

دور البرلمانات في الرقابة على إدارة الدين العام الموجز 3



الموجز 3:

دور البرلمانات في
الرقابة على إدارة الدين
العام



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 ريبجيا، وفريدا أرينوس، وكيتيفان جوليتياني، وبينديكتوس رونو، وأيفي كيهارا، وجيمس كينيوا من المعهد الديمقراطي الوطني، ونجيب الجريدي، وحسنا منصور، وفرانكلين دي فريز من مؤسسة وستمنستر.

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

عن المؤلف

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

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



Funded by
the European Union

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



Disclaimer

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

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

Implemented by



جدول المحتويات

3	عن المؤلف
7	جدول الاختصارات
8	قائمة الجداول
9	قائمة الاشكال
9	قائمة الصناديق
10	الملخص التنفيذي
12	1. شفافية الديون
13	1-1 جودة البيانات ومستوى التقارير العامة عن الدين العام
15	1-1-1 الوصول للبيانات
16	1-1-2 تغطية الأدوات والتغطية القطاعية
17	1-1-3 الدورية والفارق الزمني
18	1-1-4 استراتيجيات إدارة الديون
19	1-1-5 تقديم التقارير حول الالتزامات الاحتمالية
20	1-2 شفافية الاقتراض السنوي والقروض المُبرمة
20	1-2-1 معلومات عن القروض الجديدة التي تعاقدت عليها الحكومة
21	1-2-2 خطة الاقتراض السنوية
25	2. الرقابة خلال دورة الموازنة
26	2-1 الرقابة السابقة: الدور السياساتي للبرلمان
27	2-1-1 الوثائق الرئيسية
32	2-1-2 دراسة الحالة: مرحلة إعداد الموازنة في كينيا
33	2-2 الرقابة السابقة: الرقابة الفنية على الدين العام
34	2-2-1 استراتيجيات الديون متوسطة المدى
35	2-2-2 دراسة الحالة: مرحلة إقرار الموازنة في جنوب أفريقيا

37	2-2-3 أنواع المعلومات المتعلقة بالدين العام
38	2-3 مرحلة التنفيذ
40	2-4 الرقابة اللاحقة
42	2-4-1 دور لجنة الحسابات العامة (أو لجنة مماثلة)
44	2-4-2 دراسة حالة عن لجنة الحسابات العامة: زيمبابوي
49	3. المؤسسات الداعمة للرقابة على الدين العام
49	3-1 البحوث والتحليل
49	3-1-1 مكتب الموازنة البرلماني
51	3-1-2 المجالس المالية
52	3-1-3 خدمات البحوث البرلمانية
52	3-1-4 وحدات التدقيق
53	3-2 التجمعات
56	4. فهم دور السلطة التنفيذية في إدارة الدين العام
57	4-1 فصل السياسة عن الإدارة
58	4-2 الهيكل الموحد لإدارة الديون
59	4-3 الوظائف التنفيذية الرئيسية
59	4-3-1 التسجيل وتقديم التقارير عن الديون و ضمانات الديون
60	4-3-2 الموافقة على الديون والضمانات
61	4-3-3 تطوير استراتيجية إدارة الديون
62	5. الخلاصة
65	الملحق 1: الخريطة الحرارية لشفافية الديون
69	الملحق 2: شفافية اتفاقيات القروض
71	المرفق 3: دراسة حالة: الرقابة على الدين العام في مرحلة الإعداد في كينيا
76	المرفق 4: التقويم السنوي للموازنة الكينية

جدول الاختصارات

المعنى	الاختصار
خطة الاقتراض السنوية	ABP
لجنة الميزانية والاعتمادات	BAC
بيان سياسة الموازنة	BPS
لجنة إلغاء الديون غير المشروعة	CADTM
المكتب الهولندي لتحليل السياسات الاقتصادية	CPB
منظمات المجتمع المدني	CSOs
تقييم أداء إدارة الديون	DeMPA
وحدة إدارة الديون	DMU
مقترح السلطة التنفيذية للموازنة	EBP
أوروبا وآسيا الوسطى	ECA
الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية	EURODAD
إجمالي الناتج المحلي	GDP
الأزمة المالية العالمية	GFC
الدول الفقيرة المثقلة بالديون	HIPC
معهد المالية العامة كينيا	IPFK
وزارة المالية والتنمية الاقتصادية	MOFED
استراتيجية الديون متوسطة المدى	MTDS
إطار الإنفاق المتوسط المدى	MTEF
البيان المالي متوسط المدى	MTFS
التدقيق النصف سنوي	MYR
مسح الموازنة المفتوحة	OBS
لجنة الحسابات العامة	PAC
قسم الموازنة البرلماني أو موظف الموازنة البرلماني	PBO

المعنى	الاختصار
بيان ما قبل الموازنة	PBS
قانون إدارة الدين العام	PDMA
خدمة البحوث البرلمانية	PRS
الهيئة العليا للمحاسبة (ديوان المحاسبة)	SAI
اللجنة المُنتخبة بالاعتمادات	SCoA
أهداف التنمية المستدامة	SDGs
مؤسسة مملوكة للدولة	SOE
وحدة التدقيق	SU
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية	UNCTAD

قائمة الجداول

صفحة 26	الجدول 1: نظرة عامة على دورة الموازنة ودور البرلمان في إدارة الديون
صفحة 37	الجدول 2: أربع أنواع للمعلومات حول الدين العام (مرحلة الموافقة)
صفحة 42	الجدول 3: نماذج من أسئلة لجنة الحسابات العامة المتعلقة بتدقيق إدارة الديون (الامتثال أو الأداء)

قائمة الاشكال

صفحة 15	الشكل 1: إمكانية الوصول إلى البيانات (نتائج الخريطة الحرارية للبنك الدولي)
صفحة 16	الشكل 2: تغطية الأدوات والتغطية القطاعية (نتائج الخريطة الحرارية للبنك الدولي)
صفحة 17	الشكل 3: الدورية والفرق الزمني (نتائج الخريطة الحرارية للبنك الدولي)
صفحة 18	الشكل 4: استراتيجية إدارة الديون
صفحة 19	الشكل 5: إحصاءات الديون والالتزامات الاحتمالية
صفحة 20	الشكل 6: معلومات عن القروض المبرمة مؤخرًا
صفحة 21	الشكل 7: خطة الاقتراض السنوية
صفحة 41	الشكل 8: نموذج لسير عمل لجنة الحسابات العامة المتعلق بإدارة الديون

قائمة الصناديق

صفحة 14	الصندوق 1: الخريطة الحرارية لشفافية الدين العام
صفحة 24	الصندوق 2: متطلبات شفافية الديون
صفحة 29	الصندوق 3: المداخل المتعلقة ببيان ما قبل الموازنة
صفحة 31	الصندوق 4: المداخل المتعلقة بمشروع قانون الموازنة
صفحة 35	الصندوق 5: نقاط الدخول المتعلقة باستراتيجية الدين متوسطة المدى
صفحة 39	الصندوق 6: المداخل للبرلمان المتعلقة بالتدقيق النصف سنوي
صفحة 43	الصندوق 7: مداخل لجنة الحسابات العامة (أو أي لجنة ماثلة)
صفحة 55	الصندوق 8: التجمعات النسائية

الملخص التنفيذي

نظرا لأهمية الدين العام للصحة الاقتصادية العامة لأي بلد، فمن الضروري أن تمارس البرلمانات أدوارها الرقابية على الدين العام وإدارته بشكل فعال. لذلك يستعرض موجز السياسات هذا دور البرلمان في الرقابة على الدين العام، بما في ذلك:

- شفافية الديون.
- آليات الرقابة خلال مراحل دورة الموازنة.
- تحديد الجهات الفاعلة الرئيسية في دعم الرقابة البرلمانية.
- نظرة عامة على الأدوار التي تتولاها السلطة التنفيذية لتوفير المعلومات لعمل البرلمان.

ويركز القسم الخاص بشفافية الديون على جودة البيانات ومستوى التقارير العامة المطلوبة للرقابة الفعالة ومتطلبات الشفافية لاتفاقيات القروض. ولتحقيق هذه الغاية، يستشهد الموجز بالأداة التحليلية الرئيسية للبنك الدولي، وهي الخريطة الحرارية لشفافية الديون، ويستعرض قدرة البلدان الستة والسبعين الممثلة حاليا في الخريطة الحرارية.

توفر دورة الموازنة الهيكل الرئيسي لاتخاذ القرارات المالية في البرلمان، وهناك فرص لتدقيق الدين العام وإدارته عبر المراحل الأربع: الإعداد والإقرار والتنفيذ والتدقيق/الرقابة. حيث يستعرض هذا الموجز في كل مرحلة الوثائق التي تقدمها الحكومة إلى البرلمان بالإضافة إلى المداخل المتاحة للبرلمان للرقابة. ويناقش الموجز العمليات الرئيسية، مثل سير العمل المحتمل للجنة الحسابات العامة (PAC) فيما يتعلق بإدارة الدين العام.

يعتبر فهم دور الجهات الرئيسية المتعددة ممن يدعمون فعالية البرلمان خطوة هامة لقيام البرلمانيين بأدوارهم. حيث يناقش القسم الخاص بدعم الرقابة المالية

والرقابة على الموازنة المساهمات المحتملة لمؤسستين ماليتين مستقلتين، وهما المجالس المالية ومكاتب الموازنة البرلمانية، ووحدتين فرعيتين من البرلمان، وهما خدمات البحوث البرلمانية ووحدات التدقيق.

ويقدم القسم الأخير سياقاً لدور البرلمان وتداخله مع الأدوار المعقدة التي تمارسها السلطة التنفيذية في إدارة الدين العام. ويتضمن ذلك المبدأ التوجيهي المتمثل في فصل السياسة عن الإدارة عندما يتعلق الأمر بإدارة الديون، بحيث يتم الاحتفاظ بصنع السياسات وتنفيذها في مجالات مختلفة. ويناقش الموجز أيضاً أهمية وجود هيكل موحد لإدارة الديون للتخفيف من المخاطر المرتبطة بالنهج المجزأة لإدارة الديون من خلال تعيين جهاز رئيسي لإدارة الديون يكون مقره داخل وزارة المالية.

1 - شفافية الديون

تبدأ عملية الرقابة على إدارة الدين العام من خلال الوصول إلى المعلومات المتعلقة بمستويات الدين العام في الوقت المناسب. حيث يشير البنك الدولي إلى أن 40% من البلدان النامية ذات الدخل المنخفض لم تقدم معلومات عن ديونها السيادية على مدى العامين الماضيين.¹ ومن الصعب عموماً الحصول على معلومات عامة عن اتفاقيات القروض، ونتيجة لذلك فإن التدقيق البرلماني وتدقيق العامة محدود. وللمساهمة في مناقشة السياسات في مراحل إعداد الموازنة والموافقة عليها، يحتاج البرلمانون إلى الحصول على أحدث المعلومات المتعلقة بتوافر الحيز المالي للإنفاق على البرامج الاجتماعية الرئيسية، وفي السياق الحالي، برامج التعافي من فيروس كورونا، وقد يصعب تحقيق هذا الأمر بسبب متطلبات سداد الديون.

على الرغم من عدم وجود تعريف عالمي لشفافية الديون، إلا أن المفهوم يطبق بشكل عام على:

(1) جودة البيانات ومستوى التقارير العامة عن الدين العام؛ و

(2) متطلبات الشفافية المرتبطة باتفاقيات قروض الديون والمعلومات المتاحة بشأن القروض الجديدة التي تم التعاقد عليها.²

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

ويحتاج البرلمانون أيضاً إلى معلومات محدثة عن تكوين الدين الحكومي واستراتيجيتها لإدارة الدين. وهذا يسمح للبرلمان بالتدقيق في إجراءات الحكومة للحد من مخاطر محفظة الديون السيادية، مثل:

1 ديغوريفيتي، شفافية الديون في الاقتصادات النامية (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 2021). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/743881635526394087/pdf/Debt-Transparency-in-Developing-Economies.pdf>

2 مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، دورة إلكترونية حول "دور البرلمان في إدارة الدين العام"، 2022. <https://www.wfd.org/.what-we-do/resources/e-course-public-debt-management>

- نسبة الدين الخارجي إلى الداخلي.
 - الاقتراض بالعملة الأجنبية.
 - الديون قصيرة الأجل، التي يمكن أن تكون عرضة لمخاطر التمديد.
- ووفقا للقوانين المعمول به في مختلف البلدان والأنظمة السياسية، يفوض البرلمان وظيفة إدارة الديون إلى السلطة التنفيذية. وكجزء من هذه الصلاحية المفوضة، ينبغي للحكومة أن تقدم تقريرا إلى البرلمان حول الكيفية التي تعتمز بها تنفيذ نهجها في إدارة الديون. وفي قلب هذا النهج تكمن الآلية التي توازن بها الحكومة بين تكلفة سداد الديون والمخاطر المرتبطة بتمويل ذلك الدين.

1-1 جودة البيانات ومستوى التقارير العامة عن الدين العام

يعتمد ضعف جودة البيانات المتعلقة بالدين العام وضعف ممارسات إعداد التقارير العامة جزئيا على ضعف معايير تسجيل الديون وتقديم التقارير عنها، مما يعوق شفافية الديون. وللتوضيح:

- وجدت دراسة أجراها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي عام 2017 أن 46% من 70 دولة منخفضة الدخل شملها الاستطلاع لديها قدرة ضعيفة على تسجيل الديون والإبلاغ عنها³.
- أشارت دراسة أخرى إلى أن ما يقرب من 60% من البلدان التي شملتها الدراسة لم تستوف متطلبات تسجيل الديون، في حين أن 65% منها لم تستوف متطلبات تقديم التقارير عن الديون⁴.

3 جوديث جولد، تشارلز كوهين، مايك لي وآخرون، مذكرة مجموعة العشرين: تحسين القدرة على تسجيل الدين العام ومراقبته وإعداد التقارير عنه في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، 14 حزيران 2018)، [pdf.072718/https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2018](https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2018.pdf).

4 ميشيل روبنسون، "شفافية الديون وجودة البيانات في منطقة البحر الكاريبي"، الدول الصغيرة مهمة 2021، العدد. 24-1: (2021). <https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/migrated/inline/Debt%20Transparency%20and%20Data%20Quality%20in%20the%20Caribbean.pdf>

وتتناول خريطة شفافية الديون التي وضعها البنك الدولي (الصندوق 1) عدة أبعاد تتعلق بممارسات نشر إحصاءات الدين العام، بما في ذلك:

- مدى سهولة الوصول إلى البيانات.
 - ما إذا كان الإبلاغ عن الديون يغطي كلا من الديون الخارجية والمحلية بالإضافة إلى الضمانات المقدمة من الحكومات المركزية - والتي يشار إليها بتغطية الأدوات.
 - اتساع نطاق تغطية الديون في جميع قطاعات الحكومة - ويشار إليها بالتغطية القطاعية.
 - مدى تكرار تقديم التقارير عن الديون - ويشار إليه بالدورية.
 - الفارق الزمني بين الفترة التي تظهر في البيانات وتاريخ نشر تلك البيانات.
- ويتم تعريف كل من هذه الأبعاد أدناه، مع الإشارة إلى نتائج تقييم 76 دولة منخفضة الدخل. يتوفر جدول ملخص كامل في الملحق 1.

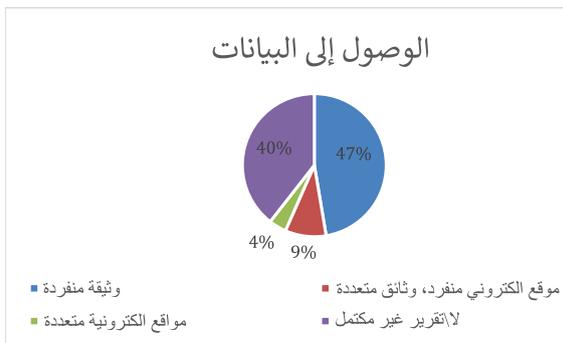
الصندوق 1: الخريطة الحرارية لشفافية الدين العام

يشير البنك الدولي إلى أن الخريطة الحرارية لتقارير الدين العام تعمل على تقييم ممارسات نشر الدين العام في بلدان مؤسسة التنمية الدولية، بما في ذلك ممارسات نشر إحصاءات الدين العام ونشر التقارير الرئيسية لإدارة الديون ونشر بيانات الديون الأخرى ذات الصلة بالبلد، بما في ذلك الالتزامات الاحتمالية.

تُقيم الخريطة الحرارية معلومات حول:

- شمولية إحصاءات الدين العام التي يتم تعميمها وتقديمها في الوقت المناسب.
- ما إذا كانت الوثائق الرئيسية لإدارة الدين العام متاحة للعامة أم لا.
- ما إذا كانت الحكومة تقدم تقارير عن كافة الالتزامات الاحتمالية أو بعضها فقط.

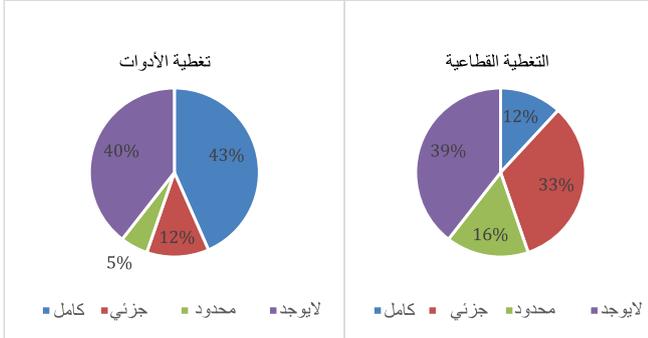
1-1-1 الوصول للبيانات



الشكل 1: الوصول إلى البيانات (نتائج الخريطة الحرارية للبنك الدولي)

يوضح بُعد إمكانية الوصول إلى البيانات (الشكل 1) ما إذا كانت المعلومات المتعلقة بالدين العام متاحة للعامة من مصدر مركزي بدلاً من مصادر متعددة. **الممارسة الفضلى:** التأكد من نشر جميع معلومات الدين علناً في وثيقة واحدة. إن الخطر المرتبط بعدم اكتمال التقارير أو التقارير المتفرقة عبر مصادر متعددة هو عدم إتاحة المعلومات بسهولة للبرلمانيين لتمكينهم من القيام بأدوارهم الرقابية. وقد لا يكون البرلمانيون على علم بوجود جميع المصادر وقد يقتصر عملهم على مراجعة الوثائق التي تم تقديمها رسمياً إلى البرلمان.

2-1-1 تغطية الأدوات والتغطية القطاعية



الشكل 2: تغطية الأدوات والتغطية القطاعية (نتائج الخريطة الحرارية للبنك الدولي)

يفحص بُعد تغطية الأدوات (الشكل 2) ما إذا كان الإبلاغ عن الديون يغطي كلا من الديون الخارجية والمحلية بالإضافة إلى الضمانات الصادرة عن الحكومة المركزية.

الممارسة الفضلى: يشمل الإبلاغ عن الديون التغطية الكاملة للديون والضمانات الخارجية والمحلية.

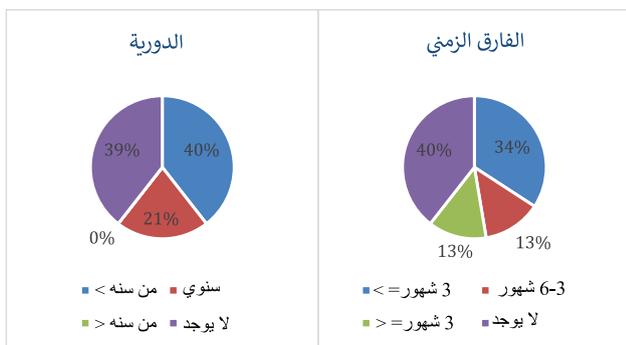
وتتمثل المخاطر المرتبطة بالتغطية غير الكاملة في عدم اطلاع البرلمانين على مخاطر محفظة الديون السيادية المرتبطة بالديون الخارجية وضمانات الدولة.

والبُعد الآخر الذي يشير إلى تغطية الوثائق المتعلقة بالديون هو التغطية القطاعية (الشكل 2)، الذي يدرس ما إذا كان الإبلاغ عن الديون يتجاوز الحكومة المركزية ليشمل الحكومة دون الوطنية والشركات العامة.

الممارسة الفضلى: ينبغي أن تتضمن تقارير الديون تغطية قطاعية شاملة، بما في ذلك جميع ديون الحكومة والشركات العامة.

وتتمثل المخاطر المرتبطة بالتغطية القطاعية غير الكاملة في نقص المعلومات لدى البرلمانيين فيما يتعلق بمحركات الدين العام في بلادهم. فعلى سبيل المثال، غالبًا ما تكون الشركات العامة أو المؤسسات المملوكة للدولة محركات مهمة للدين العام.

3-1-1-1 الدورية والفاوق الزمني



الشكل 3: الدورية والفاوق الزمني (نتائج الخريطة الحرارية للبنك الدولي)

إن الدورية والفاوق الزمني (الشكل 3) هما بعدان مرتبطان بالوقت. وتشير الدورية إلى تكرار التقارير الحكومية عن الدين العام.

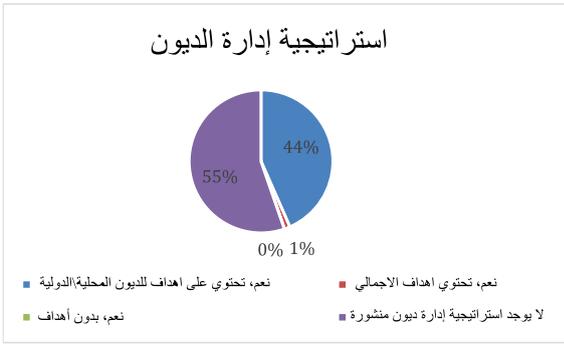
الممارسة الفضلى: تقديم التقارير أكثر من مرة في السنة (على سبيل المثال، بشكل نصف سنوي أو ربع سنوي).

يشير الفارق الزمني إلى طول الوقت الذي تستغرقه الحكومة لنشر البيانات بعد أن تصبح متاحة لديها.

الممارسة الفضلى: ينبغي أن تكون الأرقام الواردة في تقارير الديون أقل من ثلاثة أشهر.

وتتمثل **المخاطر** المرتبطة بالبيانات المنشورة بطريقة متقطعة أو المنشورة في وقت غير مناسب في عدم تمكن البرلمانين من الوصول إلى أحدث المعلومات، مما قد يعيق مشاركتهم في مرحلة الموازنة.

1-1-4 استراتيجية إدارة الدين



الشكل 4: استراتيجية إدارة الدين

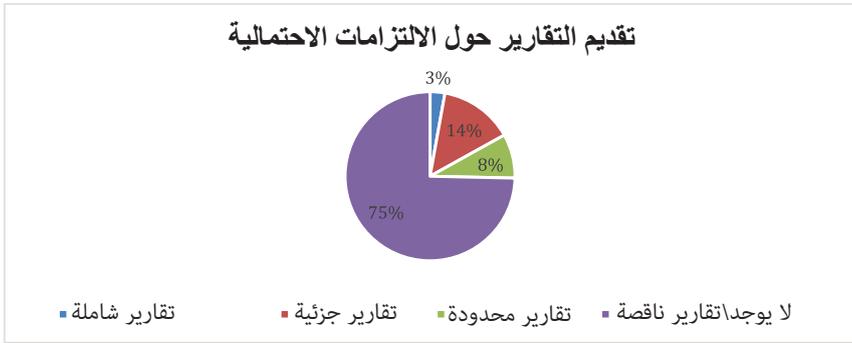
تعد استراتيجية إدارة الدين (الشكل 4)، والتي يشار إليها غالبًا باسم استراتيجية الديون متوسطة المدى (MTDS)، مدخلاً مهماً في التدقيق البرلماني في مراحل إعداد الموازنة أو مرحلة إقرارها. فعندما لا تقدم الحكومات استراتيجية متوسطة المدى أو استراتيجية لإدارة الدين، فمن المرجح صعوبة وصول البرلمانين إلى المعلومات المتعلقة بخطط الحكومة لإدارة محفظة ديونها، بما في ذلك مخاطر المحفظة السيادية الرئيسية المبينة أعلاه.

الممارسة الفضلى: ينبغي أن تتضمن استراتيجية إدارة الديون السنوية أهدافاً معلنة لمستويات الدين الداخلي والخارجي.

إن **الخطر** المرتبط بعدم وجود وطرح استراتيجية شاملة لإدارة الديون على

البرلمان هو نقص المعلومات المُسبقة المهمة لدى البرلمانين، والتي تمكنهم من فهم أهداف الحكومة واستراتيجيتها وخطط الاقتراض قبل بدء السنة المالية المقبلة.

5-1-1 تقديم التقارير حول الالتزامات الاحتمالية



الشكل 5: إحصاءات الديون والالتزامات الاحتمالية

تُعرف الالتزامات الاحتمالية على أنها «الالتزامات التي لا تصحح ملزمة ما لم يقع حدث (أحداث) معينة ومنفصلة في المستقبل»⁵. يساعد تقديم التقارير عن الالتزامات الاحتمالية على توفير تنبيه حول مشاكل الديون المستقبلية التي قد تحدث.

الممارسة الفضلى: ينبغي أن تتضمن تقارير الديون معلومات شاملة عن الالتزامات الاحتمالية.

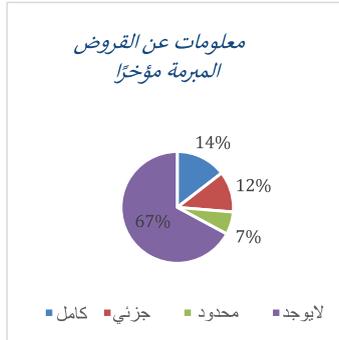
5 توبياس ويكينز، روبرت هيث، كيث دبلن وآخرون، دليل إحصاءات ديون القطاع العام: دليل القائمين على تجميع البيانات والمستخدمين (صندوق النقد الدولي، 8 كانون الأول 2011)، <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/9781616351564-en-book.xml-9781616351564-en/11874-11874/books/069>

وتتمثل المخاطر المرتبطة بعدم اكتمال المعلومات أو عدم وجودها فيما يتعلق بالالتزامات الاحتمالية في نقص المعلومات لدى البرلمان حول الديون خارج الموازنة العامة وبفائها «مخفية».

1-2 شفافية الاقتراض السنوي والقروض المبرمة

يجب أن يحصل البرلمان على إمكانية الوصول للمعلومات المتعلقة باتفاقيات القروض التي تتطلب موافقة البرلمان أو التي تمت الموافقة عليها من قبل السلطة التنفيذية. حيث تهدف خطة الاقتراض السنوية للحكومة إلى تسليط الضوء على مبلغ الاقتراض الطبيعي المخطط له لسنة معينة.

1-2-1 معلومات عن القروض الجديدة التي تعاقدت عليها الحكومة



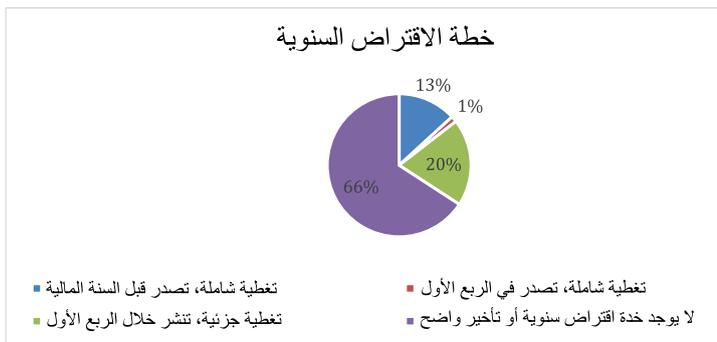
الشكل 6: معلومات عن القروض المبرمة مؤخرًا

تتطلب شمولية المعلومات المقدمة حول القروض الجديدة أو الأخيرة (الشكل 6) تقديم معلومات كاملة فيما يتعلق بأسماء المقرضين بالإضافة إلى مبالغ القرض (القروض) والشروط المالية.

الممارسة الفضلى: ينبغي أن تتضمن التقارير المتعلقة بالقروض التي تم التعاقد عليها مؤخرًا أسماء المقرضين ومبلغ القرض والشروط والأحكام المتفق عليها.

وتتمثل المخاطر المرتبطة بعدم اكتمال المعلومات عن القروض الجديدة أو الأخيرة في نقص المعلومات اللازمة لدى البرلمانين للقيام بالتدقيق الفعال في اتفاقيات القروض. فعلى سبيل المثال، قد تنتهك القروض بشروط غير ميسرة مقاصد الاستراتيجية المتوسطة المدى للحكومة. وفي هذه الحالة، يمكن أن يشمل دور الرقابة البرلمانية تحديد سبب ضرورة الحصول على قرض غير ميسر وإمكانية إتاحة القرض بشروط أفضل.

2-2-1 خطة الاقتراض السنوية



الشكل 7: خطة الاقتراض السنوية

يتم تقييم خطط الاقتراض السنوية (الشكل 7) على أساس شمولها وحسن توقيتها.

الممارسة الفضلى: ينبغي أن تتضمن خطط الاقتراض السنوية تغطية كاملة للقروض والاقتراض، وأن يتم إصدارها قبل بداية السنة المالية.

إن الخطر المرتبط بعدم إصدار خطة اقتراض سنوية شاملة وفي الوقت المناسب هو عدم قدرة البرلمان على الرقابة في خطة الحكومة.

إن خطة الاقتراض السنوية هي عنصرا رئيسيا ضمن آلية الحكومة السنوية في إدارة الدين ووهي تضمن تصريح الحكومة عن التزامها بالمساءلة المالية وزيادة الشفافية والقدرة على التنبؤ بالاقتراض في عمليات الدين. يتطلب قانون إدارة الدين العام أن تكون خطة الاقتراض السنوية متسقة مع الحدود المعتمدة بموجب قانون المسؤولية المالية لعام 2018 والموازنة السنوية، وأن يحدد ما يلي:

- احتياجات الاقتراض المتوقعة للحكومة على النحو المنصوص عليه في الموازنة السنوية التي أقرها مجلس النواب للسنة المالية الحالية.
- الفئات المختلفة لأدوات الدين التي ستصدرها الحكومة خلال السنة المالية والقيمة الاسمية المقدرة تحت كل فئة من أدوات الدين⁶.

—وزارة المالية في جزر البهاما «خطة الاقتراض السنوية، 2021»

6 وزارة المالية، خطة الاقتراض السنوية (مكتب إدارة الديون (جزر البهاما)، 8 تموز 2021). https://www.bahamasbudget.gov.bs/media/filer_public/9a/cc/9accecb39819f-464a-8d96-d811121bb379/fy2022_abp_jul72021_final.pdf.

وضع معهد التمويل الدولي (IIF)، بالإضافة إلى منهجية البنك الدولي، مجموعة من المبادئ للإفصاح الطوعي عن معلومات الدين والتي تعد أيضًا أساس مبادرة شفافية الديون التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والتي تم إطلاقها في آذار 2021. وبالمثل، حدد المنتدى الأفريقي والشبكة المعنية بالديون والتنمية (AFRODAD) سلسلة من متطلبات وإجراءات الشفافية في ميثاق الاقتراض الأفريقي. وقد تعهدت بعض البلدان بالالتزامات بشفافية الديون بموجب إطار شراكة الحكومة المفتوحة (OGP)، بما في ذلك جورجيا مؤخرًا، والتي أدرجت ثلاث التزامات متعلقة بالديون في خطة عمل البرلمان المفتوح للفترة 2021-2022. واستنادًا إلى هذه المبادئ والدعوات التي أطلقها المجتمع المدني الدولي على مر السنين لزيادة شفافية الديون، يمكن صياغة متطلبات أخرى لزيادة توافر المعلومات المتعلقة بالديون وإمكانية الوصول إليها. والحل الأفضل هو إتاحة النص الكامل للعقود المالية وآثارها وتوفيرها للبرلمانات والجمهور. وينبغي أن ينطبق هذا على كل قرض تبرمه حكومة أو حكومة دون وطنية أو مؤسسة مملوكة للدولة أو جهاز آخر شبه حكومي، وعلى كل العقود المالية التي يمكن أن تُنشئ ديونًا جديدة. ويجب أن تكون أنواع المعلومات التالية متاحة للجمهور:

- مبلغ الدين وسعر الفائدة عليه.
- جدول السداد الكامل.
- أي رسوم أو تكاليف محتملة أو شروط وأحكام أخرى، مثل الخدمة المبكرة أو السلعة المقدمة خلال اتفاقية، مثل الغاز الطبيعي عبر خط أنابيب.
- أسباب استخدام الأموال، بما في ذلك تفاصيل عن المقاولين الذين سيتم استخدامهم في المشاريع إذا لم يتم اختيارهم في عملية تقديم عطاءات شفافة.

- الضمانات أو التدابير الأمنية الأخرى، مثل الأصول المحلية أو المطالبة بالموارد المنتجة أو المصدرة، والتي يمكن أن تؤدي إلى ملكية أجنبية لأصول محلية أو مطالبات أجنبية على إيرادات الدولة.
- القانون المطبق في حالة النزاعات.

المصادر: فريق العمل المعني بشفافية الديون التابع لمعهد التمويل الدولي، المبادئ الطوعية لشفافية

الديون (معهد التمويل الدولي، 10 حزيران 2019)، <https://www.iif.com/Portals/0/Files/Principles%20for%20Debt%20Transparency.pdf>؛

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تعلن إطلاق مبادرة شفافية الديون، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 29

مارس/أذار 2021، [https://www.oecd.org/finance/debt-transparency/launch-oecd-](https://www.oecd.org/finance/debt-transparency/launch-oecd-2021)

debt-transparency-initiative.htm؛ ميثاق الاقتراض الأفريقي (أفروداد، 2018)، [https://www.afrodad.org/wp-content/uploads/2021](https://www.afrodad.org/wp-content/uploads/2021/01/AFRODAD-COMBINED-CHARTER.pdf)

AFRODAD-COMBINED-CHARTER./10/afrodad.org/wp-content/uploads/2021

pdf؛ جيسيك هيكل، «شفافية الديون: حل حكومي مفتوح لتخفيف أزمات الديون»، شراكة

الحكومة المفتوحة، 8 شباط 2021، [https://www.opengovpartnership.org/stories/debt-](https://www.opengovpartnership.org/stories/debt-transparency-an-open-government-solution-to-mitigating-debt-crises)

transparency-an-open-government-solution-to-mitigating-debt-crises

./transparency-an-open-government-solution-to-mitigating-debt-crises

الصندوق 2: متطلبات شفافية الديون

2 - الرقابة خلال دورة الموازنة

عندما يتعلق الأمر بممارسة الدور الرقابي على الدين العام وإدارته، يمارس البرلمان دورًا مهمًا في جميع المراحل الأربع لدورة الموازنة - الإعداد والإقرار والتنفيذ والرقابة. تعتبر مرحلة الإعداد بشكل عام من اختصاص السلطة التنفيذية، بينما تكون السلطة التشريعية مسؤولة عن الإقرار على الموازنة. ومن ثم تكون الحكومة مسؤولة عن تنفيذ الموازنة، ويكون البرلمان مسؤولاً عن الرقابة على تنفيذها. ومع ذلك، وكما هو مفصل في الجدول 1 أدناه، يمارس البرلمان دورًا مهمًا في الرقابة على الدين العام خلال مرحلة الإعداد، بالإضافة إلى مرحلة الإقرار. وعلاوة على ذلك، يمكن للبرلمان أيضًا ممارسة نفوذه خلال مرحلة تنفيذ الموازنة من خلال الرقابة على تقرير الحومة لمنتصف سنة الموازنة. وأخيرًا، تميل مرحلة التدقيق/الرقابة اللاحقة إلى أن تكون المرحلة التقليدية التي تمارس فيها العديد من البرلمانات دورًا رقابيًا قويًا مقارنة بالمراحل الأخرى.

يجب على الحكومة، وفقًا للممارسات الدولية الفضلى، إصدار وثائق الموازنة طوال دورة الموازنة. وقد تحتوي العديد من هذه الوثائق على معلومات مهمة تتعلق بالدين العام والتي يمكن للبرلمان مراجعتها كجزء من مرحلتي الإقرار والرقابة في دورة الموازنة. يُفصل الجدول 1 أدناه الوثائق والمعلومات الرئيسية حول الدين وفقا لكل مرحلة من دورة الموازنة.

الدور الرقابي الرئيسي للبرلمان	مراحل دورة الموازنة	
التدقيق والمناقشة والتصويت على بيان الحكومة قبل الموازنة (PBS)، والبيان المالي متوسط المدى (MTFS)، واستراتيجية الديون متوسطة المدى (MTDS).	مرحلة الإعداد	الرقابة السابقة
التدقيق والمناقشة والتصويت على مشروع قانون الموازنة.	مرحلة الإقرار	
التقارير السنوية وتقارير التدقيق نصف السنوية.	مرحلة التنفيذ	الرقابة اللاحقة
مراجعة لجنة الحسابات العامة لتقارير الهيئة العليا للمحاسبة حول الديون وإدارة الديون؛ مراجعة لجنة الحسابات العامة للتقارير الحكومية حول الديون وإدارة الديون.	مرحلة الرقابة	

الجدول 1: نظرة عامة على دورة الموازنة ودور البرلمان في إدارة الديون

يعتبر تقويم الموازنة (دورة الموازنة) في كينيا مثالاً على كيفية ارتباط هذه المراحل من دورة الموازنة ببعضها البعض، كما هو موضح في الملحق 4.

1-2 الرقابة السابقة: الدور السياسي للبرلمان

إن أحد الجوانب الأساسية لقدرة البرلمان على ممارسة التأثير في مرحلة ما قبل الموازنة قد يحدث من خلال المساهمة في عملية تطوير السياسات. ويشمل ذلك مناقشة التوازن بين سداد الديون والإنفاق الاجتماعي.

قد تتاح للبرلمانيين فرصة أكبر لممارسة تأثير مسبق على أولويات الإنفاق الفعلية للحكومة في مرحلة الإعداد، على الرغم من أن هذه المرحلة تعتبر تقليدياً على أنها من اختصاص السلطة التنفيذية⁷. ويشمل ذلك مناقشة المفاضلة بين سداد الديون

7 جيف دوبرو، التأثير على الموازنة 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>

والإنفاق الاجتماعي، فضلاً عن إيلاء اهتمام متزايد للمجالات ذات الأولوية التي حددها البرلمانين والتي كانت تعاني من نقص الخدمات في موازنات السنوات السابقة. ونظرًا لضيق الوقت أمام البرلمانين غالبًا لتدقيق مشروع قانون الموازنة بمجرد طرحها على البرلمان، فمن الضروري أن يستفيد البرلمان بشكل كامل من هذه الفرصة لإثارة المسائل المثيرة للقلق أثناء مرحلة الإعداد.

ومن أجل توضيح القيود المفروضة على مناقشة سياسة الموازنة في مرحلة الإقرار، نطرح مثال معهد المالية العامة في كينيا (IPFK) الذي دعا إلى وقف مشاريع البنية التحتية حتى يمكن إعادة تخصيص الأموال لاستجابة الحكومة لجائحة كورونا في عام 2020. حيث كانت حُجة المعهد أن موازنة 2021 المقدمة إلى البرلمان الكيني هي "موازنة سداد الديون" وليست موازنة جائحة كورونا. وقال الرئيس التنفيذي للمعهد جيمس موراجوري إن مرحلة الموافقة لم توفر فرصة للحكومة للمشاركة في المداولات العامة المطلوبة لتحديد أو مناقشة الحلول البديلة لتحقيق التوازن بين احتياجات الجمهور مقابل سداد الديون⁸.

1-1-2 الوثائق الرئيسية

يستطيع البرلمان التأثير على اتجاهات سياسة الموازنة في المراحل السابقة لدورة الموازنة من خلال المناقشات حول بيان ما قبل الموازنة في مرحلة الإعداد والمناقشات في مرحلة الإقرار. وفي صدد تطرقنا لمناقشة الوثائق الرئيسية، هناك سلسلة من الأسئلة التأميلية التي يمكن للبرلمانين استخدامها لتقييم حالة شفافية الديون والرقابة البرلمانية في بلادهم.

8 سبائس إف إم، "هل موازنة 2021 هي موازنة كوفيد - ماذا تقول الأرقام؟ ~ جيمس موراجوري ~ الرئيس التنفيذي، معهد المالية العامة في كينيا"، فيديو يوتيوب، 43:35، 30 أيار 2021، <https://www.youtube.com/watch?v=081wVTN6hpE&t=1215s>

أ. المداخل المتعلقة ببلاغ ما قبل الموازنة

يحتوي بيان ما قبل الموازنة، الذي يتم طرحه خلال مرحلة الإعداد، على «معايير واسعة لمشروع قانون الموازنة فيما يتعلق بالنفقات والإيرادات المخططة والديون»⁹. يعد بلاغ ما قبل الموازنة بمثابة لبنة أساسية في مشروع قانون الموازنة والذي يتم طرحه لاحقاً في مرحلة الإقرار. ويعكس بلاغ ما قبل الموازنة «تتويجاً لمرحلة التخطيط الاستراتيجي لعملية الموازنة، حيث تقوم السلطة التنفيذية بمواءمة أهداف سياستها على نطاق واسع مع الموارد المتاحة بموجب الإطار المالي للموازنة - المبلغ الإجمالي للنفقات والإيرادات والديون لسنة الموازنة القادمة»¹⁰. ويسمح بلاغ ما قبل الموازنة للحكومة بوضع «المعايير العامة للموازنة»، مما يساعد على «خلق التوقعات المناسبة للموازنة»¹¹.

توجد مداخل رئيسية للبرلمان في مرحلة الإعداد ذكرت في الموجز 1 «نظرة عامة/نشرة حقائق: إدارة الديون للبرلمانيين» ونذكرها هنا في الصندوق 3 أدناه.

9 أيساندرو موتر، كارين ريدل، ناي باثيلي وآخرون، الرقابة البرلمانية على اتفاقيات القروض الدولية: دراسة علمية

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

10 شراكة الموازنة الدولية، دليل استبيان الموازنة المفتوحة: شرح للأسئلة وخيارات الاستجابة (واشنطن العاصمة: شراكة الموازنة الدولية، آب 2016)، [https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-](https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf)

2017-guide-and-questionnaire-english.pdf, p. 13

11 المرجع السابق.

المداخل المتعلقة ببيان ما قبل الموازنة

يستطيع البرلمان مراجعة بيان ما قبل الموازنة، ويمكن للجان البرلمانية عقد جلسات استماع تتعلق بالنفقات المقترحة المبينة في البيان.

إذا كانت هناك مناقشة ما قبل الموازنة في البرلمان، فيمكن للنواب طرح الأسئلة وتقديم الآراء المتعلقة ببيان ما قبل الموازنة. ويمكن لأحزاب المعارضة أن تلفت الانتباه إلى جوانب محددة من الموازنة تعتقد أنها تعاني من نقص التمويل.

ال صندوق 3: المداخل المتعلقة ببلاغ ما قبل الموازنة

على الرغم من قدرة البرلمان على ممارسة نفوذه في مرحلة اعداد الموازنة، إلا أن المعلومات الأساسية المتعلقة بوضع الدين العام غالبًا ما تكون غير موجودة في الوثائق المذكورة أعلاه. حيث يشير مسح الموازنة المفتوحة، الذي يهدف إلى تحسين وصول الجمهور إلى عمليات ومعلومات الموازنة الوطنية، إلى أنه يجب تضمين ثلاث تقديرات رئيسية تتعلق بالاقتراض والديون في بلاغ ما قبل الموازنة أو الوثائق الأخرى أثناء مرحلة الإعداد، وعلى النحو التالي:

- مبلغ صافي الاقتراض الجديد المطلوب في سنة الموازنة القادمة.
- إجمالي عبء ديون الحكومة المركزية في نهاية سنة الموازنة القادمة.
- مدفوعات الفائدة على الديون المستحقة للسنة المالية القادمة¹².

12 شراكة الموازنة الدولية، دليل استبيان الموازنة المفتوحة: شرح للأسئلة وخيارات الاستجابة (واشنطن العاصمة: شراكة الموازنة الدولية، نيسان 2019). - <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf>

على الرغم من أن تقديم حالة الدين العام يوفر فرصة لإثراء النقاش البرلماني أثناء مرحلة الإعداد، فإن القليل من البلدان تقدم معلومات قوية عن حالة الدين العام خلال هذه المرحلة من دورة الموازنة. حيث يشير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019، الذي شارك فيه 117 دولة، أنه:

- أفادت إحدى وعشرون دولة شملها الاستطلاع (18%) أن بلاغ ما قبل الموازنة لحكوماتها يتضمن التقديرات الرئيسية الثلاثة المتعلقة بالاقتراض الحكومي والديون.

- أفادت ستة عشر دولة شملها الاستطلاع (14%) أن بلاغ ما قبل الموازنة لحكوماتها يشتمل على اثنين من التقديرات الرئيسية الثلاثة المتعلقة بالاقتراض الحكومي والديون.

- تدرج البلدان الثمانون المتبقية (68%) إما واحدا أو لا شيء من التقديرات الرئيسية المتعلقة بالديون في بلاغ ما قبل الموازنة العامة الخاص بها¹³.

أسئلة للتفكير حول بلاغ ما قبل الموازنة في مرحلة الإعداد:

- هل تقوم لجنة واحدة أو أكثر بمراجعة بلاغ ما قبل الموازنة والوثائق المصاحبة له؟

- هل يقدم مكتب الموازنة البرلماني أو غيره من الخبراء تحليلاً لبلاغ ما قبل الموازنة والتنبؤات الاقتصادية الكلية المصاحبة له؟

- هل يتشاور البرلمان مع أعضاء السلطة التنفيذية والخبراء الخارجيين ومجموعات الأعمال ومنظمات المجتمع المدني وأفراد الجمهور فيما يتعلق ببلاغ ما قبل الموازنة؟

13 المرجع السابق.

- هل يقدم بلاغ ما قبل الموازنة معلومات عن مستويات الدين العام على النحو الموصي به في مسح الموازنة المفتوحة؟

ب. المداخل المتعلقة بمشروع قانون الموازنة

عندما تقوم السلطة التنفيذية بتقديم مشروع قانون الموازنة والوثائق المصاحبة له إلى البرلمان، تقوم لجنة واحدة أو أكثر بفحصها ومراجعتها بشكل عام. وغالبًا ما تلعب لجنة الموازنة أو المالية دورًا مركزيًا [مثل لجنة الموازنة والاعتمادات الكينية (BAC)]، والتي يمكنها إما تنفيذ غالبية مراجعة الموازنة أو تنسيق المراجعات الخاصة باللجان الأخرى. وعادة ما تأخذ لجنة الموازنة أو المالية زمام المبادرة في مراجعة وثائق الموازنة والتأكد من افتراضات الاقتصاد الكلي الأساسية الواردة فيها. يمكن لمكتب الموازنة البرلماني (PBO) أن يمارس دورًا داعمًا في تحليل افتراضات الاقتصاد الكلي الواردة في مشروع قانون الموازنة.

يوضح الصندوق 4 المداخل الرئيسية المتعلقة بالرقابة البرلمانية على الدين العام في مرحلة تقديم مشروع قانون الموازنة.

المداخل المتعلقة بمشروع قانون الموازنة

إن مناقشة البرلمان لمشروع قانون الموازنة هو من أبرز الأحداث في سنة الموازنة، ويمكن لأعضاء البرلمان اغتنام هذه الفرصة لطرح الأسئلة والإدلاء ببيانات تتعلق بتأثير مقترحات الموازنة على مستوى الدين الإجمالي للبلاد وتكوين محفظة الديون. عندما تقوم لجنة برلمانية واحدة أو أكثر بمراجعة الموازنة، يمكن طرح أسئلة حول آثار الديون الواردة في مشروع قانون الموازنة والوثائق المرتبطة بها. واعتمادًا على القيود الزمنية المفروضة على اللجان، قد تتم دعوة مكتب الموازنة البرلماني و/أو الخبراء الخارجيين للإدلاء بشهادتهم.

أسئلة للتفكير حول مشروع قانون الموازنة في مرحلة الإقرار:

- هل تقوم لجنة واحدة أو أكثر بمراجعة مشروع قانون الموازنة والوثائق المصاحبة له؟
- هل يقدم مكتب الموازنة البرلماني أو غيره من الخبراء تحليلاً لمشروع قانون الموازنة والتنبؤات المصاحبة للاقتصاد الكلي؟
- هل يتشاور البرلمان مع أعضاء السلطة التنفيذية والخبراء الخارجيين ومجموعات الأعمال ومنظمات المجتمع المدني وأفراد الجمهور فيما يتعلق بمشروع قانون الموازنة؟
- هل يقدم مشروع قانون الموازنة معلومات عن مستويات الدين العام، كما أوصى مسح الموازنة المفتوحة؟

2-1-2 دراسة الحالة: مرحلة إعداد الموازنة في كينيا

تمارس وزارة المالية في كينيا، وفقاً لقانون إدارة المالية العامة، دوراً رئيسياً في إعداد وتقديم بيان سياسة الموازنة إلى البرلمان بحلول 15 شباط من كل عام. ويتوجب على الخزانة الوطنية قانوناً تقديم بيان سياسة الموازنة، كما وافق عليه مجلس الوزراء، إلى البرلمان، بحلول 15 شباط من كل عام.¹⁴

— «قانون إدارة المالية العامة في كينيا»، 2012

14 البرلمان الكيني، قانون إدارة المالية العامة رقم 18 لعام 2012 (المجلس الوطني لإعداد التقارير القانونية (كينيا)، [http://www.kenyalaw.org:8181/exist/rest/db/kenyalex/Kenya/Legislation/English/Acts%20and%20\(2012%20of%20%20Regulations/P/Public%20Finance%20Management%20Act%20Cap.%20412C%20-%20No.%2018%202012/docs/PublicFinanceManagementAct18of2012.pdf](http://www.kenyalaw.org:8181/exist/rest/db/kenyalex/Kenya/Legislation/English/Acts%20and%20(2012%20of%20%20Regulations/P/Public%20Finance%20Management%20Act%20Cap.%20412C%20-%20No.%2018%202012/docs/PublicFinanceManagementAct18of2012.pdf)

تعمل لجنة الموازنة والاعتمادات في كينيا بشكل مباشر مع مكتب الموازنة البرلماني التابع لها لتسليط الضوء على المسائل المثيرة للقلق بشأن الدين العام وإصدار التوصيات، بما في ذلك:

- التحول نحو زيادة الاقتراض المحلي.
- التحذير العلني من مخاطر التعرض للديون بسبب ارتفاع نسبة خدمة الدين.
- الإشارة إلى الممارسات المعدلة في المسؤولية عن أعباء الديون المستمرة.
- دعوة مجلس الأمة إلى معرفة مستوى ضمانات الديون ضمن رصد الديون الوطنية.
- دعوة الخزانة الوطنية إلى تقديم معلومات ربع سنوية عن القروض التي تتعاقد عليها الحكومة.
- دعوة «الحكومة إلى أن ترسل إلى البرلمان إطارًا موثوقًا ومقيّمًا للاقتراض وسداد الديون» من شأنه أن «يخلق حالة من اليقين بشأن التطور المتوقع للدين العام والذي سيزيد من تعزيز التدابير والاستراتيجيات لسداد الديون ويضمن استدامة الدين العام¹⁵».

2-2 الرقابة السابقة: الرقابة الفنية على الدين العام

ومن المهم أيضًا أن يقوم البرلمان بإجراء تدقيق فني للتفاصيل المحددة المتعلقة بالدين العام، بما في ذلك:

- تكوين الدين العام.

15 البرلمان الكيني، تقرير لجنة الموازنة والاعتمادات عن بيان سياسة الموازنة واستراتيجية إدارة الديون متوسطة الأجل للسنة المالية 2021/2020 (برلمان كينيا، مارس/آذار 2020).

- المستوى الإجمالي للدين العام.
- خطط الحكومة لإدارة وخدمة الدين.

ويتم شرح ذلك بمزيد من التفصيل من خلال دراسة دور البرلمان في مراجعة الاستراتيجية المتوسطة المدى.

1-2-2 استراتيجية الديون متوسطة المدى

من الممارسات الفضلى أن تقوم الحكومة بصياغة ووضع استراتيجية تحدد الإطار المتوسط الأجل لكيفية تحقيق الحكومة لأهدافها في إدارة الديون. يجب تحديث هذه الاستراتيجية أو مراجعتها بانتظام. حيث يؤدي وجود استراتيجية تتم مراجعتها بانتظام إلى رفع مستوى أنشطة وأهداف إدارة الديون، ويمنع التغييرات المفاجئة والمتكررة، ويعزز الشفافية¹⁶.

توضح استراتيجية الديون متوسطة المدى «كيف تعترم الحكومة تنفيذ نهجها في إدارة الديون على المدى المتوسط لتحقيق التركيبة المرغوبة» لمحفظه ديونها، والتي تجسد تفضيلاتها فيما يتعلق بمقايضات مخاطر التكلفة¹⁷.

قد توفر الرقابة في استراتيجية الديون متوسطة المدى للبرلمانيين الفرصة لطرح أسئلة حول المخاطر الرئيسية للمحفظه السيادية مثل:

- نسبة الدين الخارجي إلى الدين المحلي.

16 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>.

17 جون بانزر، مارك رولاند توماس، أكسل بيكر، وآخرون، منهجية تقييم أداء إدارة الديون (DeMPA)، (البنك الدولي، 2015). <http://documents.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-.Box391446B-PUBLIC.pdf>

● نسبة الديون قصيرة الأجل إلى الديون طويلة الأجل.

● حجم الديون المقومة بالعملة الأجنبية.

يمكن أن تساعد هذه الأسئلة في دعم الرقابة الفنية على الديون الذي يجريه البرلمان خلال المراحل المسبقة لدورة الموازنة. ويسلط الصندوق 5 الضوء على أحد المداخل التي تتعلق باستراتيجية الديون المتوسطة المدى حيث يمكن إثارة هذه الأسئلة من خلاله.

المدخل المتعلق باستراتيجية الديون متوسطة الأجل:

يمكن للجنة برلمانية مراجعة إستراتيجية الديون متوسطة الأجل للتدقيق في مخاطر المحفظة الرئيسية المرتبطة بهذه الاستراتيجية وتوثيق أي مخاوف، مثل ارتفاع معدل الدين الخارجي أو الديون قصيرة الأجل.

الصندوق 5: المدخل المتعلق باستراتيجية الديون متوسطة المدى

2-2-2 دراسة حالة: مرحلة إقرار الموازنة في جنوب أفريقيا

تلتزم جنوب أفريقيا بأفضل الممارسات التي أوصى بها مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019 فيما يتعلق بشفافية الديون في مرحلة الإقرار من حيث تقديم التقارير عن الدين العام (انظر الجدول 2).

تمت إحالة مشروع قانون الاعتمادات المالية في جنوب إفريقيا في حزيران 2021 إلى اللجنة المُنتخبة للاعتمادات (SCoA)، وهي لجنة تابعة لمجلس الشيوخ، وذلك للموافقة عليه. حيث سلّطت مناقشات هذه اللجنة ومساهمات مكتب الموازنة البرلماني حول مشروع قانون الموازنة الضوء على الآليات التي يمكن للبرلمان من خلالها إثارة المسائل المُقلقة حول

الدين العام في مراجعته لمشروع قانون الموازنة. وشملت القضايا التي أثارها اللجنة ما يلي:

- عمليات إنقاذ الشركات المملوكة للدولة: استجوبت اللجنة المُنتخبة للاعتمادات في أحد لقاءاتها ممثلي الخزينة الوطنية حول عمليات كفالة الإنقاذ المالي المستمرة للشركات المملوكة للدولة. وأفاد ممثلو الخزينة أن «هناك احتمال كبير جدًا لاستمرار الحاجة لإنقاذ الشركات المملوكة للدولة في المستقبل بسبب الوضع التاريخي لهذه الشركات والذي تضاعف بسبب جائحة كورونا. حيث تتمتع الشركات المملوكة للدولة بضمانات حكومية على الأموال اللازمة لخدمة الديون ولكنها لا توفر الأموال للشركات المملوكة للدولة لتوسيع بنيتها التحتية أو لمشاريع التنمية في معظم عمليات الإنقاذ هذه». اعترض أعضاء اللجنة على أن «موازنة الشركات المملوكة للدولة لا تمر عبر عملية الموازنة العامة وتقوض نزاهة البرلمان في عملية الموازنة، حيث يتساءل الأعضاء عن سبب ضرورة إعطاء الأولوية للشركات المملوكة للدولة لأن هذه الشركات لا تفي بديونها وتعتمد على الدولة لسداد الدين المضمون».

- ضبط أوضاع المالية العامة: علق مكتب الموازنة البرلماني، في عرض تقديمي إلى اللجنة المُنتخبة للاعتمادات، أنه «من المرجح استمرار ضبط أوضاع المالية العامة لعدة سنوات والمتمثل في عدم تحقيق أهداف خفض الديون بشكل متكرر لثلاثة أسباب رئيسية: (1) «النمو المطلوب لخفض الديون إلى مستويات الناتج المحلي الإجمالي» و(2) «لقد أدى ضبط أوضاع المالية العامة إلى تقييد النشاط الاقتصادي والنمو» و(3) «إن التوقف المبكر عن تقديم مساعدات جائحة كورونا

للأسر والشركات الصغيرة يمكن أن يؤثر سلباً على النمو والإيرادات الحكومية على المدى الطويل».

- الالتزامات الاحتمالية والديون المضمونة: أفاد مكتب الموازنة البرلماني أن «الإدارة المالية السيئة للحكومات المحلية والجهات الحكومية قد تتطلب المزيد من الإنفاق للحفاظ على الالتزامات الاحتمالية»، مشيراً على وجه التحديد إلى أنه «قد تستمر الشركات المملوكة للدولة والجهات الحكومية التي لديها ديون مضمونة في مواجهة مشاكل في الحوكمة وسوء الإدارة الذي يؤثر سلباً على الأداء».

3-2-2 أنواع المعلومات المتعلقة بالدين العام

يشير مسح الموازنة المفتوحة الى أهمية احتواء مشروع قانون الموازنة وأيضاً وثائق داعمة للموازنة على أربعة أنواع من المعلومات حول الدين العام، كما يوضح الجدول 2 أدناه¹⁸.

الجدول 2: الأنواع الأربعة للمعلومات حول الدين العام (مرحلة الإقرار)

الفئة	جوانب التقصي المحتملة
التقديرات المتعلقة بالاقتراض الحكومي والديون	<ul style="list-style-type: none">● مبلغ صافي الاقتراض الجديد المطلوب خلال سنة الموازنة.● إجمالي عبء ديون الحكومة المركزية في نهاية سنة الموازنة.● دفع الفوائد على الديون المستحقة عن سنة الموازنة.
معلومات عن تكوين إجمالي الديون المستحقة في نهاية سنة الموازنة	<ul style="list-style-type: none">● أسعار الفائدة على الديون.● هيكل استحقاق الديون.● سواء كان الدين محلياً أو خارجياً.

18 الشراكة الدولية للموازنة، دليل استبيان الموازنة المفتوحة: شرح للأسئلة وخيارات الإجابة (شراكة الموازنة الدولية، نيسان 2019). <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf>

جوانب التقصي المحتملة	الوصف
<p>فحص ما إذا كانت المعلومات «الأساسية» متوفرة بشأن الاقتراض الحكومي والديون، بما في ذلك تكوينها، للسنة السابقة لسنة الموازنة. وتتضمن المعلومات «الأساسية» ما يلي:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● إجمالي الديون المستحقة في نهاية سنة الموازنة 1. ● مبلغ صافي الاقتراض الجديد المطلوب خلال سنة الموازنة 1. ● مدفوعات الفائدة على الديون. ● أسعار الفائدة على أدوات الدين. ● هيكل استحقاق الديون. ● سواء كان الدين محلياً أو خارجياً. 	<p>معلومات ديون السنة السابقة</p>
<p>آخر سنة تم تقديمها والتي تعكس أرقام الديون والنتائج الفعلية لها هي عادة سنة الموازنة 2.</p>	<p>النتيجة الفعلية للديون.</p>

3-2 مرحلة التنفيذ

تستمر المساءلة التشريعية والرقابة على السلطة التنفيذية أثناء تنفيذ الموازنة بعد إقرار البرلمان على الموازنة. إن أهم المداخل المهمة للرقابة البرلمانية في مرحلة التنفيذ هي تقرير تدقيق منتصف العام (MYR). إذ يجب أن يقدم هذا التقرير، كما تشير الممارسات الفضلى، تفصيلاً عن تنفيذ الموازنة خلال الأشهر الستة الأولى من سنة الموازنة. إن تقرير تدقيق منتصف العام هو:

«وثيقة بالغة الأهمية لتتبع التقدم المحرز في الموازنة خلال السنة المالية. وينبغي أن يقدم هذا التقرير تحديداً شاملاً عن تنفيذ الموازنة، ويجب أن 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 العام¹⁹.

19 بامبلا جوميز وجويل فريدمان وإسحاق شابيرو، «إتاحة 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/>. 519n6d3tkh5l#page1-governance/opening-budgets-to-public-understanding-and-debate_budget-5

وينبغي أن يحتوي تقرير التدقيق النصف سنوي على التقديرات المحدثة للاقتراض الحكومي والديون، بما في ذلك تكوينها لسنة الموازنة الجارية. ويمكن للمراجعة البرلمانية للتقرير النصف سنوي أن تساهم في تحديد ما إذا كانت الحكومة تحقق أهداف ديونها لسنة الموازنة. ويستعرض الصندوق 6 أدناه المداخل الخاصة بأعضاء البرلمان في هذا الصدد.

المداخل المتعلقة بتقرير تدقيق منتصف العام:

- يمكن للبرلمان مراجعة تقرير التدقيق النصف سنوي ويمكن للجان البرلمانية عقد جلسات استماع لمقارنة مستويات الإنفاق والإيرادات المتوقعة مع المستويات الفعلية في منتصف السنة المالية.
- يمكن لأعضاء البرلمان توجيه أسئلة حول تحقيق التقديرات الحكومية المتعلقة بمستويات الديون وتكوينها على مدار العام.

الصندوق 6: المداخل المتعلقة بتقرير تدقيق منتصف العام

إن الرقابة البرلمانية على الدين العام خلال مرحلة التنفيذ هي ممارسة غير منتشرة، كما أن تقرير التدقيق نصف السنوي هو مدخل غير مُستغل للرقابة البرلمانية على الموازنة. يشير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019، أن 85% من بين 117 دولة مستجيبة، إما أن تقدم تقرير تدقيق نصف سنوي لا يتضمن معلومات عن الاختلافات بين التقديرات الأصلية والمحدثة للنفقات والإيرادات والديون الحكومية، أو لا تقدم تقرير تدقيق نصف سنوي مع تقديرات محدثة للاقتراض والديون²⁰. وهذا يسمح للبرلمان بمراقبة ما إذا كان الدين والعجز يتزايدان أو لا يتناقصان كما خططت له السلطة التنفيذية في الموازنة المعتمدة.

20 الشراكة الدولية للموازنة، دليل استبيان الموازنة المفتوحة: شرح للأسئلة وخيارات الإجابة (شراكة الموازنة الدولية، نيسان 2019). <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf>

أسئلة للتفكير في مرحلة التنفيذ وحول تقرير التدقيق النصف سنوي:

- هل يقدم تقرير التدقيق النصف سنوي تفصيلا عن تنفيذ الموازنة خلال الأشهر الستة الأولى من سنة الموازنة؟
- هل يكشف تقرير التدقيق النصف سنوي عن أي تغييرات في افتراضات الاقتصاد الكلي (والتي قد تتطلب تخفيضات في الموازنة خلال العام لتجنب زيادة العجز)؟
- هل يحتوي تقرير التدقيق النصف سنوي على تقديرات محدثة للاقتراض الحكومي والديون، بما في ذلك تكوينه؟

4-2 الرقابة اللاحقة

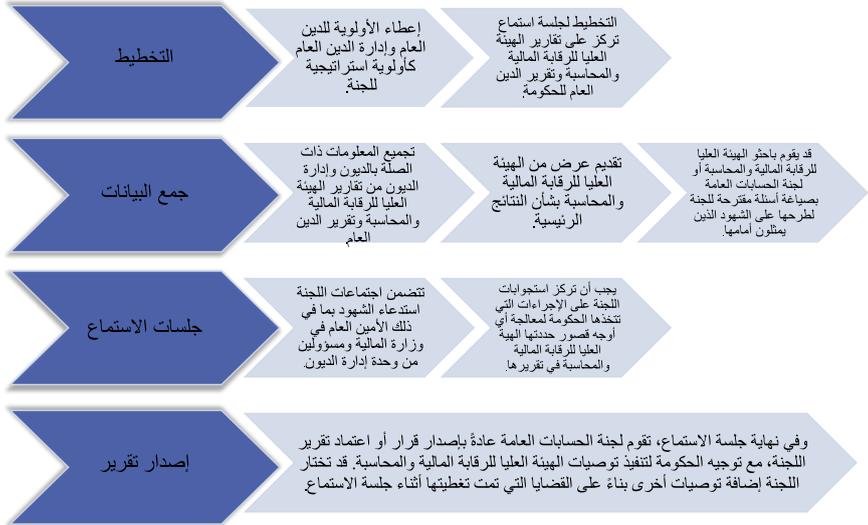
1-4-2 دور لجنة الحسابات العامة (أو لجنة مماثلة)

غالبًا ما تمارس لجنة الحسابات العامة، وهي لجنة الرقابة البارزة في البرلمان، هذا الدور الرقابي اللاحق. وتنتشر لجان الحسابات العامة بشكل خاص في البلدان ذات الأنظمة البرلمانية المشابهة لنظام وستمنستر. ومع ذلك، فإن لدى العديد من البلدان التي لا تشبه نظام وستمنستر لجان تؤدي وظائف مماثلة بما في ذلك أفغانستان وبوتان وإثيوبيا والمغرب ونيبال وتايلاند وتونس ورواندا²¹. وفي بلدان أخرى، حيث لا توجد لجنة محددة مخصصة للرقابة اللاحقة، غالبًا ما تؤدي لجنة الموازنة والمالية هذا الدور الرقابي، وتحديداً من خلال مراجعة تقارير التدقيق والمحاسبة.

تقوم لجنة الحسابات العامة عادةً بمراجعة تقارير الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، والتي تركز على ما يلي:

21 جيف دوبرو، مراجعة نقدية للجان الحسابات العامة (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، تشرين الاول 2020)، <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/critical-review-public-accounts-committees>

- إذا ما كان عرض البيانات المالية مناسب ويتوافق مع المعايير الدولية (التدقيق المالي).
 - قيام الحكومة بتحصيل أو إنفاق المبلغ المصرح به من الأموال للأغراض التي أقرها البرلمان (الامتثال أو التدقيق التنظيمي).
 - إنفاق الحكومة للأموال مع المراعاة الواجبة للاقتصاد والكفاءة والفعالية (تدقيق الأداء أو القيمة مقابل المال).
- يقدم الشكل 8 مراحل رقابة لجنة الحسابات العامة في تقرير الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة حول الدين العام و/أو إدارة الدين العام. ويقدم الجدول 3 نماذج الأسئلة التي يمكن أن تطرحها لجنة الحسابات العامة أثناء جلسة الاستماع إلى تقرير الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة حول إدارة الدين.



الشكل 8: نموذج لسير عمل لجنة الحسابات العامة المتعلق بإدارة الديون

<p>عينة من أسئلة لجنة الحسابات العامة</p>	<p>نموذج لنتائج تدقيق الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة</p>	<p>مجال التركيز المتعلق بإدارة الديون</p>
<p>كيف تعالج الحكومة التناقضات بين بيانات الفواتير وجدول ديون وحدة إدارة الديون؟ هل حدد موظفو وحدة إدارة الديون أسباب المدفوعات الناقصة/المدفوعات الزائدة التي أُبلغ عنها الدائنون؟ ما هو الاجراء المُتبع لتصبح هذا الوضع في المستقبل؟ ما هو الاجراء اللازم لضمان التصرف في المدفوعات المستقبلية للمتأخرات؟</p>	<p>لم تلتزم الحكومة بعملية خدمة الدين والموازنة والجدول الزمنية كما هو مطلوب بموجب القوانين واللوائح والاتفاقيات ذات الصلة.</p>	<p>أنشطة خدمة الدين الحكومي</p>
<p>ما هو الإجراء الذي تتخذه الحكومة لوضع خطة الاقتراض؟ كيف سيتم تنسيق خطة الاقتراض مع سلطة النقد (البنك المركزي)؟ هل يخطط مسؤولو إدارة الديون لإصدار تقرير حول تنفيذ خطط الاقتراض؟ ما هو الجدول الزمني للتنفيذ؟</p>	<p>إن غياب خطة اقتراض موثقة يقوض جهود الحكومة في إدارة الديون.</p>	<p>أنشطة الاقتراض الحكومية</p>

الجدول 3: نماذج من أسئلة لجنة الحسابات العامة المتعلقة بتدقيق إدارة الديون (الامتثال أو الأداء)

1-4-2 مراجعة تقرير الديون السنوي

تقوم الحكومة في كثير من الأحيان بإعداد تقرير سنوي منفصل عن الديون أو إدراج تقرير الديون في تقريرها المالي السنوي. تشير منهجية تقييم أداء إدارة الديون التي يتبناها البنك الدولي إلى أنه ينبغي أن يتضمن التقرير تقييماً لعمليات إدارة الديون - بما في ذلك الاقتراض وعمليات إدارة الالتزامات مثل تبادل الديون وضمانات القروض المقدمة. وينبغي أن يتضمن التقرير معلومات كافية لتمكين البرلمان «من تقييم مدى نجاح عمليات إدارة الديون - بما في ذلك القروض الجديدة والمعاملات المتعلقة بالديون - في تحقيق الأهداف (إدارة الديون)»²².

22 جون بانزر، مارك رولاند توماس، أكسل بيكر، وآخرون، منهجية تقييم أداء إدارة الديون (DeMPA) (البنك الدولي، 2015). <http://documents.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPE-2015-.>
Box391446B-PUBLIC.pdf

هناك العديد من المداخل المهمة للجنة الحسابات العامة (أو هيئة مماثلة) للانخراط في القضايا المتعلقة بالدين العام. وقد تم تلخيص هذه المداخل في الصندوق 7.

المداخل للجنة الحسابات العامة:

- يمكن للجان الحسابات العامة مراجعة تقارير تدقيق الأداء التي تصدرها الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بشأن المسائل المتعلقة بالدين العام وإصدار توصياتها الجوهرية.
- يمكن للجان الحسابات العامة مراجعة خطة الاقتراض السنوية للحكومة وأرقام الديون المدرجة في البيانات المالية المدققة.
- عندما تقدم الحكومة جداول زمنية أو خطأً بشأن المسائل المتعلقة بالديون، يمكن للجنة الحسابات العامة أن تطلب تحديثات الحالة.
- يمكن للجان الحسابات العامة أن تطلب تحديثات الحالة من الوزارات والوحدات الحكومية الأخرى بشأن تنفيذ التوصيات المتعلقة بالديون المقدمة في تقارير الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أو لجنة العمل السياسي السابقة وعقد جلسات استماع لدراسة التقدم المحرز.

الصندوق 7: مداخل لجنة الحسابات العامة (أو أي لجنة مماثلة)

- ذلك الهيئات القانونية والجهات التي تسيطر عليها الحكومة ومجالس المقاطعات والعواصم والسلطات المحلية، لضمان ما يلي:
- (أ) المحاسبة عن كافة الإيرادات.
- (ب) تحميل جميع النفقات بشكل صحيح.
- (ج) مراعاة أي حدود وشروط بشأن الاعتمادات».

استند تقرير شهر آب لسنة 2019 الصادر عن لجنة الحسابات العامة في زيمبابوي بعنوان «تقرير عن قضايا الامتثال لوزارة المالية والتنمية الاقتصادية» إلى تقارير المدقق العام وشهادة المسؤولين الرئيسيين في وزارة المالية والتنمية الاقتصادية. وحدد التقرير عددًا من المجالات الرئيسية لعدم امتثال وزارة المالية والتنمية الاقتصادية المتعلقة بالدين العام²⁸.

استنكرت اللجنة «ترسيخ ثقافة عدم الامتثال من قبل مسؤولي وزارة المالية والتنمية الاقتصادية، بل ومن قبل الوزارات الأخرى في الحكومة» وكذلك «الانتهاك المتعمد والمقصود للقانون وفي حالات أخرى ... الجهل التام بالقانون والإهمال أو اللامبالاة²⁹».

— لجنة الحسابات العامة (زيمبابوي)، التقرير الأول للجنة الحسابات العامة حول قضايا الامتثال لوزارة المالية والتنمية الاقتصادية، برلمان زيمبابوي

28 وبحسب تقرير لجنة الحسابات العامة، فقد «درست اللجنة تقرير المراجعة لعام 2016 من قبل المدقق العام، ثم تقرير متابعة التوصيات الواردة في تقارير المدقق العام لعام 2016 بشأن الاعتمادات وحسابات الصناديق ومؤسسات الدولة والمؤسسات شبه الحكومية. كما اطّلع اللجنة على تقارير الاعتمادات وحسابات الصناديق ومؤسسات الدولة والجماعات المحلية لعام 2017. انظر: لجنة الحسابات العامة (زيمبابوي)، التقرير الأول للجنة الحسابات العامة بشأن قضايا الامتثال لوزارة المالية والتنمية الاقتصادية (برلمان زيمبابوي، آب 2019) https://www.veritaszim.net/sites/veritas_d/files/Public%20Accounts%20Committee%20-%20Ministry%20of%20Finance%20Compliance%2020July%202019.pdf Issues%20Report%2018

29 لجنة الحسابات العامة (زيمبابوي)، التقرير الأول للجنة الحسابات العامة بشأن قضايا الامتثال لوزارة المالية والتنمية الاقتصادية (برلمان زيمبابوي، آب 2019)، https://www.veritaszim.net/sites/veritas_d/files/Public%20Accounts%20Committee%20-%20Ministry%20of%20Finance%20Compliance%20Issues%20Report%2018

ومع ذلك، فقد «تشجعت اللجنة بتعهد الأمين العام بمراجعة عمليات الوزارة وأنظمتها وموظفيها من أجل تحديد أسباب أوجه القصور في الوزارة ومن ثم تنفيذ الإجراءات التصحيحية».

فيما يلي بعض النتائج والتوصيات الرئيسية المتعلقة بعدم الامتثال لقانون إدارة الدين العام لعام 2015، والتي تمت الإشارة إليها في تقرير لجان الحسابات العامة:

● تقديم التقارير حول الدين العام

○ النتيجة: عدم الالتزام بالدستور لأن "وزير المالية والتنمية الاقتصادية فشل في تقديم تقرير إلى البرلمان عن القروض والضمانات التي أصدرتها الدولة وتقرير شامل عن الدين العام".

○ التوصية: دعا التقرير وزير المالية والتنمية الاقتصادية إلى تقديم تقرير عن أداء القروض والضمانات.

● حدود الاقتراض التي وضعها البرلمان

○ النتيجة: عدم الامتثال لقانون إدارة الدين لأن «حدود الاقتراض الحكومي لم يتم تحديدها من قبل البرلمان بموجب قرار ولا عن طريق نص في مشروع قانون المالية».

○ التوصية: دعا التقرير وزير المالية والتنمية الاقتصادية إلى اتباع قوانين زيمبابوي ووضع حدود للاقتراض للتصويت عليها في البرلمان.

● إقرار البرلمان على الضمانات

○ النتيجة: عدم الالتزام بقانون إدارة الدين العام لأن «وزير المالية والتنمية الاقتصادية فشل في اقتراح وطلب موافقة البرلمان على إجمالي المبالغ المطلوب ضمانها».

○ **التوصية:** دعا التقرير وزير المالية والتنمية الاقتصادية إلى اقتراح حد أقصى للضمانات التي سيتم تقديمها إلى البرلمان.

● تقديم التقارير عن الضمانات

○ **النتيجة:** عدم الالتزام بقانون إدارة الدين العام لأن «وزير المالية والتنمية الاقتصادية فشل في عرض البيانات المتعلقة بالضمانات أما البرلمان» في الجدول الزمني المحدد في القانون. كما حدد التقرير عدم الالتزام بهذا الشأن لأن «وزير المالية والتنمية الاقتصادية فشل في إدراج وتقديم تقارير شهرية وفصلية وسنوية عن القروض والضمانات إلى البرلمان».

○ **التوصية:** دعا التقرير وزير المالية والتنمية الاقتصادية إلى استيفاء المتطلبات القانونية لتقديم تقرير إلى البرلمان.

● تصديق البرلمان على القروض

○ **النتيجة:** حدد التقرير عدم الالتزام بالدستور وقانون إدارة الدين العام لأن «وزير المالية والتنمية الاقتصادية فشل في ضمان خضوع جميع القروض ذات الصلة المتعاقد عليها للتصديق من قبل البرلمان³⁰».

○ **التوصية:** دعا التقرير وزير المالية والتنمية الاقتصادية إلى اتباع الدستور وعرض جميع القروض المتعاقد عليها بموجب قانون إدارة الدين العام إلى البرلمان للتصديق عليها.

تؤكد دراسة الحالة هذه على القيمة المضافة التي يمكن أن تقدمها لجنة رقابة لاحقة متخصصة (أو في بعض الحالات لجنة الموازنة والمالية) في مراقبة الدين العام وإدارته. وتوضح دراسة الحالة أيضا كيف يمكن للجان البرلمانية التركيز

على القضايا الرئيسية المتعلقة بالدين العام، والتركيز على مجالات معينة مثيرة للقلق، وإجبار الحكومة على الاستجابة لمخاوف اللجنة. وهذا يسلط الضوء على أهمية دور الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في مراجعة قدرة الحكومة على إدارة الديون، بما في ذلك ما إذا كانت تتوافق مع تشريعات إدارة الديون الحالية. فمن خلال مراجعة تقارير التدقيق وجلسات الاستماع مع موظفي وزارة المالية والاقتصاد الوطني، ساهمت لجنة الحسابات العامة في تحديد مدى استيفاء الحكومة لمتطلبات شفافية الديون الخاصة بها (تقديم التقارير عن الدين العام والضمانات)، واحترام حدود الاقتراض التي وضعها البرلمان، وما إذا كانت الحكومة تتبع القانون المتعلق بموافقة البرلمان على الضمانات واتفاقيات القروض.

أسئلة للتفكير في مرحلة الرقابة اللاحقة:

- هل هناك لجنة رقابية لاحقة متخصصة بمراقبة مستويات الدين العام ومراجعة تقرير الدين السنوي للحكومة؟
- هل تقوم لجنة الحسابات العامة بمراجعة تقارير تدقيق الأداء الصادر عن الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أو النتائج التي تتعلق بالدين العام؟
- هل تتضمن تقارير لجنة الحسابات العامة توصيات تتعلق بتحسين ممارسات إدارة الدين العام للحكومة؟

3 - المؤسسات الداعمة للرقابة على الدين العام

3-1 البحوث والتحليل

هناك نوعان رئيسيان من الهيئات المخصصة لدعم الموازنة والتحليل المالي في البرلمان: المؤسسات المالية المستقلة والوحدات الفرعية للبرلمان. وفي الأولى هناك نوعان من المؤسسات:

- تركز المجالس المالية في المقام الأول على الالتزام بالقواعد المالية. وتميل هذه المجالس إلى التمتع بمستويات متفاوتة من الاستقلالية، وغالباً ما تقع ضمن السلطة التنفيذية.
 - مكاتب الموازنة البرلمانية التي تركز في المقام الأول على الدعم المباشر للهيئة التشريعية في تحليل الموازنة.
- وبالنسبة للوحدات الفرعية للبرلمان، هناك شكلان مماثلان تتخذهما هذه الوحدات:
- خدمة البحوث البرلمانية (PRS) والتي يمكن أن تقدم تحليلاً للموازنة، ولكن غالباً ما تغطي مواضيع متنوعة وأوسع.
 - وحدة التدقيق (SU) والتي تقوم بإنتاج تحليل ودراسات للجان. يمكن أن يرتبط هذا التحليل بالموازنة. ويتواجد كل من خدمة البحوث البرلمانية ووحدة التدقيق ضمن نطاق السلطة التشريعية وليس كهيئتين مستقلتين.

3-1-1 مكتب الموازنة البرلماني

إن مكاتب الموازنة البرلمانية هي «مؤسسات عامة مستقلة تتمتع بصلاحيات التقييم النقدي، وفي بعض الحالات تقديم المشورة غير الحزبية بشأن السياسة المالية والأداء»³¹. يمكن لمكاتب الموازنة البرلمانية توفير الخدمات التالية:

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

- التحليل المستقل والمراجعة والرصد للسياسات والخطط والأداء المالي للحكومة.
- تطوير أو مراجعة توقعات الاقتصاد الكلي و/أو توقعات الموازنة.
- تقدير تكلفة مقترحات الموازنة والسياسات³².

ومن بين النوعين الرئيسيين من المؤسسات المالية الدولية - مكاتب الموازنة البرلمانية والمجالس المالية - فإن مكاتب الموازنة البرلمانية هي الوحيدة التي تركز في المقام الأول على «مساعدة الرقابة البرلمانية على الموازنة ودعم عمل لجنة الموازنة الرئيسية». مثلاً، تم تطوير مكتب الموازنة الأوغندي، الذي تم إنشاؤه بموجب قانون الموازنة لعام 2001، في المقام الأول لدعم البرلمان في فهم الوثائق التي تقدمها السلطة التنفيذية كجزء من الموازنة³³.

«يمثل التواصل بشأن القضايا المالية، بشكل عام، تحدياً أمام مكاتب الموازنة البرلمانية لأنها» في معظم الحالات، تتعامل مع برلمانيين ليس لديهم أي خلفية فنية على الإطلاق في تلك المجالات³⁴

«أعتقد أن جزءاً من دور مكتب الموازنة البرلمانية في البلدان (منخفضة ومتوسطة الدخل) هو رفع مستوى معرفة وقدرة البرلمانيين على طرح الأسئلة الصحيحة. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تكافؤ الفرص، إلى حد ما، للبرلمانيين، حتى يتمكنوا بالفعل من النقاش مع الحكومة وتوجيه الأسئلة الصحيحة³⁵.

— مصطفى عسكري، كبير الاقتصاديين، معهد الدراسات المالية والديمقراطية، كندا

32 على الرغم من عدم وجود تعريف عالمي متاح، يتم تعريف التكلفة على أنها «القيمة النقدية للموارد (البشرية والمادية والمالية) المستهلكة لتحقيق غاية معينة». انظر: أمانة مجلس الخزنة (كندا)، «دليل تقدير التكلفة»، حكومة كندا، 10 حزيران 2019. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32600§ion=html>.

33 مكتب الموازنة البرلمانية (أوغندا)، دليل الموازنة المنقحة (برلمان أوغندا، آب 2016)، https://www.e-pbo.org/web/20Annual%20Assembly/Documents/Final_PBO%20default/files/Events/Annual%20Assemblies/2018_Budget_Handbook___July_2016.pdf.

34 مصطفى، عسكري (كبير الاقتصاديين في معهد الدراسات المالية والديمقراطية والنائب السابق لمسؤول الموازنة البرلمانية، كندا)، في حوار مع المؤلف، أيار 2021.

35 المرجع السابق.

2-1-3 المجالس المالية

يختلف الاستقلال المؤسسي بشكل كبير باختلاف المجالس المالية. فعلى سبيل المثال:

- يتمتع المجلس المالي البلجيكي باستقلالية محدودة، حيث أن المجلس الأعلى للمالية يرأسه رسمياً وزير المالية وله أمانة تحت سلطة الحكومة الفيدرالية.

- أما مكتب مسؤولية الموازنة في المملكة المتحدة فهو كيان منفصل قانوناً وله مجلس رقابة خاص به.

- والمكتب الهولندي لتحليل السياسات الاقتصادية هو من الناحية الفنية وكالة تابعة لوزارة الشؤون الاقتصادية والزراعة والابتكار. على الرغم من أن المكتب الهولندي لتحليل السياسات الاقتصادية هو جزء من السلطة التنفيذية للحكومة، إلا أنه يتمتع باستقلالية كبيرة، مع استقلالية فيما يتعلق ببرنامج عمله السنوي ومكاتبه منفصلة فعلياً عن تلك التابعة لوزارة الشؤون الاقتصادية.

وقد يكون تشكيل واعتماد مجلس مالي مفيداً بشكل خاص للبلدان المعرضة لخطر كبير من ضائقة الديون أو التي تعاني من ضائقة الديون أو البلدان التي كانت في السابق في مثل هذا الوضع وترغب في الحفاظ على نظام أوضاعها المالية. ومع ذلك، تستغرق المجالس المالية وقتاً لا بأس به حتى تصبح مؤسسة وفعالة، حيث يجب تأسيسها من خلال إقرار تشريعات جديدة.

وتميل المجالس المالية أيضاً إلى أن يكون لها دور في جميع مراحل دورة الموازنة، وقد يقوم الكثير منها بمراقبة الالتزام اللاحق بالقواعد المالية. لذلك، ومن الناحية النظرية، ستكون هناك معلومات متاحة للجانب مثل

لجنة الحسابات العامة. ومع ذلك، وخلال مرحلة التدقيق/الرقابة، يميل دورهم إلى أن يقتصر على الالتزام بالقواعد المالية، وبالتالي لا يرجح أن يقدموا دعماً للجنة الحسابات العامة خارج نطاق دراسة قضية الالتزام بالقواعد المالية بالذات.

3-1-3 خدمات البحوث البرلمانية

تقدم خدمات البحوث البرلمانية - المعروفة أيضاً بالمكتبات التشريعية أو مكاتب الأبحاث - الدعم للبرلمانيين طوال دورة الموازنة بأكملها. وعلى عكس مكتب الموازنة البرلماني أو المجلس المالي، يمكن لخدمات البحوث البرلمانية أيضاً تقديم خدمات دعم المعلومات بما يتجاوز القضايا المالية. ومع ذلك، ومع هذا النطاق الأوسع من التغطية العديد من الموضوعات، قد تكون هناك خبرة أقل تخصصية فيما يتعلق بمسائل الموازنة. تتدرج خدمات البحوث البرلمانية عادة كجزء من البنية التحتية البرلمانية التي تخدم البرلمان، الأمر الذي يحد من احتمالية بروزها في العلن. وفي حين أن مثل هذه الخدمات قد تدعم الرقابة البرلمانية من خلال معالجة عدم التماثل في الوصول إلى المعلومات بين الحكومة والبرلمان، فإن خدمات البحوث البرلمانية لن تميل إلى تقديم تحليلات بديلة علناً تتعارض مع التقارير المتعلقة بالدين العام التي تقدمها الحكومة³⁶.

3-1-4 وحدات التدقيق

وحدات التدقيق هي مجموعات متخصصة تقدم خدمات تتعلق بمراجعة وتحليل:

36 «حول المكتبة»، مكتبة البرلمان (كندا)، بدون تاريخ، https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/About/Vision.

- الوثائق المالية والاقتصادية بما في ذلك الموازنة والحسابات.
- وفي حالة برلمانى المملكة المتحدة وأستراليا، تقوم وحدات التدقيق بتحليل مشاريع القوانين أيضاً.

ويمكن العثور على وحدات التدقيق في برلمانات المملكة المتحدة وأستراليا وترينيداد وتوباغو بالإضافة إلى البرلمانات دون الوطنية في اسكتلندا وأيرلندا الشمالية وويلز.

وعلى عكس خدمات البحوث البرلمانية، يركز موظفو وحدة التدقيق بشكل مباشر على المسائل المالية والمتعلقة بالموازنة، مع الاستفادة من خبرات أكثر دقة. ومع ذلك، فإن الافتقار إلى الاستقلالية المشتركة بين وحدات التدقيق يعني أن هذه المؤسسات تقوم في كثير من الأحيان بدور تجميعي بحثي «خلف الكواليس». وخلافاً لكاتب الموازنة البرلمانية، تفقر وحدات التدقيق تقليدياً إلى الاستقلال المقنن الذي يسمح لها بإجراء تحليل أصيل ومستقل. وبدلاً من ذلك، يستلزم عمل وحدة التدقيق إنتاج مؤلفات وتحليلات للبيانات الموجودة بناءً على طلب البرلمان أو المؤسسات الأخرى.

2-3 التجمعات

بالإضافة إلى الدعم المؤسسي الذي تمت مناقشته أعلاه، يمكن للبرلمانيين تعزيز قضايا معينة من خلال تشكيل تجمعاتهم الخاصة لفت الانتباه إلى مجالات سياسية غير مطروحة على الساحة أو الدعوة إلى المسائل المثيرة للقلق، مثل تأثير النقشف على مجموعة سكانية معينة. ويمكن أن تشمل التجمعات الحزبية أعضاء من حزب واحد أو من أحزاب متعددة يجتمعون حول مصلحة مشتركة في مجال سياسة محدد ويكونون أكثر فعالية ككيانات متعددة الأحزاب. ولتحقيق هذه الغاية، من الممكن أن

تساعد التجمعات الحزبية المتعددة الأحزاب في تجاوز الجمود الحزبي في معالجة مسألة تطوير التشريعات، بما في ذلك، من الناحية النظرية، الأجزاء الرئيسية من التشريعات المتعلقة بالدين العام. ويمكن للتجمعات الحزبية المتعددة التي يتم تشكيلها حول قضية معينة أن تتعاون مع منظمات المجتمع المدني ذات التفكير المماثل لتطوير السياسات أو مناقشة الخيارات لمعالجة قضايا معينة.

وللتجمعات الحزبية الفردية سلسلة من الأدوار المهمة التي تمارسها أيضًا. حيث يمكن لتجمع الحزب الحكومي فحص المبادرات أو التشريعات الرئيسية قبل تقديمها إلى الهيئة التشريعية. ويمكن لتجمعات أحزاب المعارضة أن تكون بمثابة هيئة يناقش فيها البرلمانون البدائل السياسية حول موضوعات تتعلق بالإدارة المالية والدين العام، أو إصدار دعوات رسمية إلى الحكومة للعمل فيما يتعلق بالمرتزمات المالية أو حواجز الحماية، أو طلب معلومات محددة تتعلق بالديون من مكتب الموازنة البرلمانية. وكما هو الحال في التجمعات الحزبية المتعددة الأحزاب، يمكن للتجمعات الحزبية الفردية أن تتواصل مع منظمات المجتمع المدني المتعاطفة لإثراء مناقشاتها.

إن أبرز الأمثلة على التجمعات البرلمانية على المستوى الدولي هي التجمعات البرلمانية النسائية. حيث نمت التجمعات النسائية في جميع أنحاء العالم مع توسع تمثيل المرأة في البرلمان. ونظرًا لأن النساء غالبًا معرضات بشكل خاص للآثار السلبية لتدابير التقشف التي يتم اتخاذها استجابة لارتفاع مستويات الدين العام، فقد تولي التجمعات النسائية اهتمامًا كبيرًا بالقضايا المتعلقة بالدين العام. ومن الأمثلة على مشاركة التجمع النسائي متعدد الأحزاب في عملية الموازنة ما حدث في ناميبيا، حيث يعد تحليل الموازنة التركيز الأولي للتجمع النسائي. ومن الممكن أن تلعب التجمعات الحزبية الواحدة دوراً أيضاً، كما يتضح من التجربة الكندية أثناء رئاسة كريتيان لوزارة المالية حول التجمع النسائي للحزب الحاكم أثناء مرحلة إعداد الموازنة.

المصادر: كلير ماكلوغلين وسيما خان، تقرير بحثي لمكتب المساعدة: التجمعات الحزبية (مركز موارد الحكم والتنمية الاجتماعية، 8 أيار 2009)، <http://gsdrc.org/docs/open/hd593.pdf>; خوان بابلو بوهوسلافسكي، آثار الديون الخارجية والالتزامات المالية الدولية الأخرى ذات الصلة على الدول على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، تموز 2018)، pp.، <https://digitallibrary.un.org/record/3823559?ln=en>, 13-8; جولي بالينغتون، المساواة في السياسة: دراسة استقصائية للنساء والرجال في البرلمانات (الاتحاد البرلماني الدولي، 2008)، <http://archive.ipu.org/PDF/publications/equality08-e.pdf>; جاي ستيل، «تجمع النساء الليبراليات»، المجلة البرلمانية الكندية 25، رقم 2 (2002): 13-19، http://www.revparl.25n2_02e_Steele.pdf/2/ca/25

الصدوق 8: التجمعات النسائية

4 - فهم دور السلطة التنفيذية في إدارة الدين العام

تم تخصيص هذا القسم لشرح إجراءات الحكومة فيما يتعلق بإدارة الدين العام لأنه من المهم للبرلمانيين فهم جميع عمليات إدارة الدين من أجل توفير الرقابة الفعالة. على الرغم من أن تنفيذ الموازنة هو من اختصاص السلطة التنفيذية، على البرلمانين فهم ترتيبات الحكومة الخاصة بوظيفة إدارة الدين وكذلك مخاطر وعواقب سوء إدارة الدين، وهذا كله يُمكن البرلمان من إجراء رقابة لاحقة أكثر فعالية.

وقد أكدت الأزمات المتعددة في أسواق الديون أهمية الممارسات السليمة لإدارة الديون. فمن خلال الإدارة الحكيمة للمخاطر وتكاليف خدمة الدين، تستطيع الحكومات أن تمارس سيطرة أفضل على معدل نمو الدين العام. فالحكومات التي تمارس السيطرة على ديناميات الدين العام هي في وضع أفضل لضمان القدرة الأساسية على تحمل الدين وتكون قادرة على خدمة الدين حتى في الظروف الاقتصادية المعاكسة.

وقبل البدء بمناقشة الوظائف المحددة للسلطة التنفيذية، من المهم النظر في مفهومين توجيهيين لتنظيم السلطة التنفيذية. فيجب على البرلمانين أولاً أن يفهموا المبادئ والوظائف الأساسية للسلطة التنفيذية إذا أرادوا توفير تدقيقاً فعالاً للإجراءات التنفيذية. إن أحد الاعتبارات التنظيمية هو الفصل بين السياسة والإدارة، وهي قضية تساعد على التخفيف من مخاطر الفساد التنفيذي من خلال ضمان حماية إدارة وعمليات إدارة الديون من التأثير السياسي غير المبرر. أما المفهوم الثاني الذي لا يقل أهمية هو توحيد هيكل إدارة الديون، فهو يقلل من ازدواجية الجهود وتجزئة الهيكل الإداري. وتناقش الأقسام الفرعية أدناه هذه المفاهيم بمزيد من التفصيل.

4-1 فصل السياسة عن الإدارة

إن الفصل بين السياسة والإدارة يعني إخراج عملية صنع القرار السياسي من جوانب معينة في عملية إدارة الديون. حيث تقدم وزارة المالية - عادة من خلال مساعدة وحدة إدارة الديون - والبنك المركزي الدعم والمشورة لوزير المالية بشأن قضايا الديون. ويقوم مسؤولو الإدارات بتصميم وتنفيذ وتنسيق استراتيجية إدارة الديون وقرارات السياسة. حيث تشكل الإدارة الفعالة والكفؤة العمود الفقري لعمليات الوزارة وتعد قدرة الموظفين والهيكل الإداري للإدارة من العوامل المهمة في أداء الوزارة وقدرتها على اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن السياسة المالية³⁷.

ومن المهم «التأكد من أن السياسيين هم من يضعون السياسة لقدرتهم على تحديد المعايير ومقدار الديون التي يريدون تجميعها». ويتخذ السياسيون أيضًا قرارات مهمة لها دور في «تأثير هذا الدين على أمور مثل الضرائب وبرامج الإنفاق الحكومي». وفي الوقت نفسه، من المهم أيضاً حث الأشخاص الذين ينفذون هذه السياسة على بذل جهود أكبر لتنفيذها بقدر ممكن من الكفاءة والفعالية، بحيث يتم تقليل تكلفة الدين العام و... التمويل العام إلى أدنى حد ممكن. وسيضمن هذا أيضاً التأكد من إبقاء التعرض للمخاطر التي يمكن أن تنشأ بسبب التغيرات في أسعار الصرف أو أسعار الفائدة عند الحد الأدنى.

ولذلك، فمن الضروري «أن يكون هذا الفصل لضمان تنفيذ المختصين للسياسة ومن ثم ... التأكد من عدم تدخل السياسيين في القرارات التي يتخذها موظفو الخدمة المدنية»³⁸.

— ميشيل روبنسون

37 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>.

38 ميشيل روبنسون (مستشار مستقل لإدارة الديون)، في حوار مع المؤلف، أيار 2021.

4.2. الهيكل الموحد لإدارة الديون

وفيما يتعلق بترتيبات الحوكمة الخاصة بوظيفة إدارة الدين، تشير الممارسات الفضلى أن تُعين الحكومة جهازاً رئيسياً لإدارة الدين يكون مسؤولاً عن تنفيذ جميع القروض والمعاملات المتعلقة بالديون. يقع هذا الجهاز عادةً في وزارة المالية. وكجزء من هذه الممارسة، يمكن لوكالات أخرى، مثل البنك المركزي، القيام بأنشطة إدارة الديون (أي مثل مزادات الأوراق المالية الحكومية في السوق المحلية).

ومع ذلك، فمن المسلم به أن يكون لدى بعض الدول - البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل على وجه الخصوص - «هيكل إداري مجزأ». فعلى سبيل المثال، «يكون هناك جهاز إداري واحد في بعض البلدان مسؤول عن الاقتراض الخارجي الميسر، وجهاز ثانٍ للاقتراض الخارجي بشروط تجارية، وجهاز ثالث للاقتراض المحلي من المستثمرين المؤسسيين، وجهاز رابع للاقتراض من قطاع التجزئة المحلي، وهكذا»³⁹.

يعتبر الهيكل الإداري المجزأ بشكل عام أقل كفاءة وأقل مرونة لإدارة المخاطر في محفظة الديون الإجمالية. وعلى سبيل المثال، وفقاً لتقرير صادر عن بنك التنمية الكاريبي، فإن «الإدارة الفعلية للديون في بعض الأقاليم تكمن في مكاتب مختلفة، والمسؤولية والمساءلة غير واضحة وهي متجسدة في الحدود الكمية والقيود الأخرى في التشريعات»⁴⁰.

39. جون بانزر، مارك رولاند توماس، أكسل بيكر، وآخرون، منهجية تقييم أداء إدارة الديون (DeMPA) (البنك الدولي، 2015). [http://documents.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPEA-2015-](http://documents.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPEA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf)

.Box391446B-PUBLIC.pdf

40. 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-resources/resource-](https://www.caribank.org/publications-and-resources/resource-library/thematic-papers/study-public-sector-debt-caribbean-agenda-reduction-and-sustainability)

4.3. الوظائف التنفيذية الرئيسية

هناك ثلاث من الوظائف الرئيسية للحكومة فيما يتعلق بإدارة الديون، وهي كما يلي:

- تسجيل وتقديم التقارير عن الديون و ضمانات الديون.
- الموافقة على الديون والاعتمادات.
- تطوير ونشر استراتيجية إدارة الديون⁴¹.

تقدم الاجزاء أدناه شرح مُفصل لكل وظيفة من هذه الوظائف الرئيسية، مع الإشارة إلى العدد الحالي من البلدان التي تستوفي الممارسات الموصي بها في إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية. ومن الجدير بالذكر أن المشاركة التشريعية في إدارة الدين العام تعتبر من أفضل الممارسات في اثنتين من الوظائف الرئيسية الثلاث المبينة أدناه.

1-3-4 التسجيل وتقديم التقارير عن الديون و ضمانات الديون

- شرح الوظيفة: «يعد وجود نظام للرصد وتقديم التقارير بانتظام عن السمات الرئيسية لمحفظة الديون أمراً بالغ الأهمية لضمان سلامة البيانات والإدارة الفعالة، مثل وضع ميزانية دقيقة لخدمة الدين، وسداد مدفوعات خدمة الدين في الوقت المناسب، وضمان التخطيط الجيد لتجديد الديون. حيث تُمكن التقارير المنتظمة الحكومة من مراقبة تنفيذ استراتيجية إدارة الديون ومعالجة أي انحرافات قد تطرأ⁴²».
- التوصية 1: وجود سجلات الديون المحلية والأجنبية والديون المضمونة كاملة ودقيقة ومحدثة ومطابقتها شهرياً.

41 بناءً على المعايير الموضحة في إطار التقييم الأوسع للإنفاق العام والمساءلة المالية للإدارة المالية العامة. تعد إدارة الديون المؤشر الثالث عشر في إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية، وتشمل الأبعاد الثلاثة هذه.

42 الأمانة العامة للإنفاق العام والمساءلة المالية، إطار تقييم الإدارة المالية العامة (واشنطن العاصمة): الإنفاق العام والمساءلة المالية، شباط 2016، <https://www.pefa.org/resources/pefa-2016-framework>.

- **التوصية 2:** يتم إعداد التقارير الإدارية والإحصائية الشاملة التي تغطي خدمة الديون والمخزون والعمليات، على الأقل كل ثلاثة أشهر.

استوفت ثلاثة وثلاثون دولة من أصل 110 دولة أفضل الممارسات الموصي بها للإنفاق العام والمساءلة المالية في هذا البُعد.

2-3-4 الموافقة على الديون والضمانات

- **شرح الوظيفة:** تعتبر «الترتيبات الفعالة للموافقة والرقابة على التعاقدات الحكومية على القروض وإصدار الضمانات أمور هامة للأداء السليم لإدارة الديون». ويشمل ذلك الموافقة على القروض والضمانات مقابل معايير كافية وشفافة من قبل الجهات الحكومية على النحو المنصوص عليه في التشريع الأساسي. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن توفر السياسات والإجراءات الموثقة إرشادات لإجراء المعاملات المتعلقة بالديون⁴³.
- **التوصية 1:** أن يمنح التشريع الأساسي الصلاحية للاقتراض وإصدار ديون جديدة وإصدار اعتمادات القروض نيابة عن الحكومة المركزية إلى جهاز إداري واحد مسؤول عن إدارة الديون.
- **التوصية 2:** أن توفر السياسات والإجراءات الموثقة إرشادات للاقتراض وإصدار ديون جديدة وإجراء المعاملات المتعلقة بالديون وإصدار ضمانات القروض ومراقبة معاملات إدارة الديون بواسطة جهاز إداري واحد مسؤول عن إدارة الديون.
- **التوصية 3:** يجب أن تتم الموافقة على الاقتراض السنوي من قبل الحكومة أو الهيئة التشريعية.

43 المرجع السابق.

استوفت 63 دولة من أصل 110 دولة أفضل الممارسات الموصي بها في إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية في هذا البُعد.

3-3-4 تطوير استراتيجية إدارة الدين

- **شرح الوظيفة:** يجب على الحكومة إعداد استراتيجية لإدارة الدين بهدف طويل الأجل يتمثل في التعاقد على الدين ضمن تفضيلات قوية بين التكلفة والمخاطر.
- **التوصية 1:** الإعلان عن استراتيجية حالية لإدارة الدين متوسطة المدى تغطي الدين الحكومية الحالية والمتوقعة، بفترة زمنية لا تقل عن ثلاث سنوات.
- **التوصية 2:** أن تتضمن الإستراتيجية نطاقات مستهدفة لمؤشرات مثل أسعار الفائدة وإعادة التمويل ومخاطر العملات الأجنبية. يتم تقديم التقارير السنوية مقابل أهداف إدارة الدين إلى الهيئة التشريعية.
- **التوصية 3:** أن تتوافق خطة الحكومة السنوية للاقتراض مع الاستراتيجية المعتمدة⁴⁴.

استوفت 10 دول فقط أفضل الممارسات الموصي بها في إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية في هذا البُعد.

هناك زيادة ملحّة في الحاجة إلى إدارة فعالة للدين العام مع تزايد مستويات الديون في جميع أنحاء العالم وتعقيد تكوينها، وفي كثير من الحالات، خطورتها المرتفعة. ونتيجة لذلك، توسع عالم إدارة الديون في شتى الاتجاهات، وأصبح يتعين على عدد متزايد من الفاعلين تنفيذ أدوار رئيسية أكبر. وعلى الرغم من أن فرض الضرائب والإنفاق - الذي يُمارس عادة من خلال دورة الموازنة السنوية - يقع ضمن اختصاص السلطة التنفيذية، كما هو متعارف عليه، فإنه يتعين على الهيئة التشريعية أن تتفاعل أكثر مع هؤلاء الفاعلين للاستفادة من المداخل الرئيسية لإدارة الديون. ويبدأ ذلك بفهم البرلمانين للدور الذي تمارسه السلطة التنفيذية بشكل مناسب واستخدام جميع الأدوات المتاحة لهم لتوفير توازن للموارد الموجودة تحت تصرف السلطة التنفيذية.

تناول هذا الموجز عددًا من المواضيع المتعلقة بالرقابة البرلمانية على الدين العام. وأظهرت مناقشة المبدأ الأساسي للشفافية مدى أهمية قيام البرلمانين بالضغط من أجل الحصول على بيانات عالية الجودة والتقارير العامة المفتوحة والشفافية فيما يتعلق باتفاقيات القروض. ولأن المواطنين هم من يتحملون العبء النهائي للدين العام، ينبغي للبرلمان أن يدعو إلى انفتاح الحكومة وشفافيتها بشأن مستويات الدين العام وتكوينه وصنع القرار. وناقش هذا الموجز الخطوات الملموسة التي يمكن للبرلمان اتخاذها لتوفير الرقابة طوال دورة الموازنة، وشدد على الفرصة الكبيرة التي تتاح للبرلمانين خلال مرحلة إعداد الموازنة لوضع الديون على جدول أعماله.

وللقيام بهذا العمل الرقابي بفعالية، يجب على البرلمانيين فهم الدعم المتاح لهم وسياق عملهم. ولهذا السبب، يعرض الفصل الخاص بالجهات الفاعلة الرئيسية عمل المجالس المالية ومكاتب الموازنة البرلمانية وخدمات البحوث البرلمانية ووحدات التدقيق، التي تقدم دعم ومساهمات فريدة في توفير معلومات عالية الجودة للبرلمان، فضلاً عن التجمعات البرلمانية التي يمكن أن تكون آليات مناصرة فعالة. وأخيراً، استعرض الموجز دور السلطة التنفيذية وحدد العناصر الرئيسية التي ينبغي للبرلمانات معرفتها ورفع الاهتمام بها.

الملاحق:

الملحق 1: الخريطة الحرارية لشفافية الديون

إن الخريطة الحرارية لشفافية الديون هي أداة طورها البنك الدولي للتعرف على ممارسات توزيع الديون في البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية، كما تمت مناقشته في القسم المتعلق بشفافية الديون أعلاه. ويتم تحديث الخريطة الحرارية سنويًا بناءً على مصادر البيانات الثلاثة: إحصاءات الدين العام وتقارير إدارة الديون وبيانات الديون ذات الصلة بالبلد⁴⁵. ويتم تقديم التقييم على نطاق من أربع فئات. وتوفر الأبعاد الواردة في الملحق الأول نظرة شاملة للشفافية المرتبطة بالمسائل غير المتعلقة بالاقتراض في الدين العام.

الفئة	البُعد	الوصف	تقييم 76 دولة
ممارسات نشر إحصاءات الدين العام	إمكانية الوصول إلى البيانات	يحلل ما إذا كانت المعلومات التي تم البحث عنها متاحة للجمهور من خلال مصادر مركزية بدلاً من مصادر متعددة (أي المستندات والمواقع الإلكترونية). والسبب المنطقي وراء ذلك هو أنه كلما كانت المعلومات مركزة في مصدر واحد، أصبح الوصول إليها أسهل.	وثيقة واحدة
		موقع واحد ووثائق متعددة	7
		مواقع متعددة	3
		لا توجد تقارير متاحة للجمهور عن الديون أو تقارير غير كاملة/متأخرة عن الديون	30

45 لمزيد من المعلومات حول منهجية الخريطة الحرارية لشفافية الديون، راجع: الخريطة الحرارية لتقارير الدين العام: الخلفية والمنهجية (البنك الدولي، 27 كانون الثاني 2022). <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/8e628be0ccc5118c>.original/Debt-report-heatmap-methodology.pdf/0240062021-dc0a165b69bf96a6

تقييم 76 دولة		الوصف	البُعد	الفئة
33	التغطية الكاملة: الخارجية والمحلية والضمانات (إن وجدت)	إن الدين الخارجي هو "جزء من ديون الدولة التي تم اقتراضها من المقرضين الأجانب،	تغطية الأدوات	
9	التغطية الجزئية: الخارجية (والمحلية (إن وجدت	بما في ذلك البنوك التجارية أو الحكومات أو المؤسسات المالية الدولية. ويجب عادة سداد هذه القروض، بما في ذلك الفوائد، بالعملة التي تم بها		
4	تغطية محدودة: الدين الخارجي أو المحلي فقط	تقديم القرض. تتعلق المخاطر العالية المرتبطة بتغطية أدوات الدين الخارجي بما إذا كانت الحكومات تقوم بتقديم التقارير		
30	التغطية غير متوفرة أو غير مكتملة	في استراتيجية الديون متوسطة المدى الخاصة بها أو (الوثائق الأخرى) عن استراتيجيتها فيما يتعلق بالديون الخارجية التي تحملتها (أي، هل تحاول تقليلها أو كيفية معالجتها).		
9	تغطية كاملة (الحكومة العامة والشركات العامة)	ستختلف أرقام الدين العام المُبلغ عنها اعتمادًا جزئيًا على التغطية التي تقدمها المنظمة المُبلّغة. وتدعو الممارسات الفضلى الدولية إلى إعداد تقارير عن الديون تغطي «الحكومة العامة» والشركات المملوكة للدولة. ويشار إلى هذا أيضًا باسم ديون القطاع العام. ويوفر اكتمال التغطية القطاعية صورة كاملة عن وضع الدين العام، وهو مؤشر مهم لشفافية الديون.	التغطية القطاعية	
25	التغطية الجزئية: تغطية الحكومة العامة الكاملة أو الشركات العامة الكاملة			
12	تغطية محدودة: تغطية الحكومة المركزية كاملة			
30	غير متاح (لا يوجد تقارير عن الدين العام) أو موازنة غير مكتملة للحكومة المركزية			

دور البرلمانات في الرقابة على إدارة الدين العام

تقييم 76 دولة		الوصف	البُعد	الفئة
30	> سنة واحدة (مثال، التحديث ربع السنوي)	وتيرة تقديم الحكومة تقاريرها عن الدين العام. الممارسات الفضلى هي تقديم التقارير أكثر من مرة في السنة (أي بشكل ربع سنوي).	الدورية	
16	على أساس سنوي			
0	< سنة واحدة (على سبيل المثال، كل سنتين)			
30	غير متاح			
26	> = 3 أشهر	مقدار الوقت الذي تستغرقه الحكومة لإصدار تقارير الديون بعد نهاية السنة المالية.	الفارق الزمني	
10	< 3 أشهر			
10	< = 6 أشهر			
30	غير متاح			
33	نعم، مع أهداف للديون المحلية والخارجية	إذا تم إتاحة استراتيجية إدارة الدين للجمهور، يتم إجراء مزيد من التحليل لفهم ما إذا كانت وثيقة الاستراتيجية تحدد أهدافًا لمؤشرات مخاطر التكلفة الرئيسية. يكشف نشر أهداف محددة حسب مصدر التمويل (الخارجي/ المحلية) عن معلومات إضافية حول طبيعة وحجم عمليات الدين المستقبلية، والتي قد تكون ذات أهمية استراتيجية لمختلف أصحاب المصلحة (على سبيل المثال، المقرضون الرسميون مقابل المستثمرين من القطاع الخاص).	استراتيجية إدارة الدين ⁴⁶	إدارة الدين العام
1	نعم، مع الهدف لإجمالي الدين			
0	نعم، ولكن لا توجد أهداف			
42	لم يتم نشر استراتيجية إدارة الدين			

46 تشمل استراتيجيات إدارة الديون عمومًا فترة زمنية تتراوح من ثلاث إلى خمس سنوات ويتم تحديثها سنويًا.

الفئة	البُعد	الوصف	تقييم 76 دولة
أخرى	إحصاءات الديون الأخرى والالتزامات الاحتمالية	يتم نشر البيانات عادة كبنود مذكرات، بما في ذلك ضمانات الحكومات المركزية (بما في ذلك أسماء المستفيدين)، والحسابات الدائنة وتفاصيل الضمانات، حتى نشر إطار شامل بشأن الالتزامات الاحتمالية. إذا كان هذا التقرير، وفقاً للمعلومات المتاحة، غير مناسب لبلد معين، فسيتم تعيين اللون الرمادي لهذا المؤشر.	إعداد تقارير شاملة: نشر إطار يغطي الالتزامات الاحتمالية الحالية
			تقارير جزئية: المتأخرات المالية المدققة/المعترف بها والديون المضمونة (إن وجدت)
			تقارير محدودة: الدين المضمون حسب المستفيد (إن وجد)
			لا توجد تقارير أو تقارير غير كافية عن الالتزامات الاحتمالية الموجودة

الملحق 2: شفافية اتفاقيات القروض

وعلى غرار عرض مسائل الشفافية غير المتعلقة بالاقتراض في الملحق الأول، يعرض هذا الملحق نتائج خريطة شفافية الديون التي وضعها البنك الدولي⁴⁷. ويعرض هذا الملحق تقييمات النطاق المكونة من أربع فئات للبعدين المتعلقين بالاقتراض.

تقييم 76 دولة		الوصف	الابعاد	الجوانب
11	المعلومات كاملة: اسم المقرضين والمبلغ والشروط المالية ⁴⁸	تتضمن المعلومات المتوقعة أسماء المقرضين والمبلغ وشروط وأحكام القرض.	معلومات عن القروض المُبرمة مؤخرًا	ممارسات نشر إحصاءات الدين العام
9	معلومات جزئية: أسماء المقرضين والمبلغ المقترض، ولكن لا توجد معلومات مفصلة عن الشروط المالية			
5	معلومات محدودة: أسماء المقرضين و/أو أغراض الاقتراض			
51	غير متاح (لا يوجد تقرير ديون متاح للجمهور) أو لم يتم توفير المعلومات في تقرير الديون			

47 لمزيد من المعلومات حول منهجية الخريطة الحرارية لشفافية الديون، راجع: الخريطة الحرارية لتقارير الدين العام: الخلفية والمنهجية (البنك الدولي، 27 كانون الثاني 2022). <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/8e628be0cec5118c>.
original/Debt-report-heatmap-methodology.pdf/0240062021-dc0a165b69bf96a6

48 تقع على عاتق السلطة التنفيذية، بقيادة وزارة المالية عمومًا، مسؤولية إتاحة هذه المعلومات للجمهور.

تقييم 76 دولة		الوصف	الابعاد	الجوانب
10	تغطية كاملة قبل بدء السنة المالية/التقويمية	تعمل خطة الاقتراض السنوية	خطة الاقتراض السنوية	إدارة الدين العام
1	تغطية كاملة خلال ثلاثة أشهر	على تعزيز الشفافية من خلال التصريح عن مبلغ الاقتراض الاسمي المخطط له لسنة معينة - لكل فئة من أدوات الدين (أو المقرضين للاقتراض الخارجي). ويقاس تقييم الخريطة الحرارية مدى شمولية وتوقيت نشر خطة الاقتراض السنوية.		
15	تغطية جزئية: فقط للديون المحلية أو الخارجية مع تأخير 3 أشهر			
50	لم يتم نشر خطة الاقتراض السنوية أو خطة جزئية مع تأخير < 3 أشهر			

المرفق 3: دراسة حالة: الرقابة على الدين العام في مرحلة الإعداد في كينيا

تم تقديم بيان سياسة الموازنة، وهو نسخة كينيا من بيان سياسة الموازنة والإستراتيجية المتوسطة المدى، إلى البرلمان الكيني في شباط 2020. وتمت إحالة بيان سياسة الموازنة إلى اللجان القطاعية «للتداول بشأنه بما يتماشى مع ولاية كل منها وتقديم توصيات إلى لجنة الموازنة والاعتمادات، وتمت إحالة الاستراتيجية المتوسطة المدى إلى لجنة الميزانية والاعتمادات لفحصها ومناقشتها»⁴⁹.

تسلط التقارير الصادرة عن لجنة الموازنة والاعتمادات ومكتب الموازنة البرلماني، المتعلقة بتدقيق بيان سياسة الموازنة لعام 2020 واستراتيجية الديون متوسطة المدى، الضوء على الآلية التي يمكن للبرلمان من خلالها إثارة المسائل المقلقة حول الدين العام. وعلى الرغم من وجود امتثال كل من بيان الموازنة والاستراتيجية إلى حد كبير مع متطلبات الشفافية المالية وشفافية الديون، إلا أن الخزينة الوطنية (وزارة المالية) لم تقدم جميع المعلومات التي يتطلبها القانون⁵⁰. لاحظت لجنة الموازنة والاعتمادات في تقريرها ما يلي:

- استراتيجية مؤيدة للاقتراض المحلي: اقترحت الإستراتيجية المتوسطة المدى للحكومة الكينية لعام 2020 التحول نحو زيادة الاقتراض المحلي⁵¹. وفي حين أن هذا من شأنه أن يقلل 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 بالتناسب مع الأدوات طويلة الأجل وارتفاع مخاطر أسعار الفائدة مقارنة

49 البرلمان الكيني، تقرير لجنة الموازنة والاعتمادات عن بيان سياسة الميزانية واستراتيجية إدارة الديون متوسطة الأجل للسنة المالية 2021/2020 (برلمان كينيا، آذار 2020).

50 موظفو المعهد الديمقراطي الوطني في كينيا في مناقشة مع المؤلف، يناير 2022.

51 واقترح أن تتغير 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.

بتلك الموجودة في محفظة الديون الخارجية⁵²». وقد أثرت هذه المسألة في تقرير مكتب الموازنة البرلماني، حيث حدد المكتب مخاطر التحول من الاقتراض الخارجي شبه الميسر إلى الاقتراض التجاري المحلي، واصفا إياه بأنه «ضعف محتمل في التخطيط متوسط الأجل لاستراتيجية الديون⁵³» لأن الاستراتيجية المتوسطة المدى تركز على «تخفيض الديون شبه الميسرة بدلا من التركيز على تخفيض الديون التجارية، مما أدى إلى زيادة في تكلفة سعر الفائدة الإجمالية لمحفظة الديون⁵⁴». وهذا موضح بشكل أكبر في الفقرة أدناه بعنوان «نسبة خدمة الدين إلى الإيرادات».

● نسبة خدمة الدين إلى الإيرادات: أشار مكتب الموازنة البرلماني إلى أن «المخاطر المرتبطة بضغط الإنفاق العام يمكن أن تعزى إلى ارتفاع تكاليف خدمة الدين. حيث ارتفعت مدفوعات الفائدة خلال الفترة من 2013 إلى 2018 كحصة من إيرادات الضرائب من 14% إلى 26%. كما أعربت لجنة الموازنة والاعتمادات عن قلقها بشأن ضعف ديون كينيا بعد أن أفاد صندوق النقد الدولي أن نسبة خدمة الديون إلى الإيرادات في كينيا «تجاوزت عتبة 30 في المائة ... ومن المتوقع أن تظل أعلى من العتبة على المدى المتوسط⁵⁵». وكما ذكرنا أعلاه، فإن خرق نسبة خدمة الدين نتج عن التحول إلى الاقتراض المحلي غير الميسر في السنة المالية 2019/2018، والذي كان يمثل أكثر من 60% من إجمالي الاقتراض. ومع ما صاحب ذلك من انخفاض في الاقتراض

52 البرلمان الكيني، تقرير لجنة الموازنة والاعتمادات عن بيان سياسة الميزانية واستراتيجية إدارة الديون متوسطة الأجل للسنة المالية 2021/2020 (برلمان كينيا، آذار 2020).

53 بموجب الاستراتيجية المتوسطة الأجل للحكومة لعام 2020، من المقرر أن ينخفض إجمالي الاقتراض الخارجي من 38% في السنة المالية 2020/2019 إلى 28%. انظر: مكتب الميزانية البرلماني (كينيا)، تحليل بيان سياسة الميزانية واستراتيجية إدارة الديون متوسطة الأجل 2020 (برلمان كينيا، شباط 2020)، <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2020-03-final.pdf> Unpacking%20of%20BPS%202020

54 مكتب الموازنة البرلماني (كينيا)، تحليل بيان سياسة الميزانية واستراتيجية إدارة الديون متوسطة الأجل 2020 (برلمان كينيا، شباط 2020)، <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2020-03-final.pdf> Unpacking%20of%20BPS%202020/03-final.pdf

55 البرلمان الكيني، تقرير لجنة الموازنة والاعتمادات عن بيان سياسة الميزانية واستراتيجية إدارة الديون متوسطة الأجل للسنة المالية 2021/2020 (برلمان كينيا، آذار 2020).

الخارجي بأسعار فائدة شبه ميسرة، أدى الاقتراض المحلي بأسعار السوق أو بأسعار فائدة غير ميسرة إلى زيادة سعر الفائدة الإجمالي لمحفظه الديون المحلية⁵⁶.

● أوجز مكتب الموازنة البرلماني المخاطر المحتملة التي يفرضها اختراق هذه العتبة، معرباً أن: «أن طلبات الديون الخارجية تفرض ضغطاً على الدخل المولد خارجياً على المدى المتوسط، كما أن زيادة الموارد المطلوبة لتمويل الديون الخارجية يمكن أن تزيد من خطر حدوث صدمة في سعر الصرف». ومن الممكن أن تؤدي هذه التأثيرات بدورها إلى المزيد من النتائج السلبية من خلال «زيادة مخاطر إعادة تمويل الدين الخارجي وفي الوقت نفسه تعريض افتراضات الاقتصاد الكلي التي يقوم عليها التخطيط المالي على المدى المتوسط للخطر⁵⁷».

● تغطية الدين العام وضمانات الديون: أشارت لجنة الموازنة والاعتمادات إلى أن ممارسات المساءلة عن عبء الديون يجب أن تتغير بعد القرار بالسماح لحكومات المقاطعات بالاقتراض، حيث «ستحتاج تقديرات عبء الديون قريباً إلى أن تأخذ في الاعتبار ضمانات الديون للمقاطعات⁵⁸». وإلا فإن البرلمان لن يكون لديه فهم دقيق لعبء الديون الفعلي على المستوى دون الوطني. وتجدد الإشارة أيضاً إلى أن المدقق العام قد ذكر أن إجمالي الديون المُبلغ عنها لم يكن دقيقاً، بسبب الفروق غير المبررة في الفترة 2019-2020.

56 موظفو المعهد الديمقراطي الوطني في كينيا في مناقشة مع المؤلف، يناير 2022.

57 مكتب الموازنة البرلماني (كينيا)، تحليل بيان سياسة الميزانية واستراتيجية إدارة الديون متوسطة الأجل 2020 (برلمان كينيا، شباط 2020)، <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2020-03-20%Unpacking%20of%20BPS%202020/03-final.pdf>.

58 البرلمان الكيني، تقرير لجنة الموازنة والاعتمادات عن بيان سياسة الميزانية واستراتيجية إدارة الديون متوسطة الأجل للسنة المالية 2020/2021 (برلمان كينيا، آذار 2020).

- ضمانات الديون كالتزامات احتمالية: دعت لجنة الموازنة والاعتمادات البرلمان إلى لفت الانتباه لمستوى ضمانات الديون ضمن رصيد الديون الوطنية. وعلى الرغم من الحيز المالي المحدود بالفعل للحكومة، فإن ضمانات الديون تعمل بمثابة التزام مشروط حيث «يتعين على الحكومة الوطنية أن تتدخل وتحمل هذا العبء» في حالة فشل المؤسسة المضمونة في سداد المدفوعات⁵⁹. وأشار مكتب الموازنة البرلماني إلى أنه تم تقديم ضمانات بقيمة 158.1 مليار شيلينغ كيني (1.39 مليار دولار أمريكي) لسبع مؤسسات⁶⁰ اعتبارًا من كانون الأول 2019، مع مطالبة مؤسستين متعثرتين⁶¹ بضمانات يبلغ مجموعها 305.9 مليون شيلينغ كيني (2.69 مليون دولار أمريكي)⁶². وهذه زيادة من 133.79 مليار شيلينغ كيني (1.18 مليار دولار أمريكي) اعتبارًا من كانون الأول 2017 إلى 41.9 مليار شيلينغ كيني (369 مليون دولار أمريكي) بعيدة عن سقف 200 مليار شيلينغ كيني (1.76 مليار دولار).
- شفافية الديون: دعت لجنة الموازنة والاعتمادات الخزينة الوطنية إلى تقديم معلومات على أساس ربع سنوي تحدد القروض التي تعاقدت عليها الحكومة، مشيرة إلى أن «مجلس النواب طلب باستمرار تقديم هذه المعلومات ولكن لم يتم الالتزام بهذا الطلب بشكل كامل⁶³».

59 المرجع السابق.

60 هذه المؤسسات هي شركة كينيا للطاقة وشركة كينيا لتوليد الكهرباء وهيئة الموانئ الكينية والخطوط الجوية الكينية والسكك الحديدية الكينية (صاحبة امتياز المؤسسة الدولية للتنمية) وشركة تانا أند آي ريفرز للتطوير وشركة أسمنت بوتلاند شرق أفريقيا.

61 شركة تانا أند آي ريفرز للتطوير وشركة أسمنت بوتلاند شرق أفريقيا.

62 مكتب الموازنة البرلماني (كينيا)، تحليل بيان سياسة الميزانية واستراتيجية إدارة الديون متوسطة الأجل 2020 (برلمان كينيا، شباط 2020)، <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2020-03-20%Unpacking%20of%20BPS%202020/03-final.pdf>

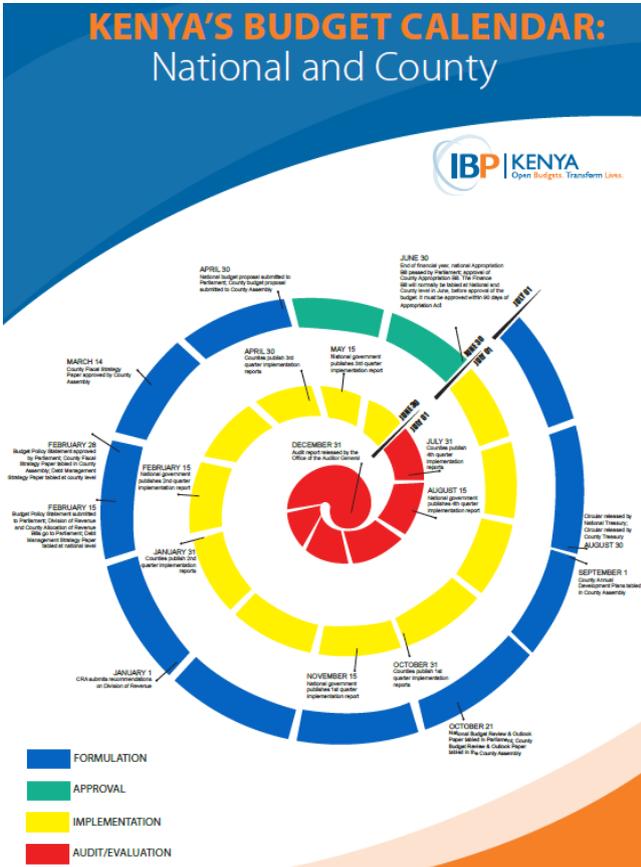
63 البرلمان الكيني، تقرير لجنة الموازنة والاعتمادات عن بيان سياسة الميزانية واستراتيجية إدارة الديون متوسطة الأجل للسنة المالية 2021/2020 (برلمان كينيا، آذار 2020).

- عدم الاتساق في التقارير: من المفترض أن يوجه إطار الاقتراض في الاستراتيجية المتوسطة المدى خطط الاقتراض المبينة في بيان سياسة الموازنة، حيث اشارت لجنة الموازنة والاعتمادات إلى أن «المراجعة الدقيقة للاستراتيجية المثلى لإدارة الديون لعام 2020 المقترحة في الاستراتيجية المتوسطة المدى لم تترجم بدقة إلى إطار العمل في بيان سياسة موازنة عام 2020». ولذلك، دعت لجنة الموازنة والاعتمادات «الحكومة إلى أن ترسل إلى البرلمان إطارًا موثوقًا ومُقيّمًا للاقتراض وسداد الديون» من شأنه أن «يخلق حالة من اليقين بشأن التطور المتوقع للدين العام الذي سيزيد من تعزيز التدابير والاستراتيجيات لسداد الديون وضمان استدامة الدين العام»⁶⁴.

64 المرجع السابق.

المرفق 4: التقويم السنوي للموازنة الكينية

كما هو مذكور في القسم بعنوان «الرقابة طوال دورة الموازنة» من هذا الموجز ، هناك بعض الاختلاف من بلد إلى آخر فيما يتعلق بالتقويم السنوي المحدد للموازنة. ويقدم المرفق 4 مثالاً على تقويم الموازنة في كينيا لتوضيح كيفية تتوافق المراحل المختلفة لدورة الموازنة معاً⁶⁵.



65 شركة الموازنة الدولية، تقويم موازنة كينيا (شراكة الموازنة الدولية، 2015). [https://www.internationalbudget.org/](https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ibp_kenya_budget_calendar_2015.pdf)

