



بدهی ها و تعهدهای عمومی

دکتر بتول زارعی

مهدی بنانی

مقدمه

محققان با بررسی دلایل بحران‌های اخیر به این نتیجه رسیده‌اند که ساختار ضعیف ترازنامه دولت و به‌خصوص ترکیب نامناسب بدهی‌های عمومی از نظر سررسید، ترکیب ارزی و نرخ بهره و بی‌توجهی به بدهی‌های پنهان و احتمالی، از عوامل مهم ایجاد و انتشار بحران‌های اقتصادی بوده است. بحران مالی جهانی اثبات کرد که دولت‌ها باید مراقب پایداری، نرخ و سطح رشد بدهی‌های عمومی خود باشند تا در شرایط مختلف از جمله رکودهای اقتصادی و بازارهای مالی، با حداقل ریسک و هزینه بتوانند بدهی‌های خود را بازپرداخت کنند. از اینرو طی سال‌های اخیر، مدیریت مالی بخش عمومی و به‌طور خاص مدیریت بدهی‌های عمومی با تأکید بر مدیریت ریسک به‌عنوان ضامن پایداری مالی دولت‌ها مورد توجه صاحب‌نظران قرار گرفته و مفاهیم و مضامین آن گسترش یافته است؛ به‌گونه‌ای که امروزه کمتر کشوری یافت می‌شود که فاقد نهادی با مسئولیت مدیریت بدهی عمومی در ساختار سازمانی خود باشد (Hobbs, 2009; O'Donoghue, 2009; Maitland-Smith, 2009; Hartwig et al., 2011; Dippelsman et al., 2012; Palacios et al., 2014; زارعی، ۱۳۹۳).

وظیفه اصلی واحدهای مدیریت بدهی عمومی، همراهی با نهادهای متولی سیاست‌های پولی و مالی کشور، مراقبت از میزان و ترکیب بدهی‌های بخش عمومی با هدف پایداری درازمدت است. اما در همان قدم اول این پرسش مطرح می‌شود که مدیریت بدهی عمومی به چه معناست؟ طبق تعریف صندوق بین‌المللی پول (IMF, 2013): «مدیریت بدهی عمومی فرایند تدوین و اجرای راهبرد مدیریت بدهی‌های دولت به‌منظور تحصیل منابع موردنیاز در کمترین هزینه ممکن در میان مدت تا درازمدت با توجه به میزان ریسک احتیاطی دولت است.» تعریف یادشده به‌عنوان یک تعریف پذیرفته‌شده بین‌المللی دارای عناصر متعددی است که خود نیازمند تعریف است. دو عنصر مهم این تعریف، اصطلاحهای «بدهی عمومی» و «بخش عمومی» است. بدیهی است تا تعریف روشنی از این دو اصطلاح ارائه نشود، مشخص نمی‌گردد که بدهی عمومی چیست و تا بدهی عمومی تعریف نشود، مدیریت بدهی عمومی بی‌معنا خواهد بود. در ادامه سعی می‌شود با بررسی ادبیات موجود برای این پرسشها پاسخ و یک تصویر روشن از این مفاهیم ارائه شود. در بررسی ادبیات سعی شده است مفاهیم نظری در قالب تجارب بین‌المللی (بریتانیا، کانادا، اتحادیه اروپا، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی) مورد بررسی قرار گیرد. در انتهای این مقاله بعد از نتیجه‌گیری از مطالعه صورت‌گرفته، پیشنهادهای کاربردی جهت مدیریت نوپای بدهی و تعهدهای دولت ایران (تأسیس سال ۱۳۹۳) ارائه شده است.

سررسید مشخصی دارد و تقریباً در بیشتر کشورها گزارش می‌شود و سر دیگر آن، تعهدهای احتمالی مانند مزایای اجتماعی، بیمه‌های درمانی، بازنشستگی و اجاره‌هایی مانند پی‌اف‌آی (PFI) است که راجع به سررسید و مبلغ آن، ابهام درخور توجهی وجود دارد و به‌طور معمول در گزارش‌های اکثر کشورها مشاهده نمی‌شود. دولت بریتانیا در ۲۰۱۱ اولین صورت مالی تلفیقی کل دولت خود را منتشر کرد؛ ولی هنوز فاقد تمامی اطلاعات لازم برای ارزیابی پایداری مالی درازمدت است. مایتلند اسمیت (Maitland-Smith, 2009)، ماتریس طراحی شده به‌وسیله پولاکوا (Polackova, 1998) را به‌منظور شناسایی و تحمل ریسک مالی به کار می‌گیرد. طبق این چارچوب، بدهی‌ها و تعهدهای عمومی در چهار گروه قرار می‌گیرند (شکل ۱).

تجربه بریتانیا در تعریف بدهی‌های عمومی

سازمان آمارهای ملی^۱ بخش عمومی بریتانیا (Hobbs, 2009) پس از مجموعه‌ای از مطالعه‌های پژوهشی، (O'Donoghue, 2009; Maitland-Smith, 2009)، راهکار جدیدی را برای گزارشگری تعهدهای دولت بریتانیا توصیه کرد که منجر به تحوله‌های درخور توجهی در گزارشگری تعهدهای این کشور شد و در کنار سایر مطالعات مشابه، تأثیر غیرقابل انکاری در دستورعمل آمار بدهی در سطح بین‌الملل بر جای گذاشت. با توجه به مطالعه‌های انجام‌شده در بریتانیا، می‌توان نتیجه گرفت که سیستم‌های ملی و آماری، طیف متفاوتی از بدهی‌ها را نسبت به سیستم‌های حسابداری گزارش می‌کنند. یک سر این طیف بدهی‌های استقراری است که به‌راحتی قابل اندازه‌گیری است و

شکل ۱- ماتریس ریسک مالی

صراحت / قطعیت	قطعی	احتمالی
صریح (طبق قانون یا قرارداد)	<ul style="list-style-type: none"> • بدهی‌های حاکمیتی^۲ مانند اوراق قرضه و وام‌ها، و • تعهدهای ناشی از مصوبات بودجه مانند حقوق کارکنان. 	<ul style="list-style-type: none"> • تعهدهای ناشی از: • تضمین انواع اوراق قرضه منتشرشده از سوی دولت و واحدهای بخش عمومی؛ • تضمین کلی انواع وام مسکن، وام‌های دانشجویی، کشاورزی و کسب‌وکارهای کوچک از سوی دولت؛ و • طرح‌های بیمه دولتی.
ضمنی (تعهدهای مورد انتظار به‌واسطه انتظارهای عمومی یا فشارهای سیاسی)	<ul style="list-style-type: none"> • هزینه‌های مستمر پروژه‌های سرمایه‌ای بخش عمومی؛ و • تأمین مالی طرح‌های تأمین اجتماعی، بازنشستگی یا مزایای درمانی اگر به‌طور قانونی بر عهده دولت نباشد، تعهد ضمنی محسوب می‌شوند. 	<ul style="list-style-type: none"> • تعهدهای ناشی از: • نکول تعهدها در بازپرداخت اصل و بهره اوراق مشارکت واحدهای بخش عمومی که از سوی دولت تضمین نشده‌اند؛ • کسری صندوق‌های بازنشستگی یا بیمه‌ای که تحت ضمانت دولت نیستند؛ • ناتوانی بانک مرکزی در ایفای تعهدات؛ و • کمک مالی به‌منظور احیای صنایع بخش خصوصی؛ و • جبران خسارت حاصل از آسیب‌های محیطی، بلایای طبیعی و جنگ.

- ارقام رنگی در صورت‌های مالی تهیه‌شده بر مبنای تعهدی منتشر می‌شوند.

- ارقام ایتالیک در آمارهای مالی منتشر می‌شوند.

- موارد پررنگ فقط در اسناد بودجه‌ای منتشر می‌شوند.

منبع: (Polackova, 1998)

(تهیه شده به وسیله صندوق بین‌المللی پول^۷، IMF) (2007) یک رویکرد عملی جهت گزارش این نوع تعهدها توصیه شده و از دولت‌ها خواسته شده که برآوردی از بدهی‌های صریح قطعی و صریح احتمالی (دو خانه بالای شکل ۱) را به همراه نحوه محاسبات آنها گزارش کنند؛ ولی در مورد تعهدهای ضمنی فقط به افشای ابعاد کیفی آنها اکتفا کنند و نیازی به برآورد مبلغ نیست. در هر حال، افشای کامل تعهدهای صریح و ضمنی و قطعی و احتمالی به منظور تحلیل پایداری و ریسک مالی کشور ضروری است و گزارش تمامی انواع تعهدها باید در دستور کار تمامی دولت‌ها قرار گیرد.

بدهی عمومی در اتحادیه اروپا

بدهی عمومی یکی از رایج‌ترین مفاهیم مورد استفاده در تحلیل اقتصادی اتحادیه اروپا است. به طور مثال، مقایسه و رتبه‌بندی کشورها بر مبنای پایداری^۸ مالی عمومی آنها انجام می‌شود که بدهی عمومی یکی از عناصر مهم در این تحلیل است. سرمایه‌گذاران اروپایی با دقت ریسک‌های اعتباری اوراق دولتی را ردیابی می‌کنند و واحدهای مدیریت بدهی به طور فعال به دنبال کاهش ریسک و هزینه بدهی‌های عمومی هستند. با وجود اهمیت این مفهوم ولی به علت استفاده از روش‌های متنوع برای تعریف و اندازه‌گیری بدهی عمومی، اجماع روی یک مفهوم و شاخص فراگیر در کل اتحادیه با مشکلات زیادی همراه بوده است.

در همین راستا، هارتویگ و همکارانش (Hartwig et al., 2011) در بانک مرکزی اروپا ابعاد مختلف بدهی‌های دولتی در ناحیه یورو را با تأکید خاص بر اندازه و ترکیب^۹ آنها بررسی نموده‌اند. نتایج مطالعه‌های آنها نشان می‌دهد که تعاریف، رویکردها و مفاهیم مدیریت بدهی عمومی در کشورهای ناحیه یورو متفاوت است ولی با هدف‌های نظارتی، بدهی ناخالص دولت اصلی که بدهی‌های شناسایی شده در ترازنامه است و همچنین شاخص بدهی خالص که حاصل تفاضل بدهی‌ها و داراییها است، اغلب به عنوان شاخص‌های بدهی عمومی مد نظر قرار می‌گیرد. مطالعات هارتویگ و همکاران (۲۰۱۱) همچنین نشان می‌دهند که بدهی‌های پنهان^{۱۰} درخور توجهی در اشکال ضمنی و احتمالی در ناحیه یورو وجود دارد و سری زمانی تمامی انواع شاخص‌های بدهی عمومی در بیشتر کشورهای عضو اتحادیه، دارای یک نرخ افزایشی با شیب تند است

بعد عمودی ماتریس مربوط به وجود الزام قانونی و قراردادی، جهت تسویه بدهی است، از این منظر، یک طبقه‌بندی دوگانه خواهیم داشت که دو نوع بدهی صریح^۳ و ضمنی^۴ را شامل می‌شود.

• **بدهی صریح:** نوعی از بدهی است که الزام‌های تسویه آن در یک سند قانونی یا قراردادی تصریح شده است و انجام نشدن تعهدها یا نکول بدهی منجر به پیگرد حقوقی و قانونی می‌شود.

• **بدهی ضمنی:** شامل تعهدهای عمومی، سیاسی و یا عرفی است که الزام قانونی یا قراردادی برای تسویه آنها وجود ندارد؛ اما ایفای این تعهدها به واسطه انتظارهای عمومی و فشارهای سیاسی، بر ذمه دولت است.

بعد افقی ماتریس بیانگر قطعیت یا احتمال بدهی‌هاست که منجر به یک طبقه‌بندی دوگانه شامل دو نوع بدهی قطعی^۵ و احتمالی^۶ می‌شود:

• **بدهی قطعی:** این بدهی‌ها به طور قطع وجود دارند و در آینده‌ای مشخص به فردی مشخص باید پرداخت شوند.

• **بدهی احتمالی:** تعهدهایی که قطعیت آنها منوط به وقوع رخدادی خاص در آینده است.

بدهی‌های استقرازی از آنجا که مستلزم پرداخت مبلغی مشخص در یک سررسید مشخص به فرد بستانکار است، بالاترین ریسک مالی را به همراه دارد و به همین علت، بیشترین توجه دولت‌ها را به خود جلب کرده است. اما انواع دیگر بدهی نیز بدون ریسک نیستند و متأسفانه بی‌توجهی به رشد و مدیریت آنها طی دهه‌های آخر قرن بیستم، منجر به بحران مالی در سطح جهان شد. به همین علت، صندوق بین‌المللی پول طی سالهای اخیر تأکید خاصی بر ثبت، اندازه‌گیری و افشای تعهدهای احتمالی و صریح که به طور عمده شامل تضمین‌ها می‌باشد، داشته است. به اعتقاد بسیاری از صاحب‌نظران، بحران‌های مالی کشورهای طی سال‌های اخیر به طور عمده به واسطه بی‌توجهی به تعهدهای احتمالی ناشی از تضمین بی‌رویه انواع طرح‌های خصوصی و به خصوص بانک‌ها از سوی دولت‌ها بوده است.

با توجه به کم‌تجربگی کشورها در طبقه‌بندی تعهدهای عمومی در قالب ماتریس یادشده، در استاندارد شفافیت

بیلیون دلار در سال مالی ۲۰۰۷-۲۰۰۸ به ۱/۲ تریلیون در سال مالی ۲۰۱۱-۲۰۱۲ رسیده است. البته این ارقام به‌طور عمده بر بدهی استقراری (تعهدهای صریح و قطعی) متمرکز هستند و سایر انواع بدهی (بدهیهای احتمالی و تعهدهای ضمنی) مدنظر قرار نگرفته است (شکل ۱). تأکید صرف بر بدهیهای قطعی، منجر به نادیده گرفته شدن سهم بزرگی از تعهدهای دولت به مبلغ ۲/۹ تریلیون شده است و این به معنای آنست که فقط حدود سی درصد تعهدهای دولت شناسایی و گزارش می‌شود.

تعاریف بین‌المللی بدهی عمومی

صندوق بین‌المللی پول با مشارکت نهادهای بین‌المللی متعددی از جمله بانک جهانی، اتحادیه اروپا و سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه در سال ۲۰۱۱ کتابچه راهنمایی برای تهیه کنندگان و استفاده کنندگان آمارهای بدهی با عنوان آمارهای بدهی بخش عمومی برای دستیابی به اطلاعات قابل مقایسه کشورها تهیه کرده است (در ۲۰۱۴ تجدیدنظر شده است).

نتیجه کار شامل اصول قابل اجرا و مبانی سازمانی و عملیاتی است که برای کشورهای مختلف با انواع ساختارهای سازمانی و مراحل متفاوت توسعه یافتگی، سودمند است. در این رهنمود، سه شاخص مرتبط با پایداری بدهی به شرح ذیل معرفی شده است:

- نسبت‌های بدهی عمومی به تولید ناخالص داخلی،
- نسبت‌های بدهی عمومی به صادرات، و
- نسبت‌های بدهی عمومی به درآمد مالیاتی.

همانطور که ملاحظه می‌شود، یک عنصر مهم تمامی این شاخص‌ها، بدهی عمومی است؛ در حالی که یک تعریف استاندارد از این بدهی‌ها وجود ندارد. از اینرو یک واژه‌نامه استاندارد از تعاریف بدهی در بخش عمومی نیاز است تا مفاهیم و روش‌های این دستورعمل به‌درستی درک و به‌کار گرفته شود. بدین منظور، پس از انتشار آن کارشناسان صندوق بین‌المللی پول (Dipplesman et al., 2012) در

که دارای پیامدهای نامطلوبی برای اتحادیه اروپا است.

لازم به ذکر است که مبنای محاسبه بدهی عمومی در اتحادیه اروپا، مفاد معاهده ماستریخت است. این معاهده از سوی اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۲ به‌عنوان قسمتی از پیمان نامه تشکیل اتحادیه اروپایی، تدوین شد. ماده ۱۲۱ این معاهده که در ارتباط با کسری و بدهی است، به‌همراه معیارهای اقتصادی دیگر از شرایط لازم برای پیوستن کشورها به اتحادیه پولی و اقتصادی (و معرفی یورو به‌عنوان پول ملی خود) است. ماده ۱۲۱ این معاهده شامل چهار معیار به‌شرح زیر است:

۱- **ثبات قیمت:** نرخ تورم نباید بیش از ۱/۵ درصد از میانگین نرخ سه کشور عضو اتحادیه که دارای کمترین نرخ تورم هستند، بالاتر باشد.

۲- **مالیه عمومی:** به‌طور مشخص به مدیریت مالی بخش عمومی مرتبط است و با شمول دو شاخص هدف در ذیل، خاص تر شده است:

- کسری‌های دولت نباید از ۳ درصد تولید ناخالص داخلی بیشتر باشد.
- بدهی‌های دولت نباید از ۶۰ درصد تولید ناخالص داخلی بیشتر باشد.

۳- **نرخ مبادله:** دستکم برای مدت دو سال در دامنه معینی باشد.

۴- **نرخ بهره اسمی درازمدت:** حداکثر ۲ درصد بیشتر از نرخ متوسط سه کشوری که دارای باثبات‌ترین قیمت‌ها هستند، باشد.

هر دو شاخص معیار دوم، مرتبط با دولت اصلی بوده و شرکت‌های عمومی را دربر نمی‌گیرد.

بدهی عمومی کانادا

طبق مطالعه‌های پالاسیوس و همکارانش (Palacios et al., 2014)، دولت کانادا طی سال‌های اخیر با چالش جدی رشد بدهی‌های صریح (قانونی) مواجه شده است که دلیل اصلی آن، اتخاذ سیاست کسری بودجه (به‌عنوان یک روش تأمین مالی) است؛ تا جایی که طبق گزارش‌های منتشر شده، بدهی خالص صریح در هر سه سطح دولت کانادا (دولت مرکزی، دولت‌های ایالتی و محلی) از ۸۷۲

یک یادداشت پژوهشی سعی کردند با مطالعه ۶۱ کشور، یک تعریف استاندارد از شاخص آماری بدهی بخش عمومی ارائه دهند که حاصل مطالعه‌های آنها در ادامه ارائه می‌شود.

در شکل ۲ چهار بعد کلیدی بدهی بخش عمومی برجسته شده است. بدهی منتشر شده دولت‌ها می‌تواند شامل بدهی دولت‌های محلی و ایالتی، صندوق‌های بازنشستگی، بانک مرکزی و شرکت‌های دولتی باشد یا فقط بخش اصلی دولت را که از بودجه عمومی استفاده می‌کند، شامل شود. همچنین، ممکن است کل تعهدها^{۱۱} مورد توجه قرار گیرد یا تنها بر بدهی خالص استقراری^{۱۲} تمرکز شود. در بیشتر مواقع، بدهی گزارش شده از سوی کشورها تنها شامل دو ابزار بدهی یعنی اوراق قرضه و وام است و سایر انواع بدهی از جمله اسناد و حساب‌های پرداختی یا ذخایر (حتی ذخایر بیمه‌ای)، اغلب به حساب گرفته نمی‌شود.

شکل ۲- ابعاد کلیدی اندازه‌گیری بدهی ناخالص دولت

شمول سازمان‌های دولت ^{۱۳} (شمول سازمانی)
شمول ابزار بدهی ^{۱۴} (شمول ابزاری)
روش ارزشیابی ^{۱۵} (ارزش اسمی یا ارزش بازار)
تلفیق درون سازمانی ^{۱۶}

منبع: رهنمود آمارهای بدهی بخش عمومی

از طرفی به‌رغم این‌که کاربرد ارزش اسمی و ارزش بازار در محاسبه بدهی می‌تواند منجر به ارقام متفاوتی شود، در بیشتر موارد روش ارزشیابی به‌صراحت ذکر نمی‌شود. تلفیق که به‌معنای حذف تعهدهای درون سازمانی دولت است نیز عامل مهم دیگری است که به‌ندرت استفاده می‌شود و در اطلاعات منتشر شده به‌صراحت مورد اشاره قرار می‌گیرد.

در نهایت، اطلاعات بدهی ممکن است با استفاده از اطلاعات حسابداری نقدی و عدم احتساب اقلام غیرنقدی که در حسابداری تعهدی (یا نیمه تعهدی) ثبت می‌شود، گردآوری شده باشد.

الف - شمول سازمانی

شمول سازمانی به طیفی از سازمان‌ها یا دستگاه‌های اجرایی که بدهی آنها در محاسبه بدهی بخش عمومی یک کشور مورد توجه قرار می‌گیرد، اشاره دارد. بر مبنای تعریف استاندارد دولت و زیربخش‌های آن در متون مرتبط با نظام آمارهای مالی دولت (شکل‌های ۳ و ۴)، داده‌های مالی به‌طور مفهومی میان بخش‌ها و زیربخش‌ها (گروه‌های سازمانی) تقسیم می‌شود. طبق شکل ۳ سطوح دولت عبارتند از:

- **سطح اول (GL1):** دولت مرکزی دریافت‌کننده بودجه عمومی،
- **سطح دوم (GL2):** دولت مرکزی (سطح اول + فعالیت‌ها و واحدهای دولتی مستقل از بودجه و صندوق‌های تأمین اجتماعی)، و
- **سطح سوم (GL3):** دولت اصلی (سطح دوم + دولت‌های ایالتی و محلی).

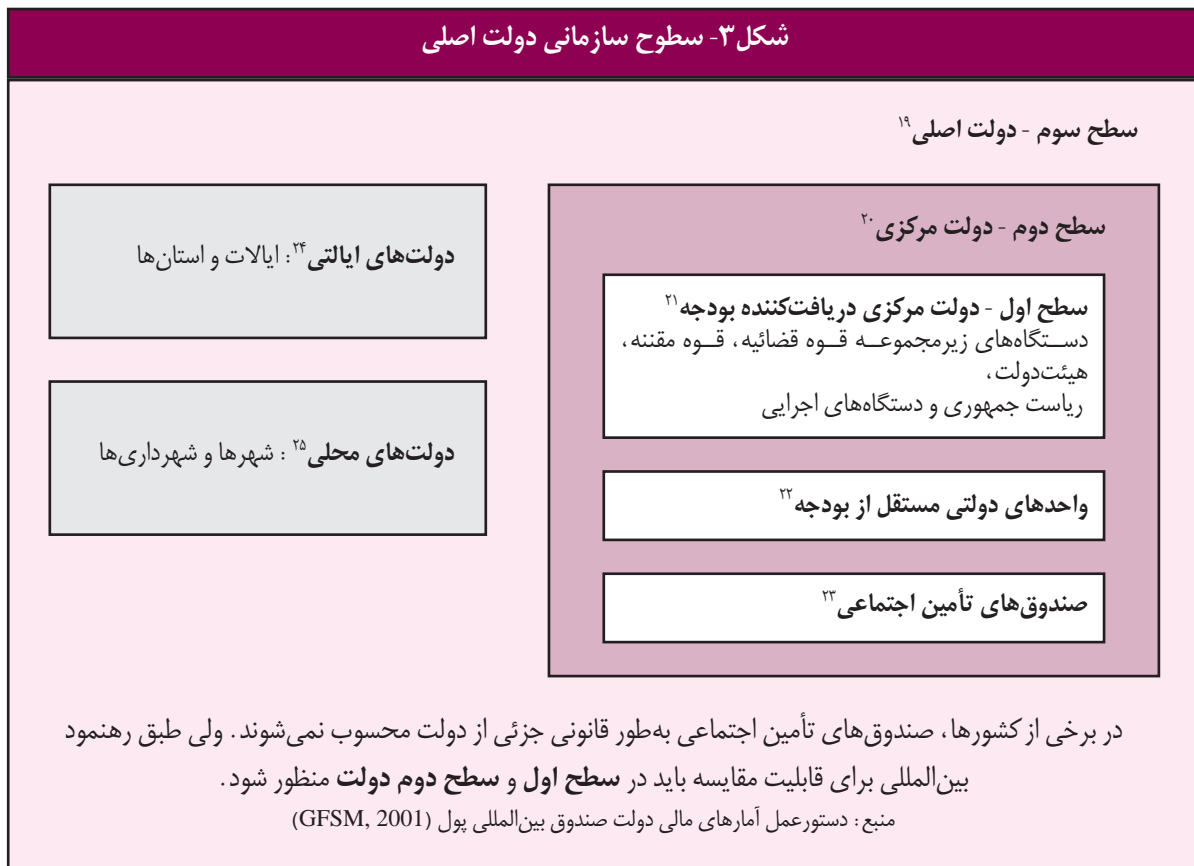
سطح سوم (یا دولت اصلی) سطح مهمی جهت تحلیل اقتصاد کلان است و در تولید ناخالص دولتی مد نظر قرار می‌گیرد. به‌طور بالقوه، تعریف کلی تری از بخش عمومی که شامل شرکت‌های عمومی نیز می‌شود مانند **سطح چهارم (GL4)** (شمول بانک مرکزی و شرکت‌های مالی دولتی) و **سطح پنجم (GL5)** (شمول شرکت‌های غیرمالی دولتی)، قابل ارائه است؛ ولی مد نظر دستورعمل آماری نمی‌باشد و تعداد کمی از کشورها در حال حاضر این اطلاعات را گردآوری می‌کنند.

ب - شمول ابزاری

بدهی عمومی می‌تواند شامل تمام تعهدهای مندرج در ترازنامه و حتی خارج از ترازنامه واحدهای گزارشگر بخش عمومی باشد یا فقط زیرمجموعه‌ای از تعهدها را که به‌طور معمول فقط بدهی‌های استقراری است، شامل شود. ابزار بدهی طبق تعریف ارائه‌شده در دستورعمل آماری عبارتند از:

- **اوراق بدهی:** که به‌طور معمول سررسید مشخصی برای پرداخت اصل بدهی و بهره آن پیش‌بینی شده است. برخی اشکال مرسوم اوراق بدهی عبارتند از اوراق قرضه و **اوراق خزانه**^{۱۷}.
- **وام‌ها**^{۱۸}: نوعی ابزار مالی هستند و هنگامی ایجاد می‌شوند که یک طرف (بستانکار) وجوهی را به‌طور مستقیم به طرف

شکل ۳- سطوح سازمانی دولت اصلی



شکل ۴- کل بخش عمومی



دیگر (بدهکار) وام می‌دهد و یک سند یا مدرک را به‌عنوان شاهد مدعا دریافت می‌کند.

• **سایر حساب‌های پرداختی^{۳۰}**: این تعهدها بیانگر صورتحساب‌های پرداخت‌نشده، خریدهای اعتباری و پیش‌دریافت‌ها و سایر اقلام متفرقه‌ای هستند که باید در آینده تسویه شوند.

• **حق برداشت مخصوص^{۳۱}**: اوراق بین‌المللی هستند که به‌وسیله صندوق بین‌المللی پول ایجاد و به اعضا به‌منظور تکمیل ذخایرشان تخصیص می‌یابد. بدهی ناخالص طبق تعریف آماري شامل این اوراق نیز می‌باشد؛ اما از آنجا که در بیشتر کشورهای این اوراق از سوی بانک مرکزی نگهداری می‌شود و به‌طور معمول بانک مرکزی بخشی از دولت محسوب نشده و در محاسبه بدهی لحاظ نمی‌شود، بنابراین در محاسبه شاخص بدهی عمومی این اوراق لحاظ نمی‌گردند.

• **پول^{۳۲} و سپرده**: پول شامل اسکناس و سکه‌هایی می‌باشد که دارای ارزش اسمی ثابت هستند و از سوی بانک مرکزی یا دولت منتشر می‌شوند. اگرچه تمام زیربخش‌های دولت دارای پول و ارز هستند، ولی به‌طور عمومی فقط بانک مرکزی آن را منتشر می‌کند.

• **طرح‌های بیمه و بازنشستگی و تضمین‌ها**: شامل ذخایر در نظر گرفته‌شده برای بیمه‌های درمان، بیمه‌های عمر، مزایای پایان خدمت و مزایای بازنشستگی و تضمین‌های صادرشده از سوی دولت است.

با توجه به انواع متفاوت بدهی که در بالا بیان شد، طبیعی است که ترکیب‌های متفاوت آنها منجر به رقم متفاوتی از بدهی بخش عمومی می‌شود. در حال حاضر، به‌طور تقریبی در بیشتر کشورها فقط دو مورد از این انواع بدهی یعنی اوراق بدهی و وام گزارش می‌شود. اما اطلاعات سایر انواع بدهی به‌طور معمول به‌واسطه احراز نشدن معیارهای شناخت در استانداردهای حسابداری، قابل شناسایی و ثبت در مستندات مالی نبوده و گزارش نمی‌شوند.

دپلمن و همکارانش (Dipplesman et al., 2011) از یک ماتریس به‌منظور استاندارد کردن تعریف بدهی عمومی استفاده می‌کنند. محور افقی این ماتریس بیانگر ابزار بدهی

است و محور عمودی بیانگر تلفیق زیربخش‌های دولت است. **شکل ۵** یک بیان‌نمایی از چنین ماتریسی است. ابزار بدهی از چپ به راست بر حسب کاهش قابلیت معامله در بازار مرتب شده‌اند.

گروه اول (D1) مجموع اوراق بدهی و وام‌ها یک زیرشاخص مفید از بدهی است و اطلاعات آن به‌طور معمول به‌راحتی (دستکم برای دولت مرکزی (سطح دوم)) در دسترس است. اوراق بهادار، معاملاتی‌ترین و رایج‌ترین ابزار بدهی مورد استفاده از سوی کشورهایی است که به بازارهای مالی توسعه‌یافته دسترسی دارند. طبق تعریف، وام‌ها نسبت به ابزار بدهی قابلیت معامله کمتری دارند. برای کشورهای کمتر توسعه‌یافته یا دارای بازارهای مالی محدود، وام‌ها سهم اصلی پرتفوی بدهی را تشکیل می‌دهند و جایگزین به‌نسبت نزدیک اوراق بدهی هستند و به همین دلیل با اوراق در یک گروه قرار گرفته‌اند. اوراق بدهی و وام‌ها به‌طور معمول تنها ابزار بدهی گزارش‌شده از سوی کشورها هستند.

گروه دوم (D2) شامل گروه اول، حق برداشت‌های مخصوص، ارز و سپرده است. تعریف بدهی طبق معاهده ماستریخت که از سوی اتحادیه اروپا مورد استفاده می‌باشد، به گروه دوم اشاره دارد که به ارزش اسمی اندازه‌گیری می‌شود.

گروه سوم (D3) شامل گروه دوم و سایر حساب‌های پرداختی است. سایر حساب‌های پرداختی (از جمله صورت‌حساب‌های پرداخت‌نشده) جزء ابزار بدهی غیرمعاملاتی است که می‌تواند حجم درخور توجهی از بدهی کشورها به‌خصوص در دوران رکود مالی را تشکیل دهد؛ ولی متأسفانه اغلب در محاسبه بدهی بخش عمومی مد نظر قرار نمی‌گیرد.

گروه چهارم (D4) شامل تمام ابزار بدهی است. علت اصلی تمایز میان گروه سوم و گروه چهارم این است که بیشتر کشورها اطلاعات مرتبط با طرح‌های بیمه و بازنشستگی خود را منتشر نمی‌کنند.

معیارهای کلی‌تر نیز می‌تواند تمام انواع تعهدهای واقعی و احتمالی و همچنین تعهدهای غیراستقراضی از جمله مشتقه‌های مالی، تعهدهای حاصل از طرح‌های تأمین اجتماعی و سایر تعهدهای احتمالی را با وجود مشکلات ارزشیابی پیچیده دربرگیرد. ردیف‌های فوقانی ماتریس نیز

بین‌المللی: «شاخص بدهی عمومی ناخالص کشور عبارتست از تمام انواع بدهی دولت اصلی که طبق استانداردهای حسابداری بخش عمومی ارزشیابی و تلفیق شده است.» در این تعریف، انواع بدهی دربرگیرنده تمام انواع بدهی (نشان داده شده در شکل ۵) دولت اصلی در سطحی است که در ماتریس شکل ۵ و شکل ۳ نشان داده شده است.

با قبول این شاخص، اصول گزارشگری بدهی عمومی از سوی اداره مدیریت بدهی به این شرح قابل تبیین است:

۱- اصل شمول سازمانی: گزارش بدهی عمومی برای تمام سطوح دولت (طبق ماتریس شکل ۵) به تفکیک الزامی است. همچنین لازم است بدهی و تعهدهای دولت مرکزی، دولت اصلی و کل بخش عمومی نیز مطابق با اصول تلفیق مورد تأیید استانداردهای حسابداری بخش عمومی، گزارش شود.

۲- اصل شمول انواع بدهی: گزارشهای تهیه شده باید شامل تمام انواع بدهی و تعهدهای عمومی باشد. برخی از انواع بدهی که معیارهای شناخت و اندازه‌گیری را احراز کرده‌اند (که به‌طور عمده شامل بدهی‌های قطعی و صریح هستند و البته برخی از تعهدهای عرفی و احتمالی)، تحت عنوان بدهی و ذخایر از ترانزنامه‌ای که بر مبنای تعهدی کامل برای دستگاه‌های اجرایی و دولت اصلی تهیه شده باشد، قابل تحصیل است؛ ولی سایر انواع تعهدهای ضمنی و احتمالی که در ارزیابی پایداری مالی کشور ضروری است، باید مطابق با دستور عمل‌های آماری (که در بخش‌های بعدی این گزارش ارائه خواهد شد) ارزشیابی و برآورد و به‌طور نظام‌مند گزارش شوند. از جمله این تعهدها، تعهدهای حاصل از تضمینهای دولت، مزایای اجتماعی درازمدت مانند مزایای بازنشستگی، انواع اجاره‌های تأمین مالی و تعهدهای عرفی است.

۳- اصل رتبه‌بندی ریسک: بدهی‌های عمومی باید بر حسب قطعیت و صراحت قانونی و قراردادی (ماتریس ریسک مالی در شکل ۱) به‌منظور ارزیابی ریسک طبقه‌بندی و گزارش شوند.

۴- اصل ارزشیابی: بدهی‌های عمومی باید مطابق با مبانی ارزشیابی مورد نظر استانداردهای حسابداری بخش عمومی مورد ارزشیابی قرار گیرند.

۵- همچنین لازم است تعاملهای کوتاه‌مدت بخش عمومی و بخش

بیانگر زیربخش‌های متفاوت دولت است که پایین‌ترین سطح آن، فقط واحدهایی را که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، شامل می‌شود و به تدریج سایر واحدهای گزارشگر بخش عمومی را دربرمی‌گیرد؛ به طوری که در بالاترین سطح، تمام سطوح دولت و شرکت‌های مالی و غیرمالی را دربر می‌گیرد.

همانطور که بیان شد (شکل ۲)، مبانی ارزشیابی اهمیت زیادی در محاسبه شاخص بدهی دارد و حتماً باید روش ارزشیابی مشخص باشد؛ در غیر این صورت، هرگونه مقایسه‌ای گمراه‌کننده است. در کشورهای مورد مطالعه در بیشتر موارد مبانی ارزشیابی متفاوت منجر به تفاوت درخور ملاحظه‌ای در سطح و نرخ رشد بدهی عمومی (در سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۰۹) شده است.

موضوع مهم دیگر آنست که اطلاعات بدهی کل بخش عمومی باید بر مبنای تلفیقی ارائه شوند؛ به این معنا که بدهی یک واحد بخش عمومی به واحد عمومی دیگر هنگام تلفیق به‌عنوان معاملات درون‌گروهی حذف می‌شود. برای مثال، وام اعطاشده از سوی دولت مرکزی به دولت محلی به‌عنوان بدهی دولت محلی افشا می‌شود ولی در سطح دولت اصلی، این یک رخداد درون‌گروهی است و حذف می‌شود؛ بنابراین بدهی دولت اصلی محسوب نمی‌شود. مواردی که اصول تلفیق در تهیه اطلاعات بدهی بخش عمومی رعایت نمی‌گردد، می‌تواند منجر به بیش‌نمایی سطح بدهی دولت اصلی شود؛ به‌خصوص اگر بده‌بستان‌های داخل دولت زیاد باشد، این گزارش‌ها می‌تواند گمراه‌کننده باشد. برای مثال، در برخی موارد دولت مرکزی ممکن است وجوهی را استقرار کند و آن را به سایر سطوح دولت قرض دهد یا سهم بزرگی از اوراق قرضه دولتی ممکن است به‌وسیله صندوق تأمین اجتماعی دولت خریداری شده باشد.

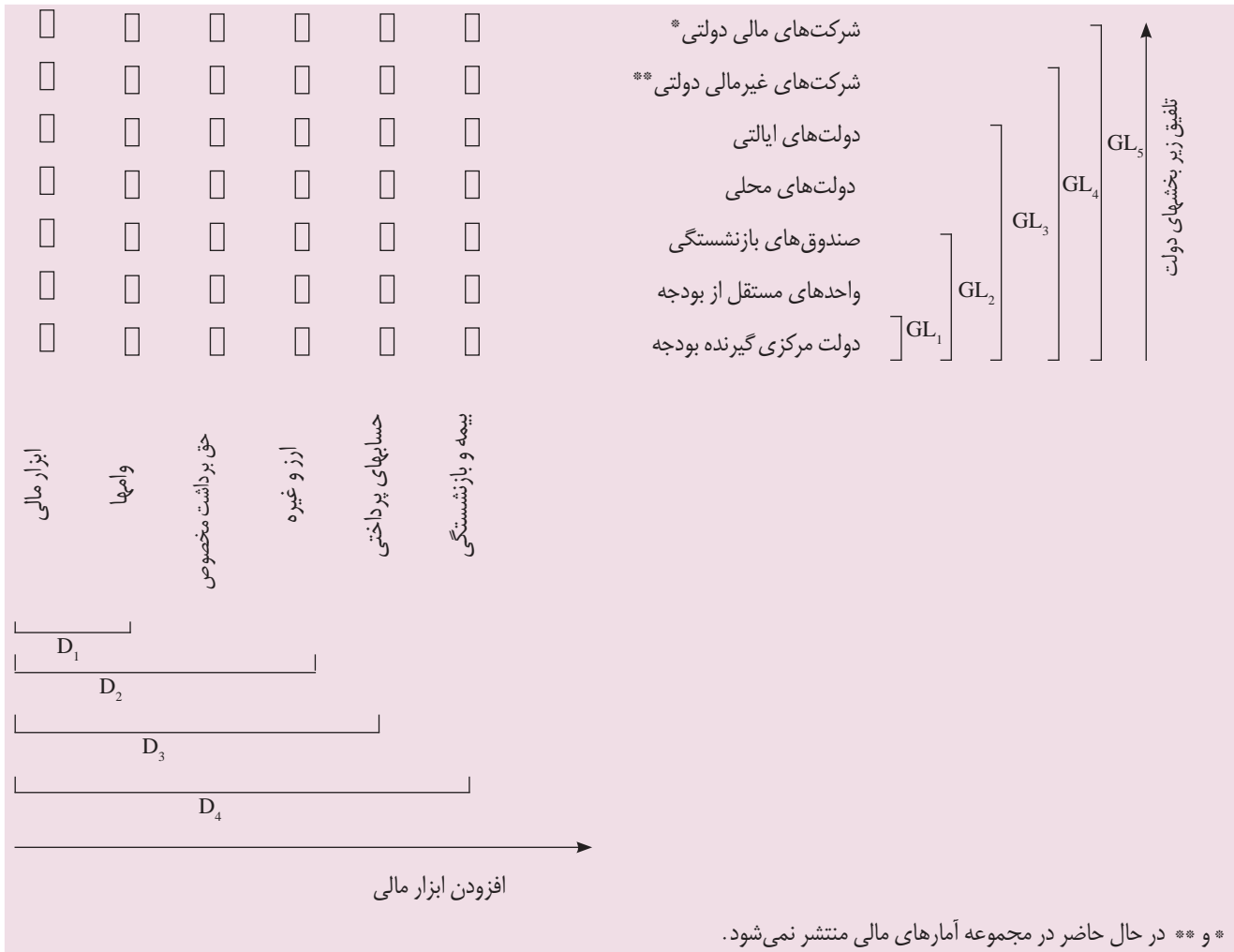
بانک جهانی با مشارکت صندوق بین‌المللی پول و با استفاده از آمارهای رسمی، اولین بانک اطلاعاتی جهانی بدهی‌های عمومی کشورها را تشکیل داده است.^{۳۳} منابع اطلاعاتی دیگر عبارتند از نشریه سالانه آمارهای مالی دولت و بانک اطلاعاتی سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه.^{۳۴}

پیشنهادها برای تدوین شاخص بدهی

عمومی و گزارشگری بدهی عمومی در ایران

با توجه به مطالعه تطبیقی انجام‌شده و دستور عمل‌های

شکل ۵- استانداردسازی بدهی بر مبنای سطح دولت و ابزار مالی



Practices on Fiscal Transparency)

- 8- Sustainability
- 9- Composition
- 10- Hidden Debt
- 11- Liabilities
- 12- Debt
- 13- Institutional Coverage of Government
- 14- Instrument Coverage of Debt
- 15- Valuation of Debt Instruments
- 16- Consolidation of Intra-Government Holdings
- 17- Treasury Bill
- 18- Loans
- 19- General Government
- 20- Central Government
- 21- Budgetary Central Government
- 22- Extrabudgetary

خصوصی در تهیه گزارش‌ها مد نظر قرار گیرد. به‌طور مثال، بدهی واحدهای در شرف خصوصی‌سازی از سایر بدهی‌ها متمایز شود تا تحلیل بهتری از پایداری درازمدت امکان‌پذیر شود.

پانوشتها:

- 1- Office for National Statistics (ONS)
- ۲- مقدار پولی که یک کشور بابت تأمین مالی طرح‌های خود استقراض می‌کند که به‌طور معمول در قالب اوراق قرضه است. در کشورهای در حال توسعه این اوراق بسیار پرریسک هستند.
- 3- Explicit Liabilities
- 4- Implicit Liabilities
- 5- Direct
- 6- Contingent
- 7- International Monetary Fund's (IMF Code of Good

- UK Office for National Statistics, 2009
- IFAC, RPG 1—**Reporting On The Long-Term Sustainability of An Entity's Finances**, 2013
 - IMF, **Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users (the Guide)**, International Monetary Fund, Revised Second Printing 2013, 2011
 - IMF & WB, **Revised Guidelines for Public Debt Management**, April 7, 2014
 - Maitland-Smith F., **Government Financial Liabilities Beyond Public Sector Net Debt**, Economic & Labour Market Review, Vol. 3, No. 7, London, July 2009, pp. 43–50
 - Maitland-Smith F., **Financial Liabilities Beyond Public Sector Net Debt**, Bank of England (formerly Office for National Statistics), Economic & Labour Market Review, Vol. 3, No. 7, July 2009
 - **Managing Public Debt: Formulating Strategies and Strengthening Institutional Capacity**, Prepared by the Staff of the IMF and World Bank, March 3, 2009
 - O' Donoghue J., **The Public Sector Balance Sheet**, Economic & Labour Market Review, Vol. 3, No. 7, London, July 2009, pp. 37–42
 - Palacios M., H. MacIntyre, and C. Lammam, **Canadian Government Debt 2014, A Guide to the Indebtedness of Canada and the Provinces**, April 2014
 - Polackova H., **Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability**, World Bank Policy Research Working Papers, No. 1989, 1998
 - Shepherd R., **Recording Of Government Liabilities**, Senior Economist Government Finance Division Statistics Department International Monetary Fund, 2005
 - <http://stats.oecd.org>
 - http://treasury.worldbank.org/documents/RevisedGuidelinesforPublicDebtManagement_2014_English.pdf
 - <http://www.debtagency.be>
 - <http://www.deutsche-finanzagentur.de/en/finance-agency>
 - <http://www.dmo.gov.uk>
 - <http://www.ntma.i>
 - <http://www.tpsgc-pwpsc.gc.ca/recgen/pceaf-gw-coa/1516/txt/rg-s-4-2-eng.htm>
 - <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1209appx.pdf>
 - www.worldbank.org/qpsd

- 23- Social Security Funds
 - 24- State Governments
 - 25- Local Governments
 - 26- Public Sector
 - 27- Nonfinancial Public Sector
 - 28- Nonfinancial Public Corporations
 - 29- Financial Public Corporations
 - 30- Accounts Payable
 - 31- Special Drawing Right (SDR)
- ۳۲- در صورتی که هزینه‌های دولت با درآمدهایش پوشش داده نشود و بین دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت تعادل حاکم نباشد، کسری بودجه پدید می‌آید. دولت برای تأمین مالی کسری بودجه، ابزار متفاوتی در دست دارد. یکی از این ابزار، استقراض از بانک مرکزی و چاپ پول است. بانک مرکزی به مردم بابت چاپ اسکناس و اوراق مشارکت که در دست آنها دارد، بدهکار است.
- 33- www.worldbank.org/qpsd
 - 34- <http://stats.oecd.org>

منابع:

- زارعی بتول، مدیریت مالی بخش عمومی، انتشارات سازمان حسابرسی، نشریه ۲۰۲، اردیبهشت ۱۳۹۳
- Currie E., J. Dethier, and E. Togo, **Institutional Arrangements for Public Debt Management**, World Bank Policy Research, Working Paper 3021, April 2003
- Dagmar H., L.M. Rodríguez-Vives, and M. Slavík, **The Size And Composition of Government Debt in The Euro Area**, The European Central Bank (Ecb), Occasional Paper Series, No. 132, October 2011
- Dippelsman R., C. Dziobek, and C.A. Gutiérrez Mangas, **What Lies Beneath: The Statistical Definition of Public Sector Debt, An Overview of the Coverage of Public Sector Debt for 61 Countries**, IMF staff Discussion Note, SDN/12/09, 2012
- Dziobek C., H. Alberto, F. Jiménez de Lucio, and J. Chan, **Definitions of Government in IMF-Supported Programs**, Technical Notes And Manuals, IMF, Statistics Department, 2013
- European Central Bank (ECB), **The Size And Composition Of Government Debt In The Euro Area**, Occasional Paper Series, No. 132, October 2011
- Hartwig L., Dagmar, M. Rodríguez-Vives, and M. Slavík, **The Size and Composition of Government Debt in The Euro Area**, the European Central Bank (ECB), Occasional Paper Series, No. 132, http://ssrn.com/abstract_id=1932062, October 2011
- Hobbs D., **Wider Measures of Public Sector Debt: A Broader Approach to the Public Sector Balance Sheet**,