

بعض المفاهيم الأساسية حول المالية العامة

لكل فرد في المجتمع حاجات ورغبات يسعى لإشباعها بشتى الوسائل المسخّرة والمتاحة، وهذه الحاجات تمتاز بالتعدد والتجدد من فرد لآخر ومن زمان إلى آخر، وإذا نظرنا إلى هذه الحاجات المتعددة نجد أن بعضها يتعلّق بالفرد نفسه وتسمى بالحاجات الخاصة، والآخر يتعلّق بالمجتمع ككل وتسمى بالحاجات العامة، وهذه الأخيرة تعد عملية إشباعها من وظائف الدولة؛ من خلال ما يسمى بالميزانية العامة باعتبارها عنصرا من عناصر النظام المالي، وهي بذلك تهدف إلى تحقيق ما يسعى النظام المالي لتحقيقه حتى تتمكن الدولة من القيام بوظائفها العامة ورعاية مصالح المجتمع، مستخدمة في ذلك جانبها من إيرادات عامة ونفقات عامة كوسائل وأدوات لتحقيق تلك الأهداف.

ويمثل مجموع الحاجات العامة التي يتطلب من الدولة إشباعها محور النشاط المالي والاقتصادي للدولة، ويتمثل هذا النشاط في قيام الدولة بالنفقات العامة، ويستدعي ذلك حصول الدولة على إيرادات عامة بالقدر الكافي لتغطية هذه النفقات.

ويقتضي مقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة من الدولة أن تضع خطة (برنامج) محددة تتضمنها وثيقة، اصطلاح على تسميتها بالميزانية العامة أو الموازنة العامة، تتضمن تقدير تفصيلي لإيرادات ونفقات الدولة لفترة مقبلة، وهي عادة سنة.

وتشكل النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة؛ الموضوعات الأساسية لعلم المالية العامة.

لذلك سيخصص هذا الفصل التمهيدي لدراسة الموضوعات التالية:

أولا- تعريف المالية العامة

ثانيا- الحاجات العامة

ثالثا- السياسة المالية

رابعا- المالية العامة والمالية الخاصة

خامسا- علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

أولا- مفهوم المالية العامة:

ارتبط مفهوم ومضمون المالية العامة في تطوره ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، والقيود الموضوعية على نشاطها، مقيدا بتحقيق قاعدتي توازن الميزانية (التعادل التام بين إيرادات الدولة ونفقاتها) والحياد المالي لنشاط الدولة، مما جعل مفهوم المالية العامة مجرد مفهوم حسابي لنفقات الدولة وإيراداتها وخال من أي بعد اقتصادي أو اجتماعي وساد هذا المفهوم التقليدي للمالية العامة عدة قرون إلى غاية أوائل القرن العشرين.

وعرفت المالية العامة قديما بأنها العلم الذي يتناول بالبحث نفقات الدولة وإيراداتها أو بمعنى آخر هي العلم الذي يتناول تحليل حاجات الدولة والوسائل التي تشبع بها هذه الحاجات.

فالمفهوم التقليدي لعلم المالية العامة يقتصر على البعد المالي الحسابي فقط، في حين أصبح هذا المفهوم في العصر الحديث له أبعاد متعددة بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية ومالية.

والمالية العامة في معناها الحديث: هي دراسة لاقتصاديات القطاع العام، كما عرفها آخرون بما يلي: المالية العامة هي ذلك العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل والأساليب المالية بشقيها الإيرادي والانفاقي لتحقيق أهداف المجتمع بمختلف اتجاهاتها الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

وهو العلم الذي يبحث في الأسس والنظريات العامة التي يستحسن أن يعتمد عليها النظام المالي.

ثانيا- الحاجات العامة:

تقسم الحاجات من حيث إشباعها إلى قسمين: قسم يقوم بإشباعه النشاط الخاص وهو ما يعرف بالحاجات الخاصة أو الفردية كالحاجة إلى الغذاء والكساء والمأوى... الخ، فهذه الأخيرة يستطيع الفرد بمفرده أن يستقل بإشباع حاجاته منها، طالما يقدر على دفع ثمنها وذلك لقابليتها للتجزئة، أما إذا لم يستطع دفع ثمنها فإنه لا يحصل عليها، وقسم آخر يقوم بإشباعه النشاط العام وهو ما يعرف بالحاجات العامة أو الجماعية سواء تعلق الأمر بتلك التي لا يمكن أن يقوم بأدائها وقضائها غير الهيئات العامة كالحاجة إلى العدالة والأمن والدفاع... الخ، أو تلك التي يمكن ترك أمر إشباعها إلى الأفراد (التعليم، الصحة..)، غير أن الهيئات العامة تتدخل لإشباعها وذلك لسبب أو لآخر، والحاجات العامة بهذا المعنى، تختلف من دولة إلى أخرى، وفي آن واحد قد تختلف في الدولة الواحدة من فترة إلى أخرى؛ بناء على اختلاف فلسفتها وسياستها الاقتصادية والاجتماعية.

ويمكن ملاحظة أنه لا توجد فروق جوهرية بين الحاجات الخاصة والعامة، باستثناء بعض الحاجات الجماعية الأساسية التي لا يمكن بطبيعتها أن يقوم بأدائها غير الهيئات العامة، فإن جميع الحاجات الأخرى، وتشكل الغالبية العظمى، ليست لها مميزات خاصة تجعل إشباع بعضها متوقفا على الهيئات العامة وإشباع البعض الآخر قاصرا على جهود الأفراد.

وبما أنه لا توجد فوارق موضوعية ولا حدود ثابتة بين الحاجات العامة والخاصة، فإن ما يعتبر حاجة عامة في دولة ما قد يسمح القيام به من طرف الأفراد في دولة أخرى، وفي نفس الدولة ما يعتبر اليوم حاجة عامة، كان في عصر مضى حاجة خاصة، فحدود الحاجات العامة في مجتمع معين وفي لحظة معينة يتوقف على طبيعة دور الدولة السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

ويمكن تقسيم الحاجات العامة بحسب خصائصها وطبيعتها إلى عدة أنواع:

- 1. الحاجات العامة غير القابلة للتجزئة:** وهي الحاجات التي لا يمكن تجزئة إشباعها وتجزئة المنفعة المتولدة عنها بالنسبة لفرد أو مجموعة من الأفراد دون البعض الآخر، فإشباع الحاجة إلى الأمن الداخلي والدفاع الخارجي وإقامة العدالة لا بد أن يتم بالنسبة إلى جميع الأفراد ككل لا يتجزأ.
- 2. الحاجات المستحقة:** هناك نوع آخر من الحاجات يمكن تجزئتها، أي تجزئة إشباعها ويعني هذا إمكانية فصل حاجة الأفراد عن حاجة البعض الآخر، ويتوقف حدود هذه الخدمات أو الحاجات على الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لدور الدولة في المجتمع، وهي حاجات يمكن أن يترك أمر القيام بها لنشاط الخاص غير أن الهيئات العامة تقوم بها إذا كانت هناك منفعة عامة تستدعيها، ومن أمثلة الحاجات المستحقة، الحاجة إلى التعليم العام والصحة والنقل والمواصلات والمياه والكهرباء والغاز... الخ.
- 3. السلع الفردية التي يقوم النشاط العام بإشباعها:** وهذه السلع بإمكان النشاط الخاص أو جهاز السوق أن يقوم بتوجيه الموارد الضرورية لإشباعها، إلا أنه ولا اعتبارات مختلفة استراتيجية وسياسية واجتماعية واقتصادية يقوم النشاط العام بإنتاج هذه السلع والخدمات، مثل صناعة الأسلحة، صناعة الحديد والصلب، وكافة الصناعات الأخرى التي يقوم النشاط العام من خلال المشروعات العامة بإنتاجها، ويتسع نطاق هذا النوع من السلع كلما زاد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أو في ظل ما يسمى بالدولة المنتجة أو المتدخلة.

ثالثاً- السياسة المالية:

تعرف السياسة المالية بأنها مجموعة القرارات التي يترتب عليها تحديد طريقة ونمط استخدام مختلف العناصر المالية وتوجيهها والتنسيق بينها لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية وذلك في نفس الوقت الذي تقوم فيه هذه العناصر بوظائفها الأساسية.

وتتجدد عادة السياسة المالية بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها الاقتصادية، فالسياسة المالية يجب أن تكون متكاملة مع عناصر السياسة الاقتصادية الأخرى، وتتضمن السياسة المالية تكييفاً كميًا لحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة، بالإضافة إلى التكييف النوعي لأوجه هذا الإنفاق ومصادر هذه الإيرادات بغرض تحقيق أهداف

معينة وفي مقدمتها النهوض بالاقتصاد القومي، وتحقيق التشغيل الكامل، الاستقرار الاقتصادي، تحقيق العدالة الاجتماعية، إتاحة الفرص المتكافئة لجهود المواطنين بالتقريب بين فئات المجتمع والتقليل من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخل والثروات... الخ، وتستخدم الدولة في سعيها لتحقيق هذه الأهداف كافة الوسائل والأدوات المتاحة بدءاً من استخدام سلطتها السيادية في سن القوانين واللوائح والتشريعات المختلفة، كما تستخدم أسلحة السياسة المالية: (الضرائب، النفقات، والقروض العامة).

رابعاً- المالية العامة والمالية الخاصة:

يقصد بالمالية العامة مالية السلطات العامة أي مالية القطاع الحكومي، أما المالية الخاصة يقصد 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 عليه من دخل أو إيراد، فالدولة لها القدرة على تكييف إيراداتها وفقاً لنفقاتها العامة، ويرجع ذلك إلى أن دخل الفرد محدود، بينما الدولة فلا حد لسلطانها في فرض الضرائب وإصدار القروض وزيادة مواردها بشتى الوسائل.

ويمكن تمييز المالية العامة على المالية الخاصة في ما يلي:

1. من حيث الهدف: يسعى الفرد إلى تحقيق منفعته الخاصة أما بالنسبة للدولة فهي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة.
2. من حيث تحصيل الإيرادات العامة: تتمتع الدولة بسلطة الإلزام والاكراه بتحصيل إيراداتها الضريبية وغيرها من الإيرادات التي تعتمد الدولة فيها على وسائل الإلزام في تحصيل أموالها، بينما المالية الخاصة تفتقر إلى هذا العنصر، إذ يتم تحصيل إيراداتها عن طريق الاختيار والتعاقد وبيع منتجاتها..
3. من حيث الأساس: فالفرد يسعى إلى تحقيق منفعته الخاصة في إطار من الحرية، أما الدولة فإن نفقاتها واجبة لضمان سير المرافق العامة.
4. من حيث التنظيم: تقوم بالنسبة للفرد على أساس الملكية الفردية، أما بالنسبة للدولة فهي تقوم على أساس ملكية عامة كلية كانت أم جزئية.

خامساً- علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى:

تمثل المالية العامة مظهراً من مظاهر الحياة الاجتماعية في الدول المعاصرة، ومن الطبيعي والمنطقي أن توجد علاقة بين هذا المظهر وغيره من مظاهر الحياة الاجتماعية من اقتصاد وسياسة وقانون وأخلاق وعلم النفس والمحاسبة والإحصاء وغير ذلك.

- علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية:

تهتم العلوم السياسية بدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطات العامة ببعضها البعض وعلاقتها بالأفراد، والمالية العامة تبحث في الإيرادات والنفقات لنفس هذه الهيئات، بالإضافة إلى ذلك فإن للأوضاع الدستورية والإدارية في بلد معين أثرها في ماليتها العامة، فالنفقات والإيرادات العامة تختلف بحسب ما إذا كانت الدولة استبدادية أو ديمقراطية، ذات نظام إداري مركزي أو لا مركزي، كما أن الظروف المالية لها بدورها أثر هام في أوضاع الدولة السياسية.

هذا ويعتبر وضع ميزانية الدولة عملاً سياسياً، لأن الحكومة تترجم سياستها عن طريق الاعتمادات التي تدرجها في ميزانيتها فيتضح منها نطاق واتجاه الدور الذي تزمع السير عليه في التطبيق.

– أما عن علاقة المالية العامة بعلم القانون:

إن مضمونها يتبلور في أن القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين ومنها الميدان المالي، فتأخذ مختلف عناصر المالية العامة من نفقات وإيرادات وميزانية، شكل قواعد قانونية، دستور، قانون، لائحة، وأمر إداري، مما يستوجب الإلمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها.

ومجموع هذه القواعد القانونية تدعى بالتشريع المالي وهو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة المالية وعلى وجه الخصوص دراسة ظواهر المالية العامة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية وتحديد ما بين تلك الظواهر من صلات.

والصلة بين كل من المالية العامة والتشريع المالي وبين فروع القانون الأخرى واضحة وقوية، فالدستور يتضمن القواعد الأساسية المنظمة لمختلف جوانب المالية العامة والتي يتعين أن توضع القوانين المالية في حدودها، فهو ينظم النفقات العامة والشروط الأساسية لفرض الضرائب وعقد القروض وقواعد إقرار الميزانية أو اعتمادها بواسطة السلطة التشريعية وكيفية مراقبة تنفيذها، والقانون الإداري ينظم طريقة سير المرافق العامة وهذا يحتاج إلى نفقات عامة يبحثها علم المالية العامة.

– أما علاقة المالية بالاقتصاد:

فهي أهم تلك العلاقات جميعاً، فالإقتصاد يتناول بالبحث كيفية استغلال الموارد المحدودة لإشباع الحاجات الإنسانية وعليه فمن وظائف الدولة إشباع حاجات أفراد المجتمع، وإن ما تتضمنه الضرائب من مسائل وما تنطوي عليه من أمور يعتبر أصلاً جزءاً من المشكلة الاقتصادية، هذا ويستند الباحث في علم المالية العامة إلى كثير من النظريات الاقتصادية، من ذلك أن مبدأ الضريبة التصاعديّة يستند إلى نظرية المنفعة الحديثة، فالإلمام بمبادئ الإقتصاد يعد شرطاً أساسياً لفهم موضوعات المالية العامة، وتزداد أهمية الأمر المتقدم وضوحاً إذا علم أن معظم البحوث المتعلقة بالسياسة المالية يقع في ميدان المشكلات الاقتصادية، فالضرائب والإنفاق الحكومي والقروض العامة على سبيل المثال

تعتبر كلها أدوات للتوجيه الاقتصادي الحديث يمكن للدولة أن تستخدمها للتأثير على مستوى الدخل القومي ومجرى النشاط الاقتصادي بصفة عامة.

– أما عن العلاقة بين المالية العامة وعلم الأخلاق: فإن كثيرا من الأمور التي تشملها السياسة العامة للدولة تتضمن أحكاما قيمية تمتد جذورها في ميادين الفلسفة والأخلاق، وواضح أن العديد من مشكلات المالية العامة، كفرع من فروع الدراسة الاقتصادية والاجتماعية، تتعلق بالسلوك الإنساني الذي يقع في دائرة بحث علم النفس، فالضرائب مثلا بما لها من تأثير على مجموعة الحوافز لا شك أنها تستلزم دراسة وافية للدوافع الإنسانية.

– أما عن صلة المالية العامة بالمحاسبة:

فهي وثيقة أيضا، إذ يستلزم البحث في كثير من موضوعات المالية العامة وخاصة الضرائب الإلمام بأصول المحاسبة والمراجعة وفنونها، من استهلاكات وجرد واحتياطات ومخصصات وعمل الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية وغيرها، ومن ناحية أخرى فإن أعداد ميزانية الدولة وتنفيذها والرقابة عليها يتضمن استخدام النظم المحاسبية الفنية.

– علاقة المالية العامة بالإحصاء:

يعتبر علم الإحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة والتي لا غنى عنها في دراسة ورسم السياسة المالية للدولة، إذ يتطلب رسم السياسة المالية توافر البيانات والمعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل القومي وتوزيع الثروة والدخول بين طبقات المجتمع وعدد السكان وتوزيعهم من حيث السن والمناطق الجغرافية وحالة ميزان المدفوعات وغير ذلك من الإحصاءات التي لا غنى للباحثين في المالية العامة عنها لأهميتها البالغة عند دراسة ورسم السياسة المالية للدولة.