

# الأطر القانونية

## لإدارة الديون

دليل تمهيدي للبرلمانيين

### الموجز 2





# الموجز 2:

الأطر القانونية لإدارة

الديون

– دليل تمهيدي للبرلمانيين



إن هذا المنشور هو واحدًا من سلسلة تتضمن أربع موجزات سياسة حول إدارة الدين العام موجهة لأعضاء البرلمان والموظفين في البرلمانات، وهو من أعداد كل من المعهد الديمقراطي الوطني (NDI) ومؤسسة وستمنستر للديمقراطية (WFD).

كتب هذا الموجز جيف دوبرو وراجعه خارجيًا أليساندرو موتو، كبير مستشاري الاتحاد البرلماني الدولي. وقد خضع هذا المنشور للتدقيق من قبل كريستين سامبل وكورينا ريبيجيا وفريدا أرينوس وكيتيفان جوليتاني وبنديكتوس رونو في المعهد الديمقراطي الوطني، وروب فان ليوين وفيكوريا هاسون وفرانكلين دي فريزي من مؤسسة وستمنستر للديمقراطية.

إن جميع الآراء الواردة في هذا الموجز هي آراء المؤلف، ولا تعكس بالضرورة آراء البرلمانات أو المؤسسات المستقلة المذكورة. ولا تعبر عن آراء المعهد الديمقراطي الوطني أو مؤسسة وستمنستر للديمقراطية.

## عن المؤلف

جيف دوبرو هو خبير مساعد في مؤسسة وستمنستر للديمقراطية ومستشار رئيسي في شركة نيكسس ب إف إم للاستشارات (Nexus PFM Consulting Inc) يتمتع جيف بخبرة 20 عامًا في تعزيز العلاقة بين الإدارة المالية العامة والرقابة البرلمانية. وتشمل خبراته التركيز في أدوار البرلمان في إدارة الدين العام وإعداد الموازنة التي تراعي النوع الاجتماعي بالإضافة إلى تعزيز دور البرلمان في جميع مراحل إعداد الموازنة وإقرارها.

حقوق الطبع والنشر © المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية (NDI) ومؤسسة وستمنستر للديمقراطية (WFD)، أذار 2021. جميع الحقوق محفوظة. يمكن إعادة إنتاج أجزاء من هذا العمل و/أو ترجمتها لأغراض غير تجارية بموجب إذن خطي مسبق من المعهد الديمقراطي الوطني (NDI) بشرط الاعتراف بالمعهد الوطني الديمقراطي (NDI) ومؤسسة WFD كمصدر للمادة وإرسال نسخ من أي ترجمة. يرجى إرسال طلبات النشر إلى [legal@ndi.org](mailto:legal@ndi.org)



Funded by  
the European Union

## برنامج دعم الإصلاحات الديمقراطية في الأردن Support to Democratic Reforms in Jordan



### Disclaimer

The translation and design of this publication was funded by the European Union and is the sole responsibility of Westminster Foundation for Democracy (WFD). The views expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect the views of the European Union, the parliaments or independent institutions mentioned, the National Democratic Institute (NDI), or WFD.

تم تمويل ترجمة وتصميم هذا المنشور من الاتحاد الأوروبي وهو مسؤولية مؤسسة وستمنستر للديمقراطية (WFD) وحدها. الآراء الواردة في هذا المنشور هي آراء المؤلف ولا تعكس بالضرورة آراء الاتحاد الأوروبي أو البرلمانات أو المؤسسات المستقلة المذكورة أو المعهد الديمقراطي الوطني (NDI) أو مؤسسة وستمنستر للديمقراطية (WFD).

Implemented by



## جدول المحتويات

3	عن المؤلف
7	جدول الاختصارات
8	قائمة الجداول
8	قائمة الاشكال
8	قائمة الصناديق
9	الملخص التنفيذي
10	1. أطر إدارة الديون في عصر الديون المتزايدة: ما أهميتها؟
10	1-1 لمحة عامة
10	1-2 التشريعات الأساسية مقابل التشريعات الثانوية
12	1-3 العناصر الأساسية لإطار قوي لإدارة الديون
15	2. دور البرلمان في إطار إدارة الديون
15	2-1 صلاحية الاقتراض وبيان الأسباب الموجبة
17	أمثلة من دول
17	جزر المالديف
17	مولدوفا
18	أوغندا
18	2-2 دور البرلمان في مرحلة تصديق القروض
22	الموافقة المسبقة
25	الرقابة اللاحقة على التصديق على القروض
28	2-3 الموافقة البرلمانية على الالتزامات الاحتمالية أو المعلومات المتعلقة
	بالالتزامات الاحتمالية المقدمة إلى البرلمان
30	أمثلة من دول
32	2-4 تقرير الديون

- 32 أمثلة من دول
- 33 2-5 استراتيجية الدين متوسطة المدى
- 34 أمثلة من دول
- 35 2-6 دور الهيئات العليا للرقابة المالية والمحاسبة
- 37 3. مداخل العمل البرلماني

## جدول الاختصارات

المعنى	الاختصار
حكومة مركزية	CG
تقييم أداء إدارة الديون	DeMPA
مؤشر أداء إدارة الديون	DPI
الإطار المالي متوسط إلى طويل المدى	MFMLP
وزارة المالية	MoF
استراتيجية الديون متوسطة المدى	MTDS
لجنة الحسابات العامة	PAC
إدارة الدين العام	PDM
إطار الإنفاق العام والمساءلة	PEFA
قانون المالية العامة	PFA
قانون إدارة المالية العامة	PFMA
لائحة المالية العامة	PFR
إدارة الاستثمارات العامة	PIM
الهيئة العليا للتدقيق والمحاسبة (ديوان المحاسبة)	SAI
مشاريع مملوكة من الدولة	SOEs
مؤسسة وستمنستر للديمقراطية	WFD

## قائمة الجداول

صفحة 11	الجدول 1: التشريعات الأساسية مقابل التشريعات الثانوية
صفحة 13	الجدول 2: العناصر الأساسية لقانون إدارة الديون <sup>1</sup>
صفحة 21	الجدول 3: المراحل الأربع لإدارة الاستثمارات العامة وجوانب التقصي المحتملة
صفحة 36	الجدول 4: أنواع عمليات التدقيق المتعلقة بإدارة الديون

## قائمة الاشكال

صفحة 19	الشكل 1: النتائج الرئيسية من "الرقابة البرلمانية على اتفاقيات القروض الدولية: دراسة عالمية"
صفحة 23	الشكل 2: مجموعة الخيارات المتاحة للتصديق البرلماني
صفحة 27	الشكل 3: تقرير ديون غانا السنوي: القروض الميسرة مقابل القروض غير الميسرة الموقعة في عامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩

## قائمة الصناديق

صفحة 26	الصندوق 1: الرقابة اللاحقة على اتفاقيات القروض – أدوار اللجنة
صفحة 29	الصندوق 2: الالتزامات الاحتمالية الصريحة والضمنية
صفحة 35	الصندوق 3: دور الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في إدارة الدين العام

1 إلسي أودوزي، تصميم الأطر القانونية لإدارة الدين العام، (صندوق النقد الدولي، 2 آب 2015)، [http://www.mj-w.net/pdfs/Legal%20Guidance%20Note%20Oct10.pdf](https://www.imf.org/Designing-Legal-Frameworks-for-Public-Debt-Management-43045/31/12/en/Publications/WP/Issues/2016-Arindam-Roy-and-William-Williams-Management-of-the-Government-Debt-Portfolio: مذكرة توجيهية بشأن الإطار القانوني، (أمانة الكومنولث، تشرين الاول 2010)، <a href=)، مارسيلو دي مورا إستيفاو فيلهو، دورتي دوميلاند، أندريه برويت وآخرون، منهجية تقييم أداء إدارة الديون (DeMPA): طبعة 2021 (الإنجليزية)، (واشنطن العاصمة: مجموعة البنك الدولي)، <http://documents.worldbank.org/curated/en/526391628746190611/Debt-Management-Performance-Assessment-Methodology-2021-Edition>

## الملخص التنفيذي

تمتلك معظم دول العالم قانون للإدارة المالية، إلا أنه ينبغي تنظيم الدين العام من خلال تشريعات أكثر تحديدًا. حيث أن إقرار التشريعات المتعلقة بالدين العام مهمة رئيسية للبرلمان والتي تندرج ضمن دوره التشريعي في إدارة المالية العامة. ويؤكد وضع إطار قانوني لإدارة الدين العام أن البرلمان «يوفر التوجيه الاستراتيجي لقرارات الافتراض ويحدد بوضوح أدوار ومسؤوليات المؤسسات المشاركة في إدارة الديون». ويختلف دور البرلمان في إدارة الديون من بلد إلى آخر، ولكن بعد الوباء العالمي الأخير، كان من الضروري أن يؤكد البرلمان دوره الرسمي في الإشراف على إدارة الديون. ولذلك، يقدم هذا الموجز آليات تعزيز الرقابة البرلمانية من خلال تحديد الدروس المستفادة والممارسات الفضلى في تنفيذ وصياغة ومراقبة الإطار القانوني لإدارة الديون<sup>2</sup>.

يقدم هذا الموجز معلومات أساسية عن الأطر القانونية لإدارة الديون ويناقش ستة عناصر رئيسية ينبغي إدراجها في قانون إدارة الديون وهي كما يلي:

1. أن يحدد الإطار القانوني بوضوح صلاحية الافتراض.
  2. أن يحتفظ البرلمان بصلاحية التصديق على اتفاقيات القروض وإصدارها.
  3. أن يقوم البرلمان بالموافقة على الالتزامات الاحتمالية.
  4. أن تقدم الحكومة تقرير سنوي إلى البرلمان حول أنشطة إدارة الدين العام.
  5. أن تضع الحكومة وتطرح على البرلمان بيان يحدد استراتيجية الديون متوسطة المدى.
- يقوم مدقق خارجي أو الهيئة العليا للرقابة المالية (ديوان المحاسبة) بإجراء عمليات تدقيق سنوية لأنشطة إدارة الدين.
- ويتضمن الموجز أيضًا عددًا من دراسات الحالة لتوضيح كيفية تطبيق مبادئ وأطر تشريعات إدارة الديون في الممارسة العملية. وي طرح الموجز في خاتمه المداخل الممكنة للمشاركة البرلمانية في عملية إدارة الديون.

2 داميان كينج، وكريستين كلارك، وبريان فرانسيس، وآخرون، ديون القطاع العام في منطقة البحر الكاريبي: أجندة لخفضها واستدامتها، (بنك التنمية الكاريبي، 1 نيسان 2013)، <https://www.caribank.org/publications-and-resources/resource-library/thematic-papers/study-public-sector-debt-caribbean-agenda-reduction-and-sustainability>

## 1- أطر إدارة الديون في عصر الديون المتزايدة: ما أهميتها؟

## 1-1 لمحة عامة

إن تطوير وتحديث تشريعات إدارة الديون أمرًا ضروريًا لضمان تقديم الحكومات المعلومات اللازمة لفحص الدين العام بشكل فعال لكل من البرلمان والجمهور. يستطيع البرلمان تعزيز الشفافية والمساءلة من خلال اعتماد قانون واحد متكامل لإدارة الديون. وهذا أمر بالغ الأهمية لأن «غياب التشريعات الحديثة لإدارة الدين العام يُفوض الشفافية والمساءلة في العمليات المالية وعمليات إدارة الديون<sup>3</sup>». وفي غياب تشريعات فعالة وحديثة لإدارة الدين العام، لن يكون لدى المواطنين فكرة واضحة عن كيفية إدارة الشؤون المالية للدولة، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى تآكل العقد الاجتماعي.

ومن الجلي أن هناك مخاطر كبيرة مرتبطة بترك الحكومات تولى إدارة الدين العام بدون رقابة مناسبة. وتشمل هذه المخاطر عدم تنظيم مبلغ الاقتراض وعدم تحديد سقف للدين والاقتراض غير الرشيد وممارسات الاقتراض غير السليمة، فضلًا عن الاقتراض من المقرضين غير المناسبين. ويمكن أن تؤدي كل هذه المخاطر إلى اقتراض غير مستدام وتحديات في خدمة الديون، وفي نهاية المطاف خلق أزمة ديون.

## 1-2 التشريعات الأساسية مقابل التشريعات الثانوية

يتألف الإطار القانوني لإدارة الديون من التشريعات الأساسية، وهي قوانين يتم سنها بموافقة البرلمان؛ والتشريعات الثانوية، والتي يشار إليها غالبًا بالتشريعات الفرعية أو المُفوضة (الأوامر التنفيذية واللوائح والتوجيهات وما إلى ذلك)، والتي تحددها السلطة التنفيذية.

وعادة ما يحتوي التشريع الاساسي على تفويض سلطة الاقتراض من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية (أي إلى رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء، أو مباشرة إلى وزير المالية).

ويفوض التشريع الثانوي وظيفة إدارة الديون إلى موظفي الخدمة المدنية، عادة إلى وحدة إدارة الديون داخل وزارة المالية. ويخصص الجدول 1 أدناه الفرق بين التشريعات الاساسية والتشريعات الثانوية.

التشريعات الأساسية	التشريعات الثانوية
تفويض من البرلمان للسلطة التنفيذية وللحكومة (لرئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو مجلس الوزراء، أو مباشرة لوزير المالية) للموافقة على القروض وضمانات القروض نيابة عن الحكومة المركزية.	التفويض داخل السلطة التنفيذية للحكومة لواحد أو أكثر من جهات إدارة الديون للاقتراض وإجراء المعاملات المتعلقة بالديون (على سبيل المثال، عمليات تبادل الديون ومقايضات العملات وأسعار الفائدة).
أغراض الاقتراض المحددة	التفويض داخل السلطة التنفيذية للحكومة لواحدة أو أكثر من جهات الضمان بإصدار ضمانات القروض بعد اتخاذ القرار السياسي بدعم نشاط معين باستخدام ضمانات القروض.
أهداف إدارة الديون	
الحاجة إلى تطوير استراتيجية لإدارة الديون	
تقديم تقارير سنوية إلزامية إلى البرلمان عن أنشطة إدارة الديون تغطي تقييم النتائج مقابل الأهداف المعلنة وأهداف إدارة الديون	

الجدول 1: التشريعات الاساسية مقابل التشريعات الثانوية

يمارس البرلمان دورا هاما في تبني وتحديث وتطوير الإطار التشريعي لإدارة الديون. ويشمل ذلك تشريعات إدارة الديون بالإضافة إلى التشريعات الثانوية. إن تقييم أداء إدارة الدين (DeMPA)، الذي أجراه البنك الدولي، هو منهجية لتقييم أداء إدارة الدين العام من خلال مجموعة شاملة من المؤشرات التي تغطي النطاق الكامل لوظائف إدارة الدين الحكومي. حيث يوصي بتقييم حالة ممارسات إدارة الديون من خلال طرح الأسئلة التالية:

- هل يوجد تفويض في التشريع الأساسي لمجلس الوزراء أو مباشرة لوزير المالية بالموافقة على الاقتراض وضمانات القروض نيابة عن الحكومة المركزية؟ إذا كان الأمر كذلك، ما هو التشريع الذي يوفر هذه الصلاحية، وما هي المواد أو الأحكام ذات الصلة؟
- من يقوم بالتوقيع على وثائق القرض والمستندات الأخرى اللازمة للاقتراض؟ ما هو التشريع الذي ينص على هذه الصلاحيات، وما هي المواد أو الأحكام ذات الصلة؟
- هل هناك تفويض صلاحية في التشريع الثانوي لإجراء المعاملات المتعلقة بالديون وإصدار ضمانات القروض نيابة عن الحكومة المركزية؟ إذا كان الأمر كذلك، ما هو التشريع الذي يوفر هذه الصلاحية، وما هي المواد أو الأحكام ذات الصلة؟ ما هي المواد أو الأحكام الواردة في التشريع والتي تغطي أغراض الاقتراض المحددة: تشكيل أهداف واضحة لإدارة الديون؟

### 1-3 العناصر الأساسية لإطار قوي لإدارة الديون

يقدم الجدول 2 العناصر الرئيسية لقانون إدارة الديون التي قد يرغب البرلمانيون في ضمان إدراجها في إطار إدارة الديون الخاص في برلماناتهم. ويقدم العمود 2 مبرراً للعنصر المعني. ويعرض العمود 3 المخاطر المرتبطة بعدم إدراج هذا العنصر في إطار إدارة الديون.

الجدول 2: العناصر الأساسية لقانون إدارة الديون<sup>4</sup>

العنصر	المبرر	المخاطر، إذا تم تجاهلها
1. يحدد الإطار القانوني بوضوح سلطة الاقتراض. ويتم تنظيم صلاحية الاقتراض هذه من خلال بيان الغرض، الذي يحدد أهداف الاقتراض المؤهلة، ويمكن تقييدها بواسطة حد الاقتراض المحدد من حيث سقف الدين أو حد الاقتراض السنوي <sup>5</sup> .	يضيف تحديد ضمانات غرض الاقتراض حماية ضد الاقتراض لاستثمارات المضاربة أو لتمويل النفقات التي لم يتم إدراجها في الموازنة العامة ولم يوافق عليها البرلمان أو الكونغرس بطريقة أخرى. <sup>6</sup>	قد يؤدي الفشل في تحديد أغراض الاقتراض إلى تكبد الحكومة ديوناً لتغطية نفقات غير رشيدة أو غير فعالة من حيث التكلفة.
2. يحتفظ مجلس النواب بصلاحية التصديق على اتفاقيات القروض وإصدارها، وخاصة القروض المتعاقد عليها في الخارج والمصنفة على أنها معاهدات.	يمنع هذا الأمر حدوث الاقتراض غير الحكيم دون المساءلة المناسبة للحكومة، ويدعم مساءلة الحكومة عن جميع المسؤوليات العامة.	كانت هناك حالات تجاوزت فيها الحكومة بشكل غير قانوني دور البرلمان في التصديق، مما كان له آثار سلبية على كل من الصحة الاقتصادية للبلاد والسمعة السياسية لأولئك الذين تفاوضوا على هذه القروض سراً.
3. يوافق البرلمان على الالتزامات الاحتمالية أو يتم تقديم المعلومات حولها إلى البرلمان.	يساعد على التأكد من دراية البرلمان والجمهور بالالتزامات الاحتمالية التي تتحملها الحكومة.	وتتمثل المخاطر المرتبطة بعدم موافقة البرلمان أو سيطرته على الالتزامات الاحتمالية في ضرورة سداد الديون غير المسجلة فجأة عند وقوع حدث غير متوقع. وهذا قد يغير عبء الديون الفعلي لبلاد ما، مما يؤدي إلى ضائقة الديون أو ارتفاع خطر حدوث ضائقة الديون.

4 إلسي أديو أودزي، تصميم الأطر القانونية لإدارة الدين العام، (صندوق النقد الدولي، 2 أ ب 2015)، <https://www.imf.org/> Designing-Legal-Frameworks-for-Public-Debt-Management-43045/31/12/en/Publications/WP/Issues/2016-أريندام روي ومايك ويليامز، إدارة الديون الحكومية: مذكرة توجيهية بشأن الإطار القانوني، (أمانة الكومنولث، تشرين الاول 2010)، <http://www.mj-w.net/pdfs/Legal%20Guidance%20Note%20Oct10.pdf>، مارسيلو دي مورا إستيفانو فيلهو، دورتي دوميلاند، أندريه برويت وآخرون، منهجية تقييم أداء إدارة الديون (DeMPA): طبعة 2021 (الإنجليزية)، (واشنطن العاصمة: مجموعة البنك الدولي)، <http://documents.worldbank.org/curated/en/526391628746190611/Debt-Management-Performance-Assessment-Methodology-2021-Edition>

5 أريندام روي ومايك ويليامز، إدارة الديون الحكومية: مذكرة توجيهية بشأن الإطار القانوني، (أمانة الكومنولث، تشرين الاول 2010)، <http://www.mj-w.net/pdfs/Legal%20Guidance%20Note%20Oct10.pdf>.

6 مجموعة البنك الدولي. "منهجية تقييم أداء إدارة الديون (DeMPA)". 2015. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/pdfjsessionid=28D05D082E963EE30BFF4F101E6D0B19?sequen.96671/21962/org/bitstream/handle/10986ce=3>

المخاطر، إذا تم تجاهلها	المبرر	العنصر
<p>تتمثل المخاطر المرتبطة بعدم إبلاغ الحكومة عن أنشطة إدارة الديون في عدم اتخاذ الإجراء التصحيحي (أو فرصة اتخاذ الإجراء التصحيحي) لمعالجة الاقتراض غير الرشيد من جانب الحكومة أو وحدة إدارة الديون التابعة لها. ويمكن أن تشمل العواقب الديون الخارجية المفرطة، وارتفاع مستويات الاقتراض قصير الأجل، والفشل في الحصول على أفضل الشروط الممكنة للقرض.</p>	<p>يحسن هذا العنصر من الشفافية المالية ويوفر معلومات حول كيفية تمويل موازنة الحكومة.</p>	<p>4. يُطلب من الحكومة تقديم تقرير سنوي إلى البرلمان عن أنشطتها في إدارة الديون، بما في ذلك خطط السنة المالية القادمة وأنشطة العام السابق.</p>
<p>في غياب استراتيجية متوسطة المدى للديون، قد لا تقوم الحكومات بتحليل أو تتبع المعلومات الرئيسية التالية بشكل صحيح، مما قد يؤدي إلى زيادة عبء الديون: (أ) تتبع تكلفة ومخاطر الديون القائمة؛ (ب) تحليل مصادر التمويل المحتملة؛ (ج) تحليل الاستراتيجيات البديلة لإدارة الديون؛ (د) تحليل السياسة الكلية وبيئة السوق على المدى المتوسط.</p>	<p>يعزز ملف أنشطة وأهداف إدارة الديون ويمنع التغييرات المفاجئة والمتكررة ويعزز الشفافية.</p>	<p>5. يتعين على الحكومة صياغة وإعداد استراتيجية تحدد الإطار المتوسط المدى لكيفية تحقيق الحكومة لأهدافها في إدارة الديون. يجب تحديث استراتيجية الديون متوسطة المدى<sup>5</sup> أو مراجعتها بانتظام.</p>
<p>إن مخاطر التدقيق هي المخاطرة المتمثلة في قيام المدقق بإعطاء رأي غير معدل حول التدقيق حتى لو كانت البيانات المالية محرقة بشكل جوهري<sup>6</sup>. وإذا عرضت الحكومة موقف ديونها بشكل غير دقيق أو بطريقة لا تتوافق مع المعايير الدولية، فيجب على المدقق الخارجي أو الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الإشارة إلى ذلك. وبخلاف ذلك، لن يكون لدى البرلمان فهم دقيق للوضع المالي للحكومة. بما في ذلك مستويات ديونها الفعلية.</p>	<p>يضمن أن أهداف إدارة الديون تتوافق مع الإجراءات والسياسات وأن جميع القروض مسجلة بشكل مناسب ودقيقة مالياً.</p>	<p>6. تتم مراجعة أنشطة إدارة الديون سنويًا من قبل مدقق خارجي مستقل أو الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، بما في ذلك عمليات تدقيق الأداء والمراجعة المالية. ويتم تدقيق أداء مديري الديون وأنظمتهم وإجراءات الرقابة بشكل منتظم.</p>

7 إن استراتيجية الديون متوسطة الأجل عبارة عن إطار عمل مصمم لمساعدة الحكومات على تنفيذ إدارة سليمة للديون على مدى ثلاث إلى خمس سنوات. يمكن أن توضح إجراءات استراتيجية الديون متوسطة الأجل خيارات التكلفة والمخاطر التي تتحملها الحكومة.

8 بيسي دونج، «ما هي الأنواع الثلاثة لمخاطر التدقيق؟» مركز المحاسبة، بدون تاريخ، <https://www.accountinghub->

[.online.com/what-are-the-three-types-of-audit-risk](https://www.accountinghub-online.com/what-are-the-three-types-of-audit-risk)

## 2- دور البرلمان في إطار إدارة الديون

ومن الضروري أن يمارس البرلمان دوراً مركزياً في وضع الإطار القانوني لإدارة الديون. ويتضمن ذلك دوراً تشريعياً يحدد إطاراً قانونياً لإدارة الدين العام «يوفر توجيهاً استراتيجياً لقرارات الاقتراض ويحدد بوضوح أدوار ومسؤوليات المؤسسات المشاركة في إدارة الديون»<sup>9</sup>. ويرد أدناه تفصيل لكل عنصر من العناصر الرئيسية الستة لإطار إدارة الديون المحددة في الجدول 2.

### 1-2 صلاحية الاقتراض وبيان الأسباب الموجبة

يتمتع البرلمان، انطلاقاً من سلطته الدستورية للموافقة على ضرائب الحكومة المركزية وإجراءات الإنفاق، وكقاعدة عامة، بالسلطة النهائية للاقتراض نيابة عن الحكومة المركزية. وبالتالي، يفوض البرلمان صلاحية الاقتراض إلى السلطة التنفيذية (على سبيل المثال، إلى رئيس الدولة، أو إلى رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء، أو مباشرة إلى وزير المالية). وفي المقابل، يقوم رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء أو وزير المالية بتفويض مسؤوليات إدارة الديون، بما في ذلك تفويض الاقتراض، إلى مكتب أو وحدة إدارة الديون، والتي يقع مقرها بشكل عام في وزارة المالية.

إن التفويض من الكونغرس أو البرلمان إلى السلطة التنفيذية منصوص عليه في التشريع الأساسي، وعادة في قانون منفصل بشأن الدين العام أو قانون مماثل -في قانون الموازنة العامة- أو في قانون المسؤولية المالية<sup>10</sup>.

9 خبراء صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام، (صندوق النقد الدولي، آخر تعديل في

9 كانون الأول 2003). <https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/index.htm>

10 مجموعة البنك الدولي، "منهجية تقييم أداء إدارة الديون (/openknowledge.worldbank.org/)", 2015. <https://openknowledge.worldbank.org/> pdfjsessionid=28D05D082E963EE30BF4F101E6D0B19?sequence=3.96671/21962/bitstream/handle/10986

لا يُقصد من التفويض من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية أن يكون «شيكاً على بياض»، وبالتالي غالباً ما يكون هذا التفويض مقيداً ببيان الأسباب الموجبة، الذي يوضح الأسباب التي من أجلها يُسمح للسلطة التنفيذية بالاقتراض. ووفقاً للممارسات الفضلى، ينبغي أيضاً توفير هذه المعلومات في التشريعات. إن جزء من بيان الأسباب الموجبة هو التأكيد من أن الحكومة لا تستخدم الاقتراض كذريعة لتمويل الاستثمارات أو النفقات التي لم تتم الموافقة عليها في الموازنة السنوية أو التكميلية. «إذا تم السماح بالخيار الأخير، فإن عملية الموازنة ستفقد معناها وقد تجبر البرلمان أو الكونجرس في نهاية المطاف على زيادة الضرائب أو خفض النفقات لخدمة الديون المتعاقد عليها لتمويل مثل هذه النفقات<sup>11</sup>». ومن الممارسات الجيدة أيضاً أن تنص قوانين الديون صراحةً على ألا تمول القروض المقترضة النفقات الجارية لأن القروض تهدف إلى تمويل المشاريع الاستثمارية.

ومن أمثلة الأسباب الموجبة للاقتراض الواردة في التشريعات هي تمويل:

- العجز في الميزانية والرصيد النقدي.
  - المشاريع الاستثمارية التي يوافق عليها البرلمان أو الكونغرس خارج الموازنة.
  - احترام الضمانات المُستحقة.
- ويمكن أيضاً استخدام الأسباب الموجبة للاقتراض الموجودة في التشريع من أجل:
- إعادة التمويل والتمويل المسبق للديون المستحقة.
  - الوفاء بمتطلبات البنك المركزي لتجديد احتياطات العملات الأجنبية.
  - القضاء على الآثار الناجمة عن الكوارث الطبيعية أو البيئية، وكذلك حالات الطوارئ الأخرى مثل جائحة كورونا.

## أمثلة من دول

### جزر المالديف

يُرد ذكر الإطار القانوني لإجراء عمليات ووظائف إدارة الديون في جزر المالديف في تشريعات متعددة. حيث ينص الدستور وقانون المالية العامة (PFA) ولائحة المالية العامة (PFR) على سلطة واضحة لرئيس الدولة لاقتراض وإقراض الموارد العامة، وكذلك الموافقة على الضمانات الحكومية، نيابة عن الحكومة. ولم يتم تضمين أي تفويض آخر لهذه السلطة في الوثائق القانونية، على الرغم من أنه يتم تفويض قرارات الاقتراض المحلي الفعلية لإصدار الأوراق المالية الحكومية إلى وزارة المالية.

ويمنح قانون المالية العامة الموافقة على الاقتراض في المادة 5 من القانون، وتبدأ به وزارة المالية بموافقة الرئيس. وينص القانون على أنه «لا يجوز للحكومة المالديفية أو الشركة المملوكة للدولة من خلال الحكومة المالديفية والنيابة عن الدولة الحصول على قرض أو اقتراض أموال إلا بعد أن يقدم الرئيس الاقتراح إلى مجلس الشعب وفقاً للمادة 5 (أ)(2) وبعد موافقة المجلس عليه بأغلبية أصوات النواب الحاضرين، بناء على طلب الوزير إلى الرئيس وموافقة الرئيس بعد ذلك».

### مولدوفا

- ينص دستور جمهورية مولدوفا، المعتمد في عام 1994، على أنه يعتمد البرلمان جميع أشكال الاقتراض الخارجي ويقرر أغراض القروض الخارجية.
- تحدد المادة 14 من قانون الدين أغراض الاقتراض الحكومي والتي تشمل:
  - دعم الأنشطة الاستثمارية.
  - ترويج الصادرات.
  - سداد الديون.

- عمليات إعادة الشراء .
- إعادة التمويل .
- تمويل عجز الموازنة<sup>12</sup>.

## أوغندا

يتم تفويض صلاحية الاقتراض في أوغندا إلى وزير المالية، الذي يتعين عليه الحصول على موافقة البرلمان:

- لتمويل عجز الموازنة.
- لإدارة السياسة النقدية.
- للحصول على العملة الأجنبية.
- لإعادة الإقراض إلى مؤسسة معتمدة؛ أو
- لسداد نفقات مستحقة قانونياً<sup>13</sup>.

## 2-2 دور البرلمان في مرحلة تصديق القروض

ينبغي للبرلمانات أن تحتفظ بسلطة التصديق على اتفاقيات القروض لتجنب حدوث الاقتراض غير الرشيد دون المساءلة الحكومية المناسبة.

تشير دراسة أجراها الاتحاد البرلماني الدولي والبنك الدولي أنه<sup>14</sup>:

12 البنك الدولي، تقييم أداء إدارة الديون: مولدوفا، (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، كانون الأول 2018)، <https://31518/openknowledge.worldbank.org/handle/10986>.

13 برلمان أوغندا، قانون إدارة المالية العامة، 2015، (جمهورية أوغندا، 6 آذار 2015)، المادة 36، [https://www.ugandainvest.Uganda\\_Public\\_Finance\\_Management\\_Act\\_2015\\_3.pdf/02/go ug/wp-content/uploads/2016](https://www.ugandainvest.Uganda_Public_Finance_Management_Act_2015_3.pdf/02/go ug/wp-content/uploads/2016).

14 الاتحاد البرلماني الدولي والبنك الدولي، الرقابة البرلمانية على اتفاقيات القروض الدولية والعمليات المرتبطة بها: مسح دولي، (الاتحاد البرلماني الدولي، 2013)، <http://archive.ipu.org/PDF/publications/PARLOVER2013EN.pdf>، أجريت هذه الدراسة في عام 2011 وتمثل أحدث دراسة شاملة متاحة للجمهور حول هذا الموضوع.

- يمتلك أقل من 60% من المشاركين (من إجمالي 99 برلماناً) قوانين تلزم البرلمان بالتصديق على اتفاقيات القروض قبل أن تصبح سارية المفعول.
  - في حين أن 64% من البرلمانات لا تشاركون في عملية الموافقة على القروض (كمرحلة تختلف عن عملية التصديق)، وإن 24% يشاركون في المرحلة النهائية<sup>15</sup>.
  - وذكرت الدراسة أيضاً أن 65% من البرلمانات لديها عملية موافقة على القروض مصممة بحيث تتم من خلال نظام اللجان. وتعتمد 20% من البرلمانات على لجنة واحدة فقط، وهي في المقام الأول اللجنة المالية أو لجنة الميزانية أو اللجنة الاقتصادية، في حين أن 45% لديها لجنتين أو أكثر، مع تركيز اللجان الإضافية على مجالات محددة، مثل البنية التحتية أو الزراعة أو الصحة أو النقل.
- ويصف الشكل 1 أدناه النتائج الرئيسية التي توصلت إليها الدراسة الاستقصائية الدولية حول الرقابة البرلمانية على اتفاقيات القروض الدولية.



الشكل 1: النتائج الرئيسية من مسح «الرقابة البرلمانية على اتفاقيات القروض الدولية: دراسة عالمية»<sup>16</sup>

15 ويشير الاستطلاع إلى أنه «من بين الدول التي يمنح القانون فيها البرلمان سلطة التصديق، يشارك عدد كبير، 58 ٪، في عملية الموافقة على القروض في مرحلة ما (أي قبل ذلك أو أثناءه أو في المراحل النهائية)».

16 تهدف اشارات النجمة إلى أن مصطلح «عملية الموافقة على القرض» يشير إلى المراحل المبكرة جداً من التفاوض على القرض (بقيادة السلطة التنفيذية) حتى التصديق النهائي من قبل البرلمان. ويختلف هذا عن دور البرلمان في مجرد التصديق على اتفاقية القرض بمجرد موافقة السلطة التنفيذية عليها. تشير عبارة «حوار السياسات قبل مفاوضات القروض» إلى حوار السياسات الذي يتم قبل إطلاق عملية الموافقة على القروض.

تُمكن المشاركة البرلمانية في الموافقة على القروض أو في عملية التصديق البرلمان من التحقق من أن الحكومة قد قامت بإجراء تقييم اقتصادي صارم واختيار وتحديد تكلفة ومراقبة أي مشروع استثماري عام وأن شروط القروض (سعر الفائدة، جدول السداد، وما إلى ذلك) هي مناسبة. وتدعم هذه الخطوات الأربع نهجاً يعرف باسم إدارة الاستثمارات العامة (PIM). وببساطة، فإن إدارة الاستثمارات العامة هي «نهج لإدارة النفقات الحكومية للبنية التحتية العامة بشكل استراتيجي وفعال»<sup>17</sup>. ويوضح الجدول 3 أدناه المراحل الأربع لنظام إدارة الاستثمارات العامة.

وعند التصديق على اتفاقيات القروض، يمكن للبرلمانات استخدام معايير إدارة الاستثمارات العامة للتحقق من أن الحكومة قد أجرت تقييماً اقتصادياً صارماً واختياراً وتحديد تكلفة أي مشروع استثماري عام يتطلب الاقتراض، وأن الحكومة قد وضعت استراتيجية رصد مناسبة. ويمكن القيام بهذه الرقابة إما مسبقاً أو لاحقاً، حيث تشير الرقابة «اللاحق» إلى التدقيق بعد التصديق على القرض.

17 الوكالة اليابانية للتعاون الدولي، دليل إدارة الاستثمارات العامة لتنمية القدرات، (الوكالة اليابانية للتعاون الدولي، إبريل 2018)، [https://www.jica.go.jp/activities/issues/governance/ku57pq00001wbnba-att/strengthen\\_public\\_investment\\_management\\_capacity\\_handbook\\_e.pdf](https://www.jica.go.jp/activities/issues/governance/ku57pq00001wbnba-att/strengthen_public_investment_management_capacity_handbook_e.pdf)

الجدول 3: المراحل الأربع لإدارة الاستثمارات العامة وجوانب التقييم المحتملة

جوانب التقييم المحتملة <sup>19</sup>	الوصف <sup>18</sup>	مراحل إدارة الاستثمارات العام
<p>ما نوع (أنواع) أساليب التقييم التي تم استخدامها لإجراء دراسة جدوى أو دراسة جدوى أولية للمشروع (المشاريع) الاستثمارية المقترحة؟ هل تم نشر نتائج التحاليل؟ هل تضمن التقييم مراجعة للتكاليف الاجتماعية أو الاقتصادية وفوائد السياسات، بما في ذلك التأثيرات الصحية والبيئية؟ ماذا عن تأثيرات النوع الاجتماعي؟ هل تم إجراء تحليل التكلفة والعائد، أو تحليل فعالية التكلفة، أو تحليل متعدد المعايير؟ هل تمت مراجعة التحليل من قبل جهة أخرى غير الجهة الراعية؟</p>	<p>استخدام أساليب تقييم فعالة لإجراء دراسات الجدوى أو الجدوى المسبقة للمشاريع الاستثمارية الكبرى ونشر النتائج.</p>	<p>مرحلة التقييم<sup>20</sup></p>
<p>كيف تم اختيار هذا المشروع الاستثماري؟ هل تم تصنيفها واختيارها وفقاً لمعايير محددة بوضوح؟ هل قامت الحكومة بنشر المعايير القياسية لاختيار المشاريع والتزمت بها؟<sup>21</sup></p>	<p>عملية اختيار تعطي الأولوية للمشاريع الاستثمارية وفقاً لمعايير محددة بوضوح.</p>	<p>مرحلة الاختيار</p>
<p>هل يتم تضمين توقعات التكلفة الإجمالية لدورة حياة المشروع (المشاريع) الاستثمارية مع التكاليف الرأسمالية والتكاليف المتكررة؟ هل هناك توزيع سنوي للتكاليف على الأقل للسنوات الثلاث القادمة المدرجة في بيان الموازنة؟</p>	<p>يتم إدراج توقعات التكلفة الإجمالية لدورة حياة المشاريع الاستثمارية الكبرى في بيان الموازنة، بما في ذلك التكاليف الرأسمالية والتكاليف المتكررة بالإضافة إلى توزيع التكاليف على أساس سنوي على مدى السنوات الثلاث المقبلة على الأقل<sup>22</sup>.</p>	<p>مرحلة تقدير التكاليف</p>

18 برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA)، إطار تقييم الإدارة المالية العامة، 2016. [https://pefa.org/sites/default/files/PEFA\\_2016\\_Framework\\_Final\\_WEB\\_0.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/PEFA_2016_Framework_Final_WEB_0.pdf), p. 36

19 برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA)، إطار تقييم الإدارة المالية العامة، فبراير 2016.

20 إن إدارة الاستثمارات العامة هي عملية إدارة مالية عامة تكون السلطة التنفيذية مسؤولة عنها.

21 تشير المعايير القياسية إلى «مجموعة الإجراءات الرسمية المعتمدة من قبل الحكومة والتي يتم استخدامها لكل مشروع أو مجموعة من المشاريع المرتبطة ذات الخصائص المشتركة داخل وعبر الوحدات الحكومية المركزية».

22 تشمل تكلفة دورة الحياة، أو تكلفة الحياة الشاملة، جميع مراحل دورة حياة المشروع مثل التصميم والبناء والإدارة والتشغيل والصيانة: انظر في كويو مابيل، وفلوريان مولدرز، ومورتن ليك لوريسن، نحو إطار لتقييم الاستثمار الخاص مقابل الاستثمار العام في البنية التحتية، (مؤسسة التمويل الدولية، كانون الثاني 2017). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/481791486540124454/pdf/112689-BRI-EMCompass-note-29-Infrastructure-Framework-PUBLIC.pdf>

جوانب التقصي المحتملة	الوصف	مراحل إدارة الاستثمارات العام
هل هناك أي ترتيبات رصد في اتفاقية القرض؟ هل سيتم مراقبة التكلفة الإجمالية والتقدم المادي للمشروع الاستثماري أثناء التنفيذ من قبل الوحدة الحكومية المنفذة؟ هل سيتم نشر المعلومات المتعلقة بتنفيذ المشروع (المشاريع) الاستثمارية في بيان الموازنة أو في تقارير أخرى سنوياً؟	يتم وضع ترتيبات مناسبة لرصد المشروع وإعداد التقارير لتحقيق التقدم المادي والمالي.	مرحل الرصد

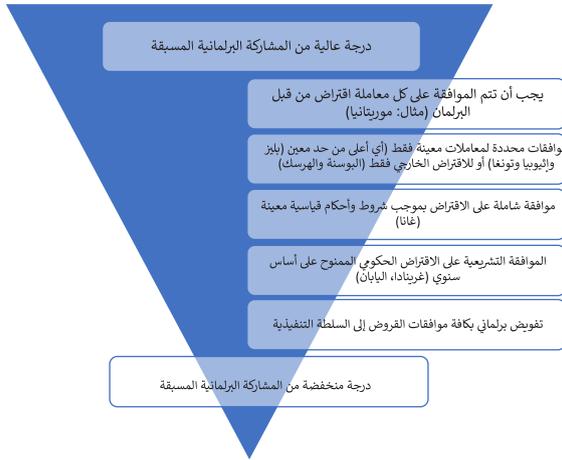
### الموافقة المسبقة

لا توجد عملية متفق عليها عالمياً تحكم الآلية التي ينبغي للبرلمان أن يتبعها في التصديق على اتفاقيات القروض.

يجب على البرلمان تحقيق التوازن المناسب بين استكمال التصديق على اتفاقيات القروض في الوقت المناسب مع ضمان الشفافية والمساءلة عند تحديد آلية التصديق على اتفاقيات القروض. ويتعين على البرلمان أيضاً أن ينظر في صلاحيات المسؤولين عن إدارة الديون الذين يتفاوضون على القروض نيابة عن الحكومة بدرجة معينة من المرونة والاستقلال عن التدخل السياسي غير المبرر، بحيث يتمكن مديرو الديون من التفاوض على أفضل الشروط للحصول على قرض. (يسعى المسؤولون عن إدارة الديون عند تحديد عملية التصديق على اتفاقيات القروض من منظور الدين العام إلى تحقيق أقل تكلفة ممكنة للتمويل في اتفاقية معينة في حين يضعون أيضاً شروط السداد الأكثر ملاءمة من وجهة نظر الحكومة).

هناك مجموعة واسعة من الخيارات المتاحة للبرلمانات عندما يتعلق الأمر بالتصديق على اتفاقيات القروض، مع درجات أكبر أو أقل من المشاركة في العملية. يوضح الشكل 2 أدناه بعض الأمثلة التوضيحية لمستويات مختلفة من المشاركة البرلمانية<sup>23</sup>.

23 إلسي أودزي، تصميم الأطر القانونية لإدارة الدين العام، (صندوق النقد الدولي، 2 تموز 2015)، <https://www.imf.org/Designing-Legal-Frameworks-for-Public-Debt-Management-43045/31/12/en/Publications/WP/Issues/2016>



الشكل 2: مجموعة الخيارات المتاحة للتصديق البرلماني

ويمكن للبرلمان من ناحية أن يشارك في التصديق على جميع المعاملات. وعلى سبيل المثال، تخضع جميع القروض في موريتانيا لمراجعة اللجنة والتصديق عليها من البرلمان.<sup>24</sup> وفي البوسنة والهرسك، تخضع اتفاقيات القروض لموافقة البرلمان في حالة اقتراح مقرض خارجي.<sup>25</sup> ويمكن للبرلمان ضمن نطاق الحد الأدنى من نطاق المشاركة تفويض مسؤوليات التفاوض على اتفاقيات القروض إلى السلطة التنفيذية - وفي كثير من الأحيان، تُمنح هذه السلطة على وجه التحديد لوزير المالية.

وفي الحالة التي لا يمارس فيها البرلمان دورًا مباشرًا في التصديق على اتفاقيات القروض، فمن المهم أن تحصل الترتيبات التشريعية والحوكمة المحيطة بتعامل السلطة التنفيذية مع اتفاقيات القروض على ثقة السلطة التشريعية. تقدم أمانة الكومنولث النصائح التالية بشأن إدارة الديون الحكومية:

24 الاتحاد البرلماني الدولي والبنك الدولي، الرقابة البرلمانية على اتفاقيات القروض الدولية والعمليات ذات الصلة: دراسة

علمية، (الاتحاد البرلماني الدولي، 2013)، <http://archive.ipu.org/PDF/publications/PARLOVER2013EN.pdf>.

25 يشير المقرضون الخارجيون إلى المقرضين الأجانب بينما يشير المقرضون الداخليون إلى المقرضين المحليين.

«يُمنح البرلمان الاطمئنان من خلال وجود التشريعات السليمة وإطار الحوكمة القوي مع تحديد أهداف واضحة وصلاحيات الاقتراض وإعداد التقارير والمساءلة وأحكام التدقيق. وينبغي أن تكون هذه الفرص والمتطلبات كافية لتلبية حاجة البرلمان إلى التشاور أو المساءلة للتعويض عن تفويض مسؤولياته إلى السلطة التنفيذية»<sup>26</sup>.

وبالمثل، وفي المواقف التي يمنح فيها البرلمان فعليًا الحكومة «تفويضًا مطلقًا» مسبقًا للاقتراض، فإن «التعبير الواضح عن الأهداف المتوسطة والطويلة المدى لإدارة الدين العام في الإطار القانوني الأساسي»<sup>27</sup> قد يسهم في تهدئة المخاوف من خلال ضمان وجود قرارات حكومية موجهة بشكل سليم.

وتقوم بعض البلدان أيضًا بإدراج أهداف محددة محليًا لتعكس الأولويات الوطنية ضمن تشريعاتها الخاصة بإدارة الدين العام. ففي جامايكا، على سبيل المثال، تشمل الأهداف المنصوص عليها في قانون إدارة الدين العام ما يلي:

- تطوير ودعم اسواق فعالة للأوراق المالية الحكومية<sup>28</sup>.
- ضمان إدارة الدين بما يتفق مع الاستدامة المالية.
- تعزيز تطوير سوق الدين المحلي.
- التأكد من توافق استراتيجية إدارة الدين العام متوسطة المدى مع أهداف الاقتصاد الكلي للحكومة<sup>29</sup>.

26 أريندام روي ومايك ولبامز، إدارة الديون الحكومية: مذكرة توجيهية بشأن الإطار القانوني، (أمانة الكومنولث، تشرين الاول 2010)، <http://www.mj-w-net/pdfs/Legal%20Guidance%20Note%20Oct10.pdf>.

27 إلسي أودوادي، تصميم الأطر القانونية لإدارة الدين العام، (صندوق النقد الدولي، 2 تموز 2015)، <https://www.imf.org/Designing-Legal-Frameworks-for-Public-Debt-Management-43045/31/12/en/Publications/WP/Issues/2016>.

28 تتكون الأوراق المالية من الكمبيالات والسندات وشهادات الإيداع والأوراق التجارية وسندات الدين والأدوات المماثلة التي يتم تداولها عادة في الأسواق المالية. مسرد المصطلحات الإحصائية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، «الأوراق المالية غير الأسهم» (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، آخر تعديل في 22 تشرين الثاني 2001)، <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2416>.

29 برلمان جامايكا، قانون إدارة الدين العام، (جامايكا، 2012)، [https://japarliament.gov.jm/attachments/341\\_The%20Public%20Debt%20Management%20Act,%202012.pdf](https://japarliament.gov.jm/attachments/341_The%20Public%20Debt%20Management%20Act,%202012.pdf).

«يساعد التوضيح الصريح للأهداف المتوسطة والطويلة المدى لـ [إدارة الدين العام] في الإطار القانوني الأساسي على تسهيل الإدارة الفعالة للديون وتعزيز المساءلة. حيث توجه مثل هذه الأهداف سلوك مديري الديون، وتساعد أصحاب المصلحة على قياس فعالية استراتيجية إدارة الديون. وتشمل الأهداف النموذجية ما يلي: ضمان تلبية احتياجات الحكومة التمويلية والتزامات الدفع الخاصة بها بأقل تكلفة ممكنة على المدى المتوسط إلى الطويل، بما يتوافق مع درجة حكيمة من المخاطر»<sup>30</sup>.

—إلسي أدو أودزي، «تصميم الأطر القانونية لإدارة الدين العام»

### الرقابة اللاحقة على التصديق على القروض<sup>31</sup>

سواء كان للبرلمان دورًا مهمًا في التصديق على اتفاقيات القروض أو تفويض تلك الصلاحية إلى السلطة التنفيذية، يستطيع البرلمان ممارسة الرقابة اللاحقة.

توفر العديد من تقارير الديون السنوية قائمة بالتزامات القروض الجديدة التي يمكن فحصها من قبل إحدى اللجان البرلمانية. فعلى سبيل المثال، أحتوى تقرير ديون غانا لعام 2019 على ملحق يقدم قائمة بالقروض الموقعة في ذلك العام<sup>32</sup>. ويوضح التقرير أيضًا ما يلي:

- إجمالي عدد القروض الممنوحة في عام 2019.
- إجمالي المبلغ المقترض في عام 2019 مقارنة بالعام السابق.
- ما إذا كانت قروض عام 2019 بشروط ميسرة أم غير ميسرة<sup>33</sup>.

30 إلسي أدو أودزي، تصميم الأطر القانونية لإدارة الدين العام، (صندوق النقد الدولي، 2 تموز 2015)، <https://Designing-Legal-Frameworks-for-Public-Debt-/31/12/www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016-Management-43045>.

31 يمكن العثور على مزيد من المعلومات حول الرقابة البرلمانية في الموجز 3.

32 برلمان غانا، تقرير الدين العام السنوي للسنة المالية 2019، (جمهورية غانا، 30 آذار 2020)، <https://www.mofep.gov.gh/sites/default/files/reports/economic/2019-Annual-Public-Debt-Report.pdf> الملحق 4.

33 المرجع السابق.

ويتناول الصندوق 1 أدناه كيفية قيام اللجان البرلمانية بفحص اتفاقيات القروض الجديدة التي وقعتها الحكومة وتنفيذ هذه المشاريع الاستثمارية.

الصندوق 1: الرقابة اللاحقة على اتفاقيات القروض - أدوار اللجنة

بالإضافة إلى التصديق على اتفاقيات القروض، يمكن للبرلمانات أن تمارس دوراً في مراقبة تنفيذ المشاريع الاستثمارية الممولة من خلال اتفاقيات القروض. وفيما يلي بعض الأمثلة على الأدوار المحتملة للجان:

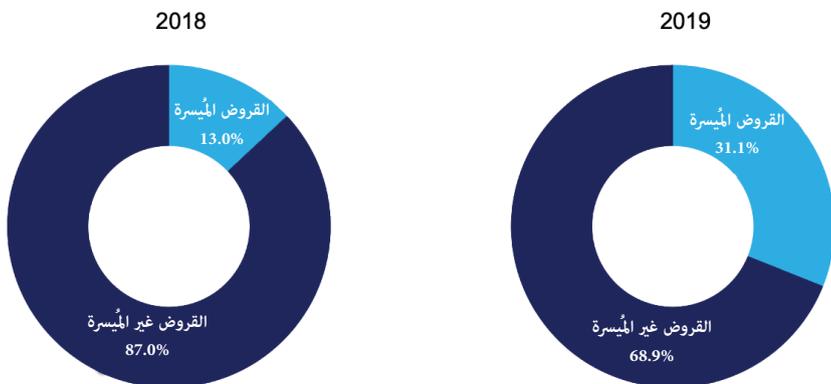
- من الممكن للجنة الحسابات العامة، كجزء من عملية التخطيط الاستراتيجي، أن تجتمع مع وزارة المالية والهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة لتحديد قائمة بالمشاريع عالية التكلفة وعالية المخاطر ومراقبة تنفيذها على أساس منتظم مع تقارير من كليهما.
- وينطبق الشيء نفسه على لجان الاستثمارات العامة، التي يمكنها مراقبة المشاريع الاستثمارية للشركات المملوكة للدولة.
- ويمكن للجان القطاعية أيضاً، اعتماداً على عدد مشاريع الاستثمار العام، أن تراقب المشاريع الواقعة ضمن اختصاصاتها.

يمكن للجان البرلمانية المذكورة في الصندوق 1 أن تطرح الأسئلة التالية للتدقيق اللاحق في اتفاقيات القروض:

- هل كانت جميع القروض التي قامت بها الحكومة متوافقة مع المصادر المناسبة المحددة في الإطار القانوني<sup>34</sup>؟
- هل تتفق اتفاقيات القروض مع الأسباب الموجبة المعلنة للاقتراض؟ (تذكر أن الاقتراض الحكومي يمكن أن يقتصر على أغراض اقتراض محددة أو قد يترك مفتوحاً لأي سبب تراه الحكومة مناسباً).

34 يمكن أن تشمل مصادر الاقتراض الأفراد المقيمين وغير المقيمين والمؤسسات والحكومات.

- ما هي الاجراءات المتبعة لضمان الحصول على القروض بالشروط الأكثر حكمة وفعالية من حيث التكلفة؟
- ما هي الجهود التي بُذلت للحصول على قروض بشروط ميسرة؟ على سبيل المثال، في تقرير ديون غانا السنوي لعام 2019، بلغت نسبة القروض غير الميسرة إلى القروض الميسرة 69:31 كما هو موضح في الشكل 3 أدناه. ويمثل هذا تحسنا مقارنة بعام 2018، عندما كانت النسبة 87:13. كيف نجحت الحكومة في الحصول على نسبة أعلى من القروض الميسرة عام 2019؟ ما هو التوفير في التكاليف المرتبط بالحصول على القروض الميسرة مقابل القروض غير الميسرة؟ هل لدى الحكومة استراتيجية لمواصلة زيادة النسبة في المستقبل؟ هل ينعكس هذا في الإستراتيجية المتوسطة المدى للحكومة؟



الشكل 3: تقرير ديون غانا السنوي: القروض الميسرة مقابل القروض غير الميسرة الموقعة بين عامي 2018 و2019

### 2-3 الموافقة البرلمانية على الالتزامات الاحتمالية أو المعلومات المتعلقة بالالتزامات الاحتمالية المقدمة إلى البرلمان

تشير الالتزامات الاحتمالية إلى «الالتزامات التي يعتمد توقيتها وحجمها على وقوع بعض الأحداث المستقبلية غير المؤكدة خارج سيطرة الحكومة»<sup>35</sup>. تتضمن الالتزامات الاحتمالية خطوط الائتمان وخطابات الاعتماد والتزامات القروض<sup>36</sup>. وفي هذا الصدد، فهي «خارج الموازنة العامة»، لأنه لا يتم الاعتراف بها كجزء من الدين حتى يتم اعتمادها. يتم دفع الالتزامات الاحتمالية فقط عند وقوع حدث غير متوقع.

تساعد موافقة البرلمان على الالتزامات الاحتمالية، أو نشر الحكومة للالتزامات الاحتمالية الهامة، أو كليهما، على ضمان دراية البرلمان والجمهور بالالتزامات الاحتمالية التي تتحملها الحكومة.

وتشير الممارسات الفضلى الدولية أنه يجب على البرلمان الموافقة على الاقتراض السنوي والالتزامات الاحتمالية والضمانات مباشرة أو من قبل الحكومة وإبلاغ البرلمان عنها في الوقت المناسب وبطريقة مفصلة. وتقضي الممارسات الفضلى بأن التقرير السنوي «يحدد ويوحد المعلومات المتعلقة بجميع الالتزامات الاحتمالية الهامة والمخاطر المالية الأخرى للحكومة المركزية»<sup>37</sup>.

35 أليونا سيوناري، «الالتزامات الاحتمالية: القضايا والممارسات»، صندوق النقد الدولي 2008، العدد. 245 (2008). <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/article-A001-en.xml/245/2008>

36 قسم إحصاءات صندوق النقد الدولي، «إحصاءات الديون الخارجية: دليل لمجمعي البيانات والمستخدمين»، مكتبة صندوق النقد الدولي الإلكترونية، 2014. متوفر على الإنترنت على: <https://www.elibrary.imf.org/view/9781484366622-en-book.xml?redirect=true&result=3&rskey=0-9781484366622-en/20662-20662/books/069qsU0G>

37 الإنفاق العام والمساءلة المالية، «البُعد 10.3. الالتزامات الاحتمالية والمخاطر المالية الأخرى» في دليل تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية، المجلد الأول (واشنطن العاصمة: الإنفاق العام والمساءلة المالية، بدون تاريخ)، <https://www.pefa.org/node/4786>؛ «البعد 13.2. الموافقة على الديون والضمانات»، في دليل تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية، المجلد الأول (واشنطن العاصمة: الإنفاق العام والمساءلة المالية، بدون تاريخ)، <https://www.pefa.org/node/4803>

حيث تقدم أكثر من ثلثي (69%) البلدان التي شاركت في تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) منذ عام 2016 (42 من 61) موافقة سنوية على الاقتراض الذي اعتمده البرلمان أو الحكومة، ولكن يقدم 18% فقط (11 من 61) تقرير سنوي يوضح جميع الالتزامات الاحتمالية أو أهمها<sup>38</sup>.

هناك أيضًا اختلافات بارزة بين الالتزامات الاحتمالية الصريحة والضمنية كما هو موضح في الصندوق 2 أدناه.

الصندوق 2: الالتزامات الاحتمالية الصريحة والضمنية<sup>39</sup>

يتم الاعتراف صراحة ببعض الالتزامات الاحتمالية بموجب قانون أو عقد، مثل:

- ضمانات الدولة للاقتراض غير السيادي من جانب السلطات الادارية المحلية وجهات القطاعين العام والخاص، والالتزامات الأخرى المترتبة عليها.
- ضمانات الدولة الشاملة لمختلف أنواع القروض (قروض الرهن العقاري وقروض الطلاب والقروض الزراعية وقروض الأعمال الصغيرة).
- خطط التأمين الحكومية (تأمين الودائع، تأمين المحاصيل، التأمين ضد الفيضانات).
- وفي المقابل لن يتم الاعتراف ببعض الالتزامات الاحتمالية في عقد أو قانون، ولكن قد تقوم الحكومة بتقديم التزام بشكل ضمني أو أخلاقي، وبشكل يعكس الضغوط العامة وجماعات المصالح. قد تشمل الالتزامات الاحتمالية الضمنية ما يلي:
- تخلف السلطات الادارية (أي البلديات) أو كيان عام/خاص عن الوفاء بالالتزامات الديون التي لم تضمنها الدولة.
- الفشل المصرفي (الدعم الذي يتجاوز التأمين الحكومي، إن وجد).
- تصفية التزامات الجهات التي تتم خصصتها.

38 61 دولة أجرت مسح الإنفاق العام والمساءلة المالية على المستوى الوطني في عام 2016 أو ما بعده.

39 جيف دوبرو، دور البرلمان في إدارة الدين العام، (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، حزيران 2020)، <https://www.>

.26-WFD\_Public-Debt-Management\_single-pages\_final.pdf-05-2020/07/wfd.org/wp-content/uploads/2020

وكما يشير تحليل تقييمات أداء إدارة الديون (DeMPA) الذي أجره البنك الدولي، فإن «عددًا قليلاً من البلدان (25%) أجرت عمليات تدقيق مالي خارجي على أساس سنوي، أو أجرت عمليات تدقيق للامتثال في العامين الماضيين. ولم يَقم أي بلد تقريباً بمراجعة أداء إدارة الديون. وفي حالة إجراء عمليات التدقيق، فإن 56% من البلدان تتابع أمر معالجة عمليات التدقيق<sup>40</sup>».

### أمثلة من دول

- يتطلب الدستور في ملاوي (في المادة 176) صدور قانون من البرلمان لمنح السلطة للوزير المسؤول عن المالية للاقتراض وإصدار الضمانات نيابة عن الحكومة، ويمنح قانون الإدارة المالية العامة (PFMA)، في المادة 54، الحكومة السلطة لاقتراض المال. يكون وزير المالية هو المرجع الوحيد للإبرام عقود الاقتراض نيابة عن الحكومة وإصدار الضمانات بشرط موافقة مجلس النواب<sup>41</sup>.
- وفي السلفادور، يوافق مجلس النواب على كل قرض للحكومة أو قرض تضمنه الحكومة<sup>42</sup>.

40 دورتي دوميلاند، ديبغو ريفيتي، إيمري بالبيك وآخرون، مُدكرة مجموعة العشرين: تحسين القدرة على تسجيل الديون العامة ومراقبتها وإعداد التقارير عنها في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان ذات الدخل المتوسط المنخفض: الإصلاحات المقترحة، (مجموعة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، 13 حزيران، 2018)، <https://documents1.worldbank.org/curated/en/645621532695126092/pdf/128723-repo-For-VP-IMPROVING-PUBLIC-DEBT-RECORDING-clean.pdf>

41 حكومة ملاوي والبنك الدولي وشركاء التنمية، تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية لعام 2018: ملاوي (الإنفاق العام والمساءلة المالية، 23 تشرين الثاني 2018)، <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/MW-Nov18-PFMPR-Public-with-PEFA-Check.pdf>

42 البنك الدولي. «تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية لعام 2019: السلفادور» [https://www.pefa.org/sites/pefa/SV-Jul19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Note\\_0.pdf/10-files/2019](https://www.pefa.org/sites/pefa/SV-Jul19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Note_0.pdf/10-files/2019)

وفيما يتعلق بالالتزامات الاحتمالية التي تُحال مباشرة إلى البرلمان:

- يتم نشر الالتزامات الاحتمالية الواضحة للحكومة المركزية في بوتسوانا في البيان السنوي للحسابات. وتغطي الالتزامات الاحتمالية الحكومية الصريحة ضمانات القروض للمؤسسات شبه الحكومية والرهون العقارية وسُلف السيارات لموظفي القطاع العام<sup>43</sup>.
- وتقوم إدارة الحسابات العامة في وزارة المالية في بوتان بتوحيد الالتزامات الاحتمالية والإبلاغ عنها بالتفصيل في البيانات المالية السنوية للحكومة التي يتم تكليفها بالبرلمان<sup>44</sup>.
- وفي فيجي، يمنع الدستور الحكومة من تقديم ضمانات لفرد أو هيئة دون الحصول على إذن مسبق من البرلمان، وينشئ أيضًا آلية لتقديم التقارير إلى البرلمان. حيث وضعت وزارة الاقتصاد سياسة ضمان داخلية لإدارة المخاطر المالية الناشئة عن الضمانات<sup>45</sup>. وفي وجود حالة الالتزامات الاحتمالية في فيجي، يتم تحديد البيانات المالية السنوية للحكومة وبيان الموازنة التكميلية لتشمل جميع الالتزامات الاحتمالية الهامة، بما في ذلك الضمانات الصريحة للقروض التي يتم تلقيها من جميع الهيئات الحكومية، بما في ذلك الشركات العامة المالية وغير المالية<sup>46</sup>.

43 جمهورية بوتسوانا، تقرير الإنفاق العام والمساءلة المالية، (11 آذار 2020)، [https://www.pefa.org/sites/pefa/BW-Mar20-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check\\_0.pdf/07-files/2020](https://www.pefa.org/sites/pefa/BW-Mar20-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check_0.pdf/07-files/2020)

44 . حكومة بوتان الملكية ومجموعة البنك الدولي، تقرير أداء الإدارة المالية العامة، (الإنفاق العام والمساءلة المالية، أيلول 2016) <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/BU-Sep16-PFMPR-Public-with-PEFA-Check.pdf>

45 سيليس كوابستا، ريتشارد نيفيس، جون شورث وآخرون، تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية (صندوق النقد الدولي، شباط 2020)، <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2020-FJ-Feb20-PFMPR-Public%20with%20PEFA%2004>

.Check.pdf

46 المرجع السابق.

## 4-2 تقرير الديون

تدعو الممارسات الفضلى إلى تقديم تقارير حكومية سنوية عن أهداف إدارة الديون إلى البرلمان. وينبغي إدراج ذلك في قانون إدارة الديون. وغالبًا ما يأخذ هذا شكل تقرير سنوي منفصل عن الديون. وبدلاً من ذلك، يمكن للحكومة الإبلاغ عن أهدافها المتعلقة بإدارة الديون في تقريرها المالي السنوي. وينبغي أن يتضمن مثل هذا التقرير ما يلي:

- تقييم إجراءات إدارة الديون - بما في ذلك الاقتراض، وإجراءات إدارة الالتزامات مثل تبادل الديون وتقديم ضمانات القروض وإعادة الإقراض.
- «معلومات كافية لتمكين البرلمان أو الكونجرس من تقييم مدى نجاح إجراءات إدارة الديون - بما في ذلك القروض الجديدة والمعاملات المتعلقة بالديون - في تحقيق أهداف (إدارة الديون)».<sup>47</sup> وينبغي للجنة الحسابات العامة (PAC) أو أي لجنة مختصة أخرى ذات صلة بالموازنة أن تقوم أيضاً بمراجعة تقرير الدين السنوي للحكومة.

### أمثلة من دول

- يتم إعداد تقرير ربع سنوي (وسنوي) عن الدين العام في إثيوبيا وتقديمه إلى البرلمان.
- وفي باكستان، يتم تقديم مراجعة سنوية للديون ونشرة للديون العامة للبرلمان.
- ويتم إصدار تقرير سنوي في جامايكا يقارن بين أهداف إدارة الديون وخطة الاقتراض والنتائج الفعلية. ويتم نشر الاستراتيجية والتقرير السنوي على الموقع الإلكتروني للحكومة وتقديمهما إلى البرلمان.

47 مارسيلو دي مورا إستيفانو فيلهو، دورتي دوميلاند، أندريه برويت وآخرون، منهجية تقييم أداء إدارة الديون (DeMPA): طبعة 2021 (الإنجليزية)، واشنطن العاصمة: مجموعة البنك الدولي، بدون تاريخ، <http://documents.worldbank.org/curated/en/526391628746190611/Debt-Management-Performance-Assessment-Methodology-2021->

## 5-2 استراتيجية الدين متوسطة المدى

يعزز وجود استراتيجية، تتم مراجعتها بانتظام، من أهمية أنشطة وأهداف إدارة الديون ويمنع التغييرات المفاجئة والمكررة ويعزز الشفافية. ويتعين على البرلمان التأكد من وجود التزام محدد قانوناً للحكومة لتوفير استراتيجية متوسطة المدى. ففي كينيا على سبيل المثال، تتطلب المادة 33 من قانون إدارة المالية العامة لعام 2012 من الأمين العام لمجلس الوزراء تقديم استراتيجية إدارة الديون إلى البرلمان سنوياً. ويكون الأمين العام لمجلس الوزراء مسؤولاً أيضاً عن ضمان توافق الإستراتيجية المتوسطة المدى مع الأولويات الإستراتيجية الشاملة وأهداف السياسة المنصوص عليها في بيان سياسة الموازنة<sup>48</sup>.

وكما تشير معايير إدارة المالية العامة، ينبغي الإعلان عن الاستراتيجية المتوسطة المدى علناً، بحيث تشمل «الدين الحكومي الحالي والمتوقع بأفق لا يقل عن ثلاث سنوات» وأن تتضمن «النطاقات المستهدفة لمؤشرات مثل مخاطر أسعار الفائدة وإعادة التمويل والعملات الأجنبية»<sup>49</sup>.

حيث أن ما يقرب من نصف البلدان (44%) التي شاركت في تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية في عام 2016 (27 من 61) تنشر الاستراتيجية المتوسطة المدى الخاصة بها سنوياً وبشكل علني<sup>50</sup>.

48 برلمان كينيا، القانون رقم 18: إدارة المالية العامة، (قانون كينيا، 2012)، <http://kenyalaw.org:8181/exist/kenyalex/>، 20of%202012%actview.xml?actid=No.%2018

49 البنك الدولي، «إطار تقييم الإدارة المالية العامة»، الطبعة الثانية، 2019، <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2019-09/2019-09-29%20of%202012%actview.xml?actid=No.%2018>

50 يغطي الاستطلاع 61 دولة أجرت مسح الإنفاق العام والمساءلة المالية على المستوى الوطني في عام 2016 أو بعد ذلك.

## أمثلة من دول

- تحدد خطة التنمية الخمسية في السلفادور مبادئ توجيهية للاقتراض، في حين يوضح الإطار المالي المتوسط إلى الطويل الأجل حالة مؤشرات الديون وتوقعاتها على مدى عشر سنوات. حيث أنه «يتم تقديم الوثائق عامة منذ عام 2016 لتحتوي الإطار المالي متوسط إلى طويل المدى الى البرلمان مع مشروع قانون الدولة العام للسنة المالية المقابلة»<sup>51</sup>.
  - ويتم نشر الاستراتيجية المتوسطة المدى في إثيوبيا على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية وتتكون من عرض واضح للأرقام المتعلقة بالديون بما في ذلك إضافة استراتيجية ومتطلبات الاقتراض للشركات المملوكة للدولة. حيث أن «اقتراض الحكومة يتوافق مع استراتيجيتها ويوافق عليه مجلس النواب»<sup>52</sup>.
  - وفي بنغلاديش، تم طرح استراتيجية إدارة الديون متوسطة المدى لأول مرة في عام 2014، ليتم تحديثها سنويا، وتتضمن عدة عناصر مهمة، مثل:
    - «الدين المحلي والخارجي على مدى ثلاث سنوات».
    - «المستويات المستهدفة لأسعار الفائدة وإعادة التمويل ومخاطر أسعار الصرف بناءً على تحليل شامل للاستدامة».
    - «تحليل مخاطر التكلفة للاستراتيجيات البديلة لإدارة الديون».
- وفي بنغلاديش أيضا، «تتوفر استراتيجية إدارة الديون متوسطة المدى على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية»، كما يقدم بيان سياسة الاقتصاد الكلي متوسط الأجل، الذي يتم عرضه أمام البرلمان مع وثائق الميزانية، تقارير عن حالة الديون<sup>53</sup>.

51 البنك الدولي. «تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية لعام 2019: السلفادور» [https://www.pefa.org/sites/pefa/SV-Jul19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Note\\_0.pdf/10-files/2019](https://www.pefa.org/sites/pefa/SV-Jul19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Note_0.pdf/10-files/2019)

52 البنك الدولي، تقييم الأداء لعام 2019: جمهورية إثيوبيا الديمقراطية الاتحادية (الحكومة الفيدرالية)، (الإنفاق العام والمساءلة المالية، 13 تشرين الثاني 2019)، <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2020-ET-Nov19-PFMPR-/05-https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2020-Public%20with%20PEFA%20Check.pdf>

53 حكومة جمهورية بنغلاديش الشعبية، تقرير أداء الإدارة المالية العامة للإنفاق العام والمساءلة المالية (البنك الدولي، حزيران 2016)، [https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/BD-Jun16-PFMPR-Public-with-PEFA-Check\\_0.pdf](https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/BD-Jun16-PFMPR-Public-with-PEFA-Check_0.pdf)

## 6-2 دور الهيئات العليا للرقابة المالية والمحاسبة

في الوقت الذي يفوض فيه البرلمان صلاحية الاقتراض إلى السلطة التنفيذية، يتعين على الحكومة أن تكون مسؤولة أمام البرلمان عن استخدامها هذه الصلاحيات المفوضة. حيث تتسم إدارة الدين العام بالتقنية العالية وهناك «العديد من المعاملات المرتبطة بالديون، التي قد تكون مهمة، غير متاحة للعامة»<sup>54</sup>. ونتيجة لذلك، «يتعين على أعضاء البرلمان وعامة الناس الاعتماد على عمليات المراجعة المستقلة التي تقوم بها الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة لتحديد ما إذا كانت تقارير الدين العام الصادرة عن السلطة التنفيذية تظهر الحالة الحقيقية للدين العام والتفاصيل الأكثر صلة به»<sup>55</sup>.

تمارس الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة دوراً مركزياً في ممارسة الرقابة الخارجية المستقلة على إدارة الدين العام وفي تقديم التقارير العلنية عن نتائج التدقيق (وللبرلمان في نظام وستمنستر). وتقوم الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بمراجعة البيانات المالية الموحدة للحكومة، وفحص امتثال الحكومة للقواعد واللوائح، وإجراء عمليات تدقيق القيمة مقابل المال أو الأداء».

الصندوق 3: دور الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في إدارة الدين العام

إن قدرة الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على مراجعة الديون وإدارة الدين العام ستعتمد بشكل كبير على الصلاحيات القانونية المخولة لها. وللتوضيح: «قد تتمتع بعض الهيئات العليا للرقابة بالسلطة القانونية لإجراء تدقيق الامتثال لموارد الميزانية ولكن ليس عمليات التدقيق المالية ومراجعة الأداء للدين العام.

54 مبادرة التنمية الدولية. تدقيق إدارة الدين العام. دليل الهيئات العليا للرقابة المالية والمحاسبة، الإصدار 1. أب 2020.

55 المرجع السابق

لذلك، تساعد الصلاحيات القانونية الواضحة والصرحة الهيئة العليا للرقابة على الوصول إلى مسؤولي الديون وسجلاتهم<sup>56</sup>».

تمتلك بعض الدول تشريعات قائمة بذاتها تحدد صلاحيات الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، مثل قانون المراجع العام. وتدرج دول أخرى الإشارة إلى الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في قانون الإدارة المالية الخاص بها.

يوضح الجدول 4 أدناه ثلاثة أنواع رئيسية من عمليات التدقيق بالإضافة إلى صلتها بإدارة الدين العام.

العلاقة بإدارة الدين العام <sup>57</sup>	نوع التدقيق
يسعى إلى تقييم مخاطر الأخطاء المادية الجوهرية في معلومات الدين العام المفصّل عنها في التقارير المالية، سواء كانت ناجمة عن خطأ غير مقصود أو خطأ مقصود، وذلك لإصدار رأي حول مدى عدالة تأكيدات الدين العام.	تدقيق مالي
تحديد الأحكام المباشرة وذات الأهمية المادية للقوانين واللوائح، ومن ثم إجراء اختبارات لتحديد ما إذا كانت وظيفة إدارة الديون متوافقة مع هذه القوانين واللوائح.	تدقيق الامتثال
تدقيق فعالية وكفاءة عمليات إدارة الديون. تتضمن الفعالية التحقق من تحقيق الأهداف المعلنة والتأثير الفعلي للأنشطة مقارنة بتأثيرها المقصود. ويتضمن أيضاً فحص الضوابط الداخلية وإدارة المخاطر التشغيلية. وينظر جانب الفعالية إلى الاستخدام الكفء للموارد، بما في ذلك فحص نظم المعلومات بالإضافة إلى مقاييس الأداء وإجراءات الرصد.	تدقيق الأداء

الجدول 4: أنواع عمليات التدقيق المتعلقة بإدارة الديون

56 المرجع السابق.

57 مارسيلو دي مورا إستيفانو فيلهو، دورتي دوميلاند، أندريه برويت وآخرون، منهجية تقييم أداء إدارة الديون (DeMPA): طبعة 2021 (الإنجليزية)، واشنطن العاصمة: مجموعة البنك الدولي، بدون تاريخ، <http://documents.worldbank.org/curated/en/526391628746190611/Debt-Management-Performance-Assessment-Methodology-2021-Edition>.

### 3- مداخل العمل البرلماني

يركز هذا الموجز على القيمة المضافة المتمثلة في وجود إطار قانوني واضح تتم بموجبه الموافقة على الدين العام ومراقبته وتدقيقه مع إعطاء دور محدد للبرلمان في الجوانب الثلاثة. ومع ذلك، من المهم على وجه التحديد النظر في كيفية مشاركة البرلمان في اعتماد مثل هذا التشريع. ولهذا هناك عدد من الخيارات:

- عندما تقوم وزارة المالية أو وزارة أخرى بإعداد وطرح مشروع قانون للمناقشة في البرلمان بشأن إدارة الديون، يمكن للبرلمان أن يمارس دورا فعالا من خلال توفير التدقيق والتحليل لمشروع القانون قبل الموافقة عليه. ومن المرجح أن يتم التدقيق من خلال نظام اللجان. وعلى افتراض أن مشاريع القوانين ستحال إلى لجنة في مرحلة ما من عملية المراجعة البرلمانية، يجب تزويد اللجنة بالوقت والموارد الكافية لتمكين من إجراء مراجعة شاملة وقائمة على الأدلة وتشاركية لمشروع القانون. وينبغي أن يشمل ذلك الوصول إلى أصحاب المصلحة والخبراء الفنيين للتعرف على وجهة نظرهم وإتاحة الفرصة للمجتمع المدني والجمهور لتقديم مدخلاتهم أيضًا. ويمكن استخدام المعايير الواردة في الجدول 2 لتقييم ما إذا كان مشروع القانون يغطي بعضًا من الممارسات الفضلى الدولية.

- وهناك بديل، على الرغم من ندرة استخدامه، وهو تقديم تشريعات إدارة الديون من قبل مصدر آخر غير السلطة التنفيذية. وفي العديد من البرلمانات، قد يعني هذا تقديمه من قبل أحد أعضاء البرلمان، ولكن ضمن بعض الاختصاصات يحق للجنة أو حتى بعض مؤسسات الرقابة المستقلة اقتراح قوانين لمناقشتها في البرلمان. حيث تسمح بعض الاختصاصات بمناقشة مبادرات المواطنين كمشاريع قوانين أيضًا. وبمجرد تقديمه كمشروع قانون، يمكن للبرلمان أن يتعامل مع مشروع القانون كما يفعل مع أي مشروع قانون آخر ويجب مراجعته من خلال نظام اللجان كما هو مذكور أعلاه.

- وهناك مدخل مختلف قليلاً وهو طرح تعديلات على مشروع قانون المخصصات السنوية أو أي تشريع مالي آخر، بحيث يُطرح موضوع إدارة الديون من خلال القوانين الأخرى التي تتم مناقشتها داخل البرلمان. وهذا يتطلب صياغة محتوى محدد يتم طرحه للمناقشة في المرحلة المناسبة من مراجعة البرلمان لمشروع القانون.
- إذا لم يتم تقديم مشروع قانون، يمكن للبرلمان أن يبدأ مناقشة السياسة حول هذا الموضوع مع توصيات حول محتويات مشروع قانون يتعلق بإدارة الديون. وفي هذه الحالة يمكن للبرلمان أن يستخدم أدوات رقابية مختلفة - الاستجابات والأسئلة - لإثارة هذه القضية. ولكن إذا أراد البرلمان أن يصدر توصيات ملموسة لمشروع قانون، فيجب على أحد اللجان تنفيذ هذا العمل - ربما لجنة الموازنة واللجنة المالية أو لجنة الحسابات العامة. ومرة أخرى، يجب أن يتضمن العمل عملية شاملة وقائمة على الأدلة وتشاركية تؤدي إلى تحليل شامل وتقرير يتضمن توصيات محددة لمحتوى مشروع القانون وفقاً للنقاط الرئيسية المثارة في هذه الموجز.
- والمدخل الخامس هو مناصرة النواب لتشريعات إدارة الديون. وهذا المدخل له قيمة عندما لا يكون موضوع قانون إدارة الديون مطروحا على رادار الحكومة. حيث يمكن للنواب، أو الكتل النيابية أو المجموعات الحزبية، أو التجمعات الحزبية المشتركة باستخدام أدوات المختلفة، مثل الاستجابات والأسئلة والمداولات، وما إلى ذلك، لتنفيذ استراتيجية مناصرة تضغط على السلطة التنفيذية لصياغة مثل هذا التشريع. ويعتبر هذا المدخل أكثر فعالية عند إشراك المجتمع المدني بحيث يكون قادراً على تعزيز جهود البرلمان خارج الإطار المؤسسي.



