويستهلك. فالمنفق الأخير هو الموظف أو المقاول أو المورد. فالدولة حين تدفع أجرا لموظف عام فإن الموظف هو الذي ينفق هذا الأجر الذي سبق للدولة أن اقتطعته من أعضاء الجماعة عن طريق جهازها المالي. وبذلك لا يكون الإنفاق العام تبديدا للأموال أو تحطيما للثروات وإنما توجيه من الدولة لجزء من الدخل القومي توجيهها يتفق مع سياستها الاقتصادية والاجتماعية، ومن ثم لا يكون هناك إسراف في الإنفاق العام طالما أن النفقة تسعى إلى تحقيق أغراضها بأعلى كفاءة ممكنة. فإذا كانت الكميات المالية تعمل في دورة مغلقة إلا أنها تسعى إلى تحقيق أغراض معينة.

فقد تسعى الدولة من وراء بعض نفقاتها إلى تحقيق أغراض سياسية، كالحصول على تأييد سكان بعض الأقاليم، أو إعادة انتخاب ممثلي حزب معين، أو كسب رضا مجموعة معينة، وقد تسعى الدولة بإنفاقها إلى تحقيق أغراض اقتصادية، كرفع مستوى المعيشة، أو القضاء على احتكار أو لتحقيق التشغيل الكامل.

وقد تسعى الدولة ببند أو أكثر من بنود نفقاتها إلى تحقيق أغراض اجتماعية، كإعانة الفقراء أو حماية وتشجيع بعض القطاعات عن طريق مساعدات تمنح لمحدودي الدخل وأرباب الحرف وصغار المزارعين.

وانتشر استخدام الأدوات المالية للتأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها أقل طرق التدخل مساسا بالحرية الفردية. وطالما أن النفقات العامة تنفق في سبيل تحقيق منفعة مساوية للتضحية التي تمثلها هذه النفقات فإن الوفر بالمعنى الاقتصادي يتحقق ولا يكون هناك أي تبذير.

ولكن ما المقصود بالنفقات العامة التي يهدف قانون المناقصات إلى خفضها أو بتحقيق الوفر فيها تبعا للمعنى الاقتصادي للوفر وهو تحقيق أغراض الدولة من الإنفاق بأقل المبالغ الممكنة.

يمكن تعريف النفقات العامة بأنها تلك المبالغ النقدية التي تبذلها الدولة أو إحدى هيئاتها العامة في سبيل تحقيق منفعة عامة. فالنفقة العامة التي يهدف قانون المناقصات إلى تحقيق الوفر الاقتصادي فيها لها ثلاثة عناصر يتعلق أولها بطبيعة المال المنفق ويتعلق الثاني بطبيعة الشخص الذي تصدر عنه النفقة ويتعلق الثالث بالغرض من النفقة.

أولاً: طبيعة المال المنفق (مبلغ من النقود)

فالدولة تحتاج في سبيل إشباع الحاجات العامة إلى كثير من الأموال العينية (سلع وخدمات)، وهي تحصل عليها بشرائها نقداً من الأسواق. فالصورة الأساسية للنفقات العامة بجميع أنواعها في العصر الحديث هي الصورة النقدية.

وهناك أسباب سياسية واجتماعية واقتصادية تضافرت في أن يصبح الإنفاق النقدي أفضل الوسائل التي تلجأ إليها الدولة للحصول على ما يشبع الحاجات العامة من السلع والخدمات. فالإنفاق النقدي يسمح للدولة بالحصول على احتياجاتها على نحو سريع وسهل وأكثر تحقيقاً للعدالة من اللجوء إلى طريق

آخر^(١). وإذا كان الماضي مازالت له بعض الآثار في العصر الحديث، حيث تستطيع السلطات العامة في بعض البلاد أن تحصل على ما يلزمها من سلع وخدمات عن طريق الاستيلاء الجبري أو الإكراه في حالات استثنائية كحالات الحروب، إلا أن الإنفاق النقدي يبقى الصورة الغالبة والأعم للنفقات العامة في جميع الدول المعاصرة. والعقود التي تترتب عليها نفقات نقدية هي العقود التي تخضع لقانون المناقصات. ونتيجة لذلك لا يخضع لقانون المناقصات العقود التي تلتزم فيها الإدارة بالتنازل عن أموال عينية أو منح ألقاب شرفية مقابل حصولها من المتعاقد معها على أموال عينية أو تكليفه بأعمال عامة.

ثانيا: الطبيعة القانونية للقائم بالإنفاق^(٢)

يمكن تحديد طبيعة القائم بالإنفاق طبقا لإحدى فكرتين: الأولى فكرة قانونية والثانية فكرة وظيفية.

فالتقليديون من كتاب المالية العامة يأخذون في تحديد النفقات العامة بمعيار قانوني للشخص القائم بالإنفاق. فهم يرون أن الوضع القانوني للمنفق هو الذي يطبع النفقة النقدية بالطابع العام. وعلى هذا الأساس تكون النفقات العامة هي المبالغ التي تبذلها الأشخاص المعنوية العامة بما في ذلك الدولة ومؤسساتها وهيئاتها العامة والمحلية. أما نفقات الأشخاص الطبيعيين أو الأشخاص المعنوية

(١) Lauferburger; Budget et trésor, op. cit; p. 121 et suivantes.

كانت في فرنسا ضريبة تسمى Taxe prestation، يخير الشخص الخاضع لها بين دفع مبلغ الضريبة نقدا وبين العمل بدون أجر في إصلاح وتعبيد الطرق في المحافظة التي يقيم فيها لمدة معينة حدها الأقصى أربعة أيام في السنة.

(٢) M. Duverger; Finances Publiques, op, cit.,; pp. 34 - 38.

G. Jèse; Cours élémentaire de science des finances et de la législation financière française, Paris, 1931. P. 43.

د. إبراهيم طه الفياض - القانون الإداري - نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن - مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع - الطبعة الأولى: ١٤٠٩ هـ - ١٩٨٨ م ص ٢٦ - ٤١.

الخاصة بالشركات والجمعيات فتعتبر نفقات خاصة. فالذي يحدد النفقة العامة هو كون المنفق من أشخاص القانون العام تطبق عليه قواعد المحاسبة العامة.

وترجع الفكرة القانونية لتحديد طبيعة القائم بالنفقة إلى النظرية التي تفرق بين طبيعة نشاط أشخاص القانون العام وطبيعة نشاط أشخاص القانون الخاص، سواء من حيث الغرض الذي يسعى إلى تحقيقه كل من النشاطين أو من حيث وسائلهما في تحقيق أغراضهما، فبينما تسعى الأشخاص المعنوية العامة إلى تحقيق منافع عامة تسعى الأشخاص المعنوية الخاصة إلى تحقيق منافع خاصة. وبينما تلجأ الأشخاص المعنوية العامة إلى وسائل القانون العام لتحقيق أهدافها، تلجأ الأشخاص المعنوية الخاصة إلى وسائل القانون الخاص لتحقيق أغراضها. فالأوامر الإدارية (وهي عمل من جانب واحد) هي الطريق المعتاد لتصريف شؤون الأشخاص المعنوية العامة، في حين أن العقد (وهو عمل من جانبين أو أكثر) هو الطريق المعتاد لتصريف شؤون الأفراد وغيرهم من أشخاص القانون الخاص.

وقد كان من الممكن تطبيق الفكرة القانونية للنفقات العامة حتى أوائل القرن الحالي دون اصطدام بصعوبات كبيرة. فقد كان دور الدولة وهيئاتها العامة يتمشى مع مبادئ المذهب الحر حيث انحصر هذا الدور في وظائف الجيش والشرطة والقضاء. ولكن تزايد اختصاصات الدولة الحديثة واتساع نطاقها - وخاصة بعد الحرب العالمية الأولى - أظهر بعض العقبات التي واجهت تطبيق الفكرة القانونية للنفقات العامة.

فمن ناحية أصبح الاختلاف بين طبيعة النشاط العام وطبيعة النشاط الخاص أمراً مشكوكاً فيه بعد أن تولت الدولة أداء بعض الوظائف المشابهة لوظائف المنظمات الخاصة، كالتموين والنقل، والصناعة، والصرفاء.

ومن ناحية أخرى قامت في كثير من الدول مشروعات مختلطة منحت بعض السلطات التي لا تختلف في طبيعتها عن السلطات التي تتمتع بها أشخاص القانون العام، الأمر الذي أظهر فروقا جوهرية بين طبيعة نشاط المشروعات المختلطة

وطبيعة نشاط المشروعات الخاصة العادية، وقرب بين طبيعة نشاط المشروعات المختلطة وطبيعة نشاط المشروعات العامة.

وبتأثير هذين الاتجاهين لم تعد الحدود واضحة بين أشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص، وأصبحت التفرقة بين النفقات العامة والنفقات الخاصة أمراً صعباً طبقاً للفكرة القانونية التقليدية. لذلك برزت فكرة جديدة للنفقات العامة.

وتسعى هذه الفكرة إلى تمييز النفقات العامة بمعرفة سلطان الدولة وتأثيرها على الحياة الاقتصادية والاجتماعية. فالسلطة العامة هي سلطة الأمر التي تتمتع بها الدولة والأشخاص المعنوية العامة في مواجهة المواطنين، حيث تستطيع الدولة أن تلزم المواطنين بإرادتها المنفردة، بينما السبيل إلى تنظيم علاقات الأفراد فيما بينهم فهو طريق التعاقد والاتفاق، وإذا كان للدولة أن تتنازل أحياناً عن سلطتها الآمرة لتلجأ إلى وسائل الأفراد في التعامل، فإن لها أن تسمح لبعض المنظمات الخاصة باستعمال سلطة الأمر لتنظيم بعض الشؤون.

وانطلاقاً من هذا التحليل يمكن أن تقتصر النفقات العامة على المبالغ النقدية التي تبذلها الدولة أثناء مباشرتها لسلطتها الآمرة. وبناء على ذلك تخرج من نطاق النفقات العامة النفقات التي تؤديها الدولة وهيئاتها العامة أثناء مباشرتها لنشاطها في ظروف مماثلة للظروف التي يباشر فيها الأفراد والمنظمات الخاصة أنشطتهم، فلا تعتبر من النفقات العامة نفقات المشروعات الصناعية والتجارية التي تملكها الدولة. وتدخل في نطاق النفقات العامة نفقات الهيئات الخاصة عندما تمنح حق استعمال سلطة الأمر بحيث يكون لها حق فرض التزامات على المواطنين بإرادتها المنفردة.

ولكن التعريفين السابقين للنفقات العامة يضيقان من نطاق هذه النفقات ويستبعدان كثيراً من النفقات التي تخضع لسيطرة الدولة وتساهم في توجيه الحياة الاقتصادية والاجتماعية لما لها من تأثير واضح في هذا المجال. لذلك كان الأولى أن ننظر إلى النفقات العامة بمدلول أوسع يبين بوضوح مدى ما لهذه النفقات من آثار اقتصادية واجتماعية.

ويمكن تعريف النفقات العامة بمدلول واسع بأنها نفقات القطاع العام لكل الأشخاص المعنوية العامة المكونة لهذا القطاع، وهي الدولة، والهيئات العامة المركزية والمحلية، والمؤسسات والشركات الصناعية والتجارية المملوكة للدولة ملكية كاملة، وشركات الاقتصاد المختلط متى كانت الدولة تسيطر على إدارتها^(١).

فإلى أي وجهة من وجهات النظر هذه مال قانون المناقصات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤؟

تنص المادة الثانية من هذا القانون في فقرتها الأولى على أنه «لا يجوز للوزارات والإدارات الحكومية أن تستورد أصنافاً أو تكلف مقاولين بإجراء أعمال إلا بمناقصة عامة عن طريق لجنة المناقصات...».

والمتبادر من هذا النص أن القانون المشار إليه قد مال في تحديد النفقات العامة التي تنشأ عن بعض عقود الدولة إلى الفكرة القانونية لطبيعة القائم بالتعاقد والإنفاق.

ولكن الدستور الكويتي ينص في المادة ١٤٨ منه على أن «يبين القانون الميزانيات العامة المستقلة والملحقة. وتسري في شأنها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة».

ومن أمثلة الميزانيات العامة المستقلة في الكويت: ميزانية الصندوق الكويتي للتنمية، وميزانية بنك التسليف والادخار، وميزانية مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية، وميزانية بنك الكويت المركزي، وميزانية الهيئة العامة للشعبية الصناعية،

(١) د. زين العابدين ناصر - علم المالية العامة - دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٧٤ ص ٤٣
د. عاطف صدقي ود. محمد الرزاز، مبادئ المالية العامة - دار الثقافة العربية ١٩٨٠ ص ١٧ وما بعدها.

ونرى أن هذه الفكرة الواسعة لمفهوم النفقات العامة آيلة إلى الانحسار مرة أخرى تحت تأثير تراجع بعض الدول عن التوسع في التدخل الاقتصادي والعودة إلى نظام السوق ونقل ملكية القطاع العام الصناعي والتجاري إلى القطاع الخاص.

ومن أمثلة الميزانيات الملحقة: ميزانية مجلس الأمة، وميزانية بلدية الكويت، وميزانية جامعة الكويت^(١).

وقد جرى العمل في الكويت على أن تتضمن النفقات العامة النفقات الواردة في ميزانية الدولة والنفقات الواردة في الميزانيات المستقلة والملحقة.

فإذا كان قانون المناقصات يعتبر إحدى وسائل الدولة في الرقابة على النفقات العامة بقصد تحقيق الوفرة في هذه النفقات كما جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون، كان من المنطقي أن يسري هذا القانون على كل العقود المحددة فيه، مادامت هذه العقود تسبب بذل نفقات عامة، من اعتمادات مدرجة في ميزانية الدولة أو في إحدى الميزانيات المستقلة أو الملحقة. فالوفرة في النفقات العامة لا تختلف طبيعته وأثره بحسب ما إذا كان المنفق وزارة أو جهة حكومية بالمعنى التقليدي للاصطلاح، أو كان مؤسسة أو هيئة تابعة للدولة وإن تمتعت باستقلال نسبي عن الحكومة في إدارة بعض شؤونها.

ولا يقلل من قيمة هذا القول إن بعض المؤسسات المملوكة للدولة تعامل معاملة أشخاص القانون الخاص بالنسبة لبعض عقودها أو أعمالها، أو تستثنى من القواعد والنظم الحكومية بالنسبة لبعض معاملاتها المالية أو الإدارية أو الفنية. فمشؤون هذه المؤسسات التي لم تستثن من القواعد الحكومية بنص خاص تبقى خاضعة لهذه القواعد^(٢).

ثالثاً: الغرض من الانفاق (تحقيق منفعة عامة)

يتمثل الغرض من النفقة العامة في سعيها لتحقيق منفعة عامة. والمنفعة العامة في الفكر التقليدي هي إشباع الحاجات العامة بمعناها الضيق الذي حدده لها

(١) راجع د. إبراهيم الحمود - النظام المالي للمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة في الكويت، دراسة تحليلية، ملحق مجلة الحقوق - العدد الرابع - السنة السابعة عشرة.

(٢) وذلك استناداً للمادة ١٤٨ من دستور الكويت التي ذكرناها سابقاً والتي تقضي بأن يطبق على الميزانيات الملحقة والمستقلة ما يطبق على الميزانية العامة للدولة.

التقليديون. أما الفكر الحديث فقد توسع في مدلول المنفعة العامة في ضوء اتساع دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ففكرة المنفعة العامة فكرة مرنة متطورة، تختلف من بلد لآخر، وفي البلد الواحد من وقت لآخر، طبقا للفلسفات السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة.

وفكرة المنفعة العامة كعنصر من العناصر المحددة للنفقات العامة تعتبر من الأفكار الحديثة نسبيا. فقد كان الخلط قائما في الممالك القديمة بين النفقات العامة ونفقات الملك الخاصة. ولكن التطور السياسي والقانوني مكن من استخلاص المعيار الموضوعي للمرفق العام وتم الفصل بين نفقات الملك الخاصة والنفقات العامة التي يجب أن توزع أعباؤها على المواطنين توزيعا عادلا لما تحققه لهم جميعا من منفعة عامة تقاس على أساسها كفاءة النفقات العامة.

والواقع أن فكرة المنفعة العامة من طبيعة سياسية، فإذا ما قررت السلطة العامة إنفاق مبلغ معين من أموال الجماعة في وجه معين من وجوه الإنفاق، فإن تحقيق منفعة عامة من جراء هذا الإنفاق يعتبر أمرا مفترضا. لذلك تضمنت دساتير الدول وقوانينها نصوصا تهدف إلى مراقبة الإنفاق العام حتى لا تسيء السلطات العامة المختصة استخدام الأموال العامة. ومن وسائل الرقابة على النفقات العامة طرح عقود التوريد وعقود المقاوله التي تسببها في مناقصات عامة.

الفصل الثاني

أنواع النفقات العامة التي يختص بها قانون المناقصات

النفقات العامة ليست نوعاً واحداً، فهي تتخذ عادة صورا عديدة، ويزداد تنوع النفقات العامة مع تزايد وظائف الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وتختلف أنواع النفقات العامة اختلافاً ظاهراً سواء من ناحية مضمونها أو من ناحية نتائجها المالية وأثارها الاقتصادية، لذلك جرت العادة على تقسيم النفقات العامة إلى عدة أقسام يضم كل قسم منها النفقات ذات الطبيعة الواحدة أو ذات الصفات المشتركة، وذلك تسهيلاً لتحليل نشاط الدولة، ولكن واضعي الميزانيات العامة كثيراً ما يفضلون تقسيم النفقات العامة بناء على اعتبارات عملية.

ويختص قانون المناقصات بعقود تنشأ عن الارتباط بها أنواع معينة من النفقات، ومعنى ذلك أن ولاية هذا القانون تمتد إلى أنواع معينة من النفقات العامة دون الأنواع الأخرى، لذا كان مفيداً أن نبين التقسيمات العلمية للنفقات العامة، وتقسيماتها الوضعية في ميزانية دولة الكويت، لنفرض الأنواع التي تدخل في ولاية قانون المناقصات.

أولاً: التقسيمات العلمية للنفقات العامة:

تنص المادة الثانية من قانون المناقصات في فقرتها الأولى على أنه «لا يجوز للوزارات والإدارات الحكومية أن تستورد أصنافاً أو تكلف مقاولين بإجراء أعمال إلا بمناقصة عامة، ومعنى ذلك أن هناك عقدين اثنين يخضعان لقانون المناقصات هما عقد التوريد وعقد الأشغال العامة (عقد المقاوله)، وهما من أهم العقود التي

تكلف الدولة نفقات هائلة وتحتاج إلى رقابة دقيقة عند تنفيذها لتحقيق الوفرة الاقتصادي.

ويسبب الارتباط بأي من هذين العقدين الالتزام بنفقات تدفع من اعتمادات الميزانية العامة، والإدارة ملزمة بالإلتزام في حدود الاعتمادات المالية المقررة في الميزانية على نحو يضمن لها تحقيق أكبر منفعة جماعية ممكنة.

وقانون المناقصات يسري على عقود التوريد وعقود المقاوله متى كان تنفيذها يتطلب الإنفاق من اعتمادات مالية واردة في الميزانية العامة للدولة، سواء وردت هذه الاعتمادات في ميزانية عادية أو غير عادية للدولة أو في ميزانية مستقلة أو ملحقة.

ويمكن تقسيم النفقات العامة إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية، وإلى نفقات جارية ونفقات رأسمالية، ثم إلى نفقات مدنية ونفقات عسكرية، طبقاً للمعيار الذي نعتمد عليه في إجراء هذه التقسيمات، لنوضح إلى أي نوع تنتمي نفقات العقود التي تبرمها الإدارة طبقاً لقانون المناقصات العامة.

(١) تقسيم النفقات العامة إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية^(١):

Dépenses effectives et Dépenses de transfert:

جرت العادة على تقسيم النفقات العامة إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية على أساس تحليل طبيعة النفقة التي تقوم بها الدولة من حيث أثرها المباشر في الدخل القومي.

فالنفقات الحقيقية تؤدي إلى إيجاد دخول جديدة تضاف إلى باقي الدخل المكونة للدخل القومي نتيجة استغلال كفاء لموارد الإنتاج الموجودة في المجتمع.

A.C. Pigou; A study in Public finance; London, 1952, PP. 19-23.

(١)

د. محمد سعيد فرهود: مبادئ المالية العامة، منشورات جامعة حلب، ١٩٩٠ ص ٦٤ - ٦٦.

د. زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، ص ٩١-٩٥.

ومعنى ذلك أن النفقات الحقيقية تؤدي بطريقة مباشرة إلى زيادة الدخل القومي . فعندما تقوم الدولة بشراء السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة فإنها تكون قد أجرت نفقات حقيقية تمثل دخولا حصل عليها المقاولون والبائعون مقابل ما أوجدوه من أموال عينية أو ما قدموه من سلع .

والنفقات التحويلية لا تؤدي إلى إيجاد دخول حقيقية جديدة مقابل خدمة أو سلعة، فهي مجرد نقل للقوة الشرائية من بعض الأفراد إلى بعضهم الآخر، أو من بعض القطاعات، الى قطاعات أخرى . وهذه النفقات كما هو واضح لا تتصل بسير المرافق العامة، ولا تؤدي إلى زيادة مباشرة فيما تحصل عليه الهيئة المنفقة من سلع وخدمات . ومن أمثلة النفقات التحويلية الإعانات الاجتماعية ممثلة في إعانات الضمان الاجتماعي ضد العجز والشيخوخة والبطالة، والإعانات الاقتصادية التي تمنح لبعض المشروعات بغرض تخفيض أثمان منتجاتها، والإعانات التي تمنح لبعض جهات البر، ومعاشات المحاربين ومنكوبي الحرب .

ومن الواضح أن النفقات التي تسببها العقود الخاضعة لقانون المناقصات تنتمي إلى النفقات الحقيقية التي تتم بمقابل مباشر تحصل عليه الدولة باعتبارها المستهلك للقوة الشرائية وعوامل الإنتاج، حتى ولو تم توزيع هذه السلع والخدمات بالمجان على المواطنين .

(٢) تقسيم النفقات العامة إلى نفقات جارية ونفقات رأسمالية^(١) :

Dépenses courantes et Dépenses en capital:

يقصد بالنفقات الجارية النفقات ذات الطبيعة الدائمة من حيث ضرورتها لتسيير المرافق العامة للدولة كمهايا الموظفين، ومصاريف الصيانة، والسلع التي تستنفد

(١) Laufenburger; Théorie économique et psychologiques des finances publiques; Paris, Sirey, 1965, P.55 et suivantes.

P. Gaudmet; Précis de finances publiques, Paris, 1962 P.65.

منفعتها استفاداً نهائياً خلال سنة مالية واحدة. وهي نفقات لا تتعلق بتكوين رأس المال القومي.

أما النفقات الرأسمالية فهي نفقات تتعلق بالثروة القومية وتنمية رأس المال القومي، كنفقات الإنشاء والتعمير، والاستثمارات العامة. وهي نفقات مما يدخل في نطاق النشاط العادي للدولة في العصر الحديث. فالإنشاءات الجديدة من طرق وموانئ ومدارس تعتبر تجديدًا للجهاز الإنتاجي للدولة، وهو واجب يقع على كل جيل، وكل جيل مطالب بأن ينمي الجهاز الإنتاجي لأمته، وبألا يقتصر على صيانة ما تركته له الأجيال السابقة. لذلك نجد أن الدولة ترصد اعتمادات للإنشاءات الجديدة كل سنة^(١).

والواقع أن العقود التي تخضع لقانون المناقصات تسبب نفقات قد تنتمي إلى النفقات الجارية، وقد تنتمي إلى النفقات الرأسمالية. فإذا كان عقد التوريد يسبب نفقات تنتمي غالبيتها إلى النفقات الجارية ذات الطبيعة الدائمة من حيث ضرورتها لتسيير المرافق العامة، فإن عقد الأشغال العامة يرتب نفقات رأسمالية تتعلق بتنمية رأس المال القومي.

ولا تقتصر النفقات الجارية على النفقات الدورية التي تسببها عقود التوريد (وهي خاضعة لقانون المناقصات)، حيث تشمل أيضاً مهايا الموظفين (وهي تشأ عن علاقات قانونية عقدية أو تنظيمية لا تخضع لقانون المناقصات).

(٣) تقسيم النفقات العامة إلى نفقات مدنية ونفقات عسكرية:

يحاول بعض الكتاب تقسيم النفقات العامة إلى نفقات إيجابية ونفقات سلبية على أساس أثرها في موارد المجتمع^(٢).

وتعتبر النفقات العامة الحقيقية نفقات إيجابية إذا كانت الدولة قد دفعتها في سبيل تحقيق إنتاج من السلع والخدمات تستفيد منه الجماعة، ومن أمثلتها النفقات الخاصة

(١) د. رفعت المحجوب، المالية العامة، الكتاب الأول، النفقات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩ ص ١٢٣.

(٢) Laufenburger; Finances Comparées; Paris; 1964; P. 43.

بتسيير المرافق العامة المدنية، ونفقات إنشاء الطرق والجسور والمباني العامة، فكل هذه النفقات تحقق عائدا اقتصاديا للمواطنين يعوضهم عن الأعباء المالية التي يضحون بها في سبيل تمويل النفقات العامة، عن طريق الزيادة التي تحدث في الناتج القومي .

وتعتبر النفقات العامة نفقات سلبية إذا كانت تمثل اقتطاعا من الناتج القومي، بحيث تؤدي إلى إنقاص الموارد المتاحة للاقتصاد القومي دون أن يقابل ذلك زيادة في ثروة المجتمع . ومن أمثلة هذه النفقات النفقات العسكرية .

والواقع أنه ليست كل النفقات العامة المدنية نفقات إيجابية، وليست كل النفقات العسكرية نفقات سلبية بالمعنى المتقدم .

فهناك نفقات مدنية سلبية كنفقات خدمة الدين العام الخارجي، ونفقات الروتين الحكومي، وزيادة عدد الموظفين دون حاجة إليهم، وتبذير الأموال العامة في أوجه إنفاق لا يعوض العائد منها التضحية المترتبة عليها .
والنفقات العسكرية لها جوانب سلبية وجوانب إيجابية^(١) .

وتتمثل الجوانب السلبية للنفقات العسكرية فيما يأتي :

- حجز جزء من عوامل الانتاج عن قطاعات يمكنها استخدام هذه الموارد استخداما أكثر إنتاجية، الأمر الذي يترتب عليه نقص الاستهلاك والاستثمار وقلة الناتج القومي .

- تؤدي النفقات العسكرية الى رفع الأجور وأثمان المواد الأولية، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع تكاليف إنتاج بعض السلع، لأن هذه النفقات تحتجز خدمات بعض الاخصائيين، كما تحتجز كثيرا من المواد الأولية اللازمة للانتاج العسكري .

- يؤدي استخدام موارد الدولة من العملة الأجنبية في شراء أسلحة ومعدات حربية من الخارج الى الحد من امكانيات الدولة في استيراد سلع أخرى .

H. Brachier et P. Tabatoni, économie financière; Paris, P. u. F., 1963 pp. 402 - 409.

(١)

وتتمثل الجوانب الإيجابية للنفقات العسكرية فيما يأتي :

- يوفر مرفق الدفاع الطمأنينة للجماعة، ويحقق بذلك شرطا ضروريا من شروط استقرار النشاط الاقتصادي ونموه. فالنفقات الحربية التي تمنع العدوان وتصد هجمات الغزاة تقلل من الخسائر الاقتصادية والمعنوية للجماعة، تلك الخسائر التي كانت تصيب الجماعة في حالة نجاح العدوان، وقد تؤدي حرب قصيرة تنتهي بانتصار الدولة إلى تحقيق مكاسب للاقتصاد القومي.

- يمكن للنفقات العسكرية أن تؤدي إلى نمو الدخل القومي عن طريق تنشيط البحث العلمي ودفع التقدم الفني، أو عن طريق تهيئة المنافذ اللازمة لازدهار بعض الصناعات الأساسية، فقد أدت الحروب إلى تحقيق مخترعات أمكن تطبيقها واستغلالها على نطاق واسع في مجال الإنتاج، فالطاقة الذرية والمخترعات الآلية والأجهزة الالكترونية أمكن استخدامها في الأغراض المدنية.

- يؤدي الإنفاق على الإنشاءات الحربية والتجهيزات العسكرية إلى إيجاد مؤسسات تتجاوز فائدها الأغراض العسكرية. بالإضافة إلى ما يؤدي إليه الإنفاق على هذه التجهيزات من تنشيط كثير من الصناعات المدنية. فالمصانع الحربية يمكن أن تستخدم في إنتاج سلع مدنية والمطارات العسكرية يمكن أن تستخدم في أغراض سلمية.

والأصل أن عقود التوريد وعقود الأشغال العامة تخضع للقواعد المنصوص عليها في قانون المناقصات سواء كانت النفقات الناشئة عنها تمثل نفقات مدنية أو نفقات عسكري ولكن نظرا للطبيعة الخاصة للمواد والإنشاءات العسكرية، نصت المادة الخامسة والستون من قانون المناقصات على أن «تستثنى من تطبيق أحكام هذا القانون مشتريات المواد العسكرية لوزارة الدفاع وقوات الأمن التي تحدد بمرسوم، ويسري هذا الاستثناء على مقاولات المنشآت العسكرية في الظروف الطارئة».

وقد صدر مرسوم أميري في ١١ أكتوبر سنة ١٩٦٤ يحدد نطاق الاستثناء من أحكام القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤ .

فإذا كان الغرض من قانون المناقصات العامة هو تحقيق المصلحة العامة فإن الاستثناء من تطبيقه إنما يكون مراعاة لمصلحة عامة أولى بالاعتبار من المصلحة

نخلص مما سبق إلى القول بأن النفقات العامة التي يختص بها قانون المناقصات هي النفقات الحقيقية الناشئة عن عقود التوريد والأشغال العامة في المجالين المدني والعسكري، سواء كانت هذه النفقات جارية أو رأسمالية (مع مراعاة الاستثناءات المنصوص عليها في القانون).

تقسم النفقات العامة في الميزانية الكويتية تقسيماً إدارياً بحسب الوزارات والمصالح، وداخل هذا التقسيم الإداري تقسم النفقات العامة إلى خمسة أبواب على النحو التالي: ^(١)

ويشمل هذا الباب المرتبات النقدية للموظفين العاملين بالوزارات وهيئات الدولة المختلفة والقيمة النقدية للمزايا العينية التي يحصلون عليها.

ومن الواضح أن هذه النفقات لا تجد أسبابها في عقود تخضع لقانون المناقصات فهي إما أن تنشأ عن عقود استخدام، أو عن مراكز قانونية تنظيمية للموظفين تحكمها القوانين والنظم التي تضعها الدولة.

وتشمل الخامات والوقود وغيرها من المواد التي تستهلك استهلاكاً كاملاً خلال السنة المالية.

۱۸۷

وهذه النفقات تنشأ عن عقود توريد من نوع العقود التي تخضع لقانون المناقصات .

الباب الثالث: وسائل النقل والمعدات والتجهيزات :

ويخضع لقانون المناقصات عقود التوريد، وعقود المقاوله التي تسبب دفع نفقات من هذا الباب .

الباب الرابع: المشروعات الإنشائية والاستثمارات العامة :

وتشمل المشروعات الإنشائية الجديدة، والتوسعات في الإنشاءات القائمة، ونفقات هذه المشروعات تنشأ عادة عن عقود أشغال عامة تخضع لقانون المناقصات .

الباب الخامس: المصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية :

وأغلب نفقات هذا الباب من نوع النفقات التحويلية، وهي مجرد نقل للقوة الشرائية من يد الدولة إلى يد بعض الأفراد كالإعانات والتعويضات . وهذه النفقات تنشأ عن تصرفات للدولة لا يسري عليها قانون المناقصات .

ويتضح من العرض السابق لأبواب النفقات العامة في الميزانية الكويتية أن قانون المناقصات يعد بصفة عامة - نوعاً من أنواع الرقابة على النفقات الواردة في الباب الثاني والباب الثالث والباب الرابع من أبواب الميزانية - وقد قدر مجموع النفقات التي رصدت في هذه الأبواب الثلاثة في ميزانية ١٩٩١/٩٠ بمبلغ ١٢٥٠٠٠٠٠٠٠٠ د.ك. وهي تمثل نحو ٣٠٪ من إجمالي النفقات في ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية في هذه السنة المالية^(١) .

(١) وقد بلغت الأرقام المدرجة في هذه الأبواب الثلاثة مبلغ ٩٤١ مليون د.ك في ميزانية دولة الكويت عن السنة المالية ١٩٨٨/٨٧ وهي تمثل نحو ٣٠٪ من إجمالي النفقات العامة التي بلغت ٣١٥٨ د.ك في ميزانية ١٩٨٨/٨٧ .
المصدر: إحصائية عن ملخص الإيرادات والإنفاق العام واردة بالتقرير الاقتصادي والمالي - الكويت - بنك الكويت الوطني ١٩٨٨ .

الفصل الثالث

الرقابة على الإنفاق العام ووضع قانون المناقصات بين وسائلها

يجب على الإدارة عند ارتباطها بعقود تكلفها نفقات عامة أن تلتزم حدود الاعتمادات المالية المقررة في الميزانية، ومعنى ذلك أن على الإدارة - قبل التعاقد - أن تتأكد من كفاية اعتمادات الميزانية لتغطية التزاماتها المالية في العقد الذي تنوي إبرامه.

فميزانية الدولة ما هي إلا توقع وإجازة للنفقات العامة والإيرادات العامة عن مدة مقبلة جرى العرف المالي على تقديرها بسنة. وهذه الوثيقة المالية التي تبين اتجاهات النشاط المالي للدولة تقوم على فكرتين أساسيتين هما: التقدير والإجازة. ويتمثل التقدير بالنسبة لجانب النفقات العامة في توقع أرقام معينة يحتمل إنفاقها خلال المدة المقبلة.

ويقصد بالإجازة اختصاص مجلس الأمة في الدول الديمقراطية بالموافقة على النفقات العامة التي تتوقعها الحكومة ومصادر تمويل هذه النفقات، فالسلطة التنفيذية هي التي تقوم بإجراء التوقعات باعتبارها أقدر على تحديد التكاليف اللازمة لأداء نشاطها ومع ذلك يبقى حق مجلس الأمة في الموافقة على تقديرات الحكومة اختصاصا أصيلا للسلطة التشريعية يشكل رقابة سياسية على النشاط المالي للدولة^(١)، فمن المعروف أن الاختصاص المالي للبرلمانات أسبق من اختصاصها

(١) «لو سبرنا أعماق التاريخ لوجدنا أن الاختصاص المالي للمجالس النيابية يوشك أن يكون أقدم اختصاصاتها وأسبقها في الظهور، بل وكان السبب الأساسي في ظهور النظام النيابي ونشأة البرلمانات وتطورها، إذ كان الاختصاص الأول الذي اجتمعت لممارسته». د. عثمان عبد الملك الصالح، الأسس الدستورية للضرائب والرسوم والتكاليف، ومدى مراعاتها في الواقع العملي - مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية - جامعة الاسكندرية السنة التاسعة عشرة، العدد الأول - ص ٨.

التشريعي، وإجازة البرلمان لتقديرات النفقات العامة لا يعدو أن يكون ترخيصاً للحكومة بإجراء الأعمال التي تكلف نفقات في حدود المبالغ المرخص بها. ومعنى ذلك أن المبالغ المبيّنة في الميزانية ليست أرقاما تلتزم الجهات الإدارية المختلفة بإنفاقها، وإنما هي تحديد للحد الأقصى للمبالغ المصرح بإنفاقها لكل غرض من الأغراض، ولا يجوز للحكومة أن تتجاوز الحد الأقصى المصرح به في الميزانية لكل نوع من أنواع النفقات إلا بعد الحصول على موافقة البرلمان وصدور قانون بذلك^(١).

فالاعتمادات تبين الحد الأقصى لأنواع النفقات، والحكومة غير مجبرة على إنفاق كل الاعتمادات، إذ أن الاعتماد مجرد ترخيص للإنفاق، من هنا وجب على الحكومة أن تتخذ من الإجراءات ما يضمن تحقيق أكبر منفعة جماعية ممكنة من كل مبلغ تنفقه^(٢).

وتختلف الميزانية العامة عن الحساب الختامي للدولة، حيث يتضمن هذا الأخير بيانا لما تم إنفاقه فعلا من نفقات عامة، وما تم تحصيله فعلا من إيرادات عامة، خلال فترة سابقة. ويصور الحساب الختامي عند الانتهاء من تنفيذ الميزانية. وتبرز أهميته عند إعداد الميزانية العامة لسنة جديدة، حيث يسترشد به عند إجراء تقديراتها، مع الأخذ في الحسبان أسباب الفروق والانحرافات بين المقدر والفعلي إن وجدت مثل هذه الفروق والانحرافات.

وتعاقّد الإدارة يرد عليه قيد مالي يتمثل في ضرورة الحصول على إذن مالي

(١) تنص المادة ١٤٧ من الدستور الكويتي على أنه «لا يجوز بحال تجاوز الحد الأقصى لتقديرات الإنفاق الواردة في قانون الميزانية والقوانين المعدلة له».

(٢) تنص المادة ٢٠ من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي على ما يأتي:

«لا يعنى وجود اعتماد في الميزانية من الالتزام بأحكام القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها فيما يتعلق باستخدام ذلك الاعتماد أو بتنفيذ التعميمات المرفقة بقانون الميزانية أو الواردة بجداولها» الجريدة الرسمية العدد ١٢٠٢ سنة ١٩٧٨ .

بإبرام العقد، وتتمر النفقات العامة المترتبة على عقود التوريد وعقود الأشغال العامة، أو غيرها من علاقات الدولة وتصرفاتها، بعدة مراحل إلى أن يتم صرفها:

المرحلة الأولى: مرحلة الارتباط بالنفقة

وينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة للواقعة التي تلتزم بمقتضاها الإدارة بدفع مبلغ من النقود، كالاتفاق مع تاجر على توريد سلع معينة أو الاتفاق مع مقاول على إقامة منشآت معينة ولا يجوز للإدارة الارتباط بمشروعات غير واردة في ميزانية الدولة، وإذا كانت مخالفة الإدارة لهذا القيد لا تبطل تصرفها من الناحية القانونية، فإن الوفاء الفعلي بالالتزامات المالية للإدارة مرهون بتوافر الاعتمادات المالية اللازمة لهذا الوفاء^(١).

المرحلة الثانية: تحديد مبلغ النفقة

وهو قرار يصدر بتحديد قيمة الدين الذي قام في ذمة الدولة، ومن البديهي ألا يصدر هذا القرار إلا بعد التأكد من ثبوت الدين، وذلك بحصول الإدارة على المقابل دون سبق الوفاء بالدين حتى لا يتكرر التصرف.

المرحلة الثالثة: الأمر بالصرف

وهو قرار يصدر من الجهة الإدارية يتضمن أمراً بدفع مبلغ النفقة السابق تحديده، ويختص بإصدار هذا الأمر في كل وزارة الوزير أو من ينيبه من رؤساء المصالح التابعين لوزارته.

المرحلة الرابعة: الصرف

وهو الأداء الفعلي لقيمة النفقة إلى صاحب الحق في قبضها. ويتم الصرف

(١) تتضمن المادة ١٤٦ من الدستور الكويتي على هذا الحكم حيث تنص على أن «كل مصروف غير وارد في الميزانية أو زائد على التقديرات الواردة فيها يجب أن يكون بقانون».

عن طريق صرافي الحكومة، أو عن طريق شيكات مسحوبة على البنك المركزي المودعة لديه أموال الحكومة.

ويقوم موظفو الحسابات بالتحقق من سلامة إجراءات الصرف، ومن تسلسل مراحلها، وخاصة وجود اعتماد في الميزانية يسمح بالنفقة، وصدور الأمر بالدفع من مختص.

يتضح من هذا العرض أن رقابة تنفيذ الميزانية من الأمور البالغة الأهمية، نظرا لما تكفله من تحقيق الدقة في تنفيذ السياسة العامة للدولة، واحترام حق السلطة التشريعية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية من خلال التزام هذه الأخيرة باحترام الاعتمادات الواردة في الميزانية.

والرقابة على الإنفاق العام قد تكون رقابة تشريعية أو رقابة إدارية أو رقابة خاصة حسب الجهة التي تتولى الرقابة، فكثير من الدول تدعم الرقابة على الإنفاق العام بإنشاء أجهزة خاصة لمراجعة تنفيذ الميزانية، إلى جانب الرقابة السياسية التي تتولاها السلطة التشريعية والرقابة الإدارية التي تتولاها السلطة التنفيذية.

وقد تكون الرقابة على الإنفاق العام رقابة سابقة أو رقابة لاحقة حسب وقت القيام بها.

وتقوم الرقابة التشريعية على حق البرلمان في مراقبة أعمال الحكومة ومن بينها رقابة تنفيذ النفقات العامة، وتبدو الرقابة البرلمانية عنصرا جوهريا في بنیان الميزانية الذي يقوم أساسا على فكرة الترخيص البرلماني، فالترخيص البرلماني يفقد معناه ومضمونه إذ لم يدع البرلمان لتقويم تنفيذ الميزانية من قبل الحكومة أثناء التنفيذ أو بعده.

ففي أثناء التنفيذ، تجرى الرقابة البرلمانية عن طريق مقرر اللجان المالية، وعن طريق طلب الاستدلالات والتفسيرات الخاصة بالعديد من المعلومات، أو عن طريق تقديم الأعضاء للأسئلة والاستجابات إلى الوزراء المختصين.

أما في نهاية السنة المالية فتجرى الرقابة البرلمانية عن طريق اعتماد الحسابات الختامية للدولة في شكل قانون يعرف في الفقه المالي بقانون التسوية^(١). ولكن قانون التسوية قد لا يكون فعالا في تحقيق رقابة مفيدة على الإنفاق العام، وخاصة إذا لم تقدم الحسابات الختامية إلى البرلمان لاعتمادها إلا بعد فترة طويلة من انتهاء السنة المالية، فطول الأمد يسلب التصويت على الحساب الختامي كل أهمية، ويجعله مجرد إجراء شكلي.

والواقع أن التصويت على الحسابات الختامية يبدو دائما عملا شكليا لإقرار هذه الحسابات أكثر منه رقابة فعلية تمارس على تنفيذ الميزانية، وخاصة في النظم حديثة العهد بالديمقراطية، ومن هنا تظهر أهمية الرقابة الإدارية.

والرقابة الإدارية تمارس من داخل الإدارة نفسها عن طريق موظفين تابعين لها. وتأخذ الرقابة الإدارية صورا متعددة تختلف باختلاف توقيتها فهي إما أن تكون قبل الإنفاق وإما أن تكون بعد الإنفاق.

والرقابة الإدارية السابقة على الإنفاق تباشرها الإدارة على نفسها باتباع قواعد الارتباط بالنفقة، وتحديد مبلغها، والأمر بالصرف، والصرف الفعلي، ويلاحظ في هذا الصدد أن تعدد الإجراءات السابقة على الإنفاق قد يؤدي إلى تعطيل الأعمال الحكومية ونشأة الروتين الذي قد يتطلب جهازا وظيفيا تتجاوز نفقاته الوفر المنتظر في النفقات العامة، لذا يجب الاقتصر على ما هو ضروري منها بقدر الإمكان. فالرقابة الدقيقة جدا قد تشل النشاط الإداري، ومن ثم كان ضروريا أن نوفق بين مقتضيات رقابة فعالة وبين مقتضيات السير المرن للأجهزة الحكومية.

أما الرقابة الإدارية اللاحقة للإنفاق فتباشر بعد أن تكون مراحل الإنفاق قد

(١) المادة ١٤٩ من الدستور الكويتي:

«الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم إلى مجلس الأمة خلال الأربعة أشهر التالية لانتهاء السنة المالية للنظر فيه وإقراره».

تمت بالصرف الفعلي، وهذه الرقابة عادة ما تكون قليلة الأثر، حيث لا تكون هناك أي فرصة في تدارك النفقة قبل صرفها، ولا يبقى إلا توقيع الجزاء على المخالف.

ولكن غالبية الدول لا تكتفي بالرقابة التشريعية والرقابة الإدارية، حيث تعمل على إقامة نظم للرقابة على تنفيذ الميزانية تتولى تطبيقها أجهزة لها أوضاع دستورية خاصة.

ففي انجلترا يتولى مراجعة الحسابات العامة موظف عام في درجة وزير ويسمى المراقب العام، ويقوم المراقب العام بالرقابة السابقة على الإنفاق العام. فكل طلب لإذن بصرف مبلغ لتغطية نفقة صادرة عن مصلحة من المصالح يجب أن يوجه إلى المراقب العام لفحصه والتأكد من سلامته، ثم يعطي موافقته التي لا يتم الصرف إلا بها. ويقوم المراقب العام أيضا بالرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية، حيث يقوم بتدقيق ومراجعة جميع حسابات الحكومة، ويعد تقريرا يقدمه إلى مجلس العموم.

وفي فرنسا تتولى الرقابة على تنفيذ الميزانية هيئة قضائية مستقلة تسمى محكمة الحسابات. وهي محكمة منظمة تنظيميا قضائيا خاصا، تقوم بفحص دقة الحسابات الحكومية من حيث مطابقتها للقواعد المالية المعمول بها، وتصدر أحكاما قابلة للطعن فيها بالتماس إعادة النظر أو بالنقض، ويرفع التماس بإعادة النظر إلى المحكمة ذاتها، بينما يرفع النقض إلى مجلس الدولة.

وفي مصر يقوم بالرقابة على تنفيذ الميزانية الجهاز المركزي للمحاسبات، وهو هيئة مستقلة أنشئت بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤.

أما في الكويت فتقوم بالرقابة على تنفيذ الميزانية هيئة مستقلة للمراقبة المالية هي ديوان المحاسبة الذي أنشئ بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤.

هذه هي الوسائل المتبعة في مجال الرقابة على الإنفاق العام. فإلى أي صورة من هذه الصور تنتمي الإجراءات التي يتضمنها قانون المناقصات.

تنص المادة الأولى من القانون على أن «تشكل لجنة للمناقصات العامة تسمى لجنة المناقصات المركزية، وتلحق بمجلس الوزراء، وتختص هذه اللجنة بتلقي العطاءات التي تقدم في المناقصات العامة، وبالبت فيها، وإرساء المناقصة على أصلح عطاء، وذلك وفقا للإجراءات المبينة في هذا القانون».

وتنص المادة الرابعة من نفس القانون على أن تتألف لجنة المناقصات المركزية من:

أ - ستة أعضاء يعينون لمدة سنتين بقرار من مجلس الوزراء، وتجوز إعادة تعيينهم، ويحدد مجلس الوزراء مكافآتهم، ويعين من بينهم رئيسا للجنة ونائبا للرئيس.

ب - ممثل لوزارة المالية.

ج - ممثل لإدارة الفتوى والتشريع.

د - ممثل لوزارة التخطيط.

هـ - ممثل للجهة الحكومية التي طرحت لحسابها بالمناقصة.

و - ممثل للجهة الحكومية التي ستشرف على التنفيذ.

ويشترط لصحة انعقاد لجنة المناقصات المركزية حضور ستة من أعضائها على الأقل من بينهم الرئيس أو نائبه وممثل إدارة الفتوى والتشريع.

ومن هذين النصين يتضح أن لجنة المناقصات المركزية تتكون من عناصر إدارية وفنية وقانونية، وهذه اللجنة وإن كانت مستقلة عن الجهة التي تطرح المناقصة لحسابها، إلا أنها تتبع مجلس الوزراء. وتبعيتها لمجلس الوزراء يعني أنها تمارس اختصاصاتها في إطار السلطة التنفيذية للدولة، حيث تقوم بدور رقابي على بعض العمليات المالية للحكومة.

فالرقابة على بعض النفقات العامة من قبل لجنة المناقصات المركزية تعد صورة من صور الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة على نفسها، وهي رقابة سابقة

على الإنفاق تجري في مرحلة الارتباط بالنفقة مثلها في ذلك مثل الرقابة التي يقوم بها المراقبون الماليون التابعون لوزارة المالية^(١).

ولما كان تعدد الإجراءات السابقة على الإنفاق يعتبر قيذا على الإدارة قد يعطل أعمالها بشكل يكلف الدولة نفقات تتجاوز قيمتها الوفر المنتظر من تشديد الرقابة عليها، كان منطقيا أن يخرج المشرع بعض العقود ذات القيمة المحدودة من الخضوع لقانون المناقصات بصفة استثنائية، مع ضمان عدم التوسع في الاستثناء، وذلك بغرض التوفيق بين مقتضيات رقابة فعالة وبين مقتضيات السير المرن للأجهزة الحكومية، وتطبيقا لذلك نصت المادة (٣) من القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤ على ما يأتي:

«استثناء من أحكام المادة السابقة، يجوز للجهة الحكومية أن تستقل باستيراد أصناف أو بالتكليف بإجراء أعمال - بالممارسة أو بالمناقصة - عن غير طريق لجنة المناقصات المركزية إذا لم تزد قيمة العقد على ألف دينار كويتي. ولا يجوز أن يتم التعاقد على هذا الوجه، عن نفس الأصناف أو الأعمال خلال الشهر الواحد أكثر من مرة واحدة.

كما لا يجوز تجزئة الصفقة الواحدة إلى صفقات شهرية تكون قيمة كل منها في حدود ألف دينار كويتي.

ويجوز للجنة المناقصات المركزية فيما زاد على الحدود المبينة في الفقرة السابقة أن تأذن للجهة الحكومية أن تقوم باستيراد أصناف أو بالتكليف بإجراء أعمال بالممارسة إذا رأت أن من المصلحة ذلك بسبب نوع الأصناف أو الأعمال المطلوبة أو ظروف الاستعجال أو غير ذلك».

(١) المادة ٣٣ من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨:

«يعين بمختلف الوزارات والإدارات الحكومية مراقبون ماليون ورؤساء للحسابات».

المادة ٣٤ من نفس المرسوم:

«يحدد بقرار من مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير المالية اختصاصات وتبعية المراقبين الماليين ورؤساء الحسابات».

الفصل الرابع النصوص المتعلقة بالنفقات العامة في قانون المناقصات

يتضمن قانون المناقصات مجموعة من القواعد المتعلقة بتوجيه الإنفاق العام نحو تحقيق أغراضه الاقتصادية والاجتماعية على المستوى القومي.

فإلى جانب الإجراءات الإدارية اللازمة لصحة تعاقد الإدارة، يوجد في نصوص قانون المناقصات ما يدل على رغبة المشرع في تطبيق مبدأ الوفر، بالمعنى الاقتصادي على الإنفاق العام.

وكما سبق أن ذكرنا في مقدمة هذا البحث، يتحقق الوفر بالمعنى الاقتصادي إذا أمكن الحصول على نفس المنفعة بتكلفة أقل، أو أمكن الحصول على منفعة أكبر بنفس التكاليف، أو أمكن الحصول على منفعة أكبر بتكلفة أكبر إذا كانت نسبة الزيادة في المنفعة أكبر من نسبة الزيادة في التكاليف، أو أمكن الحصول على منفعة أقل بتكلفة أقل عندما تكون نسبة النقص في الإشباع أقل من نسبة النقص في التكاليف.

والمنفعة المقصودة في هذا المقام هي المنفعة الجماعية كما تقدرها الحكومة في ضوء أهدافها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فقد توسع الفقه الحديث في مدلول المنفعة الجماعية في ضوء اتساع دور الدولة في التوجيه الاقتصادي والاجتماعي. وبذلك يعتبر كل نص يهدف إلى تحقيق أكفأ استخدام ممكن للموارد القومية نصا محققا للوفر بالمعنى الاقتصادي.

ويتضمن قانون المناقصات نصوصا كثيرة تدل على اتجاه المشرع نحو تحقيق هذا الهدف. ويمكن تصنيف هذه النصوص في أربع مجموعات على النحو التالي:

أولا - نصوص تهدف إلى تحقيق الوفرة المالي للدولة مع دقة تنفيذ الأعمال المتفق عليها.

ثانيا - نصوص تهدف إلى مراعاة مبدأ المساواة بين المتنافسين.

ثالثا - نصوص تهدف إلى تشجيع الإنتاج المحلي.

رابعا - نصوص تهدف إلى تشجيع الإنتاج الكبير.

أولا - تحقيق الوفرة المالي للدولة مع دقة الأعمال المتفق عليها:

وهذا الهدف هو الهدف الأول بين أهداف قانون المناقصات على النحو الذي قرره المذكرة الإيضاحية للقانون بقولها «وقد راعى المشروع جانب التوفير للدولة من ناحية وضمان سلامة تنفيذ مشروعاتها من ناحية أخرى». وفي إطار هذا الهدف تدور الأهداف الأخرى، فهي لا تتعارض معه إلا في حدود ضيقة للغاية تتعلق بتشجيع الإنتاج المحلي، والحقيقة أن تحقيق الوفرة المالي للدولة مع مطابقة تنفيذ المشروعات المتفق عليها لشروط المناقصة هو المعنى المتبادر لخفض النفقات والتكاليف العامة.

والنص الأساسي الذي يسعى إلى تحقيق هذا الهدف هو نص المادة ٤٣ فقرة (١)، (٢).

«ترسى لجنة المناقصات المركزية على المناقص الذي قدم أقل سعرا، إذا كان عطاؤه متمشيا مع متطلبات وثائق المناقصة».

ومع ذلك يجوز للجنة إرساء المناقصة على مناقص تقدم بسعر أكبر إذا كانت أسعار أقل المناقصين سعرا منخفضة بصورة غير معقولة لا تدعو إلى الاطمئنان على سير العمل».

وتوجد مواد أخرى تتفق في هدفها مع نص المادة ٤٣ وهي المواد ٤٤، ٤٧، ٤٨، ٤٩، ٥٠، ٥٦ من قانون المناقصات.

ثانيا - مراعاة مبدأ المساواة بين المتنافسين :

من المعروف اقتصاديا أن ضمان المساواة في ظروف المنافسة بين المنتجين، يدفع المنظمين إلى اتباع الطرق الحديثة في الإنتاج لتخفيض التكاليف. ومما لا شك فيه أن تخفيض تكاليف الإنتاج وتكاليف تنفيذ المشروعات يعود بالنفع على المجتمع، فالغالب أن المنظمين الذين ينجحون في تخفيض التكاليف يعرضون منتجاتهم بأثمان أقل للتغلب على المنافسين، وأمام المساواة في ظروف المنافسة يحاول كل منظم أن يستخدم - دون تباطؤ - الطرق الفنية الحديثة لكي يستطيع البقاء في مجال الإنتاج، والمساواة بين المتنافسين يساعد في حصول الدولة على ما يلزم لتسيير المرافق العامة بأقل الأسعار الممكنة مع دفع عجلة الإنتاج على المستوى القومي.

وتكفل المساواة في ظروف المنافسة التوزيع الكفء لموارد الإنتاج على القطاعات المختلفة، لأن المنظم الذي لا تكون أسعاره تنافسية مع غيره يضطر إلى الخروج من مجال إنتاجه إلى مجال إنتاجي آخر تتحقق له فيه كفاءة أكبر، ومن ثم يتم توزيع موارد المجتمع على قطاعات الإنتاج المختلفة على أساس الكفاءة الإنتاجية لهذه الموارد وليس على أساس التمييز في الأسعار من جانب الدولة، وهذا الهدف جدير بأن يكون محل اعتبار عند تقدير المنفعة الجماعية التي تعود على الأمة من نفقاتها العامة.

ومن أهم النصوص التي تتعلق بالمساواة بين المتنافسين في قانون المناقصات الكويتي تتمثل في المواد (١١)، (١٥)، (٢٠).

فقد نصت المادة ١١ على أنه:

«لا يجوز لشخص واحد، أو لمجموعة من الأشخاص مجتمعين، أن يسجل عند التصنيف بأكثر من اسم واحد، أو أن يتقدم في مناقصة بأكثر من عطاء واحد، وهذا فيما عدا العروض البديلة حيث تسمح شروط المناقصة بتقديمها.

أما الشخص الذي له نصيب في شركات منفصلة بعضها عن بعض وتستقل كل شركة بشخصيتها المعنوية وماليتها ومهندسيها وموظفيها وجهازها الإداري العام فيجوز له عند التصنيف أن يسجل نفسه وأن يسجل كلا من شركاته المستقلة».

وتنص المادة ١٥ على ما يأتي :

«تعلن لجنة المناقصات المركزية بناء على طلب الجهة الحكومية ذات الشأن عن المناقصة في الجريدة الرسمية، وتلصق الإعلانات الخاصة بها في مقر لجنة المناقصات المركزية...».

وتنص المادة ٢٠ على أنه :

«لا يجوز أن يكون المناقص عضوا في لجنة المناقصات المركزية، ولا موظفا في الجهة الحكومية طالبة المناقصة، وتشمل عبارة المناقص في أحكام هذه المادة الشريك والوكيل والعميل والموظف وعضو مجلس الإدارة في المؤسسة أو الشركة المناقصة».

ثالثا - تشجيع الإنتاج المحلي :

كثيرا ما تتعرض المنتجات المحلية لمنافسة جادة من قبل المنتجات الأجنبية المماثلة فقد تكون فنون الإنتاج المستخدمة في الخارج أرقى من فنون الإنتاج المستخدمة داخل البلاد، ومن ثم تكون التكاليف المتوسطة للإنتاج في الخارج أقل منها في الداخل وتتمكن بذلك المنتجات الأجنبية أن تغزو السوق المحلي لقدرة المؤسسات المنتجة على عرضها بأثمان منخفضة، لذلك تلجأ كثير من الدول حديثة العهد بنوع معين من أنواع الإنتاج إلى فرض حماية للمنتجات الوطنية لكي لا تفقد هذه المنتجات سوقها الداخلي مما يضطر المنظمين إلى تصفية مؤسساتهم.

وتقوم الدول النامية عادة بتحقيق الحماية للمنتجات الوطنية عن طريق فرض ضرائب جمركية على المنتجات المستوردة من الخارج تستوعب الفرق بين تكاليف الإنتاج في الداخل وتكاليف الإنتاج في الخارج، وتتميز حماية المنتجات الوطنية بفرض ضرائب جمركية بأنها تحقق إيرادات مالية للدولة^(١).

(١) يمكن للضرائب على الواردات، رغم كونها ضرائب غير مباشرة، أن تساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية أو زيادة الادخار والاستثمار وتخفيض حجم البطالة.
انظر: د. عبدالحفيظ عبدالله عيد، دور الضرائب غير المباشرة في توجيه التجارة الخارجية - دار الثقافة العربية ١٩٨٥ - ص ٢٩ - ٣٧ .

وقد تحاول الدولة دعم منتجاتها الوطنية في ميدان المنافسة عن طريق منح المؤسسات المنتجة إعانة اقتصادية تساعد على البقاء في سنوات قيامها الأولى.

ومن صور حماية الإنتاج المحلي وتشجيعه ما قرره قانون المناقصات الكويتي في الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة، والفقرة الثالثة من المادة الثالثة والأربعين بعد تعديلها بالقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٧٠ .

فالفقرة الأخيرة من المادة الثالثة تنص على ما يأتي:

«وتقوم لجنة المناقصات المركزية بالإذن للجهة الحكومية أن تشتري بالممارسة المنتجات المحلية، على شرط التأكد من صلاحية مواصفاتها، وألا تزيد تكاليفها عن ١٠٪ من أقل تكاليف للمنتجات المشابهة المستوردة، ويصدر الإذن بناء على مذكرة مسببة من الجهة الحكومية التي تطلبه».

وتنص الفقرة الثالثة من المادة الثالثة والأربعين على ما يأتي:

«كما يجوز للجنة في مناقصات التوريد إعطاء الأولوية في الإرساء لأرخص عطاء مقدم عن منتجات محلية، إذا كان متمشياً مع متطلبات وثائق المناقصة ولم يزد في سعره على أقل العطاءات المقدمة عن منتجات مماثلة مستوردة من الخارج بنسبة تجاوز ١٠٪ من سعر هذا العطاء».

من هذين النصين يظهر لنا أن المشرع الكويتي قدر أن زيادة النفقة العامة بنسبة

= والواقع أن المشرع الكويتي لم يراع عند وضع تعريفته الجمركية أن تكون هذه التعريفات وسيلة من وسائل حماية الصناعات الوطنية. فالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٨٠ في شأن الجمارك الصادر بتاريخ ٢٤ فبراير سنة ١٩٨٠ نظم الضريبة الجمركية تنظيمًا لا يحقق غرض التمييز في المعاملة الضريبية بين السلع والمواد التي تدخل في عمليات إنتاجية محلية ولا يحقق غرض الحماية بالنسبة للصناعات الوطنية.

انظر: د. عثمان عبدالمملك الصالح - البحث المشار إليه سابقاً .

ونرى أن من غير المتصور أن تكون الضريبة الجمركية وسيلة ملائمة لحماية الإنتاج المحلي في مجال المناقصات العامة، لأن هذه الضريبة ضريبة غير مباشرة يتحملها المستهلك، والمستهلك المباشر للقوة الشرائية وعوامل الإنتاج في عقود التوريد والمقاولة العامة هو الدولة.

١٠٪ تبررها منفعة جماعية مقابلة تحصل عليها الأمة بتشجيع المنتجات المحلية، محققا بذلك صورة من صور الوفرة بالمعنى الاقتصادي وهي صورة الحصول على منفعة أكبر بتكلفة أكبر إذا كانت نسبة الزيادة في المنفعة أكبر من نسبة الزيادة في التكاليف، فحماية المنتجات المحلية غرض من أغراض الدولة يؤدي تحقيقه إلى الحصول على منفعة جماعية إضافية تبرر زيادة النفقة بنسبة معينة^(١).

رابعا - تشجيع الإنتاج الكبير:

يؤدي قيام المؤسسات ذات الكفاءة المالية العالية إلى إقامة مشروعات ذات طاقة إنتاجية كبيرة، ومن المعروف أن المؤسسات الكبيرة أقدر على تحقيق الوفورات الاقتصادية من المشروعات الصغيرة ذات الطاقة الإنتاجية المحدودة فالمشروعات الكبيرة تستطيع أن تحقق تخفيضا في التكاليف المتوسطة للإنتاج بسبب الوفورات الفنية والإدارية والتجارية والمالية التي يتمتع بها الإنتاج على نطاق واسع.

فالإنتاج الكبير تنتج عنه وفورات فنية تتمثل في الاستفادة بمزايا تقسيم العمل، واستخدام الآلات الكبيرة بكفاءة عالية.

وتحقق المشروعات الكبيرة وفورات إدارية بقدرتها على وضع كل شخص فيما يناسبه من عمل، وعلى استغلال الكفاءات الخاصة استغلالا تاما، وعلى استخدام الآلات في الأغراض الإدارية والحسابية.

كما تحقق المشروعات الكبيرة وفورات تجارية مثل شراء مستلزمات إنتاجها بأسعار منخفضة، والاستفادة الكاملة من مكاتب البيع والتوزيع.

وتستطيع المشروعات الكبيرة بالإضافة إلى ذلك أن تستفيد بوفورات مالية

(١) وهذه الحماية لها أهميتها لزيادة مساهمة القطاع غير النفطي في الناتج المحلي الإجمالي، وقد حقق الناتج المحلي ارتفاعا ملموسا سنة ١٩٨٧ للمرة الأولى منذ عام ١٩٨٢ انظر التقرير الاقتصادي والمالي - الكويت - بنك الكويت الوطني ١٩٨٨ .

تتمثل بصفة أساسية في قدرتها على اقتراض الأموال اللازمة لمتابعة أعمالها بفائدة منخفضة لتوافر ثقة المقرضين في هذه المشروعات.

وكل هذه الوفورات من شأنها أن تجعل المشروع الكبير أقدر على المنافسة في مجال المناقصات العامة وتنفيذ الأعمال طبقا للمواصفات دون التعرض لخطر التوقف.

ولكن المشروعات الصغيرة يمكن أن تبقى قادرة على منافسة المشروعات الكبيرة بالنسبة للمناقصات العامة ذات القيمة المحدودة. فحجم الطلب في هذه المناقصات غالبا ما يكون أصغر من الحجم اللازم لتشغيل الجهاز الإنتاجي للمشروع الكبير بكامل طاقته، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع متوسط التكاليف الثابتة في هذا النوع من المشروعات، ومن ثم تقارب التكاليف المتوسطة الكلية في المشروعات الكبيرة والمشروعات الصغيرة.

وتوفيقا بين هذه الاعتبارات يميز قانون المناقصات الكويتي بين المقاولين حسب كفاءتهم المالية وقدرتهم على تنفيذ المشروعات العامة في المواد (٨)، (٩)، (١٠).

مادة (٨)

تقوم لجنة التصنيف بتصنيف المقاولين بالفئات الآتية:

الفئة الأولى:

وتتكون من المقاولين القادرين على القيام بالمشروعات الإنشائية الكبرى ذات المستوى الهندسي العالي، والتي تزيد تقديراتها المبدئية عن مليون دينار كويتي.

ويجوز لمقاولي هذه الفئة الاشتراك في جميع أنواع المقاولات العامة في حدود خمسة ملايين دينار، إلا إذا زادت قيمة المناقصات المطروحة عن هذا المبلغ.

على أنه لا يجوز لهذه الفئة أن تدخل في مناقصات تقل تقديراتها المبدئية عن خمسمائة ألف دينار.

الفئة الثانية :

وتشمل المقاولين ذوي المقدرة الفنية والمالية الذين يجوز لهم الاشتراك في مناقصات لا يزيد تقديرها على مليون دينار.

ولا يجوز لمقاولي هذه الفئة القيام في وقت واحد بتنفيذ أعمال يزيد مجموع قيمة ما لم يتم منها على مليون دينار.

الفئة الثالثة :

وتتكون من المقاولين المحليين الذين يسمح لهم بالاشتراك في المناقصات بحيث لا يزيد مجموع قيمة الأعمال التي يقومون بها في وقت واحد على خمسمائة ألف دينار.

الفئة الرابعة :

وتتكون من المقاولين المحليين الذين يسمح لهم بالاشتراك في المناقصات بحيث لا يزيد مجموع قيمة الأعمال التي يقومون بها في وقت واحد على مائتين وخمسين ألف دينار.

مادة (٩)

تقوم لجنة التصنيف بتسجيل المقاول في الفئة التي تتفق ومركزه المالي والفني وسابق ما قام به من أعمال. وعليها أن تصدر قرارها خلال شهر من طلب التصنيف، ويعتبر مرفوضا كل طلب لم يصدر فيه قرار من اللجنة خلال هذه المدة.

وتخطر اللجنة الطالب بقرارها خلال أسبوع من صدوره وله أن يتظلم إلى لجنة المناقصات المركزية من قرار لجنة التصنيف القاضي برفض تسجيله أو تصنيفه في فئة أقل من التي يطلبها، ويكون قرار لجنة المناقصات المركزية في هذا الشأن نهائيا.

مادة (١٠)

لا يسمح للمناقص ما لم يكن من مقاولي الفئة الأولى، أن يتعاقد على مقاولات عامة يزيد مجموع قيمتها على الحد الأقصى المرخص له به. كما لا يجوز أن ترسى عليه مناقصات إذا أضيفت قيمتها إلى ما بقي عنده من أعمال عند فتح المظاريف جاوز مجموعها الحد الأقصى. مع مراعاة أحكام المادة الثامنة.

والتمييز بين المشروعات القائمة بتنفيذ الأعمال الحكومية على النحو الوارد في النصوص السابقة يشجع المقاولين على تطبيق الأساليب الحديثة في الإنتاج، ويحث المشروعات على إعادة استثمار أرباحها لكي تنتقل من فئة من فئات المقاولين إلى فئة أعلى في إطار المحافظة على دقة تنفيذ الأعمال المطلوبة بأقل التكاليف الممكنة.

خاتمة:

يعتبر قانون المناقصات العامة إحدى وسائل الرقابة على النفقات العامة في دولة الكويت، وذلك بغرض تحقيق الوفرة الاقتصادي في هذه النفقات، فنظرا لعدم وجود نظام ضريبي متكامل في الكويت تبرز أهمية النفقات العامة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للحكومة. لذا يجب أن تخضع النفقات العامة لمبدأ الوفرة بالمعنى الاقتصادي للاصطلاح حيث إن متابعة الدولة للاتفاق في سبيل أداء خدمة معينة يؤدي إلى تناقص المنفعة الجماعية لهذه الخدمة بعد حد معين في الوقت الذي قد توجد فيه خدمة أخرى امتنعت الدولة عن أدائها للمواطنين تزيد منفعتها الجماعية عن منفعة الوحدات التالية من الخدمة الأولى.

لذلك جرى العمل على أن تطرح الدولة عقودها التي تكبدها نفقات عامة في مناقصات تبغى بها الحصول على نفس المنفعة بأقل التكاليف إلى أن صدر قانون المناقصات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤ .

وإذا كان قانون المناقصات يعتبر إحدى وسائل الدولة في الرقابة على النفقات

العامّة بقصد تحقيق الوفّر في هذه النفقات كما جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون، كان من المنطق أن يسري هذا القانون على العقود المحددة فيه مادامت هذه العقود تسبب بذل نفقات عامّة من اعتمادات مدرّجة في ميزانية الدولة أو في الميزانيات المستقلة أو الملحقة، فالوفّر في النفقات العامّة لا تختلف طبيعته وأثره حسب ما إذا كان المنفق وزارة أو جهة حكومية بالمعنى التقليدي للاصطلاح، أو كان مؤسسة أو هيئة تابعة للدولة وإن تمتعت باستقلال نسبي عن الحكومة في إدارة بعض شؤونها.

وتخضع عقود التوريد وعقود الأشغال العامّة للقواعد المنصوص عليها في قانون المناقصات سواء كانت النفقات الناشئة عنها تمثل نفقات مدنية أو نفقات عسكرية مع مراعاة الاستثناءات التي نص عليها القانون. فالنفقات العامّة التي يختص بها قانون المناقصات هي النفقات الحقيقية الناشئة عن عقود التوريد والأشغال العامّة في المجالين المدني والعسكري سواء كانت هذه النفقات نفقات جارية أو رأسمالية.

ويعد قانون المناقصات نوعاً من أنواع الرقابة على النفقات الواردة في الباب الثاني والباب الثالث والباب الرابع من أبواب الميزانية، وقد قدر مجموع النفقات التي رصدت في هذه الأبواب الثلاثة في ميزانية ١٩٩١/٩٠ بمبلغ ١٢٥٠٠٠٠٠٠٠٠ د.ك، وهي تمثل نحو ٣٠٪ من إجمالي النفقات في ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية في هذه السنة المالية.

والرقابة على النفقات العامّة من قبل لجنة المناقصات المركزية تعد صورة من صور الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة على نفسها، وهي رقابة سابقة على الإنفاق تجري في مرحلة الارتباط بالنفقة مثل الرقابة التي يقوم بها المراقبون الماليون التابعون لوزارة المالية.

ولما كان تعدد الإجراءات السابقة على الإنفاق يؤدي إلى تعطيل أعمال الإدارة بشكل قد يكلف الدولة نفقات تتجاوز قيمتها الوفّر المنتظر من تشديد الرقابة عليها،

كان منطقيا أن يخرج المشرع بعض العقود ذات القيمة المحدودة من الخضوع لقانون المناقصات بصفة استثنائية مع ضمان عدم التوسع في الاستثناء، وذلك بغرض التوفيق بين مقتضيات رقابة فعالة ومقتضيات السير المرن للأجهزة الحكومية، وهو الحكم الذي نصت عليه المادة ٣ من القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤.

وقد تضمن قانون المناقصات - بالإضافة إلى الإجراءات الإدارية اللازمة لصحة تعاقد الإدارة - مجموعة من القواعد المتعلقة بتوجيه الإنفاق العام نحو تحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية على المستوى القومي، ففي نصوصه ما يدل على رغبة المشرع في تطبيق مبدأ الوفر بالمعنى الاقتصادي على الإنفاق العام، ففيه نصوص تهدف إلى تحقيق الوفر المالي للدولة مع دقة تنفيذ الأعمال المتفق عليها، ونصوص تهدف إلى مراعاة مبدأ المساواة بين المتنافسين، وأحكام تهدف إلى تشجيع الإنتاج المحلي وأخرى تهدف إلى تشجيع الإنتاج الكبير بحث المشروعات على إعادة استثمار أرباحها.