

## سلسلة خاصة عن السياسات المالية اللازمة للاستجابة لجائحة كوفيد-19

هذه واحدة من سلسلة منكرات تصدرها إدارة شؤون المالية العامة لمساعدة البلدان الأعضاء في التصدي لحالة الطوارئ الناجمة عن فيروس كورونا. وتحرر الآراء الواردة في هذه المذكرة عن وجهات نظر خبراء الصندوق ولا تمثل بالضرورة آراء الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارته العليا.

## قواعد المالية العامة، وشروط التراجع، والصدمات الكبيرة<sup>1</sup>

جائحة كوفيد-19 والانكماش الاقتصادي العالمي سيضعان أطر المالية العامة القائمة على القواعد على المحك. فمن المرجح أن تتسبب حدة الصدمة في حدوث زيادة كبيرة مؤقتة في عجز المالية العامة والدين العام. وتقوم بلدان كثيرة في الوقت الراهن بتفعيل شروط التراجع من أجل الانحراف عن قواعد المالية العامة أو تعليق العمل بها. ومن الضروري التأكد من استخدام هذا الإجراء المرن بصفة مؤقتة وعلى نحو يتسم بالشفافية، بما في ذلك إيضاح حجم الانحراف عن القاعدة وإجراءات العودة لتطبيقها، بغية المحافظة على مصداقية إطار المالية العامة.

يرجى توجيه أي أسئلة أو تعليقات بشأن هذه المذكرة إلى [cdsupport-macrofisc@imf.org](mailto:cdsupport-macrofisc@imf.org)

### أولاً- قواعد المالية العامة، والاضباط المالي، والصدمات

قواعد المالية العامة هي قيود طويلة الأمد على سياسة المالية العامة بهدف إعلان الالتزام الموثوق بتحقيق الانضباط المالي. وتضع حدود قصوى رقمية على مجملات الموازنة (مثل مستوى الدين العام، والعجز، ونمو النفقات العامة). وهذه القيود تتفح في معالجة تحيزات العجز (التي قد تؤدي إلى ارتفاع مفرط في مستويات الدين) والسياسات المسيرة لاتجاهات الدورة الاقتصادية (مما يؤدي إلى تفاقم الاتجاهات الدورية)، وفي نهاية المطاف تساعد في تشجيع اتباع سياسات المالية العامة الأكثر حصافة وتحقيقاً للاستقرار.<sup>2</sup> وفي نفس الوقت، لا بد أن تتسم القواعد المالية بالمرونة الكافية للتعامل مع الصدمات الاقتصادية غير المتوقعة أو غيرها من الصدمات الكبيرة (دراسة Eyraud et al., 2018). وتكتسب هذه المسألة أهمية خاصة في الحالات النادرة التي قد تكون لها آثار كبيرة جداً على المالية العامة والاقتصاد، كما في حالة الجائحة الحالية، وستقتضي على الأرجح الاستعانة بشروط التراجع للسماح بالانحراف المؤقت عن القواعد.

غير أن استخدام شروط التراجع ينبغي أن ينطوي على إجراءات محددة بدقة وشفافة للحفاظ على مصداقية إطار المالية العامة. وبينما تدعو درجة عدم اليقين العالية المحيطة بهذه الأزمة إلى زيادة المرونة، فلا ينبغي أن يأتي ذلك على حساب فرط استخدام التقدير الاستثنائي الذي قد يساء

<sup>1</sup> إعداد ويليام غبوهوي وباولو ميداس.

<sup>2</sup> راجع دراسات Wyplosz 2013، وPersson and Tabellini 2000، وAlesina and Tabellini 1990.

استخدامه ويضعف إمكانية العودة لتطبيق القواعد المالية على المدى المتوسط. وإضافة إلى ذلك، هناك بعض البلدان التي قد لا توجد لديها شروط للتراجع وقد تضطر إلى تعليق العمل بقواعدها المالية بدون إجراءات محددة بدقة أو حتى اللجوء إلى إلغاء تلك القواعد أو تعديلها. وتتناول هذه المذكرة مناقشة السبل المثلى لاستخدام إجراءات المرونة في إطار المالية العامة في حالة وقوع صدمة كبيرة تكتنفها أفاق غير مؤكدة على غرار ما نشهده في الوقت الحالي، واستخدام البدائل عندما تكون شروط التراجع غير متوفرة أو غير كافية.

## ثانياً - تصميم واستخدام شروط التراجع

استحدثت بلدان كثيرة شروطاً للتراجع ضمن أطر قواعدها المالية خلال السنوات الماضية، وخاصة بعد الأزمة المالية العالمية. وعلى سبيل المثال، استحدثت شروطاً للتراجع في عام 2011 في إطار المالية العامة للاتحاد الأوروبي. ومن الأمثلة الأخرى على ذلك كولومبيا (2011)، وجامايكا (2014)، وغرينادا (2015). وتشير التجارب في مختلف البلدان إلى ضرورة النص في شرط التراجع المحدد بدقة على ما يلي: (1) وقوع مجموعة محدودة من الأحداث واضحة المعالم التي تحفز تفعيل الشرط، و(2) السلطة المكلفة بتفعيله، و(3) الإطار الزمني والإجراءات المتبعة لاستئناف تطبيق القاعدة، و(4) وآلية الرقابة الفعالة، و(5) واستراتيجية جيدة للتواصل (للاطلاع على أمثلة من بعض البلدان، راجع [IMF Fiscal Rules Dataset](#)).

متى يمكن تفعيل شرط التراجع؟ ينبغي أن تكون الأحداث المحفزة لتفعيل شرط التراجع خارج سيطرة الحكومة ويفضل أن تكون محددة من حيث الكم، إن أمكن. وتتطوي في المعتاد على حالات الهبوط الاقتصادي الحاد، والكوارث الطبيعية الكبيرة، وحالات الطوارئ<sup>3</sup>. ولضمان مصداقية القواعد المالية من المهم أيضاً عدم تفعيل شروط التراجع إلا عند ضرورة الاستجابة لمثل تلك الأحداث - أي أنه ينبغي ارتباط حجم الانحراف عن القاعدة بالسياسات الموجهة لمعالجة الأزمة. وهناك عدة عوامل في الأزمة الراهنة تبرر تفعيل شروط التراجع في كثير من البلدان، ومنها:

- أن الأزمة الصحية المؤقتة قد تتطلب توفير قدر كبير من الموارد المالية الإضافية مما قد يؤدي إلى الإخلال بالقاعدة المالية (كالإخلال بالحد الأقصى لعجز المالية العامة أو المديونية).
- وأن هبوط النشاط الاقتصادي يتوقع له أن يكون حاداً نتيجة إجراءات الاحتواء المتبعة في البلد المعني أو بسبب انتقال التداعيات من الإجراءات المتبعة في بلدان أخرى بحيث تؤثر على الطلب الخارجي. ويُرجح أن يكون الأثر الواقع على الموازنة كبيراً نتيجة تفعيل ما يعرف باسم أدوات الضبط التلقائي - في ظل انخفاض الإيرادات الضريبية وارتفاع النفقات الدورية مثل إعانات البطالة من جراء تراجع النشاط الاقتصادي - ونتيجة أيضاً للتدابير الاستثنائية اللازمة للاستجابة للأزمة. وعلى سبيل المثال، يتوقع في الوقت الراهن ارتفاع عجز المالية العامة لعام 2020 في المتوسط بنسبة قدرها 7,7% من إجمالي الناتج المحلي في الاقتصادات المتقدمة و4,3% في الاقتصادات الصاعدة بالمقارنة مع عام 2019. ومن المتوقع ارتفاع الدين العام بأكثر من 17% من إجمالي الناتج المحلي في الاقتصادات المتقدمة، وبنسبة 10% في الصين، و 15% في جنوب إفريقيا (عدد إبريل 2020 من تقرير الرائد المالي).
- وأن البلدان المصدرة للسلع الأولية تواجه حالياً صدمات سلبية مفاجئة وكبيرة في معدلات التبادل التجاري. ويشمل ذلك الهبوط الكبير في أسعار النفط مما يؤدي إلى نقص كبير في إيرادات الموازنة بالبلدان المصدرة للنفط. وستتوقف الاستجابة لمثل هذه الصدمة الكبيرة على حجم الهوامش الوقائية المالية في البلد المعني ودرجة اعتماد الموازنة على الإيرادات من السلع الأولية. غير أنه إذا تبين أن القواعد تحول

<sup>3</sup> عندما تكون هذه الأحداث قابلة للقياس، تحدد القواعد المالية في بعض البلدان الحد الأدنى اللازم من الانحراف عن القاعدة (على سبيل المثال من حيث الأثر المتوقع على النمو أو أرصدة المالية العامة) لتحفيز تفعيل شرط التراجع. والحد من الحجم المسموح للانحراف مفيد كذلك في تحقيق التوازن الصحيح بين دقة التنفيذ والتقدير الاستثنائي.

دون تنفيذ الاستجابة الملائمة للصدمة، ربما يتعين على البلدان أيضا تفعيل شروط التراجع.<sup>4</sup> وعلى سبيل المثال، تشير التوقعات الواردة في عدد إبريل 2020 من تقرير الراصد المالي إلى ارتفاع عجز الموازنة في البلدان المصدرة للنفط بنسبة تكاد تصل إلى 7% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2020 صعودا من نسبة قدرها 1% في عام 2019.

• وأن الاستراتيجية المتبعة عند تفعيل شرط التراجع - بما فيها حجم الانحراف عن القاعدة - سوف تعتمد على أثر الصدمة (مثل احتياجات الإنفاق الصحي، والإمدادات الحيوية اللازمة للأسر والشركات) وسوف تكون مفيدة بوجود الحيز المالي اللازم ومدى توافر المعونة الأجنبية. كيف يمكن تفعيل شرط التراجع؟ من الأفضل أن يقدم اقتراح اللجوء إلى شرط التراجع تفسيراً لما يلي: (1) أسباب تفعيل شرط التراجع؛ و (2) السبب في اتساق هذه الأسباب مع المحفزات السابق تحديدها في التشريعات؛ و (3) الفترة التي سيتم تعليق العمل بالقاعدة المالية خلالها؛ و (4) التعديلات التي سيتم تطبيقها للعودة إلى تنفيذ القاعدة. وتمثل الموافقة البرلمانية عاملاً مهماً في هذا الشأن نظراً للأثر الواقع على الموازنة العامة كما أنها تسهم في ضمان استخدام شرط التراجع بالشكل الملائم.

وهناك بلدان كثيرة تستخدم بالفعل إجراءات المرنة في أطر المالية العامة القائمة على القواعد، بما فيها شروط التراجع لكي تتمكن من الانحراف عن الالتزام بالقواعد أو تعليق العمل بها. وقد استعانت هذه البلدان بمناهج مختلفة، منها الآليات فوق القومية، أو الموازنات التكميلية، أو الاستفادة من المرونة التشريعية في القواعد الهيكلية أو عند إعلان حالة الطوارئ الوطنية. على سبيل المثال:

- في البرازيل، طلبت الحكومة إلى مجلس النواب إعلان حالة "الكوارث العامة"، التي تسمح بالإخلال بهدف الرصيد الأولي وغيره من القيود التي يفرضها قانون المسؤولية المالية. وتضمن الطلب تاريخ انتهاء (بنهاية عام 2020)، وقدم تفسيراً للأسباب، كما تضمن عرضاً تقديرياً للأثر الاقتصادي. وشرعت كوستاريكا "قانون الطوارئ الوطني" ومن المتوقع أن تقوم بتفعيل شرط التراجع في حالة الطوارئ للسماح بزيادة النفقات الجارية أعلى من المستوى الحدي في عام 2020. وفي كولومبيا، ذكرت "اللجنة الاستشارية لشؤون القواعد المالية" أن الإطار يسمح بزيادة الإنفاق (المعكس لاتجاه الدورة الاقتصادية) بنسبة تصل إلى 20% من فجوة الناتج المتوقعة.
- وقام الاتحاد الأوروبي بتفعيل شرط التراجع العام، وفقاً لاقتراح المفوضية الأوروبية، لتعليق تنفيذ التعديلات التي يتعين على الدول الأعضاء تنفيذها لتحقيق أهدافها المالية العامة. وإضافة إلى ذلك، أكثر من نصف البلدان الأوروبية قامت أيضاً بتفعيل شروط التراجع على المستوى الوطني.<sup>5</sup> وفي بعض الحالات نجد أن هذا التفعيل يتم تلقائياً نظراً لأن القواعد الوطنية في هذه البلدان مرتبطة بقواعد الاتحاد الأوروبي. وهذا هو الحال في البرتغال وفرنسا وإيطاليا. وهناك بلدان أخرى لديها قواعد مالية وشروط للتراجع خاصة بها. وعلى سبيل المثال، وافق البرلمان في ألمانيا بأغلبية ساحقة على موازنة تكميلية - تضم مجموعة كبيرة من تدابير المالية العامة - وعلقت العمل بقاعدة كبح الدين.
- وتنتظر بلدان أخرى كذلك في تفعيل شروط التراجع. فمن المرجح أن تقوم بلدان الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب إفريقيا قريباً بتعليق العمل بمعايير تقارب عجز المالية العامة الإقليمي المقرر بنسبة 3%.<sup>6</sup> ومن المتوقع في معظم الحالات إعادة تطبيق القواعد اعتباراً من عام 2022. فمن المنتظر أن تعلق غانا العمل بالقاعدة التي تفرض حداً أقصى لعجز المالية العامة بنسبة 5% من إجمالي الناتج المحلي وفقاً لما ينص عليه "قانون المسؤولية المالية" الذي يسمح بهذا التعليق في حالة ظهور وباء يهدد الصحة العامة أو وقوع صدمة

<sup>4</sup> راجع المذكرة بعنوان [الاستجابات على مستوى سياسة المالية العامة للتراجع الحاد في أسعار النفط](#).

<sup>5</sup> وفقاً لتقرير European Fiscal Monitor (عدد مارس 2020) من إعداد مؤسسات مالية عامة مستقلة من الاتحاد الأوروبي، قامت كل من النمسا وبلغاريا وكرواتيا والجمهورية التشيكية وألمانيا وإستونيا وفرنسا واليونان وإيطاليا وليتوانيا ولاتفيا والبرتغال ورومانيا وسلوفاكيا بتفعيل شروط التراجع الوطنية.

<sup>6</sup> قامت كل البلدان الأعضاء، باستثناء غينيا بيساو، بالفعل بتعديل أهداف عجز المالية العامة بالزيادة لعام 2020، أو في سبيلها لذلك، بحيث تتجاوز معيار التقارب الإقليمي البالغ 3%. ومن المنتظر إضفاء الطابع الرسمي على تعليق العمل بالقاعدة المالية الإقليمية بمجرد التوصل إلى تفاهم بين السلطات في الاتحاد.

اقتصادية حادة غير متوقعة. وقد أحال رئيس هندوراس مجموعة من التدابير المالية إلى مجلس النواب الوطني للموافقة عليها حيث تعترم الحكومة تفعيل شرط التراجع مع وضع مسار انتقالي للعودة إلى تطبيق هدف عجز المالية العامة البالغ 1% من إجمالي الناتج المحلي في غضون سنتين. وتعترم غرينادا كذلك اللجوء إلى تفعيل شرط التراجع على أساس ظهور "وباء يهدد الصحة العامة" لاستيعاب آثار الأزمة على المالية العامة.

*إجراءات العودة للامتثال للقواعد:* بعض شروط التراجع تفرض حدوداً قصوى على المدة التي يمكن أن تتحرف خلالها سياسة المالية العامة عن أهداف القاعدة المالية، وتقضي عودة السياسة المالية بعد ذلك للالتزام بالأهداف. وهناك متطلبات معينة يمكن أن تجعل الإطار أكثر صلابة، لكنها بحاجة إلى تحقيق التوازن الصحيح بين ضمان العودة في الوقت المناسب لتنفيذ القاعدة المالية وتجنب إجراء تصحيحات مفاجئة. وقد اعتمدت البلدان لذلك عدة مناهج بمختلف درجات المرونة. وعلى سبيل المثال، في بنما، يقتضي شرط التراجع العودة للامتثال للقاعدة في غضون ثلاث سنوات بدون الحاجة للتعويض عن الانحرافات المتراكمة. وفي هندوراس تنص شروط التراجع على اتباع مسار انتقالي للعودة إلى تطبيق هدف عجز المالية العامة البالغ 1% من إجمالي الناتج المحلي في غضون سنتين. وفي بعض البلدان، هناك بعض القيود التي يحتمل تطبيقها حتى في ظل تفعيل شروط التراجع. فالنستور الألماني ينص على أن استخدام شروط التراجع عند وقوع الكوارث الطبيعية أو حالات الطوارئ الوطنية ينبغي أن يقترن باعتماد "خطة استرداد" للمبالغ المقرضة الإضافية "وفق إطار زمني معقول". وفي سويسرا، عند تفعيل شروط التراجع، يتم قيد العجوزات المتراكمة نتيجة النفقات الاستثنائية في حساب للإهلاك يتعين تسويته (تصفيره) على مدار ستة أعوام تالية عن طريق تحقيق فوائض هيكلية. ومن الممكن أيضاً أن يقتصر تطبيق شروط التراجع على بعض القواعد المالية ومستويات الحكومة.

فالأثر الاقتصادي لوقوع حدث نادر، مثل الجائحة الحالية، ينطوي على قدر كبير من عدم اليقين وقد يتطلب انحرافات أكبر عن القاعدة المالية أو فترة انتقالية أطول أمداً للعودة إلى القاعدة. وعلى سبيل المثال، تقوم التوقعات المالية العامة والاقتصادية في معظم البلدان على أساس العودة إلى الأوضاع الطبيعية في النصف الثاني من عام 2020. وفي الوقت الراهن، من المتوقع أن تتبع البلدان مسار التصحيح الذي تنص عليه شروط التراجع، الذي يفترض في كثير من الحالات العودة إلى القاعدة خلال سنة أو سنتين - وفي بعض الحالات لا يوجد تاريخ محدد لذلك، كما في حالة تفعيل شروط التراجع في الاتحاد الأوروبي، وإن كان ذلك يتوقف على تطور الأوضاع. ونظراً لدرجة عدم اليقين العالية، ينبغي أن تضع البلدان خطاً قائمة على السيناريو الأساسي فيها عند قيامها بتفعيل شرط التراجع. وينبغي، عند الضرورة، أن تكون الحكومات مستعدة لإعادة تقييم واستخدام كل تدابير المرونة المتاحة في ظل الإطار، بما في ذلك تجديد أو تمديد أجل شروط التراجع. وهذا ما يجعل ضمان الشفافية الكاملة أثناء العملية أمراً بالغ الأهمية أكثر من المعتاد (راجع أيضاً أدناه). وينبغي عند تمديد استخدام شرط التراجع اتباع نفس المبادئ التي يركز عليها تفعيل شروط التراجع في المقام الأول، بما فيها وجود خطة معدلة للعودة إلى الامتثال للقواعد المالية. ومن العوامل الحيوية في هذا الشأن إخضاع العملية للتمحيص الخارجي والموافقة البرلمانية، مما سيسمح بتحقيق التوازن بين المرونة والمصادقية.<sup>7</sup>

*فعالية المتابعة والرقابة:* قد يكون من الصعب متابعة تفعيل وتنفيذ شروط التراجع. وإحدى الطرق للتغلب على هذه الصعوبة هي بمنح هذه الصلاحية إلى مجالس الموازنة المستقلة المجهزة بالخبراء، مع اضطلاع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بدور في هذا الخصوص.<sup>8</sup> ومثل هذه الهيئات يمكنها تقييم التوقعات الاقتصادية الكلية والمالية للحكومة لتحديد مدى ملاءمة تحفيز شرط التراجع وينظر إليها على الأرجح باعتبارها ذات مصداقية

<sup>7</sup> قد يتطلب تمديد العمل بشروط التراجع في بعض الحالات إجراء تعديلات تشريعية، لا سيما لتوضيح صلاحيات الموازنة على مثل هذا التمديد واللجوء إليه أو لوضع نص تشريعي يقر فترته أو يضع حداً أقصى لها. وسيتيح ذلك أيضاً إيضاح الحالات التي لا تتضح فيها الحدود القصوى في سياق شرط التراجع.

<sup>8</sup> توزيع الأدوار في مجال الرقابة سيتوقف على الإطار المؤسسي في كل بلد. وتضطلع مجالس الموازنة عادة بمهام تحليل وتقييم السياسة المالية الكلية، وفي أغلب الأحيان التحقق من الامتثال للقاعدة المالية إما مسبقاً أو لاحقاً. ويمكن أن يكون لها دور أيضاً في التحقق المسبق من ضرورة تفعيل شرط التراجع. أما أجهزة التدقيق المحاسبي فهي تركز عادة على التحقق من الالتزام بقوانين الأموال العامة ولها رؤية لاحقة في التحقق من الأوضاع. غير أنه في بعض الحالات قد يُطلب إلى أجهزة التدقيق أيضاً إجراء عملية تحقق مبدئي على أساس مسبق.

نظرا لاستقلاليتها. فعلى سبيل المثال، أيد مجلس الموازنة في بيرو قرار تعليق العمل بالقاعدة المالية في عام 2020-2021، لكنه أوصى بنشر تقارير تقييم التدابير الاستثنائية الجاري اعتمادها وشرح هدف عجز المالية العام في عام 2021 لضمان الامتثال لمعايير الشفافية والمساءلة.

### ثالثا- ضرورة التواصل الجيد

تمثل استراتيجية التواصل جيدة الإعداد عاملا رئيسيا في سبيل تفعيل شروط التراجع بغية دعم مصداقية إطار المالية العامة وتجنب رد فعل الأسواق السلبى. وينبغي أن تعتمد استراتيجية التواصل الناجحة على رسائل بسيطة وواضحة تهدف إلى توعية الجمهور العام والأسواق بالتطورات الاقتصادية الأخيرة والافتراضات التي تقوم عليها توقعات المالية العامة وأجواء عدم اليقين المحيطة بها. وينبغي أن توضح انعكاسات تفعيل شروط التراجع، وحجم الانحراف المتوقع عن القاعدة المالية ومدته، والمسار التصحيحي للعودة إلى تطبيق القاعدة المالية. وسيتطلب الأمر التواصل بانتظام لتوضيح كيفية توافق الآفاق والسياسات مع الأوضاع في ظل زيادة المعلومات المتوافرة نظرا لكثافة أجواء عدم اليقين في الوقت الراهن. وفيما يلي بعض العناصر التي ينبغي أن تتضمنها استراتيجية التواصل:

- نشر استراتيجية موثوقة للمالية العامة على المدى المتوسط لتكون ركيزة للتوقعات: وينبغي أن تتضمن هذه الاستراتيجية تقديرات للأثار الاقتصادية والمالية العامة الناجمة عن الأزمة. ورغم كثافة أجواء عدم اليقين التي ستكتف توقعات السيناريو الأساسي (مثل حجم الصدمة وطول أمدها)، فإن هذه الوثيقة ستكون مهمة لضمان الالتزام بالعودة إلى القواعد على المدى المتوسط ووجود استراتيجية لتحقيق ذلك. ومن الممكن أن تشدد وثيقة السياسات على المخاطر المحتملة وأن تتضمن سيناريوهات بديلة تتيح المرونة للحكومات، مع ضمان الالتزام بالشفافية في ظل تغير السياسات.
- تقارير منتظمة من إعداد الحكومة عن كل الإجراءات والبرامج: وهذا يشمل توضيحا لأهداف كل البرامج والإجراءات، وتكاليفها على المالية العامة، والمخاطر المحتملة على الموازنة (على سبيل المثال، الالتزامات الاحتمالية). ومن المفترض أن تتضمن التقارير المنتظمة بيانات تقديرية محدثة للتكاليف والمخاطر لدى توافر المزيد من المعلومات. وقد شكلت عدة بلدان بالفعل مجموعات عمل أو مواقع إلكترونية على الإنترنت لرصد الإجراءات المتخذة وإضفاء طابع الشفافية عليها (راجع المذكرة عن توثيق التكاليف: الشفافية والمساءلة والشفافية في الاستجابة للطوارئ).
- تقارير من إعداد هيئات مستقلة: من الممكن أن يضطلع مجلس الموازنة أو هيئة الرقابة والمحاسبة العليا (أو أي مجموعة عمل فنية) بمهمة إعداد التقارير المستقلة المنتظمة. على سبيل المثال، قام "مكتب تحليل السياسات الاقتصادية (مجلس الموازنة) في هولندا" بإعداد عدة سيناريوهات لتقييم أثر جائحة كوفيد-19 على الاقتصاد والدين العام.

### رابعاً- تعليق القواعد المالية وتعديلها

- ما الذي ينبغي أن تفعله الحكومات إذا لم تكن هناك شروط للتراجع في إطار القواعد المالية أو إذا كانت هذه الشروط صارمة أكثر من اللازم؟ إن وقوع صدمة كبيرة يمكن أن يفرض ضغطا هائلا على إطار المالية العامة القائم على القواعد الذي يتسم بدرجة أكبر من اللازم من عدم المرونة.
- وفي غياب شروط للتراجع، يمكن تعليق العمل بالقواعد المالية إذا كانت تحول دون استجابة الحكومة للجائحة أو غير ذلك من الصدمات الكبيرة. على سبيل المثال، أثناء الأزمة المالية العالمية، لم تكن هناك شروط للتراجع إلا في عدد قليل من القواعد المالية، وبالتالي لجأت بلدان عديدة إلى تعليق العمل بقواعد المالية لكي تتمكن من توفير التدابير التنشيطية المضادة للاتجاهات الدورية اللازمة للتخفيف من حدة الآثار الاقتصادية للأزمة مع رسم مسار تصحيحي أيضا للعودة إلى تطبيق القواعد (دراسة Schaechter et al. 2012). وينبغي أن يتبع مثل هذا التعليق الإجراءات القانونية اللازمة (مثلا، ستقتضي على الأرجح إدخال تعديلات على القوانين) ويوصى باعتماد البرلمان الأوضاع التي سيتم بموجبها هذا الانحراف المؤقت عن القواعد ومراقبته. وينبغي كذلك دعم هذا التعليق باستراتيجية للتواصل وتقييمها، إن

أمكن، عن طريق أجهزة مستقلة، كما في حالة تفعيل شروط التراجع. وعلى سبيل المثال، أعلنت الحكومة الإندونيسية مؤخرا تعليق العمل مؤقتا بالحد الأقصى لعجز المالية العامة لمدة 3 سنوات.

• وفي حالة وجود شروط للتراجع، لكنها صارمة أكثر من اللازم، فبإمكان الحكومات النظر في إجراء تغييرات تسمح بقدر أكبر من المرونة. ومع ذلك ينبغي مراعاة الوضوح قدر الإمكان في تغييرات شرط التراجع فيما يتعلق بوقت وطول أمد تعليق العمل بالقواعد المالية مع ضرورة الالتزام بمعايير الشفافية. ومن شأن تكليف هيئة مستقلة بالتحقق من مدى ملاءمة استخدام شرط التراجع أن يسمح بتوخي المرونة في شرط التراجع مع الحفاظ على متانة الإطار ومصادقته. وعلى سبيل المثال، تتضمن أحكام القانون في بنما شروطا للتراجع بحدود قصوى تسمح للحكومة بتخفيف هدف عجز المالية العامة بنسبة 2% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2020. ولكن المجلس الوطني اعتمد تشريعا جديدا لتعديل الحد الأقصى في "قانون المسؤولية الاجتماعية والمالية" لعام 2020، مما يسمح بدرجة أكبر من الانحراف عن القاعدة. وفي بيرو، علقت الحكومة العمل بقاعدة المالية العامة لمدة سنتين (2020-2021) بموجب مرسوم تشريعي بدلا من استخدام شرط التراجع الذي يتضمن شروطا بشأن مسار العودة لتطبيق القاعدة المالية.

هل ينبغي أن تنظر البلدان في تعديل القواعد المالية إذا كان هناك احتمال أن تؤدي الصدمة إلى استحالة الالتزام بها لفترة طويلة؟ من شأن وقوع صدمة كبيرة أن يتسبب في كشف مواطن الضعف في تصميم القواعد المالية أو يجعل الافتراضات التي تقوم عليها عملية معايرة الحدود الكمية غير واقعية. ويتفاقم الوضع إذا كانت آثار الصدمة مستمرة (كأن تظل أسعار النفط منخفضة لفترة طويلة). فقد أدى انهيار أسعار السلع الأولية في عامي 2014 و 2015 إلى تشجيع الكثير من البلدان المصدرة للسلع الأولية على تعديل قواعدها المالية أو إعادة ضبطها. والأزمة الراهنة وما تتطلبه من سياسات مالية توسعية لاحتواء آثارها قد تفرض أيضا الضغوط على الأطر المالية الحالية. وعلى سبيل المثال، يمكن أن يترتب عليها في بعض البلدان زيادة كبيرة في مستويات الدين تفوق الحد الأقصى للدين بمراحل. ومرة أخرى، نجد أن الهبوط الكبير في أسعار النفط سيختبر متانة القواعد المالية في البلدان التي تعتمد اعتمادا كبيرا على الصادرات النفطية.

وقد يكون من الملائم مراجعة القواعد المالية وتحديثها للاسترشاد بها في الفترة التي تعقب السيطرة على الجائحة ولزيادة صلاية القواعد المالية. وتعد الفترات التي تعقب الصدمات الكبيرة عادة الوقت المناسب لمراجعة هذه القواعد، وتعديلها عند اللزوم. فقد وضعت الأزمة المالية العالمية الكثير من قواعد المالية العامة على المحك، والتعجيل بإجراء طائفة من الإصلاحات للقواعد بما في ذلك استحداث قواعد جديدة، وتطوير شروط التراجع، وتحسين آليات المراقبة والإنفاذ.

ومع ذلك، ينبغي توخي الحذر عند تغيير قواعد المالية العامة لما ينطوي عليه من تكاليف. فعلى سبيل المثال، قد تكون التعديلات المتكررة إشارة عن ضعف التزام الحكومة بالانضباط المالي وتكون لها ردود فعل عكسية على الأسواق (ارتفاع تكاليف الاقتراض). وبوجه عام، لا ينبغي تعديل القواعد المالية ما لم تكن هناك انحرافات كبيرة وطويلة الأمد عن السياسات "المثلى" (دراسة Eyraud et al. 2018). وفي حالة إجراء التعديل، ينبغي أن يتبع منها يتسم بالشفافية (مثلا، عن طريق تشريع يحدد إجراءات تعديل القواعد) كما ينبغي أن يستلزم عادة موافقة برلمانية. ويمكن اللجوء إلى مجلس موازنة مستقل، حال وجوده، لتقديم التوصيات في هذا الخصوص. ومن الممكن أن يتناول التعديل عدة جوانب في الإطار (مثل المعايرة، وشروط التراجع) وينبغي أن يضمن اتساق القواعد الجديدة مع أهداف السياسات ذات المنظور الاستراتيجي (مثل استمرارية القدرة على تحمل الدين، والاستقرار) وعدم استيعاب المخالفات السابقة للقاعدة. وأخيرا، ينبغي أن يكون تعليق القاعدة المالية أو تحديثها مدعوما باستراتيجية للتواصل لشرح الأسباب للأسواق والجمهور.

- Alesina, A., and G. Tabellini. 1990. "Voting on the Budget Deficit." *American Economic Review* 80 (1): 37–49.
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledo, V. and C. Pattillo. 2018. "Second-Generation Fiscal Rules: balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability". IMF Staff Discussion Notes, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Eyraud, L., J. Reynaud, M. Syed, E. Lundback, and E. Addo Awadzi. 2018. "How and when to revise fiscal rules?". International Monetary Fund, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2016. "IMF Fiscal Rules Dataset. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Lledó, V, Fang, X., Kim, Y., Mbaye, S., and S. Yoon. 2017. "Fiscal Rules at a Glance", IMF background Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Persson, T., and G. Tabellini. 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., and A. Weber. 2012. "Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset." IMF Working Paper 12/187, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Wyplosz, C. 2013. "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experience." In *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, edited by A. Alesina and F. Giavazzi. Chicago: University of Chicago Press.