تمهيد:

النشـــاط المالي هو مجموع الحاجات العامة التي يتعين على الدولة اشـــباعها في مرحلة معينة من مراحل تطور المجتمع و لإشباع هذه الحاجات يتطلب قيام الدولة بالإنفاق و هذا ما نسميه بالنفقات العامة و يتطلب هذا الامر حصول الدولة على إيرادات عامة بالقدر الكافي لتغطية هذه النفقات .

و يعد علم المالية العامة ذلك العلم الذي يهتم بدراســة المشــاكل المتعلقة بالحاجات العامة و تخصــيص المال اللازم لإشـــباعها و يســـتعين علم المالية العامة في ذلك على عدة علوم أخرى ، حيث ان النظام المالي يشكل جزءا من النظام الاقتصادي وان النظام الاقتصادي يعد جزءا من النظام الاجتماعي لهذا فإنه من البديهي أن يختلف النظام المالي من بلد إلى آخر بل وداخل نفس الدولة من عصـــر إلى عصـــر تبعا لاختلاف النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي وهذا الاختلاف ينعكس في طبيعة الدور الذي تقوم به الدولة وقد اتضح ذلك من تطور الدولة من دولته حارسة إلى دولة متداخلة ثم إلى الدولة المنتجة.

أولا:مفهوم المالية العامة

تعرف المالية العامة باعتبارها مكونة من كلمتين كما يلي:

– **المالية:** تعني الذمة المالية للدولة بشقيها الايجابي و السلبي ، حيث الجانب الدائن يمثل الإيرادات و الجانب المدين يمثل النفقات .

– **العامة:** أي أنها تخص مالية الإدارات و السلطات العامة أي تخص الأشخاص المعنوية القائمة و الموجودة بالدولة دون سواهم لاعتبارات تخضع لها تقدير النفقات و الايرادات و وسائل تمويلها مع مراعاة القيود التالية:

- **الاعتبارات القانونية:** هي القواعد التي تضعها الدولة على شكل دستور أو قانون بغية تنظيم مالية الدولة.
- **الاعتبارات السياسية:** هي الفلسفة التي تتبناها الدولة بغرض توجيه سياستها المالية و الاقتصادية من أجل الحفاظ على النظام العام.
- **الاعتبارات الاقتصادية:** هي التي تفرض على الدولة أن تأخذ بتقديراتها عند فرض الضرائب أو الحالة الاقتصادية العامة:
  - ففي حالة ركود اقتصادي عليها توسيع النفقات.
  - و حالة تضخم تقليص النفقات و رفع الضرائب.
- **الاعتبارات التقنية:** هي الأ شكال التي تصاغ بها القواعد القانونية الواجبة الاتباع سواء عند الانفاق أو البحث عن الموارد المالية كقانون الصفقات العمومية و مختلف القوانين الجبائية.

كما تعرف المالية العامة على أنها علم يهتم بنشاط الدولة في البحث عن الوسائل التي تستطيع الدولة بواسطتها الحصول على الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة من خلال توزيع الأعباء على جميع المواطنين. (هذا التعريف كان سائدا عند الاقطاعيين ، الدولة الحارسة) ، أي تعنى بدراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة و تخصيص المال العام لإشباعها بالوسائل المالية المتوفرة لدى الدولة من خلال استخدام تقنيات مالية خاصة كالميزانية بغية تحقيق أغراض الدولة الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية .

ومنه فإن المالية العامة تتكون من العناصر التالية :

- **النفقات العامة:**

تقوم الدولة بتقدير نفقاتها في اشـــباع الحاجات العامة بناءا على احتياجات كل قطاع مما يلبي متطلباته الاقتصـادية و الاجتماعية سـواءا كان ذلك لانتاج سـلع و خدمات أو دفع و توزيع دخول أو تحقيق أهداف اجتماعية.

- **الايرادات العامة :**

تحتاج الدولة من أجل تغطية نفقاتها الى الموارد المالية اللازمة و تحصـل الدولة على هذه الايرادات أسـاسـا من الدخل الوطني كأصـــل عام و يمكن لها في حدود ما تســـمح به المالية القومية الى اللجوء الى خارج الوطن في حالة العجز عن تغطية النفقات من الداخل.

- **الميزانية العامة :**

هي ترجمة للاهداف السياسية و المالية و الاقتصادية و الاجتماعية للدولة، و هي تقدير تفصيلي للإيرادات و النفقات لفترة زمنية مقبلة و هي سنة و يتم الترخيص عليها من قبل السلطة التشريعية.

ثانيا :الاختلاف بين المالية العامة و المالية الخاصة

تمييز المالية العامة عن المالية الخاصـة ، يعني تمييز نشـاط الدولة المالي عن نشـاط الأفراد بقصـد اشـباع الحاجات و ينظر إليه من خلال النقاط التالية :

1. من حيث الهدف :

– في المالية العامة نجد ان الدولة تســـتهدف من نفقاتها العامة تحقيق الصـــالح العام حتى ولو لم يسفر نشاطها المالي عن تحقيق الربح.

– في المالية الخاصـة يسـعى الأفراد او المنشـآت الخاصـة بصـفة أسـاسـية لتحقيق المنفعة الشـخصـية المتمثلة في شكل أرباح.

2. من حيث الأساس

- فالفرد يسعى إلى تحقيق منفعته الخاصة في إطار من الحرية.
- أما الدولة فإن نفقاتها واجبة لضمان سير المرافق العامة.

3. من حيث التنظيم :

– بالنسبة للفرد تقوم على أساس الملكية الفردية.

-أما بالنسبة للدولة فهي تقوم على أساس ملكية عامة كلية كانت أم جزئية.

4. من حيث الايرادات العامة :

- تتميز المالية العامة باعتمادها على ما للدولة من سلطة الاجبار في الحصول على الإيرادات من خلال فرض الضرائب و الرسوم .

- يعتمد المشروع الخاص في الحصول على ايراداته على التخصيص الاختياري أو التعاقد مع الغير.

5. من حيث الميزانية العامة :

- ومن جهة الموازنة بين النفقات والايرادات تبدأ الدولة بتقرير أوجه الانفاق المختلفة ثم يتبع ذلك تدبير الايرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات .

- بينما يبدأ الأفراد بتقدير ايراداتهم ثم يقدرون اوجه الانفاق على وجه لا يؤدى لتجاوز هذه الإيرادات بقدر الامكان .

ثالثا:العلاقة بين المالية العامة و العلوم الأخرى

المالية العامة هي مظهر من المظاهر الاجتماعية وبالنتيجة فان لها علاقة مع باقي المظاهر والعلوم الاجتماعية كالاقتصاد والقانون والسياسة والاجتماع ... الخ

1. علاقة علم المالية بعلم الاقتصاد :

ما هو الاقتصاد كيف نعرف علم الاقتصاد ؟ علم الاقتصاد يعنى بعملية الاختيار بين الموارد النادرة لتلبية الحاجات المتعددة ، وعلم المالية العامة يشكل في هذا الإطار جزءاً من علم الاقتصاد لأنه من خلال المالية العامة تبحث الدولة أو القطاع العام عن الإيرادات لتلبية النفقات العامة التي تسهم في إشباع الحاجات العامة ، ومن هذا المنطلق علم المالية هو علم لا يتجزأ عن علم الاقتصاد .

2. علاقة علم المالية العامة بالعلوم السياسية :

علم السياسة يبحث في العلاقة بين السلطات العامة ؛ أي فيما بينها من جهة وبينها وبين المواطن من جهة أخرى ، علم المالية يتكون من عناصر وأدوات رئيسة ؛ وهي النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة ، من خلال إلقاء نظرة على دولة معينة وهل هي استبدادية أو ديمقراطية أو هل هي مركزية أو لا مركزية ... الخ ، نستطيع ان نحكم على طبيعة المالية العامة في تلك الدولة ، سياسة الدولة ترشدنا إلى طبيعة المالية العامة فيها والعكس صحيح، إذ من خلال إلقاء نظرة على الموازنة العامة وبشكل خاص فقرة النفقات العامة نستطيع الاستدلال على طبيعة سياسة هذه الدولة و عليه فإن التوجه السياسي للدولة له تأثير مباشر على طبيعة المالية العامة للدولة.

3. علاقة علم المالية العامة بعلم الاجتماع:

إن العلاقة بين هذين العلمين تتضح في مجال الضرائب إذ يترتب على فرض الضرائب أثار اجتماعية إلى جانب آثارها المالية والاقتصادية تمس طوائف معينة من المواطنين حتى ولو لم يقصد المشرع من فرض الضريبة سوى الحصول على إيرادات الخزينة العامة إلا أن الدولة في كثير من الأحيان تستهدف من خلال الضريبة آثارا اجتماعية مقصودة كتقليل التفاوت بين ثروات الأفراد ودخولهم والضريبة على استهلاك بعض المواد المضرة كالكحول بحيث تساهم في التقليل من استهلاكه والضريبة على أراضي البناء غير المستعملة تهدف إلى تشجيع بناء المساكن وهكذا تتبين العلاقة الوشيكة والتأثير المتبادل بين السياسة المالية وبين الأوضاع الاجتماعية السائدة فيها.

4. علاقة علم المالية العامة بعلم القانون :

أما علاقة المالية العامة بعلم القانون فإن مضمونها يبلور لنا معرفة 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 بشكل قواعد قانونية كالدستور . فالدستور يتضمن القواعد الأساسية المُنظمة لمختلف جوانب المالية العامة والتي يتعين أن توضع في حدودها قوانين المالية ، فهو ينظم النفقات العامة والشروط الأساسية لفرض الضرائب وعقد القروض وقواعد إقرار الميزانية أو اعتمادها بواسطة السلطة التشريعية وكيفية مراقبة تنفيذها فميزانية الدول تصدر في أغلب دول العالم من خلال الالتزام بالنصوص الدستورية العامة وهذا لما لها من مضمون مالي يلزم الموافقة عليه وإجازة الالتزام بهذه النصوص ، وتتضح العلاقة اكثر فأكثر في مجال دراستنا هو ان القانون ينظم التشريع المالي في الدولة والذي يعرف بأنه (عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة المالية وبخاصة دراسة ظواهر المالية العامة من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وتحديد العلاقات بين تلك الظواهر).

5. علاقة علم المالية العامة بعلم المحاسبة:

إن صلة المالية العامة بالمحاسبة والمراجعة وفنونها من استهلاك وجرد واحتياطات ومخصصات وعمل الميزانية الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية وغيرها ، وتزداد صلة المالية العامة والمحاسبة بازدياد تدخل الدول في الحياة الاقتصادية عن طريق إقامة المشروعات الاقتصادية المختلفة مما يستلزم نشر ميزانية تجارية لهذه المشروعات إلى جانب البيانات المالية الخاصة بها والواردة في ميزانية الدولة .

6. علاقة علم المالية العامة بالإحصاء :

إن علم المالية العامة يستعين بالإحصاء في التحقق من مسائل كثيرة تدخل في نطاق النشاط المالي للدولة كمستوى الدخل القومي وتوزيع الثروة والدخول بين طبقات المجتمع وعدد السكان وتوزيعهم في المناطق

الجغرافية وعلى الحرف المختلفة وحال ميزان المدفوعات وغير ذلك من الإحصـــاءات التي لا غنى للباحثين في المالية العامة عنها لأهميتها البالغة في دراسة ورسم البيان المالية العامة للدولة.

رابعا:المالية العامة في النظم الاقتصادية المختلفة

لقد مر موضوع تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بعدة مراحل مختلفة،حيث كان دور الدولة وتدخلها في النشـاط الاقتصـادي، يزداد من فترة وتجدر الإشـارة إلى أن حجم هذا الدور ارتبط تماما بحجم مالية الدولة عبر المراحل التاريخية المختلفة التي مرت بها المجتمعات ومن هذا المنطلق يبدو من الصــواب تتبع دور الدولة في النشاط الاقتصادي على النحو التالي:

1. **عند المجتمعات القديمة** : من البديهي أنه لا وجود لمالية الدولة قبل وجود الدولة ذاتها، وقبل هذا الوجود فقد كانت هناك تجمعات عامة اتخذت شـكلا ما من أشـكال التجمع وكان لها ماليتها التي نظمتها كل جماعة بحســـب ظروفها الخاصـــة الخاضـــعة للأعراف والقواعد المنظمة للجماعة-.وفي العصـــور القديمة :كانت الدول القديمة كافة البابلية في العراق و الفرعونية بمصـــر والإمبراطورية الرومانية تلجأ إلى فرض الجزية على الشـعوب المغلوبة، وإلى عمل الأرقاء للحصـول على موارد تنفق منها على مرافقها العامة، وقد عرفت مصـــر الفرعونية الضـــرائب المباشـــرة والغير مباشـــرة على المعاملات التجارية وعلى نقل ملكية الأراضي، كما عرفت الإمبراطورية الرومانية أيضا أنواعا معينة من الضرائب كالضريبة على عقود البيع والضريبة عـــــــــــــــلـــــــــــــــى الـــــــــــــــتـــــــــــــــركـــــــــــــــات.

-وفي العصـور الوسـطى :اندمجت المالية العامة مع مالية الحاكم الخاصـة أي عدم الفصـل بين الماليتين، إذ لم يكن هناك تمييز بين النفقات العامة اللازمة لتسـيير المرافق العامة وبين النفقات الخاصـــة اللازمة للحاكم ولأســـرته وحاشـــيته، أما بالنســـبة للإيرادات العامة فقد كانت الدولة تســـتولي على ما تحتاجه من أموال بالاســـتيلاء والمصـــادرة، بالإضـــافة إلى اســـتخدام الأفراد في القيام ببعض الأعمال العامة مجانا. ولم يكن للضريبة في تلك العصور شأن يذكر، وكانت الدولة تستمد إيراداتها من أملاك الحاكم التي ينفق من ريعها على نفسه وأسرته ورعيته على السواء.

2. **عند المجتمعات الاسلامية** : ساهم الاسلام في تطوير علم المالية بإنشاء مايسمى بيت المال كانت توضع به الاموال التي يحصل عليها الخليفة فأحدث بذلك التفرقة بين المال العام و المال الخاص .

تتمثل مصادر بيت المال في :

الزكاة : لها شروط بلوغ النصاب و مرور الحول , لاتخلط مع الاموال الاخرى بسبب تحديد اوجه انفاقها.

الجزية :تفرض على غير المسلمين .

الخراج :ضريبة أو خراج يدفع من قبل اصحاب المحاصيل الزراعية.

التجارة $\frac{1}{10}$:حاليا تعرف بالضريبة الجمركية و كانت مقابل الحماية .

الغنائم $\frac{1}{5}$:تدفع لبيت المال و $\frac{4}{5}$ لقادة الجيش .

الصدقات :تدفع تطوعا وذلك لوازع ديني بغية زيادة الأجر.

كما عرف ذلك العهد بالعدالة في التحصيل و حتى الانفاق فكان يراعي ظروف الممول فقد انحصر على الاغنياء بسبة ثابتة و محددة شرعا كما حدد وجوه انفاقها مثل الزكاة في حين كانت تنفق الاموال الاخرى في شق الطرقات بناء مساجد و تجهيز الجيوش و كل ما يحقق المصلحة العامة .

كما ظهر ما يعرف بالمراقبة من خلال نظام الحسبة فكان عمر بن الخطاب رضي الله عنه يحاسب المراقب لبيت المال.

3. في المجتمعات الحديثة :

مع بدأ مرحلة الاقتصاد الحر التي كانت نتاج ثورتين هما الثورة الصناعية في إنجلترا والثورة الفرنسية وكانت 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 أحرارا في معاملاتهم الاقتصادية والاجتماعية باعتبار أن كل فرد يسعى لتحقيق منفعته الخاصة يؤدي ذلك في آن واحد وبيد خفية لتحقيق 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 حياديا لا تأثير له على سلوك الأفراد، بالإضافة إلى الإشراف على بعض المرافق العامة التي لا يقوى النشاط الخاص على القيام بها لضخامة تكاليفها، أو لضآلة 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 كفيلة بتحقيق أقصى إنتاج ممكن، وتحقيق التوزيع العادل للدخل والثروة دون الحاجة إلى تدخل الدولة.

ومما سبق يتضح أن دور الدولة في النشاط الاقتصادي، والقيود الموضوعة 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.

إلا أنه وابتداء من الحرب العالمية الأولى، اضطرت الدولة ولأسباب مختلفة التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وزادت أبعاد هذا التدخل بوقوع الكساد الكبير في سنة 1929، ومن بين أسباب هذا التدخل مايلي:

-رغبة الدولة في إشباع الحاجات العامة.

-معالجة بعض المشاكل الاقتصادية من بطالة وتضخم.

-التقليل من التفاوت في توزيع الدخول 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 ميزانية الدولة طابع وظيفي فلم يعد هدفها مجرد إيجاد توازن حسابي بين الإيرادات العامة للدولة ونفقاتها، وإنما يهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ورفع مستوى معيشة الملايين من المواطنين.

و يمكن تلخيص المدارس المتواجدة في تللك الحقبة كما يلي :

- **المدرسة الكلاسيكية** :عرفت الدولة بالدولة الحارسة المحايدة حيث لم تتدخل في النشاط الاقتصادي وإنما اقتصر دورها في تحقيق الامن و العدالة وبالتالي كانت نفقاتها محدودة و قليلة ,أما الايرادات فانحصرت في الضرائب وفق مبدأ الجباية بما فيه الكفاية .

- **المدرسة الكينزية** : خالفت الكلاسيك من حيث التشغيل الكامل و أنه توجد جزء من الموارد عاطلة لابد للدولة ان تتدخل من أجل التأثير عليها كما أن الركود الذي أصاب المؤسسات خلال أزمة الكساد أدى الى طرد العمال قلة الانتاج و انخفاض القدرة الشرائية وظهور النقابات العمالية فتدخلت الدولة بنفقاتها في صورة اعانات و نفقات تحويلية .

و بالاضافة للضرائب اعتمدت الدولة على القروض في حالة عدم كفاية الايرادات ,كما أصبحت الضرائب تستخدم لأغراض اقتصادية (تشجيع قطاعات بتخفيضها) و أغراض اجتماعي(فرض ضرائب على مواد ضارة).

- **النظام الاشتراكي** : يعمل بمبدأ الملكية العامة لوسائل الانتاج (الدولة المنتجة)و بالتالي المالية العامة تقوم بدور اوسع باتساع القطاع العام كما تتميز الميزانية العامة بدورها في التمويل و في توزيع و اعادة توزيع الدخول و في الرقابة على مختلف الانشطة الاقتصادية لذلك سمي بالتخطيط المالي .