



جامعة دمشق
كلية الحقوق
قسم القانون العام

الإنفاق العام الإجتماعي دراسة مقارنة

بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد

أريج سعيد

إشراف

الدكتور: محمد العموري

الأستاذ المساعد في كلية الحقوق



جامعة دمشق
كلية الحقوق
قسم القانون العام

الإنفاق العام الإجتماعي دراسة مقارنة

بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد

أريج سعيد

إشراف

الدكتور: محمد العموري

الأستاذ المساعد في كلية الحقوق

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَاقْلُ رَأْسُ رَأْفَانِي حَلَسَا

جَنَدِي (الْعِزَّة)

اللهم صل على محمد
وعلى آله

اللهم صل على محمد
وعلى آله

..... اللهم صل على محمد
وعلى آله

اللهم صل على محمد
وعلى آله

..... اللهم صل على محمد
وعلى آله

اللهم صل على محمد
وعلى آله

..... اللهم صل على محمد
وعلى آله

اللهم صل على محمد
وعلى آله

..... اللهم صل على محمد
وعلى آله

شكر وتقدير

أتقدم بأسمى آيات الشكر والعرفان والامتنان إلى: الأستاذ الدكتور محمد العموري الذي شرفني بتفضله بالإشراف على بحثي المتواضع رغم مشاغله والتزاماته الكثيرة، فمن بحر علمه نهلت المعرفة وكان مثلاً للعطاء وسنداً قوياً لطلابه له مني عظيم الامتنان والتقدير مع دعائي بأن يمدّه الباري بالصحة والعافية والعمر المديد.

كما أتقدم بخالص الشكر وعظيم التقدير إلى قامة من قامات السنديان الممتدة في أرض العلم والخبرة الأكاديمية الأستاذ الدكتور محمد الحلاق: الأستاذ في كلية الحقوق جامعة دمشق - قسم القانون العام. والذي أسعدني تكرمه بالموافقة على أن يكون في لجنة المناقشة و الحكم ليضفي عليها ألقاً وقيمة مضافة.

كما أتقدم بخالص الشكر و التقدير والاحترام إلى الدكتور محمود الصران: المدرس في كلية الحقوق - قسم القانون العام. على تفضل سيادته بقبول الاشتراك في لجنة الحكم والمناقشة.

كما أتوجه بالشكر إلى جميع أساتذتي وزملائي في كلية الحقوق لما قدموه من توجيهات سديدة ودعم مستمر.

الباحثة

مقدمة:

تشكل دراسة النفقات العامة ركناً أساسياً في الدراسات المالية، وتعود أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستعملها الدولة في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، فقد أصبحت الدول المعاصرة مع توسع الدور المنوط بها، ومع زيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، تستعمل النفقات العامة بأنواعها من أجل تحقيق أهداف المجتمع وإشباع الحاجات العامة، وأيضاً تلجأ الدولة للإنفاق العام لإعادة توزيع الدخل والثروات، وتحويل القوة الشرائية من مجموعة إلى أخرى داخل المجتمع، فالإنفاق العام يعكس لدرجة كبيرة فعالية الحكومة ومدى تأثيرها في النشاط الاقتصادي.

وعلى اعتبار أن الدول المتقدمة تعتبر نفسها دول القانون والمعاهدات والمواثيق الدولية فقد اجتهدت الأمم المتحدة ولجان حقوق الإنسان لإصدار العهد الدولي الذي ينص على حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لتعمل إلى جانب العهد الدولي لحقوق الإنسان المدنية والسياسية، وذلك لإلزام الدول المصادقة على العهد بهدف تلبية احتياجات المواطنين من الخدمات الأساسية والسلع العامة، و رفع مستوى المعيشة وتحقيق المساواة والعدالة في المجتمع الإنساني.

ومع صدور العهد الدولي لحقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية، سارعت الدول لتلبية نداء المجتمع الدولي بالانضمام لهذا العهد، وتباعاً انضمت أغلب الدول العربية، وعلى صعيد الدساتير الوطنية للدول فقد نصت أغلب دساتير دول العالم، ومنها الدول العربية على هذه الحقوق، وبذلك تحقق الاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية نظرياً على الصعيد العربي و الدولي.

إلا أن إعمال هذه الحقوق يتطلب من الدول القيام بأعمال إيجابية للإعمال التدريجي لهذه الحقوق مما يتطلب أن تقوم الدول بوضع الإستراتيجيات اللازمة، ورصد الإمكانيات المادية وخلق الهيئات والمؤسسات في ظل تفعيل الحق في التنمية، وذلك كله تحت مسمى "الإنفاق العام الاجتماعي" والذي يعتبر الصيغة التنفيذية والعملية لترجمة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على أرض الواقع.

حيث يسجل العديد من الاقتصاديات الأكثر نجاحاً في العالم أعلى مستويات من الإنفاق الاجتماعي، والذي يقاس كنسبة مئوية من الناتج الإجمالي، فنسبة المخصصات الاجتماعية والأولويات الاجتماعية تبين مدى التزام الحكومة بالتنمية الاجتماعية وتحسين أحوال الفقراء من ناحية، ومن ناحية أخرى يمثل الاستثمار في التعليم والصحة، والإنفاق عليهما جانباً كبيراً من الإنفاق الاجتماعي على اعتبار أن هذين القطاعين لهما ارتباط وثيق بالأهداف الاجتماعية.

كما تُعدّ ظاهرة توزيع الدخل والثروات الوطنية من أهم المعضلات التي واجهتها المجتمعات والحكومات فاختلّفت النظريات الاجتماعية ونظريات الفكر الاقتصادي في معالجتها، وقد تمثلت قضية الفقر وتوزيع الدخل في التفاوت الشديد في الدخل والثروات بين أبناء المجتمع الواحد، وبالتالي كان لابد من العمل على ترشيد النفقات العامة في إطار الموازنة العامة للدولة، والتأكيد على دور الشفافية والمساءلة ومشاركة المواطن والمجتمع المدني في الموازنة العامة بمراحلها المختلفة، بهدف ترشيد النفقات العامة وتحقيق العدالة الاجتماعية وذلك من خلال توجيه الإنفاق العام، وعلى وجه الخصوص النفقات الاجتماعية لإعادة توزيع الدخل بين طبقات المجتمع.

إلا أن إعادة التوزيع من خلال الإنفاق العام في الوطن العربي يعيقه انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، التي تكشف عن ذلك وضعية الحق في التعليم والصحة، وحق العمل، وحقوق الفئات الضعيفة

في الوصول إلى الموارد والخدمات، كما يعيقه احتكار السلطة والأنظمة القانونية المبهمة والآليات الضعيفة في تنفيذ القوانين، وكذلك غياب الأنظمة الديمقراطية ونقشي الفساد ونهب المال العام، ونقص الشفافية في إدارة موارد الدولة.

ومن هنا ظهرت الدعوة إلى إرساء مبادئ الشفافية والمساءلة والمشاركة، بهدف تحقيق الإدارة الجيدة لموارد الدولة ومواجهة الفساد وسوء استخدام السلطة واحتكار الثروات، والحد من الفقر ورفع مستوى معيشة الأفراد على اعتبار أنها الضامن الأساسي للاستجابة لتطلعات المواطنين و العدالة الاجتماعية.

أولاً: إشكالية البحث:

تتبع مشكلة البحث من ضعف قدرة الإنفاق العام ولاسيما الإنفاق الاجتماعي في الوصول إلى أهداف التنمية وتحسين مستوى التعليم والصحة ورفع مستوى المعيشة للطبقات الفقيرة في غالبية الدول العربية، إذ يبين الوضع القائم ازدياد التفاوت في توزيع الدخل والثروة وارتفاع معدلات البطالة، وعدم تحقيق العدالة الاجتماعية، وكذلك عدم قدرة الموارد المخصصة للإنفاق العام ضمن الموازنة العامة في سورية على تحقيق الأهداف المنوطة بها.

مما سبق تتحدد مشكلة البحث في الإجابة عن الأسئلة الآتية:

- ما مدى تطور الإنفاق العام الاجتماعي على الخدمات الصحية والتعليمية في بعض الدول العربية؟
- ما مدى مساهمة الإنفاق العام الاجتماعي في إعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع؟
- ما هي آليات ترشيد النفقات العامة في إطار الموازنة العامة في سبيل الوصول إلى الأهداف

المرجوة من الإنفاق العام؟

- ما مدى تطور الإنفاق العام وعلى وجه الخصوص الإنفاق الاجتماعي في الموازنة العامة السورية؟

ثانياً: أهداف البحث:

في ضوء مشكلات البحث وتساؤلاته فإن هذا البحث يسعى إلى تحقيق الأهداف الآتية:

- التعرف على تطور الإنفاق العام الاجتماعي في قطاعي التعليم والصحة في بعض الدول العربية.
- التعرف على مدى مساهمة الإنفاق العام الاجتماعي في إعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع.
- إبراز آليات ترشيد النفقات العامة الاجتماعية في إطار الموازنة العامة في سبيل الوصول إلى الأهداف المرجوة من الإنفاق العام.

- توضيح تطور الإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري ضمن الموازنة العامة في سورية قبل الأزمة الراهنة وبعدها.

- التعرف على تطور الإنفاق العام الاجتماعي ضمن الموازنة العامة في سورية قبل الأزمة الراهنة وبعدها.

ثالثاً: أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في الدور الجوهري الذي يلعبه الإنفاق العام ولاسيما الإنفاق العام الاجتماعي، على اعتباره أحد أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة في إطار الموازنة العامة، لتحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي الوقوف على واحدة من المعضلات الاقتصادية والاجتماعية، التي تتعرض لها الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وهي مشكلة الإنفاق العام بمكوناته المختلفة، حيث تبين التقارير والإحصائيات الدولية والعربية التزايد المستمر في حجم الإنفاق العام أمام شح الموارد المالية

المتاحة لتمويل الإنفاق العام، مترافقاً مع توجه الدول الاجتماعي في محاولة منها لترشيد الإنفاق العام الاجتماعي، والعمل على ضبط مشكلة تفاقم البطالة والفقر والتفاوت في توزيع الدخل وعدم الوصول بالخدمات الصحية والتعليمية إلى النسب المطلوبة، وفي هذا الإطار تتجلى أهمية الدراسة في:

- عرض وتقديم الإطار النظري لكل من الإنفاق العام والإنفاق العام الاجتماعي والدور التوزيعي للنفقات العامة الاجتماعية وفق منهجية علمية.

- محاولة إبراز دور الموازنة العامة في التحكم وتطوير أدوات الرقابة و ترشيد الإنفاق العام وإجراء مقارنة بين الإنفاق العام ضمن الموازنة العامة للدولة في سورية بشقيه الجاري والاستثماري قبل الأزمة وبعد، وكذلك إجراء مقارنة بين الإنفاق العام الاجتماعي في سورية قبل الأزمة الراهنة وبعدها مع التركيز على الإنفاق على قطاعي التعليم والصحة وذلك لدورهما الحيوي والهام في عملية التنمية والنهوض بالمجتمع .

- إسهام الدراسة من خلال النتائج و التوصيات التي سيتم التوصل إليها إلى لفت أنظار القائمين على الإنفاق العام إلى أهمية الدور الذي يلعبه الإنفاق العام الاجتماعي، على اعتبار أنه أحد مكونات الإنفاق العام في إعادة توزيع الدخل بين الفئات الاجتماعية وذلك في سبيل تحقيق العدالة الاجتماعية وبالتالي الحد من ظاهرة الهدر والفساد وترشيد المال العام، ومعرفة العقبات التي يمكن أن تحول دون ذلك، مما يدفعهم إلى ترشيد القرارات الكفيلة بتهيئة الظروف والمناخ المناسبين وتذليل العقبات بغية الحد من هذه الظاهرة.

رابعاً: منهج البحث:

من أجل معالجة الموضوع تم اتباع المنهج الوصفي التحليلي لدراسة مفهوم الإنفاق العام الاجتماعي و المنهج المقارن لإبراز تطور النفقات العامة على قطاعي التعليم والصحة عربياً، وكذلك لبيان تطور الإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري، مع التركيز على الإنفاق الاجتماعي ضمن الموازنة العامة في سورية قبل الأزمة الراهنة وبعدها.

خامساً: صعوبات البحث:

من أهم الصعوبات التي واجهت الباحثة صعوبة الحصول على الإحصائيات والبيانات الحديثة ذات العلاقة بالبحث، وقلة المراجع التي تخوض في الجانب النظري المتعلق بالإنفاق العام الاجتماعي بشكل تفصيلي.

سادساً: خطة البحث:

تم تقسيم البحث إلى ثلاثة فصول، وتم توزيع الدراسة في كل منها على مبحثين، وكل مبحث إلى مطلبين، وبالتالي تكون خطة البحث على الشكل الآتي:

- **الفصل الأول:** بعنوان ماهية الإنفاق العام الاجتماعي وقد تم التعريف بالإنفاق العام و تقسيماته، وصولاً إلى التعريف بالإنفاق العام الاجتماعي والعوامل المؤثرة فيه.

بالإضافة إلى تطور الإنفاق العام الاجتماعي في الفكر الاقتصادي، والعلاقة بين الإنفاق العام الاجتماعي و الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

- **الفصل الثاني:** بعنوان نطاق الإنفاق العام الاجتماعي وآثاره، حيث تم تسليط الضوء على أهم مكونات الإنفاق الاجتماعي وهي الإنفاق على التعليم و الصحة، مع إبراز الدور التوزيعي للإنفاق العام الاجتماعي ومعوقات تحقيق العدالة الاجتماعية.
- **الفصل الثالث:** بعنوان آليات ترشيد الإنفاق العام في إطار الموازنة العامة للدولة، حيث تم التطرق إلى أهم المفاهيم المتعلقة بترشيد الإنفاق العام في إطار الموازنة العامة، وكذلك تطور النفقات العامة بشقيها الجاري و الاستثماري، وتطور الإنفاق العام الاجتماعي ضمن الموازنة العامة في سورية قبل الأزمة وبعدها.

الفصل الأول

ماهية الإنفاق العام الاجتماعي

ظل الاهتمام حتى سنوات قليلة، منصباً ومتركزاً على تحليل ودراسة الإنفاق العام الاجتماعي من زاوية تأثيره على التخفيف من معدلات الفقر، والبطالة وتحقيق العدالة والإنصاف، وتقليل التفاوت في توزيع الدخل والثروات، حتى ساد الاعتقاد أن الدور التوزيعي للإنفاق الاجتماعي في الأساس يخدم متطلبات التوازن الاجتماعي ويلحق أثراً سلبياً بالنشاط الاقتصادي، ويوهن معدلات النمو الاقتصادي، وبالتالي فإن تخصيص المزيد من الموارد العامة لتلبية الحاجات الاجتماعية، لا يعدو أن يكون مقايضة بين متطلبات العدالة على حساب متطلبات النمو،¹ إلا أن النظريات الحديثة وسعت مفهوم الإنفاق العام الاجتماعي واعتبرته من أهم مقتضيات تحقيق التنمية الشاملة. وبناء عليه سنقوم في هذا الفصل بنوضيح ماهية الإنفاق العام الاجتماعي بشيء من التفصيل وذلك وفق مبحثين:

المبحث الأول: تطور مفهوم الإنفاق العام الاجتماعي.

المبحث الثاني: القواعد الأساسية للإنفاق العام الاجتماعي.

¹ د. محمد أحمد الحاروي، أثر الإنفاق الاجتماعي على النمو الاقتصادي في اليمن، مجلة الدراسات الاجتماعية، العدد 50، جامعة العلوم والتكنولوجيا، اليمن، 2016، ص 207.

المبحث الأول

تطور الإنفاق العام الاجتماعي

تطور مفهوم النفقة العامة مع تطور مفهوم الدولة عبر الفكر الاقتصادي بين الحيادية والتأثير في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، وأصبحت النفقات العامة تحتل مكانة هامة في اقتصاديات الدول المتقدمة والنامية. فالنفقات العامة لم تعد تُدرس من الناحية الكمية فحسب، بل أصبحت تدرس من الناحية النوعية أو الكيفية أيضاً، حيث تهدف دراسة النفقات العامة إلى معرفة الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على الإنفاق، من أجل وضع سياسة عامة للإنفاق العام لتحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

و يحتل الإنفاق العام الاجتماعي أهمية خاصة في هيكل الإنفاق العام، حيث تشهد التدخلات الحكومية عبر الإنفاق العام الاجتماعي اهتماماً متزايداً من خبراء الاقتصاد وصناع القرار، على اعتبار أن الإنفاق العام الاجتماعي يعد استثماراً في رأس المال البشري، ويعزز فرص النمو الاقتصادي المستدام، ويسهم في رفع إنتاجية الموارد البشرية، وزيادة العائد الاقتصادي منها. ومع تزايد أهمية دور الإنفاق العام في مختلف اقتصاديات دول العالم، الأمر الذي استدعى تناول تطور مفهوم الإنفاق العام ولاسيما الاجتماعي منه، والقواعد التي تحكمه وتحدد أنواعه وتقسيماته وقد تم تفصيل ذلك من خلال مطلبين هما:

المطلب الأول: الإنفاق العام مفاهيم ومبادئ أساسية.

المطلب الثاني: مفهوم الانفاق العام الاجتماعي.

المطلب الأول

الإنفاق العام مفاهيم ومبادئ أساسية

اعتمد الفكر المالي في ظل الدولة الحارسة على المفهوم التقليدي لسيادة الدولة، وهو ما يعني أن تمارس الدولة سلطاتها السيادية من خلال الإنفاق على الخدمات الأساسية الضرورية لتسيير الجهاز الإداري للدولة، من خلال القاعدة التقليدية المعروفة بـ (أولوية النفقات العامة على الإيرادات العامة) حيث يتم تقدير النفقات أولاً ثم يصار إلى تأمين الموارد اللازمة لتغطية هذه النفقات، فالإنفاق العام على أهداف اقتصادية واجتماعية كان محدوداً جداً إن لم نقل إنه كان شبه معدوم تقريباً في ظل الدولة الحارسة، ومع بداية القرن العشرين تنامي الدور التدخلّي للدولة وأصبح للنفقات العامة أهدافاً اقتصادية واجتماعية، منتهياً بذلك المفهوم التقليدي القائم على اعتبار أن النفقة العامة تمثل عبئاً على الدخل القومي، وليس لها أية صفة إنتاجية.¹

كما أدى تطور مفهوم النفقات العامة إلى الانتقال من مفهوم التوازن الحسابي المالي للموازنة إلى مفهوم التوازن الاقتصادي العام في المجتمع. وبالتالي تم استبدال التعريف الحقوقي للنفقة العامة بالتعريف الاقتصادي والاجتماعي.

فالتعريف الحقوقي للنفقة العامة كان ينطلق من فكرة الشخصية المعنوية للدولة أو الهيئة العامة التي تمارس عملية الإنفاق.

¹ د. قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية - أدواتها - ودورها الاقتصادي، منشورات وزارة الثقافة، الهيئة العامة السورية للكتاب، وزارة الثقافة، سورية، 2008، ص90.

أما التعريف الحديث للنفقة العامة فينطلق من المفهوم الاقتصادي والاجتماعي.¹

حيث تقوم سياسة الإنفاق العام على تحديد الحاجات العامة من قبل الدولة، والتي يمكن تعريفها على أنها: تلك الحاجات التي يشعر أفراد المجتمع أو غالبيتهم بضرورة إشباعها، والتي يقع على عاتق الدولة مهمة إشباعها، ومن ثم على تحديد الدولة لنفقاتها بغرض النفع العام، وسيتم تناول النفقات العامة في هذا المطلب في فرعين هما:

الفرع الأول: مبادئ الإنفاق العام.

الفرع الثاني: التقسيمات الفقهية للنفقات العامة.

الفرع الأول: مبادئ الإنفاق العام:

تعد النفقات العامة إحدى أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها في مختلف المجالات، فهي تعكس جميع الأنشطة العامة وتبين برامج الحكومة في الميادين المختلفة، على شكل اعتمادات تخصص لتلبية الحاجات العامة.

حيث يُعرّف الإنفاق العام على أنه: "مجموع ما تدفعه الدولة بمختلف هيئاتها من نفقات بقصد الحصول على الموارد اللازمة للقيام بالخدمات المشبعة للحاجات العامة".²

وكذلك يعرف بأنه: "مبلغ من المال العام يغلب عليه الطابع النقدي يقوم بإنفاقه شخص معنوي عام بهدف تحقيق نفع عام يتعلق بأهداف الدولة العامة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية".³

¹ د. فحطان السيوفي، مرجع سبق ذكره، ص92.

² د. محمد دويدار، دراسات في الاقتصاد المالي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 57.

³ د. محمد خير العكام، المالية العامة، الجامعة الافتراضية، دمشق، 2010، ص35.

كما يعرف بأنه: " مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة".¹

ومن خلال تعريف الإنفاق العام يتضح أنه يشتمل على ثلاثة عناصر سنقوم باستعراضها تباعاً للوقوف على طبيعته وتحديد ماهيته.

أولاً: عناصر النفقة العامة:

العنصر الأول: استعمال مبلغ من النقود:

حيث تقوم الدولة باستعمال مبالغ نقدية من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة ولشراء السلع اللازمة لعمليات الإنتاج في المشاريع الاستثمارية التي تتولاها، أو لمنح المساعدات والإعانات المختلفة الاقتصادية والاجتماعية وغيرها.

وقد أدت عوامل متعددة اقتصادية وسياسية واجتماعية إلى جعل الإنفاق النقدي أفضل الوسائل لقيام الدولة بدورها في إشباع الحاجات العامة، فاستخدام الدولة للنقود في الإنفاق يسهل ما يقتضيه النظام المالي الحديث من تقرير مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة ضماناً لحسن استخدامها بناء على الضوابط و القواعد المحققة لمصالح الأفراد العامة.²

وبالتالي فإن المبرر لاتخاذ النفقة شكلاً نقدياً يرجع إلى الأسباب الآتية:³

1. التطور الطبيعي للاقتصاد والانتقال من مرحلة المقايضة إلى مرحلة استخدام النقود.

¹ د. عادل أحمد حشيش، د. مصطفى رشدي شيحة، مقدمة في الاقتصاد العام (المالية العامة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1998، ص 147.

² د. عادل أحمد حشيش، د. مصطفى رشدي شيحة، نفس المرجع السابق، ص 148.

³ د. محمد لبيب شقير، علم المالية العامة، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1957، ص 14.

2. صعوبة الرقابة على الإنفاق العام في حال اتخاذ الشكل العيني، حيث تحتاج النفقة من أجل

تنفيذها وتوجيهها للأهداف المطلوبة للرقابة.

3. قد يولد الإنفاق العيني عدم الثقة فيما يتعلق بتقدير النفقة أو تفضيل أفراد دون آخرين أو غير

ذلك.

4. تؤدي المزايا التي يوفرها الإنفاق العيني إلى عدم المساواة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات

الدولة.

وقد ترتب على لجوء الدولة إلى الإنفاق النقدي دون غيره من الوسائل الأخرى أن زاد حجم النفقات

العامة، وبالتالي حجم الضرائب وغيرها من التكاليف العامة، إلا أن هذا لا يعني بالضرورة زيادة عبء هذه

التكاليف على الأفراد بل نشأ في الغالب تخفيف لهذا العبء وتوزيع أكثر عدالة فيه.¹

ولكن يجب أن يلاحظ أن النفقة العامة التي تقدمها الدولة للأفراد لا تأخذ دائماً الشكل النقدي فهناك

نفقات عينية تقدمها الدولة لبعض أفرادها.²

العنصر الثاني: صدور الإنفاق العام عن هيئة عامة:

لابد أن يصدر الإنفاق العام من قبل الدولة، وتشمل الدولة الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة وغيرها

من الأجهزة الحكومية التي ترصد لها الدولة اعتمادات مالية في موازنتها فتقوم بإنفاقها بغرض تقديم خدمات

للمواطنين.³

¹ د. محمد خالد المهاياني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة، دمشق، سورية، 2013، ص 17.

² د. محمد خير العكام، مرجع سبق ذكره، ص 35.

³ د. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، ط1، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2008، ص 278.

وقد استند الفكر المالي في تحديد طبيعة الإنفاق العام إلى معيارين الأول قانوني والثاني وظيفي:

1. **المعيار القانوني:** تبنى هذا المعيار أصحاب الفكر التقليدي لأنه يتوافق مع فكرة الدولة الحارسة، ويستند هذا المعيار على الطبيعة القانونية للشخص القائم بالإنفاق، فإذا كان من أشخاص القانون العام كالوزارات والمؤسسات العامة فإن النفقة تعد عامة أيّاً كان الغرض منها، أما إذا كان من أشخاص القانون الخاص كالأفراد والجمعيات والشركات فإن النفقة تعد خاصة حتى إذا كان الغرض منها تحقيق نفع عام، وبالتالي فنقطة الارتكاز في هذا المعيار هي الشخص القائم بالإنفاق أيّاً كانت طبيعة الإنفاق.¹

2. **المعيار الوظيفي:** ويعتمد هذا المعيار على الطبيعة الوظيفية للشخص القائم بالإنفاق فتعتبر النفقة عامة إذا قامت الدولة بإصدارها بصفتها السيادية، أو فوضت شخصاً ما للقيام بها بموجب سلطتها الآمرة، أما إذا قامت الدولة بإصدار النفقة بنفس الظروف المتبعة في القطاع الخاص أو من قبل الأفراد فإنها تعد نفقة خاصة.²

العنصر الثالث: الغرض من النفقة العامة إشباع حاجة عامة:

يشترط في النفقة العامة أن تكون موجهة لتحقيق النفع العام وإشباع الحاجات العامة، ولا تعتبر من قبيل النفقات العامة تلك النفقات التي تصرف لتحقيق مصلحة خاصة، ويجد الاشتراط المتقدم تبريره في أنه لما

¹ د. محمود حسين الوادي، د. زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، ط1، دار المسيرة، الأردن، 2007، ص11.

² د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط3، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص 57.

كان الأفراد يتساوون جميعاً في تحمل الأعباء العامة كالضرائب فإنهم يتساوون كذلك في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة في مختلف الاتجاهات وذلك بأن تكون النفقة تحقيقاً لمصلحة عامة وليست مصلحة خاصة.¹

إلا أن هناك صعوبة في كثير من الأحيان في تحديد الحاجة العامة تحديداً موضوعياً، وأمام هذه الصعوبة فإن أمر تقدير الحاجات العامة وبالتالي المنفعة العامة متروك للسلطات السياسية فهي التي تتولى عادة تقدير ما إذا كانت حاجة ما تعتبر حاجة عامة أم حاجة خاصة، وذلك بموافقتها أو رفضها اعتماد المبالغ اللازمة لإشباع هذه الحاجة ضمن النفقات العامة.²

يلاحظ مما سبق أن الإنفاق العام يتطلب توافر ثلاثة شروط وهي صدورها من قبل هيئة عامة وأن تتسم بالنقدية، وأن يكون الهدف منها إشباع حاجة عامة.

ثانياً: ضوابط الإنفاق العام:

يعكس حجم الإنفاق العام السياسة المالية للحكومة ومدى تأثيرها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، حيث يخضع تحديد الإنفاق العام من قبل السلطات العامة لمجموعة من المبادئ والأسس يجب أخذها بعين الاعتبار، وذلك تحقيقاً للأهداف المرجوة من إشباع الحاجات العامة.

وتتمثل هذه الضوابط في اشتراط تحقيق النفقة العامة أكبر قدر ممكن من المنفعة مع الالتزام بمبدأ الاقتصاد في النفقات، والرقابة على المبدئين المذكورين من خلال تفعيل دور الرقابة على النفقات العامة.

¹ د. عادل أحمد حشيش، د. مصطفى رشدي شبيحة، مرجع سبق ذكره، ص 150.

² د. محمد خالد المهاني، مرجع سبق ذكره، ص 18.

1. ضابط المنفعة:

لا بد أن تستهدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة، فالمبرر للنفقات العامة هو مقدار المنافع التي تترتب عليها وتنعكس على المجتمع، وبالتالي فإن قيام الدولة بالإنفاق في مجال معين يجب أن يعود بالمنفعة على الأفراد وإلا تكون هذه النفقة غير مبررة.

وقد تعددت الاتجاهات التي اهتمت بقياس المنفعة من الإنفاق العام ومنها:

- **المعيار الشخصي:** يعتمد هذا المعيار على المنفعة الشخصية التي تعود على الأفراد ومن خلال هذا الاتجاه يتم قياس المنفعة التي يدرها الإنفاق العام، وذلك بالمقارنة بين الناتج الاجتماعي المتولد عن ممارسة الحكومة وبين الناتج عن ممارسة القطاع الخاص.
- **المعيار الموضوعي:** ويعتمد هذا المعيار على الزيادة التي تحدث في الدخل القومي، ويقوم على أساس مقارنة نسبة النمو في الدخل القومي مع نسبة التزايد في النفقات العامة، فإذا تساوت نسبة النمو مع نسبة التزايد في النفقات يعتبر هذا الإنفاق محققاً للمنفعة العامة.¹
- أما في حال عدم تحقيق النمو بزيادة النفقات العامة فإن هذا الإنفاق يكون غير محققاً للمنفعة العامة. ونتيجة لعدم وجود معيار واضح لتحديد معيار المنفعة من الإنفاق العام فقد تم وضع مؤشرات تعكس مقدار المنفعة العامة من الإنفاق العام:²
- مدى التباين في توزيع الدخل بين الأفراد.

¹ د. نوزاد عبد الرحمن الهيتي، د. منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في المالية العامة، ط1، دار المناهج، عمان، 2005، ص 51.

² د. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة، مصر، 1996، ص ص (77-85).

- مستوى الرعاية الصحية المقدمة ومتوسط أعمار السكان.
- مدى توفر الخدمات الاجتماعية للمواطنين.
- عدد المساكن المخصصة للأفراد.

2. ضابط الاقتصاد في النفقات:

إن تحقيق الاقتصاد في النفقات يتطلب تجنب الدولة وهيئاتها الإسراف والتبذير والعمل من أجل الحفاظ على المال العام، إلا أن معنى الاقتصاد في الإنفاق لا ينصرف إلى الحد من الإنفاق أو تقليصه إذا كان هناك ما يستوجب القيام به وإنما يقصد به حسن التدبير وتجنب الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة.¹

ورغم تعدد أشكال الإسراف والتبذير المالي من قبل الحكومات على مستوى العالم عموماً، وفي الدول النامية خصوصاً بسبب ضعف الكفاءة والرقابة على الإنفاق الحكومي، إلا أنه لا بد من العمل على ضبط الإنفاق العام وتوجيهه لتحقيق المنفعة العامة.

3. قاعدة الترخيص:

وتتمثل في الحصول على إذن مسبق من الجهة المختصة بالتشريع لصرف أي مبلغ من الأموال العامة. ويمكن التأكد من تحقيق المنفعة والاقتصاد في النفقة من خلال تقنين النشاط المالي للدولة

¹ د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة بغداد، العراق، 2001، ص

حيث يتمثل ذلك في درجة احترام المنفذين لقواعد الإجراءات القانونية التي تتطلبها النصوص

التشريعية عند تنفيذ النفقة العامة من خلال أساليب الرقابة بشتى صورها.¹

الفرع الثاني: التقسيمات الفقهية للنفقات العامة:

إن تطور دور الدولة وتدخلها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي أدى إلى اتساع نطاق الإنفاق العام وتعدد وظائفه وأهدافه، مما ساهم في تنوع النفقات العامة و ظهور تقسيمات متعددة للنفقات العامة تمثل أهمية كبيرة في توضيح طبيعة الإنفاق العام وأنواعه وآثاره، وسنقوم بتناول أبرز التقسيمات المتداولة:

أولاً: تقسيم النفقات العامة تبعاً لأغراضها:

وأساس هذا المعيار هو الوظيفة التي تقوم بها الدولة، ووفقاً لهذا التقسيم يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع مختلفة من النفقات العامة:

1. النفقات الإدارية: وهي النفقات اللازمة لتسيير المرافق العامة ولقيام الدولة بوظائفها وتشمل نفقات

الإدارة العامة والدفاع والأمن والتمثيل الدبلوماسي والقنصلي.

2. النفقات الاجتماعية: وهي النفقات اللازمة للقيام بخدمات اجتماعية بهدف رفع مستوى المعيشة و

تحقيق التنمية وتشمل نفقات الصحة والتعليم والتأمين بالإضافة إلى الإعانات والمساعدات التي

تستهدف الفئات الاجتماعية المحرومة والأسر ذات الدخل المحدود.

3. النفقات الاقتصادية: وهي النفقات التي تصرف بغرض زيادة الإنتاج القومي وخلق رؤوس أموال

جديدة ودعم الاقتصاد الوطني وتشمل نفقات الأشغال العامة والاستثمارات الهادفة إلى تزويد

¹ د. طاهر الجناحي، مرجع سبق ذكره، ص 33.

الاقتصاد الوطني بخدمات أساسية مثل محطات توليد الطاقة وخدمات النقل والمواصلات والصرف

الصحي.¹

ثانياً: تقسيم النفقات إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية:

وأساس هذا المعيار هو مدى التأثير على الدخل الوطني.

1. النفقات الحقيقية: وهي النفقات التي تصرفها الدولة في سبيل الحصول على السلع والخدمات

الإنتاجية كالنفقات الاستثمارية ونفقات تسيير المرافق العامة والتي تشمل المرتبات ومشاريع البنية

التحتية ذات النفع العام كالجامعات والمدارس والطرق، وتؤدي هذه النفقات إلى زيادة مباشرة في

الإنتاج الوطني وذلك من خلال الطلب الفعال والذي يؤثر على حجم ونوع الإنتاج وبالتالي زيادة

في الدخل.

2. النفقات التحويلية: وهي النفقات التي تعمل على تحويل جزء من الدخل القومي عن طريق الدولة

من بعض الفئات الاجتماعية كبيرة الدخل إلى بعض الفئات الأخرى محدودة الدخل، دون أن

يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات كالإعانات والمساعدات الاجتماعية والاقتصادية

المختلفة التي تقدمها الدولة للأفراد أو المشروعات.²

¹ د. محمد خير العكام، مرجع سبق ذكره، ص 51.

وانظر: د. محمد دويدار، مرجع سبق ذكره، ص 62.

² د. عادل أحمد حشيش، د. مصطفى رشدي شيحة، مرجع سبق ذكره، ص 153.

ثالثاً: تقسيم النفقات العامة إلى نفقات عادية وغير عادية:

تنقسم هذه النفقات حسب تكرارها الدوري إلى نفقات عادية وغير عادية (استثنائية).

1. النفقات العادية: هي تلك النفقات المتكررة ضمن مدة زمنية محددة غالباً ما تكون سنة،¹ وتشمل

مرتبات الموظفين ونفقات تسيير المرافق العامة، ورغم تكرارها في الميزانية العامة من الممكن أن

تتغير كمية وحجم هذه النفقات من سنة إلى أخرى.

2. النفقات غير العادية: وهي النفقات العامة التي لا تتكرر بانتظام ولا تتميز بالدورية بل تحدث

بفترات متباعدة كلما دعت الحاجة إليها كنفقات الحروب والكوارث الطبيعية ونفقات الإنشاءات

الجديدة.

رابعاً: تقسيم النفقات العامة إلى نفقات مركزية ونفقات لامركزية:

يعتمد هذا التقسيم على نطاق سريان النفقة العامة، فيما إذا كانت المنفعة لجميع أفراد المجتمع أو لأفراد

إقليم معين.

1. النفقات المركزية: وهي النفقات التي تهم المجتمع بكافة قطاعاته وأفراده وتقوم بها السلطات

الحكومية المركزية كالوزارات وأقسامها وخاصة المتعلقة بالخدمات العامة والمرافق العامة كنفقات

الأمن الداخلي والخارجي والصحة والتعليم والتمثيل الدبلوماسي.² وترد النفقات المركزية ضمن

الميزانية العامة للدولة وبالتالي فإن عبء هذه النفقات يتحمله كل أفراد الدولة من خلال الضرائب

المدفوعة لخزينة الدول.

¹ د. محمد خير العكام، مرجع سبق ذكره، ص 41.

² د. محمد خير العكام، مرجع سبق ذكره، ص 46.

2. **النفقات اللامركزية:** وهي التي تقوم بها الولايات أو مجالس الحكم المحلي كمجالس المحافظات والمدن والقرى وترد في ميزانية هذه الهيئات، وتختلف اتجاهات الدول اختلافاً بيئاً فيما يتعلق بتوزيع المرافق المختلفة، وبالتالي الاختلاف في النفقات العامة، كما تختلف هذه الاتجاهات في ذات الدولة من زمن لآخر.¹

وبالرغم من أن هذه التقسيمات قد يتداخل بعضها ببعض عند استعراض أنواع الإنفاق التي تتدرج تحت كل تقسيم، إلا أنها تمثل أهمية كبيرة في استظهار طبيعة الإنفاق العام وآثاره وأغراضه، الأمر الذي يساعد على إدارة الأموال العامة، فضلاً عن أنه يسهل على المحللين الماليين معرفة مقدار ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاط الدولة على حده، ومن ثم تتبع هذه النفقات من فترة إلى أخرى.² وسنقوم في المبحث الثاني بدراسة إحدى أهم هذه التقسيمات وهي النفقات الاجتماعية التي حازت على أهمية كبيرة في الفكر المالي الحديث، وقد توالى النظريات الحديثة التي تدرس مفهوم الانفاق العام الاجتماعي وأغراضه و آثاره.

¹ د. عادل أحمد حشيش، د. مصطفى رشدي شيحة، مرجع سبق ذكره، ص 154.

² د. عادل أحمد حشيش، د. مصطفى رشدي شيحة، مرجع سبق ذكره، ص 151.

المطلب الثاني

مفهوم الإنفاق العام الاجتماعي

تميز دور الدولة المعاصرة في هذا الشأن باتساع مجال الخدمات الأساسية التي تقدمها الدولة لمواطنيها، وقد ارتبط ذلك التوسع بمفهوم الحاجات العامة والحاجات الاجتماعية، وتتوقف فكرة الحاجات العامة على طبيعة التكوين الاجتماعي والإيديولوجي للدولة، وعلى طبيعة المرحلة الاقتصادية التي تمر بها. حيث قسم البعض الحاجات العامة إلى الحاجات الاجتماعية والحاجات المستحقة:¹

- **الحاجات الاجتماعية:** هي تلك الحاجات التي لا يمكن لقوى السوق إشباعها، ولا يمكن تحديد ثمنها فهي حاجات غير قابلة للإنقسام، يستهلكها المواطنون بالتساوي وبالقدر الذي يعادل الكمية الكلية من المنتج، ومن أمثلتها خدمات الدفاع والأمن والقضاء، وإقامة السدود والطرق العامة، وهذه الحاجات تؤدي إلى زيادة في رفاهية جميع أفراد المجتمع، وتحقق فكرة المنفعة العامة لكل أفراد المجتمع.

- **الحاجات المستحقة:** فقد أطلق عليها اسم الحاجات الجديرة بالإشباع، وهذا النوع من الحاجات باستطاعة الأفراد إشباعها، إلا أن ذلك وإن تم فيكون بصورة غير مرضية لصالح الجماعات، أو قد يكون القدر الذي يوفره نظام السوق غير كاف من وجهة نظر المجتمع لتحقيق أهدافه، الأمر الذي

¹ د. محمود خليل حمد محمد، دور السياسة المالية في تحقيق العدالة الاجتماعية، دار رامكو للنشر، القاهرة، 1991، ص152.

وأنظر أيضاً :

Musgrave, R., **The Theory of public Finance**, McGraw- Hill Book , New York, 1959, pp (9-10).

يستلزم تدخل الدولة لتوفير أكبر قدر من هذه الحاجات أو رفع مستوياتها، ومن أمثلة الحاجات

المستحقة إعانات التعليم والصحة والسكن.

وهكذا تصبح أهمية السياسات الاجتماعية في دفع عجلة التنمية البشرية وتأمين الحاجات بنوعيتها في

موازاة أهمية السياسات الاقتصادية، وفي الواقع يكاد يكون من الصعب جداً فصل السياسات الاجتماعية عن

السياسات الاقتصادية لأنها تستخدم الأدوات نفسها وتلتقي على الأهداف ذاتها.¹ وسيتم في هذا المطلب

دراسة مفهوم الإنفاق العام الاجتماعي بشيء من التفصيل من خلال فرعين هما:

الفرع الأول: أنواع الإنفاق العام الاجتماعي.

الفرع الثاني: حدود الإنفاق العام الاجتماعي.

¹ تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 2013، ص86.

الفرع الأول: أنواع الإنفاق العام الاجتماعي:

بداية وقبل الخوض في أنواع الانفاق العام الاجتماعي كان لابد من تناول التعريفات المختلفة للانفاق العام الاجتماعي.

أولاً: تعريف الإنفاق العام الاجتماعي:

يعرّف الإنفاق العام الاجتماعي على أنه: "الإنفاق الذي يخصص من أجل تحقيق أهداف اجتماعية تمس رفاه القاعدة العريضة من سكان المجتمع".¹

كما يعرف بأنه: "المبلغ المخصص من الموارد لتمويل خطط وبرامج ومشاريع تهدف إلى توليد أثر إيجابي على بعض المشاكل الاجتماعية كالتعليم والصحة والتغذية، والضمان الاجتماعي والرعاية الاجتماعية والتوظيف والإسكان والمياه والصرف الصحي".²

ويعرف كذلك على أنه: "الإنفاق المتعلق بالأهداف الاجتماعية للدولة والذي يشمل تغطية كل الحاجات العامة المؤدية إلى التنمية الاجتماعية للأفراد، على مستوى التعليم والثقافة والصحة والرعاية الاجتماعية للأفراد وكل أصناف التضامن الاجتماعي من مساعدة المحتاجين، إعانة العائلات المحدودة الدخل والمساهمة المباشرة وغير المباشرة في محاربة الفقر والبطالة".³

¹ د. محيا زيتون، الإنفاق العام الاجتماعي ومدى استفادة الفقراء - التطورات والآثار-، الأهرام الاقتصادي، القاهرة، 1998، ص9.

² ماريا باز، كيفية تحسين تحليل الإنفاق العام الاجتماعي بالمقارنة مع التحديات الراهنة في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، ندوة الإنفاق العام الاجتماعي، شعبة التنمية الاجتماعية، سانتياغو، 2009، ص9.

³ بن نوار بومدين، النفقات العامة على التعليم، دراسة حالة قطاع التربية الوطنية بالجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر، 2011، ص33.

وكذلك يعرف بأنه: الإنفاق الذي ينصرف إلى تحقيق آثار اجتماعية معينة بين الأفراد وذلك عن طريق تحقيق قدر من الثقافة والتعليم والرعاية الصحية للأفراد، بالإضافة إلى تحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طريق مساعدة بعض الفئات التي توجد في ظروف اجتماعية تستدعي المساعدة (تقديم المساعدات والإعانات لذوي الدخل المحدود، والعاطلين عن العمل...)، وأهم بنود هذا الإنفاق تلك المتعلقة بمرافق التعليم، الصحة، والثقافة والإسكان.¹

كما عرفت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD * الإنفاق الاجتماعي على أنه: "ما تقوم به المؤسسات العامة والخاصة فيما يتعلق بالموارد والمساهمات المالية التي تستهدف الأسر والأفراد من أجل تقديم الدعم خلال الظروف التي تؤثر سلباً على سلامتهم وعلى الرفاهية الاجتماعية".²

ويطلق على الخدمات الاجتماعية الممولة من خلال الإنفاق العام الاجتماعي في علم المالية "بالسلع العامة"، وهي الخدمات والتسهيلات المقدمة بوساطة الدولة لتوفير الأصول غير المادية التي تتمثل في الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية وغيرها من حقوق المواطنة وبذلك تعالج عدم تكافؤ وعدالة التوزيع، مايعني أن تقوم الدولة بتزويد المواطنين بالقدرات وإذا انعدمت القدرات أو ضعفت، فإن هذا يؤدي إلى ما يسمى "بفقر القدرات أو الفقر البشري".³

¹ د. محمد خالد المهاني، مرجع سبق ذكره، ص 19

* OECD (Organization For Economic Co-Operation and Development) هي منظمة دولية مكونة من مجموعة من البلدان المتقدمة التي تقبل مبادئ الديمقراطية التمثيلية واقتصاد السوق الحر نشأت عام 1961 بعد أن حلت محل منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي، تهدف إلى التنمية الاقتصادية وإنعاش التبادلات التجارية، مقرها الرئيسي فرنسا.

² The Social Expenditure database, An Interpretive Guide SOCX 1980-2003 OECD, (Version: June), 2007.

³ تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مصر، 2005، ص 45.

حيث أن الفقر البشري يضم أبعاداً أخرى بالإضافة إلى الدخل مثل التعليم والصحة والمستوى المعيشي والحريات وتشير بعض المؤشرات المتاحة إلى وجود أشكال عديدة من الحرمان والتهميش مثل سوء التغذية وضعف الخدمات الأساسية في مجالات الصحة والتعليم، والتي يعاني منها السكان في الدول العربية التي تنخفض فيها مستويات الدخل.¹

وبالتالي يمكن القول بأن الإنفاق الاجتماعي يتضمن مختلف التدخلات والخدمات الاجتماعية التي تقوم بها الدولة كالإنفاق على التعليم والصحة والمعاشات والضمان الاجتماعي إضافة إلى الدعم المباشر، وتقوم سياسة تلبية احتياجات المجتمع لاسيما الفئات المحرومة على عنصرين أساسيين هما:²

- توفير الخدمات الأساسية وعلى رأسها الخدمات الصحية والتعليمية الأساسية للجميع دون استثناء.
- وجود خطط واضحة تستهدف الفئات المحرومة مثل خطط دعم الأسر الفقيرة بصورة مباشرة من خلال مدفوعات نقدية مباشرة أو بصورة غير مباشرة من خلال العمل في الأشغال العامة، وكبدل لخطط دعم الدخل أو استكمالاً لهذه الخطط يمكن توجيه الدعم لأسعار السلع الغذائية الأساسية.
- فأصبحت الدولة مسؤولة أيضاً عن توفير مستوى معقول من التعليم الإلزامي، فضلاً عن حماية مستوى التعليم العالي والجامعي ورعاية البحث العلمي، وكذلك فإن مسؤولية الدولة تتضمن رعاية مستوى الصحة العامة والخدمات الطبية.³

¹ التقرير العربي الموحد، جامعة الدول العربية، 2012، ص31

² تقرير التنمية البشرية سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2000، ص13.

³ د. حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، دار الشروق، القاهرة، 1999، ص23.

ثانياً: تقسيمات النفقات الاجتماعية:

لقد تم تقسيم النفقات الاجتماعية إلى نوعين: النفقات العينية و النفقات النقدية.

1. النفقات العينية "التحويلات غير المباشرة": وهي المبالغ التي تخصص لإنتاج سلع وخدمات

تستخدم في تحقيق أغراض اجتماعية خاصة في تكوين رأس المال البشري، ويتمثل هذا النوع في تلك المتعلقة بالمرافق العامة في مجال الصحة والتعليم والسكان والمياه الصالحة للشرب والصرف الصحي وغيرها من الخدمات الاجتماعية، وتتمثل إما في مشتريات الدولة من خدمات استهلاكية كالمرتبات المدفوعة لموظفي وعمال المصالح والإدارات الحكومية، وأما في مشتريات الدولة من السلع الإنتاجية مثل بناء المدارس والمستشفيات وتشبيد الطرق أو مشتريات الدولة من الخدمات الإنتاجية مثل المرتبات المدفوعة لهيئات التدريس بالجامعات ومرتبات الخبراء.¹ حيث أن توفير خدمات التعليم والصحة والإسكان بالمجان أو بتكاليف مدعومة يؤدي إلى تمويل الموارد نحو الأسرة، كما يعزز قوتها الشرائية العامة، وبالنسبة للمجتمع ككل فإن تنمية الموارد البشرية تسهم في رفع مستوى قوة العمل وزيادة الإنتاجية وتنمية الناتج المحلي الإجمالي.

2. النفقات الاجتماعية النقدية "التحويلات المباشرة": وهي المبالغ التي تصرف على تحويل جزء

من القوة الشرائية إلى الفئات المستهدفة، ولقد أدمجت النفقات النقدية منذ زمن بعيد في السياسات الاجتماعية للبلدان المتقدمة إلا أن السنوات الأخيرة شهدت تنفيذ برامج التحويلات النقدية في جميع مناطق العالم، حيث يبرز نوعين من هذه النفقات هي:

¹ د. محمود خليل حمد محمد، مرجع سبق ذكره، ص 158.

- **النفقات النقدية التقليدية:** وتعرف على أنها مبالغ تدفعها الدولة إلى الهيئات أو الأفراد لغرض رفع مستوى المعيشة كالإعانات التي تقدمها الدولة للأفراد العاطلين عن العمل أو لمقابلة الأعباء العائلية أو لمقابلة حالات المرض والشيخوخة وخفض نفقات المعيشة للأسر الكبيرة ويسمى هذا النوع بالتأمين الاجتماعي، وكذلك الإعانات التي تمنح لبعض السلع والخدمات بغرض تخفيض الأثمان لصالح المستهلك وهي ما تعرف "بدعم الاستهلاك".¹
- **النفقات النقدية المشروطة:** حيث يرتبط تلقي المبالغ النقدية بالتزام المستفيدين بالوفاء بشرط أو أكثر مثل إلحاق الأطفال بالمدارس أو أخذ الأطفال بصورة منتظمة لإجراء الفحوصات الطبية، وتستهدف هذه البرامج فئة معينة من المستفيدين (عادة من أفراد الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض).²
- ويصف البنك الدولي هذه الشروط بأنها "استثمارات محددة سلفاً في مجال تعليم الأطفال وصحتهم إضافة إلى مساهمتها في تنمية رأس المال البشري"،³ كما تمثل هذه النفقات ضرائب سلبية من خلال عدها نفقات من قبل الحكومة إلى الأفراد بدلاً من المدفوعات من قبل الأفراد إلى الحكومة.⁴

¹ بشار آل فخري، دور الموازنة العامة في إعادة توزيع الدخل القومي: دراسة خاصة لدور النفقات العامة على التعليم، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2000، ص 107.

² Fiszbein, A, Schady, N, **Conditional Cash Transfers: reduce present and future poverty**, World Bank Policy Research Report, 2009.

³ ماجدالينا سيولفيدا كارمونا، تقرير حماية وتعزيز حقوق الإنسان، الأمم المتحدة، الجمعية العامة، 2009، ص 6.

⁴ Hyman, D, **Economic**, 4th ed., McGraw-Hill, New York, 1997, p 477.

وفي الواقع العملي يتسم الأساس المنطقي للإنفاق الاجتماعي بالالتباس في معظم البلدان ففي حين تهدف أنواع معينة من الإنفاق إلى تحقيق صالح المجتمع ككل، فإن أنواعاً أخرى تستهدف فئات تكون بحاجة إلى الدعم الاقتصادي والحماية الاجتماعية، وكلا النوعين من الإنفاق الاجتماعي في مختلف أشكالهما يمكن أن يكونا مبررين، حسب الحالة المحددة في كل بلد، وبشكل عام فإن توفير الرعاية الصحية والتعليم لعامة الناس يكتسب أهمية خاصة للتنمية الاقتصادية الشاملة، في حين أن التحويلات النقدية والعينية لشرائح معينة من السكان قد تكون ضرورية للقضاء على الفقر المدقع، ولذلك لا يتمثل التحدي الرئيس فيما يبدو في تحديد ما إذا كان الإنفاق الاجتماعي ينبغي أن يكون موجهاً أم ينبغي توفيره للجميع عندما تكون موارد الميزانية محدودة، بل إنه يتمثل في جمع إيرادات عامة إضافية، وعند الضرورة التماس موارد مالية إضافية من المانحين الدوليين.¹

وبالتالي يمكننا القول بأن السياسة المالية التي تعتمد على الدعم والتحويلات لحماية الفئات المستضعفة تحقق حماية قصيرة الأجل فقط، وتتجاهل هذه السياسة الاستثمار في رأس المال البشري وبذلك تضحي بالعائد الدائم الذي يتحقق في المستقبل من حيث خلق الوظائف، والنمو وتقليص الفقر الذي يضمن استمرارية هذه السياسة، حيث أن برامج التحويلات النقدية لها أهمية بالغة في إعادة التوزيع والحد من الفقر، إلا أن هذه التحويلات لا يمكن أن تكون بديلاً عن الدور الذي تقوم به الحكومات في تقديم الخدمات الأساسية والسلع العامة، لأنه وفي حال تدهور نوعية الرعاية الصحية وانخفاض عدد المدارس فإن المورد التي تضيفه التحويلات النقدية على الدخل لا يكفي لوضع حداً لهذا التدهور. ويعتبر تصحيح هذه الاختلالات أحد المهام الأساسية للحكومات، خاصة أن الأمراض تؤثر

¹ تقرير التجارة و التنمية، برنامج الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2012، ص145.

على جميع طبقات المجتمع بطريقة أو بأخرى. وبمعنى آخر فإذا كان المرض، وهو كذلك بالتأكيد، يمثل عبئاً ينوء به الفقراء، إلا أن الكوارث الصحية يمكن أن تؤدي إلى نتائج وخيمة على غير الفقراء أيضاً، من خلال خسارة الدخول المحتملة أو التكاليف الباهظة التي يتحملونها من جيوبهم الخاصة للحصول على الرعاية الصحية. وبالتالي فإذا كان المرض يؤدي إلى المزيد من الإفقار للفقراء، فإنه يؤدي أيضاً إلى انتقال شرائح من المجتمع من حالة اليسر إلى حالة الفقر.

هذا ويمول الإنفاق الاجتماعي بصورة أساسية من الضرائب أو من الإيرادات الحكومية الأخرى أو من التبرعات أو المساهمات أو دخل الملكية في حالة المؤسسات غير الهادفة للربح التي تخدم الأسر المعيشية، إلا أن الأصل في تمويل السلع والخدمات العامة من موارد الخزينة العامة للدولة، استناداً إلى أن السوق والتمويل الاختياري يعجزان عن توفير التمويل المناسب لأداء هذه الخدمات، ولذلك تتدخل المالية العامة بما تملكه من توفير موارد إجبارية لتمويل هذه الخدمات العامة، وقد يتم ذلك عن طريق قيام الدولة ومؤسساتها بالإنتاج الخاص مع توفير التمويل اللازم من الموارد العامة للدولة في شكل إعانات أو إنفاق مباشر أو غير ذلك.¹

وقد دار جدلاً كبيراً حول أيهما الأقدر على تقديم الخدمات الاجتماعية هل الحكومة أم القطاع الخاص، أو بمعنى آخر هل يمكن أن تتخلى الحكومات عن دورها في هذه المجالات؟ وقد احتلت هذه المسألة مكان الصدارة بعد أن أخذت معظم البلدان بالاعتماد على القطاع الخاص واقتصاد السوق باعتبارهما المحرك الأساسي للنمو. وبدأ البعض يتحدث عن ضرورة اقتصار دور الحكومات على تهيئة

¹ د. حازم الببلاوي، مرجع سبق ذكره، ص 46.

المناخ المناسب للنمو الاقتصادي والظروف الاجتماعية المناسبة فقط لا غير، أما ما دون ذلك فيجب أن يُترك للقطاع الخاص. وذلك انطلاقاً من أن ارتفاع معدل النمو سوف يؤدي تلقائياً إلى زيادة الدخل مع ما يرتبط بها من تحسن في مستويات المعيشة، وهو ما ينعكس في معدلات منخفضة من وفيات الأطفال وتحسين الحالة الصحية والتعليمية للمجتمع بشكل عام.¹

و يرى البعض أن هذا التحليل يجانبه الصواب في كثير من الزوايا:²

- إن الزيادة في النمو في حد ذاتها لا تعني زيادة الدخل لجميع أفراد المجتمع، إذ قد يتحقق معدل نمو مرتفع دون أن يصاحبه عدالة في توزيع الناتج بين مختلف فئات المجتمع. و بالتالي حرمان قطاع عريض من المواطنين من قدرتهم على تحمل تكاليف العلاج أو التعليم وغيرهما.
- إن الزيادة في الدخل في حد ذاتها لا تضمن التأثير على الحالة الصحية أو التعليمية مثل خفض معدلات الوفيات، أو رفع مستويات المعيشة والحصول على الاحتياجات الغذائية السليمة وغيرها، إذ أن هذه الأمور تتطلب سياسات أخرى أبعد من معدل النمو.
- إن الخدمات الاجتماعية (كالصحة والتعليم) تقع ضمن ما يطلق عليه في علم المالية العامة "السلع العامة"، وهي السلع التي لا يمكن إنكارها على أي شخص بمجرد إنتاجها، ولا يؤدي استخدام شخص ما لها إلى إنقاص استخدامها من جانب الآخر، مثل مكافحة الأمراض المتوطنة

¹ عبد الفتاح الجبالي، الإنفاق العام الاجتماعي ومشكلات تحديد الأولويات، المؤتمر الدولي الخاص بتحليل أولويات الإنفاق العام بالموازات العامة في مصر والدول العربية، مصر، 2010، ص3.

² عبد الفتاح الجبالي، مرجع سبق ذكره، ص3.

وعلاج انتشار الأوبئة وغيرهما. وهذه الأمور لا تحقق حافزاً اقتصادياً قوياً للقطاع الخاص

لإنتاجها لذا فهي تتطلب التدخل الحكومي المباشر.

- إن التجارب الدولية أثبتت بما لا يدع مجالاً للشك أن السوق تخفق كثيراً في بعض المجالات

خاصة في مجال الخدمات الاجتماعية، وتزداد خطورة هذه المسألة حينما لا تعمل الأسواق بشكل

جيد مما يؤدي إلى سوء توزيع الثروات والسيطرة على الأصول فضلاً عن التأثير على توزيع

الاستثمارات على المجالات المختلفة.

إلا أنه ليس من الضروري أن تتولى الدولة بنفسها تأمين جميع الخدمات، فسواء تولى تقديم الخدمات

القطاع العام أم القطاع الخاص، يبقى من اللازم أن تضمن الدولة حداً أدنى من الرعاية الصحية الأساسية

والتعليم والضمان الاجتماعي للمواطنين.¹ ومن المزايا المرتبطة بالتدخل الحكومي وفقاً لخبرة الدول المتقدمة،

الاستناد إلى العملية الديمقراطية التي تتطلب قطاع عام قوي، والدور الهام لأهداف العدالة الاجتماعية في

تحديد السياسات العامة، بالإضافة إلى المعايير الأخلاقية من خلال مسؤولية الحكومات في توفير الخدمات

الاجتماعية مثل التعليم والصحة، وفي المقابل هناك عيوب للتدخل الحكومي مرجعها الفكر التقليدي من

خلال الشك في قدرة الحكومات في تحسين نتائج الأداء الاقتصادي حتى في ظل الاعتراف بنقص المنافسة

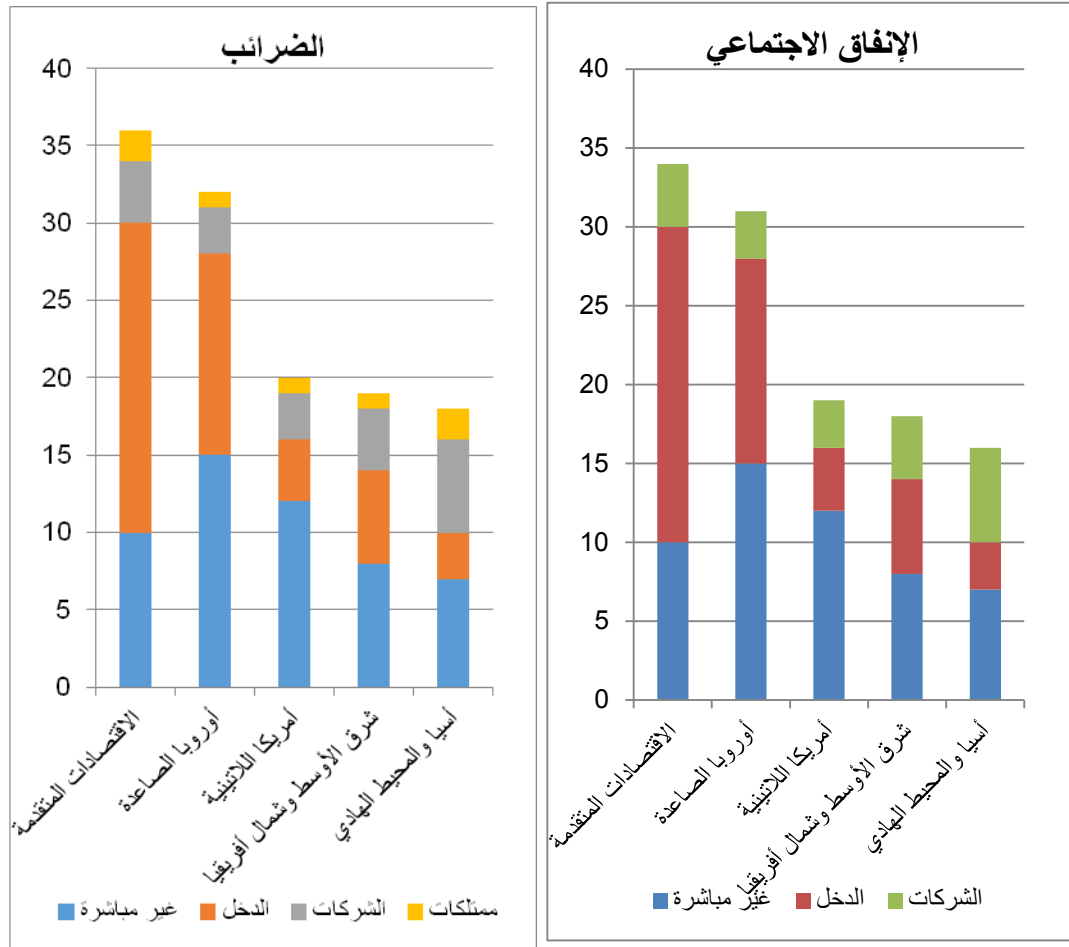
والاهتمام بالعدالة.²

¹ تقرير التنمية البشرية، مرجع سبق ذكره، 2013، ص 81.

² فتحي علي سعد عبد النبي، توزيع الإنفاق العام في مصر وتأثيره على العدالة الاجتماعية، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة بنها، مصر، 2007، ص 9.

وفيما يلي رسم بياني يوضح لنا مستويات الإنفاق العام الاجتماعي والضرائب على مستوى العالم:

شكل رقم (1)



Source: Bastagli, F. Coady, D. Gupta, S. **Income Inequality and Fiscal Policy**, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, June 28, 2012.

نلاحظ مما سبق تجاوز الضرائب في الاقتصاديات المتقدمة في المتوسط 35% من إجمالي الناتج المحلي، بينما تكون أقل بكثير عموماً في الاقتصاديات النامية، في مستوى 15% إلى 20% من إجمالي الناتج المحلي.

ونتيجة لذلك يكون الإنفاق الحكومي أقل كثيراً في الاقتصاديات النامية، لاسيما في آسيا والمحيط الهادئ والشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

ثالثاً: أسباب تزايد الإنفاق العام الاجتماعي:

شهد الإنفاق الحكومي منذ النصف الأخير من القرن الماضي تزايداً في نسبته من الناتج القومي الإجمالي، وقد كانت الزيادة في النفقات الاجتماعية هي العامل الرئيس وراء الزيادة في الإنفاق الحكومي.¹ ويفسر ارتفاع حجم النفقات الاجتماعية وارتفاع نسبتها إلى النفقات العامة بأسباب عديدة منها:

1. تطور الفلسفة الاقتصادية للنظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة: إن تحديد ما يعتبر حاجة عامة،

وقيام الدولة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام، يخضع للفلسفة الاقتصادية والنظام الاقتصادي الذي

تتبناه الدولة. ففي الدولة الحارسة حيث نظام الاقتصاد الفردي الحر كانت وظائف الدولة محصورة

في الأمن والعدل والدفاع وإقامة بعض المشاريع الضرورية، وبالتالي فحجم الإنفاق العام لديها

سيكون محدوداً وذلك بسبب اقتصرها على تلك الوظائف.²

أما في الدولة التدخلية الحديثة فقد توسعت وظائف الدولة بحيث أصبحت تشمل الوظيفة

الاجتماعية (تعليم - صحة - ضمان اجتماعي) والوظيفة الاقتصادية في إقامة مشاريع تنموية

واستثمارية، إضافة إلى الوظائف التقليدية وبالتالي ازداد حجم الإنفاق العام في الموازنة وذلك تبعاً

للنظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة.³

¹ د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 47.

² د. محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، ج 1، منشورات جامعة حلب، سورية، 1979، ص 81.

³ د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 36.

2. زيادة الأخذ بنظام التأمينات الاجتماعية: تعد التأمينات الاجتماعية ما يحققه المجتمع من حماية

اجتماعية لأفراده من خلال تأمين الأفراد وأسرتهم في معيشتهم ومستقبلهم، وقد أصبحت التأمينات الاجتماعية في الوقت الحاضر من الضرورات الاجتماعية للأفراد لمواجهة ما قد يتعرضون له من مخاطر تؤدي إلى عدم قدرتهم على العمل أو إنقاصها، وتشكل التأمينات إحدى أهم الركائز الاجتماعية في الدولة، وتعد نظم التأمينات الاجتماعية اليوم موضع اهتمام كبير من قبل دول العالم، وخاصة المتقدمة حضارياً ومن أهم عوامل التقدم الاقتصادي والاجتماعي في المجتمعات الديمقراطية الحديثة، فهي أحد الوسائل الأساسية في مجال الحماية والأمن الاجتماعيين، كما أصبحت صناديق التأمينات المحرك الرئيس للأسواق المالية والاقتصاد العالمي.¹

3. ازدياد الإعانات الاجتماعية وإعانات تحسين مستوى المعيشة: يعد الإنفاق الحكومي بكافة أشكاله

الجاري و الاستثماري، أحد أهم الأدوات التي تستخدمها الدولة لرفع مستوى رفاهية مواطنيها، و لتحسين الآثار التوزيعية للدخول ولحماية الفئات محدودة الدخل، ولتحقيق التنمية وتخصيص الموارد المالية وتوزيعها بين القطاعات المختلفة، ولقد أدى نمو الوعي الاجتماعي في الدولة المعاصرة واعتبارها مسؤولة عن الحفاظ على التوازن الاجتماعي في البلاد، إلى زيادة النفقات العامة الاجتماعية، فقد كانت الدولة تقوم بخدمات تقليدية كالصحة والتعليم، ولكن بتطور دور الدولة وبهدف

¹ موسى أبو دهيم، حول التأمينات الاجتماعية، سلسلة تقارير قانونية (28)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، فلسطين، 2001، ص 5.

تقوية التضامن الاجتماعي، أصبحت الدولة تقوم بخدمات اجتماعية جديدة كالإعانات الاجتماعية

والرواتب التقاعدية ونفقات رعاية الأطفال وتغذيتهم وانتشار نظام دعم أسعار السلع والخدمات.¹

4. زيادة اللجوء إلى القروض العامة وبالتالي زيادة نفقات خدمتها: تحدد السيولة المالية المتاحة مبلغ

الاعتمادات المالية الواجب تخصيصها لعملية الإنفاق العام خلال الفترة المقبلة، وكذلك تعد هذه

السيولة العنصر المهم في تحديد مقدار الإنفاق الواجب صرفه. إضافة إلى تأثيرها على المقدرة

المالية للدولة وقدرتها على اللجوء إلى الإقراض العام، وكذلك القدرة التسديدية والسمعة على مستوى

الأسواق المالية.²

حيث كانت القروض في السابق إيراداً استثنائياً لا يمكن اللجوء إليه إلا في أحوال استثنائية لتغطية

نفقات غير عادية، وفيما بعد أصبحت هذه الوسيلة من وسائل السياسة المالية للدول لتحقيق التوازن

الاقتصادي العام، مما جعلها تسهل عملية الاقتراض الداخلي وتغري الدول على اللجوء إليها، مما

دفعها في الكثير من الأحيان إلى التوسع في الإنفاق العام، ويلاحظ أن عملية الاقتراض ذاتها سواء

مؤل هذا القرض استثمارات منتجة أم غير منتجة فإنه يترتب عليه زيادة في حجم النفقات العامة

نتيجة أقساطه وفوائده في المستقبل.³

5. زيادة الأزمات الاقتصادية وانتشار البطالة: يتأثر حجم النفقات وحدودها بالظروف الاقتصادية التي

يمر بها الاقتصاد القومي، وخاصة في فترات الرخاء والكساد التي تتعاقب على الاقتصاديات

¹ د. محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص 98.

² د. عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية - دراسة تحليلية وتقييمية -، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 185.

³ د. محمد خير العكام، مرجع سبق ذكره، ص 52.

الرأسمالية، وفي ظل الدور المهم للدولة في الحياة الاقتصادية فإن الإنفاق الاقتصادي يأخذ شكلاً عكسياً للحالة الاقتصادية فيزداد هذا الإنفاق لمواجهة مظاهر حالة الكساد، ويقل في حالة الانتعاش حيث تتخذ إجراءات انكماشية، وهنا تلجأ الدول إلى زيادة نفقاتها العامة في أوقات الكساد لإحداث زيادة في الطلب الكلي الفعلي والوصول بالاقتصاد القومي إلى مستوى التشغيل الكامل، ويحدث العكس في أوقات الرخاء لتفادي الارتفاع التضخمي وتدهور قيمة النقود نظراً لوصول الاقتصاد القومي إلى حالة التشغيل الكامل.¹

ويبرز هنا في ظل الدورة الاقتصادية (الرواج - الكساد - الركود - الانتعاش) ما يسمى بحساسية النفقات العامة، حيث تختلف مسارات هذه الحساسية تبعاً لنوعية الإنفاق العام، حيث يأخذ مسار حساسية الإنفاق العام الاجتماعي اتجاهاً معاكساً لمسار النشاط الاقتصادي، أي أنه في حالة تصاعد مستوى النشاط الاقتصادي إلى حالة الانتعاش فإن الحكومة تجد نفسها غير ملزمة بزيادة التخصيصات المالية لتمويل الإنفاق الاجتماعي، أما في حالة هبوط مستوى النشاط الاقتصادي وصولاً إلى حالة الكساد فإن الحكومة تجد نفسها ملزمة بزيادة الإنفاق الاجتماعي لمواجهة مظاهر هذا الكساد من بطالة وفقر اجتماعي عن طريق الإعانات.²

¹ د. محمد خالد المهديني، مرجع سبق ذكره، ص 25.

² د. عبد المجيد قدي، مرجع سبق ذكره، ص 183.

الفرع الثاني: حدود الإنفاق العام الاجتماعي

يمثل الإنفاق العام على القطاعات الاجتماعية أداة الربط الأساسية بين السياسات الاقتصادية التي تستهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي للوصول إلى التنمية المستدامة، وبين أهداف التنمية البشرية التي تجعل الإنسان محور الجهد الإنمائي.¹ حيث يمكن للحكومات أن تؤثر في تطوير مستوى التنمية البشرية تأثيراً كبيراً من خلال توجيه نسبة عالية من الإيرادات العامة إلى أوجه الإنفاق الاجتماعي ذات الأولوية، ومن خلاله تحافظ الحكومات على الهوية الوطنية وتعززها وتوفر البيئة الأساسية اللازمة للتنمية، وتؤثر في مسار النمو الاقتصادي وفي توزيع منافعه على السواء، وتهيئ الخدمات الاجتماعية اللازمة للوفاء بالاحتياجات الأساسية للسكان.²

أولاً: هيكل الإنفاق العام الاجتماعي:

يمكن القول بأن أصعب ما في العمل في مجال التنمية الاجتماعية هو الوصول إلى توافق مجتمعي يحدد الأولويات التي يحرص المجتمع على توجيه الإنفاق العام تجاهها، والإجماع على ماهية مصادر الموارد الواجب توافرها لهذا الإنفاق، وكيفية توزيع تكلفة هذه الأعباء على فئات المجتمع المختلفة.³ حيث تعد برامج التأمين الاجتماعي والحماية الاجتماعية مكوناً رئيساً آخر في أي حزمة سياسية لتلبية الاحتياجات الأساسية، وينبغي أن تتضمن هذه التدابير الخاصة بالحماية الاجتماعية تقديم الدعم على السلع الاستهلاكية

¹ تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1998، ص 39.

² تقرير التنمية البشرية سورية، مرجع سبق ذكره، 2000، ص 10.

³ تقرير الإطار الاستراتيجي لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية حتى عام 2022، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، مصر، 2012، ص 51.

ونفقات التعليم وتوسيع نطاق الإنفاق الصحي ليشمل الفقراء والفئات المهمشة.¹ فالحصول على الحاجات الأساسية كالتعليم والصحة والإسكان من المحددات الهامة لمستوى الرعاية العام والسياسات التي تضعها الحكومة في القطاعات الاجتماعية، والتي تؤثر على الأفراد وعلى الأسر من خلال تأثيرها على الأسعار وعلى تقديم الخدمات الأساسية العامة.²

وهذا لا يعني في الأساس المطالبة بزيادة الإنفاق العام بل الاستخدام الأكثر كفاءة للموارد المتاحة، وإعادة الهيكلة للموازنات العامة في اتجاه القطاعات الاجتماعية التي تمثل الركائز الأساسية للتنمية البشرية. وتستطيع معظم الدول النامية أن تحول أهدافها الأساسية نحو التنمية البشرية، إذا ما توفرت الإرادة السياسية لتخفيض الإنفاق العسكري ورفع مستوى الإدارة.³ وعندما يكون التحسين المالي لازماً فهذا لا يعني بالضرورة تقليص خدمات الرعاية والمساكن بالإنفاق الاجتماعي.⁴ حيث تؤكد بعض الدول على مسؤولية أكبر في توفير الحقوق الاجتماعية ويقابلها في هذا الشأن مستويات مرتفعة من الضرائب توفر الموارد اللازمة لهذا التوجه، بينما تتجه دول أخرى إلى تبني مستويات أقل من الحقوق الاجتماعية وضعف التزام الدولة بها بالنسبة للفئات الأضعف، بينما يتولى باقي الأفراد مسؤولية توفير هذه الحقوق من خلال وسائل تأمينية وادخار وغيرها.⁵

¹ تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مصر، 2008، ص45.

² تقرير أثر سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية على الفقر، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الاسكوا، الأمم المتحدة، 1997، ص79.

³ تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأمم المتحدة، نيويورك، 1994، ص10.

⁴ تقرير التنمية البشرية، مرجع سبق ذكره، 2013، ص24.

⁵ تقرير الإطار الاستراتيجي لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية حتى عام 2022، مرجع سبق ذكره، ص51.

حيث تسجل العديد من الاقتصاديات الأكثر نجاحاً في العالم ومنها الدانمرك وفرنسا وألمانيا والنرويج والسويد وهولندا أعلى مستويات من الإنفاق الاجتماعي الذي يقاس كنسبة مئوية من الناتج الإجمالي والذي يتراوح عموماً بين 25% و30% من الدخل الوطنية.¹ وعلى الرغم من أن الإنفاق على القطاعات الاجتماعية يمثل أولوية هامة بين قطاعات الإنفاق العام الأخرى، فإنه من المهم تحديد الأولوية بين القطاعات الاجتماعية وكذلك داخل كل قطاع على حده. وهذا التمييز لوضع هيكل الإنفاق العام داخل قطاع اجتماعي معين يوفر مزيداً من التفاصيل أكثر من مجرد توزيع إجمالي للموازنة العامة للدولة على القطاعات الاجتماعية المختلفة، وبالمثل يمكن التمييز بين الإنفاق الجاري من ناحية والإنفاق الرأسمالي من ناحية أخرى.² وقد يكون من الممكن تحقيق أفضل النتائج عن طريق نقل المخصصات بين القطاعات وداخل كل قطاع من القطاعات الاجتماعية، وكثيراً ما لجأت البلدان التي حققت نجاحاً في مجال التنمية البشرية إلى إعادة هيكلة الإنفاق الحكومي داخل القطاعات الاجتماعية لتعديل ترتيب الأولويات، ومن البديهي ألا يوجد مستوى مثالي واحد للإنفاق الاجتماعي وتعكس حصة الإنفاق الاجتماعي من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً عاملين رئيسيين هما:³

- المعدل الديموغرافي: أي متوسط عدد المنتفعين إلى مجموع السكان.
- المعدل المالي: أي متوسط مقدار الإعانة أو القيمة النقدية لمتوسط الإعانة سنوياً لكل منتفع ومقدار الناتج المحلي الإجمالي للفرد.

¹ تقرير منظمة العمل الدولية السادس، الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية، مكتب العمل الدولي، جنيف، 2011، ص 18.

² تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأمم المتحدة، نيويورك، 1990، ص 61.

³ تقرير منظمة العمل الدولية السادس، مرجع سبق ذكره، ص ص (112 - 113).

ويعتمد المعدل الأول اعتماداً كبيراً على هيكل السكان والأمراض والعمالة في البلد المعين، أما المعدل الثاني فيعكس بصورة عامة القيم المعيارية لمجتمع ما، وهنا لابد من التأكيد على أن لهذه النفقات الاجتماعية انعكاسات مباشرة وغير مباشرة على جميع مظاهر التنمية الاقتصادية والاجتماعية وما تطور مؤشرات الموارد البشرية من (تراجع الوفيات، تحسين الوضع الصحي، تقليص الفقر والجهل، تحسين المستوى التعليمي للسكان) إلا دليلاً واضحاً على الأثر الإيجابي لهذه النفقات.¹

ويحتل الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية الأولوية في بنود الإنفاق الاجتماعي في البلدان المتقدمة، ففي دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، يأتي الإنفاق في مجالات الضمان الاجتماعي في المركز الأول في الإنفاق، بينما تأتي الصحة على قمة أولويات الإنفاق في الولايات المتحدة الأمريكية، والتي تأتي بدورها في المركز الثاني في الدول الأوروبية في منظمة الـ OECD. وتتنظر تلك الدول إلى الإنفاق الصحي على أنه نوع من الاستثمار، حيث أنه العامل الأول لرفع الإنتاجية. ثم في المركز الثالث يأتي التعليم الذي يعد استثماراً طويل الأجل في رأس المال البشري والذي تم اعتباره مؤخراً عنصراً من عناصر الإنتاج.² وفي البلدان التي حققت مستويات مرتفعة في مجال التعليم ما قبل الجامعي تنتقل لتولي أهمية للإنفاق على التعليم الجامعي، بيد أن مستويات التعليم والصحة العامة وتوفير مياه الشرب والصرف الصحي وغيرها من الخدمات الاجتماعية تعتبر شديدة الانخفاض في كثير من الدول النامية، ويجب أن تكون الأولوية بالنسبة لهذه الدول هي التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية.

¹ تقرير منظمة العمل الدولية السادس، مرجع سبق ذكره، ص ص (112-113).

² د. عبدالله شحاته، الاقتصاد السياسي لتحديد أولويات الإنفاق العام، رؤية عامة، المؤتمر الدولي الخاص بتحليل أولويات الإنفاق العام بالموازنات العامة في مصر والدول العربية، مصر، 2009، ص 9.

أما عربياً فيشير ترتيب مؤشر التنمية البشرية للبلدان العربية إلى أنها تقع دون الفئة الوسطى في ما يتعلق بالتنمية الاجتماعية الاقتصادية. وقيس هذا المؤشر التنمية الاجتماعية والاقتصادية لبلد ما من خلال مؤشرات متوسط العمر المتوقع والإلمام بالقراءة والكتابة عند البالغين والتحصيل العلمي والنتائج المحلي الإجمالي للفرد، ويتضمن الترتيب العام /182/ دولة، ونقدم فيما يلي مؤشر التنمية البشرية للبلدان العربية المشاركة في البرنامج:¹

جدول (1): مؤشر التنمية البشرية

البلد	ترتيب مؤشر التنمية	متوسط العمر المتوقع عند الولادة	نسبة القراءة والكتابة	نسبة الالتحاق الإجمالي بالمدارس	النتائج المحلي الإجمالي للفرد	مؤشر متوسط العمر المتوقع	مؤشر التعليم	النتائج المحلي الإجمالي للفرد ناقص ترتيب مؤشر التنمية
الجزائر	104	72.2	75.4	73.6	7.740	0.787	0.748	16-
الأردن	96	72.2	91.1	78.7	4.901	0.790	0.870	11
لبنان	83	71.9	89.6	78.0	10.109	0.781	0.857	7-
المغرب	130	71.0	55.6	61.0	4.108	0.767	0.574	12-
سورية	107	74.1	83.1	65.7	4.511	0.818	0.772	5
تونس	98	73.8	77.7	76.2	7.520	0.813	0.772	8-

¹ تقرير حول تحليل الوضع الإقليمي "الحقوق الإنسانية للمرأة والمساواة على أساس النوع الاجتماعي في المنطقة الأوروبية ومتوسطة"، برنامج ممول من قبل الاتحاد الأوروبي، 2011، ص 16.

فلسطين المحتلة	110	73.3	93.8	78.3	-	0.806	0.886	-
----------------	-----	------	------	------	---	-------	-------	---

المصدر: تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول التنمية البشرية، 2012.

وعليه فنسبة المخصصات الاجتماعية والأولويات الاجتماعية تبين التزام الحكومة بالتنمية الاجتماعية من ناحية، وتحسين أحوال الفقراء من ناحية أخرى، ويتم ذلك عن طريق مؤشرات معامل الأفضلية البشرية. ونلاحظ من الجدول السابق انخفاض مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية والذي يتضح من خلال ترتيب الدول العربية بين الدول المشاركة في البرنامج مما يبين عدم التزام الحكومات العربية بالتنمية الاجتماعية وكذلك ضعف المخصصات الاجتماعية.

ثانياً: مؤشرات الإنفاق العام الاجتماعي:

إن تحديد الأولويات في مجالات الإنفاق الاجتماعي يحكمه بالضرورة تحديد أولويات التنمية الاجتماعية وكذلك إيجاد الآليات والوسائل التي تتناسب معها، فلا يقتصر تناول خدمات الحماية الاجتماعية والتنمية الاجتماعية الحاجات البشرية على اعتبار خيري فقط، حيث أن الإنفاق الاجتماعي يعد استثماراً وليس مجرد استهلاكاً كما برهنت التجارب التنموية في أوروبا، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية وفي شرق آسيا مؤخراً، وتظهر هذه التجارب ارتباطاً بين النمو المستدام والاستثمار في القطاعات الاجتماعية وتنمية الموارد.¹

1 حلمي الراوي، برنامج الدعم المصري بين ضعف الأداء وقوة الإلغاء، مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان، آذار، القاهرة، 2008، ص 22.

ومما لاشك فيه أن النمو القابل للاستمرار يعتمد على حجم الاستثمارات وكفاءته وعلى مستوى التقدم

التكنولوجي ورأس المال البشري في حين أن حجم وكفاءة الاستثمار يعتمدان بدورهما على:¹

- اتجاه الاستثمار في الإنفاق العام ونصيب كل فرد من التعليم والصحة.
- تطوير القدرات البشرية باعتبار أن الإنسان هو صانع التنمية وهدفها في آن واحد وأن الناس هم الثروة الحقيقية لأي أمة.

ويتضح أثر الإنفاق الاجتماعي في التنمية من خلال معامل الأفضلية البشرية، حيث يعرف هذا المعامل على أنه: مؤشر لقياس الحصة المرغوبة من الناتج المحلي الإجمالي التي يمكن تخصيصها للإنفاق الاجتماعي لتحقيق مستوى أفضل للتنمية البشرية، بمعنى آخر هو النسبة المئوية لما يخصص من الناتج المحلي الإجمالي للتنمية البشرية. ويفيد هذا المقياس في تحديد اختلالات الإنفاق العام، وبالتالي فهو يمكن من تحديد اتجاهات البدائل الممكنة لإعادة هيكلة الإنفاق العام واتخاذ الخطوات الصحيحة، مما يؤدي إلى تحسين الكفاءة في استخدام الموارد على النحو الذي يحقق أهداف التنمية.² وقد وصفت تقارير التنمية البشرية الصادرة عن الأمم المتحدة ثلاثة مؤشرات كمكونات لهذا المقياس:³

- **معدل الإنفاق العام:** هو مؤشر يقيس نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي أي يقيس حجم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي (الإنفاق العام/الناتج المحلي).

1 تقرير التنمية البشرية، مرجع سبق ذكره، 1998، ص 39.

2 تقرير التنمية البشرية في اليمن، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأمم المتحدة، نيويورك، 1998، ص 41.

3 تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأمم المتحدة، نيويورك، 1992، ص 70.

وتظهر إحدى الدراسات أنه بالنسبة إلى أكثر من اثني عشر بلداً، لم ينخفض الإنفاق العام الحقيقي للفرد على الخدمات الاجتماعية الأساسية، إلا عندما انخفضت نسبة الإنفاق العام من إجمالي الناتج المحلي، وبعبارة أخرى إذا كان الإنفاق العام في حال هبوط أو ركود فمن المستحيل سياسياً على الحكومات أن تنقل التحويلات إلى الخدمات الاجتماعية.¹ وهذا يبين تأثير نسبة الإنفاق العام من إجمالي الناتج المحلي على تقديم الخدمات والسلع العامة للأفراد.

- **معامل التخصيص الاجتماعي:** يمثل هذا المعامل تلك النسبة من الإنفاق العام المخصصة للخدمات الاجتماعية (الإنفاق الاجتماعي) وترتبط النسبة في الإنفاق العام المخصصة لهذه القطاعات ارتباطاً قوياً وإيجابياً بإحراز تقدم في مجال التنمية البشرية، وبالتالي لا بد من تخصيص نسبة أكبر بحيث يزيد المعدل عن 40% من الإنفاق العام.²

وهناك تحليل شامل للعديد من البلدان يبين وجود علاقة ترابط إيجابي بين نصيب الفرد من نفقات القطاع العام على الصحة والتعليم في الماضي، وإنجازات التنمية البشرية في الحاضر فنصيب الفرد من الإنفاق العام في الماضي على الصحة يؤثر على معدلات بقاء الأطفال على قيد الحياة ومعدلات وفاة الأطفال دون سن الخامسة.³ فالانخفاض في القيمة الحقيقية للإنفاق العام وخاصة الإنفاق العام الاجتماعي له آثار سلبية على مستوى حياة الأفراد ومعيشتهم.

1 تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأمم المتحدة، نيويورك، 2003، ص 65.

2 تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأمم المتحدة، نيويورك، 1991، ص 57.

3 تقرير التنمية البشرية، مرجع سبق ذكره، 2013، ص 71.

- معامل الأفضلية (الأولوية) الاجتماعية: ويقاس هذا المعامل حصة المجالات ذات الأولوية القصوى

للتنمية البشرية في الإنفاق الاجتماعي (الأولويات الاجتماعية)، وبمعنى آخر يعبر العامل عن النسبة المئوية من الإنفاق الاجتماعي التي توجه إلى مجالات اجتماعية، كالتعليم والصحة بالإضافة إلى شبكات المياه والصرف الصحي والتي تمثل أولوية اجتماعية في الدول النامية. ومعامل الأفضلية الاجتماعية ينبغي أن يكون أكثر من 50% من إجمالي الإنفاق الاجتماعي.¹

وبناء عليه فإن معامل الأفضلية البشرية هو عبارة عن حاصل ضرب كل من معامل الإنفاق العام ومعامل التخصيص الاجتماعي ومعامل الأفضلية الاجتماعية، والمعدل المرغوب لمعامل الأفضلية البشرية يكون في حدود 5% من الناتج المحلي الإجمالي.² وعليه إذا كان معدل الإنفاق العام مرتفعاً، وكانت نسبة النفقات الاجتماعية منخفضة سيكون من اللازم إعادة هيكلة الموازنة العامة، وتحديد مجالات الإنفاق التي يمكن خفضها، وعندئذ تكون المجالات المرسخة لخفض الإنفاق هي الإنفاق العسكري وخدمة الديون ومشروعات القطاع العام الخاسرة. أما إذا كانت نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي ونسبة المخصصات الاجتماعية مرتفعين، بينما التأثير النهائي للتنمية البشرية (بناء على مؤشرات التنمية البشرية) منخفض فيجب رفع نسبة الأولوية الاجتماعية بالتركيز مثلاً على التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية والتركيز على المناطق الريفية التي يقيم بها العدد الأكبر من الفقراء. وينبغي أن يصبح معامل الأفضلية البشرية من المعالم الرئيسة التي تسترشد

1 تقرير التنمية البشرية، مرجع سبق ذكره، 1991، ص 56.

2 السلامي صالح مرشد السلامي، الإنفاق الاجتماعي والتنمية البشرية، رسالة ماجستير، جامعة صنعاء، اليمن، 2004، ص 21.

بها سياسة الإنفاق العام بشكل متزايد وعندما تكون الموارد المالية محدودة يجب زيادة الاهتمام

بتخصيص الموارد للأولويات وزيادة كفاءة الإنفاق.

ومما سبق يتبين أن مفهوم الإنفاق العام الاجتماعي يحتل أهمية متزايدة في هيكل الإنفاق العام، ويساهم من خلال النفقات العينية والنقدية في رفع مستوى المعيشة وتحقيق التوزيع العادل للدخل بين أفراد المجتمع. ولا بد من التركيز على أولويات الإنفاق العام الاجتماعي المتمثلة في الإنفاق على التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية وإعانة البطالة وخاصة عندما تكون الموارد المالية محدودة، وبالتالي فإن إحراز أي تقدم في التنمية البشرية أو الإخفاق في ذلك إنما يرجع إلى اتجاه الإنفاق العام على القطاعات الاجتماعية. ويتضح أثر الإنفاق الاجتماعي في التنمية من خلال معامل الأفضلية البشرية، وبالتالي لا بد أن يصبح معامل الأفضلية البشرية من المعالم الرئيسة التي تسترشد بها سياسة الإنفاق العام.

المبحث الثاني

القواعد الأساسية للإنفاق العام الاجتماعي

لابد من الإشارة إلى أن مفهوم الإنفاق العام الاجتماعي قد مر بمراحل مختلفة قبل أن يتبلور بالصورة التي نراها اليوم، سواء على صعيد الفكر الاقتصادي أو على صعيد النص في المواثيق الدولية والداستير الوطنية.

ومع انتشار المذاهب والأفكار التي تتادي بالعدالة الاجتماعية والتنمية الشاملة ظهرت النظريات الحديثة المتخصصة بدراسة دور الانفاق العام الاجتماعي في الإستثمار في التعليم والصحة ومحاربة الفقر والنهوض بالاقتصاد وتحقيق النمو.

حيث تم النص بشكل واضح في المواثيق الدولية والداستير الوطنية على ضرورة قيام الدولة بمسؤولياتها من أجل تأمين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لمواطنيها كالصحة والتعليم والضمان الاجتماعي وغيرها من الحقوق، وذلك كله من خلال الإنفاق العام الاجتماعي.

وسنقوم في هذا المبحث بدراسة مراحل تبلور مفهوم الانفاق العام الاجتماعي في الفكر الاقتصادي التقليدي والحديث، إضافة إلى دراسة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي يقع على عاتق الدولة تأمينها من خلال الانفاق العام الاجتماعي وذلك في مطلبين هما:

المطلب الأول: مراحل تطور مفهوم الإنفاق العام الاجتماعي في الفكر الاقتصادي.

المطلب الثاني: العلاقة بين الإنفاق العام الاجتماعي والحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

المطلب الأول: مراحل تطور مفهوم الإنفاق العام الاجتماعي في الفكر الاقتصادي:

تختلف النظم الاقتصادية في تحديد الطريقة التي يتم بها توزيع الثروة والدخل بين أفراد المجتمع والتي تحددها طبيعة الفلسفة والفكر الاقتصادي التي يقوم عليها كل نظام والتي تتراوح بين الفلسفة المادية الفردية والفلسفة المادية الجماعية. وقد تزايدت أهمية النفقة العامة مع التقدم في مراحل النمو الاقتصادي وزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، حيث تضع كل دولة مجموعة من السياسات لتوزيع الدخل من خلال الإنفاق العام كالإعانات وأنظمة الضمان الاجتماعي والتقاعد والمساعدات الممنوحة لمحدودي الدخل، والتحويلات لصالح الطبقات الفقيرة وكبار السن والمعاقين، وذلك على اعتبار أن التوزيع العادل للموارد يؤدي إلى زيادة النمو وزيادة القوة الشرائية للأفراد وينشط عملية الاستثمار والاستهلاك. وبهذا الشأن يمكن التفرقة في الأطر الفلسفية بين منظورين هما البعد الجماعي والبعد الفردي:

- **البعد الجماعي:** يقضي هذا البعد بإحلال المساواة والقضاء على مظاهر التفاوت في توزيع الثروة والدخل بين أفراد المجتمع من خلال التأكيد على قيمة المساواة في التمتع بالقيم المعنوية والمادية، ومن ضمنها الحرية في إطار من تكافؤ الفرص مع رفض مختلف أشكال الصراع والتنافس بين أشخاص المجتمع، لأن هذا التنافس هو الذي يفضي إلى سيطرة فئة على أخرى.¹

فقد أثبتت الدراسات التجريبية وتجارب البلدان الرأسمالية المتقدمة بما لا يدع مجالاً للشك أنه كلما تميز المجتمع بعدالة التوزيع كلما أدى ذلك إلى مزيد من التكوين الرأسمالي والتقدم وتحقيق معدلات

¹ د. محمود خليل حمد محمد، مرجع سبق ذكره، ص 20.

نمو مرتفعة،¹ وبالتالي تعزيز دور أدوات السياسة المالية كالضرائب والإنفاق العام لمزيد من النمو وتحسين مستوى المعيشة للأفراد وتحقيق العدالة الاجتماعية.

- **البعد الفردي:** الذي يقر بمبدأ البقاء للأفضل والأقدر على التنافس والإنتاج وفقاً لقواعد السوق دونما حاجة إلى تدخل الدولة الفاعلة إلا من أجل ضمان قيام عملية التنافس وضمان الحرية والالتزام بقواعد التنافس.² فالتفاوت في توزيع الثروة والدخل بين أفراد المجتمع يقوم على أساس نظرة فردية، فكل فرد مميز عن غيره بثروته وجهده ومواهبه، والتفاوت في الدخل يمثل الحافز الحقيقي للعمل ويعمل على رفع الكفاءة الإنتاجية بما يطور المجتمع ويحقق رفاهية الأفراد.

وبناء عليه سيتم التطرق في هذا المطلب إلى أهم ماتناوله الفكر المالي التقليدي والحديث من نظريات وأفكار حول الإنفاق العام الاجتماعي وذلك من خلال فرعين هما:

الفرع الأول: سياسة الإنفاق العام الاجتماعي في الفكر المالي التقليدي.

الفرع الثاني: سياسة الإنفاق العام الاجتماعي في الفكر المالي الحديث.

¹ د. مصطفى رشدي شيحة، **الاقتصاد النقدي والمصرفي**، الدار الجامعية للنشر، القاهرة، 1985، ص 598.

² Richard, F., **Will Full Liberalism Volumtralism and Individuality in Political Theories and Practice** ,New York, Cornel University,1993, pp (73-74).

الفرع الأول: سياسة الإنفاق العام الاجتماعي في الفكر المالي التقليدي:

أدت أزمة الكساد الكبير عام 1929 أدت إلى ظهور تغيرات عميقة في الفكر الاقتصادي وأسست مبادئ الفكر المالي الجديد القائم على تفعيل دور الدولة في الميادين المختلفة وتعاضم أهمية النفقات العامة كأداة تستعملها الدولة في تحقيق أهدافها.

أولاً: سياسة الإنفاق العام الاجتماعي في الفكر الرأسمالي:

تعرف الرأسمالية على أنها نظام اقتصادي يقوم على أساس حرية النشاط الاقتصادي والتملك الفردي لوسائل الإنتاج المادية وحق التصرف بها واعتبار العمل سلعة يتحدد سعرها (أجرها) وفقاً لقواعد العرض والطلب في السوق كسائر السلع.

فالسوق هي المحرك والمنظم للنشاط الاقتصادي بحيث أن كل شيء في الاقتصاد يعمل من خلال السوق ومن أجل هذه السوق، وفي هذه السوق يقوم كل شيء بالنقود، فلغة التعامل هي التعامل النقدي، وهذا هو اقتصاد السوق النقدي.¹ ولتوضيح سياسة الإنفاق في الفكر الرأسمالي لابد من تناول كلاً من المدرسة الكلاسيكية والمدرسة الكينزية.

¹ نورينا هيرتس، السيطرة الصامتة - الرأسمالية العالمية وموت الديمقراطية، عالم المعرفة، العدد 336، الكويت، 2007، ص86.

1. المدرسة الكلاسيكية:

في ظل سيادة أفكار النظرية الكلاسيكية ساد مفهوم الدولة الحارسة التي كانت تبنى على أساس ترك النشاط للأفراد دون تدخل من قبل الدولة، ويمكن تحديد ملامح دور الدولة في الفكر الكلاسيكي بالنقاط الآتية:¹

- حماية المجتمع من كل عنف أو عدوان خارجي و تحقيقاً لذلك يتعين على الدولة القيام بخدمات الأمن الخارجي.
- تحقيق الاستقرار الداخلي عن طريق القيام بخدمات الأمن في الداخل تقوم بها أجهزة البوليس، وجوهر هذه الوظيفة في تعبير آدم سميث* هو حماية الملكية الفردية ضد أي عدوان داخلي.
- القيام بالأشغال العامة أي المشروعات التي تمد الاقتصاد بالخدمات الأساسية للإنتاج كأعمال الري والطرق والمواصلات والموانئ وغيرها، والتي يعد وجودها ضرورياً من وجهة نظر المجتمع بأكمله.
- ولم يعط الكلاسيكيون أي أهمية للتوزيع الشخصي، والمعني بدراسة أسباب تفاوت الدخل بين أفراد المجتمع وتحقيق العدالة الاجتماعية وطبيعة الإنفاق العام وتوزيع محدداته بين مختلف القطاعات الاقتصادية. فلقد نظر الكلاسيكيون إلى النفقة العامة على أنها استهلاك للأموال، وبالتالي فإن اقتطاع جزء

¹ د. محمد دويدار، مرجع سبق ذكره، ص 26.

• آدم سميث عالم اقتصاد اسكتلندي، ولد عام 1790، يعد مؤسس علم الاقتصاد الكلاسيكي ومن رواد الاقتصاد السياسيين من أهم مؤلفاته كتاب "ثروة الأمم" الذي يتناول الاقتصاد الحديث. ومن أهم نظرياته: تقسيم العمل، اليد الخفية، الحرية الاقتصادية.

من الأموال لقيام الدولة بالمهام الموكولة إليها يعد انتقاصاً من مجموع السلع التي سيتقاسمها المواطنون فيما بينهم لو لم يتم هذا الاقتطاع.

فلقد نادوا بتضييق حدود الإنفاق العام بمعنى ألا تغير النفقة من الدورة الاقتصادية في الإنتاج والاستهلاك والتوزيع والتي تنتج من المنافسة الحرة بين الأفراد ولا تعدل من المراكز الاجتماعية للطبقات،¹ حيث أنهم ركزوا على التوزيع الوظيفي بين عناصر الإنتاج، مخصصين أجزاء من مؤلفاتهم للعوامل المؤثرة في تحديد الربح والأرباح والأجور وهي عوائد هذه الفئات الثلاثة.

ويعتبر آدم سميث من أهم المفكرين الكلاسيك الذين دعوا إلى تقييد حدود الإنفاق العام وإلى عدم تدخل الدولة وكانت نظريته للإنفاق العام بأنه غير منتج من حيث خلق الثروة، وبالتالي لم يقبل أن الإنفاق العام يخلق الطلب الفعال ويزيد من النمو الاقتصادي. وكذلك أظهر دافيد ريكاردو* الذي أوضح أن الزيادة في الإنفاق العام تؤدي إلى الانخفاض في الإنفاق الخاص، كما بين أن مجمل النفقات تمثل عبء على الدولة ينتج عنه تراجع الدخل الإجمالي لذلك يستوجب الحد منها ما لم تكن ضرورية.²

وبالتالي يتضح أن الفكر الكلاسيكي قد أكد على مفهوم النفقة المحايدة دون أن تتدخل الدولة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي ودون أن يكون لها دور في الإنفاق العام أو في الإنتاج، رغم الاختلاف

¹ د. محمود خليل حمد محمدين، مرجع سبق ذكره، ص 155.

• دافيد ريكاردو عالم اقتصاد بريطاني، ولد عام 1772، يعد من رواد المدرسة الكلاسيكية القديمة التي ينتمي إليها آدم سميث من أشهر مؤلفاته "مبادئ الاقتصاد السياسي والضرائب".

² د. حمدي عبد العظيم، السياسات المالية والنقدية دراسة مقارنة بين الفكر الوضعي والفكر الإسلامي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 202.

في المستوى المعيشي بين طبقات المجتمع والتفاوت في القدرة الشرائية للأفراد، وذلك على اعتبار أن السوق هي الأقدر على تحقيق التوازن الاقتصادي.

2. المدرسة الكينزية:

مر الاقتصاد العالمي بالعديد من الأحداث أهمها الحرب العالمية الأولى وأزمة الكساد الكبرى، مما ساعد على ظهور النظرية الكينزية التي بلورت التغيرات الهامة التي حدثت في الفكر الاقتصادي بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى بصفة عامة، وفي الثلاثينات بصفة خاصة من خلال الانتقال من تحليل الظواهر الجزئية إلى الاهتمام بتحليل الظواهر الكلية وإدخال الديناميكية في التحليل الاقتصادي.¹

وعلى عكس ما انتهى إليه قانون ساي* أن العرض يخلق الطلب وأن الطلب يتحدد بالعرض ويتساوى معه بالضرورة، فقد انتهى كينز** وعلى النقيض من ذلك أن الطلب والطلب الفعال بالذات هو الذي يحدد كلاً من مستوى التشغيل والإنتاج والدخل القومي.² لذا فقد أخذ كينز بفكرة "الضرائب التصاعدية" على الطبقات الغنية، فضلاً عن توسيع مظلة التأمين الاجتماعي والخدمات العامة لدعم الطبقات الفقيرة، فبدأت تظهر القوانين التي تحدد الحدود الدنيا للأجور مع تحديد لساعات العمل وضمان حقوق العمال، وتزايد تدخل الدولة لتوفير أنواع الضمان الاجتماعي من الرعاية الصحية، مما يساعد على إعادة توزيع الدخل

¹ Dobb, M., **Theories of value and Distribution since Adam Smith**, Cambridge University Press, 1973. p211.

* جان باتيست ساي اقتصادي وصناعي فرنسي، من أشهر الاقتصاديين الكلاسيكيين، أهم أفكاره أن كل منتج جديد يخلق بذاته قوة شرائية توفر له سوقاً أو منفذاً والتي تجسدت عام 1803 في قانونه الشهير الذي أطلق عليه قانون ساي.

** جون مينارد كينز، عالم اقتصادي إنكليزي ولد عام 1883، كان لأفكاره أثراً كبيراً على الاقتصاد المعاصر والنظريات السياسية وعلى السياسات النقدية للحكومات، وتعتبر أفكاره الأساس لمدرسة في الاقتصاد تعرف باسم الاقتصاد الكينزي، صنفته مجلة تايم الأمريكية واحداً من أهم مائة شخصية في القرن العشرين.

² محمود خليل حمد محمد، مرجع سبق ذكره، ص30.

على نحو يقع فيه عبء الضرائب العامة على أصحاب الدخل الكبيرة، فيهبط مستواها وتقل بالتالي الفوارق الصارخة بين دخل الطبقات الاجتماعية المختلفة، الأمر الذي يؤدي إلى تحقيق التقارب فيما بين الدخل بصورة عامة. ولقد اعتمد كينز على قضية عدالة التوزيع بشكل أساسي في نظريته، حيث لاحظ أن التوزيع في الوقت الذي كتب فيه نظريته العامة يسير في طريق يبتعد عن المساواة بصورة مستمرة، إذ يتزايد الفارق بين دخل الطبقات الغنية والطبقات الفقيرة، ومن ثم فقد طرح فكرة إعادة توزيع الدخل كأحد الوسائل في معالجة الأزمة الاقتصادية، والحفاظ على النظام الرأسمالي واستمراره.¹

ويرى كينز أن علاج أزمة الكساد العالمي تتم من خلال أدوات السياسة المالية وخاصة النفقات العامة والتي تساهم في زيادة الطلب الكلي الذي يتمثل في تلك المبالغ المتوقعة إنفاقها سواء كان ذلك من أجل اقتناء الأغراض الاستهلاكية والاستثمارية وبصفة مختصرة هو "مجموع الاستهلاك والاستثمار".² وبالتالي فإن للإنفاق العام دوراً فعالاً في زيادة الطلب الكلي من خلال:³

- **زيادة الطلب الاستهلاكي:** مع رواج النظرية الكينزية ظهر العديد من المفكرين الذين أولوا اهتماماً لسياسة إعادة توزيع الدخل القومي في الدول الرأسمالية انطلاقاً من مفهوم العدالة الاجتماعية، ومن هنا اقترح الكينزيون الجدد إجراءات لإعادة توزيع الدخل لصالح الفقراء ومحدودي الدخل، بما سيؤدي إلى رفع حجم الطلب الكلي بسبب ارتفاع الميول الحدية والمتوسطة للاستهلاك لهذه الفئات.

¹ أحمد محمد توفيق رستم، دراسة مدى عدالة توزيع الفرص التعليمية في مصر، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2006، ص 26.

² د. عمر صخري، التحليل الاقتصادي الكلي، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 63.

³ د. معتز بالله عبد الفتاح، الوظيفة الاقتصادية للدولة دراسة في الأصول والنظريات، مكتبة التنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، جامعة القاهرة، 1998، ص 167.

- **زيادة الطلب الاستثماري:** وذلك من خلال قيام الدولة بالمشاريع الاستثمارية لمحاربة البطالة التي تهدد النظام الرأسمالي، وكذلك تقديم الإعانات للمستثمرين عن طريق تخفيض سعر الفائدة أو تخفيض نسبة الضرائب.

وقد أدى ذلك إلى تغيير وظيفة الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي بشكل فعال عن طريق توسع النشاط المالي للدولة وزيادة دور الموازنة العامة للدولة والإنفاق العام، كما اقترح الكنزيون أن تقوم الدولة بدورها الاجتماعي الذي يضمن درجة عالية من الإنفاق الفعال وبالتالي زيادة دور النقد والسلع والخدمات في المجتمع عن طريق تدخل الدولة ببناء المساكن والمدارس ودور الحضانة والمشافي لذوي الدخل المحدود، وتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي وتمويل ذلك من خلال الدين العام كما نادوا بزيادة مستوى الضرائب المباشرة التصاعدية.¹

وهكذا فإن تطور مهام الدولة أدى إلى تطور دور السياسة المالية لتصبح ركناً هاماً من أركان السياسة الاقتصادية العامة، وأطلق عليها في النظام الرأسمالي اصطلاح الاقتصاد المالي. وقد أدى ذلك إلى التمييز بين النفقات العامة التي تتضمنها موازنة الدولة والميزانيات الملحقة بها وبين نفقات مؤسسات القطاع العام ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي، كما توسعت النفقات العامة لإغراض اجتماعية كإعانات البطالة والعجز عن العمل وإعانات الأطفال والزواج، بالإضافة إلى الزيادة المستمرة في الإنفاق العام لأغراض اقتصادية، للحد من التقلبات الاقتصادية وتحقيق الاستقرار أو ما يسمى بالدور التعويضي للإنفاق العام من

¹ د. معتز بالله عبد الفتاح، مرجع سبق ذكره، ص 167.

خلال تأثير الدولة الرأسمالية على الطلب الكلي الفعال بزيادته في أوقات الكساد، والتقليل منه في أوقات التضخم أي أن النفقة العامة في ظل الدولة الراعية أو المتدخلة أصبحت أداة اقتصادية.¹

ثانياً: سياسة الإنفاق العام الاجتماعي في الفكر الاشتراكي:

إن الشعار الذي رفعتة الاشتراكية في توزيع الثروات على أسس العدالة والمساواة هو (لكل حسب عمله ولكل حسب حاجته)، وتعتبر عملية إعادة توزيع الدخل القومي بشكل يحقق العدالة والمساواة في التوزيع من أهم الأسس التي يقوم عليها الوجود الاشتراكي، ولا يقصد بالعدالة والمساواة أن يتقاضى كل فرد نفس النصيب من الدخل القومي، وإنما ينال كل فرد نصيباً يتلاءم مع مردوده من الإنتاج ومساهمته فيه، فالأشخاص المتساوون في الكفاءة والمهارة والإنتاجية سوف ينالون نصيباً متكافئاً، ويترتب على ذلك انعدام التفاوت الكبير في الدخل والثروة بين الأفراد، ويتمثل الدور الاقتصادي للدولة الاشتراكية في تدخل عضوي في الحياة الاقتصادية يهدف إلى تحقيق تغيير مستمر في هيكل الاقتصاد القومي على نحو يضمن الرفع المستمر للمستوى المعيشي والثقافي لأفراد المجتمع إشباعاً للحاجات الاجتماعية في تطورها الدائم.²

وما يميز الفكر الاشتراكي هو تزايد الإنفاق العام بأشكاله المختلفة وتزايد نسبته إلى الدخل القومي وتشمل الميزانية العامة على النفقات الاستثمارية الموجهة لخلق الأصول الثابتة والتي توزع وفقاً للخطة العامة والنفقات على الخدمات العامة، وتشمل الإنفاق على الصحة والتعليم والتأمين والضمان الاجتماعي ونفقات الدفاع.³ ولتلبية حاجات المواطنين في هذا المجال، تلجأ الدولة إلى إنشاء أرصدة الاستهلاك الاجتماعية،

¹ د. فحطان السيوفي، مرجع سبق ذكره، ص 90.

² د. محمد دويدار، مرجع سبق ذكره، ص 40.

³ د. عبد الكريم صادق بركات، دراسة في الاقتصاد المالي، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة، الإسكندرية، 1983، ص 43.

وهي عبارة عن تجميع لأموال الدولة والمؤسسات الاشتراكية والمنظمات الاجتماعية، ويتم استخدامها بشكل عيني أو نقدي، لتأمين التعليم والطب مجاناً، والخدمات الثقافية والرياضية، كما يصرف منها على الضمان المادي للعاجزين عن العمل وتعويض الإجازات وغير ذلك.

يتضح مما سبق الأهمية الكبيرة للنفقات العامة في ظل الفكر الاشتراكي لتشمل الجانب الاقتصادي على اعتبار أن الدولة هي المنتج والمستثمر وتحمل عبء تحقيق التوازن بين الاستهلاك والإنتاج، وكذلك الجانب الاجتماعي بهدف تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية عن طريق إشباع الحاجات العامة، وهذا كله أدى إلى زيادة حجم ونوع النفقات العامة في الدول الاشتراكية.

الفرع الثاني: سياسة الإنفاق العام الاجتماعي في الفكر المالي الحديث:

استند مفكرو العصر الحديث في طرح نظرياتهم على خلفية من المعتقدات المذهبية للنظم الاقتصادية السائدة، مما جعل الأطروحات تندرج في أحد المذهبين أو النموذجين الكبيرين (المذهب الرأسمالي والمذهب الاشتراكي)، فظهرت نظريات عديدة تربط بين مفهوم التنمية والمتغيرات الاجتماعية والسياسية كالعدالة والحرية والمساواة، بالإضافة إلى نظريات تربط التنمية بالحاجات الأساسية للأفراد مثل التعليم والصحة. وقد احتلت التنمية أهمية في توجهات الفكر الحديث وعلى المستوى الدولي وذلك بعد الحرب العالمية الثانية وعلى أثر الكثير من التأميم الذي حدث في بريطانيا وفرنسا وغيرها من دول أوروبا ورغبةً في إعادة تعمير البلاد وتشيد البنية الأساسية وتوفير التمويل لإعادة تعمير أوروبا بالمعونة والقروض الأمريكية فتغير دور الدولة لتصبح الدولة المنتجة أو المشاركة في الإنتاج، وتضمن المشروع التنموي إجراء تحولات هامة في النظام الاجتماعي والعلاقات والهيكل الاقتصادية وصاحب ذلك توسع في النفقات العامة في العديد من

البلدان وتحققت إنجازات مهمة وكبيرة في الصحة والتعليم والتعمير.¹ الأمر الذي انعكس بشكل مباشر على النظريات الاقتصادية التي ظهرت في هذه الفترة، حيث انصب جل اهتمامها على تحديد أركان وعناصر التنمية الاقتصادية، وركز معظمها على ضرورة الإسراع في رفع معدل النمو الاقتصادي والدخول في مرحلة النمو.

فقد بدأ الفكر التنموي وخاصة مع بروز معالم نظام اقتصادي عالمي جديد يقوم على مبادئ العولمة وظهور ما يسمى "دولة الرفاه" بالتركيز على توسع الدولة بنفقاتها الاجتماعية لتحقيق الرفاه الاجتماعي للأفراد، وبذلك لا يقتصر دورها على تحقيق التوازن الاقتصادي فقط، ومن أهم النظريات التي تناولت مفهوم الإنفاق العام وتوزيع الدخل والثروات في الفكر الحديث هي:

أولاً: نظرية الديمقراطية الاجتماعية ودولة الرفاهية الاجتماعية:

يذهب أنصار المدرسة الديمقراطية الاجتماعية إلى حد التأكيد على أن مقولات المساواة المطلقة مرفوضة كما أن التفاوت المطلق كذلك مرفوض، ويؤكدون كذلك على أن تطبيق سياسات أكثر عدالة يعني زيادة الكفاءة في تخصيص الموارد واستغلالها أيضاً، ويعتبر الديمقراطيون الاجتماعيون من أنصار دولة الرفاه الاجتماعي التي تؤكد على حقوق المواطن في الرفاه الاجتماعي وعلى تحقيق المساواة بين المواطنين من الناحية القانونية والاجتماعية، والتي تعتبر النموذج المتقدم من النظام الرأسمالي الذي جدد نفسه من

¹ د. عادل أحمد حشيش، د. مصطفى رشدي شيحة، مرجع سبق ذكره، ص 15.

خلالها، ومن المخاطر التي يسوقها أنصار دولة الرفاه الاجتماعي من الديمقراطيين الاجتماعيين في حال

عدم تدخل الدولة:¹

- التفاوت الحاد في توزيع الدخل والثروات على المستوى القومي.
 - شيوع ظاهرة الدخل غير المستحقة.
 - إساءة استغلال الموارد وخلق الندرة الاقتصادية.
- فتحقيق هدف دولة الرفاهية الاجتماعية في التقليل من التفاوت بين الطبقات والفئات الاجتماعية وإعادة توزيع الدخل بينها بما يحقق العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص يمكن أن يتم بثلاث طرائق:²
- إعادة التوزيع العمودي: القائم على أساس أنظمة الضرائب من الأغنياء إلى الفقراء.
 - إعادة التوزيع الأفقي: القائم على أساس دورة حياة الإنسان (التقاعد - مخصصات الأطفال).
 - التوزيع على أساس المخاطر(مخصصات الضمان الاجتماعي وحوادث العمل وتعويضات البطالة).

¹ د. معتز بالله عبد الفتاح، الأسس الفلسفية والسياسية للوظيفة التوزيعية للدولة، ندوة دولة الرفاهية الاجتماعية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص 178.

² د. هادي حسن، النموذج الاجتماعي الديمقراطي - دراسة مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، الإسكندرية، 2005، ص 247.

وقد أكد بيجو* في كتابه "اقتصاديات الرفاهية" على أن الرفاهية تتوقف على النشاط الجماعي وليس على النشاط الفردي وقد أشار إلى ضرورة تدخل الدولة الإيجابي والفاعل لتصحيح النشاط الاقتصادي وتحقيق الرفاهية الاجتماعية.¹ حيث أن هذه النظرية تطالب بتوسع الدولة في تقديم الخدمات العامة والإنفاق العام وبالتالي تنظيم النفقات والضرائب وحسب مفهوم هذه النظرية لا يقتصر دور الدولة على التدخل في العملية الإنتاجية بل يمتد إلى العملية التوزيعية لتعيد توزيع عوائد الإنتاج بين أفراد المجتمع بما يحقق العدالة والمساواة في تكافؤ الفرص.

ثانياً: نظرية رأس المال البشري:

يعود ظهور هذه النظرية إلى النصف الأول من القرن العشرين حيث تبنى الاقتصادي البريطاني ألفرد مارشال مفهوم رأس المال البشري عند آدم سميث وعرفه على أنه "القدرة والمهارات التي تساهم بشكل مباشر في جعل الأفراد فاعلين صناعياً"، وقد تبلور مفهوم الاستثمار في رأس المال البشري في مجال الاقتصاد في فكر شولتز** والذي عرفه على أنه مجموعة الطاقات البشرية التي يمكن استخدامها لاستغلال الموارد الاقتصادية²، حيث أشار إلى ضرورة اعتبار مهارات الفرد شكل من أشكال رأس المال يمكن الاستثمار فيه، فمن وجهة نظر شولتز فإن هذا النوع من الاستثمار قد حقق معدلات أسرع للنمو في المجتمعات

* آرثر سيسو بيجو وهو اقتصادي إنكليزي ولد عام 1877 ، مؤسس فرع الاقتصاد في جامعة كامبريدج، عرف بانتقاده الشديد للنظرية الكينزية، من أبرز منشوراته: اقتصاديات الرفاهية، نظرية البطالة، التوظيف والتوازن، الثروة والرفاهية، توفي عام 1959.

¹ Pigou, A, **Economics of Welfare**, London Oxford Press, 1957.

** Theodore William Schultz اقتصادي أمريكي (1902 - 1998)، متخصص في اقتصاد التطوير نال جائزة نوبل للاقتصاد سنة 1979.

² د. رمضان محمد مقلد، وآخرون، اقتصاديات الموارد البيئية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص15.

الغربية عما حققه الاستثمار في رأس المال المادي، ومنه فنمو رأس المال البشري يمكن أن يكون من أهم السمات المميزة للنظام الاقتصادي، واعتبر أن النمو الاقتصادي الذي لا يمكن تفسيره بالزيادة في المدخلات المادية، يرجع أساساً إلى الزيادة في المخزون المتراكم للرأس المال البشري (والذي كان يعرف بفعل العنصر المتبقي) ثم صار مرادفاً لتعبير الاستثمار في رأس المال البشري.¹

والواقع أن نظرية رأس المال البشري هي من أرست الاهتمام بالبشر أو البعد البشري في التنمية الاقتصادية في الفكر الحديث، وقد واكب ظهور نظرية رأس المال البشري في الفكر الاقتصادي العديد من المفاهيم المستحدثة ولعل أهمها معالجة الإنفاق على التغذية والصحة والتعليم بوجه خاص حيث اعتبر مفكرو هذه المدرسة أن هذا النوع من الإنفاق يعد استثماراً في رأس المال البشري وينعكس إيجاباً على مستقبل التنمية، وليس مجرد إنفاقاً على سلع استهلاكية ومن هنا بدأ الإنفاق الاجتماعي يحظى بالاهتمام.²

ثالثاً: نظرية الحاجات الأساسية:

ظهرت هذه النظرية في أوائل السبعينيات من القرن العشرين على يد مجموعة من الاقتصاديين العاملين في الهيئات الدولية للتمويل والتنمية، معبرة عن مرحلة مهمة من مراحل الفكر التنموي وذلك من خلال الاهتمام بالحاجات الأساسية للإنسان بشكل أوسع وأشمل ابتداءً بالعمل وتحقيق النمو بالإضافة إلى إعادة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع سواء بطريقة مباشرة عن طريق الدخل أو عن طريق الإنفاق على السلع والخدمات الأساسية لصالح الطبقات الفقيرة مما يحقق العدالة والمساواة.³

¹ د. عقيل جاسم عبد الله أبو رغيف، د. طارق عبد المحسن العكلي، تخطيط الموارد البشرية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1998، ص 157.

² أحمد محمد توفيق رستم، مرجع سبق ذكره، ص 30.

³ د. عبلة عبد الحميد بخاري، "نظريات النمو والتنمية"، على الموقع www.faculty.mu.edu.sa/public

وتقوم هذه النظرية على ضرورة تحقيق أربعة عناصر أساسية تتمثل في حقوق المواطنين الواجب الحصول عليها وهي:¹

1. توسيع قاعدة العمل المنتج وكسب الدخل للفقراء وضمان قدرتهم على العمل.
 2. توصيل الخدمات والسلع العامة للفقراء.
 3. توزيع الدخل وإعادة توزيعه لفائدة محدودي الدخل.
 4. مشاركة الفقراء في صنع القرارات المتعلقة بكيفية إشباع احتياجاتهم الأساسية.
- ويرى أنصار هذه النظرية أن تلبية الحاجات يجب أن يتم على أساس التوازن بين الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، بمعنى أن جملة الإجراءات المتخذة لتلبية الحاجات الأساسية للأفراد يجب ألا تكون على حساب تنمية الطاقة الإنتاجية. وقد جاءت المناداة بها كردة فعل على الإخفاقات التي شهدتها التنمية الاقتصادية في دول العالم الثالث بعد تجربة العديد من النماذج التنموية، التي لم تؤد إلا إلى تعميق الفقر والتخلف. وتتطلب هذه النظرية من أن الإنفاق على الحاجات الأساسية للفرد هو غاية التنمية ووسيلتها في آن واحد. وقد أولى الفكر الحديث الإنفاق العام الاجتماعي أهمية كبرى مما أدى إلى بروز نفقات جديدة تقوم الدولة على تأمينها ومنها:

- **الإنفاق على الصحة:** قامت أغلب دول العالم بزيادة حجم النفقات العامة والموجهة من قبل الدولة لتأسيس أنظمة وطنية للرعاية الطبية و أنظمة للضمان الاجتماعي أكثر كفاءة وأكثر عدالة وأسهل منالاً لجميع أفراد المجتمع.

¹ سيدي محمود سيدي محمد، التنمية الاقتصادية في موريتانيا في ضوء التجربة السورية، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سورية، 1988، ص 150.

- **الإنفاق على التعليم:** يمثل التعليم الركيزة الأولى لرفي المجتمعات وقد اهتمت الحكومات بقضايا التعليم وتطويره كماً ونوعاً وقامت غالبية الدول بزيادة حجم الإنفاق على التعليم واعتبرته استثماراً في رأس المال البشري.

- **الإنفاق لمحاربة الفقر:** يحتلّ التخفيف من حدة الفقر مكانة هامة على صعيد السياسة الدولية العامة، حيث أن استمرار الفقر وتنامي التفاوت في مختلف أنحاء العالم استأثر بالبرامج الحكومية على اختلافها، والتي خرجت بتوصيات قائمة على زيادة حجم الإنفاق العام على الخدمات الأساسية وتطوير شبكات الحماية الاجتماعية وزيادة الإعانات لتحقيق النتائج المرجوة للتنمية الاجتماعية والحد من الفقر.

وبالتالي تتمحور النظرة العامة للإنفاق العام في اتجاهين: الأول يؤيد تقييد دور الإنفاق العام في الحياة الاقتصادية باعتباره إنفاقاً استهلاكياً، والثاني يؤيد توسع دور الإنفاق العام في الحياة الاقتصادية والاجتماعية باعتباره إنفاقاً منتجاً. وهناك جدلاً يثار حول مفهوم إنتاجية النفقات العامة. حيث يرى التقليديون أن النفقات العامة غير منتجة، فالأموال التي تحصل عليها الدولة عن طريق الاستقطاعات الضريبية كان من الأفضل استغلالها في تنمية الإنتاج الصناعي والزراعي، أي استغلالها في أغراض إنتاجية، أما المفاهيم الحديثة للمالية العامة لا تربط صفة الإنتاجية بالمادية. فكل الأنشطة العامة الهادفة لإشباع حاجات اجتماعية مادية وغير مادية تعتبر بالمفهوم المالي الحديث منتجة، فالإنتاج ليس بالضرورة خلقاً للسلع فقط، وإنما هو خلق للمنفعة سواء بتقديم أية خدمات مادية وغير مادية.¹

¹ د. قحطان السيوفي، مرجع سبق ذكره، ص 91.

المطلب الثاني

العلاقة بين الإنفاق العام الاجتماعي والحقوق الاقتصادية والاجتماعية

الفرع الأول: إقرار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الأطر القانونية:

لطالما كانت حقوق الإنسان كافة المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية مجموعة عالمية وغير قابلة للتجزئة ومتراصة مع بعضها البعض على نحو ما ورد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.¹ فإن الاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية يمكن الأفراد من أن يحيا حياة كريمة، ويحررهم من الهيمنة والتبعية المادية لأية جهة، ويحقق المساواة والعدالة الاجتماعية بين فئاته المختلفة، مما ينعكس إيجاباً على دورهم في المجتمع. وعلى اعتبار أن الإنسان هو الغاية من التنظيم الاجتماعي لذلك كانت حمايته في كيانه المادي والمعنوي من أساسيات النظام القانوني وذلك أن تلك الحماية ترد على قيم وعناصر لازمة لوجود الإنسان واستمرار تقدمه في المجتمع.² فإقرار الحقوق الاجتماعية للمواطنة يؤدي إلى التخلص من سلعية الإنسان والعمل، ويقضي بالتالي على الصراع الطبقي،³ ويتمثل الهدف الرئيس من وراء إقرار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في تحقيق العدالة الاجتماعية والتمتع بالصحة الجيدة والحصول على التعليم والتأمين ضد المرض والفقر والعجز وتهيئة فرص العمل اللائقة للأفراد.⁴

¹ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، دليل المؤسسات لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2005، ص1.

² د. حمدي عبد الرحمن، فكرة الحق، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص13.

³ د. هادي حسن، مرجع سبق ذكره، ص251.

⁴ د. جابر سعيد عوض، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الدساتير العربية رؤية مقارنة، أعمال ندوة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، المعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، القاهرة، 2008، ص2.

وتعد برامج الحماية الاقتصادية و الاجتماعية عبر مخصصات الإنفاق العام ترجمة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنصوص عليها في الدساتير الوطنية والمواثيق الدولية، ولا بد أن يرافق هذا الإقرار بذل الجهود من قبل الدول لإعمال هذه الحقوق وتنظيمها وحمايتها. وإن تجديد الاهتمام والالتزام بالإعمال الكامل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يعد أمراً حيوياً (مادام خمس سكان العالم النامي يعانون من الجوع كل ليلة وربعمهم يفتقر إلى أبسط الضروريات الأساسية مثل المياه الصالحة للشرب وتلثهم يعيش في فقر مدقع).¹ وبالتالي لابد من رسم السياسات الاقتصادية و الاجتماعية للانتقال بها من النطاق النظري إلى الواقع العملي الملموس بهدف رفع مستوى النمو ورفع مستوى المعيشة للفئات المستهدفة والحد من الفقر عن طريق استغلال الموارد المتاحة والإمكانيات للإعمال التدريجي لهذه الحقوق ويمكن للدول أن تحقق ذلك بتوافر شرطين:

- إقرار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وتنظيمها في الأطر القانونية.
- إعمال هذه الحقوق وتنفيذها بكفاءة من خلال برامج الحماية الاجتماعية و الاقتصادية والإنفاق العام.

وهنا سنقوم بالتعرف على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في القوانين الدولية والدساتير الوطنية ثم سنتعرف على عناصر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وقبل الخوض في ذلك كان لابد من تسليط الضوء على مفهوم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتي تعرف على أنها: "مجموعة من الحقوق التي تخول الأفراد الحق في الحصول على خدمات أساسية في الدولة مثل الحق في العمل والحق في التعليم والرعاية

¹ تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 1994، ص2.

الصحية والحق في السكن الملائم والحق في التأمين الاجتماعي وغيرها من الحقوق، حيث تضمن للفرد

مستوى معيشة جيد من الناحية المادية والاجتماعية".¹

وإذا كانت هذه الحقوق تعكس القدرات التي يمتلكها الأفراد على العمل المبدع الخلاق بحكم طبيعتهم

الإنسانية فإنها تمثل في الجانب الآخر قدرة الدولة على تقريرها وتنظيمها وبيان حدودها بوساطة القانون.²

ومن هنا يكاد الفكر الحر يجمع في عصرنا الحالي على أن عظمة الدول وسموها إنما تقاس بمدى

احترامها لهذه الحقوق والتزامها بتوفير الضمانات القانونية والعملية لذلك.³

حيث تختلف هذه الحقوق من دولة إلى أخرى حسب ظروف كل دولة وفلسفتها السياسية والاجتماعية

ومقدرتها الاقتصادية والتنموية، إلا أن هذه الحقوق تستلزم تدخلاً إيجابياً من الدولة في سبيل تحقيقها والقيام

بكل ما يلزم لتأمين حصول المواطنين على حقوقهم من تعليم ورعاية صحية ومسكن وغذاء وتأمين متطلبات

الحياة الكريمة وتحقيق العدالة الاجتماعية.

¹ د. جابر سعيد عوض، مرجع سبق ذكره، ص3.

² د. رامز محمد عمار، حقوق الإنسان والحريات العامة، ط1، بدون ناشر، بيروت، 1996، ص153.

³ عبد الهادي عباس، حقوق الإنسان، الجزء الثاني، دار الفاضل، دمشق، 1995، ص263.

أولاً: الاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية في القوانين الدولية:

يعترف القانون الدولي بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية بوصفها أجزاء لا تتجزأ من إطار حقوق الإنسان وتوجد هذه الحقوق في العديد من النصوص الدولية ومن أبرزها:¹

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948 والذي أظهر تأثيره في مختلف أنحاء العالم وكان مصدر وحي للدراسات الحديثة التي وضعت في منتصف القرن العشرين.

- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر عن الأمم المتحدة عام 1966 والذي أدخل حيز التنفيذ عام 1976 حيث نصت المادة الثالثة منه على ما يلي: " تتعهد الدول الأطراف بضمان مساواة الذكور والإناث في التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنصوص عليها في هذا العهد".

- إعلان التقدم الاجتماعي والتنمية عام 1969.

- الإعلان حول الحق في التنمية الذي صدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1986.

- ما صدر عن المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان المنعقد في فيينا عام 1993.

وفي حين أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ما هو إلا اعتراف رسمي بحقوق الإنسان فإن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هو معاهدة مفتوحة للتوقيع والتصديق، وهو بالتالي صك رئيس لإضفاء طابع واقعي على حقوق الإنسان المذكورة فالعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية ذاته يتبنى مبدأي القدرة والتدرج في أعمال أحكامه إنطلاقاً من واقع أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

¹ د. محمد الحسيني مصيلحي، حقوق الإنسان بين الشريعة الإسلامية والقانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص7.

تتطلب تخصيص موارد مالية، وإن إعمالها يتطلب فترات زمنية لإنجازها، بخلاف الحقوق المدنية والسياسية التي يغلب عليها طابع " الامتناع " عن أفعال معينة وتحتاج إلى إرادة سياسية في تفعيلها أكثر من الموارد.¹ ورغم أن المبدئين صحيحان إلا أنهما يستخدمان في كثير من الأحيان كذريعة للتهرب من الالتزامات القانونية والدولية في سياق لا تزال تختلف فيه بعض الدول على أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية تعبر عن مطالب واحتياجات ولا تمثل حقوقاً.² و إن التزام كل دولة بتنفيذ تلك الحقوق هو أحد الإنجازات التدريجية المحرزة نظراً لأنها تلتزم عند التصديق باتخاذ خطوات نحو الإعمال الكامل للحقوق بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة.

ثانياً: الاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الدساتير الوطنية:

أغفلت الدساتير المدونة الأولى إلى حد ما الإشارة إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية إغفالاً مباشراً، إلا أن انتشار المذاهب الاشتراكية التي نادى بالعدالة الاجتماعية وضرورة تبنيها من الدولة جعل الدساتير اللاحقة للحرب العالمية الأولى تتبنى هذه الحقوق و تنص عليها.³ حيث أدى اعتراف الدساتير بهذه الحقوق إلى تحولها من مجرد دساتير سامية إلى دساتير اجتماعية في ذات الوقت، وأصبحت تلك الحقوق التي تحرر المواطن من العجز والمرض والجوع والخوف تحتل مكانة

¹ الروابط بين الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و التمكين القانوني للفقراء في العالم العربي، ورقة عمل، المنظمة العربية لحقوق الإنسان لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، مصر، 2011، ص30.

² الروابط بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية و التمكين القانوني للفقراء في العالم العربي، مرجع سبق ذكره، ص30.

³ ماجد يونس عمران، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية بين الدساتير الوطنية والمواثيق الدولية، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، سورية، 2010، ص 197.

هامة في صلب الدستور وتحول بذلك المدلول الاجتماعي للقانون من مجرد نظرية عملية أو مجرد مذهب فقهي ينادى به إلى حقيقة واقعية تعبر عن الحاجات الحقيقة للأفراد.

وقد كان الظهور الأول لهذه الحقوق في الدستور الفرنسي عام 1848 والذي نص على أن الدولة تتكفل بتحقيق التوزيع العادل لكل أعباء المجتمع وامتيازاته وعلى الدولة أن تكفل للجميع الحق في التعليم والعمل والرعاية الاجتماعية، وقد صدرت في أعقابها قوانين متعددة تكفل للأفراد حقوقاً اجتماعياً جديدة، وهو ما سار عليه الدستور الفرنسي الصادر عام 1946 وكذلك دستور عام 1958¹ وكذلك الدساتير اللاحقة وبصفة خاصة تلك التي ظهرت في أعقاب الحرب العالمية الأولى سواء في أوروبا الغربية أو الشرقية أو غيرها من بقاع العالم، ولم يكن غريباً أن تشير إلى الحقوق والحريات الاجتماعية للأفراد مثال ذلك الدستور الإسباني الصادر عام 1913 و الدستور الألماني عام 1919 و الدستور الإيطالي الصادر في عام 1947.²

وقد أوصى المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان بضرورة قيام المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالمزيد فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية وعلاجها، فالتقدم الاجتماعي ونوعية الحياة يحدده الفقر ومدى المساواة في الاستفادة من فرص التعليم والسكن ومن الخدمات والمرافق الصحية، فلا يمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تلبية احتياجات الجماعات المستضعفة دون معالجة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.³

¹ محي شوقي أحمد، الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، القاهرة، 1986، ص140.

² د. جابر سعيد عوض، مرجع سبق ذكره، ص2.

³ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دليل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني، العدد12، منشورات الأمم المتحدة نيويورك وجنيف، 2005، ص17.

ولما كانت معظم الدساتير العربية قد صدرت في أعقاب ذلك فقد تضمنت قدراً كبيراً من حقوق وحرّيات الإنسان المنصوص عليها في المواثيق والأعراف الدولية بصفة عامة، والعهدين الدوليين للحقوق والحرّيات السياسية والمدنية والحقوق والحرّيات الاقتصادية والاجتماعية بصفة خاصة. و رغم أن أغلب دساتير الدول أصبحت تتضمن هذه الحقوق ضمن قواعدها إلا أن هناك تبايناً بين البلدان فيما يتعلق بدرجة الالتزام الدستوري في الحقوق الاقتصادية.

وفي سبيل ذلك لابد من العمل على فهم الطابع القانوني للإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وآثار الالتزامات المتصلة بها على عملية صنع الحكومات للقرارات المتعلقة بكل من الميزانية وزيادة الإيرادات والإنفاق العام، وعلى معرفة الموارد المتوفرة لدى الحكومة فالقانون الدولي لا يشترط تخصيص مبلغ أو جزء محدد من النفقات العامة لعملية إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ولكنه يلزم الحكومات بأن ترصد لها "أقصى حد من الموارد المتاحة" حيث ينبغي إنشاء هياكل فعالة تكفل تخصيص الأموال وفق الحاجة إليها، الأمر الذي سيتطلب من الدولة العمل على وضع سياسات وتشريعات وبرامج تتماشى على نحو كامل مع هذه الحقوق وحتى في الحالات التي يتأكد فيها أن الموارد المتاحة لدولة ما غير كافية، فإن القانون الدولي يلزم حكومتها بضمان أكبر قدر ممكن من التمتع بهذه الحقوق في ظل الظروف السائدة.¹

¹ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دليل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني، مرجع سبق ذكره، ص 27.

الفرع الثاني: عناصر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية:

يمكن القول أن هنالك متجهاً للحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية قوامه العناصر الآتية:¹

- حق العمل.

- حق العيش الكريم.

- حق الحصول على السلع العامة الأساسية.

- الحقوق التأمينية بأنواعها والحقوق الاقتصادية.

أولاً: **حق العمل**: يعتبر الحق في العمل والتوظيف المنتج من أهم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للإنسان فهو حق (اقتصادي - اجتماعي) مزدوج لأن العمل المنتج ليس مجرد حق اقتصادي يساعد على توليد الدخل فحسب بل هو في نفس الوقت حق اجتماعي لأنه يحمي الإنسان من حالة التعطل التي تؤثر سلباً على وضعيته الاجتماعية وتؤثر سلباً على معنوياته.²

وقد ورد النص عليه في العديد من المواثيق الدولية حيث جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة الثالثة والعشرين أنه:

1. لكل شخص حق العمل، وفي حرية اختيار عمله، وفي شروط عمل عادلة ومرضية، وفي الحماية من البطالة.

2. لجميع الأفراد، دون أي تمييز الحق في أجر متساو على العمل المتساوي.

¹ د. محمود عبد الفضيل، إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي (إشكاليات الواقع - وإستراتيجيات العمل)، أعمال الندوة العربية حول تفعيل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في البلدان العربية، تحرير ممدوح سالم، (16- 17) يوليو، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، الدار البيضاء، 2003، ص48.

² د. محمود عبد الفضيل، مرجع سبق ذكره، ص 48.

3. لكل فرد يعمل الحق في مكافأة عادلة ومرضية تكفل له ولأسرته عيشة لائقة بالكرامة البشرية.

وقد كرست الأمم المتحدة هذا الحق في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المادتين السادسة والسابعة: فقد نصت المادة السادسة على أن: ((تتعترف الدول الأطراف في هذا العهد بالحق في العمل، الذي يشمل لكل شخص الحق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، وتقوم بإتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق)). أما المادة السابعة منه فقد نصت على ((حق كل شخص التمتع بشروط عمل مرضية وعادلة)).

كما نصت أغلب الدول العربية على الحق في العمل كحق خاص. ففي الدستور السوري لعام 2012 نصت المادة الأربعون على أن حق العمل حق لكل مواطن وواجب عليه وتعمل الدولة على توفيره لجميع المواطنين، وكذلك الدستور الأردني الصادر عام 1952 قد نص في المادة الخامسة على أن تكفل الدولة العمل ضمن حدود إمكانياتها، إضافة إلى الدستور الجزائري الذي أكد على حق العمل في المادة الخامسة والخمسون، وكذلك المادة العشرون من دستور الإمارات العربية المتحدة والمادة الثالثة عشر في الدستور البحريني، والمادة الثامنة والعشرون من دستور المملكة العربية السعودية.

وعلى الرغم من ذلك فإن الطبقة العاملة في الغالبية العظمى من الدول العربية ما تزال محرومة من التمتع بهذا الحق بشكل كامل. وساعد في ذلك الاقتصاد الريعي والقطاع العام الذي يبدو في حالتنا هذه أقرب إلى القيام بوظيفة سياسية أكثر من قيامه بوظيفة اقتصادية، وقد استخدمت الدولة في علاقتها مع مواطنيها وخاصة العمال منهم سياسات الاحتواء والاستيعاب من خلال التوظيف العشوائي في القطاع العام.¹

¹ د. حسنين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية - الاتجاهات الحديثة في دراستها، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005، ص210.

وأثبتت معدلات بطالة الشباب من جديد أنها أكثر حساسية من معدلات بطالة البالغين إزاء الصدمات الاقتصادية وبالنسبة للفترة الممتدة بين عامي (2008-2010) زاد معدل بطالة الشباب العالمي بنسبة 9,5 نقطة مئوية فيما زاد هذا المعدل لدى البالغين بنسبة 5,0 نقطة مئوية.¹

كما نلاحظ زيادة معدلات البطالة في جميع البلدان العربية، حيث تفوق نسبة الشباب 50% من المعدل الكلي للبطالة في العالم العربي، بل إنهم يشكلون أكثر من 60% من هذا المعدل في كل من قطر وسورية وكذلك ظاهرة بطالة ذوي المؤهلات العليا وهي ظاهرة غالبية ولاسيما في الدول العربية غير النفطية المتوسطة الدخل وكثيفة السكان.² وقدّر عدد العاطلين عن العمل في عام 2016 في الدول العربية بحوالي 21,2 مليون عاطل، بما يمثل حوالي 14,9% من إجمالي قوة العمل العربية وتعزى النتائج المتواضعة في أسواق العمل العربية إلى تراجع معدلات نمو التشغيل في القطاع العام وبطء النمو في القطاع الخاص ومحدودية قدرته على استيعاب الزيادة المتسارعة في أعداد العاطلين عن العمل.³

ثانياً: حق العيش الكريم: يعتبر هذا الحق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية للإنسان والذي لا يقل أهمية عن عنصر حق العمل، ويلاحظ أن المجتمعات التي لا يتوفر فيها الحد الأدنى من المعيشة ينتشر فيها الفساد الإداري والرشاوى وزيادة عدد الجرائم وهذا بدوره يؤدي إلى فوضى سياسية واجتماعية.⁴ وقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة الخامسة والعشرون على أنه:

¹ التقرير الخامس، أزمة عمالة الشباب، مؤتمر العمل الدولي، مكتب العمل الدولي، جنيف، 2012، ص 11.

² تقرير المنظمة العربية لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان في الوطن العربي، القاهرة، 2008، ص 11.

³ التقرير العربي الموحد، جامعة الدول العربية، 2017، ص 47.

⁴ د. صلاح محمد عزيز، مدخل إلى حقوق الإنسان في كردستان - العراق، ط 1، مطبعة وزارة التربية، أربيل، 2002، ص

"لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهية له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في ما يأمن به العوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترمّل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه".

وأكد العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية على هذا الحق في المادة الحادية عشر والتي جاء فيها: ((تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته)).

أما في سورية فقد نص الدستور السوري لعام 2012 في المادة التاسعة عشر على أن ((يقوم المجتمع على احترام مبادئ العدالة والحرية وصيانة كرامة الإنسان لكل فرد)). كما نصت المادة الثانية والعشرون منه على أن ((تكفل الدولة كل مواطن وأسرته في حالات الطوارئ والمرض والعجز واليتم والشيخوخة)).

ويكتسب هذا الحق أهمية كبرى في المنطقة العربية حيث يحصل المواطن على حق العيش والاستمرار في الحياة بأساليب يقتزن فيها التحايل مع تسول الرزق الأمر الذي يؤدي إلى هدر كرامة أقسام واسعة من المواطنين الفقراء ومحدودي الدخل الذين يشكلون ما بين 40% و 50% من سكان الدول العربية، وأن معادلة الخبز مع الكرامة غير متحققة بالنسبة لأقسام كبيرة من السكان في المنطقة العربية ففي أحوال كثيرة تكون المعادلة السائدة هي الخبز بدون كرامة وهذا الوضع يؤدي إلى تفويض أحد أهم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية في الوطن العربي.¹

ثالثاً: حق الحصول على السلع الأساسية: إن الحق في "العيش الكريم" يتعلق أساساً بمقومات الحياة اليومية، ولكن لا بد أن يساند هذا الحق ويتكامل معه حق آخر من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ألا وهو

¹ د. محمود عبد الفضيل، مرجع سبق ذكره، ص 49.

حق الحصول على السلع العامة الأساسية، وبالتحديد فإن السلع العامة هي: تلك السلع التي يجب أن يوفرها المجتمع لعامة الناس مثل التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية والسكن اللائق والمواصلات العامة بأسعار رمزية.

وقد كرس الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هذا الحق في العديد من المواد فأكد في المادة السادسة والعشرين منه على حق التعليم وأن يكون لكل شخص الحق في التعليم ويجب أن يكون التعليم في مراحله الأولى الأساسية على الأقل بالمجان وأن يكون إلزامياً، إضافةً إلى التعليم الفني والمهني الذي يجب أن يكون متاحاً للعموم، وأن يكون التعليم العالي متاحاً للجميع تبعاً لكفاءتهم، وأشارت المادة الثانية والعشرون من الإعلان العالمي إلى الحق في الصحة والتي نصت على أن " لكل شخص بصفته عضواً في المجتمع الحق في الضمان الاجتماعي " وكذلك المادة الخامسة والعشرون منه.

وقد كرست الأمم المتحدة هذه الحقوق في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية وذلك في المادتين (10،12) والتي نصت على "حماية الأسرة والأمهات والحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة"، وكذلك في المادة الثالثة عشر التي نصت على حق التعليم.

كما أقرت غالبية الدساتير العربية على بعض هذه الحقوق مثل المادة الخامسة والعشرون من الدستور السوري لعام 2012 التي نصت على أن "التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية أركان أساسية لبناء المجتمع وتعمل الدولة على تحقيق التنمية المتوازنة بين جميع مناطق الجمهورية العربية السورية"، وكذلك نصت المادة التاسعة والعشرون على أن "التعليم حق تكفله الدولة وهو مجاني في جميع مراحله". أما الدستور السعودي فقد نصت المادة الثلاثون منه على أن "توفر الدولة التعليم العام وتلتزم بمكافحة الأمية، كما نصت المادة العشرون منه على " حق التعليم الإلزامي والمجاني".

إضافة إلى الدستور الكويتي حيث أكدت المادة الثالثة عشر منه على أن "التعليم ركن أساسي لتقدم المجتمع تكفله الدولة وترعاه"، كذلك المادة الخامسة عشر منه والتي نصت على أن "تعني الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة"، كما نص الدستور الجزائري على حق التعليم في المادة الثالثة والخمسين وعلى حق الرعاية الصحية في المادة الرابعة والخمسون، وفي المادة الثلاثين أكد الدستور العماني على أن الدولة توفر التعليم العام، وأكد في المادة الحادية والثلاثين على أن الدولة توفر الرعاية الصحية لكل مواطن، كما نص الدستور الصومالي في المادة الثالثة والثلاثين إلى أن الدولة تحمي الصحة العامة، وتعمل على تشجيع المساعدات الطبية المجانية للمعوزين، وفي المادة الخامسة والثلاثين إلى أن الدولة تكفل حرية التعليم، وأنه مجاني في مدارس الحكومة في مراحله الأولى.

وكما هو معروف بأن التقدم في المجتمعات الحديثة يقاس بمدى التحسن في نوعية تلك السلع والخدمات الأساسية عبر الزمن وبالتالي التحسن في نوعية الحياة عموماً، وفي المقابل يقاس التدهور في نوعية الحياة للسواد الأعظم في الناس بتدهور نوعية الخدمات التعليمية والصحية والترفيهية في المجتمعات مع مرور الزمن، وبالرغم من تفاوت تقديم هذه السلع العامة في الدول العربية إلا أنه هناك تدهوراً في نوعية السلع المقدمة إلى المواطن العربي حيث أن معظم الدول العربية تعاني من عدم العدالة في التوزيع.

رابعاً: الحقوق التأمينية: تعتبر الحقوق التأمينية من أهم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في مواجهة المخاطر، ويقصد بها التزام الدولة برعاية الأفراد في حالة المرض والعجز والإصابة والفقر وتأمين مواطنيها من الناحية الصحية بإقامة المستشفيات ودور العلاج المناسبة وتوفير العلاج المجاني والخدمات الطبية

الشاملة وينصرف هذا الحق أيضاً إلى التزام الدولة برعاية مواطنيها في حالة البطالة والعجز عن العمل والشيخوخة ورعاية الطفولة والأمومة بتوفير المعاش الملائم وضمان وسائل الراحة وأسباب السعادة.¹

وإذا ما نظرنا إلى الأوضاع التأمينية في المنطقة العربية نجد أن منظومة الحقوق التأمينية تعاني من ضعف شديد فبينما تشمل التغطية التأمينية عادة العاملين بالدولة والأجهزة الرسمية والهيئات العامة، فإنها تتحسر بالنسبة للعاملين في القطاع الخاص والقطاع غير النظامي. كما أنه لا يوجد أي نظام للتأمين ضد البطالة الأمر الذي يعتبر ثغرة هامة في نظام التغطية التأمينية في المنطقة العربية.

وقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة الثانية والعشرين منه على أنه " لكل شخص، بوصفه عضواً في المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي ومن حقه أن توفر له، من خلال المجهود القومي والتعاون الدولي، وبما يتفق مع هيكل كل دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لا غنى عنها لكرامته ولتنامي شخصيته في حرية".

كما نص العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية في المادة التاسعة منه على أن " تقرر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي بما ذلك التأمينات الاجتماعية".

وجاء الدستور السوري ليكفل هذه الحق فقد نصت المادة الثانية والعشرون منه على أن "تكفل الدولة كل مواطن وأسرته في حالات الطوارئ والمرض والعجز واليتيم والشيخوخة"، وكذلك نصت المادة الأربعون على أن "تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعمال"، ونصت الفقرة (ج) من المادة الخامسة من دستور البحرين بشكل واضح على هذا الحق في الضمان الاجتماعي للمواطنين، وكذلك نصت المادة السابعة والعشرون في الدستور السعودي والمادة الثالثة عشر من الدستور الكويتي.

¹ د. محي شوقي أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 147.

وبالتالي يجب على الدول العربية أن تسعى لتحسين أوضاعها الداخلية وتعزيز دورها في الإشراف على أنظمة الضمان الاجتماعي و التأمينات الاجتماعية وذلك من خلال نظام وطني كامل للتأمينات الاجتماعية يطبق على مراحل وحسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية بما يحقق الطمأنينة والاستقرار ويؤدي إلى رفع معدلات النمو الاقتصادي وزيادة الإنتاجية وزيادة دخل الفرد ورفاهيته.

وهنا لابد من التأكيد على الارتباط الوثيق بين مبادئ الحرية والعدالة والمساواة وبين حقوق الإنسان والتنمية وعلى التفاعل الإيجابي المطرد بين الحقوق المدنية والسياسية من ناحية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من ناحية أخرى، حيث أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لن تأخذ كامل مداها إلا من خلال تفعيل دور الإنفاق العام الاجتماعي في ظل أعمال نشط وديناميكي للحق في التنمية الذي هو في حقيقة الأمر يعادل "الحق في الحياة".

وبالتالي يتضح لنا تطور مفهوم الإنفاق العام الاجتماعي وحجمه مع تطور دور الدولة، وتوجه الفكر الاقتصادي بغالبية مدارس نحو التدخل الحكومي في إدارة النشاط الاقتصادي، من خلال زيادة الإنفاق العام على السلع والخدمات العامة. حيث أن انتشار الفلسفة التدخلية أدت إلى زيادة تدخل الحكومة في الدول الرأسمالية في الحياة الاقتصادية، وتوليها كثيراً من أوجه النشاط التي كانت متروكة من قبل النشاط الخاص، وترتب على هذا بالطبع زيادة في حجم النفقات العامة زيادة مطلقة بالنسبة إلى الدخل القومي في نفس الوقت. وفي الدول الاشتراكية حيث تنتشر الإيديولوجية الجماعية، تتولى الدولة معظم العمليات الإنتاجية مما يستتبع زيادة النفقات إلى حد اقترابها من الدخل القومي، أما في الفكر الاقتصادي الحديث فقد برز مفهوم الحاجات المستحقة والتي يتوجب اشباعها من قبل الدولة عبر تخصيص الموارد المتاحة وبالقدر الكافي لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية المنصوص عليها في المواثيق الدولية والداستير

الوطنية بهدف تحقيق المنفعة العامة ورفع مستوى المعيشة لأفراد المجتمع بما يحقق العدالة الاجتماعية.

مما سبق تناوله في الفصل الأول يمكن القول بأن الإنفاق العام الاجتماعي يعد من أهم أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة في سبيل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، وأن حجم الإنفاق العام في تزايد مستمر بسبب تزايد الحاجات العامة، وقد ارتبط ذلك التوسع بمفهوم الحاجات العامة والحاجات الاجتماعية، لذا فمن الأهمية بمكان تعزيز دور الإنفاق العام، لاسيما الإنفاق العام الاجتماعي، ونلاحظ أن هناك اعترافاً بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية كحق العمل وحق العيش الكريم وحق الحصول على السلع العامة والحقوق التأمينية وغيرها، لمختلف المجموعات والفئات، وإدراج هذه المفاهيم في التشريعات والسياسات العامة في غالبية الدول العربية، والتي كانت تهدف من خلالها إلى تحسين مستوى معيشة المواطن بما ينسجم مع المواثيق والقوانين الدولية، إلا أنها وعلى الرغم من هذا لم ترتق هذه الحقوق إلى المستوى المطلوب حيث مازال الالتزام بإعمال هذه الحقوق غير واضح المعالم بالنسبة للكثير من الحكومات، ومن خلال مناقشة واقع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الوطن العربي، يتضح جلياً أنه لا بد من البحث عن إستراتيجيات العمل الكفيلة بتهيئة الظروف لتفعيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية في العالم العربي، ولاشك أن الأساس الموضوعي الذي يساعد على حسن إعمال هذه الحقوق، هو قيام الدول برصد النفقات العامة الاجتماعية وخلق المؤسسات والهيئات التي تقوم على تنظيمها وتحقيق العدالة في توزيعها على فئات المجتمع المختلفة، وذلك على اعتبار أن الإنفاق العام الاجتماعي هو الصيغة التنفيذية لعمل الحكومات إعمالاً لهذه الحقوق وتطبيقها بالشكل المطلوب.

وسنقوم في الفصل الثاني بدراسة نطاق الانفاق العام الاجتماعي من خلال الإضاءة على النفقات التي ترصد من قبل بعض الدول العربية في قطاعي التعليم والصحة وكذلك دراسة الدور التوزيعي للإنفاق العام الاجتماعي.

الفصل الثاني

نطاق الإنفاق العام الاجتماعي وآثاره

لطالما كان الإنفاق لأغراض اجتماعية محدوداً، إذ لم تكن خدمات التعليم والصحة وغيرها من الخدمات الاجتماعية قد أصبحت بعد من قبيل الخدمات المشبعة لحاجات عامة، أما حديثاً فقد أصبح الإنفاق تحقيقاً لأغراض اجتماعية يتضمن الإنفاق على التعليم والثقافة العامة والإنفاق على الصحة والإنفاق على التأمين الاجتماعي الذي يهدف إلى رفع المستوى المعيشي للفئات التي تتلقى دخلاً منخفضة.¹ وأصبحت سياسة الإنفاق العام الاجتماعي تلعب دوراً هاماً في إحداث آثاراً اقتصادية واجتماعية في مجال التوزيع وإعادة التوزيع لتصحيح الخلل الناشئ عن قوى السوق، حيث أن الإنفاق العام على الخدمات ينعكس انعكاساً كبيراً على إعادة التوزيع، لاسيما خدمات الصحة العامة والتعليم العام التي تنعكس بالطريقة نفسها على نظام الضمان الاجتماعي.² أما أهم بنود الإنفاق العام الاجتماعي فسيتم التطرق إليها من خلال دراسة الانفاق على قطاعي الصحة والتعليم ومن ثم دراسة الآثار المترتبة على الانفاق العام الاجتماعي وذلك في مبحثين هما:

المبحث الأول: مكونات الإنفاق العام الاجتماعي.

المبحث الثاني: آثار الإنفاق العام الاجتماعي.

¹ د. محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001، ص40.

² دايفد هال، لماذا نحن بحاجة ماسة إلى الإنفاق العام، وحدة الأبحاث التابعة إلى الاتحاد الدولي للخدمات العامة، جامعة غرنش، لندن، 2010، ص16.

المبحث الأول

مكونات الإنفاق العام الاجتماعي

تتمثل الوظيفة الاجتماعية للدولة في الإنفاق العام على القطاعات الاجتماعية كالتعليم والصحة والضمان الاجتماعي وغيرها من الخدمات الأساسية.¹

حيث يؤخذ على الإنفاق العام الاجتماعي في العديد من الدراسات أنه يمثل الإنفاق على التعليم والصحة، فهذين القطاعين يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بالأهداف الاجتماعية والإنفاق على هذين القطاعين يمثل جانباً كبيراً من الإنفاق الاجتماعي.² وقد بينت بعض الدراسات أن النفقات الحكومية على التعليم والصحة تؤثر بشكل كبير على زيادة متوسط العمر المتوقع عند الولادة والحد من وفيات الأطفال، فحدوث زيادة قدرها نقطة مئوية واحدة في نسبة الإنفاق على التعليم والصحة يؤدي إلى انخفاض العجز في العمر المتوقع عند الولادة بمقدار نقطة مئوية واحدة وانخفاض معدل وفيات الأطفال بمقدار 24 نقطة مئوية.³

أما فيما يتعلق بقطاع التعليم في الدول النامية التي تزيد فيها نسبة الأمية عن 40% من السكان فيجب إعطاء الأولوية لقيام نظام جيد للتعليم الأساسي ثم الثانوي، كذلك الأمر بالنسبة للقطاع الصحي فإن كفاءة استخدام الموارد المتاحة في تلك الدول تقتضي التركيز على الرعاية الصحية الأولية لأنها أرخص وأسرع لتحسين المستويات الصحية. فالإنفاق العام على قطاعي التعليم والصحة العامة يركز على أرضية إنسانية واقتصادية قوية، ولا يقوم على اعتبارات اجتماعية فحسب كون تلك الخدمات من الحاجات الإنسانية

¹ د. سعد طه علام، التغيير في وظائف الدولة الاجتماعية في ظل المستجدات العالمية والمحلية، معهد التخطيط القومي، القاهرة، 2000، ص 82.

² د. محيا زيتون، مرجع سبق ذكره، ص 9.

³ تقرير التنمية البشرية، مرجع سبق ذكره، 1996، ص 114.

الأساسية التي لها تأثير على رأس المال البشري والتي تؤدي إلى تعزيز النمو الاقتصادي وزيادة الإنتاجية. وبالتالي فإن أهمية الإنفاق العام على قطاعي التعليم والصحة استوجب دراسة الإنفاق العام على هذين القطاعين بشكل تفصيلي وذلك من خلال المطلبين الآتين:

المطلب الأول: الإنفاق العام على التعليم.

المطلب الثاني: الإنفاق العام على الصحة.

المطلب الأول

الإنفاق العام على التعليم

أثبتت التجارب دائماً أن التقدم قرين العلم والمعرفة وأن رفاهية الشعوب لا بد أن تعتمد على نظام تعليمي رشيد. فالتعلم حق من حقوق الإنسان الأساسية وهو غاية في حد ذاته، فمن خلاله يتم بناء الإنسان وشخصيته وقدراته الأمر الذي يساهم وبشكل إيجابي في الحياة العامة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، إضافة إلى أنه يساعد الإنسان في معرفة حقوقه وواجباته ودوره في المجتمع وعلاقته مع الآخرين وكيفية التعامل معهم، ويتفق غالبية الباحثين في المجال الاقتصادي والتعليمي على أن التعليم يعد شكلاً من أشكال الاستثمار في حياة الإنسان وهو ما ينعكس إيجاباً على الحياة الاقتصادية والرفاهية والتقدم الاجتماعي وحماية البيئة، حيث يعتبر التعليم دعامة أساسية من دعائم التنمية المجتمعية إضافة إلى أهميته في دعم الديمقراطية والنهوض بنوعية الموارد البشرية التي لا غنى عنها في أي ازدهار اقتصادي.¹ فكلما كانت المجتمعات على قدر عالٍ من الثقافة والتعليم والتأهيل كلما كانت عمليات تطبيق برامج التنمية وتنفيذها أكثر دقة. وهنا سنقوم بدراسة أهم مصادر تمويل التعليم وكذلك أشكال الإنفاق عليه مع المقارنة بين مخصصات الإنفاق على التعليم في بعض الدول العربية وذلك في فرعين هما:

الفرع الأول: أهمية تمويل التعليم.

الفرع الثاني: أشكال الإنفاق العام على التعليم ومؤثراته.

¹ نحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية - إطار و تحليل مقارن -، الأمم المتحدة، نيويورك، 2005، ص49.

الفرع الأول: أهمية تمويل التعليم:

إن تمويل التعليم من أهم المشكلات التي تواجه عالمنا المعاصر نظراً لتزايد الطلب الاجتماعي على الخدمات التعليمية وارتفاع أعداد المقيدین في المراحل التعليمية المختلفة، و ما يترتب على ذلك من زيادة المؤسسات التعليمية والتوسع في البنى التحتية من مبانٍ ومكتبات ومختبرات وأثاث وتطوير للموارد البشرية، وبالتالي زيادة الإنفاق على البحث العلمي والتطوير، مما يتطلب توفير موارد كبيرة. حيث يعرف تمويل التعليم بأنه: قدرة الدولة على تعبئة الموارد اللازمة للإنفاق على العملية التعليمية لتحقيق أهدافها سواء أكانت هذه الموارد نقدية أو غير نقدية مباشرة أو غير مباشرة.¹ أي أنه الوظيفة الإدارية التي تختص بعمليات التخطيط للأموال والحصول عليها من مصادر التمويل المناسبة لتوفير الاحتياجات المالية اللازمة لأداء الأنشطة المختلفة.² إلا أن الجودة العالية في مدخلات العدالة التعليمية يصعب تحقيقها أو الوصول إليها مادامت فرص التمويل قاصرة أو قليلة، لذلك ارتبط التعليم الجيد في مجتمعات العالم كافة بقدرتها على التمويل الجيد للوفاء بالتزامات العملية التعليمية حيث أن التعليم مسؤولية مشتركة بين الدولة والمجتمع حيث يتم تمويله بالتعاون بين الدولة والقطاع الأهلي أي أن فكرة مجانية التعليم لا تكون مطلقة.³

¹ إبراهيم سليمان عودة، دراسة استطلاعية لأهم بدائل تنمية الموارد غير الحكومية للجامعات السعودية، رسالة ماجستير، جامعة الملك سعود، قسم التربية، السعودية، 1998، ص40.

² د. طارق عبد الرؤوف محمد عامر، تصور مقترح لتمويل التعليم الجامعي بالدول العربية في ضوء الاتجاهات المعاصرة، الملتقى الدولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات، دراسة حالة الجزائر والدول النامية، 21-22 نوفمبر، الجزائر، 2006، ص5.

³ د. فتوح المجادي، اقتصاديات التعليم وتمويله في الكويت ودول الخليج العربي، وزارة التربية، الكويت، 2001، ص67.

أولاً: مصادر تمويل التعليم:

وهنا يمكن القول بأن مصادر التمويل يجب أن تكون متنوعة وذلك لمواكبة النمو المرتقب للإنفاق على التعليم بما يكفل رفع الجودة والنوعية، بحيث تنتوع هذه المصادر بين المصادر الحكومية وغير الحكومية الداخلية منها والخارجية :

1. المصادر الحكومية: يعد التمويل الحكومي المصدر الأساسي لتمويل التعليم في الدول التي تزداد

درجة تدخل الدولة فيها، ومن بينها الدول النامية حيث يقل الاعتماد على الموارد المالية الخاصة كمصدر للتمويل، وتحصل الدولة على مواردها المالية سواء من الضرائب والرسوم والإيرادات الناجمة عن قيام الدولة بممارسة أعمال ونشاطات اقتصادية سواء إنتاجية أو خدمية.¹

فالتمويل الحكومي هو جملة ما تخصصه الدول من ميزانيتها للتعليم حيث تقوم أغلب الدول بتخصيص مبالغ معينة من الميزانية للإنفاق على التعليم بجميع مستوياته، وتعكس الميزانية الحكومية مقدار وحجم الاستثمار في التعليم وإن كانت لا تعكس حجم الإنفاق الحقيقي الذي يتحمله باقي قطاعات المجتمع مثل المجتمعات الأهلية والأسر والمنظمات الخيرية وغيرها.² ويتضح أنه في ضوء النظريات الاقتصادية المختلفة وخاصة نظريات معدلات العائد الخاصة بالتعليم والتي ظهرت في العقود الأخيرة، لا ينبغي على السلطات الحكومية أن تظل وحدها المصدر الأساسي

¹ بن نوار بومدين، مرجع سبق ذكره، ص 167.

² فتحي محمد العراقي، مشكلات تمويل التعليم ما قبل الجامعي بالأزهر، دراسة تقويمية، رسالة دكتوراه، كلية التربية، جامعة الأزهر، 1990، ص 50.

لتمويل التعليم بل ينبغي عليها أن تبحث عن مصادر أخرى للموارد وأن تتولى مسؤولية تنظيم العرض والطلب على التعليم داخل الدولة.

ويجب أن تتولى السلطات الحكومية في أي بيئة كانت ثلاث وظائف في ما يتعلق بتمويل التعليم هي:¹

- ❖ وضع التشريعات التعليمية الوطنية ومتابعة تنفيذها وتقييم النتائج.
 - ❖ توفير التمويل للتعليم الضروري في كل مرحلة من مراحل التعليم وفي جميع أنواع التعليم ويتضمن ذلك تقديم جميع أنواع المساعدات.
 - ❖ إدارة النظام التعليمي العام أي ضمان توفير العدد المناسب من المدارس والمعلمين والكتب والمواد العلمية والأثاث والبنية التحتية.
- إلا أن المشكلة التي تواجه العديد من البلدان هي أن العجز الكبير في الميزانية أجبرها على القيام بتعديلات في الاقتصاديات الكبرى، ولكن سياسات التعديل ركزت منذ مطلع الثمانينيات على تخفيض الإنفاق أكثر من محاولتها تحريك العائدات الضريبية وغير الضريبية من أجل تخفيض العجز.²

2. **التمويل الذاتي:** ويتمثل في الرسوم التي يدفعها الطلاب مقابل بعض المستلزمات التعليمية كرسوم التسجيل والأنشطة الطلابية والكتب الدراسية ورسوم الامتحانات ورسوم الحصول على وثائق التخرج

¹ Psacharopoulos, G, Patrinos, H, **Returns to Investment in Education**, A Further Update, Education Economics, Vol. 12, No. 2, August ,2004.

² تقرير التنمية البشرية، الأمم المتحدة، 2003، ص107.

وهي عبارة عن مبالغ رمزية، وغالباً ما تكون قليلة ولا تمثل نسبة كبيرة في الإنفاق على التعليم، ويتأثر اتجاه فرض الرسوم الدراسية بالاتجاه الاقتصادي الحر الذي يهدف إلى ضرورة المساهمة المالية المباشرة للمستفيدين من الخدمات التعليمية من جميع المستويات وعلى الأخص التعليم الثانوي والجامعي، كما أنه لا يجب أن نغفل إيرادات التعليم الموازي كمردود ذاتي في التعليم الجامعي. وتتمثل أهمية هذه الرسوم والإيرادات في:¹

❖ أن مساهمة المستفيدين من الخدمة التعليمية في دفع الرسوم يزيد من الكفاءة والجودة التعليمية.

❖ تساهم الرسوم في زيادة ميزانية الدولة وهو ما يساعد على تحسين الخدمات التعليمية إذا ما صيغت وفق أسس معينة.

ويعاب على دفع الرسوم لقاء الخدمة التعليمية تأثر بعض الطبقات الاجتماعية وخاصة الطبقات الفقيرة، مما يؤدي إلى انخفاض معدلات القيد في التعليم وزيادة معدلات التسرب من التعليم، وبغرض تحقيق أكبر قدر ممكن من العدالة الاجتماعية بين شرائح المجتمع الواحد يجب التوجه لربط الرسوم الدراسية بنوعية التعليم وبمراحلته المختلفة لأن التمويل والعائد في مجال التعليم تتباين باختلاف الكم والكيف التعليمي.

3. **مساهمة المؤسسات المجتمعية:** هو ما يقدمه المجتمع بجميع مؤسساته الاقتصادية والاجتماعية من مساهمات عينية ومادية ومن جهود في دعم العملية التعليمية حيث تشارك المؤسسات الاقتصادية سواء العامة أو الخاصة في تمويل القطاع التربوي، فالخدمات الاجتماعية لهذه

¹ فايزة محمد أخضر، اقتصاديات التعليم للفتاة في السعودية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 1994، ص92.

المؤسسات تلعب دوراً بارزاً في تزويد المؤسسات التربوية بوسائل مالية ومادية، وتتنوع مساهمات المجتمع المحلي في دعم التعليم سواء في بناء المدارس أو تقديم الخدمات التعليمية أو التبرعات النقدية أو تقديم الدعم للمدارس من أجل تحسين الخدمات التعليمية.¹

وتحدد اليونسكو أشكالاً للمشاركة المجتمعية في تمويل التعليم تتمثل في:²

❖ التمويل المالي المباشر الناتج عن فرض الضرائب الموجهة للتعليم سواء على الشركات أو المواطنين.

❖ التبرعات النقدية أو العينية للمستلزمات التعليمية والمباني والأراضي المستهدفة للأغراض التعليمية.

❖ التطوع من خلال تقديم الخدمات الإنسانية أو أعمال الصيانة أو تقديم الخدمات التعليمية مثل برامج محو الأمية.

❖ المشاركة في الإدارة من تطوير المباني المدرسية والوسائل التعليمية.

وبالتالي لا بد من حث الأفراد القادرين والهيئات ورجال الأعمال على التبرع بالأموال والأجهزة التقنية وإقامة الكليات وتقديم الأراضي بما يخدم العملية التعليمية.

وفي هذا المجال تشهد الساحة العربية ومنذ السبعينيات من القرن العشرين وحتى يومنا هذا تأسيس العديد من الجامعات والمؤسسات التربوية الأهلية والكليات إيماناً من مؤسسيها بأن هذه المؤسسات

¹ فهد بن عباس العتيبي، إسهام القطاع الخاص في تمويل التعليم العام في السعودية، رسالة دكتوراه، كلية التربية، قسم الإدارة التربوية، جامعة الملك سعود، السعودية، 2004، ص17.

² عبدالله مغرم الغامدي، الإنفاق على التعليم ومشاركات المؤسسات المجتمعية في تحمل تكاليفه لمواجهة متطلبات النهضة التعليمية في دول الخليج، مكتب التربية العربي لدول الخليج، جدة، السعودية، 2006، ص47.

ستوفر نوعية تعليمية للناشئين وأبناء الوطن الأمر الذي يمكنهم من العيش بكفاءة وفعالية، ولكن هذه المبادرات تبقى دون الطموح ولا تلبي حاجات المجتمع العربي المتزايدة من التعليم مما يتطلب مشاركة أوسع من قبل المجتمع بكل أطيافه.

4. **القروض:** وهو مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق الالتجاء إلى الجمهور أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية مع الالتزام برد المبلغ المقترض ودفع الفوائد طوال مدة القرض وفقاً لشروطه.¹

وقد تجد بعض الدول صعوبات في توفير المبالغ المالية اللازمة لتسيير العملية التعليمية ولهذا تتجه إلى مؤسسات خارجية لتمويل برامجها وأنشطتها وخططها التعليمية وغالباً ما يتم سداد هذه القروض على فترات إلا أن القرض الداخلي لا يمثل أي زيادة على الثروة القومية فهو لا يعدو أن يكون مجرد إعادة لتوزيع جزء من الثروة لصالح الدولة، أما القرض الخارجي فإنه يحقق زيادة فعلية في إجمالي الثروة فهو ينقل جزءاً من الثروة الخارجية إلى الثروة الداخلية، ولهذا تفضل الدول القروض الداخلية نظراً للخوف من ارتفاع الفوائد السنوية المطلوب سدادها أو أن تؤثر هذه القروض على قرارها وتوجهاتها العامة حيث ترتبط بعض القروض الدولية بشروط معينة.²

و على الرغم من هذا يعتبر القرض من أجل العملية التعليمية من القروض المثمرة كونها نفقات ذات طبيعة من شأنها أن تزيد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من قوة المجتمع الإنتاجية.

¹ د. عبد الكريم صادق بركات، المالية العامة - النفقات العامة - القروض العامة، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، مصر، 1966، ص 269.

² بيتر وليامز، تمويل التعليم من موارد غير حكومية، مجلة مستقبلات، المجلد 16، العدد 2، مركز مطبوعات اليونسكو بالقاهرة، 1986، ص 256.

5. **المساعدات والمنح الدولية:** وهي المساعدات التي تقدمها جهات خارجية سواء أكانت دولاً أو

منظمات دولية أو إقليمية من أجل مساعدة الدول المحتاجة على تحقيق أهدافها التربوية وتنفيذ

الإصلاحات التربوية المطلوبة أو من أجل تنفيذ برامج تربوية محددة وقد تكون هذه المعونات على

شكل هبات مالية أو عينية، أو على شكل قروض ميسرة وبفوائد ضئيلة وقد تكون مشروطة أو غير

مشروطة.¹

وهناك العديد من الدول العربية التي تعتمد على المساعدات والمنح الدولية التي تقدمها المؤسسات

الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمساعدات التي تقدمها الدول الغنية كدول الاتحاد

الأوروبي والولايات المتحدة وفق اتفاقات ثنائية.

وقد عمدت بعض الدول العربية ومنها الجزائر وتونس والمغرب والأردن واليمن والبحرين إلى فرض ضريبة

تدريب تستخدم عوائد هذه الضريبة في الغالب في تمويل التدريب المستمر.²

ومن خلال ما سبق يتبين لنا أن الإنفاق العام يمثل أبرز مصادر تمويل التعليم، حيث تتحمل الموازنات

الحكومية العبء الأكبر لتأمين إيرادات الإنفاق على التعليم، وفي حين تلعب المعونة دوراً محورياً في تمويل

التعليم إلا أنه لا يجب الاعتماد عليها بصورة أساسية، وذلك لارتباطها بمجموعة من العوامل الاقتصادية

والسياسية التي تؤثر في قرارات الجهات المانحة لهذه المعونات، وبالتالي لابد من بذل المزيد من الجهود

لزيادة حصة الإنفاق على التعليم من الموارد المتاحة ولاسيما في الدول العربية التي تواجه الأزمات

الاقتصادية والسياسية.

¹ فهد بن عباس العتيبي، مرجع سبق ذكره، ص 18.

² موجز تقرير التشغيل والبطالة في الدول العربية، منظمة العمل العربية، القاهرة، 2008، ص 13.

ثانياً: أهمية الإنفاق العام على التعليم:

يمثل الإنفاق على التعليم استثماراً هاماً في عملية تحقيق الرخاء والنهضة على الصعيد الوطني وله دوراً حاسماً في التقدم نحو أهداف التعليم وتتمثل الركيزة الأساسية التي يقوم عليها هذا الاستثمار في تخصيص حصة من الدخل القومي للتعليم من خلال الإنفاق العام.¹ إضافة إلى كونه استثمار في رأس المال البشري له عائد إيجابي ملموس ليس على الدخل الفردي فحسب وإنما على الدخل القومي أيضاً، وليس على المستوى الاقتصادي فقط وإنما على المستوى الاجتماعي والسياسي والتموي بصفة عامة.²

ولابد من الإشارة إلى أن أهم المشكلات القائمة التي تواجه النظم التعليمية اليوم هو تأمين النفقات المالية اللازمة لتوفير التعليم بشكل يناسب أهمية التعليم والعوائد الاقتصادية والاجتماعية له. فمن الملاحظ تزايد النفقات التعليمية في معظم الدول على اختلاف نظمها الاجتماعية وتطورها الاقتصادي وذلك نتيجة للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والصحية التي أدت إلى تزايد الطلب الاجتماعي على التعليم. وتعود أهمية دراسة النفقات التعليمية إلى عدة أسباب هي:³

1. إن النفقات التعليمية تساعد الإدارة في رسم السياسات العامة واتخاذ القرارات، وذلك بإمدادها بالبيانات التحليلية بإتباع طريقة معينة في العمل، إضافة إلى إمداد الأجهزة التخطيطية والرقابية بالبيانات الضرورية التي تستخدم في إعداد الخطة العامة.

¹ تقرير الأزمة الخفية النزاعات المسلحة والتعليم، اليونسكو، 2011، ص 102.

² د. أشرف العربي، تقييم سياسات الإنفاق العام على التعليم في مصر في ضوء معايير الكفاية العدالة والكفاءة، المؤتمر الدولي الخاص بتحليل أولويات الإنفاق العام بالموازات العامة في مصر والدول العربية، فبراير، مصر، 2010، ص 1.

³ د. مرسي محمد منير، د. عبد الغني النوري، تخطيط التعليم واقتصادياته، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص 177.

2. إن دراسة النفقات التعليمية تفيد في تقييم أداء الأجهزة التعليمية ومعرفة مدى الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتخصيص هذه الموارد بما يحقق التوازن بين التكلفة والعائد من العملية التعليمية وكذلك مقدار الإنتاجية التي تعود بها العملية التعليمية.
3. إن دراسة النفقات التعليمية هي نوع من أنواع الرقابة التي تفيد في الكشف عن الخلل والفساد والإسراف واتخاذ الإجراءات المناسبة لتصحيح مسارها، من خلال إعداد البيانات اللازمة عن تكلفة العمليات بصورة تحليلية الأمر الذي يمكننا من معرفة أماكن الخلل والفساد.
4. تساعد دراسة نفقات التعليم في التنبؤ بالنفقات المستقبلية للتربية من خلال تقديم البيانات اللازمة لاتخاذ القرارات المستقبلية في ضوء أهداف واضحة.
5. التعرف على البدائل المختلفة التي ترفع كفاءة قطاع التعليم في تحقيق أهداف المجتمع أو على الأقل حصر الأعباء المالية الجديدة في حدود التكاليف المعقولة.

الفرع الثاني: أشكال الإنفاق العام على التعليم ومؤثراته:

أولاً: أشكال الإنفاق العام على التعليم:

ينقسم الإنفاق على التعليم في الميزانية إلى قسمين هما: الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي الاستثماري:

- **الإنفاق الجاري:** ينطبق على السلع والخدمات التي يتم استخدامها بصورة فورية كقاعدة عامة

كما يتم شراؤها بصورة منتظمة وتتكون أساساً من مرتبات المدرسين والإداريين.¹

- **الإنفاق الاستثماري:** يشمل الإنفاق على تكوين الموجودات الرأسمالية الثابتة اللازمة للعمليات

التعليمية، والتي تتعلق بالسلع والخدمات المستخدمة على مدى أطول مثل المباني والمعدات

والأثاث، وتستفيد عدة أجيال من هذا الاستثمار من السلع الرأسمالية حيث تعد أصولاً دائمة

خلافًا للأشياء غير المعمرة التي تستهلك في مدة قصيرة نسبياً، ولا تمثل النفقات الرأسمالية سوى

جزء من التكاليف الحقيقية للتعليم الابتدائي والثانوي، ولكنها تؤثر على قدرة مؤسسات التعليم

فيما يتعلق باستيعاب الطلبة وتساعد على المواءمة بين العرض من الأماكن المتاحة والطلب

عليها وتوزيع المعدات وفقاً للاحتياجات، وتؤكد بعض الدراسات أن نسبة الإنفاق الجاري في

الدول النامية تفوق بكثير نسبة الإنفاق الرأسمالي بينما حصة الاستثمار من الإنفاق العام في

الدول المتقدمة أعلى من تلك التي نجدها في البلدان النامية.²

¹ بن نوار بومدين، مرجع سبق ذكره، ص 136.

² د. منذر عبد السلام، دراسات في اقتصاديات التربية، دار الطليعة، لبنان، 1974، ص 55.

ورغم التفاوت في الإنفاق على التعليم من دولة لأخرى بحسب مواردها ونموها الاقتصادي وظروفها الاجتماعية والسياسية إلا أن هناك اتجاهاً في معظم الدول يتمثل في الزيادة المستمرة في الإنفاق التعليمي وبالتالي يمكن تقسيم العوامل المؤثرة على الإنفاق العام على التعليم إلى نوعين:¹

1. العوامل الداخلية:

- وهي عوامل تتعلق بالسياسات التعليمية ومؤسسات المنظومة التعليمية وخططها وأهدافها ومنها:
- إلزامية التعليم وتعميمه والذي يتطلب تمويلاً أكبر من الحكومات، من خلال زيادة أعداد المعلمين لمواجهة زيادة الصفوف وهذا ما أدى إلى زيادة النفقات التعليمية.
 - تأمين المرافق التعليمية وتطويرها من أبنية ومسارح وقاعات محاضرات وهو ما يتطلب تمويلاً أكبر ورصد ميزانية أعلى.
 - كفاءة الإدارة العلمية في توزيع الموارد المتاحة على عناصر العملية التعليمية لإنجاز الأهداف.
 - العناية بجودة التعليم وكفاءته مما ينعكس على أجور ومرتبات العاملين وخاصة إذا ارتبطت الأجور بالمؤهلات التي يحملونها.
 - نسبة الهدر في النظام التعليمي وذلك من خلال رسوب الطلاب وإعادة الصفوف والتسرب من المدرسة والذي يضاعف كلفة الوحدة التعليمية ويؤخر مخرجات التعليم.
 - زيادة أجور المعلمين و هو ما يترتب عليه زيادة في الإنفاق التعليمي.

¹ فهد بن عباس العتيبي، مرجع سبق ذكره، ص6.

2. العوامل الخارجية:

- المستوى العام للدخل القومي حيث تقاس أهمية التعليم في أي مجتمع بنسبة ما ينفقه المجتمع على التعليم إلى الناتج القومي لذلك المجتمع وكلما ارتفع الدخل القومي كلما انعكس ذلك إيجاباً على حصة التعليم منه.
- مستوى نفقة المعيشة فالزيادة النسبية في الدخل لدى الأفراد يؤدي إلى الزيادة في الطلب على التعليم وهو ما يقود إلى زيادة الإنفاق التعليمي.
- المستوى التكنولوجي في المجتمع.
- النمو السكاني: الأمر الذي يتطلب سرعة التوسع في إنشاء المؤسسات التعليمية وزيادة النفقات بمعدل مماثل لارتفاع عدد المقبولين في تلك المؤسسات.
- العوامل الاقتصادية: تؤثر النواحي الاقتصادية على قدرة الدولة في الإنفاق على التعليم وذلك لأن العلاقة بين التعليم والأسعار متبادلة وقد تكون مضطربة، فالتغيرات الاقتصادية سواء على المستوى المحلي أو الإقليمي أو الدولي مثل ارتفاع أو انخفاض مستوى الناتج الوطني للدولة وتقلبات العملة الوطنية والأسعار والتي تؤثر على مستوى الإنفاق الحكومي على التعليم، إضافة إلى أن انخفاض قيمة النقود يعتبر من الأسباب الاقتصادية النقدية التي تؤدي إلى زيادة الإنفاق في التعليم نتيجة لارتفاع أسعار مستلزمات التعليم سواء الموجودات الرأسمالية أو النفقات الجارية من رواتب وأجور.

ثانياً: مؤشرات الإنفاق العام على التعليم عربياً:

لما كانت ميزانية التعليم ترتبط بالدخل القومي من جهة وبميزانية الدولة من جهة أخرى، والتي تنعكس على نصيب الفرد من الإنفاق، فإنه من الضروري تسليط الضوء على هذه المؤشرات الثلاثة:

- نسبة الإنفاق على التعليم من الإنفاق العام: ويعبر عن هذه النسبة بأنها إجمالي الإنفاق العام على التعليم (الجاري و الرأسمالي) في أي سنة مالية.

- نسبة الإنفاق على التعليم إلى الناتج الوطني: وهي واحدة من الطرق التي يحل بها الإنفاق الحكومي على التعليم وتتم بمقارنة هذا الإنفاق بالناتج المحلي الإجمالي لأي اقتصاد، والذي يمثل إجمالي الإنفاق بذلك الاقتصاد، وعليه يمكن حساب كمية الناتج المحلي الإجمالي المخصصة لقطاع التعليم من قبل الحكومات ويعبر عنه كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي في أي عام.¹

- مقدار الإنفاق التعليمي كحصة للفرد الواحد: يمثل هذا المؤشر قسمة الإنفاق التعليمي على عدد أفراد المجتمع وهو يبين حصة أو نصيب الفرد الواحد من الإنفاق التعليمي وارتفاع مقدار هذا المؤشر يعني اهتماماً أكبر للتعليم وإمكانات أكبر لتطويره في حين أن الانخفاض في هذا المقدار يشير إلى اهتمام أقل بالتعليم وإمكانات أقل لتطويره رغم أن هذا يرتبط بموارد المجتمع وإمكاناته من ناحية واحتياجاته من ناحية أخرى ومدى تطور المجتمع والاقتصاد.²

¹ د. محمود عباس عابدين، اقتصاديات التعليم الحديث، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 2000، ص 64.

² بن نوار بومدين ، مرجع سبق ذكره، ص 104.

وتشير التقارير إلى أن الدول العربية كانت تخصص 5,5% من الناتج القومي الإجمالي كحد متوسط ولم تتغير هذه النسبة منذ عام 1999 حتى عام 2012 وهي ثاني أعلى نسبة مئوية لأي منطقة في العالم بعد أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية.¹ أما في العام 2015 فيقدر متوسط نسبة الإنفاق على التعليم إلى الدخل القومي الإجمالي في الدول العربية، بحوالي 4,5% وهو ما يتقارب مع مثيله في الدول النامية (4,4%) ودول العالم ككل (4,6%) وفيما يتعلق بنسبة الإنفاق على التعليم من الإنفاق الإجمالي، فإن المتوسط العربي في عام 2015 بلغ حوالي 15,7% وهو يقل عن مثيله في الدول النامية (16,2%) وبالمقابل هناك اختلافات داخل المنطقة العربية حيث فاقت هذه النسبة حوالي 20% في كل من الإمارات وتونس وبلغت أقل من 10% في كل من لبنان والبحرين للعام 2015.² وسنعرض تطورات الإنفاق العام على التعليم في بعض الدول العربية:

➤ الإنفاق العام على التعليم في سورية:

تشرف الدولة من خلال وزارتي التربية والتعليم العالي على التعليم والإنفاق عليه، ولما كانت سورية تتميز بالنسبة للكثيرين في إلزامية نظامها التعليمي ومجانيته، ومن ثم بحجم الإنفاق الاجتماعي الكبير الذي تقدمه "كوفورات خارجية" تشكل البيئة الثقافية والاجتماعية المناسبة لتحقيق الرأسمال الاجتماعي، إلا أن هذا الاستثمار الكبير في الإنسان يبقى وحيد الجانب، فلا يكتمل حصاده. حيث تم التركيز على الكم دون مراعاة للنوعية.³ والجدول التالي يبين تطور نفقات التعليم في سورية:

¹ التقرير العربي الموحد، مرجع سبق ذكره، 2012، ص 37.

² التقرير العربي الموحد، جامعة الدول العربية، 2017، ص 43.

³ د. عماد الدين أحمد المصباح، رأس المال البشري في سورية "قياس عائد الاستثمار في رأس المال البشري"، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، ندوة الاقتصاد السوري- رؤية شبابية، دمشق، 2005، ص 17.

جدول (2): تطور نفقات التعليم في سورية بين عامي 1998 - 2015

السنوات	نفقات التعليم من الموازنة العامة للدولة %	نفقات التعليم من الناتج المحلي الإجمالي %
1998	7,6	2,1
1999	6,9	2,2
2000	6,8	2,1
2001	13,8	4,6
2002	15,0	5,3
2003	16,6	6,6
2004	16,6	6,5
2005	16,8	6,4
2006	16,7	6,5
2007	18,1	6,7
2008	18,7	6,8
2009	18,9	6,9
2010	18,9	5,1
2011	18,9	5,1
2015	19,2	4,9

المصدر: التقرير العربي الموحد 2011، 2012، 2017

من الجدول نلاحظ أن حصة التعليم من الموازنة العامة للدولة لم تتجاوز طيلة الفترة الممتدة من العام 1998 إلى العام 2000 نسبة 7,6%، ولم تقفز هذه النسبة الأخيرة للتضاعف تقريباً إلاّ بدءاً من العام 2001، حيث يبين تقرير المكتب المركزي للإحصاء أن نسبة الإنفاق الحكومي قد ازدادت من (7,6 %) في عام 1998 إلى أن وصلت إلى نسبة (15%) في العام 2002 في الميزانية العامة للدولة، لتعاود الارتفاع لتصل في عام 2015 إلى نسبة قدرها 19,2 % . أما فيما يتعلق بنسبة التعليم من الناتج المحلي فقد تراوحت النسبة بين 2,1 % عام 1998 لتستقر عند أعلى نسبة في عام 2009 وهي 6,9 % وتعاود الانخفاض إلى 4,9 % عام 2015.

وهكذا نلاحظ أن هناك تواضعاً في نسب الإنفاق على التعليم في سورية سواء بالنسبة للموازنة العامة أو بالنسبة للناتج المحلي، وهو ما ينعكس بشكل سلبي على نوعية التعليم وبالتالي على نوعية رأس المال البشري.

➤ الإنفاق العام على التعليم في مصر:

يوضح لنا الجدول التالي الإنفاق الحكومي على التعليم في مصر:

جدول (3): تطور نفقات التعليم في مصر خلال الفترة 2000 - 2015

السنوات	نفقات التعليم من نفقات الدولة %	نفقات التعليم من الناتج المحلي %
2000	14,7	4,37
2001	15,61	4,8
2002	16,16	4,9
2003	16,14	4,9
2004	15,35	4,42
2005	14,93	4,49
2006	11,54	3,84
2007	11,83	3,6
2008	11,4	3,73
2009	11,9	3,8
2010	11,7	3,8
2011	11,9	3,7
2015	10,4	3,8

المصدر: الحسابات الختامية للموازنة، وزارة المالية المصرية. وقاعدة معلومات اليونسكو 2017.

من خلال الجدول السابق نلاحظ أن نفقات التعليم قد بلغت 15,6% عام 2001، أما أعلى نسبة فقد تم تسجيلها خلال عام 2002 لتكون 16,16%، وخلال سنوات الدراسة شهدت نسبة الإنفاق على التعليم أدنى

نسبة لها 10,4% ويرجع انخفاض هذه النسبة إلى زيادة حجم السكان، وزيادة الطلب الاجتماعي على التعليم.

أما نسبة نفقات التعليم بالنسبة للنواتج المحلي الداخلي فقد انحصرت النسبة بين 4,9% و 3,6%.

➤ الإنفاق العام على التعليم في المملكة العربية السعودية:

تتحمل الدولة العبء الأكبر في تمويل التعليم ويكون التعليم مجانياً في جميع المراحل التعليمية، فالتعليم في المملكة يتم تمويله بالكامل تقريباً من الموازنة الحكومية.

والجدول التالي يوضح تطور النفقات التعليمية خلال السنوات 2000 - 2015

جدول(4): النفقات التعليمية في السعودية خلال السنوات 2000 - 2015

نفقات التعليم من نفقات	
الدولة %	السنوات
22	2000
22	2001
25	2002
26	2003
25	2004
22	2005
20	2006

22	2007
22	2008
20	2009
19,3	2011
17,7	2015

المصدر: وزارة المالية السعودية وقاعدة معلومات اليونسكو 2017

من الجدول نلاحظ أن انخفاض نسب التعليم من نفقات الدولة خلال السنوات الأخيرة، والسبب في ذلك يعود إلى أن نظام التعليم السعودي يواجه بعض الصعوبات من أبرزها قلة إسهام القوى العاملة السعودية في التنمية، إضافة إلى الصعوبات داخل النظام التعليمي نفسه وذلك بسبب استحواذ النفقات المخصصة للرواتب والأجور على حوالي 80% من نفقات التعليم الكلية ليستمر بالانخفاض حتى العام 2015 ليصل إلى 17,7.

➤ الإنفاق العام على التعليم في الأردن:

تولي الأردن أهمية كبيرة للتعليم ويظهر مدى هذه الاهتمام على أرض الواقع، فتشير أرقام الموازنات الأردنية إلى أن مخصصات التعليم بمختلف مستوياته وصلت إلى المستوى الموصى به دولياً، (4%، 5%) من الناتج المحلي الداخلي، و 17% من نفقات الدولة.¹

والجدول التالي يوضح ذلك:

¹ التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع، اليونسكو، 2008، ص 56.

جدول(5): تطور نفقات التعليم في الأردن

نفقات التعليم من نفقات	نفقات التعليم من الناتج	
الدولة %	المحلي الإجمالي %	السنوات
13,26	5,84	1986
12,1	5,89	1990
14,24	5,47	1992
13,86	7,5	1994
15,20	5,61	1995
16,55	5,74	1996
16,09	5,58	2000
16,09	5,58	2004
13,12	4,53	2008
10,8	3,1	2009
12	3,1	2011
12	3,4	2015

المصدر: الحسابات الختامية للموازنة، وزارة المالية الأردنية وقاعدة معلومات اليونسكو 2017

يلاحظ من الجدول السابق أن نفقات التعليم قد نمت بصورة مضطربة حتى حلول عام 2008 حيث

انخفضت النسبة لتصل إلى 13,12% لتستمر بالانخفاض في عام 2015 إلى 12% وذلك بسبب

الظروف الاقتصادية التي يمر بها الأردن، أما في ما يتعلق بنسبة الإنفاق على التعليم من الناتج المحلي فقد بدأت بالانخفاض بشكل ملحوظ منذ عام 2009 لتصل في عام 2015 إلى 3,4%.

وعلى الرغم من اهتمام الدول العربية بالإنفاق على التعليم عبر تخصيص مبالغ للخدمات التعليمية في الموازنات العامة للدول العربية، إلا أنه لا يزال أداء النظم التعليمية في الدول العربية متواضعاً بدليل كل المقاييس الدولية المعهودة، وعليه فإن الأمر يتطلب إيلاء اهتمام أكبر لترشيد وحسن استخدام الموارد المالية المخصصة للتعليم لرفع كفاءة الإنفاق على هذا القطاع.¹

من خلال العرض السابق للإنفاق التعليمي عربياً يتضح مدى سعي الحكومات إلى الاهتمام بالتعليم والإنفاق عليه، مما انعكس إيجاباً على معدلات الالتحاق بالمدارس ورفع مستوى التحصيل العلمي، ولقد لوحظ أن هذا الإنفاق سواء أكان كنسبة من الناتج القومي أو كنسبة من الميزانية العامة للدولة يتذبذب ما بين الزيادة مرة و النقصان مرة أخرى، حيث تتأثر نسبة الإنفاق على التعليم بنسبة الدخل القومي.

¹ التقرير العربي الموحد، مرجع سبق ذكره، 2017، ص 43.

المطلب الثاني

الإنفاق العام على الصحة

أكد البنك الدولي على أن: "كلاً من الصحة والقدرة على تحسين الصحة يرتبطان بالدخل والتعليم وبالتغيرات التي تحدثها الثروة والتعليم في سلوك الأفراد وكذلك مقدار النفقات وكفاءتها في النظام الصحي، ومدى انتشار الأمراض الحالية والتي يحددها المناخ والعوامل الجغرافية والبيئة إلى حد كبير".¹ ومع توسع مفهوم الصحة وعدم اقتصره على حالة السلامة البدنية والعقلية والنفسية للفرد بل تعدى ذلك ليرتبط بالمستوى الصحي للفرد من (سكن، تعليم، غذاء، نظافة البيئة، مدى إمكانية الوصول إلى الخدمات الصحية) فإنه لابد من التوسع في دراسة مصادر تمويل القطاع الصحي، وكذلك دراسة الإنفاق على القطاع الصحي وقد تمت مقارنة مخصصات بعض الدول العربية في الإنفاق على هذا القطاع وذلك في فرعين هما:

الفرع الأول: تمويل القطاع الصحي.

الفرع الثاني: الإنفاق العام على القطاع الصحي ومؤثراته.

¹ تقرير عن التنمية في العالم، الاستثمار في الصحة، البنك الدولي، 1993، ص 71.

الفرع الأول: تمويل القطاع الصحي:

اهتم الباحثون الأوائل باقتصاديات الصحة على اعتبار أن الصحة لا تتعزل عن عناصر التنمية، وذلك نظراً للعلاقة الوثيقة و التفاعل الديناميكي بين صحة الإنسان صانع التنمية و بين التنمية كهدف. ولكي يتحقق هذا الهدف يجب أن تتجه الخطة الصحية إلى البحث عن مصادر التمويل المناسبة لضمان توفير الرعاية الصحية.

أولاً: مفهوم تمويل القطاع الصحي:

لابد من التأكيد على أن الإنفاق على قطاع الصحة يعد استثماراً في رأس المال البشري، حيث ينعكس ذلك على إنتاجية الفرد والمجتمع ككل، والذي من شأنه أن ينعكس على الناتج القومي الإجمالي وزيادة الدخل الفردي والقومي على حد سواء،

وقد عرف دستور منظمة الصحة العالمية الصحة على أنها: حالة اكتمال السلامة بدنياً وعقلياً ومهنياً واجتماعياً وليس مجرد انعدام المرض والعجز، وأن الصحة حق أساسي من حقوق الإنسان وهدف اجتماعي عالمي النطاق وإنها أمر أساسي لتلبية الاحتياجات الأساسية للإنسان.

أما التمويل الصحي فيمكن تعريفه على أنه: مجموع الوظائف الإدارية والمحاسبية المتعلقة بإدارة عمليات تدبير الأموال اللازمة لإدارة صناعة الخدمات الصحية في جميع قطاعاتها.

وبالتالي يمكن القول أن نشاط التمويل يشمل كلاً من:

- العمليات المحاسبية التي توفر الوسائل والأدوات اللازمة لقياس الأداء المالي، ممثلة في إعداد القوائم المالية.

- عمليات الإدارة المالية التي تهتم بعمليات تمويل الشركات.

- اختيار أفضل مصادر التمويل.
 - إعداد المؤشرات اللازمة لمساعدة المدراء لاتخاذ أفضل القرارات المالية.
- ويواصل راسمو السياسات في جميع أرجاء العالم، استعراض الطريقة التي تمول بها نظمهم الصحية سواء بالنسبة لطريقة تحصيل الأموال، وكيف تجمع من أجل توزيع المخاطر المحتملة، وما هي الخدمات التي تقدم، وكيف تدفع أتعاب مقدميها.
- ولكن أيّاً كانت الغايات فإن الشاغل الأساسي يتمثل في ضرورة استدرار الأموال الكافية من أجل الصحة وتحسين الكفاءة أو تقليل النفقات والحد من المخاطر المالية التي ينطوي عليها الحصول على الرعاية، حيث تعكس مؤشرات الصحة الحالة الصحية للدول، وتهدف هذه المؤشرات إلى تحديد أهم المشاكل التي تعترض القطاع الصحي، ومن ثم تحديد أولوياتها و بالتالي تحديد الإمكانيات المتوفرة لمواجهتها من خلال توجيه البرامج الصحية،¹ ويتم التركيز على مجموعة من المؤشرات ذات الارتباط بالجهود المبذولة من أجل تحسين صحة الأفراد وهي:²
- الخدمات الطبية.
 - خدمات الضمان الاجتماعي.
 - نسبة الإنفاق العام.

¹ علي دحمان محمد، تقييم نفقات الصحة والتعليم، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، 2011، ص 12.

² د. أحمد فايز النّماس، الخدمة الاجتماعية الطبية، ط1، دار النهضة العربية للنشر، بيروت، 2000، ص 59.

ثانياً: مصادر تمويل القطاع الصحي:

لطالما كان القطاع الصحي ككل القطاعات الاقتصادية الأخرى، بحاجة إلى التمويل المناسب الذي يضمن له الاستمرار في تقديم الخدمات الموكلة على عاتقه. وعلى الرغم من أن هاجس التمويل يحتل مرتبة كبيرة بالنسبة للدول إلا أنه لا يوجد أي نظام صحي يتحمل كامل تكاليف الخدمات الصحية من الأموال المسددة سلفاً أو المجمعة عن طريق الضرائب أو اشتراكات التأمين، وذلك لأن التغطية الصحية الشاملة تستلزم الكثير من الأموال. حيث تعرف **التغطية الشاملة** بأنها: "إتاحة التدخلات الصحية التعزيزية والوقائية والعلاجية والتأهيلية للجميع بتكلفة ميسورة"، وتتطابق التغطية الشاملة مع مفهومي توفير الصحة للجميع والرعاية الصحية الأولية.¹ وبالتالي يمكن القول إن مصادر تمويل النظم الصحية تتمثل في:²

- نسبة من الضرائب العامة على الدخل.
- التأمين الاجتماعي الصحي: اشتراك شهري يحصل من المشتركين في النظام الصحي إضافة لبعض المدفوعات التي تحصل عند الحصول على الخدمة.
- نظم التأمين الخاصة: التي تديرها شركات خاصة وينخرط فيها المشتركون طوعية بناء على تعاقد لتلقي حزم خدمية مختلفة بأسعار مختلفة.
- خليط من أساليب التمويل السابقة.

¹ التأمين الصحي الاجتماعي (التمويل الصحي المستدام، والتغطية الشاملة، والتأمين الصحي الاجتماعي)، تقرير أمانة منظمة الصحة العالمية، 2005، ص2.

² د. علاء غنام، **تحديات الإنفاق الصحي في مصر**، المؤتمر الدولي الخاص بتحليل أولويات الإنفاق العام بالموازانات العامة في مصر والدول العربية، مصر، 2010، ص 5.

وتسعى جميع الدول لجمع المزيد من الأموال من أجل الصحة وذلك من خلال مجموعة من الخيارات

هي:¹

1. زيادة فعالية تحصيل الإيرادات: من الممكن أن يشكل تجنب رفع الضرائب وعدم كفاءة تحصيل الضرائب واشتراكات التأمين العديد من المشكلات حتى في بعض البلدان ذات الدخل المرتفع. حيث أن تحسين كفاءة تحصيل الإيرادات من شأنه أن يزيد من الأموال التي يمكن استخدامها لتقديم الخدمات الصحية للسكان.

2. إعادة تحديد أولويات الميزانية الحكومية: عادة ما تعطي الحكومات الصحة أولوية متدنية نسبياً عند تخصيص ميزانيتها.

3. المساعدات الإنمائية من أجل الصحة: وذلك من خلال التكافل العالمي، حيث تقوم الدول ذات الدخل المرتفع بالوفاء بالتزاماتها فيما يخص المساعدات الإنمائية تجاه الدول الفقيرة. و لكن أياً كانت آلية التمويل إلا أنه لا توجد آلية مثالية محددة من آليات التمويل الصحي يمكن التوصية بتطبيقها في جميع الظروف، إلا أنه من المهم التمويل من إيرادات الميزانية الحكومية لتوفير التغطية لأنواع محددة من الخدمات أو الأدوية، و لفئات معينة من السكان كالفقراء مثلاً.

¹ تمويل النظم الصحية، السبيل إلى التغطية الشاملة، التقرير الخاص بالصحة في العالم، منظمة الصحة العالمية، 2010.

الفرع الثاني: الإنفاق العام على القطاع الصحي ومؤثراته :

تعد صحة الفرد من المقومات الأساسية للمجتمع فهي مطلب أساسي من مطالب الحياة، وهي أيضاً ضرورة من ضرورات التنمية، فالإنسان الذي تتكامل له صحة نفسية وجسمية هو الإنسان الأقدر على العمل والإنتاج وتحقيق أهداف التنمية. والدولة التي تسعى إلى التنمية لابد وأن تعمل على حماية صحة الفرد ومنع المرض عنه وكذلك توفير الخدمات اللازمة لسرعة اكتشاف أي انحراف في الصحة نتيجة المرض أو الإصابة أو تلوث البيئة وتوفير العلاج الكامل لشفائه من المرض ومضاعفاته، ولذلك فإن الرعاية الصحية يجب اعتبارها استثماراً في خطة التنمية.

أولاً: العوامل المؤثرة في الإنفاق على الصحة:

يتأثر المبلغ الذي ينفق على الصحة بمستوى تقدم الدولة، وبشكل عام كلما كانت الدولة أغنى، كلما ارتفع الإنفاق الصحي، وفي المتوسط تنفق الدول ذات الدخل المرتفع حوالي 10% من الناتج المحلي الإجمالي على الصحة، في حين تسجل تلك النسبة 6% في الدول متوسطة الدخل وتخفض لما دون 5% في الدول متدنية الدخل.¹

ومن أهم العوامل المؤثرة في الإنفاق على الصحة:²

- يعتمد الإنفاق الصحي في الأساس على معدل الناتج المحلي، وتشير معلومات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى أن الإنفاق على الصحة كان في ارتفاع مستمر في كل من استراليا، كندا،

¹ Gottret, P , L ،Schieber, G. **Getting real on health financing**, Finance &Development, Vol. 43, No. 4, 2006.

² د. مديحة خطاب، تحديد أولويات الإنفاق العام في مجال الصحة، المؤتمر الدولي الخاص بتحليل أولويات الإنفاق العام بالموازانات العامة في مصر والدول العربية، مصر، 2010، ص 25.

ألمانيا، السويد و بريطانيا، وفاقتهم جميعاً أمريكا بصرف ما يقرب من ١٦% من الناتج المحلي الإجمالي.

- تعد مراقبة النفقات من أفضل الطرق لتحقيق الغاية منها، وبالتالي يجب التدقيق في زيادة الصرف على النظام الصحي، والالتزام بالتقييم الشامل لمحددات الصحة والوصول إلى قياس كمي لفوائدها. حيث أنه ليس بالضرورة أن يؤدي زيادة الإنفاق إلى زيادة في المخرجات والجودة.
- إن الاستثمار في محددات الصحة يؤثر إيجابياً على صحة الفرد والمجتمع ومن هنا فإن الاستثمار يؤدي إلى زيادة إنتاج المكاسب الصحية إذا ما أثبتت تلك التدخلات أن الفاعلية تناسب التكلفة.
- تطور العلاج و القدرة على التشخيص يسهم في ارتفاع حجم الإنفاق و زيادة الضغط على الموارد. فزيادة القدرة على التشخيص تتطلب المزيد من الإنفاق لتلبية الطلب في المجتمع على الخدمات الطبية مع تقدم الرعاية الطبية.

ثانياً: مؤشرات الإنفاق العام على الصحة عربياً:

بلغت نسبة الإنفاق على الصحة من إجمالي الناتج المحلي على صعيد الدول العربية في عام 2015 حوالي 5,3% وتقل هذه النسبة كثيراً عن المتوسط العالمي البالغ حوالي 9,9%، وتصنف الدول العربية إلى مجموعتين من حيث درجة الاعتماد على القطاعين العام والخاص في الإنفاق على توفير الخدمات الصحية، وتبلغ نسبة الإنفاق العام من إجمالي الإنفاق على الصحة في الدول العربية في عام 2015، حوالي 7,60% وهي بذلك تزيد عن مثيلاتها في باقي الأقاليم النامية، ولكنها تظل متدنية بالمقارنة مع سائر

الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، و لا يزال القطاع العام يتولى المسؤولية الرئيسية في

تمويل قطاع الصحة في 14 دولة عربية.¹

وفيما يلي شرح لمستويات الإنفاق العام على الصحة في بعض الدول العربية:

أولاً: الإنفاق العام على الصحة في سورية:

جدول(6): تطور الإنفاق العام على الصحة في سورية في الفترة (2003-2015)

الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق على الصحة %	الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق العام %	الأعوام
48,2	6,3	2003
45,8	6,9	2004
48,2	6,3	2005
47,4	5,9	2006
50,5	6,8	2007
48	6	2008
45,1	6	2009
48,5	6,4	2010
46	6	2011

¹ التقرير العربي الموحد، مرجع سبق ذكره، 2017، ص 46.

49	5,6	2012
46,3	5,3	2015

المصدر: التقرير العربي الموحد 2011، 2012، 2017

من الجدول السابق نلاحظ إصرار الحكومة السورية على دعم القطاع الصحي على الرغم من الظروف التي تعصف بها البلاد، حيث أن نسبة الإنفاق الحكومي على الصحة من الإنفاق العام في عام 2012 هي 5,6 وهي نسبة تتقارب مع باقي السنوات الأخرى، أما الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق فقد بلغت عام 2012 نسبة 49% أي بزيادة 3% عن عام 2011. ولتسجل في عام 2015 نسبة 46,3 وهذا بسبب توجه الحكومة في الاستمرار في دعم القطاع الصحي.

ثانياً: الإنفاق العام على الصحة في مصر:

جدول (7): تطور الإنفاق العام على الصحة في مصر في الفترة (2003-2015)

الأعوام	الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق العام %	الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق على الصحة %
2003	8,2	42,6
2004	7,9	36,6
2005	8,2	42,6
2006	7,9	38,2

38	7,3	2007
39,5	7,3	2008
38,3	7,1	2009
41,7	5,9	2010
37	6,0	2011
40,5	6,9	2012
38,2	4,7	2015

المصدر: التقرير العربي الموحد 2011، 2012، 2017

نلاحظ من الجدول السابق أن نسبة الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق العام انخفضت في عامي 2010 و 2011 لتعود وترتفع في عام 2012 لتصل إلى 6,9% لكنها تبقى دون حجم الإنفاق في عام 2009 وما قبل، أما الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق على الصحة فقد بلغ عام 2012 نسبة 40,5% وبلغ في عام 2015 نسبة 38,2% ليتحمل القطاع الخاص وغيره باقي التمويل في ظل تدهور الوضع الاقتصادي في مصر.

ثالثاً: الإنفاق العام على الصحة في الأردن:

جدول(8): تطور الإنفاق العام على الصحة في الأردن في الفترة (2003-2015)

الأعوام	الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق العام %	الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق على الصحة %
2003	8,9	45,2
2004	9,6	46,1
2005	8,9	45,2
2006	9,6	48,4
2007	9,5	45,3
2008	8,73	43,4
2009	11,3	62,2
2010	15,1	64,6
2011	19	68
2012	17,6	67,7
2015	13,5	69,7

المصدر: التقرير العربي الموحد 2011، 2012، 2017

نلاحظ من الجدول السابق أن الحكومة الأردنية حافظت على النسبة المخصصة للإنفاق على القطاع الصحي منذ العام 2003 إلى عام 2009 لتبدأ بالزيادة التدريجية بنسبة الإنفاق على

القطاع الصحي، حيث سعت الحكومة الأردنية إلى تحسين الوضع الصحي من خلال ضخ المزيد من الأموال في هذا القطاع، فقد بلغ الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق العام في عام 2011 نسبة 19 % وفي عام 2012 نسبة 17,6% ونسبة 13,5% في عام 2015. أما الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق على الصحة فقد بلغ 67,7% في عام 2012 أما في عام 2015 سجل نسبة 69,7%.

رابعاً: الإنفاق العام على الصحة في اليمن:

جدول(9): تطور الإنفاق العام على الصحة في اليمن في الفترة (2003-2015)

الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق على الصحة %	الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق العام %	الأعوام
40,9	6	2003
27,2	5,7	2004
40,9	6	2005
38,3	5,7	2006
41,8	5,6	2007
50,1	5,5	2008
27	4,5	2009
28	4,3	2010

24	4	2011
20,9	4,3	2012
22,6	3,9	2015

المصدر: التقرير العربي الموحد 2011، 2012، 2017.

نلاحظ من الجدول انخفاض الدور الذي تمارسه الدولة في القطاع الصحي، حيث أن نسبة الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق العام لم تتجاوز 6% وذلك في عام 2005 ليستمر في الانخفاض حتى يصل إلى 4,3 في عام 2012، أما الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق على الصحة فقد بلغ أدناه في عام 2012 حيث بلغ 20,9%. وفي عام 2015 حيث بلغ 22,6% رغم حاجة القطاع الصحي باليمن في هذا الوقت أكثر من أي وقت مضى إلى المزيد من الدعم نتيجة تدمير البنية التحتية وتدهور الأوضاع الصحية بفعل الحصار والحرب.

خامساً: الإنفاق العام على الصحة في العراق:

جدول(10): تطور الإنفاق العام على الصحة في العراق في الفترة (2003-2015)

الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق العام %	الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق العام %	الأعوام
51,8	4,2	2003
16,9	3,4	2004
51,8	4,2	2005
78,5	3,4	2006

74,4	3,4	2007
77,8	3,43	2008
81,2	3,1	2009
72,2	3,1	2010
81	9	2011
80,7	10,2	2012
60,3	6	2015

المصدر: التقرير العربي الموحد 2011، 2012، 2017

من الجدول السابق نلاحظ أن الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق العام قد ارتفع ارتفاعاً ملحوظاً في عام 2011 وقد بلغ ذروته في عام 2012 حيث بلغ 10,2%، أما الإنفاق الحكومي على الصحة من إجمالي الإنفاق على الصحة فقد تحملت الدولة العراقية ما يزيد عن 81 % من هذا الإنفاق في عام 2009 ليعود وينخفض ليصل عام 2012 إلى 80,7%. مستمراً بالانخفاض بشكل ملحوظ في عام 2015 ليصل إلى 60,3% نتيجة الحروب الطويلة والمختلفة التي خاضها العراق.

ونلاحظ أن معظم الدول العربية حققت خلال الفترة 2000 و 2011، ارتفاعاً في مجال الإنفاق على الرعاية الصحية، وتأتي هذه الزيادة نتيجة توجهات الحكومات في الدول العربية لتوسيع نطاق المستفيدين من الخدمات الاجتماعية وتحسين نوعيتها، إلا أن القطاع الصحي ومع بداية الأزمة التي

عصفت بالدول العربية قد واجه تحديات كبيرة انعكست على بنود الإنفاق المخصصة للقطاع الصحي وخاصة في تلك التي تعرضت للحرب كسورية والعراق واليمن ليسجل العام 2015 انخفاضا ملحوظاً في حجم الإنفاق العام على القطاع الصحي.

مما سبق يتبين أنه لا بد من النظر في مفاهيم التنمية والاستراتيجيات المعتمدة في قطاعي الصحة والتعليم، لتقليص الفقر والتفاوت الاجتماعي، من خلال التركيز على تنمية الطاقات البشرية وبناء الإنسان عن طريق التعليم والرعاية الصحية، وما يتضمنه من محاربة الأمية والقضاء عليها، وتطوير ملكات النقد والتعبير والإبداع، حيث أن زيادة الإنفاق على خدمات التعليم والصحة لا يعتبر مؤشراً لتحسين أداء هذه الخدمات الاجتماعية المقدمة للمواطنين، ولكن يجب مراعاة تأثير هذه الزيادة في الإنفاق على تحسين الوضعية التعليمية والصحية للمواطنين، ورغم أن هناك تزايداً في الإنفاق على قطاع الصحة والتعليم في البلدان العربية، إلا أن هذه الزيادة في الكم لم يقابلها زيادة في النوعية، وهو ما انعكس سلباً على مستويات التعليم بمختلف مراحله، وانخفاض مستويات البحث العلمي حسب التقارير الدولية، الأمر الذي تمثل في عدم تلبية احتياجات سوق العمل، مما تطلب توجيه النفقات العامة الاجتماعية نحو تحسين مخرجات التعليم وتطوير المناهج والابتعاد عن التلقين وتطوير البحث العلمي ورفع مستوى الخدمات الصحية لتتناسب مع المعايير الصحية الدولية.

المبحث الثاني

آثار الإنفاق العام الاجتماعي

ظل مفهوم توزيع الثروات ومستوى دخول الأفراد، من المفاهيم المثيرة للجدل في تاريخ الفكر الاقتصادي، وحتى وقت قريب كان الموقف الاجتماعي للمداخلات الاقتصادية يتحدد بناء على موقفها من قضية مستوى المعيشة. وفي أدب التنمية كان ولا يزال رفع المستويات المعيشية هو أهم التحديات التي تواجه المخططين، وبناء على ذلك ينبغي للمخطط أن يحدد موقفه من مكونات مستوى المعيشة و كذلك موقفه بوضوح من المدارس المختلفة التي تعالج كل من الدخل ومستوى المعيشة قبل أن يقرر معدلات الزيادة أو التحسين في المستويات المعيشية.¹ وسنقوم في هذا المبحث بدراسة أهمية الدور التوزيعي للإنفاق العام الاجتماعي ودوره في توزيع الدخل القومي وكذلك استعراض أهم معوقات توزيع الإنفاق العام الاجتماعي وفق مطلبين هما:

المطلب الأول: الدور التوزيعي للإنفاق العام الاجتماعي.

المطلب الثاني: معوقات توزيع الإنفاق العام الاجتماعي.

¹ رؤية استراتيجية للعوامل الاقتصادية والاجتماعية المؤثرة على مستوى المعيشة في دولة الكويت، الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، الكويت، 2007، ص3.

المطلب الأول

الدور التوزيعي للإنفاق العام الاجتماعي

في الوقت الذي كان فيه علماء المالية سابقاً يعتبرون أن (أفضل نفقة هي الأقل حجماً)، فإن الفكر المالي الحديث يعتبر النفقة العامة توزيعاً للثروة، وتحويلاً للقوة الشرائية من مجموعة اجتماعية إلى مجموعة أخرى داخل المجتمع الواحد. وبالتالي فإن النفقة العامة انتقلت من دور النفقة المحايدة إلى دور النفقة الإيجابية،¹ وتهتم النظرة الكلية للتوزيع بالصورة النهائية لهذا التوزيع. وتختلف النظرة إلى عدالة التوزيع بين الفقراء والأغنياء فالعدالة مسألة شديدة النسبية من وجهة نظر الكل، فالأغنياء يرون تفاوت توزيع الدخل والثروات أمراً طبيعياً وعادلاً، بينما يرى فيه الفقراء ظلماً بيّناً، فالأغنياء يرون تركيز المال في أيديهم على أنه مكافأة طبيعية للجهد والمخاطرة وروح الإقدام، بينما يراه العمال ثروة سلبية وحقاً اغتصبه الرأسماليون دون حق.² وسيتم دراسة الدور التوزيعي للإنفاق العام الاجتماعي في فرعين هما:

الفرع الأول: أهمية الدور التوزيعي للإنفاق العام الاجتماعي في الحد من تفاوت الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية.

الفرع الثاني: دور الإنفاق العام الاجتماعي في توزيع الدخل القومي.

¹ د. قحطان السيوفي، مرجع سبق ذكره، ص 91.

² د. معتز بالله عبد الفتاح، الوظيفة الاقتصادية للدولة - دراسة في الأصول والنظريات، مرجع سبق ذكره، ص 33.

الفرع الأول: أهمية الدور التوزيعي للإنفاق العام الاجتماعي في الحد من تفاوت الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية:

رغم أن مبدأ المساواة هو الأساس الرسمي للتفاعل الاجتماعي والاقتصادي في معظم المجتمعات الحديثة، فإن التوافق الاجتماعي حول الدرجة التي يمكن قبولها من التفاوت في نتائج السوق يختلف اختلافاً كبيراً فيما بين المجتمعات، ولكن بغض النظر عن الاختلافات فيما بين البلدان في مستوى التفاوت الفعلي، فإن ازدياد التفاوت يؤدي بمرور الوقت إلى تزايد المخاوف في العديد من البلدان إزاء تداعياته الاجتماعية والاقتصادية.¹ وتعود أهمية الإنفاق العام الاجتماعي في الحد من تفاوت الدخل للأسباب الآتية:²

- يشكل الإنفاق الحكومي نسبة مهمة من الدخل القومي: حيث أن تغيير اتجاه الإنفاق يمكن أن يكون له تأثيراً مهماً على الدخل الحقيقي للفئات الفقيرة، كما أصبح إعادة التوزيع بين الفئات الاجتماعية ولصالح الطبقات الاجتماعية محدودة الدخل أحد الأهداف التي تعمل السياسة المالية على تحقيقها.

- ضعف دور الضرائب التوزيعي: للسياسات الضريبية قدرة محدودة على تحقيق تغييرات مهمة في توزيع الدخل، فعلى الرغم من أن بعض الدول طبقت أنواعاً متعددة من ضرائب الدخل السلبية، إلا أن التأثير كان محدوداً في أغلب الأحيان، لذا فإن جانب الإنفاق في الموازنة العامة - كما يرى البعض - يوفر مجالاً واسعاً لإعادة التوزيع أكبر من جانب الضريبة، ويكون له تأثيرات قوية على فئات الدخل المختلفة، وخاصة الإنفاق الاجتماعي، لأن له تأثيراً مباشراً " في المدى القصير" على

¹ تقرير التجارة والتنمية، برنامج الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2012، ص 40.

² بشار آل فخرى، مرجع سبق ذكره، ص ص (100-101).

الدخل من خلال المدفوعات التحويلية للأسر، وكذلك تأثيره على العناصر الرئيسية التي تحدد توزيع

الدخل في المدى الطويل، مثل تراكم رأس المال البشري.

أولاً: اتجاهات إعادة توزيع الدخل:

يتم إعادة توزيع الدخل في أحد الاتجاهات الآتية:

- إعادة توزيع الدخل القومي بين مختلف الفئات الاجتماعية: تمثل هذه النفقات جزءاً من

برنامج إعادة توزيع الدخل وتدفع لمن هم دون مستوى الفقر أو تدفع لأولئك الذين

تتخفف أو تتقدم مقدرتهم في كسب الدخل لأي سبب، وتتوقف الآثار الاقتصادية

والاجتماعية لهذا النوع من الإنفاق على كيفية استخدام الحكومات له، إذ يمكن القول أن

آثاره يمكن أن تعود على المستوى المحلي أولاً والقومي ثانياً. فإذا كان الغرض منها رفع

مستوى معيشة الأفراد وإحداث تغيير في توزيع الدخول تحقيقاً لعدالة التوزيع، فإن هذا

الأمر سوف ينعكس على مستوى معيشة الأفراد محلياً ومن ثم ينعكس أثره على مستوى

الاقتصاد القومي ككل.¹

- إعادة توزيع الدخل بين مختلف الأقاليم: حيث أن التفاوت التنموي بين الأقاليم وتركز

النشاط الاقتصادي في أقاليم معينة يؤدي إلى تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية

والصحية والتعليمية في الأقاليم الأخرى، ومع استمرار حركة النمو والتنمية يلاحظ أن

الأقاليم التي تتمتع بميزات نسبية من ناحية الموارد تزداد نمواً وتقدماً، والمناطق الأخرى

تزداد فقراً، ويفسر ذلك بأن عوامل أو عناصر الإنتاج المتاحة للمناطق الفقيرة تتجه

¹ د. محمود خليل حمد محمد، مرجع سبق ذكره، ص 162.

لانتقال إلى الأقاليم الغنية للاستفادة من فرص الاستثمار المتواجدة فيها، بدلاً من القيام

بالاستثمار في المناطق الفقيرة.¹

- إعادة توزيع الدخل بين مختلف عوامل الإنتاج: ويتم إعادة توزيع الدخل القومي بين

الأفراد عن طريق أدوات السياسة المالية المختلفة (نفقات وإيرادات وموازنة)، ويقصد به

التدخل عن طريق إجراء تعديلات لازمة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية على التوزيع

الأولي،² وكثيراً ما تتدخل الدولة وبشكل مباشر بما لها من سلطة سيادية لتحديد مكافآت

عوامل الإنتاج من أجر، فائدة، ربح، ريع، وقد تتدخل بتحديد أثمان بعض السلع

والخدمات. وهذا التدخل يعني تدخلاً في توزيع الدخل القومي بين العوامل التي ساهمت

في توليده.³

- إعادة توزيع الدخل بين مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني: وهي الزراعة والصناعة

والخدمات، ويفسر ذلك بالنمو غير المتوازن بينهم حيث يلاحظ في كثير من الأحوال أن

معدل النمو الزراعي أقل عادة من معدل النمو في قطاعي الصناعة والخدمات.⁴

¹ بشار آل فخري، مرجع سبق ذكره، ص 7.

² درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر، 2006، ص 89.

³ د. محمود خليل حمد محمدين، مرجع سبق ذكره، ص 124.

⁴ بشار آل فخري، مرجع سبق ذكره، ص 6.

ثانياً: أدوات إعادة توزيع الدخل:

يتعين هنا التأكيد على أن العدالة لا تعني فقط توزيع أو تقسيم الموارد على الأفراد أو المجموعات، حيث يجب أن يتضمن أي تعريف للعدالة نقاط محددة حول كيفية توزيع هذه الموارد في المجتمع، وبالتالي ستظهر اختلافات بين المجتمعات في الفلسفة والسياق الذي تتم على أساسه عملية التوزيع وذلك لاختلاف الأطر الفلسفية والأخلاقية لكل مجتمع.¹ وبشكل عام إن الأدوات المالية التي تستخدمها الحكومة لإعادة توزيع الدخل متعددة إلا أنها يمكن أن تحدد على الشكل الآتي:

1. تحديد عوائد عناصر الإنتاج وأثمان السلع والخدمات: فقد تلجأ الدولة أحياناً إلى وضع حد أدنى للأجور، أو التسعير الجبري أو زيادة أسعار السلع الكمالية وغير الضرورية، كما تقوم بدعم أسعار السلع الضرورية المحدودة الدخل، أو تقديم الدعم للأنشطة الإنتاجية المخصصة لإنتاج السلع الأساسية.² وهنا لا بد من الإشارة إلى أن عدم تحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الدخل يترتب عليه ظهور طبقتين رئيسيتين في المجتمع هما طبقة الأغنياء التي تميل بشدة إلى استهلاك المواد الكمالية المستوردة وتوجيه مدخراتها إلى البنوك الأجنبية في شكل ودائع، وطبقة الفقراء ذات الدخل الضعيفة و التي تكاد تنعدم ولا تشكل أي تأثير اقتصادي إضافة إلى الطبقة المتوسطة التي تعتبر

¹ Tilak B. G., **Education and Its Relation to Economic Growth Poverty and Income**, USA, World Bank Discussion Papers 1989, p17.

² د. محمد دويدار، دراسات في الاقتصاد المالي، مرجع سبق ذكره، ص 111.

المحرك الأساسي للاقتصاد وذلك بسبب ارتفاع ميلها للاستهلاك، وهذا ما يعد أحد الأسباب الدافعة

للتدخل الدولة لتحقيق نوع من العدالة في توزيع الموارد.¹

2. إعادة توزيع الدخل الوطني باستخدام السياسة الضريبية من جهة ومن خلال سياسة الإنفاق من

جهة أخرى: ليس من السهل تقدير درجة إعادة توزيع الدخل بين الأفراد أو الفئات في المجتمع، إلا

أن بعض المفكرين الاقتصاديين يرون أنه يمكن حساب إعادة توزيع الدخل لفرد أو فئة معينة وذلك

من خلال معرفة الالتزام الضريبي الواقع على عاتق الفرد أو الفئة، ومقارنته مع النفقات العامة التي

يتلقاها، فإذا كان مقدار النفع أقل من مقدار العبء، فإن عملية إعادة توزيع الدخل لم تكن في

صالح هذا الفرد أو الفئة والعكس صحيح.² وقد تلجأ الدولة في سبيل ذلك إلى فرض ضرائب

تصاعدية على أصحاب الدخل المرتفعة،³ وإلى زيادة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية التي

يستفيد منها ذوي الدخل المحدود مما يؤدي إلى رفع دخولهم الحقيقية. فيمكن للدول أن تدعم النمو

على المدى الطويل من خلال تأمين خدمات عامة تسهم في تكوين قوى عاملة تتمتع بالتحصيل

العلمي وبالصحة الجيدة. الأمر الذي يساعد على تحصين الاستقرار الوطني، والحد من احتمال

وقوع الاضطرابات السياسية. أما فيما يتعلق بالضرائب فينبغي أن يكون التركيز على توسيع الأوعية

¹ بودخدخ كريم، أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة دالي إبراهيم، الجزائر، 2010، ص 23.

² بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام باتباع منهج الإنضباط بالأهداف، دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، الجزائر، 2015، ص 102.

³ د. طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر، عمان، الأردن، 1999، ص 208.

الضريبية وليس زيادة المعدلات الضريبية، وذلك من خلال التوسع في أوعية ضريبة الشركات وضريبة الدخل من خلال الحد من الإعفاءات الضريبية وسد الثغرات وتحسين الإمتثال الضريبي، وأن يتم زيادة الإيرادات لتمويل التحويلات التي تعيد توزيع الدخل.¹

3. **تكييف نمط ملكية الموارد:** حيث تلجأ الدولة في بعض الأحيان إلى تغيير نمط ملكية الموارد، وذلك بفرض الضرائب التصاعدية على التركات والهبات وعلى ملكية رأس المال، وإعادة توزيع الملكيات بين الأغنياء والفقراء إما مباشرة أو من خلال استثمار عام، يؤدي إلى رفع إنتاجية رأس المال البشري للفقراء من خلال التعليم العام مثلاً، أو برامج التدريب أو تحسين الخدمات الصحية العامة بالإضافة إلى تحسين الخدمات التعليمية لأبناء الفقراء، مع إتاحة الفرص اللازمة لإتمام التعليم بالنسبة لأبناء الأسر محدودة الدخل.²

وبالتالي يمكن القول بأن الدخل المثالي يقوم على أساس تساوي النصيب النسبي من الدخل القومي لأي فئة أو شريحة أو طبقة دخلية مع نصيبها من السكان. وعليه يتعين على الحكومة والمؤسسات غير الهادفة للربح عند تقديم السلع أو الخدمات الاجتماعية للمواطنين، أن تقرر كيف ستخصص و توزع السلع أو الخدمات على أفراد المجتمع وليس فقط مجموع ما سنتفقه، ومن وجهة نظر السياسة الاقتصادية الاجتماعية قد يكون لطريقة التوزيع أهمية تساوي أهمية مجموع المبلغ المنفق.³ وقد ذكر بيجو أن إعادة التوزيع من الغني إلى الفقير تؤدي إلى حصول الفقير على كثير من ضرورياته مقابل فقدان الغني القليل من حاجاته

¹ فرانشيكا باستالي وآخرون، حصة عادلة، مجلة التمويل والتنمية، العدد 49، ديسمبر، صندوق النقد الدولي، 2012، ص 37.

² درواسي مسعود، مرجع سبق ذكره، ص 90.

³ United Nation, **System of National Accounts**, New York, 1993.

الأقل حدة، وبالتالي زيادة إجمالي الرفاهية ولا تؤدي إعادة التوزيع إلى تقليص الدخل القومي بأي شكل من الأشكال.¹ كما خلصت دراسة أعدتها لجنة التخطيط في كولومبيا إلى اعتبار أن أدوات السياسة المالية التقليدية وتعني بها تطبيق الأسعار التصاعدية للضرائب على الطبقات الغنية وزيادة المدفوعات التحويلية العامة لصالح الطبقات الفقيرة، هي أكفأ أسلحة الدولة وأقلها إزعاجاً لتحقيق عدالة الدخل إذا ما أريد تغيير هيكل توزيع الدخل السائد متى رأى المجتمع ضرورة لذلك تحقيقاً للعدالة الاجتماعية.²

الفرع الثاني: دور الإنفاق العام الاجتماعي في توزيع الدخل القومي:

يهدف الإنفاق العام الاجتماعي إلى إعادة توزيع الدخل القومي من خلال ما تقوم به الدولة من تصميم لسياساتها الإنفاقية، بحيث يعود النصيب الأكبر من منافع الإنفاق الحكومي على تلك الفئات التي تريد أن ترفع دخولها الحقيقية.³ حيث أن تأثير الإنفاق العام على العدالة الاجتماعية يكون من خلال استخدام الإنفاق العام الاجتماعي كأحد وسائل إعادة توزيع الدخل القومي، وذلك باعتبار أن إعادة توزيع الدخل هو المفهوم الأقرب للعدالة الاجتماعية حيث يمثل التفاوت في الدخل ومعدلات الفقر مقياسين للعدالة الاجتماعية.⁴

¹ صابر بيرداود عثمان، التحليل الاقتصادي لتفاوت الرفاهية الاقتصادية بين الحضر والريف في العراق للمدة من (1967 إلى 1993)، أطروحة دكتوراه منشورة، كلية الزراعة، جامعة بغداد، 2001، ص 105.

² د. محمود خليل حمد محمد، مرجع سبق ذكره، ص 162.

³ د. حامد عبد المجيد دراز، السياسات المالية، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، 2000، ص 350.

⁴ فتحي علي سعد النبي، مرجع سبق ذكره، ص 9.

أولاً: أثر النفقات الاجتماعية العينية في إعادة التوزيع:

غالباً ما تصنف هذه النفقات ضمن النفقات الحقيقية والتي تؤدي إلى زيادة الناتج القومي مباشرة وبشكل ملموس، فهي تعمل على زيادة إنتاج السلع والخدمات كنفقات الصحة والتعليم وتؤدي أيضاً إلى رفع المستوى الاجتماعي للأفراد وتمكينهم من أداء نشاطهم بكفاءة أكبر، وهو الأمر الذي يؤثر في رفع إنتاجية العمل.¹ فبالنسبة للتعليم يمكن للحكومة أن تقدم التعليم الأساسي مجاناً أو أن تقدم منح دراسية مجانية للطبقات ذات الدخل المنخفض.² أما بالنسبة للصحة فمن الضروري أن توفر الدولة الأدوية للجميع بتكاليف منخفضة، وأن تقوم الحكومة بدعم الإسكان عن طريق إعانات بدل الإيجار وتقديم الأموال لتشييد المساكن للعائلات محدودة الدخل.³ فالإنفاق العام على الصحة والتعليم هو إنفاق استثماري في رأس المال البشري يمكن استخدامه لتغيير نمط توزيع الدخل حيث يتيح فرصاً أفضل للفئة المتعلمة في الحصول على وظائف ذات أجور ورواتب أعلى، وهذا النفقات تمارس بالإضافة إلى تأثيرها في التوزيع الأولي بما تخلقه من دخول، تأثيراً على إعادة توزيع الدخل فهي تساهم في إتاحة فرص متكافئة في كسب الدخل مستقبلاً وتقلل من الفوارق في توزيع الدخل وهو ما يساعد على تحقيق العدالة في التوزيع.⁴

¹ د. عادل أحمد حشيش، د. مصطفى رشدي شيحة، مرجع سبق ذكره، ص ص (174-175).

² Mithani , B. M., **Modern Public Finance Theory and Practice**, Himalaya House , New Delhi, 1998, p240.

³ Campell R. M, Stanley L. B, **Microeconomics Principles Problems and Policies**, 30th ed., McGraw-Hill, New York, 1996. p411.

⁴ د. محمود خليل حمد محمد، مرجع سبق ذكره، ص 166.

ثانياً: أثر النفقات الاجتماعية النقدية في إعادة التوزيع:

إن النفقات النقدية بنوعيتها (المشروطة وغير المشروطة) لا يترتب عليها حصول الدولة على رؤوس أموال وخدمات بل تحويل جزء من الدخل القومي من الفئات الاجتماعية كبيرة الدخل إلى بعض الفئات الاجتماعية صغيرة الدخل، وهي بذلك تمثل تحويل القدرة الشرائية بين الفئات، إضافة إلى توزيع الدخل القومي من جديد دون أن تضيف إليه شيئاً. وقد دفعت هذه الطبيعة الخاصة للنفقات التحويلية بعض الكتاب إلى تسميتها بالنفقات الموزعة أي التي تحدث أثراً توزيعياً دون أن تزيد في حجم الدخل الحقيقي، إذ تكفي هذه النفقات بتحويل القوة الشرائية بين الشرائح الاجتماعية مع الاحتفاظ بمجموع الدخل ثابتاً إذ تجري الدولة هذه التحويلات دون مقابل.¹ وتمثل هذه النفقات جزءاً من برنامج إعادة توزيع الدخل وتدفع لمن هم دون مستوى الفقر، ويتم تمويل هذه النفقات من الموارد الحكومية. حيث يعمل هذا النوع من الإنفاق في صورة إعانة نقدية تمنح للمستفيدين وهم عادة من الفقراء أو للذين فقدوا بعضاً من قدراتهم في كسب الرزق بهدف رفع مقدرتهم الشرائية وتحسين مستواهم، كما يعمل على تحسين حالتهم الصحية وبالتالي يؤدي إلى زيادة مقدرتهم على العمل أي يرفع من مستوى كفاءتهم الإنتاجية، ويساهم في توزيع الدخل بين فئات المجتمع المختلفة.²

ويمكن القول أنه لا المساواة المطلقة تحقق التوزيع الأمثل للثروة والدخل، لأنها تقوم على نزعة جماعية متطرفة تعيق الإنتاج وتوقف تطور المجتمع وتقدمه، ولا التفاوت يحقق التوزيع الأمثل للثروة والدخل، لأنه يقوم على نزعة فردية متطرفة تخل بالعدالة الاجتماعية وتؤدي إلى ظلم الإنسان لأخيه الإنسان، وإنما يتحقق التوزيع الأمثل للثروة والدخل بالربط المتوازن بين الجماعية والفردية، وبين العدالة الاجتماعية وكفاءة

¹ د. طاهر الجناي، مرجع سبق ذكره، ص 477.

² د. محمود خليل حمد محمد، مرجع سبق ذكره، ص 160.

الإنتاج، فالعلاقة بين الإنتاج أو النمو، والتوزيع أو العدالة الاقتصادية، هي علاقة تكاملية أكثر منها إحصائية، وأن الظواهر الاقتصادية هي ظواهر متشابكة، وتمثل عوامل مؤثرة ومتأثرة في آن واحد، وبهذا المنهج البنائي الوظيفي، يمكن أن تعالج مشكلة التوزيع.¹

ولعل من نافلة القول أن نذكر بأن بلدان الوطن العربي تتفاوت في مستويات معيشتها كما تتفاوت في معدلات الإنفاق الاجتماعي ومؤسسات التكافل الاجتماعي.² وعلى الرغم من سعي الدول العربية إلى وضع الكثير من السياسات مثل السياسات الاقتصادية وسياسات الإنفاق العام وغيرها، و التي هدفت من خلالها إلى التقليل من الفوارق بين الفئات الاجتماعية إلا أن ظاهرة التفاوت الاجتماعي بين هذه الفئات قد زادت أكثر من ذي قبل. فقد اتجهت الحكومات العربية في سياق جهودها للالتحاق بالنظام الاقتصادي الدولي إلى إجراء تعديلات هيكلية على سياساتها وتشريعاتها، وبانت تغلب اعتبارات تحقيق طفرة في النمو الاقتصادي على اعتبارات تحقيق التنمية البشرية المستدامة، وقد أدت هذه السياسات إلى اختلالات اجتماعية هيكلية مصحوبة بإجحافات في توزيع ثمار النمو وإجحافات مماثلة في توزيع أعباء الأداء الاقتصادي على نحو ما يتضح في السياسات الضريبية وارتفاعات أسعار الخدمات والمرافق وتراخيص الأنشطة الاقتصادية، وفي تراجع خدمات التعليم والصحة، وكذلك في توزيع الامتيازات والإعفاءات على نحو ما يتضح في سياسات الائتمان المصرفي وتخصيص الأراضي التي يتجه أغلبها للاستثمارات الكبيرة ولكبار أصحاب

¹ د. مصطفى رشدي شيحة، مرجع سبق ذكره، ص 612.

² سليمان القدسي، منظومة التكافل الاجتماعي ومثلث النمو والفقر والتوزيع في الاقتصاد العربي، مجلة الكويت، المجلد 4، العدد 2، الكويت، 2002، ص 7.

الأعمال على حساب المشروعات الصغيرة والمتوسطة والطبقات الفقيرة، مما أثر سلباً على حقوق الأعمال الخاصة وحقوق الملكية للفقراء.¹

مما سبق نلاحظ تعدد العوامل التي تسبب تفاوتاً في الدخل بين أفراد المجتمع واختلاف تأثير كل منها على توزيع الدخل. حيث تعزى زيادة التفاوت الكبيرة في اقتصاديات الدول النامية لمحدودية تأثير سياسة المالية العامة من حيث إعادة التوزيع لدى هذه الدول، ويدل ذلك بدوره على انخفاض مستويات الضرائب التصاعدية وانخفاض تأثير أدوات الإنفاق العام. وعلى هذا لابد من قيام الدولة بمتابعة ومراقبة توزيع الدخل، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بذلك، بما يضمن زيادة عدالة التوزيع وتغادي ازدياد التفاوت على الأقل بما يحقق العدالة الاجتماعية.

¹ الروابط بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتمكين القانوني للفقراء في العالم العربي، مرجع سبق ذكره، ص ص (24-25).

المطلب الثاني

معوقات توزيع الإنفاق العام الاجتماعي

يلاحظ في ظل محدودية الإيرادات وزيادة الطلب على الموارد لتمويل الإنفاق العام، أن أسلوب توزيع النفقات العامة الاجتماعية يبقى أهم بكثير من زيادتها والأهم هو تحقيق العدالة الاجتماعية في الإنفاق العام، إلا أن هناك الكثير من المعوقات التي تحول دون تحقيق العدالة في توزيع الإنفاق العام الاجتماعي ووصله إلى الفئات المستهدفة، وأهم هذه المعوقات هي التباين في توزيع موارد الإنفاق العام، وانتشار الفساد الذي يعيق تحقيق العدالة التوزيعية للإنفاق العام، وسنقوم بدراسة هذه المعوقات في فرعين هما:

الفرع الأول: التباين في توزيع موارد الإنفاق الاجتماعي.

الفرع الثاني: تأثير الفساد في توزيع الإنفاق العام الاجتماعي.

الفرع الأول: التباين في توزيع موارد الإنفاق الاجتماعي:

ساهمت العولمة في تفكيك بعض جوانب الحماية الاجتماعية والتأمين الاجتماعي وخاصة في الأنظمة التي تعتمد على التغطية الشاملة والإنفاق الحكومي الكبير. وفي سياق التغيرات السريعة في المجتمعات الإنسانية، سواء في التوجهات الاقتصادية والسياسية أو العلاقات والقيم الاجتماعية تكون فرص معانات الجماعات الهشة والمستضعفة أكثر مما كان عليه حالها قبل التغيير، وأيضاً هناك الفجوة المتزايدة الاتساع بين مستوى الريف والحضر، كما تشير الأرقام إلى أن نصيب الريف يبلغ نصف نصيب الحضر في البلدان النامية سواء في الحصول على خدمات اجتماعية أو على مستوى الدخل.¹

ورغم ما طرأ من تحسينات في فرص التوزيع بين الريف والحضر وبين الذكور والإناث على صعيد بعض الدول العربية، إلا أن معظم الدول العربية ما تزال تركز على تنمية بعض القطاعات على حساب القطاعات الأخرى، وعلى حساب آليات معيشة الأفراد مما تسبب في بقاء الفجوة بين الفقراء والأغنياء، وكذلك بين الريف والحضر وهذا يؤكد الحاجة إلى نُظم فعالة للحماية الاجتماعية تساعد الأفراد والجماعات على التحكم بالمخاطر التي تهدد رفاههم.

أولاً: التفاوت بين الفقراء والأغنياء:

تهدف دراسة عدالة الإنفاق العام إلى تبيان مدى ملاءمته لحاجات الفئات الأكثر فقراً في المجتمع ومراعاة حصة كل فئة من الإنفاق العام ومدى استخدامها للخدمة العمومية، وبالتالي يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة فلا تحابي طبقة أو فئة من طبقات أو فئات

¹ د. أمل سعد صالح محمد، تقليل الفجوة الريفية الحضرية عن طريق التنمية المتكاملة، المؤتمر العربي الإقليمي "الترابط بين الريف والحضر"، ديسمبر، القاهرة، 2005، ص1.

المجتمع، على حساب الطبقات أو الفئات الأخرى، ولا يقصد من ذلك أن يتساوى نصيب كل الطبقات بل هناك طبقات الفقراء التي هي بحاجة ماسة لخدمات الدولة والتي يستوجب زيادة الإنفاق عليها لأجل النهوض بها.¹

وتظهر الدراسات أن الفئات ذات الدخل الأعلى غالباً ما تتلقى القسم الأكبر من الخدمات العامة، وهذا ما يوجب معرفة الوضع الاجتماعي لفئات المجتمع المختلفة والتي على أساسها يتم إعادة توزيع الدخل، ودراسة عدالة توزيع الإنفاق العام على الفئات الاجتماعية لا تقتصر على الجانب المالي، بل تتعداه إلى تمكين هذه الفئات من الاستفادة من الخدمات العامة بصورة مجانية كالتعليم والخدمات الصحية.² والتركيز على القطاعات التي يعيش منها الفقراء ويعملون فيها، ولا سيما في المناطق الريفية وتصحيح التوزيع بين رأس المال والعمل في الإنفاق العام لاستحداث فرص التشغيل.³

حيث إن مواصلة انخفاض أداء النمو الاقتصادي في معظم الدول العربية بسبب انخفاض أسعار النفط، وكذلك استمرار الظروف الإقليمية غير المناسبة للنمو قد ساهم في زيادة معدلات الفقر في بعض الدول العربية، وبالتالي زيادة نسب الحرمان من مصادر الرزق ومن الخدمات الأساسية مثل السكن والصحة والتعليم.⁴

¹ د. محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص301.

² تقرير مراجعة الإنفاق العام، البنك الدولي، 2004، ص18.

³ تقرير التنمية البشرية، مرجع سبق ذكره، 2016، ص 11.

⁴ التقرير العربي الموحد، جامعة الدول العربية، 2017، ص35.

ثانياً: التباين بين الريف والمدن:

في العديد من البلدان يمثل العيش في الأرياف دليلاً على الحرمان، بسبب معدلات الفقر المرتفعة، وضعف الخدمات، نتيجة للتفاوت في توزيع النفقات الاجتماعية وانتشار الفساد وغياب السياسات التي تستهدف الفئات المهمشة، بالإضافة إلى أن الفقر الريفي يلوث البيئة ويعوق التنمية المستدامة حيث أن الفقراء والجياع غالباً ما يدمرون بيئتهم المباشرة في كفاحهم من أجل البقاء ويتزاحمون بأعداد كبيرة في المدن المكتظة. ويرجع الفقر الريفي إلى أوضاع اللامساواة والتفاوت على المستوى العالمي والقومي والمحلي ولذلك لا بد للتنمية من أن تعمل على المساواة بين أفراد المجتمع الواحد، وأن تعمل على زيادة الفرص المتاحة أمام الفقراء لتحسين مستوى الحياة، وحيث أن جزء كبيراً من الفقر في البلدان النامية يتركز في المناطق الريفية، مما يتطلب تبني استراتيجيات للحد من الفقر بتوزيع أكثر عدالة،¹ وأن تقوم الدولة بإعادة توزيع الدخل القومي لصالح الأقاليم والمناطق الفقيرة نسبياً مقارنة مع المناطق والأقاليم الغنية وذلك من خلال إما تخفيض الضرائب فيها أو التوسع في الخدمات المجانية.

وعلى صعيد المنطقة العربية بلغت نسبة سكان المناطق الحضرية في عام 2016 حوالي 64 % من إجمالي سكان الدول العربية، وهي نسبة أعلى من مثيلتها على المستوى العالمي البالغ حوالي 54%،² حيث هناك الكثير من المعوقات والتحديات التي يتوقع أن تؤثر سلباً على برامج التنمية الريفية ومساهماتها في تحقيق الأهداف التنموية للألفية بالمنطقة العربية، إذا لم يتم التصدي لها بالصورة التصحيحية المثلى ومنها المعدلات العالية للفقر وبالأخص في الدول النامية، التي ترتبط في بعض الحالات بمعدلات عالية لنمو

¹ د. أمل سعد صالح محمد، مرجع سبق ذكره، ص 17.

² التقرير العربي الموحد، مرجع سبق ذكره، 2017، ص 41.

السكان، والقوانين والسياسات التنموية التي تعيق التوزيع العادل لفرص الحصول على الموارد والخدمات الإنمائية في بعض دول المنطقة، وانتشار طرق لاستخدام الموارد الطبيعية تقلل من إمكانية استدامة عطائها، ويترتب عنها الإضرار بالبيئة، وسياسات حيازة الأراضي التي تؤدي إلى تدهور الموارد وسوء استغلالها والتغير في الطقس، وضعف البنى التحتية في المناطق الريفية وقلة فرص العمل للأعداد المتزايدة من السكان، وارتفاع معدلات الهجرة من الريف إلى المناطق الحضرية وخاصة في أوساط الفئات المتعلمة من الشباب الريفي، والسياسات التي تحد من مشاركة المرأة الريفية في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، و قلة الدعم المالي والفني لبرامج التنمية الريفية من الموارد المحلية و الإقليمية والعالمية، وبالأخص في الدول النامية.¹

ثالثاً: التفاوت بين الجنسين:

تشكل المساواة بين الجنسين مسألة جوهرية وعنصراً أساسياً في التنمية البشرية وقد تبين أنه في كثير من البلدان وعلى الرغم من نص الدساتير على المساواة بين المواطنين، إلا أن ذلك لا يتمثل في التشريعات الوطنية، ونجد في التقارير الوطنية الكثير من حالات عدم معاملة المرأة على أنها مواطنة كاملة الحقوق. وتعاني المرأة في الكثير من الأحيان من تمييز في الصحة والتعليم وسوق العمل الذي يقيد حريتها. ويمكن قياس درجة التمييز من خلال دليل الفوارق بين الجنسين الذي يقيس الخسائر في الإنجازات بسبب عدم المساواة بين الجنسين في ثلاثة أبعاد هي الصحة الإنجابية والتمكين والمشاركة في سوق العمل،² حيث يقتضي القانون الدولي لحقوق الإنسان من الدول أن تتخذ تدابير للقضاء على الممارسات الثقافية والتقليدية

¹ تقرير اللجنة الاقتصادية الاجتماعية لغرب آسيا، المجلس الاقتصادي الاجتماعي، الأمم المتحدة، 2007، ص23.

² تقرير التنمية البشرية في العالم، مرجع سبق ذكره، 2013، ص34.

الضارة وجميع الممارسات الأخرى القائمة على فكرة دونية أو تفوق أحد الجنسين، أو على أدوار نمطية للنساء والرجال. وتزيد هذه الممارسات من الإبعاد الاجتماعي للنساء والفتيات، وتعيق حصولهن على الموارد والتعليم وتديم الفقر والتمييز.¹

ورغم أن وضع المرأة الاجتماعي والاقتصادي شهد تغيرات بارزة خلال العقدين أو العقود الثلاثة الماضية كان أكثرها إيجاباً المساهمة في الحد من الفوارق بين الجنسين، وترتبط هذه التغيرات في وضع المرأة بالتحويلات الاجتماعية التي صاحبت التنمية الاقتصادية حيث أحرز تقدماً عالمياً نحو تقليص الفوارق بين الجنسين، ولكنه لم يكن متساوياً فالبلدان التي تنتمي إلى مجموعة التنمية البشرية المرتفعة جداً تفوقت من حيث أدائها على البلدان التي تنتمي إلى مجموعات التنمية البشرية الأخرى، وسجلت نوعاً من التوازن بين الرجل والمرأة من حيث التحصيل العلمي والمشاركة في سوق العمل.²

وعلى الدول الإشارة بوضوح إلى المساواة بين الجنسين كهدف من أهداف السياسات والاستراتيجيات والميزانية والبرامج والمشاريع. وعليها أن تزيد من الموارد الوطنية والمساعدة الإنمائية الرسمية الموجهة للمساواة بين الجنسين، كما يجب أن تكفل للنساء المساواة في الحصول على الخدمات العامة، بما فيها الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية والمساواة في سوق العمل، وكذلك المساواة في الأجور، وظروف العمالة وإعانات الضمان الاجتماعي. وبشكل خاص، يجب أن يتاح للنساء والفتيات ما يتعلق بالصحة الجنسية والإنجابية من خدمات ومعلومات، والتعليم في الطفولة المبكرة والتعليم ما بعد المرحلة الابتدائية.³ حيث

¹ ماجدالينا سيبولفيدا كارمونا، المشروع النهائي للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، مجلس حقوق الإنسان، الدورة الحادية والعشرون الجمعية العامة، الأمم المتحدة، 2012، ص8.

² تقرير التنمية البشرية، مرجع سبق ذكره، 2103، ص35.

³ ماجدالينا سيبولفيدا كارمونا، مرجع سبق ذكره، ص9.

تنتشر حالة من عدم المساواة بين الجنسين في جميع أنحاء المنطقة العربية، وتقدر حصة الإناث في إجمالي القوى العاملة بحوالي 22% وهو ما يمثل نصف متوسط حصة الإناث في الدول الأقل نمواً والمقدرة بحوالي 44% في عام 2016.¹

وتؤكد بعض الدراسات أن توجه البلدان العربية نحو سياسات التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي أدت إلى تأثيرات سلبية على الفقراء خاصة في الريف وعلى أوضاع المرأة العربية، وهي أوضاع عجزت شبكات الأمان الاجتماعية والصناديق العربية عن إصلاح ما أفسدته تلك السياسات.² ورغم عدم توفر بيانات حديثة، إلا أن التقديرات تشير إلى أن مستوى عدم المساواة في توزيع الدخل والإنفاق في المنطقة قد ازداد في بعض الدول العربية خاصة بسبب الأوضاع التي تشهدها، وتبين تفاوتاً في توزيع الثروات وفي فرص الحصول على الخدمات الأساسية بين المناطق الريفية والحضرية، حيث تواجه المناطق الريفية معدلات فقر أعلى من تلك المسجلة في المناطق الحضرية في جميع بلدان المنطقة.³

¹ التقرير العربي الموحد، مرجع سبق ذكره، 2017، ص 39.

² اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، السياسات الاجتماعية في البلدان العربية: "تحليل بنائي تاريخي"، الأمم المتحدة، نيويورك، 2003، ص 136.

³ التقرير العربي الموحد، مرجع سبق ذكره، 2017، ص 38.

الفرع الثاني: تأثير الفساد في توزيع الإنفاق العام الاجتماعي:

يعتبر الحق في مجتمع خال من الفساد حقاً أصيلاً من حقوق الإنسان مترابطاً مع الحق في الحياة والكرامة والمساواة، وعندما تفشل حكومة إحدى البلدان في قمع أو احتواء الفساد، فإنها تخفق أيضاً في تنفيذ التزاماتها بتعزيز وحماية حقوق الإنسان لمواطنيها.¹

ولا تنحصر الآثار السيئة للفساد على الجانب الاقتصادي فحسب بل تشمل الجانب الاجتماعي والأخلاقي أيضاً، وتفسير ذلك أن الفساد في حالة انتشاره بكثرة يكون من الصعب إصلاحه، ولهذا يتحول إلى سلوك عادي ومتعارف عليه في الدوائر الحكومية وقطاع الأعمال العام و الخاص، وبدلاً من أن يقاومه الأفراد فإنهم يتغاضون عنه، بل يساهمون فيه في بعض الأحيان، مما يزيد في انتشاره في باقي القطاعات،² كما ينتهك القضاء المشوب بالفساد الحق الأساسي في المساواة أمام القانون، ويحجب عن الناس الحقوق الإجرائية التي يكفلها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والاتفاقيات الدولية الأخرى الخاصة بحقوق الإنسان.³

حيث يتبين من خلال إحصائيات البنك الدولي و منظمة الشفافية الدولية حول الحكم الجيد و الفساد في الدول العربية تدنى مستوى أداء الدول العربية في هذين المجالين مقارنة بالدول الأخرى، فأداء دول الشرق الأوسط و شمال إفريقيا في مجال المساءلة الداخلية، طبقاً للبنك الدولي مشابه لأداء دول أخرى تتقارب فيها

¹ تقرير الفساد والتنمية، مكافحة الفساد من أجل الحد من الفقر تحقيق أهداف الإنمائية للألفية وتعزيز التنمية المستدامة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 2008، ص16.

² د. أحمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، ط1، دار الفكر، المملكة الأردنية الهاشمية، 2010، ص91.

³ شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر - دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، ص63.

مستويات الدخل و التنمية، و لكن أداء المنطقة العربية في مجال المساءلة الخارجية متأخر بشكل كبير عن أداء الدول الأخرى و تشير إحصاءات البنك الدولي أيضاً إلى تخلف أداء الدول العربية المنتجة للنفط بشكل خاص في مجال المساءلة الخارجية.¹

أولاً: تدني مستوى الخدمات الاجتماعية التي يحصل عليها الفقراء:

في حالة انتشار الفساد في الإدارات والمصالح العمومية فإنه يعمل على زعزعة الهيكل والتنظيم الإداري للدولة ما يتسبب في انحراف الإدارة العامة عن المهام المنوطة بها من جراء تقشي الرشوة والبيروقراطية والممارسات الفاسدة بين الموظفين، وهو ما ينتج عنه تعطل مصالح الأفراد، وعدم وصولهم للخدمات العامة ذات الكفاءة والجودة العالية، وكذلك عدم وجود عدالة في توزيع تلك الخدمات،² فيؤدي انتشار الفساد إلى التمييز في الحصول على الخدمات العامة لصالح أولئك الذين بمقدورهم التأثير على السلطات لتحقيق مصالحهم الشخصية، وتعمل الرشوة على تراجع معدلات النمو الاقتصادي حيث لا يكون للفقراء أي إمكانية للوصول غير المكلف للخدمات الاجتماعية مثل الصحة والتعليم.³ حيث يخلق الفساد انقسامات ويساهم مساهمة كبيرة في التفاوت الاجتماعي والنزاعات، ويمكن أن تأخذ هذه الانقسامية مستويين أحدهما أفقياً والآخر عمودياً، فعلى الصعيد الأفقي يفرق هذا المستوى الفقير عن الغني والمشارك عن المهمش، وهو يشجع الفقير على النظر للحكومة كمصدر للضرر والاضطهاد لا كقوة ممكنة، ويعزز إحساس الفقراء

¹ د. عادل عبد العزيز السن، متطلبات مواجهة المخالفات المالية و الإدارية- الإدارة الرشيدة و الإصلاح الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009، ص22.

² شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص88.

³ بركات سارة، زابدي حسبية، الحوكمة الجيدة ومحاربة الفساد والرشوة شروط أساسية لتحقيق التنمية في الشرق الأوسط و شمال إفريقيا، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، (6-7) مايو، جامعة محمد خيضر، الجزائر، 2012.

بالضعف والإقصاء، وعلى الصعيد العمودي يشجع الفساد على الانقسامات والخلافات المجتمعية،¹ مما يزيد الفقرة الاجتماعية بين أفراد المجتمع وشعور شريحة كبيرة من الأفراد بالظلم وعدم الحصول على حقوقها مما ينعكس على ثقة المواطنين في السياسات الحكومية، وهو ما يؤثر على عدم التزامهم بدفع الضرائب والتهرب منها وكذلك عدم الاهتمام بالحفاظ على المرافق العامة، ومن ثمة زيادة الإنفاق العام.²

ثانياً: سوء إدارة الموارد العامة، وعدم تخصيص ما يكفي من الموارد للنفقات الاجتماعية:

من الممكن أن يؤدي الفساد إلى زيادة الإنفاق العام، وذلك عن طريق زيادة تكاليف المشاريع والخدمات المقدمة إلى المواطنين، فإذا ما حصل المسؤولون على رشاي مقابل منح صفقات ومشاريع لجهة معينة فإن هذه الأخيرة سوف تزيد في تكاليف المشروع أو الخدمة، وبالتالي يزيد الإنفاق العام، كما يعمل الفساد على زيادة الإنفاق العام من خلال التوسع غير المبرر في المشاريع أو زيادة المشاريع الكمالية.³

ففي الحكومة الفاسدة تخصص الموارد العامة للمشروعات ذات الأولوية الاقتصادية من وجهة نظر هذه الحكومة كالدفاع ومشروعات البنية التحتية كثيفة رأس المال، ما قد يمنح المزيد من فرص الرشاي، بعيداً عن النفقات ذات الأولوية بالنسبة للفقراء كالتعليم والصحة والتشغيل، ولنفس الأسباب تتجه الاستثمارات

¹ د. بول سالم، دليل البرلمان العربي لضبط الفساد، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، لبنان، ص 59: على الموقع: <http://www.arpacnetwork.org/pictures/dalil.pdf>

² فراس جاسم موسى، دور البرلمان في مكافحة الفساد في العراق، ورشة عمل حول بناء قدرات المؤسسات البرلمانية وتعزيز مشاركة المواطنين في الدول العربية، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، بيروت، 2009، ص 27.

³ كيمبرلي آن إليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الأسرة، القاهرة، 2008، ص 141.

الحكومية نحو المشاريع الجديدة وتهمل الطرق القائمة والمستشفيات والبنى التحتية العامة الأخرى بدلاً من ترميمها وصيانتها وقد لا تصل أيضاً هذه النفقات إلى الجهات المستهدفة.¹

ثالثاً: تحويل المعونة الخاصة بالفقراء بعيداً عن المستهدفين:

من الممكن أن يحدث الفساد متزامناً مع تقديم المعونة وتوزيع المساعدات، كأن يتم اختيار المشاريع والاستثمارات القطاعية في البلدان المتلقية للمعونات بعيداً عن أولويات وحاجات الفقراء، أو أن تقدم تلك المساعدات لأنظمة فاسدة أو تحت قيادة فاسدة، ما يعمل على تغذية التجاوزات والاختلاسات، وتحويل نسبة كبيرة من تلك المساعدات بعيداً عن المستهدفين، وهو ما يؤثر في النهاية على الموارد المحلية للبلد ويثبط الجهود المحلية والدولية للحد من الفقر.²

ويمكن تلخيص أهم آثار الفساد على توزيع النفقات والخدمات الاجتماعية على الفقراء في الجدول التالي

جدول (11) تأثير الفساد على النفقات والخدمات الاجتماعية

تأثير الفساد على النفقات والخدمات الاجتماعية	
حصة الفقراء قليلة من النمو	- استيلاء نخب الدولة على السياسات الحكومية
	- إعاقة التقدم والتراجع في النفقات والاستثمارات العمومية
	- عدم المساواة في توزيع الدخل
	- التخصيص السيء للموارد

¹ Girishankar, N., Others , **Governance and Poverty Reduction**, discussion within the World Bank and from comments provided at PRSP workshops,2001, p3.

² شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص150.

	- ارتفاع مستوى الضرائب على المشاريع الصغيرة للفقراء بسبب الفساد
ضعف الحصول على الخدمات العامة	- استيلاء النخب وأصحاب المصالح على الخدمات المخصصة للفقراء - ارتفاع وانتشار الرشاوي يفرض ضريبة على الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة وغيرها
نقص الرعاية الصحية وانخفاض المستوى التعليمي	-انخفاض تراكم رأس المال البشري -انخفاض نوعية التعليم والرعاية الصحية

Source: Stockholm International Water Institute ,Making Anti-Corruption Approaches Work for the Poor, Report 22, 2007,p7.

ولما كان الفساد والنزاهة هما نتيجة لنظام المساءلة الذي تعمل في ظله الحكومة، فنتيجة للفساد فشلت حكومات البلاد العربية في تحقيق النجاح لبرامج التنمية خلال الفترة الماضية، الأمر الذي أدى إلى فشل التنمية وهدر نسبة كبيرة من مواردها.¹ وهو ما جعل مكافحة الفساد مطلباً أساسياً لأن الممارسات الفاسدة تعمل على إضعاف النظم المؤسسية الرسمية وغير الرسمية، وتعيق تطبيق القوانين والسياسات التي تضمن المساءلة والشفافية، وكذلك لابد من محاربة كل أشكال الفساد لحماية المال العام وبالتالي ضمان وصول هذه الأموال إلى مستحقيها، عن طريق إنجاز المشاريع والاستثمارات التي وجهت لها، مما يساعد في النهاية

¹ د. نوفل قاسم الشهبان، مقومات الحكم الراشد في استدامة التنمية العربية، مركز الدراسات الإقليمية، العدد 4، جامعة الموصل، العراق، 2010، ص 5.

على تحقيق أغراض اجتماعية كالتخفيف من حدة الفقر وتحسين مستويات المعيشة وتقليص معدلات البطالة وضمان مستوى تعليم وصحة جيد وغيرها من الأهداف الاجتماعية.

يتضح مما سبق عرضه في هذا الفصل اتساع مجال الخدمات الأساسية التي تقدمها الدولة لمواطنيها، فأصبحت الدولة مسؤولة أيضاً عن توفير مستوى معقول من التعليم، وكذلك فإن مسؤولية الدولة تتضمن رعاية مستوى الصحة العامة والخدمات الطبية. وأنه على الرغم من الدور الذي يقوم به الإنفاق العام الاجتماعي من خلال النفقات العينية والنقدية في الحد من التفاوت في توزيع الدخل بين فئات المجتمع، إلا أن تحقيق العدالة في توزيع الدخل يستلزم تفعيل أدوات السياسة المالية الأخرى وفي مقدمتها الضرائب وخاصة التصاعدية منها، وإيجاد صيغة أكثر وضوحاً لمفهوم العدالة، فالمساواة المطلقة لا تحقق التوزيع الأمثل للثروة والدخل، لأنها تعيق الإنتاج وتوقف تطور المجتمع وتقدمه، كما أن التفاوت لا يمكن أن يحقق التوزيع الأمثل للثروة والدخل، لأنه يقوم على نزعة فردية تخل بالعدالة الاجتماعية، وإنما يتحقق التوزيع الأمثل للثروة والدخل من خلال الربط المتوازن بين كل من النظرة الجماعية والفردية وبين العدالة الاجتماعية وكفاءة الإنتاج.

فالتحقيق إعادة توزيع الدخل الوطني بين أفراد طبقات المجتمع لابد من تفعيل دور كلاً من الضرائب والنفقات العامة، فالضرائب التصاعدية تساهم في اقتطاع جزء هام من دخول الطبقات الغنية وعن طريق النفقات العامة يمكن تحويلها إلى ذوي الدخل المنخفضة عن طريق أشكال متعددة (إعانات نقدية إعانات الشيخوخة والبطالة، منح تقاعدية) فهي تساعد الطبقات الفقيرة في تحسين مستواها وفي إعادة توزيع الدخل لصالحها. كذلك يمكن تصميم وتنفيذ سياسات للصحة والتعليم تشمل الجميع بطرق تساعد في توسيع نطاق التغطية من غير التضحية بالجودة، فليس للفقراء بدائل عن القطاع العام، لكن الأغنياء

يمكنهم الحصول على الخدمات من القطاع الخاص لقاء ثمن، وعندما تتوفر الموارد المالية الكافية، يمكن النهوض بالخدمات المقدمة من الجهات العامة إلى المواطن لتصل إلى المستوى المطلوب.

الفصل الثالث

آليات ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي في إطار الموازنة العامة للدولة

شهدت الآونة الأخيرة اهتماماً متزايداً على كافة المستويات النظرية والعملية، وكذلك في مختلف الدول المتقدمة والنامية، بكفاءة إدارة المالية العامة وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام والدين العام من جهة وبعملية صنع الموازنة ومدى الشفافية التي تتمتع بها من جهة أخرى. وذلك بعد أن تفاقم العجز في موازنات هذه الدول بصورة كبيرة، وأدى إلى المزيد من الاقتراض ومن ثم زيادة الدين العام. مما دفع صناعات القرار الى البحث في آليات ترشيد الانفاق العام وسنقوم بهذا الفصل بدراسة ترشيد الانفاق العام الاجتماعي في إطار الموازنة العامة للدولة، وكذلك دراسة ومقارنة تطور الانفاق العام (النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية) والانفاق العام الاجتماعي في الموازنة السورية قبل الأزمة وبعدها وذلك في مبحثين هما:

المبحث الأول: ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي في إطار الموازنة العامة.

المبحث الثاني: تطور النفقات العامة ضمن الموازنة العامة في سورية.

المبحث الأول

ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي في إطار الموازنة العامة

لطالما كان ترشيد الإنفاق العام على اختلاف أنواعه من أهم أهداف السياسة المالية، حيث ينطوي هذا الهدف على تحقيق الكثير من الأهداف الاجتماعية والاقتصادية، وقد لقي ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي اهتماماً متزايداً، في إطار تحقيق الهدف العام، ألا وهو توزيع الدخل بين فئات المجتمع بشكل أكثر عدالة لاسيما للطبقات الفقيرة، والعمل على رفع مستوى المعيشة بالقدر الذي يزيد من رغبة وقدرة هذه الطبقة على العمل، ومن ثم يساهم في زيادة إنتاجية الطاقات البشرية. وسيتم دراسة آليات ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي في مطلبين هما:

المطلب الأول: مفهوم ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي.

المطلب الثاني: ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي في إطار الموازنة العامة.

المطلب الأول: مفهوم ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي

يسعى ترشيد الإنفاق العام في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للمجتمع وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها، إلى العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها، بما يضمن إشباع الحاجات العامة. ولابد هنا من التوسع في دراسة دواعي ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي وكذلك دراسة العوامل المؤثرة في عملية ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي وقد تم استعراض ذلك في فرعين هما:

الفرع الأول: دواعي ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي.

الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في عملية ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي.

الفرع الأول: دواعي ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي.

تزايد في الآونة الأخيرة الاهتمام بترشيد الإنفاق العام بأنواعه المختلفة خاصة الإنفاق العام الاجتماعي، كأحد المكونات الرئيسية للإنفاق العام، وبالتالي كان لابد من تسليط الضوء على أسباب ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي والصعوبات والمشاكل التي تواجه سياسة ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي.

أولاً: أسباب ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي:

تعد الأسباب الآتية من أهم مبررات تبني سياسات ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي:

1. دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة تحدياتها.¹
2. إيصال النفقات إلى الجهات المستهدفة وتخصيص الموارد العامة للمشروعات ذات الأولوية الاقتصادية والاجتماعية بالنسبة للفقراء كالتعليم والصحة والتشغيل.²
3. رفع مستوى الخدمات الاجتماعية التي يحصل عليها الفقراء، وتأمين الخدمات العامة ذات الجودة العالية، وكذلك العدالة في توزيع تلك الخدمات.
4. محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.
5. المحافظة على التوازن بين السكان والموارد في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة.³

¹ محمد صادق حامد ربابعة، نموذج مقترح لقياس أثر جودة المعلومات المحاسبية على ترشيد الإنفاق الحكومي طبقاً للمعايير الدولية، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2010، ص 48.

² Girishankar,N, Others , op. cit, p13

³ محمد صادق حامد ربابعة، نفس المرجع السابق، ص 48.

6. المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل وبالتالي تجنب

المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها.¹

ثانياً: صعوبات ومشاكل ترشيد سياسة الإنفاق العام الاجتماعي:

إن عملية ترشيد سياسة الإنفاق العام ولاسيما الإنفاق العام الاجتماعي لا تتم على أكمل وجه، وذلك لوجود عدة صعوبات تعيق هذه العملية والتي يمكن تلخيصها فيمايلي:

1. **مشكلة الكفاءة في إدارة وتخصيص الموارد:** تعاني إدارة النفقات الاجتماعية في الدول النامية من

مستويات متدنية من الكفاءة، فمعظم المخصصات تقضمها الرواتب و الأجور بدلاً من بنود أخرى مثل

الأبحاث والتطوير، التي يمكن أن تساعد في تحسين مستوى الكفاءة. وخصوصاً على صعيد الصحة

والتعليم، وهما القطاعان اللذان يستحوذان على الحصة الأكبر من الإنفاق الاجتماعي. وهذه القطاعات

لا تخضع عادة إلى رقابة وتنقصهما الدلائل لقياس كفاءة التشغيل.² ومن الملاحظ أن المبالغ التي

تصرف على الخدمات الاجتماعية وهي تمثل ما بين 40 و 50 في المائة من إجمالي الإنتاج المحلي

تعتبر مرتفعة في الدول العربية بما فيها المغرب وتونس ومصر والأردن ولبنان وسورية. وهذا يعني أن

فرص تخصيص مصادر إضافية للمخصصات الاجتماعية تظل ضئيلة، وخاصة في مجالي الرعاية

الصحية والتعليم.³

¹ د. نائل عبد الحافظ العواملة، الإدارة المالية، مدخل نظمي مقارنة، ط4، مركز أحمد ياسين، الأردن، 2003، ص267.

² بن عزة محمد، مرجع سبق ذكره، ص 107.

³ تقرير التنمية البشرية في العالم، مرجع سبق ذكره، 2013، ص42.

2. **مشكلة البيانات الإحصائية:** إلى جانب مشكلة تحديد مجالات الإنفاق، هناك مشكلة أخرى تتعلق

بمسألة توافر البيانات الإحصائية، إضافة إلى عدم استمراريتها، أو عدم تجانسها إذا توافرت. لذلك يجد الباحث في مجال سياسة الإنفاق العام الاجتماعي وكيفية ترشيده صعوبة كبيرة لإيجاد النماذج المستخدمة في إعداد السياسات اللازمة، وذلك لتضارب الإحصائيات والبيانات من هيئة لأخرى، وفي بعض الأحيان في نفس الهيئة. وهذا ما يترتب عليه العشوائية في سياسات الإنفاق على الخدمات الاجتماعية وسوء إدارة تلك المخصصات، وبالتالي نتائج مالية وسياسية واجتماعية سلبية، تعيق إيصال الدعم إلى الأفراد الفقراء وتحول دون تحقيق مستوى مقبول من العدالة الاجتماعية.¹

3. **مشكلة آليات الإنفاق و الاستهداف:** ثمة خلل كبير في آليات الإنفاق والاستهداف، خصوصاً في

برامج الإعانة الاجتماعية فكثيراً من الدعم مثلاً، لا يصل إلى مستحقيه، بل يذهب أحياناً إلى الفئات غير المقصودة، فدعم سلعة مثل الخبز أو المحروقات، مثلاً، يعني تخصيص دعم أكبر لمن يستهلك أكثر، وليس الفقراء، وهم في الأساس المستهدفون من سياسات الدعم، مايعني أن جانباً هاماً من الدعم يذهب إلى الأغنياء وليس إلى الفقراء.²

4. **مشكلة توازن الموازنة العامة للدولة:** على الرغم من أولوية مبدأ توازن الموازنة، إلا أنه في أحيان

كثيرة تكون الأولوية لحفز الاقتصاد لتجاوز مرحلة التباطؤ أو الركود، وهو ما يتطلب زيادة الإنفاق في مجالات بعينها³. حيث أن برامج الإنفاق العام الاجتماعي في كل من الدول المتقدمة والنامية، تواجه

¹ شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص 97.

² بلال عوايشية، فاطمة ناصر، إصلاح الإدارة المحلية كمدخل لترشيد النفقات العامة للدولة، رسالة ماجستير، جامعة العربي التبسي، كلية العلوم الاقتصادية، الجزائر، 2016، ص 85.

³ د. عبد الله شحاته، مرجع سبق ذكره، ص 8.

صعوبات ويرجع ذلك إلى الاتجاه العام نحو تخفيض الإنفاق العام لاسيما الإنفاق الاجتماعي، كوسيلة لتخفيض عجز الموازنة لمواجهة مشكلة التضخم، إلا أن تخفيض الإنفاق العام الاجتماعي يؤدي إلى الإضرار بالفئات الفقيرة، إضافة إلى صعوبة قيام الحكومات بدورها الإشرافي والتنظيمي في ظل تخفيض الإنفاق.¹

الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في عملية ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي:

لكي تحقق سياسات ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي أهدافها لابد من توفر مجموعة من المتطلبات والعوامل الموضوعية والتي من شأنها المساعدة في نجاح عملية ترشيد الإنفاق ويمكن إيجازها فيما يلي:

أولاً: متطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي:

1. **تحديد الأهداف:** إن من أهم المشاكل التي تواجه إعداد الموازنة وفقاً لمتطلبات الإدارة هي مشكلة تقرير وتحديد أهداف دقيقة وواضحة للبرامج الحكومية، الأمر الذي يستدعي مراجعة شاملة لاختصاصات وحدات الجهاز الإداري حتى لا تكون الأهداف المحددة غامضة وغير واضحة.²

ويتم تقرير وتحديد الأهداف طويلة ومتوسطة الأجل من خلال حصر الاختصاصات الرئيسة التي من أجلها تطلب الأموال، كما أن طبيعة الأهداف تحدد طبيعة وحجم الوظيفة أو الوظائف المتعددة التي يتم تنفيذها من أجل تحقيق الأهداف المحددة مسبقاً. وتتمثل هذه الأهداف فيما يتعلق بالإنفاق العام على المجالات الاجتماعية بهدفين أساسيين: أولهما تسهيل الحصول على الحزمة الأساسية من

¹ فتحي علي سعد عبد النبي، مرجع سبق ذكره، ص 189.

² بلال عوايشية، فاطمة ناصر، مرجع سبق ذكره، ص 61.

الخدمات الاجتماعية وفقاً للمقدرة المالية للمواطنين، وثانيهما توفير الحماية للفقراء من جانب، ونشر

الخدمات الاجتماعية في كافة أرجاء البلاد خاصة في المناطق الفقيرة والنائية من جانب آخر.¹

2. تحديد الأولويات: حيث تعتبر عملية تحديد الأولويات من أهم العمليات الفرعية في منظومة

التخطيط، وإن احترام هذا المبدأ ضروري لحفظ المال العام من الضياع وتعظيم منفعة استخدامه،

وتحديد الأولوية يعني تحديد درجة أهمية البرنامج أو المشروع ومدى قدرته على إشباع حاجات

عامة متزايدة في ظل قلة الموارد المتاحة الأمر الذي يساهم في تحقيق الأهداف المحددة مسبقاً.

وهناك مجموعة من المبادئ التي تحكم موضوع الأولوية:²

- مدى خطورة المشكلة التنموية القائمة وانعكاساتها على أفراد المجتمع.

- عامل الزمن، فالزمن المطلوب لحل مشكلة معينة يلعب دوراً كبيراً في تحديد الأولويات بين

البرامج والمشاريع.

- درجة اهتمام المواطن بالمشكلة القائمة، فكلما زاد الاهتمام بالمشكلة زادت الأولوية لحلها

قبل غيرها.

- عامل الخبرة، فكلما كانت الحلول المطروحة لحل مشكلة معينة مجربة ومضمونة النجاح،

كلما كان ذلك دافعاً لمنحها الأولوية في الإنجاز.

وعليه يجب إعطاء الأولوية المطلقة في الإنفاق العام الاجتماعي للخدمات الاجتماعية الأساسية،

وتركيز الإنفاق الحكومي الاجتماعي في دائرتين هما: دائرة الفئات الفقيرة وذوي الدخل المتدنية،

¹ عبد الفتاح الجبالي، مرجع سبق ذكره، ص 9.

² د. عثمان محمد غنيم، التخطيط أسس ومبادئ عامة، ط2، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 94.

ودائرة المناطق التي تعاني من الحرمان على صعيد الخدمات الاجتماعية الأساسية ومن انخفاض

المؤشرات الاجتماعية فيها مقارنة بالمناطق الأخرى.¹

3. القياس الدوري لأداء برامج الإنفاق العام الاجتماعي: أي تقييم مدى كفاءة وفعالية أداء الوحدات

والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة الموكلة إليها، وذلك أن الوحدات

الحكومية يجب أن تخضع للمساءلة عن الاستخدام الأمثل للموارد العامة عند تقديم الخدمات

والبرامج للمواطنين². حيث أن تحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام الاجتماعي يتطلب تحديداً دقيقاً

للمجالات التي يجب أن يكون للحكومة دوراً واسعاً فيها، وتلك التي لا ينبغي أن يكون لها فيها دوراً

على الإطلاق، الأمر الذي يتيح للمجتمع تحديد كيفية إنفاق الموارد المحدودة بأكبر قدر من الكفاءة

والفعالية وبالتالي فإن تقييم الأداء يركز على ثلاثة محاور هي:³

- الفعالية الاجتماعية والاقتصادية: وذلك من خلال تقييم النتائج المحققة وأثرها على

المحيط الاجتماعي والاقتصادي، وذلك من خلال مدى رضا المواطن، وهذا يسمح بتقييم

مدى ملائمة السياسة المنتهجة.

- نوعية الخدمات المقدمة: وذلك من خلال تحسين الخدمة العامة المقدمة والموازنة بين

التكلفة والعائد.

¹ د. انطوان حداد، فاعلية الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية في لبنان، المؤتمر الدولي الخاص بتحليل أولويات الإنفاق العام بالموازنات العامة في مصر والدول العربية، مصر، 2010، ص4.

² د. سعد بن صالح الرويتع، قياس الأداء في الوحدات الحكومية، مجلة جامعة الملك عبد العزيز - الاقتصاد والإدارة، العدد 2، الرياض، 2002، ص 65.

³ Stephanie, D., **Finance Publique**, Paris, 2006, p 425.

- فعالية تسيير المرافق العامة: والتي تقود إلى استغلال أمثل للموارد المتاحة.

وبالتالي يجب أن تتوفر للقطاع العام قاعدة المعلومات والبيانات اللازمة لأخذ القرارات السليمة على جميع المستويات. ولهذه الغاية يبدو من الضروري العمل على تطوير أنظمة معلومات حديثة في كل من الوزارات المعنية لتشمل أدنى مستوى لتقديم الخدمة. ومن الضروري القيام بإجراء تعداد شامل للسكان يمكّن الحكومة من أن تستهدف بشكل أفضل بإنفاقها الاجتماعي الفئات والمناطق الأكثر حاجة.¹

4. تحقيق العدالة في الإنفاق العام الاجتماعي وتوضيح أثره على مصلحة الفئات الأضعف: وتهدف إلى تبيان مدى الملاءمة لحاجات الفئات الأكثر فقراً في المجتمع، ومراعاة حصة كل فئة من الإنفاق العام ومدى استخدامها للخدمة العامة، وبالتالي يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة، فلا تحابي طبقة أو فئة من طبقات أو فئات المجتمع على حساب الطبقات أو الفئات الأخرى.²

5. تفعيل دور الرقابة: لا بد من توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق التخطيط له، على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز، مع تطوير الرقابة المستندية إلى رقابة تقييمية.³ ولكي تكون مثل هذه الرقابة على برامج الإنفاق العام مجدية، فإنه لا بد من أن تكون منطلقاتها ووسائلها منسجمة ومؤدية إلى تسهيل مهمة هذه البرامج في تحقيق الأهداف المطلوبة

¹ د. انطوان حداد، مرجع سبق ذكره، ص4.

² د. محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص 301.

³ د. محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص 105.

منها وضمان حمايتها من الانحراف، لذا فإن حدود صلاحية أجهزة الرقابة ووسائل القيام بها يجب أن تكون واضحة، لا من الناحية القانونية فحسب بل على صعيد الواقع العملي أيضاً، وفعالية الرقابة تتحقق من خلال إنجازها أهدافها وقدرتها على توفير الشروط اللازمة وتوجيه المشاريع العامة توجيهاً إيجابياً.¹ وبالتالي لابد من العمل على تمكين الوزارات المعنية، من لعب دور ناشط في تنظيم شؤون القطاع العام وخصوصاً فيما يتعلق بوضع معايير محددة لنوعية الخدمة والرقابة على أسعار الخدمات المقدمة، والتنسيق فيما بين جميع الأطراف العاملة في حقل تقديم الخدمات الاجتماعية.²

6. كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها: إن توفر الإرادة السياسية والمشاركة الفاعلة في ظل غياب جهاز إداري كفء يتولى الإشراف على مختلف المرافق والهيئات العامة والقيام بالوظائف المحددة لها، لا يحقق عملية الترشيح للإنفاق العام.³ وبالتالي لابد من تأمين الموارد البشرية الكفوءة والقادرة إدارياً وفنياً وعلمياً على وضع الخطط والبرامج ومتابعة تنفيذها وتقويم نتائجها. ولهذه الغاية يبدو من الضروري ملء الشواغر في المراكز القيادية في الوزارات المعنية بذوي الخبرات العالية في المجالات المذكورة، ومضاعفة الجهود في إعادة تأهيل وتدريب الكوادر الموجودة.⁴

¹ د. علي خليفة الكواري، دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية، عالم المعرفة للنشر والتوزيع، الكويت، 1981، ص 47.

² د. انطوان حداد، مرجع سبق ذكره، ص 3.

³ طارق قدوري، مساهمة ترشيح الإنفاق الحكومي في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر - دراسة تطبيقية للفترة (1990-2014)، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، الجزائر، 2016، ص 132.

⁴ د. انطوان حداد، مرجع سبق ذكره، ص 3.

ثانياً: الإتجاهات الحديثة لإصلاح سياسة الإنفاق العام الاجتماعي:

إن الاتجاهات الحديثة لإصلاح سياسة الإنفاق العام الاجتماعي منبثقة أساساً من البرامج والإصلاحات المقدمة من طرف صندوق النقد الدولي، حيث يعمل صندوق النقد الدولي على توجيه سياسة الإنفاق وفق مجموعة من المعايير، يعتقد أنها تقلل من هدر وتبذير الأموال العامة، وتعمل هذه المعايير وفق المحاور الآتية:

1. إعادة توجيه الإنفاق العام الاجتماعي: لابد من تحديد الأولوية بين القطاعات الاجتماعية وكذلك

داخل كل قطاع على حده، وذلك بإعادة هيكلة الإنفاق العام، والتوجه إلى مجالات اجتماعية كالتعليم والصحة بالإضافة إلى شبكات المياه والصرف الصحي والتي تمثل أولوية خاصة في الدول النامية، وإقامة برامج إنفاق اجتماعية موجهة إلى الفقراء تهدف إلى تحسين مستوى معيشتهم. و يوصي صندوق النقد الدولي في هذا المجال بأهمية توجيه أقصى قدر ممكن من منافع تلك البرامج إلى الطبقة المستهدفة من المستفيدين، علاوة على إحكام الرقابة على تلك التكاليف الإدارية لمثل هذه البرامج بما يضمن ارتفاع درجة كفاءتها الوطنية.¹

2. زيادة النمو الاقتصادي: من خلال إقامة برامج إنفاق عام موجهة لزيادة فرص كسب الفقراء

ومحدودي الدخل، وذلك من خلال زيادة مقدار الأصول المادية للفقراء، ورفع معدلات إنتاجيتها بتصميم برامج إنفاق خاصة باستصلاح الأراضي الزراعية ونظم الري، إلى جانب تقديم الائتمان المناسب لصغار المزارعين، أضف إلى ذلك تحسين الاستثمار في رأس المال البشري عن طريق

¹ د. عبد المجيد قدي، مرجع سبق ذكره، ص 192.

تطوير أساليب التعليم والتدريب.¹ والاهتمام بالآليات التي تشجع الإنتاجية وتمكّن من تحسين كفاءة الانتفاع من الطاقة الإنتاجية الموجودة، من خلال تخصيص جزء من الإنفاق الجاري لتشغيل وصيانة الاستثمارات الرأسمالية من أجل ضمان نجاحها، لأن عدم كفاية الإنفاق على التشغيل يمكن أن يؤدي إلى انخفاض مستويات الفعالية في مجالات مثل: التعليم، الصحة وغيرها.

3. تخفيض الإنفاق: لقد انصب التركيز في الدول النامية خلال العقدين الأخيرين على تخفيض

الإنفاق العام، والذي شمل معظم بنود هذا الإنفاق دون التمييز بين الوظائف الاقتصادية للحكومة والتي يمكن في إطارها إحلال القطاع الخاص محل القطاع العام، والوظائف الاجتماعية والتي لا يمكن إحلال القطاع الخاص محل القطاع العام،² وتمس هذه التخفيضات في النفقات العامة خاصة "الأجور" وذلك بتخفيض الكتلة الأجرية عن طريق الضغط على التوظيف العام، بحيث يتم إلغاء الوظائف المؤقتة، والتقاعد المسبق، وتوقيف التوظيف. كما يقترح صندوق النقد الدولي التخفيض من الإعانات والتحويلات، وكل هذه الإجراءات كانت تهدف إلى تقليص عجز الموازنة، التي كانت تشهد عجزاً كبيراً وكذلك تقليص حجم المديونية، كما أن كل هذه الإجراءات تندرج ضمن سياسة ترشيد النفقات العامة، ولكن دون المغالاة في سياسة التقشف فتصبح آثار هذه السياسة سلبية.³

¹ ضيف أحمد، أثر السياسة المالية على النمو الاقتصادي المستديم في الجزائر (1989-2012)، رسالة دكتوراه، كلية

العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2015، ص 102.

2 فتحي علي سعد عبد النبي، مرجع سبق ذكره، ص 119.

3 د. عبد المجيد قدي، مرجع سبق ذكره، ص 192.

4. العمل على محاربة التبذير و الإسراف في الاستهلاك العام: مما يؤدي إلى زيادة إسهام القطاع

العام في الادخار الوطني، والحد من اللجوء إلى زيادة الأعباء الضريبية.¹

5. الإصلاح في عملية تخطيط وإدارة النفقات العامة: ذلك لأن تحسين كفاءة وترشيد الإنفاق العام

يتطلب إصلاحاً في مجالات تخطيط المالية العامة، وكذلك في وضع الموازنة وتنفيذها، لأنه لا

يكفي تخصيص النفقات على مختلف القطاعات حتى تتحقق الأهداف المحددة، وإنما يجب مراقبة

تنفيذ هذه النفقات حتى لا تتحرف عما خطط له.²

من خلال ما تم التطرق إليه في موضوع النفقات العامة الاجتماعية وترشيدها يتبين أن ظاهرة الترشيد

لا يقصد بها الضغط والتخفيض، ولكن يقصد بها الحصول على أعلى إنتاجية ممكنة بأقل قدر ممكن من

الإنفاق، ولا يمكن ذلك إلا إذا استطاعت السلطات المالية التقليل بقدر الإمكان من تبديد الموارد العامة

والإسراف في استخدامها في صورة نفقات عامة، وهذا الإسراف يمكن تحديد نطاقه لو زاد الإنفاق ووصل

إلى مستوى أعلى مما يجب أن يكون عليه بالنسبة لموارد الدولة. وبالتالي فإن ترشيد الإنفاق العام

الاجتماعي يستلزم توفر مجموعة من المتطلبات التي تتكامل مع بعضها البعض بغرض الوصول إلى

ضبط النفقات وترشيدها للوصول إلى الأهداف المحددة منها واستغلالها الاستغلال الأمثل. حيث أن

تحقيق التنمية بمفهومها الواسع والحد من فقر القدرات وإتاحة الفرص لا يمكن أن يتم دون دولة قوية،

1 د. عبد المجيد قدي، مرجع سبق ذكره، ص 192.

2 د. سميرة إبراهيم أيوب، صندوق النقد الدولي وقضية الإصلاح الاقتصادي والمالي - دراسة تحليلية تقييمية-، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 2000، ص 131.

تمتلك مؤسسات تشاركية تتفاعل مع كافة القطاعات والفئات حتى يتكون الإجماع الوطني على أهمية تخصيص الموارد لصالح بناء قدرات الأفراد وتوسيع خياراتهم وتجنب حرمانهم أو تهميشهم.

المطلب الثاني

ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي في إطار الموازنة العامة

يتوقف نجاح السياسة الاقتصادية عموماً، والمالية منها على وجه الخصوص، في تحقيق أهدافها التنموية على عاملين أساسيين هما الموارد المتاحة للمجتمع والكيفية التي يتم بها استخدام هذه الموارد. حيث يقاس حُسن إدارة المالية العامة على ثلاثة محاور رئيسة وهي فعالية السياسة المالية ومدى سلامة المالية العامة و مقدار الشفافية التي تتسم بها الموازنة.¹ ولمعرفة مدى العمل على ترشيد النفقات العامة علينا التعرف على المنهج المتبع في إعداد الموازنة العامة للدولة، وكذلك التعرف على مدى تفعيل الشفافية والمساءلة والمشاركة المجتمعية في إعداد الموازنة العامة ، ومن هنا سنقوم بتقسيم هذا المطلب الى فرعين على الشكل التالي:

الفرع الأول: إعداد الموازنة العامة بهدف ترشيد النفقات.

الفرع الثاني: تفعيل الشفافية والمساءلة والمشاركة المجتمعية.

1 عبد الفتاح الجبالي، مرجع سبق ذكره، ص2.

الفرع الأول: إعداد الموازنة العامة بهدف ترشيد النفقات:

تعد الموازنة العامة للدولة الخطة المالية الأساسية التي تحدد أهداف الحكومة وسياساتها وبرامجها في كيفية الاستغلال الأمثل للموارد وعملية توزيعها تبعاً للأولويات، وتنهض بدور رئيس في تكوين الناتج المحلي الإجمالي من خلال الإنفاق الحكومي ومن ثم تخلق دخلاً وطاقات إنتاجية جديدة في البلاد، هذا وقد تطور مفهوم الموازنة مع تطور مفهوم الدولة ووظائفها.¹

وتمر الموازنة العامة بأربعة مراحل أساسية وهي مرحلة الإعداد، ثم تأتي مرحلة التصديق، تليها مرحلة التنفيذ، وأخيراً تأتي مرحلة المراجعة والحساب الختامي، ويمكن القول أن تشكيل أولويات الإنفاق العام تقتصر بصفة أساسية على مرحلتين أساسيتين وهما مرحلة الإعداد ومرحلة التصديق البرلماني على مشروع الموازنة. لكن النقطة الهامة في هذا السياق هي الإطار المؤسسي والمناخ السياسي الحاكم للموازنة العامة. ويُعرّف الإطار المؤسسي على أنه: مجموعة القوانين والإجراءات والممارسات التي توضع الموازنة العامة للدولة وفقاً لها.²

حيث يتم إعداد الموازنة العامة وفقاً للمنهج والمدرسة الاقتصادية التي تتبعها كل دولة من الدول، وإن لهذا الأسلوب أو المنهج الذي يتم فيه إعداد الموازنة العامة أثراً كبيراً في ترشيد النفقات العامة وزيادة كفاءتها، وأهم هذه المناهج:

¹ د. محمد خالد المهايبي، الموازنة العامة للدولة في سورية - الواقع والآفاق -، مجلة جامعة دمشق، المجلد 16، العدد 1، 2000، ص 9.

² د. عبدالله شحاته، مرجع سبق ذكره، ص 10.

أولاً: المنهج التقليدي للموازنة (موازنة البنود):

يقصد بموازنة البنود والاعتمادات الجمع في تقسيمات الموازنة بين التقسيم الإداري والنوعي، حيث يتم تقسيم النفقات العامة والإيرادات العامة حسب الجهات الحكومية التي تقوم بالإنفاق وتحصيل الإيرادات، ويتم تقسيمها نوعياً حسب السلع والخدمات التي يتم تقديمها، وحسب أنواع الإيرادات التي يتم تحصيلها.¹

ويتم ذلك على أساس تصنيف الإيرادات والنفقات بحسب نوع الإيراد أو النفقة وحسب الواردات والإدارات العامة وهذا النوع من التصنيف يساعد على الإشراف والرقابة المالية، بحيث تحول دون تجاوز الاعتمادات المقررة، حيث أن هذا التصنيف يتيح ممارسة الرقابة الإدارية على البرامج الحكومية من خلال مقارنة الاعتمادات المرصودة مع ما يصرف منها فعلاً.² إلا أنه يعاب على هذا النوع أنه لا يمكن التعرف على الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، وذلك لأنها تركز على مقدار الزيادة أو النقص في الاعتمادات المخصصة للجهات الحكومية، دون توضيح العلاقة بين هذه الاعتمادات والأنشطة والنتائج المتوقعة من هذا الإنفاق.³ وبالمقابل فإن هذا الأسلوب يتعارض بشدة مع ترشيد النفقات العامة نظراً للأسباب الآتية:⁴

1. هذا الأسلوب لايهتم بالأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية والتنموية واعتبارات الكفاءة للإنفاق،

كذلك لايتم استخدام مقاييس لتحليل التكلفة والعائد.

¹ د. محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 117.

² د. قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية، مرجع سبق ذكره، ص 22.

³ د. محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 120.

⁴ د. طارق نوير، نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية، مجلة الإدارة المالية العامة، مصر،

2007، ص 5.

2. عدم وضوح الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، وذلك لأن هذا الأسلوب يركز على مقدار الزيادة أو النقص في الاعتمادات المخصصة للجهات الحكومية، دون توضيح العلاقة بين هذه الاعتمادات والأنشطة والنتائج المتوقعة من هذا الإنفاق.

3. يدفع هذا الأسلوب بالجهات العامة إلى إنفاق ما تبقى لديها من اعتمادات قبل نهاية السنة المالية ضماناً للحصول على أكبر اعتماد في العام التالي وهو ما يفتح الباب أمام انتشار الفساد المالي.

4. يعد هذا المنهج محدود الفعالية فيما يتعلق بأغراض التحليل والتخطيط والرقابة والسياسة الاقتصادية، ولذلك لا يمكن اعتبار هذه الموازنة أداة للتخطيط الاقتصادي والاستخدام الفعال للموارد الاقتصادية.

5. إن موازنة الاعتمادات لا تضمن للوحدات الإدارية إلا قدرًا ضئيلاً من المرونة، إذ لا يجوز للهيئات التابعة للسلطة التنفيذية أن تتجاوز الاعتمادات أو أن تنقل من بند إلى بند آخر، إلا بالرجوع إلى السلطة التشريعية، وفي هذه الحالة تنعدم المرونة، هذا إذا كانت الموازنة معتمدة وفقاً للبند، أما إذا تم اعتماد الموازنة على أساس الأبواب فهذا يتيح قدر من المرونة حيث يتطلب أمر النقل من بند إلى آخر الرجوع فقط إلى وزارة المالية.

كما أن هذا النوع من الموازنات لا يحقق أهداف ترشيد الإنفاق العام على اعتبار أنها تركز على تفاصيل النفقات دون توضيح الأهداف، أخيراً فإن إقرار الاعتمادات بموجب أسلوب موازنة البنود يتم بطريق المساومة والعوامل الشخصية بسبب عدم وجود معايير موضوعية، ذلك أن الاعتمادات تخصص عادة على

ضوء ما تم رصده في الأعوام السابقة، مع الأخذ بعين الاعتبار عدد العاملين ومراتبهم الوظيفية، والحاجة للأدوات والتجهيزات وبالتالي يتعذر اتخاذ قرارات سليمة.¹

ثانياً: موازنة الأداء والبرامج:

وتعرف بأنها: مجموعة الأهداف المقرر على أجهزة الحكومة ووحداتها المختلفة تحقيقها خلال فترة زمنية مقبلة بعد تفصيلها تبعاً للبرامج والأنشطة والجهود اللازمة لهذا التحقيق، مع تحديد التكلفة المقدرة لتنفيذ كل برنامج أو نشاط، وتحديد معايير الإنجاز وقياس الكفاءة.² وهنا يتم تقسيم النفقات العامة في إطار ميزانية الأداء والبرامج إلى وظائف وأنشطة.³ فتعرف **الوظيفة** على أنها مجموعة برامج موجهة نحو تحقيق أحد الأهداف الرئيسية للدولة مثل وظائف الدفاع، التعليم، الصحة...، مما يسهل عملية توزيع الموارد المتاحة.

أما **البرنامج** هو قسم فرعي من الوظيفة يكون أقل عمومية وأكثر تحديداً مثل ذلك: تحليل وظيفة الصحة إلى برامج الصحة العلاجية، والصحة الوقائية، أما **النشاط** هو مجموعة من الأعمال التي تسعى لتحقيق أهداف البرنامج الواحد.⁴

ويركز نظام موازنة البرامج و الأداء على تحقيق الأهداف الرئيسية ثم تحليلها إلى أهداف فرعية بالنسبة لمراكز المسؤولية المختلفة داخل المؤسسة أو الوحدة الخدمية أو الإنتاجية ثم تحليل الأهداف الفرعية إلى أنشطة ومهام، ثم تحديد متطلبات تحقيق كل منها ووضع البرمجة الزمنية للأنشطة والمهام ثم تبني العوامل

¹ د. قحطان سيوفي، السياسة المالية في سورية، أدواتها - ودورها الاقتصادي، مرجع سبق ذكره، ص22.

² د. محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سورية - الواقع والآفاق - ، مرجع سبق ذكره ، ص 17.

³ عطية صلاح سلطان، دور موازنة البرامج والأداء في دعم قرارات إدارة المالية العامة، مجلة ندوة الأساليب الحديثة في

الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، سورية، 2005، ص 80.

⁴ بن عزة محمد، مرجع سبق ذكره، ص84.

المحفزة لتحقيقها، ومن بعدها تحديد معدلات الأداء لقياس مدى التقدم استناداً لمؤشرات الكفاءة.¹ وتعتبر

موازنة الأداء والبرامج إحدى الأساليب الحديثة الكفيلة بترشيد النفقات العامة من خلال:²

- تطوير أساليب الرقابة وتحقيق المزيد من رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، بحيث تقوم على تحديد الوظائف التي تبرر الحصول على الاعتمادات، وتقسيم هذه الوظائف إلى برامج مع إعداد تقارير إنجاز هذه البرامج.

- كما أن العمل بهذا النظام يتيح معلومات محاسبية مناسبة لاتخاذ القرارات، ويمكن من قياس التكلفة والعائد للأنشطة ليعكس مدى جدواها.

- كما يؤكد هذا النوع من الموازنات على التقيد بمجموعة من المؤشرات العملية لتحسين من أداء البرامج الإنفاقية، للوصول إلى النتائج المرجوة من خلال أحسن إنتاجية وفعالية لتوظيف المال العام.

ثالثاً: موازنة التخطيط والبرمجة: تعرف موازنة التخطيط والبرمجة على أنها: مرحلة انتقالية نحو تحليل المنافع والتكاليف لبرامج الإنفاق الحكومي، حيث تعتمد أساساً على تحديد وإعادة ترتيب المدخلات من حيث علاقتها بالمرجات بما يمكن من اتخاذ قرارات أفضل، ومن ثم التركيز على تحديد تكاليف إنجاز الأهداف.³

¹ نرمين غالي، موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء ودورها في تطوير العمل الإداري وتطبيق نظم الجودة الشاملة، مجلة البحوث المالية، المجلد الأول، مصر، 2007، ص 4.

² بن عزة محمد، مرجع سبق ذكره، ص 86.

³ د. محمد عمر أبو دوح، مرجع سبق ذكره، ص 132.

وتعتمد هذه الموازنة على تحديد الإمكانيات والقدرات المتاحة في المستويات المختلفة على ضوء الأهداف العامة بدءاً من المستويات الأعلى بحيث تحدد الأهداف من خلال تحليل البدائل، وتحدد وظائف هذه الموازنة بالتخطيط لتحديد وترتيب الأهداف حسب الأولويات، والإدارة لبرمجة الأهداف التي تم تحديدها بترجمتها إلى برامج ومشاريع وتحديد مستلزماتها المالية والبشرية أما الوظيفة الثالثة فهي الرقابة للتأكد من سلامة تنفيذ القرارات الصادرة عن الإدارة العليا. وقد بين أنصار نظام التخطيط والبرمجة أن هذا النظام يركز على الأهداف القومية العامة للمجتمع إنطلاقاً من الأمور التي تحدد أولويات هذه الأهداف والعمل على تحليل البدائل التي تحقق هذه الأهداف وتطورها بالإضافة إلى تحديد التكاليف المتوقعة خلال عدة سنوات وأيضاً العمل على تحسين أداء أجهزة الإدارة العامة للحصول على نتائج تتناسب وما أنفق عليها فعلاً.¹

وتلعب هذه الموازنة دوراً هاماً في ترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام من خلال:²

- تُمكن موازنة التخطيط والبرمجة من تحديد أهداف المجتمع وترتيبها حسب أهميتها النسبية و وفقاً للمرحلة التي يمر بها المجتمع، مع ربط الأهداف بالبرامج اللازمة لتحقيقها، وتعد تلك الإجراءات بمثابة الخطوة الأولى نحو ترشيد الإنفاق العام من خلال الموازنة.
- يؤدي تخطيط الإنفاق العام من خلال الموازنة إلى التغلب على العديد من الآثار السلبية التي تنشأ عن الفصل بين عمليتي التخطيط والموازنة، وهذا ما يُمكن من تخطيط البرامج وفق الموارد المتاحة،

¹ د. قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية - أدواتها - ودورها الاقتصادي -، مرجع سبق ذكره، ص 23.

² د. يونس البطريق، أصول المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 349.

ومن ثم القضاء على قصور الاعتمادات بالموازنة عن تغطية تكاليف هذه البرامج، وهدر للموارد

التي تتفق على بعض البرامج دون إكمالها.

- يؤدي التخطيط الشامل من خلال الموازنة العامة، إلى التنسيق بين كل من برامج الإنفاق العام

والخاص، ومن ثم القضاء على ظاهرة التعارض بينهما، الأمر الذي يكفل أفضل تخصيص للموارد

على المستوى القومي.

- يؤدي تخصيص الإنفاق العام على أساس برامج تحقيق الأهداف إلى توضيح الدور الوظيفي

للإنفاق، وخلق نوع من التنسيق والتكامل بين الجهات التنفيذية التي تشترك في النهوض ببرامج

معين.

- من خلال موازنة التخطيط والبرمجة يمكن القضاء على المعايير غير الموضوعية في توزيع

الاعتمادات وفق موازنة البنود والاعتمادات، والانتقال إلى استعمال معايير موضوعية كالتكلفة

والعائد والفعالية، بالإضافة إلى الانتقال من الرقابة المحاسبية إلى التركيز على قانونية صرف

الاعتمادات إلى الرقابة التقييمية التي تُركّز على تحقيق الأهداف.

رابعاً: الموازنة الصفريّة:

عُرف هذا النوع من الموازنة على أنها أداة إدارية عملية لتقييم الإنفاق، تهدف إلى إعادة توجيه ومناقلة

التخصيصات المالية من برامج ذات أولوية متدنية إلى برامج ذات أولوية عالية وهذا يؤدي إلى تحسين

الفاعلية والكفاءة وتقليل حجم التخصيصات المالية المعتمدة فهي باختصار أسلوب للتخطيط و الموازنة.¹

¹ د. مجيد الكرخي، الموازنة العامة للدولة، دار الكتب للطباعة والنشر، العراق، 1999، ص79.

وكغيرها من الموازنات تلعب هذه الموازنة دوراً هاماً في ترشيد النفقات العامة من خلال:¹

- كل البرامج يتم تقييمها كل سنة.
- اختيار البرامج ليس بحسب انخفاض تكاليفها بل بحسب أفضليتها وكفاءتها في تحقيق الأهداف.
- تحقيق التكامل بين كل من التخطيط والرقابة والموازنة عن طريق الربط بين نفقات التخطيط الطويل الأجل التي يوفرها نظام التخطيط والبرمجة، والإيرادات الناتجة عن التخطيط القصير الأجل للوحدات التنفيذية ذات المستوى الأدنى، فإذا كان نظام التخطيط والبرمجة يقوم على مركزية القرارات التي تتناول الأهداف الرئيسة للنشاط العام ضمن الأهداف القومية، فإن أسلوب موازنة الأساس الصفري يستكمل المراحل التالية بتجزئة الأهداف الرئيسة للنشاط العام إلى أهداف فرعية، ووضع البرامج التنفيذية للجهات الحكومية وتخصيص الموارد اللازمة لها، بما يكفل كفاءة استخدامها ورفع مستوى أداء هذه الخدمات.
- ترشيد استخدام الموارد وتخصيصها في ضوء التقييم المستمر لمستوى أداء البرامج والأنشطة القائمة بما يضمن تحقيق الكفاءة القصوى.
- المشاركة الفعالة بين مختلف المستويات الإدارية في مجال إعداد وتنفيذ الموازنة العامة والرقابة على تنفيذها، حيث يتطلب أسلوب موازنة الأداء الصفري تبادل المعلومات فيما بين المستويات العليا والمستويات الدنيا للسلطات الإدارية في حركة دائرية مستمرة، ففي خطوة التعرف على وحدات

¹ Malcolm, H, **Mannelsur la gestion des depenses publiques**, N.p, bank mondial, 1998, p 6.

اتخاذ القرار تتدفق المعلومات من أعلى إلى أسفل، وفي خطوة تجميع القرارات تتدفق المعلومات من

أسفل إلى أعلى، الأمر الذي يؤدي إلى واقعية التخطيط وفقاً للإمكانيات المالية و الإدارية المتاحة.

خامساً: الموازنة التعاقدية:

لقد كانت أول محاولة لتطبيق الموازنة التعاقدية في وزارة المالية النيوزلندية في عام 1996، وهي

محاولة إعادة تشكيل الموازنة العامة على أنها نظام عقد صفقات بين جهة منفذة والحكومة المركزية، بمعنى

أن تقوم الحكومة بطرح مشاريعها وبرامجها المستقبلية أمام الجميع (قطاع خاص وعام) بغرض الفوز

بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع والبرامج بأقل تكلفة ممكنة وفي الوقت المناسب شريطة أن تحقق تلك البرامج

والمشاريع الأهداف المخطط لها.¹

وبالتالي لابد من التركيز في إعداد الموازنة العامة على مفاهيمها الأساسية الثلاثة: الشمولية والسنوية

والشفافية. مما يستدعي العمل على إخراج حسابات الموازنة بشكل يُظهر الإنفاق العام الفعلي بمجموعه،

ويظهره أيضاً موزعاً وظيفياً واقتصادياً بشكل مفصل وحسب معايير ومقاييس ومفردات موحدة تتيح المقارنة

بين القطاعات والوزارات والمناطق المختلفة، وتتيح متابعة التغييرات التي يمكن أن تحصل مع مرور الزمن

في مختلف بنود الإنفاق ومجاميعه. ومن المفيد إرفاق الإخراج الجديد للموازنة بدليل يتضمن شرحاً

للمصطلحات وإرشاداً لمختلف الوزارات والإدارات الرسمية لكيفية وضع وإخراج موازنتها و على الأخص

الإنفاق على الخدمات الاجتماعية الأساسية.²

1 بن عزة محمد، مرجع سبق ذكره، ص 106.

2 د. انطوان حداد، مرجع سبق ذكره، ص4.

وهنا يمكننا التأكيد على أنه في حال فوز القطاع العام أو الخاص بالمشروعات، فإنه لابد من الالتزام بالبرامج المحددة وتوصيل المخرجات المطلوبة إلى المواطنين وتحقيق الأهداف الموضوعية مسبقاً بكفاءة واقتصادية وبالتالي ترشيد الإنفاق العام، ونظراً لحدثة هذا النوع من الموازنات لم يتم تحديد مدى فعالية هذا المنهج في ترشيد الإنفاق العام.

مما سبق يمكننا القول أنه يجب التخلي عن المنهج التقليدي في إعداد الموازنة وبالتالي التخلي عن أسلوب موازنة البنود واستخدام المناهج الحديثة في إعداد الموازنة العامة، التي تقوم على تحديد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية وفق أسس موضوعية دقيقة وواضحة، ودعم وتشجيع الأساليب الأكثر ارتباطاً بالتقدم العلمي والاجتماعي والتكنولوجي، ولا يخفى أهمية المعلومات والبيانات الدقيقة في عملية صياغة القرارات الحكومية الصائبة. من هنا فإن قائمة الاقتراحات لترشيد الإنفاق الحكومي بشكل عام والإنفاق الاجتماعي منه بشكل خاص، يجب أن تبدأ بالاقتراحات التي تصب في جعل البيانات العائدة لهذا الإنفاق أكثر شمولاً وتفصيلاً وشفافية.

الفرع الثاني: تفعيل الشفافية والمساءلة والمشاركة المجتمعية:

تعد الشفافية والمساءلة والمشاركة المجتمعية من الأدوات الهامة لترشيد الإنفاق والحفاظ على المال العام، فالأولى تسمح بتعميم المعلومات المتعلقة بإدارة المال العام وسبل إنفاقه، أما الثانية فتسمح بمساءلة المسؤولين عن المال العام ومحاسبتهم في حال الهدر، أما المشاركة فلا تقل أهمية عن الشفافية والمساءلة لما توفره من مساهمة واسعة في إدارة المال العام وترشيده.

أولاً: الشفافية:

أصبحت الشفافية مسألة ضرورية وهامة لكافة المجتمعات، و تعني الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل وظائف القطاع العام واتجاهات السياسة الاقتصادية وحسابات القطاع العام. ويستلزم تحقيق الشفافية توضيح أهداف الموازنة وكذلك توزيع الإنفاق على البنود المختلفة، بالإضافة إلى توفير بعض المؤشرات التي تساعد على متابعة الموازنة فضلاً عن ضرورة نشر المعلومات حول ماتم تنفيذه من الموازنة.¹

كما لخص صندوق النقد الدولي مصطلح شفافية الموازنة في أنه: الإفصاح عن المالية العامة بوضوح، ويشكل قابل للاعتماد عليه، ودؤوب ومنضبط في المواعيد، وذو دلالة، وانفتاح عملية السياسة المالية

¹ Abdelrasoul, Y, **The Effects Of Rationalization The Fiscal Policy Against The Financial and Adminstrative Corruption In Egypt**, Economics and Social Sciences., Mansoura University., Vol.4 (2), 2013, p 396.

الحكومية تجاه العامة.¹ فالشفافية نقيض الغموض والسرية أي تعني " توفر المناخ الذي يتيح للجميع المعلومات أو البيانات أو أساليب اتخاذ القرار المتعلقة بالقرار أو الشركات ذوي الصفة العامة".² ويمكن حصر أهمية الشفافية في النقاط الآتية:

1. تحسين الشفافية يعني مزيداً من المساءلة التي تعمل على تحسين الأداء الحكومي، وذلك راجع لكون الحكومة تصبح تمارس أعمالها على مرأى ومسمع المواطنين ما يعزز من ثقتهم بها.³
2. تساعد الشفافية على الحفاظ على المال العام وحمايته من الفساد، فحرية المعلومات في الإدارة تؤثر بشكل فعال في الحد من الاستبدادية التي تتطلبها المعاملات المبنية على الفساد، أضف إلى ذلك إلى أن تكاليف زيادة الشفافية محدودة مقارنة مع تكاليف الفساد الناتجة عن الغموض.
3. الشفافية تمكن المواطنين من الحصول على حقهم في مراقبة وفهم وتقييم القرارات والإجراءات المتخذة من قبل المسؤولين ومساءلتهم عن كل ما يتعلق بتسيير وإدارة المال العام.⁴
4. تمكن الشفافية المعنيين بالقرارات الصادرة من خارج وداخل المؤسسة على تلبية حقوق العامة من خلال مشاركتهم في المعلومات، وتحقيق الديمقراطية والمساءلة وضمان نجاحه.⁵

¹ Cottarelli, C, **Fiscal Transparency, Accountability, and Risk**, International Monetary Fund, August 7, 2012.

² هاني توفيق، الشفافية والمساءلة، رفاهية أم ضرورة؟، مجلة الإصلاح الاقتصادي، العدد 12، يناير، مصر، 2005، ص12.

³ Maurice, M, **Making a Difference Through Good Governance**, mercatus center, George mason university, p1:

[http :
//mercatus.org/sites/default/files/publication/20070208_GoodGovernanceMonograph_MOnly_8Feb07](http://mercatus.org/sites/default/files/publication/20070208_GoodGovernanceMonograph_MOnly_8Feb07).

4 شعبان فرج ، مرجع سبق ذكره، ص 19.

5 شعبان فرج ، مرجع سبق ذكره، ص 19.

وتتمثل المبادئ الأربعة للشفافية المالية حسبما جاء في دليل شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي فيما يلي:¹

1. **وضوح الأدوار والمستويات:** تشمل وجود إطار قانوني واضح ينظم إدارة المالية العامة، كما نص هذا المبدأ على عدم جواز إنفاق الأموال العامة بدون إتاحة دليل للجمهور على أن السلطة التشريعية وافقت على الاعتماد، وأن يكون تحصيل الإيرادات محكوماً بقوانين ولوائح من السهل الاطلاع عليها.

2. **علانية عمليات الموازنة:** ويوضح هذا المبدأ أن الموازنة السنوية هي أداة الحكومة الأساسية لوضع وتنفيذ السياسة المالية العامة، وبالتالي فالمعلومات المقدمة في الموازنة السنوية يجب أن تغطي كافة الأنشطة المالية العامة، وتتناول هذا المبدأ أيضاً الممارسات الأساسية المتعلقة بعلانية إعداد الموازنة وتنفيذها ومراقبتها و يؤكد هذا المبدأ على تحقيق مطلبين أساسيين:²

- ضرورة أن تنقيد عملية إعداد الموازنة بجدول زمني ثابت وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة.
- ضرورة توفير إجراءات واضحة لتنفيذ الموازنة ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها.

¹ للمزيد من التفاصيل راجع : دليل شفافية المالية العامة لعام 2007 ، على الموقع الإلكتروني:

www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf

²Fonds Monétaire International, **Manuel sur la transparence des finances publiques**, Washington, 2007, pp (4-6).

3. إتاحة المعلومات للاطلاع العام: يؤكد هذا المبدأ على أهمية نشر معلومات شاملة عن المالية

العامة وتتضمن هذه الركيزة قائمة كاملة بالمعلومات المطلوب توافرها والتي قد تتوفر في وثائق الموازنة أو في تقارير المالية العامة الأخرى.

4. ضمانات صحة البيانات والمعلومات: حيث يعتبر استيفاء معلومات المالية العامة المقدمة من

الحكومة لمعايير تضمن جودتها من الشروط الأساسية لشفافية المالية العامة، إلى جانب ضرورة إخضاع تلك المعلومات إلى فحص مستقل، وبالتالي يعني هذا المبدأ بجودة بيانات المالية العامة وضرورة التدقيق المستقل لبيانات ومعلومات المالية العامة.

حيث أن تفعيل الشفافية في الموازنة يتطلب الإسراع في تطبيق موازنة البرامج وذلك حتى تتحول الموازنة إلى وثيقة مقروءة قابلة للمناقشة، وهو الأمر الذي لا يرفع فقط من مساهمة المجتمع ومشاركته في مناقشة الموازنة، وإدراك الدور الحيوي الذي تقوم به بالفعل في التأثير في حياته، ولكنه الأمر الذي ينتظر منه أيضاً تحسين كفاءة الإنفاق العام.¹ وكذلك فإن تطبيق الشفافية يستلزم وجود مراقب خارجي مستقل للرقابة والتدقيق توكل له مسؤولية مراجعة محتوى المعلومات الخاصة بالموازنة والتقارير المالية، والتأكد من سلامتها وتقديم تقرير عنها للبرلمان والجمهور، كما تتطلب الشفافية المالية تحقيق الدقة والواقعية في تحديد قيم ومتغيرات الموازنة ووضع أهداف واضحة ومحددة للإنفاق العام، وهذا ما يسمح بمراقبة الموارد المالية للدولة وتجنب تبديدها أو توجيهها لأغراض لا تخدم المصلحة العامة، فضلاً عن أن الشفافية تسمح بإتاحة معلومات شاملة عن

¹ د. لبنى عبد اللطيف، نحو مزيد من المساءلة والشفافية في الموازنة العامة للدولة في مصر، جمعية الشفافية الكويتية، الكويت، 2011، ص17.

المالية العامة للإطلاع العام، وتتصل المبادئ والممارسات اللازمة في هذا الصدد بتقديم معلومات عن أنشطة المالية العامة، وأهداف الحكومة وعرض هذه المعلومات بطريقة تسمح بتحليل السياسة وتشجيع المساءلة على نطاق واسع.

ثانياً: المساءلة:

تعني المساءلة مجموع آليات الإبلاغ عن استخدام الموارد العامة وعواقب الفشل في تحقيق الأهداف المحددة للأداء، كما عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها: الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتعريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول (بعض) المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش.¹ فهي أسلوب إدارة يتيح للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام وغيرها من الأطراف الفاعلة غير الحكومية محاسبة الحكومة على قراراتها وأفعالها، ولاسيما فيما يتعلق باستخدام الموارد العامة وإدارتها.²

وتهدف المساءلة الاجتماعية إلى تمكين المواطنين أصحاب المصلحة للحصول على أفضل الخدمات ومن ثم فهي تعتمد على آليات إسماع الصوت والمشاركة من خلال أدوات تتيح وتؤدي إلى تحقيق الهدف، حيث يعتبر استخدام منهج المساءلة الاجتماعية من خلال تطبيق الأدوات المخصصة له ضرورة مهمة

¹ شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص 114.

² تقرير مسودة المساءلة الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، البنك الدولي، 2011، ص 12.

لتمكين المواطن والمسؤول من المساهمة المشتركة والحقيقية في عملية البناء ويؤكد على حرصهم على الموارد والمال العام وآليات التصرف بها ومكافحة الفساد وضمان وصول الخدمة للمواطن.¹

وبالتالي يمكن القول أنه في ظل التحديات الكبيرة التي تواجه الدول وعلى رأسها ندرة الموارد وتزايد احتياجات المواطنين، أصبحت المساءلة ضرورية نظراً لصلتها الوثيقة بتحسين المردودية وبالاستعمال الأفضل للموارد، وضمانها للأداء الجيد للحكومة ومؤسساتها في الإدارة العامة وتجنب عدم انحرافها في استخدام السلطة أو النفوذ، ما يمكن في النهاية من حسن استغلال المال العام بما يحقق ترشيد الإنفاق الحكومي.

هذا وتعتبر الشفافية والمساءلة مفهومان مترابطان كل منهما يعزز من وجود الآخر في إطار إتباع مقاربة أكثر فعالية لمواجهة تحديات الفساد التي تواصل تهديد التنمية البشرية والأمن الإنساني في الكثير من دول العالم، وهكذا فإنه في ظل غياب عامل الشفافية لا يمكن وجود للمساءلة، وما لم يكن هناك مساءلة فلن يكون بالتأكيد للشفافية أية قيمة.

ثالثاً: المشاركة المجتمعية:

أصبحت الموازنة العامة للدولة تلعب أدواراً هامة على كافة الأصعدة، سياسياً واجتماعياً واقتصادياً الأمر الذي استلزم المزيد من المشاركة الشعبية والديمقراطية والشفافية. وقد أثبتت الدراسات أن البيئة المؤسسية المسؤولة عن إعداد الموازنة تؤثر بشكل كبير على مخرجات عملية إعداد الموازنة وإدارة المالية العامة،

¹ عبير الكفارنة، المساءلة الاجتماعية وأثرها على شفافية الموازنة العامة في المرافق الحكومية في فلسطين، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2016، ص 40.

ومن ثم تصبح قضية إصلاح المؤسسات المعنية قضية ملحة فيما يتعلق بزيادة الشفافية والمساءلة الحكومية فيما يخص الموازنة وأوجه إنفاق الإيرادات العامة،¹ وتتجسد المشاركة في عدة أشكال بهدف الحفاظ على المال العام وحسن إنفاقه يمكن تلخيصها بمايلي:

- **مشاركة البرلمان:** تعد السلطة التشريعية هي المسؤولة عن إقرار الموازنة واعتمادها لتصبح بعد ذلك قانوناً واجب التنفيذ بعد أن يتم إعدادها من طرف الحكومة أو السلطة التنفيذية، وبالتالي فإن هذه السلطة لها دوراً كبيراً في تحديد أولويات المجتمع وحاجاته الأساسية بما يحقق رفاه وأمن المواطن الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ويحفظ حقوقه. ومن ثم توجيه سياسة الإنفاق العام نحو الأوجه التي تحقق هذا، في حدود الإمكانيات المالية للدولة ودون الإضرار باقتصاد البلد، بالإضافة إلى دوره في الرقابة والمساءلة البرلمانية على النحو الذي يحقق الرشادة الاقتصادية، ويحفظ موارد الدولة من الممارسات الفاسدة ويحقق الصالح العام للمجتمع. ويقوم البرلمان بدور فاعل ومؤثر في المراحل المختلفة لدورة عمل الموازنة، إلا أن التأثير الأكبر للبرلمان يكون في مرحلتي إقرار الموازنة وتقييم نتائجها باعتباره الفاعل الأساسي في تلك المرحلتين، ولا يعني هذا أن البرلمان ليس له دور فاعل في مرحلتي الإعداد والتنفيذ، فهو يقوم بعملية التشاور مع السلطة التنفيذية في مرحلة الإعداد خاصة في الدول التي تتبنى إطار متوسط الأجل للموازنة، كما يقوم بإقرار ومتابعة الموازنات التكميلية خلال مرحلة التنفيذ.²

¹ د. عبد الله شحاته، مرجع سبق ذكره، ص 12.

² شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص 122.

- **اللامركزية والحكم المحلي كأداة للمشاركة:** شهدت العقود الأخيرة من القرن الماضي توجهاً واسعاً نحو الأخذ بنظام اللامركزية، ولم يقتصر هذا التوجه على الدول النامية فحسب، بل أخذت به العديد من الدول الصناعية والمتقدمة مثل الولايات المتحدة وكندا والمملكة المتحدة. وجاء هذا التوجه الواسع نحو الأخذ بالأنظمة اللامركزية، مستنداً إلى العديد من الدوافع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، والتي يأتي على رأسها رغبة تلك الدول في تفعيل الممارسة الديمقراطية وتحسين الشفافية والمشاركة والمساءلة، ودفع النمو الاقتصادي وزيادة كفاءة الإنفاق العام وتوزيع الموارد العامة، فضلاً عن تحقيق سرعة الاستجابة للاحتياجات المحلية للمواطنين وتحسين جودة إتاحة الخدمات.¹ فالتحول نحو اللامركزية يمكن أن يساهم بشكل فعال في تعزيز المشاركة في إعداد وتنفيذ والرقابة على الموازنة الحكومية، ومن ثمة يساعد في تحقيق الإدارة الجيدة للإنفاق العام بما يعمل في النهاية على توزيعه بشكل عادل يضمن استفادة جميع المواطنين خاصة الفقراء منهم.
- **الدور الفاعل للمجتمع المدني:** يستند المنهج الجديد في الإدارة العامة أو إدارة أعمال الحكومة - في إطار منظومة الحوكمة - إلى ضرورة التعرف على ما يريده المواطن، وهو ما جعله يصبح محور اتخاذ كافة القرارات الحكومية، وقد أثبتت التجربة العالمية أن المجتمع المدني يمتلك قدرة أكبر على تحديد أولويات المواطنين، وبالتالي فهو يتمتع بفهم أوسع للخيارات التي تواجه صانعي القرارات، وهو الأمر الذي استدعى مشاركة المجتمع المدني في عمليات الموازنة والتي تعتبر فرصة حقيقية لسماع أصوات المواطنين والتعرف على ما يريدونه والاستجابة لرغباتهم ومقترحاتهم وبالشكل

¹ محمد زكي علي السيد، الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2008، ص 132.

الذي يحقق التوازن بين مصلحة الفئات المختلفة ويخرج بقرارات تعبر عن إرادة المجتمع فيما يتعلق بتوزيع الموارد العامة، وهذه الأمور تدعم ثقة المجتمع في عمليات وسياسات الموازنة وتعمل قنوات الرقابة والمساءلة المجتمعية.¹

ويستطيع المجتمع المدني أن يساهم في ترشيد الإنفاق العام عن طريق الرقابة على الموازنة العامة والمشاركة في إعدادها و تنفيذها حتى وإن كان ذلك بشكل غير مباشر، وقد ظهر في الآونة الأخيرة ما يسمى بالموازنة التشاركية، بحيث يسمح لمنظمات المجتمع المدني في بعض البلدان بالمساهمة في إعداد وتنفيذ الرقابة على موازنة المجالس المحلية، بهدف إعادة ترتيب الأولويات الاجتماعية مما يساهم في تحسين الحياة العامة للمواطنين ورفع كفاءة النفقات، وزيادة الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة وخلق ثقة للمواطن في الإدارة المحلية.²

ومن هنا لابد من العمل على تفعيل دور المجتمع المدني كطرف مهم في العمل الجاد على تأطير المواطنين للعمل التطوعي في الشأن العام، وفي كل قيم المشاركة المدنية والتنمية التشاركية، حيث يقع على عاتق القطاع المدني أعباء ومسؤوليات كبيرة في هذا العصر، لأن المجتمع بحاجة ماسة لخدمات هذه المنظمات التي تساعد على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، ولذلك على الدولة أن تقوم بتحفيز مثل هذه المنظمات المدنية لكي تؤدي الدور الملقى على عاتقها في إقامة

¹ شعبان فرج، مرجع سبق ذكره، ص 126.

² برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات الحضرية، 72 سؤالاً متكرراً عن الموازنات وإجابتها، القاهرة، 2009، ص. 21: على الموقع الإلكتروني:

"<http://www.pbcoalition.com/download/so2al%20motakerer%203n%20al%20mowaznah.pdf>

المشروعات والخدمات التي ربما يعجز القطاع الحكومي أو الخاص على إقامتها، إما بسبب نقص

الموارد أو كثرة المهام والمسؤوليات المكلف بها.¹

وتتربط الأشكال الثلاثة السابقة والتي تجسد المشاركة ويعزز بعضها البعض بحيث لا يمكن أن

يوجد أي منها بمفرده فإمكانية الحصول على المعلومات مثلاً تعني مزيداً من الشفافية، ومزيداً من

المشاركة ومزيداً من فاعلية القرار. ويبين برنامج الأمم المتحدة أنه ينبغي على المجتمعات أن تعمل

على تحديد أيّاً من هذه السمات الأكثر أهمية، وما هو التوازن الأمثل بين الدولة و السوق، وكيف

يمكن لكل تشكيلة "اجتماعية ثقافية واقتصادية " أن تنتقل من وضع إلى آخر.²

وبالتالي يمكن القول بأن تمكين المبادئ والمعايير التي تعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية وتكافؤ

الفرص والتوزيع العادل للدخل والثروات وتضمن الحقوق الأساسية للمواطنين، تستلزم أولاً محاربة

الفساد، ثم ترسيخ الديمقراطية من خلال إيجاد نظام انتخابي ديمقراطي يعزز المشاركة المجتمعية.

¹ د. فتحي أبو الفضل وآخرون، دور الدولة والمؤسسات في ظل العولمة، مكتبة الأسرة، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2004، ص112.

² وثيقة إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية، وثيقة للسياسات العامة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، كانون الثاني، 1997، ص 10.

المبحث الثاني

تطور النفقات العامة ضمن الموازنة العامة في سورية

اقتصرت مفهوم الموازنة العامة في سورية قبل الاستقلال على الموازنات العادية لتغطية أعباء المهام التقليدية للدولة، وأحدثت الموازنة الاستثنائية للمرة الأولى في تاريخ سورية المالي عام 1949 تلاها صدور موازنات متعددة لحاجات التنمية والدفاع، وبقي مبدأ تعدد الموازنات فإلى جانب الموازنة العامة للدولة كان يوجد الموازنات الإنمائية والموازنات المستقلة،¹ واستمرت عملية تطوير الموازنة تدريجياً حتى مرحلة الإصلاح المالي بصدر القانون المالي الأساسي للدولة بموجب المرسوم التشريعي رقم 92/ لعام 1967 وتعديلاته والذي وضع موضع التنفيذ مع بداية عام 1970، بالإضافة إلى القانون المالي الأساسي بموجب المرسوم التشريعي رقم 54/ لعام 2006. وسنتناول في هذا المبحث بالتفصيل تطور النفقات العامة ضمن الموازنة العامة في سورية من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: مفهوم تبويب النفقات العامة في سورية.

المطلب الثاني: تطور الإنفاق العام ضمن الموازنة العامة في سورية.

¹ د. محمد خير العكام، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 52.

المطلب الأول

مفهوم تبويب النفقات العامة في سورية

تضمن القانون المالي الأساسي للدولة بموجب المرسوم التشريعي رقم 92/ لعام 1967 تعريفاً واضحاً للموازنة العامة للدولة وذلك باعتبارها الخطة المالية الأساسية للدولة لتنفيذ الخطة الأساسية وبما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع بنيانها العام والتفصيلي، حيث أعدت أول موازنة عامة موحدة للدولة للعمليات الجارية والاستثمارية إيراداً وإنفاقاً.¹ كما عرفها القانون المالي الأساسي في سورية بموجب المرسوم التشريعي رقم 54 / 2006 في مادته الأولى بأنها: **الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطة الاقتصادية** وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع بنيانها العام والتفصيلي. وسنتناول في هذا المطلب تبويب

النفقات العامة ضمن الموازنة العامة في سورية في فرعين على الشكل التالي:

الفرع الأول: تبويب النفقات العامة ضمن الموازنة العامة للدولة في سورية.

الفرع الثاني: أبواب النفقات العامة ضمن الموازنة العامة في سورية.

¹ د. محمد خالد المهديني، الموازنة العامة للدولة في سورية - الواقع و الآفاق، مرجع سبق ذكره، ص10.

الفرع الأول: تبويب النفقات العامة ضمن الموازنة العامة للدولة في سورية:

اتصف تبويب النفقات العامة ضمن الموازنة العامة في سورية بالطابع الإداري دون مراعاة للنواحي الاقتصادية، إلا أن صدور القانون المالي الأساسي أحدث تقدماً في مجال تطوير وإصلاح العمل المالي وتنظيم الموازنة العامة للدولة، ووضعت قواعد جديدة من أجل تبويب نفقات وإيرادات الموازنة العامة بما يتماشى مع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، حيث تبويب النفقات العامة حسب القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم / 92 / لعام 1967، بالإضافة إلى القانون الصادر بالمرسوم التشريعي رقم / 54 / لعام 2006.

أولاً: تبويب النفقات العامة حسب القانون المالي الأساسي رقم / 92 / لعام 1967:

تبويب النفقات العامة في الموازنة السورية تبويباً وظيفياً وإدارياً ونوعياً وإقليمياً، وقد تم تطبيق هذه الأنواع من التبويب باستثناء التبويب الإقليمي بدءاً من موازنة عام 1970.

وقد حددت المادة /9/ منه أنواع تبويب النفقات العامة ضمن الموازنة العامة كمايلي:¹

1. **التبويب الوظيفي:** عرف القانون المالي الأساسي التبويب الوظيفي بأنه: "التبويب الذي يظهر نفقات

الموازنة على أساس قطاعات الخطة الاقتصادية"، ويظهر التبويب الوظيفي نفقات الموازنة على

أساس صفري أي على أساس وظائف الدولة حيث يرتبط تبويب النفقات العامة هذه بالوظائف

العامة للدولة أكثر من ارتباطه بقطاعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث تبويب النفقات

العامة حسب القطاعات الوظيفية وتم اعتماد الترقيم العشري كمايلي:

¹ د. محمد خير العكام، مرجع سبق ذكره، ص 55.

جدول (12) الترتيم العشري للنفقات العامة حسب القطاعات.

الرقم	القطاع	الرقم	القطاع
1	الخدمات الجماعية والاجتماعية والشخصية	6	البناء والتشييد
2	الزراعة والغابات والأسماك	7	التجارة
3	الصناعة الاستخراجية	8	النقل والمواصلات
4	الصناعة التحويلية	9	المال والتأمين العقاري
5	الكهرباء والغاز والمياه	10	اعتمادات غير موزعة

* المصدر: محمد خير العكام، مرجع سبق ذكره، ص 55.

2. التتويب الإداري: عرفه القانون المالي الأساسي بأنه: "التتويب الذي يظهر نفقات كل وحدة إدارية

على حده من وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة تابعة لها بالشكل الذي يخصص فيه لكل وزارة قسم

مستقل ولكل إدارة أو مؤسسة عامة تابعة لها فرع مستقل". وقد ربط المشرع بين التتويب الوظيفي و

التتويب الإداري، إذ يدل رقم الأساس على رقم حساب التتويب الوظيفي، و يتبعه رقم القسم

المخصص لوزارات الدولة، ثم رقم الفرع المخصص للإدارات والمؤسسات التابعة لوزارة معينة، كما يوضح المثال التالي:¹

جدول (13): التبويب الإداري

العنوان	الرقم		
	الفرع	القسم	الأساس
الصناعات الاستخراجية			3
إدارة الخدمات		31	
وزارة النفط والثروة المعدنية	331		

* المصدر: محمد خير العكام، مرجع سبق ذكره، ص 56.

3. **التبويب النوعي:** عرف القانون المالي الأساسي التَّبويب النوعي على أنه: "التبويب الذي يظهر كل وحدة إدارية على أساس طبيعة النفقة وذلك بالشكل الذي يظهر فيه هذا التَّبويب نفقاتها الاستثمارية وعناصر نفقاتها الجارية والذي يقوم على أساس توزيع النفقات التفصيلية بكل باب إلى بنود وكل بند إلى فقرات، حيث تم تقسيم النفقات نوعياً إلى خمسة أبواب كما يلي:²

- **باب الرواتب والأجور والتعويضات:** ويشمل جميع النفقات التي تتفقها الدولة على الموظفين والمستخدمين والخبراء والعمال لقاء قيامهم بعمل بالإضافة إلى تعويضاتهم ومكافآتهم.

¹ د. محمد خير العكام، مرجع سبق ذكره، ص 56.

² د. محمد خير العكام، د. يوسف شباط، **المالية العامة**، دمشق، منشورات جامعة دمشق، 2007، ص 103.

- **باب النفقات الإدارية:** ويشمل النفقات الاستهلاكية التي يتطلبها سير العمل في الجهات العامة كالأمن القومي والقضاء والخدمات العامة ونفقات تسيير المرافق العامة.
- **باب النفقات الاستثمارية:** وهي النفقات التي تستهدف زيادة الموجودات الثابتة وزيادة الدخل القومي وزيادة الإنتاج ودعم الاقتصاد الوطني.
- **باب النفقات التحويلية:** وهي النفقات التي تهدف إلى إعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع، والإعانات الاقتصادية للمشاريع التي تمولها الحكومة دون الحصول على مقابل.
- **باب الديون والالتزامات واجبة الأداء:** وتشمل أعباء الدين العام ومختلف التزامات الخزينة العامة.

4. التبويب الاقليمي: عرفه القانون المالي الأساسي بأنه: "التبويب الذي يظهر بصورة مستقلة نفقات الإدارة المركزية في جهاز الدولة ونفقات كل محافظة من محافظات القطر". ولكن هذا التبويب لم يطبق في سورية.

ثانياً: تبويب النفقات في ظل القانون المالي الأساسي رقم 54 لعام 2006:¹

صدر القانون المالي الأساسي الجديد بتاريخ 2006/10/1 وأصبح نافذاً بموجب المادة /38/ منه بدءاً من بداية عام 2008. ولقد أضاف هذا القانون إلى جانب التبويات الأربعة السابقة تبويماً جديداً هو "التبويب الاقتصادي" ولكنه وبموجب البند /5/ من المادة /8/ منه أوقف تطبيقه على صدور قرار من وزير المالية الذي لم يصدر حتى الآن.

¹ د. محمد خير العكام، مرجع سبق ذكره، ص 62.

نجد مما سبق أن الإنفاق العام يغطي أنشطة الدولة المختلفة، وبأبعادها المالية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، حيث تعد النفقة العامة من أهم أدوات السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية، ويتم من خلالها إعادة توزيع جزء من الثروة، وتحويل جزء هام من القوة الشرائية من فئة إلى أخرى داخل المجتمع الواحد، كما أصبح لها دوراً في توجيه بعض فروع الاقتصاد وتنفيذ برامج التنمية.

الفرع الثاني: أبواب النفقات العامة ضمن الموازنة العامة في سورية:

يؤدي الإنفاق العام للدولة في سورية دوراً كبيراً في تمويل عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تقسم النفقات العامة في الموازنة العامة للدولة في سورية إلى نوعين أساسيين هما:

1. **النفقات الجارية:** ويتضمن الإنفاق الجاري ما تقدمه الدولة من خدمات عامة والمستلزمات المرتبطة بهذه الخدمات وتشمل الأجور والرواتب ومشتريات الحكومة، بالإضافة إلى الإعانات والمساعدات التي تقدمها الدولة للأفراد والمشروعات كخدمات التعليم والصحة والمياه والكهرباء، والالتزامات واجبة الأداء كالتزامات أعباء الدين العام،¹ وتوزع على أبواب الموازنة العامة مقسمة إلى النفقات على الرواتب والأجور والتعويضات والنفقات التحويلية والإدارية واعتمادات سداد الديون والالتزامات واجبة الأداء كما يلي:

¹ د. عبد الرزاق حساني، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، سورية، 2013، ص266.

جدول (14) أبواب النفقات الجارية

الرواتب والأجور والتعويضات	الباب الأول
النفقات الإدارية	الباب الثاني
النفقات التحويلية	الباب الرابع
الديون والالتزامات واجبة الأداء	الباب الخامس

2. **النفقات الاستثمارية:** أما الإنفاق الاستثماري فيتضمن الإنفاق على المشاريع الاستثمارية المباشرة ويتمثل في إقامة مشاريع البنية التحتية كالمصانع والتشييدات والطرق وخدمات تؤدي إلى زيادة الناتج القومي، وكذلك الإنفاق على المشاريع الاستثمارية غير المباشرة والتي تخصص لإقامة البنى الإرتكازية لتحفيز النشاط الاقتصادي وتؤدي إلى زيادة الإنتاج وتضم الإنفاق المخصص لتمويل المشاريع الاستثمارية. وتوزع ضمن الباب الثالث من الموازنة العامة كما يلي:

جدول (15) باب النفقات الاستثمارية

موارد داخلية	الباب الثالث
موارد خارجية	

حيث أن للإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري دوراً كبيراً في تحقيق النمو الاقتصادي من خلال زيادة الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي زيادة الدخل القومي ومن ثم زيادة نصيب الفرد من الدخل، والدور الأكبر هو للإنفاق الاستثماري فكل زيادة حاصلة في هذا الإنفاق تؤدي إلى زيادة في الدخل ورفع المستوى المعيشي.

المطلب الثاني

تطور الإنفاق العام ضمن الموازنة العامة في سورية

إن دراسة هيكل الإنفاق العام يظهر سياسة الحكومة وأولوياتها على اعتبار أن الإنفاق العام أحد أهم أدوات السياسة المالية، ولا يقتصر دور الإنفاق على تحقيق الأهداف المالية بل يعمل على تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، فالنفقات العامة هي إحدى مكونات الطلب الفعال وبالتالي هي أداة هامة في تحديد حجم الإنتاج والتوظيف. ولمعرفة مسار تطور الإنفاق العام الاجتماعي في سورية كان لابد من البحث في تطور الانفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري ضمن الموازنة العامة في سورية قبل الأزمة وبعدها، ومن ثم الانتقال للبحث في تطور الانفاق العام الاجتماعي ضمن الموازنة العامة في سورية أيضاً قبل الأزمة وبعدها وذلك في فرعين هما:

الفرع الأول: تطور الإنفاق العام الجاري والاستثماري في الموازنة العامة.

الفرع الثاني: تطور الإنفاق العام الاجتماعي ضمن الموازنة العامة للدولة.

الفرع الأول: تطور الإنفاق العام الجاري والاستثماري في الموازنة العامة:

لابد من توضيح أن النفقات العامة مهما اختلفت من حيث نوعها وطبيعتها مصادرها فإنها تترك آثاراً مباشرة على مجمل النشاط الاقتصادي العام للدولة، وعلى صعيد الأسعار والاستهلاك والادخار والاستثمار. وهذا الأثر الاقتصادي للإنفاق العام يتوقف على كيفية تمويله وتوزيعه. وعلى درجة الكفاءة التي تستخدم بها الموارد التي تحصل عليها الدولة كما يتوقف على الحالة الاقتصادية العامة من حيث التوسع أو الانكماش.¹ ولا بد من توضيح أن الإنفاق العام قد اتسع ليأخذ منحى إيجابياً لاستخدامه وسيلة لتنفيذ الخدمات العامة وتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي، كما ازدادت الآثار الاقتصادية للإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري لزيادة الإنتاجية وإعادة توزيع الدخل.

أولاً: هيكل الإنفاق الجاري والاستثماري ضمن الموازنة العامة قبل الأزمة:

إن تبويب النفقات العامة ضمن الموازنة في هذه الفترة لا يظهر الهدف من الإنفاق الذي تقوم به الحكومة، وذلك لعدم إظهار البرامج والأنشطة التي تزمع الحكومة القيام بها، وإنما الاهتمام بإظهار مانتفقه الدولة على شراء السلع والخدمات مما يضعف إمكانية تحديد المسؤولية وفرض الرقابة الإدارية والاقتصادية على كفاءة التنفيذ وقياس استغلال الموارد المتاحة.² وإن تحليل هيكل الإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري يمكننا من التعرف على الدور الذي لعبه الإنفاق الحكومي في سورية، وذلك من خلال تحليل أرقام الإنفاق العام الواردة في الموازنة العامة وانعكاساتها على السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية، ويمكن تقسيم هذه

الفترة إلى مرحلتين:

¹ د. قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية أدواتها - ودورها الاقتصادي، مرجع سبق ذكره، ص 112.

² د. محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سورية، الواقع والآفاق، مرجع سبق ذكره، ص 39.

المرحلة الأولى: تطور النفقات العامة من عام 1980 حتى عام 2000:

تباينت نسبة الإنفاق العام الفعلي من الناتج المحلي الإجمالي في هذه الفترة الزمنية، وذلك تبعاً لحالات الركود أو الرخاء الاقتصادي للسنوات (1980-2000)، وذلك بسبب المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية على الصعيد المحلي والإقليمي والدولي، وتشير البيانات إلى أن نسبة الإنفاق العام في الموازنة العامة للدولة إلى الناتج المحلي الإجمالي انخفضت من (47,18%) عام 1980 إلى (43,30%) عام 1985 واستمرت في الانخفاض إلى (23,27%) عام 1990، ثم عاودت الارتفاع إلى (27%) عام 1995، حيث أن السياسات المالية المتبعة أدت إلى تشكيل ضغوط انكماشية خلال الفترة (1990-1995)، واستمرت بالارتفاع حيث بلغت (28,40%) عام 1997 وتراجعت إلى (21,6%) في عام 2000، حيث سادت حالة من الركود الاقتصادي بسبب اتباع الحكومة سياسات تقشفية مثل تخفيض الإنفاق العام مما أدى إلى تعميق حالة الركود الاقتصادي وتراجع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي.¹ ويبين الجدول التالي تطور الإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري في الموازنة العامة للدولة بين الأعوام (1980 و 2000) ونسبة كل منهما من الإنفاق العام الكلي.

¹ د. هيفاء غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، 2010، ص 215.

جدول رقم (16)

تطور النفقات الجارية والاستثمارية في الموازنة العامة للدولة بين الأعوام (1980 و 2000) (مليار ليرة سورية)

النفقات الاستثمارية		النفقات العادية الجارية		السنة
النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	
45,4	13,8	54,6	15,191	1980
45	13,779	55	16.701	1981
44	19,333	56	24,508	1986
43	17,508	57	24,314	1987
32,2	19,451	68.6	42,979	1990
45	79,338	55	96,803	1996
47,9	132,000	52,1	143,400	2000

المصدر: قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية أدواتها - ودورها الاقتصادي، مرجع سبق ذكره، ص118.

في حين تطور حجم الإنفاق العام بشقيه (الجاري والاستثماري) من مبلغ (28,198) مليار ل.س عام 1980 إلى مبلغ (176,14) مليار ل.س عام 1996، أي بنسبة زيادة مقدارها (755 %) وبمعدل نمو وسطي سنوي قدره (13,46 %) أما في عام 2000 فقد كان مبلغ الإنفاق (275,4) مليار ل.س، كما

ازدادت نسبة الإنفاق الفعلي إلى إجمالي اعتمادات الموازنة العامة من (81,36 %) عام 1980 إلى (97,66 %) عام 1994 وإلى (93,17 %) عام 1997.¹

ويعكس هذا التطور مجمل التطورات الاقتصادية والاجتماعية، لاسيما زيادة حجم الإنتاج في سورية والتوسع في الأنشطة الاقتصادية، ومنعكسات تعديل وتوحيد سعر صرف العملات الأجنبية تدريجياً ضمن خطة مبرمجة، والسياسات المالية والنقدية لتشجيع زيادة الإنتاج والاستثمار والاستمرار بخطوات تحرير التجارة الخارجية تدريجياً نتيجة القرارات الاقتصادية، والإجراءات المتخذة تبعاً خلال الفترة المشار إليها مما أدى إلى زيادة الإيرادات المحلية الجارية.²

المرحلة الثانية: تطور النفقات العامة من عام 2001 إلى عام 2010:

مع دخول الألفية الثانية تميزت السياسة المالية في سورية بإصدار مجموعة من القوانين والتشريعات الهادفة إلى وضع برامج الإصلاح المالي وتطوير الأداء الاقتصادي، والرقابة على الأداء المالي للموازنة العامة من ناحية الإيرادات والنفقات، وفي ضوء سياسات الدولة في هذه الفترة تطور الإنفاق العام الكلي في سورية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، ليصل ذروته بنسبة 33,1 % في منتصف الخطة الخمسية التاسعة، ثم تراجع ليصل إلى 22,1 % في عام 2008، ويلاحظ بالأرقام المطلقة حدوث زيادة في الإنفاق السنوي بين عامي 2002 و 2008 بمقدار 10% سنوياً، ويعتبر معدل مقبول وإيجابي لأنه يؤكد استمرار

¹ د. محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سورية الواقع والأفاق، مرجع سبق ذكره، ص ص (25 - 27).

وانظر: قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية، ص 113.

² د. محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سورية الواقع والأفاق، مرجع سبق ذكره، ص 25.

دور الدولة في الحياة الاقتصادية وخاصة في إقامة المشروعات التنموية وتأهيلها.¹ ويبين الجدول التالي تطور الإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري في الموازنة العامة للدولة بين الأعوام (2000-2010):

جدول رقم (17)

تطور النفقات الجارية والاستثمارية في الموازنة العامة للدولة بين الأعوام 2000 و 2010 (مليار ليرة

سورية)

النفقات الاستثمارية		النفقات العادية الجارية		السنة
النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	
47,9	132,000	52,1	143,400	2000
35,7	176,487	64,3	317,213	2006
37,4	258,000	62,6	330,000	2007
38,3	230,000	61,7	370,000	2008
40,1	275,000	59,9	410,000	2009
43,4	327,000	56,6	427,000	2010

المصدر: د. قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية أدواتها - ودورها الاقتصادي، مرجع سابق، ص118 وانظر: بيان مشروع الموازنة للأعوام 2008، 2010.

¹ د. محمد الحسين، السياسات المالية في سورية، جمعية العلوم الاقتصادية، ندوة الثلاثاء الاقتصادية، دمشق، سورية، 2008، ص11.

فقد تطور رقم اعتمادات النفقات الجارية إلى مبلغ 143,4 مليار ل.س عام 2000 ووصل إلى 317 مليار ل.س عام 2006 وإلى رقم 370 مليار ل.س عام 2008 مرتفعة في عام 2009 إلى 410 مليار ل.س، لتصل إلى 427 مليار ل.س عام 2010. وعلى صعيد الاعتمادات المخصصة للإنفاق العام الاستثماري يلاحظ أنها كانت تشكل نسبة 47,9 % من إجمالي اعتمادات الموازنة العامة من عام 2000 وانخفضت إلى نسبة 35,7 % عام 2006 ، و 38,3 % عام 2008 لترتفع إلى نسبة 43,4 % في عام 2010. وأهم أسباب تزايد النفقات العامة في هذه المرحلة هي:

- ارتفاع نسبة الإنفاق غير المنتج مقارنةً بأوجه الإنفاق الأخرى:

يعد الجزء من الإنفاق العام الموجه نحو بنود الإنفاق الإداري، وكذلك نفقات الدفاع من قبيل الإنفاق غير المنتج على الرغم من ضرورته و أهميته، حيث أن توجيه جزء كبيراً من موارد الدولة نحو أوجه الإنفاق السابقة عادةً ما يكون على حساب أوجه الإنفاق الأخرى التي تساهم مباشرةً في عملية التنمية، مثل الإنفاق على التعليم والصحة والسكن والبنية التحتية.¹

- ارتفاع نسبة النفقات التحويلية:

من الملاحظ زيادة النفقات التحويلية في الموازنة العامة للدولة حيث تشمل النفقات التحويلية المصروفات التي تقوم بها الدولة دون أن تحصل مقابلها على سلع و خدمات، فهي تهدف من ذلك إلى

¹ عبد الحميد طالب، الضرورات الرئيسية لإصلاح السياسة الاقتصادية وتفعيل دورها في عملية التنمية في سورية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية الاقتصاد، جامعة حلب، سورية، 2005، ص 281.

تحويل جزء من الموارد المتاحة من مسارها الأصلي بغرض تحقيق هدف اقتصادي أو اجتماعي أو مالي.

- انخفاض النفقات الاستثمارية:

شهد الإنفاق الاستثماري انخفاضاً نسبياً خلال السنوات السابقة للأزمة في سورية، وهذا الانخفاض يفسر بالتوجه الحكومي نحو تقليص النفقات الاستثمارية بهدف فسح المجال أمام القطاع الخاص بشكل أكبر من أجل الدخول في قطاعات اقتصادية جديدة.

ويمكن القول أن سياسة الإنفاق العام في سورية في هذه المرحلة قد طرأ عليها تبدلات هامة، إلا أن هذا التطور لم يكن وفق منحى ثابت بل ارتفع وانخفض حسب المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية في سورية، ففي السنوات الأولى من هذه المرحلة وفي ظل الفكر الاشتراكي الذي كان سائداً في وقتها ازداد تدخل الدولة في النواحي الاقتصادية والاجتماعية، وشهدت نسب النفقات العامة تطوراً ملحوظاً وخاصة على صعيد الإنفاق الاجتماعي حيث ارتفعت نسب الإنفاق على الخدمات الصحية والتعليمية والكهرباء والصرف الصحي وخصصت مبالغ ضمن الموازنة العامة للإعانات والدعم الاجتماعي، إلا أن هذا الارتفاع في نسب الإنفاق لم يكن كافياً لتحقيق الأهداف المرجوة منه، فعلى الرغم من صدور قانون الاستثمار رقم 10/ لعام 1991 في مطلع التسعينات والذي أعطى القطاع الخاص مزايا وإعفاءات ضريبية عديدة. واستمرار الدعم الحكومي للاقتصاد واستمرار دعم الأسعار وتقديم الخدمات الاجتماعية الصحية والتعليمية وغيرها، وازدياد حجم الإنفاق العام إلا أنه و في منتصف التسعينيات تراجع الدور الايجابي للنفقات العامة وساد حالة من الركود الاقتصادي وتم ضغط الإنفاق العام وازداد

العجز المالي وارتفعت نسبة التضخم، ومع انطلاق برامج الإصلاح الاقتصادي، واتباع سياسات مالية جديدة واعتماد السوق الاجتماعي في عام 2005 والخطة الخمسية العاشرة والتوجه للاهتمام برأس المال البشري و تفعيل دور القطاع الخاص بشكل ملحوظ، والذي انعكس على حجم الإنفاق في الاستثمارات العامة والتركيز على قطاعات الخدمات العامة والبنى التحتية حيث تراجع الإنفاق الاستثماري أمام الإنفاق الجاري لصالح الإنفاق على خدمات التعليم والصحة والمرافق العامة.

ثانياً: هيكل الإنفاق الجاري والاستثماري ضمن الموازنة العامة في ظل الأزمة الراهنة:

تشير الدراسات التحليلية لظاهرة النفقات العامة أن هذه النفقات تزداد أثناء الفترات غير العادية (الحروب، الاضطرابات الاجتماعية، الكوارث الطبيعية) مما يدفع السلطة العامة إلى البحث عن موارد لزيادتها عن طريق الضرائب والرسوم لمواجهة زيادة النفقات العامة. ولا شك أن أسلوب توزيع النفقات العامة هو أهم بكثير من زيادتها لأنه يجب الاستفادة من النفقات العامة باتجاه زيادة النفقات الإيجابية المنتجة والإقلال من النفقات غير المنتجة ما أمكن. أي النظر إلى أثر النفقة العامة على الاقتصاد الوطني من وجهة النظر الخدمية والسلعية، حيث أن مسألة النفقات وترشيدها لا يجوز النظر إليها من زاوية بعدها المالي والاقتصادي فقط، وإنما يجب أن تدرس بأبعادها ذات المضمون السياسي والاجتماعي.¹ وقد تسببت الأزمة الراهنة بزيادة الضغوط المالية التي تعاني منها الموازنة العامة في سورية ليزداد العجز في الموازنة العامة أمام التراجع في حجم الإيرادات والارتفاع الكبير في حجم النفقات العامة. ومن أهم أسباب زيادة النفقات في سورية خلال سنوات الأزمة:

¹ د. قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية، مرجع سبق ذكره، ص 104.

- ارتفاع المستوى العام للأسعار: إن قيمة العملة هي عبارة عن كمية السلع والخدمات التي يمكن شراؤها بها، وبما أن قيمة النقود هي عبارة عن مقلوب مستوى الأسعار، أي أن ارتفاع الأسعار يعني انخفاض قيمة النقود، أي انخفاض قوتها الشرائية،¹ وهذا يؤدي إلى دفع الإنفاق العام الاسمي نحو التزايد، حيث تزداد تكلفة شراء المستلزمات السلعية والخدمات التي تحتاجها الدولة لتأدية وظائفها، ومع اشتداد التضخم قد تضطر الدولة إلى زيادة الرواتب والأجور لتعويض الموظفين عن الانخفاض الحاصل في دخولهم الحقيقية وتزيد من مخصصات الدعم السلعي.

- ارتفاع حجم الإنفاق العسكري: ويشمل مخصصات الأجور والرواتب والمستلزمات السلعية والخدمات التي تلزم وزارة الدفاع بالإضافة للنفقات المخصصة لاستيراد السلاح والمعدات العسكرية والبحوث العسكرية والتطوير.

- الهدر في الإنفاق الحكومي: إن قيام الحكومة بالإنفاق بأوجه ومجالات غير اقتصادية ودون وجود تخطيط اقتصادي مسبق يؤدي إلى تبذير هذه الأموال وزيادة العجز في الموازنة العامة للدولة،² كما أن انتشار المحسوبية والفساد في ظل غياب الشفافية المالية زادت من نسبة الهدر في الأموال العامة.

- ارتفاع حجم النفقات الاجتماعية: بسبب السياسة التوسعية في الدعم ولاسيما دعم السلع التموينية الضرورية والمشتقات النفطية وزيادة الرواتب والأجور والتوسع في التوظيف العام، وإن هذه الزيادات المتلاحقة تشكل ضغطاً على الموازنة العامة حيث بلغت اعتمادات الرواتب والأجور

¹ د. محمد خير العكام، د. يوسف شباط، مرجع سبق ذكره، ص 116.

² د. رياض الشيخ، المالية العامة، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص 366.

والتعويضات /316.05/ مليار ليرة سورية لعام 2015، وارتفعت لتصبح /372.07/ مليار ليرة

سورية في عام 2016.¹

- **زيادة أعباء الدين العام المحلي والخارجي:** حيث يشير البيان المالي للحكومة لعام 2016 إلى

اعتماد مبلغ /236.53/ مليار ليرة لتسديد الديون واجبة الأداء، أي بزيادة مقدارها /133,04/

مليار ليرة سورية عن الاعتمادات المخصصة لهذا الباب في موازنة عام 2015، وبنسبة زيادة

مقدارها 128,57%، وأن هذه الزيادة تعود في معظمها إلى تسديد الأقساط المترتبة نتيجة اتفاقية

تسوية المدفوعات مع روسيا الاتحادية.²

- **إعادة الإعمار:** تولت الحكومة السورية منذ بداية الأزمة السورية مسألة إعادة الإعمار حيث أصدر

رئيس مجلس الوزراء القرار رقم 13387/ م.و بتاريخ 2012/9/23 القاضي بتشكيل لجنة إعادة

الإعمار، حيث تقوم الحكومة من خلال الموازنة العامة برصد اعتمادات لإعادة إعمار ما دمرته

المجموعات الإرهابية المسلحة من بنى تحتية ومنشآت اقتصادية عامة وخاصة، وقد رصدت

الحكومة في موازنة عام 2013 مبلغاً وقدره /30/ مليار ليرة سورية للإعمار و إعادة تأهيل

المنشآت العامة والتحصينات الحدودية، وتعويض الأضرار التي لحقت بالمنشآت الخاصة نتيجة

¹ رئاسة مجلس الوزراء، بيان الحكومة المالي حول مشروع الموازنة العامة للدولة لعام 2016.

² رئاسة مجلس الوزراء، نفس المرجع السابق.

الأوضاع التي تمر بها سورية،¹ كما رصدت اعتمادات مخصصة للإعمار وإعادة التأهيل في

الموازنات اللاحقة حتى عام 2016.²

وقد تميزت هذه المرحلة باعتماد نهج جديد لتقديم الموازنة العامة للدولة يقوم على موازنة البرامج والأداء والمؤشرات حيث بدأ تطبيق هذا الأسلوب الجديد في موازنة عام 2010 على موازنة كل من وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي ووزارة التربية، وتم توسيع تطبيق هذا المفهوم خلال مشروع موازنة عام 2011 ليشمل خمس وزارات هي: الزراعة، التربية، الاتصالات، الصحة، الكهرباء، ولهذا النهج المقدرة على إظهار الهيكلية العامة للبرامج الرئيسية لكل وزارة وتوزيعات الإنفاق عليها، وتحديد البرامج الفرعية والأنشطة لهذه البرامج الرئيسية التي تعتمدها الجهات العامة، لتحقيق الأهداف العامة للبرامج الرئيسية التي رسمتها الوزارات، وتحديد وإظهار المؤشرات الناجمة عن الأداء لأهم المشاريع الإستراتيجية.³

حيث تبنت الحكومة سياسة مالية توسعية في ظل منعكسات الأزمة على الوضع المالي، ونتيجة للارتفاع الضخم في التمويل العسكري وإعادة إعمار البنية التحتية وخاصة إصلاح الأضرار في قطاع الطاقة بما فيها أنابيب النفط وشبكات الكهرباء فقد ازداد الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من حوالي 18% في عام 2010 إلى 20,5% عام 2011 ليعود إلى الانخفاض إلى 18,6% في عام 2012 بينما انخفض الإنفاق الاستثماري العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لصالح الإنفاق الجاري كنتيجة لزيادة الأجور والتعويضات وزيادة التوظيف في القطاع العام من 8,8% عام 2010 إلى 3,5% في عام 2012

¹ رئاسة مجلس الوزراء، بيان الحكومة المالي حول مشروع الموازنة العامة للدولة لعام 2013.

² راجع المادة /22/ من قانون الموازنة العامة للأعوام (2014-2015-2016).

³ رئاسة مجلس الوزراء، بيان الحكومة المالي حول مشروع الموازنة العامة للدولة السورية لعام 2011، ص 6.

مقابل زيادة في حصة الإنفاق الجاري من الناتج المحلي الإجمالي من 18,1% إلى 18,5% خلال الفترة الزمنية نفسها.¹

وفي ضوء بيانات الموازنة المعدلة لعام 2011 بلغت النفقات الكلية الفعلية 1147 مليار ليرة منها 865 مليار للنفقات الجارية و 291 مليار للنفقات الاستثمارية،² كما بلغت نسبة النفقات الاستثمارية 22% من إجمالي النفقات العامة وبلغت نسبة تنفيذها (44%، 32%) خلال الفترة (2011، 2012) على التوالي وبلغت نسبة تنفيذ النفقات الجارية (105% و 77%) خلال الفترة نفسها.³

أما في موازنة عام 2013 فقد بلغ حجم اعتمادات الإنفاق العام 1383 مليار ليرة سورية خصص منها 1108 مليار ليرة سورية للإنفاق الجاري و 275 مليار للإنفاق الاستثماري.

وفي السنوات الأخيرة بلغ اعتمادات الإنفاق الجاري /1144/ مليار ليرة سورية لعام 2015، وازدادت في عام 2016 لتصبح /1470/ مليار ليرة سورية، كما بلغت اعتمادات العمليات الاستثمارية /410/ مليار ليرة سورية، وازدادت في عام 2016 لتصبح /510/ مليار ليرة سورية.⁴

وفي ظل تدهور الإيرادات وانكماش الناتج فإن أخطاراً حقيقية تهدد استقرار الأوضاع المالية العامة في سورية والمتمثلة في تزايد أرقام العجز نتيجة ارتفاع حجم الدعم، والحاجة الملحة لاستمرار الإنفاق العام

¹ ربيع نصر وآخرون، الأزمة السورية- الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية، المركز السوري لبحوث السياسات في الجمعية السورية للثقافة والمعرفة، دمشق، 2013، ص 44.

² د. عبد الرزاق حساني، مرجع سبق ذكره، ص 267.

³ زيد الشبلي، عجز الموازنة العامة في سورية خلال الفترة 2005-2012، أسبابه وطرق تمويله وسبل تخفيضه، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والاجتماعية، سورية، 2014.

⁴ رئاسة مجلس الوزراء، البيان المالي للحكومة حول مشروع للموازنة العامة للدولة لعام 2016.

والتردد والضبابية في إصلاح سياسة الدعم الأمر الذي يعكس غياب استراتيجية واضحة ومحددة لإصلاح المالية العامة.

الفرع الثاني: تطور الإنفاق العام الاجتماعي ضمن الموازنة العامة للدولة:

تعرف النفقات الاجتماعية على أنها النفقات العامة المخصصة من أجل تحقيق الخدمات الصحية والتعليمية والضمان الاجتماعي والرفاهية العامة.¹ وإنطلاقاً من تعريف النفقات الاجتماعية تم حساب هذه النفقات من حاصل جمع نفقات الإدارة والقضاء مع نفقات التعليم العالي و نفقات التربية مع نفقات الثقافة والإرشاد القومي بالإضافة إلى نفقات الرعاية الاجتماعية.² وتتوزع النفقات الاجتماعية ضمن الموازنة العامة بين اعتمادات الإنفاق الجاري الذي يتحمل النسبة الأكبر من الإنفاق الاجتماعي وبين اعتمادات الإنفاق الاستثماري .

ويوجد في سورية اتجاهان للإنفاق الاجتماعي الأول شمولي كدعم المواد الغذائية والمشتقات النفطية والطاقة وخدمات الصحة العامة والتعليم المجاني والمرافق العامة التي تسعر بسعر أقل من سعر التكلفة لغايات اجتماعية وتوزع على جميع المواطنين بلا استثناء، والثاني استهدافي كالتأمين الصحي للعاملين في القطاع العام، تأمين الشيخوخة والعجز وإصابات العمل، الرواتب التقاعدية، خدمات الرعاية الاجتماعية،

¹ د. محمد سعيد فرهود، مرجع سبق ذكره، ص 63.

² د. هيفاء غدير، مرجع سبق ذكره، ص 415.

التعويض العائلي، وتعويض التدفئة وهي سياسات قديمة تم تبنيها نظراً لتدني المستوى العام للأجور وتراجع قدرتها الشرائية أمام ارتفاعات الأسعار المستمرة.¹

ولابد من الإشارة إلى أن سورية وعلى امتداد عقود من الزمن اتبعت أسلوب الدعم العيني، مع الأخذ بالاعتبار أنها قد جرّبت مؤخراً أسلوب الدعم النقدي، إلا أنها لم تكن من الناحية العملية تجربة ناجحة، وذلك بسبب عدم توافر البيانات الدقيقة التي يمكن من خلالها الوصول إلى الفئات والشرائح المستهدفة. ومن خلال استقراء تجارب العديد من الدول، نجد أن أسلوب الدعم الأكثر جدوى بالمعنى الإستهدافي، هو أسلوب الدعم النقدي إلا أن هذا الأسلوب يحتاج إلى قاعدة بيانات وإحصاءات ومسوحات دقيقة وحقيقية، بالإضافة إلى قنوات واضحة يمكن من خلالها الوصول إلى الشرائح والفئات المستهدفة.² وتهدف سياسة الدعم إلى تحقيق مجموعة من الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يمكن الإشارة إلى بعضها فيما يلي:³

- إعادة توزيع الدخل القومي بين مختلف عناصر العملية الإنتاجية.
- تحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية.
- تمكين المجموعات والشرائح الفقيرة في المجتمع، وتحسين مستوى حياتها من خلال تخفيض مستوى تكاليف المعيشة.

¹ يمامة اسماعيل، تجربة اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية وتداعياتها على الواقع الاقتصادي والاجتماعي، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سورية، 2016، ص 69.

² د. مدين علي، آليات مناقشة الموازنة العامة وإقرارها ومراقبة تنفيذها، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، سورية، 2011، ص 37.

³ د. مدين علي، نفس المرجع السابق، ص 41.

- تحقيق الاستقرار السياسي والتوازن الاجتماعي.
- المحافظة على السلم الاجتماعي والحد من التوترات ذات الطابع الاجتماعي الناجمة عن سوء توزيع الدخل.
- تنمية وتطوير بعض القطاعات والأنشطة الإستراتيجية بالنسبة للدولة والمجتمع.

أولاً: هيكل الإنفاق العام الاجتماعي ضمن الموازنة العامة قبل الأزمة:

تطور الإنفاق الجاري الفعلي من 15,1 مليار ل.س عام 1980 إلى 115,7 مليار ل.س عام 1998 ليصل إلى 143,4 مليار ل.س عام 2000، مع الإشارة إلى أن معظم الإنفاق الجاري يأخذ الصفة الدورية أو الإلزامية كالتعيين الإلزامي للعديد من خريجي المعاهد، و اعتمادات الرواتب والأجور والخدمات الصحية والتعليمية المجانية ومبالغ الدعم للعديد من السلع والخدمات، ومنذ عام 1980 قامت الحكومة بإجراءات مهمة لدعم الخدمات التعليمية والصحية والخدمات الاجتماعية الأخرى مجاناً أو بأسعار مجانية أو شبه مجانية، وقامت كذلك بدعم العديد من السلع الغذائية والمشتقات النفطية، بالإضافة إلى التطور الحاصل في حجم الإنفاق الاستثماري لا سيما في قطاع الخدمات بهدف دعم وتأمين متطلبات الخدمات الأساسية والأمان الاجتماعي من قبل الدولة، وهذا كله يصب في إطار الإنفاق الاجتماعي الذي طرأ عليه تحول كبير في موازنات دول العالم بشكل عام وفي الموازنة السورية بشكل خاص لترتفع نسبه وتتعدد مجالاته، وفيما يخص النفقات الاجتماعية إلى إجمالي الإنفاق العام فقد بلغت 30 % عام 1980 لترتفع إلى 46 % عام 2008 وبالنسبة إلى الناتج المحلي فقد ارتفعت من 11 % عام 1980 إلى 14,3 % عام 2008¹ ويبين

¹ د. قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية، مرجع سبق ذكره، ص 117.

الجدول التالي تطور حجم الإنفاق العام الاجتماعي بالنسبة لإجمالي الإنفاق العام وبالنسبة إلى الناتج المحلي:

جدول (18)

تطور الإنفاق العام الاجتماعي ضمن الموازنة العامة للدولة قبل الأزمة - الأرقام بمليارات الليرة السورية

السنة	إجمالي الإنفاق العام	الإنفاق على الخدمات الاجتماعية	نسب النفقات الاجتماعية إلى إجمالي الإنفاق العام	الناتج المحلي الإجمالي	نسب النفقات الاجتماعية إلى الناتج المحلي الإجمالي
1980	28,9	5,8	%20	51,2	%11
1995	162,1	31,9	%19,6	560,3	%5,6
2000	275,4	64,4	%23,4	812,2	%8
2008	600	280,2	%41,71	1955	%14,3

المصدر: يمامة اسماعيل، مرجع سبق ذكره.

ويعد نظام الدعم في سورية مصدراً أساسياً لتوفير احتياجات الأسر من المواد الأساسية خصوصاً تلك الفئات التي تعاني من الفقر والبطالة، ورغم أهمية الدعم إلا أنه يعاني من مشكلة الدعم المتساوي لجميع المواطنين بغض النظر عن مستواهم المعيشي والذي يؤدي إلى زيادة العبء على الموازنة العامة دون زيادة في الفعالية، حيث يخصص جزءاً كبيراً من موازنة الدولة سنوياً لدعم المواد الغذائية الأساسية للمواطن

كالدقيق والسكر والرز ودعم المحروقات كالمازوت والغاز والبنزين.¹ وقد بلغ حجم الدعم و الإعانات نحو (2,6 %) من إجمالي الإنفاق العام في عام 2003 ووصل الدعم المقدم للمواد التموينية في نفس العام حوالي (28) مليار ل.س والهدف منه دعم الفئات الأقل دخلاً، غير أن هذا الدعم يوزع على كافة المواطنين بدون تمييز بين الأغنياء والفقراء، أما المشتقات النفطية فقد بلغ دعمها نحو (38) مليار ل.س يذهب معظمها لمادة المازوت، كما وصل الدعم الحكومي لأسعار المحروقات عام 2004 إلى (200) مليار ل.س حيث يستهلك الدعم (43,7 %) من إجمالي الموازنة العامة،² أما بالنسبة للإنفاق على القطاعات الخدمية فيشير تحليل تلك البيانات إلى ارتفاع نسبتها إلى إجمالي الإنفاق الاستثماري من (28 %) عام 1980 إلى (30,62 %) في عام 1990 ثم انخفضت إلى (19.04 %) عام 1997 وبلغت (24,9 %) عام 1998 ووصلت إلى (44,9 %) في عام 2008، ويعود هذا الارتفاع في حجم النفقات المخصصة للمشروعات الاستثمارية في قطاع الخدمات نتيجة اهتمام الدولة بتأمين دعم شبكات الخدمة الاجتماعية لاسيما في مجالات مياه الشرب والصرف الصحي والكهرباء وغيرها.³ فقد بلغت اعتمادات النفقات التحويلية في عام 2008 والتي خصصت لترفيعات الرواتب والأجور والتعويضات والأدوية ولدعم

¹ هاني محمد، التوزيع العادل للمواد المدعومة على الأسر السورية، رسالة ماجستير، المعهد العالي للعلوم التطبيقية والتكنولوجيا، سورية، 2016، ص10.

² د. هيفاء غدير، مرجع سبق ذكره، ص 220.

³ د. محمد خالد المهاييني، الموازنة العامة للدولة في سورية الواقع والآفاق، مرجع سبق ذكره، ص 27. وانظر: د. قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية، مرجع سبق ذكره، ص 117.

مؤسسات المياه وشبكات الصرف الصحي والمؤسسة العامة للكتب المدرسية 35943 مليون ليرة سورية

يقابلها 33775 مليون ليرة سورية في عام 2007.¹

ويستولي قطاعي التعليم والصحة على الاهتمام الحكومي في سوريا وفيما يلي عرض لجوانب الإنفاق

العام على هذين القطاعين:

1. الإنفاق على التعليم:

يعتبر الإنفاق على التعليم أحد أكبر الضغوط على ميزانية الدول وتعتبر سورية في مقدمة تلك الدول التي أولت التعليم أهمية كبيرة، حيث تتولى تمويله والإنفاق عليه في مراحله المختلفة بدءاً من التعليم ما قبل الجامعي وصولاً إلى التعليم العالي، فقد ارتفعت كلفة الطالب السنوية في المرحلة ما قبل الجامعية من 13 ألف ليرة سورية عام 2005 إلى 20 ألف ليرة سورية عام 2009 بمعدل نمو سنوي 11,4 %، إلا أنها انخفضت عام 2010 لتصل إلى (11) ألف ليرة سورية للطالب نتيجة لزيادة عدد الطلاب. كما ارتفع عدد مدارس التعليم الأساسي من 15,640 مدرسة عام 2005 إلى 17,120 مدرسة عام 2010، منها 16,626 مدرسة حكومية (97 %)، وارتفع معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي من 92% عام 2005 إلى 98% عام 2011 مع ارتفاع نسبة الإناث إلى الذكور من 68 % إلى 93,6% وبالمقابل انخفض معدل التسرب المدرسي من 3,8 % عام 2005 إلى 3,3 % عام 2010، وأما على صعيد التعليم العالي فقد ارتفعت نسبة الالتحاق بالتعليم الجامعي بسبب تعدد الخيارات (موازي -

¹ رئاسة مجلس الوزراء، بيان الحكومة المالي حول مشروع الموازنة، الجمهورية العربية السورية، 2009، ص 10.

مفتوح- افتراضي) وارتفعت كلفة الطالب السنوية في المرحلة الجامعية من 68 ألف ليرة سورية عام

2005 إلى 88 ألف ليرة سورية عام 2010 بمعدل نمو سنوي 6,8%.¹

وعلى الرغم من بعض التطورات التي حصلت في بعض مؤشرات التعليم و التطور الذي حصل في عدد الطلاب والكوادر التعليمية والمنشآت، وكذلك على الرغم من أهمية التعليم العام الحكومي في استقطاب الطلبة من الفئات الفقيرة التي تعاني من ارتفاع الرسوم والتكاليف وأسعار الكتب، والتوجه نحو جعل التعليم مجاني أو شبه مجاني وحق للجميع، إلا أن قطاع التعليم مازال يعاني من صعوبات ونواقص كثيرة تتعلق بالعدد والأدوات وعدم توافق المناهج التعليمية مع سوق العمل حيث أن التركيز على الأهداف الكمية أثر سلباً على الجانب النوعي وعلى الأثر النهائي للتعليم، فلا تزال مخرجات التعليم العالي لا تتوافق مع متطلبات سوق العمل والاقتصاد السوري.

2. الإنفاق على القطاع الصحي:

يعاني قطاع الصحة في سورية من انخفاض في مستوى الإنفاق العام، ويعد أقل مستويات الإنفاق في المنطقة العربية،² وتعتبر نسبة الإنفاق الحكومي على الصحة إلى الناتج المحلي الإجمالي ضعيفة جداً مقارنة بالمعايير الدولية مما يعني أن العبء الأكبر من الإنفاق الصحي يقع على عاتق المواطن، ويذكر أن نسبة السكان الذين يعيشون حرماناً صحياً بلغت 13,6 % من إجمالي السكان العام لعام

¹ يمامة اسماعيل، مرجع سبق ذكره، ص ص (106-107).

² الخطة الخمسية العاشرة، هيئة التخطيط والتعاون الدولي، الفصل التاسع عشر، القطاع الصحي، سورية، 2006-2010.

2010.¹ يضاف إلى ذلك ضعف البيئة التشريعية والتنظيمية لقطاع الصحة من حيث التأمين، والرقابة

على الخدمات الصحية، وتحدي التوزيع غير العادل للخدمات الصحية عبر المناطق والمحافظات.²

حيث تعاني خدمات الرعاية الصحية المقدمة للمواطنين العلاجية منها والوقائية من تدني جودتها في المؤسسات الصحية التابعة للقطاع العام وتدني كفاءتها مما دعا بعض القائمين على هذا القطاع إلى طرح حلول من وجهة نظرهم تؤدي إلى تحسين في الأداء وجودة أفضل في تقديم الخدمات الصحية، وإن كانت هذه الحلول على حساب الطبقة المتوسطة والفقيرة، وأهمها نظام الاستشفاء (مشفى تشرين) ونظام الدفع مقابل الخدمة (مشفى الأسد الجامعي، ومشفى الأطفال) ويعود تدني الخدمات إلى غياب سياسة مالية ومادية تحفيزية جيدة للكوادر الطبية، وكذلك غياب الرقابة الجيدة الأمر الذي جعل الكثير من الكوادر الطبية في القطاع العام يعملون لصالح القطاع الخاص.³

وقد زادت نسبة النفقات المخصصة لهذا القطاع إلى إجمالي الإنفاق الجاري من 1,4 % عام 1980 إلى 5,47 % عام 1997 لتصل إلى نسبة 5,9 % عام 1998 ، وأما في عام 2000 فبلغت 2,2 % ويعزى هذا الانخفاض إلى التوجه لمشاركة القادرين في المجتمع على تحمل بعض تكاليف المعالجة الصحية بحيث يتاح لأصحاب الدخل المحدود الاستفادة أكثر من هذه الخدمات، وعادت هذه النسبة

¹ التقرير الوطني الثالث للأهداف التنموية للألفية في الجمهورية العربية السورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة التخطيط والتعاون الدولي في سورية 2010، ص 22.

² ربيع نصر، الفقر في سورية مفاهيم بديلة، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق، 2011، ص 13.

³ د. سنان علي ديب، الانعكاسات الاجتماعية للسياسات الاقتصادية، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية السورية دمشق، 2011، ص 24.

لترتفع إلى 6,05% في عام 2004 وإلى 6,8% في عام 2005 وانخفضت إلى 4,62% في عام 2006 ولتحافظ على هذه النسبة حتى العام 2009.¹

ونلاحظ أنه تم التركيز في هذه المرحلة على تفعيل دور الوظيفة الاجتماعية للنفقات من خلال زيادة حجم الإنفاق الاجتماعي بزيادة حجم النفقات المخصصة للتعليم والصحة والخدمات والإعانات ودعم أسعار السلع الغذائية والمشتقات النفطية.

ثانياً: هيكل الإنفاق العام الاجتماعي خلال الأزمة الراهنة :

تميزت هذه المرحلة باعتماد تبويب جديد لبيانات الموازنة العامة (البيانات المعدلة لعامي 2011 و 2012) والتي تنطوي على إظهار الإيرادات المتوقعة جميعاً بما فيها الإيرادات النفطية والنفقات، بما فيها كامل العجز الذي تتحمله الدولة متضمنة دعم المشتقات النفطية ودعم الكهرباء ودعم السلع التموينية ودعم الصندوق الزراعي ودعم الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية، إذ كان يدرج في الموازنات السابقة صافي الإيرادات النفطية بعد استبعاد نفقات الدعم الاجتماعي للمشتقات النفطية والطاقة الكهربائية.²

وقد استمرت الحكومة في ظل الظروف التي تمر بها سورية في العمل على رصد الاعتمادات اللازمة لتوفير فرص عمل جديدة ودعم المواد الأساسية للتخفيف من آثار الأزمة في مستوى معيشة المواطن وكذلك رصد الاعتمادات الممكنة من أجل إعادة الإعمار، حيث يتبين من خلال موازنة عام 2012 قيام

¹ مي غانم، دور الإنفاق الحكومي على الخدمات الأساسية في الحد من الفقر مع دراسة حالة سورية، رسالة ماجستير، جامعة تشرين، كلية الاقتصاد، سورية، 2015، ص 101.

² د. عبد الرزاق حساني، مرجع سبق ذكره، ص 265.

وانظر: مجلة عالم المال، موازنة 2012 الأكبر في تاريخ سورية، العدد 25، وزارة المالية، دمشق، 2012، ص 10.

الحكومة خلال سنوات الأزمة بتخصيص مبالغ كبيرة للدعم الاجتماعي فقد وصل حجم الدعم إلى 386 مليار ليرة سورية في موازنة 2012 أي مانسبته 41% من حجم الموازنة العامة، وهي كما يلي:

جدول (19)

تطور الإنفاق العام الاجتماعي ضمن الموازنة العامة خلال الأزمة الراهنة

الوحدة مليار ليرة سورية

البيان	عام 2012	2015	عام 2016
المشتقات النفطية	135	338	455
الطاقة الكهربائية	154	413	326
الدقيق والسكر و الرز	72	195	170
المعونة الاجتماعية	15	10	10
دعم الإنتاج الزراعي	10	10	10
المجموع	386	966	971

المصدر: مجلة عالم المال، موازنة 2012 الأكبر في تاريخ سورية، مرجع سبق ذكره، ص11، وكذلك بيان موازنة الحكومة 2016.

حيث إن الارتفاع الكبير في أسعار المشتقات النفطية و الأزمات التي أصابت قطاع الكهرباء دفعت الحكومة إلى زيادة الدعم المخصص ليحصل هذان القطاعان على أعلى حصص من الدعم، فقد بلغ حجم الدعم للمشتقات النفطية 135 مليار ليرة سورية، 154 مليار ليرة سورية لدعم الكهرباء، 72 مليار ليرة

سورية مواد تموينية، 15 مليار ليرة سورية صندوق المعونة الاجتماعية، 10 مليار ليرة سورية صندوق حماية الإنتاج الزراعي.¹ كما أظهر بيان موازنة عام 2015 أن نفقات الدعم الاجتماعي تتوزع على /338/ مليار ليرة دعم المشتقات النفطية، و/413/ مليار ليرة دعم الطاقة الكهربائية، و/195/ مليار ليرة دعم الدقيق التمويني والسكر والرز، مما يعكس توجه الحكومة بالحفاظ على سياسة الدعم الاجتماعي رغم كونها من النفقات الجارية غير المنتجة. وأظهر بيان موازنة 2016 استمرار الحكومة بتقديم الدعم ولاسيما دعم المشتقات النفطية والطاقة الكهربائية.

كما استمرت الحكومة خلال سنوات الأزمة بتقديم الدعم الاقتصادي لاستمرارية تقديم الخدمات في المرافق العامة، حيث كشف البيان المالي للحكومة في مشروع موازنة عام 2015 بأنه تم رصد مبلغ /37,506/ مليار ليرة كإعانات للمؤسسات والشركات الاقتصادية، وهذه المبالغ تصرف كإعانات للمؤسسات والشركات الاقتصادية الخدمية (المياه- الصرف الصحي- النقل الداخلي) لأسباب البيع بسعر يقل عن التكلفة، ويظهر البيان المالي للحكومة لعام 2015 بأن الاعتمادات المخصصة لمساهمة الدولة في تثبيت الأسعار التي تم رصدها في مشروع موازنة عام 2015 قد بلغت /232.5/ مليار ليرة، مقابل مبلغ /200/ مليار ليرة سورية في موازنة عام 2014، أي بزيادة مقدارها 32,5 مليار ليرة،² مقابل مبلغ 192,35 مليار ليرة سورية في عام 2016.

¹ زيد الشبلي، مرجع سبق ذكره، ص 12.

² رئاسة مجلس الوزراء، بيان الحكومة المالي حول مشروع الموازنة العامة للدولة لعام 2015.

وفي مايلي عرض لجوانب الإنفاق العام على قطاعي التعليم والصحة خلال الأزمة الراهنة:

1. الإنفاق على قطاع التعليم:

تسببت الأزمة في سورية بآثار مدمرة على قطاع التعليم وتدل الأرقام على قصور كبير في التعليم بفعل دمار المدارس وتوقف أعمالها ونزوح العائلات والكادر التدريسي من العنف، فقد أثرت الأزمة بشكل مباشر على التعليم خصوصاً تعليم الأطفال والشباب حيث خسر الكثير من الطلاب والمعلمين حياتهم وتضررت بشكل جزئي أو كلي مايقارب 2362 مدرسة وبكلفة 5,7 مليار ليرة سورية في عام 2012 ليرتفع هذا العدد إلى 4072 مدرسة مدمرة في عام 2013، وتقع غالبية هذه المدارس المدمرة في درعا وإدلب ودير الزور وحلب وريف دمشق كما طالت الأضرار مستودعات الكتب، وتشير وزارة التربية إلى استخدام 1956 مدرسة كملجاً للأسر النازحة وأن 22,8 % من الطلاب لم يلتحقوا بمدارسهم في عام 2012 ويؤدي هذا التعطل في العملية التعليمية إلى نتائج سلبية على رأس المال البشري، وبالتالي على العملية التنموية على المدى القصير والمتوسط والطويل.¹

ونتيجة لذلك انخفض متوسط نسبة الالتحاق الصافي بالتعليم الأساسي لدى الجنسين وخصوصاً لدى البنات من 98,25% في عام 2011 إلى 70% في عام 2013 ومن المؤسف أن متوسط الالتحاق بالتعليم الأساسي في عام 2013 يحاكي ذلك الذي سجلته سورية في الثمانينيات من القرن الماضي، وهذا يعني أن كل أربعة أطفال من أصل عشرة في سن التعليم الأساسي أصبحوا خارج المدارس، وقد دفعت الأزمة الحكومة لخفض الإنفاق على التعليم من 35,4 مليار ليرة سورية في عام 2010 إلى 26

¹ ربيع نصر وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 53.

مليار ليرة سورية في عام 2011 وليعاود الانخفاض في عام 2012 إلى 20,5 مليار ليرة سورية.¹ وقد وصل حجم الإنفاق إلى 14,19 مليار ليرة سورية عام 2015، ليرتفع في عام 2016 إلى 25,62 مليار ليرة سورية.²

2. الإنفاق على قطاع الصحة:

أدت الأزمة السورية إلى تغيير كبير في توزيع السكان ضمن الأراضي السورية رافقه زيادة في الضغط على الخدمات الصحية نتيجة تزايد أعداد النازحين خصوصاً في المناطق الآمنة، حيث ازدادت معدلات الوفيات وحالات الجرحى المصابين بإعاقات وحالات صحية مزمنة مع نقص بالمعدات والمستلزمات الطبية.

وتعرض القطاع الصحي السوري لخسائر كبيرة في البنى التحتية وصلت إلى 7 مليار ليرة سورية حيث تضررت بحسب تصريحات وزارة الصحة 57 مشفى خرجت 37 منها من الخدمة حتى عام 2014 وأضحت بعض المحافظات دون مشاف عامة، وقد تضرر 593 مركزاً طبياً وخرج القسم الأكبر منها من الخدمة، وفي ذات الوقت تم تخفيض الإنفاق العام على الصحة من 7,5 مليار ليرة سورية في عام 2010 إلى 5,2 مليار ليرة سورية في عام 2011 ليصل إلى 4,4 مليار ليرة سورية في 2012، واعتماداً على الأسعار الثابتة فإن القيمة الحقيقية لانخفاض الإنفاق العام على الصحة هي 3,9 مليار ليرة سورية في 2011، و2 مليار ليرة سورية في عام 2012 مما يمثل انخفاض بمقدار 50% وقد

¹ تقرير النزاع في الجمهورية العربية السورية، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا "الاسكوا" الأمم المتحدة، نيويورك، 2014، ص 29.

² رئاسة مجلس الوزراء، بيان الحكومة المالي حول مشروع الموازنة العامة للدولة لعام 2016، مرجع سبق ذكره.

وصل حجم الإنفاق إلى 6,5 مليار ليرة سورية في عام 2013 بالرغم من تزايد الاحتياجات الصحية نتيجة الحرب.¹

لترتفع في عام 2015 إلى 8,38 مليار ليرة سورية، مستمراً بالارتفاع في عام 2016 ليصل حجم الإنفاق على الصحة إلى 12,15 مليار ليرة سورية.²

هذا وقد شكلت الانتكاسات في الصحة العامة والتعليم والدخل تدهوراً في وضع التنمية في سورية حيث أن دليل التنمية البشرية الذي يتألف من ثلاث مكونات وهي الدخل والتعليم والصحة، قد تم تقديرها بخسارة 15,1% من قيمتها نتيجة الأزمة، وإن هذا الانخفاض يعتبر تغيراً كبيراً في قيمة الدليل ذو الطبيعة البطيئة في التغير حيث أن قيمة الدليل المقدرة لعام 2013 نتيجة الأزمة هي قريبة من قيمته في عام 1993 أي أن سورية خسرت عقدين من إنجازات التنمية البشرية.³ ومنذ بداية الأزمة تأثر معدل وفيات الأطفال الرضع بتدني الخدمات الصحية والغذائية للأطفال والأمهات وتردي حالة البيئة بفعل تلوث مياه الشرب وغياب الخدمات الصحية عن مناطق واسعة.

يتبين مما سبق دور الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العام حيث أن هذه الموازنة لم يعد ينظر إليها على أنها فقط تبويب للنفقات والإيرادات، بل يتعدى ذلك إلى اعتبارها برنامج متكامل لتحقيق الأهداف العامة ورفع مستوى أداء الجهات الحكومية في التخصيص الأمثل للموارد، حيث أن منهجية إعداد الموازنة العامة لها الدور الأكبر في ترشيد النفقات العامة، إلا أن تحقيق الأهداف المنوطة بها

¹ تقرير النزاع في الجمهورية العربية السورية، مرجع سبق ذكره، ص 38.

وانظر: تقرير الأزمة السورية "الجزور والآثار الاقتصادية والاجتماعية، مرجع سبق ذكره، ص 56.

² رئاسة مجلس الوزراء، بيان الحكومة المالي حول مشروع الموازنة العامة للدولة لعام 2016، مرجع سبق ذكره.

³ ربيع نصر وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 57.

يتطلب تحسين أداء أجهزة الدولة والمؤسسات الاجتماعية وتمكينها من تحقيق التنمية الشاملة، وإعادة ترتيب الأولويات بحيث تشمل الحد من القيود البيروقراطية والاجتماعية التي تحول دون الارتقاء في النشاط الاقتصادي. ولتحقيق ذلك لا بدّ من أن تكون الحكومة خاضعة للمساءلة ولا بد من تفعيل دور الشفافية و نشر المعلومات وإشراك المجتمعات المحلية في وضع أولويات الميزانية والتركيز على الخدمات الاجتماعية، أما بالنسبة لسورية فإنه يجب إعادة النظر في هيكلية إعداد الموازنة العامة والانتقال بها من موازنة البنود والاعتمادات إلى موازنة الأداء والبرامج التي تمكننا من تحديد الأولويات وترتيبها بغرض الوصول إلى الأهداف عن طريق وضع برامج مسبقة وواضحة، وبما يضمن تحقيق ترشيد للنفقات بما ينعكس إيجاباً على الموازنة العامة للدولة، وعلى الرغم من انعدام الاستقرار في سورية نتيجة الأزمة الحالية، والذي أدى إلى تفاوت في الإنفاق العام بشكل كبير من عام لآخر إلا أن الحكومة السورية استمرت بسياسة الدعم ومحاولة تقديم الخدمات والسلع الأساسية للتخفيف عن المواطن السوري في ظل الانتكاسات الحاصلة في مختلف القطاعات.

خاتمة:

تمثل النفقات العامة التي تخصصها الدول ضمن الموازنات العامة الصيغة التنفيذية للانتقال بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية المنصوص عليها في المواثيق الدولية والدساتير الوطنية من الإطار النظري إلى الواقع العملي، من خلال تدخل الدولة في الميادين المختلفة تحقيقاً للأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنوطة بها، ويعد الإنفاق العام الاجتماعي من النفقات التي توليها الدول المعاصرة أهمية كبرى لما لها من دور فعال في تقديم الخدمات الأساسية ورفع المستوى المعيشي للأفراد، والحد من تفاوت الدخل تحقيقاً للعدالة الاجتماعية.

وتشير الدراسات حول الإنفاق العام الاجتماعي إلى أهمية دراسة هذا النوع من الإنفاق وذلك لمعرفة الدور الذي يقوم به الإنفاق الاجتماعي في مجال التنمية بشكل عام وفي مجالي التعليم والصحة بشكل خاص، وللوقوف على الدور التوزيعي للإنفاق العام الاجتماعي بهدف تحقيق العدالة الاجتماعية.

ويبقى ترشيد الإنفاق العام العامل الأهم أمام التزايد المستمر في حجم الإنفاق العام والذي يقابله شح الموارد، وذلك من خلال إعادة النظر في منهج إعداد الموازنة العامة، وتفعيل أدوات الرقابة على المال العام وتوفير كافة الشروط لإنجاح المهمة الرقابية، والتأكيد على دور الشفافية والمساءلة والمشاركة في الموازنة العامة لإنجاح هذه العملية.

وتعد سورية من البلدان التي ترصد النفقات العامة في سبيل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية عبر التخطيط المسبق، وذلك في إطار الخطط الخمسية المعدة مسبقاً، وتولي أهمية كبيرة لسياسة الدعم من خلال الإنفاق الاجتماعي وإن كان ذلك يتأرجح زيادة ونقصان تبعاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها البلاد.

النتائج

1. الاهتمام الدولي والمحلي بصياغة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ضمن المواثيق والمعاهدات الدولية، وكذلك على صعيد الدساتير الوطنية للدول العربية، حيث نصت غالبية الدساتير الوطنية في الدول العربية على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، كما تضمنت النص بشكل تفصيلي على هذه الحقوق، كحق العمل و حق التعليم والصحة والحقوق التأمينية وحق العيش الكريم.
2. كان البعد الاجتماعي حاضراً في عملية رسم السياسات الاقتصادية التنموية وصياغتها، وذلك عبر تخصيص النفقات العامة ضمن الموازنة العامة للدول عربياً للإنفاق العام الاجتماعي، ولاسيما في قطاعي التعليم والصحة وإن اختلف حجم النفقات المرصودة.
3. على الرغم من الدور الذي يقوم به الإنفاق العام الاجتماعي من خلال النفقات العينية والنقدية في الحد من التفاوت في توزيع الدخل بين فئات المجتمع، إلا أن تحقيق العدالة في توزيع الدخل يستلزم تفعيل أدوات السياسة المالية الأخرى وفي مقدمتها الضرائب وخاصة التصاعدية منها، وإيجاد صيغة أكثر وضوحاً لمفهوم العدالة.
4. تعد الموازنة العامة محوراً هاماً في ترشيد الإنفاق العام، وبالتالي الانتقال من المنهج التقليدي في إعداد الموازنة العامة إلى اعتماد المناهج الحديثة على اعتبار أنها تساعد في تحديد الأولويات والأهداف وترتيبها.

5. إن تفعيل الشفافية ومشاركة المواطنين والمجتمع المدني في صنع القرار ووضع آليات للمساءلة بالإضافة إلى توفير أسس واضحة فيما يتعلق بتخصيص الموارد واستخدام المال العام يؤدي إلى زيادة ترشيد الإنفاق العام.

6. تتجه السياسة الإنفاقية الحكومية في سورية من خلال السياسات والخطط الاقتصادية التنموية الخمسية، نحو دعم السلع الإستراتيجية والمواد الأساسية (كالقمح والخبز والمواد التموينية الأخرى والطاقة والتعليم والصحة والتربية)، بمعنى أن سياسة الدعم كانت قد اتجهت نحو مختلف شرائح المجتمع السوري وليس نحو الشرائح والفئات المستحقة، ما جعل سياسة الدعم في بعض جوانبها تفقد مبررها التنموي وتزيد من الأعباء على الموازنة العامة.

7. هناك خلل بنيوي في تركيب الموازنة السورية بسبب التفاوت في توزيع نسب النفقات بين الجاري والاستثماري وكذلك التوجه نحو الزيادة في هيكل النفقات الاستثمارية على المشاريع في القطاعات السلعية (الزراعة والبناء والتشييد والكهرباء والمياه والغاز والمواصلات والتأمين) إلى إجمالي الإنفاق الاستثماري .

8. يعتبر الإنفاق الاجتماعي من أولويات الحكومة في سورية قبل الأزمة وبعدها وذلك عبر تخصيص جزء من موارد الموازنة العامة لتقديم الخدمات الأساسية ودعم السلع العامة والتي تشمل جميع المواطنين دون تمييز بين الفئات الفقيرة والفئات الغنية.

التوصيات

1. تفعيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية عبر تخصيص الموارد اللازمة ضمن الموازنة العامة للدولة بما يضمن رفع مستوى معيشة الأفراد ويحقق العدالة الاجتماعية.
2. معالجة آثار ونتائج الإنفاق العام الاجتماعي بما يضمن دعم الطبقات الفقيرة وضرورة توجيهه للفئات والقطاعات المستهدفة.
3. توجيه الإنفاق العام الاجتماعي في قطاعي التعليم والصحة للنهوض بمستويات التعليم والصحة نوعاً وكماً.
4. إعادة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع بما يضمن تحقيق العدالة التوزيعية بين الفقراء والأغنياء وبين الذكور والإناث وكذلك بين الريف والحضر.
5. ترشيد النفقات العامة في إطار الموازنة العامة، واتخاذ اجراءات فعالة وعقلانية للحد من الفساد والهدر في كافة القطاعات.
6. إعادة النظر في منهج إعداد الموازنة العامة في الدول العربية بالتخلي عن أسلوب موازنة البنود واستخدام المناهج الحديثة في إعداد الموازنة العامة.
7. تفعيل المساءلة والشفافية ومشاركة المواطنين والمجتمع المدني في مراحل الموازنة المختلفة بهدف ترشيد الإنفاق العام.
8. العمل على إصلاح الخلل بين حجم الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري ضمن الموازنة العامة في سورية.

9. إعادة النظر ببنود الإنفاق العام الاجتماعي في الموازنة السورية ورفع كفاءتها بغرض تحقيق الأهداف

كماً ونوعاً.

10. إعادة النظر بنفقات الدعم المختلفة تدريجياً مع الأخذ بالحسبان الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية،

وكذلك إعادة النظر بالفئات المستفيدة من هذا الدعم، وحصره بفئات ذوي الدخل المحدود.

11. إعادة النظر في الخدمات المجانية وذلك لترشيد هذه الخدمات لإمكانية استمرار تقديم هذه الخدمات

للمحتاجين إليها لاسيما من الطبقات الفقيرة وذوي الدخل المحدود.

المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

- الكتب:

1. د. أحمد فايز النّماس، الخدمة الاجتماعية الطبية، ط1، دار النهضة العربية للنشر، بيروت، 2000.
2. د.أحمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، ط1، دار الفكر، المملكة الأردنية الهاشمية، 2010.
3. د. حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، دار الشروق، القاهرة، 1999.
4. د. حامد عبد المجيد دراز، السياسات المالية، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، 2000.
5. د. حسنين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية- الاتجاهات الحديثة في دراستها، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005.
6. د. حمدي عبد الرحمن، فكرة الحق، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
7. د. حمدي عبد العظيم، السياسات المالية والنقدية دراسة مقارنة بين الفكر الوضعي والفكر الإسلامي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2007.
8. د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط3، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2007.
9. د. رامز محمد عمار، حقوق الإنسان والحريات العامة، ط1، بدون ناشر، بيروت، 1996.
10. د. رمضان محمد مقلد، وآخرون، اقتصاديات الموارد البيئية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000.
11. د. رياض الشيخ، المالية العامة، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.

12. د. سعد طه علام، التغيير في وظائف الدولة الاجتماعية في ظل المستجدات العالمية والمحلية، معهد التخطيط القومي، القاهرة، 2000.
13. د. سميرة إبراهيم أيوب، صندوق النقد الدولي وقضية الإصلاح الاقتصادي والمالي - دراسة تحليلية تقييمية-، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 2000.
14. د. صلاح محمد عزيز، مدخل إلى حقوق الإنسان في كردستان - العراق، ط1، مطبعة وزارة التربية، أربيل، 2002.
15. د. طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر، عمان، الأردن، 1999.
16. د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة بغداد، العراق، 2001.
17. د. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة، مصر، 1996.
18. د. عادل أحمد حشيش، د. مصطفى رشدي شيحة، مقدمة في الاقتصاد العام (المالية العامة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1998.
19. د. عبد الكريم صادق بركات، المالية العامة - النفقات العامة - القروض العامة، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، مصر، 1966.
20. د. عبد الكريم صادق بركات، دراسة في الاقتصاد المالي، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة، الإسكندرية، 1983.

21. د. عبدالله مغرم الغامدي، الإنفاق على التعليم ومشاركات المؤسسات المجتمعية في تحمل تكاليفه لمواجهة - متطلبات النهضة التعليمية في دول الخليج، مكتب التربية العربي لدول الخليج، جدة، السعودية، 2006.
22. د. عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية - دراسة تحليلية وتقييمية -، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
23. عبد الهادي عباس، حقوق الإنسان، الجزء الثاني، دار الفاضل، دمشق، 1995.
24. د. عثمان محمد غنيم، التخطيط أسس ومبادئ عامة، ط2، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
25. د. عقيل جاسم عبد الله أبو رغيف، د. طارق عبد المحسن العكيلي، تخطيط الموارد البشرية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1998.
26. د. علي خليفة الكواري، دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية، عالم المعرفة للنشر والتوزيع، الكويت، 1981.
27. د. عمر صخري، التحليل الاقتصادي الكلي، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
28. د. فتحي أبو الفضل، وآخرون، دور الدولة والمؤسسات في ظل العولمة، مكتبة الأسرة، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2004.
29. د. فتوح المجادي، اقتصاديات التعليم وتمويله في الكويت ودول الخليج العربي، وزارة التربية، الكويت، 2001.
30. د. قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية - أدواتها - ودورها الاقتصادي -، منشورات وزارة الثقافة، الهيئة العامة السورية للكتاب، وزارة الثقافة، سورية، 2008.

31. كيمبرلي آن إليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الأسرة، القاهرة، 2008.
32. د. مجيد الكرخي، الموازنة العامة للدولة، دار الكتب للطباعة والنشر، العراق، 1999.
33. د. محمد الحسيني مصيلحي، حقوق الإنسان بين الشريعة الإسلامية والقانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.
34. د. محمد خير العكام، المالية العامة، الجامعة الافتراضية، دمشق، 2010.
35. د. محمد خير العكام، د. يوسف شباط، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2007.
36. د. محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001.
37. د. محمد دويدار، دراسات في الاقتصاد المالي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1996.
38. د. محمد سعيد فريهود، مبادئ المالية العامة، ج 1، منشورات جامعة حلب، سورية، 1979.
39. د. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، ط1، دار المسيرة للطباعة والنشر، لبنان، 2008.
40. د. محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006.
41. د. محمد لبيب شقير، علم المالية العامة، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1957.
42. د. محمود حسين الوادي، د. زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، ط1، دار المسيرة، الأردن، 2007.
43. د. محمود خليل حمد محمد، دور السياسة المالية في تحقيق العدالة الاجتماعية، دار رامكو للنشر، القاهرة، 1991.

44. د. محمود عباس عابدين، اقتصاديات التعليم الحديث، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 2000.
45. د. محيا زيتون، الإنفاق العام الاجتماعي ومدى استفادة الفقراء - التطورات والآثار، الأهرام الاقتصادي، القاهرة، 1998.
46. د. مرسي محمد منير، د. عبد الغني النوري، تخطيط التعليم واقتصادياته، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.
47. د. مصطفى رشدي شيحة، الاقتصاد النقدي والمصرفي، الدار الجامعية للنشر، القاهرة، 1985.
48. د. معتز بالله عبد الفتاح، الوظيفة الاقتصادية للدولة - دراسة في الأصول والنظريات، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، مكتبة التنمية، مصر، 1998.
49. د. منذر عبد السلام، دراسات في اقتصاديات التربية، دار الطليعة، لبنان، 1974.
50. د. موسى أبو دهيم، حول التأمينات الاجتماعية، سلسلة تقارير قانونية (28)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، فلسطين، 2001.
51. د. نائل عبد الحافظ العوامل، الإدارة المالية - مدخل نظمي مقارنة، ط4، مركز أحمد ياسين، الأردن، 2003.
52. د. نوزاد عبد الرحمن الهيتي، د. منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في المالية العامة، ط1، دار المناهج، عمان، 2005.
53. د. هيفاء غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، 2010.
54. د. يونس البطريق، أصول المالية العامة، الإسكندرية، مصر، 2004.

- الرسائل العلمية:

1. إبراهيم سليمان العودة، دراسة استطلاعية لأهم بدائل تنمية الموارد غير الحكومية للجامعات السعودية، رسالة ماجستير، جامعة الملك سعود، قسم التربية، السعودية، 1998.
2. أحمد محمد توفيق رستم، دراسة مدى عدالة توزيع الفرص التعليمية في مصر، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2006.
3. بشار آل فخري، دور الموازنة العامة في إعادة توزيع الدخل القومي: دراسة خاصة لدور النفقات العامة على التعليم، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2000.
4. بلال عوايشية، فاطمة الزهراء ناصر، إصلاح الإدارة المحلية كمدخل لترشيد النفقات العامة للدولة، رسالة ماجستير، جامعة العربي التبسي، كلية العلوم الاقتصادية، الجزائر، 2016.
5. بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام باتباع منهج الإنضباط بالأهداف - دراسة تحليلية قياسية لدور الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، الجزائر، 2015.
6. بن نوار بومدين، النفقات العامة على التعليم _ دراسة حالة قطاع التربية الوطنية بالجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر، 2011.
7. بودخدح كريم، أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة دالي إبراهيم، الجزائر، 2010.
8. درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر، 2006.

9. السلامي صالح مرشد السلامي، الإنفاق الاجتماعي والتنمية البشرية، رسالة ماجستير، جامعة صنعاء، اليمن، 2004.
10. سيدي محمود سيدي محمد، التنمية الاقتصادية في موريتانيا في ضوء التجربة السورية، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سورية، 1988.
11. شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر - دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2012.
12. صابر بيردادود عثمان، التحليل الاقتصادي لتفاوت الرفاهية الاقتصادية بين الحضر والريف في العراق للمدة من (1967-1993)، أطروحة دكتوراه منشورة، كلية الزراعة، جامعة بغداد، العراق، 2001.
13. ضيف أحمد، أثر السياسة المالية على النمو الاقتصادي المستديم في الجزائر (1989-2012)، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2015.
14. طارق قدوري، مساهمة ترشيد الإنفاق الحكومي في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر - دراسة تطبيقية للفترة (1990-2014)، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، الجزائر، 2016.
15. عبد الحميد طالب، الضرورات الرئيسية لإصلاح السياسة الاقتصادية وتفعيل دورها في عملية التنمية في سورية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية الاقتصاد، جامعة حلب، سورية، 2005.
16. عبير الكفارنة، المساءلة الاجتماعية وأثرها على شفافية الموازنة العامة في المرافق الحكومية في فلسطين، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2016.

17. علي دحمان محمد، تقييم نفقات الصحة والتعليم، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، 2011.
18. فايزة محمد أخضر، اقتصاديات التعليم للفتاة في السعودية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 1994.
19. فتحي علي سعد النبي، توزيع الإنفاق العام في مصر وتأثيره على العدالة الاجتماعية، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة بنها، مصر، 2007.
20. فتحي محمد العراقي، مشكلات تمويل التعليم ما قبل الجامعي بالأزهر - دراسة تقويمية، رسالة دكتوراه، كلية التربية، جامعة الأزهر، مصر، 1990.
21. فهد بن عباس العتيبي، إسهام القطاع الخاص في تمويل التعليم العام في السعودية، رسالة دكتوراه، كلية التربية، قسم الإدارة التربوية، جامعة الملك سعود، السعودية، 2004.
22. ماجد يونس عمران، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية بين الدساتير الوطنية والمواثيق الدولية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية، 2010.
23. محمد زكي علي السيد، الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2008.
24. محمد صادق حامد ربابعة، نموذج مقترح لقياس أثر جودة المعلومات المحاسبية على ترشيد الإنفاق الحكومي طبقاً للمعايير الدولية، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2010.
25. محي شوقي أحمد، الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، القاهرة، 1986.

26. مي غانم، دور الإنفاق الحكومي على الخدمات الأساسية في الحد من الفقر مع دراسة حالة سورية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة تشرين، سورية، 2015.
27. هاني محمد، التوزيع العادل للمواد المدعومة على الأسر السورية، رسالة ماجستير، المعهد العالي للعلوم التطبيقية والتكنولوجيا، سورية، 2016.
28. يمامة اسماعيل، تجربة اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية وتداعياتها على الواقع الاقتصادي والاجتماعي، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سورية، 2016.

- الدوريات:

1. بيتر وليامز، تمويل التعليم من موارد غير حكومية، مجلة مستقبلات، المجلد 16، العدد 2، مركز مطبوعات اليونسكو بالقاهرة، مصر، 1986.
2. زيد الشبلي، عجز الموازنة العامة في سورية خلال الفترة (2005-2012)، أسبابه وطرق تمويله وسبل تخفيضه، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والاجتماعية، سورية، 2014.
3. سعد بن صالح الرويتع، قياس الأداء في الوحدات الحكومية، مجلة جامعة الملك عبد العزيز - الاقتصاد والإدارة، العدد 2، الرياض، 2002.
4. سليمان القدسي، منظومة التكافل الاجتماعي ومثلث النمو والفقر والتوزيع في الاقتصاد العربي، مجلة الكويت، المجلد 4، العدد 2، الكويت، 2002.
5. د. طارق نوير، نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية، مجلة الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007.

6. عالم المال، موازنة 2012 الأكبر في تاريخ سورية، وزارة المالية، العدد 25، دمشق، 2012.
7. د. عبد الرزاق حساني، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد 3، سورية، 2013.
8. عطية صلاح سلطان، دور موازنة البرامج والأداء في دعم قرارات إدارة المالية العامة، مجلة ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، 2005.
9. فرانثيسكا باستالي وآخرون، حصة عادلة، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، العدد 49، ديسمبر، واشنطن، 2012.
10. د. محمد أحمد الحاوري، أثر الإنفاق الاجتماعي على النمو الاقتصادي في اليمن، مجلة الدراسات الاجتماعية، جامعة العلوم والتكنولوجيا، العدد 50، اليمن، 2016.
11. د. محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سورية - الواقع والآفاق - ، مجلة جامعة دمشق، المجلد 16، العدد 1، سورية، 2000.
12. نرمين غالي، موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء ودورها في تطوير العمل الإداري وتطبيق نظم الجودة الشاملة، مجلة البحوث المالية، المجلد الأول، مصر، 2007.
13. نورينا هيرتس، السيطرة الصامتة - الرأسمالية العالمية وموت الديمقراطية، عالم المعرفة، العدد 336، الكويت، 2007.
14. د. نوفل قاسم الشهبان، مقومات الحكم الراشد في استدامة التنمية العربية، مركز الدراسات الإقليمية، العدد 4، جامعة الموصل، العراق، 2010.

15. هاني توفيق، الشفافية و المساءلة، رفاهية أم ضرورة ؟، مجلة الإصلاح الاقتصادي، العدد 12،

يناير، مصر، 2005.

- الندوات والمؤتمرات:

1. د. أشرف العربي، تقييم سياسات الإنفاق العام على التعليم في مصر في ضوء معايير الكفاية-

العدالة- والكفاءة، المؤتمر الدولي الخاص بتحليل أولويات الإنفاق العام بالموازانات العامة في مصر

والدول العربية، فبراير، مصر، 2010.

2. د. أمل سعد صالح محمد، تقليل الفجوة الريفية الحضرية عن طريق التنمية المتكاملة، المؤتمر

العربي الإقليمي "الترابط بين الريف والحضر"، ديسمبر، القاهرة، 2005.

3. د. انطوان حداد، فاعلية الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية في لبنان، المؤتمر الدولي الخاص

بتحليل أولويات الإنفاق العام بالموازانات العامة في مصر والدول العربية، مصر، 2010.

4. بركات سارة، زابدي حسبية، الحوكمة الجيدة ومحاربة الفساد والرشوة شروط أساسية لتحقيق التنمية

في الشرق الأوسط و شمال إفريقيا، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد

المالي والإداري، (6-7) مايو، جامعة محمد خيضر، الجزائر، 2012.

5. د. جابر سعيد عوض، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الدساتير العربية رؤية مقارنة، أعمال ندوة

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، المعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،

القاهرة، 2008.

6. ربيع نصر، **الفقر في سورية مفاهيم بديلة**، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق، 2011.
7. **الروابط بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتمكين القانوني للفقراء في العالم العربي**، ورقة عمل، المنظمة العربية لحقوق الإنسان لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، مصر، 2011.
8. د. سنان علي ديب، **الانعكاسات الاجتماعية للسياسات الاقتصادية**، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق، 2011.
9. د. طارق عبد الرؤوف محمد عامر، **تصور مقترح لتمويل التعليم الجامعي بالدول العربية في ضوء الاتجاهات المعاصرة**، الملتقى الدولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات، دراسة حالة الجزائر والدول النامية، (21-22) نوفمبر، الجزائر، 2006.
10. د. عادل عبد العزيز السن، **متطلبات مواجهة المخالفات المالية و الإدارية - الإدارة الرشيدة والإصلاح الإداري**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009.
11. عبد الفتاح الجبالي، **الإنفاق العام الاجتماعي ومشكلات تحديد الأولويات**، المؤتمر الدولي الخاص بتحليل أولويات الإنفاق العام بالموازانات العامة في مصر والدول العربية، مصر، 2010.
12. د. عبدالله شحاته، **الاقتصاد السياسي لتحديد أولويات الإنفاق العام**، رؤية عامة المؤتمر الدولي الخاص بتحليل أولويات الإنفاق العام بالموازانات العامة في مصر والدول العربية، مصر، 2009.
13. د. علاء غنام، **تحديات الإنفاق الصحي في مصر**، المؤتمر الدولي الخاص بتحليل أولويات الإنفاق العام بالموازانات العامة في مصر والدول العربية، مصر، 2010.

14. د. عماد الدين أحمد المصباح، رأس المال البشري في سورية " قياس عائد الاستثمار في رأس المال البشري"، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، ندوة الاقتصاد السوري- رؤية شبابية، دمشق، 2005.
15. فراس جاسم موسى، دور البرلمان في مكافحة الفساد في العراق، ورشة عمل حول بناء قدرات المؤسسات البرلمانية وتعزيز مشاركة المواطنين في الدول العربية، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، بيروت، 2009.
16. د. لبنى عبد اللطيف، نحو مزيد من المساءلة والشفافية في الموازنة العامة للدولة في مصر، ورقة بحثية، جمعية الشفافية الكويتية، الكويت، 2011.
17. ماريا باز، كيفية تحسين تحليل الإنفاق العام الاجتماعي بالمقارنة مع التحديات الراهنة في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، ندوة الإنفاق العام الاجتماعي، شعبة التنمية الاجتماعية، سانتياغو، 2009.
18. د. محمد الحسين، السياسات المالية في سورية، جمعية العلوم الاقتصادية ندوة الثلاثاء الاقتصادية، دمشق، سورية، 2008.
19. د. محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة، دمشق، سورية، 2013.
20. د. محمود عبد الفضيل، أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي (إشكاليات الواقع - وإستراتيجيات العمل)، أعمال الندوة العربية حول تفعيل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في البلدان العربية، تحرير ممدوح سالم، (16- 17) يوليو، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، الدار البيضاء، 2003.

21. د. مديحة خطاب، تحديد أولويات الإنفاق العام في مجال الصحة، المؤتمر الدولي الخاص بتحليل أولويات الإنفاق العام بالموازانات العامة في مصر والدول العربية، مصر، 2010.
22. د. معتز بالله عبد الفتاح، الأسس الفلسفية والسياسية للتوزيعية للدولة، ندوة دولة الرفاهية الاجتماعية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006.
23. د. هادي حسن، النموذج الاجتماعي الديمقراطي - دراسة مقارنة، ندوة دولة الرفاهية الاجتماعية، مركز دراسات الوحدة العربية، الإسكندرية، 2005.

- التقارير:

1. التقرير العربي الموحد، جامعة الدول العربية، 2017.
2. الحسابات الختامية للموازنة، وزارة المالية الأردنية وقاعدة معلومات اليونسكو، 2017.
3. رئاسة مجلس الوزراء، بيان الحكومة المالي حول مشروع الموازنة العامة للدولة السورية لعام 2016.
4. رئاسة مجلس الوزراء، بيان الحكومة المالي حول مشروع الموازنة العامة للدولة السورية لعام 2015.
5. تقرير النزاع في الجمهورية العربية السورية، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا "الأسكوا" الأمم المتحدة، نيويورك، 2014.
6. ربيع نصر، وآخرون، الأزمة السورية - الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية -، المركز السوري لبحوث السياسات في الجمعية السورية للثقافة والمعرفة، دمشق، 2013.
7. تقرير التنمية البشرية في العالم، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأمم المتحدة، نيويورك، 2013.
8. رئاسة مجلس الوزراء، بيان الحكومة المالي حول مشروع الموازنة العامة للدولة السورية لعام 2013.

9. ماجدالينا سيبولفيدا كارمونا، المشروع النهائي للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق

الإنسان، مجلس حقوق الإنسان، الدورة الحادية والعشرون الجمعية العامة، الأمم المتحدة، 2012.

10. التقرير الخامس، " أزمة عمالة الشباب "، مؤتمر العمل الدولي، مكتب العمل الدولي، جنيف، 2012.

11. تقرير الإطار الاستراتيجي لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية حتى عام 2022، وزارة التخطيط

والتعاون الدولي، مصر، 2012.

12. تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول التنمية البشرية، 2012.

13. تقرير التجارة والتنمية، برنامج الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2012.

14. التقرير العربي الموحد، جامعة الدول العربية، 2012.

15. رئاسة مجلس الوزراء، بيان الحكومة المالي حول مشروع الموازنة العامة للدولة السورية لعام

2011.

16. تقرير مسودة المساءلة الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، البنك الدولي، 2011.

17. تقرير الأزمة الخفية النزاعات المسلحة والتعليم، اليونسكو، 2011.

18. تقرير حول تحليل الوضع الإقليمي "الحقوق الإنسانية للمرأة والمساواة على أساس النوع الاجتماعي

في المنطقة الأورومتوسطية"، برنامج ممول من قبل الإتحاد الأوروبي، 2011.

19. تقرير منظمة العمل الدولية السادس، الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية، مكتب العمل

الدولي، جنيف، 2011.

20. د. مدين علي، آليات مناقشة الموازنة العامة وإقرارها ومراقبة تنفيذها، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي،

سورية، 2011.

21. التقرير الوطني الثالث للأهداف التنموية للألفية في الجمهورية العربية السورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة التخطيط والتعاون الدولي في سورية، 2010.
22. تمويل النظم الصحية، السبيل إلى التغطية الشاملة، التقرير الخاص بالصحة في العالم، منظمة الصحة العالمية، 2010.
23. دايفد هال، لماذا نحن بحاجة ماسة إلى الإنفاق العام، وحدة الأبحاث التابعة إلى الإتحاد الدولي للخدمات العامة، جامعة غرنتش، لندن، 2010.
24. ماجدالينا سيبولفيدا كارمونا، تقرير حماية وتعزيز حقوق الإنسان، الأمم المتحدة، الجمعية العامة، 2009.
25. رئاسة مجلس الوزراء، بيان الحكومة المالي حول مشروع الموازنة العامة للدولة السورية لعام 2009.
26. تقرير المنظمة العربية لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان في الوطن العربي، القاهرة، 2008.
27. موجز تقرير التشغيل والبطالة في الدول العربية، منظمة العمل العربية، القاهرة، 2008.
28. تقرير التنمية البشرية مصر، برنامج الأمم المتحدة، الإنمائي، 2008.
29. حلمي الراوي، برنامج الدعم المصري بين ضعف الأداء وقوة الإلغاء، مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان، آذار، القاهرة، 2008.
30. تقرير الفساد والتنمية "مكافحة الفساد من أجل الحد من الفقر تحقيق أهداف الإنمائية للألفية وتعزيز التنمية المستدامة"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 2008.
31. التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع، اليونسكو، 2008.

32. تقرير اللجنة الاقتصادية الاجتماعية لغرب آسيا، المجلس الاقتصادي الاجتماعي الأمم المتحدة، 2007.
33. رؤية استراتيجية للعوامل الاقتصادية والاجتماعية المؤثرة على مستوى المعيشة في دولة الكويت التغيرات المحلية والدولية، الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، الكويت، 2007.
34. التأمين الصحي الاجتماعي - التمويل الصحي المستدام، والتغطية الشاملة، والتأمين الصحي الاجتماعي - ، تقرير أمانة منظمة الصحة العالمية، 2005.
35. الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية- دليل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني، العدد 12، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2005.
36. نحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية - إطار و تحليل مقارن - ، الأمم المتحدة، نيويورك، 2005.
37. تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مصر، 2005.
38. الحقوق الاقتصادية والاجتماعية- دليل المؤسسات لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2005.
39. تقرير التنمية البشرية، الأمم المتحدة، 2003.
40. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، السياسات الاجتماعية في البلدان العربية- تحليل بنائي تاريخي-، الأمم المتحدة، نيويورك، 2003.
41. تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأمم المتحدة، نيويورك، 2003.
42. تقرير التنمية البشرية سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2000.

43. تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1998.
44. تقرير التنمية البشرية في اليمن، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأمم المتحدة، نيويورك، 1998.
45. وثيقة إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية، وثيقة للسياسات العامة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، كانون الثاني، 1997.
46. تقرير أثر سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية على الفقر، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الاسكوا، الأمم المتحدة، 1997.
47. تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 1994.
48. تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأمم المتحدة، نيويورك، 1994.
49. تقرير عن التنمية في العالم، الاستثمار في الصحة، البنك الدولي، 1993.
50. تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأمم المتحدة، نيويورك، 1991.
51. تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأمم المتحدة، نيويورك، 1992.
52. تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأمم المتحدة، نيويورك، 1990.

- الدساتير و القوانين:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2016.
2. دستور الجمهورية العربية السورية 2012.
3. دستور مملكة البحرين 2002.
4. دستور سلطنة عمان 1996.
5. دستور دولة الكويت 1992.

6.دستور المملكة العربية السعودية 1992.

7.دستور الإمارات العربية المتحدة 1971.

8.دستور دولة الصومال 1969.

9.الدستور الفرنسي 1958.

10. الدستور الأردني 1952.

11. الدستور الفرنسي 1948.

12. الدستور الإيطالي 1947.

13. الدستور الفرنسي 1946.

14. الدستور الألماني 1919.

15. الدستور الإسباني 1913.

16. القانون المالي الأساسي الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006 في الجمهورية العربية

السورية.

17. قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 في الجمهورية العربية السورية.

18. القانون المالي الأساسي الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم 92 لعام 1967 وتعديلاته في

الجمهورية العربية السورية.

- المواقع الإلكترونية:

1. د. بول سالم، دليل البرلمان العربي لضبط الفساد، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، لبنان، على الموقع: <http://www.arpacnetwork.org/pictures/dalil.pdf>
2. د. عبلة عبد الحميد بخاري، "نظريات النمو والتنمية"، على الموقع: [www.faculty.mu.edu.sa public](http://www.faculty.mu.edu.sa/public)
3. برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات الحضرية، القاهرة، 2009، على الموقع: <http://www.pbcoalition.com/download/so2al%20motakerer%203n%20al%20mowaznah.pdf>

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية

- **Books**

1. Campell, R. M, Stanley ,L. B, **Microeconomics Principles Problems and Policies**, 30th ed., McGraw-Hill, New York, 1996.
2. Hyman ,D, **Economic**, 4th ed., McGraw-Hill, New York , 1997.
3. Dobb, M, **Theories of value and Distribution since – Adam Smith** ,Cambridge University Press, 1973.
4. Mithani ,B. M. , **Modern Public Finance Theory and Practice**, Himalaya House , New Delhi,1998.
5. Pigou ,A, **Economics of welfare**, London Oxford Press, 1957.
6. Musgrave. R, **The Theory of public Finance**, McGraw- Hill Book, New York, 1959.
7. Richard ,F,. **Will Full Liberalism Volumtralism and Individuality in Political Theories and Practice**, New York, Cornel University,1993.
8. Stephanie ,D., **Finance Publique**, Paris, 2006.

- **Articles:**

1. Abdelrasoul, Y, **The Effects Of Rationalization The Fiscal Policy Against The Financial and Adminstrative Corruption In Egypt**, Economics and Social Sciences., Mansoura University, Vol.4 (2), 2013.
2. Gottret, P , L ,Schieber, G. **Getting Real on Health Financing**, Finance &Development, Vol. 43, No. 4, 2006.
3. Psacharopoulos, G, Patrinos, H, **Returns to Investment in Education, A Further Update**, Education Economics, Vol. 12, No. 2, August, 2004.

- **Conferences, Papers, Reports:**

1. Bastagli,F. Coady,D. Gupta,S, **Income Inequality and Fiscal Policy**,International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, June 28, 2012.
2. Cottarelli, C. **Fiscal Transparency**, Accountability, and Risk, International Monetary Fund, August 7, 2012.
3. Fiszbein, A, Schady ,N, **Conditional Cash Transfers: reduce present and future poverty** , World Bank Policy Research Report, 2009.
4. Girishankar,N , Others , **Governance and Poverty Reduction**, discussion within the World Bank and from comments provided at PRSP workshops, 2001.
5. Holms ,M. **Mannel sur lagestion des depenses publiques**, N.p, bank mondial, 1998.
6. Stockholm International Water Institute ,**Making Anti-Corruption Approaches Work for the Poor**, Report 22, 2007.
7. Tilak B. G., **Education and its Relation to Economic Growth Poverty and Income**, USA, World Bank Discussion Papers, 1989.
8. Fonds Monetaire International, **Manuel sur la transparence des finances publiques** , Washington, 2007.
9. United Nation, **System of National Accounts**, New York, 1993.

الفهرس

رقم الصفحة	الموضوع
1	مقدمة.....
3	أولاً: إشكالية البحث.....
4	ثانياً: أهداف البحث.....
4	ثالثاً: أهمية البحث.....
6	رابعاً: منهج البحث.....
6	خامساً: صعوبات البحث.....
6	سادساً: خطة البحث.....

الفصل الأول: ماهية الإنفاق العام الاجتماعي.

رقم الصفحة	الموضوع
9	المبحث الأول: تطور الإنفاق العام الاجتماعي.....
10	المطلب الأول: الإنفاق العام مفاهيم ومبادئ أساسية.....
11	الفرع الأول: مبادئ الإنفاق العام.....
18	الفرع الثاني: التقسيمات الفقهية للإنفاقات العامة.....
22	المطلب الثاني: مفهوم الإنفاق العام الاجتماعي.....
24	الفرع الأول: أنواع الإنفاق العام الاجتماعي.....
38	الفرع الثاني: حدود الإنفاق العام الاجتماعي.....
48	المبحث الثاني: القواعد الأساسية للإنفاق العام الاجتماعي.....
	المطلب الأول: مراحل تطور مفهوم الإنفاق العام الاجتماعي
49	في الفكر الاقتصادي.....
	الفرع الأول: سياسة الإنفاق العام الاجتماعي في الفكر
51	التقليدي.....
	الفرع الثاني: سياسة الإنفاق العام الاجتماعي في الفكر
58	الحديث.....
	المطلب الثاني: العلاقة بين الإنفاق العام الاجتماعي
65	والحقوق الاقتصادية والاجتماعية.....
	الفرع الأول: إقرار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في
65	الأطر القانونية.....
72	الفرع الثاني: عناصر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية...

الفصل الثاني: نطاق الإنفاق العام الاجتماعي وآثاره:

الموضوع	رقم الصفحة
المبحث الأول: مكونات الإنفاق العام الاجتماعي....	83
المطلب الأول: الإنفاق العام على التعليم.....	85
الفرع الأول: أهمية تمويل التعليم.....	86
الفرع الثاني: أشكال الإنفاق على التعليم ومؤثراته.....	95
المطلب الثاني : الإنفاق العام على الصحة....	107
الفرع الأول : تمويل القطاع الصحي.....	108
الفرع الثاني: الإنفاق العام على القطاع الصحي ومؤثراته.....	112
المبحث الثاني: آثار الإنفاق العام الاجتماعي.....	122
المطلب الأول: الدور التوزيعي للإنفاق العام الاجتماعي.....	123
الفرع الأول: أهمية الدور التوزيعي للإنفاق العام الاجتماعي في الحد من تفاوت الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية.....	124
الفرع الثاني: دور الإنفاق العام الاجتماعي في توزيع الدخل القومي.....	130
المطلب الثاني: معوقات توزيع الإنفاق العام الاجتماعي.....	135
الفرع الأول: التباين في توزيع موارد الإنفاق	

136	الاجتماعي.....
142	الفرع الثاني: تأثير الفساد في توزيع الإنفاق الاجتماعي.....

الفصل الثالث: آليات ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي في إطار الموازنة العامة للدولة

رقم الصفحة	الموضوع
150	المبحث الأول: ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي في إطار الموازنة العامة.....
151	المطلب الأول: مفهوم ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي.....
152	الفرع الأول: دواعي ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي.....
155	الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في عملية ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي.....
164	المطلب الثاني: ترشيد الإنفاق العام الاجتماعي في إطار الموازنة العامة.....
165	الفرع الأول: إعداد الموازنة العامة بهدف ترشيد النفقات.....
175	الفرع الثاني: تفعيل الشفافية والمساءلة والمشاركة المجتمعية.....

	المبحث الثاني: تطور النفقات العامة ضمن الموازنة العامة في سورية.....
185	المطلب الأول: مفهوم تبويب النفقات العامة في سورية.....
186	الفرع الأول: تبويب النفقات العامة ضمن الموازنة العامة للدولة في سورية.....
187	الفرع الثاني: أبواب النفقات العامة ضمن الموازنة في سورية.....
191	المطلب الثاني: تطور الإنفاق العام ضمن الموازنة العامة في سورية.....
194	الفرع الأول: تطور الإنفاق العام الجاري والاستثماري في الموازنة العامة.....
195	الفرع الثاني: تطور الإنفاق العام الاجتماعي ضمن الموازنة العامة للدولة.....
207	خاتمة.....
222	

الموضوع	رقم الصفحة
النتائج	223
التوصيات	225
المراجع	227

قائمة الأشكال

رقم الشكل	الموضوع	رقم الصفحة
1	مستويات الإنفاق العام الاجتماعي والضرائب على مستوى العالم	33

قائمة الجداول

رقم الجدول	الموضوع	رقم الصفحة
1	مؤشر التنمية البشرية	42
2	تطور نفقات التعليم في سورية بين عامي 1998-2015.	100
3	تطور نفقات التعليم في مصر خلال الفترة 2000-2015	102
4	النفقات التعليمية في السعودية خلال السنوات 2000-2015	103
5	تطور نفقات التعليم في الأردن	105
6	تطور الإنفاق العام على الصحة في سورية في الفترة (2003-2015)	114
7	تطور الإنفاق العام على الصحة في مصر في الفترة (2003-2015)	115

117	تطور الإنفاق العام على الصحة في الأردن في الفترة (2003-2015)	8
118	تطور الإنفاق العام على الصحة في اليمن في الفترة (2003-2015)	9
119	تطور الإنفاق العام على الصحة في العراق في الفترة (2003-2015)	10
145	تأثير الفساد على النفقات والخدمات الاجتماعية	11
188	التقييم العشري للنفقات العامة حسب القطاعات	12
189	التبويب الإداري	13
192	أبواب النفقات الجارية	14
192	باب النفقات الاستثمارية	15
197	تطور النفقات الجارية والاستثمارية في الموازنة العامة للدولة بين الأعوام 1980 و 2000	16
199	تطور النفقات الجارية والاستثمارية في الموازنة العامة للدولة بين الأعوام 2000 و 2010	17
210	تطور الإنفاق العام الاجتماعي ضمن الموازنة العامة قبل الأزمة	18
216	تطور الإنفاق العام الاجتماعي ضمن الموازنة العامة خلال الأزمة الراهنة	19