الفصل الأول: الإطار العام لمفهوم المالية العامة

اقترن تطور علم المالية العامة بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، فمن الحياد في إطار الفكر الكلاسيكي إلى التدخل في الفكر المعاصر، أين زادت أهمية علم المالية العامة، فهو علم يعطي قراءة واضحة عن الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وبالمقابل هو أداة في يد الحكومة لتحقيق جملة من التوازنات في شتى المجالات، باستخدام عناصر المالية العامة المتمثلة في الإيرادات والنفقات.

المبحث الأول: ماهية المالية العامة

في سبيل الفهم الدقيق والواسع لهذا العلم المهم، كان لزاما عرض ماهيته من خلال التعريف به والتعريف ببعض المصطلحات المرتبطة به وعرض أهميته، بالإضافة إلى الإشارة إلى التطور التاريخي لهذا العلم وكذا علاقته ببعض العلوم الأخرى.

المطلب الأول: مفهوم المالية العامة

شهد علم المالية العامة تطورا متزامنا مع تطور الفكر الاقتصادي وتطور طبيعة نشاط الدولة الاقتصادي، فبعد أن عُرّفت في الفكر الاقتصادي التقليدي على أنها العلم الذي يدرس الموارد المالية التي تحصل عليها الدولة لتغطية احتياجات الدولة التقليدية في إطار محاسبي متوازن، أصبح مفهوم المالية العامة في العصر الحديث أكثر شمولا وأكثر أهمية لتحقيق أهداف أوسع، إذ يمكن تعريف المالية العامة على أنها العلم الذي يدرس نشاط الدولة في شقين شق الإيرادات العامة من خلال جمع الموارد المالية المختلفة، وشق النفقات العامة في سبيل إشباع الحاجات العامة، ويدرج كلا الشقين في قالب محاسبي يسمى بالموازنة العامة للدولة خلال فترة زمنية معينة، وكل ذلك من أجل تحقيق جملة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وبالتالي فعلم المالية العامة يتضمن العناصر التالية:

- تحديد الحاجات العامة واجبة الإشباع في المجتمع.
- جمع الموارد المالية المختلفة وتخصيصها لتغطية النفقات العامة وبالتالي إشباع الحاجات العامة.
- تنظيم الإيرادات والنفقات في جدول محاسبي موحد لفترة زمنية معينة.
- استخدام أدوات المالية العامة لتحقيق مختلف الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، أين ظهرت أولوية تحقيق التوازنات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية على حساب التوازنات المحاسبية.

لدراسة أعمق لمفهوم المالية العامة يتعين الإلمام بمفاهيم أساسية مرتبطة بهذا المجال، كالنظام المالي العام، والاقتصاد العام كجزء هام من الاقتصاد الكلي، بالإضافة إلى السياسة المالية.

أولا- النظام المالي العام

يعرف النظم المالي العام على أنه مجموعة العلاقات والمؤسسات والأجهزة التي تمارس النشاط الاقتصادي والمالي للدولة، ولذلك فإن النظام المالي العام يتكون من:

1. العلاقات: وتعني مجموعة النظم والقواعد التي تحكم إعداد الموازنة واعتمادها من السلطة التشريعية ومراقبتها ومتابعتها وتقدير واستخلاص الإيرادات العامة بأنواعها المختلفة وآليات توظيفها في أوجه الإنفاق العام المختلفة.
2. المؤسسات: وهي مجموعة المؤسسات والأجهزة والهيئات والمرافق العامة التي تمارس النشاط المالي العام للدولة وتنظمه مثل وزارة المالية والجهاز الضريبي وغيرها. (عبد الحميد، 2004/ 2005، الصفحات 22- 23)
3. الوظيفة: ويعني هذا المكون أن النظام المالي العام هو عبارة عن مجموعة الوظائف المختلفة التي ينطوي عليها أداؤه مثل الإنفاق العام بمختلف مكوناته (إنفاق عام استثماري أو استهلاكي) وكذلك الإيرادات بمختلف أنواعها من ضرائب وقروض ودومين عام وغيرها. (عبد الحميد، 2004/ 2005، الصفحات 22- 23)

ثانيا- السياسة المالية

يقصد بالسياسة المالية الطريق الذي تنتهجه الحكومة في تخطيط الإنفاق العام وتدبير وسائل تمويله كما يظهر في الموازنة العامة للدولة.

فالسياسة المالية هي دراسة تحليلية للنشاط المالي للدولة وما ينتج عنه من أثار على الاقتصاد القومي، أي أن السياسة المالية هي مجموعة من القواعد والإجراءات والتدابير التي تتخذها الحكومة في أي دولة لتحقيق مجموعة من الأهداف المتفق عليها خلال فترة زمنية معينة.

فنجاح الدولة في تحقيق دورها في النشاط الاقتصادي يتوقف بالضرورة على التفهم العميق لطبيعة أدوات السياسة المالية والتحليل العلمي لما بين بعضها البعض من علاقات التعارض وصولا إلى علاقات التكامل والتناسق من جهة، وما بين النشاط الاقتصادي الكلي للاقتصاد القومي من جهة أخرى، في صورة علاقات سببية يجب فهمها حسب كل مرحلة من المراحل التي يمر بها الاقتصاد القومي. (عبد الحميد، 2004/ 2005، الصفحات 40- 43)

ومنه يمكن تعريف السياسة المالية على أنها توليفة من الإيرادات والنفقات المبرمجة بناء على محددات اقتصادية واجتماعية وسياسية داخلية وخارجية بهدف الوصول إلى التوازن المالي والاقتصادي والاجتماعي

(الرفاهية والعدالة)، وذلك بالارتكاز على القواعد والمبادئ التي تساعد الدولة على رسم السياسة المالية ثم البحث والمناقشة والتحليل لدراسة أفضل الطرق لتطبيق هذه المبادئ وأنجع الوسائل للرقابة على تنفيذ تلك السياسة في ظل كافة المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الداخلية والخارجية.

المطلب الثاني: أهداف المالية العامة

لا يمكن أن يكتمل مفهوم المالية العامة دون الإشارة إلى الأهداف المتعددة لها ذات الأهمية البالغة في حياة المجتمع، ففي إطار تحقيق الدولة للأهداف الجزئية المختلفة؛ أي تحقيق الاستقرار السياسي والأمني، وتحقيق التوازن المالي والاقتصادي، يظل التوازن الاجتماعي وتحقيق الرفاهية للمجتمع من أسمى الأهداف ومرام مختلف حكومات الدول. ويمكن توضيح هذه الأهداف فيما يلي:

1- الأهداف السياسية

يعد علم المالية العامة من خلال أدوات السياسة المالية المختلفة انعكاسا لإيديولوجية وآراء السلطة الحاكمة في الدولة خاصة فيما يتعلق بالحفاظ على أفراد المجتمع و ممتلكاتهم من أي اعتداء خارجي أو داخلي، كما وتعد أدوات السياسة المالية أيضا أداة فعالة في خدمة مصالح السلطة خاصة فيما يتعلق بدعم الحملات الانتخابية والترويج للأحزاب الحاكمة.

2- الأهداف الاجتماعية

تقوم المالية العامة بإشباع الحاجات العامة وهذا يعني توفير الهياكل الاجتماعية من الرعاية الصحية لجميع أفراد المجتمع والرعاية التعليمية وحماية البيئة من التلوث أيا كان مصدره، كما تهتم المالية العامة بالشباب وتوفير التسهيلات الرياضية لهم وتهتم بالثقافة و الفنون وحماية التراث والآثار التاريخية، بمعنى تحقيق التوازنات الاجتماعية المستدامة.

3- الأهداف الاقتصادية

يسعى علم المالية العامة إلى تحقيق التوازنات الاقتصادية المختلفة، سواء تعلق الأمر بالاستثمار أو التشغيل أو الاستهلاك أو الادخار أو ميزان المدفوعات أو الصادرات والحفاظ على قيمة العملة الوطنية وغيرها، والقضاء على الآفات الاقتصادية كالتضخم والكساد والركود الاقتصادي، بالإضافة إلى البطالة التي لها بعد اقتصادي واجتماعي وحتى نفسي.

وكل هذه المآرب تتأتى من خلال جملة من أدوات السياسة المالية التي تختلف نتائجها باختلاف الأطر السياسية والاقتصادية والاجتماعية الداخلية والخارجية السائدة في العالم. ولعل جائحة كورونا أكبر مثال على هذه الأطر التي قلبت حسابات مختلف الدولة في الجوانب التوازنات المالية والاقتصادي وبالتالي الاجتماعية.

المطلب الثالث: الحاجات العامة كمحدد لنطاق النشاط المالي للدولة

تعرف الحاجات العامة بأنها الحاجة الجماعية التي يقوم النشاط العام بإشباعها ويترتب على إشباعها منفعة جماعية.

وتقسم الحاجات من حيث إشباعها إلي قسمين: قسم يقوم بإشباعه النشاط الخاص و هو ما يعرف بالحاجات الخاصة أو الفردية كالحاجة إلي الغذاء والكساء والمأوي وغيرها، وقسم يقوم بإشباعه النشاط العام وهو ما يعرف بالحاجات العامة أو الجماعية كالحاجة إلي العدالة و الأمن والدفاع وغيرها ويشعر بها الناس مجتمعين، ويمكن ملاحظة أنه لا توجد فروق جوهرية بين الحاجات الخاصة و العامة،باستثناء بعض الحاجات الجماعية الأساسية التي لا يمكن بطبيعتها أن يقوم بأدائها غير الهيئات العامة، فإن جميع الحاجات الأخرى، والتي تشكل الغالبية العظمي والتي ليست لها مميزات خاصة تجعل إشباع بعضها متوقفا علي الهيئات العامة و إشباع البعض الأخر قاصرا علي جهود الأفراد .

وبما أنه لا توجد فوارق موضوعية و لا حدود ثابتة بين الحاجات العامة و الخاصة، فإن ما يعتبر حاجة عامة في دولة ما، قد يسمح القيام بها من طرف الأفراد في دولة أخري، و في نفس الدولة ما يعتبر اليوم حاجة عامة، يتغير بمرور الوقت فيعتبر حاجة خاصة، فحدود الحاجات العامة في مجتمع معين وفي لحظة معينة يتوقف علي طبيعة دور الدولة السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي. ولهذا تعدت المعايير المعتمدة للتفرقة بينهما، ومن أهم هذه المعايير ما يلي (العلي، 2011، صفحة 20):

- معيار طبيعة الجهة القائمة بالإشباع.
- معيار مصدر الإحساس بالحاجة: سواء كان فردا أو جماعة.
- معيار أكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة: إذ غالبا ما تقوم الدولة بإشباع الحاجات العامة بغض النظر عن التكلفة المادية.
- معيار الدور التقليدي للدولة: إي الحاجة العامة كل ما يدخل في نطاق الوظيفة التقليدية للدولة

المبحث الثاني: تطور مالية الدولة والفكر المالي

تزامن تطور علم العامة وتطور دور الدولة عبر العصور المختلفة، ومن خلال هذا المبحث سيتم توضيح هذا التطور بدءا من العصور القديمة إلى الوسطى وصولا إلى الحديثة.

المطلب الأول: نشأة وتطور الفكر المالي في العصور القديمة والوسطى

من البديهي أنه لا وجود لمالية الدولة قبل وجود الدولة ذاتها، أين تشكل شكلا من أشكال التجمع وكان لهذه التجمعات ماليتها التي نظمتها كل جماعة بحسب ظروفها الخاصة الخاضعة للأعراف والقواعد المنظمة للجماعة، ويمكن تفصيل ذلك فيما يلي:

العصور القديمة: كانت دولة الفراعنة بمصر والإمبراطورية الرومانية تلجأ إلي فرض الجزية على الشعوب المغلوبة، وإلي عمل الرقيق للحصول علي الموارد تنفق منها علي مرافقتها العامة، وقد عرفت مصر الفرعونية الضرائب المباشرة وغير المباشرة على المعاملات التجارية وعلى نقل ملكية الأراضي، كما عرفت الإمبراطورية الرومانية أيضا أنواعا معينة من الضرائب كالضريبة على عقود البيع والضريبة على الشركات. (المهايني، 2013، صفحة 5)

كما وقد خصصت بعض مؤلفات ارسطو وأفلاطون فقرات مطولة لمالية الدولة والمبادئ التي يجب أن تقوم عليها. (محرزي، 2015، صفحة 31)

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 بين النفقات الخاصة اللازمة للحاكم ولأسرته وحاشيته، أما بالنسبة للإيرادات العامة فقد كانت الدولة تستولي على ما تحتاجه بالاستيلاء والمصادرة، بالإضافة إلي استخدام الأفراد في القيام ببعض الأعمال العامة مجانا ولم يكن للضريبة في تلك العصور شأن يذكر، كانت الدولة تستمد إرادتها من أملاك الحاكم التي ينفق من ريعها علي نفسه و أسرته و رعيته على السواء. (المهايني، 2013، الصفحات 5- 6)

أما بالنسبة للعرب قبل الإسلام فلم يكن لديهم بالطبع نظام مالي في حياتهم القبلية البدائية، غير أنهم وبعد الإسلام استمدوا بعض الأساليب المالية من هذا الدين الحنيف، أين تم تأسيس بيت مال المسلمين وذلك في عهد الخليفة الراشد عمر بن الخطاب فكان يسجل الوارد إليه والصادر منه، ولكن 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. (محرزي، 2015، صفحة 31) ويشبه الديوان في الوقت الحالي ما يسمى بوزارة المالية، ومما يميز الفكر الإسلامي هو أن المسلمين كانوا مهتمين بمبدأ التوازن الاجتماعي، في حين أن آدم سميث في

العصر الحديث لم تخطر بباله فكرة التوازن الاجتماعي ، لأنه وحسب اعتقاده التوازن بين المصالح الفردية والمصالح الجماعية من تنظيم الأيدي الخفية. (يحياوي، 2003، الصفحات 12- 13)

المطلب الثاني: تطور مالية الدولة في العصر الحديث

نشأت الحاجة إلى وجود علم المالية العامة كعلم قائم بذاته مع تبلور مفهوم الدولة وتزايد دورها في النشاط الاقتصادي، حيث أصبحت الدولة في الكثير من البلدان أكبر مشروع مؤثر في أداء الاقتصاد الوطني وتطوره.

وبالتالي فإن تطور الفكر المالي جاء تبعا لتطور دور الدولة في الاقتصاد من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة إلى الدولة المنتجة، أين مر الفكر المالي بمراحل عدة كما يلي:

المرحلة الأولى: مرحلة الدولة الحارسة

ساد مفهوم الدولة الحارسة في القرنين السابع عشر والثامن عشر، في ظل سيادة أفكار النظريات الكلاسيكية التي كانت تبنى على أساس ترك النشاط الاقتصادي للأفراد دون تدخل الدولة، أي أن الحرية الاقتصادية للأفراد في ظل ما يسمى بالمذهب الحر أين يتم التوفيق بين المصالح الفردية والجماعية من خلال ما يسمى باليد الخفية، واقتصر دور الدولة على الأمن والعدالة وإقامة المرافق العامة. (عبد الحميد، 2004/ 2005، صفحة 35)

إن الحياد في المالية العامة انعكس على أركانها فكان الإنفاق الحكومي بأضيق الحدود ولعل عبارة ساي say الشهيرة: أن أفضل النفقات أقلها حجما. خير ما يعبر عن هذا الاتجاه، مما انعكس هذا الوضع على إيرادات الدولة فكانت محدودة، ولقد عرفت الضريبة في ظل الحرية الفردية بدورها المحايد في الحياة الاقتصادية لتأخذ دورا ماليا فحسب، منفصلة عن مستوى النشاط الاقتصادي وأن تكون خفيفة الوقع على المكلفين فلا تعمل على تغيير المراكز النسبية للمكلفين والمتحققة وفقا لقوى السوق.

يتضح أن دور الدولة في النشاط الاقتصادي، والقيود الموضوعة لنشاطها مقيدة بتحقيق قاعدتي توازن الموازنة أي التعادل التام بين إيرادات الدولة ونفقاتها والحياد المالي لنشاط الدولة مما جعل مفهوم المالية العامة مجرد مفهوم حسابي لنفقات الدولة وإيراداتها وخالي من أي بعد اقتصادي أو اجتماعي، وساد هذا المفهوم التقليدي للمالية العامة عدة قرون حتى أوائل القرن العشرين. (المهايني، 2013، الصفحات 5- 6)

المرحلة الثانية: مرحلة الدولة المتدخلة

بعد سنوات عديدة من الليبرالية المفرطة وما تمخض عنها من أزمات أشدها أزمة 1929م- 1931م التي عرف من خلالها العالم كسادا كبيرا، اضطرت الدول للتدخل في المجال الاقتصادي بطرق عديدة مثل تحديد الأجور في فرنسا وانجلترا، القيام بعمليات البنية التحتية في ألمانيا وغيرها. (يحياوي، 2003، صفحة 14)

فابتداء من الحرب العالمية الأولى، اضطرت الدولة ولأسباب مختلفة التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وزادت أبعاد هذا التدخل بوقوع الكساد الكبير في سنة 1929م.

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 مينرد 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، وإنما يهدف لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ورفع مستوي معيشة الكثير من المواطنين. (المهايني، 2013، الصفحات 5- 6)

المرحلة الثالثة: مرحلة الدولة المنتجة

في ظل ازدهار المفاهيم الاشتراكية بدأ ينتشر مفهوم الدولة المنتجة، حيث لم يكتف بوجود دور الدولة إلى حد كونها متدخلة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي فقط، بل تعدى ذلك إلى ملكية واسعة لوسائل الإنتاج، حيث أصبح نموذج الدولة المنتجة يقترب من سيطرة تكون كاملة على وسائل الإنتاج، وأصبح المبدأ السائد في مجال المالية العامة للدولة هو الربط الكامل بين التخطيط المالي للدولة والتخطيط الاقتصادي الشامل. (عبد الحميد، 2004/ 2005، صفحة 37)

المرحلة الرابعة: مراجعة دور الدولة في النشاط الاقتصادي في الوقت الحاضر

إن الفشل الكبير لمفهوم الدولة المنتجة في دول أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي السابق، وانتشار مفهوم الخصخصة ودخول العالم في عصر العولمة وتحديدا العولمة الاقتصادية، وفي سبيل مواجهة ما يسمى بأزمات العولمة، فقد أصبح هناك اتفاق على الإبقاء على مفهوم الدولة المتدخلة لكن في صورة الدولة الموجهة، حيث تظل الدولة مسؤولة عن ما يسمى بالوظائف الأساسية لكن يضاف إليها القيام على بعض جوانب النشاط الاقتصادي التي تعمل على توفير السلع والخدمات التي يعزف القطاع الخاص عن إنتاجها، بل وتوفير السلع

الإستراتيجية التي ترتبط بحدود الأمن القومي والحراسة وصيانة وحماية المجتمع من أي مخاطر داخلية أو خارجية. (عبد الحميد، 2004/ 2005، صفحة 38)

فالنقاش القائم اليوم بين مختلف منظري ومنفذي السياسات الاقتصادية لا تبحث في مبدأ التدخل، بل في اللحظة التي يجب التدخل فيها والأدوات الواجب استعمالها. (محرزي، 2015، صفحة 23)