مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية

اسم المقال: التشاركية بين القطاعين العام والخاص كخيار بديل لعلاج العجز في الموازنة العامة للدولة
اسم الكاتب: سامية محمد الحسن، أ.د. محمد العموري
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/10279
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 06:19 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية
المجلد 4 (1) – 2024: 129-157

Damascus University Journal of Legal Sciences
Vol 4 (1) -2024:129-157

التشاركية بين القطاعين العام والخاص كخيار بديل لعلاج العجز في الموازنة العامة للدولة

سامية محمد الحسن[1]، أ. د. محمد العموري[2]

[1] دكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، جامعة دمشق.

[2] أستاذ دكتور، قسم القانون العام، جامعة دمشق.

الملخص:

تزايد مع ظهور العجز المالي في العديد من دول العالم البحث عن أساليب بديلة لمواجهة العجز المالي في الموازنة العامة، ويعد أسلوب التشاركية بين القطاع العام والخاص أحد الأساليب البديلة لمواجهة العجز المالي خصوصاً بعد فشل العديد من الإجراءات التي اتخذتها حكومات الدول، سواء (زيادة الإيرادات المحلية، تحسين إجراءات التحصيل الضريبي ، مكافحة التهرب الضريبي، الإسراع في إنجاز التراكم الضريبي، زيادة الإيرادات الاستثمارية، ضبط وترشيد الإنفاق العام)، ذلك أن مثل هذه الإجراءات التي اتبعتها الدول من أجل تخفيض العجز، ولا سيما في جانب الإيرادات تبدو خارج سيطرة السلطات المالية بشكل كبير سواء بسبب الظروف السياسية أو الظروف الاقتصادية العالمية، وحالياً جائحة كورونا.

ويعدُّ لجوء الدّولة إلى إبرام مثل هذه العقود، آلية جديدة من أجل تخفيف الأعباء المالية التي تتحمّلها ميزانيتها، حيث يسمح أسلوب التشاركية بإقامة مشاريع اقتصادية دون الاستعانة بالموارد العامة، فالتمويل من القطاع الخاص يتح بصفة عامة نقل المخاطر المالية والصناعية وغيرها من المخاطر إلى شركة المشروع.

الكلمات المفتاحية: التشاركية، الخصخصة، القطاع العام، القطاع الخاص.

تاريخ الإيداع: 2022/1/30
تاريخ القبول: 2022/6/21



حقوق النشر: جامعة دمشق – سورية، يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر بموجب الترخيص CC BY-NC-SA 04

ISSN: 2789-7621 (online)
https://journal.damascusuniversity.edu.sy

The partnership between the public and private sectors as an alternative option to treat the deficit in the state s' general budget

Samia Muhammad Alhassan[1], Dr. Muhammad Rasool Al-Amouri [2]

[1]Doctor of Laws, Department of Public Law,Damascus university .
[2] Professor, Department of Public Law, Damascus University.

Abstract:

It increased with the emergence of the financial deficit in many countries. The search for many ways to confront the fiscal deficit in the public budget. The method of participation between the public and private sectors is on of the alternative mothed to confront of the financial deficit, especially after the failure of the measures taken by countries, including (Increasing domestic revenues - Improving tax collection procedures - Combating tax evasion - Accelerating the completion of tax accumulation - Increasing investment revenues - Control and rationalization of public spending) Because such measures taken by countries in order to reduce the deficit, especially on the revenue side seem largely outside the control of the financial authorities Whether due to political conditions or global economic conditions, and currently the Corona pandemic.

The state's resort to concluding such contracts is a new methodology in order to reduce the financial burdens borne by its budget, as the participatory method allows the establishment of economic projects without the use of public resources. Funding from the private sector generally allows the transfer of financial, industrial and other risks to the project company.

Key Words: Participation- Privatization- Public Sector - Private Sector.

Received: 30/1/2022
Accepted:21/6/2022



Copyright: Damascus University- Syria, The authors retain the copyright under a CC **BY- NC-SA**

المقدمة:Introduction :

تعد مشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة من أهم المشاكل الاقتصادية المعاصرة التي كثر حولها الجدل وتفاوتت بشأنها الآراء، خاصة وقد أصحبت السمة المميزة لمعظم موازنات الدول المتقدمة فضلاً عن البلدان النامية التي حال وجود عجز في بعض موازناتها العامة دون قيامها بواجباتها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة. وانطلاقاً من الأهمية التي تلعبها الموازنة العامة للدولة في حياة الفرد والمجتمع، ودورها في تحريك عجلة الاقتصاد الوطني نحو التقدم والرفاه، فقد يؤدي اتساع عجز الموازنة العامة الى تهديد الاستقرار النقدي والمالي للدولة، كما يساعد الوضع التوازني للموازنة العامة للدولة على النهوض بمستويات اقتصادها، وتحسين الاوضاع الاجتماعية العامة لأفراد المجتمع، ولذا فقد ازدادت أهمية هذا الموضوع عند الكثير من المفكرين والاقتصاديين المعاصرين، وبالتالي ازدادت البحوث والدراسات التي تحاول إيجاد حل لهذه المشكلة واقتراح أدوات لتمويل عجز الموازنة العامة بالشكل الذي يكفل تجنب الآثار السلبية الناجمة عنه أو التخفيف منها. تعاني أغلب الدول النامية بما فيها سورية من مشكلة العجز في الموازنة العامة، وفي ضوء تنامي الدور الذي أصبحت تلعبه الحكومات في النشاط الاقتصادي، فقد اتجه العجز في الموازنة العامة للدولة إلى التزايد في مختلف دول العالم، ومع نمو هذا العجز تزايد القلق بشأنه، وبخاصة بعد تجاوز هذا العجز الحدود المعقولة ووصوله إلى مستويات باتت تهدد الاستقرار المالي والنقدي للدولة. وزاد في خطورة الأمر، أن هذا العجز أصبح سمة هيكلية، بمعنى أنه غدا صفة لصيقة بخصاص الهيكل الاقتصادي، كما أصبح ذا ميل طويل الأجل ولا علاقة له بأحوال الدورة الاقتصادية. وبعد ذلك أصبحت آثار العجز تظهر بشكل أكثر وضوح، وما ترتب عليه من تدهور مستمر في القوة الشرائية للعملة الوطنية وتدهور في مستوى المعيشة ، وما صاحبه ذلك من آثار سلبية اقتصادية واجتماعية وسياسية، كما تصاعد حجم الدين العام الداخلي والخارجي، وتصاعدت أعباء خدمتها على نحو شكل ضغطاً على الموازنة العامة، واستنزاف الاحتياطات والأصول الخارجية.

يعد أسلوب الشراكة بين القطاع العام والخاص أحد السياسات البديلة التي تسمح للدولة بتخطي العديد من هذه المشاكل وبالأخص مشكلة العجز المالي، أو على الأقل التخفيف من حدتها، حيث يسمح أسلوب التشاركية بإقامة مشاريع اقتصادية دون الاستعانة بالموارد العامة؛ فالتمويل من القطاع الخاص يتح بصفة عامة نقل المخاطر المالية والصناعية وغيرها من المخاطر إلى شركة المشروع. وتسعى السلطة المتعاقدة من

وراء تعاقدها بهذا النظام إلى تخفيف العبء عن الموارد الحكومية المحددة وتطوير نوعية الخدمة المقدمة، ففي ظل هذه العقود يتحمل القطاع الخاص مسؤولية تمويل وتشغيل المرافق العامة ثم إعادة ملكيتها للحكومة بعد فترة الامتياز المتفق عليها، وهو ما يتح للحكومة ضمان سيطرتها على المشاريع التي ستؤول إليها باعتبارها المالك الأصلي، الأمر الذي يجنبها مساوئ الخصخصة .

وعليه سوف نتطرق في هذا البحث إلى التشاركية بين القطاع العام والخاص كخيار بديل لعلاج العجز في الموازنة العامة للدولة وفق المخطط الآتي:

المطلب الأول: العجز المالي وأنوعه وأسبابه.

الفرع الأول: مفهوم العجز المالي وأنواعه.

الفرع الثاني: أسباب العجز المالي.

الفرع الثالث: مخاطر العجز وتأثيراته.

المطلب الثاني: الشراكة بين القطاع العام والخاص كمدخل لتخفيض النفقات وتقليص العجز المالي.

الفرع الأول : ضرورة الشراكة بين القطاع العام والخاص.

الفرع الثاني: دور الشراكة بين القطاع العام والخاص تخفيض العجز المالي.

الفرع الثالث: مقومات الشراكة الفعالة في تخفيض العجز المالي.

أهمية البحث:Research Importanc:

تتجلى أهمية البحث في:

1. التعرض لدور التشاركية بين القطاع العام والخاص كإحدى السياسات البديلة لمواجهة العجز في الموازنة العامة للدولة، وذلك دون الحاجة إلى اللجوء إلى التمويل الخارجي أو الاعتماد على أسلوب التمويل بالعجز.
2. طرح آليات ووسائل بديلة لإيجاد دور محوري للقطاع الخاص في معالجة العجز المالي بجانب القطاع الحكومي ومكمل له، وتحت إشراف ورقابة الجهة الحكومية لتحقيق أهداف المجتمع من توظيف أمثل للموارد وزيادة مستويات الدخل القومي.

إشكالية البحث:Research Problem

تعد مشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة إحدى أهم الإشكاليات الاقتصادية التي كثر حولها الجدل، وتفاوت بشأنها الآراء، وخصوصاً الآثار والمخاطر الناجمة عن معالجة العجز المالي بالطرق التقليدية، سواء باللجوء الإصدار النقدي وما ترتب عليه من تضخم أو باللجوء إلى الاقتراض وما يترتب عليه من زيادة في المديونية وارتفاع تكاليف أعباء الدين العام. بناءً على ذلك كان لا بد من البحث عن البدائل المتاحة لمعالجة العجز المالي ويضمن عدم توقف تنفيذ المشروعات العامة بسبب عدم توافر التمويل اللازم وتستند إلى مبدأ التشاركية. وتتمثل مشكلة البحث في الإجابة عن الأسئلة التالية:

1. ما هي الآثار السلبية الناجمة عن لمعالجة العجز المالي بالأسلوب التضخمي أو غير التضخمي؟
2. ما دور الشراكة كأسلوب بديل لمعالجة العجز المالي أو التخفيف من حدته؟
3. ما مقومات التشاركية الناجحة اللازمة لمعالجة العجز المالي أو الحد من آثاره؟

المطلب الأول: مفهوم العجز المالي وأسبابه:

يعتبر العجز المالي في الموازنة العامة للدولة، من المشاكل المعقدة التي تحتاج إلى تكثيف الجهود لضمان الوصول إلى الاستقرار المالي والاقتصادي والسياسي، حيث تواجه بلدان دول العالم سواء المتقدمة والنامية مشكلة العجز في الموازنة العامة، وتعد واحدة من أهم المشاكل الاقتصادية ذات الآثار المباشرة المتعددة على الاقتصاد القومي. ولهذا السبب وغيره ازداد الاهتمام بها على الرغم من المحاولات العديدة لتقليص دور الإنفاق الحكومي.

إن اتجاه العجز في الموازنات العامة للدول نحو التزايد، أمراً يعكس اختلالاً هيكلياً، كان متزامناً مع ظهور أزمة التنمية في هذه الدول من ناحية ومقترناً بالصدمات الخارجية الكثيرة التي تلقتها هذه الدول من ناحية أخرى. وأياً كان الأمر الذي آلت إليه الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدول النامية عموماً وفي الدول العربية خاصة جراء فشل نماذج التنمية وتزايد تأثرها بالصدمات الخارجية في عقدي السبعينيات والثمانيات في القرن الماضي وهو المناخ الذي نمت فيه ظاهرة العجز في الموازنة العامة للدولة، فإنه وبشكل عام أن تحديد الأسباب الأساسية لانفجار عجز الموازنة في الدول النامية.

في هذا المطلب سوف نتطرق إلى مفهوم العجز المالي وأنواعه، كما سوف نتعرف على أسباب العجز في الموازنة العامة للدولة ومخاطره.

الفرع الأول: مفهوم العجز المالي وأنواعه:

يعتبر مفهوم العجز في الموازنة للدولة إحدى أكثر مواضيع المالية العامة التي كثرت حولها الدراسات، وتعددت بسببها الآراء منذ نشوء التنظيم المالي قديماً وحتى ظهور الموازنة العامة وتطورها إلى شكلها الحديث والحالي، وتطورت مفاهيمه التي حددها علماء المالية العامة، الذين قاموا بوضع تعاريف مختلفة للعجز، وقسموه إلى أنواع متعددة، وحللوا أسباب نشوئه وآثاره على الموازنة العامة والاقتصاد القومي بشكل عام.

اختلف الباحثون في المالية العامة على تحديد مفهوم موحد للعجز المالي في الموازنة في الموازنة العامة، فوضعوا له أنواع متعددة وطرق مختلفة في قياسه، ومعرفة مدى تأثيره ومخاطره على الموازنة العامة. وعليه، سوف نتطرف إلى مفهوم العجز المالي وأنواعه وفق الآتي:

أولاً: مفهوم العجز المالي:

يمثل عجز الموازنة في رأي بعض الاقتصاديين أنه حالة اقتصادية مفترضة الحدوث من الصعب تحاشيها، وليس من السهل تحديد أسبابها وطريقة علاجها، ومع ذلك فإن عجز الموازنة لا يكون دائماً أمراً سيئاً، على الأقل في الحالات التي يكون فيها بديل العجز هو انهيار كامل للاقتصاد الوطني، وذلك عندما تعجز الدولة عن تحقيق إيرادات تمكنها من تغطية النفقات المتزايدة، مما يجعل الدولة تغرق في الديون، وهذا يعتبر الوضع الأسوء بالنسبة للدول. [1]

ذهب غالبية علماء المالية أن العجز في الموازنة العامة للدولة يحدث عندما تصبح الإيرادات العامة قاصرة عن تغطية النفقات العامة، ويكون ذلك لأسباب متعددة منها ما يكون بسبب زيادة النفقات العامة عن الحد المقدر لها نتيجة أسباب متعددة (كالنفقات الاستثنائية في حالة الحروب والكوارث) أو بسبب انخفاض الإيرادات العامة مما يؤثر سلباً في الموازنة العامة ويزيد الفجوة العامة بين النفقات العامة والإيرادات العامة.[2]

بينما ذهب البعض إلى تعريف العجز المالي "بأنه انعكاس لعدم قدرة الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة، أي زيادة النفقات على حساب الإيرادات العامة"، وعرف أيضاً بأنه " قصور الإيرادات العامة المقدرة

1- Apergis,Nicholas,Budget deficits review and exchange rate : further evidence from cointergration and causality, N.P, journal of economic studies New York,1998,p161.
2-Budget Deficit : www.economywatch.com -

للدولة عن سداد النفقات العامة"، بمعنى آخر هو زيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة في موازنة الدولة بحيث لا تستطيع الإيرادات مجاراة الزيادة المضطردة في نفقات الدولة العامة.[3]

بينما ذهب البعض إلى تعريف العجز المالي "بأن العجز المالي يتحقق عندما تزيد نفقات الدولة عن إيراداتها، مما يدفع الدول إلى اللجوء إلى القروض أو الإصدار النقدي لتغطية الزيادة في الإنفاق العام".[4]

وعليه نرى أن العجز في الموازنة العامة يتحقق من خلال التباين الحاصل بين نمو النفقات العامة للدولة من ناحية، ونمو الإيرادات من جهة أخرى. بمعنى تزايد نمو الإنفاق العام، و تباطؤ نمو أو تدهور الإيرادات العامة. ولا يظهر هذا التباين بين النفقات والإيرادات في الظروف الاقتصادية العادية، بل في الظروف غير عادية مثل (الظروف الاقتصادية– الظروف السياسية).

ثانياً: أنواع عجز الموازنة:

يتنوع عجز الموازنة إلى نوعين أساسيين هما العجز الدوري والعجز الهيكلي:

1- العجز الدوري للموازنة العامة Budget DeficitsCyclical :

يحدث هذا النوع من العجز نتيجة تبدل الحالة الاقتصادية أثناء السنة المالية فتضع الدولة موازنة متوازنة بتقديرات صحيحة وفق الحالة الاقتصادية المتوقعة، إلا أنه عند تنفيذ الموازنة أثناء السنة المالية قد ينخفض الدخل القومي فيؤثر في مطرح الضريبة ويؤدي إلى انخفاض المقدرة التكليفية، مما يخلق خلاً بين التقدير والتنفيذ، و يؤدي لحدوث عجز طارئ سببه التبدل في الحالة الاقتصادية في الدولة وليس خطأ في التقدير.[5] وتستطيع الدولة أن تحقق التوازن في بداية السنة المالية، إلا أن الانخفاض المفاجئ في الإيرادات الذي يحصل أثناء السنة، يجعل من الصعب الحفاظ على التوازن عند ظهور الحساب الختامي للموازنة في نهاية السنة المالية حيث غالباً ما يكون توازناً تقديراً وليس حقيقياً، وأسباب هذا العجز كما يبدو هي في الحالة الاقتصادية أو الدورة الاقتصادية التي تجتازها الدولة.[6]

3 – د. محمد مرا، الميزانية العامة، قواعدها وإعدادها وتطبيقها في بعض الدول العربية، الطبعة الأولى، معهد الدراسات العربية العالمية، 1960، ص 33

4 – د. رمزي زكي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، الطبعة الأولى، دار سينا للنشر، القاهرة، مصر، 1992، ص 39.

5 – د. عصام بشور، توازن الموازنة العامة، منشورات جامعة دمشق، 1984، ص84.

6 – د. محمد مراد، الميزانية العامة،– قواعدها وإعدادها وتطبيقها في بعض الدول العربية، الطبعة الأولى، معهد الدراسات العربية العالمية، 1960، ص 35.

وعليه، لا يمكن تجنب هذا النوع من العجز إلا في حالة اقتصادية ثابتة، وقلما يحدث هذا الثبات في عالمنا المعاصر وذلك نتيجة التغيير الكبير في الحياة الاقتصادية، وما ينتج عن ظاهرة التضخم في الاقتصاديات المعاصرة.

2- العجز الهيكلي للموازنة العامة Structural Budget Deficits

إن هذا النوع من العجز ليس راجعاً إلى الدورة الاقتصادية بقدر ما يرجع بالدرجة الأولى إلى هيكل ومكونات الموازنة ذاتها، والتي تؤدي في النهاية إلى زيادة العجز الفعلي عن العجز المقدر في الموازنة، وذلك بسبب تزايد حجم النفقات العامة عن الإيرادات، وعدم نجاح الحكومة في ترشيد النفقات العامة، وعجزها عن تنمية الموارد المالية من خلال زيادة القاعدة الضريبية والقضاء على معدلات التهرب الضريبي. ويعتبر هذا النوع من العجز أكثر خطورة من العجز الطارئ أو الموقت بسبب النقص الحاد في الإيرادات وزيادة حجم النفقات العامة.[7]

أما بالنسبة لحجم العجز المسموح به فتبعاً لاتفاقية ماسترخت للاتحاد الأوربي فقد تم وضع مؤشر لحجم العجز المسموح به وهو في حدود 3 % من الناتج المحلي الإجمالي، ورغم ذلك فإن الاقتصاديين يرون أنه يمكن أن يتم تجاوز هذه النسبة بشرط أن يتم توجيه تمويل العجز إلى مشروعات إنتاجية تؤدي إلى زيادة فرص العمل الحقيقية، وزيادة إنتاج السلع والخدمات، أم في حالة توجيه تمويل العجز إلى النفقات الجارية فإنه يؤدي إلى زيادة أعباء المديونية.[8]

الفرع الثاني: أسباب العجز في الموازنة:

لا يمكن إرجاع سبب ظاهرة العجز في الموازنة العامة للدولة إلى سبب وحيد لأنها ظاهرة مركبة ومعقدة، وترجع إلى تظافر عدة من العوامل ساهمت في تكوينها، فمنها ما يتعلق بالنفقات العامة ومنها، ما يتعلق بالإيرادات، ومنها ما يتعلق بالسياسة المالية المتبعة في الدولة. وعليه فإن هنالك أسباب قوياً ساهمت في زيادة هذا العجز.

[7] - د. إيهاب محمد يونس، نحو رؤية وتشخيص علاج عجز الموازنة العامة في مصر، بحث منشور في مجلة النهضة، مصر، 2012، ص 6.

[8] – د. عبد الحفيظ الصاوي، موازنة ما بعد الثورة " دعم للأغنياء ولا عزاء للفقراء، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 2011، ص 23.

أولاً: زيادة النفقات العامة:

يمكن ترجمة أسباب ازدياد النفقات العامة في سببين هما أسباب ظاهرية وأسباب حقيقية؛ حيث يقصد بالأسباب الظاهرية: تلك التي تؤدي إلى الزيادة في أرقام النفقات العامة دون الزيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة، أي زيادة في عبء التكاليف العامة، وبمعنى آخر تلك الأسباب التي تؤدي إلى تضخم في القيمة النقدية للنفقات العامة، دون أن يقابها زيادة في كمية السلع والخدمات المستخدمة لإشباع الحاجات العامة. وتعود الأسباب الظاهرية لازدياد النفقات العامة إلى(تدهور قيمة النقود_ اختلاف طرق المحاسبة المالية_ التوسع في حدود البلاد_ زيادة عدد سكان البلاد).[9]

أما الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة تعني: زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة معينة ويدل ذلك غالباً على ازدياد التدخل في الحياة الاقتصادية. وتعود الأسباب الحقيقية لزيادة ظاهرة النفقات العامة إلى (زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي– تطور الفكر المالي– تأثير الحروب–وجود فائض في إيرادات بعض السنوات–زيادة معدلات النمو الاقتصادي).[10]

ثانياً:تراجع الإيرادات العامة:

أما في ما يتعلق بالمورد العامة للدولة فإنها لم تواكب النمو الحاصل في النفقات العامة، بل اتجهت في بعض الدول النامية نحو الانخفاض مما فاقم حالة العجز. وهنا يمكن إلقاء الضوء على عامل الضعف الشديد الذي تتسم فيه الطاقة الضريبية وتقاس من الناحية الفعلية بنسبة حصيلة الضرائب على اختلاف أنواعها إلى الناتج المحلي الإجمالي، حيث تتروح هذه النسبة في الدول النامية بين 10_ 20 %لافي حين تصل تلك النسبة في حالة الدول المتقدمة إلى ما لا يقل عن 30 % كذلك يسهم جمود النظام الضريبي وعدم تطويره بشكل في إضعاف موارد الدولة السيادية، فكثير من الأنظمة الضريبية في الدول النامية لم تتطور منذ الحقبة الاستعمارية، سواء من حيث أنواع الضرائب المفروضة أو من حيث معدلاتها بطرق ربطها وتحصليها.[11]

9 – د. سنوري عدلي ناشد، المالية العامة (النفقات العامة _ الإيرادات العامة_ الميزانية العامة) ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 62.

10 – سنوري عدلي ناشد، المرجع السابق، 63.

11 - د. غادة شهير الشمراني، متطلبات تطوير وإصلاح الموازنة العامة، جامعة الملك سعود بن عبد العزيز، السعودية، الرياض، 2010، ص12.

ومن الملاحظ أيضاً أن التهرب الضريبي في الدول النامية يؤثر بشكل واضح في تدهور حصيلة الضرائب، حيث يتمكن الفرد المكلف قانوناً بدفع الضريبة من التخلص نهائياً منها، بعدم دفعها أصلاً، أو بتقديم إقرارات ضريبية غير صحيحة. ورغم أن نظم الضرائب التصاعدية على الدخل مأخوذ بها في العديد من هذه الدول إلا أنها في كثير من الحالات لا تطبق. ويلعب غموض القوانين الضريبية والثغرات الموجودة فيها دوراً مهماً في تشجيع التهرب الضريبي،.[12]

ثالثاً: زيادة الإنفاق العسكري:

يلعب الأنفاق العسكري في كثير من الدول النامية دوراً لا يستهان به في دفع النفقات نحو التزايد بمعدلات كبيرة، وبخاصة تلك التي تتعرض لتهديدات خارجية كثيرة، ولا يقتصر الإنفاق العسكري على مخصصات الرواتب والأجور والمستلزمات السلعية والخدمية الجارية التي تلزم القوات المسلحة فحسب بل وأيضاً النفقات المخصصة لاستيراد السلاح وكلفة الصيانة للمعدات، وأن هذا النوع من النفقات لا يتم فقط بالعملة المحلية وإنما ايضاً بالعملات الأجنبية.[13]

الفرع الثالث: مخاطر وتأثيرات العجز في الموازنة العامة:

للعجز المالي تأثيرات ومخاطر تعتمد وتتحدد بطريقة تمويله التي تتم بسبل متعددة(يتم اعتماد أحدها على حجم العجز المالي والظروف الاقتصادية ومستويات التضخم وأسعار الفائدة وأهداف السياسة الاقتصادية).

أولاً: التمويل الذي يتم من خلال الاقتراض من مصادر داخلية(بنك مركزي_ مصرف تجاري_ مؤسسات غير مصرفية) وقد يتم من خلال الاقتراض من مصادر خارجية أو السحب من الاحتياطات والاستثمارات الخارجية، ويعد هذا التمويل للعجز تمويل غير تضخمي، بأن يتم التمويل بزيادة الإصدار النقدي وزيادة الائتمان المصرفي الممنوح ويعد تمويلاً تضخماً، فالعجز في ضوء ذلك يولد ظاهرة الدين الداخلي أو الخارجي أو الاثنين معاً وينظر إلى ظاهرة الدين العام الناتجة عن العجز بشكل تراكمي لا تدفقي أي عجز كل سنة يضاف إلى دين السنة السابقة فيزداد رصيده .[14] وينجم عن هذا الأمر الكثير من الإشكاليات، نذكر

[12] - د. حسن الحاج، عجز الموازنة العامة(المشكلات والحلول)، مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 2005، ص 2.

13 – د. حامد الخطيب، د. أحمد زهير، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، أردن، 2007، 236.

14 – أ. خالد ببوشي، أ. عبد الغني سليماني، إشكالية تمويل عجز الموازنة العامة، دراسة حالة الجزائر للفترة الممتدة بين 1999– 2015، رسالة ماجستير، جامعة أحمد دراية، كلية العلوم الاقتصادية، الجزائر، 2016، ص 29. متوفر على الموقع htt:\\dspace.univ-adrar.edu.dz.

منها، تصاعد حجم الدين العام الداخلي والخارجي وتصاعد أعباء خدمته على نحو شكل كثير من الضغوط على الموازنة العامة وما نجم عن ذلك من آثار سلبية قد تنتهي بالدولة إلى الخضوع إلى مطالب الدائنين وشروط المنظمات الدولية كثمن لإعادة جدولة الديون. وفي بعض البلدان النفطية، لجأت الحكومات إلى مواجهة عجز الموازنة العامة عن طريق السحب من الاحتياطات الدولية، وتصفية بعض أصولها واستثماراتها الخارجية، الأمر الذي أدى إلى تراجع في حجم إيراداتها.[15]

ثانياً: كما أن الاعتماد على الأسلوب غير التضخمي لتمويل العجز(الاعتماد على الاحتياطات الدولية_ تصفية الاستثمارات الخارجية التي تمتلكها الدولة_ الاقتراض الداخلي والخارجي) له تأثيرات عديدة، فالاعتماد على الاحتياطات الدولية في التمويل قد يؤدي إلى استنزافها مما يولد مخاطر خسارة ما تؤديه هذه الاحتياطات من مهام متعددة كالدفاع عن تدهور سعر الصرف أو تجنب اللجوء إلى الاقتراض الخارجي بأسعار فائدة مرتفعة أو تحاشي السياسات الانكماشية وعدم الضغط على الواردات باستخدام هذه الاحتياطات التي تعد صمام أمان للجهات الدائنة وأسواق النقد الدولية.

أما الاعتماد على تصفية الاستثمارات التي تملكها الدولة في الخارج لتمويل العجز فقد يؤدي أولاً إلى خسارة ما تدره هذه الاستثمارات من عوائد مما يشكل عبء جديد على الموازنة العامة. أما لو اعتمد على الاقتراض الداخلي(الذي يتطلب فعاليته ونجاحه جملة من العوامل أهمها استقرار قيمة العملة وإيجابية معدل الفائدة ونشاط الأسواق المالية الثقة بالحكومة) فأهم نتيجة نصل إليها هي زيادة عبء الدين المحلي وارتفاع معدلات الفائدة، وما يترتب على ذلك من تأثيرات سلبية إضافة إلى تعميق التفاوت في توزيع الدخل القومي لصالح أصحاب رؤوس الأموال والأغنياء.[16]

ثالثاً: ومن جانب آخر عادة ما يؤدي العجز في الموازنة العامة إلى التضخم لزيادة الطلب على العرض(لزيادة الإنفاق العام على الإيراد العام) خاصة لو اعتمد على التمويل التضخمي للعجز من خلال اللجوء إلى زيادة عرض النقود(زيادة الإصدار النقدي والائتمان المصرفي) الأمر الذي يؤثر سلباً على القدرة الشرائية لغالبية المواطنين، وتدهور صرف العملة المحلية ويرافق ذلك نتائج سلبية على أسعار الاستيرادات

[15] - د. حسن الحاج، عجز الموازنة _ المشكلات والحلول_ مجلة جسر التنمية_ المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد 63 2007، ص 3 وما بعدها.

[16] - . خالد بيوشي، أ. عبد الغني سليماني، إشكالية تمويل عجز الموازنة العامة، دراسة حالة الجزائر للفترة الممتدة بين 1999-2015، مرجع سبق ذكره، ص 30

وغيره[17]، إضافة إلى عبء جديد على سياسة الدولة النقدية، كما أنه سيؤدي إلى زيادة ظاهرة تفضيل العملة الأجنبية على المحلية وزيادة في تفاوت توزيع الدخل القومي، ومن جانب آخر سيجبر الحكومة على تقليص مشاريعها القائمة وعدم تحفيزها على استثمارات جديدة تبعاً لزيادة كلفة الإنشاء والإنتاج.[18]

رابعاً: مخاطر الإزاحة (المزاحمة): ويحدث هذا الأثر عندما تقوم الدولة بتمويل العجز الموازني عن طريق المديونية العمومية، الأمر الذي يقل من إمكانية استعمال هذه الطريقة في التمويل من طرف القطاع الخاص نتيجة ارتفاع أسعار الفائدة نتيجة الطلب على الإقراض، ويمكن الحد من ارتفاع أسعار الفائدة من خلال زيادة الكتلة النقدية. فارتفاع أسعار الفائدة يكون له أثر سلبي على الاستثمار والرغبة في شراء سندات الدين العام، الأمر الذي يؤدي إلى إزاحة القطاع الخاص ويحل محله القطاع العام. ويمكن التقليل من أثر الإزاحة في الاقتصاد المفتوح عن طريق دخول الأصول الأجنبية المستقطبة بسعر الفائدة المرتفع، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الكتلة النقدية.[19]

خلاصة القول إن تفاقم عجز الموازنة العامة سنة بعد أخرى وتحويله إلى عجز هيكلي مستمر ذي تكلفة باهظة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً تهدد الاستقرار المالي والنقدي والتنموي وتتطلب التصدي المعالجة قبل تعقد المشكلة واستفحالها. أما القليل من العجز في الموازنة مع عدم وصول الاقتصاد إلى مرحلة الاستخدام الكامل(التي تكون عندها مرونة العرض الكلي منخفضة) فهو مفيد ويمكن أن يصلح الأحوال الاقتصادية ويدعم جهود التنمية الاقتصادية شريطة أن لا يتحول إلى عجز هيكلي.

وبعد أن انتهينا من التعرض للعجز المالي وأنواعه وأسبابه والمخاطر الناجمة عنه، سوف نتعرض في المطلب الثاني عن دور الشراكة بين القطاع العام كمدخل لتخفيف العجز المالي ومقومات الشراكة الفعالة في علاج العجز المالي.

المطلب الثاني: الشراكة بين القطاع العام والخاص كمدخل لتخفيض النفقات وتقليص العجز المالي:

[17] - د. إبراهيم محمد قطب، الموازنة العامة للدولة، الطبعة 3، الهيئة العامة المصرية للكتاب، مصر، القاهرة، 1978، ص 67.

[18] - رمزي زكي، انفجار العجز، علاج العجز في الموازنة العامة في الدولة من خلال المنهج الانكماشي والمنهج التنموي، مرجع سبق ذكره، ص 16.

[19] - د. عبد المجيد قدي، المدخل للسياسات الاقتصادية الكلية : دراسة تحليلية تقييمية" ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005 ،ص 211.

تعاني أغلب البلدان النامية بما فيها سورية من مشكلة العجز في الموازنة العامة، ويُعد نظام الشراكة أحد الآليات التي تسمح للدولة بتخطي العديد من هذه المشاكل، أو على الأقل التخفيف من حدتها حيث يسمح بإقامة مشاريع اقتصادية دون الاستعانة بالموارد العامة فالتمويل من القطاع الخاص يتيح بصفة عامة نقل المخاطر المالية والصناعية، وغيرها من المخاطر إلى شركة المشروع.

أصبح لمفهوم الشراكة جاذبية خاصة مع تزايد خصخصة مختلف المرافق التّي كانت من قبل حكراً على القطاع العام، لاعتباره حلاً وسط بين نظام تشييد المرافق العامة وإدارتها بواسطة الجهاز الحكومي مباشرة وذلك بتطبيق قواعد القانون العام وبين نظام الخصخصة الكاملة على أن يتم نقل ملكية المرفق إلى القطاع الخاص ليستقل به تماماً بعيداً عن أي رقابة حكومية مع تطبيق قواعد القانون الخاص.

وعلى هذا سوف نتعرض في هذا المطلب إلى ضرورة الشراكة بين القطاع العام والخاص، ودورها في ضبط العجز أو التخفيف منه، إضافة إلى مقومات التشاركية في تخفيف العجز المالي.

الفرع الأول: ضرورة الشراكة بين القطاعين العام والخاص

لا شك أن الاعتماد المطلق على القطاع الحكومي قد ساهم في ظهور مشاكل المديونية الخارجية التي عانت منها الدول النامية في الثمانينات من القرن العشرين، مما ساهم في ضرورة التفكير في الدور الحكومي المتزايد، خاصة إذا كان مصحوباً بتزايد العجز المالي والمديونية الخارجية والآثار السلبية للمصادر التمويلية المعتمدة في ذلك، ولاسيما بعد فشل العديد من الإجراءات والوسائل التقليدية التي اتبعتها حكومات الدول سواء المتقدمة والنامية وهي:

<u>أولاً: فيما يتعلق بالاقتراض الداخلي.</u>

يتوقف فاعليته ونجاحه على جملة من العوامل أهمها (استقرار قيمة العملة وإيجابيات معدلات الفائدة ونشاط الأسواق المالية والثقة بالحكومة وغيرها) فأهم نتيجة نصل إليها هو زيادة عبء الدين المحلي وارتفاع معدلات الفائدة، وما يترتب على ذلك من تأثيرات سلبية إضافة إلى تعميق التفاوت في توزيع الدخل القومي لصالح أصحاب رؤوس الأموال والأغنياء. [20]

[20] - د. مجدي محمد شهاب، الاقتصاد المالي، المكتبة الاقتصادية، الاسكندرية، مصر، 1988، ص 32.

ثانياً: فيما يتعلق بالمديونية الخارجية.

حيث أن أكثر ما يثير الانتباه للديون الخارجية المستحقة على الدول النامية هو: التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المستفيدة من القرض، حيث أن الدولة المقرضة عادة ما تربط عملية القرض بالظروف السياسية والاقتصادية للدولة المقترضة، وقد يصل ذلك إلى حد اشتراطها قيام هذه الدولة بإجراء تعديلات في النصوص القانونية والتخلي عن النهج الاقتصادي المتبع في حالة الاقتراض وهذا يعد مساس بسيادة الدول الداخلية والخارجية.[21]

ثالثاً: فيما يتعلق بالإصدار النقدي.

تترك استعانة الحكومة بالإصدار النقدي[22] لتمويل عجزها المالي العديد من الآثار الاقتصادية يمكن بيانها من خلال الآتي:

- يؤدي الإصدار النقدي أو ما يعرف بالتمويل التضخمي في الدول النامية إلى زيادة الأسعار، لأنه يؤدي إلى زيادة كمية النقود دون أن تنتج عن هذه الزيادة زيادة مماثلة في عرض السلع والخدمات، ولن تستطيع الدول النامية الاستفادة من سياسة التمويل التضخمي إلا إذا استطاعت أن تشتري بجزء من الإصدار الجديد بعض المحاصيل التصديرية وتسويقها في الخارج واستخدام حصيلتها من العملات الأجنبية في شراء حاجيات التنمية. وهذه السياسة تتوقف على تمتع الدولة بمركز احتكاري للمحصول الذي ترغب في تصديره حتى لا ينتج عن دخولها السوق المحلي مشتريه للمحصول ارتفاع أسعاره داخلياً مما يعوق عملية التصدير ويضعف من قدرتها التسويقه.[23]

[21] - مشكلة الديون الخارجية في الدول النامية- الواقع والآفاق- مجلة الجامعة الاسلامية، العدد السادس عشر، بدون ذكر بلد وسنة النشر، ص 309.

22 – في العادة تتم عملية الإصدار النقدي الجديد مباشرة من قبل الدولة، أو بالاقتراض من الهيئات التي تتولى عملية الإصدار كالبنك المركزي وفي الحالة الأخيرة يستند الإصدار النقدي الجديد كنوع من الاقتراض على ما تقدمه الدولة لتلك الهيئات من سندات حكومية (أذونات خزانة واجبة الرد) راجع : غازي عناية، تمويل التنمية الاقتصادية بالتضخم المالي، دار الجيل، لبنان، بيروت، 1991، ص 18.

23 – د. رفعت المحجوب، الطلب الفعلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980، ص 161.

- يعمل التضخم على إعادة توزيع الدخول لصالح الأغنياء، لأن ارتفاع الأسعار يزيد من أرباحهم وزيادة الأسعار تعني أن الفقراء يدفعون كمية أكبر من النقود مقابل نفس السلع والخدمات التي كانوا يدفعونها قبل التضخم ونتيجة ذلك فإن التضخم قد اقتطع جزءاً من دخولهم لصالح الأغنياء.[24]

رابعاً: فيما يتعلق بالاستعانة بالجهات الدولية(صندوق النقد الدولي):

إن صندوق النقد الدولي[25] لا يبدي ارتياحه ورضاه على البلد المقترض إلا في حالة التزام البلد المدين بحسن الأداء للبرامج الذي يضعها الصندوق والموافقة على الشروط الذي يضعها. ولقد نجم عن تطبيق الدول النامية لشروط صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في مجال الاصلاحات المالية والاقتصادية، مجموعة من النتائج السلبية أفرزت على أرض الواقع حقائق مغايرة لما جاء به الطرح النظري للمؤسستين الدوليتين ويمكن توضيح ذلك من خلال الحقائق التالية:

1. تراكم حجم الديوان الخارجية وتفاقم عبء خدمتها، وعدم القدرة على الوفاء بها لأن نسبة أعباء المديونية قد تجاوز متوسط معدل النمو السنوي لتلك الدول.
2. انخفاض كبير في معدلات الادخار والاستثمار بدلاً من زيادتها نتيجة لنهج ونمط الاستهلاك المستورد من الدول الرأسمالية.
3. تفاقم معدلات التضخم والبطالة.
4. تدهور معدلات النمو الاقتصادي سنة بعد أخرى.
5. تزايد عجز ميزان المدفوعات بدلاً من خفضها.

ويضاف إلى ذلك أن صندوق النقد الدولي يقدم القروض لمواجهة العجز الطارئ في ميزان المدفوعات بغرض حماية العملات الوطنية للدول الأعضاء من الأزمات المفاجئة ولتثبيت أسعار الصرف، بينما لا تستفيد بلدان

24 – مايكل يرجمان، الاقتصاد الكلي، النظرية السياسية، ترجمة وتعريب حمد إبراهيم منصور، الرياض ، دار المريخ، 1988، ص 535.

25 – يعرف صندوق النقد الدولي" مؤسسة نقدية دولية متخصصة تابعة للأمم المتحدة للمساعدة في حل المشاكل المالية للدول الأعضاء المشتركة فيه وبذلك فهو يمثل البنك المركزي للبنوك المركزية لهذه الدول الأعضاء، تأسس عام 1946 وقد جرى تعديل بعض الاتفاقية الأول في عام 1969 والتعديل الثاني عام 1978 والتعديل الثالث عام 1992. راجع د. نعوم ابراهيم عبود، مشاكل وأزمات تقلق العام، دمشق، 2005، ص 81

العالم الثالث من مثل هذه القروض نظراً لأن العجز في ميزان المدفوعات أمر هيكلي يرجع إلى بنية اقتصادياتها وليس ظاهرة طارئة.[26]

فيما يتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص:

يُعد نظام الشراكة أحد الآليات البديلة التي تسمح للدولة بتخطي العديد من المشاكل الاقتصادية وبخاصة مشكلة العجز المالي أو على الأقل التخفيف من حدته، حيث يسمح بإقامة مشاريع اقتصادية دون الاستعانة بالموارد العامة، فالتمويل من القطاع الخاص يتيح بصفة عامة نقل المخاطر المالية والصناعية، وغيرها من المخاطر إلى شركة المشروع. وأصبح لنظام الشراكة جاذبية خاصة مع تزايد خصخصة مختلف المرافق التّي كانت من قبل حكراً على القطاع العام، لاعتباره حلاً وسط بين نظام تشييد المرافق العامة وإدارتها بواسطة الجهاز الحكومي مباشرة وذلك بتطبيق قواعد القانون العام وبين نظام الخصخصة الكاملة على أن يتم نقل ملكية المرفق إلى القطاع الخاص ليستقل به تماماً بعيداً عن أي رقابة حكومية مع تطبيق قواعد القانون الخاص. **ومن الميزات التي يتمتع بها هذا البديل**[27]:

- نقل عبء التمويل ومخاطر التشغيل للمشروعات الضخمة إلى عاتق القطاع الخاص.
- عدم تحميل الموازنة العامة للدولة أعباء مالية مباشرة، يغنيها عن اللجوء إلى الاقتراض المحلي والخارجي.
- يحقق كفاءة التشغيل وتحسين الخدمة لمستخدمي المشروع، لما يتمتع به القطاع الخاص من خبرة فنية وإدارية تفوق القطاع العام.
- إن دراسة الجدوى الاقتصادية من قبل الطرفين تخفض من نسبة إخفاق المشروع في المستقبل بنسب كبيرة.
- نقل ملكية المشروع بعد انتهاء مدة الامتياز الممنوح للقطاع الخاص، بعكس الخصخصة.
- تأهيل العمالة الوطنية وإكسابها خبرة تستفيد منها الدولة بعد تسلمها المشروع لإدارته بعد مدة الامتياز، وخلق فرص عمل جديدة، حيث أن عمليات الإنشاء التي تستغرق من (3_5) سنوات نؤدي إلى خلق فرص حقيقية لشركات المقاولات الوطنية.

26 – د. مطانيوس حبيب، بعض مسائل الاقتصاد اللاسياسي،/ العولمة وتداعياتها في الوطن العربي ، دار الرضا للنشر، الطبعة الأولى، 1999، ص 26.

27- د. زياد زنبوعه، د. منى فرحات، بدائل تمويل عملية التنمية في سورية، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد الثاني، 2012، ص 292.

في ضوء ذلك بدأت مشاركة القطاع الخاص مع الحكومات تشهد انتعاشاً ملحوظاً في عدد من الدول العربية. حيث تشير التقديرات إلى أن قيمة مشاريع الشراكة بين القطاعين وصلت إلى 224 مليار دولار في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا في عام 2019 وأن المشاريع المنفذة ضمن إطار التشاركية تغطي عدة قطاعات اقتصادية وخدمية، بيد أن التركيز الكبير على قطاعات الطاقة والاتصالات والنقل والصحة، وبدرجة أقل قطاعات التعليم والزراعة والصناعة.[28]

والجمهورية العربية السورية كغيرها من الدول العربية تبنت خيار التشاركية بين القطاعين العام والخاص، واعتبرته خياراً استراتيجياً بعد مؤتمر التشاركية الذي عقد في 30 تشرين الأول 2009 وبسبب الأزمة الراهنة التي تشهدها سورية تأخر صدور قانون التشاركية إلى أن تحقق لاحقاً حيث صدر القانون رقم /5/ لعام 2016 الذي يجيز التشاركية بين القطاعين كخطوة أساسية لتعزيز الاستثمار الأجنبي وجذبه لتنفيذ مشاريع البنية التحتية التي تغافلت عنها الحكومة السورية خلال أعوام سابقة في الأزمة وتحقيق متطلبات إعادة الإعمار والتطوير في سوريا.

أما عن أهم أهداف قانون التشاركية السوري تخفيف الأعباء التمويلية عن الموازنة العامة للدولة ذلك بتمويل جزء من الاستثمارات عن طريق القطاع الخاص، وتنقسم الأعباء المالية المطلوبة في مجال البنية التحتية في سورية إلى مكونين رئيسين هما:

- الاستثمار في الأصول الجديدة الضرورية للتنفيذ الفعال لخدمات البنية التحتية.
- تكاليف أعمال الصيانة والاصلاح التي منعت تناقصها طوال المدة الماضية قدرة البنى التحتية على تقديم خدمات عالية الجودة.
- يخضع لأحكام قانون الشراكة السوري رقم/5/لعام 2016 عقود الشراكة التي تحقق شروطاً عديدة منها أن يكون غرضها أعمال إنشاء أو بناء أو تنفيذ أو صيانة أو إعادة تأهيل أو تطوير أو إدارة أو تشغيل المرافق العامة أو البنى التحتية أو المشاريع لتقديم الخدمات العامة أو الخدمات التي تتوخى المصلحة العامة، منفردة أو مجتمعة، والتّي تقع ضمن اختصاصات وصلاحيات الجهة العامة المعنية كما هو محدد

28 – د. أحمد أبو بكر بدوي، د. طارق عبد القادر اسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، 2020، ص10

في القوانين والأنظمة النافذة. كما لا تطبق أحكام هذا القانون على عقود شراء المواد والخدمات والأشغال التي تبرمها الجهات العامة التي ينظمها قانون العقود والمشتريات الحكومية النافذ، ومشاريع الاستثمار المباشر من القطاع الخاص سواء أكان داخلياً أم خارجياً، التي ينظمها قانون الاستثمار النافذ، ولا على مجرد إحداث الشركات المشتركة بين الجهات العامة والخاصة، التي ينظمها قانون الشركات النافذ، أو مجرد إشغال القطاع الخاص للأراضي العامة على نحو لا يحقق النفع العام ولا يتضمن وضع أي استثمارات، ولا على المشاريع التي لا يكون الغرض الرئيسي منها تقديم الخدمات التي تتوخى المصلحة العامة. ولا على عقود استكشاف واستثمار الثروات الطبيعية مثل النفط والغاز.[29]

الفرع الثاني: دور الشراكة بين القطاع العام والخاص في تخفيض العجز في الموازنة العامة للدولة

في حقيقة الأمر أن مسألة تمويل المشروعات العامة هي الدافع الرئيسي في لجوء كثير من الدول إلى أسلوب التشاركية لمعالجة قصور التمويل الحكومي والتخفيف من العجز المالي، حيث يؤدي لجوء الحكومة إلى أسلوب الشراكة إلى هيكلة موازناتها العامة، ويكون ذلك من خلال عدم اللجوء إلى الصرف من الموازنة العامة للدولة، أو مواردها السيادية أو احتياطاتها النقدية من أجل بناء وصيانة هذه المشروعات التي تحتاج إلى مبالغ مالية ضخمة، ويكون ذلك من خلال نقل الأعباء المالية الكبيرة إلى عاتق القطاع الخاص، ودون اللجوء إلى الاقتراض من الخارج، وبصفة خاصة المؤسسات الدولية تفادياً للسلبيات الكبيرة لمثل هذا الاقتراض على الاقتصاد الوطني.[30]

هذا ويأتي نظام التشاركية حلاً وسطاً حيث تحتفظ الدولة بالرقابة على المشروع و يؤدي إلى تحقيق حماية نسبية ومعقولة لصالح جمهور المواطنين، وفي ذات الوقت يتم رفع عبء التمويل الاقتصادي عن عاتق الموازنة العامة، لأن تمويل مشروعات الشراكة يضمن للدولة الحصول على مصادر تمويل إضافية للبنية التحتية، وذلك عن طريق القطاع الخاص، وهذا يخفف العبء عن موازنة الدولة ويضمن المشروع للدولة تدفق العملات الأجنبية، بالإضافة إلى أن التمويل من المستثمرين ومن القطاع الخاص يؤدي بصفة عامة

[29] - راجع بهذا الخصوص قانون الشراكة السوري رقم /5/ لعام 2016.
[30] - د. حمادة عبد الرزاق، عقود الشراكة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2014، ص 252.

إلى نقل المخاطر المالية والصناعية وغيرها من المخاطر إلى القطاع الخاص[31]، كما أن هذا النظام يؤدي إلى تجنب الدولة مشاكل إدارة المشروع ، فقد أثبت الواقع العملي أنّ الإدارة الخاصة للمشاريع التنموية أكثر فاعلية، إذ توضّح بعض الدراسات أن قيام الحكومة بتقديم خدمات البنية التحتية يتصف غالباً بعدم الكفاءة،[32] فقد ثبتَ أن عدم وجود صيانة كافية لشبكات توليد الكهرباء في بعض البلدان النامية جعلها غير قادرة على استغلال أكثر من 60% من طاقتها. وقد بينت إحدى الدراسات للبنك العالمي، أنّ الإرادات التّي تجمعها الشركات العامة العاملة في مجال المياه النّقية لا تغطي سوى 35% من التكاليف، وأن الفرق بين كميّة المياه المنتجة والمستهلكة التي يتم تحصيل قيمتها تتراوح بين 40% و60% وهذا الفرق يتمثل في المياه المفقودة من التسربات والمياه التي لا يتم دفع قيمتها وهو ما دفع البنك العالمي إلى حث الدول على تشجيع القطاع الخاص للاستثمار في مشاريع البنية التحتية لما لها من أهمية اقتصادية عالية.[33]

وفي جملة القول إن إبرام الدولة لعقود الشراكة يؤدي إلى تحميل القطاع الخاص تمويل وتشغيل هذه المرافق وتحمل مخاطر التمويل بما يؤدي إلى أن تتفرغ الدولة للمشروعات والمرافق الأكثر أهمية وتتعاظم أهمية هذه العقود إذا كانت شركة المشروع مستثمراً أجنبياً بما يؤدي إلى إدخال استثمارات جديدة وتمويل خارجي الأمر الذي يؤدي إلى تحسين ميزان المدفوعات وخفض العجز في الموازنة العامة للدولة وتعزيز حصيلتها من النقد الأجنبي. وهكذا فإن إبرام الدولة لعقود الشراكة يقدم حلاً لمشكلة التمويل وبموجبه تحصل الدولة على مشروع دون أن تلجأ إلى الاقتراض أو إلى زيادة الإنفاق الحكومي وتحميل الدولة المزيد من الأعباء. كما أن تخفيف الأعباء عن الموازنة العامة يؤدي إلى توجيه موارد الدولة إلى القطاعات الاجتماعية الأكثر أهمية وضرورة للدولة مثل قطاع الصحة والتعليم وهو ما يساعد الدولة على الاستغلال الأمثل لمواردها الاقتصادية.

الفرع الثالث: مقومات الشراكة الفعالة في تخفيض العجز في الموازنة العامة للدولة

31 – د. عصام أحمد البهجي ، عقود البوت الطريق لبناء مرافق الدولة الحديثة " دراسة تحليلية للتنظيم القانوني والتعاقدي لمشروعات البنية الأساسية الممولة عن طريق القطاع الخاص، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، مصر، 2008، ، ص 54.
1-Hofmeister , Albert and borchert ,heiko ,Public- Private Partnerships in Switzerland : crossing the bridge with aid of new Governance approach , interational review of administrative sciences 2004 , p.217

33 - أ. سميرة حصايم، عقود البوت إطار لاستقبال القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق ، الجزائز،2011، ص 53. متوفر على الموقع .https:\\www.ummto.dz

تعددت مقومات الشراكة بين القطاع العام والخاص وأهميتها في ضبط العجز أو تخفيض في الموازنة العامة للدولة أو على الأقل التخفيف من العجز في الموازنة العامة للدولة من المحددات الاقتصادية والسياسية والقانونية والمؤسساتية. وفيما يلي سوف نقوم باستعراض هذه المحددات بمزيد من التفصيل والتوضيح.

أولاً: المقومات الاقتصادية.

يعد استقرار السياسات الاقتصادية الكلية من أهم المقومات الاقتصادية لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، لما تؤدي إليه من استقرار بعض المتغيرات الاقتصادية والتي يتمثل أهمها في كل من معدل النمو الاقتصادي، واستقرار سعر الصرف ودرجة الانفتاح الاقتصادي للدولة محل الدراسة.[34]ويرتبط استقرار السياسيات الاقتصادية الكلية في مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص خاصة في مرحلة التصميم والتخطيط ومرحلة التعاقد، كما أن استقرار السياسات الاقتصادية يرتبط بعد من المخاطر في مشروعات الشراكة أهمها المخاطر المالية، ومخاطر العملة، والمخاطر السياسية، أما فيما يتعلق بالنمو الاقتصادي، فإن وجود معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي يشكل عامل جذب لمشروعات الشراكة معبراً عنها بالعوائد المتوقعة للمشروع، كما أن الضغوط على العملة المحلية تؤثر سلباً على مشروعات الشراكة من خلال تخفيض قيمة العملة وما يترتب عليها من تفاقم مشاكل التدفق النقدي خاصة في مرحلة البناء والتشغيل لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.[35]

ثانياً: المقومات السياسية:

يعتبر الاستقرار السياسي داعماً قوياً لتواجد القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي وتطوره من خلال دوره الكبير في جلب الاستثمارات الخاصة سواء المحلية منها أو الخارجية، حيث يعكس ثقة أعلى وضماناً أكبر بخصوص إمكانية تحقيق المكاسب في النشاط الاقتصادي، فعدم الاستقرار السياسي يزيد من حالة الشك وعدم اليقين بخصوص الأوضاع الاقتصادية مما يحد من مبادرة ورغبة القطاع الخاص في الاستثمار والتوسع.

---

[34] – د. محمد صلاح، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في رفع عوائد الاستثمار في البنى التحتية للاقتصاد وفق نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية " حالة بعض اقتصاديات الدول العربية، شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وكلية التسيير، 2015 ، ص 190. متوفر على الموقع https:\\www.ccdz.ceist.dz.

35 – د. عبدالله رمضان توفيق ، الشراكة بين القطاعين العام والخاص وأثرها على النمو الاقتصادي، دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 106.

ثالثاً: المقومات القانونية

تبرز التجارب الدولية أن نجاح مشاريع الشراكة بين القطاع العام والخاص رهين بتوافر إطار قانوني يوضح المبادئ التوجيهية وإدارة الشراكة، ويصف نطاقها، فضلاً عن تحديد الأدوار والمسؤوليات بين القطاعين، بما يؤدي إلى طمأنة القطاع الخاص بحماية الحقوق القانونية. ذلك لأن غياب قوانين خاصة تنظم عمليات الشراكة يترتب عنه زيادة في التكاليف والجهد اللازم لإبرام العقود، فضلاً عن ارتفاع احتمالات نشوب المنازعات المستقبلية بين أطراف التعاقد.

ونظراً لتباين الأعراف القانونية بين الدول، فإن الأطر القانونية للتعامل بين الشراكة بين القطاعين العام والخاص تختلف فيما بين الدول. فعلى سبيل المثال قد يتوفر قانون مختص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، وفي الحالات التي لا تتوافر فيها قوانين مخصصة للشراكة بين القطاعين العام والخاص، قد يتم العمل وفق لسياسة Policy وموجهات Guidelines تُحدد التزام الحكومة تجاه مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص أو قانون الامتياز Concession Law، أو وفقاً لقوانين أخرى على سبيل المثال قانون الاستثمار، قانون الشركات.[36]

رابعاً: المقومات المؤسسية:

يقصد بالمقومات المؤسسية مدى كفاءة المؤسسات الحكومية المنظمة لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص داخل الدولة، بالإضافة إلى مدى تعدد الإجراءات وكذلك الفترة الزمنية بين التفاوض والتعاقد والتشغيل، يضاف إلى ذلك مدى توافر الكفاءات البشرية الإدارية والتنظيمية المسؤولة عن تلك المشروعات في المؤسسات الحكومية،[37]

بالرغم من أهمية الأطر القانونية، إلا أنها ليست كافية لضمان نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص في ظل غياب الترتيبات المؤسسية والهياكل التي تتولى تنفيذ القوانين والسياسات والموجهات والضوابط، بما يدعم تنفيذ مشروعات الشراكة. لذلك تتطلب عملية الشراكة إيجاد هيكل تنفيذي ورقابي وإشرافي فاعل يربط بين أطراف عقود الشراكة، إضافة إلى تحديد وتوزيع واضح للأدوار والمسؤوليات المطلوبة لتنفيذ السياسات ووضع

36 – د. أحمد أبو بكر، د. طارق اسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، الدائرة الاقتصادية، أبو ظبي ، الإمارات العربية، 2020، ص12.

37 - د. عبدالله رمضان توفيق ، الشراكة بين القطاعين العام والخاص وأثرها على النمو الاقتصادي، دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 108.

الموجهات العامة والقيام بعملية الإشراف والمتابعة. علاوة عن ذلك لا بد من دعم الهياكل التنفيذية بخبرات وكفاءات في مجال تنفيذ عقود الشراكة مع القطاع الخاص من النواحي المالية والفنية والقانونية والتنظيمية وكل ما يتعلق بإدارة المخاطر والعقود وتطبيق الإجراءات والمعايير المختلفة.[38]

خامساً: الدعم الفني والمالي.

يعد الدعم الفني والمالي أحد الركائز الهامة لدعم فرص نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص ويمكن تصنيف الدعم المذكور إلى ثلاثة أشكال. أولاً، الدعم الفني المرتبط بتوفير المواد المطلوبة للتحضير لمشروعات الشراكة، متضمناً توظيف الاستشاريين للحصول على الخبرات القانونية والفنية والمالية غير المتوفرة داخلياً. ثانياً، الدعم المرتبط بجاذبية المشروع مالياً، يشمل ذلك حزمة من المزايا لجعل المشروعات المستهدفة مالياً مثل(الحوافز الضريبية_ خفض رسوم الواردات_). وثالثاً، منح الضمانات Guarantees لتغطية المخاطر التي لم يكن الشريك مستعداً لتحملها مثل مخاطر سعر الصرف.[39]

الخاتمة:

حظي موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأهمية كبيرة خاصة في الآونة الأخيرة نظراً لما يمثله هذا الموضوع من أنه يعد أحد المداخل المهمة المطروحة على الساحة الدولية والعربية لتنفيذ مشروعات البنية الأساسية، والتي تعد من الركائز الهامة التي تعتمد عليها الدول وخاصة النامية في حل العديد من المشاكل المالية التي تواجهها وخاصة مشكلة إيجاد التمويل اللازم لتنفيذ مشاريع البنية الأساسية خاصة من وجود العجز الدائم والمستمر في موازناتها الحكومية.

1- Delmon J., 2014, "Creating A Framework for Public Private Partnership Programs: A Practical - Guide for Decision-makers" World Bank - Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).

[39]- د. أحمد أبو بكر، د. طارق اسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، مرجع سبق ذكره، ص 22.

النتائج:

1. تعد التشاركية أحد الأساليب البديلة لمعالجة العجز في الموازنة العامة أو التخفيف من حدتها، حيث يؤدي لجوء الحكومة إلى أسلوب الشراكة إلى إعادة هيكلية موازناتها العامة ويكون ذلك من خلال عدم اللجوء إلى الصرف من الموازنة العامة للدولة أو مواردها السيادية أو احتياطاتها النقدية من أجل بناء وصيانة المشروعات التي تحتاج إلى مبالغ مالية ضخمة ويكون ذلك من خلال نقل الأعباء المالية الكبيرة إلى عاتق القطاع الخاص.
2. إن علاج العجز في الموازنة العامة لا يعني إنهاء العجز بشكل نهائي، بل يشير ببساطة إلى المستوى الذي يصبح فيه الاقتصاد قادراً على النمو دون مشاكل تضخمية أو ركود. وهو مستوى يجب البحث عنه بدقة وعناية في ضوء التجارب المحلية والدولية، وكذلك الأوضاع الراهنة.
3. أفرز العجز المالي حالة من التضخم في الدولة التي اعتمدت على الإصدار النقدي وزيادة الائتمان المصرفي الممنوح للقطاع العام من أجل علاج العجز المالي، كما نجم عنه تصاعد في حجم الدين العام وزيادة أعباء خدمته في الدول التي اعتمدت على القروض وطرح أذونات الخزينة.
4. إن ضمان نجاح مشاريع التشاركية رهن بمدى توفر بيئة ملائمة لجذب القطاع الخاص للمساهمة في تطوير البنية التحتية، وتخفيف العبء المالي عن الموازنة العامة، حيث تشير التجارب العالمية أن تعزيز إطار الشراكة بين القطاع العام والخاص يتطلب(توفير الأطر القانونية والمؤسسية– وضع الآليات المناسبة للدعم الفني والمالي_ توفير دعم سياسي قوي_ مراقبة وإدارة تداعيات مخاطر ومضامين برامج التشاركية على الوضع المالي الكلي ومستويات الدين العام).
5. يعتبر الاستقرار السياسي داعماً قوياً لتواجد القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي وتطوره من خلال دوره الكبير في جلب الاستثمارات الخاصة سواء المحلية منها أو الخارجية،، فعدم الاستقرار السياسي يزيد من حالة الشك وعدم اليقين بخصوص الأوضاع الاقتصادية مما يحد من مبادرة ورغبة القطاع الخاص في الاستثمار والتوسع.
6. ما زالت سوريا غير مهيأة بعد لتطبيق التشاركية، إذ أنها لم تستكمل بعد القوانين والتشريعات التي ترافق قانون التشاركية، وعدم إحداث المؤسسات الضرورية الخاصة بالتشاركية.

المقترحات:

لضمان نجاح عقود التشاركية وفعاليتها في علاج العجز المالي أو التخفيض منه سواء في سوريا أو خارجها نقترح الآتي:

1. إرساء مبادئ الشفافية والمحاسبة من خلال: خلق هيئة عليا مستقلة لتقييم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تقييم كل مشروع على حده، وذلك حرصاً على استدامة ميزانية عقود الشراكة بين القطاعين على المدى المتوسط والقصير وتفادي المديونية المتصلة بهذه العقود.
2. توفير منظومة رقابية مكونة من بعض الأجهزة الحكومية والشعبية تضمن الالتزام بالاتفاقات المعقودة بين الدولة والقطاع الخاص من جهة، ومن جهة أخرى تضمن وصول الخدمة للمواطنين بالمستوى والسعر المطلوبين.
3. توفير الأطر التشريعية المنظمة للشراكة من خلال وجود قانون موحد ومنظم لكل أنواع التشاركية، وخلق البنية التشريعية الملائمة لاختيار المستثمر من خلال إجراءات تنافسية ذات فاعلية و شفافية تتفق مع طبيعة هذه المشروعات مما يستلزم تطوير قوانين المناقصات والمزايدات و القوانين المالية الأخرى ذات العلاقة.
4. توفر الضمانات الكافية لتشجيع القطاع الخاص (المحلي_ الأجنبي) في الدخول في مشاريع تشاركية مع القطاع الحكومي ومنها التسهيلات المالية، إلى جانب الحوافز التشجيعية مثل الحوافز الضريبية وخفض رسوم الواردات، والإعفاءات المنصوص عليها في قوانين الاستثمار والتعويضات التي تمنح في حالة الضرر الذي يلحق بالشريك الخاص.
5. تعزيز الدراسات الاستشارية والأولية لعقود التشاركية، شاملاً بذلك إعداد الدراسات التي تأخذ بعين الاعتبار النواحي الاقتصادية والمالية، بما يضمن نجاح مشاريع التشاركية في تحقيق الأهداف المنشودة.

التمويل:

هذا البحث ممول من جامعة دمشق وفق رقم التمويل (501100020595).

Funding:

this research is funded by Damascus university – funder No. (501100020595).

المراجع:

1. د. إبراهيم محمد قطب، الموازنة العامة للدولة، الطبعة 3، الهيئة العامة المصرية للكتاب، مصر، القاهرة، 1978.
2. د. أحمد أبو بكر بدوي، د. طارق عبد القادر اسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، 2020.
3. د. بونوة شعيب، عبد الرزاق مولاي الخضر، دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية بالدول النامية، مجلة الباحث، الجزائر، عدد 7 ، 2009.
4. د. حامد الخطيب، د. أحمد زهير، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان أردن، 2007.
5. د. حسن الحاج، عجز الموازنة العامة(المشكلات والحلول)، مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 2005.
6. أ. خالد ببوشي، أ. عبد الغني سليماني، إشكالية تمويل عجز الموازنة العامة، دراسة حالة الجزائر للفترة الممتدة بين 1999– 2015، رسالة ماجستير، جامعة أحمد دراية، كلية العلوم الاقتصادية، الجزائر، 2016. متوفر على الموقع htt:\\dspace.univ-adrar.edu.dz
7. د. رفعت المحجوب، الطلب الفعلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980، ص 161.
8. د. رمزي زكي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث الطبعة الأولى، دار سينا للنشر، القاهرة، مصر، 1992..
9. د. زياد زنبوعه، د. منى فرحات، بدائل تمويل عملية التنمية في سورية، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد الثاني، 2012.
10. د. سنوري عدلي ناشد، المالية العامة (النفقات العامة _ الإيرادات العامة_ الميزانية العامة) ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
11. أ. سميرة حصايم، عقود البوت إطار لاستقبال القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق ، الجزائر،2011. متوفر على الموقع https:\\www.ummto.dz.

12. د. عبد المجيد قدي، المدخل للسياسات الاقتصادية الكلية : دراسة تحليلية تقييمية" ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

13. د. عبد الحفيظ الصاوي، موازنة ما بعد الثورة " دعم للأغنياء ولا عزاء للفقراء، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 2011.

14. د. عصام بشور، توازن الموازنة العامة، منشورات جامعة دمشق، 1984.

15. د. عصام أحمد البهجي، عقود البوت الطريق لبناء مرافق الدولة الحديثة " دراسة تحليلية للتنظيم القانوني والتعاقدي لمشروعات البنية الأساسية الممولة عن طريق القطاع الخاص" دار الجامعة الجديدة، القاهرة، مصر، 2008.

16. د. غادة شهير الشمراني، متطلبات تطوير وإصلاح الموازنة العامة، جامعة الملك سعود بن عبد العزيز، السعودية، الرياض، 2010.

17. د. غازي عناية، تمويل التنمية الاقتصادية بالتضخم المالي، دار الجيل، لبنان، بيروت، 1991.

18. مايكل يرجمان، الاقتصاد الكلي، النظرية السياسية، ترجمة وتعريب حمد إبراهيم منصور، الرياض ، دار المريخ، 1988.

19. محمد صلاح، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في رفع عوائد الاستثمار في البنى التحتية للاقتصاد وفق نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية " حالة بعض اقتصاديات الدول العربية، شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وكلية التسيير، 2015. متوفر على الموقع https:\\www.ccdz.ceist.dz.

20. د. مطانيوس حبيب، بعض مسائل الاقتصاد اللاسياسي،/ العولمة وتداعياتها في الوطن العربي ، دار الرضا للنشر، الطبعة الأولى، 1999.

21. Delmont J., 2014, “Creating A Framework for Public Private Partnership Programs: A Practical Guide for Decision-makers” World Bank - Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).
22. cointergration and causality, N.P, journal of economic studies,1998. –
23. -Hofmeister , Albert and borchert ,heiko ,Public- Private Partnerships in Switzerland : crossing the bridge with aid of new Governance approach , international review of administrative sciences ,2004. .
24. -Mona Hammami , Ruhashyankiko Jean, Determinants of Public – Private - Partnerships Infrastructure
25. -Eport of "Stockholm International Peace Research Institute" sur le site web. http//wikipedia.org/wiki/Budget_de_la_D%C3%A9fense
26. -Budget Deficit : www.economywatch.com