

GUID 5250

الدليل الإرشادي لتدقيق الدين العام

إن الأدلة الإرشادية تصدر عن المنظمة الدولية للأجهزة

العليا للرقابة (الانتوساي) كجانب من إطار

الإصدارات المهنية للانتوساي.

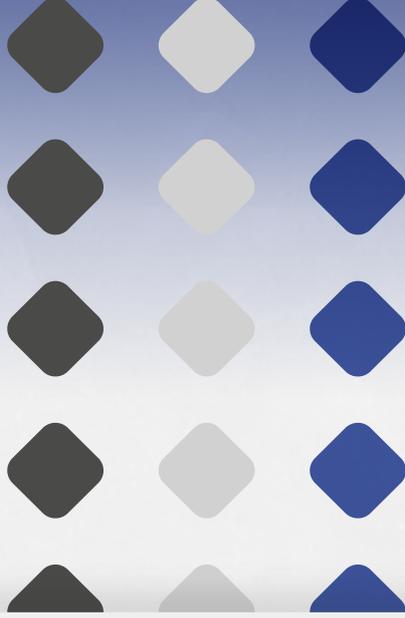
لمزيد من المعلومات في الموقع (www.issai.org)



INTOSAI



INTOSAI



الإنٲوساي، 2020

(1) تمٲ الموافقة عليه سنة 2020

(2) هذا الدليل الإرشادي هو بديل لمعايير التدقيق الدولية ISSAIs ذات الارقام:
(5410,5411,5420,5421,5422,5430,5440).



الفهرس

| | |
|----|---|
| 5 | معلومات عامة |
| 5 | أ. المقدمة |
| 5 | ب. الهدف |
| 6 | ج. النطاق |
| 6 | د. دور الاجهزة العليا للرقابة |
| 8 | الدين العام و إدارة الدين العام |
| 10 | تدقيق الدين العام |
| 11 | أ- التخطيط للتدقيق |
| 12 | تحديد شروط التدقيق |
| 12 | فهم الكيان (الجهة الخاضعة للرقابة) وبيئته |
| 18 | تقييم المخاطر أو تحليل المشاكل |
| 19 | تحديد مخاطر الاحتيال |
| 20 | إعداد خطة التدقيق |
| 21 | تصميم عملية التدقيق |
| 24 | ب- تنفيذ إجراء التدقيق |
| 26 | ج- الإبلاغ والمتابعة |
| 28 | الملحق 1: مؤشرات الدين العام |

| | |
|----|--|
| 28 | أولاً: المقدمة |
| 29 | ثانياً: مؤشرات الضعف (التعرض) |
| 34 | ثالثاً: مؤشرات الاستدامة |
| 37 | رابعاً: مؤشرات الدين المالي |
| 41 | خامساً: الاعتبارات النهائية |
| 42 | الملحق 2: امثلة عملية و خبرة ال SAI |
| 42 | فهم عملية الدين العام وتقييم المخاطر: حالة إندونيسيا (الفقرة 73 من الدليل) |
| 43 | النظام المحاسبي للحكومة المركزية |
| 49 | الإجراءات الموضوعية في التدقيق المالي (الفقرة 103 من الدليل) |
| 54 | وضع / إعداد مصفوفة نتائج التدقيق (الفقرة 105 من الدليل) |
| 55 | عينة من تقارير التدقيق المالي، تدقيق الأداء، تدقيق الالتزام (الفقرة 106 من الدليل) |

أ. المقدمة

- (1) تعد إصدارات الإرشاد، أو الدليل، مبادئ إرشادية غير إلزامية لدعم المدققين في تطبيق المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة في جميع أنواع التدقيق.
- (2) إن مبادئ تدقيق القطاع العام المذكورة في المعيار الدولي رقم (100). فعند تدقيق الدين العام يجب على المدققين الرجوع إلى المبادئ العامة والمبادئ المتعلقة بعملية التدقيق في المعيار الدولي رقم (100).
- (3) بناء على هذه الاعتبارات، يتوفر الآن دليل الإنتوساي حول تدقيق الدين العام (GUID) الذي يشمل أنواع التدقيق الثلاثة - التدقيق المالي، وتدقيق الأداء، وتدقيق الالتزام. و تم تسمية هذه الإرشادات بالدليل (5250 GUID) ضمن اطار الإصدارات المهنية للانتوساي (FIPP).

ب. الهدف

- (4) يوفر هذا الدليل إرشاد للأجهزة العليا للرقابة في تدقيق الدين العام، وتطبيق مبادئ التدقيق الأساسية المنصوص عليها في المعيار الدولي رقم (100) في جميع مراحل التدقيق المالي، تدقيق الأداء، وتدقيق الالتزام، وذلك من أجل الحصول على تقارير تدقيق ذات جودة ومفيدة للممارسات السليمة في إدارة الدين العام و الحوكمة الرشيدة.

ج. النطاق

- (5) يسلم هذا الدليل الضوء على القضايا الخاصة بالدين العام والتي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند إجراء عمليات التدقيق.
- (6) يوفر هذا الدليل المزيد من الإرشاد حول كيفية معالجة مثل هذه القضايا باستخدام التدقيق المالي، تدقيق الأداء وتدقيق الالتزام ولا يحتوي على أي متطلبات أخرى لإجراء التدقيق.

د. دور الأجهزة العليا للرقابة

- (7) أن المبادئ الإرشادية للأمم المتحدة المتعلقة بالدين الخارجي وحقوق الإنسان تحت الدول على إجراء عمليات تدقيق دورية للدين العام في إطار الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد وفي تحديد الاقتراض المستقبلي.
- (8) على وجه التحديد، تنص مبادئ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) بشأن التشجيع على الإقراض والاقتراض السيادي المسؤول، من بين أمور أخرى، على أن "مؤسسة التدقيق يجب أن تجري عمليات تدقيق مستقلة وموضوعية ومهنية وفي الوقت المناسب ودورية لمحافظ وأرصدة المديونية لتقييم الالتزامات المتكبدة مؤخراً تقييماً كمياً ونوعياً. ويجب نشر نتائج عمليات التدقيق هذه لضمان الشفافية والمساءلة في إدارة الدين. كما ينبغي إجراء عمليات التدقيق على المستوى دون الوطني"¹.
- (9) تلعب الأجهزة العليا للرقابة دوراً رئيسياً في ممارسة الرقابة الخارجية المستقلة على الدين العام في الدولة وفي الإبلاغ العلني عن نتائج عمليات التدقيق الخاصة بها. ومن خلال توصياتهم قد تشجع الأجهزة العليا للرقابة على إجراء تحسينات في جوانب إدارة الدين، بما في ذلك ما يتعلق بالافصاح عن الدين العام، استراتيجيات إدارة الدين، وممارسات إدارة المخاطر.
- (10) وبوجه عام، يتمثل دور الأجهزة العليا للرقابة في تعزيز المبادئ والممارسات السليمة في إدارة الدين العام في إطار سلطتها القانونية. وقد تقوم الأجهزة العليا للرقابة أيضاً بتشجيع ودعم إنشاء الرقابة الداخلية الفعالة في إدارة الدين العام. وبناءً على نوع التدقيق الذي تم إجراؤه وقد تشمل أدوار الأجهزة العليا للرقابة ما يلي:

مبادئ تشجيع الإقراض والاقتراض السيادي المسؤول (UNCTAD)، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2012misc1_en.pdf?user=46.

أ. التدقيق المالي

- تعزيز إستراتيجيات الدين العام السليمة وممارسات إدارة المخاطر.
- تشجيع الإبلاغ الكامل والمحسن وسياسات الإفصاح عن البيانات المتعلقة بالدين العام.

ب. تدقيق الاداء

- إبداء الملاحظات حول الآثار المالية والاقتصادية: قد تقوم الأجهزة العليا للرقابة بإجراء تحليلات مستقلة، استناداً إلى بيانات الدين الكمية والنوعية والمعلومات المتعلقة بالدين الذي يتم الإفصاح عنه ، لتعزيز إدارة الدين العام وتحسين فهم التأثيرات الحالية والمستقبلية للالتزامات العامة والاستدامة المالية .
- الحد من التعرض المالي للحكومة من خلال تعزيز أفضل الممارسات في سياسات إدارة الدين العام، بما في ذلك توفير البيانات المناسبة واستخدام المؤشرات اللازمة في التحليل.
- تشجيع الحكومات على التركيز بشكل أكبر على مراقبة التعرض، وإدارة المخاطر، وإنتاج ونشر معلومات مالية نوعية.
- لعب دور فعال في حماية الوضع المالي للحكومات من خلال المساعدة بالتأكد من وجود ممارسات سليمة وصلبة للدين العام.

ت. تدقيق الالتزام

- تعزيز ممارسات الإدارة السليمة للدين العام من خلال أعمال الإطار القانوني للدين العام بما يوفر الحوكمة والرقابة والمساءلة اللازمة.

ما هو الدين العام؟

11) هناك تعريف واسع للديون يجيب على الأسئلة التالية: ما هي الكيانات في دولة ما التي تتحمل الدين؟ ما هي المفاهيم أو الأدوات التي تشكل الدين في دولة ما؟

12) لا يضع هذا الدليل تعريف واحد أو أكثر للدين العام. وبدلاً من ذلك، يحدد الدليل (GUID) مختلف عناصر الدين العام التي يمكن النظر فيها، فضلاً عن أنواع مختلفة من الهيئات العامة التي يتعين إدراج ديونها في الإبلاغ عن الدين العام. ويمكن أن يشمل الدين العام ما يلي:

المطلوبات أو الالتزامات الأخرى التي تتكبدتها الهيئات العامة مباشرة، مثل:

- حكومة مركزية³، أو حكومة اتحادية، اعتماداً على التنظيم السياسي في البلاد.

- الحكومات أو السلطات المحلية أو البلدية أو الإقليمية أو غيرها من الحكومات أو السلطات المحلية.

- الشركات والمؤسسات و المشاريع العامة المملوكة والخاضعة للرقابة.

- الكيانات الأخرى التي تعتبر ذات طابع عام أو شبه عام.

عُرفت المبادئ التوجيهية المنقحة لإدارة الدين العام التي وضعها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بأن إدارة الدين هي الالتزامات المالية الرئيسية التي تمارس الحكومة المركزية سيطرتها عليها. وعادة تشمل هذه الالتزامات عادة الدين القابل للطرح في السوق وغير القابل للطرح على حد سواء، مثل التمويل الميسر أو السيادي الذي يتم الحصول عليه من مصادر رسمية ثنائية ومتعددة الأطراف ودين التجزئة في بعض الحالات. وتختلف مسألة إدراج دين القطاع العام الواسع النطاق أو استبعاده من صلاحية الحكومة المركزية بشأن إدارة الدين من دولة إلى أخرى، تبعاً لطبيعة أطر العمل السياسية والمؤسسية

- المطلوبات أو الالتزامات الأخرى التي تتكدها الهيئات العامة نيابة عن الشركات الخاصة أو الكيانات الأخرى، مثل الدين الذي تتحمله هيئة عامة بعد عمليات الإنقاذ أو التخلف عن السداد أو غيرها من حالات الفشل في مؤسسة خاصة^٤.

- 13) بشكل عام، يشمل الدين العام، من بين أمور أخرى، المطلوبات المحلية والأجنبية، وغيرها من الالتزامات التي تكبدها الهيئات العامة مباشرة. وتشمل هذه الأوراق المالية، والقروض المصرفية، وعقود الإيجار التمويلي طويلة الأجل، و الكفالات، وقضايا العملة الوطنية، والعائدات من مخططات الادخار العام، والقروض المقدمة من الحكومات الأجنبية والهيئات الدولية، ومتطلبات المعاشات التقاعدية والرعاية الصحية و الذمم الدائنة^٥.
- 14) قوم كل دولة بالإبلاغ عن ديونها العامة بالشروط المحددة في صلاحياته ومعايير الشفافية القانونية. وقد لا تدرج مختلف عناصر المطلوبات والالتزامات الأخرى في القوائم المالية للدول كمطلوبات عليها، بل يتم الإبلاغ عنها في الوثائق اللازمة للموافقة على الموازنة، ورصد السياسات وصياغتها، وغير ذلك من الأغراض.

ما هي ادارة الدين العام؟

- 15) إدارة الدين العام هي عملية وضع وتنفيذ استراتيجية لإدارة ديون الحكومة من أجل الحصول على التمويل المطلوب بأقل تكلفة ممكنة على المدى المتوسط والطويل ضمن درجة معقولة من المخاطر.
- 16) وفقاً لتعريف إدارة الدين العام، فإن غايات وأهداف إدارة الدين الحكومي هي:
- تلبية متطلبات الاقتراض من الحكومي.
 - الاقتراض بأقل تكلفة ممكنة على المدى المتوسط إلى المدى الطويل.
 - الحفاظ على درجة حصفه من المخاطر في محفظة الدين.
 - تحقيق أي أهداف أخرى قد تكون الحكومة قد حددتها مثل تطوير والحفاظ على سوق فعالة لسندات الدين الحكومية.
- 17) تقوم الأجهزة العليا للرقابة بأجراء عمليات التدقيق المالي والأداء والالتزام على الدين العام. حيث ان عمليات التدقيق المنفذة وإجراءات الإبلاغ تعتمد على الصلاحيات القانونية وإجراءات إعداد التقارير المعمول بها في الدولة. وتناقش الأجزاء اللاحقة من هذا الدليل كيف يمكن للمدققين تطبيق مبادئ التدقيق الأساسية في المعيار الدولي رقم (100) على عمليات تدقيق الدين العام.

٤ <https://www.imf.org/en/Publications/Manuals-Guides/Issues/31/12/2016/Public-Sector-Debt-Statistics-Guide-for-Compilers-and-Users-Guide-for-Compilers-and-Users> (2014)، الصفحة ٤٧. وتوفر الميزانية العمومية، الفقرة ٧ من دليل الإحصاءات المالية الحكومية لصندوق النقد الدولي، ٢٠١٤، <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>، الصفحات ٢٠٩-٢١٢، مناقشة مفصلة للالتزامات الطارئة.

٥ الفصل ٧، إحصاءات دين القطاع العام في صندوق النقد الدولي: دليل المجمعين والمستخدمين، ٢٠١٤؛ الفصل ٧، دليل الإحصاءات المالية الحكومية لصندوق النقد الدولي، ٢٠١٤؛ والملحق ٦، دليل إحصاءات الدين الخارجي لصندوق النقد الدولي للمجمعين والمستخدمين، الذي يقدم وصفاً مفصلاً ومعالجة محاسبية لعناصر الدين

18) يقدم هذا القسم للمدققين إرشادات تكميلية حول الأمور التي يجب مراعاتها عند إجراء عمليات التدقيق المالي والأداء والالتزام على الدين العام. وليس المقصود منها تغطية جميع البنود اللازمة لإجراء تدقيق على الدين العام. وللإطلاع على معايير التدقيق ذات الصلة بكل نوع من أنواع التدقيق، فيمكن الرجوع إلى المبادئ التالية والبيانات المتعلقة بالمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة و الادلة التالية :

| | |
|------------------------|----------------|
| المعيار الدولي رقم 200 | التدقيق المالي |
| المعيار الدولي رقم 300 | تدقيق الاداء |
| المعيار الدولي رقم 400 | تدقيق الالتزام |

19) يركز التدقيق المالي على الدين العام على ما إذا كانت المعلومات المالية للكيان حول الدين العام تقدم وفقاً للإطار المالي والتنظيمي المعمول به. ويمكن إجراء عمليات التدقيق المالي على الدين العام بشكل منفصل أو كجزء من تدقيق القوائم المالية للحكومة.

20) يركز تدقيق الاداء على الدين العام على ما إذا كان المقترضون والمقرضين، ومدراء شؤون الدين السيادي، والأطراف الأخرى ذات الصلة يؤدون مهامهم وفقاً لمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية، وما إذا كان هناك مجال للتحسين.

21) يركز تدقيق الالتزام على الدين العام على ما إذا كانت الأنشطة والمعاملات المالية للائتمان الحكومي والمعلومات تمثل في جميع جوانبها الهامة مع الصلاحيات.

22) يوفر تدقيق الدين العام للهيئات التشريعية والإشرافية والادارية وعامة الجمهور تقييماً مستقلاً وموضوعياً لإدارة الدين الحكومي.

23) قد يختلف النهج المتبع في اختيار المواضيع أو القوائم المالية، فبعض الأجهزة العليا للرقابة تتبّع النهج تصاعدي

من الأسفل إلى الأعلى، حيث يشارك المدققون في عملية الاختيار. فيما تتبع الأجهزة العليا للرقابة الأخرى النهج التنازلي من الأعلى إلى الأسفل، حيث تختار الإدارة موضوعات التدقيق، ولا يشارك المدققون في عملية الاختيار. وهناك أجهزة أخرى لديها مزيج من كلا النهجين.

(24) بعد إجراء تقييم المخاطر أو تحليل المشكلة، وأخذ في الأهمية النسبية بعين الاعتبار، يمكن للمدققين اختيار مجال التدقيق/موضوع التدقيق/المستهدف من التدقيق.

(25) من المهم أن يكون لدى الأجهزة العليا للرقابة نهج عملي في اختيار موضوعات التدقيق. حيث قد تنظر الأجهزة العليا للرقابة، من بين عدة أمور ما يلي:- (أ) الأهمية النسبية، بما في ذلك الجوانب المالية والاجتماعية والسياسية للموضوع، (ب) المادة، (ج) المخاطر، (د) القابلية للتدقيق، (هـ) صلاحيات الجهاز الأعلى للرقابة، (و) الأثر، (ز) المصالح أو التوقعات الشعبية أو التشريعية، (ح) مبادئ الحوكمة الرشيدة، (ط) عدم الامتثال للضوابط الداخلية أو عدم وجود نظام كافي وملائم للرقابة الداخلية (ي) نتائج محددة تم التوصل إليها في عمليات التدقيق السابقة.

(26) بالنظر إلى التعقيد الفني لقضايا الدين السيادية، فإن المعرفة الفنية والخبرة الكافية في التدقيق داخل الجهاز الأعلى للرقابة هي عوامل مهمة في اختيار مواضيع التدقيق.

(27) يمكن للمدققين وضع معايير وإجراءات الاختيار الخاصة بهم، بما يتماشى مع متطلبات معايير التدقيق /المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة. وتعتمد الأهمية النسبية لكل معيار على الظروف الفريدة للموضوع الذي سيخضع للتدقيق.

(28) بعد اختيار وتحديد موضوع التدقيق وأولوياته، من المهم أن يتأكد المدققون من قابليته للتدقيق قبل البدء في التدقيق. فتقييم قابلية التدقيق هو مطلب مهم في عملية التصميم. حيث ينظر المدققون فيما إذا كان إجراء التدقيق مناسباً وفعالاً من حيث التكلفة. ويتأكد المدققون أيضاً أن لديهم القدرة على إجراء التدقيق وأن بإمكانهم مراقبة عمليات الدين الفعلية والتواصل مع موظفي إدارة الدين والوصول إلى تقارير وسجلات الدين العام.

أ- التخطيط للتدقيق

29) وفقاً لما يقتضيه المعيار الدولي رقم (100)، تشمل المبادئ المتعلقة بتخطيط التدقيق، (أ) تحديد شروط التدقيق، (ب) الحصول على الفهم، (ج) إجراء تقييم للمخاطر أو تحليل المشكلة، (د) تحديد مخاطر الاحتيال، (هـ) إعداد خطة التدقيق.

تحديد شروط التدقيق

30) يتفق المدققون أو يؤسسون فهماً مشتركاً لشروط الانخراط بالتدقيق مع الإدارة، وكذلك عندما يكون الامر مناسباً مع أولئك المكلفون بالحوكمة.

31) عند تدقيق الدين العام، ينظر المدققين في الصلاحيات القانونية، وأعمال التدقيق السابقة المنجزة، وما هي الموارد المتاحة لأجراء التدقيق، فبعض الأجهزة العليا للرقابة لديها صلاحيات قانونية محددة لتدقيق الدين السيادي.

32) ومن العناصر الهامة لتنفيذ التدقيق على الدين العام هو وضع إطار مفاهيمي وتوافق/فهم واسع النطاق لما يشكله الدين العام، لأن ذلك أمر حاسم لتحديد نطاق وأهداف تدقيق الدين العام.

33) في التدقيق المالي، يفحص المدققين حسابات الدين العام والجداول الداعمة للقوائم و البيانات المالية لتحديد دقة واكتمال معلومات الدين المبلغ والمفصح عنها.

34) في تدقيق الأداء، يقوم المدققون بتقييم إدارة الدين العام ومدى تأثيره (التعرض) واستدامته وتقييم المؤسسات والأفراد المسؤولين عن إدارة الدين العام.

35) في تدقيق الالتزام، يقوم المدققون بتقييم فيما إذا كانت أنشطة الكيانات والجهات أو المكاتب المنخرطة في إدارة الدين العام أو مكتب إدارة الدين تتوافق مع الصلاحيات المخولة لهذه الكيانات أو المكاتب.

36) من المهم أيضاً أن يكون هناك وضوح بشأن نطاق وتغطية التدقيق على الدين العام.

37) تتم مناقشة شروط التدقيق عادةً في الاجتماع المبدئي للإبلاغ عن نطاق التدقيق وهدفه ومعايير، والاتفاق عليها مع الكيان (الجهة الخاضعة للرقابة).

فهم الكيان (الجهة الخاضعة للرقابة) وبيئته

38) إن فهم الكيان/الجهة المعنية بالدين العام من حيث؛ السياق، البرامج، الأنشطة والوظائف المتعلقة بالدين العام،

و الظروف المحيطة بالتدقيق سوف توفر للمدقق إطار مرجعي لتطبيق الحكم المهني طوال عملية التدقيق، وخاصةً في تحديد الأهمية النسبية وتحليل المخاطر.

(39) على المدققون أن يحصلوا على فهم كافٍ لمكتب إدارة الدين وبيئته، بما في ذلك إجراءات الرقابة الداخلية ذات الصلة بالتدقيق وذلك لوضع نهج تدقيق فعال.

(40) لذلك، يحدد المدققون الجوانب الهامة للبيئة التي تعمل فيها الجهة الخاضعة للرقابة (وزارة المالية، أو وكالة إدارة الدين، أو الجهات العامة الأخرى المسؤولة عن إدارة الدين العام الذي يجري تدقيقه) بما يكفي لتمكينهم من فهم الأحداث والمعاملات والممارسات التي قد تؤثر على الطريقة التي يتم بها تنفيذ أنشطة إدارة الدين العام والإبلاغ عنه.

(41) إن الأنشطة التي يمكن النظر فيها في إطار هذه العملية هي: (أ) فهم الإطار القانوني للدين العام وترتيبات إدارة الدين العام (المؤسسية والتنظيمية)، (ب) فهم العوامل الاقتصادية العامة، بما في ذلك أسواق الدين العام والأدوات المالية، (ج) فهم الرقابة الداخلية على الدين العام، و(د) إجراء تقييم للمخاطر على مستوى الكيان (الجهة الخاضعة للرقابة).

(42) يعتمد مدى فهم المدققين للإطار القانوني وترتيبات الدين وإدارة الدين العام على نوع التدقيق. في عملية التدقيق المالي، ينبغي إبلاغ المسائل التي تنطوي على عدم الالتزام بالقوانين والأنظمة التي تسترعي انتباه المدقق أثناء التدقيق إلى المكلفين بالحوكمة، إلا إذا كانت المسائل غير ذات أهمية بشكل واضح. ومع ذلك، فإن صلاحيات التدقيق، أو التزامات جهات القطاع العام الناشئة عن التشريعات أو التنظيم أو التوجيهات الوزارية أو متطلبات السياسة الحكومية أو قرارات الهيئة التشريعية، قد تؤدي إلى أهداف إضافية لعمليات التدقيق، مثل مسؤولية الإبلاغ عن جميع حالات عدم الالتزام بالصلاحيات، حتى عندما تكون غير ذات أهمية بشكل واضح.

(43) في حالة تدقيق الأداء أو تدقيق الالتزام، يمكن أن يكون الإطار القانوني وترتيبات إدارة الدين العام من المواضيع المحتملة للتدقيق أو مواضيع مهمه لتدقيق. وبالتالي، فإن مستوى فهم الإطار القانوني وترتيبات إدارة الدين العام⁶ من قبل مدققي الأداء والالتزام قد يكون أكثر شمولاً من المدققين الماليين.

(44) وقد يفرض الإطار القانوني أيضاً محددات على التدقيق. فعلى سبيل المثال، قد لا يُسمح لبعض الأجهزة العليا للرقابة بموجب القانون بإجراء تدقيق كامل للدين العام، أو على الأقل فحص بيانات ديون المؤسسات الرئيسية المسيطر عليها من الحكومة التي تعاقبت على قروض تكفلها الحكومة.

⁶ <http://documents.worldbank.org/curated/en/300521468190742099/pdf/-96671WP-DEMPA-2010-Box39146B-PUBLIC.pdf>

(45) إن تقييم ترتيب إدارة الدين العام بالمقارنة مع معايير البنك الدولي وصندوق النقد الدولي (المبادئ التوجيهية المنقحة لإدارة الدين العام) يمكن أن يوفر للمدققين رؤية هيكلية منظمة لما يلي:

- أهداف وتنسيق إدارة الدين العام.
- شفافية أنشطة إدارة الدين العام والمساءلة عنها.
- الإطار المؤسسي لإدارة الدين العام.
- استراتيجية إدارة الدين العام.
- إطار إدارة المخاطر لأنشطة إدارة الدين العام.
- دور مدراء الدين العام في تشجيع الأسواق الفعالة لأدوات الدين العام.

(46) أن النماذج التنظيمية لمكتب إدارة الدين تحدد من خلال الصلاحيات المخولة له، والتي قد تختلف من دولة إلى أخرى. وهذا يمكن أن يؤثر على نطاق التدقيق وهدفه واستراتيجيته. وأكثر النماذج شيوعاً هي تلك التي يكون فيها مكتب إدارة الدين مستقلاً عن الجهات المركزية (مثل وزارة المالية)، وبعضها يندرج ضمن نطاق البنك المركزي أو تقسيمه على أكثر من مؤسسة واحدة. ويمكن الاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً لهيكل ومهام مكتب إدارة الدين ضمن المبادئ التوجيهية المنقحة لإدارة الدين العام الصادرة عن البنك الدولي/صندوق النقد الدولي.

(47) من المحتمل أن تؤثر العوامل الاقتصادية العامة على طبيعة ومدى أنشطة إدارة الدين العام. على سبيل المثال؛ عندما يبدو من المحتمل أن ترتفع أسعار الفائدة فقد يحاول المدين تثبيت المستوى الفعلي لمعدلات الفائدة على القروض ذات سعر الفائدة العائم من خلال مبادلات/ مقايضات أسعار الفائدة، أو اتفاقيات الأسعار الآجلة، أو تخفيف تأثير الزيادات المحتملة في النفقات الحكومية. ويجب أن يكون قرار إدارة تأثير ارتفاع أسعار الفائدة وارداً في استراتيجية إدارة الدين العام.

(48) يحصل المدققون على فهم كاف للأسواق المستخدمة في الاقتراض وأنواع الأدوات المالية من أجل تخطيط وتنفيذ عمليات التدقيق المالي وتدقيق الأداء وتدقيق الالتزام للدين العام. وهذا الفهم قد يشمل:

- الخصائص التشغيلية وملامح المخاطر في الأسواق المالية التي يعمل فيها مدراء الدين العام (مثل:- الظروف، والموثوقية، وفعالية الأسواق الأولية والثانوية لأدوات الدين العام).
- الأدوات المالية التي يستخدمها مدراء الدين العام وخصائصها.

- وضع سياسات لأدوات الدين.
- أساليب تقييم (تسعير) الأدوات المالية، والتي يمكن أن تكون ذات أهمية خاصة عندما تستخدم الجهة الخاضعة للرقابة المشتقات المالية، والتي قد تكون لها خصائص معقدة.

(49) يحصل ويوثق المدققين فهمهم لنظام المحاسبة والنظم الإدارية الرئيسية والضوابط بشكل كافٍ لتمكنهم من التخطيط لعملية التدقيق. وفيما يتعلق بتدقيق الدين العام، حيث يحتمل أن تكون هناك عمليات ومعاملات ومسائل محاسبية معقدة، ينظر المدقق في الجوانب الرئيسة لنظام الرقابة الداخلية، بما في ذلك جميع العناصر الخمسة للرقابة الداخلية - بيئة الرقابة، وتقييم مخاطر الجهة الخاضعة للرقابة، وأنشطة الضبط والرقابة، والمعلومات والاتصالات، والرصد والمراقبة.

(50) إن بيئة الرقابة هي الأساس لنظام الرقابة الداخلية. ويقوم مدراء شؤون الدين الرئيسيين بإنشاء بيئة في جميع أنحاء الجهة الخاضعة للرقابة والحفاظ عليها حيث تقوم برسم موقفاً إيجابياً تجاه الرقابة الداخلية.

(51) تتضمن بيئة الرقابة ما يلي:

- **النزاهة والقيم الأخلاقية.** لا يمكن لفعالية الرقابة الداخلية أن تعلو على النزاهة والقيم الأخلاقية للأفراد الذين ينشئونها ويديرونها ويراقبونها. ولأن الإدارة العليا يمكن أن تتجاوز الضوابط الداخلية، فإن النزاهة والقيم الأخلاقية لمدراء شؤون الدين العام الرئيسيين ضرورية للحفاظ على الرقابة الداخلية الفعالة نظراً لقدرتهم على تجاوز الرقابة الداخلية.
- **سياسات وممارسات الموارد البشرية.** إن الطبيعة المتزايدة التعقيد لعمليات الدين العام - التي قد تنطوي على عملات متعددة، وأسعار فائدة متغيرة، وإعادة هيكلة الدين، وعمليات مبادلة العملة و دفعات الفائدة - تتطلب موظفين ماهرين على نحو متزايد لإدارة أدوات الدين العام. والمدير الرئيسي لشؤون الدين هو المسؤول عن الحصول على مستويات الكفاءة والجدارات اللازمة لتحقيق أهداف وغايات إدارة الدين العام وتعيين الموظفين ذوي المهارات المناسبة لكل مهمة.
- **الهيكل التنظيمي.** لدى معظم تنظيمات الدين العام العديد من الوحدات التشغيلية التي لها مهام إدارية ومسؤوليات إعداد تقارير مختلفة. ومدراء شؤون الدين العام وظيفتان أساسيتان - وظيفة رفيعة المستوى تتضمن تنسيق عمليات الدين مع العمليات المالية والنقدية للحكومة، ووظيفة تشغيلية تنطوي على إدارة معاملات دين محددة.

(52) يقوم المدققون بتقييم كيفية إظهار كبار مدراء إدارة شؤون الدين التزامهم بالنزاهة والقيم الأخلاقية، وكيفية وضع سياسات وممارسات الموارد البشرية التي تدعم أهداف وغايات إدارة الدين العام، وإنشاء هيكل تنظيمي

لتحقيق أهداف إدارة الدين العام.

(53) يقيّم مدراء شؤون الدين المخاطر التي تواجه الدولة في سعيها لتحقيق أهدافها. وتشمل المخاطر التي تواجهها إدارة الدين العام عموماً مخاطر السوق والمخاطر التشغيلية. ويرد في الملحق رقم (1) تعريف هذه المخاطر وأوصافها التفصيلية في سياق تحليل الضعف (التعرض) والاستدامة والمؤشرات المالية لتقييم المخاطر المتصلة بالدين العام. بالإضافة إلى ذلك، هناك أيضاً اعتبار (طويل الأمد). إن الدين العام المقدر (استناداً للموازنة المقدرة للإيرادات و نفقات/مصروفات الدولة)، بالإضافة إلى المخاطر المالية الأخرى، تعتبر مهمه في تحليل الضعف (التعرض)/ الاستدامة المالية في الدولة على المدى الطويل.

(54) تنشأ المخاطر التشغيلية في المسار العادي لإدارة معاملات الدين، والتي يجب تنفيذها وتأكيدا وتقييمها ومراجعتها ومراقبتها بشكل مستقل من قبل مكتب إداري مستقل. وتقع مسؤولية تحديد المخاطر ووضع الخطط على عاتق الإدارة. ومن شأن خطة المخاطر أن تصف الإجراءات المتخذة لتقليل الأضرار الناجمة عن المخاطر إلى أدنى حد.

(55) في سياق تقييم الضوابط الداخلية على الدين، يقوم المدققون بفحص خطة المخاطر ومقارنة الأداء الفعلي لمدراء شؤون الدين بخطة المخاطر.

(56) يأخذ المدققون الماليون بعين الاعتبار فيما إذا كانت هناك أحداث أو ظروف قد تثير الشك حول ما إذا كانت الموارد المستقبلية للجهات الخاضعة للرقابة ستكون كافية لاستدامة على الخدمات العامة والوفاء بالالتزامات عند استحقاقها.

(57) يعد إنشاء صلة فعالة بين أهداف إدارة الدين وأنشطة الرقابة عنصر حاسم في الرقابة الداخلية على إدارة الدين. وبالتالي، يُطلب من مدراء شؤون الدين أن يحددوا بوضوح أهداف إدارة الدين في مجالات محددة، مثل استقرار خدمة الدين، والسيولة الكافية لسداد الالتزامات الحالية، واستهداف متوسط لإستحقاق الدين، والمزيج المرغوب من الدين بالعملات الأجنبية وسوق رأس المال المحلي النشط.

(58) يقيّم المدققون مدى كفاية الفصل بين الواجبات التي صممها و نفذها مدراء شؤون الدين للفصل بين أنشطة الرقابة المتصلة المتعلقة بالصلاحيات، و العهدة، واحتساب العمليات.

(59) لتحقيق أهداف إدارة الدين، يعتمد واضعو السياسات ومدراء شؤون الدين على نظام معلومات يجمع وينشر معلومات ذات صلة موثوقة عن الدين العام. وتحتاج الإدارة إلى التمكن من التواصل الموثوق المتعلق بالأحداث الداخلية والخارجية التي تؤثر على الدين العام. حيث انه من السهل إصدار و استخراج معلومات الدين العام ذات الصلة الموثوقة في ظل الشروط التالية:

- يتم استخدام نظام موحد للحسابات الحكومية بإتساق في عمليات الميزانية والنقد والدين العام.
 - توفر قاعدة البيانات المتكاملة بيانات متجانسة عن النقد والميزانية والدين العام وتسهل تدفق المعلومات بين وداخل الوحدات العاملة.
 - هيئة لوضع المعايير المحاسبية تضع إطاراً محاسبياً موحداً ومتطلبات الإبلاغ من حيث الشكل والمحتوى.
 - تدير فرق التنسيق المشتركة عملية تطوير نظم المعلومات بطريقة متكاملة وسريعة الاستجابة.
- (60) تساعد تقارير الدين العام المُعدّة في الوقت المناسب على منع المخالفات وحماية الأصول. ولأن عمليات الدين العام ترتبط بمبالغ نقدية كبيرة، فإن المعلومات في الوقت المناسب عن العائدات النقدية والمدفوعات المرتبطة بمعاملات الدين العام يمكن أن تثبط عزيمة مرتكبي عمليات الاحتيال.
- (61) من الضروري وجود أنظمة لإدارة الدين العام قائم على الحاسوب لعدد كبير من معاملات الدين العام، وهي معاملات معقدة وتتطلب معالجة واسترجاع سريعين ودقيقين⁷.
- (62) يقوم المدققون بمراجعة وتقييم نظم المعلومات لدى الجهة الخاضعة للرقابة، بما في ذلك نظام المحاسبة. وللقيام بذلك، يحصل المدققون على فهم لتصميم النظام المحاسبي والتغييرات التي تطرأ على هذا النظام وتشغيله. والتعقيدات النسبية للأدوات مهمة لتحديد المستوى اللازم من التطور في كل من نظم المعلومات للجهة الخاضعة للرقابة (بما في ذلك نظام المحاسبة) وإجراءات الرقابة.
- (63) من المرجح أن تكون مراجعة وتقييم الأنظمة الحاسوبية أكثر فاعلية إذا تم إجراؤها من قبل فريق تدقيق ذو خبرة ذات الصلة في هذا النوع من العمل. قبل البدء في المراجعة، يجب أن يتأكد الجهاز الأعلى للرقابة فيما إذا كان هنالك فريق مدرب بشكل مناسب متاح للقيام بهذا العمل.
- (64) يقوم مدراء شؤون الدين برصد التطورات في البيئة الخارجية، فضلاً عن الضوابط الداخلية على الدين العام، للاستجابة السريعة والفعالة للتغيير. ومن وقت لآخر، قد يحتاج مدراء شؤون الدين الرئيسيين إلى تقييم مستقل ومفصل للضوابط الداخلية. وتضمن هذه المراجعة الخارجية أهمية أنشطة المراقبة وانتظامها وفعاليتها.
- (65) يعتمد مدراء شؤون الدين عادةً على التقارير الدورية والاتصالات من أصحاب المصلحة من الداخل والخارج، بمن فيهم المؤسسات الدائنة، ووكالات التصنيف الائتماني السيادية، والمنظمات الدولية، للكشف عن الاتجاهات أو التغييرات غير المتوقعة.

⁷ وهو نظام حاسوبي صممه مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، (DMFAS) يوجد حالياً نظامان رئيسيان للمعلومات لإدارة الدين العام: (1) نظام إدارة الدين والتحليل المالي لإدارة الدين ونظام التحليل المالي هو تطبيق يعتمد على المايكروسوفت (DMFAS) ان نظام (CS-DRMS) (2) نظام تسجيل الدين وإدارته التابع لأمانة الكومنولث (UNCTAD) روابط إلكترونية مع نظام الإبلاغ عن (CS-DRMS) ويندوز الذي يستخدم نظام أوراق لإدارة قاعدة البيانات العلائقية. ولدى نظام تسجيل وإدارة الدين التابع لأمانة الكومنولث والمدنيين للبنك الدولي بالإضافة إلى نموذج استدامة الدين

66) أن رصد الرقابة الداخلية يقيّم نوعية الأداء عبر الزمن ويعالج و يصوّب على الفور نتائج عمليات التدقيق وغيرها من المراجعات. ويحصل المدققون على فهم للأنشطة الرئيسية التي تستخدمها الجهة الخاضعة للرقابة لرصد الرقابة الداخلية على التقارير المالية، بما في ذلك أنشطة الرقابة ذات الصلة بالدين العام، وكيفية شروع الجهة الخاضعة للرقابة في اتخاذ الإجراءات التصحيحية لأوجه القصور في ضوابطه.

تقييم المخاطر أو تحليل المشاكل

67) ”ينبغي على المدقق دراسة وتقييم مخاطر مختلف أنواع أوجه القصور أو الانحرافات أو البيانات الخاطئة التي قد تحدث فيما يتعلق بالموضوع“ (المعيار الدولي 100.46) وأن يطبق إجراءات التدقيق حسب الضرورة طوال العملية، من أجل إبقاء خطر التدقيق المتمثل في تكوين استنتاجات/آراء غير صحيحة عند مستوى منخفض مقبول.

68) إن إدارة الدين العام معقدة، وقد لا يأخذ مدراء شؤون الدين في الحسبان جميع المخاطر وحالات التعرض. وبالتالي، يجري المدققون تقييماً للمخاطر لتحديد المجالات شديدة الخطورة بوصفها مواضيع محتملة للتدقيق.

69) يقيّم المدققون بيئة المخاطر المتعلقة بإدارة الدين العام. ويؤخذ بعين الاعتبار في التقييم مجموعة متنوعة من العوامل تتضمن ما يلي:

- الإطار القانوني الذي يحكم أنشطة إدارة الدين العام وأي اختصاص تحدده الحكومة للمسؤولين عن عمليات إدارة الدين العام.
- الإطار المؤسسي لوضع الخطط التشغيلية وضمان الرقابة الفعالة على أنشطة إدارة الدين العام.
- خبرة ومعرفة مدراء الدين العام والمكلفين بالرقابة.
- أي ضغوط غير عادية يواجهها مدراء الدين العام، بما في ذلك ضغوط السوق، والتي قد تؤدي إلى خرق تحويل الاقتراض.
- تعقيد محفظة إدارة الدين العام أو قرار استخدام أنواع جديدة من أدوات الدين العام.
- تقييم الرقابة الداخلية والذي يشمل تقييم نظم المعلومات.

- (70) في التدقيق المالي، يقوم المدققون طوال عملية التوصل إلى فهم للجهة الخاضعة للرقابة وبيئتها، بتحديد المخاطر من خلال دراسة الضوابط ذات الصلة التي تتعلق بالمخاطر والنظر في فئات المعاملات وأرصدة الحسابات والإفصاحات في القوائم المالية.
- (71) في تدقيق الأداء، يختبر المدققون ممارسات إدارة المخاطر التي يؤديها مدراء شؤون الدين من أجل الإشراف على عمليات الدين العام. ويتثبت المدققون من أن التقنيات أو النماذج المستخدمة فعالة في الكشف عن مخاطر الدين المتعاقد عليها ورصدها.
- (72) في تدقيق الالتزام، يبدأ تقييم المخاطر من قبل المدققين بتحديد المخاطر ذات الأهمية بعدم الالتزام بالإطار التنظيمي الذي يحكم الجهة الخاضعة للرقابة (القوانين والتعليمات واللوائح).
- (73) وللإطلاع على مثال عملي، انظر ما تناولة الجهاز الأعلى للرقابة في اندونيسيا حول أعمال الدين العام وتقييم المخاطر الذي نوقش في الملحق رقم (2).
- (74) بعد إجراء تقييم للمخاطر أو تحليل المشكلة للجهة الخاضعة للرقابة / المجال المقترح للتدقيق، يقوم المدققين بإدارة مخاطر التدقيق بفعالية لتجنب النتائج والاستنتاجات والتوصيات غير الصحيحة أو غير الكاملة؛ مما قد يؤدي إلى توفير معلومات غير متوازنة؛ أو الفشل في إضافة قيمة. وتشمل الإدارة الفعالة لمخاطر التدقيق توقع المخاطر المحتملة أو المعروفة للعمل المتوقع، ووضع نهج للتدقيق لمعالجة مخاطر التدقيق هذه خلال عملية التخطيط للتدقيق، واختيار الأساليب وتوثيق كيفية التعامل مع تلك المخاطر.
- (75) تشمل الإدارة الفعالة لمخاطر التدقيق أيضا الإخذ بعين الاعتبار فيما إذا كان فريق التدقيق لديه ما يكفي من الخبرة والكفاءة للقيام بعمليات التدقيق؛ لديه إمكانية الوصول إلى معلومات دقيقة وموثوقة وذات صلة؛ واخذ بعين الاعتبار أي معلومات جديدة متاحة ووجهات نظر بديلة.

تحديد مخاطر الاحتيال

- (76) يقوم المدققون بتحديد وتقييم مخاطر الاحتيال ذات الصلة بأهداف التدقيق والحصول على أدلة تدقيق كافية ومناسبة فيما يتعلق بالمخاطر التي تم كشفها، والحفاظ على موقف من الشك المهني واليقظة لإمكانية الاحتيال طوال عملية التدقيق.
- (77) في التدقيق المالي، ينظر المدققون في التقارير المالية المزورة والتملك غير المشروع للأصول. في تقييمهم لخطر الاحتيال، كما يبحث المدققون الماليون عن "العلامات الحمراء" التي تم العثور عليها في حالات الاحتيال السابقة.

ويمكن العثور على أمثلة لعوامل الخطر المتعلقة بالبيانات الخاطئة الناشئة عن التقارير المالية المزورة وسوء التصرف في الأصول في الملحق رقم (1) من المعيار الدولي رقم (2240).

(78) في تدقيق الأداء، يحصل المدققون، عند تقييم مخاطر الاحتيال، على فهم لأنظمة الرقابة الداخلية ذات الصلة وفحص ما إذا كانت هناك علامات على وجود مخالفات تعيق الأداء.

(79) يتعلق الاحتيال في تدقيق الالتزام بالدرجة الأولى بإساءة استعمال السلطة العامة وأيضاً بإعداد التقارير المزورة حول مسائل الالتزام. وقد تشكل حالات عدم الالتزام بالأنظمة إساءة استخدام متعمد للسلطة العامة من أجل منفعة غير مشروعة. ويشمل تنفيذ السلطة العامة القرارات عدم اتخاذ القرارات، الأعمال التحضيرية، المشورة، التعامل مع المعلومات، وغير ذلك من أعمال الخدمة العامة. إن الفوائد الغير مشروعة هي مزايا ذات طبيعة غير اقتصادية أو اقتصادية مكتسبة من فعل متعمد من قبل فرد أو أكثر في الإدارة، أو أولئك المكلفين بالحوكمة أو الموظفين أو أطراف ثالثة.

إعداد خطة التدقيق

(80) في التدقيق المالي، يشرع المدققون في إعداد التدقيق بناءً على نتائج تقييم مخاطر الأخطاء الجوهرية الناتجة عن الخطأ أو الاحتيال.

(81) بشكل عام، تقوم الاجهزة العليا للرقابة بتحديد وترتيب مواضيع التدقيق المحتملة لتدقيق الأداء استناداً إلى معيارين:

- يتوقع من عمليات التدقيق أن تضيف قيمة قصوى من حيث تحسين المساءلة والاقتصاد والكفاءة والفعالية.
- عمليات التدقيق التي تضمن التغطية المناسبة لعمليات الدين السيادية في حدود موارد التدقيق المتاحة.

(82) وحتى إذا كان الموضوع المختار منسجماً مع استراتيجية الجهاز الاعلى للرقابة، في تدقيق الأداء، فقد يلاحظ المدققون أثناء مرحلة التصميم أن الجهة الخاضعة للرقابة تعالج بالفعل المشكلة المتوقعة. وقد تكون مؤسسات أخرى قد أجرت بالفعل دراسات مماثلة تغطي أهدافاً مشابهة، أو لا توجد معايير ذات صلة متاحة ولا يوجد أساس معقول لوضع معايير للتدقيق. وثمة سبب آخر هو أنه من غير المرجح أن تكون المعلومات أو الأدلة المطلوبة متاحة ولا يمكن الحصول عليها بكفاءة. وفي مثل هذه الظروف، من المهم أن يقوم المدققون بإبلاغ إدارة الجهاز الاعلى للرقابة بهذه المخاوف حتى يتسنى لها أن تقرر في ما إذا كانت ستمضي قدماً.

(83) عندما يكون لدى الجهاز الأعلى للرقابة حرية التصرف لاختيار مدى تغطية تدقيق الالتزام، فإنه يقوم بتنفيذ

الإجراءات اللازمة لتحديد المجالات الهامة، أو المجالات التي قد تنطوي على مخاطر عدم الالتزام، أو كليهما. عند اختيار وترتيب أولويات المواضيع لتدقيق الالتزام، تأخذ الأجهزة العليا للرقابة بعين الاعتبار (أ) أهمية بعض أحكام ونصوص القانون و(ب) الانتهاكات المحتملة للقوانين المعمول بها وغيرها من اللوائح التي تحكم نشاط الجهة الخاضعة للرقابة أو الدين العام، أو العجز العام، والالتزامات الخارجية.

(84) يأخذ المدققون الأهمية النسبية بعين الاعتبار طوال عملية التدقيق. ويتطلب تقييم الأهمية النسبية استخدام المدققين للحكم المهني والمتعلق بنطاق التدقيق. ويتم إصدار الأحكام المتعلقة بالأهمية النسبية في ضوء الظروف المحيطة وتنطوي على اعتبارات كمية ونوعية، مثل المتطلبات القانونية والتنظيمية المختلفة للدين العام ووضوح وحساسية الدين العام الحكومي. وعلى الرغم من أن المدققين قد يستخدمون وسيلة ميكانيكية لحساب الأهمية النسبية، إلا أنهم يمارسون التقدير في تقييم ما إذا كان المستوى المحتسب مناسباً.

(85) هناك مسائل أخرى قد تعتبر جوهرية أو ذات أهمية نسبية في تدقيق الدين العام، وكما يلي:

- الاحتيايل
- خرق أو ارتكاب أعمال غير مشروعة وتكون غير متعمدة.
- تقديم مدراء شؤون الدين معلومات غير صحيحة أو غير كاملة إلى الإدارة أو المدققون أو الهيئة التشريعية (الإخفاء).
- رفض مدراء شؤون الدين تقديم المعلومات المطلوبة من قبل الإدارة أو الهيئات المختصة أو المدققون.
- تنفيذ العمليات أو الأعمال على الرغم من نقص الأساس القانوني للقيام بذلك.

تصميم عملية التدقيق

(86) بعد أن يختار الجهاز الأعلى للرقابة مجال / الموضوع / مسألة التدقيق، يصمم المدققون التدقيق المحدد. والغرض من مرحلة التصميم هو إعداد اقتراح للتدقيق مع خطة عمل وتصميم/خطة للتدقيق. ولا غنى عن تصميم مدروس جيداً في تدقيق الدين العام.

(87) لتعريف النطاق، يحدد المدققون الجهات الخاضعة للرقابة/المكاتب التي سيتم إدراجها في التدقيق أو أي برنامج/موضوع معين أو جانب من جوانب البرنامج سيتم تدقيقه. ويحدد المدققون أيضاً الفترة التي يتعين مراجعتها،

وأيضاً المواقع إن كانت ذات صلة. وبالتالي يحدد النطاق حدود التدقيق. وهو يتناول أموراً مثل الأسئلة المحددة التي يتعين طرحها، ونوع الدراسة التي يتعين إجراؤها، وطابع التحقيق.

(88) من المهم تحديد نطاق تدقيق الدين العام على النحو المبين في الأمثلة الواردة أدناه.

مثال على نطاق التدقيق في التدقيق المالي:

يدقق مكتب مساءلة الحكومة الأمريكية (GAO) سنوياً القوائم المالية الموحدة للحكومة الأمريكية. وبسبب الأهمية النسبية للدين الفيدرالي، الذي يمثل كمية سندات الدين المستحقة على الحكومة الفيدرالية بالنسبة للبيانات/القوائم المالية على مستوى الحكومة بالكامل، يقوم مكتب المساءلة الحكومية بتدقيق دائرة الخدمات المالية لجدول الدين الفيدرالي سنوياً لتحديد في ما إذا كانت من جميع النواحي المادية، (1) تعرض الجداول بصورة عادلة و(2) تحافظ إدارة دائرة الخدمات المالية على رقابة داخلية فعالة على التقارير المالية ذات الصلة بجدول الدين الاتحادي الفيدرالي. علاوة على ذلك، يختبر مكتب مساءلة الحكومة الأمريكية الالتزام بأحكام مختارة من القوانين واللوائح والعقود واتفاقيات المنح ذات الصلة بجدول الدين الفيدرالي.

مثال على نطاق التدقيق في تدقيق الاداء:

تم إجراء تدقيق للأداء على إدارة الدين العام من أجل تقييم في ما إذا كان لدى الحكومة الهندية إطار قانوني وتنظيمي واضح وصریح لإدارة الدين العام وأيضاً لتقييم في ما إذا كان لديها استراتيجية إدارية للتمكين من تقليل المخاطر والتكلفة إلى الحد الأدنى.

شمل تدقيق الأداء الدين الداخلي والخارجي للحكومة. كانت فترة تغطية التدقيق لمدة 5 سنوات من 2013-2014 إلى 2017-2018. وتم إجراء التدقيق في مكاتب إدارة الشؤون الاقتصادية ووزارة المالية والبنك المركزي الهندي في الفترة من كانون الثاني إلى آذار 2018.

مثال على نطاق التدقيق في تدقيق الالتزام:

تم إجراء تدقيق الالتزام على الدين العام لتقييم عملية الدين العام للوحدة المالية الدولية التابعة لوزارة المالية والخزانة العامة في جمهورية شيلي فيما يتعلق بالدين الذي تتكبدته الحكومة المركزية خلال السنة التقويمية 2017 لتحديد ما إذا كانت المعاملات تتم وفقاً للصلاحيات المخولة.

(89) يمكن اعتبار هدف (أهداف) التدقيق بمثابة السؤال العام للتدقيق المتعلق بالموضوع الذي يسعى المدققون للحصول على الإجابة عليه. ولذلك ينبغي صياغة هدف التدقيق بطريقة تسمح باستنتاج أو رأي واضح لا لبس فيه.

- (90) في التدقيق المالي، يتمثل هدف التدقيق في تحديد في ما إذا كانت القوائم المالية أو الجداول الزمنية أو الحسابات، من جميع النواحي المادية، تعرض بصورة عادلة.
- (91) في تدقيق الأداء، قد تركز أهداف التدقيق على الاقتصاد، الكفاءة أو الفعالية لنظام إدارة الدين العام؛ أنشطة الإقراض والاقتراض؛ السياسة المالية؛ وغيرها من القضايا التي تتعلق بالدين العام. فعلى سبيل المثال، تُعرّف كل من الاقتصاد والكفاءة والفعالية في السياق المحدد لأنشطة الدين العام، على النحو التالي:
- في التدقيق على الفعالية، تقيّم الأجهزة العليا للرقابة في ما إذا كانت إدارة الدين قد حققت أهدافها وحصلت على النتائج المرجوة.
 - في التدقيق على الكفاءة، تتخذ الأجهزة العليا للرقابة خطوة إلى ما بعد الفعالية لدراسة العلاقة بين الموارد أو المدخلات المستخدمة والأهداف المحددة التي تحققت في أنشطة إدارة الدين. السؤال الرئيسي في تدقيق الكفاءة هو كما يلي: هل يتم تحقيق أهداف إدارة الدين العام بطريقة فعالة من حيث التكلفة؟
 - في التدقيق على الاقتصاد، تختبر الأجهزة العليا للرقابة في ما إذا كانت أنشطة الدين العام يتم تنفيذها وفقاً لمبادئ سليمة للإدارة العامة وتتبع أفضل ممارسات إدارة الدين.
- (92) في تدقيق الالتزام، يتمثل هدف التدقيق في تمكين الجهاز الأعلى للرقابة من تقييم في ما إذا كانت أنشطة الجهة الخاضعة للرقابة في القطاع العام تتوافق مع السلطات/الصلاحيات التي تحكم تلك الجهات. وقد يعنى تدقيق الالتزام بالانظام (الالتزام بالمعايير الرسمية، مثل القوانين واللوائح والاتفاقات ذات الصلة) أو بملاءمة (مراعاة المبادئ العامة التي تحكم الإدارة المالية السليمة وسلوك الموظفين الحكوميين).
- (93) من الممارسات الجيدة أن يقوم مدققو الأداء والالتزام بإعداد أسئلة تدقيق تتناول هدف (أهداف التدقيق). ومن المهم أن تكون أسئلة التدقيق ذات صلة بالمواضيع، ومتكاملة، وغير متداخلة، وشاملة في معالجة هدف (أهداف التدقيق). والهدف من ذلك هو تغطية جميع جوانب هدف التدقيق بأسئلة محددة للتدقيق.
- (94) قد تعتمد أسس التدقيق على عدد من العوامل، بما في ذلك أهداف التدقيق وانواعها، وقد تكون محددة أو شاملة. ويحتاج المدققون إلى وضع اسس واساليب تدقيق مناسبة ، تتوافق مع هدف (أهداف) التدقيق والأسئلة.
- (95) في التدقيق المالي، تكون اسس التدقيق هي إطار إعداد التقارير المالية المعتمدة من قبل الدولة أو حسب ما يقتضيه الشركاء في التنمية أو مؤسسات الإقراض.
- (96) من العقبات الهامة التي تحتاج الاجهزة العليا للرقابة إلى التغلب عليها في مرحلة التخطيط لتدقيق الأداء

هي وضع معايير واسس يمكن استخدامها لتحديد في ما إذا كان أداء إدارة الديون السيادية تفي بالتوقعات أو تتجاوزها أو لا ترقى إليها. والمعيار المناسب هو معيار ذو صلة، مفهوم، كامل، موثوق وموضوعي.

97) معظم السلطات/الصلاحيات راسخة في التشريعات الوطنية، ولكن يمكن إصدارها على مستوى أدنى في الهيكل التنظيمي للقطاع العام. ويمكن أن تشير المعايير الواردة في تدقيق الالتزام للدين العام إلى القوانين والقواعد والأنظمة وقرارات الموازنة والسياسات والقوانين المعمول بها والشروط المتفق عليها والمبادئ العامة التي تحكم الإدارة المالية السليمة للقطاع العام وسلوك الموظفين الحكوميين.

98) جزء مهم من التخطيط للتدقيق هو تحديد الأساليب التي سيتم استخدامها لجمع وتحليل البيانات. إن هدف (أهداف التدقيق) وأسئلة/إجراءات التدقيق ونطاق التدقيق ومعايير التدقيق هي العوامل التي توجه إلى ماهية الأدلة المطلوبة والأساليب الأنسب للحصول على تلك الأدلة.

ب- تنفيذ إجراء التدقيق

99) "ينبغي أن يقوم المدققون بأجراء التدقيق الذي يوفر أدلة تدقيق كافية مناسبة لدعم تقرير التدقيق" (المعيار الدولي 100.49).

100) في تدقيق أنشطة إدارة الدين العام، يحصل المدققون على أدلة تدقيق كافية مناسبة يستندون إليها في استنتاجاتهم. وعادة ما يتم توفير أدلة أكبر من خلال أدلة متجانسه يتم الحصول عليها من مصادر مختلفة، أو ذات طبيعة مختلفة، مقارنة ببند الأدلة التي ينظر فيها كل على حدة.

101) من أجل الحصول على أدلة كافية ومناسبة في تدقيق الدين العام، يقوم المدققون بتنفيذ الإجراءات التي قد تكون قابلة للتطبيق في جميع أنواع عمليات التدقيق. وعلى وجه التحديد، يجوز للمدققين تنفيذ الخطوات التالية، من بين خطوات أخرى:

- إجراء التحقيق مع موظفي إدارة الدين. ويجوز للمدققين أن يطلبوا من المشرفين على الدين والموظفين شرح واجباتهم في إدارة الدين. وإجراء المقابلات مع الموظفين سيساعد المدققين على تقييم فيما إذا كان الموظفون يفهمون واجباتهم ويؤدون الإجراءات على النحو المبين في أدلة إجراءات الدين.
- فحص وثائق وسجلات الدين الرئيسية في كل دورة من دورات نشاط الدين - التخطيط والتفاوض والتعاقد والإصدار والخدمة والتحليل والمحاسبة. والمعلومات المطلوبة قد تكون متاحة في تقارير التدقيق السابقة، وتقارير الدين الصادرة للمراقبين الداخليين والخارجيين، ومقابلات مع مسؤولي إدارة شؤون الدين وخبراء السوق، والقوانين

واللوائح المتعلقة بالدين العام، وأنظمة معلومات الدين. ومن خلال فحص الوثائق والسجلات وملفات الحاسوب وتقارير الدين، يمكن للمدققين تقييم في ما إذا كانت الأوصاف المطروحة في دليل الإجراءات في خرائط تدفق وسير العمليات قد تم تنفيذها.

- مقارنة إحصاءات الدين المقدمة في التقارير الصادرة لمختلف المستخدمين - منظمات الرصد الخارجية، ومعلومات الدين في التقارير المالية الحكومية، وبيانات الدين المطروحة في جلسات الاستماع البرلمانية.
- مراقبة وملاحظة الأنشطة المتعلقة بالرقابة التي لا تترك أثر تدقيق مكتوب. يقوم المدققون بتتبع الأنشطة الرئيسية في دورات عمليات الدين العام - التخطيط والتفاوض والتعاقد والإصدار والخدمة والتحليل والمحاسبة.
- إعادة احتساب حسابات الدين لتحديد ما إذا كانت حسابات أنظمة معلومات الدين صحيحة أم لا.
- إجراء تعداد لوثائق وسجلات الدين الموجودة في وقت معين.
- إجراء الاستبيانات و الاستقصاءات والتحليل الإحصائي.

102) سيعكس نهج المدققين في الحصول على أدلة التدقيق المطلوبة الطبيعة المتخصصة والمعقدة لبعض جوانب أنشطة إدارة الدين العام. فعلى سبيل المثال، قد يحتاج المدققون إلى مراجعة مدى كفاية التقديرات المحاسبية المعقدة التي تستخدمها الجهات الخاضعة للرقابة أو المكاتب المشاركة في إدارة الدين. وتستخدم التقديرات المحاسبية لأغراض التقييم في بعض مجالات إدارة الدين العام، مثل مخصصات خسائر القروض ومشتقاتها :

- عند مراجعة مدى كفاية مخصصات خسائر القروض، يتأكد المدققون من أن الإدارة قد اصدرت الحكم على النحو الصحيح باتباع سياسة مطبقة باستمرار في تحديد مستوى المخصصات.
- بالنسبة للمشتقات المالية المختلفة، قد لا يكون التقييم العادل المستقل للسوق متاحاً بسهولة.
- 103) تساعد الإجراءات الموضوعية المدققين على الحصول على أدلة كافية مناسبة لدعم رأيهم أو حكمهم واستنتاجاتهم. ويرد في الملحق رقم (2) أمثلة على الإجراءات الموضوعية في مجال التدقيق المالي.
- 104) يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة أن يكفل تمتع المدققين المعيّنين بالمهارات اللازمة للقيام بجميع جوانب العمل. ومع ذلك، ونظراً لتعقيد أنشطة إدارة الدين وطبيعتها الفنية، يمكن طلب مشورة الخبراء بشأن عدة مجالات، والتي قد تشمل:
- المعالجة المحاسبية والكشف عن المعلومات المتعلقة بأدوات الدين العام المعقدة، مثل منتجات المشتقات المالية.

- نماذج التقييم والتسعير التي يستخدمها مدراء شؤون الدين العام، على سبيل المثال إستخلاص منحنيات العائد.
 - استخدام نظم المعلومات من قبل الوكالات المشاركة في إدارة الدين، مثل أنظمة التداول والتسوية.
 - استخدام تقنيات ونماذج القياس والمقارنة.
 - استخدام أدوات تقييم المخاطر، على سبيل المثال، التعبير عن مخاطر السوق من خلال استخدام نماذج القيمة في المخاطر.
 - المسائل القانونية ومسائل الالتزام، بما في ذلك نوعية وفعالية عقود المعيار الدولي العام للوصف الارشيفي (ISAD)⁸ المستخدمة في معاملات المشتقات المالية وغيرها من العقود المستخدمة في أنشطة التداول، فضلا عن اتفاقات القروض التي أبرمتها الوكالات المشاركة في إدارة الدين.
- 105) يتم تسجيل النتائج والمعلومات التي تم الحصول عليها أثناء تدقيق الأداء وتدقيق الالتزام، فضلا عن استنتاجات وتوصيات التدقيق، في مصفوفة نتائج التدقيق أو ما يماثلها. ومصفوفة نتائج التدقيق أداة مفيدة لدعم وتوجيه إعداد تقرير التدقيق لأنها تسمح بجمع المحتويات الرئيسية للتقرير بطريقة منظمة. ويمكن المصفوفة أعضاء فريق التدقيق وغيرهم من أصحاب المصلحة للحصول على فهم متجانس للنتائج ومكوناتها. ويرد في الملحق رقم (2) عينة من مصفوفة نتائج التدقيق لإدارة النقد.

ج- الإبلاغ والمتابعة

- 106) يختلف الإبلاغ عن نتائج تدقيق الدين العام باختلاف نوع التدقيق الذي تم إجراءه. ويرد في الملحق رقم (2) نماذج تقارير التدقيق المتعلقة بالتدقيق المالي وتدقيق الأداء وتدقيق الالتزام للدين العام.
- 107) في حالة التدقيق المالي، يعتمد شكل الرأي الذي يتعين على المدققون ابداءه/ إصداره حول إطار اعداد التقرير المالي المعمول به وعلى أي قوانين أو لوائح معمول بها.
- 108) في تدقيق الأداء، "لا يتوقع عادةً من المدققين أن يبدؤوا رأي عام، مقارنةً بالرأي المتعلق بالقوائم المالية بشأن تحقيق الجهة الخاضعة للرقابة للاقتصاد والكفاءة والفعالية". (المعيار الدولي 300.21)
- 109) "ينبغي لمدققين الاداء أن يصفوا على وجه التحديد كيف أدت النتائج التي توصلوا إليها إلى مجموعة من الاستنتاجات، وإذا كان ممكناً، استنتاج عام واحد. وهذا يعني شرح المعايير التي وضعت واستخدمت ولماذا،

المعيار الدولي العام للوصف الارشيفي، الذي نشره المجلس الدولي للأرشفيف في عام ١٩٩٤

موضحاً بأن جميع وجهات النظر ذات الصلة قد أُخذت في الاعتبار حتى يمكن تقديم تقرير متوازن“. (المعيار الدولي 300.23).

(110) في عمليات تدقيق الالتزام، ”يمكن تعريف أشكال إعداد التقارير في القانون أو في صلاحية الجهاز الاعلى للرقابة. ومع ذلك، فإن تقرير التدقيق يتضمن عادةً استنتاجاً يستند إلى أعمال التدقيق المنجزة“. (المعيار الدولي 400.59).

(111) ينبغي أن تنفذ الاجهزة العليا للرقابة نظاماً مناسباً لضمان الجودة على أنشطة التدقيق التي تقوم بها وإعداد التقارير وإخضاع هذا النظام لتقييم دوري مستقل“. (المبدأ 3، المعيار الدولي 20).

(112) يمكن الاطلاع على صفات/سمات تقرير التدقيق الجيد في المعيار الدولي (100.51).

(113) يحتاج المدققين تقديم تقارير عن نتائج إجراءات المتابعة التي أتخذوها على النحو المناسب من أجل تقديم الملاحظات إلى الهيئة التشريعية والمدراء التنفيذيين وأصحاب المصلحة والجمهور. ويمكن أن تساعد المعلومات الموثوقة في الوقت المناسب حول حالة تنفيذ التوصيات، وآثر التدقيق، والإجراءات التصحيحية ذات الصلة المتخذة في إثبات قيمة وفوائد الاجهزة العليا للرقابة.

الملحق 1: مؤشرات الدين العام

يهدف هذا الملحق الى تحليل ووصف مؤشرات الضعف (التعرّض) والاستدامة والمؤشرات المالية الأكثر شهرة، فضلا عن نطاق تنفيذها وفوائدها على إدارة الدين العام.

أولاً: المقدمة

(1) يتم استخدام ثلاثة أنواع من المؤشرات لتقييم المخاطر المتعلقة بالدين العام.

- مؤشرات الضعف (التعرّض) تقيس الخطر الذي تولده الظروف الاقتصادية الراهنة على الدين العام.
- مؤشرات الاستدامة تقيّم قدرة الحكومة على مواجهة الحالات الطارئة القادمة بالنظر إلى بعض الظروف المتوقعة.
- المؤشرات المالية للدين التي تظهر أداء سوق الدين العام.

(2) كل مجموعة من المؤشرات لها خاصية مختلفة. وينطوي تحليل الضعف (التعرّض) على وضع مؤشرات تقيس وتمنع أي حالة لا يمكن فيها سداد الدين، في ظل الظروف الراهنة. وعادةً ما تكون هذه المؤشرات ثابتة، وتصور الحالة السائدة، ولا تحدد المنظورات المتوسطة الأجل والطويلة الأجل. وعلى نحو مماثل، من الضروري رصد ملاءة الدين واستدامته باستمرار ومحاكاة الأداء الديناميكي للدين في السيناريوهات السلبية. ولتحقيق ذلك، تُستخدم اجراءات الاستدامة لتحليل فيما إذا كان من الممكن للحكومة الحفاظ على نفس الوضع المالي، أو إذا كانت ستحتاج إلى التكيف للحفاظ على أي مؤشر للضعف تحت السيطرة.

ثانياً: مؤشرات الضعف (التعرض)

- (3) إدراكاً لأهمية السيطرة على المتغيرات التي قد تهدد استدامة الدين، نفذ صندوق النقد الدولي والبنك الدولي برنامجاً واسع النطاق لتحديد فيما إذا كانت دولة ما معرضة لأزمة نقدية والتي تعاني منها عدة اقتصادات في الأسواق الناشئة، وإذا كان الأمر كذلك، فإلى أي مدى يكون هذا التعرض. ويتألف البرنامج من مبادئ توجيهية وأطر عمل وأوراق عمل بشأن الدين العام استندت إلى تقييمات سابقة لاتجاهات الدين ومواطن الضعف (التعرض).
- (4) شمل معظم العمل المتعلق بالضعف (التعرض) الذي اضطلعت به المؤسسات الدولية إدخال تحسينات على نوعية البيانات وشفافيتها. فتوافر البيانات المناسبة والشاملة حول الاحتياطيات الدولية، والدين الخارجي، وتدفقات رأس المال يزيد من القدرة على تحديد مواطن الضعف (التعرض)، مما يمنح صناع السياسات الوقت الكافي لتنفيذ الإجراءات التصحيحية. فعلى سبيل المثال، يحلل صندوق النقد الدولي بيانات الاقتصاد الكلي بإجراء اختبارات الإجهاد أو باستخدام نماذج نظام الإنذار المبكر.
- (5) بالنظر إلى المحدودية المحتملة للمؤشرات الاقتصادية التقليدية، يمكن أن تثبت المؤشرات الأخرى أنها كانت أكثر فائدة كمؤشرات لضعف أساسيات الاقتصاد الكلي والضعف (التعرض) المالي. وتصنف هذه المؤشرات إما في مؤشرات الدين العام أو مؤشرات الدين الخارجي. وينبغي ألا يُنظر إليها على أنها تنبؤ بالضعف (التعرض) الفعلي ولكن للضعف المحتمل.
- (6) فيما يلي أكثر المؤشرات المتعارف عليها والمفيدة في إدارة مواطن الضعف (التعرض):

أ) ملف الديون المستحقة.

- (7) يتطلب هذا التقييم سجلاً لجميع الصكوك \ الادوات المالية المتداولة الداخلية والخارجية على السواء، وهو يؤشر الى متوسط استحقاقها ومدتها. وينبغي أن يبين الملف خصائص الدين من حيث الشروط والمدة التي يكون فيها حاجة إلى النقد لسدادها.

ب) تنوع المحافظ.

- (8) لضمان الكفاءة، يتعين على الحكومات أن تتأكد من وجود ما يكفي من العناوين القابلة للتفاوض التي لها مجموعة من الشروط المنتهية الصلاحية في الأسواق الداخلية والخارجية. إلى جانب الشروط، فإن تنوع المحفظة يوفر خيارات فيما يتعلق بالعملة وشروط الدفع. وكلما زاد التنوع، كلما قلت مخاطر زيادة قيمة عملة الدولة المقرضة التي قد تجعل الدين الذي تم الحصول عليه أكثر تكلفة.

ج) الناتج المحلي الإجمالي \ الدين العام.

(9) إن المؤشر الأكثر استخداماً وشيوعاً هو نسبة الدين إلى الدين العام \ الناتج المحلي الإجمالي. ويتم حسابه بقسمة إجمالي الدين العام المستحق في وقت ما على الناتج المحلي الإجمالي للدولة. وهو يقيس مستوى المديونية بالنسبة للنشاط الاقتصادي للدولة ويفترض أن جميع مصادر الناتج المحلي الإجمالي متاحة لتمويل عبء الدين، وهذا قد لا يكون صحيحاً. ومع ذلك، يُعترف بهذا المؤشر باعتباره الأكثر أهمية في قياس درجة المديونية، مختبراً قدرة الحكومة على الملاءة المالية (السيولة).

د) الدين الثابت \ الدين العائم

(10) تستحق الديون الثابتة أو يعاد تمويلها في فترة تزيد عن 12 شهراً، في حين أن الديون العائمة تستحق قبل عام. ويُظهر تحليل نسبة الدين لمدة تقل عن سنة واحدة والدين طويل الأجل الوقت الذي يتعين على الحكومة فيه مواجهة التزاماتها في مواعيد الاستحقاق. فكلما طالت المدة، زاد نضج المشروع لإتاحة الموارد للدفع.

هـ) الدين العام \ إيرادات الحكومة المحلية.

(11) يقيس هذا المؤشر مستوى المديونية مع قدرة الحكومة على الدفع. وهو يبين عدد السنوات المطلوبة لسداد مجموع رصيد الدين. وتبين هذه النسبة إمكانيات الحكومة لتحصيل الإيرادات مقارنة بعبء الدين.

مؤشرات خدمة الدين العام**أ) خدمة الدين \ إيرادات الحكومية المحلية.**

(12) يقيس هذا المؤشر قدرة الحكومة على خدمة الدين باستخدام مصادر الإيرادات المحلية. ويسلط الضوء على مدى عرقلة خدمة الدين للدول المدينة في استخدام مواردها المالية.

ب) خدمة الدين \ الصادرات.

(13) تمثل نسبة خدمة الدين العام إلى إيرادات التصدير مقياساً مفيداً لقدرة الحكومة واقتصادها على السداد الخارجي. وفي الحالات التي يكون فيها الدين العام هو السائد في الاقتصاد (كما هو الحال في الدول المثقلة بالدين)، يمكن أيضاً استخدام خدمة الدين العام (بما في ذلك التزامات الدين المضمونة من قبل الحكومة) التي تقاس بإيرادات التصدير كمؤشر على الضعف (التعرض) المحتمل للقطاع العام.

ج) الفائدة \ إيرادات الحكومة المحلية.

14) يقيس هذا المؤشر التكلفة المالية للدين العام كنسبة من الإيرادات الضريبية. ويستخدم عموماً كمقياس لتحمل الدخل العام لزيادة في النفقات غير المنتجة (أي إمكانية مواجهة الدولة لنفقات أخرى).

د) الفائدة \ الناتج المحلي الإجمالي.

15) يبين هذا المؤشر عبء الفائدة على الدين العام للدولة. ويمكن تفسير ذلك على أنه إمكانيات الدولة لمواجهة نفقات غير منتجة.

هـ) متوسط فترات الاستحقاق المتبقية.

16) إن استحقاق السند هو المدة الزمنية لحين استرداد المبلغ الأصلي. لذا فإن متوسط الاستحقاق المتبقي هو مؤشر لتتبع استحقاق الدين العام لرصد مخاطر إعادة التمويل.

17) إن المؤشرات المذكورة أعلاه ثابتة في معظمها، لأنها تتعلق بفترة معينة، وعادة ما يكون من الأجدى ملاحظة تطورها بصورة ديناميكية. وينطوي ذلك على وجود ارتباط بين أسعار الفائدة ومتغيرات الاقتصاد الكلي. وتسمح لنا دراسة ديناميكيات المؤشرات بتحليل العلاقات التي تحدث بين هذه المتغيرات في الوقت المناسب. وقد استكملت المؤشرات الأساسية بمتغيرات الاقتصاد الكلي من أجل تصور مواطن الضعف (التعرض) من منظورات أخرى.

18) لا يوجد إجماع في الآراء بين المنظمات الدولية فيما يتعلق بتحديد مستويات دنيا مقبولة لمؤشرات الدين. ويصور الجدول التالي الحد الأدنى من المستويات المقترحة للدول الناشئة، وفقاً لمختلف المؤسسات الدولية: -

| مؤشر الضعف التعرض | | (%) القيم الحدية (النسبة المئوية) |
|---------------------------------------|----------------------------|-----------------------------------|
| صندوق النقد الدولي* | تخفيف عبء الديون الدولية** | |
| خدمة الدين \ إيرادات الحكومية المحلية | 25-35 | 28-63 |
| الفوائد \ إيرادات الحكومة المحلية | 7-10 | 4,6- 6,8 |
| الدين العام \ الناتج المحلي الإجمالي | 25-30 | 20-25 |
| الدين العام \ إيرادات الحكومة المحلية | 90-150 | 92-167 |

صندوق النقد الدولي، إدارة الشؤون الخارجية، مذكرة فنية، مؤشرات الضعف (التعرض)، 2003 *

تخفيف عبء الديون الدولية، الجوانب الرئيسية لتحليل استدامة الديون، 2007 **

مؤشرات الدين الخارجي

(19) يفترض النهج السائد لتعريف الدين الخارجي أن التزامات الديون المستحقة على المقيمين لغير المقيمين هي ديون خارجية. ويشمل الدين العام الخارجي كل من الدين الخارجي المستحق على القطاع العام والدين الخارجي الذي يضمه القطاع العام. ويعرّف صندوق النقد الدولي والبنك الدولي الدين المضمون من القطاع العام بأنها مطلوبات دين وحدات القطاعين العام والخاص التي تكفل وحدات القطاع العام خدماتها تعاقدياً.

أ) الدين الخارجي \ الناتج المحلي الإجمالي

(20) يربط هذا المؤشر الدين بقاعدة موارد الدولة، مما يعكس إمكانية تحويل الإنتاج إلى الصادرات أو بدائل الاستيراد لتعزيز القدرة على السداد.

ب) الدين الخارجي \ الصادرات

(21) هذا مؤشر على اتجاه الدين الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بقدرة الدولة على السداد الخارجي. وتبين هذه النسبة مستوى عبء الدين على الصادرات أو القدرة على الحصول على العملات \ النقد. ويجب استخدامه بالاقتران مع نسبة التزامات خدمة الدين كنسبة مئوية من الصادرات.

ج) الدين الخارجي قصير الأجل \ الاحتياطات الأجنبية

(22) هذا مؤشر على الضعف (التعرض) أمام الصدمات الاقتصادية والمالية الناجمة عن الرصيد القائم للدين الخارجي القصير الأجل.

د) خدمة الدين الخارجي \ الإيرادات

(23) يمكن تقسيم هذا المؤشر إلى قسمين للتحليل. أولاً، يمكن استخدامه كمؤشر خارجي للملاءة والسيولة المالية على صعيد الاقتصاد الكلي عن طريق الجمع بين الدين العام الخارجي وخدمة الدين الخاص الخارجي مقسومة على مجموع الإيرادات. وثانياً، يمكن استخدامه كمؤشر للضعف (للتعرض) الخارجي للقطاع العام بالنسبة لمركز ووضع العملات الأجنبية عن طريق تحديد نسبة خدمة الدين العام الخارجي على مجموع الإيرادات.

هـ) متوسط سعر الفائدة \ الدين الخارجي

(24) يتعلق هذا المؤشر بشروط الاقتراض. وبالاقتران مع نسب الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي والدين \ الصادرات وتوقعات النمو، ويعد هذا مؤشراً رئيسياً لتقييم استدامة الدين.

(و) الإطفاءات \ مدفوعات الدين الخارجي

(25) تقيس هذه النسبة مستوى إطفاء الدين كنسبة من مدفوعات الدين الخارجي. ويبين هذا المؤشر، الذي يُفهم على أنه نسبة دوار (متجددة)، متى تقوم دولة ما بإعادة تمويل ديونها بإصدارات أو قروض جديدة. وإذا تجاوزت هذه النسبة 100%، فإن الدين لا يعاد تمويله بدين جديد.

(ز) صافي الاحتياطات الدولية \ الدين الخارجي

(26) تبين هذه النسبة عدد المرات التي تتجاوز فيها المطلوبات الخارجية الاحتياطيات. وعادة ما يستخدم لتتبع معدل تراكم الاحتياطي. وفي هذه الحالة، يُفسر هذا العدد على أنه عدد السنوات اللازمة لسداد الدين الخارجي الحالي، بافتراض معدل تراكم ثابت.

مؤشرات الدين للدول ذات الدخل المنخفض

- (27) نشرت المؤسسات الدولية عدة دراسات مكثفة لمؤشرات الدين لدول ذات الدخل المنخفض.⁹
- (28) صندوق النقد الدولي والبنك الدولي يقترحان مؤشرات ملاءة وسيولة عبء الدين العام الخارجي موازنه (حكومة مركزية) ومكفول أو الدين العام في الدول ذات الدخل المنخفض.¹⁰
- (29) يشمل الدين العام الخارجي موازنه (حكومة مركزية) ومكفول كلا من الدين الخارجي المستحق على القطاع العام والدين الخارجي المضمون من القطاع العام. ويغطي الدين العام مجموع دين القطاع العام، الخارجي والمحلي على السواء.
- (30) يصنف صندوق النقد الدولي والبنك الدولي الدول ذات الدخل المنخفض إلى ثلاث فئات لأداء السياسات (قوية ومتوسطة وفقيرة)، وذلك باستخدام مؤشر البنك الدولي للسياسات القُطرية والتقييم المؤسسي، وتستخدم القيم الحدية الإرشادية المختلفة لمؤشرات الدين الخارجي حسب فئة الأداء، على النحو المبين في الجدول أدناه.

| القيم الحدية (النسبة المئوية) (%) | | | المؤشر |
|-----------------------------------|--------------|-------------|--------|
| سياسة قوية | سياسة متوسطة | سياسة ضعيفة | |

٩ مراجعة إطار استدامة الدين للدول المنخفضة الدخل: الإصلاحات المقترحة، ٢٢ آب، ٢٠١٧. من إعداد موظفي مجموعة (IMF) وصندوق النقد الدولي (IDA) مؤسسة التنمية الدولية (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، المعتمدة من قبل جان واليزر (البنك الدولي) وسيان نولان (صندوق النقد الدولي).

١٠ صندوق النقد الدولي، مذكرة إرشادية للموظفين بشأن تطبيق إطار استدامة الدين المشترك بين البنك والصندوق للدول المنخفضة الدخل، ٢٠١٣.

| | | | |
|--|-----|-----|--|
| 55 | 40 | 30 | الدين الخارجي \ الناتج المحلي الإجمالي |
| 240 | 180 | 140 | الدين الخارجي \ الصادرات |
| 21 | 15 | 10 | خدمة الدين الخارجي \ الصادرات |
| 23 | 18 | 14 | خدمة الدين الخارجي \ إيرادات |
| المؤسسة الدولية للتنمية وصندوق النقد الدولي، مراجعة إطار استدامة الدين للدول ذات الدخل المنخفض: الإصلاحات المقترحة ، 22 آب 2017. | | | |

ثالثاً: مؤشرات الاستدامة

31) توفر مؤشرات الدين العام نهجاً لتحديد استدامة الدين (القدرة على تحمل الدين). وهذه النسب هي مؤشرات لاحقة، أي أنها توفر حقائق تاريخية. وعلى النقيض من ذلك، تزودنا المؤشرات المسبقة بمعلومات عن حجم التكيف المالي اللازم لتحقيق الاستدامة المالية.

32) يتم التعبير عن العلاقة الزمنية بين الأرصدة المالية والدين العام ودفعة الفائدة على النحو التالي: $D_{t+1} = D_t + BPt + (1 + r_t) D_t$ ، حيث D_t تدل على الدين العام خلال فترة t ، و r_t هو سعر الفائدة على الدين، و BPt هو الرصيد الأولي للموازنة المالية. واستناداً إلى هذه النسبة، فإنه يظهر الشرط الأساسي للاستدامة، وهو إقامة علاقة اتساق بين مختلف متغيرات السياسة العامة، أي بين نمو الدين ونمو الناتج المحلي الإجمالي والعجز الأولي عند سعر فائدة معين. وفيما يلي قائمة بالمؤشرات الرئيسية:

أ) مؤشر الاتساق المالي

33) اقترح بلانشارد (1990) مؤشراً للاستدامة يراعي اتساق السياسة الضريبية الحالية مع الإبقاء على نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي ثابتة. ويتم التعبير عنه على النحو التالي:

$$t_n^* - t = \frac{\sum^n g}{n} + (r - q)d^n - t$$

نسبة n هو العبء المالي الذي يُفترض أن يكون ثابتاً على مدار فترة $(t_n^* - t)$ حيث أن: q هو سعر الفائدة، و r هي الإنفاق، d ، g ، الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي هي المستوى * معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي. وبهذا المعنى، يوضح هذا المؤشر المستوى الضريبي المطلوب لتثبيت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي عند مستوى معين من

المصرفات ومسار زيادة الناتج المحلي الإجمالي ورصيد الدين الأولي. فإذا كانت العلاقة عكسية، فإن المؤشر يوضح أن الضغط الضريبي للاقتصاد منخفض للغاية بحيث لا يؤدي إلى استقرار نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي.

(ب) مؤشر بيوتر

(34) يقترح بيوتر (1985) مؤشراً يحسب الفجوة بين التوازن الأولي المستدام والتوازن الفعلي الأولي، حيث يتم تعريف شرط الاستدامة بدءاً من مفهوم صافي الثروة الأوسع من المفهوم الضمني في نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي. ويحدد مؤشر بيوتر هذه الفجوة على النحو التالي:

$$b^* - bt = (r - q)wt - bt$$

حيث أن: b^* هي نسبة الدين \ الناتج المحلي الإجمالي المستدام، bt هي نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، wt هي صافي الثروة الحكومية الحقيقي \ كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، r هو سعر الفائدة، و q هي زيادة معدل الانتاج.

(35) يقتصر استخدام مؤشر بيوتر على ما يلي: ان التأهيل العملي يجعل من الصعب جدا التوصل إلى مقياس دقيق لصافي الثروة الحكومية؛ فالأصول لا تشمل فقط رأس المال المالي و الحقيقي والأراضي والمعادن، بل ينبغي أن تشمل أيضاً القيمة الحالية للضرائب في المستقبل؛ وينبغي ألا تقتصر المطلوبات على الدين العام المباشر بل تشمل أيضاً القيمة الحالية للنفقات المستقبلية للضمان الاجتماعي والاستحقاقات الأخرى المؤهلة؛ ومن الصعب تحديد القيمة المعدلة على أساس خطر وجود سلسلة من المطلوبات المشروطة.

(ج) مؤشر الفجوة الأولية قصيرة المدى

(36) يوفر مؤشر الفجوة الأولية مستوى التوازن الأولي اللازم لتثبيت الدين كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي:

$$BP^* - BP = (rt - nt)b - BP$$

تمثل مع الرصيد الأولي BP هو الرصيد الأساسي اللازم لاستقرار الدين، و BP^* حيث أن: $*$ هو نسبة الدين b هو معدل النمو السكاني، و nt هو اتجاه سعر الفائدة الحقيقي، و rt السائد، و إلى الناتج المحلي الإجمالي.

(37) إذا تجاوز الرصيد الأولي الدائم الرصيد الأولي الحالي، يكون المسار الأساسي موجباً. وهذا يعني أن السياسة المالية ليست مستدامة؛ بل تميل إلى زيادة نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي. وعندما يكون الرصيد الأولي الدائم أقل من الرصيد الأولي الحالي، تميل السياسة المالية إلى خفض نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي.

(د) العجز الأولي المعدل كلياً

(38) وهذا المؤشر الذي اقترحه تالفي وفيغ (2000) نابع من التقلبات الشديدة في متغيرات الاقتصاد الكلي، مما يجعل العجز يتغير حول القيمة المتوقعة في ظل ظروف الاقتصاد الكلي العادية. ويتم استخدامه لمقارنة الرصيد المعدل كلياً مع تقديرات القيم الحالية. ويتمثل التحدي في تحديد ماهية "حالة الاقتصاد الطبيعي".

$$I_t^M = \frac{(r - g)}{1 + g} b_{t-1} + d_t^M$$

حيث أن: r هو سعر الفائدة الحقيقي للتحليل، ويمثل g النمو الحقيقي في السنة التي تم تحليلها، و d_t^M هو الرصيد الأولي المعدل كلياً.

(ه) مؤشر الوضع المالي المستدام

(39) يصف كروس وخوان-رامون (2003) هذا المؤشر بأنه مكمل لتحليل مؤشرات الاستدامة التقليدية باستخدام منهجية تقييم بشكل صريح رد فعل مصلحة الضرائب عندما تتغير المتغيرات المرتبطة بالقدرة على تحمل الدين بمرور الوقت.

(40) يضيف مؤشر الوضع المالي المستدام بشكل صريح وظيفة رد الفعل التي تقوم بها السلطة المالية، والتي يسمح اختلافها بمرور الوقت بتقييم كيفية تفاعل السياسة المالية كلما تغيرت الظروف. وتُعرّف وظيفة رد الفعل التي تقوم بها السلطة المالية بأنها النسبة بين فجوة التوازن الفعالة الأولية والتوازن (أو الهدف) الأولي المستدام وكذلك في نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي. ومن الناحية الإحصائية، قد يكون مكملًا للمؤشرات التي سبق مناقشتها ويشرح كيفية توجيه سياسات الدخل والإنفاق (التي تحدد التوازن الأولي) لإيجاد تقارب في نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى استدامة مستهدفة مسبقاً، ومن ناحية أخرى تشير هذه النسبة بصورة ديناميكية إلى كيفية تفاعل مصلحة الضرائب من سنة إلى أخرى (من خلال الابتكارات المتعلقة بسياساتها المالية)، خلال مواجهتها اختلافات في الفجوة القائمة بين مستوى المديونية والمستوى المستدام.

(و) مؤشرات توافر العملات

(41) يفترض هذا المؤشر الذي اقترحه كالفو وإزكيردو وتالفي (2003)، أن تذبذب متغيرات تدفقات رأس المال أعلى من تذبذب متغيرات الاقتصاد الكلي. وهو يقارن نسبة الدين الخارجي إلى الدين الداخلي مع نسبة السلع القابلة للتداول (الإتجار) المتعلقة بالسلع غير القابلة للتداول (الإتجار) في الاقتصاد.

$$b = \frac{B + eB^*}{y + ey^*} \quad (a)$$

حيث أن: b هي نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، و B هو الدين من حيث السلع غير القابلة للتداول، و e هو نوع الصرف الحقيقي، و B^* هو الدين من حيث السلع القابلة للتداول، و γ هو الناتج المحلي الإجمالي للسلع غير القابلة للتداول (الإتجار)، و γ^* هو الناتج المحلي الإجمالي للسلع القابلة للتداول (الإتجار).

(ز) مؤشرات الاستدامة المالية مع قيود طويلة الأجل

(42) يقدم باغناي (2003) مؤشرين للحفاظ على القدرة على تحمل الدين في ضوء الأحداث الممكنة، مثل المطلوبات المشروطة \ المتحملة المتفق عليها أو مدفوعات الفائدة في المستقبل، من بين أمور أخرى. ويرى المؤشر الأول أن جيل أي دولة سوف يعمل في الأمد المتوسط والطويل كمصدر للتمويل الحكومي - من خلال الدين (الأسواق المالية) ودفع الضرائب (الاقتصاد الكلي). والهدف من هذه الاعتبارات هو الحفاظ على استقرار نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي (B / γ) في الوقت المناسب. لن يتم الوصول إلى الاستقرار المالي الديناميكي إلا عند استيفاء الشرطين التاليين:

$$\frac{B}{y} < \bar{b} = k \left[\frac{\varepsilon (1+n) \tau}{1-\tau} \right] - \{n - r(1-\tau)\} \Phi \quad (a)$$

$$\Phi \equiv 1 - \eta (1-s) + \left[\frac{\varepsilon (1+n)}{r(1-\tau)} - \frac{s\delta (1+\varphi)}{\varphi} \right] < 0 \quad (b)$$

حيث أن: n هو معدل النمو السكاني، τ هي ضريبة الدخل، s هي نسبة الدخل التي يتم توفيرها، r هي معدل الضريبة الحقيقي، δ هي مرونة المدخرات المتعلقة بسعر الفائدة، ε هي مرونة الاستثمار فيما يتعلق بسعر الفائدة، η هي مرونة الاستهلاك كنسبة من الدخل، و k هي نسبة رأس المال إلى الناتج المحلي الإجمالي، و Φ هي مرونة المنتج كنسبة من رأس المال المادي، أو استجابة الناتج للتغيرات في مخزون البنية التحتية للدولة. إذا تجاوز الدين المستوى b ، فإن النظام الاقتصادي يصبح غير مستدام ديناميكياً وسوف يستجيب الدين لأي صدمة خارجية بعد مسار متفجر.

رابعاً: مؤشرات الدين المالي

(43) تتعلق المخاطر الرئيسية التي تواجهها محافظ الدين العام بمخاطر السوق والمخاطر التشغيلية. وتحدد التعرض لمخاطر محافظ الدين العام من خلال تكوين محفظة الدين، بما في ذلك حصة الدين القصير الأجل مقابل الدين الطويل الأجل في المحفظة، والدين ذو أسعار الفائدة المتغيرة بالنسبة للدين ذو الفائدة الثابتة، والدين مقوماً بالعملات الأجنبية.

- (44) وتشير **مخاطر السوق** إلى خطر حدوث زيادات في تكلفة الدين الناجمة عن التغيرات في متغيرات السوق. وتشمل مخاطر السوق مخاطر أسعار الفائدة، ومخاطر أسعار الصرف، ومخاطر إعادة التمويل، ومخاطر السيولة، ومخاطر الائتمان. وأكثر أنواع مخاطر السوق شيوعاً هي مخاطر أسعار الفائدة ومخاطر أسعار الصرف.
- (45) وتشير **مخاطر أسعار الفائدة \ إعادة تحديد \ تثبيت المخاطر** إلى خطر حدوث زيادات في تكلفة الدين الناجمة عن التغيرات في أسعار الفائدة. بالنسبة للدين بالعملة المحلية والأجنبية على حد سواء، تؤثر التغيرات في أسعار الفائدة على تكاليف خدمة الدين على الإصدارات الجديدة عند إعادة تمويل الدين ذو العائد الثابت وعلى دين أسعار الفائدة العائمة الحالية والجديدة في تواريخ إعادة تحديد سعر الفائدة. ومن ثم، فإن الدين القصير الأجل أو ذو الأسعار العائمة تعتبر عادة أكثر خطورة من الدين الطويل الأجل ذو العائد الثابت. وتشمل المقاييس التقليدية لمخاطر أسعار الفائدة الفترة، ومتوسط الوقت لإعادة التحديد \ التثبيت، وحصّة الدين ذو أسعار الفائدة العائمة إلى مجموع الدين.
- (46) يستخدم مفهوم أسعار الفائدة عادة لوصف نمو المكاسب المحتملة المرتبطة بمبلغ من المال. وهذه هي مقاييس الكسب لأولئك الذين يقررون الادخار. وتوفر أسواق رأس المال آلية فعالة لتحويل رأس المال بين الوكلاء الاقتصاديين. ويحصل المقرضون على فوائد مقابل الاستخدام المؤقت لرأس مالهم؛ لهذا السبب، فإن الصياغة الكفؤة لأسعار الفائدة بشروط مختلفة يعتمد على كفاءة سوق المال. وبالنسبة للحكومة، فإن السوق الأكثر رسوخاً يمثل إمكانية للوصول إلى ظروف تمويل أفضل في أي فترة.
- (47) لذلك، من الضروري معرفة أسعار الفائدة لكل نوع من أنواع الأدوات المالية (الأوراق المالية والقروض، وما إلى ذلك) وتحديد طريقة لمقارنتها على نفس الأساس. ويعرف هذا المؤشر باسم منحنى العائد، والذي يمكن أن يزداد أو ينقص، ويمكن تفسير ميله بثلاث طرق مختلفة.

موضع وميل منحنى العائد

| الميل | نظرية توقعات السوق | نظرية تفضيلات السيولة | نظرية تجزئة السوق |
|--------|--|---------------------------------------|---|
| إيجابي | من المتوقع أن ترتفع أسعار الفائدة قصيرة الأجل | علاوة إيجابية على السيولة | زيادة العرض عن الطلب على المدى الطويل |
| سلبى | من المتوقع أن تنخفض أسعار الفائدة قصيرة الأجل | العلاوة السلبية (العقوبة) على السيولة | زيادة العرض عن الطلب على المدى القصير |
| افقي | من المتوقع أن تظل أسعار الفائدة قصيرة الأجل كما هي | لا توجد علاوة سيولة | التوازن بين العرض والطلب بجميع المقاييس |

| | | | |
|------|--|---|-------------------------------------|
| مقعر | من المتوقع أن ترتفع أسعار الفائدة قصيرة الأجل وتنخفض بعد ذلك | علاوة إيجابية على السيولة متبوعة بعلاوة سلبية على السيولة | زيادة العرض عن الطلب في منتصف المدة |
|------|--|---|-------------------------------------|

48) **المتوسط المرجح للاستحقاق والمدة** هما إحصائيات تقيس متوسط طول الفترة الزمنية بين مدفوعات خدمة الدين. ومتوسط الاستحقاق المرجح له استخدام محدود لأنه يأخذ فقط في الاعتبار تواريخ الدفع لأصل الدين، في حين أن المدة تشمل أيضًا تواريخ دفع الفائدة. يتم الحصول على المدة بحساب متوسط استحقاق سند الدين بالنسبة لشروط الدفع (القوائم \ الكوبون وأصل الدين)، ويقاس كل واحد من الشروط المرتبطة بالتدفقات المشار إليها مع المبالغ الخاصة به بالقيمة الحالية.

49) وكقاعدة عامة، كلما طالت مدة السند، كلما انخفضت المخاطر المصاحبة له، في المتوسط. وسيتم تعديل نسب أقل من الدين الحكومي إلى مستوى جديد لأسعار الفائدة.

50) يشير الانحراف المعياري إلى متوسط المفردة بين مجموعة البيانات ومتوسط قيمتها. وتؤدي التحركات الأكبر والأكثر تكراراً لأسعار الفائدة (المتنامية أو المتراجعة) إلى مزيد من التذبذب، مما يعني زيادة عدم اليقين \ عدم التأكد. على سبيل المثال، إذا كان سعر الفائدة على السند 1,72 % والانحراف المعياري 0,23 %، فقد يختلف متوسط العائد من 1,49 % إلى 1,95 %.

51) تشير **مخاطر أسعار الصرف \ مخاطر العملة** إلى خطر حدوث زيادات في تكلفة الدين الناجمة عن التغيرات في أسعار الصرف. ويضيف الدين المقوم والمرتبط بالعملات الأجنبية تذبذب إلى تكاليف خدمة الدين مُقاساً بالعملية المحلية بسبب تحركات أسعار الصرف. تشمل مقاييس مخاطر أسعار الصرف حصة الدين بالعملية المحلية من مجموع الدين ونسبة الدين الخارجي القصير الأجل إلى الاحتياطيات الدولية.

52) تشير **مخاطر إعادة التمويل \ مخاطر التمديد** إلى مخاطر إعادة تمويل الدين بتكلفة عالية بشكل غير عادي أو، في الحالات القصوى، لا يمكن إعادة تمويلها على الإطلاق. وبقدر ما تقتصر مخاطر إعادة التمويل على خطر تمويل الدين بأسعار فائدة أعلى، بما في ذلك التغيرات في فروق أسعار (هوامش) الائتمان، فإنه يمكن اعتباره نوعاً من مخاطر أسعار الفائدة. ومع ذلك، غالباً ما يتم التعامل معها بشكل منفصل لأن عدم القدرة على إعادة تمويل الدين المستحق، والزيادات الكبيرة بشكل استثنائي في تكاليف التمويل الحكومية، أو كليهما يمكن أن يؤدي إلى أزمة الدين أو تفاقمها. علاوة على ذلك، يمكن أن تؤدي السندات المضمنة خيارات البيع إلى تفاقم مخاطر إعادة التمويل. وتشمل المؤشرات ذات الصلة متوسط الوقت حتى الاستحقاق؛ النسبة المئوية للدين المستحق في 12 و 24 و 36 شهراً؛ وملف الاسترداد.

53) تشير **مخاطر السيولة** (في سياق إدارة الدين) إلى حالة يتناقص فيها حجم الأصول السائلة بسرعة نتيجة لالتزامات التدفق النقدية غير المتوقعة، أو صعوبة محتملة في جمع النقدية عن طريق الاقتراض في فترة زمنية قصيرة، أو

كليهما.

(54) تشير **مخاطر الائتمان** إلى خطر عدم أداء المقترضين للقروض أو الأصول المالية الأخرى أو من جانب الطرف المقابل في العقود المالية. ويكتسي هذا الخطر أهمية خاصة في الحالات التي تشمل فيها إدارة الدين إدارة الأصول السائلة. وقد يكون لها أيضاً أهمية في قبول الدخول في مزادات الأوراق المالية التي تصدرها الحكومة، فيما يتعلق بضمانات الائتمان، وفي العقود المشتقة التي يبرمها مدير الدين.

(55) تشير **مخاطر التسوية** إلى خطر عدم تسليم الطرف المقابل ضماناً على النحو المتفق عليه في العقد، بعد أن يكون الدولة (الطرف المقابل الآخر) قد قامت بالفعل بالدفع وفقاً للاتفاق.

(56) تشير **المخاطر التشغيلية** إلى مجموعة من الأنواع المختلفة من المخاطر، بما في ذلك أخطاء المعاملات في المراحل المختلفة لتنفيذ وتسجيل المعاملات، وأوجه القصور أو الإخفاقات في الضوابط الداخلية أو في النظم والخدمات، أو مخاطر السمعة، أو المخاطر القانونية، أو الانتهاكات الأمنية، أو مخاطر الاحتيال، أو الكوارث الطبيعية التي تؤثر على قدرة مدير الدين على متابعة الأنشطة المطلوبة لتحقيق أهداف إدارة الدين.

(57) تشير **مخاطر السمعة** إلى الخسائر الناجمة عن فرص التمويل غير المستغلة بسبب سمعة (الأوراق المالية \ مصدر السندات) السيئة بسبب التخلف عن السداد أو تدهور الوضع المالي. يمكن تحليل سمعة الدولة من خلال التصنيفات الائتمانية ومن خلال المؤشرات السيادية، وعلى وجه التحديد، على النحو التالي:

التصنيفات الائتمانية

(58) يمثل هذا المتغير التصور \ الانطباع لدى الوكلاء الخاصين بشأن حالة الدين في الدولة. يمكن تحليل جودة الائتمان من منظورين. فمن ناحية، هناك وكالات تصنيف تسند التأهيل للدين استناداً إلى المعايير المعمول بها. وينتج التصنيف المرتفع عندما يجد وكيل التصنيف القليل من الدلائل على إفلاس أو مشاكل السيولة المستقبلية التي تعرض المدفوعات العادية للخطر. ومن ناحية أخرى، يشير التصنيف المنخفض إلى أنه لا يمكن الوفاء بالالتزامات المتعاقد عليها بالفعل.

مؤشرات المخاطر السيادية

(59) المخاطر السيادية هي مؤشر يهدف إلى قياس المخاطر داخل دولة بالنسبة للاستثمارات الأجنبية. وهو مؤشر أساسي للحالة الاقتصادية دولة ما ويستخدمه المستثمرون الدوليون كعنصر تكميلي في صنع القرار. ويساوي المؤشر السيادي المعدل الزائد الذي تدفعه دولة على سنداتها المُصدرة مقارنة بسندات خزانة الولايات المتحدة.

(60) بالنسبة للدول التي لا تكاد تكون متقدمة النمو داخل السوق المالية العالمية، يُستخدم مؤشر المخاطر السيادية للإشارة إلى الحالة الاقتصادية للدولة وتوقعات وكالات التصنيف فيما يتعلق بالتطور الاقتصادي المستقبلي

(القدرة على سداد الدين، على وجه الخصوص). ويشير الخطر السيادي إلى تكلفة المديونية التي يمكن أن تواجهها الدولة. ولذلك فإن هذا المؤشر عنصر حاسم له أثرين رئيسين: -

(61) أولاً، كلما تدهور التصنيف السيادي، زادت تكلفة المديونية. علاوة على ذلك، كلما كانت هذه التكلفة أكبر، كلما قلت إمكانية التعامل بالسياسات الاقتصادية وزاد خطر التخلف عن السداد.

(62) ثانياً، سيكون لارتفاع مستويات المخاطر السيادية تأثير على قرارات الاستثمار، مما سيسبب تناقصاً في تدفقات الأموال وزيادة أسعار الفائدة داخل الدولة. وبعبارة أخرى، فإن تكاليف دين القطاع الخاص عرضة أيضاً للزيادة، مع ما يترتب على ذلك آثار سلبية في معدلات الاستثمار والنمو والعمالة.

(63) يشير خطر الاحتيال إلى خطر ارتكاب فعل متعمد يتعلق بالإبلاغ المالي الاحتيالي أو اختلاس الأصول.

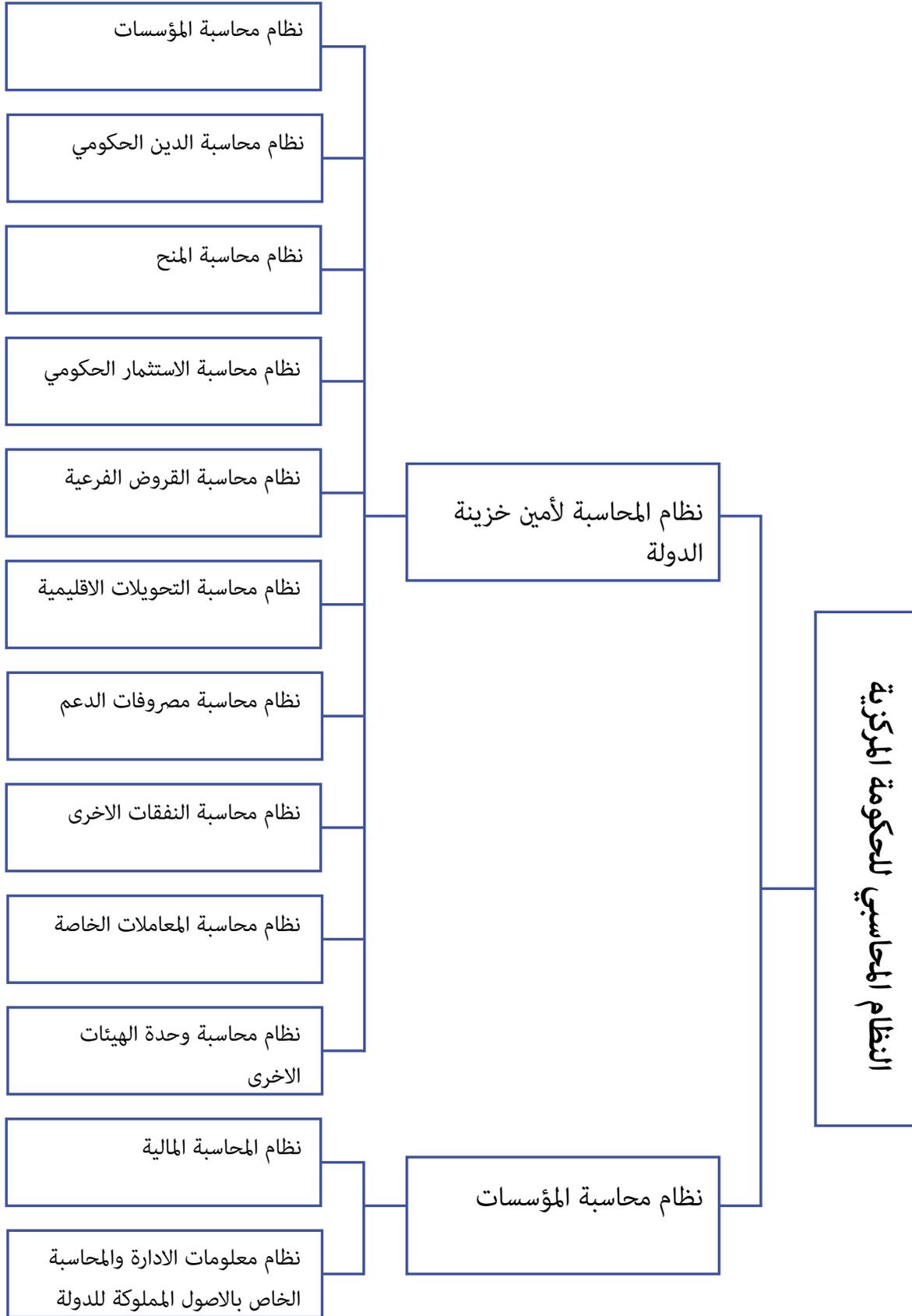
خامساً: الاعتبارات النهائية

(64) إن المجموعات الرئيسية الثلاث من المؤشرات (الضعف (التعرض)، والاستدامة، والدين المالي) تمنحنا فرصة لفهم الدين العام من وجهات نظر مختلفة، وبالتالي السماح للحكومات بالتحكم في الدين العام وإدارته وفق ممارسات ائتمانية سليمة.

(65) يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تؤدي دوراً نشطاً في تعزيز تنفيذ أفضل ممارسات الإقراض وإدارة الدين، بما في ذلك استخدام أنواع المؤشرات التي تمت مناقشتها في هذا الملحق. كما يمكنها أن تشجع الحكومات على التركيز بشكل أكبر على رصد مواطن الضعف (التعرض) وإعطاء أولوية عالية لإدارة المخاطر وإنتاج ونشر معلومات \ بيانات مالية نوعية. وينبغي عدم تنحية تحسين التنظيم والإشراف في قطاع الخدمات المالية بما يتماشى مع المعايير الدولية جانباً. وهذا من شأنه أن يقلل من ضعف (تعرض) الدين العام أمام الأحداث التي تؤثر على القطاع الخاص.

فهم عملية الدين العام وتقييم المخاطر: حالة إندونيسيا (الفقرة 73 من الدليل)

إن إعداد القوائم المالية للحكومة الإندونيسية يدعمها نظامان للمحاسبة: النظام المحاسبي للحكومة المركزية لدى وزارة المالية، والنظام المحاسبي للحكومة المحلية لدى وزارة الشؤون الاهلية. ويتكون النظام المحاسبي للحكومة المركزية من نظامين محاسبيين: نظام المحاسبة لأمين خزينة الدولة ونظام محاسبة المؤسسات. انظر الشكل أدناه:



ييدي الجهاز الاعلى للرقابة في إندونيسيا رأياً بشأن القوائم المالية للحكومة المركزية ولكنه لا يقدم رأياً بشأن القوائم المالية لكل وحدة (وظيفة إدارية).

أهداف إدارة دين الدولة

بالنظر إلى المصدر المهيمن والمتزايد لتمويل الدين وزيادة رصيد دين الدولة، فقد أقرت الحكومة الحاجة إلى إدارة الدين بشكل أفضل. وبشكل عام، فإن الهدف طويل الأجل لإدارة دين الدولة هو تقليل تكلفة الدين إلى أدنى حد ضمن مستوى المخاطر. وعلى وجه التحديد فإن الأهداف التي تسعى إدارة دين الدولة إلى تحقيقها هي:

1. ضمان سد الفجوات التمويلية والاستدامة المالية وفقاً لظروف الاقتصاد الكلي وبأقل التكاليف.
2. زيادة المبادئ الاحترازية في إدارة الدين، وخاصة تقليل المخاطر، سواء مخاطر السوق أو مخاطر إعادة التمويل.
3. تطوير الجهود بحيث يمكن تنفيذ القروض المخطط لها كما هو مقرر وضمن تقديرات التكلفة.

إن تحقيق هذه الأهداف سيدعم مباشرة تنفيذ السياسات الرامية إلى تحسين الاستدامة المالية والقدرة المالية للوفاء بالتزامات. ويشمل نطاق إدارة الدين شراء وصيانة و سداد دين الدولة المحمّل على ميزانية الدولة بشكل مباشر، والتي هي حالياً قروض أجنبية وسندات حكومية تديرها المديرية العامة للتمويل وإدارة المخاطر التابعة لوزارة المالية.

سياسة إدارة ديون الدولة

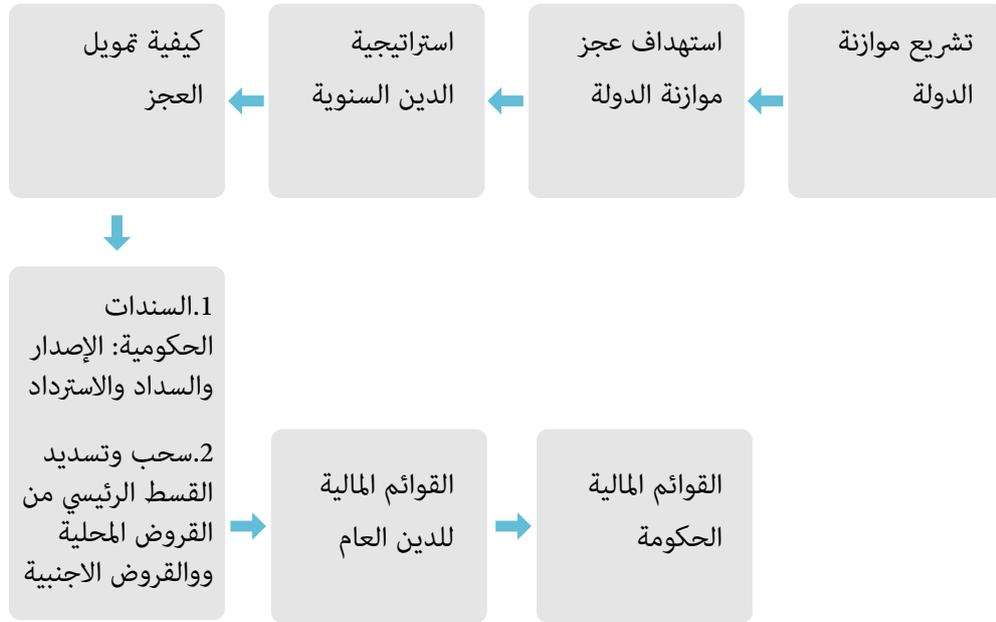
السياسة العامة لإدارة دين الدولة منصوص عليها في مختلف القوانين واللوائح. وتشمل اللوائح المتعلقة بإدارة دين الدولة ما يلي:

1. القانون رقم (24) لسنة 2004 بشأن السندات الحكومية.
2. القانون رقم (17) لسنة 2003 بشأن مالية الدولة.

| رقم | العنصر | الوصف |
|-----|-------------------------|--|
| 1. | مصادر تمويل الدين العام | أ. تمويل الدين النقدي: - السندات (المحلية والأجنبية). - قروض الاستعداد / قروض برامجية (المؤسسات المالية الدولية) |
| رقم | العنصر | ب. قروض النشاط/المشاريع. - القروض (المحلية والأجنبية). - القروض الفرعية. - الأوراق المالية الحكومية، سلسلة صكوك قائمة على المشاريع. |
| | | - سندات. - القروض (المحلية والأجنبية). |
| 2. | أدوات الدين العام | إن المديرية العامة للتمويل وإدارة المخاطر بوزارة المالية، مسؤولة عن إدارة الدين العام، حسب الآتي: - المكتب الرئيسي / الامامي: مسؤول عن تصميم سياسة ومعايير وإجراءات السندات والقروض. - مكتب إدارة المخاطر: مسؤول عن تصميم السياسات والمعايير والإجراءات الخاصة باستراتيجيات ومحافظ الدين العام، وإدارة المخاطر، والالتزامات الأخرى التي تدعمها الحكومة. - مكتب العمليات المساندة: مسؤول عن تصميم سياسة ومعايير وإجراءات التقييم والمحاسبة وتسوية الدين العام. |
| 3. | أطراف إدارة الدين | أ. السندات - تسوية السندات من هيئات البورصة (السوق المالي). - مراجعة معاملات السندات من مدراء السجلات والمدراء الرئيسيين. - وثائق العطاءات للأوراق المالية الحكومية. - تحديد مقدم العرض الفائز. - إشعار الدفع. ب. القروض - طلب السحب. - إشعار بالدفعات المستلمة من المقرضين. - إشعار الدفع. - إشعار من الوكالة المالية. |

| | | |
|----|--------------------------|--|
| 4. | توثيق مصادر الدين العام | - نظام التحليل المالي لإدارة الدين. - نظام التطبيق: خزينة الدولة ونظام الميزانية، الذي يسهل احتياجات عمليات الخدمات من مرحلة ما قبل الإنتاج (الميزانية) إلى مرحلة ما بعد الإنتاج (إعداد التقارير المالية للحكومة المركزية). |
| 5. | نظم وتكنولوجيا المعلومات | - نظام التحليل المالي لإدارة الدين. - نظام التطبيق: خزينة الدولة ونظام الميزانية، الذي يسهل احتياجات عمليات الخدمات من مرحلة ما قبل الإنتاج (الميزانية) إلى مرحلة ما بعد الإنتاج (إعداد التقارير المالية للحكومة المركزية). |

دورة إعداد التقارير المالية حول الدين العام



مخاطر نظام إدارة الدين العام في كل مرحلة

| الرقم | النشاط | المخاطر |
|-------|---|--|
| 1. | تمويل عجز موازنة الدولة | <ul style="list-style-type: none"> تمويل الدين لتغطية عجز الموازنة للدولة يفوق الاحتياجات. العجز/ دين جمهورية إندونيسيا يتجاوز 3% من الناتج المحلي الإجمالي. |
| 2. | صندوق الموازنة الواردة - تمويل القروض | <ul style="list-style-type: none"> يتم ادراج الاختلافات في قيمة التمويل الذي يتم تسلمه من سحب القروض ما بين المديرية العامة للتمويل وإدارة المخاطر وتسجيل معلومات المقرضين. سحب القروض الأجنبية خارج ما هو مخطط لتكبد تكاليف أخرى في وقت سحب القروض الأجنبية. لا يمكن الموافقة على إشعار الصرف بسبب وجود حد أقصى في وثيقة تنفيذ الموازنة لإنفاق الوزارة ولصندوق الموازنة الصادرة: القرض الفرعي. |
| 3. | صندوق الموازنة الصادرة - تمويل القروض | <ul style="list-style-type: none"> مدفوعات الفوائد والأقساط الرئيسية التي لا تتناسب مع الجدول الزمني يحددها المقرض. |
| 4. | صندوق الموازنة الواردة - الأوراق المالية الحكومية | <ul style="list-style-type: none"> ارتفاع عائد السندات الحكومية بسبب الاكتتاب الخاص والمعاملة المباشرة. التكاليف الأخرى لإصدار السندات الحكومية هي تكاليف مادية، ولكن لا يمكن رسملتها. العائد المحتمل للسندات الحكومية في السوق. الأصول الأساسية غير المعروفة للصكوك. |
| 5. | صندوق الموازنة الصادرة - الأوراق المالية الحكومية | <ul style="list-style-type: none"> لا تعتبر معاملات إعادة الشراء وعمليات تحويل الدين خصماً / علاوة غير مستهلكة على سلسلة الأوراق المالية الحكومية المستردة. دفع الفوائد واسترداد الأوراق المالية الحكومية المستحقة ليس في الموعد المحدد. |

| | | |
|----|-----------------------|---|
| 6. | إعداد القوائم المالية | <ul style="list-style-type: none"> • أخطاء في تصنيف الدين. • القروض الأجنبية المستحقة العام المقبل لم يتم تعديلها كمطلوبات متداولة. • الديون المدرجة في المطلوبات المتداولة مستحقة الدفع لأكثر من سنة واحدة. • سوء تقدير في الفوائد المستحقة (للقروض والأوراق المالية). • أخطاء في حساب وإقرار وعرض الدين بالعملة الأجنبية. • لا يمكن تحديد القرض الأجنبي المدرج في بيان الوضع المالي لخزينة الدولة وفقاً لهوية القرض. • لا يتم الإفصاح بشكل كاف عن العجز المتزايد في موازنة الدولة الناتج عن الدين الإضافي. • الإفصاح الغير الكافي عن التزامات التحوط والاكتتاب. |
|----|-----------------------|---|

ما يلي المخاطر العامة للدين العام، التي قد تصبح مسائل رئيسة في مجال التدقيق:

- تمويل الدين الذي يتجاوز الحاجة لتغطية العجز.
 - عائد السندات الحكومية التي هي أعلى بكثير من الدول المجاورة التي لديها نفس المخاطر.
 - تكاليف الاقتراض التي لا يتم الاستفادة منها على الفور (المستخدمة) بسبب تعليق ووقف تنفيذ المشروع.
 - القيمة التراكمية للدين والتي تتجاوز الحد الأقصى لنسبة الدين للناتج المحلي الإجمالي.
 - الالتزامات الحكومية والالتزامات الحكومية الطارئة التي لم يتم الإفصاح عنها ضمن الايضاحات في القوائم المالية.
- لا يبدي الجهاز الأعلى للرقابة في إندونيسيا أي رأي بشأن القائمة المالية لإدارة الديون لأن ذلك يعتبر جزء من القوائم المالية للحكومة المركزية. علاوة على ذلك، فإن المشاكل التي لا تؤثر على عدالة القوائم المالية للحكومة المركزية ولكنها هامة لتحسين الإدارة يتم الإفصاح عنها في نتائج التدقيق المتعلقة بالرقابة الداخلية أو عدم الامتثال \ الالتزام كجزء من تقرير التدقيق الصادر عن الجهاز الاعلى للرقابة في إندونيسيا.

الإجراءات الموضوعية في التدقيق المالي (الفقرة 103 من الدليل)

في التدقيق المالي، يتمثل الهدف من الاختبارات الموضوعية للتفاصيل في مساعدة المدققين على تحديد ما إذا كانت القيم النقدية لعمليات \ حركات الدين العام أو أرصدة الدين العام قد وردت بشكل صحيح في القوائم المالية أو التقارير أو الجداول أو ما يعادلها. والجدول رقم (3) يبين عينة من الاختبارات الموضوعية.

| الجدول رقم (1): الاختبارات الموضوعية للتفاصيل المستخدمة في التدقيق المالي | |
|---|---|
| اختبار التدقيق | التوكيد |
| الوجود والحدوث | التأكيد مع حامل أدوات الدين العام أو الوكيل المالي أو قيم/ أمين سجلات الدين العام. |
| | فحص اتفاقيات الدين العام الأساسية وغيرها من المستندات والتأكدات الداعمة والتأييدات المستلمة من الدائنين، سواء في شكل ورقي أو إلكتروني، عن المبالغ المبلغ عنها. |
| | فحص الوثائق الداعمة من أجل التحقيق أو التسوية اللاحقة بعد انتهاء الفترة الزمنية المشمولة بالتقرير. |
| | مراقبة المزادات والاكتتابات. |
| الحقوق والالتزامات | التأكيد مع حامل أدوات الدين العام أو الوكيل المالي أو قيم/ أمين سجلات الدين العام. |
| | فحص اتفاقيات الدين العام الأساسية وغيرها من المستندات والتأكدات الداعمة والتأييدات المستلمة من الدائنين، سواء في شكل ورقي أو إلكتروني، عن المبالغ المبلغ عنها. |
| الاكتمال | مراجعة جميع معاملات الطرف المقابل؛ عند طلب تفاصيل من الطرف المقابل، والنظر في أي جزء من المنظمة يستجيب وما إذا كان هذا يمثل جميع الجوانب ذات الصلة من تعاملها مع الجهة الخاضعة للرقابة. |
| | مراجعة قائمة أدوات الدين لتحديد ما إذا كانت جميع أنواع مطلوبات الدين العام مدرجة في السجلات المحاسبية. |
| | إرسال تأكيدات بالرصيد الصفري إلى حاملي الدين العام المحتملين أو الأطراف المقابلة. |
| | مراجعة بيانات الوكلاء الأساسيين حول وجود معاملات وحيازات لأدوات الدين العام. |
| | استخدام تقنيات بمساعدة الكمبيوتر لاستخراج بيانات التداول الإجمالية لتوفيقها مع دفتر الأستاذ العام وتقرير البيان المالي. |
| | إجراء اختبارات العينة للصفقات الفردية لتأكيدات الطرف المقابل وإيصالات الاستلام اللاحقة. |
| | مراجعة سجلات المحاسبة قبل نهاية السنة وبعدها بالنسبة للمعاملات غير العادية. |

| | |
|---|-----------------|
| مراجعة تأكيدات الطرف المقابل التي تم تلقيها ولكن لم يتم مطابقتها مع سجلات المعاملات. | الاكتمال |
| مراجعة بنود التسوية العالقة في التقارير. | |
| دراسة اتفاقيات الدين العام للمشتقات المالية المدمجة. | |
| مراجعة محاضر اجتماعات لجنة الدين العام والوثائق ذات الصلة. | |
| إجراء احتساب لاستحقاقات مناسبة والإقرار بنفقات الدين العام. | |
| فحص المستندات للتحقق من الإيصالات النقدية من الاقتراض. | التقييم والقياس |
| تأكيد القيمة الاسمية لمبالغ الدين العام مع الوكيل أو الأمين المالي. | |
| إعادة حساب حسابات سعر السوق لعينة عالية القيمة من أدوات الدين العام. | |
| مراجعة أسس التقييم على النحو المحدد في السياسات المحاسبية (أي القيمة السوقية أو الصورية أو الاسمية) لتحديد ما إذا كانت معقولة ومطبقة باستمرار. | |
| التحقق من دقة تحويل القيمة الدفترية والسوقية لأدوات الدين العام المقومة بالعملات الأجنبية. | |
| استخدام أسعار السوق المعروضة للتحقق من القيم المفصح عنها من أدوات الدين العام، وأدوات سوق المال، والمشتقات المالية. | |
| فحص المستندات للتحقق من المصروفات النقدية من المبالغ المسددة. | |
| فحص المستندات للتحقق من المصروفات النقدية من فائدة المبالغ المسددة. | |
| التحقق من أن المبادئ المحاسبية المختارة والمطبقة تتفق مع التشريعات واللوائح والمعايير المحاسبية المعمول بها، وأنها مناسبة لوكالة إدارة الدين العام. | |
| التحقق من أن القوائم المالية والملاحظات \ الايضاحات ذات الصلة توفر إفصاحات كافية، بما في ذلك الجهة الخاضعة للرقابة التي تقدم تقارير عن الدين العام، وأنواع أدوات الدين، وأنواع المصدرين، وليست مفصلة أو مكثفة أكثر من اللازم. | |
| التحقق من أن القوائم المالية والملاحظات ذات الصلة توفر إفصاحاً كافياً ليست مفصلة أو مكثفة أكثر من اللازم. | العرض والإفصاح |
| التحقق من أن القوائم المالية توفر معلومات حول المسائل التي قد تؤثر على استخدامها وفهمها وتفسيرها. | |
| التحقق من أن القوائم المالية تعكس المعاملات بطريقة تعرض مستويات الدين العام؛ نتائج الاقتراض، والتسديدات، ومدفوعات الفائدة؛ والتدفقات النقدية ضمن نطاق من الحدود المقبولة. | |
| مراجعة تصنيف أدوات الدين العام لضمان توافقها مع التشريعات والأنظمة والممارسات. | |

| | |
|--|----------------|
| التحقق من أن حركات الدين المشتركة قد تم الغائها خلال الدمج. | العرض والإفصاح |
| مراجعة الإفصاحات الخاصة حول معاملات الأطراف ذات العلاقة، مثل معاملات الدين بين الحكومة والبنك المركزي. | |

الإجراءات التحليلية الموضوعية

بالإضافة إلى الاختبارات الموضوعية للتفاصيل في التدقيق المالي، يقوم المدققون بإجراءات تحليلية موضوعية لمقارنة القيم الفعلية والمتوقعة للمبالغ المالية الرئيسية، مثل أرصدة الحسابات. إن الهدف من هذه المقارنة هو تحديد وتحري سبب أي علاقات غير عادية أو غير متوقعة بين القيم الفعلية والمتوقعة. ومن الأمثلة على ذلك العلاقة بين نفقات الفائدة المتوقعة المحسوبة باستخدام أسعار الفائدة الواردة في المستندات القانونية ونفقات الفائدة الفعلية. يضع المدققون توقعاً أو تقديراً لما ينبغي أن يكون عليه المبلغ المسجل استناداً إلى تحليل وفهم للعلاقات بين المبالغ المسجلة والبيانات الأخرى، ثم يستخدم هذا التقدير لتكوين استنتاج بشأن المبلغ المسجل. ومن الأسباب الأساسية التي تستند إليها الإجراءات التحليلية أن العلاقات المعقولة بين البيانات من المتوقع أن تسود على نحو معقول ما لم تكن هناك ظروف معروفة من شأنها أن تغير العلاقة.

تعتمد الإجراءات التحليلية عموماً على البيانات المجمعة الإجمالية بدلا من قيم الوحدات، مما يجعلها أكثر فعالية وكفاءة من اختبارات المعاملات الفردية. وتشمل الإجراءات التحليلية العمومية استخدام النسب والاتجاهات وتحليل التباين. وتستخدم إجراءات تحليلية الأكثر تطوراً تحليل الاقتصاد القياسي، بما في ذلك الانحدار، والمحاكاة، واختبار الإجهاد، والنماذج الاقتصادية الواسعة النطاق. ويبين الجدول رقم (2) الخطوات المتخذة في تطبيق الإجراءات التحليلية الموضوعية.

الجدول رقم (2): الخطوات المتخذة في تطبيق الإجراءات التحليلية

| | |
|-----|--|
| أ- | تحديد مقدار الحد المادي. وهذا الحد هو مقدار الفرق بين توقعات المدققين والمبلغ المسجل الذي سيقبله المدققون دون إجراء تحقيق. إن تحديد الحد هي مسألة تتعلق بتقدير وحكم المدققون. |
| ب- | تحديد علاقة معقولة يمكن التنبؤ بها وتطوير نموذج لحساب توقع المبلغ المسجل. والاعتماد على الاعتبار الأخطاء التي يمكن أن تحدث وكيف سيتم الكشف عن هذه البيانات الخاطئة من قبل النموذج. |
| ج- | جمع البيانات / المعلومات لتطوير التوقعات وتنفيذ الإجراءات المناسبة لتحديد موثوقية البيانات. وتخضع هذه الموثوقية لحكم المدققين. |
| د- | تطوير توقعات المبلغ المسجل باستخدام المعلومات التي تم الحصول عليها خلال الخطوات السابقة. وتخضع دقة التوقعات لحكم المدققين. |
| هـ- | مقارنة التوقعات بالمبلغ المسجل وملاحظة الفرق. |
| و- | الحصول على تفسيرات للاختلافات التي تتجاوز الحد المادي، لأنها تعتبر ذات أهمية نسبية. |
| ز- | تثبيت تفسيرات الاختلافات ذات الأهمية النسبية. |

| | |
|----|---|
| ح- | تحديد ما إذا كانت الإيضاحات والأدلة المؤيدة تقدم أدلة كافية على المستوى المرغوب من التأكيد الموضوعي. وإذا لم يتم الحصول على مستوى كاف من التأكيد الموضوعي من الإجراءات التحليلية، يتم القيام بتنفيذ إجراءات إضافية والنظر فيما إذا كان الفرق يمثل خطأً. |
|----|---|

شرح الفرق بين مصروفات الفائدة المتوقعة والفعلية

لنفترض أن المدققين يقدروا مصروفات الفائدة للفترة الحالية هي 80 مليون دولار. ويُقدّم المدققون هذا التقدير استناداً إلى متوسط رصيد الدين العام البالغ بليون دولار مضروباً بنسبة 8 في المائة، وهو متوسط سعر الفائدة السنوي. والحد المادي للإجراء التحليلي الموضوعي هو 5 ملايين دولار. فإن وجد المدققون أن المبلغ الفعلي لمصروفات الفوائد هو 94.5 مليون دولار. أي يتجاوز الفرق 14.5- مليون دولار - الحد المادي للاختبار بمقدار 9.5 مليون دولار. فعلى المدققون سؤال مدراء الدين العام عن الفرق، وإن كان تفسيرهم هو "أننا اقتربنا المزيد من الأموال وأسعار الفائدة أعلى من العام الماضي". فيتعين على المدققون أن يعزوا هذا التفسير. على سبيل المثال، يمكن للمدققين تحديد أن أسعار الفائدة زادت أولاً خلال العام ثم انخفضت وتم حسابها إلى متوسط 9 في المائة على أساس متوسط شهري بدلاً من 8 في المائة. بالإضافة إلى ذلك، تشير بيانات القروض من المقرضين إلى أنه تم اقتراض 100 مليون دولار وسدادها خلال العام، وأن القروض الإضافية كانت مستحقة لمدة 6 أشهر. وبالتالي، كان متوسط رصيد القرض في الواقع أعلى بمقدار 50 مليون دولار وكان متوسط سعر الفائدة أعلى بنسبة 1 في المائة من الأرقام المستخدمة في التقديرات الأصلية للمدققين. وباستخدام هذه المعلومات الجديدة، يقوم المدققون بتنقيح النموذج وإعادة حساب التقدير بمبلغ 94.5 مليون دولار (1050 مليون دولار في متوسط رصيد الدين العام مضروباً في 9 في المائة)، وهو ما يعادل نفقات الفائدة الفعلية.

الاختبارات الموضوعية لتفاصيل أدوات المشتقات المالية

يستخدم مدراء الدين على نحو متزايد المشتقات المالية لإدارة تعرضهم للمخاطر الكامنة في بعض أدوات الدين العام، مثل مخاطر الفوائد والعملات الأجنبية. حيث يقوم مدراء الدين الشروط المصطلح إلى استحقاق وملامح أخرى للدين العام باستخدام المشتقات المالية، المعروفة باسم اتفاقيات مبادلة العملات أو الفائدة لتبادل المدفوعات مع مؤسسة مالية وفقاً لصيغة مرتبة مسبقاً. وفي صفقة المبادلة المتعارف عليها، يصدر كيان عام أوراقاً مالية طويلة الأجل ويوافق في الوقت نفسه على مبادلة مدفوعات الفائدة الطويلة الأجل ذات السعر الثابت مقابل مدفوعات الفائدة العائمة (القصيرة الأجل). ويبين الجدول رقم (3) الاختبارات الموضوعية لتفاصيل أدوات المشتقات المالية.

الجدول رقم (3): الاختبارات الموضوعية لتفاصيل المستخدمة في التدقيق المالي

| التوكيد | اختبار التدقيق |
|------------------|--|
| الاكتمال والوجود | تأكيد الاشتراطات الهامة مع حامل السند للمشتق المالي أو الطرف المقابل للمشتق المالي. |
| الاكتمال والوجود | فحص اتفاقات الدين العام الأساسية وغيرها من المستندات والتأكدات الداعمة الواردة من الدائنين، سواء في شكل ورقي أو إلكتروني. |
| الاكتمال والوجود | الطلب من حامل السند للمشتق المالي أو الطرف المقابل للمشتق المالي تقديم تفاصيل عن جميع المشتقات المالية والمعاملات مع وكالة إدارة الدين العام. |
| | إرسال تأكيدات بالرصيد الصفري إلى حاملي السند المحتملين للمشتقات المالية أو الأطراف المقابلة المحتملين للمشتقات المالية. |
| | مراجعة بيانات الوسطاء عن وجود معاملات مشتقات مالية والمراكز المحتفظ بها. |
| | مراجعة تأكيدات الطرف المقابل التي تم تلقيها ولكن لم تتم مطابقتها مع سجلات المعاملات. |
| | مراجعة بنود التسوية التي لم يتم حلها. |
| | فحص الاتفاقيات، مثل اتفاقيات القروض أو حقوق الملكية، للمشتقات المالية المدمجة. |
| التقييم والقياس | تقييم مدى منطقية النماذج والمتغيرات والافتراضات المستخدمة في تقييم المشتقات المالية. |
| | جمع أسعار السوق لتقييم التسعيرات الثابتة والصاحبة. |
| | تقييم حساسية التقييم للمتغيرات في الافتراضات. |
| | فحص المستندات الداعمة لتسوية معاملات المشتقات المالية بعد نهاية فترة إعداد التقارير. |
| | استخدام نماذج الملكية أو نماذج وكالة إدارة الدين العام المطورة داخلياً لتقييم التسعير عندما لا توجد أسعار للسوق. |
| | استخدام الإجراءات التحليلية لتقييم سياسات إدارة المخاطر، بما في ذلك الامتثال بحدود الائتمان. |
| العرض والإفصاح | تقييم مدى الإفصاح عن المشتقات المالية المستخدمة كتحوط ومدى الامتثال للقوانين واللوائح التي تتطلب الكشف عن معاملات المشتقات المالية، بما في ذلك القيمة الاسمية والعدالة، عدد الأطراف المقابلة ونوعيتها الائتمانية، والقيمة المعرضة للخطر، ونتائج اختبارات الإجهاد، وما إلى ذلك. |

وضع / إعداد مصفوفة نتائج التدقيق (الفقرة 105 من الدليل)

الجدول رقم (4): مصفوفة نتائج التدقيق لإدارة النقد

هدف التدقيق: ما إذا كانت إدارة النقد (التي تنطوي على التنبؤ بالتدفق النقدي، وترتيب السيولة المؤقتة، والحفاظ على الرصيد المستهدف في الحساب الحكومي، واستثمار الرصيد الفائض فوق الرصيد المستهدف) تتم بكفاءة وفعالية. (تقرير رقم (16) لسنة 2016، تدقيق أداء إدارة الدين العام، الجهاز الأعلى للرقابة في الهند، <https://cag.gov.in/content/report-no-16-2016-union-ministry-finance-public-debt-.management-performance-audit>).

| | |
|---|------------------|
| في غضون 40 أسبوعاً على الأقل من كل عام، كانت هناك اختلافات بين الرصيد النقدي الأسبوعي المتوقع والرصيد النقدي الفعلي. | الحالة |
| الأرقام المتوقعة للبنك المركزي وأرقام الرصيد النقدي الفعلي للحكومة كما قدمها المصرف المركزي للحكومة. | المعيار |
| دراسة وفحص الوثائق ذات الصلة وسجلات البنك المركزي والبيانات الأسبوعية المتعلقة بالرصيد النقدي كما أعدها وأتاحها البنك المركزي. | الدليل والتحليل |
| تم إعداد توقعات الرصيد النقدي بشكل مُسبق قبل 6 أشهر على الأقل وتأثرت بعوامل متعددة، بما في ذلك الإنفاق من قبل الإدارات والوحدات الحكومية في جميع أنحاء الدولة. | الأسباب |
| تتم تعديل حالات عدم التطابق بين التدفقات الداخلة والخارجة في الحسابات الحكومية من خلال إصدار أدوات إدارة النقد، أي سندات / أذونات الخزينة، وضبطها بشكل أكبر من خلال سبل ووسائل السلف/ السحب على المكشوف من قبل البنك المركزي للحكومة. | تأثيرات |
| وضع منهجية أفضل باستخدام أدوات متطورة لإعداد التنبؤات النقدية. | الممارسات الجيدة |
| تمكن الحكومة من إدارة أرصدها النقدية بشكل أفضل وتمكين اتخاذ قرارات استثمارية حكيمة. | التوصيات |

عينة من تقارير التدقيق المالي، تدقيق الأداء، تدقيق الالتزام (الفقرة 106 من الدليل)

تدقيق الدين الفيدرالي الأمريكي

يقوم مكتب المساءلة الحكومي الأمريكي بتدقيق القوائم المالية الموحدة للحكومة الأمريكية. ونظراً لأهمية الدين الفيدرالي بالنسبة للبيانات المالية على نطاق الحكومة، يقوم مكتب المساءلة الحكومي الأمريكي بتدقيق جداول مكتب الخدمات المالية للدين الفيدرالي سنوياً لتحديد ما إذا كانت، من جميع الجوانب المادية، (1) الجداول معروضة بشكل عادل، و(2) احتفظت إدارة الخدمات المالية على رقابة داخلية فعالة على التقارير المالية ذات الصلة بجدول الدين الفيدرالي. علاوة على ذلك، يُختبر مكتب المساءلة الحكومي الأمريكي الامتثال لأحكام مختارة من القوانين واللوائح والعقود واتفاقات المنح المعمول بها المتعلقة بجدول الدين الفيدرالي. (انظر التدقيق المالي: مكتب الخدمات المالية السنوات المالية 2018 و2017 جداول الدين الفيدرالي، GAO-19-113).

المصدر: <https://www.gao.gov/products/gao-19-113>.

تدقيق الدين العام في المالديف والضمانات الحكومية

يجري الجهاز الأعلى للرقابة في المالديف تدقيقاً سنوياً لبيان الدين العام وعلى بيان الكفالات الحكومية. بالإضافة إلى رأي المدقق المالي المقدم حول صحة ونزاهة هذين البيانين، فإنه يتم تقديم رأي حول الامتثال فيما يتعلق بمستوى الامتثال للأحكام ذات الصلة من قانون ولوائح المالية العامة. ومن المسائل الأخرى التي تناولتها عمليات التدقيق والمراجعة المالية للإقراض الحكومي على القروض المقدمة إلى المؤسسات المملوكة للدولة، وتنفيذ استراتيجية إدارة الدين، والاحتفاظ بالدين في إطار قانون المسؤولية المالية، والمراجعة المالية لنسب استدامة الدين.

الإبلاغ عن مسائل أخرى (حدود الاقتراض) - الجهاز الاعلى للرقابة في المالديف (تقرير التدقيق المالي للدين العام، السنة المالية 2013)

أبرمت وزارة المالية والخزينة مع البنك المركزي اتفاقية وكالة تم بموجبها منح وزارة المالية والخزينة تسهيلات السحب على المكشوف من حساب البنك العام. وينص البند (11) من اتفاقية الوكالة على ألا يتجاوز مبلغ السحب على المكشوف المستحق 100,000,000 روفية (عملة جزر المالديف) في نهاية أي شهر من الشهور، وينص البند (13) على أن يتم دفع أي رصيد مستحق في نهاية السنة المالية وألا تلجأ الحكومة إلى تسهيلات السحب على المكشوف كوسيلة لتمويل عجز الموازنة. ومع ذلك، كان حساب البنك العام مديون بمبلغ 2,475,000,000 روفية في نهاية السنة المالية 2013. وقد صرحت وزارة المالية والخزينة أنه خلال العام تم تمديد حدود تسهيلات السحب على المكشوف للبنك العام بموافقة البنك المركزي. وذكرت أيضاً أن تسهيلات السحب على المكشوف الحساب للبنك العام اعتباراً من 5 أيار 2014، والتي تصل إلى 3,328,000,000 روفية، تم تحويلها إلى قرض قصير الأجل.

الإبلاغ عن مسائل أخرى (القروض المقدمة (إعادة إقراض) للمؤسسات المملوكة للدولة) - الجهاز الاعلى للرقابة في المالديف (تقرير التدقيق المالي للدين العام، السنة المالية 2013)

تعهدت وزارة المالية والخزينة بالاقتراض للمؤسسات المملوكة للدولة لمشاريع إنمائية معينة وقدمت القروض للمؤسسات المملوكة للدولة من خلال اتفاقية منفصلة وقعتها وزارة المالية والخزينة وتلك المملوكة للدولة. هذا الترتيب القائم على إعادة الإقراض، إذا نجح، يجب أن يؤدي إلى أن تكون وزارة المالية والخزينة قادرة على سداد الفوائد والمدفوعات الرئيسية للمقرض الأصلي دون اللجوء إلى التدفقات النقدية من ميزانية الدولة. ومع ذلك، فإن نسبة كبيرة من القروض المعاد إقراضها للمؤسسات المملوكة للدولة لم يتم تسديدها لوزارة المالية والخزينة من قبل هذه المؤسسات، مما أدى إلى أن وزارة المالية والخزينة ستكون في نهاية المطاف مسؤولة عن سداد القروض من ميزانية الدولة. واعتباراً من نهاية عام 2013، بلغت القروض المعاد إقراضها المتعثرة وغير العاملة للمؤسسات المملوكة للدولة 589,000,000 روفية.

المصدر: <http://www.audit.gov.mv/Uploads/AuditReports/2018/03March/Statement%20of%20Public%20Debt%20Audit%20Report%20Financial%20Year%202013.pdf>

التقرير رقم 16 لسنة 2016 - تدقيق أداء إدارة الدين العام بوزارة المالية

أجرى الجهاز الاعلى للرقابة في الهند تدقيق الأداء بشأن إدارة الدين العام حيث شكّل الدين العام جزءاً كبيراً من إيرادات الحكومة الاتحادية في الهند. وعلاوة على ذلك، فإن هذا التدقيق سيساعد صناع السياسات على فهم مخاطر الدين العام، وجعل عملياتهم أكثر فعالية، وزيادة كفاءة العمليات الإدارية الداخلية، وتعزيز شفافية الدين العام والمساءلة. وعلاوة على ذلك، فإن تواتر أزمات الدين وشدتها في جميع أنحاء العالم وما يترتب على ذلك من آثار عكسية على إدارة الأموال العامة يعزز الحاجة إلى تعزيز سلوكيات الإقراض والاقتراض المسؤول.

المصدر: <https://cag.gov.in/content/report-no-16-2016-union-ministry-finance-public-debt-management-performance-audit>

