

شناسایی مجاری ایجاد بدهی دولت

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۶۷۳۸
آذرماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|----|---|
| ۱ | چکیده |
| ۲ | مقدمه |
| ۳ | ۱. کسری بودجه و بدهی |
| ۴ | ۱-۱. تأمین مالی کسری بودجه در ایران |
| ۵ | ۱-۱-۱. استقراض از داخل کشور - بانک‌های تجاری دولتی |
| ۵ | ۱-۱-۲. عدم ایفای تعهدات |
| ۷ | ۲. نگاهی به آمار بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی |
| ۱۱ | ۳. مجاری ایجاد بدهی دولت و شرکت‌های دولتی |
| ۱۴ | ۳-۱. مجاری ایجاد بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی |
| ۱۷ | ۳-۲. مجاری ایجاد بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری |
| ۱۸ | ۳-۲-۱. احکام بودجه‌ای |
| ۲۰ | ۳-۲-۲. انتشار اوراق مشارکت شرکت‌های دولتی |
| ۲۱ | ۳-۲-۳. مصوبات هیئت وزیران |
| ۲۴ | ۳-۳. مجاری ایجاد بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی |
| ۲۴ | ۳-۳-۱. میزان ۳ درصد حق بیمه دولت |
| ۲۴ | ۳-۳-۲. معافیت از پرداخت سهم کارفرما |
| ۲۵ | ۳-۳-۳. مابه‌التفاوت سهم درمان مشمولان قانون تأمین اجتماعی |
| ۲۵ | ۳-۳-۴. حق بیمه بافندگان قالی، قالیچه گلیم و زیلو |
| ۲۵ | ۳-۳-۵. اجرای قانون بازنشستگی پیش از موعد |
| ۲۷ | ۳-۴. مجاری ایجاد بدهی دولت به پیمانکاران یا طرف خصوصی |
| ۳۰ | جمع‌بندی و نتیجه‌گیری |
| ۳۱ | منابع و مأخذ |



شناسایی مجاری ایجاد بدهی دولت

چکیده

بررسی آمارهای بدهی دولت نشان می‌دهد که دولت به طیف وسیعی از اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی، دولتی و عمومی غیردولتی بدهکار است. از مهم‌ترین طلبکاران دولت می‌توان به سازمان تأمین اجتماعی، بانک مرکزی، بانک‌های دولتی و خصوصی‌سازی شده، دارندگان اوراق بهادار دولتی و پیمانکاران بخش خصوصی اشاره کرد. نکته بسیار مهم پس از مشخص شدن ماهیت طلبکاران از دولت، شناسایی مجاری ایجاد این بدهی‌هاست. این موضوع از آن جهت حائز اهمیت است که در صورت عدم شناخت مسیرهای ایجاد بدهی برای دولت نمی‌توان تمهیدات لازم برای جلوگیری از افزایش روزافزون آن را فراهم کرد.

در این گزارش مجاری ایجاد بدهی دولت به چهار گروه اصلی از طلبکاران یعنی بانک مرکزی، بانک‌های تجاری دولتی و خصوصی‌سازی شده، صندوق‌های بازنشستگی و پیمانکاران بخش خصوصی بررسی شده است.

- اگرچه در سال‌های اخیر دولت از منابع بانک مرکزی استقراض مستقیم نکرده است، اما شرکت‌های دولتی به طرق مختلف از منابع بانک مرکزی استفاده کرده‌اند و بدهی قابل توجهی به بانک مرکزی دارند. بخش قابل توجهی از بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی از محل صدور ضمانت دولت برای گشایش اعتبار اسنادی برای شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی ایجاد می‌شود. شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی معمولاً اعتبار دریافت شده را بازپرداخت نمی‌کنند و سازمان برنامه و بودجه نیز اعتباری برای تسویه این بدهی‌ها در قوانین بودجه پیش‌بینی نمی‌کند. در نتیجه از این محل بدهی قابل توجهی برای آنها ایجاد می‌شود.

- منابع مالی بانک‌های عامل دولتی در موارد بسیاری برای تأمین هزینه‌ها و یا تسهیلات مورد نیاز توسط دولت مورد استفاده قرار گرفته‌اند. در بسیاری از موارد بانک‌های دولتی توان مالی لازم برای اجرای دستورات دولت را نداشته و در عمل متوسل به استفاده از منابع بانک مرکزی شده‌اند. گرفتن خط اعتباری و اضافه برداشت از نمونه‌های قابل توجه این اتفاق است. لذا برابری این اتفاقات با اندکی تفاوت همان روش سنتی تأمین مالی دولت از منابع بانک مرکزی است. در نتیجه می‌توان انتظار داشت مشکلات ناشی از تأمین مالی کسری بودجه دولت از بانک مرکزی در این حالت نیز اتفاق افتد؛ علاوه بر آن ترازنامه بانک‌های دولتی تضعیف شده و قدرت وام‌دهی و کسب سود آنها کاهش یابد و از منابع در دسترس برای

سرمایه‌گذاری بخش خصوصی کاسته شود.

- دولت با عدم پرداخت کامل و بموقع تعهدات خود به صندوق‌های بازنشستگی و ایجاد بار مالی از طریق مصوبه‌های قانونی نظیر بازنشستگی زودتر از موعد و تخفیف‌های مختلف موجب فشار بر منابع مالی و ایجاد مشکلات بسیاری برای صندوق‌های بازنشستگی شده است.
 - عدم ایفای تعهدات دولت به بنگاه‌ها نکول تسهیلات آنها و کاهش رتبه اعتباری بنگاه در نظام بانکی را نیز به دنبال خواهد داشت. از سوی دیگر تنگنای مالی ایجاد شده در بسیاری از موارد منجر به اختلال در امور جاری بنگاه شده و پرداخت حقوق و دستمزد و هزینه‌های انرژی را نیز با مشکل مواجه می‌کند.
- در یک نگاه کلان می‌توان دریافت که کسری بودجه دولت در سال‌های مختلف به شکل بدهی‌های غیرسیال در ترازنامه بانک‌ها، بانک مرکزی، شرکت‌های پیمانکاری خصوصی و صندوق‌های بازنشستگی ظاهر شده است. این نحوه ایجاد بدهی علاوه بر عدم شفافیت، موجب اختلال در کارکرد نهادهای طلبکار و در نتیجه فضای اقتصاد کشور می‌شود. همچنین ایجاد بدهی دولت از این مجاری تحت نظارت و کنترل نبوده و لذا موجب ایجاد مخاطره در پایداری بدهی‌های دولت خواهد شد. روش صحیح تأمین مالی دولت از محل بدهی انتشار اوراق بدهی در بازار و استفاده از منابع مالی حاصل شده برای بازپرداخت مخارج و هزینه‌هاست. تأمین مالی از طریق انتشار اوراق موجب ایجاد بدهی سیال برای خریداران اوراق شده و در فعالیت آنها اختلال ایجاد نمی‌کند. همچنین بدهی ایجاد شده از این روش شفاف بوده و قابلیت کنترل و ارزیابی ریسک بیشتری دارد.

مقدمه

به‌منظور تلاش برای منظم و قانونمند کردن فرایند و مجاری ایجاد بدهی دولت، شناسایی نحوه ایجاد بدهی دولت به هریک از طلبکارانش اهمیت حیاتی دارد. پس از تصویب قانون رفع موانع تولید در سال ۱۳۹۴ و تشکیل مرکز مدیریت بدهی‌ها و دارایی‌های مالی عمومی در سال ۱۳۹۵ فرایند احصای مانده بدهی‌های دولت (شامل دولت، وزارتخانه‌ها سازمان‌های دولتی و شرکت‌های دولتی) آغاز شده و در قالب گزارش‌هایی منتشر می‌شود. نکته قابل توجه در این گزارش‌ها تنوع طلبکاران دولت و مشخص نبودن سازوکار ایجاد بدهی دولت به هریک از آنها بود. در این گزارش تلاش شده است تا این مجاری شناسایی و قوانین و مقررات مرتبط با آن احصا شود. قابل ذکر است که به جهت کثرت دستگاه‌ها و نهادهای طلبکار از دولت در این گزارش دستگاه‌ها و نهادهایی که بیشترین میزان طلب از دولت را داشتند مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

در این راستا در بخش اول گزارش پیرامون تأمین مالی کسری بودجه و ایجاد بدهی و سیر تأمین مالی کسری بودجه در ایران توضیح داده خواهد شد. در بخش دوم آمار بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی بررسی قرار می‌شود. در بخش سوم ضمن ارائه نقشه استقرار دولت مجاری ایجاد بدهی‌های



دولت و شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی، بانک‌های تجاری، پیمانکاران خصوصی و صندوق‌های بازنشستگی همراه با مواد قانونی مرتبط بررسی می‌شود. در انتها نیز جمع‌بندی و نتیجه‌گیری گزارش ارائه خواهد شد.

به‌منظور توسعه و تکمیل این پژوهش تلاش می‌شود در مطالعات آتی سایر مجاری ایجاد بدهی‌های دولت نیز شناسایی و تکمیل شوند. لذا از پیشنهاد‌های صاحب‌نظران برای تکمیل کار استقبال می‌شود.^۱

۱. کسری بودجه و بدهی

دولت‌ها در بسیاری از موارد بیش از درآمد خود خرج می‌کنند و در نتیجه بودجه کشور دچار کسری می‌شود. یکی از مهم‌ترین مسائل مربوط به کسری بودجه نحوه تأمین مالی آن است. تأمین مالی کسری بودجه از روش‌های مختلف قابل انجام است و بسته به روش مورد استفاده می‌تواند آثار متفاوتی بر اقتصاد داشته باشد (جرج^۲ ۲۰۰۹، اوچانگ^۳ و همکاران ۲۰۱۳). راه‌های مختلفی برای تأمین مالی کسری بودجه وجود دارد که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- افزایش پایه پولی یا استفاده از پول پر قدرت بانک مرکزی،
 - قرض کردن از خارج کشور،
 - قرض کردن از داخل کشور – بانک‌های تجاری،
 - قرض کردن از داخل کشور – بخش غیربانکی،
 - استقراض از صندوق‌های ثروت ملی،
 - استفاده از ذخایر ارزی، فروش دارایی، خصوصی‌سازی (واگذاری بنگاه‌های دولتی).
- در یک نگاه کلی روش‌های تأمین مالی کسری بودجه دولت را می‌توان به دو گروه تقسیم کرد. گروه اول تأمین مالی مبتنی بر بدهی (اعم از استقراض از شبکه بانکی، خارج کشور،... و یا عدم ایفای تعهدات) و گروه دوم سایر روش‌ها نظیر استفاده از ذخایر ارزی، فروش دارایی، خصوصی‌سازی (واگذاری بنگاه‌های دولتی) و لذا قابل انتظار است که بخشی از کسری بودجه دولت منجر به ایجاد بدهی نشود.
- با توجه به این تقسیم‌بندی تأمین مالی کسری بودجه توسط دولت از منظر تحلیل هزینه-فایده نیز قابل بررسی است. دولت‌ها می‌توانند از طرق مختلفی نظیر درآمدهای حاصل از فروش مواد خام، فروش سهام شرکت‌های دولتی انتشار اوراق بدهی، استقراض از شبکه بانکی و مواردی از این دست کسری بودجه خود را تأمین مالی کنند. در صورتی که تأمین مالی کسری بودجه از طریق استقراض انجام شود باعث ایجاد هزینه‌هایی در آینده خواهد شد، زیرا در این صورت دولت باید در سال‌های مالی بعد

۱. صاحب‌نظران محترم می‌توانند پیشنهاد‌های خود را از طریق آدرس ایمیل mrceco@majles.ir به این مرکز ارسال نمایند.

2. George

3. Ojong et al

علاوه بر بازگرداندن اصل بدهی، مبلغی را نیز به‌عنوان نرخ بهره بابت قرض انجام شده بپردازد. حداقل از نیمه دوم قرن نوزدهم به بعد قانونی نانوشته برای تأمین مالی دولت به شرح زیر مطرح بوده است: مخارجی که باعث افزایش کارایی اقتصاد کشور در سال‌های آتی می‌شوند، در صورتی که میزان کارایی افزایش یافته حداقل به میزان هزینه اضافی ناشی از قرض کردن باشد، می‌توانند از طریق بدهی تأمین مالی شوند.

لذا دولت‌ها بخشی از هزینه‌های خود را که معتقد به بازده بالای آنها بوده‌اند و محدودیت‌های بودجه‌ای اجازه انجام آنها را نمی‌داده است از طریق بدهی تأمین مالی کرده‌اند. استگلیتز^۱ نیز در مقاله خود به سه حوزه زیرساخت‌ها، تکنولوژی و آموزش به‌عنوان حوزه‌های سرمایه‌گذاری دولت از محل ایجاد بدهی اشاره می‌کند. او معتقد است که سرمایه‌گذاری دولت در این حوزه موجب تقویت رشد اقتصادی شده و لذا بازپرداخت قرض انجام شده از محل منافع حاصل از رشد اقتصادی قابل انجام است.

۱-۱. تأمین مالی کسری بودجه در ایران

دولت‌ها همواره علاقه به استفاده از قدرت حاکمیتی برای تأمین مالی آسان کسری بودجه خود داشته‌اند. افزایش پایه پولی از محل افزایش بدهی‌های دولت به بانک مرکزی از اصلی‌ترین مظاهر این قدرت حاکمیتی به‌شمار می‌رود. در این رابطه استقلال بانک مرکزی از دولت به‌عنوان یک راه‌حل برای جلوگیری از افزایش نقدینگی و ایجاد تورم در ادبیات سیاست‌گذاری اقتصادی مطرح و مورد توجه قرار گرفت. در نتیجه دولت‌هایی که پایه پولی در زمان تصدی آنها افزایش کمتری دارد منظم‌تر و بهتر ارزیابی می‌شوند. با کنترل دست‌اندازی دولت به بانک مرکزی سایر راه‌های تأمین مالی مورد توجه دولت‌ها قرار گرفتند. در کشورهای توسعه‌یافته استقراض از خارج و استقراض از داخل - بخش غیربانکی (از محل انتشار اوراق بهادار) تا حد زیادی جانشین روش‌های سنتی برای تأمین مالی کسری بودجه شد.

در ایران در سال‌های قبل از انقلاب (۱۳۵۷-۱۳۵۳) و در دو دهه پس از انقلاب (۱۳۷۸-۱۳۵۸) خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی بیشترین سهم را در رشد پایه پولی داشته است. در برنامه سوم توسعه به‌منظور کنترل تورم و استقلال بانک مرکزی، استقراض مستقیم دولت از بانک مرکزی ممنوع شد. این ممنوعیت در برنامه‌های توسعه بعد از آن نیز تکرار شد. در نتیجه این ممنوعیت استفاده از اهرم انتشار پول در میان دولت‌ها کاهش یافت، اما به جهت آنکه هزینه‌های دولت کاهش نیافته بود و راه‌های تأمین مالی صحیح نظیر انواع مالیات به مقدار نیاز گسترش داده نشده بود کسری بودجه دولت همچنان پابرجا بود. استفاده از درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت کانال دومی بود که دولت‌ها برای تأمین مالی کسری بودجه خود به آن متوسل شدند. در ترازنامه بانک مرکزی در سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۸۸ خالص دارایی‌های خارجی بیشترین سهم را در ایجاد پایه پولی داشت.

1. Stiglitz



با کاهش ذخایر ارزی و درآمدهای حاصل از نفت در اواخر این دوره دولت‌ها برای تأمین مالی کسری بودجه خود به کانال سوم یعنی استقراض از بانک‌های تجاری دولتی روی آوردند. در این سال‌ها (۱۳۸۹-۱۳۹۵) بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی بیشترین سهم را در افزایش پایه پولی داشته است. در این دوره همچنین دولت بخشی از کسری بودجه خود را از طریق خصوصی‌سازی (واگذاری شرکت‌های دولتی) تأمین کرده است. از سال ۱۳۹۴ نقش اوراق مالی - اسلامی در تأمین کسری بودجه دولت پررنگ شده است.

در طی این سال‌ها در کنار چهار کانال فوق دولت‌ها بخشی از مخارج خود را به صورت غیرشفاف از طریق ایجاد بدهی در قالب عدم ایفای تعهدات تأمین کرده‌اند.

در ادامه دو کانال اخیر تأمین مالی کسری بودجه در ایران یعنی استقراض از بانک‌های دولتی و ایجاد بدهی به بخش داخلی غیربانکی و تأثیر آنها بر شرایط اقتصادی به اختصار توضیح داده می‌شوند.

۱-۱-۱. استقراض از داخل کشور - بانک‌های تجاری دولتی

منابع مالی بانک‌های عامل دولتی در موارد بسیاری برای تأمین هزینه‌ها و یا تسهیلات مورد نیاز توسط دولت مورد استفاده قرار گرفته‌اند. در بسیاری از موارد بانک‌های دولتی توان مالی لازم برای اجرای دستورات دولت را نداشته و در عمل متوسل به استفاده از منابع بانک مرکزی شده‌اند. گرفتن خط اعتباری و اضافه برداشت از نمونه‌های قابل توجه این اتفاق است. لذا برآیند این اتفاقات با اندکی تفاوت همان روش سنتی تأمین مالی دولت از منابع بانک مرکزی است. در نتیجه می‌توان انتظار داشت مشکلات ناشی از تأمین مالی کسری بودجه دولت از بانک مرکزی در این حالت نیز اتفاق افتد؛ علاوه بر آن ترازنامه بانک‌های دولتی تضعیف شده و قدرت وام‌دهی و کسب سود آنها کاهش یابد و از منابع در دسترس برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی کاسته شود.

۱-۱-۲. عدم ایفای تعهدات

دولت‌ها در سال‌های گذشته بخشی از تعهدات خود به نهادهای عمومی غیردولتی و اشخاص حقوقی را پرداخت نکرده‌اند و از این محل معوقات بسیاری برای آنها ایجاد شده است. این بدهی از آن جهت که بدون سررسید بوده و به بخشی از آن سود و جریمه دیرکرد تعلق نمی‌گیرد روش بسیار جذاب‌تری برای تأمین مالی است. در یک نگاه کلان طلبکاران عمده دولت در این بخش را می‌توان به دو دسته صندوق‌های بازنشستگی و پیمانکاران خصوصی تقسیم کرد.

دولت با عدم پرداخت کامل و بموقع تعهدات خود به صندوق‌های بازنشستگی و ایجاد بار مالی از طریق مصوبه‌های قانونی نظیر بازنشستگی زودتر از موعد و تخفیف‌های مختلف موجب فشار بر منابع مالی و ایجاد مشکلات بسیاری برای صندوق‌های بازنشستگی شده است. صندوق‌های بازنشستگی بخشی از دریافتی خود از محل حق بیمه را به مستمری بازنشستگان کنونی اختصاص داده و بخش مازاد آن را سرمایه‌گذاری می‌کنند. سرمایه‌گذاری عموماً در دوره‌هایی انجام می‌شود که جمعیت شاغل و عضو در

صندوق بیش از جمعیت بازنشسته و مستمری‌بگیر از صندوق هستند و لذا منابع ورودی صندوق بیش از هزینه‌های آن است. از آنجایی که ساختار هرم جمعیتی در طول زمان به سمت بالا منتقل می‌شود بازده ناشی از سرمایه‌گذاری در دوره‌های آتی برای پوشش افزایش جمعیت مستمری‌بگیر در آینده و زیان‌های ناشی از دوره‌های رکود مورد استفاده قرار می‌گیرد. در دوره‌های گذشته بار مالی ایجاد شده برای این صندوق‌ها توسط دولت از منابع مالی لازم برای سرمایه‌گذاری آنها به شدت کاسته است. به طوری که هم‌اکنون این صندوق‌ها غالب منابع ورودی را برای پرداخت مستمری بازنشستگان صرف کرده و بدین جهت برای پرداخت در دوره‌های آتی غالباً با کمبود منابع مواجه خواهند بود و بار مالی آن به دولت منتقل خواهد شد. البته شایان ذکر است که موارد دیگری نظیر مسائل مدیریتی، پارامترهای مربوط به زمان بازنشستگی، مزایا و مستمری بازنشستگان در مشکلات ایجاد شده برای صندوق‌های بازنشستگی مؤثر هستند و نباید تمامی تقصیر را متوجه بار مالی ایجاد شده توسط دولت کرد.

عدم ایفای تعهدات دولت به صندوق‌های بازنشستگی محدود نمی‌شود. بخش قابل توجهی از کالاها و خدمات مورد نیاز دولت از بخش خصوصی خریداری می‌شود. دولت با عدم پرداخت تعهدات خود به ازای کالا و خدمات دریافت شده به اشخاص حقوقی خصوصی بدهکار می‌شود. با عدم پرداخت تعهدات دولت به ازای کالاها و خدمات تولید شده توسط این بنگاه‌ها برای دولت، منابع مالی این بنگاه‌ها با تنگنای جدی روبه‌رو می‌شود. این اقدام دولت موجب کمبود منابع مالی بنگاه‌ها و در نتیجه از بین رفتن فرصت‌های سرمایه‌گذاری جدید از محل منابع داخلی خواهد شد. عدم ایفای تعهدات دولت به بنگاه‌ها نکول تسهیلات آنها، و کاهش رتبه اعتباری بنگاه در نظام بانکی را نیز به دنبال خواهد داشت. از سوی دیگر تنگنای مالی ایجاد شده در بسیاری از موارد منجر به اخلاف در امور جاری بنگاه شده و پرداخت حقوق و دستمزد و هزینه‌های انرژی را نیز با مشکل مواجه می‌کند.

با توجه به توضیحات ذکر شده شرکت‌های خصوصی و صندوق‌هایی که دولت تعهد خود به آنها را پرداخت نکرده است با مشکل مالی مواجه شده و به تعهدات خود عمل نمی‌کنند. به صورت خلاصه می‌توان گفت که تأمین مالی از این روش (در مقایسه با انتشار اوراق بهادار) موجب فشار به حلقه‌های واسط یعنی صندوق‌ها و شرکت‌ها شده و نتیجه آن تضعیف بخش خصوصی، افزایش هزینه‌های دولت و کاهش سرمایه‌گذاری در اقتصاد خواهد بود.

البته تصویب و اجرای سازوکار تهاتر طلب بخش خصوصی از دولت با بدهی‌های آنها به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در جزء «۲» بند و تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و انعکاس دوباره آن در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ موجب شد تا بخشی از بدهی‌های دولت به بخش خصوصی با سازوکار تهاتر صرفاً با تغییر ترکیب و بدون افزایش پایه پولی به بدهی‌های دولت به بانک مرکزی تبدیل شود و حلقه‌های واسطه درگیر در این فرایند حذف شوند.



۲. نگاهی به آمار بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی

در جدول ۱ دسته‌بندی طلبکاران دولت براساس ماهیت حقوقی همراه با ذکر نمونه برای هر گروه طلبکار و بستانکاران آنها در میان دستگاه‌های اجرایی دولت مطابق با تقسیم‌بندی وزارت امور اقتصاد و دارایی ارائه شده است.

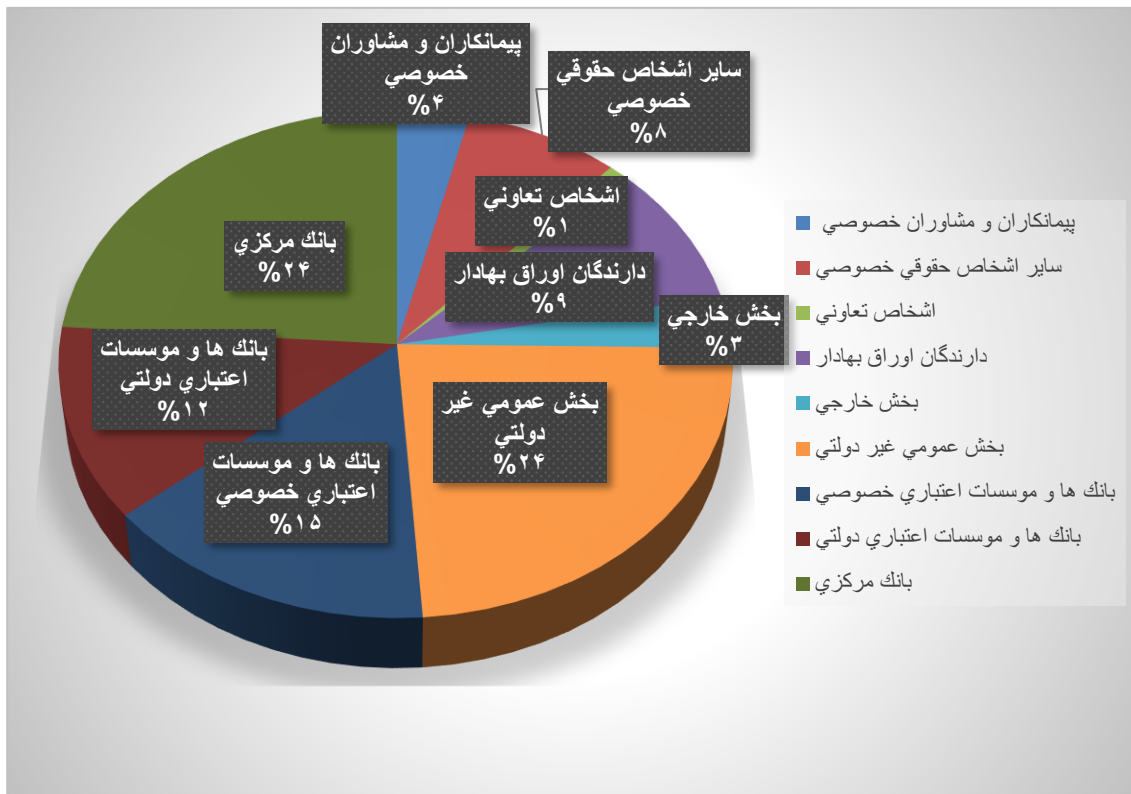
جدول ۱. ماهیت بدهکاران و طلبکاران دولت

| عنوان | بدهکار | طلبکار |
|---|---|--|
| پیمانکاران و مشاوران خصوصی (بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل بودجه عمومی دولت) | قرارگاه، ^۱ شرکت دولتی، سازمان دولتی، اداره کل استان، وزارتخانه | شرکت‌های خصوصی، قرارگاه |
| بانک‌ها و مؤسسات مالی - اعتباری خصوصی | دولت، وزارتخانه، قرارگاه، اداره کل استان، دانشگاه، صندوق، شهرداری، استانداری، اداره کل استان، سازمان دولتی، | بانک‌ها و مؤسسات مالی - اعتباری خصوصی |
| سایر اشخاص حقوقی خصوصی | قرارگاه، سازمان دولتی، دولت، دانشگاه، وزارتخانه، شرکت دولتی، اداره کل استان، هلال احمر، استانداری، شهرداری | شرکت‌های خصوصی، اداره کل اوقاف و امور خیریه، فروشگاه‌های زنجیره‌ای، صندوق ذخیره فرهنگیان، تعاونی‌ها، آستان قدس |
| بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی (شامل بانک مرکزی) | دولت، شرکت دولتی، وزارتخانه، سازمان دولتی، دانشگاه، اداره کل استانی، پارک علم و فناوری | بانک مرکزی، بانک‌های دولتی |
| مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی | دولت، وزارتخانه، دانشگاه، اداره کل استان، سازمان، شرکت دولتی، استانداری | تامین اجتماعی، آستان قدس، بنیاد شهید، شهرداری‌ها، جهاد نصر استان |
| اشخاص حقوقی و تعاونی | دانشگاه، اداره کل استان، سازمان، شرکت دولتی، استانداری | شرکت‌های تعاونی و تعاونی‌ها |
| اشخاص حقوقی خارجی | | |
| اشخاص نامشخص - دارندگان اوراق بهادار اسلامی | دولت | دارندگان اوراق بهادار |

در شکل ۱ سهم هریک از گروه طلبکاران دولت از کل بدهی‌های دولت مطابق با آخرین آمار در دسترس نمایش داده شده است.

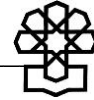
۱. قرارگاه خانم‌الانبیا به خاطر اینکه برای اجرای پروژه‌ها با پیمانکاران بخش خصوصی نیز قرارداد می‌بندد در هر دو طرف طلبکار و بدهکار منعکس شده است.

شکل ۱. سهم هریک از گروه طلبکاران از کل بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی

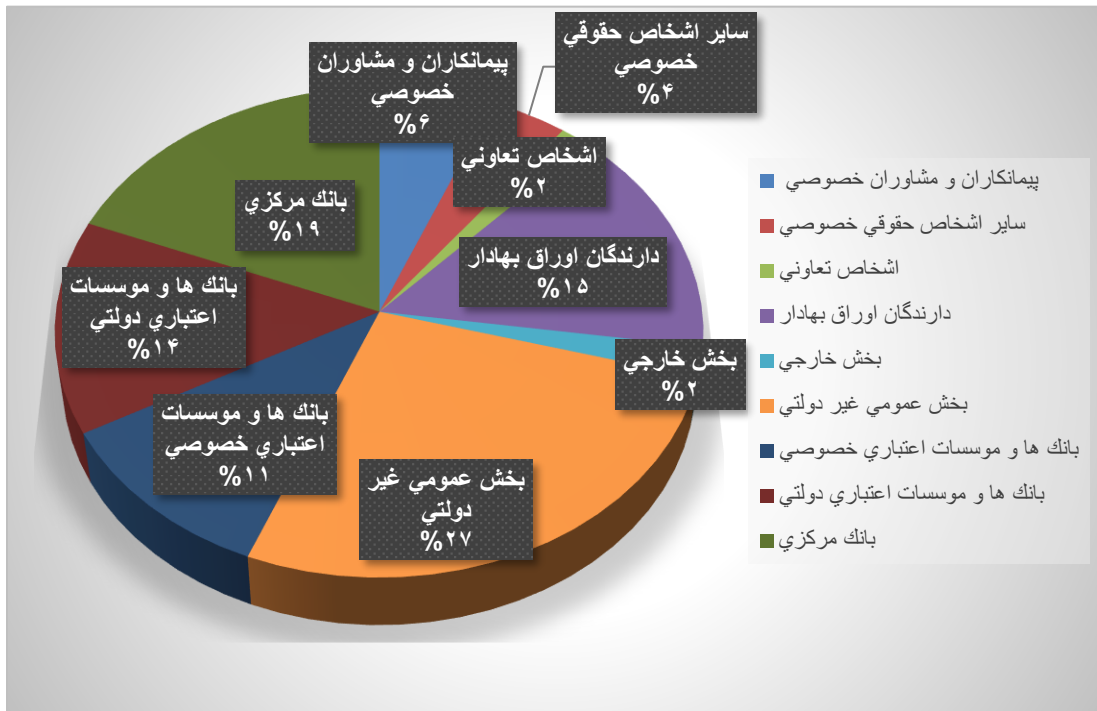


مأخذ: گزارش عملکرد مالی دولت، ۱۳۹۸.

همان‌طور که در شکل ۲ نیز مشاهده می‌شود بیشترین سهم از بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی و بخش عمومی غیردولتی (هریک ۲۴ درصد) است. بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی نیز سومین طلبکار بزرگ (سهم ۱۲ درصد) به‌شمار می‌روند. بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی و دارندگان اوراق بهادار نیز به ترتیب چهارمین و پنجمین گروه از بزرگ‌ترین طلبکاران دولت و شرکت‌های دولتی هستند.



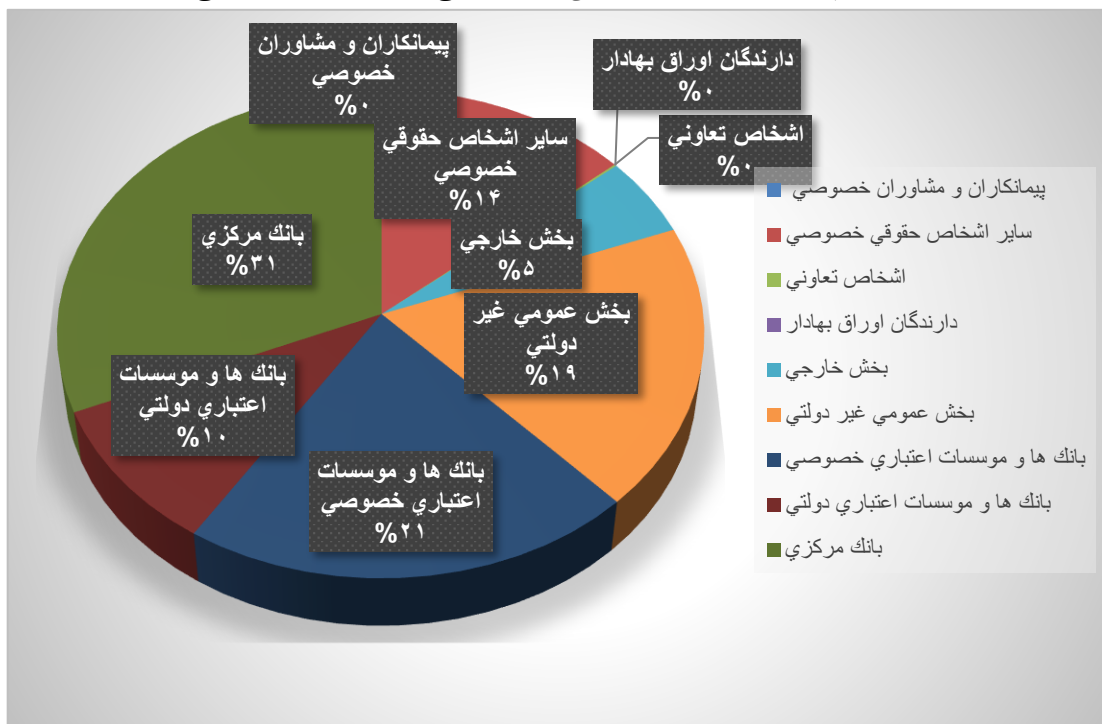
شکل ۲. سهم هریک از گروه طلبکاران از کل بدهی‌های دولت



مأخذ: همان.

همان‌طور که در شکل ۳ نیز مشخص است عمده بدهی‌های دولت به بخش عمومی غیردولتی (۲۷ درصد)، بانک مرکزی (۱۹ درصد)، دارندگان اوراق بهادار (۱۵ درصد)، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی (۱۴ درصد) و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی (۱۱ درصد) تعلق دارد. این درحالی است که ساختار بدهی شرکت‌های دولتی با دولت متفاوت است. در شکل ۴ سهم گروه‌های مختلف از بدهی‌های شرکت‌های دولتی به تفکیک ارائه شده است.

شکل ۳. سهم هریک از گروه طلبکاران از کل بدهی‌های شرکت‌های دولتی



مأخذ: همان.

- همان‌طور که مشاهده می‌شود عمده بدهی شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی (۳۱ درصد)، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی (۲۱ درصد) و بخش عمومی غیردولتی (۱۹ درصد) تعلق دارد.
- برخی نکات مهم در رابطه با ساختار بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به شرح زیر است:
- سهم بدهی به دارندگان اوراق بهادار برای شرکت‌های دولتی صفر است این درحالی است که ۲۳ درصد از بدهی‌های دولت را اوراق بهادار تشکیل داده است. لذا سهم بیشتری از بدهی‌های دولت شفاف بوده و از مسیر صحیح ایجاد شده است.
 - استقراض از بانک‌های تجاری دولتی در بدهی‌های دولت سهم بیشتری دارد، این درحالی است که استقراض از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی سهم بیشتری از بدهی‌های شرکت‌های دولتی را تشکیل داده است. البته شایان ذکر است که بخش اصلی استقراض از بانک‌های تجاری، مربوط به بانک‌های خصوصی شده است.
 - سهم بدهی به بانک مرکزی در بدهی‌های دولت نسبت به این سهم در بدهی‌های شرکت‌های دولتی کوچک‌تر است. یکی از دلایل این تفاوت استفاده شرکت‌های دولتی از فرایند گشایش اعتبار اسنادی توسط بانک مرکزی است که در بخش‌های بعد گزارش بررسی خواهد شد.
 - بخش قابل توجهی از بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی است. درحالی است که



شرکت‌های دولتی از این محل بدهی قابل توجهی ندارند.

- تا انتهای سال ۱۳۹۶ سهم قابل توجهی از بدهی‌های دولت مربوط به تعهدات پرداخت نشده به اشخاص حقوقی خصوصی بود. با اجرای جزء «۲» بند «و» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ طلب اشخاص حقوقی خصوصی با بدهی‌های آنها به بانک‌ها تهاتر شده و در نتیجه سهم این بدهی‌ها به میزان قابل توجهی در سال ۱۳۹۷ کاهش یافت.

▪ بزرگ‌ترین طلبکاران دولت و شرکت‌های دولتی

در جدول ۲ لیست بزرگ‌ترین اقلام بدهی دولت و شرکت‌های دولتی با ذکر عنوان دستگاه بدهکار و طلبکار ارائه شده است.

جدول ۲. بزرگ‌ترین طلبکاران دولت و شرکت‌های دولتی

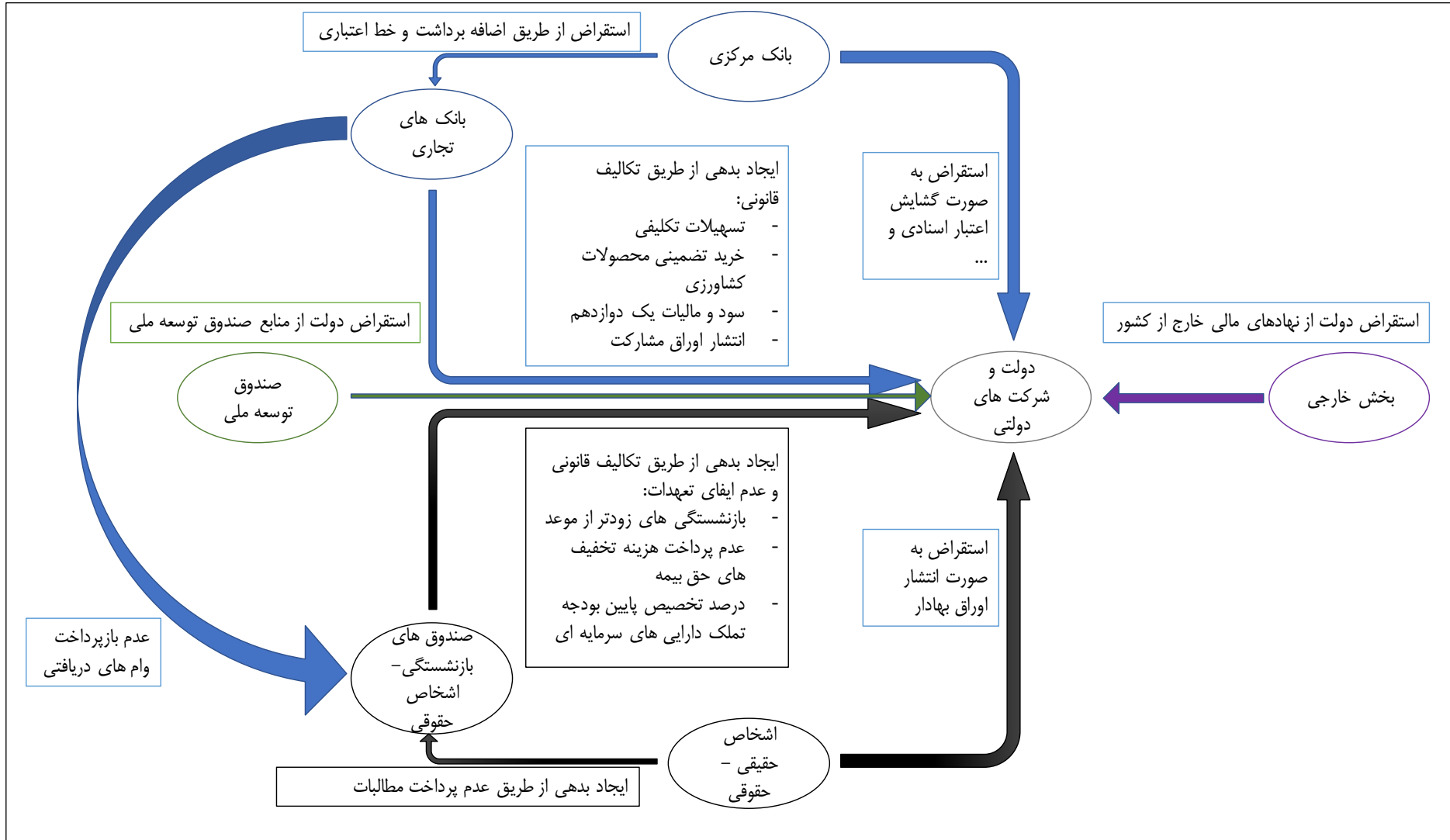
| ردیف | عنوان طلبکار و بدهکار | درصد از کل بدهی دولت و شرکت‌های دولتی |
|------|---|---------------------------------------|
| ۱ | دولت- سازمان تأمین اجتماعی | ۱۳/۵ |
| ۲ | شرکت ملی نفت- بانک مرکزی و سایر بانک‌ها | ۱۱/۳ |
| ۳ | دولت- بانک مرکزی | ۱۰/۷ |
| ۴ | دولت- دارندگان اوراق بهادار | ۹/۲ |
| ۵ | دولت- بانک‌های دولتی | ۷/۶ |
| ۶ | بدهی شرکت ملی نفت ایران به صندوق توسعه ملی | ۶/۶ |
| ۷ | دولت- بانک‌های خصوصی | ۶/۳ |
| ۸ | بدهی شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران به شبکه بانکی | ۳ |
| ۹ | بدهی شرکت نفت و گاز پارس به بانک‌ها | ۱/۹ |
| ۱۰ | بدهی شرکت ملی پخش و پالایش به فراورده‌های نفتی ایران به بانک مرکزی و بانک ملت | ۱/۸ |

مأخذ: گزارش عملکرد مالی دولت، ۱۳۹۸.

۳. مجاری ایجاد بدهی دولت و شرکت‌های دولتی

در این بخش مجاری ایجاد بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی، بانک‌های تجاری، پیمانکاران خصوصی و صندوق‌های بازنشستگی همراه با مواد قانونی مرتبط بررسی شده است. در این راستا و به منظور ترسیم رابطه مالی دولت و نهادهای طلبکار، ابتدا در شکل ۴ نقشه استقراض (بدهی) دولت ترسیم شده است سپس در چهار بخش جداگانه مجاری ایجاد بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی، بانک‌های تجاری، صندوق‌های بازنشستگی و پیمانکاران بخش خصوصی بررسی شده است.

شکل ۴. نقشه استقراض دولت





همان‌طور که مشخص است استقراض دولت از هفت محل عمده شامل بانک مرکزی، انتشار اوراق بهادار، افراد حقوقی خصوصی (شامل پیمانکاران و شرکت‌ها)، صندوق‌های بازنشستگی، بانک‌های تجاری دولتی، صندوق توسعه ملی و نهادهای مالی خارجی انجام می‌شود.

همان‌طور که پیش‌تر نیز توضیح داده شد بخشی از تأمین مالی دولت از کانال بانک‌های تجاری به دلیل کمبود منابع این بانک‌ها از منابع بانک مرکزی تأمین مالی می‌شود و در نتیجه از لحاظ تأثیرات اقتصادی تفاوتی با تأمین مالی مستقیم از بانک مرکزی نخواهد داشت (البته باید توجه داشت که نیمی از بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی مربوط به بانک‌های خصوصی است که ارتباطی به دولت ندارد). با این تفاوت که در این کانال منابع مالی حلقه‌های واسط یعنی بانک‌های تجاری تحت فشار خواهد بود. همچنین تأمین مالی دولت از این کانال غیرشفاف است زیرا نتیجه آن در ترازنامه چند بانک منعکس خواهد شد در حالی که تأمین مالی مستقیم از بانک مرکزی در ترازنامه بانک مرکزی مشخص خواهد بود. در قسمت پایین شکل، دو کانال دیگر تأمین مالی دولت ترسیم شده‌اند. دولت‌ها تمایل بالایی برای عدم ایفای تعهدات خود به صندوق‌های بازنشستگی و بنگاه‌های خصوصی دارند. این نوع بدهی در مقایسه با بدهی ایجاد شده از محل انتشار اوراق بهادار بسیار غیرشفاف بوده و تا چندی پیش دولت نیز از آمار دقیق آن مطلع نبود. همان‌طور که در شکل نیز مشخص است زمانی که دولت به تعهدات خود در قبال صندوق‌ها و بنگاه‌ها عمل نمی‌نماید این دو گروه با محدودیت مالی مواجه شده و به تعهدات خود به حلقه بعدی یعنی اشخاص حقیقی، سایر بنگاه‌ها و بانک‌ها عمل نمی‌کنند. در نتیجه بخش زیادی از بدهی دولت از طریق معوقات بانکی یا عدم ایفای تعهدات بنگاه‌ها به صورت اجباری به بانک‌ها، اشخاص حقیقی یا حقوقی حلقه‌های بعدی منتقل می‌شود. به عبارت بهتر بدهی دولت عملاً حلقه‌های متعددی از فعالان اقتصادی را دچار مشکل می‌کند. این در حالی است که اگر این بدهی‌ها به صورت اوراق (با قابلیت معامله) منتشر می‌شد، دارندگان اوراق در صورت تمایل (نیاز به نقدینگی) اقدام به فروش اوراق نموده و از منتقل شدن بدهی خود به حلقه‌های بعدی جلوگیری می‌کنند. لذا بدهی‌های نقدناپذیر دولت موجب تضعیف بخش خصوصی، افزایش طرح‌های سرمایه‌گذاری ناتمام، ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی و... خواهد بود.

بخش دیگری از استقراض دولت نیز از محل منابع صندوق توسعه ملی است. این استقراض در قالب‌های مختلف در سند بودجه یا خارج از آن توسط خود دولت و یا شرکت‌های دولتی انجام می‌شود. استقراض از نهادهای مالی خارج از کشور نیز یکی از منابع تأمین مالی کسری بودجه دولت و شرکت‌های دولتی بوده است. اگرچه این کانال به دلیل شرایط بین‌المللی ایران دارای ظرفیت و عملکرد محدودی است.

۳-۱. مجاری ایجاد بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی

بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی را می‌توان به ۷ گروه تقسیم کرد که در ادامه بررسی خواهند شد.

۳-۱-۱. ضمانت دولت برای گشایش اعتبار اسنادی برای دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی

بخش قابل توجهی از بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی از محل صدور ضمانت دولت برای گشایش اعتبار اسنادی برای دستگاه‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی ایجاد می‌شود. در ماده (۶۲) قانون محاسبات عمومی وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی مجاز به افتتاح اعتبار اسنادی برای کالاهای وارداتی خود هستند. در این ماده به بانک مرکزی اجازه داده شده است که با تعهد سازمان برنامه و بودجه اقدام به افتتاح اعتبار اسنادی کند. وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی معمولاً اعتبار دریافت شده را بازپرداخت نمی‌کنند و سازمان برنامه و بودجه نیز اعتباری برای تسویه این بدهی‌ها در قوانین بودجه پیش‌بینی نمی‌کند. در نتیجه از این محل بدهی قابل توجهی برای آنها ایجاد می‌شود. برای مثال وزارت علوم طی دو قرارداد در سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۸۵ با استفاده از گشایش اعتبار اسنادی توسط بانک مرکزی اقدام به خرید اقلام و تجهیزات مورد نیاز برای پژوهشگاه‌ها و دانشگاه‌ها از خارج کشور کرده است. با توجه به عدم بازپرداخت تعهدات وزارتخانه مذکور، از این محل بدهی دولت به بانک مرکزی افزایش یافته است.

۳-۱-۲. بدهی‌های ناشی از مصوبات دولت

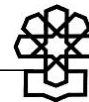
الف) بخشی از بدهی‌های دولت به بانک مرکزی در نتیجه مصوبات هیئت دولت ایجاد می‌شود، به این ترتیب که به موجب تصویبنامه هیئت دولت، بانک مرکزی مکلف به پرداخت وام به یک شرکت دولتی می‌شود.^۱ البته شایان ذکر است که این اختیار هیئت دولت براساس ماده (۳) قانون الحاق برخی موارد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) ایجاد شده است.

- ماده (۳) قانون الحاق برخی موارد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲):

در اجرای بند «الف» ماده (۱) قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۹۱ و ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب

۱. ماده (۶۲) قانون محاسبات عمومی: «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی در صورتی می‌توانند برای خدمات و کالاهای وارداتی مورد نیاز خود اقدام به افتتاح اعتبار اسنادی نمایند که معادل کل مبلغ آن و حقوق و عوارض گمرکی و سود بازرگانی و سایر هزینه‌های ذریع، اعتبار تأمین کرده باشند. در مورد آن قسمت از کالاها و خدمات موضوع این ماده که به موجب قراردادهای منعقدۀ بهای آنها باید تدریجاً و یا به‌طور یکجا در سال‌های بعد به فروشنده پرداخت شود **افتتاح اعتبار اسنادی توسط بانک مرکزی ایران** بدون پیش‌دریافت بهای کالاها و خدمات مزبور با تعهد وزارت برنامه و بودجه مشعر بر پیش‌بینی اعتبار لازم در بودجه سال‌های مربوط مجاز خواهد بود».

۲. البته شایان ذکر است که مطابق با اظهارات کارشناسان بانک مرکزی از سال ۱۳۹۴ به بعد وام‌های اعطایی به شرکت‌های دولتی از محل منابع بانک‌های تجاری پرداخت شده است. ولی از نظر قانونی بانک مرکزی همچنان می‌تواند از محل منابع خود این پرداخت‌ها را انجام دهد.



۱۳۸۹، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در قالب ایجاد خط اعتباری مستقل از طریق بانک عامل، تسهیلات لازم را برای خرید گندم و محصولات اساسی و استراتژیک کشاورزی تولید داخلی به میزان اعتباری که با پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌شود، قبل از شروع فصل برداشت در اختیار مباحثان و کارگزاران (خریداران بخش‌های خصوصی و تعاونی) معرفی شده توسط وزارت جهاد کشاورزی قرار دهد. مباحثان و کارگزاران موظفند تسهیلات مذکور را در موعد مقرر بازپرداخت کنند.

مصادیق از مصوبات دولت:

- هیئت وزیران در تصویبنامه شماره ۱۱۷۳۹/ت/۵۵۲۹۵ ه بانک مرکزی را مکلف کرده است تا از طریق بانک‌های عامل معادل ۳۹ هزار میلیارد ریال تسهیلات برای خرید گندم داخلی، خط اعتباری در اختیار شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران و خریداران بخش خصوصی و تعاونی قرار دهد.
- هیئت وزیران در تصویبنامه شماره ۱۱۶۰۸۹/ت/۵۵۸۹۱ ه بانک مرکزی را مکلف کرده است تا مبلغ ۴ هزار میلیارد ریال تسهیلات از طریق بانک‌های عامل را به منظور تهیه و تدارک نهاده‌های کشاورزی و تأمین کود مورد نیاز بخش کشاورزی با نرخ مصوب شورای پول و اعتبار، در اختیار شرکت خدمات حمایتی کشاورزی قرار دهد.

ب) در برخی از تصویبنامه‌های هیئت دولت بدهی‌های شرکت یا سازمانی دولتی به بانک مرکزی به بدهی‌های دولت به بانک مرکزی تبدیل می‌شود. این اختیار هیئت وزیران در حال حاضر یکی از اصلی‌ترین مجاری ایجاد بدهی دولت به بانک مرکزی است. اختیار هیئت وزیران برای این جابه‌جایی براساس ماده (۶) قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور ایجاد شده است.

- ماده (۶) قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور:
مواردی که بدهی‌های شرکت‌های دولتی با تأیید سازمان حسابرسی، ناشی از تکالیف قانونی بوده است و براساس حکم قانونی، دولت مجاز به تضمین بازپرداخت آنها شده است و همچنین بدهی شرکت‌های مادر تخصصی ناشی از تعهدات دریافت تسهیلات برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری که بعداً سهام آنها یا به شکل دارایی در چارچوب مقررات قانونی مربوط واگذار شده لکن تعهدات مذکور به شرکت جدیدالتأسیس منتقل نگردیده است و سهام آنها با رعایت مقررات قانونی مربوط واگذار شده است، با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیئت وزیران به بدهی دولت منتقل می‌شود و طبق ماده (۱) این قانون و یا از محل اعتبارات مصوب مربوط در قوانین بودجه سنواتی مورد تسویه قرار می‌گیرد.

مصادیق از مصوبات دولت:

- هیئت وزیران در تصویبنامه شماره ۷۸۷۳۳/ت/۵۳۵۰۶ ه مصوب کرده است که مبلغ ۶۲ هزار میلیارد ریال از بدهی‌های شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی ناشی از اصل، سود و جرائم تعهدات

دریافت تسهیلات برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری، به بدهی دولت منتقل شود.

- هیئت وزیران در تصویبنامه شماره م/۹۷-۵۵۲۷۷ت۶۵۰۱-۹۷ مورخ ۱۳۹۷/۳/۱۲ مبلغ ۴۷ هزار میلیارد ریال بدهی شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به بدهی دولت به بانک مرکزی انتقال یافت.

۳-۱-۳. تسهیلات پرداخت شده به شرکت‌های دولتی با تضمین دولت

وام‌هایی که عمدتاً شرکت‌های دولتی (نظیر شرکت ملی نفت) با تضمین دولت (سازمان برنامه و بودجه و محاسبات) از بانک مرکزی براساس ماده (۱۳) فصل دوم قانون پولی بانکی کشور^۱ دریافت می‌کنند یکی دیگر از مجراهای ایجاد بدهی‌های دولت است. مطابق با گفته مسئولان بانک مرکزی، این بانک بدون داشتن تضمین دولت به شرکت‌های دولتی وام نمی‌دهد.^۲ شایان ذکر است که دریافت این وام‌ها براساس مصوبه دولت نبوده و به‌منظور تأمین مالی فعالیت‌های شرکت‌های دولتی داده می‌شود درحالی که گروه دیگری از این وام‌ها که پیش‌تر توضیح داده شد به‌منظور تأمین مالی تکالیف دولت برای شرکت‌های دولتی ارائه می‌شود.

۳-۱-۴. بدهی ناشی از تهاتر انجام شده در قوانین بودجه

این بدهی‌ها مشخصاً از محل اجرای جزء «۲» بند و تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۷^۳ ایجاد شده‌اند. مطابق با این جزء قانونی بدهی دولت به طلبکاران با بدهی این اشخاص به بانک‌ها و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی تسویه می‌شود و درنهایت بدهی دولت به بانک مرکزی جانشین بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در ترازنامه بانک مرکزی می‌شود.

۳-۱-۵. بدهی ناشی از برداشت سود سهام و مالیات علی‌الحساب بانک مرکزی

در برخی سال‌ها سود بانک مرکزی به میزان پیش‌بینی شده در قوانین بودجه محقق نمی‌شود. با توجه به اینکه این سود و مالیات در طول سال یک‌دوازدهم و به‌صورت علی‌الحساب دریافت می‌شود، دولت به میزان

۱. ماده (۱۳) فصل دوم قانون پولی بانکی: بانک مرکزی دارای اختیارات زیر می‌باشد:

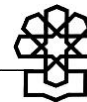
دادن وام و اعتبار به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با مجوز قانونی. تضمین تعهدات دولت و وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با مجوز قانونی.

دادن وام و اعتبار و تضمین وام و اعتبارات اعطایی به شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و همچنین مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها با تأمین کافی.

۲. البته شایان ذکر است که مطابق با اظهارات کارشناسان بانک مرکزی این نوع پرداخت وام به شرکت‌های دولتی تنها در موارد محدود و در گذشته دور انجام شده است.

۳. جزء «۲» بند و تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۷

دولت از طریق اسناد (اوراق) تسویه خزانه، بدهی‌های قطعی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی که در چارچوب مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۶ ایجاد شده، با مطالبات قطعی دولت (وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی) از اشخاص مزبور تا مبلغ بیست هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به‌صورت جمعی - خرجی تسویه کند. مطالبات قطعی دولت از اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی که در اجرای بند «پ» ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به شرکت‌های دولتی منتقل شده با بدهی دولت به شرکت‌های مذکور، مطالبات اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی از دولت بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با بدهی اشخاص یادشده به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی از طریق تسویه بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به دولت به‌وسیله این اسناد قابل تسویه است.



دریافتی مازاد از محل سود سهام و مالیات بانک مرکزی در طول سال به بانک مرکزی بدهکار می‌شود.

۳-۱-۶. استقراض مستقیم دولت از بانک مرکزی

استقراض مستقیم دولت از بانک مرکزی در سالیان گذشته عمدتاً به منظور پوشش کسری بودجه دولت انجام می‌شد. با توجه به پیامدهای نامطلوب این امر، در ماده (۶۹) قانون برنامه سوم، چهارم و پنجم توسعه دولت از استقراض مستقیم از بانک مرکزی منع شد. البته از آنجایی که قوانین برنامه‌های توسعه پس از یک دوره چهارساله منقضی می‌شوند لذا دولت در حال حاضر منع قانونی برای استقراض مستقیم از بانک مرکزی ندارد.

۳-۱-۷. عدم بازپرداخت تنخواه دریافت شده توسط دولت

گروه هفتم از بدهی‌های دولت به بانک مرکزی ناشی از انباشت و عدم پرداخت تنخواه سنوات گذشته دولت‌اند. برای مثال تنخواه دریافتی دولت از بانک مرکزی برای اجرای طرح هدفمندی یارانه‌ها از این موارد است.

با توجه به بررسی‌های انجام شده در حال حاضر به نظر می‌رسد سه مجرای فعال ایجاد بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی گشایش اعتبار اسنادی، برداشت سود سهام و مالیات علی‌الحساب بانک مرکزی و تهاثر بدهی‌ها بر اساس مجوز داده شده در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ است. البته در کنار دو مسیر فوق مسیره‌های استقراض مستقیم دولت از بانک مرکزی و تسهیلات پرداخت شده به شرکت‌های دولتی ناشی از مصوبات دولت و یا درخواست مستقیم شرکت‌ها نیز از منظر قانونی مسدود نبوده و در صورت افزایش فشار مالی به دولت امکان استفاده از آنها وجود دارد.

راهکار اساسی پاسخ به نیاز مالی دولت و شرکت‌های دولتی انتشار اوراق بدهی در بازار است تا نیازی به استفاده از منابع بانک مرکزی برای تأمین کسری بودجه نباشد. همچنین به منظور انسداد مسیره‌های ذکر شده مواردی نظیر استقراض مستقیم دولت از بانک مرکزی و تسهیلات پرداخت شده به شرکت‌های دولتی در اثر مصوبات دولت و یا درخواست مستقیم شرکت‌ها می‌توانند در قوانین دائمی کشور ممنوع شوند. همچنین سازوکار گشایش اعتبار اسنادی برای دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و ضمانت دولت باید اصلاح شود.

۳-۲. مجاری ایجاد بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری

احکام بودجه‌ای و مصوبات هیئت وزیران به همراه سازوکار انتشار اوراق مشارکت شرکت‌های دولتی از مهم‌ترین مجاری ایجاد بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بوده است. در ادامه هریک از موارد ذکر شده به تفصیل بررسی خواهد شد.

۱-۲-۳. احکام بودجه‌ای

هرساله در قوانین بودجه سالیانه تکالیفی برای بانک‌های دولتی حکم می‌شود. بسیاری از این تکالیف قانونی دارای بار مالی برای بانک‌ها بوده و در صورتی که بار مالی ناشی از این تکالیف در متن قانون پیش‌بینی ولی توسط دولت پرداخت نشود منجر به ایجاد بدهی دولت به بانک‌ها شوند. در صورت عدم پیش‌بینی بار مالی، این موارد حتی بدهی نخواهد بود و زیان ناشی از سیاستگذاری دولت برای بانک خواهد بود. در ادامه انواع این احکام توضیح داده می‌شود.

• زیان تحمیل شده به بانک‌ها ناشی از تقسیط و امهال بدهی‌های مشتریان

دولت در قوانین سالیانه بودجه با هدف کمک به بدهکاران بانکی که به دلایلی نظیر بلایای طبیعی و یا شرایط اقتصادی بد توانایی بازپرداخت بدهی خود را ندارند اجازه امهال این بدهی‌ها را می‌دهد.^۱ در حقیقت دولت بانک را موظف به بخشش جریمه تأخیر کرده و بازپرداخت آن را خود برعهده می‌گیرد. معمولاً در قوانین محل تأمین زیان بانک پیش‌بینی می‌شود. اما با عدم پرداخت این مبالغ به بانک‌ها از این محل دولت به بانک‌ها بدهکار می‌شود.

برخی مصادیق

○ قانون بودجه سال ۱۳۹۴- تبصره «۲»- بند «ن»

مطالبات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانک‌های تجاری بابت اصل و سود تسهیلات پرداختی به شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط وزارت نفت، به مدت دو سال امهال می‌شود. هزینه‌های امهال به‌عهده شرکت مذکور است.

○ قانون بودجه سال ۱۳۹۴- تبصره «۱۱»- بند «د»

کلیه بانک‌های کشور اعم از دولتی، غیردولتی و مؤسسات مالی و صندوق‌های حمایتی که به بخش کشاورزی تسهیلاتی پرداخت نموده‌اند، موظفند بازپرداخت وام‌های اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که دچار خسارت خشکسالی یا سرمازدگی یا آفات و بیماری‌های همه‌گیر و یا حوادث غیرمترقبه و یا آتش‌سوزی غیرعمدی شده باشند را با تأیید کارگروهی متشکل از نمایندگان جهاد کشاورزی شهرستان، بانک مربوط در شهرستان، صندوق بیمه کشاورزی شهرستان و فرمانداری شهرستان، مشروط به «تأمین بارمالی اضافی از محل اعتبارات ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ و اعتبارات پیش‌بینی نشده قانون بودجه به مدت سه سال امهال کنند».

• زیان تحمیلی ناشی از اعطای تسهیلات تکلیفی

دولت در قوانین سالیانه بودجه پرداخت تسهیلات با نرخ کمتر از نرخ مصوب شورای پول و اعتبار با اهدافی نظیر اشتغالزایی، تقویت تولید، ارائه خدمات اجتماعی و رفاهی و تنظیم بازار را به بانک‌های

۱. در مواردی همچون ستادهای تسهیل و کمیته‌های بحران چنین احکامی تصویب می‌کنند.



دولتی تکلیف می‌نماید. بانک‌ها از محل تفاوت نرخ‌های سود تکلیف شده و نرخ مصوب شورای پول و اعتبار دچار زیان می‌شوند. معمولاً در قوانین محلی برای تأمین زیان بانک تحت عنوان یارانه سود پیش‌بینی می‌شود. اما با عدم پرداخت این مبالغ به بانک‌ها از این محل دولت به بانک‌ها بدهکار می‌شود.

مصادیق واقعی

○ قانون بودجه سال ۱۳۹۲- تبصره «۱۶» - بند «ز»

به‌منظور پرداخت تسهیلات جهت اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور و خانواده زندانیان مبلغ پنج هزار میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل منابع تسهیلاتی نظام بانکی تخصیص داده می‌شود. «سود تسهیلات مذکور از محل منابع پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور تأمین و توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در وجه بانک عامل پرداخت می‌شود».

○ قانون بودجه سال ۱۳۹۶- بند «الف» تبصره «۱۸»

به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به برنامه‌ریزی و سیاستگذاری مناسب برای ایجاد فرصت‌های شغلی جدید و پایدار با شروط مقرر اقدام نماید. بانک مرکزی در راستای اجرای آیین‌نامه اجرایی این بند نسبت به ابلاغ تسهیلات بانکی در سقف دوپست هزار میلیارد ریال، با نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار اقدام نماید. همچنین مطابق بند «ب» همین تبصره مقرر شده است که «یارانه سود تسهیلات سرمایه‌گذاری و اشتغال موضوع این تبصره از محل اعتبار ردیف متفرقه ۱۱۸- ۵۵۰۰۰۰ تأمین گردد».

• سود سهام و مالیات علی‌الحساب بانک‌های دولتی

در هنگام تدوین لایحه بودجه بخش مالیات و سود شرکت‌های دولتی و بانک‌ها با توجه به میزان سود شناسایی شده در ترازنامه آنها برای پرداخت به دولت تعیین می‌شود. در این مرحله ارقام مشخص شده برای سود بانک‌ها در بسیاری از موارد مورد قبول سازمان برنامه و بودجه قرار نمی‌گیرد و رقمی فراتر از صورت‌های مالی برای آنها سود شناسایی می‌شود. بانک‌ها در طول سال مالی مطابق با رقم سود پیش‌بینی شده در قانون بودجه به دولت مالیات و سود ماهیانه پرداخت می‌کنند تا زمانی که با تشکیل مجمع صورت‌های مالی بانک بسته و تأیید شود. در این فرایند ممکن است سود ابتدای سال کاهش و یا حتی زیان شناسایی شود. بانک باید مابه‌التفاوت پرداختی در ماه‌های گذشته را از دولت دریافت کند، ولی در عمل این پرداخت انجام نمی‌شود و دولت قول تسویه مبلغ در دوره آتی را می‌دهد. این روند موجب افزایش بدهی‌های دولت به بانک‌ها می‌شود.

• جبران کسری صندوق بیمه کشاورزی

صندوق بیمه کشاورزی در قوانین بودجه سالیانه دارای ردیف هزینه‌ای مشخصی است. منابع پرداختی دولت به این صندوق در حقیقت یارانه سهم دولت در بیمه کشاورزان است. معمولاً ردیف مربوط به صندوق بیمه کشاورزی عملکردی پایین دارد و دولت بانک کشاورزی را مکلف می‌کند تا کسری آن را جبران نماید. همچنین در صورتی که خسارات وارد شده در سال به کشاورزان از مقدار پیش‌بینی شده بیشتر باشد

پرداخت آن مجدداً برعهده دولت است. در این موارد نیز دولت با عدم پرداخت این مبلغ بانک کشاورزی را مکلف به پرداخت می‌کند. از این دو محل بدهی دولت به بانک کشاورزی افزایش می‌یابد.

۲-۳-۲. انتشار اوراق مشارکت شرکت‌های دولتی

مطابق با احکام سالیانه قانون بودجه، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و دانشگاه‌ها مجوز انتشار اوراق مشارکت با تضمین خود برای جذب منابع را دارند. فرایند انتشار اوراق مشارکت باید از طریق بانک عامل انجام گیرد. در این فرایند بانک عامل تنها انتشاردهنده اوراق بوده و سود و بازپرداخت مبلغ اولیه در سررسیدهای تعیین شده برعهده دستگاه انتشاردهنده است. در بسیاری از موارد پس از انتشار اوراق مشارکت توسط بانک در طول سال، سود و اصل اوراق توسط دستگاه انتشاردهنده به بانک عامل پرداخت نمی‌شود، در نتیجه بانک این مبالغ را از محل منابع خود به مشتری (دارنده اوراق) پرداخت می‌کند. از این محل بدهی شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی به بانک‌ها افزایش می‌یابد. ماده (۱)، (۵)، (۱۱)، (۴)، (۱۲)، (۱۵) و (۱۶) قانون انتشار اوراق مشارکت به این موضوع مرتبط است.

برای مثال مطابق با تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ شرکت‌های دولتی و وابسته وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و همچنین دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مؤسسات پژوهشی و پارک‌های علم و فناوری با تصویب هیئت امنا تا سقف چهل و پنج هزار میلیارد (۴۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مالی اسلامی ریالی برای اجرای طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی خود که به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد، با تضمین و بازپرداخت اصل و سود توسط خود، منتشر کنند.

۱. ماده (۱) - به منظور مشارکت عموم در اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی دولت مندرج در قوانین بودجه سالانه کل کشور و طرح‌های سودآور تولیدی و ساختمانی و خدماتی، به دولت و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مؤسسات عام‌المنفعه و شرکت‌های وابسته به دستگاه‌های مذکور و همچنین شرکت‌های سهامی عام و خاص و شرکت‌های تعاونی تولیدی اجازه داده می‌شود طبق مقررات این قانون قسمتی از منابع مالی مورد نیاز برای اجرای طرح‌های مذکور شامل منابع مالی لازم برای تهیه مواد اولیه مورد نیاز واحدهای تولیدی را از طریق انتشار و عرضه عمومی اوراق مشارکت تأمین نمایند.

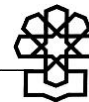
۲. ماده (۵) - شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های غیردولتی موضوع ماده (۱)، در صورت انتشار اوراق مشارکت مکلف‌اند بازپرداخت اصل و سود متعلق را در سررسیدهای مقرر در اوراق مذکور، تعهد و تضمین نمایند. در صورت عدم ایفای تعهدات مزبور در سررسیدهای مقرر، بانک عامل مکلف است از محل تضمین مذکور در ماده (۲) رأساً اقدام نماید.

۳. ماده (۱۱) - در صورت فروش صددرصد اوراق مشارکت منتشر شده در مدت مقرر، بانک مرکزی اجازه برداشت از وجوه جمع‌آوری شده را به ناشر خواهد داد. در صورت عدم فروش صددرصد اوراق مشارکت منتشر شده در مدت مذکور بانک مرکزی باید از طریق تمدید مهلت فروش یا طرق دیگر چگونگی تأمین کسری منابع مورد نیاز طرح را توسط ناشر تعیین نماید. در صورت عدم تأمین کسری منابع توسط ناشر طی مهلت مقرر، بانک مرکزی دستور انتظار اطلاعیه مربوط به استرداد وجوه دارندگان اوراق مشارکت را حداکثر ظرف یک هفته به عامل خواهد داد. هزینه‌های مالی ناشی از این امر برعهده ناشر خواهد بود.

۴. ماده (۱۲) - بانک مرکزی به منظور حصول اطمینان از بازپرداخت اصل اوراق مشارکت در سررسید، به تشخیص خود، ناشر را ملزم به تأمین تضمین‌های لازم نزد عامل می‌نماید.

۵. ماده (۱۵) - آیین‌نامه انتشار اوراق مشارکت - ناشر موظف است بازپرداخت اصل و سود متعلق را در سررسیدهای مقرر در اوراق، تعهد کند و وثایق لازم را برای تضمین بازپرداخت اصل و سود متعلق به اوراق توسط عامل، در اختیار عامل قرار دهد. در صورت عدم ایفای تعهدات در سررسیدهای مقرر، عامل مکلف است از محل تضمین مذکور رأساً اقدام نماید. مهلت پرداخت ماه‌به‌التفاوت سودهای قطعی و سودهای علی‌الحساب پرداخت شده برحسب انواع اوراق حداکثر ۶ ماه پس از سررسید نهایی اوراق، خواهد بود.

۶. ماده (۱۶) - همان - ناشر موظف است طبق اعلام عامل وجوه لازم را جهت پرداخت شود و اصل اوراق مشارکت، در سررسیدهای مربوط تأمین و در اختیار عامل قرار دهد. هرگونه تأخیر در تأمین منابع فوق، مشمول پرداخت وجه التزام تأخیر تأمین منابع به میزان مقرر در قرارداد عاملیت خواهد شد.



۳-۲-۳. مصوبات هیئت وزیران

هیئت وزیران با مصوبات خود بسته به شرایط کشور، تکالیفی را بر عهده بانکها می‌گذارد. این تکالیف توسط دولت با ارائه تعهدنامه، تعهد یا با ارائه ضمانتنامه، تضمین می‌شود. در تعهدنامه بازپرداخت منابع پرداخت شده توسط بانک برعهده خود دولت است. در ضمانتنامه، دولت ضمانت می‌کند که در صورت عدم بازگشت تسهیلات داده شده توسط دریافت‌کنندگان، خود اقدام به جبران آن نماید. این تضمین دارای شروطی برای بانک است که در صورت برقراری آنها دولت مبلغ را به‌عنوان بدهی می‌پذیرد^۱. شروط این تضمین به‌منظور اطمینان از تلاش بانک برای باز پس‌گیری تسهیلات پرداختی است.

• تأمین کالاهای اساسی

برای بانک‌های دولتی فرایند خرید تضمینی محصولات کشاورزی و سایر کالاهای اساسی می‌تواند بار مالی ایجاد کند. در این فرایند دولت و بانک مرکزی بانک عامل را به پرداخت تسهیلات به شرکت دولتی مورد نظر (شرکت بازرگانی، شرکت خدمات حمایتی کشاورزی) از محل منابع داخلی بانک مکلف می‌کنند.^۲ با عدم بازپرداخت بخشی از تسهیلات اعطایی بدهی شرکت‌های دولتی به بانک‌ها افزایش می‌یابد.

• تضمین دولتی تسهیلات بانکی

هیئت وزیران با اهدافی نظیر جبران خسارت آسیب‌دیدگان ناشی از بلایای طبیعی شبکه بانکی کشور را مکلف به پرداخت تسهیلات به افراد آسیب‌دیده می‌کنند. در این نوع تکالیف معمولاً سازمان برنامه و بودجه به نمایندگی از دولت مانده مطالبات معوق را تضمین و تعهد می‌کند. در صورت عدم پرداخت تسهیلات توسط افراد خسارت‌دیده و تشخیص حسابرس تعهدات به دولت منتقل شده و با عدم پرداخت دولت بدهی دولت به بانک‌ها افزایش می‌یابد.

برای مثال هیئت وزیران در تصویب‌نامه شماره ۶۰۸۹۸/ت/۵۶۸۵۹ ه مقرر کرده است تا مبلغ دو هزار میلیارد ریال تسهیلات بانکی ارزش‌نقیمت به آسیب‌دیدگان زلزله شهرستان مسجد سلیمان استان خوزستان با راهبری بانک مرکزی پرداخت شود. در این تصویب‌نامه سازمان برنامه و بودجه کشور به‌عنوان تضمین و تعهدکننده مانده مطالبات معوق شامل اصل و سود تسهیلات اعطایی معرفی شده است.

• استفاده شرکت‌های دولتی از تسهیلات بانکی

شرکت‌های دولتی در مواردی از تسهیلات بانکی برای تأمین مالی مخارج خود استفاده می‌کنند. از آنجایی که برخی از این تسهیلات با تضمین دولت پرداخت شده در صورت عدم بازپرداخت این مبالغ به بانک‌ها بدهی شرکت‌های دولتی و دولت (به‌عنوان تضمین‌کننده) به بانک‌ها از این محل افزایش می‌یابد.

۱. این تضمین‌نامه دولت نافی وظیفه بانک برای اطمینان از تضمین مربوط به بازگشت و تلاش برای بازپس‌گیری این تسهیلات نیست. البته لازم به ذکر است که ذات این تسهیلات اجباری بوده و در صورت نداشتن عملکرد توسط دولت مواخذه صورت می‌گیرد و لذا در بسیاری موارد بانک مجبور به سهل‌سازی شرایط پرداخت و تضمین است.

۲. این تسهیلات می‌تواند از منابع خود بانک و یا استقراض از بانک‌های دیگر یا دریافت خط اعتباری یا اضافه برداشت از بانک مرکزی تأمین شود.

• بدهی‌های ناشی از ایجاد تعهدات

این موارد شامل صدور ضمانتنامه بانکی برای شرکت‌های دولتی و گشایش اعتبار اسنادی^۱ به صورت ارزی یا ریالی است که در صورت عدم ایفای تعهد دستگاه اجرایی بانک تعهد را اجرا کرده و بدهی دولت به بانک از این محل افزایش می‌یابد.

به‌عنوان مثال مطابق با تبصره «۱» ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، به شرکت‌های ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران و ملی گاز ایران اجازه داده شده است، ارقام زیر را از طریق گشایش اعتبار اسنادی به خزانه‌داری کل کشور به شرح زیر پرداخت کنند:

- سرجمع سهم هدفمندی شرکت‌های مذکور
 - جابه‌جایی ده درصد تخصیص بودجه شرکت‌های تابع وزارت نفت
 - پرداخت علی‌الحساب سود سهام و مالیات عملکرد
- در صورت عدم توانایی تأمین اعتبارات لازم برای بازپرداخت اعتبار اسنادی دریافت شده، شرکت‌های دولتی پالایش و پخش و گاز ایران به بانک تأمین‌کننده اعتبار اسنادی بدهکار می‌شوند. در صورتی که دریافت این اعتبار اسنادی با تضمین دولت باشد ممکن است در شرایطی این بدهی به دولت نیز منتقل شود.

• تبدیل بدهی شرکت‌های دولتی به بدهی دولت

در برخی از موارد به موجب قانون اختیاراتی به هیئت وزیران داده شده است که با تصویب‌نامه‌های خود بدهی شرکت یا سازمانی دولتی به بانک را به بدهی‌های دولت به بانک تبدیل کند. برای مثال مطابق ماده (۶) قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور^۲ در مواردی که بدهی شرکت‌های دولتی با تأیید سازمان حسابرسی، ناشی از تکالیف قانونی بوده است و براساس حکم قانونی، دولت مجاز به تضمین بازپرداخت آنها شده است و همچنین بدهی شرکت‌های مادر تخصصی ناشی از تعهدات دریافت تسهیلات برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری که بعداً سهام آنها یا به شکل دارایی در چارچوب مقررات قانونی مربوط واگذار شده لکن تعهدات مذکور به شرکت جدیدالتأسیس منتقل نگردیده است با تصویب هیئت وزیران به بدهی دولت تبدیل می‌شود.

مصادیق واقعی

- طبق مصوبه هیئت وزیران به شماره ۶۸۶۲۶/ت/۵۵۶۳۸ ه به استناد ماده (۶) قانون رفع موانع تولید

1. LC

۲. ماده (۶). مواردی که بدهی‌های شرکت‌های دولتی با تأیید سازمان حسابرسی، ناشی از تکالیف قانونی بوده است و براساس حکم قانونی، دولت مجاز به تضمین بازپرداخت آنها شده است و همچنین بدهی شرکت‌های مادر تخصصی ناشی از تعهدات دریافت تسهیلات برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری که بعداً سهام آنها یا به شکل دارایی در چارچوب مقررات قانونی مربوط واگذار شده لکن تعهدات مذکور به شرکت جدیدالتأسیس منتقل نگردیده است و سهام آنها با رعایت مقررات قانونی مربوط واگذار شده است، با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیئت وزیران به بدهی دولت منتقل می‌شود و طبق ماده (۱) این قانون و با از محل اعتبارات مصوب مربوط در قوانین بودجه سنواتی مورد تسویه قرار می‌گیرد. سرمایه دولت در شرکت‌های مادر تخصصی مربوط، معادل مبالغ بدهی‌های انتقال‌یافته موضوع این ماده به دولت، افزایش می‌یابد. گزارش اجرای این ماده هر ۶ ماه یک بار توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور ارسال می‌شود.



رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور بدهی شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربنای حمل‌ونقل کشور به بانک تجارت ناشی از تکالیف قانونی جزء «۱» بند «ز» تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۱، بند «۳۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۱، تضمین‌نامه دولت در خصوص طرح آزادراه تهران- شمال موضوع تصویب‌نامه شماره ۴۸۲۵۳/ت-۲۰۲۹۳۷ ه بابت اصل و سود تضمین شده تسهیلات دریافتی به بدهی دولت منتقل می‌شود.

• طبق مصوبه هیئت وزیران به شماره ۵/۱۲۲۵۰۵/ت-۵۴۸۷۳ ه به استناد ماده (۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور بدهی سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران به بانک‌های ملی ایران، ملت، رفاه کارگران، سینا و تجارت ناشی از تکالیف قانونی بابت اصل و سود تسهیلات دریافتی به بدهی دولت منتقل می‌شود.

مطابق با بررسی‌های انجام شده مسیرهای اصلی تشکیل بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به شبکه بانکی کشور مصوبات قوانین بودجه سالیانه و مصوبات هیئت وزیران، سازوکار انتشار اوراق مشارکت و وام‌های دریافت شده توسط شرکت‌های دولتی است. دولت هر ساله بخشی از وظایف خود را از طریق شرکت‌های دولتی اجرا نموده و منابع مالی مورد نیاز آن را از طریق شبکه بانکی تأمین می‌نماید، درحالی که هیچ رقمی از این منابع در جداول بودجه دولت انعکاس نمی‌یابد و بار مالی آن به بودجه این شرکت‌ها منتقل می‌شود. در نتیجه این عملیات مالی شرکت‌های دولتی به بانک‌ها بدهکار می‌شوند. البته پس از تصویب قانون رفع موانع تولید هر ساله بخشی از این بدهی‌ها از شرکت‌های دولتی به دولت منتقل می‌شود. همچنین دولت در تصمیمات فرابودجه‌ای خود (تبصره‌های قانون بودجه و مصوبات هیئت وزیران) سالیانه تکالیفی را برعهده بانک‌ها می‌گذارد که با بار مالی برای بانک‌ها همراه هستند. پیش‌بینی و جبران این بار مالی نیز در قوانین بودجه سالیانه انجام نمی‌شود و از این محل دولت به بانک‌ها بدهکار می‌شود. در کنار مسیرهای فوق عدم پرداخت سود و اصل اوراق بهادار منتشره به بانک عامل توسط شرکت‌های دولتی نیز در سال‌های گذشته موجب بدهکار شدن شرکت‌های دولتی به بانک‌ها شده است. بیش‌برآوردی سود سهام و مالیات بانک‌های دولتی در بودجه نیز از مسیرهای ایجاد بدهی دولت به شبکه بانکی کشور است.

به نظر می‌رسد اصلی‌ترین راه‌حل به منظور جلوگیری از بدهکار شدن دولت به شبکه بانکی استفاده از انتشار اوراق بدهی در بازار و تأمین مالی مخارج دولت از آن محل است. شرکت‌های دولتی نیز می‌توانند برای طرح‌های با ریسک قابل قبول از تأمین مالی از محل انتشار اوراق بهره ببرند. محدودسازی استفاده این شرکت‌ها از منابع بانکی می‌تواند به حرکت آنها به سمت تأمین مالی از طریق انتشار اوراق (با سازوکار صحیح) سرعت بخشد. در کنار راهکارهای فوق می‌توان دولت را موظف به پیش‌بینی یارانه سود تسهیلات تکلیفی در ردیفی مشخص در جداول هزینه‌ای قوانین بودجه سالیانه کرده و نظام بانکی تنها به میزان یارانه سود پرداختی توسط دولت تکالیف قانونی خود را انجام دهد.

۳-۳. مجاری ایجاد بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی

عمده بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی ناشی از تکالیفی است که در قوانین و مقررات مختلف نظیر قوانین بودجه سنواتی و برخی قوانین دائمی برعهده این سازمان قرار می‌گیرد. بسیاری از این تکالیف دارای بار مالی بوده و در صورتی که در قانون دولت موظف به جبران بار مالی شده باشد، با عدم ایفای تعهدات دولت در قبال این بار مالی (پیش‌بینی اعتبار لازم در بودجه و پرداخت آن)، دولت به صندوق‌های بازنشستگی بدهکار می‌شود.

با بررسی‌های انجام شده مشخص شد که عمده تکالیف قانونی دارای بار مالی مربوط به صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح^۱ دارای الزام دولت به جبران بار مالی نیست و لذا از این محل دولت به صندوق‌ها بدهکار نمی‌شود. در حالی که تکالیف قانونی مربوط به سازمان تأمین اجتماعی عمدتاً دارای الزام جبران دولت است. در ادامه مهم‌ترین تکالیف قانونی که موجب ایجاد بدهی شده‌اند ارائه خواهند شد.

۳-۳-۱. میزان ۳ درصد حق بیمه دولت

مطابق ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی^۲، دولت مکلف به پرداخت ۳ درصد حق بیمه سهم خود در بودجه سالیانه کشور شده است.

با عدم پرداخت کامل ۳ درصد حق بیمه سهم دولت، از این محل بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی ایجاد می‌شود.

مطابق با بررسی صورت گرفته دولت در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ در مجموع در حدود ۹۰۰ میلیارد ریال از بودجه مصوب سازمان تأمین اجتماعی را پرداخت نکرده است.

۳-۳-۲. معافیت از پرداخت سهم کارفرما

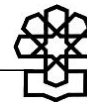
مطابق ماده واحده قانون معافیت از پرداخت سهم کارفرمایانی که حداکثر ۵ نفر کارگر دارند^۳ کارفرمایان کلیه کارگاه‌های تولیدی و صنعتی و فنی که از خدمات دولتی (از قبیل برق، آب، تلفن، راه) استفاده می‌نمایند تا میزان ۵ نفر کارگر از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما معاف بوده و دولت مکلف است منابع مالی مورد نیاز برای پوشش هزینه‌های سازمان تأمین اجتماعی از این محل را سال‌های آتی را در بودجه سال مربوطه پیش‌بینی نماید. با عدم پیش‌بینی و پرداخت این هزینه‌ها به سازمان تأمین اجتماعی بدهی دولت به این سازمان افزایش خواهد یافت.

۱. تکالیف قانونی دارای بار مالی مربوط به صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح از گزارش معاونت رفاه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی - ۱۳۹۸ استخراج و بررسی شده است.

۲. تبصره «۱» - حق بیمه از اول مهرماه تا پایان سال ۱۳۵۴ به میزان بیست و هشت درصد مزد یا حقوق است که هفت درصد آن به عهده بیمه شده و هجده درصد به عهده کارفرما و سه درصد به وسیله دولت تأمین خواهد شد.

تبصره «۲» - دولت مکلف است حق بیمه سهم خود را به‌طور یکجا در بودجه سالانه کل کشور منظور و به سازمان پرداخت کند.
۳. «از آغاز سال ۱۳۶۲ کارفرمایان کلیه کارگاه‌های تولیدی و صنعتی و فنی که از خدمات دولتی (از قبیل برق، آب، تلفن، راه) استفاده می‌نمایند تا میزان ۵ نفر کارگر از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما معاف بوده و از ۵ نفر به بالا نسبت به مازاد ۵ نفر حق بیمه را خواهند پرداخت.

تبصره «۱» - دولت مکلف است هزینه مورد نیاز سال‌های آتی را در بودجه سال مربوطه پیش‌بینی و منظور نماید.»



۳-۳-۳. مابه‌التفاوت سهم درمان مشمولان قانون تأمین اجتماعی

مطابق با ماده (۹) قانون بیمه همگانی^۱ مابه‌التفاوت سهم درمان مشمولان قانون تأمین اجتماعی تا حق سرانه موضوع این ماده باید همه‌ساله در بودجه کل کشور منظور شده و به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت شود. از محل عدم پرداخت این مابه‌التفاوت دولت به سازمان تأمین اجتماعی بدهکار می‌شود.

۳-۳-۴. حق بیمه بافندگان قالی، قالیچه گلیم و زیلو

مطابق با ماده واحده قانون بیمه بازنشستگی فوت و از کارافتادگی قالی، قالیچه، گلیم و زیلو و آیین‌نامه اجرایی آن^۲ سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با استفاده از مقررات عام قانون تأمین اجتماعی قالیبافان خانگی فاقد کارفرما را بیمه نماید. همچنین به منظور تأمین منابع مالی حق بیمه سهم دولت یک‌ونیم درصد (۱/۵٪) از بهای صادرات فرش به‌عنوان عوارض توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران اخذ و به حساب خزانه واریز خواهد شد و عیناً به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت و در صورت عدم تکافو دولت مکلف است مابه‌الاختلاف آن را حسب اعلام سازمان تأمین اجتماعی در بودجه سالانه کل کشور منظور و کل سهم خود را به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت نماید. با عدم پرداخت این مبلغ به سازمان تأمین اجتماعی بدهی دولت به این سازمان افزایش خواهد یافت.

۳-۳-۵. اجرای قانون بازنشستگی پیش از موعد

مطابق با قانون بازنشستگی پیش از موعد^۳ به دولت اجازه داده می‌شود از تاریخ تصویب این قانون ظرف مدت سه سال کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی را که حداقل بیست‌وپنج سال سابقه خدمت قابل قبول داشته باشند با حداکثر پنج‌سال سنوات ارفاقی بدون شرط سنی در صورت

۱. «حق بیمه سرانه خدمات درمانی برای گروه‌های تحت پوشش بیمه خدمات درمانی و میزان فرانشیز قابل پرداخت توسط بیمه‌شوندگان با در نظر داشتن سطح درآمد گروه‌های بیمه‌شونده و وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با تأیید شورای عالی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. تبصره - مابه‌التفاوت سهم درمان مشمولین قانون تأمین اجتماعی تا حق سرانه موضوع این ماده همه‌ساله در بودجه کل کشور منظور و به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت خواهد شد.»

۲. ماده‌واحد - سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با استفاده از مقررات عام قانون تأمین اجتماعی قالیبافان خانگی فاقد کارفرما را در برابر حمایت‌های بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت با نرخ ۱۴٪ (۷٪ سهم دولت و ۷٪ سهم مشمول) به صورت اختیاری براساس آیین‌نامه‌ای که توسط سازمان تأمین اجتماعی و با نظرخواهی از وزارتخانه‌های بازرگانی، صنایع، جهاد سازندگی و تعاون تهیه و برای تصویب هیئت دولت پیشنهاد خواهد شد بیمه نماید.

تبصره «۱» - درآمد ماهانه مبنای محاسبه حق بیمه درباره این افراد پنجاه درصد (۵۰٪) حداقل دستمزد کارگر ساده تعیین می‌گردد و حمایت‌های مقرر در این قانون نیز بر همان مبنای محاسبه و پرداخت خواهد شد. در هر حال مستمری از کارافتادگی کلی و مستمری بازنشستگی و مجموع مستمری بازنندگان نباید از دوسوم مبنای محاسبه حق بیمه کمتر باشد. تبصره «۲» - به منظور تأمین منابع مالی حق بیمه سهم دولت از تاریخ تصویب این قانون یک‌ونیم درصد (۱/۵٪) از بهای صادرات فرش به‌عنوان عوارض توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران اخذ و به حساب خزانه واریز خواهد شد. عیناً به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت و در صورت عدم تکافو دولت مکلف است مابه‌الاختلاف آن را حسب اعلام سازمان تأمین اجتماعی در بودجه سالانه کل کشور منظور و کل سهم خود را به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت نماید.

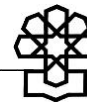
۳. ماده‌واحد - به دولت اجازه داده می‌شود از تاریخ تصویب این قانون ظرف مدت سه سال کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی را که حداقل بیست‌وپنج سال سابقه خدمت قابل قبول داشته باشند با حداکثر پنج‌سال سنوات ارفاقی بدون شرط سنی در صورت تقاضای کارکنان و موافقت دستگاه متبوع خود بازنشسته نماید. پاداش پایان خدمت این قبیل کارکنان براساس سنی سال پرداخت خواهد شد. حداقل سنوات قابل قبول برای استفاده بانوان شاغل از این حکم بیست سال بوده و حداکثر سنوات ارفاقی آنان پنج سال خواهد بود. پاداش پایان خدمت این قبیل کارکنان براساس سنوات خدمت قابل قبول آنان محاسبه و پرداخت خواهد شد.

تبصره «۱» - دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون مکلفند بار مالی ناشی از اجرای این قانون در سال ۱۳۸۶ را از محل اعتبارات سال جاری خود پرداخت نمایند. اعتبار مورد نیاز برای سال‌های آتی در قوانین بودجه سنواتی کل کشور پیش‌بینی و تأمین خواهد شد. اعتبارات تبصره «۱» تأمین و به صندوق‌های مذکور پرداخت خواهد شد.

تقاضای کارکنان و موافقت دستگاه متبوع خود بازنشسته نماید. دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون مکلفند بار مالی ناشی از اجرای این قانون در سال ۱۳۸۶ را از محل اعتبارات سال جاری خود پرداخت نمایند. اعتبار مورد نیاز برای سال‌های آتی در قوانین بودجه سنواتی کل کشور پیش‌بینی و تأمین خواهد شد. با عدم پرداخت اعتبار تکلیف شده بر دولت بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی از این محل افزایش خواهد یافت.

سایر قوانین و مقررات در این رابطه عبارتند از:

- تخفیف در میزان حق بیمه سهم کارفرما در ازای ایجاد اشتغال جدید (ماده (۴۹) قانون برنامه سوم، تنفیذ شده در ماده (۱۰۳) قانون برنامه چهارم)
- کسورات ناشی از بازنشستگی پیش از موعد در ازای اشتغال جدید (ماده (۱۰) تنظیم بخشی از مقررات نوسازی کشور)
- مستمری تا احراز شرایط قانونی ماده (۱۰) قانون نوسازی صنایع (قانون اصلاح مواد (۹) و (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه و تبصره آن)
- ایام اسارت آزادگان (قانون حمایت از آزادگان و اصلاح‌های بعدی آن)
- مستمری ارفاقی بازنشستگی جانبازان دستگاه‌های غیردولتی و حق بیمه سنوات ارفاقی به آنها
- حق بیمه کارکنان جانباز، سهم بیمه شده و سهم کارفرما (قانون الحاق یک تبصره به ماده (۹۹) قانون برنامه چهارم توسعه در اجرای بند «ج» ماده (۳۷) قانون برنامه سوم)
- جانبازان مشمول کسر کار (ماده (۱۰) قانون تسهیلات استخدامی جانبازان)
- حق بیمه جانبازان (مدت خدمت در جبهه + مدت معالجه)
- حق بیمه نویسندگان و پدیدآورندگان کتاب (توافقنامه فی‌مابین وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان تأمین اجتماعی و مؤسسه کمک به توسعه فرهنگ و هنر به شماره ۵۰۰/۸۲۰۱۱ مورخ ۱۳۸۱/۹/۱۱)
- ۲۳ درصد حق بیمه دوران سربازی و حضور داوطلبانه در جبهه (ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح تبصره «۱۴» قانون کار و الحاق یک تبصره به آن)
- حقوق و مزایای ایام مرخصی استعلاجی جانبازان (تبصره ماده (۱۹) قانون تسهیلات استخدامی جانبازان مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ مجلس شورای اسلامی)
- حق بیمه رانندگان، خادمین مساجد و باربران (بند «ض» تبصره (۱۴) قانون بودجه سال ۱۳۸۶)
- صنایع نساجی اصفهان و بوشهر (مصوبه شماره ۴۲۹۳۷/ت/۳۰۱۳۷ هـ مورخ ۱۳۸۳/۸/۱۹ هیئت وزیران)
- حق بیمه کارگزاران مخابرات روستایی (بند «۹۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور و موافقتنامه شماره ۸۷۹۲۶ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۲۰ فی‌مابین سازمان برنامه و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور)



مطابق با بررسی‌های انجام شده عمده بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی ناشی از تکالیفی است که در قوانین و مقررات مختلف نظیر قوانین بودجه سنواتی و برخی قوانین دائمی برعهده این سازمان قرار می‌گیرد. از آنجایی که اکثر از این قوانین و مقررات دائمی هستند لذا در سال‌های مختلف بار مالی برای صندوق‌ها ایجاد می‌کنند. دولت نیز عموماً اقدام به محاسبه و بازپرداخت این ارقام و پیش‌بینی آن در قوانین بودجه سالیانه نمی‌کند و لذا از این محل به صندوق‌ها بدهکار می‌شود. به‌نظر می‌رسد یکی از اقداماتی که می‌تواند به جلوگیری از عدم پرداخت مطالبات صندوق‌های تأمین اجتماعی و انباشت بدهی‌های دولت کمک کند حرکت به سمت تهیه بودجه جامع است که حاوی بودجه صندوق‌های بازنشستگی در کنار بودجه عمومی دولت باشد. البته در مراحل اولیه ارائه گزارش تفصیلی بودجه صندوق‌های بازنشستگی به مجلس شورای اسلامی همزمان با ارائه لایحه بودجه نیز می‌تواند راهگشا باشد. به این صورت که صندوق‌ها بار مالی ناشی از تکالیف قانونی را بودجه خود به‌صورت کسری گزارش می‌نمایند و این کسری باید در مصارف بودجه دولت پیش‌بینی شده باشد. پیشنهاد دیگر قابل طرح مشروط کردن اجرای تکالیف توسط صندوق‌ها به پرداخت بار مالی آن توسط دولت است.

۳-۴. مجاری ایجاد بدهی دولت به پیمانکاران یا طرف خصوصی

دستگاه دولتی با مبادله موافقتنامه مجوز کسب می‌کند تا به اندازه سقف مبلغ تعیین شده در موافقتنامه با پیمانکاران قرارداد بسته و برای چند سال آتی تعهد ایجاد کند. طبق ماده (۲۰) قانون برنامه و بودجه کشور^۱ توافقنامه سند تأمین مالی بوده و دستگاه پس از مبادله آن با سازمان برنامه و تأیید می‌تواند تا سقف مبلغ مندرج در آن با پیمانکاران قرارداد ببندد. زمانی که دستگاه مطابق با مجوزهای قانونی در سقف موافقتنامه خود تعهد ایجاد می‌کند، ولی به‌دلایلی، پرداختی نهایی دولت به دستگاه کمتر از سقف اولیه است، عدم ایفای تعهدات مذکور به ایجاد بدهی منجر می‌شود. در حقیقت در نظام فعلی اجرای بودجه کشور دولت تعهدات ایجاد شده توسط دستگاه‌ها را مدیریت نمی‌کند، بلکه در فرایند تخصیص و هنگامی که این تعهدات سررسید شده و نیاز به پرداخت دارند دولت پرداختی خود را با توجه به منابع مالی موجود مدیریت می‌کند. این نحوه مدیریت باعث می‌شود تا دستگاه‌های اجرایی فارغ از وضعیت مالی دولت و بر مبنای موافقتنامه اولیه مبادله شده اقدام به ایجاد تعهد کرده و از آنجایی که عمدتاً منابع پیش‌بینی شده دولت به‌صورت کامل محقق نمی‌شوند، لذا از محل این عدم تحقق منابع، بدهی ایجاد می‌شود.

در ادامه مراحل مختلف فرایند تخصیص به پیمانکاران که طی آن برای دولت بدهی ایجاد می‌شود بررسی شده است.

۱. تفاوت منابع مالی تعیین شده در موافقتنامه برای سال‌های آتی با منابع تخصیص داده شده

۱. در مورد طرح‌های عمرانی که مدت اجرای آنها از یک سال مالی تجاوز می‌کند اعتبار مورد نیاز تا پایان کار به تفکیک سالیانه در بودجه اولین سالی که طرح مزبور در آن منظور می‌گردد تعیین و همراه با بودجه کل کشور به تصویب می‌رسد و دستگاه اجرایی مجاز به تأمین اعتبار و تعهد درباره کلیه مبلغ طرح با رعایت اعتبارات سالیانه تفکیک شده است.

در اصلاحیه موافقتنامه هر سال.

در ابتدای هر برنامه پنج‌ساله بین دستگاه اجرایی و سازمان برنامه و بودجه برای هر طرح عمرانی موافقتنامه‌ای مبادله می‌شود که حاوی پیش‌بینی بودجه لازم برای طرح مذکور در سال‌های آتی تا خاتمه طرح است. دستگاه مطابق با قانون می‌تواند به میزان ارقام وارد شده در موافقتنامه (شامل ارقام سال جاری و پیش‌بینی سال‌های آتی) تعهد ایجاد کند. همچنین در ابتدای هر سال با توجه به بودجه سالیانه موافقتنامه اولیه اصلاح می‌شود. اولین مسئله زمانی رخ می‌دهد که بودجه تعیین شده در اصلاحیه موافقتنامه سال جاری از رقم تعیین شده آن در موافقتنامه اولیه کمتر باشد. در این شرایط در صورتی که دستگاه اجرایی به میزان موافقتنامه اولیه تعهد ایجاد کرده باشد، این تعهد ایفا نشده و از این مجرا بدهی ایجاد می‌گردد.

۲. تفاوت مبلغ واریز شده به حساب دستگاه با اعتبار مصوب در قانون بودجه و اصلاحیه موافقتنامه. از آنجایی که به‌طور معمول تحقق منابع بودجه کمتر از میزان پیش‌بینی شده در زمان تدوین سند بودجه است، لذا کمیته تخصیص در طول سال درباره میزان کاهش تخصیص بودجه هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های مختلف تصمیم‌گیری می‌نماید و در صورت کمبود منابع در طول سال عموماً بودجه هزینه‌ای از محل کاهش بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود. از آنجایی که دستگاه براساس رقم پیش‌بینی تعهد ایجاد می‌کند اختلاف اعتبار مصوب با اعتبار تخصیص یافته منجر به ایجاد بدهی و مطالبات پیمانکاران از دولت می‌شود.

۳. افزایش مقیاس و حجم پروژه در طول اجرای پروژه در توافق بین دستگاه و پیمانکار و ارجاع آن به سازمان برنامه در قالب اصلاح موافقتنامه و یا اصلاح در قرارداد به دلایلی نظیر آزادسازی حریم، خرید زمین و ...

از آنجایی که منابع ناشی از افزایش مقیاس پروژه در ابتدای سال در بودجه دستگاه اجرایی دیده نشده است لذا مبالغ اضافی باید از محل سرجمع بودجه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه پرداخت شود. این پرداخت لازمه عدم اجرای بخشی از تعهدات دولت و در نتیجه ایجاد بدهی برای دولت است.

۴. درخواست مبالغ مازاد بر قرارداد توسط پیمانکار بعد از اتمام طرح از مسیر ارجاع به کمیته داوری یا تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی و تأیید سازمان برنامه.

پیمانکاران در بسیاری از موارد پس از اتمام پروژه برای جبران هزینه‌های پیش‌بینی نشده و موارد مشابه اقدام به طرح ادعا^۱ می‌کنند. این ادعا به اشکال مختلف انجام می‌شود و طی آن پیمانکار برای هزینه‌های پیش‌بینی نشده طرح و یا انجام کار خارج از قرارداد درخواست مبلغ اضافی می‌نماید. از آن



جهت که این درخواست به تأیید شورای عالی فنی^۱ رسیده و به تصویب سازمان برنامه و بودجه کشور می‌رسد قانونی بوده و خروجی آن جزو تعهدات دولت به‌شمار می‌رود. دولت از محل عدم پرداخت تعهدات افزایش یافته بدهکار می‌شود.

۵. تعدیل قراردادهای موجود ناشی از تغییرات نرخ تورم و ارز

تعدیل‌های صورت گرفته در قراردادهای پیمانکاران با دستگاه‌های اجرایی باید از محل منابع اختصاص داده شده به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای همان دستگاه پرداخت شود. لذا در صورتی که دستگاه مطابق با این منابع در ابتدای سال تعهد ایجاد کرده باشد، لازمه پرداخت تعهدات مربوط به تعدیل قراردادها، عدم انجام سایر تعهدات دستگاه است. با توجه به این نکات در عمل دستگاه به دلیل کمبود منابع مبلغ تعدیل را به پیمانکاران نپرداخته و لذا برابر با آنها برای دولت بدهی ایجاد می‌شود.

۶. تعهدات مازاد بر سقف که به معنای انعقاد قرارداد بیش از مبلغ مبادله موافقتنامه^۲

در برخی موارد دستگاه مربوطه بیش از مبلغ مندرج در موافقتنامه تعهد ایجاد می‌نماید. این تخلف می‌تواند با امید جبران اضافه‌مبالغ از محل منابع سایر طرح‌ها یا از منابع سال‌های آتی ایجاد شود.

۷. مشارکت عمومی - خصوصی

مشارکت عمومی - خصوصی سازوکاری برای همکاری طرف عمومی و خصوصی به‌منظور به انجام رساندن و بهره‌برداری پروژه‌های زیرساختی یا توسعه‌ای، تأمین محصولات (کالاها یا خدمات) در شرح وظایف طرف عمومی یا مولدسازی دارایی‌های متعلق به وی با استفاده از سرمایه‌های فنی، مدیریتی، بازرگانی یا مالی طرف خصوصی است. این موضوع می‌تواند در صورت نبود قاعده مشخص برای پایش تعهدات به مجرای اصلی ایجاد بدهی دولت به بخش خصوصی تبدیل شود. زمانی که دولت طرح‌های تملک را به روش سنتی اجرا می‌کرد تعهدات دولت در طول اجرای آن در سند موافقتنامه ظاهر می‌شود. اما مطابق قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی علی‌رغم اینکه تعهدات قابل پیش‌بینی دولت در زمان انعقاد قرارداد مشخص می‌شود با این وجود ایفای آنها عمدتاً در زمان بهره‌برداری از پروژه خواهد بود. بنابراین عدم پیش‌بینی منابع لازم برای ایفای تعهدات آتی دولت (مشروط و غیرمشروط) که از این محل ایجاد می‌شوند می‌تواند یکی از مجراهای اصلی ایجاد بدهی دولت به بخش خصوصی باشد.

مطابق با بررسی‌های انجام شده عامل اصلی عدم پرداخت مطالبات پیمانکاران یا طرف خصوصی (در طرح‌های مشارکتی) توسط دولت فقدان مدیریت تعهدات صحیح است به این‌صورت که دولت باید پیش از ایجاد هر تعهدی از وجود منابع مالی برای ایفای آن اطمینان حاصل کند. درحالی که در روند فعلی ابتدا دستگاه‌های اجرایی با انعقاد قرارداد با پیمانکاران تعهد ایجاد کرده و سپس به دنبال تأمین منابع مالی مورد نیاز می‌روند. لذا بخش قابل توجهی از تعهدات ایجاد شده به بدهی تبدیل می‌شوند.

۱. این شورا به موجب لایحه قانونی راجع به اصلاح تبصره «۸۰» قانون بودجه سال ۱۳۵۶ کل کشور تشکیل شده است.
۲. ایجاد تعهدات مازاد بر سقف براساس ماده (۲۸) قانون برنامه و بودجه تخلف محسوب می‌شود.

به منظور حل مسئله فوق باید سازمان برنامه و بودجه تعهدات دولت را در مرحله ایجاد مدیریت کرده و بر مبنای پیش‌بینی واقعی منابع مالی مجوز انعقاد قرارداد به دستگاه‌ها بدهد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

به منظور جمع‌بندی مجاری ایجاد بدهی‌های دولت در این گزارش، مجاری احصا شده در هریک از بخش‌ها با یکدیگر مقایسه شده و در انتها ۷ مجرای اصلی ایجاد بدهی‌های دولت به شرح زیر معرفی می‌شوند:

۱. **سند بودجه کشور:** احکام و تبصره‌های بودجه‌های سنواتی - فرایند مبادله موافقتنامه - فرایند تخصیص،
 ۲. **قوانین عمومی کشور:** احکام و تبصره‌های قوانین عمومی کشور،
 ۳. **مصوبات هیئت وزیران:** تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران - تعهدنامه‌های هیئت وزیران - احکام شامل تکالیف قانونی،
 ۴. **سازوکار انتشار اوراق مشارکت:** سازوکار انتشار اوراق مشارکت شرکت‌های دولتی توسط بانک‌ها،
 ۵. **وام‌های با تضمین دولت:** وام‌های بانک مرکزی به شرکت‌های دولتی،
 ۶. **فرایند گشایش اعتبار اسنادی ارزی:** اعتبار اسنادی ارزی ایجاد شده برای تأمین نیازهای وارداتی دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی،
 ۷. **انتقال بدهی‌های شرکت‌های دولتی به دولت:** بدهی شرکت‌های دولتی به بانک‌ها - بدهی شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی.
- در یک نگاه کلان می‌توان دریافت که کسری بودجه دولت در سال‌های مختلف به شکل بدهی‌های غیرسیال در ترازنامه بانک‌ها، بانک مرکزی، شرکت‌های پیمانکاری خصوصی و صندوق‌های بازنشستگی ظاهر شده است. این نحوه ایجاد بدهی علاوه بر عدم شفافیت، موجب اختلال در کارکرد نهادهای طلبکار و در نتیجه فضای اقتصاد کشور می‌شود. همچنین ایجاد بدهی دولت از این مجاری تحت نظارت و کنترل نبوده و لذا موجب ایجاد مخاطره در پایداری بدهی‌های دولت خواهد شد. روش صحیح تأمین مالی دولت از محل بدهی انتشار اوراق بدهی در بازار و استفاده از منابع مالی حاصل شده برای بازپرداخت مخارج و هزینه‌هاست. تأمین مالی از طریق انتشار اوراق موجب ایجاد بدهی سیال برای خریداران اوراق شده و در فعالیت آنها اختلال ایجاد نمی‌کند. همچنین بدهی ایجاد شده از این روش شفاف بوده و قابلیت کنترل و ارزیابی ریسک بیشتری دارد.



منابع و مأخذ

۱. گزارش عملکرد مالی دولت در سه‌ماهه نخست سال ۱۳۹۸.
۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. بررسی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی و ضرورت اصلاحات بنیادی در آن (علل و اقدامات فوری مورد نیاز)، شماره مسلسل ۱۵۵۶۹.
۳. بوستانی، رضا و شیرین، صلوی‌تبار. بررسی استقلال بانک مرکزی از بعد مالی، فصلنامه روند، ش ۷۸، ۱۳۹۶.
۴. بیات، سعید و وهاب، قلیچ. بررسی آثار روش‌های مختلف تأمین مالی کسری بودجه دولت بر متغیرهای اقتصاد کلان، بیست‌وهشتمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی.
5. Orang-Ojong, B. B., Munyangaju, J. E., Wei, M. S., Lin, M., Wei, F. G., Foukunang, C., & Zhu, Y. (2013). Impact of Natural Resources and Research on Cancer Treatment and Prevention: A Perspective from Cameroon. *Molecular and Clinical Oncology* 1(4).
6. Kosimbei, G. (2009). *Budget Deficit and Macro-economic Performance in Kenya: An Empirical Analysis*. Nairobi: Regal Press Kenya Ltd.
7. Stiglitz, J. E. (2012). Stimulating the Economy in An Era of Debt and Deficit. *The Economists' Voice*, 9(2).



شماره مسلسل: ۱۶۷۳۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: شناسایی مجاری ایجاد بدهی دولت

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: محمدحسین معماریان

ناظران علمی: داریوش ابوحمز، سیدمحمدهادی سبحانیان، سیدعباس پرهیزکاری



واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۹/۱۲