

مکابله‌های اجمالی به دستور العمل راهبردهای شفافیت مالی دولت‌ها



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
گروه نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
مجموعه گزارش شماره ۲۴۸

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	نگاهی اجمالی به دستورالعمل راهنمای شفافیت مالی دولت‌ها صندوق بین‌المللی پول
کد شناسه	۱۴۰۰-۹-۱۰۲۹۷
گروه پژوهشی	گروه نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
تهیه‌کننده	صندوق بین‌المللی پول
ترجمه و تلخیص	یدالله ابراهیمی فر
طراح جلد	پدرام حاجی اسماعیلی
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	تابستان ۱۴۰۰
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران-خیابان نجات‌اللہی-خیابان سپند- پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳۱۶	
https://www.dfrc.ir/	

خلاصه مدیریتی

برای اینکه قانون‌گذاران، فعالان بازار، شهروندان در هر کشوری بتوانند دولت‌ها را در مقابل عملکرد مالی و استفاده از منابع عمومی پاسخگو سازند، لازم است به اطلاعات شفاف از عملکرد دولت‌ها دسترسی داشته باشند. گزارش شفافیت مالی این اطلاعات را در اختیار آنها قرار می‌دهد.

شفافیت مالی تضمین می‌کند که تصمیمات اقتصادی دولت بر مبنای یک ارزیابی دقیق از وضعیت مالی، تحلیل هزینه و منفعت هر تغییر سیاستی و توجه به خطرات بالقوه در چشم‌انداز مالی استوار گردد. شفافیت مالی همچنین اطلاعات مورد نیاز قانون‌گذاران، فعالان بازار، شهروندان را برای اتخاذ تصمیمات مالی سازنده و مؤثر فراهم ساخته و لذا آنها می‌توانند دولت را در قبال عملکرد مالی، مدیریت و استفاده از منابع عمومی پاسخگو نمایند. شفافیت مالی نظارت بین‌المللی بر تحولات مالی دولت را تسهیل و کمک می‌کند تا انتقال اثرات ناگوار مالی بین کشورها کاهش یابد. شفافیت بیشتر مالی می‌تواند اعتبار مدیریت مالیه عمومی دولت و ارتقای سطح اعتماد در بازار را برجسته سازد.

کُد شفافیت مالی صندوق بین‌المللی پول بخشی از تلاش‌های صندوق بین‌المللی پول در جهت تقویت نظارت مالی، پشتیبانی از سیاست‌گذاری و بهبود پاسخگویی میان کشورهای عضو را نشان می‌دهد. کُد شفافیت مالی صندوق بین‌المللی پول از مهم‌ترین کدها برای استاندارد بین‌المللی افشای اطلاعات مربوط به مالیه عمومی بوده و از رسمیت گسترده‌ای برخوردار است. این کد بخشی از تلاش‌های صندوق بین‌المللی برای تقویت نظارت مالی، حمایت از سیاست‌گذاری و بهبود وضعیت پاسخگویی بین کشورهای عضو را نشان می‌دهد. این کد یکی از ۱۲ استاندارد صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی است که توسط جامعه بین‌المللی به رسمیت شناخته شده است. ابتکار عمل این کدها که در جهت تقویت بیش از پیش مهندسی مالی بین‌المللی است از سال ۱۹۹۹ حالت اجرایی پیدا کرده است.^۱

1. <http://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx>.

مقدمه

برای اینکه قانون‌گذاران، فعالان بازار، شهروندان در هر کشوری بتوانند دولت‌ها را در مقابل عملکرد مالی و استفاده از منابع عمومی پاسخگو نمایند لازم است به اطلاعات شفاف از عملکرد دولت‌ها دسترسی داشته باشند. گزارش شفافیت مالی این اطلاعات را در اختیار آنها قرار می‌دهد. در سال ۱۹۹۸ صندوق بین‌المللی پول برای عملکرد خوب دولت‌ها کدهایی را از نظر شفافیت مالی مصوب کرده و متعاقب آن ارزیابی‌های داوطلبانه پیرامون شیوه‌های شفاف‌سازی مالی کشورهای عضو را شروع نمود. تحقیقات در این خصوص اهمیت شفافیت مالی را برای مدیریت کارآمد مالیه عمومی، بهبود حکمرانی خوب و کاهش فساد را نشان داده است. این تحقیقات به‌خصوص نشان داده است که فقدان شفافیت مالی می‌تواند پاسخگویی دولت را تضعیف و کم‌رنگ کرده و در نتیجه فرصت و زمینه تخصیص ناکارآمد وجوه عمومی را فراهم می‌آورد. شکاف فزاینده عدم اعتماد بین شهروندان و دولت‌ها در ارتباط با نحوه استفاده دولت‌ها از وجوه عمومی و مقابله با فقر و نابرابری در جامعه ایجاب می‌کند که شفافیت بیشتری در حساب‌های عمومی دولت‌ها ایجاد شود.

طی ۲۰ سال گذشته صندوق بین‌المللی پول در خط مقدم شفاف‌سازی مالی دولت‌ها تلاش‌های جدی به عمل آورده و در این مسیر دستورالعمل‌هایی را برای شفاف‌سازی مالی دولت‌ها تهیه و انتشار داده است. دستورالعمل شفاف‌سازی مالی (نسخه ۲۰۱۸)، بر اساس یافته‌های تجربی از ارزشیابی شفافیت مالی به‌روز شده است. در تهیه این دستورالعمل از نظرات مشورتی دولت‌ها، جامعه مدنی، دانشگاهیان و فعالان بازار کشورهای که از بحران مالی آسیب دیده‌اند، بهره گرفته شده است. این دستورالعمل، همراه با ابزار جدید ارزشیابی شفافیت مالی، اکنون قابلیت اجرایی پیدا کرده و می‌تواند برای ارزشیابی شیوه‌های واقعی شفاف‌سازی مالی دولت‌ها به کار گرفته شود و میزان انطباق عملکرد آنها با استانداردهای معرفی شده در این دستورالعمل را مشخص سازد.

برای ایجاد شفافیت مالی بیشتر، لازم است هم استانداردهای گزارش‌دهی مالی دولت‌ها به‌طور روشن بیان شود و هم روش‌های مؤثر اجرا و نظارت بر استانداردها مشخص شوند. در این خصوص، صندوق بین‌المللی پول این دستورالعمل راهنما را تهیه کرده است. از این‌رو به همه ذی‌نفعان در موضوع شفافیت مالی از جمله مقامات مسئول دولتی، پژوهشگران و نمایندگان سازمان‌های مدنی و مردم‌نهاد و سایر کسانی که موضوع ارتقای شفافیت مالی دولت‌ها و مدیریت کارآمد در مالیه عمومی را با علاقه دنبال می‌کنند، پیشنهاد می‌شود این دستورالعمل‌ها را مطالعه و آن را با توجه به مقتضیات و مطالبات روز، به دولتمردان توصیه کنند.

نگاه کلی: شفافیت مالی و اهمیت آن

۱- مراد از شفافیت مالی دسترسی مردم به اطلاعات مربوط به فرایند سیاستگذاری مالی دولت است. این شفافیت ناظر بر جنبه‌های مختلفی از جمله وضوح گزارش، اعتبار اطلاعات، توالی گزارش‌دهی، ارائه به‌موقع و تأمین نیازهای بهره‌برداران اصلی است.

وضوح: منظور از وضوح این است که بهره‌برداران آن بتوانند استنباط روشنی از گزارش داشته باشند.

اعتبار: منظور از اعتبار این است که گزارش، تصویر دقیقی از عملیات مالی و تأمین مالی دولت ارائه دهد.

توالی (گزارش دوره‌ای): منظور از توالی گزارش‌دهی این است که به‌طور منظم گزارش‌ها انتشار یابد.

ارائه به‌موقع: منظور از ارائه به‌موقع گزارش این است که انتشار گزارش‌ها با وقفه صورت نگیرد.

بهره‌برداران: منظور این است که تا چه اندازه گزارش‌دهی مالی نیازهای اطلاعاتی بهره‌برداران (قانون‌گذاران، شهروندان، فعالان بازار) را در جهت اتخاذ تصمیمات مؤثر فراهم می‌آورد.

باز بودن: اشاره به این دارد که مردم به‌آسانی بتوانند اطلاعات موردنیاز خود را از گزارش دریافت و بر اساس اطلاعات دریافتی دولتمردان را در قبال تصمیمات سیاست مالی پاسخگو سازند.^۱

۲- شفافیت مالی یک رکن اساسی در مدیریت مالی کارآمد است.

شفافیت مالی تضمین کمک می‌کند که تصمیمات اقتصادی دولت بر مبنای یک ارزیابی دقیق از وضعیت مالی، تحلیل هزینه و منفعت هر تغییر سیاستی و توجه به خطرات بالقوه در چشم‌انداز مالی استوار است. شفافیت مالی همچنین اطلاعات موردنیاز قانون‌گذاران، فعالان بازار، شهروندان را برای اتخاذ تصمیمات مالی سازنده و مؤثر فراهم ساخته و لذا آنها می‌توانند دولت را در قبال عملکرد مالی، مدیریت و استفاده از منابع عمومی پاسخگو سازند. شفافیت مالی نظارت بین‌المللی بر تحولات مالی دولت را تسهیل و کمک می‌کند تا انتقال اثرات ناگوار مالی بین کشورها کاهش یابد. شفافیت بیشتر مالی می‌تواند اعتبار مدیریت مالی عمومی دولت و ارتقای سطح اعتماد در

۱. برای سهولت دسترسی عامه مردم به اطلاعات، ایده‌آل آن است که اطلاعات به‌صورت برخط انتشار یابد. انتشار برخط اطلاعات تضمین می‌کند که اطلاعات به‌میل دولت و تنها برای گروهی خاصی که به وزارتخانه‌های مالیه/سازمان‌های دولتی دسترسی دارند فراهم نشود. برخی از کشورها دارای قانون آزادی اطلاعات هستند که دولت را ملزم می‌سازد هرگونه اطلاعاتی را که مردم خواهان آن هستند در دسترس آنها قرار دهد (البته به غیر از مواردی که مشمول ملاحظات امنیتی کشور، محرمانه بودن اطلاعات برای شخص ثالث، اجرای قانون و حریم خصوصی افراد می‌شوند). این نوع قانون‌گذاری انتشار عمومی اطلاعات را مورد توجه و حمایت قرار می‌دهد و تکلیف را به عهده دولت قرار می‌دهد تا اهمیت منافع عمومی در افشای اطلاعات را بر عدم افشا اطلاعات ترجیح دهد.

بازار را برجسته سازد. شواہد تجربی دلالت بہ وجود یک رابطہ مثبت بین درجہ شفافیت مالی و رتبہ بندی اعتباری دولت ہا دارد.

۳- کد شفافیت مالی صندوق بین المللی پول (بہ اختصار کد)

از شناختہ ترین استانداردها بین المللی برای افشای اطلاعات در خصوص مالیه عمومی است (پیرابند ۱,۱). تهیه این کد بخشی از تلاش های صندوق بین المللی پول در جهت تقویت نظارت مالی، پشتیبانی از سیاست گذاری و بہبود پاسخگویی میان کشورهای عضو را نشان می دهد. کد شفافیت مالی صندوق بین المللی پول، از مهم ترین کدهایی است و بہ عنوان استاندارد بین المللی برای افشای اطلاعات مربوط بہ مالیه عمومی از رسمیت گسترده ای برخوردار است (بہ پیرابند ۱-۱ مراجعه شود). این کد، بخشی از تلاش های صندوق بین المللی برای تقویت نظارت مالی، حمایت از سیاست گذاری و بہبود وضعیت پاسخگویی بین کشورهای عضو را نشان می دهد. این کد یکی از ۱۲ استاندارد صندوق بین المللی پول و بانک جهانی است کہ توسط جامعہ بین المللی بہ رسمیت شناختہ شدہ است. ابتکار عمل این کدها در جهت تقویت بیش از پیش مہندسی مالی بین المللی بودہ کہ از سال ۱۹۹۹ حالت اجرایی یافتہ است.^۱

1. <http://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx>.



پیرابند ۱-۱: کد شفافیت مالی صندوق بین‌المللی پول

سابقه تاریخی تلاش صندوق بین‌المللی پول در تهیه استانداردهای شفافیت مالی به سال ۱۹۹۸ برمی‌گردد.

- در سال ۱۹۹۸ صندوق بین‌المللی پول، کد شفافیت (کدی که معرف میزان شفافیت مالی است) را معرفی کرد که منجر به یک برنامه داوطلبانه برای ارزیابی شفافیت مالی گردید و اکنون با عنوان مازول گزارش‌های شفافیت مالی برای رعایت استانداردها ناظر بر کدها (به اختصار ROSCs) نامیده می‌شود. اولین ارزیابی‌های جامع شفافیت مالی در سطح بین‌المللی در این گزارش آورده شده است. دستورالعمل راهنمای تهیه این گزارش در همان سال (۱۹۹۸) توسط صندوق بین‌المللی پول انتشار یافت.

- در سال ۲۰۰۷ کد شفافیت به‌روز شد تا شیوه‌های خوب دیگری را که در این عرصه وارد شده بود مد نظر قرار دهد و لذا سطح پوشش شفافیت گسترده‌تر شد، اما کماکان همان چهار رکن اولیه شفافیت مالی را حفظ کرده است: ۱- وضوح نقش‌ها و مسئولیت‌ها؛ ۲- فرایند بودجه‌ای باز؛ ۳- دسترسی عموم به اطلاعات و ۴- اطمینان و انسجام. این دستورالعمل هم در سال ۲۰۰۷ مورد بازنگری قرار گرفت (IMF, 2007).

- با انعکاس یک مجموعه از چالش‌های منحصر به فرد که اغلب کشورها با آن مواجه‌اند و در عین حال درآمد مشترک قابل توجهی که از منابع طبیعی نصیب آنها می‌شود، صندوق بین‌المللی پول بر آن شد که یک دستورالعمل راهنما در خصوص شفافیت در منابع درآمدی تهیه کند که در سال ۲۰۰۷ منتشر یافت. این دستورالعمل نگاهی کلی به شیوه‌های خوب که عموماً به رسمیت شناخته شده‌اند، برای شفافیت مدیریت منابع درآمدی دولت‌ها فراهم می‌سازد. این دستورالعمل با اصول کدهای شفافیت سازگاری دارد.

- در سال ۲۰۱۴، بعد از بروز بحران مالی جهانی که آغاز آن ۲۰۰۷ بود، صندوق بین‌المللی پول مبادرت به بازنگری کد شفافیت مالی نمود و گزارش ارزشیابی شفافیت مالی (FTE) را تهیه و جایگزین گزارش‌های شفافیت مالی برای رعایت استانداردها ناظر بر کدها (به اختصار ROSCs) کرد. کدهای جدید در واقع به هنگام شده کدهای نسخه ۲۰۰۷ بوده که کاستی‌های کدها را بر اساس تجربیات به دست آمده از بحران مالی جهانی مرتفع ساخته است. به‌علاوه، پیشرفت‌های دیگر حاصله در استانداردهای بین‌المللی و همچنین بازخوردهای ذی‌نفعان و مشاوره آنها در این نسخه لحاظ شده است. کدهای جدید شامل مجموعه‌ای از اصول استوار حول چهار رکن است. رکن‌های ۱ تا ۳ در طی دو دور مذاکره و مشاوره فشرده و گسترده در دسامبر ۲۰۱۲ و اوت ۲۰۱۳ نهایی شده است. دو دور مشاوره عمومی دیگر برای رکن ۴ این کدها صورت گرفته است.

۴- در سال ۲۰۱۲ صندوق بین‌المللی پول کدهای شفاف‌سازی مالی را مورد بازنگری قرار داده و کاستی‌های موجود در آن را بر اساس مشاهدات بحران مالی جهانی ۲۰۰۸ مرتفع ساخته و آخرین نسخه استانداردهای شفافیت مالی و ترتیبات ناظر بر حسن اجرا کدهای شفافیت به‌روز گردید (IMF, 2012a).^۱

بحران مذکور نشان داد که حتی در کشورهای پیشرفته، گزارش‌های مالی دولت‌ها در خصوص عملیات مالی و تأمین مالی کامل نبوده و ظهور کسری‌ها و بدهی‌ها ثبت نشده قبلی این را مشخص ساخت. بحران مذکور همچنین نشان داد که در بسیاری از موارد، کشورها مخاطراتی را که متوجه وضعیت و چشم‌انداز مالیه آنها بوده را کم برآورد کرده‌اند، به‌خصوص مخاطراتی که از بخش مالی سرچشمه می‌گرفت. وخامت شدید در وضعیت مالی دولت‌ها که

1. See <http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Fiscal-Transparency-Accountability-and-Risk-PP4709>.

با بحران همراه شده و نیاز به تعدیلات مالی مرتبط، باعث افزایش انگیزه‌های این دولت‌ها شد تا برای شرایطی که بر وضعیت مالی آنها سایه افکننده بود اقداماتی را صورت دهند (Irwin, 2012 and 2015).

۵- آخرین نسخه گدهای جدید شفافیت مالی که در سال ۲۰۱۴ منتشر شد در واقع بخشی از تلاش‌هایی است که در جهت تأمین خواسته‌های جهانی در ارتباط با ارتقای سطح شفافیت مالی دولت‌ها صورت گرفته است.^۱

به علاوه چندین ابتکار دیگر در حوزه شفاف‌سازی مالی معرفی شد که بهترین روش‌هایی هستند که برای شفافیت بودجه‌ای^۲ توسط سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (او ای سی دی) به کار گرفته می‌شود. همچنین طرح ابتکاری شفافیت بین ذی‌نفعان صنایع معدنی (EITI) برای پرداختن به مسائل شفافیت درآمدی کشورهای ثروتمند^۳ از نظر منابع طبیعی و گزارش بودجه باز^۴ که با مشارکت بین‌المللی در بودجه (IBP)، اسناد بودجه هر کشور را در اختیار شهروندان قرار می‌دهد. علاوه بر این، ارزیابی‌های تحت برنامه پاسخگویی‌های مالی و مخارج عمومی صورت گرفته که شامل مجموعه‌ای از مؤلفه‌های عملکردی است که جنبه‌های شفافیت مالی را پوشش داده و بخشی از آن از همین گدهای شفافیت استفاده شده است. اخیراً ابتکارات جهانی در خصوص شفافیت مالی (GIFT) و شبکه چندگانه ذی‌نفعان مجموعه‌ای از اصول بالادستی در خصوص شفافیت، مشارکت و پاسخگویی را ترویج داده است.^۵ سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، اخیراً با مشارکت «شبکه GIFT» یک ابزار ارزیابی شفافیت بودجه را با هدف راهنمایی در خصوص استانداردها و دستورالعمل‌ها طراحی کرده است تا بتوان نکات کلیدی عملی در بودجه و شفافیت مالی را به اجرا درآورد.^۶

۶- گدهای سال ۲۰۱۴ شامل دسته‌ای از اصول است که بر پایه چهار رکن (نمودار ۱-۱) استوارند. هر رکن شامل سه تا چهار بُعد بوده و هر بُعد به ۲ تا ۴ اصل تفکیک می‌شود.^۷

۱. کد شفافیت مالی مکمل سایر استانداردها است و کمک می‌کند تا کار سایر سازمان‌های در حوزه مالی خوب قوام یابد. این نشان‌دهنده تمرکز صندوق بین‌المللی پول بر مسائل جدی و کلان است. برای حداقل کردن همپوشانی و تضمین اینکه استانداردهای مختلف به‌طور کامل در انطباق باهم هستند، کارشناسان صندوق با ذینفعان مربوطه همکاری نزدیک داشته‌اند.

۲. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm>.

۳. <https://eiti.org/>.

۴. <https://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/>.

۵. <http://fiscaltransparency.net/>.

۶. رجوع شود به <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf>.

۷. هر بعد بر یک ویژگی کلیدی رکن مربوطه متمرکز است در حالی که هر اصل نوعاً یک جنبه خاصی از خروجی یا ویژگی قابل مشاهده را تحت بعد ذی‌ربط برجسته می‌سازد.

رکن ۱ (گزارش دهی مالی): مستلزم آن بوده که اطلاعات پیرامون جنبه‌های مالی عملکرد دولت مانند بهره‌برداران، جامعیت، ارائه به موقع و اعتبار، قابل دسترس باشد. ۱۲ اصلی که تحت این رکن ذکر گردیده در قالب چهار بعد گزارش مالی طبقه‌بندی شده‌اند. این چهار بعد عبارت است از: پوشش، توالی، ارائه به موقع و انسجام.

رکن ۲ (پیش‌بینی مالی و بودجه‌ریزی): مستلزم ارائه روشن اهداف بودجه‌ای و مقاصد سیاستی دولت است. به گونه‌ای که در آن ملاحظات جامع بودن، به موقع بودن و پیش‌بینی‌ها معتبر از تحولات در تأمین مالی عمومی رعایت شده باشد. ۱۲ اصل تحت این رکن در قالب چهار بُعد پیش‌بینی‌های مالی و بودجه‌ریزی ذکر شده است. این چهار بُعد عبارتند از: جامع بودن، منظم بودن، جهت‌گیری‌های سیاستی و قابلیت اعتبار.

چهار رکن کد جدید



نمودار ۱-۱: مهندسی کد شفافیت مالی تجدیدنظر شده

رکن ۳ (تحلیل خطر مالی و مدیریت آن): مستلزم آن بوده که خطراتی که متوجه مالیه عمومی است، برای عموم مردم افشا، تحلیل و مدیریت شده و فرایندی که در تصمیم‌سازی مالی بدنه بخش عمومی طی می‌شود از هماهنگی مؤثری برخوردار باشد. دوازده اصل این رکن در سه بُعد مدیریت خطر مالی گنجانیده می‌شوند دربرگیرنده تحلیل و افشای خطر، مدیریت خطر و هماهنگی مالی بین سطوح مختلف دولت است.

رکن ۴ (مدیریت منابع درآمدی): مستلزم آن است که یک چهارچوب شفاف برای مالکیت، قرارداد، مالیات و استفاده از مواهب منابع طبیعی فراهم گردد.^۱ دوازده اصل ذیل این رکن تحت چهار بُعد نظام حقوقی و مالی، تعیین حق دسترسی به منابع و کسب درآمد، گزارش‌دهی شرکت و مدیریت منابع درآمدی گنجانیده می‌شوند.

۱. رکن چهارم بعد از دو دور مشورت، در چندین کشور مورد آزمایش قرار گرفته و در پایان سال ۲۰۱۸ نهایی خواهد شد.

۷- کد جدید شفافیت مالی ناظر بر مسائل پسابحران مالی ۲۰۰۸ که با نگاه به تحولات بعد از بحران مالی جهانی، کد ۲۰۰۷ را از جنبه‌های مختلف به‌نگام می‌سازد.

این کد به اطلاعاتی که برای تقویت مدیریت مالی خوب و تصمیم‌گیری در جهان پسابحران نیاز است تأکید می‌ورزد؛ به‌خصوص در فضای پسابحران، کد جدید به‌طور خاص به جمیع عملیات مالی دولت و خطرات آن توجه بیشتری مبذول می‌دارد. کد جدید بیشتر بر خروجی‌ها متمرکز است تا فرایندها. این کد به کیفیت اطلاعات منتشر شده به عنوان مبنای عینی ارزیابی درجه شفافیت مالی مؤثر تأکید می‌ورزد.

در کد جدید، سطوح مختلف ظرفیت نهادی کشورها در نظر گرفته می‌شود. این کد رسماً بین روش‌های مبتدی، خوب و پیشرفته شفاف‌سازی تمایز قائل می‌شود. کد جدید با ایجاد این تمایز و ارائه مجموعه نکات مهم، به کشورها اجازه می‌دهد تا به سمت انطباق کامل با استانداردهای بین‌المللی گام بردارند. رویکرد جدید همچنین معیارهای حداقلی را برای تسهیل در فرایند شفاف‌سازی مالی کشورها تدارک دیده است.

روش مبتدی: روش مبتدی را باید به عنوان استاندارد حداقلی شفافیت در نظر گرفت و همه کشورهای عضو صندوق بین‌المللی پول ملزم به دستیابی به آن هستند.

روش خوب: استانداردهای متوسط را نشان می‌دهد و لذا کشورها ملزم‌اند ظرفیت‌های نهادی قوی‌تر را برای خود ایجاد کنند.

روش پیشرفته: مبین آن دسته از استانداردهای بین‌المللی بوده که با آخرین روش‌ها و سیاست‌های صندوق انطباق دارد.^۱

کد جدید بر اهمیت مدیریت خطر مالی تأکید دارد. این کد یک رکن کامل را برای تحلیل و مدیریت خطر مالی در نظر می‌گیرد که احتمالاً برای همه کشورها صادق است. این رکن معطوف به تحلیل خطراتی است که طیف وسیعی از منابع مالی را تهدید می‌کند (مانند تکانه‌های کلان اقتصادی، تضمین‌های دولتی و سایر تعهدات اضطراری، فشارهای مالی ناشی از روند تحولات جمعیتی و سایر روندهای درازمدت، فوریت‌های بودجه‌ای، تغییرات در ارزش دارایی‌های و بدهی‌ها، مشارکت عمومی- خصوصی، بخش مالی، وجود منابع طبیعی و نوسانات قیمتی آن، عوامل محیطی، سطوح پایین دولت و شرکت‌های دولتی).

کد جدید، پیشرفت‌های اخیر در مدیریت مالی و استانداردهای بین‌المللی و روش‌ها را پوشش می‌دهد. نمونه‌های جدید روش‌های پیشرفته شامل موارد زیر است: ۱- انتشار اطلاعات در خصوص فعالیت‌های مالی تمام بخش‌های عمومی؛ ۲- تهیه ترازنامه‌های به‌طور کامل و تفصیلی و دربرگیرنده تمام دارایی‌های مالی و غیرمالی و بدهی‌ها؛ ۳- گزارش‌دهی ماهانه از عملیات کلی دولت و انتشار گزارش حسابرسی سالانه از وضعیت مالی در ظرف شش

1. <https://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/>.

ماه ۴- همخوانی اطلاعات ارائه شده در بودجه، حساب‌ها و آمارهای مالی؛ ۵- مشارکت عمومی در بیان نقطه نظرات در فرایند تهیه و تنظیم و اجرای بودجه.

۸- چندین استاندارد دیگر و ابزارهای تشخیصی توسط صندوق بین‌المللی پول در زمینه مسائل مالی تهیه شده است که این کد را تکمیل می‌کند (پیرابند ۱-۲).

پیرابند ۱-۲: تکمیل استانداردهای مالی و ابزارهای ارزیابی

دفترچه راهنمای آمار مالی دولت (GFS) ۲۰۱۴، استاندارد بین‌المللی را برای تهیه و انتشار آمار مالی دولت و درج در سالنامه آمار مالی دولت (GFS) معرفی می‌کند. رجوع شود به: <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

ارزیابی مدیریت سرمایه‌گذاری عمومی. ابزاری است که به ارزیابی ۱۵ نهاد تصمیم‌گیری می‌پردازد. این نهادها در تصمیمات متخذه در سه مرحله کلیدی از چرخه سرمایه‌گذاری عمومی نقش اصلی ایفا می‌کنند: برنامه‌ریزی برای سرمایه‌گذاری پایدار در بین بخش‌های اقتصادی، تخصیص منابع سرمایه‌گذاری به بخش‌ها و پروژه‌های واجد شرایط اجرای پروژه‌ها در زمان مقرر و بودجه معین. رجوع شود به: <http://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/index.htm#3>.

مدل ارزیابی مخاطرات مالی در قالب مشارکت بخش عمومی - خصوصی. این مدل در واقع یک ابزار تحلیلی برای ارزیابی هزینه‌های بالقوه مالی و مخاطرات ناشی از اجرای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی است. این مدل در سال ۲۰۱۶ به هنگام شده است. رجوع شود به: <http://www.pefa.org>

ابزار سنجش پاسخگویی مالی و مخارج عمومی (که به صورت مشترک با سایر دستگاه‌های تهیه می‌شود)، ابزاری برای کمک رساندن به دولت در امر ارزیابی شیوه‌های مدیریت مالی عمومی است. این ابزار در سال ۲۰۱۶ به روز شده است رجوع شود به: <http://www.pefa.org>

ابزار ارزیابی تشخیص سلامت اداره مالیاتی (که به صورت مشترک با سایر دستگاه‌های تهیه می‌شود) ابزاری برای ارزیابی عینی از سلامت عناصر کلیدی در نظام مالیاتی کشور طراحی شده است. رجوع شود به: <http://www.tadat.org/overview/overview.html>

۹- ارزشیابی‌های شفافیت مالی (FTEs) به ارزیابی شیوه‌های متداول در کشورها در مقایسه با کدهای استاندارد می‌پردازد و جایگزین ROSCs قبلی می‌گردد.

ارزیابی شفافیت مالی برای کشورها امکانات زیر را فراهم می‌کند.

- ارزیابی جامع از روش‌های شفافیت مالی مرسوم در کشور در مقایسه با استانداردهای گوناگونی که در این گزارش معرفی شده است.
- تحلیل‌های کمی و قوی پیرامون ابعاد و ریشه‌های آسیب‌پذیری‌های مالی شامل مقیاس‌های پوشش گزارش‌های مالی، کیفیت پیش‌بینی‌های مالی و اندازه تعهدات اضطراری گزارش نشده دولت.
- خلاصه گزارش قابل دسترس از نقاط قوت و ضعف روش‌های شفافیت مالی کشور و اهمیت نسبی هر کدام را می‌توان از طریق خلاصه نقشه حرارتی تهیه کرد که به نوبه خود یک نوآوری عمده در ارزشیابی شفافیت

مالی محسوب می‌شود. این نوآوری یک معیار حداقلی را برای مقایسه کشورها فراهم می‌آورد که بر اساس آن می‌توان اصلاحات مورد نیاز را شناسایی و اولویت‌بندی کرد. ارزشیابی شفافیت مالی برای هر رکن از شفافیت مالی نقشه حرارتی ارائه می‌کند (و همه اصول در ذیل رکن را نیز پوشش می‌دهد) و شامل یک نقشه حرارتی کلی برای تمام رکن‌ها است.

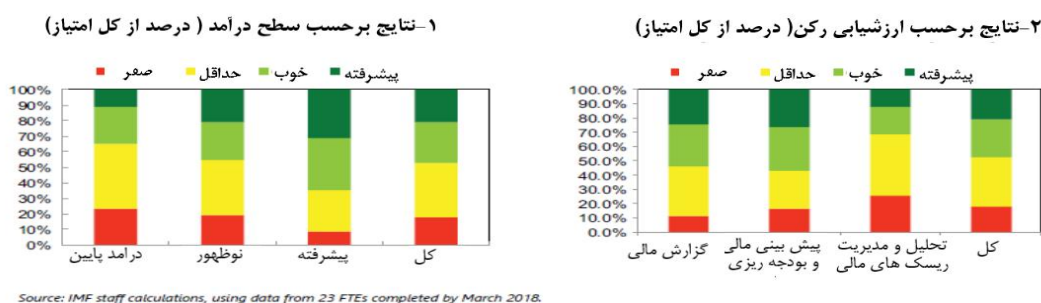
– برنامه عمل مرحله‌بندی شده نیز یک گزینه ارائه شده در شفافیت مالی است که کمک می‌کند تا اولویت‌های اصلاحات برای رفع نارسایی‌های اصلی شفافیت مالی تعریف شود.

گزینه دیگری که در این گزارش برای کشورها معرفی شده است، انجام یک ارزیابی در قالب چارچوبی مشخص است که بر یک یا دو رکن از کدهای این گزارش متمرکز شده و هدف آن پرداختن به جدی‌ترین مسائل شفافیت مالی کشور است.

۱۰- ارزشیابی‌های شفافیت مالی برحسب تقاضای دولت‌ها انجام می‌شود و این بخشی از گفتمان سیاستی و تلاش‌های صندوق بین‌المللی پول در راستای توانمندسازی کشورهای عضو است.

این ارزشیابی‌ها کمک می‌کند تا نقاط قوت و ضعف شفافیت مالی، چالش‌ها و همچنین اولویت‌بندی و ارائه خدمات فنی توسط صندوق بین‌المللی پول و سایر نهادهای توسعه‌ای شناسایی شوند. انجام بسیاری از ارزشیابی‌های شفافیت مالی برای طیف وسیعی از کشورها به اتمام رسیده است.^۱

۱۱- تحلیل ارزشیابی‌های انجام شده نشان می‌دهد که سطوح شفافیت مالی بین کشورها و درون کشورها باهم متفاوت بوده و رابطه مثبتی با سطح درآمد کشورها دارد (نمودار ۱-۲).



نمودار ۱-۲: خلاصه نتایج حاصل از اجرای ارزشیابی‌های شفافیت در پایان ماه مارس ۲۰۱۸

1. The IMF's Government Finance Statistics Manual (GFSM) in fiscal statistics; International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) in government accounting; International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) in external audit; and OECD Best Practices for Budget Transparency in the budget area.

در حالی که کشورها با سطح درآمد پایین امتیاز کمتری نسبت به اقتصادهای نوظهور و پیشرفته دارند، با این حال فرصت برای همه کشورها با سطوح درآمدی مختلف فراهم بوده که روش‌های شفاف‌سازی خود را ارتقا بخشند، خصوصاً در گزارش دهی مالی و تحلیل و مدیریت خطر مالی.

۱۲- گزارش ارزشیابی شفافیت مالی با ارائه نقاط قوت و ضعف موجود در چارچوب نهادی مدیریت مالی بخش عمومی کشورها، نقش مهمی در تسهیل در وظیفه نظارتی صندوق بین‌المللی پول دارد. در بسیاری از موارد، نتایج و توصیه‌ها منتج از این ارزشیابی‌ها به صندوق کمک کرده تا در تهیه گزارش‌های کشوری مطابق ماده ۴ و سایر مأموریت‌های مرتبط، بهتر عمل کند.^۱

۱۳- این دستورالعمل راهنما به توضیح اصول و روش‌های کد ۲۰۱۴ می‌پردازد و راهنمایی مفصل‌تری برای اجرای آنها ارائه می‌دهد.

به‌خصوص:

- این دستورالعمل هر رکن و ابعاد و اصول در ذیل هر رکن را تعریف می‌کند.^۲
- این دستورالعمل اهمیت هر اصل را تبیین کرده و روندهای اخیر در اجرای آن را به توصیف کشیده و همچنین به استانداردهای بین‌المللی مرتبط توجه می‌کند.
- این دستورالعمل به تشریح سه روش شفاف‌سازی حداقلی، خوب و پیشرفته برای هر اصل پرداخته و مزایا و چالش‌های شفاف‌سازی فراتر از روش حداقلی را برمی‌شمرد. نمونه‌هایی را از کشورهای منتخب نیز ارائه می‌دهد.
- این دستورالعمل نماگرهایی را معرفی می‌کند که در اندازه‌گیری میزان تمکین به اصول یاد شده، مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۱۴- هدف این دستورالعمل ارائه راهنمایی در خصوص کاربرست کد شفاف‌سازی مالی برای طیفی از ذی‌نفعان است.

نخست، دولت‌هایی که به ارتقای شفاف‌سازی مالی علاقه دارند می‌توانند جزئیات شرح تفصیلی دستورالعمل، استانداردها و نمونه کارهای سایر کشورها را مرور کنند و از آنها برای توسعه روش‌های خود و رسیدن به یک روش شفاف‌سازی مالی قوی‌تر استفاده کنند.^۳

۱. برای مشاهده گزارش FTE منتشر شده رجوع شود به: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>

۲. برای اطلاع بیشتر رجوع شود به: "The 2017 Joint Review of the Standards and Codes Initiative-Policy Area Backgroundpaper"

۳. هر رکن دارای سه تا چهار بعد و هر بعد دارای دو تا چهار اصل است.

دوم، این دستورالعمل برای جامعه بین‌المللی (سازمان‌های با رویکرد دوجانبه یا چندجانبه) که با علاقه مسائل شفاف‌سازی یا کاربست ابزارهای ارزیابی شفافیت را دنبال می‌کنند، حکم دستورالعمل مرجع را دارد. سوم، این دستورالعمل در واقع ابزاری برای کمک به نظارت ملی و نهادهای پاسخگو است مانند قانونگذاران، سازمان‌های حسابرسی، مدیران بودجه‌ای مجلس، سازمان‌های آماری کشور و سازمان‌های مستقل مالی. چهارم، سازمان‌های ملی و بین‌المللی جامعه مدنی می‌توانند از این دستورالعمل برای تکمیل تلاش‌های خود در جهت ارتقای شفافیت مالی به‌خوبی بهره ببرند.

پنجم، این دستورالعمل می‌تواند حکم یک مرجع را داشته باشد، به‌خصوص برای دانشگاهیان و پژوهشگرانی که در موضوع مالیه عمومی و شفافیت مالی تحقیق می‌کنند.

۱۵- ارتقای شفافیت مالی نه تنها مستلزم گزارش‌دهی استاندارد است (همان‌طور که در این دستورالعمل توصیف شده است) بلکه به نظارت و اعمال این استانداردها نیز نیاز دارد.

نهادهایی که می‌توانند به ارتقای شفافیت مالی کمک کنند عبارتند از: ۱- مؤسسات ملی مانند مجالس قانون‌گذاری، دیوان محاسبات، سازمان‌های مالی مستقل، افراد حرفه‌ای در امور مالی و نهادهای مدنی ۲- اتحادیه‌های اقتصادی، پولی و گمرکی و مراکز آماری^۱ ۳- نهادهای بین‌المللی از قبیل صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه؛ ۴- هیئت‌های بین‌المللی تعیین استانداردها از جمله انجمن حسابداران بین‌المللی، هیئت تعیین استانداردهای حسابداری بخش عمومی، سازمان بین‌المللی نهادهای عالی حسابرسی؛ ۵- گروه جامعه مدنی بین‌المللی همچون مشارکت شفافیت بودجه.

۱۶- این دستورالعمل رکن‌های یک تا سه از گد شفافیت مالی را پوشش می‌دهد.^۲

سه فصل پیش رو هر یک به این سه رکن خواهند پرداخت. هر فصل ابتدا با یک بخش مقدمه مختصر شروع می‌شود که به توصیف رکن و ابعاد و به مفاهیم مهم آن می‌پردازد. سپس هر بُعد در یک بخش ارائه می‌شود که شامل زیربخش‌های مرتبط با اصل و ارجاع به استانداردهای بین‌المللی قابل کاربرد، نرم‌ها و راهنمایی‌ها ذی‌ربط می‌شود.

۱. علاوه بر دولت‌های محلی و مرکزی، اکثر عناصر کد شفافیت را می‌توان تا سطح دولت‌های زیر ملی تسری داد و رعایت شیوه‌های توصیه شده برای شفافیت مالی را نیز باید تشویق کرد.

۲. هیئت‌های منطقه‌ای در هماهنگ‌سازی شیوه‌های گزارش‌دهی مالی و در به‌اجرا درآوردن استانداردهای شفافیت بین دولت‌های عضو نقش فزاینده‌ای دارند. تلاش‌های هماهنگ‌سازی منطقه‌ای در اتحادیه پولی نوعاً بسیار گسترده است زیرا به‌موقع ارائه داده‌ها، قابل اطمینان بودن و قابل مقایسه بودن داده‌های مالی دولت‌های عضو، نیازمند پایش است و باید معیارهای تبدیل داده‌های مالی منطقه‌ای در هماهنگ‌سازی اجرا شود.

به دنبال هر زیربخش ناظر بر اصول ذی‌ربط، توصیفی از روش‌ها در سه سطح انجام و با ذکر مثال‌هایی عملی از کشورها نمایش داده خواهد شد.

در پایان واژه‌نامه‌ای از اصطلاحات، منابع و مأخذ و آدرس اینترنتی ارجاعات ذکر شده ارائه خواهد شد. برای راحتی استفاده خوانندگان، در این دستورالعمل از رنگ‌های زیر استفاده شده است. ۱- آبی برای برجسته نشان دادن هر رکنِ کدِ شفافیت ۲- قرمز برای برجسته نشان دادن ابعاد ذیل هر رکن ۳- سبز تیره برای برجسته نشان دادن اصول ذیل هر بُعد ۴- سبز کم‌رنگ برای برجسته نشان دادن روش عملی ذیل هر اصل و نمونه مثال‌های کشوری برای روش‌ها ۵- رنگ صورتی برای جداول مرتبط با استانداردها، نرم‌ها و مراجع راهنما ۶- خاکستری برای سایر جداول و پیرایندهای در برگیرنده تعریف مفاهیم کلیدی و توصیف‌های واقعی از روندها در اجرای اصول کد شفافیت.