تمهيد،،،

ترتبط قدرة الدولة على الاستمرار في الاقتراض لتمويل العجز في موازناتها على عدد من المتغيرات الاقتصادية يتمثل أبسطها في أن يكون معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي أكبر من معدل النمو في عجز الموازنة، ومن معدل نمو الدين العام، وهنالك بعض المعايير والمؤشرات التي ربما تختلف من دولة إلى أخرى وتعتمد بشكل أساسي على المركز المالي للدولة، وعلى إيراداتها العامة وعلى تركيبة الدين العام من حيث التركيز على الديون قصيرة الأجل أو طويلة الأجل وهل يتم تمويل العجز من خلال الدين الداخلي أو الخارجي، وتعتمد كذلك على عبء الدين العام من الأقساط والفوائد.

ونظراً لما يشكله الدين العام من أهمية بالغة من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية فقد أولى ديوان المحاسبة هذا الموضوع التركيز الكبير وفي هذا الصدد فإنه يسعدني أن أقدم دليل إرشادي لتدقيق الدين العام الذي تم إعداده بجهود موظفي ديوان المحاسبة ليكون أحد ثمار مشروع التوأمة الثاني بين ديوان المحاسبة الأردني وائتلاف الأجهزة الرقابية في كل من(إسبانيا، هولندا، استونيا) وبإشراف عدد من الخبراء الماليين في جهاز الرقابة الاسباني وبما يتوائم مع البيئة المحلية ومعايير التدقيق الدولية، وأفضل الممارسات في هذا المجال، آملاً أن يتم الالتزام بتطبيق هذا الدليل بهدف تطوير آليات العمل وضبط عملية الرقابة على المال العام بكفاءة وفاعلية والمحافظة عليه من الهدر والضياع.

رئيس ديوان المحاسبة

الأستاذ الدكتور عبد خرابشه

الرقم	الموضوع		رقم الصفحة
.1	تمهيد.		1
.2	فهرس المحتويات.		2
.3	المقدمة.		3
.4	مراحل تدقيق الدين العام.		4
	أولاً: مرحلة التخطيط لعملية تدقيق الدين العام.		4
	-	أنشطة التخطيط.	4
	-	نتائج أعمال التخطيط.	6
	-	برامج العمل.	8
.5	ثانياً: مرحلة تنفيذ عملية التدقيق.		9
	-	إجراءات مرحلة التنفيذ.	9
	-	أدلة التدقيق.	9
	-	العلاقة مع الجهة الخاضعة للرقابة.	10
	-	اختبارات التدقيق.	10
	-	أنواع الفحوصات.	10
	-	تقييم المخاطر.	10
	-	أوراق عمل عملية التدقيق.	11
.6	ثالثاً: مرحلة إعداد تقرير تدقيق الدين العام.		11
	-	المحتوى والعرض التقديمي.	11
	-	مبادئ إعداد التقرير.	11
	-	هيكل التقرير.	11
	-	اعتماد مسودة التقرير وإصداره.	12
.7	أنواع تدقيق الدين العام والإجراءات الخاصة بكل منها.		13
	أولاً: تدقيق الإلتزام.		13
	ثانياً: التدقيق المالي وتحليل القوائم المالية.		14
	ثالثاً: تدقيق الأداء.		19

المقدمة:

التدقيق هو العملية المنهجية للمراجعة والتحقق وتقييم السجلات المحاسبية والإجراءات الرقابية والإدارية التي تنفذ وفقاً لمعايير الرقابة والتدقيق المعتمدة، ويتم عرض نتائج عملية التدقيق على البرلمان والحكومة والمجتمع المحلي، من خلال تزويد الهيئات التشريعية والمسؤولين عن الإدارات العامة والجمهور بشكل عام بالمعلومات والتقييمات المستقلة والموضوعية المتعلقة بإدارة وأداء السياسات والبرامج والعمليات المنفذة.

هذا الدليل والذي تم تطويره لإجراء عملية تدقيق الدين العام، تم إعداده ليكون بمثابة توجيه لمدققي ديوان المحاسبة في مجال تدقيق الدين العام، وتعزيزاً للإدارة الفعالة له، عن طريق عرض التقارير المناسبة في هذا الشأن، فهو يوفر إطار عام لتدقيق الدين العام.

إن محتويات هذا الدليل تستند بشكل أساسي إلى معايير وإرشادات الانتوساي (INTOSAI)، والمبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام لصندوق النقد الدولي.

مراحل تدقيق الدين العام

أولا: مرحلة التخطيط لعملية التدقيق:

يتم تحديد موعد تدقيق الدين العام وفقاً لخطة التدقيق السنوية لديوان المحاسبة، وغالباً ما تكون ضمن تدقيق وتحليل الحسابات الختامية للدولة. والتخطيط المناسب لتدقيق الدين العام يساهم في تحقيق الأهداف من خلال الاستخدام الأكثر فعالية وكفاءة واقتصاد للموارد المتاحة.

1. أنشطة التخطيط:

بعد الموافقة على تدقيق الدين العام في البرنامج السنوي لعمليات التدقيق يتم التخطيط لإجراءات التدقيق وعلى فريق التدقيق تخطيط المهام الخاصة بهم، بطريقة تضمن تحقيق تدقيق عالي الجودة وضمان الحفاظ على الاقتصاد والكفاءة والفعالية، والسرعة اللازمة، وهذا التخطيط يبدأ مع الانتهاء من الأعمال الأولية التي من خلالها يتم ما يلي:

- تحديد الجوانب الهامة لنطاق عمل الوحدات والإقسام والجهات التي تدير وتراقب الدين العام.
- فهم العلاقة بين مختلف مستويات المسؤولية.
- الأخذ بعين الاعتبار شكل ومضمون الرأي والمستفيدين منه والاستنتاجات أو تقارير التدقيق.
- تحديد ماهية أنظمة الرقابة الرئيسة، وإجراء دراسة أولية لتحديد المزايا والعيوب.
- تحديد الأهمية النسبية للموضوعات التي يتعين دراستها.
- فحص واختبار التدقيق الداخلي للدين العام.
- تقييم درجة الثقة التي تعطى للتدقيق الداخلي.
- جمع الوثائق المناسبة لخطة التدقيق وخطة العمل المتوقعة.

وفي مرحلة التخطيط من الضروري تحديد الجوانب المهمة للبيئة التي تعمل فيها هذه الأقسام المسؤولة عن إدارة الدين. فعلى المدققين تحديد الجوانب الهامة من نطاق إدارة الدين العام (الوحدات المسؤولة عن إدارة الدين العام في وزارة المالية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي والبنك المركزي)، بطريقة تتيح لهم فهم الأحداث والمعاملات والإجراءات التي قد تؤثر على الدين العام. ومعرفة البيئة التشغيلية في مرحلة التخطيط مما يساعد المدققين على تقييم احتمال الخطأ، وتحديد طبيعة وتوقيت ونطاق إجراءات التدقيق، وتقييم المؤشرات والأدلة و فحص الموثوقية الشاملة للبيانات المالية عند الانتهاء من التدقيق.

إن التدقيق على عمليات إدارة الدين العام، قد يتطلب معرفة في آليات إدارة ديون الدولة، والعوامل الاقتصادية العامة والكلية، التي قد تؤثر على ممارسات إدارة الديون، وأنواع الأدوات المالية و أدوات الأسواق المستخدمة في الاقتراض، وكما يلي:

أ. **معرفة آليات إدارة الدين العام:**

تقييم آليات الإدارة من الممكن أن توفر لدى المدقق فكرة منظمة حول النواحي الهامة التالية:

- الأهداف والتنسيق لإدارة الدين العام.
- الشفافية والمساءلة في أعمال إدارة الدين العام.
- الإطار المؤسسي لإدارة الدين العام.
- استراتيجية إدارة الدين العام.
- إطار إدارة المخاطر لأعمال إدارة الدين العام.
- دور مسؤولي الدين العام في ترويج الأسواق الكفؤة لجميع أدوات الدين.

ب. **عوامل اقتصادية عامة يجب أخذها بعين الاعتبار وهي:**

- المستوى العام للنشاط الاقتصادي الوطني.
- مستوى أسعار الفائدة وتوافر الأموال، فهي قد تؤثر على تقييم الالتزامات والسيولة في السوق، وقد تؤثر على أسعار الفائدة وتكلفة الدين العام.
- معدل التضخم وأسعار صرف الدينار مقابل العملات التي تتكون منها محفظة الدين العام الخارجي، لأنها قد تؤثر على تقييم الديون، ويمكن أن تؤثر على القرارات المتعلقة بنوع أدوات الدين العام المستخدمة (سندات بفائدة ثابته او متغيره، بالعملة المحلية أو الأجنبية)، وقد يكون لها تأثير مادي على حسابات الخسائر والأرباح.
- خصائص أسواق رأس المال المحلية (القطاع المصرفي) والدولي (الديون الخارجية التي تكفلها الولايات المتحدة الأمريكية، والقروض الممنوحة من المصارف متعددة الأطراف، وغيرها)، ذات الصلة مع أدوات الدين المستخدمة بما في ذلك السيولة أو تقلب تلك الأسواق ومكانتها ومصداقيتها.
- التدفقات النقدية للحكومة المركزية: قدرتها على الوفاء بالتسديدات عند استحقاقها لاتخاذ قرارات حول الاسترداد المبكر للديون والتنسيق مع السياسة الضريبية والإيرادات.

ج. **المعرفة بالمعاملات والإجراءات وبيئة الرقابة الداخلية وهذه المعرفة تشمل:**

- الخصائص التشغيلية ومخاطر الأسواق المالية التي يعمل فيها مديري الدين العام.
- الأدوات المالية المستخدمة وخصائصها (سندات الدين الصادرة على المدى القصير والطويل الآجل، الداخلية والخارجية، والقروض السيادية).
- الأنظمة المعلوماتية المستخدمة؛ كالمعرفة حول التطبيقات الحاسوبية المستخدمة، وإدخال الأنظمة المعلوماتية الإدارية الجديدة، ومعايير تشغيل مركز معالجة البيانات (dimfas،... الخ)، أمن المعدات وبرامج الكمبيوتر.

- طرق تقييم الأدوات المالية (التكلفة التاريخية، التكلفة المطفأة والقيمة العادلة، وغيرها)
- المتطلبات التشريعية، واللوائح والمعايير المحاسبية المطبقة على القوائم المالية (قانون الدين العام رقم (26) لسنة2001 وتعديلاته، قوانين الموازنة العامة السنوية للحكومة المركزية والوحدات الحكومية، قانون تنظيم الموازنة العامة لسنة 2008، والنظام المالي الحكومي.

في إي المجالات التي سيتم تدقيقها فإن لدى المدققين معرفة بالهيئات الوزارية والجهات التي تدير الدين العام، والأدوات وأسواق الدين، والمؤسسات والوسطاء المشاركين فيها، من خلال تحليل ما يلي:

- الأنظمة المطبقة على الجوانب المختلفة من الأنشطة، والتغييرات التنظيمية التي حدثت سابقا" أو أثناء فترة التدقيق.
- الهيكل التنظيمي، وإجراءات الرقابة الداخلية والإدارية والنظام المحاسبي.... الخ، في كافة الجهات التي تدير الدين العام (وزاراه المالية وزارة التخطيط والتعاون الدولي والبنك المركزي، وغيرها من الجهات المستفيدة من القروض).
- العلاقة مع البيئة والدراسات والمؤشرات الاقتصادية، مذكرات عن الدين العام والنشرات الإحصائية، التي تحتوي على البيانات والتقديرات حول الدين والإيرادات والنفقات والفائض أو العجز في الموازنة.
- المعلومات السابقة ذات الصلة التي يمكن الحصول عليها حول الأنشطة التي يتم تدقيقها، وعلى وجه الخصوص تقارير التدقيق السابقة لديوان المحاسبة حول الدين العام، وتقارير وحدات الرقابة الداخلية.
- يأخذ المدقق بعين الاعتبار عناصر نظام الرقابة الداخلية، وتشمل: البيئة الرقابية، تقييم المخاطر، الأنشطة الرقابية، المعلومات والاتصالات، المتابعة.

2. نتائج أعمال التخطيط:

إن نتائج أعمال التخطيط لتدقيق الدين العام تتحقق في كل من مذكرة التخطيط والمبادئ التوجيهية التقنية وبرامج العمل، وكما يلي:

أ. مذكرة التخطيط:

وهي الوثيقة التي تحتوي على نتائج الأعمال الأولية، التي يقوم عليها مشروع المبادئ التوجيهية التقنية، وتحديد المجالات لتوزيع مهام التدقيق، وتحديد المجالات ذات المخاطر الأعلى.

ب. المبادئ التوجيهية التقنية:

إن هيكل ومحتوى المبادئ التوجيهية التقنية يجب أن تشمل الجوانب التالية:

- **البدء بالتدقيق:**

يشار إلى الموافقة على التكليف بالمهمة من قبل إدارة ديوان المحاسبة.

- **نطاق وتوقيت التدقيق:**

تشمل جميع الوحدات والهيئات الإدارية للدين العام، وما يتعلق بالفترة الزمنية التي تحتاجها إجراءات التدقيق.

- **نتائج الأعمال الأولية:**

يتم وصف الخصائص، والبيانات الاقتصادية، واهم البيانات العامة للدين العام، ويتم تلخيص نتائج الأعمال الأولية لفهم الأهداف، ونطاق التدقيق، ويشار إلى إمكانية توسيع نطاق التدقيق للوصول إلى أفضل النتائج.

- **نوع التدقيق والأهداف العامة:**

يتم الإشارة إلى نوع التدقيق وفقا للتصنيف المحدد في دليل التدقيق وكذلك يتم تحديد الأهداف العامة للتدقيق، ومن ضمن هذه الأهداف متابعة مدى الأخذ بالتوصيات الصادرة عن ديوان المحاسبة.

- **مجالات العمل والإجراءات:**

يتم الإشارة لكافة المجالات التي ستقسم فيها الأعمال، والإجراءات العامة للتدقيق التي سيتم تطبيقها، وكذلك يتم تحديد ما أمكن جوانب الأهمية النسبية الكمية والنوعية المحتملة.

- **الموارد البشرية:**

تحديد عدد الأشخاص المتوقع مشاركتهم في عملية التدقيق وتنظيم الفريق.

- **الجدول الزمني:**

يشار إلى الموعد المتوقع لإنهاء المهمة منذ اعتماد المبادئ التوجيهية التقنية إلى إعادة إرسال مسودة التقرير بعد الانتهاء من إجراء التعديلات المطلوبة.

- **اعتبارات أخرى:**

يتم الإشارة فيما إذا كان ضمن المخطط تكليف خبراء لإجراء بعض الفحوصات واللجوء إلى وسائل مادية استثنائية.

3. برامج العمل:

هي مجموعة من الفحوصات التي يجب ان يجريها أعضاء الفريق، للحصول على الأدلة وفقاً لتحليل المعلومات التي تم الحصول عليها وتحديد المخاطر الأولية، ووضع برامج عمل لكل مجال سيتم تدقيقه حسب تقسيم العمل الخاص بتدقيق الدين العام، وكما يلي:

أ. يجب إعداد البرامج وفقا للمبادئ التوجيهية التقنية ومذكرة التخطيط، وخلال إعدادها ينبغي السعي وراء توحيد وتنظيم الإجراءات، بهدف تحقيق أكبر قدر من الكفاءة والفعالية والاقتصاد في تنفيذ العمل، وتسهيل الإشراف ضمن النطاق المحدد، وتحديد نقاط الأهمية النسبية المناسبة سواء من حيث الكمية أو النوعية.

ب. ينبغي تصميم برامج العمل، بحيث أنه بعد الانتهاء من الفحوصات يتم توثيق هذه الفحوصات، بالإضافة إلى النتائج في ورقة عمل، وفي حال عدم إمكانية تنفيذ فحص أو اختبار معين فإن البرنامج سيعكس هذه الظروف.

ج. الاختبارات المنصوص عليها في برنامج العمل يجب أن ينتج عنها أدلة كافية ومناسبة لدعم النتائج والاستنتاجات والتوصيات الواردة في تقرير التدقيق، وفي حال عدم إمكانية تنفيذ أي من الاختبارات المدرجة في البرنامج، أو أن الأدلة التي تم الحصول عليها غير كافية او مناسبة، يتم إجراء اختبارات بديلة بما يتناسب مع أهداف التدقيق.

د. بصفة عامة عند تنفيذ الاختبارات المنصوص عليها في البرنامج، فإنه يتم تطبيق تقنية أخذ العينات لتحديد عدد ونطاق عمليات الفحوصات التي يتعين تنفيذها.

ه. على الرغم من أن التخطيط يتركز في هذه المرحلة، إلا أنه يمكن أن يتم في مراحل أخرى، وذلك للاستجابة لظروف جديدة، مثل التغيرات غير المتوقعة في عمليات أو أنظمة الجهة الخاضعة للتدقيق، أو نتائج غير متوقعة تظهر أثناء تنفيذ العمل، لذلك ينبغي إعادة النظر في التخطيط بشكل مستمر، وقد يكون من الضروري تعديل وثائق التخطيط في ظل هذه الظروف الجديدة أو النتائج غير المتوقعة.

ثانياً: مرحلة تنفيذ عملية التدقيق:

- تبدأ مرحلة تنفيذ عملية التدقيق بعد اعتماد خطة التدقيق وتستمر حتى البدء بإعداد التقرير.
- يجب أن يتطابق تنفيذ عملية التدقيق مع خطة التدقيق، أي أنه يجب اتباع الخطة كلما أمكن ذلك، سواء في الأعمال التي يجب تنفيذها أو بالموارد البشرية والمواعيد وجودة العمل.
- إذا حدثت تغييرات كبيرة في الظروف أو حقائق جديدة خلال مرحلة التنفيذ فإنه يجب تسجيلها باستخدام مذكرة تخطيط تكميلية.

1. إجراءات مرحلة التنفيذ:

أ. جمع البيانات وتحليلها:

جمع المعلومات وتحليلها لغرض الحصول على الحقائق، وان هذه البيانات قد تم تقييمها من قبل في مرحلة التخطيط، بحيث يتم تقييم نظام الرقابة الداخلية بشكل عام، من أجل تحديد المخاطر التي يمكن أن تؤثر على نزاهة المعلومات.

ب. إجراء الاختبارات المذكورة في برامج العمل التي تم تحضيرها في مرحلة التخطيط لعملية التدقيق:

وتتألف من سلسلة من الاختبارات والتحليل والتحقق لمقارنة الحقائق (ما هو عليه) بمعايير التدقيق المحددة في مرحلة التخطيط (ما يجب أن يكون) وهذا سيسمح للمدقق بالحصول على أدلة الأثبات.

ج. توثيق أدلة التدقيق في أوراق العمل:

أن تكون أوراق العمل منظمة وموثقة وتم مراجعتها بشكل صحيح.

د. تقييم وتحليل أدلة:

التدقيق: يجب على المدقق أن يسأل نفسه ما إذا كانت الأدلة كافية ومناسبة:

- إذا كان الجواب (نعم) يمكن البدء بعملية الحصول على النتائج الأولية.
- إذا كان الجواب (لا) فيجب البدء بإجراء عملية تدقيق جديدة أو الحصول على أدلة إضافية.
- في النهاية فإن الهدف من هذه المرحلة هو الحصول على أدلة كافية ومناسبة والتي تدعم الاستنتاجات في التقرير.
- من الضروري تطبيق الحُكم المهني عند تقييم ما إذا كانت كمية ونوعية النتائج التي تم الحصول عليها كافية ومناسبة لتلبية أهداف التدقيق.

2. أدلة التدقيق:

من خلال تنفيذ وتقييم الفحوصات المنصوص عليها في برامج التدقيق، يجب الحصول على أدلة كافية ومناسبة لدعم النتائج والاستنتاجات والتوصيات الواردة في تقرير المدقق.

3. العلاقات مع الجهة الخاضعة للتدقيق:

يكون المكلفين بالتدقيق مسؤولين عن اتباع سياسات وتوجيهات إدارة الديوان فيما يتعلق بإجراء المراسلات والعلاقات مع الجهة الخاضعة للرقابة.

4. اختبارات التدقيق:

التأكيدات التي تتضمنها فحوصات التدقيق يتم تنفيذها بناء على ما جاء في برامج العمل، حيث ان برنامج العمل هو مجموعة مرتبة من الاختبارات التي يجب ان ينفذها أعضاء الفريق للحصول على أدلة مناسبة وكافية فيما يتعلق بنطاق التدقيق.

5. أنواع الفحوصات:

تتكون فحوصات التدقيق من الاختبارات والتحليلات وعمليات التحقق التي تتم على العمليات، الأنشطة، وأرصدة الحسابات، والوثائق ذات الصلة بأهداف التدقيق، ويمكن أن تكون على شكل فحوص التزام وفحوص جوهرية، حيث أن:

- فحوص الالتزام تهدف إلى تقديم أدلة على أن إجراءات الرقابة الداخلية موجودة وتعمل على النحو المنشود، وانها عملت بشكل جيد خلال فترة التدقيق، ويتم تطبيقها بشكل أوسع في التدقيق النظامي للأنظمة والإجراءات.
- الاختبارات الجوهرية تهدف إلى تقديم أدلة على النزاهة، والدقة، وملاءمة الأنشطة والعمليات، وأرصدة الحسابات، والوثائق التي تم تدقيقها فيما يتعلق بأهداف التدقيق.

6. تقييم المخاطر:

عند تقييم الرقابة الداخلية في إدارة الدين العام، يجب على المدقق إجراء تقييم بيئة المخاطر، بحيث يأخذ بعين الاعتبار مجموعة من العوامل منها:

- الاطار القانوني الذ يحكم أنشطة إدارة الدين العام.
- الإطار المؤسسي الذي يحكم وضع الخطط التشغيلية والإشراف الفعال على أنشطة إدارة الدين العام.
- خبرة ومعرفة إداري الدين العام والمسؤولين عن الإشراف.
- أي ضغوط غير عادية يوجهها مديرو الدين العام، بما في ذلك ضغوط السوق، التي قد تؤدي إلى عدم الالتزام بأحكام الاقتراض.
- أنظمة المعلومات المعقدة التي تستخدمها الجهة الخاضعة للتدقيق أو التغير في هذه الأنظمة.
- عند تقييم بيئة مخاطر الأعمال الإدارية للدين العام فإن المدقق سيأخذ أيضا بعين الاعتبار المخاطر المرتبطة بإدارة محفظة الديون العامة مثل مخاطر الائتمان، مخاطر السيولة، مخاطر أسعار الفائدة، مخاطر العملات، مخاطر السوق، مخاطر إعادة التمويل، المخاطر التشغيلية.

7. أوراق عمل عملية التدقيق:

وهي جميع الوثائق التي أعدت أو وردت خلال عملية التدقيق وعلى سبيل المثال:

- الأوراق الإلكترونية.
- سجلات الجهة الخاضعة للتدقيق.
- المذكرات.
- استبيانات التقييم الذاتي

ثالثاً: مرحلة إعداد تقرير تدقيق الدين العام:

1. المحتوى والعرض التقديمي:

- يجب أن يُظهر تقرير التدقيق النتائج بالشكل المناسب، وينبغي أن يكون المحتوى سهل الفهم، وخالي من الغموض أو الالتباس، ويشمل المعلومات فقط التي تستند إلى أدلة مناسبة وذات الصلة وتكون نزيهة وعادلة وبناءة.
- ينبغي أن يكون تقرير التدقيق ذو قيمة لأصحاب المصلحة وتحقيق الأهداف المحددة سابقا. بحيث يوفر معلومات واضحه وحديثه يمكن الوصول إليها للأطراق ذات العلاقة، وأن تتمكن الجهات المسؤوله عن إدارة الدين العام ومجلس الأمه وغيرها من استخدامه كأداة لتحسن إدارة الدين العام.

2. مبادئ إعداد التقرير:

- يجب أن يكون تقرير التدقيق ذو موثوقية، وأن يعرض نتائج التدقيق بموضوعية وحيادية.
- يوفر المعلومات ذات الصلة والضرورية للحصول على فهم كامل ودقيق للمعنى ونطاق الاستنتاجات التي تم التوصل إليه.
- بعد الانتهاء من التنفيذ، يتم إعداد التقرير بأقصى سرعة ممكنة، حيث أن التأخير في إعداد التقرير قد يؤدي إلى تراجع قيمته بسبب ارتباط الأحداث بالوقت.
- عند عرض النتائج يجب تسجيل نقاط الضعف والمخالفات التي وجدت، وكذلك التحسينات التي حدثت مقارنة بنتائج التدقيق السابقة.
- بعد الموافقة على نتائج التدقيق الواردة في التقارير، يجب أن يكون لها طابع عام، وأن يتم نشرها من خلال التقرير السنوي وموقع ديوان المحاسبة الإلكتروني.

3. هيكل التقرير:

فيما يلي الحد الأدنى من المعلومات التي يجب أن تحتوي عليها التقارير:

أ. مقدمة:

يجب أن تتضمن المقدمة جميع المعلومات وتحديد أهم البيانات والحد الأدنى من المعلومات التالية:

- تحديد نوع ونطاق التدقيق والمحددات على عملية التدقيق.

- مبادرة التدقيق والمجالات الجوهرية والموضوعية.
- نتائج محضر مناقشة مسودة التقرير الخاصة بنتائج التدقيق.

ب. استنتاجات التدقيق:

يتم وضع الاستنتاجات في التقرير بعد عرض نتائج التدقيق، وهذا الجزء ينقسم إلى أقسام فرعية، تتعلق بكل هدف من الأهداف أو مجموعة الأهداف المتداخلة، ويتم معالجة نتائج التدقيق بنفس الطريقة من أجل إقامة علاقة بين نتائجه واستنتاجاته. وفي جزء الاستنتاجات من التقرير يجب الإشارة وباختصار إلى الظروف التالية:

- القيود والشكوك الواردة في نتائج التدقيق والتي قد تؤثر على تفسيرها.
- أوجه القصور والمخالفات الرئيسة المؤكدة، وجميع المعلومات ذات الصلة، لتكوين رأي حول طبيعتها وأهميتها النسبية، وتجنب التقييم أو التصريح الذي قد يعتبر تدخلا في عمل الجهات المسؤولة عن إدارة الدين العام.
- في حالة وجود تقارير سابقة للديوان، يجب ذكر مدى إلتزام الجهات المعنية بمتابعة التوصيات التي وردت في هذه التقارير والإجراءات المتخذة بخصوصها.
- التدابير التي اتخذتها الجهة الخاضعة للرقابة لعلاج أو تصحيح أوجه القصور التي تم تحديدها خلال إجراء التدقيق.

ج. توصيات التدقيق:

- يجب أن يقترح التقرير تدابير مناسبة لتحسين الإدارة الاقتصادية والمالية للجهة الخاضعة للتدقيق، أو الجهات التي تم تدقيقها، وتحديد الجهات التي تتولى تنفيذ هذه التدابير.
- التوصيات (والتي هي ليست بصيغة أمر)، يجب أن تكون واضحة ودقيقة ليسهل على الجهة الخاضعة للتدقيق تنفيذها، وإجراء عمليات متابعة لتطبيقها في المستقبل، ومنح ما يكفي من الوقت للتنفيذ، وبحيث يتم احترام الاستقلالية التنظيمية للجهة الخاضعة للتدقيق.
- يتوجب الالتزام بالتعليمات بحيث تتضمن التوصيات طلب من الجهة الخاضعة للتدقيق الوفاء بالتزاماتها التشريعية.
- بناء على نتائج التدقيق قد يتم اقتراح تشريعات جديده.

4. اعتماد مسودة التقرير وإصداره:

أ. بعد المعالجة يتم مناقشة ما تم التوصل إليه مع الجهات المسؤولة عن إدارة الدين العام أو الجهة الخاضعة للرقابة التي تم تدقيقها، أو إرسال مسودة التقرير إليها خلال فترات مقبولة بوسيله مناسبه وتعطى هذه الجهات مهلة لتقديم وجهات نظرها.

ب. هناك إجراءات أخرى ضرورية يمكن اتباعها قبل الاعتماد النهائي لنص التقرير، وهو إرسال التقرير إلى لجنة التقرير السنوي او مديرية الشؤون القانونية في ديوان المحاسبة للتعليق أو إبداء الرأي وفقا للإجراءات المتبعة.

ج. يتم إصدار التقرير بشكله النهائي، وإدراجه ضمن التقرير السنوي لديوان المحاسبة ويتم إتاحته على الموقع الإلكتروني لديوان المحاسبة.

❖ **أنواع تدقيق الدين العام والإجراءات الخاصة بكل منها:**

في تدقيق الدين العام يمكن أن يتم استخدام تدقيق الالتزام والتدقيق المالي وتقييم الأداء(الإداري)، أو يمكن أن يكون مزيجاً من هذه الأنواع:

أولا: تدقيق الالتزام:

1. لفحص الالتزام بالقوانين واللوائح أهمية خاصة عند تدقيق الأنشطة المتعلقة بالدين العام، فالإطار التشريعي والتنظيمي الذي يحكم أنشطة إدارة الدين العام يحدد طبيعة ونطاق هذه الأنشطة، كما ان الأحكام التي يجب تطبيقها من قبل الجهة الخاضعة للتدقيق تأخذ الأشكال التالية:
   أ. أحكام تشريعية تتضمن التشريع الأساسي والثانوي.
   ب. قوانين محددة ذات الصلة.
   ج. أحكام في الإشراف معتمدة من قبل الحكومة.
2. ضمن الإطار العام للالتزام فإن الجهات المسؤولة عن إدارة الدين العام تخضع لأحكام مختلفة، ويمكن أن تشمل:
   أ. أحكام تتعلق بالأدوات والأسواق التي يمكن استخدامها في الدين العام.
   ب. الأحكام المتعلقة بالمبلغ الإجمالي لرصيد الدين العام، وعلى سبيل المثال كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.
   ج. أحكام متعلقة بعدد الإصدارات وحجم وتوقيت إصدار الدين العام، على سبيل المثال، مزادات الأوراق المالية الحكومية لدى البنك المركزي.
   د. الأحكام المتعلقة بمعاملات الأدوات المشتقة.

- بالإضافة إلى القواعد المحلية فقد تكون هناك قواعد دولية تأخذ في الاعتبار إدارة الدين العام مثل اتفاقيات مشروطة مع المؤسسات المالية الدولية.
- إن قدرة المدقق على الكشف عن الحالات أو المعاملات التي يمكن أن تكون مؤشرا على أعمال غير قانونية، تعتمد على درجة معرفته بإدارة الدين العام، وتحديدا معرفته بالقوانين واللوائح وإطار الرقابة والحوكمة القائمة.
- إذا كان لدى المدقق معرفة بالحالات أو المعاملات التي تترك الشك حول الالتزام بالقانون يمكن مناقشتها مع مسؤولي الدين العام حسب مقتضى الحال ويمكن طلب المزيد من التوضيحات عن الموضوع.

- يمكن أيضا الحصول على ضمانات بعد فحص بيئة الرقابة لإدارة الدين العام، وبالأخص في حال وجود رقابة فعالة للأنظمة، ويتم تطبيقها داخل الجهة المسؤولة عن الإدارة.
- من المجالات المهمة التي يمكن للمدقق علاجها في مرحلة مبكرة من التدقيق هي الأهمية النسبية للمشاكل القانونية والتنظيمية المحتملة.

ثانياً: التدقيق المالي وتحليل القوائم المالية:

1. في التدقيق المالي وفي أنواع أخرى من التدقيق يجب فحص الحسابات لتحديد ما إذا تم تنفيذ المعايير المحاسبية المقبولة لعرض ونشر التقارير المالية، بحيث يتم إجراء فحص للحسابات للحصول على أساس منطقي لإبداء الرأي فيها، وكما يلي:
   أ. يجب أن تكون الحسابات قد أعدت وفقا للمعايير المحاسبية المقبولة.
   ب. على الحسابات أن توفر إيضاحات كافية أجزائها وعناصرها المختلفة.
   ج. يجب فحص الحسابات مع الاستنتاجات المستخلصة من فحوصات أخرى لبناء قاعدة كافية ومنطقية لإبداء الرأي فيها.
2. هناك العديد من الجوانب الهامة التي يجب أخذها بعين الاعتبار لهذا الغرض وهي:

أ. معايير المحاسبة:

عند عملية التأكيد يجب توفير أدلة على أن الحسابات تم إعدادها وفقا للمعايير المحاسبية المقبولة، وحيث أن هناك جوانب مشتركة في معظم عمليات تدقيق البيانات المالية، الا ان تدقيق عمليات إدارة الدين العام تحتاج إلى معرفة من قبل المدقق بالمعايير المحاسبية، والمعايير التي لا يتم تطبيقها في كثير من عمليات التدقيق في الجهات الحكومية الأخرى، مثل تلك المتعلقة بالمشتقات المالية وأدوات الدين.

ب. الجهة الخاضعة للتدقيق:

يؤخذ بعين الاعتبار الظروف الخاصة بالجهة الخاضعة للتدقيق، نظرا للحاجة إلى معرفة عميقة وحديثة للجهة التي تدير الدين العام، والأسواق المالية بشكل عام، هذه المعرفة تستخدم كأساس لدراسة الحسابات وتساعد على تحديد ما إذا كانت:

- تتوافق مع المعرفة التي يمتلكها المدقق عن أعمال الجهة.
- تتوافق مع المعلومات الأخرى المنشورة، على سبيل المثال تقارير حكومية أخرى، أو وثائق معدة من قبل مديرية إدارة الدين العام او وزارة المالية.
- تعكس بشكل صحيح الأحداث الخارجية الهامة التي حدثت، مثل التغييرات التنظيمية التي تؤثر على إدارة الدين العام أو تقلبات كبيرة في أسعار الفائدة وأسعار الصرف.

ج. كفاية المعلومات:

بالإضافة إلى الفحوصات الأساسية مثل الدقة الحسابية والتوافق الداخلي للحسابات، يمكن للمدقق فحص ما إذا كانت المعلومات الأخرى المتعلقة بأعمال إدارة الدين العام كافية ومناسبة، وفي هذا الصدد يمكن أن تؤخذ الجوانب التالية بعين الاعتبار:

- توفير معلومات واضحة ويمكن الوصول إليها عن أعمال إدارة الدين العام والهدف من الحسابات.
- معلومات حول أهداف الجهة المسؤوله عن إدارة الدين العام.
- معلومات حول آليات تقديم التقارير.
- معلومات حول إجراءات إدارة المخاطر المطبقة من قبل إدارة الدين العام.

1. مخاطر السوق واستخدام المعلومات المتعلقة بأسعار الفائدة وأثر واحتمالية حدوثها.
2. المشتقات: السياسات التي تحكم استخدامها والمخاطر التي تواجهها مديرية الدين العام.

- معلومات عن السياسات المحاسبية التي تعتبر أساسا لإعداد الحسابات، على سبيل المثال الاتفاقيات المحاسبية، وتقييم الأوراق المالية، ومعاملات إعادة الشراء، والأرباح والخسائر الناتجة عن عمليات تداول الأوراق المالية وحساب الإيرادات.
- تحليل إستحقاقات الأوراق المالية الخاصة بالدين العام التي أصدرت أو المعلقة
- التحليل القطاعي لمختلف الأعمال، على سبيل المثال بين إدارة الدين العام وإدارة الخزينة.
- معلومات حول المعاملات مع الأطراف الأخرى ذات العلاقة.

د. تطبيقات الاختبارات الجوهرية لتدقيق الدين العام:

- الاختبارات الجوهرية تساعد المدققين بالحصول على الأدلة المناسبة وذات صلة والمنطقية، من أجل دعم الحكم المهني والاستنتاجات.
- إن هدف الاختبار التأكيدي للتدقيق هو تحديد ما إذا كانت القيم النقدية للمعاملات وأرصدة الدين العام تم إعلانها بالشكل الصحيح.
- وفيما يلي أمثلة عن الاختبارات الجوهرية المستخدمة من قبل مدققي الدين العام وهي:

الحدوث:

- التفتيش على فواتير البيع أو التسوية اللاحقة للأنشطة المُدققة.
- مراقبة المزادات والاشتراكات.

ه. الحقوق والالتزامات:

- التفتيش على الاتفاقيات والوثائق الأخرى، للتحقق والحصول على تأكيد من الدائنين للمبالغ المسجلة على شكل ورقي أو إلكتروني.

و. الاكتمال:

- مراجعة جميع معاملات النظراء عند طلب المعلومات منهم، وإذا كان يمثل جميع الجوانب ذات الصلة من معاملاتهم مع الجهة الخاضعة للتدقيق:
- إرسال إثباتات لأصحاب الأرصدة ولهيئة الأوراق المالية أو الشركاء المحتملين ان تطلب ذلك.
- دراسة بيانات مشغلي السوق الأولي والثانوي للتحقق من وجود صفقات وملكية أدوات الدين العام.
- استخدام طرق حاسوبية لاستخراج بيانات عن المعاملات المتراكمة ومقارنتها مع الدفاتر الحسابية والتقرير المالي.
- إجراء اختبارات على عينات من المعاملات للتأكيد مع النظائر.
- مراجعة المعالجة المحاسبية السابقة واللاحقة في حالة المعاملات غير العادية.
- مراجعة تأكيدات الطرف المقابل التي تتعارض مع سجلات المعاملات.
- دراسة البنود غير المطابقة التي لم يتم حلها في التقارير.
- مراجعة محاضر اجتماع لجنة الدين العام وغيرها من الوثائق.
- مراجعة عقود الدين العام للبحث عن المشتقات المتكاملة.
- مراجعة ما إذا تم حساب وتسجيل تكاليف الدين بدقة.

ز. التقييم والقياس:

- فحص المستندات للتحقق من المقبوضات النقدية للقروض.
- التأكد من القيمة الاسمية لمبالغ الدين العام من قبل الوكيل المالي أو المُوَّكل عنه.
- التحقق من دقة التغير في القيم المحاسبية وأدوات السوق بالعملات الأجنبية المتعلقة بالدين العام.
- استخدام أسعار السوق المدرجة للتحقق من القيم المنشورة لأدوات الدين العام، وأدوات السوق النقدي ومشتقاته.

ح. العرض والإفصاح:

- التحقق من أن المبادئ المحاسبية المختارة والمطبقة متوافقة مع القوانين واللوائح والمعايير المحاسبية الحالية، و مناسبة لإدارة الدين العام.
- التحقق من أن نشرات الدين العام او القوائم المالية والملاحظات ذات الصلة توصل المعلومات الكافية، بحيث تكون مفصلة وليس مختصرة.

- التحقق من أن القوائم المالية او نشرات الدين العام تعكس المعاملات، بحيث تعرض مبالغ الدين العام، ونتائج القروض، ودفعات الفائدة، والتدفقات النقدية ضمن الحدود المقبولة.
- دراسة تصنيف أدوات الدين العام لضمان أنها مطابقة للقوانين واللوائح والممارسات.

ط. الإجراءات التحليلية:

بالإضافة إلى الأدلة الموضوعية، على المدققين تطبيق الإجراءات التحليلية لمقارنة القيم الفعلية والمتوقعة للمتغيرات المالية الرئيسية وتشمل:

- المقارنة بين الأرصدة المسجلة للحسابات مع توقعات المدقق.
- تطبيق الإجراءات التحليلية على القيمة الإجمالية للمجال بدلا من القيم الإفرادية؛ مما يجعلها أكثر فعالية وكفاءة من الاختبارات على المعاملات الفردية.
- استخدام أساس تحليل التباين والاتجاهات والنسب.
- يمكن استخدام أساليب الاقتصاد القياسي بما في ذلك تحليل الانحدار.

خطوات تطبيق الإجراءات التحليلية:

فيما يلي المراحل المختلفة التي سيتم اتباعها في الإجراءات التحليلية:

- تحديد علاقة معقولة ويمكن التنبؤ بها وتطوير نموذج لحساب تقدير المبلغ المسجل، والنظر في أنواع من الأخطاء التي يمكن أن تحدث وكيفية الكشف عن هذه الأخطاء.
- جمع البيانات لوضع تقديرات، وتطبيق الإجراءات المناسبة لتحديد موثوقية البيانات، وهذه الموثوقية تعتمد على تقدير المدقق.
- إجراء تقديرللمبلغ المسجل باستخدام المعلومات التي تم الحصول عليها في المراحل السابقة، والدقة في التقدير متروك لحكم المدقق.
- مقارنة التوقع مع المبلغ المسجل، وأخذ ملاحظة عن الفرق.
- التأكد من التفسيرات المتعلقة بالفروقات الكبيرة.
- تحديد ما إذا كانت التفسيرات والاختبارات الداعمة كافية لتوفير أدلة كافية للوصول للمستوى المرغوب به من التأكيد، وإذا لم يتمكن المدقق من الحصول على المستوى المطلوب عن طريق الإجراءات التحليلية، فيجب تنفيذ إجراءات إضافية، والنظر فيما إذا كان الفرق يمثل بيان خاطئ.
- النظر فيما إذا كان تقييم المخاطر المشتركة ما زال مناسبا، خصوصا اذا ظهرت بيانات خاطئة، فيجب عند ذلك مراجعة تقييم المخاطر المشتركة إذا لزم الأمر، والنظر في تأثيرها على نطاق الأدلة التفصيلية.
- توثيق مبلغ الأخطاء التي تم اكتشافها، من خلال الإجراءات التحليلية وآثارها المقدرة.

- بالإضافة إلى وثائق أوراق العمل عن ما تم تحليله، يجب إضافة النتائج والاستنتاجات.

ي. الفحوصات الموضوعية في تدقيق المشتقات:

زاد استخدام مديري الدين العام للمشتقات المالية لإدارة المخاطر المتواجدة في أدوات معينة من الدين؛ مثل مخاطر سعر الفائدة، ومخاطر العملة، ففي صفقة مُبادلة عادية، فإن الحكومة تصدر أوراق مالية طويلة الأجل، وفي نفس الوقت تتفق على دفع الفائدة على المدى الطويل بدفعات ثابتة، وفي المقابل تحصل على تغيير على الفائدة قصيرة الأجل بنسب متفاوتة. كما أن مديري الدين العام والبنوك الاستثمارية يقومون بشكل روتيني بإعداد تحليلات مالية تؤكد أن مزيج القروض طويلة الأجل مع مُبادلة بأنواع الفائدة هو أقل تكلفة من الإصدار المباشر لسندات دين قصيرة الأجل.

وفي حال أن مديري الدين العام أجرو عمليات باستخدام المشتقات، يجب أن يمارس المدقق اختبارات التدقيق الجوهرية المطبقة على المنتجات المشتقة، ويجب ملاحظة ما يلي:

الاكتمال والوجود:

- تأكيد الشروط الرئيسية لحامل أو نظير المنتج.
- فحص الاتفاقيات الأساسية وغيرها من أشكال توثيق الأدلة على الورق أو في شكل الكتروني.
- طلب تفاصيل للطرف المقابل حول جميع المشتقات والمعاملات مع إدارة مديرية الدين العام.
- إرسال تأكيدات للنظائر المحتملين عن المشتقات.
- مراجعة وضع الوسطاء، للتحقق من وجود معاملات المشتقات والأسهم.
- مراجعة تأكيدات الطرف المقابل التي تتعارض مع سجلات المعاملات.
- دراسة البنود التي لم يتم الوصول إلى اتفاق بخصوصها.
- فحص العقود والقروض أو الإصدارات للتحقق ان كانت تشمل على عقود للمشتقات.

ك. التقدير والفعالية :

- تقييم إلى أي مدى أن النماذج والمتغيرات والافتراضات المستخدمة لتقييم المشتقات المالية معقولة و منطقية.
- جمع معلومات عن أسعار السوق لتقييم وقياس درجة الصلاحية والمتانة.
- فحص الإيصالات للتحقق من تسوية المعاملات المشتقة بعد نهاية العمل.
- استخدام النماذج الخاصة أو النماذج الداخلية التي وضعتها مديرية الدين العام لتقييم التقدير في حال عدم وجود أسعار السوق.

- استخدام الإجراءات التحليلية لتقييم سياسات إدارة المخاطر، بما في ذلك الالتزام بحدود الائتمان، وتقييم فعالية عمليات التحوط للحد من الخسائر.
- تحديد ما إذا كانت المشتقات المالية مصممة لأغراض التحوط منذ بداية الصفقة.
- تحديد طبيعة التحوط.
- تحديد هدف إدارة المخاطر الذي دفع إلى عملية التحوط.
- تحديد كيفية تقييم إدارة الدين العام لفعالية التحوط.
- إذا كانت المشتقات المالية تحمل صفقة مستقبلية، فيجب تحديد كيفية تقييم إدارة الدين العام لاحتمالية وقوع أحداث مستقبلية.
- تقييم مستوى المعلومات الواردة عن المشتقات المالية المستخدمة للتحوط، ودرجة الالتزام بالقوانين واللوائح، التي تتطلب الكشف عن معلومات حول هذه المنتجات، بما في ذلك القيمة الوهمية والعادلة، العدد والتصنيف الائتماني للطرف المقابل، قيمة الخطر..... الخ.

ثالثاً: تدقيق الأداء:

يستخدم تدقيق الأداء للتحقق من أن إدارة الديون تنفذ وفقا لأفضل الممارسات، بحيث يتم التحقق مما يلي:

1. أن لدى الحكومة استراتيجية مناسبة للمديونية، بهدف الحصول على التمويل المقرر، والمخاطر، والتكاليف، والوفاء بالتزامات الدفع، وتلبية أي أهداف إدارية أخرى للديون السيادية، والتي تم اقتراحها من قبل الحكومة.
2. هيكل الدين العام من حيث العملات، والفترات، والأدوات التي تستجيب لهذه الاستراتيجية بشكل عام، لذا فإن المؤشرات التي يتعين أخذها بعين الاعتبار في تقييم هيكل الدين العام هي كما يلي: العلاقة ما بين الديون الثابتة والديون المعومة، ملخص استحقاق الديون، تنوع أدوات الدين، العلاقة بين الدين الداخلي والخارجي، والعلاقة بين ديون الأسواق (السندات) والديون المتعاقد عليها (الائتمان المصرفي).
3. أن الإدارة مدركة لتقييم المخاطر، لتأييد ودعم الاستراتيجية المعتمدة؛ فتقييم المخاطر هي العملية التي تحدد الأوضاع والأحداث التي يمكن أن تمنع السلطات المسؤولة عن إدارة الدين بأن تفي بالتزاماتها، واحتمالية حدوث حالات طارئة. فالمخاطر التي يجب أن يأخذها المدقق بعين الاعتبار أثناء التحليل في ما يتعلق بإدارة الدين العام هي: مخاطر السوق، مخاطر التجديد، مخاطر السيولة، مخاطر عدم تحقيق أهداف الإيرادات (الضريبية وغير الضريبية)، العجز عن سداد الائتمان بسبب الكوارث الطبيعية، مخاطر الاقتصاد، والمخاطر السياسية.

4. أنه يوجد ممارسات متحفظة في إدارة الديون، فالمدقق يعتمد على تحليل الأوضاع والقدرة على تحمل الديون، من خلال مؤشرات إحصائية ومؤشرات الدين العام.
5. أنه تم تجهيز نظام متين، وثابت للسجلات والمراقبة، فالمدقق سوف يصدر رأي حول سلوك الجهات المسؤولة عن إدارة الدين العام، والذين يعملون فيها، من حيث الكفاءات والقدرات والخبرة التي يجب أن يتحلو بها، ومدونة قواعد السلوك التي يجب أن تطبق.
6. أنه تم الإعلان والإفصاح عن المعلومات التي تم نشرها عن الدين العام استنادا إلى المعايير الدولية.

الأعضاء المشاركين في إعداد الدليل

- الخبير الأسباني بيدرو
- السيد هادي محمد الطوالبه.
- السيد بلال جمال عكاشه.
- السيد منذر موسى النبر.
- السيدة لبنى ثلجي.
- الآنسة هدى عقيدات.