**الفصل الأول**

**مدخل عام حول المالية العامة**

**تمهيد**

تهتم المالية العامة بالعلاقات الإقتصادية التي تنشأ عندما تقوم الدولة بإنشاء وتوزيع وإستخدام الموارد النقدية في سبيل القيام بالخدمات العامة، فهي علم الوسائل التي تستطيع الدولة بواسطتها الحصول على الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة عن طريق توزيع الأعباء المترتبة عن ذلك بين المواطنين

فهي تجسيد لنشاطات الدولة باستخدام التقنيات المالية الخاصة بها (الضرائب،سندات الإستثمار والتجهيز والعمليات النقدية الأخرى)حيث بواسطة المالية العامة يتم تكوين الأرصدة النقدية وتوزيعها وإستخدامها ، أي إشباع الحاجات العامة .

ولتوضيح مفهوم المالية العامة اكثر والتوسع في نختلف جونبها سوف يتم التركيز في هذا الفصل على العناصر التالية:

* مفهوم المالية العامة تطورها والحاجات العامة
* ماذا يدرس علم المالية للعامة وماهي خصائصها
* مجال دراسة المالية العامة ودورها في الأنظمة المختلفة
* نظرية المالية العامة
* المالية العامة والمالية الخاصة
* علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

**أولا : مفهوم المالية العامة وتطورها**

جاءت تسمية (Finance) المالية من الكلمة اللاتينية (Financia) التي تعني دفع النقود،وشرع إستعمالها لأول مرة في القرن 13 والـ 15 في إيطاليا وبالتحديد في مدينتي فلورانس وجينوة لكون هذه المدن من أهم المراكز التجارية في أوروبا آنذاك.

**-1- مفهوم المالية العامة:**

هي العلم الذي يتناول حاجات الدولة والوسائل التي تشبع بها هذه الحاجات أو هي العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي الذي تقوم به الهيئات العامة للحصول على الموارد اللأزمة لاشباع الحاجات العامة.

وهناك مفهوم كلاسيكي للمالية العامة الذي يعتبرها " علم الوسائل التي تستطيع الدولة بواسطتها الحصول على الموارد اللأزمة لتغطية نفقاتها العامة عن طريق توزيع الأعباء المترتبة عن ذلك بين المواطنين ".

أما التعريف الحديث للمالية : إن المالية العامة هي العلم الذي يدرس نشاطات الدولة التي أصبحت تستخدم التقنيات المالية الخاصة بها (الضرائب،سندات الإستثمار والتجهيز والعمليات النقدية الأخرى).

وعليه فإن المالية تظهر وتوجد حيثما يكون التراكم في شكله النقدي وحيث يتم إنفاق الأموال النقدية الموجودة،وأين تحقق مدفوعات نقدية، وهذا ممكنا في ظل إنتاج السلع وتداولها،وفي ظروف العلاقات السلعية النقدية،وبواسطة المالية يتم تكوين الأرصدة النقدية وتوزيعها وإستخدامها.

وتكوين الدخول النقدية من تراكم الأرصدة وهذا ما يعرف بالموارد النقدية،ومن ثم يأتي توزيعها عبر الميزانية،وإستخدامها يكون مرتبطا بسد حاجات الافراد،والمؤسسات والدولة، أي إشباع للحاجات العامة .

والحاجات العامة إذن هي أساس النشاط المالي للدولة وهي التي تحدد بالتالي نطاق هذا النشاط المالي،ذلك أن هذا النشاط يهدف إلى إشباع هذه الحاجات العامة.[[1]](#footnote-2)

**2- الحاجات العامة:**

يهدف كل نشاط إنساني أيا كان نوعه إلى إشباع الحاجات،ويمكن أن نقسم هذه الحاجات من حيث إشباعها إلى قسمين: قسم يقوم بإشباعه النشاط الخاص وهو ما يعرف بالحاجات الخاصة،وقسم يقوم بإشباعه النشاط العام وهو ما يعرف بالحاجات العامة.ومثل ذلك الحفاظ على الأمن الخارجي والداخلي،وعلى الصحة العامة،إنشاء الطرق والجسور والمواصلات،إشاعة العدل،إعداد الجيش، إقامة التوازن الاجتماعي والاقتصادي،نشر التعليم بضروبه المختلفة،إقامة المستشفيات،العناية بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية،إستغلال الموارد البشرية والطبيعية ورؤوس الأموال المعطلة ومشروعات الأمن الغذائي والأمن السكاني وإشعال الثروة الخضراء.

ولقد أجمع أغلبية كتاب المالية العامة على تعريف الحاجات العامة بأنها الحاجات التي تقوم السلطة العامة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام.[[2]](#footnote-3)

**3- ماذا يدرس علم المالية العامة:**

يدرس علم المالية العلاقات الإقتصادية التي تنشأ عندما تقوم الدولة بإنشاء وتوزيع وإستخدام الموارد النقدية في سبيل القيام بالخدمات العامة، وفي إقتصاد يقوم على المبادلة النقدية تكون للعلاقات الإقتصادية مظهران : المظهر العيني (سلعي) ومظهر النقدي .

العيني يؤدي إلى تدفق نقدي

النقدي يؤدي إلى تدفق سلعي

والعلاقات بين التدفقات النقدية والسلعية هي التي تكون الثمن،وهكذا فإن إصلاح المالية ينصرف إلى كل ما يتعلق بكل أنواع المدفوعات النقدية وهذه المدفوعات تحتوي على الأنواع التالية:

1. المدفوعات بالنقد.
2. الإئتمان.
3. الأوراق المالية (الأسهم والسندات).

وكذلك وضع المدخرات النقدية تحت تصرف الأفراد والهيئات العامة للقيام بالإستثمارات،(وهذا ما يسمى بالنشاط المالي ).

**-4- تعريف علم المالية العامة:**

هو العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها بغرض تحقيق أغراض الدولة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية.

ويلاحظ على هذا التعريف أنه قد أسقطت منه الفكرة التي تقصر دور الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة أي الفكرة التي تجعل الإيرادات العامة تجد سبب وجودها في النفقات العامة وحدها، إذ لم يعد الغرض من الحصول على الإيرادات العامة هو تغطية النفقات العامة وحدها بل أصبح للإيرادات العامة أغراض أخرى وهي تكوين إحتياطي لمواجهة أعباء غير متوقعة أو محاربة التضخم أو إعادة توزيع الثروة والدخل بما يقلل منالتفاةت بين الطبقات، أو تصفية طبقة معينة أو،الإستثمارات المعطلة أو الموارد البشرية والطبيعية غير المستغلة.

ونظرا لاتساع الأغراض التي تسعى المالية العامة إلى تحقيقها فكثيرا ما يلجأ بعض الكتاب إلى إسقاطها من التعريف مكتفين بالإعتماد في هذا الصدد على العناصر المالية وحدها.

ومع كثرة الأغراض التي يمكن للأدوات المالية أن تهدف إلى تحقيقها إلا أنه يمكن أن نردها بصفة أساسية إلى ثلاثة وهي :

أولا: ضمان تخصيص أفضل للموارد القومية (الوطنية) وذلك عن طريق تحويل جزء من هذه الموارد من الافراد إلى الدولة، أو العكس أي عن طريق إعادة توزيع هذه الموارد بين إشباع الحاجات الخاصة وإشباع الحاجات العامة.

ثانيا: ضمان توزيع أفضل للدخل القومي (الوطني) بين مختلف الفئات الإجتماعية من هذا التوزيع الذي ينتج عن قوى السوق، وذلك بغرض تحقيق العدالة الإجتماعية، أي بغرض الحد من الفروق بين الطبقات.

ثالثا: ضمان إستخدام أفضل للموارد الوطنية، وذلك بغرض ضمان التوازن الإقتصادي أو النمو الإقتصادي، أي بغرض ضمان التشغيل الكامل أو بغرض تحقيق التنمية الإقتصادية.

وتهدف هذه الأغراض الثلاثة – الآنفة الذكر- معا إلى تحقيق << الرفاهية الإقتصادية >> وهذا هو وجه التكامل بينها.

ومع ذلك فقد يقع التعارض بين هذه الأهداف، قد يقع التعارض مثلا بين العدالة الإجتماعية والنمو الإقتصادي، كما قد يقع التعارض بين أحد هذين الهدفين وكيفية توزيع الدخل الوطني بين الحاجات الخاصة والحاجات العامة . وفي هذه الحالة يكون على السياسة المالية أن تقدم هدفا على هدف على ضوء ضمان أكبر رفاهية إقتصادية وطنية ممكنة، وهو ما يدخل في دراسة << السياسة المالية>>.

**-5- مجال دراسة المالية العامة:**

المالية العامة من الناحية القانونية فرع من القانون العام، موضوعها هو دراسة القواعد والعمليات المتعلقة بالأموال العامة، ومن الناحية الإقتصادية، فإن المالية العامة تمثل الثروة، وهو ما يجعل دراستها تدخل تحت إطار العلم الذي يهتم بالثروات، وسلوك الأفراد إزاءها، أي بمعنى العلوم الاقتصادية.

والثروة هنا بشكل سائل مثل النقد والإعتمادات الموجهة للهيئات العامة، وهذا العلم يبحث في الكيفية التي يمكن أن تؤثر بها هذه الثروة على الهياكل الإقتصادية، وكيف يمكن المساهمة في تعديلها، وكيف يتمكن من التأثير في الظروف الإقتصادية ؟ ويحلل أيضا الوضعية الإقتصادية على أساس الموارد المالية التي تكون تحت تصرف الهيئات العامة.

ويوجد فرع من العلوم الإقتصادية يهتم بدراسة المالية بإعتبارها عنصرا من عناصر الثروة الوطنية هو الإقتصاد المالي.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك علاقة وطيدة بين المالية العامة والإقتصاد وخاصة فيما يتعلق بدراسة الظواهر المالية من جانبها الكلي مثل مجموع الإقتطاعات الجبائية، مجموع النفقات العامة في شكل تدفقات ودورات مالية، فالمالية العامة توفر للإقتصاد الكلي كل البيانات المتعلقة بها.

إذن موضوع المالية العامة هو دراسة الأموال العامة والتي تكون بشكل سائل أو قابلة للتحويل مباشرة: نقود سائلة، قروض مصرفية، تسبيقات إلى الحساب الجاري...............إلخ.

وتوجد هناك قرابة بين المالية العامة والمالية الخاصة،لأن كل منها يثير مشاكل متشابهة وهي:

* + مشكل إعداد الميزانية التي تحكم أعمال المالية.
  + مشكل تحديد النفقات.
  + مشكل الموارد العادية وغير العادية.
  + مشكل الرقابة.
  + مشكل المحاسبة وإدارة الخزينة.

وبالرغم من هذا التشابه إلا أن هناك فروقات واختلافات بينهما، وهذا التفريق بين المالية العامة والمالية الخاصة ناتج أساسا من أن توازن المالية الخاصة وحركات الأموال الخاصة خاضع لقواعد إقتصاد السوق التي تعتمد على قانون العرض والطلب في سوق الأموال، بينما توازن المالية العامة وحركات الأموال العامة يكون خاضعا لتدخل الدولة بواسطة هيئاتها العامة.

ويمكننا أن نضع جملة من الفروقات بين المالية العامة والمالية الخاصة:

1. – الدولة تستعمل عنصر الإجبار لتدبير الموارد المالية مثل الإقتطاع الضريبي،وحتى الزكاة يمكن الدولة أن تستعمل الإجبار إذا إمتنع بعض الأفراد في الدولة الإسلامية من تأديته، ولا تجد معارضة في تأدية النفقات، لأنه لا توجد قوة قادرة تمنع الدولة من ذلك، بخلاف ذلك عند الخواص أين لا يمكن أن نجد الإجبار في جلب الموارد المالية، فقط يمكن أن تسلط القوة عند تسديد الديون.
2. – المالية العامة تكون في شكل نقد تام، أين تكون الدولة لها قوة التحكم فيها على الأقل،بينما هذا النقد يكون خارج عن إرادة أصحاب الأموال الخاصة، (فالنقد خاضع لسيطرة الدولة وليس الخواص).
3. – الأموال الخاصة عادة ما توجه لتحقيق الأرباح، بينما الأموال العامة تكون أداة لتحقيق المنفعة العامة، حتى ولو وجهت لتحقيق الأرباح[[3]](#footnote-4).
4. – شخص المالية العامة يكون هاما بالمقارنة مع المالية الخاصة ذات الفرد البسيط، ويمكن أن تمر المالية العامة إلى مالية الخواص عن طريق تقديم الإعانات للفقراء مثلا، ويمكن إعتبار مجموع المالية الخاصة صغيرا بالمقارنة مع مجموع المالية العامة.

هذه الفرو قات الأساسية تكفي لتبرير نشوء المالية العامة كعلم مستقل بذاته على الرغم من قرابتها للمالية الخاصة .

**-6- دور المالية العامة في الأنظمة المختلفة:**

تأخذ المالية العامة أدوار مختلفة ومتعددة وذلك بالنظر لوظيفة الدولة في الحياة العامة للمجتمع وفي هذا المجال يمكن أن نميز بين الأنواع التالية للمالية العامة:

1. يتميز دور الدولة الحارسة بأنه دور محايد ويقتصر على ممارسة بعض الأعمال،خاصة فيما يتعلق بالأمن الداخلي والدفاع الخارجي وأعمال القضاء، أما المسائل الإقتصادية والإجتماعية فلم يكن لدولة المذهب الحر دورا فيها حيث ترك ذلك للنظام الذي يعتمد على المنافسة الحرة وقوانين السوق.

لذلك إتصفت دولة الذهب الفردي الحر بالدولة الحارسة إنطلاقا من دورها المحايد والمحدود فيالحياة العامة للأفراد لذلك تميزت ماليتها بالآتي:

* + أنها مالية محايدة.
  + أنها مالية غير متداخلة في الحياة الإقتصادية والإجتماعية.
  + أنها مالية تقوم على مبدأ توازن الميزانية.
  + للضرائب فيها دورا بارزا – مع تفضيل الضرائب على الإستهلاك أكثر من الضرائب على الدخل.
  + النفقات والإيرادات تقتصر على أضيق الحدود.
  + عدم الرغبة في اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد.
  + عدم الراغبة في إستخدام القروض.

لهذا فقد عرف التقليديون علم المالية بأنه : " العلم الذي يدرس الوسائل التي تحصل بها الدولة على الأموال للأزمة لتغطية النفقات العامة وذلك بتوزيع العبئ الناتج عن ذلك على الأفراد " .

1. المالية العامة المتدخلة في الدولة الرأسمالية: لم تتمكن المالية العامة المحايدة من البقاء والإستمرار لأسباب كثيرة أهمها:

* عدم تمكنها من وضع حلول مناسبة للمشكلات الإقتصادية المستجدة.
* تغير الظروف الإقتصادية والإجتماعية.
* الحروب.
* خروج الدولة عن حيادها وإنتقالها إلى دور الدولة المتداخلة.
* ظهور مؤلف المفكر الإقتصادي الإنجليزي **جون مينارد كينز** عام 1936 م، تحت عنوان <<النظرية العامة في الإستخدام والفائدة و العملة >> بحيث دعى فيه لتدخل الدولة في الحياة الإقتصادية بهدف تحقيق التشغيل الشامل وذلك عن طريق التأثير في العناصر التي تكون الطلب الفعلي.

وهكذا فإن المالية العامة في الأنظمة الرأسمالية تقوم على المبادئ التالية:

* تحقيق التوازن الإقتصادي.
* تحقيق الإستقرار الإقتصادي.
* إعتبار الميزانية العامة أداة رئيسية في تحقيق الاهداف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية.
* إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة.

ج- المالية العامة في الدولة المنتجة : مالية الدولة الإشتراكية: تقوم الدولة الإشتراكية على أساس تملك وسائل الإنتاج ملكية جماعية ولهذا فإن الدولة تقوم بتحقيق التوازن الإقتصادي والإجتماعي مع قيامها بالإنتاج والتوزيع وفقا لخطة إقتصادية وإجتماعية عامة وشاملة على المستوى الوطني، لذلك ظهــر التخطيط المالي كفرع هام من فروع المالية العامة.

والمالية العامة في النظام الإشتراكي تقوم على أساس المبادئ التالية:

* إعتبار الميزانية العامة للدولة من الخطة المالية.
* تلاؤم الميزانية العامة مع الطبيعة الإلزامية للخطة الوطنية.
* تصبغ الإعتمادات الواردة في الميزانية بصبغة إلزامية التنفيذ.
* تهدف النفقات العامة إلى تحقيق الأهداف الإستثمارية وقد ترتب على ذلك زيادة كبيرة في هذه النفقات.
* الإعتماد على الضرائب غير المباشر بالأخص الضرائب على رقم الأعمال.
* أصبح للضرائب هدفان، هدف تمويلي وهدف توجيهي،فهي بالإضافة إلى أنها تؤمن مصادر للحصول على الاموال فإنها تعمل على تحقيق أهداف إقتصادية وإجتماعية.

د- المالية العامة في الدول المتخلفة:

تهدف المالية العامة في هذه الدول إلى:

* القضاء على التخلف.
* تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية.
* العمل على تحقيق الإدخار ومن ثمة الإستثمار.
* تكوين رأس المال وإحداث تغيير هيكلي في الإقتصاد المتخلف.
* تمويل الصناعات الأساسية بواسطة النفقات العامة.
* العمل على سحب الفائض الإقتصادي ووضعه في مجال التنمية الإقتصادية والإجتماعية وذلك عن طريق الإيرادات.

1. - محمد عبد المنعم الجمال –موسوعة الإقتصاد الإسلامي ص.573 [↑](#footnote-ref-2)
2. - محمد عبد المنعم الجمال –موسوعة الإقتصاد الإسلامي ص.573 [↑](#footnote-ref-3)
3. - د/ سوزي عدلي ناشد – الوجيز في المالية العامة (دار الجامعية الجديدة للنشر، مصر ، 2000 ص 27 [↑](#footnote-ref-4)