



لایحه مدیریت بدهی های عمومی دولت



عنوان گزارش: لایحه مدیریت بدهی های عمومی دولت

انتشار: امور کمیسیون های تخصصی اتاق ایران

شماره گزارش: ۱۹۰۱۱۳

بهار ۱۴۰۱

فهرست

- ۳..... کمیسیون اقتصاد کلان
- ۴..... کمیسیون بازرگانی داخلی
- ۷..... کمیسیون حمل و نقل و لجستیک

کمیسیون اقتصاد کلان

نظرات		
پیشنهادات اصلاحی	دلایل موافق یا مخالف	مواد طرح
-	-	ماده ۱
در هر صورت حبس بدل از جزای نقدی موضوع این قانون نباید از بیست سال تجاوز کند	نیاز به اصلاح باتوجه به تورم و منافع حاصل از اخلال مجازات حبس بسیار بازدارنده تر از مجازات نقدی است فلذا لازم است مجازات حبس افزایش یابد.	ماده ۲ ... در هر صورت حبس بدل از جزای نقدی موضوع این قانون نباید از پانزده سال تجاوز کند ...
	-	ماده ۳
	-	ماده ۴
ماده ۵- در مواردی که هریک از رؤسا یا مدیران یا بازرسان و بهطور کلی مسؤول یا مسؤولین ذیربط شخص حقوقی به گونهای از انجام تمام یا قسمتی از رفتارهای مذکور در بندهای ماده(۱) این قانون توسط شخص حقوقی یا حقیقی مطلع شوند	در نظر نگرفتن آحاد جامعه و عدم عمومیت بخشی مسئولیت پذیری	ماده ۵- در مواردی که هریک از رؤسا یا مدیران یا بازرسان و بهطور کلی مسؤول یا مسؤولین ذیربط شخص حقوقی به گونهای از انجام تمام یا قسمتی از رفتارهای مذکور در بندهای ماده(۱) این قانون توسط شخص حقوقی یا در حوزه کاری خود مطلع شوند
	-	ماده ۶-
	-	ماده ۷-
	-	ماده ۸-
	-	ماده ۹-
	-	ماده ۱۰-
	-	ماده ۱۱-
	-	ماده ۱۲-
	-	ماده ۱۳-
	-	ماده ۱۴-
	-	ماده ۱۵-
	-	ماده ۱۶-
	-	ماده ۱۷-

کمیسیون بازرگانی داخلی

توسعه بازار بدهی به‌عنوان یکی از ارکان نظام مالی کشور نقش مهمی در بهبود تخصیص منابع سرمایه‌گذاری و حل معضل تنگنای اعتباری دارد. در عین حال، بازار بدهی در ایران فاصله معناداری با سطح قابل قبول داشته و در مقایسه با توسعه نسبی بازار سهام کشورمان هنوز در مراحل ابتدایی رشد خود به سر می‌برد. شناخت دقیق چالش‌های توسعه این بازار در ایران می‌تواند به‌عنوان اولین گام در رشد و توسعه این بازار و نیل به نقطه مطلوب نقش مهمی داشته باشد. در همین راستا و با عنایت به ارائه لایحه "مدیریت بدهی‌های عمومی" با توجه به اهمیت موضوع مدیریت بازار بدهی‌های عمومی این اظهار نظر در دو بخش عمومی و بخش اختصاصی ارائه می‌گردد.

جنبه عمومی اظهار نظر

توسعه بازار بدهی فرصتی جهت تعمیق بازار مالی کشور است که می‌تواند منافع و مزایای زیادی را برای اقتصاد ملی به‌بار آورد. کشف نرخ سود بازاری، مدیریت بهتر بدهی‌ها، انضباط و شفافیت مالی بهتر، تسهیل در اعمال سیاست‌های پولی، تسریع جریان نقدینگی و تعمیق بازار سرمایه، از جمله محاسنی است که متخصصین و کارشناسان برای این بازار برشمرده‌اند.

در این میان، دولت نیز سعی دارد تا در جهت بازاری‌پذیر کردن بدهی‌های خود استفاده نماید. این امری است که در برنامه‌های توسعه نیز مورد تأکید قرار گرفته اس (برنامه ششم توسعه).

اما نکته‌ای که نباید فراموش شود آن است که ریشه حجم بالای بدهی‌های دولت ناشی از بزرگ بودن اندازه دولت، نااطمینانی سطح درآمدی (به دلیل وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی) و کسری‌های مستمر بودجه‌ای است. در واقع عوارض منفی اقتصاد دولتی و ضعف بخش خصوصی در رقابت با دولت در عرصه اقتصادی بر کسی پوشیده نیست.

حال سوالی که در اینجا مطرح می‌شود آن است که استفاده دولت از بازار بدهی (هرچند به عنوان یکی از ابزارهای مالی در سیاست‌گذاری‌های مالی دولت محسوب می‌شود) می‌تواند چه چالش‌هایی را برای اقتصاد کشور ایجاد نماید؟

الف) ورود دولت به بازار بدهی و تامین منابع مالی از طریق اوراق قرضه و سپس انتشار مجدد اوراق بدهی دولتی در سررسید اوراق قبلی (و احتمال بروز بازی پانزی) نباید منجر به فراموشی و عدم احساس نیاز دولت به منطقی‌سازی اندازه خود شود.

به عبارت دیگر، تسهیل در امر مدیریت بدهی‌های دولت از طریق بازار بدهی، نباید موجب آسودگی خاطر دولت در انبساط روزانه حجم بدهی‌ها و گسترش ابعاد تصدی‌گری خود در عرصه اقتصادی شود. از این‌رو لازم است مجلس شورای اسلامی در کنار تسهیل امکان بهره‌مندی دولت از ظرفیت بالای بازار بدهی، این نهاد حاکمیتی را در تقلیل هزینه‌های جاری، مدیریت بهتر هزینه‌های عمرانی

و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضروری مورد نظارت قرار دهد. در لایحه پیشنهادی اتکای بیش از حد به اوراق قرضه و به نوعی به تعویق انداختن بدهی‌های دولت،

ب- اوراق بدهی دولتی همانند سایر اوراق بدهی دارای تاریخ سررسید است و دولت باید با برنامه‌ریزی مالی، ریسک نکول اوراق را به حداقل ممکن برساند؛ البته تجارب عملکردی گذشته نشانگر آن است که دولت‌ها عموماً در سررسید تسویه اوراق یا به استقراض از بانک مرکزی روی می‌آورند و یا اوراق جدیدی را برای نقد کردن اوراق قبلی منتشر می‌کنند. به عبارتی، بدهی امسال دولت تبدیل به بدهی بیشتر در سال‌های آتی می‌شود؛ چراکه این بار نرخ سود اوراق نیز بر اصل بدهی پیشین افزوده می‌شود.

این حجم‌سازی تدریجی بدهی‌ها نتیجه‌ای جز افزایش ریسک نکول اوراق دولتی و ایجاد تلاطم در سایر بازارهای مالی در نتیجه «اثر سرایت» دربر نخواهد داشت. از این‌رو، نیاز است دولت‌ها با در پیش گرفتن انضباط مالی، متنوع‌سازی شاخه‌های درآمدی بودجه عمومی، تسهیل فعالیت کسب‌وکار بخش خصوصی (از جمله حضور پررنگ در بازار بدهی) جهت استحصال بیشتر درآمدهای مالیاتی از آنان، مدیریت بهتر هزینه‌های عمرانی و جاری و ورود محتاطانه به بازار بدهی، برنامه مشخصی برای تسویه به موقع اوراق داشته باشند. ضروری است مجلس شورای اسلامی نیز با استفاده از ابزارهای حقوقی بر این امر از حیث قانونگذاری و نظارتی مراقبت بیشتری نماید.

پ- مورد دیگر، به رقابت نرخ سود اوراق بدهی دولتی با اوراق بخش خصوصی برمی‌گردد. تجربه نشان داده است که با توجه به سلطه مالی دولت و امکان استقراض آن از بانک مرکزی همواره در عرصه نرخ‌گذاری اوراق، برگ برنده در دستان دولت است و این امر می‌تواند در یک رقابت نامتوازن دارای تبعات منفی برای بخش خصوصی (و اوراق بدهی شرکتی) باشد که قصد دارد از مجرای بازار سرمایه دست به تامین مالی بزند.

بدیهی است تقویت و بالندگی بخش خصوصی با انحصارگری مالی دولت در بازار اوراقی همچون اوراق بدهی منافات دارد و تا زمانی که دولت بی‌توجه به ظرفیت اقتصاد واقعی، نرخ‌های سود غیرطبیعی برای اوراق بدهی خود مقرر می‌سازد، عملاً امید بخش خصوصی به بازار تامین مالی به ناامیدی مبدل خواهد شد. از این‌رو، نیاز است نرخ‌گذاری اوراق بدهی دولتی با توجه به واقعیت‌های رکودی اقتصاد کشور و لزوم رقابتی بودن بازارهای مالی با حضور فعالان بخش خصوصی عملیاتی شود.

از سوی دیگر، داستان نرخ‌گذاری بالای اوراق بدهی دولتی در مقایسه با نرخ‌های سپرده بانکی (با توجه به مشکلات ترازنامه‌ای بانکی) و ناکام نهادن این شبکه در جذب سپرده سرمایه‌گذاران نیز جریان دارد. بدیهی است این موضوع امکان تامین مالی بخش خصوصی از طریق نظام بانکی را هم تحت تاثیر منفی خود قرار داده و ضربه‌ای دیگر بر پیکره بخش خصوصی وارد می‌سازد.

به‌علاوه، انتشار اوراق با سررسید بلندمدت در شرایطی همچون شرایط کنونی اقتصاد ایران که نرخ سود بالایی دارد عملاً به این معناست که ناشر اوراق خود را برای مدت بسیار طولانی متعهد به پرداخت سود بالایی می‌کند و طبعاً در صورتی که انتظار ورود در افق بلندمدت، نرخ تورم و بهره کاهش یابند استراتژی بهینه‌ای نیست.

جنبه اختصاصی اظهار نظر

موارد اختصاصی که در لایحه "مدیریت بدهی‌های عمومی" می‌تواند، مورد توجه قرار بگیرد، به شرح ذیل می‌باشد:

۱- اتکای غالب مدیریت بدهی‌های دولت از طریق انتشار اوراق قرضه به استناد مواد متعددی که به این موضوع در لایحه اختصاص داده شده است. بویژه ماده ۱۹ لایحه مذکور.

۲- در بند ۲ از ماده ۲۵ موضوع تبدیل بدهی‌های قبلی به بدهی جدید با شرایط متفاوت، زمینه بی توجهی دولت به تعهدات خود را افزایش داده و از آنجا که ذی‌نفعان و طرف مقابل دولت در اغلب موارد بخش خصوصی با قدرت چانه‌زنی پایین‌تر است، زمینه‌ساز محدود نمودن دسترسی بخش خصوصی به درآمدهایشان خواهد شد. ضمن اینکه این بند با بند (۱) همین ماده در تضاد بوده و به نوعی نفی‌کننده بند (۱) و بی‌اثر نمودن آن می‌باشد.

۳- از کنار هم قرار دادن بند ۲ ماده ۲۵ و بند ۵ همین ماده، می‌توان به شرایطی رسید که تحقق ماده ۲۲ در خصوص کاهش سهم بدهی‌های غیرسیال در سیستم مدیریت بدهی‌های دولت در وضعیت چالش تحقق قرار گیرد. زیرا تبدیل بدهی قبلی به بدهی جدید این فضا را فراهم می‌نماید و هرچند بدهی‌های غیرسیال قابلیت تبدیل می‌یابند، ولی قابلیت نقد شدن آنها می‌تواند در فضای مبهمی قرار گیرد.

۴- بطور کلی ماده ۲۵ دارای بندهای متعدد با مفهوم متضاد و نقض‌کننده یکدیگر و همچنین با قابلیت نقض سایر مواد لایحه می‌باشد. ۵- از دیگر نکات قابل توجه در خصوص این لایحه اختصاص بازاری خاص برای اوراق قرضه دولتی و نادیده گرفتن قدرت رقابتی بخش خصوصی برای بازار اوراق قرضه می‌باشد. ماده ۱۷ لایحه شاهدهی بر این ادعا می‌باشد.

نکته کلیدی

سخن آخر آنکه استفاده دولت از بازار بدهی می‌تواند امری مبارک برای ضابطه‌مندی مالی این نهاد باشد به شرط آنکه فضای رقابتی برای بخش خصوصی تنگ نشده و به کاهش انگیزه دولت در اجرای وظیفه مهم خصوصی‌سازی واقعی منجر نشود. در این رابطه به طور خاص پیشنهاد می‌شود زمینه حضور بخش خصوصی در بازار بدهی جهت انتشار انواع اوراق شرکتی بیش از پیش فراهم شود و بازار بدهی منحصر به اوراق بدهی دولتی نگردد.

کمیسیون حمل و نقل و لجستیک

- عبارت دولت/ وزارت مجاز است/ میتواند ، به عبارت دولت/ وزارت مکلف است اصلاح گردد.
- ایجاد مرکز مدیریت بدهیهای عمومی و روابط مالی دولت ، ناموجه بوده، و با گسترده نمودن بیش از پیش ساختار بزرگ و ناکارآمد دولت، امور را پیچیده تر مینماید، شایسته است فرایند مورد نظر بر عهده معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گیرد.
- بازپرداخت بدهیهای دولت به بانک مرکزی و سیستم بانکی، و همچنین بدهیها به صندوقهای مختلف از جمله صندوقهای بازنشستگی در اولویت قرار گرفته، و استقراض دولت از بانکها و صندوقهای نامبرده منع گردد.