



# شفافیت مالی

ترجمه: دکتر یدالله مکرمی

International Monetary Fund (IMF)

## مقدمه

**شفافیت مالی**<sup>۱</sup> - جامعیت، وضوح، اتکاپذیری، به‌موقع بودن، و مربوط بودن گزارشگری همگانی درباره گذشته، حال، و آینده وضعیت امور مالی عمومی - برای پاسخگویی و مدیریت مالی اثربخش، حیاتی است. شفافیت مالی کمک می‌کند تا اطمینان به‌دست آید که دولت‌ها زمانی که تصمیم‌های اقتصادی می‌گیرند، تصویر دقیقی از امور مالی خود از جمله مخارج و منافع تغییرات سیاست و ریسک‌های نهان در امور مالی عمومی دارند. افزون‌بر این شفافیت مالی اطلاعات مورد نیاز قانونگذاران، بازارها، و شهروندان برای پاسخگو ساختن دولت‌ها را فراهم می‌آورد.

**آیین شفافیت مالی و ارزیابی**<sup>۲</sup>، عناصر اصلی تلاش‌های جاری صندوق بین‌المللی پول (IMF) برای تقویت نظارت مالی، سیاستگذاری، و پاسخگویی در میان کشورهای عضو است.

## آیین شفافیت مالی

آیین شفافیت مالی صندوق بین‌المللی پول استاندارد بین‌المللی است برای افشای اطلاعات درباره امور مالی عمومی. این آیین اصولی را دربرمی‌گیرد که گرداگرد چهارستون ساخته شده است (شکل ۱): **گزارشگری مالی**<sup>۳</sup>، **بودجه‌بندی و پیش‌بینی مالی**<sup>۴</sup>، **مدیریت و تحلیل ریسک مالی**<sup>۵</sup>، و **مدیریت درآمد منابع**<sup>۶</sup>. آیین یادشده برای هر اصل شفافیت بین رویه‌های ابتدایی، خوب، و پیشرفته، تمایز در نظر می‌گیرد تا ابزار سنجش روشنی برای رعایت کامل آیین و اطمینان از کاربرد آن در اختیار دامنه وسیعی از کشورهای عضو قرار دهد. ستون‌های ۱ تا ۳ نهایی و منتشر شده‌اند ولی ستون ۴ هنوز به‌صورت پیش‌نویس در دست مشورت‌خواهی همگانی است.

## ارزیابی شفافیت مالی

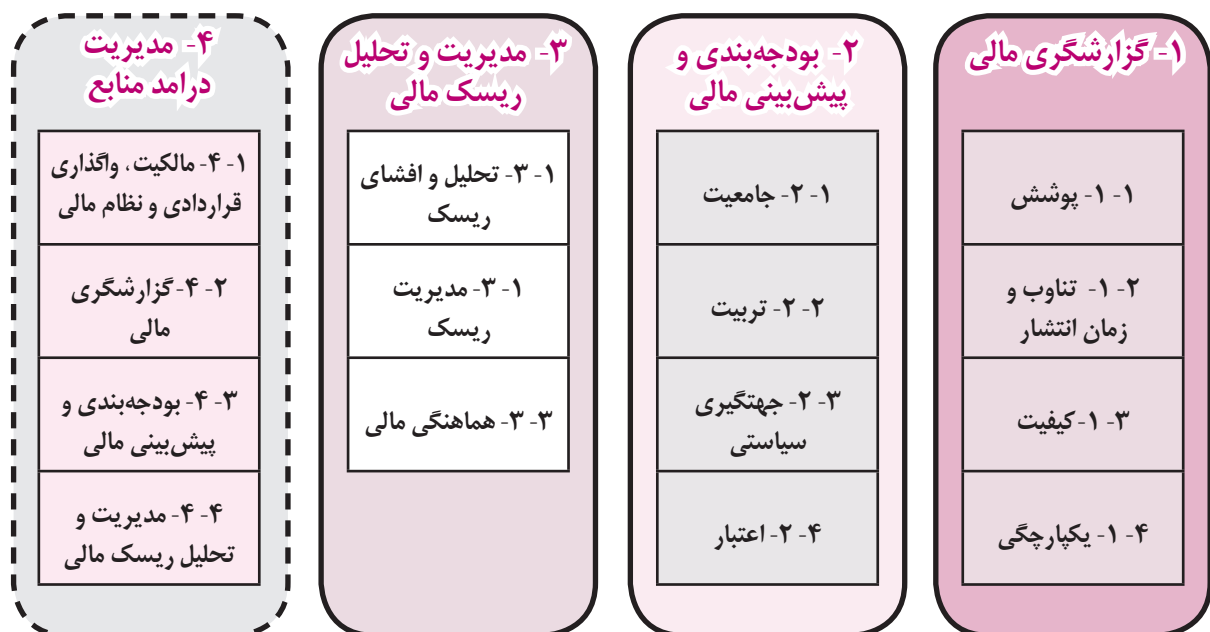
برنامه ارزیابی شفافیت مالی<sup>۷</sup> ابزار تشخیص شفافیت مالی صندوق بین‌المللی پول است. برنامه ارزیابی شفافیت مالی امکانات زیر را در اختیار کشورها قرار می‌دهد:

- ممیزی جامع رویه‌های شفافیت مالی کشورها براساس استانداردهای تمایزبخش وضع شده به‌وسیله آیین شفافیت مالی؛
  - تحلیل دقیق مقیاس و منابع آسیب‌پذیری مالی بر مبنای مجموعه‌ای از شاخص‌های شفافیت؛
  - وضعیت ظاهری نقاط قوت و اولویتهای بهسازی شفافیت مالی از طریق نقشه نقاط حساس به‌صورت خلاصه و رنگی؛
  - طرح اقدام مرحله‌ای برای شفافیت مالی برای کمک به کشورها در پاسخگویی به اولویتهای بهسازی؛ و
  - امکان انجام ارزیابی بخش‌بندی‌شده و متمرکز بر تنها یک ستون آیین شفافیت مالی.
- برنامه ارزیابی شفافیت مالی براساس درخواست کشورها اجرا می‌شود. این برنامه به‌علاوه، با اولویت‌بندی و انتقال کمک فنی صندوق بین‌المللی پول، ظرفیت‌سازی را پشتیبانی می‌کند. تعداد زیادی برنامه ارزیابی شفافیت تا به امروز در چندین کشور در پهنه گسترده‌ای از مناطق و سطوح درآمدی به اجرا در آمده و برنامه‌های بیشتری در راه است. اداره امور مالی صندوق بین‌المللی پول از تمایل کشورهای علاقه‌مند به انجام برنامه ارزیابی شفافیت، استقبال می‌کند.

## دست‌افزار شفافیت مالی و راهنمای منابع طبیعی

دست‌افزار تجدیدنظرشده شفافیت مالی<sup>۸</sup> در دست تهیه است که رهنمود تفصیلی تری درباره استقرار اصول و رویه‌های آیین شفافیت مالی فراهم می‌آورد. جلد اول دست‌افزار، ستون‌های ۱ و ۲ و ۳ آیین را می‌پوشاند و جلد دوم بر ستون چهارم تمرکز دارد و «راهنمای شفافیت درآمد منابع» را که پیش از این به‌صورت جداگانه تنظیم شده بود، یکپارچه می‌سازد. صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۱۵ پیش‌نویس دست‌افزار را در معرض مشورت‌خواهی همگانی قرار خواهد داد تا از نهاده‌ها و پیشنهادهای دامنه‌وسعی از ذینفعان باخبر شود.

### شکل ۱- چهارستون آیین شفافیت مالی



## آیین شفافیت مالی

### الف- اصول شفافیت مالی

#### ۱- گزارشگری مالی

گزارش‌های مالی باید نمایی کلی، جامع، مربوط، به‌موقع و اتکاپذیر از وضعیت و عملکرد مالی دولت ارائه دهد.

۱-۱- پوشش: گزارش‌های مالی باید نمایی جامع از فعالیت‌های مالی بخش عمومی و زیربخش‌های آن، طبق استانداردهای بین‌المللی ارائه دهد.

- ۱-۱-۱- پوشش نهادها: گزارش‌های مالی همه واحدهای درگیر در فعالیت همگانی را طبق استانداردهای بین‌المللی پوشش می‌دهد.
- ۱-۱-۲- پوشش مقطع زمانی: گزارش‌های مالی، شامل ترازنامه‌ای از اقلام دارایی‌ها، بدهی‌ها، و ارزش ویژه عمومی است.
- ۱-۱-۳- پوشش دوره گردش: گزارش‌های مالی، همه درآمدها، مخارج، و تأمین مالی عمومی را پوشش می‌دهد.
- ۱-۱-۴- پوشش مخارج مالیاتی: دولت به‌طور منظم درآمد از دست‌رفته ناشی از مخارج مالیاتی را افشا و مدیریت می‌کند.

۱-۲- تناوب و زمان انتشار: گزارش‌های مالی باید به‌صورت متناوب، منظم، و به‌موقع منتشر شود.

- ۱-۲-۱- تناوب گزارشگری طی سال: گزارش‌های مالی طی سال بر یک مبنای متناوب و منظم منتشر می‌شود.
- ۱-۲-۲- زمانبندی صورتهای مالی سالانه: صورتهای مالی سالانه نهایی یا حسابرسی شده، به‌موقع منتشر می‌شود.

۱-۳- کیفیت: اطلاعات در گزارش‌های مالی باید مربوط، به‌صورت بین‌المللی قیاس‌پذیر، و از نظر درونی و تاریخی یکنواخت باشد.

- ۱-۳-۱- طبقه‌بندی: گزارش‌های مالی اطلاعات را به طریقی طبقه‌بندی می‌کنند که استفاده از منابع همگانی را روشن می‌سازد و مقایسه بین‌المللی را آسان می‌کند.
- ۱-۳-۲- یکنواختی درونی: گزارش‌های مالی از نظر درونی یکنواخت و شامل صورت تطبیق بین انواع گزینه‌های اندازه‌گیری خلاصه اقلام کل مالی است.
- ۱-۳-۳- تجدیدنظرهای تاریخی: تجدیدنظرهای عمده در آمارهای مالی تاریخی، افشا و توضیح داده می‌شود.

۱-۴- یکپارچگی: آمارهای مالی و صورتهای مالی باید اتکاپذیر، و موکول به رسیدگی مستقل باشد و پاسخگویی را ساده کند.

- ۱-۴-۱- یکپارچگی آماری: آمارهای مالی طبق استانداردهای بین‌المللی تنظیم و منتشر می‌شود.
- ۱-۴-۲- حسابرسی مستقل: صورتهای مالی سالانه موکول به گزارش حسابرسی منتشر شده به‌وسیله نهاد عالی حسابرسی مستقل است که اتکاپذیری آن را تأیید می‌کند.
- ۱-۴-۳- مقایسه‌پذیری داده‌های مالی: پیش‌بینی‌های مالی، بودجه، و گزارش‌های مالی به‌صورت مقایسه‌ای ارائه و مغایرت‌های آن توضیح داده می‌شود.

## ۲- بودجه‌بندی و پیش‌بینی‌های مالی

بودجه و پیش‌بینی‌های مالی مبنای آن باید وضعیت هدف‌های بودجه‌ای دولت و مقاصد سیاستی آن را به‌صورتی روشن، و برآورد تحولات امور مالی عمومی را به‌صورتی جامع، به‌موقع، و معتبر ارائه کند.

۲-۱- جامعیت: پیش‌بینی‌های مالی و بودجه باید تصویری جامع از دورنمای مالی ارائه کند.

۲-۱-۱- همسانی بودجه‌ای: درآمدها، هزینه‌ها، و تأمین مالی همه واحدهای دولت مرکزی در سند بودجه بر مبنای ناخالص ارائه و به‌وسیله قانونگذار تصویب می‌شود.

۲-۱-۲- پیش‌بینی‌های اقتصاد کلان: برآوردهای بودجه‌ای مبتنی بر پیش‌بینی‌های اقتصاد کلان است، که افشا و توضیح داده می‌شوند.

۲-۱-۳- چارچوب بودجه‌ای میان مدت: سند بودجه شامل نتایج و برآوردهایی از درآمد، مخارج، و تأمین مالی در میان مدت بر همان مبنای بودجه سالانه است.

۲-۱-۴- پروژه‌های سرمایه‌گذاری: دولت به‌طور منظم تعهدات مالی خود در پروژه‌های سرمایه‌گذاری چندساله را افشا و همه پروژه‌های اصلی را موکول به تحلیل فزونی منافع بر مخارج و مناقصه رقابتی و باز می‌کند.

۲-۲- ترتیب: اختیارات و مسئولیت‌های مراجع اجرایی و قانونگذاری دولت در فرایند بودجه باید در قانون تعریف، و بودجه باید به‌صورت زمان‌بندی شده ارائه، بحث و تصویب شود.

۲-۲-۱- قانون مالی: چارچوب قانونی به‌صورتی روشن جدول زمانی تهیه و تصویب بودجه، محتوای اصلی سند بودجه، و اختیارات و مسئولیت‌های مراجع اجرایی و قانونگذاری را تعریف می‌کند.

۲-۲-۲- زمان‌بندی سند بودجه: زمان کافی به مراجع قانونگذاری و همگان به‌صورت یکسان داده می‌شود تا بودجه سالانه را بررسی و تصویب کنند.

۲-۳- جهت‌گیری سیاستی: پیش‌بینی مالی و بودجه باید به‌گونه‌ای عرضه شود که تحلیل سیاستی و پاسخگویی را ساده کند.

۲-۳-۱- هدف‌های سیاست مالی: دولت امور مالی عمومی را بر پایه هدف‌های اندازه‌پذیر و روشن گزارش و اعلان می‌کند.

۲-۳-۲- اطلاعات عملکرد: سند بودجه درباره هدف‌ها و نتایج به‌دست‌آمده در هر عرصه اصلی سیاستی دولت اطلاعات فراهم می‌کند.

۲-۳-۳- مشارکت همگانی: دولت خلاصه‌ای دسترس‌پذیر از آثار سیاست‌های بودجه و فرصت مشارکت در بررسی بودجه را برای شهروندان فراهم می‌کند.

۲-۴-۱- اعتبار: بودجه و پیش‌بینی‌های مالی و اقتصادی باید معتبر باشد.

۲-۴-۱- ارزیابی مستقل: پیش‌بینی‌های مالی و اقتصادی و عملکرد دولت موکول به ارزیابی مستقل است.

۲-۴-۲- بودجه مکمل: هر تغییر مهم در بودجه تصویب شده، به‌وسیله قانونگذار تصویب می‌شود.

۲-۴-۳- تطبیق پیش‌بینی‌ها: سند بودجه و هر تغییر بعدی، تغییرات مهم انجام‌شده در پیش‌بینی‌های قبلی دولت را توضیح می‌دهند و آثار مالی معیارهای سیاستی جدید را از خط مبنا مشخص می‌سازند.

### ۳- مدیریت و تحلیل ریسک مالی

دولت‌ها باید ریسک‌های امور مالی عمومی را مدیریت، تحلیل و افشا کنند و از هماهنگی اثربخش تصمیم‌گیری مالی در پهنه بخش عمومی مطمئن شوند.

۳-۱- تحلیل و افشای ریسک: دولت‌ها باید گزارش‌های کوتاه و منظم درباره ریسک دورنمای مالی‌شان منتشر کنند.

۳-۱-۱- ریسک‌های اقتصاد کلان: دولت در این باره گزارش می‌دهد که چگونه ممکن است در نتیجه فرضیات متفاوت اقتصاد کلان، نتایج مالی از پیش‌بینی‌های خط مبنا تفاوت داشته باشد.

۳-۱-۲- ریسک‌های مالی خاص: دولت گزارش کوتاه منظم درباره ریسک‌های خاص مهم مرتبط با پیش‌بینی‌های مالی فراهم می‌کند.

۳-۱-۳- تحلیل پایداری مالی درازمدت: دولت به‌صورت منظم برآوردهای تحولات امور مالی عمومی در درازمدت را منتشر می‌سازد.

۳-۲- مدیریت ریسک: ریسک‌های مشخص مربوط به امور مالی عمومی باید به‌طور منظم نظارت، افشا و مدیریت شود.

۳-۲-۱- اقلام احتمالی بودجه‌ای: بودجه برای اقلام احتمالی که در دوره اجرای بودجه رخ می‌دهند به قدر کافی و به‌صورت شفاف تخصیص یافته است.

۳-۲-۲- مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌ها: ریسک‌های مرتبط با دارایی‌ها و بدهی‌های عمده افشا و مدیریت می‌شوند.

۳-۲-۳- تضمینات: تضمینات عهده دولت به‌طور منظم افشا و به‌وسیله قانون تصویب می‌شوند.

۳-۲-۴- شراکت‌های خصوصی-عمومی: تعهدات ناشی از شراکت‌های خصوصی-عمومی به‌طور منظم افشا و به‌صورت فعال مدیریت می‌شوند.

۳-۲-۵- ریسک بخش مالی: امکان تعهد مالی دولت ناشی از بخش مالی تحلیل، افشا و مدیریت می‌شود.

۳-۲-۶- منابع طبیعی: منافع دولت در دارایی‌های منابع طبیعی تمام‌شدنی و بهره‌برداری از آنها ارزشگذاری، افشا و مدیریت می‌شود.

۳-۲-۷- ریسک محیطی: امکان ریسک مالی حوادث طبیعی و دیگر ریسک‌های محیطی مهم تحلیل، افشا و مدیریت می‌شوند.

۳-۳- هماهنگی مالی: روابط و عملکرد مالی در پهنه بخش عمومی، باید تحلیل، افشا و هماهنگ شود.

۳-۳-۱- دولت‌های محلی: اطلاعات جامع درباره عملکرد و شرایط مالی دولت‌های محلی، به‌صورت جداگانه و به‌شکل بخش تلفیقی، گردآوری و منتشر می‌شود.

۳-۳-۲- بنگاه‌های عمومی: دولت به‌طور منظم اطلاعات جامع درباره عملکرد مالی بنگاه‌های عمومی شامل هرگونه فعالیت شبه‌مالی

را که به‌عهده آنان است، منتشر می‌سازد.

#### پانوشتها:

- 1- Fiscal Transparency
- 2- Fiscal Transparency Code and Evaluation
- 3- Fiscal Reporting
- 4- Fiscal Forecasting and Budgeting
- 5- Fiscal Risk Analysis and Management
- 6- Resource Revenue Management
- 7- Fiscal Transparency Evaluations (FTEs)
- 8- Revised Fiscal Transparency Manual

#### منابع:

- IMF, **Fiscal Transparency**, www.imf.org, 2015
- IMF, **Fiscal Transparency Code**, 2014