

التعرض المالي:
دلالات في مجال إدارة الديون ودور المؤسسات العليا للمراجعة
المالية SAIs

لجنة INTOSAI للدين العام

التعرض المالي: دلالات في إدارة الديون
ودور المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI

- ٣ ملخص -----
- ٤ الأهداف والمجال -----
- ٥ ماهو المقصود من " التعرض المالي "؟ -----
- ٩ أهمية التعرض المالي بالنسبة للاستدامة المالية -----
- ١٠ التحديات المتضمنة في التعرف على التعرض المالي وتقديره -----
- ١١ تعريف التعرض المالي وتصنيفه -----
- ١٣ تقدير التكاليف المتوقعة للتعرض المالي -----
- ١٧ طرق للإبلاغ وإعداد الميزانيات والتقليل من الأخطار -----
- ١٧ الإبلاغ بالتعرض المالي -----
- ١٩ وضع ميزانية التعرض المالي -----
- ٢١ "أحسن الممارسات" في التعامل مع المخاطرة -----
- ٢٣ الأدوار المحتملة للمؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI -----
- ٢٧ مصادر البحث -----

ملخص

١- طبقاً للبنود المرجعية التي أرساها مجلس إدارة INTOSAI فإن لجنة الدين العام (PDC) قد أوكل إليها مهمة نشر خطوط توجيهية ومعلومات أخرى تستخدمها المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI's بغرض تشجيع الإبلاغ بالشكل الصحيح عن الدين العام وإدارته بطريقة صحيحة. وبشكل عام فإن هذه الوثيقة:

* تقدم مسحا توضيحياً لـ "التعرض المالي" التي يمكن أن يكون لها دلالات في الاستدامة المالية طويلة الأجل وبالتالي في مجال إدارة الدين ، وأيضاً

* تستكشف أدواراً محتملة للمؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI's فيما يتعلق بهذه البنود.

٢- تنفذ الحكومات برامج وأنشطة متنوعة قد تشكل عبئاً على الموارد المستقبلية وتخلق عدم الاستقرار المالي. ومع ذلك فإن الكثير من هذه التعرضات لا تخضع للحسابات وليس لها ميزانيات كما أنه لا يتم تغطيتها بشكل كاف في التحليل المالي التقليدي. ^١ وكنتيجة لذلك فإن هذه البنود – عن طريق خلق زيادات غير متوقعة في الإنفاق وتمويل الدين – قد تعوق الميزانيات المستقبلية وتحد من المرونة المالية بشكل يضر بأهداف السياسات المالية والاقتصادية للحكومة.

٣- ومن أجل تجنب عدم الاستقرار المالي والتغيرات غير المتوقعة في احتياجات التمويل فإن اختيارات السياسة الاقتصادية ينبغي أن تركز على التصور الكامل للصحة المالية للبلد بما في ذلك الفهم الشامل للأعباء المحتملة على الموارد المستقبلية للميزانية. ^٢ وبالمثل فإن الإدارة الناجحة للدين لا تعتمد فقط على التحكم في مستوى الدين العام المستحق والفائض أو العجز المالي المحسوب تقليدياً، وإنما تعتمد أيضاً على استراتيجية شاملة. وتتضمن الممارسة الشاملة- ولا تقتصر على – التأكد من وجود المراقبة والاستيعاب السريع للحالات المحتملة ، الإدارة الفعالة للمخاطر، وتجنب الإنفاذ واسع النطاق لأنشطة شبه مالية متعثرة. إن التحليلات الأعمّ هذه يجب أن تكمل التركيز التقليدي على مستوى الدين كمقياس رئيسي لمديونية الحكومة.

٤- وإدراكاً منها لمجال الأنشطة التي قد تشكل عبئاً على الموارد المستقبلية فإن اللجنة لم تحاول أن تطور تعريفاً للدين. وبدلاً من ذلك فإن الإرشاد في الإفصاح عن الدين العام وتعريفه ^٣ يحدد ويعرّف العناصر المختلفة للدين العام التي يمكن الإفصاح عنها كجزء من الدين العام.

٥- وبالمثل فإن مفهوم "التعرض المالي" - بامتداده لما هو أبعد من المحاسبة والتحليل المالي التقليديين – يشجع منظوراً واسعاً للبرامج والأنشطة الحكومية التي قد تلزم الحكومة - سواء بشكل صريح أو بشكل ضمني – باستخدام المصادر المستقبلية. إن الهدف هو توفير آلية تعين الحكومات على النظر إلى ما هو أبعد من الوضع المالي الراهن ، أي أن تنظر إلى النتائج طويلة الأجل لقرارات اليوم والعوامل التي تحدد احتياجات المستقبل. وهذا من شأنه أن يجعل الحكومات في وضع يسمح لها بأن تدير سيولتها النقدية بشكل فعال وبأن تقرر بحكمة أكبر اختياراتها في مجال الاحتياجات التمويلية المستقبلية.

٦- وعن طريق الإبلاغ الكامل والعلني بالتعرضات المحتملة فإن صانعي القرار يكونون في وضع أحسن يمكنهم من التعامل مع التكاليف المستقبلية ويساعدونهم على منع التغيرات غير المتوقعة في احتياجات التمويل. ومع ذلك فإن تحسين الوعي بالتعرض المالي لا يكفي. ومن أجل خلق حوافز تحسن عملية صنع القرار فيما يختص بكيفية تمويل أو تجنب تلك التعرضات فإن الهيئات المعنية يجب أن تطور معايير دقيقة للتكاليف وأن تدمج هذه المعايير في التقارير المالية وإعداد الميزانيات وإجراءات السياسات الأخرى.

٧- إن لجنة الدين العام تؤمن بأن المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI's يمكنها أن تحسن الصحة المالية طويلة الأجل للأمة وذلك بأخذ دور فعال في التأكد من وجود فهم ورصد صحيحين للتعرض المالي ودلالاته بالنسبة لإدارة الدين. لكن هذه الوظيفة تتميز عن وظيفة مراجع الحسابات التقليدية ألا وهي التصديق. وبينما يمكن للمؤسسات العليا

للمراجعة المالية SAIs أن تلعب دوراً ذا قيمة عن طريق توفير المعلومات والتوجيه فيما يتعلق بالتعرض المالي، فإنه ينبغي أن يكون واضحاً أن هذه الوظيفة لا توفر نفس المستوى من الضمان مقارنة بالمراجعة المالية. إضافة إلى ذلك فإن المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAIs قد تحتاج إلى أن تطور طرقاً ووسائل جديدة وأكثر تداخلاً حتى تكون فعالة في تناول ما هو أبعد من أمور الحالة المالية الراهنة والتحكم.

٨- تشمل بعض الأدوار المحتملة التي قد ترغب إحدى المؤسسات العليا للمراجعة المالية في أن تقوم بها فيما يتعلق بالتعرض المالي، على التالي :

◀ أن تراجع وتساعد على تحسين فهم التعرضات المذكورة في التقارير المالية،

◀ أن تشجع على ممارسات أحسن للإبلاغ بالتعرض المالي بما في ذلك التعرضات التي لا ترد في التقارير التقليدية المالية وتقارير الميزانيات. وعلى سبيل المثال فإن المؤسسات العليا للمراجعة المالية قد ترغب في أن تلعب دوراً في:

- تطوير حافظة واحدة لبلد لتعرضه المالي.
- استخدام إطارات مثل "مصفوفة المخاطرة المالية" ^٤ للإسهام في تحسين فهم مجال وطبيعة تعرضات البلد.
- تقدير التكاليف والأخطار المتوقعة التي ترتبط بتعرضات مالية معينة.
- استخدام آليات متداخلة الأنظمة، مثل نظم المحاكاة، وذلك لتوضيح وزيادة فهم الصورة المالية بعيدة الأمد للبلد.

◀ أن تشجع الممارسات الأفضل في التعامل مع الأخطار. وقد ترغب المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAIs في أن تلعب دوراً في تحسين فهم واستخدام التالي:

- أساليب تقدير المخاطر
- وسائل تقليل المخاطر
- ممارسات إدارة المخاطر

الأهداف والمجال

٩- تستكشف هذه الوثيقة موضوعات أساسية تحيط بالتعرض المالي التي قد تأخذها المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAIs بعين الاعتبار عند إصدار حكمها فيما يتعلق بالحالة المالية لحكومة ما. وبالتحديد فإن الوثيقة

* تصف وتوضح المقصود من "التعرض المالي"

* تدرس العلاقة بين التعرض المالي والحالة المالية طويلة الأجل وإدارة الدين

* تحدد موضوعات أساسية وتثير تساؤلات تتعلق ببعض التعرضات المالية الأساسية من حيث التحديد والتقدير والإبلاغ والميزانية والمراقبة.

* توفر أمثلة لطرق الإبلاغ ووضع الميزانية والتحكم والمراقبة الخاصة بالتعرض المالي

* تستكشف أدوارا محتملة للمؤسسات العليا للمراجعة المالية SAIs فيما يختص بالتعرض المالي

١٠- هذه الوثيقة لا تفرض – وليس الهدف منها أن تفرض – أساسا واحدا للمحاسبة أو نوعا واحدا من الإبلاغ للاستخدام، للإفصاح عن الأعباء المتوقعة على الموارد المستقبلية أو دلالاتها المحتملة لإدارة الدين. وعوضا عن ذلك فإن الوثيقة تهدف إلى توفير عرض توضيحي لهذا الموضوع المعقد واستكشاف الأدوار الممكنة للمؤسسات العليا للمراجعة المالية SAIs.

١١- وفي معرض تحضير هذه الوثيقة فإن اللجنة قد بنت على الأساس الذي أرساه الإرشاد في الإفصاح عن الدين العام وتعريفه الخاص بـ INTOSAI. وبالإضافة إلى ذلك فإن اللجنة قد أخذت بعين الاعتبار الدراسات المنشورة بواسطة PDC ، ولجان INTOSAI الأخرى ، والعديد من الهيئات المختصة بوضع المعايير المحاسبية، والمنظمات الدولية المهتمة بأمور الدين العام. وقد استشارت اللجنة واستفادت من دراسات مسؤولين في البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) وصندوق النقد الدولي (IMF). ولكي تكتسب اللجنة رؤية للطرق المستخدمة حاليا في التعامل مع الأنواع المختلفة من التعرض المالي، فإنها راجعت ميزانيات وتقارير مالية وغيرها من وثائق السياسات المالية لبعض البلدان المختارة. لقد كان الهدف خلال كل ذلك هو توفير عرض توضيحي للموضوعات الأساسية وليس تقديم مراجعة شاملة.

ما هو المقصود بالتعرض المالي؟

١٢- يوفر مفهوم "التعرض المالي" مظلة لاستعراض المساحة العريضة من المسؤوليات والبرامج والأنشطة التي تقوم بها الحكومات الوطنية والتي قد تشكل عبئا على الموارد المستقبلية. وبالتجاوز إلى ما هو أبعد من التحليل التقليدي المالي والمحاسبي فإن مفهوم التعرض المالي يهدف إلى توفير منظور عريض للأنشطة الحكومية التي – سواء ضمنا أو علنا – قد تعرض الحكومة لاستخدام مصادر مستقبلية. وبدلا من محاولة تقديم خطوط توجيهية لتعريفات مقيدة فإن الهدف هو تقديم إطار لفهم أحسن للحالة المالية للبلد على المدى البعيد.

١٣- ومن الواضح أن التعرض المالي يتباين تباينا كبيرا فيما يتعلق بالحجم وإمكانية الحدوث وقوة الائتزازات القانونية للحكومة. ويقدم مستند I بعض الأمثلة للأنشطة التي قد تكون وثيقة الصلة بعملية تقدير الاستدامة طويلة الأجل للحالة المالية للبلد واستراتيجية إدارة الدين به.

مستند I أمثلة للتعرض المالي

- **برامج الضمان الاجتماعي:** تتنوع هذه البرامج تنوعا كبيرا في مختلف الأقطار ولكنها تشير عموما إلى برامج تأسست بقوانين تحمي الفرد ضد انقطاع أو فقدان القدرة على التكسب. وتوفّر الحماية للشخص المؤمن عليه والأشخاص الذين يعولهم وذلك من خلال مبالغ نقدية تدفع بغرض تعويض جزء على الأقل من الدخل المفقود. وتقوم الأنظمة التي لها علاقة بالتوظيف عامة بإرساء أهلية الحصول على المعاشات والمدفوعات المتفرقة الأخرى على طول مدة الخدمة في الوظيفة أو العمل الحر أو العلاقة الوظيفية نفسها كما هو الحال في بعض الأحيان. ويرتبط مقدار المعاشات والمدفوعات المتفرقة الأخرى بمستوى الدخل المالي قبل الحدث الذي نتج عنه انقطاع الدخل. ويتم تمويل مثل هذه البرامج بشكل كامل أو بشكل كبير من إسهامات (تتمثل عادة في نسبة مئوية من الدخل) من الجهة صاحبة العمل أو من العاملين أو من كليهما ، وهي في غالب الأحيان إجبارية لقطاعات محددة من العاملين وأصحاب الأعمال. وتُعرف مثل هذه الأنظمة بأنظمة التأمين الاجتماعي.
- **البرامج المتعلقة بالصحة:** تقوم الحكومات بتوفير عدد من المستحقات المتعلقة بالصحة. وعلى سبيل المثال فإن المستحقات المتعلقة بالصحة يمكن أن تقدم كجزء من تعويضات الحكومة للعاملين أو كجزء من نظام التأمين الاجتماعي القومي.
- **مستحقات معاشات العاملين:** تمثل المستحقات المؤجلة للعمل - وخاصة مستحقات المعاشات - إلزاما من جانب الحكومة يمكن أن يكون ضخما. وتشمل مستحقات المعاشات عموما كل مستحقات التقاعد والإعاقة ومستحقات الوراثة التي تمولّ بواسطة خطة معاش ، بما في ذلك الخطط التي ليس لها تمويل. وتختلف هذه المستحقات عن مستحقات التأمين الاجتماعي على اعتبار أن مستحقات المعاشات يُنظر إليها عموما على أنها معاملات تبادلية حيث أن تأدية العامل لمهام وظيفته يهدف في جزء منه إلى أن يحصل على التعويض المؤجل الذي تنص عليه الخطة.
- **التأمين وإعادة التأمين:** يمكن للحكومات الوطنية أن توفر التأمين للأفراد والمشروعات التجارية ضد مجموعة كبيرة من الأخطار تتراوح بين الكوارث الطبيعية وحالات إفلاس البنوك وأصحاب العمل.
- **القروض والضمانات لطرف ثالث:** إن الضمانات الحكومية هي شكل محدد من الحالات المحتملة. وهذه تشمل ضمانات الاقتراض سواء بواسطة هيئات أخرى للقطاع العام أو بواسطة هيئات خاصة أو شبه عامة ، كما تشمل ضمانات لأغراض مختلفة كثيرة مثل تمويل الصادرات وأسعار الصرف.
- **خطابات الطمأنينة وغيرها من أشكال التأمين غير الملزمة قانونا:** بدلا من إعطاء ضمان مُطلق فإن خطابات الطمأنينة تميل إلى أن تعبر عن مساندة الحكومة لمشروع تجاري أو ربما حتى لإتصال معين. وكنتيجة لذلك فإن القيمة القانونية والتأثير القانوني لخطابات الطمأنينة قد يكتنفهما الإبهام.
- **تكاليف التنظيف البيئي:** يمكن للحكومات الوطنية أن تتحمل مسؤولية تكاليف إزالة و احتواء و/أو تخليص المنشآت والمعدات من النفايات الضارة. وقد يشمل التنظيف - ولا يقتصر على - التطهير والإزالة والترميم والمتابعة للمواقع ، وتكاليف الإغلاق وتكاليف ما بعد الإغلاق. وعلى سبيل المثال فقد تدير حكومة وطنية منشآت نووية ويكون مطلوبا منها بحكم القانون أن تقوم بإزالة أية مواد خطيرة في حالة إغلاق المنشآت. وبالإضافة إلى ذلك فقد تتحمل الحكومات الوطنية مسؤولية إزالة العوادم السامة التي خلفتها هيئات تتبع القطاع الخاص.
- **الصيانة المستقبلية وتكاليف التشغيل المرتبطة بقرارات راهنة:** إن الصيانة المستقبلية وتكاليف تشغيل منشآت وموجودات تملكها الحكومة تعطي مثالا آخر للتكاليف التي يمكن أن تعيق المرونة المستقبلية. فبينما كانت تكاليف الاقتناء هي المحور التقليدي لصنع القرار فإن تكاليف تشغيل وصيانة الموجودات والتخلص منها يمكن أن تكون باهظة. وبالرغم من احتمال صدور قرارات بإيقاف تشغيل وصيانة الموجودات قبل نهاية عمرها الافتراضي ، فإنه من المعقول للحكومة عندما تقتني أن تعتبر أن تكاليف الموجودات هي تكاليف التشغيل والصيانة مدى عمرها الافتراضي.

إن هذه الأعباء المحتملة على الموارد المستقبلية للحكومة تتبع من مصادر متنوعة، قد تكون ضمنية أو صريحة ، وقد تتواجد في الوقت الراهن وقد تكون معتمدة في وجودها على أحداث مستقبلية. وقياس تكاليفها النهائية بطريقة معقولة قد يكون ممكناً أو غير ممكن. ونظراً لهذا العمق فمن المفيد التفكير في التعرض المالي باعتبار أنه يقع على امتداد طيف يمتد من الالتزامات القانونية الصريحة إلى الوعود الضمنية الموجودة في السياسة الحالية أو التوقعات العامة (مستند II). وعلى امتداد هذا الطيف يوجد تنوع كبير فيما يتعلق بقوة الالتزام القانوني للحكومة وحتمية التكاليف المتوقعة. فالبعض - كالتعويض المُوجَل للعاملين أو تكاليف التنظيف البيئي - يرد بشكل شائع على أنه التزامات على الميزانية العمومية. والبعض الآخر - كالقضايا المرفوعة أمام المحاكم والطلبات التي لم تُسَلَم - يرد عموماً في تصريحات هوامش صفحات التقارير المالية على أنها حالات محتملة الحدوث أو تعهدات. البعض الآخر هو ضمني - مثل المستحقات المستقبلية للتأمين الاجتماعي - حيث لا يكون التزام الحكومة صريحاً كما أن التكاليف المستقبلية عموماً لا يتم عمل حساب لها بشكل مباشر سواء في الميزانية أو في التقارير المالية.

١٤- بالرغم من أن التأمين الاجتماعي ربما يكون أكثر أنواع التعرض المالي شيوعاً التي يُنظر إليها كشيء ضمني في السياسة الراهنة أو في الفهم العام لدور الحكومة، فقد تخلق أنشطة متعددة توقعات للمطالبة بإنفاق مستقبلي. إن الحكومات مطلوب منها أن تعوض خسائر، وتواجه التزامات البنك المركزي والحكومات المحلية أو الهيئات الخاصة التي لها أهمية سياسية أو اقتصادية. وقد تكون قرارات الإنفاق الحالي مصدراً لتوقعات الإنفاق المستقبلي. فعلى سبيل المثال فإن قرار شراء مبنى أو أصل ثابت آخر من شأنه بطبيعة الحال أن يلزم الحكومة بتكاليف دورة الحياة المرتبطة بتشغيله وصيانته في المستقبل. وقد يكون هناك توقع أيضاً بأن المشروعات الرأسمالية الممولة جزئياً سوف يتم إكمالها. والأكثر من ذلك فإن تخصيص ضرائب أو إنشاء صناديق ائتمان قد يخلق توقعاً لإنفاق مستقبلي على الغرض المعين. وقد ينتج عن أنشطة أخرى للحكومة، كالخصخصة مثلاً، افتراض ضمني بأن الحكومة سوف تتحمل المسؤولية في حالة حدوث مشكلات. ° إن التفسيرات الأعمّ للتعرض المالي قد تعتبر المجالات التي تعهدت فيها الحكومة بالتزام - كالبنية التحتية الموجودة فعلاً - كأنها تخلق توقعاً بإنفاق مستقبلي يساند الاستثمار الحكومي المبدئي.

مستند II : مَنَصَّل التعرض المالي

| المصدر | مثال |
|---|---|
| الالتزامات القانونية الصريحة | <ul style="list-style-type: none"> • الدين العام • المستحقات واجبة الدفع للعاملين وقدامى المحاربين • الالتزامات البيئية • الحسابات مستحقة الدفع • مطالب التأمين مستحقة الدفع |
| التعهدات المالية الصريحة | <ul style="list-style-type: none"> • الطلبات واجبة التسليم • الإيجارات طويلة الأجل • التزامات تعاقدية طويلة الأجل |
| حالات مالية صريحة قابلة للحدوث | <ul style="list-style-type: none"> • الضمانات الحكومية للقروض والإئتمان • برامج التأمين القومي (إيداعات البنوك، المحاصيل، الفيضان . . . إلخ) |
| توقعات الإنفاق الناتجة عن مطالب "اجتماعية" أو "أخلاقية" محتملة تستند إلى السياسة الحالية و/ أو التصور العام لدور الحكومة أو كليهما. | <ul style="list-style-type: none"> • المدفوعات المستقبلية للمستحقات طبقاً لبرامج التأمين الاجتماعي (معاشات المسنين) • التكاليف المرتبطة بدورة الحياة: إن شراء أصول رأسمالية يمكن أن ينتج عنه تكاليف مستقبلية تتعلق بالتشغيل والصيانة • إنقاذ مؤسسات ضخمة: يمكن للحكومات الوطنية أن تتدخل لتقليل الخسائر الناجمة عن عدم الوفاء بالالتزامات الخاصة بـ : <ul style="list-style-type: none"> - الحكومات المحلية - المشروعات المملوكة للدولة - هيئات خاصة ذات أهمية سياسية اقتصادية • إعانات الكوارث: تتحمل الحكومات الوطنية عادة المسؤولية المالية للخسائر التي تنتج عن الكوارث الرئيسية كالزلازل الكبرى والأعاصير والهجمات الإرهابية والأوبئة. |

١٥- إن المُنَصَّل العريض للأشياء التي يمكن أن تعتبر تعرضات مالية من شأنه أن يزيد من التحدي الخاص بتحديد كيف وإلى أي مدى يمكن دمج معلومات كاملة تتعلق بالتكاليف المستقبلية، دمجها في مختلف الإبلاغات المالية والميزانيات وعملية رسم السياسات. إن الكثير من مسؤوليات الحكومة وأنشطتها التي قد تشكل عبئاً على الموارد المستقبلية لا تفي بالمعايير التي تجعلها معترف بها في الميزانية العمومية للدولة، أو متضمنة في إجمالي الأرقام

بالميزانية (العجز/ الفائض). وبالرغم من هذا فإن التأثيرات الهامة المحتملة لهذه الأشياء على الحالة المالية المستقبلية للبلد وبالتالي استراتيجيتها في إدارة الدين ، تستدعي الإعلان والإشراف الرقابي.

أهمية التعرض المالي للإستدامة المالية

١٦- من الناحية التاريخية استخدمت الحكومات أدوات الدين المستحق كمعايير رئيسية للمديونية. ومع ذلك فإن الحكومات - كما سبق توضيحه - تتولى العديد من المسؤوليات والأنشطة التي تخلق أعباء صريحة أو ضمنية على الموارد المستقبلية. وكنتيجة لذلك فإن الفائض في الميزانية و/ أو المستوى المنخفض للدين لا تعتبر مؤشرات لمستقبل مالي إيجابي. ولهذا فإن استراتيجية إدارة الدين في بلد ما يجب أن تأخذ بعين الاعتبار ليس فقط الحالة المالية الراهنة للبلد، بل أيضا مستقبه المالي على المدى الطويل، بما في ذلك الفهم الشامل لحجم وطبيعة الأعباء على موارد الميزانية.^٦

١٧- إن الفشل في فهم التعرض المالي والاهتمام به يمكن أن يكون له عواقب وخيمة. وبغض النظر عما إذا كان مطلوباً من الحكومة - سواء بحكم القانون أو بحكم الظروف - أن توفر التمويل ، فإن التعرض يمكن أن يقود إلى فترات من عدم الاستقرار المالي والتغيرات غير المتوقعة في الاحتياجات المالية. ففي نيوزيلندا - على سبيل المثال - كان لإصدار ضمانات خلال السبعينات لصناعات تقوم بأنشطة كإنتاج البترول نتيجة باهظة التكاليف بالنسبة لحكومات المستقبل. وبالرغم من أن الضمانات لا تكلف الحكومة المانحة شيئاً - باعتبار أن أسعار البترول قد هبطت مما أدى لانسحاب هذه الصناعات - فإن الحكومات التالية كان عليها أن توفي بالوعد التي قطعتها الحكومات السابقة. وبالمثل فإن أزمة بنوك التسليف والإدخار في الولايات المتحدة في أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات قد كلفت دافعي الضرائب الأمريكيين مئات المليارات من الدولارات (الحاجة لتوضيح العلاقة بين أزمة بنوك التسليف والإدخار وبين التعرض المالي). وفي البرازيل - حسب ماورد في التقارير - فإن الديون التي تحملتها الحكومات الإقليمية قد كلفت الحكومة الفيدرالية حوالي ٤٧ مليار دولار خلال الثمانينات والتسعينات. وبالمثل، وعلى مدى العشر سنوات الأخيرة، فإن الأرجنتين وكولومبيا والمكسيك وروسيا قد وجدت نفسها مضطرة لأن تتدخل لإنقاذ حكوماتها المحلية عندما وصل العجز أو المتأخرات في ميزانياتها إلى حد لا يمكن تحمله.^٧

١٨- لقد أصبحت خصخصة مشاريع البنية التحتية مصدراً هاماً للتعرض وخاصة في الدول النامية. وكمثال على ذلك فإن توزيع المكسيك لامتيازات بناء وتشغيل الطرق السريعة في أواخر الثمانينات وخلال التسعينات قد نتج عنه استخدام أكثر من ٦ مليار دولار من أموال الحكومة في إنقاذ شركات خاصة (والبنوك التي أقرضتها) من الإفلاس. وفي تايلاند اضطرت الحكومة أن تنقذ مشروعاً للطرق التي يكلف عبورها رسوماً، وذلك عندما رفضت السلطات أن تزيد الرسوم حسبما نصت الاتفاقيات المبرمة مسبقاً. وعندما كان مطلوباً الوفاء بضمانات سعر الصرف المتعلقة بمشروعات رسوم الطرق، فإن الحكومة الإسبانية أصبحت ملزمة بدفع مبلغ ٢,٧ مليار دولار.^٨

١٩- خلال فترات الضيق المالي قد يفضل صانعو السياسة أنشطة خارج الميزانية أو غير مدرجة بالميزانية العمومية والتي لا تتطلب نفقات نقدية عاجلة. ففي فترة انتقالها إلى اقتصاد السوق تحملت المجر تعرضات جديدة في شكل ضمانات وتعهدات غير مموله.^٩ وفي إيطاليا استخدمت السكك الحديدية ضمانات حكومية للحصول على أموال من الأسواق المالية لتغطية العجز. وقد وجدت دراسة للبنك الدولي أن الجمهورية التشيكية - على الرغم من أنها معروفة بتقديم ميزانيات متوازنة - فإن المزيد من التحليل قد أظهر اعتمادها المتزايد على آليات خارج الميزانية وبصفة رئيسية على شكل قروض و ضمانات تمنحها لقطاع البنوك والسكك الحديدية.^{١٠} وفي عام ١٩٩٨ قُدِّرت هذه التكاليف المستترة بحوالي ١٣ في المائة من إجمالي الناتج القومي GDP وقد توقع البنك الدولي والجمهورية التشيكية أن تزداد هذه التكاليف بمعدل مُطرد.^{١١} مثل هذه التكاليف المستترة من شأنها أن تستنزف الموارد من الاقتصاد وتُعيق المرونة في الميزانية.^{١٢}

٢٠- وحتى البلاد التي تتمتع بوضع راهن قوي يمكن أن تتعرض لمخاطر بسبب التكاليف المتزايدة في البرامج الضخمة التي لا تُذكر في الميزانية القومية بشكل كامل. فعلى سبيل المثال فإن مجموعة من البلاد تواجه تحديات رئيسية فيما يتعلق بالمواطنين المعمرين ، مما سينتج عنه ضغوطاً كبيرة في الإنفاق على المعاشات العامة وبرامج الصحة. وفي الولايات المتحدة تظهر المحاكاة التي يقوم بها مكتب الميزانية التابع للكونجرس (CBO) أن الزيادة في

الطول المتوقع للعمر بالإضافة إلى الصغر النسبي في حجم القوى العاملة سوف يقودان إلى العجز في الميزانية وإلى ازدياد الدين. ويقدر مكتب الميزانية التابع للكونجرس (CBO) أن الإنفاق على المعاشات العامة وبرامج الصحة سوف يطغى على أوجه الإنفاق الحكومي الأخرى على مدى عدة عقود قادمة.

٢١- تواجه بلاد كثيرة اختلالات مالية بالإضافة إلى الضغوط التي يضعها السكان المعمرين على أنظمة المعاشات العامة والصحة. ففي اليابان مثلاً فإن المبالغ المتزايدة المخصصة لمستحقات الضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى المهمة وشبكة الوقوع للاحتفاظ بقدرة أنظمة الضمان الاجتماعي على الوفاء بالتزاماتها المالية - كل هذا يُعقد المهمة العاجلة المتمثلة في تحسين الوضع المالي الراهن للحكومة.^{١٣}

٢٢- وكما توضح هذه الأحداث ، فإن التساؤل يبقى هاما بخصوص ما إذا كان لدى الحكومات معلومات وحوافز كافية للتعامل مع آثار التكاليف المستقبلية المرتبطة باختيارات السياسة الحالية. وبعض الأنشطة التي تقوم بها الحكومة كالقروض والضمانات على سبيل المثال تتطلب أفقا بعيدا ووقتا طويلا لتفهم الآثار المستقبلية للالتزام الحكومية. إضافة إلى ذلك، وبما إن الأعباء المحتملة على الموارد قد تنتج ليس فقط عن الالتزامات ذات الطابع القانوني البحث وإنما أيضاً عن المسؤوليات الأخلاقية والاجتماعية، فإن بعض التعرضات قد تكون واضحة فقط عندما يمتد التحليل إلى ما هو أبعد من بيانات الميزانية العمومية والميزانية ومعايير الدين التقليدية.

٢٣- ولهذه الأسباب فإن اللجنة تؤمن بأن تفهم الحالة المالية ودلالاتها بالنسبة لإدارة الدين يجب أن تمتد إلى ما هو أبعد من تقييم الوضع المالي الحالي بما يشمل تقييماً لقابلية السياسات المالية للبلد للاستدامة على المدى الطويل. إن الإبلاغ الكامل والواضح بالأعباء المحتملة على الموارد المستقبلية للبلد يمكن أن يساعد صانعي القرار أن يكونوا في وضع يمكنهم من التعامل مع التكاليف المستقبلية، وبذلك يساعد على منع التغيرات غير المتوقعة في احتياجات التمويل. كما أن الإنذارات المبكرة للتكاليف المحتملة (عندما تكون السيطرة على تلك التكاليف ممكنة) يمكن أن تزيد من الاختيارات المتوفرة في عملية رسم السياسة. وعلى سبيل المثال فإن إحداث تغييرات في برامج مثل برامج التأمين الاجتماعي التي تؤثر على قطاعات كبيرة من السكان، قد تتطلب من الأفراد المستفيدين وقتاً لكي يتأقلموا مع التغييرات في السياسة بدون أن يتعرضوا لتعطيل لا مبرر له.

٢٤- يجب أن تبحث الحكومات - تمثياً مع تركيبها الدستورية - عن استراتيجيات ذات مصداقية داخل وخارج الميزانية القومية بغرض توفير معلومات كافية عن الأعباء المحتملة على الموارد المستقبلية. وتستطيع المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAIs ، في نطاق السلطات المخولة لها، أن توفر عنصر القيادة والإشراف الرقابي فيما يختص بتلك الموضوعات.

٢٥- سوف تناقش في بقية البحث بعض التحديات المرتبطة بالتأكد من التقييم الكامل للتعرض المالي، بما في ذلك تطوير ما يلي :

* أطر للتعرف على التعرض المالي وتصنيفه

* الخبرة التقنية وأساليب تقييم التكاليف المتوقعة لمختلف التعرضات المالية

* أساليب الدمج الفعال لمعلومات عن التعرض المالي تتعلق بالتكاليف المالية وغيرها مع عمليات رسم السياسات

* دور المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAIs بخصوص هذه الموضوعات

التحديات المتضمنة في تعريف التعرض المالي وتقديره

٢٦- يبرز تنوع الأعباء المحتملة على موارد البلد مجموعة من التحديات. وفي حين أن معايير التقارير المالية تنفيذ في اعتبار بعض الأعباء، فإن مسؤوليات الحكومة والتزاماتها السياسية هي أعم من تلك التي ترد في بيانات الميزانية

العمومية. وعلى ذلك فإن تعريف التعرض المالي وتقديره لا ينبغي أن ينتهي عند تقديم التقارير المالية. وعلى الرغم من ذلك فليس هناك اتفاق عالمي بشأن نوع ومدى التعرضات المالية التي يجب اعتبارها بالتحديد. وبالإضافة إلى ذلك فإن التعقّد والغموض المحيطين ببعض التعرضات المالية يخلق قضايا هامة تتعلق بتقدير التكاليف، وهذه بدورها تخلق بعض القلق حيال استخدام هذه التقديرات كأساس لقرارات تتعلق بالميزانية وقرارات سياسية أخرى.

تعريف التعرض المالي وتصنيفه

٢٧- إن الخطوة الأولى والمهمة هي أن تقوم الحكومة بتعريف وتصنيف وتفهم المجال الكامل للتعرض المالي الذي يمكن أن يخلق أعباء على الموارد المستقبلية. ونظراً لاتساع مساحة التعرض فقد يكون من المفيد استخدام إطار يأخذ بعين الاعتبار (١) طبيعة الالتزام – أي هل هذا الالتزام صريح أم ضمني؟ و (٢) حتمية الحدث الذي خلق التعرض – وهل ينبع العبء من حدث قد تم بالفعل أو أنه يتوقف على حدوث شيء مستقبلاً؟

٢٨- إن المصفوفة المعروضة في مستند IV والتي تستند بشكل أساسي إلى "مصفوفة المخاطرة المالية" التي طورها Hana Polackova-Bixi من البنك الدولي،^{١٤} هي أداة مفيدة في إعطاء صورة للتعرض المالي في بلد ما. وحتى إذا لم تكن تقديرات التكاليف المرتبطة متاحة، فإن ملء المصفوفة يمكن أن يقدم خطوة أولى ذات قيمة في تفهم مدى وطبيعة التعرض المالي للحكومة.

مستند IV : مصفوفة فهم التعرض المالي

| محتمة الحدوث (مطلب يستند إلى حدث مستقبلي) | مباشرة (مطلب يستند إلى حوادث جارية أو إلى استدامة السياسة الحالية) | الالتزامات |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • ضمانات الاقتراض غير السيادي • برامج التأمين (لإيداعات البنوك والمحاصيل والفيضانات وأخطار الحروب) | <ul style="list-style-type: none"> • الاقتراض الأجنبي^{١٥} والسيادي المحلي • الميزات المسحقة للعاملين | <p>صريحة : يكون التزام الحكومة معترفاً به بحكم القانون أو العقد</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • عجز حكومة محلية أو هيئة خاصة أو عامة عن سداد دين غير مضمون • التخلص من التزامات هيئات تمت خصصتها • فشل بنك (ما بعد التغطية التي يوفرها برنامج التأمين) • فشل في الاستثمار لصندوق معاشات غير مضمون أو صندوق عاملين أو صندوق ضمان اجتماعي • عجز البنك المركزي عن سداد التزاماته (تعاقبات الصرف الأجنبي، حماية العملات، استقرار ميزان المدفوعات) | <ul style="list-style-type: none"> • التكاليف المستقبلية المتكررة لمشاريع الاستثمار العامة • المعاشات العامة المستقبلية (خلافاً لمعاشات الخدمة المقررة بحكم القانون) إن لم تكن ضرورية قانوناً • الرعاية الصحية المستقبلية إن لم تكن ضرورية قانوناً | <p>ضمنية: توقعات إنفاق نابعة من متطلبات "أخلاقية" و/ أو "اجتماعية" محتملة مبنية على السياسات الحالية أو التصور العام لدور الحكومة</p> |

٢٩- من الواضح أن اتساع مجال الأشياء التي يمكن أن تشكل عبئا على الموارد المستقبلية يخلق صعوبات في التعريف. إن تعريفات التقارير المالية توفر نقطة البدء في التعرف على التعرض المالي ولكنها لا تكفي للتحليل الكامل. ذلك لأن هذه المعايير قد تأسست بناء على مفهوم الواجبات التعاقدية التي تمثل فقط مصدراً واحداً للأعباء المحتملة على الموارد المستقبلية للحكومة.

٣٠- إن معايير التقارير المالية تقر بالتزامات تقوم على معايير القابلية للتعريف والاحتمالية والقابلية للقياس. وعلى ضوء هذه المعايير فإن تميزاً من ناحية التقارير المالية يحدث بين الالتزامات والحالات المحتملة والتعهدات. وتتبع الالتزامات عادة من الحوادث الجارية المؤكدة.^{١٦} ويتم تسجيل التزام في بيان الموازنة عندما يكون التعرف على البند ممكناً ويكون حدوثه محتملاً ويمكن تقدير تكلفته إلى حد معقول. على سبيل المثال، فإن التزاماً يمكن أن يُخصَّص لتسديد المستحق في قضية تم الحكم فيها ضد الحكومة. ومن الناحية الأخرى فإن الحالات المحتملة تتبع من أحداث غير مؤكدة سيتم التعامل معها مستقبلاً.^{١٧} وكمثال يمكن أن توجد حالة محتملة من أجل تقاض مقل. أما التعهدات فهي أقل وضوحاً في التعريف.^{١٨} وقد استُخدم هذا المصطلح عموماً للإشارة إلى التعهدات التعاقدية التي تتطلب استخداماً مستقبلياً للموارد المالية. وعلى سبيل المثال فإن مجلس المراجعة المالية والمحاسبة للقطاع العام في كندا يعرف التعهدات المالية على أنها تلك التعهدات التي تتحول إلى التزامات، إذا ما توفرت شروط التعاقدات أو الاتفاقيات أو التشريعات الراهنة. وعلى الرغم من أن الالتزام عامة لا يتم الاعتراف به بعد توقيع عقد، نظراً لعدم تسليم البضائع أو الخدمات المتعاقد عليها، فإن هذه المعاملة التجارية قد يُعترف بها كتعهد. ويوجد مجال لا بأس به من التفسير في إطار هذه المعايير التعريفية، وغالباً يكون من الصعب التمييز بوضوح بين مختلف أنواع التعهدات التي قد تكون مقبولة طبق معايير التقارير المالية.

٣١- إن تلك الصعوبات في التعريف تكثُر إذا تم استخدام مفهوم التعرض المالي بشكل يمتد إلى ما هو أبعد من المُستخدَم تقليدياً لأغراض التقارير المالية. وبمجرد أن يتم اعتبار أن أوجه التعرض التي تتبع من مطالب محتملة لا تقوم على أساس التزامات قانونية، فإنه يصبح من الصعب تحديد ما يجب اعتباره كتعرض مالي. ومن المهم أن يكون هناك شمولية حتى يمكن إعطاء صورة كاملة للمستقبل المالي للبلد. ومع ذلك فإن مجرد توقُّع التكاليف طويلة الأجل لكافة السياسات الحالية قد يكون أكثر عمومية مما ينبغي وقد لا يفيد عند التعامل مع قرارات سياسية معينة. يمكن لمثل هذه التركيبة الفضفاضة أن توحى بأن كل السياسات الحالية هي سياسات غير قابلة للتغيير.

٣٢. إن توفير إطار للتمييز بين مختلف أنواع التعرض من شأنه أن يجعل مصفوفة (مثل تلك المبينة في مستند IV) نقطة بداية مفيدة، ليس فقط في التعريف بالتعرض المالي في بلد معين وإنما أيضاً في توحّي الطريقة المثلى للإبلاغ والمراقبة وإعداد الميزانية. وعلى سبيل المثال فإن التعهدات الصريحة المباشرة (الالتزامات) غالباً ما تُدرج بشكل كاف في أنظمة التقارير المالية لأنها مؤكدة ويمكن قياسها. وبالرغم من ذلك فإنه من المحتمل ألا تندمج بصورة كاملة في الميزانية وغيرها من عمليات رسم السياسات. وفي أقصى الطرف الأخرى، ولأن التعرضات المالية التي تتبع من المطالب الضمنية محتملة الحدوث غير مؤكدة، فإنها عموماً لا تتعكس مباشرة سواء في العمليات المالية أو تلك الخاصة بإعداد الميزانية، مما قد يدعو إلى تطوير طرق جديدة.

تقدير التكاليف المتوقعة للتعرض المالي

٣٣- بالإضافة إلى أن إعداد قائمة شاملة بالتعرض المالي للحكومة يمثل نقطة بدء مفيدة – فإن القيام بتقدير التكاليف المتوقعة قد يكون مفيداً. إن تقدير التكاليف المتوقعة للتعرض المالي بدلاً من مجرد الإبلاغ بالحد الأقصى للتكاليف، يعطي صانعي السياسات مؤشراً أحسن لمدى الخسائر التي تحتاج الحكومة أن تتوقعه. إضافة لذلك فإن تقدير التعرض المالي للحكومة، بدلاً من مجرد الإبلاغ بالحد الأقصى للتكاليف، يسمح بمقارنة أفضل مع أوجه الدعم النقدي.

٣٤- لذلك يكون من المفيد أن تضع المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAIs نفسها في موقع يساعد على تقدير ومتابعة التكاليف المتوقعة للتعرض المالي. وفي بعض الحالات فإن ذلك قد يتطلب تنمية المهارات التقنية الضرورية لدعم أساليب متطورة كالاقتصاد القياسي والتسعير الامتياز. ومن أجل إعطاء معنى للموضوعات المطروحة فإن

القسم التالي يلخص بعض القضايا الأساسية والتساؤلات المتداولة التي تحيط بتقدير التكاليف الخاصة ببعض الأنواع الشائعة للتعرض.

برامج الضمان الاجتماعي (برامج معاشات كبار السن): يثير تقدير المطالب المستقبلية لبرامج الضمان الاجتماعي عددا من العقبات الفنية والمفاهيمية. وقد تتأثر التكاليف المستقبلية لهذه البرامج إلى حد كبير بـ (١) قدرة الحكومة على تغيير البرنامج و (٢) عدم التأكد الذي يحيط بالافتراضات الأساسية للتكاليف. ونظرا لعدم التأكد الذي يحيط بالتكاليف المستقبلية فإن المعايير المحاسبية عموما لا تعترف بمستحقات التأمين الاجتماعي المستقبلية كالنظام.

أولاً، هناك جدل كبير عما إذا كانت مستحقات الضمان الاجتماعي تشكل عبئا على موارد الحكومة. فالبعض يجادل بأن التكاليف المرتبطة بمستحقات التأمين الاجتماعي المستقبلية لا ينبغي أن يُعترف بها حيث أن الحكومة تمتلك سلطة تغيير تلك البرامج. وهم يشيرون إلى أن القوانين الضمنية التي تؤدي إلى تسديد مطلب يمكن أن تغيرها الحكومة على مدار الوقت - وقد حدث هذا بالفعل. ومن ناحية أخرى يجادل آخرون بأنه نظراً لأن مستحقات التأمين الاجتماعي تمثل مسؤولية اجتماعية للحكومة و/ أو لأن هناك توقع عام بهذه المستحقات المستقبلية، فإنه يجب أخذ هذه التكاليف المستقبلية بعين الاعتبار أثناء عملية سن السياسات.

وبالإضافة إلى الاختلافات حول ما إذا كان المطلب موجوداً، فإن تقديرات تكلفة المستحقات المستقبلية غير مؤكدة. وتتضمن التقديرات افتراضات عن عوامل عديدة كالنمو الاقتصادي والتضخم والبطالة ومعدلات الخصوبة والهجرة ومعدل الوفيات. وهذه الافتراضات يمكن أن تؤثر بشكل كبير على التكاليف التقديرية. وعلى سبيل المثال فإن الافتراضات حول معدلات الوفيات المستقبلية لها تأثير عظيم على توقعات التكلفة بالنسبة لبرنامج الضمان الاجتماعي بالولايات المتحدة. فالمصروفات التقديرية الزائدة عن الدخل خلال فترة التقييم من عام ٢٠٠١ إلى ٢٠٧٥ تراوحت ما بين ٢،٩٨٠ مليار دولار إلى ٥،٥٧٤ مليار دولار وذلك تبعاً لما تم استخدامه كافتراض لمعدل الوفيات.^{١٩}

وعلى الرغم من تلك التحديات المفاهيمية والمقاييسية فقد اتخذت بعض البلاد خطوات لتقدير التكاليف طويلة الأجل المرتبطة ببرامجها الخاصة بالضمان الاجتماعي (برامج معاشات كبار السن). وقد وجدت دراسة تمت في عام ١٩٩٩ بواسطة منظمة التنمية التعاونية والاقتصادية (OECD) أن ٧٥ في المائة من البلاد التي تم إجراء مسح فيها قد أجرت بشكل دوري تقديرات فعلية لبرامجها الخاصة بالضمان الاجتماعي. ومع ذلك فإن فقط حوالي ٥٣ في المائة كان مطلوباً منهم قانونياً أن يفعلوا ذلك. وتختلف التوقعات بشأن (١) عدد السنوات المشمولة، (٢) ما إذا كان من المفترض أن يكون نظام التأمين الاجتماعي مفتوحاً أو مغلقاً لمشاركين جدد، و(٣) كيف أُخذ في الاعتبار عدم التأكد في التقدير، بمعنى - هل تم إنتاج سيناريوهات مختلفة باستخدام افتراضات بديلة... الخ.

وكمثال فإن الولايات المتحدة تقدر توقعات تأمينية قصيرة الأجل (١٠ سنوات) وطويلة الأجل (٧٥ سنة) لبرامج التأمين الاجتماعي. وتساعد تقديرات القيمة الصافية الحالية هذه على إبراز الفجوة المالية بين المساهمات والمصروفات المتوقعة. وبسبب عدم التأكد الموجود أصلاً في عمل تقديرات لمدة ٧٥ سنة في المستقبل، تتوفر ثلاث توقعات بديلة باستخدام مجموعات مختلفة من الافتراضات الديمغرافية والاقتصادية لإظهار مجال الاحتمالات. ويمكن لهذه الافتراضات المختلفة أن تؤدي إلى تقديرات مختلفة تماماً للتكاليف المستقبلية. وعلى سبيل المثال فإن المستحقات الكلية تحت افتراضات "التكلفة العالية" تُقدر بأن تكون قيمتها حوالي ضعف قيمة تلك التي تحت افتراضات "التكلفة المنخفضة". ولمساعدة صانعي السياسات فإنه يتم توفير توقعات مبنية على أساس "الافتراضات المتوسطة" - والتي تعتبر أفضل تقديرات للتجربة المستقبلية المتوقعة حسب القانون الحالي.

◀ مستحقات معاشات العاملين: يمكن استخدام العديد من أساليب التكاليف التأمينية - التي تقدر التكاليف المستقبلية بناء على خبرة سابقة - لحساب التزامات مستحقات معاشات العاملين في الحكومة. وبينما تعترف كل الطرق المقبولة لحسابات التكاليف التأمينية بتكلفة مستحقات المعاش الخاص بعامل خلال سنوات خدمة هذا العامل، فإن مثل هذه الطرق تعترف بالتكاليف على أشكال مختلفة على مدار الزمن. وعلى سبيل المثال فإن طريقة "التكلفة الكلية العادية لعمر دخول (قوة العمل)" تهدف إلى إنتاج تكلفه معاش دورية تساوي نسبة مئوية من كشف الأجور.

إن الافتراضات الثابتة المصحوبة بتوجيه من هيئة مستقلة هي شيء مرغوب. وعلى سبيل المثال فإن معايير المحاسبة الفيدرالية في الولايات المتحدة تنصّ على أن المجلس الذي يضع المعايير المهنية لممارسة الحسابات التأمينية يجب أن يوجّه اختيار الافتراضات الخاصة ببرامج المعاشات الفيدرالية. وبقدر المستطاع فإنه يعتبر من المفيد أن تكون الافتراضات ثابتة في التقارير المالية وإعداد الميزانية وبيانات الحسابات التأمينية.

◀ **برامج متعلقة بالصحة:** يشكل تقدير مستحقات الرعاية الصحية المستقبلية عدة تحديات فريدة في القياس. وعموماً فإن هذه التكاليف غير مؤكدة بالمقارنة بتكاليف المعاشات، حيث أنها تعتمد على (١) الأشكال المتغيرة لطرق تقديم واستخدام الرعاية الصحية، و (٢) اتجاهات أسعار الرعاية الطبية. إضافة إلى ذلك فإن التكاليف المستقبلية سوف تتأثر بالتفاعل بين التغطية الصحية للعاملين بالحكومة والمستحقات الصحية التي توفرها برامج التأمين الاجتماعي. ويمكن أن يكون للافتراضات بشأن هذه العوامل دلالات كبيرة في تقديرات تكاليف البرامج المستقبلية.

◀ **القروض والضمانات الممنوحة لطرف ثالث:** تختلف البلاد في طرق قياسها للتكاليف المرتبطة بالقروض والضمانات. وعموماً فإن المعايير المحاسبية تسمح بأن يكون هناك جزء من رأس المال الأصلي لن يتم تحصيله. ويُقبل هذا الاحتياطي للمبالغ غير القابلة للتحصيل عموماً عندما يكون من المحتمل عدم تحصيل القروض كاملة. ويسجل مجموع مبلغ القرض في بيان الموازنة كصافي مبلغ هذا الاحتياطي، ويتم تسجيل "تكلفة دين منعدم".

وقد تبنت عدة بلاد منها الولايات المتحدة وهولندا والسويد وإيطاليا طرقاً تهدف إلى الإبلاغ بتكاليف القروض والضمانات بشكل أكثر وضوحاً. فقد تبنت الولايات المتحدة مثلاً شكلاً أكثر توقعية للقياس التأميني بالنسبة للمحاسبة وإعداد الميزانية. وتتطلب الآن المعايير المحاسبية الفيدرالية للقروض والضمانات وجود تقدير لقيمة التكاليف الحالية للحكومة بالنسبة للقروض والضمانات. وهذا يقوم على أساس التقييم الشامل للتدفقات المالية المستقبلية على مدى عمر القرض أو الضمان، بما في ذلك تسديد الفوائد ورأس المال الأصلي والرسوم والدفعات المُقدّمة والعجز عن الدفع والتأخر في الدفع والمبالغ التي يتم استردادها. ويتطلب المعيار أن يتم خصم صافي التدفقات النقدية حسب معدل اقتراض الحكومة للأوراق المالية المتداولة في البورصة.

ويستمر التقدم في تطوير أساليب لتحليل الأخطار المرتبطة بالقروض والضمانات. فعلى سبيل المثال تم تطبيق أساليب متقدمة مبنية على مشتقات مالية على بعض الضمانات الحكومية. ويمكن اعتبار منح ضمان مرادفاً لأن تبيع الحكومة لمقرض حق بيع شرط الخيار (put option)، مما يعطي المقرض الحق في أن يحمل الحكومة أعباء الدين. وتم العمل في سياق تطبيق إطار التسعير الامتيازي على قيمة ضمانات القروض الحكومية الممنوحة للمؤسسات^{٢٠} وشركات ضمان الرهن العقاري.^{٢١}

◀ **التأمين وإعادة التأمين:** إن برامج التأمين - مثلها مثل القروض والضمانات - تتضمن عدداً من التحديات في التقدير ويتم التعامل معها بشكل يختلف من بلد إلى آخر. وعموماً فإن معايير التقارير المالية تتطلب أن يتم إدراج التزام لتقدير المطالب مستحقة الدفع استناداً إلى أحداث وقعت، بما في ذلك تقدير المطالب التي جرت ولم يُبلغ بها بعد. ومع ذلك، فإن تعرض الحكومة للخطر قد يكون أكبر كثيراً من المطالب مستحقة الدفع في نهاية فترة من الفترات، بالرغم من كون هذا التعرض غير مؤكد بما يكفي لإدراجه كالتزام حسب ما تقتضيه المعايير المحاسبية.

وقد بدأت بعض الدول بالعمل من أجل تقدير المخاطرة التي تتحملها برامج التأمين تقديراً شاملاً. وبشكل عام فإن "الخطر المُفترَض" من جانب الحكومة بالنسبة لبرنامج تأمين يمكن أن ينظر إليه على أنه الفرق بين الأقساط الفعلية التي يدفعها المؤمن عليه والأقساط الضرورية لتغطية الخسائر المتأصلة في التأمين الموجود بشكل كامل. وهذا الفرق بين القسط الكامل للخطر والقسط الفعلي الذي يُطلب تسديده - "القسط المفقود" - يمثل تكلفة الدعم الحكومي.^{٢٢}

إن القدرة على إنتاج تقديرات تكلفة كاملة ومعقولة لـ "الخطر المُفترَض" يتميز إلى حد كبير بين مختلف أنواع برامج التأمين. فبعض هذه البرامج كبرامج التأمين على الحياة لها باع طويل في علم حسابات التأمين. أما نموذج البرامج

الأخرى كتأمين الودائع فهو أكثر تعقيدا. وفي معظم الحالات فإن الخبرة التاريخية تشكل عاملا مهما في تحديد الخطر كما أن الأساليب الأكثر تقدما كالاقتصاد القياسي والتسعير الامتيازي قد تكون مفيدة.

وكما هو الحال في القروض والضمانات فإن إطار التسعير الامتيازي قد تم استخدامه في تحليل تكلفة برامج التأمين الحكومية. فعلى سبيل المثال فإن تأمين الودائع يمكن اعتباره كبيع شرط الخيار (put option)، بما يعطي مؤسسة مالية الحق، مع أنه ليس التزاما. وهذا الاختيار يتم شراؤه من الحكومة في مقابل دفع أقساط التأمين، ويعطي بنكا أو مؤسسة ادخار الحق في أن تبيع للحكومة الالتزامات المتعلقة بتأمين الودائع وذلك عندما تصبح قيمة أصول البنك أو المؤسسة أقل من قيمة التزاماتها. وقد تم عمل مماثل لتمديد استخدام التسعير الامتيازي ليشمل تقديرات التزامات الحكومة الناجمة عن تأمين المعاشات.^{٢٣}

إن تقديرات التكلفة لبرنامج تأمين المعاشات في الولايات المتحدة تبين الإشارات المختلفة التي يمكن إعطاؤها لصانعي السياسات عن طريق أساليب متعددة للتقدير. فخلال إعداد ميزانية العام المالي ١٩٩٧ أوردت الميزانية النقدية حصيدا إيجابية صافية بلغت مليار دولار بينما أوردت البيانات المالية التزاما بلغ ١٠,٤ مليار دولار لصافي القيمة الحالية للمستحقات المستقبلية.^{٢٤} وفي نفس الوقت فإن نموذج الاحتمالات الذي قام بعمله مكتب الإدارة والميزانية قدر تكاليف المطالب المستقبلية في حدود ٣٠ - ٦٠ مليار دولار.^{٢٥}

تكاليف التنظيف البيئي: تتأثر تكاليف التنظيف البيئي بعدة عوامل مثل التضخم والتغيرات في القوانين والتكنولوجيا. وعلى ذلك فإنه يمكن توقع تغيير هذه التقديرات على مدار الزمن. وفي بعض البلاد تتطلب معايير المحاسبة وجود تقديرات لتكاليف التنظيف المرتبطة بالعقارات والمصانع والأجهزة الحكومية. فعلى سبيل المثال فإن المعايير المحاسبية الفيدرالية في الولايات المتحدة تُعرّف تكاليف التنظيف البيئي على أنها تكاليف الإزالة والتحكم في و/أو التخلص من (١) النفايات الخطرة بالأملاك و (٢) مواد و/أو أملاك تتكون من نفايات خطيرة في حالة الإغلاق أو التوقف المؤقت أو الدائم للأملاك والمصانع والأجهزة المتعلقة بها. وقد يتضمن التنظيف - ولا يقتصر على - تكاليف التطهير وأحكام الإزالة والترميم والمتابعة والإغلاق وما بعد الإغلاق. وينبغي أن تكون تقديرات تكاليف التنظيف مبنية على التكلفة السائدة لتنفيذ التنظيف بافتراض وجود القوانين الحالية والتكنولوجيا وخطط الإدارة. والبديل لذلك أن تكون التقديرات مبنية على أساس التكاليف المستقبلية مع الأخذ في الحسبان للتضخم المتوقع مع تخفيض هذا المبلغ حسب قيمة الدولار الحالية.^{٢٦}

التكاليف المستقبلية للصيانة والتشغيل: إن شراء ممتلك يمكن أن يخلق توقعاً بأن أموالاً ستخصص لصيانة وتشغيل الممتلك على مدار الزمن. وتقدير التكاليف الكلية لدورة حياة الممتلك لا يشمل فقط تكاليف الاقتناء الأولية المباشرة وغير المباشرة، بل يشمل أيضا كافة التكاليف الدورية أو الدائمة للتشغيل والصيانة على مدى العمر الافتراضي للممتلك عند الاستخدام وأية تكاليف خاصة بإزالة الممتلك والتخلص منه.

ويمكن لسجلات الصيانة الماضية الضرورية للتشغيل الفعال أن تشكل عبئا على الموارد المستقبلية. وفي الولايات المتحدة يتم قياس الصيانة المؤجلة لأغراض التقارير المالية. وحسبما تنص هذه المعايير فإن الصيانة المؤجلة تُعرّف بأنها صيانة لم تتم في الوقت المفترض أو صيانة تم تحديدها موعدها ثم تأخرت أو تأجلت. وهي تشمل التكلفة التقديرية للوصول بممتلك حكومي إلى حالة مقبولة، ولكنها تستبعد تحديدا تكلفة توسيع طاقة الممتلك أو إدخال تحسينات عليه بما يخدم احتياجات مختلفة عن الاحتياجات الأصلية. وينبغي أن يقوم تقدير الصيانة المؤجلة على أساس تحديد الإدارة لمستوى الخدمة المقبول والحالة المقبولة للممتلكات. ويقرر المعيار بأن تحديد احتياجات الصيانة هو جزء من وظيفة الإدارة وبالتالي يسمح للإدارة بالمرونة والقدرة على إصدار الأحكام في إطار متطلبات واسعة التعريف.^١

^١ تشمل الطرق المستخدمة لتقدير تكاليف الصيانة المؤجلة (١) المسح التقييمي للحالة - التفتيش الدوري على الممتلكات الحكومية لتحديد التكاليف الحالية والمتوقعة للوصول بالممتلكات إلى حالة مقبولة (٢) التنبؤ بدورة الحياة --- أسلوب للشراء أو التوريد يسترعي تكاليف التشغيل والصيانة وغير ذلك بالإضافة إلى تكاليف الاقتناء (٣) أسلوب التحليل الإداري الذي يقوم على التخفيض المتمشي مع التضخم فيما يختص بتمويل الصيانة منذ سنة الأساس.

طرق الإبلاغ وإعداد الميزانية وتقليل الأخطار

٣٥- حتى عندما تتوفر تقديرات للتكاليف المتوقعة فإن الصعوبة تبقى في كيفية إدماج هذه المعلومات بأفضل الأشكال في مختلف عمليات رسم السياسات. وتورد بعض البلاد أنه على الرغم من التحسن في بيانات التقارير المالية فإنه كان من الصعب إدماج البيانات المالية في صنع قرارات تتعلق بالميزانية ، التي هي صلب عملية رسم السياسات. وعلى سبيل المثال فإن مراجعة للإدارة المالية في أستراليا وجدت أنه على الرغم من إنتاج تقارير قائمة على القيود التراكمية فإن هذه التقارير لم تكن تستخدم في عملية اتخاذ قرارات الميزانية والسياسات ، وهذا لأن الاعتمادات - على الأقل جزئيا - كانت لا تزال قائمة على أساس نقدي. وبالمثل فإن الولايات المتحدة واجهت صعوبات في تحديد أصلح طرق الإدماج الفعال للبيانات المالية والمعلومات المتعلقة بالتكاليف والأداء وغير ذلك في عملية إعداد الميزانية ورسم السياسات. ويشير عالم الاقتصاد بالبنك الدولي Hana Polackva-Brixى إلى أن " نظام محاسبة يقوم على طريقة القيود الحسابية التراكمية بدون ميزانية تراكمية ليس ضروريا وليس كافيا للتأكد من وجود اعتبار سياسي ملائم للالتزامات المحتملة وغيرها من الأخطار المالية." ٢٧

٣٦- يستعرض القسم التالي بعض الخطوات التي اتخذتها بلاد متعددة من أجل تحسين الإبلاغ وإعداد الميزانية والمتابعة لمختلف أنواع التعرض المالي.

الإبلاغ بالتعرض المالي

◀ الإبلاغ بالأعباء في البيانات المالية:

يقوم عدد متزايد من البلاد في الوقت الحالي بإعداد بيانات مالية مبنية على طريقة القيود الحسابية التراكمية التي تبلغ بالأعباء. ويسجل قسم الأعباء في الموازنة العامة بنودا كالمستحقات المستقبلية لمعاشات العاملين وتكاليف التنظيف البيئي ومطالب التأمين المستحقة الدفع. ويتم إدراج أعباء الحالات المحتملة في الموازنة العامة من خلال نص يسمح بخسائر متوقعة فقط في حالة الإقرار بأن مقدار الخسائر هو شيء محتمل ويمكن تقديره بشكل معقول. ولا يتم إدراج بعض الحالات المحتملة التي لا تتفق مع هذه المعايير في صلب البيانات المالية مباشرة، وإنما ترد في حواشي البيانات. وعموما فإن هذا الإفصاح يشمل الحالات المحتملة إذا كان الحدث المستقبلي المؤكد أكثر من مستبعد وأقل من محتمل. ومع ذلك فلا يشمل هذا الإفصاح الحالات المحتملة التي تعتبر مستبعدة الحدوث.

◀ الإفصاح المالي عن الحالات المحتملة والتعهدات:

لقد اتخذت بعض البلاد خطوات لتحسين الإفصاح عن الحالات المحتملة وغيرها من التعهدات. وينص " قانون الممارسات الجيدة للشفافية المالية" الخاص بصندوق النقد الدولي IMF على أن يتم نشر بيانات مع الميزانية السنوية تقدم وصفا لطبيعة أعباء الحالات المحتملة وأهميتها المالية بالإضافة إلى بنود أخرى كالإنفاق الضرائبي والأنشطة شبه المالية. ٢٨

وتشتمل بيانات نيوزيلندا المالية (أو وثائق دعم الميزانية) على كل من بيان بالتعهدات وبيان بالحالات المحتملة. ويتضمن بيان الحالات المحتملة قائمة بالأعباء غير المؤكدة التي يمكن تحديد كميتها وكذلك التي لا يمكن تحديد كميتها. ويتم الإبلاغ بالحالات المحتملة التي يمكن تحديد كميتها كالضمانات والتعويضات ورأس المال الذي لم يُطلب بعد وذلك بأقصى قدر ممكن من إعادة السداد. ومرفق وصف لكل الحالات المحتملة بالإضافة إلى مناقشة للتغيرات في الحالات المحتملة. ٢٩ وبالمثل تشتمل وثائق ميزانية أستراليا لعام ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣ على بيان بالأخطار المالية يوضح أعباء الحالات المحتملة التي يمكن تحديد كميتها وكذلك التي لا يمكن تحديد كميتها، كما تشتمل على "تقرير متداخل الأجيال" يقدم توقعات اقتصادية طويلة الأجل تتعلق بالميزانية. ٣٠ ويتم مناقشة تفاصيل الأعباء المحتملة وغيرها من الأخطار المالية بصورة منفصلة. وفي التقارير الشهرية المتعلقة بالدين العام يقدم مكتب الدين القومي في السويد كشف حساب

بالضمانات والأخطار المكشوفة عن طريق قروض تصدرها الحكومة المركزية. والأبعد من ذلك ، ولكي تحمي ميزانية الحكومة المركزية من أخطار الضمانات، فإن مكتب الدين القومي السويدي يستخدم الرسوم التي تم تحصيلها من المنتفعين بالضمانات من أجل تكوين صندوق مال احتياطي.^{٢١} وفي الولايات المتحدة تشتمل مذكرات البيانات المالية الموحدة للحكومة الفيدرالية على معلومات تتعلق بالأعباء المحتملة والتعهدات والطلبات التي لم يتم تسليمها والإجراءات طويلة الأجل. وقد أعدت الحكومة البلغارية سجلاً شاملاً للضمانات كما بادرت بالنشر الدوري للأعداد الإجمالية من الضمانات المستحقة مصحوبة بأرقام الدين الحكومي. ويغطي السجل كافة الضمانات الخارجية والمحلية مشيراً إلى المنتفع والدائن واسم المشروع والمبلغ والعملة وجدول تسديد الدين.^{٢٢}

◀ الإفصاح عن التكاليف المستقبلية للتأمين الاجتماعي:

كما سبقت الإشارة ، أصبحت التقارير المالية المتعلقة بتعهدات التأمين الاجتماعي مصدراً للجدل. فبعض التكاليف المرتبطة بالتأمين الاجتماعي - المستحقات المطلوبة حالياً والواجبة الدفع للمنتفعين أو بالنيابة عنهم في آخر الفترة - يتم الإبلاغ عنها عموماً كالالتزام في البيانات المالية. ومع ذلك فإن هذه المعاملة لا تظهر التكاليف المستقبلية المحتملة المرتبطة ببرامج التأمين الاجتماعي.

وتضمن بعض البلاد كذلك تقديرات تأمينية طويلة الأجل للمساهمات والمصرفيات المستقبلية في التقارير المالية وتقارير الأماناء. ففي المملكة المتحدة يتحتم على مسؤول حسابات التأمين الحكومي أن يبلغ البرلمان كل خمس سنوات بالرؤية المستقبلية لبرنامج التأمين الوطني لحوالي مدة الـ ٥٠ سنة المقبلة. وتستعرض هذه التقارير تأثيرات التغيرات في التركيبة الديمغرافية للسكان وتعطي حسابات لمعدل الإسهام الضروري للحفاظ على مستويات معينة من المستحقات لكل سنة مستقبلية. كما يتطلب البرلمان أيضاً تقاريراً كلما كانت هناك تغيرات في معدلات المستحقات أو في تركيبة المساهمات. وفي الولايات المتحدة تتطلب معايير المحاسبة المالية الفيدرالية الإفصاح عن معلومات "الحسابات الإضافية" لبرامج التأمين الاجتماعي. ويشمل هذا الإفصاح وصفاً للبرنامج وكيف يتم تمويله وكيف يتم حساب المستحقات وحالة البرنامج المالية والتأمينية. وفي أستراليا يتطلب ميثاق الأمانة في الميزانية لعام ١٩٩٦ إعداد وثيقة كل خمس سنوات تظهر التحويلات متداخلة الأجيال في الأنظمة الحالية للتأمين الاجتماعي على مدى فترة الـ ٤٠ عاماً المقبلة. ومع ذلك فقد وجد مسح OECD عام ١٩٩٩ أن حوالي ١٠ في المائة فقط من البلاد التي تم مسحها أبلغت بتقدير تأميني للضمان الاجتماعي (معاشات كبار السن) في بياناتها المالية أو في مذكرات بياناتها المالية.

إن نشر تحليل الحساسية يمكن أن يكون مفيداً في زيادة تفهم الظروف المحيطة بتقديرات التكاليف المستقبلية لبرامج التأمين الاجتماعي. وعلى سبيل المثال يتضمن التقرير المالي للحكومة الأمريكية جدولاً يوضح حساسية تقديرات التكاليف نحو مختلف الافتراضات كالانخفاض المستقبلي في معدلات الوفيات ومعدلات الخصوبة وتفاضل الأجور الحقيقية... الخ.

◀ أوجه أخرى للإفصاح

بذلت بعض البلاد جهداً للإفصاح عن مدى وطبيعة التعرض المالي. فمثلاً، بذلت الحكومة التشيكية مجهوداً مشتركاً مع البنك الدولي لتصنيف الأخطار المالية والإبلاغ بها بطريقة علنية وبدلالاتها في الحالة المالية المستقبلية. وقد ضمنت الحكومة في ميزانيتها لعام ١٩٩٩ جرداً بالأشكال المستترة للدين. وقد تم أيضاً إعداد "مصفوفة الأخطار المالية" - التي سبق وصفها - لجنوب أفريقيا والمجر وبلغاريا.

وقد اتخذت نيوزيلندا خطوات للإفصاح عن الدلالات المحتملة بالنسبة لتنبؤات الميزانية والمرتبطة بالاختيارات السياسية. ويتم الإفصاح عن "أخطار مالية محددة" في الملاحق المالية والاقتصادية المنشورة

حسب ما ينص عليه قانون المسؤولية المالية لعام ١٩٩٤ . وتصف هذه التقارير أيضا أخطارا مالية محددة غير الأعباء المحتملة. وتوصف الأخطار المالية المحددة بأنها فئة من القرارات أو الظروف الحكومية التي يمكن أن يكون لها تأثير ملموس على الوضع المالي. ولا تُتضمن هذه الأخطار في التنبؤات الرئيسية لأن تأثيرها المالي لا يمكن تحديده كميته بشكل معقول، أو لأن إمكانية الحدوث غير مؤكدة و/ أو لأن التوقيت غير مؤكد. وينبغي الإبلاغ بالأخطار إذا كان لها تكلفة متوقعة أو توفير متوقعا يزيد عن ١٠ مليون دولار في أي من سنوات التنبؤ وإذا كانت إما (١) تعكس قرارات حكومية أو تعهدات تشريعية ذات نتائج مالية غير مؤكدة أو توقيت غير مؤكد أو (٢) تحت الدراسة الجدية من قبل وزير المالية والوزراء المعنيين أو (٣) هي قرارات تم تأجيلها إلى تاريخ تالي. ينص القانون على استثناءات إذا قرر وزير المالية أن الإفصاح عن خطر من المحتمل أن (١) يلحق الضرر بالمصلحة الاقتصادية الجوهرية لنيوزيلندا ، أو (٢) يلحق الضرر بأمن ودفاع نيوزيلندا أو بالعلاقات الدولية للحكومة ، أو (٣) يُضعف مركز الكراون Crown بشكل ملموس في المفاوضات أو القضايا أو الأنشطة التجارية ، أو (٤) ينتج عنه فقدان قيمة ملموسة للكراون.

أما إلى أي حد يجب الإبلاغ بالمطالب الضمنية فذلك موضوع للمناظرة. فالبعض يجادل بأن الشفافية لكافة أوجه التعرض هي خطوة مهمة وضرورية نحو تفهم وتقليل الخطر. وعلى النقيض يجادل آخرون بأن الإفصاح العلني عن التعرض الضمني يمكن أن يزيد الخطر الأخلاقي بدرجة كبيرة. وعلى سبيل المثال، بينما يشجع "قانون الممارسات الجيدة للشفافية المالية" التابع لصندوق النقد الدولي IMF على الإفصاح، فإنه يوصي باستبعاد الضمانات الضمنية - كما يمكن أن تقوم حكومة في المستقبل بإنفاذ مشروع عام أو بنك قطاع خاص - من الإفصاح في بيانات أعباء الحالات المحتملة.

◀ إعداد التصور المالي طويل الأجل والإفصاح عنه:

يقوم عدد من البلاد الآن بإعداد ونشر تصورات مالية طويلة المدى تتعلق بالميزانية. ففي الولايات المتحدة مثلا يقوم مكتب الميزانية بالكونجرس بإعداد تقديرات طويلة المدى للتصور الاقتصادي وللميزانية. وفي نيوزيلندا يتطلب قانون المسؤولية المالية لعام ١٩٩٤ نشر تقرير استراتيجي مالي يهدف، جزئيا، إلى زيادة الاهتمام بالدلالات طويلة الأجل المتعلقة بالسياسة المالية. ويشتمل التقرير على "تصورات تقدم" تتوقع الاتجاهات المالية على مدى فترة عشر سنوات على الأقل. وتوضح سيناريوهات أخرى الصورة المحتملة للوضع المالي حسب العديد من الافتراضات المتعلقة بالسياسات المالية والاقتصادية. ومع ذلك فقد وجد مسح OECD لعام ١٩٩٩ أن ١٤ في المائة فقط من البلاد التي تم مسحها أفادت بأن الحكومة أنتجت بشكل دوري تقريرا لتصور طويل الأجل (١٠ - ٤٠ سنة) للمالية العامة ككل.^{٣٣}

وضع ميزانية التعرض المالي

٣٧- لقد اتخذت بعض البلاد خطوات - كاستخدام التقديرات التراكمية - لزيادة إدراج التكاليف المتوقعة للتعرض المالي في الميزانية مباشرة، وكما في بعض الحالات لتأسيس الاحتياطي. ويمثل وضع ميزانية التكاليف المحتملة للتعرض المالي مبادلة بين تكلفة الفرصة الضائعة المرتبطة بتفويت الفرصة لاستخدام هذه الموارد لزيادة الإنفاق (أو خفض الضرائب) وبين مزايا تشجيع الاستقرار المالي ومصداقية الحكومة عن طريق الاعتراف بشكل أكثر مباشرة بالتكاليف المحتملة لهذا التعرض. ولأغراض توضيحية يعطي القسم التالي أمثلة للطرق التي بدأت بها الحكومات في إدماج معلومات تتعلق بالتعرض المالي مع عملية وضع الميزانية.^{٣٤}

◀ وضع ميزانية القروض والضمانات:

اتخذت عدة بلاد منها إيطاليا والسويد وهولندا والولايات المتحدة خطوات لتحسين عملية وضع ميزانية التكاليف المستقبلية لضمانات القروض المصدرّة والقروض المباشرة. ففي الولايات المتحدة كان الانفجار

في ضمانات القروض خلال الثمانينات والتحيزات المعترف بها والمرتبطة بالإبلاغ القائم على النقد، دافعا للتغيير في معاملة الميزانية للقروض المباشرة والضمانات في ١٩٩٢. وقد تناول قانون إصلاح الائتمان لعام ١٩٩٠ ميزات الإبلاغ القائم على النقد لبرامج الائتمان بالنص على أن تشمل الميزانية على التكلفة التقديرية للحكومة الفيدرالية على مدى العمر الكامل للقروض أو الضمان، محسوبة بناء على صافي القيمة الحالية. إن التكلفة التقديرية لقروض مباشر أو لضمان قرض هي الآن مجموع كافة التكاليف المتوقعة - بما فيها الدعم الحكومي لأسعار الفائدة والخسائر التقديرية للعجز عن الدفع - وكل الدفعات المتوقعة التي تستلمها الحكومة على مدى عمر التعهد، محسومة بأسعار الفائدة على الأوراق المالية للخزينة ذات الاستحقاق المشابه للقروض أو الضمان. وبالمثل فإن هولندا الآن تعامل صافي القيمة الحالية للضمانات كمصروفات فعلية. وفي السويد يتحتم أن يوضع في احتياطي الضمان الدخل الناتج من رسوم الضمان والنقد المستلم من الضمانات غير المؤدية في وقت سابق. والغرض من هذا الضمان هو التغطية طويلة الأجل لخسائر الائتمان والتكاليف الأخرى المرتبطة بالضمانات. كما أن إيطاليا قد طورت آلية (بمقتضى تشريع حديث خاص بانتمان التصدير) تتطلب تدبيراً لكل ضمان قرض تم منحه اعتباراً من أكتوبر ١٩٩٩. وبالنسبة للأموال المخصصة لتدابير - بناء على الخطر المرتبط بالتحديد بكل بلد متلق للقروض - فيتم توفيرها من ميزانية الحكومة. علاوة على ذلك، عملت كل من الفلبين وكولومبيا من أجل التوصل إلى طرق لتقييم التعرض بسبب الضمانات وخلق احتياطات مالية ضده.

وقد طورت بعض البلاد طرق مراقبة في الميزانية تهدف إلى تقليل مقدار الخطر الذي تتحمله الحكومة. فمثلاً أسست حكومة المجر مجموعة طرق مراقبة في الميزانية للضمانات تشمل وضع حد لحجم الضمانات كنسبة من مجموع إيرادات الدولة المقررة في الميزانية. وفي مقابل كل التزام محتمل يتحتم على الميزانية السنوية أن تظهر احتمالات العجز عن الدفع والدفعات المستحقة المتوقعة.^{٢٥} كما وضعت هولندا حداً في الميزانية للمقدار الكلي المسموح به من الضمانات المستحقة.

◀ وضع ميزانية المعاشات:

استخدمت بعض الدول منها أيسلندا ونيوزيلندا طريقة الميزانية التراكمية لإبراز النتائج طويلة الأجل المرتبطة ببرامج معاشات العاملين في القطاع العام.^{٢٦} ففي أيسلندا أظهرت طريقة الميزانية التراكمية نتائج مفاوضات الأجور على التكاليف المستقبلية لمعاشات العاملين بالقطاع العام. وقد أشار المسؤولون إلى أن التكاليف الكاملة لتلك الاتفاقيات لم يدركها العامة إلى أن أدى تبني طريقة الميزانية التراكمية إلى الاعتراف بالعجز في تقديرات الميزانية. وبالمثل فقد ذكر المسؤولون في نيوزيلندا طريقة الميزانية التراكمية كعامل في إيقاف مستحقات معينة في معاشات العاملين بالحكومة مشيرين إلى أن أعباء المعاشات حسب ما تقتضيه طريقة الميزانية التراكمية كانت تدرج في الموازنة العامة وأن الميزانية كانت تشمل على التكلفة الناشئة.

ويتم حساب المعيار الرئيسي لوضع الميزانية في كندا (العجز أو الفائض) - ويسمى التوازن الميزاني - على أساس تراكمي معدل يتضمن التكاليف المستحقة لمعاشات القطاع العام. وتدرج الولايات المتحدة في الميزانية جزء من التكاليف المستحقة لبرامج معاشات العاملين بها، ولكنها لا تضمن هذه التكاليف في الأرقام الإجمالية للميزانية. وبالنسبة للعاملين المدنيين الذين تم تعيينهم منذ عام ١٩٨٤ والموظفين العسكريين الذين تم تعيينهم منذ عام ١٩٨٥ فإن التكاليف الكاملة لمستحقات المعاشات تدرج في الميزانية - على مستوى البرنامج - حال اكتسابها. ومع ذلك ولأن المبالغ المستحقة على مستوى البرنامج يتم تعويضها بواسطة صفقات حكومية داخلية مع صناديق المعاشات ذات الصلة، فإن قياس العجز أو الفائض في الميزانية لا يتأثر.

◀ وضع ميزانية التأمين:

تم الإشارة إلى أن طريقة الميزانية التراكمية مفيدة في التعامل مع تكاليف برامج التأمين. واستشهد مسؤولون في نيوزيلندا بإدراج التكلفة المستحقة لتوفير تغطية ضد الحوادث كمفتاح لمجهودات إصلاح

برنامجها الخاص بتعويض الحوادث. وبمقتضى الميزانية التراكمية فإن المصاريف المرتبطة بالتكاليف المستقبلية للحوادث الجارية قد خفضت الفائض في الميزانية بمقدار ٥٠٠ مليون دولار نيوزيلندي. وقد درست الولايات المتحدة إمكانية اتباع طريقة الميزانية التراكمية مستخدمة تقديرات أخطار مفترضة في برامج التأمين الفيدرالية.

◀ وضع ميزانية الضمان الاجتماعي

بالرغم من القلق الناتج من عدم اليقين المحيط بتقديرات التكلفة، فقد اقترح البعض استخدام القياس التراكمي في ميزانية برامج الضمان الاجتماعي. ومع ذلك وحتى اليوم، لا يضع أى بلد من البلاد التي تمت مراجعتها لأغراض هذا البحث ميزانية للتكاليف المستقبلية لمستحقات التأمين الاجتماعي.

◀ وضع ميزانية احتياطي الحالات المحتملة :

تضع بعض البلاد ضمن الميزانية، كبنده مستقل، مبالغ سنوية لتغطية أية مصروفات عاجلة أو غير منظورة بما في ذلك الأعباء المحتملة. وعموما توضع معايير يجب اجتيازها قبل الحصول على هذه الأموال. وكمثال، فإن الحكومة المجرية - استعدادا للأخطار المالية المحتملة - قامت بخلق صناديق أموال احتياطية متعددة، كصندوق احتياطي إيداعات التأمين، وصندوق ضمان للمعاشات، وصندوق ضمان حكومي. وتنتظر لجنة في الحكومة الكولومبية في خلق صندوق وطني كاحتياطي ضد الأعباء المحتملة. وبالمثل تقوم بعض البلاد بتأسيس صندوق احتياطي لمواجهة الحالات الطارئة الرئيسية كمصيبة طبيعية كبيرة.

وقد قامت كندا بتأسيس "احتياطي للحالات المحتملة" في الميزانية السنوية. والهدف من الاحتياطي هو تغطية الأخطار الناتجة عن أخطاء لم يكن ممكنا تفاديها في النماذج المستخدمة لترجمة الافتراضات الاقتصادية إلى تنبؤات تتعلق بالميزانية، وأخطار تتجم عن أحداث لا يمكن توقعها على الإطلاق كالزلازل. وليس الهدف من هذا الاحتياطي أن يكون مصدرا لتمويل مبادرات حكومية جديدة. وإذا لم يكن هناك احتياج لصناديق الأموال تلك فإنها تستخدم لتسديد الدين العام. وتحدد الحكومة مقدار احتياطي الحالات المحتملة بعد استشارة اقتصادي القطاع الخاص.

◀ وضع ميزانية التكاليف المستقبلية للتشغيل والصيانة:

أشارت بعض البلاد إلى طريقة الميزانية التراكمية كآلية مفيدة لزيادة الاهتمام بالتكاليف المستقبلية المرتبطة بشراء الممتلكات. وبمقتضى بعض أشكال الميزانية التراكمية فإن الميزانيات السنوية تتضمن الاستهلاك وتكلفة الرسوم الرأسمالية خلال عمر الممتلك. وقد عبر بعض مؤيدي طريقة الميزانية التراكمية عن الرأي بأنه نظرا لتضمن الميزانيات المستقبلية للاستهلاك والرسوم الرأسمالية فإن الممتلك لا يعد يبدو كـ "سلعة مجانية" عقب الشراء المبدئي. وقد طورت بعض البلاد كجنوب أفريقيا إطارا لمصروفات منتصف المدة يتضمن تلقائيا متطلبات التمويل للتشغيل والصيانة في التصور المالي والميزانيات المستقبلية.

أحسن الممارسات في التعامل مع الخطر المالي

٣٨- بصفة عامة فإن تقييم الخطر والتقليل منه بواسطة الحكومات، بما في ذلك وضع ميزانية للخطر، مازال في مرحلة المهد. وتتراوح الطرق البديلة للتقليل من الخطر بين تحسين الشفافية (للمساعدة في دعم صنع قرار يقوم على معلومات) وتأسيس أساليب تحكم مباشر في مقدار الخطر الذي تتحمله الحكومة.^{٣٧} وفيما يلي بعض الأمثلة لخطوات اتخذتها حكومات لنفهم الخطر والتقليل منه بشكل أفضل.

◀ تحسين الشفافية:

اتخذت بعض البلاد خطوات لزيادة شفافية التعرض المالي الذي تواجهه حكوماتها. على سبيل المثال:

● **إعداد مصفوفة للتعرض المالي:** كما سبق ذكره ، فإن خطوة أولى مهمة هي التعرف على وتحسين فهم التعرض المالي للبلد. وقد تم إعداد مصفوفة الخطر المالي بواسطة Hana Polackova-Brixi^{٣٨} لعدد من الحكومات بما فيها جنوب أفريقيا والمجر وبلغاريا^{٣٩} لتحديد الأخطار وطرق العلاج الممكنة التي يمكن تطبيقها. وفي بعض الحالات ساعد ملء المصفوفة على جعل الحكومات على وعي ببعض الأخطار الكبيرة التي لم تكن معروفة من قبل.

● **نشر معلومات إضافية عن التعرض المالي:** يمكن استخدام نشر معلومات إضافية عن التعرض المالي الذي يواجه الحكومة لزيادة الوعي وتفهم تلك القضايا. برغم أن عدم وضع أي شكل من أشكال التحكم المباشر، لمعظم البلاد - بما في ذلك قائمة إضافية بأوجه التعرض المالي تراقب وثائق الميزانية حتى إذا لم تتوفر تقديرات للتكاليف - من شأنه أن يحسن الشفافية وربما الحوافز للتعامل مع تلك القضايا.

◀ تأسيس آليات للمراقبة المباشرة

بالإضافة إلى جعل التعرض المالي أكثر شفافية اتخذت بعض البلاد خطوات محددة أو أسست إجراءات للحد من تعرض الحكومة. فمثلا،

- أدخلت كندا مجموعة من المبادئ لتنظيم الأخطار المرتبطة بالقروض و ضمانات القروض. وأحد جوانب هذا الإطار هو أنه قبل منح قرض أو ضمان يتحتم على الهيئة تحليل المشروع وإظهار عدم إمكانية تمويله دون مساعدة الحكومة. إضافة إلى ذلك يجب الموافقة على أي برنامج جديد للقروض أو ضمانات القروض بواسطة وزير المالية والترخيص له من جانب البرلمان.^{٤٠}
- كطريقة أخرى يمكن تطوير آلية للتحكم في المستوى الإجمالي للخطر الذي تتحمله الحكومة. وبمقتضى تلك الطريقة يمكن أن يُطلب من صانعي السياسات أن يصوتوا على أي عمل من شأنه أن يزيد تكلفة التعرض المالي الإجمالي للحكومة. وبينما يتوفر لتلك الطريقة ميزة تقديم آلية للتحكم في التعرض الإجمالي الذي يواجه الحكومة، فإن قضايا مثل صعوبات التقدير والقابلية للتلاعب وغير ذلك من مشكلات التتبع تثير تحفظات مهمة وربما يصعب التغلب عليها بخصوص التنفيذ.

◀ تطوير أنظمة لإدارة الأخطار

يمكن للحكومة أن تستفيد من تطوير أنظمة لإدارة الأخطار وتحسين أساليب تقييم أخطار معينة. إن تأسيس عمليات تركز على الأخطار قد يساعد الحكومات على تفهم التعرض المالي بشكل أفضل، وبذلك يساعد على منعها من تقبل أخطاراً عن غير وعي قد تعرض الميزانيات المستقبلية للخطر. فمثلا،

- قامت الحكومة الكولومبية بإجراء تقييم يركز على الأخطار لمشروع طريق يكلف عبوره رسوماً، وحسب التقييم كان التعرض الأعظم يأتي من خطر السوق المرتبط بحجم المرور وتجاوزات البناء. وقد سمح التعرف المبكر على تلك الأخطار للحكومة بأن تحسن أساليبها في إدارة الأخطار وأيضاً مواصفات العقد.^{٤١}
- وفي مارس ١٩٩٥ أصدرت حكومة الفلبين وثيقة استشارية تهدف إلى إدارة أحسن لأعبائها المحتملة. وكانت السياسة تدعو إلى تفكيك الأخطار للتمييز الأفضل بين الضمانات المركزية التي اعتبرت مناسبة لتلقي الدعم الحكومي وتلك الضمانات التي اعتبرت مؤقتة. إضافة إلى ذلك أوصت السياسة بسحب ضمانات معينة وقصر ضمانات أخرى على ٨٠ في المائة من إجمالي تكاليف المشروع بغرض زيادة المشاركة في الخطر.^{٤٢}

الأدوار المحتملة للمؤسسة العليا للمراجعة المالية SAI

٣٩- تؤمن اللجنة بأن التأكد من وجود الفهم الصحيح والمتابعة لمدى التعرض المالي يوضح الاستدامة المالية طويلة الأجل للبلد والدلالات التي تتعلق بالدين العام. ولهذا فقد ترغب المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI – في حدود سلطاتها ومسئولياتها – في أن تشجع حكوماتها على تبني ممارسات صحيحة للتقييم والإبلاغ المالي وتخصيص جزء من الميزانية والمراقبة للتعرض المالي للبلد. وقد ترغب المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI في أن تكون على وعي بأحسن الممارسات للتعامل مع الخطر وأن تدعم هذه الممارسات.

٤٠- تدرك اللجنة أن عمل المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI في مجال التعرض المالي ينبغي أن يتم بشكل يتماشى مع التركيب الدستوري وقيود التنفيذ في بلادها. وتقر اللجنة بأن مباشرة البرامج وغير ذلك من المسؤوليات هو عموماً مسألة تتعلق بالسياسة المحددة من خلال عمليات تتعلق بصنع القرار أو بالدستور داخل البلد المعني. علاوة على ذلك فإن هناك تقييد في معظم البلاد لحق المؤسسة العليا للمراجعة المالية SAI في فحص تلك الأحكام السياسية أو التساؤل بشأنها. وعلى ذلك تعتمد طبيعة ومدى سلطات ومسؤوليات المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI بهذا الخصوص على الظروف السياسية والدستورية في البلد المعني. ولذلك تحتاج المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI إلى أن تتحلى بالحكمة عند النظر في طبيعة ومدى الفحوص التي يمكن أن تقوم بها والتقارير التي يمكن أن تعدها بشأن التعرض المالي. إضافة إلى هذا فإن مهمة تحديد وتفهم دلالات التعرض المالي في الحالة المالية طويلة الأجل تفتح مجالاً جديداً للإشراف من جانب المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI. وعلى ضوء القضايا الفنية المعقدة المرتبطة بالتعرض المالي فقد تحتاج المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI لأن تطور مهارات ضرورية داخلياً وعبر حكوماتها.

٤١- وتتضمن بعض الأنشطة التي قد ترغب المؤسسة العليا للمراجعة المالية SAI في القيام بها فيما يتعلق بالتعرض المالي ما يلي:

◀ المراجعة والمساعدة على تحسين فهم أوجه التعرض الواردة في التقارير المالية:

تتحمل معظم المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI مسؤولية رئيسية في مراجعة المعلومات المصرح بها في البيانات المالية للحكومة. وتشكل هذه البيانات أساساً للنظر في الحالة المالية طويلة الأجل للبلد. وقد ترغب المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI - في حدود سلطاتها القانونية - في أن تعمل على التأكد من جودة المعلومات المتعلقة بالتعرض والموجودة في هذه البيانات وأن تحسن فهم الطريقة التي يمكن بها أن تكون مفيدة في تقييم الاستدامة المالية طويلة الأجل للبلد.

◀ تشجيع ممارسات صحيحة للإبلاغ بالتعرض المالي ، بما في ذلك أوجه التعرض التي لا توردها التقارير المالية التقليدية التي تتعلق بالميزانية:

عن طريق تقييم وتوفير معلومات تتعلق بالتعرض المالي يمكن للمؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI أن تلعب دوراً مهماً في زيادة الوعي بتلك القضايا عند صانعي السياسات وفي الأسواق وبين عامة الشعب. وقد يساعد هذا على خلق حوافز للنظر في تمويل أوجه التعرض هذه أو لتلافيها كلية. وقد ترغب المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI - في حدود سلطاتها القانونية - أن تلعب دوراً نشطاً في النظر في: (١) المعالجة الصحيحة ومراقبة أوجه التعرض التي تتجاوز متطلبات الإبلاغ المالي للالتزامات وتصريحات الحواشي ، (٢) الطرق الفعالة لإدماج المعلومات المالية وتلك المتعلقة بغيرها من تكاليف التعرض المالي في الميزانية وغيرها من عمليات رسم السياسات.

ويمكن لهذه الأنشطة أن تتضمن المساعدة على تحسين فهم الحالة المالية طويلة الأجل للبلد على أساس إجمالي وتحليل ومراقبة الأوجه المستقلة للتعرض المالي. وعلى سبيل المثال – وحيثما كان ذلك مناسباً – قد ترغب المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI في أن تلعب دوراً في:

(١) تطوير حافظة واحدة لكافة أوجه التعرض المالي في البلد

(٢) استخدام إطارات كـ "مصفوفة الخطر المالي" لتساعد على تحسين فهم مجال وطبيعة التعرض المالي للبلد

(٣) تقييم الأخطار والتكاليف المتوقعة المرتبطة بأنواع محددة من التعرض المالي

(٤) استخدام أدوات متداخلة النظام ، كالمحاكاة ، لتوضيح وزيادة فهم التصور المالي طويل الأجل للبلد.

◀ تشجيع "أحسن الممارسات" للتعامل مع الخطر

قد ترغب المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI - في حدود سلطتها القانونية - في أن تعمل على المساعدة في دعم فهم وتنفيذ الأساليب الصحيحة للتقليل من الخطر. وقد ترغب المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI في أن تتنظر فيما إذا كان قد تم تصميم برامج من شأنها أن تقلل مستوى الأخطار التي تتحملها الحكومة. إن تنفيذ ذلك قد يتطلب من المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI أن تجعل نفسها في موضع يمكنها من عرض رؤيتها بشأن آليات، كالمشاركة في الأخطار واستخدام إعادة التأمين وتأسيس أقطاب مبنية على الأخطار. وعلى سبيل المثال فقد ترغب المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI في أن تلعب دوراً في تحسين فهم واستخدام :

- أساليب تقييم الأخطار
- طرق التقليل من الأخطار
- طرق إدارة الأخطار

٤٢- وقد قامت بعض المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI بإجراء مراجعات لأوجه من التعرض المحتمل لموارد مستقبلية امتد إلى ما هو أبعد من المطلوب كجزء من مسؤولياتها المتعلقة بالمراجعة المالية. ولأغراض التوضيح يلخص القسم التالي بعض أنشطة الإشراف الرقابي التي قامت بها مجموعة مختارة من المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI بخصوص الأنواع المختلفة للتعرض المالي.

◀ الإشراف الرقابي على القروض والضمانات والتأمين:

اتخذت بعض المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI خطوات لتحسين فهم ومراقبة تعرض الحكومة الناتج عن القروض والضمانات وبرامج التأمين.^{٤٣} فعلى سبيل المثال:

- قام مكتب المراجعة المالية الاسترالي بإجراء مراجعات للضمانات والتعويضات وخطابات الطمأنة في الكومنويلث. وكانت أهداف أحد هذه المراجعات هي فحص الضمانات والتعويضات وخطابات الطمأنة فيما يتصل بـ (١) الحجم المحتمل لتعرض الكومنويلث، (٢) مدى التحكم الذي تم في التعرض الكلي للكومنويلث ومتابعته، (٣) كفاية التدابير الإدارية للإبلاغ، (٤) مناطق الممارسة الإدارية الأفضل في الاتصال بإداراتها. وهدفت المراجعة أيضاً إلى أن تزيد الوعي لدى الوكالات بالممارسات الصحيحة لإدارة الأخطار وتحمل المسؤولية فيما يتعلق بتلك الأنواع من التعرض، كما هدفت أيضاً إلى أن تقيس بشكل كمي تعرض الكومنويلث.^{٤٤} وأجرت محكمة المراجعة المالية في هولندا تحقيقاً - شمل جميع مرافق الحكومة - حول الضمانات الحكومية في عامي ١٩٩٦ و ١٩٩٧. وقد غطت المراجعات ١٤٤ ضماناً ومشروع ضمان. كما فحص المراجعون سياسة الحكومة برمتها وسياسات الوزارات نفسها حول الضمانات وتوفير المعلومات التي تتعلق بالضمانات إلى مدعي الولايات States General

وبالإضافة إلى ذلك فحص المراجعون كيفية إدارة حوالي ١٢ ضمان أخطار من الدرجة العالية، وذلك خلال عملية تقديم الطلبات وخلال مدة الضمان وعقب دفع قيمة الضمان.

• قام مكتب المحاسبة العامة بالولايات المتحدة (GAO) بمراجعة التجهيز والإبلاغ بتقديرات الائتمان المطلوبة بمقتضى قانون الإصلاح الائتماني. وفي تقرير لعام ١٩٩٨ قام مكتب المحاسبة العامة (GAO) بالنظر في: (١) هل قامت الوكالات بإكمال التقديرات وإعادة التقديرات لتكاليف الدعم حسب ما يقتضيه القانون (٢) هل يمكن تشفي أية اتجاهات بما في ذلك أية تحسينات في تقديرات الدعم، و (٣) هل يمكن التعرف بسهولة على أسباب التغيرات في التقديرات.^{٤٥}

• في أوائل التسعينيات قام مكتب المراجع المالي العام بكندا بفحص وتقييم (١) مدى الالتزام بإرشادات الحكومة للتحكم في تصميم ضمانات القروض الجديدة، (٢) كيف تم إدراج وتعليل الأخطار والتكاليف المرتبطة بها، و (٣) كفاية المعلومات التي تتوفر للبرلمان بشأن ضمانات القروض.^{٤٦}

◀ مراجعة الدلالات طويلة الأجل المتعلقة بالميزانية والمرتبطة بتكاليف التنظيف البيئي

بدأت بعض المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAIs بتسهيل التعرف على وقياس تكاليف التنظيف البيئي. وعلى سبيل المثال:

• استجابة لتساؤلات بخصوص دلالات التكاليف طويلة الأجل لميادين التدريب بوزارة الدفاع (DOD) قام مكتب المحاسبة العامة بالولايات المتحدة (GAO) بمراجعة (١) الحجم المحتمل لتكلفة تنظيف تلك الميادين حسب ما تقتضيه القوانين واللوائح المعنية، (٢) مجال وموثوقية جرد ميادين التدريب بوزارة الدفاع (DOD)، و (٣) الأساليب المتبعة لتطوير تقديرات التكلفة.^{٤٧}

• قام مكتب المراجع المالي العام بكندا بمراجعات لموضوعات تتعلق بالتنظيف البيئي. وبعد أن أظهرت مراجعات سابقة عدم كفاية المعلومات حول التكاليف والأعباء البيئية، أجرى المكتب مراجعة لتقييم كفاية المعلومات الإدارية الخاصة بالتكاليف والأعباء البيئية المتاحة في أقسام النظافة الموكل إليها مسئوليات المواقع الفيدرالية الملوثة. إضافة إلى ذلك هدفت المراجعة إلى (١) تحديد أحسن الممارسات لتقدير وقياس والإبلاغ الداخلي بالتكاليف والأعباء البيئية، (٢) تقييم كفاية معلومات الأقسام بخصوص المواقع الملوثة للمساعدة في إعداد استراتيجيات تنمية وخطط عمل مستديمة، و (٣) تحديد جدوى حساب أكمل في الحسابات العامة لكندا بشأن التزامات الحكومة والحالات المحتملة المتعلقة بالبيئة على المدى الطويل.^{٤٨}

◀ مراجعة لأنواع أخرى محتملة من التعرض

عملت بعض المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAIs على تسهيل تحديد وقياس مصادر أخرى محتملة للتعرض المالي. فمثلا،

• قام المكتب القومي للمراجعة المالية بالمملكة المتحدة (NOA) بالإبلاغ بالتعرض المحتمل الناتج عن الالتزامات المحتملة في المناطق التابعة. وتركز التحقيق على الأنشطة التي قامت بها وزارة الخارجية لتقليل أخطار الالتزامات المحتملة التي تتعرض لها المملكة المتحدة.

• كما قام المكتب القومي للمراجعة المالية بالمملكة المتحدة (NOA) بالإبلاغ بالتعرض وطرق التعامل مع المطالب المتعلقة بإهمال الطب السريري. ففي المملكة المتحدة تتحمل المصلحة

القومية للصحة (NHS) من الناحية القانونية مسئولية الإهمال الطبي السريري للعاملين بها ، بما فيهم أطباء المستشفيات ، الذي يقع خلال مدة خدمتهم الوظيفية. وكجزء من هذه المراجعة قام المكتب القومي للمراجعة المالية بالمملكة المتحدة (NOA) بفحص عدد المطالب وقيمتها ونوعها وأسبابها. وأورد المكتب القومي للمراجعة المالية بالمملكة المتحدة (NOA) أن صافي القيمة الحالية المقدرة والمستحقة ضد المصلحة القومية للصحة (NHS) لإدعاءات الإهمال الطبي السريري بلغت ٢,٦ مليار جنيه استرليني بالإضافة إلى التزام يُقدَّر بـ ١,٣ مليار جنيه استرليني في المستقبل لحالات إهمال محتمل حدوثها في الماضي دون أن يتم تقديم مطالب بشأنها حتى الآن.^{٤٩}

• أجرى مكتب المحاسبة العامة بالولايات المتحدة (GAO) مراجعات للتعرض المحتمل المرتبط بمؤسسات حكومية ومشاريع تساندها الحكومة. وكمثال فقد نظر تقرير لعام ١٩٩٨ في التعرض المستقبلي المحتمل الذي تواجهه الحكومة الفيدرالية كنتيجة لمؤسسات الخدمات المالية التي تساندها - كلياً أو جزئياً - الحكومة الفيدرالية. ومن بين موضوعات عديدة فإن التقرير علق على (١) مدى خضوع هذه المؤسسات لآليات الإشراف التدقيقي وآليات التحكم ، (٢) استقلالية وسلطات منظمي الأمان والصحة المعطاة بهذه المؤسسات ، و (٣) المؤشرات العامة للتعرض المحتمل الذي تسببه هذه المؤسسات للحكومة الفيدرالية، كالحاد الأقصى من الخسائر النظرية المرتبطة بأنشطة التأمين والائتمان لمؤسسة مثلاً.^{٥٠}

• في عام ٢٠٠٠ قام المكتب القومي الأسترالي للمراجعة المالية بالإبلاغ بممارسات إدارة أخطار سعر الصرف الأجنبي في الكومونولث. وكانت أهداف المراجعة هي (١) تحديد أخطار سعر الصرف بوكالات مختارة في الكومونولث، و (٢) تقييم كفاءة وفعالية التكاليف في إدارة أخطار سعر الصرف، و (٣) تحديد فرص تحسين إدارة أخطار سعر الصرف بما في ذلك أية إدارات مالية محتملة مرتبطة بها ويمكن أن يحصلها الكومونولث.

• أجرى المكتب القومي للمراجعة المالية بالمملكة المتحدة (NOA) فحصاً لصندوق معاشات تأسس على أثر خصخصة صناعة المياه. وقد نظر الفحص في مصادر العجز في الصندوق وترتيبات الإبقاء على مدفوعات المتقاعدين في المستقبل.

• كما أجرى المكتب القومي للمراجعة المالية بالمملكة المتحدة (NOA) مراجعات وقام بعمل دليل للمشاريع الرئيسية ذات التمويل الخاص التي نفذت بمقتضى مبادرة التمويل الخاص (PFI). ويشرح الدليل طريقة مكتب المراجعة في تقييم قيمة الأموال الخاصة بصفقات مبادرة التمويل الخاص (PFI) على أساس منهجي. كما أنه يبرز الطرق الناجحة ويقترح طرقاً لتجنب المشاكل التي واجهتها بعض المشاريع السابقة.

◀ تحليل الضغوط المالية طويلة الأجل

أصبحت بعض المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAI's طرفاً في مجهودات تهدف إلى زيادة فهم حكوماتها للتصورات المالية طويلة الأجل. فمثلاً ،

• منذ عام ١٩٩٢ يقوم مكتب المحاسبة العامة بالولايات المتحدة (GAO) بعمل محاكاة للتفاعل بين الميزانية الفيدرالية والاقتصاد. ويستخدم النموذج لتوضيح التأثيرات الاقتصادية المحتملة لبدائل السياسة المالية والنمو في برامج الصحة والمعاشات العامة. وتوفر نتائج المحاكاة إيضاحات نوعية - وليس تنبؤات أكيدة.

مصادر البحث

¹ Polackova, Hana, Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability, (1998),
الالتزامات الحكومية المحتملة: خطر مستتر على الاستقرار المالي
PDF File URL <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1900series/wps1989/wps1989.pdf>.

² Ibid. نفس المصدر

³ International Organization of Supreme Audit Institutions, Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt. 1996.

توجيه بخصوص تعريف الدين العام والإفصاح عنه

4 Polackova, 1998.

⁵ In respect of privatizations, INTOSAI's Working Group on the Audit of Privatization has produced Guidelines on Best Practices for the Audit of Privatizations and Guidelines on the Audit of Public/Private Finance and Concessions.

بشأن الخصخصة، أصدرت مجموعة عمل INTOSAI للمراجعة المالية للخصخصة خطوطاً إرشادية تتعلق بأحسن ممارسات المراجعة المالية للخصخصة وخطوطاً إرشادية بشأن المراجعة المالية للتمويل العام والخاص والامتيازات.

6 Polackova, 1998.

⁷ Polackova, 1998.

⁸ Irwin, Timothy et al, eds, Dealing with Public Risk in Private Infrastructure, The World Bank, Washington D.C., 1997. التعامل مع الأخطار العامة في البنية التحتية الخاصة.

⁹ Brixi, Hana Polackova, Papp, Anita, and Schick, Allen, *Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustment in Hungary*, (1999). الأخطار المالية وجودة التعديل المالي في المجر. [PDF File]. URL <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2176/wps2176.pdf>; Brixi, Hana Polackova and Schick, Allen, (2002), Government at Risk, The World Bank, Washington, D.C. حكومة معرضة للخطر.

10 Brixi, Hana Polackova, Hafez Ghanem, and Roumeen Islam, Fiscal Adjustment and Contingent Liabilities: Case Studies of the Czech Republic and Macedonia, The World Bank, Washington, D.C.

التعديل المالي والالتزامات المحتملة: دراسة حالة للجمهورية التشيكية ومقدونيا

The World Bank, Washington D.C.; Brixi, Hana, Polackova, Contingent Government Liabilities: A Fiscal Threat to the Czech Republic? The World Bank, Washington, D.C.

الالتزامات الحكومية المحتملة: تهديد مالي للجمهورية التشيكية؟

¹¹ International Monetary Fund, "Report on the Observance of the Standard and Codes (ROSC): Czech Republic," what year?? تقرير عن مراعاة المعيار والقوانين بالجمهورية التشيكية

¹² Fiscal restraint could also result in decreases of regulatory agencies' budget resources, which might have the unintended consequence of creating larger fiscal exposures.

يمكن أيضا أن ينتج عن التقييد المالي تخفيضات مصادر ميزانية الوكالات المنظمة مما يمكن أن يكون له نتائج غير محسوبة تتعلق بخلق تعرض مالي أكبر.

¹³ Muhleisen, Martin and Hamid Faruqee, Japan: Population Aging and the Fiscal Challenge, Finance and Development, Volume 38, Number 1, March 2000. اليابان: السكان المعمرين والتحدي المالي.

¹⁴ Polackova, 1998.

¹⁵ Foreign exchange exposures are particularly important where governments have significant foreign debt and other significant commitments denominated in foreign currency, such as capital expenditures, infrastructure development and military hardware acquisition programs.

التعرض المتعلق بسعر الصرف مهم خصوصا حينما يكون على الحكومة دين أجنبي والتزامات أخرى مهمة بالعملة الأجنبية، كالمصروفات الرأسمالية، وبرامج تنمية البنية التحتية واقتناء العتاد العسكري.

¹⁶ The International Accounting Standards Committee (IASC) has defined a liability as “a present obligation of the enterprise arising from past events, the settlement of which is expected to result in an outflow from the enterprise of resources embodying economic benefits.”

تعرف لجنة معايير المحاسبة الدولية (IASC) الالتزام بأنه "التزام حالي على المشروع ناتج من أحداث ماضية، ويتوقع أن ينتج عن تسويته فائض من المشروع في الموارد التي تمثل مستحقات اقتصادية."

¹⁷ IASC defines contingencies as a condition or situation, the ultimate outcome of which, gain or loss, will be confirmed only on the occurrence, or non-occurrence, of one or more uncertain events.

تعرف لجنة معايير المحاسبة الدولية (IASC) الحالات المحتملة كحالة أو وضع يتم تأكيد نتيجته النهائية - سواء الربح أو الخسارة - فقط في حالة حدوث أو عدم حدوث - واحد أو أكثر من أحداث غير مؤكدة.

¹⁸ IASC does not have formal definition of commitments.

لا تقدم لجنة معايير المحاسبة الدولية (IASC) تعريفا رسميا للتعهدات.

¹⁹ 2001 Financial Report of the United States Government, 2002.

التقرير المالي لحكومة الولايات المتحدة، ٢٠٠٢

²⁰ Sosin, H., “On the Valuation of Federal Loan Guarantees to Corporations,” Journal of Finance 35: 1209-21.

في تقييم ضمانات القروض الفيدرالية المقدمة للشركات

²¹ Foster, Chester, and Robert Van Order. “FHA Terminations: A Prelude to Rationale Mortgage Pricing.” AREUEA Journal 13: 273-291;

نتائج FHA: مقدمة لتسعير رشيد للرهن العقاري

²¹ Cooperstein, Richard, F.Stevens Redburn, and Harry G.Meyers. “Modeling Mortgage Terminations in Turbulent Times”. AREUEA Journal 19: 473-94; وضع نماذج نتائج الرهن العقاري في الأوقات العصيبة; Kau, J., Donald, Keenan, Walter Muller, and James Epperson. “A Generalized valuation Model for Fixed-Rate Residential Mortgages.” Journal of Money, Credit, and Banking 24:3.

نموذج تقييم معمم للسعر الثابت للرهن العقاري السكنية

²² U.S. General Accounting Office, Budgeting for Federal Insurance Programs, GAO /AIMD-97-16, Washington, DC, September 30, 1997.

تخصيص جزء من الميزانية لبرامج التأمين الفيدرالية

²³ See Merton, Robert C., "An Analytical Derivation of the Cost of Deposit Insurance and Loan Guarantees: An Application of Modern Options Pricing Theory," Journal of Banking and Finance, June 1997, تحليل اشتقاقي لتكلفة تأمين الإيداع وضمانات القروض: تطبيق لنظرية التسعير الإمتيازي and Alan Marcus, "Corporate Pension Policy and the Value of PBGC Insurance," سياسة المعاشات في الشركات وقيمة تأمين الـ PBGC

Issues in Pension Economics, Ch. 3, Z.

Bodie, J. Shoven, and D. Wise, eds, University of Chicago Press, 1987, and Pennacchi, George and Christopher Lewis "The Value of Pension Benefit Guaranty Corporation Insurance" Journal of Money, Credit and Banking 26: 735-79.

قيمة تأمين الشركات الخاص بضمان مستحقات المعاشات

24 The estimated liabilities of \$10.4 billion were based on the FY 1995 financial statements (the most recent statements available during the preparation of the FY 1997 budget). The estimated liabilities include terminated plans and plans likely to terminate.

اعتمدت الأعباء المقدرة بـ ١٠,٤ مليار دولار على البيانات المالية للعام المالي ١٩٩٥ (أحدث البيانات المتاحة خلال إعداد ميزانية العام المالي ١٩٩٧). وتشمل الالتزامات المقدرة الخطط المنتهية والخطط المحتمل انتهاءها.

25 Budget of the United States, Analytical Perspectives, Fiscal Year 1997.

ميزانية الولايات المتحدة، مناظير تحليلية، العام المالي ١٩٩٧.

26 Federal Financial Accounting Standards Advisory Board, "Statement of Federal Financial Accounting Standards No. 5 Accounting for Liabilities of the Federal Government and No.6: Accounting for Property, Plant and Equipment

المجلس الاستشاري الفيدرالي لمعايير المحاسبة المالية، "بيانات المعايير الفيدرالية للمحاسبة المالية رقم ٥: حساب التزامات الحكومة الفيدرالية، ورقم ٦: حساب العقارات والمصانع والأجهزة.

27 Polackova, 1998.

28 The International Monetary Fund. "Code of Good Practices on Fiscal Transparency," Washington, D.C.: IMF, 2001.

قانون الممارسات الجيدة للشفافية المالية

29 NZ Budget and Economic and Fiscal Update 2002, chapters 4 and 5

الملحق المالي والاقتصادي لميزانية نيوزيلندا ٢٠٠٢، الفصلين ٤ و ٥.

30 The Australian Department of the Treasury, Statement 9 under Budget Paper No. 1: "Risks to the Budget" within 2002-2003 Budget, URL <http://www.budget.gov.au/index.html>.

وزارة المالية الأسترالية، بيان ٩ تحت وثيقة الميزانية رقم ١: "الأخطار على الميزانية" في ميزانية ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣

31 Swedish National Debt Office, *Guarantees*, [WWW Document], URL <http://www.rgk.se/guaranteesandcredits.htm>.

مكتب الدين القومي السويدي، الضمانات

32 Brixi, Hana Polackova, Sergei Shatalov, and Leila Zlaoui, *Managing Fiscal Risk in Bulgaria* Policy Research Working Paper 2282, World Bank, Washington D.C.

إدارة الأخطار المالية في بلغاريا

33 Organization for Economic and Cooperative Development, "The OECD Survey of Budgeting Developments – Country Responses," 20th Annual Meeting of Senior Budget Officials, June 1999. PUMA/SBO (99)2/ANN2.

مسح OECD لتطورات الميزانية – ردود البلاد

34 For a more detailed discussion see, Schick, Allen (2002), Budgeting for Fiscal Risk, In Brix, Hana Polackova and Schick, Allen (editors), Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk, The World Bank, Washington, D.C.

للرجوع لمناقشة أكثر تفصيلاً راجع " تخصيص جزء من الميزانية للأخطار المالية"
و "حكومة في خطر: الالتزامات المحتملة والأخطار المالية"

35 Brix, Hana Polackova, Papp, Anita, and Schick, Allen, (July 1999), Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustment in Hungary, "الأخطار المالية وجودة التعديل في المجر"

[PDF File], URL <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2176/wps2176.pdf>;

Brix, Hana Polackova and Schick, Allen, (2002), Government at Risk, The World Bank, Washington, D.C. حكومة في خطر: الالتزامات المحتملة والأخطار المالية

36 U.S. General Accounting Office, Accrual Budgeting: Experiences of Other Nations and Implications for the United States, GAO/AIMD-00-57, February 18, 2000.

تخصيص الميزانية التراكمية: خبرات الأمم الأخرى ودلالات للولايات المتحدة

37 For a more detail discussion see Schick, Allen, (March 2000), Budgeting for Fiscal Risk, للرجوع لمناقشة أكثر تفصيلاً راجع تخصيص جزء من الميزانية للأخطار المالية

<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/China%2006.12.00/Budgeting%20for%20Fiscal%20Risk.pdf>.

38 Refers to a matrix to assess fiscal risk, similar to the one shown in figure IV, which was developed by Hana Polackva Brix of the World Bank.

تشير المصفوفة لتقييم الأخطار المالية، مثل تلك المبينة في مستند IV ، التي صممها
Hana Polackva Brix من البنك الدولي.

39 Brix, Hana-Polackova, Sergei Shatalov, and Leslie Zlaoui, (January 2000), Managing Fiscal Risk in Bulgaria, [PDF File], URL <http://www.worldbank.bg/data/FiscalBulgaria.pdf>.

إدارة الأخطار المالية في بلغاريا

40 Schick, Allen (2002), Budgeting for Fiscal Risk, In Brix, Hana Polackova and Schick, Allen (editors), Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk, The World Bank, Washington, D.C.

" تخصيص جزء من الميزانية للأخطار المالية"
و "حكومة في خطر: الالتزامات المحتملة والأخطار المالية"

41 Mody, Ashoka, and Christopher M. Lewis. "The Management of Contingent Liabilities: A Risk Management Framework for National Governments." In Timothy Irwin and others, eds.

إدارة الالتزامات المحتملة: إطار لإدارة الأخطار للحكومات القومية

Dealing with Public Risk in Private Infrastructure. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D.C.: World Bank. 1997.

التعامل مع الأخطار العامة في البنية التحتية الخاصة

42 Mody and Lewis (1997) and Government of the Philippines. "New Policy on Guarantees for Private Infrastructure Projects" A Consultative Document." Manila, 1995.

سياسة جديدة لضمانات مشاريع البنية التحتية الخاصة

43 SAIs should ensure disclosure standards are adhered to, especially, when loans and guarantees are extended to local authorities and government owned companies.

يجب أن تتأكد المؤسسات العليا للمراجعة المالية SAIs من أن معايير الإفصاح يتم اتباعها، وخاصة عندما يتم منح القروض والضمانات للسلطات المحلية والشركات المملوكة للحكومة.

44 Australian National Audit Office, "Audit Report-Commonwealth Guarantees, Indemnities and Letters of Comfort," Audit Report No. 6, tabled 12/09/96.

تقرير المراجعة المالية لضمانات الكومنويلث، والتعويضات وخطابات الضمانة

45 U.S. General Accounting Office, *Credit Reform: Greater Effort Needed to Overcome Persistent Cost Estimation Problems* GAO/AIMD-98-14, Washington, D.C.: March 30, 1998.

الحاجة إلى مجهود أكبر للتغلب على المشاكل المزمنة لتقديرات التكلفة

46 Auditor General of Canada. Department of Finance-Loan Guarantees in *1992 Report of the Auditor General*. ضمانات القروض

47 United States General Accounting Office, *Environmental Liabilities: DOD Training Range Cleanup cost Estimates are Likely Understated*, GAO-01-479, Washington, D.C.: April 11, 2001.

الأعباء البيئية: من المحتمل أن يكون قد تم بخس قيمة تقديرات تكاليف تنظيف ميدان التدريب الخاص
بوزارة الدفاع DOD

48 Auditor General of Canada, *Federal Contaminated Sites: Management Information on Environmental Costs and Liabilities* in *1996 Report of the Auditor General of Canada*.

المراجع العام لكندا، المواقع الفيدرالية الملوثة: التحكم في معلومات التكاليف والأعباء البيئية

49 National Audit Office, "Handling Clinical Negligence Claims in the United Kingdom: Report by the Comptroller and Auditor General" HC 403 Session 2000-2001: 3 May 2001.

التعامل مع مطالب الإهمال الطبي السريري في المملكة المتحدة: تقرير من المحاسب والمراجع العام

50 United States General Accounting Office, *Financial Services Institutions: Information for Assessing the Government's Potential Financial Exposure*, GAO/GGD-98-125, Washington, D.C.: June 15, 1998.

مكتب المحاسبة العامة بالولايات المتحدة، مؤسسات الخدمات المالية: معلومات تتعلق بتقييم التعرض المالي
المحتمل للحكومة

Translated from English on January 1, 2003, by Essam Elmahgoop, MBA, California State Certified Court Interpreter (Certification No. 300127)