

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور  
۳. بدیهی های دولت و شرکت های دولتی و تداخل  
کارکرد های نظام پولی بانظام مالی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. انباشت بدهی‌های دولت در ایران
۵	۲. وضعیت بدهی‌ها و تعهدات دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱
۸	۳. وضعیت بدهی‌های شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱
۱۱	۴. مجموع بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱
۱۳	۵. تداخل کارکردهای نظام پولی با نظام مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱
۱۵	نتیجه‌گیری و پیشنهادات



### بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۳. بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی و تداخل کارکردهای نظام پولی با نظام مالی

#### چکیده

به دلیل فقدان مرجعی برای پایش تعهدات و بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی در اقتصاد ایران دیون بخش عمومی رشد فزاینده‌ای یافته است.

لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ احکام متعددی در زمینه بدهی‌ها و تعهدات قانونی و واگذاری دارایی‌ها برای تأمین مالی بدهی و دیون ناشی از کسری بودجه پنهان دولت در سال‌های قبل دارد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ مبلغی حداقل معادل ۱۱۸ هزار میلیارد ریال از محل احکام ماده واحده بودجه برای دولت بدهی و تعهد در سال ۱۳۹۱ ایجاد و ۱۲۰ هزار میلیارد ریال صرف پرداخت بدهی‌های گذشته ناشی از کسری بودجه پنهان دولت می‌شود. بدهی‌هایی که در سال ۱۳۹۱ ایجاد می‌شود و بدهی‌هایی که دولت در سال ۱۳۹۱ برنامه بازپرداخت آنها را در لایحه درج کرده مجموعاً حدود ۳۷ درصد منابع پیش‌بینی شده حاصل از نفت در لایحه بودجه است.

براساس احکام لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، شرکت‌های دولتی از محل انتشار اوراق مشارکت ریالی و ارزی حدود ۶۵۸ هزار میلیارد ریال (مندرج در احکام لایحه)، از محل استقراض از شبکه بانکی حدود ۱۱۵ هزار میلیارد ریال (مندرج در احکام لایحه)، از محل وام خارجی، تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی حدود ۶۱۰ هزار میلیارد ریال (مندرج در پیوست ۳) و در مجموع حدود ۱۲۸۳ هزار میلیارد ریال بدهی برای بخش عمومی ایجاد می‌کنند. این میزان بدهی در حدود ۲۰۶ درصد منابع پیش‌بینی شده حاصل از نفت و حدود ۳۸ درصد بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است.

مجموع بدهی دولت و شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ حداقل ۱۶۲۲ هزار میلیارد ریال است که نزدیک به ۲/۴ برابر منابع پیش‌بینی شده حاصل از نفت در لایحه بودجه است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ برای نظام بانکی الزام‌ها و تکالیف متعددی دیده شده است که نتیجه آن اختلال در نظام پولی و بانکی کشور خواهد بود.

احکام مندرج در ماده واحده لایحه بودجه (برای مواردی که اعتبار مشخص وجود دارد) موجب افزایش مانده تسهیلات تکلیفی (یا تبصره‌ای) شبکه بانکی کشور در سال ۱۳۹۱ به میزان ۱۹۳ هزار میلیارد ریال خواهد شد.

اسناد خزانه اسلامی پیش‌بینی شده در احکام لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، اگر به‌منظور تسویه بدهی طلبکاران دولت به‌کار رود و توسط بانک مرکزی خریداری شود منجر به افزایش نقدینگی و در نتیجه تشدید تورم خواهد شد.

### مقدمه

نظام آمارهای مالی دولت<sup>۱</sup> چارچوب جامع مفهومی و حسابداری مناسبی برای تحلیل و ارزیابی سیاست مالی، به‌ویژه عملکرد کل بخش دولت (شامل دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها) است که در آن امکان تجزیه و تحلیل اندازه بخش عمومی، استفاده از منابع، وضعیت پولی و بدهی مالی، خالص بدهی، خالص ثروت و مطالبات احتمالی به‌عهده دولت (از جمله تعهدات مستمری بازنشستگی تأمین اجتماعی) فراهم می‌شود. نظام آمارهای مالی دولت اطلاعاتی را فراهم می‌کند که بر مبنای آن سیاستگذاران و تحلیلگران می‌توانند پیشرفت‌های ایجاد شده در فعالیت‌های مالی، موقعیت مالی و وضعیت نقدینگی کل بخش دولت یا بخش عمومی را در قالب روشی پایدار و نظام‌مند مطالعه کنند. اطلاعات بودجه‌ای ارائه شده لایحه بودجه ۱۳۹۱ همانند بودجه‌های سنواتی پیشین از نظر اطلاعاتی و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات دولت و شرکت‌های دولتی پیشرفتی نکرده است، به‌گونه‌ای که امکان به‌کارگیری آنها در تحلیل وضعیت مالی دولت و چشم‌انداز آینده تعهدات و مطالبات دولت و بخش عمومی وجود ندارد.

در حال حاضر، لوایح و قوانین بودجه سنواتی و گزارش‌های عملکرد دولت و گزارش‌های تفریح بودجه اطلاعات شفاف و مستندی از میزان تعهدات مالی دولت به‌دست نمی‌دهد. مدیریت بدهی‌های بخش عمومی در ایران فاقد نهاد متولی مشخص است و در واقع، مرجعی برای پایش تعهدات و بدهی‌های بخش دولت و بخش عمومی در اقتصاد ایران وجود ندارد. نتیجه چنین وضعی رشد روزافزون دیون و تعهدات دولت و بخش عمومی و آثار منفی آن بر فضای کسب‌وکار در ایران است. عدم ایفای تعهدات مالی توسط دولت و نهادهای بخش عمومی، حیات اقتصادی فعالان اقتصادی را با چالش‌های متعددی مواجه می‌کند که از جمله می‌توان به اتلاف وقت مدیران بنگاه‌های اقتصادی جهت پیگیری مطالبات، کاهش توان مالی جهت تهیه مواد اولیه (کاهش سرمایه در گردش)،



پرداخت نشدن حقوق پرسنل و صاحبان سهام شرکت‌ها، انتقال بدهی به تأمین‌کنندگان نهاده‌ها و سایر طلبکاران، ناتوانی در پرداخت مالیات و آثار منفی ناشی از آن، ناتوانی در بازپرداخت تسهیلات دریافتی از بانک‌ها و آثار منفی ناشی از آن، عدم امکان ایفای تعهدات به شبکه تأمین اجتماعی و غیره اشاره کرد.

از سوی دیگر، فقدان شفافیت در بدهی‌ها و تعهدات دولت و عدم توجه به تعهدات بلندمدت یا بدهی‌های ضمنی و احتمالی در آینده می‌تواند آسیب‌پذیری نظام مالی کشور را در برابر خطرهای مالی کوتاه‌مدت و بلندمدت بیشتر کند و این خود می‌تواند علاوه بر تبعات منفی اقتصادی، تبعات منفی سیاسی و اجتماعی را نیز دربرداشته باشد.

در اغلب کشورها، یکی از قوانین اصلی نظام بودجه یا بخشی از این قوانین اصلی به مدیریت دیون عمومی اختصاص دارد و از جمله اسناد لازم و ضروری که دولت موظف است به همراه لایحه بودجه تقدیم مجلس کند، گزارش دیون و تعهدات عمومی است.<sup>۱</sup> در اغلب این کشورها، وزارت دارایی از طریق نظام خزانه‌داری مسئول مدیریت بدهی است و مسئولیت بدهی و نگاهداری دفاتر و نظام ثبت بدهی را نیز به عهده دارد و گزارش‌های تفصیلی و منظمی در مورد بدهی‌ها و هزینه‌های تأمین مالی نشده و سیاست‌های مربوط به بدهی را تسلیم مجلس می‌کند.

در بخش اول تا چهارم این گزارش وضعیت بدهی‌های دولت شامل دولت و شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ بررسی شده است. در بخش پنجم با توجه به احکام ماده واحده لایحه بودجه تداخل کارکردهای نظام پولی با نظام مالی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## ۱. انباشت بدهی‌های دولت در ایران

بدهی‌ها و تعهدات مالی دولت گونه‌های مختلفی دارد و از کانال‌های مختلفی ایجاد شده است. در یک دسته‌بندی کلی این بدهی‌ها را می‌توان در دو گروه بدهی‌ها و تعهدات قانونی و بدهی‌های ناشی از کسری بودجه طبقه‌بندی کرد.

### ۱-۱. بدهی‌ها و تعهدات قانونی

بدهی‌ها و تعهدات قانونی دولت شامل اقلامی نظیر انتشار اوراق مشارکت (ریالی و ارزی)، استقراض از خارج، تضمین وام‌های دریافت شده به وسیله دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های

۱. یان لاینرت، چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه موردی برخی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه)، ترجمه افشین خاکباز و بهزاد لامعی، دفتر برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.

غیروابسته به دولت مرکزی (نظیر شهرداری‌ها و شرکت‌های دولتی)، تضمین اصل و سود اوراق مشارکت (ریالی و ارزی) شرکت‌های دولتی، تعهدهای قانونی ناشی از تقبل حق بیمه و حمایت‌های اجتماعی، مصوبات مجلس شورای اسلامی درخصوص بازنشستگان و قوانین مربوطه، تقبل یارانه سود تسهیلات بانکی، حمایت‌های دولت از فعالیتهای اقتصادی از طریق پرداخت یارانه‌هایی از قبیل یارانه شیر، خرید تضمینی گندم و چای، یارانه جوایز صادراتی و غیره می‌شود.

## ۲-۱. بدهی‌های ناشی از کسری بودجه

یکی از شکل‌های کسری بودجه دولت (که می‌شود آن را کسری بودجه پنهان نامید و در سال‌های اخیر بیشتر مورد استفاده دولت قرار گرفته است) بیش‌گویی منابع بودجه عمومی دولت به‌منظور پوشش مصارف، به‌ویژه اعتبارات عمرانی است. در سال‌های اخیر دولت به‌منظور پاسخ به درخواست‌های منطقه‌ای متعدد (که معمولاً توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی یا مصوبات سفرای استانی تقویت می‌شود) اقدام به درج طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی در لوایح بودجه سنواتی کرده است و با توجه به اصرار به اجرای چنین طرح‌هایی، به‌ویژه در بخش‌های نفت، آب، برق و راه و ترابری، طرح‌های فوق با حداقل منابع لازم شروع شد و در عمل به‌دلیل عدم کفایت منابع مالی پیش‌بینی شده، برخی اوقات مطالبات پیمانکاران آنها تسویه نشده است و لذا به‌صورت دیون دولت هر سال انباشته شده است. درواقع، دولت و شرکت‌های دولتی هر ساله برای تأمین نیازهای خود اقدام به خرید کالاها و خدماتی کرده‌اند و یا برای اجرای طرح‌های عمرانی با پیمانکاران خصوصی قراردادهایی منعقد کرده‌اند که برای آنها منبع مالی کافی نداشته‌اند و یا منابع مالی آنها به اموری ضروری‌تر، برای مثال پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان، اختصاص یافته است. این شکل از کسری بودجه پنهان منجر به انباشت بدهی‌های دولت و در نتیجه آسیب‌پذیری نظام مالی کشور و به‌تبع آن اثر منفی بر فضای کسب‌وکار کشور شده است و اگر برای آن راهکارهای مناسبی طراحی نشود در سال‌های آتی چالش‌های جدی برای اقتصاد کشور فراهم خواهد کرد.

کسری بودجه دولت به خودی خود امری مذموم نیست، چه بسا در وضعیت رکود و کساد اقتصادی، سیاستی توصیه شده است، (کشورهای بحران‌زده صنعتی طی دو سال ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ دست به چنین کاری برای نجات اقتصادشان زدند)، اما نحوه تهیه و تنظیم بودجه توسط دولت در چند سال اخیر حاکی از این است که دولت‌ها در ایران معمولاً از بیان کسری بودجه به‌صورت شفاف خودداری می‌کنند و در عمل با قصد بیش‌برآورد منابع مالی عملاً آن را پنهان می‌کنند. تجربه کشورهای جهان نشان داده است کسری بودجه پنهان و تأمین مالی آن از طریق ایجاد دیون (یعنی



از جیب عرضه‌کنندگان کالاها و خدمات و پیمانکاران) آثار منفی بیشتری بر متغیرهای اقتصادی دارد تا روش‌های شناخته شده تأمین مالی کسری بودجه مانند اوراق مشارکت.

## ۲. وضعیت بدهی‌ها و تعهدات دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

همان‌طور که گفته شد بدهی‌ها و تعهدات دولت ناشی از دو محل احکام قانونی و کسری بودجه پنهان است. لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ احکام متعددی در زمینه بدهی‌ها و تعهدات قانونی و واگذاری دارایی‌ها برای تأمین مالی بدهی‌ها و دیون ناشی از کسری بودجه پنهان سال‌های قبل دارد. نکته قابل توجه در این احکام، عدم درج رقم برای برخی از آنها و عدم درج برخی از آنها در سقف منابع و مصارف دولت است که موجب شده است تصویر صحیحی از منابع و مصارف دولت در ارقام ماده واحده بودجه نشان داده نشود.

جدول ۱ وضعیت بازپرداخت بدهی‌ها و تعهدات دولت را در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نشان می‌دهد. شایان ذکر است به دلیل عدم درج رقم مشخص برای برخی از این احکام تصویر کاملی از میزان بدهی‌ها و تعهدات دولت ناشی از بودجه در این سال به دست نمی‌آید. چنانچه ملاحظه می‌شود، بدون در نظر گرفتن احکامی که برای آنها رقمی مشخص نشده است، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ مبلغی حداقل معادل ۱۱۸ هزار میلیارد ریال از محل احکام ماده واحده بودجه برای دولت بدهی و تعهد در سال ۱۳۹۱ ایجاد و ۱۲۰ هزار میلیارد صرف پرداخت بدهی‌های گذشته می‌شود که هیچ‌میزانی از آن در سقف منابع و مصارف بودجه عمومی دولت درج نشده است.

جدول ۱. وضعیت بدهی و تعهدات دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

ردیف	شرح	مبلغ - میلیارد ریال	توضیحات
۱	بدهی‌ها و تعهدات قانونی	۱۱۸,۰۰۰*	
۱-۱	دریافت تسهیلات ریالی از شبکه بانکی توسط شرکت‌های گاز استانی (بند «۱-۴»)	۳۰,۰۰۰	ضرورت درج در سقف ماده واحده به دلیل تضمین وزارت نفت
۱-۲	انتشار اوراق مشارکت توسط شرکت‌های دولتی تابعه و وابسته وزارت راه و شهرسازی با تضمین دولت (بند «۱۱-۲»)	۲۰,۰۰۰	ضرورت درج در سقف ماده واحده به دلیل تضمین دولت
۱-۳	انتشار اوراق مشارکت توسط شرکت‌های دولتی تابعه و وابسته وزارت نیرو با تضمین دولت (بند «۱۱-۳»)	۳۰,۰۰۰	ضرورت درج در سقف ماده واحده به دلیل تضمین دولت
۱-۴	انتشار اوراق مشارکت توسط دولت (بند «۱۱-۴»)	۳۰,۰۰۰	ضرورت درج در سقف ماده واحده
۱-۵	انتشار اوراق مشارکت توسط شهرداری‌ها با تضمین ۵۰ درصد بازپرداخت اصل و سود توسط دولت (بند «۱۱-۶»)	۸,۰۰۰	ضرورت درج در سقف ماده واحده به میزان سهم دولت
۱-۶	تقبل حق بیمه سهم کارفرما برای کارگزاران و پیمانکاران مخابرات روستایی توسط دولت (بند «۱۹-۱۴»)	رقم مشخص نیست	ضرورت درج در سقف ماده واحده
۲	بدهی‌های ناشی از کسری بودجه	۱۲۰,۰۰۰*	
۲-۱	مطالبات و تعهدات وزارت نفت و شرکت‌های تابعه و وابسته (جزء «ذ» بند «۱-۱»)	۵۰,۰۰۰	ضرورت درج در سقف ماده واحده
۲-۲	تأدیه مطالبات اشخاص حقیقی و حقوقی و دیون پیمانکاران وزارت دفاع از محل فروش سهام شرکت‌های دولتی (بند «۴-۵»)	۲۰,۰۰۰	ضرورت درج در سقف ماده واحده
۲-۳	تسویه و تهاتر بدهی دولت به بانک‌ها از محل اموال، دارایی، سهام و سهم‌الشرکه دولت در شرکت‌ها (بند «۷-۳»)	رقم مشخص نیست	ضرورت درج در سقف ماده واحده
۲-۴	تأدیه مطالبات و تعهدات اشخاص حقیقی و حقوقی و پیمانکاران از محل سهام و سهم‌الشرکه قابل واگذاری متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی (بند «۸-۲»)	رقم مشخص نیست	ضرورت درج در سقف ماده واحده
۲-۵	پرداخت و یا تهاتر بدهی شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارت نیرو از محل فروش اموال، سهام و دارایی‌های دولت و شرکت‌های دولتی (جزء «الف» بند «۸-۴»)	رقم مشخص نیست	ضرورت درج در سقف ماده واحده
۲-۶	بازپرداخت بخشی از بدهی‌های معوقه بانکی از محل فروش اموال و سهام شرکت راه‌آهن (جزء «ب» بند «۸-۴»)	رقم مشخص نیست	ضرورت درج در سقف ماده واحده
۲-۷	تسویه و تهاتر بدهی شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارت دفاع از محل فروش اموال، دارایی‌ها و سهام (جزء «ث» بند «۸-۴»)	۵۰,۰۰۰	ضرورت درج در سقف ماده واحده
۲-۸	تسویه بدهی‌ها و تعهدات دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی تا پایان سال ۱۳۹۱ از محل فروش سهام (جزء «ج» بند «۸-۴»)	رقم مشخص نیست	ضرورت درج در سقف ماده واحده
۲-۹	پرداخت بدهی‌های بخش‌های مختلف از محل فروش سهام و اموال (بند «۸-۱۰»)	رقم مشخص نیست	ضرورت درج در سقف ماده واحده
۲-۱۰	پرداخت حقوق، رد دیون و مطالبات ایثارگران و خانواده معظم شهدا و کارکنان اعم از شاغل یا بازنشسته از محل فروش اموال دارایی و سهام شرکت‌های دولتی (بند «۱۴-۱»)	رقم مشخص نیست	ضرورت درج در سقف ماده واحده
۲-۱۱	اجازه انتشار اسناد خزانه اسلامی به دولت (بند «۱۹-۱۶»)	رقم مشخص نیست	ضرورت درج در سقف ماده واحده

\* ارقام فوق با توجه به نامشخص بودن رقم برخی از احکام، حداقل میزان بدهی و تعهدات است.



## ماهیت بدهی‌ها

از نظر ماهیت بدهی، مبلغ ۱۱۸ هزار میلیارد ریال مربوط به بدهی‌ها و تعهدات قانونی و مبلغ ۱۲۰ هزار میلیارد ریال مربوط به بدهی‌های ناشی از کسری بودجه است. طبیعی است با مشخص کردن رقم برای ۹ حکم مندرج در جدول ۱ ارقام بدهی‌های ناشی از کسری بودجه انباشته سال‌های قبل دولت بسیار بیشتر از رقم به‌دست آمده خواهد بود.

مجموع بدهی‌ها و تعهدات ایجاد شده توسط دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۱ و بدهی‌هایی که دولت تا قبل از سال ۱۳۹۱ ایجاد کرده و احکامی برای بازپرداخت آنها در بودجه پیش‌بینی کرده (حداقل ۲۲۸ هزار میلیارد ریال) حدود ۳۷ درصد منابع پیش‌بینی شده حاصل از نفت در لایحه بودجه ۱۳۹۱ (۶۷۲ هزار میلیارد ریال) است این حجم از بدهی به‌علاوه بدهی‌هایی که قبلاً ایجاد شده و هیچ برنامه‌ای برای بازپرداخت آنها ارائه نشده نشانه‌ای است برای اینکه مجلس شورای اسلامی در بررسی لایحه بودجه به مدیریت بدهی‌ها و تنظیم قوانین و مقررات لازم برای مدیریت کارآی بدهی‌ها توجه بیشتری نماید.

همان‌گونه که در جدول ۱ مشاهده می‌شود در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در احکام متعددی به دولت و دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شده است تا انواع دارایی‌های خود (از جمله اموال، سهام، سهم‌النشرکه، طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام و...) را برای تأدیه، تسویه و یا بازپرداخت بدهی‌ها یا تعهداتشان به فروش برسانند. با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از این دارایی‌ها از محل منابع حاصل از نفت یعنی ثروت ملی نسل حاضر و نسل آینده به‌دست آمده است، فروش آنها در چنین حجم عظیمی طی یک سال بدون آنکه رقمی مشخص شده باشد و از طرف دیگر، مسئولیت اصلی واگذاری آنها برعهده وزیر امور اقتصادی و دارایی قرار شده است، ممکن است موجب تحمیل زیان به نسل‌های آینده شود.

## اسناد خزانه اسلامی

در بند «۱۶-۱۹» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، دولت مجاز شده است به‌منظور تسویه بدهی مسجل خود بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اسناد خزانه اسلامی منتشر کند.

در ادبیات مالی، اسناد خزانه، عبارت از اوراق بهاداری هستند که گواهی تعهد دولت به بازپرداخت مبلغ اسمی آنها در آینده است. این اوراق دارای سررسید متنوع، بدون سود و معاف از مالیات است. در زمان فروش دولت اسناد خزانه را ارزان‌تر از مبلغ اسمی به خریداران می‌فروشد.

اسناد خزانه از ابزارهای مالی دارای ماهیت بدهی هستند.<sup>۱</sup> اسناد خزانه اسلامی همانند اسناد خزانه از نوع ابزارهای مبتنی بر بدهی است با این تفاوت که اسناد خزانه با ماهیت اوراق قرضه به دلیل مغایرت با شرع و با اظهار نظر صریح شورای نگهبان انتشار نیافته و اینک به عنوان اسناد خزانه اسلامی علی‌الاصول سازگار با ضوابط شریعت انتشار می‌یابند. با انتشار این ابزار جدید خلق بدهی صورت نمی‌گیرد بلکه آن بخش از بدهی‌های سابق که بر مبنای قراردادهای معاملات واقعی یا تعهدات دولت در گذشته ایجاد شده با اسناد خزانه معادل با آن جایگزین (تسویه) می‌شوند.<sup>۲</sup>

در قوانین موجود کشور ضمن اینکه تعریفی از اسناد خزانه اسلامی ارائه نشده است، سازوکار قانونی برای انتشار آن وجود ندارد. از این رو لازم است قبل از اینکه حکمی از آن در لایحه بودجه آورده شود بستر قانونی مورد نیاز برای انتشار اسناد خزانه اسلامی فراهم شود و ابعاد حقوقی، فنی و فقهی آن در چارچوب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی آورده شود. اسناد خزانه اسلامی مزایای بسیاری دارد که از جمله آنها شناسایی و تسویه بدهی‌های انباشته و برقراری انضباط مالی مناسب بر فعالیت‌های مالی دولت است.<sup>۳</sup> اما اگر سازوکارهای قانونی شفاف و محکمی برای میزان خرید آن توسط بانک مرکزی تصویب نشود، می‌تواند آثار تورمی بسیار شدیدی را به نبال داشته باشد. اگر دولت بانک مرکزی را ملزم به خرید اسناد خزانه اسلامی بکند، پایه پولی منبسط و در نتیجه نقدینگی افزایش خواهد یافت. افزایش نقدینگی نتیجه جز تشدید تورم نخواهد داشت. در واقع تصویب انتشار اسناد خزانه اسلامی در بودجه درحالی که چارچوب حقوقی و فنی روشنی ندارد این پتانسیل بالقوه را دارد که افزایش نقدینگی و تشدید تورم را در پی داشته باشد.

### ۳. وضعیت بدهی‌های شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

در یک دسته‌بندی کلی، بدهی شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه را می‌توان در دو گروه بدهی‌های ناشی از احکام ماده واحده بودجه و بدهی شرکت‌ها ناشی از استقراض از داخل و خارج مندرج در بودجه شرکت‌های دولتی (پیوست ۳) طبقه‌بندی کرد.

۱. حسین قضاوی و حسین بازمحمدی، عملیات بازار باز در چارچوب بانکداری بدون ربا، مطالعه موردی، اسناد خزانه اسلامی، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، زمستان ۱۳۸۹.

۲. همان، ص ۵۰.

۳. همان، ص ۶۱.



### ۱-۳. بدهی‌های شرکت‌های دولتی مطابق احکام لایحه بودجه

شرکت‌های دولتی به‌عنوان بخش بزرگی از بخش عمومی در طی سال مالی برای انجام امور سرمایه‌گذاری در راستای دستیابی به اهداف و مأموریت‌های دولت اقدام به ایجاد بدهی از طریق استقراض از شبکه بانکی، استقراض از خارج، استقراض از مردم به وسیله انتشار اوراق مشارکت ریالی و یا استقراض از بازارهای بین‌المللی از طریق انتشار اوراق مشارکت ارزی یا اوراق صکوک می‌کنند. هر ساله در لوایح بودجه سنواتی بخشی از اصل و سود این بدهی‌های جدید شرکت‌های دولتی توسط دولت تضمین و تعهد می‌شود که در بخش قبلی این نوع از بدهی‌ها به‌عنوان بدهی‌های دولت شناخته و معرفی شد. اما بخش عمده‌ای از اصل و سود بدهی‌های شرکت‌های دولتی از محل منابع داخلی شرکت‌ها پرداخت می‌شود. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ به مانند سال‌های قبل مجوزهایی برای انتشار اوراق مشارکت (ریالی و ارزی) و استقراض از سیستم بانکی برای شرکت‌های دولتی صادر شده است که در جدول ۲ احکام آن نشان داده شده است.

براساس احکام لایحه بودجه دولت، شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۱ از محل انتشار اوراق مشارکت ریالی و ارزی حدود ۶۵۷,۵۰۰ میلیارد ریال و از محل استقراض از شبکه بانکی حدود ۱۱۵,۳۰۰ میلیارد ریال، در مجموع به میزان ۷۷۲,۵۰۰ میلیارد ریال، بدهی برای بخش عمومی ایجاد می‌کنند.

جدول ۲. بدهی‌های شرکت‌های دولتی در احکام لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

ردیف	شرح	مبلغ - میلیارد ریال	توضیحات
۱	بدهی‌های ناشی از انتشار اوراق مشارکت	۶۵۷,۵۰۰	
۱-۱	اجازه انتشار اوراق مشارکت ریالی به شرکت‌های وابسته و تابعه وزارتخانه‌های نیرو، نفت، راه و شهرسازی، دفاع ... (بند «۱۱-۱»)	۴۰۰,۰۰۰	بازپرداخت اصل و فرع توسط بانک‌های عامل تضمین می‌شود
۱-۲	سهیمیه استفاده از اوراق مشارکت ارزی یا صکوک اسلامی موضوع جزء «ف» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه (جدول شماره ۱۴ ماده واحده)	۲۰۰,۰۰۰	۱۲/۵ میلیارد یورو با فرض نرخ تبدیل هر یورو معادل ۱۶,۰۰۰ ریال
۱-۳	اجازه انتشار اوراق مشارکت ارزی، ریالی و یا صکوک نفتی به شرکت‌های تابعه وزارت نفت (جزء «ز» بند «۱-۱»)	۵۷,۵۰۰	۵ میلیارد دلار با فرض نرخ تبدیل هر دلار معادل ۱۱,۵۰۰ ریال
۲	بدهی‌های ناشی از استقراض از شبکه بانکی	*۱۱۵,۳۰۰	
۲-۱	وام ارزی بانک مرکزی به شرکت‌های تابعه وزارت نفت (جزء «ز» بند «۱-۱»)	۱۱۵,۰۰۰	۱۰ میلیارد دلار با فرض نرخ تبدیل هر دلار معادل ۱۱۵۰۰ ریال
۲-۲	اجازه استفاده از تسهیلات صندوق توسعه ملی به شرکت تابعه وزارت نفت برای پالایشگاه آناهیتا و پالایشگاه میعانات گازی ستاره خلیج فارس (جزء «ژ» بند «۱-۱»)	رقم نامشخص است	
۲-۲	اجازه استفاده شرکت‌های آب و فاضلاب از تسهیلات صندوق توسعه ملی (بند «۶-۳»)	رقم نامشخص است	
۲-۳	استفاده سازمان تعاون روستایی از منابع موضوع بند «۳» (تسهیلات از شبکه بانکی) (بند «۸-۳»)	۳۰۰	منابع این بند ۱۵ میلیارد دلار است که به صورت خط اعتباری است

\* ارقام فوق با توجه به نامشخص بودن رقم برخی از احکام، حداقل میزان بدهی و تعهدات است.

### ۳-۲. بدهی‌های شرکت‌های دولتی در پیوست بودجه شرکت‌های دولتی

علاوه بر بدهی‌های شرکت‌های دولتی از محل احکام ماده واحده بودجه، ارقام دیگری برای بدهی شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه ۱۳۹۱ در پیوست بودجه شرکت‌های دولتی وجود دارد، که ناشی از استقراض از داخل و خارج است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که ارقام مندرج در بودجه شرکت‌های دولتی (پیوست ۳) درخصوص تسهیلات بانکی، سایر وام‌های داخلی و وام از خارج با ارقام حاصل از احکام ماده واحده لایحه بودجه در زمینه انتشار اوراق مشارکت و استقراض از شبکه بانکی و استقراض از خارج هم‌پوشانی



ندارد. برای مثال تسهیلات بانکی مندرج در بودجه شرکت‌های دولتی (پیوست ۳) طبق برنامه‌ریزی‌های شرکت برای سرمایه در گردش و اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری پیش‌بینی شده است. لذا می‌توان گفت که حجم بدهی شرکت‌های دولتی از جمع ارقام بدهی مندرج در بودجه شرکت‌های دولتی و ارقام حاصل از احکام لایحه بودجه (مندرج در جدول ۲) به دست می‌آید. جدول ۳ ارقام بدهی شرکت‌های دولتی را که از بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ استخراج شده است، نشان می‌دهد.

#### جدول ۳. بدهی شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه ۱۳۹۱ استخراج شده از بودجه شرکت‌های دولتی

(میلیارد ریال)

عنوان	تسهیلات بانکی	سایر وام‌های داخلی	وام خارجی	جمع
شرکت‌های سودده	۱۹۴,۵۰۷	۲۳۰,۶۳۹	۱۷۹,۹۵۶	۶۰۵,۱۰۲
شرکت‌های زیان‌ده	.	.	.	.
مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت	۲,۹۰۰	۲,۰۸۰	.	۴,۹۸۰
جمع	۱۹۷,۴۰۷	۲۳۲,۷۱۹	۱۷۹,۹۵۶	۶۱۰,۰۸۲

براساس ارقام جدول ۳، شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در سال ۱۳۹۱، حدود ۶۱۰ هزار میلیارد ریال از محل تسهیلات بانکی، سایر وام‌های داخلی و وام‌های خارجی برای بخش عمومی ایجاد بدهی می‌کنند.

در مجموع با احتساب بدهی ناشی از احکام ماده واحده و جداول پیوست ۳ لایحه بودجه، می‌توان گفت که شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۱ حدود ۱۳۸۳ هزار میلیارد ریال برای بخش عمومی ایجاد بدهی می‌کنند. این میزان بدهی در حدود ۲۰۶ درصد منابع پیش‌بینی شده حاصل از نفت و ۳۸ درصد بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است.

#### ۴. مجموع بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

در قسمت‌های پیش‌بینی نشان داده شد که احکام ماده واحده لایحه بودجه در مواردی که رقم دارد در سال ۱۳۹۱ برای دولت مرکزی حداقل ۲۳۸ هزار میلیارد ریال ایجاد بدهی و تعهد می‌کند که اگر رقم ۲ هزار میلیارد ریال منابع حاصل از استفاده از تسهیلات خارجی مندرج در واگذاری دارایی‌های مالی را به آن اضافه کنیم، حداقل ۲۴۰ هزار میلیارد ریال بدهی و تعهد می‌شود. افزودن بدهی‌های شرکت‌های دولتی (جداول ۲ و ۳) به این رقم، بدهی ۱۶۲۲ هزار میلیارد ریالی را

به دست می‌دهد. این میزان بدهی در حدود ۲۴۰ درصد منابع پیش‌بینی شده حاصل از نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ است. این حجم از ایجاد بدهی (که بدون در نظر گرفتن احکامی است که رقم مشخصی برای آنها ذکر نشده است)، حتی با فرض مجاز بودن آنها، در طول یک سال و با در نظر گرفتن مانده بدهی ناشی از انتشار اوراق مشارکت و استقراض از شبکه بانکی و خارج (که رقمی از آنها در دسترس نیست) به اندازه‌ای است که ضرورت اقدامی سریع در جهت مدیریت بدهی بخش عمومی را دو چندان می‌کند. از این نظر، می‌توان گفت ورود مجلس شورای اسلامی به بحث مدیریت بدهی بخش عمومی از اولویت‌های رسیدگی به لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ است.

### نمودار ۱. اجزای بدهی‌ها و تعهدات دولت و شرکتهای دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱<sup>۱</sup>

(ارقام به: هزار میلیارد ریال)



۱. شایان ذکر است به دلیل فقدان رقم مشخص برای بسیاری از احکام لایحه بودجه ارقام فوق حداقل میزان بدهی‌ها و تعهدات است.



## ۵. تداخل کارکردهای نظام پولی با نظام مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

مهمترین کارکرد نظام پولی تأمین مالی فعالیت‌های بخش واقعی اقتصاد از طریق جذب منابع و تخصیص آن به فعالیت‌های بخش‌های مختلف اقتصاد است. نظام پولی زمانی می‌تواند این کارکرد را به خوبی اجرا کند که براساس شرایط عرضه و تقاضا بازار منابع را از سطح اقتصاد ملی جمع‌آوری و تسهیلات را براساس توجیه‌پذیری اقتصادی و مالی پرداخت کند. هرگونه تصمیم و اقدامی که منجر به تخصیص منابع به بخش‌های خاص فاقد توجیه اقتصادی و مالی شود نتیجه‌ای جز محدود کردن منابع بانک و تخصیص ناکارآمد منابع دربرنخواهد داشت، تجربه چندساله تسهیلات تکلیفی گواهی بر این مسئله است. در فقدان حکم مشخصی درباره تسهیلات تکلیفی در قانون برنامه پنجم توسعه، دولت طی دو سال اخیر احکام تکلیفی متعددی برای نظام بانکی حتی در سطح تنظیم مقررات ناظر بر نظام بانکی که از جمله وظایف اصلی شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی است، تعیین کرده است.

چنین احکامی ضمن اینکه نوعی دخالت در نظام بانکی کشور که مسئول اجرای سیاست‌های پولی است، منابع و مصارف بانک‌ها را دستخوش تصمیم‌های دولت خواهد کرد و محدودیت‌های اعتباری بیشتری را برای فعالان اقتصادی فراهم کرد. معرفی وثیقه‌های بانکی جدید، بخشودگی جرائم و تقسیط مطالبات معوق و موارد متعدد تکلیف به ارائه تسهیلات نمونه‌هایی از این احکام و الزامات است. در جدول ۴ فهرست الزام‌ها و تکالیف دولت برای نظام بانکی نشان داده شده است.

جدول ۴. الزام‌ها و تکالیف لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ برای نظام بانکی

بند	شرح	مبلغ - میلیارد ریال	توضیحات
جز «ز» بند «۱-۱»	الزام بانک مرکزی به پرداخت تسهیلات به شرکت‌های تابعه وزارت نفت از محل منابع داخلی	۱۱۵,۰۰۰	۱۰ میلیارد دلار با فرض نرخ تبدیل هر دلار معادل ۱۱,۵۰۰ ریال
«۳-۱»	الزام بانک‌ها به پذیرش قراردادهای صنایع بالادستی نفت به‌عنوان تضمین بازپرداخت و قبول سایر طرح‌ها و صنایع پایین‌دستی مربوط به نفت و گاز و پالایش و پتروشیمی به‌عنوان وثیقه	—	
«۴-۱»	الزام بانک‌ها به پرداخت تسهیلات به شرکت‌های گاز استانی	۳۰,۰۰۰	تسهیلات تکلیفی
«۳-۵»	الزام بانک‌ها به پذیرش اسناد مربوط به اراضی کشاورزان و اسناد عادی اراضی محل اجرای طرح‌های کشاورزی و صنایع وابسته به آن و اسناد منازل روستایی به‌عنوان وثیقه وام‌های بخش کشاورزی و وام‌های پرداختی به روستاییان	—	
«۲-۷»	اجازه به بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری برای تقسیط مجدد تا ۵ سال اصل و سود تسهیلات سررسیده شده و معوقه پرداختی در کلیه امور تولیدی، صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدماتی و بخشیدن جریمه‌های ناشی از دیرکرد	—	
«۴-۷»	تغییر نام بانک قرض‌الحسنه مهر ایران به بانک قرض‌الحسنه مهر امام رضا (ع)	—	
«۳-۸»	پرداخت تسهیلات به شهرداری اصفهان	۱,۰۰۰	
«۳-۸»	پرداخت تسهیلات به سازمان تعاون روستایی	۳۰۰	
«۳-۹»	الزام بانک‌ها به پرداخت تسهیلات به کارخانجات آرد و بخش خصوصی برای خرید گندم	۴۰,۰۰۰	تسهیلات تکلیفی
«۴-۱۴»	الزام بانک‌ها به پرداخت تسهیلات خرید یا ساخت مسکن به یکصد هزار نفر از جانبازان، ایثارگران و خانواده شهدا	رقم مشخص نیست	تسهیلات تکلیفی
«۸-۱۵»	اختصاص بخشی از وجوه قرض‌الحسنه بانک‌ها برای پرداخت تسهیلات به زندانیان دیه و امثال آن	۵۰۰	تسهیلات تکلیفی
«۹-۱۵»	الزام بانک‌ها به پرداخت تسهیلات جهت اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها از محل پس‌اندازهای قرض‌الحسنه	۶,۲۰۰	تسهیلات تکلیفی

احکام مندرج در جدول ۴ نشان می‌دهد (برای مواردی که اعتبار مشخص وجود دارد)، مانده تسهیلات تکلیفی (یا تبصره‌ای) شبکه بانکی کشور در سال ۱۳۹۱ به میزان ۱۹۳ هزار میلیارد ریال



افزایش خواهد یافت. طبیعی است این میزان افزایش در تسهیلات تکلیفی موجب محدود شدن منابع بانکها برای پرداخت تسهیلات به بخش خصوصی و مردم خواهد شد. از طرف دیگر، احکامی که برای نظام بانکی در زمینه نوع وثیقه تسهیلات تعیین تکلیف می‌کند هرچند می‌تواند کسب تسهیلات را برای برخی بنگاه‌های اقتصادی و اشخاص حقیقی افزایش دهد، ولی احتمال معوق شدن چنین تسهیلاتی را به دلیل مشکلات حقوقی که می‌توانند برای بانک داشته باشند و یا ارزش پایین‌تر آنها از اصل و سود تسهیلات را نیز افزایش خواهد داد.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

بودجه‌ریزی صحیح و تدوین سیاست‌های کارآمد مستلزم در پیش گرفتن رویکردی کلان‌محور است، به طوری که بودجه و سیاست‌های تدوین شده بتواند ریسک‌های مالی کوتاه‌مدت و بلندمدت را به طور مؤثرتری پوشش دهد. از سوی دیگر، کارشناسان مالیه عمومی هدف اصلی تصویب بودجه در مجلس را اعمال نظارت دقیق مجلس، با هدف برقراری انضباط مالی بخش عمومی می‌دانند. دستیابی به این هدف اصولی در بودجه‌ریزی نیازمند پیش‌نیازهای اطلاعاتی متعددی درخصوص منابع و مصارف عمومی است. میزان، انواع و چگونگی ایجاد بدهی‌ها و تعهدات دولت که ناشی از تعهداتی است که برای اجرای مأموریت‌های خود ایجاد کرده است از جمله اطلاعاتی است که برای پایش انضباط مالی دولت ضروری است. در واقع بودجه می‌تواند از طریق مدیریت بدهی ضامن وجود یک دولت منضبط از منظر مالی و متعهد در قبال تعهدات مالی باشد.

متأسفانه، در نظام بودجه‌ریزی ایران مرجعی مشخص برای مدیریت تعهدات و بدهی دولت وجود ندارد. این درحالی است که مراکز متعددی برای ایجاد بدهی و تعهد وجود دارد. فقدان چنین مرجعی سبب شده است نظارتی بر انواع بدهی‌های دولت و بخش دولتی وجود نداشته باشد. تهدید پایداری مالی دولت و تحت تأثیر قرار گرفتن ذینفعان موضوع یا طلبکاران از دولت نظیر پیمانکاران، بازنشستگان، سازمان‌های بیمه‌ای، بانک‌ها و... از جمله پیامدهای کوتاه‌مدت و بلندمدت چنین کاستی در مدیریت بدهی است.

از این رو، برای جلوگیری از آثار منفی فقدان مدیریت بدهی و سیاست‌های بدهی در بخش عمومی ایران پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی به این موضوع اهمیت دهد. اقدامات زیر را برای لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ قابل توجیه است:

۱. مرجعی رسمی به‌عنوان مسئول مدیریت بدهی بخش عمومی (شامل دولت، شرکت‌های دولتی و...) تعیین شود.

۲. الزام دولت به تدوین شفاف سیاست مدیریت بدهی و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی.
۳. الزام دولت به ارائه گزارش‌های تفصیلی و منظم در مورد بدهی‌های بخش عمومی و سیاست‌های مربوط به بدهی به مجلس شورای اسلامی.
- همچنین با توجه به فقدان بستر قانونی لازم برای انتشار اسناد خزانه اسلامی و پیامدهای منفی که انتشار این اسناد می‌تواند افزایش نقدینگی و تشدید تورم را در پی داشته باشد، پیشنهاد می‌شود بند «۱۶-۱۹» از احکام ماده واحده لایحه بودجه حذف شود.
- از سوی دیگر، تداخل کارکردهای نظام پولی و نظام مالی که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ بیشتر شده است، باید مورد توجه مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. احکام ماده واحده لایحه بودجه تکالیف بودجه‌ای دولت را به عهده نظام بانکی می‌گذارد و به گونه‌ای سیاست‌های پولی کشور را دنباله‌رو سیاست‌های مالی خواهد کرد، در حالی که مأموریت هر یک از این سیاست‌ها متفاوت است. از این رو به نظر می‌رسد به منظور کاهش آثار منفی تکالیف بودجه‌ای بر نظام بانکی لازم است احکامی از لایحه بودجه که تصمیم‌گیری درباره آنها باید در اختیار نهاد سیاستگذار پولی (شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی) قرار گیرد از لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ حذف شود. چنین احکامی از طریق مشورت با بانک مرکزی قابل شناسایی و حذف است.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۲۳۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۳. بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی و تداخل کارکردهای نظام پولی با نظام مالی

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: بهزاد لامعی

ناظر علمی: محمد قاسمی

منتقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۱/۲۳