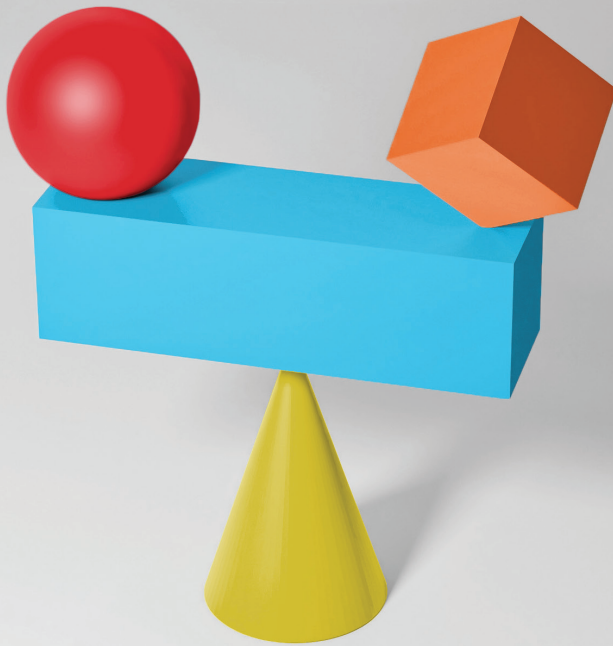


# الرقابة على إدارة الدين العام

دليل الأجهزة العليا للرقابة

الإصدار 1



## الاختصارات

English Term المصطلح الإنجليزي	Abbreviation الاختصار	Corresponding in Arabic المقابل العربي
A		
Audit of Lending and Borrowing Frameworks	ALBF	رقابة أطر الاقتراض والإقراض
B		
Bank for International Settlements	BIS	بنك التسويات الدولية
C		
Commonwealth Secretariat's Debt Recording and Management System	CS-DRMS	نظام الأمانة العامة للكمونولث لتسجيل وإدارة الديون
D		
debt management	DeM	إدارة الديون
Debt Management Performance Assessment	DeMPA	تقييم أداء إدارة الديون
UNCTAD's Debt Management and Financial Analysis System	DMFAS	نظام إدارة الديون والتحليل المالي لدى مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
debt management office	DMO	مكتب إدارة الديون
DeM performance indicator	DPI	مؤشر أداء إدارة الديون
debt sustainability analysis	DSA	تحليل القدرة على تحمل الدين
E		
European Central Bank	ECB	البنك المركزي الأوروبي
Statistical Office of the European Communities	Eurostat	المكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية
F		
financial statements	FSs	بيان مالي
G		
United States Government Accountability Office	GAO	مكتب محاسبة الحكومة في الولايات المتحدة
gross domestic product	GDP	الناتج المحلي الإجمالي
global public good	GPG	المنفعة العامة العالمية
Guidance	GUID	الإرشادات
L		
internal audit office/unit	IAO/U	وحدة/مكتب الرقابة الداخلية
I		
INTOSAI Development Initiative	IDI	مبادرة تنمية الإنتوساي
integrated financial management information system	IFMIS	نظام إدارة المعلومات المالية المتكامل
IMF – International Monetary Fund	IMF	صندوق النقد الدولي
International Organization of Supreme Audit Institutions	INTOSAI	المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة
International Standards of Supreme Audit Institutions	ISSAIs	المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة
information technology	IT	تكنولوجيا المعلومات
M		
	MoF	وزارة المالية
ministry of finance	MTDS	إستراتيجية إدارة الدين متوسطة الأجل
O		
medium-term debt management strategy	OECD	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
P		
Organisation for Economic Co-operation and Development	PDM	إدارة الدين العام
public debt management	PDMIS	نظام معلومات إدارة الدين العام
public debt management information system	PLA	اتفاقية الإقراض الأولية
S		
primary loan agreement	SAI	الجهاز الأعلى للرقابة
supreme audit institution	SLA	اتفاقية الإقراض الثانوية

U		
subsidiary loan agreement	UNCTAD	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
W		
United Nations Conference on Trade and Development	WBG	مجموعة البنك الدولي
World Bank Group	WGPD	مجموعة العمل المعنية بالدين العام

بيان جودة "تدقيق إدارة الدين العام - دليل لأجهزة الرقابة المالية العليا"، استحدثته مبادرة الإنتوساي للتنمية (IDI) ومجموعة عمل INTOSAI (المنظمة الدولية للمؤسسات العليا للرقابة المالية والمحاسبة) حول الدين العام

يحدد خبراء أهداف الإنتوساي والورقة المشتركة لمبادرة الإنتوساي للتنمية حول "ضمان الجودة للسلع العامة التي تُطور وتُنتج خارج الإجراءات القانونية" ثلاثة مستويات لضمان الجودة، على النحو التالي:

ضمان الجودة لسلع الإنتوساي العامة التي طُورت ونُشرت خارج الإجراءات القانونية - مستويات ضمان الجودة

**المستوى الأول:** المنتجات التي خضعت لعمليات ضمان الجودة المكافئة للإجراءات القانونية الواجبة لمنظمة الإنتوساي، بما في ذلك فترة طويلة من التعرض العام بشفافية (90 يومًا)

**المستوى الثاني:** المنتجات التي خضعت لعمليات ضمان جودة محدودة بشكل أكبر وتشمل أصحاب المصلحة من خارج الهيئة أو مجموعة العمل المسؤولة عن التطوير الأولي للمنتجات. قد تشمل عمليات ضمان الجودة، على سبيل المثال، التجربة والاختبار ودعوة التعليقات من أصحاب المصلحة الرئيسيين، رغم أنها لا تصل إلى مدة 90 يومًا من التعرض العام

**المستوى الثالث:** المنتجات التي خضعت لإجراءات صارمة لمراقبة الجودة داخل الهيئة أو مجموعة العمل المسؤولة عن تطويرها

قد تكون المستويات المختلفة لضمان الجودة مناسبة لمختلف السلع العامة العالمية (GPGs). طُورت هذه السلعة العامة العالمية وفقًا للمستوى الأول لضمان الجودة.

#### بروتوكول ضمان الجودة: الإصدار 2.0

يحدد بروتوكول IDI لضمان الجودة للسلع العامة العالمية لمبادرة IDI تدابير لضمان الجودة بناءً على المستويات الثلاثة لضمان الجودة المذكورة أعلاه. بالنسبة لمستوى ضمان الجودة الأول، تشمل هذه الإجراءات: موافقة مجلس IDI على إنشاء GPG وتشكيل فريق تطوير منتجات كفاء ومراجعة الأقران من خلال خبراء خارج فريق التطوير والتعديل على أساس المراجعة وتدقيق الوثيقة وتحريها وترجمتها من خلال مختصين والتعرض للجمهور لمدة 90 يومًا/ التشاور مع أصحاب المصلحة ذوي الصلة الذين يمثلون وجهات نظر من معظم المناطق ومعظم نماذج التدقيق والبلدان المتقدمة والنامية ومن منظور الهيئات العالمية وتعديلات الوثيقة على أساس التعليقات الواردة أثناء التعرض العام والموافقات الواجبة لإصدار 1 GPG.

#### تحديثات الـ GPG

ستخضع السلعة العامة العالمية (GPG) لمراجعة بسيطة من مبادرة IDI ومجموعة العمل المعنية بالدين العام (WGPD) سنويًا (ستبدأ من أمانة WGPD). ستأخذ كل مراجعة سنوية في الاعتبار ضرورة الإصلاح الشامل وبيان جودة جديد. نظرًا لأن هذا الدليل لا يرتبط بشكل مباشر بمعيار ISSAI محدد، لم تتضمن هذه السلعة العامة العالمية (GPG) بند انتهاء صلاحية. يُعد الـ GPG هذا ملكية مشتركة لقسم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المهني والمعني في مبادرة IDI ومجموعة العمل المعنية بالدين العام، وهما مسؤولان بشكل مشترك عن صيانة GPG هذا.

#### عملية مراجعة ضمان الجودة

أجرى Martin Aldcroft (وحدة الدعم الاستراتيجي، IDI) مراجعة لضمان الجودة للعملية المتبعة لتطوير GPG هذا، مقابل إصدار بروتوكول ضمان الجودة [2.0]. يُعد مراجع ضمان الجودة على دراية ببروتوكول IDI الخاص بجودة السلع العامة العالمية (GPGs) ولم يشارك في تطوير GPG. أعدت عملية مراجعة ضمان الجودة هذه لتزويد جميع أصحاب المصلحة بضمان تنفيذ IDI لتدابير مراقبة الجودة المذكورة أعلاه، والمصممة لتلبية مستوى ضمان الجودة الأول.

#### نتائج مراجعة ضمان الجودة

خلصت مراجعة ضمان الجودة للعملية المتبعة في تطوير الـ GPG هذا إلى أنه جرى اتباع البروتوكول على النحو المطلوب لمستوى ضمان الجودة الأول من جميع النواحي.



الخاتمة  
بناءً على مراجعة ضمان الجودة، تؤكد مبادرة IDI ومجموعة العمل المعنية بالدين العام (WGPD) لمستخدمي هذه السلعة العامة العالمية (GPG) أن هذه الوثيقة قد خضعت لعملية ضمان جودة مكافئة للإجراءات الواجبة لإطار إنتوساي للتصريحات المهنية (IFPP)، بما في ذلك فترة طويلة من التعرض العام بشفافية.



الرئيس  
مجموعة عمل الإنتوساي المعنية بالدين العام  
9 ديسمبر 2020

*[Handwritten signature in blue ink]*

*[Handwritten signature in blue ink]*

المدير العام  
مبادرة الإنتوساي للتنمية  
9 ديسمبر 2020

# الرقابة على إدارة الدين العام – دليل الأجهزة العليا للرقابة

## جدول المحتويات

5	تعريف بالدليل.....
6	الفصل 1 مقدمة عن إدارة الدين العام ومنهجية الرقابة ذات الصلة.....
6	1.1 ما المقصود بإدارة الدين العام؟.....
8	1.1.1 أنواع الديون.....
	1.1.2 أدوات الاقتراض..... Error! Bookmark not defined.
10	1.2 المشاركون الرئيسيون في إدارة الدين العام.....
11	1.3 دور مكتب إدارة الدين.....
14	1.4 دور الأجهزة العليا للرقابة.....
14	1.5 أهمية الإدارة الرشيدة للدين العام.....
15	1.6 أفضل الممارسات في إدارة الدين العام.....
15	1.6.1 مبادئ لتشجيع الإقراض والاقتراض السيادي المسؤول (مبادئ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية).....
17	1.6.2 المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام (صندوق النقد الدولي/البنك الدولي).....
19	1.6.3 أداة تقييم أداء إدارة الدين (البنك الدولي).....
20	1.7 الرقابة على إدارة الدين العام.....
20	1.7.1 أهمية التفويض القانوني للجهاز الأعلى للرقابة.....
21	1.7.2 التخطيط الإستراتيجي والرقابة على إدارة الدين العام.....
22	1.7.3 تطبيق المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في الرقابة على إدارة الدين العام.....
24	الفصل 2: الرقابة على إطار العمل القانوني لإدارة الدين العام.....
24	2.1 إطار العمل القانوني لإدارة الدين العام.....
25	2.1.1 تفويض البرلمان أو الكونجرس للسلطات التنفيذية.....
26	2.1.2 أغراض الاقتراض.....
26	2.1.3 غايات وأهداف إدارة الدين.....
26	2.1.4 إستراتيجية إدارة الدين.....
27	2.1.5 إعداد تقارير الدين.....
27	2.2 الرقابة على إطار العمل القانوني لإدارة الدين العام.....
27	2.2.1 رقابة الأداء على إطار العمل القانوني.....
28	2.3 أسئلة الرقابة النموذجية حول الإطار القانوني الخاص بإدارة الدين العام.....
29	2.4 معايير الرقابة لرقابة الإطار القانوني.....
29	2.5 مصادر الأدلة عند رقابة الإطار القانوني.....
30	2.6 توضيحات نتائج الرقابة الخاصة بالإطار القانوني.....
32	الفصل 3 الترتيبات الرقابية المؤسسية والتنظيمية لإدارة الدين العام.....
32	3.1 الترتيبات المؤسسية والتنظيمية في إدارة الدين العام.....
35	3.1.1 الترتيبات المؤسسية.....

35	3.1.2 الهيكل التنظيمي.....
35	3.2 رقابة الترتيبات المؤسسية والتنظيمية في إدارة الدين العام.....
35	3.2.1 رقابة الالتزام على الترتيبات المؤسسية والتنظيمية.....
35	3.2.2 رقابة الأداء على الترتيبات المؤسسية والتنظيمية.....
36	3.3 أسئلة الرقابة النموذجية حول الترتيبات المؤسسية والتنظيمية لإدارة الدين العام.....
37	3.4 معايير الرقابة الخاصة بالرقابة على الترتيبات المؤسسية والتنظيمية.....
38	3.5 مصادر الأدلة عند رقابة الترتيبات المؤسسية والتنظيمية.....
38	3.6 توضيحات لنتائج الرقابة بشأن الترتيبات المؤسسية والتنظيمية.....
40	الفصل 4 الرقابة على وضع إستراتيجية إدارة الدين.....
40	4.1 إستراتيجية إدارة الدين.....
41	4.2 رقابة إستراتيجية إدارة الدين عند إدارة الدين العام.....
42	4.2.1 رقابة الامتثال لإستراتيجية إدارة الدين.....
42	4.2.2 رقابة أداء إستراتيجية إدارة الدين.....
43	4.3 أسئلة عملية الرقابة التمثيلية حول إستراتيجية إدارة الدين.....
44	4.4 المعايير الرقابية لإستراتيجية إدارة الدين.....
44	4.5 مصادر الأدلة عند رقابة إستراتيجية إدارة الدين لإدارة الدين العام.....
44	4.6 إيضاحات حول نتائج عملية رقابة إستراتيجية إدارة الدين.....
45	الفصل 5 عملية رقابة أنشطة الاقتراض.....
45	5.1 الدورة العامة لعملية الاقتراض.....
49	5.2 الرقابة في عمليات الاقتراض على إدارة الدين العام.....
49	5.2.1 رقابة الامتثال لأنشطة الاقتراض.....
49	5.2.2 رقابة أداء أنشطة الاقتراض.....
50	5.3 أسئلة الرقابة التمثيلية بشأن عمليات الاقتراض الخاصة بإدارة الدين العام.....
51	5.4 المعايير الرقابية الخاصة برقابة عمليات الاقتراض.....
51	5.5 مصادر الأدلة أثناء رقابة عمليات الاقتراض لإدارة الدين العام.....
52	5.6 إيضاحات حول نتائج الرقابة لعمليات الاقتراض.....
53	الفصل 6 عملية رقابة أنشطة خدمات الدين العام.....
53	6.1 ما أنشطة خدمة الدين العام؟.....
53	6.2 الرقابة على أنشطة خدمة الديون في إدارة الديون العامة.....
54	6.2.1 رقابة الالتزام على أنشطة خدمة الديون.....
55	6.2.2 رقابة الأداء على أنشطة خدمة الديون.....
55	6.3 أسئلة الرقابة التمثيلية حول أنشطة خدمة الديون العامة.....
57	6.4 معايير الرقابة على أنشطة خدمة الديون.....
57	6.5 مصادر الأدلة الخاصة برقابة أنشطة خدمة الدين لإدارة الدين العام.....
58	6.6 توضيحات لنتائج الرقابة على أنشطة خدمة الديون.....

59	الفصل 7 الرقابة على عملية إعداد التقارير الخاصة بالديون
59	7.1 ما هي عملية إعداد التقارير الخاصة بالديون العامة؟
59	7.2 الرقابة على إعداد تقارير الديون في إدارة الديون العامة
60	7.2.1 الرقابة المالية على إعداد تقارير الديون
60	7.2.2 رقابة الالتزام على إعداد تقارير الديون
60	7.2.3 رقابة الأداء على إعداد تقارير الديون
61	7.3 أسئلة الرقابة التمثيلية حول إعداد تقارير الدين العام
62	7.4 معايير الرقابة على إعداد تقارير الديون
63	7.5 مصادر الأدلة عند الرقابة على تقارير الديون لإدارة الديون العامة
63	7.6 توضيحات لنتائج الرقابة الخاصة بإعداد تقارير الديون
65	الفصل 8 الرقابة على أنشطة الإقراض المشتق
65	8.1 أنشطة الإقراض المشتق
67	8.2 الرقابة على أنشطة الإقراض المشتق
67	8.2.1 رقابة الالتزام على أنشطة الإقراض المشتق
67	8.2.2 رقابة الأداء على نشاطات الإقراض المشتق
68	8.3 أسئلة الرقابة التمثيلية حول أنشطة الإقراض المشتق
69	8.4 معايير الرقابة على أنشطة الإقراض المشتق
69	8.5 مصادر الأدلة في الرقابة على نشاطات الإقراض المشتق
69	8.6 إيضاحات حول نتائج الرقابة على أنشطة الإقراض المشتق
70	الفصل 9 الرقابة على أنظمة معلومات إدارة الدين العام
70	9.1 ما هي أنظمة معلومات إدارة الدين العام؟
71	9.1.1 الشائع من نظم المعلومات لإدارة الدين العام في الاستخدام
72	9.1.2 ضوابط الأنظمة المعلوماتية
76	9.1.3 أهمية نظم المعلومات لإدارة الدين العام
77	9.2 الرقابة على نظم معلومات إدارة الدين العامة
78	9.2.1 الرقابة المالية على نظم المعلومات لإدارة الدين العام
78	9.2.2 رقابة الالتزام على نظم المعلومات لإدارة الدين العام
78	9.2.3 رقابة الأداء على نظم المعلومات لإدارة الدين العام
78	9.3 أسئلة الرقابة التمثيلية في رقابة الأداء على نظم المعلومات لإدارة الدين العام
79	9.4 معايير الرقابة على نظم معلومات إدارة الدين العام
80	9.5 مصادر أدلة الرقابة على نظم معلومات إدارة الدين العام
80	9.6 إيضاحات حول نتائج الرقابة على نظم معلومات إدارة الدين العام
81	المراجع



## تعريف بالدليل

الرقابة على إدارة الدين العام – دليل الأجهزة العليا للرقابة هو منفعة عامة وعالمية تابعة لمبادرة تنمية الإنتوساي وضعت كجزء من برنامج مبادرة تنمية الإنتوساي المعني بـ رقابة أطر عمل الإقراض والاقتراض. ويُعد هذا الدليل تحديثاً لدليل الرقابة على الدين العام لمجموعة العمل المعنية بالدين العام في مبادرة تنمية الإنتوساي الصادر في 2012. وقد جرى تطوير هذا المنتج وفقاً لمتطلبات بروتوكول ضمان الجودة للمنافع العامة العالمية بمبادرة تنمية الإنتوساي.

لقد وضع فريق دولي من خبراء الدين العام وخبراء من مجموعة العمل المعنية بالدين العام في الإنتوساي وأهل الرأي من الأجهزة الرقابية المختلفة هذا الدليل وجرى مراجعة محتوياته داخلياً من قبل فريق تطوير المنتج إلى جانب تعليقات الخبراء. وقد وُضعت كافة التعليقات في الحسبان وجرى معالجتها. وقد طُرح هذا الدليل للعرض العام على النحو المحدد في البروتوكول، وتمت معالجة جميع التعليقات الواردة خلال فترة العرض بشكل مناسب من قبل خبراء من الأمانة العامة لمجموعة العمل المعنية بالدين العام وخبراء خارجيين يعملون كجزء من فريق التطوير.

يسعى هذا الدليل إلى تقديم الدليل التفصيلي لمراقبي الدين العام بالأجهزة العليا للرقابة عند إجراء الرقابة المالية أو رقابة الأداء أو رقابة الالتزام على مختلف جوانب إدارة الدين العام. وتنقسم الفصول من 2 إلى 9 بهذا الدليل إلى جزأين، إذ يتناول الفصل الأول قضية إدارة الدين العام أو الممارسات مثل إستراتيجية إدارة الدين، بينما يوضح الفصل الثاني كيفية الرقابة على الموضوع أو الممارسات. ويُنظم الجزء الثاني من الرقابة بطريقة منتظمة عبر الفصول ويتكون من الأقسام التالية: أ) منهجية الرقابة التالية التي يمكن تطبيقها على الموضوع، ب) أهداف رقابة الممثلين في إطار كل منهجية، ج) معايير الرقابة، د) مصادر الدليل، هـ) توضيحات نتائج الرقابة على الموضوع.

يُمكن استخدام هذا الدليل جنباً إلى جنب مع الدليل التوجيهي (إرشادات 15250) إرشادات حول رقابة الدين العام والتي تم وضعها بواسطة مجموعة العمل المعنية بالدين العام في الإنتوساي للمشروع 2.9 (وضع إرشادات حول توحيد ومواءمة المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة للدين العام مع المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة رقم 100). ويعد هذا الدليل حالياً بمثابة مرجع للمعايير الدولية القائمة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الإيساي) لرقابة الدين العام وفي مواضع مختلفة. وسيتم تحديث هذه المراجع بمجرد التصديق على إصدار الدليل 5250 من قبل المؤتمر الـ 24 للإنتوساي.

سوف تُجرى مبادرة تنمية الإنتوساي ومجموعة العمل المعنية بالدين العام مراجعة سريعة لهذا الدليل على أساس سنوي. وإذا كانت هناك تغييرات جوهرية يتعين إجراؤها، فقد تقرر مجموعة العمل المعنية بالدين العام في مبادرة تنمية الإنتوساي العمل على إعداد نسخة منقحة من الدليل، وسيتم اتخاذ مثل هذه القرارات على أساس المراجعة السنوية.

<sup>1</sup> تصدر إرشادات الإنتوساي عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة (الإنتوساي) وهي جزء من إطار عمل الإنتوساي للتصريحات المهنية. وحالياً، يتم نشر النسخة المعتمدة من الدليل 5250 أو إرشادات رقابة الدين العام على الموقع [www.issai.org](http://www.issai.org) وهي قيد الانتظار للإعلان عنها رسمياً بواسطة مؤتمر الإنتوساي لعام 2021.

## الفصل 1 مقدمة عن إدارة الدين العام ومنهجية الرقابة ذات الصلة

سيساعد هذا الدليل الأجهزة العليا للرقابة في إدراك المفاهيم المتعلقة بالدين العام، والمشاركين الرئيسيين في إدارة الدين العام وأدوارهم، وأهمية إدارة الدين العام والرقابة، وكيف تبادر الأجهزة العليا للرقابة إلى مراقبة الدين العام.

### 1.1 ما المقصود بإدارة الدين العام؟

تُعرف إدارة الدين العام بشكل عام بأنها "عملية وضع إستراتيجية لإدارة ديون الحكومة وتنفيذها بغرض جمع المبلغ المطلوب للتمويل بأقل تكلفة ممكنة على المدى المتوسط والطويل بما يتماشى مع الدرجة الحذرة من المخاطر. كما ينبغي أن تحقق أهداف إدارة الدين العام الأخرى التي وضعتها الحكومة مثل: تطوير سوق تتمتع بالكفاءة والإبقاء عليها من أجل السندات الحكومية".<sup>2</sup>

وفقًا لهذا التعريف، فإن غايات أو أهداف إدارة الدين الحكومي ينبغي أن تكون على النحو التالي:

- تحقيق متطلبات الاقتراض الحكومي.
- الاقتراض بأقل تكلفة ممكنة على المدى المتوسط والطويل.
- البقاء على درجة مخاطر تنسم بالاتزان في محفظة الدين.
- تحقيق أي من الأهداف الأخرى التي وضعتها الحكومة مثل: تطوير سوق تتمتع بالكفاءة والإبقاء عليها من أجل سندات الدين الحكومية.

تتمثل الأداة الأساسية لتحقيق هذه الأهداف في إعداد إستراتيجية إدارة الدين وتنفيذها.

وبالنظر في أهداف التكلفة نسبة إلى المخاطر فمن الواجب إجراء عمليات مفاضلة بهذا الشأن. وبالنسبة للدول ذات الأسواق الناشئة، يكون من الأرخص عادةً الاقتراض بالعملة الأجنبية ذات القسيمة المنخفضة مقارنة بالعملة المحلية. من ناحية أخرى، يؤدي الاقتراض بالعملة الأجنبية عادةً إلى زيادة المخاطر في المحفظة (التعرض لزيادة في العملة الأجنبية). رغم أن الاقتراض في النهاية القصيرة لمنحنى العائد أرخص في معظم الحالات من الاقتراض طويل الأجل، إلا أن الخطر سيزداد لأن الفائدة قصيرة الأجل تكون أكثر تقلبًا وتحتاج القروض إلى إعادة تمويلها في كثير من الأحيان (زيادة في معدل الفائدة ومخاطر إعادة التمويل). ومن هذا المنطلق، فإن المكون الأساسي في وضع الإستراتيجية هو تحليل سيناريوهات الاقتراض المختلفة والمفاضلات التي يجب القيام بها. وستحدد درجة تحمل الحكومة للمخاطر في نهاية الأمر تلك المفاضلات والتي سنتعكس في وثيقة الإستراتيجية.

وبالتالي، يتمثل الدور الرئيس للقائم على إدارة الديون في تحقيق التركيبة المرغوبة لمحفظة الديون الحكومية، التي تعكس تفضيلات الحكومة فيما يتعلق بعمليات المفاضلة فيما بين التكاليف ونسبة المخاطر. أدوات إدارة الدين هي إستراتيجية إدارة الديون متوسطة الأجل على أساس مفاضلة التكلفة نسبة إلى المخاطر لتدقق خدمة الديون في محفظة الديون الفعلية والمتوقعة في مختلف السيناريوهات، وخطط الاقتراض السنوية المعتمدة على الإستراتيجية المحددة، والاقتراض وعمليات إدارة الدين الأخرى لتلبية أهداف الإستراتيجية. كما هو موضح في الفصل الرابع، تعمل إستراتيجية إدارة الديون على تفعيل أهداف إدارة الدين، والتركز بقوة على إدارة التعرض للمخاطر المدرجة في محفظة الديون - وبالتحديد التغيرات المحتملة على تكلفة خدمة الدين وتأثيرها المباشر على الميزانية.

عادةً ما يقتصر نطاق إستراتيجية إدارة الدين الحكومي على محفظة الديون الخاصة بميزانية الحكومة المركزية. قد يؤدي توسيع نطاق الإستراتيجية لتشمل حافظات الديون لدى بعض الحكومات والإدارات المحلية إلى خلق صعوبات في التنسيق عند تمكين هذه الإدارات المحلية من الاقتراض في الأسواق لتلبية احتياجاتها التمويلية الخاصة. وسيطلب إدراج هذا الاقتراض في نطاق إستراتيجية إدارة الدين الموافقة على كل عملية اقتراض محلية من جانب الحكومة المركزية (أي وزارة المالية) لضمان توافق كافة عمليات الاقتراض مع الإستراتيجية. ولا يمكن تطبيق هذا عمليًا ولا الطريقة الأكثر كفاءة لرقابة الاقتراض على الصعيد دون الوطني.

يجب توضيح أنه اعتمادًا على الإطار القانوني الخاص بكل بلد، ستكون تغطية الدين العام مختلفة. وينبغي أن تكون المراجعة متسقة مع القوانين المحلية للبلاد واختصاصاتها المحددة.

<sup>2</sup> إرشادات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بشأن إدارة الدين العام لعام 2001 والمنقحة في 2014. تم تقديم مدخلات ومقترحات لتتبع الإرشادات من قبل مجموعة عمل مديري الدين العام التي ضمت ممثلين من الأرجنتين وبنجلاديش وبلجيكا والبرازيل وجزر القمر والدنمارك وغانبيا وألمانيا والهند وإيطاليا وجامايكا وكوريا وجمهورية الصين الشعبية وروسيا وسيراليون وإسبانيا والسودان والسويد وتركيا والولايات المتحدة والأوروغواي وفيتنام.

تنص إرشادات البنك الدولي/صندوق النقد الدولي على التالي بشأن نطاق إدارة الدين: "ينبغي لإدارة الدين أن تشمل الالتزامات المالية الرئيسية التي تمارس الحكومة المركزية الرقابة عليها. وتشمل هذه الالتزامات عادةً كل من الدين القابل للتداول وغير القابل للتداول مثل: التمويل بشروط ميسرة تم الحصول عليها من مصادر رسمية ثنائية ومتعددة الأطراف وديون مجزئة في بعض الحالات. وسواء تم تضمين أو استبعاد دين القطاع العام الأوسع نطاقاً من اختصاص الحكومة المركزية، تتباين إدارة الديون من بلدٍ لآخر اعتماداً على طبيعة الأطر السياسية والمؤسسية"

ولتحقيق هدف إدارة الدين الحكومي، يُعرّف "الدين" على نحو بسيط وشائع باعتباره التزامات مالية ناشئة عن الاقتراض والقروض المقبولة في إطار اتفاقات الائتمان الخاصة بالمولدين<sup>3</sup> وإصدار سندات الدين لتحقيق أي أهداف أخرى غير اقتراض الأموال (على سبيل المثال: تنظيم المتأخرات المتضخمة) وتحمل الالتزامات الناجمة عن الدين بموجب ضمان القرض الحكومي (أي: في حالة التخلف عن السداد، تتولى الحكومة مسؤولية القرض نيابة عن المقرض).

غير أن تعريف "الدين" في النظام الإحصائي للاقتصاد الكلي أوسع نطاقاً لأن الغرض هو إدراج جميع المسؤوليات التي تحمل في طياتها التزامات سداد الدفعات المقبلة مع إمكانية تهيئة الظروف التي لا تخدم الحكومة والمؤسسات العامة وحسب بل الاقتصاد برمته والعرضة لإشكاليات الإفلاس والتصفية<sup>4</sup>. ويعد هذا الإطار أيضاً هو الأوسع إذ أنه يغطي القطاع العام بأسره والحكومة المركزية والحكومات المحلية والبنك المركزي ومؤسسات القطاع العام.

ومن هذا المنطلق، يتم تعريف الدين هنا على أنه جميع المطالبات المالية التي تلزم المدين بدفع الفائدة و/أو الأصل إلى الدائن في موعد محدد أو مواعيد مقبلة. واستناداً إلى هذا التعريف الأوسع نطاقاً، فإن دليل إحصاءات الديون العامة يدرج الصكوك التالية بصفاتها صكوك ديون وهي: حقوق السحب الخاصة، والعملات والودائع، وسندات الدين، والقروض، والتأمينات والمعاشات التقاعدية وأحكام القضايا بموجب خطط الضمان المعيارية، والحسابات الأخرى مستحقة الدفع.

مقارنة بالتعريف الأضيق نطاقاً للدين المستخدم في العموم في إدارة الدين، فإن الصكوك الوحيدة المدرجة في كلا التعريفين هي سندات الدين والقروض وائتمانات الموردين.

غير أنه من أجل تحقيق الأهداف الإحصائية، يتعين على الدول الإبلاغ عن هذه البيانات إلى صندوق النقد الدولي، وكذلك عند الاقتراض من البنك الدولي.<sup>5</sup>

في النهاية، لا ينبغي أن تكون إدارة الدين العام جزءاً من تحديد السياسة المالية. تختلف أهداف السياسات المالية وسياسات إدارة الدين اختلافاً تاماً، وتستخدم أدوات مستقلة لتحقيقها. بينما يتولى المكتب المخصص لإدارة الدين مسؤولية عمليات إدارة الدين، فإن قسم الموازنة ووحدة الاقتصاد الكلي يتوليان زمام المبادرة فيما يتعلق باستراتيجية السياسة المالية وتنفيذها بما في ذلك تحليلات القدرة على تحمل الديون بصفة منتظمة.

تُعرف السياسة المالية عموماً على أنها استخدام الإنفاق الحكومي وجمع العائدات (الضرائب) وعائدات القروض للتأثير على اقتصاد البلد. وتتمثل أهداف السياسة المالية المشتركة في تحقيق ناتج اقتصادي مستقر، وتحسين تخصيص الموارد، وتحقيق توزيع "عادل" للثروة. وتشمل إستراتيجية السياسة المالية التي تهدف إلى تحقيق هذه الأهداف سياسة موازنة أقل تشوّهاً تتم موازنتها وفق دورة الأعمال، وسياسات مالية عامة سليمة في شكل حدود واضحة لحالات عجز الموازنة وحدود للدين. تتمثل أهم أدوات السياسة المالية في إعداد إطار مالي متوسط الأجل مدعوماً بتحليل سليم للقدرة على تحمل الديون، وفواتير الميزانية السنوية.<sup>6</sup> وتشمل أدوات السياسة المالية الأخرى قوانين الضرائب والتحويلات الحكومية لتعزيز التوزيع العادل للثروة وحدود الديون لتخفيف السياسة المالية الفضفاضة أو عالية الخطورة أو حتى غير المسؤولة.

<sup>3</sup> اتفاق الائتمان الخاص بالمورد هو ترتيب ائتماني يشمل دفع الفوائد بين مشتري ومورد أي سلع أو خدمات تمنح المشتري الحق في السداد الكامل لتلك السلع والخدمات في وقتٍ ما مستقبلاً إذ يحدث فيه تسليم أو توريد للسلع أو الخدمات. تتشابه الشروط المالية لهذه الاتفاقيات مع تلك الواردة في عقد القرض.

<sup>4</sup> إحصائيات ديون القطاع العام: دليل خاص بالمعدين والمستخدمين (2013)، صفحة 7. وأعد هذا الدليل بشكلٍ مشترك من قبل المنظمات التالية: بنك التسويات الدولية (BIS) وأمانة الكومنولث والبنك المركزي الأوروبي (ECB) ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) والمكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية (Eurostat) وصندوق النقد الدولي (IMF) وأمانة نادي باريس ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) ومجموعة البنك الدولي (WBG).

<sup>5</sup> للحصول على الإرشاد الجيد بشأن التعريف الواسع للدين، أنظر المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 5421: إرشادات بشأن التعريف والإفصاح عن الدين العام.

<sup>6</sup> تشير الميزانية عادةً إلى الغرض من استخدام الإيرادات (الضرائب، المنح، حصيلة القروض، إلخ)، سواء كانت موجهة نحو التعليم والاستثمار في البنية التحتية (العناصر التي تعزز النمو عادة) أو نحو النفقات الأخرى.

وبالتالي، فإن العثور على المستوى الأمثل للديون كأداة من أدوات السياسة المالية ليس جزءاً من تطوير إستراتيجية إدارة الدين. وبدلاً من ذلك، فإن تحليل استمرارية القدرة على تحمل الدين أو التحليل السنوي لاستمرارية القدرة على تحمل الدين يلتزم بها وذلك من أجل مواصلة الرقابة على مستوى الدين فيما هو متعلق بمخاطره المالية والنمو الاقتصادي المتوقع.

### 1.1.1 أنواع الديون

يمكن تصنيف الدين بأنه دين داخلي أو خارجي، وقد تختلف منهجية التصنيف من بين عوامل أخرى وفقاً للمخاطر التي تعد ذات صلة بنظر القائمين على إدارة الدين. ففي البلدان التي شهدت تاريخياً أزمات ميزان المدفوعات فإن المعيار الذي يوضح بشكل أفضل المخاطر المرتبطة بالدين هو المعيار المرتبط بتقويم العملة، أي أن الدين المقوم بالعملة المحلية سيصنف كدين محلي والدين المقوم بعملة أخرى سيُصنف كخارجي.<sup>7</sup> وهو أيضاً تصنيف شائع يستخدمه القائم على إدارة الدين لتقييم مخاطر العملات الأجنبية في محفظة الديون.

ثمة إمكانية أخرى تتمثل في النظر في معايير الإقامة عند تصنيف الديون، أي أن الديون التي يحتفظ بها المقيمون تُصنف على أنها ديون محلية وأن الديون التي يحتفظ بها غير المقيمين هي خارجية. ويعد هذا التصنيف أكثر فائدة وأهمية للبلدان التي تتمتع بتدفقات حرة في رؤوس الأموال إذ أنها تفترض بأن المستثمرين من غير المقيمين يتعاملون بطريقة تختلف أياً ما اختلاف عن المستثمرين المقيمين. ونتيجة لذلك، فإن السندات المالية المقومة بالعملات المحلية والتي يحتفظ بها غير المقيمين ستعتبر ديناً خارجياً، بينما تعتبر الأوراق المالية المقومة بالعملات الأجنبية التي يحتفظ بها المقيمون ديناً محلياً. ويستخدم هذا التصنيف في النظام الإحصائي للاقتصاد الكلي كما هو موضح أعلاه.<sup>8</sup>

في حالة الدين العام، يكون أحد الأطراف دائماً هو الحكومة أو مؤسسة تعمل نيابة عن الحكومة، وقد يكون الطرف الآخر فرداً أو كياناً قانونياً أو بنكاً أو حكومة.

حسب نوع الدائنين، يمكن تصنيف الديون على أنها ديون من الدائنين الرسميين وديون من الدائنين بالقطاع الخاص. الدائنون الرسميون هم الحكومات أو المؤسسات المالية التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة أو الكيانات الدولية في مقابل الدائنين من القطاع الخاص. ويشمل الدائنون الرسميون المنظمات الثنائية أو متعددة الأطراف التي تقدم القروض. فالدائنون الثنائيون هم حكومات منفردة أو وكالات حكومية تقدم قروضاً لحكومات أخرى، مثل، عندما تقدم الحكومة الفرنسية قرضاً لحكومة بنغلاديش. أما الدائنون متعدّدو الأطراف هم منظمات دولية (مثل البنك الدولي) مع البلدان كدول أعضاء تقدم قروضاً للبلدان الأعضاء. بالإضافة إلى الدائنين الرسميين، هناك دائنون خاصون. ويضم دائنون القطاع الخاص البنوك الخاصة التي تقرض المال للحكومات والمشتريين من القطاع الخاص التي تتبّع السندات الحكومية.

### 1.1.2 أدوات الاقتراض

تمثل أدوات الاقتراض الاتفاقيات القانونية المبرمة فيما بين دائن أو عدة دائنين يقدمون الأموال، والمدين الذي يتلقى الأموال ويستخدمها أو يقرضها. وهناك نوع محدد من الاتفاقيات لكل أداة من أدوات الاقتراض. وتحدد الاتفاقيات شروط إصدار الأموال وسدادها، وكثيراً ما تنص على شروط محددة لاستخدامها.

أما الفئتين الرئيسيتين من أدوات الاقتراض فهي القروض وسندات الدين. إن القروض السيادية هي عمليات ائتمان عامة تقوم على عقد يضمن الوفاء بالبنود المتفق عليها بين الطرفين، وتعتبر الأطراف المشاركة في هذه العمليات هي المقرض للمال والمقرض. ويجوز لأطراف عقد القرض أن يكونوا أفراد أو كيانات قانونية أو بنوك أو حكومات.

واستناداً إلى طبيعة الأطراف المعنية، هناك أنواع مختلفة من القروض: الثنائية، ومتعددة الأطراف، والخاصة (انظر الجدول أدناه). القروض الثنائية هي تلك التي تقرض الحكومة من خلالها الأموال إلى بلد آخر، على سبيل المثال بغرض تمويل الخدمات العامة أو البنية التحتية للمساعدة في نموها وتطورها. ويكون المقرض في هذه الحالة هو البلد الذي يتلقى الأموال لغرض معين ويعتبر ملزماً بالسداد إلى المقرض الأصل بالإضافة إلى الفوائد في المدة المتفق عليها.

Silva, A.C.; Oliveira de Carvalho, L.; and Ladeira de Medeiros, O. 2010. *Brazil - Public debt: the Brazilian experience*. Washington, DC: World Bank.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/967171469672182286/Brazil-Public-debt-The-Brazilian-experience>

<sup>8</sup> لمزيد من المعلومات، راجع صندوق النقد الدولي، دليل الإحصاءات المالية الحكومية 2014.

عندما تمنح جهة متعددة الأطراف (مثل: مجموعة البنك الدولي وبنك تنمية أمريكا اللاتينية وبنك التنمية للبلدان الأمريكية والبنك الآسيوي للتنمية والبنك الأفريقي للتنمية) قرضاً لحكومة أحد البلدان الأعضاء، فإنه يعد قرضاً متعدد الأطراف وإن كان المقرض هو شركة خاصة أو مؤسسة تمويل خاصة فإنه يعد قرضاً خاصاً.

الأنواع المختلفة للقروض		
البند	نوع القرض	الدائن
1	ثنائي	حكومة أخرى
2	متعدد الأطراف	جهات متعددة الأطراف
3	خاص	شركة خاصة أو مؤسسة مالية خاصة

يمكن رفع دين القطاع العام أيضاً باستخدام سندات دين ذات آجال استحقاق مختلفة، وتعد السندات والأوراق المالية صكوك دين ذات أجل استحقاق أصلي يفوق العام الواحد. وعادة ما يجري تداولها (أو تكون قابلة للتداول) في أسواق منظمة أو أسواق مالية أخرى. وتوفر هذه السندات لحاملها دخلاً منتظماً ("القسيمة") وإعادة قيمة المبلغ الأصلي عند الاسترداد. ويمكن إصدارها بصور مختلفة، وتعتبر الصورة التقليدية هي الأكثر شيوعاً، والتي تعطي حاملها الحق في الحصول على قسيمة إسمية ثابتة ومرتبطة بمؤشر، حيث ترتبط مدفوعات القسيمة بمؤشر رسمي، على سبيل المثال: مؤشر التضخم أو مؤشر الناتج المحلي الإجمالي.

بالإضافة إلى ذلك، تصدر الحكومات أيضاً أدوات دين قصيرة الأجل (غالباً ما تسمى بأدوات سوق المال) ذات فترات استحقاق أقل من عام واحد. وصكوك سوق المال هي سندات دين تمنح المالك الحق غير المشروط في الحصول على مبلغ محدد ثابت من المال في تاريخ محدد. وعادةً ما يتم تداول هذه الصكوك بسعر مخفض في الأسواق المنظمة، ويعتمد الخصم على سعر الفائدة والوقت المتبقي حتى الاستحقاق. وتدرج هذه الصكوك كسندات خزينة وسند إذن تجاري وتمويلي (أوراق تجارية وتمويلية) وأوراق تجارية مقبولة لدى المصرفيين وشهادات إيداع قابلة للتداول (ذات استحقاقات أصلية أجلها عام واحد أو أقل) وأوراق قصيرة المدى تصدر بموجب تسهيلات إصدار السندات، وتصدر الحكومات الأخرى سندات خضراء ولديها أسواق تجزئة.

ونظراً لأن اتفاقيات القروض هي عقود ملزمة قانونياً، فمن الأهمية بمكان معرفة الحقوق والواجبات المعنية بشكل شامل، من أجل فهم طبيعة تلك الالتزامات.

**حقوق المقرض والتزاماته.** يحق للمقرض -بصفته طرفاً في العقد ولكونه مجبراً بموجب القانون على سداد الفائدة المتفق عليها وتسديد الأموال المقرضة- الحصول على نسخة من العقد، والحصول على المبلغ المقابل للقرض كما هو متفق عليه في العقد، بالإضافة إلى الحصول على وثائق التسوية، مثل طلب الدفع من الدائنين ومبررات الدفع على النحو المحدد.

يُسلم الاتفاق عندما يوقعه المسؤول الحكومي من لديه تفويض لهذا الغرض.

ويُطلب من المقرض من أجل استلام القرض الإذعان لمتطلبات المقرض أو الجهة الممولة المعنية، إلى جانب الوفاء بالتزاماته كمقرض، وبصرف النظر عن التزامات خدمة الديون فعادة ما يكون المقرض ملزماً بما يلي:

- إعداد تقرير عن وضعه المالي؛
- استخدام الأموال للغرض المقصود؛
- الالتزام بالرسوم والمدفوعات؛
- دفع أي رسوم متكبدة عند استلام القرض؛
- الالتزام بأي اتفاقية مبرمة مع المقرض عند الاقتضاء؛
- إبلاغ المقرض عن أي تغيير في ظروفه الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية قبل أو أثناء مدة القرض والتي قد تؤثر على الالتزام بأي من أحكام وشروط اتفاق القرض.

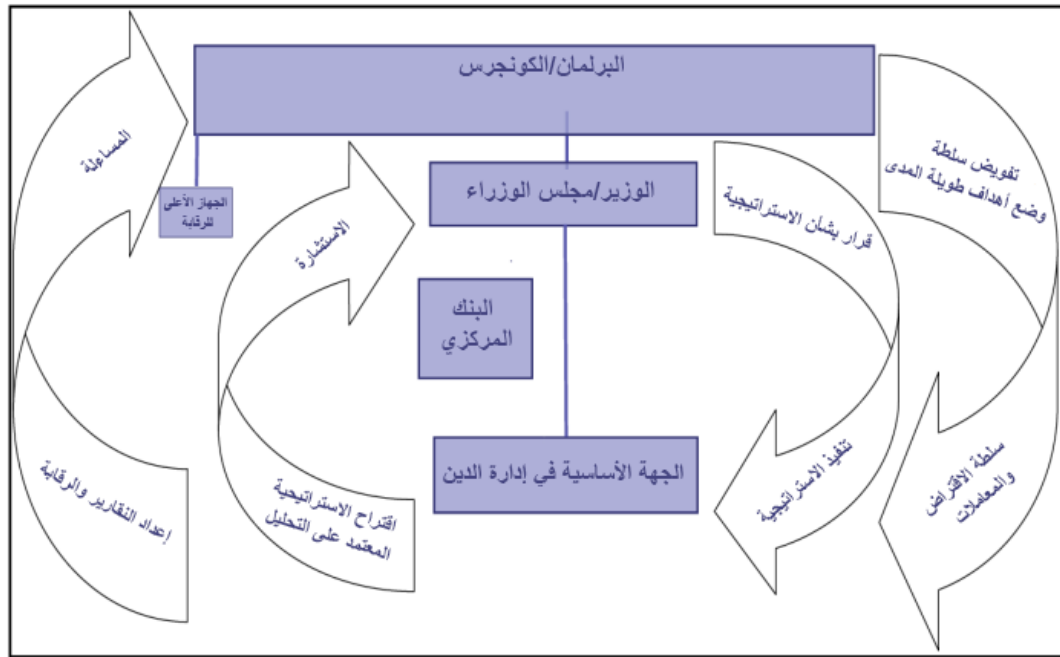
**حقوق المقرض والتزاماته.** وفي المقابل، يتمتع المقرضون أيضاً بحقوق والتزامات في هذه العلاقة ذات المسؤولية المشتركة بشأن الاقتراض السيادي الرشيد. وللمقرضين الحق في استرداد القرض الأصلي بالإضافة إلى الفائدة المتفق عليها خلال الإطار الزمني المتفق عليه. كما يمكنهم البحث في تاريخ الائتمان للبلد المقرض، إلى جانب أمور أخرى.

## 1.2 المشاركون الرئيسون في إدارة الدين العام

يعرض المخطط البياني الوارد في الشكل 1 المشاركون الرئيسون في إدارة الدين العام وصلتهم. وسيرد وصف هؤلاء في النص التالي على نطاق أوسع.

**الدولة/الشعب/المواطنون في الوقت الحالي والمستقبل.** في قمة الهرم تكمن حالة البلد، ويكون الدين عقداً بين الأجيال، ويجب على صانعي السياسة ضمان الحفاظ على العدالة بين أجيال اليوم والغد. ولا ينبغي أن تكون عمليات الاقتراض التي تقوم بها الحكومات موجهة نحو تحقيق منفعة مباشرة للمواطنين الحاليين فقط بل يجب أن تستفيد منها الأجيال القادمة أيضاً، ولا سيما لكونهم سوف يتولون مسؤولية خدمة الدين في المستقبل. ونظراً لما يمتاز به الدين العام من طابع المشاركة فيما بين الأجيال فإن هذا الأمر يفرض مسؤوليات انتمائية كبيرة على الإدارة للعمل بحذر وولاء.

**السلطة التشريعية (البرلمان/ أو الكونجرس) في الحكومة المركزية.** ينبغي تقييد سلطة الاقتراض والسلطات المالية على الضرائب والإنفاق في الجهة الحكومية ذاتها على النحو الأمثل. تعد السلطة التشريعية الممثل المباشر للشعب التي تتولى كلا السلطتين في معظم البلدان. وتتولى السلطات التشريعية مسؤولية وضع إطار عمل قانوني سليم يقدم مسارات واضحة للسلطة ويضمن الشفافية. كما هو مبين فيما بعد في هذا الدليل، يتعين على القوانين منح السلطة التنفيذية المرونة الكافية لإدارة الديون بفعالية إلى جانب وضع مقاييس مرجعية واضحة للاداء وطلب تقارير الرقابة في الوقت المحدد والتي يمكن للمشرعين استخدامها لإعداد الميزانيات وتقييم عمليات إدارة الديون.



الشكل 1 المشاركون في إدارة الدين العام

تبحث بعض الوكالات الخارجية عن المساعدة في الرقابة على إدارة الدين العام على المستوى المحلي. وقد يكون هذا بمثابة مرحلة أولى لفهم دور الجهاز الأعلى للرقابة وتعزيزه.

**السلطة التنفيذية.** قد تشمل السلطة التنفيذية وزارة المالية، والمكتب المخصص لإدارة الدين، وأمين الخزانة والمراقب، والوزارات أو الإدارات المعنية بالموازنة وعمليات التخطيط والشؤون الاقتصادية، ووحدات تعبئة الموارد، ووحدات تنفيذ البرامج.

ومن أجل تقديم مزيداً من المرونة والفعالية في إدارة الدين العام، فإن السلطة التشريعية تفوض أو تسند أحياناً كثيرة سلطة الاقتراض إلى وزارة أو جهاز رئيس في السلطة التنفيذية مثل وزارة المالية. إن الترتيبات التنظيمية لإدارة الدين العام في العموم تستلزم مشاركة المسؤولين في وحدات إدارة الدين داخل وزارة المالية ممن يؤدون مهام المكاتب الأمامية والمتوسطة والدعم، كما يمكن إشراك البنوك المركزية أيضاً في حالة عملها كوكلاء ماليين تابعين لوزارة المالية يقومون بتسديد المدفوعات واستلام الأموال بالعملة المحلية والأجنبية. وقد يكون من الضروري أيضاً في العديد من الدول تضمين المسؤولين والوحدات التالية:



- أمين الخزانة الذي يكون مسؤولاً عن إدارة النقد؛
- المراقب الذي يقع على عاتقه حساب الدين العام؛
- المسؤولون في وزارات الميزانية والتخطيط والاقتصاد ممن يتولون مسؤولية دمج بيانات الدين في خطط الموازنة والاقتصاد الكلي؛
- وحدات تعبئة الموارد التي تؤدي دوراً رائداً في البحث عن أموال محددة لأجل مشروعاتهم الاستثمارية؛
- وحدات تنفيذ البرامج متعددة الأطراف التي تكون مسؤولة عن توظيف الأموال المقترضة.

**المؤسسات المانحة للقروض (الداخلية والخارجية، ثنائية ومتعددة الأطراف).** تحدد مصادر التمويل أنشطة إدارة الدين، وتعتمد معظم البلدان المتقدمة التي تتمتع بإمكانية الوصول إلى الأسواق المالية المتطورة على إصدار السندات الحكومية وذلك باعتبارها مصدر تمويل رئيسي. وتتعهد مؤسسات محددة من الموزعين الأوليين بالتزامات للمشاركة بفعالية في المزادات الحكومية مقابل حق الوصول المميز إلى صكوك الدين الحكومي. وتقدم الأسواق الثانوية النشطة في مجال السندات الحكومية معلومات مفيدة إلى القائمين على إدارة الدين والأجهزة العليا للرقابة التي يمكن استخدامها لإدارة المخاطر المتأصلة في الدين العام.

وفي المقابل، تعتمد الدول منخفضة الدخل التي لا تصل إلى الأسواق المالية في الغالب على القروض الميسرة طويلة الأجل التي تحصل عليها من عدة مؤسسات ثنائية ومتعددة الأطراف والتي تفرض شروطاً محددة. ولا توجد سوق ثانوية نشطة في مجال القروض الميسرة وقد تشكل أنشطة التنسيق المشتركة بين الأجهزة تحدياً. ويتضح في نهاية الأمر أن هناك أيضاً مجموعة من الدول ذات الدخل المتوسط في الغالب التي لديها القدرة على إصدار السندات والحصول على القروض. وستكون تحديات إدارة الدين والرقابة عليها في كل مجموعة مختلفة.

### 1.3 دور مكتب إدارة الدين

يمثل مكتب إدارة الدين الجهة الحكومية المختصة والذي تتمحور مسؤوليته الرئيسية حول تنفيذ إستراتيجية إدارة الدين عن طريق عمليات الاقتراض، والسندات المشتقة، وغيرها من المعاملات ذات الصلة بالدين. علاوة على ذلك، يعتبر المكتب مسؤولاً عن إجراء التحليلات وتقديم النصيحة إلى صناع القرار بشأن إستراتيجيات الدين العام المحتملة وعمليات مفاضلة التكلفة نسبة إلى المخاطر المرتبطة بالمنهجيات البديلة.

تتمثل المهام الأخرى الموجودة داخل مكتب إدارة الدين في إدارة الرصيد النقدي وإدارة الضمان والإقراض المشتق. وتكون وظائف الدعم الأساسية (مثل: تنبؤات التدفقات النقدية والاستشارات القانونية وإدارة الموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات والتدقيق الداخلي) أجزاء متكاملة أحياناً في مكتب إدارة الدين، في حين أنه في حالات أخرى — وبالتحديد عندما يقع مكتب إدارة الدين داخل وزارة المالية — فإن هذه المهام الأخرى تقع خارج مكتب إدارة الدين وتخدم الوحدات الأخرى إلى جانب خدمة مكتب إدارة الدين. ويوضح الشكل 2 مهام مكتب إدارة الدين.



المصدر: برنامج التحليل المالي وإدارة الدين التابع لمنظمة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

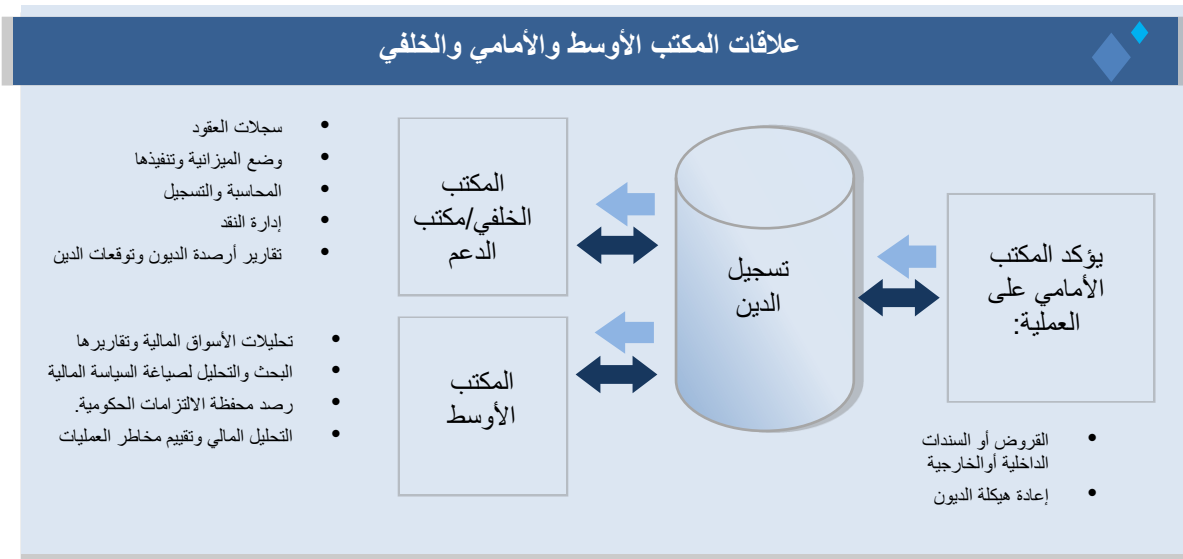
تتمتع مهام إدارة الدين السيادي لمكتب إدارة الدين بكامل الصلاحية كما هو موضح أدناه:

- المشاركة في كافة ترتيبات الاقتراض والائتمان وغيرها من أنشطة إدارة الدين على المستوى الداخلي أو الخارجي.
- إعداد وطرح إستراتيجية متوسطة المدى لإدارة الدين مع تحديثات سنوية على أساس دوري يوافق عليها مجلس الوزراء.
- إعداد خطط اقتراض سنوية استنادًا إلى الإستراتيجية، بما في ذلك الجداول الزمنية للمزادات، مع مراعاة متطلبات الاقتراض الحكومي وتوقعات التدفقات النقدية.
- البقاء على اتصال دائم مع قاعدة المستثمرين الخاصة بالسندات الحكومية وغيره من المشتركين في الأسواق، وذلك لعدة أسباب منها للإبلاغ عن احتياجات التمويل وخطط الاقتراض للحكومة المركزية.
- الحفاظ على العلاقات مع وكالات التصنيف الائتماني.
- تولي مسؤولية نظام تسجيل الدين الرسمي والتأكد من أن بيانات الدين تتسم دوماً بالدقة ويتم تقديمها في الوقت المحدد وبصورة كاملة.
- إرسال طلبات السحب إلى الدائنين وتتبع جميع المصروفات.
- التحقق من الالتزام بالمصروفات وذلك وفقًا لخطة المصروفات الأصلية وإثارة هذا الموضوع مع وحدة إدارة المشروع المعينة إذا لم يكن الأمر كذلك (أنظر أيضاً المرجع أدناه: جدول المصروفات).
- التأكد من سداد كافة مدفوعات الفائدة، والمدفوعات بموجب عقود المشتقات "المالية"، وإتمام عمليات السداد في المواعيد المقررة.
- إعداد نشرة إحصائية للدين بانتظام (أو ما يكافئ ذلك) تقدم معلومات عن محفظة دين الحكومة المركزية (حسب الدائنين وتصنيف الإقامة والصك والعملية وقاعدة سعر الفائدة والاستحقاق المتبقي) وتدفعات الدين (الأصل بالإضافة إلى مدفوعات الفائدة) ونسبة الدين والمؤشرات وتدابير المخاطر الأساسية الخاصة بمحفظة الدين.
- إعداد تقرير سنوي إلى البرلمان حول تفاصيل أنشطة إدارة الدين الحكومي، وتقييم النتائج مقابل أهداف إدارة الدين المحددة، واختيار إستراتيجية إدارة الدين والاساس المنطقي المستند إليه، والالتزام بأنشطة إدارة الدين مع هذه الإستراتيجية.

- إعداد توقعات خدمات الدين معتمدة على الديون الحالية والمتوقعة كجزء من إعداد الموازنة السنوية وتضمن تحليل الحساسية حول كيفية تغيير هذه التوقعات بسبب التقلبات في أسعار العملات والفوائد.
- تقديم الملاحظات خلال إعداد الميزانية بشأن حجم عجز الميزانية المخطط له (إن وجد) وما إذا كان يمكن تمويله عن طريق الاقتراض في السوق المحلية و/أو في الأسواق الخارجية دون تكلفة باهظة، ومقدار قدرة سوق الدين المحلي على استيعابه دون إلحاق أي ضرر بالقطاع الخاص.
- إبقاء البنك المركزي على علم بشأن القروض المخطط لها وعمليات الاقتراض الملزم بها إلى جانب أنشطة إدارة الدين.
- تخزين جميع عقود القروض الأصلية وسجلات إدارة الديون في مكان آمن.
- الإسهام في تقليص حجم المخاطر التشغيلية في أنشطة إدارة الدين.

يمكن تصنيف مهام مكتب إدارة الدين في العموم وفقاً لمهام المكتب الأممي (التفاوض) والمكتب الأوسط (التحليل) ومكتب الدعم (عمليات التسجيل وإعداد التقارير). (ويوضح الشكل 3 العلاقات بين هذه المكاتب الثلاث التي يضمها مكتب إدارة الدين).

### الشكل 3 وحدات مكتب إدارة الدين ومهامه



يحتفظ مكتب إدارة الدين بجميع بيانات معاملات القروض في نظام تسجيل الدين الخاص به، بما في ذلك جدول المصاريف الأصلية الخاص بكل قرض مشروع. في كل مرة يتم صرف قرض يتم إدخال الصرف في النظام. وبالتحقق بانتظام من جدول الصرف مقابل المصروفات الفعلية، يمكن لمكتب إدارة الدين التحقق بسهولة مما إذا كانت القروض قد تم إنفاقها كما هو مخطط لها، وإذا لم يكن الأمر كذلك، يمكن للمكتب إثارة هذه المشكلة مع وحدة إدارة المشروع. ومن المزايا الإضافية لهذا التواصل أن مكتب إدارة الدين سيبدأ في فهم الموقف وسيتمكن من إيجاد مخرج عند حدوث أي تأجيلات في إكمال المشروعات وكذلك الوقت الصحيح للمصروفات والذي سيساعد مكتب إدارة الدين على إعداد توقعات موثوق بها بشأن إجمالي خدمة الدين كجزء من إعداد الموازنة السنوية. ومع ذلك، فإن إدارة المشروع لا تقع ضمن أنشطة إدارة الدين ويجب ألا تكون جزءاً من ولاية مكتب إدارة الدين.

عادةً ما يتم إنشاء مكتب إدارة الدين في الدول المتقدمة كوحدة أو دائرة حكومية داخل وزارة المالية. وأقامت دول أخرى، مثل ألمانيا والمجر ونيجيريا والبرتغال والسويد، مكتب إدارة الدين كجهة حكومية منفصلة.

يتمثل الخيار الثالث في تأسيس مكتب إدارة الدين في البنك المركزي. ومن بين الدول التي قد فضلت هذا الحل هي الدنمارك والهند، ويتمثل ميزة هذا الترتيب في الإبقاء على معرفة معظم جوانب الأسواق المالية مركزياً داخل سلطة واحدة. بينما تظهر المساوئ في أن مشاركة البنك المركزي في إدارة الدين المحلي يمكن أن يضع تصوراً بأن إدارة الدين تستفيد من معلومات داخلية بشأن المسار المستقبلي لمعدلات الفائدة. وكان هذا السبب الرئيس في نقل المملكة المتحدة إدارة الدين المحلي من بنك إنجلترا إلى مكتب إدارة الدين في المملكة المتحدة في عام 1998، والسبب في قرار الهند بنقل وظيفة إدارة الدين الفيدرالي من البنك الاحتياطي الهندي إلى مكتب مستقل لإدارة الدين الهندي. قد يزيد نظام إدارة الدين داخل البنك المركزي من صعوبة الفصل بين أهداف إدارة الدين والسياسة النقدية وكذلك المسؤوليات.

وفيما يتعلق بالجانب التنظيمي، فعادة ما يشمل مكتب إدارة الدين على ثلاثة أقسام وتحديداً المكتب الأمامي والأوسط والخلفي، ولكل من هذه الأقسام مهاماً خاصة:

**يتولى المكتب الأمامي** مسؤولية تمويل التعاملات والعلاقات مع المستثمرين وشركات التأمين والبنوك من خلال القروض والضمانات بما في ذلك المفاوضات بشأن القروض الخارجية وسندات الدين ومزادات ديون الحكومة المحلية، وفي هذه العملية يسعى المكتب الأمامي للوصول إلى تكلفة التمويل الأكثر كفاءة في مقابل عوامل الخطر. وينفذ المكتب الأمامي الإستراتيجية ويدير المحفظة استناداً إلى أساس القياس. وفي بعض الدول، تقع مسؤولية إدارة النقد على عاتق مكتب إدارة الدين ويكون للمكتب الأمامي دوراً فعالاً في هذا الأمر، ويقوم المكتب الأوسط بدوره بتقديم التعليقات الضرورية.

**يتولى المكتب الأوسط** زمام أمور التحليل والاستشارة بشأن إستراتيجية إدارة الدين التي ستمكن الإدارة العليا من اختيار الإستراتيجية المناسبة. ويتولى المكتب أيضاً الرقابة على أداء المكتب الأمامي وتصميم الحدود المتعلقة بالانحرافات عن المقاييس المرجعية إلى جانب تنفيذ ضوابط الرقابة. كما يقدم المكتب الأوسط المعلومات ويشارك في تنفيذ تحليل الاستدامة بصورة منتظمة وفي إطار هذا السياق يلتزم بتحليل الاتساق المتعلق بمتغيرات الدين مع متغيرات الاقتصاد الحقيقي. ويحدد المكتب الأوسط الأسعار التي يتعين دفعها مقابل الضمانات إلى جانب الهوامش التي يجب تحميلها على عمليات الاقتراض. ويتولى مكتب إدارة الدين مسؤولية إدارة النقد في بعض الدول ويعتني المكتب الأوسط بذلك بالتنسيق مع المكتب الأمامي.

**يتولى المكتب الخلفي** مسؤولية تسجيل الدين والتعامل مع تأكيدات التعاملات والتسويات والمدفوعات بالإضافة إلى الاحتفاظ بالسجلات الخاصة بكل عقود الدين والمصروفات والمدفوعات وإعادة هيكلة الدين والاقتراض والضمانات الصادرة وتسوية التعاملات وما إلى ذلك، ويتعين على المكتب الخلفي تنفيذ الضمان الخاص بتعليمات المدفوعات والتسويات. كما يتولى المكتب الخلفي مسؤولية توقعات الميزانية الخاصة بالمصروفات وخدمات الدين بالإضافة إلى مسؤولية تنفيذ وصيانة نظام إدارة الدين وتكامله مع نظام معلومات الإدارة المالية المتكامل.

بادراك ضرورة التعامل مع إدارة الدين باعتبارها سياسة عامة منفصلة، ثمة إجماع متزايد حالياً بأن دمج وظائف إدارة الدين في مكتب واحد لإدارة الدين يمثل إحدى أكثر الخطوات أهمية التي يمكن اتخاذها لتحسين جودة إدارة الدين بشكل عام وتمهيد الطريق لإدارة أكثر إستراتيجية. ومن المرجح أن يؤدي هذا الترتيب إلى زيادة الكفاءة والشفافية والمساءلة، فضلاً عن تحسين المفاضلات في التكاليف والمخاطر في محفظة الديون واتباع نهج أكثر احترافاً تجاه الأسواق.

ومع ذلك، لا يزال من الشائع العثور على هيكل إداري مجزأ، لا سيما في الدول النامية. وتوجد في بعض الدول جهة مسؤولة عن الاقتراض الخارجي الميسر، وجهة ثانية مسؤولة عن الاقتراض الخارجي بشروط تجارية، وجهة ثالثة مسؤولة عن الاقتراض الداخلي من المؤسسات الاستثمارية، وجهة رابعة مسؤولة عن الاقتراض من قطاع البيع بالتجزئة المحلي، وهكذا. وقد يعمل هذا النموذج المؤسسي على نحو جيد ومعقول عندما يكون الهدف الرئيسي لإدارة الديون هو جمع الأموال المطلوبة مع إعطاء أولوية قليلة لإدارة المخاطر في محفظة الديون الإجمالية. غير أنه عندما يكون تركيز إدارة الدين الحكومي أكثر على التكلفة والمفاضلة بين المخاطر في محفظة الدين ودعم تنمية سوق الديون المحلية وتطوير الإستراتيجية والمساءلة والتنسيق مع السياسات المالية والنقدية، يصبح هذا الهيكل الإداري المجزأ أكثر صعوبة وغير فعال.

#### 1.4 دور الأجهزة العليا للرقابة

تؤدي الأجهزة العليا للرقابة دوراً محورياً في ممارسة الرقابة الخارجية المستقلة على إدارة الدين العام في أي دولة بل وعند إعداد تقارير علنية بشأن نتائج عملياتهم الرقابية. وتنفذ الأجهزة العليا للرقابة عمليات الرقابة المالية، ورقابة الأداء، ورقابة الالتزام على موضوع إدارة الدين العام. وتعتمد عمليات الرقابة المنفذة وإجراءات إعداد التقارير على التفويض القانوني وعمليات إعداد التقارير المحددة في الدولة. وسنبحث في الفصول اللاحقة من هذا الدليل "كيف" يمكن للأجهزة العليا للرقابة ممارسة اختصاصها إلى جانب ممارسة الموضوعات المختلفة للرقابة المتعلقة بإدارة الدين العام.

#### 1.5 أهمية الإدارة الرشيدة للدين العام

تعد إدارة الدين المحلي مهمة لأن الدين العام غالباً هو المسؤولية المالية الأوسع للحكومة والمساهم الرئيس في الدين الخارجي للدولة. ونظراً لطبيعة الدين العام وحجمه في معظم الدول، فمن الواضح أنه من المهم خفض تكاليفه. فزيادة الديون تؤدي عمومًا إلى زيادة الالتزامات المتعلقة بخدمة الديون. وبوجه عام، تؤدي خصوم خدمة الديون المرتفعة إلى الفقر وعدم المساواة والبطالة في الدول المثقلة بالديون، لأن تسديد الديون في مواجهة النمو الاقتصادي البطيء لا يترك ما يكفي من المال لتمويل النفقات اللازمة على الصحة والتعليم والرعاية العامة. وتصبح الإشكاليات ذات الصلة بإدارة الدين في هذا السياق ذات أهمية كبرى.

تواجه كل حكومة خيارات سياسية تتعلق بأهداف الإدارة المالية، وعلى وجه الخصوص، أفضلية تحمل المخاطر، وأجزاء الميزانية العمومية الحكومية التي يجب أن يتحمل مسؤوليتها القائمون على إدارة الديون، وإدارة الالتزامات الطارئة، وإنشاء حوكمة سليمة لإدارة الدين العام. وفي العديد من هذه القضايا، ثمة تقارب متزايد بشأن ما يعتبر ممارسات حكيمة في مجال إدارة الدين العام، والتي يمكن أن تقلل من قابلية التعرض لانتقال الأضرار والصدمات المالية. وتشمل تلك الممارسات:

- إدراك فوائد الأهداف الواضحة لإدارة الدين؛
- تقدير المخاطر مقابل اعتبارات التكلفة؛
- فصل أهداف إدارة الدين والنقد ومسؤولياتها (تنسيق تبادل المشاورات والمعلومات بين القائم على إدارة الدين والبنك المركزي عند الضرورة)؛
- الحاجة إلى إدارة إعادة التمويل ومخاطر السوق وتكاليف فائدة أعباء الدين؛
- ضرورة تطوير هيكل وسياسات مؤسسية سليمة للحد من المخاطر التشغيلية، بما في ذلك التفويض الواضح للمسؤوليات وأوجه المساءلة المرتبطة فيما بين الأجهزة الحكومية المعنية بإدارة الدين.

تمثل حافظات الديون سيئة التنظيم من حيث آجال الاستحقاق أو العملة أو تكوين أسعار الفائدة والخصومات الطارئة الكبيرة، عوامل مهمة في إحداث الأزمات الاقتصادية أو نشرها في العديد من الدول عبر التاريخ. على سبيل المثال، بغض النظر عن نظام سعر الصرف، أو ما إذا جرى ضم دين العملة المحلية أو الأجنبية، فقد نشأت الأزمات غالبًا بسبب التركيز المفرط من جانب الحكومات على وفورات التكلفة المحتملة المرتبطة بالدين قصير الأجل أو معدل الفائدة العائم. وقد خلف إصدار كميات كبيرة من صكوك الدين هذه ميزانيات حكومية عرضة لظروف النمو وظروف السوق المالية المتغيرة، بما في ذلك التغيرات في الجدارة الائتمانية للدولة، عندما يتعين إعادة تمويل هذا الدين.

ويشكل الاعتماد المفرط على الديون بالعملة الأجنبية مخاطر خاصة، حيث يمكن أن يؤدي إلى ضغط سعر الصرف و/أو الضغوط المالية إذا أصبح المستثمرون مترددين في إعادة تمويل ديون الحكومة عن طريق الحد من المخاطر التي ستصير فيها محفظة الدين الحكومي مصدر لعدم استقرار القطاع الخاص، يمكن لإدارة الدين الحكومي الرشيد التي تتمتع بسياسة سليمة لإدارة الخصومات المحتملة جعل البلدان أقل عرضة لمخاطر انتقال الأضرار والمخاطر المالية. علاوة على ذلك، فإن محفظة الديون القوية ضد الصدمات تضع الحكومة في وضع أفضل لإدارة الأزمات المالية بفعالية.<sup>9</sup>

## 1.6 أفضل الممارسات في إدارة الدين العام

تعد الوثائق التالية معروفة لكونها تعمل على تقديم ممارسة سليمة في إدارة الدين الحكومي:

- مبادئ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية المتعلقة بتشجيع الاقتراض والاقتراض السيادي المسؤول (2012)
- الإرشادات المشتركة للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي بشأن إدارة الدين العام (2001، والمنقحة في عام 2014)
- أداة البنك الدولي لتقييم أداء إدارة الدين (2007، والمنقحة في عام 2015)

إن مبادئ الأمم المتحدة هي مجموعة من البيانات العامة التي لا تغطي مسؤوليات الاقتراض فحسب بل تضم المقرضين أيضًا، وأما أداة تقييم أداء إدارة الدين فهي منهجية تهدف إلى تقييم أداء إدارة الدين عن طريق مجموعة شاملة من المؤشرات التي تمتد إلى نطاق واسع من مهام إدارة الدين الحكومي، وقد أوضح البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الإرشادات بإسهاب من أجل وضع إطار عمل لأفضل ممارسات إدارة الدين.

### 1.6.1 مبادئ لتشجيع الاقتراض والاقتراض السيادي المسؤول (مبادئ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية)

بالمقارنة مع إرشادات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وأداة البنك الدولي لتقييم أداء إدارة الدين فإن مبادئ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية تضم أيضًا مبادئ الاقتراض السيادي المسؤول، وفيما يلي هذه المبادئ:

#### مسؤوليات المقرضين

- (1) يجب أن يعترف المقرضون بأن المسؤولين الحكوميين المشاركين في عمليات الاقتراض والاقتراض السيادي مسؤولون أمام الدولة ومواطنيها عن حماية المصلحة العامة.
- (2) يتحمل المقرضون مسؤولية توفير المعلومات لعملائهم السياديين لمساعدة المقرضين في اتخاذ قرارات ائتمانية مستنيرة.

<sup>9</sup> الإرشادات المنقحة للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي الخاصة بإدارة الدين العام (2014).

- (3) يتولى المقرضون مسؤولية تحديد، قدر استطاعتهم، ما إذا كان التمويل مرخصاً بشكل مناسب وما إذا كانت اتفاقيات الائتمان الناتجة صالحة وقابلة للتنفيذ بموجب الاختصاصات القضائية ذات الصلة.
- (4) يضطلع المقرض بمسؤولية إجراء تقييم واقعي لقدرة الجهات السيادية المقترضة على الوفاء بخدمات الدين، بالاستناد إلى أفضل المعلومات المتاحة والأهداف المرجوة والقواعد الفنية المتفق عليها في العناية الواجبة والحسابات المحلية.
- (5) تقع على عاتق المقرضين الممولين لمشروع في البلد المدين مسؤولية إجراء تحقيقاتهم الأولية الخاصة بهم حول التأثيرات المحتملة للمشروع، بما في ذلك آثاره المالية والتشغيلية والمدنية والاجتماعية والثقافية والبيئية. وحيثما كان ذلك ممكناً، فهم مسؤولون أيضاً عن رصد ما بعد الإنفاق من التأثيرات. كما يجب أن تكون هذه المسؤولية متناسبة مع الخبرة الفنية للمقرض ومقدار الأموال التي سيتم إقراضها.
- (6) يجب على جميع المقرضين الامتثال لعقوبات الأمم المتحدة المفروضة على النظام الحاكم. وفي الظروف التي تعجز فيها أي جهة سيادية بشكل واضح عن الوفاء بخدمة ديونها، يجب على جميع المقرضين التصرف بحسن نية وبروح تعاونية للتوصل إلى إعادة ترتيب توافقي لتلك الالتزامات. وهكذا ينبغي على الدائنين البحث عن حل سريع ومنظم للمشكلة.

### مسؤولية الجهات السيادية المقترضة

- (1) إن الحكومات وكلاء الدول، ولذلك، فعندما يتعاقدون على التزامات سداد الدين فإن عليهم مسؤولية حماية مصالح مواطنيهم. حيثما كان ذلك ممكناً، يتعين على المقرضين أيضاً مراعاة مسؤولية وكلاء المقرضين تجاه مؤسساتهم.
- (2) يعتبر عقد الديون السيادية عقداً ملزماً ويجب الوفاء بما فيه. ومع ذلك، يمكن أن تظهر حالات استثنائية، إذ يمكن لأي دولة بناء على ضرورة اقتصادية أن تمنع المقرض من السداد الكامل و/أو السداد في حينه. كما يجوز لسلطة قضائية مختصة أن تحكم بأن ظروف استجدت قد أدت إلى وجود دفاع قانوني. وعندما تصير تغييرات الشروط التعاقدية الأصلية للقرض حتمية بسبب الحالة الاقتصادية للمقرض، وجب اتباع المبدأ 7 والمبدأ 15.
- (3) يجب أن تتسم عملية الحصول على تمويل والتزامات الديون السيادية وتحملها بالشفافية. وتحمل الحكومات مسؤولية تنفيذ وإعمال إطار العمل القانوني الشامل الذي يحدد بوضوح الإجراءات والمسؤوليات وعناصر المساءلة. ويتعين عليها، بشكل خاص، تنفيذ الترتيبات لضمان الاعتماد والإشراف الملائمين للقروض الرسمية وغيرها من أشكال التمويل، بما في ذلك الضمانات التي وضعتها الجهات التابعة للدولة.
- (4) يجب أن تفصح الجهة السيادية المقترضة عن الشروط والأحكام ذات الصلة باتفاقية التمويل، وأن تكون تلك الشروط والأحكام متاحة عالمياً وبدون أي تكاليف ويمكن الوصول إليها في الوقت المناسب عبر شبكة الإنترنت لجميع الأطراف ذات العلاقة، بما في ذلك المواطنين. وتحمل الجهات السيادية المدينة مسؤولية الإفصاح عن معلومات كاملة ودقيقة حول وضعها الاقتصادي والمالي، وذلك بصورة تتوافق مع متطلبات إعداد التقارير الموحدة وتكون ذات صلة بحالة ديونها. يجب على الحكومات أن تكون منفتحة على الاستجابة لطلبات الحصول على المعلومات ذات الصلة المقدمة من الأطراف المعنية. ويجب أن تستند القيود القانونية المتعلقة بالإفصاح عن المعلومات إلى المصلحة العامة الواضحة وأن تُستخدم بشكل معقول.
- (5) في سياق تمويل المشروعات، تتحمل الجهات السيادية المقترضة مسؤولية إجراء تحقيق شامل مسبق حول الآثار المالية والتشغيلية والمدنية والاجتماعية والثقافية والبيئية للمشروع وتمويله. أما المقرضون، فيجب عليهم نشر نتائج دراسات تقييم المشروع أمام العامة.
- (6) يجب على المدينين وضع إستراتيجية للقدرة على تحمل الديون وتنفيذها وكذلك إستراتيجية للإدارة والتأكد من سلامة إدارتهم للديون. كما تتحمل الدول المدينة مسؤولية وضع أنظمة رصد فعالة، بما يتضمن الصعيد دون الوطني، والتي ترصد أيضاً الالتزامات الطارئة.
- (7) تتحمل الحكومات مسؤولية تقدير التكاليف والمزايا عند طلب القروض السيادية، ويجب عليها البحث عن قرض سيادي إذا كان سيسمح باستثمار إضافي في القطاع العام أو الخاص، مع عائد اجتماعي متوقع على الأقل يساوي معدل الفائدة المحتمل.
- (8) إذا أصبحت إعادة هيكلة التزامات الديون السيادية أمراً حتمياً، فيجب إجراؤها بشكل سريع ومنصف وبكفاءة.



## 1.6.2 المبادئ التوجيهية لإدارة الدين (صندوق النقد الدولي/البنك الدولي)

فيما يلي المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام الصادرة عن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي:

- (1) الهدف الرئيس لإدارة الدين العام هو ضمان تلبية الاحتياجات التمويلية للحكومة وسداد التزاماتها بأقل تكلفة ممكنة على المدى المتوسط إلى الطويل، بدرجة معقولة من المخاطرة.
- (2) يجب أن تتضمن إدارة الدين الالتزامات المالية الأساسية الخاضعة لسيطرة الحكومة المركزية.
- (3) يجب أن تركز إدارة الدين على سياسات سليمة على صعيد الاقتصاد الكلي وفي القطاع المالي لضمان استدامة مستوى الدين العام ومعدل نموه.
- (4) يجب على القائمين على إدارة الدين والسلطات المالية والنقدية والجهات التنظيمية للقطاع المالي تبادل الآراء والأفكار بشأن أهداف إدارة الدين والسياسات النقدية والمالية وتلك المتصلة بالموازنة، وذلك نظرا لعلاقات الارتباط والاعتماد المتبادل بين ما يستخدمونه من أدوات مختلفة للسياسات.
- (5) ويجب، من حيث المبدأ، الفصل بين سياسة إدارة الدين والسياسة النقدية من حيث الأهداف وأوجه المساءلة.
- (6) كما يجب أيضا أن يتبادل القائمون على إدارة الدين والسلطات المالية والنقدية المعلومات المتعلقة بالاحتياجات الحالية والمستقبلية للحكومة من السيولة والتدفقات النقدية.
- (7) ومع أن المسؤولية عن ضمان مستوى حذر للدين وعن إجراء تحليل استدامة القدرة على تحمّل الدين تقع على كاهل السلطات المالية العامة، يجب على القائمين على إدارة الدين أن يرصدوا ما يستجد من مشكلات تتعلق باستدامة القدرة على تحمل أعباء الدين، وذلك على أساس تحليل مخاطر محفظة الدين وردود أفعال السوق التي لوحظت عند إجراء عمليات إدارة الدين، وأن يحيطوا الحكومة علما بها في الوقت المناسب.
- (8) يجب الكشف عن توزيع المسؤوليات بين وزارة المالية أو البنك المركزي أو أي هيئة مستقلة لإدارة الدين فيما يتعلق بالمشورة بشأن سياسة إدارة الدين، وطرح إصدارات الدين في السوق الأولية، وترتيبات الأسواق الثانوية، وجهات الإيداع، وترتيبات المقاصة والتسوية المتعلقة بتداول الأوراق المالية الحكومية.
- (9) ويجب أيضا الكشف عن أهداف إدارة الدين وتحديدها بوضوح وشرح المقاييس المعتمدة للتكاليف والمخاطر.
- (10) يجب الكشف للجمهور عن الجوانب الجوهرية الهامة لعمليات إدارة الدين.
- (11) وينبغي ضمان تيسير اطلاع الجمهور على الوثائق التي تشرح الأساس القانوني لسياسة إدارة الدين وعملياتها.
- (12) ويجب إحاطة السلطة التشريعية والجمهور علما، من خلال تقرير سنوي، عن السياق الذي تعمل فيه إدارة الدين، وعن نتائج إستراتيجية إدارة الدين.
- (13) ويجب أن تنشر السلطات القائمة على إدارة الدين أو الحكومة بانتظام معلومات عن رصيد وتركيبية التزامات مديونيتها وأصولها المالية، وكذلك التزاماتها الطارئة، حيثما وجدت، بما في ذلك العملة وأجال استحقاقها وهيكل أسعار الفائدة المرتبط بها.
- (14) وإذا تضمّنت عمليات إدارة الدين استخدام أدوات المشتقات، فيجب الكشف عن مبررات استخدامها، ونشر مجموعة الإحصاءات عن محفظة المشتقات بصورة دورية بما يتسق مع الممارسات المحاسبية المعترف بها. ومن المحتمل أن تستفيد الحكومة من استحداث وظيفة داخل مكتب إدارة الدين للتعامل بانتظام مع الأطراف ذات العلاقة المباشرة في مجال الدين وإصدار تقارير ملائمة للمستثمرين تتضمن إحصاءات الدين وغيرها من المعلومات ذات الصلة.
- (15) يجب على الأجهزة العليا للرقابة إجراء رقابة سنوية على أنشطة إدارة الدين ومن الضروري أيضا أن تخضع نظم تكنولوجيا المعلومات وتدابير رصد المخاطر لعمليات الرقابة الخارجية. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي إجراء عمليات رقابية داخلية منتظمة لأنشطة إدارة الدين والنظم المعمول بها وتدابير الرقابة.
- (16) يجب أن يوضح الإطار القانوني أصحاب الحق في الاقتراض وإصدار ديون جديدة، والاحتفاظ بأصول لغرض إدارة السيولة، وإن اقتضت الضرورة، إجراء المعاملات نيابة عن الحكومة.

- 17) ويجب أن يكون الإطار التنظيمي لإدارة الدين محددا بوضوح، وأن يتضمن الوصف الدقيق للصلاحيات والأدوار المختلفة.
- 18) يجب إدارة مخاطر التشغيل وفقا لممارسات الأعمال السليمة، ومنها التفصيل الدقيق لمسؤوليات الموظفين، ووضع سياسات واضحة للرصد والرقابة، وترتيبات إعداد التقارير.
- 19) ويجب أن يخضع الموظفون المختصون بإدارة الدين لقواعد السلوك المهني والمبادئ التوجيهية الحاكمة لتضارب المصالح بين إدارة الدين وإدارة شؤونهم المالية الخاصة.
- 20) ومن الضروري دعم أنشطة إدارة الدين بنظام دقيق وشامل لمعلومات الإدارة مقترن بالضمانات الوقائية اللازمة.
- 21) ويجب أيضا تحديد إجراءات سليمة لمعاودة النشاط المعتاد للتخفيف من مخاطر الاضطراب الحاد في أنشطة إدارة الدين بسبب السرقة أو الحرائق أو الكوارث الطبيعية أو الاضطرابات الاجتماعية أو أعمال الإرهاب.
- 22) ينبغي للقائمين على إدارة الدين أن يحرصوا على تلقي المشورة القانونية الملائمة وأن يتأكدوا أن المعاملات التي يقومون بتنفيذها تتضمن الخصائص والسمات القانونية السليمة.
- 23) وقد تساعد شروط العمل الجماعي في عقود السندات على تحقيق تسوية أكثر تنظيما وكفاءة في حالة إعادة جدولة الدين السيادي.
- 24) يجب رصد وتقييم المخاطر المتضمنة في هيكل الدين الحكومي بعناية وينبغي أيضا تخفيف حدة تلك المخاطر إلى أقصى درجة ممكنة من خلال تعديل هيكل الدين مع أخذ تكلفة هذا التعديل في الاعتبار.
- 25) وينبغي للقائمين على إدارة الدين النظر في مواصفات المخاطر المالية وغيرها من المخاطر المرتبطة بالتدفقات النقدية الحكومية، بغية المساعدة في إثراء قرارات الاقتراض وخفض المخاطر التي تتعرض لها الحكومة.
- 26) ويجب أيضا على القائمين على إدارة الدين تقييم وإدارة المخاطر المصاحبة للدين بالعملة الأجنبية، والدين القصير الأجل، والدين الذي يحمل سعر فائدة متغير.
- 27) ومن الضروري وجود سياسات رشيدة فعالة من حيث التكلفة لإدارة السيولة، وذلك لتمكين السلطات من الوفاء بالتزاماتها المالية وتلك التي تتضمنها الميزانية عندما يحين موعد استحقاقها.
- 28) يجب وضع إطار لتمكين مديري الديون من تحديد وإدارة الأفضلية بين التكلفة المتوقعة لمحفظه الديون الحكومية وبين ما يحيط بها من مخاطر.
- 29) ولتقييم المخاطر ينبغي للقائمين على إدارة الدين إجراء اختبارات تحمل منتظمة (تطبيق القيم الجديدة للمتغيرات الحالية على محفظة الدين وتقييم السيناريوهات الجديدة، بشكل عام القيم الجديدة المتعلقة بأسعار الفائدة وأسعار الصرف و / أو أسعار السوق) لمحفظه الدين على أساس الصدمات الاقتصادية والمالية التي قد تتعرض لها الحكومة والبلد المعني بشكل عام.
- 30) يجب أن يدرك القائمون على إدارة الدين، الذين يسعون إلى إدارة محفظة الدين على نحو فعال للاستفادة من الحركات المتوقعة لأسعار الفائدة وأسعار الصرف -التي تختلف عن تلك المتضمنة في أسعار السوق الجارية- المخاطر التي تنطوي عليها تلك الممارسة كما يجب أن يقفوا موقف المسائلة عن أعمالهم.
- 31) يجب أن يكون القائمون على إدارة الدين، عندما تستخدم المشتقات في إدارة مخاطر محفظة الدين، على دراية بالتكاليف المالية وسيناريوهات الاسترداد التي قد تنشأ عن ذلك، وأيضا بالعواقب المحتملة لعقود المشتقات (مثلا في حالة خفض التصنيف الائتماني للطرف الآخر في السوق).
- 32) ويجب على الدوام أن يضطلع القائمون على إدارة الدين والسيولة بتقييم مخاطر الائتمان وإدارتها.
- 33) وينبغي التحكم في مخاطر التسوية من خلال التوثيق الواضح لإجراءات التسوية والمسؤوليات، ووضع حدود، إذا اقتضت الضرورة، لحجم المدفوعات التي تتدفق من خلال أي بنك تسوية.
- 34) يجب أن يأخذ القائمون على إدارة الدين في اعتبارهم عند وضع استراتيجيات إدارة الدين أثر المخاطر المتعلقة بالالتزامات الطارئة على الوضع المالي للحكومة، بما في ذلك الوضع العام للسيولة لديها.

- (35) كما يجب أن يتخذ القائمون على إدارة الدين التدابير الكافية لإنشاء سوق فعال للأوراق المالية الحكومية وذلك للحد من التكلفة والمخاطر إلى أدنى حد ممكن على المدى المتوسط إلى الطويل.
- (36) يجب أن تسعى الحكومة إلى توسيع قاعدة المستثمرين لأدوات الدين المحلية والخارجية التي تصدرها مع مراعاة التكاليف والمخاطر والتعامل بشكل متساوي مع المستثمرين.
- (37) يجب أن تتسم عمليات إدارة الدين في السوق الأولية بالشفافية وعدم الغموض. ويجب، قدر الإمكان، استخدام آليات تستند إلى قاعدة السوق عند إصدار سندات الدين، بما في ذلك المزادات التنافسية والقروض المشتركة.
- (38) يجب أن تدعم الحكومات والبنوك المركزية إقامة أسواق ثانوية مرنة يمكنها العمل بشكل فعال في مختلف أوضاع السوق.
- (39) ويجب اتباع ممارسات سليمة في الأنظمة المستخدمة في عمليات التسوية والمقاصة لمعاملات السوق المالية التي تتضمن أوراقاً مالية حكومية.

### 1.6.3 أداة تقييم أداء إدارة الدين (البنك الدولي)

أداة تقييم أداء إدارة الدين (DeMPA)، منهجية لتقييم الأداء من خلال مجموعه كاملة من مؤشرات الأداء تمتد من النطاق الكامل لوظائف إدارة الدين الحكومي، وتسلط الأداة الضوء على نقاط الضعف والقوة في ممارسات إدارة الدين الحكومي من خلال منهجية تسجيل النقاط، وهي تسهل أيضاً رصد التقدم عبر الوقت في تحقيق أهداف إدارة الدين الحكومي بشكل مطرد بالممارسات الدولية السليمة.

تشمل مؤشرات الأداء السلسلة الكاملة لعمليات إدارة الدين الحكومية، بالإضافة إلى البيئة العامة التي تجري فيها هذه العمليات. وبالنسبة لكل مؤشر، تحتوي أداة تقييم أداء إدارة الدين على معلومات أساسية مفصلة وأساس منطقي لإدراج المؤشرات. على الرغم من أن أداة تقييم أداء إدارة الدين لا تحدد توصيات للإصلاحات أو القدرات واحتياجات بناء المؤسسات، فإن مؤشرات الأداء تنص على حد أدنى (الدرجة "ج") الذي ينبغي الوفاء به في جميع الظروف. وبالتالي، فإن التقييم الذي يوضح أن الحد الأدنى من متطلبات أداة تقييم أداء إدارة الدين لم يتم الوفاء به يشير إلى منطقة تتطلب الإصلاح أو بناء القدرات أو كليهما. وتعكس (الدرجة "أ") وهي أعلى الدرجات الممارسة السليمة لذلك البعد المعين للمؤشر.

مؤشرات أداء إدارة الدين (DPIS) التي يجب تقييمها باستخدام أداة تقييم أداء إدارة الدين هي كالتالي:

#### 1) تطوير الحوكمة والاستراتيجية

- مؤشر أداء إدارة الدين -1 إطار العمل القانوني
- مؤشر أداء إدارة الدين -2 البنية الإدارية
- مؤشر أداء إدارة الدين -3 استراتيجية إدارة الدين
- مؤشر أداء إدارة الدين -4 تقييم الدين وإعداد تقارير بشأنه
- مؤشر أداء إدارة الدين -5 الرقابة

#### 2) التنسيق مع سياسات الاقتصاد الكلي

- مؤشر أداء إدارة الدين -6 التنسيق مع السياسة المالية السنوية
- مؤشر أداء إدارة الدين -7 التنسيق مع السياسة النقدية

#### 3) أنشطة الاقتراض والتمويل ذات العلاقة

- مؤشر أداء إدارة الدين -8 الاقتراض الداخلي
- مؤشر أداء إدارة الدين -9 الاقتراض الخارجي
- مؤشر أداء إدارة الدين -10 ضمانات القروض، والإقراض المشتق والمشتقات
- مؤشر أداء إدارة الدين -11 توقعات التدفق النقدي وإدارة الرصيد النقدي

#### 4) تسجيل الديون وإدارة المخاطر التشغيلية

- مؤشر أداء إدارة الدين -12 إدارة الدين وأمن البيانات
- مؤشر أداء إدارة الدين -13 فصل المهام، وقدرات الموظفين، واستمرارية الأعمال
- مؤشر أداء إدارة الدين -14 الدين وسجلات الدين ذات الصلة

## 1.7 الرقابة على إدارة الدين العام

### 1.7.1 أهمية التفويض القانوني للجهاز الأعلى للرقابة

كما أوضحنا سابقاً، في معظم الدول، تتمتع السلطة التشريعية بسلطة الاقتراض للحكومة المركزية، وفي بعض الأحيان يتم تفويضها إلى السلطة التنفيذية مع رصد دوري. نظراً للطبيعة التقنية لإدارة الدين العام وحقيقة أن العديد من المعاملات المحتملة ذات الصلة بالديون الكبيرة ليست عامة، يجب على أعضاء السلطة التشريعية والجمهور الاعتماد على عمليات الرقابة المستقلة التي يقوم بها الجهاز الأعلى للرقابة لتحديد ما إذا كانت تقارير المديونية العامة المتعلقة بالسلطة التنفيذية توضح الحالة الحقيقية للديون العامة وتفاصيلها الأكثر صلة.

يُعد الإطار القانوني للجهاز الأعلى للرقابة أحد المساهمين الرئيسيين في تحديد أهداف الرقابة ونطاقها والتزامات إعداد التقارير. بعض الأجهزة العليا للرقابة قد تكون لها السلطة القانونية لإجراء عمليات رقابة الالتزام على موارد الموازنة ولكن ليس رقابة الأداء والرقابة المالية على الدين العام. يساعد التفويض القانوني الواضح والصريح، الأجهزة العليا للرقابة على الوصول إلى مسؤولي وسجلات الديون. ولهذا قدم المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI 100) التوصيات الواردة أدناه.

يمارس الجهاز الأعلى للرقابة مهمته المتمثلة في رقابة القطاع العام ضمن ترتيب دستوري محدد وبموجب وظيفته واختصاصاته اللذين يضمنان الاستقلالية والسلطة التقديرية الكافية في أداء واجباته. كما أنّ صلاحية الجهاز الأعلى للرقابة قد تحدد مسؤولياته العامة في مجال رقابة القطاع العام وينص على أحكام أخرى بخصوص عمليات الرقابة والمهام الأخرى التي يجب أدائها.

"يسعى رئيس الجهاز الأعلى للرقابة إلى الحصول على تفويض قانوني ملائم يتضمن المعايير التالية:

- تفويض لتنفيذ أعمال رقابة الأداء بالنسبة للاقتصاد وكفاءة البرامج والجهات الحكومية وفعاليتها.
- الحرية في اختيار ما الذي ينبغي مراقبته ومتى تكون عملية الرقابة وكيف تُنفذ وتُختتم وتُرفع تقارير بنتائجها.
- حرية وضع نتائج الرقابة في متناول العامة.
- الوصول إلى كافة المعلومات اللازمة لإجراء الرقابة.
- حرية اختيار الموظفين".

المربع النصي التالي "الولايات القانونية لإجراء المهام الرقابية"، يبين القانون في أوغندا الذي يمنح السلطة للمدقق العام لإجراء عمليات رقابة الأداء، والقانون الذي يمنح السلطة للمراجع العام للولايات المتحدة إجراء الرقابة المالية على القوائم المالية الحكومية.

## الولايات القانونية لإجراء المهام الرقابية

أوغندا - السلطة القانونية للرقابة على الأداء، قانون الرقابة الوطني لعام 2008، المادة 21:  
المهام الرقابية العشوائية على القيمة مقابل المال وفقا للمادة 163 (3) (ب) من الدستور والتقرير كما يراه أو تراه ضروريا ... المنظمات  
والمجالس الحكومية المحلية...

الولايات المتحدة الأمريكية - السلطة القانونية للرقابة المالية، جامعة جنوب كاليفورنيا، الفقرة 31:

"يقوم وزير الخزانة، بالتنسيق مع مدير مكتب الإدارة والموازنة، بإعداد وتقديم قوائم مالية سنوية خضعت للرقابة إلى الرئيس الكونجرس..."

"يجب أن تعكس القوائم المالية للولايات المتحدة الوضع المالي العام، بما في ذلك الأصول والخصوم، ونتائج عمليات الفرع التنفيذي لحكومة الولايات المتحدة..."

"يقوم المدقق العام للولايات المتحدة بالرقابة على القوائم المالية... في موعد لا يتجاوز 31 مارس 1998 وكل عام بعد ذلك..."

"يجب إعداد القوائم المالية سنوياً" ... "وفقاً لمتطلبات الشكل والمحتوى التي حددها مدير مكتب الإدارة والميزانية"

المصدر: متنوع

تؤدي الأجهزة العليا للرقابة دوراً في المساءلة في إعداد تقارير الدين العام وإدارته. مهمات الرقابة المالية الدورية على الدين العام تساعد على جعل مديري الدين العام أصحاب المساءلة عن إجراءات الدين العام. أيضاً تقارير الرقابة المالية قد تعزز شفافية قضايا الدين العام، اعتماداً على قدرتها على إيصال معلومات الديون الرئيسية بوضوح إلى المشرعين والمواطنين المطلعين.

تساهم رقابة الأداء في تعزيز فعالية إدارة الديون وكفاءتها واقتصادها، وتعزيز الرقابة الداخلية لمنع الاحتيال في أنشطة الدين العام.

وفقاً للمبادئ التوجيهية ومعايير المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأيساى 300)، للأجهزة العليا للرقابة أن تنظر في الرقابة على الدين العام حيث لديها القدرة على توفير المعرفة والرؤى والمفاهيم الجديدة. التقارير الرقابية للجهاز الأعلى للرقابة، ينبغي أن يكون لها القدرة على التأثير على صناعات السياسات، وبالتالي تقديم مساهمة كبيرة في تحسين إدارة الدين العام. على سبيل المثال، يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تعزز الشفافية والمساءلة في الدين العام من خلال دراسة ممارسات إعداد التقارير الحالية، وتعزيز الرقابة الداخلية في برامج الدين العام للحد من مخاطر التدليس والفساد من خلال تقديم توصيات لتحسين النظم والإجراءات القائمة، وتحديث الإطار القانوني للديون العامة من خلال فحص أفضل الممارسات المحددة في المبادئ التوجيهية للرقابة على الديون العامة المتعلقة بالمعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. يعتمد ما إذا كانت الأجهزة العليا للرقابة يمكن أن تختار هذه الموضوعات وغيرها من الموضوعات من أجل الرقابة، بشكل حاسم، على صلاحياتها القانونية.

## 1.7.2 التخطيط الاستراتيجي والرقابة على إدارة الدين العام

بناءً على صلاحياته، والموارد المتاحة، والوضع داخل الدولة، والتوقعات من الأطراف ذات العلاقة، قد يدرج الجهاز الأعلى للرقابة رقابة إدارة الدين العام في خطته الاستراتيجية والتشغيلية. فمن الضروري للجهاز الأعلى للرقابة، من أجل إجراء المهمات الرقابية كهذه طبقاً للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المطبقة، أن يتأكد أن لديه التالي:

- منهجية محددة للرقابة (المالية والأداء والالتزام) كما هو مطبق على موضوع إدارة الدين العام؛
- موظفين محترفين مختصين بكل من منهجية الرقابة المعنية وموضوع الرقابة على الدين العام؛
- آلية لتحديد مجالات إدارة الدين العام لإدراجه في محفظته الاستراتيجية للمهام الرقابية ويتضمن هذه المواضيع في خطته للرقابة السنوية؛
- آلية لضمان الجودة لتقديم ضمان مستقل على جودة المهمة الرقابية المنفذة.

يعرض المربع أدناه مقتطفاً من خطة إستراتيجية لأحد الأجهزة العليا للرقابة التي تحدد مقداراً كبيراً من تحويل الديون كموضوع محتمل لرقابة الدين العام.

### الخطة الإستراتيجية لمكتب المساءلة الحكومية الأمريكي 2014-2019

منذ السنة المالية 2007، ازدادت الديون التي يحتفظ بها الجمهور بأكثر من الضعف كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من حوالي 35% إلى 70% في نهاية السنة المالية 2012. وبينما انخفض العجز بشكل كبير منذ عام 2009، فإن الدين التراكمي المستحق على الجمهور مستمر في النمو إذ بلغت الديون المستحقة على الجمهور 12.0 تريليون دولار، أو 72 في المائة من إجمالي الناتج المحلي، في نهاية السنة المالية 2013-الأكبر كحصة من إجمالي الناتج المحلي منذ عام 1950.

الولايات المتحدة ليست وحدها في مواجهة مستويات الديون المرتفعة، فالعديد من الدول المتقدمة تواجه تحديات مماثلة وستحتاج إلى مواصلة القيام بجهود مالية غير مسبقة لتحقيق استقرار نسب الديون عند مستويات غير مستدامة. في المحاكاة الأساسية الموسعة والبديلة لمكتب المساءلة الحكومية الأمريكي، يستمر الدين المستحق على القطاع العام في النمو كنسبة من إجمالي الناتج المحلي في العقود القادمة. فالديون المرتفعة - حتى وإن كانت مستقرة - تعوق النمو المحتمل، وتحد من نطاق السياسة التقديرية المستقبلية، وتترك الاقتصادات معرضة لمزيد من الصدمات في الأسواق. على الرغم من أن الزيادات الحادة في الدين العام لم تؤد إلى ارتفاع أسعار الفائدة في معظم الدول، بما في ذلك الولايات المتحدة، فمن غير المرجح أن تستمر المعدلات المنخفضة إلى أجل غير مسمى، ويرجع ذلك جزئياً إلى أنها تعكس ظروف نقدية مريحة لا يمكن أن تستمر إلى الأبد. وبينما يتقوى الاقتصاد وترتفع أسعار الفائدة، فإن المبالغ الكبيرة من الديون المستحقة على القطاع العام والتي يجب على وزارة الخزانة (الخزانة) ترحيلها تصبح مكلفة للغاية. فقد كانت الخزانة تتخذ خطوات لزيادة متوسط استحقاق سندات الدين المستحقة عليها، وليس استجابة لأي بيئة أسعار فائدة لأحد، ولكنها تتفق مع هدفها المتمثل في تمويل الحكومة بأقل تكلفة مع مرور الوقت.

مساعدة الكونجرس والحكومة الفيدرالية على فهم أفضل للتحديات والتحكم فيها يتطلب أن يأخذ مكتب المساءلة الحكومية الأمريكي مقارنة شاملة في عمله تتضمن المجموعة الكاملة والمعقدة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية. ولذلك، يخطط مكتب المساءلة الحكومية الأمريكي لإجراء عمليات المحاكاة المالية طويلة الأجل وتحليلات العجز الفيدرالي ومستويات الديون الفيدرالية، والولاية والقطاعات المحلية.

### 1.7.3 تطبيق المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في الرقابة على إدارة الدين العام

وكما ذكرنا سابقاً، قد تقوم الأجهزة العليا للرقابة بتطبيق المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في رقابة الأداء أو الرقابة المالية، أو رقابة الالتزام، لضمان مهمات رقابية عالية الجودة لإدارة الدين العام.

- ويمكن أن تركز رقابة الالتزام على ما إذا كانت موضوعات معينة لإدارة الدين العام تتوافق مع الصلاحيات المحددة كمعايير. فرقابة الالتزام تتم من خلال تقييم ما إذا كانت عملية إدارة الدين وأنشطة الاقتراض والإقراض والمعاملات المالية للديون العامة والمعلومات، من جميع النواحي الجوهرية، تمثل للصلاحيات التي تحكم الجهة محل الرقابة. قد تشمل هذه الصلاحيات على قواعد وقوانين ولوائح إدارة الدين السيادي، أو القرارات المتعلقة بالموازنة، أو السياسة المالية والنقدية، أو القوانين المعمول بها، أو اتفاقيات القروض، أو المبادئ العامة التي تحكم إدارة الدين المالية السليمة للقطاع العام وسلوك الموظفين الحكوميين.
- تركز الرقابة المالية على تحديد ما إذا كان تقديم المعلومات المالية الحكومية فيما يتعلق بالديون السيادية يتم وفقاً للإطار التنظيمي ولطريقة إعداد التقارير المالية المعمول بها، وهذا يتم من خلال الحصول على أدلة رقابية مناسبة وكافية لتمكين الأجهزة العليا للرقابة من إبداء الرأي حول ما إذا كانت المعلومات المالية فيما يتعلق بالديون السيادية خالية من الأخطاء الجوهرية الناتجة عن التزوير أو الخطأ.
- رقابة الأداء تركز على ما إذا كان المقترضين والمقرضين، وإدارة الدين السيادي، وغيرها من الأطراف ذات العلاقة تعمل وفقاً لمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفاعلية وما إذا كان هناك مجال للتحسين. يتم فحص الأداء وفقاً للمعايير المناسبة، مثل القوانين واللوائح الوطنية التي تحكم أنشطة الديون السيادية والسياسات والإجراءات التي يضعها مسؤولو إدارة الدين، وأفضل الممارسات الموصى بها من قبل المنظمات التي تقوم بأنشطة مماثلة أو لديها برامج مماثلة، والسياسات والإجراءات التي حددها مسؤولو إدارة الدين، واتفاقيات القروض والعقود. يتم تحليل أسباب

<sup>10</sup> المستند بالكامل متاح على الرابط: <http://www.gao.gov/assets/670/661281.pdf>



الانحرافات عن تلك المعايير وغيرها من المشاكل. ويهدف ذلك إلى الإجابة عن أسئلة الرقابة الرئيسية وتقديم التوصيات للتحسين.

هناك خطوات رقابية موحدة يجب على الأجهزة العليا للرقابة اتخاذها عندما يخططون للرقابة على الدين العام. ولذلك، يجب على الأجهزة العليا للرقابة اتباع إجراءات التخطيط المعتمدة ودمجها قدر الإمكان في معايير الإنتوساي، كمعيار إيساي 100 (المبادئ الأساسية لرقابة القطاع العام)، ومعيار إيساي 200 (مبادئ الرقابة المالية)، ومعيار إيساي 400 (مبادئ رقابة الالتزام)، ومعيار إيساي 300 (مبادئ رقابة الأداء) على التوالي. بالإضافة إلى المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 5499-5400<sup>11</sup> (المبادئ التوجيهية للرقابة على القطاع العام) التي تقدم إرشادات محددة لتخطيط وإجراء الرقابة على الدين العام.

قد تكون للأجهزة العليا للرقابة التزامات محددة تتعلق بتوقيت ونطاق المهمات الرقابية للدين العام، وفي هذه الحالة، يجب على الأجهزة العليا للرقابة أن تجري تلك المهمات الرقابية وفقاً للقواعد التي تخضع لها. بدلاً من ذلك، قد تختار الأجهزة العليا للرقابة أن تنتقي من بين الموضوعات التي نوقشت في هذا الكتيب. وبالنظر للتعقيدات الفنية لقضايا الدين العام، فإن توافر المعرفة الفنية الكافية وخبرة الرقابة داخل الجهاز الأعلى للرقابة هي عوامل مهمة في اختيار أولى مهام رقابة الأداء على الدين العام. ومن ثم، لا يوصى بأن تغطي مهمة رقابية واحدة جميع الموضوعات. أفضل نهج رقابي هو إعداد وتنفيذ خطة رقابية منهجية متعددة السنوات تسمح للأجهزة العليا للرقابة ببناء خبرتها الفنية مع مرور الوقت ودراسة جميع مناطق إدارة الدين العام المهمة بطريقة فعالة من حيث التكلفة وتتميز بالكفاءة.

حيثما كان ذلك مناسباً أو ضرورياً، وتماشياً مع صلاحية الجهاز الأعلى للرقابة والتشريعات المعمول بها، يجوز للمدقق استخدام عمل المدققين الداخليين أو المراجعين الآخرين أو الخبراء. ويجب أن توفر إجراءات المراجع أساساً كافياً لاستخدام عمل الآخرين، وفي جميع الحالات يجب أن يحصل المراجع على دليل كفاءة واستقلالية المراجعين الآخرين أو الخبراء وجودة العمل المنجز. ومع ذلك، فإن الجهاز الأعلى للرقابة يتحمل وحده المسؤولية عن أي رأي أو تقرير رقابي قد يصدره حول الموضوع؛ ولا يتم تقليل هذه المسؤولية من خلال استخدامها للعمل الذي تقوم به الأطراف الأخرى.

تختلف أهداف الرقابة الداخلية عن أهداف الرقابة الخارجية. ومع ذلك، فإن كلا من الرقابة الداخلية والخارجية تعزز الحوكمة الرشيدة من خلال المساهمات في الشفافية والمساءلة عن استخدام الموارد العامة، فضلاً عن الاقتصاد والكفاءة والفعالية في الإدارة العامة. وهذا يوفر فرصاً للتنسيق والتعاون وإمكانية القضاء على ازدواجية الجهود.

في حالة وجود مكتب/وحدة رقابة داخلية والقيام بمراجعة العمليات المتعلقة بالدين العام، فمن الممارسات الجيدة للمدققين الداخليين والخارجيين فهم ومناقشة نطاق الرقابة ومنهجيتها وخطة الرقابة الخاصة بهم والموافقة عليها بشأن التبادل والوصول إلى تقارير الرقابة. وهذا من شأنه تسهيل عمل المدقق، ومنع التكرار والتعارض، وضمان تحسين فعالية مهمة الرقابة. ومع ذلك، فإن اعتماد الأجهزة العليا للرقابة على العمل الذي يؤديه مكتب/وحدة الرقابة الداخلية يتأثر بالكفاءة والموضوعية وطبيعة العمل الذي يؤديه مكتب/وحدة الرقابة الداخلية.

<sup>11</sup> في الوقت الحاضر، هذه المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة خاضعة للتنسيق والموائمة مع معيار إيساي 100 وسوف يتم مراجعتها كدليل بدلاً من مراجعتها كمعيار دولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

## الفصل 2: الرقابة على إطار العمل القانوني لإدارة الدين العام

يساعد هذا الفصل الأجهزة العليا للرقابة على تحديد العناصر، وإدراك أهمية إطار العمل القانوني في إدارة الدين العام وربط الموضوع بأنواع الرقابة المحتملة، ومعاييرها، ومصادر الأدلة، وعينة أسئلة الرقابة ونتائجها.

### 2.1 إطار العمل القانوني لإدارة الدين العام

يشمل الإطار القانوني لإدارة الدين العام كلا من التشريعات الأساسية (القوانين التي تم إقرارها مع موافقة السلطة التشريعية) والتشريعات الثانوية أو التي تم تفويض الغير بها (الأوامر التنفيذية واللوائح والمراسيم وما إلى ذلك التي يحددها الفرع التنفيذي للحكومة).

ويسترشد قرار إدراج بعض الأحكام في التشريع الأساسي بالمبادئ الدستورية والدور المرغوب فيه للبرلمان أو الكونجرس في إدارة الديون السيادية. مع العلم أن تضمينها في التشريع الأساسي يمنح هذه الأحكام أهمية ويمنع حدوث تغييرات متخصصة ومتكررة.

ينبغي أن يشمل التشريع الأساسي، بالتماشي مع الممارسة السليمة، ما يلي:

- تفويض واضح من البرلمان للسلطة التنفيذية الحكومية (عادة إلى الحكومة أو مجلس الوزراء، أو مباشرة إلى وزير المالية) للموافقة على عمليات الاقتراض نيابة عن الحكومة؛
- أغراض الاقتراض المحددة؛
- أهداف أو أغراض واضحة لإدارة الدين؛
- متطلبات تطوير إستراتيجية إدارة الدين وخطط الاقتراض السنوية؛
- تقديم تقارير سنوية إلزامية إلى البرلمان عن القروض وغيرها من أنشطة إدارة الدين، التي تغطي تقييم النتائج مقابل الأهداف المحددة والإستراتيجية المحددة.

يتضمن التشريع الثانوي عادة ما يلي:

- تفويض واضح داخل الفرع التنفيذي للحكومة من أجل وحدة إدارة دين مكرسة (تسمى أحياناً مكتب إدارة الديون أو باختصار DMO) لإجراء معاملات متعلقة بالاقتراض والديون ضمن إطار معين.
- القضايا الأخرى، مثل إجراءات الاقتراض وغيرها من اللوائح التي لا تحتاج إلى أن يحددها البرلمان، وفقاً لمبدأ التبعية.

يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تفحص ما إذا كان الإطار القانوني قد أرسى عمليات الحوكمة والرقابة وإعداد التقارير والمسائلة اللازمة. بشكل أساسي، يجب أن تكون العناصر التالية في معرض الإطار القانوني لإدارة الدين العام ويجب أن تكون محددة بوضوح، وبعبارة صريحة، وباتساق:

- تفويض البرلمان للسلطة التشريعية للاضطلاع بالسلطات السيادية؛
- اختصاصات مكتب إدارة الدين (المسؤولية، مجال النشاط)؛
- أغراض الاقتراض<sup>12</sup>؛
- أهداف وأغراض إدارة الدين؛
- متطلبات إستراتيجية إدارة الدين وخطط الاقتراض السنوية؛
- التزامات إعداد التقارير بشأن الديون.

يمكن للأجهزة العليا للرقابة أيضاً، من خلال منظور رقابة الأداء، أن تفحص إلى أي مدى تمت مراقبة هذه العناصر في سياق الإدارة الرشيدة للدين العام.

<sup>12</sup> من الشائع أن نجد في التشريع الأساسي أن الحكومة لا يمكنها إصدار ضمانات إلا عندما تعتبر ذلك في سبيل المصلحة العامة. وفي هذا الصدد، يمكن تعريف المصلحة العامة على أنها "تعزيز التنمية الاقتصادية، بما في ذلك تنمية المناطق المحرومة، وتعزيز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وتصحيح فشل السوق حيث لا يتمكن المقترضون ذوو الجدارة الائتمانية من الوصول إلى أسواق الائتمان، وتعزيز الأمن القومي".

### 2.1.1 تفويض البرلمان أو الكونجرس للسلطات التنفيذية

في معظم الدول، تقع السلطة النهائية للاقتراض نيابة عن الحكومة المركزية على عاتق البرلمان أو الكونجرس. تتبع هذه السلطة من السلطة الدستورية للسلطة التشريعية للموافقة على التدابير الضريبية للحكومة المركزية وتدابير الإنفاق. المستوى الأول من تفويض سلطة الاقتراض سيكون من البرلمان أو الكونجرس إلى السلطة التنفيذية (على سبيل المثال، إلى الرئيس، أو إلى الحكومة أو مجلس الوزراء، أو مباشرة إلى وزير المالية).

للحفاظ على بعض السيطرة على القروض ومستوى الدين، عادة ما يقيد البرلمان سلطة الاقتراض المفوضة لأغراض محددة أو يضع حداً لصافي الاقتراض السنوي أو الدين غير المسدد. أحد الضوابط المشتركة الأخرى لاحتفاظ البرلمان أو الكونجرس بسلطة التصديق على اتفاقيات القروض المصنفة كمعاهدات (مثل الاتفاقيات الدولية المبرمة بين جهتين سياديتين أو بين جهة ذات سيادة وأخرى خاضعة للقانون الدولي، مثل البنك الدولي). يتم تضمين هذا الشرط عادة في الدستور. القروض الأخرى الأجنبية، مثل إصدارات السندات في أسواق رأس المال الدولية والقروض مباشرة من البنوك الأجنبية، لا تتطلب عادة موافقة البرلمان أو الكونجرس.

عند فحصهم لبنود التفويض في الإطار القانوني، يجب على الأجهزة العليا للرقابة أن تحدد ما إذا كانت شروط التفويض واضحة ومنصوص عليها بعبارة صريحة، سواء بالنسبة للرقابة الداخلية أو لأغراض العناية الواجبة.

ومن الشائع أن يقوم مجلس الوزراء أو وزير المالية بتفويض على الأقل بعض من سلطات الاقتراض التي تلقاها من البرلمان إلى مكتب إدارة الدين، على سبيل المثال، للموافقة على العطاءات المستلمة في مزاد سندات الدين الحكومية. يجب على الأجهزة العليا للرقابة فحص وجود تلك السلطات المفوضة وتحديد ما إذا كانت كافية للسماح لمكتب إدارة الدين بإدارة الدين العام بالشكل الملائم.

يوضح مربع النص أدناه بعض القوانين الرئيسية المتعلقة بالاقتراض وقدرات الديون في الفلبين.

#### الأحكام الدستورية والقانونية الفلبينية المتعلقة بإدارة الدين العام:

إن سلطة إصدار الديون هي السلطة التي يتقاسمها الرئيس عادة مع السلطة التشريعية، وهيئة النقد (Monetary Board (MB التابعة لـ Bangko Sentral ng Pilipinas، والمؤسسات الحكومية الأخرى. امتدت السلطة الممنوحة لرئيس الدولة للاقتراض إلى وزير المالية بموجب قوانين الجمهورية المختلفة (RAS) التي أصدرها الكونجرس.

المادة VI، القسم 24، لعام 1987 من دستور الفلبين تمنح الكونجرس السلطة الحصرية لسن "مشاريع قوانين تخول زيادة الدين العام".

المادة VII، القسم 20، تفوض الرئيس "بالتعاقد على أو ضمان القروض الأجنبية نيابة عن جمهورية الفلبين (ROP) مع موافقة مسبقة من هيئة النقد، وتخضع للقيود التي قد ينص عليها القانون".

المادة XII، ينص القسم 21 أنه: "لا يجوز دفع القروض الأجنبية إلا وفقاً للقانون ولوائح السلطة المالية. المعلومات المتعلقة بالقروض الأجنبية التي تحصل عليها الحكومة أو تضمناها سوف تعلن للجمهور".

القانون الجمهوري رقم 245 (12 يونيو 1948)، القسم 1، يفوض وزير المالية، بموافقة من الرئيس، بعد التشاور مع هيئة النقد، في الاقتراض من وقت لآخر من رصيد جمهورية الفلبين المبلغ الذي قد يكون ضرورياً، كما يفوضه في إصدار أدلة مديونية الحكومة الفلبينية.

القانون الجمهوري رقم 4860 (8 أغسطس 1966) يخول لرئيس الفلبين، من بين الآخرين، الحصول على هذه القروض الأجنبية أو الأرصدة، أو لتحمل مثل هذه المديونية الخارجية، وفق ما قد يكون ضرورياً لتمويل أغراض أو مشاريع التنمية الاقتصادية المعتمدة، أو ليضمن، نيابة عن جمهورية الفلبين، قروض أجنبية تم الحصول عليها أو سندات صادرة عن شركات تملكها أو تسيطر عليها حكومة الفلبين لأغراض التنمية الاقتصادية بما في ذلك تلك المتكبدة لأغراض إعادة إقراض القطاع الخاص.

المصدر: متنوع

## 2.1.2 أغراض الاقتراض

إن الحدود القانونية لأغراض الاقتراض هي من الأساليب الوقائية ضد الاقتراض من أجل الاستثمارات المضاربة والاقتراض لتمويل النفقات التي لم تدرج في الميزانية السنوية أو التي أقرتها السلطة التشريعية. إذا أمكن للفرع التنفيذي للحكومة الاقتراض لتمويل النفقات التي لم توافق عليها السلطة التشريعية، فإن عملية الميزانية التشريعية لن تكون فعالة، لأن السلطة التشريعية ستضطر في المستقبل إلى اتخاذ إجراءات مالية لدفع الفائدة والخدمة على التزام الدين العام الذي تم التعاقد عليه دون موافقتها المباشرة أو غير المباشرة. أحد الآثار السلبية لمثل هذا الإطار أن يفتر البرلمان أو الكونجرس إلى فرصة إمعان النظر في تلك النفقات ومعاييرها مقارنة بالأولويات الأخرى، وهي إحدى وظائفه الأساسية في الديمقراطية.

يجب على الأجهزة العليا للرقابة فحص ما إذا كان إطار العمل القانوني يحدد بوضوح وصراحة أغراض الاقتراض. ومن أمثلة أغراض الاقتراض الشائعة المحددة في التشريعات تمويل العجز في الميزانية، وسد الثغرات النقدية على المدى القصير، وإعادة تمويل الديون المستحقة، وتمويل مشاريع الاستثمار المالية التي أقرتها السلطة التشريعية، والوفاء بالتزامات السداد الحكومية بموجب الضمانات القائمة، بالإضافة إلى احتياطات العملات الأجنبية، ودعم أهداف السياسة النقدية (على سبيل المثال، لتصريف السيولة الفائضة من السوق المحلية)، والقضاء على الآثار الناجمة عن الكوارث البيئية الطبيعية.

الجزء الأكبر من الاقتراض هو عادة لتغطية العجز في الموازنة. من المهم توضيح أن هذا العجز يجب أن يكون قد حصل على تصديق السلطة التشريعية. ومن ضمن متطلبات الاقتراض الأخرى بناء مخزن للسيولة يحدده الوزير والحفاظ عليه، وتمويل أي إقراض مشتق، وبشكل عام لأي أغراض أخرى يحددها البرلمان.

## 2.1.3 غايات وأهداف إدارة الدين

يساعد التعريف القانوني لأهداف وغايات الدين العام على صياغة إستراتيجية إدارة الدين العام. يجب على الأجهزة العليا للرقابة فحص ما إذا كان إطار العمل القانوني للدولة يحتوي على أهداف وأغراض الدين العام المتسقة منطقيًا والتي تدعم بعضها بعضًا. كما يجب على الأجهزة العليا للرقابة تقييم ما إذا كانت الأهداف واضحة ومستقرة وقوية بما يكفي لتكون بمثابة مرساة لاستراتيجيات إدارة الدين.

إليك أحد الأحكام الرئيسية. من المهم أن ننظر بعناية في صياغة أهداف إدارة الدين، وذلك لأنها بمثابة مرساة لتطوير إستراتيجية إدارة الدين والمقياس المرجعي لعملية التقييم. ولخدمة هذه الأهداف، يجب أن تكون الأهداف واضحة وطويلة الأجل، ولها قوة محددة. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون قابلة للتنفيذ، ومرتبطة مباشرة بأنشطة إدارة الدين، ومحددة. إليك مثال على هدف لا يستوفي هذه المعايير: إنه بيان عام بأن أنشطة إدارة الدين يجب أن تعزز النمو الاقتصادي. هذا هدف مستحيل التقييم. مثال آخر: بيان بأن أنشطة إدارة الديون ستضمن الحفاظ على الدين في مستوى يمكن تحمله، لكن مستوى الدين الحكومي مدفوع بسياسة مالية فضفاضة والتزامات عرضية أكثر مما هو مدفوع بهيكل الدين.

للأجهزة العليا للرقابة الحق في استخدام أهداف وأغراض إدارة الدين كمعايير في رقابة الأداء على إدارة الدين العام. على وجه الخصوص، يمكن للأجهزة العليا للرقابة تقييم ما إذا كانت الأهداف قد تم تحويلها إلى إستراتيجية لإدارة الدين التي تحدد كيفية تحقيق الأهداف. ينبغي لمناقشة كيفية تحقيق الأهداف التي تتبع إستراتيجيات محددة أن تكون عناصر مهمة في تقارير الدين العام.

## 2.1.4 إستراتيجية إدارة الدين

إستراتيجية إدارة الدين يجب أن تغطي جميع الديون الحالية للحكومة المركزية والاقتراض المتوقع، بما في ذلك من البنك المركزي، وفي نطاق لا يقل عن ثلاث سنوات (وبالتالي يجب تحديثها سنويًا). على وجه الخصوص، تحدد إستراتيجية إدارة الدين كيف تختلف خصائص التكلفة والمخاطر مع التغيرات في تركيبة محفظة الديون. وسيختلف محتوى الإستراتيجية ومؤشرات المخاطر من بلد إلى آخر، حسب مرحلة التنمية الاقتصادية ومصادر التمويل واتساع سوق الديون المحلية وعمقها والمعاملات المستخدمة لإدارة الديون الحكومية المركزية.

ويفضل أن تتضمن وثيقة إستراتيجية إدارة الدين ما يلي:

- وصف مخاطر السوق التي تتم إدارتها (العملة، وسعر الفائدة، وإعادة التمويل أو مخاطر تجديد القروض) والسياق التاريخي لمحفظة الديون؛
- وصف البيئة المستقبلية لإدارة الدين، بما في ذلك، التوقعات المالية وتوقعات الديون، والافتراضات حول الفائدة وأسعار الصرف، والقيود على اختيار المحفظة، بما يشمل، القيود المتعلقة بتطوير السوق وتنفيذ السياسة النقدية؛
- وصف التحليل الذي تم إجراؤه لدعم الإستراتيجية الموصى بها لإدارة الدين، مع توضيح الافتراضات المستخدمة وقيود التحليل؛
- الإستراتيجية الموصى بها ومبررها.

يجب على الأجهزة العليا للرقابة أن تفحص ما إذا كانت متطلبات إستراتيجية إدارة الدين قد تم تبنيها بشكل متزايد في تشريعات إدارة الدين. سيشمل هذا شرطاً لنشر إستراتيجية إدارة الدين. عادة ما يتم التصديق على إستراتيجية إدارة الدين من قبل السلطة التنفيذية (إما من قبل وزير المالية أو مجلس الوزراء) باعتبارها وثيقة رسمية. إنها توفر المسار الإستراتيجي على المدى المتوسط لتحقيق أهداف الإدارة العليا، بما في ذلك ضمان اتساقها مع سياسات الاقتصاد الكلي.

## 2.1.5 إعداد تقارير الدين

النشرة الإحصائية للديون (أو ما يعادلها) التي تغطي الديون المحلية للحكومة المركزية والديون الخارجية و ضمانات القروض والعمليات المتعلقة بالديون ضرورية لضمان شفافية محفظة الديون و ضمانات القروض القائمة، وهو أمر حيوي بالنسبة للمستثمرين في سندات دين الحكومة المركزية.

وقد تكون هذه النشرة إما في شكل منشورات دورية يصدرها المكتب الإعلامي بالبنك المركزي أو وزارة المالية، أو في شكل جداول إحصائية يصدرها مكتب الإحصاء. يجب نشر هذه النشرة سنوياً على الأقل (ويفضل أن تكون ربع سنوية أو نصف سنوية) وأن تقدم معلومات عن مخزونات الدين الحكومي المركزي (حسب الدائنين، وتصنيف الإقامة، والأداة، والعملات، وأساس سعر الفائدة، وفترة الاستحقاق المتبقية)، وتدفقات الديون (الأصلية ومدفوعات تسديد الفوائد)، ونسب الاستدانة والمؤشرات، وتدابير المخاطر الأساسية المتعلقة بمحفظة الديون.

يجب على الأجهزة العليا للرقابة أن تفحص ما إذا كانت هناك متطلبات لإعداد التقارير، قانونية واضحة وصريحة، لاعتبار مديري الدين العام خاضعين للمساءلة أمام كبار المسؤولين عن الديون، والوزراء والمجالس (إن وجدت) المكلفين بالحوكمة، والسلطة التشريعية. كما يجب على الأجهزة العليا للرقابة أيضاً التحقق مما إذا كانت هناك متطلبات إبلاغ قانونية أخرى مثل القوائم المالية وتقارير الموازنة وتقارير الدين العام، وما إذا كانت التقارير تخضع لعمليات رقابة خارجية.

## 2.2 الرقابة على إطار العمل القانوني لإدارة الدين العام

فحص إطار العمل القانوني هو إجراء رقابي مطلوب لفهم البيئة التي يتم فيها تنفيذ عمليات الدين العام. لذلك، عند إجراء رقابة مالية أو رقابة الأداء أو رقابة الالتزام على الدين العام، تحتاج الأجهزة العليا للرقابة إلى أن تمتلك فهم جيد لإطار العمل القانوني لإدارة الدين العام.

بشكل عام، يتيح إجراء مهمات رقابة الأداء أو الالتزام للأجهزة العليا للرقابة المالية نظرة عامة أفضل على إطار العمل القانوني، بما يتضمن عمليات الحوكمة والإبلاغ والمساءلة. عند الرقابة على إطار العمل القانوني لإدارة الدين العام، يمكن للأجهزة العليا للرقابة القيام برقابة الأداء، والنظر فيما إذا كانت القرارات التي تتخذها السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية يتم إعدادها وتنفيذها بكفاءة وفعالية. من ناحية أخرى، تدرس مهام رقابة الالتزام ما إذا كانت الأنشطة المتعلقة بالدين والمعاملات المالية والمعلومات تتوافق مع الصلاحيات التي تحكم الجهات محل الرقابة. هناك أمثلة لمهام رقابة الالتزام على إدارة الدين العام معروضة في الفصول التالية التي تتناول إدارة الدين والأنشطة الأخرى ذات الصلة.

### 2.2.1 رقابة الأداء على إطار العمل القانوني

يمكن لرقابة الأداء على إطار العمل القانوني لإدارة الدين العام أن تفحص ما إذا كانت العناصر التي نوقشت معروضة في إطار العمل القانوني للديون العامة وهي محددة بوضوح وبعبارة صريحة ومتسقة.

ومن أمثلة أهداف الرقابة المتعلقة برقابة الأداء ما يلي:

- تحديد ما إذا كان هناك إطار قانوني واضح وصريح.
- تحديد ما إذا كان الإطار القانوني لإدارة الدين يعطي تفويض واضح وصريح للصلاحيات لإدارة الدين.
- تحديد ما إذا كانت التزامات إعداد التقارير عن الدين منصوص عليها بوضوح في تشريعات إدارة الدين العام الحالية.

تتدرج أهداف الرقابة الثلاثة الأولى تحت نهج رقابة الأداء الموجه إلى الأنظمة الذي يركز فيه الجهاز الأعلى للرقابة على فحص مدى عمل أنظمة إدارة الدين بصورة ملائمة. وقد يندرج الهدفان الأخيران ضمن النهج القائم على النتائج الذي يقيم ما إذا تحققت أهداف إدارة الدين على النحو المنشود.

تعزز رقابة الأداء مبدأ الشفافية من خلال اطلاع أعضاء الهيئة التشريعية، ودافعي الضرائب، وغيرها من مصادر التمويل، والمستهدفين بالسياسات الحكومية، ووسائل الاعلام على كيفية إدارة الأنشطة الحكومية المختلفة ونتائجها.

وفيما يلي أمثلة على أهداف الرقابة المتعلقة برقابة أداء الإطار القانوني لإدارة الدين العام:

- تقييم مدى ملائمة الإطار القانوني للدين العام من أجل تحقيق الإدارة الفعالة للدين.
- تحديد مدى توفير الإطار القانوني لآليات لتحديد الحد الأقصى للدين الخارجي الذي يمكن للحكومة اقتراضه.

### 2.3 أسئلة الرقابة النموذجية حول الإطار القانوني الخاص بإدارة الدين العام

فيما يلي أمثلة على أسئلة الرقابة التي يمكن استخدامها لدعم أهداف الرقابة المتعلقة برقابة أداء الإطار القانوني لإدارة الدين العام.<sup>13</sup>

هدف الرقابة: تقييم مدى ملائمة الإطار القانوني لإدارة الدين العام من أجل تحقيق الإدارة الفعالة للدين

- (1) هل ثمة قوانين تحدد بوضوح أغراض الاقتراض، على سبيل المثال، لتمويل عجز الموازنة كما أقرها البرلمان؟
  - (2) هل ثمة قوانين تحدد بوضوح غايات إدارة الدين والأهداف التي يتعين تحقيقها؟
  - (3) ما المواد والفقرات الواردة في التشريعات والتي تتضمن ما يلي؟
    - أ. أغراض الاقتراض المحددة.
    - ب. أهداف واضحة لإدارة الدين.
    - ج. متطلبات وضع إستراتيجية إدارة الدين متوسطة الأجل (MTDS).
    - د. إعداد التقارير السنوية الإلزامية وتقديمها للبرلمان والكونجرس، التي تغطي أنشطة إدارة الدين، وضمانات القروض الصادرة عند الاقتضاء.
  - (4) هل ثمة قوانين تنص على إلزام إعداد التقارير سنوياً على الأقل مقدمة من الهيئة التنفيذية إلى البرلمان حول نتائج الدين العام بالنظر إلى الأهداف المنصوص عليها وإستراتيجية إدارة الدين المحددة؟
  - (5) هل ثمة تداخل أو تعارض بين مجموعات الهيئة التشريعية مختلف فيما يتعلق بالدين العام؟
  - (6) هل ينص الإطار القانوني على نظام عقوبات فعال لعدم الالتزام؟
- هدف الرقابة: تحديد ما إذا كان الإطار القانوني لإدارة الدين يعطي تفويض واضح وصريح للصلاحيات بإدارة الدين
- (1) هل ثمة تفويض قانوني واضح مقدم من البرلمان للهيئة التنفيذية (مجلس الوزراء، أو الرئيس، أو إلى وزير المالية مباشرة) لاعتماد القروض والضمانات نيابة عن الحكومة المركزية؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما الهيئة التشريعية التي تقدم التفويض، وما المواد أو الفقرات ذات الصلة؟
  - (2) من الذي يوقع على وثائق القروض وغيرها من الوثائق الضرورية المتعلقة بقرض معين؟ ما الهيئة التشريعية التي تقدم هذا التفويض، وما المواد أو الفقرات ذات الصلة؟
  - (3) هل ثمة تفويض قانوني واضح مقدم من الفرع التنفيذي للحكومة لمكتب إدارة الديون لإجراء معاملات القروض والمعاملات ذات الصلة بالديون وإصدار ضمانات القروض بالنيابة عن الحكومة المركزية؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما الهيئة التشريعية التي تقدم التفويض، وما المواد أو الفقرات ذات الصلة؟
  - (4) هل قام مكتب إدارة الديون بمهام إعداد التقارير الموكلة إليه في الوقت المناسب، بحيث لا يكون هناك تبعات مالية سلبية كبيرة بسبب السلبية؟
- يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة تحليل المعلومات المجمعة والتأكد من وضع نتائج الرقابة وفقاً للأهمية النسبية والاستجابة على هدف (أهداف) الرقابة وأسئلتها.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Dempa 2015.pdf (يتعلق بالأسئلة من 3 إلى 6 فقط)، انظر؛

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>.

<sup>14</sup> الفقرة 112، معيار إيساي 3000 – معيار رقابة الأداء



## 2.4 معايير الرقابة للتدقيق على الإطار القانوني

عند رقابة الإطار القانوني لإدارة الدين العام، قد يستخدم الجهاز الأعلى للرقابة المؤشرات التي حددتها أداة تقييم أداء إدارة الدين باعتبارها مصدر لمعايير تحليل قوة الإطار. ويستخدم مؤشر أداء إدارة الدين رقم 1 لتقييم وجود الإطار القانوني وتغطيته ومحتواه الخاص بالتفويض للاقتراض وإجراء أنشطة إدارة الدين الأخرى وإصدار ضمانات القروض.

قد يستخدم الجهاز الأعلى للرقابة أيضًا مبادئ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية كمصادر لمعايير الرقابة. ويؤخذ في الاعتبار المبادئ التالية الخاصة بمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.

يلزم المبدأ الثالث من مبادئ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الخاص بالتفويض اللازم أن يتأكد المقرضون أن الطرف الآخر العام لديه التفويض اللازم للدخول في اتفاقية قرض، بحيث تكون الاتفاقية صالحة وملزمة وفق الولاية القضائية التابع لها. ويتعين أن يكون المقرضون على علم تام بالقانون وأن يتأكدوا من تعاملهم مع الجهات المعتمدة رسميًا. وفي حال حدد المقرض عدم توافر هذه الشروط، لا ينبغي له عقد الاتفاق.

ينص المبدأ 10 من مبادئ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الخاص بالشفافية على أن "عملية الحصول على التزامات الديون السيادية وتحملها يجب أن تتسم بالشفافية. وتحمل الحكومات مسؤولية وضع إطار قانوني شامل وتطبيقه بما يحدد الإجراءات والمسؤوليات والمسائل بوضوح. ويتعين عليها، على وجه الخصوص، أن تضع الترتيبات لضمان الموافقة الملائمة والإشراف على الاقتراضات الرسمية وغيرها من أشكال التمويل، بما في ذلك، الضمانات التي وضعتها الجهات التابعة للدولة."

ينص المبدأ الثالث عشر من مبادئ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الخاص بالإدارة والرصد الملائمين، من بين جملة أمور على أنه:

- "يتعين على المدينين وضع وتطبيق إستراتيجية إدارة الديون والقدرة على تحملها وضمان أن إدارة الديون الخاصة بهم إدارة ملائمة."
- "يتعين أن يشارك مكتب إدارة الديون في جوانب ما قبل الصرف وبعده على السواء لأي قرض تصبح الدولة أو إحدى الوكالات الحكومية مسؤولة عنه. ويتعين أن يكون لدى مكتب إدارة الديون عمليات سليمة قائمة لوضع إستراتيجية فعالة للدين متوسط المدى (بما في ذلك، إجراءات مراجعة الإستراتيجية بصفة دورية، ورصد المخاطر الناشئة، ورصد تكلفة الفائدة، ومراعاة الالتزامات الأخرى التي من شأنها التأثير على وضع الميزانية الحكومية، ورصد الأداء وإعداد تقارير واضحة وشفافة عن نتائج الإستراتيجية)."

## 2.5 مصادر الأدلة عند رقابة الإطار القانوني

قد يستخدم الجهاز الأعلى للرقابة المصادر التالية لجمع الأدلة أو استيعاب الإطار القانوني:

- (1) جميع التشريعات الأساسية التي ينبغي إتاحتها على المواقع الإلكترونية للحكومة أو وزارة المالية أو مكتب إدارة الديون أو البنك المركزي. وينبغي طلب هذه الوثائق رسميًا وعلى نحو رسمي من الجهات محل الرقابة.

أ. دستور الدولة

يحدد المبادئ الأساسية أو السوابق المعمول بها التي يقوم بها حكم الدولة. ففي الدستور الفلبيني، على سبيل المثال، *يمنح الرئيس السلطة لعقد أو ضمان القروض الخارجية بالنيابة عن جمهورية الفلبين.*

ب. قانون الموازنة

ينظم الترتيبات التي تحكم اعتماد موازنة الجمهورية وتسجيلها وإدارتها وإعدادها ووضعها وتنفيذها.<sup>15</sup> ففي الفلبين، على سبيل المثال، يتضمن قانون الموازنة المسمى "قانون الاعتمادات العامة" والذي يتم سنه على أساس السنة المالية، أحكام خدمة الديون.

<sup>15</sup> [www1.worldbank.org/.../BudgetLaws/Montenegro%20Budget%20Law%20Official%20](http://www1.worldbank.org/.../BudgetLaws/Montenegro%20Budget%20Law%20Official%20)

ج. قوانين المالية العامة و/أو اللوائح التنظيمية ذات الصلة

تشير إلى التشريعات واللوائح التنظيمية المتعلقة بالأنشطة المالية التي تقوم بها الحكومة أو منظمات القطاع العام. وتحكم تمويل وإدارة أنشطة حكومية معينة بما في ذلك بيع وشراء مختلف أنواع السندات.

د. قانون الائتمان/ الدين العام و/أو اللوائح التنظيمية ذات الصلة

يشير في بعض البلدان إلى التشريعات واللوائح التنظيمية ذات الصلة بالائتمان العام وعمليات إدارة الديون والمنظمة المؤسسية بما في ذلك، عمليات مكتب إدارة الديون ومهامه.

(2) جميع التشريعات الثانوية التي ينبغي إتاحتها على المواقع الإلكترونية للحكومة أو وزارة المالية أو مكتب إدارة الديون أو البنك المركزي.

أ. اللوائح التنظيمية لسوق رأس المال المحلي، إن وجدت

القوانين واللوائح التنظيمية المتعلقة بعمل سوق الدين المحلي بما في ذلك، تعريف الجهات الفاعلة المؤسسية، على سبيل المثال: الجهات السيادية، السجلات، وصناع السوق، والمستثمرين من المؤسسات والأفراد، وحقوقهم والتزاماتهم.

(3) مستندات أخرى ذات صلة، مثل إستراتيجية إدارة الدين

## 2.6 توضيحات نتائج الرقابة الخاصة بالإطار القانوني

يحتوي هذا القسم على بعض نتائج الرقابة المتعلقة برقابة الإطار القانوني. وأجرت الأجهزة العليا للرقابة المشاركة في برنامج رقابة أطر الاقتراض والإقراض الخاص بمبادرة تنمية الإنتوساي خلال 2015 و2016 المهمات الرقابية هذه. ويمكن إرجاع النتائج الرئيسية الناتجة من برنامج رقابة أطر الاقتراض والإقراض إلى مستويين متعلقين بدرجة نضج نظام إدارة الدين العام، أي الظروف التي لا تتوفر فيها أطر قانونية أو تشريعات مبهمة متعلقة بإدارة الدين العام. وعلاوة على ذلك، لقد قدمنا أيضاً بعض الأمثلة على نتائج الرقابة التي من شأنها أن تقدم مزيد من التوجيهات للأجهزة العليا للرقابة عند إجراء المهمات الرقابية على الإطار القانوني لإدارة الدين العام.

(1) عدم وضوح التشريعات بشأن الصلاحيات الموكلة

في الحالات التي تكون فيها التشريعات غير واضحة بشأن الصلاحيات الموكلة، خلصنا إلى أن أنشطة المكتب الأمامي، وأنشطة المكتب الأوسط، وأنشطة المكتب الخلفي كانت غير منسقة ونشرت الأنشطة في عدد من الجهات وهي ذات قصور في وظيفة إدارة الدين، وأثر ذلك على توفر المعلومات للإدارات ولا سيما الأجهزة العليا للرقابة.

(2) عدم كفاية الإطار القانوني لإدارة الدين العام

لم يتم وضع إستراتيجية إدارة الدين العام أو خطط الاقتراض بدون وجود إطار قانوني كافي، مما أدى إلى ارتفاع تكلفة الاقتراض وتقليل العهود الأمثل للبلدان. ويصحب ذلك نقص الأدلة والسياسات التشغيلية (الترتيبات المؤسسية) الخاصة بكيفية الاضطلاع بأنشطة الإقراض والاقتراض، مما أدى إلى ارتفاع مستويات الدين وزيادة التعرض لعملة معينة ذات صلة بالأوضاع الاقتصادية.

(3) قصور خطط الاقتراض

وجدت الأجهزة العليا للرقابة أنه في الحالات التي يحتاج التشريع فيها إلى وضع إستراتيجية للاقتراض وخطط للاقتراض، فلم تتضمن هذه الوثائق معايير رئيسية، مثل حدود الاقتراض وخليط العملات. كما لوحظ غياب عملية رصد الإستراتيجية والخطط، مما أفضى إلى نتائج مختلفة عما كان متوقعاً. ولأحظت الأجهزة العليا للرقابة أيضاً أن ذلك يرجع إلى قلة المهارات، والموظفين المدربين في مكاتب الدين العام لاستيفاء متطلبات الإستراتيجيات، وقلة المراجعة.

#### 4) عدم اتساق تعريف الدين العام

سلط المشاركون في برنامج رقابة أطر الاقتراض والإقراض الضوء على تعريف الدين العام كمسألة خلافية. حيث إن تعريف الدين العام غير ثابت حيث تستثني بعض الدول ديون الشركات المملوكة للدولة عندما يتم تقديم الضمانات، بينما الوضع القياسي في الوقت الحالي هو إدراج الضمانات كجزء من الدين العام غير المباشر.

وعند مراجعة نتائج المهمات الرقابية، لوحظ أن التشريعات الجيدة الخاصة بالدين العام تشكل حجر الأساس لبناء مكتب جيد لإدارة الديون، إذ تدعم جميع المبادئ الأخرى المتعلقة بإدارة الدين العام جيدًا. وخلصت الأجهزة العليا للرقابة التي أجرت المهمات الرقابية على موضوعات أولية أخرى إلى أن الأسباب الجذرية ترجع في الأساس إلى الإطار التشريعي وبالتالي اضطرت إلى تضيق نطاق العمل أو تغيير أهداف الرقابة.

## الفصل 3 الرقابة على الترتيبات المؤسسية والتنظيمية لإدارة الدين العام

يساعد هذا الفصل الأجهزة العليا للرقابة على تحديد العناصر، وإدراك أهمية الترتيبات المؤسسية والتنظيمية في إدارة الدين العام وربط الموضوع بأنواع الرقابة المحتملة، ومعاييرها، ومصادر الأدلة، وعينة أسئلة الرقابة ونتائجها.

### 3.1 الترتيبات المؤسسية والتنظيمية في إدارة الدين العام

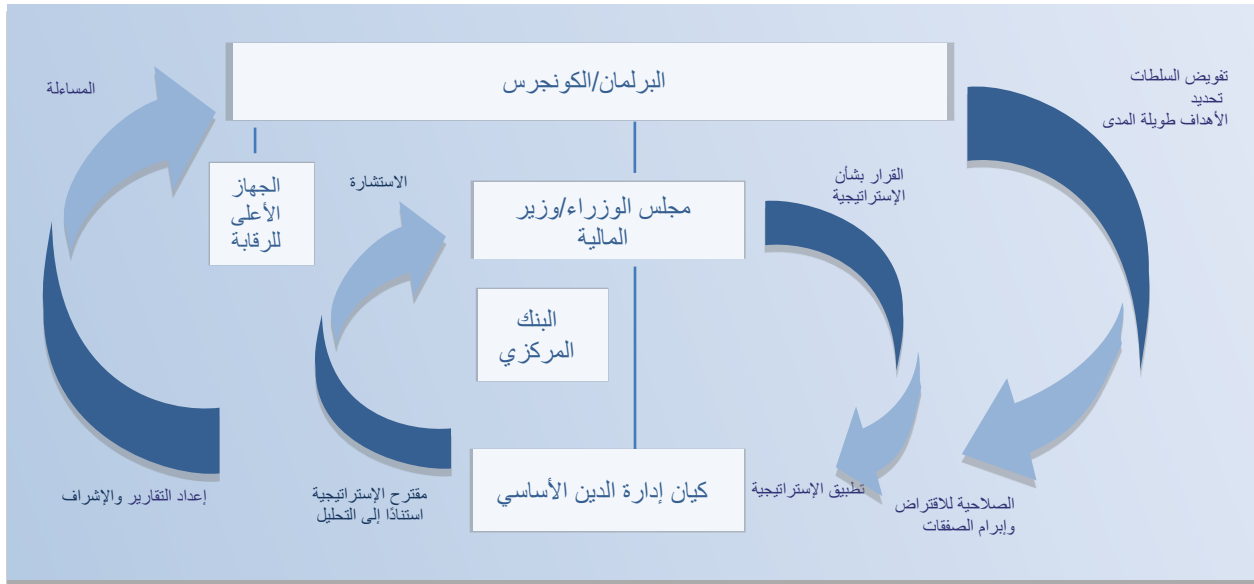
#### 3.1.1 الترتيبات المؤسسية

الترتيبات المؤسسية هي السياسات والأنظمة والعمليات التي تستخدمها المنظمات لتشريع وتخطيط وإدارة أنشطتها بكفاءة وتنسيقها بفعالية مع الآخرين من أجل الوفاء بصلاحياتها.

يجب أن تركز إدارة الدين على سياسات سليمة على صعيد الاقتصاد الكلي وفي القطاع المالي لضمان استدامة مستوى الدين العام ومعدل نموه. وينبغي أن تعزز الترتيبات التنظيمية والمؤسسية الشاملة عناصر السياسة العامة لإدارة الدين، من حيث تيسير التنسيق مع السياسة النقدية والمالية، وتطوير سوق الدين المحلي، والتحكم في التأثير المحتمل لهياكل الديون الخطرة على الميزانية، ورصد الالتزامات الطارئة المحتملة. ويجب على مديري الديون، والسلطات المالية والنقدية، والهيئات التنظيمية للقطاع المالي، أن يتبادلوا فهمًا لأهداف سياسات إدارة الدين، والسياسات المالية والنقدية وسياسات القطاع المالي، نظرًا للترابط والاعتماد المتبادل بين أدوات السياسة الخاصة بكل منهم، كما هو موضح في الشكل 4.

ويجب، من حيث المبدأ، الفصل بين سياسة إدارة الدين والسياسة النقدية من حيث أهداف وأوجه المساءلة. كما يجب أيضا أن يتبادل مديري الدين والسلطات المالية والنقدية المعلومات المتعلقة بالاحتياجات الحالية والمستقبلية للحكومة من السيولة والتدفقات النقدية. وعلى الرغم من أن مسؤولية ضمان مستويات الدين الرشيدة وإجراء تحليل القدرة على تحمل الديون تقع على السلطات المالية، إلا أنه ينبغي على مديري الديون رصد أي مشاكل ناشئة تتعلق بالقدرة على تحمل الديون استنادًا إلى تحليل مخاطر المحفظة وردود فعل السوق الملحوظة عند تنفيذ عمليات إدارة الدين، وإبلاغ الحكومة في الوقت المناسب.<sup>16</sup>

الشكل 4. الترتيبات المؤسسية لإدارة الدين



المصدر: تقييم أداء إدارة الدين الخاص بالبنك الدولي (أداة تقييم أداء إدارة الدين)

<sup>16</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/en/539361468170971115/pdf/866520REV0SecM0C0disclosed040160140.pdf>

لكي يكون الترتيب المؤسسي لإدارة الدين العام فعالاً، ينبغي أن يكون محدداً جيداً وباختصاصات وأدوار مفصلة بوضوح، ونظام قوي ذي ضوابط وتوازنات رقابية قائمة. وأن يتواجد نظام قوي ذي ضوابط وتوازنات رقابية، عندما يكون هناك، على سبيل المثال، تقسيماً واضحاً للمسؤوليات على المستوى السياسي (البرلمان والكونجرس، والرئيس، ومجلس الوزراء، ووزارة المالية) يحدد أهداف إدارة الدين واستراتيجيتها والكيانات على المستوى التقني (مكتب إدارة الدين) المسؤولة عن تطبيق استراتيجية إدارة الدين.

بإدراك ضرورة التعامل مع إدارة الدين باعتبارها سياسة عامة منفصلة، ثمة إجماع متزايد حالياً بأن دمج وظائف إدارة الدين في مكتب واحد لإدارة الدين يمثل إحدى أكثر الخطوات أهمية التي يمكن اتخاذها لتحسين جودة إدارة الدين بشكل عام، وتمهيد الطريق لإدارة أكثر إستراتيجية. وبالإضافة إلى تشكيل مكتب إدارة الدين، ثمة إجماع أيضاً بأن إدارة الدين يجب أن يتم توجيهها بأهداف طويلة المدى واستراتيجية متوسطة المدى المحددة ضمن النطاق السياسي إلى جانب تحليل المتطلبات قصيرة المدى. ويمكن لهذه التجهيزات أن تؤدي إلى زيادة الكفاءة والشفافية والمساءلة، وكذلك تحسين المفاضلات بين التكاليف والمخاطر في محفظة الديون واتباع نهجاً أكثر احترافاً إزاء السوق.

في العديد من الدول النامية، يمكن أن تصدر الحكومة سندات دين في كل من السوق المحلي والأسواق الخارجية، فضلاً عن التفاوض في القروض المقدمة من الدول والمؤسسات متعددة الأطراف. ولأن عادة ما يكون لدى كل مصدر تمويل رئيس مجموعة مختلفة من أدوات الاقتراض، والشروط، والإجراءات، هناك مطلب إضافي وهو التنسيق فيما بين العديد من الوظائف التنفيذية والتشغيلية لضمان فعالية وكفاءة برامج إدارة الدين. وبالنسبة للأجهزة العليا للرقابة في هذه البلدان، فمن الأهمية بمكان دراسة مدى فعالية أنشطة تنسيق الديون بين وزارة المالية، والبنك المركزي، ووكالات تعبئة الموارد، وبرامج تنفيذ القروض.

### 3.1.2 الهيكل التنظيمي

يختلف موقع مكتب إدارة الديون الحكومي وهيكله التنظيمي بين الدول. ويعود سبب اختلاف الترتيبات التنظيمية بين الدول النامية والمتقدمة جزئياً إلى اختلاف مصادر تمويلها. حيث تفترض الدول المتقدمة في الغالب من أسواق الديون عن طريق إصدار سندات دين قابلة للتسويق بعمليتها المحلية. وفي المقابل، تمتلك الدول النامية مصادر تمويل متعددة، مثل القروض من المقرضين الثنائيين والمتعددي الأطراف بالعملات المحلية والأجنبية، وكذلك إصدار سندات الدين في السوق المحلية -في سوق الأسهم الأقصر أجلاً على الأقل- وفي بعض الأحيان في الأسواق الرأسمالية الدولية أيضاً.

فيما يتعلق بهيكل مكتب إدارة الدين، ثمة نموذجان أساسيان: ويمكن إنشاء مكتب إدارة الدين باعتباره وكالة منفصلة أو هيئة مؤسسية خارج وزارة المالية (على سبيل المثال، مكاتب إدارة الدين في ألمانيا، وهنغاريا، ونيجيريا، والبرتغال، والسويد)، أو يمكن إنشاؤه داخل وزارة المالية (على سبيل المثال، مكاتب إدارة الدين في الأرجنتين، والبرازيل، وفرنسا، وكينيا، ونيوزيلندا). وتشير تجربة الدول المتقدمة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى أن الاقتصاد الذي يمر بمرحلة انتقالية واقتصاد الأسواق الناشئة قد تضطر إلى إجراء تحليل دقيق للغاية لنوع الترتيبات المؤسسية الأكثر ملاءمة لإدارة الدين العام الخاص بها. وهذا لأنها تميل إلى أن يكون لديها وضعاً اقتصادياً تكون فيه العناصر السياسة العامة ذات دور حيوي (مثل، تطوير أسواق الدين المحلي، والتنسيق مع السياسة النقدية، وتأثير خدمة الدين على الميزانية، ورقابة الالتزامات الطارئة) ولأنها تقتقر إلى وجود سياسة مستقلة.

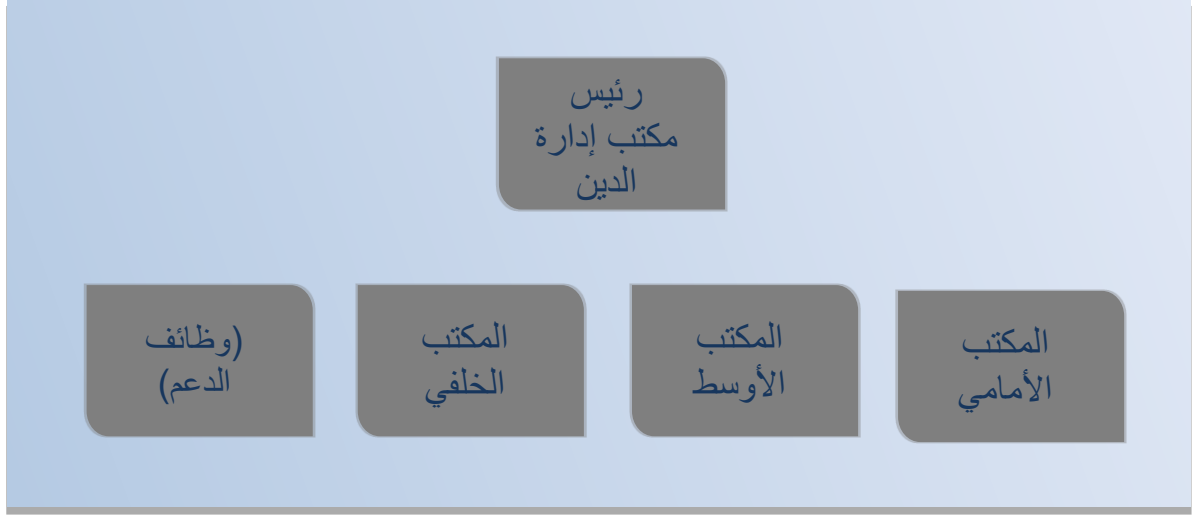
يتمثل الخيار الثالث في تأسيس مكتب إدارة الدين في البنك المركزي. ومن بين الدول التي قد فضلت هذا الحل هي الدنمارك والهند وتتمثل ميزة هذا الترتيب في أن الاحتفاظ بمعرفة معظم جوانب الأسواق المالية بتمركز في إطار سلطة واحدة. بينما تظهر المساوئ في أن مشاركة البنك المركزي في إدارة الدين المحلي يمكن أن يضع تصوراً بأن إدارة الدين تستفيد من معلومات داخلية بشأن المسار المستقبلي لمعدلات الفائدة. وكان هذا السبب الرئيس في نقل المملكة المتحدة إدارة الدين المحلي من بنك إنجلترا إلى مكتب إدارة الدين في المملكة المتحدة في عام 1998، والسبب في قرار الهند بنقل وظيفة إدارة الدين الفيدرالي من البنك الاحتياطي الهندي إلى مكتب مستقل لإدارة الدين الهندي. قد يزيد نظام إدارة الدين داخل البنك المركزي من صعوبة الفصل بين أهداف إدارة الدين والسياسة النقدية وكذلك المسؤوليات.

يتمثل الخيار الرابع في الاستمرار بمجموعة تنظيمية مجزأة يتم فيها نشر الاقتراض الحكومي وغيرها من وظائف إدارة الدين في الجهات المختلفة، مثل، وزارة المالية، ووزارة التخطيط والاستثمار، والبنك المركزي، ووزارة الخزانة، وقسم الموارد الخارجية، ومكتب المحاسب العام، وغير ذلك. ومن أمثلة الهياكل المجزأة: الحالات الموجودة في بوليفيا والإكوادور وفيتنام وإندونيسيا.

تتمثل العيوب الرئيسة للهيكل التنظيمي المجزأ في أنه يمكن أن يؤدي بسهولة إلى "حماية المصالح الضيقة"، وتبادل المعلومات بين الوحدات في غير أوانه وعدم كفايته، والمسؤوليات غير الواضحة، ومشاكل التنفيذ المستمر لإستراتيجية الدين متوسط الأمد. ومن السهل أن يؤدي هذا بدوره إلى تقديم معلومات غير كاملة وغير موثوقة عن الديون إلى صانعي السياسات، مما قد يؤدي إلى الإفراط في الاقتراض، مسبباً ارتفاع تكلفة الاقتراض، أو نقص في الاقتراض، مما قد يعرض الحكومة لأزمة سيولة.

قد تضطر الدول إلى قياس التكاليف والفوائد النسبية للترتيبات التنظيمية المختلفة، والوصول في نهاية المطاف إلى نوع من المقايضة. ومن أجل زيادة الكفاءة، والفصل الملائم للمهام، وتحقيق المستوى الأساسي من الرقابة الداخلية، عادة ما يتم تنظيم مكتب إدارة الدين في وظائف منفصلة في المكتب الأمامي والمكتب الأوسط والمكتب الخلفي، كما هو موضح في الشكل 5.

الشكل 5 تنظيم مكتب إدارة الدين



ويشيع، بالرغم من ذلك، في الدول الأصغر، ذات الموارد المحدودة من الموظفين، العثور على منظمة أبسط تحتوي على قسمين فقط: قسم مشترك للمكتبين الأمامي والأوسط، وقسم منفصل للمكتب الخلفي.

يحصل المكتب الأمامي على الموارد المالية اللازمة لتلبية الاحتياجات المالية للحكومة. وتشمل أنشطته ما يلي:

- التواصل والتشاور المنتظمين مع المصادر المالية الداخلية والخارجية؛
- التفاوض على القرض؛
- إصدار سندات الدين الحكومية ودين البنك المتعاقد.

يتحمل المكتب الأوسط مسؤولية:

- إجراء البحوث والتحليلات (بما في ذلك المدخلات إلى تحليل القدرة على تحمل الدين)؛
- تقديم المشورة بشأن إستراتيجية إدارة الدين بهدف إدارة المخاطر بحكمة؛
- وضع إجراءات تشغيلية للحد من المخاطر التشغيلية؛
- التأكد من أن معاملات إدارة الدين التي يقوم بها المكتب الأمامي تتم ضمن حدود المخاطر المحددة.

يتحكم المكتب الخلفي بجميع عمليات الديون الحكومية المتعلقة بما يلي:

- تسجيل بيانات الديون والتحقق من صحتها؛
- تسوية معاملات الاقتراض؛
- رصد ومراقبة المدفوعات؛<sup>17</sup>

<sup>17</sup> يمكن لمكتب إدارة الدين، عن طريق التحقق بصورة منتظمة من جدول الدفع مقابل المدفوعات الفعلية، التحقق بسهولة مما إذا تم إنفاق القروض كما هو مخطط له، وإذا لم يكن الأمر كذلك يرفع هذه المسألة إلى وحدة إدارة المشروع. وتكمن الفائدة المضافة من هذا التواصل في أن مكتب إدارة الدين سيبدأ بالسيطرة بصورة أفضل على أي تأخيرات في إكمال المشروع وبالتالي التحكم في وقت المدفوعات مما سيساعد مكتب إدارة الدين على إعداد توقعات منطقية موثوق بها بشأن إجمالي خدمة الدين كجزء من الإعداد السنوي للموازنة. ومع ذلك، فإن إدارة المشروع لن تكون نشاطاً لإدارة الدين ويجب ألا تكون جزءاً من ولاية مكتب إدارة الدين.

- تنفيذ عمليات خدمة الديون وإدارتها؛
- إنتاج المعلومات الإحصائية.

يعد توزيع المهام بين المكتبين الأمامي والخلفي أمر طبيعي في الصناعة المالية. وتتمثل المزايا الرئيسية لهذا النموذج في أنه، إذا تم الالتزام به بشكل صحيح، سيقال من المخاطر التشغيلية ويحسن بشكل كبير من احتمالية أن تكون البيانات دائماً صحيحة وتصدر في الوقت المناسب. وما يجب على الأجهزة العليا للرقابة فحصه هو ما إذا كان هناك فصل فعال للمهام ونظام تشغيل فعال للرقابة الداخلية.

### 3.2 رقابة الترتيبات المؤسسية والتنظيمية في إدارة الدين العام

بعد الحصول على المعلومات القانونية المتعلقة بالدين العام والترتيبات التنظيمية لإدارة الدين العام، يجب على الأجهزة العليا للرقابة أن تحدد ما إذا كانت الترتيبات فعالة وتؤدي إلى الفصل الملائم للمهام.

وبوجه عام، ينبغي أن يكفل الترتيب التنظيمي التنفيذ الفعال والمجدي للوظائف في المكتب الأمامي والأوسط والخلفي. ويجب أن تحصل الأجهزة العليا للرقابة على دليل الإجراءات والمخطط التنظيمي المحدد الذي يعين كل وحدة من الوحدات وأدوارها ومسؤولياتها. ومن حيث الترتيبات المؤسسية، يمكن للأجهزة العليا للرقابة تقييم آليات التنسيق بين وحدات إدارة الدين وصانعي السياسات المالية والنقدية، فيما يتعلق بتبادل المعلومات المنتظم للتوقعات الدقيقة في الوقت المناسب لخدمة ديون الحكومة المركزية وتحليل القدرة على تحمل الدين، وكذلك معاملات الديون الحالية والمستقبلية والتدفقات النقدية للحكومة المركزية وغيرها من المعاملات المتعلقة بالديون.

قد تستخدم الأجهزة العليا للرقابة منشورات المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة التي أعدها مجموعة العمل المعنية بالدين العام، وأفضل الممارسات الموضحة في المنشورات المتعلقة بإدارة الدين، ومبادئ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية بشأن تعزيز مسؤولية الإقراض والاقتراض السيادية، من أجل وضع معايير لتقييم الترتيبات المؤسسية والتنظيمية المحددة في بلدانها.

يجب على الأجهزة العليا للرقابة، في بداية رقابة الترتيبات المؤسسية والتنظيمية للدين العام، أن تحدد مكونات الضوابط الداخلية الواجب فحصها ومدى عمق تحليل كل مكون.<sup>18</sup> وفيما يلي أدناه أمثلة على مهمات الرقابة على الترتيبات المؤسسية والتنظيمية الخاصة بإدارة الدين العام والتي تستخدم أساليب رقابة الالتزام ورقابة الأداء.

#### 3.2.1 رقابة الالتزام على الترتيبات المؤسسية والتنظيمية

يمكن لرقابة الالتزام على الترتيبات المؤسسية والتنظيمية الخاصة بإدارة الدين العام أن تفحص ما إذا كان الهيكل التنظيمي الحالي والترتيبات المؤسسية تتوافق مع الإطار القانوني لإدارة الدين العام.

فيما يلي نماذج لأهداف الرقابة التي يمكن أن تستخدمها الأجهزة العليا للرقابة في رقابة الالتزام على الترتيبات التنظيمية الخاصة بإدارة الدين العام:

- تحديد ما إذا كانت سياسات إدارة الدين الحالية وأنظمتها وعملياتها تتفق مع تلك المحددة في الإطار القانوني.
- تحديد ما إذا كانت الترتيبات التنظيمية الحالية الخاصة بمكتب إدارة الدين تتوافق مع الإطار القانوني الحالي وتوجيهات الإدارة التشغيلية.

#### 3.2.2 رقابة الأداء على الترتيبات المؤسسية والتنظيمية

يمكن لرقابة الأداء على الترتيبات المؤسسية والتنظيمية الخاصة بإدارة الدين العام أن تفحص ما إذا كان الإطار التنظيمي واضحاً وعملياً ويضمن إدارة الدين العام بنزاهة وشفافية، وما إذا كانت الترتيبات المؤسسية والتنظيمية لإدارة الدين العام كافية وتعزز نظام فعال من الضوابط والتوازنات الرقابية.

فيما يلي أمثلة على أهداف الرقابة التي يمكن أن تستخدمها الأجهزة العليا للرقابة في رقابة الأداء على الترتيبات المؤسسية والتنظيمية الخاصة بإدارة الدين:

<sup>18</sup> معيار إيساي 5410 دليل تخطيط الرقابة على الضوابط الداخلية للدين العام وإجرائها - يسمح للمدقق بتحديد نطاق مهمات رقابة الدين عن طريق استخدام المكونات الخمسة الخاصة بنظام الضوابط الداخلية: بيئة الرقابة، وتقييم المخاطر، وأنشطة الرقابة، والمعلومات والتواصل، والرصد.



- تحديد ما إذا كانت صلاحيات مختلف وحدات إدارة الدين وأدوارها ومسئولياتها مفصلة بوضوح؛
- تحديد ما إذا كان تقسيم الأدوار والمسؤوليات يعزز نظاماً فعالاً من الضوابط والتوازنات الرقابية. مثل، هل هناك تقسيم واضح للمسؤوليات بين السلطة التشريعية (البرلمان)، والسلطة التنفيذية (الرئيس أو مجلس الوزراء) ومكتب إدارة الدين على المستوى الفني؛
- تحديد ما إذا كانت الترتيبات المؤسسية والتنظيمية الخاصة بإدارة الدين العام كافية وتعزز نظام فعال للرقابة الداخلية ذي ضوابط وتوازنات رقابية قوية.

### 3.3 أسئلة الرقابة النموذجية حول الترتيبات المؤسسية والتنظيمية لإدارة الدين العام

فيما يلي أمثلة على أسئلة الرقابة التي يمكن استخدامها لدعم أهداف الرقابة المتعلقة برقابة الأداء على الترتيبات المؤسسية والتنظيمية.

هدف الرقابة: تحديد ما إذا كانت صلاحيات مختلف وحدات إدارة الدين وأدوارها ومسئولياتها مفصلة بوضوح

- (1) هل الترتيبات المؤسسية والتنظيمية لإدارة الدين العام موثقة توثيقاً ملائماً، أي هل هناك دليل للإجراءات الشاملة؟
- (2) هل تم تحديد الترتيبات وتفصيلها بشكل واضح؟
- (3) هل تم تحديد صلاحيات مختلف وحدات إدارة الدين وأدوارها ومسئولياتها في التشريع الأساسي والثانوي؟

هدف الرقابة: تحديد ما إذا كان تقسيم الأدوار والمسؤوليات يعزز نظاماً فعالاً من الضوابط والتوازنات الرقابية

- (1) هل هناك تقسيماً واضحاً لأدوار وحدات إدارة الدين ومسئولياتها على المستوى التقني؟ ما الوحدات التي تؤدي الوظائف المحددة في المكتب "الأمامي" و"الأوسط" و"الخلفي" في مكتب إدارة الدين؟
  - (2) هل هناك وحدة رئيسة لإدارة الدين تضمن التنسيق الملائم وتبادل المعلومات بين الوحدات المتعددة؟
- هدف الرقابة: تحديد ما إذا كانت الترتيبات المؤسسية والتنظيمية الخاصة بإدارة الدين العام كافية وتعزز نظام فعال للرقابة الداخلية ذي ضوابط وتوازنات رقابية قوية

الترتيبات التنظيمية (بشأن قدرة الموظفين وإدارة الموارد البشرية)

- (1) هل لدى الجهة (أو الجهات) الرئيسية لإدارة الدين موظفين مهنيين؟ كم تبلغ مدة تعيين الموظفين في أنشطة إدارة الدين الحالية؟ ما مؤهلات الموظفين؟<sup>19</sup>
- (2) هل لدى الموظفين خطط فردية للتدريب والتطوير؟ وإذا كان لديهم، كيف تمت صياغة هذه الخطط، وما سياسات التدريب ومواظمتها؟
- (3) هل لدى الموظفين إرشادات قواعد السلوك المهني، أو إرشادات تضارب المصالح، أو كليهما؟ إذا كان لديهم، من المسؤول عن إعداد هذه الإرشادات ورصدها؟ هل تم تدريب الموظفين على هذه الإرشادات؟
- (4) هل عينت المهمات الرقابية السابقة حالات لعدم الالتزام أو الاحتيال أو أعمال غير قانونية أو سلوك غير أخلاقي أو تحيز إداري، وما إلى ذلك؟

الترتيبات المؤسسية (بشأن التنسيق مع صانعي السياسات المالية والنقدية)

- (1) هل هناك فصل واضح بين العمليات المالية والنقدية ومعاملات إدارة الدين؟

<sup>19</sup> منهجية تقييم أداء إدارة الدين، -http://documents1.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf

- (2) هل هناك تبادل للمعلومات المتعلقة بالدين تبادلاً منتظماً وفي الوقت المناسب (توقعات خدمة الدين و تحليل القدرة على تحمل الدين ) بين صناع السياسات المالية ومكتب إدارة الدين؟
- (3) هل هناك تبادل منتظماً للمعلومات بين مكتب إدارة الدين والبنك المركزي بشأن عمليات السياسة النقدية فيما يتعلق التدفقات النقدية ومعاملات الديون الحالية والمستقبلية؟

### 3.4 معايير الرقابة الخاصة بالرقابة على الترتيبات المؤسسية والتنظيمية

يجب أن تحدد الترتيبات المؤسسية والتنظيمية، بشكل عام، أدوار ومسؤوليات واضحة لضمان التنفيذ الفعال لأنشطة إدارة الدين، وتوفير آليات تنسيق محددة جيداً، وإنشاء نظام شفاف ومسئول من الضوابط والتوازنات الرقابية. حيث إن انعدام التنسيق في الدول التي لديها العديد من وحدات إدارة الدين عامل خطر يمكن أن يسهم في تقديم معلومات غير كاملة وغير موثوقة عن الديون إلى صانعي السياسات وقد يؤدي إلى الإفراط في الاقتراض، مسبباً ارتفاع تكلفة الاقتراض، أو تعرض الحكومة لأزمة سيولة.

فيما يتعلق بالترتيبات التنظيمية، تتضمن أداة تقييم أداء إدارة الدين مؤشرين من مؤشرات أداء إدارة الدين ينبغي تقييمهما.

- (1) الهيكل الإداري (مؤشر أداء إدارة الدين-2)، الذي يحتوي على بعدين يتعين تقييمهما:
    - أ. فعالية الهيكل الإداري لقروض الحكومة المركزية والمعاملات المتعلقة بالديون وما إذا كان يشمل تقسيماً واضحاً بين المستويين السياسي والتنفيذي،
    - ب. فعالية الهيكل الإداري لإعداد ضمانات قروض الحكومة المركزية وإصدارها.
  - (2) تقسيم المهام، وقدرة الموظفين، واستمرارية العمل (مؤشر أداء إدارة الدين-13)، الذي يحتوي على بعدين يتعين تقييمهما:
    - أ. تقسيم المهام لبعض الوظائف الرئيسية، إلى جانب وجود وظيفة رصد المخاطر والالتزام.
    - ب. قدرة الموظفين وإدارة الموارد البشرية لضمان تعيين عدد كافي من موظفي إدارة الدين، وتدريبهم جيداً، وإعداد الوصف الوظيفي الفردي، من بين أمور أخرى.
- من ناحية الترتيبات المؤسسية، تتضمن أداة تقييم أداء إدارة الدين مؤشرين من مؤشرات أداء إدارة الدين ينبغي تقييمهما.
- (1) التنسيق مع السياسة المالية (مؤشر أداء إدارة الدين-6)، الذي يحتوي على بعدين يتعين تقييمهما:
    - أ. دعم صانعي السياسات المالية من خلال توفير توقعات دقيقة وفي الوقت المناسب عن خدمة ديون الحكومة المركزية في إطار سيناريوهات مختلفة، لضمان تقديم توقعات معقولة وموثوقة وفي الوقت المناسب عن خدمة الديون أثناء عملية إعداد الموازنة السنوية.
    - ب. توافر المتغيرات الرئيسية الكلية، وتحليل القدرة على تحمل الديون، ومدى تكرار ذلك، لضمان أن يتم مشاركة ذلك مع مكتب إدارة الدين (أو وحدات إدارة الدين في هيكل مجزأ).

- (2) التنسيق مع السياسة النقدية (مؤشر أداء إدارة الدين-7)، الذي يحتوي على ثلاث أبعاد يتعين تقييمهما:

- أ. وضوح الفصل بين عمليات السياسة النقدية ومعاملات إدارة الدين.
- ب. التنسيق مع البنك المركزي من خلال المشاركة المنتظمة للمعلومات حول التدفقات النقدية للحكومة المركزية ومعاملات الديون الحالية والمستقبلية.
- ج. مدى الحد من الوصول المباشر للموارد المالية من البنك المركزي (التمويل النقدي للعجز الحكومي).

ينص المبدأ الثالث عشر من مبادئ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الخاص بالإدارة والرصد الملازمين -من بين أمور أخرى- على أن إنشاء مكتب فعال لإدارة الدين يمكن أن يعالج العديد من مشاكل إدارة الدين المتعلقة بالممارسات غير المنضبطة

فيما يخص تكبد التزامات الديون من خلال المقترضين السبايين وغيرهم من مقترضى القطاع العام. ويتعين أن يشارك مكتب إدارة الديون في كل من جوانب ما قبل الصرف وبعده لأي قرض تصبح الدولة أو إحدى الأجهزة الحكومية مسئولة عنه. كما يتعين أن يكون لدى مكتب إدارة الديون عمليات سليمة لوضع إستراتيجية فعالة للدين متوسط المدى (بما في ذلك، إجراءات مراجعة الإستراتيجية بصفة دورية، ورصد المخاطر الناشئة، ورصد تكلفة الفائدة، ومراعاة الالتزامات الأخرى التي من شأنها التأثير على وضع الميزانية الحكومية، ورصد الأداء وإعداد تقارير واضحة وشفافة عن نتائج الإستراتيجية).

### 3.5 مصادر الأدلة عند رقابة الترتيبات المؤسسية والتنظيمية

قد تستخدم الأجهزة العليا للرقابة الوثائق التالية عند فهم الترتيبات المؤسسية والتنظيمية الخاصة بإدارة الدين العام. قد تتوفر الوثائق التالية من مكتب إدارة الدين، ووزارة المالية، والبنك المركزي، عند الاقتضاء.

- (1) الهيكل التنظيمي، ودليل العمليات، والتشريع الثانوي الذي يحدد الكيانات المشتركة في إدارة الدين وإعداد وإصدار ضمانات القروض وأدوارها ومسؤولياتها.
- (2) اتفاقية الوكالة بين الكيان الرئيسي لإدارة الدين والبنك المركزي (في حالة وجود مثل هذا الاتفاق).
- (3) سياسة الحكومة أو إطار الضمان الموثق والمعتمد.

### 3.6 توضيحات لنتائج الرقابة بشأن الترتيبات المؤسسية والتنظيمية

حددت النتائج المتعلقة بالترتيبات المؤسسية التي أثارها أجهزة الرقابة العليا التي أجرت المهمات الرقابية أثناء برنامج رقابة أطر الاقتراض والإقراض على هذا الموضوع ثلاثة أسباب رئيسية: (1) عدم الفصل بين المهام، (2) قلة الموظفين المؤهلين تأهيلاً مناسباً، و(3) غياب السياسات وأدلة الإجراءات.

#### (1) عدم الفصل بين المهام

لاحظت الأجهزة العليا للرقابة عدم الفصل بين المهام في الترتيبات الموصى بها في المكتب الأمامي والأوسط والخلفي. وأدى ذلك إلى غياب الشفافية في إعداد التقارير ورقابة الجودة وترتيبات الكفاءة في عمليات مكتب إدارة الدين. أدى الطابع غير الرسمي للترتيبات إلى انعدام المساءلة في عمل مكتب إدارة الدين. ولا سيما عندما تم وضع مكتب إدارة الدين داخل وزارة المالية، فعادةً ما يقوم الموظفون بمهام مكتب إدارة الدين بالإضافة إلى مسؤولياتهم العادية. وقد أدى ذلك إلى عدم تمكن الأجهزة العليا للرقابة من التحقق من صحة المعلومات المبلغ عنها والسلطة المكلفة بالمعاملات المنفذة والمتعلقة بمسألة الديون وخدماتها. وعلى الصعيد الآخر، غالباً ما تكون الوظيفة اللامركزية في المكتب الأمامي والأوسط والخلفي منوطة لعدد من الكيانات مما يؤدي إلى عدم التنسيق بين وظائف مكتب إدارة الدين. عندما يتم تعيين الموظفين في مناصب مختلفة، فإن توصيف وظيفتهم لا يتناول وظائف مكتب إدارة الدين ويصف بشكل مبهم دورهم غير المرتبط بالوظيفة التي يجب أن يقوم بها الموظف في مكتب إدارة الدين.

#### (2) قلة الموظفين المؤهلين الملائمين

استجابة لبعض النتائج التي أثارها الأجهزة العليا للرقابة، أشار موظفو المحاسبة ورؤساء القسم إلى قلة الموظفين المؤهلين في مكتب إدارة الدين كأسباب رئيسية للنتائج التي تم الوصول إليها. ولا سيما فيما يتعلق بتحليل الديون (المكتب الأوسط)، وتسجيل الديون وحسابها (المكتب الخلفي) وإعداد التقارير (المكتب الخلفي)، حيث تم العثور على مشاكل في قدرات الموظفين. وتم العثور على نقص في المهارات في قسم آخر مثل، تكنولوجيا المعلومات وخاصة المهارات اللازمة لصيانة وإدارة البرنامج المستخدم لحساب الدين العام والإبلاغ عنه (نظام التحليل المالي وإدارة الدين)، حيث يجب معرفة الأوراق.

#### (3) غياب السياسات وأدلة الإجراءات

تم ملاحظة غياب السياسات وأدلة الإجراءات مما أدى إلى ممارسات غير متسقة فيما يتعلق بالاقتراض والإقراض مسفرةً عن تبعات أقل من الشروط المثلى للحكومة. وأثناء مفاوضات الاقتراض، تبين أنه لا توجد سياسات لتقييم المخاطر، وأن القرار المتعلق بشروط الاقتراض المثلى استند في المقام الأول إلى التجارب السابقة والقرار المخول لسلطة واحد. ويرجع ذلك إلى عدم توثيق الإجراءات التشغيلية وتوحيدها والتي تم تضخيمها بشكل أكبر عن طريق توصيف الوظائف غير الواضحة والمخطط التنظيمي غير الواضح مما أدى إلى عدم تحقق هدف مكتب إدارة الدين.

وعلى الصعيد الآخر، عند رقابة الأداء على أنشطة الاقتراض، أظهر الاستقصاء الأولي أن هناك تحديًا واضحًا للأدوار والمسؤوليات في الهيكل التنظيمي الذي اعتمدته السلطة المختصة. إن وظائف التسجيل مسؤولة عن مجال يعتمد بشكل هرمي على وزارة المالية. ويتم تسجيل الدين العام من خلال نظام (على سبيل المثال، نظام إدارة الديون والتحليل المالي لدى مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (DMFAS) 6.1). ولهذا الغرض، هناك تنسيق النظام المسؤول عن صيانة النظام وتحديثه. وبالنسبة للموظفين الذين يؤدون المهام والتكليفات على النظام، فقد تم تدريبهم في حالات مختلفة (خاصة عندما يطرأ التغيير على نسخة أحدث) وتم شغل مناصب المديرين والمنسقين من "المهنيين" الذين تم تدريبهم وتطويرهم في المكتب نفسه.

## الفصل 4 الرقابة على وضع إستراتيجية إدارة الدين

يساعد هذا الفصل الأجهزة العليا للرقابة على فهم أهمية وضع بلد ما إستراتيجية لإدارة الدين باعتبارها جزءاً مهماً من السياسة المالية العامة وربطها بأنواع الرقابة المحتملة، ومعاييرها، ومصادر الأدلة، وعينة أسئلة الرقابة ونتائجها.

### 4.1 إستراتيجية إدارة الدين

إن إستراتيجية إدارة الدين هي خطة تعتزم الحكومة تنفيذها على المدى المتوسط من أجل تحقيق الصياغة المنشودة في محفظة الديون الحكومية، والتي تجسد تفضيلات الحكومة فيما يتعلق بالمفاضلة بين التكاليف والمخاطر. إذ تفعل أهداف إدارة الدين التي وضعتها هيئات الدولة — على سبيل المثال: ضمان أن يتم تلبية احتياجات الحكومة المالية والتزامات السداد الخاصة بها بأقل تكلفة ممكنة تتوافق مع درجة مدروسة من المخاطر.<sup>20</sup>

على الرغم من أن الإستراتيجية غالباً ما تكون محددة للمدى المتوسط<sup>21</sup> (3 إلى 5 سنوات)، يتعين على الأجهزة العليا للرقابة تحديد تواتر مراجعة إستراتيجية الدين لتقييم ما إذا كانت الافتراضات التي تدعم الإستراتيجية لا تزال قائمة في ضوء الظروف المتغيرة. ويلزم بإجراء مثل هذه المراجعة سنوياً، ويفضل أن تكون كجزء من عملية الموازنة، وإذا وُجد أن الإستراتيجية الحالية مناسبة، فينبغي أن يُذكر بوضوح السبب الجوهرى لاستمرارها.

يعتمد نطاق إستراتيجية إدارة الدين متوسطة الأجل على المعلومات المتاحة وعلى الترتيبات المؤسسية القائمة في بلد ما. وينبغي أن يشمل النطاق، كحد أدنى، إجمالي ديون الحكومة المركزية المباشرة (الداخلية والخارجية). ويعتمد التحديد الدقيق للنطاق على مدى سيطرة مدير الدين على تعرض محافظ معينة للمخاطر. ويمكن توسيع نطاق تغطية إستراتيجية إدارة الدين متوسطة الأجل تدريجياً كلما توفرت المعلومات وكلما سمحت الترتيبات المؤسسية بتنفيذ إستراتيجية أوسع وأشمل.<sup>22</sup>

يختلف محتوى الإستراتيجية من بلد إلى آخر حسب مرحلة التطوير أو إصلاح إدارة الدين، ومصادر التمويل والمعاملات المستخدمة لإدارة ديون الحكومة المركزية. ويفضل أن تتضمن وثيقة الإستراتيجية ما يلي:

- وصف مخاطر السوق التي تتم إدارتها (العملة، ومعدل الفائدة، وإعادة تمويل القروض أو مخاطر تجديد القروض) والسياق التاريخي لمحفظة الديون؛
- وصف البيئة المستقبلية لإدارة الدين، بما في ذلك، التوقعات المالية وتوقعات الديون، والافتراضات حول الفائدة وأسعار الصرف، والقيود على اختيار المحفظة، بما في ذلك، القيود المتعلقة بتطوير السوق وتنفيذ السياسة النقدية؛
- وصف التحليل الذي تم إجراؤه لدعم الإستراتيجية الموصى بها لإدارة الدين، مع توضيح الافتراضات المستخدمة وقيود التحليل؛
- الإستراتيجية الموصى بها وأساسها المنطقي.

لتوجيه القرارات المتعلقة بالاقتراض وغيرها من عمليات إدارة الدين، تشتمل الإستراتيجية عادة على معايير أو مقاييس إستراتيجية. وعندما يتم تحديد هذه المقاييس، ينبغي أن تتم جميع عمليات الاقتراض ضمن هذه الحدود، مثل:

- نسبة الدين بالعملة الأجنبية إلى الدين الداخلي؛
- تكوين العملة للدين بالعملة الأجنبية؛
- متوسط الحد الأدنى لاستحقاق الدين؛
- الحد الأقصى لحصة الدين الذي يمكن أن يكون مستحق الدفع خلال موازنة السنة الواحدة أو موازنة السنتين؛
- الحد الأقصى لنسبة الدين قصير الأجل (يصل إلى سنة واحدة) إلى نسبة الدين طويل الأجل؛
- الحد الأقصى لنسبة الدين ذي المعدل المتغير إلى نسبة الدين ذي المعدل الثابت؛
- الحد الأدنى لتحديد سعر الفائدة.

أما الدول التي لديها فرصة محدودة للوصول إلى صكوك الدين المعتمدة على السوق وتعتمد في الأساس على التمويل الميسر الرسمي الخارجي فإن تلك المعايير المعتمدة على المخاطر قد لا تكون ذات صلة بنفس القدر. وفي مثل هذه

<sup>20</sup> البنك الدولي وصندوق النقد الدولي (2009): وضع إستراتيجية إدارة الدين متوسطة الأجل — مذكرة توجيهية لسلطات الدولة، ص 3.

<sup>21</sup> إذا كان المدى الزمني قصيراً جداً، على سبيل المثال: دورة الموازنة، فهناك خطر أن تسيطر المنفعة قصيرة المدى، مما يوجه التركيز نحو التكاليف قصيرة المدى وبعيداً عن المخاطر التي قد تتحقق فيما بعد.

<sup>22</sup> البنك الدولي وصندوق النقد الدولي (2009): وضع إستراتيجية إدارة الدين متوسطة الأجل - مذكرة توجيهية لسلطات الدولة، ص 9.

الحالات من المحتمل أن تكون أكثر العوامل ملاءمة لاحتواء المخاطر التي تتعرض لها محفظة الديون هي تكوين العملة وتكون سعر الفائدة ومقدار الدين الذي ينبغي إعادة تمويله في غضون مدة محددة. وسيكون كافيًا كخطوة مؤقتة للتعبير عن الإستراتيجية كمبادئ توجيهية وتوضيح الاتجاه الذي يتوقع أن تتطور فيها مؤشرات أساسية معينة (على سبيل المثال، التصريح بـ " سيتم تخفيض مقدار الدين المستحق بالعملية المحلية في غضون 12 شهرًا").

وضع مكتب إدارة الدين، في بعض البلدان أو وصل إلى الأدوات ذات الصلة لتنفيذ التقييم الكمي لتكلفة ومخاطر الإستراتيجيات البديلة. وعادة ما تقارن هذه الأدوات تكلفة الدين بالمخاطر (كما هو محدد عن طريق التغيير في التكلفة) في أفق زمني معين في إطار تصورات مختلفة. وتسمح هذه الأدوات لمكتب إدارة الدين بمحاكاة تأثير الخيارات المالية المتعددة، وتتبع تطور مؤشرات التكلفة والمخاطر الرئيسية لكل إستراتيجية تم اختبارها.

ونظرا لعدم وجود أي أدوات كمية لتحليل الإستراتيجيات البديلة فينبغي على مكتب إدارة الدين، أن يأخذ بالاعتبار خصائص الدين أو تكوينه والتي من شأنها أن تخفف من وطأة المصادر الأساسية للتقلب في الموازنة والنظر في التكاليف المحتملة لإنجاز تكوين الدين. فعلى سبيل المثال، إذا تعرض البلد إلى صدمات خارجية وكان سعر الصرف الفعلي يتسم بالتقلب أو معرضًا لخطر الهبوط، فقد يرغب مكتب إدارة الدين تفادي حالة التناقض وذلك عن طريق الحد من التمويل الخارجي. ومن شأن هذا أن يسمح لمكتب إدارة الدين بتحديد الاتجاه المفضل لمؤشرات المخاطر المحددة، مثل زيادة حصة الديون بالعملية المحلية، أو تمديد موعد استحقاق الدين.

لا يمكن وضع إستراتيجيات إدارة الدين بمعزل عن غيرها حيث تحدد التوقعات على المتغيرات الرئيسية الكلية ( الحقيقية والنقدية والخارجية والمالية) البيئة التي يعمل فيها مديري الدين، وهو أمرًا ضروريًا لوضع إستراتيجية إدارة الدين. وفي ضوء ما تقدم، فمن المعلوم أن مكتب إدارة الدين ينسق تنسيقًا وثيقًا مع وحدة الاقتصاد الكلي عند إعداد الإستراتيجية.

ومن الاجراءات السليمة أن يتم تعميم إستراتيجية إدارة الدين على الجمهور بمجرد اعتمادها. فالشفافية تعد أمرًا ضروريًا لمساعدة الأسواق على الفهم الواضح لأهداف أنشطة إدارة الدين وهو ما سيجعل الاقتراض أكثر فاعلية من حيث التكلفة عن طريق تخفيض علاوة المخاطرة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن نشر الإستراتيجية سيساعد مدير الدين على تقوية العلاقة مع الدائنين والمستثمرين وغيرهم من الأطراف ذات العلاقة الرئيسيين (مثل وكالات التصنيف الائتماني) وتيسير حوار مفتوح حول العوامل الرئيسية التي تؤثر في اختيار الإستراتيجية وتنفيذها. وقد يساعد ذلك على تأمين الدعم للإستراتيجية المختارة وتقليل الشك لدى المستثمرين.

ويمكن للسلطات عند تبني إستراتيجية إدارة الدين اتخاذ خيارات حكيمة حول كيفية تلبية متطلبات التمويل الحكومي بينما تأخذ في الاعتبار المخاطر المحتملة. ويضمن هذا النهج المنتظم إدارة دين فعالة يساعد على تقليل مخاطر التشغيل. وإذا اختارت الحكومة إستراتيجية ثم تبين أنها خطيرة جداً أو ذات تكلفة عالية، فسوف يترك ذلك أثرًا على نتائج الموازنة أكثر من أي معاملة إدارة دين ذات تسعير سيء أو توقيتها غير مناسب.

وإضافة إلى ذلك، وشرطية أن يتماشى ذلك مع أهداف إدارة الدين، يمكن أن تدعم الإستراتيجية الجهود لتطوير سوق الديون المحلية بتسهيل وجود إستراتيجية شفافة ويمكن التنبؤ بها عند الاقتراض الداخلي.

## 4.2 رقابة إستراتيجية إدارة الدين عند إدارة الدين العام

وينبغي على الأجهزة العليا للرقابة أن تدرك أهمية تقييم إستراتيجية إدارة الدين. و يعد نهج الالتزام والأداء من أكثر أنواع الرقابة شيوعًا لفحص إستراتيجية إدارة الدين. وإذا كان لدى الهيئة التشريعية لإحدى البلدان بعض المعايير الخاصة بوضع خطة إستراتيجية للاستدانة فيمكنها إجراء عملية الرقابة على الالتزام والأداء معًا.

قد تقيم الأجهزة العليا للرقابة مدى الدعم الذي تقدمه إستراتيجية إدارة الدين لدين الدولة وغيره من الأهداف الإستراتيجية المالية أو النقدية. وبالتالي تستطيع الأجهزة العليا للرقابة فحص الكيفية التي تحدد بها الجوانب التالية إستراتيجية إدارة الدين:

- مستويات التعرض لمخاطر العملات الأجنبية؛
- الهدف من هيكلية استحقاق الديون؛
- حساسية موازنة الحكومة تجاه التغيرات في أسعار الفائدة؛
- حصة الدين العام المفهرسة وفقاً للتضخم؛
- خطة لدعم تطوير سوق الدين المحلي.

عند تقييم إستراتيجية إدارة الدين، يمكن للأجهزة العليا للرقابة تقييم مدى اتباع إدارة الدين سلسلة من الخطوات المنطقية، مثل الخطوات الموضحة أدناه، عند صياغة إستراتيجيات الدين وتنفيذها:

- تحديد أهداف إدارة الدين العام ونطاق الإستراتيجية؛
- تحديد تكلفة ومخاطر الديون الحالية وتحليلها؛
- تحديد مصادر التمويل المحتملة وتحليلها، بما في ذلك تكلفتها وخصائص مخاطرها؛
- تحديد التوقعات والمخاطر الأساسية في الجوانب الرئيسية للسياسة - المالية والنقدية والخارجية (حركة سعر الصرف والرصيد المتوقع لزيادة المدفوعات) والسوق (توقعات منحنيات العائدات ذات الصلة)؛
- مراجعة العوامل الهيكلية الرئيسية طويلة الأجل؛
- تقييم إستراتيجيات بديلة وترتيبها على أساس المفاضلة بين المخاطر والتكلفة؛
- استعراض الآثار المترتبة على إستراتيجيات إدارة الدين المرشحة لسلطات السياسة المالية والنقدية، وظروف السوق؛
- تقديم وضمن الموافقة على الإستراتيجية.

يتعين على الأجهزة العليا للرقابة تحديد تواتر مراجعة إستراتيجية الدين لتقييم ما إذا كانت الافتراضات التي تدعم الإستراتيجية لا تزال قائمة في ضوء الظروف المتغيرة. ويلزم بإجراء مثل هذه المراجعة سنوياً، ويفضل أن تكون كجزء من عملية الموازنة، وإذا وُجد أن الإستراتيجية الحالية مناسبة، فينبغي أن يُذكر بوضوح السبب الجوهرى لاستمرارها.

#### 4.2.1 رقابة الالتزام لإستراتيجية إدارة الدين

يتعين أن تحدد عملية رقابة الالتزام جميع الترتيبات القانونية والكيفية التي تؤثر بها تلك الترتيبات في المديونية. ينبغي على الأجهزة العليا للرقابة التحقق ما إذا كانت إستراتيجية إدارة الدين تتوافق مع تشريعات البلاد فيما يتعلق بالاستدانة، وأن تكون إستراتيجية إدارة السوق متوافقة مع أهداف إدارة الدين طويلة الأجل، وأن تتماشى إستراتيجية إدارة الدين مع المعايير الدولية.

وتشمل إجراءات التخطيط للرقابة المتعلقة برقابة الالتزام لإستراتيجية إدارة الدين تحديد الاجراءات للرد على المخاطر المحددة الناجمة عن عدم الالتزام بقوانين ولوائح الدين العام.<sup>23</sup>

ويمكن أن تكون الأهداف المعروفة لعملية رقابة الالتزام كالتالي:

- التحقق مما إذا كانت إستراتيجية إدارة الديون تتوافق مع متطلبات الإطار القانوني للجهة السيادية بشأن الدين العام
- تحديد ما إذا كانت إستراتيجية إدارة الدين متوافقة مع أهداف الإدارة طويلة الأجل؛
- التحقق مما إذا كان تصميم إستراتيجية إدارة الدين العام قد تم وفقاً لأفضل الممارسات الدولية.

#### 4.2.2 رقابة أداء إستراتيجية إدارة الدين

إجراء عملية رقابة الأداء لتقييم نتائج إستراتيجية إدارة دين بلد ما ليس بالمهمة البسيطة. ويتعين على الأجهزة العليا للرقابة التحقق من ان اقتصاد وكفاءة وفعالية إدارة الدين تضم بين طياتها السياسات العامة الأخرى وأنها ضمن تكليف الجهاز الأعلى للرقابة.

تهدف الممارسات السليمة في إدارة الدين إلى المساعدة على إدارة مخاطر الموازنة العمومية للحكومة والحد من تعرض الاقتصاد للصدمات الاقتصادية والمالية. يحتاج مديرو الديون الحكومية، ومستشارو السياسة المالية، والمصرفيين المركزيين إلى الفهم المشترك لأهداف سياسة إدارة الدين، وأدوات سياسات الاقتصاد الكلي التقليدية.

يمكن للأجهزة العليا للرقابة تحديد ما إذا كان مكتب إدارة الدين قد نفذ إستراتيجية إدارة الدين كما هو مخطط لها، وكيف جرى الرد على التغييرات في الافتراضات والمخاطر في إستراتيجية إدارة الدين، وكيفية أداء مكتب إدارة الدين من حيث تطوير إستراتيجية إدارة الدين، وتنفيذها، وكتابة التقرير عن النتائج.

يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تأخذ بعين الاعتبار الأهداف التالية لرقابة أداء إستراتيجية إدارة الدين:

<sup>23</sup> <https://www.issai.org/pronouncements/issai-4000-compliance-audit-standard/>



- التأكد مما إذا كان مكتب إدارة الدين قد أنجز مسؤولياته ومسائلاته المتعلقة بتطوير إستراتيجية إدارة الدين بنجاح؛
- تحديد مدى كفاءة مكتب إدارة الدين في إجراء تغييرات على إستراتيجية إدارة الدين في ضوء التغييرات في الافتراضات والمخاطر التي تم أخذها في الاعتبار في إستراتيجية إدارة الدين؛
- تحديد ما إذا كانت إستراتيجية إدارة الدين قد نُفذت كما هو مخطط لها.

#### 4.3 أسئلة عملية الرقابة التمثيلية لإستراتيجية إدارة الدين

فيما يلي الأسئلة المحتملة لعملية الرقابة المتعلقة بإستراتيجية إدارة الدين:

هدف الرقابة: التحقق مما إذا كانت إدارة الدين العام كانت قد أدت مسؤولياتها ونفذت المسائل المتعلقة بتطوير إستراتيجية إدارة الدين بكفاءة

(1) هل أعد مكتب إدارة الدين إستراتيجية إدارة الدين على المدى المتوسط؟ إن حدث ذلك:

- أ. من الأشخاص المسؤولين عن تقديم الإستراتيجية، وما هو دور كل منهم؟
- ب. كيف يجري تقديم الإستراتيجية؟ هل تتبع ممارسات جيدة (مثل إرشادات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بشأن وضع إستراتيجية إدارة الدين متوسطة المدى)؟
- ج. ما محتوى الإستراتيجية؟ هل تنص بوضوح على الأهداف المرجوة؟ هل تستخدم مؤشرات المخاطر المناسبة؟
- د. هل تتبع الإستراتيجية لوائح خاصة بالدين أو تكاليف قانونية؟
- هـ. ما هو التحليل الذي يتم القيام به عند وضع الإستراتيجية؟
- و. كيف يتم القيام بالتحليل؟ من المسؤول عن وضع المعايير الاقتصادية والميزانية، ومن المسؤول عن توقعات الدين؟
- ز. هل ينظر مكتب إدارة الدين إلى مجموعة الإستراتيجيات البديلة من منظور التكلفة والمخاطر قبل الانتهاء من الإستراتيجية الخاصة به؟
- ح. هل ينظر مكتب إدارة الدين في خصائص الدين أو تكوينه والتي من شأنها أن تخفف من المصادر الرئيسة للتقلبات في الميزانية، والنظر في التكاليف المحتملة لتحقيق تكوين الديون؟
- ط. هل المخاطر المدمجة في الخصومات الطارئة تؤخذ في الاعتبار وكيف يجري تقييم تلك المخاطر؟

(2) هل جرت مشاوره البنك المركزي عند صياغة الإستراتيجية؟ هل تتفق تلك الإستراتيجية مع تنفيذ السياسة النقدية للبنك المركزي؟ هل تم اعتماد إستراتيجية الدين من قبل السلطة العليا لوضع السياسات؟ هل الإستراتيجية متاحة للجمهور؟ إذا كان الأمر كذلك، متى جرى نشرها وبأي صيغة؟

هدف الرقابة: تحديد ما إذا كانت إستراتيجية إدارة الدين كانت قد نُفذت كما هو مخطط لها.

- (1) هل يتبع مكتب إدارة الدين الإستراتيجيات التي تم التخطيط لها في إستراتيجية إدارة الدين؟
- (2) هل تتناسب الإستراتيجيات مع الظروف الراهنة؟
- (3) هل تحققت النتائج المتوقعة؟
- (4) هل هناك تغييرات في إستراتيجية إدارة الدين؟ ما أسس التغييرات وهل جرى توثيقها؟
- (5) كم مرة يجري فيها مراجعة الإستراتيجية وتحديثها؟
- (6) هل تم إعداد تقرير عن نتائج الإستراتيجية ومن ثم قدم إلى الهيئة التشريعية والسلطات المعنية؟

#### 4.4 المعايير الرقابية لإستراتيجية إدارة الدين

ووفقاً لمبدأ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية رقم 13، ينبغي أن يكون لدى مكتب إدارة الدين إجراءات سليمة قائمة لوضع إستراتيجية الدين متوسطة المدى فعالة بما في ذلك إجراءات مراجعة الإستراتيجية بصفة دورية، لرصد المخاطر الناشئة، ولرصد تكاليف الفائدة، ولمراعاة الالتزامات الأخرى التي يمكن أن تؤثر على وضع الموازنة الحكومية، ولرصد الأداء، وتقديم تقرير واضح وشفاف عن نتائج الإستراتيجية. علاوة على ذلك، ينبغي أن تتوافق جميع الديون المتعاقد عليها مع أهداف إدارة الدين وإستراتيجية الجهة السيادية.

وتبرز أداة تقييم أداء إدارة الدين ومؤشر أداء الدين - 3 أهمية إستراتيجية إدارة الدين وتقييم مدى تحقيق وثيقة الإستراتيجية لمتطلبات الجودة المحددة وما إذا كان لدى الحكومة عملية اتخاذ قرار قوية، وما إذا كانت الوثائق متاحة للجمهور.

#### 4.5 مصادر الأدلة في رقابة إستراتيجية إدارة الدين لإدارة الدين العام

يتعين على الأجهزة العليا للرقابة الحصول على أدلة كافية لتحديد ما إذا كان لدى مكاتب إدارة الدين إستراتيجية رسمية لإدارة الدين موجودة وإجراءات إستراتيجية لصياغتها وتنفيذها وإعداد التقارير عنها.

فيما يلي بعض الوثائق الداعمة التي ستكون مفيدة في عملية الرقابة ويمكن الحصول عليها من مكتب إدارة الدين:

- أحدث إستراتيجية لإدارة الدين؛
- الإجراءات المحددة لصياغة الإستراتيجية والموافقة عليها والوثائق ذات الصلة؛
- الوثائق التي توفر الإحصاءات والأسس الخاصة بإستراتيجية إدارة الدين؛
- المستندات التي تدعم أي تغيير على إستراتيجية إدارة الدين؛
- تقارير مراقبة عملية تنفيذ إستراتيجية إدارة الدين؛
- تقارير بخصوص مخرجات إستراتيجية إدارة الدين.

#### 4.6 توضيح نتائج عملية رقابة إستراتيجية إدارة الدين

في إطار البرنامج، تمكنت الأجهزة العليا للرقابة المالية التي أجرت مراجعات لإستراتيجية الدين العام في بعض البلدان من تقييم ما إذا كانت النماذج والتقييمات التي استخدمها المدير دقيقة في إحداث التغييرات التي اقترحتها وكالات الديون.

يحتوي هذا القسم على بعض النتائج المتعلقة بإستراتيجية إدارة الدين.

(1) عدم كفاية إستراتيجية إدارة الدين.

ووجدت الأجهزة العليا للرقابة المالية أنه في بعض الحالات التي جرى فيها وضع إستراتيجيات للاقتراض، فإن تلك الإستراتيجيات لم تكن كافية أي أن المعايير لم تكن موجودة أو لم تطبق على الإطلاق. إن الافتقار إلى الإستراتيجية أسفر عنه حالات القروض الغير مواتية، ونقص النقد قيد الصرف الناتج عن التكاليف العالية للاقتراض.

(2) عدم توافر شروط لإستراتيجية إدارة الدين في التشريع.

إن شرط وضع إستراتيجية إدارة الدين في التشريع لتحديد مسؤوليات ومسائلات لوضع تلك الإستراتيجيات ونشرها ومراجعتها الدورية وتحديثها وكتابة تقرير عن النتائج يمكن تسليط الضوء عليه في حالات محددة

في حالات أخرى لم يكن هناك متطلبات لإستراتيجية إدارة الدين، و نتيجة لغياب هذا المطلب غابت المسؤولية والمساءلة لوضع الاستراتيجية ونشرها ومراجعتها دورياً وتحديثها وكتابة تقرير عن النتائج ذات الصلة.

من ناحية أخرى، ظهرت أيضاً نتائج إيجابية حيث أسفرت إستراتيجية الاقتراض عن انخفاض تكاليف الاقتراض وتقليص جدول سداد الدين المستحق بسبب الوفاء بالتزامات الدين قبل استحقاقها. .

## الفصل 5 عملية رقابة أنشطة الاقتراض

يساعد الفصل الأجهزة العليا للرقابة على تحديد العناصر، وإدراك أهمية عمليات الاقتراض في إدارة الدين العام وربط الموضوع بأنواع الرقابة المحتملة، ومعاييرها، ومصادر الأدلة، وأسئلة ونتائج مراجعة العينة

### 5.1 الدورة العامة لعملية الاقتراض.

يسمح الاقتراض للحكومات بسد حالات التباين بين عائدات الموازنة ونفقاتها ويمكن أن تكون هذه التباينات نتيجة لعوامل داخلية أو خارجية وتعد خطة الاقتراض الإستراتيجية والمدروسة على نحو جيد والمتسمة بالشفافية أمرًا ضروريًا للتمويل العام المستدام.

تتألف دورة الاقتراض العام من العديد من أنشطة محددة متعددة التي يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية التحقق منها مثل تقدير متطلبات الاقتراض، وإعداد خطة اقتراض سنوية متوافقة مع إستراتيجية إدارة الدين الخاصة بالبلد، وتحديد أفضل أدوات الاقتراض، مثل القروض الميسرة والسندات المرجعية

تحديد مبلغ الاقتراض هو جزء من دورة تخطيط أنشطة الاقتراض. ويحتاج مديرو الدين العام إلى معرفة أربعة عوامل رئيسية للحصول على تقدير موثوق لاحتياجات الاقتراض في المدة المقبلة، على سبيل المثال سنة واحدة: (أ) الديون المستحقة خلال سنة واحدة، (ب) تقدير العجز في ميزانية العام المقبل، (ج) تقدير لحالات الطوارئ، مثل التخلف عن سداد القروض المضمونة التي ستطلق في العام المقبل، (د) وتقدير لصافي الأصول المالية، بما في ذلك تراكم الأرصدة النقدية، التي سيتم الحصول عليها في غضون عام، كما هو مبين في الشكل 6.

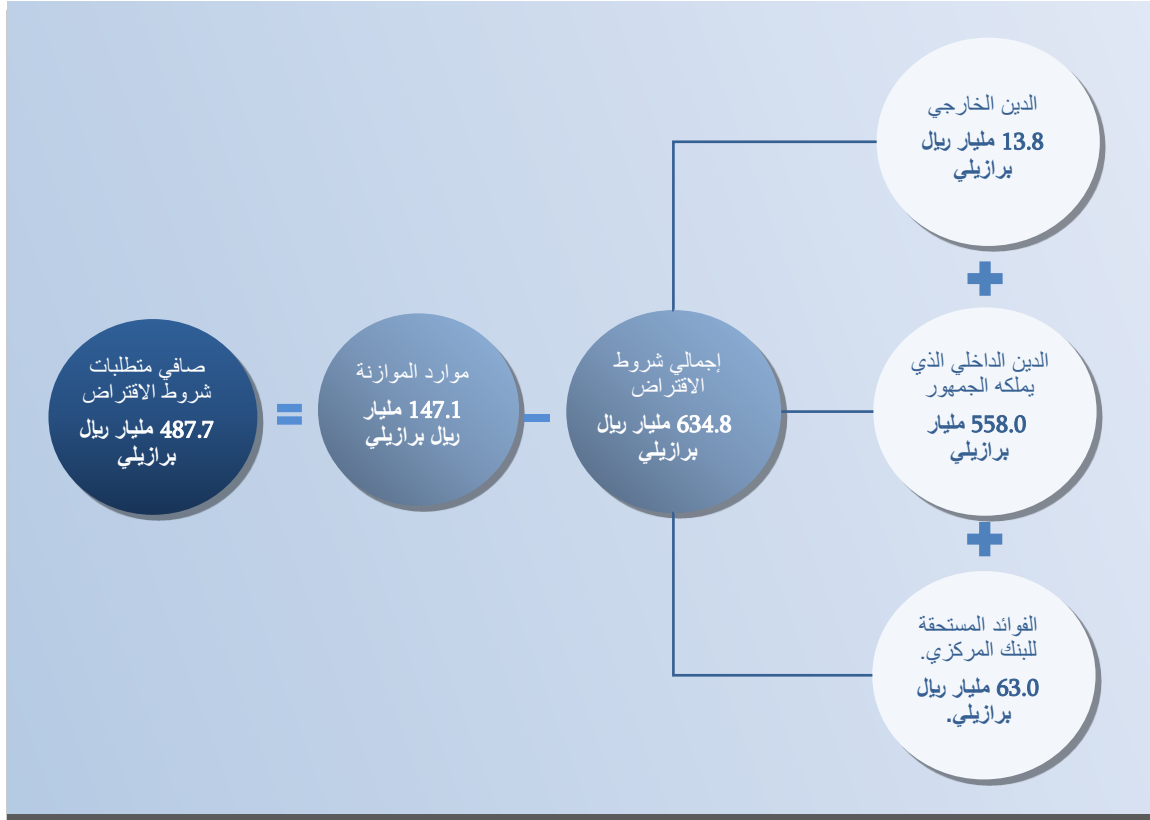
الشكل 6 الصيغة العامة لتحديد حاجة الدين العام



فيما هو متعلق بالعوامل الأربعة المذكورة أعلاه، فإن مديري الديون سيكونون على علم فقط بتأكيد مبلغ الدين المستحق في غضون عام في حالة اكتمال و تحديث سجلات الدين الخاصة بهم. أما العوامل الثلاثة الأخرى -وهي عجز الموازنة، والحالات الطارئة، وامتلاك صافي الأصول المالية- فتقدمها عادة وكالات أخرى. تستخدم العديد من البلدان في جميع أنحاء العالم إصدارات معدلة مختلفة من هذا النهج العام لتحديد حجم الاقتراض للسنة القادمة. على سبيل المثال، تنص الطريقة القياسية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لحساب احتياجات الاقتراض الإجمالية على أنها تمثل مجموع عجز الميزانية (صافي متطلبات الاقتراض) والديون المستحقة خلال عام (إجمالي عمليات الاسترداد).

يظهر في الشكل 7 الكيفية التي تحدد بها الخزانة الوطنية البرازيلية متطلبات صافي اقتراضها

الشكل 7. تحديد صافي متطلبات الاقتراض، الخزانة الوطنية في البرازيل (ريال برازيلي)



في السنوات العادية، يجري تحديد حاجة الحكومة للاقتراض إلى حد كبير عن طريق حجم عجز الموازنة ومبلغ إعادة تمويل الدين، عوامل أخرى لها تأثير أقل على احتياجات الاقتراض.

عجز الميزانية هو المبلغ الذي يتجاوز به الإنفاق الحكومي، كل من النفقات والاستثمارات المتكررة، دخلها في مدة زمنية محددة. يجب أن يكون المكتب المسؤول عن تقديم هذه البيانات إلى مكتب إدارة الدين، هو الوكالة المسؤولة عن إعداد موازنة الدولة وإدارتها.

أما الخصوم الطارئة فهي خصومات محتملة تعتمد على حدث مستقبلي قد يحدث أو لا يحدث (أنظر المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة 5430 بشأن الطوارئ)<sup>24</sup>

يتعين على مسؤولي إدارة الدين الاعتماد على الوزارات الأخرى ومديري البرامج لتحديد الطوارئ التي يمكن أن تحدث في الفترة الحالية. ولدى معظم الحكومات العديد من البرامج التي تسفر عن وجود التزامات طارئة صريحة وكبيرة، مثل ضمانات قروض التي تصدرها الحكومة. يمكن أن تؤدي حالات طوارئ معينة إلى تعقيد عمل مكتب إدارة الدين بدرجة كبيرة. على سبيل المثال، يمكن أن يؤدي إطلاق حالات الطوارئ المرتبطة بالالتزامات القانونية (مثل الالتزامات الطارئة الصريحة) إلى تأثيراً كبيراً على الاقتراض العام. بالإضافة إلى الالتزامات الطارئة الصريحة، تتحمل الحكومات أيضاً عبء المسؤوليات الضمنية. لا ترتبط الالتزامات الطارئة الضمنية بأي التزامات قانونية. وبدلاً من ذلك، فإن إطلاق هذه "الضمانات الضمنية" يعتمد على أسس سياسية أو أخلاقية. وتشمل أمثلة التسبب في أحداث الضمانات الضمنية، على تقصير الحكومات الإقليمية أو المحلية، أو الشركات المملوكة للدولة أو الشركات الخاصة أو البنوك المهمة إستراتيجياً، والكوارث الطبيعية.

بمجرد تحديد المبلغ الإجمالي للاقتراض في سياق إستراتيجية إدارة الدين ينبغي وضع خطة اقتراض سنوية واستعراض كيفية تنفيذ إستراتيجية إدارة الدين خلال مدة الموازنة القادمة. الخطة السنوية للاقتراض هي وثيقة صريحة أو تصريح قانوني خاص لكي تقوم منظمة التسويق عبر مكتب إدارة الدين باقتراض الأموال من أجل تغطية الاحتياجات المالية السنوية. تنشر

<sup>24</sup> يخضع هذا المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة للتقييم ذو الصلة بالمشروع 2.9 لخطة التنمية الاستراتيجية لأطار عمل المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة للإعلانات المهنية.

بعض البلدان<sup>25</sup> خطة الاقتراض كوثيقة منفصلة. غير أنه في بعض الحالات تُدمج خطة اقتراض سنوية تقريبية في ميزانية الدولة. ففي دولة سلوفينيا على سبيل المثال تُعد الوثيقة الوطنية الرئيسية في مجال الاقتراض هي برنامج التمويل لميزانية الحكومة المركزية لجمهورية سلوفينيا، التي اعتمدتها الحكومة، والتي تحدد الأهداف الإستراتيجية والتشغيلية للاقتراض للسنة المالية المحددة.

عندما تصدر الجهة السيادية سندات الدين في السوق المحلية عن طريق المزادات، فينبغي أن تتضمن خطة الاقتراض أيضاً الجدول الزمني للمزاد. فضلاً عن ذلك تدعم إدارة النقد التي تنسم بالفعالية والكفاءة عملية وضع خطة اقتراض على درجة كبيرة من الالتزام والشفافية، وتساهم في العموم في خفض تكلفة الدين. وعادة ما تكون توقعات تدفق النقد هي مهمة الخزانة بيد أن مكاتب إدارة الدين يمكن أن تتولى مسؤولية هذا العمل في بعض البلدان النامية. بسبب العلاقة الوثيقة بين تنبؤات التدفقات النقدية للحكومة المركزية وإدارة الدين، فمن الضروري وجود مشاركة معلومات منتظمة وموثوق بها بين هاتين الوظيفتين. من الأهمية بمكان التأكيد على أن تنفيذ الخطة السنوية للاقتراض يتطلب مراقبة ثابتة وقريبة لظروف السوق. في أوقات حدوث الأزمات الحادة، يمكن تعديل إصدار الخطط بطريقة من شأنها أن تقلل تقلبات سوق السندات الحكومية، وبالتالي ضمان التوازن الكافي بين التكاليف والمخاطر.

من الشائع ربط برامج الاقتراض بالتوقعات المالية والاقتصادية الواردة في الموازنة السنوية التي وضعها الكونجرس أو البرلمان. يتعين على وحدة إدارة الدين المشاركة في عملية إعداد الموازنة عن طريق إبلاغ صانعي القرار بالمبلغ الذي يمكن اقتراضه على نحو معقول بالعملة المحلية والأجنبية ومقدار ما يمكن للسوق المحلية استيعابه بدون المزامحة الاقتصادية الضارة للقطاع الخاص. ومن الشائع أيضاً دمج وجهات نظر البنك المركزي بشأن أي تأثيرات للمزامحة، وبمجرد الموافقة على خطة الاقتراض وإدراجها في الميزانية، يحدد مديرو الدين العام الجدول الزمني للقروض اللازمة في كل من الأسواق الأجنبية والمحلية، مقسّمين بالمبالغ، ومواعيد الاستحقاق، والعملات، وهيكل أسعار الفائدة، والدائنين والأسواق المحتملين.

يمكن لمعظم الحكومات اقتراض الأموال من الأسواق المحلية والدولية على حد سواء. وتمثل أسواق رأس المال المحلية أهمية للحصول على مصادر تمويل مستقرة بالعملة المحلية ومساعدة الحكومات على مطابقة خصوم الدين مع الإيرادات الحكومية. وتُتمثل أفضل الممارسات المقترحة في هذا السوق بأن يتم التركيز على عمليات الاقتراض الحكومي في مجموعة محدودة من سندات الدين الأساسية السائلة التي تساعد على تطوير الأسواق المحلية، وتعزيز قدرتها على الوساطة المالية، وتنص على إنشاء مجموعة أوسع من أصول إدارة المخاطر، مثل سوق العقود الآجلة الذي يسهل بموجبه إدارة المخاطر على نحو أفضل للجميع.

عند إصدار أدوات الدين في السوق المحلية، عادة ما تستخدم الجهات السيادية المزادات التنافسية لتحديد سعر أو عوائد سندات الخزينة و/أو السندات التي تصدر، وكذلك المبلغ الإجمالي لكل إصدار. للحصول على أقل فائدة ممكنة على أدوات الدين هذه (على سبيل المثال، أعلى سعر)، ينبغي على الجهة السيادية نشر الجدول الزمني للمزادات مقدماً بما في ذلك نوع أدوات الدين التي ستصدر والتواريخ المحددة لكل إصدار، والممارسة الجيدة التي تتماشى مع مبدأ الشفافية.

إن شروط وأحكام أدوات الدين الصادرة عن الجهة السيادية في السوق المحلية قصيرة وبسيطة، لأنها لا تشمل سوى الشروط المالية ذات الصلة بالمشتريين (المستثمرين): سعر الفائدة التي ستدفع، والتواريخ التي تجب فيها دفع الفائدة والتاريخ الذي تكون فيه الجهة السيادية ملزمة لاسترداد أداة الدين والإجراءات التي يمكن تطبيقها على هذه المدفوعات. يتعين على مكتب إدارة الدين الاحتفاظ بسجل لجميع حاملي أدوات الدين ومتابعة جميع مبيعات هذه الأوراق المالية في السوق الثانوية.

من المهم عند تطوير أسواق الدين المحلية عدم تتبع المستثمرين المؤسسيين فقط ولكن أيضاً الاحتفاظ بمخزونات الأفراد من خلال معلومات بسيطة وظروف مالية جذابة.

على الرغم من أن المزادات هي أكثر أساليب تحديد الأسعار والمبيعات شيوعاً والمستخدم من جانب الحكومة إلا أن هناك خيارات أخرى، مثل الاكتتاب أو ضخ النقود أو بذل أفضل الجهود لتسجيل المكتتبين المحتملين.

في كثير من البلدان النامية، تقتصر الحكومة في الدرجة الأولى من مقرضين خارجيين متعددي الاطراف أو ثنائيي الأطراف ويجري حصر البلدان ذات الدخل المنخفض للحصول على مساعدات التنمية الرسمية، وهي صناديق متعددة الأطراف وتعطي قروضاً بأسعار ميسرة وبتواريخ استحقاق طويلة الأجل. وفي المقابل، تتبع بعض البلدان ذات الدخل المتوسط وذات الدخل المرتفع سندات دين قابلة للتسويق بأسعار فائدة معتمدة على السوق. يوضح الجدول أدناه الأنشطة الرئيسية التي يمكن دراستها في كلا النوعين من القروض.

<sup>25</sup> البرازيل، والمكسيك، والبوسنة والهرسك.

## تختلف أنشطة الاقتراض الرئيسية عن سندات وقروض الدين.

1 - سندات الدين	2 - عملية اقتراض الدين
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تعريف هيكل الدين: هيكل استحقاق للسندات وشروط الاستدعاء.</li> <li>• إعداد كشف رسمي.</li> <li>• في حال إصدار السند الدولي وطلب التصنيف الائتماني للسندات.</li> <li>• اختيار طرق البيع: مزادات تنافسية أو المبيعات القابلة للتفاوض</li> <li>• إدارة مبيعات السندات.</li> <li>• تنفيذ إجراءات إغلاق ما بعد البيع.</li> <li>• تقارير بشأن إصدار سندات الدين.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تخطيط مشروعات رأس المال الخاصة بالبلد.</li> <li>• تعريف المشروعات والبرنامج.</li> <li>• تحديد نطاق المشروع والبرنامج.</li> <li>• إعداد المشروع أو تقييم البرنامج.</li> <li>• التفاوض على القرض.</li> <li>• الحصول على الموافقة على شروط عقد القرض.</li> <li>• توقيع وثائق القرض.</li> <li>• إدارة مصروفات القرض.</li> <li>• إغلاق القرض.</li> <li>• تقرير عن الأنشطة المتعاقدة لطلب القرض.</li> </ul>

المصدر: مراجع متعددة

من منظور قانوني، يكون الأمر أكثر تعقيداً عندما تقتض الجبهة السيادية الأموال من الدائنين أو المستثمرين الأجانب، إما عن طريق عقود القروض أو عن طريق إصدار أدوات الدين في الأسواق الأجنبية. وفي هذه الحالة، يتم التعامل مع الجبهة السيادية بصفتها كأي مقترض آخر، ويطلب المقرضون ضمانات تكفل قيام الجبهة السيادية بتسديد الأموال المقترضة بموجب عقد القرض. وبما أن معظم هذه القروض غير مضمونة (ديون غير مضمونة)، فإن الحماية الوحيدة التي يمكن أن يحصل عليها المقرضون هي الحصول على تفسير للضمانات في عقد القرض. ومن الشائع أن يتضمن عقد القرض الأجنبي على شروطه المالية، وطرق استخدام موارد التمويل، والشروط المسبقة، والإقرارات والضمانات، والتعهدات، وحالات التقصير والقانون والبنود الحاكمة المتعلقة بالولاية القضائية.

تنص الشروط المالية على مبلغ وعُملة القرض، وعملية صرف سعر الفائدة والأقساط التي يتعين على المقترض دفعها، وعملية سداد القرض (تسدد على أقساط في غضون مدة عقد القرض أو عن طريق تسديد دفعة واحدة في تاريخ استحقاق القرض)، وشروط السداد، والحسابات المستخدمة، وغيرها. وينبغي تحديد وجهة الأموال في اتفاقية القرض، إلى جانب أهمية توضيح الغرض من أموال القرض كما هو منصوص عليه في عقد القرض.

قد يفرض بعض الدائنين اتفاقيات عدم إفصاح، وقد يكون من المفيد أن تقيم عمليات التدقيق مدى توافق هذه الاتفاقية مع القوانين المحلية، وفي حال عدمه، فإنه يتم تحديد ما إذا كانت هناك حاجة إلى سن قانون جديد أو لائحة جديدة من شأنها وضع المؤشرات التي تحدد صلاحيات الاتفاقيات التعاقدية وفق القانون.

في الغالب، تخضع القروض المقدمة من قبل الدائنين الأجانب للقانون الأجنبي الساري. وأما القروض التي يقدمها الدائنين ثنائيي الأطراف، بموجب قانون مؤسسة الإقراض، والإصدارات الخاصة بالسندات ثابتة الدخل بموجب قانون البلد الصادرة منه.

إن تحديد احتياجات الاقتراض مهمة معقدة تتطلب قدراً كبيراً من المعلومات والتنسيق بين الوكالات الحكومية. إذ أن الحكومات المتمكنة من القيام بتقدير سليم تقوم بتجنب الإفراط في عملية الاقتراض، وهو أمر مكلف ويمكن أن يؤدي إلى تدهور الوضع المالي للحكومة. يمكن للحكومات أيضاً تجنب الاقتراض الداخلي، الأمر الذي قد يجبر الحكومات على تغيير ميزانياتها، أو خلق أزمة سيولة، أو التسبب في التخلف عن سداد الديون. وبالتالي، يمكن أن تسفر الرقابة على حاجات الاقتراض إلى نتائج وتوصيات مفيدة لتحسين جهود التنسيق بين الوكالات، وتقليل الاقتراض، وتقوية تنفيذ الميزانية، وتقدير الخسائر الطارئة، وزيادة العوائد على الاستثمارات المالية.

ويتعين أن تكون كلاً من الخطة السنوية للاقتراض و إستراتيجية إدارة الدين والوثائق الأخرى ذات الصلة، بسيطة وأن تتضمن مجموعة واضحة من الوثائق والأدوات التي تعزز التنسيق والتواصل مع المؤسسات الحكومية ومستويات الحكومة في بلد ما، وتسهل كذلك للدائنين أو المستثمرين والجمهور لتصبح أكثر دراية بأهداف وسياسات إدارة الدين الحكومية. وتخضع أنشطة الاقتراض لمخاطر تشغيلية كبيرة والتي يمكن أن تمنع الحكومة من تحقيق أقل تكاليف الاقتراض بمرور الوقت، حتى مع مراعاة المخاطر. فعلى سبيل المثال، يتعين على العديد من البلدان النامية التي تحصل على قروض بشروط ميسرة لتمويل المشاريع، إلى جانب دفع رسوم التزام كبيرة ومتكررة على أرصدة القروض غير المستخدمة. ويمكن أن تكون أنشطة الاقتراض غير الفعالة في بعض الحالات عائقاً كبيراً للتنمية الاقتصادية عندما تتسبب في تأخير كبير ومتكرر وإلغاء مشاريع رأس المال الإستراتيجي.

## 5.2 التدقيق على عمليات الاقتراض في إدارة الدين العام

بعد الحصول على أدلة كافية لتحديد ما إذا كان لدى مكتب إدارة الدين معلومات كاملة وموثوقة عن الديون المستحقة، مثل جدول إطفاء الدين الكامل والمحدث لجميع سندات القروض والدين، وسيتعين على الجهاز أيضاً تقييم قدرة الحكومة على إنتاج أرقام الموازنة الخاصة بالإيرادات والمصروفات وإيصالها على الفور إلى مديري الديون.

من أجل التمكن من التنبؤ بمتطلبات الاقتراض التي تسببت لها الخصوم الطارئة، يمكن للأجهزة الرقابية أن تدرج في خطة رقابتها مجموعة من الإجراءات لتحديد كيفية تقييم المسؤولين الحكوميين لاحتمالية الأحداث المسببة للقلق والآثار المالية التي قد تتكبدها. وقد أدرجت بعض البلدان هذه الطوارئ في عملية تخطيط الموازنة. بالإضافة إلى الحالات الطارئة الصريحة، يتعين على الأجهزة العليا للرقابة أن تستفسر عن الخصوم الطارئة الضمنية، والتي لا ترتبط بأي التزامات قانونية.

تتضمن الرقابة على أنشطة الاقتراض تقييم ما إذا كانت لدى الحكومة خطة اقتراض موثقة تتماشى مع أهداف الدين العام والأهداف والإستراتيجية وما إذا كانت إدارة الدين السيادي قد تبنت أفضل الممارسات والإجراءات.

### 5.2.1 تدقيق الالتزام على أنشطة الاقتراض

تتضمن إجراءات رقابة التخطيط الخاصة بمراجعة احتياجات الاقتراض تصميم إجراءات للاستجابة للمخاطر المحددة والنتيجة عن عدم الامتثال للقوانين واللوائح التي تحكم الدين العام.

يمكن النظر في أهداف الرقابة التالية خلال التدقيق على الالتزام:

- تحديد ما إذا كانت خطة الاقتراض قد وضعت وفقاً للمتطلبات القانونية (على سبيل المثال، إدراج خطة الاقتراض كمرفق لقانون الموازنة)؛
- تحديد ما إذا كانت قروض المشاريع المتعاقد عليها تتبع عملية تطوير المشروع المحددة وعملية التمويل؛
- تحديد ما إذا كانت إصدارات الأوراق المالية الحكومية في حدود السلطة أو الحد المعين.

### 5.2.2 الرقابة على أداء أنشطة الاقتراض

يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة أن يكون مهتماً بما إذا كانت أنشطة الاقتراض تتوافق مع مبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية، وإذا أسهمت في الممارسات الرشيدة للاقتراض. سيكون دور الجهاز الأعلى للرقابة هو تقييم أداء أنشطة الاقتراض للحكومة بما في ذلك تخطيط أجزاء دورة الاقتراض العام وتنفيذها.

يمكن إدراج أهداف الرقابة التالية في الخطة:

- التأكد مما إذا كان الاقتراض الفعلي من قبل الحكومة قد اعتمد على عملية تقدير سليمة لاحتياجات الاقتراض؛
- تحديد ما إذا كانت هناك تقديرات موثوقة للطوارئ؛
- تحديد ما إذا كان مبدأ الاقتصاد (تقليل التكلفة والمخاطر) قد جرى النظر فيه عند الاقتراض.



### 5.3 أسئلة التدقيق التي يطرحها الممثلون بشأن عمليات الاقتراض الخاصة بإدارة الدين العام

هدف الرقابة: التأكد مما إذا كان الاقتراض الفعلي من قبل الحكومة قد استند إلى إجراءات سليمة لتقدير احتياجات الاقتراض

- 1) كيف تحدد الحكومة المتطلبات السنوية للاقتراض؟
  - 2) هل يشارك مكتب إدارة الدين في عملية وضع الموازنة الحكومية؟
  - 3) هل تلتزم الحكومة بالمعايير الاستراتيجية، إن وجدت؟
  - 4) من المسؤول عن تنسيق إدارة الديون والنقد؟ هل هناك موافقة رسمية على أدوار ومسؤوليات كل طرف؟
  - 5) هل لدى الحكومة خطة اقتراض موقعة؟ وفي حال حدوث ذلك:
    - أ. هل يشمل التواريخ الإرشادية لكل عملية اقتراض وطرق ومصادر كل عملية اقتراض على حدة؟
    - ب. هل تتماشى الخطة مع استراتيجية دين الحكومة، في حال إعدادها لاستراتيجية ما؟
    - ج. هل خطة الاقتراض متناسقة مع السلطة النقدية (البنك المركزي)؟
    - د. هل تنفذ خطة الاقتراض بانتظام وعلى أساس يمكن التنبؤ به؟ هل يصدر مسئولو إدارة الدين تقرير حول تنفيذ خطط الاقتراض؟ هل هناك إشعارات عامة توضح التغييرات في خطة الاقتراض؟
  - 6) هل لدى مكتب إدارة الدين سجلات كاملة ومحدثة للديون التي ستصبح مستحقة في الفترة القادمة؟
  - 7) هل تدرج حالات الطوارئ الضمنية في التقدير؟ إن لم يكن ذلك فما هو السبب، وما هي المخاطر التي يمكن حدوثها؟
  - 8) متى تعلن الحكومة عن خطة الاقتراض المحلية وما المعلومات المقدمة؟ كم مرة يتم تحديث تلك المعلومات خلال السنة المالية؟
  - 9) من المسؤول عن التنبؤ بالتدفقات النقدية الحكومية؟
  - 10) كم مرة يجري فيها الاستعداد للتوقعات؟
  - 11) ما مدى دقة التنبؤات؟ إن لم تتسم التوقعات على مدار السنين بالدقة من الناحية المادية فما الأسباب وراء ذلك وما الإجراءات المتخذة لتحسين نظام التنبؤ؟
- هدف الرقابة: تحديد ما إذا كان مبدأ الاقتصاد قد وضع في الاعتبار عند الاقتراض
- 1) ما هي العملية المتبعة في التفاوض والتعاقد على القروض الجديدة؟ ما الجهة المسؤولة عن إدارة العملية؟
  - 2) هل يختار مكتب إدارة الدين أفضل مصادر التمويل عن طريق موازنة التكلفة والمخاطر؟
  - 3) كيف يجري تحديد الشروط والأحكام الخاصة بكل قرض، وما هو النطاق المتاح للتفاوض على هذه الشروط والأحكام؟
  - 4) هل توجد مبادئ توجيهية وحدود للاقتراض الخارجي غير الميسر؟
  - 5) ما هو الأساس الذي يستخدمه مسؤولي إدارة الدين العام لتحديد مصادر التمويل: المصادر متعددة الأطراف وثنائية الأطراف، والتجارية؟

6) هل يجري الحصول على قروض غير ميسرة حتى وإن كانت الحكومة مؤهلة للحصول على تمويل ميسر؟ إذا كان الأمر كذلك، فما هي الأسباب؟

7) ما هي أدوات الدين التي تباع في الأسواق المحلية، وما هي التقنيات المستخدمة لإصدار كل أداة؟

## 5.4 معايير التدقيق للرقابة على عمليات الاقتراض

تقيم أداة إدارة الدين أنشطة تمويل القرض وأنشطة التمويل ذات الصلة عن طريق مؤشرات أداء الدين الثلاث.

يتعامل مؤشر أداء الدين رقم 8 ومؤشر أداء الدين رقم 9 مع أنشطة الاقتراض المحلي والخارجي على التوالي. وفيما يتعلق بالاقتراض الداخلي، من المهم التحقق مما يلي:

- مدى استخدام الآليات المعتمدة على السوق لإصدار الدين؛
- إعداد خطة سنوية للمقدار التراكمي للاقتراض في السوق المحلية ومقسمة بين أسواق الجملة وأسواق التجزئة؛
- نشر جدول الاقتراض الزمني الخاص بالأوراق المالية بالجملة؛
- توافر ونوعية الإجراءات الموثقة للاقتراض في السوق المحلية والتفاعل مع المشاركين في السوق.

لتقييم أنشطة الاقتراض الخارجي (مؤشر أداء الدين رقم 9)، يجب التحقيق في الأبعاد التالية:

- تقييم موثق لأحكام وشروط الاقتراض الأكثر فائدة أو فعالية من حيث التكلفة (المقرض أو مصدر الأموال والعملية وسعر الفائدة وتاريخ الاستحقاق) وخطة الاقتراض؛
- توافر وجودة الإجراءات الموثقة للقروض الخارجية؛
- توافر ودرجة إشراك المستشارين القانونيين قبل التوقيع على عقد القرض.

بالإضافة إلى ذلك، لقد تم التطرق لأهمية الإدارة النقدية السليمة عند إعداد خطة الاقتراض في مؤشر أداء الدين 11. حيث يتم تقييم التنبؤ بالتدفق النقدي وإدارة الرصيد النقدي عبر النطاقين التاليين:

- فعالية التنبؤ بالمستوى الكلي للأرصدة النقدية في الحسابات المصرفية الحكومية؛
- اتخاذ قرار بشأن الرصيد النقدي المناسب (مخزن السيولة) وفعالية إدارة هذا الرصيد النقدي (بما في ذلك التكامل مع أي برنامج اقتراض للديون المحلية، إذا لزم الأمر).

يشدد مبدأ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية "الأونكتاد" رقم 14 على أهمية تجنب حالات الإفراط بالاقتراض، إذ يؤكد "تقع على كاهل الحكومة مسؤولية حساب التكاليف مقابل المزايا عند سعيها للحصول على قروض سيادية. ويتعين عليها السعي للحصول على قرض سيادي إذا كان سيسمح باستثمارات إضافية على المستوى العام والخاص، مع عائد اجتماعي يعادل قيمة الفائدة المحتملة على الأقل". علاوة على ذلك، فإن "الانخراط في الاقتراض لمجرد تغطية العجز الكبير المزمع في الميزانية يمكن أن يؤدي في نهاية المطاف إلى تهشيم الموقف الائتماني للبلد المدين، وإضعاف قدرته في الحصول على قروض بشروط ميسرة في المستقبل وفرض ضريبة على نحو فعال على الأجيال اللاحقة من المواطنين. وبالتالي، فإن الاقتراض لهذا الغرض، عندما لا تبرره طوارئ وطنية، يمكن أن يكون متعارضاً مع السياسة الاقتصادية المستدامة."

## 5.5 مصادر الأدلة أثناء التدقيق على عمليات الاقتراض لإدارة الدين العام

ينبغي على الجهاز الأعلى للرقابة الحصول على أدلة كافية لتحديد ما إذا كانت وحدات مكتب إدارة الديون لديها معلومات كاملة وموثوقة عن الدين المستحق ومن الأمثلة على ذلك جدول إطفاء الدين المحدث لجميع القروض وسندات الدين.

كما يمكن للجهاز الأعلى للرقابة تقييم قدرة الحكومة على تقديم أرقام الميزانية وتوصيلها على الفور إلى مديري الدين والإيرادات والمصروفات.

أيضاً، سيقومون بتقييم موثوقية مبالغ الخصوم المحتملة التي ستثار في المدة الحالية في خطة المراجعة الخاصة بهم. ومن الضروري تضمين مجموعة من إجراءات المراجعة لفحص إدارة الخصوم الطارئة الصريحة: والتي تعني الخصوم القانونية المعتمدة على العقد (مثل ضمان صادر لمشروع معين) أو قانون معين (مثل مخطط تأمين الودائع). ونظراً لأنه التزم قانوني، فإن الحكومة لا تملك سوى خيار دفع المبلغ بعد وقوع الحدث الذي يتسبب في تفعيل الخصوم الطارئة.

يجوز أن يستخدم الجهاز الأعلى للرقابة المصادر التالية لجمع الأدلة أو لفهم عمليات الاقتراض:

- 1) فيما هو متعلق بعمليات الدين المحلي
  - أ. مذكرة معلومات أو نشرة لكل أداة
  - ب. إجراءات التشغيل الخاصة بالمستثمرين أو المشاركين في السوق الأساسي
  - ج. الخطة السنوية للاقتراض
  - د. برنامج إصدار سندات و ضمانات الخزنة التي تعلنها جهة إدارة الدين الرئيسية، أو جهة إدارة الدين المسؤولة عن الاقتراض المحلي بالجملة، أو البنك المركزي
- 2) فيما هو متعلق بعمليات الدين الخارجي
  - أ. إجراءات موثقة للاقتراض الخارجي
  - ب. أحدث تحليل للشروط والأحكام الأكثر فائدة وفعالية من حيث التكلفة
  - ج. توثيق مشاركة المستشارين القانونيين (على سبيل المثال، التوصيات المتعلقة بالتغييرات في الشروط المقدمة في مراحل مختلفة من عملية التفاوض)

## 5.6 أمثلة خاصة بنتائج التدقيق على عمليات الاقتراض

بالنسبة إلى الأجهزة الرقابية التي ركزت على احتياجات البلدان إلى الاقتراض خلال برنامج رقابة أطر الاقتراض والاقتراض ALBF، ركزت عمليات التدقيق بشكل رئيسي على فعالية عمليات مكتب إدارة الدين وكذلك ما إذا جرى التزام المقرض أو المقترض بشروط اتفاقيات القرض وما إذا تم طلب الموافقة اللازمة على القروض السيادية.

كانت نتائج عمليات الرقابة مختلطة ويصعب تعميمها. فقد كان هناك بعض الملاحظات الإيجابية أثناء عمليات التدقيق وكذلك بعض الملاحظات السلبية حول الصلاحيات الخاصة باحتياجات الاقتراض.

### 1) الحاجة إلى تفويض من البرلمان للحصول على قروض طارئة

إن لم يتسم الإطار القانوني بالشمولية ولم تكن الترتيبات المؤسسية قوية أي إستراتيجيات الاقتراض وخطط الاقتراض وكتيبات الإجراءات التشغيلية فإن الحاجة إلى القروض الطارئة تخلق فراغاً من حيث السلطة وذلك على هيئة قرار مطلوب من أعضاء البرلمان.

من ناحية أخرى، عندما تكون إستراتيجيات وخطط الاقتراض الحالية متوافقة مع ترتيبات مؤسسية جيدة، فستجد الأجهزة العليا للرقابة بأن عملية الاقتراض الخارجي فعالة للغاية، وكذلك الالتزام بالتعهدات المحددة كجزء من المفاوضات وأسهل بكثير عند مراقبتها.

## الفصل 6 التدقيق على أنشطة خدمات الدين العام

يساعد هذا الفصل الأجهزة العليا للرقابة على تحديد مكونات أنشطة خدمات الدين في إدارة الدين العام وفهم أهمية تلك الأنشطة وربط الموضوع بمعايير وأنواع عملية التدقيق ذات الصلة وكذلك مصدر الأدلة وعينات الأسئلة والنتائج.

### 6.1 ما هي أنشطة خدمة الدين العام؟

أنشطة خدمة الدين العام هي أي عمليات مالية تتعلق بسداد أصل الدين ودفع الفائدة والعمولة ورسوم الالتزام ورسوم الخدمات والرسوم الأخرى، وقد يكون من ضمنها مدفوعات الفائدة المتأخرة. ويمكن أن تأخذ خدمات الدين شكل مدفوعات نقدية وقد تشكل تراكمات وإعادة جدولة تسديدات أصول الدين والتسديدات الجزئية والكاملة لأصول الدين والإعفاء من الدين أو مقايضة ذلك الدين.

تتطلب خدمة الديون أو عملية السداد مشاركات نشطة من الجهات المتعددة وبالتحديد مكاتب إدارة الدين والدائنين ووزارة المالية (وحدات الموازنة والخزانة) والبنك المركزي لأن الوكيل المالي هو المسؤول عن سياسة الاحتياطي النقدي والسياسة النقدية للبلد.

إنّ تنفيذ أنظمة معلومات الإدارة المالية المتكاملة تسمح بتفعيل إجراءات سداد خدمة الديون بشكل آلي في سياق الإدارة المالية العامة. ويحد هذا المفهوم الحديث من المخاطر، ويسهل إصدار جداول دقيقة لخدمة الديون، كما يسهل إعداد أوامر الدفع، وتنفيذ الميزانية المتعلقة بالديون، ونقل أموال الخدمة دون تأخير عن موعدها المحدد.

وتشتمل إعادة تنظيم الديون أو إعادة هيكلتها غالبًا على تخفيف عبء الشروط والأحكام الأصلية للالتزامات الديون على المدين. وقد تتخذ إعادة تنظيم الديون أو إعادة هيكلتها شكل إعادة جدولة الديون، والإعفاء من الديون وتحويل الديون.

يكن الهدف الرئيسي من أنشطة خدمة الديون في دفع المبالغ الصحيحة المحددة في اتفاقيات الديون العامة في الوقت المطلوب. إذ من الضروري أن يتبع مديرو الديون الممارسات السليمة في خدمة الديون حيث يرجح أن يكون لدى الدول التي دائماً ما تسدد ديونها في الوقت المقرر وضعاً ائتمانياً أعلى، فيما تتخض تكاليف الاقتراض.

إنّ العنصر الهام في عملية خدمة الديون الفعالة هو أن تكون قاعدة بيانات الديون آمنة وكاملة ومحدثة. إذ تعتبر هذه الأداة ضرورية لتحليل المخاطر، مثل الكشف عن المدفوعات الكبيرة للخدمة في المستقبل القريب، بغض النظر عن فترة الاستحقاق الأصلية لأدوات الديون.

يُعد وجود قاعدة بيانات الديون الكاملة والمحدثة أمرًا ضروريًا لإصدار جداول دقيقة لخدمة الديون. ويقوم مديرو الديون المجتهدون بإعداد تقديرات متحفظة للاقتراض المستقبلي القابل للتنفيذ، ويقومون بتضمين ظروف الاقتصاد الكلي للبلد، وإمكانات ميزان المدفوعات الخاص بالبلد، والوضع المالي للحكومة في جداولهم المستقبلية المتعلقة بالديون.

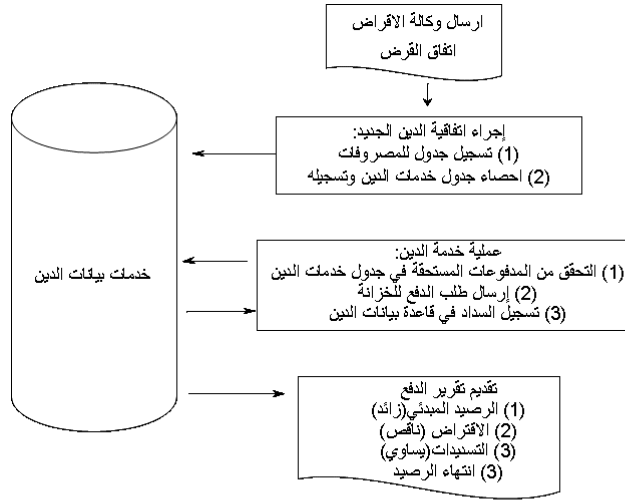
إنّ التكامل بين أنظمة معلومات الديون والمكونات الأخرى للإدارة العامة (المحاسبة والخزينة والميزانية) أمر ضروري لتنفيذ عمليات خدمة الديون بشكل تلقائي.

### 6.2 الرقابة على أنشطة خدمة الديون في إدارة الديون العامة

ستوجه الرقابة على أنشطة خدمة الديون تركيزها على فحص ما إذا كانت المدفوعات قد سددت بالمبالغ الصحيحة في الوقت المحدد، وما إذا كانت المعاملات ذات الصلة قد تم تسجيلها بشكل كامل ودقيق.

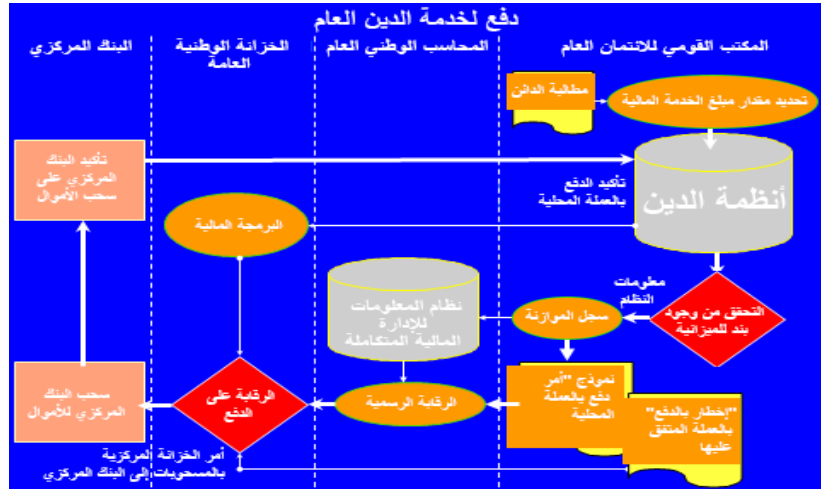
بالنسبة لأنشطة خدمة الديون الفعالة، يجب على مديري الديون تبني ممارسات سليمة وقاعدة بيانات ديون آمنة ومحدثة وكاملة، ويمكن دمجها مع المكونات الأخرى للإدارة العامة إذا أمكن. وعند تقييم فاعلية أنشطة خدمة الديون وكفاءتها واقتصادها، يمكن أن تستخدم الأجهزة العليا للرقابة المخططات التي تعرض مرئيًا تبادل الوثائق وعمليات التواصل الهامة في عمليات الديون، كما هو موضح في الشكل 8. كما يمكن أن تركز الأجهزة العليا للرقابة على مدى ملائمة عملية توقعات السيولة بما يُراعي صياغة الموازنة المالية وعلى تبادل المعلومات بين مختلف الأطراف ذات العلاقة.

### الشكل 8. مخطط نشاط خدمة الديون



يوضح الشكل 9 كيفية توزيع الوظائف المذكورة أعلاه بين مختلف الإدارات.

### الشكل 9. توزيع الوظائف الخاصة بمدفوعات خدمة الديون



### 6.2.1 رقابة الالتزام على أنشطة خدمة الديون

يمكن للجهاز الأعلى للرقابة إجراء عملية رقابة الالتزام، من بين غيرها من عمليات التدقيق، للتحقق ما إذا كانت الأقساط تسدد طبقاً لاتفاقيات وجدول إطفاء الدين، وما إذا كانت المعلومات الخاصة بالجدول تتفق مع العقود الأساسية، وما إذا كانت أنشطة خدمة الديون تتوافق مع السياسات والإجراءات المعمول بها.

وفيما يلي أمثلة على الأهداف الشائعة للتدقيق:

- التأكد من أن قاعدة بيانات الديون العامة كاملة ودقيقة لتقديم معلومات مالية موثوقة لخدمة الديون؛
- التأكد مما إذا كان نظام إدارة الديون قد تم دمجها مع المكونات الأخرى للإدارة العامة بما يتوافق مع الممارسات الدولية السليمة؛
- تحديد ما إذا تم اتباع عملية خدمة الديون، والميزانية، والجدول كما هو مطلوب بموجب القوانين والقواعد والاتفاقيات ذات الصلة؛
- تحديد ما إذا كانت تسديدات الديون قد دُفعت للدائن طبقاً لاتفاقية القرض.

## 6.2.2 رقابة الأداء على أنشطة خدمة الديون

يجب أن تركز رقابة الأداء على كفاءة تنفيذ أنشطة خدمات الديون وفعاليتها وكذلك اقتصادها. ويمكن أن تفحص الأجهزة العليا للرقابة مدى دقة توقعات خدمة الديون المذكورة في الموازنة المالية وتأثيرها على تكلفة خدمات الديون، وأنشطة إدارة النقد وتكاليف الاحتفاظ بالنقد ذات الصلة وما إذا كانت الإجراءات المحددة المتعلقة بأنشطة خدمة الديون تتوافق مع أفضل الممارسات، وما إذا كانت إدارة المعرفة بين الأطراف الأساسية ذات العلاقة تعزز خدمات ديون فعالة واقتصادية وذات كفاءة.

وفيما يلي الأهداف المحتملة لرقابة الأداء على أنشطة خدمات الديون:

- التأكد من دقة توقعات التدفق النقدي الحكومي وأثره على تكلفة خدمة الديون؛
- تحديد منطقية تثبيت جدول السداد مقابل توقيت تدفق المصادر الرئيسية للإيرادات الحكومية؛
- تحديد مدى كفاية وفعالية التنسيق والتشاور بين الوكالات ذات الصلة فيما يتعلق بأنشطة خدمة الديون؛
- التأكد من قدرة توقعات وإسقاطات التدفق النقدي الحالي فيما يتعلق بإدارة الحساب الموحد للحكومة، وحساب الحكومة المركزية وحسابات العملات الأجنبية؛
- تحديد ما إذا تم التحقق من جميع المعلومات ذات الصلة بالقروض الخاضعة لإعادة تنظيم الديون وتحديثها في نظام معلومات إدارة الديون العامة؛
- فحص ما إذا كانت معلومات الديون التي يقدمها مكتب إدارة الديون لإعادة هيكلتها كاملة ومناسبة.

## 6.3 أسئلة ممثلي التدقيق حول أنشطة خدمة الديون العامة

هدف الرقابة: التأكد من أن قاعدة بيانات الديون العامة دقيقة وكاملة لتقديم معلومات مالية موثوقة لخدمة الديون

- (1) هل تم تسجيل جميع معلومات الدين المتعلقة بخدمة الدين بدقة في نظام إدارة الدين كما هو موضح في اتفاقية القرض؟
  - (2) هل تتفق التواريخ الموجودة في جدول الدين العام في نظام إدارة الديون مع التواريخ المحددة في اتفاقيات القروض؟
  - (3) هل تم تحديث توقعات الفائدة في نظام إدارة الديون وفق أحدث معلومات الدفع؟
  - (4) هل يعمل فريق إدارة الديون على تسوية الاختلافات القائمة بين جدول الدين العام وبيانات الدين العام للدول المتاحة على المواقع الإلكترونية الخاصة بالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وغيرهم من الدائنين؟
- هدف الرقابة: تحديد ما إذا تم اتباع عملية خدمة الدين والميزانية والجداول كما هو مطلوب بموجب القوانين واللوائح والاتفاقيات ذات الصلة

- (1) هل يوجد سجل لجميع المراسلات التي تم استلامها في مكتب إدارة الدين بخصوص الدفعات المجدولة؟
- (2) هل تم استلام جميع فواتير كشف الحساب قبل تاريخ الاستحقاق؟
- (3) هل يتم الدفع في حال غياب فاتورة كشف الحساب؟
- (4) هل يتم التحقق من فواتير كشف الحساب وفق جدول ديون مكتب إدارة الدين؟ وإن كان الأمر كذلك، فكم عدد الاختلافات التي تم اكتشافها؟
- (5) هل تم سداد جميع المدفوعات قيد الانتظار خلال فترة زمنية مناسبة؟
- (6) هل تم سداد مدفوعات خدمة الديون وفقاً للإجراءات؟

- (7) هل تم سداد أي مدفوعات لخدمة الديون لم تكن محددة في الميزانية؟
- (8) هل هناك وثيقة تسجل النفقات الفعلية المتعلقة بخدمة الديون في قسم الميزانية؟ هل يجب تسوية الاختلافات القائمة في النفقات الفعلية؟
- (9) هل توجد اختلافات بين مبالغ الفائدة المعتمدة في الموازنة ومبالغ الفائدة التي يدفعها مكتب إدارة الدين فعلياً؟ إذا كان الأمر كذلك، فهل تم تسوية هذه الاختلافات؟
- (10) هل تم تسوية فواتير كشف الحساب وفق مدفوعات خدمة الديون الفعلية التي تم سدادها؟ كم عدد الاختلافات التي تم اكتشافها؟
- (11) هل توجد اختلافات بين أوامر الدفع المسجلة في وزارة المالية أو الخزانة والمدفوعات (إشعارات المدين) التي سددتها الوكلاء الماليين (البنوك المركزية أو البنوك الوكيلية)؟
- (12) هل يحدد موظفو مكتب إدارة الديون أسباب المدفوعات الناقصة أو الزائدة التي أبلغ عنها الدائنون؟
- (13) هل هناك أي مدفوعات مسبقة لخدمة الديون؟ هل تم تعديل جدول خدمة الديون ليشمل الدفع المسبق؟
- (14) هل هناك أي مدفوعات مجدولة لم يُتخذ أي إجراء بشأنها؟
- (15) هل تم اتخاذ إجراءات بشأن جميع الدفعات المتأخرة؟ هل تم فعلياً تسديد الدفعات المتأخرة؟
- (16) ما وضع أو تصنيف المبالغ قيد الانتظار سواء المتأخرة عن معدل السداد أو التي لن تُسدد؟ هل هناك أي عمليات شطب للديون أو إعادة جدولتها؟
- هدف الرقابة: التأكد من دقة توقعات التدفقات النقدية الحكومية وتأثيرها على تكلفة خدمة الديون
- (1) ما المكاتب المشاركة في عملية التنبؤ بالتدفق النقدي؟
- (2) ما هو المكتب الذي يعد تنبؤات التدفق النقدي وما معدل تكرار عملية الإعداد هذه؟
- (3) ما المعلومات الواردة في توقعات التدفقات النقدية وما مصدرها؟
- (4) هل تم التنبؤ بالتدفق النقدي وعقد الاجتماعات قبل مزادات الأوراق المالية الحكومية؟
- (5) هل هناك تحليل لانحراف التدفقات النقدية الفعلية عن التدفقات النقدية المتوقعة وتأثيرها على مستوى الاقتراض والتكاليف ذات الصلة؟
- هدف الرقابة: تحديد ما إذا تم التحقق من جميع المعلومات ذات الصلة بالقروض الخاضعة لإعادة تنظيم الديون وتحديثها في نظام معلومات إدارة الديون العامة
- (1) هل تتوافق اتفاقيات الديون الجديدة مع الدائنين؟
- (2) هل يتم إدراك وبوضوح جميع القروض المعاد جدولتها على أنها كذلك، على سبيل المثال: بإضافة اسم ممتد مثل "أمانة نادي باريس 1" و "أمانة نادي باريس 2" و "البلدان الفقيرة المثقلة بالديون"؟
- (3) هل عُدلت عناصر البيانات الموجودة في كل شريحة قرض وفقاً لاتفاقية إعادة جدولة الديون؟
- (4) هل يُقر موظفو إدارة الدين بأن جداول إهلاك القروض تتضمن الشروط الخاصة بجميع اتفاقيات إعادة جدولة الديون؟
- (5) هل سعر الفائدة الجديد صحيح بحيث يمكن مديري الديون من الحصول على المبلغ الصحيح من الفائدة كي يُعاد جدولته؟
- (6) هل تم تضمين الشروط المتفاوض عليها في وثائق نادي باريس في نظام معلومات إدارة الديون العامة؟



#### 6.4 معايير الرقابة على أنشطة خدمة الديون

المبادئ الرئيسية لتقييم أداء إدارة الديون التي يمكن استخدامها لوضع المعايير أثناء عملية الرقابة على أنشطة خدمة الديون الواردة في مؤشر أداء إدارة الدين 11 ومؤشر أداء إدارة الدين 12.

وكما هو موضح، تشمل خدمة الديون الإجراءات والأنشطة المتعلقة بدفع أصل الدين وعناصر الفائدة، مع مراعاة إمكانية إعادة تنظيم الديون أو إعادة هيكلتها. وتضع المبادئ إرشادات حول كيفية تنظيم أنشطة خدمة الديون.

مؤشر أداء إدارة الدين 12 يغطي إدارة الديون وأمن البيانات، بما في ذلك توافر وجودة الإجراءات الموثقة لمعالجة الدفعات المتعلقة بالديون. تتطلب الممارسة الموصى بها فحص جميع إخطارات الدفع بمطابقتها مع السجلات الداخلية قبل إتمام سداد الدفعات، وأن تخضع تعليمات السداد لعملية ترخيص من قبل شخصين على الأقل، وأن يتم سداد جميع الدفعات بحلول تاريخ الاستحقاق.

وهناك مبدأ آخر، وهو مؤشر أداء إدارة الدين 6 الخاص بالتنسيق مع السياسة المالية، وهو لا يتعامل مباشرة مع أنشطة خدمة الديون ولكنه يؤثر على قدرة الحكومة على خدمة الدين بشكل فعال. ويؤكد على أهمية التنبؤات الموثوقة وفي الوقت المناسب بشأن خدمة ديون الحكومة المركزية.

وعلى عكس تقييم أداء إدارة الدين، فإن معايير مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية لا تغطي أنشطة خدمة الديون، ولكنها تشمل توصيتين بشأن إعادة هيكلة الديون - أحدهما تتعلق بمسؤولية المقرضين والأخرى بمسؤولية المقترضين السياديين.

تنص المبادئ المتعلقة بمسؤولية المقرضين على أنه "في الظروف التي يعجز فيها المقترض السيادي عن سداد ديونه بشكل ظاهر، فعلى جميع المقرضين التصرف بحسن نية وبروح تعاونية للتوصل إلى إعادة ترتيب يتوافق مع تلك الالتزامات. وينبغي على الدائنين البحث عن حل سريع ومنظم للمشكلة".

وتنص المبادئ المتعلقة بمسؤولية المقترضين السياديين على أنه "إذا أصبحت إعادة هيكلة التزامات الديون السيادية أمر لا بد منه، فيجب إجراؤها بشكل سريع ومنصف وكفء".

#### 6.5 مصادر الأدلة الخاصة برقابة أنشطة خدمة الدين لإدارة الدين العام

يجب على الجهاز الأعلى للرقابة الحصول على أدلة كافية لتحديد ما إذا كان لدى مكتب إدارة الديون معلومات كاملة وموثوقة عن الديون المستحقة. ومن الأمثلة على ذلك جدول إطفاء الدين المحدث لجميع القروض وسندات الدين.

يمكن أن يستخدم الجهاز الأعلى للرقابة المصادر التالية لجمع الأدلة أو فهم أنشطة خدمة الديون:

(1) دليل إجراءات معالجة الدفعات المتعلقة بالديون والذمم المدينة، وتسجيل بيانات الديون والتحقق منها، وحفظ الاتفاقيات وسجلات إدارة الديون؛

(2) أن يتم الاحتفاظ بالوثائق المادية من نسخ القروض الأصلية الموقعة والاتفاقيات المالية المشتقة في مكان آمن، وأن يتم القيام بمسح النسخ الإلكترونية من الاتفاقيات وحفظها في مكان آمن، أو كليهما؛

(3) الوثائق المتعلقة بإجراءات التحقق مقابل إخطارات الدفع؛

(4) الدليل على وجود تأكيد مستقل لجميع البيانات مع الدائنين الخارجيين والمستثمرين المحليين الرئيسيين؛

(5) الدليل على وجود عملية ترخيص من شخصين.

## 6.6 أمثلة حول نتائج الرقابة على أنشطة خدمة الديون

يمكن تصنيف النتائج التي حددتها الأجهزة العليا للرقابة إلى ثلاث فئات رئيسية ذات صلة بما يلي: (1) توقعات خدمة الديون وأوامر الدفع، و(2) الالتزامات غير المدفوعة من حكومة الدولة أو الحكومة المحلية، و(3) سوء إدارة النقد.

### (1) تقديرات خدمة الديون وأوامر الدفع

وجدت الأجهزة العليا للرقابة أن عدم وجود سجلات جيدة وتحديث للمتغيرات الأساسية يؤدي إلى وقوع اختلافات فيما بين جدول الدفع وأمر الدفع. وفي غيرها من الحالات، لم يتم إدراج تسديدات الديون في الميزانية المالية، مما أدى إلى نقص النقد واقتراض قصير المدى لتغطية الدين طويل المدى.

### (2) الالتزامات غير المدفوعة من حكومة الدولة أو الحكومة المحلية

لاحظت الأجهزة العليا للرقابة أن التسجيل والرصد الخاطئين لالتزامات الحكومة العامة يتسببان في مشاكل (متأخرات) بسبب عدم سداد التزامات الحكومات المحلية. وتقتضي أحكام القانون الخاصة بكل بلد أن تقوم حكومة الدولة بخصم دفعات الفوائد من المنح المقدمة إلى الحكومات المحلية وذلك نتيجة لارتفاع دين الدولة المستمر على مر السنين.

### (3) سوء إدارة النقد

لاحظت الأجهزة العليا للرقابة بأن عدم وجود صندوق إطفاء الدين لتمويل دفعات الدين عند استحقاقها يتسبب بالاقتراض لتمويل دفعات الدين، فمن المفترض أن يقوم صندوق إطفاء الدين بتمويل الديون الحالية من الإيرادات والضرائب المجمعة خلال الفترة المقررة مما يعرض الدولة لمخاطر التخلف عن سداد الدين.

## الفصل 7 الرقابة على إعداد تقارير الديون

يتناول هذا الفصل أنواع تقارير الدين العام التي تم إعدادها وعمليات كشف بيانات الدين المطلوبة من قبل السلطات العامة وأصحاب المصلحة. كما يُساعد الأجهزة العليا للرقابة على تحديد الدوافع والمعايير الرئيسية عند التدقيق على عمليات إعداد رقابة الدين بموجب أنواع الرقابة الثلاث، وهم: الرقابة المالية، ورقابة الالتزام، ورقابة الأداء.

### 7.1 ما هي عملية إعداد التقارير الخاصة بالديون العامة؟

تشمل عملية إعداد تقارير الديون العامة إصدار تقارير بأهداف مختلفة، إحداها التقارير التشغيلية التي يستخدمها المسؤولون عن الديون للتحقق والتأكد من صحة سجلات الديون والأخرى هي التقارير الإحصائية التي تُصدر لإعداد النشرات أو المنشورات الدورية بما في ذلك الأسهم والتدفقات والتوقعات. بالإضافة إلى ذلك، يصدر مكتب إدارة الديون عدة تقارير كمدخلات أو لمطابقتها مع الحسابات المرتبطة بالديون المحددة في القوائم المالية. كما تصدر تقارير الديون بهدف دعم إعداد ميزان المدفوعات وإعداد الموازنة وغيرها من العمليات.

تتطلب عملية إعداد التقارير عن الديون مشاركة نشطة من جميع الجهات، مثل مكاتب إدارة الديون، والدائنين، ووزارة المالية (وحدات الميزانية والخزانة)، والبنك المركزي كوكيل مالي مسؤول عن السياسة النقدية واحتياطات النقد الأجنبي للبلاد.

### 7.2 الرقابة على إعداد تقارير الديون في إدارة الديون العامة

تختلف تقارير الديون العامة بشكل أساسي بحسب احتياجات المستخدمين المستهدفين. فقد تقدم تقارير الديون بيانات مالية أو معلومات أخرى خاصة بعمليات التشغيل المتعلقة بالدين.

بالنسبة للبيانات المالية التي غالباً ما تُقدم في القوائم المالية، تهدف الأجهزة العليا للرقابة إلى تحديد ما إذا كانت هذه البيانات متوافقة مع معايير الشمولية والموثوقية والدقة والاتساق مع المعايير المحاسبية السائدة وما إذا كان يتم الإفصاح عن معلومات الديون العامة ذات الصلة في الوقت المناسب.

وكذلك من ضمن الأهداف الرئيسية للرقابة على إعداد تقارير الديون: تقييم ما إذا كانت تقارير الديون تستوفي المعايير والمتطلبات المحددة في التشريعات المحلية والاتفاقيات الدولية. وبذلك، تضع الأجهزة العليا للرقابة إجراءات رقابية لتحديد ما إذا كانت الحكومة تنشر بانتظام المعلومات المتعلقة برصيد ديونها وتكوينها، بما في ذلك العملة، وتاريخ الاستحقاق، وتصنيف الإقامة، وهيكل معدلات الفائدة، بالإضافة إلى تكاليف خدمة ديونها. وتحدد الأجهزة العليا للرقابة ما إذا كان يتم نشر البيانات المتعلقة بأرصدة الديون وتدفقاتها بما يتماشى مع المعايير الوطنية والدولية لإعداد التقارير، وما إذا كانت تقارير الديون تلبي احتياجات أعضاء الكونجرس أو البرلمان، والموظفين التنفيذيين في وزارة المالية، والمؤسسات والمقرضين المؤسسيين الرئيسيين، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

يجب أن تقيم عمليات التدقيق أيضاً ما إذا كانت التقارير المفصلة مصنفة حسب أداة الدين، بما يتماشى مع الفصل 6 من دليل إحصاءات ديون القطاع العام لصندوق النقد الدولي للمجمعين والمستخدمين لعام 2013 (الجدول 6.2). ويجب أن تتأكد الرقابة من مدى شرعية واتساق السياسة المعمول بها لجميع هذه الأدوات وشرعية هذه المطالبات؛ وهذا يعني أن أنشطة الرقابة الخاصة بأدوات الدين يجب أن يتولاها الطرف المقابل مع مراعاة التغطية المؤسسية والقطاعية في القطاع العام، كما هو موضح في دليل إحصاءات ديون القطاع العام لصندوق النقد الدولي للمجمعين والمستخدمين لعام 2013.

كما وتتأكد الأجهزة العليا للرقابة كذلك مما إذا كانت نشرة الديون الإحصائية أو ما يعادلها تتضمن نسب الديون ومؤشراتها ومقاييس مخاطر المحفظة بالإضافة إلى معلومات ضمان القروض التي فصلها المدين والدائن وتصنيف الإقامة ونوع الأداة والعملة ومعدل الفائدة وغيرها من الأمور الأخرى التي تنشرها الحكومة علناً وبانتظام. ويجب أن تعطي التقارير المقدمة إلى الكونجرس أو البرلمان تقييماً لعمليات إدارة الديون ذاكراً معلومات كاملة عن الديون العامة القائمة، وإعادة تنظيم الديون، وضمانات القروض والإقراض المشتق، إن وجد، وفق أهداف إدارة الديون وإستراتيجيتها، مع شرح للتغيرات والانحرافات التي حدثت، ونتيجة إستراتيجية إدارة الديون.

يسمح الإفصاح المنتظم عن أنشطة الديون العامة الخاضعة للرقابة للمشروعين والدائنين والأطراف المعنية الأخرى بالحصول على معلومات موثوق بها لتقييم الالتزام بتشريعات الديون وتحديد ما إذا كانت مستويات الديون مستدامة أم لا. وعندما تُصدر أرقام الديون الخاضعة للرقابة في الوقت المناسب، فإنّ هناك فرصة أفضل لمعالجة المشكلات المحتملة قبل أن تصبح مستويات الديون غير مستدامة ومن ثم تجنب قرارات الديون التي يمكن أن تؤدي إلى تفاقم الأزمة الاقتصادية أو المالية.

### 7.2.1 الرقابة المالية على إعداد تقارير الديون

تُعرض معلومات الديون العامة، من بين أمور أخرى، عن القروض التي يتعاقد عليها المقترض السيادي لدعم النفقات الحكومية أو للإقراض المشتق، ولدعم الأوراق المالية الحكومية الصادرة، وكذلك دفعات خدمة الديون في القوائم المالية الحكومية. وفي هذه الحالة، يمكن إجراء الرقابة المالية على إعداد تقارير الديون لتحقيق الأهداف التالية:

- تحديد ما إذا كانت المعلومات الخاصة بالديون العامة تُقدم بشكل كامل ودقيق في القوائم المالية؛
- تحديد ما إذا تم الإفصاح عن معلومات الديون العامة إحصائياً دقيقاً وكافياً وبطريقة عادلة في القوائم المالية، وفقاً للمعايير المحاسبية السائدة.

### 7.2.2 رقابة الالتزام على إعداد تقارير الديون

تحدد رقابة الالتزام على إعداد تقارير الديون العامة بشكل عام ما إذا كانت تقارير الديون تفي بمتطلبات التشريعات الداخلية والاتفاقيات الدولية، مثل صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، وغيرهم من المقرضين والأطراف ذات العلاقة.

في بعض الدول، يقوم المقرضون الثنائيون ومتعدّدو الأطراف بإشراك الجهاز الأعلى للرقابة في فحص ما إذا تم الالتزام بأحكام وشروط اتفاقيات القروض، ويشمل ذلك متطلبات إعداد التقارير الخاصة بالمقرضين. وفي هذه الحالة، ستعالج عملية الرقابة نطاق الرقابة المحدد هذا من خلال تطبيق الإجراءات الرقابية التي تقيّم الالتزام بمتطلبات إعداد التقارير المنصوص عليها في كل اتفاقية قرض.

عندما يُطلب من الأجهزة العليا للرقابة فحص إحصاءات الديون العامة التي تم إصدارها لمؤسسات الإقراض متعددة الأطراف والثنائية، مثل البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، فسيتم وضع إجراءات رقابية لتحديد ما إذا كانت إحصاءات الديون العامة تستوفي إرشادات الإفصاح التي وافقت عليها الدولة مع كل مؤسسة إقراض.

إذا قدمت الحكومة المعلومات الخاصة بالديون العامة في البيانات الدورية، مثل نشرات مكتب إدارة الديون، فيجب أن تحدد عملية الرقابة ما إذا تم الإفصاح عن أرقام الديون العامة بشكل صحيح ويتمشى مع المصادر الأخرى لمعلومات الديون العامة.

وفي حالات أخرى، قد يتم تنفيذ مهمات رقابة الالتزام كجزء لا يتجزأ من مهمات الرقابة على القوائم المالية مع مراعاة تقديم حسابات ومعاملات الديون في القوائم المالية التابعة لوزارة المالية أو الخزانة. وقد يرى الجهاز الأعلى للرقابة أنه من الملائم دمج إستراتيجية الرقابة، وخطة الرقابة، وإجراءات الرقابة اللازمة لرقابة الالتزام في تلك الإجراءات اللازمة لرقابة القوائم المالية.

يمكن للأجهزة العليا للرقابة مراعاة أهداف الرقابة التالية عند رقابة الالتزام على إعداد تقارير الديون:

- تحديد ما إذا كانت تقارير الديون تتفق مع متطلبات قوانين المقترض السيادي، وقواعده، ولوائحه التنظيمية؛
- تحديد ما إذا تم الاستيفاء بمتطلبات إعداد التقارير الخاصة باتفاقيات القروض.

### 7.2.3 رقابة الأداء على إعداد تقارير الديون

يمكن لرقابة الأداء على إعداد تقارير الديون تقييم ممارسات إعداد التقارير التي تمكن مكتب إدارة الديون من إعداد التقارير في الوقت المناسب، ويمكن أن تحدد الكفاءة التي يتم بها تقديم تقارير الديون لتلبية احتياجات أعضاء الكونجرس أو البرلمان، والموظفين التنفيذيين في وزارة المالية، والمؤسسات والمقرضين المؤسسين الرئيسيين، مثل البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وغيرهم من مستخدمي التقرير، ويمكن أن تحدد ما إذا كانت تقارير الديون تساعد مديري الديون في صياغة السياسات الاقتصادية والمالية و/أو النقدية ورصدها. ويمكن لعملية الرقابة هذه أيضاً أن تقيم ما إذا كان مكتب إدارة الديون يقدم تقارير الديون حول تقييم عمليات إدارة الديون وفق أهداف إدارة الديون وإستراتيجيتها وكيفية الإبلاغ عن النتائج.

وفيما يلي أهداف الرقابة التي يمكن مراعاتها عند القيام بعمليات رقابة الأداء على إعداد تقارير الديون:

- تقييم ممارسات إعداد التقارير التي تمكن مكتب إدارة الديون من إعداد التقارير في الوقت المناسب؛

- تحديد مدى كفاءة إعداد تقارير الديون لتلبية احتياجات أعضاء الكونجرس أو البرلمان، والموظفين التنفيذيين في وزارة المالية، والمؤسسات والمقرضين المؤسسيين الرئيسيين مثل، البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وغيرهم من مستخدمي التقرير.

### 7.3 أسئلة ممثلي الرقابة حول إعداد تقارير الدين العام

يمكن طرح أسئلة الرقابة التالية بهدف معالجة بعض أهداف رقابة الأداء:

هدف الرقابة: تقييم ممارسات إعداد التقارير التي تمكن مكتب إدارة الديون من إعداد التقارير في الوقت المناسب

- (1) ما هي متطلبات إعداد التقارير القانونية والتعاقدية الخاصة بحكومتك؟
- (2) ما مدى تلبية حكومتك لمتطلبات إعداد التقارير القانونية والتعاقدية من حيث الالتزام بالوقت المحدد؟
- (3) من المسؤول عن إعداد بيانات الديون وتقديمها إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي (على سبيل المثال، نظام تقارير المديونية)؟
- (4) كيف يتم إعداد بيانات الديون هذه ومتى تُقدم؟ كيف يتم جمع المعلومات؟
- (5) هل توجد قواعد يتعين على جهات القطاع العام بموجبها تقديم معلومات حول التزامات ديونها؟
- (6) ما هي الخطوات المتبعة ومن المسؤول عن إعداد نشرة إحصائية للديون أو غيرها من التقارير المشابهة؟ ما معدل نشر معلومات الديون هذه؟ هل المعلومات متاحة للعامة؟ وفي حال كانت متاحة، فما هي آلية توفيرها وفي أي شكل تُقدم؟
- (7) ما هي تقارير الديون الأخرى التي تعدها الحكومة أو البنك المركزي؟ إذا كانت كذلك، فما هي الآلية وفي أي شكل تُقدم؟
- (8) ما هي الفترة الزمنية أو فارق الوقت منذ زمن إعداد تقارير الديون إلى الوقت الذي يتم فيه إعداد تقارير الديون الموثوقة؟ وما هي إجراءات التحقق المُستخدمة في ضمان دقة هذه التقارير؟
- (9) من المسؤول عن الموافقة على إصدار هذه التقارير أو اعتمادها؟

هدف الرقابة: تحديد ما إذا كانت تقارير الديون تلبي احتياجات أعضاء الكونجرس أو البرلمان، والموظفين التنفيذيين في وزارة المالية، والمؤسسات والمقرضين المؤسسيين الرئيسيين، مثل البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وغيرهم من مستخدمي التقرير

- (1) هل هناك جهة حكومية وآلية خاصة لضمان أن إجمالي بيانات القطاع العام يتم جمعها ومراقبتها والإبلاغ عنها؟
- (2) ما مدى تلبية حكومتك لمتطلبات إعداد التقارير القانونية والتعاقدية من حيث الالتزام بالتوقيت المحدد للبيانات المقدمة أو المنشورة واكتمالها وموثوقيتها ودقتها واتساقها؟
- (3) هل يتم تضمين الالتزامات العرضية في تقارير الديون؟
- (4) هل تشمل نشرة إحصاءات الديون عمليات الإقراض؟
- (5) هل تتضمن النشرة الإحصائية للديون أو ما يعادلها ما يلي؟
  - أ. معلومات حول أرصدة الديون الحكومية المركزية (حسب الدائن وتصنيف الإقامة والأداة والعملية وأساس معدل الفائدة والاستحقاق المتأخر)
  - ب. تدفقات الديون (دفعات أصل الدين ودفعات الفائدة)
  - ج. نسب الديون أو مؤشراتهما (أو كليهما)

د. تدابير المخاطر الأساسية المتعلقة بمحفظة الديون

(6) هل يتم عادةً طلب المعلومات أو البيانات من قبل الكونجرس أو البرلمان، ووزارة المالية، والمؤسسات والمقرضين الرئيسيين، وغيرهم من المستخدمين المشمولين في التقرير؟

(7) هل استخدم المستخدمون المعنيون تقارير الديون؟

(8) هل كانت تقارير الديون أساساً لاتخاذ القرار من قبل المستخدمون المعنيون؟

(9) هل المستخدمون الرئيسيون لتقارير الديون راضون عنها؟

#### 7.4 معايير الرقابة على إعداد تقارير الديون

تتضمن الأداة الخاصة بتقييم أداء إدارة الديون عمليات قياس لبعدي مؤشر أداء إدارة الدين رقم 4 حول إعداد تقارير الديون وتقييمها، وهما:

- جودة وحسن توقيت تعميم النشرة الإحصائية للديون (أو ما يعادلها) والتي تغطي ديون الحكومة المركزية وضمانات القروض والعمليات المتعلقة بالديون؛
- عرض تقرير التقييم السنوي ومحتواه على البرلمان أو الكونجرس حول أنشطة إدارة الدين والأداء العام.

ينص المبدأ 11 من مبادئ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الخاص بالإفصاح والنشر على أنه "يجب أن تفصح الجهة السيادية المقترضة عن الشروط والأحكام ذات الصلة باتفاقية التمويل، وأن تكون متاحة عالمياً ويمكن الوصول إليها بحرية وفي الوقت المناسب عبر وسائل الإنترنت لجميع الأطراف ذات العلاقة، بما في ذلك المواطنين. وتحمل الجهات السيادية المدينة مسؤولية الإفصاح الكامل والدقيق عن معلومات حول وضعها الاقتصادي والمالي الذي يتطابق مع متطلبات إعداد التقارير الموحدة وتكون ذات صلة بموقفها من ديونها، كما ويجب على الحكومات أن تكون منفتحة على الاستجابة لطلبات الحصول على المعلومات ذات الصلة المقدمة من الأطراف المعنية. ويجب أن تستند القيود القانونية على الإفصاح عن المعلومات إلى المصلحة العامة الواضحة وأن تُستخدم بشكل معقول".

"يجب أن تكون الشروط المادية (المالية والقانونية) لإصدارات الديون السيادية المعلنة متاحة للجمهور باللغة (اللغات) الرسمية على الأقل للبلد".

"يجب على المدينين الإفصاح عن وضعهم المالي والاقتصادي، وأن يقدموا من ضمن جملة أمور أخرى المعلومات التالية: (i) بيانات مالية دقيقة وفي الوقت المناسب، (ii) مستوى الديون السيادية الخارجية والداخلية وتكوينها بما في ذلك فترة الاستحقاق والعملة وأشكال الفهرسة والتعهدات، (iii) الحسابات الخارجية، (v) استخدام الأدوات المشتقة وقيمتها السوقية الحقيقية، (v) جداول إطفاء الدين، (vi) تفاصيل أي نوع من الضمانات السيادية الضمنية والصريحة".

وفقاً للإرشادات والمؤشرات المذكورة أعلاه، تعد النشرة الإحصائية للديون (أو ما يعادلها)، والتي تغطي ديون الحكومة المركزية الداخلية والخارجية وضمانات القروض والعمليات المتعلقة بالديون، عنصراً أساسياً في ضمان الشفافية في محفظة الديون وضمانات القروض القائمة فهي معلومات ضرورية للمستثمرين في سندات الدين الحكومي المركزي.

وقد تكون هذه النشرة إما على شكل منشورات دورية يصدرها مكتب إدارة الدين أو البنك المركزي أو على هيئة جداول إحصائية يصدرها مكتب الإحصاء. ويجب إصدار هذه النشرة مرة سنوياً على الأقل (وبفضل أن تكون ربع سنوية أو نصف سنوية) وأن تقدم معلومات عن أرصدة الدين الحكومي المركزي (حسب الدائن، وتصنيف الإقامة، والأداة، والعملة، وأساس معدل الفائدة، والاستحقاق الأصلي والاستحقاق المتأخر)، وتدفعات الديون (دفعات أصل الدين ودفعات الفائدة)، ونسب الديون ومؤشراتها، وتدابير المخاطر الأساسية المتعلقة بمحفظة الديون.

يجب تمييز ضمانات القروض أيضاً حسب نوع القرض (على سبيل المثال، الدائن، وتصنيف الإقامة، والأداة، والعملة، وأساس معدل الفائدة، والاستحقاق الأصلي والاستحقاق المتأخر)، مع توضيح المبلغ المسدد بالفعل. ويجب تقديم بعض تدابير المخاطر الأساسية، بما في ذلك نسب الدين المضمون إلى إجمالي الناتج المحلي، والقروض المضمونة بالعملة الأجنبية إلى إجمالي الدين المضمون، ونسبة الضمانات التي نشأت على مدى السنوات الخمس الماضية، من بين جملة أمور أخرى.

ومن جهة أخرى، يجب أن تخضع البلد للمساءلة عن عمليات إدارة الدين أمام البرلمان أو الكونجرس والمواطنين من خلال تقديم تقارير دورية حول إدارة الدين والعمليات المتعلقة بالدين وإتاحة هذه التقارير للعامّة إذ يعزز هذا المنهج الشفافية في

عمليات إدارة الدين وكذلك الحوكمة الرشيدة عن طريق زيادة المساءلة عن المسؤوليات الأساسية الموكلة إلى جهات إدارة الدين.

بالإضافة إلى تقديم معلومات كاملة عن الدين العامة القائمة، تُعزز المساءلة من خلال تقديم تقرير سنوي مفصل إلى البرلمان أو الكونجرس مع تقييم لعمليات إدارة الدين -بما في ذلك الاقتراض، وعمليات إدارة الالتزامات، مثل تبادل الدين، والإقراض المشتق- ثم نشر التقرير على الموقع الإلكتروني للحكومة. إن الأساس المنطقي لتحقيق ذلك هو ضمان تنفيذ عمليات إدارة الدين وفقاً للأهداف التي وضعتها الهيئة التشريعية وإستراتيجية إدارة الدين التي أقرتها الهيئة التنفيذية.

يجب أن يتضمن التقرير معلومات كافية تُمكن البرلمان أو الكونجرس من تقييم مدى نجاح عمليات إدارة الدين -بما في ذلك الاقتراضات الجديدة والمعاملات ذات الصلة بالدين- في تلبية أهداف إدارة الدين. وفي حال وجود مكتب لإدارة الدين، فإنه يقوم بإعداد هذا التقرير وإرساله إلى الهيئة التشريعية، أما في حال عدم وجود مكتب لإدارة الدين، تقوم جهات إدارة الدين بإعداد هذا التقرير بشكل مشترك وتقديمه إلى البرلمان أو الكونجرس. وفي كلتا الحالتين، ينبغي نشر التقرير على المواقع الإلكترونية لتلك الجهات.

## 7.5 مصادر الأدلة عند الرقابة على تقارير الدين لإدارة الدين العامة

يجب أن تحصل الأجهزة العليا للرقابة على الأدلة الكافية لتحديد ما إذا كان لدى مكتب إدارة الدين إحصاءات كاملة وموثوقة تتوافق مع المعايير الدولية والوطنية. وبشكل عام، يجب أن تكون الوثائق المطلوبة كالتالي:

- القوائم المالية والوثائق ذات الصلة؛
- اتفاقيات القروض والضمانات والاتفاقيات الفرعية والوثائق ذات الصلة؛
- إستراتيجية إدارة الدين؛
- أحدث نشرة لأرصدة الدين الخارجية والداخلية للحكومة المركزية وتدفقاتها؛
- أحدث نشرة إحصائية للدين أو ما يعادلها؛
- تقارير التقييم السنوية؛
- تقارير أخرى (على سبيل المثال، تقرير تنفيذ الميزانية)، والتي تشمل تفاصيل أنشطة إدارة الدين؛
- جميع التقارير المقدمة إلى الوكالات الدولية (البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والمنظمات الإقليمية، إلخ)؛
- تقارير حول المشروعات الممولة من القروض الخارجية أو الداخلية.

## 7.6 توضيحات لنتائج الرقابة الخاصة بإعداد تقارير الدين

وجدت الأجهزة العليا للرقابة التي أجرت مهمات رقابية على إعداد تقارير الدين مشاكل في (1) نشر إحصائيات الدين، (2) نشر بيانات غير كاملة، (3) تناقضات في معلومات وبيانات الدين.

### (1) عدم نشر إحصائيات الدين

وجدت الأجهزة العليا للرقابة أنه لم يتم نشر إحصائيات الدين ولم يتم إعداد التقارير الدورية بالرغم من وجود قوانين تقتضي إعداد تقارير دورية. وسلطت الأجهزة العليا للرقابة الضوء على الحاجة إلى إعداد تقارير دورية لاتخاذ قرارات مستنيرة بما يتماشى مع استراتيجية الاقتراض وخطة الاقتراض، كما وتم رصد أخطاء متكررة في البيانات المسجلة أيضاً. وقد أوضحت الأجهزة العليا للرقابة أن النقص في القدرات والمهارات اللازمة في المكتب الأوسط هو الأسباب الجذرية للمشكلة. علاوة على ذلك، من النادر أن يتم نشر موثائق العقود.

### (2) بيانات غير كاملة في تقارير الدين

لاحظت الأجهزة العليا للرقابة أن مجموعة مهمة من الحالات تصدر بشكل دوري بيانات إحصائية، ومع ذلك لم تكن البيانات التي تم إصدارها مفيدة أو ذات صلة بهدف عملية صنع القرار. وتفتقر التفاصيل إلى مصادر الدين، والدين العامة الداخلية المسجلة، والدين المحلية، بالإضافة إلى تسجيل الدين المتعلقة بالضمانات أو الإفصاح عنها. وُجدت المزيد من الإحصاءات الهامة التي تفتقر إلى الإجمالي مثل إجمالي ديون الدولة، والزيادات في الدين ودفعات الفائدة ودفعات أصل الدين.

### 3) التناقضات في معلومات وبيانات الديون

وجدت الأجهزة العليا للرقابة أن ثمة حالات عديدة يتم فيها شرح النشريات بمصادر مختلفة مما يتسبب في تناقض المعلومات لدى مختلف وحدات إدارة الدين الموجودة تحت تصرفها. وقد أوضحت الأجهزة العليا للرقابة أن عدم وجود توافق بين مختلف الإدارات والأنظمة هو سبب المشكلات.



## الفصل 8 الرقابة على أنشطة الإقراض المشتق

يتناول هذا الفصل الخصائص الرئيسية لآلية الإقراض المشتق، ويساعد الأجهزة العليا للرقابة على فهم الممارسات الدولية السليمة للإقراض المشتق، وربط الموضوع بالأنواع المحتملة للرقابة، ومعاييرها، ومصادر الأدلة، وعينة أسئلة الرقابة ونتائجها.

### 8.1 أنشطة الإقراض المشتق

غالبًا ما تدعم الحكومات برامج الاستثمار العام، وتطورات الأعمال الإقليمية، واحتياجات الأعمال الخاصة بالشركات المملوكة للدولة وذلك من خلال الإقراض الحكومي المباشر أو الإقراض المشتق للأموال المقترضة. ومن المتوقع أن تقدم أدوات الإقراض المشتق هذه إمداداً كافياً من الائتمان لاحتياجات استثمار المستفيد أو لأعماله المشروعة، على النحو الموضح في سياسة الحكومة المعنية. ومن المتوقع أيضاً أن تحدد الحكومة سعراً معقولاً لهذا الائتمان بما يتماشى مع أسعار الفائدة السوقية التنافسية المحددة.<sup>26</sup>

تستخدم الدول ولا سيما الأكثر انخفاضاً من حيث مستوى التنمية الاقتصادية، آلية الإقراض المشتق على نطاق واسع من أجل دعم تنفيذ المشاريع الاستثمارية. يحدث الإقراض المشتق عندما تقترض الحكومة أو مؤسسة مالية محلية (عادة ما تكون منظمة عامة تنوب عن الحكومة) الأموال بهدف إقراضها لجهات القطاع العام. يجب أن تكون حصة القروض متاحة، من خلال اتفاقية الإقراض المشتق، لطرف ثالث في دولة المقترض، وعادة يكون ذلك بموافقة مسبقة من الدائن الأجنبي. ولذلك، يتضمن الإقراض المشتق، كما هو موضح في الشكل 10، اتفاقيتين مختلفتين:

- القرض المباشر بين الدائن (عادةً المؤسسة المالية الدولية) والحكومة، حيث تكون الحكومة هي المدين وتتحمل خدمة الديون بموجب اتفاقية الإقراض الأولية (PLA)، و
- القرض المشتق بين الحكومة ومؤسسة وطنية فرعية تابعة للقطاع العام، حيث تكون الحكومة المركزية هي الدائن وتوقع اتفاقية الإقراض الثانوية (SLA) مع المستفيد النهائي.

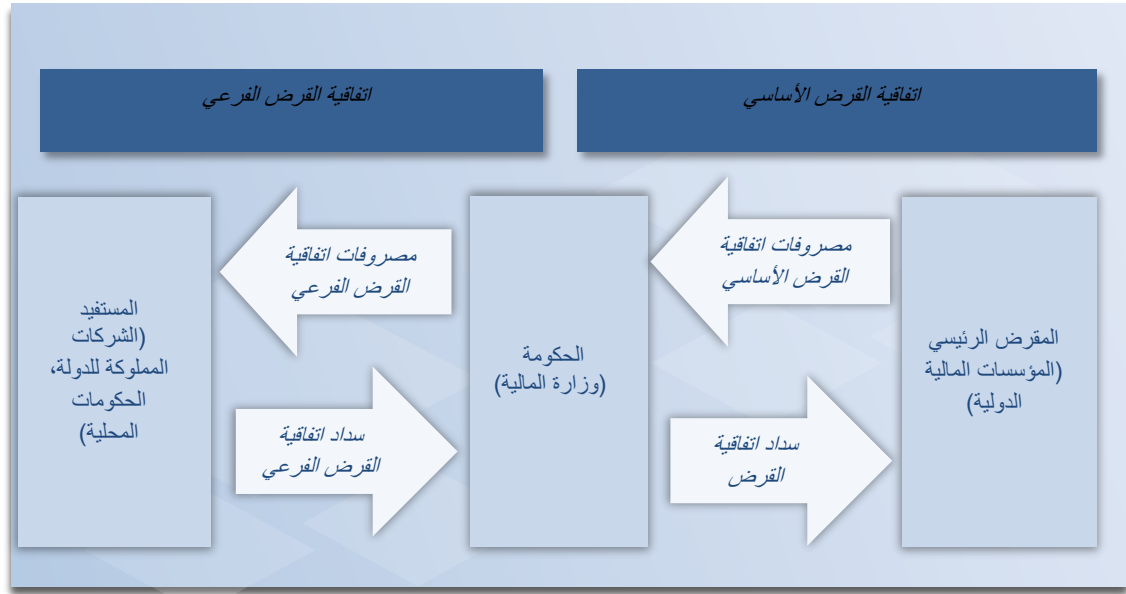
قد تكون هناك اتفاقيات أكثر تعقيداً للإقراض المشتق. وقد يشمل ذلك أكثر من جهة عامة واحدة كدائن و/أو عدة شركات تابعة للقطاع العام كمدينين. وفي الواقع، تعمل الحكومة كوسيط بين الجهة المقترضة (المستفيد النهائي) والمقرض. كما أن الإقراض المشتق الذي تقوم به الحكومة غالباً ما يكون بديلاً عن ضمان القروض التي يعقدها المستفيد مباشرة.

يُحدد الأساس القانوني لعمليات الإقراض المشتق بشكل عام استناداً لـ / بموجب / وفقاً لـ قوانين إدارة الديون العامة الحكومية. يمكن أن تستخدم الحكومة وسائل متعددة لعمليات الإقراض المشتق، مثل وزارة المالية أو الوكالات الحكومية المعترف بها للإقراض المشتق في قطاعات محددة. كما يمكن إجراء عمليات الإقراض المشتق عن طريق استخدام المؤسسات المالية (البنوك التجارية أو منظمات التمويل الصغرى). وفي هذه الحالة، يتم توقيع اتفاقية الإقراض الثانوية (SLA) مع المؤسسات المالية التي تتحمل مسؤولية استثمار تلك الأموال في مجال متعلق بموضوع المشروع الاستثماري المحدد في اتفاقية القرض.

<sup>26</sup> منهجية تقييم أداء إدارة الديون،

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>

## الشكل 10. عمليات الإقراض المشتق



عندما لا تقدم وزارة المالية أموال الإقراض المشتق إلى المقترضين النهائيين بشكل مباشر، فإنها تحدد الشروط والأحكام الخاصة باتفاقيات الإقراض المشتق مع الوكالات التي تقوم فيما بعد بتوجيه أموال الإقراض. وبعدها، تتحمل هذه الوكالات المسؤولية الكاملة عن إدارة كل القروض الفردية التي تمنحها. ويقوم المقترضون الفرديون بتسديد دفعات خدمة الديون إلى وكالة الإقراض المشتق التي تقوم بدورها بتحويل هذه الأموال إلى المقرض الرئيسي. وفي بعض الحالات، قد يفرض الوسيط (السيادي أو البنك أو المؤسسة) فائدة فوق فائدة القرض الأصلي، الذي لا يتم تحويله إلى المقرض الرئيسي.

وفي كثير من الأحيان تختلف شروط القرض المباشر واتفاقية الإقراض المشتق، على سبيل المثال في المبلغ أو شروط السداد. ويعتمد سداد القرض على الشروط والأحكام المحددة في الاتفاقية التي عقدت بين الحكومة والمقرض. ومع ذلك، فإن فترة السداد بموجب اتفاقية الإقراض الثانوية لا تتجاوز عادة التاريخ المحدد في القرض المباشر.

وبالإضافة إلى ذلك، عندما تقترض الحكومة قرضاً خارجياً في ظل أوضاع السوق، ثم تقدمه في شكل قروض فرعية بالعملة المحلية أو الأجنبية، فإنها عادة ما تطبق سعر الفائدة والرسوم التي تدين بها للمقرض إلى جانب رسوم الإقراض المشتق السنوية. كما قد تفرض الحكومة سعر فائدة تفضيلي على فئات معينة من المشاريع، على سبيل المثال، في القطاع الاجتماعي أو تكاليف إعادة البناء بعد وقوع كارثة محلية.

تقدم إحصاءات الديون الخارجية: إرشادات لمعديها ومستخدميها الخاصة بصندوق النقد الدولي الإرشادات التالية حول تصنيف الديون للقروض المشتقة:

"يمكن أن تقترض وحدة مؤسسية داخل أي اقتصاد أموال من غير المقيم ومن ثم تقرض هذه الأموال المشتق إلى وحدة مؤسسية ثانية داخل الاقتصاد. وفي مثل هذه الحالات، يجب أن تسجل الوحدة المؤسسية الأولى التزام الدين الخارجي، مع أي إقراض مشتق لاحق مصنف كأصل محلي. وفي حالة اقتراض وحدة مؤسسية داخل اقتصاد ما من غير مقيم وأقرضت الأموال إلى غير مقيم إقراض مشتق، يجب على الوحدة تسجيل كل من الدين الخارجي والمطالبة الخارجية."

ويتم تسجيل المبالغ المستلمة من الإقراض المشتق في الميزانية الوطنية كمصادر للتمويل. وبالتالي، سوف يحسن الإقراض المشتق وضع الميزانية عند سداد القروض.

تتمتع الجهات التابعة للدولة غالباً بالسلطة القانونية التي تمنحها القدرة على الاقتراض وفقاً لشروطها الخاصة. ومع ذلك، فهي بشكل عام ليست في وضع مالي قوي، وبالتالي لا تستطيع الحصول على أموال من المقرضين المتعددين بشروط أكثر ملاءمة من شروط السوق. يقدم الإقراض المشتق للجهات الحكومية أو الخاصة وسيلة تمكنهم من الاستفادة من قوة الميزانية العمومية الحكومية والحصول على التمويل بشروط ميسرة. كما أنه وسيلة للجهات الحكومية و/أو الخاصة لتنفيذ المشاريع الإنمائية الحكومية وبالتالي المساهمة في خلق بيئة اقتصادية أكثر تطوراً.

والهدف الجوهرى من عملية الإقراض المشتق هو دعم تنفيذ مشاريع استثمارية مهمة عن طريق خدمة الديون الخارجية دون زيادة عبء ميزانية الدولة. فمن خلال عملية الإقراض المشتق، تزيد الحكومة حجم الأصول المالية المحلية.

وفي الوقت نفسه، يؤثر الأداء المتدهور في سداد قروض الاقتراض المشتق تأثيرًا سلبيًا كبيرًا على الوضع المالي للحكومة. وفقًا لآلية الإقراض المشتق، وتتحمل الحكومة مخاطر عجز الجهة المقترضة عن سداد القرض. إنَّ عجز المقترض عن السداد يكبد الحكومة أعباء الالتزام بخدمة الديون التي يجب أن تُمول من مواردها الخاصة. وبذلك، فإن الحكومة تدعم المقترضين المتعثرين بشكل ضمني، ومن ثم لا يعد ذلك ممارسة رشيدة للحكومة، وعندما يشتد هذا الخطر، يجب النظر بعناية في الإقراض المشتق مقابل بدائل أخرى، مثل المناقصات المفتوحة، والشراكات بين القطاعين العام والخاص أو تطوير القطاع الخاص المباشر.

يجب أن تكون سلطات مكتب إدارة الديون على استعداد جيد لتحديد وتقييم والحد من مصادر المخاطر الرئيسية (العملة، ومعدل الفائدة، ومخاطر تباين آجال الاستحقاق، ومخاطر الائتمان) المتعلقة بمعاملات الإقراض المشتق الفردية بالإضافة إلى محفظة الإقراض المشتق بالكامل. قد يؤثر تحقق مثل هذه المخاطر سلبيًا على التدفقات النقدية وبالتالي يؤثر سلبيًا على عجز الموازنة. ولكن من خلال الممارسات الحكيمة للإقراض المشتق، يصبح لدى الدول الفرصة لزيادة إمكانية تحقيق النمو الاقتصادي.

## 8.2 الرقابة على أنشطة الإقراض المشتق

قبل إجراء عملية الرقابة على أنشطة الإقراض المشتق، يجب أن يتشكل لدى الأجهزة العليا للرقابة فهم عام لعمليات الإقراض المشتق، وأنواع الاتفاقيات، والمؤسسات الرئيسية المشتركة في عمليات الإقراض المشتق، والقواعد واللوائح التنظيمية والسياسات ذات الصلة. ويجب على الأجهزة العليا للرقابة إجراء تحليل أولي لأفضل الممارسات التي تحكم عمليات الإقراض المشتق كمصدر لمعايير الرقابة.

### 8.2.1 رقابة الالتزام على أنشطة الإقراض المشتق

يمكن أن يجري الجهاز الأعلى للرقابة رقابة الالتزام على أنشطة الإقراض المشتق لتقييم ما إذا كانت قروض الإقراض المشتق مضمونة وفقًا للقوانين واللوائح التنظيمية والسياسات والعمليات المحددة ذات الصلة، وما إذا التزمت جميع الأطراف بشروط اتفاقية الإقراض الأولية واتفاقية الإقراض الثانوية. وفيما يلي أهداف الرقابة المحتملة لأنشطة الإقراض المشتق:

- التأكد مما إذا كانت القروض المتعاقد عليها للإقراض المشتق تتماشى مع القوانين واللوائح التنظيمية والسياسات والعمليات ذات الصلة؛
- تقرير ما إذا تقيدت الأطراف المعنية بشروط PLA و SLA في الاتفاقيات؛
- التحقق مما إذا أعيد إقراض القروض إلى المقترضين وفق الهدف (الأهداف) المتفق عليها في PLA/SLA.

### 8.2.2 رقابة الأداء على نشاطات الإقراض المشتق

يمكن للجهاز الأعلى للرقابة تنفيذ رقابة الأداء على نشاطات الإقراض المشتق للتأكد على ما يلي:

- كفاءة وفعالية واقتصاد المخطط لمشروعات تمويل الاستثمارات؛
- التحقق من كفاءة وفعالية مكتب إدارة الديون في تقييم مخاطر نشاطات الإقراض المشتق وتنفيذ آليات الحد من المخاطر ذات الصلة سابقة التحديد؛
- أداء جهات الإقراض المشتق أو المقترضين في سياق السداد للأموال المقترضة بالاشتقاق وتأثيرها على الموقف المالي للحكومة.

فيما يلي الأهداف الرقابية التي يمكن مراعاتها لدى إجراء رقابة الأداء على نشاطات الإقراض المشتق:

- تحديد ما إذا كان التعويل على الإقراض المشتق يعد وسيلة اقتصادية وفعالة ومؤثرة في تمويل المشروعات الاستثمارية الحكومية؛
- التحقق مما إذا كانت جهات الإقراض المشتق التزمت بالكفاءة والفاعلية في إجراء تقييم مخاطر الإقراض المشتق للمقترضين وإعمال إستراتيجيات الحد من المخاطر؛
- تحديد مدى حسن توقيت وكفاية استجابات الحكومة لعدم سداد المقترضين للقروض المشتقة.

### 8.3 أسئلة الرقابة التمثيلية حول أنشطة الإقراض المشتق

هدف الرقابة: تحديد ما إذا كان التمويل على الإقراض المشتق يعد وسيلة اقتصادية وفعالة ومؤثرة في تمويل المشروعات الاستثمارية الحكومية

- (1) هل من خيارات أخرى يمكن دراستها بشأن تمويل المشروعات الاستثمارية الحكومية؟ إذا كانت الإجابة نعم، فما هي؟
- (2) هل توجد تحليلات أو دراسة تفصيلية حول استخدام الإقراض المشتق لتمويل المشروعات الاستثمارية؟ إذا كان الأمر كذلك، فما هي النتائج؟
- (3) ما التكاليف المتضمنة في الإقراض المشتق بواسطة الحكومة؟
- (4) ما العمليات والإجراءات المتضمنة، وهل نفذت بفاعلية؟
- (5) مقارنة بغيرها من مخططات التمويل، هل هناك إقرار بأن الإقراض المشتق هو أفضل اختيار بديل أمام المشروعات الاستثمارية من حيث التكلفة؟
- هدف الرقابة: التحقق مما إذا كانت جهات الإقراض المشتق التزمت بالكفاءة والفاعلية في إجراء تقييم مخاطر الإقراض المشتق للمقترضين وإعمال إستراتيجيات الحد من المخاطر
- (1) هل تحظى جهات الإقراض المشتق بسياسات واضحة لإقراض المقترضين والمنتفعين؟
- (2) هل جهات الإقراض المشتق تجري تقييم مخاطر دوري وعلى فترات دورية؟
- (3) هل وضعت إستراتيجيات الحد من المخاطر بالاستناد إلى المخاطر المحددة؟
- (4) هل من حالات حدثت فيها بالفعل المخاطر سابقة التحديد؟ هل نُفذت إستراتيجيات التخفيف؟ هل تم تقييمها لتحديد ما إذا كانت فاعلة أو غير فاعلة؟
- (5) هل تميزت جهة الإقراض المشتق بالكفاءة في إجراء تقييم المخاطر لأنشطة الإقراض المشتق؟
- (6) هل أعد سجل مخاطر لأنشطة الإقراض المشتق، وجرى توزيعه وتحديثه دورياً؟
- هدف الرقابة: تحديد مدى حسن توقيت وكفاية استجابات الحكومة لعدم سداد مقترضى القروض المشتقة
- (1) هل كفلت جهة الإقراض المشتق استلام المقترضين لكشوف الحسابات أو كشوف الفواتير خلال فترة تسمح للمقترضين بسداد الدفعات في الموعد المحدد؟
- (2) هل هناك عملية إجرائية منصوص عليها لإبلاغ الحكومة بعجز المقترض عن سداد دفعة جزئية مستحقة؟
- (3) هل من سبل متاحة لجبر الضرر في حالة عجز المقترضين عن سداد التزاماتهم حال استحقاقها؟
- (4) هل سدد جميع مقترضى القروض المشتقة مبلغ الدفعات المستحقة بالكامل وفي خلال المهلة الزمنية المحددة؟
- (5) كيف استعدت الحكومة لحالات عدم السداد للمبالغ المستحقة على المقترضين؟
- (6) هل كانت هناك حالات عدم سداد للدائن الأصلي أو المؤسسات المالية في الموعد المحدد نتيجة إخطار متأخر من المقترضين بشأن عدم القدرة على سداد المبالغ المستحقة للحكومة؟
- (7) هل تحتوي الموازنة على مائة / حكم ينص على دفعات مقدمة من الحكومة للدائن الأصلي أو المؤسسات المالية من أجل القروض المشتقة، أو أن هناك مصادر مكرسة للتمويل؟

#### 8.4 معايير الرقابة على أنشطة الإقراض المشتق

أداة تقييم أداء إدارة الديون تعمل على تقييم أنشطة الإقراض المشتق وفقاً لمؤشر أداء إدارة الدين-10 (الضمانات، والإقراض، والمشتقات). البعد 2 من مؤشر الأداء هذا يقيم أنشطة الإقراض المشتق الحكومية بالنظر إلى توافر وجودة السياسات الموثقة وإجراءات تصديق وإصدار قروض الحكومة المركزية. للتأكد من تحقيق الإدارة الرشيدة لعمليات الإقراض المشتق، يجب وبشكل دوري إجراء تقييم للمخاطر الائتمانية وإجراء تحليل للتأثير المالي لفشل المنتفع من الإقراض المشتق في سداد القرض. علاوة على ما سبق، فالأصول الحكومية المستخدمة لأغراض الإقراض يجب أن تخضع للرقابة الدورية.

المبادئ 5 و12 لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، في سياق تمويل المشروعات تركز على النتائج المسبقة لتقييم المشروع المزمع تمويله من التمويلات المقترضة. "مسؤولية المقرض عن استجلاء واستقصاء المشروع الجاري تمويله بالأموال العامة لا يعفي المقرضين السياديين من مسؤوليتهم المستقلة في هذا الشأن."

#### 8.5 مصادر الأدلة في الرقابة على نشاطات الإقراض المشتق

يمكن أن يستخدم الجهاز الأعلى للرقابة المصادر التالية لجمع الأدلة أو فهم أنشطة الإقراض المشتق:

- الإرشادات التشغيلية للإقراض المشتق الحكومي، بما يتضمن منهجية احتساب رسوم الإقراض المشتق، وتقييم المخاطر والإبلاغ عن الأموال المقرضة؛
- القرض الأصلي بين الحكومة والمقرض الأول؛
- الاتفاقيات الفرعية بين الحكومة والمقرضين النهائيين.

#### 8.6 الرسوم التوضيحية لنتائج الرقابة على أنشطة الإقراض المشتق

في الرقابة على نشاطات الإقراض المشتق، يراقب الجهاز الأعلى للرقابة ما يلي:

(1) غياب وثيقة سياسة الإقراض المشتق الشاملة

وزارة المالية لا تملك وثيقة لسياسة الإقراض المشتق الشاملة المتبعة والتي تحدد معايير انتقاء المدين ومسؤوليات الجهات المشاركة في العملية. بشكل أساسي يتم انتقاء المدين من جانب المنظمة المانحة ولا تراجع وزارة المالية السلامة المالية للشركة المقرض لها أن تكون المنتفع النهائي للتمويلات المقترضة من الخارج، ونتيجة لذلك لا تتضمن عملية انتقاء المدين أنشطة العناية الواجبة وفي الوقت تمتد القروض لتصل إلى الشركات التي تعاني صعوبات مالية.

(2) المخاطر التي لم يتم تقييمها بشأن أنشطة الإقراض المشتق وغياب الإرشادات ذات الصلة

المخاطر المرتبطة بأنشطة الإقراض المشتق لم يجر تقييمها، وتثمينها، ولم تراعى عند تقرير شروط وأحكام الإقراض المشتق. وزارة المالية لم تنفذ أي تقييم مستقل للمخاطر الائتمانية قبل إجراءات الإقراض المشتق، بالإضافة إلى هذا فوزارة المالية لا تملك إرشادات مطبقة ومكتوبة تصف آلية تقييم المخاطر الائتمانية والطريقة التي يجب بها صياغة شروط القروض المطابقة عند تقييم مقترحات الإقراض المشتق. وكنتيجة لما سبق، فإن أسس تمديد (أو إعادة تنظيم) القرض إلى الشركات التي لا يضمن وضعها المالي سداد القرض أسس مبهم.

(3) الرصد غير الفعال لأداء اتفاقيات الإقراض المشتق

رصد أداء اتفاقيات الإقراض والإقراض المشتق أحد العمليات الهامة من أجل الإدارة الفاعلة للمحافظ وأحد المتطلبات القانونية، رصد وظائف وزارة المالية ليس بالأداة الفعالة للكشف عن تهديدات استعادة القرض. إن النظام القائم لرصد الائتمانات لا يقدم لوزارة المالية المعلومات اللازمة حول سلامة الوضع المالي للمقرض ولا يؤكد ما تم التعرف عليه من المشاكل المحتملة في خدمات الديون.

(4) التسجيل وممارسات النشر المعيبان لقروض الإقراض المشتق

الممارسات القائمة لتسجيل قروض الإقراض المشتق لا تضمن الاكتمال، والمعلومات المقدمة لا تعكس الوضع الحقيقي لمحفظلة الإقراض المشتق. بالإضافة لما سبق، فالمعلومات التفصيلية حول الوضع الحالي للمحفظلة لم يفصح عنها للعمامة لا من خلال وسائل الإنترنت ولا في وثائق الميزانية. وبالتالي، فإن شفافية المعلومات غير مضمونة.

## الفصل 9 الرقابة على أنظمة معلومات إدارة الدين العام

هذا الفصل يساعد الأجهزة العليا للرقابة على فهم الوظائف الرئيسية لأنظمة معلومات إدارة الدين العام أو أهميتها في إدارة الدين العام. كما يقدم الفصل منهجية رقابية متكاملة مع معايير الإنتوساي والإرشادات المتعلقة بالرقابة على الدين العام، وأنواع الرقابة ذات الصلة، والمعايير، ومصادر الأدلة، وعينة من نتائج وأسئلة العملية الرقابية.

### 9.1 ما أنظمة معلومات إدارة الدين العام؟

إجمالاً، بالنسبة لمديري الديون الحكوميين الذين يديرون محافظ ائتمانية كبيرة وخطيرة، والتي تتضمن معاملات بالعملة الأجنبية، فالمهام المحورية التالية عادة مطلوبة:

- **تسجيل وتحليل الديون** تدعو الحاجة إلى استخدام قدرة دفتر الأستاذ العام لتفسير المعاملات وتسجيل الالتزامات المتعلقة بخدمة الديون، والمعلومات الموجودة على جدول الديون، متضمنة جداول السداد الرئيسية، وقيمة الديون المستحقة، وتواريخ استحقاق دفعات خدمات الدين. جميعها مهمة لإدارة السيولة والحيلولة دون الإعسار والتخلف عن السداد والمعاونة على احتياجات إعداد التقارير (جداول الموازنة، التقارير المرفوعة إلى الوكالات السيادية لتقدير الجدارة الائتمانية، إلخ). وإذا كان مديرو الدين الحكوميون يضطلعون بقضايا الدين العام، أو ينفذون التحوط ومعاملات إعادة الشراء، أو الإتجار بالسلع الإستراتيجية بهدف تحقيق عائدات معدلة بحسب المخاطر، فسوف يحتاجون إلى الحصول على بيانات السوق من خلال التعرف على الأسعار الفعلية مثل سعر الصرف الفوري السائد وسعر الصرف الآجل ومعدلات الفائدة، فضلاً عن هوامش سوق المبادلة وهوامش السوق الثانوية.

- **تحليل المخاطر والأداء** قد يتضمن هذا التحليل عناصر مثل تحليل السيناريوهات لتقييم مفاضلة التكلفة إلى نسبة المخاطر، ومعلومات حول التكاليف أو الموازنات المعرضة للخطر، والمقارنة بين تكوين المحفظة الفعلية وبين المحفظة المرجعية، وأداء التداول التكتيكي في سياق قيود المراكز وحدود الخسارة، وتقييم التعرض الائتماني مقارنة بحد الائتمان المناظر.

وهكذا فإن الطبيعة المعقدة للدين العام واعتماده على البيانات المتسقة ذات التوقيت المناسب لإجراء تحليلات دقيقة شجعت العديد من الدول على تطوير أو الحصول على أنظمة معلوماتية لإدارة الديون. تلك الأنظمة تقدم مساعدة مثالية للدول على تسجيل وظائف الدين العام وتحليلها وإدارتها ورصدها وإعداد تقارير بشأنها. ويتألف النظام من برامج وأجهزة وأفراد ونظام تواصل بما يدعم إدخال البيانات ومعالجتها وتخزينها، وإنتاج المخرجات مثل التقارير الإدارية لكلا محفظتي الدين الداخلية والخارجية.

من أجل إدارة رشيدة للدين العام، يتعين على نظام معلومات إدارة الدين العام أن يكون داعماً للوظائف التالية:

- **وظيفة التسجيل** يجب أن يكون فريق عمل إدارة الدين قادراً على تسجيل الدين والمعلومات ذات الصلة بالدين، بما يتضمن التفاصيل الأساسية وشروط أدوات الدين التعاقدية، كالقروض وسندات الديون، بالإضافة إلى معاملات الإنفاق الفعلية، وخدمة الديون والتنبؤات لجداول خدمة الدين.

- **وظيفة إعداد التقارير** يجب أن يكون فريق عمل إدارة الدين قادراً على إصدار التقارير التي تفي بمتطلبات إعداد التقارير الداخلية والخارجية، مثل تقارير الدين المرفوعة إلى نظام تقارير الديون الخاص بالبنك الدولي نظام إبلاغ البيانات من المدينين، وإحصاءات الدين الخارجي ربع السنوية، والنظام العام لنشر البيانات، والمعيار الخاص لنشر البيانات، وغيرها.

- **الوظيفة التحليلية** يجب أن يكون فريق عمل إدارة الدين قادراً على الحصول على مؤشرات الديون ووضع سيناريوهات تحليلات "الفروض الجدلية" الناتجة عن تغييرات افتراضية في المتغيرات المالية. هذه الوظيفة تربطها بمعلومات السوق الحديثة مثل قيمة الفائدة وسعر الصرف الأجنبي بالإضافة إلى المعلومات الرئيسية للاقتصاد الكلي مثل الإيرادات الحكومية، وإجمالي الناتج المحلي، والاحتياطيات الدولية، والصادرات، سوف تساعد في تحليل محفظة الدين العام وإستراتيجية الدين. المواجهة بوحدات إستراتيجية يجب التنبؤ بها كما في -على سبيل المثال- الوحدة الإستراتيجية متوسطة المدى.

علاوة على ما سبق، ينبغي لنظام معلومات إدارة الدين العام أن يكون قادراً على الاندماج مع أنظمة الإدارة المالية العامة الأخرى مثل إدارة الخزانة وأنظمة تنفيذ الموازنة.

يجب على الأجهزة العليا للرقابة أن تضع في اعتبارها أن برامج الكمبيوتر والأجهزة لن تكون فعالة في إنجاز هذه الوظائف ما لم تستخدم بمعرفة موظفين مدربين جيداً وإجراءات مصممة جيداً.

**سمات نظام معلومات إدارة الدين العام الجيد.** نظام معلومات إدارة الدين العام الجيد يجب أن:

- يمكن مديري الديون من تسجيل التدفقات النقدية بدقة لجميع المعاملات وترجمة هذه التدفقات إلى القيم الحالية عند الضرورة، وترتبط التدفقات النقدية المعنية بالقروض بالعملات الأجنبية والمحلية، والتحوط وأنشطة التداول، والإقراض المشتق.
- يستخدم قاعدة بيانات واحدة للحصول على أفضل دقة وأعلى كفاءة. فينبغي أن يغطي النظام المستخدم جميع أو معظم تدفق المعاملات بين مختلف أجزاء المنظمة.
- توفير إمكانية الوصول إلى خدمات معلومات السوق، وحيثما كان ذلك ممكناً، ينبغي الحد من المعالجة اليدوية للبيانات.
- يضمن سلامة البيانات المنتجة والسماح بمزيد من التطويرات والتحديثات للنظام.
- أن يكون سهل الاستخدام وسهل الصيانة، ويتمتع بمميزات أمان تتصف بالكفاءة، وأن يكون مصحوب بالتوثيق الجيد للمستخدم والمساعدة عبر الإنترنت.
- أن يوفر تغطية كاملة لجميع الأدوات المالية (القروض والسندات) ومعلوماتها الأساسية (المدين، الدائن، المبلغ، العملة، سعر الفائدة وجدول السداد، إلخ).
- أن يكون قادراً على إصدار تقارير عن مجموع الديون على أساس فردي ومجمع، مع التنبؤ بخدمة الدين على الاقتراضات الحالية والمستقبلية.
- تحديد المعايير المتعلقة بأمن المعلومات؛
- وجود / توافر خطة عمل للطوارئ في حالة فقدان المعلومات.

#### 9.1.1 نظم المعلومات لإدارة الدين العام شائعة الاستخدام

نظام التحليل المالي وإدارة الدين الخاص بمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ونظام تسجيل الديون وإدارتها الذي وضعته أمانة الكومنولث هما نظامي معلومات الكمبيوتر الرئيسيين اللذين تم تطويرهما خصيصاً لاستخدام مديري الديون الحكومية. ويستخدم كلا النظامين على نطاق واسع ومصممان لمساعدة الدول في الحصول على وتخزين المعلومات بحسب القسم في نظام محوسب، وأيضاً يتضمن كلاهما خصائص تمكن من تحليل المعلومات المخزنة. ويستخدم هذين النظامين مختلف الدول لإدارة محفظة الديون الإجمالية، أو تستخدم بالجمع مع أنظمة المعلومات الأخرى التي تتخصص في أدوات دين محددة، مثل مزادات سندات الدين الداخلي. وثمة خيار آخر وهو استخدام التنمية المحددة الخاصة بكل بلد أو اعتماد تطبيق تجاري وفق احتياجاته الخاصة.

**نظام التحليل المالي وإدارة الدين الخاص بمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.** يعد برنامج نظام التحليل المالي وإدارة الدين برنامجاً متخصصاً في إدارة الدين والتحليل المالي، فهو يتيح لمكتب الديون تطوير قاعدة بيانات للديون تحتوي على بيانات مفصلة ومجموعة من الديون العامة قصيرة وطويلة الأجل التي تضمونها الحكومة (الداخلية منها والخارجية). كما يغطي مجموعة كبيرة من أدوات الدين (الديون قصيرة أو طويلة الأجل)، بما في ذلك القروض (الثنائية والمتعددة الأطراف والخاصة) وسندات الدين (الكمبيالات والسندات ذات القسائم الثابتة أو المتغيرة، والسندات الإنذنية، وغيرها)، بالإضافة إلى الصكوك (الأوراق المالية الإسلامية). كما يسمح النظام بتسجيل وإدارة المنح، والقروض المearة، والديون الخارجية الخاصة غير المضمونة، والديون الخارجية قصيرة الأجل (أساس مجمع أو مفصل) والمعاملات الحقيقية (عمليات السحب الحقيقية وعمليات خدمة الديون). ويعكس تصنيف الأدوات في نظام إدارة الديون والتحليل المالي المعايير الدولية الحالية. نظراً لإمكانية معالجة النظام كميات كبيرة من بيانات الديون، يمكن استغلال المزيد من الوقت والجهد في المهام التحليلية والإدارية، فينتج تصميمه سهولة التخصيص والتكيف وفقاً لاحتياجات وتفويضات كل مؤسسة عميلة، ويتم تحسينها بانتظام بحيث تظل مواكبة لأفضل الممارسات في إدارة الدين وتساعد على تأسيسها. ولتحسين الإدارة المالية العامة الشاملة، يمكن ربط برنامج نظام إدارة الدين والتحليل المالي بأنظمة الإدارة المالية المتكاملة الأخرى باستخدام خدمات الويب.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> لمزيد من المعلومات الإضافية برجاء زيارة الرابط <http://vi.unctad.org/debt/debt/m2/documents/dmfas.pdf>.



**نظام تسجيل الديون وإدارتها الذي وضعته أمانة الكومنولث.** نظام تسجيل الديون وإدارتها الذي وضعته أمانة الكومنولث يساعد الدول على تسجيل وإدارة الديون من خلال توفير قاعدة بيانات شاملة لبيانات الديون الخارجية والداخلية، للقطاع العام والخاص، بحسب القسم، وكذلك أدوات لتحليل وإدارة محافظ القروض. ويتم تطويره / تحسينه / تحديثه بانتظام ليعكس التغييرات في العمليات الداخلية، وممارسات الدائنين، ومعايير وتكنولوجيا الإبلاغ عن الديون، بهدف أن يعكس أفضل الخيارات المتاحة في إدارة الدين. نظام تسجيل الديون وإدارتها الذي وضعته أمانة الكومنولث نظام متكامل يسجل أنواعاً مختلفة من التدفقات النقدية داخل إطار الديون الخارجية والداخلية لكل من الإدارة والإدارة بشكل روتيني. ويستخدم نظام تسجيل الديون وإدارتها الذي وضعته أمانة الكومنولث في الغالب في دول الكومنولث. ويتألف من وحدة للديون الخارجية التي تسمح بتسجيل مجموعة واسعة من الاحتياجات الرسمية والتجارية، بما في ذلك الديون قصيرة الأجل وديون القطاع الخاص. كما توفر وحدة دين محلية، والتي تسمح بتسجيل المعاملات أثناء دورة إصدار أدوات الدين المحلي، مثل أدونات الخزنة والسندات والملاحظات. كما يستخدم أيضاً لتخطيط إصدارات الديون والمزايدات وتحليل العطاءات. ويتم تسجيل بيانات المعاملات الفعلية والمتوقعة بالإضافة إلى البيانات المتعلقة بالمتأخرات بطريقة تلبي إرشادات بيانات الدين الدولية. كما أن النظام قادر على معالجة إعادة هيكلة الديون، بما يتضمن الدين القابل للسداد بأقساط سنوية وإعادة الجدولة وفق أمانة نادي باريس.

وحدة أدوات الإدارة الخاصة تساعد مديري الديون في صياغة إستراتيجية الديون وفي التحليلات، مثل تحليل المحفظة، واختبار حساسية إدارة المخاطر، ورصد مؤشرات القدرة على تحمل الديون، هناك أيضاً العديد من وسائل استعلام وإعداد التقارير، والتي تتضمن التقارير القياسية ومولدات التقارير المصممة بحسب الرغبة. تتوافر سمات أمان متعددة الطبقات لتلبية متطلبات كل دولة بمفردها.<sup>28</sup>

اليوم، تستخدم غالبية الدول النامية أحد النظامين المذكورين أعلاه، بالاشتراك مع أنظمة المعلومات الأخرى، لإدارة الدين العام.<sup>29</sup>

## 9.1.2 ضوابط الأنظمة المعلوماتية

توفر الضوابط العامة إطار العمل للضوابط الكلية لوظائف تكنولوجيا المعلومات. وبعبارة أخرى، فهي تشبه الأساس الذي تنبني عليه ضوابط التطبيقات. تتعلق الضوابط العامة بجميع أجزاء نظام تكنولوجيا المعلومات، ولذلك يجب تقييمها في وقت مبكر من المهمة الرقابية. هناك حاجة إلى ضوابط عامة لدعم وظائف ضوابط التطبيقات، وكلاهما ضروري لضمان معالجة كاملة ودقيقة للمعلومات.

فيما يلي فئات مختلفة من الضوابط العامة

- **الضوابط التنظيمية والإدارية** تهدف إلى ضمان الكفاءة التشغيلية، وسياسات الموارد البشرية السليمة وممارسات الإدارة الرشيدة، والفصل الملائم للواجبات، بين منطقة معالجة المعلومات والأقسام التنظيمية الأخرى وكذلك داخل نظام تكنولوجيا المعلومات نفسه، وتوفير طرق لتقييم الفعالية.
- **الفصل بين الواجبات** يضمن عدم تمرکز السلطة الكاملة على المعاملات النقدية لدى شخص واحد وذلك طوال دورة البدء والتفويض والتسجيل والمعالجة وإعداد التقارير. تستخدم الآليات التالية لتوفير تأكيد معقول في هذا الصدد:
  - رموز تعريف المستخدم / IDs،
  - كلمات المرور؛
  - المراجعة الإشرافية وفق جدول زمني أو في أوقات عشوائية.
- **الضوابط التشغيلية** تشير إلى العمليات اليومية واستخدام الأجهزة والبرمجيات داخل المنظمة. تضمن الضوابط التشغيلية أن عمليات تكنولوجيا المعلومات فعالة ومؤثرة وأن ممارسات العمل المرخص بها فقط هي التي يتم تبنيها. وتشمل الضوابط التشغيلية الجوانب التالية:

- تسجيل النشاط وإعداد التقارير - سجلات الأخطاء وسجلات المعاملات وسجلات التحكم في الوصول؛
- إجراءات الرصد؛
- إدارة الوسائط، بما يتضمن الإدارة السليمة للأقراص والأشرطة والأقراص المدمجة؛
- متطلبات الدعم، بما في ذلك النسخ الاحتياطي والتدريب ومكتب الدعم وإدارة المشكلات؛

<sup>28</sup> لمزيد من المعلومات الإضافية برجاء زيارة الرابط <https://thecommonwealth.org/about-cs-drms>



- عمل نسخ احتياطية بشكل دوري وعلى النحو السليم لتجنب فقدان المعلومات الهامة في حالة فشل صيانة النظام، سواء الأجهزة والبرمجيات؛
- متطلبات المعالجة، بما في ذلك الدفعة والمعالجة عبر الإنترنت؛
- الرصد الفعال وإدارة الشبكة.

● **الضوابط المادية (الوصول والبيئية)** تهدف إلى منع الوصول غير المصرح به إلى خدمات تقنية المعلومات والتلاعب بها. ويشمل ذلك الإجراءات الإدارية مثل بطاقات الهوية للموظفين، والتحكم بحركة الزوار. وعادة ما تستخدم الإجراءات المادية مثل الأقفال الميكانيكية والأقفال الإلكترونية للأبواب .

● **ضوابط الوصول المنطقية** تستخدم هذه الضوابط الأدوات الأمنية المدمجة في أنظمة الحاسوب لمنع أي وصول غير مصرح به إلى الملفات والبيانات الحساسة، وتضمن أن جميع المستخدمين يملكون حقوق وصول تفيد بها المتطلبات الموجودة في مسمياتهم الوظيفية.

● **ضوابط إدارة الأمن** هي تطبيق مركزي لمراقبة أمن جميع التطبيقات المستخدمة.

● **ضوابط تغيير البرامج** وهي ضرورية لضمان أن يكون التعامل مع كل التغييرات الحاصلة في إعدادات الأنظمة بشكل صحيح، وكامل، وفي الوقت المناسب. قد تؤدي التغييرات المصممة بشكل سيئ إلى تغيير المعلومات ذات الصلة وإزالة مسارات المهمة الرقابية.

● **تخطيط استمرارية الأعمال** وإستراتيجيات الطوارئ هي نسخ احتياطية أساسية لأي عمل، ولا يستثنى من ذلك المكاتب الحكومية . من المهم بالنسبة لمكاتب إدارة الديون أن تطور بشكل كامل إستراتيجيات شاملة للتعافي لضمان استمرار عمليات إدارة الديون الحكومية في العمل في حالة الكوارث الطبيعية أو غيرها من الأحداث غير المتوقعة.

يجب على الأجهزة العليا للرقابة أن تحدد في وقت مبكر المنهجيات المناسبة التي يجب تطبيقها أثناء الاختبار، لأنه عادة لا يوجد ما يكفي من الوقت والموارد لاختبار جميع الضوابط. وفيما يلي أربعة طرق متبعة في اختبار الضوابط العامة:

- الاستعلام؛
- والفحص؛
- والمراقبة؛
- وإعادة الأداء المحدود.

بعد الاختبار، تقوم الأجهزة العليا للرقابة بتوثيق وتقييم نتائج الاختبار للوصول إلى استنتاج حول فعالية الضوابط العامة للنظام. إذا تبين أن الضوابط العامة ضعيفة، فقد لا يتمكن المدقق من المضي قدما في اختبار ضوابط التطبيق وقد يضطر إلى الاعتماد على الاختبار الموضوعي. ومع ذلك، إذا كان هناك بضع نقاط ضعف ثانوية، فيمكن الإبلاغ بها إلى مكتب الدين العام في المؤتمر الختامي أو من خلال مذكرة رقابية.

بعد تحديد فاعلية عمل الضوابط العامة، يصبح الجهاز الأعلى للرقابة مستعدا لاختبار ضوابط التطبيق. يتم اختبار البيانات على تطبيقات المحاسبة لضمان أن جميع المعاملات مصرح بها ومسجلة ومعالجة بدقة وفي الوقت المناسب. ترتبط ضوابط التطبيقات بالمعاملات والبيانات الدائمة المتعلقة بكل نظام قائم على الكمبيوتر وبالتالي فهي خاصة بكل تطبيق من هذا القبيل. قد تتكون من إجراءات يدوية يقوم بها المستخدمون (تحكم من خلال المستخدم)، أو إجراءات وضوابط تلقائية يقوم بها برنامج الكمبيوتر، كما هو موضح في الشكل 11.

الشكل 11 إطار عمل ضوابط تكنولوجيا المعلومات





المصدر: IDI – ISCITA e-Learning Course on Auditing IT Control

في نظام معلومات إدارة الدين العام من الضروري إجراء رقابة الجودة على البيانات أو الاستيثاق من صحة البيانات وضمان موثوقية بيانات الديون على أساس طويل الأجل. يتم تعريف الاستيثاق من صحة بيانات الديون على أنها عملية التأكد من أن بيانات الديون كاملة ودقيقة ومتسقة من أجل إنتاج معلومات موثوقة وفي الوقت المناسب تلبي أهداف واحتياجات المؤسسات المحلية والخارجية.

سيكشف تقييم جودة قاعدة البيانات نقاط الضعف ونقاط القوة في مكتب إدارة الدين وسيوفر معلومات قيمة لجميع الأطراف ذات العلاقة بشأن موثوقية البيانات. في المهمات الرقابية، يحلل الجهاز الأعلى للرقابة كامل بناء مكتب الدين، وتنظيمه، وإجراءاته. الاستيثاق من صحة الديون له تركيز أضيق ويهتم فقط بقاعدة البيانات والإجراءات المحيطة بها.

الاستيثاق من صحة البيانات مهم للتحقق مما إذا كان:

- الاتفاقيات و/أو المعاملات مفقودة من قاعدة البيانات (سوف يتحقق الاستيثاق من صحة البيانات من اكتمال المعلومات). على سبيل المثال، ينبغي على الأجهزة العليا للرقابة أن تتحقق من استلام جميع إخطارات الدفع (كشف الفواتير) قبل تاريخ الاستحقاق.
- قد تكون رموز الاتفاقيات و/أو المعاملات غير صحيحة (سوف يتحقق الاستيثاق من صحة البيانات من دقة المعلومات). على سبيل المثال، يجب التحقق من كشف الفواتير مقابل توقعات مكتب الدين وتواريخ الدفع.
- قد يكون لدى المؤسسات المختلفة معلومات متضاربة حول نفس الدين (الاستيثاق من صحة البيانات سوف يتحقق من اتساق المعلومات). على سبيل المثال، يجب على الأجهزة العليا للرقابة التحقق من توقيت الدفع وتحديد سبب أي تأخير في السداد.

يجب فهم عملية الاستيثاق من صحة بيانات الدين باعتبارها عملية رقابة جودة مستمرة من قبل مكتب إدارة الدين نفسه. بما يتضمن:

- تقييم موثوقية قاعدة بيانات الديون؛
- العثور على تدابير لعلاج الأخطاء؛
- تنفيذ إجراءات منتظمة لمراقبة الجودة من أجل الحفاظ على جودة قاعدة البيانات على المدى الطويل.

### 9.1.3 أهمية نظم المعلومات لإدارة الدين العام

تساعد تقارير الدين العام في الوقت المناسب على منع المخالفات وحماية الأصول. ولأن عمليات الدين العام تنطوي على مبالغ نقدية كبيرة، فإن المعلومات المجمعة في الوقت المناسب عن العائدات النقدية والمدفوعات المرتبطة بمعاملات الدين

العام يمكن أن تثبط الاحتمالات. وبناء على ذلك، يمكن لنظام المعلومات المحوسب أن يساعد مديري الديون في الدولة على التالي:

- إصدار تقارير دين كاملة وموثوقة وفي الوقت المناسب ورفعها لصانعي السياسات ومؤسسات المراقبة الدولية؛
- إجراء تحليلات فنية للمخاطر المتضمنة في هيكل الديون بالدولة، إذ تعد معطيات مفيدة في تطوير الخطة الإستراتيجية متوسطة المدى لإدارة الدين، وتحليلات القدرة على تحمل الديون؛
- تحقيق تكامل الدين وإدارة النقد مع معلومات وضع الموازنة في نظام إدارة المعلومات المالية المتكامل.

يتميز نظام المعلومات الفعال والمتقدم بالعديد من السمات القيمة التي تؤدي إلى الإدارة الرشيدة للدين العام. وبشكل خاص فإنه:

- يمكن مديري الديون من تسجيل جميع معاملات التدفق النقدي المرتبطة بالقروض بالعملة الأجنبية وبالعملة المحلية بدقة، والتحوط وأنشطة التداول، الضمانات والإقراض المشتق، وترجمة تلك التدفقات إلى القيم الحالية عند الضرورة؛
- يستخدم قاعدة بيانات واحدة لتحقيق الاكتمال والدقة والكفاءة ويغطي كل أو معظم تدفق المعاملات بين مختلف أجزاء المؤسسة؛
- يوفر الوصول إلى خدمات معلومات السوق ويتيحها في النظام، ويقلل من المعالجة اليدوية للبيانات حيثما أمكن؛
- يضمن سلامة البيانات المنتجة (صحيحة وكاملة ودقيقة) وينتج ويسمح لمزيد من التطويرات وتحديثات النظام، وهو سهل الاستخدام وسهل الصيانة، ويحتوي على سمات أمان تتمتع بالكفاءة، ومصحوب بتوثيق جيد للمستخدمين؛
- يوفر تغطية كاملة لأدوات الدين التعاقدية (القروض والسندات) ومعلوماتها الأساسية (المدين، الدائن، المبلغ، العملة، سعر الفائدة وجدول السداد، إلخ)، ويمكن من إصدار تقارير عن مجموع الديون على أساس فردي ومجمع، بالإضافة إلى تقديرات خدمة الديون على القروض الحالية والمستقبلية؛
- يوفر إمكانية إجراء نسخ احتياطي لكافة المعاملات المسجلة، وأوتوماتيكيا في مستودع واحد، لضمان تفرد المعلومات المتعلقة بالحسابات/الإيرادات الحكومية.

في العديد من الدول، لن يتمكن نظام واحد فقط من توفير جميع الوظائف سالفة الذكر لإدارة الدين العام إدارة فعالة، وإذا استخدم مكتب إدارة الدين أنظمة إضافية، فمن المهم أن تشارك الأنظمة قاعدة بيانات واحدة ودمجها مع أي وحدة أخرى محددة. ومن الناحية المثالية، ينبغي أن يؤدي تكامل نظام معلومات إدارة الدين العام (PDMIS) مع أنظمة إدارة المالية العامة الأخرى إلى تمكين المعالجة الإلكترونية المباشرة ثنائية الاتجاه لعمليات الديون مثل المدفوعات.

## 9.2 الرقابة على نظم معلومات إدارة الدين العامة

قبل إجراء الرقابة على نظم معلومات إدارة الدين العام، فالأجهزة العليا للرقابة بحاجة إلى فهم نطاق وخصائص نظام معلومات إدارة الدين العام بالدولة، وآلية هيكلته وإدارته، وتطبيقاته، وكيف يتم دمجها مع أنشطة إدارة الدين. تعد إمكانية الوصول إلى الموظفين وأنظمة الكمبيوتر أمراً ضرورياً لتحديد منهج الرقابة، فمهمة الرقابة على نظام معلومات إدارة الدين العام تدعو إلى إجراء تقييم مستقل لآلية إدارة المخاطر وتخفيفها لضمان مصداقية معلومات الدين. يوجد نوعان من ضوابط التخفيف شائعا الاستخدام: الضوابط العامة وضوابط التطبيقات.

عند إجراء رقابة على معلومات الدين العام، يتعين على الأجهزة العليا للرقابة الرجوع إلى إرشادات الرقابة على نظام المعلومات الخاصة بمنظمة الإنتوساي والدليل الخاص بها. تتضمن إرشادات<sup>30</sup> الإنتوساي أسئلة عالية المستوى مفيدة للأجهزة العليا للرقابة المالية، وقائمة مرجعية مرفقة بالملحق D الخاص بها، مع التركيز على ضوابط التطبيقات. نظام إدارة الدين والتحليل المالي لدى مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ونظام تسجيل الديون وإدارتها الذي وضعت أمانة الكومنولث.

عند تنفيذ المهمات الرقابية على نظام معلومات إدارة الدين العام تحتاج الأجهزة العليا للرقابة إلى التحقق من المجالات التالية:

<sup>30</sup> يوفر الدليل 5259، "نظام معلومات الدين العام"، للمدققين إرشادات وصفية حول الرقابة على أنظمة معلومات إدارة الدين العام. نظراً لأن الإنتوساي لديها بالفعل بعض الوثائق المتعلقة برقابة تكنولوجيا المعلومات التي طورتها مجموعة العمل حول رقابة تكنولوجيا المعلومات، فإن هذا الدليل يركز على ضوابط التطبيق، والتي يجب أن تكون خاصة بنظام معلومات إدارة الدين العام.

- سمات الأمان في مجالات معالجة بيانات الديون، والأساليب الوقائية لتأمين الوصول إلى بيانات الدين العام واستخدامها؛
- التهديدات العرضية والمتعمدة وتأثيرها على تقديم الخدمات المتعلقة بالحواسيب؛
- فعالية وسلامة واكتمال الضوابط داخل النظام؛
- القيمة مقابل المال في عملية الشراء والتطوير؛
- الامتثال للمعايير ذات الصلة.

### 9.2.1 الرقابة المالية على نظم المعلومات لإدارة الدين العام

إذا تم إجراء الرقابة على نظام معلومات إدارة الدين العام كجزء من الرقابة المالية، فيجب تصميم منهج الرقابة بحيث يمكن الجهاز الأعلى للرقابة من التحقق من تصميم وتنفيذ الضوابط بغرض التحقق من مدى الاعتماد الذي قد يكون على نظام المعلومات الحالي.

يمكن أن تكون أهداف الرقابة المالية على نظام معلومات إدارة الدين العام الذي يغطي الضوابط العامة وضوابط التطبيق كما يلي:

تقييم تصميم نظام معلومات إدارة الدين العام (الضوابط العامة وضوابط التطبيق) واختبار ما إذا كانوا يعملون بفعالية لتمكين توليد بيانات دين كاملة ودقيقة في الوقت المناسب.

### 9.2.2 رقابة الالتزام على نظم المعلومات لإدارة الدين العام

بموجب / وفقاً لـ رقابة الالتزام على نظم المعلومات لإدارة الدين العام، يمكن للأجهزة العليا للرقابة تقييم مدى امتثال أنظمة المعلومات للقوانين واللوائح والتوجيهات المتعلقة بعملياتها.

يمكن أن تكون أهداف رقابة الالتزام على نظام معلومات إدارة الدين العام الذي يغطي الضوابط العامة وضوابط التطبيق كما يلي:

- التحقق من تصميم وتنفيذ الضوابط وامتثال أنظمة المعلومات للقوانين واللوائح والتوجيهات المتعلقة بعملياتها.

### 9.2.3 رقابة الأداء على نظم المعلومات لإدارة الدين العام

يمكن أن تكون أهداف رقابة الأداء على نظام معلومات إدارة الدين العام الذي يغطي الضوابط العامة وضوابط التطبيق كما يلي:

- للتحقق مما إذا كان تصميم وتنفيذ أنظمة تكنولوجيا المعلومات يعزز المثالية في توقيت إنتاج البيانات، ودقة واكتمال ونزاهة قاعدة البيانات لتمكين عمليات إدارة الدين الفعالة؛
- التأكد مما إذا كانت هناك أي فجوات أو أوجه قصور في أنظمة المعلومات وضوابط تكنولوجيا المعلومات وأي تأثيرات على أداء تقارير إدارة الدين.

## 9.3 أسئلة مندوب الرقابة في رقابة الأداء على نظم المعلومات لإدارة الدين العام

يقدم هذا القسم أسئلة محتملة يمكن أن توجهها الأجهزة العليا للرقابة في مراجعة الأداء على نظام معلومات إدارة الدين العام.

هدف الرقابة: للتحقق مما إذا كان تصميم وتنفيذ أنظمة تكنولوجيا المعلومات يعزز المثالية في توقيت إنتاج البيانات، ودقة واكتمال ونزاهة قاعدة البيانات لتمكين عمليات إدارة الدين الفعالة

- ما نظام إدارة الدين المعتمد، وأين تم تثبيته؟
- هل هناك أنظمة إضافية مثبتة في مؤسسات مختلفة؟ هل يتشاركون قاعدة بيانات واحدة مشتركة؟
- هل تم تأمين بيانات الدين وبرمجيات الديون وتسجيلها فقط للأفراد المصرح لهم من قبل الأمناء؟
- هل كلمات المرور تم تعيينها بشكل رسمي وتغييرها بشكل دوري وحمايتها من الاستخدام بواسطة أشخاص غير مصرح لهم؟

- هل يحتوي نظام الكمبيوتر على قواعد متضمنة، مثل التحقق من الأرصدة، للتحقق من دقة معلومات الديون عند إدخالها في الكمبيوتر؟
- هل يتم الاحتفاظ بنسخ احتياطية لملفات الديون والبرامج والوثائق؟
- هل هناك توثيق يتسم بالكفاءة للبرامج والتطبيقات وإجراءات معالجة الديون؟

#### أسئلة تتعلق بالضوابط العامة

- هل تم تطوير إستراتيجية شاملة وحاصلة على موافقة رسمية ومحدثة؟
- ما الأسس التي عليها اتخذ القرار بالحصول على أو تطوير في مواجهة أنظمة منافسة؟
- هل تتوفر أدلة المستخدم بسهولة للمستخدمين، وهل المستخدمون مدربون بشكل كاف على استخدام لنظام بفعالية؟
- هل هناك نظام دعم فني لتقديم مساعدة فعالة في حل المشاكل، وما مدى فعالية هذا الدعم من حيث التكلفة؟
- هل هناك وثائق كافية لعمليات إدارة الديون التي يستخدمها النظام؟
- هل مسؤوليات التحكم في الوصول إلى الملفات واستخدامها محددة بوضوح؟
- هل كلمات المرور تم تحديدها بشكل رسمي وتغييرها بشكل دوري وحمايتها من الاستخدام بواسطة أشخاص غير مصرح لهم؟
- هل الوصول إلى الملفات ومعدات تكنولوجيا المعلومات يجري من خلال وسائل مادية يتم التحكم بها على نحو جيد؟
- هل تم التصديق على وتأمين الاتصالات والوصول إلى الشبكة؟ هل الوصول إلى الملفات وقاعدة البيانات من خلال البرامج والشبكة خاضع ل التحكم جيد باستخدام، على سبيل المثال، وسائل الوقاية من الفيروسات والجدران النارية
- هل يجري تقييم فعال للمخاطر لتحديد الأعمال وأنظمة تكنولوجيا المعلومات الحيوية للمنظمة؟
- هل أعدت خطة لاستمرارية العمل وإجراءات التفاصيل الداعمة تسمح باستعادة النظام بطريقة مضبوطة في حال وقوع خسارة كلية أو جزئية لخدمات تكنولوجيا المعلومات أو البيانات والخدمات التجارية؟
- هل ترتيبات النسخ الاحتياطي للملفات مضبوطة جيداً؟
- عند دمج النظام مع نظام الدفع، هل يكفل عملية سير العمل للتحكم في المدفوعات؟
- إذا كان نظام الديون قد تم دمجه، فهل ثمة برمجيات جدران نارية كافية لمنع تدفق المعلومات غير المصرح به إلى نظام الديون من خلال الدمج؟
- هل الفئات المختلفة من مستخدمي النظام راضون لأن النظام يلبي احتياجاتهم بفعالية؟ إن لم يكن، ما التحديات التي يواجهونها؟
- هل يتم تحسين النظام باستمرار؟
- هل التغييرات المدخلة على الأنظمة المطورة محلياً مرخصة وموزعة ضمن بيئة خاضعة للرقابة؟
- هل تتسق مشتريات نظام إدارة الديون مع إجراءات أعمال مكتب إدارة الدين وإستراتيجية تكنولوجيا المعلومات وهل تلتزم بلوائح توريد المشتريات؟

#### أسئلة تتعلق بضوابط التطبيقات

- هل تعتبر جميع المعاملات المدخلة إلى النظام مصرح بها وكاملة ودقيقة وتتم في الوقت الصحيح ومسجلة مرة واحدة فقط؟
- هل ثمة ضوابط معالجة مناسبة لضمان اكتمال ودقة البيانات؟
- هل يتمتع النظام بضوابط كافية لضمان دقة وامتثال وسرية ومثالية توقيت التقارير؟
- هل ثمة التزام بمسار رقابي كامل في النظام للسماح باقتفاء تبادل البيانات والمعاملات من المدخلات إلى المخرجات؟
- هل يتضمن النظام ترتيبات ضرورية لإنشاء نسخ احتياطية من البيانات والبرمجيات، وتخزينها والاحتفاظ بها مؤمنة، واستعادة التطبيقات في حالة عدم توفر النظام والبيانات؟
- هل البيانات الدائمة في النظام يتم التحكم فيها والحفاظ عليها على نحو صحيح لضمان موثوقية البيانات؟
- هل نظم المعلومات المستخدمة من قبل مختلف مكاتب إدارة الدين تتمتع بواجهة استخدام فاعلة؟

### 9.4 معايير الرقابة على نظم معلومات إدارة الدين العام

أداة تقييم أداء إدارة الديون تنص بوضوح على أهمية إدارة الديون وأمن البيانات.

**مؤشر أداء إدارة الدين-12** يركز على أربع خصائص حيوية لإدارة الديون: (1) توافر وجودة الإجراءات الموثقة لمعالجة المدفوعات المتعلقة بالديون، (2) توافر وجودة الإجراءات الموثقة لتسجيل بيانات الدين والمعاملات والتحقق منها، وكذلك تخزين الاتفاقيات وسجلات إدارة الديون، (3) توافر وجودة الإجراءات الموثقة للتحكم في الوصول إلى تسجيل بيانات الدين

ونظام الإدارة للحكومة المركزية ومسار المهمات الرقابية، (4) التكرار ووجوده خارج الموقع وذلك في خزن النسخ الاحتياطية لنظام تسجيل/إدارة الدين.

**مؤشر أداء إدارة الدين-13** ينص بوضوح على أهمية فصل المهام في بعض الوظائف الرئيسية وكذلك وجود وظيفة مراقبة المخاطر والامتثال، وقدرة الموظفين وإدارة الموارد البشرية، ووجود خطة إدارة المخاطر التشغيلية، بما في ذلك ترتيبات استمرارية النشاط والتعافي من الكارثة

**مؤشر أداء إدارة الدين-14** يركز على كمال ومناسبة توقيت سجلات دين الحكومة المركزية، وضمانات القروض، والمعاملات المتعلقة بالديون، وسجلات مكتملة ومحدثة لجميع الحازنين على أوراق مالية حكومية في نظام سجل آمن.

## 9.5 مصادر أدلة الرقابة على نظم معلومات إدارة الدين العام

يجب على الأجهزة العليا للرقابة الحصول على الأدلة التالية كوثائق دعم:

- دليل إجراءات معالجة الديون المتعلقة بالمدفوعات والذمم المدينة لتسجيل بيانات الديون والتحقق منها، ولتخزين الاتفاقيات وسجلات إدارة الديون؛
- وثائق التخزين المادي للنسخ الأصلية والموقعة من القروض والاتفاقيات المشتقة في موقع آمن، وفحص هذه الاتفاقيات وصيانتها في شكل إلكتروني في موقع آمن، أو كليهما؛
- دليل إجراءات التحقق من صحة إخطارات الدفع؛
- وثائق التأكيد المستقل لجميع البيانات مع الدائنين الخارجيين والمستثمرين المحليين الرئيسيين؛
- الدليل على عملية تفويض من شخصين؛
- أدونات الوصول إلى النظام والأدلة على أمان النظام وضوابط الوصول؛
- الدليل على أن مسارات الرقابة خاضعة للرصد؛
- الدليل على موقع تخزين تسجيلات الديون والنسخ الاحتياطية لنظام الإدارة (الموقع الذي تم التحقق منه بواسطة المقيمين).

## 9.6 إيضاحات نتائج الرقابة على نظم معلومات إدارة الدين العام

وجدت عمليات الرقابة التي أجراها الجهاز الأعلى للرقابة على نظام معلومات إدارة الدين العام (1) بعض أوجه القصور في التسجيل وحفظ السجلات، (2) أوجه القصور في أداء نظام معلومات إدارة الدين العام، (3) أوجه قصور في التقارير المالية.

### (1) أوجه القصور في التسجيل وحفظ السجلات

وجدت الأجهزة العليا للرقابة أن حفظ السجلات لم يكن دقيقاً ولا كاملاً. لا يمكن التحقق من المعلومات التي تم الإفصاح عنها في التقارير للسنة قيد الاستعراض. وبالمثل، لم تتمكن المنشأة من تقديم أي سجلات للضمانات والإقراض المشتق مما قدمته الحكومة. وفي حالات أخرى استخدم فيها برنامج إكسيل (Excel) لتسجيل تفاصيل اتفاقيات الدين، لاحظت الأجهزة العليا للرقابة الكفاءة والفعالية التي سيضيفها إدارة الدين ونظام التحليل في تسجيل وتحليل اتفاقيات الدين.

### (2) أوجه القصور في وظائف نظام معلومات إدارة الدين العام

لدى الدول المستخدمة للبرنامج أنظمة معلومات مختلفة للتسجيل، في بعض الحالات، ونظرًا لأن وظائف التسجيل مقسمة بين الإدارات، يتم استخدام برامج مختلفة على سبيل المثال للاستمرار في تتبع التدفق النقدي وإدارة معلومات الدين العام، وفي كثير من الحالات بضاعف البرنامج برنامج آخر، بالإضافة إلى عدم التوفيق بينه وبين غيره من هذه الشكوك الناتجة فيما يتعلق بسلامة المعلومات المقدمة من وحدات مختلفة. أحد النتائج المهمة الأخرى أنه في كثير من الحالات تكون أنظمة المعلومات معزولة أو غير مدمجة مع بقية أجزاء المنظومة الحكومية مما يسبب الكثير من ازدواجية الجهود ويزيد من مخاطر الأخطاء اليدوية.

يمكن الاختلاف بين نظام إدارة الدين والميزانية والنظام الخاضع للمساءلة في أن الأخير لا يسمح بالحفاظ على سجل بخصوص المديونية العامة المفصلة بشكل كافٍ. هناك أيضًا نقص في المؤشر الفرعي لأنظمة معلومات الإدارة المالية المتكاملة الذي يحدد - ضمن كل حساب محاسبي - رصيد كل مكون من الأدوات المالية للدين العام.



1. Institutional Arrangements for Public Debt Management, Policy Research Working Paper, No. 3021. World Bank, Washington, DC.  
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18226/multi0page.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
2. IMF-World Bank Guidelines for Public Debt Management.  
<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Revised-Guidelines-for-Public-Debt-Management-PP4855>
3. Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Tool.  
<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/020509.pdf>
4. UNCTAD Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing.  
[https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2012misc1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2012misc1_en.pdf).