المحور الأوّل:

علم المالية العامة: قضايا المنهجية والتعاريف

1. تعريف المالية العامة *Finance publique*
2. نشأة وتطوّر المالية العامة
3. المقارنة بين المالية العامة والمالية الخاصة
4. علاقة علم المالية العامة ببعض العلوم الأخرى
5. منظومة العلوم المالية
6. المصادر القانونية والتنظيمية للمالية العامة

المحور الأوّل: علم المالية العامة: قضايا المنهجية والتعاريف

تمهيد:

تتطلّب الدراسات والبحوث في العلوم الاجتماعية والإنسانية تحديدا مسبقًا للمفاهيم المتعلّقة بالظاهرة موضوع البحث، وفي نطاق موضوعنا هذا يظهر مصطلح «المالية العامة» مصطلحا أساسيا، يشمل مضمون مطبوعة المحاضرات هذه، فنحاول في هذا المحور ضبط معناه، وتحديد مقاصده، وتطوّره التاريخي وعلاقته بالعلوم الأخرى، فضلا عن مقارنته بمفاهيم أخرى مشابهة له.

1. تعريف المالية العامة

في المعنى الشائع للمالية العامة يقصد بها مالية الأشخاص المعنوية الخاضعين للقانون العام الداخلي في الدولة، والتي تشمل أساسا الدولة في المقام الأول، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العامة أو المرافق العامة ومنظمات أخرى للقانون العام، وهذا المعنى هو أكثر انتشار في الأوساط الجامعية والبرامج الأكاديمية[1].

عندما نقوم بتفكيك مصطلح "المالية العامة"، نجده يتشكّل من شقّين، الأوّل: المالية *Finance*، والثاني: العامة *Publique*، حيث تطلق كلمة المال على كلّ ما ينتفع به وليس فقط للدلالة على النقود في شكلها المعدني والورقي، وهو كل ما يقيّم بثمن أيّا كان نوعه، وهو في المفهوم الإسلامي يدلّ على معنى «الملك»، ويقابله في اللّغة الفرنسية بكلمة «*Les biens*» التي تترجم إلى الخيرات أو الطيّبات، وفي اللاتينية تعني كلمة المالية «*Finance*» الدفع، وعليه تعرّف المالية على أنّها: علاقات نقدية بين الناس والمؤسسات تتخذ شكل دخول إيرادات ونفقات، وعلم المالية يتناول تكوين واستخدام الموارد المالية في الاقتصاد الوطني والدولي حول حركة الموارد والحاجات العامة وتحقيق التوازن بينهما[2].

وتعني الكلمة **اصطلاحا** الذمّة المالية بما فيها من جانبين؛ ايجابي وسلبي (جانب دائن وآخر مدين).

- الجانب الايجابي (الدائن)؛ يتمثّل في ايرادات الدولة *recettes publique* بما لها من **حقوق على الأفراد**.

- الجانب السلبي (المدين)؛ ويتمثّل في النفقات العامة *dépenses publique* التي يتوجب على الدولة (الادارة العامة) صرفها[3].

---

[1] - حراق مصباح، **دروس في المالية العامة لصالح جامعة التكوين المتواصل**، 2014-2015، ص1.

[2] - Mohamed HARAKAT, ***Les Finances publiques et les impératifs de la performance: Le cas du Maroc***, Paris: L'Harmattan, 2011, p27.

[3] - عبد الله خبابة، **أساسيات في اقتصاد المالية العامة**، الجزائر: مطبعة الرابط، [د.س.ط]، ص01.

ووصف المالية بأنها عامة *publique* وليست خاصة *privé*، يعني أنّها تخصّ مالية الإدارات والهيئات والسلطات العمومية، والتي تشمل الأشخاص المعنوية العامة القائمة والموجودة بالدولة[4]، ولهذا فإنّ مصطلح المالية العامة أوسع من مصطلح مالية الدولة، وذلك لكون أنّها تشمل مالية أشخاص القانون العام، والمتمثّلة في الهيئات العامة المحلية ومجالس المحافظات أو الولايات، والبلديات[5]، ومالية السلطات والهيئات العامة على المستوى المركزي، رغم أنّ تركيزنا سيكون منصبّا على مالية الدولة؛ النفقات العمومية والايرادات العمومية والميزانية العمومية.

يقع على عاتق الدولة إشباع الحاجات الجماعية، كالحاجة على الأمن الداخلي والخارجي والتعليم وتسيير سبل الاتصالات ... ولكي تتمكّن من أداء هذه الواجبات عليها إنفاق مبالغ نقدية للحصول الأسلحة والأبنية والأثاث ... وعلى خدمات موظّفيها، وهو ما يعرف باسم «النفقات العامة». لكن للقيام بذلك على السلطة توفير مبالغ مالية لتوفير هذه الخدمات، حيث تتحصّل عليها من عدّة أبواب، كإيرادات أملاكها، الضرائب المفروضة على الأفراد، والرسوم التي تحصّلها لقاء بعض الخدمات التي تؤدّيها، فضلا عن القروض التي تعقدها، وهذا ما يسمى بـ «الإيرادات العامة»، كلّ ذلك يسير وفق برنامج محدّد وقواعد مرسومة لمدّة مقبلة غالبا ما تكون سنة، تحدّد في وثيقة يطلق عليها بـ «الميزانية العامة»[6].

إنّ تطوّر الفكر المالي والاقتصادي ترتّب عنه بروز العديد من التعاريف لعلم المالية العامة، تركّزت أهمها فيما يلي:

- **التعريف الكلاسيكي:** علم المالية العامة هي علم الوسائل التي تستطيع الدولة بواسطتها الحصول على الموارد اللاّزمة لتغطية نفقاتها العامة عن طريق توزيع الأعباء المترتبة عن ذلك بين المواطنين[7].

- **التعريف الحديث:** إنّ علم المالية العامة هو العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية من نفقات، رسوم، ضرائب وقروض ووسائل نقدية وموازنة ... لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها[8].

استنتاجات من خلال التعريفين التقليدي والحديث:

---

[4] - المرجع نفسه.

[5] - محمد حلمي مراد، **مالية الدولة**، القاهرة: مطبعة نهضة مصر، 1960، ص6.

[6] - المرجع نفسه.

[7] - عبد الله خبابة، المرجع السابق، ص01.

[8] - المرجع نفسه.

- التعريفين السابقين مرتبطان بتطور وظيفة الدولة، من الدولة الحارسة (التعريف الأوّل) إلى دولة الرفاهية (التعريف الثاني).

- التعريف الكلاسيكي (التعريف الأول) يحصر دور الدولة في جمع الموارد التي تمكنها من أداء وظائفها الادارية الاساسية المتمثلة في الأمن والدفاع، العدالة وسير الأمور الادارية، دون الاهتمام بتنظيم النشاط الاقتصادي لتحقيق المنفعة العامة، لأنّ الموازنة بين المصالح العامة والمصالح الخاصة للرأسمالية حسب المفهوم الكلاسيكي يتحقّق بواسطة " يد خفية" أو "سحرية" على حدّ تعبير (آدم سميث) وأتباعه[9].

- أما التعريف الثاني جاء نتيجةً للأفكار التي نادت بها المدرسة الكنزية نسبة لمؤسّسها (جون مينارد كينز)، من أجل تصحيح مسار الرأسمالية وذلك بتدخل الدولة في تنظيم النشاط الاقتصادي من خلال جملة من الأدوات، أهّمها: زيادة الانفاق[10].

2. نشأة وتطوّر المالية العامة

لم تكن مالية الدولة بالمعنى الحالي معروفة في العصور القديمة والقرون الوسطى، إذ لم تكن منفصلة عن مالية الملك أو الأمير، حيث كانت تختلط بما ينفقه الملك أو الأمير على أسرته أو حاشيته، غير أن انفصالها عن ذلك كان بسبب ظهور وتزايد الوعي القومي وتقدم الشعوب وازدياد حاجاتهم الجماعية، فعندما كان الأمير أو الملك بحاجة إلى فرض الضرائب بدأت الشعوب تطالب بوضع قواعد لمالية الدولة وبضرورة موافقة ممثلي الشعب على تقرير الضرائب وعلى كيفية إنفاق حصيلتها، كما أنّ النفقات العامة بمفهومها المعاصر لم تكن موجودة في السابق، حيث أن الدولة كانت تستولي على ما تحتاجه من أموال الأفراد جبريا دون مقابل، كما كانت تستخدم بعض الأفراد في أداء المهام العامة سخرة دون مقابل، والقضاة كانوا يتقاضون دخولهم من أصحاب القضايا نظير الفصل في خصوماتهم كأتعاب لهم، وبذلك لم تكن الدولة تخرج نقودا من ذمّتها المالية كما هو الحال الآن[11].

وإذا تطرقنا إلى تطوّر المالية العامة عبر العصور نجد بعض المؤشرات التي تؤكّد أنّ الحضارات القديمة أوجدت طرقا عدة لمضامين تدخل الدولة بواسطة ماليتها، على الرغم من محدودية ذلك، ففي عهد الفراعنة، أي قبل 3600 ق.م كان الملك (الفرعون) شخصية ميتافيزيقية يستحوذ على الضمير الجماعي، وقد كان يفرض الضرائب من أجل تمويل الجيش[12]، كما أن القرآن حدّثنا في قصة سيّدنا يوسف عليه السلام أنّه كان يسيّر مالية

---

[9] - المرجع نفسه، ص2.

[10] - المرجع نفسه.

[11] - محمد حلمي مراد، المرجع السابق، ص7.

[12] - عبد الله خبابة، المرجع السابق، ص4.

الدولة[13]، حيث يمكن اعتباره بمثابة وزير أوّل يشرف على نفقات وإيرادات المملكة، فشهدت الحضارة الفرعونية آنذاك ازدهارا وتقدما بارزا كما تؤكّده الكتابات التاريخية في هذا المجال.

أمّا عند الإغريقيين فقد كانت الضرائب في المدن اليونانية مصدرا أساسيا لتجهيز الجيش وتوفير الأمن والطمأنينة للمواطنين، وقد تضمّنت كتابات أرسطو وأفلاطون بعض الجوانب من مالية الدولة[14].

وفي العصور الوسطى يمكن أن نميّز بين ما كان سائدا عند الأوروبيين من جهة وعند المسلمين من جهة أخرى، فأمّا ما كان سائدا لدى الأوروبيين فإنّ الإمبراطورية الرومانية كانت قد سيطرت على أوروبا وكثير من المناطق المجاورة لها، وقد اعتمدت في ذلك على الضرائب وبعض المشروعات الاستراتيجية كصناعة الأسلحة. وما ميّز العصور الوسطى في أوروبا هو أنّ الضريبة كانت تشكّل ركنا أساسيا في النظام السياسي والاقطاعي.

أمّا عند المسلمين فقد تطوّرت دولتهم واتّسعت، وساد فيها نظام مالي متميّز، تكلّم عنه العديد من مفكّري الإسلام ومنهم الفقيه (الماوردي) في كتابه «الأحكام السلطانية والولايات الدينية» بشيء من التفصيل عن تطوّر الفكر المالي في العصور الوسطى لدى المسلمين، لا سيما في البابين الثاني عشر والثالث عشر من كتابه[15].

في عهد عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) الذي أسّس بيت امال (الديوان) من أجل حفظ ما يتعلّق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال، هذا الديوان يشبه اليوم وزارة المالية، وسبب تأسيسه أنّ أبا هريرة أتى بمبلغ من المال من البحرين (يقال 500.000 درهم)، فأشار رجل من الرعية على عمر بتدوين الديوان، وهذا لإيجاد التوازن الاجتماعي بين الفقراء والأغنياء[16]. ما يميّز النظام المالي في الحضارة الإسلامية أنه يتميّز عن باقي النظم الوضعية بتعدّد الأوعية المالية، وهي غزيرة في مواردها متنوعة ومستدامة، وعلى رأسها؛ الزكاة التي تحكمها جملة من الضوابط والأحكام.

أمّا في العصر الحديث، فإنّ معظم المراجع في علم المالية العامة تركّز على هذه المرحلة باعتبارها مرحلة تأسيس لمالية الدولة سيما في القرن 19[17]، وقد شاع بعدها ما يسمى علم المالية المعاصر.

---

[13] - يقول الله تعالى على لسان سيدنا يوسف عليه السلام: « **قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَآئِنِ الأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ**»، أنظر: القرآن العظيم، سورة يوسف، الآية 55.

[14] - عبد الله خبابة، المرجع السابق، ص4.

[15] - أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي، **كتاب الأحكام السلطانية والولايات الدينية**، الكويت: مكتبة دار ابن قتيبة، 1989.

[16] - عبد الله خبابة، المرجع السابق، ص05.

[17] - Mohamed HARAKAT, Op. Cit., pp 30-33.

المحاضرة الأولى -1-

لقد ساد العالم في العصر الحديث أثناءه نظامان اقتصاديان؛ النظام الرأسمالي والنظام الاشتراكي، حيث تميّزت فيهما المالية العامة بصفة عامة ومالية الدولة بصفة خاصة بعدّة مظاهر وخصائص، يمكن حصرها فيما يلي:

فأما في **المنظومة الرأسمالية**، والتي شهدت مرحلتين أساسيتين تميّزتا بجدل جوهري حول دور الدولة في الاقتصاد؛

- مرحلة **الدولة الحارسة**؛

ترجع بوادر هذه المرحلة إلى المدرسة التجارية التي نادت بمبدأ الحرية الاقتصادية وعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وأن الاقتصاد الوطني في ظل نظام السوق لديه آلية ذاتية لإعادة توازنه، هذه الآلية الذاتية لها قدرة التغلّب على المشاكل والأزمات التي يمكن أن تمسّ الاقتصاد.

من أشهر المفكرين الذين دعوا إلى عدم تدخّل الدولة في الاقتصاد نذكر الاسكتلندي الأستاذ (آدم سميث *A. Smith*) صاحب كتاب (بحث في طبيعة وأسباب ثروة الأمم[18] *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*) المعروف بـ (ثروة الأمم) عام 1776، حيث عالج فيه مسألة الضرائب ونادى بالنظام الرأسمالي، ورفض تدخل الحكومة في الاقتصاد، ودعى بوجوب تركه لقوى العرض والطلب، وقد تلاه قانون (ساي *Say*) لصاحبه (جون باتيست ساي *Jean Baptiste Say*)، هذا القانون المشهور والمعروف بقانون المنافذ والذي مفاده «العرض يخلق الطلب»[19]، وما على الدولة إلاّ توفير الخدمات ذات الطابع الاجتماعي (الدفاع الوطني، العدالة والمرافق العامة الأساسية الأخرى في الدولة).

على هذا الأساس بنيت قواعد المالية العامة، وقد كان توازن الميزانية غاية أساسية[20] (التوازن المالي الذي يعني التوازن بين النفقات العامة والايرادات العامة).

- مرحلة **الدولة المتدخّلة:**

لقد ترتّب على اتباع العديد من الدول الغربية للفكر الرأسمالي الكلاسيكي بشكل مفرط نتائج وخيمة وأزمات اقتصادية واجتماعية، كان أهمّها أزمة الكساد العالمي عام 1929، كما ترتّب عنها تراجع أطروحات الكلاسيكيين وتراجع قانون ساي، وظهرت النظرية الكنزية من قبل الوزير وعالم الاقتصاد البريطاني (جون مينارد كينز *John Maynard Keynes*) في كتابه (النظرية العامة للتشغيل والفائدة والنقود)[21]، حيث رفض (كينز)

---

[18] - آدم سميث، **ثروة الأمم**، ج1، ترجمة: حسني زينه، بغداد: معهد الدراسات الاستراتيجية، ط1، 2007.

[19] - عبد الله خبابة، المرجع السابق، ص05.

[20] - المرجع نفسه، ص06.

[21] - جون ماينارد كينز، **النظرية العامة للتشغيل والفائدة والنقود**، ترجمة: إلهام عيداروس، أبو ظبي: هيئة أبو ظبي للثقافة والتراث (كلمة)، ط1، 2010.

قانون ساي، وخلصت نظريته إلى أنّ مستوى التشغيل والإنتاج يتوقّف على الطلب الكلّي الفعّال، وأنّ الطلب يتجدّد بتدخّل الدولة[22] مستخدمة عدّة أدوات، أهمّها؛ النفقات، الإعانات، الإيرادات، الضرائب، القروض والادّخار.

لقد أصبح دور المالية العامة محوريا يهدف إلى تنظيم شؤون الدولة والمجتمع في شتى المجالات، حيث أصبحت أداة رئيسية للتأثير على مجمل النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

وأمّا في الدول التي أخذت **بالنظام الاشتراكي** فإنّ نمط الاقتصاد الوطني كان قائما على التخطيط والملكية العامة لوسائل الإنتاج، وهي أساس سير النظام الاقتصادي، والمالية العامة في هذه الدول لها دور أكبر وأوسع، ويرجع ذلك لاتّساع نطاق نشاط القطاع العام، واضطلاع أجهزة الدولة بالجانب الأكبر من الأنشطة الاقتصادية، وهذا ما كان سائدا في الاتحاد السوفياتي سابقا.

أضف إلى ذلك، فإنّ الميزانية العامة في الدول الاشتراكية تتميّز بضخامة دورها في التمويل، بالإضافة إلى دور الأجهزة الحكومية في الرقابة التي تمارس على مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي، ولهذا فإنّه يطلق على الميزانية العامة في الاقتصاد الاشتراكي بـ "**التخطيط المالي**"[23].

3. المقارنة بين المالية العامة والمالية الخاصة

هناك عدّة أوجه للتمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة، وأهم هذه الأوجه، ما يلي:

أ- على أساس الهدف:

هدف المالية العامة هو تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي فنشاطها وعمليّاتها تقع في دائرة المنفعة العامة، أي لإشباع الحاجات الجماعية الأساسية للمجتمع، بينما المالية الخاصة ينحصر هدفها في تحقيق الربح إلى أقصى ما يمكن، لأنّ الحافز لدى الأفراد والمؤسسات الخاصة هو تحقيق فائدة وربح مادي خاص[24].

ب- على أساس تحصيل الإيرادات:

تتمتّع الدولة بسلطة الالزام والاكراه بتحصيل الضرائب وغيرها، حيث تعتمد على وسائل القسر والاجبار في الحصول على أموالها.

---

[22] - عبد الله خبابة، المرجع السابق، ص06.

[23] - المرجع نفسه.

[24] - محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلاء، **المالية العامة: النفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة**، عنابة(الجزائر): دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003، ص12.

بينما تفتقر المالية الخاصة إلى هذا العنصر، إذ تحصّل إيراداتها عن طريق الاختيار والتعاقد وبيع منتجاتها، إلا في الحالات التي يتمتّع نشاطها بالاحتكار القانوني فتفرض إيراداتها على الافراد المستهلكين[25].

ج- على أساس المسؤولية والرقابة:

تتّسم المالية العامة بميزة المسؤولية والرقابة الأوسع لكونها تتعلّق بأموال تخصّ الصالح العام، فالالتزام فيها دقيق والتصرّف بأموالها يكون أدقا، حيث تحظى بحماية قانونية شديدة ومتميّزة، وفي حالة المخالفة عند التصرّف بالمال العام فإنّ الموظف المخالف يتعرّض لعقوبة جنائية وتأديبية. في حين نجد في المالية الخاصة لا تزيد العقوبة عن الإفلاس (حالة التجّار).

وعلى صعيد الرقابة، فإنّ الأموال العامة تخضع لرقابة سابقة وآنية ولاحقة وغيرها، والتي تفرض من السلطة التنفيذية، القضائية والتشريعية (كما سنرى ذلك في المحور الخامس)، وتستند هذه الرقابة على عنصر السلطة عكس المالية الخاصة التي تستند على عنصر التعاقد[26].

د- من حيث تمتّع الدولة بسلطات واسعة في زيادة إيراداتها المتأتية من عدّة مصادر (الضرائب، الرسوم، القروض والإصدار النقدي):

بينما تتقيّد المالية الخاصة في إيراداتها المحدّدة من الأرباح، وترتبط عملية الانفاق لدى الأفراد في ضوء ما يحصلون عليه من إيراد، ويتحدّد الانفاق وفق ما يبيعونه من منتجاتهم ولا يستطيعون تجاوز إيراداتهم. أمّا في المالية العامة فتحدّد أوجه الانفاق المختلفة ثم يتمّ تقدير الإيرادات اللازمة لتغطية ذلك الانفاق[27].

إنّ هذه **الاختلافات** بين الماليتين لا يعني الانفصال التّام بينهما، فكلاهما يشكّلان جزءا هامّا من الاقتصاد الوطني، حيث تتميّز العلاقة بينهما بالتأثّر والتأثير المتبادل.

و**الخلاصة** التي نتوصّل إليها هي التعريف الإجرائي لعلم المالية العامة:

« ***ذلك العلم الذي يتخصّص في دراسة كيفية تنظيم النفقات والايرادات والميزانية العمومية، بحيث تعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المستوحاة من الفلسفة التي تتبنّاها الدولة***.»[28].

---

[25] - المرجع نفسه.

[26] - المرجع نفسه، ص 13.

[27] - المرجع نفسه، ص ص13-14.

[28] - المرجع نفسه، ص14.