الإنضباط المالي للدولة كآلية للحد من الإنفاق العام
(دراسة مقارنة في القانون المالي العراقي والمصري والجزائري)

الباحثة. علياء داود سالم أ. م.د. نور حمزة حسين الدراجي

Asl٩١٨٨٩@gmail.com

الجامعة المستنصرية / كلية القانون / قسم القانون العام

الملخص:

يتمثل الإنضباط المالي للدولة بمدى قدرة الدولة على الالتزام بضوابط الإنضباط المالي قدر المستطاع وهذه القواعد تشمل كُلاً من (الدين العام، والإيرادات والنفقات العامة ، وعجز الموازنة العامة، والإستثمار)، ولكي يتصف النظام المالي للدولة بالاستقرار عليها الالتزام بتلك القواعد حتى تبقى محافظة على استقرار نظامها المالي في ظل الأزمات المالية والإقتصادية أو على الأقل عدم انهياره امام تلك الأزمات، فبالنسبة للإنضباط المالي في العراق فإن النظام المالي غير منضبط، فمثلاً يشكل الإنفاق الجاري النسبة الأكبر من النفقات العامة، فضلاً عن عدم التنوع بالإيرادات العامة والإعتماد على الإيراد النفطي بدرجة الأولى، مما سبب تدهور بالوضع المالي أمام الصدمة النفطية الاخيرة عندما انخفضت أسعار النفط و وصلت إلى أدنى مستويتها، وأدى إلى عجز في الموازنة العامة اضطرت معه الحكومة العراقية إلى الإقتراض من المؤسسات الدولية لسد ذلك العجز.

الكلمات المفتاحية: (الإنضباط المالي، الإنفاق العام، الاقتراض).

State fiscal discipline as a mechanism to reduce public spending (Comparative study of Iraqi, Egyptian and Algerian financial law)

Alia Daoud Salem

Dr.. Nour Hamza Hussein Al-Daradji

Al-Mustansiriya University / College of Law / Department of Public Law

Abstract:

The financial discipline of the state is the extent to which the state is able to abide by the controls of financial discipline as much as possible, and these rules include (public debt, public revenues and expenditures, public budget deficit, and investment). The financial system in light of the financial and economic crises, or at least its failure to collapse in the face of these crises. With regard to financial discipline in Iraq, the financial system is not disciplined. For example, current spending constitutes the largest proportion of public expenditures, in addition to the lack of diversification in public revenues and dependence on oil revenues in the first place, which It caused a deterioration in the financial situation in front of the recent oil shock when oil prices fell and reached their lowest level, and led to a deficit in the general budget, with which the Iraqi government was forced to borrow from international institutions to bridge that deficit.

Keywords: (financial discipline, public spending, borrowing).

المصطلحات الرئيسية للبحث:

مفهوم وأهمية الإنضباط المالي ودوره في ترشيد الإنفاق العام، الإنضباط المالي في القانون المالي للدول المقارنة والعراق، وأخيراً واقع الإنضباط المالي في العراق.

المقدمة

يعد الإنضباط المالي من مقومات ترشيد النفقات العامة لأن أحدى قواعده تعُنى بالنفقات العامة حيث يتطلب لكي ينضبط الإنفاق العام ويحقق الأهداف المرجو منه إن ينصب الإنفاق بدرجة الأساس في الجانب الإستثماري، إي الإنمائي من الإنفاق العام الذي يمول الموازنة العامة بالإيرادات، والحد قدر الإمكان من الإنفاق الجاري أي الإستهلاكي، وكما تتضمن أحدى قواعد الإنضباط المالي لتنوع بمصادر الإيرادات العامة للدولة وعدم الإعتماد على الإيراد معين لرفد الموازنة العامة، وكما وضعت إتفاقية ماستريخيت نسب

محددة لعجز الموازنة العامة والدين العام وعلى الدول إن لا تتخطها قدر المستطاع، ولكي يحقق الإنضباط المالي أهدافه يجب إن يسير وفق خطة إقتصادية تتناول جميع جوانب الحياة الإقتصادية والمالية والإجتماعية للدولة تضعها الحكومات عند إعداد الموازنة العامة تقوم على التنبؤ بمقدرات الدولة على المدى الطويل، لكي تكون الدولة قادرة على مواجهة الأزمات المالية والإقتصادية، ولأجل التزام الحكومة ومؤسساتها بما سبق من قواعد يجب يؤطر كل ذلك بقانون.

أولا : مشكلة البحث

تكمن إشكالية البحث يعاني النظام المالي في العراق من إختلالات هيكلية في الموازنة العامة أدت لعجز الموازنة العامة، وذلك لعدم التزام الحكومة ومؤسساتها بالإنضباط المالي بالنسبة لجميع قواعده التي تشمل الإيرادات والنفقات العامة، العجز والدين العام عند إعداد الموازنة العامة من تقدير للنفقات والإيرادات العامة فضلاً عن الإنفاق بدون تخطيط من حيث الإنفاق على مشروعات غير مجدية لا ترفد الموازنة العامة ، فضلاً عن الإعتماد على الإيراد النفطي الذي يتأثر كثيراً بالعوامل الخارجية مما يدل على عدم العمل بالإنضباط المالي.

ثانياً : أهمية البحث

تبرز أهمية البحث من خلال أن العمل بالإنضباط يساهم بالحد من الإنفاق العام عن طريق التوجه نحو الإنفاق الإنمائي الذي يرفد الموازنة العامة مما يساهم بتنوع مصادر الإيرادات وخفض الإنفاق الجاري مما يؤدي إلى الاستقرار بالنظام المالي.

ثالثا :أهداف البحث

يهدف البحث إلى التعرف بمفهوم الإنضباط المالي ودوره في الحد من الإسراف والتبذير في النفقات العامة ورفع إنتاجية الإنفاق وزيادة كفاءته، ويهدف البحث إلى تسليط الضوء

على واقع الإنضباط المالي في العراق، وهل تناول المشرع العراقي الإنضباط المالي في نصوصه ومدى العمل به من قبل الحكومة ومؤسساتها.

رابعاً : منهجية البحث

إنَّ المنهج المعتمد في الدراسة هو المنهج التحليلي والمقارن والتطبيقي، حيث يقوم المنهج التحليلي على تحليل نصوص مواد القانون العراقي التي تضم الأحكام المالية للنفقات العامة وتسليط الضوء على الثغرات التي تعاني منها النصوص القانونية وتحديد النقص في التشريع، أما المنهج المقارن فيقوم على المقارنة بين القوانين العراقية والقوانين في دول أخرى تناولت الموضوع، ولقد ارتأينا مقارنتها بقوانين مصر والجزائر، للاستفادة من تجارب الدول في هذا المجال، فبالنسبة للمنهج التطبيقي تناولنا تطبيقات حول موضوع الدراسة .

خامساً: هيكلية البحث

للإحاطة بالدراسة من جميع جوانبها فقد ارتأينا تقسيم البحث إلى مبحثين، المبحث الأول حول مفهوم الإنضباط المالي ودوره في ترشيد الإنفاق العام حيث قسمنا المبحث الأول إلى مطلبين، أما المبحث الثاني تناولت فيه الإنضباط المالي في الدول المقارنة والعراق، ثم أنهيت البحث بما توصلت إليه من أستنتاجات وتوصيات.

المبحث الأول

الإنضباط المالي ودوره في ترشيد النفقات العامة

يركز مفهوم الإنضباط المالي على ضرورة تحديد النفقات العامة بالإيرادات التي يمكن الحصول عليها، من أجل تحقيق الإستقرار الإقتصادي والمالي للدولة وتجنب الأزمات عن

طريق الالتزام بقواعد الإنضباط المالي التي وضعتها إتفاقية ماستريخت، حيث وضعت ضوابط تحكم النظام المالي للدولة لتجنب زعزعة الأوضاع المالية والإقتصادية في البلد، وهو ما سنوضحه في مطلبين الأول حول مفهوم الإنضباط المالي وقواعده، والثاني نطاق الإنضباط المالي ودوره في ترشيد الإنفاق العام.

مطلب الأول

مفهوم الإنضباط المالي وقواعده

إن التزام الدولة بقواعد الإنضباط الدولي لا يعني عدم دخول الدولة في التزامات مالية كالإقتراض الخارجي مثلاً، ولا يعني عدم حدوث عجز في موازنتها العامة، لإن الدولة تستطيع الدخول بمعاملات مالية تكون فيها مديونة مع وجود عجز في موازنتها، لكن وفق نسب معينة يجب عدم تجاوزها طبقاً لمفهوم الإنضباط المالي، وهذا ما سنقف عليه في فرعين الأول تعريف الإنضباط المالي ، والثاني قواعد الإنضباط المالي.

الفرع الأول

تعريف الإنضباط المالي

يعد الإنضباط المالي من الموضوعات التي لاقت رواجاً واسعاً في العديد من الدول المتقدمة لإدارة أموال الدولة بآلية أفضل من أجل تلافي الأزمات الإقتصادية والمالية، ولقد ظهر مصطلح الإنضباط المالي كأحد المبادئ العشرة التي جاء بها إجتماع واشنطن في عام ١٩٨٩ للدول العالم الثالث* (زوين، ٢٠١١، ص٨)، ويعرف الإنضباط المالي بأنه(قدرة الحكومة في المحافظة على تنفيذ العمليات المالية ويضمن السلامة والرخاء المالي على المدى الطويل) (فرج، ٢٠١٨ ،ص٣٢)، كما يعرف بأنه (أن لايتجاوز الإنفاق الكلي للحكومة الكميات المخصصة له في الموازنة العامة، أو أن لايتجاوز العجز المالي نسبة معينة من الناتج المحلي الإجمالي، بحيث يكون تقدير الإنفاق العام للإمكانيات المالية المتاحة، وليس حسب حاجات الوحدات والهيئات الإدارية المختلفة) (صندوق النقد العربي ، ٢٠١١، ص١٢)،

* وتتلخص تلك المبادئ بالاتي (الانضباط المالي، تقليل النفقات العامة، إصلاح النظام الضريبي، تحرير سعر الفائدة، تعويم العملة، تحرير التجارة، فتح المجال أمام الاستثمارات الأجنبية المباشرة، خصخصة القطاع العام، الحد من تدخل الدولة، ضمان حقوق الملكية)

كما عرف أيضاً بأنه (مقياس لقدرة السياسة المالية على كبح الإفراط في الإنفاق) (بن حسان، ٢٠٢٢،ص٢١٢)، إن المفاهيم السابقة ركزت على قدرة الدولة في المحافظة على مركزها المالي من أجل تجنب الأزمات الإقتصادية والمالية والسيطرة على عجز الموازنة العامة عن طريق الإنفاق بحدود الإيرادات العامة وأن لا تتخطى تلك الحدود، و وفقاً للمفاهيم السابقة ويمكن للباحثة أن تضع تعريفاً للإنضباط المالي على أنه (قدرة الدولة على إدارة مواردها ونفقاتها العامة طبقاً لإمكانياتها، ووفقاً للمعايير الدولية).

الفرع الثاني

قواعد الإنضباط المالي

لكي يتحقق الإنضباط المالي يجب على الحكومة الالتزام بضوابط الإنضباط المالي، وهي كالآتي(دعدوش، ٢٠٢٠،ص٥) :

أولاً : قاعدة توازن الموازنة: تسعى هذه القاعدة إلى تقليل عجز الموازنة العامة إلى المستوى المقبول من خلال ترشيد الإنفاق العام ورفع كفاءته، طبقاً لإتفاقية ماستريخت التي وضعت حداً لعجز الموازنة العامة بأن لا يتجاوز ٣% من الناتج المحلي كحد أقصى.

ثانياً : قاعدة الدين: تضع هذه القاعدة حداً للدين العام يتحمله المجتمع دون أن يحدث آثاراً سلبية على الإقتصاد، وحسب صندوق النقد الدولي فإن معدل الدين العام للدولة ينبغي أن لا يتجاوز ٦٠% من الناتج المحلي، أي يمكن أن يكون أقل من هذه النسبة المذكورة، لكن لا ينبغي أن يكون الدين العام أكثر من ٦٠% من إجمالي الناتج المحلي.

ثالثاً : قاعدة ضبط الإنفاق: تسعى هذه القاعدة إلى وضع حدود للإنفاق العام وبالأخص الإنفاق التشغيلي.

رابعاً :قاعدة الإيرادات: وتضع هذه القاعدة حداً أعلى وأدنى للعبء الضريبي، وتعمل على تحسين جباية الإيرادات وترشيد نفقات الجباية.

خامساً : القاعدة الذهبية: وفق هذه القاعد يكون الإقتراض خلال الدورة الإقتصادية محدداً وفقاً للإستثمار، أي إن تمويل الإستثمارات يكون من خلال الإقتراض، إن بعض هذه القواعد وضعت نسباً معينة لكل من عجز الموازنة العامة والدين العام، لهذا يجب على الحكومات الالتزام بها حتى يتحقق التوازن ومن ثم الإستقرار الإقتصادي والمالي، وهذا لا يتحقق بصورة سريعة، وإنما أتباع برنامج لمدة من الزمن حتى يتحقق ذلك.

(دعدوش، ٢٠٢٠،ص٦)

المطلب الثاني

نطاق الإنضباط المالي ودوره في ترشيد الإنفاق العام

لكي يحقق الإنضباط المالي أهدافه فإنه يجب إن يشمل عدة مجالات وعدة جهات داخل الدولة حيث إنه كلما توسع نطاقه كلما كانت نتائجه أفضل وإيجابية على النظام المالي للدولة، لهذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين الأول ، نطاق الإنضباط المالي، والثاني دور الإنضباط المالي في الحد من الإنفاق العام .

الفرع الأول

نطاق الإنضباط المالي

من حيث نطاقه فهو يشمل ثلاث مجالات:

أولاً : النطاق الأول، الإنضباط المالي للسلطة التنفيذية، والذي يلزم السلطة بتحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات، لكونها مسؤولة عن إعداد الموازنة العامة وتنفيذها، أي إن الحكومة تعمل على تغطية النفقات الجارية من خلال الإيرادات الجارية فقط ، ويطلق عليه الإنضباط المالي الذاتي.

ثانياً: النطاق الثاني، فيشمل الجهات الرقابية، ويتم عن طريق فرض الرقابة على الإنفاق العام، بأعتبار أن الإنضباط المالي جزء منه عملية مراقبة الموازنة والتأكد من أن الموازنات العامة نفذت طبقاً لما تم إقراره، حيث تتم مراقبة تنفيذ التخصيصات من قبل هيئات مستقلة، وهي رقابة خارجية، ويسمى إنضباط مالي مستقل عن الحكومة

ثالثا: النطاق الثالث ، فيمتد ليشمل الإنضباط المالي للسلطة التشريعية، ويقصد به أن السلطة التشريعية يجب أن تلتزم بمواعيد إقرار الموازنة العامة ، أي ضمن المحددة قانوناً، وهو الإنضباط المالي على مستوى السلطة التشريعية.

(فرج، ٢٠١٨، ص٢٣- ٢٤)

الفرع الثاني

دور الإنضباط المالي في الحد من الإنفاق العام

تكمن أهمية الإنضباط المالي بالنسبة لترشيد النفقات العامة من حيث أن الزيادة المستمرة في النفقات العامة تؤدي إلى آثار تضخمية، ولذلك تبرز أهمية الإنضباط المالي في ترشيد النفقات فيما يلي :

أولاً : الإنضباط المالي يضع قيوداً عدة على أوجه الإنفاق المختلفة وترتيب الأولويات حسب الأهمية الإقتصادية والمنافع التي تحققها تلك النفقات، وأن عدم الالتزام بتلك القيود يؤدي إلى نمو في الإنفاق العام، وبالتالي أستمرار العجز في الموازنة العامة(فنجان، ٢٠٢١،ص٢٥).

ثانياً : الإنضباط المالي يصحح السياسة المالية للدولة، من خلال كبح عجز الموازنة العامة وتحقيق الفائض فيها، وهذا يمثل شكلاً من أشكال الإدخار بأتباع تنفيذ برنامج مالي وإقتصادي يستند إلى الإنضباط المالي طويل الأمد، بدلاً من اللجوء إلى زيادة الضرائب للحصول على المزيد من الإيرادات لتغطية النمو المستمر للنفقات العامة، وبالتالي يساهم الإنضباط المالي بالحفاظ على بيئة مالية مستقرة، كما يضفي الإنضباط المالي إلى تهيئة الأسس اللازمة لخلق بيئة إقتصادية مستقرة قابلة للتنبؤ، أي توقع الإيرادات والنفقات العامة في المستقبل(أحمد، ٢٠١٨،ص١٠٤- ١٠٥).

ثالثاً :إن الإنضباط المالي يهتم بضبط الإنفاق العام من خلال الالتزام بالقواعد المالية للإنضباط المالي، فهو يضمن التوازن الهيكلي السنوي للنفقات والإيرادات العامة لعدة سنوات من خلال إصلاح الإختلالات البنيوية لإيرادات والنفقات العامة، والذي يأتي عن طريق تخطيط الإدارة المالية للموازنة العامة في الأجل الطويل أي التخطيط لعدة سنوات وليس لسنة واحدة، مما يخلق قدر الإمكان أوضاعاً مالية وإقتصادية آمنة(فنجان، ٢٠٢١، ص١٦). .

رابعاً : تحقيق التوازن الهيكلي للنفقات والإيرادات العامة، عن طريق تمويل الإنفاق الإستثماري من الإيراد الإستثماري، وتمويل الإنفاق الجاري من الإيراد الجاري(ابراهيم، ٢٠٢٢، ص٤٠٩).

وتستنتج الباحثة أن العمل بمنهج الإنضباط المالي من أجل ترشيد الإنفاق العام وضبطه والتخفيف من حدة عجز الموازنة العامة يتحقق من خلال تخطيط الموازنة العامة على المدى البعيد عن طريق التنبؤ بالإيرادات والنفقات العامة وتقدير الإنفاق بحدود الإيرادات الفعلية من ثم التنفيذ، وهو بذلك يمنح الحكومة رؤية مستقبلية عن نظامها المالي وأوضاعها الإقتصادية وعلى ما ستؤول إليه في المستقبل، وهذا يساعد على التنبؤ بالأزمات الإقتصادية قبل وقوعها، كما إن نطاق الإنضباط المالي يشمل السلطات الثلاثة، أي أن على كل سلطة

القيام بما يقع على عاتقها من واجبات وفقاً للقانون، مما يجعلها مسؤولة عن تصرفاتها المالية.

المبحث الثاني

الإنضباط المالي في الدول المقارنة والعراق

عانت الكثير من الدول المتقدمة والنامية من ضعف في إدارة السياسة المالية، منها عدم القدرة على نقل الموارد بين القطاعات المختلفة بالطريقة التي تحقق أولويات الخطط* (دعدوش ، ٢٠٢٠، ص٩- ١)، وللإنضباط المالي أهمية بالغة في إقتصاديات الدول الريعية كالعراق، لأنه يعزز النمو الإقتصادي على المدى البعيد من حيث خفض عجز الموازنة العامة وتحقيق فائض* (أحمد، ٢٠١٨، ص ١١٠) ، ويتحقق الإنضباط المالي في الموازنة العامة عن طريق مراحل، فالمرحلة الأولى، مرحلة التخطيط إذ يتم في هذه المرحلة تقدير الإيرادات والنفقات العامة، وكذلك قياس الآثار المالية المتوقعة للقرارات الإدارية المالية، والمرحلة الثانية هي مرحلة التوازن، إذ يتم في هذه المرحلة مراعاة عدة أمور أهمها أن يتم اعتماد الموازنة في الوقت المناسب وتحقيق التوازن الهيكلي للإيرادات والنفقات الجارية، أي إن النفقات الجارية يجب إنْ تمول من الإيرادات الجارية كما ذكرنا سابقاً، أما المرحلة الثالثة فهي مرحلة التنفيذ إذ يجب في هذه المرحلة أن يتمم اعتماد آليات مضادة للتقلبات

* ومن التطبيقات العملية على ذلك ما مرت به تركيا في تسعينيات القرن الماضي مرت بحالة تضخم الجامح وتخلف بالنظم المالية، إلا إنها أستطاعت أن تتجاوز تلك الأزمة عبر تنفيذ برنامج إقتصادي يستند إلى الإنضباط المالي طويل الأجل، وكذلك أستطاعت بلغاريا احتواء العجز لعامي (٢٠١١_ ٢٠١٢) بدلاً من اللجوء إلى زيادة الضرائب بفضل الإنضباط المالي الذي أدى للإستقرار الإقتصادي ومالي في الدولة

* إذ شرعت كل من المكسيك ونيجيريا وتيمور الشرقية قانوناً ملزماً للإيرادات، وفي غانا تخصيص (٧٠%) من متوسط إيرادات النفط ولمدة سبع سنوات للموازنة والمبلغ المتبقي يتم إيداعه في صندوق الأجيال، ويكون ذلك لتغطية النفقات العامة ومن ثم تخفيف العجز في الموازنة العامة.

الدورية والمحافظة على التوازن الهيكلي(فرج، ٢٠١٨، ص٢٦)، وهذا ما سنوضحه في مطلبين الأول حول الإنضباط المالي في الدول المقارنة ، والثاني الإنضباط المالي في العراق .

المطلب الأول

الإنضباط المالي في الدول المقارنة

إن السؤال الذي يثار بهذا الصدد مدى تحقق الإنضباط المالي في الدول المقارنة بهذا الخصوص وهل تضمنت قوانين المالية الإنضباط المالي في الدول المقارنة، وهذا ما سنبينه في فرعين، الأول الإنضباط المالي في القانون المصري، و الفرع الثاني الإنضباط المالي في القانون الجزائري .

الفرع الأول

الإنضباط المالي في القانون المصري

فبالنسبة لمصر صدر قرار رئيس مجلس الوزراء ليكرس الإنضباط المالي تحت عنوان (تحقيق الإنضباط المالي والإداري ورفع كفاءة الإنفاق الحكومي)، حيث تضمنت الضوابط المالية منها على (ثالثاً : على أجهزة الموازنة العامة للدولة ضرورة الالتزام بما يلي: أخذ رأي وزارة المالية أولاً في مشروعات القوانين والقرارات التي من شأنها ترتيب أعباء مالية على الخزانة، وذلك قبل تقديمها للجهات المختصة ومراعاة اللوائح فيما يتعلق بإستخدامات الإعتمادات،... مراعاة أحكام منشورات العامة والتعليمات الصادرة عن وزارة المالية بشأن قواعد تنفيذ الموازنة العامة، عدم تغيير الغرض المخصص من أجله الإعتماد المالي بأي شكل من الأشكال أثناء السنة المالية إلا بعد الرجوع إلى وزارة المالية، على أن يكون في أضيق الحدود ولأسباب مبررة تبديها الجهة طالبة التغيير ...، عدم التعاقد بقصد استيفاء الإعتمادات المالية، كما يحظر التقاعد في الشهر الأخير من السنة المالية ...) (المادة من قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم ١٢٢ لسنة ٢٠١٥،الجريدة الرسمية ، العدد٣ مكرر ج، في

٢٠ يناير لسنة ٢٠١٥)، كما أوجب قانون المالية العامة الموحدة التزام الجهات الإدارية بقواعد المالية للإنضباط المالي في عدة مواد، منها نصه على (...تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون تقسيمات كل تصنيف ... في ضوء المعايير الدولية المطبقة في هذا الشأن) (المادة من قانون المالية العامة الموحد المصري رقم لسنة ٢٠٢٢ النافذ، الجريدة الرسمية، العدد ٥ مكرر في ٨ فبراير سنة ٢٠٢٢)، يفهم من النص السابق يكون إعداد الموازنة العامة وفقاً للمعايير الدولية وأن الإنضباط المالي من المعايير الدولية لهذا وجب الالتزام بـه، كمـا نص القانون علـى (تعد الوزارة المختصة بشئون التخطيط الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والإجتماعية والأهداف الإستراتيجية للدولة، بجميع قطاعاتها لسنة الموازن والإطار المدى الموازني متوسط بالتنسيق مع الوزارة والبنك المركزي والوزارات والجهات المستقلة بحسب الأحوال مع تحديد أولويات تنفيذ تلك الأهداف، وتعرضها على الوزراء لاعتمادها) (المادة من قانون المالية العامة الموحد المصري رقم لسنة ٢٠٢٢ النافذ)، تضمن النص التخطيط للموازنة العامة وفقاً للأهداف وعلى مدى متوسط ، وهذا من ضوابط الإنضباط المالي، بهذا يمكن القول أن المشرع المصري تبنى الإنضباط المالي في نصوص القانون، ولكن بشكل غير صريح.

ويشير الواقع العملي كما بينا سابقاً في الإختلالات الهيكلية، أن النفقات الجارية تحتل الجزء الأكبر من الإنفاق العام وأن الإيراد العام لا يكفي لتغطية تلك النفقات، لذلك تلجأ مصر إلى القروض الخارجية، وغالباً ما تذهب تلك القروض لسداد الإنفاق الجاري، وهذا يدل على عدم وجود إنضباط مالي في النفقات العامة، أما من حيث نسبة في العجز الموازنة العامة والدين العام فبلغت نسبة تفوق النسب التي وضعتها المعايير الدولية، حيث بلغ العجز الكلي للموازنة العامة في لعام٢٠٢٠ نسبة ٨.٠% إلى الناتج المحلي، وبلغت نسبة الدين العام في السنة نفسها ١٩% (العبيدي، ٢٠٢١ ، ص١٦٧– ١٧٤) ، وهذه النسب تخالف نسب ضوابط الإنضباط المالي.

الفرع الثاني

الإنضباط المالي في القانون الجزائري

تبنى المشرع الجزائري في القانون العضوي الجديد غير النافذ مبدأ الإنضباط المالي وذلك بنصه على (يرفق مشروع قانون المالية للسنة... تقرير عن الوضعية الإقتصادية والإجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الإقتصادية والمالية التقديرية... تقدير حواصل الناتجة عن الموارد الأخرى... تقرير عن أولويات والتخطيط يعده كل وزير مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج الموزعة... ويتضمن كل برنامج من هذه البرامج لاسيما التوزيع بحسب الأبواب للنفقات والأهداف المحددة والنتائج المنتظرة وكذا تقييمها..) (المادة (٧٥) من القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية الجزائري رقم (١٨_١٥) لسنة٢٠١٨ غير النافذ)، وضع هذا النص أسس جديدة وهي الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج، وبهذا النص القانوني أدرج تفعيل إدارة قائمة على النتائج، حيث وضع نظرة متعددة السنوات لتسيير النفقات العمومية المرتكز على البرامج(آمال، ٢٠٢١، ص١٢٠)، وهو من متطلبات الإنضباط المالي.

أما عن الواقع العملي للإنضباط المالي في الجزائر فيشير إلى وجود عجز مزمن في الموازنة العامة، وذلك يعود للإختلالات الهيكلية في الموازنة العامة، حيث تزيد النفقات بمعدلات أكبر من الإيرادات، لأنها تعتمد على الإيرادات البترولية، وهو ما يجعلها عرضة للمتغيرات الخارجية، ومما يولد عدم وجود توازن بين الإيرادات والنفقات العامة، وأن التوازن بينهما ضرورة من ضرورات الإنضباط المالي(دراوسي، ٢٠٠٦، ص٤٠٠)، أما عن الدين العام فقط كان ضمن المعايير الدولية في عام ٢٠١٤ ، إلا إنه بعد الصدمة الأخيرة للنفط شهدت إرتفاعاً في وتيرة الدين العام(بن حسان، ٢٠٢٢ ، ص ٢١٩– ٢٢٠).

المطلب الثاني

الإنضباط المالي في العراق

إن مصطلح الإنضباط المالي بالنسبة للعراق حديث العهد وبدأ الحديث حوله في السنوات الأخيرة وخصوصاً بعد الأزمة النفطية في عام ٢٠١٤ ، وتزاماً مع الزيادة في الإنفاق العام في الجانب الإستهلاكي حيث أنصب أهتمام الحكومة العراقية على الإنفاق العسكري الذي رافقه عجز في الموازنة العامة والإقتراض من أجل الحد من العجز، وهذا ما سنوضحه في فرعين الأول الإنضباط المالي في القانون العراقي، الثاني واقع الإنضباط المالي في العراق.

الفرع الأول

الإنضباط المالي في القانون العراقي

اوجب المشرع العراقي في قانون الإدارة المالية الإتحادية النافذ الإنضباط المالي بصورة ضمنية، حيث نصت على (تعد وزارتي التخطيط والمالية ابتداء من شهر آذار من كل سنة تقريراً ...ويتضمن التقرير ما يأتي : تنبؤات اقتصادية كلية لمدة ٣ ثلاث سنوات تالية أو أكثر وفرضياتها بما في ذلك أسعار النفط وكميات إنتاجه ، تنبؤات في شأن الإيرادات والنفقات... قطاع الحكومة الذي تمول نفقاته الجارية والاستثمارية مركزيا ، العجز المستهدف أن وجد في الموازنة العامة الاتحادية والمؤشرات المالية الأخرى...، سقوف إجمالي النفقات في الموازنة الاتحادية، سقوف النفقات الجارية والاستثمارية لكل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة ...) (المادة (٣/ أولاً) من قانون الإدارة المالية الإتحادية العراقي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ النافذ، الوقائع العراقية، العدد ٤٥٥٠، ٢٠١٩)، ويفهم من النص السابق تبني المشرع العراقي للإنضباط المالي بشكل غير صريح، إذ إن التوقعات تكون لمدة ثلاث سنوات أو أكثر أي تخطيط على المدى الطويل، وذلك من متطلبات الإنضباط المالي حيث يستلزم الإنضباط تقديراً للإيرادات والنفقات العامة ولعجز الموازنة العامة على المدى الطويل لتحقيق الإستقرار الإقتصاي والمالي للدولة، إما من ناحية عجز الموازنة العامة فلقد اخذ المشرع العراقي صراحة بالمعايير الدولية، حيث نص على (لايجوز أن يزيد

العجز في الموازنة التخطيطية على ٣% ثلاثة من المئة من الناتج المحلي الإجمالي) (المادة(٦/ رابعاً) من قانون الإدارة المالية الإتحادية العراقي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ النافذ)، وهذه إِشارة صريحة للالتزام بالنسب المقررة دولياً، وهي أحد القواعد للإنضباط المالي، لذا نجد أن المشرع تبنى العمل بالإنضباط المالي.

الفرع الثاني

واقع الإنضباط المالي في العراق

بالنسبة لمدى تحقق الإنضباط في العراق، فنجده غير متحقق فمن حيث النسب، فلا يوجد التزام بالنسب المقررة وفقاً لقواعد الإنضباط المالي، ومن حيث المديونية تجاوزت نسبة ٩٢.٧% إلى الناتج المحلي، وكانت النسبة الأعلى في الدين الخارجي وهي نسبة تتجاوز المقررة للدولة، فضلاً عن الزيادة في النفقات العامة هذه الزيادة في الإنفاق العام الجاري دون الإستثماري، كما إن الإيرادات العامة غير متنوعة(فرج، ٢٠١٨، ص٧٠ _٧٢)، هذا يؤدي إلى عدم وجود إنضباط مالي وأن عدم الإنضباط المالي يؤدي إلى عدم الإستقرار الإقتصادي والمالي ، بالتالي الزيادة المستمرة للنفقات العامة.

تتوصل الباحثة إلى أن الإنضباط المالي يعمل على تحقيق الإستقرار الإقتصادي والمالي من خلال الحد من الإنفاق العام وبالأخص الإنفاق الجاري والتوجه نحو الإنفاق الإستثماري، وبذلك يعمل على منع الإسراف والتبذير بالمال العام، ويعمل أيضاً على تعظيم الإيرادات العامة وتنوعها، مما يجعلها قادرة على تغطية الإنفاق العام، وهذا يخلق نوعاً من التوازن بين النفقات والإيرادات العامة، كما يفضي بالسيطرة على عجز الموازنة العامة ومن ثم تجنب المديونية، إن الإنضباط المالي يجعل الدولة تنبأ بالأزمات قبل وقوعها لأنه يستلزم تقدير الإيراد والإنفاق العام على المدى البعيد، مما يجعل الدولة قادرة على مواجهة الأزمات الإقتصادية والمالية أو على الأقل الحد من مخاطرها، ويركز الإنضباط المالي على تحقيق الأهداف المرسومة وفقاً لخطة تضعها الدولة طبقاً للأوضاع الإقتصادية والمالية

والإجتماعية السائدة من خلال العمل بمبدأ الأولويات عند الإنفاق، وإن القوانين المالية في الدول المقارنة والعراق، قد كرست الإنضباط المالي في نصوصها وأنْ لم تكن الاشارة صريحة، إلا إنها تضمنت القواعد المالية للانضباط المالي.

الأستنتاجات والتوصيات

بعد إن بينا دراستنا توصلنا إلى أهم النتائج والتوصيات وهي كالآتي :

اولاً : الأستنتاجات

١- إن الإنضباط المالي للدولة يعني قدرة الدولة على تغطية نفقاتها العامة من مواردها دون لجوء إلى تمويلها عن طرق أساليب أخرى تثقل كاهل الموازنة العامة وتسبب بإختلالات هيكلية في الموازنة العامة.

٢- لم تشير نصوص قانون الإدارة ا الإتحادي العراقي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ إلى الإنضباط المالي بشكل صريح لكن تبناه المشرع بشكل ضمني فمثلاً نص على نسبة عجز الموازنة العامة في المادة (٦) منه، كذلك المادة (٣) التي تضمنت تقرير لأولويات السياسية المالية لمدة ثلاث سنوات وهو التخطيط على المدى الطويل الذي يتطلبه الإنضباط المالي هو إتجاه موفق للمشرع العراقي.

٣- إن الإنضباط المالي في الإنفاق العام غير متوافر حيث تسيطر النفقات التشغيلية النسب الأكبر من الإنفاق العام فضلاً عن الإسراف والتبذير بالإنفاق العام .

٤- عدم التزام السلطة التنفيذية بقواعد الإنضباط المالي من حيث عدم التزام بقوانين التي تظم الأمور المالية للدولة، فمثلاً عدم التزام بالنسب الدولية للعجز الموازنة العامة والدين العام، فضلاً عن الإعتماد على الإيراد النفطي لتغطية النفقات العامة واهمال باقي الإيرادات السيادية وغير السيادية وعدم الجدية لتطويرها .

٥- عدم التزام السلطة التشريعية والتنفيذية بمواعيد إعداد الموازنة العامة أو مواعيد إقرارها.

٦- اهمال الحكومة للإنفاق الإستثماري الإنمائي الذي يرفد الموازنة العامة بالإيرادات حيث يشكل نسب ضئيلة من النفقات العامة.

ثانيا: التوصيات

١- ندعو السلطة التنفيذية على العمل بجدية لتصحيح الإختلالات الهيكلية في الموازنة العامة و ذلك بتفعيل دور الإيرادات السيادية وغير السيادية بالنسبة للإيرادات العامة، أما بالنسبة للنفقات العامة العمل على تجنب النفقات التشغيلية وتقليلها من خلال التوجه نحو الإنفاق الإستثماري لكي يتحقق الإنضباط المالي للدولة.

٢- ندعو السلطة التنفيذية على الالتزام قدر المستطاع بسنة عجز الموازنة العامة المنصوص عليها في القانون، وهي أحدى قواعد الإنضباط المالي.

٣- ندعو السلطة التنفيذية إلى أفساح المجال امام القطاع الخاص بإدارة بعض المشاريع التي تثقل كاهل الدولة ويمكن للقطاع الخاص القيام بها، كمشاريع السكن ومشاريع الخدمية الأخرى التي يستطيع القطاع الخاص القيام بها مع فرض الرقابة عليها من قبل الحكومة مما يساهم بتخفيض الإنفاق الجاري، وهو ما يتطلبه الإنضباط المالي.

٤- ندعو السلطة التنفيذية عند إعداد الموازنة العامة الأخذ بنظر الاعتبار تقلبات أسعار النفط، ووضع البدائل لسد نفقات العامة في حال انخفاض أسعار النفط، ويكون ذلك بالتخطيط للوضع المالي على المدى البعيد.

قائمة المصادر و المراجع

١. ابراهيم، ضغيم خطاب، (٢٠٢٢): تحليل وقياس العلاقة بين قاعدة الدين العام والإنضباط المالي وعجز الموازنة العامة الإتحادية في العراق

لمدة(٢٠٢٠_٢٠٠٤)، بحث منشور، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والإقتصادية، مجلد ١٨، العدد٦٠ ، جزء ٢ ،العراق.

٢. أحمد، محمد شهاب، (٢٠١٨): القواعد المالية بين متطلبات الإنضباط المالي والواقع المالي في العراق لمدة (٢٠٠٤_ ٢٠١٦) ، بحث منشور مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد، ٦٢.

٣. آمال، د.حاج جاب الله، (٢٠٢١): الإطار القانوني لقوانين المالية دراسة تحليلية للقانون العضوي ١٨_ ١٥، بحث منشور ، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية، مجلد ٠٦، نوفمبر.

٤. بن حسان، موسى، (٢٠٢٢): فعالية السياسة المالية بين الإنضباط المالي وتحقيق الاستدامة المالية في الجزائر، بحث منشور، مجلة أبحاث إقتصادية معاصرة، المجلد ٠٥، العدد٠١، الجزائر.

٥. تقرير صندوق النقد العربي ،(٢٠١١): مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة، إعداد أحمد أبو بكر علي بدوي، الدائرة الإقتصادية والفنية، أبو ظبي، الإمارات.

٦. دراوسي، مسعود، (٢٠٠٦): السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي حالة الجزائر (١٩٩٠_ ٢٠٠٤)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر.

٧. دعدوش، علي عبد الكاظم، (٢٠٢٠): دور الانضباط المالي في معالجة الصدمات المزدوجة في الإقتصاد العراقي للمدة (٢٠١٠_ ٢٠٢٠)،بحث منشور ،مركز البيان للدراسات والتخطيط.

٨. زوين، إيمان، (٢٠١١): دور الجيل الثاني من الإصلاحات الإقتصادية في تحقيق التنمية_ دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير ،مقدمة إلى مجلس كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر.

٩. العبيدي، منى حبيب أحمد محمد، (٢٠٢١): العلاقة بين عجز الموازن العامة والمديونية العامة في مصر لمدة من ٢٠١١_ ٢٠٢٠،بحث منشور، مجلة تكريت للعلوم الاساسية، العدد ٢٥، العراق .

١٠. فرج، حسين مهجر، (٢٠١٨): الإستقرار الإقتصادي بين سياستي الإنضباط المالي و التعقيم النقدي في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والإقتصاد، قسم الإقتصاد ، جامعة بغداد.

١١. فرج، حسين مهجر، (٢٠١٨): دور الإنضباط المالي في تحقيق الإستقرار الإقتصادي في العراق للمدة(٢٠٠٤_ ٢٠١٦)، بحث منشور ، المجلة العراقية للعلوم الإقتصادية، العدد ٥٩ .

١٢. فنجان، كرار مهدي، (٢٠٢١): فاعلية مؤشرات الإنضباط المالي في تقوية سعر الصرف مع اشارة خاصة إلى العراق، رسالة ماجستير مقدمةإلى مجلس كلية الإدارة وإقتصاد، جامعة بغداد.

القوانين

١. قانون الإدارة المالية الإتحادية العراقي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ النافذ، الوقائع العراقية، العدد ٤٥٥٠، ٢٠١٩.

٢. قانون المالية العامة الموحد المصري رقم لسنة ٢٠٢٢ النافذ، الجريدة الرسمية، العدد ٥ مكرر في ٨ فبراير سنة ٢٠٢٢.

٣. قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم ١٢٢ لسنة ٢٠١٥،الجريدة الرسمية ، العدد٣ مكرر ج، في ٢٠ يناير لسنة ٢٠١٥.

٤. القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية الجزائري رقم (١٨_١٥) لسنة٢٠١٨ غير النافذ، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد ٥٣ ، ٢ ديسمبر ٢٠١٨.