



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

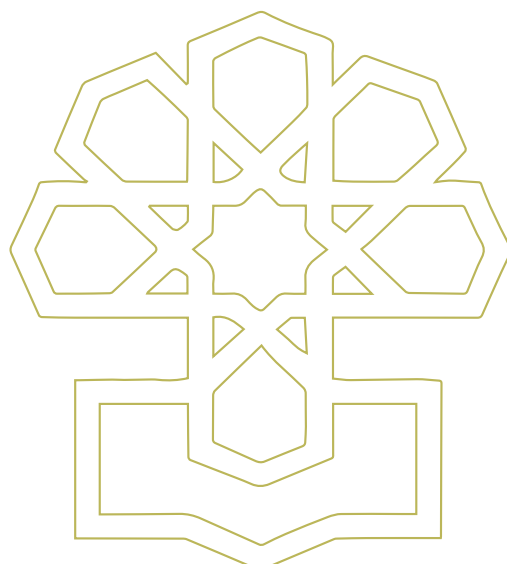
۲۳۰۱۸۸۵۶

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱۲/۲۸



دفتر مطالعات بخش عمومی



ملاحظات قانون مدیریت بدهی‌های عمومی (۲):

## چارچوب تعریف تعهدات و بدهی‌های دولت



مرتضی کیانی<sup>۱</sup>، محمدحسین معماریان<sup>۲</sup>، سیدمحمدحسین فاطمی<sup>۲</sup>، سیدعباس پرهیزکاری<sup>۲</sup>، سیدعلی روحانی<sup>۲</sup>

### مقدمه

احصاء و گزارش‌گری دقیق بدهی‌ها از اولین پیش‌نیازهای مدیریت مناسب بدهی‌های دولت است. این مهم منوط به ارائه چارچوب دقیق و منسجم برای تعریف بدهی است که می‌بایست در اسناد قانونی مربوط به مدیریت بدهی‌های دولت لحاظ شود. تعریف صحیح بدهی حائز چند ویژگی است. اولاً تعریف بدهی باید به نحوی باشد که تمامی مواردی که دولت ملزم به ایفای آن است را در بر بگیرد. ثانیاً مواردی را که واقعاً بر ذمه دولت نیست، شامل نشود. ثالثاً تعریف بدهی باید یک پارچه باشد. بدین معنی که در حیطه مالیه عمومی تعریف واحدی از بدهی ارائه شود. برای مثال آنچه توسط یک دستگاه دولتی به‌عنوان بدهی شناسایی می‌شود (نمی‌شود)، در نگاه سایر دستگاه‌ها نیز بدهی باشد (نباشد) و طبق تعاریف و استانداردهای بین‌المللی نیز به‌عنوان بدهی ثبت شود (نشود) تا قابلیت مقایسه‌پذیری با دیگر کشورها را داشته باشد.

به منظور تحقق شرایطی که بیان شد می‌توان بدهی را مطابق دستورالعمل آمارهای مالی دولت<sup>۳</sup> (GFSM) تعریف نمود. این سند که بیش از سه دهه قدمت داشته و هر چند سال یک‌بار نسخه جدیدی از آن ارائه می‌شود، یک چارچوب فنی و مفهومی منطبق بر اصول آماری و اقتصادی است. این چارچوب با هدف تسهیل و تدقیق امر گزارش‌گری آمارهای مالی دولت ارائه شده است تا در نتیجه آن بتوان سیاست‌های مالی بهینه را به کار گرفت. یکی از مباحث موجود در سند مذکور، ترازنامه مالی دولت است. توجه به این ترازنامه و رصد اقلام مختلف آن، امکان محاسبه صحیح میزان بدهی‌های دولت و لذا تصمیم‌گیری دقیق درباره آن را فراهم می‌کند. شایان ذکر است که شمول نهادی ترازنامه مالی دولت در چند سطح قابل تعریف بوده و می‌توان ترازنامه را به صورت تلفیقی برای چند طبقه از نهادها تدوین نمود. شمول دستگاه‌هایی مانند نهادهای عمومی غیردولتی یا شهرداری‌ها خارج از حیطه این گزارش است و در گزارشی مجزا بدان پرداخته خواهد شد.

۱. تهیه و تدوین  
۲. ناظران علمی



## تعهدات

همان طور که گفته شد تعاریف مندرج در این گزارش بر اساس دستورالعمل آمارهای مالی دولت و معطوف به ترازنامه مالی دولت ارائه شده است. به منظور تعریف دقیق بدهی های دولت لازم است ابتدا تعریف تعهدات<sup>۱</sup> دولت مشخص شود؛ زیرا همان طور که در ادامه بیان می شود، بدهی، بخشی از تعهدات است. خلق یک تعهد بدین معناست که یک واحد (بدهکار<sup>۲</sup>) تحت شرایط مشخص موظف باشد وجوه<sup>۳</sup> یا سایر منابع را برای واحد دیگر (بستانکار<sup>۴</sup>) فراهم کند. معمولاً، تعهد از طریق یک قرارداد الزام آور قانونی ایجاد می شود که شرایط و ضوابط پرداخت یا پرداخت هایی را که باید انجام شود مشخص می کند و پرداخت مطابق قرارداد و بدون قید و شرط اضافی انجام می گیرد. برای درک بهتر تعهدات باید به قالب کلی ترازنامه دولت و اقلام آن توجه نمود. مطابق جدول (۱) ترازنامه مالی دولت از دو ستون «دارایی ها» و «تعهدات و ارزش خالص»<sup>۵</sup> تشکیل شده است. دارایی ها به دو دسته دارایی های مالی و دارایی های غیرمالی تقسیم می شود. مواردی مانند موجودی انبار و منابع طبیعی در زمره دارایی های غیرمالی هستند. منظور از «ارزش خالص» نیز مجموع دارایی ها منهای مجموع تعهدات است.

جدول ۱. صورت کلی ترازنامه دولت

تعهدات و ارزش خالص	دارایی ها
تعهدات	دارایی های مالی
- حق برداشت مخصوص	- حق برداشت مخصوص <sup>۸</sup> و طلای پولی
- پول و سپرده	- پول و سپرده
- اوراق بدهی	- اوراق بدهی
- وام ها	- وام ها
- حقوق صاحبان سهام و سهام صندوق های سرمایه گذاری	- حقوق صاحبان سهام و سهام صندوق های سرمایه گذاری
- طرح های بیمه، بازنشستگی و تضمین استاندارد شده	- طرح های بیمه، بازنشستگی و تضمین استاندارد شده
- ابزارهای مشتقه مالی و اختیار معامله سهام کارکنان	- ابزارهای مشتقه مالی و اختیار معامله سهام کارکنان
- سایر حساب های پرداختی	- سایر حساب های دریافتی
ارزش خالص	دارایی های غیرمالی
مجموع تعهدات و ارزش خالص	مجموع دارایی ها

همان طور که در ترازنامه دیده می شود تمامی اقلام دارایی های مالی، در قسمت تعهدات دارای ردیف متناظر است. برای مثال زمانی که یک دولت اوراق بدهی منتشر می کند و این اوراق در دست نهادهای خارج از دولت است، اوراق بدهی در سمت تعهدات ثبت می شود و زمانی که دولت اوراق بدهی منتشره توسط هر نهادی خارج از دولت را در اختیار دارد، در ترازنامه به عنوان دارایی ثبت می شود. تنها یک مورد از اقلام در سمت دیگر متناظری ندارد؛ طلای فیزیکی که بخشی از طلای پولی است، فقط در سمت دارایی ها ثبت می شود.

## بدهی

پس از روشن شدن تعریف تعهدات و بررسی اقلام آن می توان بدهی را تعریف نمود. بدهی، تعهدات مربوط به ابزارهای بدهی است. در واقع آن دسته از اقلام تعهدات که از طریق ابزار بدهی ایجاد شده اند بدهی محسوب می شوند. منظور از ابزار بدهی یک ادعای مالی<sup>۶</sup> است که مستلزم پرداخت اصل یا بهره بدهی باشد.<sup>۷</sup> با توجه به این تعریف تمامی اقلام تعهدات به غیر از چند مورد، بدهی به حساب می آید. «حقوق صاحبان سهام و سهام صندوق های سرمایه گذاری» و «ابزارهای مشتقه مالی و اختیار معامله سهام کارکنان» بدهی به حساب نمی آید؛ زیرا با توجه به تعریف مذکور مستلزم پرداخت اصل یا بهره نیست. بنابر آنچه گفته شد رابطه بدهی و تعهدات «عموم و خصوص مطلق» است.

1. Liabilities

2. Debtor

3. Fund

4. Creditor

5. International Monetary Fund. (2014). Government Finance Statistics Manual 2014. Page 46

6. Assets

7. Net Worth

8. Special Drawing Rights (SDR)

9. Financial claim

10. International Monetary Fund. (2013). Public Sector Debt Statistics. Page 3

بنابر توضیحات فوق بدهی شامل اقلام مختلفی از ترازنامه دولت است. با توجه به ترازنامه کشورهای مختلف، برخی از این اقلام سهم کمی از بدهی دارند. از این رو به منظور جلوگیری از پیچیدگی و اطلاع توضیحات، آن موارد در این گزارش تشریح نمی‌شود. با توجه به ترکیب بدهی‌های دولت در ایران سه قلم عمده بدهی دولت عبارت‌اند از: **اوراق بدهی، سایر حساب‌های پرداختی و وام‌ها**. بدهی‌هایی نظیر بدهی دولت به پیمانکاران و مشاوران حقوقی خصوصی (بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل بودجه عمومی دولت) غالباً از جنس سایر حساب‌های پرداختی است. همچنین بیش از ۳۰ درصد از بدهی‌های دولت مربوط به اوراق بهادار اسلامی است که ذیل اوراق بدهی طبقه‌بندی می‌شود. بخشی از بدهی دولت نیز مربوط به طرح‌های باننشستگی است و از این رو بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی یکی از اقلام قابل توجه بدهی است.

یکی از نکات مهم این چارچوب تعریفی ماهیت مالی<sup>۱</sup> تعهدات است. آنچه در زمره تعهدات قرار می‌گیرد فقط اقلام مالی است. توجه به یک مثال، این امر را روشن می‌نماید. فرض کنیم دولت طبق یک قرارداد ملزم شده باشد که مقدار معینی نفت را به بخش خصوصی تحویل نماید. در این حالت در سمت تعهدات چیزی ثبت نمی‌شود. التزام به تحویل این کالا که در عرف با عنوان تعهد شناخته می‌شود بدین معناست که دولت مکلف شده است بخشی از دارایی‌های غیرمالی خود را به طرف مقابل تحویل دهد. در چنین حالتی هنگام ثبت قرارداد سمت دارایی‌ها کاهش می‌یابد و در سمت دیگر ترازنامه «ارزش خالص» نیز کاهش می‌یابد تا دو طرف تراز گردد.

نکته دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد، تفاوت بدهی و معوقات<sup>۲</sup> است. منظور از بدهی‌های معوق آن دسته از بدهی‌ها است که زمان سررسید آن گذشته و هنوز پرداخت نشده است. تفکیک میان اقلام معوق و غیر معوق در ترازنامه منعکس نمی‌شود و باید به صورت اقلام یادداشتی<sup>۳</sup> ذیل ترازنامه مالی دولت ذکر گردد. برای مثال آنچه ذیل وام در قسمت تعهدات ترازنامه منعکس می‌گردد کل وام دریافتی است. چنانچه بخشی از این وام نکول شده باشد باید ذیل اقلام یادداشتی ذکر گردد. در گزارش بدهی معوقات بهتر است زمان سررسید تا زمان پرداخت ذکر گردد. ممکن است معوقات، ناشی از عدم پرداخت اصل بدهی، سود یا سود معوقات باشد. این مورد باید در گزارش گری مشخص باشد. همچنین باید ذکر گردد که معوقات، مربوط به کدام یک از اقلام بدهی است. حجم معوقات نسبت به کل بدهی و سرعت پرداخت معوقات کاربردهای سیاستی مهمی به همراه دارد.

## تعهدات مشروط و تضامین

تعهدات مشروط<sup>۴</sup> (یا تعهدات احتمالی)<sup>۵</sup> تکالیفی<sup>۶</sup> هستند که به وجود نمی‌آیند مگر اینکه رویداد(های) مشخصی در آینده رخ دهد.<sup>۷</sup> بنابراین در اغلب موارد، مادامی که شرایط معین شده رخ نداده است تعهدی وجود ندارد و در قسمت تعهدات چیزی ثبت نمی‌شود. از طرف دیگر اقلام مذکور که زیرمجموعه‌ای از تعهدات هستند، زمانی بدهی محسوب می‌شوند که وجود داشته و لازم‌الاجرا<sup>۸</sup> شده باشند. با توجه به این نکته، مفهومی تحت عنوان «بدهی‌های مشروط» لفظ دقیقی به شمار نمی‌رود و باید از «تعهدات مشروط» استفاده شود.

تعهدات مشروط به دو دسته صریح و ضمنی تقسیم می‌شود. اگر تعهدات مشروط بر مبنای قرارداد قانونی تکلیف شده باشد به عنوان تعهدات مشروط صریح شناخته می‌شود. تعهدات مشروط صریح خود به دو دسته تضامین و موارد دیگر تقسیم می‌شود. تضامین را می‌توان تحت سه دسته طبقه‌بندی نمود: تضامین استاندارد، تضامین خاص و تضامین مطابق با مشتقات مالی. از این سه دسته، تضامین استاندارد و تضامین مطابق با مشتقات مالی در ترازنامه مالی دولت ثبت می‌شوند. تضامین خاص تضمین‌هایی هستند که مکرر و رایج نیستند؛ در نتیجه نمی‌توان تصور روشنی از احتمال نکول آنها داشت. مثلاً تضمین اعتبار برای ساخت واکسن در ایام کرونا را می‌توان در این دسته قرار داد. در طرف مقابل تضامین استاندارد در تعداد زیاد صادر می‌شوند و می‌توان احتمال نکول آنها را پیش‌بینی نمود. منظور از تضامین مطابق با مشتقات مالی این است که مثلاً در صورت نکول آنچه دولت تضمین کرده است، مشتقه مالی مانند اختیار خرید به طلب کار داده شود. با توجه به توضیحات قبلی، مشتقات مالی، بدهی به حساب نمی‌آید. بنابراین از بین تمامی موارد تعهدات مشروط، فقط یک مورد بدهی حساب می‌شود و آن هم تضامین استاندارد است. در نمودار ۲ رابطه تعهدات و تعهدات مشروط نمایش داده شده است.

1. Financial
2. Arrears
3. Memorandum
4. Contingent Liabilities

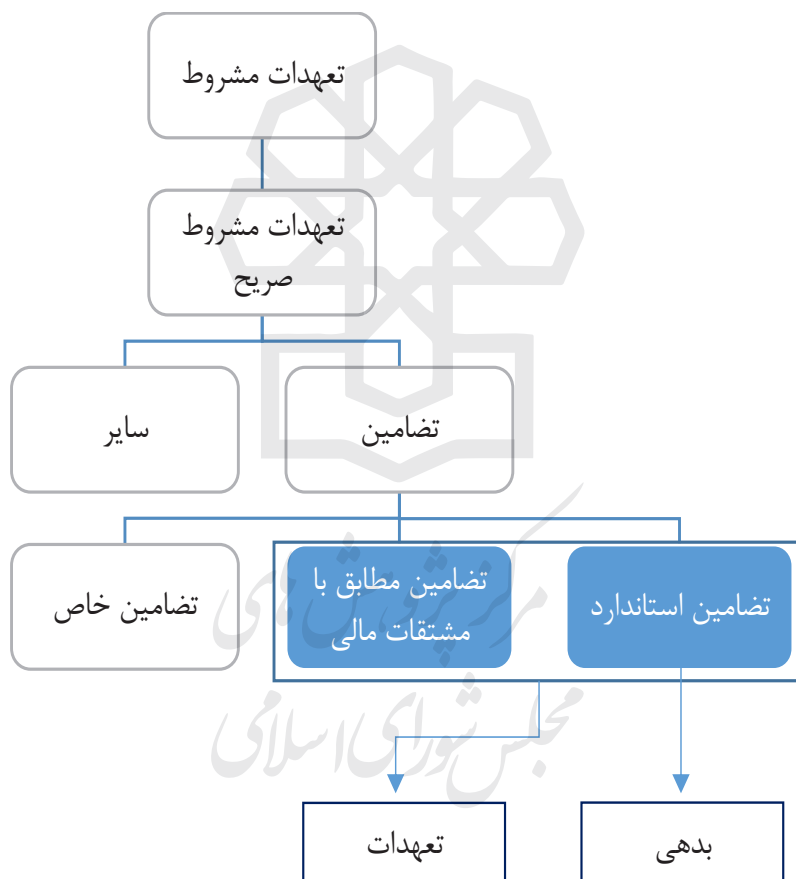
۵. در برخی از متون فارسی تعهدات احتمالی به کار رفته است اما با توجه به اینکه واژه مشروط ترجمه بهتری است، در این گزارش از لفظ تعهدات مشروط استفاده شده است.

6. Obligations

7. International Monetary Fund. (2013). Public Sector Debt Statistics. Page 47

8. Outstanding





تفکیک بین تضامین خاص و استاندارد با توجه به برآورد ریسک نکول انجام می‌شود. تضامین استاندارد مواردی هستند که معمولاً در تعداد زیاد و مبالغ کمتر صادر شده و امکان برآورد دقیقی از ریسک نکول آنها وجود دارد. تضامین مربوط به وام‌های دانشجویی یا اعتبارنامه‌های صادراتی اغلب در این دسته قرار می‌گیرند. مبلغ ثبت شده در ترازنامه به عنوان بدهی، قسمتی از تضامین است که با توجه به نرخ نکول پیش‌بینی شده بر عهده دولت قرار می‌گیرد. بنابراین باید به این نکته مهم توجه داشت که تضامین استاندارد باید به عنوان بدهی شناسایی شود. با توجه به حجم قابل توجه تضامین استاندارد در اقتصاد ایران، احصاء این قلم و درصد آن حائز اهمیت است. عدم وجود ساختار مناسب برای برآورد و کنترل تضامین یکی از مشکلات فعلی کشور در زمینه مدیریت بدهی است.

البته باید توجه داشت که در گزارش‌گری بدهی برخی اقلامی که در ترازنامه، بدهی محسوب نمی‌شوند به صورت اقلام یادداشتی گزارش می‌شوند. اهمیت این اقلام در این است که می‌تواند بر آسیب‌پذیری و نقدشوندگی منابع دولت اثر داشته باشد. یکی از این اقلام یادداشتی «خالص تکالیف ضمنی برای مزایای آتی طرح‌های تأمین اجتماعی»<sup>۱</sup> است. این مورد که یکی از اقلام تعهدات مشروط ضمنی است، به تفاوت ارزش تنزیل شده عوائد و هزینه‌های طرح‌های تأمین اجتماعی اشاره دارد. برای مثال در صورتی که یک صندوق بازنشستگی غیردولتی از پرداخت مقرری‌های لازم ناتوان گردد به صورت ضمنی دولت مکلف به پرداخت است. این در حالی است که قرارداد قانونی مشخصی دولت را به این امر مکلف نکرده است اما با توجه به شرایط اجتماعی و عرفی به صورت ضمنی، دولت، مسؤل شناخته می‌شود؛ از این رو عبارت تعهدات «ضمنی» برای این دسته از تکالیف به کار می‌رود. موارد دیگری مانند ورشکستگی بانک‌ها و بلایای طبیعی (آن دسته از هزینه‌های مدیریت بحران که خارج از تکالیف صریح قانونی است) در زمره تعهدات ضمنی قرار می‌گیرند. با توجه به تعریف بسیط دولت در اقتصاد ایران و انتظارات عرفی گسترده از ایفای نقش دولت در شرایط خاص، تعهدات ضمنی مسئله قابل توجهی بوده و باید به صورت مداوم و دقیق رصد گردد. چاره‌اندیشی و توجه به وضعیت صندوق‌های بازنشستگی یکی از مسائلی است که در این حیطه جای می‌گیرد.



از اولین گام‌های مدیریت صحیح بدهی‌های دولت، احصاء و گزارش‌دهی دقیق اقلام مربوطه است. پیش‌نیاز مهم این امر، ارائه چارچوب تعریفی مناسب از بدهی‌های دولت است. با مراجعه به دستورالعمل آمارهای مالی دولت و بر اساس ترازنامه مالی دولت می‌توان تعریف استاندارد تعهدات و بدهی را استخراج نمود و ارتباط برخی از اقلام مهم مانند تعهدات، بدهی، تعهدات ضمنی و تضامین را با یکدیگر روشن ساخت.

بر این اساس اهم نکات مستخرج به شرح ذیل است:

- اقلام مندرج در قسمت تعهدات ترازنامه، تکالیف مالی بر ذمه دولت است که تحت شرایط مشخص مکلف به ایفای آن است و معمولاً از طریق قرارداد الزام‌آور قانونی ایجاد می‌شود.
- تعهدات اعم از بدهی است. بدهی، تعهدات مربوط به ابزارهای بدهی بوده و مستلزم پرداخت اصل یا سود وجوه دریافتی است. از این رو، «حقوق صاحبان سهام و سهام صندوق‌های سرمایه‌گذاری» و همچنین «ابزارهای مشتقه مالی و اختیار معامله سهام کارکنان» از اقلام موجود در تعهدات است اما بدهی محسوب نمی‌شود؛ زیرا مستلزم پرداخت اصل یا سود نیست.
- معوقات، بخشی از تعهدات هستند که سررسید آنها گذشته و پرداخت نشده‌اند. در ترازنامه تفکیک بین معوقات و غیرمعوقات وجود ندارد. معوقات باید به صورت اقلام یادداشتی ذیل ترازنامه درج گردد.
- تعهدات مشروط یا احتمالی، تعهداتی هستند که صرفاً در صورت وقوع رخدادهای مشخص در آینده لازم‌الاجرا می‌شوند. از بین تعهدات مشروط، تنها بخشی از تعهدات مشروط صریح (تعهدات مشروط منعقد براساس قرارداد قانونی) ذیل تعهدات در ترازنامه ثبت می‌شود. تضامین استاندارد و تضامین منطبق بر مشتقه‌های مالی تنها اقلام تعهدات مشروط هستند که در تعهدات ترازنامه درج می‌شوند. از بین اقلام مختلف تعهدات مشروط، تضامین استاندارد باید به‌عنوان بدهی نیز شناخته شود.
- با توجه به مطالب فوق، هنگام تدوین قوانین مربوط به مدیریت بدهی دولت باید چند نکته مهم مد نظر قرار گیرد:
- باید مرز بین تعهدات و بدهی مشخص باشد. در بسیاری از متون سیاست‌گذاری تفکیک روشنی بین این دو مورد ارائه نشده است. تدوین ترازنامه مالی دولت و احصاء تعهدات طبق اقلام ترازنامه موجب بهبود مدیریت تعهدات، مدیریت جریان نقد و به طور کلی ارتقاء کیفیت برنامه‌ریزی مالی می‌گردد.
- با توجه به کثرت و اهمیت تضامین مختلف صادرشده در اقتصاد ایران، احصاء تضامین استاندارد ذیل بدهی‌ها، از اهمیت زیادی برخوردار است. باید ارقام دقیق تضامین مشخص گردیده و بین تضامین استاندارد و تضامین خاص تفکیک انجام شود. برای تضامین استاندارد نرخ نکول برآورد شده و با توجه به این نرخ، بدهی مربوطه محاسبه گردد.
- هیچ یک از تعهدات مشروط ضمنی در ترازنامه ثبت نمی‌شود، اما باید در اقلام یادداشتی ذکر گردد. با توجه به انتظارات سیاسی و عرفی گسترده از دولت، تعهدات مشروط ضمنی باید به صورت دقیق و مداوم رصد گردد. احصاء و گزارش‌گری مرتب این موارد موجب می‌شود مخاطرات پیش رو همواره نصب‌العین بوده و در برنامه‌ریزی مالی احتیاط و دقت بیشتری به کار گرفته شود.