Natural Resource Governance Institute

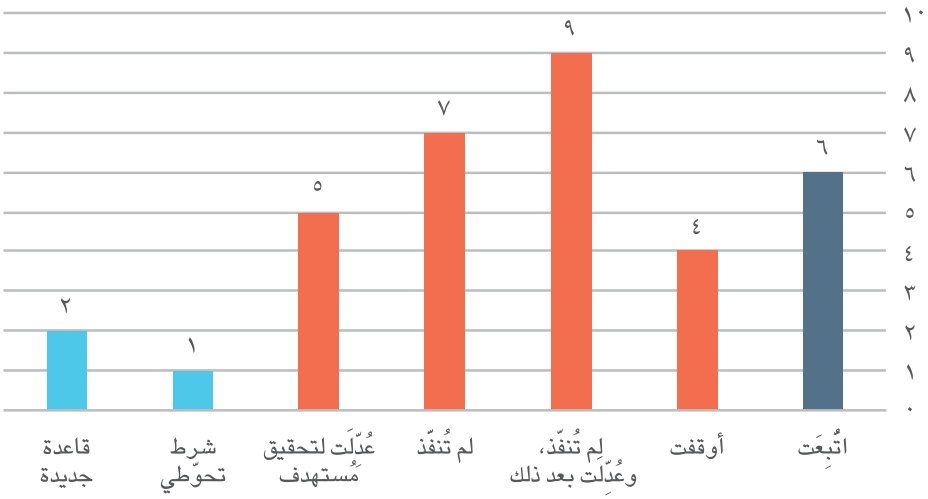
ملخص تنفيذي
حزيران/يونيو ٢٠١٨

كيف صمدت القواعد المالية في مواجهة انهيار أسعار السلع الأساسية؟

ديفيد ميهالي وليليانا فرنانديز

تعتبر القواعد المالية – وهي القيود الكميّة على الشؤون المالية الحكومية – أداةً هامة للمساعدة في تجنب التحديات الاقتصادية الكُليّة التي ترتبط بإدارة المداخيل المتأتية من الثروات الطبيعية. ويمكنها أيضاً أن تعمل بمثابة آليات تعهد، تُلزِم الحكومات المتعاقبة بسقف أو مُستهدف للموازنة على المدى الطويل وتساعد الساسة على مقاومة الدافع المُلِح للإنفاق بما يتجاوز الاعتمادات خلال أعوام الانتخابات. ويمكنها أيضًا المساعدة في منع وقوع أزمات مالية وتشجيع الحكومات على الادخار أو دفع الديون في الوقت المناسب حتى يتوافر لها الحيز المالي الذي يتيح لها الإنفاق خلال فترات الكساد، وهي قضية ذات أهمية حيوية بالنسبة للبلدان التي تعتمد على الموارد الطبيعية.

تستعرض ورقتنا البحثية الكاملة القواعد المالية على المستوى الوطني في البلدان المُقيَّمة في مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية. من بين ٧٩ بلداً يغطيها المؤشر، ٣٤ منها لديها قاعدة مالية واحدة على الأقل. والبلدان الأقوى في مجال حوكمة الموارد هي الأكثر احتمالاً لأن يكون لديها أيضاً قواعد مالية. تعد أكثر أنواع القواعد شيوعًا هي سقف الدين والأنواع المختلفة من أهداف توازن الميزانية.

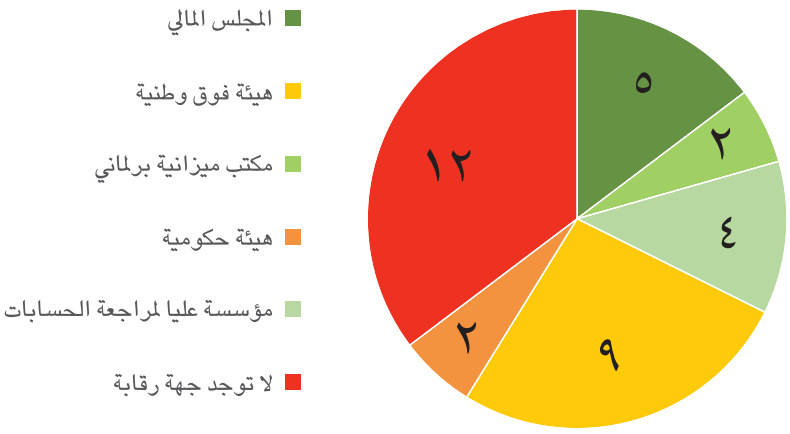


الشكل رقم ١. عدد بلدان مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية المُمتَثِلة للقواعد المالية في عامي ٢٠١٥ و٢٠١٦.

خلص استعراضنا لمدى الامتثال للقواعد المالية في عامي ٢٠١٥ و٢٠١٦، وهما العامان التاليان لانهيار أسعار السلع الأساسية، أن الحكومات امتثلت امتثالاً كاملاً للقواعد في ستة بلدان فقط. (انظر الشكل رقم ١) هذه البلدان هي بوتسوانا وكولومبيا وإندونيسيا وليبيريا وماليزيا والنرويج. في ٢٥ حالة، قامت الحكومات إمّا بإيقاف القواعد أو تعديلها أو تجاهلها. وخالفت الحكومات القواعد في نطاق واسع من البلدان، الغنية والفقيرة، تشمل البرازيل وتشاد والمملكة المتحدة. وهناك بلدٌ واحد، وهو بيرو، استخدم شرطًا تحوّطيًا مُعرَّفًا جيدًا ومُبرّرًا، بدلاً من تعديل قواعده المالية أو مخالفتها. وهناك بلدان، هما أوغندا وتنزانيا اعتمدا قواعدهما عام ٢٠١٥، لذلك فإنهما في بداية تنفيذهما الآن. ويعني هذا أن الحكومات التي امتثلت للقواعد في حالة واحدة تقريبًا من كل خمس حالات قُطرية.

وهناك بعض الدروس الرئيسية التي ظهرت من مستوى الامتثال المنخفض للغاية المُلاحَظ. أولاً، العديد من القواعد المالية التي خضعت للاستعراض لم تكن مُصمّمة بشكل مناسب. على سبيل المثال، في كثير من البلدان المُعتمدة على الموارد، أتاحت القواعد المالية للإنفاق أن يتصاعد مُسايرًا للتقلبات الدورية في فترة الازدهار، ثم فرضت تعديلات مالية مُفاجئة بعد ذلك (مثل نيجيريا). كانت بعض القواعد أيضًا (وبخاصة سقف الدَيْن) يَسهُل التكيّف معها مما جعل الامتثال لها أمرًا هينًا (مثل ليبيريا)، في حين ثبتَ أن بعض القواعد الأخرى مُقيِّدةً للغاية بالنظر إلى الصدمة التي خلفها انهيار أسعار السلع الأساسية (مثل جمهورية قيرغيزستان). يوجد لدى عدد قليل من الحكومات شروط تحوّطية، مثل بيرو، لتنفيذها في حال مواجهة تغير مفاجئ في أسعار السلع الأساسية.

ثانيًا، لم يتّبع عدد من البلدان القواعد في أوقات الرخاء أيضًا (مثل أعضاء الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا) أو استخدم البعض ممارسات مشكوك في صحتها لتعديل القواعد المالية أو تجاهلها (مثل الإكوادور). كان الامتثال ضعيفًا بصفة خاصة في البلدان ذات الرقابة الوطنية المحدودة أو المنعدمة على القواعد المالية. ولم يمتثل أي بلدٍ خلال الفترة التي شملها الاستعراض للقواعد فوق الوطنية.



الشكل رقم ٢. مؤسسات رقابة القواعد المالية عبر بلدان مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية

لا توجد منظمة رقابية لرصد الامتثال للقواعد المالية، إلا لدى ثلث البلدان التي لديها مثل هذه القواعد فقط. (انظر الشكل رقم ٢) وتعتبر المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات أو المجالس المالية أو مكاتب الميزانية البرلمانية أكثر صور المنظمات الرقابية شيوعًا. وتتباين هذه المؤسسات تباينًا ملحوظًا في مدى استقلالها وقدراتها، ولا تُصدر جميعها تقارير تبين بوضوح ما إذا كانت الحكومات تمتثل للقوانين.

عبر البلدان التي قمنا باستعراضها، لا توجد غالبًا سوى معلومات محدودة بشأن القواعد المالية وما إذا كانت الحكومات تمتثل لها، وغالبًا ما تقتصر على المعلومات الفنية فقط. يؤدي عدم المشاركة العامة في القضايا المالية في نهاية الأمر إلى أن يصبح تجاهلها أمرًا هينًا على الحكومات. ويحدّ ذلك من فعالية هذه الالتزامات الطولية الأمد، والتي غالبًا ما تُضحّي بها الحكومات في سبيل الحصول على مكاسب سياسية قصيرة الأمد.

واستنادًا إلى خبرات البلدان التي خضعت للاستعراض وإلى الأدلة المستقاة من الأدبيات التي تم استعراضها، نوصي بما يلي:

١ يجب على الحكومات التي تعتمد على الموارد الطبيعية أو المنتجين الجدد الذين لا يملكون قواعد مالية النظر في اعتماد تلك القواعد كأداة مفيدة لتعزيز الاستدامة المالية وتعزيز الإنفاق المقاوم للتقلبات الدورية. وعند قيامها بذلك، يجب عليها تخصيص هذه القواعد طبقًا للموارد الطبيعية التي تملكها وللوضع الاقتصادي وسياقات الحكم في البلدان، إذ ليس هناك قواعد مالية من حجم واحد تناسب الجميع.

٢ يجب، بوجه عام، أن تكون القواعد المالية في البلدان المُعتمِدة على الموارد الطبيعية مقاومة للتقلبات الدورية. ويمكِّن هذا البلدان من تجنب دورات الانتعاش والهبوط الحاد في الأداء الاقتصادي، وسوف يؤدي إلى زيادة احتمال اتِّباع الحكومات لتلك القواعد. ولتحقيق هذا، يجب على الحكومات تجنّب القواعد التي تعتمد على التوازن الإجمالي للميزانية أو التي تنحصر في وضع سقف للدَيْن كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي. تعتبر قواعد الإنفاق، أو قواعد التوازن غير المعتمد على الموارد الطبيعية أو قواعد التوازن الهيكلي، أكثر ملاءمةً بوجه عام، ويجب تحديد الأهداف بأرقام مُطلَقة أو كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي غير المعتمد على الموارد الطبيعية.

٣ ويجب أن تتسم القواعد المالية ببساطة الحسابات وسهولة الرصد والإنفاذ، وبخاصة في البلدان التي لا يوجد بها جهة رقابية راسخة ذات قدرات فنية قوية. تحتاج جميع القواعد المالية إلى الإدارة المالية العامة والشفافية المالية. ويجب ألا تُستخدَم قواعد التوازن الهيكلي إلا من قِبَل البلدان التي تتسم بقوة استثنائية في قدراتها واستقلالها المؤسسي.

٤ ويجب على الحكومات تضمين شروط تحوّطية معقولة ومحددة جيدًا ضمن القواعد المالية. ويمكن أن تتضمن هذه الشروط صراحةً التقلبات الشديدة في أسعار السلع الأساسية. ولكن، إذا لم تحدد الحكومات هذه الشروط التحوطية أو تفصِّل الإرشادات التشغيلية، فإنها قد تصبح مصدرًا للغموض والانتهاكات وتقوّض مصداقية القواعد وتثير أسئلة تتعلق بالمساءلة.

٥ ويجب على الحكومات النظر في اعتماد القواعد المالية فوق الوطنية وسنّها في صورة قوانين محلية وإنشاء قواعد محلية للرقابة على هذه القواعد، نظراً لمحدودية الامتثال للقواعد المالية فوق الوطنية.

٦ يعد الدعم السياسي القوي من الأمور الأساسية اللازمة للنجاح. ويجب على الحكومات بناء التوافق حول اعتماد القواعد أو تعديلها. ويمكنها القيام بذلك من خلال اشتراط أغلبية برلمانية كبيرة لإجراء التعديلات الكبرى، والسعي للحصول على دعم من أحزاب سياسية متعددة وإشراك الجمهور عند تصميم القواعد المالية.

٧ وقد تكون العقوبات البسيطة التي تتطلب عقد جلسات استماع أو تقديم المزيد من التقارير عند انتهاك القواعد مفيدةً لتشجيع الامتثال. ويمكن أن تستخدم الجهات الرقابية عقوبات أكثر صرامة نظير الانتهاكات الأشد، مثل محاولة الالتفاف على الجوانب الإجرائية للقواعد؛ أو الاقتراض غير المصرّح به أو الإنفاق خارج الموازنة أو الإحصائيات المخادعة المتعلقة بالأهداف الرقمية.

٨ يجب أن تقوم منظمات الرقابة على الحكومات بدور هام في إخضاع الشؤون المالية العامة للمُساءلة. ويجب أن يتوافر لها الاستقلال والولاية القانونية والموارد التي تحتاجها لرصد الامتثال للقواعد المالية بصفة روتينية. وقد يكون ربط هذه المنظمات بالبرلمان وسيلة مُثمرة في البلدان ذات القدرات المحدودة والتي لها تقاليد برلمانية عريقة، بدلاً من إنشاء مؤسسات جديدة.

٩ تحتاج القواعد المالية لوعي قوي ورقابة قوية من متابعي السياسة العامة. يمكن للحكومات تحقيق المزيد بشأن إعلام المواطنين بالقواعد من خلال عملية وضع الموازنة (مثل موازنة المواطن). يجب أيضًا أن يكون لكل من الإعلام والبرلمان ومنظمات المجتمع المدني ومُجمّعات الفكر والقطاع المالي ووكالات التصنيف الائتماني دورٌ في رصد القواعد.

١٠ يجب أن يقوم المجتمع الدولي والاقتصاديون / الخبراء بمزيد من الجهد لإعلام أصحاب المصلحة بالأسباب التي تجعل السياسات المالية المستدامة والتي تتصدى للتقلبات الدورية من بين الأمور الرئيسية للنمو والتنوّع. يجب توجيه المزيد من الجهود نحو دعم التنفيذ بدلاً من سنّ قواعد مالية جديدة.