المحور الأول: تطور مفهوم المالية العامة يهدف هذا المحور إلى معرفة الطالب يما يلي: ـ تطور المالية العامة عبر العصور القديمة والعصر الوسيط و العصر الحديث ـ تطور الأفكار و التعاريف المفسرة للمالية العامة ـ أهم المفسرين لوظيفة المالية العامة ـ علاقة الأنظمة الاقتصادية بالمالية العامة مقدمة: برز علم المالية العامة الذي يعنى بدراسة والبحث عن أمثل الطرق والكيفيات لتمويل وتوفير الحاجات العامة، فقد تطور مفهوم المالية العامة مع تطور مفهوم الدولة، بحيث لم يهتم الماليون التقليديون كثيرا بدراسة المالية العامة، حيث كانت نظرتهم إليها نظرة كمية وليست وظيفية دون ما اهتمام بدراسة عناصرها وطبيعتها والآثار المترتبة عنها، معتقدين بحيادها واعتبارها قضية إدارية وسياسية وليست مشكلة اقتصادية مالية، وهذا التصور جاء نتيجة تبنيهم للمذهب الرأسمالي الحر، واعتقادهم وإيمانهم بقدرة السوق على تحقيق التوازن في كل الظروف من خلال آلية العرض والطلب أو ما يسمى ميكانيزم السوق، وقد حصروا دورها في القيام بالمهام التقليدية الأساسية، حيث انتقلت وظيفة مالية الدولة التي توظف النفقات العامة والضرائب والقرض العام لتلبية حاجات الخزينة الى توظيفها في تعديل الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية، وأصبحت بذلك تهتم بعلاقات الدولة الاقتصادية والمالية ضمن الاقتصاد القطري كأحد أعوان النظام الاقتصادي. أولاـ التطور التاريخي للمالية العامة: إن ظهور الدولة قبل ظهور ماليتها العامة، 1- المالية العامة في العصور القديمة: عرفت الأنظمة المالية عند الفراعنة واليونان والرومان، وقد اتسمت تلك الامبراطوريات بكثرة الحروب فيما بينها بالإضافة إلى كثرة الثورات الداخلية، كما أنها و بنفس الوقت بحاجة إلى بناء القلاع والحصون بحماية نفسها من أي عدوان خارجي، ليس هذا فحسب بل أن المنتصر كان دائما يحتفل بالانتصار، فكانت سلطة الحاكم في تلك الفترة مطلقة ولا يوجد هناك فرق بن حاجات الحاكم الخاصة و الحاجات العامة أو بعبارة أخرى لا يوجد فرق بين حاجاته الفردية وحاجات الحكم، ومن هنا كان لابد من وجود أنظمة مالية عبارة عن تعليمات وأوامر وتوجيهات من الحاكم، فالنفقات كانت لا تصب للمصلحة العامة بل بصلحة الحاكم الخاصة. ـ المالية العامة في العصور الوسطى: مع تطور المجتمعات وظهور نظام الإفطاع في العصور الوسطى من انهيار الامبراطورية الرومانية وحتى القرن الخامس عشر انهيار نظام الإفطاع، برز طبقتين في المجتمع هنا طبقة السادة الإقطاعيين وطبقة أرقاء الأراضي والفلاحيين، في هذه المرحلة تم اكتشاف أمريكا، الغنم، و من الطعا التمر، قمح، .. . و بكوبا. جـ الجزية: مبلغ من المال يفرض على رؤوس أهل الذمة الذين دخلوا حوزة المسلمين، دـ خمس الغنائم: التي يستولي عليها المسلمين من جيوش المشركين، لله و لرسوله و لذوي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل. ـ أوجو الإنفاق العام: ـ الإنفاق كصدقة لمن له حاجة بها من الفقراء و المساكين وابن السبيل زراعة، .. . ـ الإنفاق على مرافق الدولة وأمنها. ـ الإنفاق على التنمية والتطوير 4- المالية العامة في النظام الرأسمالي: يمكننا معالجة المالية العامة في هذا النظام من خلال مرحلتين رئيسيين: أـ مرحلة الاقتصاد الحر الماليّة العامة التقليدية (الحياديةمبتسم ويطلق عليها (الدولة الحارسة)، أي أنها تحرس النشاط الاقتصادي دون التدخل في الآلية التي يعمل بها، بالمقابل مبدأ (الحياد المالي) أي تحديد الإيرادات التي يمكن الحصول عليها، بـ مرحلة الدولة المتدخلة: جاءت هذه المرحلة كنتيجة للأزمة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى والتي تميزت بإعادة النظر في معظم المبادئ المالية الكبرى للنظرية الكلاسيكية، توجه أو ترفع من أداء الاقتصاد. 5- المالية العامة في النظام الاشتراكي: ويطلق عليها (السياسة المالية المنتجة)، حيث أنّه مع ازدياد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي و قيام الثورة البلشيفية في الاتحاد السوفيتي السابق عام 1917وازدهار المفاهيم الاشتراكية والنزاعات نحو التأميم وغيرها، بل تعدى ذلك إلى ملكية واسعة لوسائل الإنتاج، وأصبحت الدولة تنتج جنبا إلى جنب مع الأفراد وبدرجات مختلفة حسب درجة الاقتراب من الاشتراكية، حتى أصبح النموذج للدولة الاشتراكية يقترب من سيطرة تكاد تكون كاملة على وسائل الإنتاج، واختفى تقريبًا دور الأفراد في النشاط الاقتصادي وامتلاك وسائل الإنتاج أي: ـ إن وظيفة الدولة تغيرت حيث أصبحت لها السيطرة الكاملة على النشاط الاقتصادي والاجتماعي في الكثير من المجتمعات، واختفى في هذا النموذج النشاط الفردي. ـ أن المالية السائد في مجال المالية العامة للدولة، والتخطيط الاقتصادي الشامل، ـ إن هدف السياسة المالية والنظام المالي هو محاولة تحقيق عدد من الأهداف و تحقيق التوافق بينهم، وهي هدف إحداث التوازن المالي، وهدف إحداث التوازن الاقتصادي، وهدف إحداث التوازن العام ثانيا: مفهوم المالية العامة: 1- التعريف الكلاسيكي أو التقليدي للمالية العامة: هي علم الوسائل التي تستطيع بواسطتها الدولة الحصول على لموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة عن طريق توزيع الأعباء بين المواطنين؛ هذا التعريف ساد عند الإقطاعيين التقليديين حين كان دور الدولة الأمن والجيش، وبالتالي إلى تطور نظرية " النفقات العامة " نظرية "الإيرادات العامة، نظرية " الموازنة العامة " تطو اً ر يتفق مع هذا الدور الحديث للدولة، بما يضمن تحقيق العدالة وارتفاع مستوى معيشة الفئات الاجتماعية ذات الدخول المحدودة، ولم تصبح

Summarized by © lakhasly.com

نظرية " الإيرادات العامة " مقصورة على تغطية " النفقات العامة " بل اصبحت تهدف إلى ما هو أبعد من ذلك ألا وهو تحقيق قدر من التقارب بين الدخول و الثروات ، إلى محاربة التضخيم ، أو إلى تكوين احتياطي للميزانية ومن جانبنا نرى أن علم المالية العامة " هو العلم الذي يعنى بدراسة الاعتبارات القانونية والسياسية والاقتصادية والفنية والتطبيقية التي يتعين على الدولة ان تراعيها وهي توجه سياستها المالية نحو أهداف اجتماعية و اقتصادية تحددت مقدما "، وهذا يعني أن علم المالية العامة هو العلم الذي يعنى بتحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي فضلا عن عنايته بتمويل النفقات العامة هو العلم الذي يدرس مجمل نشاطات الدولة التي أصبحت تستخدم تقنيات مالية خاصة الميزانية، الضرائب، ثالثا: علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم الأخرى: 1- المالية العامة وعلم الاقتصاد: اعتني علم الاقتصاد 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. إذن في الحقيقة، توجد علاقة وطيدة بين المالية العامة والاقتصاد سواء من الناحية النظرية أو العملية، إلى حد أن العديد من الكتاب يتناول موضوعات المالية العامة من خلال الكتابة في الموضوعات الاقتصادية البحتة. كما هو معروف، هو البحث عن أمثل الطرق والأدوات لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من الموارد الطبيعية المحدودة، ومن هذا التعريف ذاته تبد والرابطة القوية الموجودة بين الاقتصاد والمالية العامة التي تبحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة والمحدودة عادة، فضلا عن التشابه بين موضوعي المالية العامة والاقتصاد، فالتحليل الحدي والمرونة والنظريات النقدية والنظريات الخاصة بالدورات الاقتصادية تستخدم أيضا في دراسة المالية العامة. معالجة وترجمة هذه المعطيات" وتتضح الصلة بين المالية العامة والإحصاء في كون أن علم الإحصاء يقدم للباحثين صورة واضحة المعالم والزوايا لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها ويقوم بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصائيات. ولا شك أن دراسة الإحصائيات هي التي تمثل الأساس الضروري للقيام بالتنبؤات المالية من تقدير للنفقات المستقبلة والإيرادات المتوقعة، فضلا عن أهميتها القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة. وبعبارة أخرى فان علم المالية العامة يستعين بالإحصاء في التحقق من مسائل كثيرة تدخل في نطاق النشاط المالي للدولة كمستوى الدخل الوطني وتوزيع الثروة والدخول بين طبقات المجتمع وعدد السكان وتوزيعهم في المناطق الجغرافية وعلى الحرف المختلفة وحال ميزان المدفوعات وغير ذلك من الإحصاءات التي لا غنى للباحثين في المالية العامة عنها لأهميتها البالغة في دراسة ورسم البيان المالية العامة للدولة. 3-العلاقة بين المالية العامة والقانون: ترتبط المالية العامة بعلاقة وثيقة بالقانون ، فعلى سبيل المثال لا تفرض الضرائب إلا بقانون ، كذلك لا يهتم إعداد الموازنة العامة للدولة إلا بقانون وغالبا ما تنص الدساتير ومنها دساتير جمهورية مصر العربية على هذه القواعد ، فإن الموضوعات المالية العامة جانب قانوني هام وهو الذي يكون ما يسمى بالتشريع المالي والذي يضم مجموعة القوانين واللوائح التي يعين القواعد المالية المطبقة في دولة معينة وهذه العلاقة الوثيقة بين المالية العامة والقانون جعلت الكثيرين يعتبرون المالية العامة فرعا من فروع القانون العام ، أي أن المالية العامة تعد باختصار مالية الأشخاص العامة أي مالية الدولة بمعنى أنها مالية الدولة أساسا وغيرها من الأشخاص المحلية أو المرفقية التي يهتم القانون العام بدراستها. أسئلة المحور الأول: ـ عرف علم المالية العامة ثم وضح علاقته بالعلوم الأخرى ؟ يهدف هذا المحور إلى معرفة الطالب بما يلي: ـ مقدمة النفقات العامة متعددة ومتنوعة انطلاقا من تنوع الحاجات العامة، وبما أن النفقات العامة تختلف باختلاف الحاجات العامة فإن هذا يعكس على عدة مجالات كما أن الحاجات العامة تزداد سنويا فانه بالمقابل تزداد النفقات العامة. في الفترة الأخيرة مع توسع دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة. جاء تطور النفقات العامة كنتيجة لتطورات الفكر الاقتصادي ونظرته لمدى جدوى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ومن ثم لمدى أهميتها في التأثير على آلية سير النشاط الاقتصادي، وفي هذا الصدد فان تطور النفقات العامة تركز على نظريتين رئيستين كان لهما التأثير الأبرز فيما يخص طبيعتها وهيكلتها وهما النظرية الكلاسيكية والنظرية الكينزية. نادى الكلاسيك بضرورة تحجيم النفقات العمومية وحصرها في أضيق الحدود، حيث كانت نظرته للإنفاق العام بأنه غير منتج من حيث خلق الثروة، معتقدا أن الإنفاق العام لا يرفع من النمو الاقتصادي وأنه يتم تحويل الثروة من القطاع الخاص إلى القطاع العام. ظهر الفكر الكينزي الذي يرى أن السوق يعاني من مشكلين أساسيين لا يمكن يتم أن معالجتها بشكل تلقائي وهما: وقد يحدث خلاله حالة توازن تحقق الاستخدام التام ولكن قد يتنقل من حالة التوازن هذه إلى حالة توازن أخرى، واقترح كينز زيادة الطلب الكلي للاقتصاد هو الحل الأمثل لتلك المشكلة، أولا: تعريف النفقة العامة: ـ تعريف النفقة لغة: مشــتقة من كلمة "نفق"،

Summarized by © lakhasly.com

ومنه: نفقت الدابة، ونفق البيع، أي: راج، وذلك أنه يمضـــي فلا يكســـد ولا يقف، ويقال أنفق الرجل، أي: ذهب ما عنده، حيث أنها يمكن أن تتمثل في: نفقات مرتبات الموظفين أو دفع أجور المقاولين أو منح الإعانات. كما تعرف النفقة العامة على أنها: " مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة بواســـطة إداراتها ومؤسساتها وهيئاتها ووزارتها المختلفة لإشباع حاجات عامة. وهي: " مبلغ من المال يصدر عن الدولة أو عن أي شخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة عامة. وتعرف النفقة العامة أن على ـها كم قابل للتقويم النقدي، يأمر بإنفاقه شـخص من أشـخاص القانون العام اشباعا لحاجة عامة ثانيا: أركان النفقة العامة: ويتضح من هذه التعاريف أن للنفقة العامة ثلاثة أركان: ـ النفقة العامة مبلغ نقدي: إن الدولة وهي تقوم بواجباتها تستخدم مبالغ نقدية ثمنا للحصول على ما تحتاجه من منتجات وسلع وخدمات وذلك من اجل تسيير المرافق العامة وثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتكفل بها ولمنح المساعدات والإعانات المختلفة اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها وفي الواقع استخدام الدولة لنقود هو أمر طبيعي في هذا العصر في ظل اقتصاد نقدي تقوم فيه جميع المبادلات والمعاملات بواسطة النقود، وعليه فالنفقات العامة تتم دائما بشكل نقدي، أما أعمال السخرة التي كانت تلجأ إليها الدولة قديماً للحصول على أنواع معينة من الخدمات فهي لا تعتبر نفقات عامة، وبالمثل فإن ما تقدمه الدولة من مزايا عينية كالسكن المجاني، ونقدية كالإعفاء من الضرائب، وشرفية كمنح الأوسمة والألقاب لبعض الأفراد، لا تعتبر من قبيل النفقات العامة، وقد أدى انتشار روح الديمقراطية ومبادئها في العصر. أن ازداد حجـم النفقات العامة، وبالتالي حجم الضرائب وغيرها من التكاليف العامة، إلا أن هذا لا يعني بالضـرورة زيادة عبء هذه التكاليف على الأفراد، بل نشأ في الغالب تخفيف لهذا العبء وتوزيع أكثر عدالة فيه. ـ النفقة العامة يقوم بها شخص عام: ويدخل في عـداد النفقات العامة تلك النفقات التي يقوم بها الأشخاص المعنوية العامة (وهم أشخاص القـانون العـام) وتتمثل في الدولة على اختلاف أنظمتها وسواء أكانت جهات عامة مركزية أو محلية، ويدخل ذلك في إطار الإنفاق الخاص. ـ تهدف النفقة العامة إلى اشباع حاجة عامة: ينبغي أن تصدر النفقات العامة مستهدفة بالأساس إشباع الحاجات العامة، وتحقيق الصـالح العـام، فالنفقات التي لا تشبع حاجة عامة ولا تعود بالنفع العام على الأفراد لا يمكن اعتبارها نفقات عامة، وتتمثل الحاجة العامة في الانواع الثلاث التالية: ـ اشباع الحاجات الاجتماعية وهي التي يتم إشباعها بصورة جماعية لأفراد المجتمع، كالحاجة إلى الدفاع والأمن والعدالة والعلاقات السياسية والدبلوماسية مع الدول الأخرى وحماية البيئة. ـ اشباع الحاجات الجديرة بالإشباع وهذه الحاجات تحقق منافع جانبية هامة كالتعليم والصحة والمرافق العامة للمجتمع كالكهرباء والمياه والتليفون والطرق والكباري. وأمام هذه الصعوبة فإن أمر تقدير الحاجات العامة وبالتالي المنفعة العامـة متروك للسلطات السياسية، فهي التي تتولى عادة تقدير ما إذا كانت حاجةً ما تعتبر حاجة عامة أم لا وذلك بموافقتها أو رفضها اعتماد المبالغ اللازمـة لإشـباع هـذه الحاجـة ضـمن النفقـات العامـة. ـ تدعيم تخصيص الموارد: يقصد بتخصيص الموارد في الاقتصاد بعملية توزيع الموارد الاقتصادية المختلفة على الحاجات المتعددة وهذا يمثل أصل المشكلة الاقتصادية والذي تتحدد على إثره مدى كفاءة السياسة الاقتصادية المطبقة حيث أن آلية السوق وبحكم انطلاقها من مبدأ "الإيديولوجية الفردية" التي تهدف إلى تعظيم المصلحة الخاصة فإن عملية تخصيصها للموارد تتميز بنوع من عدم الكفاءة، وتنقسم النفقات العامة التحويلية إلى ثلاثة (03 أنواع):[1] ـ النفقات التحويلية الاقتصادية: وهي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي، مثل الإعانات التي تمنح لبعض المشاريع الإنتاجية، وتصريف المنتجات بأثمان منخفضة تكون في غالبيتها سلع أو خدمات ضرورية. ـ النفقات التحويلية الاجتماعية: وهي تلك النفقات التي تقوم بهـا الدولة بهدف تحقيق التوازن الاجتماعي عن طريق رفع المستوى المعيشي لبعض أفراد المجتمع وفئاته ومثالها الإعانات والمساعدات التي تمنحها لمسا الدولة لذوي الدخل المحدود عدتهم على تحمـل أعبـاء المعيشة، إعانات التعليم والصحة والسكن. الخ. ـ النفقات التحويلية المالية: وهي النفقات التي تقوم بها الدولة بمناسبة مباشرتها لنشاطها المالي وأهم صورها فوائد الدين العام وأقساط استهلاكه السنوية، ـ تقسيم النفقات العامة من حيث تكرارها الدوري: ـ النفقات العادية: وهي النفقات التي تكرر كل سنة وينفق عليها من الموارد العادية غالبا، ـ النفقات غير العادية: وهي النفقات التي لا تتكرر في الميزانية كل سنة، وينفق عليها غالبا من الموارد غير العادية كالقروض والإصدار النقدي ومثالها الحروب والكوارث. 3- أنواع النفقات العامة من حيث آثارها الاقتصادية: ـ النفقات الحقيقية: ترمي إلى زيادة الإنتاج الوطني، أي تمثل مقابل ما تدفعه السلطات العمومية حتى تحصل على عناصر الإنتاج الأساسية، او توفر خدمات وسلع ضرورية لسير مصالحها وعليه فهي تعتبر نفقات تزيد من الدخل الوطني للدولة. ـ النفقات غير الحقيقية: أو ما يعرف بالنفقات التحويلية – نفقات إعادة التوزيع– اذ أنها لا تزيد مباشرة في الإنتاج الوطني، ـ النفقات العمومية: وهي اللازمة للإدارة الحكومية في مجموعها،

Summarized by © lakhasly.com

وأهمها مخصصات رئيس الدولة، ومجلس الأمة، ومجلس الوزراء، ووزراء المالية والجهاز المركزي للمحاسبات، ونفقات الدين العام، والمعاشات. ـ نفقات الأمن العام: وهي التي تنفق في سبيل الدفاع عن الدولة وتحسين علاقتها بالدول الأخرى أو حفظ الأمن العام، ومن هذه النفقات نفقات القوات المسلحة، ونفقات التمثيل السياسي ونفقات وزارة الداخلية، ووزارة العدل،

Summarized by © lakhasly.com