

طرق إدارة الديون الخارجية

التطور في أدوات التمويل الحديثة

- أدى التطور الكبير والمستمر في الصناعة المالية والمصرفية العالمية إلى تعدد أدوات التمويل المتاحة أمام الدول الراغبة في الحصول على تمويل خارجي ، الأمر الذي يزيد من مسؤولية الجهات القائمة على إدارة الاقتراض الخارجي في متابعتها ، والمقارنة فيما بينها ، لاختيار أفضلها بما يتناسب والأوضاع الخاصة للدولة . هذا التطور يرجع إلى الرياح العاتية التي تجتاح كافة قطاعات النشاط الاتاجي والخدمي في العقدين الماضيين من خصخصة Privatisation وتحرير وإزالة للقيود Liberalisation & Deregulation وتدويل متسارع ومكثف Intense & Accelerated ، وذلك في إطار من الثورة المحمومة لعالم الاتصالات والمعلومات . Globalisation

تابع: التطور في أدوات التمويل الحديثة

- ومع زيادة التمويل الخارجي في صور استثمار أجنبي غير مباشر في محتفظ الأوراق المالية Portfolio Investment ، فقد ازداد النصيب النسبي لديون القطاع الخاص المحلي في العديد من الدول النامية تجاه المقرضين من مصادر خاصة -Private-to- Private Loans وذلك في إطار اجمالي مديونية هذه الدول . وبصفة عامة تمثل أهم أدوات الاستثمار والتمويل الخارجي في محافظ أوراق مالية .



تابع: التطور في أدوات التمويل الحديثة

- ومن أهم التطورات التي تشهدها الصناعة المصرفية زيادة عمليات الدمج المصرفي، وسيطرة الكيانات المصرفية العملاقة، وتنامي دور المؤسسات المالية غير المصرفية Non-Bank Financial Institutions وتنامي ظاهرة البنك الشامل Universal Banking . على أن أهم هذه التطورات فيما يخص الاقتراض الخارجي تتمثل في ظاهرة الحد من دور الوساطة المالية وظاهرة التوريق Securisation .



تابع: التطور في أدوات التمويل الحديثة

- فمن ناحية نما الاتجاه للجوء المقترضين مباشرة إلى المقترضين والمستثمرين في أسواق رأس المال الدولية (خاصة المؤسسات المالية غير البنكية مثل شركات التأمين وصناديق المعاشات والصناديق المشتركة) ، وذلك من خلال إصدار سندات للاكتتاب العام على المستوى الدولي ، فالديون تحولت حديثاً إلى أدوات مالية تتداول في مختلف الأسواق المالية العالمية ، ولم يتوقف الاقتراض على الحكومات وإنما زداد يوماً بعد يوم لجوء الشركات في الدول النامية إلى الاقتراض من خلال إصدار السندات . ومن ناحية أخرى أدى النمو المذهل للأسواق الصاعدة لأصول الملكية Emerging Equity Market إلى توفير تمويل ضخم للمشروعات في عدد متزايد من الدول النامية .



تابع: التطور في أدوات التمويل الحديثة

- وفي ظل هيمنة رأس المال المالي والمصرفي على المستوى العالمي ، وتحت إغراء الأرباح الهائلة التي يحققها قطاع المال والمصارف ، وبهدف تقادي وقوع أزمة جديدة على غرار أزمة المديونية عام 1982 ، أخذ مبدعو الهندسة المالية Financial Engineering يخاطبوننا كل يوم بأداة مالية جديدة حتى أصبح من المجازفة التسرع بالقول أن هذه الأداة أو تلك تعد آخر المبتكرات .



الاستثمار الأجنبي في أصول ملكية وتشمل:

- شهادات صناديق الاستثمار
- ايصالات الايداع الأمريكية
- ايصالات الايداع العالمية
- الاستثمار المباشر في أصول ملكية



أدوات المديونية Debt Instruments

- السندات

- Commercial Papers- CPs السندات الأذنية

- Certificates of Deposits-CDs شهادات الایداع

- كذلك فان التمويل الأجنبي للمشروعات في الدول النامية قد شهد دفعة كبيرة ، وأقدمت البنوك على تقديم بعض القروض ، وذلك بفضل بعض الأساليب المالية الحديثة مثل :



أدوات المديونية

Credit Enhancement بعض القروض تم دعمها بأساليب تعزيز الائتمان
Techniques للحد من المخاطر التي قد تتعرض لها البنوك ، وذلك مثل حسابات
ضمان التنفيذ المفتوحة خارج دول الأطراف Offshore Accounts .

تابع: أدوات المديونية

• يتم تمويل بعض المشروعات بشرط الرجوع المحدود Limited Recourse Project Financing حيث يتركز حق الدائنين والمستثمرين أساساً على عوائد المشروع دون أصوله ، وإن كان ذلك لا يمنع من قيام بعض الدول المدينة بمنح ضمانات إضافية ومن بين الأساليب غير التقليدية لتمويل المشروعات وفقاً لهذه الطريقة أسلوب البناء والتشغيل والتحويل (BOT Build-Operate-Transfer) . وقد تم بالفعل تمويل عدد كبير من مشروعات البنية التحتية وفقاً لهذا الأسلوب (غالباً ما تكون متصلة ببرنامج للخصخصة) في عدد من الدول النامية مثل المكسيك وفنزويلا والفلبين وماليزيا .

تابع: أدوات المديونية

- وقد يتم التمويل وفقاً لأسلوب البناء والتملك والتشغيل والتحويل - Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) حيث يختلف عن الأسلوب الأول في منح الشركة المنفذة حق تملك المشروع لفترة معينة .
- من كل ما سبق يتضح لنا قدر التعقيد الذي لحق بعملية ادارة الاقتراض الخارجي نتيجة للتطور والتعدد الكبير في أساليب التمويل الحديثة ، الأمر الذي يفترض وجود جهاز اداري على قدر عال من الكفاءة لمتابعة هذا التطور المستمر للوقوف على أنسب الأساليب التمويلية لاحتياجات الدولة وظروفها .

تابع: أدوات المديونية

- عدد الآليات والمبادرات الدولية لمعالجة مشكلة المديونية
- لم تكن نشأة المديونية الخارجية وتطورها هفوة ارتكبتها المصارف الدولية ، وبالإشتراك مع الدول الدائنة والمدينة ، ولم يكن تضخم الديون وتضاعفها عشرات المرات خطأ وقعت فيه وهي غفلة من أمرها ، ولم يكن اندلاع الأزمة في أغسطس 1982 مفاجأة لها ، وإنما كان كل ذلك جزءاً لا يتجزأ من المرحلة الجديدة التي تشهد هيمنة الرأسمالية المالية على النطاق العالمي .

تابع: أدوات المديونية

- وانطلاقاً من الأزمة تولت الدولة الدائنة ادارة سيمفونية الديون الخارجية ادارة حازمة ، سواء بشكل مباشر أو من خلال توابعها من مؤسسات دولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وبنك التسويات الدولية وغيرهم ، ومن ثم تعددت الآليات والمبادرات الدولية ، لا لتضع حلاً جذرياً لمشكلة المديونية الخارجية للدول النامية ، ولكن لكي تخفف من حدة مشكلة المديونية بهدف الحيلولة دون انفجارها من جديد وتهديدها لصولجان النظام المصرف العالمي مرة أخرى ، ولضمان استمرارية الدول المدينة في خدمة الديون القائمة .

تابع: أدوات المديونية

- والاحتفاظ لها بالقدر الضروري من القوة الشرائية اللازمة لدوران عجلة الاستيراد من الدول الصناعية الدائنة ، وكذلك لفرض السياسات اللازمة لخدمة المرحلة التوسعية الجديدة لرأس المال الدولي ، من خلال اشتراط حتمية الالتزام باتباع برامج اقتصادية محددة للاصلاح وإعادة التكيف كشرط مسبق لإمكانية الاستفادة من هذه الآليات والمبادرات .

تابع: أدوات المديونية

- لكن ذلك لا يمنع أن هذه المبادرات والآليات تدخلت في فترات عصيبة للغاية بالنسبة للعديد من الدول النامية لكي تخفف من عبء المديونية وتسمح لها بالتقاط أنفاسها من جديد . ومن أهم هذه الآليات لإعادة هيكلة الديون Debt Relief Restructuring والتخفيف من عبئها نذكر ما يلي:
- إعادة الجدولة Rescheduling لديون الدول النامية تجاه الدائنين الرسميين Official Creditors (مع استبعاد ديون المنظمات الدولية) من خلال نادي باريس Paris Club ، وكذلك الديون تجاه البنوك التجارية من خلال نادي لندن London Club .

تابع: أدوات المديونية

- قيام الدولة بشراء ديونها Buy Back .
- الأنواع المختلفة لمقايضة الدين Debt Swap مثل :
 - Debt-Equity Swap مقايضة الدين بأصول ملكية
 - Debt-for-Debt Swap مقايضة الدين بدين آخر بشروط أسهل
 - Debt-for-Bonds Swap مقايضة الدين بسندات



تابع: أدوات المديونية

- Debt-for-Development Swap مقايضة الدين بتمويل (بالعملة المحلية) يخصص لأحد مشروعات التنمية
- Debt-for nature Swap مقايضة الدين بتمويل (بالعملة المحلية) يخصص لأحد مشروعات البيئة



تابع: أدوات المديونية

- تبني البنك الدولي لبرنامج صندوق خفض الديون Debt Reduction Fund ، وذلك من خلال مؤسسة التنمية الدولية IDA منذ عام 1989
- التمويل الذي أتاحه صندوق النقد الدولي من خلال برنامج " تسهيل إعادة التكيف الهيكلي" ، Structural Adjustment Facility-SAF
- وكذلك التسهيل المعزز لإعادة التكيف الهيكلي:

Enhanced Structural Adjustment Facility -ESAF



تابع: أدوات المديونية

- مبادرة وزير خارجية المملكة المتحدة المعروفة باسم شروط ترينيداد Trinidad Terms عام 1990 .
- المبادرة المعروفة باسم شروط تورونتو Toronto Terms في عام 1988 ، والتي استمرت حتى ديسمبر 1991 ، حين حل المبادرة المعروفة باسم شروط تورونتو المعززة Enhanced Toronto Terms المبادرة المعروفة باسم خطة بيكر Baker Plan في عام 1985 .



تابع: أدوات المديونية

- المبادرة المعروفة باسم خطة برادي Brady Plan في عام 1989
- المبادرة المعروفة باسم " مشروع لأمريكا " Enterprise for the Americas والتي أعلنها الرئيس الأمريكي جورج بوش في يونيو 1990 لصالح دول أمريكا اللاتينية والكاريبي .

تابع: أدوات المديونية

- من خلال هذه المبادرات التي زاد عددها بصورة ملحوظة بعد اندلاع أزمة عام 1982 ، لحقت بسياسات إعادة هيكلة الديون تغييرات هامة .
- فبعد أن كان التفاوض حول الديون يهتم قبل إعادة الجدولة وإعادة التمويل فقط ، أصبحت النماذج المطروحة تنص على خفض الدين ذاته وخفض أعباء خدمته .
- وكذلك قامت بعض الدول بالغاء Cancelling قدر كبير من ديونها على اساس ثنائي Bilateral (أي خارج إطار مفاوضات نادي باريس) ،
- وزادت إلى حد كبير حالات التنازل عن الدين Forgiveness من قبل العديد من دول لجنة مساعدة التنمية DAC ، وذلك منذ عام 190 بمتوسط يزيد على 3 بليون دولار سنويا في الفترة 1990 – 1992 .



تابع: أدوات المديونية

- أمام كل هذه المبادرات والآليات تصعب مهمة القائمين على إدارة الدين في تتبعها والتعرف على الشروط اللازمة للاستفادة من كل منها وتقييمها ، ومتابعة تجارب الدول الأخرى التي حظيت بمعاملة أفضل والتخطيط للاستفادة مثلها من ذات المعاملة ، الأمر الذي يزيد في النهاية من درجة مهمة إدارة الاقتراض الخارجي للدولة .



الصعوبات التي تواجه التحديد الدقيق لحجم الدين

- لاشك أن التحديد الدقيق لحجم مديونية الدولة يأتي على رأس المهام التي تضطلع بها كافة الجهات القائمة على ادارة الاقتراض الخارجي ، سواء على المستوى المحلي أو المستوى الدولي . وكنتيجة لغياب الادارة الجيدة للدين الخارجي في غالبية الدول المدينة ، يصبح لا مفر من الاعتماد بالكامل على بيانات المديونية التي يقدمها الدائنون ، سواء كانوا دول أو منظمات دولية .

تابع: الصعوبات التي تواجه التحديد الدقيق لحجم الدين

- لكن - وعلى غير ما يتصور الكثيرون - فإن عملية تحديد حجم المديونية لدولة من الدول تواجه العديد من الصعوبات والمشاكل التي تحول دون التحديد الدقيق لهذه المديونية ، وتؤدي إلى اختلاف أرقامها بين الجهات المعنية المختلفة ، الأمر الذي يولد العديد من المشاكل نظراً للنتائج والقرارات الهامة التي تتخذها الفصائل المختلفة في جبهة الدائنين في مواجهة الدول المدينة تأسيساً على هذه الأرقام .



تابع: الصعوبات التي تواجه التحديد الدقيق لحجم الدين

- فالواقع أن البيانات الخاصة بالتدفقات وتحويل الموارد يعتبر عنصراً جوهرياً في تحديد الموقف الاقتصادي الجاري للدولة المدينة ، وفي تقدير وتحديد التوقعات الخاصة بها في المدى المتوسط . وتؤسس كل المنظمات الدولية المعنية بالتطور في هذه البلدان تقييمها جزئياً على العلاقة بين عبء الدين الخارجي ومؤشرات الأداء الاقتصادي للدولة المعنية من جانب ، وبين توقعات الصادرات والتدفقات الخارجية والدعم المال الخارجي المتوقع من جانب آخر .

تابع: الصعوبات التي تواجه التحديد الدقيق لحجم الدين

- وبالطبع تشارك الجهات الدائنة المنظمات الدولية في تلك الاهتمامات ، وبل وتعتمد عليها اعتماداً رئيسياً في هذه المهمة ، من هنا تأتي خطورة المشكلة اذا ما وجدنا أن كل عضو من أعضاء " مجموعة العمل الدولية لاحصائيات الديون الخارجية "،
- يقوم بتحليلاته انطلاقاً من أهدافه والتزاماته الخاصة ، الأمر الذي ينتج عنه تشكيلة من الممارسات التطبيقية المتباينة بصدد الاحصائيات الخاصة ببيانات تدفقات الديون . وتكون مجموعة العمل المذكورة من المؤسسات الدولية المسؤولة عن متابعة تدفقات الديون للدول النامية .



البنك الدولي : World Bank

- يحتفظ البنك كدائن رئيسي بسجل كامل للدين الخارجي للدول أعضائه . كذلك فإن البنك هو الذي يتسلم تقارير المديونية التي ترسلها إليه الدول المدينة (129 دولة في نهاية عام 1993) ، وفقاً لنظام الأخطار من قبل المدين DRS (Debtor Reporting System) يجمع البنك كذلك قاعدة بيانات خاصة بالتدفق الاجمالي لرأس المال الخارجي للدول النامية لاستخدامها في التحليل الاقتصادي ، ويعتبر البنك الدولي هو المجمع الرئيسي لاحصائيات الدين الخارجي للدول النامية على أساس قاعدة قرض بقرض Loan Basis - Loan-by .



تابع: البنك الدولي : World Bank

- وقد وضع نظام قيام المدين بالابلاغ بالدين منذ عام 1951 لمتابعة هذه الاحصائيات ويضطلع بهذا النظام خبراء البنك في قسم التمويل الدولي والديون Debt and International Finance Division التابع لادارة الاقتصاديات الدولية International Economic Department (IECDE) ، ويتم وضع التقديرات الخاصة بالدين الخارجي الاجمالي للدول النامية بالربط بين المعلومات الواردة في كل من تقارير الدول المدينة السابق الاشارة اليها مع تقارير الدائنين من خلال الأنظمة الخاصة بتجميع بيانات الدين والتي تعدها المؤسسات الدولية الأخرى.



صندوق النقد الدولي IMF

- في هذا الصدد يهتم الصندوق أساساً بتجميع معلومات دقيقة عن التمويل الاجمالي لموازن المدفوعات في الدول النامية . ويعد هذا جزءاً من مسؤولية الصندوق عن تجميع وتحليل قاعدة البيانات الاجمالية لموازن المدفوعات ، وكذلك يقوم الصندوق بتجميع قاعدة بيانات خاصة بالدين في إطار مشاوراته مع كل دولة من الدول الأعضاء .



بنك التسويات الدولية Bank of International Settlements

- يقوم البنك بتجميع البيانات التي تعدها المؤسسات النقدية الرسمية في الدول المدينة فيما يتعلق بالأصول والالتزامات الدولية للبنوك التجارية . ويقوم بنك التسويات الدولية بتقييم التغيرات في المواقف المالية لمواجهة احتياجات أعضائه من البنوك المركزية للمعلومات الخاصة بالسياسة النقدية والتنظيم التحوطي Prudential Regulation والتحليل الاقتصادي العام . ويجمع البنك أيضاً البيانات الخاصة بالسندات الدولية واصدارات السندات الأوروبية Euronotes Issues وكذلك البيانات الخاصة ببعض أدوات المشتقات المالية Derivatives .

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

- تركز المنظمة على المحصر الشامل لتدفقات الموارد الخاصة والرسمية إلى الدول النامية ودول وسط وشرق أوروبا (CEEC) والدول المستقلة حديثاً عن الاتحاد السوفيتي NISs وذلك لدعم لجنتها الاقتصادية المعروفة باسم لجنة مساعدة التنمية DAC ، وكذلك مركز التعاون مع الاقتصادات التي في مرحلة التحول CCET . ولتحقيق هذا الهدف تضع المنظمة احصائياتها وفقا لقاعدة البيانات التي تسلمها من خلال لجنة مساعدات التنمية DAC ، ومن خلال نظام الابلاغ من قبل الدائن Creditor Reporting System والذي يضم 154 دولة .



Bern Union اتحاد بيرن

- اتحاد بيرن هو مؤسسة غير رسمية لوكالات تسهيلات الصادرات تم انشاؤها لتبادل المعلومات بين أعضائها (50 عضواً) لوضع معايير عامة مشتركة في مجال عملها (على سبيل المثال المدد المناسبة للدفعات المقدمة وللسداد بالنسبة للأنواع المختلفة من الصادرات) . ويجتمع أعضائها مرتين في العام ، حيث يضعون ترتيباً ائتمانياً غير رسمي للدول المقترضة .

وسائل أخرى للتمويل وإعادة هيكلة الديون الخارجية

- تخفيض أعباء الديون وظهور وسائل أدوات لإدارة فعّالة للدين وكذلك تبني برامج تصحيح هيكلية
- إعادة الهيكلة:
- إعادة الجدولة من خلال نادي باريس
- الإتفاقيات الثنائية
- الوسائل الحديثة
- مبتكرات ووسائل لتمويل وتخفيض وإعادة هيكل الديون الخارجية: شراء الدين بخصم أو تحويله إلى أصول أخرى مثل السندات أو الأسهم أو حتى السلع.

تابع: وسائل أخرى للتمويل

- مقايضة الدين إلى أسهم Debt-Equity Swaps تباع البنوك الدائنة مطالبتها بالعملة المحلية بخصم شريطة استخدام الحصيلة في استثمار أسهم في البلد المدين .
- يقوم البنوك التجارية ببيع دين قائم مقدم إلى منشأة في البلد المدين بخصم
- يقوم مستثمر بشراء ورقة الدين بالسعر بعد الخصم ويحصل على عملية محلية بالسعر
الصرف الرسمي
- يحصل المستثمر على أسهم في البلد المدين

• المساهمون:

• البنوك التجارية

• المستثمرون

• الدول المدينة

• الايجابيات:

• تمويل التنمية وتوجيه الاستثمار

• السلبات:

- التأثير على السيولة ورفع التضخم . وتحويله إلى دين داخلي
- التنازل على السيادة الاقتصادية
- مثال: شركة نيسان في المكسيك

- مقايضة الدين بالسندات Debt For Bonds Swap يتم مقايضة جزء من الدين مقابل سندات بخصم أو بأسعار فائدة أقل من سعر السوق.
- مقايضة الدين بدين آخر Debt For Debt Swap
 - مقايضة دين بلد ما بدين بلد آخر عنده
 - قدرة أفضل على السداد
 - الهدف: تقليل المخاطرة

- إعادة شراء الدين: شراء الدين بخصم بواسطة غالباً ما يكون مرتفعاً .
- مشاركة الدول أو المؤسسات الدائنة في ملكية الأصول الإنتاجية في الدول المدينة
- مقايضة الديون ببعض عناصر التنمية Debt For Development Swap
- تحول الدين إلى مؤسسات خيرية بسعر خصم في السوق الثانوية، الذي يحول لاحقاً إلى أدوات معينة بالعملة المحلية .

حالات من الأقطار العربية والنامية

• مصر:

- تحويل الديون إلى أشخاص أو مؤسسات مصرية. ووافقت عليها سنة 1989
- لتشجيع إعادة تحويل الأموال المصريين المستثمرة بالخارج
- تم تحويل 2.5 مليار دولار وبلغ السعر السوقي الثانوي حوالي 43% من القيمة الاسمية

تابع: حالات من الأقطار العربية والنامية

- رغبة تحويل الدين إلى أسهم أو مقايضة لصادرات:
- اتفاق مع نادي باريس 1991/5/25 على بيع أو مبادلة الديون المحدودة على

مصر

- 100% من قيمة القروض الميسرة
- 10% من قيمة القروض الغير ميسرة

تابع: حالات من الأقطار العربية والنامية

- عناصر عملية شراء الدين بمصر:
- تشكيل لجنة إقرار القواعد
- دراسة الطلبات في إطار برنامج تسوية الديون
- تحديد الاستخدام في إحدى المجالات:
- الصادرات
- الاستثمار
- سداد المديونيات المحلية

القواعد

- تحديد نسبة خصم على أساس 50% من القيمة الحالية للدين
- الحدود الدنيا لنسب الخصم
 - 40% للاستثمار
 - 45% للتصدير
 - 50% سداد المديونيات المحلية

تابع: القواعد

- تسوية الديون المستقبلية
- سعر الصرف يوم إبلاغ العميل
- تونس: تحويل دين ياباني بقيمة 30 بليون ين لمدة عشرة سنوات وبفائدة تساوي 5.85% ويتم تسديد أصل الدين مرة واحدة عند 2004/3/8.

الهيكل المؤسسي لإدارة الديون الخارجية

- لقد تطورت مشكلة الديون الخارجية المستحقة على الدول النامية إلى درجة بالغة التعقيد خاصة خلال الفترة الأخيرة . فمع النمو الشديد الذي حدث في هذه الديون ، وما جره ذلك من نمو متعاضم في أعبائها ، وجد عدد كبير من تلك الدول نفسه في مأزق شديد يتمثل في صعوبة الموازنة بين الاستمرار في دفع مبالغ خدمة هذه الديون (الفوائد + الأقساط) وبين الاستمرار في تمويل الواردات الضرورية التي تلزم لتمويل الاستهلاك والانتاج والاستثمار . ولهذا بدأ عد لا بأس به من هذه الدول تعثر في سداد أعباء هذه الديون ويطالب الدائنين بتجميدها ، وإعادة جدولتها ، وبالحصول على المزيد من القروض الميسرة .



تابع: الهيكل المؤسسي لإدارة الديون الخارجية

- بما أن القروض الأجنبية لا بد وأن تسدد ، فإن القرارات الاقتصادية التي يتخذها بلد ما بشأن الحصول على حجم معين من القروض في سنة معينة يترتب عليها خلق تيار مستمر من المدفوعات لخدمة أعباء هذه القروض وهي تشكل التزامات لا بد من الوفاء بها على مدى فترة القرض التي قد تكون قصيرة أو متوسطة، أو ربما تكون على امتداد فترة زمنية طويلة قد تصل إلى عشرة أو عشرين عاماً .

تابع: الهيكل المؤسسي لإدارة الديون الخارجية

- ومن هنا فإنه قبل اتخاذ القرارات الخاصة بعقد القروض ، ينبغي التيقن دائماً بمدى العبء ، الذي سينشأ عنها ، ومدى مقدرة الاقتصاد القومي بالوفاء بهذا العبء في السنوات المقبلة . وإذا لم يكن التنبؤ سليماً ، فإنه من الممكن أن تكون الأخطاء في هذا الصدد فادحة الثمن . لهذا يبدو من الضرورة بمكان أن يكون هناك إدارة جيدة للديون الخارجية تستند إلى نظام قوي وفعال لإدارة هذه الديون سواء من الناحية الإدارية أو الفنية والذي نحاول أن نستعرض بعضاً من معالمه في الفصول القادمة .



الجوانب المؤسسية لإدارة الديون الخارجية

- لا شك أن الأطر الرئيسية لنظام إدارة الديون الخارجية تختلف من دولة إلى أخرى بناء على الخلفية التاريخية وطبيعة المؤسسات والتنظيم الداخلي وأهمية القطاعين العام والخاص بالإضافة إلى أهمية الديون الخارجية في الاقتصادي القومي . كذلك تختلف أنظمة إدارة الديون بناء على درجة الرقابة أو التحكم التي تمارسها السلطات المعنية وطبيعة نظام التسجيل الخاص بعمليات الديون وفيما إذا كان اختياري أو الزامي . كذلك تختلف الأنظمة بالنسبة لمعاملتها لقروض القطاع العام مقارنة بقروض القطاع الخاص .

تابع: الجوانب المؤسسية لإدارة الديون الخارجية

- رغم عدم وجود اجماع أو نموذج متعارف عليه دولياً للوحدات الضرورية لإدارة الديون الخارجية بناء على الوظائف الآتية الذكر ، إلا أن هناك اتفاق أو تصور معين على بعض الوحدات الضرورية لتنظيم ادارة الديون الخارجية لخدمة الوظائف السابق ذكرها ، يجب أن يكون هناك عدة وحدات تنظيمية تدار من قبل أشخاص يتمتعون بكفاءات مميزة يمكن الرجوع اليها (الوحدات) وفي نفس الوقت لها قدرة على التفاعل مع بعضها البعض بشكل فعال ودقيق .



تابع: الجوانب المؤسسية لإدارة الديون الخارجية

- ويتوقف نجاح أي نظام أو سياسة في الدرجة الأولى على هيكل التنظيم المؤسسي القائم على وضع وتنفيذ هذا القطاع أو الساسية . ويقترح أن يكون الهيكل المؤسسي لإدارة الدين الخارجي من المستويات التالية والذي يشمل كل منها على وحدات على الشكل التالي:
- القرار (Policy making and approving body) والتي يقوم عادة بتنسيق نشاطات الجهات أو الأجهزة الحكومية المختلفة والتي لها علاقة بالديون الخارجية .



تابع: الجوانب المؤسسية لإدارة الديون الخارجية

- وتتكون هذه الوحدات عادة من مسؤولي وزارة الاقتصاد والتخطيط والتمويل ومحافظ البنك المركزي . . . الخ . وتحدد هذه الوحدة أولاً حجم القروض التي يجب الحصول عليها خلال سنة واحدة ، وثانياً بتحديد معالم (Parameters) واضحة عن نوعية القروض وذلك باعطاء توجهات محددة عن سياسة الاقراض الخارجي للجهات المقرضة .



تابع: الجوانب المؤسسية لإدارة الديون الخارجية

- كما أنها تقوم بالتصديق على برنامج الاقتراض السنوي للحكومة وللمؤسسات الحكومية .
في بعض الدول النامية لا يخضع الاقتراض الخاص إلى موافقة مسبقة من هذه الوحدة
وكل ما يطلب هو تسجيله في البنك المركزي أو وزارة المالية بعد الحصول عليه . وفي دول
أخرى يجب الموافقة على القروض الخاصة من قبل البنك المركزي قبل الحصول عليها .

تابع: الجوانب المؤسسية لإدارة الديون الخارجية

- ثانياً : الوحدة الثانية تتعلق بالمراقبة والتحكم (Control Unit) حيث تقوم بالموافقة والتصديق على اقتراض الحكومة المباشر وأحياناً تقوم بمنح صلاحيات لبعض الجهات الحكومية للاقتراض بحد أقصى معين مثلاً. كذلك تقوم بتقديم توصيات عن أعباء خدمة الديون الخارجية المتوقعة وعن هيكل هذه الديون المناسب لمستوى عبء خدمتها .



تابع: الجوانب المؤسسية لإدارة الديون الخارجية

- ومن مهام هذه الوحدة هو التأكد من أن التعليمات الصادرة من قبل الوحدة الأولى (رسم السياسة) للوحدات الأخرى يتم تنفيذها بدقة مثل التعليمات بخصوص المفاوضات أو الضمانات الخ . وتقوم هذه الوحدة عادة بتقييم مستمر لأثر الاقتراض الجديد على هيكل الديون القائمة بالإضافة إلى توقعات الالتزامات المستقبلية حتى تستطيع تنسيق ما يتم سحبه من القروض مع ادارة الاحتياطي . يمكن أن تقوم وحدة الرقابة باعادة تمويل قرض مثلاً بغرض الاستفادة من بعض القروض الجديدة بشروط أفضل وبعملات أجنبية أكثر استقرار .

تابع: الجوانب المؤسسية لإدارة الديون الخارجية

- ثالثاً : الوحدة الثالثة هي الوحدة الاستشارية (Advisory Unit) والتي تتابع بدقة وحذر اتجاهات أسواق المال العالمية وتطورات أسعار الفائدة وأسعار الصرف . كذلك تقوم بتحليل وتقييم الأنواع المختلفة من الأدوات المالية المتاحة لمعرفة مدى إمكانية تطبيقها واستعمالها في الدولة المعنية . وتقوم هذه الوحدة كذلك بمتابعة قدرة الدولة على الاستدانة وخصائص القرض وظروف الحصول عليه بالإضافة إلى تكاليف الاقتراض . وبالتالي تقوم بتوجيه الحكومة نحو أفضل الأوقات للدخول بالأسواق العالمية وأفضل الشروط للحصول على قروض خارجية .



تابع: الجوانب المؤسسية لإدارة الديون الخارجية

- قد تقوم هذه الوحدة كذلك بالاشتراك مباشرة في المفاوضات الخاصة بالديون من ثم تقدم تقرير مفصل عن كل العمليات التي تمت مثل أسعار الفائدة أو الأقساط وما تم سحبه من القروض إلى الوحدة الاحصائية .
- يمكن أن تقسم وحدة العمليات إلى عدة أقسام حيث يكون هناك وحدة عمليات للمفاوضات وأخرى لاستعمال الديون وثالثة لخدمة الديون الخارجية . مثلاً تقوم وحدة العمليات الخاصة بالمفاوضات بدراسة ظروف وشروط الاقتراض من أسواق مالية ومصادر تمويل مختلفة بحيث يمكن أن تحصل على أفضل الشروط للدولة بناء على الوضع المالي العالمي .

تابع: الجوانب المؤسسية لإدارة الديون الخارجية

- ممكن كذلك انشاء وحدات جزئية داخل وحدة العمليات الخاصة بالمفاوضات بناء على نوع الاقتراض مثل واحدة للمفاوضات الثنائية وأخرى للمتعددة الأطراف وأخرى للبنوك التجارية الخ . الوحدات الأخرى الخاصة باستعمال الديون وبخدمتها تقوم عادة بمتابعة مختلف القروض للتأكد من دفع الأقساط والفوائد في الوقت المحدد . يعني أنه يجب أن يكون هناك تنسيق واضح بين هذه الوحدات ووحدة الاحصاء والمحاسبة .

تابع: الجوانب المؤسسية لإدارة الديون الخارجية

- رابعاً: الوحدة الرابعة هي وحدة العمليات (Operational) والتي يمكن أن تكون اما الوسيط المالي الذي يقترض من الخارج لجهات مختلفة أو الحكومة نفسها أو أي جهة مخولة في الاقتراض ، تقوم هذه الوحدة عادة بتقييم القروض الخاصة برأس المال الأجنبي مثل أنواع المقرضين ، أسعار الفائدة المعروضة ، العملات التي يتم دفع خدمة الديون بها ، آجال السداد المستحقة، فترة السماح ، الرسوم والعمولات الخ. وبناء على هذا التقييم تقوم أما بالتصديق على القرض أو عدم التصديق ، وأحيانا تقدم توصيات لوحدة الرقابة بغرض التصديق عليها من الوحدة الأولى (وحدة السياسة واتخاذ القرار) خاصة اذا كانت كمية القروض أكبر من صلاحيتها .



تابع: الجوانب المؤسسية لإدارة الديون الخارجية

- خامساً: الوحدة الخامسة هي وحدة الاحصاء والمحاسبة Statistical and Accounting Unit والتي تقوم بتسجيل كل الاتفاقيات التي تم توقيعها والتفاوض بشأنه من قبل الجهات المقترضة وجمع المعلومات عن كل قرض على حده كما تقوم بتوفير معلومات مفصلة عن كيفية دفع الأقساط والفوائد .

- تقوم هذه الوحدة كذلك بمتابعة القروض الخاصة المضمونة من قبل الحكومة بالإضافة إلى فتح ملف (Work sheet) كل قرض تم الاتفاق والتوقيع عليه من قبل وحدة العمليات و ثم تسجيله بوحدة الاحصاء والمحاسبة . ولاغراض التخطيط تقوم هذه الوحدة بالتوقع بحجم الأقساط لكل قرض مسحوب مقارنة بالقروض الغير مسحوبة بالإضافة إلى الأقساط والفوائد الواجب وضعها خلال فترة معينة .

- تقوم وحدة الاحصاء والمحاسبة بكتابة تقرير شهري أو فصلي يعكس وضع الديون الخارجية للدولة بشكل عام بالإضافة إلى بعض التصورات للمستقبل القريب . ويحتوي هذا التقرير عادة على المعلومات أو البيانات التالية :
- الديون المستحقة في نهاية السنة المالية المنصرمة ونهاية آخر فصل بناء العملات التي تمت بها القروض ، أدوات الدين ، أسعار الفائدة ، آجال الاستحقاقات ، ونوعية المقرضين والمقرضين .
- دفعات أسعار الفائدة المتراكمة في السنة المالية الحالية ولغاية آخر فصل .
- اجمالي القروض الخارجية والمدفوعات للسنة المالية الحالية ولغاية آخر فصل .

- ويجب أن يكون عند هذه الوحدة الصلاحيات للحصول على كل المعلومات المتعلقة بالديون حتى بالقروض التي لم يتم التفاوض عليها ولم يتم التوقيع عليها بعد . مما يتطلب تنسيق واضح مع وحدة العمليات الخاصة بالمفاوضات .
- ويمكن تقسيم الهيكل المؤسسي لإدارة الدين إلى مستويات معينة يمثل كل منها وظائف محددة يتمثل بالتالي

المستوى الأول

- التوجهات الرئيسية للاستراتيجية العامة للدولة فيما يخص التمويل الخارجي:
- تتحدد عند هذا المستوى التوجهات الرئيسية للدول بشأن دور رأس المال الأجنبي بصفة عامة في تمويل خطط التنمية . هذا الدور يتعين أن يكون متناسقاً مع العناصر الأخرى لاستراتيجية التنمية في المجتمع . كذلك فإن التوجهات الخاصة بهذا الدور يتعين أن تكون واضحة ومحددة بدقة ، نظراً لأنها ستكون الحاكمة لكل قرارات وعمليات المستويات الأدنى ، ولضمان أن يأتي التنفيذ النهائي محققاً للأهداف المنوطة بدور رأس المال الأجنبي بصفة عامة وللإقراض الخارجي بصفة خاصة .

المستوى الأول

- ويتم تحديد تلك التوجهات الاستراتيجية الرئيسية داخل مؤسسات الدولة المسؤولة عن وضع وتنفيذ الخطة العامة للدولة . ويتحتم أن يكون هناك اتفاق بشأنها بين السلطات التشريعية والتنفيذية لتفادي أي تضارب يعوق حركة الإدارة عند المستويات الأدنى .
- وتتحدد عند هذا المستوى أيضاً كافة السياسات الاقتصادية بصفة عامة ، والسياسات المالية والنقدية بصفة خاصة ، والتي يتعين أن تكون متناسقة مع الدور المرسوم لسياسة الاقتراض الخارجي .

المستوى الثاني

• القواعد التنفيذية المنظمة للاقتراض الخارجي :

- ويتم وضع القواعد التنفيذية المنظمة للاقتراض الخارجي في إطار التوجهات الرئيسية للاستراتيجية العامة للدولة فيما يخص التمويل الخارجي والمحددة في المستوى الأول .
- ففي هذا المستوى الثاني توضع كافة القواعد التنفيذية التي تنظم عمل المستوى الثالث المختص بالادارة الفعلية اليومية للاقتراض الخارجي .

تابع: المستوى الثاني

- ويتمثل هيكل الادارة عند هذا المستوى الثاني في هيئة عليا لإدارة الاقتراض الخارجي ، يرأسها الوزير الأول ، وتضم ففي عضويتها كافة أجهزة الدولة ذات الصلة المباشرة بعمليات الاقتراض الخارجي مثل وزارة المالية - ووزارة التخطيط - ووزارة الاقتصاد - والبنك المركزي . . . الخ . وترجع الحكمة من هذا التشكيل برئاسة الوزير الأول إلى حتمية التنسيق بين كافة الأجهزة الضالعة في تنفيذ سياسة الاقتراض الخارجي، وإلى ضرورة التشاور والاتفاق على القواعد والقرارات التي تضع هذه السياسة موضع التنفيذ الفعلي، والتي ينبغي أن تتوفر لها صفة اللزام.

تابع: المستوى الثاني

- وتلعب هذه الهيئة دوراً محورياً في التنسيق بين التوجهات العامة لاستراتيجية الدولة فيما يخص التمويل الخارجي بصفة عامة والاقتراض الخارجي بصفة خاصة، وبين التنفيذ اليومي الفعلي لسياسة الاقتراض الخارجي . فهي موصل الحركة الرئسي بين التوجه المحدد على مستوى الاقتصاد الكلي وبين اداة الحركة والتنفيذ الفعلي لادارة الاقتراض الخارجي في الواقع العملي . ويقضي ذلك الدور أن تكون الهيئة على اتصال دائم بالمستوى الثالث ، وأن تكون لها غرفة عمليات لمتابعة تقاريره ، وأن تجتمع بشكل دوري - أو طارئ عند لزوم الأمر - لتقييم الأداء ، واتخاذ قرارات جديدة ، أو تعديل قرارات سابقة ، في ضوء مستجدات الواقع وما يطرأ من ظروف .

المستوى الثالث

• الإدارة التنفيذية للاقتراض الخارجي :

- في هذا المستوى تتم الإدارة الفعلية اليومية لسياسة وعمليات الاقتراض الخارجي ، ويتم اتخاذ القرارات التنفيذية فيما يتعلق بالاقتراض الجديد ، وبمتابعة استخدام أموال القروض السابقة وتقييم نتائجها ، وتدير وتوجيه مدفوعات خدمة الدين القائمة وإعادة هيكلة .



تابع: المستوى الثالث

- ويتمثل هيكل الإدارة عند هذا المستوى في وحدة الإدارة الرئيسية التي تنفرد باتخاذ كافة القرارات التنفيذية اليومية للعمليات المختلفة للاقتراض الخارجي في ضوء التقارير التي ترفعها إليها الوحدات المساعدة، والتي تتمثل في ثلاث وحدات رئيسية هي:

تابع: المستوى الثالث

- وحدة إحصاء وتحليل البيانات الخاصة بالدين الخارجي القائم وبموارد الدولة والمدفوعات الملتزمة بها، هذه الوحدة هي المصب الرئيسي لتجميع كافة لبيانات والاحصاءات الخاصة بدين الدولة الخارجي (والداخلي أيضاً) وكافة الموارد المتاحة للدولة وكافة المدفوعات الملتزمة بالوفاء بها .
- وتقوم تلك الوحدة بتحليل هذه البيانات في ضوء غيرها من البيانات الضرورية الأخرى التي تحتاجها لوضع توقعاتها في المدى المتوسط والطويل . ثم تقوم الوحدة بإعداد التقرير التي ترفع بشكل دوري (يومي - أسبوعي - شهري - فصلي . . . الخ) إلى وحدة التحكم الرئيسية .

تابع: المستوى الثالث

- وحدة متابعة واستخدام القروض القائمة وتقييم نتائج هذا الاستخدام . وتقوم هذه الوحدة بمتابعة تدفق أموال القروض التي تم التعاقد عليها . للوقوف على المعوقات التي تحول دون استخدامها بالسرعة والكفاءة المطلوبة وفي الأغراض المحددة ، وذلك لتفادي أي تأخير أو أخطاء أو انحراف يحول دون تحقيق هذه القروض لاهدافها . وترفع هذه الوحدة تقاريرها عن تقييم نتائج استخدام هذه القروض إلى وحدة التحكم الرئيسية حتى يمكن على ضوءها اتخاذ القرارات بشأن القروض الجديدة أو تحديد إمكانيات خدمة القروض القائمة .

تابع: المستوى الثالث

- وحدة وضع سيناريوهات البدائل المختلفة للاقتراض الجديد وإعادة هيكلة الدين القائم . وتقوم هذه الوحدة بمسح كامل لدراسة فرص التمويل المتاحة في الأسواق العالمية لرؤوس الأموال المتاحة للاقتراض . كذلك تقوم بدراسة وتقييم كل البدائل والمبادرات المطروحة دولياً لمعالجة أزمات المديونية الخارجية وتخفيف عبئها Debt Relief في الدول المدينة . ثم تقوم الوحدة بوضع سيناريوهات بالبدائل المختلفة من تشكيلة أدوات التمويل والاقتراض وخيارات إعادة الهيكلة المتاحة وأثر كل منها على وضع الدين القائم من ناحية ، وعلى الأداء الاقتصادي للدولة بصفة عامة من ناحية أخرى .

تابع: المستوى الثالث

- وترفع الوحدة تلك السيناريوهات أمام وحدة الادارة الرئيسية ل يتم في ضوءها وضوء التقارير الأخرى من وحدة الاحصاء ووحدة المتابعة اتخاذ التقارير النهائية .
- أما عن تحديد الجهة التي ستقوم بالمهمة الرئيسية للادارة التنفيذية اليومية لسياسة الاقتراض الخارجي للدولة فنرى أن ذلك يتوقف على ظروف كل دولة على حدة ، ولكن المهم في النهاية هو اختيار الجهة التي تعد أكثر قدرة من غيرها على القيام بالمهام السابق تحديدها والتي تتوفر فيها الخصائص السابق الاشارة إليها .

تابع: المستوى الثالث

- واستقراء لتجارب غالبية الدول المدينة في هذا الشأن تقترح أن يقوم البنك المركزي في الدول المدينة بهذا الدور . ولكن في تعاون وتنسيق كامل مع الأجهزة ذات الصلة الوثيقة بالجوانب المختلفة لعمليات الاقتراض الخارجي .



دور البنك المركزي في إدارة الاقتراض الخارجي

- يعد البنك المركزي في غالبية الدول المدينة – هو أكثر مؤسسات الدولة انخراطاً في إدارة الاقتراض الخارجي ، إن لم تكن أكثرها على الاطلاق . ويرجع ذلك إلى طبيعة دور البنك المركزي في الهيكل المؤسسي لإدارة الاقتصاد القومي في مجموعة، وإلى العديد من الاعتبارات الأخرى لعل من أهمها ما يلي :

تابع: دور البنك المركزي

- البنك المركزي هو بنك الحكومة والممسك لحساباتها وتعاملاتها مع العالم الخارجي ، وهو الذي يضطلع بمسئولية ادارة وتوظيف الاحتياطات الدولية للدولة ، ويقوم باعداد البيانات الخاصة بميزان المدفوعات . ومن ثم فالبنك المركزي يعد الأكثر اطلاعاً على كافة التفاصيل الخاصة بالتدفقات المالية للدولة مع العالم الخارجي .
- قيام البنك المركزي بادارة الدين العام الداخلي واحتكاره لاصدار أدوات القرض العام من أذون وسندات خزانة يوفران له رصيذاً كبيراً من الخبرة اللازمة لادارة الدين العام الخارجي .

تابع: دور البنك المركزي

- تتبع من الدول نظام الرقابة على الصرف الأجنبي حيث يلعب البنك المركزي دوراً محورياً في هذا النظام، ولاشك أن لها الدور تزداد أهميته مع تفاقم مشكلة الدين العام الخارجي.
- يضطلع البنك المركزي بإدارة الاقتراض الخارجي بالفعل في كثير من الدول المدينة حيث يشارك في عقد القروض الخارجية لحساب الدولة، ويعتبر البنك المركزي هو المسؤول عن اعداد التقرير الخاص بالدين الخارجي وابلاغه للبنك الدولي وفقاً لنظام الاخطار بالدين من جانب المدين Debt Reporting System



تابع: دور البنك المركزي

- يعتبر البنك المركزي من أكثر أجهزة الدولة احتكاكاً بأسواق التمويل العالمية بحكم مسؤوليته عن ادارة الاحتياطات الدولية للدولة من جهة ، وبحكم إشرافه على القطاع المصرفي المحلي وبصفة خاصة عملياته مع الجهاز المصرفي والمالي العالمي .

تابع: دور البنك المركزي

- البنك المركزي هو المسؤول عن تنفيذ السياسة النقدية للدولة من خلال أدواتها المختلفة (سعر الخصم وسعر الفائدة - عمليات السوق المفتوحة - نسبة الاحتياطي الاجباري - تحديد سقف الائتمان . . . الخ) وعن إدارة سعر الصرف . ولاشك هذه السياسة تلعب دوراً كبيراً في تحديد سياسة الاقتراض الخارجي كما ونوعاً . وفي المقابل فان تدفقات القروض الخارجية وما تستلزمه من مدفوعات يؤثران على حجم وسائل الدفع المحلية وعلى سعر الصرف ، ولا بد من ثم أن يراعي في عملية إدارة الاقتراض الخارجي ذلك التأثير المتبادل ، حيث نرى أن البنك المركزي يعد أكثر أجهزة الدولة قدرة على ذلك .

تابع: دور البنك المركزي

- تشير بعض الدراسات البنك الدولي إلى أن مستوى أداء الإدارة في البنوك المركزية للدول المدينة ومستوى كفاءة العاملين بها أعلى منهما في أجهزة الدولة الأخرى .
- وفي النهاية تؤكد مرة أخرى على أهمية العنصر البشري الذي سيقوم في الواقع العملي بالتنفيذ الفعلي لسياسة إدارة الاقتراض الخارجي .

تابع: دور البنك المركزي

- ومن ثم فان تحديد الاطار المؤسسي على النحو السابق واحتمالات نجاحه تتوقف بالدرجة الأولى على مدى كفاءة القائمين على ادارة الاقتراض الخارجي على مختلف مستوياتهم الادارية ، وعلى مدى قدرتهم على الاستفادة من الامكانيات الفنية المتقدمة التي يمكن أن تتوفر لهم كما أوضحنا من قبل .
- ويوضح الشكل الاطار الهيكلي لادارة الديون الخارجية بالاضافة إلى وحدات التحكم الرئيسية .



الاطار الهيكلي لإدارة الاقتراض الخارجي

- التوجهات الرئيسية للاستراتيجية العامة للدولة فيما يخص التمويل الخارجي بمستوى الأول
- المؤسسات المسؤولة عن وضع المسار الاقتصادي (تنفيذية وتشريعية) للدولة
- الجهة المسؤولة
- القواعد التنفيذية المنظمة للاقتراض الخارجي داخل الاطار العام للتمويل الخارجي ككل



تابع: الاطار الهيكلي لادارة الاقتراض الخارجي

- المستوى الثاني

- الهيئة العليا لادارة الاقتراض الخارجي برئاسة الوزير الأول وعضوية الوزارات والجهات المختصة: وزارة المالية - البنك المركزي - وزارة الاقتصاد - وزارة التخطيط

الجهة المسؤولة

• الادارة التنفيذية للاقتراض الخارجي لاتخاذ القرارات الخاصة بالاقتراض الجديد ،
ومتابعة استخدام الأموال المقترضة ، وتدير وتوجيه مدفوعات خدمة المدين وإعادة
هيكلته

• المستوى الثالث

• البنك المركزي - وزارة المالية

• الجهة المسؤولة

• وحدات التحكم الرئيسية



تابع: الجهة المسؤولة

- وحدة
- وضع السيناريوهات للبدائل المختلفة للاقتراض الجديد وإعادة هيكلة الدين العام
- وحدة
- متابعة استخدام القروض القائمة ونتائج ذلك الاستخدام
- وحدة
- إحصاء وتحليل البيانات الخاصة بالدين القائم وموارد الدولة والمدفوعات الملزمة بها