

الفصل التمهيدي: مدخل إلى علم المالية العامة

أولاً/ الأساس الفلسفي لعلم المالية العامة

قسم كل من علماء المالية العامة وعلماء الاقتصاد الحاجات من حيث اشباعها إلى: حاجات خاصة وهي الحاجات التي يتم اشباعها عن طريق النشاط الخاص ومن أمثلة ذلك الغذاء، الدواء، المسكن... حاجات عامة أو اجتماعية: وهي تلك الحاجات التي يتولى أمر اشباعها الهيئات العامة، ويترتب على اشباعها منفعة جماعية ومن الأمثلة على الحاجات العامة نذكر: العدالة، الأمن، الدفاع... ويجب أن نؤكد هنا أنه لا يوجد حد فاصل بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة باستثناء العدالة والدفاع والأمن فهي حاجات عامة أما باقي الحاجات فنجد أن البعض منها قد يكون حاجة عامة وفي الوقت نفسه حاجة خاصة كالحاجة إلى التعليم مثلاً.

بعد التأكد من أن حاجة معينة أنها حاجة عامة، يأتي دور الدولة بإشباعها عن طريق تقديم خدمات، وهذه الخدمات يطلق عليها الخدمات العامة لأن من يقوم بتقديمها هي الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى. ولتقديم هذه الخدمات تحتاج الدولة إلى:

الخدمات المقدمة من طرف الأفراد إلى الدولة عن طريق مؤسساتها نظير مبالغ مالية يتقاضونها، تحتاج إلى بنايات وأثاث لمؤسساتها، أسلحة ومعدات عسكرية للدفاع عن وطنها، كما تحتاج أيضاً إلى خب رت تجلبها من دول أجنبية.

وكل هذا وغيره يتطلب مبالغ مالية تسمى بالنفقات العامة تجبئها الدولة من إيراداتها المختلفة (إيرادات الدومين، الضرائب، الرسوم، القروض...) ...

وحتى لا يكون عمل الدولة تخبطي وعشوائي وغير مدروس، فإن الدولة تخطط لنفقاتها وإيراداتها لسنة قادمة وهذا ما يطلق عليه بالموازنة العامة.

وهذه هي الموضوعات الثلاث الرئيسة للمالية العامة (ثالث المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة) وهذا ما سيتم تدارسه خلال هذا السداسي

ثانياً/ التطور التاريخي لعلم المالية العامة:

من البديهي أنه لا وجود لمالية الدولة قبل وجود الدولة ذاتها وقبل هذا الوجود فقد كانت هناك تجمعات عامة اتخذت شكلاً من أشكال التجمع وكانت لها ماليتها التي نظمتها كل جماعة بحسب ظروفها الخاصة الخاضعة للأعراف والقواعد المنظمة للجماعة.

وفي العصور القديمة: يمكن تقسيمها إلى قسمين:

عند الفراعنة: نجد الملك شخصية ميتافيزيقية يستحوذ على الضمير الجماعي ويفرض الضرائب لتمويل الجيش، حيث كانت دولتهم تجبي الضرائب وتنفق الأموال وفق أنظمة مالية خاصة بها وقد أخذها عنهم فيما بعد اليونان وقاموا بتطويرها، ولكن في ذلك الوقت مالية الحكام تختلط بمالية الدول.

عند الاغريق: كانت الضريبة في المدن الاغريقية مصدرا أساسيا لتجهيز الجيش وتوفير الأمن والطمأنينة للمواطن، وقد تضمنت فلسفة أرسطو وأفلاطون بعض الجوانب من مالية الدولة.

وفي العصور الوسطى: اندمجت المالية العامة مع مالية الحاكم الخاصة، أي عدم الفصل بين الماليتين إذ لم يكن هناك تمييز بين النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق العامة وبين النفقات الخاصة اللازمة للحاكم ولأسرته وحاشيته، أما بالنسبة للإيرادات العامة فقد كانت الدولة تستولي على ما تحتاجه من أموال بالاستيلاء والمصادرة بالإضافة إلى استخدام الأفراد في القيام ببعض الأعمال مجانا.

ولم يكن للضريبة في ذلك العصر شأن يذكر، وكانت الدولة تستمد إيراداتها من أملاك الحاكم التي ينفق من ريعها على نفسه وأسرته ورعيته على السواء .

أما في مرحلة الاقتصاد الحر والتي كانت نتاج ثورتين هما الثورة الصناعية في إنجلترا والثورة الفرنسية، والتي كانت نتيجتهما ميلاد النظام الرأسمالي في شكله التقليدي القائم على مبدأ دعه يعمل دعه يمر، حيث يرى هذا النظام أنه على الدولة عدم التدخل في النشاط الاقتصادي وترك الأفراد أحراراً في معاملاتهم الاقتصادية والاجتماعية باعتبار أن كل فرد يسعى لتحقيق منفعته الخاصة يؤدي ذلك في آن واحد وببدا خفية تحقيق منفعة الجماعة حسب مفهوم اليد الخفية لآدم سميث والتي هي عبارة عن المجموع الجبري لمصالح أفراد المجتمع أي لا يوجد تعارض بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة. وعليه يتعين على دور الدولة أن يكون عند أدنى مستوى ممكن بحيث يقتصر فقط على إشباع الحاجات العامة من أمن ودفاع وعدالة ومرافق عامة، شريطة أن يكون تدخلها حيادياً لا تأثير له على سلوك الأفراد، بالإضافة إلى الإشراف على بعض المرافق العامة التي لا يقوى النشاط الخاص على القيام بها لضخامة تكاليفها، أو لضالة ما تدره من أرباح، كالتعليم والطرق والمواصلات والمياه والكهرباء والغاز... الخ، وحتى تتوفر الحرية الاقتصادية والسياسية يستلزم الأمر عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي للأفراد إلا في حدود ضيقة، لأن ترك المبادرة الفردية للأفراد كفيل بتحقيق أقصى إنتاج ممكن، وتحقيق التوزيع العادل للدخل والثروة دون الحاجة إلى تدخل الدولة.

مما سبق يتضح أن دور الدولة في النشاط الاقتصادي، والقيود الموضوعة على نشاطها، مقيدا بتحقيق قاعدي توازن الموازنة) التعادل التام بين إيرادات الدولة ونفقاتها والحياد المالي لنشاط الدولة، مما جعل مفهوم المالية العامة مجرد مفهوم حسابي لنفقات الدولة وای إيراداتها وخال من أي بعد اقتصادي أو اجتماعي وساد هذا المفهوم التقليدي للمالية العامة عدة قرون حتى أوائل القرن العشرين.

أما في العصر الحديث: وابتداء من الحرب العالمية الأولى، اضطرت الدولة لأسباب مختلفة التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وزادت أبعاد هذا التدخل بوقوع الكساد الكبير في سنة 1929، ومن بين أسباب هذا التدخل ما يلي:

- رغبة الدولة في إشباع الحاجات العامة،
- معالجة بعض المشاكل الاقتصادية من بطالة وتضخم،
- التقليل من التفاوت في توزيع الدخل والثروات بين أفراد المجتمع،
- تفعيل دور القطاع الخاص في النمو ودفع عجلة التنمية،
- الحد من نشاط التكتلات الرأسمالية الاحتكارية وتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة. ويطلق على الدولة في هذه الحالة بالدولة المتدخلة لكونها تتدخل في النشاط الاقتصادي لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية بالرغم من أن الفكر الاقتصادي السائد في هذه الفترة والذي يتزعمه جون ماينرد كينز الذي يؤمن بدوره بالحرية الاقتصادية والمبادرة الفردية، إلا أنه يعطي للدولة دورا جديدا متميزا في النشاط الاقتصادي، وبذلك أصبح علم المالية العامة أكثر تعبيرا عن فكرة المالية الوظيفية، فاتسعت دائرة الإنفاق العام وتعددت ميادينه، كما تغيرت النظرة اتجاه الضرائب فلم تعد أداة لجمع المال فقط بل تعددت وتنوعت أهدافها، واتخذت موازنة الدولة طابع وظيفي فلم يعد هدفها مجرد إيجاد توازن حسابي بين الإيرادات العامة للدولة ونفقاتها، وانما يهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ورفع مستوى معيشة الملايين من المواطنين.

ثانيا/ الإطار المفاهيمي لعلم المالية العامة:

1/ **تعريف علم المالية العامة :** هو العلم الذي يدرس الظواهر المالية الثلاثة من نفقات عامة إيراداتها عامة والموازنة العامة بين الاثنين بما يتفق ورؤى وفلسفة القابضين على السلطة في البلاد.

2/ **الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة :** يمكن تلخيص أهم هذه الفروق في النقاط التالية:

من حيث الهدف: إن هدف المالية العامة هو تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي فإن نشاطها وعملياتها تقع في دائرة المنفعة العامة، أي لإشباع الحاجات الجماعية الأساسية للمجتمع، بينما هدف المالية الخاصة ينحصر في تحقيق المصلحة الخاصة، أي أنها تسعى من خلال نشاطها الاقتصادي إلى تحقيق الربح إلى أقصى ما يمكن. فالحافز لدى الأفراد والمشروعات الخاصة هو تحقيق فائدة وريح مادي خاص.

من حيث تحصيل الإيرادات العامة: تتمتع السلطة بسلطة الإلزام والاكراه والأمر بتحصيل إيراداتها الضريبية وغيرها من الإيرادات التي تعتمد الدولة فيها على وسائل القهر والاجبار والإلزام في تحصيل أموالها، بينما المالية

الخاصة تفتقر إلى هذا العنصر، إذ يتم تحصيل إيراداتها عن طريق الاختيار والتعاقد وبيع منتجاتها إلا في الحالات التي يتمتع نشاطها بالاحتكار القانوني، فتفرض إيراداتها على الأفراد المستهلكين.

من حيث المسؤولية والرقابة: فالمالية العامة تتمتع بمسؤولية ورقابة أوسع لكونها تتعلق بأموال عامة تخص الصالح العام لهذا الالتزام فيها دقيق والتصرف بأموالها أدق، ففي حالة المخالفة وعند التصرف بالمال العام فإن الموظف المخالف يتعرض لعقوبة جنائية ووظيفية، فهي عقوبة أشمل وأكبر مما هي عليه في المالية الخاصة التي لا تزيد على عقوبة الإفلاس، أما على صعيد الرقابة فإن الأموال العامة تخضع لرقابة سابقة وآنية ولاحقة وغيرها من الرقابات المتعددة سواء من السلطة التنفيذية أو القضائية وحتى التشريعية وتستند هذه الرقابة على عنصر السلطة عكس المالية الخاصة التي تستند على عنصر التعاقد. تتمتع الدولة بسلطات واسعة في زيادة إيراداتها المتأتية من عدة مصادر) الضرائب، الرسوم القروض، الإصدار النقدي الجديد.... (بينما تتقيد المالية الخاصة في إيراداتها المحددة، وترتبط عملية الانفاق لدى الأفراد في ضوء ما يحصلون عليه من إيراد حيث تتحدد أوجه الانفاق مما يبيعونه من منتجات ولا يستطيعون أن يتجاوزوا إيراداتهم.

تخضع المالية العامة عند قيامها بالإنفاق وجباية الإيرادات لإجراءات وقواعد ومبادئ الميزانية العامة وللسلم الإداري والنظام العام كقاعدة سنوية الموازنة وشمولية الموازنة وخصوصية النفقات والإيرادات.

2/ علاقة علم المالية العامة بباقي العلوم الأخرى: من الطبيعي أن تكون للمالية العامة علاقة مع العلوم الأخرى، انطلاقاً من اعتبار المالية العامة مظهراً من مظاهر الحياة الاجتماعية في الدول المعاصرة، ومن بين هذه العلوم التي سيتم التطرق إليها في هذا العنصر:

علاقة علم المالية العامة وعلم الاقتصاد: يسعى علم الاقتصاد إلى إشباع الحاجات الإنسانية المتطورة والمتزايدة باستغلال الموارد المتاحة المحدودة، ولا يختلف ذلك عن سعي الدولة الدائم لإشباع الحاجات العامة باستخدام نشاطها المالي، ومن هنا يمكن اعتبار المالية العامة جزء من علم الاقتصاد. بالإضافة إلى أن علم المالية يعتمد على جملة من النظريات الاقتصادية. الإيرادات الضريبية تتأثر بالأوضاع الاقتصادية، كما تخضع النفقات العامة للظروف الاقتصادية التي قد تتطلب تخفيض هذه النفقات العامة لمكافحة التضخم والعكس في حالة الكساد. والواقع أن معظم البحوث المتعلقة بالسياسة المالية للدولة يقع في ميدان الدراسة الاقتصادية، فالضرائب والقروض الحكومية والإنفاق العام تعتبر كلها أدوات للتوجيه الاقتصادي، يمكن للدولة أن تستخدمها للتأثير على مستوى الدخل القومي ومجارة النشاط الاقتصادي بصفة عامة.

علم المالية العامة والعلوم السياسية: تهتم العلوم السياسية بدراسة نظام الحكم والعلاقة بين السلطات العامة فيما بينها من جهة وعلاقتها بالمواطنين من جهة أخرى، في حين تبحث المالية العامة في النفقات العامة والإيرادات العامة

في إطار هذه السلطات، كما أن للأوضاع الدستورية والإدارية في دولة معينة أثرها في ماليتها العامة، حيث تختلف النفقات والإيرادات العامة بحسب ما إذا كانت الدولة استبدادية أو ديمقراطية موحدة بسيطة كانت أو تعاقدية مركبة، تملك نظاما إداريا مركزيا أو لا مركزيا إذ أن للظروف المالية أثرا مهما في أوضاع الدولة السياسي فكم من دولة فقدت استقلالها السياسي وتعرضت لقيام ثورات بسبب اضطراب في ماليتها العامة وعدم استقرارها.

علم المالية العامة وعلم الاجتماع: نظرا لكون العلمين يهدفان إلى تحقيق أغراض إنسانية، وبالمقابل تهدف السياسات المالية تحقيق أغراض اجتماعية سواء من حيث توزيع الثروة وإعادة توزيع الدخل وتقديم الإعانات النقدية للفئات الفقيرة أو توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية كالخدمات التعليمية والصحية. فعلم المالية العامة يتناول دراسة ومعالجة الكثير من الموضوعات والظواهر الاجتماعية، والتي تشكل أنماط من الحياة السلوكية والتي تتم معالجتها بأدوات المالية العامة فالنظام الاجتماعي يؤثر في النظام المالي ويحدد مساره، والنظام المالي انعكاس للنظام الاجتماعي، وأداة هامة من أدوات تحقيق أهداف هذا النظام.

علاقة علم المالية العامة بعلم القانون: إن للقانون دور هام في تنظيم العلاقة المالية بين الدولة والأفراد لاسيما وأن المال تتعلق به نفس الفرد، فلا بد أن يكون هناك قانون بواسطته يمكن للفرد أن يتنازل عن جزء من ماله للمساهمة في الأعباء العامة للدولة. فالقانون يحول الجوانب النظرية للمالية العامة كالنفقات العامة والضرائب إلى قواعد قانونية قابلة للتطبيق. ويطلق تعبير قانون المالية، على مجموعة القوانين والأحكام والقواعد التي تتبعها الدولة في إدارة شؤونها المالية والمتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة. ومن أهم فروع قانون المالية، قانون الضرائب، الذي يختص بتنظيم القواعد والأحكام المتعلقة بالضرائب المختلفة. وقانون المالية هو فرع من فروع القانون العام، وتربطه صلات واضحة بكل من القانون الدستوري والإداري ____ .