



بزهشکده شورای نگهبان



اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

بخش دوم: محورهای مهم

کد گزارش: ۹۶۱۱۰۸۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۱/۲۴

پژوهشکده شورای نگهبان

بسمه تعالی

از جمله مهمترین محورهایی که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور وجود دارد و تصمیم گیری در مورد آن حائز اهمیت می باشد، عبارتند از: بودجه شرکت‌های دولتی، برداشت از صندوق توسعه ملی و میزان انتشار اوراق تعهدزا توسط دولت. در این گزارش سعی شده تا این محورها تبیین و مسایل پیرامون آن تشریح گردد.

۱. بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه کل کشور

مقدمه

از جمله موارد مهمی که در پیوست‌های لویح بودجه مندرج می‌گردد و بخش عظیمی از بودجه کل کشور را به خود اختصاص می‌دهد، پیوست شماره سه تحت عنوان «بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت» است که در بند «ب» ماده واحده بودجه نیز منعکس گردیده است. شایان توجه است که این قسمت، با توجه به ویژگی‌های خاص این بخش از بودجه - که در این گزارش بدان اشاره خواهد شد - می‌توان آن را لایه پنهانی و مغفول بودجه کل کشور نامید. حال آنکه تقریباً به طور میانگین، بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، دو سوم بودجه کل کشور را به خود اختصاص می‌دهد. به عنوان نمونه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، کمی بیش از شصت و هشت درصد (۶۸٪) از بودجه کل کشور، به همین بخش اختصاص پیدا کرده است که نقش بسزایی در تعیین سرنوشت بودجه کل کشور خواهد داشت.

بررسی پیوست شماره «۳» لایحه بودجه کل کشور حاکی از وجود ایرادات متعدد و مغایرت با اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصول ۵۲، ۵۳ و ۵۵ است. در این گزارش، ایرادات ناظر بر نحوه تنظیم بودجه شرکت‌های دولتی اجمالاً مورد بررسی قرار گرفته است.

عدم جامعیت بودجه

بودجه‌ریزی و تنظیم قانون بودجه، دارای اصول و ضوابط مخصوصی است که بخشی از آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مورد اشاره قرار گرفته است. از جمله این اصول، اصل «جامعیت» بودجه است که بر اساس آن، باید تمام درآمدها و هزینه‌های دولت به هر شکل و صورتی که هست، در سند بودجه جمع‌آوری و به صورت ناخالص به مجلس تقدیم گردد. ناخالص بودن بودجه به این معنی است که باید ارقام منظور در بودجه بدون آنکه هزینه‌ها از درآمدها کسر گردند، در سند بودجه درج گردد. بنابراین به موجب اصل جامعیت بودجه - که از آن به اصل کاملیت هم نام برده شده است - همه اقلام درآمندی و همه اقلام هزینه‌ای باید در بودجه عمومی منعکس گردند.

اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی را نیز می‌توان دربردارنده این مفهوم دانست. با این توضیح که اصل ۵۲، تکلیف دولت در تهیه لایحه و تکلیف مجلس در خصوص رسیدگی و تصویب لایحه دولت را ناظر بر «بودجه کل کشور» می‌داند و لذا مستفاد از اصطلاح «بودجه کل کشور»، همان چیزی است که از آن تحت عنوان اصل جامعیت بودجه یاد می‌شود. همچنین اصل ۵۳ قانون اساسی

با تصریح به لزوم قانونی بودن همه پرداخت‌ها، مقرر می‌دارد: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.» در نتیجه، قانون اساسی نیز بر لزوم جامعیت بودجه تأکید کرده است.

اما با نگاهی به قوانین بودجه طی سال‌های اخیر و نیز لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، مخصوصاً در رابطه با بودجه شرکت‌های دولتی (پیوست شماره سه لایحه بودجه)، مشخص می‌شود که این اصل مهم در بودجه‌ریزی نقض گردیده است. نقض اصل جامعیت بودجه در تنظیم بودجه شرکت‌های دولتی از چند جهت قابل توجه است.

وجه اول آنکه فهرست شرکت‌های دولتی مذکور در پیوست شماره سه لایحه بودجه، کلیه شرکت‌های دولتی موجود را پوشش نداده است. یعنی بودجه برخی از شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه کل کشور (پیوست شماره سه) درج نشده است. گفتنی است که این موضوع دائماً توسط دیوان محاسبات کشور تذکر داده شده و می‌شود؛ به عنوان نمونه در بند اول از بخش سوم «خلاصه گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور» چنین بیان شده است: «عدم درج بودجه ... تعداد کثیری از شرکت‌های دولتی، نشان از نقض اصل جامعیت بودجه کشور دارد.» نمونه بارز این امر، عدم درج بودجه سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی است. این سازمان‌ها که بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ مجلس شورای اسلامی تشکیل شده‌اند، دارای ماهیت شرکتی بوده و مالکیت آن‌ها در اختیار دولت است. بنابراین شرکت دولتی محسوب می‌شوند و طبعاً باید بودجه آن‌ها در قسمت مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی - به عنوان یکی از ارکان بودجه کل کشور - درج گردد. (لازم به ذکر است که بر اساس بند «ی» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور و بند «ل» تبصره «۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور دولت مکلف شده بود تا بودجه سازمان‌های مزبور را در لایحه بودجه سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ درج کند. لکن در هیچ یک از لوایح تقدیمی دولت این مهم مورد توجه قرار نگرفته است.) علاوه بر این، بودجه شرکت‌هایی همچون شرکت‌های مهندسی و توسعه گاز ایران، بازرگانی گاز ایران، آوای پردیس سلامت، بیمه ایران و انگلیس و ... که همگی شرکت دولتی محسوب می‌شوند نیز در پیوست شماره سه لایحه دولت مشاهده نمی‌شود. لذا پیوست شماره سه از جهت نقص در شمول کلیه شرکت‌های دولتی مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی قلمداد می‌شود.

وجه دیگری که در بررسی لایحه بودجه توسط مجلس و شورای نگهبان مورد غفلت واقع می‌شود و منجر به نقض اصل جامعیت بودجه می‌گردد، عبارت است از عدم درج بودجه شرکت‌هایی که هرچند تحت عنوان «شرکت دولتی» قرار نمی‌گیرند، اما بخشی از سهام آن‌ها متعلق به دولت است. توضیح آنکه بر اساس تعاریف قانونی موجود از شرکت دولتی، صرفاً شرکت‌هایی را تحت این عنوان می‌توان در نظر گرفت که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه آنها متعلق به دولت باشد. بنابراین شرکت‌هایی که سهم دولت از سرمایه آنها کمتر از میزان مذکور باشد، شرکت دولتی محسوب نمی‌شوند و در نتیجه، منابع و مصارف آنها در بودجه کل کشور درج نمی‌گردد. به عنوان مثال شرکتی که ۴۹٪ سرمایه آن متعلق به دولت باشد، در لایحه بودجه درج نمی‌گردد. در حالی که منابع و مصارف چنین شرکتی، به آن میزان که مربوط به سهم دولت می‌شود، جزئی از بودجه عمومی دولت محسوب شده و به تبع آن، باید در لایحه بودجه منعکس گردد.

موارد فوق، فارغ از اینکه دارای آثار سوء اقتصادی (از جمله فساد و عدم شفافیت مالی) است، منجر به نقض برخی از اصول قانون اساسی می‌شود؛ با این توضیح که از جهت عدم شمول آن نسبت به مواردی که لازم است در بودجه کل کشور منعکس گردد، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی بوده و نتیجه این موضوع، آن است که از یک سو درآمد شرکت‌هایی که بودجه آنها در بودجه کل

کشور منظور نشده است، به خزانه‌داری کل کشور واریز نمی‌گردد که خود، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی هست و از سوی دیگر به جهت عدم تأمین نظارت دیوان محاسبات کشور مغایر اصل ۵۵ قانون اساسی تلقی می‌شود.

لازم به ذکر است فارغ از مغایرت این امر با اصول مزبور اگر شرکت‌های یاد شده - اعم از شرکت‌های دولتی و شرکت‌هایی که کمتر از ۵۰٪ سرمایه آنها متعلق به دولت است - شرکت‌هایی سودده باشند، نتیجه آن بسط ید دولت در استفاده از درآمدهای آن به نحو دلخواه و صرفاً در چارچوب مصوبات مجمع عمومی شرکت خواهد شد که نظارتی نیز توسط نهادهایی همچون دیوان محاسبات کشور بر آنها وجود نخواهد داشت. اما اگر شرکت‌های مزبور، شرکت‌هایی زیان‌ده باشند، نتیجه آن تحمیل هزینه به دولت از محل بودجه عمومی به جهت عدم تصمیم‌گیری مناسب درخصوص آنها خواهد بود.

عدم شمولیت بودجه

از دیگر اصول حاکم بر بودجه‌ریزی، اصل شمولیت بودجه یا اصل تفصیلی بودن بودجه است. به موجب این اصل، بودجه باید به صورت تفصیلی و با جزئیات کامل تهیه و تنظیم گردد و نمی‌توان هیچ بخشی از آن را به صورت اجمالی یا کلی رها کرد. به عبارت دیگر، بودجه دستگاه‌ها و نهادهای گوناگون باید اولاً به تفکیک درآمد و هزینه و ثانیاً به صورت دسته‌بندی شده و در قالب برنامه‌ها و طرح‌ها در لایحه منعکس شوند.

رعایت این اصل در نظام حقوقی ایران در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به نوعی مورد توجه قرار گرفته است. چراکه به موجب اصل ۵۲ قانون اساسی، نقش مجلس در تصویب بودجه، محدود به تأیید یا رد لایحه بودجه نشده و «رسیدگی» و بررسی ماهوی با امکان دخل و تصرف در مفاد لایحه دولت را نیز در بر می‌گیرد و چنین امری مستلزم این است که لایحه بودجه باید به گونه‌ای باشد که امکان بررسی جزئیات مربوطه را برای مجلس فراهم آورد؛ چرا که عدم رعایت اصل شمولیت بودجه، در واقع مانع از انجام صحیح صلاحیت مجلس در «رسیدگی و تصویب» بودجه خواهد شد.

از سوی دیگر، عدم توجه به این اصل مهم در تنظیم و تصویب بودجه، مانع از انجام صحیح صلاحیت شورای نگهبان در بررسی مصوبه مجلس «از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی» (اصل ۹۴ قانون اساسی) نیز خواهد شد. خلاصه آنکه طبق این اصل، بودجه را نمی‌توان به عنوان مجموعه‌ای از اعداد و ارقام صامت (!) - که هیچ نشانه‌ای از چگونگی تأمین منابع و هزینه‌کرد آنها وجود نداشته باشد - تلقی نمود؛ بلکه می‌بایست اعداد و ارقام مصوب، به نحوی مشتمل بر جزئیات لازم باشد تا آینه تمام‌نمای سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات بخش‌های مختلف در مصرف منابع ملی قلمداد شود.

لکن نحوه تنظیم و درج بودجه شرکت‌های دولتی در پیوست شماره سه، دقیقاً برخلاف این مهم را نشان می‌دهد. با این توضیح که اولاً بودجه شرکت‌های دولتی صرفاً مشتمل بر سقف درآمدها و مصارف است و هیچ تفصیلی از آن در لایحه بودجه درخصوص موارد مصرف و هزینه یا تأمین منابع مشاهده نمی‌شود. ثانیاً عدم درج تفصیلی بودجه این شرکت‌ها، در واقع به این معناست که

بودجه آنها - آن گونه که در رابطه با سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها عمل می‌شود - به تصویب مجلس شورای اسلامی نمی‌رسد. زیرا بودجه سایر دستگاه‌ها به تفکیک اجزای مختلف تنظیم و تصویب می‌شود؛ در حالی که در خصوص شرکت‌های دولتی صرفاً به صورت سرجمع منابع و مصارف تدوین می‌گردد. بنابراین، جزئیات آن در واقع به تصویب مجلس نمی‌رسد که این امر، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

لازم به ذکر است که جزئیات و تفصیل بودجه این شرکت‌ها (که حدود دو سوم بودجه کل کشور می‌باشد)، به موجب مجوز مذکور در ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰ - تنها به تصویب مجامع عمومی شرکت مربوطه می‌رسد و مجلس، هیچ نقشی در تصویب مفاد آن یا اصلاح آن از این حیث که مشتمل بر چه فعالیت‌هایی باشد یا به چه نحو هزینه گردد، ندارد و لذا بودجه شرکت‌های دولتی در حکم چک سفید امضایی است که در اختیار شرکت‌های دولتی برای تعیین نحوه هزینه‌کرد حجم عظیمی از بودجه کل کشور (۶۸٪) قرار گرفته است و نهایتاً این امر منجر به برهم خوردن انضباط مالی در کشور و در مواردی به اسراف و تبذیر منجر می‌شود.

اخلال در اعمال نظارت بر بودجه

از جمله آثار سوء نحوه تنظیم بودجه شرکت‌های دولتی، ایجاد اخلال در صلاحیت نظارتی دستگاه‌های ذی‌ربط از جمله دیوان محاسبات کشور است. به موجب اصل ۵۵ قانون اساسی، «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد.»

بر اساس اصل مذکور، دیوان محاسبات صرفاً می‌تواند قانون بودجه و احکام و جداول آن را مبنای نظارت خود قرار دهد. در نتیجه، طبیعی است که عدم درج بودجه برخی از شرکت‌های دولتی و نیز عدم درج بودجه شرکت‌هایی که کمتر از ۵۰٪ سرمایه آنها متعلق به دولت است، منجر به منتفی شدن نظارت مالی و بودجه‌ای دیوان محاسبات بر «شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند»، خواهد شد. همچنین عدم درج تفصیلی بودجه شرکت‌های مذکور در پیوست شماره سه لایحه بودجه، نظارت دیوان محاسبات در حفظ و حراست از بیت‌المال را ناکارآمد و غیر مؤثر می‌نماید. بنابراین جمیع این موارد، در مغایرت با اصل ۵۵ قانون اساسی می‌باشد.

نکته مهم دیگر آنکه نظارت دیوان محاسبات بر بودجه، نظارت «بعد از خرج» - و نه نظارت «قبل از خرج» یا «حین خرج» - است. بنابراین، فرایند نظارتی دیوان محاسبات، پس از انجام هزینه توسط دستگاه‌ها آغاز خواهد شد. این فرایند، در مورد شرکت‌های دولتی - که جزئیات دخل و خرج آنها به موجب مصوبات مجامع عمومی آنها تعیین می‌گردد - ایجاد اشکال می‌کند. توضیح آنکه در بسیاری از موارد، هزینه‌ها و پرداخت‌های صورت گرفته، بدون وجود مصوبه مجمع عمومی انجام می‌شود و پس از مطالبه مستندات و مجوزهای قانونی انجام هزینه‌های مزبور توسط دیوان محاسبات، مصوبه مجمع عمومی به طور صوری و به اصطلاح به صورت «دست‌گردان» تهیه می‌شود و در اختیار دیوان محاسبات قرار می‌گیرد. نتیجه آنکه دیگر دیوان محاسبات امکان اعمال مؤثر صلاحیت نظارتی خود را از دست خواهد داد و هر آنچه در مصوبه مجمع عمومی درج شده باشد، به عنوان مجوز قانونی محسوب می‌شود. پُر واضح است که این موضوع، در واقع بستر فساد را در نحوه هزینه‌کرد بیت‌المال فراهم می‌آورد.

۲. وضعیت واریز و برداشت از صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه

مقدمه

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، سهم صندوق توسعه ملی از صادرات نفت خام و میعانات گازی، مطابق ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه و همچنین بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، ۳۲ درصد تعیین شده است، که باتوجه به درآمد نفتی پیش‌بینی شده، حدود ۱۶ میلیارد دلار خواهد شد (محاسبه این امر به صورت دلار به دلیل لزوم واریز سهم صندوق به صورت ارز ناشی از صادرات نفت به صندوق می‌باشد). لکن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور دو گونه برداشت و یا به عبارت دیگر احکام مربوط به بهره‌مندی از منابع صندوق توسعه ملی مشاهده می‌شود. نوع اول مستقیماً ناظر به هزینه کرد منابع این صندوق جهت برخی مصارف می‌باشد و در نوع دوم از محل سپرده‌گذاری منابع این صندوق نزد بانک‌های عامل، تکالیفی مقرر شده است. هرکدام از این اقسام دربردارنده مغایرت‌هایی با سیاست‌های کلی نظام می‌باشد که ذیلاً به این موارد خواهیم پرداخت.

هزینه کرد از منابع صندوق توسعه ملی

در تبصره «۴» لایحه پیشنهادی دولت برای بیش از ۶ میلیارد دلار از منابع صندوق، درخواست برداشت شده بود. بر این اساس در واقع سهم صندوق از منابع حاصل از صادرات نفت حدوداً همان ۲۰ درصد می‌شد. با این توضیح که براساس مفاد تبصره «۴»، مبلغ ۲۰۰ میلیون دلار (معادل ۷ هزار میلیارد ریال) برای صندوق نوآوری و شکوفایی، مبلغ ۵/۸ میلیارد دلار (معادل ۲۰۳ هزار میلیارد ریال) جهت آبیاری تحت فشار، کم فشار و سامانه‌های نوین آبیاری، طرح‌های آبرسانی روستایی و توسعه شبکه‌های آن، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، تقویت بنیه دفاعی، مقابله با ریزگردها در کشور و رفع مشکل برق خوزستان، توسعه مکران، ساماندهی حمل و نقل عمومی، بهبود محیط زیست، آبخیزداری و ساماندهی پسماندهای کل کشور، کمک به ساماندهی بافت‌های فرسوده و بازسازی مناطق آسیب دیده از زلزله، حمل و نقل ریلی و کمک به تسویه بدهی پاداش پایان خدمت بازنشستگان وزارت آموزش و پرورش پیش‌بینی شده بود. چنین مواردی که در بندهای «الف» و «و» تبصره «۴» ذکر شده بود در صحن مجلس شورای اسلامی دچار تغییراتی شد و نهایتاً بند «الف» حذف و بند «و» اصلاح گردید. در بند «و» اصلاحی معادل چهارده هزار و سیصد و هفتاد و پنج میلیارد تومان به برخی از موارد که در لایحه پیشنهادی دولت مقرر شده بود با اصلاحاتی اختصاص یافت که عبارتند از تقویت بنیه دفاعی، کمک به بازسازی مناطق زلزله زده و سیل زده، تولید واکسن سینه پهلوی و عفونت کودکان، برنامه مقابله با ریزگردها، طرح‌های آبرسانی روستایی - عشایری و توسعه شبکه‌های آن، طرح‌های آبیاری تحت فشار، کم فشار و سامانه‌های نوین آبیاری، طرح‌های آبخیزداری و سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران.

حال با توجه به اصلاحات صورت گرفته نکات ذیل درخصوص چنین برداشت‌هایی از صندوق توسعه ملی وجود دارد:

اول اینکه بند «و» مصوبه مجلس به صراحت مغایر بندهایی از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (بند «۱۸») و برنامه ششم توسعه (بند «۱۰») و اجزاء آن درخصوص صندوق توسعه ملی (از جهات استفاده دولت از منابع صندوق، تعیین تکلیف مجلس نسبت به منابع صندوق، استفاده از منابع صندوق به صورت ریالی و وابستگی به نفت) می باشد و لذا در صورتی که اذنی در این خصوص وجود داشته باشد، باید مستنداً بیان گردد و در غیر این صورت مغایر سیاست‌های مزبور محسوب می‌شود (لازم به ذکر است که در زمان تصویب این بند، رئیس مجلس به وجود اذن در این خصوص اشاره نموده است).

دوم اینکه اگرچه بند «الف» تبصره «۴» حذف گردید و منابع اختصاص یافته از صندوق توسعه ملی جهت موارد مندرج در بند «و» (نسبت به لایحه دولت) کاهش یافته است و لکن این اصلاحات به تنهایی بدون تغییر و اصلاح جداول نمی تواند (در راستای سیاست‌های مزبور) وافی به مقصود باشد. چراکه احتساب بخشی از منابع صندوق توسعه ملی به عنوان منابع عمومی دولت و هزینه کرد آن در جداول بودجه منعکس گردیده و به خودی خود واجد اثر کامل به عنوان بخشی از قانون بودجه می باشد. توضیح آنکه اولاً بند هفتم از جدول شماره (۴) تحت عنوان «خلاصه واگذاری و تملک دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۷»، ناظر به منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی می باشد که عددی معادل بیست و یک هزار و بیست میلیارد تومان (۲۱,۰۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ تومان) به عنوان بخشی از منابع دولت در رابطه با واگذاری دارایی‌های سرمایه ای شناخته شده است.

ثانیاً در تفصیل بخش منابع درآمدی جدول شماره (۴)، در جدول شماره (۵) به منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی به شرح ذیل تصریح شده است:

شماره طبقه بندی	عنوان	عمومی			اختصاصی			جمع کل	
		ملی	استانی	جمع	ملی	استانی	جمع	استانی	جمع
۳۱۰۷۰۰	بند هفتم: منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی	۲۱۰,۲۰۰,۰۰۰	۰	۲۱۰,۲۰۰,۰۰۰	۰	۰	۰	۰	۲۱۰,۲۰۰,۰۰۰
۳۱۰۷۰۴	منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی برای افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفائی	۷,۰۰۰,۰۰۰	۰	۷,۰۰۰,۰۰۰	۰	۰	۰	۰	۷,۰۰۰,۰۰۰
۳۱۰۷۰۵	منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی موضوع بند «و» تبصره ۴	۲۰۳,۲۰۰,۰۰۰	۰	۲۰۳,۲۰۰,۰۰۰	۰	۰	۰	۰	۲۰۳,۲۰۰,۰۰۰

همچنین در جدول شماره (۷) درخصوص «خلاصه بودجه دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۳۹۷» و جدول شماره (۱-۷) در رابطه با «اعتبارات هزینه ای دستگاه‌های اجرایی بر حسب فصول هزینه در سال ۱۳۹۷» ذیل عنوان «معاونت علمی و فناوری رییس جمهور - اجرای ماده ۵۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و کمک به افزایش

سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی» رقم هفت هزار میلیارد ریال (همان مبلغی که در جدول شماره (۵) جهت برداشت از صندوق توسعه ملی پیش بینی گردیده است) به شرح ذیل ذکر شده است:

جدول شماره ۷- خلاصه بودجه دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۳۹۷

مبالغ به میلیون ریال

جمع کل	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای						هزینه‌ای					عنوان	کد دستگاه	
	برآورد ۱۳۹۷				مصوب ۱۳۹۶	برآورد ۱۳۹۷				عملکرد ۱۳۹۵				
	جمع	اختصاصی	متفرقه	سرمایه‌ای پیوست ۱		مصوب ب ۱۳۹۶	عملکرد ۱۳۹۵	جمع	اختصاصی		متفرقه			هزینه عمومی
۷,۰۰۰,۰۰۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۷,۰۰۰,۰۰۰	۰	۰	۷,۰۰۰,۰۰۰	۶,۶۰۰,۰۰۰	۵,۹۹۴,۰۰۰	معاونت علمی و فناوری رییس جمهور - اجرای ماده ۵۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و کمک به افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی»	۸

جدول شماره ۱-۷- اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی بر حسب فصول هزینه در سال ۱۳۹۷

مبالغ به میلیون ریال

شماره طبقه‌بندی دستگاه اجرایی	عنوان دستگاه اجرایی	جبران خدمت کارکنان	استفاده از کالاها و خدمات	هزینه‌های اموال و دارایی	یارانه	کمک‌های بلاعوض	رفاه اجتماعی	سایر هزینه‌ها	جمع
۸	معاونت علمی و فناوری رییس جمهور - اجرای ماده ۵۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و کمک به افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی»	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۷,۰۰۰,۰۰۰	۷,۰۰۰,۰۰۰

بنابراین حذف و اصلاح بندهای مزبور بدون اینکه ارقام مزبور در این جداول نیز حذف و اصلاح نگردد، علی رغم وجود اذن از سوی مقام معظم رهبری^(مدظله العالی) مغایر سیاست‌های کلی مربوط به صندوق توسعه ملی تلقی می‌شود.

لازم به ذکر است در پیوست شماره دو نیز که درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی را به تفصیل بیان نموده، ردیف‌های مرتبط با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، ذکر شده است.

هزینه کرد از محل سپرده گذاری صندوق توسعه ملی

علاوه بر موارد فوق، در تبصره‌های «۴»، «۱۸»، و «۱۹» لایحه بودجه علاوه بر اخذ مستقیم تسهیلات از منابع صندوق توسط دولت، اجازه سپرده‌گذاری بخشی از منابع صندوق و پرداخت تسهیلات به صورت ریالی داده شده است که این موارد به دو دسته تقسیم می‌شود. در دسته نخست سقفی جهت سپرده‌گذاری منابع صندوق و استفاده از آن مشخص نگردیده و در دسته دوم سقف معینی جهت سپرده‌گذاری از محل منابع صندوق پیش بینی شده است. این موارد به شرح ذیل می‌باشد:

- ۱) اعطای تسهیلات ارزی به طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز بدون انتقال مالکیت به بخشهای خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی و اختصاص به طرحهای توسعه‌ای و زیربنایی سازمانهای توسعه‌ای بخش صنعت و معدن، بدون سقف مشخص، براساس بند «ب» تبصره «۴»؛
- ۲) اعطای تسهیلات ارزی برای طرح‌های توسعه‌ای شقوق مختلف حمل و نقل درون و برون شهری بدون انتقال مالکیت به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و یا تعاونی، بدون سقف مشخص، براساس بند «ج» تبصره «۴»؛
- ۳) اعطای تسهیلات به مبلغ ۴۰ هزار میلیارد ریال برای خرید تجهیزات آزمایشگاه‌های تحقیقاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و فناوری، براساس بند «ه» تبصره «۴»؛
- ۴) اعطای تسهیلات ارزی به مقدار ۳۵۰ میلیون دلار (یک هزار و دویست و بیست و پنج میلیارد تومان) جهت انتقال آب کشاورزی به اراضی سیستان و بلوچستان، براساس بند «ز» تبصره «۴»؛
- ۵) سپرده‌گذاری از منابع ارزی نزد بانک‌های عامل به منظور اعطای تسهیلات به میزان ۱۵۰ هزار میلیارد ریال جهت حمایت از طرح‌های تولیدی، اشتغال و آموزش و کمک به کارورزی جوانان دانش‌آموخته دانشگاهی

۶) در تبصره «۱۹» به دولت اجازه داده شده است ۱۰ درصد منابع ورودی صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۷ در بانک‌های عامل سپرده گذاری شده و با ترکیب با منابع بانکی و وجوه اداره شده جهت تأمین مالی طرح‌ها و پروژه‌های نیمه تمام و جدید اولویت دار استفاده شود. در نتیجه پیش بینی می‌شود حدود ۵۶ هزار میلیارد ریال از منابع صندوق به این امر اختصاص یابد.

همانگونه که مشاهده می‌شود به جز موارد مذکور در شماره (۱) و (۲) که فاقد سقف مشخصی می‌باشد، و همچنین به غیر از اخذ تسهیلات مستقیم توسط دولت مذکور در شماره (۴)، مجموعاً بیست و چهار هزار و ششصد میلیارد (۲۴,۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) تومان از منابع صندوق به صورت ریالی در بانک‌ها سپرده گذاری و از محل آن تسهیلات اعطا خواهد شد. حال با این توضیح مجموع احکام مزبور از چند جهت مغایر سیاست‌های کلی برنامه ششم (بند «۱۰»)^۱ تلقی می‌شود:

اول اینکه چنین احکامی مغایر بند «۳-۱۰» این سیاست‌ها مبنی بر استقلال مصارف صندوق از تکالیف بودجه ای و قوانین عادی می‌باشد.

دوم اینکه طبق بند «۴-۱۰» سیاست‌های کلی مزبور، حداکثر ۲۰ درصد از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی می‌تواند نزد بانک‌های عامل در قبال اخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌ها برای ارائه تسهیلات ریالی آن هم به بخش‌های خاص (کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی) سپرده گذاری شود. این رقم با توجه به منابع ورودی صندوق برای سال ۱۳۹۷ حدوداً یازده هزار و دویست میلیارد (۱۱,۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) تومان می‌شود. این در حالی است که همان گونه که توضیح داده شد جمع تسهیلات ریالی صندوق حداقل (بدون احتساب مواردی که فاقد سقف است) حدود بیست و چهار هزار و ششصد میلیارد (۲۴,۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) تومان پیش بینی شده است.

همچنین مطابق بند مزبور از سیاست‌های کلی، استفاده بخش غیردولتی از محل سپرده‌گذاری صندوق نزد بانک‌های عامل، با معرفی خود صندوق می‌باشد، درحالی که در موضوعات مورد اشاره این حکم مورد توجه قرار نگرفته است.

۱. بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه:

تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه‌ی عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده‌ی اقتصادی» و دائمی شدن اساسنامه‌ی صندوق توسعه‌ی ملی با تنفیذ اساسنامه‌ی موجود و واریز سالانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه‌ی ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به آن.

۱-۱- استقلال مدیریت حساب‌ها از بانک مرکزی.

۱-۲- ارائه‌ی تسهیلات از منابع صندوق توسعه‌ی ملی به بخش‌های غیردولتی به‌صورت ارزی.

۱-۳- استقلال مصارف صندوق توسعه‌ی ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی.

۱-۴- سپرده‌گذاری ارزی حداکثر ۲۰ درصد از منابع ورودی صندوق، نزد بانک‌های عامل در قبال اخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌های مذکور برای ارائه‌ی تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی با معرفی صندوق توسعه‌ی ملی.

سوم اینکه موضوع مذکور در شماره (۱) (بند «ب» تبصره «۴»)) ناظر به اعطای تسهیلات ارزی از منابعی است که صندوق نزد بانکها سپرده گذاری نموده، درحالی که براساس بند «۴-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم، ارائه تسهیلات از محل سپرده گذاری صندوق نزد بانکها به صورت ریالی (تا سقف بیست درصد ورودی صندوق) خواهد بود.

چهارم اینکه بخشی از موضوع مذکور در شماره (۱) (بند «ب» تبصره «۴»)) مبنی بر استفاده سازمان‌های توسعه ای بخش صنعت و معدن و موضوع شماره (۴) (بند «ز» تبصره «۴»)) ناظر به استفاده مستقیم دولت از منابع صندوق توسعه ملی در قالب تسهیلات می باشد که این امر مغایر بند «۲-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم مبنی بر «ارائه ی تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های غیردولتی به صورت ارزی» است.

لذا مجموع احکام مزبور مغایر این بند از سیاست‌های کلی محسوب می‌شود.

لازم به ذکر است در جدول موضوع قسمت دوم از پیوست شماره یک، تحت عنوان «طرح‌های مشارکت بخش عمومی خصوصی موضوع تبصره ۱۹» بالغ بر سیصد طرح عمرانی وجود دارد که استفاده این طرح‌ها از محل منابع صندوق توسعه ملی به عنوان آورده بخش غیردولتی، پیش بینی گردیده است که چنین مواردی نیز مغایر سیاست‌های مذکور مبنی بر استقلال مصارف صندوق از تکالیف بودجه ای، صلاحیت‌های هیأت امناء مقرر در اساسنامه صندوق و همچنین اختیار صندوق در معرفی افراد جهت استفاده از تسهیلات از محل سپرده گذاری صندوق نزد بانک‌های عامل می باشد.

طرح های مشارکت عمومی خصوصی موضوع تبصره ۱۹

«ارقام به میلیون ریال»

شماره طبقه بندی طرح	عنوان طرح	دستگاه اجرایی	برآورد اعتبارات ۱۳۹۷	
			منابع عمومی (پیوست یک)	آورده مشارکت کننده، تسهیلات بانکی، تسهیلات صندوق توسعه ملی (بخش غیردولتی) تامین مالی خارجی، بازار سرمایه
۱۰۰۲۰۵۷۰۱۷	گسترش فناوری ارتباطات و اطلاعات در ستاد مبارزه با مواد مخدر	ستاد مبارزه با مواد مخدر	۱,۲۰۰	۵۰,۰۰۰
۱۰۰۲۰۵۷۰۱۸	گسترش فناوری ارتباطات و اطلاعات در وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۲۵,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰
			جمع	۵۱,۲۰۰

۳. انتشار اوراق مالی (تعهدزا) در لایحه بودجه

مقدمه

اوراق مالی از قبیل «اوراق مشارکت» یا «صکوک اسلامی» یکی از ابزارهای مالی دولت‌ها در جهت اداره‌ی کشور قلمداد می‌گردد. بر این اساس، از یک سو انتشار این اوراق طریقی جهت تولید نقدینگی برای اجرای طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای و پیشبرد طرح‌های عمرانی کشور به شمار می‌رود؛ و از سوی دیگر، به عنوان یکی از روش‌های جمع‌آوری نقدینگی در دست مردم برای کنترل تورم محسوب می‌شود. بر همین اساس شرایط و نحوه‌ی انتشار و عرضه‌ی این اوراق و صکوک در قوانین مختلف شناسایی شده و این منبع به عنوان یکی از منابع تأمین اعتبار برای اجرای طرح‌ها و برنامه‌های دولت محسوب شده است و به طور ویژه، در قوانین بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی انتشار این اوراق امری متداول و یکی از منابع مهم درآمدی و تأمین اعتبار محسوب می‌شود.

در این گزارش تلاش خواهد شد تا ضمن ارائه شناختی از اوراق مالی، چالش‌های مترتب بر انتشار این اوراق و همچنین وضعیت انتشار این اوراق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مورد بررسی قرار گیرد.

مسائل کلی پیرامون اوراق مالی

در یک تقسیم‌بندی کلی، در قوانین جمهوری اسلامی ایران دو دسته اوراق و اسناد (تعهدزا) توسط دولت انتشار می‌یابد: ۱) اوراق و صکوک که به منظور تأمین اعتبار برای انجام طرح‌های عمرانی مورد استفاده قرار می‌گیرند؛ ۲) اوراق و صکوک که به منظور تهاتر یا بازپرداخت بدهی‌های دولت به بخش خصوصی با مطالبات دولت از بخش خصوصی صادر می‌شوند.

در خصوص اوراق مشارکت و صکوک اسلامی که به منظور تأمین اعتبار برای انجام طرح‌های عمرانی مورد استفاده قرار می‌گیرند، توجه به این نکته لازم است که علی‌الاصول این دسته از اوراق مالی متمایز از «درآمدهای عمومی» می‌باشند^۱ و قطعاً فصل‌میز آن‌ها را باید ملزم بودن دولت به بازپرداخت آن‌ها دانست. بنابراین، روشن است که این اوراق، بدهی و تعهدزا می‌باشند و تضمین بازپرداخت این بدهی‌ها و تعهدات بایستی به صورت مستقل و علی‌الاصول از طریق همان طرح تأمین شود تا انتشار اوراق دارای پشتوانه علمی و توجیه‌پذیر باشد؛ در غیر این صورت، نه تنها انتشار این نوع از اوراق واجد اثرات مثبت اقتصادی نیست، بلکه با تولید بدهی برای کشور می‌تواند واجد آثار

۱- ماده ۱۰ قانون محاسبات عمومی - درآمد عمومی عبارت است از درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و مالیات و سود سهام شرکتهای دولتی و درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت و سایر درآمدهائی که در قانون بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد عمومی منظور می‌شود.

مخری نیز باشد و عملاً کشور را به مرز ورشکستگی برساند. لذا، استفاده از این عامل و ابزار مالی جهت تأمین بودجه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای باید با احتیاط زیادی صورت گیرد. بنا به این جهات، برخی از اقتصاددانان معتقدند که انتشار اوراق مشارکت خرج کردن درآمدی است که هنوز بدست نیامده و دولت را بدهکار آینده می‌کند.

از سوی دیگر، طرح‌هایی که در قوانین بودجه سنواتی تأمین اعتبارشان منوط به انتشار اوراق و صکوک می‌باشد، در صورتی که به هر دلیلی در دوره تعیین شده به پایان نرسند و یا فروش اوراق مزبور با استقبال خریداران مواجه نشود، ممکن است به صورت نیمه‌کاره رها شوند. در این صورت، با توجه به طولانی شدن طرح عمرانی و استهلاک سازه‌ها بعضاً از نظر فنی اتمام آن طرح‌ها از توجیه لازم برخوردار نیست و نتیجتاً سرمایه مصروف برای آن طرح‌ها از بین خواهد رفت و در صورتی که تأمین مالی آن طرح از طریق انتشار اوراق بوده باشد، تنها بدهی مربوط به آن‌ها برای دولت‌ها باقی خواهد ماند. بنابراین در انتخاب طرح‌هایی که قصد شده با استفاده از اعتبارات اوراق و صکوک انجام شوند، دولت‌ها باید نهایت دقت و توجه را داشته باشند و تنها آن دسته از طرح‌هایی که دارای توجیهات فنی لازم هستند، امکان بهره‌گیری از این منابع را داشته باشند. لذا در صورتی که مجلس شورای اسلامی در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، طرح تملک دارایی سرمایه‌ای جدیدی به پیوست شماره «۱» لایحه دولت اضافه نماید، چنین الحاقی از این حیث قابل تأمل بوده و می‌تواند منجر به بالاتر رفتن تعهدات دولت و نتیجتاً عدم امکان تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام موجود شود. همچنین انتشار اوراق به صورت کلی برای طرح‌هایی که سود دهی و اقتصادی بودن آن‌ها با تردید جدی مواجه می‌باشد محل تأمل است.

نکته دیگری که در انتشار اوراق باید مورد توجه قرار گیرد این است که معمولاً ناشر اوراق یا صکوک برای طرح‌های دولتی، اصل و سود علی‌الحساب سرمایه‌گذاران را تضمین می‌نماید. لذا، در هر صورت، دارندگان اوراق مزبور عملاً در زیان آن طرح عمرانی شریک نیستند و اصل و سود علی‌الحساب آن‌ها تضمین شده می‌باشد. بنابراین، در صورتی که آن طرح عمرانی نتواند به اهداف پیش‌بینی شده برای آن نایل آید، عملاً تنها دولت در این زمینه متضرر خواهد بود. از همین رو مطابق ماده (۳) قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، انتشار اوراق مشارکت تنها به منظور تأمین منابع مالی مورد نیاز جهت اجرای طرح‌های عمرانی «انتفاعی» و به میزانی که در قوانین بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی می‌شود مجاز دانسته شده است. (این در حالی است که در بند «ب» تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور موضوع تعلق این منابع (ناشی از فروش اوراق) کلیه «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام و طرح‌های ساماندهی دانشگاه‌ها» (مندرج در پیوست شماره ۱) و همچنین «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی» این قانون دانسته شده است.)

علاوه بر موارد فوق یکی دیگر از موضوعاتی که در خصوص اوراق مشارکت و سایر صکوک اسلامی نیازمند توجه می‌باشد، این است که، این اوراق و صکوک در زمره‌ی ابزارهای سرمایه‌گذاری اشخاص در طرح‌های عمرانی می‌باشند و لذا علی‌الاصول نباید از این ابزار مالی به عنوان طریقی جهت تهاتر مطالبات پیمانکاران و سایر افراد دارای

مطالبه از دولت استفاده کرد و آنها را مکلف به پذیرش این اوراق به جای مطالباتشان کرد. البته، بدیهی است که در صورت رضایت پیمانکاران، مشاوران و تأمین کنندگان تجهیزات طرح، امکان اخذ این اوراق توسط آنها به جای مطالباتشان وجود دارد؛ ولیکن تحمیل اوراق به آنها مغایر با فلسفه‌ی انتشار این اوراق است.

وضعیت انتشار اوراق مالی در بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

بررسی آمارهای موجود گویای آن است که اوراق مشارکت اولین مرتبه از سال ۱۳۷۳ انتشار یافته و روند رشد انتشار و عرضه‌ی این اوراق تا سال ۱۳۸۹ بسیار ملایم بوده است. ولیکن، انتشار این اوراق در سال ۱۳۸۹ با شیب زیادی صورت پذیرفت و از میزان «۴۰۰۰۰۰» میلیارد ریال (بالاترین میزان انتشار تا قبل از سال ۱۳۸۹) به یکباره به میزان «۱۸۰۰۰۰۰» میلیارد ریال رسید.^۱ پس از سال ۱۳۸۹ نیز در سال ۱۳۹۱ میزان زیادی اوراق مشارکت انتشار یافت و فروش رفت؛ این میزان در قوانین بودجه سنواتی بعدی با نوساناتی ادامه داشت و نهایتاً در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، مبلغی معادل هشتاد هزار میلیارد تومان به عنوان منبع حاصل از فروش اوراق مالی پیش بینی گردید. حال در مصوبه مجلس درخصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، مبلغی معادل هشتاد و هفتاد و شش هزار میلیارد تومان (۱۷۶/۱۰۰ میلیارد تومان) جهت فروش اوراق مالی در نظر گرفته شده است (این مبلغ ناظر به کل اوراق منتشره می باشد اعم از اینکه با تضمین دولت یا سایر نهادهای حاکمیتی و عمومی باشد).^۲ البته این مبلغ فارغ از میزان اوراقی است که جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سر رسید شده در سال ۱۳۹۷ منتشر خواهد شد و در تبصره «۵» هیچ گونه تصریحی نسبت به آن وجود نداشته و صرفاً در جداول مربوط عدد (۱) در مقابل ردیف مربوطه قرار گرفته که به منزله این است که به هر میزان اوراق سر رسید شده وجود داشته باشد، جهت بازپرداخت اصل و سود آن مجدداً اوراق منتشر خواهد شد.^۳ توضیح آن که در تبصره «۵» ماده واحده، موارد فروش و انتشار اوراق مالی به تفکیک بیان شده است. همچنین

۱. در سال ۱۳۸۹ بیشترین میزان اوراق مشارکت فروش رفته مربوط به بانک مسکن بوده است و به منظور تأمین لازم برای تکمیل طرح مسکن مهر به فروش رفته است.

۲. آمارهای ذکر شده بر طبق آمار انتشار یافته توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بوده است.

۳. بخشی از جدول شماره ۵ که بیانگر انعکاس اوراق در جداول می باشد و همانگونه که مشاهده می شود در ردیف شماره ۳۱۰۱۰۷ در مقابل عنوان «انتشار اوراق اسلامی جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سر رسید شده در سال ۱۳۹۷» صرفاً عدد (۱) قرار گرفته است.

شماره طبقه بندی	عنوان	عمومی			اختصاصی			جمع کل	
		ملی	استانی	جمع	ملی	استانی	جمع	استانی	جمع
۳۱۰۱۰۰	بند اول: منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی	۳۸۵,۰۰۰,۰۰۱	.	۳۸۵,۰۰۰,۰۰۱	.	.	.	.	۳۸۵,۰۰۰,۰۰۱
۳۱۰۱۰۳	منابع حاصل از فروش اسناد خزانه اسلامی	۹۵,۰۰۰,۰۰۰	.	۹۵,۰۰۰,۰۰۰	.	.	.	.	۹۵,۰۰۰,۰۰۰
۳۱۰۱۰۶	دریافت مطالبات قطعی دولت - اوراق تشویق خزانه	۳۰,۰۰۰,۰۰۰	.	۳۰,۰۰۰,۰۰۰	.	.	.	.	۳۰,۰۰۰,۰۰۰
۳۱۰۱۰۷	انتشار اوراق اسلامی جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سر رسید شده در سال ۱۳۹۷	۱	.	۱	.	.	.	.	۱
۳۱۰۱۰۸	انتشار اوراق مالی اسلامی	۲۶۰,۰۰۰,۰۰۰	.	۲۶۰,۰۰۰,۰۰۰	.	.	.	.	۲۶۰,۰۰۰,۰۰۰

در جدول شماره پنج ذیل بند اول (منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی) از بخش اول (واگذاری دارائی‌های مالی) قسمت سوم (منابع حاصل از واگذاری دارائی‌های مالی)، ارقام حاصل از فروش بخشی از اوراق مطرح شده است. (لازم به ذکر است که صرفاً بخشی از اوراق در سرجمع منابع عمومی ذکر می‌شود که در لایحه دولت این میزان سی و هشت هزار و پانصد میلیارد تومان می‌باشد).

جدول ذیل بیانگر مجموع اوراقی است که در سال ۱۳۹۷ براساس مصوبه مجلس درخصوص لایحه بودجه منتشر خواهد شد (همچنین به منظور مقایسه، رقم مندرج در لایحه نیز ذکر شده است):

وضعیت اوراق مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

ارقام به میلیارد تومان

نوع اوراق	مجلس	لایحه	دستگاه منتشر کننده	دستگاه تضمین کننده	محل مصرف
۱- اوراق مالی اسلامی ریالی (بند «الف»)	۴/۵۰۰	۷/۰۰۰	شرکت‌های دولتی و وابسته به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و همچنین دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مؤسسات پژوهشی و پارک‌های علم و فناوری با تصویب هیأت اماناء	دستگاه انتشار دهنده	اجرای طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست محیطی
۲- اوراق مالی اسلامی (ریالی - ارزی) (بند «ب»)	۲۶/۰۰۰	۲۶/۰۰۰	دولت	دولت	طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام و طرح‌های ساماندهی دانشگاهها و اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه ای استانی
۳- اوراق مالی اسلامی ریالی (بند «د»)	۵/۵۰۰	۸/۰۰۰	شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته	تضمین ۵۰٪ اوراقی که جهت اجرای طرح‌های قطار شهری و حمل و نقل شهری اختصاص می‌یابد برعهده دولت بوده و مابقی	حداقل ۵۰٪ درصد آن برای اجرای طرح‌های قطار شهری و حمل و نقل شهری. درخصوص مابقی مصرف مشخصی در نظر گرفته نشده است

	برعهده خود شهرداری هاست				
پرداخت به طلبکاران (طرح های تملک دارایی های سرمایه ای، خرید تضمینی محصولات راهبردی (استراتژیک) کشاورزی، مابه التفاوت قیمت تضمینی محصولات با قیمت فروش، بیمه محصولات کشاورزی، تأدیه بدهی های سازمان های بیمه پایه سلامت (به میزان هفت هزار و پانصد میلیارد تومان و مطالبات تولیدکنندگان برق)	دولت	دولت	۹/۵۰۰	۹/۵۰۰	۴- اسناد خزانه اسلامی (بند «ه»)
پرداخت بدهی های قطعی دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی	دولت	دولت	۳/۰۰۰	۲/۰۰۰	۵- اسناد تسویه خزانه (بند «و»)
پرداخت مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی و خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت های دولتی تابعه وزارت نیرو و جهاد کشاورزی	دولت	دولت	۰	۱۰۰/۰۰۰	۶- اسناد تسویه خزانه (جزء الحاقی «۱» بند «و»)
استمرار جریان پرداخت های خزانه جهت تخصیص های اولویت دار طرح های تملک دارایی های استانی ابلاغی از سوی سازمان برنامه و بودجه	دولت	دولت	۱۰/۰۰۰	۱۰/۰۰۰	۷- اسناد خزانه اسلامی (بند «ز»)
بازپرداخت اصل و سود اوراق سر رسید شده در سال ۱۳۹۷	دولت	دولت	۵/۰۰۰	۳/۰۰۰	۸- اوراق مالی اسلامی (بند «ح»)
طرح های نفت و گاز با اولویت میادین مشترک وزارت نفت و طرح های زیربنایی و توسعه ای وزارت صنعت، معدن و تجارت	وزارت نفت و وزارت صنعت، معدن و تجارت	وزارت نفت و وزارت صنعت، معدن و تجارت	۵/۰۰۰	۳/۵۰۰	۹- اوراق مالی اسلامی (ریالی - ارزی) (بند «ط»)
بازپرداخت اصل و سود اوراق ارزی - ریالی سر رسید شده تسهیلات بانکی و تضامین سر رسید شده و همچنین باز	شرکت های دولتی تابعه ذی ربط	وزارت نفت از طریق شرکت های	۳ میلیارد دلار	۳ میلیارد دلار	۱۰- اوراق مالی اسلامی

پرداخت بدهی های سررسید شده به پیمانکاران قراردادهای بیع متقابل طرح های بالادستی نفت و گاز	وزارت نفت	دولتی تابعه ذی ربط	(با نرخ دلار ۳۷۰۰ تومان حدوداً معادل ۱۱۱۰۰ میلیارد تومان)	(با نرخ دلار ۳۷۰۰ تومان حدوداً معادل ۱۱۱۰۰ میلیارد تومان)	(ریالی - ارزی) (بند «ی»)
تکمیل و تجهیز فضاهای آموزشی وزارت آموزش و پرورش	دولت	دولت	۰	۱/۰۰۰	۱۱- اوراق مالی اسلامی (بند الحاقی «۱»)
بازپرداخت اصل و سود اوراق سر رسید شده در سال ۱۳۹۷	؟	؟	؟	؟	۱۲- انتشار اوراق اسلامی جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سر رسید شده در سال ۱۳۹۷- (ردیف ۳۱۰۱۰۷ جدول شماره ۵)
			۸۴/۶۰۰	۱۷۶/۱۰۰	جمع

اما پیش از اینکه به بررسی مسائل پیرامون این اوراق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ پرداخته شود، تبیین انواع اوراق مذکور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ لازم می باشد:

اوراق تسویه خزانه یکی از اقسام اوراقی است که به منظور بازپرداخت بدهی های دولت پیش بینی شده است. در این خصوص، به موجب بند «الف» ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور - مصوب ۱۳۹۴/۲/۱- دولت مکلف شده است تا «حداکثر ظرف مدت شش ماه از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون، بدهی های قطعی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی را که در چهارچوب مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۲ ایجاد شده، با مطالبات قطعی دولت (وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی) از اشخاص مزبور تسویه کند. بدین منظور وزارت امور اقتصادی و دارایی، اسناد تعهدی خاصی را با عنوان «اوراق تسویه خزانه» صادر می کند و در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی طلبکار و متقابلاً بدهکار قرار می دهد. این اسناد صرفاً به منظور تسویه بدهی اشخاص یادشده به دولت مورد استفاده قرار می گیرد. جمع مبلغ اوراق تسویه خزانه که به موجب این ماده صادر می شود و در اختیار طلبکاران قرار می گیرد، به صورت جمعی - خرجی در بودجه های سنواتی درج می شود.»

اسناد خزانه اسلامی از دیگر اقسام اوراق می باشد که دولت آن را به منظور تسویه بدهی مسجل خود بابت طرح های تملک دارایی های سرمایه ای صادر می کند و آن را به طلبکاران غیردولتی خود واگذار می کند. در قوانین بودجه سالیانه کل کشور اینگونه مقرر شده است که این اسناد با سر رسید یک تا سه سال و به صورت بی نام و یا بانام صادر

می‌شوند و علاوه بر اینکه از پرداخت هرگونه مالیات معاف هستند، به عنوان ابزار مالی موضوع قانون بازار اوراق بهادار - مصوب ۱۳۸۴ - محسوب می‌شوند و از قابلیت داد و ستد در بازار ثانویه برخوردار است سازمان بورس و اوراق بهادار باید ترتیبات انجام معامله ثانویه آنها را در بازار بورس یا فرابورس فراهم کند. در این خصوص دولت مکلف است تا به منظور تأمین اعتبار اسناد مزبور در زمان سررسید، ردیف خاصی را در لایحه بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید و در صورت عدم وجود یا تکافوی اعتبار مصوب در بودجه عمومی دولت، اسناد مزبور در سررسید، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی از محل درآمد عمومی همان سال قابل تأمین و پرداخت است.

اوراق مالی اسلامی از سال ۱۳۹۵ در قوانین و مقررات دولتی مطرح شد و مورد استفاده قانونگذار قرار گرفت. علی‌رغم اینکه تاکنون تعریف مشخصی از این اصطلاح در قوانین و مقررات موجود ارائه نشده است، اما استفاده از این اصطلاح در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، به عنوان جایگزین اصطلاحاتی نظیر «اوراق مشارکت و صکوک اسلامی» در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور گویای آن است که اصطلاح مزبور مفهوم عامی است که شامل کلیه اقسام اوراق و صکوک که واجد وصف «اسلامی» است می‌شود.

با عنایت به این توضیحات همانگونه که مشاهده می‌شود از مجموع موارد مندرج در جدول فوق‌الذکر، اوراق پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ را می‌توان به چهار دسته تقسیم کرد:

- ۱) دسته اول از اوراق که به‌عنوان اوراق مالی منتشر می‌شوند جهت انجام طرح‌های عمرانی پیش‌بینی شده‌اند. مجموع این اوراق حدوداً ۳۶,۵۰۰ میلیارد تومان (با محاسبه ۵۰ درصد از اوراقی که جهت طرح‌های قطار شهری و حمل و نقل انتشار می‌یابد) می‌باشد.
- ۲) دسته دیگر از اوراق منتشره ناظر به اوراق (اسناد) تسویه خزانة می‌باشند و همانگونه که در تعریف این اوراق گفته شد، بار مالی برای دولت ندارند و تنها برای تسویه بدهی‌های متقابل دولت یا نهادهای عمومی و طلبکاران استفاده می‌شوند، لذا افزایش سقف این بند به افزایش تسویه بدهی‌ها منجر می‌شود (هرچند موجب کاهش دریافت‌های نقدی خزانة داری کل کشور خواهد شد). از مجموع رقم فوق حدود ۱۱۲,۰۰۰ میلیارد تومان به این اوراق اختصاص یافته است.
- ۳) اما دسته سوم اوراق، اوراقی هستند که به‌منظور تسویه بدهی‌های قطعی دولت و مطالبات اشخاص و بخش اعظمی از آن نیز جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق به‌فروش رفته سنوات گذشته انتشار می‌یابند. مجموع این اوراق در سال ۱۳۹۷، با احتساب ریالی اوراقی که معادل سه میلیارد دلار به‌فروش خواهد رفت (بافرض هر دلار ۳۷۰۰ تومان) حدوداً به میزان ۲۳,۶۰۰ میلیارد تومان می‌باشد. البته این مبلغ فارغ از اوراقی است که براساس ردیف شماره ۳۱۰۱۰۷ جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سر رسید شده در سال ۱۳۹۷ به فروش خواهد رسید.

۴) دسته چهارم نیز شامل اوراقی می‌شود که اگرچه به منظور انجام طرح‌های عمرانی منتشر نمی‌گردد ولیکن جهت تسویه بدهی‌های گذشته نیز به فروش نمی‌رسند، بلکه باهدف انجام هزینه‌های عمومی یا جاری انتشار می‌یابند. از مجموع اوراق پیش بینی شده در جدول فوق، حدوداً ۳,۷۵۰ میلیارد تومان به این اوراق اختصاص یافته است.

حال باعنایت به توضیحات پیش‌گفته و تصویر کلی ارائه شده از میزان انتشار اوراق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، فارغ از نکات جزئی، مسئله حائز اهمیتی که در ارتباط با انتشار اوراق مالی وجود دارد این است که استفاده از روش انتشار اوراق می‌بایست در چارچوب مبنا و فلسفه‌ی مقرر که تأمین اعتبار لازم برای اجرای طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) است، صورت گیرد تا پس از اتمام آن طرح، از محل درآمدهای آن طرح، اصل و سود اوراق مزبور بازپرداخت شوند، اما علاوه بر اینکه محل هزینه‌کرد برخی اوراق واضح نیست، اکنون بخش عمده‌ای از این اوراق به ابزاری برای ایجاد بدهی (و نه انجام طرح عمرانی) و یا تسویه بدهی‌های قبلی با بدهی‌های جدید و به‌خصوص تأمین هزینه‌های جاری تبدیل شده است. این درحالی است که حجم بالای اوراق بدهی دولتی می‌تواند موجبات ناپایداری مالی دولت را فراهم آورده و بار مالی زیادی را به دولت‌های بعدی منتقل نماید. لذا حداقل آن بخش از اوراقی که بابت تسویه بدهی‌های قطعی دولت و مطالبات اشخاص و بازپرداخت اصل و سود اوراق منتشره سابق انتشار می‌یابد (اوراق موضوع مندرج در (بند هـ تبصره ۵) که فروش اسناد خزانه اسلامی با سررسید سه ساله جهت طلبکاران دولت را پیش‌بینی نموده، انتشار اوراق جدید برای آموزش و پرورش مقرر در ردیف ۱۱ جدول فوق (بند الحاقی «۱» تبصره ۵)، بازپرداخت اصل و سود اوراق ارزی-ریالی سررسید شده تسهیلات بانکی و تضامین سررسید شده و همچنین بازپرداخت بدهی‌های سررسید شده به پیمانکاران قراردادهای بیع متقابل طرح‌های بالادستی نفت و گاز و اوراق موضوع ردیف شماره ۳۱۰۱۰۷ جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۷) در زمره چنین اوراقی قرار می‌گیرند و تجویز انتشار آن‌ها می‌تواند مغایر اهداف و تکالیف نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران از جمله پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه باشد.

لازم به توضیح است که با توجه به اهمیت این امور در قانون برنامه ششم توسعه، محدودیت‌ها و مرزهایی درخصوص سقف انتشار اوراق پیش‌بینی گردید تا چنین امری منجر به نتایج مخرب این امر برای اقتصاد نگردد. از جمله این محدودیت‌ها جدول شماره (۴) این قانون ذیل ماده (۷) این قانون می‌باشد که سقف فروش اوراق در سال ۱۳۹۷ را ۳۸۵,۰۰ میلیارد تومان تعیین نموده است. همچنین مطابق تبصره ماده (۸) قانون برنامه ششم توسعه جهت افزایش شاخص نسبت بدهی، رقمی تعیین گردیده و دولت مکلف به رعایت آن شده است.

نکته: درخصوص ردیف ششم از جدول فوق (جزء الحاقی «۱» بند «و») در رابطه با تسویه بدهی دولت، شرکت‌های دولتی، شرکت‌های غیردولتی و بانکها، این توضیح قابل ذکر است که در جزء الحاقی مزبور زنجیره‌ای با چهار حلقه شامل ۱- دولت ۲- بخش غیردولتی و شرکت‌های دولتی یارانه‌بگیر ۳- بانک‌ها و ۴- بانک مرکزی ایجاد و بدهی آن‌ها را به‌صورت زنجیروار تسویه کرده است و در نهایت در ترازنامه بانک مرکزی بدهی دولت جایگزین بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌شود.

