

تأثير قواعد السياسة المالية على فاعلية السياسة النقدية في العراق للمدة 1990-2015*

Impact of Fiscal policy rules on the effectiveness of monetary policy in Iraq 1990-2015

م.م. شاكر حمود صلال

أ.د. محمود محمد داغر

كلية الادارة والاقتصاد/الجامعة العراقية

البنك المركزي العراقي

المستخلص:

تهدف الدراسة الى ايجاد العلاقة بين الانضباط المالي المعبر عنه بقواعد السياسة المالية Fiscal Policy Rules وفاعلية السياسة النقدية المعبر عنها بعرض النقود وسعر الصرف ومعدل التضخم في العراق للمدة 1990-2015. انطلقت الدراسة من فرضية مفادها، إن اضطراب السياسة المالية له تأثير كبير في فاعلية السياسة النقدية في العراق، ومن خلال اعتماد القواعد المالية يمكن ازالة أو تخفيض أثر الاضطراب المالي، خاصة وأن العراق يعتمد وبشكل أساس على الإيرادات النفطية في تغطية نفقات الموازنة العامة، مما يجعل الاقتصاد عرضة للصدمات وانعكاسها على خفض الإيرادات العامة للدولة وبالتالي زيادة عجز الموازنة العامة وتراكم الدين العام، والتي لها علاقة تأثير متبادل مع متغيرات السياسة النقدية. تم التوصل الى قبول فرضية البحث بأن الاضطراب المالي في العراق أثر بشكل رئيس على فاعلية السياسة النقدية (عرض النقود، سعر الصرف، معدل التضخم)، للمدة (1990-2015). فمن خلال استعراض تطور متغيرات السياسة النقدية (عرض النقود، سعر الصرف، معدل التضخم) خلال مدة الدراسة (1990-2015)، لوحظ ارتباطها بعلاقة طردية وتناسبية مع الإنفاق الحكومي، إذ تميز النصف الأول من سنوات الدراسة بارتفاع العجز والذي كان يغطي عن طريق الاصدار النقدي الجديد والذي أدى بدوره الى زيادة عرض النقود وسعر الصرف (انخفاض قيمة الدينار) ومعدل التضخم، أما النصف الثاني من سنوات الدراسة فتميزت بارتفاع الإيرادات الحكومية المرتبطة بالإيرادات النفطية والتي حفزت الحكومة على زيادة الإنفاق الحكومي والذي أدى بدوره الى زيادة عرض النقود دون سعر الصرف لاستعادة البنك المركزي وعن طريق مزاد العملة الاجنبية الحفاظ على مستوى سعر الصرف. أوصت الدراسة باعتماد قواعد مالية تسهم في تحديد العتبة أو الحد الأعلى المقبول لمستوى الإنفاق الحكومي بنسبة نمو الناتج المحلي الاجمالي كقاعدة مالية، لما للإنفاق من دور بارز خلال سنوات الدراسة على عرض النقود والتضخم المالي. فضلا عن معالجة الخلل الهيكلي الحاصل في بنود الإنفاق العام وبنود الإيرادات العامة وتقليل الاعتماد على الإيرادات النفطية في تغطية الإنفاق الجاري، والعمل على انشاء صندوق سيادي لتراكم الفوائض المالية المتحققة في سنوات الوفرة واستثمارها للاستفادة منها في تنمية مصادر تمويل الموازنة العامة.

Abstract:

The study aims to find a relationship between fiscal discipline expressed by the rules of fiscal policy and the effectiveness of monetary policy expressed by supply of money, the exchange rate and inflation rate in Iraq for the period 1990-2015. The study started from the

* بحث مستل من اطروحة الدكتوراه الموسومة (تأثير قواعد السياسة المالية على فاعلية السياسة النقدية في العراق) كلية الادارة والاقتصاد جامعة بغداد

premise that, if the fiscal policy disordered will have a big impact on the effectiveness of monetary policy in Iraq, and through adopting the fiscal rules the monetary policy can remove or reduce the impact of the financial discipline, especially since Iraq depends mainly on oil revenues to cover general budget expenses, and will cause a shock to the economy and reflect this impact on the reduction of general revenues of the state and thus increase the budget deficit and the accumulation of public debt, which has a reciprocal effect relationship with variables of monetary policy . It was reached to accept that the research hypothesis of financial turmoil in Iraq has mainly impact on the effectiveness of monetary policy (money supply, exchange rate, inflation rate), for the period (1990-2015). Through a review for evolution of the variables of monetary policy (money supply, exchange rate, contagious inflation) during the study period (1990-2015), it was observed a positive and proportionality relationship with government spending, in the first half of schooling time the study marked increasing in the deficit, which was covered by release the new cash, which in turn led to an increase in money supply and exchange rate (devaluation of the dinar) and the average of inflation, the second half of the study time marked by higher government revenues associated with oil revenue which the government stimulated the increase in government spending, which in turn led to an increasing in money supply without the exchange rate because the ability of the Central Bank through auction of foreign currency to maintain the level of the exchange rate. The study recommended to adopt the fiscal rules to contribute and determine the maximum acceptable level of government spending by the ratio of GDP growth as a fiscal rule, for a prominent role to spending during the study time on the money supply and inflation. As well as treatment the structural imbalance in public spending items and items of general revenue and reduce dependence on oil revenues to cover current expenditure, and work to establish a sovereign fund to the accumulation of realized fiscal surpluses in the years of abundance to invest it in the development of financing sources of the public budget.

المقدمة:

عانى وما زال الاقتصاد العراقي من الافتقار إلى سياسة مالية بالمعنى الحقيقي، إذ أن عمل وزارة المالية في رسم سياستها المالية اعتمدت على تقييد الإيرادات العامة في السجلات المحاسبية وإعادة توزيع الإنفاق حسب تخصيصات الوزارات والمؤسسات غير المرتبطة بوزارة، ويتم تقدير الإنفاق عادة على أساس حصة الوزارة في السنة السابقة مع الأخذ بالحسبان التغيرات الجديدة في الإيرادات العامة والتي تكاد تتأتى أغلبها من تصدير النفط، وبعد تحصيل هذه الإيرادات تدخل إلى البنك المركزي الذي يقوم بعملية تنقيدها بطريقة تكاد تكون آلية. ولمعالجة عدم الضبط والاضطراب المالي، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي وتجنب الاقتصاد الهزات العنيفة برزت الحاجة إلى استخدام القواعد المالية (**Fiscal Rules**) التي أصبحت أكثر انتشاراً في العقدين الماضيين لما في ذلك ترسيخ الخروج من الأزمة المالية، فعند وضع قواعد مالية صارمة، تصبح السياسة المالية عامل مساعد في تحقيق استقرار الإنتاج وزيادة فاعلية السياستين المالية والنقدية.

مشكلة البحث: تتمحور إشكالية البحث في التعرف على أهم الآثار التي تحدثها القواعد المالية (الانضباط المالي) على أهداف السياسة النقدية، والتي تقودنا إلى معرفة مدى رشادة هذه السياسة. بتحليل توجهات سياسة الانضباط المالي في العراق لذا أجريت هذه الدراسة بغية الاجابة على التساؤل المحوري التالي:

" ما مدى رشادة تبني سياسة القواعد المالية في تحقيق فاعلية السياسة النقدية في العراق والتي تفضي للاستقرار الكلي للمدة (1990-2015) ؟"

أهداف البحث:

- تسليط الضوء على قواعد السياسة المالية (Fiscal Policy Rules) لما لها من دور في تحقيق الانضباط المالي وتحسين فاعلية السياستين المالية والنقدية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.
- التحقق من وجود علاقة بين الاضطراب المالي وفاعلية السياسة النقدية في العراق.
- محاولة محاكاة تجارب دول في قواعد السياسة المالية Fiscal Policy Rules ومدى تأثيرها على فاعلية السياسة النقدية في العراق.
- التنبؤ بالمسارات المستقبلية لمدى تأثير السياسة النقدية باستخدام قواعد السياسة المالية.

منهج البحث: قسمت الدراسة إلى أربعة محاور فضلاً عن الاستنتاجات والتوصيات، تضمن المحور الأول المدخل المفاهيمي لقواعد السياسة المالية ودورها في ضبط المالية العامة، أما المحور الثاني فتناول تجارب بعض الدول في استخدام القواعد المالية، بينما تناول المحور الثالث تطبيق بعض القواعد المالية على الاقتصاد العراقي للمدة 1990-2015، أما المحور الرابع والأخير فتناول أثر القواعد المالية على فاعلية السياسة النقدية.

1. المبحث الأول: دور القواعد المالية في ضبط المالية العامة.

1.1. القواعد المالية في تزايد خلال العقدين الماضيين:

وجدت القواعد المالية Fiscal Rules منذ فترة طويلة من الزمن، ولكن لم تكن مدعومة بموجب القانون، واستخدمت على نطاق واسع من قبل الحكومات لمواجهة الديون والعجز. تعود أول القواعد المالية العديدة التي لها صفة قانونية إلى منتصف القرن التاسع عشر. أدخلت هذه القواعد في الدول الفدرالية، نظراً لمبادرة الحكم الذاتي لكسب سمعة الانضباط المالي بهدف الوصول إلى التمويل القائم على السوق، واعتمدت مجموعة من الدول بعد الحرب العالمية الثانية (بما في ذلك ألمانيا، إيطاليا، اليابان، وهولندا) قواعد توازن الموازنة على مستوى الحكومة المركزية كإجراء مصاحب لبرامج الاستقرار النقدي. (Debrun & et al, 2008, p:305)

انتشرت القواعد المالية خلال العقدين الماضيين في جميع أنحاء العالم. ففي عام 1990 التزمت خمس دول (ألمانيا، إندونيسيا، اليابان، لوكسمبورغ، والولايات المتحدة الأمريكية) بالقواعد المالية. (Schaechter & et al, 2012, p:10)، واعتمد (81) بلداً في عام 2013 نوعاً من أنواع قواعد المالية العامة، حيث كانت قواعد رصيد الموازنة والديون هي الأكثر شيوعاً، وطبق (61) بلداً أطراً للميزانية متوسطة الأجل. تتمثل مزايا قواعد المالية العامة في توفير سياسة مالية تتسم بقبالية الاستمرار ووضوح المسار والاستقرار، ويمكنها تصحيح أي نقص في الحافز على عملية صنع القرارات الجماعية لاحتواء ضغوط الإنفاق، وتعزيز وضع وزارة المالية في الحفاظ على الانضباط المالي، وتعريف المواطنين والأسواق المالية بنوايا سياسة المالية العامة الحكومية. ويؤدي ذلك بدوره إلى توفير مزيد من اليقين لشركات

الأعمال ومن المتوقع أن يشجع الاستثمار والتوظيف. وتبين التجربة الدولية أن البلدان التي لديها قواعد للمالية العامة غالباً ما تسجل أرصدة أولية أكبر* (Tim et al, 2015, p:20-21).

استخدمت القواعد المالية Fiscal Rules في وقت مبكر من التسعينات بشكل واسع، على خلفية تراكم الديون المرتفعة خلال عقدي السبعينات والثمانينات في معظم البلدان الصناعية. طبقت القواعد العددية في الولايات المتحدة على المستوى الاتحادي في منتصف الثمانينات مع قانون غرام رودمان هولينجز، وحلت في عام 1990 من قبل قانون تنفيذ الموازنة. وتم التخلي عن هذا الأخير في عام 2002. قدمت اليابان سقف عددي لتوازن الموازنة في عام 1997، في حين أدخلت كندا في عام 1991 قانون الرقابة على الإنفاق الاتحادي تهدف إلى الحد من الإنفاق الحكومي الإجمالي حتى عام 1996. وقدمت مجموعة من البلدان ذات الدخل المتوسط، وخاصة أمريكا اللاتينية القواعد المالية العددية خلال الفترة نفسها. (Debrun & et al, 2008, p:305)، وأدخلت القواعد المالية في أوروبا على المستوى فوق الوطني من خلال معاهدة ماستريخت لعام 1992، التي وضعت معايير القواعد العددية للدخول إلى الاتحاد الاقتصادي والنقدي.

تتطلب معايير ماستريخت أن يكون الدين أقل من 60% من الناتج المحلي الإجمالي أو الاقتراب من هذه القيمة بوتيرة مرضية (acceptable Pace) والعجز لا يتجاوز 3% من الناتج المحلي الإجمالي (المادة 104 من معاهدة الاتحاد الأوروبي)، وتم زيادة تعزيز القواعد المالية العددية لمعاهدة ماستريخت عن طريق ميثاق الاستقرار والنمو (Stability and Growth Pact) التي أدخلت آلية العقوبات لدول منطقة اليورو التي تتجاوز القيمة المرجعية للعجز. (Debrun & et al, 2008, p:305)

أما أطر الميزانية متوسطة الأجل فتكمن جاذبيتها في قدرتها على المساعدة في تخطيط وإدارة وتحديد أولويات الإيرادات والنفقات على أفق متوسط المدى (3-5 سنوات)، فيمكن أن ينتج عن تحديد سياسة مالية عامة على أساس سنوي اتخاذ قرارات متدرجة بدلاً من وضع خيارات استراتيجية، وأن يؤدي إلى الإسراف في الإنفاق إذا لم تؤخذ الانعكاسات المستقبلية للقرارات التي تُتخذ اليوم في الحسبان، وأن يسفر عن عدم تحديد مخاطر المالية العامة في الوقت المناسب، وأن يعني أن الميزانية غير مربوطة بشكل جيد بإدارة أداء الإنفاق الذي يقتضي التركيز على الأجل المتوسط، لذا لا تعد الموازنات السنوية هي الأمثل لتحقيق نتائج المالية العامة. (Tim et al, 2015, p:21)

يعزز تطبيق القواعد المالية وإطار الموازنة متوسط الأجل بعضهما البعض. وتمنح القاعدة المالية الوضوح للسياسة المالية العامة من خلال توفير هدف من أعلى إلى أسفل على امتداد أفق متوسط الأجل، وتعزز الالتزام والشعور بالملكية السياسية لأطر متوسطة الأجل، ويعرف اتجاه السياسة المالية العامة الحكومية. من ناحية أخرى، تسمح أطر الميزانية متوسطة الأجل بتحقيق الهدف المحدد من القاعدة من خلال عملية تحديد تخصيصات الموازنة ومراقبتها، وتعزز القاعدة المالية عن طريق ترجمة هذه القاعدة إلى قرارات حقيقية، وتوضح في وقت مبكر ما إذا كانت سياسة الحكومة تتسق مع القاعدة أو ما إذا كانت هناك حاجة إلى اتخاذ إجراءات على مستوى السياسات، وتوفير المهلة الزمنية اللازمة لاتخاذ القرارات اللازمة للوفاء بمتطلبات القاعدة المالية.

* صافي الاقتراض والاقتراض الحكومي دون خدمة الديون.

2.1. تعريف القواعد المالية:

تعرف القاعدة المالية بأنها قيود طويلة المدى على السياسة المالية من خلال حدود رقمية (عددية) على مجاميع الموازنة. وهذا يعني أن يتم تعيين حدود للسياسة المالية التي لا يمكن تغييرها في كثير من الأحيان، والموازنة الإضافية يمكن أن تصبح أداة مفتوحة تستطيع الحكومات من خلالها استيعاب مطالب الانفاق المتزايد. وللقواعد المالية خاصتين أساسية: الأولى، أنها تمثل قيد يربط القرارات السياسية التي يتخذها المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية. والثانية، هي بمثابة مؤشر ملموس على الإدارة المالية للسلطة التنفيذية. (Glance, 2013, 88)

ويمكن للقواعد المالية أن تساعد الحكومات في تحقيق هدف الانضباط المالي. كذلك تعرف بأنها بمثابة قيود دائمة على الممارسة العملية للسياسة المالية، لذا فإنه يستلزم وضع حد عددي على مجاميع الموازنة أو على مؤشر الأداء المالي، مثل العجز، والدين، أو أحد مكوناتها، وفي بعض الحالات تفرض القواعد المالية قانوناً. (Garcia & et al, 2011, p:3) أو هي قيود متفق عليها (بموجب القانون عادة) لغرض تقييد الإجراءات التي تتخذها الحكومة فيما يتعلق بالسياسة المالية العامة، ومن أمثلة ذلك شرط توازن الموازنة، أو حدود الاقتراض من جانب الحكومة المركزية أو مستويات الحكومات الأدنى "حكومات الاقاليم" (مثل امكانية الوصول الى التمويل من البنك المركزي)، تطبيقاً للقاعدة الذهبية (مفادها أن الاقتراض العام يجب ألا يفوق الاستثمار العام)، أو معايير التقارب في مجال المالية العامة طبقاً لمعاهدة ماستريخت، وشرط الاقتراب من التوازن في ميثاق الاستقرار والنمو. (IMF, 2001, p:59)

3.1. أهداف القواعد المالية:

تهدف الدول من اعتماد القواعد المالية لتحقيق جملة من الأهداف أهمها الآتي: (Schaechter & et al, 2012, p:5) (Kennedy & et al, 2001, p:2-4)

1. احتواء أو القضاء على التحيز للعجز في إدارة السياسة المالية. وتصحيح الحوافز المشوهة واحتواء الضغوط في الإسراف في النفقات، ولا سيما في أوقات الرخاء، لضمان المسؤولية المالية والقدرة على تحمل أعباء الديون. وأن التنافس في الإسراف في الانفاق في أعوام الازدهار، والتي يمكن الاستفادة من هذه الفوائض لمواجهة التقلبات الدورية في سنوات الكساد.

2. تهدف القواعد المالية في الاتحادات النقدية التي تعتمد العملة الموحدة، الى استيعاب التكاليف الإقليمية من الانضباط المالي ووضع إطار للتنسيق لأفضل مزيج للسياسة النقدية-المالية، للتخفيف من هذه الآثار. وقد تم تأسيس مجموعة من المؤسسات المالية المبتكرة، والتي تشتمل على القواعد المالية وأطر الموازنة على المدى المتوسط خلال العقود الثلاثة الماضية في جميع أنحاء العالم لدعم سياسات مالية تنتهج تدابير أكثر تحوطاً وأكثر توازناً.

3. تهدف الى ضمان تحقيق الاستقرار الاقتصادي وهو الأصل في القواعد المالية Fiscal Rules ، كما هو الحال في اليابان بعد الحرب.

4. إحتواء حجم الحكومة ودعم المساواة بين الأجيال. أي عدم تحميل أجيال المستقبل عبء نفقات حالية والذي يؤدي الى تراكم الدين ويتحمله جيل المستقبل، لتحقيق منافع حالية.

5. اعتماد القواعد المالية واعتبارها العنصر الوحيد التي يمكن أن تساعد في تخفيض الاختلالات المالية المرتفعة مع تعزيز مصداقية مسار المالية العامة وتساعد في القضاء على العجز، كما هو الحال في بعض المقاطعات الكندية.
6. وأن الجيل الحديث من القواعد المالية والتي تم تصميمها، تهدف إلى إقامة توازن أفضل بين الاستدامة المالية والمرونة المالية كما أنها تميل إلى التحسب للصددمات الاقتصادية.
7. ضمان الاستدامة طويلة الأجل للسياسة المالية، خاصة في ظل شيخوخة السكان، كما هو الحال في نيوزيلندا. أي ضبط النفقات العامة بما ينسجم مع الإيرادات العامة وعدم الإفراط بالإنفاق والذي يؤدي بدوره الى العجز وتراكمه (الدين العام).

ومع ذلك، تشوب قواعد المالية العامة عيوب أيضا، وقد يمثل الانتقال إلى المرونة مشكلة عند مواجهة صدمات كبيرة مثل الأزمة المالية العالمية (ضعف التكيف مع الصدمات)، وإذا ألغيت القواعد خلال الصدمات، فإنها تفقد مصداقيتها. كذلك قد تؤدي القاعدة إلى التركيز على الإنفاق الكلي بدلا من عناصر الإنفاق (تشتيت الانتباه من أولويات الإنفاق)، وربما دفعت الحكومة إلى الحد من الإنفاق على البنود سهلة الخفض مثل الاستثمارات العامة لتحقيق هدفها. فضلا عن ذلك، ما لم يكن هناك التزام سياسي قوي بالقاعدة، سيبذل جهود للتحايل على القاعدة من خلال الإنفاق خارج الموازنة، وأساليب التحايل المحاسبي، وانخفاض الشفافية. (Tim et al, 2015, p:21)

ويتضح من ذلك أن القواعد المالية ليست حلا سحريا إذ هناك عناصر أخرى، بما في ذلك الاستعداد السياسي، ومجموعة من الترتيبات المؤسسية الأخرى (مثل المجالس المالية المستقلة في حين تشير الأدلة التجريبية الى أن القواعد المالية عموما كانت أحد عوامل النجاح لتصحيح أوضاع المالية العامة).

4.1. اسباب اعتماد القواعد المالية: (Ribeiro, 2008, p:3-6)(Geier, 2011, p:8-9)

ينبع السبب الرئيس لوضع القواعد المالية والقيود الأخرى وتقييد حرية التصرف للسياسة المالية من حقيقة أن الحكومات المنتخبة ديمقراطيا تتحيز تجاه العجز والديون المفرطة؛ لإرضاء ناخبها. ويمكن تحديد خمس من التحيزات الرئيسية في السياسة المالية التي نوقشت في الأدب المالي، والتي شجعت لاعتماد قواعد مالية وهي:

1. **تقلب السياسة المالية:** التغيير في السياسة المالية التقديرية (التغييرات في الضرائب أو الإنفاق الحكومي في الانتخابات)، يكون لها تأثير وتجلب التقلبات غير المرغوب فيها على الاقتصاد الكلي.
2. **السياسة المالية مسيرة للاتجاهات الدورية:** ردا على التقلبات الاقتصادية، يجب على السياسة المالية أن تكون معاكسة للتقلبات الدورية، أي زيادة فائض الموازنة في فترات الازدهار وتخفيضه في فترات الركود وذلك للتخفيف من التقلبات في الاقتصاد. الا أنه هناك أدلة الى أنه في كثير من الحالات يلاحظ زيادة الإنفاق نتيجة للزيادة في الضرائب في أوقات الانتعاش، والعكس في حالة الكساد (السياسة المالية مسيرة للاتجاهات الدورية).
3. **حالات العجز المفرط والخطط غير المستدامة للموازنة:** قد لا تستوعب الحكومات تكاليف ديون إضافية. والسبب الرئيس لذلك يفسر عبر نماذج المجاميع المشتركة (التحالفات السياسية في النظم الديمقراطية)، هذا النوع من النماذج يؤكد على أن السياسيين يمثلون مختلف التحالفات والمصالح الخاصة، لذا فإن **الحجة الأولى** هي أن التحالفات

المشتركة ليس لديها حافز لكبح الإنفاق نظرا إلى أن التكاليف المشتركة يتحملها السكان ككل. تظهر مشكلة التحالفات المشتركة كلما كان هناك أكثر من صانع قرار يشارك في وضع الموازنة (حالة العراق تدرج أيضا). وهكذا، عندما يتنافس صناع القرار من أجل المنافع العامة التي يفضلونها، فإنهم يفشلوا في استيعاب تكلفة اختياراتهم على التكلفة الحالية والمستقبلية من حيث زيادة الضرائب اللازمة لخدمة الديون وسدادها، مما يؤدي إلى وجود تحيز للعجز. **والحجة الثانية** لحالات العجز المفرط سياسية تتعلق بالسلوك البيروقراطي، أو تعظيم الموازنة. فالبيروقراطيين يسعون لتحقيق أقصى قدر من الموازنة لأن موازنة أعلى تترجم على إنها رواتب أعلى والمزيد من السلطة. **والحجة الثالثة** تؤكد على العوامل السياسية والتي تستخدم لتقييد حالات عجز الحكومات، والتي قد تكون تفضل الزيادة بالإنفاق. أخيرا، وهو أن التراكم المؤقت من الديون يمكن أيضا أن يكون سبب تأجيل التعديل المالي بعد الهبوط الدوري.

4. ظهور التحيز للعجز وارتفاع نسب الديون الخارجية: بعد أن كانت الديون المرتفعة تقتصر على حالات استثنائية مثل الحروب والكوارث الطبيعية كما في حالة الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة، إلا أنها في السبعينات من القرن العشرين وما بعدها شهدت عددا متزايدا من الدول الصناعية زيادة مستمرة في نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي والتي تجاوزت نسب الاستدامة المالية. وترتب عليها ارتفاع معدل التضخم، مما أدى إلى انخفاض القيمة الحقيقية للدين (على حساب الدائنين).

5. الظلم / الجور بين الأجيال: الأطفال الذين لم يولدوا بعد (جيل المستقبل) والذين لم يساهموا في التصويت لاختيار متخذي القرار، وبالتالي فهي ممثلة تمثيلا ناقصا في العملية السياسية، ومن ثم فإن قرار اعتماد حالات العجز المفرط في الوقت الحاضر، والتي تؤدي إلى بناء الدين العام وتميرها على أن يكون عبئا على تلك الأجيال.

5.1. بعض المشكلات التي تتزامن مع اعتماد القواعد المالية:

واجهت الدول التي اعتمدت القواعد المالية عموما والاتحاد الأوروبي خصوصا مجموعة من المشاكل التي تزامنت مع اعتماد القواعد المالية ومن أهم هذه المشاكل هي: (Pettinger, 2013)

1. انخفاض النمو الاقتصادي وارتفاع معدلات البطالة. تجاوزت السياسة المالية في بعض البلدان حدود القواعد المالية والامتثال لها، مما اضطر الحكومات الأوروبية إلى اتخاذ تدابير تقشفية صارمة في محاولة لتخفيض العجز. وهذا ينطوي على خفض الإنفاق الحكومي وزيادة الضرائب. وكانت نتيجة هذه السياسة الانكماشية التي تهدف إلى خفض العجز والتي تسببت في تخفيض النمو الاقتصادي وارتفاع معدلات البطالة.

2. الافتقار إلى سياسات بديلة. افتقار بعض البلدان الساعية إلى التقشف المالي Austerity ، بسبب الالتزام بالقواعد المالية بهدف تحقق الانضباط المالي، إلى سياسات الاقتصاد الكلي الأخرى بديلة لتحفيز الطلب والتعويض عن التراجع في النمو الاقتصادي، ومنها دول الاتحاد الأوروبي (دول منطقة اليورو) لم تكن قادرة على استخدام السياسة النقدية التوسعية وتخفيض قيمة العملة.

3. انعدام أو ضعف المرونة. تحدد القواعد المالية للاتحاد الأوروبي حدود اقتراض الدولة من الناتج المحلي الإجمالي عن 3% من الناتج المحلي الإجمالي ضمن أطر زمنية معينة، إلا أن الاتحاد الأوروبي في اعقاب أزمة الائتمان واجه اقتصاد الاتحاد الأوروبي ركود الموازنة العامة مع انخفاض القروض المصرفية، وانخفاض أسعار المساكن، وارتفاع

ديون القطاع الخاص. كما خفض القطاع الخاص هو الآخر الإنفاق على الاستثمار، الأمر الذي سبب هبوط أقوى من المعتاد في الطلب الكلي. فيما تحاول الحكومات أيضا الحد من الديون، وهذا تسبب في الثنائية تخفيض الديون وتخفيض في الطلب. ويمكن أن تصبح قواعد الحد من العجز غير مرنة وينتطلب تحقيقها تشديد مالي، والذي من المحتمل أن يضر الانتعاش.

4. الإجراءات النقشفية لتخفيض الدين: اصيبت العديد من الدول التي اتبعت الإجراءات النقشفية تخفيض الدين بخيبة أمل كبيرة حيث أن أهداف خفض ديونها لم يتم الوفاء بها، مما تسبب محاولة خفض العجز في الموازنة الى انخفاض معدلات النمو، وانخفاض الإيرادات الضريبية وتراجع الناتج المحلي الإجمالي، فقد أظهرت بعض الدراسات أن محاولات خفض العجز في الموازنة في الواقع تسببت في تزايد نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، وهذه هي المشكلة مع تلبية أو الوفاء بقواعد المسؤولية المالية ويمكن أن يكون لها عواقب غير مقصودة كبيرة، وخطر التسبب في دوامة الديون.

6.1. أنواع من القواعد المالية: Types of fiscal rules

يمكن تمييز القواعد المالية الى أربعة أنواع رئيسية على أساس النوع من مجاميع الموازنة التي يسعون لتقيدها:

(Schachter & et al, 2012, p:7-9)

1.6.1. قاعدة الدين Debt Rule: والتي تضع حدا صريحا أو هدف للدين العام (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي). هذا النوع من القواعد هو الأكثر فعالية من حيث ضمان التقارب إلى هدف الدين وسهولة المتابعة والمراقبة. ومع ذلك، فإن مستويات الديون تستغرق وقتا طويلا لتتأثر بتدابير الموازنة، وبالتالي لا توفر توجيهات واضحة على المدى القصير لصانعي السياسات. ويمكن أيضا أن تتأثر الديون بالتطورات خارج سيطرة الحكومة، مثل التغيرات في أسعار الفائدة وأسعار الصرف.

2.6.1. قواعد التوازن في الموازنة Balance budget Rules: تقيده هذه القواعد المتغير الذي يؤثر في المقام الأول على نسبة الدين وتكون إلى حد كبير تحت سيطرة صناع السياسات. وبالتالي، توفر هذه القواعد توجيه عملي واضح، ويمكن أن تساعد على ضمان استدامة الديون. يمكن تحديد قواعد التوازن في الموازنة كما التوازن العام والهيكلية أو التوازن المعدل دوريا، والتوازن "على مدى دورة".

3.6.1. قواعد ضبط الإنفاق Expenditure rules: عادة ما يتم تعيين هذه الحدود من حيث القيمة المطلقة أو معدلات النمو، وأحيانا نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي مع فترة زمنية تتراوح غالبا ما بين 3-5 سنوات. هذه القواعد لا ترتبط مباشرة بهدف القدرة على تحمل الديون لأنها لا تحد من جانب الإيرادات، ويمكن أن تقدم الى ضبط أوضاع المالية العامة اللازمة بما يتفق مع الاستدامة عندما تكون مصحوبة بقواعد الدين أو توازن الموازنة. وعلاوة على ذلك، فإنها يمكن أن تحد من الإنفاق خلال فترات الازدهار، كذلك فإن قواعد الإنفاق لا تقيده وظيفة الاستقرار الاقتصادي للسياسة المالية في أوقات الصدمات السلبية كما أنها لا تحتاج إلى تعديلات على تخفيضات التقلبات الدورية أو تقديرية في الإيرادات الضريبية.

4.6.1. قواعد العائدات (حدود عليا ودنيا) **Revenue rules** : وتهدف إلى تعزيز تحصيل الإيرادات و/أو منع حدوث الإفراط في العبء الضريبي. لا ترتبط معظم هذه القواعد مباشرة إلى السيطرة على الدين العام، كما أنها لا تحد من الإنفاق.

7.1. القاعدة الذهبية والنمو والاستثمار العام:

تذهب المدرسة التقليدية إلى أن القرض لا يعد مصدراً حقيقياً للإيرادات العامة، وإنما هو وسيلة مستعجلة للحصول على الإيرادات الحقيقية كالضرائب والرسوم، ذلك أن اطفاء القرض سوف يتم عن طريق الضريبة لذا فهي ضريبة مؤجلة تؤدي إلى تحميل الأجيال القادمة بعبئها، لذا لا يسمح التقليديون بالقرض إلا في حالة استفادة الأجيال القادمة من منافع النفقات العامة التي استخدمت حصيلة القرض في تمويلها. (العلي، 2007، ص: 148)

إلا أن التباطؤ في النمو في عام 1998 وآثارها المحتملة على مستوى البطالة أثار المخاوف والشكوك لدى الاتحاد النقدي الأوروبي بشأن القواعد المالية المنصوص عليها في معاهدة ماستريخت ومعاهدة الاستقرار والنمو. وقد قيل أن هذه القواعد قد تمثل عائقاً ملزم بشكل مفرط لاتخاذ الإجراءات المناسبة لمواجهة التقلبات الدورية، وأن محاولة الوصول وبسرعة إلى وضع الميزانية "قريبة من التوازن أو في الفائض قد تفاقم التباطؤ. كما تم الإشارة إلى خطر أن القواعد قد تقلل من مساهمة القطاع العام في تراكم رأس المال ويشكل دائم، وفي هذا الإطار، تم اقتراح اعتماد "القاعدة الذهبية" (*Golden Rule*). (BALASSONE et al, 2000, pp:207-208). والتي تعني أن يقتصر الاقتراض على مستوى الاستثمار العام (شرط القاعدة الذهبية) أو تقييد إجراء عجز المالية (معايير التقارب في المالية العامة بموجب معاهدة ماستريخت الصادرة عن الاتحاد الأوروبي أو شرط العجز القريب جداً من التوازن بموجب ميثاق الاستقرار والنمو الصادر عن الاتحاد الأوروبي). (IMF, 2007, ص: 67-68) أي تقييد الاقتراض على النفقات الجارية والسعي لتحقيق التوازن بين الإيرادات الجارية والنفقات الجارية والسماح بالاقتراض لتمويل الانفاق الاستثماري.

يعني تحقيق ميزانية "قريبة من التوازن أو فيها فائض يعني أن معظم النفقات الرأسمالية سوف تكون ممولة من الإيرادات الجارية. وبالتالي فإنه لن يكون من الممكن تحميل تكلفة مشروع استثماري على كل الأجيال (دافعي الضرائب) الذين يستفيدون منه. وينتج عن هذه الحالة أثرين رئيسيين هما: (BALASSONE et al, 2000, p:209)

- الأثر الأول: تنفيذ مشاريع كبيرة تنتج عنه فوائد مؤجلة وتتطوي على فجوة كبيرة بين الإيرادات الجارية والنفقات الجارية.

- الأثر الثاني: بينما يتم تخفيض العجز، سوف تنمو الفجوة بين الإيرادات الجارية والنفقات الجارية لصالح النفقات إذا كان تدفق الاستثمار يبقى دون تغيير. وستكون الفجوة أكبر من المستوى الأولي حتى مع تراجع مصروفات الفوائد الناجمة عن تخفيض الديون لانخفاض العجز.

وفيما يتعلق بالأثر الأول فقد توصلت دراسة (Balassone and Franco (1999)، إلى أن إدخال سقف للعجز يعني انخفاضاً في الاستثمار في نموذج بين مدتين، حيث أن صانع القرار ومع الأفق المحدود يسعى إلى زيادة الدخل المتاح وهذا الأخير يتأثر بشكل إيجابي مع الاستثمار مع الفارق الزمني (فترة تأخير). إذ أن صانع القرار يهتم بالأداء الاقتصادي فقط عندما يكون هو في السلطة، لذا فإن صانع القرار سيستثمر أقل في الوقت الحالي لزيادة الدخل

المتاح مع قيود الموازنة (موازنة متوازنة) إلا أن هذا الاجراء سيخفض من الدخل المتاح المستقبلي لارتباطه بعلاقة موجبة مع الاستثمار .

كذلك ترى دراسة (Barro 1979) أن إدخال سقف لعجز الموازنة ينطوي على الحد من الاستثمار أيضا ففي حالة وجود مخطط خيري يهدف إلى تحقيق أقصى قدر من الرفاهية الاجتماعية، فإذا ما اعطيت الأولوية للإنفاق لتحقيق الرفاهية الاجتماعية للتقليل من فقدان الكفاءة الناجمة عن الضرائب التشويبية، فإن المشاريع الاستثمارية غير القابلة للتجزئة قد تتجم عنها تكاليف الرفاهية، أما إذا لم يعط لإنفاق الرفاهية الاجتماعية الأولوية، فإن هذه التكاليف قد تحفز على انخفاض في الاستثمار.

إن الاستثمارات ينتج عنها فوائد مؤجلة، وسائل تمويلها (ضريبة بدلا من الدين) وأنها تؤثر على المساواة بين الأجيال. فالتمويل من خلال الضرائب ينطوي على خسارة الرفاه للجيل الحالي فالجيل الحالي يدفع كامل كلفة المشروع (عندما يتم إدخال قيود الميزانية) والتي فوائدها سوف تعود جزئيا إلى جيل المستقبل.

2. المبحث الثاني: تجارب في استخدام القواعد المالية وآثارها الاستقرارية والتحفيزية

1.2. التجربة الألمانية على المستوى الوطني:

لدى ألمانيا تاريخ طويل مع القواعد المالية، ففي السنوات الأخيرة تم اقرار القاعدة الدستورية التي تتطلب اعداد موازنة متوازنة، ولكن يسمح الافتراض للإنفاق الاستثماري القاعدة الذهبية (Golden Rule). وتطبق هذه القاعدة على موازنة الحكومة الاتحادية بأكملها بما في ذلك المؤسسات الاتحادية الموحدة والصناديق الخاصة، فضلا عن ذلك، تتضمن دساتير بعض الولايات القاعدة الذهبية. وينص الدستور على استثناءات للخروج عن قاعدة الموازنة المتوازنة في أوقات اختلال التوازن الاقتصادي الكلي أو أوقات الحرب، وتفويض هام في السياسة الألمانية هي أن السياسة المالية المقيدة يجب ألا تززع استقرار الاقتصاد أو تقييد النمو والازدهار. ففي عدة مناسبات، قضت المحكمة الدستورية على أن الحاجة إلى استقرار الاقتصاد تستدعي الافتراض لزيادة الاستثمار. (Kennedy & Robbins, 2001, p:7-8)

بموجب الدستور الألماني المعدل في يونيو 2009 الذي يهدف الى ضمان الاستدامة المالية العامة، وبسبب ارتفاع نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي لتجاوز القاعدة الذهبية بسبب اضطراب التوازن الاقتصادي العام. فالقاعدة الجديدة تصبح نافذة المفعول من عام 2011 مع فترة انتقالية حتى عام 2016 للحكومة الاتحادية وحتى عام 2020 للولايات الستة عشر التي يتكون منها الاتحاد، إذ حدد الدستور الألماني أهداف التوازن الهيكلي في الموازنة. وبشكل خاص، يتم تعيين هيكل موازنة عامة اتحادية لا يتجاوز العجز فيها نسبة (0.35%) من الناتج المحلي الإجمالي، في حين تحتاج الولايات إلى تحقيق التوازن بين الموازنات الهيكلية. (Kuma & et al, 2009, p:40)

يتم احتساب المكون الدوري للميزانية وفقا لأسلوب المفوضية الأوروبية، بضرب مرونة الإيرادات والنفقات المنقح عليها عادة مع فجوة الناتج (المستمدة من نهج دالة الإنتاج). إذا كانت الحصيلة أن التوازن الهيكلي ينحرف عن (0.35%) من الناتج المحلي الإجمالي كحد للعجز، فجوة الناتج (إيجابية أو سلبية) يتم تخزينها في حساب المراقبة

النظري (الاحتياطي) المصحح لهذه الأخطاء الناجمة عن توقعات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي. إذا تجاوز مدين حساب المراقبة (1.5%) من الناتج المحلي الإجمالي يقتضي دستورياً إجراء تعديل.

في الممارسة العملية، يتوقع القانون العادي البدء بالتعديل بالفعل عندما يتم التوصل إلى الحد الأقصى على (1%) من الناتج المحلي الإجمالي. ومع ذلك، فإنه يحتاج فقط أن تبدأ خلال الانتعاش الاقتصادي لتجنب تشديد مسايرة للاتجاهات الدورية. تسمح قواعد الموازنة بالاستثناءات، في حال اعتمادها بأغلبية أعضاء البرلمان، وعند وقوع كارثة طبيعية أو حالات الطوارئ الاستثنائية. يجب أن يكون العجز المعتمد بصورة استثنائية في الموازنة مصحوباً بخطة للإطفاء، في حين لا توجد هناك أي عقوبات ملزمة لانتهاك قاعدة الموازنة الجديدة، وسيتم إنشاء مجلس الاستقرار توكل إليه مهمة لمراقبة المالية العامة وإصدار إنذارات مبكرة. (Kuma & et al, 2009, p:40)

ويمكن ملاحظة أن القاعدة المالية الجديدة باعتبارها عنصراً هاماً في استراتيجية خروج ألمانيا من الأزمة ويتسق مع الإطار المالي فوق الوطني للاتحاد الأوروبي، إذ أن هدف التوازن الهيكلي هو (0.35%) يتماشى مع التزامات ألمانيا بموجب ميثاق النمو والاستقرار للاتحاد الأوروبي (SGP)، الذي يفرض على ألمانيا هدف الموازنة على المدى المتوسط (المعرفة هيكلياً) على عجز قدره 0.5% من الناتج المحلي الإجمالي. خلال دورة العمل العادية، وهنا ينبغي أيضاً أن تكون متسقة مع تحقيق الحد الأقصى للعجز البالغ (3%) حسب ميثاق النمو والاستقرار. تهدف ألمانيا أيضاً إلى تعزيز الشفافية في الجوانب التقنية للقواعد المستخدمة. (Kumar & et al, 2009, p:40)

2.2. التجربة اليابانية على المستوى الوطني:

اعتمدت اليابان القواعد المالية منذ عام 1947، وتبنت قاعدة توازن الموازنة إذ شمل قانون المالية العامة (المادة 4) القاعدة الذهبية Golden Rule والتي تقضي بعدم تجاوز الإنفاق الجاري الإيرادات المحلية، والتي تمثل حوالي 25% من موازنة الحكومة المركزية الإجمالية. طلبت الحكومة التنازل عن هذه القاعدة منذ عام 1975، وتم تجاوزها باستثناء المدة 1993-1990. (Budina et al, 2012, p:34)

عملت الحكومة على التضييق المالي (التقشف المالي)، من أجل معالجة العجز الذي استمر خلال وقت مبكر إلى منتصف التسعينات، وخاصة في ضوء الضغوط المرتبطة بالشيخوخة (المسنين)، والمصادقة على قانون اصلاح الهيكل المالي في عام 1997، والذي يلزم خفض عجز الموازنة الحكومية المركزية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي إلى (3%) أو أقل قبل عام 2003 (والذي بلغ حوالي 6% من GDP في عام 1997)، فضلاً عن اشتراط تخفيض مبلغ السندات لتمويل العجز في كل سنة مالية، وأن يتلاشى بحلول عام 2003. ويلزم التشريع أيضاً بوضع حدود عددية على جميع برامج الاتفاق الرئيسية من عام 1998 إلى 2000.

ترجع الاقتصادي الياباني (ركود اقتصادي)، بسبب اجراءات التقشف المالي المبالغ بها بموجب قانون الاصلاح الهيكلي عام 1997، وتحت ضغط الأزمة الاقتصادية الآسيوية وفشل بعض المؤسسات المالية اليابانية الكبرى. وردا على ذلك، عدلت الحكومة قانون إصلاح الهيكل المالي في مايو 1998 لإدخال مزيد من المرونة، ومن ثم علقت رسمياً تطبيقه في نوفمبر عام 1998. ومنذ ذلك الوقت، اتبعت الحكومة سياسة توسعية، إذ ارتفعت نسبة إجمالي الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي للحكومة العامة لتصل إلى 105.3% في عام 1999. (Kennedy & Robbins, 2001, p:8)

وضعت الحكومة اليابانية في عام 2006 قواعد عددية (قرار مجلس الوزراء) وكان الهدف منها تحقيق الانضباط والاستقرار المالي، وبالفعل حققت الاستقرار المالي للميزانيات للسنوات المالية 2007 و2008، إلا أنه تم التخلي عن تلك القواعد العددية للسنة المالية 2009 بسبب الأزمة المالية العالمية. وأدخلت استراتيجية إدارة المالية في عام 2010، قاعدة دفع الاستحقاقات (a pay-as-you go rule)، مما يعني أن أي إجراء ينطوي عليه زيادة في الإنفاق أو النقصان في الإيرادات يجب أن يعوض عن تخفيضات دائمة في النفقات أو تدابير دائمة لجمع الإيرادات. كذلك تضمن استراتيجية إدارة المالية عام 2011 المعمول به منذ 22 يونيو 2010، بعرض الإطار المالي متوسط الأجل، بما في ذلك "حدود الإنفاق العام". (Budina et al, 2012, p:34)

3.2. التجربة النيوزلندية على المستوى الوطني: (Kennedy & et al, 2001, p:9) (Budina & et al, 2012, p:41)

صدر عام 1994 تشريع المسؤولية المالية (FRA) (Fiscal Responsibility Act) في نيوزيلندا لتحسين إدارة السياسة المالية من خلال وضع مبادئ إدارة المسؤولية المالية وتعزيز المساءلة والتركيز على المدى الطويل في التخطيط المالي. وعلى النقيض من معاهدة ماستريخت، يضع تشريع المسؤولية المالية مزيد من التركيز على الشفافية بدلا من التركيز على الأهداف الرقمية. ويتطلب التشريع من الحكومة تحقيق فوائض مالية سنوية من أجل تحقيق مستويات رشيدة للدين. وينص التشريع على تحقيق مستويات كافية من الثروة الصافية (مجموع المطلوبات أقل من إجمالي الأصول)، ويسمح الخروج المؤقت من هذه المبادئ طالما تحدد الحكومة أسباب الخروج وتحدد كيف ومتى ستعود إلى المبادئ. ويحدد قانون المسؤولية المالية متطلبات اعداد وتقديم التقارير التفصيلية ولا يتضمن القانون أي عقوبات، ويشترط القانون نشر أهداف السياسة المالية الحكومية طويلة الأجل.

على الرغم من أن التشريع لا يحدد أهداف عددية للديون، إلا أن الحكومة قد حددت أهدافها لمستويات معقولة من الديون، فقد كان الهدف هو تقليل الدين الإجمالي إلى أقل من 30% من الناتج المحلي الإجمالي وصافي الدين إلى أقل من 20% من الناتج المحلي الإجمالي. واستطاعت الحكومة من تحقيق أهدافها، إذ تحقق الهدف من فوائض التشغيل منذ دخل قانون المسؤولية المالية حيز التنفيذ. وعلاوة على ذلك، انخفض صافي الدين من نحو 50% من الناتج المحلي الإجمالي في وقت مبكر من التسعينات، وإلى أقل من 30% في 1996-1997، ويتوقع أن ينخفض دون 20% في 2001-2002. ويعود النجاح المتوقع على الأرجح بسبب مزيج من القواعد المالية، وتحسين متطلبات تقديم التقارير، والظروف الاقتصادية الأفضل والالتزام السياسي.

4.2. التجربة الكندية على المستوى الوطني: (Kennedy & et al, 2001, p:9-10) (Budina & et al, 2012, p:15)

يغطي قانون (Federal Spending Control Act) القواعد والحدود للسيطرة على الإنفاق الحكومي على المستوى الاتحادي في كندا لبرنامج الإنفاق من 1991 إلى 1996، باستثناء حالات التمويل الذاتي، مثل النفقات بموجب قانون التأمين ضد البطالة.

يسمح القانون بالزيادة في الإنفاق في سنة معينة إذا يتم التعويض في السنتين القادمتين. إذا كان الإنفاق دون الحد لسنة مالية، يمكن تخصيص الفرق إلى السنة المالية اللاحقة، فضلا عن ذلك، يسمح بإجراء تعديلات تصاعديّة في

الإنفاق السنوي إذا كانت مرتبطة بزيادة مماثلة في الإيرادات، ويتعين على المدقق العام إبداء الرأي فيما يتعلق بالامتثال للقانون.

وكانت مستويات الإنفاق أقل من الحدود في كل عام إلا 1992-1993 (ولتدني مستوى الإنفاق في 1991-1992 خصص الفائض لتغطية الإنفاق الزائد للعام 1992-1993). وعلاوة على ذلك، كان الإنفاق الفعلي للاعوام 1991-1992 إلى 1995-1996 (23.4) بليون \$ تحت حدود السيطرة على الإنفاق الكلي. لذا فإن التشريع غير ضروري لضبط الإنفاق وبالتالي لم يستمر إلى ما بعد 1995-1996.

طبقت الحكومة عددا من قواعد السياسة المالية التي ساهمت بشكل كبير في تحسن المالية الاتحادية في كندا في عقد التسعينات. إذ تبنت الحكومة عام 1994 ممارسة مستندة إلى تخطيط الموازنة على افتراضات اقتصادية، وذلك للتقليل من مخاطر اتخاذ إجراءات السياسات غير الملائمة نتيجة للتوقعات المالية على أساس الافتراضات الاقتصادية المتفائلة بشكل مفرط، فضلا عن أن الحكومة بدأت بوضع أهداف العجز المدور لمدة عامين، مع الهدف النهائي المتمثل في تحقيق ميزانية متوازنة.

ادخلت الحكومة في تخطيط موازنتها عام 1995 احتياطي الطوارئ، للحماية من التغيرات السلبية في الاقتصاد أو أخطاء التنبؤ، فإذا لم يكن هناك حاجة لاستخدام الاحتياطيات لخفض العجز، من خلال افتراضات التخطيط الاقتصادي الرشيدة والتركيز على الأهداف المالية ذات المصدقية، على المدى القصير، مع الالتزام الراسخ لتحقيق هذه الأهداف، كانت الحكومة الاتحادية قادرة على الانتقال من العجز إلى وضع الفائض.

التزمت الحكومة الاتحادية عام 1998 باعتماد خطة لسداد الديون، والتي بموجبها تم تعيين 3 بليون \$ احتياطي الطوارئ تخصص كل عام، وتكرس لتخفيض الديون. أعلنت الحكومة التعقل أو الحذر الاقتصادي في خطة موازنة عام 2000، والتي تم تضمينها مسبقا في توقعات الإيرادات والنفقات.

صرحت الحكومة أنها ستعلن عن تخفيض رصيد صندوق احتياطي الطوارئ إذا تجاوز الرصيد (3) بليون \$، ويجب أن تخصص لمدفوعات الدين في ذلك العام، وهذا يتوقف على الظروف الاقتصادية والمالية في ذلك الوقت، فعلى سبيل المثال، في ت2 2000، التزمت الحكومة لسداد ما لا يقل عن 10 بليون \$ من الديون (بما في ذلك احتياطي الطوارئ 3 بليون \$). ونتيجة لخطة سداد الديون ونمو الاقتصاد، تم تخفيض نسبة صافي الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي من ذروته التي بلغت %71.2 في 1995-1996 إلى %58.9 في الفترة 1999-2000.

وتخلت الحكومة عام 2006 عن قاعدة الموازنة المتوازنة مع أهداف تخصيص مبلغ سنوي مقداره 3 بليون \$ لتخفيف عبء الديون، إلى جانب القضاء على صافي الدين الحكومي العام بحلول عام 2021 والديون الفيدرالية خلال 2013/2014 (تغيرت لاحقا إلى 2011/2012)، وأن قانون الرقابة على الإنفاق الاتحادي يقتصر على برامج الإنفاق ما عدا برامج التمويل الذاتي، وسمح للزيادة في الإنفاق في عام معين إذا قابلته فوائض في العامين التاليين، وتم تقييم الامتثال للقانون من قبل المدقق العام.

3. المبحث الثالث: محاكاة قواعد السياسة المالية في العراق للمدة 1990-2015

بعد الاستقرار النقدي الذي تحقق خلال المدة 2003-2015 والتشريعات والقوانين والتوصيات المقدمة لتنسيق العمل المشترك بين السياسات الاقتصادية للسيطرة على المتغيرات المالية (العجز الحكومي، الانفاق، والدين، وسعر الصرف، ومعدلات التضخم) المؤثرة على الحدود المالية الرقمية، بغية الوصول الى ادنى متطلبات الانضباط المالي. وفي ظل هذا الواقع المالي في العراق، وما آلت اليه المتغيرات الاقتصادية والمالية، من انعكاساتها على القواعد المالية والى أي حد رقمي أو نسبة تمكنت تلك السياسات من الوصول اليها عند مقارنتها بالمعايير المتفق عليها دولياً. ويمكن توضيحه كالآتي:

1.3. الاقتصاد العراقي وقاعدة الدين العام:¹ Iraqi Economic and Public Debt Rule

تسعى السياسة المالية للمحافظة على استدامة الدين من خلال تعزيز الثقة بوجود مقومات كافيته تسهم في الوفاء بالتزامات الدائنين، والعمل على خفض كلفة تمويل العجز وتسهيل إعادة التمويل بما لا يتعارض مع كفاءة البنك المركزي في أداء وظائفه الأساسية في إدارة السيولة واسعار الفائدة وسعر الصرف لتحقيق أهداف الاستقرار والنمو الاقتصادي.

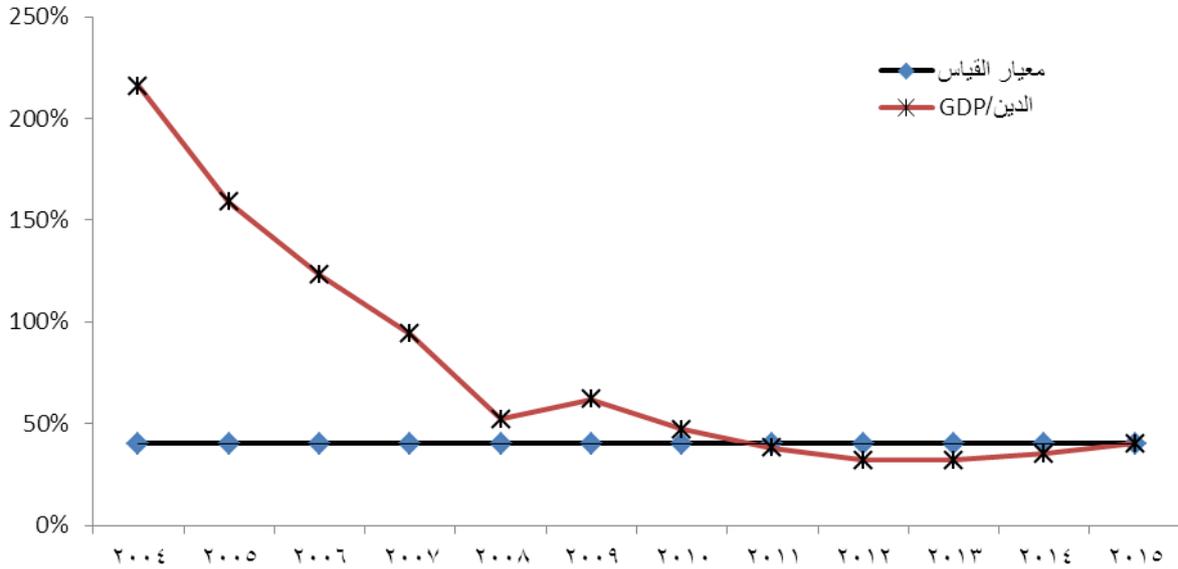
توجد علاقة وثيقة بين حجم الدين العام Public Debt والاستثمار العام Public investment والنمو الاقتصادي Economic Growth إذ أن زيادة الاقتراض العام (الدين العام) له أثر ايجابي على الاستثمار والنمو الاقتصادي ولكن هذا الأثر الايجابي لحدود معينة إذ ترى دراسة (Nuguma S. Ndung'u, 1998) ان الحد (نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي) الذي يتحول فيه حجم النمو الاقتصادي من الزيادة الى النقصان في بعض البلدان الافريقية هي (33.5%). اعتمدت الدول التي تم دراستها (الالمانية، اليابانية، النيوزلندية والكندية) وقد اختلفت النسبة المعتمدة من دولة الى اخرى تبعا لطبيعة الاقتصاد وقوته ففي اليابان قد وصلت نسبة الدين العام الى GDP أكثر من (100%) بينما في نيوزلندا استطاعت أن تخفضه الى (20%) أما الاتحاد الاوروبي فقد اعتمد نسبة (60%)،

يرى بعض الاقتصاديين أن البلدان التي تعاني من وجود دين عام خارجي فإن الحد الأقصى لنسبة الدين الى الناتج المحلي الاجمالي يجب أن تكون أقل من النسبة المعتمدة في الاتحاد الاوروبي (60%)، لما يترتب على الدين العام الخارجي من آثار اقتصادية أكثر تدميراً من الدين العام المحلي، لهذا فإن نسبة (40%) تكون مناسبة الى حد كبير في كثير من البلدان. (زكي، 2000، ص:141) ونظراً لخصوصية الاقتصاد العراقي إذ أنه اقتصاد احادي الجانب يعتمد بشكل رئيس على الإيرادات النفطية والتي ترتبط بأسعار النفط العالمية وظروف الاقتصاد العالمي، مما يجعل الاقتصاد العراقي أكثر عرضة للتقلبات في أسعار النفط العالمية، لذا تم اعتماد نسبة معيارية قدرها (40%) تتسجم وطبيعة الاقتصاد العراقي لغرض ضمان الاستدامة المالية. وتم اعتماد هذه القاعدة للسنوات 2004-2015 لعدم توفر بيانات عن الدين العام لبقية سنوات الدراسة.

¹ استعرضنا في المحور الأول هذه القاعدة وما لها من دور في تحقيق الانضباط المالي وضمان الاستدامة المالية، كذلك تم تناول تجارب لدول تعتمد قاعدة الدين في المحور الثاني كالتجربة اليابانية والنيوزلندية.

يلاحظ من الملحق (1.3) والشكل (1.3) أن نسبة الدين الى الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بالنسبة المعيارية التي تم اعتمادها، بلغت عام 2004 (216%) وهي نسبة مرتفعة جداً، والسبب يعود الى الديون الخارجية المرتفعة والتي سببها تعويضات الدول بسبب حرب الخليج العربي الثانية، فضلاً عن الارتفاع الكبير في سعر الصرف المعتمد لتحويل قيمة الدين بالدينار حيث كان سعر الصرف لعام 2003 (1936)، وتعد هذه النسبة الأعلى خلال سنوات الدراسة، أما في السنوات اللاحقة الى عام 2010 فقد استمرت هذه النسبة بالانخفاض إلا أنها ما زالت أعلى من النسبة المعيارية، وفي الاعوام 2011، 2012، 2013 فقد استمرت نسبة الدين الى الناتج بالانخفاض وضمن الحدود المعيارية إذ بلغت في عامي 2012، 2013 (32%) وهي دون النسبة المعيارية المعتمدة (40%) وهذا يعد مؤشراً ايجابياً، والسبب يعود الى الفوائض المالية المتحققة في سنوات ما بعد 2003 والتي ساهمت في تخفيض الدين والحد من تراكمه.

الشكل (1.3) قاعدة الدين العام في الاقتصاد العراقي للمدة 2015-2004



المصدر: من عمل الباحثان بالاعتماد على الملحق (1.3).

2.3. الاقتصاد العراقي وقاعدة توازن الموازنة¹: Iraqi Economic and Budget Balance Rule

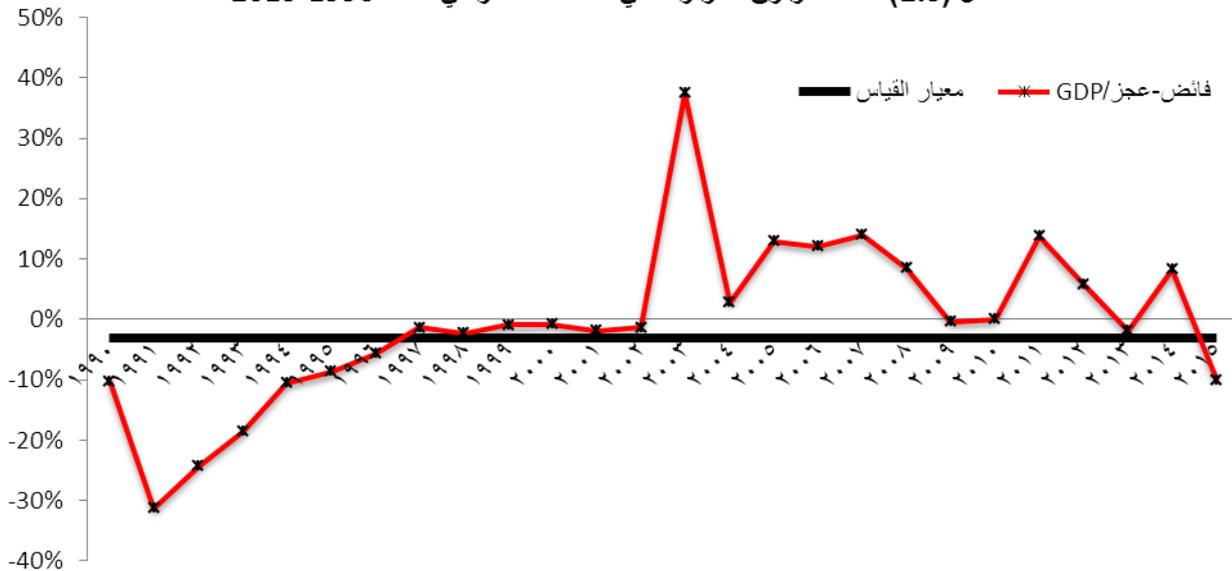
تعد قاعدة توازن الموازنة من أهم القواعد المالية التي تعتمدها دول العالم بهدف السيطرة على تراكم الدين وضمان الاستدامة المالية، ودورها في تخفيض تراكم الدين العام والذي يعد أهم مشكلة تعاني منها البلدان في عدم تحقيق الاستدامة المالية، ومن خلال التجارب التي تم تناولها فإن التجربة الألمانية على مستوى الحكومة الاتحادية وتجربة الاتحاد الأوروبي اعتمدت نسبة (3%) للعجز في الموازنة العامة، أما تجربة على مستوى القواعد دون الوطنية (المقاطعات) فقد اختلفت نسبة العجز المعتمدة، إلا أنها كحد أدنى اعتمدت موازنة متوازنة (0%) وكحد أعلى (2.5%) إلا أن النتائج الفعلية وصلت الى (4%) كحد أعلى. ولدراسة واقع الاقتصاد من جانب معيار عجز الموازنة تم اعتماد نسبة عجز (3%) وهي النسبة المعتمدة من أغلب الدول بالطلق أو بالمتوسط وكالاتي:

¹ تم التطرق إليها في المحور الأول من حيث ماهية القاعدة ودورها في تخفيض تراكم الدين العام والذي يعد أهم مشكلة تعاني منها البلدان في عدم تحقيق الاستدامة المالية، كذلك تم تناول تجارب بعض الدول في المحور الثاني كالتجربة الألمانية على مستوى الحكومة الاتحادية.

يلاحظ من الملحق (1.3) والشكل (2.3) أن الموازنة العامة في العراق سجلت عجزاً طوالم السنوات من 1990-2002، وكانت نسبة العجز أكثر من المعيار المعتمد للسنوات من 1990-1996، إذ بلغت أعلى نسبة في عام 1991 بنسبة (-31.3%). واستمرت النسبة بالانخفاض إذ بلغت أدنى نسبة في عام 2000 بنسبة (-0.7)، وكانت نسب العجز للسنوات من 1997-2002 ضمن حدود نسبة الهامش المسموح به وهي (3%). أما سنوات ما بعد 2003 فقد حققت معظم السنوات فوائض مالية ما عدا عامي 2009، 2013 وكانت النسب ضمن حدود المعيار، وعام 2015 إذ تجاوزت حدود المعيار حيث بلغت (-10.1%) والسبب يعود الى الانخفاض الكبير في أسعار النفط العالمية والتي تمثل النسبة الأكبر من الإيرادات الحكومية فضلاً عن زيادة النفقات العسكرية.

حققت أغلب السنوات فوائض مالية في سنوات 2003 وما بعدها، إلا أنه لا يمكن احتساب تلك النسبة (الفائض/الناتج المحلي) فائض والتي بلغت اقصاها (37.5% و 14%) في عامي (2003، 2007) على التوالي، فهذا الفائض لم تتمكن الوزارات ولا المؤسسات ذات العلاقة من صرفها على المشاريع الانتاجية خلال السنة المالية (النفقات الاستثمارية)، كما ان هناك مادة في الموازنة الاتحادية (الفصل الثاني النفقات والعجز-المادة 2- ثانياً) (قانون الموازنة الاتحادية، 2009، ص:3) تنص على تغطية عجز موازنة سنة مالية معينة من المبالغ النقدية المدورة من السنة التي سبقتها لتضاف في موازنة السنة التالية الى النفقات التشغيلية، وبهذا يعزز الاسلوب المعتمد في تغطية عجز الموازنة العامة في العراق الميل الى تحويل التخصيصات الاستثمارية الفائضة الى تخصيصات جارية.

الشكل (2.3) قاعدة توازن الموازنة في الاقتصاد العراقي للمدة 1990-2015



المصدر: من عمل الباحثان بالاعتماد على الملحق (1.3).

3.3. الاقتصاد العراقي وقاعدة ضبط النفقات العامة بحدود الإيرادات العامة¹: Iraqi economy and Expenditures Limited Rule

¹ تم التطرق لها في المحور الأول وتم تناول تجارب دول (كتجربة ألمانيا، نيوزلندا) في المحور الثاني.

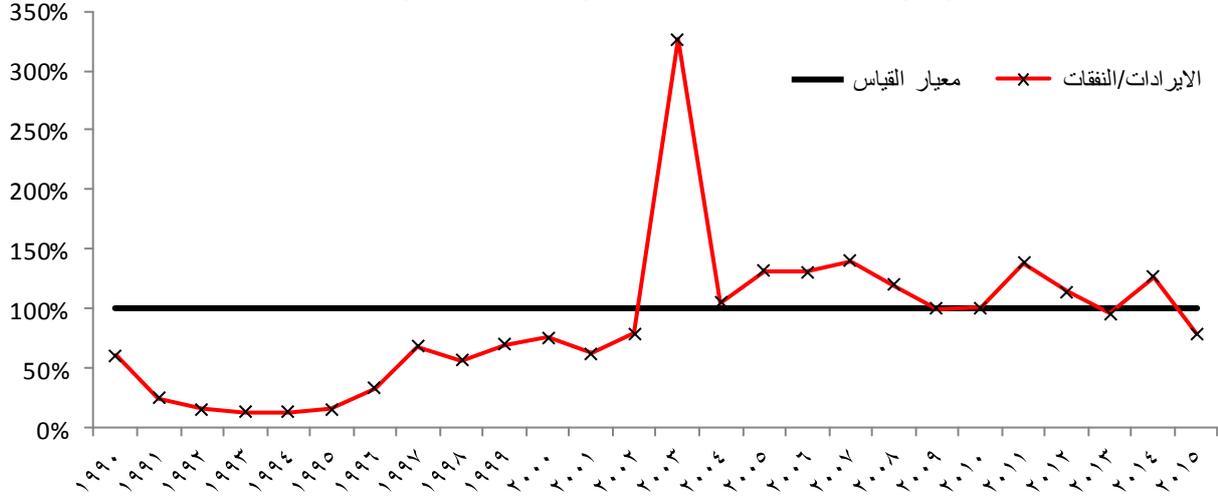
يعد الاقتصاد العراقي اقتصاد احادي الجانب (اقتصاد ريعي)، ومن خلال تحليل هيكل الإيرادات العامة في العراق وكما يتضح من الملحق (1.3) والشكل (3.3) بأن عوائد النفط الضخمة وارتفاع نسبة مساهمتها هي وراء حالة استقرار الموازنة العامة، وأن هذا الوضع ينبئ عن وجود اختلال في هيكل الإيرادات العامة وامكانية حدوث العجز في الموازنة مع أي ظرف طارئ، وهو ما عكسه واقع الموازنة خلال عقد التسعينات ولغاية عام 2002 بفعل انحسار الإيرادات النفطية بسبب فرض العقوبات الدولية ومنع تصدير النفط العراقي، فضلاً عن توسع السياسة المالية في نفقاتها. إذ أن قاعدة سقف النفقات من أهم القواعد المتبعة التي تسهم في خفض عجز الموازنة والتقليل من تراكم الدين.

ولدراسة حالة الاقتصاد العراقي للمدة 1990-2015 وبعتماد معيار ضبط النفقات العامة في ضوء الإيرادات العامة (الإيرادات الى النفقات = 100%) وكالاتي:

يتضح من الملحق (1.3) وجود حالة من التفاوت بين الإيرادات العامة والنفقات العامة ولصالح الأخيرة وبالطبع فإن اختلال العلاقة بين النفقات العامة والإيرادات العامة معبرا عنها بعجز الموازنة والذي يتوقف على طبيعة الاتفاق العام وأوجه استخدامه ومصادر تمويله. حيث يلاحظ أن نسبة الإيرادات العامة الى الاتفاق العام بلغت أقل من (100%) طيلة سنوات عقد التسعين ولغاية 2002 مما يعني أنها حققت عجز في الموازنة في جميع السنوات، إذ بلغت أعلى وأدنى نسبة في عامي 2002، 1994 بنسب (78.3%)، (12.9%) على التوالي، ويعود السبب الى الخلل الهيكلي في مكونات الإيرادات العامة ومكونات النفقات العامة، ذلك لاعتماد هيكل الإيرادات العامة بالدرجة الأساس على الإيرادات النفطية، والتي انخفضت بعد فرض العقوبات الدولية.

أما المدة ما بعد 2003 ولغاية 2015 فيلاحظ أن نسبة الإيرادات العامة الى النفقات العامة قد حققت معدلات أعلى من (100%) أي حققت فوائض مالية ما عدا ثلاث سنوات وهي سنة 2009 بسبب الأزمة المالية العالمية وأثرها على أسعار النفط العالمية، وسنتي 2013، 2015 والتي سببها انخفاض اسعار النفط فضلا عن زيادة الاتفاق وخاصة العسكري. بلغت أعلى نسبة في سنة 2003 وأدنى نسبة في سنة 2015 حيث بلغت (326%)، (78.7%) على التوالي.

الشكل (3.3) قاعدة ضبط النفقات العامة في الاقتصاد العراقي للمدة 1990-2015



المصدر: من عمل الباحثان بالاعتماد على الملحق (1.3).

4.3. الاقتصاد العراقي والقاعدة الذهبية¹: Iraqi Economy and Golden Rule

تعد القاعدة الذهبية من أهم القواعد المعتمدة من قبل دول عديدة، والتي يسمح بموجبها الاقتراض لغرض الاستثمار، على أن تغطي النفقات الجارية من الإيرادات الجارية، لما لقاعدة توازن الموازنة من تأثير على الاستثمار العام والنمو الاقتصادي، ولمتابعة الاقتصاد العراقي ومدى قربه من القاعدة الذهبية وكالاتي:

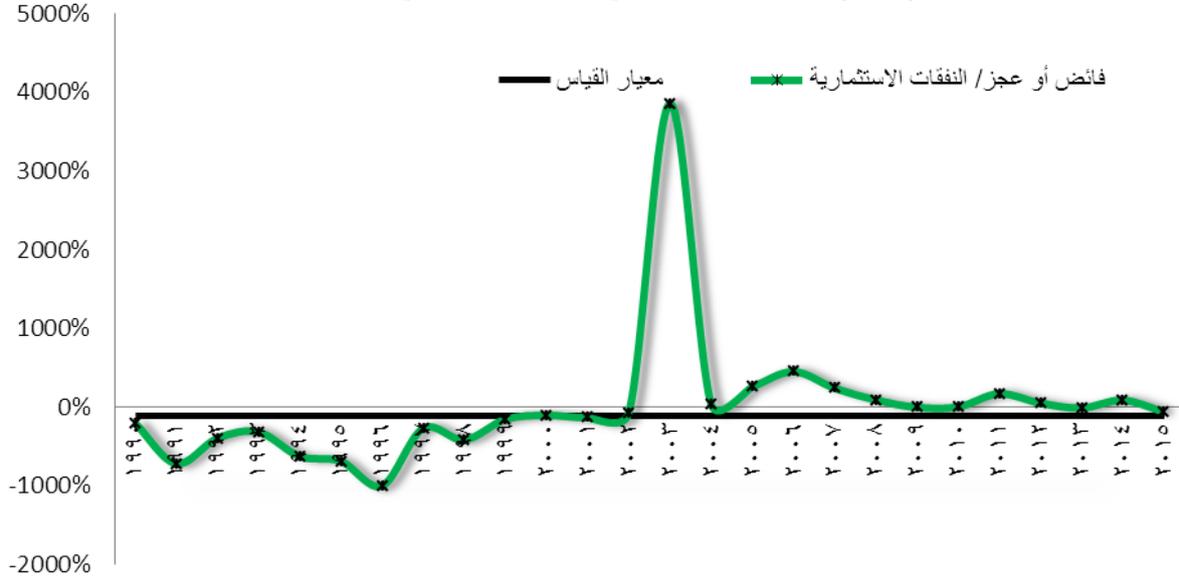
يلاحظ من الملحق (1.3) والشكل (4.3) أن الاقتصاد العراقي وبموجب القاعدة الذهبية كانت نتائجه سلبية لعقد التسعينات ولغاية 2002 ما عدا عام 2002 إذ كانت نسبة العجز الى الانفاق الاستثماري (72%) وهذا يعني أن الانفاق الجاري وجزء من الانفاق الاستثماري (28%) يغطي عن طريق الإيرادات الجارية، وأن (72%) من الانفاق الاستثماري غطي عن طريق الاقتراض (تغطية العجز). أما السنوات الأخرى فقد كانت النسب مرتفعة جداً وبلغت أقصاها في عام 1996 إذ بلغت (1000%) وهي نسبة مرتفعة جداً وتدل على أن الاقتراض لتغطية العجز كان يتم لتغطية الموازنة الجارية في جزئه الأكبر، والسبب يعود الى فرض العقوبات الدولية وانخفاض الإيرادات الحكومية المعتمدة بالدرجة الأساس على الإيرادات النفطية مما زاد الفجوة بين الإيرادات والنفقات إذ كانت النفقات توجه بالدرجة الأساس لتغطية الحاجات الأساسية لحياة الناس، وهذا ما نلاحظه في سنوات ما بعد 1997 حيث انخفضت نسبة العجز الى الانفاق الاستثماري حتى بلغت أدنى نسبة في عام 2002 وهي ضمن حدود القاعدة الذهبية ويعود سبب هذا الانخفاض الى اعتماد برنامج النفط مقابل الغذاء مما ساعد على ردم جزء من الفجوة بين الإيرادات والنفقات.

أما السنوات 2003-2015 فأغلبها حققت فوائض مالية ما عدا ثلاث سنوات وهي ايضا ضمن حدود القاعدة الذهبية إذ بلغت أعلى نسبة عجز الى الانفاق الاستثماري في عام 2015 بنسبة (62%) والسبب يعود الى الانخفاض

¹ تناولنا القاعدة الذهبية Golden Rule في المحور الأول وعن مبررات اعتماد هذه القاعدة وذلك بسبب التباطؤ الذي أصاب اقتصادات اغلب الدول خاصة بعد تطبيق قاعدة توازن الموازنة أو القربية من التوازن ومدى تأثيرها على النمو الاقتصادي والاستثمار العام، فضلاً عن مظلومية الاجيال الحالية بسبب تحملها كلفة المشاريع الاستثمارية ذات المنافع المؤجلة جزئياً والتي يستفاد منها الاجيال القادمة، كذلك لاحظنا في المحور الثاني تجربة المانية للقاعدة الذهبية.

الكبير في أسعار النفط العالمية وانخفاض الإيرادات الحكومية فضلا عن زيادة النفقات العسكرية مما أسهم في زيادة الفجوة بين الإيرادات والنفقات.

الشكل (4.3) القاعدة الذهبية في الاقتصاد العراقي للمدة 1990-2015



المصدر: من عمل الباحثان بالاعتماد على الملحق (1.3).

4. قواعد السياسة المالية وفاعلية السياسة النقدية في العراق:

سنحاول في هذه الفقرة تسليط الضوء على أثر الانضباط المالي Fiscal discipline من خلال القواعد المالية على بعض متغيرات فاعلية السياسة النقدية وكما يلي:

1.4. قاعدتي ضبط النفقات (الإيرادات/النفقات) ونسبة الفائض والعجز الى الناتج المحلي الاجمالي وفاعلية متغيرات السياسة النقدية:

يعد عرض النقود ومعدل التضخم وسعر الصرف الأجنبي من أهم المتغيرات فاعلية في السياسة النقدية، إذ تستطيع إدارة السياسة النقدية المتمثلة بالبنك المركزي ومن خلال السيطرة على نمو عرض النقود بما يتلاءم مع نمو القطاع الحقيقي، المحافظة على المستوى العام للأسعار (معدلات التضخم) والذي يمثل أبرز هدف من أهداف السياسة النقدية، فضلا عن الحفاظ على سعر الصرف الأجنبي والذي يمثل توازن ميزان المدفوعات وتحقيق النمو والتوازن الاقتصادي.

يلاحظ من الملحق (1.4) أن سنوات ما قبل 2003 تميزت بانخفاض معيار (نسبة الإيرادات/النفقات) والذي يعني بمعيار (نسبة العجز/الناتج المحلي الاجمالي) تحقق عجز طيلة سنوات الدراسة، يقابله زيادة مضطربة في عرض النقود وارتفاع معدلات التضخم وانخفاض سعر صرف الدينار، أي أن العلاقة عكسية بين معيار (الإيرادات/النفقات) وعرض النقود ومعدلات التضخم وسعر الصرف الاجنبي، وطردية مع معيار (نسبة العجز الى الناتج المحلي الاجمالي)، والذي يعود تفسيره الى الطرق المعتمدة في تمويل العجز وكما تم ذكره في المبحث الأول من الفصل الأول، إذ تم تمويل

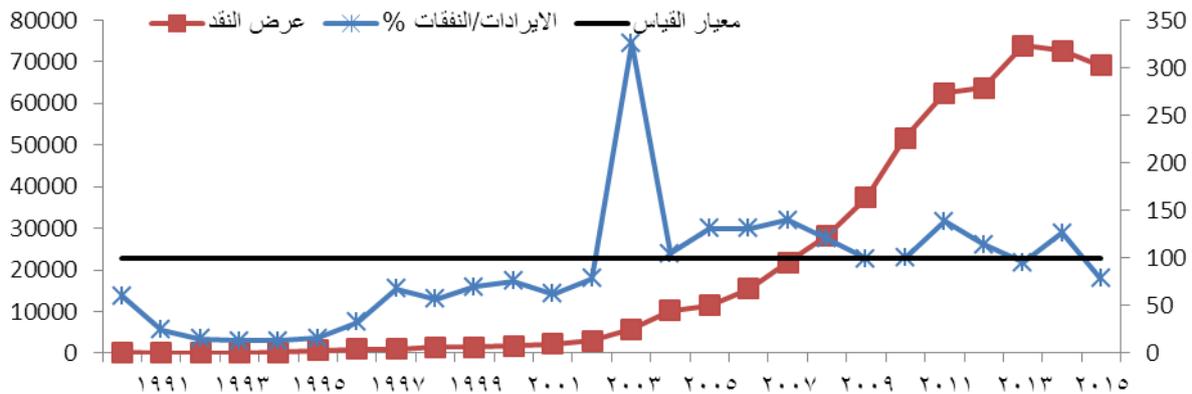
العجز في الموازنة عن طريق الاصدار النقدي الجديد بعد انخفاض الايرادات عن النفقات وزيادة العجز في عقد التسعينيات والذي سببه الحصار الاقتصادي (العقوبات الدولية) وتوقف الصادرات النفطية وانخفاض الموجودات الاجنبية، تمويل العجز عن طريق الاصدار النقدي الجديد أدى الى زيادة القاعدة النقدية وزيادة عرض النقود وارتفاع معدلات التضخم (طريقة تمويل العجز بالإصدار النقدي الجديد وعرض النقود والتضخم).

أما سنوات 2003 وما بعدها فيلاحظ أن العلاقة بين قاعدة (الايرادات/النفقات) وعرض النقود علاقة طردية وهي عكس العلاقة في النصف الاول من سنوات الدراسة وطردية ايضا مع (نسبة الفائض وليس العجز الى الناتج المحلي الاجمالي)، إذ أن اغلب سنوات الدراسة حققت فوائض مالية والذي يعود سببه الى رفع العقوبات الدولية وزيادة كمية واسعار الصادرات النفطية التي تعد المورد الرئيسي للإيرادات الحكومية. إذ يلاحظ زيادة عرض النقود وبصورة مستمرة طيلة سنوات 2003 وما بعدها، وهذا ينسجم من منطوق النظرية الاقتصادية ايضا كون هذه الفوائض المالية تعزز من صافي المركز الحكومي والذي يعد حافز لزيادة الانفاق العام خاصة في الدول الريعانية (النفطية) والتي لا تعتمد القواعد المالية في ضبط النفقات العامة. بينما كانت العلاقة بين قاعدتي (الايرادات/النفقات) و(نسبة الفائض-العجز/GDP) والتضخم وسعر الصرف الأجنبي علاقة عكسية، إذ اسهمت الفوائض المالية وخاصة بالعملة الاجنبية في خفض معدلات التضخم وسعر الصرف ينظر الاشكال (1.4) و (2.4) و (4.4) و (5.4) و (7.4) و (8.4).

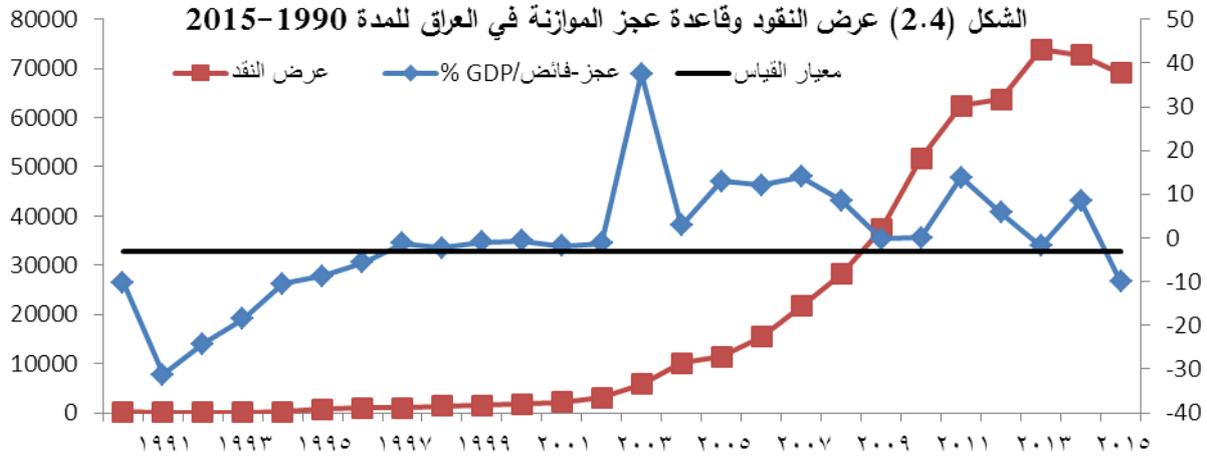
2.4. قاعدة الاستدانة المالية (الدين العام/GDP) وفاعلية متغيرات السياسة النقدية:

نظرا لعدم توفر البيانات الخاصة بالدين العام لسنوات ما قبل 2004 لذا سيتم تحليل المدة 2004 وما بعدها، إذ يلاحظ من الملحق (1.4) ارتفاع نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي للمدة من 2004-2010 بما يتجاوز النسبة المعتمدة لتحقيق الاستدانة المالية (40%)، أما بقية سنوات الدراسة فكانت ضمن حدود نسبة الاستدانة المالية. يلاحظ أن عرض النقد استمر بالزيادة طيلة سنوات الدراسة إلا أن نسبة الزيادة في سنوات عدم الاستدانة المالية كانت اكبر من نسب الزيادة في سنوات الاستدانة المالية، أما تأثير معيار الاستدانة على معدل التضخم فيلاحظ أنه كلما انخفضت نسبة (الدين العام/GDP) كلما انخفض معدل التضخم أي أن العلاقة طردية، كذلك الحال بالنسبة للأثر على سعر الصرف إذ أن سعر الصرف انخفض مع انخفاض معيار الاستدانة المالية. ينظر الاشكال (3.4) و (6.4) و (9.4).

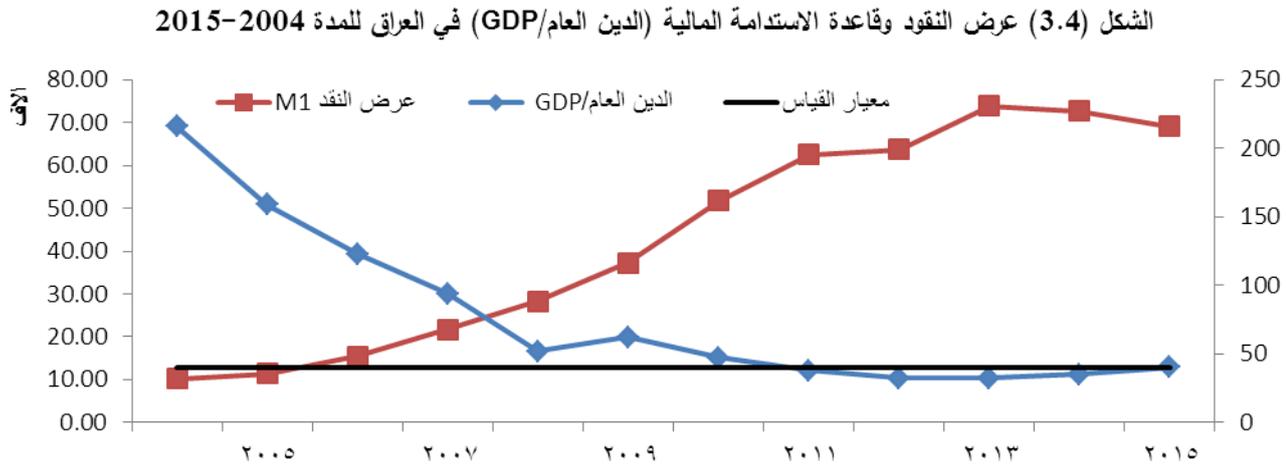
الشكل (1.4) عرض النقود وقاعدة ضبط النفقات في العراق للمدة 1990-2015



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على الملحق (1.4).

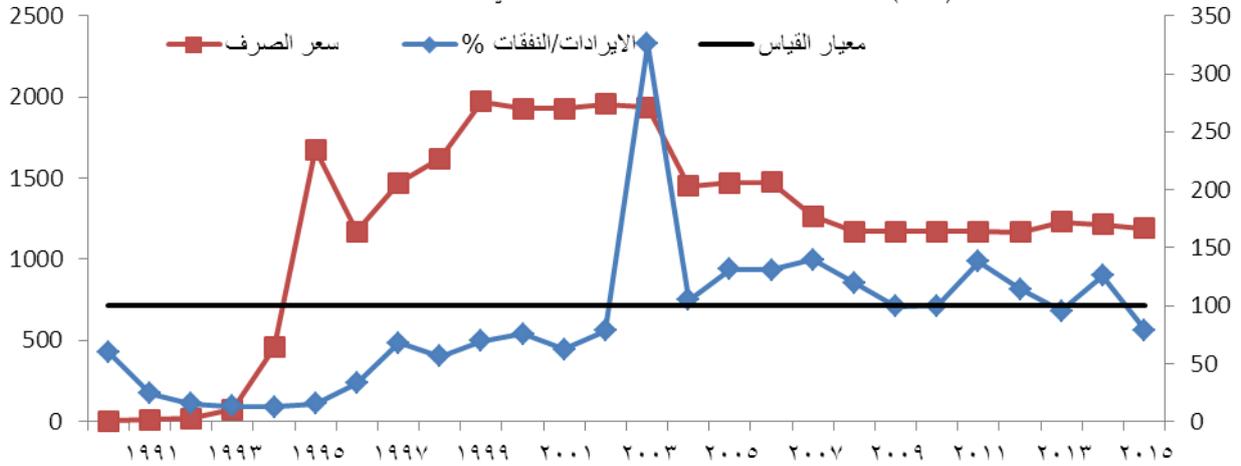


المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على الملحق (1.4).



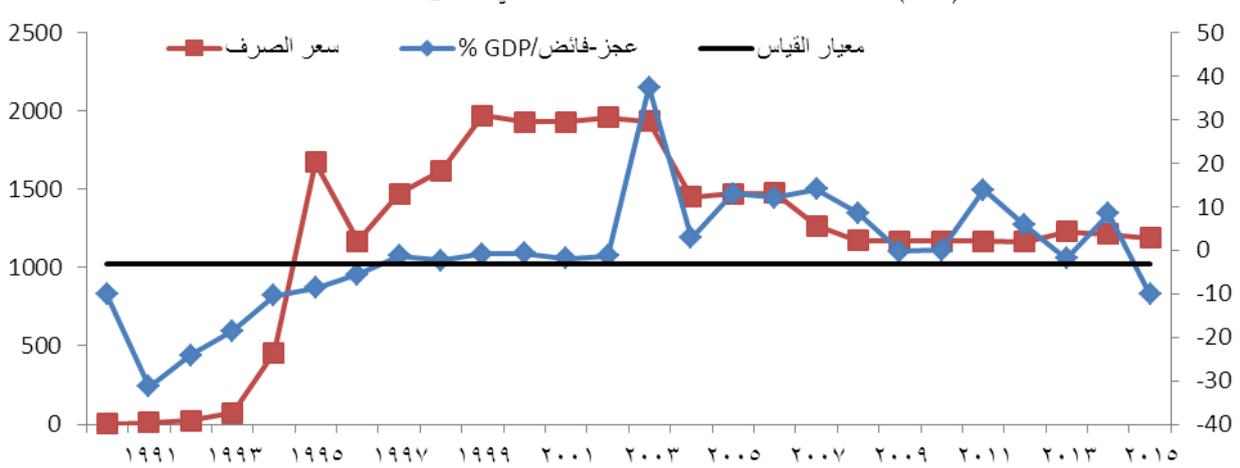
المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على الملحق (1.4).

الشكل (4.4) سعر الصرف وقاعدة ضبط النفقات في العراق للمدة 1990-2015



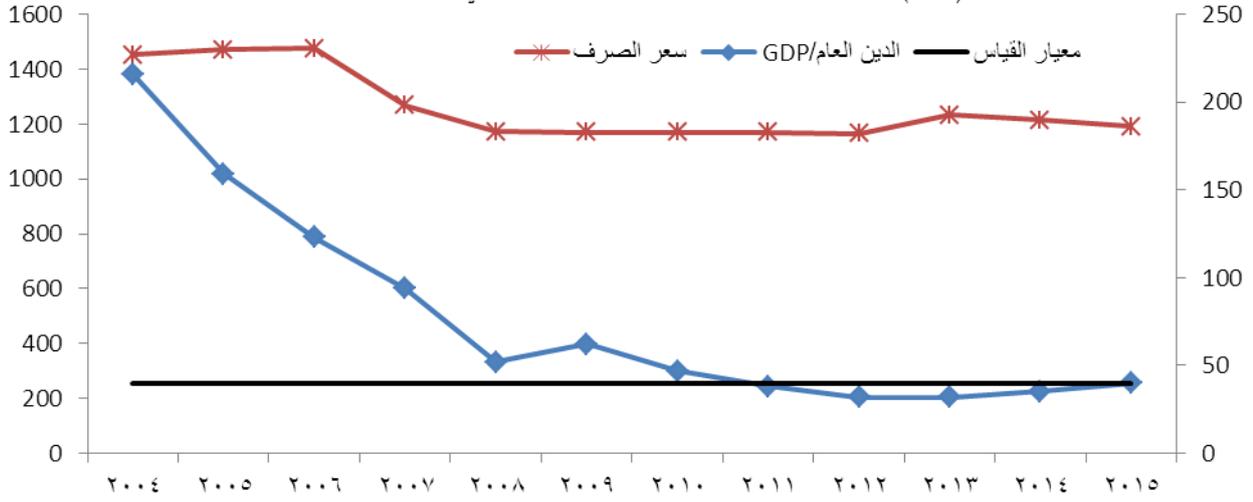
المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على الملحق (1.4).

الشكل (5.4) سعر الصرف وقاعدة عجز الموازنة في العراق للمدة 1990-2015



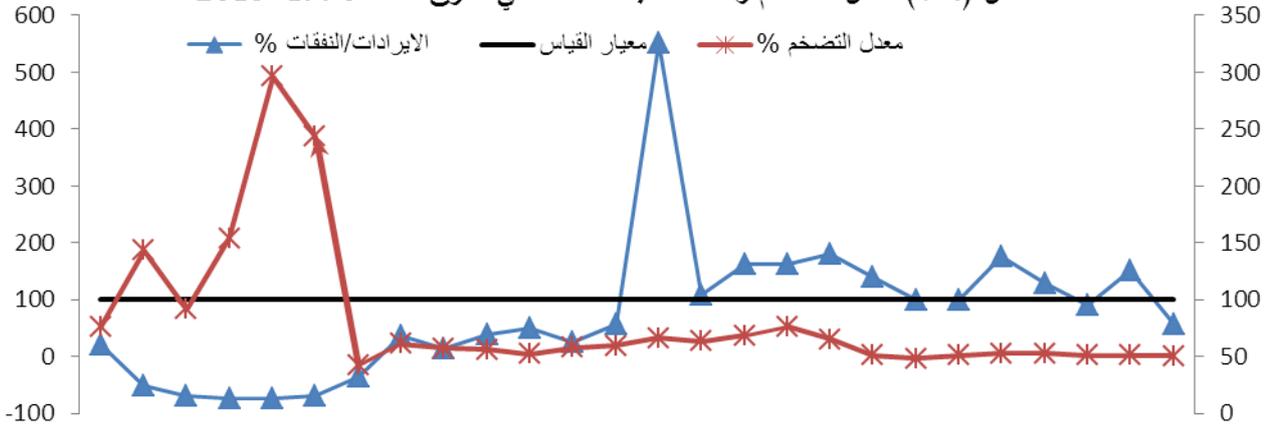
المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على الملحق (1.4).

الشكل (6.4) سعر الصرف وقاعدة الاستدامة المالية في العراق للمدة 2004-2015



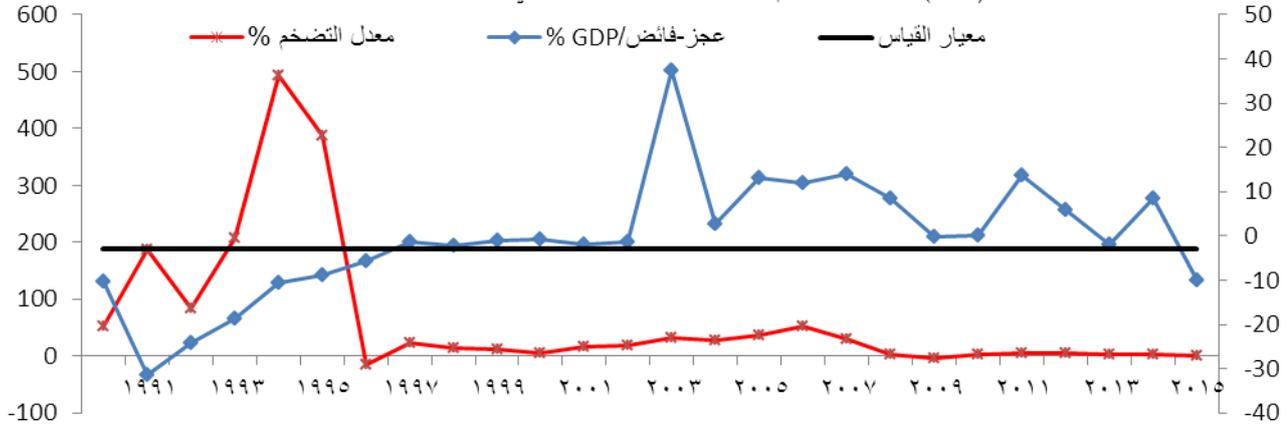
المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على الملحق (1.4).

الشكل (7.4) معدل التضخم وقاعدة ضبط النفقات في العراق للمدة 1990-2015



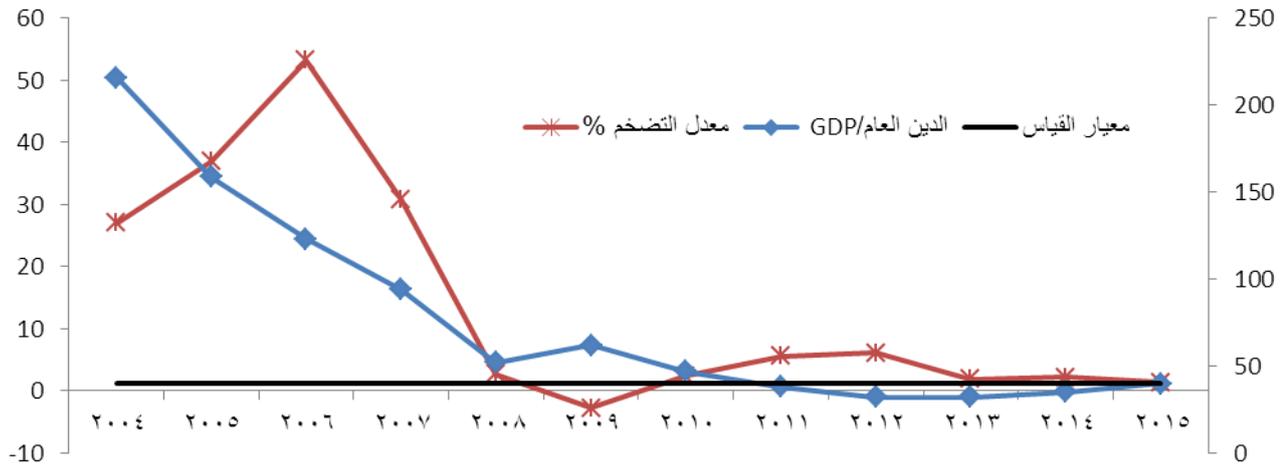
المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على الملحق (1.4).

الشكل (8.4) معدل التضخم وقاعدة عجز الموازنة في العراق للمدة 1990-2015



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على الملحق (1.4).

الشكل (9.4) معدل التضخم وقاعدة الاستدامة المالية في العراق للمدة 2004-2015



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على الملحق (1.4).

النتائج النهائية:

1. ينضح من خلال استعراض هيكل الإيرادات العامة في الموازنة العامة للعراق، بأن دورة الاعمال بالنسبة للاقتصاد العراقي الكلي هي دورة الایراد النفطي، ولكن ترافقه شلل في قدرة الأدوات المالية على مواجهة مسار الدورة وبالتالي ذهاب الایراد النفطي الى القاع، يديمه Sustain تدني التمويل العام للنشاط الكلي الذي يهيمن عليه القطاع العام مُعجلاً الدورة في اتجاهها الركودي.

2. يستنتج من استعراض هيكل النفقات العامة أن أغلب النفقات العامة تتركز على جانب الإنفاق الجاري على حساب تراجع أهمية النفقات الاستثمارية، فكلما تدنت الإيرادات النفطية معمقة مفهوم هشاشة السياسة المالية واستمالة Stimulate الدورة لها بدلا من تحفيزها Motivate للأدوات المضادة للدورة ومنها حفز الانفاق الاستثماري لدعم

النمو وابطاء الأثر الركودي، وهو ما يشكل مؤشرا سلبيا وخطير في دولة نامية كالعراق التي تحتاج إلى موارد كبيرة وهائلة لإعادة اعمارها، وهذا يشير الى وجود حالة اختلال في هيكل الانفاق العام وقيام حالة من اختلال التوازن الاقتصادي والمالي والاجتماعي، والتي تدل على الطبيعة الاستهلاكية لنشاطات القطاع العام (هيمنة الأجور والرواتب بالدرجة الأساس).

3. يلاحظ من خلال تحليل نتائج القاعدة المالية خلال سنوات الدراسة، أن نتائج القاعدة المالية كانت سلبية في العموم في سنوات ما قبل 2003، وإيجابية في سنوات 2003 وما بعدها.

4. يعد السبب الأساس لسلبية قاعدة السياسة المالية (مكايح الدين) لسنوات ما قبل 2003 هو العقوبات الدولية المفروضة على العراق، فضلاً عن سوء الإدارة للسياسة المالية في تلك الحقبة خاصةً فيما يتعلق بسياسة الانفاق الحكومي غير المنضبط والمعتمد بشكل رئيس على التمويل بالإصدار النقدي الجديد (الهيمنة المالية). أما إيجابية مؤشرات قواعد السياسة المالية في سنوات 2003 وما بعدها فلا يعود لتحسن إدارة السياسة المالية وإنما للإيرادات النفطية الانفجارية التي تحققت بفضل زيادة كمية الانتاج والتصدير من جهة والارتفاع الكبير في أسعار النفط العالمية من جهة أخرى، وهذا ما اثبته الوضع المالي في البلد في نهاية عام 2014 وعام 2015، فعلى الرغم من الفوائض المالية التي تحققت، إلا أن البلد مَرَّ بأزمة مالية بمجرد انخفاض أسعار النفط دون الاستفادة من الفوائض المالية المتحققة في السنوات السابقة.

ثانياً: الإجراءات الممكنة:

1. تحديد العتبة أو الحد الأعلى المقبول لمستوى الانفاق الحكومي بنسبة نمو الناتج المحلي الاجمالي كقاعدة مالية، لما للإنفاق من دور بارز في تحقيق الانضباط المالي.

2. تحديد عتبة الانفاق الحكومي بمستوى الايراد المتحصل كقاعدة مالية، لما له من دور بارز في ضبط الموازنة العامة (توازن الموازنة أو بالقرب منها)، للسيطرة على الدين العام الذي يمكن ان ينتج عن تراكم العجز لعدة سنوات، وعند تجاوزه العتبة لسنة من السنوات، لأي سبب كان (كزيادة نفقات الحرب أو حدوث كوارث طارئة)، فإنه يعمل على تغطية أو سد العجز خلال السنوات اللاحقة وذلك عن طريق تحقيق فوائض مالية في الموازنة العامة (من خلال زيادة الايرادات أو تخفيض النفقات أو كليهما).

3. ضرورة حصول صانعي السياسات الاقتصادية واصحاب القرار الاقتصادي والسياسي على معلومات عن طبيعة العلاقة بين الاضطراب المالي وفاعلية السياسة النقدية في الأجلين القصير والطويل، لمعرفة الآثار الاقتصادية واتخاذ السياسات المالية الملائمة والمنسجمة لتحقيق الاهداف الاقتصادية المطلوبة.

5. إعطاء أهمية ودور اكبر للسياسات المالية للتعويض عن الاختلالات الهيكلية للاقتصاد العراقي، على أساس إمكانية مساهمة تلك السياسات في تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال اعتمادها على سياسات منضبطة كسياسة ضبط الانفاق.

6. انشاء صندوق سيادي لتراكم الفوائض المالية المتحققة في سنوات الوفرة واستثمارها للاستفادة منها في تنمية مصادر تمويل الموازنة العامة، وللجوء اليها للتقليل من أثر الصدمات الخارجية (ومنها صدمة اسعار النفط) وسد العجز المالي في الموازنة.

7. معالجة الخلل الهيكلي الحاصل في بنود الانفاق العام من خلال العمل على تقييد الانفاق الكمالي والغير ضروري والتبذيري، لصالح الانفاق الاستثماري والذي يعد المصدر الرئيس لتنمية الناتج المحلي الاجمالي وتتويج القاعدة الانتاجية.

8. معالجة الخلل الهيكلي الحاصل في بنود الإيرادات العامة من خلال العمل على تنويع مصادر الإيرادات العامة غير النفطية، عبر اتخاذ إجراءات حازمة تعمل على رفع كفاءة الأنظمة الضريبية ونطاق الضريبة على وفق أسس متطورة وحديثة ومعالجة التهرب الضريبي والنشاطات الاقتصادية غير الرسمية.

9. ربط النفقات الجارية بالإيرادات الجارية، من خلال تنمية هيكل الإيرادات العامة وتقليل الاعتماد على الإيراد النفطي والذي يمكن أن يوجه باتجاه الانفاق الاستثماري لتنشيط القطاعات الانتاجية الزراعية والصناعية، فضلاً عن توفير الحماية اللازمة من المنافسة الخارجية على أن يكون هذا البرنامج متدرجاً عبر مدد زمنية معينة ويتلشى بشكل تدريجي لحين وصول هذه القطاعات إلى المستوى الذي تستطيع فيه منافسة السلع المستوردة وتلبية الطلب المحلي، إذ أن نمو القطاعات غير النفطية يسهم في تقليل الاعتماد على الإيرادات النفطية كمحرك للنمو الاقتصادي.

المصادر:

1. زكي، رمزي، 2000، انفجار العجز - علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشى والمنهج التنموي، ط1، دمشق: دار المدى للثقافة والنشر.
- 2-صندوق النقد الدولي، 2007، دليل شفافية المالية العامة.
3. العلي، عادل فليح، 2007، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، ط1، دار الحامد للنشر.
4. وزارة المالية، 2009، قانون الموازنة الاتحادية.
5. Balassone, F. and Franco, D. (1999), "Public investment in the Stability Pact framework", in M. Bordignon and D. Da Empoli (eds), **Concorrenza fiscale in un'economia internazionale integrata, Milano: Franco Angeli.**
6. BALASSONE, FABRIZIO, and FRANCO, DANIELE, 2000, "Public Investment, the Stability Pact and the 'Golden Rule'", **Article in Fiscal Studies · June 2000 Fiscal Studies** (2000) vol. 21, no. 2, pp. 207–229.
7. Barro, R. J. (1979), "On the determination of public debt", **Journal of Political Economy**, vol. 87, pp. 940–71.
8. Budina, Nina; Kinda, Tidiane; Schaechter, Andrea; and Weber, Anke, 2012, "Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset", International Monetary Fund, **IMF Working Paper**. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12273.pdf>.
9. Callen, Tim ; Qu, Haonan, 2015, "Saudi Arabia: Tackling Emerging Economic Challenges To Sustain Growth (A Fiscal Framework to Support Growth and Manage Dependence on Natural Resource Revenues)", Washington, D.C. : **International Monetary Fund**, ISBN: 978-1-49838-204-5.
10. Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Casals, J, A., and Kumar, M, S., 2008, "Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union", **Article in journal Economic Policy a European forum-Oxford: Oxford Univ. Press**, ISSN 0266-4658, ZDB-ID 6228859. - Vol. 54.2008, p. 299-362, <https://www.econbiz.de/Record/>
11. Garcia, C., Restrepo, J. E., and Tanner, E., 2011, "Fiscal Rules in a Volatile World", IMF Working Paper, cgarcia@uahurtado.cl; jrestrepo@imf.org ; etanner@imf.org , **International Monetary Fund**.
12. **Government at a Glance 2013**, 2013, "Fiscal rules", OECD Working Paper, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-26-en , OECD.
13. Geier, Alain, February 2011, "The Debt brake – the Swiss fiscal rule at the federal level", Working Paper of the FFA No 15.
14. Kumar, M., E. Baldacci, A. Schaechter, A., C. Caceres, D. Kim, X. Debrun, J. Escolano, J. Jonas, P. Karam, I. Yakadina, and R. Zymek 2009, "Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", IMF staff paper,

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>. (Washington, DC:International Monetary Fund).

15. Kennedy, S., and Robbins, J., 2001, "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance", Department of Finance Working Paper 2001, <http://www.fin.gc.ca/pub/pdfs/wp2001-16e.pdf>.

16. Ndung'u, Nuguma S., 1998, "Dynamic impact of external debt Accumulation on private investment and Growth in Africa", ESPD Press, Ethiopia.

17. **Pettinger, Tejvan, March, 2013**, "economic issues and problems. Economics help", <http://www.economicshelp.org/blog/7050/economics/eu-fiscal-rules/>

18. Ribeiro, M. P. 2008, Fiscal policy under rules and restrictions, University Amsterdam, Thesis.

19. Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., and Weber, A., 2012, "Fiscal Rules in Response to the Crisis", IMF Working Paper, aschaechter@imf.org, tkinda@imf.org, nbudina@imf.org, aweber@imf.org, **International Monetary Fund**.

20. World Economic Outlook, May 2001, "The Decline of Inflation in Emerging Markets: Can It Be Maintained?", International Monetary Fund, Chapter IV, May 2001, pp. 130-131.

الملاحق:

ملحق (1.3) القواعد المالية في الاقتصاد العراقي للمدة 1990-2015

السنوات	عجز-فائض الموازنة الى الناتج المحلي %	الدين العام/ GDP	الايرادات/النفقات %	عجز الموازنة/ النفقات الاستثمارية % (القاعدة الذهبية)
وحدة القياس	(1)	(2)	(3)	أقل من (100%) (4)
1990	-10.2	--	59.9	-202
1991	-31.3	--	24.2	-720
1992	-24.2	--	15.3	-397
1993	-18.6	--	13.0	-317
1994	-10.5	--	12.9	-627
1995	-8.7	--	15.5	-687
1996	-5.6	--	32.8	-1000
1997	-1.3	--	67.8	-272
1998	-2.3	--	56.5	-418
1999	-0.9	--	69.6	-156
2000	-0.7	--	75.6	-105
2001	-1.9	--	62.3	-135
2002	-1.3	--	78.3	-72
2003	37.5	--	326.0	3850
2004	2.8	216	104.7	37
2005	13.0	159	131.2	255
2006	12.1	123	130.8	449
2007	14.0	94	139.8	238
2008	8.5	52	119.9	89
2009	-0.3	62	99.4	-4
2010	0.03	47	100.1	0.3
2011	13.8	38	138.2	169
2012	5.8	32	114.0	50
2013	-1.9	32	95.6	-13
2014	8.4	35	126.0	87
2015	-10.1	40	78.7	-62

المصدر: من عمل الباحثان بالاعتماد على بيانات وزارة المالية - الدائرة الاقتصادية - جداول الحسابات الختامية، ووزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء، وبيانات البنك المركزي العراقي - مديرية العمليات المالية وإدارة الدين.

ملحق (1.4) قواعد السياسة المالية ومتغيرات فاعلية السياسة النقدية في العراق

السنوات	عجز-فائض الموازنة الى الناتج المحلي %	الدين العام/GDP	الايادات/النفقات %	عرض النقد M1	معدل التضخم %	سعر الصرف
	(1)	(2)	(3)	(5)	(6)	(8)
1990	-10.2	--	59.9	153.6	51.7	4
1991	-31.3	--	24.2	24.7	186.5	10
1992	-24.2	--	15.3	43.9	83.8	21
1993	-18.6	--	13.0	86.4	207.6	74
1994	-10.5	--	12.9	238.9	492.1	456
1995	-8.7	--	15.5	705.1	387	1674
1996	-5.6	--	32.8	960.5	-16	1170
1997	-1.3	--	67.8	1,038.1	23	1471
1998	-2.3	--	56.5	1,351.9	14.7	1620
1999	-0.9	--	69.6	1,483.8	12.5	1972
2000	-0.7	--	75.6	1,728.0	4.9	1930
2001	-1.9	--	62.3	2,159.1	16	1929
2002	-1.3	--	78.3	3,013.6	19	1957
2003	37.5	--	326.0	5,773.6	32.6	1936
2004	2.8	216	104.7	10,148.6	27	1453
2005	13.0	159	131.2	11,399.1	37	1472
2006	12.1	123	130.8	15,460.1	53.2	1475
2007	14.0	94	139.8	21,721.2	30.8	1267
2008	8.5	52	119.9	28,189.9	2.7	1172
2009	-0.3	62	99.4	37,300.0	-2.8	1171
2010	0.03	47	100.1	51,743.5	2.4	1170
2011	13.8	38	138.2	62,473.9	5.6	1170
2012	5.8	32	114.0	63,735.9	6.1	1166
2013	-1.9	32	95.6	73,831.0	1.9	1232
2014	8.4	35	126.0	72,692.4	2.2	1214
2015	-10.1	40	78.7	69,108.0	1.4	1190

المصدر: 1. الأعمدة (1) (2) (3) من الملحق (1.3).

2. الأعمدة (4) (5) (6) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، نشرات متفرقة.