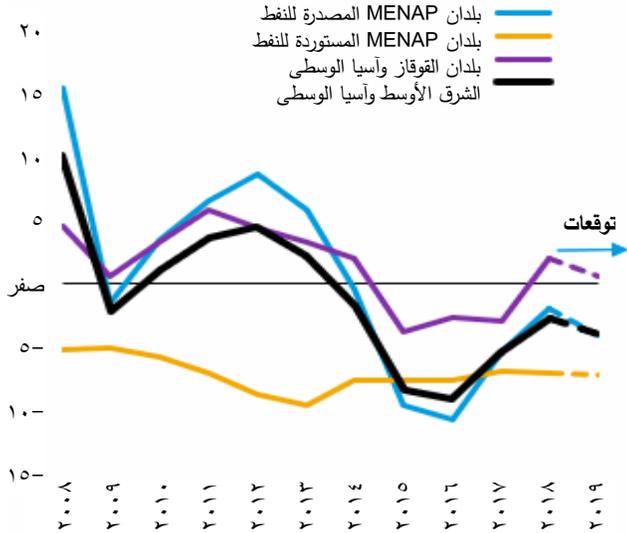


٥- مؤسسات المالية العامة والنتائج المالية*

الشكل البياني ١-٥
أرصدة المالية العامة الكلية ٢٠٠٨-٢٠١٩
(% من إجمالي الناتج المحلي، متوسطات مرجحة)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: MENAP = منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان.
الأوزان الترجيحية الفُطرية على أساس إجمالي الناتج المحلي بالدولار الأمريكي.

تزايد التوترات الاجتماعية في بعض البلدان (راجع الفصل بعنوان "التطورات العالمية").

وتواجه بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة للنفط بصفة خاصة مستويات عالية من الديون العامة التي أصبحت تكاليف تمويلها الآن أحد مصادر الضغوط الحادة على المالية العامة (راجع الفصل ٢). وظلت سياسات المالية العامة في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المصدرة للنفط مسابرة للاتجاهات الدورية بشكل كبير،^١ لأسباب منها الاستجابة لتقلب أسعار النفط الدولية (راجع الفصل ١)، بينما تقوم بعض بلدان القوقاز وآسيا الوسطى، ولا سيما تلك المصدرة للنفط، بالسحب من هوامشها الوقائية المالية لتخطي التحديات التي تعوق النمو (راجع الفصل ٣).

تواجه بلدان منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى تحديات مالية جسيمة وسط أجواء من تقلب أسعار النفط وضعف النمو والصراعات. وأقصى ضعف مؤسسات المالية العامة إلى افتقار الإنفاق إلى الكفاءة من عدة أوجه، وارتفاع الدين وتزايد العجز، وانتهاج سياسات مالية مسابرة للاتجاهات الدورية، ولا سيما في عدد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان (MENAP). ويمكن المساعدة على تخفيف مواطن الضعف المذكورة بمرور الوقت من خلال تحسين شفافية المالية العامة، ووضع أطر للمالية العامة متوسطة الأجل تتسم بالمصداقية، وتقوية الإدارة المالية العامة، وتعزيز عمليات تحصيل المشتريات، والتحول نحو اعتماد قواعد للمالية العامة.

محدودية الخيارات أمام سياسة المالية العامة أحد التحديات

تراجعت أرصدة المالية العامة بصورة حادة في معظم بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى منذ بدء الأزمة المالية العالمية في ٢٠٠٨ (الشكل البياني ١-٥). وتقلصت الهوامش الوقائية المالية كما ازدادت أعباء الدين العام نتيجة للآثار السلبية من اجتماع عوامل انخفاض النمو، والصدمات التي شهدتها أسعار النفط، وتزايد الاحتياجات إلى الإنفاق، وخاصة في البلدان المتأثرة بالانتفاضات العربية.

وظهرت مواطن ضعف في المالية العامة برغم الجهود التي بُذلت مؤخرا لضبط الأوضاع في مختلف بلدان المنطقة. وأدى هذا الأمر إلى تعرض كثير من البلدان لمخاطر أجواء عدم اليقين الخارجية، بما فيها تلك المرتبطة بتباطؤ النشاط الاقتصادي العالمي والتوترات التجارية، ووقوعها تحت ضغوط محلية نتجت عن التباطؤ المتوقع في معدلات النمو، والحاجة إلى الحفاظ على العدالة بين الأجيال، وإلى

*إعداد تشاؤم تشين، وموسيه سو، وإبوليا نيودورو، وقدم المساعدة البحثية القيمة هورهي دي ليون ميراندا.

^١ أكدت دراسة (2006) Manasse، ودراسة (2008) Alesina, Campante and Tabellini، أن سياسة المالية العامة المسابرة للاتجاهات الدورية دون المستوى الأمثل بطبيعتها ويمكن أن تقضي على تفاقم تقلبات الدورة الاقتصادية وزيادة عدم الاستقرار الاقتصادي الكلي.

و(٢) بناء الصلابة من خلال تعزيز قدرة سياسة المالية العامة على تحقيق استقرار الاقتصاد، و(٣) تحسين وضوح مسار سياسة المالية العامة عن طريق الحد من تقلبها.

ضعف مؤسسات المالية العامة في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى

يبدو من المقاييس المستخدمة في المقارنة أن مؤسسات المالية العامة الرئيسية في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان وبلدان القوقاز وآسيا الوسطى أضعف من نظيراتها، وإن كانت الاختلافات الإقليمية تدل على وجود فروق كبيرة (الشكل البياني ٥-٢).

وبصفة خاصة، يجد التحليل أن بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المصدرة للنفط تتمتع بمستوى أقل بكثير من شفافية الميزانية مقارنة بغيرها من البلدان المصدرة للنفط، وأن هذه المقاييس لم تتحسن في كل من الجزائر والعراق وقطر والمملكة العربية السعودية خلال الفترة بين ٢٠١٢ و٢٠١٧ (الشكل البياني ٥-٣).^٤ وعلى العكس من ذلك، تحسنت مستويات شفافية الميزانية بصورة ملموسة في بعض بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان وبلدان القوقاز وآسيا الوسطى المستوردة للنفط خلال السنوات الأخيرة، وإن كانت مستوياتها منخفضة نسبياً. ويبدو أن هناك علاقة ارتباط موجب بين تحسين شفافية الميزانية وتعبئة الإيرادات (الشكل البياني ٥-٤).

ويسجل معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المصدرة للنفط مستويات متدنية للغاية من الإيرادات الضريبية غير المرتبطة بالموارد وهو ما يرجع بصفة أساسية إلى إيراداتها الكبيرة من الموارد. وتعاني النظم الضريبية في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة للنفط من ضعف طبيعتها التصاعدية والتعقيد الناتج عن تعدد الإعفاءات والمعدلات الضريبية، مما يزيد من صعوبة إدارة الضرائب (دراسة Jewell and others 2015).

وفي المرحلة المقبلة، ستواجه بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان والقوقاز وآسيا الوسطى التحدي الصعب في الحد من مواطن الضعف في المالية العامة من أجل تعزيز الصلابة الاقتصادية والعمل في الوقت ذاته على تقوية النمو الأعلى والأكثر احتواءً من خلال الإصلاحات الهيكلية. وتزداد صعوبة هذا التحدي نتيجة تصاعد أجواء عدم اليقين المحيط بالنمو والتجارة على مستوى العالم، في حين أن احتمالات انخفاض أسعار النفط وزيادة تقلبها ستؤثر على بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المصدرة للنفط بصفة خاصة.

ومن شأن ضمان تمتع مؤسسات المالية العامة بمستوى جيد من التطور والمصدقية أن يساعد على تخفيف عبء تصحيح الأوضاع، بينما يسهم كذلك في الحد من مواطن الضعف في المالية العامة على أساس دائم.^٢ على سبيل المثال، تقترن سياسة المالية العامة المساهمة للاتجاهات الدورية في البلدان النامية بانخفاض مستوى جودة مؤسسات المالية العامة (دراسة Frankel, Vegh, and Vuletin 2013). وعدم وجود أطر مصممة جيداً للمالية العامة يضع مصاعب أمام البلدان في الالتزام بتحقيق أهداف احترازية للدين على امتداد الدورة الاقتصادية (تقرير OECD 2015)، بينما يؤدي انخفاض درجة شفافية المالية العامة وضعف مستوى جودة عمليات تحصيل المشتريات إلى عدم الكفاءة من أوجه متعددة وتحقيق نتائج أسوأ على صعيد المالية العامة (دراسة Jarvis and others 2019)، قيد الإصدار). وعلى العكس من ذلك، فمن خلال زيادة مصداقية سياسة المالية العامة وصعوبة الابتعاد عن السياسات الملائمة، تقترن أطر المالية العامة متوسطة الأجل ذات المصدقية بنجاح الضبط المالي (دراسة IMF 2010).

وعلى هذه الخلفية، ينظر هذا الفصل في الفجوات التي تشوب مؤسسات المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى ويضع تقديرات لتأثير مؤسسات المالية العامة على النتائج المالية. ويشدد التحليل على دور مؤسسات المالية العامة في (١) تعزيز الانضباط المالي وضمان استمرارية الأوضاع على المدى الطويل،

^٤ تُقاس الشفافية باستخدام "مؤشر الميزانية المفتوحة"، المتوفر عن السنتين ٢٠١٢ و٢٠١٧، وتقتصر تغطيته على الجزائر والعراق وقطر والمملكة العربية السعودية على مستوى بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المصدرة للنفط.

^٥ يُستخدم مؤشر بديل لمؤسسات تعبئة الإيرادات، لكن نتيجة لمحدودية البيانات المتوفرة، لا يشمل التقييم سوى خمسة بلدان من المنطقة (أذربيجان وأرمينيا وجورجيا وموريتانيا والمغرب) تتسم بأداء أضعف قليلاً من نظيراتها.

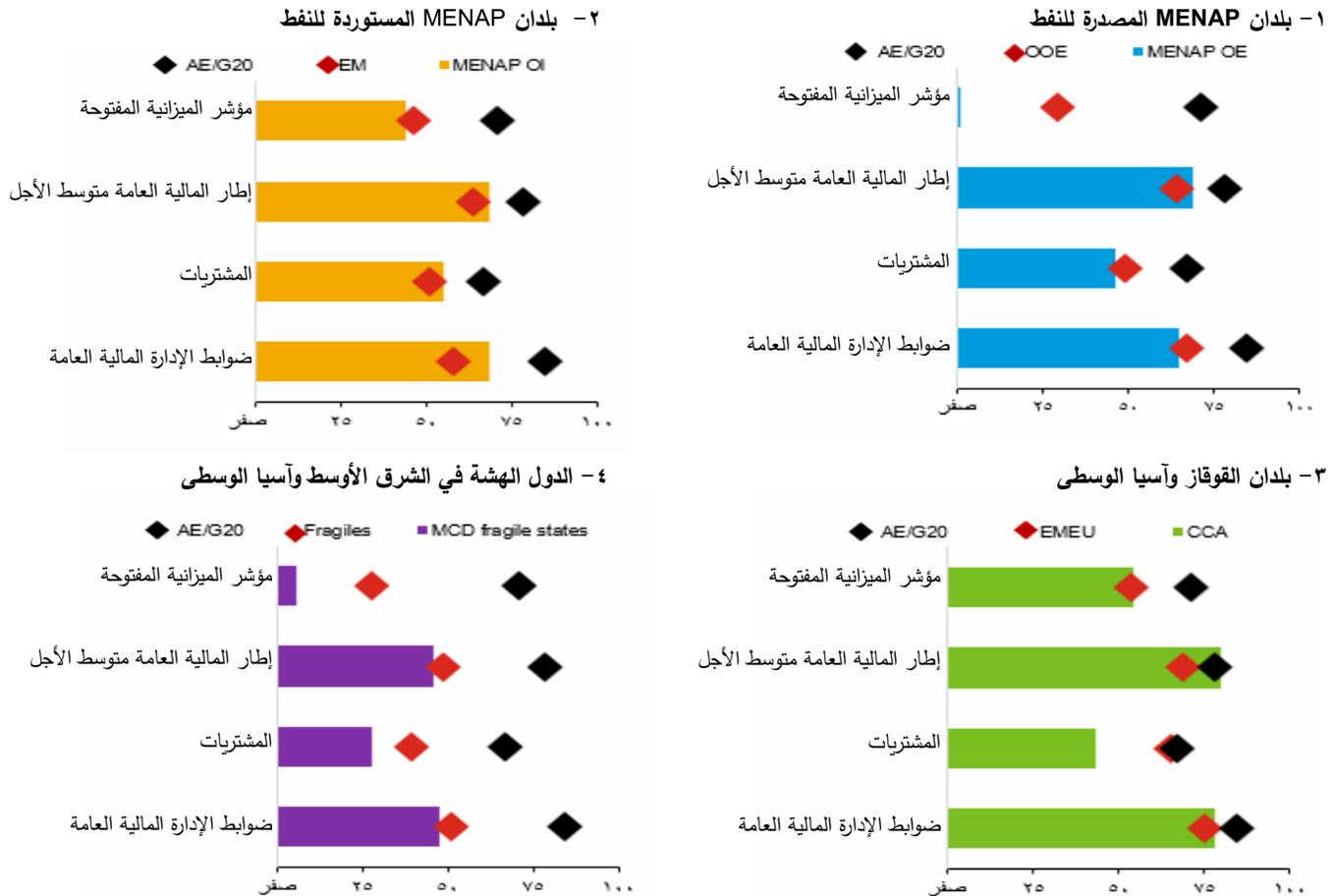
^٢ المقصود بمؤسسات المالية العامة هو الترتيبات التنظيمية والإجرائية التي تُتخذ من خلالها القرارات بشأن أمور المالية العامة، أو التي تقدم مدخلات في صنع هذه القرارات.

^٣ أطر المالية العامة متوسطة الأجل (MTFF) تشمل آليات صياغة الأهداف المالية لسنوات متعددة وضمان الفعالية في التنفيذ.

الشكل البياني ٥-٢

مؤشرات مؤسسات المالية العامة

(المؤشر، ١٠٠ الأفضل)



المصادر: برنامج الإنفاق العام والمسؤولية المالية، ومبادرة الميزانية المفتوحة، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ملحوظة: مبادرة الميزانية المفتوحة وإطار المالية العامة متوسط الأجل وضوابط الإدارة المالية العامة مبرومة بمؤشر = ١٠٠، حيث ٤ هي أفضل درجة. وبالنسبة لمؤشر المشتريات، حيث ١ هي أفضل درجة، فهو مربوط بمؤشر ١٠٠. ومجملات بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان والمصدرة والمستوردة للنفط مستبعدا منها الدول الهشة. وتتضمن الدول الهشة في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى كلا من أفغانستان وجيبوتي والعراق ولبنان وليبيا والصومال والسودان وسوريا وطاجيكستان واليمن.

=AE/G20 = الاقتصادات المتقدمة/مجموعة العشرين؛ EM = الأسواق الصاعدة؛ MENAP OI = بلدان MENAP المستوردة للنفط؛ OOE = البلدان الأخرى المصدرة للنفط؛ MENAP OE = بلدان MENAP المصدرة للنفط؛ Fragiles = الدول الهشة؛ MCD fragile states = الدول الهشة في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى؛ EMEU = أوروبا الصاعدة؛ CCA = بلدان القوقاز وآسيا الوسطى.

مجلس الأمة قانون الميزانية السنوية). وبالمثل، تحصل بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة للنفط على درجة عالية في مؤشر إطار المالية العامة متوسط الأجل نتيجة اعتماد أطر أفضل في بلدين وحسب هما الأردن والمغرب. وعلى العكس من ذلك، يحصل معظم بلدان القوقاز وآسيا الوسطى على درجات جيدة فيما يخص إطار المالية العامة متوسط الأجل.

ويتسم أداء البلدان في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، ولا سيما بلدان القوقاز وآسيا الوسطى، بالضعف في مجال عمليات تحصيل

صاعدة وبلدان منخفضة الدخل. ومن بين ٣١ بلدا في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، لا تتوفر سوى بيانات ٢٣ بلدا.

وتحصل بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المصدرة للنفط على درجات أعلى من البلدان الأخرى المصدرة للنفط في مؤشر إطار المالية العامة متوسط الأجل، الذي يتضمن اعتماد منظور يغطي سنوات متعددة في التخطيط للمالية العامة، وسياسة الإنفاق وإعداد الميزانية.^٦ غير أن هذا الأداء الأقوى لا يعني بالضرورة أن أطر المالية العامة متوسطة الأجل أقوى، لأنه يرجع بشكل كبير إلى عناصر مواتية في أطر كل من الجزائر (حيث يوجد وضوح كبير في مسار الأموال المتوافرة للنفقات الملتزم بها) والكويت (حيث يفحص

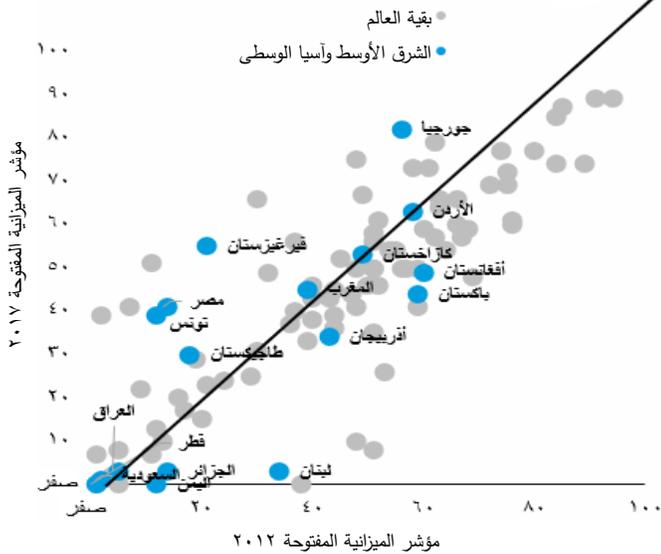
^٦ يستند مؤشر إطار المالية العامة متوسط الأجل إلى تقييمات برنامج الإنفاق العام والمسؤولية المالية (PEFA). وتغطي هذه التقييمات ١١٥ بلدا، معظمها اقتصادات أسواق

فضلا على ذلك، بينما تقوم قواعد المالية العامة بدور بارز في البلدان النظرية، بما فيها البلدان الأخرى المصدرة للنفط، لم يعتمد قواعد مالية سوى ربع بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان والقوقاز وآسيا الوسطى (الجزائر وأرمينيا وأذربيجان وجورجيا وإيران وكازاخستان وباكستان) وخاصة قاعدة رصيد الميزانية أو قاعدة الدين (الشكل البياني ٥-٥). وضُغف مستوى الامتثال لقواعد المالية العامة من جراء ارتفاع الإنفاق وتراجع جهود تعبئة الإيرادات. وعُدلت كل من أرمينيا وجورجيا قواعدهما المالية، بالتعاون مع صندوق النقد الدولي من خلال المساعدة التي يقدمها لتنمية القدرات، للحد من التحيز لمسيرة الاتجاهات الدورية وتجنب التصحيح المفاجئ لأوضاع المالية العامة، مع زيادة المرونة (الإطار ٥-١). وتخطط الصومال لتطبيق قاعدة للدين.

الشكل البياني ٣-٥

التغير في مؤشر الميزانية المفتوحة، ٢٠١٢-٢٠١٧

(مؤشر)



المصادر: مؤشر الميزانية المفتوحة؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

كيف يمكن لمؤسسات المالية العامة التأثير على النتائج المالية؟

ما مقدار المنفعة التي يمكن أن تعود على بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان وبلدان القوقاز وآسيا الوسطى من تقوية مؤسسات المالية العامة؟ تشير التقديرات بوجه عام إلى أن النتائج

أجرها خبراء الصندوق، يغطي تقييم إطار المالية العامة متوسط الأجل نطاقاً أوسع من مؤشر إطار المالية العامة متوسط الأجل.

المشتريات العامة لكنها تحصل على درجة مرتفعة نسبياً عند مقارنتها باقتصادات الأسواق الصاعدة فيما يخص مقاييس الإدارة المالية العامة. ومع هذا، تواجه الدول الهشة والبلدان المتأثرة بالصراعات عموماً تحديات جسيمة تعوق إعداد مؤسسات قوية تركز عليها المالية العامة. وبصرف النظر عن صعوبة تسيير سياسة المالية العامة في الاقتصادات المتأثرة بالصراعات، يرجع هذا الأمر إلى القدرات الإدارية المحدودة فيها (دراسة IMF 2017).

وتشير التقييمات التي أجراها خبراء الصندوق لأوجه التحسن في مؤسسات المالية العامة، والمكملة للنتائج التي يخلص إليها الشكل البياني ٥-٢، إلى أن ما يزيد على ٨٠% من بلدان القوقاز وآسيا الوسطى ونصف بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المصدرة للنفط لديها أطر متوسطة الأجل للمالية العامة (الجدول ٥-١). ولا يوجد إطار رسمي متوسط الأجل للمالية العامة في غالبية بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة للنفط. وبينما معظم هذه البلدان مرتبط ببرنامج يدعمه الصندوق، قد لا يكون ذلك كافياً كركيزة لسياسة المالية العامة من منظور متوسط الأجل.

الجدول ٥-١

مسح: إطار المالية العامة متوسط الأجل والقواعد المالية في بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى

عدد البلدان	أطر المالية العامة		عدد البلدان
	متوسط الأجل الموجودة	رقابة مستقل	
(عدد)	(من المجموعة)		(عدد)
٨	٥٠,٠	٥٠,٠	٢
٦	٣٣,٣	٣٣,٣	١
٦	٨٣,٣	٥٠,٠	٤
٧	٢٨,٦	٢٨,٦	٢
٢٧	٤٨,١	٤٠,٧	٩

المصدر: حسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ويختلف مستوى جودة الأطر باختلاف البلدان.^٧ وتعكس أوجه القصور في أطر المالية العامة متوسطة الأجل عدم اكتمال عملية التنفيذ أو ضعفها، مع تكرار الخروج عن الأهداف المالية في عدد قليل من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان وبلدان القوقاز وآسيا الوسطى (الجزائر وإيران والأردن وباكستان وطاجيكستان). كذلك تقتزن أوجه الضعف المذكورة في أطر المالية العامة متوسطة الأجل بارتفاع تقلب سياسة المالية العامة وتزايد أعباء الدين العام (مصر وباكستان).

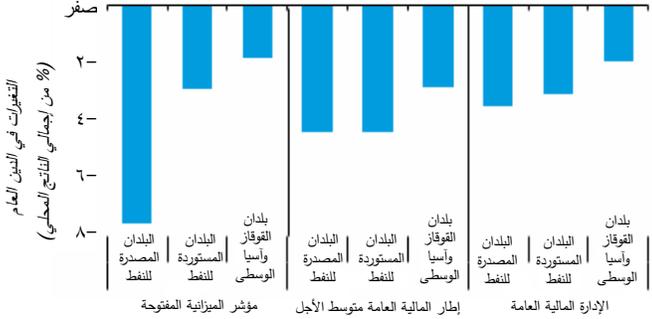
^٧ على سبيل المثال، بناء على مؤشر إطار المالية العامة متوسط الأجل، حصلت جورجيا على أعلى الدرجات في الجوانب الأربعة كلها، بينما لا يوجد في مصر إطار رسمي متوسط الأجل للمالية العامة، وتحصل على درجات ضعيفة في جميع الجوانب. وفي المسح الذي

الشكل البياني ٥-٦

آثار جودة مؤسسات المالية العامة على النتائج المالية

١- الأثر على الانضباط

(التغيرات المحتملة في الدين العام بينما تعمل البلدان على تحسين مؤسسات المالية العامة)



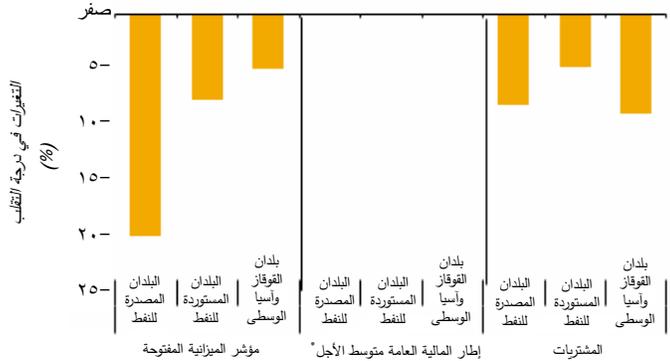
٢ أثر تحقيق الاستقرار

(احتمال الحد من مساهمة الإنفاق الحكومي للاتجاهات الدورية نتيجة عمل البلدان على تحسين مؤسسات المالية العامة)



٣ أثر وضوح المسار

(احتمال الحد من مساهمة الإنفاق الاستثنائي نتيجة لقيام البلدان بتحسين مؤسسات المالية العامة)



المصدر: حسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ملحوظة: المعاملات المبلغ لها دلالة عند نطاقات الثقة من ٩٠٪-٩٩٪.

* ليس لتأثير هذه المؤشرات أي دلالة إحصائية. ويرتبط أثر الانضباط بتراجع إجمالي الدين العام. وأثر تحقيق الاستقرار يرتبط بالحد من مساهمة الإنفاق الحكومي للاتجاهات الدورية. وأثر وضوح المسار يرتبط بالحد من تقلب الإنفاق الاستثنائي.

وأفغانستان وباكستان ومنطقة القوقاز وآسيا الوسطى بنسبة ١٠% على مدى أربع سنوات، بينما استغرق تحسين هذه الأطر أكثر من خمس سنوات في بلدان أخرى. وبالتالي، لن يتسنى جني المنافع الكبيرة التي تقترب بتعزيز مؤسسات المالية العامة إلا على المدى المتوسط أو الطويل.

وتشير نتائج استخدام عينة تضم عددا أكبر من البلدان إلى أن اعتماد قواعد مالية عديدة، إذا صاحبها قواعد إجرائية وآليات رصد وإنفاذ، سيقترن بانخفاض درجة مساهمة سياسة المالية العامة للاتجاهات الدورية. وبالمثل، تقترب زيادة الشفافية وأطر المالية العامة متوسطة الأجل ذات المصدقية بتعزيز تعبئة الإيرادات المحلية غير المرتبطة بالموارد الطبيعية (راجع الإطار ٥-٢).

تعزيز الانضباط المالي

إن تحسين شفافية المالية العامة (عن طريق سد الفجوة بين الاقتصاد المعني والاقتصادات الأفضل أداء)، واعتماد أطر للمالية العامة متوسطة الأجل ذات مصداقية، وتقوية نظم الإدارة المالية العامة، كلها عوامل من شأنها أن تساعد على تخفيف وتيرة تراكم الدين العام، مما يساعد بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة للنفط على احتواء أعباء الديون الكبيرة ويساعد بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان المصدرة للنفط على مواصلة ضبط أوضاع المالية العامة لديها بالتدرج. وتحديدًا، يمكن خفض تراكم الدين في الجزائر وعمان بما يصل إلى ٤٠,٥% و ٦% من إجمالي الناتج المحلي، على التوالي، مقارنة بمستويات ديونهما الحالية، بينما يمكن خفضه في قطر والمملكة العربية السعودية بمقدار ٥% من إجمالي الناتج المحلي. وبينما أعباء الديون آخذة في الزيادة في مصر ولبنان وباكستان، يمكن إبطاء تراكم الدين العام بنحو ٤% من إجمالي الناتج المحلي. ويمكن إبطاء تراكم الدين بنسبة ٢% من إجمالي الناتج المحلي، في المتوسط، في أرمينيا وجمهورية قبرغيزستان وطاجيكستان من خلال تحسين مستوى الشفافية وتقوية الإدارة المالية العامة، فضلا على وضع إطار للمالية العامة متوسط الأجل ذي مصداقية.

كذلك فإن تقوية الانضباط المالي يمكن أن يعود بالمنفعة على البلدان الهشة بصرف النظر عن محدودية قدراتها. ويمكن إبطاء تراكم الدين في العراق ولبنان والسودان واليمن بنحو ٦% من إجمالي الناتج المحلي.

الحد من مسايير سياسة المالية العامة للاتجاهات الدورية

إجراءات الميزانية الداخلية وكذلك عمليات تدقيق عالية الجودة وشاملة للقواعد والإجراءات. وبصفة خاصة، يمكن تخفيض الدين العام بما يتراوح بين حوالي ٣-٣,٥% من إجمالي الناتج المحلي في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المصدرة والمستوردة للنفط من خلال تقوية الضوابط على الإدارة المالية العامة - كالحد من بيانات النفقات خارج الميزانية غير المبلغ عنها، وتحسين كفاءة المدفوعات الضريبية، وتعزيز مراقبة المخاطر المالية من المؤسسات العامة - بما يتماشى مع معايير أفضل الممارسات.

التحول إلى قواعد مالية مصممة بدقة

تشير الأدلة التجريبية إلى أن قواعد المالية العامة المصممة تصميمًا جيدًا يمكن أن تدعم الانضباط المالي وتعزز قدرة سياسة المالية العامة على تحقيق الاستقرار. وفي حالة بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المصدرة للنفط التي تواجه تقلبات في أسعار النفط وتعاني من تراجع هوامشها الوقائية المالية، قد تبدو قواعد رصيد الميزانية وقواعد النفقات أنسب للحد من مسايير الاتجاهات الدورية مع ضمان تحقيق العدالة بين الأجيال. وفي حالة بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة للنفط، قد يساعد اعتماد قواعد رصيد الميزانية وقواعد الدين على احتواء الارتفاع السريع في الدين العام بينما يسمح بتحريك سياسة المالية العامة في مواجهة الصدمات (راجع الإطار ٥-١).

ومع هذا، لا يُرجح تحسن النتائج المالية لمجرد اعتماد قواعد المالية العامة دون وجود مؤسسات قوية تضمن الامتثال لها. وفي هذا الصدد، فإن اعتماد قواعد إجرائية وآليات للإنفاذ والمراقبة من شأنه أن يسهل تطبيق قواعد المالية العامة. بالإضافة إلى ذلك، تقوم الأجهزة المستقلة التي تضع الفرضيات الاقتصادية الكلية الرئيسية وترقب الامتثال بدور بالغ الأهمية. ومن ناحية أخرى، فإن وضع نظم شاملة وقوية للإدارة المالية العامة من الشروط المسبقة لاعتماد قواعد المالية العامة (دراساتاً IMF 2018c, 2019b).

إن تحسين شفافية دورة الميزانية واعتماد إطار للمالية العامة متوسط الأجل يتسم بالمصداقية يقلل كذلك من مسايير سياسة المالية العامة للاتجاهات الدورية، مما يساعد على استقرار الاقتصاد. وهذا بصفة خاصة هو حال بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المصدرة للنفط وبلدان القوقاز وآسيا الوسطى. ويمكن الحد من مسايير سياسة المالية العامة للاتجاهات الدورية بما يزيد على ٣٠% مقارنة بالدرجة التي شهدتها الجزائر وقطر والمملكة العربية السعودية في السنوات الأخيرة. وبالفعل، فمن خلال الحد من ضغوط زيادة الإنفاق أو خفض الضرائب أثناء فترات الانتعاش الاقتصادي، يسهم إطار المالية العامة متوسط الأجل الذي يتسم بالمصداقية في تمكين صناع السياسات من تنفيذ سياسة مالية معاكسة للاتجاهات الدورية والحد من التحيز للعجز. ولإطار المالية العامة متوسط الأجل دور أيضا في زيادة الوعي بإجراءات السياسات التي ترزح الاستقرار على المدى المتوسط وإلقاء الضوء على الحاجة إلى إجراءات قابلة للاستمرار. وبالمثل تستطيع أندريجان وأوزبكستان أن تقللا من مسايير سياسة المالية العامة للاتجاهات الدورية بما يزيد على ٢٠%.

تحسين وضوح مسار سياسة المالية العامة

يمكن زيادة الوضوح في مسار سياسة المالية العامة من خلال تحسين مؤسسات المالية العامة، وخاصة شفافية دورة الميزانية ونظم تحصيل المشتريات، مما يؤدي بدوره إلى الحد من تقلب الإنفاق الحكومي الاستثنائي. وتوجد إمكانية للحد من تقلب سياسة المالية العامة في البحرين وعمان بنحو ١٠%. وهناك احتمالات بتحقيق منافع أكبر بكثير من زيادة الشفافية وتحسين نظم المشتريات في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة للنفط (مصر وموريتانيا وباكستان) وبلدان القوقاز وآسيا الوسطى (أندريجان وطاجيكستان وأوزبكستان)، حيث يتسنى الحد من تقلب سياسة المالية العامة بمقدار ١١% و١٣%، على التوالي.

تقوية الإدارة المالية العامة ونظم تحصيل المشتريات

من شأن الضوابط الفعالة للإدارة المالية العامة أن تساهم في الحد من ارتفاع الدين العام ككل، وذلك إذا اقترنت بالامتثال للقواعد التي تحكم

النفط - ولهذا الأمر أهمية خاصة بالنسبة لبلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المصدرة للنفط كما يبين الفصل الأول.

^{١٠} في هذا الفصل، تُقاس مسايير الاتجاهات الدورية على أساس التغير في الإنفاق الحكومي الاستثنائي مقارنة ببقوة الناتج. ويخلص التحليل إلى نتائج مماثلة عند استخدام مقياس بديل لمسايير الاتجاهات الدورية هو التغير في الإنفاق الحكومي الناجم عن التغيرات في أسعار

دعوة إلى تقوية المؤسسات لتحسين نتائج السياسات

تواجه بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان وبلدان القوقاز وآسيا الوسطى تحديات جسيمة في ظل تساؤل الاختيارات المتاحة أمام السياسات لاحتواء الضغوط. ويتعين استعادة زخم جهود ضبط أوضاع المالية العامة لإعادة بناء الهوامش الوقائية من أجل ضمان استمرارية الأوضاع الاقتصادية الكلية على المدى الطويل. وينبغي لبلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المصدرة للنفط أن تتجنب سياسات المالية العامة المسائرة للاتجاهات الدورية من أجل تعزيز فعالية سياسات المالية العامة وعزل اقتصاداتها عن تقلب أسعار النفط العالمية. أما بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة للنفط فينبغي أن تخفض مستويات الدين العام المرتفعة والمحفوفة بالمخاطر لإيجاد حيز يسمح بمعالجة مواطن الضعف التي تعوق النمو. وينبغي لبلدان القوقاز وآسيا الوسطى إعادة بناء الهوامش الوقائية المالية لتعزيز الاستقرار الاقتصادي الكلي والحد من مواطن التعرض لمخاطر الصدمات الخارجية. وبرغم ما تحقق من تقدم في الآونة الأخيرة، فإن مواصلة تقوية مؤسسات المالية العامة سيساعد على التصدي لهذه التحديات.

• البلدان التي تحصل على درجات منخفضة في مقياس الشفافية (الجزائر والعراق وقطر والمملكة العربية السعودية) ستعود عليها من مبادرات الشفافية، مما يساعد على تعزيز الانضباط المالي والحد من مسابرة سياسة المالية العامة للاتجاهات الدورية وتقلبها بوسائل منها تحسين المساءلة ووضع حد للصلاحيات الاستثنائية في زيادة الإنفاق. وفي هذا الصدد، اتخذت المملكة العربية السعودية خطوات مهمة لتحسين الشفافية في السنوات الأخيرة، وشمل ذلك نشر كشوف الميزانية الأشمل والتقارير الربعية عن أداء الميزانية والكشوف المالية المدققة لأول مرة (بما فيها شركة النفط المملوكة للدولة). ويمكن تحقيق مزيد من المكاسب بتوفير بيانات أكثر تفصيلاً عن توقعات الميزانية ونتائجها والمخاطر على المالية العامة وتوسيع نطاق التغطية المؤسسية في تقارير المالية العامة. وأجرت تونس وأوزبكستان مؤخراً تقييمات لشفافية المالية العامة، بالتعاون مع صندوق النقد الدولي من خلال المساعدة التي يقدمها لتنمية القدرات، مع وضع

توصيات تهدف إلى تحسين تقارير المالية العامة. ومن أجل زيادة تحسين مستوى الشفافية، تعترم أوزبكستان المشاركة لأول مرة في تقييم مؤشر الميزانية المفتوحة ٢٠٢١.

• اعتماد منهج شامل في تحليل أصول القطاع العام وخصومه سوف يعزز الشفافية. أما تحسين إدارة الميزانية العمومية فسوف يمكّن البلدان من زيادة الإيرادات والحد من المخاطر وتحسين صنع سياسات المالية العامة، ولا سيما في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان وبلدان القوقاز وآسيا الوسطى التي تمتلك صناديق ثروة سيادية كبيرة ولديها مؤسسات مملوكة للدولة. وفي هذا الصدد، فإن صندوق النقد الدولي يشجع البلدان على إجراء "تقييمات شفافية المالية العامة" لتساعدها على إعداد بيانات الميزانيات العمومية للقطاع العام وتقييم المخاطر الرئيسية التي تهدد آفاقها المالية.

• وضع إطار للمالية العامة متوسط الأجل يتسم بالمصداقية، إلى جانب تكوين فهم واضح للتحديات أمام المالية العامة يمكن أن يعزز الانضباط المالي ويبطئ وتيرة تراكم الدين من خلال. وسوف يخفف ذلك أيضاً من الطبيعة المسابرة للاتجاهات الدورية، وخاصة في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المصدرة للنفط. وسوف تحقق الجزائر وباكستان منفعة من ضمان الامتثال لإطار الميزانية متوسط الأجل المعتمد لدى كل منهما، كما أن جهود تقوية أطر سياسة المالية العامة من خلال الركائز المالية الصريحة (في قطر والإمارات العربية المتحدة، على سبيل المثال) ستساعد كذلك على الحد من سياسات المالية العامة المسابرة للاتجاهات الدورية.

• وضع نظم أقوى للإدارة المالية العامة وتنفيذ عمليات فعالة للحصول على المشتريات وفرض ضوابط عليها سيساعد على إبطاء تراكم الدين ووضع حد للتغيرات في الإنفاق الحكومي دون خطط مسبقة، مما يضع حداً للنفقات خارج الميزانية غير المبلغ عنها كما يعزز مراقبة المخاطر على المالية العامة. وفي هذا السياق، اعتمدت كل من موريتانيا والجزائر مؤخراً قانوناً أساسياً للميزانية في خطوات جديدة بالترحيب نحو تحسين نظم الإدارة المالية العامة وتعزيز التحول إلى صياغة ميزانيات متعددة

المعنيين بالضرائب، وتطوير الإجراءات والقدرات الضريبية الرئيسية، وتيسير إجراءات تقديم الإقرارات وأداء مدفوعات الضرائب بالوسائل الإلكترونية، وتطبيق هياكل تنظيمية حديثة وتفعيل مناهج إدارة مخاطر عدم الامتثال. ويمكن كذلك دعم تعبئة الإيرادات غير المرتبطة بالموارد الطبيعية عن طريق وضع إطار للمالية العامة متوسط الأجل يتسم بالمصداقية بوسائل منها على سبيل المثال تطبيق استراتيجية للإيرادات متوسطة الأجل (MTRS) تركز على إصلاح النظام الضريبي (تقرير IMF, OECD, UN, and World Bank 2016).

السنوات. ومررت الكويت قانوناً جديداً ينظم المشتريات ويشجع المنافسة والشفافية فضلاً على مشاركة المشروعات الصغيرة والمتوسطة. ويحدد القانون الجهات المختصة بالحصول على المشتريات ويطبق مناهج حديثة في تقييم المناقصات، وحساب تكلفة دورة الحياة، وتناول الشكاوى. ويتوقع من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الجديد في المملكة العربية السعودية تحسين كفاءة الاستثمارات العامة وشفافية المناقصات. وتماشياً مع توصيات صندوق النقد الدولي، مررت كل من أذربيجان وأوزبكستان مؤخراً تشريعات ولوائح تحكم المشتريات الإلكترونية كما عززتاً شفافية المناقصات وإبرام العقود. وتخطط أرمينيا لتعزيز إطار إدارة الاستثمار العام لديها لتيسير عملية تحديد مشروعات الاستثمار ذات الأولوية.

- وتسهم القواعد المالية في تعزيز الانضباط وبناء الصلابة في المالية العامة. ومن شأن التحول نحو قواعد مالية مرنة وفعالة في نفس الوقت أن يساعد في الحفاظ على الانضباط المالي. كذلك فإن النص على شروط انسحاب محددة، فضلاً على وضع آليات للمراقبة والإنفاذ، يمكن أن يساعد على ضمان تحقيق العدالة بين الأجيال، وذلك أمر مهم بصفة خاصة في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المصدرة للنفط، كما يساعد على تخفيف أعباء الديون الذي يشكل أحد مصادر القلق في بلدانها المستوردة للنفط. وتستطيع الجزائر وأذربيجان وباكستان أن تجني مزيداً من المكاسب من خلال تعزيز الامتثال للقواعد المعتمدة بالفعل، بينما ينبغي أن تنظر جمهورية قيرغيزستان في خفض الحد الأقصى للدين العام عند معايرة قاعدة المالية العامة لديها.

- وفي إمكان المؤسسات المعنية بتعبئة الإيرادات تقوية الإدارة الضريبية ككل وتعزيز تعبئة الإيرادات المحلية غير المرتبطة بالموارد الطبيعية، الأمر الذي يكتسب أهمية خاصة في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان وبلدان القوقاز وآسيا الوسطى المصدرة للنفط. ويمكن تعزيز مؤسسات تعبئة الإيرادات بانتساقها مع ممارسات الإدارة الداخلية الجيدة، وتحسين إجراءات تنظيم الصلاحيات الاستثنائية التي تُمنح للمسؤولين

الإطار ٥-١: دروس مُستفادة من إصلاحات المالية العامة في جورجيا

أجرت جورجيا إصلاحات كبيرة لتعزيز فعالية سياسة المالية العامة من خلال تقوية مؤسسات المالية العامة، والحد من الفساد وتحسين بيئة الأعمال. وأدت هذه الإصلاحات إلى حدوث تحسن كبير في نتائج المالية العامة من عدة أوجه.

ففي عام ٢٠٠٣، أصدرت جورجيا تشريعات تنص على إجراء إصلاحات كبيرة للقطاع العام ومؤسسات المالية العامة. واتخذت الحكومة إجراءات لمكافحة الفساد، بوسائل منها تحسين مؤسسات المالية العامة.^١ وتألفت هذه الإجراءات من (١) اعتماد قانون جديد للميزانية، مما عزز إطار المالية العامة متوسط الأجل بتوحيد تشريعات الميزانية، وتوحيد ميزانيات الحكومة المركزية والحكومات المحلية، وتعبيل وتيرة عملية اعتماد الميزانية وتنفيذها، والبدء في تطبيق نظام ميزانية البرامج، و(٢) اعتماد قواعد مالية عديدة (قواعد الدين ورصيد الميزانية والنفقات) عام ٢٠١١ وتعزيزها في ٢٠١٨، و(٣) تبسيط السياسة الضريبية وتقوية الإدارة الضريبية مع البدء في تقديم خدمات للمكلفين الضريبيين والحصول على المشتريات من خلال بوابة الحكومة الإلكترونية؛ و(٤) تحسين نطاق تغطية المخاطر على المالية العامة وتحليلها وإعداد تقارير عنها.

وساعد اكتساب مؤسسات المالية العامة مزيداً من القوة على تحقيق نتائج أفضل على مستوى المالية العامة. وتحسنت شفافية المالية العامة كثيراً، والتي تُقاس بمؤشر الميزانية المفتوحة. وارتفعت الإيرادات الضريبية كما أصبح مستوى الكفاءة في تحصيل الإيرادات أعلى مما هو عليه لدى البلدان النظيرة. وقامت الحكومة بتبسيط أنواع الضرائب فانخفض عددها من ٢١ إلى ٦، مما نتج عنه تحسين الخدمات المقدمة للمكلفين الضريبيين بشكل كبير، وإعادة هيكلة هيئة الإيرادات في جورجيا. وساعد اعتماد قواعد مالية مرنة على تعزيز الانضباط المالي، ووضع حد لارتفاع الدين العام، وتقليل حجم التقلب في النفقات الحكومية. وكان صندوق النقد الدولي قد دعم جورجيا في إجراء هذه الإصلاحات من خلال عقد اتفاقات تمويلية وتقديم مساعدة مكثفة لتنمية القدرات.

ولا يزال المجال متاحاً خلال المرحلة المقبلة لمزيد من الإصلاحات في مؤسسات المالية العامة. ويمكن تعزيز كفاءة الإنفاق، وكذلك المساعدة على إنفاذ أولويات الإنفاق على المدى المتوسط من خلال وضع إطار متوسط الأجل للميزانية ملزم بقدر أكبر. وتستطيع الحكومة أن تحسن الرقابة على الاستثمار العام والمشروعات المملوكة للدولة وإدارتها تماشياً مع توصيات "تقييم إدارة الاستثمار العام". ومن شأن مواصلة تحديث السياسة الضريبية وإدارة الإيرادات أن يساعد على ضمان استمرارية الإيرادات التي يمكن أن تتحقق أيضاً باعتماد استراتيجية متوسطة الأجل للإيرادات تهدف إلى إصلاح نظام الضرائب إصلاحاً شاملاً.

أعدت هذا الإطار إيوليا تيودورو.

^١ عدد أكتوبر ٢٠١٩ من تقرير "الرائد المالي" ناقش باستفاضة الإصلاحات الرئيسية الأخرى التي أدت إلى وضع حد للفساد واحتوائه في جورجيا.

^٢ تضع قواعد المالية العامة حدوداً قصوى هي ٦٠% لنسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي، ولرصيد الميزانية ٣% من إجمالي الناتج المحلي، والنفقات ٣٠% من إجمالي الناتج المحلي. وأدت التعديلات إلى إلغاء الحد الأقصى للنفقات الذي كان ينطوي على تحيز لاتجاهات الدورة الاقتصادية، وتوضيح نطاق العجز والدين العام في ظل القاعدة، وتحديد شروط الانسحاب.

الإطار ٥-٢: مؤسسات المالية العامة والأداء المالي: عملية تجريبية

يناقش هذا الإطار النماذج التي أُعدت لبحث الروابط بين المؤسسات المالية والأداء المالي. ويُقاس أداء المؤسسات المالية باستخدام مقاييس شفافية دورة الميزانية، ومدى اعتماد إطار للمالية العامة متوسط الأجل يتسم بالمصادقية، وتطبيق قواعد المالية العامة. ونركز على دور هذه المؤسسات في وضع حد لارتفاع الدين العام (أثر الانضباط)، والحد من مساهمة سياسة المالية العامة للاتجاهات الدورية (أثر تحقيق الاستقرار، وبناء الصلابة)، وخفض تقلب سياسة المالية العامة (زيادة وضوح المسار).

ولاستكشاف أثر الانضباط التي تُحدِثه مؤسسات المالية العامة، نطرح المواصفة التجريبية التالية:

$$(١) \Delta D_{it} = \alpha + \beta_1 FI_{it} + \beta_2 FI_{it} \times I_{\{=1 \text{ if } MCD\}} + \sum_{k=1}^K \delta_k Z_{k,it} + \varepsilon_{it}$$

على غرار ما ورد في دراسة (Dabla-Norris and others (2010)، المتغير على الجانب الأيسر هو التغير في إجمالي الدين العام (ΔD_{it}) كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، حيث i و t تشيران إلى بُعد مقطعي وبُعد زمني. والمتغير التفسيري الرئيسي هو مؤشر مؤسسات المالية العامة (FI_{it})، ويُستخدم بصفة أساسية كمؤشر للشفافية واعتماد إطار للمالية العامة متوسط الأجل، وكذلك جودة عملية تحصيل المشتريات ونظام الإدارة المالية العامة. وتكمل المعادلة (١) متغيرات ضابطة إضافية تؤثر على التغير في الدين العام (أي الرصيد الأولي غير النفطية، ونمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، والتضخم) لمعالجة تحيز المتغيرات المحذوفة المحتمل وعزل الخصائص القُطرية التي لا تتغير بمرور الوقت. ونركز على β_1 ، و β_2 حيث يقيسان تأثير المؤسسات المالية في التغيرات التي تطرأ على الدين العام.

وتخضع قدرة مؤسسات المالية العامة على تحقيق الاستقرار لاختبار تجريبي باستخدام منهج من خطوتين. فنجري أولاً تقديراً للاتجاه الدوري الذي تتخذه سياسة المالية العامة (المعادلة (٢)).

$$(٢) \Delta \text{Log} G_{it} = \alpha_{it} + \beta \Delta Y_{it} + \sum_{j=1}^J \delta_j X_{j,it} + \varepsilon_{it}$$

يشير الرمز i السفليان i و t إلى البُعد القُطري والبُعد الزمني. وتمثل $\Delta \text{Log} G_{it}$ الفروق الأولى في لوغاريتم الإنفاق العام الحقيقي، و ΔY_{it} معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي. وتصف المعادلة (٢) دالة رد فعل المالية العامة، التي ترصد التغيرات في إنفاق الحكومة كرد فعل حيال الدورة الاقتصادية. وتتحرك الدورة الاقتصادية بالتزامن مع دورة أسعار النفط (راجع الفصل ١). وتتضمن المعادلة (٢) مجموعة من الضوابط ($X_{j,it}$: نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، والتطور المالي، ومعدلات التبادل التجاري، والتضخم) التي تؤثر على إنفاق الحكومة. ونحتسب المُعاملات التي تتغير مع مرور الوقت والمُعاملات القُطرية في سياسة المالية العامة المساهمة للاتجاهات الدورية ($\hat{\beta}$ < صفر) أو المعاكسة لها ($\hat{\beta}$ > صفر) على غرار ما جاء في دراسة (Aghion and Marinescu (2007). وبعد تقدير رد الفعل الدوري لسياسة المالية العامة ($\widehat{\beta}_{it}$) نُجري تقييماً لتأثير مؤسسات المالية العامة على طبيعة سياسة المالية العامة المساهمة للاتجاهات الدورية أو المعاكسة لها (المعادلة (٣)).

$$(٣) \widehat{\beta}_{it} = \alpha_i + \delta_1 FI_{it} + \delta_2 FI_{it} \times I_{\{=1 \text{ if } MCD\}} + \sum_{k=1}^K \lambda_k Z_{k,it} + \varepsilon_{it}$$

نركز على المُعاملين δ_1 و δ_2 حيث يقيسان تأثير مؤسسات المالية العامة على الطبيعة الدورية لسياسة المالية العامة. وتتطوي δ_1 و δ_2 السالبان على أن مؤسسات المالية العامة تقترن بانخفاض درجة مساهمة سياسة المالية العامة للاتجاهات الدورية.

ومرة أخرى، نضع منهاجاً من خطوتين لاستكشاف فعالية مؤسسات المالية العامة في الحد من تقلب سياسة المالية العامة. أولاً، نعمل التغيرات في الإنفاق الحكومي غير الضروري باستخدام المواصفة التالية.

$$(٤) \Delta \text{Log} G_{it} = \alpha_{it} + \beta \Delta Y_{it} + \sum_{j=1}^J \delta_j X_{j,it} + \omega_{it}$$

الإطار ٥-٢: مؤسسات المالية العامة والأداء المالي: عملية تجريبية (تتمة)

$\Delta \text{Log}G_{it}$ هو الفرق الأول في لوغاريتم الإنفاق الحكومي الحقيقي و ΔY_{it} هو نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، ويرصد تأثير حالة الاقتصاد على التغيرات التي تطرأ على الإنفاق. وتتضمن المعادلة (٤) مجموعة من الضوابط $X_{j,it}$: تقلب سعر النفط، والتقلب في نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، والتضخم) التي تؤثر على إنفاق الحكومة. وفي هذه العملية التجريبية، يكون للقيم المتبقية $(\widehat{\omega}_{it})$ دور مهم حيث ترصد التغيرات الاستثنائية في إنفاق الحكومة، والتي لا ترجع إلى الدورة الاقتصادية ولا إلى أدوات التثبيت التلقائي. ويُحسب تقلب سياسة المالية العامة كانهيار معياري للقيم المتبقية في البلد i ، باستخدام فترات زمنية تمتد كل منها ٥ سنوات (σ_i^t) ، نظرا لرغبتنا في عزل الضوضاء التي قد يكون لها وجود في الأجل القصير.

في المرحلة الثانية، نضع تقديرا لتأثير مؤسسات المالية العامة على تقلب سياسة المالية العامة باستخدام المعادلة (٥).

$$(٥) \sigma_i^t = \alpha_i + \delta_1 FI_{it} + \delta_2 FI_{it} \times I_{\{=1 \text{ if } MCD\}} + \lambda_k Z_{k,it} + \varepsilon_{it}$$

δ_1 و δ_2 هما المعاملان اللذان يستريان اهتمامنا. ويُتوقع أن تكون قيمة كل منهما سالبة، مع توقع أن يكون لمؤسسات المالية العامة دور في الحد من تقلب سياسة المالية العامة.

ويجري اختبار هذا الدور الذي تقوم به قواعد المالية العامة في الحد من ارتفاع الدين العام وتقليل الطبيعة المسايرة للاتجاهات الدورية باستخدام المعادلة (٦).

$$(٦) \Delta Y_{it} = \alpha + \beta_1 FI_{it} + \beta_2 (FR_{it} \times PR_{it}) + \sum_{k=1}^K \delta_k Z_{k,it} + \varepsilon_{it}$$

المتغير التابع ΔY_{it} هو التغير في الدين العام (ΔD_{it}) ، أو المعاملات الدورية لسياسة المالية العامة $(\widehat{\beta}_{it})$ المشتقة من المعادلة (٣). ويشير الرمز i و t إلى البعد المقطعي والبعد الزمني. والمتغير التفسيري الرئيسي الذي نستخدمه هو متغير صوري يرصد وجود قاعدة مالية (FR_{it}) . وحد التفاعل $(FR_{it} \times PR_{it})$ يتحقق من وجود قاعدة إجرائية، أو أجهزة مراقبة وإنفاذ، أو وجود شروط الانسحاب، أو قواعد تستبعد النفقات الاستثمارية من حساب رصيد المالية العامة.

وتصف المعادلة (٧) أدناه نموذج الاقتصاد القياسي المستخدم لتقدير دور مؤسسات المالية العامة في التأثير على تعبئة الإيرادات المحلية. والمتغير التابع هو نسبة مجموع الإيرادات إلى إجمالي الناتج المحلي، أو الإيرادات غير المرتبطة بالموارد الطبيعية إلى إجمالي الناتج المحلي (Rev_{it}) ، بينما i و t هما البعد المقطعي والبعد الزمني. والمتغيرات التفسيرية تشمل نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، والانفتاح للتجارة والمتغيرات السياسية والمؤسسية.

$$(٧) Rev_{it}^t = \alpha_i + \delta_1 FI_{it} + \delta_2 FI_{it} \times I_{\{=1 \text{ if } MCD\}} + \lambda_k Z_{k,it} + \mu_k Pol_{k,it} + \varepsilon_{it}$$

وتغطي العينة ١١٤ بلدا من جميع فئات الدخل والمناطق، بما فيها ٣١ بلدا من بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى. وسلسلة البيانات المقطعية غير متوازنة نتيجة لنقص البيانات وخاصة ما يتعلق بمؤشرات مؤسسات المالية العامة (مؤشر الميزانية المفتوحة، وإطار المالية العامة متوسط الأجل، ونظام تحصيل المشتريات، والإدارة المالية العامة). ونظرا لبطء تغير مؤسسات المالية العامة، نستخدم متوسطات خمس سنوات لجميع المتغيرات. وتُقدَّر المعادلات ١ و ٣ و ٥ و ٦ باستخدام طريقة Driscoll and Kraay (1998) التي تنتج أخطاء معيارية متسقة غير متجانسة التباين وثابتة أمام الأشكال العامة للتبعية المكانية والزمنية. وتُقدَّر المعادلة (٧) باستخدام طريقة الآثار الثابتة مع أخطاء معيارية ثابتة. وجميع المواصفات تتضمن متغيرات ضابطة لتقليل احتمال تحيز المتغيرات المحذوفة، وتشمل متغيرات اقتصادية كلية وهيكلية (نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، والتضخم، والتطور المالي، والانفتاح أمام التجارة، ومعدلات التبادل التجاري، وتقلب نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، وتقلب أسعار النفط، والرصيد الأولي غير النفطي) ومتغيرات سياسية ومؤسسية (قوة الديمقراطية، وسيادة القانون، وفعالية الحكومة، إلخ). وتدخّل الآثار القطرية الثابتة لتخفيف المخاوف بشأن التبعية المقطعية. وعلى غرار ما ورد في دراسة Alesina and Perotti (1999)، يُفترض أن تغيير مؤسسات المالية العامة مكلف وأنها تظل مستقرة في الأجل القصير والمتوسط على أقل تقدير. وبالتالي، تنتقل السببية من مؤسسات المالية العامة إلى النتائج المالية، مما يخفف من التحيز نحو النشأة الداخلية والذي تستحثه السببية العكسية. أعد هذا الإطار موسيه سو.

- Aghion, P., and I. Marinescu. 2007. “Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?” *NBER Macroeconomics Annual 2007* 22: 251–78.
- Albuquerque, B. 2011. “Fiscal Institutions and Public Spending Volatility in Europe.” *Economic Modelling* 28: 2544–59.
- Alesina, A., and R. Perotti. 1999. “Budget Deficits and Budget Institutions.” In *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, edited by J. Poterba and J. von Hagen, Chicago: University of Chicago Press, 13–36.
- Alesina, A., F. Campante, and G. Tabellini. 2008. “Why is Fiscal Policy Often Procyclical?” *Journal of the European Economic Association* 6(5): 1006–36.
- Dabla-Norris, E., R. Allen, L-F. Zanna, T. Prakash, E. Kvintradze, V. Lledo, I. Yackovlev, and S. Gollwitzer. 2010. “Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries.” IMF Working Paper WP/10/80, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Driscoll, J. C., and A. C. Kraay. 1998. “Consistent Covariance Matrix Estimation with Spatially Dependent Panel Data.” *Review of Economics and Statistics* 80 (4): 549–60.
- Eyraud, L., X. Debrun, A. Hodge, V. D. Lledo, and C. Pattillo. 2018. “Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability.” Staff Discussion Note No. 18/04, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Fatas, A., and I. Mihov. 2006. “The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the US States.” *Journal of Public Economics* 90: 101–17.
- Frankel, J. 2011. “A Solution to Fiscal Procyclicity: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile.” NBER Working Paper No. 16945, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Frankel, J., C. Vegh, and G. Vuletin. 2013. “On Graduation from Fiscal Procyclicity.” *Journal of Development Economics* 100: 32–47.
- Guerguil, M., P. Mandon, and R. Tapsoba. 2017. “Flexible Fiscal Rules and Countercyclical Fiscal Policy.” *Journal of Macroeconomics* 52: 189–220.
- International Monetary Fund (IMF). 2012. “Fiscal Transparency, Accountability, and Risk.” IMF Board Policy Paper, Washington, DC.
- . 2016. “Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries.” Washington, DC.

———. 2017. “Building Fiscal Capacity in Fragile States.” IMF Policy Paper, Washington, DC.

———. 2018a. *Fiscal Monitor*. Washington, DC, October.

———. 2018b. *Fiscal Transparency Handbook*. Washington, DC.

———. 2018c. “Saudi Arabia—Selected Issues: Fiscal Frameworks and Fiscal Anchors: The Experience in Commodity Exporting Countries and Implications for Saudi Arabia.” No. 18/264, Washington, DC.

———. 2019a. *Fiscal Monitor*. Washington, DC, April.

———. 2019b. “Saudi Arabia—2019 Article IV Consultation,” IMF Staff Country Report No. 19/170. Washington, DC.

———. 2010. “Fiscal Consolidation in G-20 Countries—The Role of Budget Institutions.” IMF Board Policy Paper, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), United Nations (UN), and World Bank. 2016. “Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries.” Prepared for Submission to G20 Finance Ministers. July.

Jarvis, C. and others. Forthcoming. “Curbing Corruption Through Better Economic Governance in the Middle East, North Africa, and Central Asia.” Middle East and Central Asia Department, International Monetary Fund, Washington, DC.

Jewell, A., M. Mansour, P. Mitra, and C. Sdravovich. 2015. “Fair Taxation in the Middle East and North Africa.” Staff Discussion Note 15/16, International Monetary Fund, Washington, DC.

Manasse, P. 2006. “Procyclical Fiscal Policy: Shocks, Rules, and Institutions—A View from MARS.” IMF Working Paper, WP/06/27. International Monetary Fund, Washington, DC.

Olden, B., D. Last, S. Ylaoutinen, and C. Sateriale. 2012. “Fiscal Consolidation in South Eastern European Countries: The Role of Budget Institutions.” IMF Working Paper, WP/12/113, International Monetary Fund, Washington, DC.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2015. “Prudent Debt Targets and Fiscal Frameworks.” OECD Economic Policy Paper. Paris.

Tamirisa, N. T., and C. Duenwald. 2017. “Public Wage Bills in the Middle East and Central Asia.” IMF Departmental Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.