

تعد الاستدامة المالية أحد المفاهيم الحديثة في علم المالية العامة المهمة بقدرة الدولة على سداد ديونها العامة من مواردها الذاتية، والتي تتطلب أيلولة الدين إلى صفر بمرور الزمن وتمويله من الإيرادات الضريبية مع توجيه الدين العام إلى القطاعات الاقتصادية المنتجة مما يستوجب الإهتمام بجانب العرض لزيادة قدرة الاقتصاد على سداد مديونيته وضرورة وضع حدود لهذا الدين.

وتتحسن الاستدامة المالية في ظل وجود أصول مالية تقوم بإدراج العوائد الكافية لتغطية كافة الإلتزامات المالية، وتزايد معدلات الناتج المحلي الإجمالي وارتفاع الفائض الأولي وإن كان الدولة تتجه نحو عدم الاستدامة المالية في ظل زيادة معدلات النمو السكاني وارتفاع معدلات الإنفاق العام وتدهور شروط التجارة وارتفاع أسعار الفائدة.

وتناولت الدراسة موضوع الاستدامة المالية في ثلاث مباحث حيث تعرض المبحث الأول للاستدامة المالية في ضوء الفكر الاقتصادي والذي تناول مفهوم الاستدامة في الفكر الاقتصادي الكلاسيكي حيث خلص الكلاسيك إلى مطابقة قيد الموازنة الحكومية عند تعريفهم للاستدامة المالية، وتعد السياسة المالية المحققة للاستدامة هي أن تكون الحكومة قادرة على الوفاء بديونها حال إستحقاقها، والتي تتحقق من خلال أن يتم توليد فوائض أولية مستقبلية قادرة على سداد الدين العام، وضرورة إتجاه الدين للتناقص وأيلولته إلى الصفر، كما تناول مفهوم الاستدامة المالية في الفكر النيوكلاسيكي من خلال نماذج التداخل بين الأجيال والتوازن العام ويوجد ترابط بين كافة جوانب الاقتصاد، وتوجيه الإدخار إلى الاستثمارات المنتجة والتي تولد من الدخل ما يضيف إلى الحصيلة الضريبية التي تستخدم في سداد الدين العام، كما تم عرض لمفهوم الاستدامة المالية في الفكر الكينزي والذي إهتم بسلوك الحكومة في الإنفاق العام ودورها المنتج في الاقتصاد وطريقة تمويل إنفاقها، وأن التوازن يتحقق في الأجل القصير بوجود أرصدة من الضرائب أو السندات لتمويل الإنفاق العام، وتحقيق السياسة المالية للتوازن في الجبل الطويل بأيلولة الدين إلى صفر من خلال سداد الضرائب له.

وقد اتفق الفكر الكينزي مع الكلاسيك في مفهوم الاستدامة المالية بأنها قدرة الدولة على سداد التزاماتها المالية، ولكن الكينزيون أضافوا بأن هذا السداد يأتي من الدين المنتج الذي استثمرته الحكومة في القطاعات الاقتصادية المنتجة، وتدفع عنه الدولة فوائد تتنافس فيه مع عوائد رأس المال، ويقارن الدائنون للحكومة بين الفائدة على الدين وبين اعتبارات السيولة والعوائد، وتصل الحكومة إلى التوازن في الأجل الطويل ببلوغ الدين صفر وتمويل الإنفاق العام من خلال الإيرادات الضريبية.

وتعرضت الدراسة لمداخل تقييم الاستدامة المالية في الفكر الاقتصادي حيث تعرض المدخل اليقيني الذي يفترض سيادة الاستقرار داخل الاقتصاد وعدم تغير ذلك في المستقبل، وتم تقسيم هذا المدخل إلى اختبارات الاستدامة التي تقوم بدراسة سلوك سلاسل زمنية تاريخية لبعض المتغيرات المالية من الدين العام والإيرادات والنفقات العامة ومدى تحقيقها للسكون والتوصل منها إلى قرار حول وضع الاستدامة المالية، كما تضمن المدخل اليقيني مؤشرات الاستدامة المالية وهي مؤشر تضيق الفجوة بين الإيرادات الواجب تحصيلها والإيرادات المحصلة فعلياً، ومؤشر صندوق النقد الدولي التقليدي لتقييم الاستدامة، ومؤشر صندوق النقد الدولي لدول تعتمد على الموارد غير المتجددة، ومؤشر تأثير الفائض الأولي على الإلتزامات الحكومية لقياس الاستدامة المالية، ومؤشر قيد الموازنة الحكومية، والمؤشر القائم على مدخل اليقين التام في قياس الاستدامة المالية، وتناولت الدراسة المداخل غير اليقينية في تقييم الاستدامة المالية حيث تعرضت لقيد الموازنة الحكومية والطرق العشوائية والنموذج الاحتمالي لتحليل استدامة الدين العام، ونموذج صندوق النقد الدولي لتقييم الاستدامة المالية في ظل بيئة غير يقينية ونموذج التوازن العام العشوائي ونموذج الدورة الاقتصادية.

وأبان المدخل اليقيني والمدخل غير اليقيني من خلال الأدوات المستخدمة لتقييم الاستدامة المالية والتي عكست التطور الحادث في تقييم الاستدامة، خاصة وأن تقييم الاستدامة كان قاصراً على الدول الصناعية المتقدمة في حقبة الثمانينات من القرن العشرين، ولذلك سيطر على الفكر الاقتصادي اليقين التام بالاقتصاد والذي انعكس على الأدوات المستخدمة من اختبارات للاستدامة تستخدم سلاسل زمنية تاريخية ثم مؤشرات الاستدامة التي أبانت عن أثر معدلات النمو وأسعار الفائدة والفائض الأولي في القدرة على سداد التزامات الدولة، وإمكانية الإحلال بين معدلات نمو الناتج والفائض الأولي في سداد المديونية، حيث أن تحقيق الدولة لمعدلات نمو مرتفعة يزيد من قدرتها على سداد التزاماتها وبالتالي تقل احتياجها إلى زيادة الفائض الولي، ولكن حدث تطور في طرق تقييم الاستدامة المالية بالاستناد إلى المداخل غير اليقينية والتي تعد أكثر واقعية ومناسبة لاقتصاديات الدول النامية نظراً لما يشوب ويسود اقتصادها من عدم اليقين، حيث تعاني تلك الدول من التعرض للصدمات والأزمات المحلية والخارجية والتذبذبات الحادة والتي تؤثر على قدراتها على سداد التزاماتها المالية الوصول منها إلى تقديرات للدين في ظل احتمالات معينة.

وتعرضت الدراسة في المبحث الثاني للاستدامة المالية في ظل التجارب الدولية حيث تم عرض التجربة في كل من البرازيل وبولندا وتركيا في الإستدامة المالية، ففي تجربة البرازيل في الإستدامة تحولت إلى المفهوم الكلاسيكي في تطبيق الإستدامة المالية حيث أدركت أن تخفيض مستويات الدين يجب أن يكون من خلال زيادة الفوائض المالية لديها، ولذلك قامت بإصلاحات كبيرة في السياسة المالية من خلال الإصلاح المؤسسي والتشريعي للسيطرة على الإنفاق العام.

وتعد التجربة البولندية في الإستدامة المالية من أنجح التجارب حيث نجحت في التحول نحو اقتصاد السوق منذ عقد التسعينات وسعت للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي ووقعت اتفاقية كوبنهاجن عام ١٩٩٣، واتبعت معايير الإستدامة المالية التي وضعها الاتحاد الأوروبي، وقامت بإصلاحات هيكلية ومؤسسية ومالية وركزت على زيادة كفاءة الإيرادات العامة وانتهج سياسة مالية انكماشية قوامها خفض الإنفاق العام الجاري خاصة الاجتماعي، وتحسنت مؤشراتها الاقتصادية حيث تزايدت معدلات الناتج المحلي الإجمالي وخفضت معدلات التضخم والفائدة ولذلك انخفضت مديونيتها، وتحويل الدين العام الخارجي إلى دين عام محلي، وأضحت عضواً كاملاً في الاتحاد الأوروبي عام ٢٠٠٤، واستطاعت خفض عجز الموازنة العامة للدولة إلى ٢% كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في ٢٠٠٨ لتتنضم إلى العملة الأوروبية الموحدة (اليورو) وتعرضت الدراسة لتجربة تركيا في الإستدامة المالية حيث كان الاقتصاد التركي قد نجح في تطبيق سياسات مالية مستدامة للخروج من الأزمة الاقتصادية التي عصفت بالاقتصاد التركي عام ٢٠٠١ من خلال العديد من الإصلاحات في السياسة المالية لخفض بنود الإنفاق العام وزيادة الإيرادات الضريبية، وعقدت مع صندوق النقد الدولي اتفاق مساندة لتحقيق الانضباط المالي بغية تحقيق الزيادة في الفوائض المالية في الأجل المتوسط، وذلك بتدعيم الرقابة والشفافية على الموازنة واللامركزية المالية وتحسين بيئة الأعمال.

وتناولت الدراسة في المبحث الثالث الاستدامة المالية في مصر حيث واجهت مصر انخفاضاً حاداً في معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي ليبلغ ٤,٤% في النصف الثاني من الثمانينيات من القرن العشرين بعد أن كان ٧,٤% في النصف الأول من الثمانينيات نتيجة انخفاض أسعار البترول وحدث العديد من المشاكل الهيكلية في الاقتصاد المصري متمثلة في الصدمات المحلية والخارجية أدت إلى ارتفاع معدل التضخم عن ٢٠% وانخفاض الاحتياطي الأجنبي، وتصنيف مصر في قائمة الدول الأكثر مديونية خارجية على مستوى العالم، وبذلك دخلت مصر في مرحلة عدم استدامة مالية بسبب مديونيتها الخارجية والتي دفعت مصر للدخول للاتفاق مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لتطبيق برنامج شامل للإصلاح الاقتصادي والتعديل الهيكلي بهدف خلق اقتصاد تنافسي حر ومستقر ومستقل عن التدخل الحكومي، ونشاط لقطاع عام منقلص يعمل في بيئة تنافسية، وقد هدفت سياسة الإصلاح في إطار برنامج التثبيت استخدام السياسات المالية لتخفيض عجز الموازنة بالحد من الهدر في الإنفاق العام وتنمية الإيرادات العامة وتوفير التمويل اللازم للاستثمارات من موارد حقيقية دون اللجوء إلى الجهاز المصرفي مع الحفاظ على البعد الاجتماعي وتحسين أوضاع الفقراء عن طريق مزيد من الإنفاق الاجتماعي.

وقد ركز برنامج الإصلاح الاقتصادي على سداد الالتزامات المحلية توجيه الأعباء من الدين الخارجي إلى الدين المحلي، وقد تأثر برنامج الإصلاح الاقتصادي خلال الفترة ١٩٩١/٩٠-١٩٩٦/٩٥ بالصدمات الخارجية الإيجابية مما أفضى لارتفاع معدلات نمو الناتج مقارنة بسعر الفائدة وانخفاض معدل التضخم ومع السياسة المالية الانكماشية المنتهجة في تلك الفترة حيث تم خفض الإنفاق العام خاصة الدعم مما انعكس على تخفيض عجز الموازنة الأولى وانخفاض نسبة الدين العام المحلي إلى الناتج الذي تم الاعتماد على مصادر محلية في تمويله بالتوسع في إصدار أذون خزانة لسداد العجز وامتصاص السيولة وما ترتب عليه من تزايد أعباء الفوائد المحلية إلا أن نسبة الإيرادات للناتج اتجهت للتذبذب والانخفاض وقد شهدت الفترة تزايد الاعتماد على ضريبة المبيعات التي مثلت ربع الإيرادات الضريبية.

وكانت فترة برنامج الإصلاح الاقتصادي من ١٩٩٧/٩٦-٢٠٠٣/٢٠٠٢ قد شهدت انخفاض معدلات نمو الناتج مع انخفاض الإيرادات انعكاساً في تضاعف العجز الأولي وتزايد الدين العام المحلي الذي اقترب من الناتج المحلي الإجمالي وقد استمر الاقتصاد في الاعتماد على إصدار السندات وأذون الخزانة لتغطية هذا الدين.

وكانت فترة برنامج الإصلاح الاقتصادي من ٢٠٠٣/٢٠٠٤-٢٠٠٧/٢٠٠٨ قد شهدت حدوث عوامل خارجية ساهمت في ارتفاع معدلات نمو الاقتصاد كذلك الإصلاحات الضريبية التي تمت ساهمت في خفض العجز الأولي ليعكس ذلك في انخفاض نسبة الدين المحلي إلى الناتج المحلي الإجمالي ومع انخفاض أسعار الفائدة انخفضت أعباء الدين.

وإنتهجت الحكومة المنهج الكينزى في إعتبارها أن التوازن يتحقق طالما أن أى زيادة في الإنفاق العام سيتم توليدها من خلال إصدار السندات أو الضرائب مما يكفى لتحقيق التوازن في الأجل القصير حيث عملت على تنشيط الطلب الكلى المحلى والخارجى على الأوراق المالية الحومية من خلال نظام المتعاملون الرئيسيون ومد فترات استرداد الدين على آجال إستحقاق طويلة .

وقد ساهم ارتفاع معدلات نمو الناتج ومقارنتها بأسعار الفائدة الحقيقية المتحققة في الفترة ١٩٩١/١٩٩٨ و ٢٠٠٣/٢٠٠٤ و ٢٠٠٧/٢٠٠٨ من برنامج الإصلاح الإقتصادى في تحسين موقف الاستدامة المالية في الإقتصاد المصرى إلا أن هذه المعدلات شهدت تذبذبا وتأثرت بالصدمات الخارجية ، وكان للسياسة المالية تأثير سلبى على الاستدامة المالية في ظل وجود عجز أولى ناتج من الجمود النسبى لبنود الإنفاق العام وتذبذب الإيرادات والتي أفضت إلى زيادة المديونية ، وأضحى اعتماد الإقتصاد في سداد الدين على خلق معدلات نمو مرتفعة ، ومن ثم فإن الاستدامة المالية وفق الفكر الكلاسيكى لم تتحقق في الإقتصاد المصرى خلال الفترة ١٩٩١-٢٠١٣ ، حيث كان من مظاهر عدم الاستدامة المالية إرتفاع العجز الأولى المحقق عن الفائض الواجب أن يتحقق ، ووجود عجز أولى غير قادر على سداد الدين الحقيقى ، وزيادة القيمة الحالية للإنفاق العام عن القيمة الحالية للإيرادات العامة ، وتزايد الدين العام المحلى مع تزايد الزمن وبذلك يتحقق التمويل البونزى وبذلك فقد الشرط الضرورى لتحقيق الاستدامة المالية بارتفاع معدل نموه (١٠%) عن معدل نمو الناتج ، كما أن استمرار تزايد نمو الدين العام الخارجى وخاصة بعد ٢٥ يناير ٢٠١١ يفقد شروط تحقيق الاستدامة المالية ، ولذلك فإن متطلبات تحقيق الإقتصاد المصرى للإستدامة هو التوجه نحو مجالات معدلات نمو تنسم بقدر أعلى من الإستقرار وخفض العجز الأولى بالتأثير في جانب الإنفاق العام بتخفيضه وزيادة الإيرادات العامة ، والحد من تزايد إصدار الدين وأعبائه .

ويأتى علاج تلك التحديات من خلال تبنى حوكمة الموازنة العامة بتفعيل مبادئ الإفصاح والمساءلة والمشاركة والشفافية ، وهو ما توصلى به الدراسة حيث يقتضى تطبيق قانون المسؤولية المالية بالإستفادة من النموذج البرازيلى والذي وضع ضوابط على الأداء الحكومى والمحاسبة القانونية ووضع سقف أعلى للإنفاق العام لا يجب تجاوزه وخضوع المسئول للمحاسبة القانونية عند وجود إنحرافات عن المخطط وعدم إنفاق الإستثمار العام إلا بعد إعداد دراسات جدوى حقيقية لإثبات جدوى المشروع .

ويجث تفعيل إستراتيجية لإدارة الدين العام تقوم على تحقيق الإستدامة في الأجلين المتوسط والطويل ، على أن تتضمن الاستدامة في الأجل المتوسط الحد من إصدارات الدين من خلال هيئة رقابية تتولى الإشراف على الدين العام تطبق ما جاء في نموذج التوازن العام من أن إدارة الدين المثلى تتضمن أن العائد المحقق من الدين يتساوى مع التكاليف الحدية له مع تتبع تلك الهيئة أسباب إصدار الدين والتثبت من إستخدامه بكفاءة والسيطرة على مدفوعات خدمة الدين ووضع سقف عليا عليها وعدم تجاوزها ، والتنسيق بين طرفى الدين وتطوير الأسواق المالية من خلال الإتجاه نحو مد فترات استحقاق الدين وتنويع إختيارات إصدار الدين وعمل تقديرات مخططة تمتد إلى ١٥ عاما ، ووضع آليات لخفض وإستهداف معدل التضخم دون إصدار الدين لأن إصدار الدين للحد من التضخم في الأجل القصير ينقل التضخم من فترة إلى أخرى وزيادة لأعباء المديونية التى تدفعها الأجيال المستقبلية .

وتوصى الدراسة أيضا أن تتضمن الإستدامة المالية في الأجل الطويل الحرص على إنتاجية الدين وتوجيه الإنفاق إلى أنشطة تدر العائد الذى يعطى الدين مع تقديم التسهيلات الإئتمانية وغير المالية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة ، وتدعيم القطاع غير الرسمى وتيسير اقتراضهم من البورصة .

وتوصى الدراسة بمراجعة اللوائح المنظمة لأداء الهيئات الإقتصادية خاصة أن بعضها تقتصر علاقتها بالموازنة على الفائض أو العجز المرحل إلى الموازنة والتي تزيد من الدين العام المحلى ووجود درجة كبيرة من التفاوت بين الحسابات الختامية عن تقديرات الموازنة العامة وموازنة الدولة .

وتوصى الدراسة إعادة النظر في الجهاز الإدارة للدولة وإنتهاج الفكر النيوكلاسيكى في ربط الإنتاجية بالأجور والحوافز والحد من السياسات قصيرة الأجل التى تستهدف تحقيق تنشيط في الأسواق من خلال زيادة الأجور دون أن يقابلها زيادة في الإنتاجية .

وتوصى الدراسة ضرورة مراجعة دور بنك الإستثمار القومية ورقابة أدائهم والتثبت من وجود الكوادر البشرية القادرة على أداء دوره الجديد في الإشراف على مشروعات خطط الدولة في تفعيل المراقبة عليه وعلى ما يفرضه للهيئات الإقتصادية وعرض حساباته الختامية على مجلس النواب وتقديم تقارير دورية عن أداء المشروعات تعرض على مجلس النواب لإقرارها .

وتوصى الدراسة بتعظيم دور الجهاز المركزى للمحاسبات في مراقبة السياسة المالية والإقتصادية للحكومة ووضع عقوبات رادعة على نتائج التقارير التى ترصد المخالفات المالية وتوسيع إختصاصاته للحكومة ووضع عقوبات رادعة على نتائج التقارير التى ترصد المخالفات المالية وتوسيع إختصاصاته الرقابية على الحساب الختامة للموازنة العامة .

وتوصى الدراسة بمزيد من الشفافية والإفصاف والتى تتطلب إعداد موازنة متوسطة الأجل بديلا عن أسلوب الموازنة السنوى تقوم على أساس موازنة البرامج والأداء والتحول إلى أساس الإستحقاق وهذا مؤداه وضع لكل خدمة حكومية برنامج له موازنة مستقلة وله معايير لقياس الأداء وقد يرجع إلى النموذج البولندى في التحول من الدعم إلى البرامج الإجتماعية ، وضرورة إصدار تقارير دورية عن موقف الإستدامة المالية للدولة بإستخدام المؤشرات التى تضمنتها هذه الدراسة وهى المداخل اليقينية وغير اليقينية ، على أن يتضمن كافة الإلتزامات المعلنة وغير المعلنة من ضمانات حكومية ومتأخرات مستحقة على الحكومة وتقدير بيانات تفصيلية عنها وتحليل المخاطر المحيطة بتنفيذ الموازنة ومراجعة الدين العام المحلى والوصول إلى قيمة واحدة للدين تصدرها وزارة المالية على أن يتضمن مفعوم دين الحكومة العامة المستخدم بواسطة صندوق النقد الدولى وموقف كافة الهيئات الإقتصادية التى تقوم بأنشطة خارج الموازنة وتؤثلا على السلامة المالية للدولة مثل الهيئات الإقتصادية وبنك الإستثمار القومية وتنشيط تحصيل المتأخرات الضريبية .

وتفعيل المشاركة بين الحكومة والمجتمع المدنى والقطاع الخاص من خلال دخول القطاع الخاص في مجال البنية الأساسية لتوفير الإنفاق العام الإستثمارى وتدعيم اللامركزية المالية والإدارية بالإعتماد على النموذج البرازيلى الذى وضع موازنات مستقلة لوحدة الإدارة المحلية حيث تقوم المحافظة بتحديد إيراداتها المتوقعة والإحتياجات التمويلية وبنود إنفاقها وإمكانية تدبير التمويل اللازم للإنفاق مع تقدير العجز أو الفائض المتوقع على أن تقوم الإدارة المحلية بالمراقبة على عمليات الحكومة المالية ووضع آليات توليد الفائض .

وضرورة التعاون بين الحكومة والجهات الدائنة على إعادة هيكلة وخفض أعباء الدين (الفوائد والأقساط) التى تمثل نسبة كبيرة من الإنفاق العام ، وذلك بالإنفاق على مد فترات إستحقاق الدين على فترات طويلة .