

اظهار نظر کارشناسی درباره: « لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی »



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۱۹۸۷
کد موضوعی: ۲۳۰

دوره دوازدهم - سال سوم
ثبت: ۱۷۰

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی»

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه عمومی)

نوع گزارش: طرح / لایحه ■، نظارتی □، راهبردی □، پیش‌نویس قانونی □

تهیه و تدوین کنندگان: مرتضی کیانی، علی سبحانی

همکار: محمدبرزگر خسروی

اظهارنظر کنندگان: سیدمیثم عظیمی، رضا محمدی

مدیر مطالعه: مرتضی کیانی

ناظران علمی: سید محمدحسین فاطمی، سیدعباس پرهیزکاری

صفحه آرا: سعید احمدعلیزاده

واژه‌های کلیدی:

۱. مدیریت بدهی
۲. اوراق بدهی
۳. مالیه عمومی
۴. تعهدات و تضامین



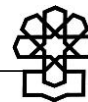
تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۴/۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۷/۲۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۲	خلاصه مدیریتی.....
۳	۱. مقدمه.....
۶	۲. اظهار نظر به تفکیک احکام.....
۴۵	منابع و مآخذ.....



اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی»

Doi: [10.22034/mrc.report.21987](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21987)

چکیده

فقدان یک قانون جامع برای مدیریت بدهی‌های دولت موجب شده است در قوانین مختلف از جمله قوانین بودجه‌های سنواتی، احکام متعددی به صورت پراکنده در جهت مدیریت بدهی‌های دولت ارائه شود. البته جنبه‌های مهمی از مدیریت بدهی‌های دولت، همچنان در قوانین و مقررات مسکوت مانده است. لایحه حاضر می‌کوشد علاوه بر جمع‌بندی، تدقیق و یک‌پارچه‌سازی احکام پراکنده، مسائلی که مغفول مانده است را نیز مد نظر قرار داده و در نهایت بستری برای کنترل تعهدات و تضامین، ثبت و گزارش‌گری دقیق بدهی‌ها و سیال‌سازی و بازپرداخت بدهی‌ها فراهم نماید. در متن مصوب کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی بسیاری از محورهای لایحه نظیر پیش‌بینی سازوکارهای محدودکننده به منظور ممانعت از ایجاد بدهی‌های بدون ضابطه دولت، سیال‌سازی بدهی‌های دولت و تسهیل سازوکار بازپرداخت بدهی‌های دولت تقویت شده است و اگرچه ریشه انضباط مالی دولت در مجموعه گسترده‌ای از احکام بودجه‌ای است که به عنوان موتور خلق بدهی در سنوات گذشته فعال بوده و بسیاری از آن‌ها همچنان فعال است و مرتفع ساختن آن‌ها خارج از محدوده این لایحه است اما به هر حال تصویب این لایحه می‌تواند گام مؤثری در جهت جلوگیری از ایجاد بی‌ضابطه تعهدات و ساماندهی و بازپرداخت بدهی‌ها باشد.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

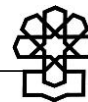
مدیریت بدهی‌های دولت از اولین مراحل ایجاد یک تعهد تا آخرین مرحله تسویه بدهی را شامل می‌شود. جلوگیری از ایجاد بدون ضابطه تعهدات، انجام بررسی‌های لازم برای صدور مجوز ایجاد تعهد و تضمین، ثبت و احصاء و گزارش‌گری تعهدات و تضامین و بدهی‌ها، سیال‌سازی (اوراقی‌سازی) بدهی‌های دولت، مدیریت بازار اوراق بدهی‌های دولت و تلاش برای تعمیق و افزایش کارایی آن، بازپرداخت منظم بدهی‌های دولت و کارآمدسازی روش‌های تسویه بدهی‌های دولت از جنبه‌های مختلف مدیریت بدهی‌های دولت به شمار می‌رود. فقدان یک قانون جامع برای مدیریت بدهی‌های دولت موجب شده است در قوانین مختلف از جمله قوانین بودجه‌های سنواتی، احکام متعددی به صورت پراکنده در جهت مدیریت بدهی‌های دولت ارائه شود. البته جنبه‌های مهمی از مدیریت بدهی‌های دولت، همچنان در قوانین و مقررات مسکوت مانده است. لایحه حاضر می‌کوشد علاوه بر تجمیع، تدقیق و یک‌پارچه‌سازی احکام پراکنده، مسائلی که مغفول مانده است را نیز مد نظر قرار داده و در نهایت بستری برای کنترل تعهدات و تضامین، ثبت و گزارش‌گری دقیق بدهی‌ها و سیال‌سازی و بازپرداخت بدهی‌ها فراهم نماید.

نقاط قوت و ضعف لایحه

اگرچه در عنوان این لایحه، «مدیریت بدهی‌های عمومی» درج شده است اما اکثر احکام آن ناظر به مدیریت بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی است و صرفاً برخی احکام نظارتی و گزارش‌گری در خصوص بدهی‌های نهادهای عمومی غیر دولتی درج شده است.

از جمله مهم‌ترین تغییراتی که می‌توان در مصوبه فعلی با نسخه اولیه لایحه به آن اشاره کرد، استفاده از ظرفیت قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها در جهت جایگزینی شورای عالی مدیریت بدهی با شورای ملی تأمین مالی است. به این نحو که «شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی» که در لایحه درج شده بود به «شورای ملی تأمین مالی و مدیریت بدهی‌های عمومی» ذیل قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها تغییر یافت و در واقع به جای ایجاد شورایی جدید، شورای ملی تأمین مالی، وظایف مرتبط با مدیریت بدهی‌های عمومی را نیز دنبال نماید. علاوه بر موضوع «شورای ملی تأمین مالی و مدیریت بدهی‌های عمومی» که به آن اشاره شد، مهمترین محورهایی که در مصوبه کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار گرفته است عبارتند از:

- گزارش‌دهی و شفافیت بدهی‌های دولت
- تعیین سقف مجاز پویا برای بدهی و تعهدات دولت
- پیش‌بینی سازوکارهای محدود کننده به منظور ممانعت از ایجاد بدهی‌های بدون ضابطه دولت
- مدیریت وجوه نقد دولت
- سیال‌سازی بدهی‌های دولت
- تسهیل ساز و کار بازپرداخت بدهی‌های دولت



- حفظ حقوق طلبکاران و ایجاد زمینه لازم برای افزایش مشارکت بخش خصوصی در اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
- انطباق با سایر قوانین نظیر قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

ریشه انضباط مالی دولت در مجموعه گسترده‌ای از احکام بودجه‌ای است که به عنوان موتور خلق بدهی در سنوات گذشته فعال بوده و بسیاری از آن‌ها همچنان فعال است و مرتفع ساختن آن‌ها خارج از محدوده این لایحه است اما به هرحال تصویب این لایحه می‌تواند گام مؤثری در جهت جلوگیری از ایجاد بی‌ضابطه تعهدات، ساماندهی و بازپرداخت بدهی‌ها باشد.

با وجود جنبه‌های مثبت نامبرده در مواد مختلف مصوبه؛ همچنان برخی موضوعات وجود دارد که می‌تواند در این مجموعه قانونی در نظر گرفته شود. مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

- التزام بیشتر به کنترل و قاعده‌مند سازی مدیریت تعهدات دولت به عنوان موتور خلق بدهی‌ها
- تعیین نهاد تخصصی خارج از دولت به عنوان ناظر در حوزه ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی‌های عمومی
- تعیین ساز و کار احصاء رقم دقیق بدهی‌های فرادستگاهی دولت از جمله بدهی به صندوق توسعه ملی، سازمان تأمین اجتماعی و شبکه بانکی به همراه برنامه مدون بازپرداخت دیون مذکور

۱. مقدمه

کنترل رشد بدون ضابطه بدهی‌های دولت و پیش‌بینی منابع برای بازپرداخت آن‌ها از جمله مهم‌ترین اقدامات در حوزه اصلاح مالیه عمومی است. در کنار این موضوع، ارتقای کیفیت بدهی‌های دولت نیز حائز اهمیت است. یکی از راهکارهای افزایش کیفیت بدهی‌های دولت، سیال‌سازی آن‌ها از طریق تبدیل به اوراق بدهی است، سازوکاری که طی آن بدهی‌های غیر شفاف و صلب که دولت اهمیتی به بازپرداخت آن‌ها ندارد و موجب آسیب جدی بر جریان نقدی بنگاه‌های بخش خصوصی و شبکه بانکی کشور می‌شود به بدهی‌های شفاف و قابل وصول تبدیل می‌شود. بنابر آنچه مطرح شد، لایحه «مدیریت بدهی‌های عمومی» به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. این لایحه، در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی با حضور دستگاه‌های مربوط و کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی طی جلساتی منسجم و متعدد، به تفصیل مورد بررسی قرار گرفت و اصلاح شد.

از جمله مهم‌ترین تغییراتی که می‌توان در مصوبه فعلی با نسخه اولیه لایحه به آن اشاره کرد، استفاده از ظرفیت قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۰۲/۲۲ در جهت جایگزینی شورای عالی مدیریت بدهی با شورای ملی تأمین مالی است. به این نحو که از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این مصوبه (قانون)، «شورای ملی تأمین مالی» موضوع ماده ۲ قانون مذکور به «شورای ملی تأمین مالی و مدیریت بدهی‌های عمومی» تغییر یافته و علاوه بر وظایف و اختیارات مندرج در قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها عهده‌دار وظایف و اختیارات به شرح مندرج در مصوبه فعلی

نیز خواهد بود. لازم به توضیح است که وظایف در نظر گرفته شده ذیل این مصوبه برای «شورای ملی تأمین مالی و مدیریت بدهی‌های عمومی» که به اختصار «شورای ملی» نامیده می‌شود، بیشتر معطوف به ساز و کارهای مربوط به رسیدگی و گزارشگری بدهی‌ها، تعهدات دولت و اتخاذ تدابیر لازم برای ساماندهی، مدیریت و نظارت بر بازار اوراق بهادار دولتی است. همچنین خزانه‌دار کل کشور در مواردی که «شورای ملی» پیرامون مدیریت بدهی‌های دولت، تشکیل جلسه می‌دهد به عنوان عضو دارای حق رای در شورا حضور می‌یابد؛ در حالی که پیش از این، مطابق قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها، خزانه‌دار کل کشور به عنوان عضو شورای مذکور حاضر نبوده است. در لایحه دولت، پیش‌بینی شده بود که شورایی تحت عنوان «شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی» تشکیل شود. با توجه به اینکه در مصوبه فعلی کمیسیون و نیز لایحه دولت، ساز و کارهای تأمین مالی بدهی‌ها پیش‌بینی شده است و نظر به تاثیرپذیری بازارهای مالی بر یکدیگر که نتیجه آن تاثیر بر شرایط تأمین مالی تولید در کشور است، «شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی» که در لایحه درج شده بود به «شورای ملی تأمین مالی و مدیریت بدهی‌های عمومی» ذیل قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها تغییر یافت.

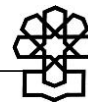
علاوه بر موضوع «شورای ملی تأمین مالی و مدیریت بدهی‌های عمومی» که به آن اشاره شد، مهمترین محورهایی که در مصوبه کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار گرفته است عبارتند از:

- گزارش‌دهی و شفافیت بدهی‌های دولت
- تعیین سقف مجاز پویا برای بدهی و تعهدات دولت
- پیش‌بینی ساز و کارهای محدود کننده به منظور ممانعت از ایجاد بدهی‌های بدون ضابطه دولت
- مدیریت وجوه نقد دولت
- سیال‌سازی بدهی‌های دولت
- تسهیل ساز و کار بازپرداخت بدهی‌های دولت
- حفظ حقوق طلبکاران و ایجاد زمینه لازم برای افزایش مشارکت بخش خصوصی در اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

• انطباق با سایر قوانین نظیر قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران
با وجود جنبه‌های مثبت نامبرده در مواد مختلف مصوبه؛ همچنان برخی موضوعات وجود دارد که می‌تواند در این مجموعه قانونی در نظر گرفته شود. مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

- التزام بیشتر به کنترل و قاعده‌مند سازی مدیریت تعهدات دولت به عنوان موتور خلق بدهی‌ها
 - تعیین نهاد تخصصی خارج از دولت به عنوان ناظر در حوزه ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی‌های عمومی
 - تعیین ساز و کار احصاء رقم دقیق بدهی‌های فرادستگاهی دولت از جمله بدهی به صندوق توسعه ملی، سازمان تأمین اجتماعی و شبکه بانکی به همراه برنامه مدون بازپرداخت دیون مذکور
- پیش از این ابعاد مختلف مدیریت بدهی‌های دولت در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس مورد بررسی قرار گرفته است. برخی از این گزارش‌ها عبارتند از:

۱. «شناسایی مجاری ایجاد بدهی‌های دولت»^۱



۲. «بدهی عمومی به زبان ساده؛ مسیر آتی آن در ایران»^۲
۴. «ملاحظات قانون مدیریت بدهی های عمومی ۱: ساختار حکمرانی «مدیریت بدهی های عمومی» براساس تجربه بین المللی»^۳
۵. «ملاحظات قانون مدیریت بدهی های عمومی ۲. چارچوب تعریف تعهدات و بدهی های دولت»^۴
۶. مفهوم شناسی حقوقی بدهی ها و تعهدات دولت^۵
۷. چارچوب حقوقی حاکم بر مدیریت و تأدیه بدهی ها و تعهدات عمومی دولت^۶
- در این گزارش با استفاده از محتوای کارشناسی که در گزارش های فوق الذکر تهیه شده، احکام لایحه بدهی های عمومی بررسی کارشناسی شده است و پیشنهادهای کارشناسی ارائه شده است.

۲. شماره مسلسل ۱۷۱۸۰ - سال ۱۳۹۹

۳. شماره مسلسل ۱۸۸۵۴ - سال ۱۴۰۱

۴. شماره مسلسل ۱۸۸۵۶ - سال ۱۴۰۱

۵. شماره مسلسل ۱۹۷۰۶ - سال ۱۴۰۳

۶. شماره مسلسل ۲۰۵۹۲ - سال ۱۴۰۴

۲. اظهار نظر به تفکیک احکام

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
فصل اول - اهداف و اصطلاحات اختصاری	فصل اول - اهداف و اصطلاحات اختصاری	فصل اول - اهداف و اصطلاحات اختصاری
ماده ۱- در این قانون، اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می روند: بخش عمومی: سازمان‌ها، نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای زیر نظر مقام رهبری از جمله کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌های دولتی، مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، دانشگاه‌های دولتی، مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی، کلیه سازمان‌ها، شرکتها، مؤسسات، دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، اعم از این که قانون خاص خود را داشته باشند و یا از قوانین و مقررات آن تبعیت کنند، صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی یا مدیریت بخش عمومی، شهرداری‌ها، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره)، قرارگاه‌های سازندگی، آستان‌های مقدسه و بقاع متبرکه، نیروهای مسلح و همچنین کلیه نهادهای شرکت‌های تابع آنها و هر شخصیت حقوقی که به نحوی از انحاء عهده‌دار مصرف بخشی از اعتبارات قوانین بودجه سنواتی باشند. شرکت دولتی: شرکت سهامی دارای شخصیتی حقوقی مستقل که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه یا سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به دولت و یا شرکت‌های دولتی باشد. شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا	ماده (۱)- تعریف واژه‌ها و اصطلاحات به کار رفته در این قانون، اصطلاحات به شرح زیر در معانی مشروح مربوط به کار می روند: بخش عمومی: سازمان‌ها، نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای زیر نظر مقام رهبری از جمله کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌های دولتی، مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، دانشگاه‌های دولتی، مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی، کلیه سازمان‌ها، شرکتها، مؤسسات، دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، اعم از این که قانون خاص خود را داشته باشند و یا از قوانین و مقررات آن تبعیت کنند، صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی یا مدیریت بخش عمومی، شهرداری‌ها، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره)، قرارگاه‌های سازندگی، آستان‌های مقدسه و بقاع متبرکه، نیروهای مسلح و همچنین کلیه نهادهای شرکت‌های تابع آنها و هر شخصیت حقوقی که به نحوی از انحاء عهده‌دار مصرف بخشی از اعتبارات قوانین بودجه سنواتی باشند. شرکت دولتی: شرکت سهامی دارای شخصیتی حقوقی مستقل که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه یا سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به دولت و یا شرکت‌های دولتی باشد. شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا	در تعاریف این بخش، اهم سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حاکمیت لحاظ شده‌است. گستره قانون، پیرامون بدهی‌های بخش عمومی شامل دولت، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیر دولتی تعریف شده است تا فعالیت تمامی این نهادها ذیل بستر نظارتی و گزارش‌گیری قرار گیرد؛ چرا که در برخی موارد ممکن است به موجب سایر قوانین و مقررات، بدهی نهادهای مزبور به بدهی دولت تبدیل شوند لذا وجود ساز و کارهای بازدارنده و ایجاد روش‌های کنترلی برای دولت به منظور جلوگیری از افزایش بدهی‌های دولت و نیز بدهی‌های بخش عمومی ضروری بوده است. در متن مصوب کمیسیون تعریف عبارت «دولت» اضافه شده است. این تعریف موجب تدقیق استفاده از عبارت «دولت» می‌شود. اما از طرف دیگر تفسیر برخی مواد را که کلمه «دولت» در آن‌ها درج شده است، با ابهام روبه‌رو می‌کند. برای مثال در ماده بعدی ذکر شده است که «دولت مجاز است به منظور رفع عدم تعادل منابع و مصارف عمومی به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی معین می‌شود، اوراق بهادار دولتی منتشر کند». با توجه به تعریف «دولت»، این ابهام ایجاد می‌شود که آیا مثلاً نیروهای مسلح می‌تواند اوراق بهادار دولتی منتشر کند؟ بعد از ارائه تعریف دقیق از بخش عمومی، دولت، شرکت‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به منظور تفکیک حدود هر کدام، مشخص نمودن تمایز میان بدهی و تعهدات، تبیین بدهی‌های فرادستگاهی، سازو کار بازپرداخت بدهی‌ها به روش‌های مختلف از جمله اوراق بهادار سازی در نظر گرفته شده است.



لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
شرکت دولتی: شرکت سهامی دارای شخصیتی حقوقی مستقل که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه یا سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به دولت و یا شرکت‌های دولتی باشد. شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره شده باشند، مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه یا سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به دولت و یا شرکت‌های دولتی باشد، به عنوان شرکت دولتی شناخته شده یا می‌شوند و همچنین کلیه شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته باشند و یا از قوانین و مقررات آن تبعیت کنند. ۱- بخش عمومی: ۱-۱- دولت: شامل قوای سه گانه اعم از وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی موضوع ماده (۳) قانون محاسبات عمومی کشور، نیروهای مسلح، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، شورای عالی امنیت ملی و مجلس خبرگان رهبری است. ۱-۲- شرکت دولتی: شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری اعم از موارد مشمول ذکر یا تصریح نام ۱-۳- مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی: مؤسسات و نهادهایی که نام آنها در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و اصلاحات و الحاقات بعدی آن ذکر شده است، مؤسساتی که در قانون تأسیس یا اساس نامه آنها تصریح شده است که نهاد عمومی غیر دولتی هستند و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری. ۲. وزارت: وزارت امور اقتصادی و دارایی. ۳. بانک مرکزی: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. ۴. سازمان: سازمان برنامه و بودجه و بودجه‌برنامه‌بودجه کشور. مجلس: ۵. مجلس: مجلس شورای اسلامی. ۳- وزیر: وزیر امور اقتصادی و دارایی ۶. شورای ملی: شورای ملی تأمین مالی و مدیریت بدهی‌های عمومی ۷. خزانه: خزانه‌داری کل کشور	احصاء و گزارش‌گری دقیق بدهی‌ها از اولین پیش‌نیازهای مدیریت مناسب بدهی‌های دولت است. این مهم منوط به ارائه چارچوب دقیق و منسجم برای تعریف بدهی است که می‌بایست در اسناد قانونی مربوط به مدیریت بدهی‌های دولت لحاظ شود. تعریف صحیح بدهی حائز چند ویژگی است. اولاً تعریف بدهی باید به نحوی باشد که تمامی مواردی که دولت ملزم به ایفای آن است را در بر بگیرد. ثانیاً مواردی را که واقعاً بر ذمه دولت نیست، شامل نشود. ثالثاً تعریف بدهی باید یک‌پارچه باشد. بدین معنی که در حیطه مالیه عمومی تعریف واحدی از بدهی ارائه شود. در ادبیات بدهی عمومی عبارت‌هایی مانند تعهدات و بدهی به دقت در چارچوب ترازنامه مالی دولت تعریف شده‌است. از این رو لازم است تعاریف ارائه‌شده تا حد امکان همراستا با اقلام ترازنامه مالی دولت باشد. تعریف ارائه شده از بدهی در لایحه دولت در واقع تعریف تعهد بوده است و نیازمند اصلاح بود که در متن کمیسیون به عنوان تعریف تعهد در نظر گرفته شده است. اما همچنان تعریف بدهی در متن مصوب ضمیمه‌یون قرار ندارد. بدهی آن دسته از تعهدات است که لازم الاجرا شده باشد؛ زیرا تعهد می‌تواند لازم الاجرا یا غیر لازم الاجرا باشد اما بدهی لازم الاجراست. همچنین تعهد می‌تواند در آینده به بدهی تبدیل شود؛ لذا لازم است برای کنترل صدور آن تمهیداتی در نظر گرفته شود. اتخاذ تصمیم مناسب در این زمینه نیازمند تعریف دقیق ارکان مختلف بدهی و تعهدات است. تعریف «تأمین مالی» از لایحه حذف شده است. با توجه به استفاده مکرر از این عبارت در مواد مختلف لایحه، تعریف آن ضرورت دارد. تعریف بدهی‌های فرادستگاه‌های دولت در بند (۱۴) نیاز به تدقیق دارد، ممکن است برخی از بدهی‌های بدهی دستگاه‌ها به نهادهایی مانند تأمین اجتماعی یا شهرداری‌ها ذیل این دسته جای بگیرد، درحالی‌که منظور از این بدهی‌ها، بدهی‌هایی است که مدیون کلیت دولت است و	شرکت دولتی: شرکت سهامی دارای شخصیتی حقوقی مستقل که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه یا سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به دولت و یا شرکت‌های دولتی باشد. شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره شده باشند، مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه یا سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به دولت و یا شرکت‌های دولتی باشد، به عنوان شرکت دولتی شناخته شده یا می‌شوند و همچنین کلیه شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته باشند و یا از قوانین و مقررات آن تبعیت کنند. ۳- وزارت: وزارت امور اقتصادی و دارایی. ۴- بانک مرکزی: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ۵- سازمان: سازمان برنامه و بودجه کشور ۶- مجلس: مجلس شورای اسلامی ۷- وزیر: وزیر امور اقتصادی و دارایی ۸- مرکز: مرکز ملی مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت ۹- شورای عالی: شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی که به موجب این قانون تأسیس می‌شود. ۱۰- بدهی: ایجاد دین بر ذمه دولت ناشی از تحویل کالا یا انجام دادن خدمت، اجرای قراردادهایی که با رعایت مقررات منعقد شده باشد، احکام صادر شده از مراجع قانونی و ذیصلاح و دیون ناشی از پیوستن به قراردادهای بین‌المللی و عضویت در سازمان‌ها یا مراجع بین‌المللی با اجازه قانون که ایفای آن مستلزم خروج منابع است. - بدهی عمومی: بدهی دستگاه‌های اجرایی و نهادهای موضوع بند (۱) این ماده.

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
۱- بدهی صریح: بدهی که الزامات تسویه آن در یک سند قانونی یا قراردادی تصریح شده است و عدم ایفای آن یا نکول بدهی منجر به پیگرد حقوقی و اعمال ضمانت اجرایی قانونی می‌شود، مانند بدهی حاصل از انتشار اوراق بهادار. بدهی ضمنی: بدهی‌های ناشی از انتظارات عمومی، سیاسی و یا عرفی که الزام قانونی یا قراردادی برای تسویه آنها وجود ندارد اما ایفای این بدهی‌ها به واسطه انتظارات عمومی، اجتماعی و یا سیاسی بر ذمه دولت است نظیر حمایت از برخی از صندوق‌های بازنشتگی در آینده بدون الزام قانونی از سوی دولت. - بدهی قطعی: بدهی‌هایی که پرداخت اصل و در صورت لزوم، فرع آن حسب قوانین و مقررات و به موجب اسناد و مدارک اثبات کننده بدهی الزامی است. - بدهی‌های احتمالی: بدهی‌هایی که قطعیت آنها منوط به وقوع رخدادی خاص در آینده است، مانند بدهی حاصل از تضمین‌ها و جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی. ۱- بدهی دولت: بدهی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی (ناشی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که اعتبارات آنها از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود)، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (ناشی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که اعتبارات آنها از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود) و سایر بدهی‌هایی که به موجب قوانین و مقررات عهده دولت ایجاد و مربوط به دستگاه اجرایی خاصی نباشد. - معوقات: بدهی‌هایی که حداقل یک نوبت از تاریخ سررسید آن گذشته است. - اوراق بهادار: هر نوع ورقه یا سندی که به منظور تأمین مالی صادر و متضمن حقوق مالی قابل نقل و انتقال برای مالک عین یا منفعت آن باشد. ۱- بازار مجزای اوراق بهادار دولتی: بازاری که صرفاً با مجوز مرکز، عرضه اولیه و معاملات ثانویه اوراق بهادار دولتی در آن انجام می‌شود.	۸. مرکز ملی مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت شورای عالی: شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی که به موجب این قانون تأسیس می‌شود. ۹. وزیر: وزیر امور اقتصادی و دارایی. ۱۰. تعهد: تعهد از نظر این قانون عبارت است از ایجاد دین بر ذمه دولت ناشی از تحویل کالا یا انجام دادن خدمت، اجرای قراردادهایی که با رعایت مقررات منعقد شده باشد، احکام صادر شده از مراجع قانونی و ذیصلاح و هیئت‌ناشی از پیوستن به قراردادهای بین‌المللی و عضویت در سازمان‌ها یا مراجع مجامع بین‌المللی با اجازه قانون که ایفای آن مستلزم خروج منابع متضمن بار مالی بر ذمه دولت است. بدهی عمومی: بدهی دستگاه‌های اجرایی و نهادهای موضوع بند (۱) این ماده. ۹- بدهی صریح: بدهی که الزامات تسویه آن در یک سند قانونی یا قراردادی تصریح شده است و عدم ایفای آن یا نکول بدهی منجر به پیگرد حقوقی و اعمال ضمانت اجرایی قانونی می‌شود، مانند بدهی حاصل از انتشار اوراق بهادار. بدهی ضمنی: بدهی‌های ناشی از انتظارات عمومی، سیاسی و یا عرفی که الزام قانونی یا قراردادی برای تسویه آنها وجود ندارد اما ایفای این بدهی‌ها به واسطه انتظارات عمومی، اجتماعی و یا سیاسی بر ذمه دولت است نظیر حمایت از برخی از صندوق‌های بازنشتگی در آینده بدون الزام قانونی از سوی دولت. بدهی ۱۱. تضمین: تعهد دولت در چارچوب قوانین و مقررات برای ایفای بدهی مدیون اصلی به ذی‌نفع تضمین مطابق شرایط مندرج در قرارداد مربوطه. ۱۲. بدهی دولت: بدهی اشخاص موضوع جزء ۱-۱ ماده ۱ این قانون، همچنین آن بخش از بدهی‌های شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که ناشی از اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بوده و اعتبارات آن‌ها از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود و سایر بدهی‌هایی که به موجب قوانین خاص بر عهده دولت قرار گیرد. ۱۳. بدهی قطعی: بدهی‌هایی که پرداخت اصل و در صورت لزوم، فرع (نظیر سود، کارمزد، جریمه و...) آن حسب قوانین و مقررات و به موجب اسناد	دستگاه خاصی مدیون نیست. در بند (۱-۱) از آنجا که «نیروهای مسلح، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، شورای عالی امنیت ملی و مجلس خبرگان رهبری» بخشی از قوای سه گانه نیستند باید عبارت «قوای سه-گانه اعم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی موضوع ماده (۳) قانون محاسبات عمومی کشور، نیروهای مسلح» به عبارت «قوای سه-گانه (اعم از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موضوع ماده (۳) قانون محاسبات عمومی کشور) و نیروهای مسلح» اصلاح شود. در بند (۱-۳) عبارت «و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری» باید حذف شود؛ زیرا موجب تناقض در تعاریف این مصوبه می‌شود چون برخی از این مؤسسات طبق ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری در یکسال موسسه عمومی غیردولتی بوده و همزمان موسسه دولتی موضوع ماده ۳ قانون محاسبات عمومی و در نتیجه در شمار دولت موضوع بند (۱-۱) باشند. با توجه به سیاق و ظاهر بند ۳ سیاستهای کلی برنامه هفتم در سایه اصل ۵۲ قانون اساسی (بودجه کل کشور)، دولت مصرح در بند ۳ سیاست‌های کلی به معنای حکومت و هر شخص حقوقی است که باید بودجه آن در بودجه کل کشور درج شود، لذا شایسته است به این نکته توجه شود که استفاده از واژگانی مانند بخش عمومی بجای دولت موضوع بند ۳ یادشده و نیز فروکاستن دولت به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موضوع ماده (۳) قانون محاسبات عمومی کشور، نیروهای مسلح، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، شورای عالی امنیت ملی و مجلس خبرگان رهبری، از حیث عبارت‌پردازی با اصل ۵۲ و سیاست کلی برنامه هفتم محل متفاوت است. در بند ۱۱ عبارت «مطابق شرایط مندرج در قرارداد مربوطه» از این جهت درج شده است که بر مبنای این لایحه اساساً تضمین باید در قالب قرارداد مشخص و با مجوز سازمان برنامه و بودجه باشد.



لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
- بدهی غیرسیال: بدهی‌هایی که خارج از سازوکار انتشار اوراق بهادار و یا بهادارسازی به سرجمع بدهی‌های دولت اضافه شده است. تأمین مالی: دریافت و یا تضمین بازپرداخت هرگونه منابع مالی با استفاده از ابزارهای متعارف داخلی و بین‌المللی توسط دولت نظیر اخذ تسهیلات و انتشار اوراق بهادار که منجر به ایجاد بدهی دولت می‌شود. - اصل و فرع تأمین مالی: اصل و سود و سایر هزینه‌های مربوط به تأمین مالی. ۲۲- تضمین: ضمانت تسویه یک بدهی که با رعایت قوانین و مقررات انجام می‌شود. ۲۴- اوراق بدهی: اوراق بهاداری که برای بهادارسازی بدهی‌های دولت منتشر می‌شود، نظیر اسناد خزانه اسلامی. ۲۵- اسناد تسویه خزانه: اسناد خاصی که به منظور انتقال و یا تهاثر بدهی‌های قطعی دولت بر اساس قوانین و مقررات مربوط توسط وزارت صادر و در اختیار اشخاص ذیربط قرار می‌گیرد. ۲۶- اوراق بهادار درون سالی: اوراق بهاداری که توسط وزارت منتشر و سررسید آن در همان سال مالی است. ۲۷- نهاد واسطه: نهاد مالی که می‌تواند با انجام معاملات موضوع عقود اسلامی، نسبت به تأمین مالی از طریق انتشار اوراق بهادار اقدام نماید. تأسیس نهاد واسطه با مدیریت و مالکیت دولت یا استفاده از نهادهای واسطه موضوع قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۸ - با انتقال مالکیت و یا بدون انتقال مالکیت به دولت مجاز است - دارایی دولت: منبع تحت اختیاری که برای دولت دارای خدمات بالقوه یا منافع اقتصادی آتی باشد و برای اجرای برنامه‌ها و وظایف قانونی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و یا طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (از زمان شروع اجرای طرح تا زمان خاتمه و انتقال به بهره بردار) در داخل و یا خارج از کشور خریداری یا ایجاد شده یا می‌شود و	و مدارک اثبات‌کننده بدهی، برای دولت الزامی است. ~~بدهی‌های احتمالی: بدهی‌هایی که قطعیت آنها منوط به وقوع رخدادی خاص در آینده است، مانند بدهی حاصل از تضمین‌ها و جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی.~~ ~~بدهی دولت: بدهی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی (ناشی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که اعتبارات آنها از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود)، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (ناشی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که اعتبارات آنها از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود) و سایر بدهی‌هایی که به موجب قوانین و مقررات عهده دولت ایجاد و مربوط به دستگاه اجرایی خاصی نباشد.~~ ۱- ~~معوقات: بدهی‌هایی که حداقل یک نوبت از تاریخ سررسید آن گذشته است.~~ ۱۴. بدهی فرا دستگahi دولت: بدهی‌های دولت که هیچ یک از اشخاص موضوع جزء ۱- ماده (۱) این قانون، متعهد و متولی شناسایی، ثبت و گزارشگری رویدادهای مالی مترتب بر آن نباشد از جمله بدهی به دارندگان اوراق بدهی دولتی، سازمان تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی، مؤسسات اعتباری موضوع بند (ح) ماده (۱) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲/۰۹/۱۴، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شهرداری‌ها و صندوق توسعه ملی. ۱۵. تضمین‌نامه: سندی تعهدآور است که به موجب آن دولت در چارچوب قوانین و مقررات، ضمانت اشخاص حقیقی و حقوقی را در ارتباط با انجام تکالیف و تعهدات مدیون اصلی در برابر ذی‌نفع برعهده می‌گیرد. ۱۶. اوراق بهادار دولتی: هر نوع ورقه یا سندی که به منظور تأمین مالی صادر توسط دولت منتشر شود و متضمن حقوق مالی قابل نقل و انتقال برای مالک عین یا منفعت آن باشد. بازار مجزای اوراق بهادار دولتی: بازاری که صرفاً با مجوز مرکز، عرضه اولیه و معاملات ثانویه ۱۷. اوراق بدهی دولت: اوراق بهادار دولتی در آن انجام می‌شود نظیر اسناد خزانه	

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
یا به انحای قانونی از جمله صلح، هبه، مصادره، جریمه و تعزیر مالی به تملک دولت درآمده یا در میآید. - قرارداد بازخرید: قراردادی که در آن شرط فروش مورد معامله، بازخرید آن توسط فروشنده در زمان آتی است. - منابع تأمین مالی داخلی: انتشار اوراق بهادار در داخل کشور و همچنین دریافت اعتبارات و تسهیلات از بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی داخلی و تأمین مالی از محل به کارگیری ابزارهای مالی نظیر قراردادهای بازخرید. - منابع تأمین مالی خارجی: انتشار اوراق بهادار در بازارهای مالی خارجی و دریافت وام و تسهیلات از بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، دولتها و سایر بانکها و نهادهای مالی و صندوق‌های بین‌المللی و نیز منابع حاصل از معاملات اوراق مالی نظیر عملیات معاوضه (سواپ) ۳۲- عرضه خصوصی: فروش مستقیم اوراق بهادار توسط ناشر/ بانی به سرمایه‌گذاران. ۳- حراج: عرضه‌ای که بر مبنای رقابت خریداران و بر اساس قیمت مورد پذیرش ناشر/بانی اوراق بهادار انجام می‌شود. ۳۴- عرضه عمومی: عرضه اوراق بهادار منتشره به عموم جهت فروش. - پذیره نویسی: فرآیند خرید اوراق بهادار از ناشر/ بانی و یا نماینده قانونی آن و تعهد پرداخت وجه کامل آن طبق قرارداد.	اسلامی که برای اوراق بهادارسازی بدهی‌های دولت منتشر می‌شود. ۱۸. بدهی غیرسیال: بدهی‌هایی که خارج از سازوکار انتشار اوراق بهادار دولتی و یا اوراق بهادارسازی به سرجمع بدهی‌های دولت اضافه شده است می‌شود. ۱- تأمین مالی: دریافت و یا تضمین بازپرداخت هرگونه منابع مالی با استفاده از ابزارهای متعارف داخلی و بین‌المللی توسط دولت نظیر اخذ تسهیلات و انتشار اوراق بهادار که منجر به ایجاد بدهی دولت می‌شود. ۲- اصل و فرع تأمین مالی: اصل و سود و سایر هزینه‌های مربوط به تأمین مالی. - تضمین: ضمانت تسویه یک بدهی که با رعایت قوانین و مقررات انجام می‌شود. - اوراق بدهی: اوراق بهاداری که برای بهادارسازی بدهی‌های دولت منتشر می‌شود. نظیر اسناد خزانه اسلامی. ۱۹. اوراق بهادارسازی: تبدیل بدهی‌های غیرسیال به اوراق بدهی دولتی. ۲۰. اسناد تسویه خزانه: اسناد خاصیت‌اسنادی که به منظور منظور انتقال و یا تهاثر بدهی‌های قطعی دولت بر اساس اساس قوانین و مقررات مربوط توسط وزارت خزانه صادر و در اختیار اشخاص ذیربط قرار می‌گیرد. ۲۱. اوراق بهادار درون سالی: اوراق بهاداری که بهادار دولتی که در چارچوب قوانین و مقررات توسط وزارت منتشر و سرسید آن در همان سال مالی است. ۱- نهاد واسطه: نهاد مالی که می‌تواند با انجام معاملات موضوع عقود اسلامی، نسبت به تأمین مالی از طریق انتشار اوراق بهادار اقدام نماید. تأسیس نهاد واسطه با مدیریت و مالکیت دولت یا استفاده از نهادهای واسطه موضوع قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۸ - با انتقال مالکیت و یا بدون انتقال مالکیت به دولت مجاز است - دارایی دولت: منبع تحت اختیاری که برای دولت دارای خدمات بالقوه یا منافع اقتصادی آتی باشد و برای اجرای برنامه‌ها و وظایف قانونی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و یا طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (از زمان شروع اجرای طرح تا زمان خاتمه و انتقال به بهره‌بردار) در داخل و یا خارج از کشور	



لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
	خریداری یا ایجاد شده یا می‌شود و یا به انحای قانونی از جمله صلح، هبه، مصادره، جریمه و تعزیر مالی به تملک دولت درآمده یا در می‌آید. ۱- قرارداد باز خرید: قراردادی که در آن شرط فروش مورد معامله، باز خرید آن توسط فروشنده در زمان آتی است. منابع تأمین مالی داخلی: انتشار اوراق بهادار در داخل کشور و همچنین دریافت اعتبارات و تسهیلات از بانکها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی داخلی و تأمین مالی از محل به کار گیری ابزارهای مالی نظیر قراردادهای باز خرید. ۱-۹ منابع تأمین مالی خارجی: انتشار اوراق بهادار در بازارهای مالی خارجی و دریافت وام و تسهیلات از بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، دولت‌ها و سایر بانکها و نهادهای مالی و صندوق‌های بین‌المللی و نیز منابع حاصل از معاملات اوراق مالی نظیر عملیات معاوضه (سواپ) عرضه خصوصی: فروش مستقیم اوراق بهادار توسط ناشر/بانی به سرمایه‌گذاران. ۲- حراج: عرضهای که بر مبنای رقابت خریداران و بر اساس قیمت مورد پذیرش ناشر/بانی اوراق بهادار انجام می‌شود. ۲۲- عرضه عمومی: عرضه اوراق بهادار منتشره به عموم جهت فروش. ۲- پذیره نویسی: فرآیند خرید اوراق بهادار از ناشر/بانی و یا نماینده قانونی آن و تعهد پرداخت وجه کامل آن طبق قرارداد. ۲۲. حراج: عرضه اوراق بهادار دولتی که بر مبنای رقابت متقاضیان و براساس قیمت مورد پذیرش ناشر یا بانی انجام می‌شود. ۲۳. نسبت بدهی: معادل نسبت بدهی دولت و بدهی شرکت‌های دولتی از محل منابع داخلی به تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری (براساس اعلام مرکز آمار ایران) است. ۲۴. معامله گر اولیه: نهادهای مالی که در چارچوب قوانین و مقررات در عرضه اولیه، بازسازی و بازگردانی اوراق بهادار دولتی مشارکت می‌نمایند.	
ماده ۲- اهداف این قانون به شرح زیر است:	ماده ۲- اهداف این قانون به شرح زیر است: حذف شد	با توجه به اینکه در قانون نیاز به ارائه تعریف از اهداف تصویب آن، ضرورت نداشت؛ لذا این فصل از لایحه حذف شده است. موضوعی که بر

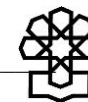
لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
۱- ایجاد اطمینان نسبت به تأمین نیازهای مالی دولت و بازپرداخت بدهی‌های آن با کمترین احتمال خطر (ریسک) و هزینه ممکن در افق زمانی میانمدت (یک تا سه سال) و بلندمدت (بیشتر از سه سال). ۲- ارتقای ظرفیت تأمین مالی دولت از طریق بکارگیری رویه‌های مناسب با هدف تأثیر مثبت بر فضای کسب و کار، رشد و ثبات اقتصادی. ۳- مدیریت و نظارت مؤثر بر ایجاد بدهی‌ها و تسویه بدهی‌های عمومی. ۴- ساماندهی، حفظ و توسعه و تنظیم بازار شفاف، منصفانه و کارای اوراق بهادار دولت. ۵- ارتقای انضباط، سلامت و شفافیت نظام مالی در حوزه بدهی‌های عمومی از طریق سازوکارهای مرتبط از جمله بهبود نظام حسابداری، گزارشگری و پاسخگویی دولت. ۶- سازگاری رویه‌های مدیریت مالی عمومی از جمله بودجه‌ریزی، مدیریت نقدینگی، حسابداری، گزارشگری و حسابرسی با فرایندهای مدیریت عمومی. ۷- سازگاری و هم‌افزایی سیاست‌های پولی و مالی کشور با سیاست بدهی‌های عمومی. ۸- ایجاد قابلیت سیاستگذاری پاد چرخه‌ای در سیاستگذاری مالی و کاهش نوسانات اقتصادی	۱- ایجاد اطمینان نسبت به تأمین نیازهای مالی دولت و بازپرداخت بدهی‌های آن با کمترین احتمال خطر (ریسک) و هزینه ممکن در افق زمانی میانمدت (یک تا سه سال) و بلندمدت (بیشتر از سه سال). ۲- ارتقای ظرفیت تأمین مالی دولت از طریق بکارگیری رویه‌های مناسب با هدف تأثیر مثبت بر فضای کسب و کار، رشد و ثبات اقتصادی. ۳- مدیریت و نظارت مؤثر بر ایجاد بدهی‌ها و تسویه بدهی‌های عمومی. ۴- ساماندهی، حفظ و توسعه و تنظیم بازار شفاف، منصفانه و کارای اوراق بهادار دولت. ۵- ارتقای انضباط، سلامت و شفافیت نظام مالی در حوزه بدهی‌های عمومی از طریق سازوکارهای مرتبط از جمله بهبود نظام حسابداری، گزارشگری و پاسخگویی دولت. ۶- سازگاری رویه‌های مدیریت مالی عمومی از جمله بودجه‌ریزی، مدیریت نقدینگی، حسابداری، گزارشگری و حسابرسی با فرایندهای مدیریت عمومی. ۷- سازگاری و هم‌افزایی سیاست‌های پولی و مالی کشور با سیاست بدهی‌های عمومی. ۸- ایجاد قابلیت سیاستگذاری پاد چرخه‌ای در سیاستگذاری مالی و کاهش نوسانات اقتصادی	جامعیت قانون و انسجام درونی بخش‌های مختلف مصوبه، خدشه‌ای وارد نمی‌کند. البته شایان ذکر است که در نظر گرفتن یک ماده جداگانه به منظور تبیین اهداف قانون، امری شایع در نظام قانون‌گذاری کشورهای مختلف است و می‌تواند ثمراتی داشته باشد؛ از جمله اینکه مشخص می‌شود قانون مورد بحث باید چه موادی را در بر داشته باشد تا اهداف مطرح‌شده قابل حصول باشد. همچنین به تصریح بند ۶ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری^۱ یکی از ضوابط محدودیت مجلس در اصلاح لایحه دولت، رعایت اهداف لایحه است.
فصل دوم - تأمین مالی دولت (روش‌ها و شرایط)	فصل دوم - تأمین مالی دولت (روش‌ها و شرایط)	فصل دوم - تأمین مالی دولت
ماده ۳- دولت مجاز است به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی معین می‌شود، برای موارد ذیل تأمین مالی (با استفاده از منابع تأمین مالی داخلی و تأمین مالی خارجی) نماید: ۱- ساخت و توسعه زیرساخت‌های دارای اولویت ملی. ۲- اجرای طرح‌های انتفاعی دولت.	ماده ۳- (۲) دولت مجاز است به منظور رفع عدم تعادل منابع و مصارف عمومی به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی معین می‌شود، برای موارد ذیل تأمین مالی (با استفاده از منابع تأمین مالی داخلی و تأمین مالی خارجی) نماید: ۱- ساخت و توسعه زیرساخت‌های دارای اولویت ملی. ۲- اجرای طرح‌های انتفاعی دولت.	این ماده در واقع مجوز دائمی انتشار اوراق بدهی دولت است. در قوانین دائم این مسئله مسکوت مانده بود و پیش از این در قوانین بودجه هرساله مجوز این امر صادر می‌شد. البته رقم سقف انتشار اوراق همچنان باید در بودجه تعیین شود اما این حکم به عنوان قانون مادر، مجوز انتشار اوراق را صادر می‌کند. در ادبیات علمی نیز مناسب‌ترین راه تأمین مالی، انتشار اوراق بهادار

۱. «تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه»



لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
۳- رفع عدم تعادل منابع و مصارف بودجه عمومی. ۴- ایفای بدهی‌ها و تضمینات دولتی. ۵- تجدید ساختار و ساماندهی بدهی‌های داخلی و خارجی دولت. ۶- جبران خسارت حاصل از بلایای طبیعی، جنگ یا هر وضعیت اضطراری ملی. ۷- سایر مواردی که در قوانین بودجه سنواتی به تصویب می‌رسد. تبصره- در صورت عدم تحقق منابع بودجه عمومی مندرج در قوانین بودجه سنواتی، اجازه داده می‌شود با پیشنهاد وزارت و تصویب هیئت وزیران تا سقف منابع تحقق نیافته، نسبت به انتشار اوراق بهادار در سقف مجاز بدهی اقدام شود. دولتی منتشر کند.	۳- رفع عدم تعادل منابع و مصارف بودجه عمومی. ۴- ایفای بدهی‌ها و تضمینات دولتی. ۵- تجدید ساختار و ساماندهی بدهی‌های داخلی و خارجی دولت. ۶- جبران خسارت حاصل از بلایای طبیعی، جنگ یا هر وضعیت اضطراری ملی. ۷- سایر مواردی که در قوانین بودجه سنواتی به تصویب می‌رسد. تبصره- در صورت عدم تحقق منابع بودجه عمومی مندرج در قوانین بودجه سنواتی، اجازه داده می‌شود با پیشنهاد وزارت و تصویب هیئت وزیران تا سقف منابع تحقق نیافته، نسبت به انتشار اوراق بهادار در سقف مجاز بدهی اقدام شود. دولتی منتشر کند.	است. انتشار اوراق بهادار موجب افزایش انضباط مالی دولت، شفافیت بدهی‌های دولتی و نیز اتخاذ تدابیر لازم از سوی دولت به منظور بازپرداخت بدهی‌ها می‌شود. استقراض مستقیم دولت از نظام بانکی دارای آثار سوء قابل توجهی بر ترازنامه بانک‌ها و وضعیت اقتصادی کشور است. افزایش بدهی دولت به شبکه بانکی موجب افزایش سلطه مالی در اقتصاد و کاهش اثرگذاری سیاست‌های پولی در کشور می‌شود. در حالت بهینه سیاست‌گذاری مالی، ناترازی‌های بودجه به شبکه بانکی تحمیل نمی‌شود و سیاست‌گذاری‌های پولی و مالی در انطباق کامل با یکدیگر، اهداف میان مدت و بلند مدت اقتصادی را دنبال می‌کنند.
این ماده قصد دارد خلأ قانونی مربوط به امکان استفاده از دارایی‌های دولت به عنوان مبنای انتشار اوراق را پر کند.	ماده (۳) - وزارت مجاز است با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی از انواع دارایی‌های دولت به عنوان مبنای انتشار اوراق بهادار استفاده نماید.	
این ماده در راستای تسهیل انتشار اوراق بهادار دولتی در نظر گرفته شده است. به موجب این ماده هزینه‌های مربوط به انتشار اوراق بهادار دولتی کاهش می‌یابد. همچنین در خصوص نیمه دوم این ماده که مشابه آن در ماده ۱۴ قانون رفع موانع تولید به تصویب رسیده است، باید اطمینان حاصل می‌شد که در هیچ نوعی از عقود اسلامی مربوط به انتشار اوراق، مخاطره‌ای در ترک تشریفات مناقصات وجود ندارد. با بررسی‌های انجام گرفته به نظر می‌رسد در حال حاضر با توجه به عقود مختلفی که در انتشار اوراق مورد استفاده قرار می‌گیرد مخاطره‌ای در این خصوص وجود ندارد اما با توجه به دائمی بودن قانون ممکن است در آینده عقود در نظر گرفته شود که در فرآیند انتشار اوراق بر مبنای آن‌ها، تعیین دقیق قیمت خرید، فروش یا اجاره اهمیت داشته باشد. به همین منظور تأیید شورای ملی در این ماده لحاظ شده است مفهوم «جزء لاینفک» مبهم و موسع است و می‌تواند دامنه استثناء حکم قانونی این ماده را بسیار گسترش بدهد، درحالی‌که اصل بر این	ماده (۴) - خرید، فروش و اجاره دارایی در مواردی که جزو لاینفک انتشار اوراق بهادار دولتی است، با پیشنهاد خزانه و تأیید شورای ملی از رعایت تشریفات مقرر در قانون محاسبات عمومی کشور و قوانین مربوط به مناقصات و مزایده‌ها مستثنی است. همچنین نقل و انتقال دارایی‌ها شامل خرید، فروش و اجاره به نهاد واسط برای انتشار اوراق بهادار دولتی از پرداخت هرگونه عوارض، حق ثبت و تحریر و سایر کارمزدها و حقوق دولتی مستثنی بوده و مشمول مالیات با نرخ صفر می‌باشد.	

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
		است که استثناء باید مضیق، قابل احراز و مصداقی باشد. از این رو می‌توان عبارتی را به متن ماده اضافه کرد که باید دلایل لزوم ترک تشریفات به شورای ملی ارائه شود. عبارت «مقرر در قانون محاسبات عمومی کشور و قوانین مربوط به منقاصات و مزایده‌ها مستثنی است»، اگرچه در نظام قانون‌نویسی رایج شده است اما با اصول قانون‌نویسی صحیح، همخوانی ندارد باید دقیقاً شماره مواد و یا قانون مستثنایده بیان شود. به نظر می‌رسد یکی از مهم‌ترین مواد قانونی مرتبط، ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی است که این ماده از لایحه قصد دارد امکان مستثنی شدن از آن ماده قانون محاسبات را فراهم کند.
ماده ۴- امور مربوط به تأمین مالی به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی معین می‌شود، در وزارت متمرکز می‌گردد. وزیر تنها مقام مجاز تأمین مالی از طرف دولت و به نام دولت از طریق دریافت تسهیلات، اعتبارات، وام، انتشار اوراق بهادار یا عقد قرارداد با اعتباردهندگان با پول ملی و ارزی خارجی با رعایت مفاد قوانین مرتبط است. تبصره - مرکز مسئول بررسی شرایط اعطای تسهیلات، اعتبارات و وام و وصول اصل و سود تضمین شده تأمین مالی دولت و ارائه گزارش‌های کارشناسی به شورای ملی و وزارت است، به نحوی است که منجر به اختلال در ایفای تعویق در تسویه بدهی‌ها و تعهدات دولت جلوگیری در تسویه تسهیلات، اعتبارات و وام نشود. لایحه بودجه سالیانه پیش‌بینی نماید.	ماده ۴-۵- امور مربوط به تأمین مالی دولت، به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی معین می‌شود، در وزارت متمرکز می‌گردد. وزیر تنها مقام مجاز تأمین مالی از طرف دولت و به نام دولت از طریق دریافت تسهیلات، اعتبارات، وام، انتشار اوراق بهادار یا عقد قرارداد با اعتباردهندگان با پول ملی و ارزی خارجی با رعایت مفاد قوانین مرتبط است. تبصره - «۱» مرکز مسئول بررسی شرایط اعطای تسهیلات، اعتبارات و وام و وصول اصل و سود تضمین شده تأمین مالی دولت و ارائه گزارش‌های کارشناسی به شورای ملی و وزارت است، به نحوی است که منجر به اختلال در ایفای تعویق در تسویه بدهی‌ها و تعهدات دولت جلوگیری در تسویه تسهیلات، اعتبارات و وام نشود. لایحه بودجه سالیانه پیش‌بینی نماید.	اساساً این مفهوم که تأمین مالی یک مسئول مشخص داشته باشد، یکی از ارکان حقوقی یک نظام مالی مطلوب است و هدف کلی این ماده، هدفی مهم است اما لازم است برخی ابهامات این ماده و نسبت آن با رویه‌های فعلی تأمین مالی مشخص شود. با توجه به فقدان تعریف «تأمین مالی» در بخش تعاریف، مشخص نیست «امور مربوط به تأمین مالی» دقیقاً شامل چه مواردی می‌شود. مثلاً آیا تضامین موسوم به ماده ۵۶ که در واقع تضامین موضوع ماده (۵۶) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) است، مشمول این ماده می‌شود و باید از این پس به جای سازمان برنامه، وزارت اقتصاد امور مربوط به آن را دنبال نماید؟ علاوه بر این تأمین مالی به دو دسته داخلی و خارجی نیز تفکیک می‌شود. باتوجه به اینکه در این بند صرفاً به بیان تأمین مالی بسنده شده است و میان انواع مختلف آن تفکیکی لحاظ نشده است؛ لذا بستر تفسیر آن توسط هر کدام از دستگاه‌های مرتبط وجود دارد و اجرای ماده را با چالش‌های جدی مواجه می‌کند. لازم است مرکز به عنوان مدیر بدهی‌های دولت، ریسک پایداری بدهی‌ها را در نظر گرفته و نسبت به آن پیشنهاد محدودیت (سقف) بر



لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
		ایجاد بدهی بدهد؛ اما با توجه به اینکه بدهی از مجاری مختلف ایجاد شده و بسیاری از آن‌ها لزوماً در حیطه اراده وزیر نیست؛ لذا در وضعیت فعلی نمی‌توان وزیر را مسئول نکول دانست. با توجه به اینکه مدیریت بودجه در اختیار سازمان برنامه و بودجه است، لذا پیش‌بینی منابع لازم برای تسویه بدهی‌های دولت در بودجه وظیفه این سازمان به شمار می‌رود که در تبصره ۲ ماده این موضوع تصریح شده است. باید توجه داشت که در حقوق مالی عمومی میان مفاهیم تامین مالی، ایجاد تعهد، انعقاد قرارداد، انتشار اوراق و پرداخت بدهی تفاوت مهمی وجود دارد. ماده ۵۳ قانون محاسبات عمومی اساساً با درک از همین تفکیک است که اختیار ایجاد تعهد را با وزیر یا رئیس موسسه دولتی و مسئولیت تامین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مصوبات را برعهده ذی‌حساب دانسته است. عدم تعیین دقیق این اجزاء از یکدیگر در ماده مدنظر ممکن است بستری برای سوءتفسیر فراهم کند، مبنی بر اینکه گویی وزیر اقتصاد جایگزین کل دستگاه اجرایی می‌شود.
ماده ۵- وزارت مجاز است از تمامی انواع دارایی‌های دولت به عنوان دارایی مبنای انتشار اوراق بهادار استفاده نماید.	~~ماده ۵- وزارت مجاز است از تمامی انواع دارایی‌های دولت به عنوان دارایی مبنای انتشار اوراق بهادار استفاده نماید.~~ به ماده (۳) انتقال یافت.	
ماده (۶)- سقف مجاز نسبت بدهی و سقف مجاز تضامین دولت، توسط سازمان پیشنهاد و پس از تایید شورای ملی و تصویب هیئت وزیران در لوائح برنامه‌های پنجساله توسعه برای تصویب به مجلس درج می‌شود. تبصره- دولت مجاز است با پیشنهاد سازمان و تأیید شورای ملی در شرایط اضطراری نظیر وقوع بلایای طبیعی و جنگ نسبت به افزایش سقف مجاز نسبت بدهی و سقف مجاز تضامین دولت تا میزان ده واحد درصد (۱۰٪) مصوب مجلس اقدام و به مجلس شورای اسلامی گزارش نماید. افزایش سقف بیش از ده واحد درصد (۱۰٪) منوط به ارائه لایحه قانونی به همراه برنامه زمان‌بندی تسویه مبلغ مازاد به مجلس شورای اسلامی برای اخذ مجوز است.	ضروری است به منظور کسب اطمینان از پایداری مالی عمومی، برای بازپرداخت احتمالی تضامین دولت تدابیر لازم اندیشیده شود و در صورت لزوم دولت بتواند از اموال و دارایی‌های دستگاه‌ها جهت پرداخت دیون حاصل از تضامین مذکور استفاده نماید. در متن فعلی در حوزه تضامین ساز و کارهای کنترلی، از بازدارندگی کافی برخوردار نیست. هم‌چنین سقف درنظر گرفته شده، ضمانت اجرایی ندارد. مطابق با بند الف ماده (۲۴) برنامه هفتم پیشرفت، ایجاد هرگونه بدهی یا تعهد توسط دستگاه‌های اجرائی صرفاً با رعایت شاخص پایداری بدهی‌های دولت منوط به تأیید سازمان است. سقف مانده بدهی دولت و	

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
		شرکت‌های دولتی با احتساب بدهی به صندوق توسعه ملی در طول سال‌های اجرای برنامه حداکثر چهل درصد (۴۰٪) از تولید ناخالص داخلی است که سهم بدهی دولت حداکثر هجده واحد درصد این سهم می‌باشد. شایان ذکر است که در حال حاضر با احتساب بدهی به صندوق توسعه این نسبت بیش از ۷۰ درصد برآورد می‌شود. البته میزان بدهی به صندوق توسعه همواره محل اختلاف بوده و علاوه بر این با توجه به ماهیت ارزی همواره میزان آن وابسته به نرخ تسعیر است. با توجه به تکلیف برنامه هفتم، تعیین تکلیف اجزای تشکیل دهنده نسبت بدهی دولت و شفاف شدن طلب بخش‌های مختلف از جمله صندوق توسعه ملی از دولت، برای محاسبه شاخص مذکور و احصاء مقدار فعلی کاملاً ضروری و اجتناب ناپذیر است. سهم فعلی بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی نیز باید از نسبت بدهی‌ها مشخص شود. از آنجا که بدهی دولت مبلغ قابل توجهی است و این عدد بر نسبت بدهی اثر مستقیم دارد؛ لذا هیچ دولتی انگیزه لازم برای احصاء نسبت بدهی فعلی و شفافیت ارکان مختلف آن را نخواهد داشت، این موضوع ضرورت این مسئله را پر رنگ می‌نماید که مجلس شورای اسلامی، دولت را مکلف نماید تا نسبت بدهی را حداکثر ظرف مدت مشخصی از لازم الاجرا شدن قانون به همراه اجزای تشکیل دهنده آن مانند مطالبات صندوق توسعه ملی از دولت، شفاف نماید و عدد حاصل ملاک عمل برای سال‌های آتی باشد. با توجه به اینکه در ماده ۲۴ برنامه هفتم سقف مجاز نسبت بدهی، فارغ از شرایط اضطرار یا عدم اضطرار ۴۰ درصد در نظر گرفته شده و همچنین در متن حاضر تصریح نشده که نسبت این حکم با ماده ۲۴ برنامه هفتم چیست، جهت تصویب این ماده و رفع مغایرت با برنامه هفتم به دو سوم رای نیاز است.



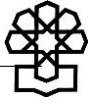
لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
		در جمله پایانی عبارت «منوط به ارائه لایحه» این شائبه را ایجاد می کند که صرف ارائه لایحه کافی است. باید منوط به تصویب در مجلس با رای دو سوم باشد.
ماده ۶- تأمین مالی از طریق انتشار اوراق بهادار در مواردی که خرید، فروش و اجاره دارایی جزو لاینفک ابزار تأمین مالی است، با تأیید خزانه داری کل کشور از رعایت تشریفات مقرر در قانون محاسبات عمومی کشور و قوانین مربوط به مناقصات و مزایده ها مستثنی است. همچنین نقل و انتقال دارایی ها شامل خرید، فروش و اجاره به نهاد واسط از پرداخت هرگونه عوارض، حق ثبت و تحریر، مالیات و سایر کارمزدها و حقوق دولتی معاف است. به ماده (۴) انتقال یافت.	ماده ۶- تأمین مالی از طریق انتشار اوراق بهادار در مواردی که خرید، فروش و اجاره دارایی جزو لاینفک ابزار تأمین مالی است، با تأیید خزانه داری کل کشور از رعایت تشریفات مقرر در قانون محاسبات عمومی کشور و قوانین مربوط به مناقصات و مزایده ها مستثنی است. همچنین نقل و انتقال دارایی ها شامل خرید، فروش و اجاره به نهاد واسط از پرداخت هرگونه عوارض، حق ثبت و تحریر، مالیات و سایر کارمزدها و حقوق دولتی معاف است. به ماده (۴) انتقال یافت.	ماده ۶- تأمین مالی از طریق انتشار اوراق بهادار در مواردی که خرید، فروش و اجاره دارایی جزو لاینفک ابزار تأمین مالی است، با تأیید خزانه داری کل کشور از رعایت تشریفات مقرر در قانون محاسبات عمومی کشور و قوانین مربوط به مناقصات و مزایده ها مستثنی است. همچنین نقل و انتقال دارایی ها شامل خرید، فروش و اجاره به نهاد واسط از پرداخت هرگونه عوارض، حق ثبت و تحریر، مالیات و سایر کارمزدها و حقوق دولتی معاف است.
ماده ۷- سقف مجاز بدهی دولت و شرکت های دولتی، تضامین و بدهی بخش عمومی مورد تضمین توسط دولت، توسط مرکز پیشنهاد و پس از تصویب شورای عالی و تأیید هیئت وزیران، در لوایح برنامه های پنج ساله توسعه برای توسعه برای تصویب به مجلس پیشنهاد می شود. تبصره دولت مجاز است با پیشنهاد سازمان و تأیید شورای عالی در شرایط اضطراری نظیر وقوع بلایای طبیعی نسبت به افزایش سقف مجاز تا میزان ده درصد (۱۰٪) سقف بدهی مصوب مجلس اقدام نماید. افزایش سقف بیش از ده درصد (۱۰٪) منوط به ارایه لایحه قانونی به همراه برنامه زمان بندی تسویه مبلغ مازاد به مجلس برای اخذ مجوز است. به ماده (۶) انتقال یافت.	ماده ۷- سقف مجاز بدهی دولت و شرکت های دولتی، تضامین و بدهی بخش عمومی مورد تضمین توسط دولت، توسط مرکز پیشنهاد و پس از تصویب شورای عالی و تأیید هیئت وزیران، در لوایح برنامه های پنج ساله توسعه برای توسعه برای تصویب به مجلس پیشنهاد می شود. تبصره دولت مجاز است با پیشنهاد سازمان و تأیید شورای عالی در شرایط اضطراری نظیر وقوع بلایای طبیعی نسبت به افزایش سقف مجاز تا میزان ده درصد (۱۰٪) سقف بدهی مصوب مجلس اقدام نماید. افزایش سقف بیش از ده درصد (۱۰٪) منوط به ارایه لایحه قانونی به همراه برنامه زمان بندی تسویه مبلغ مازاد به مجلس برای اخذ مجوز است. به ماده (۶) انتقال یافت.	ماده ۷- سقف مجاز بدهی دولت و شرکت های دولتی، تضامین و بدهی بخش عمومی مورد تضمین توسط دولت، توسط مرکز پیشنهاد و پس از تصویب شورای عالی و تأیید هیئت وزیران، در لوایح برنامه های پنج ساله توسعه برای توسعه برای تصویب به مجلس پیشنهاد می شود. تبصره دولت مجاز است با پیشنهاد سازمان و تأیید شورای عالی در شرایط اضطراری نظیر وقوع بلایای طبیعی نسبت به افزایش سقف مجاز تا میزان ده درصد (۱۰٪) سقف بدهی مصوب مجلس اقدام نماید. افزایش سقف بیش از ده درصد (۱۰٪) منوط به ارایه لایحه قانونی به همراه برنامه زمان بندی تسویه مبلغ مازاد به مجلس برای اخذ مجوز است.
ماده (۷)- مهلت واگذاری اوراق بدهی دولت، تابع مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور و اصلاحیه های بعدی آن است.	ماده (۷)- مهلت واگذاری اوراق بدهی دولت، تابع مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور و اصلاحیه های بعدی آن است.	ماده (۶۳) و (۶۴) مهلت هزینه کرد اعتبارات هزینه ای و عمرانی را در هر سال مشخص می کند. مطابق آخرین اصلاحیه آن یعنی «قانون اصلاح قانون اصلاح مواد ۶۳ و ۶۴ قانون محاسبات عمومی» مصوب ۱۴۰۱/۴/۲۲ مهلت مصرف اعتبارات هزینه ای هر سال تا فروردین سال بعد و مهلت مصرف اعتبارات عمرانی هر سال تا شهریور سال بعد در نظر گرفته شده است.

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
		با توجه به اینکه در مواد ۶۳ و ۶۴ قانون محاسبات عمومی عبارت «وجه اعتبارات» ذکر شده، صرفاً وجه نقد مشمول آن می‌شود و اوراق بدهی در این خصوص فاقد حکم است. جهت مشمولیت اوراق بدهی، در سال‌های اخیر در احکام بودجه‌های سنواتی مشابه متن حاضر درج می‌شد. این ماده از لایحه جهت رفع این نیاز تقنینی در نظر گرفته شده است. اگرچه این حکم در قوانین بودجه‌های سنواتی سال‌های اخیر چندین مرتبه به تصویب رسیده (مانند بند ۲ تبصره ۲ قانون بودجه ۱۴۰۴) اما بهتر است عبارت «واگذاری» که در واقع به معنای هزینه‌کرد است اصلاح شده و مشخص شود که منظور این است که بعد از مرحله تخصیص در صورتی که به جای وجه نقد، اوراق بهادار در اختیار دستگاه قرار گرفته است، دستگاه مجاز است مشابه وجه نقد برای اعتبارات هزینه‌ای تا پایان فروردین و برای عمرانی تا انتهای شهریور آن اوراق را به مصرف نماید.
فصل سوم - تشکیلات و وظایف نهادهای ذی‌ربط	فصل سوم - تشکیلات و وظایف نهادهای ذی‌ربط	فصل سوم - تشکیلات و وظایف نهادهای ذی‌ربط
ماده ۸- در راستای مدیریت متمرکز بدهی‌های عمومی کشور و به منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون، وظایف و اختیارات مرکز به عنوان واحد سازمانی ذیل وزارت (خزانه‌داری کل کشور) به شرح زیر است: ۱- انجام امور مربوط به اخذ و تسویه اعتبارات نظام بانکی، تسهیلات و وام‌های داخلی و خارجی توسط دولت و یا تأیید انجام امور مذکور توسط سایر دستگاه‌های اجرایی. ۲- انتشار و سامان‌دهی و تسویه اوراق بهادار، اوراق بدهی و اوراق بهادار درون‌سالی و توسعه بازار بدهی. ۳- تعیین معامله‌گران صلاحیت‌دار خریدار اوراق بهادار دولت تحت عنوان معامله‌گران اولیه و حدود وظایف و اختیارات آن‌ها و انعقاد قراردادهای مربوط به نیابت از وزارت.	ماده ۸- در راستای (۸)- از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، ساختار سازمانی ایجاد شده به استناد تبصره ذیل ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱ بعنوان مرکز ملی مدیریت متمرکز بدهی‌های عمومی کشور و به منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون، روابط مالی دولت عهده دار وظایف و اختیارات مرکز به عنوان واحد سازمانی ذیل وزارت (خزانه‌داری کل کشور) زیر می‌باشد: ۱. امور اجرایی مربوط به تأمین مالی دولت و یا تأیید انجام آن توسط اشخاص موضوع جزء ۱-۱ ماده (۱) این قانون که در چارچوب قوانین و مقررات منجر به شرح زیر است: ایجاد تعهد یا بدهی دولت می‌شود.	در رابطه با معامله‌گران اولیه که در بند ۳ آمده است باید توجه داشت که ساختار تعیین صلاحیت و فعالیت آنان باید به نحوی باشد که انتشار اوراق دولتی با کمترین هزینه انجام شود و ضمناً عملیات بازار باز نیز در بهترین حالت انجام گیرد. در این راستا با توجه به تجارب جهانی ملاحظات زیر حائز اهمیت است: در برخی از کشورها انتخاب معامله‌گران اولیه بر اساس شاخص‌های شفاف و قابل ارزیابی توسط بانک مرکزی انجام گرفته و به صورت مستمر (مثلاً هر ۶ ماه یک بار) مورد بازنگری قرار می‌گیرد. در برخی از کشورها نیز این امر بر عهده مسئول استقراض (وزارت اقتصاد یا دفتر مدیریت بدهی) است. معامله‌گران اولیه تعهدات بازارگردانی و پذیره‌نویسی را نیز بر عهده دارند.



لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
۴- نظارت بر بدهی‌های عمومی و تسهیل بازپرداخت بدهی‌های دولت از طریق تبدیل و تمدید بدهی و یا هر اقدام دیگری نظیر غلطاندن بدهی‌ها از طریق انتشار اوراق بهادار جدید. ۵- تهیه گزارش تحلیل پایداری بدهی‌های عمومی به طور سالانه بر مبنای اطلاعات ارائه شده توسط سازمان. ۶- تدوین راهبرد میان مدت مدیریت بدهی‌های دولت و احتمال خطر (ریسک) بدهی‌های دولت و تدوین برنامه تأمین مالی سالانه و انتشار آن بعد از تصویب شورای عالی. ۷- شناسایی مسیرهای خلق بدهی با بهره‌گیری از گزارش‌های نظام پایش (کنترل) تعهدات و آرایه احکام مربوط با هدف انسداد، کاهش یا ساماندهی مسیرهای مذکور در قوانین بودجه سنواتی و برنامه‌های توسعه و سایر قوانین و مقررات مربوط. ۸- ارزیابی و گزارش دهی وضعیت بدهی‌های بخش عمومی. ۹- پایش تضامین و مجوز تعهدات داخلی و خارجی. ۱۰- سایر وظایف و اختیارات مرکز با پیشنهاد وزارت و تصویب شورای عالی تعیین می‌شود.	~~۱- انجام امور مربوط به اخذ و تسویه اعتبارات نظام بانکی، تسهیلات و وام‌های داخلی و خارجی توسط دولت و یا تأیید انجام امور مذکور توسط سایر دستگاه‌های اجرایی.~~ ۴- انتشار و سامان دهی و تسویه اوراق بهادار، اوراق بدهی و اوراق بهادار درون‌سالی و توسعه بازار بدهی؛ دولتی در چارچوب قوانین و مقررات ۳- تعیین معامله‌گران صلاحیت دار خرید و فروش اوراق بهادار دولت تحت عنوان معامله‌گران اولیه و دولتی، حدود وظایف و اختیارات، ملاک‌های احراز صلاحیت و امتیازات آن‌ها و انعقاد قراردادهای مربوط به نیابت از وزارت- با هماهنگی و تأیید نهادهای ذی ربط در چارچوب دستورالعمل شورای ملی ۴- نظارت بر پایش بدهی‌های عمومی شاخص موضوع بند (۱) ماده (۱) این قانون و تسهیل بازپرداخت بدهی‌های دولت از طریق تبدیل و تمدید بدهی و با هر اقدام دیگری نظیر غلطاندن بدهی‌ها از طریق تسویه زودتر از سررسید، تلفیق دو یا چند بدهی دولت، انتشار اوراق بهادار جدید دولتی جدید به منظور انتقال بدهی‌ها یا تسویه اوراق بهادار دولتی قبلی در چارچوب قوانین. ۵- تهیه گزارش‌های لازم از جمله گزارش نسبت بدهی و تحلیل پایداری بدهی‌های عمومی به طور سالانه بر مبنای اطلاعات ارائه شده توسط شاخص موضوع بند (۱) ماده (۱) این قانون (تناسب رشد بدهی‌ها با تولید ناخالص داخلی) به طور سالیانه و ارائه آن به سازمان برای انتشار عمومی در قالب پیوست لوایح بودجه سنواتی. ۶- تدوین راهبرد میان مدت، پیشنهاد راهبرد مدیریت بدهی‌های دولت و احتمال خطر (ریسک) بدهی‌های دولت و تدوین برنامه تأمین مالی سالانه سالیانه دولت و انتشار آن بعد از تصویب شورای عالی شورای ملی. ۷- شناسایی مسیرهای خلق بدهی دولت با بهره‌گیری از گزارش‌های نظام پایش (کنترل) تضامین و تعهدات و ارزیابی داخلی و خارجی و ارائه احکام مربوط با هدف انسداد، کاهش یا ساماندهی مسیرهای مذکور در قوانین بودجه سنواتی و برنامه‌های توسعه و سایر قوانین و مقررات مربوط.	تناسب بین وظایف و امتیازات معامله‌گران اولیه نقش مهمی در حسن انجام وظایف مربوطه دارد. امتیازاتی که به معامله‌گران اولیه تعلق می‌گیرد باید به نحوی باشد که فعالیت آنان سودآور بوده و معامله‌گر اولیه شدن از جذابیت مناسبی برخوردار باشد. ساختار نظام بانکی یکی از عوامل مهم تصمیم‌گیری درباره ساختار معامله‌گران اولیه است. اگر بانک‌ها توانایی اضافه برداشت بدون ضابطه را داشته باشند، در صورتی که معامله‌گر اولیه شوند، این مخاطره وجود دارد که در عمل بانک مرکزی به معامله‌گر اولیه و بازارگردان تبدیل شود و آسیب جدی به سیاست پولی وارد شود. بنابراین به نظر می‌رسد با توجه به مطالب فوق و مختصات اقتصاد ایران تعیین معامله‌گران توسط مرکز و با هماهنگی بانک مرکزی می‌تواند قابل قبول باشد؛ مشروط به اینکه در یک فرآیند شفاف انجام گرفته و معیای انتخاب، وظایف و امتیازات به صورت دقیق بیان شده و به اطلاع عموم برسد. در خصوص بند ۳ این ابهام در متن وجود دارد که عبارت پایانی «در چارچوب دستورالعمل شورای ملی» صرفاً ناظر به انعقاد قرارداد است یا کل عبارت. به منظور رفع این ابهام می‌توان به جای عبارت پایانی یک جمله اضافه نمود و تصریح کرد که «اجرای این بند در چارچوب دستورالعمل شورای خواهد بود» همچنین در خصوص بند ۳ این نکته شایان ذکر است که با توجه به عبارت «هماهنگی و تأیید»، منظور از هماهنگی با نهادهای ذی ربط صرفاً اطلاع‌رسانی نیست بلکه باید این هماهنگی به نحوی باشد که در نهایت تأیید دستگاه‌های ذی ربط اخذ شود. در بند ۷ عبارت «ارائه احکام ... در لوایح بودجه سنواتی» نیازمند اصلاح است. با توجه به اصلاح ماده ۱۸۲ آیین‌نامه داخلی مجلس و عدم امکان درج حکم در قالب بودجه‌های سنواتی، لازم است عبارت «بودجه‌های سنواتی» حذف شود. علاوه بر این باید توجه نمود که قوانین

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
	۸- ارزیابی و گزارش دهی وضعیت بدهی های بخش عمومی. ۹- پایش تضامین و مجوز تمهیدات داخلی و خارجی. ۱۰- سایر وظایف و اختیارات مرکز با پیشنهاد وزارت و تصویب شورای عالی تعیین می شود.۸. احصا و گزارشگری بدهی ها و مطالبات اشخاص موضوع بند «۱» ماده (۱) این قانون در چارچوب قوانین و مقررات	پنج ساله برنامه باید شامل احکامی باشد که واقعاً از جنس برنامه ای هستند و احکام دائمی باید در قوانین دائمی مد نظر قرار گیرد. بنابراین احکامی که به منظور انسداد مجاری بدهی پیشنهاد می شود در صورتی در قوانین برنامه در نظر گرفته شود که از جنس موقت و برنامه ای است و احکام دائمی در خصوص انسداد مجاری ایجاد بدهی در قوانین دائمی ارائه شود.
ماده ۹- به منظور هماهنگی امور مدیریت بدهی های عمومی با سایر فعالیتها و سیاست های پولی و مالی کشور، شورای عالی مدیریت بدهی های عمومی تشکیل می شود. اعضا و وظایف و اختیارات شورای عالی به شرح زیر است: الف- اعضای شورای عالی: ۱- وزیر (رئیس شورای عالی) ۲- رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور ۳- رئیس کل بانک مرکزی ۴- دادستان کل کشور ۵- یک نفر نماینده از کمیسیون اقتصادی و یک نفر نماینده از کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس به تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون، عنوان ناظر ۶- خزانه دار کل کشور ۷- رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار ۸- رئیس کل بیمه مرکزی ۹- رئیس مرکز (دبیر شورای عالی، بدون حق رأی) ۱۰- دو نفر صاحب نظر در مسایل مربوط به مدیریت بدهی و اقتصاد کلان به پیشنهاد وزیر و تأیید رئیس جمهور ب- وظایف و اختیارات شورای عالی: ۱- تصویب دستورالعمل تدوین راهبرد میانمدت بدهی های دولت و راهبرد تهیه شده بر مبنای آن توسط مرکز در بازه زمانی حداقل سه ساله و تصویب برنامه «شورای ملی تأمین مالی دولت در بازه سالانه» موضوع ماده (۲) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت ها مصوب ۱۴۰۳/۰۲/۲۲ به «شورای ملی تأمین مالی و	ماده ۹- به منظور هماهنگی امور مدیریت بدهی های عمومی اشخاص موضوع بند «۱» ماده (۱) این قانون با سایر فعالیتها فعالیتها و سیاست های پولی و مالی کشور، شورای عالی مدیریت بدهی های عمومی تشکیل می شود. اعضا و وظایف و اختیارات شورای عالی به شرح زیر است: الف- اعضای شورای عالی: ۱- وزیر (رئیس شورای عالی) ۲- رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور ۳- رئیس کل بانک مرکزی ۴- دادستان کل کشور ۵- یک نفر نماینده از کمیسیون اقتصادی و یک نفر نماینده از کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس به تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون، عنوان ناظر ۶- خزانه دار کل کشور ۷- رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار ۸- رئیس کل بیمه مرکزی ۹- رئیس مرکز (دبیر شورای عالی، بدون حق رأی) ۱۰- دو نفر صاحب نظر در مسایل مربوط به مدیریت بدهی و اقتصاد کلان به پیشنهاد وزیر و تأیید رئیس جمهور ب- وظایف و اختیارات شورای عالی: ۱- تصویب دستورالعمل تدوین راهبرد میانمدت بدهی های دولت و راهبرد تهیه شده بر مبنای آن توسط مرکز در بازه زمانی حداقل سه ساله و تصویب برنامه «شورای ملی تأمین مالی دولت در بازه سالانه» موضوع ماده (۲) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت ها مصوب ۱۴۰۳/۰۲/۲۲ به «شورای ملی تأمین مالی و	تغییر مهمی که در این ماده نسبت به متن لایحه صورت گرفته و یکی از تغییرات مهم کل این لایحه است، حذف شورای عالی بدهی مندرج در لایحه و محول نمودن وظایف و اختیارات مربوطه به شورای ملی تأمین مالی است. با توجه به اینکه شورای ملی در مورد مسائل مختلف مرتبط با بدهی های دولت تصمیم می گیرد، ترکیب اعضا باید به صورتی باشد که نمایندگان بازار پول و سرمایه و سایر افراد حقوقی مرتبط به صورت متوازن در ترکیب حضور داشته و بتوانند در تصمیم نهایی اثرگذار باشند، موضوعی که با توجه به یکسان بودن اعضای این شورا با «شورای ملی تأمین مالی» موضوع ماده ۲ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت ها مصوب ۱۴۰۳/۰۲/۲۲، رعایت شده است. شایان ذکر است با توجه به عضویت رئیس کل بانک مرکزی در ترکیب شورا تلاش شده است از تداخل تصمیم های شورا با سیاست گذاری پولی جلوگیری شود، اما از آنجا که رئیس کل صرفاً یک رای دارد، لازم است تمهیداتی اندیشیده شود که از تداخل تصمیم های شورای ملی با وظایف سیاست گذاری پولی جلوگیری شود. بویژه در حوزه عملیات بازار باز، علاوه بر این، علاوه بر تأمین مالی بخش خصوصی، تأمین مالی دولت نیز یکی از اهداف اصلی مد نظر این شورا خواهد بود. می توان در جهت دو دغدغه فوق، مشابه آنچه در لایحه در خصوص ترکیب اعضا ذکر شده است، در جلساتی که شورا پیرامون مدیریت بدهی دولت جلسه دارد، دو صاحب نظر در حوزه مدیریت بدهی به ترکیب شورا اضافه شوند که یکی از آن ها با پیشنهاد رئیس بانک مرکزی و دیگری با پیشنهاد رئیس سازمان برنامه و بودجه و پس از تأیید وزیر به ترکیب اضافه شده و دارای حق رأی باشند.



لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
۳- اتخاذ تدابیر لازم برای ساماندهی، توسعه و نظارت بر بازار اوراق بهادار دولت. ۴- تصویب سازوکارهای تهاتر و انتقال بدهی‌ها و مطالبات دولت. ۵- تصویب ابزارهای تأمین مالی جدید و نمونه قراردادهای و مستندات مربوط. ۶- صدور تأییدیه جهت تعامل، دریافت خدمات و همکاری‌های مشترک در حوزه انتشار اوراق داخلی و خارجی با مؤسسات و نهادهای بین‌المللی از جمله مؤسسات رتبه‌بندی و بانک‌های توسعه‌ای. ۷- فراهم نمودن تمهیدات لازم به منظور فرهنگسازی و افزایش اعتماد عمومی به اوراق بهادار و اوراق بدهی دولت. ۸- پیشنهاد آیین‌نامه‌های این قانون برای تصویب هیئت وزیران. ۹- پیشنهاد ساختار سازمانی، نظام‌نامه آموزشی، استخدای و هم‌ترازی کارکنان مرکز برای تصویب هیئت وزیران. ۱۰- نظارت بر حسن اجرای عملیات بازار باز. تبصره ۱- رییس شورای عالی می‌تواند از هر شخص صاحب نظر دیگری که شورای عالی به نظر تخصصی وی نیاز داشته باشد، برای جلسات یا دریافت مشاوره بدون حق رأی دعوت نماید. تبصره ۲- دبیرخانه شورای عالی در مرکز مستقر است. تبصره ۳- جلسات با حضور اکثریت اعضای دارای حق رأی رسمیت دارد و تصمیمات با رأی دو سوم اعضای حاضر معتبر است و با تأیید وزیر ابلاغ خواهد شد. تبصره ۴- شورای عالی حداقل هر سه ماه یکبار و در موارد ضروری به تشخیص وزیر و یا با درخواست سه نفر از اعضای شورای عالی و دعوت دبیر زودتر از موعد تشکیل جلسه می‌دهد. اعضای شورای عالی و اشخاصی که جهت مشورت دعوت می‌شوند، موظف به حفظ اطلاعات و اسرار شورای عالی می‌باشند؛ مگر در مواردی که به موجب قانون مکلف به اظهار اطلاع یا ادای شهادت باشند.	<u>مدیریت بدهی‌های عمومی</u> تغییر یافته و علاوه بر وظایف و اختیارات مندرج در <u>قانون مذکور</u> عهده‌دار وظایف و اختیارات زیر نیز خواهد بود. <u>۲- تصویب برنامه انتشار فصلی اوراق بهادار دولتی.</u> <u>۳-۱. تصویب راهبرد میان‌مدت بدهی‌ها و برنامه تأمین مالی سالیانه دولت با رعایت قوانین مرتبط</u> <u>۲. اتخاذ تدابیر لازم برای ساماندهی، توسعه مدیریت و نظارت بر بازار اوراق بهادار دولتی</u> <u>۳-۴. تصویب سازوکارهای تهاتر و انتقال بدهی‌ها و مطالبات دولت با رعایت اصل (۵۳) قانون اساسی.</u> <u>۴-۵. تصویب ابزارهای تأمین مالی جدید و نمونه قراردادهای و مستندات مربوط به ابزارهای جدید تأمین مالی دولت با رعایت قوانین و مقررات</u> <u>۵-۶. صدور تأییدیه جهت تعامل، دریافت خدمات و همکاری‌های مشترک در حوزه انتشار اوراق داخلی و خارجی بهادار دولتی در داخل و خارج با مؤسسات و نهادهای بین‌المللی از جمله مؤسسات رتبه‌بندی و بانک‌های توسعه‌ای.</u> <u>۷- فراهم نمودن تمهیدات لازم به منظور فرهنگسازی و افزایش اعتماد عمومی به اوراق بهادار و اوراق بدهی دولت.</u> <u>۸- پیشنهاد ۶. تصویب سازوکارهای مربوط به رسیدگی و گزارشگری بدهی‌ها، تعهدات و مطالبات اشخاص موضوع بند «۱» ماده (۱) این قانون</u> <u>۷. دستورالعمل‌های اجرایی این قانون از جمله دستورالعمل تعیین مرجع رسیدگی و حسابرسی بدهی‌ها و مطالبات دولت، چارچوب و دامنه گزارش‌دهی و حدود افشای اطلاعات حسب مورد با پیشنهاد مرکز به تصویب شورای ملی می‌رسد.</u> <u>۸. تأیید آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون برای تصویب هیئت وزیران.</u> <u>۹- پیشنهاد ساختار سازمانی، نظام‌نامه آموزشی، استخدای و هم‌ترازی کارکنان مرکز برای تصویب هیئت وزیران.</u> <u>۱۰- نظارت بر حسن اجرای عملیات بازار باز.</u>	عملیات بازار باز بستر اجرای سیاست پولی در کشور است و تنظیم سیاست پولی نیز در حیطه وظایف و اختیارات بانک مرکزی قرار دارد لذا با توجه به ضرورت استقلال بانک مرکزی در راستای اجرای سیاستگذاری پولی در کشور، بند ۱۰ لایحه مبنی بر نظارت شورای عالی بر حسن اجرای عملیات بازار باز از لایحه حذف شد؛ اما از آنجا که در چارچوب سیاستگذاری نوین پولی، هدف بانک مرکزی از بستر عملیات بازار باز، دستیابی به هدف نهایی ثبات قیمت‌ها از طریق هدایت نرخ سود بازار بین‌بانکی به محدوده نرخ سود سیاستی می‌باشد، بر مبنای این چارچوب، بانک مرکزی به هنگام مواجهه با انتظارات تورمی بالا و در راستای عمل به وظایف قانونی خود، ناگزیر به تعدیل تدریجی نرخ سود سیاستی است تا از طریق آن انتظارات تورمی مهار شود. بدیهی است که این امر در مقاطع زمانی کوتاه‌مدت می‌تواند هزینه تأمین مالی در اقتصاد را (که دولت نیز جزئی از آن است) تحت تأثیر قرار دهد. در این شرایط، ممکن است میان تصمیم‌های احتمالی شورا با سیاستگذاری پولی تداخل ایجاد شود که مصداق نظام اداری ناصحیح و مغایر با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی است و لازم است در این مورد تمهیداتی اندیشیده شود از جمله اینکه می‌توان پیشنهاد داد در شرایطی که بواسطه تصمیمات شورا بر اجرای عملیات بازار باز از سوی بانک مرکزی تداخلی ایجاد شود، ملاک عمل، تشخیص بانک مرکزی خواهد بود. در خصوص دستورالعمل‌های اجرایی این قانون، موضوع بند ۷ این ماده این دستورالعمل‌ها باید «با رعایت قوانین» به تصویب شورای ملی برسد و الا به جهت داشتن ماهیت تقنینی با اصل ۸۵ مغایر است؛ آنجایی که وظیفه تصویب تقویم انتشار اوراق بدهی بر عهده این شورا است، سازوکار تشکیل جلسات باید به نحوی باشد که تشکیل مستمر جلسات در مقاطع زمانی کوتاه‌مدت میسر بوده و در صورت نیاز شورا بتواند به صورت چابک تشکیل جلسه دهد. بر همین اساس تبصره ۳ در متن مصوب کمیسیون اضافه شده است. می‌توان زمان تعیین شده را کاهش داد و عبارت «ظرف مدت یک ماه» را به «ظرف مدت دو هفته» تغییر داد.

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
تبصره ۵- کلیه تصمیمات متخذه در شورای عالی به جز مواردی که حسب اجماع اعضا، محرمانه تشخیص داده شود، به طریق مقتضی در اختیار عموم قرار میگیرد.	~~تبصره ۱- رئیس شورای عالی می تواند از هر شخص صاحب نظر دیگری که شورای عالی به نظر تخصصی وی نیاز داشته باشد، برای جلسات یا دریافت مشاوره بدون حق رأی دعوت نماید.~~ ~~تبصره ۲- دبیرخانه شورای عالی در مرکز مستقر است.~~ ~~تبصره ۳- جلسات با حضور اکثریت اعضای دارای حق رأی رسمیت دارد و تصمیمات با رأی دو سوم اعضای حاضر معتبر است و با تأیید وزیر ابلاغ خواهد شد.~~ ~~تبصره ۴- شورای عالی حداقل هر سه ماه یکبار و در موارد ضروری به تشخیص وزیر و یا با درخواست سه نفر از اعضای شورای عالی و دعوت دبیر زودتر از موعد تشکیل جلسه می دهد. اعضای شورای عالی و اشخاصی که جهت مشورت دعوت می شوند، موظف به حفظ اطلاعات و اسرار شورای عالی میباشند؛ مگر در مواردی که به موجب قانون مکلف به اظهار اطلاع یا ادای شهادت باشند.~~ ~~تبصره ۵- کلیه تصمیمات متخذه در شورای عالی به جز مواردی که حسب اجماع اعضا، محرمانه تشخیص داده شود، به طریق مقتضی در اختیار عموم قرار میگیرد.~~ <u>تبصره «۱»- شورای ملی موظف است، هر سه ماه، حداقل یک جلسه به موضوع مدیریت بدهی دولت اختصاص دهد.</u> <u>تبصره «۲»- خزانه دار کل کشور در مواردی که شورای ملی پیرامون مدیریت بدهی های دولت، تشکیل جلسه می دهد به عنوان عضو دارای حق رای در شورا حضور می یابد.</u> <u>تبصره «۳»- در خصوص موارد موضوع این قانون، دبیرخانه شورای ملی موظف است با اعلام خزانه حداکثر ظرف مدت یک ماه نسبت به برگزاری جلسه شورای ملی اقدام نماید.</u>	با توجه به اینکه یکی از موارد حائز اهمیت در انتشار اوراق بهادار زمان بندی انتشار اوراق است، پیشنهاد می شود به منظور قرار دادن ضمانت اجرا برای این امر، در قالب یک تبصره امکان انتشار اوراق منوط به ارائه برنامه انتشار اضافه شود تا حقوق سرمایه گذاران در بازار بورس و اوراق بهادار نیز محفوظ بماند.
ماده ۱۰- دستگاه های اجرایی موضوع بند (۱) ماده (۱) این قانون مکلفند کلیه اطلاعات و مستندات که شورای عالی برای اتخاذ تصمیم به آن نیاز دارد را با اعلام وزارت، به دبیرخانه شورای عالی (مرکز) ارسال نمایند. متخلفین با رأی هیات های رسیدگی به تخلفات اداری به مجازات های زیر محکوم خواهند شد:	~~ماده ۱- دستگاه های اجرایی (۱۰)- اشخاص موضوع بند (۱) ماده (۱) این قانون مکلفند کلیه اطلاعات و مستندات که شورای عالی برای اتخاذ تصمیم شورای ملی در راستای مدیریت بدهی و مرکز به منظور تهیه گزارش های لازم به آن نیاز دارد را با اعلام وزارت، به دبیرخانه شورای عالی (مرکز) ارائه و در چارچوب قانون مدیریت داده ها و اطلاعات ملی مصوب ۱۴۰۱ به مرکز ارسال نمایند. متخلفین~~	با توجه به قانون مدیریت داده ها و اطلاعات ملی مصوب ۱۴۰۱/۰۶/۳۰ شورای عالی فضای مجازی مسئول گسترش تبادل اطلاعات میان دستگاه ها است. لازم است مواردی همچون: «مسئول ارائه اطلاعات»، «تعیین مهلت مشخص برای تسلیم اطلاعات»، «تعیین مسئول صحت اطلاعات» در



لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
۱- اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی. ۲- توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی. ۳- کسر حقوق و مزایا تا حداکثر یک سوم از یک ماه تا سه ماه. ۴- انفصال موقت از سه ماه تا یک سال.	با رأی هیئت‌های هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ذی ربط به مجازات‌های مجازات‌های زیر محکوم خواهند شد: ۱- اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی. ۲- توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی. ۳- کسر حقوق و مزایا تا حداکثر یک سوم از یک ماه تا سه ماه. ۴- انفصال موقت از سه ماه تا یک سال. تبصره «۱» شمول حکم این ماده در خصوص اشخاص زیر نظر ولی فقیه منوط به اذن معظم له است. تبصره «۲» هرگونه تسویه و پرداخت بدهی دولت از محل بودجه عمومی دولت منوط به ارسال اطلاعات لازم به خزانه براساس الزامات و تکالیف مقرر در این قانون است.	ماده مذکور در نظر گرفته شود. همچنین باید مشخص شود که مصداق متخلف در چه صورتی احراز می‌شود؟ در صورت عدم ارائه اطلاعات یا در صورت ارائه ناقص اطلاعات یا در صورت ارائه اطلاعات خلاف واقع یا در صورت امتناع عمدی و ... شایان ذکر است که آنچه به عنوان ضمانت اجرا در این ماده در نظر گرفته شد معمولاً به اندازه کافی تناسب و بازدارندگی نخواهد داشت زیرا هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در خود دستگاه تشکیل می‌شود و بجهت تعارض منافع موجود، معمولاً مقام یا کارمندی رای مبنی بر متخلف بودن نخواهد گرفت
ماده ۱۱- به منظور افزایش سطح کارایی، پاسخگویی و شفافیت در حوزه سیاستگذاری بخش عمومی، نظامنامه پاسخگویی مالی ظرف یکسال پس از ابلاغ این قانون توسط وزارت و سازمان تهیه و پس از تأیید شورای عالی به تصویب هیئت وزیران میرسد.	ماده ۱۱- به منظور افزایش سطح کارایی، پاسخگویی و شفافیت در حوزه سیاستگذاری بخش عمومی، نظامنامه پاسخگویی مالی ظرف یکسال پس از ابلاغ این قانون توسط وزارت و سازمان تهیه و پس از تأیید شورای عالی به تصویب هیئت وزیران میرسد. حذف شد	منظور از نظامنامه پاسخگویی مالی، یک چارچوب مدون به منظور ارائه گزارش‌های لازم به عموم مردم در خصوص مدیریت بدهی‌های عمومی است. این اقدام، گام مثبتی در راستای شفافیت و پاسخگویی بود. به هر حال با توجه به شفاف‌نبودن و میزان اهمیت نه‌چندان بالای آن، این ماده حذف شد.
ماده ۱۲- در راستای استقرار ساختار لازم برای حصول به اهداف بدهی‌های عمومی، شورای عالی مکلف است ظرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون، نسبت به ایجاد کمیته‌های فقهی، تطبیق و حسابرسی ذیل شورای عالی اقدام نماید. چهارچوب فعالیت و ساختار کمیته‌ها به تصویب شورای عالی خواهد رسید. تبصره- شرعی بودن ابزارهای تأمین مالی با تأیید کمیته فقهی متشکل از حداقل سه نفر مجتهد مشخص می‌شود.	ماده ۱۲- در راستای استقرار ساختار لازم برای حصول به اهداف بدهی‌های عمومی، شورای عالی مکلف است ظرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون، نسبت به ایجاد کمیته‌های فقهی، تطبیق و حسابرسی ذیل شورای عالی اقدام نماید. چهارچوب فعالیت و ساختار کمیته‌ها به تصویب شورای عالی خواهد رسید. تبصره- شرعی بودن ابزارهای تأمین مالی با تأیید کمیته فقهی متشکل از حداقل سه نفر مجتهد مشخص می‌شود. حذف شد	ماده ۱۲- در راستای استقرار ساختار لازم برای حصول به اهداف بدهی‌های عمومی، شورای عالی مکلف است ظرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون، نسبت به ایجاد کمیته‌های فقهی، تطبیق و حسابرسی ذیل شورای عالی اقدام نماید. چهارچوب فعالیت و ساختار کمیته‌ها به تصویب شورای عالی خواهد رسید. تبصره- شرعی بودن ابزارهای تأمین مالی با تأیید کمیته فقهی متشکل از حداقل سه نفر مجتهد مشخص می‌شود.
ماده ۱۳- برای اتخاذ تصمیمات شورای عالی، بانک مرکزی ضمن اجرای عملیات بازار باز و ایفای نقش بازارگردانی اوراق بهادار دولتی، برای تأمین اهداف تورم و رشد اقتصادی کشور و سیاستگذاری لازم به نحو مقتضی به منظور	ماده ۱۳- برای اتخاذ تصمیمات شورای عالی، بانک مرکزی ضمن اجرای عملیات بازار باز و ایفای نقش بازارگردانی اوراق بهادار دولتی، برای تأمین اهداف تورم و رشد اقتصادی کشور و سیاستگذاری لازم به نحو مقتضی به منظور	ماده ۱۳- برای اتخاذ تصمیمات شورای عالی، بانک مرکزی ضمن اجرای عملیات بازار باز و ایفای نقش بازارگردانی اوراق بهادار دولتی، برای تأمین اهداف تورم و رشد اقتصادی کشور و سیاستگذاری لازم به نحو

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
مقتضی به منظور اجتناب از شکل‌گیری نوسانات شدید نرخ اوراق بهادار دولتی در بازار ثانویه، نسبت به تهیه و آرایه‌مکلف است گزارش‌های زیر به دبیرخانه شورای عالی اقدام مینماید: ۱- برنامه سیاست‌های پولی (پیش از آغاز سال مالی)، مشتمل بر چشم‌انداز وضعیت بازار پول و اعتبارات، جدول تغییرات نرخ سود بانکی سالانه، هدف گذاری نرخ تورم و دلایل انحراف احتمالی از نرخ مذکور به تفکیک ماه‌های مختلف سال. ۲- برنامه اجرایی عملیات بازار باز در بازه زمانی فصلی تا پانزده روز قبل از آغاز فصل جدید. ۳- گزارش پیشبرد برنامه اجرایی عملیات بازار باز به صورت فصلی پانزده روز مانده به ابتدای فصل آتی متضمن عملکرد خرید، فروش و توافق باز خرید اوراق بهادار دولتی توسط بانک مرکزی و موسسات اعتباری موضوع بند (ج) ماده (۱) قانون مذکور شامل مبلغ، نرخ، نوع معامله، نوع اوراق و خریداران و غیره. ۴- وضعیت بدهی‌ها و تعهدات ارزی کشور و چشم‌انداز آن با در نظر گرفتن چرخه منابع و مصارف ارزی آتی کشور در بازه شش ماهه تبصره ۱- سایر موارد پیش‌بینی نشده در این ماده در چهار چوب مفاد این قانون، با پیشنهاد اعضا و تصویب شورای عالی تعیین می‌شود. تبصره ۲- دولت می‌تواند به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود، نسبت به انتشار اوراق بهادار در بازار بین‌الملل ارزی اقدام نماید.	اجتناب از شکل‌گیری نوسانات شدید نرخ اوراق بهادار دولتی در بازار ثانویه، نسبت به تهیه و آرایه‌مکلف است گزارش‌های زیر به دبیرخانه شورای عالی اقدام مینماید: ۱- برنامه سیاست‌های پولی (پیش از آغاز سال مالی)، مشتمل بر چشم‌انداز وضعیت بازار پول و اعتبارات، جدول تغییرات نرخ سود بانکی سالانه، هدف گذاری نرخ تورم و دلایل انحراف احتمالی از نرخ مذکور به تفکیک ماه‌های مختلف سال. ۴- موضوع بند (ب) ماده (۱۰) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲/۰۹/۱۴ را به همراه برنامه اجرایی عملیات بازار باز در بازه زمانی فصلی تا پانزده روز قبل از آغاز فصل جدید. ۳- گزارش پیشبرد برنامه اجرایی عملیات بازار باز به صورت فصلی پانزده روز مانده به ابتدای فصل آتی متضمن عملکرد خرید، فروش و توافق باز خرید اوراق بهادار دولتی توسط بانک مرکزی و موسسات اعتباری موضوع بند (ج) ماده (۱) قانون مذکور شامل مبلغ، نرخ، نوع معامله، نوع اوراق و خریداران و غیره. ۴- وضعیت بدهی‌ها و تعهدات ارزی کشور و چشم‌انداز آن با در نظر گرفتن چرخه منابع و مصارف ارزی آتی کشور در بازه شش ماهه تبصره ۱- سایر موارد پیش‌بینی نشده در این ماده در چهار چوب مفاد این قانون، با پیشنهاد اعضا و تصویب شورای عالی تعیین می‌شود. تبصره ۲- دولت می‌تواند به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود، نسبت به انتشار اوراق بهادار در بازار بین‌الملل ارزی اقدام نماید.	مصوب کمیسیون ضمن حذف این عبارت و برخی جملات دیگر، صرفاً موارد لازم گزارشگری توسط بانک مرکزی درج شد. به منظور هماهنگی سیاست‌های مالی و پولی ضمن استقلال بانک مرکزی لازم است بین دستگاه‌های مسئول تعامل مستمر و لازم صورت گیرد. همچنین برای تهیه برنامه زمانی انتشار اوراق بدهی دولت، ضروری است مرکز و سازمان از برنامه سیاست پولی و نرخ بهره هدف بانک مرکزی مطلع باشند. از این رو گزارش‌دهی بانک مرکزی به شورا مورد نیاز است. از طرف دیگر باتوجه به اینکه بانک مرکزی اطلاعات دقیق‌تری از عملیات شبکه بانکی دارد، ارائه گزارش برآورد تقاضای نظام بانکی برای خرید اوراق بدهی دولت می‌تواند به تنظیم سیاست‌های بدهی کمک موثری نماید. بدین منظور پیشنهاد می‌شود عبارت «برآورد تقاضای خرید اوراق دولتی توسط نظام بانکی در فصل پیش رو» به عنوان بند جدید به ماده اضافه شود.
	ماده (۱۲)- دولت مجاز است بخشی از مبلغ اوراق بهادار دولتی مصوب در بودجه سنواتی را برای تأمین مصارف ارزی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به صورت ارزی در بازارهای مالی داخلی و خارجی با رعایت سقف ایجاد تعهد ارزی در بودجه، منتشر نماید. دولت مکلف است بازپرداخت وجوه ارزی یا معادل ریالی بازپرداخت اوراق را در بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید. تبصره «۱»- وجوه ارزی که برای خرید این اوراق استفاده می‌شود، مشمول بند «الف» ماده (۷) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز نمی‌شود.	از آنجا که بخشی از مدیریت بدهی‌ها به نحوه تأمین مالی دولت وابسته است؛ لذا این ماده می‌تواند زمینه لازم به منظور مدیریت بهتر بدهی‌های دولت از طریق گسترش روش‌های تأمین مالی و استفاده از ظرفیت انتشار اوراق بهادار ارزی را فراهم آورد. ایجاد انگیزه لازم برای سرمایه‌گذاران جهت مشارکت در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به طور غیر مستقیم از طریق انتشار اوراق ارزی در صورتی که با موفقیت همراه باشد و دولت بتواند اعتماد لازم



لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
تبصره «۲»- بانک مرکزی و سازمان بورس و اوراق بهادار مکلفند تمهیدات لازم برای انتشار اوراق بهادار ارزی دولتی را فراهم نمایند.	تبصره «۲»- بانک مرکزی و سازمان بورس و اوراق بهادار مکلفند تمهیدات لازم برای انتشار اوراق بهادار ارزی دولتی را فراهم نمایند.	سرمایه‌گذاران پیرامون ایفای تعهدات خود را جلب نماید، می‌تواند نقش موثری در بهبود تراز پرداخت‌های کشور داشته باشد. تبصره «۱» این ماده که توسط کمیسیون اضافه شده است می‌تواند انگیزه قابل توجهی برای کسانی فراهم کند که بیشتر از حد مجاز اعلامی توسط بانک مرکزی ارز در اختیار دارند. تکلیف دولت به پیش‌بینی وجوه ارزی یا معادل ربالی بازپراخت اوراق مزبور نیز در راستای افزایش پیش‌بینی پذیری عملیات مالی دولت و کاهش ریسک اوراق صدرا اشاره ارزیابی می‌شود.
ماده ۱۴- برای اتخاذ تصمیمات شورای عالی، سازمان موظف است ضمن برقراری نظام ثبت، پایش (کنترل) تعهدات و تضمین‌های صادره به نفع دولت یا شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های مجری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رعایت سقف مجاز بدهی دولت، تا یکسال پس از ابلاغ این قانون، نسبت به تهیه و ارائه گزارش‌های زیر اقدام نماید: ۱- چهارچوب میانمدت منابع و مصارف دولت (ام‌تی‌اف) به همراه وضعیت منابع و مصارف دولت و برآوردی از روند آن در افق یکساله آتی حسب الگوی ماهانه کسری/مازاد و ارائه آن تا پایان بهمن ماه هر سال. ۲- ارائه سازوکار اجرای مدیریت جریان وجوه نقد دولت با همکاری وزارت طرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون و ارائه گزارش عملکرد و پیش‌بینی یکساله کسری/مازاد موجودی نقدی دولت به صورت به صورت سالانه بعد از اتمام دوره مذکور. ۳- گزارش عملکرد نظام ثبت، و پایش (کنترل) و پایش تعهدات و تضمین‌های صادره به نفع دولت یا شرکت‌های دولتی متضمن رعایت سقف تعیین شده در ماده (۷) این قانون به صورت فصلی پانزده روز بعد از پایان هر فصل. تبصره- سایر موارد پیش‌بینی نشده در این ماده در چهارچوب مفاد این قانون، با پیشنهاد اعضا و تصویب شورای عالی تعیین می‌شود.	ماده ۱۴- برای اتخاذ تصمیمات شورای عالی (۱۳)- سازمان موظف است حداقل شش ماه از ابلاغ این قانون، ضمن برقراری نظام ثبت و پایش (کنترل) تعهدات و تضمین‌های صادره به نفع دولت یا شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های مجری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رعایت سقف مجاز بدهی و تضمین دولت، تا یکسال پس از ابلاغ این قانون، نسبت به تهیه و ارائه گزارش‌های زیر اقدام نماید: ۱- چهارچوب میانمدت منابع و مصارف دولت (ام‌تی‌اف) به همراه وضعیت منابع و مصارف دولت و برآوردی از روند آن در افق یکساله آتی حسب الگوی ماهانه کسری/مازاد بودجه و ارائه آن تا پایان بهمن ماه هر سال. ۲- ارائه سازوکار اجرای مدیریت جریان وجوه نقد دولت با همکاری وزارت طرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون و ارائه گزارش عملکرد و پیش‌بینی یکساله کسری/مازاد موجودی نقدی دولت به صورت به صورت سالانه بعد از اتمام دوره مذکور. ۳- گزارش عملکرد نظام ثبت و پایش (کنترل) و پایش تعهدات و تضمین‌های صادره به نفع دولت یا شرکت‌های دولتی متضمن رعایت سقف تعیین شده در ماده (۴۶) این قانون به صورت به صورت فصلی پانزده روز بعد از پایان هر فصل.	سازمان و وزارت هر دو در هموارسازی جریان نقدی نقش موثری دارند. ضروری است با هماهنگی یکدیگر، وظایف لازم را به انجام برسانند. در این راستا سازمان وظیفه دارد تا در گام اول پیش‌بینی مناسبی از دریافت‌ها و پرداخت‌ها داشته باشد و منابع و مصارف را به نحوی تنظیم نماید که تا حد امکان هموار باشد. در مرحله بعد، گزارشی از وضعیت جریان نقدی پیش‌بینی شده را در اختیار شورای ملی و خزانه قرار دهد. در این مرحله مدیریت نقدینگی، لازم است دولت با هدف کاهش هزینه‌های تأمین مالی اقدام به مدیریت وجوه نقد با استفاده از انتشار اوراق بدهی، اوراق درون سالی، تنخواه گردان و سایر ابزار در دسترس نماید. البته همان‌طور که بیان شد سازمان موظف است اطلاعات ورودی لازم را در اختیار شورای ملی قرار دهد. در صورتی که پیش‌بینی مناسب و به دنبال آن اتخاذ تدابیر مناسب از جریان منابع-مصارف دولت صورت نپذیرد، بخش قابل توجهی از کسری جاری دولت از طریق شبکه بانکی تأمین خواهد شد که طبعاً آثار نامطلوبی به همراه خواهد داشت. در عبارت «پس از ابلاغ این قانون» ابهام وجود دارد که ابلاغ قانون توسط رئیس مجلس به رئیس جمهور است مد نظر است یا ابلاغ رئیس جمهور به دستگاه‌های مسئول اجرا. می‌توان جهت صراحت بیشتر به ابلاغ رئیس مجلس تصریح کرد.

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
	تبصره - سایر موارد پیش‌بینی نشده در این ماده در چهارچوب مفاد این قانون، با پیشنهاد اعضا و تصویب شورای عالی تعیین می‌شود. ۴. فهرستی از تمام تضمین‌های صادره توسط دولت و سایر بدهی‌های احتمالی دولت به همراه گزارشی از احتمال قطعی شدن آن‌ها	
ماده ۱۵- وزارت موظف است به منظور فراهم آوردن موجبات اجرای تکالیف مرکز، ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون ضمن توسعه تشکیلات موجود، با تصویب شورای عالی نسبت به ایجاد تشکیلات مورد نیاز و تعیین سطح سازمانی مربوط در ستاد و واحدهای استانی اقدام نماید. تبصره - یک در ده هزار وجوه ناشی از انتشار اوراق بهادار و اوراق بدهی موضوع این قانون در قالب اعتبار موضوع تبصره ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور بهادار سازی بدهی‌های دولت و مدیریت جریان وجوه نقد به پیشنهاد شورای ملی معادل درصدی از کارمزد معاملات ثانویه اوراق بهادار دولتی توسط سازمان در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود و به منظور به منظور آموزش، تأمین و تشویق و ترغیب امکانات، اصلاح و تغییر روشهای تأمین مالی و تشویق و ترغیب کارمندان مرکز و سایر کسانی که در امر توسعه روش‌های تأمین مالی فعالیت مؤثری داشته‌اند، به مصرف می‌رسد.	با توجه به وظایف متنوعی که بر عهده مرکز قرار گرفته است، تقویت مرکز در راستای انجام وظایف محول شده ضروری است و این امر نیازمند منابع مالی کافی می‌باشد. از طرف دیگر منابع در نظر گرفته شده نباید به نحوی باشد که مخاطره کژکارکردی به همراه داشته باشد. از همین رو متن مصوب کمیسیون اصلاح شده و به جای اینکه یک در ده هزار انتشار اوراق به امر مربوطه اختصاص یابد، به پیشنهاد شورای ملی، رقمی در بودجه‌های سنواتی در نظر گرفته می‌شود. این رقم با توجه به عملکرد مرکز مدیریت بدهی تعیین شده و معادل درصدی از کارمزد معاملات ثانویه اوراق بهادار دولتی است. شایان ذکر است که مطابق این ماده قرار نیست چیزی به کارمزد معاملات اوراق ثانویه اضافه شود بلکه صرفاً رقم پیش‌بینی شده در بودجه بر اساس آن تعیین می‌شود. در خصوص عبارت «لازم الاجرا شدن این قانون» این نکته به صورت کلی شایان ذکر است که علی‌رغم رواج این عبارت در نظام قانون‌گذاری، وجود آن در اغلب موارد ضرورتی ندارد زیرا به صورت کلی مهلت‌های قانونی در هر قانونی اساساً از زمان لازم الاجرا شدن آن محاسبه می‌شود. تصریح به این عبارت صرفاً در مواردی ضرورت دارد که درج آن تفاوتی در معنی عبارت ایجاد نماید.	ماده ۱۵- وزارت موظف است به منظور فراهم آوردن موجبات اجرای تکالیف مرکز، ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون ضمن توسعه تشکیلات موجود، با تصویب شورای عالی نسبت به ایجاد تشکیلات مورد نیاز و تعیین سطح سازمانی مربوط در ستاد و واحدهای استانی اقدام نماید. تبصره - یک در ده هزار وجوه ناشی از انتشار اوراق بهادار و اوراق بدهی موضوع این قانون در قالب اعتبار موضوع تبصره ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور توسط سازمان در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی و به منظور آموزش، تأمین تجهیزات و امکانات، اصلاح و تغییر روشهای تأمین مالی و تشویق و ترغیب کارمندان مرکز و سایر کسانی که در امر تأمین مالی فعالیت مؤثری داشته‌اند، به مصرف می‌رسد.
فصل چهارم- توسعه بازار بدهی و گزارش‌های دوره‌ای	فصل چهارم- توسعه بازار بدهی- مدیریت اوراق بهادار دولتی و گزارش‌های دوره‌ای	فصل چهارم- مدیریت اوراق بهادار دولتی و گزارش‌های دوره‌ای
ماده ۱۶- مرکز در چهارچوب قوانین و مقررات و مصوبات شورای عالی، مسئول توسعه بازار بدهی دولت و انتشار اوراق بهادار از طرف دولت است و در این راستا مکلف است اقدامات زیر را انجام دهد؛	ماده ۱۶- مرکز در چهارچوب قوانین و مقررات و مصوبات شورای عالی، مسئول توسعه بازار بدهی دولت و انتشار و مدیریت اوراق بهادار از طرف دولت است و در این راستا مکلف است اقدامات زیر را انجام دهد؛	در این ماده در نسخه‌ای که در لایحه درج شده بود، مرکز به طور همزمان مسئول عرضه و نظارت و حمایت از سرمایه‌گذاران و افشای اطلاعات مهم در بازار اوراق بهادار شده بود. شکل‌گیری تعارض منافع



لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
۱- ثبت و صدور مجوز عرضه عمومی اوراق بهادار دولتی و نظارت بر آن. ۲- انجام امور مربوط به جلب و حمایت اعتباردهندگان داخلی و خارجی از جمله فرهنگ سازی و آموزش عمومی. ۳- اتخاذ تدابیر لازم جهت پیشگیری از وقوع تخلف در بازار اوراق بهادار دولتی و اعلام تخلف به مراجع ذیصلاح و پیگیری آنها. ۴- اتخاذ تدابیر ضروری و انجام اقدامات لازم به منظور حمایت از حقوق و منافع سرمایه گذاران در بازار اوراق بهادار دولت. ۵- ایجاد هماهنگی های لازم در بازار اوراق بهادار دولتی و همکاری با سایر نهادهای سیاستگذاری و نظارتی. ۶- پیشنهاد بکارگیری ابزارهای تأمین مالی جدید در بازار اوراق بهادار دولتی به شورای عالی و افزایش تنوع آن متناسب با تقاضای سرمایه گذاران. ۷- بررسی و نظارت بر افشای اطلاعات با اهمیت طرح هایی که برای آنها اوراق مشارکت منتشر شده است. ۸- اعلام عمومی در خصوص عرضه اوراق بدهی دولتی در بازار مربوط. تبصره- دستورالعمل های اجرایی این ماده حسب مورد با پیشنهاد مرکز به تصویب شورای عالی میرسد.	۱- ثبت و انجام تمهیدات لازم برای صدور مجوز عرضه عمومی اوراق بهادار دولتی و نظارت بر آن. ۲- انجام امور مربوط به جلب جذب و حمایت اعتباردهندگان سرمایه گذاران داخلی و خارجی از جمله برای خرید اوراق بهادار دولتی از جمله فرهنگ سازی و آموزش عمومی. ۳- اتخاذ تدابیر لازم جهت پیشگیری از وقوع تخلف در بازار- پایش و ارائه گزارش از وضعیت حقوق و منافع دارندگان اوراق بهادار دولتی و اعلام تخلف ارائه توصیه های سیاستی به مراجع ذیصلاح شورای ملی با رعایت وظایف بانک مرکزی و پیگیری آنها- قوانین بالادستی ۴- اتخاذ تدابیر ضروری و انجام اقدامات- ایجاد هماهنگی های لازم به منظور حمایت از حقوق و منافع سرمایه گذاران در بازار اوراق بهادار دولت. ۵- ایجاد هماهنگی های لازم در بازار برای معاملات اوراق بهادار دولتی در بازار و همکاری با سایر نهادهای سیاستگذاری- سیاست گذاری و نظارتی. ۶- پیشنهاد بکارگیری ابزارهای- ابزارهای جدید تأمین مالی جدید در بازار اوراق بهادار دولتی به شورای عالی دولت به شورای ملی و افزایش تنوع آن متناسب با تقاضای سرمایه گذاران. ۷- بررسی و نظارت بر افشای اطلاعات با اهمیت طرح هایی که برای آنها اوراق مشارکت منتشر شده است. ۸- اعلام عمومی در خصوص عرضه اوراق بدهی دولتی در بازار مربوط. تبصره- دستورالعمل های اجرایی این ماده حسب مورد با پیشنهاد مرکز به تصویب شورای عالی میرسد.	در این شرایط محتمل است. چنین امری ریسک اوراق را نیز افزایش داده و موجب باعث افزایش هزینه تأمین مالی دولت می شود. بنابراین در کمیسیون متن این ماده به نحوی اصلاح شد که مسئله فوق مرتفع شود. علاوه بر این متن ماده به نحوی اصلاح شد که با وظایف سازمان بورس به عنوان متولی حقوق سرمایه گذاران تداخلی نداشته باشد. در واقع هیچ یک از تکالیف مرکز در این ماده منافاتی با وظایف و اختیارات سازمان بورس ندارد. تبصره مندرج در لایحه که در متن مصوب کمیسیون حذف شده، در واقع در نسخه کمیسیون در قالب یکی از بندهای ماده ۹ به عنوان یکی از وظایف شورای ملی درج شده است.
ماده ۱۷- تشکیل بازار مجزا برای فروش اوراق بهادار دولتی، با تصویب شورای عالی مجاز است. تبصره ۱- نظام حقوقی حاکم بر بازار مذکور و شرایط عمومی انتشار و فروش اوراق مذکور پس از تصویب شورای عالی با تصویب هیئت وزیران تعیین می شود. تبصره ۲- استفاده از ساختارها، نهادها، مؤسسات و بازارهای تحت نظارت بهادار - لازم الاجرا بوده و بازارهای تحت نظارت سازمان بورس و اوراق بهادار و بانک	ماده ۱۷- تشکیل بازار مجزا برای فروش(۱۶)- مصوبات شورای ملی در راستای معاملات و مدیریت اوراق بهادار دولتی، با تصویب شورای عالی مجاز است. تبصره ۱- نظام حقوقی حاکم بر بازار مذکور و شرایط عمومی انتشار و فروش اوراق مذکور پس از تصویب شورای عالی با تصویب هیئت وزیران تعیین می شود. تبصره ۲- استفاده از ساختارها، نهادها، مؤسسات ابلاغ وزیر برای سازمان بورس و اوراق بهادار - لازم الاجرا بوده و بازارهای تحت نظارت سازمان بورس و اوراق بهادار و بانک	در لایحه دولت، تاسیس بازار مجزای فروش اوراق بهادار دولتی پیش بینی شده بود. این ماده نیز در راستای انجام وظایف مربوط به تاسیس نهاد مذکور طراحی شده بود. بازار مجزای فروش اوراق بهادار دولتی می توانست به ایجاد اختلال در بازار سرمایه منجر شود. بدین صورت که با انجام معاملات دولتی خارج از نظم موجود در بازار سرمایه، سایر معاملات متأثر شده و نقدینگی بازار تحت تاثیر قرار می گرفت، این

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
سازمان بورس و اوراق بهادار و بانک مرکزی برای بازار مجزای اوراق بهادار دولتی مجاز است. تبصره ۳- عرضه و انجام معاملات اوراق بهادار در بازارهای پول و سرمایه تا زمان تشکیل بازار موضوع اجرایی شدن این ماده مجاز است.	مرکزیموظف است تمهیدات لازم برای بازار مجزای اوراق بهادار دولتی مجاز است. تبصره ۳- عرضه و انجام معاملات اوراق بهادار در بازارهای پول و سرمایه تا زمان تشکیل بازار موضوع اجرایی شدن این ماده مجاز است. مقتضی اتخاذ نماید.	امر بر نرخ بازدهی اوراق و به تبع آن هزینه تأمین مالی دولت نیز اثرگذار بود. همچنین از آنجا که بر اساس اصول توسعه بازار بدهی که موضوعی بسیار مهم برای افزایش ظرفیت انتشار اوراق دولتی و کاهش هزینه مالی دولت است، تفکیک بازار بدهی به چند بازار از عمق بازار و نقدشوندگی اوراق می‌کاست، ایجاد بازار مجزای فروش اوراق بهادار دولتی غیر مطلوب بود. به انضمام اینکه تشکیل چنین بازاری مستلزم تامین نیازهای سخت افزاری و نرم افزاری بود که برای دولت هزینه در پی داشت؛ لذا تشکیل بازار مجزای فروش اوراق بهادار دولتی حذف شد. در عوض متن ماده به نحوی اصلاح شد که دغدغه‌های اجرایی مرکز به عنوان مسئول انتشار اوراق مورد توجه قرار گرفته و مصوبات شورای ملی در راستای معاملات و مدیریت اوراق بهادار دولتی لازم الاجرا باشد.
ماده ۱۸- استفاده از اوراق مالی درون سالی به منظور مدیریت جریان وجوه نقد بهادار درون سالی مازاد بر سقف مصوب انتشار اوراق بهادار دولتی در خزانه داری کل کشور قوانین بودجه سنواتی با پیشنهاد مرکز و تأیید وزیرتصویب شورای ملی، مجاز است. دولت مکلف است اوراق منتشره موضوع این ماده را تا پایان همان سال مالی تسویه کند.	با توجه به اینکه یکی از چالش‌های مهم مشکلات مهم منابع بودجه، نوسان چشم‌گیر قابل توجه وصولی منابع آن در ماه‌های مختلف سال است، مطلوب است خزانه‌داری تا حد امکان با استفاده از ابزار در دسترس، از جمله اوراق درون سالی منابع عمومی را هموار نماید. در این ماده، خزانه به استفاده از اوراق درون سالی مکلف نشده است و صرفاً امکان استفاده از این اوراق برای خزانه تسهیل شده است. این موضوع گام مهمی در راستای مدیریت بدهی دولت تلقی می‌شود. چنانچه خزانه نتواند از اوراق درون سالی استفاده نماید، روش جایگزین استفاده از تنخواه گردان بانک مرکزی خواهد بود. این ابزار موجب شکل‌گیری دینامیکی می‌شود که در شرایط خاص عدم تسویه تنخواه رخ داده و اثرات نامطلوب پولی را به دنبال خواهد داشت. البته این ماده صرفاً زیرساخت لازم برای استفاده از اوراق درون سالی را فراهم می‌کند و همچنان استفاده از این اوراق و محدود کردن استفاده از تنخواه و همچنین تلاش برای هموارسازی منابع طی ماه‌های سال	ماده ۱۸- استفاده از اوراق مالی درون سالی به منظور مدیریت جریان وجوه نقد در خزانه داری کل کشور با پیشنهاد مرکز و تأیید وزیر مجاز است.



لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
		ضمانت اجرایی ندارد. این مهم با نظارت بر اجرای ماده ۵۰ قانون بانک مرکزی^۱ خصوصاً بندهای (ب) و (پ) آن و همچنین تلاش برای کاهش تنخواه‌های مختلف در قوانین بودجه‌های سنواتی می‌تواند به تحقق نزدیک‌تر شود.
	ماده (۱۸) - وزارت با همکاری سازمان مسئول مدیریت جریان وجوه نقد دولت با استفاده از ابزارهایی از جمله اوراق بهادار درون‌سالی و استفاده از گزارش پیش‌بینی تحقق منابع بودجه عمومی است. وزارت مجاز است با تایید کمیته تخصیص اعتبار موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب سال ۱۳۵۱/۱۲/۱۰، وجوه نقد در دسترس خزانه را صرف بازسازی و بازخرید اوراق بهادار دولتی نموده و همچنین وجوه مذکور را در چارچوب سیاست‌های پولی و هماهنگی با بانک مرکزی در بازار بین بانکی عرضه نماید. استفاده از منابع موضوع این حکم، صرفاً با سررسید حداکثر تا پایان سال مالی مربوط مجاز است و هرگونه استفاده از آن برای ایجاد تعهدات فراتر از سال مالی مربوط ممنوع است. درآمد حاصل با استفاده از سازوکار ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه کشور برای تسویه بدهی‌های دولت که در چارچوب قوانین و مقررات قطعی شده است و بازارگردانی اوراق بهادار دولتی مصرف می‌شود. دستورالعمل اجرایی این حکم با پیشنهاد وزارت به تصویب شورای ملی می‌رسد.	مدیریت وجوه نقد دولت، از الزامات اصلی تحقق مدیریت بدهی‌های دولت است. تحقق این مهم، نیازمند چند پیش‌نیاز اصلی می‌باشد که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به گزارش پیش‌بینی تحقق منابع بودجه عمومی و امکان استفاده از وجوه نقد در دسترس خزانه اشاره کرد. منظور از «گزارش پیش‌بینی تحقق منابع بودجه عمومی» گزارش موضوع ماده ۱۳ این لایحه است که توسط سازمان تهیه می‌شود. با استفاده از گزارش پیش‌بینی تحقق منابع بودجه عمومی، شورای ملی می‌تواند برای تأمین کسری احتمالی، برنامه دقیق تدوین نماید که کمترین تداخل را با بخش‌های مختلف بازار سرمایه و نیز عملیات پولی شبکه بانکی داشته باشد. استفاده از وجوه نقد در دسترس خزانه به منظور بازسازی و بازخرید اوراق بهادار دولتی می‌تواند به تعمیق بازار اوراق بدهی کمک نموده و در نهایت تأمین مالی دولت را تسهیل کند اما در این ماده حضور خزانه‌داری به عنوان یکی از بازیگران بازار باز در عملیات پولی اجازه داده شده است. پیشنهاد می‌شود این قسمت از متن یعنی عبارت «و همچنین وجوه مذکور را در چارچوب سیاست‌های پولی و هماهنگی با بانک مرکزی در بازار بین بانکی عرضه نماید» حذف شود. حضور خزانه‌داری در بازار بین بانکی می‌تواند سیاست‌های پولی را دچار خدشه نماید و فارغ از آن اساساً فاقد موضوعیت است؛ زیرا اگر هدف کسب سود از منابع رسوب‌شده

۱ ماده ۵۰ - الف - بانک مرکزی می‌تواند با رعایت اصول پنجاه و دوم (۵۲) و پنجاه و سوم (۵۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به دولت تنخواه پرداخت نموده یا اوراق مالی قابل معامله در بازار سرمایه که از سوی خزانه و با سررسید تا پایان همان سال منتشرشده را در عرضه اولیه از دولت خریداری کند. دولت موظف است تنخواه دریافتی را حداکثر تا پایان همان سال تسویه کند.

ب - مجموع مانده تنخواه دریافت شده دولت یا اوراق دولتی کوتاه مدت خریداری شده در عرضه اولیه (موضوع بند «الف» این ماده) در سال اول اجرای این قانون نباید از سه درصد (۳٪) بودجه عمومی مصوب دولت در همان سال تجاوز کند. سقف مزبور از سال دوم به بعد سالانه نیم واحد درصد (۵/۰٪) کاهش می‌یابد تا حداکثر به یک درصد (۱٪) برسد.

پ - در صورت عدم تسویه ریالی تنخواه در مهلت مقرر در بند «الف» این ماده، پرداخت هرگونه تنخواه جدید به دولت توسط بانک مرکزی ممنوع است.

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
		دولت است، بانک مرکزی می‌تواند مانند بانک تجاری به منابع رسوب‌شده دولت سود پرداخت کند (مثلاً معادل سقف کریدور بازار باز) و اگر هدف استفاده از منابع دولت جهت تسهیل عملیات پولی در بازار باز است، بانک مرکزی خود به صورت فعالانه می‌تواند با خلق و هدم پول این عملیات را به انجام برساند و اساساً نیازی به منابع دولت ندارد.
ماده ۱۹- مرکز مجاز است در عرضه اولیه اوراق بهادار حسب نیاز از انواع روش‌های عرضه اوراق از جمله روش‌های عرضه خصوصی، پذیره‌نویسی، حراج و فروش به کسر استفاده نماید. تبصره ۱- تمامی نهادهای مالی اعم از صندوق‌های سرمایه‌گذاری، بانک‌ها، صندوق‌های بازنشستگی، بیمه‌ها و سایر سرمایه‌گذاران مجاز به خرید اوراق بهادار دولت (اعم از اوراق عرضه‌شده در بازار مجزای اوراق بهادار دولتی و یا بازارهای تحت نظارت سازمان بورس و اوراق بهادار و بانک مرکزی) می‌باشند. تبصره ۲- سازوکار اجرای استفاده از روش‌های موضوع این ماده مطابق دستورالعملی است که به پیشنهاد مرکز و تصویب شورای عالی تعیین می‌شود.	ماده ۱۹- مرکز (۱۹) - وزارت مجاز است در عرضه اولیه اوراق بهادار حسب نیاز دولتی از انواع روش‌های عرضه اوراق از جمله روش‌های عرضه خصوصی، پذیره‌نویسی، حراج و فروش به کسر استفاده نماید. تبصره ۱- تمامی مؤسسات اعتباری موضوع بند (ح) ماده (۱) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲/۰۹/۱۴ و نهادهای مالی اعم از صندوق‌های سرمایه‌گذاری، بانک‌ها، صندوق‌های بازنشستگی، بیمه‌ها و سایر موضوع بند (۲۱) ماده (۱) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۰۱ و سایر سرمایه‌گذاران مجاز به خرید اوراق بهادار دولت (اعم از اوراق عرضه‌شده در بازار مجزای اوراق بهادار دولتی و یا بازارهای تحت نظارت سازمان بورس و اوراق بهادار و بانک مرکزی) می‌باشند. تبصره ۲- سازوکار اجرای استفاده از روش‌های موضوع این ماده مطابق دستورالعملی است که به پیشنهاد مرکز و تصویب شورای عالی تعیین می‌شود.	این حکم در واقع خلأ قانونی برای انتشار اوراق از طریق روش‌های مختلف را پر می‌کند. با توجه به اینکه در قوانین دائمی چنین حکمی وجود نداشته است، در سنوات اخیر این حکم در قالب تبصره‌های بودجه‌های سنواتی اضافه می‌شد. با توجه به اصلاح ماده ۱۸۲ آیین‌نامه داخلی مجلس و عدم امکان درج حکم غیربودجه‌ای، وجود این ماده قانونی جهت رفع نیاز فوق‌الذکر لازم است.
ماده ۲۰- وزارت مجاز است از کلیه ابزارها، نهادهای مالی و کمیته‌های موضوع قانون موضوع بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴ و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۸ برای فراهم کردن شرایط انتشار اوراق داخلی و یا بین‌المللی استفاده نماید. سازمان بورس و اوراق بهادار و سایر دستگاه‌های اجرایی مکلفند با اعلام وزارت ضمن همکاری‌های لازم نسبت به انجام اصلاحات مورد نیاز در مقررات و ضوابط مربوط از جمله اساسنامه نهادهای مالی فوق‌الذکر با رعایت قوانین مربوط اقدام لازم را معمول نمایند. حذف شد	ماده ۲۰- وزارت مجاز است از کلیه ابزارها، نهادهای مالی و کمیته‌های موضوع قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴ و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۸ برای فراهم کردن شرایط انتشار اوراق داخلی و یا بین‌المللی استفاده نماید. سازمان بورس و اوراق بهادار و سایر دستگاه‌های اجرایی مکلفند با اعلام وزارت ضمن همکاری‌های لازم نسبت به انجام اصلاحات مورد نیاز در مقررات و ضوابط مربوط از جمله اساسنامه نهادهای مالی فوق‌الذکر با رعایت قوانین مربوط اقدام لازم را معمول نمایند. حذف شد	ماده ۲۰- وزارت مجاز است از کلیه ابزارها، نهادهای مالی و کمیته‌های موضوع قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴ و قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۸ برای فراهم کردن شرایط انتشار اوراق داخلی و یا بین‌المللی استفاده نماید. سازمان بورس و اوراق بهادار و سایر دستگاه‌های اجرایی مکلفند با اعلام وزارت ضمن همکاری‌های لازم نسبت به انجام اصلاحات مورد نیاز در مقررات و ضوابط مربوط از جمله اساسنامه نهادهای مالی فوق‌الذکر با رعایت قوانین مربوط اقدام لازم را معمول نمایند.



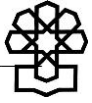
لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
ماده ۲۱- به وزارت اجازه داده می شود نسبت به تأسیس ارکان مورد نیاز از جمله نهاد واسط با مالکیت دولت پس از تصویب اساسنامه آنها در شورای عالی و تصویب هیئت وزیران به منظور انتشار اوراق بهادار ریالی/ ارزی (داخلی/ بین المللی) اقدام (داخلی/ بین المللی) اقدام نماید. تبصره- این حکم مانع استفاده از نهادهای پیش بینی شده در سایر قوانین و مقررات نمی شود.	~~ماده ۲۱- به وزارت اجازه داده می شود نسبت به تأسیس ارکان مورد نیاز از جمله نهاد واسط با مالکیت دولت پس از تصویب اساسنامه آنها در شورای عالی و تصویب هیئت وزیران به منظور انتشار اوراق بهادار ریالی/ ارزی (داخلی/ بین المللی) اقدام نماید.~~ ~~تبصره- این حکم مانع استفاده از نهادهای پیش بینی شده در سایر قوانین و مقررات نمی شود.~~ <u>حذف شد</u>	به نظر می رسد تأسیس ارکان مورد نیاز برای انتشار اوراق بدهی در قالب وظایف و اختیاراتی که در متن فعلی برای شورای ملی و مرکز در نظر گرفته شده، امکان پذیر باشد. از همین رو این ماده حذف شده است.
ماده ۲۲- دولت مکلف است ظرف بیست سال از تاریخ ابلاغ این قانون به صورت پلکانی سهم بدهی غیرسیال از مجموع بدهی های دولت را از طریق تبدیل بدهی های قطعی ایجاد شده و غیرسیال به اوراق بدهی، سالانه حداقل پنج درصد (۵)/ کاهش دهد تا به صفر برسد. اوراق موضوع این ماده صرفاً برای تبدیل بدهی های ایجاد شده دولت، بدون لحاظ در سقف اوراق بهادار مصوب در قوانین بودجه سنواتی منتشر می شود. تبصره- تا پنج سال بعد از تاریخ ابلاغ این قانون، ایجاد بدهی غیرسیال توسط دولت ممنوع است و به منزله تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی و عمومی تلقی می شود. آییننامه اجرایی این ماده ظرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون توسط وزارت با همکاری سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می رسد.	ماده ۴۴- (۲۰) - دولت مکلف است ظرف بیست سال از تاریخ ابلاغ این قانون لازم الاجرا شدن این قانون به صورت پلکانی سهم بدهی غیرسیال از مجموع بدهی های دولت غیرسیال خود را از طریق تبدیل بدهی های قطعی ایجاد شده و غیرسیال به اوراق بدهی به اوراق بدهی به اوراق بدهی، سالانه حداقل پنج واحد درصد (۵)/ کاهش دهد تا به صفر برسد. اوراق موضوع این ماده صرفاً برای تبدیل بدهی های ایجاد شده دولت تا زمان لازم الاجرا شدن این قانون، بدون لحاظ در سقف اوراق بهادار مصوب در قوانین بودجه سنواتی منتشر می شود. ~~تبصره- تا پنج سال بعد از تاریخ ابلاغ این قانون، ایجاد بدهی غیرسیال توسط دولت ممنوع است و به منزله تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی و عمومی تلقی می شود. آییننامه اجرایی این ماده ظرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون توسط وزارت با همکاری سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می رسد.~~	مرکز پژوهش های مجلس در گزارشی با عنوان «شناسایی مجاری ایجاد بدهی های دولت» به شماره مسلسل ۱۶۷۳۸ مجاری مختلفی که از طریق آن ها دولت بدهکار می شود را شناسایی و تبیین کرده است. مطابق با این گزارش یکی از مسائل مهمی که لازم است به آن پرداخته شود، تعیین تکلیف بدهی های غیر سیال دولت است؛ یعنی بدهی هایی که در قالب اوراق بهادار نیست و از این رو اولاً تعهد جدی برای پرداخت آن وجود ندارد، ثانیاً نرخ به روزرسانی و سایر شرایط آن دقیق و مشخص نیست و همواره محل اختلاف قرار می گیرد و ثالثاً قابل انتقال نبوده و منجمد است و طلبکار را دچار مشکل جدی می کند. از همین سیال سازی بدهی های دولت در این ماده مد نظر قرار گرفته و دولت مکلف شده است طی یک دوره زمانی (که به اندازه کافی طولانی باشد و تکلیف برای دولت ملا یطاق نباشد) بدهی های غیرسیال را سیال سازی نماید. در حال حاضر بنابر آخرین آمار منتشر شده از بدهی که مربوط به انتهای اسفند ۱۴۰۴ است، مجموع بدهی های دولت (شامل شرکت های دولتی نمی شود و بدون احتساب بدهی به صندوق توسعه ملی) حدود ۲۷۶۰ هزار میلیارد تومان بوده که حدود یک سوم آن یعنی نزدیک به ۱۰۰۰ هزار میلیارد تومان بدهی غیر سیال است. بنابر این جهت انجام این حکم هر سال باید حدود ۵۰ همت اوراق سیال سازی منتشر شود که به نظر می رسد کاملاً قابل انجام است. شایان ذکر است که این ماده

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
		صرفاً بدهی‌هایی که تا زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون ایجاد شده است را مد نظر قرار داده است. بدهی‌های جدید موضوع ماده بعد است. البته باید توجه داشت در شرایطی که مسیرهای خلق بدهی غیرسیال فعال است، پیگیری سیال‌سازی بدهی‌ها بی‌سرانجام است. از آنجایی که انسداد برخی از مجاری ایجاد بدهی از ظرفیت این لایحه خارج است و می‌بایست در قوانین بالادستی یا قانون برنامه و بودجه انجام شود، باید در قدم اول از انتشار بدهی غیر سیال جلوگیری کرد. ماده بعدی همین مهم را مد نظر قرار داده است. همان‌طور که قبلاً نیز بیان شد در خصوص عبارت «لازم‌الاجرا شدن این قانون» این نکته به صورت کلی شایان ذکر است که علی‌رغم رواج این عبارت در نظام قانون‌گذاری، وجود آن در اغلب موارد ضرورتی ندارد زیرا به صورت کلی مهلت‌های قانونی در هر قانونی اساساً از زمان لازم‌الاجرا شدن آن محاسبه می‌شود. تصریح به این عبارت صرفاً در مواردی ضرورت دارد که درج آن تفاوتی در معنی عبارت ایجاد نماید. بنابراین در این ماده عبارت «از زمان لازم‌الاجرا شدن» که در خط اول درج شده زائد است اما مورد دوم که در انتهای ماده ذکر شده لازم است؛ زیرا مشخص می‌کند که صرفاً بدهی‌هایی که تا تاریخ اجرای این قانون ایجاد شده‌اند مشمول سیال‌سازی هستند. بدهی‌های پس از اجرای این قانون اساساً باید در فرآیندهای کنترلی این قانون قرار بگیرند و تا حدی زیادی کنترل می‌شوند.
	ماده (۲۱) - وزارت مکلف است حداکثر یک سال پس از قطعی‌شدن هر بدهی فرادستگاهی دولت، در سقف مجاز بودجه سنواتی، اوراق بدهی دولتی منتشر کرده و به طلبکاران تحویل نماید. اوراق تحویلی بر مبنای برنامه مصوب شورای ملی، قابل معامله در بازار ثانویه خواهد بود.	همان‌طور که در توضیحات ماده پیشین ذکر شد، این ماده در راستای جلوگیری از ایجاد بدهی‌های غیرسیال است. یکی از اقلام بسیار مهم و همواره مناقشه‌برانگیز بدهی‌های دولت، بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی است که در واقع بدهی فرادستگاهی دولت محسوب می‌شود، یعنی بدهی دستگاه خاصی نبوده و کلیت دولت متولی آن است. یکی از مشکلات محل مناقشه نرخ به‌روزرسانی بدهی‌ها است. با عمل به این حکم این مسئله در سال‌های آینده حل می‌شود؛ زیرا این بدهی‌ها که به



لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
		صورت مستمر در حال ایجاد شدن است، پس از مدت کوتاهی به اوراق تبدیل شده و به صورت خودکار نرخ به روزرسانی و سررسید مشخص می شود. شایان ذکر است که این ماده صرفاً بدهی های فرادستگاهی را مد نظر قرار داده است؛ زیرا اولاً تسری این حکم به بدهی های دستگاهی ممکن است این مخاطره را داشته باشد که موجب سوء استفاده دستگاه ها شود. به این معنی که دستگاه بدهی ایجاد نموده و پس از آن چون دولت ملکف است آن را به اوراق بهادار تبدیل نماید، به نوعی بدهی آن دستگاه به کل دولت منتقل شود. ثانیاً کل بدهی های دستگاهی و فرادستگاهی تکلیف بسیار سنگینی است که بیم آن می رود به علت سنگینی تکلیف اساساً کل حکم مورد بی توجهی قرار گرفته و تکلیف انجام نشود. البته باید به این نکته مهم توجه نمود که در صورت عدم تدقیق تعریف بدهی های فرادستگاهی در ماده ۱، این ماده مبهم است و این ابهام می تواند منجر به عدم اجرا یا اجرای نامطلوب این ماده شود
این ماده یکی از مواد سیال سازی بدهی های دولت است. بخش مهمی از بدهی های شرکت های دولتی ناشی از تکالیف قانونی است. برای مثال بخش قابل توجهی از بدهی های شرکت بازرگانی دولتی ایران (GTC) ناشی از تکلیف دولت مبنی بر خرید تضمینی گندم یا سایر کالاهای اساسی بوده و ناشی از عملکرد تجاری شرکت نیست. در ماده (۶) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، این قسم از بدهی های شرکت های دولتی به ترتیبی که در قانون مذکور مشخص شده است، به دولت منتقل شده و از محل اعتبارات مصوب مربوط در قوانین بودجه سنواتی مورد تسویه قرار می گیرد. با توجه به تنگنای مالی که دولت با آن مواجه است؛ اجرای کامل این ماده از قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور با ابهام همراه است و محتمل است این دسته از بدهی های دولت به صورت غیرسیال در دفاتر حسابداری دولت ثبت شوند و پرداخت از محل بودجه عمومی صورت	ماده (۲۲) - ماده (۶) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱ از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون به شرح زیر اصلاح می شود: ماده ۶- «مواردی که بدهی های شرکت های دولتی با تأیید سازمان حسابرسی، ناشی از تکالیف قانونی بوده است و بر اساس حکم قانونی، دولت مجاز به تضمین بازپرداخت آن ها شده است و همچنین بدهی شرکت های مادر تخصصی ناشی از تعهدات دریافت تسهیلات برای اجرای طرح ها و پروژه های سرمایه گذاری که بعداً در قالب سهام آن ها یا در قالب دارایی در چارچوب مقررات قانونی مربوط واگذار شده لیکن تعهدات مذکور منتقل نگردیده است و سهام آن ها با رعایت مقررات قانونی مربوط واگذار شده است، با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیأت وزیران از طریق اوراق بهادار دولتی در سقف مجاز بودجه های سنواتی قابل تسویه است».	

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
		نپذیرد؛ چراکه دولت مجبور است منابع خود را به نیازهای ضروری‌تر اختصاص دهد. به منظور جلوگیری از مشکل مذکور و نیز افزایش اهتمام دولت به پرداخت دیون خود، در این ماده از قانون، آن دسته از بدهی‌های شرکت‌های دولتی که پس از طی مراحل مندرج در این ماده، به سرفصل بدهی‌های دولت منتقل می‌شوند از طریق اوراق بهادار دولتی در سقف مجاز بودجه‌های سنواتی قابل تسویه است. لحاظ شدن اوراق مذکور در سقف بودجه‌های سنواتی به شفافیت بیشتر بودجه و نیز اصل جامعیت بودجه کمک می‌کند. مطابق با اصل جامعیت بودجه، لازم است بودجه دولت بیانگر وضعیت دقیق منابع-مصارف دولت باشد و موردی از قلم نیفتاده باشد. هرچقدر که بودجه جامع‌تر باشد، پیش‌بینی تحقق منابع-مصارف آن نیز دقیق‌تر است.
ماده ۲۳- اعتبار لازم برای بازپرداخت و تسویه اصل و سود و هزینه‌های اوراق بهادار و اوراق بدهی منتشره توسط دولت اعم از اسناد خزانه اسلامی، اوراق مشارکت، صکوک اجاره در لوائح بودجه سنواتی درج و به تصویب می‌رسد و برای پرداخت اصل و سود اوراق در اولویت تخصیص و پرداخت می‌باشد. خزانه‌داری کل کشور موظف است در صورت عدم دریافت تخصیص در موعد مقرر، با رعایت قوانین و مقررات نسبت به تأمین و پرداخت مبالغ مربوط در قالب تنخواه-گردان اقدام کند. تنخواه‌گردان خزانه موضوع تبصره ماده (۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ و در صورت عدم تکافوی اعتبار مصوب در ردیفهای مربوط در بودجه‌های سنواتی آن محل انتشار اوراق بهادار درون‌سالی اقدام کند. در صورت عدم امکان انتشار اوراق بهادار درون‌سالی، پرداخت‌های مربوط به اوراق منتشره در سررسیدهای معین، راساً توسط خزانه‌داری کل کشور-خزانه از محل سرجمع منابع بودجه عمومی تأمین و پرداخت می‌شود. پرداخت مبالغ مذکور، مقدم بر تمامی پرداختهای خزانه‌داری کل کشور است. در صورت عدم تکافوی منابع عمومی، با اعلام وزیر و تصویب هیئت وزیران، معادل مبالغ مورد نیاز برای تسویه، به تنخواه-گردان خزانه موضوع تبصره ماده (۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰- اضافه می‌شود. رقم اضافه شده صرفاً به منظور تسویه بدهی‌های مسجل دولت بابت اصل و فرع اوراق دولت توسط رییس‌جمهوری کل کشور پرداخت و تا پایان سال	ماده (۲۳)- دولت مکلف است اعتبار لازم برای بازپرداخت و تسویه اصل و سود و هزینه‌های اوراق بهادار و اوراق بدهی منتشره توسط دولت اعم از اسناد خزانه اسلامی، اوراق مشارکت، صکوک اجاره دولتی را در لوائح بودجه سنواتی درج و به تصویب می‌رسد و پیش‌بینی نماید. اعتبار مربوط برای پرداخت اصل و سود اوراق در اولویت تخصیص و پرداخت می‌باشد. خزانه‌داری کل کشور می‌باشد. خزانه موظف است در صورت عدم دریافت تخصیص در موعد مقرر، با رعایت قوانین و مقررات نسبت به تأمین و پرداخت مبالغ مربوط در قالب تنخواه-گردان اقدام کند. تنخواه‌گردان خزانه موضوع تبصره ماده (۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ و در صورت عدم تکافوی اعتبار مصوب در ردیفهای مربوط در بودجه‌های سنواتی آن محل انتشار اوراق بهادار درون‌سالی اقدام کند. در صورت عدم امکان انتشار اوراق بهادار درون‌سالی، پرداخت‌های مربوط به اوراق منتشره در سررسیدهای معین، راساً توسط خزانه‌داری کل کشور-خزانه از محل سرجمع منابع بودجه عمومی تأمین و پرداخت می‌شود. پرداخت مبالغ مذکور، مقدم بر تمامی پرداختهای خزانه‌داری کل کشور است. در صورت عدم تکافوی منابع عمومی، با اعلام وزیر و تصویب هیئت وزیران، معادل مبالغ مورد نیاز برای تسویه، به تنخواه-گردان خزانه موضوع تبصره ماده (۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب	به منظور مدیریت ریسک نکول اوراق دولت و جلوگیری از تعویق پرداخت اصل یا سود اوراق این ماده چند مرحله را در نظر گرفته است. ابتدائاً همان‌طور که پیش‌تر نیز ذکر شد، لازم است مدیریت نقدینگی وجوه نقد دولت با توجه به گزارش پیش‌بینی منابع-مصارف به صورت جدی مورد توجه قرار گیرد و از چند ماه قبل با توجه به پیش‌بینی منابع و مصارف چاره لازم اندیشیده شود. در مرحله بعد اگر به هر دلیلی کسری رخ داد و تخصیص در موعد مقرر دریافت نشد، در صورتی که تنخواه قانونی ظرفیت داشته باشد باید از این محل سود یا اصل اوراق تسویه شود و در صورتی که تنخواه در دسترس نبود خزانه‌داری مکلف شده است از اوراق درون‌سالی برای تأمین منابع لازم استفاده نماید. در صورتی که انتشار اوراق درون‌سالی ممکن نبود خزانه‌داری می‌تواند از محل سرجمع منابع بودجه نسبت به پرداخت اصل یا سود اوراق اقدام کند. وفق اصل ۵۳ قانون اساسی همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد. همچنین اینکه وفق ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه هر پرداختی مستلزم صدور تخصیص از سوی کمیته است. همچنین



لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
تسویه می شود.	~~۱۳۸۰- اضافه می شود. رقم اضافه شده صرفاً به منظور تسویه بدهی های مسجل دولت بابت اصل و فرع اوراق دولت توسط رئیس جمهوری کل کشور پرداخت و تا پایان سال تسویه انجام می شود.~~	در قالب قانون محاسبات عمومی در خصوص پرداخت ها احکامی در نظر گرفته شده است. باید مشخص شود نسبت این ماده با موارد مذکور چیست.
ماده ۲۴- پرداخت و تسویه بدهی دولت و شرکت های دولتی به همه اشخاص بر اساس قوانین و مقررات مربوط، منوط به ارسال اطلاعات لازم به وزارت بر اساس الزامات و تکالیف مقرر در ماده (۲۷) این قانون است.	~~ماده ۲۴- پرداخت و تسویه بدهی دولت و شرکت های دولتی به همه اشخاص بر اساس قوانین و مقررات مربوط، منوط به ارسال اطلاعات لازم به وزارت بر اساس الزامات و تکالیف مقرر در ماده (۲۷) این قانون است.~~ <u>حذف شد</u>	در متن مصوب کمیسیون این ماده در قالب تبصره (۲) ماده ۱۰ ذکر شده و از این جهت از این قسمت حذف شده است. این حکم می تواند ضمانت اجرایی مناسبی برای امکان دریافت داده ها و گزارشگری مستمر بدهی توسط مرکز مدیریت بدهی فراهم نماید.
ماده ۲۵- وزارت مجاز است براساس دستورالعملی که با پیشنهاد وزارت و سازمان به تصویب شورای عالی می رسد، نسبت به تجدید ساختار بدهی های عمومی با توافق عمومی با توافق ذینفع متقابل به روشهای زیر اقدام نماید: ۱- هر بدهی را زودتر از سررسید تسویه نماید. ۲- بدهی قبلی را با بدهی جدید با شرایط متفاوت به بدهی جدید تبدیل نماید. ۳- دو یا چند بدهی را در یک بدهی تلفیق نماید. ۴- سررسید بدهی را طولانی تر نماید. ۵- بدهی های غیر سیال را با اوراق بدهی جایگزین کند. ۶- به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می شود، بدهی های دولت را با مطالبات دولت از طریق صدور اسناد تسویه خزانه تهاتر کند. تبصره ۱- کلیه دارایی هایی که در نتیجه خرید و فروش و تبدیل اوراق بهادار تحصیل می گردد، متعلق به دولت است. وزارت در مورد دارایی های مزبور نمایندگی دولت را عهده دار خواهد بود. تبصره ۲- بدهی های ناشی از انتشار اوراق مشارکت تا قبل سررسید مشمول حکم این ماده نمی باشد.	~~ماده ۲۵- وزارت مجاز است براساس دستورالعملی که با پیشنهاد وزارت و سازمان به تصویب شورای عالی می رسد، نسبت به تجدید ساختار بدهی های عمومی با توافق ذینفع متقابل به روشهای زیر اقدام نماید: ۱- هر بدهی را زودتر از سررسید تسویه نماید. ۲- بدهی قبلی را با بدهی جدید با شرایط متفاوت به بدهی جدید تبدیل نماید. ۳- دو یا چند بدهی را در یک بدهی تلفیق نماید. ۴- سررسید بدهی را طولانی تر نماید. ۵- بدهی های غیر سیال را با اوراق بدهی جایگزین کند. ۶- به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می شود، بدهی های دولت را با مطالبات دولت از طریق صدور اسناد تسویه خزانه تهاتر کند. تبصره ۱- کلیه دارایی هایی که در نتیجه خرید و فروش و تبدیل اوراق بهادار تحصیل می گردد، متعلق به دولت است. وزارت در مورد دارایی های مزبور نمایندگی دولت را عهده دار خواهد بود. تبصره ۲- بدهی های ناشی از انتشار اوراق مشارکت تا قبل سررسید مشمول حکم این ماده نمی باشد.~~ <u>حذف شد</u>	با توجه به اینکه امکان انجام اقدامات مذکور در این ماده در قالب مصوبات شورای ملی فراهم است، این ماده حذف شد. به هر حال در صورت تصمیم به بازگشت به لایحه ناظر به این ماده، نکات زیر شایان توجه است: ضرورت دارد در این ماده، راهکاری برای طراحی یک ساز و کار منصفانه و شفاف در اخذ توافقی ذینفع متقابل ارائه شود. تضییع احتمالی حقوق طلب کار در خلال تجدید ساختار بدهی می تواند اعتبار دولت را خدشه دار نموده و تأمین مالی دولت در آینده را تحت تأثیر قرار دهد. موضوعی که با توجه به متن ماده، نامحتمل نیست. انتشار عمومی مستندات تجدید ساختار بدهی یکی از گام های پیشگیرانه ای است که می تواند اعمال شود. هم چنین در این ماده علی رغم اینکه عبارت " با توافق ذی نفع متقابل " قید شده است، با عنایت به این که همواره قدرت چانه زنی دولت در برابر سایر گروه های ذی نفع طرف قرارداد بالاتر می باشد در نهایت محتمل است که نظر دولت ملاک عمل قرار گیرد. در مواردی که تعداد بسیار زیادی ذی نفع متقابل وجود داشته باشد (مانند اوراق بهادار در بازار ثانویه) توافق با ذی نفعان پیچیده خواهد بود و بهتر است فرآیند شکل گیری این توافق تبیین شود.
ماده ۲۶- تأمین مالی، صدور تضمین و جبران خسارت و ورود در هر معامله ای که منجر به ایجاد بدهی برای دستگاه اجرایی یا دولت شود، توسط	~~ماده ۲۶- تأمین مالی، صدور تضمین و جبران خسارت و ورود در هر معامله ای که منجر به ایجاد بدهی برای دستگاه اجرایی یا دولت شود، توسط دستگاه های اجرایی~~	در قوانین دائمی نظیر ماده (۷۱) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ و بند (ن) ماده (۲۸) قانون الحاق برخی

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
دستگاه های اجرایی جز در موارد زیر ممنوع است و به منزله تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی و عمومی تلقی می‌شود: ۱- طبق این قانون مجاز شده باشد. ۲- طبق قانون تأسیس، اساسنامه قانونی شرکت‌های دولتی یا سایر قوانین از جمله قوانین مالی و محاسباتی مربوط، مجاز شده باشد. تبصره- دولت مکلف است ظرف دو سال پس از ابلاغ این قانون، اقدامات قانونی لازم برای تنقیح قوانین مربوط به تأمین مالی، صدور تضمین و ایجاد بدهی را با همکاری وزارت، سازمان و معاونت حقوقی رئیس‌جمهور معمول و لایحه مربوط را به مجلس لایحه مربوط را به مجلس ارایه نماید.	جز در موارد زیر ممنوع است و به منزله تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی و عمومی تلقی می‌شود: ۱- طبق این قانون مجاز شده باشد. ۲- طبق قانون تأسیس، اساسنامه قانونی شرکت‌های دولتی یا سایر قوانین از جمله قوانین مالی و محاسباتی مربوط، مجاز شده باشد. تبصره- دولت مکلف است ظرف دو سال پس از ابلاغ این قانون، اقدامات قانونی لازم برای تنقیح قوانین مربوط به تأمین مالی، صدور تضمین و ایجاد بدهی را با همکاری وزارت، سازمان و معاونت حقوقی رئیس‌جمهور معمول و لایحه مربوط را به مجلس ارایه نماید. <u>حذف شد</u>	مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴ به صراحت به موضوع عدم امکان تحمیل بار مالی از طرق مختلف که در چارچوب قوانین و مقررات میسر است، اشاره شده است؛ علاوه بر این در ماده (۲۷) مصوبه کمیسیون نیز به موضوع ممنوعیت هرگونه ایجاد بدهی دولت به هرطریق از جمله تأمین مالی، صدور تضمین و جبران خسارت و ورود در هر معامله‌ای بدون مجوز قانونی اشاره شده است و عدم رعایت آن در حکم ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۲ می‌باشد.
ماده ۲۷- از تاریخ لازم‌الاجراشدن این قانون، ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابتپذیر و ارتقای نظام مالی کشور- مصوب ۱۳۹۴- لغو می‌شود و مرکز مکلف است در مقاطع سه ماهه (فصلی)، گزارش بدهی‌ها و مطالبات دولتی را در سه طبقه شامل اقلام مهم و عمده به شرح زیر تهیه و به‌روزرسانی نماید: طبقه اول- بدهی‌ها و مطالبات اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی. طبقه دوم- بدهی‌ها و مطالبات مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی. طبقه سوم- بدهی‌ها و مطالبات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی (دولتی و خصوصی) و بانک مرکزی. تبصره ۱- مرکز باید از زمان ابلاغ این قانون، مطابق زمان‌بندی زیر و ظرف سه سال، گزارش‌های بدهی‌ها و مطالبات بخش عمومی را تکمیل نماید: ۱- سال اول؛ سطح یک: دولت و شرکت‌های دولتی (از جمله دستگاه‌های اجرایی مشمول ذکر یا تصریح نام) ۲- سال دوم؛ سطح دو: سطح یک به همراه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی. ۳- سال سوم؛ سطح سه: سطح دو به همراه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی دولتی و بانک مرکزی. ۴- سال چهارم؛ سطح چهار: سطح سه به همراه سایر دستگاه‌های بخش عمومی.	ماده ۲۷- از تاریخ لازم‌الاجراشدن این قانون، ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابتپذیر و ارتقای نظام مالی کشور- مصوب ۱۳۹۴- لغو می‌شود و مرکز مکلف است در مقاطع سه ماهه (فصلی)، گزارش بدهی‌ها و مطالبات دولتی را در سه طبقه شامل اقلام مهم و عمده به شرح زیر تهیه و به‌روزرسانی نماید: طبقه اول- بدهی‌ها و مطالبات اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی. طبقه دوم- بدهی‌ها و مطالبات مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی. طبقه سوم- بدهی‌ها و مطالبات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی (دولتی و خصوصی) و بانک مرکزی. تبصره ۱- مرکز باید از زمان ابلاغ این قانون، مطابق زمان‌بندی زیر و ظرف سه سال، گزارش‌های بدهی‌ها و مطالبات بخش عمومی را تکمیل نماید: ۱- سال اول؛ سطح یک: دولت و شرکت‌های دولتی (از جمله دستگاه‌های اجرایی مشمول ذکر یا تصریح نام) ۲- سال دوم؛ سطح دو: سطح یک به همراه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی. ۳- سال سوم؛ سطح سه: سطح دو به همراه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی دولتی و بانک مرکزی. ۴- سال چهارم؛ سطح چهار: سطح سه به همراه سایر دستگاه‌های بخش عمومی.	ماده ۲۷- از تاریخ لازم‌الاجراشدن این قانون، ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابتپذیر و ارتقای نظام مالی کشور- مصوب ۱۳۹۴- لغو می‌شود و مرکز مکلف است در مقاطع سه ماهه (فصلی)، گزارش بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی را در سه طبقه شامل اقلام مهم و عمده به شرح زیر تهیه و به‌روزرسانی نماید: طبقه اول- بدهی‌ها و مطالبات اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی. طبقه دوم- بدهی‌ها و مطالبات مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی. طبقه سوم- بدهی‌ها و مطالبات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی (دولتی و خصوصی) و بانک مرکزی. تبصره ۱- مرکز باید از زمان ابلاغ این قانون، مطابق زمان‌بندی زیر و ظرف سه سال، گزارش‌های بدهی‌ها و مطالبات بخش عمومی را تکمیل نماید: ۱- سال اول؛ سطح یک: دولت و شرکت‌های دولتی (از جمله دستگاه‌های اجرایی مشمول ذکر یا تصریح نام) ۲- سال دوم؛ سطح دو: سطح یک به همراه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی. ۳- سال سوم؛ سطح سه: سطح دو به همراه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی دولتی و بانک مرکزی.



اظهار نظر کارشناسی	مصوب کمیسیون	لایحه
	تبصره ۲- مرکز می‌تواند نسبت به اخذ اطلاعات تفصیلی نظیر بدهی‌ها و مطالبات به اشخاص حقیقی، تاریخ ایجاد، تاریخ سررسید، موضوع بدهی و طلب اقدام نماید. تبصره ۳- کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع بند (۱) ماده (۱) این قانون مکلفند اطلاعات مورد نیاز وزارت را بر اساس ضوابط تعیین شده توسط وزارت ارایه نمایند. تبصره ۴- دستگاه‌های اجرایی موضوع بند (۱) ماده (۱) این قانون مکلفند بسترهای سخت‌افزاری و نرم‌افزاری لازم برای تبادل برخط اطلاعات مالی مورد نیاز را که توسط وزارت اعلام می‌شود را فراهم نمایند. تبصره ۵- گزارش بدهی‌ها و مطالبات موضوع این ماده، در مقاطع زمانی سه ماهه توسط وزارت به کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه و بودجه و محاسبات مجلس و هیئت وزیران ارسال و به همراه راهبرد میان مدت بدهی‌ها، برنامه انتشار سالانه اوراق بهادار اسلامی و تسهیلات اعطایی به بخش عمومی و سپرده‌های بخش عمومی نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی (پس از دریافت از بانک مرکزی) از طریق چاپ در روزنامه رسمی کشور در اختیار عموم قرار می‌گیرد. تبصره ۶- عدم رعایت حکم این ماده در دستگاه‌های زیر نظر ولی فقیه منوط به اذن معظم‌له است. تبصره ۷- مرجع رسیدگی و تأیید بدهی‌ها و مطالبات موضوع این ماده، نحوه گزارش دهی و حدود افشای اطلاعات، به موجب دستورالعمل مصوب شورای عالی تعیین می‌شود. تبصره ۸- ذیحسابان/ مدیران امور مالی و سایر مأموران مالی دستگاه‌های اجرایی در اجرای تکالیف و مسئولیت‌هایی که توسط وزارت به آنها محول می‌شود، موظفند به تکالیف و مسئولیت‌های محوله عمل نمایند و کلیه مسئولان دستگاه‌های اجرایی و کارکنان ذیحسابی/ امور مالی مکلف به همکاری و تشریک مساعی در این مورد خواهند بود. متخلفین با رأی هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری به مجازاتهای مندرج در ماده (۱۰۰) این قانون محکوم خواهند شد. <u>حذف شد</u>	۴- سال چهارم؛ سطح چهار: سطح سه به همراه سایر دستگاه‌های بخش عمومی. تبصره ۲- مرکز می‌تواند نسبت به اخذ اطلاعات تفصیلی نظیر بدهی‌ها و مطالبات به اشخاص حقیقی، تاریخ ایجاد، تاریخ سررسید، موضوع بدهی و طلب اقدام نماید. تبصره ۳- کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع بند (۱) ماده (۱) این قانون مکلفند اطلاعات مورد نیاز وزارت را بر اساس ضوابط تعیین شده توسط وزارت ارایه نمایند. تبصره ۴- دستگاه‌های اجرایی موضوع بند (۱) ماده (۱) این قانون مکلفند بسترهای سخت‌افزاری و نرم‌افزاری لازم برای تبادل برخط اطلاعات مالی مورد نیاز را که توسط وزارت اعلام می‌شود را فراهم نمایند. تبصره ۵- گزارش بدهی‌ها و مطالبات موضوع این ماده، در مقاطع زمانی سه ماهه توسط وزارت به کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه و بودجه و محاسبات مجلس و هیئت وزیران ارسال و به همراه راهبرد میان مدت بدهی‌ها، برنامه انتشار سالانه اوراق بهادار اسلامی و تسهیلات اعطایی به بخش عمومی و سپرده‌های بخش عمومی نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی (پس از دریافت از بانک مرکزی) از طریق چاپ در روزنامه رسمی کشور در اختیار عموم قرار می‌گیرد. تبصره ۶- عدم رعایت حکم این ماده در دستگاه‌های زیر نظر ولی فقیه منوط به اذن معظم‌له است. تبصره ۷- مرجع رسیدگی و تأیید بدهی‌ها و مطالبات موضوع این ماده، نحوه گزارش دهی و حدود افشای اطلاعات، به موجب دستورالعمل مصوب شورای عالی تعیین می‌شود. تبصره ۸- ذیحسابان/ مدیران امور مالی و سایر مأموران مالی دستگاه‌های اجرایی در اجرای تکالیف و مسئولیت‌هایی که توسط وزارت به آنها محول می‌شود، موظفند به تکالیف و مسئولیت‌های محوله عمل نمایند و کلیه مسئولان دستگاه‌های اجرایی و کارکنان ذیحسابی/ امور مالی مکلف به

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
همکاری و تشریک مساعی در این مورد خواهند بود. متخلفین با رأی هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری به مجازاتهای مندرج در ماده (۱۰) این قانون محکوم خواهند شد.		
ماده ۲۸- وزارت موظف است تا پایان مهر ماه هر سال، نسبت به ارسال گزارش تأییدشده بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی به همراه گزارش تحلیل پایداری بدهی و نسبت بدهی تا پایان سال قبل، به سازمان اقدام نماید. سازمان موظف است نسبت به ارسال گزارش بدهی و مطالبات، گزارش تحلیل پایداری بدهی و نسبت بدهی همراه با لایحه بودجه سنواتی به مجلس اقدام نماید. تبصره ۱- نسبت بدهی معادل نسبت بدهی دولت، شرکت‌های دولتی و سایر بخشهای عمومی به تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری (بر اساس اعلام مرکز آمار ایران) است. تبصره ۲- مرجع، نحوه رسیدگی و تأیید انواع بدهی‌های موضوع این ماده و نحوه احتساب آن در محاسبه نسبت بدهی و گزارش تحلیل پایداری، به موجب آیین‌نامه‌ای است که ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون به پیشنهاد وزارت به تأیید هیئت وزیران میرسد. حذف شد	ماده ۴۸- وزارت موظف است تا پایان مهر ماه هر سال، نسبت به ارسال گزارش تأییدشده بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی به همراه گزارش تحلیل پایداری بدهی و نسبت بدهی تا پایان سال قبل، به سازمان اقدام نماید. سازمان موظف است نسبت به ارسال گزارش بدهی و مطالبات، گزارش تحلیل پایداری بدهی و نسبت بدهی همراه با لایحه بودجه سنواتی به مجلس اقدام نماید. تبصره ۱- نسبت بدهی معادل نسبت بدهی دولت، شرکت‌های دولتی و سایر بخشهای عمومی به تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری (بر اساس اعلام مرکز آمار ایران) است. تبصره ۲- مرجع، نحوه رسیدگی و تأیید انواع بدهی‌های موضوع این ماده و نحوه احتساب آن در محاسبه نسبت بدهی و گزارش تحلیل پایداری، به موجب آیین‌نامه‌ای است که ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون به پیشنهاد وزارت به تأیید هیئت وزیران میرسد. حذف شد	در بند (۵) ماده (۸) همین مصوبه فعلی تهیه گزارش‌های لازم از جمله گزارش نسبت بدهی و تحلیل پایداری بدهی‌های اشخاص موضوع بند (۱) ماده (۱) این مصوبه (تناسب رشد بدهی‌ها با تولید ناخالص داخلی) به‌طور سالیانه و ارائه آن به سازمان برای انتشار عمومی در قالب جدول پیوست لوائح بودجه سنواتی جزو وظایف مرکز ملی مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت لحاظ شده است.
ماده ۲۹- ارزشگذاری انواع بدهی بر حسب پول ملی و تسعیر اقلام ارزی مطابق با استانداردهای حسابداری مربوط انجام می‌شود. تبصره: چنانچه در مواردی مطابق با قانون، روش‌های ارزیابی و تسعیر ارز به گونه‌ای خارج از استانداردهای حسابداری مربوط انجام می‌شود تعیین شده باشد، مراتب باید در گزارش مربوط افشا شود.	ماده ۲۹- ارزشگذاری انواع بدهی‌ها و مطالبات دولت بر حسب پول ملی و انجام می‌شود. تسعیر اقلام ارزی در گزارش مزبور برحسب استانداردهای حسابداری مربوط صورت می‌گیرد. تبصره: چنانچه در مواردی مطابق با قانون، روش‌های ارزیابی و تسعیر ارز به گونه‌ای خارج از استانداردهای حسابداری مربوط انجام می‌شود تعیین شده باشد، مراتب باید در گزارش مربوط افشا شود.	نرخ تسعیر در گزارش بدهی دولت به نهادهایی نظیر صندوق توسعه ملی و همچنین سنجش عبور بدهی دولت از سقف شاخص‌های محدودکننده بدهی، اهمیت زیادی دارد؛ بنابراین باید از لحاظ نرخ‌هایی که تصویر دقیق و شفاف از عملکرد مالی دولت ارائه نمی‌دهد، اجتناب شود. همچنین در ماده، تصریح شده است که در صورت استفاده از روش‌های ارزش‌یابی خارج از چارچوب استاندارد حسابداری برای انواع بدهی، مراتب باید در گزارش مربوط افشا شود.
ماده ۳۰- مرکز موظف است تا پایان شهریور ماه هر سال، گزارش اهم فعالیت‌های مدیریت بدهی در سال گذشته را به شورای عالی ارائه نماید. گزارش مذکور باید شامل موارد زیر باشد: ۱- تحلیل پایداری بدهی‌های عمومی سال قبل به همراه تطبیق نتایج	ماده ۳۰- مرکز موظف است تا پایان شهریور ماه هر سال، گزارش اهم فعالیت‌های مدیریت بدهی در سال گذشته را به شورای عالی ارائه نماید. گزارش مذکور باید شامل موارد زیر باشد: ۱- تحلیل پایداری بدهی‌های عمومی سال قبل به همراه تطبیق نتایج آن با داده	فعالیت‌های مدیریت بدهی در سال گذشته را به شورای عالی ارائه نماید. گزارش مذکور باید شامل موارد زیر باشد: ۱- تحلیل پایداری بدهی‌های عمومی سال قبل به همراه تطبیق نتایج



لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
آن با داده های واقعی ۲- تحلیل وضعیت انواع بدهی های عمومی (صریح، ضمنی، قطعی و احتمالی) و تضمین های صادره به تفکیک دولت، شرکت های دولتی و بخش عمومی. ۳- ارزیابی عملکرد سند راهبرد میانمدت بدهی ها و رعایت سقف کمی بدهی های عمومی. ۴- میزان دستیابی به اهداف مدیریت بدهی. ۵- فهرستی از تمام تضمین های صادره توسط دولت و سایر بدهی های احتمالی به همراه گزارشی از احتمال حال شدن آنها. ۶- ارزیابی آثار مالی بدهی های حاصل از مصوبه های قانونی و بودجه ای. ۷- گزارش عملیات فرابودجه ای دولت که منتهی به ایجاد تعهد و بدهی می گردد.	~~های واقعی ۲- تحلیل وضعیت انواع بدهی های عمومی (صریح، ضمنی، قطعی و احتمالی) و تضمین های صادره به تفکیک دولت، شرکت های دولتی و بخش عمومی غیردولتی و کل بخش عمومی.~~ ~~۳- ارزیابی عملکرد سند راهبرد میانمدت بدهی ها و رعایت سقف کمی بدهی های عمومی.~~ ~~۴- میزان دستیابی به اهداف مدیریت بدهی.~~ ~~۵- فهرستی از تمام تضمین های صادره توسط دولت و سایر بدهی های احتمالی به همراه گزارشی از احتمال حال شدن آنها.~~ ~~۶- ارزیابی آثار مالی بدهی های حاصل از مصوبه های قانونی و بودجه ای.~~ ~~۷- گزارش عملیات فرابودجه ای دولت که منتهی به ایجاد تعهد و بدهی می گردد.~~ <u>حذف شد</u>	ارائه گزارش پایداری بدهی ها نیز در ماده ۸ متن مصوب کمیسیون ذکر شده است.
	ماده (۲۵)- سازمان بورس و اوراق بهادار مکلف است بر اساس دستورالعمل مصوب شورای ملی، دسترسی بر خط (آنلاین) مانده اوراق بهادار دولتی در سبد دارایی (پرتفوی) تمامی اشخاص حقوقی دارنده اوراق مذکور را برای خزانه، سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی فراهم کند.	ارائه دسترسی بر خط اطلاعات اوراق بهادار دولتی برای خزانه داری، سازمان برنامه و بانک مرکزی می تواند در تنظیم زمان بندی و سایر ملاحظات انتشار اوراق مغید بوده و علاوه بر این نظارت بر برخی تکالیف قانونی نظیر رعایت نصاب اوراق در پورتفو بانک ها و صندوق ها را تسهیل نماید.
	ماده (۲۶)- تمامی اشخاص موضوع اجزای ۱-۱ و ۱-۲ بند (۱) ماده (۱) این قانون، که بر اساس قوانین و مقررات مربوط سپرده گذاری آن ها مجاز است، اجازه دارند وجه نقد خود را راسا یا از طریق نهادهای مالی مجاز موضوع بند (۲۱) ماده (۱) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۰۱ در اوراق بهادار دولتی سرمایه گذاری کنند. استفاده از وجه مذکور برای خرید اوراق بهادار دولتی صرفاً در بازار ثانویه مجاز است. سود حاصل، به سپرده گذار پرداخت می شود تا در چارچوب قوانین و مقررات مربوط مصرف شود.	بعضی دستگاه های دولتی بر اساس قوانین و مقررات اجازه دارند بخشی از منابع خود را خارج از حساب واحد خزانه در حساب های دیگری نگهداری نمایند. این ماده مجوزی فراهم می کند تا این دستگاه ها بتوانند این منابع را در قالب خرید اوراق بهادار دولتی سرمایه گذاری کنند. این امر موجب افزایش تقاضای اوراق بهادار دولتی توسط دستگاه ها و طبیعتاً کاهش نرخ اوراق می شود. ممکن است دستگاهی بر اساس قوانین و مقررات مجاز به سپرده گذاری شده باشد اما این مجوز صرفاً برای سپرده گذاری باشد و خرید مستقیم یا بواسطه اوراق بهادار دولتی در مغایرت با برخی قوانین دیگر باشد. به منظور حل این مشکل پیشنهاد می شود قبل از عبارت «در اوراق بهادار دولتی سرمایه گذاری کنند.» عبارت «با رعایت قوانین و مقررات»

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
		اضافه شود.
فصل پنجم - سایر موضوعات (جریمه‌ها و معافیت‌ها)	فصل پنجم - سایر موضوعات (جریمه‌ها و معافیت‌ها) معافیت‌ها) گزارش‌های دوره‌ای احکام این بخش ذیل فصل قبلی قرار گرفت.	---
ماده ۳۱- اگر شخصی غیر از افراد مجاز طبق این قانون از طرف دولت قرارداد یا موافقتنامه استقراض امضا نماید یا از طرف دولت اوراق بهادار و یا تضمین صادر نماید، دولت ملزم به ایفای بدهی ناشی از آن قرارداد نیست و متخلف علاوه بر مجازات قانونی، مکلف به تسویه بدهی‌های مربوط میباشد. ماده (۲۷) - هر گونه ایجاد بدهی دولت به هر طریق از جمله تأمین مالی، صدور تضمین و جبران خسارت و ورود در هر معاملاتی بدون مجوز قانونی ممنوع و در حکم ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۲ است.	جرمانگاری برای ایجاد بدهی بدون مجوز دولت، می‌تواند مانعی برای ایجاد بی‌ضابطه تعهدات و بدهی توسط دستگاه‌های اجرایی باشد اما این نکته مهم نیز نباید مغفول بماند که عدم انعطاف در این مسئله و موارد مشابه می‌تواند مکانیزمی جهت جمود مسئولین دستگاه‌ها و اجتناب از هرگونه تصمیم و فعالیت باشد. می‌توان تشخیص و تأیید شورای عالی را در این ماده لحاظ نمود و حدی از انعطاف را برای این مسئله در نظر گرفت. این نکته مهم شایان ذکر است که عبارت «در حکم ماده ... است» عبارت دقیقی نیست. این امر در حکم این ماده نیست زیرا موضوع این ماده با مفاد ماده ۲۷ مصوبه متفاوت است و باید گفته شود مشمول مجازات مقرر در ماده ۵۹۸ است. همچنین عنوان صحیح آن قانون «کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)» است.	ماده ۳۱- اگر شخصی غیر از افراد مجاز طبق این قانون از طرف دولت قرارداد یا موافقتنامه استقراض امضا نماید یا از طرف دولت اوراق بهادار و یا تضمین صادر نماید، دولت ملزم به ایفای بدهی ناشی از آن قرارداد نیست و متخلف علاوه بر مجازات قانونی، مکلف به تسویه بدهی‌های مربوط میباشد.
ماده ۳۲- هر شخصی که عالماً و عامداً اوراق بهادار دولتی را جعل نماید یا از اوراق بهادار دولتی جعلی استفاده کند یا از اوراق بهادار واقعی در معامله مجرمانه استفاده نماید با حکم مراجع قضایی ذیصلاح به مجازات نقدی معادل سه برابر مبلغ مورد تخلف و حبس از چهارده تا بیست سال و محرومیت از حقوق اجتماعی از ده تا بیست سال محکوم خواهد شد. تبصره اشخاص حقوقی با رعایت قانون مجازات اسلامی در این خصوص مجازات خواهد شد.	ماده ۳۲- هر شخصی که عالماً و عامداً اوراق بهادار دولتی را جعل نماید یا از اوراق بهادار دولتی جعلی استفاده کند یا از اوراق بهادار واقعی در معامله مجرمانه استفاده نماید با حکم مراجع قضایی ذیصلاح به مجازات نقدی معادل سه برابر مبلغ مورد تخلف و حبس از چهارده تا بیست سال و محرومیت از حقوق اجتماعی از ده تا بیست سال محکوم خواهد شد. تبصره اشخاص حقوقی با رعایت قانون مجازات اسلامی در این خصوص مجازات خواهد شد.	ماده ۳۲- هر شخصی که عالماً و عامداً اوراق بهادار دولتی را جعل نماید یا از اوراق بهادار دولتی جعلی استفاده کند یا از اوراق بهادار واقعی در معامله مجرمانه استفاده نماید با حکم مراجع قضایی ذیصلاح به مجازات نقدی معادل سه برابر مبلغ مورد تخلف و حبس از چهارده تا بیست سال و محرومیت از حقوق اجتماعی از ده تا بیست سال محکوم خواهد شد. تبصره- اشخاص حقوقی با رعایت قانون مجازات اسلامی در این خصوص مجازات خواهد شد.
ماده ۳۳- اعضای شورای عالی و کارکنان مرکز مکلفند از افشای مستقیم یا غیرمستقیم اطلاعات محرمانه‌ای که در اجرای وظایف خود از آنها مطلع می‌شوند،	به طور کلی افشای اطلاعات محرمانه در قوانین مختلف جرم‌انگاری شده است و از همین رو این ماده حذف شد.	ماده ۳۳- اعضای شورای عالی و کارکنان مرکز مکلفند از افشای مستقیم یا غیرمستقیم اطلاعات محرمانه‌ای که در اجرای وظایف خود از آنها مطلع می‌شوند،



لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
شوند، حتی پس از خاتمه دوران تصدی خود، خودداری نمایند. در غیر این صورت مطابق قانون مجازات اسلامی مجازات خواهند شد.	حتی پس از خاتمه دوران تصدی خود، خودداری نمایند. در غیر این صورت مطابق قانون مجازات اسلامی مجازات خواهند شد. <u>حذف شد</u>	
ماده ۳۴ - انتشار اولیه اوراق بهادار و اوراق بدهی دولت از جمله انواع اسناد خزانه و انواع صکوک اسلامی از مالیات نقل و انتقال و کلیه کارمزدهای مربوط در تمامی مراجع دولتی و غیردولتی اعم از سازمان بورس و اوراق بهادار معاف است. تبصره ۱ - کارمزد بازارگردانی و تعهد پذیره نویسی و کارمزد معامله گران اولیه اوراق بهادار دولتی مشمول مالیات معاف است به نرخ صفر می شود. تبصره ۲ - سازمان بورس و اوراق بهادار موظف است کلیه کارمزدهای انتشار و معاملات اوراق دولتی بهادار دولتی در بازارهای اولیه و ثانویه از جمله کارمزد بورس یا فرابورس، مدیریت فناوری بورس تهران، شرکت سپرده گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویه وجوه و حق نظارت سازمان بورس به نحوی تعیین می شود که خرید و فروش خریدوفروش روزانه اوراق بهادار اسلامی دولت، سودآور باشد. سازمان بورس و اوراق بهادار و سایر دستگاه های اجرایی مربوط مکلفند ظرف یک ماه پس از ابلاغ لازم را حسب مورد معمول و نسبت به اعلام نرخهای جدید اقدام نمایند.	ماده ۳۴ - انتشار اولیه (۲۸) - انواع اوراق بهادار و اوراق بدهی دولت از جمله انواع اسناد خزانه و انواع صکوک اسلامی از مالیات نقل و انتقال و کلیه کارمزدهای مربوط در تمامی مراجع دولتی و غیردولتی اعم از سازمان بورس و اوراق بهادار معاف است. تبصره ۱ - کارمزد بازارگردانی و تعهد پذیره نویسی و کارمزد معامله گران اولیه اوراق بهادار دولتی مشمول مالیات معاف است به نرخ صفر می شود. تبصره ۲ - سازمان بورس و اوراق بهادار موظف است کلیه کارمزدهای انتشار و معاملات اوراق دولتی بهادار دولتی در بازارهای اولیه و ثانویه از جمله کارمزد بورس یا فرابورس، مدیریت فناوری بورس تهران، شرکت سپرده گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویه وجوه و حق نظارت سازمان بورس به نحوی تعیین می شود که خرید و فروش خریدوفروش روزانه اوراق بهادار اسلامی دولت، سودآور باشد. سازمان بورس و اوراق بهادار و سایر دستگاه های اجرایی اشخاص مربوط مکلفند ظرف یک ماه پس از ابلاغ لازم الاجرا شدن این قانون، اقدامات لازم را حسب مورد معمول و نسبت به نرخهای جدید اعلام نرخهای جدید اقدام نمایند.	این ماده شامل دو حکم است. حکم اول در خصوص مالیات کارمزدهای مختلف است. در بخش اول بیان می کند که کارمزد تعهد پذیره نویسی و معامله گران اولیه مشمول مالیات نرخ صفر دارد. البته مطابق بند ۵-۵ ماده ۱ قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه های سنواتی این نرخ مالیات باید در بودجه تعیین شود. در اینجا نرخ را صفر تعیین می کند. در بخش دوم سازمان بورس را موظف می کند که کارمزدهای معاملات ثانویه را طوری تعیین کند که خرید و فروش اوراق بهادار به صورت روزانه سودآور باشد. مثلاً اگر بازده خرید و فروش اوراق در یک روز ۰.۱۵ درصد باشد، باید مجموع نرخ کارمزدها کمتر از این عدد باشد. این حکم محل اشکال است؛ زیرا در شرایطی که نرخ بهره پایین باشد ممکن اساساً چنین امری امکان پذیر نبوده و موجب ضرر شرکت های ارائه دهنده خدمات (که شرکت غیردولتی هستند) شود که با حقوق مالکانه موضوع اصول ۲۲ و ۴۷ مغایر است. همان طور که پیشتر نیز در خلال مواد دیگر بیان شد عبارت «پس از لازم الاجرا شدن این قانون» زائد است.
فصل پنجم - تعهدات و تضامین	فصل - پنجم - تعهدات و تضامین	فصل پنجم - تعهدات و تضامین
ماده (۲۹) - ایجاد هرگونه تعهد از تاریخ ابلاغ قانون برای دولت تنها در صورتی مجاز است که توسط سازمان تعهد یا تضمین شده باشد.	مدیریت تعهدات و تضامین از پیش نیازهای بسیار مهم ساماندهی بدهی های دولت است. تضامین متعدد از مجاری مختلف صادر شده و در بسیاری از موارد با عدم اهتمام مدیون اصلی در ایفای تعهدات، بر ذمه دولت قرار می گیرد. همچنین به موجب قوانین و مقررات مختلف، تعهدات گوناگونی برای دولت ایجاد می شود. طراحی مکانیزم ساز و کار مناسب برای ثبت و احصاء دقیق تعهدات و تضامین یکی از اقدامات مهم برای جلوگیری از افزایش بی رویه تعهدات و تضامین و در نتیجه	

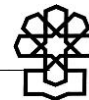
لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
		بدهی های دولت است. به این منظور لازم است اولاً فقط یک مرجع واحد عامل صدور تضمین و تعهد باشد که سازمان برنامه و بودجه این وظیفه را بر عهده دارد. ثانیاً باید هر تعهد و تضمین شناسه‌ای یکتا داشته و در متن مجوزی که برای تعهدات و تضامین صادر می‌شود، نکات مهم قرارداد نظیر نرخ سود و روش به‌روزرسانی آن ذکر شده باشد. با توجه به تعریف دولت در این مصوبه و شمول آن بر موسساتی که تابع قوه مجریه نیستند محدود کردن ایجاد تعهد توسط سازمان با اصل استقلال قوا و برتری نهادهای فراقوه ای نظیر مجمع تشخیص مصلحت نظام موضوع اصول ۵۷ و ۱۱۲ و نیز نظرات شورای نگهبان مبنی بر محدودیت مسئولیت رئیس جمهور به قوه مجریه، محل ایراد است کما اینکه شبیه این ایراد در فرایند تصویب لایحه برنامه هفتم توسط این شورا مطرح شد.
	ماده (۳۰) - در مواردی که دولت به موجب قوانین و مقررات، مجاز به تضمین تعهدات مدیون اصلی به ذینفع تضمین‌نامه است؛ سازمان مکلف است به نیابت از دولت نسبت به صدور تضمین‌نامه و پیش‌بینی اعتبارات مورد نیاز برای ایفای تعهدات ناشی از آن در لوایح بودجه سنواتی مبادرت نماید. در مواردی که اشخاص موضوع اجزای ۱-۱ و ۱-۲ بند (۱) ماده (۱) این قانون به موجب صراحت قوانین و مقررات، مجاز به صدور تضمین‌نامه اعم از تضامین به ذینفعان داخلی و خارجی می‌باشند، مکلفند اطلاعات تضمین‌نامه صادره را به سازمان ارائه نمایند.	یکی از مسیرهای افزایش بدهی‌های دولت، اجرایی شدن تضامین صادر شده دولت است. در رویه فعلی بودجه‌ریزی و سیاست‌گذاری مالی، هزینه مالی احتمالی تضامین صادر شده، لحاظ نمی‌شود و این مسئله پیامدهای جدی بر کارایی عملکرد سیاست‌های مالی دولت، گذاشته است. مدیریت غیر بهینه تضامین دولتی می‌تواند موجب هدر رفت منابع عمومی و تشدید ریسک‌های مالی شود. پیچیدگی‌های شناخت هزینه‌های بالقوه تضامین در کنار عدم تأثیر آنی بر کسری بودجه و سطح بدهی‌های عمومی، موجب تمایل بیش‌ازحد دولت‌ها به استفاده از تضامین شده است. این موضوع مدیریت صحیح تضامین را دشوار کرده است. بخش قابل ملاحظه‌ای از شرکت‌های دولتی، اشخاص حقیقی یا حقوقی و پیمانکاران طرح‌های عمرانی به ضمانت دولت اقدام به دریافت تسهیلات از شبکه بانکی می‌کنند، از آنجا که در عمده موارد، ضمانت بازپرداخت اصل و فرع تسهیلات بر عهده دولت است، ضمانت شونده در سررسید، از بازپرداخت آن امتناع ورزیده و این تسهیلات پس از سررسید به سرفصل بدهی دولت منتقل می‌شوند که یکی از مسیرهای مهم ایجاد تعهدات برای دولت است.



لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
		در این ماده تلاش شده است تا تضامین دولت مورد توجه قرار گیرند و برای شفافیت آن‌ها و نیز پیش‌بینی اعتبارات مورد نیاز برای ایفای تعهدات ناشی از آن‌ها تدابیری اتخاذ شود؛ چرا که کنترل بدهی‌های دولت بدون کنترل تضامین امکان‌پذیر نیست. عبارت «صراحت» که در متن ماده ذکر شده می‌تواند دست‌آویزی برای عدم اجرای حکم مبنی بر ارسال اطلاعات ضمانت‌نامه به سازمان باشد. در واقع ممکن است «صراحت» نداشته اما «دلاله» داشته باشند و آن مصوبه قانونی توسط نهادهای غیر از مجلس به تصویب رسیده باشد. در چنین شرایطی ممکن است دستگاه مربوطه این چنین استدلال کند که چون صراحت قوانین در این مورد وجود ندارد، تکلیفی برای ارسال اطلاعات ضمانت‌نامه متوجه آن دستگاه نیست. در واقع تصریح به اینکه صدور ضمانت‌نامه بدون ارائه اطلاعات آن به سازمان و ثبت در مرکز، از نظر این قانون قابل استناد نیست، ضروری است و الا ممکن است اطلاعات تضمین نامه‌ها ارایه نشود.
	ماده (۳۱)- تمامی وجوه پرداختی و کمک‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی، مازاد بر سهم کارفرمایی، سهم دولت و همچنین کلیه تضامین قانونی تأدیه نشده، به عنوان تأدیه بدهی دولت محسوب میشود. هرگونه کمک دولت در قالب بودجه سنواتی مازاد بر بدهی‌های دولت به اشخاص یاد شده نیز به عنوان مطالبه دولت محسوب می‌شود.	صدر این حکم در واقع دائمی کردن بخشی از حکم بند الف ماده ۲۸ قانون برنامه هفتم پیشرفت است. این حکم به انضباط مالی رابطه دولت و صندوق‌های بازنشستگی کمک می‌کند. با توجه به اینکه در روابط بین دولت و صندوق‌های بازنشستگی، دولت همزمان بدهی‌ها و مطالباتی دارد، پرداخت‌های دولت را بخشی از تأدیه بدهی در نظر گرفته و در صورت مازاد بودن پرداختی نسبت به بدهی، دولت را طلبکار می‌نماید. این امر حتی می‌تواند به صورت غیرمستقیم، موجب پیشبرد اصلاحات ساختاری صندوق‌های بازنشستگی شود.
	ماده (۳۲)- در راستای اجرای ماده ۳۱ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۰۲/۲۲، ایفای تعهدات دولت و پرداخت بدهی‌های دولت، وزارت مجاز است به ازای تعهدات و بدهی‌های دولت، منوط به موافقت ذینفع، تا سقف ارزش اموال، دارایی‌ها، زمین‌ها و مستحقات ملکی مازاد دولت و شرکت‌های دولتی که در بودجه‌های سنواتی تعیین می‌شود، گواهی اعتبار ریالی برای	در چند سال اخیر، ردیفی تحت عنوان مولدسازی دارایی‌ها در لوابح بودجه سنواتی، درج می‌شود. بررسی عملکرد بودجه‌های سنواتی نشان می‌دهد که ردیف درآمدی مولدسازی دارایی‌های دولت، عملکرد قابل ملاحظه‌ای نداشته است و موجب بیش‌برآوردی منابع دولت شده است.

لایحه	مصوب کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
	شرکت در فرایند واگذاری اموال، دارایی‌ها، زمین‌ها و مستحقات ملکی مازاد دولت و شرکت‌های دولتی برای ذینفع صادر نماید. دارنده اوراق مزبور مجاز است در صورت برنده شدن در فراخوان، تمام یا بخشی از وجه معامله را با اوراق صدرا اشاره پرداخت نماید. این اوراق قابل انتقال به غیر بوده و هر شخص دیگری که دارنده این اوراق باشد می‌تواند به منظور تملک موارد مذکور از این اوراق استفاده نماید. این اوراق به عنوان ودیعه نیز قابل پذیرش خواهد بود. وزارت مکلف است آیین‌نامه اجرایی این ماده از جمله شامل ارزیابی موارد مذکور و تشخیص موارد مازاد آنها و همچنین چگونگی ثبت حسابداری و گردش خزانه را حداکثر تا سه ماه بعد از لازم الاجرا شدن این قانون با تایید شورای ملی به تصویب هیئت وزیران برساند.	بدیهی است در شرایط فعلی، دستگاه‌های اجرایی تمایلی برای واگذاری و مولد سازی دارایی‌های خود نداشته باشند. از طرف دیگر پرداخت بدهی‌های غیر سیال دستگاهی که در قالب اوراق بهادار نمی‌باشد، از سوی دستگاه‌ها با تاخیر مواجه می‌شود و دستگاه‌های اجرایی تمایلی برای پرداخت آن‌ها ندارند. با توجه به ظرفیت مناسبی که در ماده ۳۱ قانون تأمین مالی تولید برای پرداخت بدهی‌ها از محل مولدسازی دارایی‌ها در نظر گرفته شده است، در این ماده تلاش شده با ارائه یک سازوکار مناسب، میان انگیزه واگذاری اموال دستگاه‌ها و پرداخت بدهی‌هایشان ارتباط برقرار شود. در این سازوکار، طلبکاران از دولت اوراقی دریافت می‌کنند که به واسطه آن می‌توانند بخشی از دارایی‌های دولت را بخرند یا این اوراق را در اختیار دیگران قرار داده و وجه متناسب آن را دریافت کنند. بدین ترتیب اولاً بازپرداخت بدهی‌های دولت از محل دارایی‌های دولت تسهیل می‌شود. ثانیاً مشکل نقدینگی متقاضیان که یکی از موانع مهم در فروش دارایی‌های دولت است تا حدی کاهش می‌یابد. همچنین به منظور رعایت حقوق طلبکاران، شرط موافقت ذینفع، به منظور دریافت اوراق تسویه در نظر گرفته شده است. همان‌طور که پیشتر نیز در خلال مواد دیگر بیان شد عبارت «پس از لازم الاجرا شدن این قانون» زائد است.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.



منابع و مأخذ

- [۱] لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی
- [۲] قانون محاسبات عمومی
- [۳] قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها

گزیده سیاستی

گزارش حاضر به بررسی احکام لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی می‌پردازد؛ لایحه‌ای که پاسخی به فقدان یک قانون جامع برای مدیریت بدهی‌های دولت است و می‌تواند گام مؤثری در جهت جلوگیری از ایجاد بی‌ضابطه تعهدات و ساماندهی و بازپرداخت بدهی‌ها باشد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir