المحاضرة الاولى

المالية العامة والتشريع المالي

أ.م.د. علي كاظم هلال

كلية القانون- جامعة ذي قار

المالية العامة المفهوم والمضمون

أولا:- تعريف علم المالية العامة

لقد عرف التقليديون علم المالية العامة على انه العلم الذي يبحث عن الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات العامة واللازمة لتغطية النفقات العامة وتوزيع الناتج عن ذلك على الأفراد، ونتيجة للمشكلات الاقتصادية التي لحقت بالحياة الاقتصادية , فان المالية العامة المحايدة وفقا للمفهوم أعلاه لم تقدم الحلول الفعالة لعلاج المشكلات التي استجدت في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والتي انعكست في تغيير دور الدولة من مجرد دولة حارسة إلى دولة متدخلة.

وهكذا أصبح التعريف التقليدي لعلم المالية العامة غير ملائم في ضوء التطور الذي لحق بعلم المالية العامة ولم يعد قادرا على أن يترجم حقيقة هذا التطور .

وعلى ضوء هذا التطور ظهر تعريف جديد لعلم المالية العامة والذي ينص : على انه العلم الذي يدرس الإيرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة وتوجيهها واستخدامها في تحقيق الأهداف المنبثقة عن الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتبناها هذه الدولة .

ويوضح هذا التعريف أن الهدف من الحصول على الإيرادات العامة لم يعد لتغطية النفقات العامة فحسب , بل أصبح للإيرادات العامة أهداف أخرى منها: محاربة التضخم وتكوين احتياطي أجنبي لمواجهة أعباء غير متوقعه وأعاده توزيع الدخل والثروة ... الخ .

ثانيا:-المالية العامة والمالية الخاصة

لم يفصل التقليديون بين الظواهر المالية والظواهر الاقتصادية ولكنهم اخضعوا المالية العامة للقواعد التي تحكم المالية الخاصة . أي أنهم اخضعوا اقتصاد الدولة لاقتصاد المشروع الخاص

وأقاموا التشابه بين المالية العامة والمالية الخاصة لذلك فان النظرية الحديثة وهي تسلم أن المتغيرات المالية كميات اقتصادية , أنما تنكر التحليل الجزئي سواء بالنسبة للمتغيرات المالية أو بالنسبة للمتغيرات الاقتصادية الكلية وتخضع الاثنين معا للتحليل الاقتصادي الكلي ولا تأخذ التشابه بين المالية العامة والمالية الخاصة حيث تختلف طبيعة النشاط العام عن طبيعة النشاط الخاص ويترتب على ذلك الاختلاف بين المالية ألعامة والمالية الخاصة .

أي أن الماليون الحديثون يرون أن هناك فارقآ أساسيا بين المالية العامة والمالية الخاصة , فالمالية العامة ترتكز على استخدام الدولة لامتيازاتها وما تتمتع به من سلطات على الأفراد والمشروعات الخاصة ولا يملك أي شخص أن يعارضها فالضريبة هي المورد الأساسي للدولة وهي ليست ألا استقطاعا جبريا من موارد القطاع الخاص .وكذلك الموازنة العامة مثلا هي قبل كل شيء قرارا من السلطة ألتشريعية بإجازة الموارد والنفقات العامة, وهي بهذا تنظم توزيع السلطات بين أجهزة الدولة المختلفة , والقرض العام يختلف عن القرض الخاص بميزاته الخاصة كالريع الدائم والاستبدال والتثبيت, ولقد كان الخطأ في الماضي هو محاولة نقل مبادئ المالية الخاصة لتحكم المالية العامة .وبناء على ما تقدم لا يعني أن نوعي المالية لا يؤثر احدهما على الأخر فالآثار المتبادلة بينهما هي أثار وظيفية ففنون المالية العامة توجه فنون المالية الخاصة , ومن ذلك أن الدولة يمكن لها أن تزيد أو أن تقيد من حجم الائتمان الخاص , كما يمكن لها أن تشجع أوان تحد من التمويل الذاتي للمشروعات الخاصة, كما أنها تستطيع أن تزيد أو أن تخفض من نفقات الأفراد , وعلى العكس تتدخل فنون المالية الخاصة في ميدان المالية العامة فالبنوك الخاصة تكتتب في سندات الخزانة وفي السندات العامة وهذه السندات يمكن أن تباع وان تشترى في سوق الأوراق المالية (البورصة).وكذلك نجد أن العلاقات بين نوعي المالية تعتبر أيضا علاقات عضوية ,فنظم المالية العامة ونظم المالية الخاصة تتجه إلى الاتحاد بشكل متزايد ومن ذلك أن تأميم البنوك المركزية في معظم الدول وفرض رقابة على البنوك العامة أو تأميمها وفرض رقابة على جميع المؤسسات المالية وهذه الإجراءات اتخذت في أعقاب الحرب العالمية الثانية التي أدت إلى خضوع المؤسسات المذكورة التي تعتبر أهم أجزاء المالية الخاصة للسلطات العامة خضوعا تاما أو جزئيا ويمكن القول نفس الشيء بالنسبة لأسواق الأوراق المالية والعملات الأجنبية وواضح انه ورغم الاختلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة ألا أنهما يعيشان جنبا إلى جنب ويؤثر كل منهما على ألأخر.

علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى

يعرف العلم بأنه البحث المنظم للتوصل إلى فهم الواقع بأتباع طريقة عقلانية خاصة متميزة . فالمالية العامة علم لأنه يهدف إلى كشف وتحديد القوانين العامة التي تحكم الظاهرة المالية , التي هي موضوع البحث ، والعوامل المؤثرة في تلك الظاهرة ، والآثار المترتبة عليها , وتوجيهها لتحقيق الأهداف التي تصبوا أليها الدولة .فالمالية العامة علم من العلوم الاجتماعية ، لأنه ظهر وتطور وتوافق مع وجود الأفراد والجماعات المنظمة ، والمجتمعات في تطورها وخضوعها إلى سلطة عامة يناط بها إشباع الحاجات الجماعية العامة .

ومن أهم العلوم الاجتماعية التي يعمل علم المالية إلى جانبها وضمن مجتمع واقتصاد واحد والتي يرتبط بها هي التالية:

أولا- العلاقة بين المالية العامة وعلم الاجتماع :

أن العلاقة بين علم المالية وعلم الاجتماع علاقة قوية واضحة فهنالك تأثير متبادل بينهما ومن المعروف أن الكميات أو المتغيرات المالية (الإيرادات العامة والنفقات العامة)تحدث أثارا اجتماعية عند انتقالها من والى الدولة سواء قصدت الدولة تحقيق هذه ألآثار أم لم تقصد, وسواء تمت هذه المتغيرات المالية في ظل المالية العامة التقليدية (المحايدة) أم تمت في ظل المالية العامة المتدخلة (الوظيفية) المعوضة في الدول الرأسمالية وذات الاقتصاديات .الموجهة فالنظام الاجتماعي يوثر في النظام المالي ويحدد مساره والنظام المالي انعكاس للنظام الاجتماعي وأداة هامة من أدوات تحقيق أهداف هذا النظام.

ثانيا- العلاقة بين المالية العامة وعلم الاقتصاد :

أن العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الاقتصاد قديمة ومترابطة ومن المعروف أن علم الاقتصاد ظهر لدراسة المشكلة الاقتصادية وهي مشكلة الندرة والبحث في كيفية إشباع الحاجات الإنسانية ، ومن خلال الاستغلال ألأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة ، ويهدف علم المالية العامة إلى إشباع الحاجات العامة من خلال دراسة الإيرادات العامة ذات الحجم المحدود ، والبحث عن الاستخدام السليم لهذه الإيرادات المحدودة في تقديم أفضل الخدمات وأكثرها أهمية لجميع إفراد المجتمع ,فالعلاقة بين المالية العامة والاقتصاد هي علاقة الخاص بالعام أو علاقة الجزء بالكل فهي علاقة تبادلية وتتأكد هذه العلاقة من خلال أن العلاقات المالية التي تنشأ بمناسبة قيام الدولة بنشاطها فهي تعكس في الواقع علاقات اقتصادية، فالظاهرة المالية هي في حقيقة الأمر ظاهرة اقتصادية ،وذلك لان المتغيرات (الكميات) المالية وهي الإيرادات العامة

والنفقات العامة ليست ألا متغيرات (كميات) اقتصادية تؤثر بالاقتصاد القومي وتتأثر به وهي ما يعني قيام علاقة تبادلية بين المتغيرات المالية والمتغيرات الاقتصادية .

ثالثا- العلاقة بين المالية العامة وعلم السياسة :

العلاقة بين المالية العامة وعلم السياسة هي علاقة تأثير متبادل, فالنظام السياسي يؤثر في المالية العامة ويضفي عليها طابعه ,وكذلك تتأثر المالية العامة بالنظام السياسي وتعكس اتجاهاته فالإيرادات العامة والنفقات العامة تختلف كما و نوعا تبعا لاختلاف النظام السياسي القائم في الدولة.

رابعا- علاقة المالية العامة بالقانون :

هناك علاقة تربط بين المالية العامة والقانون , فالقانون هو الأداة التنظيمية ألاساسية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد الملزمة التي يجب السير على هداها في مختلف المبادئ ومنها ميدان المالية العامة , فالقانون يحول الجوانب النظرية للمالية العامة كالنفقات العامة والضرائب إلى قواعد وقوانين قابلة للتطبيق . فعلى الرغم من التباين الواضح بين علم المالية العامة والتشريع المالي ، فان العلاقة بينهما وثيقة جداً، فالتشريع المالي يمثل الجانب التطبيقي لعلم المالية العامة، إذ عندما يُحدد علم المالية العامة الحقائق المجردة بشان الظواهر المالية أمام الهيئات العامة ، فإنها تختار منها ماتراه مناسباً وتصوغه في شكل تشريع مالي. ويستمد التشريع المالي أحكامه من ثلاثة مصادر هي:-

1- النصوص التي يتضمنها الدستور.
2- التشريعات المالية ذاتها.
3- القواعد العامة المستقرة في نطاق القانون الاداري.

والتشريع المالي في العراق يتضمن مايتصل بالموازنة العامة تحضيراً وتنفيذاً ورقابة على التنفيذ، بما في ذلك النفقات العامة والايرادات العامة، فضلاً عن القوانين التي ينصب اهتمامها على تنظيم الضرائب والرسوم وأحكامها.