



جمهوری اسلامی ایران
وزارت امور اقتصادی و دارایی

قواعد مالی و شوراهای مالی: روندها و اصلاحات اخیر از زمان همه گیری (کرونا)

(به همراه توصیه های کارشناسی و الزامات اجرایی)

خزانه داری کل کشور

مرکز امور خزانه و مدیریت نقدینگی

گروه مدیریت نقدینگی و تحلیل سیاست مالی

مهر ماه ۱۴۰۵



بسمه تعالی

شناسه گزارش	
عنوان	قواعد مالی و شوراهای مالی: روندها و اصلاحات اخیر از زمان همه گیری (کرونا) به همراه توصیه‌های کارشناسی و الزامات اجرایی
منتشر کننده	مرکز امور خزانه و مدیریت نقدینگی - خزانه داری کل کشور
تدوین و ترجمه	گروه مدیریت نقدینگی و تحلیل سیاست مالی
طبقه بندی گزارش	عادی
تاریخ انتشار	مهر ماه ۱۴۰۵
شمارش	گزارش شماره هفت
کد گزارش	P۵۵۱۱۱۴۰۵۰۷۰۱
مطالب مندرج در این گزارش، نظر رسمی وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) محسوب نمی‌شود.	
این مجموعه ترجمه گزارش زیر است:	
Alonso, V., Arroyo, C., Aydin, O., Balasundharam, V., Davoodi, H. R., Hegab, G., Lam, W. R., Nguyen, A. M., Salazar Ferro, N., Sher, G., Solovyeva, A., & Tchelishvili, N. (۲۰۲۵). Fiscal rules and fiscal councils: Recent trends and revisions since the pandemic (IMF Working Paper No. ۲۰۲۵/۱۹۸).	

روندها و اصلاحات قوانین مالی: چشم‌انداز جهانی پس از همه‌گیری

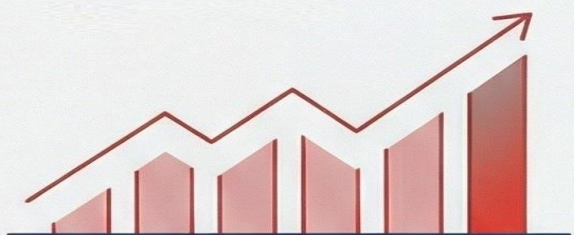
این اینفوگرافیک بر اساس گزارش صندوق بین‌المللی پول (IMF) تهیه شده و روند پذیرش قوانین مالی و ایجاد شوراهای مالی مستقل را در ۱۲۳ اقتصاد جهان بررسی می‌کند. تمرکز اصلی بر افزایش انعطاف‌پذیری قوانین و چالش‌های جدی در رعایت محدودیت‌های بدهی و کسری پس از دوران همه‌گیری است.

بخش دوم: چالش‌های انطباق و قدرت قوانین



افزایش انعطاف‌پذیری در طراحی قوانین

دو سوم کشورها قوانین خود را برای گنجاندن «بندهای معافیت و مکانیسم‌های اصلاحی» بازنگری کرده‌اند.



انحراف تاریخی از محدودیت‌های قانونی

در سال ۲۰۲۰، بیش از ۸۰٪ کشورها از سقف کسری بودجه تعیین‌شده در قوانین خود فراتر رفتند.



VS



شکاف بین طراحی قوی و اجرای ضعیف

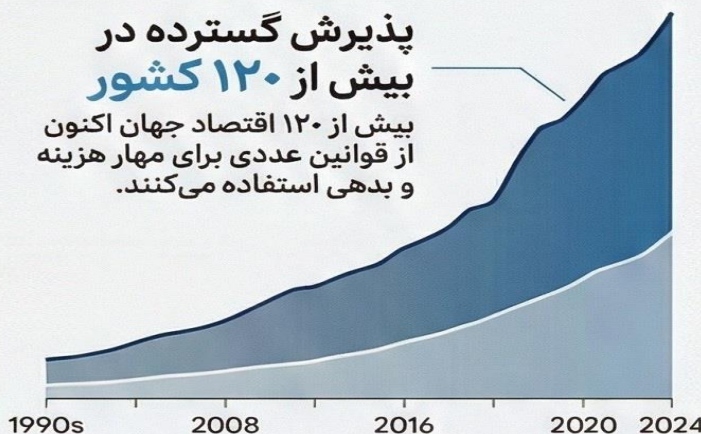
علیرغم بهبود شاخص قدرت قوانین، نظارت مستقل و رعایت عملی آن‌ها همچنان ناهموار است.

بخش اول: گسترش جهانی چارچوب‌های مالی

رشد تعداد کشورها (دهه ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۴)

پذیرش گسترده در بیش از ۱۲۰ کشور

بیش از ۱۲۰ اقتصاد جهان اکنون از قوانین عددی برای مهار هزینه و بدهی استفاده می‌کنند.



پیشتازی بازارهای نوظهور در نظارت مالی

تعداد شوراهای مالی در اقتصادهای نوظهور طی دهه گذشته از ۱۲ به ۲۱ مورد افزایش یافته است.



نقش حیاتی شوراهای مالی مستقل

این نهادهای غیرحزبی با ارزیابی پیش‌بینی‌ها، اعتبار سیاست‌های مالی دولت را تقویت می‌کنند.

تعداد شوراهای مالی در مناطق مختلف (۲۰۲۴)



اروپا

بیشترین تعداد
(پیشرو در نظارت)



آمریکای لاتین و کارائیب

۱۱ شورا



اقتصادهای نوظهور (کل)

۲۱ شورا

چکیده

این گزارش چشم‌انداز تحول قواعد مالی و شورا‌های مالی در سراسر جهان را با تمرکز بر تحولات از زمان همه‌گیری (کرونا) بررسی می‌کند. با استفاده از آخرین به‌روزرسانی‌های پایگاه‌های داده قواعد مالی و شورا‌های مالی صندوق بین‌المللی پول - که بیش از ۱۲۰ اقتصاد و ۵۴ شورای مالی را پوشش می‌دهد - افزایش پذیرش قواعد مالی، به‌ویژه در اقتصادهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه را مستند بیان می‌کند. این تحلیل، بهبود در مبانی قانونی و انعطاف‌پذیری قواعد مالی همراه با نقش مؤثر نظارتی روبه‌رشد شورا‌های مالی را برجسته می‌کند. با وجود این پیشرفت‌ها، رعایت قواعد همچنان پرچالش است و انحرافات گسترده از حدود تعیین شده قانونی کسری و بدهی همواره وجود دارد. این گزارش شاخص‌های جدیدی را برای سنجش میزان قدرت کلی قواعد مالی و کیفیت نهادی شورا‌های مالی معرفی می‌کند و نشان می‌دهد که میان کشورها تنوع قابل‌توجه و همبستگی مثبتی میان قدرت قواعد و انضباط مالی وجود دارد.

فهرست مطالب

۱- مقدمه	۱
۲- قواعد مالی و شوراهاى مالی در حال ظهور هستند	۲
۳- طرح تکامل و ویژگی‌های نهادى قواعد مالی و شوراهاى مالی	۸
۳-۱- ویژگی‌های طرح تکامل قواعد مالی	۸
۳-۱-۱- مبنای قانونى	۹
۳-۱-۲- مفاد بند معافیت	۱۰
۳-۱-۳- سازوکار اصلاحى	۱۴
۳-۱-۴- نظارت بر قواعد مالی	۱۶
۳-۱-۵- ارتباط قواعد مالی با چارچوب‌های مالی میان مدت (MTFFs)	۱۷
۳-۲- اندازه‌گیری «قدرت» قواعد مالی	۱۹
۳-۳- رعایت قواعد مالی	۲۷
۳-۴- بازنگرى قواعد مالی پس از همه‌گیرى (کرونا)	۳۱
۳-۵- تغییر ویژگی‌های نهادى شوراهاى مالی	۳۴
۳-۵-۱- معيارسنجش شوراهاى مالی در برابر اصول مطلوب	۳۶
۴- انحرافات بزرگ و پایدار از حدود تعیین شده قواعد مالی	۳۹
۵- نتیجه‌گیرى	۴۵
۶- توصیه‌های کارشناسى و الزامات اجرای آن‌ها در ایران	۴۶
۷- پیوست	۵۶
۸- منابع	۷۵

۱- مقدمه

کشورها به طور فزاینده‌ای قواعد مالی را در چارچوب‌های مالی خود گنجانده‌اند تا نظم و انضباط را در امور مالی عمومی تقویت کنند. قواعد مالی محدودیت‌های پایداری بر سیاست مالی اعمال می‌کنند که معمولاً به صورت محدودیت‌های عددی بر مجموعه‌ی کلی بودجه، مانند تراز مالی، هزینه‌ها و سطح بدهی، عیان می‌شوند. بیش از ۱۲۰ کشور چنین قواعدی را اتخاذ کرده‌اند و آن‌ها را به محافظ‌های حیاتی برای امور مالی دولت تبدیل کرده‌اند. در همین حال، شوراهای مالی (به عنوان نهادهای فنی و غیرحزبی ناظر بر امور مالی عمومی) برای نظارت بر اجرای این قواعد رواج بیشتری یافته‌اند.^۱

در واکنش به شوک‌های شدید، کشورها قواعد مالی خود را انعطاف‌پذیرتر کرده‌اند که در شروع همه‌گیری (کرونا) مؤثر واقع شد. با این وجود، بدهی و کسری بالا همراه با فشارهای فزاینده هزینه‌ها، رعایت این قواعد یا التزام معتبر به انضباط مالی را برای دولت‌ها چالش‌برانگیز می‌سازد. در نتیجه، دو سوم کشورها از زمان همه‌گیری (کرونا)، قواعد مالی خود را اصلاح کرده‌اند؛ با این حال، در بسیاری از موارد این اصلاحات منجر به بهبود رعایت قواعد نشده است.

این مطالعه با تکیه بر به‌روزرسانی عمده پایگاه‌های داده قواعد مالی و شوراهای مالی صندوق بین‌المللی پول، مروری بر تحولات و اصلاحات اخیر در قواعد مالی و شوراهای مالی در سراسر جهان ارائه می‌دهد.^۲ این پایگاه‌های داده ۱۲۳ اقتصاد و ۵۴ شورای مالی را پوشش می‌دهند و پیشرفت‌های متعددی از جمله پوشش گسترده‌تر کشورها، هجده مورد (جدید)، اطلاعات دقیق در مورد بندهای انطباق و معافیت از مقررات و داده‌های جدید در مورد ارتباطات شورای مالی را ارائه می‌دهند. نکته قابل توجه این است که این اولین مجموعه داده جامع است که شامل بسیاری از کشورهای کوچک در حال توسعه است که در نسخه‌های قبلی وجود نداشتند. این پایگاه‌های داده، امکان ردیابی اصلاحات قواعد مالی را از زمان همه‌گیری (کرونا) فراهم می‌کنند و تغییرات در طراحی و ویژگی‌های نهادهای را برجسته می‌نمایند. هدف از این تحلیل، اطلاع‌رسانی در مورد طراحی قواعد مالی و ارزیابی تأثیر شوراهای مالی است.

این گزارش علاوه بر بررسی تحولات اخیر، شاخصی از میزان قدرت قواعد مالی گردآوری می‌کند تا ارزیابی کند که چگونه عناصر طراحی این قواعد در طول زمان و در کشورهای مختلف تکامل یافته‌اند. به طور

^۱ شورای مالی به‌عنوان یک نهاد دائمی با مأموریت قانونی و اجرایی، مسئول ارزیابی عمومی و مستقل، فارغ از نفوذ حزبی، از سیاست‌ها، برنامه‌ها و عملکرد مالی دولت در مقایسه با اهداف کلان اقتصادی مرتبط با پایداری بلندمدت امور مالی عمومی، ثبات کوتاه‌مدت تا میان‌مدت اقتصاد کلان و سایر اهداف رسمی معرفی می‌شود (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۳).

^۲ داده‌ها بر اساس به‌روزرسانی سال ۲۰۲۵ پایگاه‌های داده‌ی «قواعد مالی در یک نگاه ۲۰۲۴-۱۹۸۵» صندوق بین‌المللی پول و پایگاه داده‌ی «شوراهای مالی» (به‌روزرسانی ۲۰۲۴) هستند که نسخه‌ی پیشین سال ۲۰۲۱ را به‌روزرسانی کرده‌اند. پایگاه داده‌ی به‌روزشده‌ی قواعد مالی شامل ۱۲۳ اقتصاد است و پایگاه داده‌ی شوراهای مالی، ۵۴ شورای مالی را که تا پایان سال ۲۰۲۴ به‌طور قانونی فعال بوده‌اند، پوشش می‌دهد.

مشابه، شاخصی برای سنجش میزان همسویی شوراهای مالی با اصول مطلوب سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۲۰۱۴ و صندوق بین‌المللی پول ۲۰۱۳ جمع‌آوری می‌شود.^۳ این شاخص‌های جدید، تحلیل‌های تجربی آینده در مورد نقش قواعد و شوراهای مالی در تأثیرگذاری بر پیامدهای اقتصاد کلان و امور مالی عمومی را پشتیبانی خواهند کرد.

گزارش پیش‌رو به شرح ذیل سازماندهی شده است. بخش اول که در آن قرار داریم به بیان مقدمه پرداخته است. بخش دوم یافته‌های جدید از پایگاه‌های داده به‌روز شده را بررسی می‌کند و روندهای اخیر در قواعد مالی و شوراهای مالی در سطح جهان را با تأکید ویژه بر سال‌های پس از همه‌گیری (کرونا) مورد بحث قرار می‌دهد. بخش سوم تکامل ویژگی‌های طراحی قواعد مالی را بررسی می‌کند و معیاری کمی از قدرت آن‌ها ارائه می‌دهد. همچنین مفاد کلیدی مانند بندهای معافیت و سازوکارهای اصلاحی و وظایف اساسی شوراهای مالی را بررسی می‌کند. بخش چهارم انحرافات بدهی و کسری بودجه از حدود تعیین شده در میان کشورها را کمی‌سازی می‌کند و نشان می‌دهد که تا چه اندازه انحرافات اساسی از قواعد تثبیت شده می‌تواند پایداری به آن‌ها را تضعیف کند. بخش پنجم نتیجه‌گیری می‌کند.

۲- قواعد مالی و شوراهای مالی در حال ظهور هستند

در دو دهه و نیم گذشته، شمار فزاینده‌ای از کشورها چارچوب‌های مالی مبتنی بر قانون را اتخاذ کرده‌اند. این کشورها قواعد مالی عددی را به‌کار گرفته‌اند که به‌عنوان محافظه‌هایی برای ارتقای انضباط مالی طراحی شده‌اند. قواعد مالی، حدود تعیین شده عددی بلندمدتی بر متغیرهای کلیدی بودجه — مانند هزینه‌ها یا کسری‌ها — اعمال می‌کنند که با هدف مهار هزینه‌های بیش از حد و جلوگیری از افزایش بدهی اجرا می‌شوند. شواهد تجربی نشان می‌دهند که قواعد مالی می‌توانند انضباط بودجه‌ای را ارتقا دهند (آزیمونتی و همکاران، ۲۰۱۶؛ فاتاس، گوتجس و ماوجی، ۲۰۲۵)،^۴ تعهد دولت‌ها را نشان دهند (هچوندو و همکاران، ۲۰۲۲الف، ۲۰۲۲ب)،^۵ مخارج ادواری^۶ را کاهش دهند (رویتر و همکاران، ۲۰۲۲؛ ایراود و همکاران، ۲۰۲۳)^۷ و به تمرکز بحث‌های سیاسی کمک کنند (کایو و همکاران، ۲۰۲۴).^۸ با این حال، تأثیر این قواعد متفاوت است و بسته به دوره زمانی و کشورهای مورد بررسی، متغیر است.

^۳ OECD ۲۰۱۴, IMF ۲۰۱۳

^۴ Azzimonti et al., ۲۰۱۶, Fatas, Gootjes, and Mawejje ۲۰۲۵

^۵ Hatchondo et al., ۲۰۲۲a, ۲۰۲۲b

^۶ procyclical spending

^۷ Reuter et al., ۲۰۲۲; Eyraud et al., ۲۰۲۳

^۸ Cao et al., ۲۰۲۴

انتشار اخیر پایگاه‌های داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول و شورای مالی، دیدگاه به‌روز شده‌ای از چارچوب‌های قواعد مالی جهانی ارائه می‌دهد (برای جزئیات بیشتر به پیوست ۱ مراجعه کنید).^۹ این نسخه به‌روزرسانی بزرگی است که ۱۲۳ اقتصاد و ۵۴ شورای مالی را پوشش می‌دهد. این به‌روزرسانی پیشرفت‌های قابل توجهی مانند پوشش بیشتر کشورها - از جمله بسیاری از کشورهای کوچک در حال توسعه - اطلاعات دقیق در مورد بندهای انطباق و معافیت از مقررات و داده‌های جدید در مورد ارتباطات شورای مالی را ارائه می‌دهد. این پایگاه‌های داده اصلاحات قواعد مالی را از زمان همه‌گیری (کرونا) ردیابی می‌کنند و نظارت شوراهای مالی را گسترش می‌دهند.

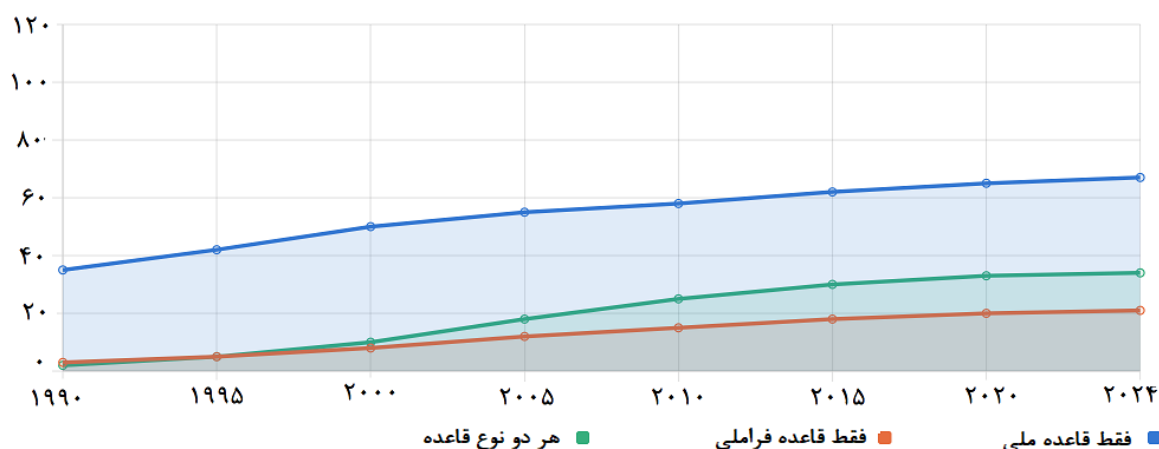
تا پایان سال ۲۰۲۴، ۱۲۲ اقتصاد حداقل یک قاعده مالی عددی را اتخاذ کرده بودند که نشان‌دهنده افزایش ۷ درصدی از زمان همه‌گیری (کرونا) است. تعداد کشورهایی که دارای قواعد مالی هستند از ابتدای قرن بیش از دو برابر شده است (شکل ۱)، که ۵۵ کشور نیز مشمول قواعد فراملی هستند.^{۱۰} اقتصادهای پیشرفته رهبری اتخاذ قواعد مالی را بر عهده داشتند، اما رشد اخیر عمدتاً از اقتصادهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه حاصل شده است. تا اواخر دهه ۱۹۹۰، چارچوب‌های قواعد مالی در اکثر اقتصادهای پیشرفته عمدتاً متأثر از معیارهای بدهی و کسری تعیین شده توسط پیمان ماستریخت ایجاد شده بود. در اقتصادهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه، قواعد مالی ملی اغلب در ابتدا با هدف پایبندی به تعدیلات مالی پس از بحران‌ها (مانند کلمبیا، برزیل)، برای تثبیت دستاوردهای حاصل از اصلاحات (مانند لهستان)، یا برای جلوگیری از هزینه‌های چرخه‌ای ناشی از قیمت‌های ناپایدار منابع طبیعی و پس‌انداز برای نسل‌های آینده (مانند شیلی، مغولستان) اتخاذ می‌شدند. چندین کشور پس از زمان همه‌گیری (کرونا)، قواعد مالی را معرفی کرده‌اند، از جمله آنگولا در سال ۲۰۲۰، جمهوری دموکراتیک کنگو در سال ۲۰۲۳، جمهوری دومینیکن در سال ۲۰۲۴، کیریباتی در سال ۲۰۲۲، جزایر مارشال در سال ۲۰۲۱، سومالی در سال ۲۰۲۴ و زامبیا در سال ۲۰۲۲.

^۹ پایگاه‌های داده‌ی «قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۲۰۲۴-۱۹۸۵» و «شورای مالی صندوق بین‌المللی پول: به‌روزرسانی ۲۰۲۴» که نسخه قبلی را در سال ۲۰۲۱ به‌روزرسانی کرده‌اند، به‌صورت آنلاین در دسترس هستند (به داوودی و همکاران، ۲۰۲۲ مراجعه کنید). پایگاه داده‌ی به‌روز شده‌ی قواعد مالی شامل ۱۲۳ اقتصاد است (افزایش خالص ۱۷ مورد نسبت به نسخه قبلی) که چهار نوع قاعده را در بر می‌گیرد: قواعد هزینه، قواعد درآمد، قواعد تراز بودجه و قواعد بدهی. پایگاه داده‌ی شورای مالی، ۵۴ شورای مالی (۳ مورد بیشتر از نسخه قبلی: آروبا، مغولستان و رومانی) را که تا پایان سال ۲۰۲۴ به‌طور قانونی فعال بوده‌اند، پوشش می‌دهد و وظایف، ساختار، ارتباطات و جنبه‌های مختلف مربوط به استقلال عملیاتی آن‌ها را شرح می‌دهد. این به‌روزرسانی شامل داده‌های ۱۸ کشور جدید است، از جمله ۸ کشور کوچک در حال توسعه (SDS) و ۶ کشور شکننده و درگیر (FCS). کشورهای جدید در پایگاه داده عبارتند از: آنگولا، آروبا، باربادوس، جمهوری دموکراتیک کنگو، جمهوری دومینیکن، السالوادور، هندوراس، کیریباتی، جزایر مارشال، مراکش، نائورو، پاپوا گینه نو، جزایر سلیمان، سومالی، سورینام، تونگا، وانواتو و زامبیا. نیجریه از این نسخه حذف شد، زیرا به دلیل بازنگری‌های مکرر در اهداف کسری بودجه یا هزینه‌ها سال به سال، معیارهای حاکمیت مالی برای گنجانده شدن در این پایگاه داده را ندارد.

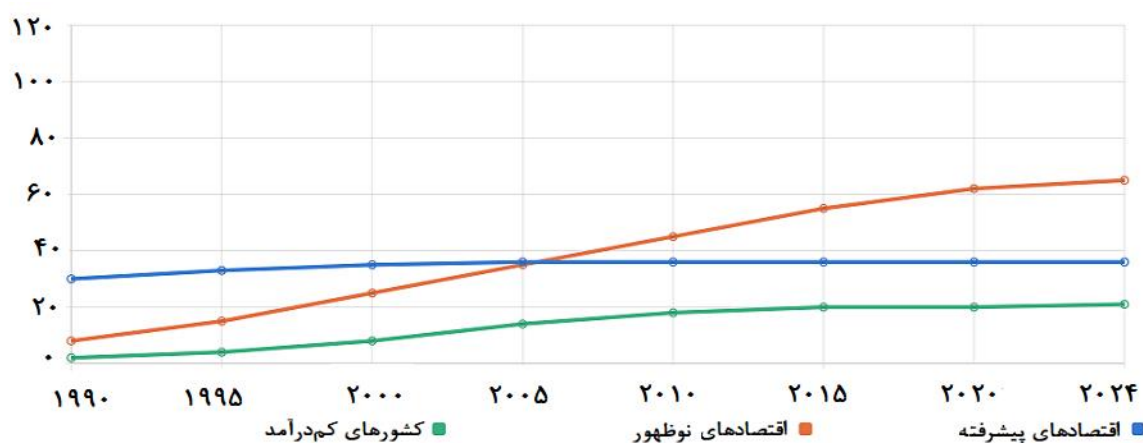
^{۱۰} این کشورها به ترتیب شامل ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا، ۶ کشور در اتحادیه ارزی کارائیب شرقی (ECCU)، ۸ کشور در اتحادیه اقتصادی و پولی آفریقای غربی (WAEMU)، ۶ کشور در جامعه اقتصادی و پولی آفریقای مرکزی (CEMAC) و ۸ کشور در جامعه اقتصادی و پولی آفریقای شرقی هستند. در میان ۱۲۲ اقتصادی که قواعد مالی دارند، ۶۷ کشور فقط قواعد ملی، ۲۱ کشور فقط قواعد فراملی و ۳۴ کشور باقی‌مانده هر دو نوع قاعده را دارند.

شکل ۱- قواعد مالی در حال افزایش: ۱۹۹۰-۲۰۲۴ (تعداد کشورهایی که حداقل یک قاعده مالی دارند).

۱- قواعد ملی و فراملی



۲- قواعد مالی بر اساس گروه‌های درآمدی

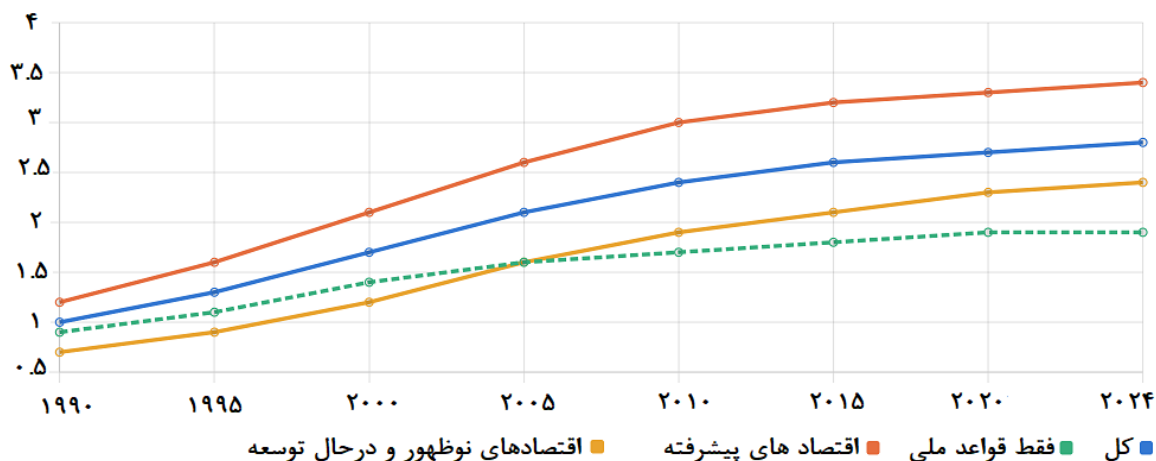


منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۱۹۸۵-۲۰۲۴

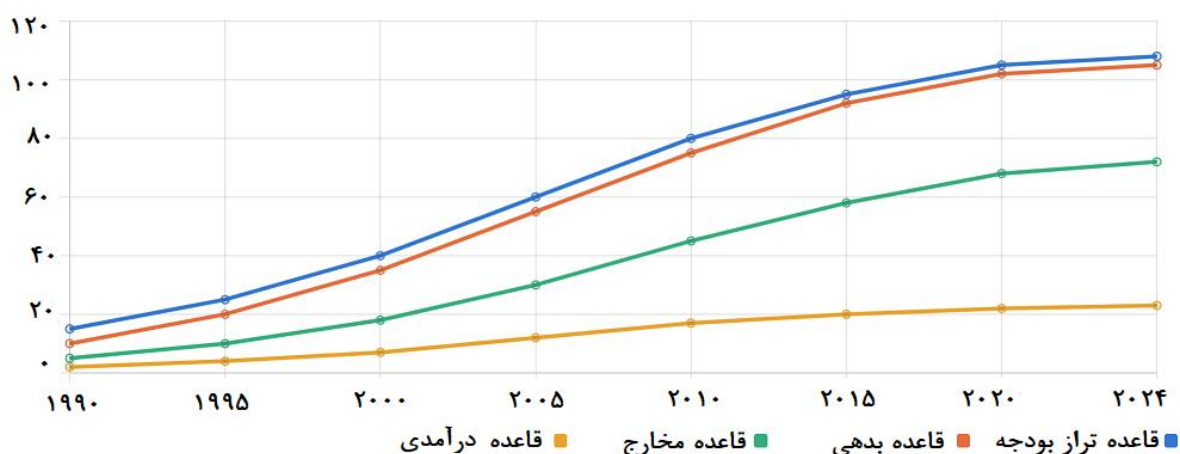
تعداد قواعد مالی در هر کشور در طول دهه گذشته ثابت مانده است (شکل ۲) و این افزایش کندتری را در مقایسه با دوره ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰ نشان می‌دهند. تا پایان سال ۲۰۲۴، کشورها به طور متوسط ۲٫۸ قاعده مختلف داشته‌اند. این میانگین برای اقتصادهای پیشرفته بالاتر است که نشان می‌دهد بسیاری از کشورهای عضو اتحادیه اروپا هم قواعد ملی و هم قواعد فراملی را در سطح اتحادیه اروپا اتخاذ کرده‌اند. در حالی که کشورها ممکن است به دنبال معرفی قواعد بیشتر برای اجرای انضباط مالی بیشتر یا دستیابی به اهداف متعدد باشند، داشتن قواعد متعدد اغلب چارچوب را پیچیده‌تر و نظارت و توضیح رعایت آن‌ها را برای عموم دشوارتر

می‌کند (داوودی و همکاران، ۲۰۲۲).^{۱۱} قواعد متعدد همچنین می‌توانند نگرانی‌های سیاسی ایجاد کنند به این معنا که دولت‌ها ممکن است از برخی از قواعد غیرالزام‌آور به صورت گزینشی پیروی کنند.

شکل ۲- میانگین تعداد قواعد مالی در هر کشور: ۱۹۹۰-۲۰۲۴ (تعداد قواعد)



شکل ۳- انواع رایج قواعد مالی (تعداد کشورها)

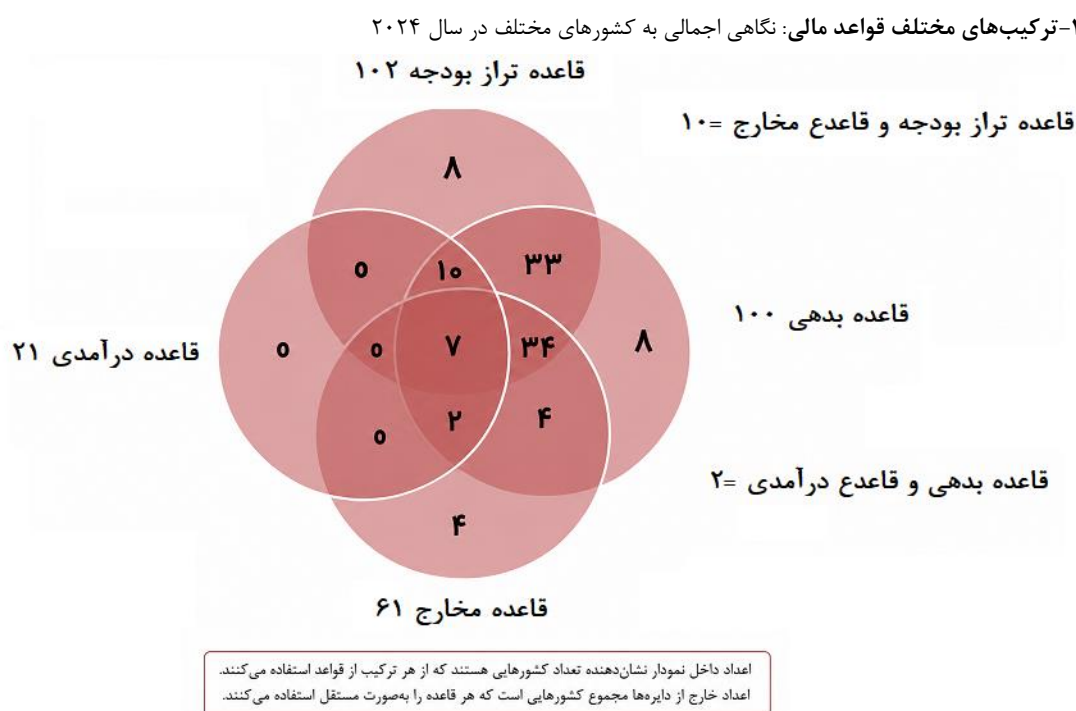


منابع: آونسو و همکاران، ۲۰۲۵، الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۱۹۸۵-۲۰۲۴؛ گردآوری نویسندگان

رایج‌ترین قواعد مالی، قواعد بدهی و قواعد تراز بودجه هستند که هر کدام توسط بیش از ۱۰۰ کشور پذیرفته شده‌اند (شکل ۳). قواعد بدهی معمولاً به شکل محدودیتی بر سطح بدهی تعریف می‌شوند که به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی یا برای کشورهای غنی از منابع، درصدی از تولید ناخالص داخلی بدون منابع، بیان می‌شوند. قاعده تراز بودجه اغلب سقف کسری بودجه را بر حسب درصدی از تولید ناخالص داخلی یا در مورد قواعد تراز ساختاری، به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی بالقوه، تعریف می‌کند. قواعد هزینه

^{۱۱} Davoodi et al., ۲۰۲۲

به دلیل سادگی و سهولت نظارت مورد ستایش قرار گرفته و از سال ۲۰۱۰ به طور فزاینده‌ای مورد پذیرش قرار گرفته است (پیوست ۲). برای مثال کشورهای عضو اتحادیه اروپا ملزم به حفظ سقف هزینه‌های چندساله مطابق با اصلاحات جدید حاکمیت اقتصادی اتحادیه اروپا هستند که از سال ۲۰۲۵ آغاز می‌شود. قواعد هزینه محدودیت‌هایی را برای نرخ رشد اسمی یا واقعی هزینه‌های کل اولیه یا جاری تعیین می‌کنند یا هزینه‌ها را به عنوان سهمی از تولید ناخالص داخلی بیان می‌کنند. قواعد درآمد کمتر مورد استفاده قرار می‌گیرند تا حدودی به این دلیل که درآمدها همسو با چرخه اقتصادی هستند و کنترل آن‌ها دشوار است. کشورها ممکن است چنین قواعدی را برای افزایش جمع‌آوری درآمد، به عنوان مثال کشورهای عضو اتحادیه اقتصادی و پولی غرب آفریقا^{۱۲} یا برای جلوگیری از بار مالیاتی بیش از حد در اقتصادهای پیشرفته (مانند بلژیک) اجرا کنند. رایج‌ترین ترکیب قواعد شامل یک قاعده بدهی همراه با یک قاعده تراز بودجه یا با هر دو قاعده تراز بودجه و هزینه است (شکل ۴).



منابع: آونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۲۰۲۴-۱۹۸۵؛ گردآوری نویسندگان. نکته: نمودار ون، همپوشانی قواعد مختلف در سراسر جهان را نشان می‌دهد. به عنوان مثال، هفت کشور وجود دارند که هر چهار نوع قاعده مالی را پذیرفته‌اند و سی‌وسه کشور هم قواعد تراز بودجه و هم قواعد بدهی را پذیرفته‌اند.

شوراهای مالی یا نهادهای مالی مستقل یکی دیگر از ارکان کلیدی چارچوب مالی مبتنی بر قواعد هستند (داوودی و همکاران، ۲۰۲۲؛ کازلی و همکاران، ۲۰۲۲).^{۱۳} آن‌ها نهادهای فنی و غیرحزبی با اختیارات قانونی یا اجرایی هستند و به عنوان ناظران امور مالی عمومی عمل می‌کنند. همان‌طور که در آخرین مجموعه داده‌های

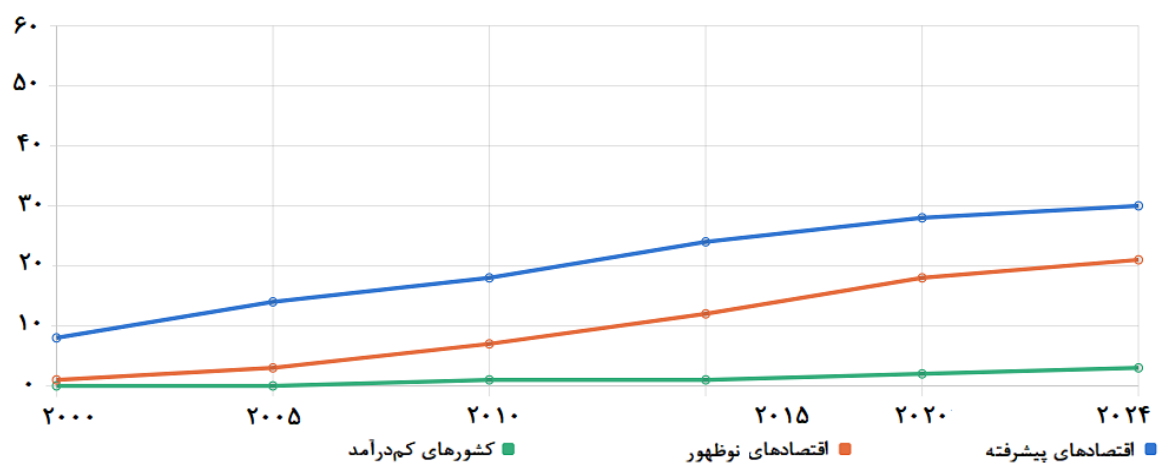
^{۱۲} WAEMU (West African Economic and Monetary Union)

^{۱۳} Davoodi et al., ۲۰۲۲; Caselli et al., ۲۰۲۲

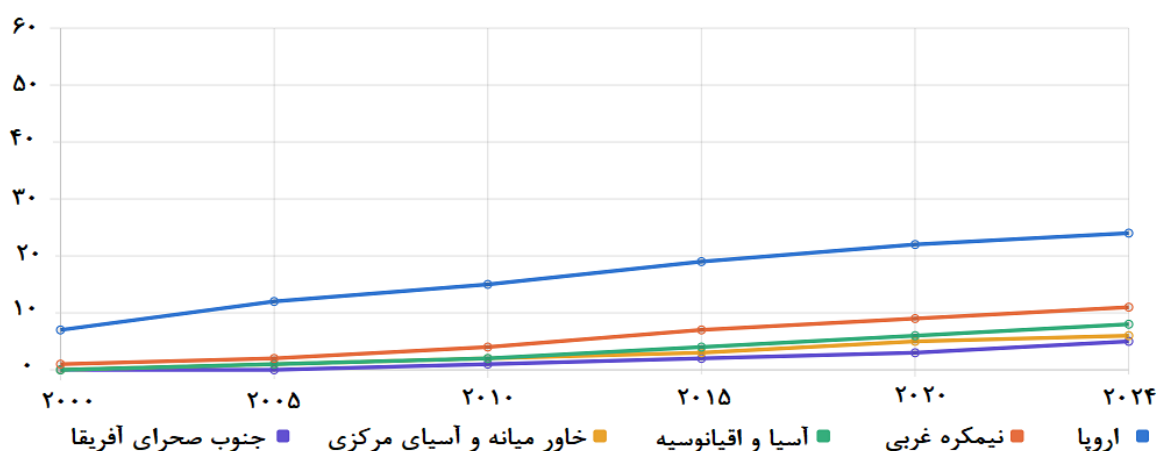
شورای مالی صندوق بین‌المللی پول نشان داده شده است، شوراهای می‌توانند اشکال نهادی مختلفی داشته باشند؛ از دفاتر بودجه پارلمانی (مانند کانادا، ایتالیا، ایالات متحده) گرفته تا دفاتر حسابرسی عالی (مانند فرانسه و فنلاند) و تا نهادهای مستقل جداگانه متصل به قوه مجریه (مانند بلژیک، کرواسی) یا فعال در خارج از دولت (مانند شیلی).

شکل ۵- شوراهای مالی در حال ظهور هستند (تعداد شوراهای بر اساس گروه‌های درآمدی و منطقه‌ای)

۱- بر اساس گروه درآمدی



۲- بر اساس منطقه



منابع: آونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ب، پایگاه داده شوراهای مالی صندوق بین‌المللی پول؛ به روز رسانی ۲۰۲۴؛ گردآوری نویسندگان.

شوراهای مالی در طول سه دهه گذشته به طور فزاینده‌ای رواج یافته‌اند؛ تا پایان سال ۲۰۲۴، ۵۴ شورای مالی وجود دارد - بیش از دو برابر تعداد آن‌ها در سال ۲۰۱۰ (شکل ۵) - این بدان معناست که کمتر از نیمی از کشورهایی که دارای قواعد مالی هستند، شورای مالی ایجاد کرده‌اند. اقتصادهای پیشرفته در ایجاد شوراهای مالی همانند تصویب قواعد مالی، پیشگام بوده‌اند و کشورهای اروپایی مانند اتحادیه اروپا در این زمینه پیشرو بوده‌اند.

چارچوب‌های مالی، نظارت مالی مستقل را الزامی می‌کنند؛ با این وجود طی دهه گذشته تعداد شوراهای مالی در اقتصادهای نوظهور از ۱۲ شورای مالی در سال ۲۰۱۴ به ۲۱ شورای مالی در سال ۲۰۲۴ افزایش یافته است. رشد در آمریکای لاتین و کارائیب به ویژه قابل توجه است به طوری که این منطقه اکنون میزبان ۱۱ شورای مالی است. خارج از مجموعه داده‌های نمونه، جامائیکا یک شورای مالی تأسیس کرد که در ژانویه ۲۰۲۵ عملیاتی شد. لهستان نیز متعهد به ایجاد یک شورای مالی تحت چارچوب مالی اتحادیه اروپا شده است. شوراهای مالی به طور قابل درکی در بین کشورهای در حال توسعه با درآمد پایین کمتر هستند، زیرا محدودیت‌های مربوط به ظرفیت نهادی و تخصص مالی، ایجاد یا اداره یک نهاد مستقل را کمتر عملی می‌کند. در حالی که استفاده روزافزون از شوراها نشان‌دهنده این موضوع است که نظارت مالی مستقل در حفظ پایداری مالییه عمومی از اهمیت بالایی برخوردار است.

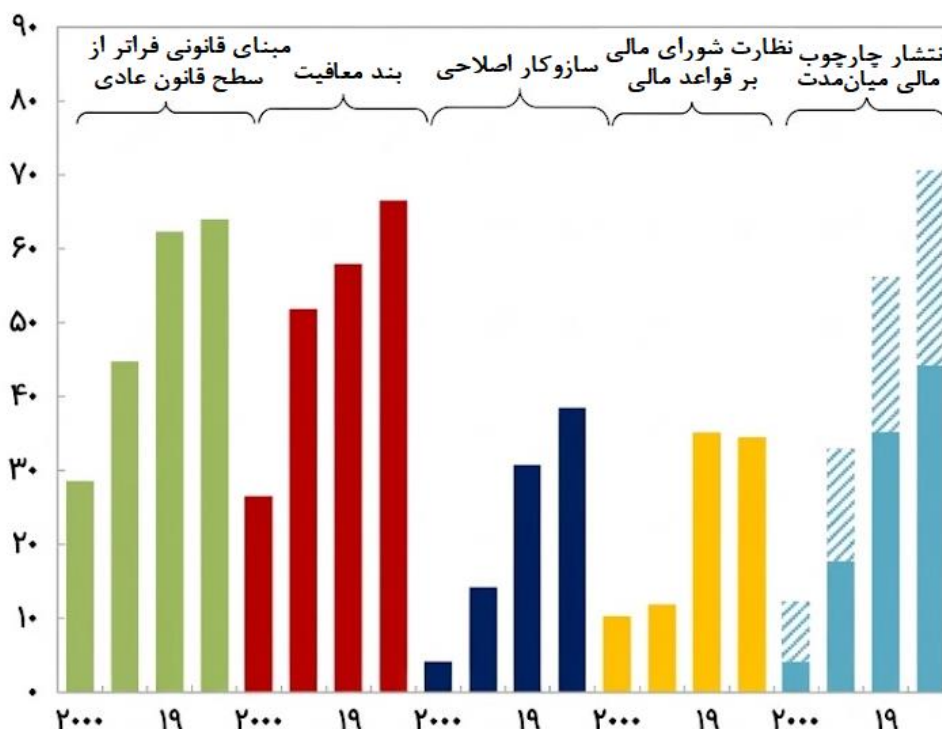
۳- طرح تکامل و ویژگی‌های نهادی قواعد مالی و شوراهای مالی

۳-۱- ویژگی‌های طرح تکامل قواعد مالی

علاوه بر افزایش تعداد کشورهایی که قواعد مالی را اتخاذ می‌کنند، طراحی این قواعد نیز در طول زمان تکامل یافته است. آخرین به‌روزرسانی پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول، جنبه‌های مختلفی از طراحی قواعد مالی از جمله انطباق، پوشش، مبنای قانونی، ارائه بندهای معافیت و سازوکار اصلاحی و همچنین ارتباط بین قواعد مالی و چارچوب‌های مالی میان‌مدت را برجسته می‌کند (به پیوست ۱ مراجعه کنید). این مجموعه داده‌ها امکان مقایسه چگونگی سنجش قواعد مالی کشورها در برابر اصول مطلوبی مانند سادگی، انعطاف‌پذیری و قابلیت اجرا را فراهم می‌کنند (ایراد و همکاران، ۲۰۱۸).^{۱۴} این بخش چندین جنبه مرتبط را مورد بحث قرار می‌دهد و یک شاخص ترکیبی کمی برای ارزیابی «قدرت» قواعد مالی در طول زمان و در بین کشورها گردآوری می‌کند.

^{۱۴} Eyraud et al., ۲۰۱۸

شکل ۶- ویژگی‌های قاعده مالی: ۲۰۲۴-۲۰۰۰ (درصد از کل کشورهایی که حداقل یک قاعده مالی دارند).



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۱۹۸۵-۲۰۲۴؛ گردآوری نویسندگان.

نکته: رنگ ثابت میله‌های آبی در انتشار چارچوب مالی میان‌مدت^{۱۵} به کشورهایی اشاره دارد که چارچوب‌های مالی میان‌مدت را قبل از چرخه‌های بودجه منتشر می‌کنند، در حالی که میله‌های آبی سایه‌دار به انتشار چارچوب‌های مالی میان‌مدت اما نه قبل از چرخه‌های بودجه اشاره دارند.

به تدریج ویژگی‌های بیشتری به قواعد مالی اضافه شده است تا انعطاف‌پذیری و نظارت بر آن‌ها را افزایش دهد. بحران‌های شدید - مانند بحران مالی جهانی در اواخر دهه ۲۰۰۰، سقوط قیمت کالاها در سال‌های ۲۰۱۵-۲۰۱۴ و همه‌گیری کووید-۱۹ موجب شد که اغلب کشورها در پاسخ به چشم‌انداز مالی عمومی، قواعد مالی خود را اصلاح کنند.

۳-۱-۱- مبنای قانونی

اکنون تعداد فزاینده‌ای از قواعد مالی در کشورهای مختلف وضع شده است؛ تا پایان سال ۲۰۲۴ حدود دو سوم کشورها قواعد مالی را وضع کرده بودند. کشورهای مذکور، قواعد مالی را یا در چارچوب قانون مسئولیت مالی (مانند اسپانیا و برزیل) یا در برخی موارد در قانون اساسی خود (مانند آلمان) قرار داده‌اند (شکل ۶). تعداد کشورهایی که قواعد مالی را رسماً وضع کرده‌اند از سال ۲۰۰۰ بیش از دو برابر شده است. با تبدیل قواعد مالی به مبنای قانونی، دولت‌ها می‌توانند تعهد خود را به انضباط مالی، بهتر نشان دهند و در نتیجه

^{۱۵} MTFF (medium-term fiscal framework)

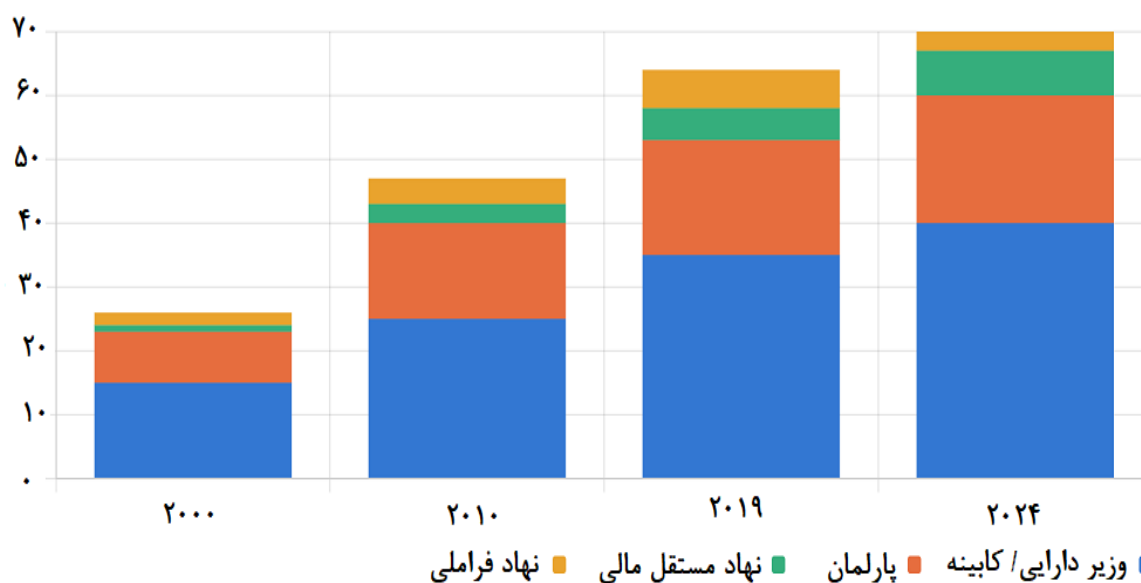
اعتبار خود را افزایش دهند. برخی از قواعد مالی ملی به طور رسمی وضع نمی‌شوند بلکه در توافق‌نامه‌های ائتلافی گنجانده می‌شوند. هیچ رویکرد قانون‌گذاری واحدی که برای همه کشورها مناسب باشد، وجود ندارد، زیرا این امر به شرایط سیاسی خاص بستگی دارد. در حالی که گنجاندن قواعد مالی در قانون اساسی می‌تواند آن‌ها را کمتر در معرض تغییرات مکرر یا دخالت‌های سیاسی قرار دهد، چنین قواعدی ممکن است در صورت تغییر قابل توجه شرایط اقتصاد کلان بیش از حد محدودکننده شوند. در مقابل، قواعد مالی که بخشی از توافق‌نامه‌های ائتلافی بدون حمایت سیاسی گسترده هستند، ممکن است در معرض تجدیدنظر مکرر قرار گیرند و در نتیجه ممکن است با گذشت زمان غیرالزام‌آور و کم‌اثر شوند.

۳-۱-۲ مفاد بند معافیت

مفاد بندهای معافیت نیز تکامل یافته‌اند. قواعد مالی اولیه، اغلب بسیار سختگیرانه بودند و توانایی دولت‌ها را برای واکنش پیشگیرانه به شوک‌های شدید نامطلوب - مانند مواردی که در طول بحران مالی جهانی در اواخر دهه ۲۰۰۰ تجربه شد - محدود می‌کردند. در طول دو دهه گذشته، کشورها با معرفی بندهای معافیت، انعطاف‌پذیری بیشتری را در قواعد مالی خود گنجانده‌اند و زمینه‌ای را برای آنچه که به عنوان قواعد مالی نسل دوم شناخته می‌شود، فراهم کرده‌اند (ایراد و همکاران، ۲۰۱۸).^{۱۶} بندهای معافیت به دولت‌ها اجازه می‌دهند در شرایط استثنایی - مانند جنگ، شرایط اضطراری ملی، رکود شدید یا بلایای طبیعی - بدون تضعیف اعتبار انضباط مالی، قواعد را به طور موقت به حالت تعلیق درآورند.

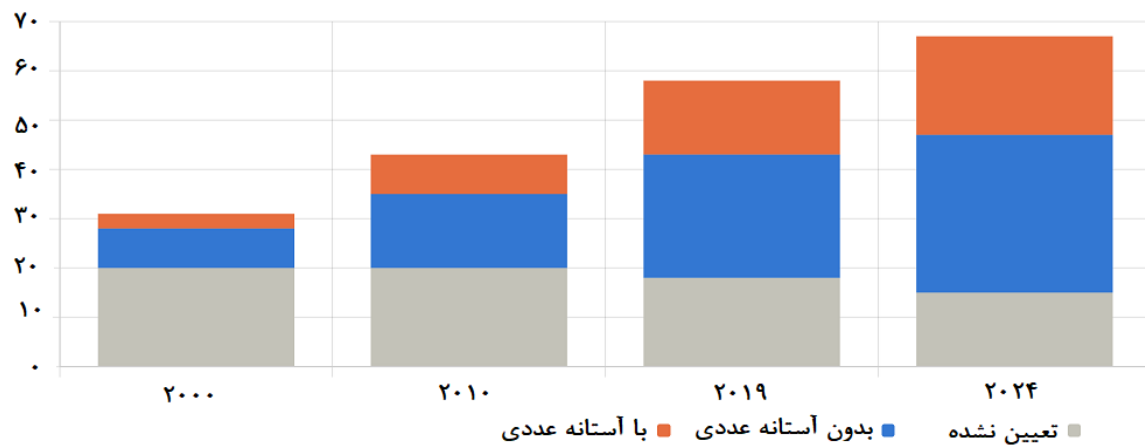
شکل ۷- ویژگی‌های بند معافیت از مجازات در قواعد مالی: ۲۰۲۴-۲۰۰۰ (تعداد کشورهای دارای قواعد مالی)

۱- نهادهای که می‌تواند از بند معافیت استفاده کند

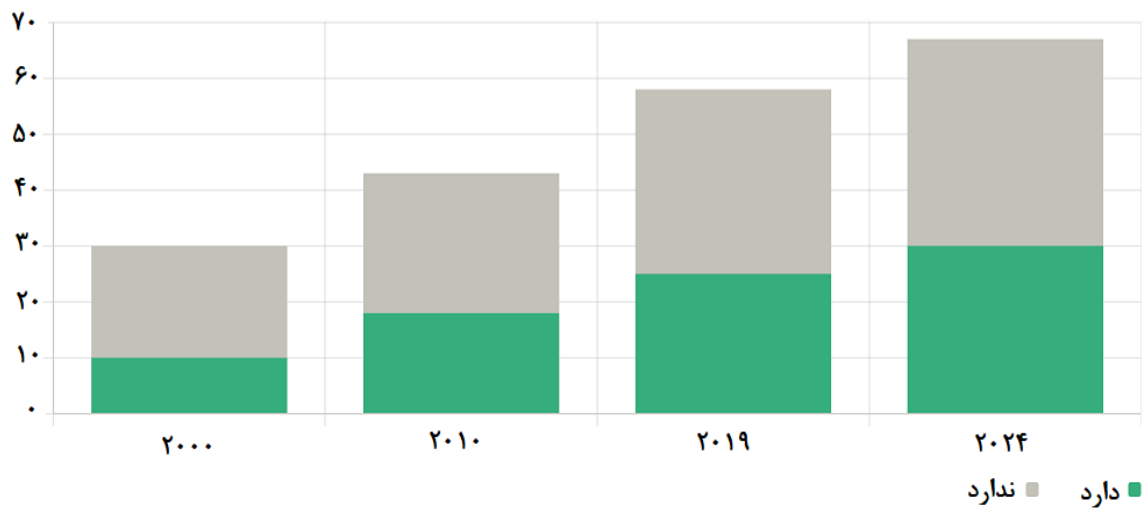


^{۱۶} Eyraud et al., ۲۰۱۸

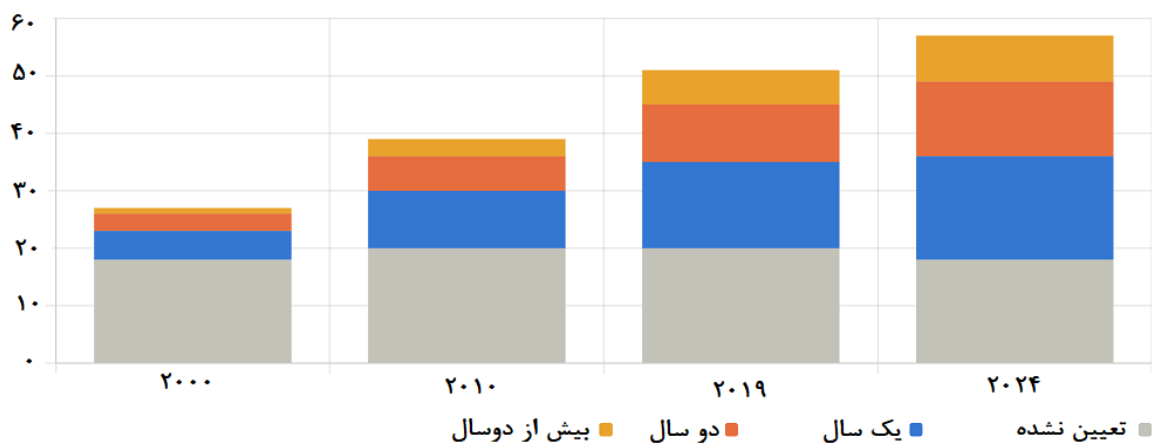
۲- شرایط لازم برای اجرای بند معافیت



۳- سازوکار پاسخگویی



۴- افق فعال سازی



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۱۹۸۵-۲۰۲۴؛ گردآوری نویسندگان.
 نکته: سازوکار پاسخگویی شامل الزام دولت‌ها پس از تعلیق بند معافیت به انتشار برنامه‌های خود برای بازگشت به حدود تعیین شده قواعد مالی است.

کشورها به طور فزاینده‌ای بندهای معافیت را برای تقویت انعطاف‌پذیری قواعد مالی اجرا کرده‌اند. به عنوان مثال، کلمبیا، اکوادور و سریلانکا اخیراً بندهای معافیت را در چارچوب قواعد خود معرفی یا اصلاح کرده‌اند. تا پایان سال ۲۰۲۴، بیش از دو سوم قواعد مالی شامل بندهای معافیت هستند که بیش از دو برابر نسبت مشاهده شده در سال ۲۰۰۰ است (شکل ۶). روبه‌ها و محرک‌های فعال‌سازی بندهای معافیت و همچنین افق فعال‌سازی در کشورهای مختلف متفاوت است (شکل ۷).

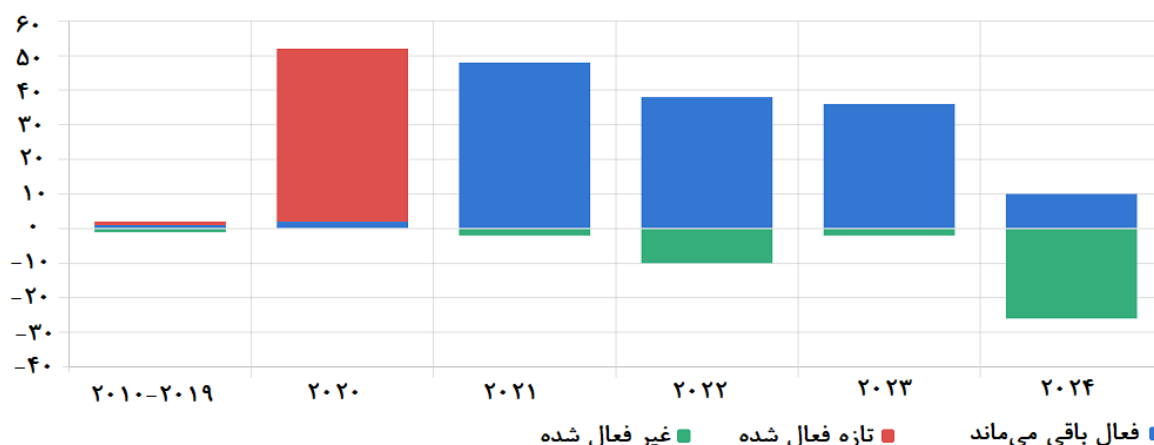
✓ **رویه:** برخی از آن‌ها نیاز به حکم ریاست جمهوری با ذکر دلایل فعال‌سازی دارند (مثلاً آذربایجان)؛ برخی دیگر توسط دولت (وزارت دارایی یا هیئت دولت) و با تصویب پارلمان یا کنگره (مثلاً گرنادا، کنیا، مغولستان) و با بررسی نظرات شوراهای مالی (مثلاً ایرلند، پاناما) اعمال می‌شوند. برای قواعد فراملی مانند قواعد اتحادیه اروپا، کمیسیون اروپا بند معافیت سراسری اتحادیه اروپا را در سال ۲۰۲۰ فعال کرد و این تعلیق در سال‌های ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۳ به دلیل جنگ در اوکراین تمدید شد.

✓ **محرک‌ها:** بندهای معافیت گاهی اوقات با یک محرک کمی خاص، مانند میزان کاهش رشد، شرایط آغازگر را مشخص می‌کنند. این محرک‌ها عموماً خارج از کنترل مستقیم دولت‌ها تعیین می‌شوند و برای جلوگیری از خطرات سوءاستفاده، تحت بررسی شوراهای مالی قرار می‌گیرند (گیوهویی و مداس، ۲۰۲۰).^{۱۷}

✓ **افق دید و پاسخگویی:** برخی از بندهای معافیت، افق فعال‌سازی را نیز مشخص می‌کنند که اغلب از ۱ تا ۲ سال متغیر است (مثلاً ۱ سال در اتریش و ۲ سال در کلمبیا)، در حالی که برخی دیگر بازه زمانی بازگشت به حدود تعیین شده قواعد، پس از تعلیق بندهای معافیت را نشان می‌دهند (شکل ۷). در میان بندهایی که یک افق زمانی را مشخص می‌کنند، میانگین مدت زمان از ۱ سال در سال ۲۰۰۰ به ۱٫۷ سال در سال ۲۰۲۴ افزایش یافته است. در عین حال، سازوکارهای پاسخگویی در بسیاری از موارد ضعیف یا ناکافی هستند؛ برای مثال در برخی چارچوب‌ها دولت‌ها ملزم نیستند پس از فعال‌سازی بند معافیت، برنامه‌ای برای بازگشت به قواعد مالی و حدود تعیین‌شده در آن‌ها منتشر کنند. (شکل ۷).

^{۱۷} Gbouhoui and Medas, ۲۰۲۰.

شکل ۸- فعال‌سازی بند معافیت (تعداد کشورهایی که بندهای معافیت خود را فعال، حفظ و غیرفعال می‌کنند).



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۲۰۲۴-۱۹۸۵؛ گردآوری نویسندگان.
 توجه: بخش‌های قرمز نشان‌دهنده تعداد کشورهایی است که هر سال بندهای معافیت خود را فعال می‌کنند، در حالی که بخش‌های آبی تعداد کشورهایی را نشان می‌دهد که بندهای معافیت خود را از سال قبل فعال نگه می‌دارند. بخش‌های سبز نشان‌دهنده تعداد کشورهایی است که بندهای معافیت خود را غیرفعال می‌کنند. اعداد روی نمودار نشان‌دهنده کل بندهای معافیت در یک سال است. مقدار برای سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۱۹ میانگین آن دوره است.

شکل ۹- افق تعلیق قواعد مالی در طول دوران همه‌گیری کووید-۱۹ (تعداد کشورها)



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۲۰۲۴-۱۹۸۵؛ گردآوری نویسندگان.
 توجه: شاخص برای سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۱۹ میانگین این دوره است.

در طول سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۴، فعال‌سازی بندهای معافیت در دوره‌هایی که با شوک‌های شدید همراه بود، به ویژه در زمان شروع همه‌گیری کووید-۱۹ در سال ۲۰۲۰، متمرکز بوده است.^{۱۸} گنجاندن بندهای معافیت مؤثر واقع شد، زیرا ۵۰ کشور این مفاد را فعال کردند که ۴۳ مورد به طور خاص مربوط به قواعد بدهی بود یا قواعد مالی را به طور موقت به حالت تعلیق درآوردند تا پشتیبانی مالی ضروری را ارائه دهند. فعال‌سازی بندهای معافیت در سال ۲۰۲۰ به اوج خود رسید، اما داده‌ها طیف متنوعی از مدت زمان‌ها

^{۱۸} تنها چند کشور پیش از همه‌گیری (کرونا)، بندهای معافیت را فعال کردند. به عنوان مثال، ایسلند پس از ورشکستگی شرکت هواپیمایی خود، بند معافیت را فعال کرد و بعداً به دلیل همه‌گیری (کرونا)، آن را تا سال ۲۰۲۵ تمدید نمود. باهاما نیز در سال ۲۰۱۹ به دلیل فاجعه طبیعی ناشی از طوفان دوربان، بندهای معافیت را فعال کرد. فعال‌سازی‌های جدیدتر شامل گرنادا در سال ۲۰۲۴ پس از طوفان بریل می‌شود.

را نشان می‌دهند (شکل ۸). برخی کشورها مانند پاناما و مجارستان تا سال ۲۰۲۴ همچنان بندهای معافیت فعال را حفظ کردند. چندین کشور جدول زمانی برای بازگشت به حدود تعیین شده قواعد مالی پس از تعلیق بندهای معافیت مشخص نکرده‌اند. به عنوان مثال، قاعده مالی هندوراس مستلزم آن است که کسری بودجه سالانه حداقل ۰٫۵ درصد از تولید ناخالص داخلی کاهش یابد تا سطح آن به هدف ۱ درصد از تولید ناخالص داخلی برسد، اما هیچ چارچوب زمانی را تحمیل نمی‌کند. مدت زمان بندهای معافیت فعال در کشورهای مختلف، بسیار متفاوت است (شکل ۹).

۳-۱-۳ سازوکار اصلاحی

سازوکارهای اصلاحی به طور فزاینده‌ای به عنوان ویژگی‌های حیاتی در طراحی قواعد مالی شناخته می‌شوند و به ایجاد مسیری معتبر برای بازگشت دولت‌ها به رعایت قواعد کمک می‌کنند. یک سازوکار اصلاحی اقدامات مالی را که باید در صورت نقض قواعد انجام شود، مشخص می‌کند. رواج آن‌ها به طور قابل توجهی افزایش یافته است؛ به طوری که حدود ۴۰ درصد از کشورهایی که دارای قواعد مالی هستند، تا سال ۲۰۲۴ نوعی سازوکار اصلاحی را اجرا می‌کنند - افزایشی قابل توجه از ۴ درصد در سال ۲۰۰۰- (شکل ۶). با این وجود اکثر کشورها، به ویژه اقتصادهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه با درآمد پایین، چنین سازوکارهایی برای مدیریت انحرافات ندارند. در این گروه‌ها به ترتیب تنها ۳۰ درصد و ۱۰ درصد از کشورهایی که دارای قواعد مالی هستند، سازوکارهای اصلاحی دارند.

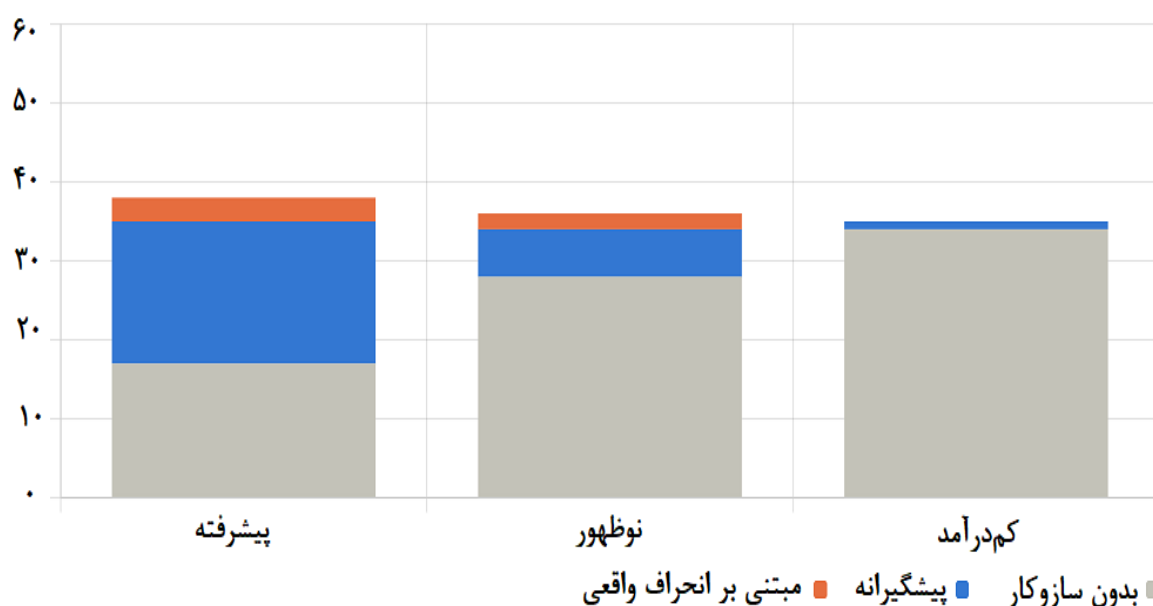
کشورها از سازوکارهای اصلاحی متنوعی استفاده می‌کنند که یا هنگام انقضای بندهای معافیت یا هنگام بروز انحراف از قواعد به دلیل عدم رعایت فعال می‌شوند (شکل ۱۰). اقدامات اصلاحی ممکن است شامل الزامات گزارشگری اضافی و تدوین برنامه‌های تعدیل باشد که جزئیات اقدامات خاص درآمد و هزینه را شرح می‌دهد. برخی از کشورها - مانند آنگولا و برزیل - قبل از نقض قواعد مالی، محرک‌های پیش‌بینی شده را معرفی می‌کنند، در حالی که برخی دیگر، همانطور که در کاستاریکا و سوئیس مشاهده می‌شود، به محرک‌های پس از وقوع متکی هستند که در پاسخ به انحرافات واقعی فعال می‌شوند (برندل و الاستر، ۲۰۲۴). اقدامات اصلاحی مورد نیاز نیز متفاوت است؛ برخی کشورها میزان تعدیلات را قانون‌گذاری می‌کنند، در حالی که برخی دیگر از کشورها، دولت‌ها را ملزم می‌سازند تا برنامه‌های تعدیل را برای اطلاع‌رسانی یا تصویب در پارلمان ارائه دهند.

چندین کشور سازوکارهای اصلاحی از پیش تعیین شده‌ای را اتخاذ کرده‌اند - نمونه‌هایی از جمله کاستاریکا، جمهوری چک و جمهوری اسلواکی - در این کشورها زمانی که نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی از آستانه‌های از پیش تعیین شده فراتر می‌رود، قواعد مالی سازوکارهایی را برای تعدیل مالی در نظر می‌گیرد.

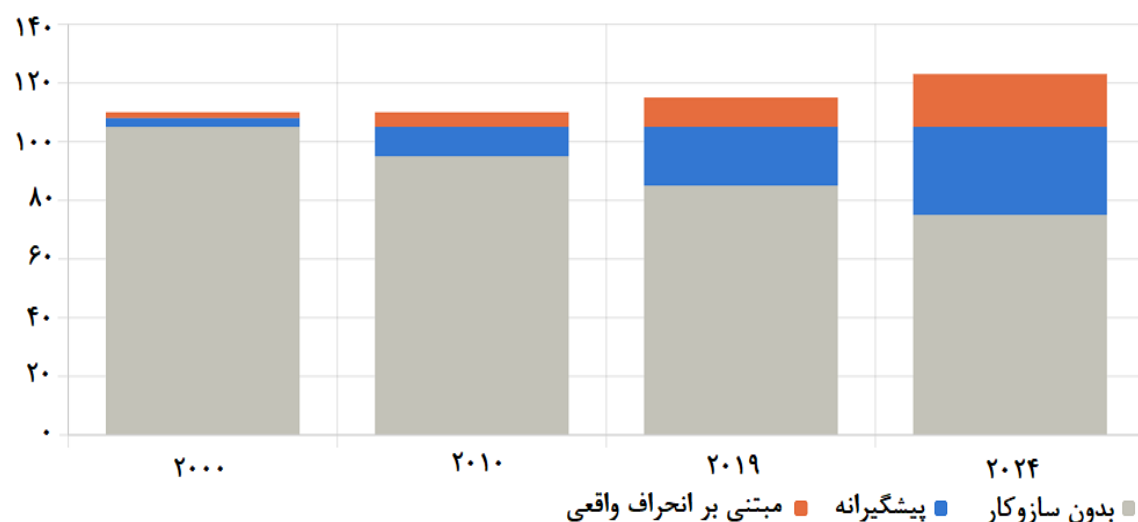
یک مطالعه تجربی با استفاده از رویکرد کنترل مصنوعی نشان می‌دهد که اتخاذ قواعد مالی با سازوکارهای اصلاحی از پیش تعیین شده می‌تواند حدود ۱۰ درصد (به طور متوسط ۰,۳۰ درصد)^{۱۹} پس از شش ماه و بیش از ۲۵ درصد (به طور متوسط ۰,۷۵ درصد) پس از یک سال اختلاف بازدهی را در مقایسه با گروه کنترل کاهش دهد (آکالین و همکاران، ۲۰۲۵).^{۲۰} این اثر تا حدودی به دلیل تأثیر چنین سازوکارهایی در شکل‌دهی انتظارات مربوط به تراز بودجه آینده و کاهش سوگیری کسری بودجه است.

شکل ۱۰-ویژگی‌های سازوکار اصلاحی در قواعد مالی: ۲۰۲۴-۲۰۰۰ (تعداد کشورها)

۱-وجود سازوکار اصلاحی



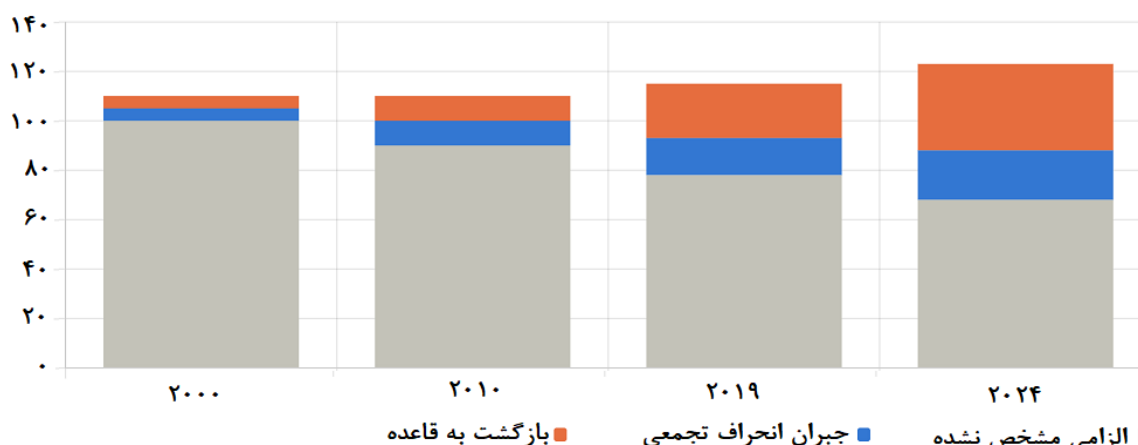
۲-فعال کردن سازوکار اصلاحی



^{۱۹} در امور مالی: basis point=۰,۰۱٪، یعنی: ۱۰۰ واحد پایه = ۱٪ و ۳۰ واحد پایه = ۰,۳۰٪

^{۲۰} Acalin et al. ۲۰۲۵

۳- الزام بازگشت به قواعد



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۱۹۸۵-۲۰۲۴؛ گردآوری نویسندگان.

اگرچه سازوکارهای اصلاحی در کشورهای مختلف متفاوت است، اما سازوکارهای مؤثر دارای ویژگی‌های مطلوب مشترکی هستند و به جلوگیری از تعدیل‌های همسو با چرخه‌ها کمک می‌کنند. اولاً، تجربه بین کشورها نشان می‌دهد که شرایط از پیش تعیین شده - مانند شروع اقدامات اصلاحی در زمانی که بدهی از یک آستانه خاص فراتر می‌رود یا قواعد مالی نقض می‌شوند - معمولاً مؤثرتر هستند، زیرا راهنمای روشنی برای انتظارات ارائه می‌دهند. ثانیاً، اقداماتی که توسط این سازوکارها تجویز شده هنگام اجرا باید خطر کاهش هزینه‌های دولت، هم‌جهت با چرخه‌ها را به حداقل برسانند؛ همچنین سرعت تعدیل مالی باید با ریسک حاکمیتی هماهنگ باشد و در صورت نگرانی در مورد پایداری بدهی، اقدامات سریع‌تر ضروری خواهد بود. ثالثاً، سازوکارهای مؤثر رویه‌های روشنی را برای اقدامات اصلاحی ترسیم می‌کنند و الزامات گزارش‌دهی قوی را ایجاد می‌کنند؛ به عنوان مثال، برنامه‌های اصلاحی باید به طور منظم در گزارش‌های «چارچوب مالی میان‌مدت» به‌روزرسانی و به پارلمان ارائه شوند. این اصول با یافته‌های تجربی سازگار هستند که نشان می‌دهند سازوکارهای اصلاحی خوب طراحی شده از اجرای قواعد مالی پشتیبانی می‌کنند و به کاهش ریسک حاکمیتی کمک می‌کنند (بییتسما و دبرون، ۲۰۱۶؛ دبرون و جونونگ، ۲۰۱۹).^{۲۱}

۳-۱-۴ نظارت بر قواعد مالی

با تصویب قواعد مالی، بسیاری از کشورها، سازوکار نظارت بر اجرای آن‌ها را ایجاد می‌کنند؛ در حالی که در دو دهه گذشته روند رو به رشدی وجود داشته است، تنها کمتر از ۴۰ درصد از کشورهایی که دارای قواعد مالی هستند تا پایان سال ۲۰۲۴ شوراهای مالی را برای نظارت بر اجرای قواعد مالی تأسیس کرده‌اند (شکل ۶) (پیوست ۳.ب)

^{۲۱} Beetsma and Debrun ۲۰۱۶; Debrun and Jonung ۲۰۱۹

۳-۱-۵- ارتباط قواعد مالی با چارچوب‌های مالی میان مدت (MTFFs)^{۲۲}

علیرغم بهبود در برخی از جنبه‌های طراحی، قواعد مالی همچنان ارتباط محدودی با چارچوب‌های مالی میان مدت کشورها دارند. چارچوب‌های مالی میان مدت یک چشم‌انداز میان مدت را به بودجه‌بندی معرفی می‌کنند و بودجه‌های سالانه، قواعد مالی و پیش‌بینی‌های میان مدت را به هم مرتبط می‌کنند.

چارچوب‌های مالی میان مدت معمولاً در کشورهایی با قواعد مالی عددی اجرا می‌شوند. این چارچوب‌ها محدودیت‌های از بالا به پایین را برای کل هزینه‌های دولت تعیین می‌کنند و فرآیند بودجه‌بندی سالانه را هدایت می‌کنند. برخی از کشورها از یک لنگر بدهی و یک مسیر مالی - بر اساس سقف هزینه یا کسری - در چارچوب میان مدت بودجه استفاده می‌کنند و یک گزارش استراتژی مالی یا یک منشور مالی معمولاً برای یک دوره چهار تا پنج ساله مطابق با طول دوره دولت تنظیم می‌کنند. این برنامه‌ها اغلب شامل قواعد رویه‌ای برای اجرا و نظارت بر چارچوب‌های میان مدت بودجه هستند (مثلاً اکوادور، سریلانکا، مالدیو، گرنادا). تصویب چارچوب‌های میان مدت بودجه معمولاً مستلزم انتشار گزارشی است که جزئیات استراتژی مالی میان مدت، پیش‌بینی‌های کلان مالی و اقدامات لازم برای دستیابی به اهداف قاعده مالی را شرح دهد (کورستین و همکاران، ۲۰۲۴).^{۲۳}

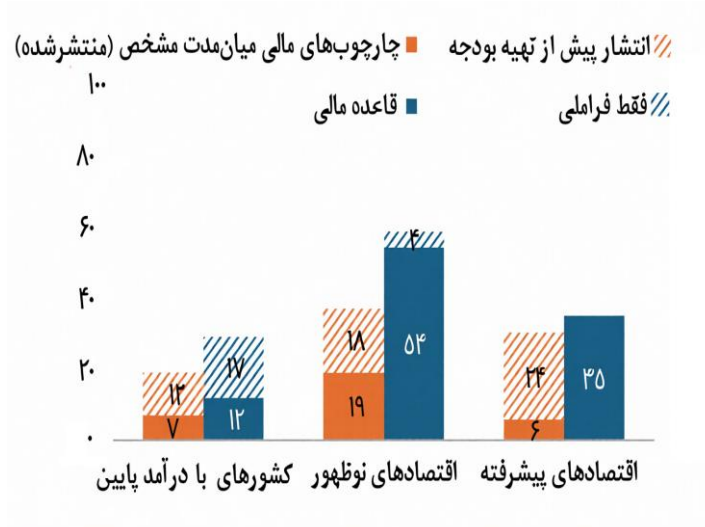
گزارش چارچوب مالی میان مدت اغلب ریسک‌های مالی را ارزیابی کرده و راهبردها را برای رعایت قواعد مالی ترسیم می‌کند. در موارد انحراف‌های گذشته، نتایج گزارش ممکن است اقدامات جدیدی را پیشنهاد کند و توضیح دهد که چگونه این اقدامات پایبندی به قواعد مالی در آینده را تضمین می‌کنند.^{۲۴} چارچوب‌های میان مدت بودجه برای مؤثر بودن باید قبل از تهیه بودجه منتشر شوند، زیرا آن‌ها سقف‌های کلی را تعیین می‌کنند که به عنوان چارچوب کلی بودجه برای بودجه‌های سالانه عمل می‌کنند. تقویت هماهنگی بین چارچوب‌های میان مدت بودجه، قواعد مالی و فرآیند بودجه سالانه برای بهبود رعایت قواعد ضروری است.

^{۲۲} medium-term fiscal frameworks (MTFFs)

^{۲۳} Curristine et al. ۲۰۲۴

^{۲۴} توضیح کاملی از چارچوب‌های مالی میان مدت و نمونه‌های کشوری در مقاله کورستین و همکاران قابل مشاهده است. (Curristine et al., ۲۰۲۴)

شکل ۱۱-ارتباط قواعد مالی و انتشار چارچوب‌های مالی میان مدت (تعداد کشورها، ۲۰۲۴)



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۲۰۲۴-۱۹۸۵؛ گردآوری نویسندگان.

آخرین به‌روزرسانی پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول نشان می‌دهد که دو سوم کشورهای که قواعد مالی دارند، گزارش‌های چارچوب مالی میان مدت را منتشر می‌کنند (شکل ۱۱)، که تقریباً نیمی از آن‌ها پیش از بودجه منتشر می‌شوند و بیش از نیمی از آن‌ها نیز شامل تعیین سقف‌های مشخص (برای هزینه‌ها) هستند. گزارش‌های چارچوب‌های مالی میان مدت اغلب در اروپا منتشر می‌شوند، جایی که چندین قاعده فراملی الزامات گزارش‌دهی را به پیش‌بینی‌های کلان اقتصادی-مالی و راهبردهای مالی مرتبط می‌کنند. این پایگاه داده همچنین مشخص می‌کند که سقف‌های تعیین شده در چارچوب مالی میان مدت جنبه راهنما (غیرالزام‌آور)^{۲۵} دارند یا الزام‌آور هستند؛ این سقف‌ها معمولاً در خصوص بودجه سال نخست دوره میان مدت، جنبه الزام‌آور پیدا می‌کنند. این موضوع عامل مهمی در تعیین سازگاری میان قواعد مالی و اجرای بودجه است. به عنوان مثال، نیمی از کشورهایی که سقف‌های کلان چندساله برای مخارج دولت تعیین کرده‌اند، این محدودیت‌ها را در سطح وزارتخانه‌ها یا ردیف‌های بودجه‌ای نیز اعمال می‌کنند.

^{۲۵} در زمینه بودجه‌نویسی و قواعد مالی:

-سقف‌های الزام‌آور (Binding Ceilings): هزینه‌ها نباید از این مقدار تجاوز کند. اگر تجاوز کرد، باید توجیهی ارائه شود یا اقداماتی برای جبران صورت گیرد.

-سقف‌های راهنما یا ارشادی (Indicative Ceilings): این سقف‌ها به عنوان یک راهنمای اولیه برای برنامه‌ریزی هزینه‌ها عمل می‌کنند. ممکن است در طول سال مالی، بر اساس شرایط، این سقف‌ها تعدیل شوند یا با تأیید مقامات بالاتر، از آن‌ها عبور شود. این تمایز مهم است زیرا نشان می‌دهد که چقدر قواعد مالی یک کشور سخت‌گیرانه یا منعطف هستند و چقدر اجرای بودجه به قوانین پایبند خواهد بود.

۳-۲- اندازه‌گیری «قدرت» قواعد مالی

همزمان با تکامل طراحی قواعد مالی، ارزیابی این که آیا این تغییرات با اصول مطلوب همسو هستند یا خیر، مهم است. تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که قواعد مالی باید ساده، انعطاف‌پذیر و قابل اجرا باشند (ایراد و همکاران، ۲۰۱۸)^{۲۶} و این ویژگی‌ها در شاخص‌های مختلف در پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول منعکس شده‌اند. این بخش با تکیه بر روش‌شناسی کمیسیون اروپا (۲۰۱۵)، یک شاخص قدرت گردآوری می‌کند که ویژگی‌های مطلوب قواعد مالی را در ابعاد مختلف خلاصه می‌کند.^{۲۷} نمرات بالاتر در شاخص قدرت با بهبود در طراحی قواعد مالی مرتبط است که به نوبه خود از انضباط مالی قوی‌تر و سیاست‌های مالی مسئولانه‌تر پشتیبانی می‌کند (آکالین و همکاران، ۲۰۲۵؛ بیتسما و همکاران، در شرف انتشار).^{۲۸}

شاخص قدرت، متغیرهای موجود در مجموعه داده‌های قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول ۲۰۲۴-۱۹۸۵ و مجموعه داده‌های شورای مالی صندوق بین‌المللی پول را با معیارهای مورد استفاده کمیسیون اروپا ترکیب می‌کند؛ سپس به هر شاخص امتیاز مربوطه را اختصاص می‌دهد. تطبیق دقیق هر معیار بین مجموعه داده‌های قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول و معیارهای کمیسیون اروپا در جدول (۱) فهرست شده است. سه معیار از معیارهای مورد استفاده کمیسیون اروپا، متغیر منطبقی در مجموعه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول ندارند که عبارتند از: بازنگری در قاعده (معیار ۲)، حاشیه بودجه (معیار ۵ب) و موارد مستثنی شده از قواعد (معیار ۵د).

جدول ۱- تطبیق متغیرها با معیارها برای سنجش قدرت قواعد مالی			
معیارها	متغیرها (این گزارش)	متغیرها (کمیسیون اروپا)	امتیاز
مبنای قانونی (C ^۱)	مبنای قانونی (C ^۱)	مبنای قانونی یا مقرراتی قاعده (معیار ۱ کمیسیون اروپا)	[۰،۱]
فضای تعیین یا تجدیدنظر در قواعد	غیرقابل اطلاق	ظرفیت تعدیل (معیار ۲ کمیسیون اروپا)	-
نظارت بر قواعد مالی (C ^۳)	سازوکار نظارتی خارج از دولت (C ^{۳a})	ماهیت نهادی که مسئول نظارت بر قواعد و سازوکار اصلاحی است (معیار C ^{۳a} کمیسیون اروپا)	[۰،۱]

^{۲۶} Eyraud et al. ۲۰۱۸

^{۲۷} شاخص قدرت بر اساس چهار معیار نهادی است: (۱) مبنای قانونی قواعد مالی؛ (۲) چارچوب نظارت بر قواعد مالی؛ (۳) اجرا و استفاده از سازوکارهای اصلاحی و (۴) انعطاف‌پذیری قواعد مالی و تاب‌آوری آن‌ها در برابر شوک‌ها. بر اساس شاخص‌های موجود در این چهار معیار نهادی، به هر نوع قاعده مالی یک امتیاز عددی اختصاص داده می‌شود. قواعد مختلف برای یک کشور ابتدا بر اساس پوشش آن‌ها از مجموعه‌های مالی وزن‌دهی می‌شوند، به طوری که وزن بیشتری به پوشش دولت عمومی نسبت به پوششی که فقط برای دولت مرکزی قابل اجرا است، اختصاص داده می‌شود و سپس بر اساس چندین قاعده با وزنی نزولی برای هر قاعده اضافی در همان کشور وزن‌دهی می‌شوند.

^{۲۸} Acalin et al. ۲۰۲۵; Beetsma et al. forthcoming

[۰،۱]	نظارت بر قواعد مالی (بر اساس داده‌های شورای مالی) (C۳b)	نظارت بر خط / آنی (معیار ۳b کمیسیون اروپا)	[۰،۱]
[۰،۱]	استقلال نهادی - حقوقی و عملیاتی (داده‌های شورای مالی صندوق بین‌المللی پول: ۲۰۲۱) (C۳c)	ماهیت سازمانی که مسئول نظارت بر سازوکار اصلاحی در صورت انحراف است (معیار ۳c کمیسیون اروپا)	[۰،۱]
[۰،۱]	نهاد مستقل تعیین فروض بودجه و نظارت بر اجرای بودجه (C۳d)	نهاد مستقل تهیه‌کننده یا تأییدکننده پیش‌بینی‌های کلان بودجه‌ای (معیار ۳d کمیسیون اروپا)	[۰،۱]
[۰،۱]	رویه اجرایی رسمی؛ قاعده مسئولیت مالی (C۴a)	سازوکارهای اصلاحی در صورت انحراف از قاعده (معیار ۴ کمیسیون اروپا)	[۰،۱]
[۰،۱]	وجود سازوکار اصلاحی در صورت انحراف از قاعده (C۴b)		[۰،۱]
[۰،۱]	نوع سازوکار اصلاحی (C۴c)		[۰،۱]
[۰،۱]	وجود بندهای معافیت (C۵a)	آیا قاعده شامل بندهای خروج مشخص و منطبق با مقررات پیمان ثبات و رشد ^{۲۹} است؟ (معیار ۵a کمیسیون اروپا)	[۰،۱]
[۰،۱]	ویژگی‌های بندهای معافیت (رویه‌های فعال‌سازی؛ شرایط استفاده از بند؛ سازوکار پاسخگویی (C۵b))		[۰،۱]
-	غیرقابل اطلاق	آیا در ارتباط با قاعده، حاشیه بودجه‌ای مشخص شده است؟ (معیار ۵b کمیسیون اروپا)	-
-	قاعده تراز بودجه بر اساس مقادیر تعدیل‌شده نسبت به چرخه تعریف شده‌اند یا به هر نحوی چرخه اقتصادی را لحاظ می‌کنند؟ (معیار ۵c کمیسیون اروپا)	آیا اهداف بر اساس مقادیر تعدیل‌شده نسبت به چرخه تعریف شده‌اند یا به هر نحوی چرخه اقتصادی را لحاظ می‌کنند؟ (معیار ۵c کمیسیون اروپا)	-
-	غیرقابل اطلاق ^{۳۰}	آیا موارد مستثنی از قاعده وجود دارد که خارج از کنترل مقامات در کوتاه‌مدت هستند (مثل پرداخت بهره یا مزایای بیکاری)؟ (معیار ۵d کمیسیون اروپا)	-
یادداشت: این گزارش از متغیرهایی استفاده می‌کند که در پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول (IMF Fiscal Rule ۱۹۸۵-۲۰۲۴) و پایگاه داده شوراهای مالی صندوق بین‌المللی پول: به‌روزرسانی ۲۰۲۴ مشخص شده‌اند. معیارها و نحوه امتیازدهی تفصیلی توسط کمیسیون اروپا در این نشانی در دسترس است: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en			

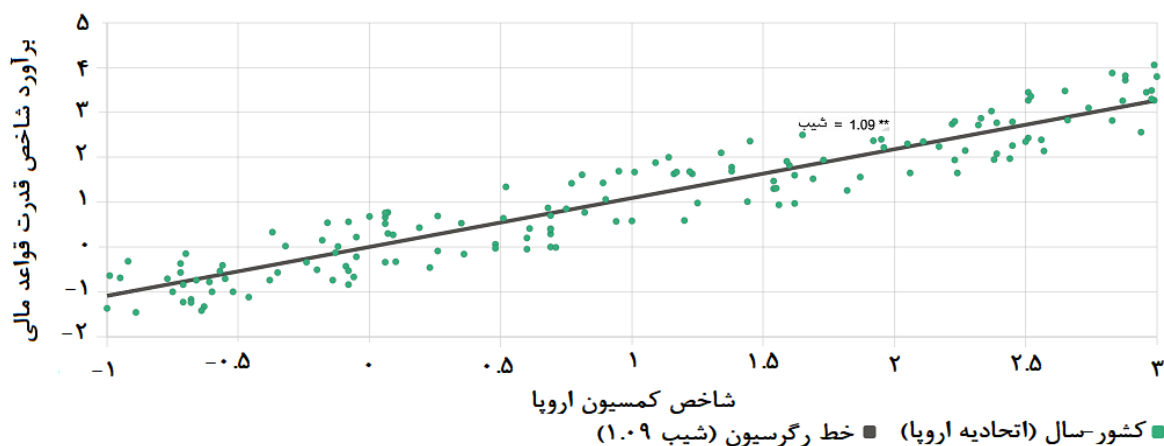
^{۲۹} Stability and Growth Pact (SGP)

^{۳۰} مجموعه داده‌های قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول اطلاعاتی در مورد این که آیا قواعد مالی سرمایه‌گذاری عمومی را مستثنی می‌کنند، ارائه می‌دهد. این اطلاعات در اینجا گنجانده نشده است زیرا این تصمیم تا حد زیادی در کنترل دولت است.

امتیاز هر نوع قاعده از جمع امتیازات هر معیار محاسبه می‌شود که حداکثر مجموع آن ۱۰ است. سپس دامنه شمول متفاوت در هر نوع قاعده مالی وزن‌دهی می‌شوند؛ به طوری که به دولت عمومی وزن ۱ و به دولت مرکزی وزن ۰,۷۵ اختصاص داده می‌شود. این بدان معنی است که دامنه شمول بیشتر قواعد مالی نشان‌دهنده یک قاعده مالی بالقوه قوی‌تر است که بر مجموعه وسیع‌تری از مجموعه‌های مالی اعمال می‌شود. این رویکرد مشابه رویکرد اتحادیه اروپا است، با این تفاوت که دومی شامل دولت محلی، دولت منطقه‌ای، مناطق خود مختار با ایالت‌های فدرال، دولت مرکزی و تأمین اجتماعی می‌شود. اگر کشوری چندین قاعده داشته باشد، برای هر نوع قاعده مالی اضافی، وزنی نزولی اختصاص داده می‌شود؛ قاعده با بالاترین امتیاز وزن ۱ خواهد داشت و به قواعد بعدی در امتیازدهی نزولی به ترتیب وزن‌هایی معادل نصف، یک سوم و یک چهارم اختصاص داده می‌شود. سپس امتیازدهی به یک شاخص واحد خلاصه می‌شود که نشان‌دهنده قدرت قواعد مالی است. این شاخص با استفاده از میانگین غیرشرطی و پارامتر خطای استاندارد، استانداردسازی می‌شود و منجر به شاخصی بین ۰,۶۴- و ۳,۵۱ می‌شود.

شاخص قدرت قواعد مالی تخمینی، همبستگی بالایی (ضریب همبستگی ۰,۸) با شاخص کمیسیون اروپا برای کشورهای عضو اتحادیه اروپا دارد. (شکل ۱۲) نشان می‌دهد که معیار ما به طور کلی سازگار است و شاخص نسبتاً خوبی برای نشان دادن و مقایسه بین کشورها است.

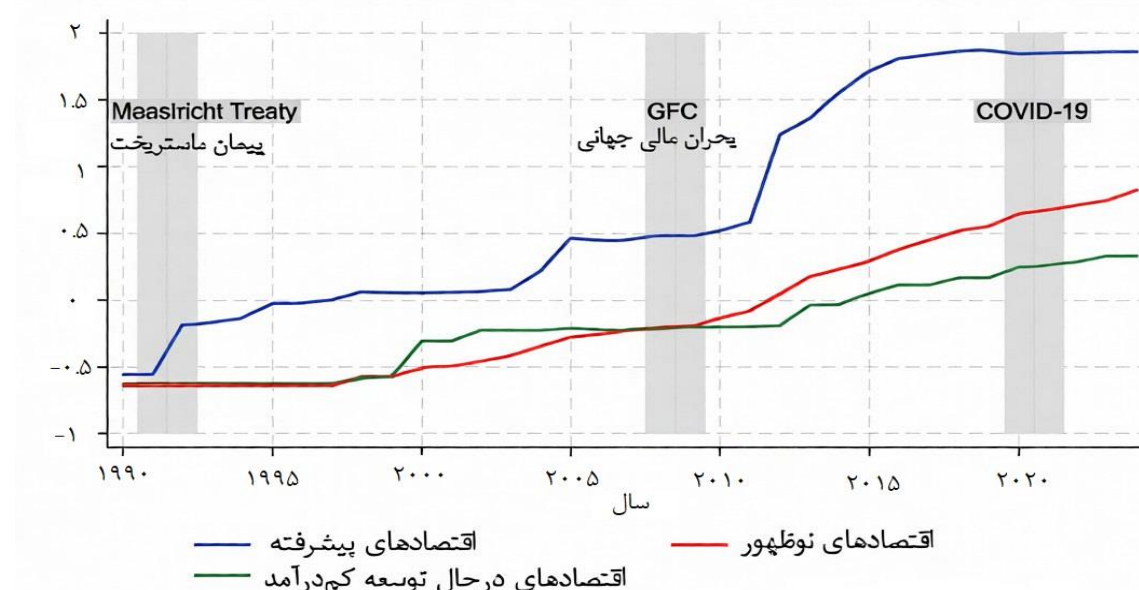
شکل ۱۲- همبستگی بین معیارهای مختلف شاخص‌های قدرت قاعده مالی: ۲۰۲۴-۱۹۹۰ (شاخص‌ها)



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۱۹۸۵-۲۰۲۴؛ کمیسیون اروپا؛ مجموعه مقالات نویسندگان.

نکته: ضریب شیب از برآورد رگرسیون شاخص قدرت قواعد مالی بر روی شاخص کمیسیون اروپا به دست می‌آید. هر نقطه سبز نشان‌دهنده یک مشاهده کشور-سال برای کشورهای اتحادیه اروپا است. علامت ** روی ضریب نشان‌دهنده اهمیت آماری ۵ درصدی است.

شکل ۱۳- شاخص قدرت قاعده مالی ۱۹۹۰-۲۰۲۴ (شاخص)



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین المللی پول: ۱۹۸۵-۲۰۲۴؛ گردآوری نویسندگان.

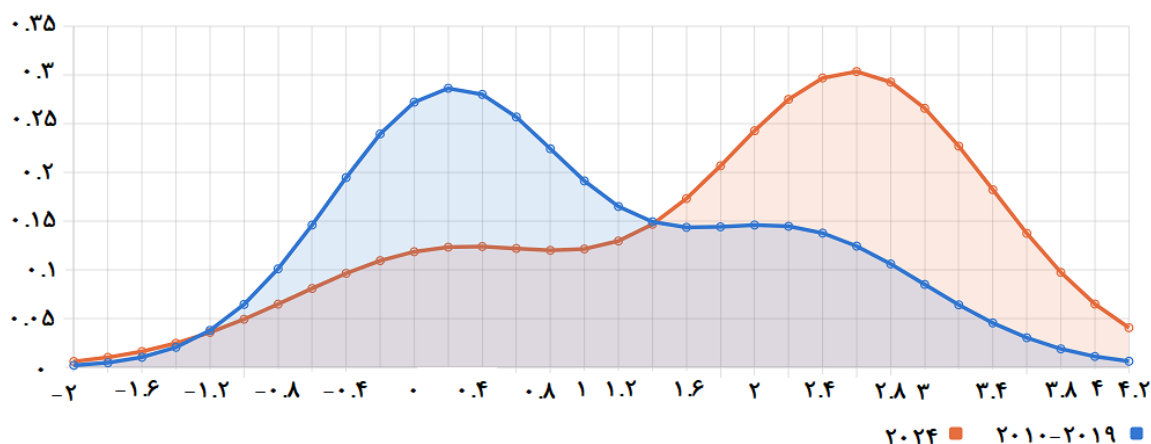
شاخص گردآوری شده نشان می‌دهد که به طور کلی قدرت قواعد مالی در طول زمان در تمام گروه‌های درآمدی بهبود یافته است (شکل ۱۳). افزایش این شاخص پس از بحران مالی جهانی قابل توجه بود، زیرا کشورهای پیشرفته مقرراتی را برای مدیریت شوک‌های شدید وضع کردند و اتحادیه اروپا چارچوب مالی خود مانند نظارت بر اجرای قواعد مالی را تقویت کرد. شاخص‌ها برای اقتصادهای نوظهور و کشورهای در حال توسعه با درآمد پایین در دو دهه گذشته افزایش مداومی را نشان داده‌اند. این شاخص در بین کشورهای پیشرفته بالاترین میزان را نسبت به اقتصادهای نوظهور و کشورهای در حال توسعه با درآمد پایین دارد (شکل ۱۴). توزیع شاخص‌های قدرت در بین کشورها در فاصله سال‌های ۲۰۱۹-۲۰۱۰ تا سال ۲۰۲۴ به سمت بالا تغییر کرده است که نشان‌دهنده بهبود کلی است، اگرچه تغییرات قابل توجهی همچنان باقی مانده است. برخی از کشورها به دلیل اصلاحات مکرر و افزایش پیچیدگی قواعد مالی شاهد کاهش شاخص قدرت خود در طول دهه گذشته بوده‌اند. علاوه بر این، تغییرپذیری در بین کشورها برای همه گروه‌های درآمدی، به ویژه در میان اقتصادهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه، افزایش یافته است. تجزیه و تحلیل‌های تکمیلی نشان می‌دهد کشورهایی که از امتیاز بالاتری در شاخص قدرت قواعد مالی برای قواعد تراز بودجه برخوردارند، معمولاً انحرافات کمتری از حدود تعیین شده قواعد مالی دارند، یافته‌ای که با تحقیقات قبلی در مورد کشورهای اروپایی سازگار است (لارچ و سانتاکروس، ۲۰۲۰).^{۳۱}

^{۳۱} Larch and Santacroce ۲۰۲۰.

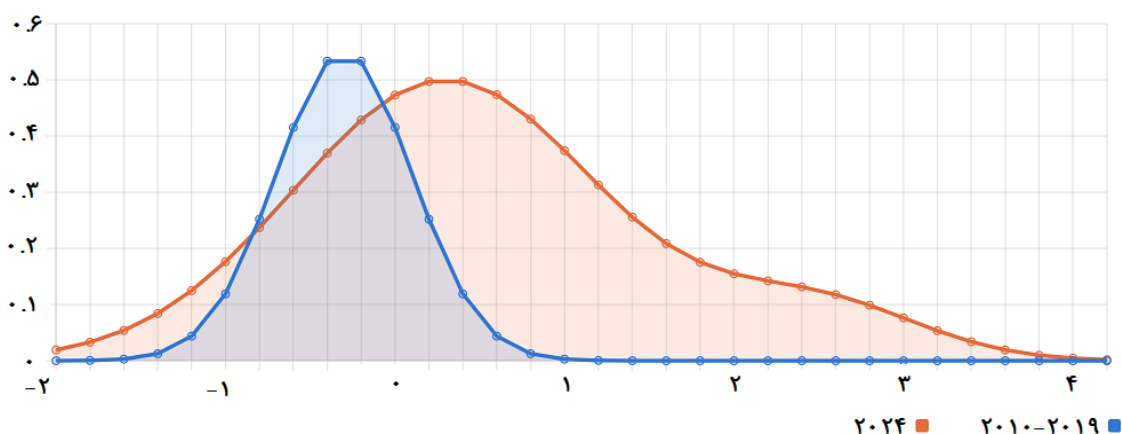
شکل ۱۴- توزیع شاخص قدرت قاعده مالی در بین کشورها: میانگین پیش از همه‌گیری کووید-۱۹ (۲۰۱۹-۲۰۲۰) و ۲۰۲۴ (نمرات

استاندارد شده)

۱- اقتصادهای پیشرفته



۲- اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۲۰۲۴-۱۹۸۵؛ گردآوری نویسندگان.

یادداشت: پیوست (۳) روش مورد استفاده برای محاسبه این شاخص قدرت را شرح می‌دهد. مقدار بالاتر این شاخص نشان می‌دهد که قواعد مالی از نظر دامنه پوشش، مبنای قانونی، نظارت، اجرای قاعده، انعطاف‌پذیری و تاب‌آوری در برابر شوک‌ها قوی‌تر هستند (جزئیات امتیازدهی در جدول (۱) پیوست (۳) ارائه شده است). شاخصی که در محور افقی قرار دارد، بر اساس میانگین و انحراف معیار بدون شرط در کل نمونه استانداردسازی شده است.

بین ابعاد مختلف قواعد مالی، تبادلاتی وجود دارد. قواعد مالی در کشورهای پیشرفته تا حدودی پیچیده‌تر شده‌اند که با تعداد قواعدی که کشورها نسبت به حداکثر درآمد در گروه درآمدی خود دارند سنجیده می‌شود. اقتصادهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه شاهد بهبودهایی در اکثر جنبه‌های چارچوب قواعد مالی خود، به‌ویژه انعطاف‌پذیری، نظارت و اجرای آن‌ها بوده‌اند. با این حال، این بهبودها به قیمت پیچیدگی بیشتر قواعد نیز تمام شده است که نشان‌دهنده تعامل بین این ویژگی‌های مطلوب است (شکل ۱۵).

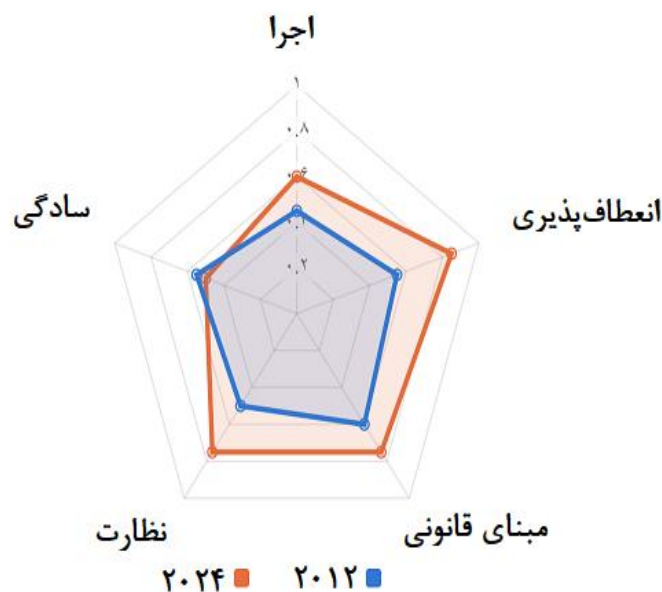
علیرغم بهبود کلی، تغییرات بین کشوری شاخص‌های قدرت قواعد مالی در طول دهه گذشته افزایش یافته است (جدول ۲). توزیع شاخص‌های قدرت از سال ۲۰۱۲ به سمت راست تغییر کرده است، اما تغییرات گسترده‌تری را نشان می‌دهد، به‌ویژه در اقتصادهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه. توزیع برای اقتصادهای پیشرفته دو وجهی‌تر شده است؛ به طوری که نمرات بالاتر عمدتاً مربوط به کشورهای عضو اتحادیه اروپا است.

جدول ۲- خلاصه آمار شاخص قدرت قواعد مالی						
اقتصادهای پیشرفته		اقتصادهای نوظهور		اقتصادهای با درآمد پایین		
۲۰۲۴	۲۰۱۲	۲۰۲۴	۲۰۱۲	۲۰۲۴	۲۰۱۲	
۱,۸۶	۱,۲۴	۰,۸۳	۰,۰۴	۰,۳۳	-۰,۱۹	میانگین
۱,۴۷	۱,۳۱	۰,۹۳	۱,۱۶	۰,۷۲	۰,۵	انحراف معیار
منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۲۰۲۴-۱۹۸۵؛ مجموعه مقالات نویسندگان.						

قدرت قواعد مالی معمولاً با انحراف معیار کمتر از حدود تعیین شده قواعد مالی مرتبط است. به عنوان مثال، یک رابطه منفی کوچک بین شاخص قواعد مالی و میزان کسری‌های مالی که از حدود تعیین شده قواعد مالی فراتر می‌روند وجود دارد (شکل ۱۶ و شکل ۱۷)، مطابق با تحقیقات دیگر برای مجموعه‌ای منتخب از کشورها (لارچ و سانتاکروس، ۲۰۲۰).^{۳۲} این رابطه برای اقتصادهای پیشرفته با ضریب آماری معنادار (۰,۵-) قوی‌تر از اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه است و از نظر آماری معنادار نیست.

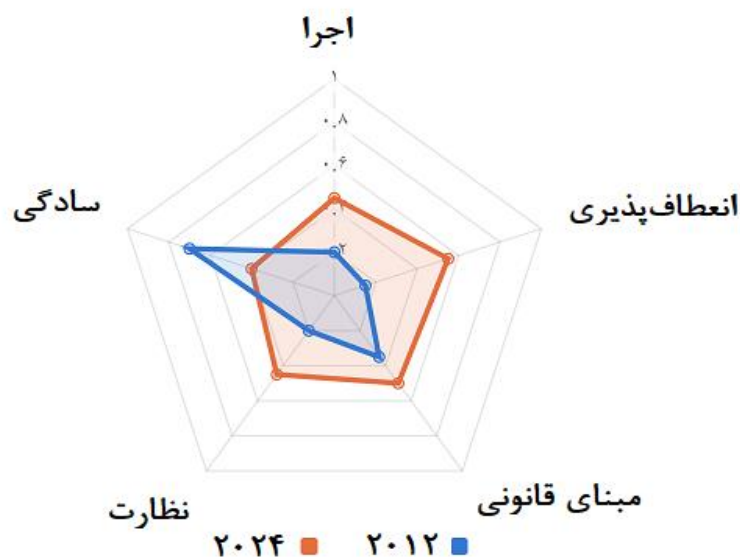
شکل ۱۵- تبادلات بین اصول قواعد مالی

۱- اقتصادهای پیشرفته



^{۳۲} Larch and Santacroce ۲۰۲۰

۲- اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۱۹۸۵-۲۰۲۴؛ گردآوری نویسندگان.

یادداشت: امتیازدهی مربوط به اجرای قواعد (enforcement) مطابق با امتیازدهی زیرشاخص‌های C4b (وجود سازوکار اصلاحی در صورت انحراف از قاعده) و C4c (نوع سازوکار اصلاحی) است که در جدول (۱) توضیح داده شده‌اند (وجود سازوکار اصلاحی و نوع اصلاح).

امتیازدهی مربوط به انعطاف‌پذیری (flexibility) به زیرشاخص‌های C5a (وجود بندهای معافیت) و C5b (ویژگی‌های بندهای معافیت) مربوط می‌شود (وجود بندهای تعلیق یا شرایط استثنا و ویژگی‌های این بندها).

امتیازدهی مربوط به مبنای قانونی (legal basis) به زیرشاخص C1 (مبنای قانونی) مربوط است.

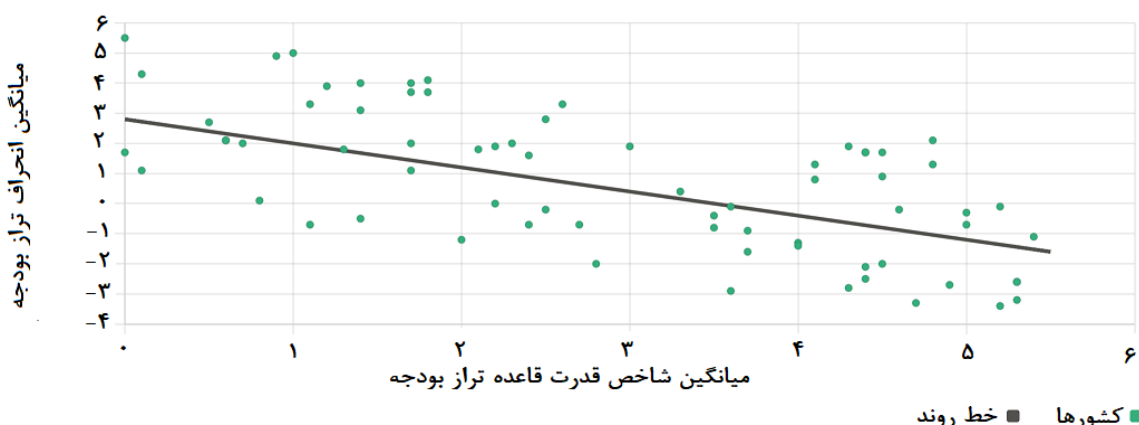
امتیازدهی مربوط به نظارت (monitoring) به زیرشاخص‌های C3a (سازوکار نظارتی خارج از دولت) تا C3d (نهاد مستقل تعیین فروض بودجه و نظارت بر اجرای بودجه) مربوط می‌شود که شامل موارد زیر است:

- سازوکارهای نظارتی خارج از دولت
- نظارت بر قواعد مالی توسط شورای مالی
- استقلال قانونی و عملیاتی شوراهای مالی
- وجود نهاد مستقل برای تعیین فروض بودجه و نظارت بر اجرای بودجه

شاخص سادگی (simplicity) به صورت معکوس تعداد قواعدی که یک کشور دارد اندازه‌گیری می‌شود. هر شاخص بر اساس حداکثر مقدار خود مقیاس‌بندی شده تا مقدار آن بین ۰ و ۱ قرار گیرد.

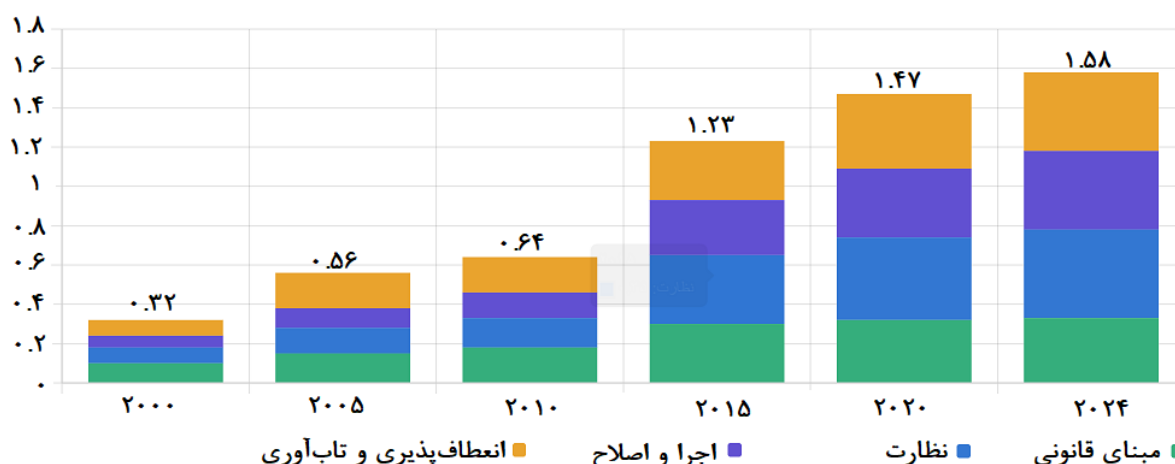
نمودارهای پنل چپ و پنل راست نیز با یک مقیاس یکسان ترسیم شده‌اند.

شکل ۱۶- قدرت قاعده تراز بودجه و میانگین انحراف از حدود تعیین شده کسری، ۱۹۹۰-۲۰۲۴ (محور عمودی: درصدی از تولید ناخالص داخلی، محور افقی: شاخص)



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۱۹۸۵-۲۰۲۴؛ گردآوری نویسندگان. توجه: هر نقطه سبز نشان‌دهنده یک مشاهده مربوط به یک کشور است. محور افقی میانگین مقدار شاخص قدرت قاعده تراز بودجه را در دوره ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۴ نشان می‌دهد، در حالی که محور عمودی میانگین انحرافات مازاد تراز بودجه نسبت به حدود تعیین‌شده توسط قواعد مالی را برای همان دوره نمایش می‌دهد.

شکل ۱۷- سهم تغییرات در شاخص قدرت قواعد مالی (تغییر در نمرات استاندارد)



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۱۹۸۵-۲۰۲۴؛ گردآوری نویسندگان. توجه: این نمودار تغییر تجمعی نسبت به ابتدای دوره نمونه (۱۹۸۵) را نشان می‌دهد و برای یکسان‌سازی امتیازدهی میان مؤلفه‌ها، تعدیلاتی انجام شده است. عددی که بالای هر ستون قرار دارد، نشان‌دهنده تغییر در امتیازهای استاندارد شده است (یعنی مجموع تغییرات در مؤلفه‌ها).

در حالی که قدرت کلی قواعد مالی بهبود یافته است، اما همچنان شکاف‌هایی در نظارت مالی و سازوکارهای اصلاحی وجود دارد. بسیاری از کشورها پیشرفت قابل توجهی در بهبود طراحی قواعد مالی خود داشته‌اند و در طول زمان ویژگی‌های مطلوب‌تری را در آن گنجانده‌اند. با این حال، نظارت محدود همچنان یک نگرانی است؛ تا پایان سال ۲۰۲۴ کمتر از نیمی از کشورها دارای شوراهای مالی مستقل برای نظارت بر امور مالی عمومی هستند (شکل ۶). علاوه بر این، کمتر از ۴۰ درصد از کشورها - از جمله سهمی حتی کمتر

در میان اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه^{۳۳} - سازوکارهای اصلاحی را برای رسیدگی به عدم رعایت قواعد ایجاد کرده‌اند. ارتباط بین قواعد مالی و برنامه‌های مالی میان‌مدت نیز همچنان ضعیف است، زیرا بسیاری از کشورها چارچوب‌های مالی میان‌مدت را قبل از تهیه بودجه منتشر نمی‌کنند (شکل ۱۱). اگرچه بندهای معافیت در طول همه‌گیری (کرونا) انعطاف‌پذیری بسیار مورد نیاز را فراهم کرده‌اند، اما پاسخگویی آن‌ها اغلب محدود بوده است و بندها حتی پس از فروکش کردن شوک‌های اولیه نیز تمدید شده‌اند.

۳-۳- رعایت قواعد مالی

با وجود پذیرش گسترده قواعد مالی در دو دهه گذشته و بهبود تدریجی در طراحی آن‌ها، رعایت این قواعد پیچیده و ناهموار بوده است.

ارزیابی انطباق با قواعد مالی در کشورهای مختلف کار پیچیده‌ای است. اولاً، کشورها در دامنه شمول و تعاریف بدهی و کسری در قواعد مالی خود متفاوت هستند. برخی نهادها یا هزینه‌های خاصی را از حدود تعیین شده قواعد مالی مستثنی می‌کنند و این مقایسه‌های مالی بین کشورها را پیچیده می‌کنند (مثلاً کاستاریکا، برزیل، لهستان). برخی دیگر قواعد تعادل ساختاری را اعمال می‌کنند که درآمدها و هزینه‌های چرخه‌ای را تعدیل می‌کنند، اما هیچ روش جهانی پذیرفته‌شده‌ای برای محاسبه این تعدیلات وجود ندارد؛ به عنوان مثال، برخی از کشورها از تکنیک‌های فیلترینگ آماری استفاده می‌کنند، در حالی که برخی دیگر برای تخمین تولید بالقوه و قیمت کالاهای بلندمدت به هیئت‌های کارشناسی متکی هستند (مثلاً کلمبیا، شیلی). در بسیاری از موارد، حدود تعیین شده قواعد مالی فقط در یک افق دوردست الزام‌آور هستند (مثلاً اتحادیه پولی کارائیب شرقی^{۳۴}، بریتانیا)، بنابراین عبور از آستانه‌های کسری فعلی لزوماً به معنای عدم انطباق از نظر قانونی نیست. علاوه بر این، هنگامی که بندهای معافیت فعال می‌شوند یا قواعد مالی به طور موقت به حالت تعلیق درمی‌آیند - که در طول همه‌گیری (کرونا) رایج بود - انطباق، کمتر اهمیت دارد. نهایتاً، انطباق ممکن است چیزی بیش از مقایسه نتایج عددی با حدود تعیین شده قواعد باشد؛ همچنین می‌تواند به رعایت الزامات رویه‌ای مانند افشا، اقدامات تعدیلی و پایبندی به برنامه‌های مالی میان‌مدت بستگی داشته باشد.

با توجه به این چالش‌ها، این گزارش طیف وسیعی از شاخص‌های مکمل را برای سنجش انطباق ارائه می‌دهد. پایگاه داده به‌روز شده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول شامل شاخص‌های مستقیم انطباق است که توسط مقامات کشوری یا نهادهای فراملی و تیم‌های کشوری در صندوق بین‌المللی پول ارزیابی می‌شوند. رویکرد دیگر انحراف نتایج مالی از حدود تعیین شده قاعده را اندازه‌گیری می‌کند، در حالی که محدودیت‌های

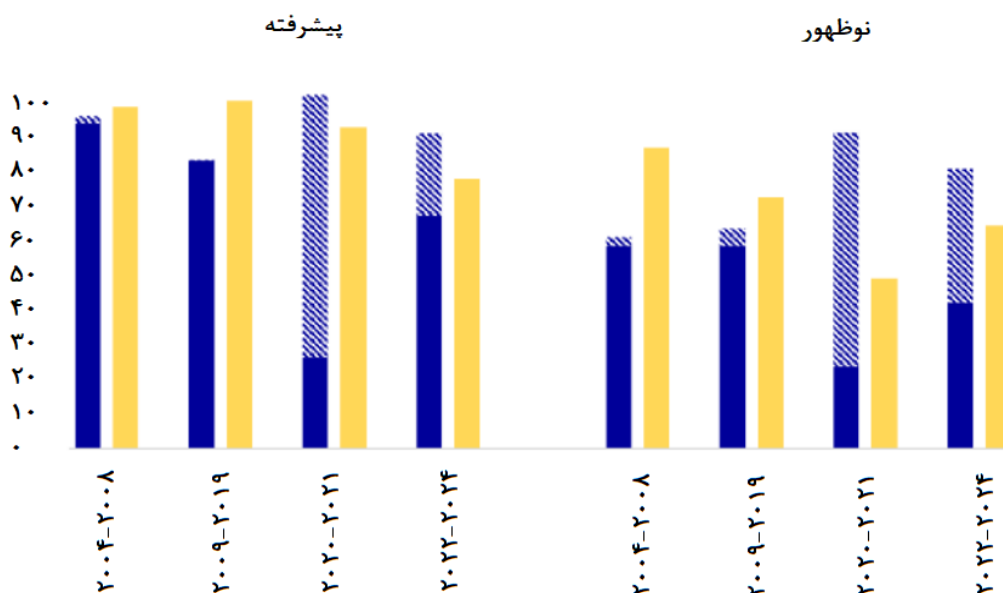
^{۳۳} Emerging Market and Developing Economies (EMDEs)

^{۳۴} Eastern Caribbean Currency Union (ECCU)

این شاخص را نیز تصدیق می‌کند. در بخش چهارم، کشورهایی که از حدود بدهی و کسری بودجه انحراف مثبت دارند، به عنوان کشورهای در نظر گرفته می‌شوند که با قواعد مالی انطباق ندارند؛ از طرف دیگر، اگر بندهای معافیت فعال شوند یا قواعد مالی به طور موقت به حالت تعلیق درآیند، این موارد به عنوان تخلف محسوب نمی‌شوند. این گزارش همچنین از یافته‌های ادبیات موجود، مانند مطالعات انجام شده بر روی کشورهای آمریکای لاتین و کارائیب (آرداناز و همکاران، ۲۰۲۴)^{۳۵} و کشورهای اروپایی (لارچ و همکاران، ۲۰۲۳)^{۳۶} استفاده می‌کند. اگرچه این معیارها همبستگی بالایی را نشان می‌دهند، اما به دلیل تفاوت در تعاریف، روش‌شناسی و نمونه‌های کشوری یکسان نیستند (شکل ۱۸).

شکل ۱۸- معیارهای مختلف در مورد پایبندی به قواعد مالی: ۲۰۲۴-۲۰۰۴ (درصد کشورهایی که از قواعد پیروی می‌کنند).

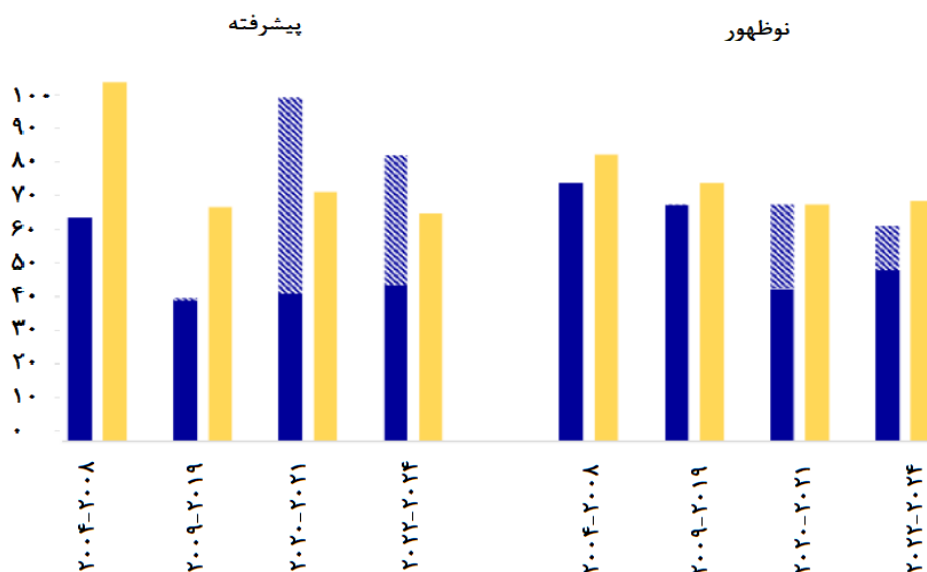
۱- قواعد تراز بودجه



^{۳۵} Ardanaz et al., ۲۰۲۴

^{۳۶} Larch et al., ۲۰۲۳

۲- قواعد بدهی



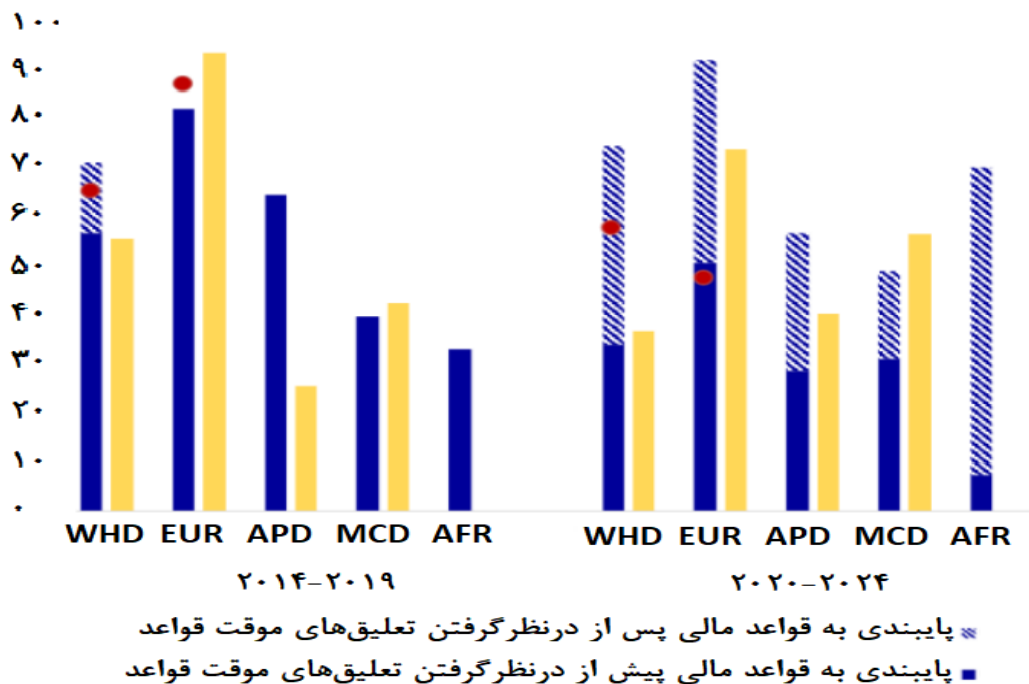
منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۲۰۲۴-۱۹۸۵؛ گردآوری نویسندگان.

یادداشت: میله‌های آبی پررنگ، میزان رعایت قواعد تحت معیار انحراف بدهی و کسری از حدود تعیین شده قواعد مالی را نشان می‌دهند، صرف‌نظر از این که به طور موقت به حالت تعلیق درآمد یا بندهای معافیت فعال شده‌اند. میله‌های راه‌راه، معیار جایگزینی را نشان می‌دهند که در آن موارد بند معافیت فعال یا تعلیق موقت قواعد مالی به عنوان رعایت قواعد محسوب می‌شوند. میله‌های زرد، میزان رعایت قواعد را که توسط مقامات یا گروه‌های کشوری صندوق بین‌المللی پول در پایگاه داده ارزیابی شده است، نشان می‌دهند.

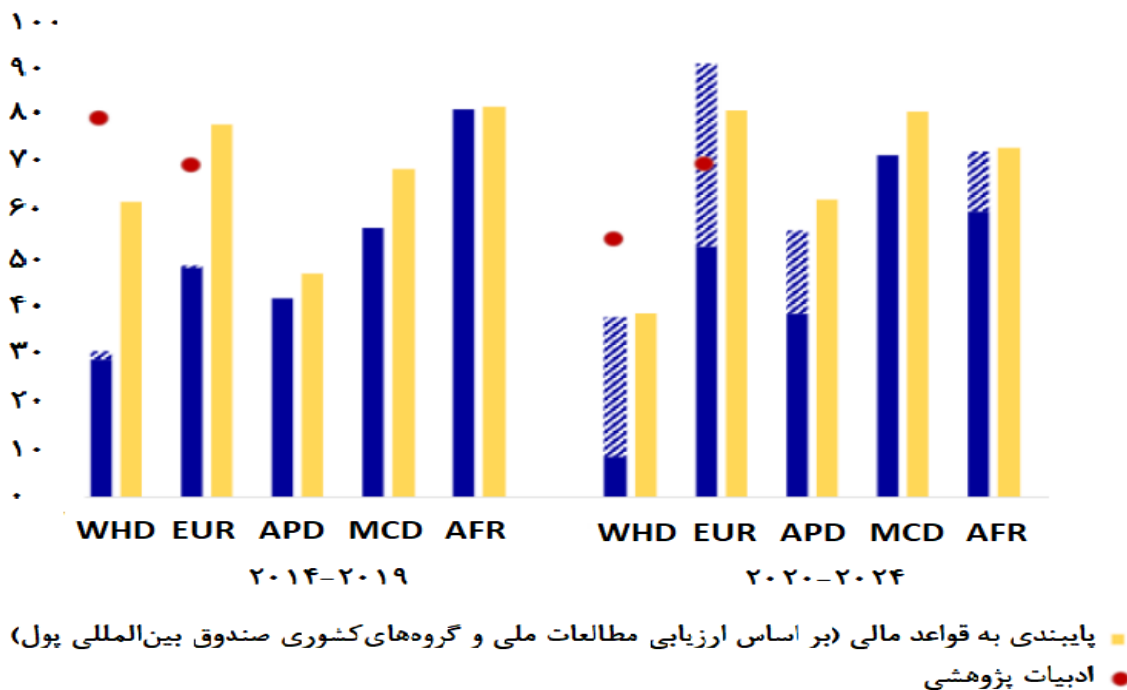
نتایج ما نشان می‌دهد که حتی قبل از همه‌گیری (کرونا)، در طول سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۹، رعایت قواعد ضعیف بود: حدود ۶۰ درصد از اقتصادهای پیشرفته و تقریباً ۴۰ درصد از اقتصادهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه از قواعد بدهی پیروی نمی‌کردند (شکل ۱۸). به طور مشابه، حدود ۲۰ درصد از اقتصادهای پیشرفته و ۴۰ درصد از اقتصادهای نوظهور نتوانستند حدود تعیین شده کسری بودجه توسط قواعد مالی خود را برآورده کنند. در دوره‌های شوک‌های شدید، هم میزان و هم نسبت کشورهایی که از حدود تعیین شده قواعد مالی منحرف می‌شدند افزایش یافت، زیرا هزینه‌ها یا کسری بودجه تمایل به افزایش داشت. با این حال، حتی در شرایط عادی نیز، برخی از کشورها به طور مداوم از حدود تعیین شده قواعد مالی در مورد کسری بودجه و بدهی فراتر می‌رفتند که اغلب به دلیل استثنائات متعدد از قواعد، نظارت مالی محدود یا عدم وجود تعدیلات مالی لازم بود.

شکل ۱۹- میزان پایبندی به قواعد مربوط به تراز بودجه و بدهی بر اساس منطقه (درصد کشورهایی که قواعد مالی دارند).

الف- قواعد تراز بودجه



ب- قواعد بدهی



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۲۰۲۴-۱۹۸۵؛ مجموعه مقالات نویسندگان؛ لارچ و همکاران (۲۰۲۳)؛ آرداناز و همکاران (۲۰۲۴).

توجه: WHD: نیمکره غربی، EUR: اروپا، APD: آسیا و اقیانوسیه، MCD: خاورمیانه و آسیای مرکزی، AFR: کشورهای جنوب صحرای آفریقا.

میله‌های آبی پررنگ نشان‌دهنده پایبندی به قواعد مالی بر اساس شاخص انحراف بدهی و کسری بودجه از حدود تعیین‌شده در قواعد مالی هستند؛ صرف‌نظر از این‌که این قواعد به‌طور موقت تعلیق شده باشند یا بندهای معافیت فعال شده باشند. میله‌های راه‌راه نشان‌دهنده یک معیار جایگزین هستند که در آن مواردی که بند معافیت فعال بوده یا قواعد مالی به‌طور موقت تعلیق شده‌اند، به‌عنوان پایبندی به قواعد محسوب می‌شوند. میله‌های زرد نرخ پایبندی به قواعد مالی را نشان می‌دهند؛ همان‌طور که توسط مقامات ملی یا گروه‌های کشوری صندوق بین‌المللی پول در پایگاه داده ارزیابی شده است. دایره‌های قرمز شاخص‌های پایبندی از مطالعات پژوهشی را نشان می‌دهند: برای کشورهای اتحادیه اروپا بر اساس داده‌های لارچ و همکاران (۲۰۲۳)، برای کشورهای آمریکای لاتین و کارائیب بر اساس داده‌های آرداناز و همکاران (۲۰۲۴)، این داده‌ها تنها تا سال ۲۰۲۳ در دسترس هستند.

شاخص‌های مختلفی که میزان رعایت قواعد بودجه‌ای را نشان می‌دهند، معمولاً نتایج مشابهی ارائه می‌کنند. این موضوع به‌ویژه زمانی درست است که تعلیق موقت بسیاری از قواعد مالی در سال‌های ۲۰۲۰ و ۲۰۲۱ (به دلیل همه‌گیری کرونا) را در نظر بگیریم. در مورد قواعد بدهی، بسیاری از اقتصادهای پیشرفته یک «هدف بدهی میان‌مدت» دارند. به همین دلیل، حتی اگر بدهی فعلی یک کشور بالاتر از حد تعیین‌شده در قواعد باشد، ممکن است همچنان «پایبند به قواعد» محسوب شود. به همین خاطر است که نرخ پایبندی، وقتی این موضوع در نظر گرفته می‌شود، معمولاً بالاتر از زمانی است که فقط بر اساس میزان انحراف از سقف بدهی محاسبه شود. به‌طور کلی، شاخص‌های این پایگاه داده و معیارهای اندازه‌گیری انحراف از قواعد مالی، با نتایج و یافته‌های مطالعاتی که قبلاً در ادبیات علمی گزارش شده‌اند، هماهنگی زیادی دارند. (شکل ۱۹).

۳-۴- بازنگری قواعد مالی پس از همه‌گیری (کرونا)

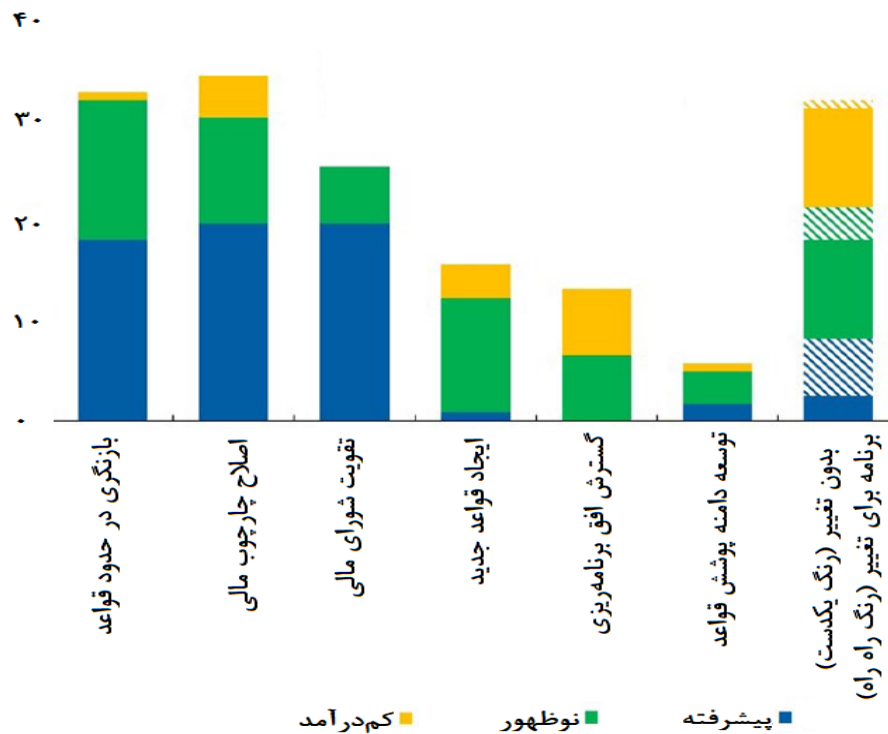
به‌روزرسانی قواعد مالی پس از شوک‌های شدید و همسو کردن آن‌ها با واقعیت‌های جدید کلان مالی برای کشورها امری رایج است. همزمان در زمانی که این بیماری همه‌گیر اعتبار چارچوب‌های مالی را محک زد، بسیاری از کشورها قواعد خود را برای انعکاس شرایط در حال تغییر، مجدداً تنظیم یا اصلاح کردند. بین سال‌های ۲۰۲۰ تا ۲۰۲۴، بیش از دو سوم کشورهایی که قواعد مالی داشتند، حداقل یک تغییر اعمال کردند (شکل ۲۰).

دولت‌ها طیف وسیعی از رویکردها را برای اصلاح چارچوب‌های قواعد مالی خود اتخاذ کرده‌اند. برخی از کشورها قواعد جدیدی را برای تضمین دستیابی به بازار یا نشان دادن تعهد خود به انضباط مالی معرفی کرده‌اند. در میان این نمونه‌ها، تقریباً نیمی از کشورها مانند پاناما و پاپوآ گینه نو - اهداف خود را کاهش داده‌اند. شیلی و کلمبیا قواعد جدید بدهی را اجرا کردند، در حالی که جمهوری دومینیکن اولین قاعده مسئولیت مالی خود را تصویب کرد. چندین کشور چارچوب‌های مالی خود را مورد بازنگری قرار داده‌اند؛ به عنوان مثال، قواعد مالی به‌روز شده اتحادیه اروپا امکان تعدیل مالی متمایز را در بین کشورهای عضو بر اساس خطرات پایداری بدهی و تلاش‌های اصلاحی آن‌ها فراهم می‌کند. تعداد کمی از کشورها به دنبال رعایت این قواعد بوده‌اند؛ همان‌طور که در کاستاریکا مشاهده شد، برخی نهادها، اقلام هزینه‌ای را از قواعد مستثنی کردند. برخی دیگر مانند اتحادیه پولی کارائیب شرقی (به جدول ۳ مراجعه کنید) رویکرد انعطاف‌پذیرتری اتخاذ کردند.

برخی کشورها مانند هند با تغییر به سمت برنامه‌های مالی که بر تعهدات چند ساله به جای اهداف عددی دقیق تأکید دارند، انعطاف‌پذیری بیشتری را برگزیده‌اند.

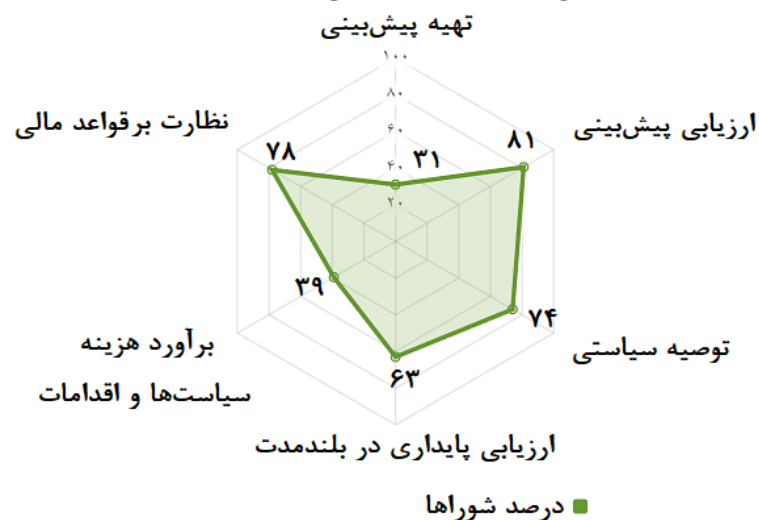
جدول ۳- اصلاحات قواعد فراملی از زمان همه گیری کووید-۱۹	
اصلاحات کلیدی	قواعد فراملی
• اتحادیه اروپا در سال‌های ۲۰۲۰ تا ۲۰۲۳ «بندهای معافیت» را فعال کرد تا به کشورهای عضو اجازه دهد در واکنش به همه‌گیری کووید-۱۹ و سپس جنگ اوکراین، از انعطاف بیشتر در سیاست‌های مالی برخوردار شوند و حدود تعیین شده سختگیرانه قواعد مالی را موقتاً کنار بگذارند. • در سال ۲۰۲۴، اتحادیه اروپا اصلاحات جدیدی در نظام حکمرانی اقتصادی خود اجرا کرد. در چارچوب جدید، کشورها می‌توانند مسیر هزینه‌ای ویژه خود را تعیین کنند، اما این مسیر تحت مجموعه‌ای از تدابیر حفاظتی برای اطمینان از پایداری بدهی و مقاومت در برابر کسری بودجه قرار دارد. طبق این چارچوب، کشورها باید برنامه‌های تعدیل چهار ساله یا هفت ساله ارائه دهند. این برنامه‌ها باید نشان دهند که کشور با احتمال بالا قادر است پایداری مالی خود را حفظ یا دوباره برقرار کند.	اتحادیه اروپا
• این اتحادیه تصمیم گرفت مهلت رسیدن به سقف بدهی ۶۰ درصد تولید ناخالص داخلی را پنج سال تمدید کند و آن را به سال ۲۰۳۵ برساند.	اتحادیه پولی کارائیب شرقی
• سازوکار اعمال تحریم‌ها در صورت نقض مقررات نظارت منطقه‌ای — از جمله قواعد مالی — در انتظار تصویب است.	همکاری اقتصادی و پولی آفریقای مرکزی
• قواعد فراملی از آوریل ۲۰۲۰ طبق «پیمان همگرایی» به حالت تعلیق درآمده‌اند و این پیمان پس از آن منقضی شده است. این پیمان (از جمله قواعد مالی) تاکنون به‌طور رسمی دوباره برقرار نشده است.	اتحادیه اقتصادی و پولی غرب آفریقا
• قواعد مالی همچنان برقرار هستند و جمهوری دموکراتیک کنگو و سومالی به ترتیب در سال‌های ۲۰۲۲ و ۲۰۲۴ به عضویت اتحادیه درآمده‌اند.	اتحادیه پولی شرق آفریقا
منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۲۰۲۴-۱۹۸۵؛ گردآوری نویسندگان.	

شکل ۲۰-اصلاحات اخیر قواعد مالی (تعداد کشورهای دارای قواعد مالی)



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۱۹۸۵-۲۰۲۴؛ گردآوری نویسندگان.

شکل ۲۱-مأموریت‌های کلیدی شوراها (درصد از کل شوراها مالی)



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ ب، پایگاه داده شوراها مالی صندوق بین‌المللی پول: به روزرسانی ۲۰۲۴؛ گردآوری نویسندگان.

۳-۵- تغییر ویژگی‌های نهادهای شوراهای مالی

شوراهای مالی معمولاً با چندین مأموریت فعالیت می‌کنند و به عنوان نهادهای بی‌طرفی عمل می‌کنند که تجزیه و تحلیل فنی و نظارت بر سیاست‌های مالی را ارائه می‌دهند. یک شورای مالی مؤثر می‌تواند هزینه اعتبار دولتی را که سیاست‌های مالی غیرمحتاطانه را دنبال می‌کنند افزایش دهد و به اطلاع‌رسانی وضعیت امور مالی عمومی به عموم مردم با زبانی قابل فهم و غیرفنی کمک کند. در بیشتر کشورها، شوراهای مالی بر ارزیابی وضعیت امور مالی عمومی تمرکز می‌کنند و وظیفه اصلی نظارتی خود را انجام می‌دهند.

وظایف خاص شوراهای مالی در هر کشور متفاوت است، اما اغلب شامل موارد زیر است: (۱) ارزیابی پیش‌بینی‌های کلان مالی؛ (۲) ارزیابی پایداری بدهی و خطرات مربوط به امور مالی عمومی؛ (۳) نظارت بر اجرای قواعد مالی؛ و (۴) تجزیه و تحلیل هزینه اقدامات مالی دولت. برخی از شوراهای مالی همچنین پیش‌بینی‌های مستقلی تهیه می‌کنند، اگرچه تعداد کمی از آن‌ها استفاده از این پیش‌بینی‌ها را در بودجه‌های دولتی الزام‌آور می‌دانند. شوراهای مالی اغلب در تجزیه و تحلیل‌های بودجه‌ای پیشین و پسین مشارکت می‌کنند و پیشنهادات دولت برای تغییرات مالیاتی و هزینه‌ای را ارزیابی می‌کنند و از این طریق تصمیم‌گیری مالی مبتنی بر شواهد را ارتقا می‌دهند (شکل ۲۱).

تقریباً همه شوراهای مالی تجزیه و تحلیل پس از وقوع را برای ارزیابی عملکرد مالی و انطباق با قواعد مالی انجام می‌دهند. این عملکرد گذشته‌نگر برای بهبود پاسخگویی حیاتی است و تضمین می‌کند که هزینه‌های مالی گذشته در چارچوب کلی بودجه بررسی شده و با پیش‌بینی‌های اولیه مقایسه شوند. با این حال، شوراهای مالی ممکن است گاهی اوقات تأثیر محدودی در طول فرآیند بودجه داشته باشند، به‌ویژه زمانی که مداخله آن‌ها محدود به مشاوره یا الزامات رعایت یا توضیح باشد (همان‌طور که در گرنادا، اسپانیا و بریتانیا مشاهده می‌شود).^{۳۷}

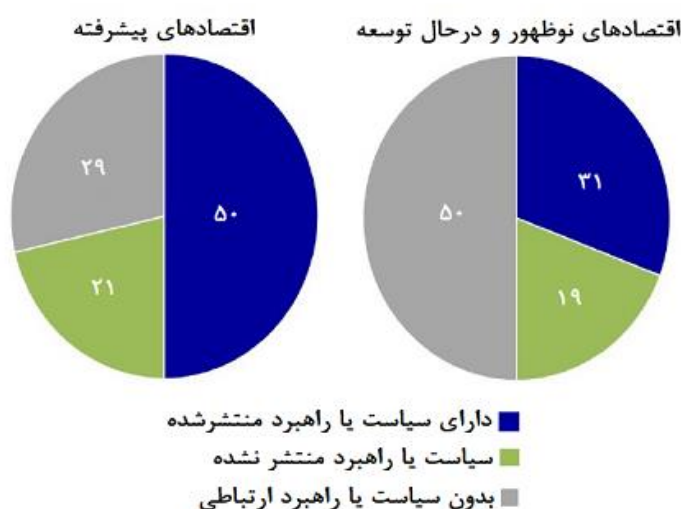
آخرین به‌روزرسانی پایگاه داده شورای مالی صندوق بین‌المللی پول، بینش‌های جدیدی در مورد استراتژی‌های ارتباطی شوراهای مالی ارائه می‌دهد. در سال ۲۰۲۴، بیش از نیمی از شوراهای مالی در اقتصادهای پیشرفته و تنها حدود یک سوم در اقتصادهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه، استراتژی‌های ارتباطی خود را منتشر کرده‌اند (شکل ۲۲، تصویر سمت راست). این موضوع شکاف‌های مداومی را در اثربخشی شوراها در تقویت نظارت مالی برجسته می‌کند.

^{۳۷} این موضوع باید تبیین شود که به عنوان الزام قانونی یا قانون اساسی برای استفاده از پیش‌بینی‌های شورای مالی، توافق سیاسی درون قوه مجریه یا بین قوه مجریه و مقننه مبنی بر این که پیش‌بینی‌های شورای مالی به طور کلی مورد استفاده قرار می‌گیرند، برای آنکه دولت آزادی برای استفاده از پیش‌بینی‌های خود را داشته باشد، مشروط بر آنکه انحرافات از پیش‌بینی‌های شورای مالی را توجیه کند.

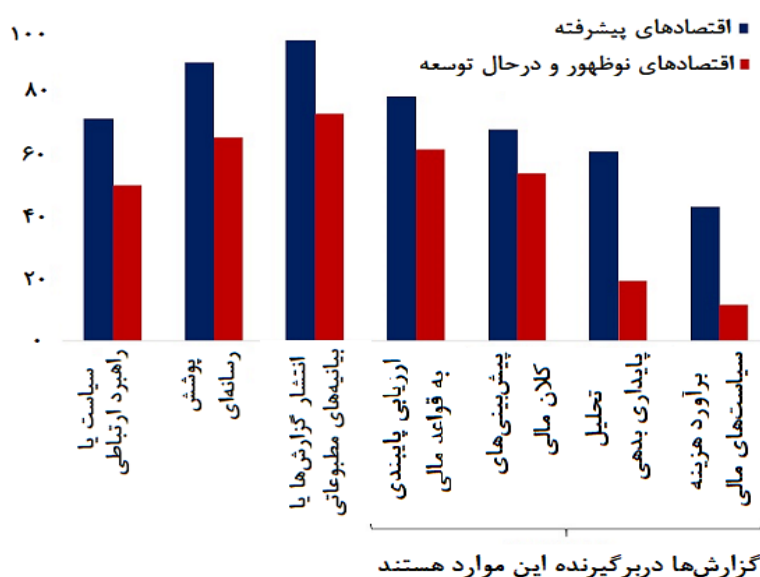
دامنه ارتباطات نیز در بین کشورها به طور قابل توجهی متفاوت است. داده‌ها نشان می‌دهد که شوراهای مالی عموماً از طریق وبسایت‌های رسمی، نشریات، جلسات پارلمانی و تعامل منظم با رسانه‌ها حضور عمومی خود را حفظ می‌کنند، اگرچه چنین اطلاع‌رسانی معمولاً در اقتصادهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه کمتر اتفاق می‌افتد (شکل ۲۲، تصویر سمت چپ). اکثر شوراهای مالی تحلیل‌هایی در مورد پیش‌بینی‌های کلان مالی و رعایت قواعد مالی منتشر می‌کنند، با این حال، تنها حدود ۱۰ درصد تحلیل پایداری بدهی یا تخمین هزینه سیاست‌ها را در گزارش‌های خود لحاظ می‌کنند. این تفاوت‌ها تا حد زیادی منعکس‌کننده تفاوت‌ها در ظرفیت نهادی و استقلال عملیاتی شوراهای مالی است.

شکل ۲۲- ارتباطات و تأثیر شورای مالی (درصد شوراهای مالی، ۲۰۲۴)

۱- وجود راهبرد ارتباطی



۲- عناصر ارتباطات در شوراهای مالی



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ ب، پایگاه داده شوراهای مالی صندوق بین‌المللی پول: به روزرسانی ۲۰۲۴؛ گردآوری نویسندگان.

شوراهای مالی معمولاً از استقلال عملیاتی قانونی، از جمله خودمختاری قانونی، ضمانت‌های بودجه چندساله، دسترسی به موقع و رایگان به اطلاعات، رویه‌های انتصاب شفاف برای اعضای شورا و انعطاف‌پذیری در استخدام کارکنان و تعیین اولویت‌های تحلیلی برخوردارند.^{۳۸} با این حال، آنها غالباً از منابع و سازوکارهای حفاظتی متناسب با گستره مأموریت های خود برخوردار نیستند، امری که می‌تواند ظرفیت آنها را برای ارائه نظارت مالی مؤثر و مستقل تضعیف کند.

۳-۵-۱- معیارسنجش شوراهای مالی در برابر اصول مطلوب

این گزارش همچنین شاخصی را برای سنجش چگونگی ارزیابی شوراهای مالی در مقایسه با اصول مطلوب برجسته شده در صندوق بین‌المللی پول (۲۰۱۳) و اصول کلیدی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه معرفی می‌کند. در مورد شوراهای مالی مؤثر، این رویکرد مشابه رویکرد شاخص قدرت در قواعد مالی است.

شاخص سنجش شورای مالی بر اساس سه معیار اصلی سنجیده می‌شود: مأموریت‌ها و وظایف کلیدی که شورا انجام می‌دهد (۱)، میزان استقلال عملیاتی و سطح پاسخ‌گویی آن (۲)، همچنین کانال‌های ارتباطی و نفوذی که شورا از طریق آنها اعمال می‌کند (۳). برای هر یک از این سه معیار، یک زیرشاخص بر پایه متغیرهای مربوط در پایگاه داده شورای مالی صندوق بین‌المللی پول - به‌روزرسانی ۲۰۲۴ و مطابق جدول ۴ - محاسبه می‌شود. شاخص نهایی با جمع امتیاز هر معیار به‌دست می‌آید؛ امتیاز هر معیار بین صفر تا یک تعریف شده است و در نتیجه، حداکثر امتیاز قابل کسب برای یک شورای مالی برابر با سه خواهد بود.

جدول ۴-تطبیق متغیرها با معیارهای مختلف برای سنجش شاخص شوراهای مالی		
امتیاز	متغیرها	معیارها
[۰،۱]	روابط عمومی (I.۱a): مقدار آن ۱ است اگر شورا گزارش‌های عمومی درباره فعالیت‌های خود منتشر کند؛ مقدار آن ۲ است اگر این گزارش‌ها تأثیر رسانه‌ای بالایی داشته باشند؛ در غیر این صورت مقدار ۰ می‌گیرد. فرآیند بودجه‌ریزی (I.۱b): مقدار آن ۱ است اگر شورا پیش‌بینی‌هایی تهیه کند که در فرآیند بودجه‌ریزی به کار گرفته می‌شوند؛ مقدار آن ۲ است اگر یکی از موارد زیر برقرار باشد: پیش‌بینی‌ها الزام‌آور باشند، یک سازوکار "پایبندی یا توضیح" وجود داشته باشد، مشاوره یا جلسات استماع رسمی وجود داشته باشد، یا شورا بتواند فرآیند بودجه‌ریزی را متوقف کند؛ اگر شورا پیش‌بینی تهیه نکند، مقدار ۰ می‌گیرد.	وظایف و ابزارها (I.۱)
[۰،۱]	استقلال حقوقی (I.۲a): استقلال شورا از مداخله سیاسی، با قانون یا معاهده تضمین شده است. مقدار شاخص: ۰ یا ۱.	استقلال و پاسخ‌گویی (I.۲)

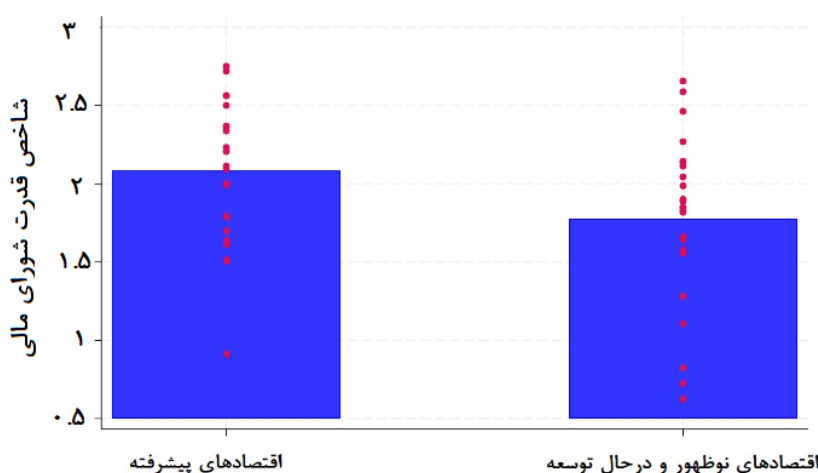
^{۳۸} شوراهای مالی اغلب در قالب گروه کوچکی از متخصصان، که معمولاً حدود شش عضو دارند، فعالیت می‌کنند و طول قراردادهای آنها به طور متوسط بین چهار تا نه سال است. اکثر مؤسسات اجازه انتصاب مجدد را می‌دهند و تنها حدود نیمی از آنها اجازه استخدام افراد غیرشهروند را صادر می‌کنند. کارکنان شوراهای مالی عمدتاً از میان کارشناسان خدمات ملکی، سیاست‌گذاری و دانشگاهیان هستند که به صورت پاره‌وقت یا تمام‌وقت مشغول به کارند.

	استقلال عملیاتی - مدیریت (I.۲b): مقدار آن ۱ است اگر برای بودجه شورا تدابیر حفاظتی وجود داشته باشد یا اگر تعهدات مالی چندساله برقرار باشد؛ مقدار آن ۲ است اگر هر دو شرط برقرار باشد؛ در غیر این صورت مقدار ۰ می‌گیرد. استقلال عملیاتی - نیروی انسانی (I.۲c): مقدار آن ۱ است اگر شورا بتواند نیروی انسانی خود را انتخاب کند یا اگر تعداد/کیفیت نیروی انسانی متناسب با وظایف باشد؛ مقدار آن ۲ است اگر هر دو شرط برقرار باشد؛ در غیر این صورت مقدار ۰ می‌گیرد. استقلال عملیاتی - دسترسی به اطلاعات (I.۲d): بر اساس قانون، شورا دسترسی کامل و به‌موقع به اطلاعات دارد. مقدار شاخص: ۰ یا ۱. استقلال عملیاتی - پیش‌بینی‌ها (I.۲e): شورا پیش‌بینی‌های کلان مورد استفاده در بودجه را تهیه یا ارزیابی می‌کند. مقدار شاخص: ۰ یا ۱.	
[۰،۱]	سیاست یا راهبرد ارتباطی (I.۳a): اگر راهبرد ارتباطی منتشر شده باشد، مقدار آن ۲ است؛ اگر راهبرد فقط درون‌سازمانی باشد، مقدار ۱ می‌گیرد؛ اگر هیچ راهبردی وجود نداشته باشد، مقدار ۰ است. انتشارها (I.۳b): اگر شورا یا کارکنان آن گزارش‌ها یا بیانیه‌های مطبوعاتی منتشر کنند، مقدار ۱ می‌گیرد؛ در غیر این صورت مقدار ۰. پوشش رسانه‌ای (I.۳c): اگر رهبران شورا در رویدادهای رسانه‌ای شرکت کنند یا در جلسات استماع پارلمانی حاضر شوند، مقدار ۱ می‌گیرد؛ در غیر این صورت مقدار ۰. اجزای گزارش‌ها (I.۳d): اگر گزارش‌ها شامل موارد زیر باشند، به ازای هر مورد ۱ امتیاز افزوده می‌شود: پیش‌بینی‌ها، ارزیابی رعایت قواعد مالی، تحلیل پایداری بدهی، برآورد هزینه سیاست‌های مالی.	ارتباطات (I.۳)

این شاخص برای بیش از ۵۰ کشور دارای شورای مالی تا پایان سال ۲۰۲۴ محاسبه شده است. در کشورهایی که دارای چندین شورای مالی هستند، مانند بلژیک و هلند، شاخص کل شورای مالی برای کشور به عنوان حداکثر در بین شوراهای مختلف در آن کشور نشان داده شده است.

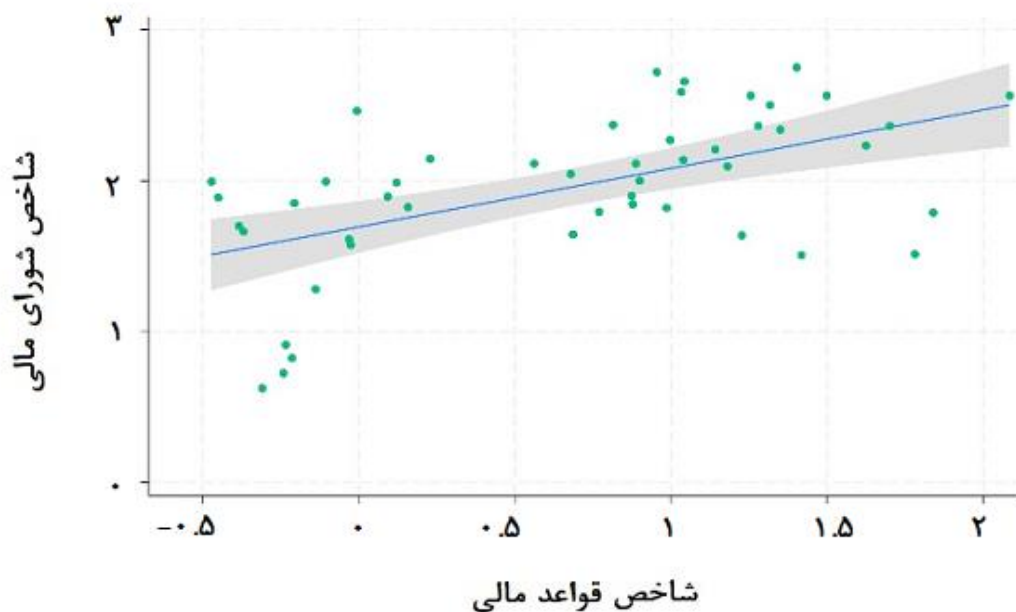
شاخص محاسبه‌شده، هنگامی که با برخی از اصول مطلوب مقایسه می‌شود، تفاوت زیادی را در بین شوراهای نشان می‌دهد (شکل ۲۳)، در اقتصادهای پیشرفته، به‌ویژه در اروپا میانگین نمرات بالاتر است. شاخص محاسبه‌شده در شوراهای مالی، همبستگی مثبت و معناداری را با شاخص قدرت قواعد مالی در سراسر کشورها نشان می‌دهد (شکل ۲۴). اگر داده‌های سال ۲۰۲۴ در مورد شوراهای مالی نسبت به میانگین نمونه کامل در مورد شاخص‌های قدرت قواعد مالی بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۴ اندازه‌گیری شود همبستگی مثبت در سطح ۰،۵۵ است که از نظر آماری معنادار است. در صورتی که ضریب همبستگی فقط با استفاده از داده‌های سال ۲۰۲۴ محاسبه شود همبستگی قوی و معناداری آماری، باقی می‌ماند. این همبستگی برای اقتصادهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه قوی‌تر است و همبستگی معناداری برابر با ۰،۶۲ دارد.

شکل ۲۳- شاخص شورای مالی در بین گروه‌های درآمدی، ۲۰۲۴ (شاخص)



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ب، پایگاه داده شوراهای مالی صندوق بین‌المللی پول: به روزرسانی ۲۰۲۴؛ گردآوری نویسندگان. توجه: میله‌های آبی نشان‌دهنده میانگین شاخص قدرت برای اقتصادهای پیشرفته در سمت چپ و برای اقتصادهای نوظهور و کشورهای در حال توسعه با درآمد پایین در سمت راست هستند. نقاط قرمز بیانگر شاخص‌های انفرادی هر کشور هستند.

پیوست شکل ۲۴- همبستگی بین شاخص قدرت قواعد و شوراهای مالی، ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۴ (شاخص‌ها)

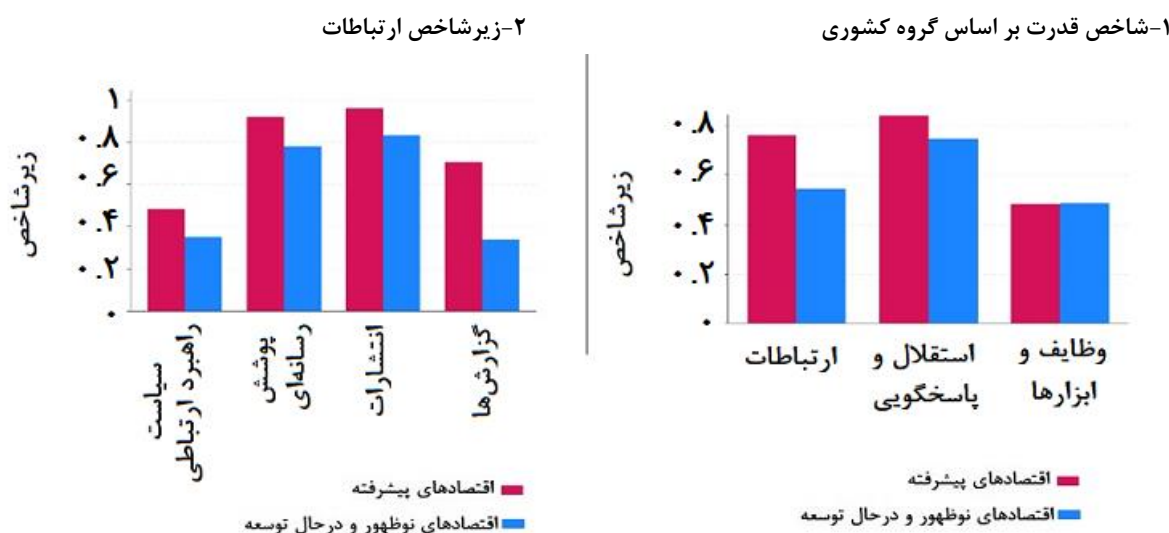


منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۱۹۵۸-۲۰۲۴؛ آلونسو و دیگران در شرف انتشار- ب؛ پایگاه داده شوراهای مالی صندوق بین‌المللی پول: به روزرسانی ۲۰۲۴؛ گردآوری نویسندگان. توجه: هر نقطه سبز نمایانگر یک مشاهده مربوط به یک کشور است. در محور افقی، میانگین شاخص قدرت قواعد مالی برای دوره ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۴ نمایش داده شده و در محور عمودی، شاخص قدرت شورای مالی در سال ۲۰۲۴ قرار دارد.

شوراهای مالی در اقتصادهای پیشرفته در تمام ابعاد امتیاز بالاتری نسبت به اقتصادهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه دارند. در بین ویژگی‌های مختلف، این تفاوت از نظر کانال‌های ارتباطی و نفوذ و همچنین مقوله استقلال عملیاتی و پاسخگویی گسترده‌تر است (شکل ۲۵، پنل ۱). با تجزیه و تحلیل بیشتر

زیرشاخص ارتباطات، اقتصادهای پیشرفته به طور متوسط در تمام زیرشاخه‌ها امتیاز بالاتری کسب می‌کنند (شکل ۲۵، پنل ۲). شوراها مالی در اقتصادهای پیشرفته نسبت به شوراها مالی در اقتصادهای نوظهور و اقتصادهای توسعه‌یافته، احتمال بیشتری دارد که یک استراتژی ارتباطی داشته باشند، گزارش‌ها یا اطلاعیه‌های مطبوعاتی منتشر کنند، رویدادهای رسانه‌ای برگزار کنند یا در جلسات استماع پارلمانی حضور داشته باشند. به طور مشابه، شوراها مالی در اقتصادهای پیشرفته تمایل دارند گزارش‌های جامع‌تری از نظر شامل پیش‌بینی‌های کلان مالی، ارزیابی اجرای قواعد، تحلیل پایداری بدهی و هزینه‌یابی سیاست‌های مالی داشته باشند.

شکل ۲۵- شاخص شوراها مالی بر اساس ویژگی‌های مختلف (شاخص‌ها)



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ ب، پایگاه داده شوراها مالی صندوق بین‌المللی پول: به روزرسانی ۲۰۲۴؛ گردآوری نویسندگان. نکته: محور عمودی در پنل سمت راست مربوط به زیرشاخص هر دسته است که مطابق جدول ۳ محاسبه شده است؛ هر یک از این شاخص‌ها دارای حداکثر مقدار نظری برابر با ۱ هستند. محور عمودی در پنل سمت راست مربوط به زیرشاخص هر دسته از ارتباطات در مجموعه داده است که در آن نیز حداکثر مقدار نظری هر شاخص برابر با ۱ در نظر گرفته شده است.

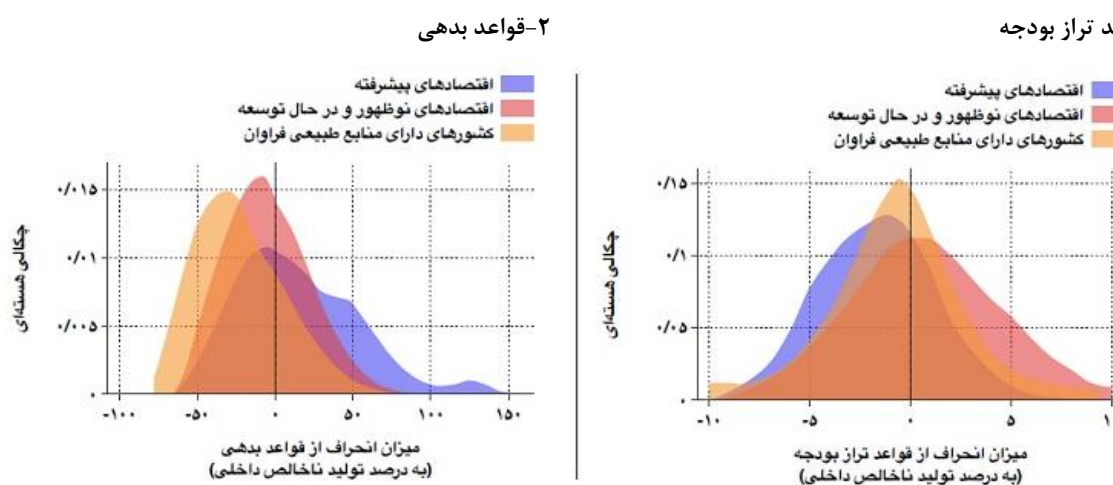
۴- انحرافات بزرگ و پایدار از حدود تعیین شده قواعد مالی

ادبیات تجربی به طور گسترده اثرات اتخاذ قواعد مالی بر پیامدهای کلان مالی را مورد مطالعه قرار داده است (آلسینا و بایومی ۱۹۹۶، فاتاس و میهوف ۲۰۰۶، ایراد و همکاران ۲۰۱۸، داوودی و همکاران ۲۰۲۲).^{۳۹} با این وجود، مطالعات تجربی در مورد انحراف از حدود تعیین شده قواعد مالی، به طور کلی (با استثنای داوودی و همکاران (۲۰۲۲))، بر مناطق خاص متمرکز بوده‌اند. آخرین به‌روزرسانی پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول، امکان کمی‌سازی انحراف بدهی و تراز بودجه از حدود تعیین شده قواعد مالی را در

^{۳۹} Alesina and Byoumi ۱۹۹۶, FATAS and Mihov ۲۰۰۶, Eyraud et al. ۲۰۱۸; Davoodi et al. ۲۰۲۲

سطح کشورها فراهم کرده و دیدگاه واضح تری از چالش‌های پیش رو ارائه می‌دهد. انحراف از حدود تعیین شده قواعد مالی از طریق مقایسه مجموعه‌های مالی - مانند بدهی و کسری - با حدود تعیین شده توسط قواعد مالی مشخص می‌شود. این تحلیل بر قواعد بدهی و قواعد تراز بودجه تمرکز دارد، زیرا این قواعد بیشترین پذیرش را داشته و برای مقایسه بین کشورها مناسب هستند و در صورت وجود، از حدود تعیین شده قواعد فرامی نیز استفاده می‌شود. به طور رسمی، انحراف از حدود تعیین شده قاعده X در کشور i در سال t ، با فرمول $D_{i,t}^X = X_{i,t} - X_{i,t}^{limit}$ نشان داده می‌شود، که در آن X مجموعه‌ی مالی مربوطه (کسری یا سطح بدهی به عنوان سهمی از تولید ناخالص داخلی) است.

شکل ۲۶- توزیع انحراف‌ها از حدود قواعد مالی: ۲۰۲۴-۲۰۰۴ (چگالی)



منابع: آونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۲۰۲۴-۱۹۵۸؛ گردآوری نویسندگان. یادداشت: این نمودارها توزیع انحراف‌ها از حدود قواعد کسری بودجه و بدهی را در کشورهای مختلف طی دوره‌ی ۲۰۰۴-۲۰۲۴ نشان می‌دهد. انحراف‌های مثبت به این معنا هستند که سطح کسری بودجه و بدهی از حدود مقرر در قواعد مالی بیشتر است. محور عمودی تابع چگالی را نشان می‌دهد.

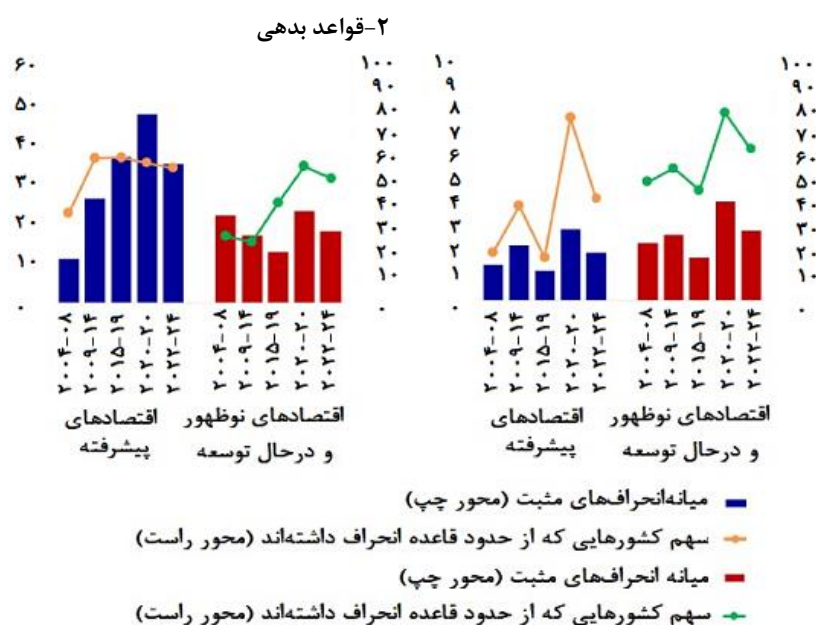
تعریف دقیق‌تر از تراز بودجه؛ از تراز کلی گرفته تا تراز اولیه، تراز ساختاری و حتی فرمول‌های پیچیده‌تر در قواعد مالی کشورها متفاوت است. به طور مشابه، قواعد بدهی نیز متفاوت هستند و بدهی ناخالص دولت، بدهی خالص یا بدهی بخش عمومی را پوشش می‌دهند که شامل بدهی عمومی دولت و بدهی تضمین شده عمومی ناشی از شرکت‌های دولتی می‌شود. برای هر کشور، انحرافات به عنوان تفاوت بین مرتبط‌ترین مفهوم تراز بودجه با بدهی در پایگاه داده چشم‌انداز اقتصادی جهان صندوق بین‌المللی پول و حدود تعیین شده توسط قواعد مالی (پیوست ۳) اندازه‌گیری می‌شوند. نکته مهم این است که انحراف از کسری یا سطح بدهی فراتر از حدود تعیین شده قاعده مالی، لزوماً نشان‌دهنده عدم رعایت قواعد مالی نیست. دلیل این امر این است که برخی از کشورها ممکن است بندهای معافیت را برای تعلیق موقت قواعد فعال کنند، در حالی که برخی دیگر اهداف با محدودیت‌هایی را تعیین می‌کنند که فقط در سال‌های آینده الزام‌آور می‌شوند.

انحراف از قواعد تراز بودجه و بدهی در بین کشورهایی که چارچوب‌های مالی دارند، حتی قبل از همه‌گیری (کرونا)، رایج بوده است. به طور متوسط، کشورها در طول دو دهه گذشته (۲۰۲۴-۲۰۰۴) به ترتیب ۴۷ درصد و ۴۴ درصد از مواقع از محدودیت‌های کسری بودجه و بدهی فراتر رفته‌اند (شکل ۲۶). قبل از همه‌گیری (کرونا)، بدهی در بیش از نیمی از کشورها، به‌ویژه در اقتصادهای پیشرفته که افزایش ظرفیت بدهی با نرخ بهره بسیار پایین امکان‌پذیر بود، از حدود تعیین شده قاعده مالی پیشی گرفته بود.

در مقابل، اقتصادهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه انحرافات مکرر بیشتری از قواعد تراز بودجه را تجربه کرده‌اند که اغلب به دلیل شوک‌های نامطلوب بزرگ‌تر بوده است.

این بیماری همه‌گیر منجر به انحراف بی‌سابقه‌ای در کسری بودجه و بدهی نسبت به حدود تعیین شده قاعده مالی شد. در سال ۲۰۲۰، بیش از ۸۰ درصد از کشورهایی که قواعد تراز بودجه داشتند، کسری بودجه خود را از حدود تعیین‌شده فراتر دیدند، زیرا بسیاری از آن‌ها با استناد به بندهای معافیت، قواعد مالی را به طور موقت به حالت تعلیق درآوردند. میانه تراز مالی به طور متوسط ۴ واحد درصد از تولید ناخالص داخلی ضعیف‌تر از حدود تعیین شده قاعده مالی بود، انحرافی بالاتر از آنچه در طول بحران مالی جهانی مشاهده شد (شکل ۲۷). در همین زمان، سطح بدهی بیش از نیمی از کشورهایی که قواعد بدهی داشتند، از حدود تعیین شده یا اهداف لنگر بدهی فراتر رفت. نکته قابل توجه این است که انحراف از قواعد بدهی هم از نظر بزرگی و هم از نظر سهم کشورهای آسیب‌دیده در طول سال‌های ۲۰۲۱-۲۰۲۰ به اوج تاریخی رسید. سهم کشورهایی که حدود تعیین شده قاعده بدهی را نقض می‌کردند، به تدریج افزایش یافت، زیرا برخی از آن‌ها حاشیه ایمنی خود را حفظ کرده بودند که به آن‌ها اجازه می‌داد کسری بودجه را بدون نقض لنگرهای بدهی افزایش دهند. با این حال، اندازه انحرافات به سرعت افزایش یافت؛ میانه انحراف مثبت ۴۸ واحد درصد از تولید ناخالص داخلی برای اقتصادهای پیشرفته و ۲۳ واحد درصد برای اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه بین سال‌های ۲۰۲۱-۲۰۲۰ بود. تنها تعداد انگشت‌شماری از کشورها مانند دانمارک و استونی موفق شدند پایین‌تر از حدود تعیین شده قاعده مالی خود باقی بمانند.

شکل ۲۷- توزیع انحرافها از حدود قواعد مالی: ۲۰۰۴-۲۰۲۴ (درصدی از تولید ناخالص داخلی - محور چپ؛ درصد کشورها - محور راست)



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین المللی پول: ۱۹۵۸-۲۰۲۴؛ گردآوری نویسندگان.

یادداشت: میله‌ها نشان‌دهنده میانه انحرافهای مثبت از قواعد تراز بودجه (در نمودار سمت راست) و قواعد بدهی (در نمودار سمت چپ) هستند؛ برای اقتصادهای پیشرفته (به رنگ آبی) و اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه (به رنگ قرمز). خطوط نیز درصد کشورهایی را نشان می‌دهند که انحراف مثبت از حدود قواعد داشته‌اند؛ برای اقتصادهای پیشرفته (به رنگ نارنجی) و اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه (به رنگ سبز).

پنج سال پس از همه‌گیری (کرونا)، کسری‌های مالی همچنان از حدود تعیین شده قاعده مالی با میانگین ۲ تا ۲,۵ درصد از تولید ناخالص داخلی برای تقریباً ۴۰ درصد از اقتصادهای پیشرفته و ۶۰ درصد از اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه فراتر رفته است (شکل ۲۷). در حالی که هم میزان و هم نسبت کشورهایی که این محدودیت‌ها را نقض می‌کنند، از اوج خود در سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۲۱ کاهش یافته است، بدهی عمومی در بسیاری از کشورها هنوز با اختلاف قابل توجهی از لنگرها یا حدود بدهی فراتر می‌رود. این انحرافات مداوم و گسترده نه تنها ناشی از شوک‌های شدید، بلکه ناشی از کاستی‌ها در طراحی قواعد مالی نیز هست (داوودی و همکاران، ۲۰۲۲).^{۴۰} در طول دوره‌های شوک اقتصادی شدید، انحراف از حدود تعیین شده قواعد مالی افزایش یافت، زیرا هزینه‌های دولت در واکنش به آن افزایش یافت. با این حال، حتی در زمان‌های باثبات‌تر، برخی از کشورها به طور مداوم از حدود تعیین شده قاعده مالی تجاوز می‌کنند، اغلب به دلیل معافیت‌های متعدد، نظارت مالی محدود یا عدم تعدیل مالی (کاسلی و همکاران، ۲۰۲۲).^{۴۱}

با نگاهی به آینده، طبق پیش‌بینی‌های پایگاه داده چشم‌انداز اقتصادی جهان^{۴۲} صندوق بین‌المللی پول (شکل ۲۸)، انتظار می‌رود که انحرافات بدهی و کسری از حدود تعیین شده قاعده مالی در میان‌مدت همچنان

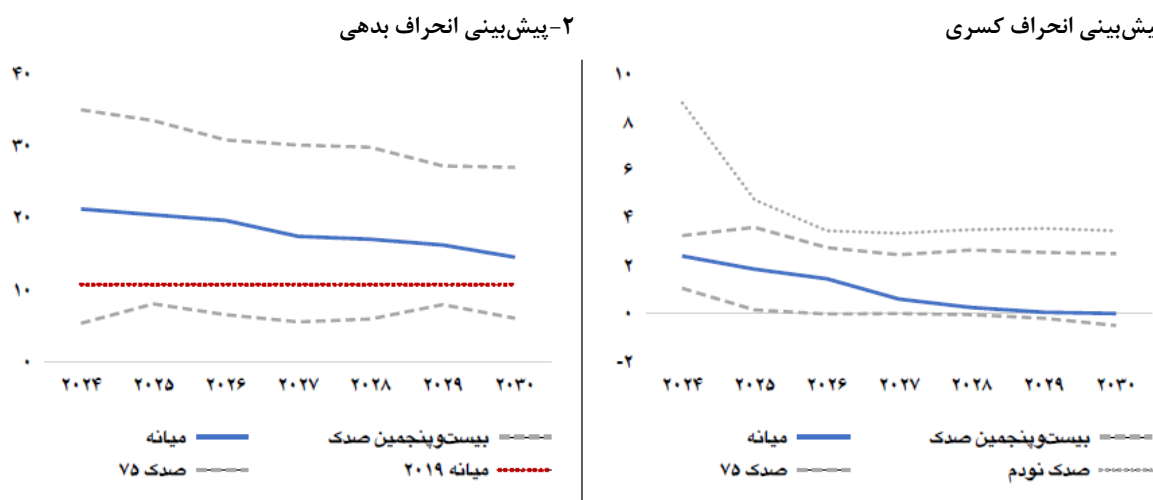
^{۴۰} Davoodi et al. ۲۰۲۲

^{۴۱} Caselli et al. ۲۰۲۲

^{۴۲} World Economic Outlook - WEO

قابل توجه باشد. در میان کشورهایی که در سال ۲۰۲۴ از حدود تعیین شده قواعد عبور می‌کنند، پیش‌بینی می‌شود که حدود نیمی از آن‌ها حداقل تا سال ۲۰۲۷ به کسری بودجه بالاتر از این محدودیت‌ها ادامه دهند. سطح بدهی نیز به طور مشابه انتظار می‌رود در دو سال آینده بسیار بالاتر از حدود تعیین شده باقی بماند و تنها کاهش تدریجی پس از سال ۲۰۲۷ پیش‌بینی می‌شود. این روندها چالش‌های مهمی را که کشورها در انجام تعدیلات مالی و بازگشت به رعایت حدود تعیین شده قاعده مالی پس از یک دوره طولانی انحرافات بزرگ با آن مواجه هستند، برجسته می‌کند.

شکل ۲۸- انحراف پیش‌بینی شده از حدود تعیین شده قاعده تعادل بودجه و بدهی



منابع: پایگاه داده چشم‌انداز اقتصادی جهان صندوق بین‌المللی پول و محاسبات نویسندگان.

توجه: بر اساس کشورهایی که به ترتیب کسری بودجه و بدهی آن‌ها در سال ۲۰۲۴ از حد مجاز قاعده خود فراتر رفته است.

یک سؤال مهم این است که انحرافات مداوم در بدهی و کسری از حدود تعیین شده قاعده مالی در طول زمان چقدر است. برای تجزیه و تحلیل این موضوع، از یک رویکرد رگرسیون پنلی، همانطور که در پیوست (۳) توضیح داده شده است، استفاده می‌شود. مشخصات رگرسیون ضرایب تداوم متفاوتی را بسته به این که آیا کسری یا بدهی یک کشور در دوره قبل از حدود تعیین شده قاعده مالی فراتر رفته است یا خیر، در نظر می‌گیرد. این چارچوب نشان می‌دهد که انحرافات با چه سرعتی به سمت میانگین باز می‌گردند، در مقایسه با کشورهایی که در محدوده قاعده مالی خود باقی می‌مانند. علاوه بر این، این مشخصه‌ها، عبارات تعامل متقابل بین دو نوع قاعده را در بر می‌گیرد و سایر متغیرهای کنترلی مرتبط را نیز لحاظ می‌کند.

$$D_{i,t}^X = \beta_0 D_{i,t-1}^X + \beta_1 D_{i,t-1}^X * I(D_{i,t-1}^X < 0) + \beta_2 D_{i,t-1}^{-X} * I(D_{i,t-1}^{-X} \geq 0) + \beta_3 D_{i,t-1}^{-X} * I(D_{i,t-1}^{-X} < 0) + \beta_4 g_{i,t} + \delta_i u_{i,t} \quad (1)$$

که در آن i نشان‌دهنده کشور و t سال است. $D_{i,t}^X$ فاصله از حدود تعیین شده قاعده را نشان می‌دهد، به طوری که X مقادیر انحراف تراز بودجه (BBR) یا قاعده بدهی (DR) را می‌گیرد و $-X$ مقادیر مخالف آن

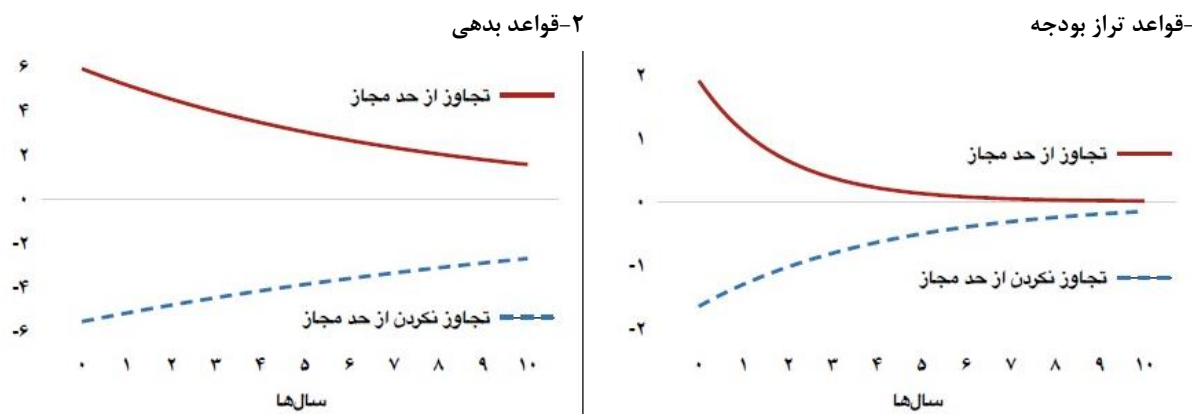
(DR) برای رگرسیون BBR و بالعکس). $I(0)$ تابع شاخص است، g رشد واقعی تولید ناخالص داخلی است، $\beta_1, \beta_2, \beta_3$ ضرایب رگرسیون هستند، δ_i اثرات ثابت کشور و $u_{i,t}$ یک جمله خطای بالقوه خودهمبسته است.

این رگرسیون شامل یک عبارت تعاملی بین انحرافات از قواعد و یک تابع اندیکاتور برای این که آیا انحرافات در دوره قبل منفی بوده اند یا خیر، می باشد. این مشخصه بررسی می کند که آیا کشورهایی که از قواعد منحرف می شوند، تمایل دارند سریع تر به میانگین انحرافات خود بازگردند یا خیر. همچنین شامل عبارات تعاملی متقابل بین انواع قواعد و کنترل هایی برای اثرات رشد تولید ناخالص داخلی واقعی است.

ضرایب تخمینی نشان می دهند که انحراف از حدود تعیین شده کسری و بدهی تمایل به تداوم دارند (شکل ۲۹). برای انحراف از قواعد کسری، ضرایب خودهمبستگی برای کشورهایی که بیشتر از حد قاعده مالی هستند به ۰,۵۸ و برای کشورهایی که از این حد تجاوز نمی کنند، به ۰,۷۹ می رسد. این نشان می دهد که کشوری که از حد کسری بودجه با انحراف معمول حدود ۱,۹ درصد از تولید ناخالص داخلی تجاوز کند، حدود چهار تا پنج سال طول می کشد تا به سطح انحراف متوسط خود نزدیک شود. کشورهایی که از این حد تجاوز می کنند، تمایل دارند زودتر از کشورهایی که در محدوده قاعده مالی باقی می مانند، به انحرافات متوسط خود بازگردند. علاوه بر این، انحراف از قواعد بدهی حتی پایدارتر از انحراف از قواعد کسری بودجه است. ضرایب خودهمبستگی تخمینی برای کشورهایی که از محدوده قاعده بدهی تجاوز می کنند به ۰,۸۷ و برای کشورهایی که در محدوده قاعده بدهی باقی می مانند به ۰,۹۳ می رسد. این امر به طور کلی با این واقعیت مطابقت دارد که بدهی عمومی عموماً از کسری های گذشته انباشته می شود و سایر عوامل اقتصادی و مالی را منعکس می کند. کشوری که انحراف معمول از محدوده قاعده بدهی دارد، حتی پس از ده سال به انحراف متوسط خود همگرا نمی شود.

این نتایج نشان می دهد که انحرافات فعلی کسری و بدهی از حدود تعیین شده قاعده مالی بزرگ، گسترده و مداوم است. سطح کسری و بدهی نسبت به استانداردهای تاریخی در بسیاری از کشورها در تمام گروه های درآمدی افزایش یافته است و چالش قابل توجهی را برای هدایت سیاست های مالی به سمت حدود تعیین شده قاعده ایجاد می کند.

شکل ۲۹- تداوم (ماندگاری) انحراف‌ها از حدود قواعد مالی (فاصله از میانگین انحراف هر کشور به درصدی از تولید ناخالص داخلی)



منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۲۰۲۴-۱۹۵۸؛ گردآوری نویسندگان.

نکته: پایداری از ضرایب خودرگرسیون β_1 و β_2 به دست می‌آید؛ به طوری که سطوح اولیه برابر با میانگین انحراف‌ها از حدود مربوط به قواعد مالی در نظر گرفته می‌شوند. برای ساده‌سازی، نمودارها نمونه‌ای از یک کشور را نشان می‌دهند که میانگین انحراف آن در طول زمان صفر است و انحراف‌های اولیه برابر با میانگین برای هر نوع قاعده مالی در نظر گرفته شده‌اند.

۵- نتیجه گیری

در طول دو دهه گذشته، به ویژه در میان اقتصادهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه، کشورها به طور فزاینده‌ای قواعد مالی را اتخاذ کرده و شوراهای مالی ایجاد کرده‌اند. این روند نشان‌دهنده حرکت گسترده‌تری به سمت نهادینه‌سازی انضباط مالی از طریق چارچوب‌های مبتنی بر قواعد است. به‌روزرسانی‌های عمده در پایگاه‌های داده قواعد مالی و شوراهای مالی صندوق بین‌المللی پول نشان می‌دهد که در حالی که تعداد قواعد و شوراهای افزایش یافته است، طراحی، اجرا و تأثیر آن‌ها در کشورهای مختلف بسیار متفاوت است. نکته قابل توجه این است که دو سوم کشورها از زمان همه‌گیری (کرونا)، برای تطبیق با شرایط اقتصادی متغیر و افزایش نیازهای هزینه‌ای در محیط پس از همه‌گیری (کرونا) قواعد مالی خود را اصلاح کرده‌اند.

ویژگی‌های طراحی مانند بندهای معافیت و پشتوانه قانونی با هدف بهبود انعطاف‌پذیری و تاب‌آوری قواعد مالی در دوره‌های تنش اقتصادی، رواج بیشتری یافته‌اند. با این حال، این گزارش دریافته است که گنجاندن این ویژگی‌ها همیشه منجر به رعایت بیشتر قواعد نمی‌شود. در بسیاری از موارد، قواعد مالی بدون جدول زمانی یا سازوکارهای مشخص برای بازگشت به رعایت آن‌ها، به حالت تعلیق درآمده‌اند و سازوکارهای نظارتی همچنان دامنه محدودی دارند.

شاخص‌های کمی توسعه یافته در این گزارش، بهبود مداوم هم در قدرت کلی قواعد مالی و هم در ظرفیت نهادی شوراهای مالی را برجسته می‌کنند. اقتصادهای پیشرفته معمولاً در این شاخص‌ها امتیاز بالاتری کسب می‌کنند، اما تفاوت‌های قابل توجهی در بین همه گروه‌های درآمدی وجود دارد. این نتایج نشان می‌دهد بین طراحی قوی‌تر قواعد و انحراف کمتر از اهداف مالی همبستگی مثبت وجود دارد، اگرچه این رابطه فراگیر نیست.

انحرافات بزرگ و مداوم از حدود تعیین شده قاعده مالی، به‌ویژه در پی همه‌گیری (کرونا)، همچنان رایج است. این تحلیل نشان می‌دهد که این انحرافات احتمالاً در میان مدت ادامه خواهند یافت که هم نشان‌دهنده بزرگی شوک‌های اقتصادی اخیر و هم چالش‌های مرتبط با اجرای تعدیل‌های مالی است. این یافته‌ها بر اهمیت ایجاد قواعد مالی قوی و شوراهای مالی کارآمد تأکید می‌کنند تا این چارچوب‌ها در یک محیط اقتصادی در حال تغییر همچنان منعطف و پایدار بماند.

۶- توصیه‌های کارشناسی و الزامات اجرای آن‌ها در ایران

توصیه‌های کارشناسی این قسمت، اصول طراحی و اجرایی‌ای است که از یافته‌های گزارش استخراج شده و برای هر یک صفحه‌ی منبع ذکر شده است، برای هر توصیه ابتدا می‌گوییم گزارش چه پیشنهاد می‌کند؛ سپس فهرست می‌کنیم که اگر ایران بخواهد آن را اجرا کند چه الزاماتی لازم است؛ و در پایان می‌گوییم گام بعدی چیست. توصیه‌ها تحلیل گزارش حاضر است، نه موضع رسمی.

۶-۱- ده توصیه و الزامات اجرای آن‌ها

توصیه‌ها در چهار محور آمده‌اند: طراحی و مبنای قانونی (۱، ۲ و ۵)، انعطاف‌پذیری و اجرا (۳ و ۴)، نهادها و چارچوب میان مدت (۶ و ۷) و پایش، شفافیت و خودارزیابی (۸ تا ۱۰).

۶-۱-۱- توصیه ۱: بسته‌ای ساده و کم‌شمار از قواعد

توصیه: قواعد متعدد چارچوب را پیچیده می‌کند، پایش و توضیح آن را برای عموم دشوار می‌سازد و امکان پیروی گزینشی از قواعد غیرالزام‌آور را فراهم می‌کند (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۵). ترکیب رایج، قاعده بدهی به علاوه قاعده تراز بودجه یا قاعده هزینه است (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۶). قاعده هزینه ساده و قابل پایش است و طراحی آن ابعاد مشخصی دارد: پوشش گسترده، تعدیل برای اقدام‌های درآمدی، انتخاب اسمی یا واقعی، نقطه شروع محتاطانه و اجازه عملکرد تثبیت‌گرهای خودکار (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۳۴).

الزامات اجرا در ایران:

- فهرست‌برداری از همه محدودیت‌های عددی موجود در قوانین دائمی، برنامه و بودجه و سنجش آن‌ها با معیارهای «قاعده مالی»: هدف عددی، بادوام و دست‌کم چندساله، با پوشش دست‌کم دولت مرکزی (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۲۹).
 - تصمیم درباره یک لنگر بدهی و یک قاعده عملیاتی سازگار با ساختار درآمدی؛ اگر درآمدها به منابع طبیعی وابسته و پرنوسان باشند، قاعده‌ای که بر تراز بدون درآمد منبعی یا سقف هزینه تکیه کند مناسب‌تر است؛ گزارش چنین اهدافی را برای کشورهای دارای درآمد نفتی نگاشت کرده است (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۳۵).
 - سازوکار تعدیل سقف هزینه در برابر شوک تورمی، زیرا سقف اسمی در شوک تورمی به کاهش واقعی شدید و سقف واقعی به نهادینه‌شدن تورم می‌انجامد (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۳۴).
 - ابزار تحلیل پایداری بدهی و آزمون تنش برای آزمودن بسته پیش از تصویب.
- گام بعدی:** پس از انتخاب بسته، سایر ابعاد (مبنای قانونی، بند معافیت، سازوکار اصلاحی) بر همان بسته تعریف می‌شود و قواعد هم‌پوشان حذف یا ادغام می‌گردد.

۶-۱-۲- توصیه ۲: مبنای قانونی بادوام و پروتکل بازنگری

توصیه: مبنای قانونی به دولت‌ها امکان می‌دهد تعهد خود را به انضباط مالی بهتر نشان دهند. قانون اساسی از تغییر مکرر مصون می‌دارد اما ممکن است بیش از حد محدودکننده شود و قواعد مندرج در مصوبات دولت در معرض بازنگری مکرر و کم‌اثر شدن اند (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۸). اصلاحات مکرر و افزایش پیچیدگی می‌تواند قدرت قواعد را کاهش دهد (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۱۴) و اهدافی که هر سال تغییر کنند اساساً «قاعده مالی» به شمار نمی‌آیند (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۲۹).

الزامات اجرا در ایران:

- جایگاه قانونی بادوام که تغییر آن نیازمند اصلاح صریح باشد، نه حکم موردی یا سالانه.
- درج تعاریف و پوشش قواعد در متن قانون یا آیین‌نامه اجرایی (توصیه ۵).
- پروتکل بازنگری: اظهارنظر مستقل، انتشار دلایل و مستندات، دوره گذار و ممنوعیت شل کردن هدف‌ها پس از نقض بدون برنامه اصلاحی.

- هماهنگی میان قوه مجریه و مقننه و با فرایند برنامه ریزی و بودجه ریزی.

گام بعدی: پس از تثبیت مبنای قانونی، بند معافیت، سازوکار اصلاحی و مأموریت شورای مالی در همان قانون تعریف می شوند.

۶-۱-۳- توصیه ۳: بند معافیت خوش تعریف

توصیه: بند معافیت باید چهار عنصر داشته باشد: رویه فعال سازی، محرک عینی خارج از کنترل مستقیم دولت و تحت بازبینی شورای مالی، افق زمانی محدود و پاسخگویی (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۹). ضعف رایج، نبود الزام به انتشار برنامه بازگشت و تمدید بندها حتی پس از فروکش کردن شوک است (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۱۰ و ۱۷).

الزامات اجرا در ایران:

- فهرست بسته «شرایط استثنایی» (مانند بلای طبیعی، وضعیت اضطراری ملی، رکود عمیق یا افت شدید درآمد نسبت به مبنای بودجه، جنگ).
 - محرک های عینی و قابل اندازه گیری و منبع داده مستقل برای سنجش آنها.
 - رویه فعال سازی: پیشنهاد دولت، اظهار نظر شورای مالی و تأیید نهاد قانون گذار.
 - افق مشخص و قاعده تمدید مستدل.
 - الزام به انتشار برنامه بازگشت و جدول زمانی و گزارش دهی دوره ای.
- گام بعدی:** بند معافیت باید با سازوکار اصلاحی همراه شود تا خروج از آن به بازگشت واقعی به قاعده بینجامد.

۶-۱-۴- توصیه ۴: سازوکار اصلاحی از پیش تعیین شده

توصیه: سازوکار اصلاحی، اقدام های لازم را هنگام نقض یا در آستانه نقض قاعده مشخص می کند. سازوکار مؤثر سه ویژگی دارد: شرط از پیش تعیین شده، پرهیز از تعدیل هم جهت با چرخه با سرعتی متناسب با ریسک حاکمیتی و رویه و گزارش دهی روشن (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۱۱). مطالعه ای با رویکرد کنترل مصنوعی نشان می دهد سازوکار از پیش تعیین شده با کاهش اختلاف بازدهی همراه است، زیرا انتظارات درباره تراز بودجه آینده را شکل می دهد (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۱۰).

الزامات اجرا در ایران:

- آستانه‌های روشن و مقام مسئول برای دو نوع محرک: پیش‌بینی‌شده (پیش از نقض) و پس از وقوع انحراف.
 - اقدام‌های خودکار از پیش تعریف‌شده و برنامه تعدیل با مهلت مشخص.
 - طراحی تعدیل با اولویت بر اقدام‌هایی که تعدیل هم‌جهت با چرخه را کم می‌کند.
 - الزام به ارائه برنامه اصلاحی به نهاد قانون‌گذار و به‌روزرسانی آن در گزارش چارچوب میان‌مدت.
 - اگر دسترسی به بازار بدهی بین‌المللی محدود است، اثر اعتباری سازوکار بیشتر از مسیر انتظارات و هزینه تأمین مالی داخلی و محدود کردن تأمین مالی پولی کسری ظاهر می‌شود؛ گزارش‌دهی منظم آن لازم است.
- گام بعدی:** آستانه‌ها با تحلیل پایداری بدهی و سناریوهای تنش کالبدی و پیش از الزام قانونی آزمون می‌شوند.

۶-۱-۵- توصیه ۵: تعاریف، پوشش و اندازه‌گیری روشن

توصیه: ارزیابی رعایت به تعریف بدهی (ناخالص، خالص یا بخش عمومی شامل بدهی تضمین‌شده شرکت‌ها) و تراز (کلی، اولیه، ساختاری)، ارقام مستثنی و روش تعدیل ادواری وابسته است (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۱۷ و ۲۴). برای برآورد تولید بالقوه و قیمت بلندمدت کالاها برخی کشورها به هیئت‌های کارشناسی متکی‌اند (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۱۷). پوشش گسترده‌تر قاعده را قوی‌تر می‌کند (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۱۳).

الزامات اجرا در ایران:

- مرزبندی روشن بخش عمومی و تعیین سطح پوشش (دولت مرکزی یا دولت عمومی).
- مفهوم بدهی که تعهدات غیراوراقی و تضمین‌شده را نیز دربر بگیرد و مفهوم تراز.
- فهرست ارقام مستثنی، ضوابط و سقف آن‌ها به‌صورت علنی.
- برای درآمدهای منبعی و ارز: قیمت، حجم و نرخ مرجع با نظر هیئت کارشناسی مستقل.
- سری‌های داده تاریخی سازگار و قابل مقایسه بین‌المللی.

گام بعدی: پس از تعریف، سنجه‌های انحراف قابل محاسبه و قابل مقایسه می‌شوند و پایش (توصیه ۸) ممکن می‌شود.

۶-۱-۶- توصیه ۶: چارچوب مالی میان مدت منتشر شده پیش از تهیه بودجه

توصیه: چارچوب مالی میان مدت بودجه سالانه، قواعد و پیش‌بینی‌ها را پیوند می‌دهد و باید پیش از تهیه بودجه منتشر شود تا سقف‌های کلی بتوانند چارچوب کلی بودجه‌های سالانه باشند؛ گزارش آن ریسک‌ها را ارزیابی می‌کند، راهبرد رعایت قواعد را می‌آورد و در صورت انحراف گذشته اقدام‌های جدید را پیشنهاد می‌کند (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۱۱ و ۱۲). سقف سال نخست معمولاً الزام‌آور و سال‌های بعد راهنماست و برخی کشورها سقف‌ها را تا سطح وزارتخانه یا ردیف بودجه اعمال می‌کنند (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۱۲).

الزامات اجرا در ایران:

- تقویم بودجه‌ریزی که انتشار چارچوب را پیش از ابلاغ سقف‌ها قرار دهد.
- پیش‌بینی‌های کلان مالی معتبر و مشترک میان دستگاه‌ها.
- سازوکار تسری سقف‌ها به دستگاه‌ها و تفکیک الزام‌آور و راهنما.
- گزارش ریسک‌های مالی و برنامه اصلاحی به عنوان بخشی از گزارش.
- پیوست انطباق بودجه سالانه با چارچوب میان مدت و قواعد.

گام بعدی: آزمایش چارچوب در یک چرخه بودجه، سپس الزام قانونی آن.

۶-۱-۷- شورای مالی مستقل با مأموریت قانونی، استقلال عملیاتی و دسترسی به داده

توصیه: شورای مالی نهادی فنی و غیرحزبی است که می‌تواند دفتر بودجه پارلمانی، نهاد عالی حسابرسی، نهاد مستقل متصل به قوه مجریه یا نهادی خارج از دولت باشد (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۶). مأموریت‌های رایج: ارزیابی پیش‌بینی‌ها، پایداری بدهی، نظارت بر قواعد و هزینه‌یابی اقدام‌ها. اثر شورا هنگامی که به مشاوره یا «پابندی یا توضیح» محدود شود کم است و استقلال قانونی الزاماً به استقلال عملی نمی‌انجامد (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۲۰ و ۲۱). محدودیت ظرفیت نهادی موجب می‌شود شوراها در کشورهای کم ظرفیت، کمتر باشند (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۷).

الزامات اجرا در ایران:

- انتخاب شکل نهادی: تقویت یک یا ترکیبی از نهادهای موجود دارای تجربه ارزیابی و نظارت مالی، یا ایجاد نهاد جدید؛ با توجه به ظرفیت، گزینه نخست کم‌هزینه‌تر و کم‌خطرتر است.
 - مأموریت قانونی روشن: ارزیابی پیش‌بینی‌های کلان‌مالی، نظارت بر رعایت قواعد و فعال‌سازی بند معافیت، تحلیل پایداری بدهی و هزینه‌یابی سیاست‌ها.
 - تضمین‌های استقلال: بودجه چندساله متناسب با مأموریت، انتصاب شفاف اعضا، اختیار جذب نیرو و دسترسی کامل، به‌موقع و رایگان به داده‌های دستگاه‌ها (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۲۱).
 - سازوکار «پایبندی یا توضیح» برای پیش‌بینی‌های کلان مبنای بودجه.
 - انتشار منظم گزارش‌های شورا.
- گام بعدی:** عملکرد شورا با شاخص سه‌معیاره گزارش (وظایف و ابزارها، استقلال و پاسخگویی، ارتباطات) سنجیده و به‌تدریج تقویت می‌شود (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۲۲).

۸-۱-۶- توصیه ۸: پایش رعایت و اصلاح زود هنگام

توصیه: رعایت را نمی‌توان صرفاً با مقایسه اعداد سنجید؛ گزارش ارزیابی مقامات و کارشناسان و انحراف از حدود، با و بدون احتساب دوره‌های بند معافیت، را مکمل هم می‌داند (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۱۷). انحراف مثبت الزاماً عدم رعایت نیست (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۲۴)، اما انحراف‌ها ماندگارند و انحراف بدهی ماندگارتر از انحراف کسری است؛ از این رو اصلاح زود هنگام کم‌هزینه‌تر است (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۲۶ و ۲۷).

الزامات اجرا در ایران:

- گزارش سالانه رعایت قواعد با دو معیار (با و بدون احتساب دوره‌های بند معافیت).
 - پایش فراتر از سالانه و رو به جلو، بر پایه پیش‌بینی و آستانه‌های هشدار.
 - ثبت انحراف تجمعی و الزام‌های رویه‌ای مانند افشا و ارائه برنامه تعدیل.
 - ارزیابی مستقل گزارش رعایت.
- گام بعدی:** خروجی پایش، ورودی سازوکار اصلاحی (توصیه ۴) و چارچوب میان‌مدت (توصیه ۶) می‌شود.

۹-۱-۶- توصیه ۹: راهبرد ارتباطی و شفافیت مالی

توصیه: شورای مالی مؤثر، هزینه اعتباری سیاست‌های غیرمحتاطانه را افزایش می‌دهد و وضعیت مالی عمومی را به زبان غیرفنی به عموم منتقل می‌کند (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۲۰). راهبرد ارتباطی منتشرشده، انتشار گزارش‌ها و حضور در جلسات پارلمانی و رسانه‌ها از عناصر آن است و گزارش‌های جامع‌تر تحلیل پایداری بدهی و هزینه‌یابی سیاست‌ها را نیز دربر می‌گیرند (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۲۱ و ۲۳).

الزامات اجرا در ایران:

- راهبرد ارتباطی مکتوب و منتشرشده برای چارچوب قواعد و شورای مالی.
 - تقویم انتشار گزارش‌ها (چارچوب میان‌مدت، عملکرد، رعایت قواعد، ریسک‌های مالی).
 - صفحه عمومی پایش قواعد با داده باز و شرح غیرفنی.
 - گنجاندن تحلیل پایداری بدهی و هزینه‌یابی سیاست‌ها در گزارش‌ها.
- گام بعدی:** بازخورد پارلمان و عموم، اعتبار قواعد را تقویت می‌کند و ورودی بازنگری‌های آتی می‌شود.

۹-۱-۱۰- توصیه ۱۰: خودارزیابی با شاخص‌های گزارش و راستی‌آزمایی با پایگاه داده

توصیه: گزارش دو شاخص ترکیبی معرفی می‌کند: شاخص قدرت قواعد مالی با چهار معیار (مبنای قانونی، نظارت، اجرا و سازوکار اصلاحی، انعطاف‌پذیری) و شاخص شورای مالی با سه معیار (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۱۲ و ۲۲).

الزامات اجرا در ایران:

- امتیازدهی وضعیت موجود بر پایه معیارهای دو شاخص.
 - مقایسه با همتایان اقتصاد نوظهور و تعیین شکاف‌های اولویت‌دار.
- گام بعدی:** نتیجه خودارزیابی، پایه اولویت‌بندی توصیه‌های ۱ تا ۹ و نقشه راه بعدی است.

۹-۲- الزامات فراگیر برای اجرا در ایران

افزون بر الزامات هر توصیه، چند الزام مشترک در همه توصیه‌ها تکرار می‌شود. جدول ۵ آن‌ها را در هفت بُعد جمع‌بندی می‌کند و نهاد پیشنهادی مسئول را نشان می‌دهد.

جدول ۵- الزامات فراگیر اجرای توصیه‌ها در ایران

نهاد پیشنهادی	الزام	بُعد
دولت و نهاد قانون‌گذار	جایگاه قانونی بادوام برای قواعد، تعاریف و پروتکل بازنگری؛ تصریح مأموریت شورای مالی	قانونی
دولت و نهاد قانون‌گذار	تعیین نهاد مسئول طراحی و نگهداری قواعد و نهاد مستقل پایش؛ تقسیم روشن مسئولیت میان نهادهای برنامه و بودجه، خزانه، بانک مرکزی و نهادهای نظارتی	نهادی
خزانه و نهادهای آماری	تعاریف واحد بدهی و تراز، مرز بخش عمومی، سری‌های سازگار و دسترسی قانونی نهاد پایش به داده	داده و اندازه‌گیری
نهادهای برنامه‌ریزی و خزانه	پیش‌بینی کلان‌مالی، تحلیل پایداری بدهی، آزمون تنش و برآورد ادواری با هیئت کارشناسی	تحلیلی
نهادهای اجرایی و شورای مالی	چارچوب میان‌مدت، گزارش رعایت قواعد، گزارش ریسک‌های مالی و راهبرد ارتباطی	گزارشگری
دولت	مجرای هماهنگی میان‌دستگاهی برای تصمیم‌گیری درباره فعال‌سازی بند معافیت و اجرای سازوکار اصلاحی	هماهنگی
دولت و نهاد قانون‌گذار	حمایت سیاسی گسترده و پرهیز از تعلیق یا شل‌کردن قواعد پس از نقض بدون برنامه اصلاحی	اقتصاد سیاسی

منبع: تنظیم: گزارش حاضر بر پایه منطق آلونسو و همکاران (۲۰۲۵)، فصل‌های دوم تا چهارم

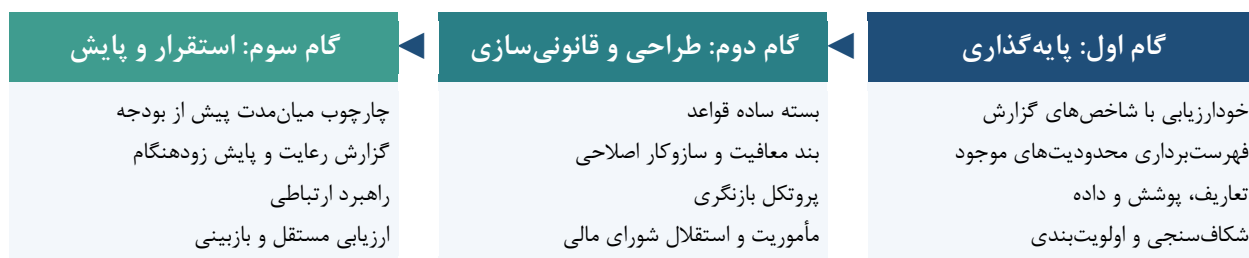
۳-۶- ملاحظات زمینه‌ای

طراحی و کالیبراسیون قواعد به ویژگی‌های ساختاری اقتصاد بستگی دارد. موارد زیر فرض‌های شرطی‌اند و باید با داده رسمی بررسی شوند؛ هر جا صادق باشند، الزام مربوط اهمیت بیشتری پیدا می‌کند.

- اگر درآمدها پرنوسان و منبعی‌اند: قاعده باید بر تراز یا سقف هزینه‌ای تکیه کند که از نوسان قیمت و نرخ تسعیر مستقل باشد؛ برآورد مرجع با هیئت کارشناسی انجام شود (توصیه‌های ۱ و ۵).
- اگر ارز چندنرخی است: نرخ تبدیل درآمدهای ارزی و ارزش‌گذاری بدهی‌ها باید در تعاریف صریحاً تعیین شود (توصیه ۵).
- اگر بدهی عمدتاً داخلی و غیراوراقی است: مفهوم بدهی باید تعهدات غیراوراقی و ریسک‌های شرطی را نیز دربر بگیرد (توصیه ۵).
- اگر تورم بالاست: سقف هزینه باید سازوکار تعدیل برای شوک تورمی داشته باشد (توصیه ۱).
- اگر شوک‌های بزرگ مکرر رخ می‌دهند: بند معافیت رسمی و پاسخگو، از تعلیق‌های غیررسمی قواعد جلوگیری می‌کند (توصیه ۳).
- اگر دسترسی به بازار بدهی بین‌المللی محدود است: اثر سازوکار اصلاحی از مسیر انتظارات و هزینه تأمین مالی داخلی ظاهر می‌شود (توصیه ۴).

۴-۶- توالی اجرا و گام‌های بعدی

توالی پیشنهادی از اقدام‌های کم‌هزینه و مبتنی بر شفافیت و پایش آغاز می‌شود، به طراحی و قانونی‌سازی می‌رسد و با استقرار و ارزیابی مستقل کامل می‌گردد (شکل ۳۰ و جدول ۶).



شکل ۳۰- توالی سه‌گامی اجرای توصیه‌ها

منبع: تنظیم: گزارش حاضر

جدول ۶- گام‌ها و خروجی‌های پیشنهادی

گام	اقدام‌های کلیدی	خروجی
پایه‌گذاری	خودارزیابی؛ فهرست‌برداری؛ سند تعاریف و پوشش؛ آزمایش چارچوب میان‌مدت در یک چرخه بودجه	گزارش خودارزیابی؛ سند تعاریف؛ چارچوب آزمایشی
طراحی و قانونی‌سازی	تدوین بسته قواعد، بند معافیت، سازوکار اصلاحی و پروتکل بازنگری؛ تعیین مأموریت شورا	لایحه یا طرح؛ مأموریت قانونی شورا
استقرار و پایش	انتشار چارچوب میان‌مدت؛ گزارش رعایت؛ ارزیابی مستقل؛ بازبینی آستانه‌ها	قواعد لازم‌الاجرا؛ گزارش رعایت؛ ارزیابی اثر

منبع: تنظیم: گزارش حاضر (پیشنهادی؛ نیازمند تأیید نهادهای ذی‌ربط)

۵-۶- ریسک‌ها و ملاحظات اجرایی

- **ریسک اندازه‌گیری:** بدون تعریف واحد از پوشش، بدهی و تراز، هیچ سنجه رعایتی معتبر نخواهد بود (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۱۷).
- **سخت‌گیری بیش از حد:** قاعده‌ای که در برابر شوک‌های محتمل تاب نیاورد به تعلیق مکرر می‌انجامد، مانند تعلیق قواعد یک اتحادیه پولی منطقه‌ای پس از همه‌گیری (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۱۹)؛ آزمون بسته قواعد در سناریوهای تنش پیش از تصویب ضروری است.
- **پیچیدگی:** بهبود ابعاد قدرت قواعد ممکن است به بهای پیچیدگی بیشتر باشد (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۱۵)؛ تعداد قواعد باید محدود بماند.

- **اقتصاد سیاسی:** بازنگری پس از نقض، افزایش اقلام مستثنی و تمدید بندهای معافیت اعتبار قواعد را می‌فرساید (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۱۷ و ۱۹)؛ پروتکل بازنگری (توصیه ۲) پاسخ آن است.
- **توالی و ظرفیت:** آغاز از شفافیت و پایش، پیش از الزام حقوقی و استفاده از نهاد میزبان موجود به جای نهاد جدید، ریسک اجرایی را کاهش می‌دهد (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۷).
- **محدودیت‌های شواهد:** رابطه قدرت قواعد و انضباط مالی همبستگی است و در همه گروه‌ها فراگیر نیست (آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵، ص ۱۵ و ۲۸).

۷- پیوست

پیوست ۱- پایگاه‌های داده قواعد مالی و شوراهای مالی

الف- در این گزارش و مجموعه داده، چه چیزی «قاعده مالی» محسوب می‌شود؟

قاعده مالی یک محدودیت بلندمدت بر سیاست مالی است که از طریق تعیین حدود عددی برای متغیرهای بودجه‌ای اعمال می‌شود.^{۴۳} این بدان معناست که برای سیاست مالی مرزهایی تعیین می‌شود که اصولاً نباید به طور مکرر تغییر کنند. با این حال، مرزهای دقیق اینکه چه چیزی یک قاعده مالی به شمار می‌آید همیشه روشن نیست. برای این مجموعه داده و گزارش، اصول زیر دنبال شده است:

- تنها آن دسته از قواعد مالی که اهدافشان در قانون تثبیت شده باشد و ترتیبات مالی که اهداف آنها (مثلاً به عنوان بخشی از چرخه انتخاباتی) کمتر قابل تجدیدنظر باشند و حداقل برای سه سال الزام آور باشند، به عنوان قواعد مالی در نظر گرفته می شوند. چارچوب‌های بودجه‌ای میان مدت یا سقف‌های هزینه‌ای که پیش‌بینی چندساله ارائه می‌کنند و می‌توان سالانه آنها را تغییر داد، قاعده مالی محسوب نمی‌شوند.
- این مجموعه داده فقط قواعدی را که اهداف عددی را برای مجموعه‌هایی که بخش بزرگی از مالیه عمومی را در بر می‌گیرد و دست کم سطح دولت مرکزی را پوشش می‌دهند، شامل می‌شوند. قواعد مالی برای دولت‌های محلی یا زیرمجموعه‌های مالی در اینجا گنجانده نشده‌اند.
- این مجموعه داده بر ترتیبات حقوقی تمرکز دارد، نه بر میزان پایبندی عملی کشورها به این قواعد.

ب- انواع قواعد مالی

در این مجموعه داده، چهار نوع اصلی از قواعد مالی متمایز شده است که برای دولت مرکزی، دولت عمومی یا کل بخش عمومی اعمال می‌شوند. این قواعد از نظر اهداف، راهنمای عملیاتی و شفافیت ویژگی‌های متفاوتی دارند (شختر و همکاران، ۲۰۱۲).^{۴۴}

^{۴۳} علاوه بر قواعد مالی عددی، دولت‌ها می‌توانند برای فرایند بودجه‌ریزی نیز رویه‌هایی «قواعد رویه‌ای» ایجاد کنند تا شیوه‌های مطلوب را نهادینه کرده، قابلیت پیش‌بینی را افزایش دهند و شفافیت بیشتری فراهم کنند (Khemani, van Eden, Emery, ۲۰۱۳). بسیاری از کشورها قواعد رویه‌ای و قواعد عددی را به طور هم‌زمان به کار می‌گیرند، اما این گزارش تنها به دومی می‌پردازد. مگر آنکه خلاف آن ذکر شده باشد، شاخص‌های مربوط به قواعد مالی که در این گزارش ارائه شده‌اند فقط قواعدی را پوشش می‌دهند که تا پایان دسامبر ۲۰۲۴ به اجرا درآمده‌اند یا در آن زمان دارای یک رژیم گذار مشخص بوده‌اند. قواعد مالی‌ای که تصویب شده‌اند اما هنوز اجرا نشده‌اند در راهنمای فنی توضیح داده شده‌اند، ولی در نمودارها و جداول این گزارش لحاظ نشده‌اند. به همین ترتیب، شوراهای مالی‌ای که در حال ایجاد هستند اما تا پایان دسامبر ۲۰۲۴ هنوز عملیاتی نشده‌اند نیز در اینجا گنجانده نشده‌اند (برای مثال، شورای مالی جامائیکا از ژانویه ۲۰۲۵ عملیاتی شده است؛ لهستان نیز در حال ایجاد یک شورای مالی است).

^{۴۴} Schaechter et al. ۲۰۱۲

۱- قواعد بدهی

قواعد بدهی یک لنگر یا سقف مشخص برای بدهی عمومی تعیین می‌کنند که معمولاً به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی بیان می‌شود. هدف این نوع قاعده دستیابی به همگرایی به سمت یک سطح پایدار بدهی است و انتقال آن به افکار عمومی نسبتاً آسان است. با این حال، سطح بدهی تنها تحت تأثیر تصمیمات سیاستی نیست، بلکه عواملی خارج از کنترل دولت (مانند نرخ ارز و نرخ بهره) نیز بر آن اثر می‌گذارند. همچنین این قواعد راهنمای کوتاه‌مدتی برای سیاست‌های مالی فراهم نمی‌کنند.

۲- قواعد تراز بودجه

قواعد تراز بودجه، متغیر اصلی بودجه‌ای را که بیشترین تأثیر را بر نسبت بدهی دارد و تا حد زیادی تحت کنترل سیاست‌گذاران است، محدود می‌کنند. چنین قواعدی محدودیت‌های عملیاتی روشنی ارائه می‌دهند و می‌توانند به صورت محدودیت بر تراز کل، تراز اولیه، یا تراز ساختاری یا تعدیل‌شده بر حسب چرخه اقتصادی تعریف شوند. نوع اخیر می‌تواند موجب تثبیت در طول چرخه‌های اقتصادی شود، اما تعدیل‌های چرخه‌ای - که معمولاً از طریق شکاف تولید انجام می‌شوند - باعث می‌شوند این قواعد برای توضیح دادن و نظارت دشوار باشند. همچنین این احتمال وجود دارد که شوک‌های مطلوب به‌عنوان عوامل ساختاری و شوک‌های نامطلوب به‌عنوان عوامل موقتی تلقی شوند. علاوه بر این، سختی‌های موجود در مخارج دولت می‌تواند اجرای قواعد تراز بودجه را پیچیده کند.

قواعد «پرداخت به‌میزان مصرف»^{۴۵} مقرر می‌کنند که هرگونه هزینه اضافی یا اقدام درآمدی که موجب افزایش کسری شود باید از طریق اقدامات دیگر به‌گونه‌ای جبران شود که اثر خنثی بر کسری بودجه داشته باشد. از آنجا که این قواعد محدودیت عددی برای متغیرهای بزرگ بودجه‌ای تعیین نمی‌کنند، معمولاً به‌عنوان قواعد رویه‌ای در نظر گرفته می‌شوند و بنابراین در این پایگاه داده به‌عنوان قواعد مالی عددی محسوب نمی‌شوند.

۳- قواعد هزینه‌ای

قواعد هزینه‌ای سقفی برای مخارج کل، اولیه یا جاری دولت تعیین می‌کنند. این نوع قواعد نسبتاً آسان برای اجرا و نظارت هستند و معمولاً به‌صورت مقادیر مطلق یا نرخ رشد تعیین می‌شوند؛ گاهی نیز به‌صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی با افق زمانی سه تا پنج‌ساله تنظیم می‌شوند. این قواعد مستقیماً به هدف پایداری بدهی مرتبط نیستند، زیرا سمت درآمدی بودجه را محدود نمی‌کنند. با این حال، در صورتی که همراه

^{۴۵} Pay-as-you-go

با قواعد بدهی به کار روند، می توانند ابزاری عملیاتی برای آغاز فرآیند تثبیت مالی مورد نیاز در راستای پایداری فراهم کنند.

قواعد هزینه ای همچنین می توانند در دوره های رونق موقتی (زمانی که درآمدهای بادآورده موقتی هستند) به محدودسازی رشد هزینه ها کمک کنند. افزون بر این، قواعد هزینه ای کارکرد تثبیت اقتصادی سیاست مالی را در دوره های بروز شوک های منفی محدود نمی کنند، زیرا نیازی به تعدیل چرخه ای یا اختیاری در درآمدهای مالیاتی ندارند. برخی واکنش های ضدپرخه ای را می توان با کنار گذاشتن هزینه هایی که به چرخه اقتصادی حساسند — مانند حمایت از بیکاران — به دست آورد.

۴- قواعد درآمدی

قواعد درآمدی سقف یا کف هایی برای درآمدها تعیین می کنند و هدف آن ها افزایش وصول درآمد یا جلوگیری از بار مالیاتی بیش از حد است. بیشتر این قواعد مستقیماً با بدهی عمومی یا مخارج مرتبط نیستند. علاوه بر این، تعیین سقف یا کف برای درآمدها، چالش برانگیز است زیرا درآمدها به شدت وابسته به چرخه اقتصادی اند. استثناء، قواعدی هستند که استفاده از درآمدهای بادآورده را محدود می کنند. قواعد درآمدی به تنهایی می توانند به یک سیاست مالی هم سو با چرخه اقتصادی منجر^{۴۶} شوند، زیرا در دوران رکود یا رونق به طور معمول اثرات «تثبیت کننده های خودکار» را در نظر نمی گیرند. در نهایت، قواعد درآمدی همانند قواعد هزینه ای می توانند برای تعیین اندازه دولت به کار روند.

ج- سایر ویژگی های قواعد مالی

این مجموعه داده همچنین جنبه های مختلفی از چارچوب نهادی مرتبط با قواعد مالی را پوشش می دهد که در این گزارش برای ارزیابی میزان استحکام قواعد مالی مورد استفاده قرار گرفته اند.

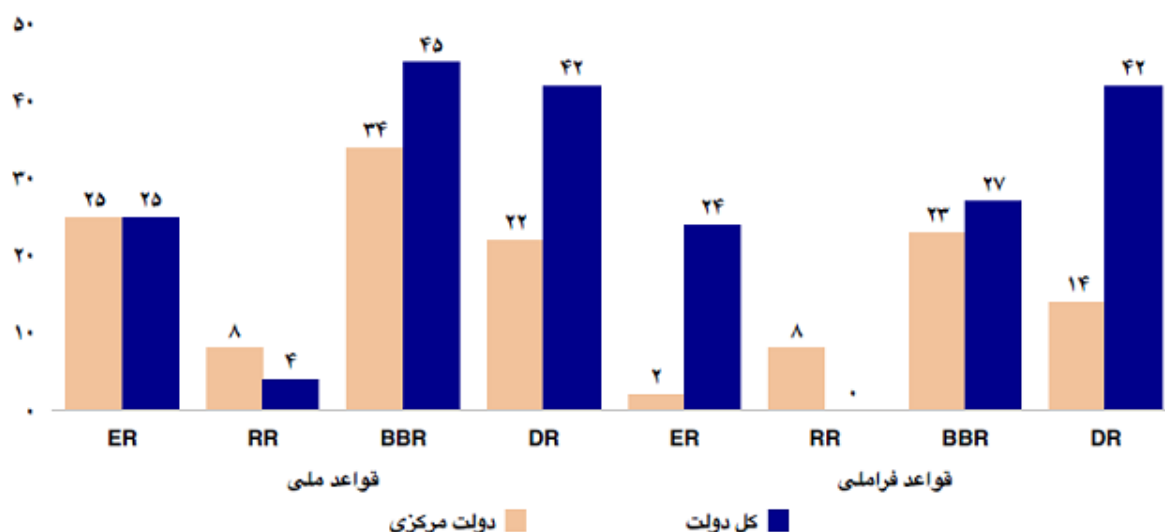
۱- دامنه شمول قواعد مالی

در اصل، قواعد مالی باید دامنه گسترده ای داشته باشند و بیشتر متغیرهای مالی را در بر گیرند. اکثر قواعد فراملی متغیرهای مالی را در سطح «دولت عمومی» پوشش می دهند، اما در مورد قواعد ملی این موضوع کمتر مشاهده می شود (شکل پیوست ۱-۱). برخی کشورها نیز به دلیل اینکه دولت های محلی سهم بزرگی از مخارج دولت را تشکیل می دهند، قواعد مالی در سطح زیرملی تعیین کرده اند (هاج، رالیا و رینو، ۲۰۲۰).^{۴۷}

^{۴۶} procyclical

^{۴۷} Hodge, Ralyea and Reynaud ۲۰۲۰.

شکل پیوست ۱-۱- پوشش قواعد مالی، ۲۰۲۴ (تعداد کشورها)



ER = قاعده هزینه (Expenditure rule)، RR = قاعده درآمد (Revenue rule)، BBR = قاعده تراز بودجه (Budget balance rule)، DR = قاعده بدهی (Debt rule).

منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۲۰۲۴-۱۹۸۵؛ گردآوری نویسندگان.

۲- وجود سازوکارهای اجرایی

این مورد شامل نظارت بر میزان پایبندی به قواعد از طریق یک شورای مالی یا سایر نهادهای مستقل خارج از دولت و همچنین وجود رویه‌های اجرایی مشخص که به‌صراحت در قواعد یا مقررات مربوطه تعیین شده باشند، می‌باشد.

۳- رویه‌ها و نهادهای پشتیبان

این بخش شامل وجود سقف‌های چندساله برای مخارج، وجود یک نهاد مستقل (مانند شورای مالی) برای تعیین فروض بودجه و نظارت بر اجرای آن، وجود قاعده مسئولیت مالی، انتشار گزارش «چارچوب مالی میان‌مدت» و الزامات مربوط به انتشار گزارش‌های مرتبط با قواعد مالی است.

۴- مبنای حقوقی قواعد

مبنای حقوقی قواعد در این مجموعه‌داده شامل دسته‌های مختلفی است؛ مانند قواعدی که در قواعد عادی، مقررات، معاهدات بین‌المللی یا احکام قانون اساسی تصریح شده‌اند. در برخی موارد، قواعد مالی هیچ مبنای حقوقی مشخصی ندارند و صرفاً از طریق تعهدات سیاسی یا توافقات ائتلافی اجرا می‌شوند (مانند استرالیا و کامبوج).

۵- بندهای معافیت

بندهای معافیت مقرراتی در چارچوب قواعد مالی هستند که در شرایط استثنایی مشخص — مانند جنگ، وضعیت اضطراری ملی، رکود شدید اقتصادی یا بلایای طبیعی — اجازه انحراف موقت از قواعد را می‌دهند. فعال‌سازی این بندها می‌تواند توسط وزارت دارایی یا هیئت دولت، پارلمان، یا یک شورای مالی مستقل انجام شود.

بندهای معافیت که به‌خوبی طراحی شده‌اند معمولاً شامل موارد زیر هستند: تعیین رویه‌های فعال‌سازی، شرایط محرک برای اجرای بند (مانند محرک‌های کمی مرتبط با کاهش رشد اقتصادی یا شرایط کیفی مانند وضعیت اضطراری ملی)، مدت زمان اجرای آن و سازوکار پاسخگویی (مانند اقداماتی که پس از تعلیق بند معافیت باید انجام شود).

این پایگاه داده وجود و فعال‌سازی بندهای معافیت در قواعد مالی کشورها را ثبت می‌کند و همچنین مشخص می‌کند که آیا شرایط فعال‌سازی و سازوکار پاسخگویی در آن‌ها به‌طور مشخص تعریف شده است یا خیر.

۶- سازوکارهای اصلاحی

این سازوکارها اقداماتی را تعیین می‌کنند که دولت‌ها در صورت نقض قواعد مالی (یا در صورت خطر نقض آن‌ها) باید انجام دهند. سازوکارهای اصلاحی شامل شرایط و آستانه‌های فعال‌سازی و نیز اقداماتی هستند که دولت‌ها باید برای بازگشت به چارچوب قواعد انجام دهند.

۷- استثنا کردن برخی از اجزای بودجه از قواعد

کشورهایی که از قواعد تراز بودجه ساختاری استفاده می‌کنند، معمولاً اجزای چرخه‌ای درآمدها و مخارج را کنار می‌گذارند تا میزان رعایت پایبندی به قواعد مالی را ارزیابی کنند (مانند شیلی و کلمبیا). کشورهایی که قواعد هزینه‌ای دارند نیز گاهی برخی اقلام هزینه‌ای را مستثنا می‌کنند. رایج‌ترین مورد، مستثنا کردن مخارج سرمایه‌گذاری عمومی از قاعده هزینه‌ای یا تعیین یک کف برای سرمایه‌گذاری عمومی است. گاهی اقلام دیگری نیز مستثنا می‌شوند، مانند پرداخت‌های بهره، مستمری‌ها یا مزایای بیکاری وابسته به چرخه اقتصادی.

جدول پیوست ۱-۱- سازوکارهای اصلاحی بر اساس ماهیت و اندازه تعدیل مورد نیاز (شامل قواعد مالی ملی)			
ماهیت سازوکار اصلاحی			
پیشینی / پیش از وقوع	پسینی / پس از وقوع		
آنگولا، برزیل، جمهوری چک، اکوادور، لهستان، جمهوری اسلواکی، اسپانیا	ارمنستان، اتریش، باهاما، بلژیک، بلغارستان، شیلی، کلمبیا، قبرس، دانمارک، جمهوری دومینیکن، استونی، فرانسه، یونان، هندوراس، ایتالیا، مالزی، پاکستان، پرو، پرتغال، رومانی، صربستان، اسلوانی، اسپانیا، سوئد	بازگشت به قاعده	تعدیلات / اصلاحات
	کاستاریکا، آلمان، گرنادا، جامائیکا، لتونی، لیتوانی، لوکزامبورگ، سوئیس	تعدیل برای انحرافات تجمعی	
منابع: آلونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۲۰۲۴-۱۹۸۵؛ گردآوری نویسندگان.			

د- در این گزارش و مجموعه‌داده، چه چیزی «شورای مالی» محسوب می‌شود؟

در این مجموعه‌داده، شورای مالی (نهاد مالی مستقل) نهادی فنی و غیرحزبی است که بر سیاست‌های مالی نظارت می‌کند. برای آن که یک نهاد در مجموعه‌داده به‌عنوان شورای مالی ثبت شود، باید شرایط زیر را داشته باشد: (۱) با تعریف صندوق بین‌المللی پول از شورای مالی^{۴۸} همسو باشد. (۲) با اصول اصلی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) برای نهادهای مالی مستقل مطابق باشد (فون تراپ، لینرت و وهنر، ۲۰۱۶).^{۴۹} (۳) نهادی کارکردی و قابل مشاهده باشد؛ به‌عنوان مثال، دارای یک وبسایت به‌روز یا سایر کانال‌های ارتباط عمومی باشد.^{۵۰} با وجود اینکه مجموعه‌داده ماهیتی مقطعی دارد، تاریخ تأسیس و تاریخ اصلاحات مهم شوراها نیز در آن ثبت شده است. این مجموعه‌داده تمامی شوراهای مالی فعال تا پایان سال ۲۰۲۴ را پوشش می‌دهد (بیش از ۵۰ شورای مالی در سراسر جهان، که نسبت به دوران پس از بحران مالی جهانی بیش از سه برابر شده است).^{۵۱} این مجموعه‌داده بر ترتیبات حقوقی تمرکز دارد، نه بر میزان پایبندی واقعی کشورها به آن‌ها در عمل.

^{۴۸} IMF ۲۰۱۳

^{۴۹} von Trapp, Lienert, and Wehner, ۲۰۱۶

^{۵۰} دفاتر بودجه پارلمانی در بسیاری از کشورها نقش شورای مالی را ایفا می‌کنند (برای مثال در استرالیا، کانادا، ایتالیا و کنیا).

^{۵۱} همچنین چند کشور (مانند مونتنگرو و لهستان) در حال تأسیس شورای مالی هستند و کمیسیون مالی مستقل جامائیکا تنها از ۱ ژانویه ۲۰۲۵ شروع به کار کرده است.

ه- ویژگی‌های کلیدی یک شورای مالی

این مجموعه داده جنبه‌های مختلفی از شوراهای مالی را پوشش می‌دهد:

۱- اطلاعات عمومی

این بخش شامل توضیحات کلی درباره نهادها، از جمله نام آن‌ها، منطقه جغرافیایی، سال تأسیس، سال اصلاحات عمده در مأموریت، وظایف یا ساختار حکمرانی و سطح دولتی است که شورا آن را پوشش می‌دهد.

۲- حوزه وظایف / مأموریت

این مجموعه داده عناصر کلیدی مأموریت شوراهای مالی را ثبت می‌کند. از جمله: ارزیابی توصیفی و هنجاری سیاست مالی، تهیه یا ارزیابی پیش‌بینی‌های کلان اقتصادی یا مالی، تحلیل پایداری مالی بلندمدت، نظارت بر میزان پایبندی به قواعد مالی.

۳- وظایف و ابزارها

این بخش شامل شاخص‌هایی درباره توانایی شورا برای برقراری ارتباط با عموم و ذی‌نفعان مرتبط است؛ از جمله اینکه آیا شورا گزارش‌های قابل دسترسی آزاد منتشر می‌کند یا خیر. همچنین موارد زیر را در بر می‌گیرد:

استفاده از پیش‌بینی‌ها و توصیه‌های سیاستی شورا در فرایند تهیه بودجه، الزام دولت به توضیح انحرافات از این پیش‌بینی‌ها و توصیه‌ها، اینکه آیا شورای مالی به‌طور منظم با تصمیم‌گیران دیدار می‌کند یا خیر.

۴- استقلال عملیاتی و پاسخگویی

این بخش جنبه‌های مختلف استقلال حقوقی و عملیاتی شورا را بررسی می‌کند؛ از جمله: اینکه آیا منابع مالی شورا تضمین شده و متناسب با وظایف آن است، اینکه اعضای ارشد شورا بر اساس صلاحیت فنی انتخاب می‌شوند یا خیر و اینکه دسترسی شورا به اطلاعات دولتی در قواعد تضمین شده باشد.

۵- منابع و کارکنان

این مجموعه داده ویژگی‌های نیروی انسانی شورا را ثبت می‌کند؛ مانند ترکیب اعضای ارشد، مدت دوره خدمت آن‌ها، مرجع انتصاب یا برکناری و اندازه کلی نهاد.

۶- ارتباطات

نسخه به‌روز مجموعه داده اطلاعات بیشتری درباره جنبه‌های ارتباطی شوراهای مالی ارائه می‌دهد. از جمله: اینکه آیا شورا گزارش‌های خود را منتشر می‌کند، آیا جلسات استماع پارلمانی یا کنفرانس خبری برگزار می‌کند، آیا پس از رویدادهای مالی مهم در رسانه‌ها انتشار نظر دارد و اینکه آیا سیاست یا استراتژی ارتباطی دارد. همچنین مشخص می‌کند که آیا شورا دارای وبسایت اختصاصی، کانال‌های رسانه اجتماعی و گزارش‌هایی شامل پیش‌بینی‌های کلان-مالی، ارزیابی اجرای قواعد مالی، تحلیل پایداری بدهی و/یا برآورد هزینه سیاست‌های مالی هست یا خیر.

جدول پیوست ۱-۲- دامنه شمول کشورهای نمونه					
کشور	قاعده مالی	شورای مالی	اقتصاد پیشرفته	اقتصاد بازار نوظهور	کشور در حال توسعه با درآمد پایین
آندورا	✓		✓		
آنگولا	✓			✓	
آنتیگوا و باربودا	✓			✓	
آرژانتین	✓			✓	
ارمنستان	✓			✓	
آروبا	✓	✓		✓	
استرالیا	✓	✓	✓		
اتریش	✓	✓	✓		
آذربایجان	✓			✓	
باهاما	✓	✓		✓	
باربادوس	✓			✓	
بلژیک	✓	✓	✓		
بنین	✓				✓
بوتسوانا	✓			✓	
برزیل	✓	✓		✓	
بلغارستان	✓	✓		✓	
بورکینافاسو	✓				✓
بوروندی	✓				✓
کیپ‌ورد	✓			✓	
کامبوج	✓				✓

✓				✓	کامرون
		✓	✓	✓	کانادا
✓				✓	جمهوری آفریقای مرکزی
✓				✓	چاد
	✓		✓	✓	شیلی
	✓		✓	✓	کلمبیا
✓				✓	جمهوری دموکراتیک کنگو
✓				✓	جمهوری کنگو
	✓		✓	✓	کاستاریکا
✓				✓	ساحل عاج
		✓	✓	✓	کرواسی
		✓	✓	✓	قبرس
		✓	✓	✓	جمهوری چک
		✓	✓	✓	دانمارک
	✓			✓	دومینیکا
	✓			✓	جمهوری دومینیکن
	✓			✓	اکوادور
	✓			✓	السالوادور
	✓			✓	گینه استوایی
		✓	✓	✓	استونی
		✓	✓	✓	فنلاند
		✓	✓	✓	فرانسه
	✓			✓	گابن
	✓		✓	✓	گرجستان
		✓	✓	✓	آلمان
		✓	✓	✓	یونان
	✓		✓	✓	گرانادا
✓				✓	گینه بیسائو
✓				✓	هندوراس
		✓		✓	منطقه ویژه اداری هنگ کنگ
	✓		✓	✓	مجارستان
		✓	✓	✓	ایسلند
	✓			✓	هند

	✓			✓	اندونزی
	✓		✓	✓	ایران
		✓	✓	✓	ایرلند
		✓	✓	✓	ایتالیا
	✓		✓	✓	جامائیکا
		✓		✓	ژاپن
	✓			✓	قزاقستان
✓			✓	✓	کنیا
✓				✓	کیریباتی
		✓	✓		کره جنوبی
	✓			✓	کوزوو
		✓	✓	✓	لتونی
✓				✓	لیبریا
		✓	✓	✓	لیتوانی
		✓	✓	✓	لوکزامبورگ
	✓			✓	مالزی
	✓			✓	مالدیو
✓				✓	مالی
		✓	✓	✓	مالت
	✓			✓	جزایر مارشال
	✓			✓	موریس
	✓		✓	✓	مکزیک
	✓		✓	✓	مغولستان
	✓			✓	جمهوری مونتنگرو
	✓			✓	مراکش
	✓			✓	نامیبیا
	✓			✓	نائورو
		✓	✓	✓	هلند
		✓		✓	نیوزیلند
✓				✓	نیجر
✓			✓		نیجریه
	✓		✓		مقدونیه شمالی
		✓		✓	نروژ

	✓			✓	پاکستان
	✓		✓	✓	پاناما
✓				✓	پاپوآ گینه نو
	✓			✓	پاراگوئه
	✓		✓	✓	پرو
	✓			✓	لهستان
		✓	✓	✓	پرتغال
	✓		✓	✓	رومانی
	✓			✓	روسیه
✓				✓	رواندا
✓				✓	سنگال
	✓		✓	✓	صربستان
		✓		✓	سنگاپور
		✓	✓	✓	جمهوری اسلواکی
		✓	✓	✓	اسلوونی
✓				✓	جزایر سلیمان
✓				✓	سومالی
	✓		✓		آفریقای جنوبی
✓				✓	سودان جنوبی
		✓	✓	✓	اسپانیا
	✓			✓	سريلانكا
	✓			✓	سنت کیتس و نویس
	✓			✓	سنت لوسیا
	✓			✓	سنت وینسنت و گرنادین ها
	✓			✓	سورینام
		✓	✓	✓	سوئد
		✓		✓	سوئیس
✓				✓	تانزانیا
	✓			✓	تایلند
✓				✓	تیمور شرقی
✓				✓	توگو
	✓			✓	تونگا
	✓			✓	ترکمنستان

✓			✓	✓	اوگاندا
		✓	✓	✓	بریتانیا
		✓	✓	✓	ایالات متحده
	✓		✓	✓	اروگوئه
	✓			✓	وانواتو
	✓			✓	ویتنام
✓				✓	زامبیا

منابع: آونسو و همکاران، ۲۰۲۵ الف، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: ۱۹۸۵-۲۰۲۴؛ آونسو و همکاران، ۲۰۲۵ ب، پایگاه داده قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول: به روزرسانی ۲۰۲۴.

پیوست ۲- عناصر طراحی قواعد هزینه‌ای^{۵۲}

قواعد هزینه‌ای معمولاً محدودیت‌هایی بر مخارج سالانه دولت در بودجه تعیین می‌کنند. این قواعد اغلب به صورت سقف سالانه برای رشد مخارج دولت (متناسب با رشد تولید ناخالص داخلی اسمی یا رشد بالقوه اقتصاد) یا به صورت نسبتی از تولید ناخالص داخلی بیان می‌شوند. در برخی کشورها نیز سقف‌های چندساله مخارج تعیین می‌شود که معمولاً بین سه تا پنج سال را پوشش می‌دهد (آلونسو و همکاران، در دست انتشار).^{۵۳} اگرچه قواعد هزینه‌ای به طور مستقیم با پایداری بدهی مرتبط نیستند، اما محدود کردن مخارج، نقش مهمی در کسری بودجه و پویایی بدهی دولت دارد.

قواعد هزینه‌ای نسبت به سایر محدودیت‌های عملیاتی مزایای متعددی دارند و به همین دلیل رایج‌تر شده‌اند. این قواعد با محدود کردن مخارج در دوره‌های رونق اقتصادی و حفظ مخارج دولت در دوره‌های رکود یا شرایط نامساعد، از رفتار هم‌سو با چرخه اقتصادی در سیاست مالی می‌کاهند. همچنین این قواعد مستقیماً به هزینه‌های بودجه‌ای مرتبط هستند و اجرای آن‌ها ساده‌تر است، زیرا دولت‌ها نسبت به درآمدها کنترل بیشتری بر سطح مخارج دارند (بووا و مانسکو، ۲۰۲۰).^{۵۴} در سال‌های اخیر استفاده از قواعد هزینه‌ای گسترش یافته است؛ برای نمونه قواعد جدیدی در اتحادیه اروپا، اکوادور، پرو و برزیل معرفی شده‌اند. علاوه بر این، این قواعد اغلب با چارچوب‌های مالی میان‌مدت پیوند داده می‌شوند تا راهنمایی برای تهیه بودجه‌های سالانه فراهم کنند (مانند فرانسه، فنلاند، سوئد، استرالیا و نیوزیلند). برای کاهش سختی و ایجاد انعطاف‌ناپذیری این قواعد، می‌توان اجازه داد تثبیت‌کننده‌های خودکار اقتصادی به طور کامل عمل کنند؛ برای مثال با مستثنا کردن هزینه‌های مربوط به مزایای بیکاری چرخه‌ای از حدود تعیین شده قاعده هزینه‌ای.

اگر قواعد هزینه‌ای به‌خوبی طراحی نشوند، می‌توانند انگیزه دولت برای افزایش درآمدها و انجام اصلاحات مالی را تضعیف کنند. برای مثال، در صورت وجود یک سقف سخت‌گیرانه برای مخارج، اقدامات برای افزایش درآمد چندان جذاب نخواهد بود، زیرا دولت نمی‌تواند درآمدهای اضافی را خرج کند. همچنین اگر دولت‌ها تمایل بیشتری به مخارج جاری داشته باشند، تعیین یک سقف هزینه ممکن است به‌طور ناخواسته باعث کاهش سرمایه‌گذاری عمومی شود (ایرو و همکاران، ۲۰۱۸).^{۵۵} برطرف کردن این نگرانی‌ها می‌تواند قواعد را

^{۵۲} تهیه شده توسط ویرجینیا آلونسو (Virginia Alonso)، آندریسا لاگربورگ (Andresa Lagerborg) و رافائل لم (Raphael Lam).

^{۵۳} Alonso et al., forthcoming-a

^{۵۴} Bova and Manescu, ۲۰۲۰

^{۵۵} Eyraud et al. ۲۰۱۸

پیچیده‌تر کرده و نظارت بر آن‌ها یا پایبندی به آن‌ها را دشوارتر کند. هنگام طراحی یا اتخاذ یک قاعده هزینه‌ای، می‌توان چندین بُعد مختلف را مدنظر قرار داد.

در طراحی یک قاعده هزینه‌ای مؤثر، چندین بُعد کلیدی باید در نظر گرفته شود:

۱- دامنه شمول

پوشش گسترده که کل مخارج دولت مرکزی و محلی را دربر بگیرد، ارجح است. چنین پوششی پیوند میان قاعده هزینه‌ای، پایداری بدهی و لنگر مالی را تقویت می‌کند (ایرو و همکاران، ۲۰۱۸).

۲- اقدامات درآمدی اختیاری

سقف مخارج می‌تواند متناسب با اقدامات درآمدی جدید تعدیل شود تا دولت بتواند از محل درآمدهای تازه، مخارج بیشتری انجام دهد. این طراحی، انگیزه‌های کوشش درآمد را حفظ می‌کند. البته برآورد یا پیش‌بینی درآمدهای حاصل از این اقدامات باید محتاطانه باشد تا خطر افزایش بیش از حد مخارج به‌وجود نیاید.

۳- سقف اسمی یا واقعی

الگوهای موفق برای سقف‌های هزینه‌ای اسمی و واقعی وجود دارد (مانند سوئد و فنلاند). سقف‌های اسمی ساده‌تر، قابل توضیح و پایش هستند و نسبت به سقف‌های واقعی، کمتر رفتار هم‌سو با چرخه اقتصادی دارند. اما اگر تورم بالاتر از انتظار باشد، سقف اسمی می‌تواند به کاهش شدید مخارج واقعی منجر شود. سقف‌های واقعی به‌طور کامل اثر شوک‌های تورمی را لحاظ می‌کنند، اما این موضوع می‌تواند موجب تثبیت بیشتر تورم شود. داشتن حاشیه ایمنی در بودجه می‌تواند آثار تورم غیرمنتظره را در قواعد اسمی کاهش دهد.

۴- نقطه شروع محتاطانه برای پایه مخارج

اگر قاعده مخارج سقفی برای رشد مخارج تعیین می‌کند، نقطه شروع (پایه) باید به گونه‌ای تعیین شود که میان نگرانی‌های پایداری بدهی و نیازهای اقتصادی و اجتماعی برای مخارج دولتی تعادل برقرار شود (لم و همکاران، ۲۰۲۴).^{۵۶}

۵- تثبیت کننده های خودکار

قواعد هزینه ای معمولاً هم چرخه ای نیستند، چون سطح مخارج کل را مستقل از وضعیت اقتصادی حفظ می کنند. اگر تثبیت کننده های خودکار در سمت هزینه وجود داشته باشند، می توان قواعد را طوری طراحی کرد که اجازه عملکرد کامل به آن ها بدهند. مثلاً می توان مزایای بیکاری وابسته به چرخه را از محدودیت سقف هزینه ای مستثنا کرد تا حمایت ضد چرخه ای و تثبیت اقتصادی به خوبی فراهم شود.

پیوست ۳- اندازه‌گیری انحراف از حدود قواعد مالی

الف- اندازه‌گیری انحراف از قواعد تراز بودجه

در این گزارش، انحراف از قواعد تراز بودجه نسبت به حدود تعیین شده در قاعده مالی محاسبه می‌شود. داده‌های مربوط به عملکرد واقعی ترازهای مالی از پایگاه داده چشم‌انداز اقتصاد جهانی صندوق بین‌المللی پول^{۵۷} استخراج شده‌اند. در بیشتر کشورها، هدف تراز بودجه در قواعد مالی یک متغیر متناظر مستقیم در پایگاه داده چشم‌انداز اقتصادی جهان دارد و بنابراین محاسبه انحراف‌ها نسبتاً آسان است. رایج‌ترین اهداف عبارت‌اند از: تراز کلی بودجه و تراز اولیه بودجه با این حال، در برخی کشورها قواعد تراز بودجه اهداف پیچیده‌تری دارند. در چنین مواردی، این اهداف با استفاده از نزدیک‌ترین ترکیب متغیرهای مالی موجود در پایگاه داده چشم‌انداز اقتصادی جهان تقریب زده می‌شوند (به جدول پیوست ۳-۱ مراجعه شود).

جدول پیوست ۳-۱- تطبیق اهداف قاعده تراز بودجه با متغیرهای چشم‌انداز اقتصادی جهان	
هدف	متغیر چشم‌انداز اقتصادی جهان
تراز کلی بودجه	GGXOFB
تراز کلی بدون تأمین مالی خارجی و کمک‌های بلاعوض	GGXOFB - GGRG*
تراز کلی بدون درآمدهای نفتی	GGXOFB - TXGO*
تراز کلی بدون سرمایه‌گذاری	GGXOFB - NFIG*
تراز اولیه	GGXONLB
تراز اولیه بدون درآمدهای نفتی	GGXONLB - TXGO*
تراز اولیه بدون سرمایه‌گذاری	GGXOFB - NFIG*
تراز اولیه تعدیل شده چرخه‌ای	GGCBP
تراز اولیه ساختاری	GGSBP
تراز کلی ساختاری	GGSBP - GGEI*
یادداشت: GGXOFB: تراز مالی کلی دولت عمومی، GGRG: درآمدهای دولت عمومی (کمک‌های بلاعوض)، TXGO: ارزش صادرات نفت، NFIG: تشکیل سرمایه ثابت ناخالص عمومی، GGXONLB: خالص وام‌دهی/وام‌گیری اولیه دولت عمومی، GGCBP: تراز اولیه تعدیل شده چرخه‌ای دولت عمومی، GGSBP: تراز اولیه ساختاری دولت عمومی، GGEI: هزینه بهره دولت عمومی، علامت ستاره (*) نشان می‌دهد که تطابق بین تعریف هدف و متغیرهای موجود در چشم‌انداز اقتصادی جهان کامل و دقیق نیست.	

ب- پویایی‌های انحراف از قواعد مالی

برای تحلیل پویایی انحراف‌ها از سقف‌های کسری بودجه و بدهی، مدل اقتصادسنجی زیر برآورد می‌شود:

$$D_{i,t}^X = \beta_0 D_{i,t-1}^X + \beta_1 D_{i,t-1}^X * I(D_{i,t-1}^X < 0) + \beta_2 D_{i,t-1}^{-X} * I(D_{i,t-1}^{-X} \geq 0) + \beta_3 D_{i,t-1}^{-X} * I(D_{i,t-1}^{-X} < 0) + \beta_4 g_{i,t} + \delta_i u_{i,t} \quad (1-3)$$

که در آن i نشان دهنده کشور و t سال است. $D_{i,t}^X$ فاصله از حدود تعیین شده قاعده را نشان می دهد، به طوری که X مقادیر انحراف تراز بودجه (BBR) یا قاعده بدهی (DR) را می گیرد و $-X$ مقادیر مخالف آن (DR برای رگرسیون BBR و بالعکس). $I(\cdot)$ تابع شاخص است، g رشد واقعی تولید ناخالص داخلی است، $\beta_0, \beta_1, \beta_2, \beta_3$ ضرایب رگرسیون هستند، δ_i اثرات ثابت کشور و $u_{i,t}$ یک جمله خطای بالقوه خودهمبسته است.

در این رگرسیون، یک جمله تعاملی میان انحراف از قواعد مالی و یک تابع شاخص در نظر گرفته شده است که نشان می دهد آیا انحراف ها در دوره قبل منفی بوده اند یا خیر. این کار امکان آزمون این فرض را فراهم می کند که آیا کشورهای که از قواعد مالی منحرف شده اند تمایل دارند سریع تر به سطح میانگین انحراف خود بازگردند یا نه. همچنین در این رگرسیون جملات تعاملی متقابل میان انواع مختلف قواعد مالی نیز گنجانده شده است و علاوه بر آن اثر نرخ رشد واقعی تولید ناخالص داخلی به عنوان متغیر کنترلی در مدل لحاظ شده است.

جدول پیوست ۳-۲. پویایی انحراف قاعده تراز بودجه و قاعده بدهی — نتایج رگرسیون

۱- انحراف های قاعده تراز بودجه					
انحراف قاعده تراز بودجه	حالت پایه	با اثرات ثابت سال	با در نظر گرفتن کشورهای کوچک	با ابزارسازی برای رشد تولید ناخالص داخلی	رکودهای بزرگ
وقفه انحراف قاعده تراز بودجه	۰/۷۹۱*** (۰/۰۵۵)	۰/۷۵۹*** (۰/۰۵۲)	۰/۸۱۱*** (۰/۰۶۳)	۰/۶۹۱*** (۰/۰۵۱)	۰/۸۰۴*** (۰/۰۶۱)
وقفه انحراف قاعده تراز بودجه (در حالت عبور از حد مجاز)	-۰/۲۰۹*** (۰/۰۷۴)	-۰/۱۴۷* (۰/۰۸۰)	-۰/۲۹۰*** (۰/۰۷۸)	۰/۰۰۶ (۰/۰۶۷)	-۰/۳۲۵*** (۰/۱۱۶)
وقفه انحراف قاعده بدهی (بدون عبور از حد مجاز)	-۰/۰۳۱*** (۰/۰۱۵)	-۰/۰۱۰ (۰/۰۱۴)	-۰/۰۴۳*** (۰/۰۱۷)	-۰/۰۲۴ (۰/۰۱۵)	-۰/۰۳۴*** (۰/۰۱۶)
وقفه انحراف قاعده بدهی (در حالت عبور از حد مجاز)	-۰/۰۱۲* (۰/۰۰۷)	-۰/۰۱۵*** (۰/۰۰۶)	-۰/۰۰۲ (۰/۰۱۱)	-۰/۰۰۶ (۰/۰۰۶)	-۰/۰۱۵*** (۰/۰۰۷)
رشد واقعی تولید ناخالص داخلی	-۰/۲۹۸***	-۰/۱۲۵***	-۰/۳۱۶***	-۰/۳۲۱	-۰/۳۰۰***

وقفه انحراف قاعده تراز بودجه (در حالت عبور از حد مجاز) × شکاف تولید کمتر از منفی ۲ درصد					۰/۱۷۸*** (۰/۰۸۹)
تعداد مشاهدات (N)	۸۷۶	۸۷۶	۱۰۵۰	۹۲۹	۸۷۶
اثرات ثابت	کشور	کشور و سال	کشور	کشور	کشور
برآوردگر	آرلانو-باند	آرلانو-باند	آرلانو-باند	اثرات ثابت، خطای استاندارد خوشه‌ای	آرلانو-باند
۲- انحراف‌های قاعده بدهی					
انحراف قاعده بدهی	حالت پایه	با اثرات ثابت سال	با در نظر گرفتن کشورهای کوچک	با ابزارسازی برای رشد تولید ناخالص داخلی	رکودهای بزرگ
وقفه انحراف قاعده بدهی	۰/۹۲۸*** (۰/۰۲۵)	۰/۹۳۱*** (۰/۰۲۹)	۰/۹۲۲*** (۰/۰۳۱)	۰/۹۱۹*** (۰/۰۶۸)	۰/۹۳۹*** (۰/۰۲۵)
وقفه انحراف قاعده بدهی (در حالت عبور از حد مجاز)	-۰/۰۵۶ (۰/۰۳۶)	-۰/۰۷۶** (۰/۰۳۶)	-۰/۰۸۲* (۰/۰۴۳)	-۰/۰۰۰ (۰/۰۷۱)	-۰/۱۰۵** (۰/۰۴۲)
وقفه انحراف قاعده تراز بودجه (بدون عبور از حد مجاز)	۰/۳۳۹*** (۰/۱۰۴)	۰/۲۲۹** (۰/۱۱۲)	۰/۳۵۸*** (۰/۱۲۲)	۰/۲۴۵* (۰/۱۲۹)	۰/۳۷۰*** (۰/۰۹۳)
وقفه انحراف قاعده تراز بودجه (در حالت عبور از حد مجاز)	۰/۴۷۱** (۰/۱۸۶)	۰/۴۵۵** (۰/۲۰۹)	۰/۳۸۵* (۰/۲۰۶)	۰/۴۸۶*** (۰/۱۵۲)	۰/۴۳۸** (۰/۱۹۱)
رشد واقعی تولید ناخالص داخلی	-۱/۰۲۷***	-۰/۸۰۰***	-۱/۱۸۰***	-۲/۰۳۶**	-۱/۰۳۶***
وقفه انحراف قاعده بدهی (در حالت عبور از حد مجاز) × شکاف تولید کمتر از منفی ۲ درصد					۰/۰۴۳ (۰/۰۲۸)
تعداد مشاهدات (N)	۸۷۹	۸۷۹	۱۰۶۱	۹۳۲	۸۷۹
اثرات ثابت	کشور	کشور و سال	کشور	کشور	کشور
برآوردگر	آرلانو-باند	آرلانو-باند	آرلانو-باند	اثرات ثابت، خطای استاندارد خوشه‌ای	آرلانو-باند

یادداشت: خطاهای استاندارد در داخل پرانتز گزارش شده‌اند:

* سطح معناداری کمتر از ۰,۱

** سطح معناداری کمتر از ۰,۰۵

*** سطح معناداری کمتر از ۰,۰۱

انحراف‌ها به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی (GDP) بیان شده‌اند. رگرسیون با استفاده از روش گشتاورهای تعمیم یافته (GMM) و با برآوردگر آرانو-باند (Arellano-Bond) برآورد شده است، زیرا مدل شامل متغیرهای وقفه دار متغیر وابسته است. کشورهای کوچک به عنوان چارک پایین نمونه بر اساس سطح تولید ناخالص داخلی به دلار آمریکا در سال ۲۰۱۹ تعریف شده‌اند. رشد واقعی تولید ناخالص داخلی با وقفه خودش به عنوان متغیر ابزاری (instrument) استفاده شده است. رکودهای بزرگ به صورت مشاهدات کشور-سال تعریف می‌شوند که در آن‌ها شکاف تولید (Output Gap) کمتر از منفی ۲ درصد باشد.

جدول ۲-۳ نتایج رگرسیون برای مشخصات پایه را نشان می‌دهد و همچنین چندین آزمون استحکام را گزارش می‌کند. این آزمون‌های استحکام شامل موارد زیر هستند:

افزودن اثرات ثابت سالانه به مدل. وارد کردن کشورهای کوچک در نمونه؛ این کشورها به عنوان کشورهایی تعریف شده‌اند که در چارک پایین توزیع تولید ناخالص داخلی بر حسب دلار آمریکا در سال ۲۰۱۹ قرار دارند. ابزارسازی نرخ رشد واقعی تولید ناخالص داخلی با استفاده از وقفه خودش. افزودن یک جمله تعاملی میان انحراف از قواعد مالی و رکودها؛ در اینجا رکود به صورت مشاهدات کشور-سال که شکاف تولید کمتر از ۲- درصد است تعریف شده است.

نتایج رگرسیون برای انحراف از قواعد تراز بودجه در میان مشخصات مختلف مشابه هستند (پنل ۱ از جدول پیوست ۲-۳). با این حال، ابزارسازی رشد تولید ناخالص داخلی باعث می‌شود که تفاوت در پایداری میان کشورهایی که حدود قواعد را نقض می‌کنند و آن‌هایی که نقض نمی‌کنند معنادار نباشد. ستون آخر نشان می‌دهد که انحراف از قواعد تراز بودجه در زمان رکودهای بزرگ به طور معناداری پایدارتر است.

تحت همان مجموعه آزمون‌های استحکام، نتایج مربوط به انحراف از قواعد بدهی نیز عمدتاً بدون تغییر باقی می‌مانند (پنل ۲ از جدول پیوست ۲-۳). در حالی که تفاوت در پایداری میان کشورهایی که از حدود فراتر می‌روند نسبت به آن‌هایی که فراتر نمی‌روند در مدل پایه معنادار نیست، این تفاوت زمانی که اثرات ثابت سالانه اضافه می‌شود و زمانی که جمله تعاملی مربوط به رکود افزوده می‌شود منفی و معنادار می‌شود. پایداری انحراف‌ها در دوره رکود بیشتر است، همان طور که در مورد قواعد تراز بودجه نیز مشاهده شد، اما با ضریب کوچک‌تر که از نظر آماری معنادار نیست.

۸- منابع

- Acalin, Julien, Virginia Alonso, Clara Arroyo, W. Raphael Lam, Leonardo Martinez, Anh Dinh Minh Nguyen, Francisco Roch, Galen Sher, and Alexandra Solovyeva. ۲۰۲۰. “Fiscal Guardrails against Rising Debt and Looming Spending Pressures.” IMF Staff Discussion Note SDN۲۰۲۰/۰۰۴, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Acalin, Julien, Leonardo Martinez, and Francisco Roch. Forthcoming. “Fiscal Rules, Correction Mechanisms, and Sovereign Spreads”, IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Alesina, Alberto, and Tamim Bayoumi. ۱۹۹۶. “The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States,” NBER Working Paper ۵۶۱۴, National Bureau of Economic Research.
- Alonso, Virginia, Clara Arroyo, Ozlem Aydin, Vybhavi Balasundharam, Hamid R. Davoodi, Gabriel Hegab, W. Raphael Lam, Anh Nguyen, Natalia Salazar Ferro, Galen Sher, and Alexandra Solovyeva, and Nino Tchelishvili. ۲۰۲۰a. “Fiscal Rules at a Glance: An Update ۱۹۸۵-۲۰۲۴”, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, D.C
- Alonso, Virginia, Clara Arroyo, Ozlem Aydin, Vybhavi Balasundharam, Hamid R. Davoodi, Gabriel Hegab, W. Raphael Lam, Anh Nguyen, Natalia Salazar Ferro, Galen Sher, Alexandra Solovyeva, and Nino Tchelishvili. ۲۰۲۰b. “Fiscal Council dataset: The ۲۰۲۴ Update”, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Ardanaz, Martín, Carolina Ulloa-Suárez, and Oscar Valencia. ۲۰۲۴. “Why Don’t we Follow the Rules? Drivers of Compliance with Fiscal Policy Rules in Emerging Markets,” Journal of International Money and Finance, vol ۱۴۲. April ۲۰۲۴.
- Azzimonti, Marina, Marco Battaglini, and Stephen Coate. ۲۰۱۶. “The Costs and Benefits of Balanced Budget Rules: Lessons from a Political Economy Model of Fiscal Policy,” Journal of Public Economics, ۱۳۶: ۴۵-۶۱.
- Beetsma, Roel, and Xavier Debrun. ۲۰۱۸. “Independent Fiscal Councils: Watchdogs of Lapdogs?” CEPR Press, London.
- Beetsma, Roel, W. Raphael Lam, Erik Leonards, Marcos Poplawski-Ribeiro, and Alexandra Solovyeva. Forthcoming. “On the Role and Effectiveness of Fiscal Rules and Fiscal Councils,” Working Paper.
- Bova, Elva, and Cristiana Belu Manescu. ۲۰۲۰. “National Expenditure Rules in the EU: An Analysis of Effectiveness and Compliance,” European Economy Discussion Paper ۱۲۴, European Commission.
- Brandle, Thomas and Marc Elsener. ۲۰۲۴. “Do Fiscal Rules Matter? A Survey of Recent Evidence”, Swiss Journal of Economic and Statistics, (۲۰۲۴) ۱۶۰:۱۱.
- Cao, Yongquan, Era Dabla-Norris, and Enrico Di Gregorio. ۲۰۲۴. “Fiscal Discourse and Fiscal Policy,” IMF Working Paper No. ۲۰۲۴/۱۹۴.
- Caselli, Francesca, Hamid Davoodi, Carlos Goncalves, Gee Hee Hong, Andresa Lagerborg, Paulo A. Medas, Anh Nguyen, and Jiae Yoo. ۲۰۲۲. “The Return to Fiscal Rules,” International Monetary Fund.

- Curristine, Teresa R, Isabell Adenauer, Virginia Alonso-Albarran, John Grinyer, Koon Hui Tee, Claude P Wendling, Delphine Moretti. ۲۰۲۴. “How to Develop and Implement a Medium-Term Fiscal Framework,” IMF How-To Note No ۲۰۲۴/۰۰۵
- Davoodi, Hamid, Paul Elger, Alexandra Fotiou, Daniel Garcia-Marcia, Xuehui Han, Andresa Lagerborg, W. Raphael Lam, and Paulo Medas. ۲۰۲۲. “Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance During the COVID-۱۹ Pandemic,” IMF Working Paper No. ۲۰۲۲/۱۱, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Debrun, Xavier, and Lars Jonung. ۲۰۱۹. “Under Threat: Rules-based Fiscal Policy and How to Preserve It?”, European Journal of Political Economy, vol. ۵۷, p. ۱۴۲-۱۵۷, March ۲۰۱۹.
- Fatas, Antonio, and Ilian Mihov. ۲۰۰۶. “The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the U.S. States,” Journal of Public Economics, ۹۰(۱-۲), ۱۰۱-۱۱۷.
- Fatas, Antonio, Bram Gootjes, and Joseph Mawejje. ۲۰۲۵. “Dynamic Effects of Fiscal Rules: Do Initial Conditions Matter?” Policy Research Working Paper WPS۱۱۰۶۶, World Bank Group.
- European Commission. ۲۰۲۴. “Numerical Fiscal Rules database – ۲۰۲۴ update.” https://economy_finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance_database_en
- Eyraud, Luc, Xavier Debrun, Andrew Hodge, Victor Lledo, and Catherine Pattillo. ۲۰۱۸. “Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability,” IMF Staff Discussion Note, SDN/۱۸/۰۴, Washington, D.C.
- Eyraud, Luc, William Gbohoui, and Paulo Medas. ۲۰۲۳. “A New Fiscal Framework for Resource Rich Countries,” IMF Working Paper No. ۲۳/۲۳۰.
- Gbohoui, William, and Paulo Medas. ۲۰۲۰. “Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks”. Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-۱۹,” Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Hatchondo, Juan Carlos, Leonardo Martinez, and Francisco Roch. ۲۰۲۲a. “Fiscal Rules and the Sovereign Default Premium,” American Economic Journal: Macroeconomics, Vol. ۱۴. No ۴.
- Hatchondo, Juan Carlos, Leonardo Martinez, and Francisco Roch. ۲۰۲۲b. “Numerical Fiscal Rules for Economic Unions: The Role of Sovereign Spreads,” Economic Letters, Vol. ۲۱۰.
- Hodge, Andrew, John Ralyea, and Julien Reynaud. ۲۰۲۰. “How to Design Subnational Fiscal Rules: A Primer”, IMF How to Notes, February ۲۰۲۰.
- International Monetary Fund. ۲۰۱۳. “The Functions and Impact of Fiscal Councils”, IMF Policy Paper, July ۲۰۱۳, Washington, D.C.
- Lam, W. Raphael, Hassan Adan, Kareem Ismail, Gösta Ljungman, Fazeer Sheik Rahim, and Tjeerd Tim. ۲۰۲۴. “Republic of Poland: Aligning the Stabilizing Expenditure Rule to the European Union Fiscal Framework”, IMF Technical Assistance Report No. ۲۰۲۴/۰۹.
- Larch, Martin, and Stefano Santacrose. ۲۰۲۰. “Numerical compliance with EU fiscal rules: The compliance database of the Secretariat of the European Fiscal Board,” European Commission.
- Larch, Martin, Janis Malzubris, and Stefano Santacrose. ۲۰۲۳. “Numerical Compliance with EU Fiscal Rules: Facts and Figures from a New Database,” Intereconomics, ۵۸(۱): ۳۲–۴۲

- Organisation of Economic Cooperation and Development. ۲۰۱۴. “Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions”, February ۲۰۱۴, OECD ۲۰۱۴.
- Reuter, Wolf Heinrich, Oļegs Tkačevs, and Kārlis Vilerts. ۲۰۲۲. “Fiscal Rules and Volatility: The Role of Stabilizing Properties and Compliance,” *Empirica*, Springer; Austrian Institute for Economic Research; Austrian Economic Association, vol. ۴۹(۱), pages ۲۱–۵۲, February.
- Schaechter, Andrea, Tidiane Kinda, Nina Budina, and Anke Weber. ۲۰۱۲. “Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the ‘Next-Generation’ Rules. A New Dataset,” IMF Working Paper, No. ۱۲/۱۸۷, Washington, D.C.
- Van Eden, Holger, Pokar Khemani, and Richard P. J. Emery. ۲۰۱۳. "Developing Legal Frameworks to Promote Fiscal Responsibility: Design Matters," *Public financial management and its emerging architecture* ۷۹–۱۰۵.
- Von Trapp, Lisa, Ian Lienert, and Joachim Wehner. ۲۰۱۶. “Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies,” *OECD Journal on Budgeting*, Volume ۲۰۱۵/۲, OECD Publishing, Paris.