

إدارة الديون للبرلمانات

الموجز 1



الموجز 1:

إدارة الديون
للبرلمانات



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).

هذا الموجز هو من تأليف جيف دوبرو، وقام بمراجعته توماس بريدل، كبير المستشارين بمركز الديمقراطية والحوكمة التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ودييجو ريفيتي، كبير أخصائيي الديون بالبنك الدولي. وقد خضع هذا المنشور لمراجعة النظراء من قبل كريستين سامبل، وكورينا ريبيجيا، وفريدا أرينوس، وكيتيفان جوليتيان، وبينديكتوس رونو، وآيفي كيهارا، وجيمس كينيوا من المعهد الديمقراطي الوطني، ونجيب الجريدي، وحسنا منصور، وفرانكلين دي فريز 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.

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



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 الأشكال
9	قائمة الصناديق
11	الملخص التنفيذي
12	1. ما أهمية الديون؟
14	2. المفاضلة: النمو والإنفاق مقابل الدين
18	3. الديون كقضية تتعلق بالنوع الاجتماعي وقضية المساواة
25	4. تاريخ موجز لموجات الديون العالمية
26	4-1 الموجة الأولى (١٩٧٠-١٩٨٩)
27	4-2 الموجة الثانية (١٩٩٠-٢٠٠١)
27	4-3 الموجة الثالثة (٢٠٠٢-٢٠٠٩)
29	4-4 الموجة الرابعة (٢٠١٠ إلى الوقت الحاضر)
31	5. مؤشرات الدين العام
31	5-1 ما وراء مؤشر نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي
32	5-2 تغطية الدين العام
33	5-3 إجمالي الدين الحكومي مقابل صافي الدين
34	6. مخاطر محفظة الديون السيادية
34	6-1 نسبة الدين الخارجي إلى الدين الداخلي
36	6-2 استحقاق الديون: الديون قصيرة الأجل مقابل الديون طويلة الأجل
37	6-3 مبلغ الديون المقومة بالعملة الأجنبية
38	6-4 القروض الميسرة مقابل القروض غير الميسرة
39	6-5 الالتزامات الاحتمالية

- 41 .7. مقدمة إلى «عالم إدارة الديون»
- 43 7-1 وزارة المالية
- 44 7-2 البنك المركزي
- 45 7-3 الهيئة العليا للمحاسبة (ديوان المحاسبة)
- 45 7-4 المؤسسات المالية المستقلة
- 47 7-4-1 المجالس المالية
- 47 7-4-2 قسم الموازنة البرلماني
- 48 7-5 منظمات المجتمع المدني
- 49 7-5-1 المبادرات الدولية الداعمة والهادفة لتخفيف عبء الديون
- 51 7-5-2 أعمال التأييد الأخرى
- 51 7-5-3 تعزيز قدرات إدارة الديون في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل
- 53 7-6 مقرضي القطاع الخاص الدوليين والمحليين
- 54 7-6-1 بنوك التنمية المتعددة الأطراف
- 55 8. دور البرلمان في إدارة الدين العام
- 55 8-1 الدور التشريعي المتعلق بالدين العام
- 55 8-1-1 تحديد الإطار القانوني
- 58 8-1-2 التصديق على اتفاقيات القروض
- 59 8-1-3 تحديد القواعد والأهداف المالية/للديون
- 59 8-1-4 هدف القواعد المالية
- 61 8-2 دور البرلمان في الرقابة على الدين العام خلال دورة الموازنة
- 62 8-2-1 إعداد الموازنة
- 67 8-2-2 اعتماد الموازنة
- 69 8-2-3 مرحلة التنفيذ
- 70 8-2-4 التدقيق/الرقابة اللاحقة
- 73 الخلاصة

جدول الاختصارات

المعنى	الاختصار باللغة الإنجليزية
المنتدى والشبكة الأفريقية المعنية بالديون والتنمية	AFRODAD
لجنة الموازنة والاعتمادات	BAC
بلاغ سياسة الموازنة	BPS
لجنة إلغاء الديون غير المشروعة	CADTM
منظمات المجتمع المدني	CSOs
وحدة إدارة الديون	DMU
تحليل القدرة على تحمل الدين	DSA
مقترح السلطة التنفيذية للموازنة (مشروع قانون الموازنة)	EBP
أوروبا وآسيا الوسطى	ECA
اقتصادات الأسواق الناشئة النامية	EMDE
الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية	EURODAD
العنف القائم على النوع الاجتماعي	GBV
إجمالي الناتج المحلي	GDP
الأزمة المالية العالمية	GFC
الدول الفقيرة المثقلة بالديون	HIPC
المؤسسات المالية المستقلة	IFIs
صندوق النقد الدولي	IMF
معهد المال العام في كينيا	IPFK
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	LAC
بنك التنمية المتعدد الأطراف	MDB
وزارة المالية	MOF
وزارة المالية والتنمية الاقتصادية	MOFED

المعنى	الاختصار باللغة الإنجليزية
استراتيجية الديون متوسطة المدى	MTDS
إطار النفقات المتوسط الأجل	MTEF
مسح الموازنة المفتوح	OBS
منظمه التعاون الاقتصادي والتنمية	OECD
لجنة الحسابات العامة	PAC
قسم الموازنة البرلماني أو موظف الموازنة البرلماني	PBO
بلاغ ما قبل الموازنة	PBS
الهيئة العليا للمحاسبة (ديوان المحاسبة)	SAI
أهداف التنمية المستدامة	SDGs
مؤسسة مملوكة للدولة	SOE
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية	UNCTAD

قائمة الجداول

الجدول 1: الموجات الأربعة وصفاتها	صفحة 25
الجدول 2: مستويات التغطية القطاعية والتعاريف	صفحة 32
الجدول 3: وظائف المؤسسات المالية المستقلة	صفحة 46

قائمة الأشكال

الشكل 1: مستويات الدين العالمي عبر الزمن	صفحة 26
الشكل 2: العلاقات المتبادلة في عالم إدارة الديون	صفحة 42
الشكل 3: قواعد الديون	صفحة 60
الشكل 4: المراحل الأربع لدورة الموازنة والتقارير الرئيسية	صفحة 62

قائمة الصناديق

صفحة 22	الصندوق 1: دراسات الحالة: تأثيرات النوع الاجتماعي لبرامج التقشف
صفحة 23	الصندوق 2: الربط بين الدين العام والعنف القائم على النوع الاجتماعي
صفحة 35	الصندوق 3: ميناء هامبانتوتا في سريلانكا
صفحة 38	الصندوق 4: تزايد الإقراض غير الميسر في كينيا
صفحة 40	الصندوق 5: الالتزامات الاحتمالية الصريحة والضمنية
صفحة 48	الصندوق 6: قسم الموازنة البرلماني الأوغندي
صفحة 52	الصندوق 7: مشاركة منظمات المجتمع المدني في جورجيا ونيوزيلندا
صفحة 71	الصندوق 8: ثلاثة أنواع من الهيئات العليا للرقابة المالية والمحاسبة

إن هذا الموجز هو الأول في سلسلة من أربع موجزات تم إنتاجها في شراكة بين المعهد الديمقراطي الوطني ومؤسسة وستمنستر للديمقراطية. والغرض من هذا الموجز هو تقديم لمحة عامة عن إدارة الدين العام للبرلمانيين. حيث تم توضيح العديد من القضايا التي يناقشها الموجز الأول في الموجزات من 2-4.

الملخص التنفيذي

استمر الدين العام في ارتفاع متزايد على مستوى العالم لعقود من الزمن، وقد أدت تداعيات جائحة كورونا الأخيرة إلى تفاقم مستويات الديون إلى مستويات غير مسبوقة. وينطبق هذا الأمر على البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل كما هو الحال بالنسبة للبلدان المرتفعة الدخل، ومع ذلك، فإن البلدان ذات الدخل المنخفض تكون عادة غير قادرة على استدامة ديونها وسدادها في نهاية المطاف. وكثيراً ما تتحمل هذه الدول مثل هذه الديون لأسباب وجيهة، سواء استجابة للخدمات الخارجية مثل الكوارث الطبيعية، أو كما هو الحال عند حدوث الأوبئة، فضلاً عن الاستثمار في مشاريع البنية التحتية المهمة وتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ولكن في بعض الأحيان، وبسبب الافتقار إلى الرقابة الفعالة، تلجأ الدول إلى أعباء ديون لا يمكن تحملها، ويترك المواطنون في مأزق لسداد أموال ربما لم تخدم أي أهداف في الواقع.

ويؤثر الدين العام بشكل غير متناسب على النساء، وخاصة النساء ذوات الهويات المتقاطعة¹. وفي كثير من الأحيان، تؤدي مستويات الديون المرتفعة إلى تخفيضات في الإنفاق الاجتماعي الذي تعتمد عليه النساء أكثر من غيرهن. وقد يشكل هذا الأمر تحدياً خاصاً بالنسبة للنساء في البلدان المنخفضة الدخل، والتي غالباً ما تكون الفرص المتاحة للنساء فيها أقل من الرجال، فضلاً عن القيود الكبيرة التي تعيق النساء من العثور على عمل أو النجاح في مكان العمل.

إن الإدارة الفعالة للدين العام تشكل دائماً جزءاً لا يتجزأ من ضمان الاستدامة على المدى الطويل، وهو الأمر الذي يبدأ بالرقابة البرلمانية الفعالة. وفي حين أن إعداد الموازنة والاقتراض والإنفاق يقع عموماً ضمن اختصاص السلطة التنفيذية للحكومة، إلا أنه يتعين على السلطة التشريعية أن تكون بمثابة قوة موازية فعالة لضمان اتخاذ قرارات سليمة من شأنها أن تعود بالنفع على البلاد على المدى القصير والطويل.

وهناك العديد من الجهات الفاعلة والمداخل المهمة، التي من شأنها التأثير على الموازنة والإشراف على القرارات المتعلقة بإدارة الدين العام، وتشكل هذه الجهات الفاعلة المؤسسية والمداخل معاً ما يمكن الإشارة إليه باسم «عالم إدارة الديون».

1 دينا موسندرويزو وتيم جونز، الديون والمساواة بين الجنسين: كيف تضر ظروف خدمة الديون بالنساء في أفريقيا، (مشروع بريتون وودز، 4 أبريل 2019).

<https://www.brettonwoodsproject.org/201904//debt-and-gender-equality-how-debt-servicing-conditions-harm-women-in-africa/>

1- ما أهمية الديون؟

لقد أدت جائحة كورونا والتداعيات الاقتصادية اللاحقة بها إلى تقاوم الأزمة المتنامية لعقود من الزمن، والتي ظهرت على شكل زيادة في مستويات الدين العالمي.

حيث بقيت مستويات الديون العالمية - العامة والخاصة - في ارتفاع منذ سنوات، ولكنها تضخمت بسرعة إلى مستويات غير مسبقة خلال الفترة 2020-2021. وقد أثر الارتفاع الكبير في مستويات ديون الدول على جميع مستويات الدخل، على الرغم من أن الدول المنخفضة الدخل كانت الأكثر تأثراً. حيث ارتفع متوسط مدفوعات الديون الخارجية المستحقة على الحكومات في «الجنوب العالمي»² بنسبة 60% في الفترة من 2009 إلى 2019 وهي حالياً عند أعلى مستوياتها منذ عام 2004، كما ورد في تقارير حملة اليوبيل للديون³.

أظهرت تحليلات القدرة على تحمل الديون التي أجراها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في البلدان منخفضة الدخل في عام 2021 أن 36 من أصل 69 دولة صُنفت على أنها تعاني من عجز الديون أو معرضة لخطر كبير من عجز الديون⁴. وكما ستتم مناقشته في القسم الخاص بموجات الديون العالمية، فقد أدى الوباء إلى تقاوم الاتجاهات الحالية. وفي حين تم إلغاء 130 مليار دولار من الديون بين عامي 2000 و2010 في إطار مبادرة

2 وفي حين تشير هذه السلسلة إلى «البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل»، تشير حملة اليوبيل للديون إلى «الجنوب العالمي». وليس من الواضح ما إذا كان هذا يشير إلى البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، أو البلدان المنخفضة الدخل فقط

3 دينا موسندرويزو وتيم جونز، الديون والمساواة بين الجنسين: كيف تضر ظروف خدمة الديون بالنساء في أفريقيا، (مشروع بريتون وودز، 4 أبريل 2019)،

<https://www.brettonwoodsproject.org/201904//debt-and-gender-equality-how-debt-servicing-conditions-harm-women-in-africa/>.

4 اعتباراً من 30 حزيران 2021، واستناداً إلى أحدث البيانات المنشورة، هناك سبعة بلدان تعاني من ضائقة الديون، و29 دولة معرضة لمخاطر عالية، و24 دولة معرضة لمخاطر متوسطة، وتسعة بلدان معرضة لخطر منخفض للديون الحرجة. انظر: صندوق النقد الدولي، "قائمة الدول ذات الدخل المنخفض القادرة على تحمل الديون للبلدان المؤهلة لبرنامج النمو والحد من الفقر"، صندوق النقد الدولي، آخر تعديل في 30 حزيران 2021، <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>.

البلدان الفقيرة المثقلة بالديون⁵، إلا أن القضايا المستمرة التي تؤدي إلى زيادات دورية في الديون لم تتم معالجتها، واستمرت البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل في تحمل أعباء مستويات من ديون غير مستدامة.

ويعود هذا جزئياً إلى تداعيات الأزمة المالية العالمية في عام 2008، والتي أدت، إلى جانب المعاناة الاقتصادية الناجمة عن الأزمة نفسها، إلى انخفاض أسعار الفائدة وزيادة القروض الخارجية السنوية إلى ثلاث أضعاف للبلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل بين عامي 2007 و2017، حيث ارتفعت من 65 إلى 180 مليار دولار⁶. ونتيجة لذلك، يُظهر بحث جديد أجرته الشبكة الأوروبية للديون والتنمية (EURODAD) أن أكثر من 20 دولة تنفق الآن أكثر من 20 في المائة من إيراداتها على سداد الديون، في حين تنفق ستة بلدان أخرى الآن أكثر من 40 في المائة⁷.

5 «زيادة مدفوعات البلدان النامية بنسبة 60% في ثلاث سنوات»، حملة اليوبيل للديون (المملكة المتحدة)، 18 آذار 2018، <https://jubileedebt.org.uk/press-release/developing-country-debt-payments-increase-by-60-in-three-years>

6 المرجع السابق

7 يولاندا فريسنيلو، خارج الخدمة: كيف تتعرض الخدمات العامة وحقوق الإنسان للتهديد بسبب أزمة الديون المتفاقمة، (يوروداد، فبراير 2020)، https://d3n8a8pro7v7hmx.cloudfront.net/eurodad/pages/533/attachments/original/1619513819/out_of_service_briefing_EN.pdf?1619513819

2- المُفاضلة: النمو والإنفاق مقابل الدين

أُجريت العديد من المناقشات حول المستويات المناسبة للديون التي ينبغي للبلدان أن تتحملها، وقد تصاعدت حدة هذه المناقشات طوال العقد الماضي. فغالبا ما تأخذ هذه المناقشات إطار «سيدفع أطفالنا ثمن ذلك لأجيال عديدة» في البلدان ذات الدخل المرتفع. وعلى الرغم من أن هذا في حد ذاته نتيجة محتملة ومثيرة للقلق، فإن تكلفة الديون غالبا ما تكون أكثر خطورة وفورية بالنسبة للبلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. وتتطلب مدفوعات الديون تغطية مستمرة، وفي كثير من الأحيان، لا تستهلك هذه المدفوعات أكثر من خمس إجمالي إيرادات الدولة فحسب، بل يتم تخصيص جزء كبير منها لمدفوعات الفائدة وليس لخفض أصل الدين المستحق. وهذا يقلل بشكل كبير من قدرة البلدان على تقديم خدمات مهمة لسكانها، وفي نفس الوقت يؤثر على أي استثمارات في النمو المستقبلي والتنمية المستدامة.

وكثيراً ما تضع البلدان الحد أو الهدف لقواعد الدين عند «الحد الاحترازي» المُوصى به، والذي يبلغ 60% من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات المتقدمة و40% من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات الناشئة⁸. ولكن تجدر الإشارة إلى أنه في حين تشكل هذه النسب «معياراً مفيداً»، يشير بعض الاقتصاديين إلى أنه «لا توجد وسيلة لتحديد أسقف الديون المناسبة بدقة، والتي يصبح الدين عند تجاوزها غير مستدام⁹». حيث صرح أحد الاقتصاديين أنه:

8 إدارة تطوير ومراجعة السياسات في صندوق النقد الدولي، تقييم الاستدامة، (صندوق النقد الدولي، 28 أيار 2002)، <https://www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052802.pdf>

9 وحدة تحليل الديون والتمويل (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية)، «الوحدة 1: نقد الإطار الكلاسيكي لصندوق النقد الدولي»، معهد مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الافتراضي، بدون تاريخ،

<https://vi.unctad.org/debt/debt/m1/Critique.html>

«لا يوجد رقم سحري يحدد نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي. إن ما يهم هو كيفية استخدام الأموال التي تقترضها، وأنها تخلق شيئاً ذا قيمة يرفع جودة حياة الناس¹⁰».

ويمكن لدولة أن تُتجز القدرة على تحمل الديون الخارجية عند الوفاء بالتزاماتها الحالية والمستقبلية المتعلقة بتغطية ديونها الخارجية بالكامل دون اللجوء إلى تخفيف عبء الديون أو إعادة جدولتها أو تراكم المُتأخرات. وتشمل المؤشرات الرئيسية للقدرة على تحمل الدين الخارجي القيمة الحالية لنسبة الدين إلى الصادرات ونسبة تغطية الدين¹¹. وعندما يصبح اقتراض الدولة مُفراطاً، تهدم المستويات المرتفعة من الدين العام التنمية لأن الحكومات تحتاج إلى استخدام الأموال المتاحة لدفع الفوائد وأصل الدين. وهذا يقلل من الأموال المتاحة للاستثمارات الرئيسية، مثل البنية التحتية والإنفاق الاجتماعي. وللتوضيح، كما أشار أحد التقارير الصادرة عن الأمم المتحدة، «تواجه البلدان مطالب ملحة لاستثمارات عامة إضافية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في وقت تصبح القيود المفروضة على المزيد من تمويل الديون أكثر إلزاماً¹²». ووفقاً لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD)، فمن المقدر أن يبلغ متوسط العجز السنوي في تحقيق أهداف التنمية المستدامة للبنية التحتية الأساسية والأمن الغذائي والتخفيف من تغير المناخ والصحة والتعليم 2.5 تريليون دولار أمريكي، نظراً لمستويات الاستثمار الحالية¹³.

10 «هل أصبح العجز مهمًا بعد الآن؟» تي في أونثاريو، 4 نوفمبر 2021. <https://www.tvq.org/video/do-deficits-matter-anymore>.
11 هاكورا، داليا س.، «العودة إلى الأساسيات: ما هي القدرة على تحمل الديون؟» التمويل والتنمية، 57، العدد. 3 (2020): 61-60. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/202009/pdf/what-is-debt-sustainability-basics.pdf>.
12 فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية، تمويل التنمية: التقدم المحرز والآفاق 2018، (الأمم المتحدة، 2018). https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/Report_IATF_2018.pdf.
13 جيمس إكس زان، ريتشارد بولوين، برونو كاسيلا وآخرون. تقرير الاستثمار العالمي 2014: الاستثمار في أهداف التنمية المستدامة: خطة عمل، (سويسرا: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، 2014). https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf

«لا يوجد رقم سحري يحدد نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، ما يهم هو كيفية استخدام الأموال التي تقتربها، وأنها تخلق شيئاً ذا قيمة يرفع جودة حياة الناس¹⁴».

— أرمين بالنيزيان، مؤسسة أكتينسون (كندا)

وفيما يتعلق بالمفاضلة بين الديون وتحقيق أهداف التنمية المستدامة، صرح الأمين العام للأمم المتحدة، أنطونيو غوتيريش، عن تحديات مماثلة:

«بما أنه من المتوقع أن تبقى البيئة الاقتصادية العالمية غير مستقرة، فقد أصبح من الصعب على الاقتصادات النامية الاستعادة من تمويل الديون من أجل التنمية المستدامة. وفي الوقت نفسه، اعتمد المجتمع الدولي أجندة التنمية الأكثر طموحاً حتى الآن، وهي خطة التنمية المستدامة لعام 2030¹⁵.

غالبًا ما تقترب الحكومات للقيام باستثمارات تشكل مشاريع البنية التحتية الكبيرة. ويشار إليها باسم قروض المشاريع التي تهدف عمومًا إلى تنمية الاقتصاد والمساهمة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وتعد الاستثمارات في البنية التحتية الرئيسية للمياه النظيفة والتعليم والخدمات الصحية والتكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره أمرًا أساسيًا لتحقيق العديد من أهداف التنمية المستدامة. ومع ذلك، لا تكفي الإيرادات الضريبية لتمويل الخدمات الأساسية في معظم البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، ناهيك عن القيام باستثمارات واسعة النطاق لتنمية الاقتصاد. ولذلك، هناك العديد من العوامل التي يجب مراعاتها عند اتخاذ قرارات الاقتراض. إن أي خيار سيكون له عواقب ويجب فهم الخيارات وأخذها في الاعتبار. ومن الأمثلة على هذه العوامل ما يلي:

14 «هل أصبح العجز مهمًا بعد الآن؟» تي في أونثاريو، 4 نوفمبر 2021. <https://www.tvo.org/video/do-deficits-matter-anymore>

15 المرجع السابق.

- وصف وزير المالية السابق وزعيم المعارضة الدكتور بيتر فيليبس في جامايكا الصعوبات المتزايدة في مستويات الدين التي نشأت أثناء محاولة تحقيق التوازن بين الأولويات التنموية في بلاده. وفي مقابلة أجريت معه عام 2021، أوضح الدكتور فيليبس أن نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في جامايكا في عام 2013 بلغت حوالي 150 بالمائة. وأوضح أن «احتياطنا من النقد الأجنبي عند أدنى مستوياتها كانت تغطي ما يقرب من سبعة أسابيع فقط من الواردات، لذلك لم يعد لدينا مجال للمناورة بسرعة وواجهنا وضعاً صعباً¹⁶». وأشار إلى أن المواطنين الجامايكيين دفعوا «ثمناً باهظاً للغاية» بسبب الزيادات الضريبية وتجميد الأجور في القطاع العام.
- وفي كينيا، أفاد جيمس موراجوري، الرئيس التنفيذي لمعهد المالية العامة في كينيا، أن كينيا ستستأنف التزاماتها السنوية البالغة مليار دولار أمريكي للصين في عام 2020، وهو ما يعادل تقريباً إجمالي إنفاق البلاد على الرعاية الصحية. ولأن تغطية الدين تمثل النقطة الأولى في تحصيل الإيرادات العامة، فإن قدرة الحكومة الكينية محدودة على تمويل الرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية. وحتى في أوقات ما قبل الجائحة، شكلت مستويات الدين تحدياً كبيراً لأولويات الحكومة، وقد تفاقم هذا بسبب جائحة كورونا. حيث احتاجت كينيا إلى حوالي 350 مليون دولار أمريكي لتقديم المطعوم لـ 50 بالمائة من سكانها، ولكن مع ذهاب جزء كبير من إيراداتها لخدمة ديونها، لا تستطيع البلاد تحمل تكلفة القيام بذلك، وبالتالي، تنتظر التبرعات باللقاحات¹⁷.

16 مقابلة مع الدكتور بيتر فيليبس، عضو البرلمان ووزير المالية السابق وزعيم المعارضة في جامايكا. أيار 2021.

17 مقابلة مع جيمس موراجوري، الرئيس التنفيذي لمعهد المالية العامة في كينيا، آب 2021.

3- الديون كقضية مرتبطة بالنوع الاجتماعي وقضية المساواة

تتفاقم أوجه عدم المساواة الهيكلية على المستوى المجتمعي بسبب ارتفاع مستويات الدين العام. ويمكن وصف العلاقة بين الدين وعدم المساواة على أنها متداخلة، حيث تؤدي مستويات الدين المرتفعة إلى مزيد من عدم المساواة، وتتكدس المجتمعات غير المتكافئة مستويات أعلى من الديون.

«إن عدم المساواة الهيكلية هي تصنيف فئة واحدة من الناس بحالة غير متساوية مقارنة بفئات أخرى من الناس. وتتعرّض هذه العلاقة من خلال التقاء العلاقات غير المتكافئة في الأدوار والوظائف والقرارات والحقوق والفرص¹⁸».

— لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا

ويشكل عدم المساواة بين الجنسين أحد أشكال عدم المساواة الهيكلية المهمة التي يجب مراعاتها عند التعامل مع قضايا الدين العام. حيث يشير خوان بابلو بوهوسلافسكي (خبير الأمم المتحدة المستقل المعني بالديون الخارجية وحقوق الإنسان)، إلى ميل البرامج المتعلقة بالتقشف وضبط الأوضاع المالية إلى تهديد الوصول إلى حقوق الإنسان، مع تأثير غير متناسب على المرأة (انظر الصندوق I). وفيما يتعلق بالأثر الاقتصادي المباشر، قالت جمعية فاوسيت الخيرية ومقرها المملكة المتحدة أن النساء يواجهن «خطرًا ثلاثيًا» في ظروف التقشف لأن التخفيضات في المزايا الاجتماعية تؤثر على النساء أكثر من الرجال، ومن المرجح أن تعمل النساء في القطاع العام الذي يتم فيه فرض تخفيضات التقشف. ونظرًا لمعايير النوع الاجتماعي المتجزئة والمعززة منهجيًا، من المتوقع أن تتحمل المرأة عبئًا غير متناسب من الرعاية غير مدفوعة الأجر والعمل المنزلي للتعويض عن تخفيضات الخدمة

18 «عدم المساواة الهيكلية»، لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، بدون تاريخ.

<https://archive.unescwa.org/structural-inequalities>.

الاجتماعية¹⁹. ويدعم هذه الخلاصات النتائج الواضحة التي قدمها تقرير EURODAD لعام 2020 والذي يوضح ما يلي «يضع الدين العام المتزايد بسرعة والأكثر تكلفة حقوق الدائنين في مواجهة حقوق أفقر الناس في العالم - وخاصة النساء والفتيات - حيث تتركس بعض البلدان ما يصل إلى 40% من الإيرادات لخدمة الدين الخارجي²⁰». ويشير أحد التقارير الحديثة الى وجود مجالات تأثير محددة، كما يلي:

- الحق في العمل: شهدت الصناعات التي تهيمن عليها النساء تخفيضات أكبر وانتعاشاً أبطأ بعد الأزمة المالية العالمية، مما أدى إلى زيادة تمثيل النساء في ترتيبات العمل غير الرسمية وفي العمل منخفض الأجر.
- الحق في الضمان الاجتماعي: كان التخفيض في الإعانات الاجتماعية أكثر ضرراً بالنسبة للنساء اللاتي يعشن في حالة فقر، أو لديهن أطفال معالون أو يعانين من أشكال متعددة ومتقاطعة من التمييز.
- الحق في السكن والمياه والغذاء: تجعل الآثار السلبية غير المتناسبة في التوظيف والضمان الاجتماعي النساء عرضة بشكل خاص للخصخصة ونقص تمويل الإسكان الميسور التكلفة، ومياه الشرب النظيفة، وإمكانية الوصول إلى الغذاء.
- الحق في الصحة: إن تخفيض التمويل في قطاع الرعاية الصحية، وخاصة فيما يتعلق بالاحتياجات الصحية الخاصة بالنوع الاجتماعي، يمكن أن يسبب ضرراً لا يمكن إصلاحه للصحة الشخصية والإنجابية للمرأة²¹. (انظر الصندوق 2).

19 ديان برونز، «النوع الاجتماعي وعدم المساواة: التقشف والبدائل»، الاقتصاد البيئي: مراجعة السياسة الاقتصادية الأوروبية 52 (2017): 32. <https://dx.doi.org/10.1007/s102720639--017-x>.

20 جوليا رافنسكروفت، «البلدان الفقيرة تنفق ما يصل إلى 40 بالمائة من الإيرادات الحكومية على سداد الدين، وفقاً لبحث جديد»، يورو داد، 20 شباط، 2020. https://www.eurodad.org/outofservice_press.

21 خوان بابلو بوهوسلافسكي، آثار الديون الخارجية والالتزامات المالية الأخرى ذات الصلة للدول على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، تموز 2018)، 13- 8. https://digitalibrary.un.org/record/3823559/files/A_74_178-EN.pdf.

- العنف ضد المرأة: يؤدي تخفيض الخدمات الاجتماعية في كثير من الأحيان إلى إضعاف الاستجابة للعنف القائم على النوع الاجتماعي (بما في ذلك تجميد الإنفاق المتعلق ببناء ملاجئ جديدة للنساء)، ويمكن أن تؤدي البطالة إلى دفع النساء إلى الدعارة، حيث يصبحن عرضة بشكل متزايد للاتجار بالبشر (انظر الصندوق 2).
 - العدالة الضريبية (عدم العدالة الضريبية) والتمييز: نظرا لأن المرأة غالبا ما تكون مسؤولة عن مشتريات الأسرة، فإن زيادة ضرائب القيمة المضافة كإجراء تقشفي يؤدي إلى تأثير ضريبي تنازلي يؤثر على النساء بشكل غير متناسب²².
- ويكون للتأثيرات التي تتعرض لها النساء في المقام الأول في كل مجال تأثير سلبي على المجتمع ككل. فهناك علاقة متداخلة يعزز بعضها بعضا بين الدين العام وأوجه عدم المساواة الهيكلية، حيث يؤدي تفاقم عدم المساواة إلى تأثير سلبي مباشر على المجتمع بأكمله، ويمتد إلى ما هو أبعد من أي مجموعة محددة قد تتحمل وطأة التأثير السلبي المحدد. ويعني عدم المساواة الهيكلية بين الجنسين أن النساء سوف يعانين من تأثيرات غير متناسبة نتيجة للتقشف، ولأن هذه التأثيرات تؤدي إلى تفاقم عدم المساواة بين الجنسين، فإن أزمة الديون تتفاقم.

«تلحق سياسات التقشف وضبط أوضاع المالية العامة الضرر بالفئات الأكثر ضعفا ضمن مجموعة سكانية معينة، ومن بينهم النساء، مما يؤدي إلى أشكال متداخلة من التمييز. ومن بين النساء الأكثر عرضة هن الأمهات العازبات والشابات والنساء ذوات الإعاقة والمسنات واللاجئات والمهاجرات والمثليات ومزدوجات الميل الجنسي ومغايرات الهوية الجنسانية وحاملات صفات الجنسين والنساء اللاتي ينتمين إلى أقليات عرقية ودينية ولغوية والنساء في المناطق الريفية والنساء اللاتي يعشن في حالة فقر أو فقر شديد. فإن سلسلة و/أو مجموعة من تدابير التقشف وضبط الأوضاع المالية غالبا ما تؤدي إلى آثار سلبية تراكمية على النساء²³.

— خوان بابو بوهوسلافسكي، خبير الأمم المتحدة المستقل المعني بالديون الخارجية وحقوق الإنسان

22 المرجع السابق

23 المرجع السابق

في حين أدان الكثيرون في المجتمع الدولي الآثار الضارة لإقراض التصحيح الهيكلي في الثمانينيات والتسعينيات، فإن التقشف غالباً ما يظل شرطاً للحصول على قروض التصحيح الهيكلي. حيث يشير بحث الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية في عام 2018 أنه:

«قد توجهت برامج صندوق النقد الدولي في عامي 2016 و2017 في الغالب نحو التقشف في 23 من أصل 26 دولة مقترضة. وتم بعد ذلك تخفيض الإنفاق الحكومي في مجالات مثل الرعاية والخدمات الصحية مثل الصحة والحقوق الجنسية والإنجابية ومسؤوليات الرعاية، مثل رعاية المرضى والمسنين والتعليم المنزلي للأطفال، والذي يقع في الغالب على عاتق النساء²⁴.

وفي حين سعت المؤسسات المالية الدولية إلى تجنب بعض هذه الشروط، إلا أنه غالباً ما يرغب الدائنين والمقرضين لوجود ضمانات مختلفة مرتبطة بتخفيض الإنفاق الاجتماعي. ويمكن أن يشمل ذلك تخفيضات في خدمات الحماية الاجتماعية والرعاية الصحية والوقاية من العنف القائم على النوع الاجتماعي وخدمات الاستجابة. (انظر الصندوق 2 لمزيد من التفاصيل بشأن الروابط بين الدين العام والعنف القائم على النوع الاجتماعي). ولهذا التخفيضات تأثير غير متناسب على النساء اللاتي يسعين الى استخدام هذه الخدمات وتقديمها. وقد أظهرت الأبحاث أنه عندما تحاول الحكومات شد الأحزمة، فإن النتيجة في أغلب الأحيان هي «تآكل فرص المرأة في توسيع وبناء الشبكات الاجتماعية واكتساب المهارات والثقة²⁵».

24 دينا موسندرويزو وتيم جونز، الديون والمساواة بين الجنسين: كيف تضر ظروف خدمة الديون بالنساء في أفريقيا (مشروع بريتون وودز، 4 أبريل 2019)، <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/04/debt-and-gender-equality-how-debt-servicing-conditions-harm-women-in->

africa/, p. 3

25 المرجع السابق

يقدم تقرير خبير الأمم المتحدة المستقل بوهوسلافسكي حول حقوق الإنسان والتشفيد عددًا من أمثلة دراسات الحالة التي توضح اتساع نطاق تأثير التشفيد في حصول المرأة على حقوق الإنسان. تذكر أثناء مراجعة هذين المثالين أنه مع أن لعدم المساواة بين الجنسين تأثير سلبي على المجتمع ككل، فإن انتهاكات حقوق الإنسان المحددة ضد المرأة تظهر على نطاق أوسع في المجتمع.

- أدت برامج التشفيد في جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى خصخصة خدمات الرعاية الصحية بحكم الأمر الواقع، وهذا يعني أنه «يجب على النساء تقديم دليل على أنهن قادرات على دفع تكاليف رعاية ما قبل الولادة ورعاية الأمومة من أجل الحصول عليها، وإذا لم يستطعن ذلك، يجوز أن تظل المرأة رهينة بعد الولادة حتى يتم السداد». ويخلق هذا التهديد عقاقًا كبيرًا أمام النساء للحصول على خدمات الرعاية الصحية، وخاصة رعاية الأمهات والأطفال حديثي الولادة. وبالتالي فإن خصخصة خدمات الرعاية الصحية المدفوعة بالديون تزيد من خطر وفيات الأمهات والرضع، وتؤثر سلبيًا على صحة المرأة وحقوقها الإنجابية.

- وفي البرازيل، في عام 2015، أعلنت الحكومة عن برنامج كبير لضبط الأوضاع المالية بقيمة 24 مليار دولار، مع تخفيضات في الميزانية تتدرج في الأساس في مجالات التعليم، والحماية الاجتماعية والمساواة العرقية وحقوق الإنسان. وفي عام 2016، أقرت البرازيل تعديلًا دستوريًا يجمد الإنفاق العام غير القائم على الفائدة على مدى السنوات العشرين التالية. ووفقًا لأحد التقارير، فإن هذا «يعني أنه لم يتم بناء أي ملاجئ جديدة للنساء منذ عام 2017». ومنذ ذلك الحين، شهدت البرازيل «زيادة كبيرة في العنف ضد المرأة» على الرغم من أن لديها في الأصل «أحد أعلى معدلات قتل الإناث في العالم».

المصادر: خوان بابلو بوهوسلافسكي، آثار الديون الخارجية والالتزامات المالية الأخرى ذات الصلة للدول على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، تموز 2018).

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N1804/229//PDF/N1822904.pdf?OpenElement>

(الصفحات من 11 إلى 12).

ومع استمرار تأثير الوباء على العالم وتفاقم الموجة الرابعة من الديون العالمية، فقد كشفت أزمة كورونا عن عدم المساواة الهيكلية وعدم كفاية الاستثمار ليس فقط في الرعاية الصحية والتعليم ولكن أيضًا - والأهم من ذلك - في مشاركة المرأة في العمل وتخفيف أعبائهن كمقدمي رعاية غير مدفوعة الأجر. كما سلطة جائحة العنف ضد المرأة الضوء على التمييز العميق الجذور الذي يؤثر على جميع المجتمعات في البلدان المتقدمة والنامية²⁶. وهنا أيضا نجد علاقة متداخلة، حيث يؤدي الدين وعدم المساواة إلى تفاقم عدم المساواة الاجتماعية القائمة²⁷. ومن المعروف أن انعدام الأمن الاقتصادي هو المحرك لتفاقم العنف القائم على النوع الاجتماعي، وغالبًا ما تتزامن برامج النقش التي تشمل تخفيضات في الخدمات الاجتماعية التي تدعم النساء اللاتي يعانين من العنف القائم على النوع الاجتماعي مع الاضطراب الاقتصادي الذي يسبب تكثيف العنف القائم على النوع الاجتماعي (وزيادة الحاجة إلى برامج الدعم، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر، الملاجئ). وكان لجائحة كورونا أثر حاد لأنها، بالإضافة إلى العوامل الاقتصادية، خلقت دوافع أخرى لتفاقم العنف القائم على النوع الاجتماعي في العديد من البلدان، بما في ذلك المخاوف الأمنية والصحية والمالية وظروف معيشية ضيقة والحجر مع المسيئين وقيود الحركة والأماكن العامة المهجورة²⁸. ولهذا السبب، أبلغت العديد من المنظمات التي تعمل على منع العنف القائم على النوع الاجتماعي عن زيادات كبيرة، في حين حذرت الوكالات المراقبة من أن الزيادة الإجمالية قد لا يتم الإبلاغ عنها بسبب انخفاض معدلات الاتصال بالسلطات²⁹.

الصدوق 2: الربط بين الدين العام والعنف القائم على النوع الاجتماعي

26 إليزابيث فيلاغوميز، «تخفيف ديون جائحة كورونا من أجل المساواة بين الجنسين: تحقيق الحقيقة بشأن المساواة بين الجنسين في جهود التعافي»، شبكة منتدى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 24 أيار 2021، <https://www.oecd-forum.org/posts/covid-debt-relief-for-gender-equality-getting-real-about-gender-equality-in-recovery-efforts>

27 «جائحة الظل: العنف ضد المرأة أثناء كوفيد-19»، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، بدون تاريخ، <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>.

المراجع السابق

29 سيمريت تسفافي، «من حيث أقف: لم يكن الناس يذهبون إلى الشرطة بسبب كوفيد-19»، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، 1 حزيران 2020، <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/6/from-where-i-stand-simret-tesfaye>.

هناك أدلة متزايدة على أن المكاسب التي تحققت في تمكين المرأة على مدى العقود العديدة الماضية هي مهددة بالضياع بسبب الدين العام المتزايد الناجم عن فيروس كورونا والعلاقة المتبادلة المعترف بها بين الدين وعدم المساواة (بما في ذلك عدم المساواة بين الجنسين). ومع استمرار البلدان في وضع خطط الإنعاش، يجب أن تحتل المساواة مركز الصدارة للتخفيف من مخاطر فرض أعباء غير متناسبة على النساء، ولا سيما اللاتي قد تتأثر تجربتهن بشكل أكبر بسبب تقاطع عوامل الهوية والعوامل الديموغرافية مثل العمر والانتماء العرقي والدخل والتوجه الجنسي.

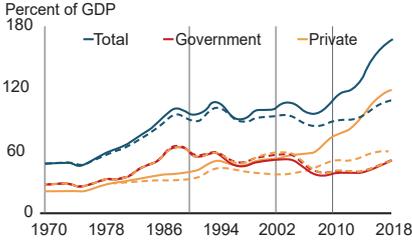
4- تاريخ موجز لموجات الديون العالمية

حدثت أربع موجات عالمية من الديون على العموم على مدى نصف القرن الماضي. وفي حين كان لكل منها أسباب منفصلة وتجزرت من قضايا مختلفة، فإنها بنيت على بعضها البعض وأدت إلى مستويات الديون الحالية غير المسبوقة. يقدم كل من الجدول 1 والشكل 1 أدناه تلخيص أسباب الموجات الأربع ويتم تفصيلها بعد ذلك.

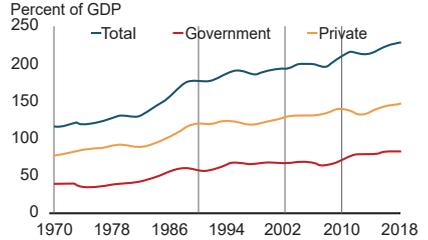
الوصف	الموجة
الانكماش الاقتصادي العالمي وانخفاض أسعار السلع الأساسية وأزمات الديون السيادية	الموجة الأولى (1989-1970)
عدوى العملة المكسيكية إلى الأزمة المالية في شرق آسيا	الموجة الثانية (2001-1990)
الافتراض الرخيص الذي أدى إلى الأزمة المالية العالمية وتضاعف الدين الخارجي نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي من 10 إلى 20 في المائة في الفترة من 2000 إلى 2007	الموجة الثالثة (2009-2002)
ما بعد الأزمة المالية العالمية إلى جائحة كورونا	الموجة الرابعة (2010 إلى الوقت الحاضر)

الجدول 1: أربع موجات وأوصافها

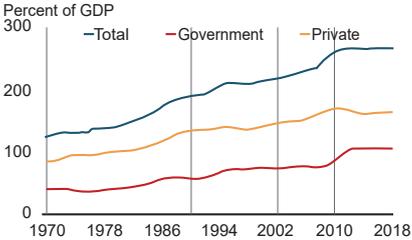
ب. الدين في اقتصادات الأسواق الناشئة النامية



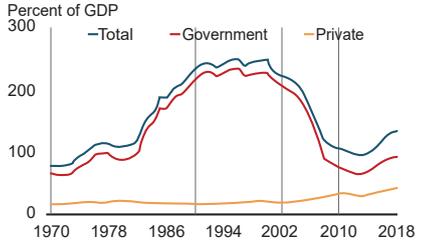
أ. الدين العلمي



د. الدين في الدول المتقدمة



ج. الدين في الدول منخفضة الدخل



المراجع: صندوق النقد الدولي، البنك الدولي

ملاحظة: تم حساب المجاميع باستخدام وزن إجمالي الناتج المحلي الحالي بالدولار الأمريكي وتظهر كمتوسط متحرك لمدة 3 سنوات. تمثل الخطوط العمودية الرمادية بداية موجات الديون في الأعوام 1970 و1990 و2002 و2010. EMDEs = اقتصادات الأسواق الناشئة والبلدان النامية = ب. تشير الخطوط المتقطعة إلى اقتصادات الأسواق الناشئة والبلدان النامية باستثناء الصين.

الشكل 1: مستويات الدين العالمي عبر الزمن³⁰

1-4 الموجة الأولى (1970-1989)

- امتدت الموجة الأولى في السبعينيات والثمانينيات وأثرت في الغالب على البلدان المنخفضة الدخل في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

30 م. أيهان كوس، بيتر ناجل، فرانزيسكا أوهنسورج، وآخرون، موجات الديون العالمية: الأسباب والعواقب (البنك الدولي، 2021)، <https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt> صفحته

- اقترضت حكومات هذه البلدان بكثافة من أسواق القروض المشتركة³¹، وهو ما تزامن، لا سيما في منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، مع الركود العالمي عام 1982، مما أدى إلى انتشار ضائقة الديون بشكل واسع بين المقترضين في المنطقة.
- ونتيجة لهذه الموجة الأولى من الديون العالمية، بلغت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي ذروتها في منتصف التسعينيات بنسبة تجاوزت 100%.

2-4 الموجة الثانية (1990-2001)

- تختلف الموجة الثانية بشكل ملحوظ عن الأولى في تراكم ديون القطاع الخاص ودوره الملحوظ.
- شهدت منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ تراكم الفوائد الخاصة لمبالغ كبيرة من الديون الخارجية القصيرة الأجل، في حين شهدت الدول السيادية في أوروبا وآسيا الوسطى الشيء نفسه.
- حدثت تغييرات في السياسات أثرت على الأسواق المالية في التسعينيات، وأدى ذلك، الذي اقترن بانخفاض أسعار الفائدة العالمية بعد تباطؤ نمو الاقتصادات المتقدمة في الفترة 1990-1991، إلى زيادة كبيرة في تدفقات رأس المال نحو البلدان المصنفة على أنها اقتصادات أسواق ناشئة نامية³².

3-4 الموجة الثالثة (2002-2009)

- كانت الموجة الثالثة مدفوعة إلى حد كبير بالزيادات الحادة في اقتراض البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل من أسواق الديون الدولية، والتي أغلبها من بنوك الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي.

31 يصف سوق القروض المشتركة الحالة التي تتفق فيها مؤسستان أو أكثر من مؤسسات الإقراض (غالبًا ما تكون اثنتي عشرة أو أكثر) معًا على تقديم تسهيلات ائتمانية للمقترض. انظر: جيم أرمسترونج، «سوق القروض المشتركة: التطورات في سياق أمريكا الشمالية»، مراجعة النظام المالي 2003، (حزيران 2003): الصفحات من 69 إلى 73. <https://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2012/02/fsr-0603-arm-> .strong.pdf

32 تنحصر اقتصادات الأسواق الناشئة النامية بين البلدان المنخفضة الدخل والاقتصادات المتقدمة.

- وعلى غرار بداية الموجتين الأولى والثانية، كانت أسعار الفائدة منخفضة في بداية الموجة الثالثة.
- كان تراكم الديون خلال الموجة الثالثة أكبر في منطقة أوروبا وآسيا الوسطى وكان في المقام الأول عبارة عن فوائد متراكمة من القطاع الخاص - في الغالب من خلال العائلات.
- تضاعف نمو الدين الخارجي نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي من 10% إلى 20% بين عامي 2000 و2007. كما ارتفعت ديون القطاع الخاص إلى 65% من إجمالي الدين في عام 2007 بعد أن كانت 25% في عام 2000.
- حدثت أزمة ائتمانية حادة في أعقاب الأزمة المالية العالمية في عام 2008 وما تلاها من انخفاض حاد في الإقراض عبر الحدود للبلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، والتي أدت إلى انكماش اقتصادي في بلدان منطقة أوروبا وآسيا الوسطى الأكثر عرضة للخطر، والتي اعتمدت بشكل كبير على الإقراض عبر الحدود من بنوك الاتحاد الأوروبي.
- كانت أزمة منطقة أوروبا وآسيا الوسطى قصيرة الأجل، ويرجع ذلك جزئياً إلى الاستجابة المنسقة من جانب مجموعة العشرين بما في ذلك الحوافز النقدية والمالية غير المسبوقة في عامي 2009 و2010.
- كما أدت مبادرة التنسيق بين البنوك الأوروبية - المعروفة أيضاً باسم مبادرة فيينا - إلى قيام المجموعات المصرفية الأجنبية الكبرى بالاحتفاظ بدعمها لبلدان منطقة أوروبا وآسيا الوسطى التابعة لها، مما ساعد على احتواء الأزمة والحد من الأضرار الناجمة عن تداعياتها³³.

33 م. أيهان كوس، بيتر ناجل، فرانزيسكا أوهنسورج، وآخرون، موجات الديون العالمية: الأسباب والعواقب (البنك الدولي، 2021)، <https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt>، صفحة 12-14

4-4 الموجة الرابعة (2010 إلى الوقت الحاضر)

- شهدت الموجة الرابعة بالفعل أكبر وأسرع وأوسع زيادة في الديون في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل في نصف القرن الماضي.
- كانت الموجة الرابعة، على غرار الموجات السابقة، تغذيها أسعار الفائدة المنخفضة والتغيرات الكبيرة في الأسواق المالية بالتوازي مع زيادة نقاط الضعف في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل.
- ارتفع إجمالي الدين في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل إلى ما يقرب من 170% من الناتج المحلي الإجمالي بحلول نهاية عام 2018 ومن 114% بحلول نهاية عام 2010.
- كانت الزيادة في نسب الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي مدفوعة بمجموعة واسعة من خيارات القروض بما في ذلك القطاع الخاص والصين وزيادة القروض غير الميسرة ذات الفائدة المنخفضة.
- تحولت الديون الحكومية والخاصة أيضا في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل نحو مصادر تمويل أكثر خطورة، مما جعلها أكثر عرضة لتغير ميول المستثمرين أو تشديد الشروط النقدية.
- وقد غذت الزيادة الكبيرة في الديون الإقراض من الصين. ومع ذلك، وحتى باستثناء الصين، ارتفع إجمالي الدين العالمي بنسبة 19% منذ عام 2010³⁴.
- شكلت الموجة الرابعة تحديًا كبيرًا للبلدان في جميع أنحاء العالم قبل ظهور جائحة كورونا.
- سلط معهد التمويل الدولي الضوء على الزيادة الكبيرة في الديون المتكبدة على مدار الموجة الرابعة، حيث: «ارتفع الدين العالمي في جميع القطاعات بما يزيد عن 10 تريليون دولار في عام 2019، ليتجاوز 255 تريليون دولار.
- ولقد أصبح الدين العالمي الآن، الذي تجاوز 322% من الناتج المحلي

الإجمالي، أعلى بنسبة 40% (87 تريليون دولار أميركي) عما كان عليه في بداية الأزمة المالية في عام 2008 - وهي حقيقة مثيرة للقلق في الوقت الذي تستعد فيه الحكومات في مختلف أنحاء العالم لمكافحة الوباء³⁵».

- أفاد صندوق النقد الدولي في نيسان 2021 أن «متوسط الدين العام في جميع أنحاء العالم وصل إلى مستوى غير مسبوق بلغ 97% من الناتج المحلي الإجمالي، ومن المتوقع أن يستقر عند حوالي 99% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2021³⁶».

- أطلقت بلومبرج على هذه الظاهرة وصف «الارتفاع الهائل في الديون»، وهو ما يسلط الضوء على نسب الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي التي لم يسبق لها مثيل في الاقتصادات الناشئة ولم يسبق لها مثيل في الاقتصادات المتقدمة منذ نهاية الحرب العالمية الثانية³⁷.

وكما هو موضح أعلاه، فإن الديون تشكل تحديات كبيرة للغالبية العظمى من البلدان في جميع مناطق العالم. ومع استمرار الحكومات في تحمل مستويات غير مسبقة من الدين العام، فقد أصبح من المهم أكثر من أي وقت مضى ضمان الرقابة الفعالة. ويتضمن ذلك التأكد من الحصول على القروض للأسباب الصحيحة واستثمار الأموال بشكل فعال وبقاء هذا الدين مستدامًا على المدى القصير والطويل. ولذلك، يمارس البرلمان دورًا رئيسيًا في ضمان الحفاظ على الرقابة الصارمة، وجزء مهم من ذلك هو توفير النوع السليم من المعلومات المتاحة له، كما سيتم مناقشته في القسم التالي.

35 معهد التمويل الدولي، نيسان 2020، مرصد الديون العالمية: كوفيد-19 - يشعل فتيلًا (معهد التمويل الدولي، 7 نيسان 2020).

<https://www.iif.com/publications/id/3839/april-2020-global-debt-monitor-covid-19-lights-a-fuse>

36 صندوق النقد الدولي، الرائد المالي: فرصة عادلة (واشنطن: صندوق النقد الدولي، 1 نيسان 2021).

<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021>

37 ليز كابو ماكورميك، كريج توريس، ماتيو بنهامو وآخرون، «لقد أضافت جائحة كورونا 19.5 تريليون دولار إلى الدين العالمي»، بلومبرج، 27 كانون الثاني 2021.

[/https://www.bloomberg.com/graphics/2021-coronavirus-global-debt](https://www.bloomberg.com/graphics/2021-coronavirus-global-debt)

هناك عدد من المؤشرات المهمة التي يرغب البرلمانيون في فحصها من أجل الحصول على صورة أكثر وضوحاً عن وضع الدين العام. في حين أن «نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي»، الموضحة أدناه، غالباً ما تعتبر مؤشر رئيسي، إلا أن هذا القسم يدرس أيضاً المؤشرات الرئيسية الأخرى، سواء داخل الموازنة العامة أو خارجها.

1-5 ما وراء مؤشر نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي

إن الناتج المحلي الإجمالي حسب التعريف هو مقياس إجمالي يتضمّن قيمة السلع والخدمات المنتجة في الاقتصاد خلال فترة زمنية معينة³⁸. تقيس نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي الديون الوطنية للدولة بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي. وكما ذكرنا أعلاه، فإن البلدان غالباً ما تحدد الحد أو الهدف لقواعد الدين عند «الحد الاحترازي» الموصى به، وهو 60% من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات المتقدمة و40% من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات الناشئة³⁹. ولكن تجدر الإشارة إلى أنه في حين تشكل هذه النسب «معيّاراً مفيداً»، يشير بعض الاقتصاديين إلى أنه «لا توجد وسيلة لتحديد أسقف الديون المناسبة بدقة، والتي يصبح الدين عند تجاوزها غير مستدام»⁴⁰.

في حين أن نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي قد تكون معياراً مهماً لفهم مستوى اقتراض الدولة، إلا أن هناك عدداً من العوامل المهمة الأخرى التي سيرغب البرلمانيون في فحصها من أجل الحصول على صورة أكثر وضوحاً لحالة الدين العام.

38 مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، دورة إلكترونية حول "دور البرلمان في إدارة الدين العام"، 2022.

39 إدارة تطوير السياسات ومراجعتها بصندوق النقد الدولي، تقييم الاستدامة (صندوق النقد الدولي)، 28 أيار

2002، <https://www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052802.pdf>.

40 وحدة تحليل الديون والتمويل (UNCTAD)، «الوحدة 1: نقد الإطار الكلاسيكي لصندوق النقد الدولي»،

معهد الأونكتاد الافتراضي، بدون تاريخ، <https://vi.unctad.org/debt/debt/m1/Critique.html>.

2-5 تغطية الدين العام

ستختلف أرقام الدين العام المُبلغ عنها بشكل جزئيًا وفقًا للتغطية التي تقدمها الجهة المُبلّغة. وتدعو الممارسات الفضلى الدولية إلى إعداد تقارير عن الديون تغطي «الحكومة» والشركات المملوكة للدولة. ويشار إلى هذا أيضًا باسم ديون القطاع العام. حيث توفر التغطية القطاعية الشاملة صورة كاملة عن حالة الدين العام، وهو مؤشر مهم لشفافية الديون. ويبين الجدول 2 المستويات المختلفة للتغطية القطاعية، إلى جانب تعريفاتها⁴¹.

التغطية القطاعية	ملاحظات	تعريفات ⁴²
لا ينطبق	تغطية ديون الحكومة المركزية غير كاملة.	الحكومة المركزية (CG) = جميع الوحدات المؤسسية (الوزارات والإدارات والوكالات)، بالإضافة إلى المؤسسات غير السوقية وغير الربحية التي تمتلكها الحكومة المركزية.
محدود	تغطية كاملة لديون الحكومة المركزية. التغطية الأقل حدة.	الحكومة العامة (GG) = جميع وحدات الحكومة المركزية أو حكومة الولاية أو الإدارة المحلية، والمؤسسات غير الربحية التي تسيطر عليها جميع الوحدات الحكومية، وصناديق الضمان الاجتماعي ⁴³ .
جزئي	تغطية ديون الحكومة العامة، أقوى من تغطية ديون الحكومة المركزية فقط.	يشمل القطاع العام الحكومة العامة والمؤسسات العامة ⁴⁴ .

الجدول 2: مستويات التغطية القطاعية والتعريفات

41 البنك الدولي، الخريطة الحرارية لتقارير الدين العام: الخلفية والمنهجية (البنك الدولي، بدون تاريخ)، <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/8e628be0cec5118cdc0a165b69bf96a6-0240062021/original/Debt-report-heatmap-methodology.pdf>

42 صندوق النقد الدولي، نظام الحسابات القومية 2008 (صندوق النقد الدولي، 2009).

43 يتم استبعاد المؤسسات العامة التي لا تعامل كشركات. لتحديد المؤسسات غير الربحية التي يتم تضمينها في الحكومة العامة، يجب تحديد شروط خضوعها لسيطرة الحكومة.

44 لتحديد المؤسسات التي يتم التعامل معها كمؤسسات عامة وأياها كجزء من الحكومة العامة، من الضروري تحديد شروط خضوعها لسيطرة الحكومة ومفهوم الأسعار ذات الأهمية الاقتصادية.

يمكن أن تختلف أرقام الديون بشكل كبير بناءً على ما إذا كانت تغطي ديون الحكومة المركزية أو الحكومة العامة أو ديون القطاع العام. فعلى سبيل المثال، إذا تم الإبلاغ عن ديون الحكومة المركزية فقط، فقد تكون أرقام الديون أقل من الإبلاغ عن ديون الحكومة العامة أو ديون القطاع العام.

3-5 إجمالي الدين الحكومي مقابل صافي الدين

يظهر «إجمالي الدين حجم الديون المستحقة، لكنه لا يظهر ما إذا كانت الحكومة قادرة على سداد هذا الدين»⁴⁵

- إن إجمالي الدين هو مبلغ الأموال المستحقة على الحكومة (أو التزاماتها المالية). ويظهر «إجمالي الدين حجم الديون المستحقة، لكنه لا يظهر ما إذا كانت الحكومة قادرة على سداد هذا الدين»⁴⁶. ونتيجة لهذا فإن «إجمالي الدين يقدم تفاصيل محدودة حول الصحة المالية العامة للحكومة»⁴⁷.
- إن صافي الدين هو مجموع كافة الالتزامات المالية (إجمالي الدين) مطروحة من أصولها المالية. ويوضح مقدار النقد الذي سيبقى إذا تم سداد جميع الديون وإذا كان لدى الحكومة سيولة كافية (أي «النقد المتاح») للوفاء بالتزامات ديونها⁴⁸.

45 روب دوسور، «ديون الكومنولث»، في مراجعة موازنة 2021-2022 (برلمان أستراليا، بدون تاريخ).

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/BudgetReview202122/CommonwealthDebt.

46 المرجع السابق.

47 المرجع السابق.

48 مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، دورة إلكترونية حول «دور البرلمان في إدارة الدين العام»، 2022.

6- مخاطر محفظة الديون السيادية

تتعلق العوامل التالية بتكوين الدين العام وتعرف أيضًا بمخاطر محفظة الديون السيادية. ونظرًا لأن المخاطر المرتبطة بالدين العام قد تؤدي في نهاية المطاف إلى مستويات أعلى من الدين العام - مما يؤثر على حياة المواطنين بطرق عديدة - فمن المهم أن يفهم البرلمان مدى استدامة المستوى الإجمالي للدين العام والمخاطر المرتبطة بالدين العام وتكوينها أيضًا.

6-1 نسبة الدين الخارجي إلى الدين الداخلي

- إن الدين الخارجي هو جزء من ديون الدولة التي تم اقتراضها من المقرضين الأجانب، بما في ذلك البنوك التجارية أو الحكومات أو المؤسسات المالية الدولية. ويجب عادة سداد هذه القروض، بما في ذلك الفوائد، بالعملة التي تم بها تقديم القرض⁴⁹.
- تتم خدمة الدين الخارجي من عائدات النقد الأجنبي المسحوبة مقابل احتياطات العملة الأجنبية و/أو القروض الإضافية. وبمرور الوقت، تحول الدين الخارجي نحو الاقتراض من القطاع الخاص من الدائنين الرسميين الثنائيين والمتعددين الأطراف. ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى زيادة الوصول إلى الأسواق المالية الدولية. ويعتبر إقراض الدائنين من القطاع الخاص العنصر الأسرع نموًا في إطار الدين الخارجي، حيث زاد بمقدار خمسة أضعاف منذ عام 2010⁵⁰.

49 ومن التعريفات الأكثر تقنية للدين الخارجي أنه «المبلغ المستحق لتلك الالتزامات المتداولة الفعلية التي تتطلب دفع (دفعات) الفائدة و/أو أصل المبلغ من قبل المدين في مرحلة (مراحل) ما في المستقبل والتي تكون مستحقة لجهات خارجية من أصحاب الاقتصاد المقترض». أنظر في: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/474124-what-is-external-debt>. ويمكن استخدام الدين الحكومي العام الخارجي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي كقياس. انظر: ديبرا بلوخ وكفاليو فال، «مؤشرات الديون الحكومية: فهم البيانات»، أوراق عمل إدارة الاقتصاد في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، رقم. 1228 (2015). <https://doi.org/10.1787/5jrxv0ftbf2-en>. ص. 16.

50 هيلينا أفونسو، غريغور أجابيكيان، إيان كوكس وآخرون، الوضع والتوقعات الاقتصادية في العالم: 2021 (الأمم المتحدة، كانون الثاني 2021)، https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2021_FullReport.pdf، ص. 32.

إن ارتفاع نسبة الدين الخارجي إلى الدين المحلي «قد يؤثر على الحيز المتاح لأي بلد للمناورة، مما يجبر الدول المدينة على فرض التقشف المالي لاسترضاء الدائنين الأجانب⁵¹». فعلى سبيل المثال، كان هناك «ضغط قوية قادمة من الدائنين من أجل تشديد مالي جذري⁵²»، على ديون اليونان، التي ثلاثة أرباع ديونها خارجية. ومن الممكن أن تكون هناك أيضًا عواقب على السيادة الوطنية. فعلى سبيل المثال، يوضح تسليم سريلانكا ميناء هامبانتوتا للصين بموجب عقد إيجار مدته 99 عامًا المخاطر الاقتصادية والسياسية للديون الخارجية كما هو موضح في الصندوق 3 أدناه⁵³.

توضح حالة ميناء هامبانتوتا في سريلانكا، الواقع على طريق شحن مزدحم، المخاطر الاقتصادية والسياسية المترتبة على الديون الخارجية. وكانت رؤية سريلانكا بالنسبة لهامبانتوتا تتلخص في جلب المزيد من السفن إلى سريلانكا، وتخفيف الضغط على ميناء كولومبو، الذي يعد واحداً من أهم محطات الحاويات في آسيا⁵⁴. وتم تمويل المرحلة الأولى من مشروع الميناء، التي افتتحت في تشرين الثاني 2010، بقرض من بنك التصدير والاستيراد المملوك للدولة في الصين. وكما توقعت دراسات الجدوى الاقتصادية، لم يزدهر ميناء هامبانتوتا ماليًا، مما دفع حكومة سريلانكا إلى البحث عن قروض إضافية. وفي كانون الأول 2018، وفي ظل الضغوط المالية المتزايدة والخسائر المستمرة من الميناء، وافقت سريلانكا على تسليم 85% من أسهم الميناء إلى شركة تشاينا ميرچانتس بورت (China Merchants Port)، وهي شركة رشحتها الحكومة الصينية. وبالإضافة إلى ذلك، تفاوض الشركة الصينية على ملكية 15 ألف هكتار من الأراضي المحيطة بالميناء.

وفي حين تجلت المخاطر الاقتصادية المترتبة على ديون سريلانكا المستحقة للصين بوضوح في خسارة ملكية الأصول البحرية والبرية، فإن حادثة ميناء هامبانتوتا تظهر أيضًا المخاطر السياسية التي تهدد الديون الخارجية وهي أكثر أثرًا وضررًا.

الصندوق 3: ميناء هامبانتوتا في سريلانكا

51 ديبرا بلوخ وفاليلو فال، «مؤشرات الديون الحكومية: فهم البيانات»، أوراق عمل إدارة الاقتصاد في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، رقم. (2015)، 1228، <https://doi.org/10.1787/5jrxv0ftbf2-en>، ص 15.

52 المرجع السابق.

53 جيف دوبرو، دور البرلمان في إدارة الدين العام: التغلب على أزمة كورونا وما بعدها (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، يونيو 2020)، <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>

54 يوجيتا ليمبا، «سريلانكا: بلد محاصر بالديون»، بي بي سي نيوز، 26 أيار 2017، <https://www.bbc.com/news/business-40044113>

2-6 استحقاق الديون: الديون قصيرة الأجل مقابل الديون طويلة الأجل

تشير الأمم المتحدة بأنه: «شهدت الديون قصيرة الأجل كنسبة من إجمالي الديون الخارجية في البلدان النامية عموماً زيادة مطردة، من 14% في عام 2000 إلى 31% في عام 2014، ولكنها انخفضت إلى 27% في عام 2015. وهذا الاتجاه أكثر وضوحاً في شرق آسيا والمحيط الهادئ وهو أمر مثير للقلق، لأن الديون قصيرة الأجل تحمل مخاطر تجديد أعلى وتزيد من تعرض البلدان لتغيرات أسعار الفائدة العالمية»⁵⁵

- يمكن قياس هيكل استحقاق⁵⁶ الديون كنسبة الديون طويلة الأجل إلى إجمالي الديون⁵⁷.
- تستطيع الحكومات أن تقتصر محلياً بشكل أساسي مع انخفاض مخاطر التخلف عن سداد الديون على النقيض من الديون الخارجية، وذلك رهناً بتوافر مصادر الاقتراض المحلية مثل البنوك التجارية المحلية.
- ومع ذلك، فإن الديون قصيرة الأجل - بشكل عام الديون المحتفظ بها لمدة نقل عن عام واحد أو المستحقة خلال السنة المالية الحالية - ترتبط بزيادة مخاطر التمديد. وهذا هو الحال لأن البنوك التجارية المحلية، في العديد من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، تفضل إصدار قروض قصيرة الأجل، كما هو الحال أيضاً في معظم أنحاء أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

55 تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، استدامة الديون الخارجية والتنمية، (الأمم المتحدة، 2 آب 2016)،

https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/a71d276_en.pdf

56 التعريف الأكثر رسمية لهيكل استحقاق الدين هو الملف الزمني لآجل استحقاق المطالبات أو الالتزامات. يُعرف هذا أيضاً باسم «مُط الاستحقاق» أو «توزيع الالتزامات».

57 مايكل جيه. باركلي وكليفورد ديليو سميث، «هيكل استحقاق ديون الشركات»، مجلة التمويل 50، العدد 2. (1995)، <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1995.tb04797.x> ص 6.

- إن الدين قصير الأجل هو الخطر الرئيسي المرتبط بهيكل الاستحقاق. وكما يشير صندوق النقد الدولي، فإن «الديون قصيرة الأجل تعرض المقترضين لمخاطر التمديد عندما تتم إعادة التفاوض على شروط التمويل على حساب المُقترض»⁵⁸.
- وعادةً تقترض الحكومات أن المقترضين سوف يستحوذون على قرض جديد لتسديد مستحقات المقرضين الحاليين. ومع ذلك، إذا ارتفعت أسعار الفائدة أو كان من الصعب إعادة تمويل القرض، فمن الضروري أن تتوفر أموال كافية متاحة لسداد القرض، وإلا فإن النتيجة ستكون العجز عن سداد الديون.

3-6 مبلغ الديون المقومة بالعملة الأجنبية

- إن تكوين العملة هو مقدار الدين المحتفظ به بالعملة الأجنبية. ويعد الاقتراض بالعملة الأجنبية أمرًا شائعًا بشكل خاص في الأسواق الناشئة، لأنه وسيلة لجذب المستثمرين الذين لا يريدون المخاطرة باحتمال تقلب العملة المحلية. ومع ذلك، يمكن أن تصبح خدمة الديون المقومة بالعملة الأجنبية باهظة التكلفة بشكل مضر إذا انخفضت قيمة العملة المحلية بشكل كبير⁵⁹.
- يمكن للدين بالعملة الأجنبية أن يعرض الحكومات لمخاطر أسعار الصرف، مما قد يؤثر على تكلفة الدين. ويعرف هذا الأمر بتقلب سعر الصرف. فعلى سبيل المثال، تأثر اقتصاد موزمبيق بشدة عندما انخفضت أسعار صادراتها من السلع الأساسية. وانخفضت العملة المحلية لموزمبيق، المبيكال، بنسبة 50% مقابل الدولار الأمريكي في عامي 2015 و2016. ونتيجة لذلك، تضخم الحجم النسبي للديون المقومة بالدولار.

58 صوفيا تشين، باولا غانوم، لوسي تشيان ليو، وآخرون، «استحقاق الديون واستخدام الديون قصيرة الأجل: أدلة من الصناديق السيادية والشركات»، إدارة أبحاث صندوق النقد الدولي 2019، رقم. 001 (فبراير 2019):

ص. 77. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/087/2019/001/article-A001-en.xml>

59 مارك جونز، «بروز واضح لديون العملات الأجنبية العالمية»، رويترز، 30 أكتوبر 2019 - <https://www.reuters.com/article/us-global-markets-debt/new-high-water-mark-for-global-foreign-currency-debt-idUSKBN1X921E>

4-6 القروض الميسرة مقابل القروض غير الميسرة

تشير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، أنه «في حين يتم تقديم القروض غير الميسرة بشروط السوق أو بالقرب منها، إلا أن القروض الميسرة تُقدم بشروط أسهل⁶⁰».

— تقرير التعاون الإنمائي لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2015

- وتشير حملة اليوبيل للديون في المملكة المتحدة، أن «القرض الميسر هو قرض بمعدلات فائدة منخفضة». في حين أن هذا قد يعني أن سعر الفائدة أقل مما يقرضه المقرض عادةً، فإنه قد يعني أيضًا أن سعر الفائدة أقل مما يقترضه المقرض عادةً (مما قد يعني أن سعر الفائدة مرتفع بما يكفي للمقرض تحقيق ربح كبير). بالإضافة إلى ذلك، عادة ما تتمتع القروض الميسرة بفترات سماح طويلة. يسלט الصندوق 4 الضوء على الأثر السلبي الذي يمكن أن يحدثه تزايد القروض غير الميسرة⁶¹.

إن وضع الديون غير المستقر في كينيا يجبرها على اللجوء إلى خيارات القروض الأكثر تكلفة. حيث ارتفع رصيد كينيا من القروض باهظة الثمن منذ آب 2019 إلى 36% من إجمالي الديون، من أصل 24% في حزيران 2016. ومع ذلك، انخفض جزء القروض الميسرة من المؤسسات المتعددة الأطراف مثل البنك الدولي من 45% إلى 30% خلال الفترة نفسها.

الصندوق 4: تزايد الإقراض غير الميسر في كينيا

60 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، «مسرّد»، في تقرير التعاون الإنمائي: جعل الشركات تحالفات فعالة من أجل العمل (باريس: منشورات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 7 أيلول 2015)، https://www.oecd-ili-brary.org/development-co-operation-report-2015_5js4t7s3bq5.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2Fdcr-2015-en&mimeType=pdf

61 جيف دوبرو، دور البرلمان في إدارة الدين العام: التغلب على أزمة كورونا وما بعدها (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، يونيو 2020)، <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>

5-6 الالتزامات الاحتمالية

- تشير الالتزامات الاحتمالية إلى «الالتزامات التي يعتمد توقيتها وحجمها على وقوع بعض الأحداث المستقبلية غير المؤكدة خارج سيطرة الحكومة»⁶².
- تشمل الالتزامات الاحتمالية خطوط الائتمان وخطابات الاعتماد والالتزامات القروض⁶³. وفي هذا الصدد، فهي «خارج الموازنة العامة» لأنه لا يتم الاعتراف بها كجزء من الدين حتى يتم اعتمادها. ويتم اعتماد الالتزامات الاحتمالية فقط عند وقوع حدث غير متوقع.
- تقوم معظم الحكومات بتضمين بند للطوارئ في ميزانياتها. وهو المكان الذي ينبغي فيه سداد الالتزامات الاحتمالية.
- هناك أيضًا اختلافات مهمة بين الالتزامات الصريحة والضمنية. ويبين الصندوق 5 أدناه الاختلافات بين هذين النوعين من الالتزامات⁶⁴.

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).

62 المرجع السابق.

63 قسم إحصاءات صندوق النقد الدولي، «الالتزامات المحتملة»، في إحصاءات الدين الخارجي: دليل القائمين على إعداد البيانات والمستخدمين (صندوق النقد الدولي، 18 حزيران 2014)، <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF069/20662-9781484366622/20662-9781484366622/app03.xml?rskey=0qsU0G&redirect=true>.

64 سيتم مناقشة الالتزامات الضمنية والصريحة بمزيد من التفصيل في الموجز 2، بما في ذلك أمثلة من دول محددة.

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 بالتزامات الديون التي لم تضمنها الدولة.
- الفشل المصرفي (الدعم الذي يتجاوز التأمين الحكومي، إن وجد).
- تصفية التزامات الجهات التي تتم خصصتها.

الصدوق 5: الالتزامات الاحتمالية الصريحة والضمنية⁶⁵

إن الحصول على معلومات دقيقة وفي الوقت المناسب أمر بالغ الأهمية لإدارة الدين العام بشكل فعال. وتعتبر المؤشرات التي تمت مناقشتها في هذا القسم كلها مهمة لرسم صورة شاملة لمحفظه ديون الدولة. وفي حين أن نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي تعد مؤشرا هاما لمستويات الدين، فإن الطريقة التي يتشكل بها الدين العام مهم أيضا في تقييم مدى استدامته.

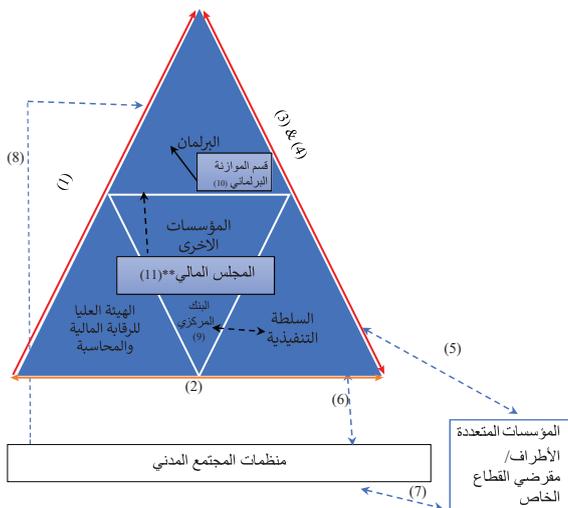
65 جيف دوبرو، دور البرلمان في إدارة الدين العام: التغلب على أزمة كورونا وما بعدها (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، يونيو 2020)، <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-pub-lic-debt-management>

7- مقدمة إلى «عالم إدارة الديون»

تشكل إدارة الدين العام تحديًا كبيرًا لجميع البلدان تقريبًا، ونتيجة لذلك، يتكون عالم إدارة الديون من عدد من الجهات المؤسسية الفاعلة الرئيسية التي يجب أن تعمل جميعًا معًا لإدارة الديون بشكل فعال. يجب أن تشمل إدارة الديون مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة بما في ذلك:

- البرلمان.
- السلطة التنفيذية، وعلى رأسها وزارة المالية.
- البنك المركزي.
- الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (SAI).
- مؤسسات المجتمع المدني.
- القطاع الخاص.

ويبين الشكل 2 الجهات الفاعلة الرئيسية في عالم إدارة الديون.



ملاحظة: تشير الأسهم ذات الخطوط المتصلة إلى وجود علاقة قانونية لتقديم التقارير .
 تشير الأسهم ذات الخطوط المتقطعة إلى التواصل المستمر، وتختلف حسب البلد.

- (1) إبلاغ البرلمان بنتائج التدقيق، بما في ذلك عمليات تدقيق البلاغات المالية وتدقيق أداء إدارة الديون.
- (2) مراجعة حسابات السلطة التنفيذية، بما في ذلك مراجعة البلاغات المالية ومراجعة أداء إدارة الديون.
- (3) يفوض البرلمان مسؤوليات إدارة الديون إلى السلطة التنفيذية وفقاً للإطار القانوني لإدارة الديون، ويشمل مدخلات السياسة في مرحلة الموازنة أثناء الإعداد والاعتماد (وكذلك الموافقة على الموازنة) والإشراف المستمر على إدارة الدين العام طوال دورة الموازنة.
- (4) السلطة التنفيذية مسؤولة أمام البرلمان عن تنفيذ مسؤولياتها بشأن إدارة الديون وإعداد الميزانية والتواصل مع البرلمان من خلال فترة التقارير الرئيسية (بلاغ ما قبل الموازنة واستراتيجية الديون متوسطة المدى في مرحلة الإعداد، ومقترح السلطة التنفيذية للموازنة في مرحلة الموافقة، وتقديم تقارير إدارة الدين العام بشكل مستمر، بما في ذلك تقارير استراتيجية الديون متوسطة المدى)، وذلك طوال دورة الموازنة.
- (5) المفاوضات/العقود الجارية بين السلطة التنفيذية والمقرضين المتعددين الأطراف/القطاع الخاص.
- (6) المدخلات المستمرة للموازنة في مراحل الإعداد والموافقة؛ الدعوة إلى زيادة شفافية الديون (والشفافية المالية).
- (7) الدعوة إلى الإغفاء من الديون، وتحسين شفافية الديون وتفضيل خيارات السياسات لسداد الديون مقابل توفير الحيز المالي للاستثمار والإنفاق الاجتماعي.
- (8) المساهمة في جميع مراحل دورة الموازنة، وغالباً ما يكون ذلك كجزء من المشاورات العامة في مرحلة الإعداد أو الموافقة على الموازنة.
- (9) تنسيق ممارسات إدارة الديون بين السلطة التنفيذية والبنك المركزي.
- (10) تركز مكاتب الموازنة البرلمانية (PBOS) في المقام الأول على دعم الرقابة البرلمانية على الموازنة ودعم عمل لجنة الموازنة الرئيسية (اللجنة المالية).
- (11) تخضع المجالس المالية بشكل عام قانونياً للسلطة التنفيذية وتميل إلى التركيز على مراقبة القواعد المالية وتقديم تحليل للاستدامة المالية على المدى الطويل. وبعض المجالس المالية مستقلة وظيفياً في حين أن بعضها الآخر جزء من الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ديوان المحاسبة)⁶⁶.

الشكل 2: العلاقات المتبادلة في عام إدارة الديون

66 في الشكل 2، يضم المجلس المالي السلطة التنفيذية والمؤسسات الأخرى والهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، نظراً للتباين في الانتماء المؤسسي.

7-1 وزارة المالية

تتولى وزارة المالية بشكل عام سلطة الاقتراض نيابة عن الحكومة، وعادة ما تكون مسؤولة عن تحديد هيكل الدين واستراتيجية إدارة الدين، فضلاً عن مراقبة وضع الدين لضمان استمراريته⁶⁷. وينبغي لاستراتيجيات إدارة الديون أن:

- تغطي فترة لا تقل عن ثلاث إلى خمس سنوات.
- تصف تكوين محفظة الديون الحالية (أي الدين الخارجي مقابل الدين المحلي، والإقراض الميسر مقابل الإقراض غير الميسر وما إلى ذلك).
- توجز كيف تطورت الديون مع مرور الوقت⁶⁸.
- تتضمن النطاقات المستهدفة لمؤشرات مثل أسعار الفائدة وإعادة التمويل ومخاطر العملات الأجنبية.

وحدة إدارة الديون

تعد وحدة إدارة الديون (DMU) أو قسم إدارة الديون بشكل عام جزءاً من وزارة المالية. ويعتبر الموظفون فيها، بحكم تعريفهم، موظفون قطاع عام وليسوا جزءاً من الهيئات السياسية. وتتمثل المسؤولية الأساسية لوحدة إدارة الديون في تنفيذ استراتيجية إدارة الديون عن طريق الاقتراض والمعاملات الأخرى المتعلقة بالديون. وتعتبر وحدة إدارة الديون مسؤولة أيضاً عن التحليل وتقديم المشورة لصناع القرار بشأن الاستراتيجيات المحتملة لإدارة الديون «والمفاضلة بين مخاطر التكلفة المرتبطة بالنهج البديلة⁶⁹».

67 مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، دورة إلكترونية حول "دور البرلمان في إدارة الدين العام"، 2022

68 الإنفاق العام والمساءلة المالية، "PI-13". «إدارة الديون»، في دليل الإنفاق العام والمساءلة المالية المجلد الأول: عملية تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية - تخطيط الإنفاق العام والمساءلة المالية وإدارته واستخدامه (الإنفاق العام والمساءلة المالية، بدون تاريخ)، <https://www.pefa.org/node/4802>.

69 فريق عمل الإنتوساي، مراجعة إدارة الدين العام: دليل للمؤسسات العليا للرقابة المالية والمحاسبة (مبادرة الإنتوساي للتنمية، أبريل 2018)، <https://www.idi.no/news/initiatives/auditing-lending-and-borrowing-frameworks/exposure-draft-handbook-on-audit-of-public-debt-management-version-0-request-for-comments>.

وكما تشير الممارسات الدولية الفضلى، يتم تنظيم الوظائف داخل وحدة إدارة الديون وفقاً للفصل بين الواجبات، والذي «يهدف إلى ضمان عدم سيطرة أي شخص بمفرده على وقت المعاملة وفي دورة حياة المعاملة، بحيث لا يقوم نفس الشخص ببدء المعاملة، أو الموافقة عليها أو تسجيلها أو التحقق منها، ولكن يتم فصل هذه المسؤوليات بحيث يتم ضمان وجود ضوابط وقائية»⁷⁰.

7-2 البنك المركزي

إن للحكومة والبنك المركزي دور نشط في أسواق الديون السيادية في معظم اقتصادات الأسواق الناشئة، والتي تُعرف أيضاً باسم أسواق السندات. وعادة ما تكون مشاركة الحكومة في أسواق السندات بغرض إصدار الديون لتمويل العجز المالي، بينما تتبع البنوك المركزية سندات الدين لتمويل شراء الأصول، وخاصة احتياطات النقد الأجنبي. وفي كثير من الأحيان، تُعين الحكومة محافظ البنك المركزي كوكيل لإصدار ديون جديدة.

في حين أن الدور الأساسي للبنك المركزي يعتبر ضمن نطاق السياسة النقدية، وليس إدارة الديون، فإن البنوك المركزية تتدخل عادة إذا زاد التضخم في الاقتصاد. ويمكن أن يكون التضخم نتيجة لزيادة الدين المحلي⁷¹.

ويجب على وحدات إدارة الديون أيضاً أن تعمل بشكل متعاون مع البنوك المركزية من أجل الاستجابة للتغيرات في خطط الموازنة التي تنشأ نتيجة للتدفقات النقدية غير المتوقعة أو التفويض الجديد لزيادة حدود الدين/الاقتراض. ويعد التفاعل النشط بين البنك المركزي ووحدات إدارة الديون أمراً مهماً دائماً، خاصة في أوقات الأزمات الاقتصادية مثل جائحة فيروس كورونا الحالية⁷².

70 مقابلة مع ميشيل روبنسون، مستشارة مستقلة لإدارة الديون. أيار 2021.

71 مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، دورة إلكترونية حول "دور البرلمان في إدارة الدين العام"، 2022

72 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، "حوكمة الدين العام في أوقات الأزمة العالمية"، في توقعات الاقتراض السيادي لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (باريس: منشورات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 29 تموز 2020)، <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/a78cd080-en/index.html?itemId=/content/com-ponent/a78cd080-en#section-d1e5043>

3-7 الهيئة العليا للمحاسبة (ديوان المحاسبة)

إن للهيئة 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). تقوم الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بالمهام التالية:

- تدقيق البلاغات المالية الموحدة للحكومة.
- فحص مدى امتثال الحكومة للقواعد واللوائح.
- إجراء عمليات تدقيق القيمة مقابل المال أو الأداء⁷³.

يجب على البرلمان مراجعة تقارير التدقيق عادة، كجزء من مرحلة الرقابة اللاحقة، ومحاسبة الحكومة على كيفية إنفاقها وإدارتها للأموال العامة⁷⁴. ويتم تناول دور الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بشكل أكثر شمولاً في الموجز 3: «دور البرلمان في الرقابة على إدارة الدين العام».

4-7 المؤسسات المالية المستقلة⁷⁵

في حين أن الهدف الأساسي للمجالس المالية هو «مراقبة الامتثال للأهداف المالية والتأكد من أن التوقعات قوية وذات مصداقية»، فإن أقسام الموازنة البرلمانية تركز في المقام الأول على «دعم الرقابة البرلمانية على الموازنة ودعم عمل لجنة الموازنة الرئيسية»⁷⁶ — موجز حول دور البرلمان في إدارة الدين العام، مؤسسة وستمنستر للديمقراطية

73 المرجع السابق.

74 تمت مناقشة دور البرلمان في الرقابة اللاحقة في القسم الخاص بدور البرلمان في الرقابة على الدين العام طوال دورة الموازنة.

75 ويشار إلى هذه المؤسسات مجتمعة عمومًا بالمؤسسات المالية المستقلة (IFIs)؛ ومع ذلك، ولأغراض هذا الموجز، ولتجنب الخلط المحتمل مع المؤسسات المالية الدولية، سوف نستخدم مصطلح مكاتب الموازنة البرلمانية/المجالس المالية.

76 جيف دوبرو، تعزيز دور البرلمان في عملية الموازنة: دور مكاتب الموازنة البرلمانية (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، أكتوبر 2020)، <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Strength-ening%20the%20role%20of%20Parliament%20in%20the%20Budget%20Process%20-%20the%20role%20of%20Parliamentary%20Budget%20Offices.pdf>

- على الرغم من وجود عدد من الاختلافات المهمة بين أقسام الموازنة البرلمانية والمجالس المالية، إلا أنها تشترك أيضًا في الكثير من نفس الوظائف الرئيسية عندما يتعلق الأمر بإعداد التقارير عن الدين العام.
- وفي حين أن الهدف الأساسي للمجالس المالية هو «مراقبة الامتثال للأهداف المالية والتأكد من أن التوقعات قوية وذات مصداقية»، فإن أقسام الموازنة البرلمانية تركز في المقام الأول على «دعم الرقابة البرلمانية على الموازنة ودعم عمل لجنة الموازنة الرئيسية⁷⁷».
- تشترك هاتان المؤسساتان في عدد من الوظائف، بما في ذلك تحليل الاستدامة المالية على المدى الطويل وإجراء أو تقييم توقعات الاقتصاد الشامل. بالإضافة إلى ذلك، تقوم أقسام الموازنة البرلمانية أيضًا بحساب تكاليف مقترحات السياسات.

ويُلخّص الجدول 3 الوظائف الرئيسية لكلا النوعين من المؤسسات المالية المستقلة.

قسم الموازنة البرلماني	مجلس مالي	الوظيفة
	التركيز الأساسي	مراقبة القواعد المالية
✓	✓	إجراء أو تقييم توقعات الاقتصاد الشامل
✓	✓	تحليل الاستدامة المالية على المدى الطويل
التركيز الأساسي		دعم السلطة التشريعية بشكل مباشر في تحليل الموازنة
✓		حساب تكلفة مقترحات السياسات

الجدول 3: وظائف المؤسسة المالية المستقلة

1-4-7 المجالس المالية

إن المجالس المالية هي نوع من المؤسسات المالية المستقلة، والتي تخضع بشكل عام للسلطة التنفيذية وتميل إلى التركيز على مراقبة القواعد المالية وتقديم تحليل للاستدامة المالية على المدى الطويل. وتعتبر المجالس المالية مفيدة بشكل خاص للبلدان المعرضة لخطر كبير من ضائقة الديون لأنها تركز في المقام الأول على الامتثال للقواعد المالية (بما في ذلك قواعد الديون)⁷⁸.

من المفيد التمييز بين الأهداف المالية والقواعد المالية - على الرغم من استخدام المفهومين بشكل متبادل. يصبح الهدف المالي واضحاً عندما تتبنى الحكومة هدفاً رقمياً لنتيجة الموازنة (على سبيل المثال، لتحقيق التوازن في الموازنة). والقاعدة المالية أقوى وتستخدم التشريعات لتقييد خيارات السياسة أو نتائجها. وبعبارة أخرى، فإن القاعدة المالية هي هدف مالي تشريعي (على سبيل المثال، إصدار قانون يحد من نمو الإنفاق)⁷⁹.

يمكن للمجالس المالية أن تمارس دوراً طويلاً دورة الموازنة، وسيقوم العديد منها بمراقبة الامتثال اللاحق للقواعد المالية، ولذلك، ومن الناحية النظرية، ستكون هناك معلومات متاحة للجان مثل لجنة الحسابات العامة (PAC).

2-4-7 قسم الموازنة البرلماني

إن أقسام الموازنة البرلمانية هي «مؤسسات عامة مستقلة تتمتع بتفويض التقييم النقدي، وفي بعض الحالات تقديم المشورة غير الحزبية بشأن السياسة المالية والأداء»⁸⁰. يمكن لأقسام الموازنة البرلمانية القيام بالوظائف التالية:

78 راجع القسم الخاص بالقواعد المالية: تحديد القواعد والأهداف المالية/الدين.

79 ستيفن تاب، التجارب الكندية مع عمليات الدمج المالي والقواعد المالية (أوتاوا: قسم الموازنة البرلمانية، 21 تشرين الأول 2010)، http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/Publications/Fiscal_Rules_.Oct_2010.pdf

80 على سبيل المثال، إذا أعلنت الحكومة عن تغييرات كبيرة في برنامج رئيسي خارج دورة الموازنة العادية.

- توفير التحليل المستقل والمراجعة والرصد للسياسات والخطط والأداء المالي للحكومة.
- تطوير أو مراجعة توقعات الاقتصاد الكلي و/أو الميزانية.
- تقدير تكلفة مقترحات الميزانية والسياسة⁸¹.

يأتي البرلمانين من شتا منحي الحياة ولا يتوقع منهم امتلاك خبرات في مجال التمويل أو الاقتصاد. وبالتالي، فإن الدور الأساسي لقسم الموازنة البرلماني الأوغندي هو «تقديم الدعم المهني للبرلمان للتعامل بفعالية مع المعلومات والبلاغات الضخمة التي تنطوي عليها الموازنة». حيث يشير دليل الموازنة المنقحة الذي أعده قسم الموازنة البرلماني الأوغندي للبرلمانيين في عام 2016 إلى أنه:

«قبل صدور قانون الموازنة، لم يلعب البرلمان دورًا نشطًا في عملية إعداد الموازنة. ولقد أصبح من الجلي أن المعلومات المتعلقة بالموازنة المقدمة إلى البرلمان كانت غير كافية وبقي النواب على عدم دراية بقضايا مثل إيرادات الموارد المحلية والتدفقات الأجنبية والنفقات الوطنية وإحصاءات الاقتصاد الكلي، وبالتالي كان دور البرلمان فقط التصديق والختم»⁸².

الصندوق 6: قسم الموازنة البرلماني الأوغندي

5-7 منظمات المجتمع المدني

- إن لمنظمات المجتمع المدني دورًا مهمًا في إدارة الدين العام، بما في ذلك:
- قيادة ودعم المبادرات الدولية لتخفيف عبء الديون.
 - الدعوة إلى شفافية الديون والرقابة البرلمانية.

81 على الرغم من عدم وجود تعريف عالمي متاح، يتم تعريف التكلفة على أنها «القيمة النقدية للموارد البشرية والمادية والمالية) المستهلكة لتحقيق غاية معينة». (دليل تقدير التكلفة»، حكومة كندا، 10 تموز

(<https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32600§ion=html>، 2019

82 قسم الموازنة البرلمانية (أوغندا)، دليل الموازنة المنقحة (برلمان أوغندا، تموز 2016). (https://www.epbo.org/web/default/files/Events/Annual%20Assemblies/2018%20Annual%20Assembly/Documents/Fi-nal_PBO%20Budget_Handbook_July_2016.pdf)

- تعزيز قدرات إدارة الديون في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل.

تمارس منظمات المجتمع المدني دوراً حاسماً في الحد من الفقر ودعم التنمية الديمقراطية وتطبيق حقوق الإنسان. «فهي تنشط من بين شركاء التعاون الإنمائي لقدرتها على الوصول إلى الأشخاص ممن يعيشون في أوضاع هشة وتمكينهم وتمثيلهم والدفاع عنهم وتحفيز الابتكار الاجتماعي. ولذلك فهم شركاء أساسيون للجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص في سعيهم لتحقيق خطة عام 2030⁸³

تمارس منظمات المجتمع المدني مجموعة واسعة من الأدوار أثناء دورة الموازنة وخارجها، ويمكن لهذه المنظمات أن تكون حليفة وداعمة للقضايا المتعلقة بالدين العام. ويمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تدافع بشكل فعال عن المجتمع المدني من خلال تقديم مساهمات مستنيرة ومتناسكة في المناقشات حول الدين العام. ويمكنها استخدام منصتها لمحاسبة البرلمان والسلطة التنفيذية والمشاركة في اللجان البرلمانية من خلال الظهور كشهود وتقديم تقارير لمحاسبة الحكومة دعماً للرقابة البرلمانية. ويمكنها أيضاً، في تفاعلاتها مع عامة الناس، دعم القدرات لدى الجمهور من خلال دعم أو تنفيذ حملات التثقيف العام حول الديون وقيادة عمليات تدقيق المواطنين للدين العام. وتستطيع هذه المنظمات أن تساهم بشكل كبير في تعزيز شفافية الديون والرقابة البرلمانية والمشاركة العامة من خلال انشطتها المتعددة.

1-5-7 المبادرات الدولية الداعمة والهادفة لتخفيف أعباء الديون

لقد بذلت منظمات المجتمع المدني جهوداً كبيرة وهامة لتعزيز الإغفاء من الديون. وعلى سبيل المثال:

- لجنة إلغاء الديون غير المشروعة (CADTM)، وهي شبكة دولية من الناشطين تعمل على تعزيز التثقيف العام والعمل الدولي حول إلغاء الديون المتعددة

⁸³ «مشاركة المجتمع المدني في التعاون الإنمائي»، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بدون تاريخ، <https://www.oecd.org/dac/civil-society-engagement-in-development-co-operation.htm>

- الأطراف والثنائية.⁸⁴ ومن الأمثلة على برامجها التعليمية العامة برنامج جامعي صيفي سنوي لزيادة الوعي بمختلف القضايا المتعلقة بالديون.⁸⁵
- تقوم حملة اليوبيل للديون بإجراء أبحاث تتعلق بالديون العالمية وأسبابها وحلولها، وتعمل على إنهاء الديون العالمية من خلال الإلغاء.⁸⁶ حيث صرحت حملة اليوبيل للديون خلال جائحة كورونا أن إلغاء الديون سيسمح للدول المثقلة بالديون بوضع الصحة أولوية قبل الديون.⁸⁷
 - يقوم المنتدى والشبكة الأفريقية للديون والتنمية (AFRODAD) بممارسة الضغوط والدفاع عن القضايا المرتبطة بالديون،⁸⁸ كما قام المنتدى بتطوير ميثاق أفريقي للاقتراض يوجه الاقتراض بموجب مبادئ الاستدامة والشفافية والمساءلة.⁸⁹

«نُدرِك كمنظمات مجتمع مدني ضرورة إيصال صوتنا في جميع أنحاء العالم وأهمية رفع الوعي، لأنه إن لم نتحدث، فسوف نستمر في تأجيل القضايا التي قادتنا إلى مسارات الديون المتزايدة والتدهور البيئي وغيرها من القضايا العالمية الكبرى. تعمل منظمات المجتمع المدني على رفع الوعي ورفع مستوى جوهر ما هو مطلوب لردود الفعل»⁹⁰.

–الدكتورة بينيلوب هوكينز، كبير موظفي الشؤون الاقتصادية، الأونكتاد

84 لجنة إلغاء الديون غير المشروعة الدولية، «حول لجنة إلغاء الديون غير المشروعة» لجنة إلغاء الديون غير المشروعة، 8 تشرين الثاني 2007. <https://www.cadtm.org/About-CADTM>.

85 «المنتدى الصيفي للجنة إلغاء الديون غير المشروعة 2021: أزمة عالمية وإلغاء الديون من أجل العدالة الاجتماعية!» لجنة إلغاء الديون غير المشروعة، 16 تموز 2021. <https://www.cadtm.org/CADTM-Sum-2021-Global-Crisis-Debt-Cancellation-for-Social-Justice-mer-University-2021>.

86 «ماذا فعل»، حملة اليوبيل للديون، بدون تاريخ، <https://jubileedebt.org.uk/about-us>.

87 حملة اليوبيل للديون، أسقطها! صيف 2020 (حملة اليوبيل للديون، بدون تاريخ)، https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2021/01/Drop-it-Summer-2020_WEBz.pdf.

88 «التدريب الإعلامي وإطلاق ميثاق الاقتراض الأفريقي في رواندا»، أفروداد، 16 أيار 2021، <https://afrodad.org/index.php/en/media-training-and-launch-of-the-african-borrowing-charter-in-rwanda>.

89 «ميثاق الاقتراض الأفريقي»، أفروداد، 2018، <https://afrodad.org/initiatives/the-african-borrowing-charter>.

90 مقابلة مع الدكتورة بينيلوب هوكينز، كبير مسؤولي الشؤون الاقتصادية، الأونكتاد، نيسان 2021.

2-5-7 أعمال التأييد الأخرى

- قد تشكل منظمات المجتمع المدني حلفاء وداعمين فعالين للقضايا المتعلقة بالدين العام من خلال تقديم مساهمات ثرية و متماسكة في المناقشات حول الدين العام. ويمكن لها استخدام مناصاتها لمحاسبة البرلمان والسلطة التنفيذية، والمشاركة في اللجان البرلمانية من خلال الظهور كشهود وتقديم تقارير لمحاسبة الحكومة دعمًا للرقابة البرلمانية.
- ويمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تتفاعل مع الجمهور من خلال دعم القدرات لدى عامة الناس أو تنفيذ حملات التوعية والتثقيف العام حول الديون وقيادة عمليات تدقيق الدين العام للمواطنين. ويمكن أن تساهم بشكل كبير في تعزيز شفافية الديون والرقابة البرلمانية والمشاركة العامة من خلال أنشطتها المتعددة.

3-5-7 تعزيز قدرات إدارة الديون في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل

- ويمكن لمنظمات المجتمع المدني أيضًا دعم الجهات المؤسسية الرئيسية في عالم إدارة الديون لتعزيز القدرات الشاملة لإدارة الديون. فيمكنها مثلًا:
- من خلال تبادل الممارسات الفضلى في مجال تدقيق الدين العام، أن تعمل على تمكين المجتمع ككل وكذلك الجهات الفاعلة الفردية في بذل جهودها من أجل مساءلة الحكومة عن قروضها وديونها.
 - تعتمد عملية تدقيق المواطنين للدين العام، التي تشجعها لجنة إلغاء الديون غير المشروعة، على الوثائق والدراسات والأبحاث والأطر القانونية المتاحة للجمهور. حيث تُمكن هذه المراجعة «المجتمع من معرفة الواقع المالي، وتحديد دور الدين في الاقتصاد المحلي والدولي، والآليات التي تسببه وفوائده». وهذا يعكس بشكل مباشر الروح الديمقراطية للبرنامج، والتي مفادها

أن «الناس، الذين يُطلب منهم سداد الديون العامة، لهم الحق في معرفة ما إذا كان من مسؤوليتهم القيام بذلك»⁹¹.

- قد تساهم منظمات المجتمع المدني في مرحلة الموازنة من خلال المشاركة في المداولات العامة حول إعداد الموازنة السنوية. ويمكن طرح مثالين على ذلك في الصندوق 7.

أفادت جورجيا في ردودها على مسح الموازنة المفتوحة (OBS) أنه يتم عقد جلسات استماع عامة خلال مرحلة الإعداد، حيث يمكن لمنظمات المجتمع المدني وأفراد الجمهور الحضور والإدلاء بشهاداتهم حول القضايا بما في ذلك مستويات العجز والديون. وبالمثل، تعقد جورجيا جلسات استماع عامة بشأن تقرير التدقيق، حيث يمكن لمنظمات المجتمع المدني وأفراد الجمهور الحضور وتقديم آراءهم.

وفي نيوزيلندا أيضًا، عُقدت جلسات الاستماع بشأن بيان سياسة الموازنة لعام 2018 بشكل مفتوح لمنظمات المجتمع المدني وأفراد الجمهور للحضور والإدلاء بشهادتهم. ويشير تقرير لجنة المالية والنقبات إلى أنه تم تضمين 25 مذكرة وثمانية عروض أدلة شفوية في مداولات اللجنة، بما في ذلك تقرير من مجموعة العمل المعنية بفقّر الأطفال.

المصادر: «مسح الموازنة المفتوحة 2019: استبيان جورجيا»، شراكة الموازنة الدولية، نيسان 2020، <https://www.georgia-202002150030.pdf/05-internationalbudget.org/sites/default/files/2020-internationalbudget.2020.pdf>; «مسح الموازنة المفتوحة 2019: استبيان نيوزيلندا»، شراكة الموازنة الدولية، نيسان 2020، <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-new-zealand-202002150030.pdf/05-org/sites/default/files/2020-internationalbudget.2020.pdf>; لجنة المالية والإنفاق، «بيان سياسة الميزانية لعام 2018 والتحديث الاقتصادي والمالي نصف العام، كانون الأول 2017، تقرير لجنة المالية والإنفاق»، برلمان نيوزيلندا، شباط 2018، https://www.parliament.nz/resource/en-NZ/SCR_76423/ed.2018; مجموعة العمل المعنية بفقّر الأطفال، «تقديم بشأن بيان سياسة الميزانية لعام 2018»، https://www.parliament.nz/resource/en-NZ/52SCFE_EVI_75765_496; 8f7a7d5f2b8e529be397c0b3b569ddf64a6fd850

الصندوق 7: مشاركة منظمات المجتمع المدني في جورجيا ونيوزيلندا

91 ماريا لوسيا فاتوري، تدقيق الدين العام للمواطنين: الخبرات والأساليب (لجنة إلغاء الديون غير المشروعة، https://www.cadtm.org/IMG/pdf/Audit_ENGLISH_text.pdf، 2013).

6-7 مقرضي القطاع الخاص الدوليين والمحليين

● تزايد عدد المقرضين وأنواعهم وتعمقاتهم مع تزايد الدين العالمي. ونتيجة لزيادة وصول المقرضين السياديين إلى الأسواق المالية الدولية، أصبح لمقرضي القطاع الخاص (مثل البنوك) دوراً متزايداً في ترتيبات الدين العام التي كانت تقتصر في السابق على الدائنين الثنائيين والمتعددين الأطراف. ونتيجة لذلك، «ارتفعت حصة الديون العامة الخارجية والديون المضمونة من القطاع العام المستحقة لدائنين من القطاع الخاص إلى 62% بحلول عام 2015 بعد أن كانت 41% من الإجمالي في عام 2000»⁹².

● تشكل هذه الزيادات تحديات جديدة لأن القروض المقدمة من دائني القطاع الخاص غالباً ما تكون غير ميسرة. حيث تشير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأنه «في حين يتم تقديم القروض غير الميسرة بشروط السوق أو بالقرب منها، فإن القروض الميسرة يتم تقديمها بشروط أكثر تيسيراً»⁹³.

● ومع هذا الانتشار للمقرضين، تأتي الحاجة إلى الالتزام الدقيق بالقواعد الدولية الصارمة وممارسات الإقراض، مثل الممارسات الواردة في مبادئ الأونكتاد، من أجل حماية البلدان من مخططات الإقراض الجشعة.

ومن الأمثلة على ذلك ما حدث في موزمبيق، حيث أدت ممارسات الإقراض المشكوك فيها من جانب بنك كريدي سويس وبنك في تي بي (VTB وهو بنك روسي) إلى قيام البنوك ببيع العديد من القروض لمضاربين آخرين. وعلى الرغم من أنه تم تقديم القروض في هذه الحالة في الوقت الذي اعتبر الاقتصاد الموزمبيقي مزدهراً، فقد تم تقديمها سراً وبالتالي فهي غير قانونية حيث تم تجاوز البرلمان الموزمبيقي. وبدلاً من ذلك، قام وزير المالية بضمان القروض. حيث تخلفت الشركات التي تم إنشاؤها بموجب

92 جيف دوبرو، دور البرلمان في إدارة الدين العام: التغلب على أزمة كورونا وما بعدها (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، تموز 2020). <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-pub-lic-debt-management>

ص 17.

93 «تمويل التنمية المستدامة» منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بدون تاريخ، <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development>

القروض عن سداد الديون بمجرد انخفاض أسعار السلع العالمية⁹⁴.

1-6-7 بنوك التنمية المتعددة الأطراف

تحدد خدمة أبحاث الكونجرس في الولايات المتحدة الأهداف الأساسية لبنوك التنمية المتعددة الأطراف على النحو التالي: «تمول بنوك التنمية المتعددة الأطراف في المقام الأول مشاريع البنية التحتية الضخمة وغيرها من مشاريع التنمية، وتقدم القروض المرتبطة بإصلاحات السياسات من قبل الحكومة. وتقدم بنوك التنمية المتعددة الأطراف مساعدات مالية غير ميسرة إلى البلدان المتوسطة الدخل وبعض البلدان المنخفضة الدخل ذات الجدارة الائتمانية بشروط السوق. كما أنها تقدم مساعدات ميسرة للبلدان المنخفضة الدخل، بما في ذلك المنح والقروض بأسعار فائدة أقل من أسعار السوق»⁹⁵

— خدمات أبحاث الكونجرس

- تستمر بنوك التنمية المتعددة الأطراف، والتي تشمل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وبنوك التنمية الإقليمية، في الاضطلاع بدور مهم في إصدار القروض (بأسعار فائدة ميسرة غالباً) والمنح لتمويل البنية الأساسية وغير ذلك من المشاريع التي تدعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية. كما تدعم بعض بنوك التنمية المتعددة الأطراف تحسين ممارسات إدارة الديون.
- في حين اعتمدت البلدان المنخفضة الدخل في السابق على مساعدات المعونة الميسرة إلى حد كبير، فإن هذه الدول تتجه بشكل متزايد إلى «أنواع التمويل الأقل تساهلاً»⁹⁶ إذ إن التغيير المستمر في دور بنوك التنمية المتعددة الأطراف يستند جزئياً إلى تطورات القطاع الخاص التي تمت مناقشتها أعلاه.

94 «دور المملكة المتحدة في أزمة ديون موزمبيق»، حملة اليوبيل للديون، بدون تاريخ، <https://jubileedebt.org.uk/the-uks-role-in-mozambiques-debt-crisis>

95 ريببكا إم. نيلسون، بنوك التنمية المتعددة الأطراف: نظرة عامة وقضايا معروضة على الكونجرس (خدمة أبحاث الكونجرس، 11 تشرين الثاني 2020)، <https://fas.org/sgp/crs/row/R41170.pdf>، ص 2

96 روث فارانت ومالك سهلي، سياسة الاقتراض غير الميسر (المؤسسة الدولية للتنمية الزراعية، 13 كانون الأول 2018)، <https://webapps.ifad.org/members/eb/125/docs/EB-2018-125-R-46-Rev-1.pdf>، ص 1.

8- دور البرلمان في إدارة الدين العام

إن للبرلمان دورين متميزين في إدارة الدين العام: دور تشريعي ودور رقابي، إذ أن البرلمان هو جهة فاعلة رئيسية في عالم إدارة الديون.

ويشمل الدور التشريعي اعتماد و/أو تحديث الإطار القانوني لإدارة الديون واعتماد القواعد المالية والتصديق على اتفاقيات القروض. ويشمل الدور الرقابي للبرلمان مهمة التدقيق في النفقات الحكومية من منظور إدارة الديون طوال المراحل الأربع لدورة الموازنة (والتي سيتم شرحها بالتفصيل في القسم التالي). ويتطلب التنفيذ الفعال لهذين الدورين أن يتدخل البرلمان بفعالية في إدارة الديون من خلال عدة جوانب. وسيناقش القسمان التاليان المداخل المتعلقة بالأدوار التشريعية والرقابية.

8-1 الدور التشريعي المتعلق بالدين العام

8-1-1 تحديد الإطار القانوني

- يمارس البرلمان دورا هاما في اعتماد وتحديث تطوير الإطار التشريعي لإدارة الديون.
- يعزز البرلمان الشفافية والمساءلة من خلال اعتماد قانون واحد متكامل لإدارة الديون. إذ يوفر مثل هذا القانون «توجيها استراتيجيا لقرارات الاقتراض ويحدد بوضوح أدوار ومسؤوليات المؤسسات المشاركة في إدارة الديون»⁹⁷.

97 طاقم موظفي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، «المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام»، صندوق النقد الدولي، 21 آذار 2001، <https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/index.htm>.

- وهذا أمر بالغ الأهمية لأن «غياب التشريعات الحديثة لإدارة الدين العام يقوض الشفافية والمساءلة في العمليات المالية وعمليات إدارة الديون»⁹⁸.
- يعد تطوير وتحديث تشريعات إدارة الديون أمراً أساسياً لتوضيح الإجراءات المطلوبة من جانب الحكومات ولتزويد البرلمان والجمهور بالمعلومات اللازمة لفحص الدين العام بشكل فعال. ومن الأمثلة على التغييرات في الأطر القانونية لإدارة الديون ما يلي:
 - o أدخل تعديل عام 2015 على قانون إدارة المالية العامة الذي أقره برلمان ساموا سلسلة من التغييرات على الأطر القانونية المتعلقة بالديون، بما في ذلك: إضافة بند ينص على أهداف اقتراض الدولة، وإدراج قسم لإدارة الديون يحدد الأهداف الرئيسية لتوجيه استراتيجية إدارة الديون وإجراءات إعداد التقارير، بالإضافة إلى التعديلات الأخرى على النظام الأساسي الحالي⁹⁹.
 - o وبالمثل، تم إدخال تغييرات على قانون إدارة الدين العام الجامايكي في عام 2017، بهدف واضح لمعالجة الجوانب التشغيلية لإدارة الديون من خلال تعريف أكثر دقة للأدوار والمهام والمسؤوليات الرئيسية لمختلف الجهات الفاعلة واللجان المتعلقة بعالم إدارة الديون في جامايكا¹⁰⁰. وشمل ذلك إنشاء مجلس مالي لمراقبة مستويات ديون جامايكا.

98 داميان كينج، كريستين كلارك، بريان فرانسيس، وآخرون، ديون القطاع العام في منطقة البحر الكاريبي: خطة لخفضها واستدامتها (بنك التنمية الكاريبي، نيسان 2013). <https://www.caribank.org/publications-and-re-sources/resource-library/thematic-papers/study-public-sector-debt-caribbean-agenda-reduction-and-sustainability>

99 المجلس التشريعي لساموا، قانون تعديل إدارة المالية العامة لعام 2015، رقم 9 (برلمان ساموا، 27 آذار 2015). <https://www.palemene.ws/wp-content/uploads/01.Acts/Acts%202015/Public-Finance-Man-agement-Amendment-Act-2015-Eng.pdf>

100 بالفورد هنري، «مداولات مفتوحة حول مشروع قانون إدارة الديون»، صحيفة جامايكا أوبزرفر، 4 أيار 2017. [..https://www.jamaicaobserver.com/news/shaw-opens-debate-on-debt-management-bill_97673](https://www.jamaicaobserver.com/news/shaw-opens-debate-on-debt-management-bill_97673)

- o نفذت حكومة زيمبابوي في عام 2020 إطارًا قانونيًا لإدارة الديون والذي سيتم استخدامه «لتقييم ضمانات القروض وإعادة الإقراض في عملية شفافة وموضوعية تهدف إلى الحماية من التأثير السلبي للالتزامات الطارئة على المالية العامة¹⁰¹». ويهدف الإطار الجديد لتقييم ومراقبة وإدارة القروض المضمونة إلى الحد من التجاوزات في الاقتراض وزيادة الشفافية في اتفاقيات القروض.
- o أدخل برلمان جزر البهاما في عام 2021 تغييرات شاملة على الإطار القانوني فيما يتعلق بإدارة الديون من خلال اعتماد قانون إدارة الدين العام (القانون)، لعام 2021، والذي:
- يحدد توقعات جديدة لتعزيز المحاسبة وإعداد التقارير.
 - يحدد أطر زمنية لنشر المعلومات المتعلقة بالديون.
 - يتضمن حملة تنقيفية واسعة النطاق لضمان تأثر أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين بالتغيير التشريعي¹⁰².

«إن الهدف الأسمى من (القانون) هو توحيد وتحديث أحكام إدارة الديون الحالية. ومن شأن هذا التشريع أن يخلق الروابط الضرورية مع قانون المسؤولية المالية، الذي يوفر معايير لأسقف الديون التي تتوافق مع مسار النمو الاقتصادي في البلاد. سيحدد هذا التشريع الإطار لاستراتيجية إدارة الديون في البلاد للمضي قدمًا¹⁰³.

— هيوبرت أ مينيس، رئيس وزراء البهاما

101 "زيمبابوي: الحكومة تتحرك نحو إدارة أكثر صرامة للديون"، أول أفريقيا، 2 تشرين الثاني 2020، <https://allafrica.com/stories/202011020365.html>

102 وحدة الاتصالات المركزية (جزر البهاما)، "تحديد مواعيد التعيين للتشريعات المالية الجديدة"، وزارة المالية في جزر البهاما، 9 نيسان 2021، <https://www.bahamasbudget.gov.bs/2021/news-centre/lat-est-news/2021/04/09/appointment-dates-set-new-financial-legislation>!#

103 وحدة الاتصالات المركزية، «تصريحات: دولة السيد هيوبرت أ مينيس، مساهمة رئيس الوزراء ووزير المالية في مجلس النواب»، مكتب رئيس الوزراء (جزر البهاما)، 10 شباط 2021، <https://opm.gov.bs/remarks-the-most-hon-hubert-a-minnis-prime-minister-and-minister-of-finance-contributi>

هناك وظيفتان رئيسيتان إضافيتان تستحقان النظر فيهما ضمن الدور التشريعي للبرلمان فيما يتعلق بإدارة الدين العام. الأولى هي التصديق على اتفاقيات القروض والثانية هي اعتماد القواعد المالية.

2-1-8 التصديق على اتفاقيات القروض

يجب أن تحتفظ البرلمانات بسلطة التصديق على اتفاقيات القروض وإصدارها. وهذا يحول دون حدوث الاقتراض غير الرشيد الذي يمكن الحد منه من خلال الرقابة البرلمانية الفعالة.

وتشير دراسة أجراها الاتحاد البرلماني الدولي والبنك الدولي عام 2013 أنه ¹⁰⁴:

- لدى ما يقل عن 60% من البرلمانات المشاركة قوانين تلزم البرلمان بالتصديق على اتفاقيات القروض قبل أن تصبح سارية المفعول.
 - وفي المقابل، لا يشارك 64% من البرلمانات في عملية الموافقة على القروض (بخلاف عملية التصديق)، ويشارك 24% في المرحلة النهائية¹⁰⁵.
- بالإضافة إلى ذلك، ذكر 65% من البرلمانات المشاركة أن عملية الموافقة على القروض مصممة بحيث تتم من خلال نظام اللجان. علاوة على ذلك، تعتمد 20% من البرلمانات فقط على لجنة واحدة، في المقام الأول للجنة المالية أو لجنة الموازنة أو اللجنة الاقتصادية، في حين لدى 45% لجنتين أو أكثر، مع تركيز اللجان الإضافية على مجالات محددة، مثل البنية التحتية أو الزراعة أو الصحة أو النقل. تمكن عملية المشاركة البرلمانية في اعتماد القرض أو عملية التصديق البرلمان من التحقق من قيام الحكومة بإجراء تقييم اقتصادي واختيار وتحديد تكلفة صارمة وأن

104 فيما يتعلق بالنقاط الثلاث، فقد تباينت أعداد المجهيين من سؤال إلى آخر. كان في النقطة الأولى 99 مشاركاً والنقطة الثانية 95 والنقطة الثالثة 45 مشاركاً. انظر: ألساندر موتير، كارين ريدل، ناي باثلي وآخرون، الرقابة البرلمانية على اتفاقيات القروض الدولية والعمليات ذات الصلة: دراسة عالمية (الاتحاد البرلماني الدولي)، (2013). <http://archive.ipu.org/PDF/publications/PARLOVER2013EN.pdf>.

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

لدى الحكومة استراتيجية مراقبة مُطبقة. يتطرق الموجز 2 «الأطر القانونية لإدارة الديون - دليل تمهيدي للبرلمانيين» لهذه القضية بمزيد من التفصيل، بما في ذلك تحديد مجموعة متنوعة من الأدوار التي تمارسها البرلمانات المختلفة في عملية التصديق على القروض.

3-1-8 تحديد القواعد والأهداف المالية/لليون

تشير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن «القاعدة المالية هي قيد دائم وطويل الأجل على سياسة المالية العامة». وتستند غالبية القواعد المالية إلى المعاهدات الدولية أو المراسيم الدستورية أو التشريعات الأساسية. فعلى سبيل المثال، اعتمدت دول منطقة اليورو التسعة عشر في عام 1990 ميثاق الاستقرار والنمو من أجل منع ضائقة الديون وأزمات الديون.

ومن المفترض أن تقوم الإدارات بتطبيق القواعد المالية على أساس دائم، ويختلف هذا عن «الهدف المالي»، وهو هدف غير ملزم قانوناً ولكنه موجود من خلال قرار سياسي أو عرف وممارسات راسخة¹⁰⁶.

4-1-8 هدف القواعد المالية

تسعى القواعد المالية إلى تعزيز الاستدامة المالية من خلال:

- وضع سقف للعجز الحكومي. يتم تحديده غالباً بنسبة ثلاثة في المائة من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً.
 - وضع سقف لمنع تجاوز نسبة معينة من الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي - تحدد عادة بنسبة 60 في المائة.
- قاعدة الدين هي نوع محدد من القواعد المالية.

106 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، "القواعد المالية"، في لمحة سريعة عن الحكومة: أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي 2020 (باريس: منشورات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 20 آذار 2020)، <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/30319437-en/index.html?itemId=/content/component/30319437-en>

إن وضع قاعدة للديون، بحيث لا تتجاوز حداً معيناً للدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، هو أمر بالغ الأهمية للبرلمانيين، ولأن قواعد الدين المذكورة غالباً في الدستور أو التشريعات الأساسية أو الثانوية، فمن خلالها لا تتمكن الحكومات بشكل متكرر من تغيير الحدود على مستويات الإنفاق أو الإيرادات الضريبية¹⁰⁷. ويوضح الشكل 3 ثلاثة أنواع من قواعد الديون.



أما الحد الأقصى للديون في بوتسوانا فهو يحدد إجمالي الدين المحلي والأجنبي بنسبة 20% من الناتج المحلي الإجمالي.

تنص قاعدة الديون في جورجيا أنه لا يجب أن تتجاوز نسبة ديون الدولة إلى الناتج المحلي الإجمالي نسبة 60%.

تشير قاعدة الديون في اندونيسيا، والتي طبقت منذ عام 2004، بأنه يجب ألا يتجاوز إجمالي ديون الحكومة المركزية والمحلية 60% من الناتج المحلي الإجمالي، وهذه القاعدة منصوص عليها في قانون المالية الدولية.

الشكل 3: قواعد الدين¹⁰⁸

وفي حين يوصي مركز أبحاث السياسات الاقتصادية، ومقره لندن، الحكومات «أن تحذر من الاستسلام لإغراء الدقة الظاهرة في الحدود الرقمية لنسب الدين إلى

107 «الدين الحكومي العام»، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بدون تاريخ، <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>

108 تم وضع حدود ديون بوتسوانا في خطة التنمية الوطنية. وتم تحديد قاعدة الديون في إندونيسيا في قانون مالية الدولة واللائحة الحكومية رقم 23/2003. انظر في صندوق النقد الدولي «نظرة سريعة على القواعد المالية»، آذار 2017. وتم تحديد قاعدة ديون جورجيا في قانونها الأساسي بشأن الحرية الاقتصادية بتاريخ 01/07/2011.

الناتج المحلي الإجمالي¹⁰⁹»، فإن قواعد الدين، التي تعتمد عليها التشريعات، تمثل نقطة مرجعية مشتركة بين البرلمان والسلطة التنفيذية، وبالتالي يمكن استخدامها كمدخل للرقابة على مستويات الدين.

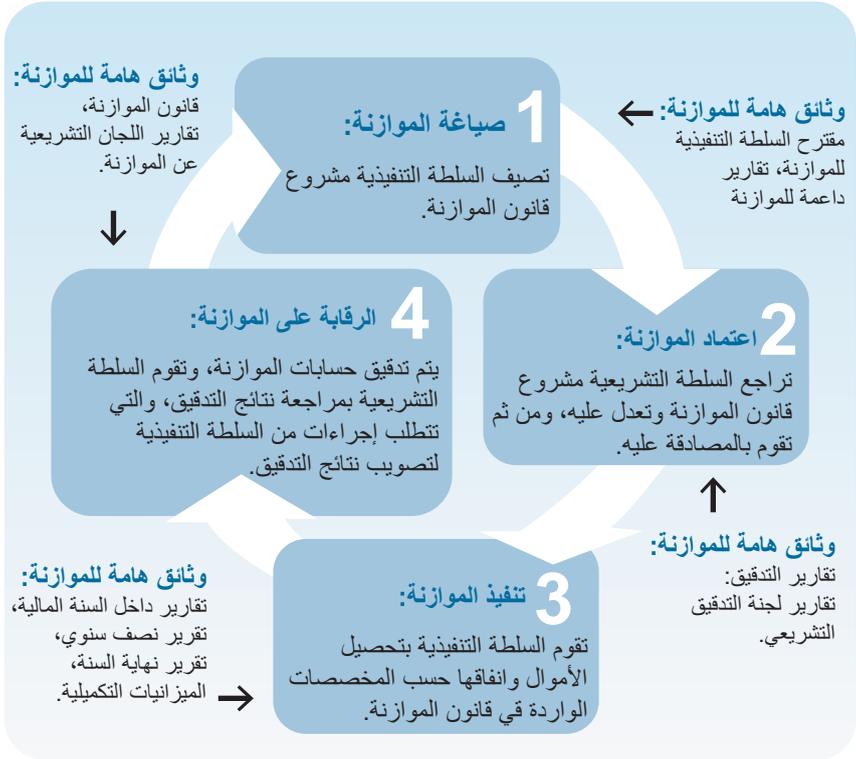
8-2 دور البرلمان في الرقابة على الدين العام خلال دورة الموازنة

هناك أربع مراحل مرتبطة بدورة الموازنة: الإعداد والاعتماد والتنفيذ والتدقيق/الرقابة. يقدم الشكل 4 نظرة عامة على هذه المراحل.

ويشار إلى مرحلتَي الإعداد والاعتماد باسم المراحل «السابقة». وتكون السلطة التنفيذية مسؤولة بشكل عام عن إعداد الموازنة في المرحلة السابقة، بينما تكون السلطة التشريعية مسؤولة عن الموافقة على الموازنة. ومع ذلك، هناك فرص كبيرة للتدخل البرلماني المسبق، وخاصة في مرحلة الإعداد. ومن ثم تكون الحكومة مسؤولة عن تنفيذ الموازنة، ويكون البرلمان مسؤولاً عن الرقابة اللاحقة خلال مرحلة التدقيق/الرقابة.

وبالتالي، هناك عدد من المداخل الرئيسية التي يمكن للبرلمان من خلالها التدقيق في الدين العام كجزء من دوره الرقابي على الموازنة. وتم توضيح المداخل أدناه، حسب مرحلة دورة الموازنة.

109 جيف دوبرو، دور البرلمان في إدارة الدين العام: التغلب على أزمة كورونا وما بعدها (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، حزيران 2020)، <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>



الشكل 4: المراحل الأربع لدورة الموازنة والتقارير الرئيسية

1-2-8 إعداد الموازنة

يُنظر الى مرحلة الإعداد تقليدياً على أنها مسؤولية تُعزى في المقام الأول إلى الحكومة وليس إلى البرلمان، إلا أن هناك فرصة مهمة للتدقيق البرلماني والمساهمة من خلال مداولات ما قبل الموازنة. وعادةً ما تكون المناقشات أكثر انفتاحاً في مرحلة الإعداد، وبالتالي قد تتاح للبرلمانيين فرصة أكبر لممارسة تأثير مسبق على أولويات الإنفاق الفعلية للحكومة¹¹⁰. ويشمل ذلك المفاضلة بين سداد الديون وأولويات الإنفاق.

110 جيف دوبرو، التأثير على الموازنة أثناء مرحلة الصياغة (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، تشرين الأول 2020)، <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Influencing%20the%20budget%20during%20the%20formulation%20stage.pdf>

● **المدخل الأول:** المراجعة البرلمانية لبلاغ ما قبل الموازنة: يتم تقديم بلاغ ما قبل الموازنة أثناء مرحلة الإعداد، ويحتوي على «معايير واسعة لمقترح السلطة التنفيذية للموازنة فيما يتعلق بالنفقات والإيرادات المخططة والديون¹¹¹». لا تقوم جميع الحكومات بتقديم بلاغا للموازنة العامة¹¹²، إلا أن البلاغ «يعكس توتيجًا لمرحلة التخطيط الاستراتيجي لعملية الموازنة، حيث تقوم السلطة التنفيذية بمواءمة أهداف سياستها على نطاق واسع مع الموارد المتاحة ضمن الإطار المالي للموازنة - المبلغ الإجمالي للنفقات والإيرادات والديون للسنة المالية المقبلة¹¹³».

0 مثلًا، يجب على وزير المالية في نيوزيلندا تقديم بلاغ موازنة يسمى «بلاغ سياسة الموازنة» (BPS) والذي تراجع له لجنة المالية والإنفاق لإجراء مراجعة تفصيلية¹¹⁴. وفي كينيا، تتم إحالة بلاغ سياسة الموازنة إلى اللجان القطاعية «للتداول بما يتماشى مع ولاية كل منها وتقديم توصيات إلى لجنة الميزانية والاعتمادات (BAC)، وتتم إحالة استراتيجية الديون متوسطة المدى إلى اللجنة لفحصها ومناقشتها¹¹⁵».

111 أليساندرو موتير، كارين ريدل، ناي باثيلي وآخرون، الرقابة البرلمانية على اتفاقيات القروض الدولية والعمليات ذات الصلة: دراسة عالمية (الاتحاد البرلماني الدولي، 2013). <http://archive.ipu.org/PDF/publications/PARLOVER2013EN.pdf>

112 جيف دوبرو، دور البرلمان في إدارة الدين العام: التغلب على أزمة كورونا وما بعدها (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، حزيران 2020). <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>

113 الشراكة الدولية للموازنة، دليل استبيان الموازنة المفتوحة: شرح للأسئلة وخيارات الإجابة (واشنطن: الشراكة الدولية للموازنة، آب 2016). <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf>, p. 13

114 جيف دوبرو، دور البرلمان في إدارة الدين العام: التغلب على أزمة كورونا وما بعدها (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، حزيران 2020). <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>

115 البرلمان الكيني، تقرير لجنة الميزانية والاعتمادات عن بيان سياسة الميزانية واستراتيجية إدارة الديون متوسطة الأجل للسنة المالية 2020/2021 (برلمان كينيا، آذار 2021). <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2021-03/Budget%20Committee%20report%20on%202021%20BPS.pdf>

● **المدخل الثاني:** المراجعة البرلمانية للإطار الاقتصادي متوسط الأجل. يُعرّف هذا الإطار بأنه «خطة الإنفاق الحكومية المتجددة التي تحدد أولويات الإنفاق على المدى المتوسط والقيود الصارمة على الموازنة»¹¹⁶. وفي بعض الحالات، مثل مقدونيا الشمالية¹¹⁷، قد يرسل إطار الإنفاق المتوسط الأجل إلى البرلمان لأغراض إبلاغه فقط؛ ومع ذلك، فإن إطار الإنفاق على المدى المتوسط يقدم مساهمة مهمة في ضمان قدرة البرلمانين على رؤية الوضع المالي الكامل قبل مناقشة الموازنة.

0 يتعين على الحكومة في كوسوفو، مثلاً، أن تقدم إلى البرلمان إطار إنفاق متوسط الأجل بحلول 30 نيسان من كل سنة تقويمية يغطي السنة المالية التالية والتقديرات للسنتين الماليتين التاليتين¹¹⁸.

● **المدخل الثالث:** المراجعة البرلمانية لاستراتيجية الدين متوسطة المدى (MTDS)¹¹⁹. وتوضح الاستراتيجية المتوسطة المدى كيف تتوي الحكومة تنفيذ نهجها في إدارة الديون على المدى المتوسط لتحقيق التركيبة المرغوبة لمحفظه ديونها، وتحدد أولوياتها فيما يتعلق بتفضيل مخاطر التكلفة. ومن المفترض أن تظهر نسخة محدثة من هذه الاستراتيجية في قانون الموازنة السنوية.

116 جيف دوبرو، دور البرلمان في إدارة الدين العام: التغلب على أزمة كورونا وما بعدها (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، حزيران 2020)، <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>

117 المرجع السابق.

118 برلمان جمهورية كوسوفو، المعدل والمكمل للقانون رقم 03L-048 بشأن إدارة المالية العامة والمساءلة (جمهورية كوسوفو، 12 تموز 2010)، <http://old.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2010-221-eng.pdf>.

119 لا تنشر جميع البلدان استراتيجية الدين متوسطة الأجل في مرحلة الصياغة. وتقوم بعض الدول، مثل جنوب أفريقيا، بنشر بيان سياسة الموازنة متوسطة الأجل في مرحلة الصياغة والذي يتناول أيضاً معلومات الديون الرئيسية. انظر: الخزينة الوطنية (جنوب أفريقيا)، بيان سياسة الموازنة المتوسطة الأجل لعام 2020 (جمهورية جنوب أفريقيا، 28 تشرين الأول 2020)، <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/2020/mtbps/Full-MTBPS.pdf>.

o تم طرح استراتيجية الدين المتوسطة المدى لعام 2021 في كينيا في شهر شباط، قبل مقترح الموازنة للعام التالي، والذي سيتم عرضه على البرلمان في 30 نيسان. وتعد الاستراتيجية المتوسطة المدى مهمة للبرلمانات حيث اقترحت الاستراتيجية المتوسطة المدى لعام 2020 للحكومة الكينية التحول نحو زيادة الاقتراض المحلي¹²⁰. وفي حين قد يقلل هذا الأمر من حصة الدين الخارجي، فقد أعربت لجنة الموازنة والاعتمادات عن قلقها من أن «محفظة الديون المحلية... لديها مخاطر إعادة تمويل أعلى بسبب ارتفاع نسبة الأدوات قصيرة الأجل مقارنة بالأدوات طويلة الأجل وارتفاع مخاطر أسعار الفائدة مقارنة بالأدوات قصيرة الأجل إلى محفظة الديون الخارجية¹²¹».

● **المدخل الرابع:** مداولات ما قبل الموازنة في البرلمان. تتيح المداولات السابقة للموازنة في البرلمان فرصًا لوزير المالية للحصول على تعليقات حول بلاغ الحكومة السابق للموازنة أو إطار الإنفاق متوسط المدى أو بلاغ الموازنة الرئيسية الأخرى التي تم تقديمها خلال مرحلة الإعداد. قد تغتتم أحزاب المعارضة الفرصة لتسليط الضوء على المجالات ذات الأولوية التي كانت تعاني من نقص التمويل في السابق ومعالجة كيفية تحقيق التوازن الأفضل بين سداد الدين العام والإنفاق على الأولويات مثل البرامج الاجتماعية واستجابة الحكومة لجائحة كورونا¹²².

120 تم اقتراح تغيير نسبة الدين المحلي إلى الخارجي من 62:38 إلى 72:28 عن طريق زيادة الاقتراض المحلي من المقرضين التجاريين مع خفض القروض الدولية شبه الميسرة.

121 البرلمان الكيني، تقرير لجنة الميزانية والاعتمادات عن بيان سياسة الميزانية واستراتيجية إدارة الديون متوسطة الأجل للسنة المالية 2020/2021 (برلمان كينيا، آذار 2020)، <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2021-03/Budget%20Committee%20report%20on%202021%20BPS.pdf>.

122 جيف دوبرو، التأثير على الميزانية أثناء مرحلة الصياغة (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، أكتوبر 2020)، <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Influencing%20the%20bud-.get%20during%20the%20formulation%20stage.pdf>.

o بدلاً من ذلك، في غياب وثيقة رئيسية للموازنة تقدمها السلطة التنفيذية خلال مرحلة الإعداد، يمكن للأحزاب السياسية تحديد أولويات إنفاق الموازنة الخاصة بها بحيث تكون «مسجلة».

- وكبديل للمناقشة السابقة للموازنة في الجلسة العامة في بعض البرلمانات، تقوم لجنة الموازنة بإجراء مراجعة خاصة بها لبلاغ الموازنة. حيث أفاد ما يزيد عن 10% من البرلمانات الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (أربعة من أصل 36) أن لجان الموازنة لديها تعقد مناقشة قبل الميزانية. ففي أيرلندا على سبيل المثال، تعقد لجنة مراقبة الموازنة جلسات استماع قبل الموازنة حول أولويات الموازنة وتصدر تقريراً إلى الجلسة العامة¹²³. ولسوء الحظ، لا توجد بلاغات متاحة عن عدد البرلمانات التي تعقد مناقشة ما قبل الموازنة خارج بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية¹²⁴.

● المدخل الخامس: المشاورات السابقة للموازنة في البرلمان.

o على الرغم من أن مثل هذه المشاورات لا تزال غير سائدة في الممارسة العملية، إلا أنه من الممكن إجراء مشاورات ما قبل الموازنة في البرلمان.

123 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، الميزانية والنفقات العامة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2019 (باريس: منشورات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 11 نيسان 2019)، <https://www.oecd.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018-9789264307957-en.htm> جيف دوبرو، التأثير على الميزانية أثناء مرحلة الصياغة (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، أكتوبر 2020)، <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Influencing%20the%20budget%20during%20the%20formulation%20stage.pdf>

124 جيف دوبرو، التأثير على الميزانية أثناء مرحلة الصياغة (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، أكتوبر 2020)، <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Influencing%20the%20budget%20during%20the%20formulation%20stage.pdf>

توفر فرص الرقابة البرلمانية عددًا من المزايا، بما في ذلك "توفير منصة عامة للأطراف المعنية (المواطنين وكذلك المؤسسات العامة والخاصة وغير الربحية) لتقديم وشرح توصياتهم بشأن أولويات إدراجها في الميزانية المقبلة، وتقديم سجل مكتوب لآراء الجمهور لتتخذها وزارة المالية وغيرها، وتوفير تعزيز للوظيفة التمثيلية للبرلمانيين من خلال توفير منتدى للالتماس وجهات نظر الأطراف المعنية المذكورة أعلاه والاستماع إليها».

— "مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، التأثير على الموازنة خلال مرحلة الإعداد"¹²⁵

0 وكما يوضح مسح الموازنة المفتوحة، تجري وزارة الخزانة الوطنية في جنوب أفريقيا تقارير ما قبل الموازنة خلال مرحلة الإعداد. وعلى الرغم من أن جنوب أفريقيا احتلت المرتبة الثانية بشكل عام من بين 117 دولة شملها الاستطلاع، فقد أوصى مسح الموازنة المفتوحة بأنه لتعزيز المشاركة العامة في عملية الموازنة، ينبغي للخزينة أن تشارك بنشاط مع المجتمعات الضعيفة والممثلة تمثيلاً قليلاً، مباشرة أو من خلال منظمات المجتمع المدني التي تمثلها، وتقديم تعليقات حول كيفية استخدام الحكومة للمدخلات العامة التي تم جمعها خلال المشاورات السابقة للموازنة وتنفيذها¹²⁶.

2-2-8 اعتماد الموازنة

غالبًا ما يكون للبرلمانات وقت محدود جدًا للنظر في مقترح الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية أثناء مرحلة الاعتماد، أو قد تفتقر البرلمانات إلى القدرة على القيام بذلك تمامًا، أو يمكنها، من خلال رفض قانون الموازنة، الإشارة إلى طرح الثقة في الحكومة وإجراء انتخابات.

125 المرجع السابق؛ جينيفر تيلر، المالية العامة الكندية: شرح مؤسسات الموازنة وعملية الموازنة في كندا (تورنتو: مطبعة جامعة تورنتو، 8 نيسان 2019)، ص. 127.

126 «مسح الموازنة المفتوحة 2019: جنوب أفريقيا»، مسح الموازنة المفتوحة، بدون تاريخ، <https://www.inter-nationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/south-africa>

على الرغم من حقيقة ذكر أكثر من نصف دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأن لديها قدرات واسعة لتعديل الموازنة، فإن «معظم برلمانات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لا تقوم إلا بإجراء تعديلات طفيفة على مشروع قانون الموازنة الذي تقدمه السلطة التنفيذية»¹²⁷

— منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، الميزانية والنفقات العامة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2019

وبالإضافة إلى ذلك، غالبًا ما تكون الفرصة المتاحة للبرلمانات لتدقيق مشروع قانون الموازنة محدودة للغاية. وغالبًا ما توفر السلطة التنفيذية فترة زمنية قصيرة للبرلمان لمراجعة مشروع قانون الموازنة والموافقة عليها، والتي تتأثر في كثير من الأحيان بمتطلبات موافقة البرلمان على الموازنة قبل بداية السنة المالية الجديدة. ومع ذلك، فإن المداخل لتدقيق الموازنة في مرحلة الاعتماد تشمل ما يلي:

- **المدخل السادس:** مراجعة معلومات الديون الرئيسية في مشروع قانون الموازنة.
- يوصي مسح الموازنة المفتوحة بإدراج أربعة أنواع من المعلومات حول الدين العام في مقترح السلطة التنفيذية للموازنة والوثائق الداعمة:
- التقديرات المتعلقة بالاقتراض الحكومي والديون.
- معلومات عن مكونات إجمالي الديون المستحقة في نهاية سنة الموازنة.
- معلومات ديون السنة السابقة.
- النتيجة الفعلية للديون.

127 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، الميزانية والنفقات العامة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2019 (باريس: منشورات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 11 نيسان 2019)، <https://www.oecd.org/gov-ernance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018-9789264307957-en.htm>

ذكرت 13 دولة فقط من أصل 117 دولة استجابت لمسح الموازنة المفتوحة لعام 2019 أن الحكومة قدمت جميع الأنواع الأربعة من المعلومات حول الدين العام في مشروع قانون الموازنة أو الوثائق المصاحبة لها، في حين قدمت ثمانية دول أخرى معلومات عن ثلاثة من الأنواع الأربعة.

3-2-8 مرحلة التنفيذ

تستمر عملية مُساءلة السلطة التنفيذية أمام البرلمان بعد اعتماد الموازنة.

- **المدخل السابع:** مراقبة مستويات الدين خلال سنة الموازنة. تشير الممارسات الفضلى أنه يجب أن تتضمن مراجعة منتصف العام تقريرًا عن تنفيذ الموازنة خلال الأشهر الستة الأولى من سنة الموازنة.

تقرير التدقيق النصف سنوي هو:

«وثيقة بالغة الأهمية لتتبع التقدم المحرز في الموازنة خلال السنة المالية. وينبغي أن يقدم هذا التقرير تحديثًا شاملاً عن تنفيذ الميزانية، وأن يكشف عن تأثير أي تغييرات في افتراضات الاقتصاد الكلي وأي قرارات حكومية أو ظروف أخرى من شأنها أن تؤثر بشكل كبير على الموازنة للفترة المتبقية من العام.¹²⁸»

— بامبلا جوميز وجويل فريدمان وإسحاق شابيرو، «تسهيل الموازنات للفهم العام والنقاش: نتائج من 36 دولة»

- تحتل جورجيا المرتبة الأعلى في جميع مؤشرات مسح الموازنة المفتوحة المتعلقة برصد مستويات الدين خلال سنة الميزانية، حيث تقوم إدارة الدين

128 بامبلا جوميز وجويل فريدمان وإسحاق شابيرو، «تسهيل الموازنات للفهم العام والمناقشة: نتائج من 36 دولة»، مجلة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول إعداد الموازنة 5، العدد 1 (2005): 7-36. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/opening-budgets-to-public-understanding-and-debate_bud-get-5-519n6d3tkh5l#page1

العام والتمويل الخارجي (PDEFD) «إعداد القسم الخاص بالدين العام لتقديم تقرير إلى البرلمان كما يقتضيه القانون. ويقدم القسم معلومات عن رصيد الدين العام وزيادة الالتزامات والمدفوعات ومدفوعات خدمة الدين على أساس إجمالي وحسب أنواع الدائنين وأدوات الدين المحلي والخارجي. ويقدم التقرير أيضًا معلومات عن الديون المخططة مقابل الديون المحققة. ويتم تقديم تقرير تنفيذ الموازنة إلى البرلمان على أساس ربع سنوي وعلى أساس سنوي. ويقدم التقرير السنوي إلى البرلمان بحلول شهر آذار من العام التالي»¹²⁹.

- يشير مسح الموازنة المفتوحة أن يحتوي التدقيق النصف سنوي على «تقديرات محدثة للاقتراض الحكومي والديون، بما في ذلك تكوينها، لسنة الموازنة الجارية». وقد تعيد المراجعة البرلمانية للتقرير النصف سنوي في تحديد ما إذا كانت الحكومة تحقق أهداف ديونها لسنة الموازنة.

4-2-8 التدقيق/الرقابة اللاحقة

إن العلاقة بين البرلمان والهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ديوان المحاسبة) هي علاقة راسخة. حيث تعتبر هذه الهيئة مصدرًا أساسيًا للمعلومات للبرلمان من خلال إنتاجها تقارير التدقيق. وينطبق هذا بشكل خاص على البلدان التي تتبع التقليد البرلماني في وستمنستر، حيث أن العلاقة بين الأجهزة العليا للرقابة ولجان العمل السياسي متماسكة بشكل وثيق. وذلك لأن الأجهزة العليا للرقابة تقتصر عمومًا إلى صلاحيات الإنفاذ في هذه الأنظمة، وبالتالي، تعتمد على البرلمان للعمل بناءً على تقاريرها واستدعاء الإدارات أمام اللجان لاتخاذ إجراءات بشأن توصياتها. وتتضمن هذه العملية:

129 ليليا رازلوغ، إليزابيث كوري، بير أولوف جونسون وآخرون، تقييم أداء إدارة الديون: جورجيا (البنك الدولي، آب 2013)، <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33188/Geor->، ص 40. [gia-Debt-management-performance-assessment.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33188/Geor-)

- عقد جلسات استماع للجان.
- الاستماع إلى الموظف المسؤول كشاهد.
- إصدار التوصيات.
- المتابعة للتأكد من أن السلطة التنفيذية قد تصرفت بناء على تلك التوصيات¹³⁰.

هناك ثلاثة أنواع رئيسية من الهيئات العليا للرقابة المالية والمحاسبة:

يُطلق على الهيئات العليا للرقابة المالية والمحاسبة في النظام النابليوني اسم محاكم الحسابات، والتي تتمتع بسلطة قضائية وإدارية. يُستخدم هذا النموذج في الغالب في الدول اللاتينية في أوروبا وتركيا ومعظم دول أمريكا اللاتينية والدول الإفريقية الناطقة بالفرنسية.

يستخدم نظام وستمنستر المراجع العام باعتباره الهيئة المستقلة الرئيسية التي ترفع تقاريرها إلى البرلمان. ولا يقوم المكتب بأي وظيفة قضائية، ولكن يتم تحويل النتائج التي يتوصل إليها إلى السلطة القانونية لاتخاذ مزيد من الإجراءات. ويستخدم هذا النظام في العديد من دول الكومنولث.

أما نظام المجلس فهو سائد في آسيا ويشبه نظام وستمنستر من حيث أنه يساعد البرلمان في ممارسة الرقابة وهو مستقل عن السلطة التنفيذية. حيث تمتلك إندونيسيا واليابان وكوريا مجالس تدقيق تتألف من لجان التدقيق ومكتب تنفيذي عام.

الصندوق 8: ثلاثة أنواع من الهيئات العليا للرقابة المالية والمحاسبة¹³¹

130 لقد تبنت العديد من البرلمانات التي لم تتبع من تقليد وستمنستر لجنة الحسابات العامة، بما في ذلك أفغانستان وبوتان وإثيوبيا والمغرب ونيبال وتايلاند وتونس ورواندا وغيرها. انظر في جيف دوبرو، مراجعة نقدية للجان الحسابات العامة (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، تشرين الأول 2020)، <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/A%20critical%20review%20of%20public%20accounts%20committees.pdf>.

131 ريك ستانبرهست وجاك تيتسورث، سمات ووظائف الهيئات العليا لتدقيق الحسابات (واشنطن: البنك الدولي، حزيران 2002)، [https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9766#:~:text=\(2001per-cent2D10\)-,Supremepersent20auditpersent20institutionspersent20arepersent20nationalpersent20agenciespersent20responsiblepersent20forpersent20auditingpersent20government,governan-cepersent20systemspercent20andpercent20governmentpercent20policies](https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9766#:~:text=(2001per-cent2D10)-,Supremepersent20auditpersent20institutionspersent20arepersent20nationalpersent20agenciespersent20responsiblepersent20forpersent20auditingpersent20government,governan-cepersent20systemspercent20andpercent20governmentpercent20policies).

- **المدخل الثامن:** مراجعة تقارير الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، والتي تتضمن النسخة المالية المدققة (أو يفضل) البيانات المالية النهائية. ويجب أن تحدد تقارير الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وضع ديون الحكومة في نهاية سنة الموازنة وأن تقدم تقريراً عن أنشطة إدارة ديون الحكومة.¹³² تقوم لجنة الحسابات العامة أو ما يعادلها بتنفيذ وظيفة التدقيق هذه بشكل عام.¹³³
- **المدخل التاسع:** تقرير الديون السنوية للحكومة. غالباً ما تصدر الحكومات تقريراً سنوياً عن الديون أو تدرج تقريراً عن الديون ضمن التقارير المالية السنوية، لتوضيح عمليات إدارة الديون الحالية. وينبغي تقديم تقرير الديون السنوي إلى البرلمان ومراجعته للسماح بإجراء عملية تدقيق مناسبة لبيئة الدين العام في البلاد.¹³⁴

132 جيف دوبرو، دور البرلمان في إدارة الدين العام: التغلب على أزمة كورونا وما بعدها (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، حزيران 2020)، <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>

133 راجع الموجز 3 للحصول على تفاصيل بشأن تقرير أب 2019 الصادر عن لجنة الحسابات العامة في زيمبابوي بعنوان «تقرير عن قضايا الامتثال لوزارة المالية والتنمية الاقتصادية»، والذي استند إلى تقارير المراجع العام وشهادة المسؤولين الرئيسيين في وزارة المالية والتنمية الاقتصادية. وحدد التقرير عددًا من المجالات الرئيسية لعدم امتثال وزارة المالية والتنمية الاقتصادية المتعلقة بالدين العام.

134 جيف دوبرو، دور البرلمان في إدارة الدين العام: التغلب على أزمة كورونا وما بعدها (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، حزيران 2020)، <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>

الخلاصة

لقد أوضح موجز السياسات هذا تطور الدين العالمي على مدى العديدة من العقود الماضية. حيث استمر الدين العام في التضخم خلال الموجات الأربع، مما أثر على البلدان ذات الدخل المرتفع وكذلك البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. ومع ذلك، فإن البلدان المتوسطة والمنخفضة الدخل هي في أوضاع أكثر خطورة بكثير عندما يتعلق الأمر بمستويات ديونها بشكل خاص، وقد حدث ارتفاع أيضا في البلدان التي تعاني من ضائقة الديون أو المعرضة لخطر كبير. إذ أن لمستويات الدين العام المرتفعة و/أو غير المستدامة آثار سلبية على السكان المهمشين، مما أدى إلى آثار سلبية غير متناسبة على النساء وآثار على المجتمعات بشكل عام.

إن قضية الدين العام هي معقدة، ويقدم موجز السياسات هذا بعضًا من المفاهيم الرئيسية والجهات الفاعلة المؤسسية التي تلعب دورًا في عالم إدارة الديون. ويمكن للدين أن يغذي النمو ويساعد اقتصادات الأسواق الناشئة على التنويع. ومع ذلك، عندما يتجاوز الدين المستويات التي يمكن تحملها، وخاصة عندما يكون الدين كرهه، سيعاني عامة الناس من العواقب على المدى القصير والطويل. ويمكن لتدابير التقشف المتخذة نتيجة لارتفاع تكاليف خدمة الديون أن تؤدي إلى عواقب وخيمة بشكل خاص على النساء والمجموعات المتعددة الجوانب، وأن

تؤدي إلى تفاقم أوجه عدم المساواة القائمة في المجتمع. وبالتالي فإن نسب عدم المساواة المرتفعة تهدد حقوق الإنسان والتنمية الاقتصادية ونوعية الحياة للجميع.

وللبرلمان دورًا حاسمًا في تعزيز المصلحة العامة من خلال اعتماد أو تعزيز الإطار التشريعي لإدارة الدين العام. وأيضًا من خلال مناقشة المفاضلة بين سداد الديون والإنفاق الاجتماعي أثناء مرحلة اعتماد الموازنة والتدقيق في ممارسات إدارة الديون الحكومية طوال دورة الموازنة.

في حين يقدم موجز السياسات هذا لمحة عامة عن القضايا الأساسية المتعلقة بإدارة الديون للبرلمانيين، تحتوي الموجزات الثلاثة اللاحقة في السلسلة على المزيد من التفاصيل.

