



نوفمبر 2019

تعريف الدين العام وأثره على أعمال الرقابة

ديوان الرقابة المالية والإدارية

الفهرس

1	المقدمة.....	1
2	تعريف الانتوساي للدين العام.....	2
3	تعريف الدين العام بين النطاق الشامل والنطاق المحدود.....	3
4	آلية تحديد تعريف الدين العام المستخدم في أعمال الرقابة.....	6
5	الخاتمة.....	7

تعريف الدين العام وأثره على أعمال الرقابة

1 المقدمة

إن الدين العام هو من المواضيع المهمة التي تشغل الكثير من حكومات دول العالم في وقتنا الحالي، كما أنه على قدر كبير من الأهمية ويرتبط بشكل مباشر بعمل أجهزة الرقابة العليا والتي من أهم أهدافها التأكد من استخدام المال العام بصورة فعالة، وهذا الأمر يستدعي تفهماً عميقاً لتعريفه وخصوصيته التي تتأثر بوضع الدولة الاقتصادي، وتزداد هذه الأهمية في ظل مواجهة الدول للعديد من التحديات الاقتصادية والاجتماعية، والتي تؤثر بشكل مباشر على مستويات الدين العام. وعلى الرغم من هذه الأهمية، إلا أنه لا يوجد تعريف موحد للدين العام على المستوى الدولي، ففي حين يتفق الاقتصاديون على تعريفات موحدة لبعض المؤشرات الاقتصادية مثل مجموع الناتج المحلي ومعدل البطالة والتضخم، فإنه لا يوجد تعريف متفق عليه للدين العام ومكوناته، مما يمثل تحدي كبير على مستوى عمل أجهزة الرقابة العليا والتي يقع على عاتقها الرقابة على مستويات الدين العام وتقييم وضعه الحقيقي.

وقد نشر صندوق النقد الدولي ورقة عمل في العام 2015 بشأن تعريف العجز والدين العام، وقد خلصت هذه الورقة إلى أنه لا يوجد تعريف دقيق على المستوى الدولي للدين العام، كما أن تعريف الدين العام قد يختلف من دولة إلى أخرى وقد يختلف على مستوى الدولة نفسها بين الحكومة الفدرالية والحكومة المحلية بحسب التشريعات والقوانين (ورقة عمل صندوق النقد الدولي، رقم WP/15/238، تعريف الدين العام والعجز الحكومي، ص 3). وعلى سبيل المثال فقانون الدين العام بالولايات المتحدة الأمريكية يعرفه على أنه إجمالي الأموال المقترضة من قبل الحكومة الفيدرالية للولايات المتحدة الأمريكية، وبالتالي فإن الأموال المقترضة من قبل الحكومات المحلية للولايات لا تدخل ضمن رصيد الدين العام للدولة ككل. بينما يعرف القانون الدين العام بالجمهورية الصينية الشعبية على أنه مجموع المبالغ المقترضة من قبل الحكومة الفدرالية والحكومات المحلية. وقياساً على ذلك فإن تعريف أدوات الدين العام أيضاً قد تختلف من دولة إلى أخرى، فالديون التي يتم اقتراضها من البنوك المحلية قد لا تدخل في احتساب إجمالي الدين العام في دولة ما، بينما يتم احتسابها في دولة أخرى.

كما أشارت ورقة عمل أخرى نشرت من قبل الصندوق تم خلالها دراسة أكثر من 61 دولة إلى أنه في حين بعض المؤشرات الاقتصادية مثل الناتج المحلي الإجمالي (GDP) تستند إلى منهجيات مقبولة دولياً، فإن المؤشرات المتعلقة بالدين العام غالباً ما لا تتبع معايير دولية محددة ويمكن أن يكون لها عدة تعاريف مختلفة (ورقة عمل صندوق النقد الدولي رقم SDN/12/09، ما يكمن تحت

التعريف الإحصائي لديون القطاع العام، ص 12). وبناءً على ذلك، فإن ما أثارته ورقة عمل صندوق النقد الدولي آنفة الذكر يثير التساؤلات بشأن صحة مؤشرات قياس الدين العام مثل نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي (PD/GDP) وغيرها من المؤشرات التي قد تستخدمها أجهزة الرقابة العليا لقياس مستويات الدين العام، والتأكد من أنه يقع ضمن مستويات المخاطر المقبولة بالنسبة لتلك الدولة.

كل ما تقدم يستدعي وجود تعريف واضح للدين العام ومكوناته لمساعدة أجهزة الرقابة العليا للقيام بدورها في تقييم مستويات الدين والتأكد من أن إدارته تتم بشكل فعال، خصوصاً وأن المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام التي أعدها خبراء الدين العام بصندوق النقد الدولي والبنك الدولي قد طالبت بأن تقوم أجهزة الرقابة العليا بتقديم تقارير دورية عن السلامة المالية لحسابات الدين العام بصورة دورية (المبادئ التوجيهية في إدارة الدين العام، صندوق النقد الدولي، البنك الدولي، ص 19).

وفي هذا المقال سيتم طرح المقترحات العلمية التي تساعد الأجهزة على تعريف الدين العام بشكل يساهم في تقييم مستوياته بموضوعيه، وبما يتماشى مع "إعلان ليما" الذي بين أن الهدف من أعمال الرقابة هو التأكد من إدارة الأموال العامة بكل كفاءة وفاعلية (إعلان ليما، هدف الرقابة، ص 4).

2 تعريف الائتوساي للدين العام

خلصت لجنة الدين العام بالائتوساي في تقريرها الصادر في العام 2000، إلى أن تعريف الدين العام يختلف باختلاف الهدف من استخدام هذا التعريف، حيث أنه إذا كان الاهتمام منصب على المساءلة، فإن التعريف سوف يقتصر على رصيد الدين العام الصادر عن الجهاز الحكومي ذو الصلاحية والمسئولية الملائمة، في حين أشار التقرير بأن الاقتصاديين يحتاجون دائماً إلى تعريف واسع وشامل عند دراستهم لإسهامات القطاع العام في الاقتصاد الوطني للدولة، وهكذا.

وعلى الرغم من أن تقرير اللجنة أشار إلى أن لأجهزة الرقابة العليا ممارسة حكمها الخاص بشأن ما هي الالتزامات التي يجب تضمينها برصيد الدين العام، إلا أنه لم يضع تعريف واضح لمكوناته التي يجب على أجهزة الرقابة العليا أن تضمّنها برصيده. لذلك فإن تحديد مكونات الدين العام يجب أن يتم وفق الهدف من تقرير الرقابة عليه، فالرقابة المالية تحتاج إلى تعريف شامل يتم من خلاله تحديد الإجمالي الفعلي للدين العام، بحيث يشمل الدين العام جميع الالتزامات المالية للدولة خلال السنة المالية محل الرقابة، متضمناً الالتزامات المالية للحكومة

المركزية والحكومات المحلية، إضافة إلى الالتزامات الخاصة بالهيئات الحكومية المستقلة، وغيرها من الالتزامات التي تدخل ضمن نطاق مالية الدولة. في حين قد تحتاج رقابة الإداء إلى تعريف أقل شمولية من ذلك الذي تم استخدامه في الرقابة المالية، مثل الرقابة على إدارة سندات التنمية وأذونات الخزانة، أو الرقابة على الدين العام الداخلي، وغيرها من التصنيفات أو التعريفات التي تتضمن مكونات أقل للدين العام.

3 تعريف الدين العام بين النطاق الشامل والنطاق المحدود

إن حاجة أجهزة الرقابة العليا لتكوين صورة حقيقية عن مستوى الدين العام الفعلي للدولة، والتأكد من أن مستوى الاقتراض والمخاطر المتعلقة به يقعان ضمن مستويات مقبولة، تتطلب وضع تعريف موحد بين هذه الأجهزة، ويجب أن يكون هذا التعريف شاملاً لجميع جوانب الدين العام بشكل يساهم في الرقابة عليه بصورة موضوعية من قبل تلك الأجهزة. كما أن الحاجة في بعض الأحيان إلى الرقابة على أحد مكونات الدين العام، أو نوع معين من أنواع الدين العام، تتطلب وجود أنواع معينة من تعاريف الدين العام أقل شمولية وتخدم أهداف الرقابة، وبناءً على ذلك سيتم تصنيف أنواع تعريف الدين العام بهذه المقال إلى صنفين أساسيين كالتالي:

1 تعريف الدين العام ذو النطاق الشامل (Macro Public Debt Definition): يتم

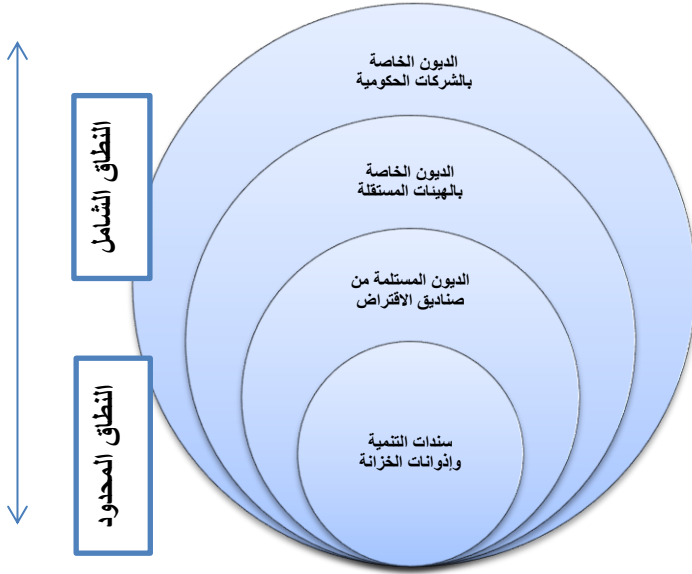
تعريف الدين العام بتضمينه بجميع قروض الحكومات الفدرالية والحكومات المحلية، وقروض الهيئات الحكومية المستقلة، وقروض الشركات الحكومية، وجميع المستحقات الخاصة بالموردين والقوى العاملة على مستوى الحكومات الفيدرالية والمحلية والهيئات الحكومية المستقلة والشركات الحكومية، إضافة إلى أي مستحقات مالية أخرى على الدولة في نهاية السنة المالية.

2 تعريف الدين العام ذو النطاق المحدود (Micro Public Debt Definition): يتم

تعريف الدين العام بتضمينه بعض مكونات الدين العام المذكورة في التعريف رقم (1) أعلاه، في حال كان الهدف من الرقابة هو التالي:

- الرقابة على مكون معين من مكونات الدين العام مثل الرقابة على سندات التنمية أو الرقابة على أذونات الخزانة... إلخ.
- الرقابة على تصنيف معين من تصنيفات الدين العام مثل الدين العام المحلي أو الرقابة على الدين العام على المدى الطويل... إلخ.

الشكل (1) – تعريف الدين العام ذو النطاق الشامل والنطاق المحدود



• تطبيق تعريف الدين العام ذو النطاق الشامل (Macro Public Debt Definition):

من الممكن أن تطبق أجهزة الرقابة العليا تعريف الدين العام ذو النطاق الشامل في تعريفها للدين العام عند الرقابة على مستوى الدولة ككل، فهذا التعريف يعطي صورة أشمل وأوضح عن حجم المديونية العامة للدولة، وقدرة ملائمتها المالية على تغطية هذه المديونية، إضافة إلى قياس قدرتها على إدارة الدين العام بفعالية وكفاءة. كما أن هذا التعريف يتماشى مع تعريف الدين العام في النظام الإحصائي والذي يتم من خلاله إدراج جميع المستحقات المسجلة على الدولة والتي تحمل في طياتها التزامات تستوجب السداد (إحصائيات ديون القطاع العام: دليل خاص بالمعدين والمستخدمين، ص7، أعد هذا الدليل بشكل مشترك من قبل المنظمات التسع التالية: بنك التسويات الدولية، وأمانة الكومنولث والبنك المركزي الأوروبي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والمكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية، وصندوق النقد الدولي، وأمانة نادي باريس ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ومجموعة البنك الدولي). ويعد تعريف الدين العام في النظام الإحصائي هو الشامل إذ أنه يغطي القطاع العام بأسره والحكومة المركزية والحكومات المحلية ومؤسسات القطاع العام سواء المستقلة أو غير المستقلة، كما أنه يتماشى مع الممارسات الدولية التي تطلب من الدول الإبلاغ عن الدين العام في نطاقه الشامل إلى صندوق النقد الدولي لأغراض مثل الاقتراض وغيرها (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 5421: إرشادات بشأن التعريف والافصاح عن الدين العام).

وعلى الرغم من أن هذا التعريف قد يتعارض مع تعريف قانون الدولة للدين العام، إلا أن ذلك يجب أن لا يكون عائقاً أمام الأجهزة العليا للرقابة، نظراً لتماشيه مع معظم الممارسات الدولية في هذا الشأن، إضافة إلى أنه يعطي صورة أكثر موضوعية عن حقيقة مديونية الدولة ككل.

خصوصاً وأن ورقة عمل صادرة عن صندوق النقد الدولي قد أشارت إلى أنه يجب أن يساعد قانون الدين العام على إظهار حجمه الحقيقي لضمان المسائلة والشفافية (ورقة عمل صندوق النقد الدولي رقم 15147، تصميم الأطر القانونية للدين العام، ص49)، فقياس الحجم الحقيقي للدين العام وتقييم أداء إدارته وقياس قدرة اقتصاد الدولة على تحمل مستوى الدين العام ومعدل نموه، ومن إمكانية تحقيق الأهداف المتعلقة بتكلفة متدنية ومستوى مخاطر مقبول للدين، مناط بهذا التعريف والذي يعتبر القاعدة الأساسية في الرقابة على الدين العام بنطاقه الشامل، كما أنه يجب أن يكون قاعدة لتعريف الدين العام في القانون، خصوصاً وأن تعريف الدين العام بحسب قانون الدولة قد لا يعطي صورة حقيقية عن حجمه نظراً لمحدودية المكونات التي تدخل في تكوينه بحسب هذا القانون.

فيما يلي بعض التحديات على سبيل المثال لا الحصر الناتجة عن عدم وجود تعريف للدين العام بنطاقه الشامل:

- 1) تحديد الرصيد الفعلي للدين العام على مستوى الدولة ككل.
- 2) تحديد أدوات الدين العام (سندات التمنية، أذونات الخزانة، القروض المستلمة من الصناديق، القروض المتسلمة من البنوك المحلية) واحتساب ارصدها ومطابقتها مع الرصيد المسجل ضمن السجلات المالية للدولة.
- 3) احتساب نفقات فوائد الدين العام المستحقة على الدولة ومطابقتها مع المسجلة ضمن الحساب الختامي للدولة خلال السنة المالية.
- 4) احتساب المؤشرات الاقتصادية الأخرى التي تعتمد في تحديدها على رصيد الدين العام مثل نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي ومدى وقوعها ضمن النطاق المقبول دولياً، وهي مؤشرات مهمة لتحديد فاعلية أداء الدولة في إدارة الدين العام.
- 5) قياس الزيادة في فوائد الدين العام بناءً على رصيد الدين العام الفعلي وتأثيرها على إجمالي مصروفات الدولة.

• تطبيق تعريف الدين العام ذو النطاق المحدود (Micro Public Debt Definition):

أما تعريف الدين العام ذو النطاق المحدود فيمكن تطبيقه من قبل أجهزة الرقابة العليا لأغراض الرقابة على مكون معين من مكونات الدين العام وقياس أداء إدارته بشكل فعال، مثل الرقابة

على إدارة الجهات الحكومية المعنية لإصدارات الدولة من سندات التنمية وأذونات الخزانة، أو إدارة ديون صناديق التنمية وغيرها، فهذا التعريف يساعد على التركيز على أداة معينة من أدوات الدين العام. كما أن هذا التعريف يتماشى مع منهجية تعريف الدين العام بحسب أهداف استخدام هذا التعريف التي أشارت إليه لجنة الدين العام بالانتوساي، والذي قد يعطي صورة بشكل مركز عن بعض استخدامات الدين العام أو قدرة الدولة على تسديد أصل الدين بحسب الفترات الزمنية أو تقييم مدى كفاءة استغلال الدين العام. فيما يلي أنواع تعريف الدين العام التي من الممكن تحديد مكوناتها من خلال تطبيق الدين العام ذو النطاق المحدود:

(1) الدين العام الخارجي والدين العام الداخلي (Internal Public Debt & External Public Debt): وهو تصنيف الدين العام بحسب مصدر الاقتراض إذا ما كان محلياً أو خارجياً.

(2) الدين العام الإنتاجي والدين العام غير الإنتاجي (Productive Public Debt & Unproductive Public Debt): ويقصد فيه تحديد الجزء المستخدم من الدين العام في إنشاء أو تنمية أصول الدولة، والجزء المستخدم في تمويل المصروفات التشغيلية للجهاز الحكومي.

(3) الدين العام على المدى الطويل والدين العام على المدى القصير (Long-Term & Short-Term Public Debt): تحديد الدين العام بحسب فترات استحقاق أصل الدين.

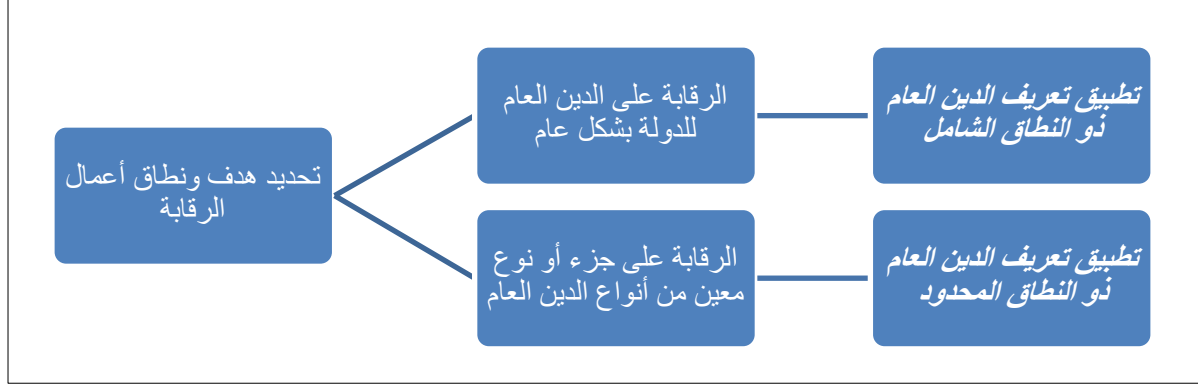
4 آلية تحديد تعريف الدين العام المستخدم في أعمال الرقابة

من الممكن وضع آلية مبسطة في عدة خطوات، يتم تحديد تعريف الدين العام الذي يجب أن يتم استخدامه خلال أعمال الرقابة من خلال الخطوات التالية:

- (1) تحديد هدف ونطاق أعمال الرقابة.
- (2) تحديد ما إذا كانت هناك حاجة إلى استخدام تعريف الدين العام ذو النطاق الشامل أم النطاق المحدود بحسب هدف ونطاق أعمال الرقابة المحدد في الخطوة رقم (1).
- (3) إذا تم تطبيق تعريف الدين العام ذو النطاق الشامل، يتم تضمينه بجميع الالتزامات المسجلة المحددة بالفقرة رقم (3) من المقال.

4) إذا تم تطبيق تعريف الدين العام ذو النطاق المحدود، يتم تحديد التعريف المطلوب بحسب هدف ونطاق أعمال الرقبة المحددة في الخطوة رقم (1) أعلاه.

الشكل (2) – تطبيق الدين العام ذو النطاق الشامل والنطاق المحدود



5 الخاتمة

إن أهمية الدين العام، وكونه أحد مواضيع الرقابة التي توليها كثيراً من أجهزة الرقابة العليا كماً من الاهتمام نظراً لتأثيراته الاقتصادية والاجتماعية على الدولة، خصوصاً في ظل التحديات الاقتصادية التي تواجهها الكثير من دول العالم، يتطلب وجود منهج واضح لتعريفه بطريقة تساهم في خدمة أهداف ونطاق الرقابة. فتحديد الهدف من استخدام تعريف الدين العام بحسب ما جاء في تقرير لجنة الدين العام بالإننتوساي هو الفيصل في تحديد المكونات التي يجب أن تدخل في تعريفه، وقد جاء هذا المقال كمحاولة لتصنيف أنواع تعاريف الدين العام إلى صنفين أساسيين وهو تعريف الدين العام بنطاقه الشامل والنطاق المحدود، إضافة إلى وضع منهج يتم بناءً عليه تحديد كيفية تحديد التعريف المستخدم بشكل يخدم أهداف ونطاق المهمة الرقابية، ويتمشى مع الممارسات الدولية والمبادئ التوجيهية الصادرة في هذا الشأن عن المنظمات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.