



سلسلة أوراق السياسات

15

أطر حوكمة الدين العام في مصر: التحديات الراهنة وإجراءات الإصلاح

د. محمد ذكي، ود. ندى عنزمى البري، ود. شيرين بشرى غالى، وسالي دياب



رقم الإيداع: 2022/27169

ISBN: 978-977-86204-9-8

الآراء الواردة في هذه الورقة تعبر عن رأي المؤلف ولا تعبر بالضرورة عن رأي المعهد.

حقوق الطبع والنشر محفوظة لمعهد التخطيط القومي، يحظر إعادة النشر أو النسخ أو الاقتباس بأي صورة إلا بإذن كتابي

رئيس المعهد

أ.د. أشرف العربي

نائب رئيس المعهد

لشئون البحوث والدراسات العليا

أ.د. هالة أبوعلي

سلسلة أوراق السياسات

أطر حوكمة الدين العام في مصر:
التحديات الراهنة وإجراءات الإصلاح

تأليف: د. محمد زكي، ود. ندى عزمي
البري، ود. شيرين بشرى غالى،
وسالي دياب



معهد التخطيط القومي-تقاطع ش
صلاح سالم مع ش الطيران - مدينة
نصر-القاهرة



عن المؤلفين

الملخص

- تستهدف ورقة السياسات الحالية تقييم أطر حوكمة الدين العام في مصر للوقوف على مدى جودتها وبيان إمكانية الاستفادة من التجربة الدولية وأفضل الممارسات في تحسين كفاءة تلك الأطر.

توصي الدراسة بضرورة:

- تبني إطار قانوني موحد لإدارة الدين العام في مصر ، وذلك في ضوء مراجعة وتقييم أطر حوكمة الدين العام في مصر. ومن بين أهم المحاور التي يجب أن يشملها التشريع الخاص بإدارة الدين العام: تعريف الدين العام وتحديد ادواته المختلفة، وتحديد أهداف وشروط الاقتراض من المصادر المحلية والخارجية المختلفة، وبيان كافة المصادر المباشرة وغير المباشرة لزيادة الدين العام، والتحديد الواضح لكافة الأدوار والمسؤوليات المرتبطة بإدارة الدين العام.
- تطوير وحدة إدارة الدين وإنشاء وحدة خاصة لعلاقات المستثمرين، والاستمرار في تطوير استراتيجية إدارة الدين العام من خلال تحديثها بشكل سنوي وإضافة الأهداف الكمية المهمة.
- استكمال إرساء قواعد الشفافية والمساءلة في إدارة الدين العام من خلال عدة إجراءات أهمها: إعادة تعريف الحكومة العامة وتحديد نطاق إنفاقها وديونها، واستكمال خطة إصلاح هياكل الشركات العامة وتحديث بياناتها وتطوير قوائمها المالية، بما يسمح بالإفصاح عن ديونها ضمن مكونات الدين العام.
- الإفصاح عن كافة المخاطر المالية fiscal risks، وتحليل مصادرها وبيان أسبابها وكيفية إدارتها.

د. محمد زكي، خبير أول سياسات المالية العامة. هو يعمل أيضا كمحاضر في المالية العامة والاقتصاد السياسي بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية. كما أنه متخصص في إعداد وتقديم برامج التدريب المرتبطة بتحليل الموازنة العامة والإدارة المالية الحكومية. حصل زكي على الدكتوراه في الاقتصاد من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية في عام 2008. وتركز أبحاثه على قضايا المالية العامة الكلية، وحوكمة المالية العامة، والإدارة المالية الحكومية، والاقتصاد السياسي. وقد قام بنشر العديد من الأبحاث العلمية المحكمة في المجالات الدولية.

د. ندى عزمي البري، مدرس الاقتصاد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة. حصلت على درجة الدكتوراه في إدارة المالية العامة عام 2022 من جامعة عين شمس. تركز أبحاثها على الانفتاح المالي، كفاءة الإنفاق العام، مصداقية الميزانية وإدارة الدين العام، وتم نشر أبحاثها في عدد من المجالات العلمية الدولية المحكمة.

د. شيرين بشرى غالي، مدرس اقتصاد بمعهد التخطيط القومي في مصر (INP). حصلت غالي على درجة الدكتوراه في الاقتصاد (2014) من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر. تناولت رسالة الدكتوراه التي قدمتها دور التمويل متناهي الصغر في التخفيف من حدة الفقر وأهمية التوازن بين الأداء الاجتماعي والاستدامة المالية لمؤسسات التمويل متناهي الصغر في مصر، تبعتها أوراق منشورة في السياسة المالية مع التركيز على الديون في مصر. عملت غالي كمحاضر في الاقتصاد في عدد من الجامعات.

سالي مصطفى حسن دياب، باحثة دكتوراه في الاقتصاد - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة. حصلت دياب على درجة الماجستير في الاقتصاد (2019) من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة. تناولت رسالة الماجستير التي قدمتها تقييم النفقات العامة في قطاع الصحة وأثرها على النمو الاقتصادي في مصر مع التركيز على إدارة الإنفاق العام ومدى كفاءته وأثره على السياسات. تم الاستعانة بها بالمكتب الفني لمعهد التخطيط القومي، وسبق لها العمل بالجمعية العربية للبحوث الاقتصادية وكذلك مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار.

مقدمة

في عام 1989 قدم البنك الدولي مفهومًا جديدًا لأدبيات التنمية هو مفهوم الحوكمة Governance. ولقد عرف البنك الدولي الحوكمة على أنها "أسلوب ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاجتماعية والاقتصادية للدولة من أجل التنمية" (World Bank, 1989). ومنذ الطرح الأول لهذا المفهوم، أكد البنك الدولي على أهميته الحاسمة لتحقيق التنمية المستدامة (World Bank, 1994).

وبناءً على ذلك، وفي ضوء ما أثبتته الدراسات النظرية والتطبيقية، تولدت لدى الدول والحكومات قناعة تامة بضرورة ترسيخ قيم الحوكمة الرشيدة في نسيج الإدارة الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية لكافة شؤون الدولة والمجتمع، لما لها من أهمية بالغة في تحقيق الأهداف الأساسية لاستراتيجيات التنمية المستدامة بأقصى درجة من الكفاءة والفاعلية.

وتأتي حوكمة الدين العام في صميم استراتيجيات الدول المختلفة لتحقيق التنمية المستدامة، لما لها من أهمية حاسمة في تعزيز قدرة الحكومات على تحقيق الاستقرار الاقتصادي وضمان استدامة المالية العامة للدولة والحد من المخاطر التي يمكن أن تواجهها من خلال:

- إرساء قواعد الشفافية والإفصاح وتحقيق فاعلية المساءلة في منظومة إدارة الدين العام وبما يحسن من كفاءة تلك الإدارة.
- زيادة تدفق الاستثمارات المباشرة وغير المباشرة للدولة بما يرفع سقف الإيرادات السيادية للدولة ويوسع الحيز المالي المتاح لتمويل الأهداف التنموية المختلفة.
- تحسين الجدارة الائتمانية والتقييم السيادي للدولة، وبما يؤدي إلى:
 - توسيع أسواق الأوراق المالية الحكومية ورفع كفاءتها.
 - تمكين الحكومة من تنويع مصادر الاقتراض والحصول على التمويل المطلوب بأسعار تنافسية ومناسبة.
 - خلق أساس مرجعي للقطاع الخاص المحلي يمكنه من الاقتراض من الأسواق الدولية بأسعار مناسبة.
 - الحد من المزاخمة على المدخرات الوطنية وآثارها على تكلفة الدين المحلي والاستثمار.

وتأسيساً على ما سبق، تستهدف الورقة الحالية مراجعة أطر حوكمة الدين العام في مصر، وبيان مدى إمكانية الاستفادة من التجارب الدولية وأفضل الممارسات في تحسين كفاءة وفاعلية تلك الأطر. وتضم الورقة أربعة أقسام أساسية على النحو التالي: أولاً: تحديد الأبعاد الأساسية لحوكمة الدين العام. ثانياً: استعراض التجربة الدولية وأفضل الممارسات الدولية المتعلقة بأطر حوكمة الدين العام. ثالثاً: تقييم أطر حوكمة الدين العام في مصر. رابعاً: طرح حزمة من الإجراءات المطلوبة لتحسين كفاءة أطر حوكمة الدين العام في مصر.

أولاً: الأبعاد الأساسية لحوكمة الدين العام

وفقاً للقواعد الإرشادية لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، الصادرة عام 2014، تقتصر أبعاد حوكمة الدين العام على الإطار التشريعي الحاكم لإدارة الدين العام، والهيكل التنظيمي المتعلق بتحديد أدوار ومسؤوليات الأطراف المختلفة المنوط بها إدارة الدين العام (IMF and World Bank, 2014). ولقد أضاف البنك الدولي في عام 2021 أبعاداً أخرى لحوكمة الدين العام تتمثل في: تقييم جودة استراتيجية إدارة الدين العام، وضمان الالتزام بمبادئ الشفافية والإفصاح فيما يتعلق بتلك الإدارة.

وبناءً عليه، سيتم تحليل أربعة أبعاد أساسية يتضمنها المفهوم الشامل لحوكمة الدين العام، وهي على النحو التالي:

- وجود إطار قانوني حاكم لإدارة الدين العام، ويتضمن الأسس والقواعد القانونية المتعلقة بتحديد نطاق الدين العام، وتعيين سلطات الاقتراض، وكافة الجوانب الأخرى المرتبطة بالدين العام (World Bank, 2021).
- وضع هيكل تنظيمي كفاء وفعال لإدارة الدين العام، يحدد بشكل واضح أدوار ومسؤوليات الجهات المختلفة المرتبطة بإدارة الدين العام، وكيفية التنسيق فيما بينها.
- تبني استراتيجية متوسطة المدى لإدارة الدين العام، تستند إلى وضع أهداف محددة لإدارة الدين، والتي عادة ما تتضمن حصول الدولة على التمويل المطلوب بتكلفة مناسبة، مع مراعاة عدم التعرض لدرجة عالية من المخاطر، وتستخدم أساليب التحليل الكمي في دراسة وتحليل البدائل المختلفة للاقتراض.
- إرساء قواعد الشفافية والإفصاح في إدارة الدين العام، بما يضمن إتاحة كافة البيانات والمعلومات التفصيلية المتعلقة بالدين العام بصورة واضحة ودقيقة ومنظمة، على نحو يضمن تقييم مدى فاعلية وكفاءة إدارة الدين العام.

ثانياً: أطر حوكمة الدين العام في التجربة الدولية وأفضل الممارسات

تستند التجربة الدولية وأفضل الممارسات في مجال حوكمة الدين العام إلى العديد من المؤشرات والأدوات والقواعد القانونية والتنظيمية التي تبنتها بعض الدول، وأثبتت التجربة فاعليتها في إرساء أطر الحوكمة الرشيدة في إدارة الدين العام.¹ واستناداً إلى تلك المؤشرات والأدوات والقواعد نوضح فيما يلي أهم ملامح التجربة الدولية وأفضل الممارسات فيما يتعلق بالأبعاد الأربعة الأساسية لحوكمة الدين العام.

(1) الإطار القانوني الحاكم لإدارة الدين العام

يعتبر وجود إطار قانون مستقل لإدارة الدين العام، أو تضمين قانون الموازنة العضوي *organic budget* *law* أو قانون إدارة المالية العامة للدولة كافة القواعد والأحكام المتعلقة بإدارة الدين العام، هو الممارسة الأفضل والمعمول بها في العديد من الدول، حيث يضمن ذلك إرساء قواعد الشفافية والإفصاح وتعزيز مسار المساءلة في إدارة الدين العام لدى الدولة (Awadzi, 2015).

وبمراجعة التجربة الدولية وأفضل الممارسات في هذا الشأن، وُجد أن العديد من الدول لديها قانوناً مستقلاً لإدارة الدين العام ومن بينها:

- السويد (قانون اقتراض الدولة وإدارة الديون الصادر عام 1998).
- المملكة المتحدة (قانون القروض الوطنية الصادر عام 1968).
- غانا (قانون القروض الصادر عام 1970).
- موريشيوس (قانون إدارة الدين العام الصادر عام 2008).
- سيراليون (قانون إدارة الدين العام الصادر عام 2011).

كما تقوم بعض الدول الأخرى بوضع الأحكام والنصوص التشريعية المتعلقة بإدارة الدين العام في قانون إدارة المالية العامة، ومن بين تلك الدول:

- تركيا، والتي تضع الأحكام المتعلقة بإدارة الدين في قانون تنظيم المالية العامة وإدارة الديون الصادر عام 2002.

¹ من بين تلك المؤشرات والأدوات والقواعد ما يلي: مؤشرات تقييم أداء إدارة الديون DeMPA المعدة بواسطة البنك الدولي عام 2007 والتي تمت مراجعتها في عامي 2015، و2021، والقواعد الإرشادية لإدارة الدين العام المعدة بواسطة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في 2001 والتي تمت مراجعتها في عامي 2003، و2014، وإطار عمل الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) لعامي 2011، و2016، وأدوات تقييم المخاطر المالية (Fiscal Risk Assessment Tools) ومنصة مراقبة الديون الأفريقية (Africa Debt Monitor, 2022).

■ جنوب أفريقيا، والتي تضع الاحكام المتعلقة بإدارة الدين في قانون إدارة المالية العامة الصادر عام 1999.

ومن خلال مراجعة التجارب الدولية وأفضل الممارسات يمكن استخلاص الشروط والضوابط التي يجب توافرها في الإطار القانوني الجيد لإدارة الدين العام، وذلك على النحو التالي:

■ **تعريف نطاق الدين العام وأدواته بشكل واضح ومحدد:** يعرف صندوق النقد الدولي إجمالي الدين على أنه جميع الالتزامات الفعلية التي تتطلب من المدين سداد الفوائد وأصل الدين إلى الدائن في تاريخ محدد. وقد يؤدي التعدد في تعريفات الدين العام والاختلافات الواسعة بين مكوناته فيما بين الدول إلى استخدام بعض الحيل المالية *fiscal gimmicks* من قبل بعض الحكومات لإخفاء جزء من الدين العام لديها. وبالتالي يجب على كافة الدول عند عرض بيانات الدين لديها أن توضح بشكل دقيق إذا ما كانت البيانات المعروضة تمثل دين الحكومة المركزية فقط، أم تشمل دين الحكومة العامة - والتي يضم عادة كل من ديون الحكومة المركزية، والحكومات المحلية، وصناديق التأمين الاجتماعي - أم دين القطاع العام ككل والذي يشمل أيضا الشركات المملوكة للدولة (Irwin, 2015). وبالرغم من أن معظم سلاسل البيانات الدولية والدراسات التطبيقية تميل إلى استخدام الدين الإجمالي المجمع *consolidated gross debt* للحكومة العامة وذلك تحقيقاً للاتساق عند إجراء المقارنات الدولية، إلا أن هذا لا يتنافى مع ضرورة قيام كافة الدول بالإفصاح بشكل واضح عن باقي مكونات الدين العام لديها والذي يشمل، بالإضافة إلى دين الحكومة العامة، دين كافة الشركات العامة، وخاصة الدول النامية التي لا تزال الشركات العامة المالية وغير المالية تشكل جزءاً مهماً من اقتصاداتها. كما يجب الإفصاح عن جميع أدوات وأنماط الديون التي تمثل التزامات على الحكومة، وفقاً لنطاق الدين العام، بما في ذلك القروض المباشرة وإصدار الأوراق المالية، وكذلك الضمانات الحكومية (IMF, 2011).² وعلى سبيل المثال، يشمل قانون موريشيوس لإدارة الدين العام لعام 2008 الديون التي تتحملها الحكومات المركزية والمحلية والمؤسسات العامة، سواء كانت القروض مضمونة كلياً أو جزئياً من قبل الحكومة أم لا، كما يشمل القروض من البنك المركزي إلى أي كيان في القطاع العام، ويشمل كافة الديون المضمونة كلياً أو جزئياً من الحكومة.

■ **تعيين سلطة الاقتراض أو إصدار ديون جديدة نيابة عن الحكومة:** يجب النص صراحة على من يملك سلطة الاقتراض، سواء المحلي أو الأجنبي، وإجراء المعاملات المتعلقة بالديون مثل إعادة شراء الديون، والاحتفاظ بالأصول لأغراض إدارة النقد. وهذا يشمل عادة تفويضاً واضحاً من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية وداخل السلطة التنفيذية لوزير المالية أو لوحدة إدارة الدين العام (IMF & World Bank, 2014). كما يجب أن يحدد الإطار القانوني كيفية توزيع سلطة الاقتراض بين الحكومة المركزية والحكومة العامة والقطاع العام الأوسع، بما في ذلك الشركات المملوكة للدولة. كما يجب توضيح كيفية ارتباط المؤسسات العامة بالحكومة المركزية وما إذا كان مطلوباً من الهيئات العامة الإبلاغ عن أنشطة الاقتراض إلى الحكومة المركزية، الأمر الذي من شأنه تسهيل التنسيق عبر مختلف المستويات الحكومية والحد من حجم المخاطر المالية. وفي هذا السياق يجب تحديد الأدوار والمسؤوليات المنوطة بوزارة المالية بوضوح كما يجب تحديد كيفية التنسيق بين الوحدات المختلفة داخل وزارة المالية، وأيضاً التنسيق بين وزارة المالية والبنك المركزي فيما يتعلق بالدين العام خاصة عندما يلعب البنك المركزي دوراً مهماً في إدارة الدين العام (مثل إدارة المزايدات) (World Bank, 2021). كما يمكن أن يتضمن التشريع في هذه الحالة حماية قانونية للبنك المركزي من الحجز على

2 يتم تسجيل الالتزامات الطارئة، مثل الضمانات الحكومية كبنود منفصلة لأنها، بحكم تعريفها، ليست التزامات فعلية، وبالتالي، لا تعتبر ديوناً.

أصوله من قبل دائني الدولة. وفي الغالب تشتمل الأطر القانونية على تفويض سلطة الاقتراض إلى وزير المالية نيابة عن الدولة، باستثناء بعض الدول التي تمنح هذه السلطة للبرلمان مثل الولايات المتحدة وأستراليا، أو لمجلس الوزراء مثل كندا. أما بخصوص توزيع سلطة الاقتراض بين الحكومة المركزية والقطاع العام الأوسع، هناك بعض الدول التي تمنح الحكومات المحلية أو الشركات المملوكة للدولة سلطة الاقتراض مثل غانا ونيوزيلندا، ودول أخرى لا تمنح هذه السلطة للحكومات المحلية أو الشركات المملوكة للدولة مثل جنوب إفريقيا.

■ **تحديد سلطة الحكومة في إنشاء الالتزامات الطارئة الصريحة الخاصة بالدين العام وذلك للمساعدة في التخفيف من المخاطر المالية:** بالإضافة لوضع تعريف محدد للدين العام، يجب على الحكومات مراقبة ومراجعة الالتزامات المحتملة التي قد تنشأ عن ضمانات الديون (IMF & World Bank, 2014). وبالتالي يجب أن ينص الإطار القانوني صراحة على من له سلطة تقديم ضمانات الديون ووضع تعريف واضح لمعايير أهلية الحصول على الضمانات الحكومية وأغراض تقديم هذه الضمانات، كما يجب توضيح إذا كان يلزم الحصول على موافقة السلطة التشريعية أو مجلس الوزراء قبل تقديم الضمانات. يجب أيضا توضيح مسؤولية توفير المهارات والأنظمة المناسبة لإدارة المخاطر المتعلقة بالالتزامات الطارئة، ويتضمن ذلك إجراء تقييمات للمخاطر قبل تقديم الضمانات (PEFA Secretariat, 2016). كما يمكن أن يخول الإطار القانوني لوزير المالية، على سبيل المثال، سلطة تحصيل رسوم عن منح الضمانات. وفي هذا الشأن أصدرت أستراليا عام 2003 قواعد استرشادية بخصوص إصدار وإدارة التعويضات والضمانات. كما ينص قانون موريشيوس لإدارة الدين العام على أن أهلية الحصول على الضمانات الحكومية مقصورة على الحكومات الإقليمية أو المحلية، والمؤسسات العامة، ومسموح بها لأي غرض باستثناء القروض لتمويل النفقات الجارية. ويشترط قانون المالية العامة الكيني إجراء دراسة تقييم المخاطر قبل إعطاء الضمانات.

■ **تأكيد الالتزام بخدمة الدين العام:** من أجل حماية حقوق المقرضين والمستثمرين في أدوات الدين الحكومية ينبغي أن يتضمن الإطار القانوني التزامًا بسداد أصل الدين وتكاليف خدمة الدين، وأيضا المصاريف الأخرى المتعلقة بالدين العام (مثل تكاليف مفاوضات الحصول على القروض وفقاً لقانون المالية العامة بنيوزيلندا) (Awadzi, 2015).³

■ **النص صراحة على إنشاء مكتب لإدارة الدين العام:** ويجب توضيح وظائفه في الإطار القانوني وضمان استقلاليته التشغيلية، ومشاركته في جميع التحليلات الفنية التي تؤدي إلى قرارات الاقتراض والإقراض (IMF & World Bank, 2014). وفي هذا الشأن ينص الإطار القانوني صراحة في دول مثل نيوزيلندا والمملكة المتحدة والسويد وكينيا على إنشاء مكتب لإدارة الدين العام ويحدد وظائفه.

■ **وضع معايير محددة لتوجيه إدارة الدين العام، وتشمل:**

- **أغراض الاقتراض:** والتي قد تشمل على سبيل المثال تمويل الميزانية وتسوية المتأخرات وتمويل المشاريع الاستثمارية وإعادة تمويل الديون المستحقة والتعامل مع تأثير الكوارث الطبيعية واستيفاء متطلبات البنك المركزي لتنفيذ السياسة النقدية (World Bank, 2021).

³وفقاً لقانون المالية العامة النيوزيلندي يجب أن تغطي المدفوعات المتعلقة بالديون بموجب التشريع ليس فقط سداد أصل الدين وتكاليف خدمة الدين (الفائدة / القسائم)، ولكن أيضاً النفقات الأخرى المتعلقة بالدين العام (مثل تكاليف مفاوضات الحصول على القروض).

- **أهداف إدارة الدين العام:** والتي قد تشمل على سبيل المثال تلبية متطلبات الحكومة في الوقت المحدد، وتقليل تكاليف الدين مع المحافظة على تدنية المخاطر، وتطوير سوق الأوراق المالية الحكومية المحلية (IMF & World Bank, 2014; World Bank, 2021).
- **مصادر الاقتراض:** والتي قد تشمل الحكومات والأفراد والمؤسسات المقيمين وغير المقيمين.
- **سقف للاستدانة:** يعتبر وضع سقف للاستدانة في الإطار القانوني محل خلاف بين الدول، ورغم ذلك تقوم بعض الدول مثل المجر، بولندا والبرازيل بوضع هذا السقف في الإطار القانوني لإدارة الدين العام.
- **ضرورة تطوير استراتيجية متوسطة المدى لإدارة الدين العام:** حيث تقوم هذه الاستراتيجية بترجمة أهداف إدارة الدين العام إلى خطة متوسطة الأجل (World Bank, 2021). ويمكن أن ينص الإطار القانوني صراحة على ضرورة موافقة السلطة التشريعية أو مجلس الوزراء على هذه الاستراتيجية، وعلى ضرورة نشرها بعد هذه الموافقة (PEFA Secretariat, 2016). على سبيل المثال، ينص قانون إدارة الدين العام في سيراليون على ضرورة تنفيذ جميع أنشطة الاقتراض الحكومي وإدارة الدين العام وفقاً للاستراتيجية متوسطة الأجل لإدارة الدين.
- **ضرورة تطوير خطة اقتراض سنوية:** وتكون هذه الخطة متسقة مع الاستراتيجية متوسطة المدى وتساعد في تنفيذها خلال سنة مالية معينة.
- **من الممكن أيضاً النص على ضرورة إجراء تحليلات القدرة على تحمل الديون DSA:** ويجب في هذه الحالة توضيح المدى الزمني المناسب لإعدادها (سنوي، نصف سنوي...)، كما يمكن أن يشترط الإطار القانوني عرض نتائجها على البرلمان.
- **النص صراحة على ضرورة استيفاء متطلبات الشفافية والإفصاح:** وهذا يتضمن الكشف الدوري والمنتظم للجمهور عن المعلومات المتعلقة بالديون؛ بما في ذلك مؤشرات المخاطر (World Bank, 2021).
- **النص صراحة على ضرورة تسجيل وتجميع الإحصاءات المتعلقة بالدين العام بما لا يتعارض مع المعايير الدولية:** يجب أن يشجع الإطار القانوني لإدارة الدين العام تجميع الإحصاءات المتعلقة بالدين العام وفقاً للمعايير الدولية، أو على الأقل بما لا يتعارض معها، بما في ذلك دليل الإحصاءات المالية الحكومية (GFSM) أو المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS). على سبيل المثال، ينص قانون إدارة المالية العامة في جنوب إفريقيا وقانون المالية العامة النيوزلندي على ضرورة التجميع السنوي لبيانات الخزنة العامة وفقاً للمعايير الدولية أو الممارسات المقبولة بشكل عام.
- **النص صراحة على ضرورة إعداد التقارير اللازمة الخاصة بإدارة الدين العام:** يجب إعداد تقارير (على الأقل سنوية) تتضمن أنشطة إدارة الدين العام وتقديمها للبرلمان بهدف تقييم النتائج مقارنة بالأهداف (IMF & World Bank, 2014; PEFA Secretariat, 2016). كما يمكن أن تقدم التقارير إلى مجلس الوزراء لمراجعتها قبل عرضها على البرلمان. على سبيل المثال، ينص قانون المسؤولية المالية في البرازيل على ضرورة تقديم تقرير سنوي إلى البرلمان لتقييم ما إذا كانت عمليات إدارة الدين العام متوافقة مع الاستراتيجية متوسطة المدى، مع توضيح أسباب أي تباين.
- **وضع قواعد وإجراءات شاملة للاقتراض وسداد الدين العام:** ويشمل ذلك، على سبيل المثال، إجراءات إصدار الأوراق المالية الحكومية بما في ذلك شكل المزادات وقواعد المشاركة. ويشمل اللوائح والإجراءات التي تغطي عمليات السوق الثانوية وإجراءات تسوية المعاملات. كما قد ينص القانون أن تكون جميع عائدات إصدار الديون في صندوق موحد. كما قد تشمل إجراءات الاقتراض إرشادات التفاوض والشروط التعاقدية. على سبيل المثال، عند إصدار السندات السيادية الدولية، من الأفضل

تضمنين بنود تحد من قدرة أقلية من حملة السندات على تعطيل عملية إعادة هيكلة الدين في وقت الأزمات (collective action clause) (IMF & World Bank, 2014).

■ **وضع قواعد منح ترخيص للمتعاملين الرئيسيين وغيرهم من الوسطاء المعيّنين رسميًا في الأوراق المالية الحكومية:** ويجب أن يشتمل القانون على معايير اختيار المتعاملين الرئيسيين وحقوقهم والتزاماتهم.

■ **النص صراحة على القواعد التي تحكم إصدار أدوات دين جديدة:** تلجأ الدول أحياناً إلى إصدار أدوات دين جديدة، مثل الصكوك، وذلك لتوسيع قاعدة مستثمريها ويتطلب ذلك وضع إطار قانوني مناسب لها. ففي حالة الصكوك على سبيل المثال، يجب أن يشتمل الإطار القانوني على التفويض القانوني لإصدار الصكوك واستخدام الأصول العامة اللازمة لإصدارها، والذي يتطلب إنشاء كيان له حق الانتفاع بالأصول العامة بغرض إصدار الصكوك، كما يجب أن يحتوي الإطار القانوني على آليات حل مشاكل التخلف عن السداد (World Bank, 2017).

■ **الاشتغال على المعاملة الضريبية لعائدات أدوات الدين الحكومية:** تعد المعاملة الضريبية لعائدات أدوات الدين الحكومية، سواء التقليدية أو الجديدة مثل الصكوك، جزء من الإطار القانوني لإدارة الدين العام وإن وجدت في قوانين الضرائب وليس ضمن قوانين إدارة الدين العام أو إدارة المالية العامة (IMF & World Bank, 2014).

■ **توضيح آليات إنفاذ القانون:** يشتمل ذلك غالباً على عقوبات مخالفة القانون، مع مراعاة أن يتجنب تصميم هذه العقوبات خلق شكوك لدي المقرضين والدائنين، على سبيل المثال في حالة إبطال الديون غير الممتثلة للقانون، يجب ضمان حقوق الدائنين والمقرضين (Awadzi, 2015).

(2) الهيكل التنظيمي لإدارة الدين العام

سبق الإشارة إلى أن النص قانوناً على إنشاء مكتب لإدارة الدين العام وضمان استقلاليته التشغيلية ومشاركته في جميع التحليلات الفنية الخاصة بالاقتراض هو من الممارسات القانونية الجيدة المعتمدة وفقاً للتجارب الدولية. وفيما يخص الهيكل التنظيمي لإدارة الدين العام، توضح التجربة الدولية أن الهيكل التنظيمي الأكثر فاعلية في إدارة الدين العام هو وجود وحدة أو مكتب واحد لإدارة الدين العام، إما مستقل (مثل ألمانيا والسويد) أو تابع لوزير المالية مثل نيوزيلندا والبرازيل، يكون مسؤولاً عن جميع قروض الحكومة المركزية (World Bank, 2021). أما في حالة توزيع وظائف إدارة الدين العام على أكثر من جهة فيجب تحديد مسؤوليات كل طرف مشارك بشكل واضح.

وتشير القواعد الإرشادية لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي (2014) أنه من المفيد تقسيم المسؤولية التشغيلية لأنشطة إدارة الدين العام إلى مكاتب أمامية ووسطية وخلفية ذات وظائف منفصلة؛ يكون فيها المكتب الأمامي مسؤولاً عن تنفيذ المعاملات في الأسواق المالية، بما في ذلك إدارة المزادات، وجميع عمليات التمويل الأخرى، ويكون المكتب الخلفي معنياً بتسوية المعاملات والاحتفاظ بالسجلات المالية، بينما يتولى المكتب الأوسط مراقبة وتحليل المخاطر المتعلقة بمحفظة الدين العام. علاوة على ذلك، من المفيد أن يضم المكتب الأوسط وحدة مخصصة لعلاقات المستثمرين (كما في حالة البرازيل على سبيل المثال) وذلك لتعزيز التواصل بين مديري الدين العام والمشاركين في السوق. وينبغي أن يتناسب عدد الموظفين في المكاتب المختلفة في وحدة إدارة الدين العام ومؤهلاتهم مع المهام المطلوبة منهم، والتي تتحدد بناءً على عدة عوامل منها تكوين محفظة الدين العام واستخدام تكنولوجيا المعلومات.

ومن الممارسات الدولية الجيدة الخاصة بالهيكل التنظيمي لإدارة الدين العام هي تشكيل لجنة لعمليات إدارة الدين العام تتشكل في الغالب من المسؤولين المعيّنين في وزارتي المالية والتخطيط والبنك المركزي، نظراً للترابط

بين أدوات السياسة الخاصة بكل منهم، وتكون مهمة هذه اللجنة التنسيق أو تقديم المشورة بشأن إدارة الدين العام (Awadzi, 2015).

(3) الاستراتيجية متوسطة المدى لإدارة الدين العام

وفقاً للممارسات الدولية الجيدة المتعلقة بإدارة الدين العام، تقوم الحكومات بتبني استراتيجية متوسطة المدى لإدارة الدين العام بناءً على أهداف إدارة الدين العام، وبما يتسق مع افتراضات الاقتصاد الكلي والسياسات المالية والنقدية (World Bank, 2021). وبعد الموافقة على هذه الاستراتيجية يتم نشرها، على الموقع الرسمي لوزارة المالية على سبيل المثال، حتى تكون متاحة للاطلاع (Melecky, 2012). وتشير أفضل الممارسات الدولية إلى ضرورة الاستعانة بالتحليل الكمي في إعداد الاستراتيجيات متوسطة المدى لإدارة الدين العام، وذلك لوضع أهداف استراتيجية محددة تعكس تفضيلات الحكومة من حيث الموازنة بين التكلفة والمخاطر.

ووفقاً لأفضل ممارسات دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لإدارة المخاطر المالية، تمثل مخاطر الدين العام، في صورة تغير أسعار الفائدة والصرف على سبيل المثال، أحد مصادر المخاطر المالية للدول (OECD, 2020). ويتم إدارة هذا النوع من المخاطر من خلال إعداد الاستراتيجيات متوسطة المدى لإدارة الديون من خلال تحديد آجال استحقاق الديون الخارجية والداخلية، ونسبة الديون بالعملة الأجنبية، ونسبة الديون القابلة للتداول وغيره (Cabral, 2015). وعادة ما تلجأ الحكومات للمقايضة بين عنصرى التكاليف والمخاطر، ففي حين تنقسم الديون قصيرة الأجل أو الديون بالعملة الأجنبية بانخفاض تكاليف الاقتراض الخاصة بها، فإنها على الجانب الآخر تزيد من المخاطر التي يمكن أن تتعرض لها الدولة مثل: مخاطر التعرض لارتفاع أسعار الفائدة أو تقلبات أسعار الصرف. لذلك تقوم استراتيجيات إدارة الدين بتحديد تكوين محفظة الدين العام بما يعكس تفضيلات الحكومة من حيث تكاليف ومخاطر الدين.

كما تتضمن استراتيجيات إدارة الدين العام كيفية إدارة المخاطر المالية الأخرى المرتبطة بالدين العام مثل الالتزامات الطارئة الصريحة المترتبة على ضمانات الديون (OECD, 2020)، حيث تلعب ضمانات ديون الشركات المملوكة للدولة وكيانات القطاع العام الأخرى دوراً هاماً في حجم الالتزامات الطارئة وبالتالي المخاطر المالية⁴ على سبيل المثال، قدمت حكومة جنوب أفريقيا ضمانات تصل إلى 7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للشركات المملوكة للدولة وقدمت حكومة فيتنام ضمانات بحوالي 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (Baum et al., 2020). لذلك تتناول الأطر القانونية السليمة لإدارة الدين العام بنوداً تحدد فيها سلطة الحكومة في إنشاء الالتزامات الطارئة الصريحة الخاصة بالدين العام ومعايير الحصول على ضمانات الديون كما أشرنا. كما يجب أن تتضمن استراتيجيات إدارة الدين أدوات للمساعدة في تقييم ومراقبة المخاطر المالية الناجمة عن المؤسسات المملوكة للدولة، من خلال إجراء اختبارات الإجهاد stress tests على سبيل المثال. وينصح صندوق النقد الدولي والبنك الدولي (2014) الدول بوضع الالتزامات الطارئة في الاعتبار أثناء إعداد التوقعات الخاصة بمتطلبات الاقتراض المستقبلية في استراتيجيات إدارة الديون متوسطة المدى، وتخصيص مبالغ من موازنتها لتلك الالتزامات.

كذلك يجب أن يصاحب الاستراتيجية متوسطة المدى إعداد ونشر خطة الاقتراض السنوية، بالاتساق مع الاستراتيجية متوسطة المدى، حيث يتم شرح كيف يُتوقع تلبية متطلبات التمويل السنوية عن طريق بدائل التمويل المتاحة (World Bank, 2021).

⁴ تمثل ديون الشركات المملوكة للدولة (أو كيانات القطاع العام الأخرى) المضمونة من قبل الحكومة التزامات طارئة صريحة على الحكومة، في حين تمثل الديون غير المضمونة من قبل الحكومة التزامات طارئة ضمنية.

(4) قواعد الشفافية والإفصاح في إدارة الدين العام

وفقاً للممارسات السليمة لإدارة الدين العام يجب أن تلتزم الحكومات بالإفصاح عن أهداف إدارة الدين العام والجهات المسؤولة عن تنفيذ تلك الأهداف، كما يجب نشر الاستراتيجيات متوسطة المدى لإدارة الدين وخطط الاقتراض السنوية للعامة. بالإضافة إلى ذلك، تلتزم الحكومات بالإفصاح الدوري عن كافة البيانات المتعلقة بدين الحكومات المركزية والقطاع العام بتعريفه الأوسع، من حيث حجم الدين وتكوينه، لإعطاء صورة دقيقة للعامة عن تكاليف ومخاطر الدين. ويتم هذا عادة بواسطة تقارير أو نشرات دورية صادرة عن وزارات المالية أو البنوك المركزية، تلتزم فيها هذه الجهات بالمعايير الدولية في تسجيل بيانات الدين العام (World Bank, 2021).

علاوة على ذلك، يرتبط جانب الشفافية والإفصاح الخاص بإدارة الدين العام ارتباطاً وثيقاً بتشجيع المستثمرين على الاستثمار في أدوات الدين الحكومية (IMF & World Bank, 2014). لذلك تحرص الحكومات على نشر تقارير موجهة للمستثمرين وإجراء حوار مستمر معهم لمعرفة مشاكلهم وتفضيلاتهم بحيث تستطيع الحكومات جذب وتوسيع قاعدة المستثمرين في أدوات الدين الخاصة بها. وتقوم بعض الدول بإنشاء موقع على شبكة الإنترنت مخصص لعلاقات المستثمرين مثل نيوزيلندا وجنوب إفريقيا وغانا، وتوفير نشرة على الموقع الإلكتروني لتغطية الإجراءات الشاملة للمستثمرين غير المقيمين. ويجب أيضاً أن تكون عمليات إدارة الدين في السوق الأولية شفافة بحيث يتم الإفصاح عن شروط وأحكام الإصدارات الجديدة بشكل علني وشرحها بوضوح للمستثمرين، بالإضافة إلى منشورات المزادات السنوية annual auction calendars. كما تتضمن الممارسات الجيدة وجود برنامج مخصص لتتقيف العامة بلغة مبسطة عن أدوات الدين والمخاطر المرتبطة بها خاصة عند إصدار أدوات تستهدف الأسر والمستثمرين غير المحترفين، بالإضافة إلى القيام بجولات ترويجية للمستثمرين المحليين والأجانب.

إضافة إلى التزام المسؤولين عن إدارة الدين العام بمبدأ الإفصاح والشفافية تجاه الجمهور والمستثمرين، يتطلب الالتزام بشفافية إدارة الدين العام أيضاً تقديم تقرير سنوي مفصل إلى البرلمان لتقييم ما إذا كانت عمليات إدارة الدين العام تتوافق مع الاستراتيجية متوسطة المدى، بجانب تقديم تقارير عن أنشطة إدارة الدين العام وتحليلات استدامة الدين لصانعي القرار عدة مرات سنوياً. كما يجب أن تخضع أنشطة إدارة الدين لمراجعة الأجهزة الرقابية العليا، مع الالتزام بنشر التقارير للجمهور (World Bank, 2021).

ثالثاً: تقييم أطر حوكمة الدين العام في مصر**(1) الإطار القانوني الحاكم لإدارة الدين العام في مصر**

وفقاً لأفضل الممارسات الدولية فيما يتعلق بالإطار القانوني الحاكم لإدارة الدين يوجد 14 عنصر أساسي تتعلق بالإطار القانوني الجيد. ويوضح الجدول التالي هذه العناصر مقارنة بالأطر المعمول بها في مصر.

عناصر الإطار القانوني الجيد لإدارة الدين العام وفقاً لأفضل الممارسات الدولية
مقارنة بالأطر المعمول بها في مصر

عناصر الإطار القانوني الجيد لإدارة الدين العام وفقاً للممارسات الدولية	الحالة المصرية
(1) تحديد نطاق الدين العام بشكل صريح وتحديد أدوات الدين، بما في ذلك الضمانات الحكومية.	بالرغم من عدم وجود تعريف لمكونات الدين العام في مصر ضمن إطار تشريعي ملزم، فإن وزارة المالية تعرف الدين العام - في البيان المالي السنوي للموازنة العامة وكذلك في استراتيجية إدارة الدين المنشورة على موقع وزارة المالية - على أنه يشمل ثلاثة مكونات أساسية: (1) دين أجهزة الموازنة (الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية). (2) دين الحكومة العامة. والتي تشمل بالإضافة إلى دين أجهزة الموازنة ديون بنك الاستثمار

الحالة المصرية	عناصر الإطار القانوني الجيد لإدارة الدين العام وفقا للممارسات الدولية
وصناديق المعاشات بعد حذف المديونية البيئية بين وحدات الحكومة العامة. (3) الدين العام والذي يشمل بالإضافة إلى دين الحكومة العامة، دين الهيئات العامة الاقتصادية، بعد حذف المديونيات البيئية بين كافة هذه الوحدات العامة.	
أولاً: تشير استراتيجية إدارة الدين العام إلى أنه وفقاً للمادة 127 من الدستور، يمنح قانون الموازنة السنوي السلطة لوزير المالية لإصدار أذون وسندات الخزانة للوفاء باحتياجات التمويل الحكومية. وتنص المادة 127 من الدستور على أنه "لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض، أو الحصول على تمويل أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزانة العامة للدولة لمدة مقبلة إلا بعد موافقة مجلس النواب. ثانياً: تنص المادة رقم 46 من قانون البنك المركزي على السماح للحكومة بتفويض البنك المركزي في إصدار الأوراق والأدوات المالية وإدارتها وتحديد أجالها. ثالثاً: تنص المادة رقم 7 من قانون البنك المركزي على دور البنك المركزي في القيام بدور المستشار والوكيل المالي للحكومة، ودوره في حصر ومتابعة المديونية الخارجية. رابعاً: تشترط المادة 47 من قانون البنك المركزي ألا يزيد تمويل البنك المركزي للحكومة لتغطية العجز الموسمي في الموازنة العامة عن 10% من متوسط إيرادات الموازنة العامة في السنوات الثلاثة السابقة، وأن تكون مدة هذا التمويل ثلاثة أشهر قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة، وعلى أن يسدد بالكامل خلال اثني عشر شهراً على الأكثر من تاريخ تقديمه. خامساً: تنص المادة رقم 48 من قانون البنك المركزي على تشكيل مجلس تنسيق للتسيق بين السياسة النقدية للبنك المركزي والسياسة المالية للحكومة. سادساً: تنص المادة رقم 51 من قانون البنك المركزي على تشكيل لجنة برئاسة رئيس مجلس الوزراء بهدف التشاور ودراسة العلاقات البيئية بين البنك المركزي ووزارة المالية.	(2) تعيين سلطة الاقتراض أو إصدار ديون جديدة نيابة عن الحكومة، وكيفية توزيع سلطة الاقتراض بين الحكومة المركزية والحكومة العامة والقطاع العام بمعناه الأوسع، وكيفية التنسيق بين الوحدات المختلفة وبين وزارة المالية والبنك المركزي.
بموجب قرار وزير المالية رقم 201 لسنة 2017 تم تشكيل لجنة برئاسة وزير المالية، مسؤولة عن إصدار ومراقبة ضمانات الحكومة، وتحديد ما إذا كانت الشروط والمتطلبات المسبقة لإعطاء الضمانات وكذلك تقييم الآثار المالية للضمانات قد تم الوفاء بها. بالإضافة إلى ذلك، تقترح اللجنة وضع حدوداً للضمانات الصادرة، كما تقترح إمكانية فرض رسوم على الجهات المستفيدة بالضمانات.	(3) تحديد سلطة الحكومة في إنشاء الالتزامات الطارئة الصريحة الخاصة بالدين العام.
أولاً: وفقاً للمادة رقم 124 من الدستور المصري لا يجوز لمجلس النواب أن يعدل النفقات التي تتضمن تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة والوارد في مشروع الموازنة. ثانياً: تنص المادة رقم 6 من القانون رقم 147 لسنة 2001 والذي يسمح لوزير المالية بإصدار سندات دولارية سيادية تأكيد التزام الخزانة العامة بالوفاء بقيمة تلك السندات وعوائدها.	(4) تأكيد الالتزام بخدمة الدين العام

عناصر الإطار القانوني الجيد لإدارة الدين العام وفقاً للممارسات الدولية	الحالة المصرية
(5) النص صراحة على إنشاء مكتب لإدارة الدين العام	تنص الوثيقة الصادرة من وزارة المالية عام 2006 والمنشورة على موقع وزارة المالية على أن وحدة إدارة الدين، التابعة مباشرة لوزير المالية، هي المسؤولة عن وضع خطط إدارة الدين العام مع مراعاة عاملي التكاليف والمخاطر، ومسؤولة أيضاً عن عقد اجتماعات مع المستثمرين المحليين والدوليين وتحسين السوق الأساسية والثانوية من خلال تقديم أدوات جديدة لإدارة الديون باستمرار.
(6) وضع معايير محددة لتوجيه إدارة الدين العام وتشمل: أغراض الاقتراض وأهداف إدارة الدين العام ومصادر الاقتراض وسقف للاستدانة وضرورة تطوير استراتيجية متوسطة المدى لإدارة الدين العام وضرورة تطوير خطة اقتراض سنوية.	أولاً: وفقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1782 لسنة 2018، يتولى نائب وزير المالية للسياسات المالية معاون وزير المالية في الإشراف على وضع استراتيجية وسياسات الدين العام، وتحديد مصادر تمويله. ثانياً: تتضمن الوثيقة الصادرة من وزارة المالية عام 2006، وكذلك الاستراتيجية متوسطة المدى لإدارة الدين العام، أهداف إدارة الدين العام. ثالثاً: ينص قرار وزير المالية رقم 515 لعام 2015 على تشكيل مجموعة عمل لمراجعة سياسات إدارة الدين والموافقة على الاستراتيجية متوسطة المدى لإدارة الدين العام قبل نشرها.
(7) النص صراحة على ضرورة استيفاء متطلبات الشفافية أو الإفصاح	لا يوجد نص قانون أو قرار في هذا الشأن.
(8) النص صراحة على ضرورة تسجيل وتجميع الإحصاءات المتعلقة بالدين العام بما لا يتعارض مع المعايير الدولية.	لا يوجد نص قانون أو قرار في هذا الشأن.
(9) النص صراحة على ضرورة إعداد التقارير اللازمة الخاصة بإدارة الدين العام	تنص المادة رقم 42 من قانون البنك المركزي على قيام محافظ البنك المركزي بتقديم تقريراً دورياً كل ثلاثة أشهر إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء يتضمن تحليلاً للتطورات النقدية والائتمانية والمصرفية وأرصدة المديونية الخارجية خلال فترة التقرير، وذلك بعد اعتماده من مجلس الإدارة.
(10) وضع قواعد وإجراءات شاملة للاقتراض وسداد الدين العام	لا يوجد نص قانوني أو قرار في هذا الشأن.
(11) وضع قواعد منح ترخيص للمتعاملين الرئيسيين وغيرهم من الوسطاء المعيّنين رسمياً في الأوراق المالية الحكومية	المرسوم رقم 480 لسنة 2002 بإنشاء نظام المتعاملين الأساسيين، ولائحته التنفيذية بالمرسوم رقم 723 لسنة 2002، حيث ينظم هذان المرسومان قواعد عمل المتعاملين الرئيسيين في سوق الأوراق المالية الحكومية. كما تشير الاستراتيجية متوسطة المدى لإدارة الدين العام إلى وجود خطة لتعديل الإطار القانوني لعمل المتعاملين الرئيسيين لتحسين توازن الحوافز والالتزامات الخاصة بهم لتنشيط السوق الأولي للأوراق المالية الحكومية.
(12) تضمين القواعد التي تحكم إصدار أدوات دين جديدة	تم إعداد القانون رقم 138 لسنة 2021 الخاص بالصكوك السيادية، ولائحته التنفيذية، بما يتماشى مع أفضل الممارسات الدولية.
(13) الاشتغال على المعاملة الضريبية لعائدات أدوات الدين الحكومية	ينص القانون رقم 182 لسنة 2020 على إلغاء الإعفاء المقرر على عوائد أذون الخزانة والسندات والأرباح الرأسمالية الناتجة عن التعامل في هذه الأذون والسندات من الضريبة على الدخل.
(14) توضيح آليات إنفاذ القانون	لا يوجد نص قانون أو قرار في هذا الشأن.

من الجدول السابق يمكن استخلاص عدة نتائج أساسية تتعلق بالإطار القانوني الحاكم لإدارة الدين العام في مصر وذلك على النحو التالي:

- لا يوجد في مصر إطار تشريعي مستقل يتعلق بتحديد نطاق الدين العام أو إدارته أو تعيين سلطة الاقتراض. كما لا يوجد أي مواد أو نصوص في أي قانون تتعلق بإدارة الدين العام. فقانون الموازنة العامة رقم 53 لسنة 1973، والذي تم إلغاؤه بموجب صدور قانون المالية العامة الموحد رقم 6 لسنة 2022، لم يكن يتضمن أي مواد أو نصوص تتعلق بإدارة الدين العام بشكل مباشر.
- بالرغم من أن إصدار قانون المالية العامة الموحد رقم 6 لسنة 2022، والذي حل محل قانوني الموازنة العامة رقم 53 لسنة 1973 وقانون المحاسبة الحكومية رقم 127 لسنة 1981، يعتبر خطوة مهمة نحو تفعيل أطر الحوكمة الرشيدة في إدارة مالية الدولة، إلا أنه لم يتضمن بدوره أي أحكام أو نصوص تتعلق بالدين العام بشكل مباشر.
- ترتبط المادتان رقمي 124، و127 من الدستور المصري بإدارة الدين العام بشكل غير مباشر، حيث:
 - تؤكد المادة 124 بشكل غير مباشر على التزام الحكومة بخدمة الدين العام، حيث تنص على عدم الجواز لمجلس النواب بتعديل النفقات التي تتضمن تنفيذ لالتزام محدد على الدولة والوارد في مشروع الموازنة.
 - تتضمن المادة 127 نصًا يلزم السلطة التنفيذية بالحصول على موافقة مسبقة من مجلس النواب قبل الاقتراض.
- معظم الأحكام التشريعية والنصوص القانونية التي تنطبق على إدارة الدين العام بشكل غير مباشر موجودة في قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي رقم 194 لسنة 2020.
- بالرغم من وجود بعض المراسيم والوثائق والقرارات المهمة التي تتعلق بإدارة الدين العام، إلا أنها لا تمثل أحكاماً تشريعية ملزمة.

(2) الهيكل التنظيمي لإدارة الدين العام في مصر

أنشأت مصر وحدة إدارة الدين التابعة مباشرة لوزير المالية عام 2001، وهي المسؤولة عن وضع خطط إدارة الدين العام، وعقد اجتماعات مع المقرضين المحليين والدوليين وتحسين السوق الأساسية والثانوية (يوسف، 2019).

وبموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1782 لسنة 2018 يقوم نائب وزير المالية للسياسات المالية، بمعاونة وزير المالية في الإشراف على وضع استراتيجية وسياسات الدين العام.

ويتم تشغيل سوق الأوراق المالية الحكومية في مصر باستخدام نظام المتعاملين الرئيسيين (primary dealers).⁵ ويدير البنك المركزي المصري المزادات في السوق الأولية، حيث يقدم المتعاملون الرئيسيون عطاءاتهم، لكن وزارة المالية تتخذ القرار النهائي بشأن قبول أو رفض العطاءات المقدمة.

وتتولى وحدة إدارة الدين في مصر مهام المكاتب الثلاثة الأمامية والوسطى والخلفية، وتقوم مع البنك المركزي بإصدار الدين القابل للتداول في السوق الأولية. كما تمارس الوحدة مهام علاقات المستثمرين حيث لا يوجد وحدة مخصصة لذلك.

⁵ حيث يقوم المتعاملون الرئيسيون (البنوك أو المؤسسات المالية) بشراء الأوراق المالية من الحكومة في السوق الأولية ثم تداولها مع المستثمرين. ويعد أكثر المتعاملين الأساسيين نشاطاً في الحالة المصرية هم البنوك المملوكة للحكومة مثل البنك الأهلي المصري وبنك مصر، وبنوك القطاع الخاص مثل البنك التجاري الدولي، والبنوك متعددة الجنسيات مثل بنك باركليز وبنك إنش إس بي سي.