

# شاخص‌های ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی‌های عمومی





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۹۳۷  
کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۳/۵/۱۳

عنوان گزارش:  
شاخص‌های ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی

نوع گزارش: طرح/لایحه ، راهبردی ، نظارتی

نام دفتر:  
مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان:  
مرتضی کیانی، رضا مندنی فرد

ناظران علمی:  
محمدحسین معماریان، سید محمدحسین فاطمی، سید عباس پرهیزکاری

گرافیک و صفحه آرایی:  
مهدیه قمچیلی

ویراستار ادبی:  
سیده مرضیه موسوی راد

واژه‌های کلیدی:  
۱. مدیریت بدهی‌های عمومی  
۲. اوراق بدهی دولتی  
۳. سیاست مالی



تاریخ شروع:  
۱۴۰۱/۱۰/۰۱



## فهرست مطالب

۶.....	چکیده
۷.....	خلاصه مدیریتی
۸.....	۱. مقدمه
۱۰.....	۲. چارچوب قانونی
۱۲.....	۳. ساختار مدیریتی
۱۳.....	۴. راهبرد مدیریت بدهی
۱۴.....	۵. گزارش بدهی و ارزیابی
۱۵.....	۶. حسابرسی
۱۵.....	۷. هماهنگی با سیاست مالی
۱۶.....	۸. هماهنگی با سیاست پولی
۱۷.....	۹. استقراض داخلی
۱۸.....	۱۰. استقراض خارجی
۱۸.....	۱۱. تضامین، وام‌دهی و جوه استقراضی و مشتقات
۱۹.....	۱۲. پیش‌بینی و مدیریت جریان نقدی دولت
۲۱.....	۱۳. ثبت، رصد و پرداخت بدهی‌ها
۲۱.....	۱۴. امنیت داده و تداوم کسب و کار
۲۲.....	۱۵. سوابق مرتبط با بدهی
۲۲.....	۱۶. استفاده از سیستم‌های اطلاعات مدیریت بدهی
۲۳.....	۱۷. جمع‌بندی
۲۴.....	منابع و مآخذ

## فهرست جداول

۱۱.....	جدول ۱. امتیازدهی چارچوب قانونی
۱۲.....	جدول ۲. امتیازدهی ساختار مدیریتی
۱۲.....	جدول ۳. امتیازدهی مسائل مرتبط با نیروی انسانی
۱۳.....	جدول ۴. امتیازدهی کیفیت سند راهبرد
۱۷.....	جدول ۵. امتیازدهی انتشار تقویم
۱۸.....	جدول ۶. امتیازدهی چگونگی عملیات استقراض
۱۹.....	جدول ۷. امتیازدهی صدور تضامین
۲۰.....	جدول ۸. امتیازدهی پیش‌بینی جریان نقدی دولت
۲۰.....	جدول ۹. امتیازدهی مدیریت نقدینگی دولت
۲۳.....	جدول ۱۰. امتیازدهی استفاده از سیستم‌های مدیریت اطلاعات



## شاخص‌های ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی‌های عمومی

چکیده



ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی‌های عمومی<sup>۱</sup> پیش‌نیاز بهبود و پیشرفت این حوزه است. به‌منظور ارزیابی صحیح از عملکرد مسائل مرتبط با مدیریت بدهی‌های عمومی باید ابعاد مهم و تأثیرگذار این مسئله را شناسایی کرده و درک روشنی از حالت مطلوب داشت. بانک‌جهانی شاخص‌هایی را برای ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی معرفی کرده و الزامات حداقلی را در هر یک از ابعاد مربوطه ذکر کرده است.

با توجه به این شاخص‌ها می‌توان وضعیت فعلی مدیریت بدهی‌های عمومی کشور را با حالت مطلوب مقایسه و از این طریق نقاط قوت و ضعف را شناسایی کرد. فقدان چارچوب قانونی جامع یکی از مشکلات فعلی است که به‌زودی با تصویب لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی در مجلس شورای اسلامی، مرتفع خواهد شد. تدوین راهبردهای مدیریت بدهی در کوتاه‌مدت و میان‌مدت و چگونگی تأمین مالی براساس این راهبردها یکی از جنبه‌های مهم مدیریت بدهی‌های عمومی است که باید در دستور کار قرار گرفته و فرایند و ساختارهای لازم آن شکل بگیرد. یکی دیگر از مسائل مهم مرتبط با مدیریت بدهی‌های عمومی، مدیریت نقدینگی دولت است. در این راستا لازم است سطح مشخصی از وجوه نقد هدف‌گذاری شده و پیش‌بینی دقیق نقدینگی و انجام اقدامات مناسب به‌نحوی صورت گیرد که سطح هدف‌گذاری شده محقق شود. انتشار منظم اوراق دولتی یکی دیگر از مسائل حائز اهمیت بوده و نیازمند اصلاح است. در این راستا تقویم انتشار اوراق و پایبندی به آن یکی از گام‌های ضروری است.

۱. منظور از بخش عمومی، دولت و شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و برخی موارد خاص دیگر است. البته دایره مطالب گزارش حاضر بیشتر ناظر به بدهی‌های دولت است اما برخی از نکات و مسائل ارائه‌شده، بدهی‌های بخش عمومی را در بر می‌گیرد.



## بیان / شرح مسئله

یکی از جنبه‌های مهم مسئله مدیریت بدهی‌های عمومی چگونگی ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی است. در واقع زمانی می‌توان مدیریت صحیح و مؤثر را پیش برد که بدانیم اولاً مدیریت کارآمد بدهی به چه صورت بوده و شاخص‌های ارزیابی آن چیست و ثانیاً با استفاده از این شاخص‌ها مدیریت بدهی را به‌طور مستمر ارزیابی کرده و در راستای بهبود آن تلاش کنیم.

در این راستا می‌توان به شاخص‌های «ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی» [۱] رجوع کرد. این ابزار توسط بانک جهانی برای سنجش عملکرد دولت‌ها در حوزه مدیریت بدهی ارائه شده است. بانک جهانی با استفاده از شاخص‌های مختلف، چارچوبی را برای بهبود مدیریت بدهی تهیه کرده است. یکی از اهداف این ابزار، کمک به تقویت ظرفیت‌های فنی و نهادی کشورهای در حال توسعه به‌منظور مدیریت مؤثر بدهی‌های دولت است. در چارچوب تشخیصی ارائه شده، فرایندها و مؤسسات می‌توانند در یک رویه صحیح بین‌المللی ارزیابی شده و ضمن شناسایی نقاط ضعف خود در جهت رفع آنها تلاش کرده و نقاط قوت خود را شناسایی و حفظ کنند.

چارچوب مذکور ۱۵ شاخص اصلی معرفی می‌کند که گستره وسیعی از ابعاد مختلف مدیریت بدهی را پوشش می‌دهد؛ این شاخص‌ها طیف وسیعی از جنبه‌های مختلف چارچوب قانونی مدیریت بدهی و ملاحظات مربوط به آن تا ویژگی‌های سیستم‌های مدیریت اطلاعات مربوط به بدهی را در برمی‌گیرد.

هدفی که این شاخص‌ها دنبال می‌کنند، ارزیابی عملکرد بدهی دولت و شناسایی عناصر مورد نیاز برای دستیابی به شیوه‌های صحیح مدیریتی است. شاخص‌های عملکرد، حداقل سطوحی را که باید رعایت شوند مشخص می‌کند. کشورها باید به این حداقل‌ها دست یابند تا بتوانند به‌طور مؤثر مدیریت بدهی را پیاده‌سازی کنند. اگر در شاخصی حداقل الزامات رعایت نشده باشد نیاز به اصلاح یا ظرفیت‌سازی وجود دارد. این شاخص‌ها، معیاری برای ارزیابی عملکرد فعلی دولت است و شامل توصیه‌های اصلاحی یا اجرایی نمی‌شود.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مدیریت بدهی مطلوب باید از یک چارچوب قانونی محکم و کارآمد برخوردار باشد، به طوری که وظایف و اختیارات هر عضو به‌درستی تبیین شده و تفکیک وظایف، مکانیسم انگیزشی، فرایند اصلاح و سایر موارد به‌درستی در نظر گرفته شده باشد. در نتیجه ساختار مدیریتی و منابع انسانی صحیح در نهاد مدیریت بدهی، افراد توانا به‌کار گرفته شده و از تخصص آنها به‌نحو احسن استفاده شود. راهبردهای مدیریت بدهی در یک فرایند مستند و منظم تعیین شده و به‌طور مستمر به‌روزرسانی و اقدامات بعدی با توجه به این راهبردها دنبال شود. گزارشگری بدهی‌ها و ارقام مرتبط مانند تضامین به‌صورت مرتب انجام گرفته و به‌صورت عمومی منتشر شود. هماهنگی راهبردهای مدیریت بدهی با سیاست‌های مالی و پولی و جلوگیری از سلطه مالی از دیگر جنبه‌های مهم مدیریت بدهی مطلوب است. در مسئله استقراض داخلی، انتشار عمومی تقویم زمان‌بندی تأمین مالی و پایبندی به آن یکی از ملاحظات بسیار مهم است و در استقراض خارجی توجه به مسائل حقوقی و استفاده از مشاوره حقوقی در کل فرایند استقراض حائز اهمیت است. در صدور تضامین و استفاده از مشتقات، ارزیابی دقیق ریسک‌ها و لحاظ کردن آن در راهبرد مدیریت بدهی اساسی است. باید اطلاعات دقیقی از تضامین گذشته و حال وجود داشته باشد و صدور تضامین جدید براساس آنها انجام گیرد.

در کنار موارد فوق، مدیریت جریان نقدی دولت یکی از مهم‌ترین بخش‌های مرتبط با مدیریت بدهی است. پیش‌بینی دقیق و غلتان از سطح نقدینگی در اختیار دولت، استفاده از اوراق کوتاه‌مدت و عدم اضافه برداشت از بانک مرکزی، هدف‌گذاری یک سطح مناسب از جریان نقدی برای تأمین مصارف دولت و استفاده بهینه از منابع مازاد، از مهم‌ترین مسائل مربوطه هستند. تدارک زیرساخت‌های فنی لازم برای ثبت داده‌های مرتبط با مدیریت بدهی

و استفاده از سیستم‌های اطلاعات مدیریت امن، یکپارچه، به‌هنگام و کارآمد از دیگر ملاحظات مرتبط با عملکرد مدیریت بدهی است.

### پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در حال حاضر چارچوب قانونی دقیق و منسجمی برای مدیریت بدهی وجود ندارد، اما لایحه مدیریت بدهی در دستور کار مجلس شورای اسلامی است و با تصویب آن، بُعد قانونی مدیریت بدهی بهبود چشمگیری خواهد یافت. تدوین راهبردهای مدیریت بدهی در کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت و چگونگی تأمین مالی براساس این راهبردها، یکی از جنبه‌های مهمی است که باید در دستور کار قرار گرفته و فرایند و ساختارهای لازم آن شکل بگیرد.

در راستای بهبود مدیریت نقدینگی دولت انتشار اوراق کوتاه‌مدت (درون‌سالی) یکی از ابزارهای مفید است و باید مدنظر خزانه‌داری کل کشور قرار بگیرد. تأمین منابع در کوتاه‌مدت از طریق تنخواه‌گردان خزانه تا سقف ۳ درصد بودجه عمومی طبق قانون مجاز است، اما به دلیل اختلال ایجاد شده در بازار پول بهتر است از جایگزین آن یعنی اوراق درون‌سالی استفاده کرد. علاوه بر این باید هزینه فرصت نقدینگی نزد خزانه‌داری کل کشور مورد توجه قرار گرفته و پس از تأمین سطح مناسبی از نقدینگی به‌عنوان ذخیره، از مازاد منابع بازدهی قابل قبولی کسب شود. انتشار منظم اوراق دولتی یکی دیگر از مسائل حائز اهمیت و نیازمند اصلاح است. پیش از شروع سال مالی آحاد اقتصادی باید از چگونگی تأمین مالی دولت در سال پیش‌رو مطلع باشد. علاوه بر این در ابتدای هر سال باید زمان انتشار اوراق مشخص بوده و تقویم انتشار اوراق در دسترس عموم قرار گیرد. شایان‌ذکر است که مهم‌ترین مسئله، پایبندی دولت به تقویم منتشره است؛ به‌نحوی که آحاد اقتصادی به تحقق برنامه تأمین مالی اطمینان کنند.

در کنار تمامی موارد ذکر شده تقویت نیروی انسانی مورد استفاده در حوزه مدیریت بدهی در کشور با به‌کارگیری افراد توانمند در حوزه مالی و اقتصادی می‌تواند به بهبود مدیریت بدهی بینجامد.

## ۱. مقدمه

با وسعت یافتن گستره نظام اقتصادی، بدهی‌ها و مطالبات بخش عمومی نیز دستخوش تغییر می‌شود. افزایش بدهی‌های بخش عمومی و کلیدی‌تر شدن نقش آن در اقتصاد کشور، موجب پررنگ‌تر شدن اهمیت مدیریت صحیح و مؤثر بدهی‌ها شده و از این‌رو در اقتصاد ایران توجه به این مسئله در دستور کار سیاستگذار قرار گرفته است. منظور از بدهی‌های بخش عمومی تعهداتی است که لازم الاجرا شده و بر ذمه بخش عمومی (دولت، شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و ...) قرار دارد. یکی از جنبه‌های مهم این مسئله چگونگی ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی است. در واقع زمانی می‌توان مدیریت صحیح و مؤثر را پیش برد که بدانیم اولاً، مدیریت کارآمد بدهی به چه صورت بوده و شاخص‌های ارزیابی آن چیست و ثانیاً، با استفاده از این شاخص‌ها مدیریت بدهی را به‌طور مستمر ارزیابی کرده و در راستای بهبود آن تلاش کنیم.

«ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی»<sup>۱</sup> ابزار معرفی‌شده توسط بانک جهانی برای سنجش عملکرد دولت‌ها در حوزه مدیریت بدهی است. بانک جهانی با استفاده از شاخص‌های مختلف، چارچوبی را برای بهبود مدیریت بدهی تهیه کرده است. یکی از اهداف این ابزار، کمک به تقویت ظرفیت‌های

1. World Bank. 2021. Debt Management Performance Assessment Methodology 2021 Edition.

فنی و نهادی کشورهای در حال توسعه به منظور مدیریت مؤثر بدهی‌های دولت است. در چارچوب تشخیصی ارائه شده، فرایندها و مؤسسات می‌توانند در یک رویه صحیح بین‌المللی ارزیابی شده و ضمن شناسایی نقاط ضعف خود در جهت رفع آنها تلاش کرده و نقاط قوت خود را شناسایی و حفظ کنند. ابزار ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی براساس شاخص‌های مخارج عمومی و پاسخ‌گویی مالی (PEFA) مدل‌سازی شده است. در نسخه پیشین سند مربوطه که در سال ۲۰۱۵ منتشر شده بود تنها بدهی‌های دولت مرکزی مورد بررسی قرار می‌گرفت، اما در جدیدترین نسخه منتشره در سال ۲۰۲۲، دامنه مدیریت بدهی در گستره فراتر از دولت مرکزی نیز بررسی شده است.

هدفی که این شاخص‌ها دنبال می‌کنند، ارزیابی عملکرد بدهی دولت و شناسایی عناصر مورد نیاز برای دستیابی به شیوه‌های صحیح مدیریتی است. شاخص‌های عملکرد، حداقل سطوحی را که باید رعایت شوند مشخص می‌کند. کشورها باید به این حداقل‌ها دست یابند تا بتوانند به طور مؤثر مدیریت بدهی را پیاده‌سازی کنند. اگر در شاخصی حداقل الزامات رعایت نشده باشد نیاز به اصلاح یا ظرفیت‌سازی وجود دارد. این شاخص‌ها معیاری برای ارزیابی عملکرد فعلی دولت است و شامل توصیه‌های اصلاحی یا اجرایی نمی‌شود. **گزارش بدهی عملکرد مدیریت بدهی** باید ناظر به شاخص‌هایی که در ادامه معرفی می‌شود، انجام گیرد. گزارش عملکرد مدیریت بدهی یک سند مختصر (۲۰ تا ۳۰ صفحه) است که در بخش مقدماتی به مراحل و روند انجام ارزیابی و چگونگی تهیه گزارش پرداخته می‌شود. در قسمت ارزیابی، وظایف و عملکرد برای حوزه‌های تحت بررسی مشخص می‌شود. در صورتی که تاکنون فرایند ارزیابی توسط دولت انجام و اجرایی شده باشد، باید به صورت خلاصه‌وار گزارشی از اقدامات اصلاحی انجام‌شده در آخرین فرایند ارزیابی ارائه شود و به نقاط ضعف و کاستی‌های مرحله قبل اشاره شود. بدنه اصلی گزارش مذکور، ارزیابی عملکرد فعلی دولت است و اگر نظر تیم ارزیابی و اعضای دولت در رابطه با نتایج متفاوت از یکدیگر باشد، ذکر این تفاوت‌ها در گزارش ضرورت دارد. براساس نتایج به دست آمده و با توجه به ظرفیت‌های در دسترس از جمله منابع مالی، پیشنهادها برای گزارش‌های بعدی نیز طرح می‌شود. ارائه چنین گزارشی می‌تواند عملکرد مدیریت بدهی را به صورت چشمگیری ارتقا بخشد. تهیه این گزارش معمولاً توسط نهادی صورت می‌گیرد که مستقل از دولت فعالیت کرده و حائز توان تخصصی و کارشناسی لازم برای این ارزیابی است. این نهاد، می‌تواند همان شورای مالی (Fiscal Council) یا نهادی مشابه آن باشد. در حال حاضر بخشی از گزارش‌های عملکرد مالی دولت که توسط وزارت اقتصاد منتشر می‌شود، به وضعیت بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی اختصاص دارد. هسته اصلی گزارش مذکور ارقام بدهی بر مبنای تقسیم‌بندی موضوع ماده (۱) قانون «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» است. مرکز مدیریت بدهی‌ها و روابط مالی دولت نیز گزارش‌های موردی و ادواری مختلفی تدوین می‌نماید که از جنبه‌های مختلف آمارهای مرتبط با بدهی را ارائه می‌کند. گرچه این گزارش‌ها گام مؤثر و مثبتی در راستای احصا و مدیریت بدهی است، اما گزارشگری دقیق بدهی و شناسایی نقاط ضعف نیازمند توجه ویژه به تمامی ابعاد مدیریت بدهی و استفاده از استانداردها و تجارب جهانی است.

مسئله مدیریت بدهی را می‌توان از جنبه‌های مختلفی واکاوی کرد. مواردی مانند: کیفیت و کارآمدی قوانین و مقررات مرتبط، ساختار مدیریتی، راهبردهای مدیریت بدهی، هماهنگی با سیاست‌های پولی و مالی، مدیریت جریان نقدی دولت و مسائل فنی مربوط به ثبت و ذخیره‌سازی اطلاعات. در گزارش حاضر هر یک از این مسائل مطرح شده و ملاحظات مربوط به آن بیان می‌شود.

در ادامه، ۱۵ شاخص معرفی شده توسط بانک جهانی تشریح می‌شود. در برخی از شاخص‌ها نحوه امتیازدهی مشخص شده است. نمره C به عنوان حداقل الزامات و نمره A به عنوان حالت مطلوب در نظر گرفته شده است. آنچه در قسمت نمره B و C ذکر شده مواردی است که مازاد بر موارد نمره C لحاظ می‌شود. توجه به این امتیازها از این جهت اهمیت دارد که مشخص شود سطح ایدئال و حداقلی عملکرد مدیریت بدهی چگونه است. با مقایسه وضعیت فعلی مدیریت بدهی در کشور ما و حالت مطلوب مندرج در این گزارش می‌توان نقاط قوت و ضعف را شناسایی کرده و اقدامات لازم برای بهبود مدیریت بدهی را در دستور کار قرار داد.

## 1. Public Expenditure and Financial Accountability Program

چارچوب مخارج عمومی و پاسخ‌گویی مالی یک ابزار است و شاخص‌هایی را ارائه می‌کند که از طریق آن می‌توان نقاط ضعف و قوت مدیریت مالی عمومی را سنجید. ۲. شورای مالی یک نهاد مستقل است که سیاست‌های مالی مختلف دولت را بررسی کرده و ضمن ارائه گزارش از وضعیت سیاست‌های مالی، راهکارهای متناسب را به نهادهای ذی‌ربط ارائه می‌دهد.



## ۲. چارچوب قانونی



در مرحله اول باید ابعاد و گستره قوانین و همچنین وجود، پوشش و محتوای چارچوب قانونی در مورد مجوز استقراض مشخص باشد. چارچوب قانونی باید به وضوح اختیارات قرض گرفتن (در بازارهای داخلی و خارجی) و چگونگی انجام معاملات مربوط به بدهی را تعیین کند. اهداف تعیین شده برای استقراض باید مشخص باشد. با توجه به اینکه تعریف پذیرفته شده جهانی از بدهی دولت مرکزی وجود ندارد، حوزه‌های قضایی مختلف و استانداردهای حسابداری، تعاریف متفاوتی دارند که پیامدهای سیاستی مختلفی به دنبال دارد. برای چارچوب قانونی بسیار مهم است که دامنه بدهی عمومی را به صراحت مشخص کند. تمام اسناد بدهی که نشان دهنده بدهی‌های دولت است باید در چارچوب قانونی گنجانده شوند. دامنه چارچوب قانونی حاکم بر مدیریت بدهی عمومی ممکن است متفاوت باشد، ولی معمولاً محدود به دولت مرکزی است. وزیر امور اقتصادی و دارایی باید به صورت سالیانه، گزارش میزان بدهی را به مجلس ارائه کند. شرط کلیدی در این شاخص ارزیابی بررسی دقیق قوانین به این منظور است که مشخص شود که آیا قوانین می‌توانند الزامات ابعاد مختلف شاخص‌های مورد ارزیابی را برآورده کنند یا خیر؟ تعیین میزان پایبندی به قوانین نیز مهم است؛ زیرا در برخی کشورها، قوانین ممکن است کافی باشند، اما به طور کامل اجرا نشوند. در صورت عدم پایبندی به قوانین، شاخص باید به گونه‌ای طراحی شود که گویی قانون یا قوانینی در حال اجرا نیست.

چارچوب قانونی معمولاً به دو دسته قوانین اولیه و ثانویه تقسیم می‌شود. در اینجا منظور از قانون اولیه، مصوبات قوه مقننه و مقصود از قوانین ثانویه، مصوبات هیئت وزیران و موارد مشابه آن است. چارچوب قانونی ترجیحاً باید شامل موارد زیر باشد:

### قوانین اولیه:

**۱** مجوز صریح مجلس به دولت (به رئیس‌جمهور، کابینه یا هیئت وزیران، یا مستقیماً به وزیر دارایی) برای استقراض و تضمین وام از طرف دولت مرکزی ضروری است.

**۲** گنجاندن مقررات کلیدی در قوانین اولیه سبب تأکید و اهمیت ویژه به مقررات می‌شود و از تغییرات مکرر آنها جلوگیری می‌کند. در واقع برخی از موارد جزئی، اما حائز اهمیت را که قرار نیست تغییر خاصی در طول زمان داشته باشد، می‌توان در قانون اولیه قرار داد.

**۳** در قانون اولیه باید اهداف و اختیارات نهاد مسئول ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی، الزام به توسعه راهبرد<sup>۱</sup> توسط نهاد مسئول و الزام به گزارش اجباری سالیانه به مجلس مشخص باشد.

**۴** قانون اولیه باید اهداف استقراضی دولت را مشخص کند. دلیل اصلی گنجاندن اهداف استقراض در قوانین اولیه، جلوگیری از استقراض برای سرمایه‌گذاری‌های سوداگرانه یا تأمین مالی هزینه‌هایی است که نه در بودجه سالیانه منظور شده‌اند و نه به شیوه‌ای دیگر توسط مجلس تصویب شده‌اند. اگر غیر از این باشد، فرایند بودجه معنای خود را از دست داده و در نهایت مجلس مجبور به افزایش مالیات یا کاهش هزینه‌ها برای تأمین مالی چنین هزینه‌هایی خواهد شد. نمونه‌هایی از اهداف استقراض شامل تأمین مالی کسری بودجه، تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری، تأمین مالی جهت پرداخت بدهی‌های معوق و... است که باید در قوانین اولیه به وضوح آورده شوند و در سند بودجه سالیانه عدد دقیق هر یک نیز آورده شود. برای درک بیشتر این موضوع که چرا اهداف باید در قوانین اولیه آورده شوند، می‌توان آن را با چارچوب نظارتی سیاست پولی مقایسه کرد که در آن هدف اولیه سیاست پولی (برای مثال، ثبات قیمت) طبق قاعده مشخص شده و در قانون اولیه (قانون بانک مرکزی) ذکر شده است.

**۱** فرایند تصمیم‌گیری قانونی برای استقراض در بازارهای داخلی و خارجی، مانند انتشار اوراق بدهی (در صورت لزوم) باید در قوانین اولیه مشخص باشد.

۱. نهاد مسئول مدیریت بدهی موظف است وضعیت را به صورت مداوم رصد کرده و در هر وضعیت راهبردهای لازم را اتخاذ کند.

- ۲) تفویض اختیار استقراض، از سمت مجلس به قوه مجریه، باید در قانون اولیه مدنظر قرار گیرد. زیرا در واقع حق تصمیم‌گیری در مورد استقراض متعلق به مجلس است. این امر معمولاً در قانون جداگانه در مورد بدهی عمومی یا قانون مشابه (مثلاً بودجه) نیز آورده می‌شود.
- ۳) از دیگر محدودیت‌های رایج برای استقراض توسط قوه مجریه، حفظ اختیار مجلس برای تصویب برخی قراردادهای وام، به‌ویژه وام‌های دریافت شده از خارج از کشور است. این رویه تصویب، باید ترجیحاً محدود به قراردادهای قرضی که به‌عنوان معاهدات طبقه‌بندی می‌شوند (مثلاً موافقت‌نامه‌های بین‌المللی منعقدشده بین دولت‌های مستقل [بدهی‌های دوجانبه] یا توافق‌نامه‌های بین یک دولت مستقل و موضوع دیگری از حقوق بین‌الملل، مانند بانک جهانی [بدهی چندجانبه] باشد.
- ۴) گزارش بدهی به مجلس باعث افزایش شفافیت و تقویت پاسخ‌گویی می‌شود. این الزام گزارش بدهی، معمولاً در هر قانون مبتنی بر سیاست که شامل اهداف بلندمدت است (مانند ثبات قیمت برای سیاست‌های پولی) یافت می‌شود.
- ۵) مجموعه‌ای از قواعد ناظر به تضامین به شرح زیر مورد نیاز است:

- تعریف تضامین و تشریح اهداف آن،
- ترتیبات نهادی<sup>۱</sup> لازم برای ارزیابی تعهدات مشروط و تفکیک تضامین،
- تعیین ابزار نظارت مانند سقف تضامین قابل انتشار،
- سازوکار پرداخت‌های مربوطه در صورت معوق شدن موارد تضمین شده.

### قوانین ثانویه:

- ۱) در شاخه اجرایی دولت به یک یا چند نهاد دولتی برای استقراض و در صورت لزوم انجام معاملات مربوط به بدهی مجوز داده شده و وظایف و اختیارات آنها تشریح شود.
- ۲) هماهنگی بین وزارت دارایی، بانک مرکزی و سازمان برنامه‌بودجه در جنبه‌های عملیاتی مانند اطلاعات اوراق بهادار دولتی، انتشار و تسویه آنها روشن باشد.
- ۳) هماهنگی درون وزارت دارایی از طریق ایجاد کمیته‌هایی در جهت اشتراک‌گذاری اطلاعات مانند فعالیت‌های استقراضی، صدور تضامین،<sup>۲</sup> پایداری مالی، مدیریت نقدینگی و سایر موارد مربوطه مدنظر قرار گیرد.

### جدول ۱. امتیازدهی چارچوب قانونی

مجاز استقراض، مجاز صدور ضمانت‌نامه و انجام عملیات وام‌دهی، تعریف ابزار بدهی مورد استفاده دولت مرکزی، هدف از استقراض (به‌منظور تأمین مال بودجه، بازپرداخت بدهی و موارد معین دیگر).	نمره C
اهداف مدیریت بدهی، الزام به انتشار گزارش بدهی.	نمره B
چارچوبی برای هدایت مدیریت ضمانت‌نامه‌ها و وام‌ها، توسعه راهبرد مدیریت بدهی و انتشار اهداف میان‌مدتی راهبرد.	نمره A

#### 1. Institutional Setup

۲. با توجه به اینکه در ایران صدور تضامین توسط سازمان برنامه‌بودجه انجام می‌شود، هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه‌بودجه در مورد تضامین ضروری است. صدور تضامین باید در چارچوب راهبرد مدیریت بدهی انجام شده و نهاد مدیریت بدهی در بررسی آن از جنبه‌های مختلف به‌خصوص مدیریت ریسک مسئول است.



### ۳. ساختار مدیریتی



#### بعد اول: ساختار مدیریتی استقراض

ساختار مدیریتی مطلوب و کارآمد برای استقراض دولت مرکزی و معاملات مربوط به بدهی به نحوی است که مسئولیت هر کدام از نهادهای درگیر در هر مرحله روشن باشد؛ بدین صورت که تفکیک سطح سیاسی و سطح اجرا شفاف باشد. سطح سیاسی یعنی پارلمان، رئیس‌جمهور، کابینه یا شورای وزیران و وزیر دارایی که اهداف کلی دولت مرکزی را تعیین می‌کنند و در مورد سطح ریسکی که دولت مایل به تحمل آن است، تصمیم می‌گیرند. سطح اجرا که شامل نهادهای مسئول اجرای تصمیمات و راهبرد مدیریت بدهی بوده و بنابراین نیازمند یک نهاد کارآمد در داخل دولت است. در واقع ضرورت دارد که یک نهاد چابک و کارا داخل دولت امور مربوط به اجرای تصمیمات و راهبردهای ناظر به مدیریت بدهی را به انجام برساند. به‌طور کلی بهترین ساختار به این صورت است که یک نهاد واحد، مسئولیت استقراض دولت را برعهده داشته باشد. توضیحات فوق در مورد تضامین دولتی نیز صادق است. نهاد مسئول باید به ارزیابی میزان ریسک، مدیریت و کنترل آثار مالی نکول یا رخدادهای آسیب‌زا، نظارت بر ریسک در طول مدت ضمانت و ثبت و گزارش تضمین‌ها بپردازد.

#### جدول ۲. امتیازدهی ساختار مدیریتی

هماهنگی بین نهادهای مرتبط با مدیریت بدهی	نمره C
مکانیسم‌های رسمی برای افزایش هماهنگی بین نهادهای مدیریت بدهی وجود داشته باشد (وظایف و اختیارات هر یک باید برای رسیدن به هماهنگی روشن باشد).	نمره B
فرایند استقراض باید توسط یک نهاد واحد صورت پذیرد.	نمره A

#### بعد دوم: مسائل مرتبط با منابع انسانی

اندازه و ظرفیت کارکنان به شدت بر عملکرد مدیریت بدهی اثرگذار است. با توجه به اینکه مسئله مدیریت بدهی حیطه گسترده‌ای از مسائل اقتصادی، مالی و حسابداری را دربرمی‌گیرد، به‌کارگیری نیروهای توانمند نیازمند طرح‌های جبران خدمات جذاب است.

#### جدول ۳. امتیازدهی مسائل مرتبط با نیروی انسانی

اندازه کارکنان کافی در نظر گرفته می‌شود. از ابزارهای رقابتی برای استخدام کارکنان استفاده می‌شود. گردش مالی مانع از فعالیت‌های اصلی نهاد مدیریت بدهی نمی‌شود. کارکنان برای انجام فعالیت‌های اصلی نهاد مدیریت بدهی آموزش دیده‌اند.	نمره C
برنامه‌های شغلی و شرح شغل وجود دارند. قوانین رفتاری و مدیریت تضاد منافع برای کارکنان وجود دارد که باید از آنها پیروی کنند.	نمره B
جذابیت طرح‌های جبران خدمات به‌صورتی است که کارمندان به باقی ماندن در مجموعه ترغیب می‌شوند.	نمره A

**بُعد اول: کیفیت سند راهبرد**

دولت باید براساس اهداف بلندمدت و در چارچوب مفروضات اقتصاد کلان و بودجه، اقدام به تهیه و تصویب راهبرد میان‌مدت خود کند. طراحی یک راهبرد مقوله‌ای منفک از تجزیه و تحلیل پایداری است. تجزیه و تحلیل پایداری بدهی یک برنامه بلندمدت است، در حالی که راهبرد مدیریت بدهی، یک برنامه میان‌مدت است. برنامه‌ای که باید تمام بدهی‌های موجود دولت مرکزی و استقراض پیش‌بینی شده، از جمله از بانک مرکزی را به صورت غلتان با حداقل سه سال دامنه پوشش دهد (بنابراین باید سالیانه به‌روز شود). راهبردها باید ترکیبی از ریسک و بدهی را دربرگیرد. محتوای راهبرد و شاخص‌های ریسک از کشوری به کشور دیگر بسته به مرحله توسعه اقتصادی، منابع تأمین مالی، وسعت و عمق بازار بدهی داخلی و معاملات مورد استفاده متفاوت است. علاوه بر تجزیه و تحلیل ریسک هزینه و وضعیت دارایی، راهبرد باید با چارچوب اقتصاد کلان و سطح توسعه بازار داخلی سازگار باشد. این راهبرد باید وضعیت بدهی فعلی دولت مرکزی را منعکس کند و فعالیت‌ها توسط آن هدایت شود. راهبرد مشخص می‌کند که با تغییر ترکیب پرتفوی بدهی، میزان ریسک و نوع هزینه‌ها چگونه تغییر می‌کنند. سند راهبرد در واقع باید شامل توضیح چگونگی مدیریت ریسک‌های بازاری (شامل نرخ ارز، ریسک‌های غلتاندن بدهی و...)، پیش‌بینی‌های دقیق سیاست‌های مالی دولت و به تبع آن بدهی‌هایی که ایجاد آنها محتمل است، به همراه توصیف چشم‌انداز آینده و همچنین وجود تجزیه و تحلیل‌ها درباره چگونگی حمایت از راهبرد، در نظر گرفتن محدودیت‌ها و بررسی عملکرد راهبردهای گذشته باشد. راهبرد پیشنهادی در واقع باید تأثیر عوامل راهبردی مانند مجموع بدهی، میزان بدهی ارزی، نسبت بدهی داخلی به داخلی و ترکیب آنها را به همراه زمان سررسید و حداکثر بدهی مجاز در یک سررسید تحت سناریوهای مختلف برآورد کرده و حساسیت آنها را به نرخ ارز و نرخ بهره نشان دهد. علاوه بر این در راهبرد پیشنهادی باید حداکثر نسبت بدهی کوتاه‌مدت به بلندمدت و حداقل زمان مورد نیاز برای اصلاح نرخ بهره مشخص باشد.

برای کشورهایی که دسترسی محدودی به ابزارهای بدهی مبتنی بر بازار دارند و عمدتاً به منابع مالی رسمی خارجی متکی هستند، این پارامترهای مبتنی بر ریسک ممکن است به یک اندازه تأثیرگذار نباشند. در چنین مواردی، پارامترهای مرتبط برای مهار ریسک‌های پرتفوی بدهی احتمالاً ترکیبی از نرخ بهره و مقدار بدهی خواهد بود که باید در یک زمان خاص بازپرداخت شود. توصیه‌ها باید اهداف و محدوده آن را برای شاخص‌ها و برنامه تأمین مالی در افق پیش‌بینی شده مشخص کنند. به عنوان یک گام اولیه، سمت‌وسوی راهبرد باید بیان شود. به علاوه، سازگاری اجزای راهبرد با اهداف اصلی ضروری است؛ مثلاً اگر یکی از اهداف پیش‌رو ارتقای توسعه بازار بدهی داخلی است، راهبرد باید شامل اقداماتی برای حمایت از چنین توسعه‌ای باشد.

**جدول ۴. امتیازدهی کیفیت سند راهبرد**

افق زمانی سه‌ساله همراه با به‌روزرسانی‌های مرتب در زمان‌های از پیش تعیین شده. سند راهبرد باید محدوده فعالیت‌های نهاد مدیریت بدهی را مانند ترکیب بدهی‌ها، پیش‌بینی‌های مربوط به سیاست مالی دولت و... مشخص کند.	نمره C
تجزیه و تحلیل‌های کمی و واقع‌بینانه از هزینه‌ها، ریسک‌های احتمالی و اهداف.	نمره B
تحلیل حساسیت و آسیب‌پذیری سبد بدهی به شوک‌ها و نرخ‌های مختلف (بهره، ارز و...) مشخص باشد.	نمره A



### بعد دوم: فرایند تصمیم‌گیری و انتشار راهبرد

باید اطمینان حاصل شود که دولت یک فرایند تصمیم‌گیری قوی برای توسعه راهبرد دارد و این راهبرد به اشتراک گذاشته شده و منتشر می‌شود. یک راهبرد باید به شیوه‌ای باز و شفاف ایجاد شود. این راهبرد اساساً تصمیمی در مورد میزان تحمل ریسک ترجیحی دولت است که باید به‌طور مکرر (ترجیحاً سالیانه) به‌روز شود تا شرایط تغییر یافته را منعکس کند. نهاد اصلی یک پیشنهاد راهبرد عملی تهیه می‌کند. بانک مرکزی بررسی می‌کند که راهبرد با اجرای سیاست پولی مغایرت نداشته باشد و کابینه، هیئت‌وزیران یا وزیر دارایی سند راهبردی را تصویب می‌کند. برای تضمین کیفیت بیشتر، برخی از کشورها یک هیئت‌مشاوره تخصصی تشکیل داده‌اند تا در مورد پیش‌نویس راهبرد قبل از تصویب آن اظهار نظر کنند. اگرچه راهبرد باید برای میان‌مدت تدوین شود، اما باید به‌طور دوره‌ای مورد بازنگری قرار گیرد تا ارزیابی شود که آیا مفروضات همچنان با توجه به شرایط تغییر یافته پابرجا هستند یا خیر؟ این بازنگری باید سالیانه و ترجیحاً به‌عنوان بخشی از فرایند بودجه انجام شده و اگر راهبرد موجود مناسب تلقی شود، باید دلیل ادامه آن بیان شود. راهبرد باید بخشی جدایی‌ناپذیر از فرایند تهیه بودجه باشد. سند بودجه منابع تأمین مالی را فراهم می‌کند و این منابع باید با تحلیل‌ها و توصیه‌های بیان‌شده در راهبرد بدهی همسو باشد. بنابراین برنامه استقراض سالیانه باید با راهبرد بدهی میان‌مدت هماهنگ باشد. پس از تصویب نهایی راهبرد، استقراض‌ها و سایر فعالیت‌ها باید توسط راهبرد هدایت شوند.

### بعد سوم: برنامه استقراض سالانه

در جهت تأمین نیازهای مالی دولت و مطابق با راهبرد نهاد مدیریت بدهی، باید برنامه استقراض به‌صورت سالیانه تهیه شود. برنامه استقراض سالیانه باید به‌صورت تفکیک شده (استقراض داخلی - استقراض خارجی) وجود داشته باشد. همچنین برنامه استقراض سالیانه باید نسبت به مسائل پیش‌بینی نشده منعطف باشد.

## ۵. گزارش بدهی و ارزیابی



### بعد اول: انتشار آمار بدهی، ضمانت وام و عملیات مربوط به بدهی

دولت موظف است که به‌طور دوره‌ای یک گزارش آماری بدهی را تهیه و به‌صورت عمومی منتشر کند. این گزارش، بدهی‌های داخلی و خارجی دولت مرکزی، ضمانت‌های وام و عملیات مربوط به بدهی را پوشش می‌دهد و برای اطمینان از شفافیت سبد بدهی و ضمانت‌های وام معوق ضروری بوده و برای تصمیم‌گیری سرمایه‌گذاران حیاتی است. گزارش باید ترجیحاً به‌صورت سه‌ماهه منتشر شود.

### بعد دوم: گزارش بدهی به قوه مقننه

هدف این است که با ارائه گزارش‌های مکرر در مورد بدهی‌ها و در دسترس قرار دادن این گزارش‌ها برای عموم، این اطمینان حاصل شود که دولت در قبال عملکرد خود به مجلس و شهروندان کشور پاسخ‌گو است. این رویکرد، شفافیت در عملیات و حکمرانی کارآمد را از طریق مسئولیت‌پذیری بیشتر در قبال مسئولیت‌های اساسی که به نهادها واگذار می‌شود، ارتقا می‌دهد. علاوه بر ارائه اطلاعات کامل در مورد بدهی‌های معوق عمومی، با ارائه گزارش سالیانه تفصیلی به مجلس امکان ارزیابی دقیق عملکرد مدیریت بدهی برای قانونگذار فراهم می‌شود. قانونگذار وظیفه دارد تطابق اقدامات انجام شده در مدیریت بدهی را با اسناد راهبرد بدهی بررسی کند.

### بُعد سوم: گزارش بدهی‌های عمومی

باید این اطمینان وجود داشته باشد که بدهی‌های بخش عمومی به صورت سیستماتیک جمع‌آوری شده و گزارش‌ها در یک وبسایت دولتی منتشر می‌شود و به راحتی در دسترس همگان قرار می‌گیرد. وجود داده‌های دقیق، جامع و قابل اتکا در مورد بدهی‌های بخش عمومی سنگ بنای شیوه‌های استقراض صحیح است. وجود اطلاعات کامل و کافی می‌تواند مدیران نهاد مدیریت بدهی را آگاه کند تا بتوانند پیامدهای تعهدات احتمالی را بر وضعیت پایداری بدهی و ثبات اقتصاد کلان در نظر بگیرند. پوشش ناقص بدهی‌ها ممکن است منجر به دست کم گرفتن سطح بدهی‌ها شود و ریسک قابل توجهی را برای تجزیه و تحلیل پایداری ایجاد کند.

## ۶. حسابرسی

در این شاخص منظور از حسابرسی، بررسی عملیات مرتبط با مدیریت بدهی توسط نهاد ناظر است. حسابرسی بدهی‌ها به منظور تأیید بدهی‌های قطعی مقوله جداگانه‌ای بوده و خارج از محدوده این شاخص است.

### بُعد اول: جامعیت حسابرسی

تمامی فعالیت‌ها، خط‌مشی‌ها و عملیات باید در معرض بررسی دقیق نهادهای رسمی حسابرسی قرار داشته باشند. هدف از حسابرسی، یکپارچگی اطلاعات مالی در راستای راهبرد تعریف شده است. استانداردهای عملکرد حسابرسی خارجی باید با استانداردهای بین‌المللی، مانند استانداردهای تعیین شده توسط سازمان بین‌المللی مؤسسات عالی حسابرسی (INTOSAI) [۲] سازگار باشد.

### بُعد دوم: میزان تعهد برای رسیدگی به نتایج حاصل از حسابرسی

تصمیم‌گیرندگان مربوطه باید نسبت به رسیدگی به نتایج حاصل از حسابرسی متعهد باشند. مدیران بدهی باید در برابر قانونگذار و به تبع آن، جامعه پاسخگو باشند. این امر از طریق شفافیت در مورد بدهی عمومی و اطمینان از وجود ترتیبات حسابرسی مؤثر حاصل می‌شود. گزارش‌دهی منظم در مورد سطح بدهی دولت مرکزی و جزئیات آن و انتشار نتایج حسابرسی یکی از راه‌های ارتقای شفافیت است.

## ۷. هماهنگی با سیاست مالی

### بُعد اول: ارائه پیش‌بینی‌های دقیق و به موقع از میزان بدهی تحت سناریوهای مختلف

باید این اطمینان وجود داشته باشد که پیش‌بینی‌های قابل اعتماد و به موقع در مورد مجموع بدهی در طول فرایند تهیه بودجه سالیانه (با در نظر گرفتن شرایط اقتصاد کلان و راهبرد مدیریت بدهی) ارائه می‌شود.

### بُعد دوم: نظارت بر ریسک‌های مالی

این شاخص میزان گزارش ریسک‌های مالی ناشی از تعهدات مشروط خاص را اندازه‌گیری می‌کند. سیاستگذاران برای اتخاذ تصمیمات مناسب برای استقراض و حفظ پایداری بدهی و ثبات اقتصاد کلان به این اطلاعات نیاز دارند. این تعهدات مشروط می‌تواند ناشی از بروز یک بیماری واگیردار، شکست بازار، وقوع بلایای طبیعی، نتایج نامطلوب اقتصاد کلان و سایر موارد باشد. دولت حتی باید بر



میزان بدهی‌های شهرداری‌ها، شرکت‌های اشتراکی (خصوصی- دولتی) و... هم نظارت دقیقی داشته باشد و در قالب یک اطلاعیه، ریسک مالی را با واحد مدیریت بدهی به اشتراک بگذارد تا تعهدات مشروط مرتبط با آنها را در راهبرد خود مدنظر قرار دهد. این اطلاعیه ریسک مالی باید شامل هرگونه ریسک ممکن باشد. در سطح دیگری باید در رابطه با شوک‌های کلان اقتصادی به‌عنوان بزرگ‌ترین منبع ریسک برای اقتصاد بحث شود. در بالاترین سطح نظارتی نیز باید یک ارزیابی کیفی از سلامت مالی نهادهای عمومی (دولتی) صورت پذیرد.

### بعد سوم: در دسترس بودن متغیرهای کلان کلیدی و تجزیه و تحلیل پایداری بدهی

تحلیل پایداری مالی<sup>۱</sup> عبارت است از: سنجش انواع ریسک‌هایی که می‌تواند مالیه دولت را متأثر کند. در واقع مجموعه‌ای ساده از ابزارها برای تجزیه و تحلیل بودجه دولت و وضعیت بدهی آن است و با توجه به سطح بدهی دولت معیاری برای سنجش سیاست‌های مالی دولت ارائه می‌کند. تحلیل پایداری مالی اطلاعاتی حیاتی را در اختیار نهاد مدیریت بدهی قرار می‌دهد. زیرا راهبرد مناسب در نهایت به تحمل ریسک دولت بستگی دارد. میزان ریسک مرتبط با بدهی که یک دولت مایل به پذیرش آن است ممکن است در طول زمان بسته به اندازه پرتفوی بدهی آن و درک آن در مورد آسیب‌پذیری در برابر شوک‌های اقتصادی و مالی متفاوت باشد. به‌طور کلی، هرچه پرتفوی بدهی و آسیب‌پذیری اقتصاد در برابر شوک‌های اقتصادی کلان و برون‌زا بیشتر باشد، خطر بالقوه زیان ناشی از بحران مالی یا تحولات نامطلوب بیشتر می‌شود.

## ۸. هماهنگی با سیاست پولی



### بعد اول: هماهنگی با بانک مرکزی از طریق اشتراک‌گذاری منظم اطلاعات در رابطه با تراکنش‌های حال و آینده بدهی و جریان نقدی دولت

به‌دلیل حجم زیاد جریان‌های پولی و تراکنش‌های مدیریت بدهی دولت، بانک مرکزی به تحلیل تراکنش‌ها نیاز دارد و باید برای تأثیرات احتمالی آنها بر عرضه پول و نقدینگی موجود در سیستم مالی آماده شود. اشتراک‌گذاری مرتب اطلاعات و بررسی مستمر آنها شرط لازم هماهنگی با سیاست‌های پولی است. برای تسهیل اجرای سیاست‌های پولی، نهاد مدیریت بدهی باید به‌طور مرتب بانک مرکزی را در مورد معاملات بدهی و جریان‌های نقدی جاری و آتی خود مطلع کند. لازم است اطلاعات مربوطه حداقل ماهیانه و ترجیحاً روزانه به اشتراک گذاشته شود.

### بعد دوم: محدودیت دسترسی مستقیم به منابع مالی بانک مرکزی

نباید کسری بودجه دولت از طریق استقراض مستقیم دولت از بانک مرکزی تأمین شود. دولت مرکزی باید از هرگونه استقراض مستقیم از بانک مرکزی خودداری کند، مگر در شرایط استثنا و در این صورت نیز باید از نظر مقدار و مدت، محدودیت صریح قانونی داشته باشد. تأمین مالی کسری بودجه دولت با افزایش عرضه پول، محدودیت‌های نامطلوبی را بر عملیات سیاست پولی تحمیل می‌کند. علاوه بر این، در صورتی که مبالغ قابل توجهی از بانک مرکزی وام گرفته شود، در بازار داخلی استفاده از اوراق دولتی کمتر شده و تأثیر مخربی بر توسعه بازار بدهی داخلی نیز خواهد داشت.

**بُعد اول: انتشار تقویم استقراض**

اهمیت این شاخص از این جهت است که اطمینان حاصل شود استقراض به شیوه‌ای شفاف و قابل پیش‌بینی صورت می‌پذیرد. برنامه زمانی دقیق استقراض دولت باید در اختیار عموم قرار گیرد تا سرمایه‌گذاران بتوانند پارامترهای مختلف را در پیش‌بینی‌هایشان لحاظ کنند. این شاخص شامل کلیه ابزارهای استقراض داخلی از جمله مهم‌ترین ابزار، انتشار اوراق بدهی دولتی است. انتشار تقویم زمان‌بندی و پایبندی به برنامه مدون در افزایش ثبات و کاهش نااطمینانی در بلندمدت نقش مهمی دارد. این امر باعث می‌شود آحاد اقتصادی نرخ کمتری برای قرض‌دهی به دولت طلب کنند. در واقع علاوه بر اینکه آگاهی از برنامه استقراض دولت از جمله حقوق اولیه فعالان اقتصادی است، در کاهش هزینه تأمین مالی دولت نیز مؤثر است. شایان ذکر است که باید در ابتدای سال مالی کلیت وضعیت استقراض دولت مشخص باشد و آنچه در تقویم زمانی درج می‌شود، جزئیات استقراض از جمله تاریخ دقیق انتشار اوراق بدهی دولت است.

**جدول ۵. امتیازدهی انتشار تقویم**

تاریخ انتشار و نوع ابزارهای مالی در یک ماه آینده مشخص شده و حداقل یک هفته پیش از شروع آن ماه اطلاع‌رسانی شود. برنامه به‌دقت دنبال شده و هرگونه انحراف از آن توضیح داده شود. نتایج انتشار اوراق شامل حجم اوراق منتشره و نرخ آن و پیشنهادهای دریافت‌شده در حراج، اطلاع‌رسانی شود.	نمره C
تقویم انتشار اوراق شامل اطلاعات بیشتر نظیر تاریخ سررسید اوراق باشد.	نمره B
تقویم استقراض حداقل ۳ ماه آتی را پوشش دهد.	نمره A

**بُعد دوم: چگونگی عملیات استقراض**

فعالیت‌های استقراض دولت باید از طریق ابزارهای مبتنی بر بازار انجام گرفته و رویه‌های مدون برای تمامی فرایندهای استقراض داخلی آماده شده باشد؛ شرایط و ضوابط ابزارهای صادر شده به اطلاع عموم برسد و تعامل منظم با فعالان بازار صورت گیرد. یک آزمون کلیدی برای بررسی بازارمحور بودن این است که مقامات ذی‌ربط اختیار کنترل یا تعیین نرخ سود ابزارهای بدهی دولت را ندارند و این نرخ‌ها، آزادانه در بازار شکل می‌گیرند. استفاده بیش از حد از اختیار برای کاهش یا لغو حراج‌ها یا شواهدی مبنی بر ثابت ماندن قیمت / بازدهی در حراج‌ها در طول زمان، ممکن است نشانی از این باشد که این فرایند واقعاً مبتنی بر بازار نیست. در بسیاری از کشورها سیستم معامله‌گران اولیه وجود دارد. به این صورت که نهادهایی با عنوان معامله‌گر اولیه در بازار اولیه و ثانویه اوراق بهادار فعالیت کرده و اقدامات مختلفی از جمله بازارگردانی را برعهده دارند. در صورتی که در فرایند انتشار از معامله‌گران اولیه استفاده می‌شود، باید ملاک‌های احراز صلاحیت آنها، وظایف و اختیارات و امتیازاتی که در قبال انجام وظایف دریافت می‌کنند، به‌صورت شفاف اعلام شود.

از دیگر شاخص‌های مورد بررسی در این قسمت، میزان تعامل نهاد مدیریت بدهی با فعالان بازار اوراق بدهی دولت است. این امر به درک بهتر پویایی مؤلفه‌های تقاضای اوراق دولتی کمک کرده و موانع موجود بر سر راه عملکرد کارآمد بازار را روشن می‌کند.

## جدول ۶. امتیازدهی چگونگی عملیات استقراض

استفاده از ابزار و مکانیسم‌های بازارمحور. ضوابط و شرایط تمامی ابزارهای مالی به صورت شفاف در دسترس عموم باشد. ملاک‌های احراز صلاحیت معامله‌گران اولیه، وظایف و اختیارات و امتیازات آنها به صورت عمومی اعلام شود.	نمره C
حداقل به صورت سالیانه جلساتی توسط نهاد مدیریت بدهی با فعالان بازار برگزار شده و نقطه‌نظرات به اشتراک گذاشته شود.	نمره B
جلسات منظم و منضبط با فعالان بازار اوراق بدهی دولت.	نمره A

## ۱۰. استقراض خارجی



### بعد اول: فرایندها و ترتیبات سازمانی مناسب برای استقراض خارجی

در این شاخص رویه‌های مناسب استقراض خارجی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. عملیات مربوطه باید به نحوی باشد که استقراض خارجی در چارچوب برنامه استقراض سالیانه و راهبرد مدیریت بدهی انجام گرفته و از بین گزینه‌های مختلف، اعتباردهنده‌ای انتخاب شود که بهترین ضوابط و شرایط اعتباردهی را ارائه می‌دهد. بدین منظور نیاز است گام‌هایی قاعده‌مند در نهاد مدیریت بدهی برداشته شده و پس از طی یک فرایند دقیق و شفاف بهترین گزینه برای استقراض خارجی انتخاب شود. مستندسازی مراحل مذکور و پایبندی به آن نقش مهمی در تأمین مالی بهینه دارد. لازم است یک گزارش تحلیل مالی از ضوابط و شرایط گزینه‌های مختلف استقراض خارجی تهیه شده و از این طریق و با توجه به مستندات بهترین گزینه انتخاب شود.

### بعد دوم: در دسترس بودن و میزان مشارکت مشاوران حقوقی قبل از امضای قرارداد وام

حالت مطلوب این است که مشاوران حقوقی از مرحله نخستین مذاکرات با طرف خارجی در جریان مسائل بوده و مشاوره‌های لازم را ارائه کنند. در صورتی که این امر میسر نباشد لازم است پس از تدوین قرارداد و پیش از امضای آن مفاد قرارداد به تأیید مشاوران حقوقی برسد. باید اطمینان حاصل شود که آنچه در قرارداد ذکر شده دقیقاً منطبق با همان ضوابط و شرایطی است که مدنظر نهاد مدیریت بدهی بوده و در گزارش تحلیل مالی ارائه شده است.

## ۱۱. تضامین، وام‌دهی وجوه استقراضی<sup>۱</sup> و مشتقات



### بعد اول: صدور تضامین

صدور تضامین باید در قالب سیاست‌های روشن و رویه‌های مستند انجام بگیرد؛ بدین صورت که یک چارچوب مدون برای صدور تضامین نامه وجود داشته باشد و در هر مورد با توجه به ضوابط و شرایط چارچوب مذکور صدور تضامین نامه انجام گیرد. با توجه به اینکه تضامین معمولاً تعهد مشروط به حساب می‌آید، در صورت نکول بر ذمه دولت و در زمره بدهی‌های دولت قرار می‌گیرد؛ بنابراین لازم است ریسک مربوطه به دقت ارزیابی شده و بر مبنای آن نرخ پوشش تضامین تعیین شود. جدول امتیازدهی مربوط به تضامین به خوبی مشخص می‌کند که حالت مطلوب صدور تضامین باید به چه نحو باشد؛ ارزیابی ریسک پیش از صدور تضامین، رصد وضعیت تضامین در طول مدت مربوطه و پوشش ریسک دولت با استفاده از راهکارهایی نظیر ایجاد صندوق از جمله اقدامات لازم به منظور حصول وضعیت مطلوب در رابطه با تضامین است.

1. On-Lending

با توجه به اینکه در کشور ما هر ساله تضامین مختلفی در مبالغ و تضامین بالا صادر می‌شود، ارزیابی ریسک‌های موجود، احصای تعهدات مشروط و پیش‌بینی بدهی‌های آتی اهمیت فراوانی دارد.

### جدول ۷. امتیازدهی صدور تضامین

وجود سیاست‌ها و فرایندهای روشن و مدون به‌منظور تصمیم‌گیری در مورد صدور تضامین.	نمره C
ارزیابی ریسک اعتباری پیش از صدور تضامین.	نمره B
رصد ریسک اعتباری در طول دوره تضمین. وجود راهکارهای لازم به‌منظور محافظت از دولت در مقابل ریسک‌های ناشی از تضمین.	نمره A

#### بُعد دوم: قرض‌دهی وجوه استقرایی

منظور از قرض‌دهی وجوه استقرایی یا «on-lending» این است که دولت منابع لازم را از یک گروه قرض گرفته و به گروه دیگر قرض دهد. این روش در واقع جایگزینی برای صدور تضمین‌نامه است. دولت‌ها معمولاً از این طریق از برنامه‌های سرمایه‌گذاری عمومی و توسعه‌های تجاری - منطقه‌ای حمایت می‌کنند. ملاحظاتی که در بند قبلی در مورد تضامین ذکر شد در مورد این مسئله نیز صادق است.

#### بُعد سوم: استفاده از مشتقات

استفاده از ابزار مشتقه نیازمند یک چارچوب روشن و دقیق برای مدیریت ریسک است. استفاده از مشاوران حقوقی و توجه به ملاحظات قانونی در تمامی مراحل ضروری است. بیان دقیق اهداف استفاده از مشتقات و پیش‌بینی سناریوهای مختلف و رصد دقیق ریسک‌های موجود باید در دستور کار نهاد مدیریت بدهی قرار گیرد. حالت مطلوب این است که واحد جداگانه‌ای در نهاد مدیریت بدهی به‌طور خاص مسئله ابزار مشتقه را مورد بررسی قرار دهد.

با توجه به اینکه استفاده از ابزار مشتقه در مدیریت بدهی‌های دولت در کشور ما بسیار محدود است، توجه به این مسئله و ایجاد ظرفیت‌های قانونی و فنی لازم می‌تواند مفید باشد.

## ۱۲. پیش‌بینی و مدیریت جریان نقدی دولت

#### بُعد اول: پیش‌بینی تراز نقدی حساب واحد خزانه

نهاد مدیریت بدهی باید پیش‌بینی‌های قابل‌اتکا از تراز نقدی دولت در اختیار داشته باشد و بر مبنای آن برنامه‌ریزی استقرای خود را تنظیم کرده و نسبت به انتشار اوراق کوتاه‌مدت اقدام کند.

روال کلی مدیریت نقدینگی بدین صورت است که برنامه وجوه نقد<sup>۱</sup> بر اساس بودجه مصوب تنظیم می‌شود. در طول سال مالی با تغییرات بودجه باید برنامه وجوه نقد نیز به‌روزرسانی شود. در کنار این برنامه، پیش‌بینی تراز نقدی دولت قرار دارد. با توجه به پیش‌بینی و آنچه برنامه‌ریزی شده نهاد مدیریت بدهی نسبت به استقرای کوتاه‌مدت اقدام می‌کند؛ به‌نحوی که از وجوه نقد دولت به‌صورت بهینه استفاده



شود. این پیش‌بینی باید حداقل سه ماه آتی را پوشش دهد و به‌صورت غلتان هر ماه به‌روزرسانی شود. در حالت مطلوب پنجره‌های این پیش‌بینی کوتاه‌تر می‌شود، تاجایی که برای یک ماه آینده به‌صورت روزانه و برای سه ماه آینده به‌صورت هفتگی پیش‌بینی وجوه نقد صورت گرفته و به‌صورت هفتگی به‌روزرسانی می‌شود. این معیارهای نسبتاً سختگیرانه میزان اهمیت مدیریت جریان نقدی دولت را نشان می‌دهد.

### جدول ۸. امتیازدهی پیش‌بینی جریان نقدی دولت

وجود برنامه وجوه نقد ماهیانه براساس بودجه مصوب. پیش‌بینی جریان نقدی برای حداقل سه ماه آتی به‌صورت غلتان. وجود فرایندهای لازم برای بهبود پیش‌بینی جریان نقدی.	نمره C
پیش‌بینی جریان نقدی به‌صورت هفتگی برای حداقل یک ماه پیش‌رو.	نمره B
پیش‌بینی جریان نقدی به‌صورت هفتگی برای حداقل سه ماه پیش‌رو. پیش‌بینی جریاسن نقدی به صورت روزانه برای حداقل یک ماه پیش‌رو. به‌روزرسانی غلتان پیش‌بینی به‌صورت هفتگی.	نمره A

### بعد دوم: مدیریت نقدینگی دولت

جلوگیری از منفی شدن تراز نقدی دولت و کسب بازدهی مناسب از منابع مازاد دو ملاحظه اصلی در مدیریت نقدینگی هستند. مدیریت نقدینگی بهینه به این صورت است که سطح مشخصی از نقدینگی به‌عنوان ذخیره<sup>۱</sup> تعیین شده و تلاش می‌شود نقدینگی دولت در حساب واحد خزانه در این سطح تنظیم شود. در صورتی که منابع موجود کمتر از این مقدار باشد، لازم است از طریق انتشار اوراق کوتاه‌مدت سطح نقدینگی افزایش یابد و در صورتی که سطح نقدینگی مازاد بر این مقدار باشد سرمایه‌گذاری کوتاه‌مدت انجام گیرد. برای بررسی عملکرد مدیریت نقدینگی باید تراز نقدی دولت را طی روزهای سال بررسی کرد. در صورتی که در بیش از ۹۰ درصد روزهای سال سطح نقدینگی هدف‌گذاری شده محقق شود و منابع مازاد مطابق بازار پول یا سرمایه بازدهی داشته باشد، مدیریت نقدینگی به بهترین نحو انجام شده است.

یکی از خطوط قرمز در مدیریت نقدینگی اضافه برداشت از منابع بانک مرکزی است. باید توجه داشت که افق زمانی این مسئله کوتاه‌مدت است؛ یعنی حتی در کوتاه‌مدت نیز نباید اضافه‌برداشت صورت بگیرد. آنچه به‌عنوان «ذخیره» در سطوح فوق بیان شد باید به‌نحوی باشد که حتی در بدترین سناریو نیز اضافه‌برداشت رخ ندهد. طبق موضوع تبصره ماده (۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰ - تنخواه‌گردان خزانه تا ۳ درصد بودجه عمومی تعیین شده است. این تنخواه‌گردان در افق یک‌ساله در نظر گرفته شده، اما مطابق شاخص مدیریت نقدینگی، استفاده از منابع بانک مرکزی تنها در حالت‌های خاصی که به‌دقت تعریف شده و در افق زمانی کمتر از یک سال مجاز است.

### جدول ۹. امتیازدهی مدیریت نقدینگی دولت

همیشه تراز نقدی حساب واحد خزانه مثبت باشد. این تراز مثبت باید بدون اضافه برداشت از بانک مرکزی محقق شود. دولت مطابق نرخ بازار از منابع خود بازدهی کسب کند.	نمره C
سطحی از نقدینگی به‌عنوان ذخیره هدف‌گذاری شود و سیاست سرمایه‌گذاری کوتاه‌مدت مناسب برای آن در نظر گرفته شود. در ۷۵ درصد از روزهای سال گذشته سطح هدف‌گذاری شده محقق شود.	نمره B
در ۹۰ درصد از روزهای سال گذشته سطح هدف‌گذاری شده محقق شود.	نمره A

1. Buffer

## ۱۳. ثبت، رصد و پرداخت بدهی‌ها



### بُعد اول: ثبت تراکنش‌های مربوط به بدهی

هدف از این شاخص حصول اطمینان در مورد توانمندی واحد مدیریت بدهی برای ثبت دقیق و کامل تراکنش‌های مربوط به بدهی است. این مطلب به معنای ثبت کلیه ابزارهای بدهی و تراکنش‌های مرتبط (مانند ضمانت‌ها، وام‌دهی و اوراق مشتقه) است که از یک ساختار سازمانی سالم و فرایندهای کاملاً تعریف‌شده پیروی می‌کنند. تفکیک مسئولیت‌های ورود داده‌ها و واداشتن سایر کارکنان به بررسی مجدد داده‌ها به کسب اطمینان از دقت لازم در فرایند ضبط تراکنش‌ها کمک می‌کند. وجود رویه‌های مستند که به صورت مستمر به روزرسانی می‌شوند، از ملزومات این امر است.

### بُعد دوم: پرداخت‌های بدهی

مشخصاً باید این اطمینان حاصل شود که رویه‌های مستندی برای پردازش پرداخت‌های مربوط به بدهی وجود دارد، از جمله الزامات مربوطه می‌توان موارد زیر را برشمرد:

- همه اعلان‌های پرداخت باید با سوابق داخلی قبل از پرداخت بررسی شوند.
- دستورالعمل‌های پرداخت تحت یک پروسه مجوز حداقل دو نفره قرار گیرد.
- پرداخت‌ها در تاریخ مقرر انجام شود.

این مجموعه قوانین و فرایندها باید در قالب یک دستورالعمل جامع مستندسازی شده و تفکیک وظایف روشن باشد.

## ۱۴. امنیت داده و تداوم کسب و کار



### بُعد اول: دسترسی به داده، پشتیبان‌گیری و زیرساخت‌های فناوری اطلاعات

دسترسی کاربران و متخصصان فناوری اطلاعات به سیستم ثبت بدهی باید با مجوزهای دسترسی مطابق با اعتبار مجاز آنها محدود شود. مجوزهای دسترسی برای افراد باید در روزی که مسئولیت‌های آنها تغییر می‌کند به روز شود. با توجه به اینکه امروزه امور ذخیره‌سازی اطلاعات به فضای ابری منتقل شده و سرورهای داخلی را حذف کرده است، راهکارهای متنوعی برای مؤثر و ایمن کردن معماری زیرساخت فناوری اطلاعات وجود دارد.

از ملزومات حداقلی این امر آن است که باید پشتیبان‌گیری‌های دیجیتالی مکرر از پایگاه داده بدهی وجود داشته باشد. این پشتیبان‌ها باید در یک سرور امن ذخیره شوند و نه در ساختمانی که پایگاه داده بدهی در آن قرار دارد. محل ذخیره‌سازی پشتیبان باید از حوادثی مانند سرقت، آتش‌سوزی، سیل یا هر مخاطره دیگر ایمن باشد. پشتیبان‌گیری از داده‌های بدهی باید به‌طور منظم (حداقل هر سه ماه یک بار) آزمایش شود تا اطمینان حاصل شود که می‌توان آنها را بازیابی کرد و در صورت نیاز استفاده کرد.

به‌منظور بررسی کیفیت زیرساخت‌های فناوری اطلاعات باید بررسی شود که آیا مسئله‌ای در زیرساخت فناوری اطلاعات می‌تواند مانع مهمی برای عملیات مدیریت بدهی ایجاد کند و آیا ارائه‌دهندگان سیستم می‌توانند درخواست‌های اصلاحات را در مدت زمان معقولی حل و فصل کنند. کفایت سخت‌افزار، نرم‌افزار، شبکه و سرویس‌های مورد نیاز برای اجرای فعالیت‌های مدیریت بدهی باید قابل قبول باشد.



## بعد دوم: طرح تداوم کسب‌وکار و طرح بازیابی از حادثه<sup>۱</sup>

طرح تداوم کسب‌وکار و طرح بازیابی از حادثه اصطلاحاتی هستند که در حوزه مدیریت ریسک‌های عملیاتی مطرح می‌شوند. طرح تداوم کسب‌وکار به مجموعه‌ای از فرایندها و دستورالعمل‌ها اطلاق می‌شود که توسط یک سازمان پیاده‌سازی می‌شود تا سازمان بتواند بعد یا در هنگام بروز یک فاجعه به کار خود و روند فعالیت روزمره خود همچنان ادامه دهد. در طرح تداوم کسب‌وکار باید مجموعه ریسک‌های عملیاتی ممکن از قبیل حوادث طبیعی، حمله تروریستی، اختلال‌گری‌های عمدی و سایر موارد، مدنظر قرار گرفته و تدابیر لازم برای مدیریت آنها اندیشیده شود.

طرح بازیابی از حوادث بخشی از فرایند تداوم کسب‌وکار است؛ یک رویکرد کاملاً جامع که عملکردهای خاصی را مدنظر قرار داده و تلاش می‌کند سیستم‌های فناوری اطلاعات را به عملکرد کامل خود بازگرداند به‌صورتی که کارکنان بتوانند در صورت بروز مشکل یا قطعی به کار خود ادامه دهند.

به کارگیری طرح‌های فوق در مدیریت بدهی باعث می‌شود ریسک‌های عملیاتی مدیریت شده و امور مربوط به مدیریت بدهی به علت مشکلات فناوری اطلاعات مختل نشود.

## ۱۵. سوابق مرتبط با بدهی



### بعد اول: کامل بودن و به‌روز بودن سوابق دولت در مورد بدهی، تضامین و سایر معاملات مربوط به بدهی

این اطمینان‌خاطر باید وجود داشته باشد که دولت سوابق کاملی از بدهی، تضامین و تراکنش‌های مرتبط با بدهی دارد. منظور از تراکنش‌های مرتبط با بدهی تمامی تراکنش‌های مربوط به ثبت یا تسویه بدهی است. عملکرد صحیح، مستلزم به‌کارگیری یک سیستم جامع مدیریت بدهی است که تمام بدهی‌های دولت و تراکنش‌های مربوط به بدهی‌ها را ثبت، نظارت، تسویه و حسابرسی کند. این سیستم باید یک پایگاه داده دقیق، منسجم و کامل از بدهی‌های داخلی، خارجی و تضامین را فراهم کند.

### بعد دوم: سوابق کامل و به‌روز کلیه دارندگان اوراق بهادار دولتی در یک سیستم ثبت امن

باید یک سیستم ثبت دقیق و مطمئن برای اوراق بدهی دولتی منتشر شده به‌صورت الکترونیکی وجود داشته باشد. یک سیستم ثبت امن برای اوراق بدهی صادر شده به‌شکل الکترونیکی ضروری است. سرمایه‌گذاران به‌جای نگهداری اوراق بدهی به‌صورت کاغذی یا فیزیکی، امروزه به‌طور کامل به یک سیستم ثبت الکترونیکی برای پرداخت سود و اصل سرمایه متکی هستند. تراکنش‌های مربوط به اوراق باید در یک سیستم جامع ثبت و به‌روزرسانی شود. دقت، اطمینان و به‌روزرسانی سریع سامانه باید به‌نحوی باشد که نیاز به نگهداری اسناد فیزیکی به کلی مرتفع شود.

## ۱۶. استفاده از سیستم‌های اطلاعات مدیریت بدهی



سیستم‌های اطلاعات مدیریت بدهی به توضیح نحوه مدیریت بدهی کمک شایانی می‌کند و در فرایندهای مختلف مانند تهیه بودجه، ثبت بدهی، گزارش بدهی، آماده‌سازی پرداخت‌ها و جریان‌های نقدی می‌تواند مؤثر واقع شود. منظور از تهیه بودجه این است که در مرحله تدوین بودجه باید دید روشنی از وضعیت بدهی موجود باشد و بازپرداخت‌های لازم در بودجه مدنظر قرار گیرد.

1. Disaster Recovery Plan (DRP)

پنج جنبه اصلی در سیستم‌های اطلاعات مدیریت بدهی وجود دارد و ارزیابی هر یک از این جنبه‌ها حائز اهمیت است:

۱ ورودی داده – ثبت همه تراکنش‌ها و داده‌های برون‌زا،

۲ پروسه ذخیره‌سازی،

۳ خروجی شبکه،

۴ توانایی ارسال و دریافت داده،

۵ فناوری و نحوه تعامل با کاربران.

مطابق جدول امتیازبندی، سیستم اطلاعات مدیریت بدهی مطلوب باید یک سیستم جامع، یکپارچه، قابل اتکا و به‌هنگام باشد و بتواند ذخیره‌سازی، گزارش‌گیری و حسابرسی را به‌نحو احسن به انجام برساند.

### جدول ۱۰. امتیازدهی استفاده از سیستم‌های مدیریت اطلاعات

ذخیره تمامی معاملات مرتبط با بدهی. گزارش‌دهی و تحلیل ریسک – هزینه براساس داده‌های سیستم اطلاعات مدیریت بدهی. پرداخت‌های بدهی براساس سوابق سیستم اطلاعات مدیریت بدهی. اعمال سریع و به‌موقع اصلاحات درخواستی ارائه دهندگان سیستم.	نمره C
فراهم بودن اجازه کار از راه دور از طریق زیرساخت‌های فناوری اطلاعات.	نمره B
دسترسی حسابرسی به سیستم اطلاعات مدیریت بدهی. یکپارچه بودن با سایر سیستم‌های مدیریت مالی عمومی مانند <sup>۱</sup> FMIS.	نمره A

## ۱۷. جمع‌بندی

در این گزارش با توجه به ۱۵ شاخص عملکرد مدیریت بدهی، ساختار مدیریت بدهی مطلوب ترسیم شد. مدیریت بدهی مطلوب باید از یک چارچوب قانونی محکم و کارآمد برخوردار باشد، به‌طوری‌که وظایف و اختیارات هر عضو به‌درستی تبیین شده و تفکیک وظایف، مکانیسم انگیزشی، فرایند اصلاح و سایر موارد به‌درستی در نظر گرفته شده باشد. در نتیجه ساختار مدیریتی و منابع انسانی صحیح در نهاد مدیریت بدهی، افراد توانا به‌کار گرفته شده و از تخصص آنها به‌نحو احسن استفاده شود. راهبردهای مدیریت بدهی در یک فرایند مستند و منظم تعیین شده، به‌طور مستمر به‌روزرسانی شده و اقدامات بعدی با توجه به این راهبردها دنبال شود. گزارشگری بدهی‌ها و اقلام مرتبط مانند تضامین به‌صورت مرتب انجام گرفته و به‌صورت عمومی منتشر شود. هماهنگی راهبردهای مدیریت بدهی با سیاست‌های مالی و پولی و جلوگیری از سلطه مالی از دیگر جنبه‌های مهم مدیریت بدهی مطلوب است. در مسئله استقراض داخلی انتشار عمومی تقویم زمان‌بندی تأمین مالی و پایبندی به آن یکی از ملاحظات بسیار مهم است و در استقراض خارجی توجه به مسائل حقوقی و استفاده از مشاوره حقوقی در کل فرایند استقراض حائز اهمیت است. در صدور تضامین و استفاده از مشتقات، ارزیابی دقیق ریسک‌ها و لحاظ کردن آن در راهبرد مدیریت بدهی اساسی است. باید اطلاعات دقیقی از تضامین گذشته و حال وجود داشته باشد و صدور تضامین جدید براساس آنها انجام گیرد.



در کنار موارد فوق، مدیریت جریان نقدی دولت یکی از مهم‌ترین بخش‌های مرتبط با مدیریت بدهی است. پیش‌بینی دقیق و غلتان از سطح نقدینگی در اختیار دولت، استفاده از اوراق کوتاه‌مدت و عدم اضافه برداشت از بانک مرکزی، هدف‌گذاری یک سطح مناسب از جریان نقدی برای تأمین مصارف دولت و استفاده بهینه از منابع مازاد، از مهم‌ترین مسائل مربوطه هستند. تدارک زیرساخت‌های فنی لازم برای ثبت داده‌های مرتبط با مدیریت بدهی و استفاده از سیستم‌های اطلاعات مدیریت امن، یکپارچه، به‌هنگام و کارآمد از دیگر ملاحظات مرتبط با عملکرد مدیریت بدهی است.

با توجه به شاخص‌هایی که بیان شد، به‌نظر می‌رسد برخی از محورها به‌منظور بهبود مدیریت بدهی در ایران حائز اهمیت است: ■ در حال حاضر چارچوب قانونی دقیق و منسجمی برای مدیریت بدهی وجود ندارد، اما لایحه مدیریت بدهی در دستور کار مجلس شورای اسلامی است و با تصویب آن، بُعد قانونی مدیریت بدهی بهبود چشمگیری خواهد یافت. تدوین راهبردهای مدیریت بدهی در کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت و چگونگی تأمین مالی براساس این راهبردها یکی از جنبه‌های مهمی است که باید در دستور کار قرار گرفته و فرایند و ساختارهای لازم آن شکل بگیرد.

■ در راستای بهبود مدیریت نقدینگی دولت انتشار اوراق کوتاه‌مدت (درون‌سالی) یکی از ابزارهای مفید است و باید مدنظر خزانه‌داری کل کشور قرار بگیرد. تأمین منابع در کوتاه‌مدت از طریق تنخواه‌گردان خزانه تا سقف ۳ درصد بودجه عمومی طبق قانون مجاز است، اما به‌دلیل اختلال ایجاد شده در بازار پول بهتر است از جایگزین آن یعنی اوراق درون‌سالی استفاده کرد. علاوه بر این باید هزینه فرصت نقدینگی نزد خزانه‌داری کل کشور مورد توجه قرار گرفته و پس از تأمین سطح مناسبی از نقدینگی به‌عنوان ذخیره، از مازاد منابع بازدهی قابل‌قبولی کسب شود.

■ انتشار منظم اوراق دولتی یکی دیگر از مسائل حائز اهمیت و نیازمند اصلاح است. پیش از شروع سال مالی آحاد اقتصادی باید از چگونگی تأمین مالی دولت در سال پیش‌رو مطلع باشد. علاوه بر این در ابتدای هر سال باید زمان انتشار اوراق مشخص بوده و تقویم انتشار اوراق در دسترس عموم قرار گیرد. شایان‌ذکر است که مهم‌ترین مسئله، پایبندی دولت به تقویم منتشره است؛ به‌نحوی که آحاد اقتصادی به تحقق برنامه تأمین مالی اطمینان کند.

■ در کنار تمامی موارد ذکر شده تقویت نیروی انسانی مورد استفاده در حوزه مدیریت بدهی در کشور با به‌کارگیری افراد توانمند در حوزه مالی و اقتصادی می‌تواند به بهبود مدیریت بدهی بینجامد.

## منابع و مآخذ



[1] World Bank. 2021. Debt Management Performance Assessment Methodology 2021 Edition.

[2] <https://www.intosai.org/>



#### گزیده سیاستی

به کارگیری شاخص‌های ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی، یکی از پیش‌نیازهای مهم مدیریت مناسب بدهی‌های عمومی است. بر مبنای ادبیات حوزه بدهی ۱۵ شاخص در عرضه‌های مختلف نظیر هماهنگی سیاست‌های پولی و مالی و احصا و گزارش‌گری بدهی تعریف و ارائه شده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)