

الفصل الأول: مفاهيم أساسية في علم المالية العامة

نتناول في هذا الفصل محاور عدة تركز على توضيح مفاهيم أساسية في علم المالية العامة، بدءاً بمفهوم المالية العامة مروراً بالحاجات العامة وانتهاءً بتطور علم المالية العامة عبر المدارس الفكرية الاقتصادية المتنوعة .

أولاً: مفهوم المالية العامة:

علم المالية العامة هو أحد فروع علم الاقتصاد من حيث النشأة والتطور، فقد ارتبط ظهوره مع كتابات آدم سميث مؤسس علم الاقتصاد الحديث، إذ اهتم سميث بتحديد واجبات الدولة الرئيسية، وكيفية تحصيل إيراداتها وبالأخص الضرائب وأسسها ثم أوجه الانفاق العام، وأخيراً الموازنة العامة بين النفقات والإيرادات. ومع بدايات القرن العشرين تطورت المالية العامة مع تطور دور الدولة وبخاصة بعد أزمة الكساد العظيم عام 1929، تبعثها قفزة أخرى بعد الحرب العالمية الثانية، وهكذا مع كل دور من أدوار تطور الدولة ومراحل تدخلها وفلسفتها الاقتصادية والاجتماعية تأخذ المالية العامة شكلاً ودوراً آخر. لقد كانت المالية العامة تعرف طبقاً للفكر التقليدي القديم الذي ساد حتى منتصف القرن التاسع عشر، بأنها العلم الذي بهتم بدراسة الوسائل التي تحصلُ بها الدول على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة، أما التعريف الجاري للمالية العامة فيتلخص في أنها (دراسة اقتصاديات المرافق والهيئات العامة)، أي أنها ذلك العلم الذي يشرح المبادئ التي تحكم التنظيم المالي للدول والهيئات العامة ويبحث في وسائل تنفيذ أهداف المرافق والهيئات العامة بأكثر الأساليب الاقتصادية.

ولما كانت العلوم الانسانية متداخلة ومعتمدة في تطورها الواحدة على الاخرى، فان المالية العامة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالقانون، ذلك أن معظم القواعد المالية تأخذ شكلاً قانونياً، إذ يتضمن الدستور بعض القواعد المالية خاصة

تلك المنظمة لفرض الضرائب وتوزيع الموارد بين الأقاليم وغيرها، وبالمقابل فإن معظم القواعد المالية التنفيذية تصدر في شكل قانون أو أوامر إدارية. وهكذا يرتبط علم المالية العامة بالقانون ارتباطاً عضوياً وثيقاً. كذلك يرتبط علم المالية العامة ارتباطاً مباشراً بعلم السياسة، فهذه الأخيرة تدرس أنظمة الحكم في مختلف الدول - نظام فيدرالي أو كونفيدرالي أو حكم شمولي-، وعلاقة السلطات العامة ببعضها- سلطات مركزية وسلطات محلية- . وهذه الأنظمة والسلطات تحتاج الى تمويل لنفقاتها وموازنات عامة لهاتين الكفتين، مما يجعلها تحتاج الى مبادئ وأصول علم المالية في نهاية المطاف.

ثانياً: الحاجات العامة وأسلوب اشباعها

يعد تعريف الحاجة العامة ضرورة أساسية يتحدد على أساسها نطاق النشاط المالي في محاولته اشباع هذا الحاجات، كما أنه يؤدي الى بيان الوجوه التي تختلف فيها طبيعة النشاط العام عن وجوه النشاط الخاص وطبيعته، وبالتالي تتميز على أساسها المالية العامة عن المالية الخاصة. وتأتي أهمية تعريف الحاجة العامة على المستويات الآتية:

1. على مستوى التقسيم : إذ تقسم الى حاجة فردية وحاجة جماعية :

الحاجة الفردية أو الخاصة هي التي يستطيع الفرد اشباعها بنفسه، وقد تكون حاجات بيولوجية كالإحساس بالجوع أو الحاجة الى كساء أو ممارسة الطقوس الروحية. أما الحاجات العامة الجماعية فتستلزم اشباعها بصورة جماعية من قبل افراد المجتمع، نظراً لعموم قابلية هذا الحاجة الى التجزئة مما يستلزم قيام الدول بخدمات و واجبات تؤدي للمجتمع ككل مثل خدمات الدفاع والأمن والقضاء .

2. على مستوى التمييز بين معايير تحديد الحاجة العامة : والتي تم ذكرها آنفاً.

3. على مستوى كيفية إشباع الحاجات العامة : بعد أن نحدد فهم الحاجة العامة يستتبع ذلك ضرورة قيام الدولة بنشاط يهدف الى اشباع هذه الحاجات العامة بمختلف أنواعها، ويتم ذلك عن طريق :-

أ- اشباع الحاجات العامة عن طريق الاقتصاد العام :

يتحمل الاقتصاد العام أساساً عبء توفير الخدمات العامة، باعتباره يمثل الجانب الاقتصادي والمالي للدولة، وهي تباشر مهمة الاشباع العام. لكن قيام الدولة باشباع حاجة عامة لا يعني بكل الاحوال ضرورة قيامها بانتاج ما يلزم لإشباعها من سلع وخدمات، بل أن السلع والخدمات اللازمة لإشباع هذا الحاجات تغطي من الإيرادات العامة . فعند قيام الدولة بواجبات مثل الدفاع والأمن والتعليم ، لا يحول ذلك دون تولي الاقتصاد الخاص (الافراد) بعض نواحي انتاج السلع اللازمة لاداء هذه الواجبات .

ونقصد بالاقتصاد العام؛ هو ذلك الجزء من (الاقتصاد القومي الذي يهدف الى تحقيق اشباع الحاجات العامة ويشتمل على نشاط الدولة، ويخضع لقراراتها وتقديرها في ضوء ما يميز به من صفات خاصة تتضح في أهدافه) ومظاهر تنظمية وهيكله والمبادئ الموجهة له، ويشكل القطاع العام أحد مظاهره الرئيسية.

ب- ذاتية الخدمات العامة المحققة للاشباع العام :

يتم التفريق هنا بين نوعين؛ الاول يسمى (الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة) أو للانقسام مثل الدفاع والأمن. إذ تكون هذه الخدمات شاملة ودائمة في نفس الوقت، وهذا النوع من الخدمات لا يصلح لنظام الأثمان لدقتها ولعدم تأثيرها بقوانين العرض والطلب، لذا يتم اللجوء الى وسائل أخرى لتوفير الموارد الضرورية للقيام بذلك. ولعل أهم هذه الوسائل هي الضريبة ويسمى البعض هذا النوع من الخدمات " بالخدمات العامة الأساسية".

أما النوع الثاني، فهو الخدمات العامة القابلة للتجزئة أو الانقسام مثل خدمات الطبيب للمريض، أو المحامي لموكله، بما يسمح بقياس مدى انتفاع الشخص بالخدمة وتقدير ثمن هذا الانتفاع ولو من الناحية النظرية. كذلك تستطيع الدولة إذا ما قدمت هذا النوع من الخدمات أن تحصل على مقابل منه يسمى (الرسوم أو الثمن العام)، ويسمى البعض هذا النوع من الخدمات (بالخدمات العامة الإضافية).

ثالثاً: معايير تحديد الحاجة العامة

إن طبيعة الحاجة العامة موضوع خلاف بين كتاب المالية العامة، لذا تعددت المعايير التي أعتمدها لتحديد تلك الطبيعة، وكما يأتي :-

1. معيار طبيعة من يقوم بالاشباع :

يعتمد هذا المعيار على أساس ان الحاجات العامة هي تلك الحاجات التي تقوم الدولة أو السلطة أو إحدى هيئاتها باشباعها عن طريق الانفاق العام. أي ان المعيار يعتمد في تفرقة بين الحاجات العامة والخاصة على الجهة التي تتولى إشباع تلك الحاجة، فان كان النشاط خاصاً عُدت الحاجة خاصة أو فردية وان كان النشاط عاماً عُدت الحاجة العامة .

2. معيار مصدر الاحساس بالحاجة :

يعتمد هذا المعيار على أساس إن الحاجة تكون خاصة إذا كان مصدر الاحساس بها فردياً، وعلى العكس تكون عامة اذا كان مصدر الاحساس بها جماعياً. ومع إن هذا المعيار يسهم في تحديد طبيعة الحاجة لكنه معيار منتقد، لأن الاحساس بالحاجة العامة او الجماعية يتم من خلال أفراد الجماعة نفسها، اذ ان بعض الحاجات لا تقوم الدولة باشباعها رغم الاحساس الجماعي بها ويترك أمرها للنشاط الخاص .

3. معيار أكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة " قانون أقل جهد " :

يقوم هذا المعيار على أساس ان الفرد يستهدي وهو يسعى الى اشباع حاجاته بالقانون الاقتصادي اعلاه في حين أن الحاجة العامة لا يحكمها هذا القانون، ومايعاب على هذا المعيار إن اشباع الحاجات سواء كانت خاصة ام عامة يحكمها قانون المقارنة بين المنفعة والكلفة مع التاكيد على اعطاء المنفعة العامة مضموناً أوسع من مضمونها فيما يخص الحاجات الخاصة، وهو مضمون يشتمل على عناصر غير اقتصادية لا يمكن تقويمها بالنقود .

4. معيار الدور التقليدي للدول أو المعيار التاريخي :

يعتمد هذا المعيار في التمييز بين الحاجات بالرجوع الى وظيفة الدولة التقليدية، فالحاجات عامة ان دخلت مسؤولية اشباعها في نطاق دور الدول التقليدي، أي في الوظائف التقليدية المعرفة بـ (الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء). وهذا المعيار إن صح في ظل الدولة الحارسة فهو لا يصح في ظل الدولة المتدخلة او الدولة المنتجة، حيث تجاوزت وظائف الدولة حدود الدولة الوظيفية التقليدية الى وظائف أخرى أكثر سعة وشمولاً وعمقاً؛ كمسؤولية الدولة عن إقامة التوازن الاجتماعي والاقتصادي في المجتمع .

5. معيار طبيعة الحاجة وطبيعة القائم باشباعها :

يعتمد هذا المعيار في تحديد الحاجة العامة على عنصرين يجب اجتماعهما معاً لإضفاء صفة العمومية عليها، وهذان العنصران هما :

1. أن يحقق اشباع الحاجة منفعة جماعية .

2. أن يدخل اشباع الحاجة في طبيعة دور الدولة .

أي ان طبيعة النشاط القائم باشباع الحاجة مضافاً الى عمومية المنفعة، يؤدي الى تحديد طبيعة الحاجة ويزيل اللبس، ومن ثم فإن نطاق الحاجات

وهو يعتمد في عنصر منه على طبيعة القائم بالاشباع يؤدي بلا شك الى
أختلاف ذلك النطاق، ومن ثم نطاق النفقات العامة والايرادات العامة تبعا
لدور الدولة، أي فلسفتها السياسية والاقتصادية.

ونلخص مما تقدم الى ما يأتي:

- أن الحاجة العامة هي تلك الذي لا تهم فرداً واحداً، وإنما تهم الجماعة
برمتها ويؤدي أشباعها الى تحقيق منفعة عامة.
- ان تتولى الدولة أمر اشباعها.
- ان نطاق الحاجة العامة هو المحدد لنطاق نفقات الدولة وايراداتها،
ويعتمد هذا النطاق على طبيعة الفلسفة السياسية و الاقتصادية للدولة،
ويعتمد هذا المعيار أفضل معيار لتمييز الحاجة العامة عن الخاصة .

رابعاً: التمييز بين المالية العامة والخاصة :

من المعروف إن علم المالية العامة يختص ببحث الجانب المالي لنشاط
الدولة لمختلف مرافقها ومشروعاتها العامة، بينما تختص المالية الخاصة
بالاهتمام بمالية الافراد والمشروعات الخاصة، ويمكن تمييز بعض أوجه
التباين بين المالية العامة والخاصة، كالآتي:-

1. من زاوية الباعث: يكون الحافز الرئيس لدى المشروعات الخاصة وقيامها
الإنفاق، هو تحقيق أقصى ربح ممكن، وهو السبب الذي يدفع المنظم للقيام
بالمشروع أو العزوف عنه. أما الدول فيمكن أن تقوم ببعض المشروعات رغم
علمها مقدماً أنها لن تجني أرباحاً، وقد تقدم على الانفاق لاعتبارات غير
ربحية ذات طبيعة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية لتحقيق منفعة عامة.
ويترتب على اختلاف الهدف أو الباعث من الانفاق بين النشاطين الخاص
والعام، اختلاف معيار الحكم على السياسة المالية ومدى نجاحها

وإذا كان هذا المعيار ينظر إليه من قبل المشروعات الخاصة اعتماداً على موازنتها الخاصة وأرباحها المتحققة، فإن الحكم على السياسة المالية يتم من خلال آثار تلك السياسة في الاقتصاد القومي وتوزيعه بين طبقات المجتمع.

2. من زاوية طريقة الحصول على الإيراد: إن المشروعات الخاصة تعول على الطريقة الاختيارية أو الانفاق في الحصول على إيراداتها، لكن الدولة ونظراً لما يخولها له حق السيادة من سلطات، فإنها تتمتع بوسائل متعددة تمكنها من الحصول على الإيراد، كفرض الضرائب أو الإصدار النقدي أو الاقتراض داخلياً وخارجياً، وحتى اللجوء إلى الجبر والإكراه والمصادرة وهذا كله لا يمنع من حصول الدولة على الإيرادات بنفس وسائل القطاع الخاص.

3. من زاوية أولوية تقدير الإنفاق على الإيراد: تحدد الدولة أولاً أوجه الإنفاق ومن ثم تقوم بعد ذلك بتقدير أو تهيئة الإيراد اللازم لتغطية ذلك الإنفاق، مما يعني أن الموازنة بين النفقات والإيرادات تتحقق عن طريق تبعية الإيراد العام للنفقات العامة، أما الأفراد فيقومون أولاً بتقدير إيراداتهم من دخول وأرباح ثم ينفقون بعد ذلك على أوجه إنفاقهم المختلفة، ومن ثم تتحقق الموازنة من خلال تبعية الإنفاق للإيراد نظراً لاختلاف مبدأ سيادة جانب على آخر. فمن أسباب تلك الفروق بين مالية الدول (المالية العامة) ومالية الأفراد (المالية الخاصة)، إن الدول تتمتع بسلطات أوسع لزيادة إيراداتها (سواء كانت من ضرائب أو قروض أو إصدار نقدي).

4. من زاوية الملكية: تعود ملكية المشروعات العامة إلى المجتمع بأسره في حين المشروعات الخاصة لفرد أو مجموعة أفراد، ولهذا السبب يختلف الباعث على النشاط في كل منهما ورغم هذه الفروقات الواضحة. إلا أن هنالك آراء تعارضها وتنتقدها:

إذ أن الدولة ورغم ما تتمتع به من مرونة لا تستطيع زيادة إيراداتها إلى ما لا نهاية، إذ لا تستطيع الدولة زيادة الضرائب أو عدم مراعاة الطاقة الضريبية بتجاوزها، و إلا تعرض الاقتصاد القومي لخطر الانكماش. كذلك فإن خطورة الاعتماد المفرط على إصدار النقدي خاصة في الدولة النامية لما يمكن أن يسببه من خطر التضخم على الاقتصادي القومي. فضلاً عن أن خطورة الاقتراض خاصة الخارجي منه قد يوقع الاقتصاد القومي في فخ المديونية Indebtness وما تتركه من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية على البلاد. يستطيع بعض الافراد من الاقتراض ومن ثم الإنفاق بما يجاوز دخولهما، لذا لا ينظر إلى جميع دخول الافراد بأنها كميات محددة، وكثيراً ما تتوقع المشروعات الخاصة عن طريق الاقتراض أن تؤثر في الاقتصاد. من ناحية أخرى، قد يستطيع النشاط الخاص بقوة اقتصادية معينة تمكنه من فرض إرادته على المستهلكين، وهي حالة تمتع ذلك النشاط بالاحتكار القانوني والفعلي. وفي النهاية، وعلى الرغم من الفروق الظاهرية بين المالية العامة والخاصة فهناك ترابط قوي بينهما، إذ يمثلان جزءاً من اقتصاد واحد فضلاً عن تأثير كل منهما بالآخر، وهذا ما سنراه في تأثيرهما بالإنفاق الكلي .

خامساً: الترابط بين الدورتين الاقتصادية والمالية :

هناك علاقة بين (الكميات الاقتصادية) أو الدورة الاقتصادية أي دورة الدخل القومي من جهة، وبين (الكميات المالية) أو الدورة المالية أي الإيرادات والنفقات العامة من جهة أخرى. فالإيرادات العامة تقطع من الكميات الاقتصادية ممثلةً بالنتاج القومي أو الدخل القومي (دخول عوامل الإنتاج) عن طريق الضرائب (وتعد الضرائب عامل انكماشى للدورة الاقتصادية شأنها شأن الاستيرادات).

ثم تعود وتندمج من جديد في الدورة الاقتصادية، وذلك عن طريق الانفاق العام الذي يشكل جزءاً من الانفاق القومي الاجمالي (لذلك فهو عامل توسعي في الدورة الاقتصادية شأنها شأن الصادرات)، والذي يسهم في توليد الناتج القومي وتوسعه ومن ثم توليد دخول عوامل الانتاج وزيادتها. لذا ترتبط الدورة المالية ارتباطاً وثيقاً بالدورة الاقتصادية وتستمد الاولى كمياتها من الثانية، ثم تعود فتدفع اليها بهذا الكميات من جديد، وهنا تبرز أهمية السياسة المالية في تنشيط وإعادة التوازن للدورة الاقتصادية والسياسة الاقتصادية .

ومن الأخطاء الشائعة عند طلابنا وغير المختصين هو تصورهم أن الموازنة العامة الحكومية هي تمثل الناتج المحلي الاجمالي او حتى الدخل القومي ، وبخاصة في البلدان النفطية الربعية كالعراق مثلاً الذي تعدت موازنته العامة حاجز الـ 100 مليار دولار في إحدى السنوات، وهم يتناسون بذلك القطاع الخاص ومساهمته في الناتج المحلي الاجمالي مهما بلغت ، لذا فإن الجزء مهما كبر (وهو القطاع الحكومي) لا يمكن أن يكون أكبر من الكل أو حتى يساويه. ويتضح من الشكل (1) عمل الدوريتين المالية والاقتصادية والتداخلات التي تحصل بينهما.

شكل (1) الترابط بين دورتي التدفقات الاقتصادية والمالية

