

اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه «مدیریت بدهی‌های عمومی»



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۰۷۳
کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه «مدیریت بدهی‌های عمومی»

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: مرتضی کیانی، محمدحسین معماریان

همکار: محمدبرزگر خسروی

ناظر علمی: سیدعباس پرهیزکاری

مشاوران خارج از مرکز: فرهاد خانمیرزایی؛ علیرضا ساعدی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: سیده مرضیه موسوی‌راد

واژه‌های کلیدی:

۱. مدیریت بدهی‌های عمومی

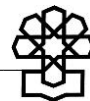
۲. مدیریت تعهدات دولت

۳. تضامین

۴. اوراق بدهی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۴/۱۰



اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه «مدیریت بدهی‌های عمومی»

مقدمه

لایحه مدیریت بدهی‌های دولت در انتهای سال ۱۴۰۰ به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. این لایحه که پس از چند سال تکمیل و اصلاح در لایه‌های مختلف دولت به انسجام لازم رسیده بود در راستای تقویت برخی محورهای اصلی در کمیته تخصصی ذیل کمیسیون اقتصادی با حضور دستگاه‌های مربوط و کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس طی جلساتی منسجم و فشرده مورد بررسی مجدد قرار گرفت. مطابق نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس مهم‌ترین محورهای قابل تکمیل در لایحه بدهی‌های عمومی عبارتند از:

- ✓ تعریف دقیق، جامع و مانع بدهی،
- ✓ افزایش دامنه شمول لایحه به سایر نهادها،
- ✓ مدیریت تعهدات دولت و ارتباط آن با کنترل و پایش بدهی‌های دولت،
- ✓ راهکارها و جهت‌گیری‌های توسعه بازار اوراق بدهی،
- ✓ مسدودسازی مجاری ایجاد بدهی‌های غیراوراقی دولت،
- ✓ بدهی‌های مشروط دولت نظیر تضامین،
- ✓ تعیین نهاد تخصصی ناظر خارج از دولت.

همچنین برخی مجوزهای درج شده در لایحه بودجه نظیر دریافت بدون محدودیت تنخواه‌گردان در صورت عدم تکافو منابع عمومی جهت تسویه اوراق بدهی، نیاز به اصلاح داشت. مطابق با اصلاحات انجام شده در کمیته تخصصی کمیسیون اقتصادی، لایحه دولت در بیشتر محورهای فوق تقویت شد و مجوزهای نامناسب حذف شد. همچنین با نظر مساعد نمایندگان دولت فصل جدیدی برای تقویت پایش و مدیریت تعهدات دولت به لایحه مدیریت بدهی افزوده شد. پیش از این ابعاد مختلف مدیریت بدهی‌های دولت در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس مورد بررسی قرار گرفته است. برخی از این گزارش‌ها عبارتند از:

۱. شناسایی مجاری ایجاد بدهی‌های دولت،^۱
۲. بدهی عمومی به زبان ساده؛ مسیر آتی آن در ایران،^۲
۳. وضعیت بدهی دولت و انتشار اوراق مالی در آستانه لایحه بودجه سال ۱۳۹۷،^۳
۴. وضعیت بدهی دولت و انتشار اوراق مالی در آستانه لایحه بودجه سال ۱۳۹۸،^۴

۱. شماره مسلسل ۱۶۷۲۸- سال ۱۳۹۸.
۲. شماره مسلسل ۱۷۱۸۰- سال ۱۳۹۹.
۳. شماره مسلسل ۱۵۷۰۴- سال ۱۳۹۶.
۴. شماره مسلسل ۱۶۳۱۳- سال ۱۳۹۷.

۵. وضعیت بدهی دولت و انتشار اوراق مالی در آستانه لایحه بودجه سال ۱۳۹۹^۱

۶. ملاحظات قانون مدیریت بدهی‌های عمومی ۱: ساختار حکمرانی «مدیریت بدهی‌های عمومی» براساس تجربه

بین‌المللی،^۲

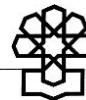
۷. ملاحظات قانون مدیریت بدهی‌های عمومی ۲. چارچوب تعریف تعهدات و بدهی‌های دولت.^۳

همچنین گزارش‌های کارشناسی در محورهای دیگری نظیر توسعه بازار بدهی، تحلیل محتوایی لایحه مدیریت بدهی براساس تجربه بین‌المللی و ارزیابی مدیریت بدهی، تدوین شده و در دست انتشار است. در این گزارش با استفاده از محتوای کارشناسی که در گزارش‌های فوق‌الذکر تهیه شده، احکام لایحه بدهی‌های عمومی بررسی کارشناسی شده‌اند و برای اصلاح ایرادهای موجود پیشنهادهای اصلاحی ارائه شده است. همچنین برخی از نظرهای دستگاه‌های ذی‌ربط نیز مطرح شده است. شایان ذکر است که نظرات دستگاه‌ها لزوماً مورد تأیید مرکز پژوهش‌های مجلس نیست. از آنجایی که بسیاری از پیشنهادها اصلاحی در کمیته تخصصی کمیسیون به تصویب رسیده، متن مصوب کمیته نیز برای هر ماده ارائه شده است. شایان ذکر است که متن مصوب کمیته در برخی از موارد مراعاتاً بوده و ممکن است این موارد و موارد دیگر در فرایند تصویب در کمیسیون اقتصاد تغییر یابد.

۱. شماره مسلسل ۱۶۷۷۰- سال ۱۳۹۸.

۲. شماره مسلسل ۱۸۸۵۴- سال ۱۴۰۱.

۳. شماره مسلسل ۱۸۸۵۶- سال ۱۴۰۱.



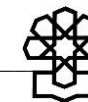
لایحه	توضیحات	متن کمیته
فصل اول - اهداف و اصطلاحات اختصاری	فصل اول - اهداف و اصطلاحات اختصاری	فصل اول - اهداف و اصطلاحات اختصاری
ماده (۱)- در این قانون، اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌روند: ۱. بخش عمومی: سازمان‌ها، نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای زیرنظر مقام رهبری از جمله کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌های دولتی مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، دانشگاه‌های دولتی، مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی، کلیه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات، دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته باشند و یا از قوانین و مقررات آن تبعیت کنند، صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با مدیریت بخش عمومی، شهرداری‌ها، بنیادها و انقلاب اسلامی، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره)، قرارگاه‌های سازندگی، آستان‌های مقدسه و بقاع متبرکه، نیروهای مسلح و همچنین کلیه نهادها و شرکت‌های تابع آنها و هر شخصیت حقوقی که به‌نحوی از انحای عهده‌دار مصرف بخشی از اعتبارات قوانین بودجه سنواتی باشند. ۲. شرکت دولتی: شرکت سهامی دارای شخصیتی حقوقی مستقل که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه یا سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به دولت و یا شرکت‌های دولتی باشد. شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره شده باشند، مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه یا سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به دولت و یا شرکت‌های دولتی باشد، به‌عنوان شرکت دولتی شناخته شده یا می‌شوند و همچنین کلیه شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته باشند و یا از قوانین و مقررات آن تبعیت کنند. ۳. وزارت: وزارت امور اقتصادی و دارایی.	درباره بند «۱»: در تعریف بخش عمومی تمامی سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حاکمیت به معنای عام کلمه، لحاظ شده است. در برخی از مواد لایحه به‌صورت صریح بدهی دولت یا بدهی بخش عمومی ذکر شده است. در برخی مواد صرفاً لفظ بدهی ذکر شده و مشخص نیست منظور بخش عمومی است یا دولت. علاوه بر این با تعریف گسترده از بخش عمومی در برخی مواد ناهمخوانی‌های مهمی مشاهده می‌شود. برای مثال در ماده (۹) هدف از تشکیل شورای عالی بدهی را هماهنگی امور مدیریت بدهی عمومی عنوان کرده است. درحالی که در ماده فقط از دولت نام برده شده است. از منظر کارشناسی هسته اصلی لازم برای مدیریت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی است و از آنجایی که بدهی سایر نهادهای عمومی غیردولتی نیز در صورت نکل، می‌تواند بر عهده دولت قرار گیرد. در این راستا پیشنهاد می‌شود گستره قانون پیرامون بدهی‌های عمومی شامل دولت، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی تعریف شده و سایر نهادهای خارج از این حیطه حذف شوند. شایان ذکر است که با توجه به تعریف بدهی دولت، آن دسته از بدهی‌های شرکت‌های دولتی که به‌موجب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ایجاد شده باشد نیز به‌عنوان بدهی دولت در نظر گرفته می‌شود، البته بخش عمده بدهی‌های شرکت‌هایی مانند بازرگانی دولتی ایران و توانیر ناشی از تکالیفی است که به‌موجب قانون به این شرکت‌ها تحمیل شده و در تعریف فوق جای نمی‌گیرد. با عنایت به ماده (۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، پس از تأیید این موارد توسط سازمان حسابرسی، این دسته از بدهی‌های شرکت‌های دولتی به دولت منتقل شده و بدهی دولتی به حساب می‌آید. تصریح بر اصطلاحاتی نظیر «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» و «مؤسسات دولتی» در بند «۱»، بدلیل داشتن تعاریف متعدد قانونی، مبهم است؛ زیرا مشخص نیست کدامیک از آنها در اینجا مدنظر است. لذا این ابهام با بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری^۱ و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری^۲، مغایر به نظر می‌رسد.	ماده (۱)- در این قانون، اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌روند: ۱. بخش عمومی: سازمان‌ها، نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای زیرنظر مقام رهبری از جمله کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌های دولتی مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، دانشگاه‌های دولتی، مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی، کلیه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات، دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته باشند و یا از قوانین و مقررات آن تبعیت کنند، صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با مدیریت بخش عمومی، شهرداری‌ها، بنیادها و انقلاب اسلامی، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره)، قرارگاه‌های سازندگی، آستان‌های مقدسه و بقاع متبرکه، نیروهای مسلح و همچنین کلیه نهادها و شرکت‌های تابع آنها و هر شخصیت حقوقی که به‌نحوی از انحای عهده‌دار مصرف بخشی از اعتبارات قوانین بودجه سنواتی باشند. ۲. شرکت دولتی: شرکت سهامی دارای شخصیتی حقوقی مستقل که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه یا سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به دولت و یا شرکت‌های دولتی باشد. شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره شده باشند، مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه یا سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به دولت و یا شرکت‌های دولتی باشد، به‌عنوان شرکت دولتی شناخته شده یا می‌شوند و همچنین کلیه شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته باشند و یا از قوانین و مقررات آن تبعیت کنند.

۱. بند «۱۳»- عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری.

۲. بند «۹»- رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوايح و طرح‌های قانونی با تأکید بر: ... شفافیت و عدم ابهام.

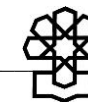
لا یحه	توضیحات	متن کمیته
۳. وزارت: وزارت امور اقتصادی و دارایی.	هر چند در بند «۲»، شرکت دولتی تعریف شده است در بند «۱»، بر عبارت «شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری» تصریح شده است که متناقض‌نما به نظر می‌رسد. این تناقض با اصول قانون‌نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایر به نظر می‌رسد. درباره بند «۲»:	۴. بانک مرکزی: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۴. بانک مرکزی: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.	در بند «۲» بانک مرکزی، شرکت دولتی شمرده شده است. در حالی که با توجه به ماهیت خاص بانک مرکزی، مواد متعددی که در لایحه در مورد بدهی شرکت‌های دولتی ذکر شده است نمی‌تواند در مورد بانک مرکزی صادق باشد. زیرا جنس بدهی بانک مرکزی با شرکت‌های دولتی متفاوت است. لذا پیشنهاد می‌شود بانک مرکزی از بند «۲» حذف شود که این مهم در متن کمیته اصلاح شده است، البته باید توجه داشت حذف بانک مرکزی از این بند موجب مستثنا شدن این نهاد از وظایف مقرر در این قانون نشود که این امر لحاظ شده شده است.	۵. سازمان: سازمان برنامه‌بودجه کشور.
۵. سازمان: سازمان برنامه‌بودجه کشور.	درباره اجزاء «۱۰» تا «۱۳»:	۶. مجلس: مجلس شورای اسلامی.
۶. مجلس: مجلس شورای اسلامی.	احصا 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 باید در اسناد قانونی مربوط به مدیریت بدهی‌های دولت لحاظ شود. تعریف صحیح بدهی حائز چند ویژگی است. اولاً، تعریف بدهی باید به‌نحوی 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 یکپارچه باشد. به این معنا 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 دستگاه 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.	۷. وزیر: وزیر امور اقتصادی و دارایی.
۷. وزیر: وزیر امور اقتصادی و دارایی.	در ادبیات بدهی عمومی ^۱ عبارت‌هایی مانند تعهدات ^۲ ، بدهی ^۳ ، تعهدات مشروط ^۴ ، تعهدات (تکالیف) ضمنی ^۵ و سایر عبارات مربوطه به دقت در چارچوب ترازنامه مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که اعتبارات آنها از محل بودجه عمومی دولت	۸. مرکز: مرکز ملی مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت.
۸. مرکز: مرکز ملی مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت.		۹. شورای عالی: شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی که به‌موجب این قانون تأسیس می‌شود.
۹. شورای عالی: شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی که به‌موجب این قانون تأسیس می‌شود.		۱۰. بدهی: ایجاد دین بر ذمه دولت ناشی از تحویل کالا یا انجام دادن خدمت، اجرای قراردادهایی که با رعایت مقررات منعقد شده باشد، احکام صادر شده از مراجع قانونی و ذیصلاح و دیون ناشی از پیوستن به قراردادهای بین‌المللی و عضویت در سازمان‌ها یا مراجع بین‌المللی با اجازه قانون که ایفای آن مستلزم خروج منابع است.
۱۰. بدهی: ایجاد دین بر ذمه دولت ناشی از تحویل کالا یا انجام دادن خدمت، اجرای قراردادهایی که با رعایت مقررات منعقد شده باشد، احکام صادر شده از مراجع قانونی و ذیصلاح و دیون ناشی از پیوستن به قراردادهای بین‌المللی و عضویت در سازمان‌ها یا مراجع بین‌المللی با اجازه قانون که ایفای آن مستلزم خروج منابع است.		۱۱. بدهی عمومی: بدهی دستگاه‌های اجرایی و نهادهای موضوع بند «۱» این ماده.
۱۱. بدهی عمومی: بدهی دستگاه‌های اجرایی و نهادهای موضوع بند «۱» این ماده.		۱۲. بدهی صریح: بدهی که الزامات تسویه آن در یک سند قانونی یا قراردادی تصریح شده است و عدم ایفای آن با نکول بدهی منجر به پیگرد حقوقی و اعمال ضمانت اجرایی قانونی می‌شود، مانند بدهی حاصل از انتشار اوراق بهادار.
۱۲. بدهی صریح: بدهی که الزامات تسویه آن در یک سند قانونی یا قراردادی تصریح شده است و عدم ایفای آن با نکول بدهی منجر به پیگرد حقوقی و اعمال ضمانت اجرایی قانونی می‌شود، مانند بدهی حاصل از انتشار اوراق بهادار.		۱۳. بدهی ضمنی: بدهی‌های ناشی از انتظارات عمومی، سیاسی و یا عرفی که الزام قانونی یا قراردادی برای تسویه آنها وجود ندارد، اما ایفای این بدهی‌ها به‌واسطه انتظارات عمومی، اجتماعی و یا سیاسی بر ذمه دولت است نظیر حمایت از برخی از صندوق‌های بازنشستگی در آینده بدون الزام قانونی از سوی دولت.
۱۳. بدهی ضمنی: بدهی‌های ناشی از انتظارات عمومی، سیاسی و یا عرفی که الزام قانونی یا قراردادی برای تسویه آنها وجود ندارد، اما ایفای این بدهی‌ها به‌واسطه انتظارات عمومی، اجتماعی و یا سیاسی بر ذمه دولت است نظیر حمایت از برخی از صندوق‌های بازنشستگی در آینده بدون الزام قانونی از سوی دولت.		۱۴. بدهی قطعی: بدهی‌هایی که پرداخت اصل و در صورت لزوم، فرع آن حسب قوانین و مقررات و به‌موجب اسناد و مدارک اثبات‌کننده بدهی الزامی است.
۱۴. بدهی قطعی: بدهی‌هایی که پرداخت اصل و در صورت لزوم، فرع آن حسب قوانین و مقررات و به‌موجب اسناد و مدارک اثبات‌کننده بدهی الزامی است.		۱۵. بدهی‌های احتمالی: بدهی‌هایی که قطعیت آنها منوط به وقوع رخدادی خاص در آینده است، مانند بدهی حاصل از تضمین‌ها و جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی.
۱۵. بدهی‌های احتمالی: بدهی‌هایی که قطعیت آنها منوط به وقوع رخدادی خاص در آینده است، مانند بدهی حاصل از تضمین‌ها و جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی.		۱۶. بدهی دولت: بدهی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی (ناشی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که اعتبارات آنها از محل بودجه عمومی دولت

1. Public Debt.
2. Liabilities.
3. Debt.
4. Contingent Liabilities.
5. Implicit Obligations.



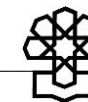
لایحه	توضیحات	متن کمیته
تأمین می‌شود)، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (ناشی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که اعتبارات آنها از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود) و سایر بدهی‌هایی که به‌موجب قوانین و مقررات عهده دولت ایجاد و مربوط به دستگاه اجرایی خاصی نباشد.	دولت تعریف شده است. از این‌رو لازم است تعاریف ارائه شده تا حد امکان همراستا با اقلام ترازنامه مالی دولت باشد.	۱۸. بدهی قطعی: بدهی‌هایی که پرداخت اصل و در صورت لزوم، فرع آن حسب قوانین و مقررات و به‌موجب اسناد و مدارک اثبات‌کننده بدهی الزامی است.
۱۷. معوقات: بدهی‌هایی که حداقل یک نوبت از تاریخ سررسید آن گذشته است.	تعریف ارائه شده از بدهی در لایحه دولت درواقع تعریف تعهد بوده و نیازمند اصلاح است که در متن کمیته به‌درستی اصلاح شده است. زیرا تعهد می‌تواند لازم‌الاجرا یا غیر لازم‌الاجرا باشد، ولی بدهی لازم‌الاجراست. همچنین تعهد می‌تواند صریح و یا ضمنی باشد درحالی که بدهی این چنین نیست.	۱۹. بدهی دولت: بدهی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی (ناشی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که اعتبارات آنها از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود)، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (ناشی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که اعتبارات آنها از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود) و سایر بدهی‌هایی که به‌موجب قوانین و مقررات عهده دولت ایجاد و مربوط به دستگاه اجرایی خاصی نباشد.
۱۸. اوراق بهادار: هر نوع ورقه یا سندی که به‌منظور تأمین مالی صادر و متضمن حقوق مالی قابل نقل و انتقال برای مالک عین یا منفعت آن باشد.	تعهدات ضمنی اساساً با توجه به ماهیت خود چندان شفاف نیستند. به همین دلیل در تعریف مربوطه نیز مشاهده می‌شود که امکان برداشت‌های مختلف از این تعریف وجود دارد. از این‌رو پیشنهاد می‌شود مرجعی برای تصمیم‌گیری و تعیین تعهدات ضمنی وجود داشته باشد. شورای عالی مدیریت بدهی می‌تواند این نقش را ایفا نماید.	۲۰. معوقات: بدهی‌هایی که حداقل یک نوبت از تاریخ سررسید آن گذشته و پرداخت نشده است. تضمین‌نامه: سندی تعهدآور است که به‌موجب آن دولت در چارچوب قوانین و مقررات، ضمانت اشخاص حقیقی و حقوقی را در ارتباط با انجام تکالیف و تعهدات مدیران اصلی در برابر ذی‌نفع تضمین برعهده می‌گیرد.
۱۹. بازار مجزای اوراق بهادار دولتی: بازاری که صرفاً با مجوز مرکز، عرضه اولیه و معاملات ثانویه اوراق بهادار دولتی در آن انجام می‌شود.	مطابق ادبیات علمی بخشی از تضامین که قابلیت ارزیابی نرخ نکول آن با دقت زیاد وجود دارد باید از ذیل تضامین خارج شده و به‌عنوان تضامین استاندارد با لحاظ نرخ نکول در آمار بدهی‌های دولت لحاظ شود. بدین منظور پیشنهاد می‌شود متن زیر به ماده (۱) الحاق شود:	۲۱. تضمین‌نامه: سندی تعهدآور است که به‌موجب آن دولت در چارچوب قوانین و مقررات، ضمانت اشخاص حقیقی و حقوقی را در ارتباط با انجام تکالیف و تعهدات مدیران اصلی در برابر ذی‌نفع تضمین برعهده می‌گیرد.
۲۰. بدهی غیرسیال: بدهی‌هایی که خارج از سازوکار انتشار اوراق بهادار و یا بهادارسازی به سرجمع بدهی‌های دولت اضافه شده است.	بدهی‌های دولت لحاظ شود. بدین منظور پیشنهاد می‌شود متن زیر به ماده (۱) الحاق شود:	۲۲. اوراق بهادار: هر نوع ورقه یا سندی که به‌منظور تأمین مالی صادر و متضمن حقوق مالی قابل نقل و انتقال برای مالک عین یا منفعت آن باشد. شورای عالی مدیریت بدهی مرجع تشخیص اوراق بهادار مورد اشاره در این قانون است.
۲۱. تأمین مالی: دریافت و یا تضمین بازپرداخت هرگونه منابع مالی با استفاده از ابزارهای متعارف داخلی و بین‌المللی توسط دولت نظیر اخذ تسهیلات و انتشار اوراق بهادار که منجر به ایجاد بدهی دولت می‌شود.	تضمین استاندارد: آن دسته از تضامین که می‌توان نرخ نکول آن را با دقت نسبی برآورد کرد.	۲۳. بازار مجزای اوراق بهادار دولتی: بازاری که صرفاً با مجوز مرکز، عرضه اولیه و معاملات ثانویه اوراق بهادار دولتی در آن انجام می‌شود.
۲۲. اصل و فرع تأمین مالی: اصل و سود و سایر هزینه‌های مربوط به تأمین مالی.	تبصره: ضوابط شناسایی تضامین استاندارد ظرف ۳ ماه از تصویب قانون توسط مرکز تهیه شده و به تصویب شورا می‌رسد. فهرست تضامین استاندارد حداقل هر دو سال یک بار به پیشنهاد مرکز و با تأیید شورا به‌روزرسانی می‌شود.	۲۴. بدهی غیرسیال: بدهی‌هایی که خارج از سازوکار انتشار اوراق بهادار و یا بهادارسازی به سرجمع بدهی‌های دولت اضافه شده است.
۲۳. تضمین: ضمانت تسویه یک بدهی که با رعایت قوانین و مقررات انجام می‌شود.	در تعریف اوراق بهادار باید توجه کرد که اوراق بهادار لزوماً به‌منظور تأمین مالی صادر نمی‌شود و تعریف مربوطه نیازمند اصلاح است. برای مثال در ماده (۲۲) سیال‌سازی بدهی‌های دولت مطرح شده است. اوراق مربوطه صرفاً به‌منظور سیال‌سازی بدهی‌ها صادر شده و جنبه تأمین مالی ندارد. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «به‌منظور تأمین صادر» حذف شود. این پیشنهاد در متن کمیته اصلاح شده است.	۲۵. تأمین مالی: دریافت و یا تضمین بازپرداخت هرگونه منابع مالی و اعتباری با استفاده از ابزارهای متعارف داخلی و بین‌المللی توسط دولت نظیر اخذ تسهیلات و انتشار اوراق بهادار که منجر به ایجاد بدهی دولت می‌شود.
۲۴. اوراق بدهی: اوراق بهاداری که برای بهادارسازی بدهی‌های دولت منتشر می‌شود، نظیر اسناد خزانه اسلامی.	در باره جزء «۱۷»:	۲۶. اصل و فرع تأمین مالی: اصل و سود و سایر هزینه‌های مربوط به تأمین مالی.
۲۵. اسناد تسویه خزانه: اسناد خاصی که به‌منظور انتقال و یا تهاتر بدهی‌های قطعی دولت براساس قوانین و مقررات مربوط توسط وزارت صادر و در اختیار اشخاص ذی‌ربط قرار می‌گیرد	در تعریف معوقات لایحه دولت با توجه به اینکه عبارت «یک نوبت» ابهام دارد، پیشنهاد می‌شود این عبارت حذف شود. این پیشنهاد در متن کمیته اصلاح شده است.	۲۷. اوراق بدهی: اوراق بهاداری که برای بهادارسازی یا سیال‌سازی بدهی‌های دولت منتشر می‌شود، نظیر اسناد خزانه اسلامی.
۲۶. اوراق بهادار درون‌سالی: اوراق بهاداری که توسط وزارت منتشر و سررسید آن در همان سال مالی است.	در باره جزء «۱۷»:	۲۸. اسناد تسویه خزانه: اسناد خاصی که به‌منظور انتقال و یا تهاتر بدهی‌های قطعی دولت براساس قوانین و مقررات مربوط توسط وزارت صادر و در اختیار اشخاص ذی‌ربط قرار می‌گیرد.
۲۷. نهاد واسطه: نهاد مالی که می‌تواند با انجام معاملات موضوع عقود اسلامی، نسبت به تأمین مالی از طریق انتشار اوراق بهادار اقدام نماید. تأسیس نهاد واسطه با مدیریت و مالکیت دولت یا استفاده از نهادهای واسطه موضوع قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به‌منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی – مصوب ۱۳۸۸ – با انتقال مالکیت و یا بدون انتقال مالکیت به دولت مجاز است.	در تعریف اوراق بهادار باید توجه کرد که اوراق بهادار لزوماً به‌منظور تأمین مالی صادر نمی‌شود و تعریف مربوطه نیازمند اصلاح است. برای مثال در ماده (۲۲) سیال‌سازی بدهی‌های دولت مطرح شده است. اوراق مربوطه صرفاً به‌منظور سیال‌سازی بدهی‌ها صادر شده و جنبه تأمین مالی ندارد. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «به‌منظور تأمین صادر» حذف شود. این پیشنهاد در متن کمیته اصلاح شده است.	۲۹. اوراق بهادار درون سالی: اوراق بهاداری که توسط وزارت منتشر و سررسید آن در همان سال مالی است.
۲۸. دارایی دولت: منبع تحت اختیاری که برای دولت دارای خدمات بالقوه یا منافع اقتصادی آتی باشد و برای اجرای برنامه‌ها و وظایف قانونی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و یا طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (از زمان شروع اجرای طرح تا زمان خاتمه و انتقال به بهره‌بردار) در داخل و یا خارج از کشور خریداری یا ایجاد شده یا می‌شود و یا		۳۰. تأمین مالی: دریافت و یا تضمین بازپرداخت هرگونه منابع مالی و اعتباری با استفاده از ابزارهای متعارف داخلی و بین‌المللی توسط دولت نظیر اخذ تسهیلات و انتشار اوراق بهادار که منجر به ایجاد بدهی دولت می‌شود.

لایحه	توضیحات	متن کمیته
به انحصار قانونی از جمله صلح، هبه، مصادره، جریمه و تعزیر مالی به تملک دولت درآمده یا درمی‌آید.	تبصره «۱» ماده (۲۸) که به تعریف نسبت بدهی پرداخته است و با توجه به اینکه ماهیت تعریف دارد پیشنهاد می‌شود به ماده (۱) منتقل شود. این اصلاح در متن کمیته انجام شده است.	جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۸ - با انتقال مالکیت و یا بدون انتقال مالکیت به دولت مجاز است
۲۹. قرارداد بازخرید: قراردادی که در آن شرط فروش مورد معامله، بازخرید آن توسط فروشنده در زمان آتی است.	نظرات دستگاه‌ها: - در قسمت تعاریف این لایحه مفهوم تعهد و بدهی تفکیک نشده‌اند. تعریف دقیقی از تعهد و تفاوت آن با بدهی بیان نشده است. از این رو لازم است تعریف دقیق‌تری از بدهی، تعهد و سایر مفاهیم مرتبط براساس ادبیات مدیریت نظام مالی عمومی ارائه گردد.	۳۱. دارایی دولت: منبع تحت اختیاری که برای دولت دارای خدمات بالقوه یا منافع اقتصادی آتی باشد و برای اجرای برنامه‌ها و وظایف قانونی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و یا طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (از زمان شروع اجرای طرح تا زمان خاتمه و انتقال به بهره‌بردار) در داخل و یا خارج از کشور خریداری یا ایجاد شده یا می‌شود و یا به انحصار قانونی از جمله صلح، هبه، مصادره، جریمه و تعزیر مالی به تملک دولت درآمده یا در می‌آید.
۳۰. منابع تأمین مالی داخلی: انتشار اوراق بهادار در داخل کشور و همچنین دریافت اعتبارات و تسهیلات از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی داخلی و تأمین مالی از محل به‌کارگیری ابزارهای مالی نظیر قراردادهای بازخرید.	مفهوم «شرکت دولتی» در ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، تعریف شده است. همچنین محسوب کردن سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی و سازمان صداوسیما در بند «۲» به‌عنوان «شرکت دولتی» صحیح نمی‌باشد؛ زیرا قالب شخصیت حقوقی دستگاه‌های نامبرده در قوانین مشخص می‌باشد و مضافاً ساختار آنها با ساختار شرکت سازگار نمی‌باشد.	۳۲. قرارداد بازخرید: قراردادی که در آن شرط فروش مورد معامله، بازخرید آن توسط فروشنده در زمان آتی است.
۳۱. منابع تأمین مالی خارجی: انتشار اوراق بهادار در بازارهای مالی خارجی و دریافت وام و تسهیلات از بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، دولت‌ها و سایر بانک‌ها و نهادهای مالی و صندوق‌های بین‌المللی و نیز منابع حاصل از معاملات اوراق مالی نظیر عملیات معاوضه (سواپ).	در بند «۱۷» معوقات به‌صورت شفاف تعریف نشده است. عبارت «توبت» با عباراتی شفاف جایگزین شود.	۳۳. اعتبارات و تسهیلات از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی داخلی و تأمین مالی از محل به‌کارگیری ابزارهای مالی نظیر قراردادهای بازخرید.
۳۲. عرضه خصوصی: فروش مستقیم اوراق بهادار توسط ناشر/بانی به سرمایه‌گذاران.	- پیشنهاد می‌شود تعریف معوقات به این صورت اصلاح شود: «آن بخش از بدهی‌هایی که حداقل شصت روز تقویمی از تاریخ سررسید اصل یا فرع آن گذشته است و در بازه مقرر پرداخت نشده است».	۳۴. منابع تأمین مالی خارجی: انتشار اوراق بهادار در بازارهای مالی خارجی و دریافت وام و تسهیلات از بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، دولت‌ها و سایر بانک‌ها و نهادهای مالی و صندوق‌های بین‌المللی و نیز منابع حاصل از معاملات اوراق مالی نظیر عملیات معاوضه (سواپ).
۳۳. حراج: عرضه‌ای که بر مبنای رقابت خریداران و براساس قیمت مورد پذیرش ناشر/بانی اوراق بهادار انجام می‌شود.	مفهوم «اوراق بهادار» در بند «۲۴» ماده (۱) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران تعریف شده است. کافی است در بند «۱۸» این لایحه به قانون مذکور ارجاع داده شود.	۳۵. عرضه خصوصی: فروش مستقیم اوراق بهادار توسط ناشر/بانی به سرمایه‌گذاران.
۳۴. عرضه عمومی: عرضه اوراق بهادار منتشره به عموم جهت فروش.	در بند «۳۰» «دریافت اعتبارات و تسهیلات از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی داخلی» به‌عنوان یکی از منابع اصلی تأمین مالی داخلی ذکر شده است که صحیح نیست. استمرار شیوه تأمین مالی پیشنهادی با روش کنونی منجر به افزایش دارایی‌های منجمد نظام بانکی می‌گردد. توصیه می‌شود که این شیوه تأمین مالی صرفاً برای بند «۲» ماده (۳) (اجرای طرح‌های انتفاعی) مورد استفاده قرار گیرد.	۳۶. حراج: عرضه‌ای که بر مبنای رقابت خریداران و براساس قیمت مورد پذیرش ناشر/بانی اوراق بهادار انجام می‌شود.
۳۵. پذیرهنویسی: فرایند خرید اوراق بهادار از ناشر/بانی و یا نماینده قانونی آن و تعهد پرداخت وجه کامل آن طبق قرارداد.	در بند «۳۲» تعریف ارائه شده بیشتر به تعریف «عرضه اولیه» شباهت دارد. اگر منظور از سرمایه‌گذاران، اشخاص حقوقی است، این مطلب باید به نحو مقتضی شفاف شود. لذا پیشنهاد می‌شود تعریف عرضه خصوصی (یا عرضه غیرعمومی)، به این عبارت «به عرضه اوراق بهادار اطلاق می‌گردد، که در آن، اوراق بهادار به اشخاص حقوقی (نظیر معامله‌گران اولیه) عرضه می‌شود» اصلاح شود.	۳۷. عرضه عمومی: عرضه اوراق بهادار منتشره به عموم جهت فروش.
		۳۸. پذیرهنویسی: فرایند خرید اوراق بهادار از ناشر/بانی و یا نماینده قانونی آن و تعهد پرداخت وجه کامل آن طبق قرارداد.
		۳۹. نسبت بدهی: نسبت بدهی معادل نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری (براساس اعلام مرکز آمار ایران) است.



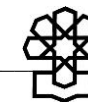
لایحه	توضیحات	متن کمیته
	-مفهوم «عرضه عمومی» و «پذیره‌نویسی» در بندهای «۲۶» و «۲۸» ماده (۱) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران تعریف شده است و کافی است در بند «۳۴» این لایحه به آن ارجاع داده شود.	
	انطباق اهداف ذکرشده با مفاد لایحه نیازمند تقویت است. برای مثال در بند «۲» هدف بسیار مهمی بیان شده است و احکام لایحه دولت ارتباط ضعیفی با این هدف دارند. همچنین پیشنهاد می‌شود تا انضباط بخشی و سیال‌سازی بدهی‌های دولت، انسداد مجاری استقراض غیراوراقی و مخرب دولت و توسعه بازار بدهی نیز به اهداف لایحه در جزء «۲» افزوده شود. این پیشنهاد در کمیته به تصویب رسیده است. در بند «۱» بهتر است افق زمانی کوتاه‌مدت نیز اضافه شود؛ زیرا یکی از اهداف مهمی که در لایحه باید مدنظر قرار بگیرد مدیریت نقدینگی دولت است که در واقع همان تأمین مالی با کمترین هزینه در افق زمانی کوتاه‌مدت (کمتر از یک سال) است. همچنین در متن لایحه راهکارهای در نظر گرفته شده در راستای هدف مدیریت نقدینگی که در بند «۶» ذکر شده، کافی نبوده و نیازمند تکمیل است.	ماده (۲) - اهداف این قانون به‌شرح زیر است: ۱- ایجاد اطمینان نسبت به تأمین نیازهای مالی دولت و بازپرداخت بدهی‌های آن با کمترین احتمال خطر (ریسک) و هزینه ممکن در افق زمانی کوتاه‌مدت (کمتر از یک سال)، میان‌مدت (یک تا سه سال) و بلندمدت (بیشتر از سه سال). ۲- ارتقای ظرفیت تأمین مالی دولت از طریق به‌کارگیری رویه‌های مناسب، انضباط‌بخشی و سیال‌سازی بدهی‌های دولت، انسداد مجاری استقراض غیراوراقی با هدف تأثیر مثبت بر فضای کسب‌وکار، رشد و ثبات اقتصادی. ۳- مدیریت و نظارت مؤثر بر ایجاد تعهدات، بدهی‌ها و تسویه بدهی‌های عمومی. ۴- ساماندهی، حفظ و توسعه و تنظیم بازار شفاف، منصفانه و کارای اوراق بهادار دولت. ۵- ارتقای انضباط، سلامت و شفافیت نظام مالی در حوزه بدهی‌های عمومی از طریق سازوکارهای مرتبط ازجمله بهبود نظام حسابداری، گزارشگری و پاسخگویی دولت. ۶- سازگاری رویه‌های مدیریت مالی عمومی ازجمله بودجه‌ریزی، مدیریت نقدینگی، حسابداری، گزارشگری و حسابرسی با فرایندهای مدیریت بدهی‌های عمومی. ۷- سازگاری و هم‌افزایی سیاست‌های پولی و مالی کشور با سیاست مدیریت بدهی‌های عمومی ضمن حفظ هماهنگی با سیاست‌های پولی کشور ۸- ایجاد قابلیت سیاستگذاری پاد چرخه‌ای در سیاستگذاری مالی و کاهش نوسانات اقتصادی.
	تشکیل بازار مجزای اوراق بهادار دولتی توصیه نمی‌شود و بر همین اساس پیشنهاد می‌شود بند «۴» حذف شود. در ادامه در مواد مرتبط مانند ماده (۱۷) توضیحات لازم در این رابطه ارائه خواهد شد. این پیشنهاد در کمیته تصویب شده است. بند «۷» حتماً باید اصلاح شود. باید توجه کرد که سیاست‌های مالی نباید بر سیاست‌های پولی سلطه پیدا کند. درواقع سیاست‌های پولی کشور اساساً باید به‌صورت مستقل و با توجه به هدفگذاری تئوری تنظیم شود و این سیاست‌های مدیریت بدهی‌های عمومی است که باید با سیاست‌های پولی هماهنگ باشد. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «ضمن حفظ هماهنگی با سیاست‌های پولی کشور» به انتهای جزء اضافه شود. این تغییر در متن کمیته مصوب شده است. نکته دیگر آنکه ارتباط اهداف با یکدیگر و اولویت‌بندی آن مشخص نیست. فلذا در صورت تعارض یا تراحم آنها با هم، مشخص نیست که مجری چطور باید تصمیم‌گیری کند. مطابق رویه پیشین این مسئله می‌تواند منجر به ایراد شورای نگهبان شود.	
	نظرات دستگاه‌ها: -اهداف به‌صورت جامع بیان نشده‌اند. برای نمونه در بند «۳» مدیریت ایجاد بدهی ناظر بر مدیریت و نظارت مؤثر بر ایجاد تعهدات است. مدیریت ایجاد بدهی جدید از طریق مدیریت و نظارت مؤثر بر تعهدات و مدیریت جریان نقد محقق خواهد شد.	

متن کمیته	توضیحات	لایحه
	- هدف «ساماندهی، حفظ و توسعه بازار شفاف، منصفانه و کارای اوراق بهادار» که در جزء «۴» این ماده (۲) ذکر شده است با حکم ماده (۲) قانون بازار اوراق بهادار و مأموریت اصلی سازمان بورس در تقابل است. - با عنایت به اینکه اوراق بهادار درون سالی در لایحه تعریف شده است باید در بند «۱» کاهش ریسک این اوراق نیز به عنوان اهداف ذکر شود. - بند «۷»، سیاست پولی را در خدمت مدیریت بدهی‌های عمومی قرار می‌دهد که به‌صراحت با هدف مصرح در بند «ب» ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی (حفظ ارزش پول) در تناقض است.	
فصل دوم - تأمین مالی دولت (روش‌ها و شرایط)	فصل دوم - تأمین مالی دولت (روش‌ها و شرایط)	فصل دوم - تأمین مالی دولت (روش‌ها و شرایط)
ماده (۳) - دولت مجاز است به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی معین می‌شود، برای موارد ذیل تأمین مالی (با استفاده از منابع تأمین مالی داخلی و تأمین مالی خارجی) نماید. اوراق بهادار منتشر کند: ۱- ساخت و توسعه زیرساخت‌های دارای اولویت ملی. ۲- اجرای طرح‌های انتفاعی دولت. ۳- رفع عدم تعادل منابع و مصارف بودجه عمومی. ۴- رفع عدم تعادل توازن منابع و مصارف بودجه عمومی طی ماه‌های سال. ۵- ایفای بدهی‌ها و تضمینات دولتی. ۶- جبران خسارت حاصل از بلایای طبیعی، جنگ یا هر وضعیت اضطراری ملی. ۷- سایر مواردی که در قوانین بودجه سنواتی به تصویب می‌رسد. تبصره «۱»: در صورت عدم تحقق منابع بودجه عمومی مندرج در قوانین بودجه سنواتی، اجازه داده می‌شود با پیشنهاد وزارت و تصویب هیئت وزیران تا سقف منابع تحقق نیافته، نسبت به انتشار اوراق بهادار در سقف مجاز بدهی اقدام شود. تبصره «۲»: استفاده از منابع تأمین مالی خارجی در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه و تنها برای موارد ۱، ۲ و ۶ مجاز است.	با توجه به اینکه در بند «۷» «سایر موارد» را تصریح کرده است، مشخص نیست ذکر موارد ۱ تا ۶ به چه منظور صورت گرفته است. درواقع وجود جزء «۷» اساساً کارکرد این ماده را مخدوش می‌کند. کارکرد این ماده محدود کردن موارد مجاز تأمین مالی است. لذا پیشنهاد می‌شود این جزء حذف شود. این پیشنهاد در کمیته به تصویب رسیده است. همچنین مجلس با وضع قانون می‌تواند برای موارد لازم اوراق منتشر نماید لذا درج بند «۷» ضرورتی ندارد. استقراض مستقیم دولت از نظام بانکی دارای آثار سوء قابل توجهی بر ترازنامه بانک‌ها و وضعیت اقتصادی کشور است. در ادبیات علمی نیز مناسب‌ترین راه تأمین مالی، انتشار اوراق بهادار است، لذا باید در صدر ماده عبارت انتشار اوراق بهادار جایگزین تأمین مالی شود. همچنین باید مشخص باشد تشخیص اولویت ملی در بند «۱» با چه سازوکار و معیارهایی انجام می‌گیرد. نکته مهم دیگر لزوم تفکیک موارد مجاز تأمین مالی داخلی و خارجی است. پیشنهاد می‌شود تأمین مالی خارجی تنها برای اجزای «۱» و «۲» و «۶» مجاز باشد. در این ماده به دولت اجازه استفاده از تأمین مالی خارجی بدون قید داده شده است. با توجه به آنکه تأمین مالی خارجی انواع متنوعی داشته که بعضاً با موازین اسلامی مغایر است، لازم است عبارت «با رعایت قوانین مربوطه» به حکم اضافه شود. درباره تبصره: تبصره این بند راه را برای بیش‌برآورد منابع بودجه و انتشار اوراق تا سقف منابع تحقق‌نیافته باز می‌کند. لذا درج این تبصره در قانون برنامه‌بودجه به‌همراه ملاحظات برای کنترل قدرت تخصیص سازمان برنامه و افزایش دقت برآورد منابع مناسب است. در این راستا پیشنهاد می‌شود تبصره مذکور حذف شود. در صورت عدم موافقت	ماده (۳) - دولت مجاز است به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی معین می‌شود، برای موارد ذیل تأمین مالی (با استفاده از منابع تأمین مالی داخلی و تأمین مالی خارجی) نماید: ۱- ساخت و توسعه زیرساخت‌های دارای اولویت ملی. ۲- اجرای طرح‌های انتفاعی دولت. ۳- رفع عدم تعادل منابع و مصارف بودجه عمومی. ۴- ایفای بدهی‌ها و تضمینات دولتی. ۵- تجدید ساختار و ساماندهی بدهی‌های داخلی و خارجی دولت. ۶- جبران خسارت حاصل از بلایای طبیعی، جنگ یا هر وضعیت اضطراری ملی. ۷- سایر مواردی که در قوانین بودجه سنواتی به تصویب می‌رسد. تبصره - در صورت عدم تحقق منابع بودجه عمومی مندرج در قوانین بودجه سنواتی، اجازه داده می‌شود با پیشنهاد وزارت و تصویب هیئت وزیران تا سقف منابع تحقق نیافته، نسبت به انتشار اوراق بهادار در سقف مجاز بدهی اقدام شود.



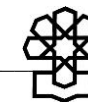
لایحه	توضیحات	متن کمیته
	برای حذف می‌توان برای حل این مشکل به جای سقف منابع تحقق‌نیافته، درصدی از مجوز اخذ شده برای انتشار اوراق در بودجه را قرار داد.	
ماده (۴) - امور مربوط به تأمین مالی به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی معین می‌شود، در وزارت متمرکز می‌گردد. وزیر تنها مقام مجاز تأمین مالی از طرف دولت و به نام دولت از طریق دریافت تسهیلات، اعتبارات، وام، انتشار اوراق بهادار یا عقد قرارداد با اعتباردهندگان با پول ملی و ارز خارجی با رعایت مفاد قوانین مرتبط است. تبصره - مرکز مسئول بررسی شرایط اعطای تسهیلات، اعتبارات و وام و وصول اصل و سود تضمین شده آن به‌نحوی است که منجر به تعویق در تسویه بدهی دولت در تسویه تسهیلات، اعتبارات و وام نشود.	اگرچه مرکز به‌عنوان مدیر بدهی‌های دولت باید خطر پایداری بدهی‌ها را در نظر گرفته و نسبت به آن پیشنهاد محدودیت (سقف) ایجاد بدهی بدهد، ولی با توجه به اینکه بدهی از مجاری مختلف ایجاد شده و بسیاری از آنها لزوماً در حیطه اراده وزیر نیست، در وضعیت فعلی نمی‌توان وزیر را مسئول نکول دانست. همچنین با توجه به اینکه مدیریت بودجه در اختیار سازمان برنامه و بودجه است، لذا پیش‌بینی منابع لازم برای تسویه بدهی‌های دولت در بودجه وظیفه این سازمان به شمار می‌رود. در این راستا پیشنهاد می‌شود تبصره‌ای برای تکلیف سازمان به تأمین منابع بازپرداخت بدهی‌ها به ماده (۴) اضافه شود. این پیشنهاد در کمیته مصوب شده است. با توجه به اینکه مسئولیت دریافت اعتبار با ارز خارجی در حیطه بانک مرکزی نیز هست، پیشنهاد می‌شود عبارت «ارز خارجی» از صدر ماده حذف شود. این پیشنهاد در کمیته به تصویب رسیده است.	ماده (۴) - امور مربوط به تأمین مالی به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی معین می‌شود، در وزارت متمرکز می‌گردد. وزیر تنها مقام مجاز تأمین مالی از طرف دولت و به نام دولت از طریق دریافت تسهیلات، اعتبارات، وام، انتشار اوراق بهادار یا عقد قرارداد با اعتباردهندگان با پول ملی و ارز خارجی با رعایت مفاد قوانین مرتبط است. تبصره - مرکز مسئول بررسی شرایط اعطای تسهیلات، اعتبارات و وام و وصول اصل و سود تضمین شده آن به‌نحوی است که منجر به تعویق در تسویه بدهی دولت در تسویه تسهیلات، اعتبارات و وام نشود.
	نظرات دستگاه‌ها: - با توجه به اینکه کلیه اطلاعات مربوط به تسهیلات و اعتبارات تحت تضمین دولت، در سامانه جامع بودجه دولت تجمیع شده و ارتباط این سامانه با سامانه سمات بانک مرکزی، ابزار نظارت سازمان است، اعطای این مسئولیت به مرکز موجب موازی‌کاری و طولانی شدن فرایندها می‌شود. لذا تعهدات دولت باید در حوزه اختیارات سازمان برنامه بماند. - این ماده وزیر را تنها مقام مجاز مربوط به تأمین مالی جهت دریافت وام یا عقد قرارداد با اعتباردهندگان با ارز خارجی معرفی کرده است. این ماده به‌صورت خاص درخصوص تعامل با صندوق بین‌المللی پول با ماده (۱۵) <u>قانون پولی و بانکی کشور</u> و رویه اجرایی کنونی مغایر است.	تبصره «۲» - سازمان مکلف است منابع لازم برای بازپرداخت بدهی‌ها را در لایحه بودجه سالیانه پیش‌بینی نماید.
ماده (۵) - وزارت مجاز است از تمامی انواع دارایی‌های دولت به‌عنوان دارایی مبنای انتشار اوراق بهادار استفاده نماید.	در استفاده از دارایی‌های دولت به‌منظور مبنا قرار دادن برای انتشار اوراق بهادار باید قوانین بالادستی رعایت شود. نظرات دستگاه‌ها: تحقق این امر نیازمند تعریف فرایندی است که باید جهت استفاده از این اختیار تعریف شود. برای نمونه، این امر می‌تواند پس از تأیید وزیر انجام پذیرد.	ماده (۵) - وزارت مجاز است از تمامی انواع دارایی‌های دولت به‌عنوان دارایی مبنای انتشار اوراق بهادار استفاده نماید.

متن کمیته	توضیحات	لایحه
ماده (۶) - تأمین مالی از طریق انتشار اوراق بهادار در مواردی که خرید، فروش و اجاره دارایی جزو لاینفک ابزار تأمین مالی است، با تأیید خزانه‌داری کل کشور از رعایت تشریفات مقرر در قانون محاسبات عمومی کشور و قوانین مربوط به مناقصات و مزایده‌ها مستثنا است. همچنین نقل و انتقال دارایی‌ها شامل خرید، فروش و اجاره به نهاد واسط از پرداخت هرگونه عوارض، حق ثبت و تحریر، مالیات و سایر کارمزدها و حقوق دولتی معاف است.	در رابطه با این موضوع باید اطمینان حاصل شود که در هیچ نوعی از عقود اسلامی مربوط به انتشار اوراق، مخاطره‌ای در ترک تشریفات مناقصات وجود ندارد. بررسی‌های انجام شده بیانگر این موضوع است که از این منظر مخاطره‌ای وجود ندارد.	ماده (۶) - تأمین مالی از طریق انتشار اوراق بهادار در مواردی که خرید، فروش و اجاره دارایی جزو لاینفک ابزار تأمین مالی است، با تأیید خزانه‌داری کل کشور از رعایت تشریفات مقرر در قانون محاسبات عمومی کشور و قوانین مربوط به مناقصات و مزایده‌ها مستثنا است. همچنین نقل و انتقال دارایی‌ها شامل خرید، فروش و اجاره به نهاد واسط از پرداخت هرگونه عوارض، حق ثبت و تحریر، مالیات و سایر کارمزدها و حقوق دولتی معاف است.
ماده (۷) - سقف مجاز بدهی دولت و شرکت‌های دولتی، تضامین، بدهی نهادهای عمومی غیردولتی، صندوق‌های بازنشستگی و بدهی بخش عمومی مورد تضمین توسط دولت، توسط مرکز پیشنهاد و پس از تصویب شورای عالی و تأیید هیئت وزیران، در لوایح برنامه‌های پنج‌ساله توسعه برای تصویب به مجلس پیشنهاد می‌شود. تبصره- دولت مجاز است با پیشنهاد سازمان و تأیید شورای عالی در شرایط اضطراری نظیر وقوع بلایای طبیعی نسبت به افزایش سقف مجاز تا میزان ده درصد (۱۰٪) سقف بدهی مصوب مجلس اقدام نماید. افزایش سقف بیش از ده درصد (۱۰٪) منوط به ارائه لایحه قانونی به همراه برنامه زمان‌بندی تسویه مبلغ مازاد به مجلس برای اخذ مجوز است.	مدیریت تضامین دولتی یکی از مسائل مهم است که در لایحه باید تقویت شود. به همین منظور پیشنهاد می‌شود مسئله تضامین به صورت جداگانه در قالب ماده یا تبصره الحاقی مدنظر قرار گیرد. با توجه به تغییرات و پویایی تضامین پیشنهاد می‌شود سقف مجاز تضامین به صورت سالیانه در لوایح بودجه سالیانه ذکر شود. در غیر این صورت باید این سقف در قانون برنامه پنج‌ساله توسعه مصوب شود. به منظور کسب اطمینان از سقف تعیین شده لازم است برای آن ضمانت اجرایی نیز درج شود. بدین منظور پیشنهاد می‌شود عبارت «تبصره: صدور هرگونه تضمین توسط دولت تنها در صورتی مجاز است که مجوز آن در قانون بودجه سنواتی اخذ شده باشد. مسئولیت صدور تضامین بدون مجوز برعهده ریاست سازمان برنامه و بودجه کشور است. صدور تضمین بدون مجوز قانونی به منزله تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی و عمومی تلقی می‌شود. دیوان محاسبات مکلف است در گزارش تفریغ سالیانه این موضوع را بررسی نماید». به عنوان تبصره به ماده (۷) اضافه شود. برای کسب اطمینان از پایداری مالی عمومی و از آنجایی که بدهی‌های نهادهای عمومی غیردولتی در صورت نکول می‌تواند برعهده دولت قرار گیرد لازم است برای آنها محدودیتی تعیین شود. در حال حاضر این نهادها (نظیر شهرداری‌ها) سقف مشخصی برای استقراض ندارند لذا پیشنهاد می‌شود سقفی سالیانه یا ۵ ساله برای نهادهای توسط مرکز پیشنهاد و در شورای بدهی به تصویب برسد.	ماده (۷) - سقف مجاز بدهی دولت و شرکت‌های دولتی، تضامین و بدهی بخش عمومی مورد تضمین توسط دولت، توسط مرکز پیشنهاد و پس از تصویب شورای عالی و تأیید هیئت وزیران، در لوایح برنامه‌های پنج‌ساله توسعه برای تصویب به مجلس پیشنهاد می‌شود. تبصره- دولت مجاز است با پیشنهاد سازمان و تأیید شورای عالی در شرایط اضطراری نظیر وقوع بلایای طبیعی نسبت به افزایش سقف مجاز تا میزان ده درصد (۱۰٪) سقف بدهی مصوب مجلس اقدام نماید. افزایش سقف بیش از ده درصد (۱۰٪) منوط به ارائه لایحه قانونی به همراه برنامه زمان‌بندی تسویه مبلغ مازاد به مجلس برای اخذ مجوز 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 مهمی از این استقراض به پشتوانه تضامین دولت انجام می‌گیرد. شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی معمولاً اعتبار دریافت شده را بازپرداخت نمی‌کنند و سازمان برنامه و بودجه نیز اعتباری برای تسویه این بدهی‌ها در	الحاقی



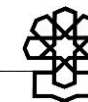
لایحه	توضیحات	متن کمیته
	قوانین بودجه پیش‌بینی نمی‌کند. در نتیجه از این محل بدهی قابل توجهی برای آنها ایجاد می‌شود. از آنجایی که بدهی‌های ایجاد شده منجر به افزایش پایه پولی و تشدید شرایط تورمی در کشور می‌شود لازم است این نوع استقراض ممنوع شده و شرکت‌های دولتی تنها مجاز به تأمین مالی از طریق اوراق بدهی و استقراض از شبکه بانکی باشند. بدین منظور پیشنهاد می‌شود ماده زیر به انتهای فصل دوم لایحه الحاق شود: «هرگونه استقراض مستقیم و غیرمستقیم دولت و شرکت‌های دولتی از بانک مرکزی به استثنای موارد مجاز تنخواه‌گردان ممنوع است».	
فصل سوم - تشکیلات و وظایف نهادهای ذی‌ربط	فصل سوم - تشکیلات و وظایف نهادهای ذی‌ربط	فصل سوم - تشکیلات و وظایف نهادهای ذی‌ربط
ماده (۸) - در راستای مدیریت متمرکز بدهی‌های عمومی کشور و به منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون، وظایف و اختیارات مرکز به‌عنوان واحد سازمانی ذیل وزارت (خزانه‌داری کل کشور) به شرح زیر است: ۱- انجام امور مربوط به اخذ و تسویه اعتبارات نظام بانکی، تسهیلات و وام‌های داخلی و خارجی توسط دولت و یا تأیید انجام امور مذکور توسط سایر دستگاه‌های اجرایی. ۲- انتشار و سامان‌دهی و تسویه اوراق بهادار، اوراق بدهی و اوراق بهادار درون‌سالی و توسعه بازار بدهی. ۳- تعیین معامله‌گران صلاحیت‌دار خریدار اوراق بهادار دولت تحت عنوان معامله‌گران اولیه و حدود وظایف و اختیارات آنها و انعقاد قراردادهای مربوط به نیابت از وزارت. ۴- نظارت بر بدهی‌های عمومی و تسهیل بازپرداخت بدهی‌های دولت از طریق تبدیل و تمدید بدهی و یا هر اقدام دیگری نظیر غلطاندن بدهی‌ها از طریق انتشار اوراق بهادار جدید. ۵- تهیه گزارش تحلیل پایداری بدهی‌های عمومی به‌طور سالانه بر مبنای اطلاعات ارائه شده توسط سازمان. ۶- تدوین راهبرد میان‌مدت مدیریت بدهی‌های دولت و احتمال خطر (ریسک) بدهی‌های دولت و تدوین برنامه تأمین مالی سالانه و انتشار آن بعد از تصویب شورای عالی. ۷- شناسایی مسیرهای خلق بدهی با بهره‌گیری از گزارش‌های نظام پایش (کنترل) تعهدات و ارائه احکام مربوط با هدف انسداد، کاهش یا ساماندهی مسیرهای مذکور در قوانین بودجه سنواتی و برنامه‌های توسعه و سایر قوانین و مقررات مربوط. ۸- ارزیابی و گزارش‌دهی وضعیت بدهی‌های بخش عمومی. ۹- پایش تضامین و مجوز تعهدات داخلی و خارجی.	ماده (۸) - در راستای مدیریت متمرکز بدهی‌های عمومی کشور و به منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون، مرکز ملی مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط دولت ایجاد و وظایف و اختیارات آن به‌عنوان واحد سازمانی ذیل وزارت (خزانه‌داری کل کشور) به شرح زیر است: ۱. انجام امور مربوط به اخذ و تسویه اعتبارات نظام بانکی، تسهیلات و وام‌های داخلی و خارجی توسط دولت و یا تأیید انجام امور مذکور توسط سایر دستگاه‌های اجرایی. ۲. انتشار و سامان‌دهی و تسویه اوراق بهادار دولتی، اوراق بدهی و اوراق بهادار درون‌سالی دولتی و توسعه بازار بدهی دولت. ۳. تعیین معامله‌گران صلاحیت‌دار خریدار اوراق بهادار دولت تحت عنوان معامله‌گران اولیه و حدود وظایف و اختیارات آنها و انعقاد قراردادهای مربوط به نیابت از وزارت یا هماهنگی و تأیید نهادهای ذی‌ربط در چارچوب دستورالعمل شورای عالی ۴. نظارت بر بدهی‌های عمومی و تسهیل بازپرداخت بدهی‌های دولت از طریق تبدیل و تمدید بدهی و یا هر اقدام دیگری نظیر غلطاندن بدهی‌ها از طریق انتشار اوراق بهادار جدید. ۵. تهیه گزارش تحلیل پایداری بدهی‌های عمومی به‌طور سالیانه بر مبنای اطلاعات ارائه شده توسط سازمان و انتشار عمومی در قالب جداول پیوست بودجه سنواتی. ۶. تدوین راهبرد میان‌مدت مدیریت بدهی‌های دولت و احتمال خطر (ریسک) بدهی‌های دولت و تدوین برنامه تأمین مالی سالیانه و انتشار آن بعد از تصویب شورای عالی. ۷. شناسایی مسیرهای خلق بدهی با بهره‌گیری از گزارش‌های نظام پایش (کنترل) تعهدات و ارائه احکام مربوط با هدف انسداد، کاهش یا ساماندهی مسیرهای مذکور در قوانین بودجه سنواتی و برنامه‌های توسعه و سایر قوانین و مقررات مربوط.	ماده (۸) - در راستای مدیریت متمرکز بدهی‌های عمومی کشور و به منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون، مرکز ملی مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط دولت ایجاد و وظایف و اختیارات آن به‌عنوان واحد سازمانی ذیل وزارت (خزانه‌داری کل کشور) به شرح زیر است: ۱. انجام امور مربوط به اخذ و تسویه اعتبارات نظام بانکی، تسهیلات و وام‌های داخلی و خارجی توسط دولت و یا تأیید انجام امور مذکور توسط سایر دستگاه‌های اجرایی. ۲. انتشار و سامان‌دهی و تسویه اوراق بهادار دولتی، اوراق بدهی و اوراق بهادار درون‌سالی دولتی و توسعه بازار بدهی دولت. ۳. تعیین معامله‌گران صلاحیت‌دار خریدار اوراق بهادار دولت تحت عنوان معامله‌گران اولیه و حدود وظایف و اختیارات آنها و انعقاد قراردادهای مربوط به نیابت از وزارت یا هماهنگی و تأیید نهادهای ذی‌ربط در چارچوب دستورالعمل شورای عالی ۴. نظارت بر بدهی‌های عمومی و تسهیل بازپرداخت بدهی‌های دولت از طریق تبدیل و تمدید بدهی و یا هر اقدام دیگری نظیر غلطاندن بدهی‌ها از طریق انتشار اوراق بهادار جدید. ۵. تهیه گزارش تحلیل پایداری بدهی‌های عمومی به‌طور سالیانه بر مبنای اطلاعات ارائه شده توسط سازمان و انتشار عمومی در قالب جداول پیوست بودجه سنواتی. ۶. تدوین راهبرد میان‌مدت مدیریت بدهی‌های دولت و احتمال خطر (ریسک) بدهی‌های دولت و تدوین برنامه تأمین مالی سالیانه و انتشار آن بعد از تصویب شورای عالی. ۷. شناسایی مسیرهای خلق بدهی با بهره‌گیری از گزارش‌های نظام پایش (کنترل) تعهدات و ارائه احکام مربوط با هدف انسداد، کاهش یا ساماندهی مسیرهای مذکور در قوانین بودجه سنواتی و برنامه‌های توسعه و سایر قوانین و مقررات مربوط.

متن کمیته	توضیحات	لایحه
۸. ارزیابی و گزارش‌دهی وضعیت بدهی‌های بخش عمومی. ۹. پایش تضامین و مجوز تعهدات داخلی و خارجی. ۱۰. سایر وظایف و اختیارات مرکز با پیشنهاد وزارت و تصویب شورای عالی تعیین می‌شود.	• تناسب بین وظایف و امتیازات معامله‌گران اولیه نقش مهمی در حسن انجام وظایف مربوطه دارد. امتیازاتی که به معامله‌گران اولیه تعلق می‌گیرد باید به‌نجوی باشد که فعالیت آنان سودآور بوده و معامله‌گر اولیه شدن از جذابیت مناسبی برخوردار باشد. • ساختار نظام بانکی یکی از عوامل مهم تصمیم‌گیری درباره ساختار معامله‌گران اولیه است. اگر بانک‌ها توانایی اضافه برداشت بدون ضابطه را داشته باشند، در صورتی که معامله‌گر اولیه شوند، این مخاطره وجود دارد که در عمل بانک مرکزی به معامله‌گر اولیه و بازارگردان تبدیل شود و آسیب جدی به سیاست پولی وارد شود. بنابراین به‌نظر می‌رسد با توجه به مطالب فوق و مختصات اقتصاد ایران تعیین معامله‌گران توسط مرکز و با هماهنگی بانک مرکزی می‌تواند قابل‌قبول باشد؛ مشروط به اینکه در یک فرایند شفاف انجام گرفته و معیارهای انتخاب، وظایف و امتیازات به‌صورت دقیق بیان شده و به اطلاع عموم برسد. درباره بند «۵»: از آنجایی که پایداری بدهی‌های دولت با شاخص‌های مختلفی قابل ارزیابی است و بسته به شرایط کشور می‌تواند نتایج متفاوتی داشته باشد، لازم است تا برای استفاده از شاخص‌های مرسوم در گزارش‌دهی در قانون تأکید شود. به این منظور پیشنهاد می‌شود عبارت «با استفاده از نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی، نسبت تأمین مالی ناخالص مورد نیاز به تولید ناخالص داخلی، نسبت بدهی به درآمد عمومی» به بند اضافه شود. درباره بند «۹»: عبارت پایش تضامین و مجوز تعهدات داخلی و خارجی کژتابی داشته و مشخص نیست منظور پایش مجوزهای صادر شده است یا صدور مجوز تعهدات. با توجه به اینکه صدور مجوز تعهدات داخلی و خارجی برعهده سازمان است، مرکز می‌تواند صرفاً احصا و بررسی این تعهدات را دنبال نماید. بنابراین پیشنهاد می‌شود عبارت «مجوز» از بند «۹» حذف شود. این پیشنهاد در کمیته تصویب شده است. حکم بند «۱۰»، به جهت تفویض تعیین وظایف قانونی سازمانی به شورای عالی، با اصل هشتادوپنجم مغایر به‌نظر می‌رسد. درباره ساختار ماده: در بسیاری از کشورها نهاد مدیریت بدهی مشتمل بر سه دفتر جلویی، میانی و عقبی است. تقسیم انجام وظایف به‌نجوی است که استقلال بین سه دفتر تا حدی حفظ شده	۱۰- سایر وظایف و اختیارات مرکز با پیشنهاد وزارت و تصویب شورای عالی تعیین می‌شود.



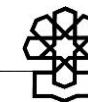
لا یحه	توضیحات	متن کمیته
	و همکاری بین این سه دفتر، امور مدیریت بدهی را بهبود بخشد. در این راستا می‌توان وظایف و اختیارات این ماده را بین سه دفتر مذکور تقسیم کرد. نظرات دستگاه‌ها: -واژه «اعتبارات» در بند «۱» این ماده بار معنایی وسیعی داشته و می‌تواند تمامی تعهدات و نه صرفاً بدهی‌ها را در برگیرد و لذا کارکرد آن خارج از وظایف مرکز بدهی‌هاست. ازسویی درخصوص موضوع تسهیلات و وام‌ها از آنجایی که موضوع تضامین دولتی حائز اهمیت می‌شود باید رعایت قوانین مرتبط ازجمله آیین‌نامه نحوه صدور تضمین‌نامه‌های عهده دولت نیز مورد تأکید قرار گیرد. - بند «۷» در حیطه وظایف این مرکز نیست و از وظایف سازمان است و لذا پیشنهاد می‌شود حذف شود. - در بند «۹» این ماده موضوع پایش و نظارت بر فرایندهای صدور مجوز تضامین و تعهدات را به مرکز بدهی‌ها واگذار کرده است. درحالی که پرواضح است موضوع مدیریت تعهدات و تضامین دولت براساس قوانین و مقررات برعهده سازمان برنامه‌بودجه کشور است. شایان ذکر است در این راستا سامانه‌های مدیریت تعهدات عمومی و سامانه تضامین دولتی در سازمان برنامه‌بودجه کشور جهت تحقق وظایف قانونی راه‌اندازی شده‌اند که با سامانه جامع بودجه ادغام خواهند شد. ازسویی انجام نظارت بر وظایف قانونی سازمان برنامه ازسوی مرکزی ذیل وزارت امور اقتصاد و دارایی موضوعی مرسوم نمی‌باشد. -در این ماده به هیچ‌یک از فرایندها و سازوکارهای نحوه شناسایی، ثبت، کنترل، صحت‌سنجی و حسابرسی بدهی‌ها اشاره‌ای نشده و حتی به آیین‌نامه اجرایی نیز موکول نشده است. درحالی که به‌وضوح این موارد جزو وظایف مرکز است.	
ماده (۹) - به‌منظور هماهنگی امور مدیریت بدهی‌های عمومی با سایر فعالیت‌ها و سیاست‌های پولی و مالی کشور، شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی تشکیل می‌شود. اعضا و وظایف و اختیارات شورای عالی به‌شرح زیر است: الف) اعضای شورای عالی: ۱. وزیر (رئیس شورای عالی). ۲. رئیس سازمان برنامه‌بودجه کشور. ۳. رئیس کل بانک مرکزی. ۴. دادستان کل کشور. ۵. یک نفر نماینده از کمیسیون اقتصادی و یک نفر نماینده از کمیسیون برنامه‌بودجه و محاسبات مجلس به‌عنوان ناظر.	مهم‌ترین نکاتی که در ترکیب اعضای شورا باید مدنظر قرار بگیرد به‌شرح ذیل است: • با توجه به اینکه شورای عالی مدیریت بدهی در مورد مسائل مختلف مرتبط با بدهی‌های دولت تصمیم می‌گیرد ترکیب اعضا باید به صورتی باشد که نمایندگان بازار پول و سرمایه و سایر افراد حقوقی مرتبط به‌صورت متوازن در ترکیب حضور داشته و بتوانند در تصمیم نهایی اثرگذار باشند. • از آنجایی که وظیفه تصویب تقویم انتشار اوراق بدهی برعهده این شورا است، ضمن توجه به دغدغه بند قبل، ترکیب اعضا باید به‌نحوی باشد که تشکیل مستمر جلسات در مقاطع زمانی کوتاه‌مدت میسر بوده و در صورت نیاز شورا بتواند به‌صورت چابک تشکیل جلسه دهد.	ماده (۹) - به‌منظور هماهنگی امور مدیریت بدهی‌های عمومی با سایر فعالیت‌ها و سیاست‌های پولی و مالی کشور، شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی تشکیل می‌شود. اعضا و وظایف و اختیارات شورای عالی به‌شرح زیر است: الف) اعضای شورای عالی: ۱. وزیر (رئیس شورای عالی). ۲. رئیس سازمان برنامه‌بودجه کشور. ۳. رئیس کل بانک مرکزی. ۴. دادستان کل کشور. ۵. یک نفر نماینده از کمیسیون اقتصادی و یک نفر نماینده از کمیسیون برنامه‌بودجه و محاسبات مجلس به‌عنوان ناظر یا تحصیلات یا زمینه مالی مرتبط.

لا یحه	توضیحات	متن کمیته
۶. خزانه‌دار کل کشور.	بر همین اساس پیشنهاد می‌شود ساختار شورای عالی مدیریت بدهی به شورای	۶. خزانه‌دار کل کشور.
۷. رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار.	مدیریت بدهی تغییر کرده و به جای حضور وزیر و رؤسای سازمان و بانک	۷. رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار.
۸. رئیس کل بیمه مرکزی	مرکزی، معاونان ایشان حضور پیدا کند. همچنین حضور دادستان کل کشور در	۸. رئیس کل بیمه مرکزی (بدون حق رأی)؛
۹. رئیس مرکز (دبیر شورای عالی، بدون حق رأی).	یک شورای تخصصی سیاستگذاری بلاموضوع است. همچنین به‌منظور	۹. رئیس مرکز (دبیر شورای عالی، بدون حق رأی).
۱۰. دو نفر صاحب‌نظر در مسایل مربوط به مدیریت بدهی و اقتصاد کلان به پیشنهاد	متوازن‌سازی اعضای شورا یک صاحب‌نظر اقتصادی توسط رئیس کل بانک	۱۰. دو نفر صاحب‌نظر در مسائل مربوط به مدیریت بدهی و اقتصاد کلان به پیشنهاد
وزیر و تأیید رئیس‌جمهور.	مرکزی و یک صاحب‌نظر توسط رئیس سازمان انتخاب شود. همچنین در راستای	انتخاب وزیر و تأیید رئیس‌جمهور.
(ب) وظایف و اختیارات شورای عالی:	متوازن‌سازی آرای اعضای شورا و با توجه به اینکه رئیس بیمه مرکزی سهم	۱۱. یک نفر صاحب‌نظر در مسائل مربوط به مدیریت بدهی و اقتصاد کلان به انتخاب
۱. تصویب دستورالعمل تدوین راهبرد میان‌مدت بدهی‌های دولت و راهبرد تهیه شده	بسیار کمتری در ملاحظات مربوط به مدیریت بدهی دارد، این عضو شورا بدون	رئیس سازمان.
بر مبنای آن توسط مرکز در بازه زمانی حداقل سه ساله و تصویب برنامه تأمین مالی	حق رأی حضور خواهد داشت و می‌تواند نماینده تام‌الاختیار خود را جهت	۱۲. یک نفر صاحب‌نظر در مسائل مربوط به مدیریت بدهی و اقتصاد کلان به انتخاب
دولت در بازه سالانه.	حضور در جلسات شورا مأمور نماید.	رئیس کل بانک مرکزی.
۲. تصویب برنامه انتشار فصلی اوراق بهادار دولتی.		(ب) وظایف و اختیارات شورای عالی:
۳. اتخاذ تدابیر لازم برای ساماندهی، توسعه و نظارت بر بازار اوراق بهادار دولت.	تصمیم‌گیری در مورد سقف مجاز تضامین دولت در لوایح بودجه سالیانه بهتر است از	۱. تصویب دستورالعمل تدوین راهبرد میان‌مدت بدهی‌های دولت و راهبرد تهیه شده
۴. تصویب سازوکارهای تهاثر و انتقال بدهی‌ها و مطالبات دولت.	طریق شورا انجام گیرد؛ زیرا اولاً نیازمند هماهنگی بین سازمان و وزارت است و ثانیاً	بر مبنای آن توسط مرکز در بازه زمانی حداقل سه ساله و تصویب برنامه تأمین مالی
۵. تصویب ابزارهای تأمین مالی جدید و نمونه قراردادهای مستندات مربوط.	احتمال مسدودسازی تضامین بی‌قاعده از این مسیر بیشتر است. لذا پیشنهاد می‌شود	دولت در بازه سالانه.
۶. صدور تأییدیه جهت تعامل، دریافت خدمات و همکاری‌های مشترک در حوزه انتشار	عبارت «پیشنهاد سقف مجاز تضامین دولت به‌منظور درج در لایحه بودجه» به	۲. تصویب برنامه انتشار فصلی اوراق بهادار دولتی.
اوراق داخلی و خارجی با مؤسسات و نهادهای بین‌المللی از جمله مؤسسات رتبه‌بندی و	وظایف شورا افزوده شود.	۳. اتخاذ تدابیر لازم برای ساماندهی، توسعه و نظارت بر بازار اوراق بهادار دولت.
بانک‌های توسعه‌ای.	در بند «۱۰» نظارت بر حسن اجرای عملیات بازار باز ذیل وظایف و اختیارات	۴. تصویب سازوکارهای تهاثر و انتقال بدهی‌ها و مطالبات دولت.
۷. فراهم نمودن تمهیدات لازم به‌منظور فرهنگ‌سازی و افزایش اعتماد عمومی به اوراق	شورای عالی ذکر شده است درحالی که شورای عالی مدیریت بدهی اساساً نباید چنین	۵. تصویب ابزارهای تأمین مالی جدید و نمونه قراردادهای مستندات مربوط.
بهادار و اوراق بدهی دولت.	وظیفه و اختیاری داشته باشد؛ زیرا تصمیم‌گیری در عملیات بازار باز در اختیار بانک	۶. صدور تأییدیه جهت تعامل، دریافت خدمات و همکاری‌های مشترک در حوزه انتشار
۸. پیشنهاد آیین‌نامه‌های این قانون برای تصویب هیئت وزیران.	مرکزی بوده و مستقلاً با توجه به سیاست‌های پولی تعیین می‌شود. لذا پیشنهاد	اوراق داخلی و خارجی با مؤسسات و نهادهای بین‌المللی از جمله مؤسسات رتبه‌بندی و
۹. پیشنهاد ساختار سازمانی، نظام‌نامه آموزشی، استخدامی و هم‌ترازی کارکنان مرکز	می‌شود این بند حذف شود. این پیشنهاد در کمیته به تصویب رسیده است.	بانک‌های توسعه‌ای.
برای تصویب هیئت وزیران.	مطابق بند «۹» تصویب ساختار سازمانی، نظام‌نامه آموزشی، استخدامی و هم‌ترازی	۷. فراهم نمودن تمهیدات لازم به‌منظور فرهنگ‌سازی و افزایش اعتماد عمومی به اوراق
	کارکنان مرکز توسط شورای عالی پیشنهاد شده و توسط هیئت‌وزیران تصویب می‌شود.	بهادار و اوراق بدهی دولت.
	مطابق با قوانین این موارد باید به تصویب سازمان امور اداری و استخدامی برسد و لذا	۸- پیشنهاد آیین‌نامه‌های این قانون برای تصویب هیئت وزیران.
	پیشنهاد می‌شود بند «۹» حذف شود.	۹- پیشنهاد ساختار سازمانی، نظام‌نامه آموزشی، استخدامی و هم‌ترازی کارکنان مرکز
	یکی از موارد حائز اهمیت در انتشار اوراق بهادار زمان‌بندی انتشار اوراق است. با توجه	برای تصویب هیئت وزیران.
	به اینکه در بند «۲» تصویب برنامه انتشار فصلی اوراق بهادار دولتی به درستی ذکر	۱۰- تصویب سازوکارهای مربوط به رسیدگی، حسابرسی و گزارشگری بدهی‌ها، تعهدات
	شده است، پیشنهاد می‌شود به‌منظور قرار دادن ضمانت اجرایی برای این امر،	و مطالبات عمومی.
	در قالب یک تبصره امکان انتشار اوراق منوط به ارائه برنامه انتشار گردد. این	نظارت بر حسن اجرای عملیات بازار باز.
	پیشنهاد در کمیته به تصویب رسیده است.	



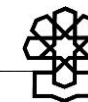
متن کمیته	توضیحات	لایحه
تبصره «۱»- رئیس شورای عالی می‌تواند از هر شخص صاحب‌نظر دیگری که شورای عالی به‌نظر تخصصی وی نیاز داشته باشد، برای جلسات یا دریافت مشاوره بدون حق رأی دعوت نماید. تبصره «۲»- دبیرخانه شورای عالی در مرکز مستقر است. تبصره «۳»- جلسات با حضور اکثریت اعضای دارای حق رأی رسمیت دارد و تصمیمات با رأی دو سوم اعضای حاضر معتبر است و با تأیید وزیر ابلاغ خواهد شد. تبصره «۴»- شورای عالی حداقل هر سه ماه یکبار و در موارد ضروری به تشخیص وزیر و یا با درخواست سه نفر از اعضای شورای عالی و دعوت دبیر زودتر از موعد تشکیل جلسه می‌دهد. اعضای شورای عالی و اشخاصی که جهت مشورت دعوت می‌شوند، موظف به حفظ اطلاعات و اسرار شورای عالی می‌باشند؛ مگر در مواردی که به‌موجب قانون مکلف به اظهار اطلاع یا ادای شهادت باشند. تبصره «۵»- کلیه تصمیمات متخذه در شورای عالی به جز مواردی که حسب اجماع اعضا، محرمانه تشخیص داده شود، به طریق مقتضی در اختیار عموم قرار می‌گیرد. تبصره «۶»- انتشار اوراق دولتی در هر فصل منوط به دسترسی عمومی به برنامه زمانی انتشار، پیش از زمان انتشار اوراق دولتی است.	نظرات دستگاه‌ها: - عملیات بازار باز بستر اجرای سیاست پولی در کشور است و تنظیم سیاست پولی نیز در حیطه وظایف و اختیارات بانک مرکزی قرار دارد، لذا با توجه به ضرورت استقلال بانک مرکزی در راستای اجرای سیاستگذاری پولی در کشور، بند مذکور مبنی بر نظارت شورای عالی بر حسن اجرای عملیات بازار باز، علاوه بر اینکه مغایر با قانون پولی و بانکی کشور می‌باشد، با استقلال بانک مرکزی در اجرای سیاست پولی نیز در تضاد است و در نتیجه حذف این بند ضروری است. - در بند «۱۰» نظارت بر حسن اجرای عملیات بازار باز برعهده شورای عالی با ریاست و ترکیب غالب دولتی واگذار شده است. این بند به‌صراحت با مواد (۱۰) (که هدف بانک مرکزی را حفظ ارزش پول عنوان می‌کند)، (۱۱) (که بانک مرکزی را تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور می‌داند) و جزء «الف» ماده (۱۸) (که شورای پول و اعتبار را ناظر بر امور پولی و بانکی کشور معرفی کرده) قانون پولی و بانکی کشور مغایر است. - ضمن آنکه در چارچوب نوین سیاستگذاری پولی، هدف بانک مرکزی از استفاده از بستر عملیات بازار باز، دستیابی به هدف نهایی ثبات قیمت‌ها از طریق هدایت نرخ سود بازار بین‌بانکی به محدوده نرخ سود سیاستی می‌باشد. بر مبنای این چارچوب، بانک مرکزی به‌هنگام مواجهه با انتظارات تورمی بالا و در راستای عمل به وظایف قانونی خود، ناگزیر به تعدیل تدریجی نرخ سود سیاستی است تا از طریق آن انتظارات تورمی مهار شود. بدیهی است که این امر در مقاطع زمانی کوتاه‌مدت می‌تواند هزینه تأمین مالی در اقتصاد را (که دولت نیز جزئی از آن است) تحت تأثیر قرار دهد. در این شرایط، تفویض وظیفه نظارت بر حسن اجرای عملیات بازار باز به شورایی با ترکیب غالب دولتی، ممانعت یا مخالفت مقام سیاستگذار مالی با اقدامات سیاستگذار پولی را محتمل می‌کند که تلویحاً به‌معنای بروز پدیده «ناسازگاری زمانی» است که معمولاً از تلاقی نگرش بلندمدت بانک‌های مرکزی و دیدگاه کوتاه‌مدت دولت‌ها ناشی شده و ضمن آن دسترسی خارج کردن هدف ثبات قیمت‌ها به افزایش هزینه تأمین مالی دولت (افزایش نرخ سود اوراق) منجر می‌شود.	جلسه می‌دهد. اعضای شورای عالی و اشخاصی که جهت مشورت دعوت می‌شوند، موظف به حفظ اطلاعات و اسرار شورای عالی می‌باشند؛ مگر در مواردی که به‌موجب قانون مکلف به اظهار اطلاع یا ادای شهادت باشند. تبصره «۵»- کلیه تصمیمات متخذه در شورای عالی به جز مواردی که حسب اجماع اعضا، محرمانه تشخیص داده شود، به طریق مقتضی در اختیار عموم قرار می‌گیرد.
ماده (۱۰)- دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «۱» ماده (۱) این قانون مکلفند کلیه اطلاعات و مستندات که شورای عالی برای اتخاذ تصمیم به آن نیاز دارد را با اعلام وزارت به دبیرخانه شورای عالی (مرکز) ارسال نمایند. متخلفین با رأی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به مجازات‌های زیر محکوم خواهند شد: ۱. اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی. ۲. توبیخ کتبی یا درج در پرونده استخدامی.	با توجه به قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی شورای عالی فضای مجازی مسئول گسترش تبادل اطلاعات میان دستگاه‌هاست. با توجه به مفاد قانون مذکور به‌نظر می‌رسد تأیید شورای عالی فضای مجازی برای دریافت اطلاعات مورد نیاز شورای عالی لازم است. از این‌رو پیشنهاد می‌شود ماده مربوطه در قالب قانون فوق‌الذکر دنبال شود.	ماده (۱۰)- دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «۱» ماده (۱) این قانون مکلفند کلیه اطلاعات و مستندات که شورای عالی برای اتخاذ تصمیم به آن نیاز دارد را با اعلام وزارت، به دبیرخانه شورای عالی (مرکز) ارسال نمایند. متخلفین با رأی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به مجازات‌های زیر محکوم خواهند شد: ۱. اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی. ۲. توبیخ کتبی یا درج در پرونده استخدامی.

لایحه	توضیحات	متن کمیته
۳. کسر حقوق و مزایا تا حداکثر یک سوم از یک ماه تا سه ماه . ۴. انفصال موقت از سه ماه تا یک سال.	اطلاق الزام دستگاه‌های اجرایی به ارسال اطلاعات، بدون لحاظ کردن حریم خصوصی اشخاص و مسائل امنیتی (عدم رعایت اصول حفاظتی و امنیتی) با اصول نهم و بیستم قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.	۲. توییح کتبی با درج در پرونده استحضاری. ۳. کسر حقوق و مزایا تا حداکثر یک سوم از یک ماه تا سه ماه. ۴. انفصال موقت از سه ماه تا یک سال.
ماده (۱۱) - به منظور افزایش سطح کارایی، پاسخگویی و شفافیت در حوزه سیاستگذاری بخش عمومی، نظام‌نامه پاسخگویی مالی ظرف یکسال پس از ابلاغ این قانون توسط وزارت و سازمان تهیه و پس از تأیید شورای عالی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	منظور از نظام‌نامه پاسخگویی مالی، یک چارچوب مدون به منظور ارائه گزارش‌های لازم به عموم مردم درخصوص مدیریت بدهی‌های عمومی است. این اقدام، گام مثبتی در راستای شفافیت و پاسخگویی است. به نظر می‌رسد یک سال فرصت زیادی برای این امر باشد و می‌توان سریع‌تر این مهم را به انجام رساند. بدین منظور پیشنهاد می‌شود این نظام‌نامه ظرف مدت شش ماه تهیه و به تصویب هیئت وزیران برسد. تصریح بر عنوان نظام‌نامه در این ماده مطابق با اصل یکصدوسوهشتم قانون اساسی به نظر نمی‌رسد؛ زیرا مراجع وضع مقررات دولتی و عناوین آنها باید به موارد مورد پذیرش در قانون اساسی، محدود شود. لذا پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، از آن تعبیر به آیین‌نامه شود تا درخصوص امکان نظارت رئیس مجلس بر آن خدشه‌ای وارد نشود.	ماده (۱۱) - به منظور افزایش سطح کارایی، پاسخگویی و شفافیت در حوزه سیاستگذاری بخش عمومی، نظام‌نامه پاسخگویی مالی ظرف یکسال پس از ابلاغ این قانون توسط وزارت و سازمان تهیه و پس از تأیید شورای عالی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
ماده (۱۲) - در راستای استقرار ساختار لازم برای حصول به اهداف بدهی‌های عمومی، شورای عالی مکلف است ظرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون، نسبت به ایجاد کمیته‌های کارگروه‌های فقهی، تطبیق و حسابرسی ذیل شورای عالی اقدام نماید. چارچوب فعالیت و ساختار کمیته‌ها به تصویب شورای عالی خواهد رسید. تبصره - شرعی بودن ابزارهای تأمین مالی با تأیید کمیته فقهی متشکل از حداقل سه نفر مجتهد مشخص می‌شود.	با عنایت به ظرفیت مناسب شورای فقهی بازار سرمایه از حیث بررسی مسائل شرعی مربوط به ابزارهای مختلف مالی، پیشنهاد می‌شود به جای تشکیل کارگروه فقهی جدید، از کارگروه‌های فقهی مرتبط موجود بهره گرفته شود. به منظور تسریع در روند امور مربوطه می‌توان تبصره‌ای اضافه کرد تا درخواست‌های شورای عالی مدیریت بدهی در کمیته فقهی در اولویت بررسی قرار بگیرد. این پیشنهاد در کمیته به تصویب رسیده است. لازم است در متن حکم تا معادل فارسی واژه کمیته یعنی کارگروه استفاده شود.	ماده (۱۲) - در راستای استقرار ساختار لازم برای حصول به اهداف بدهی‌های عمومی، شورای عالی مکلف است ظرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون، نسبت به ایجاد کمیته‌های کارگروه‌های فقهی، تطبیق و حسابرسی ذیل شورای عالی اقدام نماید. چارچوب فعالیت و ساختار کمیته‌ها به تصویب شورای عالی خواهد رسید. تبصره - شرعی بودن ابزارهای تأمین مالی به تصویب کمیته فقهی سازمان بورس و اوراق بهادار می‌رسد. کمیته فقهی سازمان بورس موظف است درخواست‌های شورای عالی را در اولویت قرار دهد.
ماده (۱۳) - برای اتخاذ تصمیمات شورای عالی، بانک مرکزی ضمن اجرای عملیات بازار باز و ایفای نقش بازارگردانی اوراق بهادار دولتی، برای تأمین اهداف تورم و رشد اقتصادی کشور و سیاستگذاری لازم به نحو مقتضی به منظور اجتناب از شکل‌گیری نوسانات شدید نرخ اوراق بهادار دولتی در بازار ثانویه، نسبت به تهیه و ارائه گزارش‌های زیر به دبیرخانه شورای عالی اقدام می‌نماید: ۱. برنامه سیاست‌های پولی (پیش از آغاز سال مالی)، مشتمل بر چشم‌انداز وضعیت بازار پول و اعتبارات، جدول تغییرات نرخ سود بانکی سالانه، هدفگذاری نرخ تورم و دلایل انحراف احتمالی از نرخ مذکور به تفکیک ماه‌های مختلف سال. ۲. برنامه اجرایی عملیات بازار باز در بازه زمانی فصلی تا پانزده روز قبل از آغاز فصل جدید.	در صدر ماده عبارت «ایفای نقش بازارگردانی اوراق بهادار دولتی» به معنای محول کردن وظیفه بازارگردانی اوراق بهادار دولتی به بانک مرکزی است. این درحالی است که بانک مرکزی به عنوان سیاستگذار پولی به هیچ عنوان نباید نقش بازارگردانی اوراق بهادار دولتی را برعهده داشته باشد؛ زیرا استقلال سیاستگذاری پولی مختل می‌شود. در ماده (۸) نیز توضیح داده شد که براساس تجربه بین‌المللی معامله‌گران اولیه مسئولیت بازارگردانی اوراق دولتی را عهده‌دار می‌شوند. باید توجه داشت که بانک مرکزی در مقابل نوسانات نرخ اوراق بهادار دولتی در بازار ثانویه هیچ مسئولیتی ندارد. لذا به منظور جلوگیری از سوء برداشت پیشنهاد می‌شود عبارات صدر ماده حذف شود. این پیشنهاد در کمیته به تصویب رسیده است.	ماده (۱۳) - برای اتخاذ تصمیمات شورای عالی، بانک مرکزی ضمن اجرای عملیات بازار باز و ایفای نقش بازارگردانی اوراق بهادار دولتی، برای تأمین اهداف تورم و رشد اقتصادی کشور و سیاستگذاری لازم به نحو مقتضی به منظور اجتناب از شکل‌گیری نوسانات شدید نرخ اوراق بهادار دولتی در بازار ثانویه، نسبت به تهیه و ارائه گزارش‌های زیر به دبیرخانه شورای عالی اقدام می‌نماید: ۱. برنامه سیاست‌های پولی (پیش از آغاز سال مالی)، مشتمل بر چشم‌انداز وضعیت بازار پول و اعتبارات، جدول تغییرات نرخ سود بانکی سالانه، هدفگذاری نرخ تورم و دلایل انحراف احتمالی از نرخ مذکور به تفکیک ماه‌های مختلف سال. ۲. برنامه اجرایی عملیات بازار باز در بازه زمانی فصلی تا پانزده روز قبل از آغاز فصل جدید.



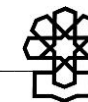
متن کمیته	توضیحات	لایحه
۳. گزارش پیشبرد برنامه اجرایی عملیات بازار باز به صورت فصلی پانزده روز مانده به ابتدای فصل آتی متضمن مبلغ، نرخ، نوع معامله، نوع اوراق و خریداران و غیره. ۴. وضعیت بدهی ها و تعهدات ارزی کشور و چشم انداز آن با در نظر گرفتن چرخه منابع و مصارف ارزی آتی کشور در بازه شش ماهه. تبصره «۱» - سایر موارد پیش بینی نشده در این ماده در چارچوب مفاد این قانون، با پیشنهاد اعضا و تصویب شورای عالی تعیین می شود. تبصره «۲» - دولت می تواند به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می شود، نسبت به انتشار اوراق بهادار در بازار بین الملل ارزی اقدام نماید.	در بندهای «۲» و «۳» این ماده بانک مرکزی مکلف به ارائه برنامه و گزارش های عملیات بازار باز به شورای عالی شده است. به نظر می رسد برنامه اجرایی عملیات بازار باز اثر خاصی بر چینش استراتژی بدهی توسط مرکز ندارد و منطق گزارش دهی بانک مرکزی در مورد بازار باز روشن نیست. شایان ذکر است که به منظور هماهنگی سیاست های مالی و پولی ضمن استقلال بانک مرکزی لازم است بین دستگاه های مسئول تعامل مستمر و لازم صورت گیرد. همچنین برای تهیه برنامه زمانی انتشار اوراق بدهی دولت باید مرکز و سازمان از برنامه سیاست پولی و نرخ بهره هدف بانک مرکزی مطلع باشند. از این رو گزارش دهی بانک مرکزی به شورا مورد نیاز است و حذف آن پیشنهاد نمی شود. از آنجایی که بانک مرکزی اطلاعات دقیق تری از نظام بانکی دارد، ارائه گزارش برآورد تقاضای نظام بانکی برای خرید اوراق بدهی دولت می تواند به تنظیم سیاست های بدهی کمک مؤثری نماید. بدین منظور پیشنهاد می شود عبارت «برآورد تقاضای خرید اوراق دولتی توسط نظام بانکی در فصل پیش رو» به عنوان بند جدید به ماده (۱۳) اضافه شود. نظرات دستگاه ها: - اجرای عملیات بازار باز به عنوان ابزار غیرمستقیم سیاست پولی در حوزه اختیارات بانک مرکزی است که متناسب با اقتضات اقتصاد کلان و تحقق اهداف میانی و عملیاتی سیاستگذار پولی صورت می گیرد. به علاوه، ایفای نقش بازارگردانی اوراق بهادار دولتی به منظور اجتناب از شکل گیری نوسانات شدید نرخ اوراق بهادار دولتی در بازار ثانویه توسط بانک مرکزی، به عنوان یکی از اهداف استراتژی تأمین مالی دولت، می تواند با اهداف بانک مرکزی در تعارض باشد و نافی استقلال این بانک در اجرای سیاست پولی و مسئولیت های بانک مرکزی در تحقق اهداف تورمی تلقی گردد. - در خصوص بندهای «۱»، «۲» و «۳» در رابطه با ارائه عملکرد برنامه های سیاست پولی و ارائه توضیح در خصوص انحرافات عملیاتی ایجاد شده از سوی بانک مرکزی، باید توجه داشت که براساس ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور، شورای پول و اعتبار متولی اتخاذ تصمیم درباره سیاست های کلی بانک مرکزی و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور می باشد و بر این اساس ارائه برنامه های سیاست پولی و توضیح در خصوص دلایل انحراف عملیاتی در شورای عالی مدیریت بدهی های عمومی، مغایر با قانون پولی و بانکی کشور می باشد.	۳. گزارش پیشبرد برنامه اجرایی عملیات بازار باز به صورت فصلی پانزده روز مانده به ابتدای فصل آتی متضمن مبلغ، نرخ، نوع معامله، نوع اوراق و خریداران و غیره. ۴. وضعیت بدهی ها و تعهدات ارزی کشور و چشم انداز آن با در نظر گرفتن چرخه منابع و مصارف ارزی آتی کشور در بازه شش ماهه. تبصره «۱» - سایر موارد پیش بینی نشده در این ماده در چارچوب مفاد این قانون، با پیشنهاد اعضا و تصویب شورای عالی تعیین می شود. تبصره «۲» - دولت می تواند به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می شود، نسبت به انتشار اوراق بهادار در بازار بین الملل ارزی اقدام نماید.

لایحه	توضیحات	متن کمیته
	به‌علاوه با عنایت به ترکیب شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی، بانک مرکزی موظف به گزارش‌دهی عملکرد خود درخصوص سیاست پولی به شورای مذکور می‌شود که این امر با استقلال این بانک در اعمال سیاست پولی در تضاد آشکار می‌باشد. ضمن آنکه خاطر نشان می‌شود با اجرایی شدن عملیات بازار باز و همچنین تحقق سیاست پولی معطوف به هدفگذاری تورم، اهداف میانی و نهایی سیاستگذار پولی در بازه‌های مشخص به اطلاع افکار عمومی خواهد رسید و تعیین تکلیف مندرج در لایحه موضوعیت نخواهد داشت. لذا پیشنهاد می‌شود: در مجموع، با توجه به تداخل اختیارات شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی با اختیارات قانونی شورای پول و اعتبار و با عنایت به اینکه در حال حاضر برنامه‌های مرتبط با موضوع بندهای «۱» تا «۳» این ماده در بانک مرکزی تهیه و عنداللزوم به استحضار شورای پول و اعتبار می‌رسد و نیز لزوم حفظ استقلال بانک مرکزی در سیاستگذاری پولی، ماده (۱۳) کلاً حذف شود و موضوع تبصره «۲» این قانون به‌صورت یک ماده قانونی مستقل و مجزا ارائه شود.	
	با توجه به اهمیت تبصره «۲» این ماده و استقلال محتوایی آن از سایر مطالب این ماده، لازم است این تبصره در قالب یک ماده جداگانه ارائه شود.	ماده - دولت می‌تواند به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود، نسبت به انتشار اوراق بهادار در بازار بین‌الملل ارزی اقدام نماید.
ماده (۱۴) - برای اتخاذ تصمیمات شورای عالی، سازمان موظف است ضمن برقراری نظام ثبت، پایش (کنترل) تعهدات و تضمین‌های صادره به نفع دولت یا شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های مجری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رعایت سقف مجاز بدهی دولت، تا یکسال پس از ابلاغ این قانون، نسبت به تهیه و ارائه گزارش‌های زیر اقدام نماید: ۱- چارچوب میان‌مدت منابع و مصارف دولت (ام‌تی‌افاف) به‌همراه وضعیت منابع و مصارف دولت و برآوردی از روند آن در افق یکساله آتی حسب الگوی ماهانه کسری/مازاد و ارائه آن تا پایان بهمن‌ماه هر سال. ۲- ارائه سازوکار اجرای مدیریت جریان وجوه نقد دولت با همکاری وزارت ظرف شش‌ماه پس از ابلاغ این قانون و ارائه گزارش عملکرد و پیش‌بینی یکساله کسری/مازاد موجودی نقدی دولت به‌صورت سالانه بعد از اتمام دوره مذکور. ۳- گزارش عملکرد نظام ثبت، و پایش (کنترل) و پایش تعهدات و تضمین‌های صادره به نفع دولت یا شرکت‌های دولتی متضمن رعایت سقف تعیین‌شده در ماده (۷) این قانون به‌صورت فصلی پانزده روز بعد از پایان هر فصل. تبصره- سایر موارد پیش‌بینی نشده در این ماده در چارچوب مفاد این قانون، با پیشنهاد اعضا و تصویب شورای عالی تعیین می‌شود.	هموارسازی جریان نقدی یکی از موارد مهمی است که باید در لایحه مورد توجه قرار گیرد. سازمان و وزارت هر دو در این امر دخیل بوده و باید با هماهنگی وظایف لازم را به انجام برسانند. در این راستا سازمان وظیفه دارد تا در گام اول پیش‌بینی مناسبی از دریافتی‌ها و پرداختی‌ها طی ماه‌های آینده داشته باشد و منابع و مصارف را به‌نحوی تنظیم نماید که تا حد امکان هموار باشد. در مرحله بعدی گزارشی از وضعیت جریان نقدی پیش‌بینی‌شده را در اختیار شورای عالی و وزارت (خزانه‌داری) قرار دهد. با توجه به اینکه خزانه‌داری در نهایت مسئولیت پرداخت‌ها را برعهده دارد. به‌نظر می‌رسد تعیین خزانه‌داری به‌عنوان مسئول مدیریت نقدینگی مناسب‌تر از حالتی است که این مسئولیت با سازمان باشد. در این مرحله مدیر نقدینگی دولت باید با هدف کاهش هزینه‌های تأمین مالی اقدام به مدیریت وجوه نقد با استفاده از انتشار اوراق بدهی، اوراق درون سالی و موارد مجاز تنخواه‌گردان و سایر ابزار در دسترس نماید. البته همان‌طور که بیان شد سازمان موظف است اطلاعات ورودی لازم را در اختیار وزارت قرار دهد. بنابراین پیشنهاد می‌شود «ارائه سازوکار اجرای مدیریت جریان وجوه نقد دولت» از بند «۲» حذف شده و این مسئولیت در قالب یک ماده الحاقی یا اصلاح ماده (۱۸) مدیریت نقدینگی به خزانه‌داری پرده شود.	ماده (۱۴) - برای اتخاذ تصمیمات شورای عالی، سازمان موظف است ضمن برقراری نظام ثبت، پایش (کنترل) تعهدات و تضمین‌های صادره به نفع دولت یا شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های مجری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رعایت سقف مجاز بدهی دولت، تا یکسال پس از ابلاغ این قانون، نسبت به تهیه و ارائه گزارش‌های زیر اقدام نماید: ۱. چارچوب میان‌مدت منابع و مصارف دولت (ام‌تی‌افاف) به‌همراه وضعیت منابع و مصارف دولت و برآوردی از روند آن در افق یکساله آتی حسب الگوی ماهانه کسری/مازاد و ارائه آن تا پایان بهمن ماه هر سال. ۲. ارائه سازوکار اجرای مدیریت جریان وجوه نقد دولت با همکاری وزارت ظرف شش‌ماه پس از ابلاغ این قانون و ارائه گزارش عملکرد و پیش‌بینی یکساله کسری/مازاد موجودی نقدی دولت به‌صورت سالانه بعد از اتمام دوره مذکور. ۳. گزارش عملکرد نظام ثبت، و پایش (کنترل) و پایش تعهدات و تضمین‌های صادره به نفع دولت یا شرکت‌های دولتی متضمن رعایت سقف تعیین‌شده در ماده (۷) این قانون به‌صورت فصلی پانزده روز بعد از پایان هر فصل. تبصره «۱»- سایر موارد پیش‌بینی نشده در این ماده در چارچوب مفاد این قانون، با پیشنهاد اعضا و تصویب شورای عالی تعیین می‌شود.



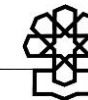
لایحه	توضیحات	متن کمیته
ماده (۱۵) - وزارت موظف است به منظور فراهم آوردن موجبات اجرای تکالیف مرکز، ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون ضمن توسعه تشکیلات موجود، با تصویب شورای عالی نسبت به ایجاد تشکیلات مورد نیاز و تعیین سطح سازمانی مربوط در ستاد و واحدهای استانی اقدام نماید. تبصره - یک در ده هزار وجوه ناشی از انتشار اوراق بهادار و اوراق بدهی موضوع این قانون در قالب اعتبار موضوع تبصره ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور توسط سازمان در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی و به منظور آموزش، تأمین تجهیزات و امکانات، اصلاح و تغییر روشهای تأمین مالی و تشویق و ترغیب کارمندان مرکز و سایر کسانی که در امر تأمین مالی فعالیت مؤثری داشته‌اند، به مصرف می‌رسد.	توسعه تشکیلات و تعیین سطح سازمانی نیازمند تأیید سازمان اداری و استخدامی بوده و لذا پیشنهاد می‌شود صدر ماده اصلاح شود. عبارت «واحدهای استانی» دارای ابهام بوده و مشخص نیست به چه منظور لازم است تا واحدهای استانی برای مرکز ایجاد شود. تبصره مندرج در این ماده موجب می‌تواند در نظام انگیزشی اختلال ایجاد کرده و باعث افزایش انتشار اوراق بدهی گردد. از طرف دیگر با توجه به وظایف متنوعی که بر ذمه مرکز قرار گرفته، توسعه مرکز در راستای انجام وظایف محول شده ضروری است و این امر نیازمند منابع مالی کافی است. بنابراین پیشنهاد می‌شود تبصره این ماده حذف شود، اما در قالبی دیگر نسبت به تأمین منابع مالی مورد نیاز برای توسعه مرکز اهتمام ورزیده شود. همچنین به نظر می‌رسد اعطای مجوز خرج کرد بدون تعیین ضابطه در انتهای تبصره، مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است.	تبصره «۲» - تأیید مطالبات مورد ادعای اشخاص از دولت توسط وزارت منوط به دارا بودن شناسه تضمین/تعهد صادره توسط سازمان است. ماده (۱۵) - وزارت موظف است به منظور فراهم آوردن موجبات اجرای تکالیف مرکز، ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون ضمن توسعه تشکیلات موجود، با تصویب شورای عالی نسبت به ایجاد تشکیلات مورد نیاز و تعیین سطح سازمانی مربوط در ستاد و واحدهای استانی اقدام نماید. تبصره - یک در ده هزار وجوه ناشی از انتشار اوراق بهادار و اوراق بدهی موضوع این قانون در قالب اعتبار موضوع تبصره ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور توسط سازمان در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی و به منظور آموزش، تأمین تجهیزات و امکانات، اصلاح و تغییر روش های تأمین مالی و تشویق و ترغیب کارمندان مرکز و سایر کسانی که در امر تأمین مالی فعالیت مؤثری داشته‌اند، به مصرف می‌رسد. (مراعا)
	به منظور کسب اطمینان و بهبود مستمر مدیریت بدهی در دولت لازم است تا یک نهاد تخصصی مستقل خارج از دولت (و ترجیحاً ذیل قوه مقننه) بر این موضوع نظارت داشته باشد. وظیفه اصلی این نهاد تخصصی ناظر تهیه گزارش‌های «ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی‌های دولت» است. ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی ابزار معرفی شده توسط بانک جهانی برای سنجش عملکرد دولت‌ها در حوزه مدیریت بدهی است. یکی از اهداف این ابزار، کمک به تقویت ظرفیت‌های فنی و نهادی کشورهای در حال توسعه به منظور مدیریت مؤثر بدهی‌های دولت است. در چارچوب تشخیصی ارائه شده، فرایندها و مؤسسات می‌توانند در یک رویه صحیح بین‌المللی ارزیابی شده و ضمن شناسایی نقاط ضعف خود در جهت رفع آنها تلاش کرده و نقاط قوت خود را شناسایی و حفظ کنند. ابزار ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی براساس شاخص‌های هزینه‌های عمومی و حسابداری مالی (PEFA) مدل‌سازی شده است. هدفی که این شاخص‌ها دنبال می‌کنند، ارزیابی عملکرد بدهی دولت و شناسایی عناصر مورد نیاز برای دستیابی به شیوه‌های صحیح مدیریتی است.	
فصل چهارم - توسعه بازار بدهی و گزارش‌های دوره‌ای	فصل چهارم - توسعه بازار بدهی و گزارش‌های دوره‌ای	فصل چهارم - توسعه بازار بدهی و گزارش‌های دوره‌ای
ماده (۱۶) - مرکز در چارچوب قوانین و مقررات و مصوبات شورای عالی، مسئول توسعه بازار بدهی دولت و انتشار اوراق بهادار از طرف دولت است و در این راستا مکلف است اقدامات زیر را انجام دهد؛	در این ماده مرکز به‌طور همزمان خود مسئول عرضه و نظارت و حمایت از سرمایه‌گذاران و افشای اطلاعات مهم در بازار اوراق بهادار شده است. شکل‌گیری تعارض منافع در این	ماده (۱۶) - مرکز در چارچوب قوانین و مقررات و مصوبات شورای عالی، مسئول توسعه بازار بدهی دولت و انتشار اوراق بهادار <u>دولتی</u> از طرف دولت است و در این راستا مکلف است اقدامات زیر را انجام دهد؛

لایحه	توضیحات	متن کمیته
۱. ثبت و صدور مجوز عرضه عمومی اوراق بهادار دولتی و نظارت بر آن. ۲. انجام امور مربوط به جلب و حمایت اعتباردهندگان داخلی و خارجی ازجمله فرهنگ‌سازی و آموزش عمومی. ۳. اتخاذ تدابیر لازم جهت پیشگیری از وقوع تخلف در بازار اوراق بهادار دولتی و اعلام تخلف به مراجع ذی‌صلاح و پیگیری آنها. ۴. اتخاذ تدابیر ضروری و انجام اقدامات لازم به‌منظور حمایت از حقوق و منافع سرمایه‌گذاران در بازار اوراق بهادار دولت. ۵. ایجاد هماهنگی‌های لازم در بازار اوراق بهادار دولتی و همکاری با سایر نهادهای سیاستگذاری و نظارتی. ۶- پیشنهاد به‌کارگیری ابزارهای تأمین مالی جدید در بازار اوراق بهادار دولتی به شورای‌عالی و افزایش تنوع آن متناسب با تقاضای سرمایه‌گذاران. ۷- بررسی و نظارت بر افشای اطلاعات با اهمیت طرح‌هایی که برای آنها اوراق مشارکت منتشر شده است. ۸- اعلام عمومی درخصوص عرضه اوراق بدهی دولتی در بازار مربوط. تبصره- دستورالعمل‌های اجرایی این ماده حسب مورد با پیشنهاد مرکز به تصویب شورای‌عالی می‌رسد.	شرایط محتمل است. چنین امری ریسک اوراق را نیز افزایش داده و باعث افزایش هزینه تأمین مالی دولت می‌شود منظور از صدور مجوز در بند «۱» باید نوعی مجوز اولیه به دستگاه‌های اجرایی باشد که پس از بررسی ملاحظات مربوط به استراتژی بدهی صادر می‌شود. این مجوز نافذ مجوزهای اجرایی سازمان بورس نیست. بند «۳» با وظایف سازمان بورس به‌عنوان متولی بازار تداخل دارد. لذا پیشنهاد می‌شود از ماده حذف شود. این پیشنهاد در کمیته مصوب شده است. اقدام بند «۴» می‌تواند باعث اخلال در بازار بورس و اوراق بهادار شود و اساساً مرکز به‌صورت مستقیم مسئولیتی در این زمینه ندارد و به‌طور کلی نظارت بر معاملات اوراق دولتی و مسائل جانبی آن در حیطه وظایف مرکز نیست. روال انجام کار باید به این‌صورت باشد که در ابتدا مرکز مسائل مختلف مانند تطابق انتشار اوراق با استراتژی مدیریت بدهی و حصول شرایط لازم مانند افشای اطلاعات کافی را بررسی کرد و مجوز اولیه عرضه اوراق را صادر نماید. در مرحله بعد انجام امور اجرایی و جلوگیری از تخلف و نظارت بر انتشار اوراق برعهده متولی بازار اوراق بهادار یعنی سازمان بورس است. لذا پیشنهاد می‌شود بند «۴» حذف شود. از آنجایی که پیشنهاد دولت در ماده (۱۷) برای تشکیل بازار مجزا مصوب نشده است، به‌منظور مرتفع‌شدن مشکلات اجرایی معاملات اوراق دولتی در بازار سرمایه لازم است شورا بتواند با پیشنهاد مرکز مصوبه لازم‌الاجرا برای بازار سرمایه داشته باشد. بدین منظور پیشنهاد می‌شود عبارت «<u>رايه پيشنهادهای لازم برای افزایش کارایی معاملات اوراق بهادار دولتی به‌منظور بررسی و تصویب در شورای‌عالی</u>» به‌عنوان بند جدید به ماده (۱۶) اضافه شود. نظرات دستگاه‌ها: - آنچه در بند «۱» این ماده آمده با ماده (۲۰) قانون بازار اوراق بهادار: «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» مغایر است.	۱- ثبت و صدور مجوز عرضه عمومی اوراق بهادار دولتی و نظارت بر آن. ۲- انجام امور مربوط به جلب و حمایت اعتباردهندگان داخلی و خارجی ازجمله فرهنگ‌سازی و آموزش عمومی. ۳- اتخاذ تدابیر لازم جهت پیشگیری از وقوع تخلف در بازار اوراق بهادار دولتی و اعلام تخلف به مراجع ذی‌صلاح و پیگیری آنها. ۳- اتخاذ تدابیر ضروری و انجام اقدامات لازم به‌منظور حمایت از حقوق و منافع سرمایه‌گذاران در بازار اوراق بهادار دولت. ۴- ایجاد هماهنگی‌های لازم در بازار اوراق بهادار دولتی و همکاری با سایر نهادهای سیاستگذاری و نظارتی. ۵- پیشنهاد به‌کارگیری ابزارهای تأمین مالی جدید در بازار اوراق بهادار دولتی به شورای‌عالی و افزایش تنوع آن متناسب با تقاضای سرمایه‌گذاران. ۶- بررسی و نظارت بر افشای اطلاعات با اهمیت طرح‌هایی که برای آنها اوراق مشارکت منتشر شده است. ۷- اعلام عمومی درخصوص عرضه اوراق بدهی دولتی در بازار مربوط. تبصره- دستورالعمل‌های اجرایی این ماده حسب مورد با پیشنهاد مرکز به تصویب شورای‌عالی می‌رسد.



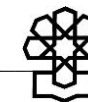
متن کمیته	توضیحات	لایحه
	ماده (۱۷) - حذف بزرگترین مزیت تشکیل بازار مجزای فروش اوراق دولتی اختیار عمل بیشتر وزارت برای واگذاری اوراق دولتی است. در بازار مجزا مشکلات اجرایی موجود و ناهماهنگی‌هایی که بعضاً موجب تأخیر در انجام عملیات می‌شوند کاهش پیدا می‌کند. باید توجه داشت که همین مزیت ممکن است به مخاطره تبدیل شده و مشکلاتی ایجاد نماید. این اختیار عمل بیشتر ممکن است به ایجاد اختلال در بازار سرمایه منجر شود؛ به این‌صورت که با انجام معاملات دولتی خارج از نظم موجود در بازار سرمایه، سایر معاملات متأثر شده و نقدینگی بازار تحت تأثیر قرار بگیرد. این امر بر نرخ بازدهی اوراق و به تبع آن هزینه تأمین مالی دولت نیز اثرگذار خواهد بود. با توجه به زیرساخت مناسب فعلی در فرابورس، تشکیل بازار مجزا هزینه‌های بسیار زیاد و غیرضروری را به دنبال خواهد داشت. این هزینه‌ها صرفاً محدود به هزینه‌های راه‌اندازی بازار مجزا نیست، بلکه تمامی امور اجرایی و نظارتی در این حالت هزینه‌های بالاتری نسبت به حالت فعلی خواهد داشت؛ زیرا در شرایط فعلی به علت بازدهی مقیاس کارایی بیشتری وجود دارد. همچنین براساس اصول توسعه بازار بدهی که امری بسیار مهم برای افزایش ظرفیت انتشار اوراق دولتی و کاهش هزینه مالی دولت است، تفکیک بازار بدهی به چند بازار از عمق بازار و نقدشوندگی اوراق خواهد کاست. تفکیک فعلی موجود میان دو شرکت فعال در بازار سرمایه برای اوراق دولتی و اوراق نهادهای عمومی غیردولتی نیز با توجه به همین اصل غیرمطلوب است. درمجموع و با توجه به آنچه بیان شد پیشنهاد می‌شود این ماده حذف شده و ضمن بهره‌گیری از زیرساخت‌های موجود، به منظور رفع ملاحظات اجرایی مدنظر وزارت موادی به لایحه اضافه شود. این پیشنهاد در کمیته به تصویب رسیده است. نظرات دستگاه‌ها: - تشکیل بازار مجزای جدید به معنای نادیده‌انگاشتن یسترهای فنی و سرمایه اجتماعی شکل گرفته در بازار سرمایه است. در این‌صورت مدیریت سید کسانی که همزمان در بازار سرمایه و بدهی فعالیت دارند، مختل می‌شود. - وجود نهاد جداگانه تسویه وجوه معاملات (در بازار سرمایه) و بازار اوراق دولتی، باعث از بین رفتن امکان تطبیق تسویه منابع دریافتی و پرداختی سرمایه‌گذاران در سهام یا اوراق خواهد شد. این امکان در حال حاضر فراهم است.	ماده (۱۷) - تشکیل بازار مجزا برای فروش اوراق بهادار دولتی، با تصویب شورای عالی مجاز است. تبصره «۱» - نظام حقوقی حاکم بر بازار مذکور و شرایط عمومی انتشار و فروش اوراق مذکور پس از تصویب شورای عالی با تصویب هیئت وزیران تعیین می‌شود. تبصره «۲» - استفاده از ساختارها، نهادها، مؤسسات و بازارهای تحت نظارت سازمان بورس و اوراق بهادار و بانک مرکزی برای بازار مجزای اوراق بهادار دولتی مجاز است. تبصره «۳» - عرضه و انجام معاملات اوراق بهادار در بازارهای پول و سرمایه تا زمان تشکیل بازار موضوع این ماده مجاز است.

لایحه	توضیحات	متن کمیته
	- هزینه‌های بسیار تشکیل بازار جدید مغایر با اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. - مشکلات فوق باعث کاهش نقدشوندگی اوراق شده و در کنار افزایش ریسک اوراق باعث افزایش هزینه تأمین مالی دولت می‌شوند. - در تبصره‌های «۲» و «۳» این ماده استفاده از ساختارها، نهادها و مؤسسات بازار پول به صورت غیرمحدود در اختیار شورای عالی جهت فروش اوراق بهادار دولتی یا راه اندازی بازار مجزا برای آن قرار گرفته است که ممکن است به تشدید سلطه مالی دولت منجر گردد.	
ماده (۱۸) - استفاده از اوراق مالی درون سالی به منظور مدیریت جریان وجوه نقد در خزانه داری کل کشور با پیشنهاد مرکز و تأیید وزیر تصویب شورای عالی مجاز است.	با توجه به اینکه یکی از مشکلات مهم منابع بودجه، نوسان چشمگیر وصولی آن در ماه‌های مختلف سال است، خزانه داری باید مکلف شود تا حد امکان و با استفاده از ابزار در دسترس منابع عمومی را تا حد امکان هموار نماید. به طور کلی مدیریت نقدینگی دولت یکی از مسائل مهم و کلیدی بوده و نیازمند توجه جدی است. پیشنهاد می‌شود وزیر اقتصاد مسئول این امر شده و مکلف به پیشبرد آن شود. لحاظ کردن شاخص کمی در متن ماده موجب تقویت ضمانت اجرایی آن و مشخص شدن حدود هموارسازی می‌شود. آنچه در متن ماده آمده به این معناست که اگر برای مثال منابع عمومی در کل سال ۲۴۰۰ هزار میلیارد تومان باشد متوسط ماهیانه ۲۰۰ م.ت. خواهد بود و پرداختی در هیچ ماهی نباید کمتر از ۱۶۰ م.ت. و بیشتر از ۲۴۰ م.ت. باشد. بند «۱» این ماده درواقع همان قسمت ابتدایی بند «۲» ماده (۱۴) است که به این قسمت منتقل شده است. متن پیشنهادی برای اصلاح ماده (۱۸) به شرح زیر است: ماده (۱۸) - وزیر مسئول مدیریت نقدینگی دولت بوده و مکلف به انجام موارد زیر است: ۱. ارائه سازوکار اجرای مدیریت جریان وجوه نقد دولت با همکاری سازمان طرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون. ۲. هموارسازی جریان منابع عمومی دولت در طی سال با استفاده از گزارش پیش‌بینی تحقق ماهانه منابع سازمان، به طوری که میزان تغییرات ماهانه آن حداکثر ۲۰ درصد متوسط ماهانه منابع باشد. تبصره- به منظور این هموارسازی خزانه داری مکلف است اوراق درون سالی منتشر نماید و یا از ابزارهای دیگری که به تأیید شورای عالی می‌رسد استفاده نماید.	ماده (۱۸) - وزیر مسئول مدیریت نقدینگی دولت بوده و مکلف به انجام موارد زیر است: ۱. ارائه سازوکار اجرای مدیریت جریان وجوه نقد دولت با همکاری سازمان طرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون. ۲. هموارسازی جریان منابع عمومی دولت در طی سال با استفاده از گزارش پیش‌بینی تحقق ماهانه منابع سازمان، به طوری که میزان تغییرات ماهانه آن حداکثر ۲۰ درصد متوسط ماهانه منابع باشد.



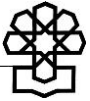
لایحه	توضیحات	متن کمیته
	تبصره - به منظور این هموارسازی خزانه داری مکلف است اوراق درون سالی منتشر نماید و یا از ابزارهای دیگری که به تأیید شورای عالی می رسد استفاده نماید.	
ماده (۱۹) - مرکز مجاز است در عرضه اولیه اوراق بهادار حسب نیاز از انواع روش های عرضه اوراق از جمله روش های عرضه خصوصی، پذیرهنویسی، حراج و فروش به کسر استفاده نماید.		ماده (۱۹) - مرکز مجاز است در عرضه اولیه اوراق بهادار دولتی حسب نیاز از انواع روش های عرضه اوراق از جمله روش های عرضه خصوصی، پذیرهنویسی، حراج و فروش به کسر استفاده نماید.
تبصره «۱» - تمامی نهادهای مالی اعم از صندوق های سرمایه گذاری، بانک ها، صندوق های بازنشستگی، بیمه ها و سایر سرمایه گذاران مجاز به خرید اوراق بهادار دولت (اعم از اوراق عرضه شده در بازار مجزای اوراق بهادار دولتی و یا بازارهای تحت نظارت سازمان بورس و اوراق بهادار و بانک مرکزی) می باشند.		تبصره «۱» - تمامی نهادهای مالی اعم از صندوق های سرمایه گذاری، بانک ها، صندوق های بازنشستگی، بیمه ها و سایر سرمایه گذاران مجاز به خرید اوراق بهادار دولت (اعم از اوراق عرضه شده در بازار مجزای اوراق بهادار دولتی و یا بازارهای تحت نظارت سازمان بورس و اوراق بهادار و بانک مرکزی) می باشند.
تبصره «۲» - سازوکار اجرای استفاده از روش های موضوع این ماده مطابق دستورالعملی است که به پیشنهاد مرکز و تصویب شورای عالی تعیین می شود.		تبصره «۲» - سازوکار اجرای استفاده از روش های موضوع این ماده مطابق دستورالعملی است که به پیشنهاد مرکز و تصویب شورای عالی تعیین می شود.
ماده (۲۰) - وزارت مجاز است از کلیه ابزارها، نهادهای مالی و کمیته های موضوع قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴ - و قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۸ - برای فراهم کردن شرایط انتشار اوراق داخلی و یا بین المللی استفاده نماید. سازمان بورس و اوراق بهادار و سایر دستگاه های اجرایی مکلفند با اعلام وزارت ضمن همکاری های لازم نسبت به انجام اصلاحات مورد نیاز در مقررات و ضوابط مربوط از جمله اساسنامه نهادهای مالی فوق الذکر با رعایت قوانین مربوط اقدام لازم را معمول نمایند.	ماده (۲۰) - وزارت در تغییر اساسنامه نهادهای مالی مذکور در این ماده می تواند مخاطرات جدی برای فعالیت نهادهای مالی داشته باشد. یکی از مخاطرات الزام نهادهای مالی برای خرید بیشتر اوراق دولت است که در صورت در نظر نگرفتن ملاحظات مربوط می تواند آسیبزا باشد. لذا پیشنهاد می شود که این اختیار به موارد معدود و ضروری محدود شود.	ماده (۲۰) - وزارت مجاز است از کلیه ابزارها، نهادهای مالی و کمیته های موضوع قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴ - و قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۸ - برای فراهم کردن شرایط انتشار اوراق داخلی و یا بین المللی استفاده نماید. در صورت انتشار اوراق بهادار ارزی سازمان بورس و اوراق بهادار و سایر دستگاه های اجرایی مکلفند با اعلام وزارت ضمن همکاری های لازم نسبت به انجام اصلاحات مورد نیاز در مقررات و ضوابط مربوط از جمله اساسنامه نهادهای مالی فوق الذکر با رعایت قوانین مربوط اقدام لازم را معمول نمایند.
ماده (۲۱) - به وزارت اجازه داده می شود نسبت به تأسیس ارکان مورد نیاز از جمله نهاد واسط با مالکیت دولت پس از تصویب اساسنامه آنها در شورای عالی و تصویب هیئت وزیران به منظور انتشار اوراق بهادار ریالی / ارزی (داخلی / بین المللی) اقدام نماید. تبصره - این حکم مانع استفاده از نهادهای پیش بینی شده در سایر قوانین و مقررات نمی شود.		ماده (۲۱) - به وزارت اجازه داده می شود نسبت به تأسیس ارکان مورد نیاز از جمله نهاد واسط با مالکیت دولت پس از تصویب اساسنامه آنها در شورای عالی و تصویب هیئت وزیران به منظور انتشار اوراق بهادار ریالی / ارزی (داخلی / بین المللی) اقدام نماید. تبصره «۱» - این حکم مانع استفاده از نهادهای پیش بینی شده در سایر قوانین و مقررات نمی شود.
ماده (۲۲) - دولت مکلف است ظرف بیست سال از تاریخ ابلاغ این قانون به صورت پلکانی سهم بدهی غیرسیال از مجموع بدهی های دولت را از طریق تبدیل بدهی های قطعی ایجاد شده و غیرسیال به اوراق بدهی، سالانه حداقل پنج واحد درصد (۵٪) کاهش دهد تا به صفر برسد. اوراق موضوع این ماده صرفاً برای تبدیل بدهی های ایجاد شده دولت، بدون لحاظ در سقف اوراق بهادار مصوب در قوانین بودجه سنواتی منتشر می شود.	ماده (۲۲) - مرکز پژوهش های مجلس در گزارشی با عنوان «شناسایی مجاری ایجاد بدهی های دولت» به شماره مسلسل ۱۶۷۳۸ مجاری مختلفی که از طریق آن ها دولت بدهکار می شود را شناسایی و تبیین کرده است. باید توجه داشت در شرایطی که مسیرهای خلق بدهی غیرسیال فعال است پیگیری سیال سازی بدهی ها بی سرانجام است. از آنجایی که انسداد برخی از مجاری ایجاد بدهی از ظرفیت این لایحه خارج است و باید در قوانین بالادستی یا قانون برنامه بودجه انجام	ماده (۲۲) - دولت مکلف است ظرف بیست سال از تاریخ ابلاغ این قانون به صورت پلکانی سهم بدهی غیرسیال از مجموع بدهی های دولت را از طریق تبدیل بدهی های قطعی ایجاد شده و غیرسیال به اوراق بدهی، سالانه حداقل پنج واحد درصد (۵٪) کاهش دهد تا به صفر برسد. اوراق موضوع این ماده صرفاً برای تبدیل بدهی های ایجاد شده دولت، بدون لحاظ در سقف اوراق بهادار مصوب در قوانین بودجه سنواتی منتشر می شود.

متن کمیته	توضیحات	لایحه
تبصره- تا پنج سال بعد از تاریخ ابلاغ این قانون، ایجاد بدهی غیرسیال توسط دولت ممنوع است و به منزله تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی و عمومی تلقی می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این ماده ظرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون توسط وزارت با همکاری سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	شود، می‌توان در قدم اول از انتشار بدهی غیرسیال جلوگیری کرد. به این منظور پیشنهاد می‌شود ضمن حذف تبصره، دولت موظف شود پس از قطعی شدن بدهی‌های جدید، تمامی آن را با تحویل اوراق مالی اسلامی تسویه کند. این پیشنهاد در کمیته مصوب شده است. همچنین به منظور ضمانت اجرای این اقدام می‌توان محاسبه نرخ سود بدهی‌های جدید غیراوراقی را به صورت مرکب تعیین کرد. لذا دولت انگیزه بیشتری برای سیال‌سازی بدهی‌های خود خواهد داشت.	تبصره- تا پنج سال بعد از تاریخ ابلاغ این قانون، ایجاد بدهی غیرسیال توسط دولت ممنوع است و به منزله تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی و عمومی تلقی می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این ماده ظرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون توسط وزارت با همکاری سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
وزارت مکلف است ظرف مدت ۳ ماه پس از قطعی شدن بدهی‌های دولت، معادل آن اوراق مالی اسلامی منتشر کرده و به طلبکاران تحویل نماید. تبصره- اوراق تحویلی قابل معامله در بازار ثانویه بوده و می‌تواند با سررسید بلندمدت باشد. هرگونه تسویه اعتبارات عمرانی با اوراق بدهی ممنوع است.	همچنین به منظور ضمانت اجرای دیگر می‌توان به دستگاه‌های طلبکار اجازه داد پس از شش ماه از تأیید طلب خود و در صورت عدم تحویل اوراق توسط دولت اقدام به انتشار اوراق بدهی در سقف طلب خود کرده و سازمان برنامه و بودجه مکلف به تضمین بازپرداخت اصل و سود آن شود. در متن ۵ درصد باید به ۵ واحد درصد تغییر یابد. در غیر این صورت سهم بدهی‌های غیرسیال پس از ۲۰ سال به صفر نمی‌رسد. کاهش ۵ واحد درصدی سهم بدهی‌های غیرسیال از کل بدهی‌ها تکلیف بسیار سختی بوده و امکان‌پذیری آن محل تردید است.	
	نظرات دستگاه‌ها: - دوره گذار ۲۰ ساله جهت تبدیل بدهی‌های غیرسیال و قطعی ایجاد شده به اوراق بدهی بسیار طولانی است و در این مدت بخش قابل توجهی از دارایی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به صورت منجمد باقی خواهد ماند و حل مشکل نقدینگی آنها و رشد نامتناسب نقدینگی کل کشور بسیار زمانبر خواهد بود. - با توجه به اینکه بخشی از بدهی‌های غیرسیال دولت به بانک مرکزی ناشی از اجرای مصوبات خاص ابلاغی از مراجع ذیصلاح است و به استناد مفاد همان مصوبات زمان مشخصی برای بازپرداخت بدهی تعیین شده که در بیشتر موارد این دوره حداکثر سه ساله است، لذا پیشنهاد می‌شود بدهی‌های ارزی دولت و شرکت‌های دولتی تابعه ذی‌ربط به بانک مرکزی از شمول این ماده مستثنا شود.	
	ماده (۲۳) - اعتبار لازم برای بازپرداخت و تسویه اصل و سود و هزینه‌های اوراق بهادار و اوراق بدهی منتشره توسط دولت اعم از اسناد خزانه اسلامی، اوراق مشارکت، صکوک اجاره در لوائح بودجه سنواتی درج و به تصویب می‌رسد و برای پرداخت اصل و سود اوراق در اولویت تخصیص و پرداخت می‌باشد. خزانه‌داری کل کشور موظف است در	ماده (۲۳) - اعتبار لازم برای بازپرداخت و تسویه اصل و سود و هزینه‌های اوراق بهادار و اوراق بدهی منتشره توسط دولت اعم از اسناد خزانه اسلامی، اوراق مشارکت، صکوک اجاره در لوائح بودجه سنواتی درج و به تصویب می‌رسد و برای پرداخت اصل و سود اوراق در اولویت تخصیص و پرداخت می‌باشد. خزانه‌داری کل کشور موظف است در
	تنخواه دریافتی دولت از بانک مرکزی از جنس پایه پولی بوده و علاوه بر قابلیت تشدید فضای تورمی بر سیاست‌های پولی کشور تأثیرگذار است. در صورتی که مقدار این تنخواه‌گردان زیاد شده و بدون هماهنگی بانک مرکزی مورد استفاده قرار گیرد می‌تواند آثار سوء تورمی و مخل بر سیاست‌های پولی کشور ایجاد نماید.	



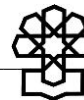
متن کمیته	توضیحات	لایحه
صورت عدم دریافت تخصیص در موعد مقرر، با رعایت قوانین و مقررات نسبت به تأمین و پرداخت مبالغ مربوط در قالب تنخواه‌گردان خزانه موضوع تبصره ماده (۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰ و در صورت عدم تکافوی آن از محل انتشار اوراق درون‌سالی اقدام کند. در صورت عدم تکافوی اعتبار مصوب در ردیف‌های مربوط در بودجه‌های سنواتی، پرداخت‌های مربوط به اوراق منتشره در سررسیدهای معین، توسط رئیس‌جمهوری کل کشور از محل سرجمع منابع بودجه عمومی تأمین و پرداخت می‌شود. پرداخت مبالغ مذکور، مقدم بر تمامی پرداخت‌های رئیس‌جمهوری کل کشور است. در صورت عدم تکافوی منابع عمومی، با اعلام وزیر و تصویب هیئت وزیران، معادل مبالغ مورد نیاز برای تسویه، به تنخواه‌گردان خزانه موضوع تبصره ماده (۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰ اضافه می‌شود. رقم اضافه شده صرفاً به منظور تسویه بدهی‌های مسجل دولت بابت اصل و فرع اوراق دولت توسط رئیس‌جمهوری کل کشور پرداخت و تا پایان سال تسویه می‌شود.	در این راستا افزایش مجوز استفاده از تنخواه‌گردان برای تسویه اوراق دولتی به معنای تسویه این اوراق با پول پر قدرت بانک مرکزی است و این ناقض هدف اصلی انتشار اوراق یعنی تأمین مالی غیر تورمی دولت خواهد بود. به منظور جلوگیری از بروز مسئله تسویه اوراق بدهی، همان‌طور که ذکر شد باید مدیریت نقدینگی به صورت جدی مورد توجه قرار گرفته و از چند ماه قبل با توجه به پیش‌بینی منابع و مصارف چاره لازم اندیشیده شود. در مرحله بعدی هنگامی که به هر دلیلی این اتفاق رخ داد، نباید از طریق استفاده از سرجمع منابع با تنخواه‌گردان مازاد تسویه شود. خزانه‌داری باید مکلف شود در صورت بروز چنین مشکلی از اوراق درون‌سالی برای تأمین منابع لازم استفاده نماید و در صورت عدم امکان انتشار اوراق درون‌سالی، پرداخت از محل سرجمع منابع به عنوان آخرین راهکار مجاز باشد. در راستای نکات مطرح شده پیشنهاد می‌شود بخش دوم متن ماده (۲۳) از عبارت «توسط خزانه‌داری کل کشور از محل سرجمع منابع بودجه عمومی تأمین...» تغییر یافته و قبل از پرداخت از محل سرجمع منابع بودجه، تأمین منابع از محل انتشار اوراق درون‌سالی اضافه گردد. نظرات دستگاه‌ها: - فلسفه ایجاد ساختار مدیریت میان‌مدت هزینه‌های دولت و تحلیل پایداری بدهی‌های دولت و به دنبال آن تعیین سقف بدهی‌ها که در مفاد مختلف این لایحه نیز مورد اشاره قرار گرفته است، کنترل بدهی‌ها در سطحی است که بازپرداخت آن تبعات پولی و تورمی را در پی نداشته باشد. این درحالی است که تسویه بدهی‌های دولت از طریق افزایش سقف حساب تنخواه‌گردان خزانه، به عنوان یکی از راه‌های تأمین مالی بدهی‌های دولت در صورت کمبود نقدینگی، بانک مرکزی را به یکی از ارکان تأمین‌کننده وجه نقد مورد نیاز در تسویه بدهی‌های دولت تبدیل خواهد کرد. - راهکار مزبور علاوه بر ترویج رفتار غیرمنضبطانه دولت می‌تواند با برهم زدن ثبات پولی و مالی، در نهایت موجبات ناپایداری مالی دولت در میان‌مدت و کاهش ظرفیت تأمین مالی دولت از طریق انتشار اوراق بهادار را به همراه داشته باشد. - در این راستا پیشنهاد می‌شود: به جای «در صورت عدم تکافوی منابع عمومی، با اعلام وزیر و تصویب هیئت وزیران، معادل مبالغ مورد نیاز برای تسویه، به تنخواه‌گردان خزانه موضوع تبصره ماده (۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۱ اضافه می‌شود. رقم اضافه شده صرفاً به منظور تسویه بدهی‌های مسجل دولت بابت اصل و فرع اوراق دولت توسط خزانه‌داری کل کشور پرداخت و تا پایان سال تسویه می‌شود.» عبارت	صورت عدم دریافت تخصیص در موعد مقرر، با رعایت قوانین و مقررات نسبت به تأمین و پرداخت مبالغ مربوط در قالب تنخواه‌گردان اقدام کند. در صورت عدم تکافوی اعتبار مصوب در ردیف‌های مربوط در بودجه‌های سنواتی، پرداخت‌های مربوط به اوراق منتشره در سررسیدهای معین، توسط خزانه‌داری کل کشور از محل سرجمع منابع بودجه عمومی تأمین و پرداخت می‌شود. پرداخت مبالغ مذکور، مقدم بر تمامی پرداخت‌های خزانه‌داری کل کشور است. در صورت عدم تکافوی منابع عمومی، با اعلام وزیر و تصویب هیئت وزیران، معادل مبالغ مورد نیاز برای تسویه، به تنخواه‌گردان خزانه موضوع تبصره ماده (۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰- اضافه می‌شود. رقم اضافه شده صرفاً به منظور تسویه بدهی‌های مسجل دولت بابت اصل و فرع اوراق دولت توسط رئیس‌جمهوری کل کشور پرداخت و تا پایان سال تسویه می‌شود.

لا یحه	توضیحات	متن کمیته
	«در صورت عدم تکافوی منابع عمومی، از ظرفیت انتشار اسناد خزانه درون سالی، موضوع ماده (۱۸) همین لایحه، استفاده شود». جایگزین شود. - از آنجایی که لایحه مذکور سعی در ارتقای انضباط مالی دولت دارد، بهتر است در همین ماده ذکر شود که استفاده از تنخواه گردان خزانه منوط به تأمین وثایق مورد قبول است.	
ماده (۲۴) - پرداخت و تسویه بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به همه اشخاص براساس قوانین و مقررات مربوط، منوط به ارسال اطلاعات لازم به وزارت براساس الزامات و تکالیف مقرر در ماده (۲۷) این قانون است.		ماده (۲۴) - پرداخت و تسویه بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به همه اشخاص براساس قوانین و مقررات مربوط، منوط به ارسال اطلاعات لازم به وزارت براساس الزامات و تکالیف مقرر در ماده (۲۷) این قانون است.
ماده (۲۵) - وزارت مجاز است براساس دستورالعملی که با پیشنهاد وزارت و سازمان به تصویب شورای عالی می‌رسد، نسبت به تجدید ساختار بدهی‌های عمومی با توافق ذی‌نفع متقابل به روش‌های زیر اقدام نماید: ۱. بدهی را زودتر از سررسید تسویه نماید. ۲. بدهی قبلی را با بدهی جدید با شرایط متفاوت به بدهی جدید تبدیل نماید. ۳. دو یا چند بدهی را در یک بدهی تلفیق نماید. ۴. سررسید بدهی را طولانی‌تر نماید. ۵. بدهی‌های غیرسیال را با اوراق بدهی جایگزین کند. ۶. به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود، بدهی‌های دولت را با مطالبات دولت از طریق صدور اسناد تسویه خزانه تهاتر کند. تبصره «۱» - کلیه دارایی‌هایی که در نتیجه خریدوفروش و تبدیل اوراق بهادار تحصیل می‌گردد، متعلق به دولت است. وزارت در مورد دارایی‌های مزبور نمایندگی دولت را عهده‌دار خواهد بود. تبصره «۲» - بدهی‌های ناشی از انتشار اوراق مشارکت تا قبل سررسید مشمول حکم این ماده نمی‌باشد.	باید راهکاری برای طراحی یک مکانیزم منصفانه و شفاف در اخذ توافق ذی‌نفع متقابل ارائه شود. تضییع حقوق طلبکار در خلال تجدید ساختار بدهی می‌تواند اعتبار دولت را خدشه‌دار کرده و تأمین مالی دولت در آینده را تحت تأثیر قرار دهد. انتشار عمومی مستندات تجدید ساختار بدهی یکی از گام‌های لازم برای جلوگیری از بروز این مشکل باشد. به این منظور پیشنهاد می‌شود عبارت «تمامی مستندات مربوط به تجدید ساختار بدهی به جز مواردی که حسب اجماع اعضا، شورای عالی محرمانه تشخیص داده شود، به صورت عمومی اطلاع‌رسانی شود». به عنوان تبصره «۳» به ماده اضافه شود. علاوه بر این در مواردی که تعداد بسیار زیادی ذی‌نفع متقابل وجود داشته باشد (مانند اوراق بهادار در بازار ثانویه) توافق با ذی‌نفعان پیچیده خواهد بود و بهتر است فرایند شکل‌گیری این توافق تبیین شود. در تجربه بین‌المللی حد مشخصی برای توافق با ذی‌نفع تعیین می‌شود. برای مثال توافق با دو سوم دارندگان اوراق دولت برای سایرین نیز لازم‌الاجرا خواهد بود. نظرات دستگاه‌ها: - پرداخت پیش از موعد بدهی، جایگزینی بدهی‌ها با یکدیگر و ... بر روی جریان مدیریت تعهدات و مدیریت جریان نقد اثرگذار است و لذا هماهنگی بین سازمان و وزارت درخصوص اجرای این ماده ضروریست. از این رو پیشنهاد می‌شود سازوکار اجرایی این ماده در آیین‌نامه‌ای که با همکاری سازمان و وزارت تدوین می‌شود، تعیین شود. - در این ماده علی‌رغم اینکه عبارت «با توافق ذی‌نفع متقابل» قید شده است. با عنایت به این که همواره قدرت چانه‌زنی دولت در برابر سایر گروه‌های ذی‌نفع طرف قرارداد بالاتر می‌باشد در نهایت نظر دولت در نهایت ملاک عمل قرار خواهد گرفت.	ماده (۲۵) - وزارت مجاز است براساس دستورالعملی که با پیشنهاد وزارت و سازمان به تصویب شورای عالی می‌رسد، نسبت به تجدید ساختار بدهی‌های عمومی با توافق ذی‌نفع متقابل به روش‌های زیر اقدام نماید: ۱. بدهی را زودتر از سررسید تسویه نماید. ۲. بدهی قبلی را با بدهی جدید با شرایط متفاوت به بدهی جدید تبدیل نماید. ۳. دو یا چند بدهی را در یک بدهی تلفیق نماید. ۴. سررسید بدهی را طولانی‌تر نماید. ۵. بدهی‌های غیرسیال را با اوراق بدهی جایگزین کند. ۶. به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود، بدهی‌های دولت را با مطالبات دولت از طریق صدور اسناد تسویه خزانه تهاتر کند. تبصره «۱» - کلیه دارایی‌هایی که در نتیجه خریدوفروش و تبدیل اوراق بهادار تحصیل می‌گردد، متعلق به دولت است. وزارت در مورد دارایی‌های مزبور نمایندگی دولت را عهده‌دار خواهد بود. تبصره «۲» - بدهی‌های ناشی از انتشار اوراق مشارکت تا قبل سررسید مشمول حکم این ماده نمی‌باشد.



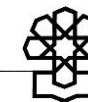
لایحه	توضیحات	متن کمیته
ماده (۲۶) - تأمین مالی، صدور تضمین و جبران خسارت و ورود در هر معامله‌ای که منجر به ایجاد بدهی برای دستگاه اجرایی یا دولت شود، توسط دستگاه‌های اجرایی جز در موارد زیر ممنوع است و به منزله تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی و عمومی تلقی می‌شود: ۱. طبق این قانون مجاز شده باشد. ۲. طبق قانون تأسیس، اساسنامه قانونی شرکت‌های دولتی یا سایر قوانین از جمله قوانین مالی و محاسباتی مربوط، مجاز شده باشد. تبصره- دولت مکلف است ظرف دو سال پس از ابلاغ این قانون، اقدامات قانونی لازم برای تنقیح قوانین مربوط به تأمین مالی، صدور تضمین و ایجاد بدهی را با همکاری وزارت، سازمان و معاونت حقوقی رییس‌جمهور معمول و لایحه مربوط را به مجلس ارائه نماید.	با توجه به اینکه بانک مرکزی در مسائل مربوط به تأمین مالی نقش مهمی دارد، همکاری این نهاد در تنقیح قوانین مربوطه توصیه می‌شود. نظرات دستگاه‌ها: - فرایند تأمین مالی با فرایندهای صدور تضمین و ایجاد تعهد تفاوت دارد و از حیث وظایف وزارت به‌شمار نمی‌رود. پرواضح است موضوع مدیریت تعهدات و تضمین دولت براساس قوانین و مقررات برعهده سازمان برنامه‌بودجه کشور است. شایان ذکر است در این راستا سامانه‌های مدیریت تعهدات عمومی و سامانه مدیریت تضمین دولتی در سازمان برنامه‌بودجه کشور جهت تحقق وظایف قانونی راه‌اندازی شده‌اند. - در تبصره ذیل این ماده، در تنقیح قوانین مربوط به تأمین مالی، نقشی برای بانک مرکزی در نظر گرفته نشده است.	ماده (۲۶) - تأمین مالی، صدور تضمین و جبران خسارت و ورود در هر معامله‌ای که منجر به ایجاد بدهی برای دستگاه اجرایی یا دولت شود، توسط دستگاه‌های اجرایی جز در موارد زیر ممنوع است و به منزله تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی و عمومی تلقی می‌شود: ۱- طبق این قانون مجاز شده باشد. ۲- طبق قانون تأسیس، اساسنامه قانونی شرکت‌های دولتی یا سایر قوانین از جمله قوانین مالی و محاسباتی مربوط، مجاز شده باشد. تبصره- دولت مکلف است ظرف دو سال پس از ابلاغ این قانون، اقدامات قانونی لازم برای تنقیح قوانین مربوط به تأمین مالی، صدور تضمین و ایجاد بدهی را با همکاری وزارت، سازمان و معاونت حقوقی رئیس‌جمهور معمول و لایحه مربوط را به مجلس ارائه نماید.
ماده (۲۷) - از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور- مصوب ۱۳۹۴ لغو می‌شود و مرکز مکلف است در مقاطع سه‌ماهه (فصلی)، گزارش بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی را در سه طبقه شامل اقلام مهم و عمده به‌شرح زیر تهیه و به‌روزرسانی نماید: طبقه اول - بدهی‌ها و مطالبات اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی. طبقه دوم- بدهی‌ها و مطالبات مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی. طبقه سوم- بدهی‌ها و مطالبات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی (دولتی و خصوصی) و بانک مرکزی. تبصره «۱»- مرکز باید از زمان ابلاغ این قانون، مطابق زمان‌بندی زیر و ظرف سه سال، گزارش‌های بدهی‌ها و مطالبات بخش عمومی را تکمیل نماید: ۱. سال اول؛ سطح یک: دولت و شرکت‌های دولتی (از جمله دستگاه‌های اجرایی مشمول ذکر یا تصریح نام). سال دوم؛ سطح دو: سطح یک به‌همراه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی. ۳- سال سوم؛ سطح سه: سطح دو به‌همراه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی دولتی و بانک مرکزی. ۴- سال چهارم؛ سطح چهار: سطح سه به‌همراه سایر دستگاه‌های بخش عمومی. تبصره «۲»- مرکز می‌تواند نسبت به اخذ اطلاعات تفصیلی نظیر بدهی‌ها و مطالبات اشخاص حقیقی، تاریخ ایجاد، تاریخ سررسید، موضوع بدهی و طلب اقدام نماید. تبصره «۳»- کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «۱» ماده (۱) این قانون مکلفند اطلاعات مورد نیاز وزارت را براساس ضوابط تعیین‌شده توسط وزارت ارائه نمایند.	در ماده (۱) قانون رفع موانع تولید در طبقه اول، دوم و سوم تفکیک اشخاص، مؤسسات و بانک‌ها را قید کرده است، اما در متن لایحه این تفکیک دیده نمی‌شود و باید اضافه شود. در تبصره «۱» عبارت «ظرف سه سال» درج شده، اما در بند «۴» برای سال چهارم نیز تعیین تکلیف شده است. علاوه‌بر این مشخص نیست زمان‌بندی ارائه شده چه موضوعیتی دارد. همچنین سطح چهار بسیار گسترده بوده و احصاء بدهی کل بخش عمومی توسط مرکز تقریباً غیرممکن است. در تبصره «۷» باید مرجع رسیدگی و تأیید بدهی‌ها تعیین تکلیف شود. یکی از پیشنهادها این است که سازمان حسابرسی بررسی بدهی‌ها را برعهده گرفته و در کمیته حسابرسی شورای عالی تأیید شده و شکایات احتمالی بررسی شود. در حال حاضر طبق تبصره «۲» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر «بدهی‌ها و مطالبات دولت که توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط اعلام نشده باشد، با اعلام وزارت و تأیید سازمان حسابرسی قطعی تلقی می‌شود». در تبصره «۸» اگر ذی‌حسابان تحت امر وزیر هستند. پس این تبصره بلاموضوع می‌شود. علاوه‌بر این عبارت «سایر مأموران مالی» عبارتی مبهم و نادقیق است. با توجه به اصل یکصدودهم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد در تبصره «۶» بهتر است به جای «عدم رعایت حکم این ماده»، «شمول این ماده» ذکر شود. تصریح بر اصطلاحاتی نظیر «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» و «مؤسسات دولتی» در بند «۱»، به دلیل داشتن تعاریف متعدد قانونی، مبهم است؛ زیرا مشخص	ماده (۲۷) - از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور- مصوب ۱۳۹۴ لغو می‌شود و مرکز مکلف است در مقاطع سه‌ماهه (فصلی)، گزارش بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی را در سه طبقه شامل اقلام مهم و عمده به‌شرح زیر تهیه و به‌روزرسانی نماید: طبقه اول - بدهی‌ها و مطالبات اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی. طبقه دوم- بدهی‌ها و مطالبات مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی. طبقه سوم- بدهی‌ها و مطالبات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی (دولتی و خصوصی) و بانک مرکزی. تبصره «۱»- مرکز باید از زمان ابلاغ این قانون، مطابق زمان‌بندی زیر و ظرف سه سال، گزارش‌های بدهی‌ها و مطالبات بخش عمومی را تکمیل نماید: ۱. سال اول؛ سطح یک: دولت و شرکت‌های دولتی (از جمله دستگاه‌های اجرایی مشمول ذکر یا تصریح نام). سال دوم؛ سطح دو: سطح یک به‌همراه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی. ۳- سال سوم؛ سطح سه: سطح دو به‌همراه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی دولتی و بانک مرکزی. ۴- سال چهارم؛ سطح چهار: سطح سه به‌همراه سایر دستگاه‌های بخش عمومی. تبصره «۲»- مرکز می‌تواند نسبت به اخذ اطلاعات تفصیلی نظیر بدهی‌ها و مطالبات اشخاص حقیقی، تاریخ ایجاد، تاریخ سررسید، موضوع بدهی و طلب اقدام نماید. تبصره «۳»- کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «۱» ماده (۱) این قانون مکلفند اطلاعات مورد نیاز وزارت را براساس ضوابط تعیین‌شده توسط وزارت ارائه نمایند.

لایحه	توضیحات	متن کمیته
تبصره «۴»- دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «۱» ماده (۱) این قانون مکلفند بسترهای سخت‌افزاری و نرم‌افزاری لازم برای تبادل برخط اطلاعات مالی مورد نیاز را که توسط وزارت اعلام می‌شود را فراهم نمایند.	نیست کدام‌یک از آنها در اینجا مدنظر است. لذا این ابهام با بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری، مغایر به‌نظر می‌رسد.	تبصره «۳»- کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «۱» ماده (۱) این قانون مکلفند اطلاعات مورد نیاز وزارت را براساس ضوابط تعیین‌شده در دستورالعملی که با همکاری وزارت و سازمان و در چارچوب قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی -مصوب ۱۴۰۱- تدوین می‌شود، ارائه نمایند.
تبصره «۵»- گزارش بدهی‌ها و مطالبات موضوع این ماده، در مقاطع زمانی سه‌ماهه توسط وزارت به کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه‌بودجه و محاسبات مجلس و هیئت وزیران ارسال و به‌همراه راهبرد میان‌مدت بدهی‌ها، برنامه انتشار سالانه اوراق بهادار اسلامی و تسهیلات اعطایی به بخش عمومی و سپرده‌های بخش عمومی نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی (پس از دریافت از بانک مرکزی) از طریق چاپ در روزنامه رسمی کشور در اختیار عموم قرار می‌گیرد.	نظرات دستگاه‌ها: - تبصره «۲» این لایحه در عمل مرکز را صرفاً به‌عنوان متولی ثبت بدهی‌ها معرفی کرده و اشاره‌ای به وظایف اصلی مرکز در احصا منشأ ایجاد بدهی‌ها، سازوکار صحت‌سنجی و پایش بدهی‌ها و ... نکرده است. لذا پیشنهاد می‌شود در قالب آیین‌نامه اجرایی به نحوه اجرای این وظایف پرداخته شود.	همچنین مکلفند تبصره «۴»- دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «۱» ماده (۱) این قانون مکلفند بسترهای سخت‌افزاری و نرم‌افزاری لازم برای تبادل برخط اطلاعات مالی مورد نیاز را که توسط وزارت اعلام می‌شود مطابق دستورالعمل مذکور فراهم نمایند.
تبصره «۶»- عدم رعایت حکم این ماده در دستگاه‌های زیرنظر ولی فقیه منوط به اذن معظم‌له است.	- با توجه به اینکه موضوع مدیریت بدهی‌ها با موضوع مدیریت تعهدات توسط سازمان ارتباط تنگاتنگی دارند و اطلاعات مربوط به بدهی‌ها جهت مدیریت مطلوب تعهدات دولت در اختیار سازمان قرار گیرد، لذا سازمان نیز باید در تهیه این آیین‌نامه و ضوابط دریافت اطلاعات از دستگاه‌ها نقش فعال داشته باشد.	تبصره «۵»-۴- گزارش بدهی‌ها و مطالبات موضوع این ماده، در مقاطع زمانی سه‌ماهه توسط وزارت به کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه‌بودجه و محاسبات مجلس و هیئت وزیران ارسال و <u>خلاصه‌ای از اهم موارد آن</u> به‌همراه راهبرد میان‌مدت بدهی‌ها، برنامه انتشار سالانه اوراق بهادار اسلامی و تسهیلات اعطایی به بخش عمومی و سپرده‌های بخش عمومی نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی (پس از دریافت از بانک مرکزی) از طریق چاپ در روزنامه رسمی کشور در اختیار عموم قرار می‌گیرد.
تبصره «۷»- مرجع رسیدگی و تأیید بدهی‌ها و مطالبات موضوع این ماده، نحوه گزارش‌دهی و حدود افشای اطلاعات، به‌موجب دستورالعمل مصوب شورای عالی تعیین می‌شود.	- در تبصره «۵» این ماده روش پیشنهادی جهت ارائه اطلاعات به عموم متناسب با پیشرفت فناوری‌های جدید نمی‌باشد.	تبصره «۶»-۵- عدم رعایت حکم این ماده در دستگاه‌های زیرنظر ولی فقیه منوط به اذن معظم‌له است.
تبصره «۸»- ذی‌حسابان/مدیران امور مالی و سایر مأموران مالی دستگاه‌های اجرایی در اجرای تکالیف و مسئولیت‌هایی که توسط وزارت به آنها محول می‌شود، موظفند به تکالیف و مسئولیت‌های محوله عمل نمایند و کلیه مسئولان دستگاه‌های اجرایی و کارکنان ذی‌حسابی/امور مالی مکلف به همکاری و تشریک مساعی در این مورد خواهند بود. متخلفین با رأی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به مجازات‌های مندرج در ماده (۱۰) این قانون محکوم خواهند شد.	- در تبصره «۷» تعیین مرجع رسیدگی و تأیید بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی، برعهده شورای عالی گذاشته شده است. این امر با اصول اولیه علم حقوق سازگار نیست و توصیه می‌شود در همین قانون مجلس شورای اسلامی مرجع متناسب را تعیین کند. تجربیات سنوات گذشته نیز نشان می‌دهد اجرای این شیوه سبب اجحاف در حقوق طلبکاران (به‌ویژه شبکه بانکی) می‌شود.	تبصره «۷»-۶- مرجع رسیدگی و تأیید بدهی‌ها و مطالبات موضوع این ماده، نحوه گزارش‌دهی و حدود افشای اطلاعات، به‌موجب دستورالعمل مصوب شورای عالی تعیین می‌شود. مرکز، مرجع اعلام بدهی‌های قطعی - <u>تجاری</u> - دولت می‌باشد.
	- به‌دلیل مشابه درخصوص بانک مرکزی توصیه می‌گردد مرجع رسیدگی و تأیید بدهی فی‌مابین کمافی‌السابق هیئت نظار بانک مرکزی باقی بماند.	تبصره «۸»-۷- ذی‌حسابان/مدیران امور مالی و سایر مأموران مالی دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «۱» ماده (۱) در اجرای تکالیف و مسئولیت‌هایی که توسط وزارت به آنها محول می‌شود، موظفند به تکالیف و مسئولیت‌های محوله عمل نمایند و کلیه مسئولان دستگاه‌های اجرایی و کارکنان ذی‌حسابی/امور مالی مکلف به همکاری و تشریک مساعی در این مورد خواهند بود. متخلفین با رأی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به مجازات‌های مندرج در ماده (۱۰) این قانون محکوم خواهند شد.
	پیشنهاد اصلاحی: ماده جدید- مرجع رسیدگی و تأیید بدهی‌ها و مطالبات به‌شرح ذیل تعیین می‌شود:	
	۱. اتاق‌های مربوطه برای بدهی و مطالبات اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی.	
	۲. سازمان برنامه‌بودجه برای بدهی و مطالبات مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و بانک مرکزی.	
	۳. بانک مرکزی برای بدهی‌ها و مطالبات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی (دولتی و خصوصی).	
	تبصره- ترتیبات رسیدگی و تأیید، نحوه گزارش‌دهی و حدود افشای اطلاعات، به‌موجب دستورالعمل مصوب شورای عالی تعیین می‌شود.	



لایحه	توضیحات	متن کمیته
ماده (۲۸) - وزارت موظف است تا پایان مهر ماه هر سال، نسبت به ارسال گزارش تأیید شده بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی به‌همراه گزارش تحلیل پایداری بدهی و نسبت بدهی تا پایان سال قبل، به سازمان اقدام نماید. سازمان موظف است نسبت به ارسال گزارش بدهی و مطالبات، گزارش تحلیل پایداری بدهی و نسبت بدهی همراه با لایحه بودجه سنواتی به مجلس اقدام نماید. تبصره «۱» - نسبت بدهی معادل نسبت بدهی دولت، شرکت‌های دولتی و سایر بخش‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری (براساس اعلام مرکز آمار ایران) است. تبصره «۲» - مرجع، نحوه رسیدگی و تأیید انواع بدهی‌های موضوع این ماده و نحوه احتساب آن در محاسبه نسبت بدهی و گزارش تحلیل پایداری، به‌موجب آیین‌نامه‌ای است که ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون به پیشنهاد وزارت به تأیید هیئت وزیران می‌رسد.	آنچه به‌عنوان نسبت بدهی در تبصره «۱» تعریف شده از دقت کافی برخوردار نیست. با توجه به تورم مزمن در اقتصاد ایران نسبت مذکور دچار کم‌رأوردی است. صورت کسر با نرخ بهره رسمی رشد می‌کند، اما مخرج کسر با نرخ تورم افزایش می‌یابد. لذا پیشنهاد می‌شود در کنار نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی از نسبت بدهی به درآمد عمومی نیز استفاده شود. با توجه به ماهیت تعریفی تبصره «۱»، بهتر است این مورد به ماده (۱) منتقل شود. در تبصره «۲» آیین‌نامه مربوط به مرجع، نحوه رسیدگی و تأیید انواع بدهی‌های موضوع این ماده و نحوه احتساب آن در محاسبه نسبت بدهی و گزارش تحلیل پایداری، باید مشترکاً به پیشنهاد وزارت و سازمان و بانک مرکزی باشد.	ماده (۲۸) - وزارت موظف است تا پایان مهر ماه هر سال، نسبت به ارسال گزارش تأیید شده بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی به‌همراه گزارش سالانه تحلیل پایداری بدهی و نسبت بدهی تا پایان سال قبل، به سازمان اقدام نماید. سازمان موظف است نسبت به ارسال <u>درج</u> گزارش بدهی و مطالبات، گزارش تحلیل پایداری بدهی و نسبت بدهی همراه با لایحه بودجه سنواتی به مجلس اقدام نماید. تبصره «۱» - نسبت بدهی معادل نسبت بدهی دولت، شرکت‌های دولتی و سایر بخش‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری (براساس اعلام مرکز آمار ایران) است. (به قسمت تعاریف منتقل شد). تبصره «۲» - مرجع، نحوه رسیدگی و تأیید انواع بدهی‌های موضوع این ماده و نحوه احتساب آن در محاسبه نسبت بدهی و گزارش تحلیل پایداری، به‌موجب آیین‌نامه‌ای است که ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون به پیشنهاد وزارت به تأیید هیئت وزیران می‌رسد.
ماده (۲۹) - ارزشگذاری انواع بدهی برحسب پول ملی و تسعیر اقلام ارزی مطابق با استانداردهای حسابداری مربوط انجام می‌شود. تبصره: در صورت استفاده از روش‌های ارزش‌یابی خارج از چارچوب استاندارد حسابداری برای انواع بدهی، مراتب باید در گزارش مربوطه افشا شود.	نرخ تسعیر در بازپرداخت مطالبات نهادهایی نظیر صندوق توسعه ملی و همچنین تجاوز از سقف شاخص‌های محدودکننده بدهی اهمیت زیادی دارد و شورا باید از نرخ‌های تسعیر نامناسب جلوگیری کند. همچنین در صورت استفاده از روش‌های ارزش‌یابی خارج از چارچوب استاندارد حسابداری برای انواع بدهی، مراتب باید در گزارش مربوطه افشا شود.	ماده (۲۹) - ارزشگذاری انواع بدهی بر حسب پول ملی و تسعیر اقلام ارزی مطابق با استانداردهای حسابداری مربوط انجام می‌شود. تبصره: در صورت استفاده از روش‌های ارزش‌یابی خارج از چارچوب استاندارد حسابداری برای انواع بدهی، مراتب باید در گزارش مربوطه افشا شود.
ماده (۳۰) - مرکز موظف است تا پایان شهریورماه هر سال، گزارش اهم فعالیت‌های مدیریت بدهی در سال گذشته را به شورای عالی ارائه نماید. گزارش مذکور باید حداقل موارد زیر باشد: ۱. تحلیل پایداری بدهی‌های عمومی سال قبل به‌همراه تطبیق نتایج آن با داده‌های واقعی. ۲. تحلیل وضعیت انواع بدهی‌های عمومی (صریح، ضمنی، قطعی و احتمالی) و تضمین‌های صادره به تفکیک دولت، شرکت‌های دولتی و بخش عمومی غیردولتی و کل بخش عمومی. ۳. ارزیابی عملکرد سند راهبرد میان‌مدت بدهی‌ها و رعایت سقف کمی بدهی‌های عمومی. ۴. میزان دستیابی به اهداف مدیریت بدهی. ۵. فهرستی از تمام تضمین‌های صادره توسط دولت و سایر بدهی‌های احتمالی به‌همراه گزارشی از احتمال حال شدن آنها. ۶. ارزیابی آثار مالی بدهی‌های حاصل از مصوبه‌های قانونی و بودجه‌ای. ۷. گزارش عملیات فرابودجه‌ای دولت که منتهی به ایجاد تعهد و بدهی می‌گردد.	در مواد مختلف لایحه وظایف متنوع و سنگینی برعهده مرکز گذاشته شده است. به‌صورت خاص آنچه در بند «۶» این ماده ذکر شده با وظایف و تخصص فعلی مرکز هماهنگی ندارد؛ از این‌رو پایش عملکرد مرکز به‌منظور آماده‌سازی شرایط لازم و به‌کارگیری نیروی انسانی ماهر باید در لایحه گنجانده شود. امور مربوط به تضامین و عملیات فرابودجه در سازمان انجام می‌گیرد و از طرف دیگر به‌صورت کلی مسئول احصای بدهی، مرکز است؛ بنابراین نیاز است اطلاعات مربوط به موارد مذکور به‌صورت مرتب از طرف سازمان در اختیار مرکز قرار گیرد. با توجه به آنچه در قسمت تعاریف بیان شد پیشنهاد باید در بند «۲» واژه «تعهدات عمومی» باید جایگزین «بدهی عمومی» شود. به این منظور پیشنهاد می‌شود تبصره زیر به ماده الحاق شود: تبصره: سازمان مکلف است مطابق دستورالعملی که به همکاری وزارت و سازمان تدوین شده و به تصویب شورای عالی می‌رسد، اطلاعات مربوط به تضمین‌ها و سایر بدهی‌های احتمالی و همچنین عملیات فرابودجه‌ای را به‌صورت ماهیانه در اختیار وزارت قرار دهد.	ماده (۳۰) - مرکز موظف است تا پایان شهریورماه هر سال، گزارش اهم فعالیت‌های مدیریت بدهی در سال گذشته را به شورای عالی ارائه نماید. گزارش مذکور باید شامل موارد زیر باشد: ۱. تحلیل پایداری بدهی‌های عمومی سال قبل به‌همراه تطبیق نتایج آن با داده‌های واقعی. ۲. تحلیل وضعیت انواع بدهی‌های عمومی (صریح، ضمنی، قطعی و احتمالی) و تضمین‌های صادره به تفکیک دولت، شرکت‌های دولتی و بخش عمومی غیردولتی و کل بخش عمومی. ۳. ارزیابی عملکرد سند راهبرد میان‌مدت بدهی‌ها و رعایت سقف کمی بدهی‌های عمومی. ۴. میزان دستیابی به اهداف مدیریت بدهی. ۵. فهرستی از تمام تضمین‌های صادره توسط دولت و سایر بدهی‌های احتمالی به‌همراه گزارشی از احتمال حال شدن آنها. ۶. ارزیابی آثار مالی بدهی‌های حاصل از مصوبه‌های قانونی و بودجه‌ای. ۷. گزارش عملیات فرابودجه‌ای دولت که منتهی به ایجاد تعهد و بدهی می‌گردد.

لایحه	توضیحات	متن کمیته
	نظرات دستگاه‌ها: تهیه فهرست تضامین و گزارش عملیات فرابودجه‌ای دولت از وظایف سازمان است که در حال حاضر توسط این سازمان در حال انجام است.	
فصل پنجم - سایر موضوعات (جریمه‌ها و معافیت‌ها)	فصل پنجم - سایر موضوعات (جریمه‌ها و معافیت‌ها)	فصل پنجم - سایر موضوعات (جریمه‌ها و معافیت‌ها)
ماده (۳۱) - اگر شخصی غیر از افراد مجاز طبق این قانون از طرف دولت قرارداد یا موافقتنامه استقراض امضا نماید یا از طرف دولت اوراق بهادار و یا تضمین صادر نماید، دولت ملزم به ایفای بدهی ناشی از آن قرارداد نیست و متخلف علاوه بر مجازات قانونی، مکلف به تسویه بدهی‌های مربوط می‌باشد.	عبارت «متخلف علاوه بر مجازات قانونی» محل ابهام است؛ چراکه اگر هدف، جرم‌انگاری فعالیت‌های موضوع ماده (۳۱) بوده باشد، گزاره «متخلف» صحیح نبوده و باید از عبارت «مرتکب» استفاده شود و چنانچه، منظور از عبارت مزبور، تنبیهات اداری بوده است، استعمال گزاره «مجازات قانونی» مخدوش است. همچنین بازپرداخت بدهی ایجاد شده توسط فرد در بسیاری از موارد به دلیل رقم بالا قابل انجام نیست. لذا لازم است به منظور تخلف/جرم‌انگاری مجازات مناسبی برای فرد تعیین شود.	ماده (۳۱) - اگر شخصی غیر از افراد مجاز طبق این قانون از طرف دولت قرارداد یا موافقتنامه استقراض امضا نماید یا از طرف دولت اوراق بهادار و یا تضمین صادر نماید، دولت ملزم به ایفای بدهی ناشی از آن قرارداد نیست و متخلف علاوه بر مجازات قانونی، مکلف به تسویه بدهی‌های مربوط می‌باشد. (مراعا)
ماده (۳۲) - هر شخصی که عالماً و عامداً اوراق بهادار دولتی را جعل نماید یا از اوراق بهادار دولتی جعلی استفاده کند یا از اوراق بهادار واقعی در معامله مجرمانه استفاده نماید با حکم مراجع قضایی ذی‌صلاح به مجازات نقدی معادل سه برابر مبلغ مورد تخلف و حبس از چهارده تا بیست سال و محرومیت از حقوق اجتماعی از ۱۰ تا بیست سال محکوم خواهد شد. تبصره - اشخاص حقوقی با رعایت قانون مجازات اسلامی در این خصوص مجازات خواهد شد.	با عنایت به آنکه در ماده (۵۲۶) قانون مجازات اسلامی، جعل اوراق بهادار و استفاده از آن جرم‌انگاری شد، فلسفه نگارش این ماده باید مشخص شود وگرنه وجود دو ماده قانونی درخصوص جرم واحد، وجهت حقوقی ندارد و مغایر با اصول قانون‌نویسی (تتقیحی) است که مجریان را با ابهام و بعضاً تفاسیر متضاد، مواجه خواهد کرد. عبارت «مبلغ مورد تخلف» صحیح نبوده و باید به جای آن از عبارت «مبلغ موضوع جرم ارتكابی» استفاده شود. مجازات ۱۴ تا ۲۰ سال برای شخص مرتکب، با توجه به سیاست‌های حبس‌زدایی در نظام تقنینی کشور (موضوع بند «۶۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ مقام معظم رهبری)، محل تأمل است. سقف محرومیت اجتماعی مقرر در قانون مجازات اسلامی، ۱۵ سال است؛ بنابراین محرومیت به محرومیت از حقوق اجتماعی از ۱۰ تا بیست سال، اولاً فاقد تناسب (موضوع بند «۶۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ مقام معظم رهبری) است. ثانیاً برخلاف عمومات مقرر در قانون مجازات اسلامی (موضوع مواد (۱۹)، (۲۵) و (۲۶) این قانون) است. عبارت «از اوراق بهادار واقعی در معامله مجرمانه استفاده نماید» از نظر حقوقی بلاوجه است؛ زیرا استفاده از سند معقول، در اوراق بهادار موضوعیت نداشته و تفاوتی در استفاده از چنین سندی در این اوراق و در غیر این اوراق وجود ندارد.	ماده (۳۲) - هر شخصی که عالماً و عامداً اوراق بهادار دولتی را جعل نماید یا از اوراق بهادار دولتی جعلی استفاده کند یا از اوراق بهادار واقعی در معامله مجرمانه استفاده نماید با حکم مراجع قضایی ذی‌صلاح به مجازات نقدی معادل سه برابر مبلغ مورد تخلف و حبس از چهارده تا بیست سال و محرومیت از حقوق اجتماعی از ۱۰ تا بیست سال محکوم خواهد شد. تبصره - اشخاص حقوقی با رعایت قانون مجازات اسلامی در این خصوص مجازات خواهد شد. (مراعا)



لایحه	توضیحات	متن کمیته
	نظرات دستگاه‌ها: طبق ماده (۵۲۶) قانون مجازات اسلامی، چنانچه جعل اوراق بهادار به قصد اخلاف در وضع پولی یا بانکی یا اقتصادی یا برهم زدن نظام و امنیت سیاسی و اجتماعی باشد، چنانچه محارب و مفسد شناخته نشود، به حبس از پنج تا بیست سال محکوم می‌شود. با این حال در ماده (۳۲) لایحه، برای جرم جعل اوراق بهادار حتی بدون وجود قصد اخلاف در وضع پولی یا بانکی یا اقتصادی مجازات چهارده تا بیست سال پیش‌بینی شده که مجازات سنگین‌تری نسبت به قانون مجازات اسلامی برای جرم مزبور تعیین کرده است. مضافاً این ماده با (۵۲۶) مزبور همپوشانی دارد و در صورت تصویب، مقام قضایی در تطبیق فعل مجرمانه با قانون با ابهام مواجه خواهد بود.	
ماده (۳۳) - اعضای شورای عالی و کارکنان مرکز مکلفند از افشای مستقیم یا غیرمستقیم اطلاعات محرمانه‌ای که در اجرای وظایف خود از آنها مطلع می‌شوند، حتی پس از خاتمه دوران تصدی خود، خودداری نمایند. در غیر این صورت مطابق قانون مجازات اسلامی مجازات خواهند شد.		ماده (۳۳) - اعضای شورای عالی و کارکنان مرکز مکلفند از افشای مستقیم یا غیرمستقیم اطلاعات محرمانه‌ای که در اجرای وظایف خود از آنها مطلع می‌شوند، حتی پس از خاتمه دوران تصدی خود، خودداری نمایند. در غیر این صورت مطابق قانون مجازات اسلامی مجازات خواهند شد.
ماده (۳۴) - انتشار اولیه اوراق بهادار و اوراق بدهی دولت از جمله انواع اسناد خزانه و انواع صکوک اسلامی از مالیات نقل و انتقال و کلیه کارمزدهای مربوط در تمامی مراجع دولتی و غیردولتی اعم از سازمان بورس و اوراق بهادار معاف است. تبصره «۱» - کارمزد بازارگردانی و تعهد پذیرهنویسی و کارمزد معامله‌گران اولیه اوراق بهادار دولت از مالیات معاف است. تبصره «۲» - کلیه کارمزدهای انتشار و معاملات اوراق دولت در بازارهای اولیه و ثانویه از جمله کارمزد بورس/ فرابورس، مدیریت فناوری بورس تهران، شرکت سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویه وجوه و حق نظارت سازمان بورس به‌نحوی تعیین می‌شود که خریدوفروش روزانه اوراق بهادار اسلامی دولت، سودآور باشد. سازمان بورس و اوراق بهادار و سایر دستگاه‌های اجرایی مربوط مکلفند ظرف یک‌ماه پس از ابلاغ این قانون، اقدامات لازم را حسب مورد معمول و نسبت به اعلام نرخ‌های جدید اقدام نماید.	نظرات دستگاه‌ها: دولت باید حداقل بخشی از کارمزد انتشار اولیه اوراق را بپردازد. این هزینه نیز درواقع بخشی از هزینه تأمین مالی است که دولت مکلف به پرداخت آن است و با حکم این ماده درواقع هزینه را بین مراجع دولتی و غیردولتی مندرج در صدر ماده سرشکن می‌کند.	ماده (۳۴) - انتشار اولیه اوراق بهادار و اوراق بدهی دولت از جمله انواع اسناد خزانه و انواع صکوک اسلامی از مالیات نقل و انتقال و کلیه کارمزدهای مربوط در تمامی مراجع دولتی و غیردولتی اعم از سازمان بورس و اوراق بهادار معاف است. تبصره «۱» - کارمزد بازارگردانی و تعهد پذیرهنویسی و کارمزد معامله‌گران اولیه اوراق بهادار دولت از مالیات معاف است. تبصره «۲» - کلیه کارمزدهای انتشار و معاملات اوراق دولت در بازارهای اولیه و ثانویه از جمله کارمزد بورس/ فرابورس، مدیریت فناوری بورس تهران، شرکت سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویه وجوه و حق نظارت سازمان بورس به‌نحوی تعیین می‌شود که خریدوفروش روزانه اوراق بهادار اسلامی دولت، سودآور باشد. سازمان بورس و اوراق بهادار و سایر دستگاه‌های اجرایی مربوط مکلفند ظرف یک‌ماه پس از ابلاغ این قانون، اقدامات لازم را حسب مورد معمول و نسبت به اعلام نرخ‌های جدید اقدام نماید.
فصل ششم - تعهدات و تضامین (الحاقی)	فصل ششم - تعهدات و تضامین (الحاقی)	فصل ششم - تعهدات و تضامین (الحاقی)
الحاقی	مدیریت تعهدات و تضامین از پیش‌نیازهای بسیار مهم سامان‌دهی بدهی‌های دولت است. تضامین متعدد از مجاری مختلف صادر شده و در بسیاری از موارد با نكول مدیون اصلی بر ذمه دولت قرار می‌گیرد. همچنین به‌موجب قوانین و مصوبات مختلف، تعهدات گوناگونی برای دولت ایجاد می‌شود. طراحی مکانیزم مناسب برای ثبت و احصای دقیق تعهدات و تضامین یکی از اقدامات مهم برای جلوگیری از افزایش بی‌رویه تعهدات و	ماده - دستگاه‌های اجرایی مکلفند درخواست‌های ایجاد تعهدات و تضامین عهده دولت را به‌منظور بررسی و صدور مجوز ایجاد، به سازمان ارسال نمایند. نحوه طبقه‌بندی، تأیید و مدیریت اخذ مجوز، ثبت و ایفای تعهدات و تضامین، قواعد و الزامات ایجاد تعهد و صدور تضامین، شرایط و نحوه سررسید شدن تعهدات، قاعده‌گذاری جهت ایفای تعهدات و تضامین و همچنین نحوه خاص اجرا در دستگاه‌های نظامی و انتظامی و امنیتی مطابق

لایحه	توضیحات	متن کمیته
الحاقی	تضامین و در نتیجه بدهی‌های دولت است. به این منظور پیشنهاد می‌شود تمامی تعهدات و تضامین فقط در صورتی به رسمیت شناخته شود که به تأیید سازمان رسیده و شناسه یکتا داشته باشد.	دستورالعملی خواهد بود که توسط سازمان حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
		تبصره «۱» - صدور تضمین‌نامه توسط سازمان مشمول قانون تجارت الکترونیکی - مصوب ۱۳۸۲- بوده و در حکم صدور برگه تضمین‌نامه است. صرفاً تضمین‌نامه‌های ثبت‌شده در سازمان، واجد اعتبار بوده و دولت هیچ‌گونه تعهدی در خصوص تضامین ثبت‌نشده در سازمان برعهده نخواهد داشت.
		تبصره «۲»- در صورتی که دستگاه‌های اجرایی به موجب قوانین و مقررات، مجاز به صدور تضمین اعم از تضامین به ذی‌نفعان داخلی و خارجی شوند، تضمین‌نامه مربوطه باید پیش از صدور به تأیید سازمان برسد.
الحاقی		ماده- ایجاد و تحمیل هرگونه تعهدات و تضامین توسط دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادهای ذی‌صلاح خارج از چارچوب این ماده که از اعتبارات عمومی استفاده می‌کنند و دارای بار مالی هستند، ممنوع است. مسئولیت اجرای این حکم برعهده بالاترین مقام دستگاه اجرایی، مقامات مجاز و مدیران مالی و ذی‌حسابان مربوط است. تخلف از این حکم، تعهد زاید بر اعتبار محسوب و متخلف به مجازات موضوع ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۲ یا اصلاحات و الحاقات بعدی محکوم می‌گردد.
		ماده- ایجاد هرگونه طلب جدید از دولت در صورتی مجاز است که از قبل حسب مورد موضوعی شناسه تعهدات/تضامین آن صادر شده باشد. سازمان برنامه‌بودجه کشور مکلف است در متن سند صدور شناسه تعهدات/تضامین، شرایط به‌روزرسانی مطالبات از دولت اعم از نرخ سود و روش به‌روزرسانی را به‌صورت دقیق و شفاف درج نماید.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir