

محاكاة قاعدة مكابح الدين في الاقتصاد العراقي
2015-1990

أ.د. محمود محمد داغر
البنك المركزي العراقي

م.م. شاكر حمود صلال
الجامعة العراقية/ كلية الإدارة والاقتصاد

المستخلص

تهدف الدراسة الى محاكاة قاعدة مكابح الدين Debt Brake المعتمدة في الاقتصاد السويسري، وتطبيقها على الاقتصاد العراقي خلال المدة 1990-2015، إذ توصلت الدراسة الى أن سنوات ما قبل 2003 كانت قيم الفجوة جميعها سالبة وترامت في حساب التعويض النظري بوتيرة مرتفعة وبنسب المتراكم الى الانفاق الفعلي مرتفعة جداً، إذ بلغت أقصاها في عام 2001 بنسبة (194.1%)، أي تجاوز النسبة المسموح بها بأكثر من ثلاثين ضعف، أما من جانب القيمة فيلاحظ أن أعلى قيمة بلغت في عام 2002 بعجز متراكم (4,801.4) مليار دينار والعجز المسموح به (151.1) مليار دينار وهو فارق كبير، ويعود السبب الى العقوبات الاقتصادية المفروضة (الحصار الاقتصادي)، فضلاً عن سوء إدارة السياسة المالية. أما سنوات الدراسة 2003 وما بعدها فتميزت بعدم وجود عجز متراكم بل على العكس كانت هناك فوائض متراكمة طيلة مدة الدراسة وقيم مرتفعة، إذ بلغت أعلى نسبة فائض متراكم (223.7%) في عام 2009. أما بالقيم فقد بلغت أعلى قيمة فائض متراكم في الحساب التعويضي بقيمة (158,764.70) مليار دينار في عام 2011، وأعلى قيمة عجز مسموح به في عام 2015 بلغت (7167.7) مليار دينار، ويعود سبب الايجابية في مؤشرات القاعدة الى الفوائض المالية المتحققة بسبب رفع العقوبات الدولية المفروضة وزيادة الكمية وارتفاع سعر النفط الخام المصدر الى العالم الخارجي.

Abstract:

The study aims to simulate Debt Brake Rule which adopted in the Swiss economy, and applied it in the Iraqi economy during the period 1990-2015, As the study found that all gap values in the years before 2003 was negative and appeared in an account of the theoretical compensation in a high pace and rates of accumulated to actual spending was very high, in 2001 it reached (194.1%) as maximum , which exceeded the allowable percentage more than thirty times , in the part of the value the study observed that the highest value reached in 2002 as the accumulated deficit reached (4,801.4) billion dinars while the allowed deficit was (151.1) billion dinars, which is a big difference

and this because the economic sanctions which imposed on Iraq for the period (1990 – 2003) as well as the misconduct Finance policy. The study years 2003 and after marked by the absence of accumulated deficit. On the contrary, there were surpluses accumulated over the years of study and values are high, in 2009 the highest accumulated surplus reached (223.7%) . meanwhile in values the highest value of the accumulated surplus in compensatory account worth reached (158,764.70) billion dinars in 2011, and the highest value allowable deficit in 2015 was reached (7167.7) billion dinars, and this positive case due to the base indicators of financial surpluses because of lifting the international sanctions and increasing the quantity and price of crude oil exported to the outside world.

المقدمة:

يؤثر الانضباط المالي تأثيراً مباشراً وفعالاً في السياستين المالية والنقدية وعلى الاستقرار المالي. وكرد فعل لإرث الازمات المالية، ولمعالجة عدم الضبط والاضطراب المالي، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي وتجنيب الاقتصاد الهزات العنيفة برزت الحاجة الى استخدام القواعد المالية (**Fiscal Rules**) التي اصبحت اكثر انتشاراً في العقدين الماضيين لما في ذلك ترسيخ الخروج من الأزمة المالية، فعند وضع قواعد مالية صارمة، تصبح السياسة المالية عاملاً مساعداً في تحقق استقرار الانتاج وزيادة فاعلية السياستين المالية والنقدية.

مشكلة البحث: عانى الاقتصاد العراقي في العقود الماضية من اضطراب السياسة المالية وعدم انضباطها، لارتباط الموازنة العامة بالإيرادات النفطية الشديدة التقلب مما كان له الأثر الكبير على فاعلية السياسة النقدية.

فرضية البحث: مارست قواعد السياسة المالية Fiscal Policy Rules (الانضباط المالي) دوراً ايجابياً على فاعلية السياسة النقدية في العراق 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.
- قياس مدى العلاقة بين ضبط السياسة المالية (قواعد السياسة المالية Fiscal Policy Rules) وفاعلية السياسة النقدية في العراق.
- التنبؤ بالمسارات المستقبلية لمدى تأثير السياسة النقدية باستخدام قواعد السياسة المالية.

هيكلية الدراسة: قسمت الدراسة إلى ثلاثة محاور فضلاً عن الاستنتاجات والتوصيات، تضمن المحور الأول المدخل المفاهيمي لقواعد السياسة المالية Fiscal Policy Rules ودورها في ضبط المالية العامة، أما المحور الثاني فتناول التجربة السويسرية في استخدام القواعد المالية (مكابح الدين) Debt Brake، بينما تناول المحور الثالث محاولة محاكاة Simulation قاعدة مكابح الدين على الاقتصاد العراقي للمدة 1990-2015.

المحور الأول : مدخل 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. أول القواعد المالية العددية التي لها صفة قانونية تعود 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. اعتمدت 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 فقط (ألمانيا، إندونيسيا، اليابان، لوكسمبورغ، والولايات المتحدة الأمريكية) بالقواعد

المالية. طبقت اليابان وألمانيا القواعد المالية منذ وقت طويل إذ يعود تاريخها إلى عام 1947 و 1969، على التوالي. (Schaechter & et al, 2012, p:10)، واعتمد (81) بلدا في عام 2013 نوعا من أنواع القواعد المالية العامة، حيث كانت قواعد رصد الموازنة والديون هي الأكثر شيوعا، وطبق (61) بلدا أطرا للميزانية متوسطة الأجل. تتمثل مزايا قواعد المالية العامة في توفير السياسة المالية العامة التي تتسم بقابلية الاستمرار والوضوح في 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 السياسة 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 غالبا ما تسجل نجاحات مالية أكبر. (Tim et al, 2015, p:20-21)

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 الإنفاق المتزايد، وللقواعد المالية خاصتان أساسيتان. 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)، إذ أن تشريع القيود المالية العددية على السياسة المالية هي النهج الأكثر شهرة من القيود المالية. والتي تعد معوقا دائما على الأداء المالي، أي قيود قانونية أو دستورية على السياسة المالية بوضع حد معين (أو سقف) على المؤشر المالي مثل (توازن الموازنة، والديون، والإنفاق أو الضرائب). (Ribeiro, 2008, p:6-10)

ويمكن للقواعد المالية أن تساعد الحكومات في تحقيق هدف الانضباط المالي Fiscal discipline. وتختلف أنواع القواعد المالية المعتمدة من بلد لآخر حسب طبيعة اقتصاد كل بلد، 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. (Garcia &

(et al, 2011, p:3) أو هي قيود متفق عليها (بموجب القانون عادةً) لغرض تقييد الاجراءات التي تتخذها الحكومة فيما يتعلق بالسياسة المالية العامة.

ومن أمثلة ذلك شرط توازن الموازنة، أو حدود الاقتراض من جانب الحكومة المركزية أو مستويات الحكومة الأدنى (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 معاهدة الاستقرار والنمو. (IMF, 2001, p:59)

3.1. أهداف القواعد المالية:

تهدف الدول من اعتماد القواعد المالية تحقق 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 غير المتوقع في أعوام الازدهار، والتي لا تترك مجالاً للاستجابة في مواجهة 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 تحقق الاستقرار الاقتصادي وهو الأصل في القواعد المالية Fiscal Rules ، كما هو الحال في اليابان بعد الحرب.
4. احتواء حجم الحكومة ودعم المساواة بين الأجيال.
5. تهدف الى المساعدة في تخفيض الاختلالات المالية المرتفعة مع تعزيز مصداقية مسار المالية العامة وتساعد في القضاء على العجز، كما هو الحال في بعض المقاطعات الكندية.
6. يهدف الجيل الحديث من القواعد المالية إقامة توازن أفضل بين الاستدامة المالية والمرونة المالية Financial Sustainability & Financial Flexibility كما أنها تميل إلى التحسب للصدمات الاقتصادية.
7. ضمان الاستدامة طويلة الأجل للسياسة المالية، خاصة في ظل شيخوخة السكان، كما هو الحال في نيوزيلندا.

ومع ذلك، تشوب قواعد المالية العامة عيوب أيضا. وقد يمثل الافتقار إلى المرونة مشكلة عند مواجهة صدمات كبيرة مثل الأزمة المالية العالمية (ضعف التكيف مع الصدمات)، وإذا ألغيت القواعد خلال هذه الفترات، 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 التخفيض مثل الاستثمارات العامة لتحقيق هدفها. وعلاوة على ذلك، ما لم يكن هناك التزام سياسي قوي بالقاعدة، سنبذل جهود للتحايل على القاعدة من خلال الإنفاق خارج الميزانية، وأساليب المحاسبة التحايلية، 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 إلى 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، ويمكن تحديد أربعة من التحيزات الرئيسة في السياسة المالية التي نوقشت في الأدب المالي، والتي هي:

1. **تقلب السياسة المالية:** التغيير في السياسة المالية التقديرية (التغيرات في الضرائب أو الإنفاق الحكومي في الانتخابات)، يكون لها تأثير وتجلب التقلبات غير المرغوب فيها على الاقتصاد الكلي.
2. **السياسة المالية مسيطرة للاتجاهات الدورية:** 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. إلا أنه هناك أدلة إلى أنه في كثير من الحالات يلاحظ زيادة الإنفاق نتيجة للزيادة في الضرائب في أوقات الانتعاش، والعكس في حالة الكساد (السياسة المالية مسيطرة 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 نظراً 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 ايضاً). 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. أخيراً، وهو أن التراكم المؤقت من الديون يمكن أيضاً 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 عدداً متزايداً من الدول الصناعية زيادة مستمرة في نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي والتي تجاوزت نسب الاستدامة المالية. والتي ترتب 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 تمثيلاً ناقصاً في العملية السياسية، ومن ثم فإن قرار اعتماد حالات العجز المفرط في الوقت الحاضر، والتي تؤدي إلى بناء الدين العام وتميرها على أن يكون عبئاً على تلك الأجيال.

5.1. الشروط والمبادئ والقيود التوجيهية الواجب توافرها في التصميم الأمثل للقواعد

المالية: (Ribeiro, 2008, p:13-14) (Schachter & et al, 2012, p:6-7)

تسعى الحكومات من استخدام القواعد المالية إلى تحقيق الانضباط المالي وضمان الاستدامة المالية، إلا أنها قد ينتج عنها آثار سلبية بسبب تقييد سلوك الحكومة، لذا وجب الأخذ بالعديد من المبادئ التوجيهية لتصميم القواعد المالية بغية تلافي أو تخفيض الآثار السلبية التي يمكن أن تنتج عن استخدام القواعد المالية وأهمها:

1. **التحديد الكمي (الرقمي) Quantifying:** تعمل القواعد المالية على تحديد أهداف رقمية ثابتة في التشريعات، فضلاً عن تلك الترتيبات المالية، ولا سيما سقوف الإنفاق.

2. **الأهمية النسبية Realativeness**: تعد قاعدة مالية التي تضع أهدافا عديدة للمجاميع التي تستحوذ على حصة كبيرة من المالية العامة كالعجز، الدين، النفقات والإيرادات.
3. **الوضوح Clearence**: ينبغي أن تكون المؤشرات التي تخدم أهدافا محددة، وحجم التغطية المؤسسية ومواصفات شروط النجاة واضحة من أجل تسهيل المراقبة ومنع المحاسبة الإبداعية.
4. **الشفافية Transperansy**: ينبغي أن تكون القواعد المالية واضحة الهدف المصممة لتحقيقه. لذا، لا ينبغي أن تكون معقدة أكثر مما يجب وأن لا تكون من السهل التلاعب بها.
5. **الملائمة Convenience**: ينبغي أن توجه القواعد والقيود المفروضة على هدف السياسة المتناظرة.
6. **البساطة Simplicity**: يجب أن تكون القواعد بسيطة من أجل تعزيز جاذبيتها للسياسيين والجمهور.
7. **المرونة Flexibility**: ولعدم امكانية توقع كل الظروف التي تؤثر على المالية العامة، لذا فإن بعض المرونة أمر مرغوب فيه لاستيعاب الصدمات الخارجية والخارجة عن سيطرة السلطات.
8. **الاتساق Consistency**: يجب أن تكون القيود المالية متسقة داخليا ومع سياسات الاقتصاد الكلي الأخرى أو قواعد السياسة.
9. **واجبة الطاعة Obey**: فاعلية القيد أو القاعدة يستدعي سهولة التطبيق، وأن تكون مدعومة من قبل التشريعات الدستورية أو القانونية المناسبة، وفرض عقوبة في حالة عدم الامتثال، سواء كان ذلك في شكل عقوبات مالية أو قضائية أو السمعة، وينبغي الاتفاق بشكل واضح عليها وهي بذلك تشابه القواعد القانونية خاصة بعد تبنيها في قانون الموازنة.
10. **الكفاءة Effeciency**: القواعد والقيود المالية يجب أن تمتاز بالكفاءة وتحقق سياسة مالية فاعلة.

6.1. بعض المشكلات التي تتزامن مع اعتماد القواعد المالية:

واجهت الدول التي اعتمدت القواعد المالية عموما والاتحاد الاوروبي خصوصا مجموعة من المشكلات التي تزامنت مع اعتماد القواعد المالية ومن أهم هذه المشكلات 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 الى سياسات بديلة**: افتقار بعض البلدان الساعية إلى التقشف المالي Austerity ، وبسبب الالتزام بالقواعد المالية بهدف تحقق الانضباط المالي، الى سياسات الاقتصاد الكلي الأخرى لتحفيز

الطلب، ومنها دول الاتحاد الأوروبي (دول منطقة اليورو) لم تكن قادرة على استخدام السياسة النقدية التوسعية وتخفيض قيمة العملة.

3. انعدام أو ضعف المرونة: يجب خفض حدود اقتراض الدولة ضمن قواعد الاتحاد الأوروبي إلى 3%

من الناتج المحلي الإجمالي ضمن أطر زمنية معينة، ولكن أن تكون هذه الأطر الزمنية مناسبة لحالة الاقتصاد. ففي أعقاب 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 هبوطاً أقوى من المعتاد في الطلب الكلي. فيما تحاول الحكومات أيضاً الحد من الديون، وهذا تسبب في الثنائية تخفيض الديون وتخفيض في الطلب. ويمكن أن تصبح قواعد الحد من العجز غير مرنة ويتطلب تحقيقها تشديداً مالياً، والذي من المحتمل أن يضر الانتعاش.

4. الإجراءات التقشفية لتخفيض الدين: أصيبت العديد من الدول التي اتبعت الإجراءات التقشفية

تخفيض الدين بخيبة أمل كبيرة حيث أن أهداف خفض ديونها لم يتم الوفاء بها، مما تسبب محاولة خفض العجز في الموازنة إلى 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.

7.1. أنواع القواعد المالية: Types of fiscal rules

يمكن تمييز القواعد المالية إلى أربعة أنواع رئيسية على أساس النوع من مجاميع الموازنة التي

يسعون لتقييدها: (Schaechter & et al, 2012, p:7-9)

1. 1.7. قاعدة الدين Debt Rule: والتي تضع حداً صريحاً أو هدفاً للدين العام (نسبة مئوية

من الناتج المحلي الإجمالي). هذا النوع من القواعد هو الأكثر فاعلية من حيث ضمان التقرب إلى هدف الدين وسهولة المتابعة والمراقبة. ومع ذلك، فإن مستويات الديون تستغرق وقتاً طويلاً لتتأثر بتدابير الموازنة، ومن ثم لا توفر توجيهات واضحة على المدى القصير لصانعي السياسات. ويمكن أيضاً أن تتأثر الديون بالتطورات خارج سيطرة الحكومة، مثل التغيرات في أسعار الفائدة وأسعار الصرف.

2. 2.7.1. قواعد التوازن في الموازنة Balance budget Rules: تقيد هذه القواعد المتغير

الذي يؤثر في المقام الأول على نسبة الدين وتكون إلى حد كبير تحت سيطرة صناع السياسات. ومن ثم، توفر هذه القواعد توجيه عملي واضح، ويمكن أن تساعد على ضمان استدامة الديون، وتحديد قواعد التوازن في الموازنة كما التوازن العام والهيكل أو التوازن المعدل دورياً، والتوازن "على مدى دورة".

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

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

8.1. آليات التصحيح التلقائي:

يمكن تحقق التصحيح التلقائي للانحرافات اللاحقة من خلال رفع قابلية القواعد، لكن القواعد التي تم إنشاؤها حتى الآن قليلة جداً. كما هو الحال مع عناصر أخرى من القواعد مع تحديد آلية واضحة وحصره في التشريعات والقوانين، ويمكن أن تساعد في الالتزام، إلا أنه في النهاية، الأمر يعود للإرادة السياسية. وأدناه بعض الأمثلة تتلخص.

أ. إجراءات العجز المفرط (EDP) Excessive Deficit Procedure المتبعة داخل دول الاتحاد الأوروبي: ففي حالة خرق أي عضو داخل الاتحاد الأوروبي القواعد المالية، فإنه يصبح عرضة لإجراءات العجز المفرط EDP. وهذا يعني أن البلد المعني يخضع لمراقبة الاتحاد الأوروبي ويجب أن يتوافق مع قرارات الاتحاد الأوروبي بشأن كيفية التعامل مع الديون المرتفعة. ثم تعمل البلاد على تلبية متطلبات الموازنة المتوسطة المدى لخفض العجز.

وقد فشلت بعض البلدان في تحقيق تقدم مرضٍ، لذا يمكن أن يفرض عليها عقوبات مالية من قبل الاتحاد الأوروبي، (على سبيل المثال يتم فرض على الودائع بفائدة 0.2% من الناتج المحلي الإجمالي

على البلدان غير المتوافقة في منطقة اليورو). تخضع 23 من أصل 27 بلدا في الاتحاد الأوروبي لإجراءات الديون المفرطة، على سبيل المثال، امهلت ايرلندا حتى عام 2015 لتلبية متطلبات عجز قدره 3% من الناتج المحلي الإجمالي. وايرلندا حتى عام 2018 لتلبية متطلبات الديون من 60% من الناتج المحلي الإجمالي. (Pettinger, 2013)

ب. قواعد التوازن الهيكلي في الموازنة السويسرية والألمانية والتي تحتوي على آليات تصحيح تلقائي (مكابح الدين) (Debt brakes): في كلا البلدين، يتم تجميع الانحرافات عن قواعد توازن الموازنة الهيكلي (إيجابية أو سلبية) في حساب نظري، وعندما تتجاوز الانحرافات المتراكمة العتبات المعتمدة، يتطلب إجراء تعديلات على عتبة التوازن الهيكلي في إطار زمني محدد مسبقا، للتراجع عن هذه الانحرافات. ويختلف كلا البلدين في تحديد العتبات Thresholds، ففي ألمانيا تعتمد (1% من الناتج المحلي الإجمالي في القانون العام و 1.5% في الدستور)، بينما تعتمد سويسرا (6% من الإنفاق العام). فضلاً عن أن أنواع الانحرافات التي تحتاج إلى تصحيح، ففي ألمانيا هي تلك الانحرافات التي لم تنجم عن أخطاء في توقعات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، بينما في سويسرا تحصى كل الأخطاء حتى هذه الأخيرة. ويجب استخدام المبالغ الفائضة في سويسرا خلال موازنات الثلاث سنوات المقبلة. أما في ألمانيا فتعمل على تخفض العجز المتراكم في الحساب النظري خلال الانتعاش الاقتصادي لتقادي المسيرة للاتجاهات الدورية، ويمكن تصحيحه عن طريق اتخاذ تدابير الإنفاق والإيرادات. (Schaechter & et al, 2012, p:21-22)

ج. قواعد الدين في بولندا وسلوفاكيا: حددت نسبة الدين (السقف) 60% من الناتج المحلي الإجمالي، وتشمل الحدود القصوى التي تؤدي إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة، ولتقادي ذلك وجب الامتثال وعدم اهمال القاعدة. ففي حالة سلوفاكيا، عندما تصل نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي 50% فإن وزير المالية ملزم لتوضيح هذه الزيادة إلى البرلمان واقتراح تدابير لعكس اتجاه نمو الدين، يتعين على الحكومة عند 53% دينا من الناتج المحلي الإجمالي تمرير حزمة من التدابير لخفض الديون وتجميد الأجور، في 55% تخفض النفقات تلقائياً بنسبة 3%، وفي العام التالي يتم تجميد نفقات الميزانية، باستثناء التمويل المشترك من أموال الاتحاد الأوروبي. في 57% من الناتج المحلي الإجمالي يجب على

الحكومة أن تقدم موازنة متوازنة. من الناحية المثالية، لن تكون هناك حاجة لنقاط تدخل في وقت لاحق إذا تم اتخاذ إجراءات فعالة في وقت سابق. (Schachter & et al, 2012, p:21-22)

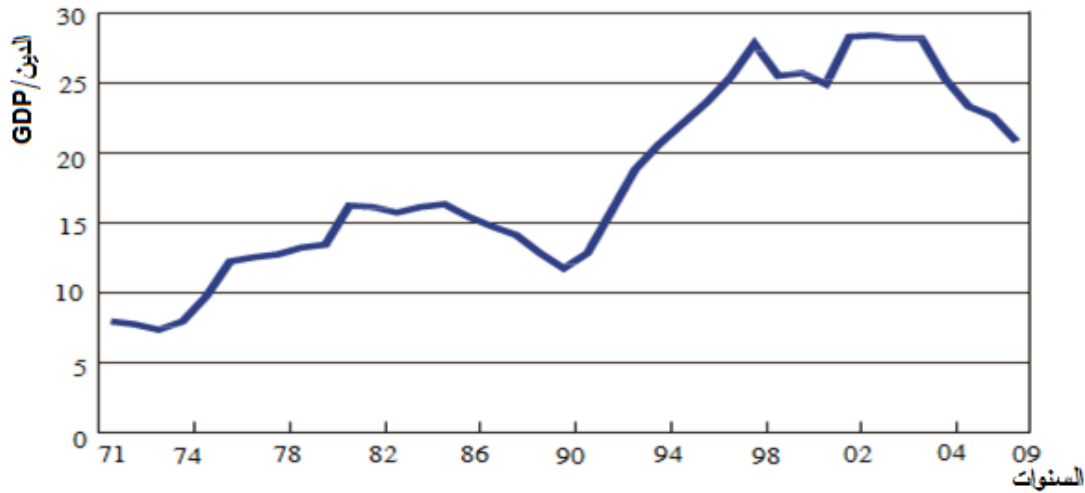
د. الحجز أو المصادرة (Sequestration): وهي شكل من أشكال أدوات التصحيح التلقائي، وتمثل مجموعة من تخفيضات الإنفاق الفيدرالي، أو بعبارة أخرى هي طريقة للموازنة يتم من خلالها تنفيذ تلك التخفيضات، طبقت في الولايات المتحدة والتي بدأ سريانها في 2013. (Matthews, 2013) نشأت هذه الصيغة بسبب فشل اللجنة المشكلة والتي تهدف الحد من الديون من خلال التوصل إلى مقترحات للحد من العجز، لذا نشأت صيغة (الحجز) والتي تعني خفض الإنفاق تلقائياً، لتصبح نافذة المفعول منذ كانون الثاني 2013. وهذا من شأنه أن يكون أحد مؤشرات ضبط مسار الإنفاق بدلاً من الآلية الجارية المتضمنة في إطار القاعدة المالية، كذلك فإن صيغة الحجز لا تميل للتحيز ضد الإنفاق الرأسمالي والذي هو أسهل للخفض بشكل سريع، وكانت هذه تجربة الولايات المتحدة في التسعينيات من القرن الماضي. (Schachter & et al, 2012, p:21-22)

المحور الثاني: تجارب دول مختارة للقواعد المالية الوطنية:

تختلف التحديات التي تواجه إدارة المالية العامة في البلدان المصدرة للنفط والمعادن عن التحديات التي تواجه البلدان الأخرى من حيث تقلب المصدر الرئيس للإيرادات. ويكتسب الأفق الزمني متوسط الأجل أهمية بالغة في منع تحول تقلبات الإيرادات السنوية إلى تقلبات في النفقات يمكنها أن تزعزع استقرار الاقتصاد وتقلل جودة الإنفاق الحكومي. وخلال فترات الانتعاش الاقتصادي يمكن أن تساعد هذه الأطر الحكومية على مقاومة الضغوط الطبيعية لزيادة الإنفاق عندما تكون الإيرادات مرتفعة والفوائض كبيرة. وخلال فترات الركود الاقتصادي يمكن أن تساعد هذه الأطر في حماية النفقات ذات الأولوية والحفاظ على موضع التركيز الاستراتيجي لخطط السياسات. ومن ثم فإن وضع خطط إنفاق متوسطة المدى والالتزام بها يزيد فرص عدم تعرض أهداف المالية العامة طويلة الأجل لمخاطر ضغوط الإنفاق قصيرة الأجل. لذا سوف يتم تقسيم ودراسة تجارب دول في القواعد المالية على المستوى الوطني إلى تجارب دول تعتمد إيراداتها على صادراتها من السلع الأولية وأهمها النفط وأخرى إيراداتها متنوعة يتنوع صادراتها وكالاتي:

1.2. التجربة السويسرية في استخدام القواعد المالية على المستوى الوطني:

شهدت سويسرا ارتفاعاً حاداً في نسبة الدين في التسعينيات من القرن الماضي انظر الشكل (1.2). وكان ينظر الى هذا التوسع في الديون الفيدرالية على أنها تعكس العيوب في عملية الموازنة والتي أهمها: أولاً، التحيز للإنفاق إلى جانب وجود سياسة مالية مؤيدة للتقلبات الدورية، فضلاً عن عدم الاستفادة من فترات الازدهار الاقتصادي على أنها فرصة لتعزيز الوضع المالي، وأدى ذلك إلى عجز كبير خلال فترات الركود الاقتصادي. ثانياً، من أجل زيادة العائدات عادة ما يتطلب تعديلاً دستورياً، حيث يتم تحديد معدلات الضرائب القصوى من مكونات الدخل الرئيسة في الدستور، إلا أن زيادة الإنفاق لا يتطلب سوى أغلبية بسيطة في البرلمان. هذا الاختلال في السياسة المالية وارتفاع نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي أوجب البحث عن طرق جديدة لضمان سلامة المالية العامة والحفاظ على الدين عند مستوى يمكن السيطرة عليه. (Geier, 2011, p:9-10)



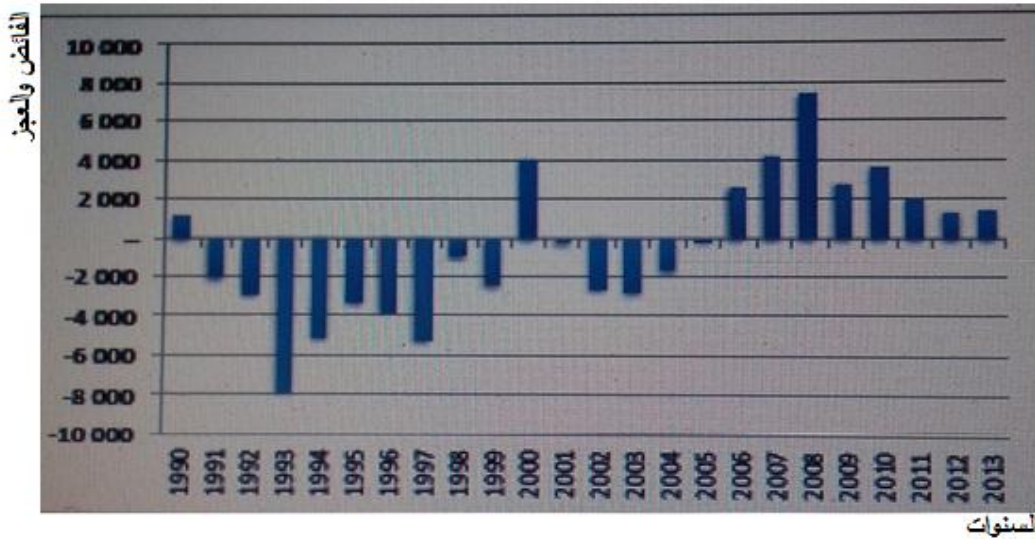
الشكل (1) إجمالي الدين الفيدرالي السويسري كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي

Geier, Alain, February 2011, "The Debt brake – the Swiss fiscal rule at the federal level", Working Paper of the FFA No 15, p:10.

استخدمت سويسرا ما يعرف بـ"مكابح الدين" (Debt Brake) بهدف إيقاف الزيادة الملحوظة في نسبة الدين العام. واعتمدت القاعدة الجديدة، المنصوص عليها في الدستور، عن طريق التصويت الشعبي في عام 2001 ودخلت حيز التنفيذ في عام 2003 بهدف تحقيق الاستقرار في المستوى الاسمي للدين

الاتحادي. وكان ذلك رداً على تصاعد نسبة الدين العام في التسعينيات حتى وصلت في عام 2003 الى (53%) من الناتج المحلي الإجمالي إلا أنها لا تزال أقل من العديد من الاقتصادات المتقدمة الأخرى. تم الاحتفال بالقاعدة بعد مضي عشرة أعوام على تطبيق مكابح الدين، باعتبارها قصة نجاح، والانجازات التي تحققت خلال العقد الأخير كبيرة، حتى إن الأزمة المالية في عام 2009 لم توقف هذا التطور، بل استطاعت التفاعل مع الإنفاق المالي التوسعي، لأنها استفادت من الفائض الهيكلي قبل الأزمة. إذ ارتفع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الاسمي والحقيقي من خلال تطور هام بين عامي 2004 و 2008. بلغ متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي الاسمي (2.2%) في العقد الذي سبق، في حين أصبح (2.9%) في العقد بعد إدخال مكابح الديون وإذا تم استبعاد سنة الأزمة عام 2009، فإن متوسط نمو الناتج يبلغ (3.5%). حققت السياسة المالية فوائض مالية في المدة ما بعد تطبيق قاعدة مكابح الدين وبشكل متزايد بعد أن كانت تحقق عجز في عقد التسعينيات والذي كان سبب تراكم الدين كما يوضحه الشكل (2.2).

(Paetz, et al, 2015, p:2-3)



الشكل (2) فائض وعجز الموازنة السويسرية للمدة 1990-2013

Paetz, Christoph; and Truger, Achim, September 2015, "The Swiss Debt Brake after one decade", Preliminary short version of a paper about to be published as **IMK Working Paper** Macroeconomic Policy Institute (IMK) at Hans-Boeckler-Foundation, Hans-Boeckler-Strasse 39,p:2.

يهدف الإطار المالي السويسري الى تقييد الإنفاق بما يتفق مع موازنات سنوية متوازنة. وتتص القاعدة على أنه يتم وضع أسقف على نفقات الحكومة المركزية بما يتساوى مع الإيرادات المتوقعة (صافي البنود مع بعض لمرة واحدة)، معدلة بمعامل يعكس الوضع الدوري للاقتصاد. يتم تحديد العامل الدوري كنسبة من اتجاه الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (تقدر باستخدام فلتر HP) (Hiddroc Priscoot) الى الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي المتوقع. يتم في نهاية السنة المالية، احتساب سقف الإنفاق للسنة اللاحقة بضرب نسبة الإيرادات الفعلية التي حققها اتجاه الناتج المحلي الإجمالي، أي انحراف الإنفاق الفعلي عن سقف الإنفاق للمدة السابقة، وتراكمها في حساب الاحتياطي النظري المستقل. (Kumar & et al, 2009, p:39)

إذا تجاوز رصيد حساب الاحتياطي (6%) من النفقات في الجانب السلبي (عجز) (أي حوالي 0.6% من الناتج المحلي الإجمالي)، يطلب من السلطات بموجب القانون لاتخاذ تدابير كافية للحد من التوازن ما دون هذا المستوى في غضون ثلاث سنوات. بفقرة قانونية: البرلمان يمكنه الموافقة من قبل الأغلبية المطلقة بسبب انحراف الموازنة عن القاعدة، وعلاوة على ذلك، يمكن إضافة "النفقات الاستثنائية" من خلال ميزانيات تكميلية (نفقات الظروف الاستثنائية).

حققت القاعدة السويسرية انجاز جيد، على الرغم من بعض التعقيدات في البداية كما ظهر في التوازن الهيكلي الكبير نسبيا في عام 2003. وبسبب انخفاض الإيرادات في البداية، لم تطبق القواعد بشكل صارم.

ساهمت مكابح الديون في استقرار مستوى الدين العام. ومع ذلك، فقد لوحظ عدد من القضايا: (أ) (Kumar & et al, 2009, p:39) قد يكون حد العجز منخفضاً جداً، مما يعني انخفاضاً حاداً في نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي على المدى الطويل. (ب) صعوبات في التحديد المناسب للدورة مع فلتر HP التي تقوم عليها القاعدة المالية، مع احتمال وجود خطأ يعمق الدورات الاقتصادية. (ج) تطبيق القاعدة فقط على الموازنة الاتحادية، باستثناء الضمان الاجتماعي، ومن ثم لا توفر مرتكزا لتحقيق الاستدامة المالية طويلة الأجل. (د) يمكن التحايل على القاعدة من خلال الاعتماد على شرط الاعفاء وإدخال نفقات غير عادية. وردا على المسألة الأخيرة، عدلت سويسرا مؤخرا القاعدة بالسماح على النفقات الاستثنائية الطارئة بشأن اتخاذ تدابير إضافية على المدى المتوسط.

المحور الثالث: الاقتصاد العراقي ومحاكاة قاعدة مكابح الدين

Iraqi Economy and The Rule Debt Brakes

تناولنا في المحور الثاني ضمن التجربة السويسرية على المستوى الوطني قاعدة مكابح الدين (debt brakes) والتي حققت نجاحات كبيرة في الاقتصاد السويسري من حيث تخفيض العجز في الموازنة ونسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي وضبط السياسة المالية وتدعو القاعدة لموازنة هيكلية متوازنة. وبالتالي فإن الهدف الأساسي هو أن الموازنة تكون متوازنة خلال دورة الأعمال، والهدف الثانوي هو السماح للسياسة المالية بمواجهة التقلبات الدورية التي تتيح التشغيل الكامل لعوامل الاستقرار التلقائية.

تنص قاعدة مكابح الدين بأنها قاعدة العجز الهيكلي الذي يحد من النفقات بمقدار حجم العائدات الهيكلية (أو المعدلة دورياً). فالنفقات السنوية للحكومة الاتحادية لها سقف، والذي يحسب بوصفها كدالة للإيرادات وموقف الاقتصاد في دورة الأعمال التجارية، بهدف الحفاظ على إجمالي إنفاق الحكومة الاتحادية مستقلة نسبياً عن التقلبات الدورية، ويمكن الحصول على الانفاق الهيكلي وفق الصيغة التالية: (Geier, 2011, p:13)

$$G_t = K_t * R_t \dots\dots\dots (3.1)$$

حيث أن: G_t هي الانفاق الهيكلي، R_t هي الإيرادات العادية، K_t هو معامل التعديل الدوري والذي يمكن الحصول عليه وفق الصيغة التالية:

$$K_t = y^*/y_t \dots\dots\dots (3.2)$$

حيث أن (y^*) اتجاه الناتج المحلي الاجمالي (الناتج المحتمل) والذي احتسب بطريقة مرشحات HP وباستخدام برنامج Eviews 9 للحصول على قيم اتجاه الناتج المحلي الاجمالي، (y_t) الناتج المحلي الاجمالي الفعلي المتحقق خلال الفترة (t) .

وفقاً لقاعدة الموازنة المتوازنة هيكلية، فإذا كان الاقتصاد في ازدهار اقتصادي، فإن $(k < 1)$ ، أي أن المستوى السنوي الأقصى للنفقات العامة الاتحادية أقل من الإيرادات العامة الاتحادية (توليد فائض

دوري في الموازنة). أما إذا كان الاقتصاد في حالة ركود فإن ($k > 1$)، أي أن سقف الإنفاق الهيكلي السنوي يتجاوز الإيرادات العادية (أي تحقيق عجز دوري)، وهو ما يعد آلية تلقائية لتحقيق الاستقرار (Paetz et al, 2015, p:5). ويتم تراكم الانحرافات الفعلية عن الحدود المقررة في القاعدة "حساب التعويض" النظري، وتجدر الإشارة إلى أن القاعدة يتم تطبيقها مرتين: الأولى تنبؤات الموازنة، والثانية النتائج الفعلية وتحدد الانحرافات التي يجب أن تقيد في حساب التعويض. ويجب النظر إلى العجز في هذا الحساب عند تحديد سقف الإنفاق الجديدة للأعوام التالية. فإذا تجاوز العجز (6%) من النفقات (أو 0.6% من الناتج المحلي الإجمالي)، لا بد من القضاء على العجز الزائد ضمن الموازنات السنوية الثلاث المقبلة عن طريق خفض سقف الإنفاق.

ويتم تعيين الطريقة التي من خلالها تقدر توقعات الموازنة (الإيرادات والنفقات)، إذ يعد أمراً ضرورياً لتنفيذ القاعدة المالية. يستند حساب سقف الإنفاق على القيم المتوقعة للإيرادات ومعامل التعديل الدوري (k). وتقوم كل من توقعات الإيرادات وعامل التعديل الدوري على توقعات الناتج المحلي الإجمالي، وهناك أمر حاسم هو أنه على الأقل في المدى القصير خطأ التنبؤ بشأن فجوة الناتج سوف تترجم إلى أخطاء مماثلة في كل من الإيرادات والتوقعات من عامل التعديل الدوري (k). ومع ذلك، فإن هذه الأخطاء لها دلالات عكسية، إذ يلغي كل منهما تأثير الآخر في معادلة مكابح الدين، وبفضل هذه الخاصية، فإنه من غير المحتمل جداً أن التغيرات في توقعات الناتج المحلي الإجمالي وتوقعات فجوة الناتج سيكون لها تأثير كبير على سقف الإنفاق أثناء إعداد الموازنة، وهذا يكون أقل صحة فيما يتعلق بتخطيط الموازنة على المدى المتوسط، فالتغيرات في الناتج المحلي الإجمالي يعني أيضاً إعادة النظر إلى حد ما في اتجاهات الناتج المحلي الإجمالي والإيرادات. ففجوة الناتج تميل إلى إغلاق وتعديل معامل التعديل الدوري (k) يميل نحو 1 بعد فترة من حوالي 3 إلى 4 سنوات. (Geier, 2011, p:16-17)

2.3. الاقتصاد العراقي ومحاولة محاكاة simulate متغيرات قاعدة مكابح الدين:

تم تقدير اتجاه الناتج (الناتج المحتمل) في الاقتصاد العراقي كما في الجدول (1.3) العمود (2) باستخدام أسلوب أو طريقة المرشحات (HP Filter) للمدة 1990-2015، وبالاستعانة ببرنامج Eviews.9 باستخدام بيانات الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة، أما معامل التكيف (التعديل)

الدوري للدورة الاقتصادية (k) فتم احتسابه وفق الصيغة ($K_t = y^*/y_t$)، إذ يتبين من الجدول (1.3) أن معامل التعديل في سنوات ما قبل 2003، استمرت قيمة المعامل من 1991 - 1998 أكبر من الواحد الصحيح، مما يعني وجود آثار انكماشية، بسبب اتجاه قيمة الناتج المحتمل أكبر من قيمة الناتج الفعلي، أما في السنوات 1999 الى 2002 فكانت قيمة معامل التعديل أقل من الواحد الصحيح والذي يعني وجود ضغوط تضخمية، أي أن قيمة الناتج الفعلي أكبر من قيمة الناتج المحتمل. أما في سنوات 2003 وما بعدها فكانت قيمة معامل التعديل لغاية 2010 وبضمنها سنة 2015 أكبر من الواحد الصحيح، أي وجود آثار انكماشية على العكس من السنوات 2011 الى 2014 فتميزت بالضغوط التضخمية.

أما فيما يخص الانفاق الهيكلي فتم احتسابها بضرب الايرادات العادية الهيكلية في معامل التعديل، فضلا عن احتساب الفجوة بين الانفاق الهيكلي والانفاق الفعلي، إذ يلاحظ أن إشارة قيمة الفجوة في الأعوام ما قبل عام 2003 كانت سالبة طيلة سنوات الدراسة، وبوتيرة مرتفعة على الرغم من انخفاض نمو الايرادات في الأعوام الأولى، إلا أن ارتفاع قيمة معامل التعديل والذي سببه ارتفاع قيمة الناتج المحتمل من جهة وانخفاض قيمة الناتج الفعلي من جهة أخرى، جعلت قيمة الفجوة في تزايد، كما يوضحه الشكل (1.3). أكبر قيمة للفجوة كانت في عام 2001 وبقية عجز (1117.6) مليار دينار، والتي يعود سببها الى نمو النفقات الفعلية بمعدل أعلى من معدل نمو النفقات الهيكلية لانخفاض قيمة معامل التعديل.

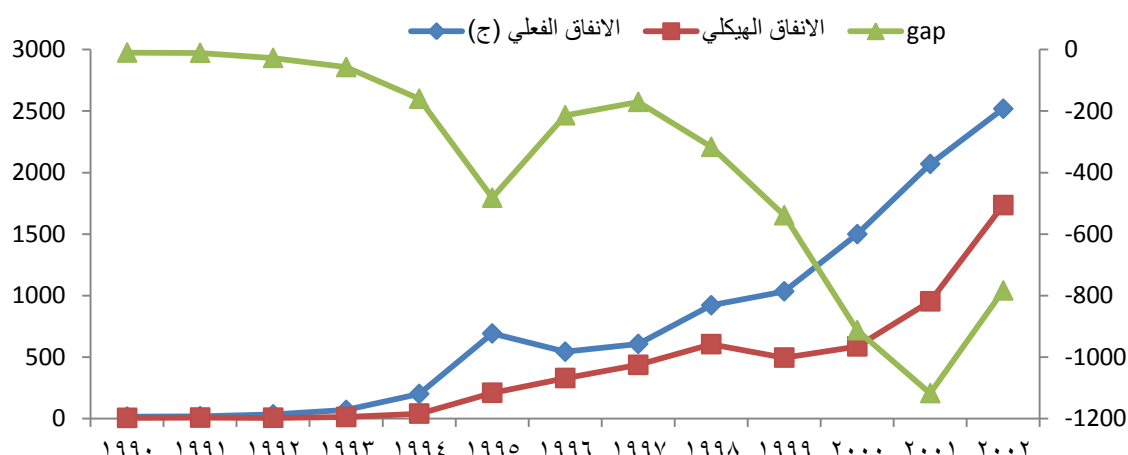
بالنسبة لعام 2003 وما بعده فعلى عكس الأعوام التي قبل عام 2003، ظهرت أغلب قيم الفجوة بالقيم الموجبة وبوتيرة مرتفعة ما عدا ثلاث سنوات ظهرت بالقيم السالبة وكما يوضحه الشكل (2.3)، ويعود سبب القيمة الموجبة للفجوة وارتفاع قيمها الى ارتفاع قيمة الانفاق الهيكلي والذي سببه ارتفاع معدلات نمو الايرادات بمعدلات أعلى من معدلات نمو الانفاق الفعلي ومن جهة أخرى ارتفاع قيمة معامل التعديل في أغلب مدة الدراسة.

جدول (1.3) متغيرات قاعدة مكابح الدين وطريقة احتسابها في الاقتصاد العراقي للمدة 1990-2015. مليار دينار

السنوات	GDP بالأسعار الثابتة	الناتج المحتمل	معامل التكيف (k)	الايرادات بالأسعار الجارية	الانفاق الهيكلي	الانفاق الفعلي بالأسعار الجارية	Gap الفجوة بين الانفاق الهيكلي والفعلي
	(1)	(2)	(3=2/1)	(4)	(5=3*4)	(6)	(7=5-6)
1990	186,333.3	94,744.9	0.51	8.5	4.3	14.2	-9.9
1991	60,714.3	96,734.6	1.59	4.2	6.7	17.5	-10.8
1992	88,538.5	99,640.1	1.13	5	5.6	32.9	-27.3
1993	78,439.0	104,017.2	1.33	9	11.9	69	-57.1
1994	72,100.0	110,310.6	1.53	25.7	39.3	199.4	-160.1
1995	60,868.2	118,709	1.95	107	208.7	690.8	-482.1
1996	69,902.2	129,019.4	1.85	178	328.5	542.5	-214.0
1997	132,395.6	140,470	1.06	410.5	435.5	605.8	-170.3
1998	130,731.3	151,698.1	1.16	520.4	603.9	920.5	-316.6
1999	234,449.0	161,260.1	0.69	719.1	494.6	1033.6	-539.0
2000	323,959.4	167,502.8	0.52	1,133.0	585.8	1498.7	-912.9
2001	229,525.6	169,504.9	0.74	1,289.2	952.1	2069.7	-1117.6
2002	190,804.2	167,909.6	0.88	1,971.1	1,734.6	2518.3	-783.7
2003	103,086.4	163,960.4	1.59	15,985.5	25,425.2	4902	20523.2
2004	146,251.1	159,129.6	1.09	32,988.9	35,893.8	31521.4	4372.4
2005	147,361.9	154,280.9	1.05	40,435.5	42,334.0	30831.1	11502.9
2006	125,115.2	150,149.1	1.20	49,055.5	58,870.9	37494.5	21376.4
2007	111,455.8	147,400.1	1.32	54,964.9	72,691.0	39308.3	33382.7
2008	139,331.1	146,449	1.05	80,641.0	84,760.6	67277.2	17483.4
2009	106,996.9	147,351.7	1.38	55,243.5	76,079.1	55589.7	20489.4
2010	129,548.0	150,093.1	1.16	70,178.2	81,307.8	70134.2	11173.6
2011	164,517.1	154,254.2	0.94	108,807.4	102,019.8	78757.7	23262.1
2012	181,460.0	159,210.8	0.88	119,817.2	105,126.2	105139.6	-13.4
2013	191,722.1	164,441.3	0.86	113,840.1	97,641.4	119127.6	-21486.2
2014	177,450.7	169,646.4	0.96	105,266.0	100,636.4	83556.2	17080.2
2015	169,630.9	174,799.8	1.03	94,048.4	96,914.2	119462.4	-22548.2

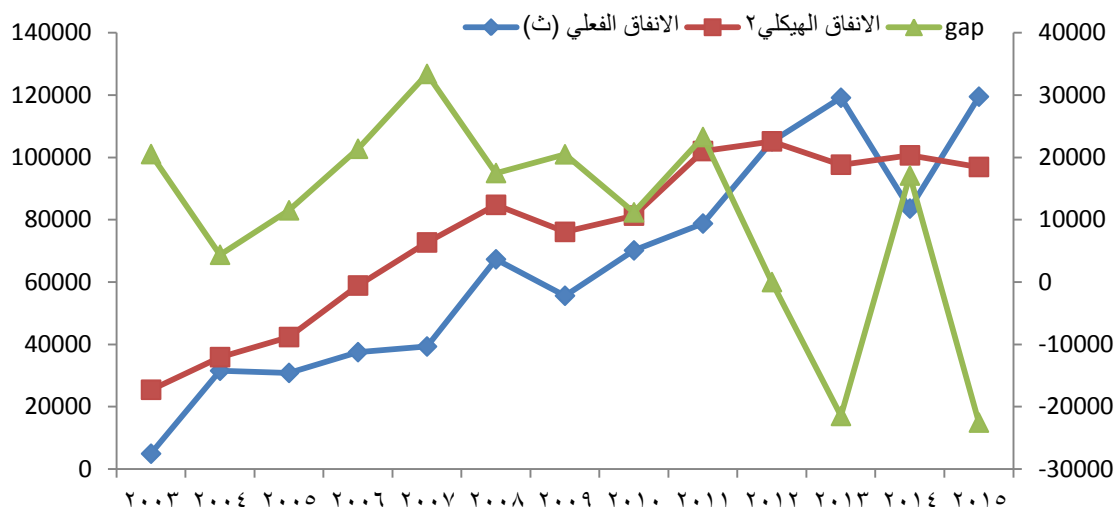
- المصدر:- بيانات العمود (1) تم احتسابه من قبل الباحثين بالاعتماد على بيانات وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء (للتائج المحلي الإجمالي والرقم القياسي).
- بيانات الأعمدة (4) (6) وزارة المالية - الدائرة الاقتصادية - جداول الحسابات الختامية، ماعدا عام 2015 تم اعتماد بيانات الموازنة التقديرية لعدم توفر الحسابات الختامية.
- بيانات العمود (2) تم احتسابه من قبل الباحثين بالاعتماد على طريقة مرشحات (HP) Hodrick and Prescott Filter وعلى برنامج Eviews.9.
- بيانات العمود (3) معامل التكيف تم احتسابها من قبل الباحثين وفق الصيغة $K = \frac{\text{الناتج المحتمل}}{\text{الناتج الفعلي}}$.
- بيانات العمود (5) النفقات الهيكلية تم احتسابها من قبل الباحثين وفق الصيغة: $G_t = R_t * k$.
- بيانات العمود (7) تم احتسابه من قبل الباحثين، الفجوة = الانفاق الهيكلي - الانفاق الفعلي.

الشكل (3.1) الانفاق الهيكلي والانفاق الفعلي والفجوة بينهما للمدة 1990-2002



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على الجدول (1.3).

الشكل (3.2) الانفاق الهيكلي والانفاق الفعلي والفجوة بينهما للمدة 2003-2015



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على الجدول (1.3).

3.3. قاعدة مكابح الدين في الاقتصاد العراقي (المحاكاة): The Rule Debt Brakes in Iraqi Economy

Economy

سيتم في هذه الفقرة التعرف على مدى انسجام الاقتصاد العراقي مع قاعدة مكابح الدين (Debt Brakes)، فبعد أن تم احتساب قيمة الانفاق الهيكلي واحتساب الفجوة بين الانفاق الهيكلي والفعلي، سيتم تراكم قيمة الفجوة في الحساب التعويضي إذ بموجب قاعدة مكابح الدين فإن العجز المتراكم في الحساب التعويضي المسموح به هو (6%) فإذا ما تجاوز العجز المتراكم هذه النسبة فيجب اتخاذ اجراءات تعمل على تخفيض العجز، ومنها تخفيض الانفاق الهيكلي للأعوام الثلاثة القادمة بما يخفض العجز المتراكم في الحساب التعويضي الى النسبة المسموح بها.

يتبين من الجدول (2.3) أن أعوام ما قبل 2003 كانت قيم الفجوة جميعها سالبة وترامت في حساب التعويض النظري بوتيرة مرتفعة وبنسب المتراكم الى الانفاق الفعلي مرتفعة جداً، إذ بلغت نسبة العجز (69.7%) في عام 1990، وبفائض عن النسبة المسموح بها بلغ (63.7%) أي تجاوز النسبة المسموح بها بأكثر من عشرة أضعاف، واستمرت نسب العجز المتراكمة بالزيادة في الأعوام التالية حتى بلغت أقصاها في عام 2001 بنسبة (194.1%) ينظر الشكل (3.3)، أما من جانب القيمة فيلاحظ أن أعلى

قيمة بلغت في عام 2002 إذ بلغ العجز المتراكم (4,801.4) مليار دينار والعجز المسموح به (151.1) مليار دينار وهو فارق كبير جدا انظر الشكل (5.3).

أما عام 2003 وما بعده فتميز بعدم وجود عجز متراكم بل على العكس كانت هناك فوائض متراكمة طويلة المدة وقيم مرتفعة. بلغت أدنى نسبة فائض متراكم في حساب التعويض النظري في عام 2004 بنسبة فائض (63.7%)، وأعلى نسبة فائض متراكم بلغ (223.7%) في عام 2009 ينظر الجدول (2.3) والشكل (4.3). أما بالقيم فقد بلغت أدنى قيمة فائض متراكم في الحساب التعويضي في عام 2003 بقيمة (15,721.80) مليار دينار في حين أدنى عجز مسموح به بلغ في نفس السنة بقيمة (294.1) مليار دينار، بينما بلغ أعلى قيمة فائض متراكم في الحساب التعويضي بقيمة (158,764.70) مليار دينار في عام 2011، وأعلى قيمة عجز مسموح به في عام 2015 بقيمة (7167.7) مليار دينار كما يتضح من الجدول (2.3) والشكل (6.3).

جدول (2.3) حساب التعويض النظري في قاعدة مكابح الدين في الاقتصاد العراقي للمدة 1990-2015

السنوات	الانفاق الهيكلي	الانفاق الفعلي بالأسعار الجارية	Gap الفجوة بين الانفاق الهيكلي والفعلي	المتراكم في حساب التعويض النظري	نسبة المتراكم في حساب التعويض/الانفاق	حجم العجز المتراكم في التعويض المسموح بها
	(1)	(2)	(3=1-2)	(4)	(%) $(5=4/2)$	(6=2*0.02)
1990	4.3	14.2	-9.9	-9.9	-69.7	-0.85
1991	6.7	17.5	-10.8	-20.7	-118.3	-1.1
1992	5.6	32.9	-27.3	-48.0	-145.9	-2.0
1993	11.9	69	-57.1	-105.1	-152.3	-4.1
1994	39.3	199.4	-160.1	-265.2	-133.0	-12.0
1995	208.7	690.8	-482.1	-747.3	-108.2	-41.4
1996	328.5	542.5	-214.0	-961.3	-177.2	-32.6
1997	435.5	605.8	-170.3	-1,131.6	-186.8	-36.3
1998	603.9	920.5	-316.6	-1,448.2	-157.3	-55.2
1999	494.6	1033.6	-539.0	-1,987.2	-192.3	-62.0
2000	585.8	1498.7	-912.9	-2,900.1	-193.5	-89.9
2001	952.1	2069.7	-1117.6	-4,017.7	-194.1	-124.2
2002	1,734.6	2518.3	-783.7	-4,801.4	-190.7	-151.1
2003	25,425.2	4902	20523.2	15,721.80	320.7	-294.1

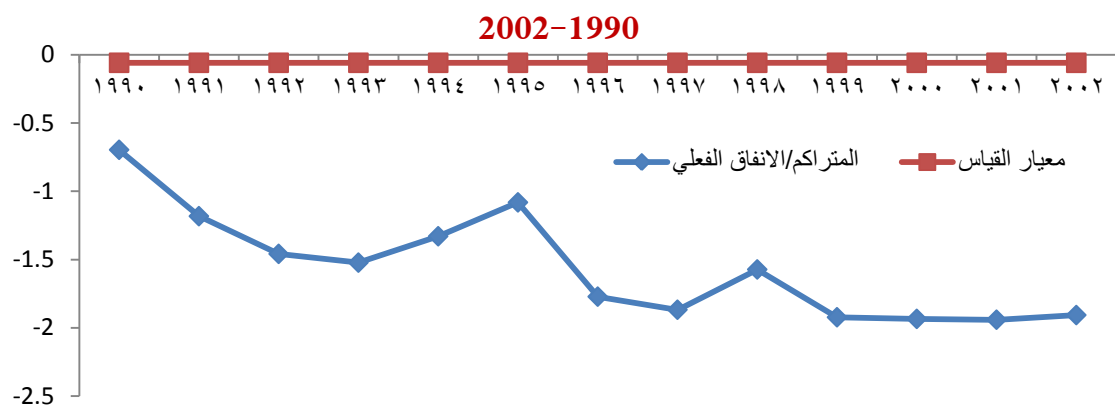
-1891.3	63.7	20,094.20	4372.4	31521.4	35,893.8	2004
-1849.9	102.5	31,597.10	11502.9	30831.1	42,334.0	2005
-2249.7	141.3	52,973.50	21376.4	37494.5	58,870.9	2006
-2358.5	219.7	86,356.20	33382.7	39308.3	72,691.0	2007
-4036.6	154.3	103,839.60	17483.4	67277.2	84,760.6	2008
-3335.4	223.7	124,329.00	20489.4	55589.7	76,079.1	2009
-4208.1	193.2	135,502.60	11173.6	70134.2	81,307.8	2010
-4725.5	201.6	158,764.70	23262.1	78757.7	102,019.8	2011
-6308.4	151.0	158,751.30	-13.4	105139.6	105,126.2	2012
-7147.7	115.2	137,265.10	-21486.2	119127.6	97,641.4	2013
-5013.4	184.7	154,345.30	17080.2	83556.2	100,636.4	2014
-7167.7	110.3	131,797.10	-22548.2	119462.4	96,914.2	2015

المصدر: - بيانات العمود (1) النفقات الهيكلية تم احتسابها من قبل الباحثين وفق الصيغة: $G_t = R_t * k$.

- بيانات العمود (2) الاتفاق الفعلي بيانات صادرة من وزارة المالية - الدائرة الاقتصادية - جداول الحسابات الختامية،
ماعدًا عام 2015 تم اعتماد بيانات الموازنة التقديرية لعدم توفر الحسابات الختامية.

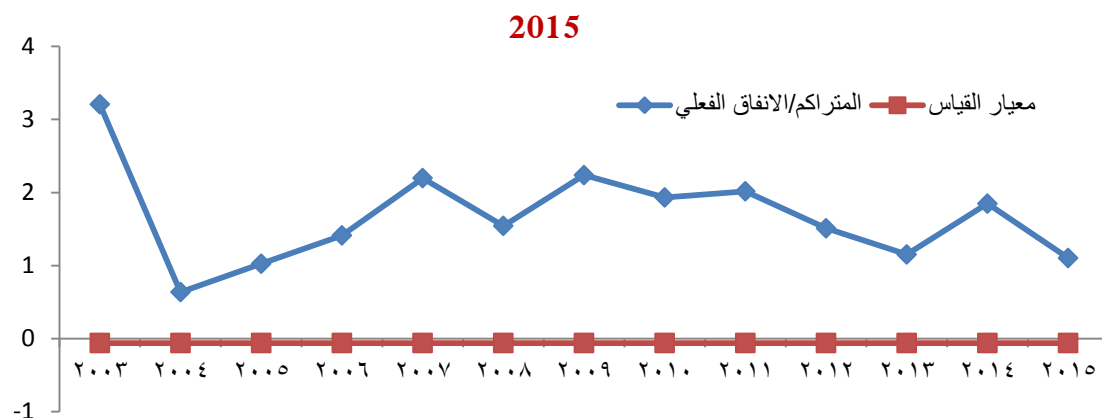
- بيانات الأعمدة (3) (4) (5) (6) من عمل الباحثين.

الشكل (3.3) نسبة المتراكم في حساب التعويض النظري ومعياري القياس للمدة



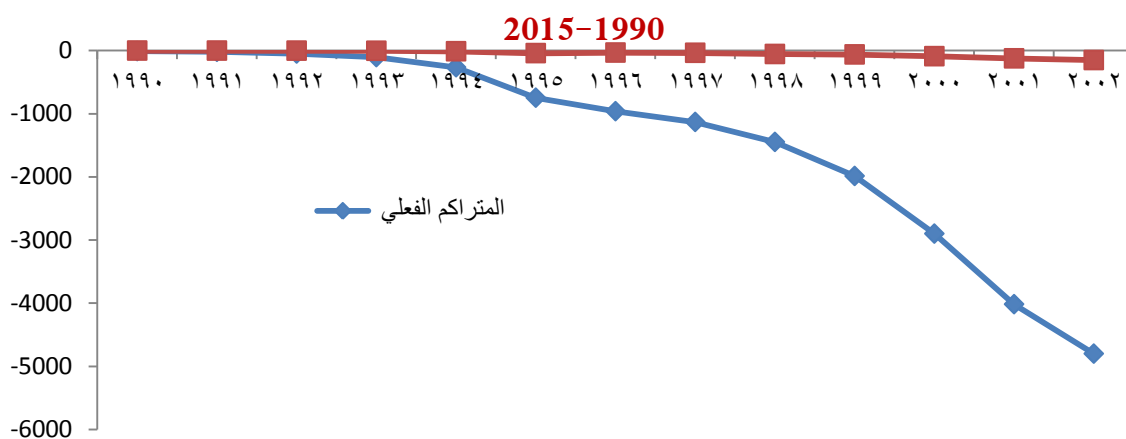
المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على الجدول (2.3).

الشكل (3.4) نسبة المتراكم في حساب التعويض النظري ومعيار القياس للمدة 2003-2015



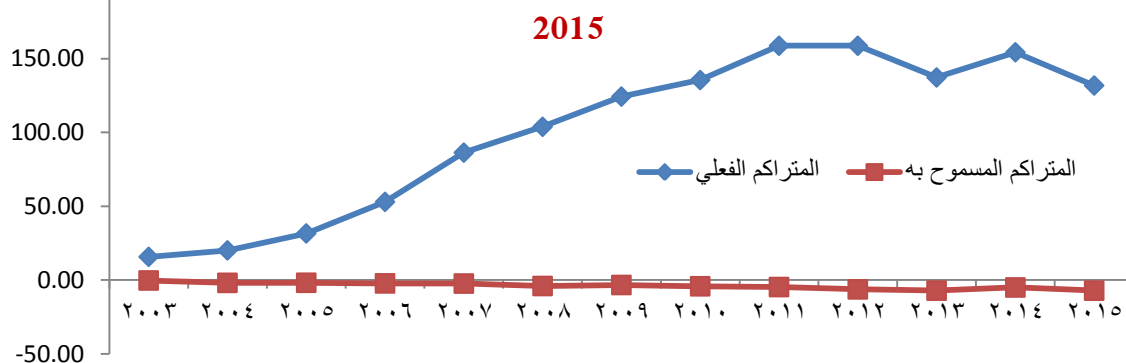
المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على الجدول (2.3).

الشكل (3.5) حجم المتراكم في حساب التعويض النظري ومعيار القياس للمدة 2015-1990



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على الجدول (2.3).

الشكل (3.6) حجم المتراكم في حساب التعويض النظري ومعيار القياس للمدة 2003-2015



المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على الجدول (2.3).

أولاً: نتائج المحاكاة والاجراءات الواجبة:

يمكن تحديد بعض النتائج من خلال التحليل الوصفي للقواعد المالية ودورها في تحقق الانضباط المالي في العراق للمدة (1990-2015)، ثم اقتراح بعض التوصيات التي تبنى على اساس هذه الاستنتاجات.

1. يتضح من خلال استعراض هيكل الإيرادات العامة في الموازنة العامة للعراق، بأن دورة الاعمال بالنسبة للاقتصاد العراقي الكلي هي دورة الايراد النفطي ولكن ترافقه شلل في قدرة الأدوات المالية على مواجهة مسار الدورة ومن ثم ذهاب الايراد النفطي الى القاع، يديمه Sustain تدني التمويل العام للنشاط الكلي الذي يهيمن عليه القطاع العام مُعَجِّلاً 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 مؤشراً سلبياً وخطيراً 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 مدة الدراسة، أن نتائج القاعدة المالية كانت سلبية في العموم في الأعوام ما قبل 2003، وإيجابية في عام 2003 وما بعده.
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 خاصة فيما يتعلق بسياسة الانفاق الحكومي غير المنضبط والمعتمد بشكل رئيس على التمويل بالإصدار النقدي الجديد (الهيمنة المالية). أما ايجابية مؤشرات قواعد السياسة المالية في عام 2003 وما بعده فلا يعود لإدارة 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 اثبتته 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 من دون الاستفادة من الفوائض المالية المتحققة في الأعوام السابقة.

ثانياً: الإجراءات:

1. تحديد العتبة أو الحد الأعلى المقبول لمستوى الانفاق الحكومي بنسبة نمو الناتج المحلي الاجمالي كقاعدة مالية، لما للإنفاق من دور بارز في تحقق الانضباط المالي.
2. تحديد عتبة الانفاق الحكومي بمستوى الإيراد المتحصل كقاعدة مالية، لما له من دور بارز في ضبط الموازنة العامة (توازن الموازنة أو بالقرب منها)، للسيطرة على الدين العام الناتج عن تراكم العجز لعدة أعوام، وعند تجاوزه العتبة لعام من الأعوام لأي سبب كان (زيادة نفقات الحرب أو حدوث كوارث طارئة) فإنه يعمل على تغطية أو سد العجز خلال الأعوام الثلاثة اللاحقة وذلك عن طريق تحقق فوائض مالية في الموازنة العامة (زيادة الإيرادات 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.
4. إعطاء أهمية ودور اكبر للسياسات المالية للتعويض عن الاختلالات الهيكلية للاقتصاد، على أساس إمكانية مساهمة تلك السياسات في تحقق الاستقرار الاقتصادي من خلال اعتمادها على سياسات منضبطة كسياسة ضبط الانفاق.
5. انشاء صندوق سيادي لتراكم الفوائض المالية المتحققة في أعوام الوفرة واستثمارها للاستفادة منها في تنمية مصادر تمويل الموازنة العامة، واللجوء اليها للتقليل من أثر الصدمات الخارجية (ومنها صدمة اسعار النفط) وسد العجز المالي في الموازنة.
6. معالجة الخلل الهيكلية الحاصل في بنود الانفاق العام من خلال العمل على تقييد الانفاق الكمالي وغير الضروري والتبذيري، لصالح الانفاق الاستثماري والذي يعد المصدر الرئيس لتنمية الناتج المحلي الاجمالي وتنويع القاعدة الانتاجية.
7. معالجة الخلل الهيكلية 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.
8. 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 ويتلاشى 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. 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.
2. 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. 297-362, <https://www.econbiz.de/Record/>
3. 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.
4. Government at a Glance 2013, 2013, "Fiscal rules", OECD Working Paper, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-26-en , OECD.
5. Geier, Alain, February 2011, "The Debt brake – the Swiss fiscal rule at the federal level", Working Paper of the FFA No 15.
6. 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).
7. 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>.

8. Matthews, Dylan, February 2013, "The Sequester", The Washington Post, <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2013/02/20/>.
9. Paetz, Christoph; and Truger, Achim, September 2015, "The Swiss Debt Brake after one decade", Preliminary short version of a paper about to be published as IMK Working Paper Macroeconomic Policy Institute (IMK) at Hans-Boeckler-Foundation, Hans-Boeckler-Strasse 39.
10. Pettinger, Tejvan, March, 2013, "economic issues and problems. Economics help", <http://www.economicshelp.org/blog/7050/economics/eu-fiscal-rules/help>,
11. 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.
12. 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.
13. Ribeiro, M. P. 2008, Fiscal policy under rules and restrictions, University Amsterdam, Thesis.