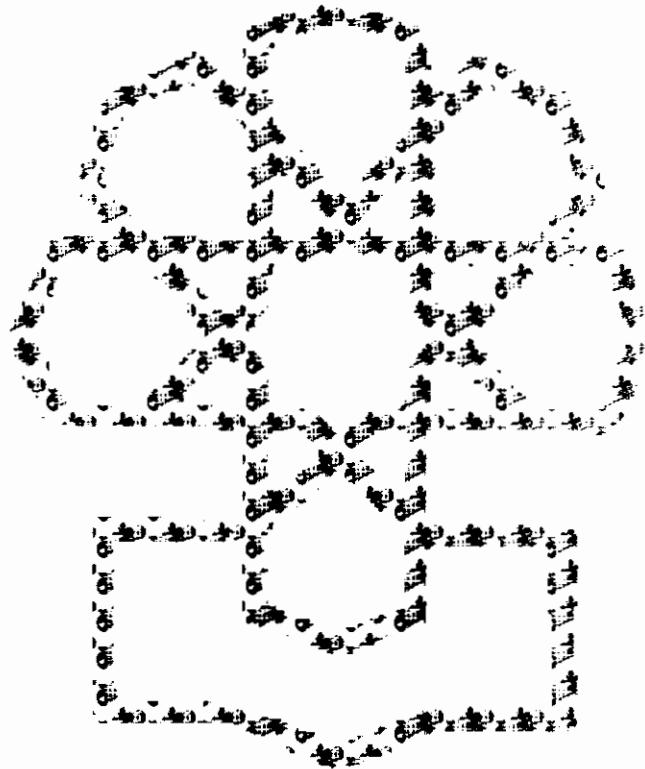


ارزیابی لایحه بودجه در خصوص مباحث خصوصی سازی و انتشار اوراق مشارکت

درباره لایحه بودجه ۱۳۷۹ - شماره (۱۲)



معاونت پژوهشی
دی ۱۳۷۸

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۱۱

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۱۱

۱- سیاست خصوصی سازی

مروری بر عملکرد اجرای سیاست خصوصی سازی در کشور نشان می‌دهد، آخرین تکیه گاه قانونی در مسیر اجرای این سیاست قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایتارگران و کارگران مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲ تلقی می‌گردد که با توجه به مشکلات و موانع اجرائی گوناگون عملاً در سال ۱۳۷۵ اجرای آن متوقف گردید و از سال ۱۳۷۶ مجدداً بحث سیاست خصوصی سازی در کشور و چگونگی اجرای آن مورد توجه و عنایت سیاست‌گذاران قرار گرفت. به گونه‌ای که طی قوانین بودجه‌ای سنواتی هر ساله در قالب تبصره مشخصی به موضوع این سیاست اشاره و مراحل اجرای آن و چگونگی نظارت بر اجرای این سیاست و سایر مراحل مربوط به آن مدنظر قرار گرفت. چنان که در بودجه سال ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ تبصره ۳۵ عهده‌دار این مسئولیت بوده است. لیکن به دنبال مطرح شدن قانون برنامه سوم و قانونمند شدن مجدد اجرای سیاست خصوصی سازی با توجه به تمامی ابعاد و جهات مورد نظر در آن که در فصول دوم و سوم از قانون برنامه سوم به آن پرداخته شده است، نیازی به تعیین تکلیف سیاست خصوصی سازی، شیوه‌های اجرائی، مکانیزم‌های نظارتی و... در ارتباط با آن در قوانین یک ساله بودجه‌های سنواتی نبوده و براین اساس تکیه گاه اجرای این سیاست در کشور، مفاد قانون برنامه سوم تلقی می‌گردد و امید است با رفع ابهامات موجود در این ارتباط هر چه سریع‌تر مبنای قانونی اجرای این سیاست در کشور قرار گیرد.

۲- انتشار اوراق مشارکت

با توجه به جدید بودن اجرای این سیاست طی سال‌های پس از انقلاب اسلامی، مروری کوتاه و گذرا از چگونگی مراحل اجرای این سیاست در کشور خالی از فایده نخواهد بود. سیاست استفاده از ابزار اوراق مشارکت و انجام عملیات بازار باز براساس آن شاید یکی از مهم‌ترین و مؤثرترین ابزار سیاست‌های پولی جهت کنترل نقدینگی و جلوگیری از بروز آثار تورمی بر اقتصاد کشور تلقی می‌گردد. در این راستا، انتخاب اوراق مشارکت به منظور جلب مشارکت سیستم بانکی از یک سو و متقاضیان سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی از سوی دیگر گامی مثبت در جهت ارتقای فعالیت‌های بازار سرمایه و کارآمد نمودن جریان سرمایه در تحقق اهداف کلان اقتصادی محسوب می‌گردد. البته توجه به این مسئله که عملکرد انتشار اوراق مشارکت تا چه حد اهداف مورد انتظار را تحقق بخشیده و اصولاً توانسته است به عنوان یک ابزار توانمند در جلب و جذب سرمایه‌های بخش خصوصی موفق عمل نماید یا نه، نکته‌ای است که حائز اهمیت فراوان می‌باشد.

مقطع زمانی پس از انقلاب اسلامی که طی آن سیاست انتشار اوراق مشارکت به مرحله اجرا درآمد سال‌های برنامه دوم توسعه اقتصادی و به عبارتی سال‌های ۱۳۷۳ به بعد می‌باشد. دلایل گوناگونی از جمله اجرای سیاست بانکداری بدون ربا، پایین بودن نرخ سپرده‌گذاری در بانک‌ها نسبت به سایر فعالیت‌های سودآور، مشکلات مالی ناشی از نوسانات قابل ملاحظه بهای نفت، منجر به آن گردید که طی برنامه دوم توسعه برای اولین بار زمینه به کارگیری سرمایه‌های عامه مردم و به نوعی بخش خصوصی در اجرای سیاست‌های عمرانی دولت مورد توجه قرار گیرد و استفاده از ابزار اوراق مشارکت در قالب استقراض از منابع داخلی و البته نه لزوماً در شکل محتوایی و تئوریک آن بلکه براساس اهداف و نیات خاص از جمله تأمین کسری بودجه دولت در زمره سیاست‌گذاری‌ها واقع گردد.

طبق تبصره ۸۵ قانون برنامه دوم، مجوز انتشار اوراق مشارکت به وزارت مسکن و سازمان ملی زمین و مسکن اعطا شد. متعاقب این قانون، تبصره ۶۸ قانون بودجه سال ۱۳۷۴ و تبصره ۳۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۵ کل کشور مجدداً به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه انتشار اوراق مشارکت برای تکمیل عملیات اجرایی طرح‌های بیمارستانی و دانشگاهی داده شد. در این راستا و به موازات اقدام انجام شده طبق قانون برنامه دوم و قوانین بودجه سنواتی، شهرداری تهران نیز مقررات ناظر به انتشار اوراق مشارکت را در بیست و پنجمین جلسه شورای پول و اعتبار را در سال ۱۳۷۳ به تصویب رساند و طبق آن با هدف اصلی مشارکت عموم مردم در طرح‌های عمرانی و انتفاعی دولت، تمامی سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مختلف، مجوز انتشار اوراق مشارکت را با نظارت بانک مرکزی به دست آوردند. لازم به ذکر است طی سال‌های بعد، قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت در تاریخ ۱۳۷۶/۶/۳۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و متعاقب آن به منظور روشن شدن وضعیت انتشار این اوراق و شرایط و امتیازات مترتب بر صادرکننده و خریداران اوراق مزبور، آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور در تاریخ ۱۳۷۷/۵/۱۸ به تصویب هیئت وزیران رسید.

طبق مفاد ماده (۱) از قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت «به منظور مشارکت عموم در اجرای طرح‌های عمرانی - انتفاعی دولت مندرج در قوانین بودجه سالانه کل کشور و طرح‌ها سودآور تولیدی و ساختمانی و خدماتی، به دولت و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و... اجازه داده می‌شود طبق مقررات این قانون قسمتی از منابع مالی مورد نیاز برای اجرای طرح‌های مذکور... را از طریق انتشار و عرضه عمومی اوراق مشارکت تأمین نمایند».

بررسی اجمالی از عملکرد انتشار اوراق مشارکت از نقطه نظر تطبیق اهداف کمی و کیفی مورد انتظار از اجرای این سیاست‌ها نشان می‌دهد که مشارکت بانک‌ها در کنار عموم مردم در خرید اوراق مشارکت منتشر شده قابل توجه بوده است. بدیهی است در شرایطی که چند انتخاب محدود در پیش روی سیاست‌گذاران جهت تأمین منابع مالی از داخل شامل استقراض از سیستم بانکی، استقراض از عموم مردم (از طریق انتشار اوراق مشارکت) و بالاخره انتشار اوراق مشارکت و مشارکت توأم بخش خصوصی و سیستم بانکی در خرید آنها وجود ندارد، توسل به راه حل اخیر مشکلات و مضرات به مراتب کمتری را به اقتصاد کشور تحمیل خواهد نمود.

براساس اطلاعات موجود ملاحظه می‌گردد از مجموع ۳۳۷۵/۳ میلیارد ریال اوراق مشارکت منتشر شده طی سال‌های ۱۳۷۳-۱۳۷۶، سهم بخش خصوصی و عموم مردم در خرید اوراق منتشر شده (اشخاص حقیقی خریدار اوراق مشارکت) ۴۳/۰۰ درصد و به عبارتی ۱۴۵۰/۷ میلیارد ریال می‌باشد که با توجه به تازگی اجرای این سیاست در کشور و ناشناخته بودن موضوع در میان فرهنگ جامعه در این حد نیز قابل

توجه می باشد هر چند که از اهداف مورد انتظار آن که استفاده از منابع سرمایه ای بخش خصوصی است هنوز فاصله بسیاری دارد. (جداول شماره ۱ و ۲).

جدول ۱- برخی اطلاعات مربوط به سهم بخش خصوصی در خرید اوراق مشارکت منتشر شده طی سال های ۱۳۷۳-۱۳۷۶

عنوان اوراق مشارکت	سال انتشار	ارزش اسمی اوراق منتشر شده (میلیارد ریال)	مبلغ فروش رفته توسط مردم (بخش خصوصی) (میلیارد ریال)
۱- طرح نواب	۱۳۷۳	۲۵۰/۰۰۰	۲۵۰/۰۰۰
۲- شهر سالم و بازسازی حرم حضرت عبدالعظیم	۱۳۷۴	۷۰/۰۰۰	۷۰/۰۰۰
۳- طرح های بیمارستانی	۱۳۷۴	۳۰/۰۰۰	۱۸/۲
۴- طرح تأمین	۱۳۷۵	۸۰/۰۰۰	۸۰/۰۰۰
۵- طرح پیکان جدید	۱۳۷۵	۵۸۵/۸	*۱
۶- شرکت شهرک های جدید پرند، اندیشه، هشتگرد	۱۳۷۶	۱۱۰/۳	۳۵/۰۰۰
۷- پیکان جدید نوبت دوم	۱۳۷۶	۵۸۵/۸	۱۸۷/۵
۸- بازار تبریز	۱۳۷۶	**۲	۵۰/۰۰۰
۹- اوراق مشارکت ملی	قانون بودجه ۱۳۷۶	۲۲۵۰	۷۶۰/۰۰۰
جمع کل	-	۳۴۶۷۵/۳	۱۴۵۰/۷

* توضیح این که اوراق مشارکت منتشر شده طرح پیکان جدید در سال ۱۳۷۵ در مرحله اول به میزان ۳۲۵/۶ میلیارد ریال توسط اشخاص حقوقی خاص نظیر بانک ها و شرکت های سرمایه گذاری خریداری گردید.
** اطلاعات در دسترس نمی باشد.

جدول ۲- وضعیت انتشار اوراق مشارکت طی سال ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸

عنوان اوراق مشارکت	سازمان انتشار دهنده اوراق مشارکت	تاریخ انتشار	مبلغ مصوب (میلیارد ریال)	مبلغ فروش رفته (میلیارد ریال)
۱- اوراق مشارکت وزارت نیرو	(تبصره ۴۸ قانون بودجه وزارت نیرو)	۱۳۷۷/۸/۲	۳۰۰	۳۰۰
۲- طرح متانول خارک	شرکت پتروشیمی	۱۳۷۷/۹/۱۵	۲۰۰	۲۰۰
۳- شرکت داروسازی زکریای تبریز	شرکت داروسازی زکریای تبریز	۱۳۷۷/۹/۱۵	۵۰	۳۰
۴- عمرانی دولت (مشارکت ملی)	(قانون بودجه)، سازمان برنامه و بودجه	۱۳۷۷/۹/۱۵	۲۵۰۰	۲۵۰۰
۵- وزارت معادن و فلزات	شرکت فولاد میبد یزد	۱۳۷۷/۱۲/۱	۱۰۰	۷۰
۶- عمرانی دولت (مشارکت ملی)	قانون بودجه	۱۳۷۸	۲۰۰۰	۱۱۵۰
۷- شرکت پلی اکریل ایران	شرکت پلی اکریل ایران	۱۳۷۸	-	۵۰

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اداره اعتبارات و نظارت بر بانک ها.

هم چنان که در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ نیز ملاحظه می گردد پیش بینی انتشار اوراق مشارکت به میزان ۲۰۰۰ میلیارد ریال طبق سنوات گذشته به عمل آمده است. که از این مبلغ ۱۰۰ میلیارد ریال آن به قطار شهری مشهد و ۳۰۰ میلیارد ریال آن به وزارت نیرو اختصاص یافته است.

نکته حائز اهمیت در این ارتباط تحلیل همه جانبه عملکرد اوراق مشارکت و آثار آن بر اقتصاد کشور از نقطه نظر تولید، نقدینگی و تورم می باشد که خود صحبت مفصل و جداگانه ای است که نیازمند انجام تحقیق پیرامون آن می باشد. لیکن لازمه انجام این تحقیق وجود آمار و اطلاعات مستند و قابل اتکا جهت تحلیل های

مورد نظر می‌باشد. متأسفانه در خصوص انتشار اوراق مشارکت ملی که در طرح‌های عمرانی دولت مورد استفاده واقع می‌گردد، اطلاعات دقیقی در دسترس نمی‌باشد و علی‌رغم آن که در ماده (۱۳) قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی را مکلف به ارائه گزارش‌ها سالانه از میزان و انواع اوراق مشارکت منتشر شده طی هر سال، نموده است. گزارش‌های عملکرد مورد انتظار تدوین نگردیده یا حداقل در اختیار گروه‌های کارشناسی قرار نمی‌گیرد تا بتوان نسبت به تطبیق اهداف کمی و کیفی مورد انتظار از انتشار اوراق مشارکت تحلیل واقع بینانه‌ای را انجام داد.

در خاتمه مراحل تکوین و تدوین قانون انتشار اوراق مشارکت در کشور طی سال‌های ۱۳۷۳-۱۳۷۶ به شرح جدول ذیل ارائه می‌گردد تا نسبت به نحوه قانونمند شدن، اهداف مورد انتظار، امتیازات و شرایط پیش‌بینی شده مربوط به انتشار اوراق مشارکت طی سال‌هایی که از اجرای این سیاست در کشور طی سال‌های پس از انقلاب اسلامی می‌گذرد، آگاهی حاصل گردد.

جدول ۳- مراحل تکوین و تدوین قانون انتشار اوراق مشارکت در کشور (طی سال‌های ۱۳۷۳-۱۳۷۶)

عنوان	قانون برنامه دوم (تبصره ۸۵)	مصوبه شورای پول و اعتبار (مصوب اردیبهشت ۱۳۷۳)	قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت (مصوب ۱۳۷۶/۶/۳۰)
تعاریف	- اوراق مشارکت، اوراقی بدون نام است که به قیمت اسمی منتشر می‌شود.	- اوراق مشارکت، اوراقی بانام یا بی‌نام است - اوراق مشارکت با مجوز بانک مرکزی توسط سازمان مجری منتشر می‌شود. - اوراق مشارکت قابل انتقال به غیر است. - اوراق مشارکت قابل معامله در بورس و غیربورس است. - امین توسط بانک مرکزی انتخاب می‌شود.	- طرح‌های عمرانی مورد نظر در این قانون، طرح‌هایی است که در مدت معقولی علاوه بر تأمین هزینه‌ها... سود متناسبی را نیز عاید دولت نماید. - منظور از طرح‌های انتفاعی دولت در این قانون، انتفاع مالی است به نحوی که فایده‌ها ناشی از بهره‌برداری طرح قابل فروش و قابل تقویم به پول باشد.
اهداف	- جذب سرمایه‌های مردمی - استقرار عمومی	- افزایش مشارکت‌های مردمی - ایجاد تنوع در بازارهای مالی - تکمیل و توسعه طرح‌های سودآور بخش عمومی و خصوصی - تأمین منابع از طریق منابع غیربانکی	- تأمین بخشی از منابع مالی مورد نیاز طرح‌های عمرانی - انتفاعی دولت در بودجه‌های سالانه - تأمین منابع مالی مورد نیاز جهت ایجاد، تکمیل و توسعه طرح‌های سودآور تولیدی، ساختمانی و خدماتی
امتیازات - شرایط	- دارندگان اوراق در خرید مستحقات از محل وجوه اوراق مشارکت به دیگران تقدم می‌یابند. - به اوراق مشارکت سود علی‌الحساب تعلق می‌گیرد. - سود قطعی اوراق پس از اتمام عملیات اجرایی طرح تعیین می‌شود.	- سود علی‌الحساب اوراق مشارکت به نرخ معین تعلق می‌گیرد. - سود قطعی قابل پرداخت با توجه به شرایط اقتصادی کشور... پرداخت می‌شود. - وجوه حاصل از فروش اوراق مشارکت باید منحصراً به مصرف اجرای طرح... برسد.	- سود علی‌الحساب به اوراق براساس نرخ معین تعلق می‌گیرد. - سود قطعی قابل پرداخت طبق قرارداد عاملیت مشخص و معین خواهد گردید. - مصرف وجوه حاصل از واگذاری اوراق مشارکت در غیر اجرای طرح‌های مربوط در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال عمومی محسوب می‌گردد.

ماخذ: قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی - سازمان برنامه و بودجه
- قانون «نحوه انتشار اوراق مشارکت» مصوب مجلس شورای اسلامی
- مصوبه شورای پول و اعتبار - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران