

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

۵۰. بررسی جنبه‌های حقوقی اسناد خزانه اسلامی

و عملکرد آن در بودجه‌های سنواتی و بودجه سال ۱۳۹۵

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۷۶۳
اسفندماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	۱. اسناد خزانه متعارف.....
۱۲.....	۲. اسناد خزانه اسلامی.....
۱۳.....	۱-۲. ماهیت حقوقی اسناد خزانه اسلامی و مباحث فقهی آن.....
۱۵.....	۲-۲. ارکان اسناد خزانه اسلامی.....
۱۸.....	۲-۳. قانون حاکم بر اسناد خزانه اسلامی.....
۱۹.....	۲-۴. تفاوت اسناد خزانه اسلامی و اوراق تسویه خزانه.....
۲۰.....	۲-۵. عملکرد بودجه‌ای.....
۲۱.....	۲-۶. بررسی بند «ه» لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور.....
۲۱.....	۲-۷. رقم در نظر گرفته شده برای انتشار اسناد خزانه اسلامی.....
۲۲.....	۳. برخی ملاحظات درباره انتشار اسناد خزانه.....
۲۲.....	جمع‌بندی و پیشنهاد.....
۲۴.....	منابع و مأخذ.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور
۵۰. بررسی جنبه‌های حقوقی اسناد خزانه اسلامی
و عملکرد آن در بودجه‌های سنواتی و بودجه سال ۱۳۹۵

چکیده

اسناد خزانه اسلامی، ابزار مالی جدیدی است که از سال ۱۳۹۲ برای تسویه مطالبات طلبکاران غیردولتی از دولت معرفی شده است. این نوع از اسناد که از جمله اوراق بدهی به‌شمار می‌آید، در کشورهای دیگر به‌عنوان ابزاری برای جبران کسری‌های بودجه دولت در کوتاه‌مدت به‌شمار می‌آید. در ایران اسناد خزانه اسلامی معرفی شده با اسناد خزانه متعارف و همچنین اسناد خزانه‌ای که پیش از انقلاب اسلامی ایران برای تأمین کسری بودجه دولت مورد استفاده قرار می‌گرفت تفاوت‌هایی دارد. در حال حاضر در نظام حقوقی کشور، صکوک اجاره و اوراق مشارکت به‌عنوان اوراق دارایی و اسناد خزانه اسلامی و اوراق تسویه خزانه به‌عنوان اوراق بدهی تعریف می‌شوند.

اسناد خزانه اسلامی برای بازه زمانی چندماهه تا سه‌ساله قابل تعریف است. حداکثر نرخ سود برای اسناد خزانه اسلامی ۲۰ درصد مبلغ اصل بدهی است. همچنین اسناد خزانه اسلامی تنها برای بدهی مسجل پیشین قابل استفاده است و ظرفیت ایجاد بدهی جدید برای دولت ندارد. در واقع از منظر مباحث فقهی، اسناد خزانه نوعی «تبدیل تعهد» است که در مواد (۲۹۲) و (۲۹۳) قانون مدنی آمده است و عقد مبنای صدور اسناد خزانه اسلامی، قرارداد پیمانکاری است.

ارکان اسناد خزانه اسلامی عبارتند از: طلبکاران غیردولتی (پیمانکاران)، بانک عامل و ناشر. پیمانکاران مدنظر در اسناد خزانه اسلامی، پیمانکاران طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی مجری طرح‌های عمرانی است.

اسناد خزانه اسلامی از سال ۱۳۹۲ در بودجه‌های سنواتی کشور مورد توجه واقع شده است. در سال ۱۳۹۲، مبلغ ۶۰ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه اسلامی پیش‌بینی شد که عملکردی نداشت با این حال در سال ۱۳۹۳، حدود ۱۰ هزار میلیارد ریال عملکرد داشته است و در سال ۱۳۹۴ نیز عملکرد ۹ ماهه آن ۲۰ هزار میلیارد ریال است.

علیرغم اینکه ظرفیت‌های تدریجی استفاده از اسناد خزانه اسلامی در سال‌های اخیر در اقتصاد ایران افزایش یافته است با این حال لازم است که سازوکار درج این اوراق در بودجه سالیانه شفاف شود. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، به میزان ۷۵ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه اسلامی پیش‌بینی شده است اما در طرف مصارف بودجه، اعتبار در نظر گرفته شده شفاف نیست. این امر می‌تواند متوسل شدن کسری بودجه توسط دولت را تقویت کند که لازم است در تصویب بودجه به این امر توجه شود.

مقدمه

اوراق بهادار، اسنادی هستند که درآمد یا دارایی آتی قرض‌دهندگان را گواهی می‌کنند و همچنین تعهدات افراد یا بنگاه‌های منتشرکننده این اوراق (ناشران) را نشان می‌دهد. این اوراق از منظر اینکه گواهی مالکیت دارنده آن یعنی نشان‌دهنده مشارکت دارنده گواهی در سود و زیان ناشر است یا تنها سند مؤید بدهی است، به اوراق بدهی (مانند اوراق قرضه) و اوراق دارایی (مانند سهام) تقسیم می‌شود (Matthews, Giuliadori & Mishkin, 2013: 24)

در تعریف دیگر اوراق بدهی می‌توان گفت: «اوراق بدهی توافقی قراردادی هستند که ضمن آن قرض‌گیرنده تعهد می‌کند تا به دارنده این اوراق (بزار مالی) مقدار مشخصی دارایی (بیشتر در قالب پول) در دوره‌های زمانی مشخص (بهره و پرداخت‌های اصلی)^۱ تا یک زمان مشخص (تاریخ سررسید)^۲ پرداخت نماید». سررسید ابزارهای بدهی^۳ تعداد سال‌ها از زمان ایجاد بدهی تا زمان پایان مدت تعهد^۴ است. ابزارهای مالی را با توجه به تاریخ سررسید آنها به کوتاه‌مدت (در صورتی که سررسید یکسال و کمتر باشد) و بلندمدت (در صورتی که سررسید بیشتر از یک سال باشد) تقسیم‌بندی کرده‌اند. در مقابل ابزارهای بدهی، اوراق دارایی^۵ وجود دارند که نشان‌دهنده شریک بودن دارنده آن در درآمد خالص (درآمد پس از کسر هزینه‌ها و مالیات) و دارایی یک بنگاه یا واحد اقتصادی است. اوراق دارایی اغلب پرداخت‌های دوره‌ای (سود قابل تقسیم)^۶ را برای دارندگان آنها فراهم می‌کند و همه آنها در زمره اوراق بلندمدت جای می‌گیرند زیرا تاریخ سررسید معینی ندارند (Matthews et al, 2013: 25). از منظر دیگر و با توجه به اوراقی که در بازار مبادله می‌شود، می‌توان بازارهای مالی را به بازار پول و بازار سرمایه تقسیم کرد. ابزارهای بدهی که در بازار پول مبادله می‌شوند کوتاه‌مدت هستند و به همین دلیل حداقل نوسان قیمت را دارند و ریسک کمی متوجه این اوراق است. جدول زیر وضعیت بازار پول در لندن را نمایش می‌دهد.

-
1. Principal Payments
 2. Maturity Date
 3. Debt Instrument
 4. Expiration Date
 5. Equities
 6. Dividends



جدول ۱. ابزارهای اصلی بازار پول (بازار پول لندن)

مبلغ (میلیارد پوند، در پایان سال)					نوع ابزار
۲۰۱۵	۲۰۱۴	۲۰۰۹	۲۰۰۰	۱۹۹۰	
۵۶/۷	۴۱/۳	۴۷/۶	۳/۳	۹	اسناد خزانه
۸/۳	۲۴/۵	۱/۴	۱۱	۲۳	اسناد بانکی
۴۱۹/۳	۳۸۲/۱	۲۰۸/۹	۱۵۱/۲	۵۳	گواهی سپرده استرلینگ
۱۷/۴	۱۸/۳	۱۵	۱۸	۵	اسناد تجاری
۳۱۸/۵	۳۱۸/۷	۳۳۵/۴	۱۵۱	۸۹	سپرده‌های بین بانکی
۲۷۵/۳ (نوامبر)	۲۹۸/۲ (نوامبر)	۳۷۳/۱	۱۲۸/۴	-	اوراق بهادار طلائی (Gilt repos)

Sources: 1. www.bankofengland.co.uk/statistics/bankstats and ONS online

2. <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/annualreport/2015/boereport.pdf>

در مجموع انواع ابزارهای اصلی در بازار پول عبارتند از: اسناد خزانه،^۱ اسناد بانکی،^۲ گواهی سپرده،^۳ اوراق تجاری،^۴ سپرده‌های بین بانکی،^۵ اوراق بهادار طلائی^۶ و ... همچنین انواع اوراق بهادار در بازار سرمایه عبارتند از: سهام، اوراق رهنی،^۷ اوراق قرضه شرکتی،^۸ اوراق قرضه دولت، اوراق قرضه محلی، اوراق قرضه بانکها و ...

– انواع اوراق بهادار مورد استفاده برای تأمین مالی دولت در ایران

در ایران از ابزارهای مالی متنوعی برای تأمین مالی دولت استفاده می‌شود. این ابزارها در قوانین مختلف معرفی شده‌اند، در جدول زیر انواع اوراق بهاداری که برای تأمین مالی دولت استفاده می‌شود و جایگاه قانونی آنها آمده است.

1. Treasury Bills
2. Bank Bills
3. Certificates of Deposit
4. Commercial Paper
5. Interbank Deposits
6. Gilt repurchase Agreements
7. Mortgages
8. Corporate Bonds

جدول ۲. انواع اوراق بهادار در نظام حقوقی کشور

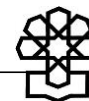
نوع اوراق	جایگاه قانونی	عنوان قانونی
اوراق بهادار بدهی و دارایی	ماده (۲۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	اوراق بهادار اسلامی (صکوک)
اوراق دارایی	قوانین بودجه و بند «ب» ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	اوراق صکوک اجاره
اوراق بدهی	بند «الف» ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور	اوراق تسویه خزانه
اوراق دارایی	قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت و ...	اوراق مشارکت
اوراق بدهی	قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور	اسناد خزانه اسلامی

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در ادامه ابتدا اسناد خزانه متعارف به‌عنوان اسناد خزانه‌ای که در سطح بین‌الملل برای تأمین مالی دولت‌ها کاربرد دارد معرفی خواهد شد، سپس سیر قانونی استفاده از اسناد خزانه در ایران بررسی می‌شود و در نهایت ویژگی‌های حقوقی اسناد خزانه اسلامی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. هدف از ارائه این بخش، بررسی مقایسه‌ای اسناد خزانه اسلامی و سایر اوراق مشابه با هدف شناسایی کاربرد آن و نحوه درج منابع و مصارف حاصل از انتشار این اوراق در بودجه است. در نهایت جمع‌بندی و پیشنهادهایی برای درج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ ارائه خواهد شد.

۱. اسناد خزانه متعارف

در ایالات متحده اسناد خزانه ابزار بدهی کوتاه‌مدت است که توسط دولت فدرال منتشر می‌شود. نرخ بهره اسناد خزانه دولت ایالات متحده مبنایی برای نرخ‌های بهره سایر اوراق بهادار در بازار پول است. اسناد خزانه در مقایسه با سایر اوراق بهادار از بازدهی پایین‌تری برخوردار است و این امر را می‌توان معلول چند عامل دانست. نخست اینکه این اوراق عاری از هرگونه ریسک اعتباری هستند زیرا توسط دولت ایالت متحده بازپرداخت آنها تضمین شده است. دوم اینکه، این اوراق نقدشوندگی بسیار بالایی دارند. سوم اینکه، درآمدهایی که از این اوراق بهادار به‌دست می‌آید از هرگونه مالیات معاف است. در ایالات متحده اسناد خزانه به موجب قانون، باید سررسیدی کمتر از یک سال داشته باشند. سری منظمی از این اوراق به‌طور هفتگی یا ماهیانه از طریق حراج رقابتی، برای سررسیدهای چهارهفته‌ای، سه ماهه و شش ماهه و یا یک‌ساله صادر می‌شود. منابعی که از فروش این اسناد به‌دست می‌آید عمدتاً



صرف کسری‌های بودجه موقتی^۱ می‌شود. دریافتی و بازدهی که از این اسناد به‌دست می‌آید ناشی از تفاوت قیمتی است که بین قیمت اسمی و قیمتی که در حراج معین شده، به‌دست می‌آید (Parameswaran, 2011: 245-247). در بیان دیگر، این اسناد در سررسید در قالب مبلغ معینی (قیمت اسمی) پرداخت می‌شوند و هیچ پرداختی به صورت بهره ندارند. نحوه محاسبه بهره در این اسناد به اینگونه است که قیمت معاملاتی که در ابتدا این اوراق فروخته می‌شود کمتر از قیمتی است که ناشر تعهد کرده در زمان سررسید پرداخت نماید. برای مثال، ممکن است شخصی در آگوست سال ۲۰۱۰ اسناد خزانه به میزان ۱۴۹۸ دلار خریداری کند که می‌توان در نوامبر آن را به مبلغ ۱۵۰۰ دلار وصول کرد.

در اقتصادهای متعارف، رایج‌ترین راه برای تأمین کسری بودجه دولت، انتشار اوراق قرضه به ویژه اسناد خزانه است. این اوراق به‌گونه‌ای منتشر می‌شود که در بازارهای ثانویه قابل خرید و فروش باشند. این اسناد در حقیقت حاکی از آن مبلغ بدهی است که با تنزیل به فروش می‌رسد و مهم‌ترین کاربردهای آن به شرح ذیل است:

۱. تأمین کسری بودجه دولت؛
۲. ابزار مالی مناسب برای سرمایه‌گذاری کوتاه‌مدت؛
۳. ابزار مالی مناسب برای پدیدار ساختن حداقل نرخ بهره در بازارهای پولی و مالی؛
۴. ابزار مالی بسیار مناسب برای اعمال سیاست‌های پولی از طریق عملیات بازار باز (موسویان، نظریه و خزائی، ۱۳۹۰: ۸۹).

طرف‌های تجاری دولت که به‌جای دریافت اسناد بدهی متعارف، اسناد خزانه دریافت کرده‌اند می‌توانند تا سررسید منتظر بمانند و مبلغ اسمی اسناد را دریافت کنند و در صورتی که با محدودیت مالی روبرو شوند و نیاز به پول نقد پیدا کنند، می‌توانند اوراق خود را در بازار بورس یا دیگر بازارهای ثانویه به تناسب مدت زمان باقی‌مانده تا سررسید با تنزیل عرضه کنند. بر این اساس، دولت می‌تواند به جای پول نقد اسناد بدهی استاندارد با تعهد پرداخت خزانه‌داری کل را برای تأمین مالی در کوتاه‌مدت منتشر کند. دارندگان این اسناد می‌توانند تا سررسید صبر کرده، مبلغ اسمی اوراق را دریافت کنند، یا می‌توانند با کسری از قیمت اسمی، اوراق و اسناد بدهی دولت را در بازار ثانویه تنزیل کنند (موسویان و دیگران، ۱۳۹۰: ۹۴).

اسناد خزانه در حقوق موضوعه

بررسی حقوق ایران نشان می‌دهد، اسناد خزانه در ایران علاوه بر تأمین مالی خزانه و کسری‌های بودجه

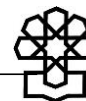
موقتی دولت، کارکردهای دیگری نیز پیدا کرده است. برای مثال می‌توان از منابع به‌دست آمده از انتشار این اسناد در طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری استفاده کرد. این استفاده در واقع اسناد خزانه را به اوراق قرضه یا اوراق مشارکت نزدیک می‌کند. در این بخش، وضعیت اسناد خزانه در قوانین جمهوری اسلامی ایران بررسی شده است.

تاریخچه قانونی

برای نخستین بار در تاریخ ۲۷ شهریورماه ۱۳۲۲ بود که قانونگذار به وزارت دارایی اجازه داد برای پرداخت مطالبات بانک ملی از دولت، پانصد میلیون ریال اسناد خزانه صادر نماید.^۱ اگرچه در این مصوبه اسناد خزانه تعریف نشده بود، اما یکی از ویژگی‌هایی که همواره با اسناد خزانه همراه است، یعنی معافیت مالیاتی را به همراه خود داشت. علاوه بر این، برای بازپرداخت این سند نرخ بهره در نظر گرفته شده بود که اسناد منتشره را با آنچه تحت عنوان اسناد خزانه در اقتصاد متعارف وجود دارد متمایز می‌ساخت (ماده (۱)).

پس از آن و در قالب مصوبات مختلف، چه در حد آیین‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران و چه در قالب مصوبات قانونی، انتشار اسناد خزانه را پیش‌بینی کرد. این مصوبات و ویژگی‌های اسناد خزانه منتشره طبق آنها در جدول زیر نمایش داده شده است:

۱. قانون اجازه صدور پانصد میلیون ریال اسناد خزانه مصوب ۱۳۲۲، مجلس شورای ملی.



جدول ۳. قوانین و مقررات مربوط به اسناد خزانه

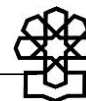
مشخصات مصوبه	نهاد تصویب کننده	تاریخ تصویب	ویژگی های سند منتشره
اجازه صدور اوراقی بنام اسناد خزانه به وزارت دارایی (۳۰ ماده)	هیئت وزیران	آبان ۱۳۴۱	- حداکثر تا میزان سه میلیارد ریال - بی نام و در وجه حامل - شش درصد بهره سالیانه - معاف از مالیات - وجوه حاصله به منظور ایجاد ساختمان های دولتی یا افزایش سرمایه بانکها و شرکت های دولتی یا امور عمرانی و تولیدی و یا سرمایه گذاری های دیگر می رسد.
تعیین مصارف وجوه حاصله از انتشار اسناد خزانه	هیئت وزیران	۱۳۴۳	- مبلغ سی میلیون ریال به عنوان وام به منظور ایجاد ساختمان های مورد نیاز سازمان جلب سیاحان در اختیار بانک رهنی ایران گذارده شود؛ - هم ارز ریالی هشت میلیون دلار برای پرداخت قسمتی از مبلغ تعهد شده از طرف شرکت ملی نفت ایران به منظور سرمایه گذاری در شرکت پان امریکن؛ - هفتاد میلیون ریال برای پرداخت سهمیه نقدی وزارت دارایی در سرمایه شرکت سهامی شیلات جنوب ایران
قانون انتشار اسناد خزانه (۲۷ ماده)	مجلس شورای ملی	۱۳۴۳	- اسناد کوتاه مدت و سه ماهه، شش ماهه و یک ساله خواهد بود. - تا سقف ۱۰ میلیارد ریال - شش درصد بهره سالیانه - درآمد این اسناد از مالیات معاف است. - وجوه حاصله برای امور عمرانی و تولیدی یا افزایش سرمایه بانکها و شرکت های دولتی یا مصارف دیگر دولتی و وام شهرداری ها به کار گرفته می شود. - وزارت دارایی هرساله بهره خزانه را در بودجه دولت منظور می کند.

ویژگی‌های سند منتشره	تاریخ تصویب	نهاد تصویب‌کننده	مشخصات مصوبه
<p>– اسناد خزانه اسناد بی‌نامی است که برای تأمین احتیاجات مالی خزانه‌داری کل در جریان سال مالی انتشار می‌یابد (ماده (۱))؛</p> <p>– میزان و تاریخ عرضه و نرخ بهره و نوع هر سری اسناد خزانه به پیشنهاد خزانه‌داری کل و موافقت وزیر دارایی تعیین خواهد شد (ماده (۹))؛</p> <p>– وجوه حاصل از انتشار اسناد خزانه به‌عنوان تنخواه‌گردان مورد استفاده خزانه‌داری کل واقع خواهد شد (ماده (۱۱))؛</p> <p>– اسناد خزانه به مدت‌های سه‌ماه و شش‌ماه و یک‌سال خواهد بود (ماده (۱۵))؛</p> <p>– وزارت دارایی موظف است وجوه لازم جهت پرداخت اصل و بهره اسناد خزانه و اوراق قرضه منتشر شده را حسب مورد از محل فروش اسناد خزانه یا اوراق قرضه یا از محل اعتبارات منظور در بودجه کل کشور در اختیار بانک مرکزی ایران قرار دهد (ماده (۲۳))؛</p> <p>– نسخ تمامی قوانین سابق.</p>	۱۳۴۸	مجلس شورای ملی	قانون انتشار اسناد خزانه و اوراق قرضه (۳۲ ماده)
<p>ماده (۱۴۵) - سود دریافتی به هر عنوان در مواد زیر از پرداخت مالیات معاف است:</p> <p>۳. جوایز متعلق به اوراق قرضه دولتی و اسناد خزانه.</p>	۱۳۶۶	مجلس شورای اسلامی	قانون مالیات‌های مستقیم
<p>ماده (۵) - هر شخص ایرانی یا غیرایرانی که در خارج از قلمرو حاکمیت ایران مرتکب یکی از جرائم زیر یا جرائم مقرر در قوانین خاص گردد، طبق قوانین جمهوری اسلامی ایران محاکمه و مجازات می‌شود و هرگاه رسیدگی به این جرائم در خارج از ایران به صدور حکم محکومیت و اجرای آن منتهی شود، دادگاه ایران در تعیین مجازات‌های تعزیری، میزان محکومیت اجرا شده را محاسبه می‌کند:</p> <p>ث) جعل اسکناس رایج یا اسناد تعهدآور بانکی ایران و همچنین جعل اسناد خزانه و اوراق مشارکت صادر شده یا تضمین شده از طرف دولت یا تهیه یا ترویج سکه قلب در مورد مسکوکات رایج داخل</p>	۱۳۹۲	مجلس شورای اسلامی	قانون مجازات اسلامی
<p>۴۲. دولت مجاز است اسناد خزانه اسلامی با حفظ قدرت خرید را با سررسید یک تا سه سال به صورت بی‌نام و بانام، صادر کرده و به‌منظور تسویه بدهی مسجل خود بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مطابق ماده (۲۰) قانون محاسبات عمومی کشور اسناد مزبور را به قیمت اسمی تا سقف شصت هزار میلیارد (۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به طلبکاران غیردولتی واگذار نماید. اسناد مزبور از پرداخت هرگونه مالیات معاف بوده و به‌عنوان ابزار مالی موضوع قانون بازار اوراق بهادار - مصوب ۱۳۸۴ محسوب شده و با امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی صادر می‌شوند.</p> <p>تبصره «۱» - دولت به‌منظور تأمین اعتبار اسناد مزبور در زمان سررسید، ردیف خاصی را در لایحه بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید.</p>	۱۳۹۱	مجلس شورای اسلامی	قانون بودجه سال ۱۳۹۲



مشخصات مصوبه	نهاد تصویب کننده	تاریخ تصویب	ویژگی های سند منتشره
			<p>تبصره «۲» - اسناد خزانه اسلامی از قابلیت دادوستد در بازار ثانویه برخوردار بوده و سازمان بورس و اوراق بهادار باید ترتیبات انجام معامله ثانویه آنها را در بازار بورس یا فرابورس فراهم کند.</p> <p>تبصره «۳» - تعیین بانک های عامل برای توزیع و بازپرداخت اسناد خزانه پس از سررسید توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت امور اقتصادی و دارایی صورت می پذیرد.</p> <p>تبصره «۴» - خرید و فروش این اوراق توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است.</p> <p>تبصره «۵» - آیین نامه اجرایی این بند ظرف سه ماه از زمان تصویب این قانون توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می رسد.</p>
قانون بودجه ۱۳۹۳	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۲	<p>تبصره «۶»</p> <p>ط) دولت مجاز است اسناد خزانه اسلامی با حفظ قدرت خرید را با سررسید یک تا سه سال به صورت بی نام و یا بانام، صادر کند و به منظور تسویه بدهی مسجل خود بابت طرح های تملک دارایی های سرمایه ای مطابق ماده (۲۰) قانون محاسبات عمومی کشور به قیمت اسمی تا سقف سی هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به طلبکاران غیردولتی واگذار نماید. اسناد مزبور از پرداخت هرگونه مالیات معاف بوده و به عنوان ابزار مالی موضوع قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴/۹/۱ محسوب شده و با امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی صادر می شود.</p> <p>- دولت به منظور تأمین اعتبار اسناد مزبور در زمان سررسید، ردیف خاصی را در لایحه بودجه سنواتی پیش بینی می نماید. در صورت عدم وجود یا تکافوی اعتبار مصوب در بودجه عمومی دولت، اسناد خزانه اسلامی در سررسید، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی از محل درآمد عمومی همان سال قابل تأمین و پرداخت است. این حکم تا زمان تسویه اسناد یاد شده به قوت خود باقی است.</p> <p>- اسناد خزانه اسلامی از قابلیت دادوستد در بازار ثانویه برخوردار است و سازمان بورس و اوراق بهادار باید ترتیبات انجام معامله ثانویه آنها را در بازار بورس یا فرابورس فراهم کند.</p> <p>- تعیین بانک های عامل برای توزیع و بازپرداخت اسناد خزانه اسلامی پس از سررسید توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت امور اقتصادی و دارایی صورت می پذیرد.</p>

ویژگی‌های سند منتشره	تاریخ تصویب	نهاد تصویب‌کننده	مشخصات مصوبه
<p>- خرید و فروش این اوراق توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است.</p> <p>- آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف سه ماه از زمان تصویب این قانون توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>			
<p>تبصره «۶»</p> <p>ط) دولت مجاز است اسناد خزانه اسلامی با حفظ قدرت خرید را با سررسید یک تا سه سال به صورت بی‌نام و یا بانام، صادر کند و به منظور تسویه بدهی مسجل خود بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مابه‌التفاوت قیمت تمام‌شده برق و آب با قیمت تکلیفی فروش آن در سنوات قبل به شرکت‌های برق و آب مطابق ماده (۲۰) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ به قیمت اسمی تا سقف پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به طلبکاران غیردولتی واگذار نماید. اسناد مزبور از پرداخت هرگونه مالیات معاف بوده و به‌عنوان ابزار مالی موضوع قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۹/۱ محسوب شده و با امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی صادر می‌شود.</p> <p>۱. دولت به منظور تأمین اعتبار اسناد مزبور در زمان سررسید، ردیف خاصی را در لایحه بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌کند. در صورت عدم وجود یا تکافوی اعتبار مصوب در بودجه عمومی دولت، اسناد خزانه اسلامی در سررسید، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی از محل درآمد عمومی همان سال قابل تأمین و پرداخت است. این حکم تا زمان تسویه اسناد یاد شده به قوت خود باقی است.</p> <p>۲. اسناد خزانه اسلامی از قابلیت دادوستد در بازار ثانویه برخوردار است و سازمان بورس و اوراق بهادار باید ترتیبات انجام معامله ثانویه آنها را در بازار بورس یا فرابورس فراهم کند.</p> <p>۳. تعیین بانک‌های عامل برای توزیع و بازپرداخت اسناد خزانه اسلامی پس از سررسید توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت امور اقتصادی و دارایی صورت می‌پذیرد.</p> <p>۴. خرید و فروش این اوراق توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است.</p> <p>۵. آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب این قانون توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>	۱۳۹۳	مجلس شورای اسلامی	قانون بودجه سال ۱۳۹۴



مشخصات مصوبه	نهاد تصویب کننده	تاریخ تصویب	ویژگی های سند منتشره
آیین نامه اجرایی بند «۴۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور	هیئت وزیران	۱۳۹۲	اسناد خزانه اسلامی: اسناد با نام یا بی نامی که دولت به منظور تسویه بدهی های مسجل خود با حفظ قدرت خرید بابت طرح های تملک دارایی های سرمایه ای با قیمت اسمی و سررسید معین به طلبکاران غیردولتی واگذار می نماید. این اسناد معاف از مالیات می باشند.
آیین نامه اجرایی جزء «۵» بند «ط» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور	هیئت وزیران	۱۳۹۳	
آیین نامه اجرایی بند «ط» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور	هیئت وزیران	۱۳۹۴	- اسناد بی نام یا بانام - انتشار جهت تسویه بدهی های مسجل - با حفظ قدرت خرید - معاف از مالیات - یک، دو یا سه ساله - سقف ۵۰ هزار میلیارد ریال
لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور	—	—	- اسناد بی نام یا بانام - انتشار جهت تسویه بدهی های مسجل - معاف از مالیات - یک، دو یا سه ساله - سقف ۷۵ هزار میلیارد ریال

۲. اسناد خزانه اسلامی

اسناد خزانه اسلامی، اوراق بدهی جدیدی است که دولت برای تسویه بدهی‌های قطعی خود به بخش خصوصی از سال ۱۳۹۲ معرفی کرده است. این اوراق جدید، با اسناد خزانه متعارف و اسناد خزانه که پیش از انقلاب اسلامی منتشر می‌شد تفاوت‌هایی دارد. نخستین تفاوت در طول دوره این اوراق است. به‌رغم این که اسناد خزانه متعارف ماهیتاً کوتاه‌مدت و در دوره‌های زمانی یک، سه، شش ماهه و یکساله صادر می‌شود اما اسناد خزانه اسلامی برای دوره‌های تا سه سال هم امکان صدور را دارد. دومین تفاوتی که از نظر اجرایی اسناد خزانه را به اوراق قرضه نزدیک می‌کند، نرخ سودی است که برای این اوراق در نظر گرفته شده است. برخلاف اسناد خزانه متعارف که بازدهی آن از تفاوت بین قیمت اسمی و قیمت بازاری آن به‌دست می‌آید، اسناد خزانه اسلامی نرخ سود تعیین شده حداکثر تا بیست درصد مبلغ اصل بدهی دارد. البته این نرخ بهره به صورت کوپن و در دوره‌های متناوب پرداخت نمی‌شود، بلکه در همان ابتدای انتشار به اصل مبلغ بدهی دولت به طلبکاران اضافه شده و قابل پرداخت است. سومین تفاوت این است که این اوراق تنها برای بدهی‌های مسجل پیشین قابل استفاده است و بنابراین ظرفیت ایجاد بدهی جدید بر دوش ناشر (که دولت باشد) را ندارد، لازمه این موضوع این است که محل مصرف منابع به‌دست آمده از این اوراق نیز مشخص است و بنابراین از منابع حاصله در محل‌های دیگر نمی‌توان استفاده کرد. به‌نظر می‌رسد ویژگی‌هایی که در مورد اسناد خزانه اسلامی بیان شد، کارکرد این اوراق بدهی را به اوراق قرضه نزدیک می‌کند با دو تفاوت که برخلاف اوراق قرضه، اسناد خزانه اسلامی قابلیت ایجاد بدهی جدید را ندارد و دوم اینکه محل مصرف منابع اسناد خزانه برخلاف اوراق قرضه مشخص است. البته پس از این گفته خواهد شد که به‌دلیل تفاوت ماهوی حقوقی که بین اوراق قرضه و اسناد خزانه اسلامی وجود دارد، نمی‌توان این دو عنوان را با یکدیگر منطبق دانست.

در جدول زیر تفاوت بین اسناد خزانه متعارف، اسناد خزانه و اسناد خزانه اسلامی ارائه شده است:



جدول ۴. تفاوت‌ها و مشترکات انواع اسناد خزانه

اسناد خزانه اسلامی آیین‌نامه ۱۳۹۴	اسناد خزانه قانون ۱۳۴۸	اسناد خزانه متعارف	
یک‌ساله، دوساله و سه‌ساله	سه‌ماهه، شش‌ماهه و یک‌ساله	کوتاه‌مدت چهار هفته‌ای، سه‌ماهه، شش‌ماهه و یک‌ساله	طول دوره اوراق
بیست درصد	شش درصد	-	بهره
دارد	دارد	دارد	معافیت مالیاتی
بدهی مسجل- ایجاد شده در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	ایجاد بدهی - تنخواه‌گردان مورد استفاده خزانه‌داری کل	ایجاد بدهی- مصرف نامشخص	نوع بدهی
هر دو	بی‌نام	بی‌نام	اسناد بی‌نام یا بانام

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۱-۲. ماهیت حقوقی اسناد خزانه اسلامی و مباحث فقهی آن

بحث ماهیت حقوقی اسناد خزانه اسلامی از این جهت اهمیت دارد که شناخت ماهیت حقوقی این نهاد جدید از طرفی امکان تحلیل فقهی آن را ساده می‌کند و از جهت دیگر تکالیفی را که هر یک از طرفین باید در انتشار این اسناد رعایت کنند و همچنین حقوقی را که طرفین از آن برخوردار می‌شوند را روشن می‌سازد. علاوه بر این بر استفاده از قالب‌های حقوقی اصولی حاکم است که شناخت تطابق اعمال حقوقی با این قالب‌ها، امکان ارزیابی رعایت این اصول را فراهم می‌کند.

برای تبیین ماهیت حقوقی اسناد خزانه اسلامی باید رابطه حقوقی که پیش از انتشار این اسناد وجود داشته و حقوق و تعهداتی که پس از انتشار این اسناد برای طرفین به وجود می‌آید بررسی کرد. حقوق و تعهداتی که پیش از انتشار متوجه طرفین است، منبعت از قراردادی منعقد شده بین طرفین است. به موجب این قرارداد (که با توجه به مفاد آیین‌نامه عمدتاً به صورت قرارداد پیمانکاری است) دولت موظف شده است تا مبلغی را در قبال ایفای تعهدات پیمانکار به وی پرداخت کند. اسناد خزانه اسلامی به عنوان جایگزینی برای این پرداخت توسط دولت صادر می‌شود و حقوق و تعهدات جدیدی را برای طرفین ایجاد می‌کند. این سازوکار که منجر به سقوط تعهدات سابق و ایجاد حقوق و تکالیف جدید می‌شود فرآیند حقوقی صدور این اسناد را به «تبدیل تعهد» نزدیک می‌کند.

تبدیل تعهد که در مواد (۲۹۲) و (۲۹۳)^۱ قانون مدنی بررسی شده است عبارت از عمل حقوقی است که طرفین توافق می‌کنند تعهد موجود را ساقط کنند و تعهد دیگری که متفاوت از تعهد پیشین است را جایگزین آن نمایند. شرایط تبدیل تعهد عبارتند از: ۱. تعاقب دو التزام که از طریق آن التزام جدید جانشین التزام پیشین می‌شود. ۲. اختلاف بین دو تعهد در یکی از عناصر. ۳. قصد تبدیل تعهد. تبدیل تعهد آثاری دارد که سقوط تعهد اصلی اولین اثر این عمل حقوقی است. از جمله نتایج سقوط تعهد اصلی این است که «در تبدیل تعهد تضمینات تعهد سابق به تعهد لاحق تعلق نخواهد گرفت...»^۲. دومین اثر تبدیل تعهد ایجاد تعهد جدید است که تابع شرایط ویژه قرارداد تبدیل تعهد است. بنابراین در صورتی که تعهد سابق حال بوده است تعهد جدید می‌تواند موجد باشد.

با توضیحات ارائه شده انتشار اسناد خزانه اسلامی را می‌توان نوعی تبدیل تعهد دانست. به این معنا که رابطه قراردادی که پیش از انتشار اسناد بین دولت و طلبکاران غیردولتی وجود داشته با انتشار این اسناد ساقط شده و رابطه حقوقی جدید جایگزین آن می‌شود. در رابطه حقوقی جدید دولت متعهد می‌شود که با انتشار اسناد خزانه اسلامی مبلغی مشخص را در تاریخ مشخص به دارنده اسناد پرداخت کند. اگرچه سبب تعهد دولت همان قرارداد پیشین است و مبنای محاسبه مبلغ این اسناد با توجه به مبلغ قرارداد پیشین مشخص می‌شود، اما به دلیل اینکه مبلغ تعهد جدید با مبلغ تعهد پیشین متفاوت است (مبلغ تعهد جدید، مبلغ تعهد پیشین به علاوه ۲۰ درصد به ازای هر سال تأخیر است)، عملاً تعهد قبلی منتفی شده و تعهد جدید جایگزین می‌شود. بر این اساس، اسناد خزانه اسلامی در حقیقت گواهی تعهد دولت مبنی بر پرداخت مبلغ تعهد سابق + ۲۰ درصد اضافه بر این مبلغ به ازای هر سال تأخیر در پرداخت است. فهم این ماهیت تفاوت این اسناد با اوراق قرضه را روشن می‌کند. زیرا علاوه بر تفاوت‌های غیرماهوی که اوراق قرضه با اسناد خزانه اسلامی دارد، اوراق قرضه بیانگر تعهد ناشر به پرداخت اصل بدهی به علاوه سود مشخص در دوره‌های معین یا در سررسید است. عقد مبنای این تعهد، عقد قرض است که به آن بهره تعلق می‌گیرد. در حالی که عقد مبنای صدور اسناد خزانه اسلامی، قرارداد پیمانکاری است که مبلغ آن به دلیل تغییر شرایط اقتصادی تعدیل شده است. بدین ترتیب، شبهه ربوی بودن انتشار این اسناد، منتفی به نظر می‌رسد.^۳

۱. ماده (۲۹۲)

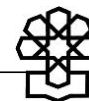
تبدیل تعهد در موارد ذیل حاصل می‌شود:

۱. وقتی که متعهد و متعهدله به تبدیل تعهد اصلی به تعهد جدیدی که قائم مقام آن می‌شود به سببی از اسباب، تراضی نمایند در این صورت متعهد نسبت به تعهد اصلی بری می‌شود.
۲. وقتی که شخص ثالثی با رضایت متعهدله قبول کند که دین متعهد را ادا نماید.
۳. وقتی که متعهدله مافی‌الذمه متعهد را به کسی دیگر منتقل نماید.
ماده (۲۹۳)

در تبدیل تعهد، تضمینات تعهد سابق به تعهد لاحق تعلق نخواهد گرفت مگر اینکه طرفین معامله آن را صراحتاً شرط کرده باشند.
۲. ماده (۲۹۳) قانون مدنی

۳. در مورد معامله اوراق صادره به دلیل اینکه این اوراق گواهی و سند وجود دین و تعهد به بازپرداخت آن در مدت معین است، خرید و فروش آن با عنوان بیع دین تطبیق دارد که مبحثی مشهور در بین فقهاست. در مورد بیع دین، تفکیکی به شرح ذیل وجود دارد:

الف) بیع دین به مدیون



۲-۲. ارکان اسناد خزانه اسلامی

ارکان اسناد خزانه اسلامی در آیین‌نامه بند «ط» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ بیان شده است. برای سال ۱۳۹۵ نیز به دلیل انطباق فراوانی که جزء «ه» تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ با حکم مشابه در سال گذشته دارد، پیش‌بینی می‌شود این آیین‌نامه تنفیذ شود. لذا ارکان این اوراق که ذیلاً بررسی می‌شود در سال ۱۳۹۵ نیز تفاوتی نخواهد داشت. این ارکان عبارتند از: طلبکاران غیردولتی (پیمانکاران)، بانک عامل، ناشر که به ترتیب بررسی می‌شود.

۲-۲-۱. طلبکاران غیردولتی

در بند «د» ماده (۱) آیین‌نامه فوق‌الذکر، طلبکاران غیردولتی، پیمانکاران غیردولتی معرفی شده‌اند که طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی مجری طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و تولیدکنندگان و عرضه‌کنندگان غیردولتی آب و برق بوده‌اند. البته باید خاطر نشان ساخت که برای اینکه پیمانکاران غیردولتی مشمول این بند قرار داشته باشند، لازم است طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای موضوع فعالیت ایشان در قوانین بودجه درج شده باشد. قانونگذار در بند «ل» ماده (۱)، علاوه بر تعریف طلبکاران غیردولتی، پیمانکاران را نیز تعریف کرده است. البته باید توجه داشت که ممکن است طلبکاران غیردولتی اعم از پیمانکاران طلبکار غیردولتی باشد. بنابراین، اینکه اسناد خزانه براساس بند «ب» ماده (۱) تنها برای پرداخت بدهی مسجل به پیمانکاران غیردولتی استفاده می‌شود در واقع محدودکردن حوزه جواز است که قانون به دولت برای انتشار این اسناد داده است. قانونگذار در بند «ل»، پیمانکاران را کسانی دانسته است که طرف قرارداد دولت واقع شده‌اند. بنابراین، به دلیل رابطه عام و خاص مطلق که بین طلبکاران دولتی و پیمانکاران دولتی وجود دارد، عملاً برخی از طلبکاران دولتی از دریافت اسناد خزانه اسلامی بابت طلبشان از دولت باز می‌مانند. برای مثال، ممکن است فروشنده زمینی که در نزدیکی محل اجرای طرح عمرانی مالک اراضی بوده است، زمین خود را به دولت فروخته باشد و بابت این فروش مبلغی طلبکار باشد. در این صورت این شخص براساس بند «ط» تبصره «۶» قانون بودجه، طلبکار غیردولتی بابت طرح‌های عمرانی به حساب آمده و می‌تواند بابت طلب خود از دولت تقاضای اسناد خزانه اسلامی نماید؛ اما براساس آیین‌نامه این تبصره، شمول پیمانکار غیردولتی طرف قرارداد با دولت بر وی صدق نمی‌کند لذا اسناد خزانه اسلامی به وی تعلق نخواهد گرفت. بنابراین، اگرچه با توجه به اجازه قانونگذار،

به این معنا که سند گواهی تعهد به بازپرداخت مبلغی معین در زمانی مشخص (سند وجود دین) به خود مدیون فروخته شود. حکم این فرض در دو حالت مورد بررسی است:

۱. فروش دین حال یا موجد، در صورتی که ثمن آن موجد باشد، که در این صورت بیع دین به دین اتفاق می‌افتد و به نظر اکثریت فقهای شیعه باطل است و در حقیقت مصداق دین به دین است.

۲. فروش دین حال یا موجد به خود مدیون در صورتی که ثمن حال باشد، که در این صورت فقهای شیعه اتفاق نظر در صحت این بیع دارند.

ب) بیع دین به غیرمدیون

به این معنا که گواهی وجود دین به شخص دیگری غیر از خود مدیون فروخته شود که در این فرض نیز در صورتی که ثمن موجد باشد بیع باطل است و در صورت نقد بودن ثمن معامله صحیح خواهد بود (موسویان و دیگران، ۱۳۹۰، صص ۹۶-۹۸).

این ماده از آیین‌نامه با مفاد بند «ط» تبصره «۶» تعارضی ندارد، اما بهتر بود که آیین‌نامه به گونه‌ای تنظیم می‌شد که این بخش از طلبکاران نیز بتوانند طلب خود را با استفاده از این اسناد تسویه کنند.

۲-۲-۲. بانک عامل

بر اساس بند «ی» ماده (۱) آیین‌نامه فوق‌الذکر، بانک عامل بانکی است که پس از تعیین توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی، از طرف ناشر نسبت به عرضه اسناد خزانه اسلامی، پرداخت اصل قیمت اسمی اسناد پس از سررسید و انجام سایر امور مربوط مبادرت می‌ورزند.

۲-۲-۳. ناشر

بهموجب بند «ک» ماده (۱) آیین‌نامه، ناشر این اسناد، وزارت امور اقتصادی و دارایی است که به نمایندگی از دولت این اوراق را منتشر می‌کند.

۲-۲-۴. بازخرید

بازخرید اسناد خزانه اسلامی پیش از سررسید در ماده (۱۲) آیین‌نامه مزبور، پیش‌بینی شده است بر این اساس خزانه‌داری کل کشور مجاز شده است تا هر زمان قبل از سررسید با تأمین وجه از محل اعتبارات مصوب، اسناد خزانه اسلامی را در بازار ثانویه به قیمت روز بازخرید کند. اما دو نکته مهم در این زمینه وجود دارد:

نخست اینکه باید بین پرداخت قیمت اسمی اوراق در سررسید و بازخرید اوراق تفاوت قائل شد چه اینکه در بازخرید اوراق قیمت به مبلغی که در بازار تعیین شده است خریداری می‌شود که با قیمت اسمی تفاوت دارد.

نکته دیگر اینکه در قسمت «۱» از بند «ط» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ دولت موظف شده تا اعتبارات لازم برای بازپرداخت قیمت اسمی اسناد خزانه اسلامی را در لویای بودجه سالیانه پیش‌بینی کند. بهموجب ماده (۹) آیین‌نامه اجرایی این بند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اجرای این تکلیف را برعهده دارد. اگرچه با توجه به وجود عموماًمانی مانند اصل پنجاه و دوم قانون اساسی و ذیل ماده (۵۱) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶^۲ وجود این حکم لازم نبوده است، اما برای رفع ابهام از هزینه‌هایی که مترتب بر انتشار این اوراق است، مفید به نظر می‌رسد به خصوص اینکه در ادامه این حکم بر لزوم در نظر گرفتن هزینه‌های مربوط به عاملیت در بودجه‌های سالیانه هم تأکید شده است. اما به نظر می‌رسد متن ذکر شده از تبصره «۶» قانون بودجه که اشعار می‌دارد: «در صورت عدم وجود یا تکافوی

۱. دولت به منظور تأمین اعتبار اسناد مزبور در زمان سررسید، ردیف خاصی را در لایحه بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌کند. در صورت عدم وجود یا تکافوی اعتبار مصوب در بودجه عمومی دولت، اسناد خزانه اسلامی در سررسید، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی از محل درآمد عمومی همان سال قابل تأمین و پرداخت است. این حکم تا زمان تسویه اسناد یادشده به قوت خود باقی است.

۲. ماده (۵۱)- در مورد آن قسمت از هزینه‌های جاری مستمر که نوعاً انجام آن از یکسال مالی تجاوز می‌کند وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌توانند برای مدت متناسب قراردادهایی که مدت اجرای آن از سال مالی تجاوز می‌کند منعقد نمایند. وزارتخانه‌ها و مؤسسات مذکور مکلفند در بودجه سالیانه خود اعتبارات لازم برای پرداخت تعهدات مربوط را مقدم بر سایر اعتبارات منظور نمایند.



اعتبار مصوب در بودجه عمومی دولت، اسناد خزانه اسلامی در سررسید توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی از محل درآمد عمومی همان سال قابل تأمین و پرداخت است» به خوبی تنظیم نشده، و حالات زیر در اجرایی شدن آن قابل تصور است.

۱. اعتبار لازم برای پرداخت مبالغ اسمی و هزینه‌های مربوط به اسناد خزانه در قانون بودجه مصوب نشده باشد. با توجه به اصل پنجاه و دوم قانون اساسی که اشعار می‌دارد «بودجه سالانه کل کشور ... از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد». و با توجه به اصل جامعیت بودجه که مؤید درج تمام هزینه‌ها و درآمدها در قوانین بودجه است، عدم درج هزینه‌هایی که بخش عمومی مکلف به پرداخت آن است، تخلف از این اصل به حساب آمده و نقض اصل پنجاه و دوم قانون اساسی خواهد بود. در این فرض، ذیل ماده پیش‌بینی کرده است که «اسناد خزانه اسلامی در سررسید توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی از محل درآمد عمومی همان سال قابل تأمین و پرداخت است». سؤال این است که وقتی اعتباری مصوب نشده است چگونه از محل درآمدهای عمومی قابل پرداخت خواهد بود؟ آیا دولت اجازه دارد بدون تصویب مجلس شورای اسلامی و در قالب قوانین بودجه سالیانه درآمدهایی را کسب کرده و یا مخارجی را انجام دهد؟

۲. اعتبار کافی برای پرداخت قیمت اسمی و سایر هزینه‌های اسناد خزانه اسلامی صادره وجود نداشته باشد. در این صورت ذیل ماده پیش‌بینی کرده است که از محل درآمدهای عمومی مخارج مرتبط با این اسناد پرداخت شود. اما به نظر می‌رسد این اجرای بودجه را با اشکال روبرو می‌کند چرا که درآمدها و هزینه‌های بودجه تراز بوده و به اصطلاح متناظر با همه منابع مصارفی در بودجه در نظر گرفته شده است و بنابراین اگر اعتبار تصویب شده تکافوی هزینه‌های اسناد خزانه اسلامی را نکند برداشت از سایر ردیف‌ها حدود صلاحیت مجلس مصرح در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی را با اشکال و دسترسی به اهداف بودجه را با مشکل روبرو می‌کند.

۵-۲-۲. فرمول تعیین قیمت اسمی اسناد

براساس آیین‌نامه اجرایی بند «ط» تبصره «۶» قانون بودجه کل کشور، فرمولی برای تعیین قیمت اوراق منتشره به‌عنوان اسناد خزانه اسلامی پیش‌بینی شده است. بند «ب»، ماده (۱) این قانون قیمت این نوع اسناد را مبلغ بدهی مسجل به‌علاوه حداکثر تا ۲۰ درصد به ازای یک سال تأخیر در پرداخت طلب تعیین کرده است.

۶-۲-۲. دادوستد ثانویه

ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی بند «ط» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، دادوستد این اسناد را تنها از طریق بازار ثانویه امکان‌پذیر دانسته و سازمان بورس را موظف کرده تا آیین‌نامه مرتبط با این عملیات را تهیه و تدوین کند. به این منظور، «دستورالعمل پذیرش و عرضه اسناد خزانه اسلامی در

بازار ابزارهای نوین مالی فرابورس ایران» در شهریورماه ۱۳۹۴ به تصویب هیئت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار رسیده است.

۲-۳. قانون حاکم بر اسناد خزانه اسلامی

از آنجا که انتشار اسناد خزانه پیش از انقلاب اسلامی براساس قانون انتشار اوراق قرضه و اسناد خزانه مصوب ۱۳۴۸ صورت می‌گرفته است، این سؤال به ذهن متبادر می‌شود که با توجه به تغییر نظام سیاسی در ایران، این قانون قابلیت اجرا دارد یا خیر. در پاسخ باید گفت اگرچه پس از انقلاب اسلامی ایران، قانونی متناقض با قانون مصوب ۱۳۴۸ وضع نشده، اما با توجه به نظریه شماره ۷۷/۲۱/۲۵۶۰ مورخ ۱۳۷۷/۱/۱۰ شورای نگهبان که انتشار اوراق قرضه را خلاف شرع اعلام کرده^۱ و برخی از مواد قانون مصوب سال ۱۳۴۸ را به همین دلیل ابطال کرده است، انتشار اسناد خزانه متعارف نیز ممتنع است. علاوه بر این به دلیل تفاوت ماهیتی که بین اسناد خزانه اسلامی و اسناد خزانه موضوع قانون سال ۱۳۴۸ وجود دارد، اصولاً حاکمیت قانون مزبور بر اسناد خزانه اسلامی موضوعیتی نخواهد داشت.

دومین نکته در مورد نحوه اجرایی شدن انتشار این اسناد است. از آنجا که این اسناد با تعریف بند «۲۴» ماده (۱) قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴^۲ تطبیق دارد و به موجب ماده (۲۰)^۳ همین قانون عرضه عمومی اوراق بهادار در بازار اولیه، نیازمند ثبت آن نزد سازمان بورس و اوراق بهادار است. اگرچه ممکن است ابهامی وجود داشته باشد مبنی بر اینکه صلاحیت سازمان بورس و اوراق بهادار به موجب ماده (۲۰) قانون بازار اوراق بهادار تنها در حوزه عرضه‌های عمومی^۴ وجود دارد و در صورتی که عرضه به صورت خصوصی باشد، چنین صلاحیتی پذیرفته شده نیست. بنابراین به دلیل اینکه در عرضه اولیه اسناد خزانه اسلامی، تعداد خریداران مشخص است و عرضه به نوعی خصوصی است، بنابراین نمی‌توان این عرضه را عمومی دانست و صلاحیت سازمان بورس نیز منتفی خواهد بود.

۱. نظریه فقهای محترم شورای نگهبان راجع به بهره اوراق قرضه:

ریاست محترم مجلس شورای اسلامی، عطف به نامه شماره ۸۷۲/هـ مورخ ۱۳۷۳/۱۲/۱۵ و پیروهای مربوطه: تصویبنامه هیئت وزیران به شماره ۱۶۶۲۴/ت/۳۶۸ هـ مورخ ۱۳۷۳/۱۰/۶ از نظر مغایرت با موازین شرعی در جلسه رسمی مورخ دهم فروردین ماه یکهزار و سیصد و هفتاد و هفت حضرات آقایان فقهای شورای نگهبان مطرح و نظریه فقها معظم شورا به شرح زیر اعلام می‌شود:

۱) تصویبنامه مذکور چون مستند به ماده (۱۲) قانون انتشار اسناد خزانه و اوراق قرضه مصوب سال ۱۳۴۸ و منوط به رعایت ضوابط مربوط و ترتیبات مذکور در آن قانون است و آن ماده اخذ بهره بر اوراق قرضه را

جائز دانسته است خلاف موازین شرع شناخته شد.

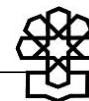
۲) مواد (۶ و ۷ و ۹ و ۱۲ و ۲۰ و ۲۱ و ۲۲ و ۲۳ و ۲۴ و ۲۷ و ۲۸) قانون فوق‌الذکر انتشار اوراق قرضه چون اخذ و پرداخت بهره را بر اوراق قرضه تجویز نموده است خلاف موازین شرع شناخته شد و بدین وسیله به استناد اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ابطال مواد مذکور اعلام می‌گردد.

دبیر شورای نگهبان - احمد جنتی

۲. بند «۲۴» - اوراق بهادار: هر نوع ورقه یا مستندی است که متضمن حقوق مالی قابل نقل و انتقال برای مالک عین و یا منفعت آن باشد. «شورا»، اوراق بهادار قابل معامله را تعیین و اعلام خواهد کرد. مفهوم ابزار مالی و اوراق بهادار در متن این قانون، معادل هم در نظر گرفته شده است.

۳. ماده (۲۰) - «عرضه عمومی» اوراق بهادار در «بازار اولیه» منوط به ثبت آن نزد «سازمان» با رعایت مقررات این قانون می‌باشد و «عرضه عمومی» اوراق بهادار به هر طریق بدون رعایت مفاد این قانون ممنوع است.

۴. عرضه اوراق بهادار منتشره به عموم جهت فروش.



اما در پاسخ باید گفت که اولاً عرضه عمومی در قانون بازار اوراق بهادار در مقابل عرضه خصوصی در همان قانون به کار رفته که عبارت است از عرضه اوراق بهادار به سرمایه‌گذاران نهادی. بنابراین، عرضه عمومی در این قانون در مقابل هر عرضه با تعداد خریداران مشخص نیست، بلکه عرضه‌ای است که در مقابل عرضه به سرمایه‌گذاران نهادی قرار می‌گیرد. ثانیاً مستفاد از مفهوم مخالف ماده (۲۷) قانون بازار که اوراق معاف از ثبت را بر شمرده، چنین می‌رساند که صلاحیت سازمان بورس و اوراق بهادار در نظارت بر اوراق بهادار صلاحیتی عام است که برخی از استثنائات این صلاحیت در ماده (۲۷) شمارش شده است. البته شورای عالی بورس به استناد اختیاری که در بند «۵» ماده (۲۷) به آن داده شده، این اسناد را معاف از ثبت دانسته است.^۱

۲-۴. تفاوت اسناد خزانه اسلامی و اوراق تسویه خزانه

اوراق تسویه خزانه، اوراقی است که برای تسویه بدهی‌های دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی که متقابلاً به دولت بدهکار نیز هستند به کار می‌رود. این اوراق که ابتدا در بند «ی» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور،^۲ طراحی شد و به تصویب رسید، در ادامه با تصویب قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به قانونی دائمی تبدیل شد. به موجب بند «الف» از ماده (۲) قانون اخیرالذکر، خصوصیات زیر را می‌توان برای اوراق تسویه خزانه در نظر گرفت:

۱. برای تسویه بدهی‌های قطعی دولت به کار می‌رود.
 ۲. تنها برای تسویه بدهی‌هایی کاربرد دارد که تا پایان سال ۱۳۹۲ ایجاد و قطعی شده باشند.
 ۳. تنها استفاده از اسناد صادره برای تسویه بدهی‌های بخش خصوصی به دولت خواهد بود.
- برای مثال اگر فرض شود شخص الف با وزارت نیرو قراردادی را منعقد کرده و مبلغ صد میلیون تومان از این وزارتخانه طلبکار است و همزمان به دلیل تکالیف مالیاتی مبلغ ۵۰ میلیون تومان به سازمان امور مالیاتی کشور بدهکار است، می‌تواند اوراق تسویه خزانه را خریداری کرده (منظور دریافت این اوراق از وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان ناشر است) و برای تسویه بدهی خود به سازمان امور مالیاتی مورد استفاده قرار دهد. با این توضیح می‌توان گفت که رابطه حقوقی جدید که بین طرفین اوراق تسویه

۱ مصوبه شورای عالی بورس و اوراق بهادار مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۲ در خصوص شناسایی «اسناد خزانه اسلامی» به عنوان ابرار مالی: شورا براساس بند «۲۴» ماده (۱) و بند «۴» ماده (۴) قانون بازار اوراق بهادار، «اسناد خزانه اسلامی» را به عنوان بازار مالی قانون بازار اوراق بهادار شناسایی و تصویب نمود. این اوراق قابل معامله در بورس‌ها و بازارهای خارجی از بورس بوده و به استناد بند «۵» ماده (۲۷) قانون بازار اوراق بهادار، معاف از ثبت نزد سازمان بورس و اوراق بهادار می‌باشد.

۲. ی) - به دولت اجازه داده می‌شود بدهی‌های قطعی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی را که در چارچوب مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۲ ایجاد شده، با مطالبات قطعی دولت (وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی) از اشخاص مزبور تسویه کند. بدین منظور وزارت امور اقتصادی و دارایی، اسناد تعهدی خاصی را با عنوان «اوراق تسویه خزانه» صادر می‌کند و در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی طلبکار و متقابلاً بدهکار قرار می‌دهد. این اسناد صرفاً به منظور تسویه بدهی اشخاص یادشده به دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

خزانه برقرار می‌شود، ماهیت این اوراق را به «عقد حواله»^۱ نزدیک می‌کند. این اوراق با اسناد خزانه اسلامی تفاوت‌های زیر را دارد:

۱. اگرچه هم اسناد خزانه اسلامی و هم اوراق تسویه خزانه، در دسته‌بندی اوراق بدهی قرار می‌گیرند، اما اسناد خزانه اسلامی کارکرد محدودتری دارد و تنها برای تسویه مطالبات ایجاد شده در اجرای طرح‌های عمرانی و تملک دارایی سرمایه‌ای و آن هم محدود به پیمانکاران خصوصی طلبکار از دولت قابل استفاده است، اما اوراق تسویه خزانه برای همه اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی قابل استفاده خواهد بود.

۲. در قوانین موجد اسناد خزانه اسلامی، امکان معاملات ثانویه این اوراق پیش‌بینی شده است، اما چنین مطلبی در مورد اوراق تسویه خزانه صراحتاً ذکر نشده است. بنابراین این سؤال باقی می‌ماند که آیا دارنده این اوراق می‌تواند آن را به دیگری واگذار نماید یا خیر؟

۳. طرفین قراردادی که منشأ انتشار اسناد خزانه اسلامی قرار می‌گیرد محدود به دو طرف است، اما در انتشار اوراق تسویه خزانه سه طرف نقش دارند: نخست شخص حقیقی یا حقوقی خصوصی که همزمان از دولت طلبکار و به آن بدهکار است، دوم دستگاه اجرایی که به شخص خصوصی بدهکار است و اوراق برای تسویه بدهی او صادر می‌شود و سوم دستگاه اجرایی که از شخص خصوصی طلبکار است و قانوناً ملزم است اوراق تسویه صادر شده را بابت طلب خود از شخص خصوصی پذیرا باشد. پیشنهاد می‌شود در مورد ماهیت حقوقی «اوراق تسویه خزانه»، مطالعه مستقلی انجام شود.

۵-۲. عملکرد بودجه‌ای

جدول زیر عملکرد اسناد خزانه اسلامی در سال ۱۳۹۲-۱۳۹۴ را نمایش می‌دهد:

(میلیارد ریال)

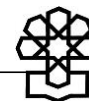
۱۳۹۴		۱۳۹۳		۱۳۹۲		شرح
عملکرد (نه ماهه)	قانون	عملکرد	قانون	عملکرد	قانون	
۲۰۰۷۵	۵۰۰۰۰	۰	۳۰۰۰۰	۰	۵۰۰۰۰	اوراق مشارکت
۲۰۰۰۰	۵۰۰۰۰	۹۶۴۷	۳۰۰۰۰	۰	۶۰۰۰۰	اسناد خزانه
	۱۰۰۰۰			-	-	صکوک اجاره

مأخذ: آمار مالی دولت در سال‌های مختلف.

علاوه بر این نکته‌ای که در مورد عملکرد بودجه‌ای این نوع اسناد باید گفت این است که انتشار این اسناد هزینه‌هایی دارد که از جمله آنها موارد زیر است:

۱. اصل بدهی مسجل دولت به طلبکاران غیردولتی

۱ ماده (۷۳۴) قانون مدنی: حواله عقدی است که به موجب آن طلب شخصی از ذمه مدیون به ذمه شخص ثالثی منتقل می‌گردد. مدیون را محیل، طلبکار را محتال، شخص ثالث را محال‌علیه می‌گویند.



۲. سود تعلق گرفته به بدهی تسجیل شده (۲۰ درصد سالیانه)

۳. هزینه‌های انتشار

۴. هزینه عاملیت بانک عامل

بنابراین لازم است همه این هزینه‌ها در قوانین بودجه سالیانه درج و محل تأمین آن مشخص شود.

۲-۶. بررسی بند «ه» لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

بهموجب بند «ه» تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، به دولت اجازه داده شده تا سقف ۷۵ هزار میلیارد ریال، برای تسویه بدهی مسجل خود به طلبکاران غیردولتی اسناد خزانه صادر کند.

حکم پیشنهادی، با حکمی که در سال ۱۳۹۴ در جزء «ط» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ مصوب شد، مشابهت دارد. تفاوت‌های این دو حکم را می‌توان به‌صورت زیر برشمرد:

۱. تکلیف به درج ردیف خاص برای تأمین اعتبار اسناد مزبور در لایحه بودجه حذف شده است. به‌نظر می‌رسد حذف این بند، به‌دلیل اینکه طبق اصول پنجاه‌دوم و پنجاه‌وسوم قانون اساسی و همچنین ماده (۱) قانون محاسبات عمومی، همه منابع و مصارف باید در لایحه بودجه درج شود، خللی به قواعد حقوقی حاکم بر بودجه وارد نمی‌کند.

۲. در مورد بندهای «۳» و «۵»، بند «ط» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ نیز نظر فوق وجود دارد؛ با این توضیح که حذف تعیین بانک عامل برای توزیع اسناد خزانه به‌دلیل معاف بودن این اسناد از ثبت نزد سازمان بورس و اوراق بهادار، در آیین‌نامه اجرایی تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ جبران خواهد شد.

۳. به‌دلیل اینکه در هیچ‌یک از قوانین دائمی، انتشار اسناد خزانه اسلامی پیش‌بینی نشده، بنابراین لازم است که در صورت تأیید انتشار این نوع اسناد، بند «ه» تبصره «۵»، باقی بماند. البته به‌عنوان یک راهبرد کلی، لازم است احکام مربوط به انتشار این اسناد در قوانین دائمی مورد حکم قرار گیرد.

۲-۷. رقم در نظر گرفته شده برای انتشار اسناد خزانه اسلامی

همان‌طور که در جدول فوق مشخص شد، عملکرد انتشار اسناد خزانه اسلامی به همراه سایر اوراق بهادار منتشره توسط دولت، در حدود ۷۵ هزار میلیارد ریال بوده است. بنابراین به‌نظر می‌رسد، پیش‌بینی رقم ۷۵ هزار میلیارد ریال منبع حاصله از انتشار این اوراق برای سال ۱۳۹۵، بیش‌برآورد بوده و لازم است اصلاح شود.

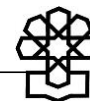
۳. برخی ملاحظات درباره انتشار اسناد خزانه

اسناد خزانه اسلامی صرفاً برای پرداخت دیون ناشی از اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سنوات قبل منتشر می‌شود. به عبارت دیگر به دلیل ناتوانی دولت در پرداخت مطالبات پیمانکاران درصدد چاره‌جویی برآمده است که انتشار این اسناد یکی از این موارد است. اما نکته مهم آن است که دولت تاکنون به علت و ریشه اصلی ایجاد بدهی نپرداخته است. اگر منشأ ایجاد و انباشت بدهی‌ها شناسایی و چاره‌جویی نشود، پرداخت بدهی‌ها همچون مسکنی عمل خواهد کرد. ما با انبوهی از طرح‌های عمرانی مواجه و ناتوان از تأمین مالی آنها هستیم و از جانب دیگر بسیاری از این طرح‌ها یا از ابتدا فاقد توجیه فنی و اقتصادی بوده‌اند و یا با تأخیر در زمان اتمام طرح مزیت و توجیه‌پذیری خود را از دست داده‌اند. در حال حاضر بیش از ۵ هزار طرح عمرانی با اعتباری بالغ بر ۹۰۰ هزار میلیارد ریال وجود دارد که در موعد مقرر خاتمه نیافته است.^۱ طبق برآوردها حداقل ۴۰۰۰ هزار میلیارد ریال برای اتمام طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیاز است. این در حالی است که در سال‌های اخیر (۱۳۹۱-۱۳۹۳) حداکثر اعتبار تخصیص یافته به طرح‌های عمرانی در هر سال بیش از ۲۰۰ هزار میلیارد ریال نبوده است. اگر اسناد خزانه اسلامی به شیوه فعلی منتشر شود و به فروش رود، به معنای اتمام طرح‌های عمرانی با هزینه‌های چند برابری برآوردهای اولیه بوده و دولت نیز با تعهدات سنگین بازپرداخت اسناد سررسید شده در سال‌های آتی مواجه خواهد بود.

بنابراین انتظار این است که دولت و مجلس ابتدا تکلیف خود را در ارتباط با این حجم انبوه طرح‌های نیمه تمام عمرانی روشن کنند و آن‌گاه به عنوان یکی از راهکارهای حل مشکلات از ابزارهایی مانند اسناد خزانه اسلامی استفاده شود. در غیر این صورت با گذشت چند سال از انتشار این اسناد کشور با معضل دیگر انباشت بدهی‌ها روبرو خواهد شد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

اسناد خزانه، نوعی از اوراق بهادار است که دولت‌ها برای پوشش کسری‌های کوتاه‌مدت به کار می‌برند. این نوع از اوراق در کشورهای مختلف برای سررسیدهای کمتر از یک سال صادر شده، بدون کوپن بهره بوده و معاف از مالیات می‌باشد. منفعتی که خریدار اسناد خزانه متعارف از تملک آن به دست می‌آورد، تفاوت بین قیمت بازاری و قیمت اسمی آن است، با این توضیح که خریداری که اسناد خزانه را در قیمتی کمتر از قیمت اسمی خریداری کرده است، در سررسید با دریافت قیمت اسمی از مابه‌التفاوت بین قیمت اسمی و قیمت بازاری برخوردار می‌شود.



اما در ایران، اسناد خزانه متعارف با نام اسناد خزانه از سال ۱۳۴۱ برای پرداخت بدهی‌های دولت به بانک ملی معرفی شد. تفاوت این نوع از اسناد با اسناد خزانه متعارف این بود که اسناد خزانه دارای کوپن و نرخ بهره ۶ درصدی بود که تنها برای تنخواه‌گردان خزانه مورد استفاده قرار می‌گرفت. پس از انقلاب اسلامی و با توجه به لزوم حذف ربا از نظام بانکداری اسلامی، برخی از مواد ناظر بر انتشار اسناد از سوی شورای نگهبان خلاف شرع شناخته و ابطال شد. علاوه بر این، به دلیل منتفی شدن موضوع اسناد خزانه، قوانین مربوط به آن نیز از محل بحث خارج شد.

از سال ۱۳۹۲، قانون بودجه به دولت اجازه داد برای تسویه مطالبات خود با طلبکاران غیردولتی در سقف معینی به انتشار اسناد جدیدی به نام اسناد خزانه اسلامی مبادرت ورزد. این اسناد اگرچه در نام شباهت با اوراق قرضه متعارف و اسناد خزانه پیش از انقلاب دارد، اما با این اوراق چند تفاوت دارد. نخست اینکه اسناد خزانه اسلامی برای سررسیدهای یک سال، دو سال و سه سال منتشر می‌شود و بنابراین قید کوتاه‌مدت بودن را در خود ندارد. دوم اینکه برای تعیین قیمت اسمی این اسناد فرمولی تعیین شده است که قیمت اسمی بر مبنای مبلغ تعهد مسجل به علاوه ۲۰ درصد به ازای هر سال تأخیر در پرداخت محاسبه می‌شود. سوم اینکه، این نوع از اسناد تنها برای تسویه بدهی‌های مسجل سابق کاربرد دارد و بنابراین ابزار ایجاد بدهی جدید محسوب نمی‌شود و چهارم اینکه محل مصرف منابع این نوع از اسناد مشخص است و بنابراین با اسناد خزانه متعارف از این منظر اختلاف نظر دارد.

از منظر حقوقی، اسناد خزانه اسلامی گواهی تعهد دولت به پرداخت مبلغی مشخص در زمان مشخص است که منشأ آن رابطه حقوقی است که پیش از این بین پیمانکار و دولت برقرار شده و به موجب توافق جدید (که همزمان با صدور اسناد است)، مبلغ آن تغییر پیدا کرده است. این فرآیند جایگزینی تعهدات سابق با تعهدات جدید را که منجر به سقوط تعهدات پیشین می‌شود، در حقوق با عنوان «تبدیل تعهد» شناخته می‌شود. از منظر فقهی نیز، به دلیل اینکه مبلغ اضافه شده به بدهی مسجل در اسناد خزانه اسلامی ناشی از تبدیل تعهد و حاصل ارزیابی جدید ارزش فعالیت پیمانکار به دلیل تغییرات اقتصادی است، با اوراق قرضه که گواهی مبنی بر تعهد بازپرداخت اصل سرمایه (که سبب این تعهد عقد قرض است) به علاوه بهره مشخص است، تفاوت دارد و بنابراین، به نظر می‌رسد شبهه ربوی بودن به آن وارد نیست.

هنوز برای انتشار اسناد خزانه اسلامی قانون مستقلی وجود ندارد و تنها در قوانین بودجه سنواتی به نحوی برای انتشار آنها مجوز صادر شده است. قوانین بودجه سنواتی نیز ماهیت یک‌ساله دارند و اصولاً بودجه سنواتی جای قانونگذاری نیست. ضمن آنکه آیین‌نامه‌های تهیه شده نیز تاحدودی با هم مغایرت داشته و باعث سردرگمی دست‌اندرکاران می‌شود. لذا به منظور فراهم شدن زمینه لازم برای انتشار و خرید و فروش اسناد ضروری است قانون خاص برای حدود و ثغور این اسناد تهیه شود و آیین‌نامه‌های

اجرائی نیز مبتنی بر همین قانون تهیه شود و مبنای عمل قرار گیرد.

با توجه به حجم انبوه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام انتظار این است که دولت و مجلس ابتدا تکلیف خود را در ارتباط با این حجم انبوه طرح‌ها روشن کنند و آن‌گاه به عنوان یکی از راهکارهای حل مشکلات از ابزارهایی مانند اسناد خزانه اسلامی استفاده شود. در غیر این صورت با گذشت چند سال از انتشار این اسناد کشور با معضل دیگر انباشت بدهی‌ها روبرو خواهد شد.

برای بودجه سال ۱۳۹۵ نیز پیشنهاد می‌شود با توجه به اینکه انتشار اسناد خزانه اسلامی در هیچ یک از قوانین موضوعه دائمی دارای حکم نیست، حکم مربوط به انتشار این اسناد در بند «ه» تبصره «۵» لایحه باقی بماند. با این وجود به دلیل عملکرد ضعیف اوراق بهادار منتشره توسط دولت در سال ۱۳۹۴، به نظر می‌رسد رقم در نظر گرفته شده برای انتشار اسناد خزانه اسلامی بیش‌برآورد شده و منجر به تعمیق کسری بودجه دولت می‌شود؛ بنابراین لازم است این مبلغ کاهش یافته و جداول بر مبنای عملکرد سال‌های گذشته اصلاح شود. علاوه بر این، هرچند دولت می‌تواند هزینه‌های مربوط به چاپ و انتشار این اوراق را از محل ردیف‌های متفرقه پرداخت کند، اما به جهت افزایش شفافیت بودجه و تسهیل نظارت‌های مالی بهتر است این هزینه‌ها نیز در ردیف‌های جداگانه‌ای درج شود.

منابع و مأخذ

۱. موسویان، سیدعباس. نظرپور، محمدنقی و ایوب خزائی. امکان‌سنجی فقهی طراحی اسناد خزانه اسلامی در بازارهای مالی اسلامی، فصلنامه علمی - پژوهشی اقتصاد اسلامی، ۴۰، ۱۳۹۰.
۲. قوانین بودجه سال‌های مختلف.
۳. عملکرد مالی دولت در سال‌های مختلف.
4. Matthews, Kent, Giuliadori, Massimo, & Mishkin, Frederic S. (2013). *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*: Pearson Higher Ed.
5. Parameswaran, Sunil. (2011). *Fundamentals of Financial Instruments: An Introduction to Stocks, Bonds, Foreign Exchange, and Derivatives*: John Wiley & Sons.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۷۶۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۵۰. بررسی جنبه‌های حقوقی اسناد خزانه اسلامی و عملکرد آن در بودجه‌های سنواتی و بودجه سال ۱۳۹۵

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: سیدمحمد رضا حسینی، محمدتقی فیاضی

ناظر علمی: رضا زمانی

همکاران: رسول آقاداتاشی، محمدبرزگر خسروی، صمد عزیزنژاد

همکاران خارج از مرکز: محمدمین یوسفی، زینب فلاح تفتی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. اسناد خزانه اسلامی

۲. بودجه

۳. حقوق و اقتصاد

۴. حقوق مالی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۲/۲۲