المحور الأول : نشأة المالية العمومية وتطورها في الفكر الاقتصادي

(المحاضرة رقم 1 : تطور دور الدولة .)

إن الدولة في صورتها الحالية هي نتيجة تطور تاريخي طويل تميزت كل مرحلة من مراحلها بأهداف معينة تتفق ومصالح المجتمع، ويعتبر تغير الانظمة الاقتصادية محرك هذا التطور، اذا ان جوهر وغرض المالية يختلفان حسب انواع المجتمعات المختلفة مادامت توجد اختلافات بين علاقات الانتاج الكامنة وقوانين تطور المجتمع، فنشاط الدولة المالي لإشباع الحاجات العامة رهين بدورها في الحياة الاقتصادية والذي يتحدد بدوره بتفاعل العوامل السياسية والاقتصادية وبمرحلة التطور الذي يمر بها المجتمع، ونتيجة للتغيرات الجذرية التي حدثت عبر التطور التاريخي لمختلف المجتمعات، في اساليب الانتاج الاجتماعي ، وفي أسس توزيع الدخل القومي ، أدت الى تغيرات جذرية في الوظائف الأساسية التي تقوم بها الدولة وبالتالي في جوهر وغرض المالية العامة، فدور الدولة في المجتمع الرأسمالي يختلف عنه في المجتمع الاشتراكي ، كما ان دور الدولة يختلف في المجتمع الواحد تبعا إلى درجة تقدمه ،كما أن جوهر النشاط المالي للدولة يكمن في الحصول على الموارد النقدية وإنفاقها لإشباع الحاجات العامة وتحقيق اهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، كما يتوقف هدف هذا النشاط على مدى أهمية وتعدد هذه الحاجات التي تختلف من مجتمع الى آخر حسب فلسفته السياسية وحسب درجة نموه وتقدمه الاقتصادي.

وعلى هذا الاساس يمكن القول أن دور الدولة تطور من الدولة الحارسة، إلى الدولة المتدخلة، وصولا الى دولة الرفاهة (الدولة المعاصرة)أين تعددت فيه أساليب تدخل الدولة وتسيير المالية العامة.

1-1- مرحلة الدولة الحارسة (المالية المحايدة):

عرف هذا المفهوم خلال القرنين الماضيين، بحيث يعتبر **آدم سميث** رائد هذه المدرسة التي تبنت في مجال المالية العامة مبدأ الحرص على تحديد النفقات وللوصول إلى ذلك يجب الإبقاء على توازن الميزانية العامة للدولة ولضمان هذا رأى الكلاسيك في تحييد آداء الدولة الاقتصادية الوسيلة المثلى لذلك، فالدولة الحارسة هي الدولة التي كان يقتصر دورها على اشباع حاجات عامة غير قابل للتجزئة أو ما تسمى بالحاجات الجماعية اللازمة لأفراد المجتمع، وتتمثل في توفير حاجة المجتمع من الأمن الداخلي والدفاع الخارجي والعدالة، بالاضافة إلى القيام ببعض الأعمال اللازمة للجماعة وهي ما يعرف بالمرافق العامة التقليدية، دون محاولة التأثير على النشاط الاقتصادي الذي كان قائما على قواعد المنافسة الحرة واقتصاد السوق وكل هذه الطبيعة للدولة في تلك الفترة انعكست على النظام المالي فيها فكانت النفقات العامة للدولة فيه تقتصر على تغطية نفقات الأمن والدفاع والعدالة وهي نفقات محدودة، أي على المالية العامة للدولة أن تكون محايدة بمعنى أن لا تكون لها أغراض من شأنها التأثير على النشاط الاقتصادي لها.

وقد تبّنت الدولة الحارسة مجموعة من المبادىء تمثلت فيما يلي :

- **تحديد النفقات** : وذلك بترخيص السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في القيام بأداء النفقات العمومية التي لا يمكن التفريط فيها من أجل سير المصالح العمومية الضرورية وهذا بهدف تحميل المكلفين بالضريبة أقل عبئ مالي ممكن.

-**توازن الميزانية العامة للدولة** :تحتم التقديرات المتعمقة بالميزانية على أي حكومة القيام بجرد وتعداد احتياجاتها المالية للسنة المقبلة و من ثم اقتراح جملة من الموارد التي تكون مكيفة مع طبيعة النفقات، هذه النفقات التي يكون جزء منها من نفقات دائمة وغير منتجة أما فيما يخص الايرادات فتظهر الضريبة
بمثابة الاقتطاع الاكثر ملائمة مادام أنه مورد متجدد ونهائي.

- **حيادية المالية العامة:** يتمثل دور الحكومة حسب النظرية الكلاسيكية في إطار الدولة الليبرالية في التحكم أثناء النزاعات بين الاعوان الاقتصاديين دون التدخل في علاقاتهم الاقتصادية ومنه يتم رسم دور الدولة داخل المجتمع من خلال ضمان الامن الداخلي دون التكفل بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ولهذا كانت الترجمة الفعلية لهذه الافكار من وجهة نظر مالية الدولة تقتضي الحد من ايرادات الدولة، ومن جهة أخرى الحد من الانفاق العام لها، فالانفاق العام للدولة وفق المفهوم التقليدي ينبغي أن ينحصر في مجال اشباع الحاجات العامة الاساسية التي لا يمكن قيام الدولة بدونها والتي لا يتصور اشباعها من قبل القطاع الخاص أو الماليات الخاصة.

1-2- مرحلة الدولة المتدخلة (المالية الوظيفية):

إن الازمة الاقتصادية والمالية التي واجهت النظرية الاقتصادية التقليدية والتي زعزعت دعائم الاقتصاد الرأسمالي بحلول عام 1929 وبدأ ما يسمى بالكساد الكبير جعلت رواد الفكر المالي أمام دراسة لمالية الدولة وأوضاعها الصعبة ومهدت لظهور نظرية اقتصادية حديثة متدخلة سميت بالنظرية الكينزية للاقتصادي الانجليزي جون ماينرد كينز والتي قامت على الفرضيات التالية :

- الطلب الكلي في اقتصاد السوق يحدد العرض الكلي.
- لا يتحدد الطلب الفعلي تلقائيا عند مستوى التشغيل الكامل.

ومع الانتقال من نظرية اقتصادية تقليدية نادى بها آدم سميث سنة 1776 إلى نظرية اقتصادية كينزية حديثة تغير الوضع من مالية محايدة إلى مالية متدخلة من قبل الدولة باعتبار أن التدخل باستخدام الادوات المالية من نفقات وايرادات وميزانية عامة لا بد منها، ولايمكن تحقيق التوازن الاقتصادي المنشود بدونها ففي حالة الانكماش حيث ينخض مستوى الطلب على مستوى التشغيل الكامل تلجأ الدولة لمعالجة ذلك عن طريق زيادة الانفاق العام وخفض الضرائب بهدف تحريك الطلب الفعلي ليرتفع فوق مستوى التشغيل الكامل وفي الحالة العكسية عندما يرتفع الطلب الفعلي فوق مستوى التشغيل الكامل (التضخم) لتلك الدولة يؤدي إلى زيادة الضرائب وخفض الانتاج بهدف امتصاص القوة الشرائية اللازمة.

لهذا فقد كان تدخل الدولة فيما يتعلق بالمالية العامة من خلال العناصر التالية :

-اعتبار الايرادات العامة والنفقات العامة أدوات لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية.

-تستخدم الموازنة العامة لمعالجة التقلبات الاقتصادية التى تظهر في الدولة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي

-أصبح هدف الموازنة ليس تحقيق التوازن الحسابي بين الايرادات والنفقات بل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، فبالإمكان اللجوء الى الاصدار النقدي في أوقات الكساد لتمويل التوسع في الانفاق العام أو احداث فائض في الموازنة لمواجهة التضخم في أوقات الرواج الاقتصادي، وقد يكون ذلك على حساب التوازن الحسابي للموازنة.

-لم تعد الضريبة أداة لتمويل الايرادات العامة فقط بل استخدمت ايضا لتحقيق أهداف اقتصادية اجتماعية

-كبر حجم الموازنة العامة لتعدد مصادر الايرادات وكذلك لزيادة أوجه الانفاق.

1-3-مرحلة الدولة العصرية:

من خلال التطور السريع الذي شهدته اقتصاديات البلدان المتطورة في مجال الخدمات العمومية والاجتماعية، عرفت المالية العامة تطورا أكثر خلال النصف الثاني من القرن العشرين وذلك من خلال الاستغلال الأمثل للإيرادات والتوزيع العقلاني للنفقات. فمع ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أضحت وظيفة الدولة وظيفة دولة منتجة يتعدى تدخلها النشاط الاقتصادي والاجتماعي منه وإنما يشمل ملكية واسعة لعوامل الإنتاج. ففي ظل تزايد حدة الابتكار أصبح واجبا على الدولة تبني بدقة مفهوم الإستراتيجية بدلا من مفهوم التخطيط. وذلك نظرا لما يميزها من مرونة في استغلال الإيرادات والنفقات والتي تختلف من دولة متقدمة إلى أخرى في طريق النمو:

أ- المالية العامة في البلدان المتقدمة:

حيث شهدت تطورا سريعا للخدمات العمومية الاجتماعية مما يدفع إلى تحمل عبئ مالي كبيرا كما تتدخل الدولة لتصحيح آليات اقتصاد السوق الحرة حتى تتفادى الاثار السلبية المترتبة عن الاختلالات المالية المحتمل حدوثيا.

- **التدخل المقاصي** :في هذه الحالة تُستعمل المالية العامة لممارسة أثر مقاصي وهذا حسب المراحل التّالية:

●في فترة الانكماش الاقتصادي المصحوب بزيادة البطالة، تقوم الدولة بزيادة النّفقات وتقلص من حجم الضرائب حتى تسمح ببعث النّشاط الاقتصادي من خلال الأدوات التّالية: رصد ميزانية موجهة للإنعاش الاقتصادي، تحديد وسائل لدعم القدرة الشرائية، الشروع في سياسة البناء والأشغال العمومية.

●أما خلال فترة التّضخم المرتفع، تقوم الدولة بتقليص نفقاتها والزيادة في الضرائب مستعملة الأدوات التّالية: ميزانية مشّددة، سياسة تقشف والتّقليص من العجز الميزاني.

أما النّقاش القائم اليوم بين منظري ومنفذي السياسات الاقتصادية فإنه لا يبحث في مبدأ التدخل، لكن في اللحظة التي يجب التدخل فيها والأدوات الواجب استعمالها وفي هذا الإطار ظهرت معارضة بين طرحين اثنين:

¬**طرح نقدوي** : والذي يعتبر أ ن الأثر المقاصي يجب أن يمارس عن طريق النّقود وذلك باقتراح سياسة نقدية تقييدية لمحاربة التّضخم أو بالعكس توسعية في حالة انكماش اقتصادي.

¬**طرح مالي**: والذي يتبنى مبدأ اللجوء إلى الوسائل المالية نظرا لفعاليتها الكبيرة أي الضرائب و/أوالنّفقات العامة لكن يبرز الإشكال بصورة كبيرة لما يقع التضخم في فترة تراجع وانكماش الاقتصاديين، ويطرح الاختيار ما بين مكافحة التضخم ومحاربة البطالة، فالنّفقات التي ترتفع تغذي التضخم والضرائب التي تزيد في تعظيم الإنكماش الاقتصادي. ويرى النّقديون أنّه لا يجب الاعتماد على الوسائل المالية التي تؤدي إلى تعقد الوضعية الاقتصادية للدولة، وانطلاقا من التّوازن الميزاني في فترة عادية، ستقوم النّفقات والإيرادات بالّرد تلقائيا على التّغيرات الاقتصادية: أي إّنها نظرية المعدلات الآلية، في حالة انكماش اقتصادي سوف تتقلص الإيرادات الضريبية تدريجيا وهذا دون إحداث أي تخفيض في معدلات الضرائب، وفي الحالة العكسية ، وعند توسع اقتصادي جد سريع، ستظهر زيادة في الإيرادات الجبائية

(دون الزيادة في معدلات الضرائب)، مما سيحدث فائضا ميزانيا ويمارس أثرا مقاوما للتضخم،وبالتّالي يمكن للتدخل المقاصي أن يتم فقط عن طريق الأدوات النّقدية.

- **التدخل المصحح:** يوجد نمط آخر للتدخل وهو التدخل المصحح، وله هدفان اقتصادي واجتماعي

• **في المجال الاقتصادي:** هناك ميزة قطاعية، يتمثل الهدف المرسوم هنا ليس إعادة التوازن الاقتصادي الإجمالي، لكن العمل على تقليص الفوارق والنّتائج السلبية للاقتصاد الليبرالي، من ناحية الإيرادات العامة، تكون الجباية في صورة تعمل من خلالها على عدم إثقال كاهل القطاعات التي تعرف صعوبات (الفلاحة، الصيد، صغار التجار والصناعات التقليدية)، من ناحية النّفقات يتم تطبيق سياسة إعانات ومنح للقروض بمعدلات فائدة مشجعة لمثل هذه القطاعات.

• **في المجال الاجتماعي** :يتم استعمال النّفقات العمومية سواء لتقديم بشكل مباشر إعانة مالية للأشخاص الأكثر حرمانا: منح البطالة، تقاعد، منح مدرسية، منح السكن، منح الامومة...أو بتنمية وتطوير التجهيزات والخدمات العمومية الموجهة للفئات المحرومة خاصة.

ب- المالية العامة في دول العالم الثالث:

تعمل دول العالم الثالث جاهدة من اجل بلوغ التقدم والتطور وذلك من خلال اقتناء التجهيزات المختلفة والضرورية لنموها الاقتصادي بينما لا تملك البعض منها رؤوس الأموال اللازمة والكافية لتحقيق تقدمها ، ومن جهة أخرى تعيش أغلب هذه الدول اشكال نقص الكفاءات وذلك في ظل ضغط ديمغرافي يتجاوز الدخل الوطني .اضافة الي ذلك نجد أن الكثير من هذه البلدان تزخر بالعديد من الثروات تقوم بتصديرها في شكل مواد أولية الي الأسواق العالمية مما يجعلها مرغمة علي اتباع سياسة أسعار مفروضة عليها من قبل كبريات الشركات.

وعلى هذا الاساس تتمثل المهام الأساسية للحكومة في الاقتصاد المعاصر فيما يلي:

-زيادة الكفاءة الاقتصادية لزيادة السعة الإنتاجية للاقتصاد القومي.

-تحقيق العدالة الاجتماعية.

-تحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي.

-تحديد حقوق الملكية الخاصة وحمايتها.

-انتاج بعض السلع والخدمات بشكل مباشر (كالتعليم، الصحة...الخ).

-انتاج وتوزيع السلع العامة الضرورية للمجتمع.

ان قيام الحكومة بهذا الدور الاقتصادي الكبير يستلزم القيام بعملية تخصيص الموارد الاقتصادية النادرة بين القطاع العام والقطاع الخاص. وان تعاظم دور القطاع العام يعد بديلا مقبولا لحل المشكلة الاقتصادية في بعض القطاعات الاقتصادية أو بالأحرى هو بمثابة رد مقبول على فشل السوق (عدم كفاءة الأسواق) في حل المشكلة الاقتصادية في هذه القطاعات.

الكفاءة الاقتصادية المثلي: للحكم على أداء السوق أو القطاع الحكومي بصفة عامة لا بد من اعتماد معيارا مقبولا والذي يطلق عليه بالكفاءة الاقتصادية، والتي تعني الحصول على أكبر قدر من المنافع باستخدام الموارد المتاحة وبأقل قدر من التكاليف ولتحقيق الكفاءة الاقتصادية لا بد من توفر شرطين أساسين هما:

– أن يحقق النشاط الاقتصادي قدرا من المنافع تفوق التكاليف بالنسبة لأفراد المجتمع، أي أن يزيد من رفاهية بعض الأفراد دون أن يخفض من رفاهية البعض الآخر.

– أن لا ينفذ أي نشاط اقتصادي اذا ما كانت التكاليف المترتبة عليه تفوق المنافع المتحققة منه.

(المحاضرة رقم 2: ماهية المالية العمومية.)

أولا : نشأة وظهور المالية العامة :

لم يكن علم المالية معروفا عند القدماء بشكل مستقل وهذا لا يعني أنه لم تكن في تلك الأزمنة الماضية أنظمة مالية قائمة على بعض المبادئ والقواعد، حيث ظهرت القضايا المالية ومبادئ الجباية والانفاق مع ظهور الدولة وقد خصصت بعض مؤلفات أرسطو و أفلاطون فقرات مطولة لمالية الدولة والمبادئ التى يجب أن تقوم عليها، أما بالنسبة للعرب فلم يكن لديهم بالطبع نظام مالي في حياتهم القبلية البدائية، الا أنهم بعد الاسلام استمدو بعض الأساليب المالية من هذا الدين الحنيف وكذا من الأنظمة المالية للدول التى فتحوها فتم تأسيس بيت مال المسلمين وذلك في عهد الخليفة الراشد "عمر بن الخطاب"فكان يسجل الوارد اليه والصادر منه، لكن مالية الدولة في عهد الأمويين والعباسيين لم تكن منفصلة عن مالية الخليفة كما كان عليه الأمر في البلدان الأوروبية في القرون الوسطى بالنسبة للملوك والأمراء . ويجدر أن نذكر هنا أثرا هاما في مبادئ المالية عند المسلمين هو" كتاب الخراج" للقاضي أبي يوسف يعقوب بن ابراهيم الأنصاري الذي وضعه بناءا على طلب الخليفة هارون الرشيد في تنظيم الخراج وغيره من الموارد المالية لبيت مال المسلمين وتحديد الانفاق بما يتوافق مع الكتاب والسنة والزمن. الا أن علم المالية لم يأخذ شكله الحالي، الا في الثلث الأول من القرن التاسع عشر ميلادي حيث كانت قضايا المالية وقضايا الضرائب تعالج قبل ذلك بصورة عامة في كتابات اقتصادية وقانونية وأول الباحثين في قواعد علم المالية العامة بحثا علميا العالم الفرنسي "بودان"(Bodin) في عام 1576 ثم نمت هذه الأبحاث في القرن السابع عشر ميلادي فظهرت عدة مؤلفات في قواعد الجباية وفي مختلف أنواع الضرائب وأسس تطبيقها، وفي القرن الثامن عشر ميلادي ظهر في أوروبا كتاب "روح القوانين "للمؤلف" مونتسيكيو"(Montesquieu) محتويا على قواعد واضحة للأوضاع السياسية والمالية ونظام الضرائب وفي القرن الثامن عشر ميلادي وفي سنة 1776نشر الاقتصادي الانجليزي كتابه المشهور"**ثروة الأمم** "الذي وضح فيه قواعد علمية صريحة لمختلف الضرائب، ثم جاءت الثورة الفرنسية فقلبت القضايا المالية رأسا على عقب. وكانت فاتحة عصر جديد في التشريع المالي، ومع نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين الميلادي أصبح علم المالية العامة مستقلا، يأخذ بعين الاعتبار ثلاث أبعاد أساسية وهي: البعد السياسي، والاقتصادي والاجتماعي. وهكذا تطور علم المالية العامة تبعا للتطور الدولة وطبيعتها ووظيفتها وقد حصل التطور في ذلك خصوصا خلال السنوات التي تلت الحرب العالمية الأولى وخاصة عقب الكساد الكبير الذي حدث في 1929.

ثانيا : انواع الحاجات ومعايير التفرقة بينها:

تقسم الحاجات من حيث درجة اشباعها الى قسمين قسم يقوم النشاط الخاص باشباعه وهو ما يعرف **بالحاجات الخاصة** او الفردية كالحاجة الى الغداء والمأوى واللباس ...الخ. وقسم يقوم بإشباعه النشاط العام ويترتب على اشباعه منفعة جماعية

وهو ما يعرف **بالحاجات العامة** أو الجماعية كالحاجة الى العدالة والأمن والدفاع ...الخ. ويشعر الناس بها مجتمعين. و يمكن ملاحظة أنه لا توجد فروق جوهرية بين الحاجات الخاصة والعامة، باستثناء بعض الحاجات العامة الجماعية . وقد اختلف كتاب المالية العامة حول تحديد طبيعة الحاجات العامة والتمييز بين ما يعتبر حاجة خاصة وحاجة عامة ولذلك فقد اعتمدوا على المعايير التالية:

1.حسب من يقوم بعملية الاشباع: فالحاجات الخاصة هي تلك الحاجات التي يقوم النشاط الخاص بإشباعها، في حين أن الحاجات العامة هي تلك الحاجات التي تقوم الهيئات العامة بإشباعها عن طريق الانفاق العام. ورغم أن هذا المعيار يتميز بالبساطة والواقعية. الا أنه لا يمكن الاعتماد عليه في تحديد طبيعة الحاجات العامة بشكل مسبق.

2.حسب من يحس بالحاجة: حسب هذا المعيار فالحاجة تكون خاصة إذا كان يشعر بها أحد الأفراد وتكون عامة إذا كانت الجماعة هي التي تشعر بها، وفي ظل تطور المؤسسات الخاصة وما يمكن ان تقدمه من خدمات تشبع الحاجات الجماعية . الامر الذي جعل هذا المعيار عرضة للعديد من الانتقادات بمعنى انه غير كاف لتحديد الحاجات العامة عن الخاصة.

3.حسب المعيار الاقتصادي: يتعلق هذا المعيار أساسا بما يعرف بالمنفعة والنفقة، يعني هذا أنه يجب ويحبذ تحقيق أكبر منفعة باقل نفقة ممكنة، فالمؤسسات الخاصة مثلا تقوم بتقديم الخدمة لقاء ما تجنيه من أرباح بعد الموازنة بين الإيرادات والنفقات على عكس الهيئات العامة التي تقوم باشباع الحاجة العامة بغض النظر عن التكلفة.

فالدولة وهي تقوم باشباع الحاجات العامة في ظل التوازن بين النفقة العامة والمنفعة التي تعود على المجتمع. تعطي المنفعة العامة مضمونا أوسع من العائد المادي الذي يأخذه الفرد في الحسبان، ويتفق هذا المضمون مع طبيعة دور الدولة الذي أصبح يشمل إضافة الى الوظائف التقليدية إقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

4.حسب المعيار التاريخي: يعتبر هذا المعيار الحاجة عامة اذا ما كانت تدخل ضمن نطاق الدور التقليدي للدولة (الدفاع، الأمن والعدالة). ولكن يعاب على هذا المعيار أنه يأخذ بالحسبان مرحلة معينة من مراحل تطور الدولة (الدولة الحارسة)، وبذلك فهو يقصى الأدوار الجديدة للدولة في ظل العصر الحديث، بحيث تلتزم الدولة بأداء الوظائف التقليدية إضافة الى دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع. من خلال استعراض المعايير السابقة يمكن القول بأنه لا يوجد معيارا سالما من العيوب وهذا يؤكد أن هناك صعوبة حقيقية في اختيار معيار يصلح للتمييز الدقيق بين النوعين من الحاجات. واذا ما استثنينا بعض الحاجات العامة التي ارتبطت بنشوء الدولة كالدفاع، الأمن والعدالة فان بقية الحاجات الأخرى لا توجد بينها فروق موضوعية.

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن الحاجات العامة تختلف من دولة الى أخرى، ومن مرحلة الى أخرى في الدولة الواحدة، ومن نظام اقتصادي الى نظام اقتصادي آخر، وذلك لاختلاف الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة التي يقوم عليها كل نظام واختلاف طبيعة دور الدولة في المجتمع، وبالتالي اختلاف دور المالية العامة في الاقتصاد الوطني.

ثالثا : مفهوم علم المالية العامة :

ان اصطلاح المالية العامة تعبير عن النشاط المالي لدولة المتمثل في انفاقها لما تحصل عليه من ايرادات بقصد اشباع الحاجات العامة للمجتمع من حاجات غير قابلة للتجزئة وأخرى قابلة للتجزئة، واشباع الحاجات العامة يتحدد بحسب

ايديولوجية المجتمع ومستوى تقدمه الاقتصادي والاجتماعي، وعلى هذا الاساس يمكن تعريف المالية العامة وفق مفهومين، المفهوم التقليدى والحديث.

فالمفهوم التقليدي يعرف المالية العامة على أنها " العلم الذي يبحث الوسائل التي تحصل بها الدولة الايرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة وتوزيع العبء الناتج عن ذلك على الافراد".

أما المفهوم الحديث فيعرفها على أنها "العلم الذي يتمثل موضوعه في دراسة القواعد المنظمة للنشاط المالي وللأنشطة التي تبذلها الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية، لإنفاقها قصد إشباع الحاجات العامة، ويتم ذلك من خلال ادواته المتمثلة في الإيرادات والنفقات والميزانية".

أو أنه العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة، بهدف تحقيق أغراض الدولة الاجتماعية والسياسية.

رابعا : خصائص المالية العامة وأهدافها:

- **خصائصها** : تختلف خصائص المالية العامة في الدول المتقدمة عنها في الدول النّامية بسبب اختلاف درجة التّطور والتّقدم الاقتصادي وحجم القطاع الخاص، وكذا اختلاف درجة تطور النّظام المالي والنّقدي، ومدى نضج المؤسسات السياسية والدستورية وكفاءة مؤسسات المالية العامة كإدارة الضرائب...مما يولد اختلافات في مصادر الإيرادات العامة وأهميتها النّسبية ضمن الميزانية العامة للدولة وسياسة توزيع الدخل وإعادة توزيع الدخل وحجم الضغط الضريبي ونجمل أهم هذه الخصائص فيما يلي:

1-خصائص المالية العامة في الدول المتقدمة:

-الإيرادات العامة والنفقات العامة جزءا من الكميات الاقتصادية الكلية، تستعملها الدولة من أجل التدخل والمساهمة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الجديدة. وبالتالي استخدامها كأدوات للسياسة المالية.

-درجة وعي ضريبي وأنظمة ضريبية متطورة.

-تمثل الضرائب نسبة هامة من إيرادات خزينة الدولة.

-يتكفل القطاع الخاص بتوفير خدمات كثيرة عن طريق عقود مع الحكومات.

-انخراط مؤسسات المالية العامة في الأسواق المالية.

-توزيع أولي جيد للدخل وإعادة توزيع فعالة للدخل.

2-خصائص المالية العامة في الدول النامية:

-صغر حجم الميزانية العامة مقارنة بالدول الرأسمالية المتقدمة وذلك لضيق مصادر الإيرادات وبالتالي لعدم التوسع في مجال الإنفاق.

- العجز المستمر في الميزانية العامة، والذي يعود لأكثر من سبب، منها سوء استخدام المال العام و الرقابة على الإنفاق في أكثر الحالات، والاعتماد على القروض الخارجية وبالتالي الالتزام بسداد أقساط هذه القروض والفوائد المترتبة عليها والذي لا يتم من خلال الاعتماد على المشاريع الانتاجية بل على حساب بنود الموازنة العامة.

– تستخدم النفقات العامة في المجلات الاقتصادية الأساسية مثل: شق وتعبيد الطرق، وانشاء السدود، كما أنها تستخدم في المجالات الاجتماعية الأساسية مثل التعليم والصحة والاسكان.

– عدم توفر جهاز اداري كفؤ، مما يعرقل عملية تطبيق القوانين الضريبية، هذا الى جانب انخفاض الوعي الضريبي لدى المكلفين ووجود انظمة ضريبية معقدة.

–انخفاض الدخل الفردي والوطني وسوء توزيعه وتبعيته لتصدير سلعة واحدة.

–ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك وانخفاض الميل الحدي للادخار.

–انخفاض الاستثمار المنتج بسبب عدم الثقة والتّخوف من المستقبل.

–تخلف السوق النّقدية والمالية.

–انخفاض نسبة الاقتطاع الضريبي في الدول النّامية مقارنة بالدول المتقدمة مما يؤدي الى انخفاض نسبة مساهمتها في الايرادات العامة.

–زيادة ظاهرية في النّفقات العامة بسبب التّضخم.

- **اهدافها :**

1– أهداف المالية العامة في الدول المتقدمة:

تهدف المالية العامة في الدول المتقدمة لتصحيح آليات اقتصاد السوق الحرة و تفادى الآثار السلبية المترتبة عن الاختلالات المالية المحتمل حدوثها وذلك من خلال التدخل المقاصي والتدخل المصحح.

2– أهداف المالية العامة في الدول النامية: أهداف المالية العآمة في الدول النّامية تتحدد أصلا في ضوء المشكلات الاقتصادية التي تعاني منها، وتتحدد في تنمية اقتصاداتها كهدف استراتيجي، ومن هذه الأهداف ما يأتي:

–**توجيه النفقات العامة** :من الّضروري أن تستهدف الدول النّامية من نفقاتها العامة تحقيق عدد من الأهداف منها القيام بتكوين رأس المال الاجتماعي أو ما يُعرف بالبنية التّحتية للتّنمية الاقتصادية، كالطّرق والجسور والسدود والاتصالات والّصحة، وتلك المشروعات التي يُحجم عنها القطاع الخاص لحاجتها إلى رؤوس أموال كبيرة، أو لانخفاض العائد منها وانعدام ربحية البعض منها، أو لأن الدول لا تسمح للقطاع الخاص باستثمار أمواله في مثل هذه المشروعات.

–**ضبط الاستهلاك** :بما أن الدول النامية تعاني من انخفاض نصيب الفرد من الدخل الوطني فإن الاستهلاك الّضروري يُعد الّسمة البارزة لاستهلاك معظم أفراد المجتمع، لذلك فإن الّسياسة الضريبية فيها يجب أن تستهدف تخفيض الاستهلاك غير الضروري (الكمالي) وذلك من خلال فرض الضرائب التّصاعدية على الدخول والثروات فيها.

–**تعبئة المدخرات** :من مهام المالية العآمة في الدول النامية هي القيام بدور كبير في تعبئة الفائض الاقتصادي وتوجيهه لتمويل التّنمية الاقتصادية، ولغرض تحقيق ذلك لجأت بعض الدول إلى اختيار أسلوب الادخار الاجباري الذي بموجبه يتم إجبار الأفراد والهيئات على تخصيص نسبة معينة من دخولهم لشراء سندات ذات عائد، على أن يتم استرجاع هذه السندات بعد مدة معينة من الزمن،كماُ يمكن تحقيق الادخار الاجباري عن طريق فرض الضرائب بوصفها اقتطاعا من دخول الأفراد لحساب المالية العآمة. حيث يُستخدم جزء منها لتمويل مشاريع التّنمية الاقتصادية.

خامسا: مصادر المالية العامة:

تتمثل مصادر المالية العامة فيما يلي :

1- المصادر الدستورية: يضع الدستور المبادئ الأساسية للمالية العامة، فعلى سبيل المثال في الجزائر ينص الدستور في المادة 64 " مساواة الجميع أمام الضرائب، المشاركة في الأعباء العامة حسب المقدرة، الضريبة محددة بقانون وتحدث الأعباء المالية من ضرائب ورسوم بأثر فوري ، " كما تنص المادة 120 " إن التصويت على الميزانية من اختصاص البرلمان" .

2- المصادر التشريعية: تمثل قوانين المالية المصدر الأكبر، إذ تفصل الإيرادات والنفقات بما يشبع الحاجات العامة للمجتمع في كل الحالات ومادامت الحاجات العامة تتغير في فترات قصيرة، يصدر قانون المالية كل سنة على أن يليه قانون مالية تكميلي لمواجهة الظروف المستجدة.

3- المراسيم التنظيمية: وهي المراسيم المتخذة تطبيقا لقوانين المالية.

سادسا : المالية العامة والمالية الخاصة :

يقصد بالمالية العامة مالية السلطات العامة أي مالية القطاع الحكومي، أما المالية الخاصة فيقصد بها مالية الأفراد والمشروعات الفردية والشركات بأنواعها، ويمكن القول أنه في الوقت الذي يحدد فيه دخل الفرد مقدار ما يستطيع إنفاقه، فإن السلطات العامة هي التي تحدد مقدار ما يجب أن تحصل عيه من دخل أو إيراد، فالدولة لها القدرة على تكييف إيراداتها وفقا لنفقاتها العامة، ويرجع ذلك إلى أن دخل الفرد محدود، بينما الدولة فلا حد لسلطتها في فرض الضرائب واصدار القروض وزيادة مواردها بشتى الوسائل.

وعيه يمكن أن نوجز أهم الفروقات بينهما فيما يلي :

1- من حيث النطاق :

نطاق المالية العامة هو اشباع حاجات المجتمع بصورة عامة بينما نطاق المالية الخاصة هو اشباع الحاجات لدى المستهلكين القادرين على دفع سعر المنتجات أو الخدمات المقدمة، لذلك نجد أن الحكومات تقدم الخدمات العامة التي تعتبرها ضرورية لجميع أفراد المجتمع مثل حفظ الأمن وتوفير السلامة للأرواح والممتلكات من أي تهديد داخلي وخارجي بينما تسعى المالية الخاصة لاشباع الحاجات الخاصة مقابل السعر لذلك فنطاق المالية العامة أشمل وأوسع من نطاق المالية الخاصة.

2-من حيث الهدف:

تهدف الدولة من انفاقها إلى اشباع الحاجات الاجتماعية كالتعليم والصحة والحفاظ على البيئة، أو توفير المرافق العامة ومختلف الخدمات كالكهرباء والمياه والغاز لافراد المجتمع دون السعي لتحقيق الربح. بينما لا يقوم الأفراد بتقديم الخدمات أو انتاج السلع إلا من أجل الحصول على أقصى ربح من خلال العملية الاستثمارية.

3-من حيث وسائل الحصول على الايرادات :حيث أن الوسائل المتبعة في الحصول على الايرادات لمقابلة النفقات تختلف في النشاط الخاص عنها في النشاط العام، فالمشروعات الخاصة تحصل على ايرادها بطريقة اختيارية وعن طريق الجهد المبذول أو بيع منتجاتها، لكن الدولة تتمتع بمقدرة واسعة بما تفرضه من ضرائب واصدار القروض وزيادة ايراداتها بشتى الوسائل بما لها من سلطات مالية ونقدية واسعة، وفي هذا الصدد لابد من الاشارة الى أن الدولة وبالرغم مما تتمتع به من

مرونة لا تستطيع أن تزيد ايراداتها الى ما لانهاية، فهناك جملة قيود على الدولة مراعاتها في ذلك، فهي لا تستطيع أن تزيد من الضرائب دون مراعاة الطاقة الضريبية وحالة الاقتصاد القومي، وان اللجوء الى القروض داخلية كانت أم خارجية يرتبط بقدرة الجهاز الانتاجي على تسديد القروض ووجود ظروف سياسية واقتصادية مناسبة تحفز على الاكتتاب بتلك القروض.

4-من حيث الملكية:

ملكية الدولة للمشروعات يتمتع بها المجتمع بأسره وهي ملك له، بينما المشروعات الخاصة تكون مملوكة للأفراد فقط وهم الذين يتمتعون بما تحققه من أرباح، كما أنهم يتحملون وحدهم الخسائر في حالة فشل تلك المشروعات.

5-من حيث الأسلوب : تختلف المالية الخاصة عن المالية العامة من حيث الأسلوب المتبع في احداث الموازنة بين النفقات والايرادات، اذ يحدد دخل الفرد مقدار ما يستطيع انفاقه، بينما انفاق السلطات العامة هو الذي يحدد مقدار ما يجب أن تحصل عليه من ايراد، أي أن الانفاق الحكومي يحدد الايرادات الحكومية، بينما الدخل الفردي المتاح يحدد الاستهلاك الفردي. فالاختلاف في كيفية وأسلوب احداث الموازنة بين نوعي المالية يعود أساسا الى أن الدخل الفردي(المالية الخاصة) محدود المصادر في المعتاد، بخلاف دخل الدولة (المالية العامة) حيث تتمتع الدولة بسلطات مالية ونقدية واسعة.

سابعا : علاقة المالية العامة بالعلوم الاخرى .

1-علاقة المالية العامة بعلم الاقتصاد :

يعرف علم الاقتصاد على انه" البحث عن أفضل الوسائل لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من الموارد الطبيعية"، والمالية العامة تبحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة. ان علاقة المالية العامة بالاقتصاد هي علاقة الجزء بالكل بحيث يؤثر ويتأثر كل منهما بالأخر وذلك عن طريق استخدام الايرادات والنفقات العامة كأدوات مهمة للتأثير على الاقتصاد، فالظاهرة المالية هي في حقيقتها ظاهرة اقتصادية ففي الكثير من الأزمات الاقتصادية كالتضخم والانكماش يمكن للضرائب أو للنفقات أن يكون لها دور فعال ومؤثر في التخفيف منها، كذلك تشكل السياسة المالية والسياسة الاقتصادية معا وحدة واحدة ولا يقوم بينهما تعارض، بل ان بينهما وحدة الهدف في تحقيق استقرار وتوازن الاقتصادي شامل والتخلص من الأزمات الاقتصادية، و نتيجة للارتباط المتبادل والوثيق بين المالية العامة وعلم الاقتصاد فقد ازداد الاهتمام بدراسة الجوانب الاقتصادية للمالية العامة، كما توسع الاهتمام ايضا بدراسة أثار عناصر المالية العامة من نفقات وايرادات في الاقتصاد القومي.

2-علاقة المالية العامة بعلم الاحصاء:

يقوم علم الاحصاء بتقديم صورة واضحة لكافة الظواهر المالية من خلال ترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات واحصائيات، وهي تمثل الأساس الضروري للقيام بالتنبؤات المالية من تقدير النفقات المستقبلية والايرادات المتوقعة فضلا عن أهميتها القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة، وبعبارة أخرى يعتبر علم الاحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة والتي لا يمكن الاستغناء عنها في رسم السياسة المالية للدولة، إذ يتطلب اعدادها توفر البيانات والمعطيات الاحصائية الخاصة بالدخل الوطني وتوزيع الثروة والدخول بين شرائح المجتمع، وعدد السكان وتوزيعهم من

حيث السن والمناطق الجغرافية المختلفة ومستوى ميزان المدفوعات ... اللازمة لتقرير السياسة المالية التي يجب اتباعها في ظل ظروف معينة ولتحقيق أهداف محددة مسبقا.

3-علاقة المالية العامة بعلم القانون:

القانون هو الأداة التنظيمية التي يوجدها المشرع لوضع القواعد اللازمة في مختلف الميادين ومنها الميدان المالي للدولة، ويمكن بيان العلاقة الوطيدة بين القانون والمالية العامة من خلال النقاط التالية :

-إن الجوانب النظرية في المالية العامة كالنفقات والضرائب تحكمها قواعد قانونية قابلة للتطبيق يطلق عليها قواعد التشريع المالي، والتشريع المالي هو مجموعة القوانين والأحكام التي تسنها السلطة التشريعية في الدولة وتقوم الجهات التنفيذية باتباعها في ادارة شؤونها المالية.

-القانون الدستوري للدول غالبا ما يتضمن نصوصا مالية أساسية تحدد صلاحيات السلطة التنفيذية والتشريعية في مجال اعداد الموازنة والتصديق عليها وتنفيذها، وكذلك في مجال اقرار الضرائب والقروض.

-إن التشريع الضريبي هو من أهم أجزاء التشريع المالي يصدر كقانون، حيث لا ضريبة بدون قانون، فالقانون الضريبي ينظم كافة الجوانب المتعمقة بالضرائب من حيث أنواعها، وأسعارها، وكيفية، ومواعيد تحصيلها ، كما ينص على العقوبات للمتخلين عن الدفع.

4-علاقة المالية العامة بعلم المحاسبة:

يتطلب البحث في المالية العامة الالمام بعلم المحاسبة من حيث كيفية تنظيم الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية. فهناك علاقة بين المالية العامة والمحاسبة اذ أن العديد من مسائل المالية العامة، وخاصة الضرائب، تستلزم المعرفة والالمام بأصول المراجعة وتقنياتها من اهتلاكات وجرد و مؤونات وانجاز الحسابات الختامية. كما أن اعداد الموازنة العامة للدولة يتطلب استخدام قواعد وأصول علم المحاسبة.

وللمالية العامة ارتباط هام بالمحاسبة الوطنية والتي تشكل ركنا أساسيا من أركانها خاصة فيما يتعلق بالنفقات العامة الاجمالية منها والصافية، كما أنه مطلوب الالمام بالمعارف المحاسبية خاصة المحاسبة الوطنية في اعداد الميزانية العامة للدولة وتنفيذها والرقابة عليها حيث أنه كلما زاد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي كلما ازدادت الصلة بين المالية العامة والمحاسبة، اذ يتطلب ذلك نشر ميزانيات تجارية لمشاريع الدولة الى جانب البيانات المالية الخاصة بها والواردة في ميزانية الدولة أو الميزانيات المستقلة أو الميزانيات الملحقة.

5- علاقة المالية العامة بعلم الاجتماع :

للمالية العامة علاقة بالعلوم الاجتماعية كعلم النفس والتربية وعلم الفلسفة، حيث أن كثيرا من مشكلات المالية العامة كفرع من فروع الدراسة الاقتصادية والاجتماعية تتعلق بالسلوك الإنساني الذي يقع في دائرة علم النفس والاجتماع. ان للمالية العامة دور مؤثر على مداخيل المجتمع وتحقيق عدالة اجتماعية والتخفيف من حدة البطالة والرفع من القدرة الشرائية من خلال اعادة توزيع الثروة والاستعانة بالمعدلات الضريبية ومجالات الانفاق. فعند اعداد قانون المالية للدولة يراعي فيه: القدرة الشرائية، معدلات البطالة، عادات وتقاليد المجتمع (مدى تقبله لضرائب جديدة ، التهرب الجبائي،...) وبالتالي فالعلاقة تفاعلية وتبادلية بين العلمين.

6-علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية:

هناك علاقة وطيدة وذات تأثير متبادل بين المالية العامة والعلوم السياسية اذ أن كليهما دو ارتباط واضح بالنظام السياسي، والسلطة العامة وأجهزة الدولة ومؤسساتها، ولا شك أن النظام السياسي له تأثير كبير على النظام المالي في البلد وذلك باعتبار أن شكل النظام السياسي يمكن أن يؤثر على حجم ونوع أدوات المالية العامة المستخدمة من قبل الدولة. ومن جهة أخرى تعكس السياسة المالية المتبعة اتجاهات السياسة العامة، فكثيرا ما تستخدم أدوات المالية العامة من أجل تحقيق أهداف سياسية مثل: منح المساعدات الخارجية، النفقات الحربية ...الخ.

وعليه فالعلاقة بين المالية العامة والسياسة تتجلي من خلال العديد من المظاهر على غرار الميزانية العامة التي تعتبر عملا سياسيا لان الحكومة تترجم سياستها عن طريق الاعتمادات التي يتم ادراجها بالموازنة. وبالتالي فالمالية العامة أداة لتحقيق أهداف السياسة العامة على اختلاف أنواعها.