

خزانه داری کل کشور
مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت


جمهوری اسلامی ایران
وزارت امور اقتصادی و دارایی



گزارش جامع عملکرد مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت



برای دوره منتهی به ۱۴۰۴/۱۲/۲۹



لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ الْمَدِينَةُ آمَنُوا إِذَا تَدَايَيْتُمْ بِدِينٍ إِلَى آجَلٍ مُّسَمًّى فَاكْتُبُوهُ وَلْيَكْتُب بَيْنَكُمْ كَاتِبٌ بِالْعَدْلِ
(البقرة ۲۸۲)

خداوند زمین بندگانی دارد که برای برآوردن نیازی مردم می کوشند، اینان اینی یا نختان روز قیامت اند، امام هاشم ع

خزانه داری کل کشور

مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت



مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت



گزارش جامع عملکرد مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت	عنوان گزارش
خزانه داری کل کشور مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت جواد آزاد (مسئول)	پدید آورندگان
بدهی عمومی، بازار بدهی، پایداری بدهی، تهاثر بدهی‌های دولت، حسابرسی بخش عمومی، ناترازی بودجه دولت، اوراق مالی اسلامی	واژگان کلیدی
غیرمحرمانه / ادواری	نوع گزارش
اداره مدیریت ریسک، تدوین راهبردها و پایش پایداری بدهی‌های دولت	طراحی و تدوین
مرداد ماه سال ۱۴۰۵	تاریخ انتشار
۶۰۰۵۰۵۰۱	کد گزارش

فهرست مطالب

۸	مقدمه
۸	درباره مرکز
۹	فلسفه وجودی مراکز مدیریت بدهی
۱۱	معرفی ادارات مرکز
۱۶	هدف از تدوین گزارش حاضر
۱۷	فصل اول: مختصات حوزه گزارشگری و مدیریت بدهی های غیرسیال دولت
۱،۱	مختصات حوزه گزارشگری و مدیریت بدهی های دولت و ترکیب پرتفوی بدهی های قطعی
۲۲	فصل دوم: مختصات بدهی های سیال دولت و بازار اوراق بهادار اسلامی
۲،۱	عملکرد بازار اوراق مالی اسلامی (بدهی های سیال)
۲،۲	عملکرد انتشار اوراق مالی اسلامی در سال ۱۴۰۴
۲،۳	عملکرد تسویه اصل و فرع اوراق بهادار دولتی
۳۱	فصل سوم: ارزیابی و تحلیل متغیرهای اثرگذار بر پایداری بدهی های عمومی
۳،۱	بررسی و تحلیل کمی و کیفی عوامل اقتصادی و غیراقتصادی بر بازار اوراق دولتی
۳،۲	عایدی سایر بازارهای موازی
۳،۳	روند تغییرات متغیرهای پولی و فعل و انفعالات بازار بین بانکی
۳،۴	ناترازی بودجه و تحلیل نسبت های پایداری بدهی مرتبط با منابع عمومی دولت
۴۲	فصل چهارم: گزارش عملکرد مرکز در حوزه تسویه و تهاتر بدهی ها و مطالبات دولت
۴،۱	عملکرد دولت در حوزه صدور اوراق تسویه خزانه
۴،۲	بند پ ماده ۲ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور:
۴،۳	ماده ۶ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور:
۴،۴	تهاتر بدهی شرکت های دولتی بابت ماده ۳۲ قانون برنامه و بودجه با مابه التفاوت قیمت تکلیفی فروش آب و برق:
۵۰	فصل پنجم: گزارش عملکرد مرکز در حوزه حسابداری کل و روابط مالی دولت
۵،۱	اقدامات انجام شده در حوزه حسابداری کل و روابط مالی دولت
۵۷	فصل ششم: گزارش عملکرد مرکز در حوزه حسابرسی داخلی و بررسی های ویژه
۶،۱	اقدامات اداره حسابرسی داخلی و بررسی های ویژه
۶،۲	اهم مسئولیت های اداره حسابرسی داخلی و بررسی های ویژه
۶۲	فصل هفتم: گزارش اهم پرونده های عملکردی مرکز
۷،۱	اقدامات برجسته و دستاوردهای مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت

۷,۲	ارائه گزارشات مختصر از اهم اقدامات در قالب پرونده‌های عملکردی.....	۶۴
۸	فصل هشتم: جمع بندی	۶۹
۹	فصل نهم: برنامه‌های آتی مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت.....	۷۲
	اهم برنامه های مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت در سال ۱۴۰۵	۷۳

فهرست جداول

جدول شماره ۱.	وضعیت کلان بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی (میلیارد ریال).....	۱۸
جدول شماره ۲.	عملکرد انتشار اوراق بهادار در سال ۱۴۰۴ (میلیارد ریال).....	۲۶
جدول شماره ۳.	وضعیت تراز عملیاتی سالانه و نسبت آن به تولید ناخالص داخلی (میلیارد ریال - درصد).....	۳۶
جدول شماره ۴.	عملکرد کلی اسناد تسویه خزانه به تفکیک نوع ۱ و ۲ (میلیارد ریال).....	۴۴
جدول شماره ۵.	عملکرد بند (پ) ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (میلیارد ریال).....	۴۷
جدول شماره ۶.	عملکرد ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه (میلیارد ریال).....	۴۸
جدول شماره ۷.	عملکرد سایر احکام مندرج در قوانین بودجه سنواتی (میلیارد ریال).....	۴۹

فهرست نمایه ها

نمایه شماره ۱.	ساختار کنونی مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت..... ۱۱
نمایه شماره ۲.	فرآیند رسیدگی به ادعای طلب اشخاص از دولت..... ۶۱
نمایه شماره ۳.	اقدامات برجسته و دستاوردهای مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت..... ۶۳
نمایه شماره ۴.	الگوریتم سیاستگذاری در بازار بدهی بر پایه مثلث DSAMDS,YFP..... ۶۷

فهرست نمودارها

- نمودار شماره ۱. وضعیت بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی در پایان سال ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان)..... ۱۹
- نمودار شماره ۲. روند بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی..... ۱۹
- نمودار شماره ۳. خلاصه وضعیت بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی به تفکیک طبقات قانون رفع موانع تولید (هزار میلیارد تومان)..... ۲۱
- نمودار شماره ۴. روند تاریخی انتشار اوراق مالی اسلامی طی سال های اخیر (مبالغ به میلیارد ریال)..... ۲۳
- نمودار شماره ۵. روند مبلغ اوراق منتشره به تفکیک نوع اوراق مالی اسلامی (مبالغ به میلیارد ریال)..... ۲۴
- نمودار شماره ۶. مبلغ اوراق منتشره به تفکیک ماهیت انتشار (مبالغ به میلیارد ریال)..... ۲۵
- نمودار شماره ۷. سهم انتشار اوراق نقدی از مجموع انتشار اوراق مالی اسلامی منتشره خزانه داری کل کشور..... ۲۶
- نمودار شماره ۸. گزارش خریداران اوراق مالی اسلامی در سال ۱۴۰۴ (مبالغ به میلیارد ریال)..... ۲۸
- نمودار شماره ۹. میزان خرید اوراق در ماه های مختلف به تفکیک ماهیت خریداران (مبالغ به میلیارد ریال)..... ۲۸
- نمودار شماره ۱۰. عملکرد تسویه اصل و فرع اوراق مالی اسلامی در سنوات گذشته..... ۲۹
- نمودار شماره ۱۱. اعتبارات مورد نیاز برای تسویه اصل و سود اوراق مالی اسلامی..... ۳۰
- نمودار شماره ۱۲. بازدهی سالانه بازارهای مالی در سال ۱۴۰۴ (درصد)..... ۳۲
- نمودار شماره ۱۳. بازدهی بازار پول و اوراق بدهی..... ۳۳
- نمودار شماره ۱۴. نوسانات نرخ سود بین بانکی - ۱۴۰۴..... ۳۵
- نمودار شماره ۱۵. نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی..... ۳۷
- نمودار شماره ۱۶. نسبت درآمدهای نفتی به تولید ناخالص داخلی..... ۳۸
- نمودار شماره ۱۷. منابع عمومی دولت و منابع حاصل از فروش اوراق مالی اسلامی..... ۳۹
- نمودار شماره ۱۸. شاخص باز پرداخت تعهدات اوراق به درآمد بودجه داخلی..... ۴۰
- نمودار شماره ۱۹. شاخص هزینه بهره به درآمد بودجه داخلی..... ۴۰
- نمودار شماره ۲۰. شاخص بدهی به درآمد بودجه داخلی..... ۴۱
- نمودار شماره ۲۱. عملکرد تعدادی اوراق تسویه خزانه به تفکیک نوع ۱ و ۲..... ۴۵
- نمودار شماره ۲۲. عملکرد ریالی اوراق تسویه خزانه به تفکیک نوع ۱ و ۲..... ۴۵
- نمودار شماره ۲۳. سقف مجاز اعلامی بانک مرکزی جهت صدور اوراق تسویه خزانه نوع دوم و میزان اوراق تسویه صادر شده در سال ۱۳۹۷ الی ۱۴۰۴..... ۴۶

مقدمه

درباره مرکز

«مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت» به موجب مصوبه شماره ۲۳۶۰۹/ت/۵۰۱۸۳ هـ.م.و.خ مورخ ۱۳۹۳/۳/۴ هیات محترم وزیران مبنی بر تشکیل واحد سازمانی جداگانه در وزارت امور اقتصادی و دارایی به منظور احصاء، ثبت و نگهداری متمرکز خلاصه حساب بدهی‌ها و تعهدات قانونی دولت ایجاد شد.

علاوه بر مصوبه یاد شده در قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی دولت (مصوب سال ۱۳۹۴)، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف گردید از ابتدای سال ۱۳۹۵ واحد جداگانه‌ای ذیل **خزانه‌داری کل کشور** برای احصاء و ثبت خلاصه مطالبات و بدهی‌های دولت تشکیل و نسبت به ارایه گزارشات سه ماهه و سالانه به مراجع ذیصلاح قانونی در موعد مقرر اقدام نماید.

پیرو اقدامات قبلی و با عنایت به ابلاغیه شماره ۳۸۳۰۷۵ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۱۳ سازمان امور اداری و استخدامی کشور در خصوص ساختار تشکیلات تفصیلی وزارت امور اقتصادی و دارایی، مرکز ذیل خزانه‌داری کل کشور قرار گرفت و اهم شرح وظایف آن به شرح ذیل است:

- پایش مستمر، احصاء و نگهداری حساب بدهی‌ها و تعهدات دولت (وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی، طرح‌های عمرانی که اعتبارات آنها از محل بودجه عمومی دولت تامین می‌شود)، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌های اجرایی و سایر بدهی‌ها و تعهداتی که مربوط به دستگاه اجرایی خاصی نمی‌باشد، بر اساس ترتیبات مقرر در ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و آیین‌نامه اجرایی آن.

- ثبت رویدادهای مالی (در دفاتر حسابداری کل) که مربوط به دستگاه اجرایی خاصی نمی‌باشد و مسئولیت نگهداری حساب آن با دولت و یا وزارت امور اقتصادی و دارایی است.

- تهیه، بروزرسانی و گزارشگری جدول بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی بر اساس ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و آیین‌نامه اجرایی آن.

- تدوین گزارش تحلیل پایداری بدهی‌های دولت (DSA) ذیل سناریوهای مختلف و ارسال آن به سازمان برنامه و بودجه کشور در راستای افزایش دقت در میزان کسری بودجه و تامین آن با استفاده از اوراق بهادار اسلامی دولتی.

- تدوین و بروز رسانی اهداف و استراتژی میان مدت بدهی‌ها (MTDS) با تعیین نرخ، نوع و حجم انتشار اوراق با لحاظ نمودن همزمان برآورد حجم نیاز تامین مالی دولت و توان تسویه و احصای ظرفیت غلتاندن بدهی (Roll-Over).

- رسیدگی به اسناد و مدارک مربوط به حساب بدهی‌ها، تعهدات و مطالبات دولت از طریق سازمان حسابرسی یا اعزام مأمور در صورت نیاز به تشخیص مقامات ذی‌ربط وزارت امور اقتصادی و دارایی.

- تهیه و تدوین پیش‌نویس مقررات مربوطه و ارتقای ساختار نهادهای و قانونی و دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مرتبط با حوزه مدیریت بدهی‌ها و روابط مالی دولت.

- اعلام نظر در خصوص رد دیون دولت و اعمال حساب آن در مواردی که مربوط به دستگاه اجرایی خاصی نمی‌باشد، با تهیه و ابلاغ دستورالعمل‌های اجرایی ذی‌ربط.

- برنامه‌ریزی، طراحی و اجرای ساز و کارهای عرضه اوراق بهادار اسلامی دارای تضمین دولت در بازار اولیه اوراق دولتی.

- تدوین شاخص‌های بدهی و سایر معیارهای عملکرد و نظارت بر آن با هدف توسعه ایمن و تعمیق بازار اوراق بدهی دولتی.

- مدیریت ابزارهای تسویه و تهاتر بدهی‌ها و مطالبات دولت نظیر اوراق تسویه خزانه بر اساس حکم بند (الف) ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، قوانین بودجه سنواتی و سایر احکام مرتبط.

- اجرای قوانین و مقررات مرتبط با انتقال بدهی‌ها و مطالبات دولت نظیر حکم بند (پ) ماده (۲) و ماده (۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.

- نگهداشت اطلاعات بموقع و جامع از مبلغ و ترکیب اوراق بهادار اسلامی و سایر ابزارهای تامین مالی داخلی.

- عمل به تکالیف مربوط به تنظیم روابط مالی دولت، تسویه و اعمال حساب آن براساس حکم ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، قوانین بودجه سنواتی یا سایر قوانین مرتبط که بر عهده خزانه‌داری کل کشور و یا وزارت امور اقتصادی و دارایی گذاشته می‌شود و در سایر مراجع ذی‌ربط ثبت آن اعمال نشده است، با مشارکت سایر مراجع ذی‌ربط.

- ارزیابی مستمر عملکرد مدیریت بدهی‌ها (DEMPA)

فلسفه وجودی مراکز مدیریت بدهی

مدیریت بدهی های عمومی^۱ یکی از پایه های ثبات و سلامت مالی^۲ کشور و نیز عامل کلیدی در اطمینان بخشی از وجود پایداری بدهی ها^۳ در بخش عمومی محسوب می شود. پایداری بدهی عمومی به عنوان یک خط مشی سیاستی از قرن هجدهم تا به امروز اهمیت داشته است. مدیریت بدهی های عمومی نیل به اهداف پایداری بدهی را تسریع می کند، ناپایداری بدهی ها منجر به بی ثباتی بخش مالی و در نهایت کل اقتصاد خواهد شد. از این رو در سالهای اخیر مبحث مدیریت بدهی عمومی به منظور دستیابی به ثبات مالی، در کانون توجه قرار گرفته است. در این راستا حسب تجربه کشورهای مبتلا به بحران بدهی، کیفیت حکمرانی دولت و پرتفوی بدهی های دولت که مشتمل بر ترکیبی از انواع بدهی های بازارپذیر (سیال) و غیربازارپذیر^۴ می باشد از ظرفیت قابل توجهی در بروز مخاطرات و ریسک های ناشی از بروز ناترازی وسیع در ترازنامه بازیگران مختلف اقتصادی برخوردار است و می تواند در عمل زمینه بروز انحراف وسیع از اهداف توسعه ای کشورها را فراهم نماید. لذا جهت اجتناب از بروز پیامدهای منفی و نوعاً گسترده ناشی از ناپایداری بدهی های دولت و نیز بی انضباطی ناشی از اجرای سیاست های ناسازگار از سوی سیاست گذار در حوزه خلق بدهی و مدیریت بدهی های دولت، طراحی و استقرار چارچوبی متقن و قابل اعتماد در زمینه ساختار حقوقی و قانونی در حوزه موصوف از اهمیت بسزایی برخوردار است.

مطابق دستورالعمل مدیریت بدهی عمومی بانک جهانی در سال ۲۰۱۴ "مدیریت بدهی های عمومی فرآیند تدوین و اجرای استراتژی برای مدیریت کلیه بدهی های دولت به منظور افزایش توان تامین مالی بودجه با کمترین هزینه ممکن در میان مدت تا طولانی مدت، با در نظر داشتن درجه معقولی از ریسک است. چارچوب مدیریت بدهی همچنین باید سایر اهداف سیاستی دولت مانند توسعه و حفظ بازاری کارآمد برای اوراق بهادار دولتی را برآورده کند."

مدیریت بدهی دولت طی دهه های اخیر بطور قابل توجهی توسعه یافته است و با وجود پیوندهای نزدیک با سیاست های مالی و پولی، اهداف و در پاره ای از موارد ابزارهای جداگانه ای دارد.

اهداف مدیریت بدهی دولت در دنیا غالباً شامل:

۱. اطمینان از فراهم نمودن نیازهای تأمین مالی کم هزینه و پرداخت به موقع تعهدات دولت در میان مدت.

۲. حمایت از توسعه بازار بدهی داخلی (منوط به حرکت در مسیر سازگاری همزمان درجات قابل قبول ریسک و هزینه)

در تعریفی جامع می توان مدیریت بدهی های عمومی را فرآیندی مشتمل بر وجود نظام هوشمند ثبت بدهی ها (ثبت انواع بدهی اعم از بدهی های صریح، ضمنی و نیز تعهدات مشروط)، پایش مستمر پایداری بدهی های دولت تحت سناریوها و شوک های مختلف، طراحی و اجرای راهبرد مدیریت بدهی های عمومی مبتنی بر افزایش ظرفیت تامین مالی، دست یافتن به درجات قابل قبولی از ریسک و هزینه، کنترل و پایش کانون های خلق بدهی (از جمله مدیریت فرآیند ایجاد تضامین و تعهدات)، توسعه ایمن بازار بدهی و تضمین حفظ کارایی آن دانست. در سطح موضوعات کلیدی مورد تحلیل در اقتصاد کلان، دولت ها اساساً به دنبال کسب اطمینان از سطح پایدار و معقولی از حجم بدهی و نیز نرخ بازپرداخت (هزینه تامین مالی) آن می باشند. از این منظر مقوله مدیریت بدهی ها به عنوان نقطه عطف سیاست پولی (از کانال تعیین نرخ بهره در بازار بین بانکی همراه با توثیق اوراق دولتی ذیل عملیات بازار باز و نیز اعمال سیاست ارزی که نوعی سیاست پولی است در صورت انتشار اوراق ارزی) و سیاست مالی دولت (انتشار اوراق و یا خلق بدهی غیرسیال به عنوان ابزار تامین مالی دولت) نقش کلیدی در حصول به اهداف متصوره در هر دو سیاست دارد. از این منظر فقدان نظام جامع مدیریت بدهی های عمومی که ستون اصلی آن ساختار حقوقی متقن و کارا است می تواند در عمل به افزایش هزینه تامین مالی، ایجاد کانون خلق و انتشار ریسک و مخاطرات عدیده در بازارهای چهارگانه اقتصادی بالاخص بازار مالی (از کانال انبساط دارایی های موهوم ناشی از انباشت بدهی های غیرسیال در ترازنامه واسطه های مالی)، ناسازگاری سیاستی و شکست در زمینه حصول به اهداف سیاستی منجر شود. موبد این امر تجربه کشورهای مبتلا به بحران بدهی می باشد. در حقیقت ساختار ناکارای حقوقی و نهادی در عمل به افزایش مخاطرات از مسیر کاهش دوره سررسید اوراق منتشره، افزایش نرخ تامین مالی، عدم شناسایی تعهدات مشروط^۵ (احتمالی)، بروز اثر تراجمی^۶، کاهش توانمندی دولت در تامین مالی اقتصاد بالاخص اجرای سیاست های پادخرهای مالی با هدف کاهش هزینه های مترتب از ادوار تجاری، کاهش فضای

^۴. Marketable and Non-Marketable Debt

^۵. Contingent liabilities

^۶. Crowding out Effect

^۱. Public Debt Management

^۲. Financial Stability and Financial Soundness

^۳. Debt Sustainability

مالی^۷ و ... می‌انجامد. از این‌رو کشورهای مختلف و سازمان‌های بین‌المللی طی یک دهه اخیر، تمرکز بسیاری را بر تدوین و اجرای قوانین ناظر بر مدیریت بدهی‌ها که در درون آن روابط نهادی مستحکمی مبتنی بر تشکیلاتی با عنوان مراکز بدهی است، معطوف نموده‌اند.

از آنجا که خلق بدهی و انتشار اوراق دولتی به عنوان یکی از ارکان منابع بودجه عمومی دولت قلمداد می‌شود و نیز با توجه به ماهیت بدهی که در حقیقت تامین مالی برای امروز از طریق استقراض و لزوم پرداخت اصل و فرع اوراق واگذار شده از محل منابع آتی دولت می‌باشد، وجود ساختار نهادی و اجرایی متضمن شفافیت^۸، پاسخگویی^۹ و مسئولیت‌پذیری^{۱۰} پیش شرط حفظ اعتماد فی مابین دولت و ملت و در نتیجه ضمانت ارتقای سرمایه اجتماعی^{۱۱} می‌باشد.

در رابطه با موارد صدرالذکر بررسی نظام مدیریت بدهی‌های عمومی کشور طی دهه‌های اخیر حاکی از آن است که به علت عدم شفافیت ایجاد تعهدات دولت و همچنین فقدان و یا ناکارایی قواعد مالی متخذه، در عمل انباره بدهی‌های غیرسیال دولت با روند فزاینده مواجه شده است که این امر توأم با اتکاء بودجه به منابع ناپایدار و برخوردار از ماهیت نوسانی، زمینه‌های ناپایداری مالی و به تبع آن بی‌ثباتی‌های اقتصادی را به دنبال داشته است. به همین منظور تلاش‌های این مرکز به منظور تسویه انباره بدهی دولت و انضباط بخشی به مدیریت بدهی‌های عمومی در صورتی در درازمدت از اثربخشی لازم برخوردار خواهد بود که نوع نگاه بدنه دولت به منابع درآمدی بودجه و نحوه جبران کسری بودجه دچار تغییر بنیادی گردد.

^{۱۰}. Accountability

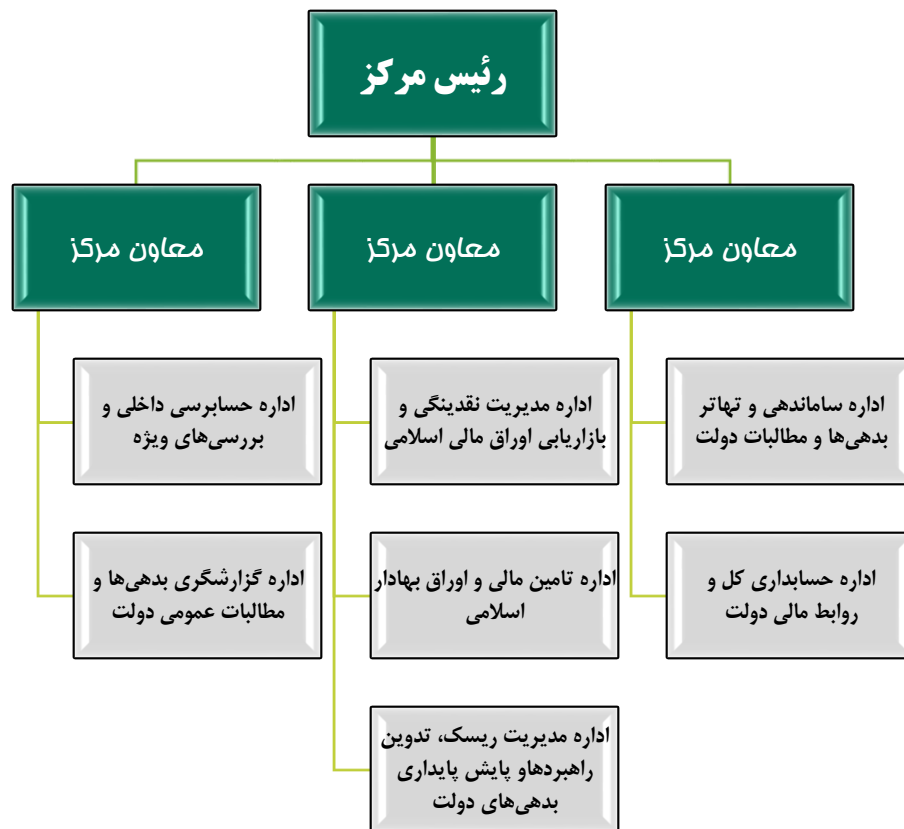
^{۱۱}. Social Capital

^۷. Fiscal Space

^۸. Transparency

^۹. Responsibility

نمایه شماره ۱. ساختار کنونی مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت



و این اداره به منظور دریافت اطلاعات از دستگاه‌های اجرایی بخش عمومی در سال ۱۳۹۵ راه‌اندازی شد. این سامانه بستر لازم برای احصای غیرمتمرکز اطلاعات بدهی‌ها و مطالبات بخش دولتی و عمومی (منطبق بر مانده تراز مالی آن‌ها) را برای ایفای تکالیف قانونی وزارت امور اقتصادی و دارایی در حوزه گزارشگری فراهم نموده است. از وظایف این اداره تهیه و بروزرسانی گزارش بدهی‌ها و مطالبات فصلی



(سه ماهه) دولت و شرکت‌های دولتی و گزارش‌های سالانه دولت به ترتیب در اجرای احکام بند (ب) و (پ) ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور می‌باشد؛ از زمان راه‌اندازی

معرفی ادارات مرکز

اداره گزارشگری بدهی‌ها و مطالبات عمومی

اداره گزارشگری بدهی‌ها و مطالبات عمومی، از اولین و مهمترین ادارات ایجاد شده در مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت محسوب می‌شود. افزایش توانمندی دولت در فرآیند احصاء، تمرکز و گزارش به موقع اطلاعات بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی و در مجموع بخش عمومی از مهمترین اهداف دولت و به خصوص وزارت امور اقتصادی و دارایی در دهه اخیر بوده است در تحقق این هدف، تهیه و ارائه گزارش جامع فصلی و سالانه بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی ضرورت می‌یابد. بر این اساس تنظیم و تدوین این گزارش از جمله اقدامات و رسالت‌های برجسته این اداره می‌باشد که در اجرای این تکلیف سامانه مدیریت اطلاعات بدهی‌ها و مطالبات دولت (سماد) بعنوان اولین اولویت مرکز

اهمیت تهیه و ارسال گزارش بدهی ها و مطالبات در این اداره از آنجا مشهود است که به عنوان یگانه مرجع اعلام بدهی و مطالبه دولت و تمام زیرمجموعه های آن می بایست اطلاعات را از حدود ۵۰۰۰ کاربر در سراسر کشور جمع آوری، تلخیص، پالایش و در مقاطع فصلی و سالانه و حسب درخواست مراجع نظارتی و قانونی ذی صلاح ارائه نماید.

اداره حسابرسی داخلی و بررسی های ویژه

گسترش فعالیت دستگاه های اجرایی، توسعه و پیچیدگی روزافزون سازمان ها، پیشرفت مستمر فن آوری، کمبود منابع و وجود انواع خطرات تهدید کننده اهداف و سیاست های سازمان، امروزه سبب شده تا تمرکز مدیران به مسایل بی شماری معطوف شده و کنترل مستقیم و انفرادی و ارزیابی کارایی و اثربخشی دستگاه ها غیرممکن شود.



وجود یک سیستم کنترل داخلی کارا و اثربخش نه تنها در آسیب پذیری حداقلی سازمان از رویدادهای غیرمنتظره نقشی مهم ایفا می کند، بلکه باعث افزایش کارایی، کاهش ریسک از دست دادن دارایی ها، دستیابی به اطمینان معقول از روند

صحیح فعالیت ها، رعایت قوانین و مقررات و تحقق اهداف سازمانی به گونه ای اطمینان بخش خواهد شد. به همین دلیل امروزه نیاز به استقرار سیستم کنترل داخلی اثربخش به عنوان جزئی لاینفک از سیستم مدیریت کارا مورد توجه جدی قرار گرفته است و مدیران دستگاه های اجرایی با توجه به مسئولیت خود و در راستای دستیابی به اهداف سازمان و به منظور جلوگیری از تقلب و تبانی احتمالی، اتلاف منابع سازمان و جهت حصول اطمینان از تخصیص بهینه منابع به کنترل های داخلی متکی می باشند.

در همین راستا و در مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت اولین تجربه در خصوص حسابرسی داخلی بخش عمومی با ایجاد اداره حسابرسی داخلی و بررسی های ویژه در سال ۱۳۹۶ آغاز شد. حسابرسی داخلی از بدو تشکیل، با طیف گسترده ای از مسئولیت ها رو به رو بوده است که اهم آنها به شرح ذیل است:

سامانه مذکور و آموزش کاربران دستگاه های ملی و استانی سراسر کشور توسط این اداره (با همکاری ادارات کل امور اقتصادی و دارایی استان ها)، تا پایان سال ۱۴۰۴ بالغ بر ۲۵۴،۵۳۳ گزارش فصلی و سالانه از بیش از ۵۰۰۰ نقطه گزارشگری دریافت شده است که پس از کنترل و پالایش، مبنای تهیه گزارش های تکلیفی و تحلیلی مربوط بوده است.

به منظور انجام تکالیف قانونی مندرج در بند (الف) ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب اردیبهشت ماه سال ۱۳۹۴ و ماده (۳) آیین نامه اجرایی آن موضوع تصویب نامه شماره ۶۱۲۴۰/ت/۵۲۳۰ هـ مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۷ هیات محترم وزیران، گزارش اولیه بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی که بر اساس ترتیبات مقرر در قانون مذکور (به تفکیک اشخاص) و بخشنامه های صادره وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و تنظیم شده بود، قبل از اتمام مهلت قانونی تقدیم رییس جمهور محترم شد. همچنین با عنایت به تکالیف مقرر در بندهای (ب) و (پ) ماده فوق الذکر و آیین نامه اجرایی آن، با تشکیل واحد جداگانه در وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش مذکور می باید در مقاطع سه ماهه و سالانه بروزرسانی شود که در همین راستا و براساس اطلاعات واصله و ثبت شده در سیستم مربوط، گزارشات جامع بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی در مقاطع فصلی و سالانه براساس ترتیبات مقرر در قانون مذکور (به تفکیک اشخاص) و بخشنامه های صادره این وزارت تهیه و به منظور ارایه به مراجع ذی ربط در قانون برای رییس جمهور محترم ارسال گردیده است.

همچنین گزارشات فصلی تهیه شده در راستای انطباق با گزارشات جامع بین المللی، به سمت استانداردسازی و درج متغیرهای لازم در محتوای گزارش در حال تکمیل می باشد.

از جمله بخش های مهم برای تحلیل اطلاعات در این گزارش موارد ذیل را می توان نام برد:

- گزارش روند فصلی بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی.
- گزارش تغییرات و نوسانات میزان بدهی ها و مطالبات در سطح دولت و شرکت های دولتی.
- گزارش بدهی های احتمالی مجموعه دولت و شرکت های دولتی.
- گزارش بدهی های دولت و شرکت های دولتی به شبکه بانکی کشور.
- گزارش بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی به تفکیک استان.
- گزارش بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی به ریز ۵۰ شخص عمده طلبکار/بدهکار برای هر طبقه از اشخاص.



نتیجه حسابرسی و تاییدیه ارقام) در مرحله آزمایش و پیگیری برای پیاده سازی در محیط عملیاتی است.

اداره مدیریت نقدینگی و بازاریابی اوراق مالی اسلامی

پس از شکل گیری مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت، وظیفه مدیریت اوراق بهادار اسلامی دارای تضمین دولت نظیر اسناد خزانه اسلامی، اوراق مشارکت و انواع صکوک اسلامی به صورت متمرکز در مجموعه دولت بر عهده این مرکز قرار گرفت. انتشار اوراق بهادار اسلامی در مجموعه دولت از نظر ماهیت انتشار به دو گروه **نقدی و غیرنقدی (تحويل به طلبکار)** تقسیم می شوند. اوراق نقدی به منظور تامین نقدینگی دولت در بازار پول و سرمایه منتشر و وجوه حاصل پس از واریز به حساب های خزانه، در چارچوب تخصیص های صادره مصرف می شود. اوراق غیرنقدی (تحويل به طلبکار) عمدتاً به منظور تسویه مطالبات اشخاص حقیقی و حقوقی از دولت به ذینفعان واگذار می شود. مدیریت انتشار اوراق نقدی دولتی بر عهده **اداره مدیریت نقدینگی و بازاریابی اوراق مالی اسلامی** است. انتشارهای اوراق غیر نقدی دولت نظیر اسناد خزانه اسلامی نیز از طریق اداره تامین مالی و اوراق بهادار اسلامی انجام می شود که در ادامه به معرفی اداره یادشده خواهیم پرداخت. اداره مدیریت نقدینگی و بازاریابی اوراق مالی اسلامی همواره سعی بر آن داشته تا با رصد مستمر بازارهای پولی و مالی کشور، شناسایی خریداران بالقوه اوراق دولتی از طریق بازاریابی فعالانه و پایش منابع و مصارف وجوه نزد خزانه داری کل کشور، نقدینگی لازم برای پوشش غیر تورمی کسری بودجه را تامین و از استقراض بی رویه دولت از بانک مرکزی و افزایش پایه پولی جلوگیری نماید. مهمترین وظایف اداره مذکور به شرح ذیل می باشد:

۱. رصد و تحلیل بازار مالی کشور (بازار پول و بازار سرمایه).
۲. تدوین برنامه انتشار و مدیریت انتشار اوراق بهادار اسلامی نقدی (ارزی - ریالی) دولت.
۳. کسب و حفظ رتبه اعتباری مطلوب برای انتشار اوراق مالی اسلامی (ارزی - ریالی) دولت.
۴. اهتمام برای توسعه و حفظ سهم بازار بدهی (بازار اوراق بهادار اسلامی) در نظام تامین مالی کشور.

۱- احصاء فرآیندهای کاری ادارات مرکز و تهیه نمودار گردش کاری (فلوچارت) هریک از آنها.

۲- تهیه چک لیست های رسیدگی به عملکرد ادارات داخلی مرکز با استفاده از نمودارهای گردش کاری و حسابرسی داخلی بر مبنای چک لیست های مذکور و تهیه و ارایه گزارش عملکرد ادارات داخلی مرکز به رییس مرکز در سال های گذشته.

۳- راستی آزمایی و کنترل اطلاعات ثبت شده در سامانه مدیریت بدهی ها و اوراق بازار پول و سرمایه (سماد نو).

این گزارش در کنار سایر گزارشات حسابرسی در اوایل شکل گیری مرکز در کشف اشکالات و رفع آن و بهبود فرآیندها و در مجموع حصول اطمینان از صحت عملکرد ادارات مرکز، نقش بسزایی داشته است.

۴- بروزرسانی گزارشات مربوط به پروژه های اقتصاد مقاومتی در مقاطع ماهانه طی دوره عملکرد.

۵- بروز رسانی گزارشات مربوط به نظام مدیریت بهره وری در مقاطع سالانه.

۶- تهیه منشور حسابرسی داخلی.

۷- استفاده از ظرفیت قانونی مندرج در تبصره (۲) ماده (۱) آیین نامه اجرایی ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و ابلاغ شیوه نامه (سازوکار اجرایی) رسیدگی به مطالبات ادعایی اشخاص از دولت (فاقد دستگاه اجرایی مشخص) با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور در خصوص رسیدگی اولیه به مطالبات ادعایی اشخاص از دولت از حیث مبانی قانونی ایجاد تعهد بر ذمه دولت و ارسال نتیجه آن به مراجع حسابرسی ذیربط به منظور انجام رسیدگی و صدور گزارش حسابرسی ویژه و تعیین ارقام قطعی بدهی فرادستگاهی دولت.

الکترونیکی نمودن فرآیند رسیدگی و حسابرسی مذکور از مرحله اعلام درخواست رسیدگی به مطالبات ادعایی توسط اشخاص طلبکار از دولت تا مرحله تایید و ثبت نهایی بدهی قطعی فرادستگاهی دولت در سیستم حسابداری مرکز مدیریت بدهی به نیابت از دولت، از طریق طراحی و استقرار ماژول حسابرسی داخلی و بررسی های ویژه در اجرای شیوه نامه اجرایی موصوف در بستر سامانه یکپارچه سماد نو طی تعامل با سازمان برنامه و بودجه کشور (از طریق صدور و صحت سنجی شناسه تضامین/تعهدات صادره مربوط) و سازمان حسابرسی (اعلام

اداره مدیریت ریسک، تدوین راهبردها و پایش پایداری بدهی های دولت

از ابتدای تشکیل و استقرار مرکز، حسب بررسی تطبیقی تکالیف و وظایف متناظر و متعارف مراکز مدیریت بدهی دولت، تقویت و تمرکز بر اولویت های بخش مطالعات و سیاست گذاری های اقتصادی و مالی مرتبط با حوزه مدیریت بدهی و بازار اوراق دولتی در بخش میانی مرکز (Middle Office) هم پای بخش پشتیبان (احصای بدهی ها/مطالبات) یا (Office Back) در دستور کار قرار گرفته است. از این منظر بخش مطالعاتی و سیاست گذاری مرکز با ترکیبی از دانش آموختگان اقتصاد، مدیریت مالی و حسابداری ذیل اداره مدیریت ریسک، تدوین راهبردها و پایش پایداری بدهی های دولت مستقر شد. اهم وظایف و مسئولیت های اداره یادشده به شرح ذیل می باشد:

۱. تهیه، تدوین و بروزرسانی گزارش تحلیل پایداری بدهی (DSA).
۲. تدوین و پیگیری تصویب لایحه مدیریت بدهی های عمومی.
۳. طراحی استراتژی میان مدت مدیریت بدهی (MTDS) و ارائه ترکیب بهینه سبد بدهی دولت.
۴. تهیه ویژه نامه های سالانه و خبرنامه های هفتگی (همزمان با شروع حراج هفتگی اوراق بهادار دولتی) به منظور اطلاع رسانی، شفاف سازی و ارتقای دانش عمومی در زمینه مدیریت بدهی های عمومی.

اداره ساماندهی و تهاتر بدهی ها و مطالبات دولت

این اداره در راستای اجرا و مدیریت ابزارهای تسویه و تهاتر



بدهی ها و مطالبات دولت از طریق اوراق تسویه خزانه تشکیل و عمده وظایف آن در اجرای بندهای (الف) ماده (۲) و (پ) ماده (۲) و ماده (۶) قانون رفع موانع تولید

رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور می باشد. به موجب احکام قوانین بودجه سنواتی، تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیر دولتی، صندوق های بازنشستگی و شرکت های دولتی (حسب مورد) از دولت که در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط ایجاد شده است، با بدهی اشخاص یاد شده به دولت و یا بانک مرکزی، بانک ها و موسسات اعتباری غیر

۵. توسعه و حفظ روابط با نهادهای مالی داخلی و بین المللی.
۶. پیش بینی مبالغ مورد نیاز برای تسویه اصل و فرع اوراق بهادار اسلامی منتشره.
۷. تهیه گزارش های آماری و تحلیلی.
۸. ارائه پیشنهاد استفاده از ابزارهای نوین تامین مالی.

اداره تامین مالی و اوراق بهادار اسلامی

مدیریت انتشار اوراق غیرنقدی دولت



که عمدتاً شامل اسناد خزانه اسلامی می باشد، بر عهده اداره تامین مالی و اوراق بهادار اسلامی می باشد. اسناد خزانه اسلامی ابزار تامین مالی دولت بدون

ایجاد تورم و دست اندازی به منابع بانک مرکزی است که در زمره اوراق بهادار با نام قرار گرفته و بیانگر تعهد دولت به بازپرداخت مبلغ اسمی آن در آینده است. علاوه بر انتشار اسناد خزانه اسلامی، در راستای توسعه ابزارهای تامین مالی و بر مبنای قوانین بودجه سنواتی، پیشنهاد و طراحی ساز و کار اجرایی استفاده از ابزارهای نوین تامین مالی نظیر اسناد اعتباری (مانند اوراق گام یارانه دارو) و اوراق ضمان، در دستور کار این اداره قرار می گیرد. اسناد مذکور از ابزارهای مالی با ماهیت بدهی بوده و هدف اصلی آن، تامین کسری بودجه دولت هاست. علاوه بر انتشار اوراق غیرنقدی، به منظور انجام بهینه امور در خزانه داری کل کشور، وظیفه پیگیری و تسویه به موقع تعهدات دولت برای بازپرداخت اصل و سود اوراق منتشره قبلی بر عهده این اداره می باشد که ارتقاء اعتماد در بازارهای پول و سرمایه نسبت به اوراق دولت را در پی داشته است. همچنین پیش بینی و هماهنگی های لازم برای تسویه به موقع اصل و فرع اوراق بهادار اسلامی در سنوات آتی نیز بر عهده این اداره می باشد.

از جمله وظایف اداره تامین مالی و اوراق بهادار اسلامی می توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- ۱- مدیریت انتشار اوراق بهادار اسلامی دولت (غیر نقدی).
- ۲- توسعه و تنوع ابزارهای تامین مالی (غیر نقدی).
- ۳- پیش بینی مبالغ مورد نیاز برای تسویه اصل و فرع اوراق بهادار اسلامی منتشره.
- ۴- انجام اقدامات مورد نیاز برای تسویه به موقع اوراق بهادار اسلامی منتشره در سررسید و پرداخت هزینه های انتشار اوراق.

در گزارش های مجموعه بخش عمومی و دولت لحاظ گردد. وظیفه مذکور در اداره حسابداری کل و روابط مالی دولت انجام می پذیرد. علاوه بر مورد اخیر، انجام وظایف مرتبط با تسویه حساب دولت (خزانه داری کل کشور) و شرکت های تابعه ذریع وزارت نفت و نیز اجرای تعدادی از احکام قانون برنامه هفتم نیز بر عهده اداره حسابداری کل و روابط مالی دولت قرار دارد. بر این اساس، اداره حسابداری کل و روابط مالی دولت عهده دار سه وظیفه اصلی ذیل می باشد:

۱- ثبت و شناسایی رویدادهای مالی دولت جمهوری اسلامی ایران (دولت فرادستگاهی):

۱-۱- ثبت بدهی ها و مطالبات دولت جمهوری اسلامی ایران (فرادستگاهی) و تغییرات آن ها (تسویه/ایجاد بدهی) در سامانه حسابداری مرکز و ثبت مانده مبالغ مذکور در سامانه مدیریت بدهی ها و اوراق بازار پول و سرمایه (سماد نو) به نیابت از دولت جمهوری اسلامی ایران.

۱-۲- ثبت اسناد تسویه خزانه صادره و نیز بدهی ناشی از اوراق مالی اسلامی منتشر شده توسط خزانه داری کل کشور.

۱-۳- ثبت و شناسایی سرمایه دولت جمهوری اسلامی ایران در شرکت های دولتی بر اساس صورت های مالی حسابرسی شده (دریافتی از سازمان حسابرسی).

۱-۴- رصد، پایش و اعمال حساب (حسب مورد) بدهی های احتمالی دولت جمهوری اسلامی ایران (فرادستگاهی).

۲- انجام وظایف قانونی خزانه داری کل کشور در حوزه امور مربوط به تسویه حساب فیما بین دولت و شرکت های تابعه ذریع وزارت نفت

۳- انجام تکالیف محوله بر اساس مفاد احکام ذریع قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (شامل محاسبه و اعلام نسبت بدهی های دولت و شرکت های دولتی به تولید ناخالص داخلی (GDP) در مقاطع ماهانه جهت اعلام به مراجع ذریع قانونی و اعمال حساب مبالغ موضوع بند (الف) ماده ۲۸ قانون مذکور)

بانکی به ترتیب از طریق اوراق تسویه خزانه نوع اول و اوراق تسویه خزانه نوع دوم به صورت جمعی - خرجی، انجام می شود. اوراق تسویه خزانه، اوراق تعهدی خاصی است که به منظور تهاتر بدهی های قطعی دولت بر اساس قوانین و مقررات مربوط توسط وزارت صادر و در اختیار اشخاص ذریع قرار می گیرد. از جمله اقدامات و وظایف اداره ساماندهی و تهاتر بدهی ها و مطالبات دولتی می توان به موارد زیر اشاره نمود:

✓ تسویه و تهاتر بدهی ها و مطالبات دولت با استفاده از ظرفیت مندرج در بند (پ) ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.

✓ اجرای تکلیف قانونی مندرج در ماده (۶) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.

✓ راه اندازی زیرسامانه تسویه و تهاتر در سامانه مدیریت بدهی ها و اوراق بازار پول و سرمایه برای صدور الکترونیکی اسناد تسویه خزانه نوع اول و دوم.

✓ تهاتر بدهی شرکت های زیر مجموعه وزارت نیرو مطابق تبصره های مندرج در قوانین بودجه سنواتی برای طرح های تملک دارایی های سرمایه ای موضوع ماده ۳۲ قانون برنامه و بودجه کشور به صورت جمعی خرجی.

✓ اجرای سایر احکام تسویه و تهاتر مندرج در قوانین بودجه سنواتی.

اداره حسابداری کل و روابط مالی دولت

یکی از وظایف مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت، علاوه بر احصاء ارقام بدهی ها و مطالبات دستگاه های اجرایی، ثبت و شناسایی اقلامی است که متعلق به دستگاه اجرایی خاصی نبوده و مربوط به دولت به معنای حاکمیت است (دولت فرادستگاهی) و باید

هدف از تدوین گزارش حاضر

«گزارش جامع عملکرد مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت» در راستای ایفای وظایف مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت در حوزه اطلاع‌رسانی، شفاف‌سازی و ارتقای دانش عمومی در زمینه مدیریت بدهی‌های عمومی تهیه شده است. نسخ پیشین این گزارش برای دوره منتهی به پایان سال در تارنمای مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت و رسانه‌های اجتماعی نزد عموم منتشر گردید تا نظرات کارشناسی خبرگان و اقتصاددانان را در حوزه مدیریت بهینه بخش دولتی جلب نماید. عمده اقلام و داده‌های اطلاعاتی در این گزارش از ادارات داخلی مرکز دریافت شده است.

شفافیت عملیات بدهی عمومی ابزاری کلیدی برای ارتقای مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مالی است. لزوم برقراری نظام مناسب گزارشگری و افشای عمومی همواره باید در دستور کار نهادهای عمومی قرار گیرد. هدف کلیدی این نظام نیز متضمن گزارش شفاف بدهی‌های عمومی و همچنین نظارت و ارزیابی عملکرد در حوزه مدیریت بدهی‌های عمومی می باشد.

با عنایت به موارد صدرالذکر گزارش حاضر از این منظر حائز اهمیت است که در راستای اصل شفافیت^{۱۲}، پاسخگویی^{۱۳}، مسئولیت‌پذیری^{۱۴} و گزارشگری^{۱۵}، ارائه تصویری روشن از مختصات انبار بدهی‌های دولت ایران شامل تبیین اهم اقدامات و فعل و انفعالات موجود در بازار اوراق دولتی و وضعیت تسویه تهاتر و روابط مالی دولت به همراه احصای چالش‌های فرارو در دستور کار قرار گرفته است. امری که می‌تواند نقش موثری در حصول به درک مشترک از شرایط موجود، شناخت ظرفیت‌ها و مخاطرات از سوی اجزای مختلف نظام سیاست‌گذاری کشور ایفا نماید.

^{۱۲} Transparency

^{۱۳} Accountability

^{۱۴} Responsibility

^{۱۵} Reporting

۱ فصل اول: مختصات حوزه گزارشگری و مدیریت بدهی‌های غیرسیال دولت

۱,۱ مختصات حوزه گزارشگری و مدیریت بدهی های دولت و ترکیب پرتفوی بدهی های قطعی

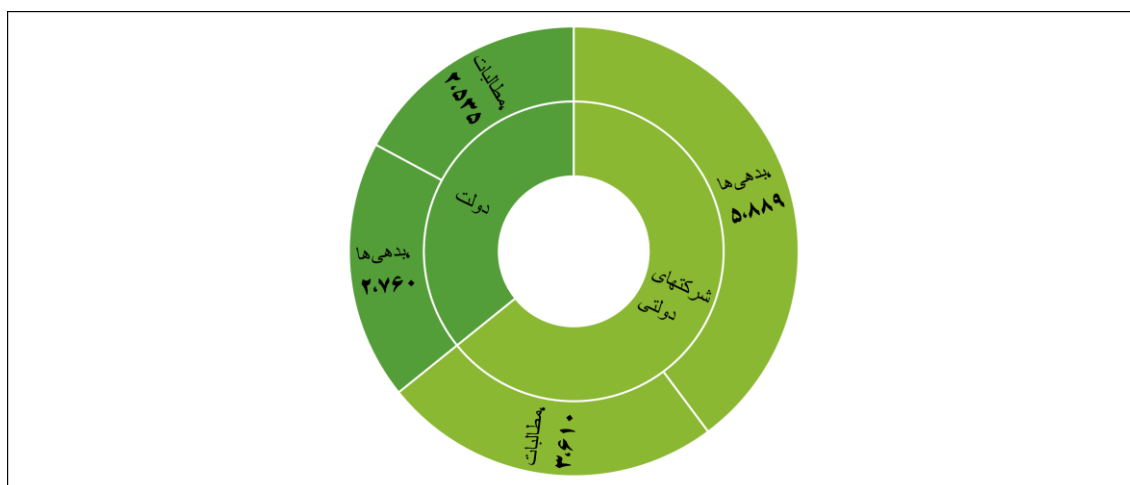
در راستای انجام تکالیف قانونی مندرج در بند (الف) ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب اردیبهشت ماه سال ۱۳۹۴ و ماده (۳) آیین نامه اجرایی آن موضوع تصویب نامه شماره ۶۱۲۴۰/ت/۵۲۲۳۰ هـ مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۷ هیات محترم وزیران، گزارش جامع بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی می باید در مقاطع فصلی و سالانه براساس آخرین اطلاعات درج شده توسط دستگاه های اجرایی در سامانه مدیریت اطلاعات بدهی ها و مطالبات دولت (سماد) تهیه و به مراجع قانونی ذیربط ارائه شود. اضافه می نماید، از آبان ماه ۱۳۹۴ تا پایان سال ۱۴۰۴، ۵۲ گزارش جامع فصلی و سالانه تهیه و برای ارایه به مراجع ذیربط برای روسای جمهور محترم وقت ارسال گردید. این گزارش ها بر مبنای اطلاعات ثبت شده (بیش از ۲۵۴,۵۳۳ فقره گزارش) توسط بیش از ۵۰۰۰ نقطه گزارشگری از سراسر کشور و مستند به تراز مالی آنها، پس از بررسی و پالایش تهیه و تجمیع شده است. شایان ذکر است براساس اطلاعات ثبت شده در سامانه مربوط (سماد نو) تا پایان اسفندماه سال ۱۴۰۴، بدهی ها و مطالبات دولت برحسب طبقات مندرج در ماده (۱) قانون مذکور به ترتیب مبلغ ۰۸۷٫۲۷۶۰ میلیارد تومان و مبلغ ۲۵۳۵٫۲۹۸ میلیارد تومان می باشد که جزئیات آن به همراه اطلاعات بدهی ها و مطالبات شرکت های دولتی در قالب جدول ذیل ارایه شده است.

جدول شماره ۱. وضعیت کلان بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی (میلیارد ریال)

عنوان	اسفند ماه ۱۴۰۴	اسفند ماه ۱۴۰۳	درصد تغییر
بدهی های دولت	۲۷,۶۰۰,۸۶۸	۱۸,۶۲۵,۸۶۹	۴۸٪
مطالبات دولت	۲۵,۳۵۲,۹۷۸	۱۲,۱۲۷,۷۴۱	۱۰۹٪
مازاد بدهی ها بر مطالبات دولت	۲,۲۴۷,۸۹۰	۶,۴۹۸,۱۲۸	-۶۵٪
بدهی های شرکت های دولتی	۵۸,۸۸۷,۹۴۱	۳۳,۶۳۸,۱۸۰	۷۵٪
مطالبات شرکت های دولتی	۳۶,۰۹۹,۶۹۴	۲۱,۷۴۳,۳۷۶	۶۶٪
مازاد بدهی ها بر مطالبات شرکت های دولتی	۲۲,۷۸۸,۲۴۷	۱۱,۸۹۴,۸۰۴	۹۲٪

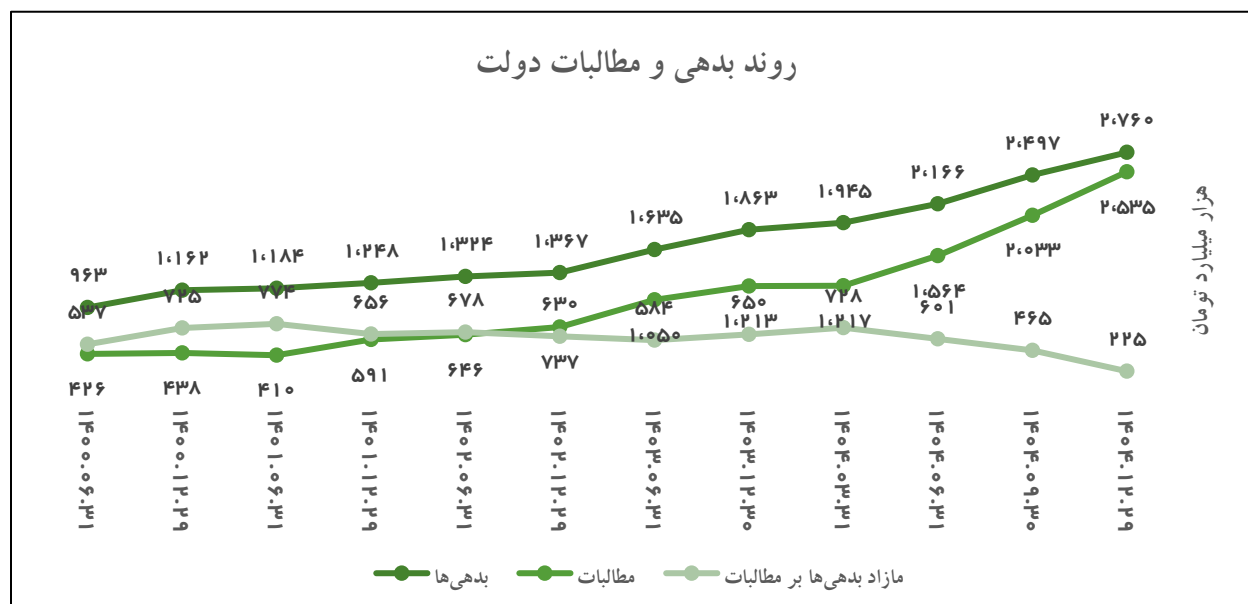
همچنین نمای کلی سهم بدهی و مطالبات دولت و شرکت های دولتی را می توان در نمودار ذیل مشاهده نمود:

نمودار شماره ۱. وضعیت بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی در پایان سال ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان)

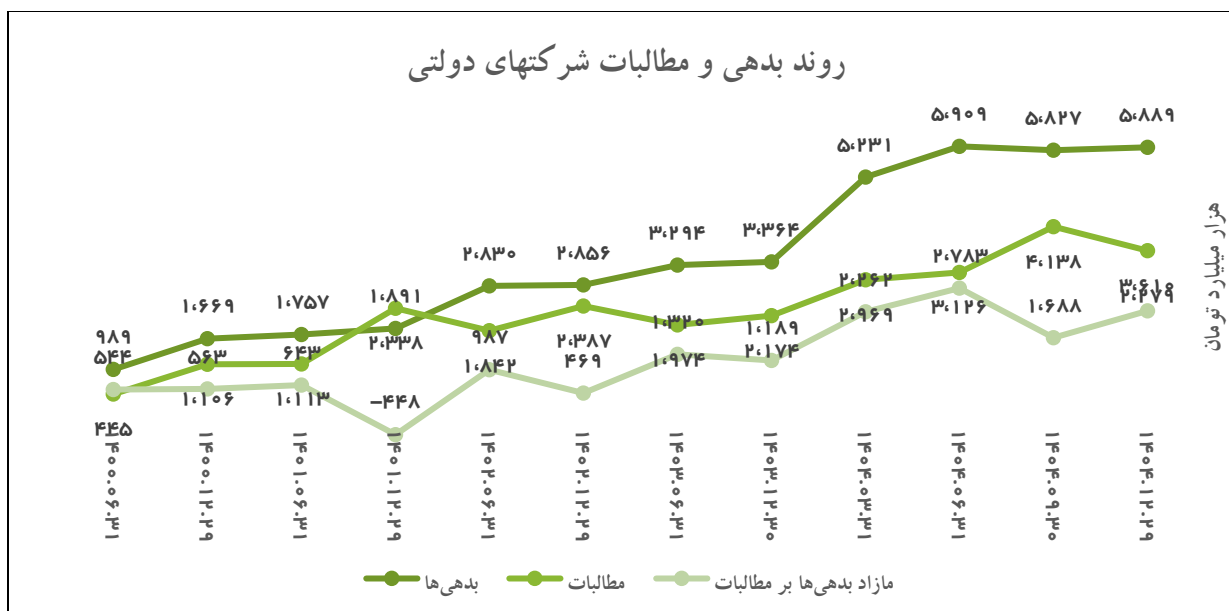


روند بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی به شرح نمودار ذیل می باشد:

نمودار شماره ۲. روند بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی

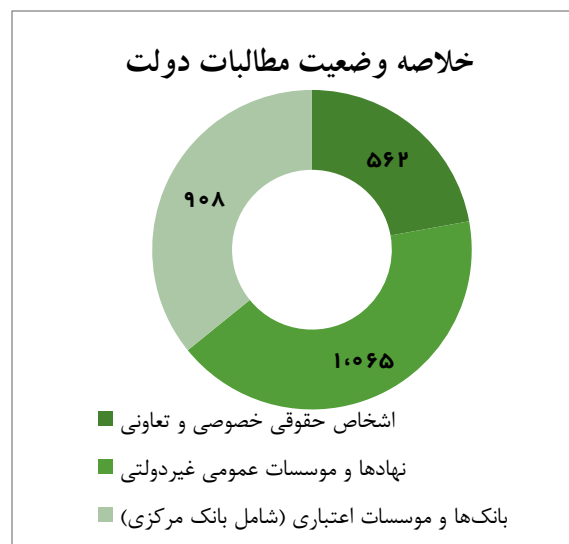
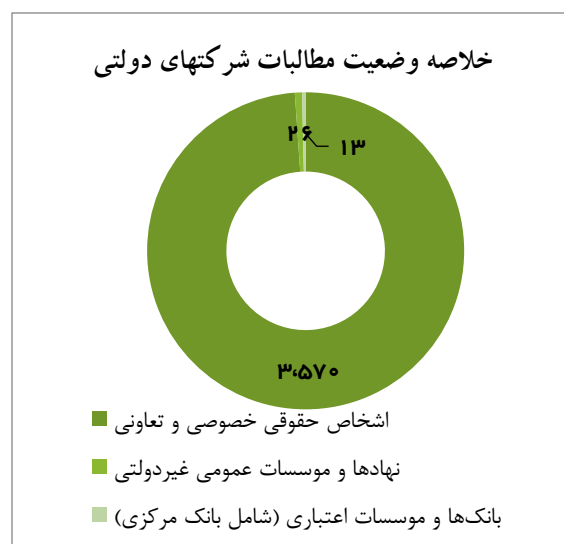
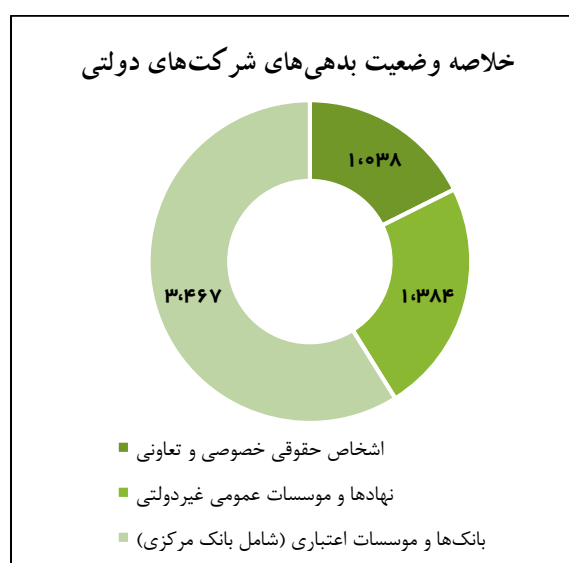
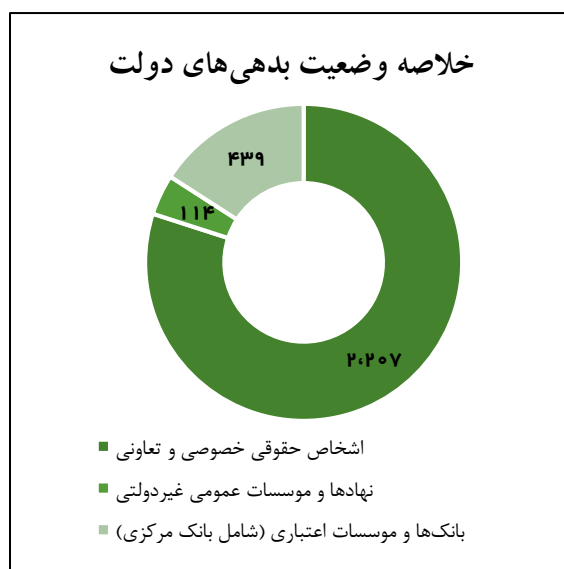


همانگونه که ملاحظه می شود مازاد بدهی بر مطالبات دولت معادل ۲۲۵ هزار میلیارد تومان بوده و مازاد بدهی بر مطالبات شرکت های دولتی معادل ۲,۲۷۹ هزار میلیارد تومان می باشد.



خلاصه وضعیت بدهی و مطالبات دولت و شرکت های دولتی در تاریخ ۱۴۰۴/۱۲/۳۰ به تفکیک طبقات مندرج در قانون رفع موانع تولید به شرح نمودارهای ذیل قابل مشاهده می باشد:

نمودار شماره ۳. خلاصه وضعیت بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی به تفکیک طبقات قانون رفع موانع تولید (هزار میلیارد تومان)



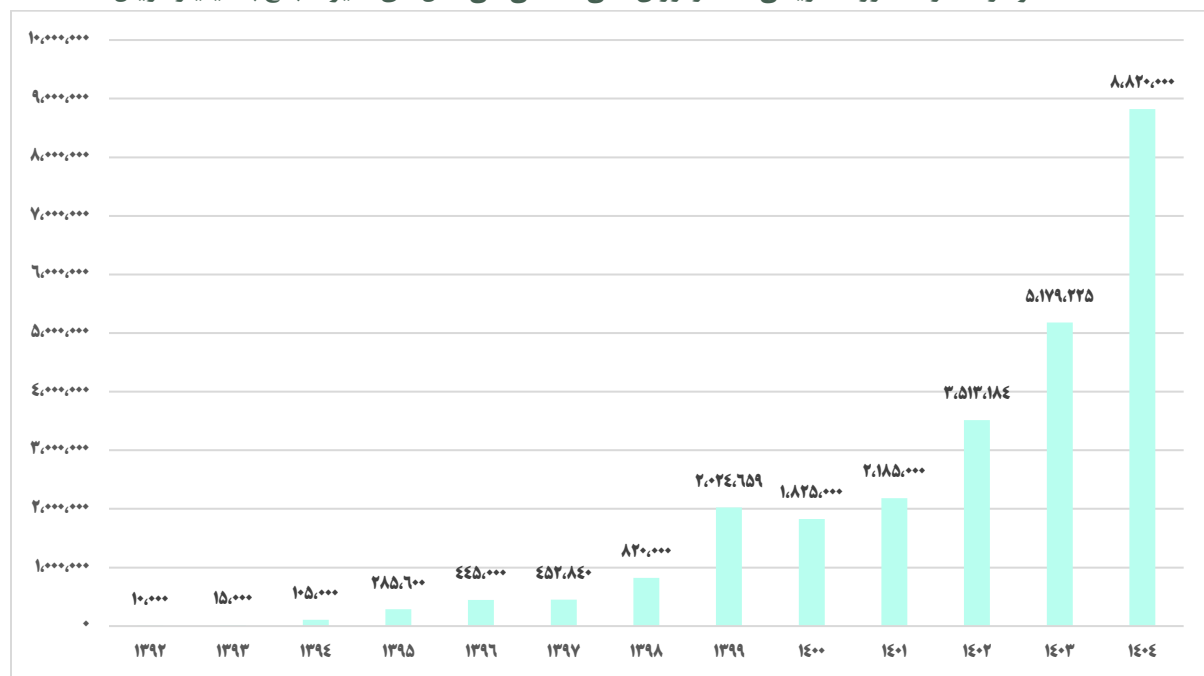
۲ فصل دوم: مختصات بدهی‌های سیال دولت و بازار اوراق بهادار اسلامی

۲,۱ عملکرد بازار اوراق مالی اسلامی (بدهی های سیال)

۲,۱,۱ بررسی روند تاریخی انتشار اوراق مالی اسلامی (مبلغ اوراق منتشر شده به تفکیک سال)

پس از شکل گیری مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت، وظیفه مدیریت اوراق بهادار اسلامی دولت نظیر اسناد خزانه اسلامی، اوراق مرابحه عام و اوراق مشارکت به صورت متمرکز در مجموعه دولت بر عهده مرکز یاد شده قرار گرفت. طی این مدت سعی بر آن شد تا علاوه بر تامین منابع مالی مورد نیاز دولت، نسبت به انتشار اوراق متناسب با منابع مالی مورد نیاز در سنوات آتی در چارچوب تحلیل پایداری بدهی های بخش عمومی که متضمن حسن ایفای تعهدات دولت در زمینه بازپرداخت اصل و سود اوراق است، اقدام لازم انجام شود. همان طور که در نمودار ذیل ملاحظه می شود، از سال ۱۳۹۹ و متناسب با شرایط کلان اقتصادی، حجم تامین مالی دولت از طریق انتشار اوراق افزایش یافته است.

نمودار شماره ۴. روند تاریخی انتشار اوراق مالی اسلامی طی سال های اخیر (مبالغ به میلیارد ریال)



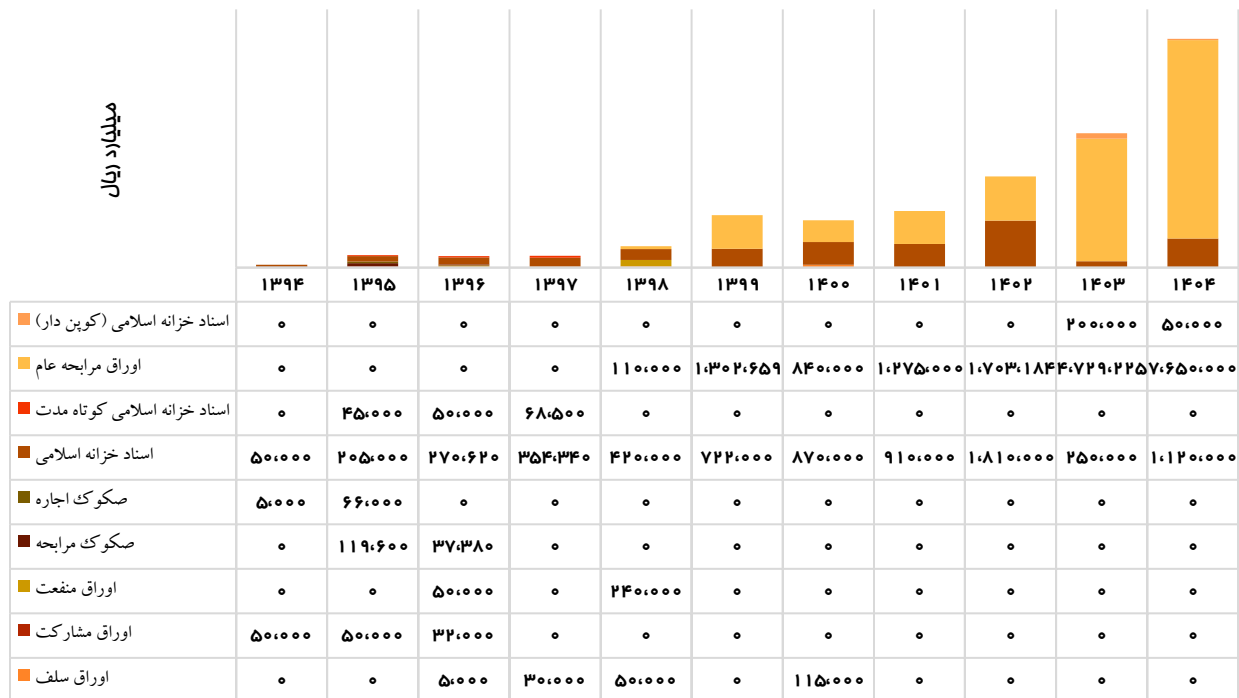
۲,۱,۲ تحلیل روند مبلغ اوراق منتشره به تفکیک نوع اوراق

لازم به ذکر است طی سال های ۱۳۹۵ الی ۱۳۹۶ مرکز تلاش نمود از ابزارهای متنوع تامین مالی برای تأمین کسری بودجه استفاده نماید. پس از بررسی های مستمر و تحلیل پیامدهای استفاده از انواع اوراق مالی اسلامی، اسناد خزانه اسلامی به عنوان مهمترین و کاراترین ابزار برای تسویه مطالبات پیمانکاران طرف حساب دولت و دستگاه های دولتی شناخته شد. این اسناد عمدتاً برای تسویه بدهی های مسجل پیمانکاران با تضمین دولت منتشر و در سررسید توسط دولت تسویه می شود. ضمن اینکه اسناد مذکور قابلیت معامله ثانویه در بازار سرمایه را دارا بوده و نرخ تنزیل آن در حال حاضر بعنوان نرخ بازده بدون ریسک در بازارهای مالی مبنا قرار گرفته است. شایان ذکر است این اسناد به دلیل آنکه به پیمانکاران واگذار می شود و انتشار آن منابع مالی نقدی برای دولت به همراه ندارد، به عنوان اوراق تحویل به طلبکار دسته بندی می شود. در ادامه نیز این مرکز به منظور

تامین منابع مالی به صورت نقدی، پس از تحقیقات مستمر و الگوبرداری از کشورهای اسلامی اوراق مرابحه عام را به عنوان مهمترین ابزار تامین مالی دولت معرفی نمود.

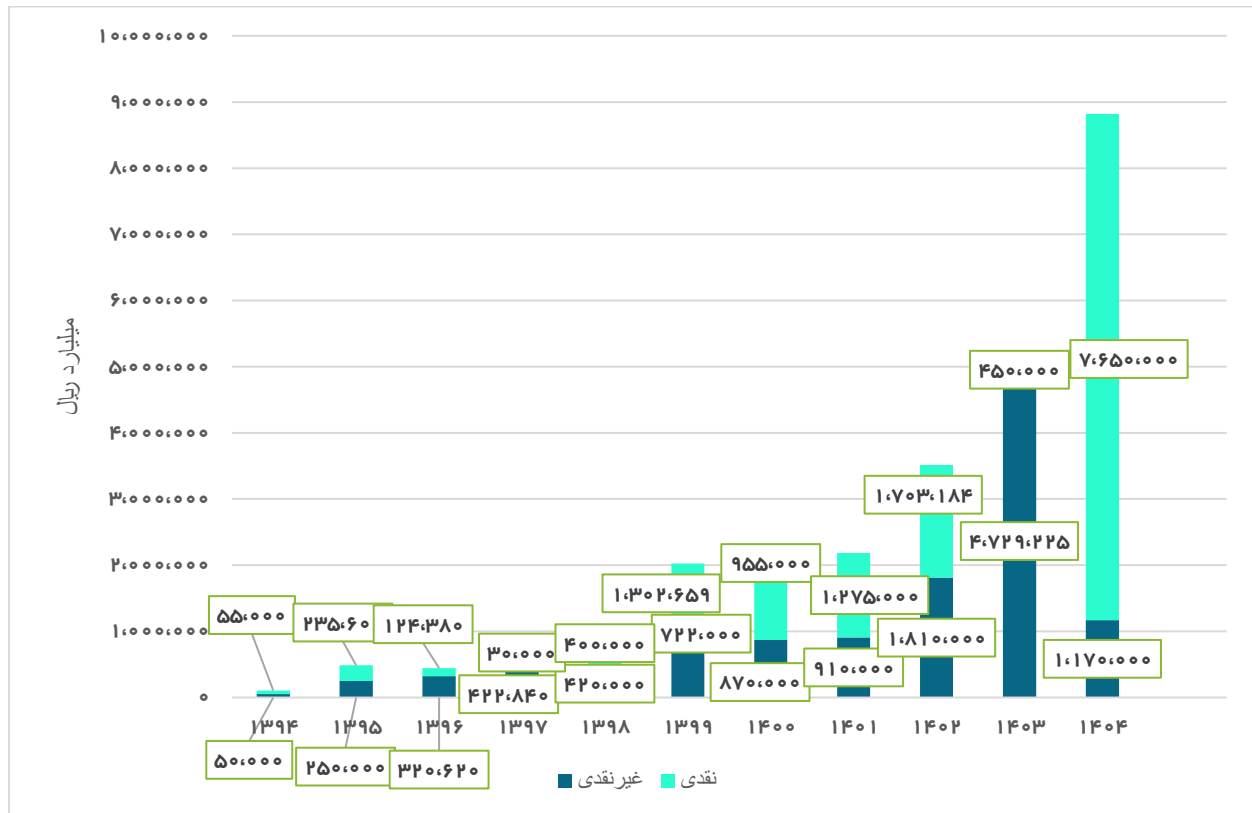
اوراق مرابحه عام از جمله اوراق مالی اسلامی می باشد که حسب موازین شرعی براساس عقد مرابحه توسط دولت قابلیت انتشار را دارد. ناشر اوراق مرابحه عام، وزارت امور اقتصادی و دارایی به نمایندگی از دولت است و از سایر ارکان این اوراق نیز می توان به سازمان برنامه و بودجه کشور به عنوان ضامن، خزانه داری کل کشور به عنوان متعهد تسویه اصل و پرداخت سود و شرکت سپرده گذاری مرکزی و تسویه وجوه به عنوان عامل پرداخت اشاره کرد. شروع انتشار اوراق مرابحه عام از سال ۱۳۹۸ بوده و در سال ۱۴۰۴ نیز ادامه یافته است. لازم به ذکر است که از زمان تاسیس مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت تا انتهای سال ۱۴۰۴، مبلغ ۵۸۰،۶۸۰،۲۵ میلیارد ریال انواع اوراق منتشر شده است که به شرح نمودار ذیل ارایه می شود:

نمودار شماره ۵. روند مبلغ اوراق منتشره به تفکیک نوع اوراق مالی اسلامی (مبالغ به میلیارد ریال)



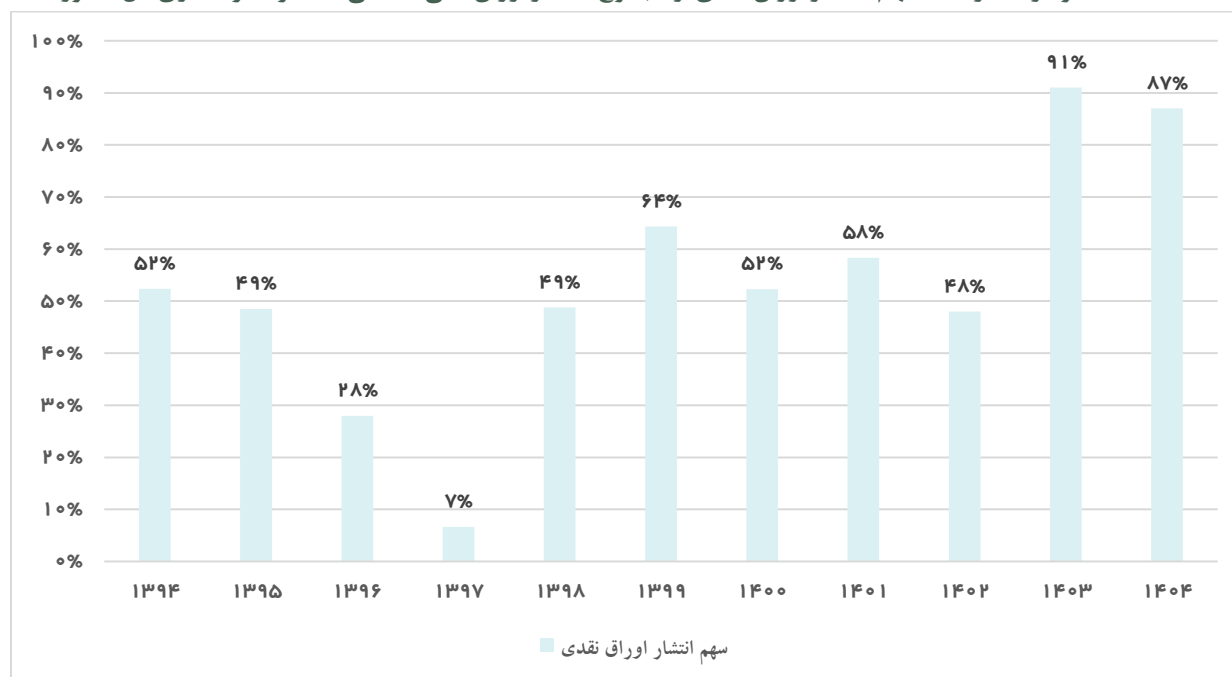
اوراق بهادار دولتی از منظر نوع انتشار به دو دسته نقدی و غیرنقدی (تحويل به طلبکار) تقسیم بندی می شوند. همانطور که در بخش قبلی ذکر شد، اوراق غیرنقدی در قبال بدهی های دولت به پیمانکاران یا طلبکاران طرف حساب دولت واگذار می شود، بدیهی است اینگونه اوراق منجر به جریان نقدی در خزانه نخواهد شد. اسناد خزانه اسلامی از متداول ترین اوراق غیرنقدی دولت می باشد. اوراق نقدی اوراقی است که به منظور تامین نقدینگی و بطور مستقیم به خریداران اوراق واگذار و منابع نقد ناشی از انتشار به حساب مربوط نزد خزانه داری کل کشور واریز می شود.

نمودار شماره ۶. مبلغ اوراق منتشره به تفکیک ماهیت انتشار (مبالغ به میلیارد ریال)



در سال ۱۴۰۴ و متناسب با نیاز تامین منابع مالی دولت توسط خزانه داری کل کشور، حدود ۸۷ درصد انتشار اوراق به صورت نقدی و با استفاده از ابزار اوراق مربحه عام انجام شد. مهمترین فرایند تامین مالی اوراق به صورت نقدی، حراج اوراق مربحه عام می باشد که در سال مذکور با هماهنگی سازمان بورس و اوراق بهادار و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در تواتر هفتگی برگزار و انجام شد.

نمودار شماره ۷. سهم انتشار اوراق نقدی از مجموع انتشار اوراق مالی اسلامی منتشره خزانه داری کل کشور



۲,۲ عملکرد انتشار اوراق مالی اسلامی در سال ۱۴۰۴

علاوه بر ظرفیت ۸۱۰۰۰۰۰ میلیارد ریال تامین منابع مالی از طریق انتشار اوراق در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور، مقرر شد مبلغ ۷۰۰۰۰۰ میلیارد ریال از محل مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی به ظرفیت انتشار اوراق در سال گذشته اضافه شود. عملکرد انتشار در سال ۱۴۰۴ به شرح جدول ذیل می باشد:

جدول شماره ۲. عملکرد انتشار اوراق بهادار در سال ۱۴۰۴ (میلیارد ریال)

مستند قانونی	مبلغ مصوب	ماهیت انتشار	نوع اوراق	میزان انتشار	واریزی نقدی به حساب خزانه
قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور	۸,۸۰۰,۰۰۰	نقدی	اوراق مراحه عام	۷,۶۵۰,۰۰۰	۷,۰۹۱,۱۳۶
		غیر نقدی	اسناد خزانه اسلامی	۱,۱۷۰,۰۰۰	۰
جمع ظرفیت از محل قانون بودجه	۸,۸۰۰,۰۰۰	انتشار از محل قانون بودجه		۸,۸۲۰,۰۰۰	۷,۰۹۱,۱۳۶

لازم به ذکر است به استناد بند (۲) ماده (۲) آیین نامه اجرایی اوراق مالی اسلامی موضوع بندهای (الف)، (ب)، (پ)، (ت) و (ث)، جزء (۴) بند (ج)، بندهای (ذ) و (ر)، جزء (۲) بند (ش)، بندهای (ص) و (ض)، جزء (۲) بند (ع) و بند (ف) تبصره (۲)، بند (الف) تبصره (۴)، بند (ج) تبصره (۱۰)، بند (ب) تبصره (۱۳) و بند (چ) تبصره (۱۴) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (موضوع انتشار و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی- تصویب نامه شماره ۲/۱۷۳۸/ت/۶۳۸۴۶ هـ مورخ ۱۳/۲/۱۴۰۴ هیأت محترم وزیران)، «ساز و کارهای عرضه اولیه و معاملات ثانویه اوراق مالی اسلامی در بازار پول و سرمایه و نحوه همکاری دستگاهها از جمله سازمان بورس،

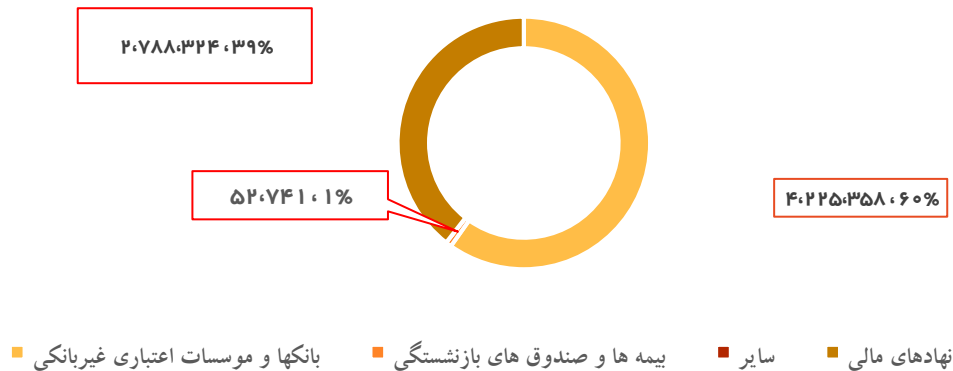
منطبق بر آخرین نسخه شیوهنامه اجرایی عرضه اولیه و معاملات ثانویه اوراق بهادار دولتی خواهد بود که به تایید کارگروه نظارت رسیده است. تا زمان تایید نسخه جدید شیوهنامه موصوف، نسخه مورد استفاده در سال ۱۳۹۹ مبنای عمل خواهد بود. همچنین سازمان بورس مکلف است ضمن اتخاذ تمهیدات لازم جهت اجرای توافق باخرید (ریپو)، قابلیت باخرید پیش از سررسید را نیز برای اوراق دولت فراهم نماید. با عنایت به موارد فوق، اولین حراج اوراق مالی اسلامی در سال گذشته در خرداد ماه در سامانه بازار بین بانکی با مشارکت کلیه بانکها و موسسات مالی اعتباری غیر بانکی دارای مجوز از مقام ناظر بازار پول و همچنین نهادهای مالی بازار سرمایه نظیر صندوقهای سرمایه گذاری با درآمد ثابت و شرکتهای تامین سرمایه و... از طریق سامانه معاملاتی شرکت فرابورس ایران در تاریخ ۱۴۰۴/۰۳/۲۵ و در ایام جنگ ۱۲ روزه برگزار شد.

۲،۲،۱ بازار اولیه (حراج اوراق مالی اسلامی)

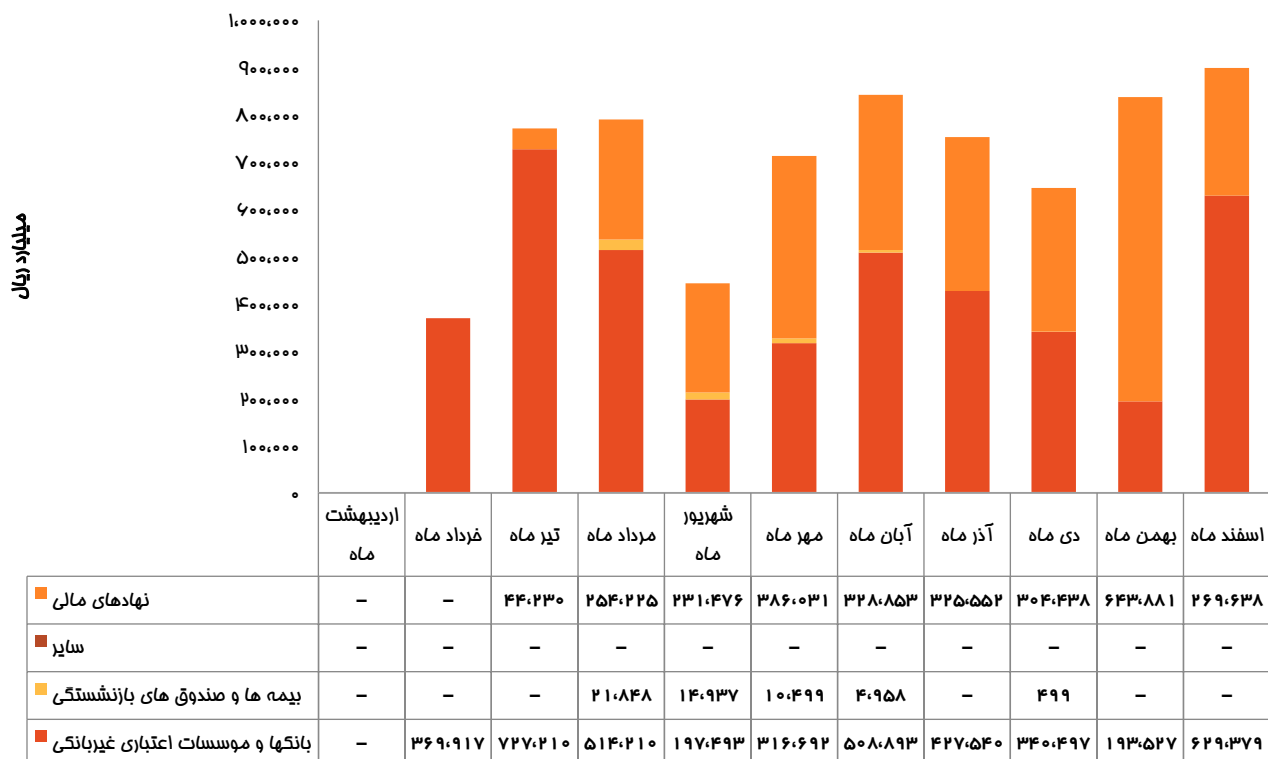
بررسی عملکرد ۴۰ هفته حراج اوراق در سال ۱۴۰۴ حاکی از آن است که نوسان زیادی در روند فروش اوراق بدهی دولت وجود داشته است. نوسانات فروش اوراق بدهی دولت تحت تاثیر عوامل متعدد اقتصادی و غیراقتصادی است. در واقع نوسانات در سایر بازارهای مالی، متغیرهای پولی و اعتباری بویژه رشد نقدینگی و تورم، نسبت پول و شبه پول و تحولات متغیرهای کلان اقتصادی از جمله نرخ رشد اقتصادی، بودجه دولت و ناترازی آن بر حجم و نرخ معاملات اوراق بدهی دولت اثرگذار بوده اند. ضمن اینکه در سال گذشته، جنگهای ۱۲ روزه و جنگ رمضان، نااطمینانیهای بازار را افزایش داده و متغیرهای کلان سیاسی و اقتصادی را تحت تاثیر قرار داده است. شایان ذکر است که ظرفیت اولیه انتشار اوراق مالی اسلامی به منظور پوشش هزینههای اجتنابناپذیر دولت مبلغ ۸،۱۰۰،۰۰۰ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور پیشبینی شده بود که براساس مصوبه مورخ ۱۴۰۴/۰۷/۲۹ شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا مبلغ ۷۰۰،۰۰۰ ریال اوراق مالی اسلامی مازاد بر سقف انتشار اوراق مالی اسلامی بودجه عمومی مصوب سال ۱۴۰۴ به ذینفعی سازمان تامین اجتماعی بابت تسویه درمان غیرمستقیم، به مبلغ ۸،۸۰۰،۰۰۰ میلیارد ریال منتشر گردید. ارزیابی روند حراج در سال ۱۴۰۴ نشان دهنده این است که خریداران اصلی اوراق چه در بازار پول و سرمایه به علت نامشخص بودن چشم انداز اقتصادی سیاسی و همچنین تغییر مداوم سیاستهای دولت (پولی و مالی) از الگوی رفتاری متوازی تبعیت ننموده اند؛ لازم به ذکر است بخش عمده خریداران اوراق را بانکها و موسسات اعتباری غیربانکی و همچنین صندوقهای سرمایه گذاری در اوراق بهادار با درآمد ثابت را تشکیل میدهند. مشخصات عملکرد اوراق مالی اسلامی دولت بر اساس ماهیت خریداران به شرح جدول ذیل می باشد.

نمودار شماره ۸. گزارش خریداران اوراق مالی اسلامی در سال ۱۴۰۴ (مبالغ به میلیارد ریال)

خریداران اوراق دولتی به تفکیک فعالین بازارهای پولی و مالی از ابتدای سال ۱۴۰۴
(میلیارد ریال)



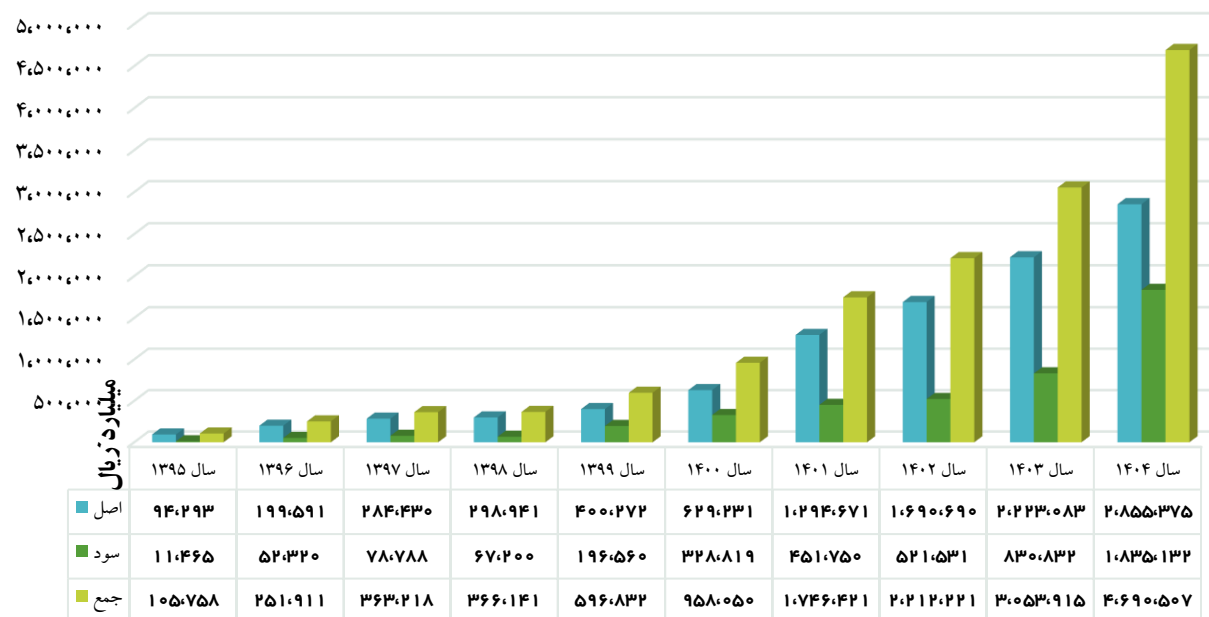
نمودار شماره ۹. میزان خرید اوراق در ماه های مختلف به تفکیک ماهیت خریداران (مبالغ به میلیارد ریال)



۲,۳ عملکرد تسویه اصل و فرع اوراق بهادار دولتی

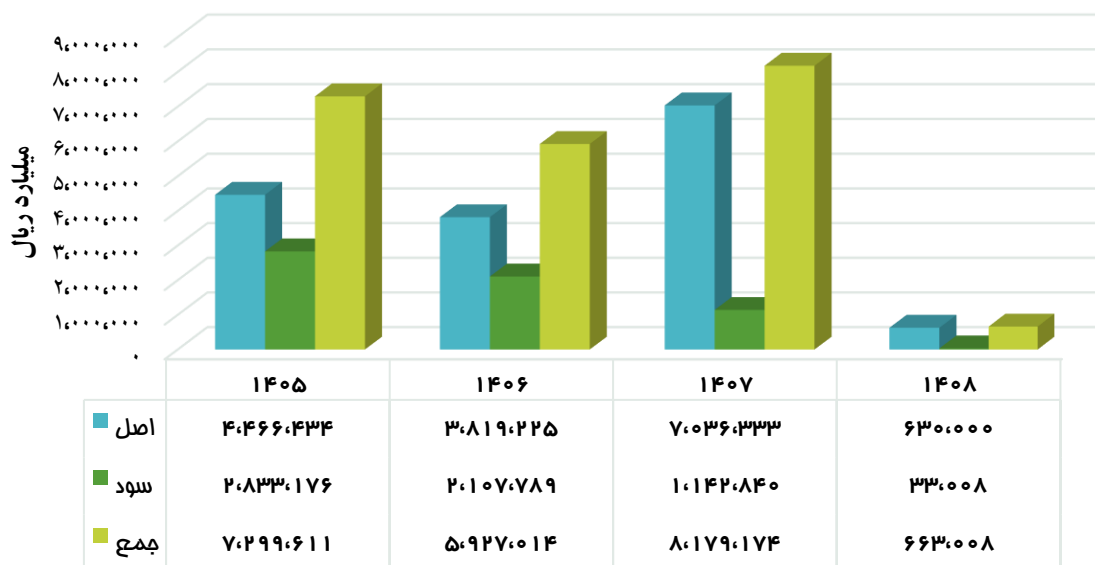
با توجه به انتشارهای انجام شده طی سال ۱۴۰۴، تسویه بموقع تعهدات ناشی از آن بیش از پیش حائز اهمیت می باشد. در تعیین سررسیدهای اوراق منتشره همواره سعی می شود با توزیع مناسب ماه های سررسید، بار مالی قابل توجهی بر خزانه داری کل کشور تحمیل نشود. اعتبار مورد نیاز برای تسویه اصل و سود اوراق دولتی به شرح نمودار ذیل می باشد.

نمودار شماره ۱۰. عملکرد تسویه اصل و فرع اوراق مالی اسلامی در سنوات گذشته



همانگونه که در جدول فوق مشاهده می شود رقم مورد نیاز برای تسویه اصل و سود اوراق در سال ۱۴۰۴ مبلغ ۴,۶۹۰,۵۰۷ میلیارد ریال بوده است. بدیهی است در فرایند بررسی تحلیل پایداری بدهی ها، منابع لازم برای بازپرداخت اصل و فرع در بودجه سنوات آتی دیده شده و میزان نیاز به غلتاندن بدهی ها (Roll-over) مازاد بر منابع نقدی بودجه محاسبه می شود.

نمودار شماره ۱۱. اعتبارات مورد نیاز برای تسویه اصل و سود اوراق مالی اسلامی



همانگونه که در نمودار فوق مشاهده می شود ، مبالغ مورد نیاز برای تسویه اصل و سود اوراق با تضمین دولت تا انتهای سال ۱۴۰۸، مبلغ ۲۲,۰۶۸,۸۰۵ میلیارد ریال (شامل ۱۵,۹۵۱,۹۹۲ میلیارد ریال بابت اصل و مبلغ ۶,۱۱۶,۸۱۳ میلیارد ریال بابت سود) می باشد.

۳ فصل سوم : ارزیابی و تحلیل متغیرهای اثرگذار بر پایداری بدهی‌های عمومی

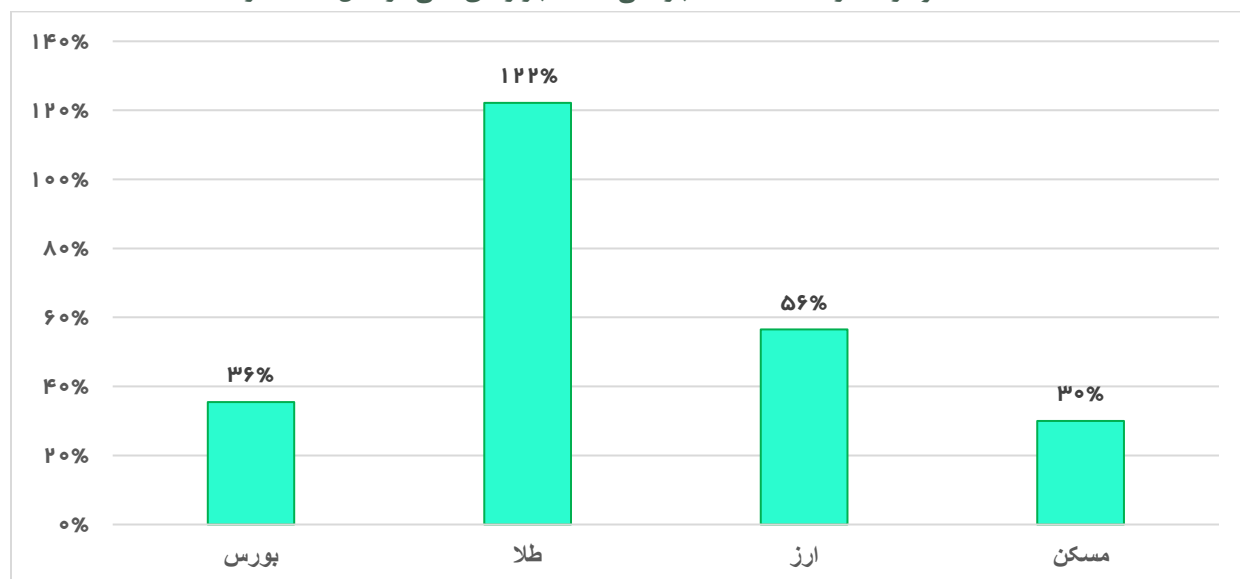
۳،۱ بررسی و تحلیل کمی و کیفی عوامل اقتصادی و غیراقتصادی بر بازار اوراق دولتی

بازار اوراق بدهی دولت اساساً دارای ارتباطات پسین و پیشین با متغیرهای اقتصادی و مالی و نیز متأثر از عوامل غیراقتصادی می باشد. در این بخش از گزارش تلاش می شود تا نسبت به تبیین و تحلیل اثرگذاری عوامل اقتصادی و غیراقتصادی و نوسانات ناشی از این عوامل بر بازار اوراق بدهی دولت طی سال ۱۴۰۴ پرداخته شود. از جمله مهم ترین مولفه های مورد تحلیل در این رابطه می توان به رشد اقتصادی، عایدی سایر بازارهای موازی در ذیل بازارهای مالی کشور و بخش واقعی اقتصاد در مقایسه با عایدی حاصل از سرمایه گذاری در بازار اوراق دولتی، روند تغییرات متغیرهای پولی و فعل و انفعالات بازار بین بانکی، نوسانات بازار ارز، ناترازی بودجه، تابع عکس العمل مالی دولت و وزن واگذاری دارایی های مالی در جبران ناترازی بودجه دولت و در نهایت عوامل غیراقتصادی نظیر تحریم های خارجی خلاصه نمود. در ادامه تلاش می شود به تشریح اجمالی اهم موارد مذکور با در نظر گرفتن روابط میان آن ها بر پایه روند کمی و کیفی و مطالعات موجود در مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت پرداخته شود.

۳،۲ عایدی سایر بازارهای موازی

در بازارهای مالی یکی از مهم ترین عوامل اثرگذار بر روند تحولات یک بازار، وضعیت سایر بازارهای موازی است. این موضوع در خصوص اوراق بدهی دولت که یک دارایی کم ریسک و با سود معقول است و نقش مهمی در چارچوب سیاست گذاری پولی و مالی دولت ها دارد، اهمیت دوچندانی می یابد. نمودار زیر وضعیت بازدهی سالانه بازارهای مختلف را از ابتدای سال ۱۴۰۴ نشان می دهد.

نمودار شماره ۱۲. بازدهی سالانه بازارهای مالی در سال ۱۴۰۴ (درصد)



منبع: داده های بانک مرکزی و سازمان بورس اوراق بهادار.

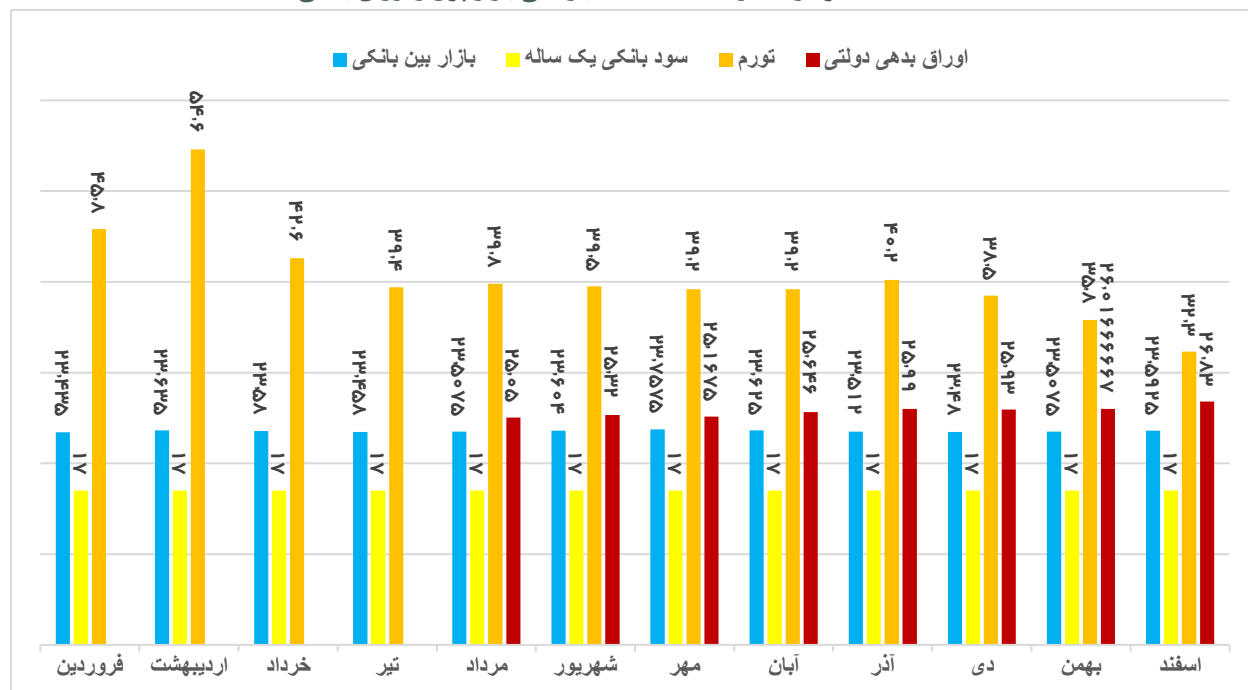
در این میان مهمترین عامل موثر بر رشد و بازدهی قیمتی بازارها، نرخ ارز (دلار) می باشد. بررسی تاریخی اقتصاد ایران ثابت کرده است در زمان تحریم ها و شرایط تورمی ابتدا نرخ ارز و سپس سایر بازارها دچار التهاب

می‌گردند و در زمان بهبود صادرات نفتی و افزایش منابع حاصل از آن ابتدا بازار مسکن رشد قیمتی را شروع و پیشگام بازارها می‌گردد. بطور کلی و بخصوص در نزد افکار عمومی نرخ ارز عامل اصلی در جهت‌دهی و مسیریابی بازارها می‌باشد و انتظار تورمی و به تبع آن نرخ تورم نیز متأثر از آن می‌باشند. وقوع نوسانات نامتعارف ارزی در سالهای گذشته و تأثیری که این امر بر فضای روانی حاکم بر بازارهای مالی از جمله بازار مسکن، بدهی و سرمایه می‌گذارد، می‌بایست مدنظر سیاست‌گذاران اقتصادی قرار گیرد.

در سال ۱۴۰۴ همانگونه که در نمودار فوق نشان داده شده است، رشد بازارهای سرمایه و بدهی در کانال ۳۰ درصدی و پایین‌تر از تورم بوده و سپرده‌گذاران بانکی، سرمایه‌گذاران در صندوق‌های با درآمد ثابت، بازار بدهی و مسکن با توجه به بازدهی بسیار پایین‌تر از بازارهای موازی نظیر طلا و ارز، جزء بازندگان سال گذشته بوده‌اند. رشد نزدیک به ۶۰ درصدی نرخ ارز در سال گذشته در حالی اتفاق افتاد که میانگین نرخ تورم سالانه تقریباً با شیب ثابتی از ابتدای سال در حال افزایش بوده است. وقوع دو جنگ در کشور، تشدید تنش‌های میان ایران و آمریکا و افزایش انتظارات تورمی ناشی از آن باعث گردید بازارهایی مانند طلا و ارز جذابیت بیشتری برای سرمایه‌گذاران داشته و انجام حراج‌های متعدد سکه توسط بانک مرکزی نیز نتوانست تب و تاب این بازارها را کم کند.

به‌منظور ارائه تصویر دقیق‌تر وضعیت بازارهای بین بانکی، اوراق بدهی دولت و سود بانکی در نمودار ذیل ارائه شده است. همانطور که در نمودار زیر مشاهده می‌شود، متوسط وزنی نرخ بازدهی اوراق دولتی تا سررسید (نرخ سود موثر) در مقایسه با نرخ سود علی الحساب سپرده‌های یکساله بانک‌ها از جذابیت بیشتری برخوردار بوده است.

نمودار شماره ۱۳. بازدهی بازار پول و اوراق بدهی



منبع: مرکز آمار (تورم)، مرکز (نرخ سود اوراق دولتی)، بانک مرکزی (بازار بین بانکی و نرخ سود علی الحساب سپرده)

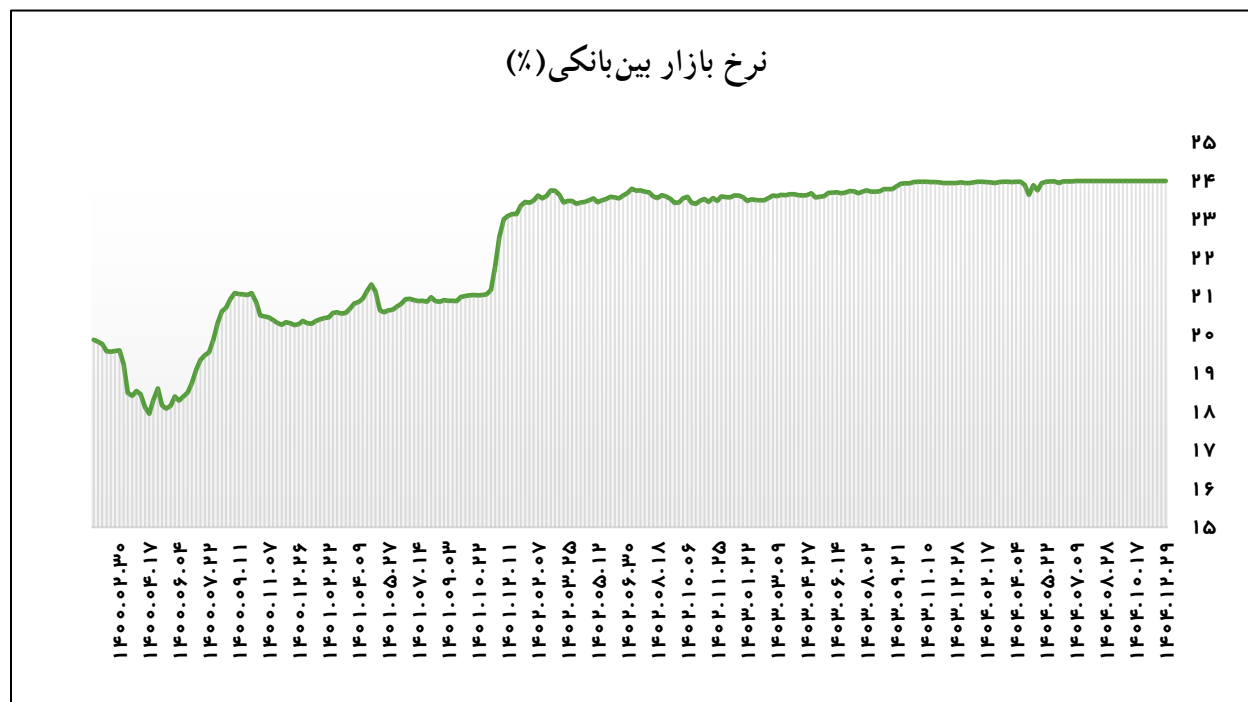
۳،۳ روند تغییرات متغیرهای پولی و فعل و انفعالات بازار بین بانکی

یکی از مهمترین مولفه‌های اثرگذار بر تقاضای اوراق بدهی منتشره خزانه‌داری، روند شاخص سیالیت ترکیب نقدینگی (نسبت پول به شبه پول) است.

بازار بین بانکی بخشی از بازار پول است که در آن بانک‌ها و مؤسسات اعتباری برای تأمین مالی کوتاه مدت و ایجاد تعادل در وضعیت نقدینگی خود، با یکدیگر وارد معامله می‌شوند. از مهمترین کارکردهای بازار بین بانکی می‌توان به ایفای نقش فعال و مؤثر بانک مرکزی در اجرای سیاست پولی از طریق راهبری نرخ‌های سود، برقراری ارتباط صحیح و نظام مند میان بانک‌ها، رفع مشکلات نقدینگی کوتاه مدت، کاهش ریسک نقدینگی، کاهش کسری پایاپای بانک‌ها و همچنین ممانعت از اضافه برداشت آنها از بانک مرکزی اشاره نمود. مجموع عوامل فوق باعث می‌شود تا سیاستگذار بخش پولی کشور تمام تلاش خود را در جهت ایجاد بازار بین بانکی کارآمدتر انجام دهد. بازار بین بانکی در عین حال که برای انتقال وجوه بین بانک‌ها ضروری است، مجرای است که از طریق آن مشکلات یک بانک می‌تواند به طور مستقیم بر سایر بانک‌های فعال در سیستم تأثیر بگذارد. این موضوع بویژه در چارچوب جدید سیاست‌گذاری پولی در کشور که از اواخر دهه گذشته توسط بانک مرکزی و از طریق هدف‌گیری تورمی و به کارگیری ابزار عملیات بازار باز آغاز شده است، از اهمیت دوچندانی برخوردار است. چراکه به دلیل ضرورت رصد روزانه معاملات برای حفظ نقدینگی و نرخ هدف سیاستی در سطح مطلوب و مورد نظر، کلیه اقدامات شبکه بانکی در تبادلات بازار بین بانکی اعم از نرخ، حجم و چگونگی تبادل منابع بین بانک‌ها از اهمیت زیادی برخوردار بوده و اطلاعات مربوط به آن در نحوه و میزان مداخله بانک مرکزی در این بازار و بازار بدهی از طریق توافق با خرید و بازخرید معکوس، خرید و فروش مستقیم اوراق و یا سایر ابزارهای سیاستی بانک مرکزی اثرگذار است. داده‌ها و اطلاعات مربوط به تبادلات بازار بین بانکی علاوه بر سیاست‌گذار پولی برای سیاست‌گذار مالی (بودجه‌ای) و به طور مشخص مدیران بدهی نیز حائز اهمیت است. مدیران بدهی می‌خواهند بدانند بانک‌ها به عنوان اصلی‌ترین سرمایه‌گذاران پایه اوراق بدهی دولت - به ویژه در نظام مالی بانک محور ایران - چه زمانی، با چه نرخی، به چه حجمی و با چه سررسیدی نیاز به اوراق بدهی دولت دارند. بخش مهمی از پاسخ این سوالات علاوه بر ارزیابی ترازنامه بانک‌ها، در عملیات روزانه بانک‌ها در بازار بین بانکی نهفته است. در واقع یافتن پاسخ این ۴ سوال کلیدی، نقش مستقیمی بر وضعیت حراج‌های اوراق بدهی دولت و میزان تحقق اهداف سیاست‌گذار مالی (بودجه‌ای) در تأمین منابع بودجه حاصل از انتشار اوراق بدهی دولت دارد.

نرخ سود بین بانکی طی ۱۲ ماه سال ۱۴۰۴ در محدوده ۲۴ درصد در نوسان بود و در این مدت تقریباً روند ثابتی را داشته است.

نمودار شماره ۱۴. نوسانات نرخ سود بین بانکی - ۱۴۰۴



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۳,۴ ناترازی بودجه و تحلیل نسبت های پایداری بدهی مرتبط با منابع عمومی دولت

بطور سنتی اقلام عمده درآمدهای عمومی دولت را درآمدهای مالیاتی و بخش اعظم واگذاری دارایی های سرمایه ای را فروش نفت و فرآورده های نفتی تشکیل می دهند. بطور معمول سهم درآمدهای نفتی با افزایش تحریم ها و تنش های بین المللی کاهش می یابد و رشد درآمدهای مالیاتی نیز با بهبود شرایط اقتصادی و فضای کسب و کار رابطه مستقیم دارد.

رشد فزاینده هزینه های جاری دولت با توجه به تورم بالا و تاثیر مستقیم آن بر حقوق کارکنان دولت، به دلیل چسبندگی و انعطاف ناپذیری آن و همچنین عدم امکان کاهش بیش از حد سهم هزینه های عمرانی دولت از مصارف عمومی، مدیریت بهینه مصارف را برای دولت دشوار نموده است.

تراز عملیاتی از تفاوت درآمدهای عمومی دولت و اعتبارات هزینه ای حاصل می شود. این تراز بعنوان آیینیه تمام نمای بودجه دولت همواره و در تمامی دولت ها و شرایط اقتصادی متفاوت، منفی بوده است و دولت ها همواره برای جبران آن از ترازهای سرمایه ای و مالی استفاده می نمایند.

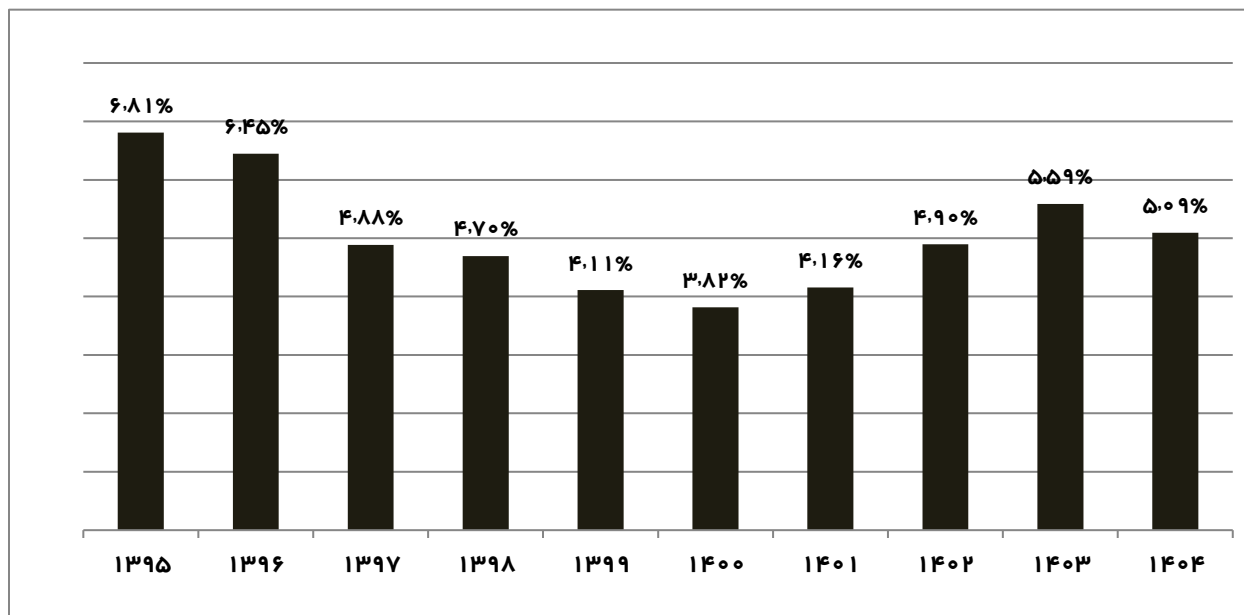
جدول شماره ۳. وضعیت تراز عملیاتی سالانه و نسبت آن به تولید ناخالص داخلی (میلیارد ریال - درصد)

سال	تراز عملیاتی واحد: میلیارد ریال	نسبت تراز عملیاتی به تولید ناخالص داخلی (واحد: درصد)
۱۳۹۵	-۶۱۰,۳۰۳	-۴,۰۹
۱۳۹۶	-۷۵۳,۷۰۸	-۴,۱۹
۱۳۹۷	-۹۵۸,۰۲۶	-۳,۷۱
۱۳۹۸	-۱,۱۸۴,۲۶۴	-۳,۴
۱۳۹۹	-۱,۷۱۴,۶۹۶	-۳,۴
۱۴۰۰	-۳,۱۲۶,۰۰۸	-۳,۶۶
۱۴۰۱	-۴,۳۴۷,۸۳۷	-۳,۴۰
۱۴۰۲	-۵,۹۲۹,۵۴۵	-۳,۳۵
۱۴۰۳	-۱۲,۱۷۹,۴۸۶	-۵,۰۴
۱۴۰۴	-۹,۳۲۲,۸۴۹	-۲,۶۲

منبع: گزارشات خزانه‌داری کل کشور.

درآمدهای مالیاتی و گمرکی بخش عمده درآمدهای عمومی دولت را تشکیل می‌دهند که این نسبت اگر چه در چهار سال اخیر بطور متوسط ۷۰ درصد رشد داشته است لیکن همچنان نسبت آن به تولید ناخالص داخلی در مقایسه با کشورهای مشابه و نیز اهداف برنامه‌های ششم و هفتم توسعه، عقب‌ماندگی قابل توجهی دارد. نمودار ذیل روند این نسبت را در سالهای اخیر نشان می‌دهد:

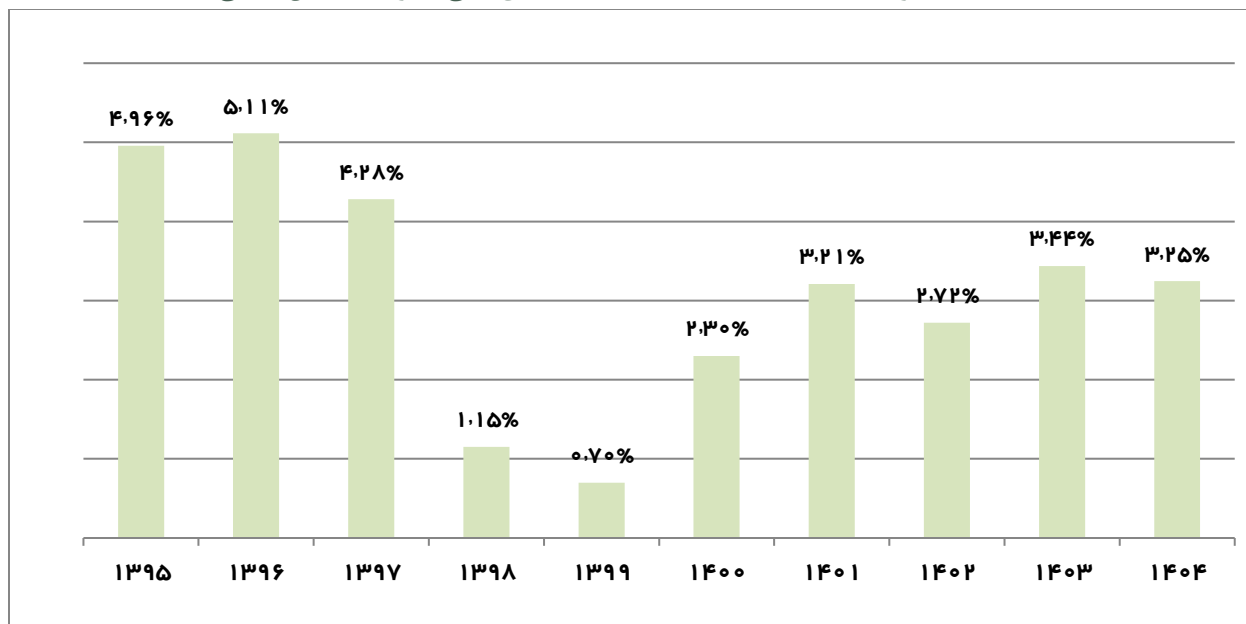
نمودار شماره ۱۵. نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی



منبع: گزارشات خزانه‌داری کل کشور.

تراز سرمایه‌ای نیز که از تفاوت واگذاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حاصل می‌شود همواره و بطور سنتی مثبت بوده است، این تراز در سال ۱۴۰۴ و برای نخستین بار در سنوات اخیر مانند تراز عملیاتی منفی شده است. منابع نفتی بعنوان مهم‌ترین درآمد در قسمت واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای می‌باشد. نسبت درآمدهای نفتی در بودجه عمومی به تولید ناخالص داخلی یکی از شاخص‌هایی است که باید بدان توجه نمود. نمودار ذیل روند شاخص یادشده از سال ۱۳۹۵ را نمایش می‌دهد:

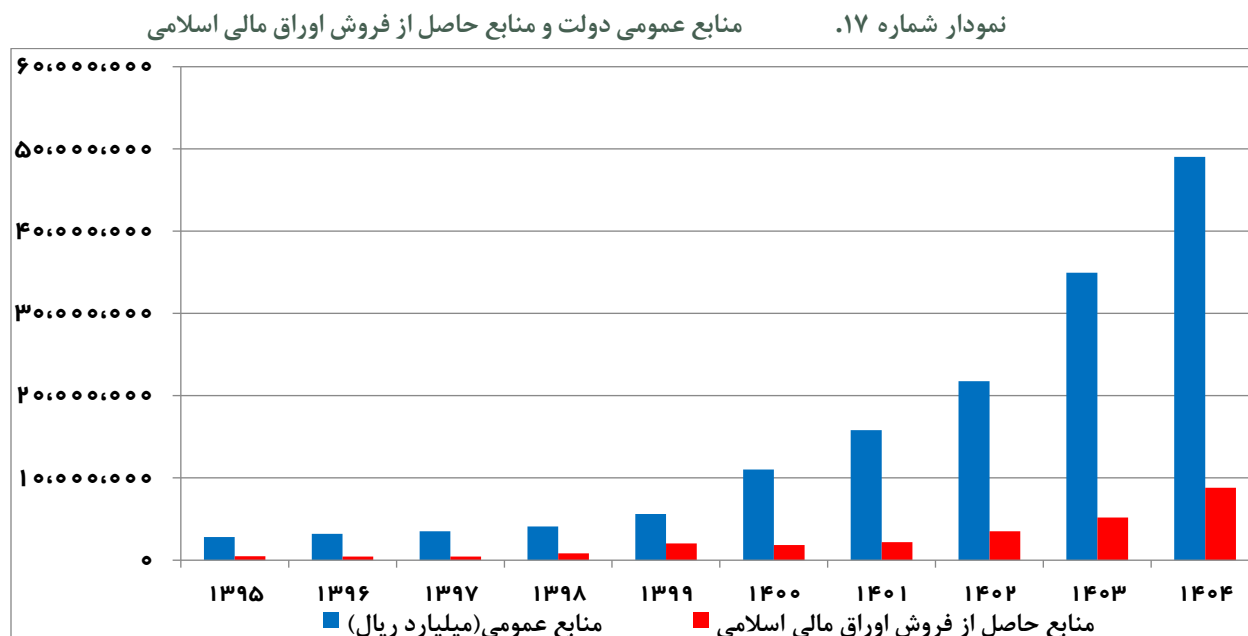
نمودار شماره ۱۶. نسبت درآمدهای نفتی به تولید ناخالص داخلی



منبع: گزارشات خزانه‌داری کل کشور.

نمودارهای فوق این موضوع را نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۹ میزان ناترازی بودجه دولت حداکثر و منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی طی سنوات اخیر حداقلی بوده است. این موضوع تقریباً تمامی نسبت‌های پایداری بدهی را تحت تاثیر قرار داده که در ادامه بدان می‌پردازیم.

در نمودار ذیل، میزان منابع حاصل از انتشار اوراق مالی اسلامی دولت در مقایسه با مجموع منابع عمومی دولت قابل مشاهده است.

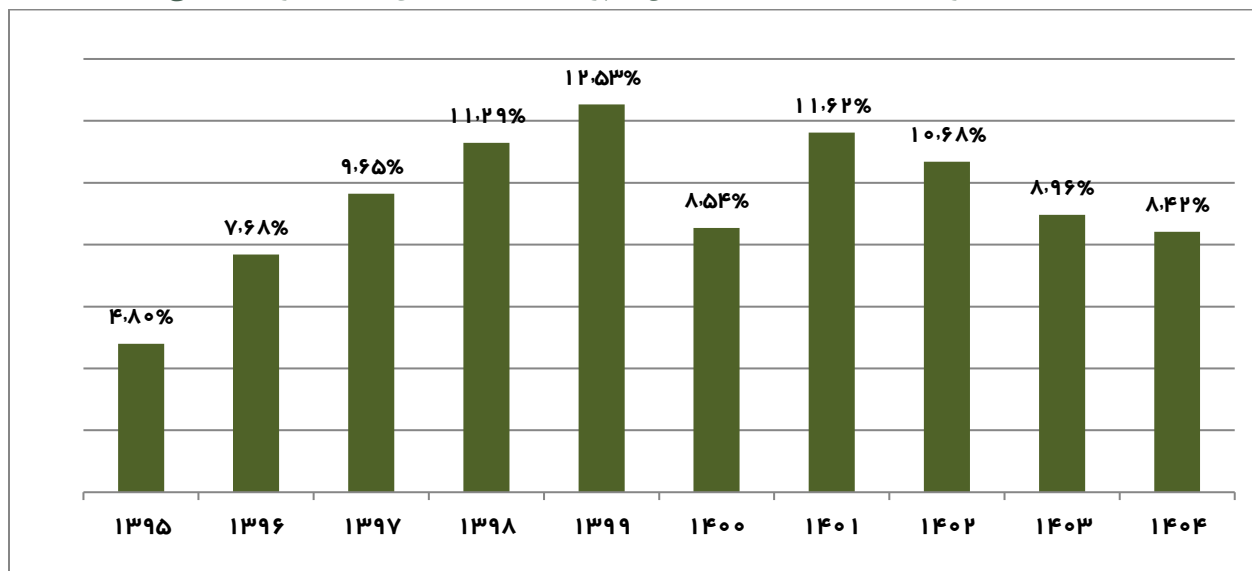


منبع: گزارشات خزانه داری کل کشور.

با توجه به انتشارهای انجام شده در سنوات قبل، می بایست تاثیر تعهدات آتی ناشی از انتشار اوراق بر منابع عمومی دولت مورد تحلیل قرار گیرد. از این حیث دو شاخص بر مبنای مطالعات صندوق بین المللی پول معرفی شده است. شاخص اول نسبت باز پرداخت تعهدات اوراق به درآمد بودجه داخلی^{۱۶} می باشد که نشان دهنده سهم تعهدات اصل و سود اوراق دولتی در هر سال نسبت به مجموع درآمد بودجه داخلی در همان سال است. این نسبت بیان می کند چند درصد از درآمد بودجه داخلی صرف تسویه تعهدات ناشی از انتشار اوراق در سنوات قبل شده است. در نمودار ذیل روند نسبت باز پرداخت تعهدات اوراق به درآمد بودجه داخلی را ملاحظه می کنید.

^{۱۶} منظور از درآمد بودجه داخلی (Domestic Budget Revenue)، درآمدهای تکرار شونده دولت می باشند که ماهیت استقراضی ندارند. این درآمدها شامل درآمدهای مالیاتی، گمرکی و ... و نیز درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی های سرمایه ای می باشند.

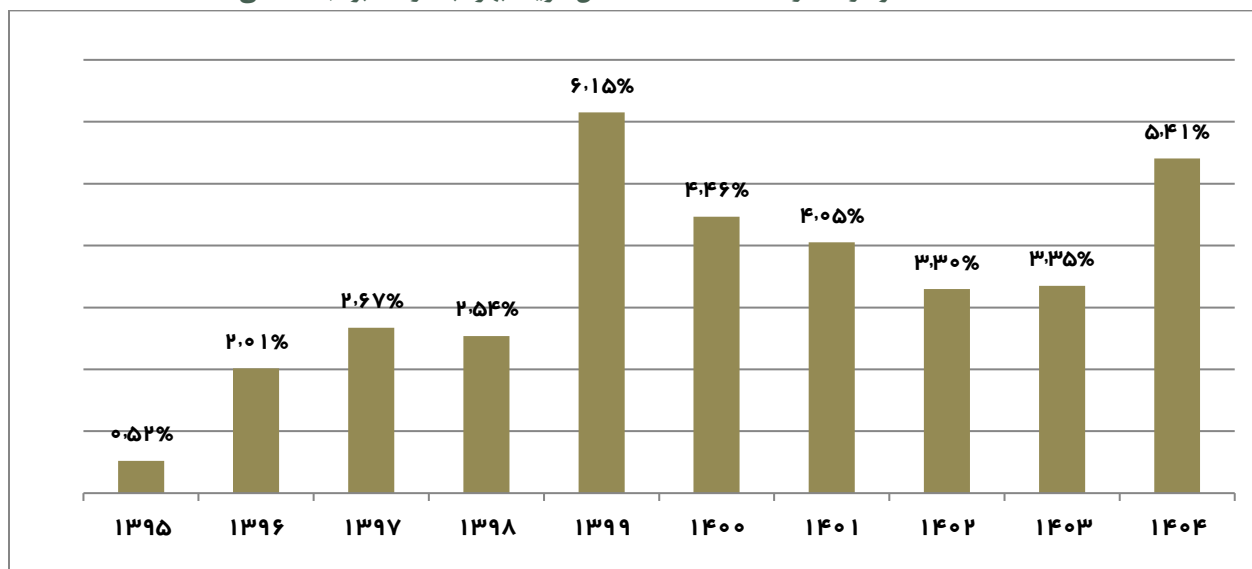
نمودار شماره ۱۸. شاخص باز پرداخت تعهدات اوراق به درآمد بودجه داخلی



منبع: گزارشات خزانه داری کل کشور.

شاخص دوم نسبت هزینه بهره به درآمد بودجه داخلی می باشد. در این شاخص صرفاً سود اوراق بهادار نسبت به مجموع درآمد بودجه داخلی مورد بررسی قرار می گیرد و لذا همواره این شاخص از شاخص اول (باز پرداخت تعهدات اوراق به درآمد بودجه داخلی) کمتر است. نمودار ذیل روند شاخص هزینه بهره به درآمد بودجه داخلی را نمایش می دهد.

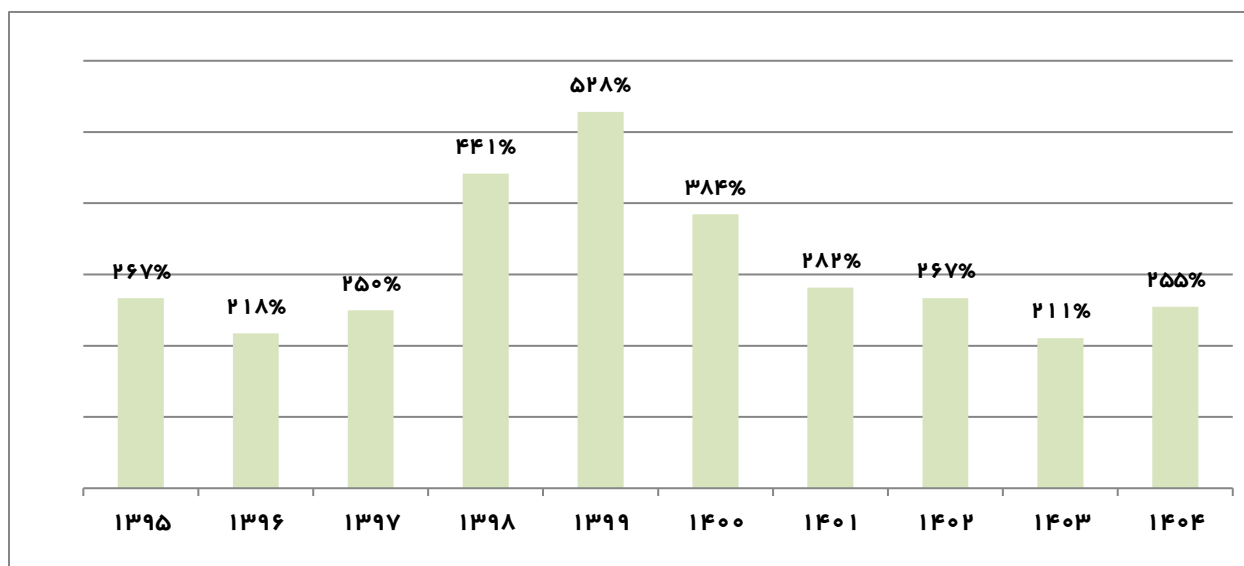
نمودار شماره ۱۹. شاخص هزینه بهره به درآمد بودجه داخلی



منبع: گزارشات خزانه داری کل کشور.

در فصل اول مهمترین شاخص بدهی یا همان نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی مورد بحث قرار گرفت. اما یکی از شاخص‌های دیگری که ارتباط میان بدهی‌های دولت و بودجه عمومی را نشان می‌دهد شاخص بدهی به درآمد بودجه داخلی می‌باشد. این شاخص نشان می‌دهد طی چند سال می‌توان تمام بدهی‌های دولت را با استفاده از منابع بودجه عمومی تسویه نمود. پایین بودن این شاخص نمایانگر توان بازپرداخت دولت در تسویه بدهی‌های خود است. نمودار ذیل روند شاخص بدهی دولت به درآمد بودجه داخلی قابل مشاهده است.

نمودار شماره ۲۰. شاخص بدهی به درآمد بودجه داخلی



منبع: گزارشات خزانه‌داری کل کشور.

همانگونه که در نمودارهای فوق ملاحظه شد، مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت همواره در حال پایش و رصد نسبت‌های پایداری بدهی‌ها می‌باشد و سعی بر آن دارد تا با استفاده از ابزارهای در اختیار خود و نیز اثرگذاری بر سیاست‌گذاران پولی و مالی کشور، در حفظ و ثبات اقتصادی کشور نقش با اهمیتی ایفا نماید.

۴ فصل چهارم: گزارش عملکرد مرکز در حوزه تسویه و تهاتر بدهی‌ها و مطالبات دولت

۴,۱ عملکرد دولت در حوزه صدور اوراق تسویه خزانه

۴,۱,۱ اوراق تسویه خزانه (تعاریف، اهداف و مبانی قانونی):

تسویه و تهاتر بدهی‌ها و مطالبات دولت از سال ۱۳۹۵ در راستای تحقق و اجرای بند (الف) ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور و بندهای مندرج در قوانین بودجه سنواتی و اجزاء (۱) و (۲) بند (ع) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور با هدف تسویه و تهاتر مطالبات و بدهی‌های قطعی اشخاص متقاضی مشمول (از جمله اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیر دولتی، صندوقهای بازنشستگی، شرکت‌های دولتی و...) از/ به دولت در دستور کار دولت قرار گرفت که موضوع این بند سالیانه در قانون بودجه پیش بینی و برای اجرا ابلاغ می‌شود که البته این ظرفیت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و سال ۱۴۰۳ کل کشور پیش‌بینی نگردید؛ همچنین شایان ذکر است باتوجه به عدم پیش بینی صدور اوراق تسویه خزانه در متن قانونی جزء (۲) بند (ع) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور، صدور تخصیص اعتبار و پیوست نمودن آن در سامانه مربوط توسط سازمان برنامه و بودجه کشور به منزله اتمام فرآیند تهاتر می باشد و سند تسویه خزانه نوع اول صادر نمی گردد.

لازم به ذکر است از سال ۱۳۹۸ فرآیند صدور اوراق تسویه خزانه دو تغییر کلی ذیل را به همراه داشته است:

- ۱- صدور تخصیص اعتبار توسط سازمان برنامه و بودجه کشور قبل از صدور اوراق تسویه خزانه.
- ۲- الکترونیکی شدن صدور اوراق تسویه خزانه در بستر سامانه مدیریت بدهی‌ها و اوراق بازار پول و سرمایه (سمادنو). اوراق تسویه خزانه اوراق تعهدی خاصی است که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی صادر می‌شود و در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی طلبکار و متقابلاً بدهکار قرار می‌گیرد. این اوراق صرفاً به منظور تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیردولتی، صندوقهای بازنشستگی، شرکت‌های دولتی (حسب مورد) از دولت که در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط ایجاد شده باشد، با بدهی اشخاص یاد شده به دولت (از طریق اوراق تسویه خزانه نوع اول) و یا بانک مرکزی، بانک‌ها و موسسات اعتباری (از طریق تسویه بدهی‌های بانک‌ها و موسسات اعتباری به بانک مرکزی) (از طریق اوراق تسویه خزانه نوع دوم) به صورت جمعی - خرجی که فاقد کوپن و فاقد حفظ قدرت خرید است انجام می‌شود.

۴,۱,۲ مزایای استفاده از اوراق تسویه خزانه

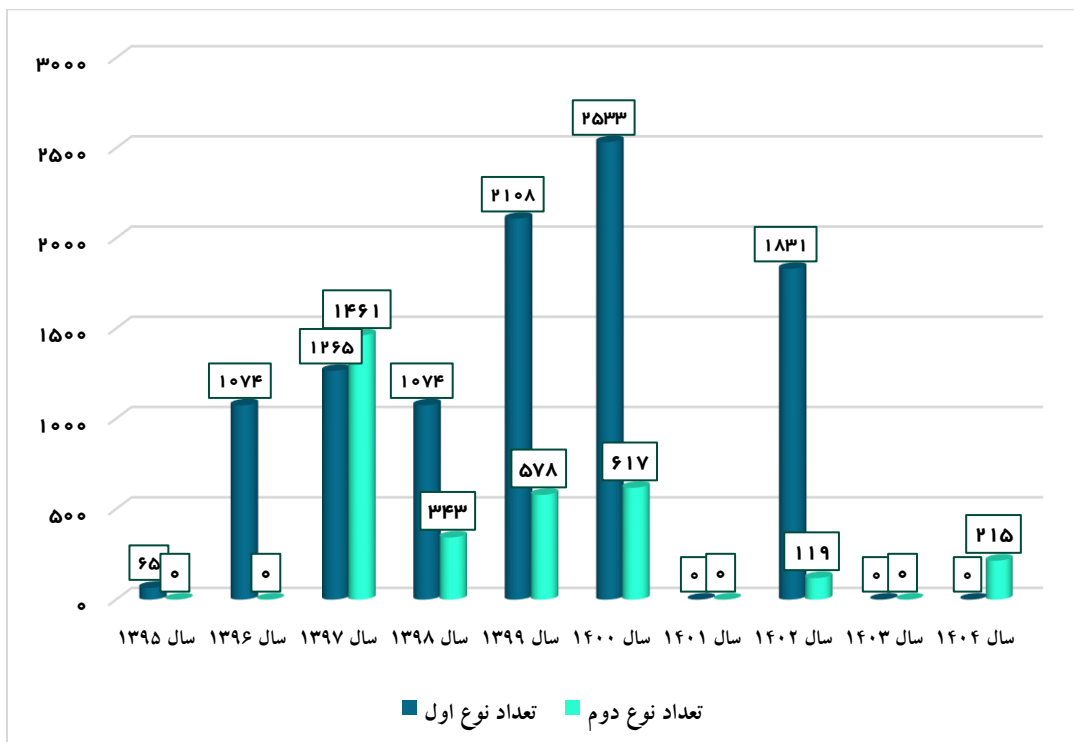
تسویه مطالبات و بدهی‌های اشخاص از دولت با بدهی ایشان به دولت/بانک‌ها و موسسات اعتباری غیربانکی مجاز از طریق اوراق تسویه خزانه و در نتیجه تقویت بخش خصوصی، افزایش توان رقابت‌پذیری، جلب رضایت اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله پیمانکاران طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، شرکت‌های خصوصی، ساماندهی بدهی‌ها و مطالبات شرکت‌های خصوصی و دولتی تولیدکننده برق، شرکت‌های دارویی و تامین تجهیزات پزشکی، تسویه مطالبات و بدهی‌های دولت به صورت جمعی خرجی و جلوگیری از متورم شدن اقلام بدهی و مطالبات در صورت وضعیت مالی دولت از مزایای اوراق تسویه خزانه محسوب می‌شود. عملکرد اوراق تسویه خزانه از سال ۱۳۹۵ تا پایان ۱۴۰۴ به شرح جدول ذیل ارائه می‌گردد:

جدول شماره ۴. عملکرد کلی اوراق تسویه خزانه به تفکیک نوع ۱ و ۲ (میلیارد ریال)

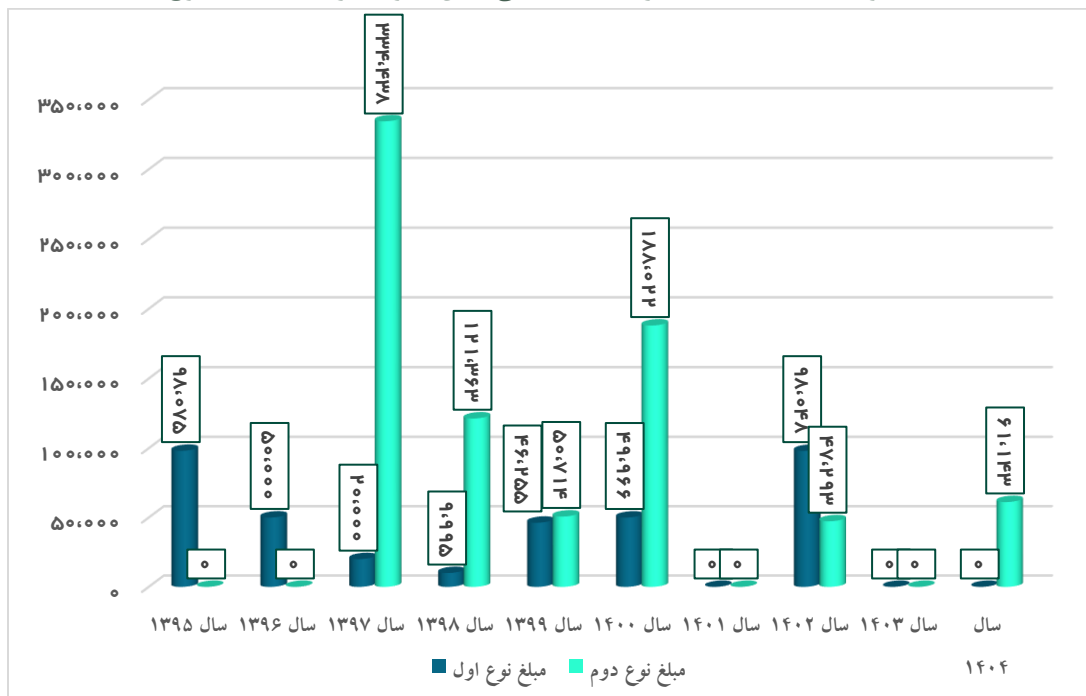
جمع	سال ۱۴۰۴		سال ۱۴۰۳	سال ۱۴۰۲		سال ۱۴۰۱	سال ۱۴۰۰		سال ۱۳۹۹		سال ۱۳۹۸		سال ۱۳۹۷		سال ۱۳۹۶		سال ۱۳۹۵	
	نوع دوم	نوع اول	نوع دوم	* نوع اول	-		نوع دوم	نوع اول	نوع دوم	نوع اول	نوع دوم	نوع اول	نوع دوم	نوع اول	نوع دوم	نوع اول	نوع دوم	نوع اول
تعداد اوراق	۳,۳۳۳	۹,۹۵۰	۲۱۵	-	ظرفیت مرتبط با تسویه و تهاتر در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ لحاظ نشده است	۱۱۹	۱۸۳۱	ظرفیت مرتبط با تسویه و تهاتر در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ لحاظ نشده است	۶۱۷	۲۵۳۳	۵۷۸	۲۱۰۸	۳۴۲	۱۰۷۴	۱۴۶۱	۱۲۶۵	۱۰۷۴	۶۵
مبلغ اوراق تسویه خزانه	۸۰,۲۹۷۳	۳۷۲,۳۳۹	۶۱,۱۴۳	-	ظرفیت مرتبط با تسویه و تهاتر در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ لحاظ نشده است	۴۷,۲۹۳	۹۸,۰۴۳	ظرفیت مرتبط با تسویه و تهاتر در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ لحاظ نشده است	۱۸۸,۰۳۲	۴۹,۹۶۶	۵۰,۷۱۴	۴۶,۲۵۵	۱۲۱,۳۶۳	۹,۹۹۵	۳۳۴,۴۳۸	۲۰,۰۰۰	۵۰,۰۰۰	۹۸,۰۷۵
جمع کل	۱,۱۷۵,۳۱۲		۶۱,۱۴۳			۱۴۵,۳۴۱			۲۳۷,۹۸۸		۹۶,۹۶۹		۱۳۱,۳۵۸		۳۵۴,۴۳۸		۵۰,۰۰۰	

* باتوجه به عدم پیش بینی صدور اوراق تسویه خزانه نوع اول در متن بند قانونی جزء (۲) بند(ع) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور ، صدور تخصیص توسط سازمان برنامه و بودجه کشور به منزله اتمام فرآیند تهاتر می باشد. در راستای بند مذکور مبلغ ۶۹,۷۱۹ میلیارد ریال تخصیص توسط سازمان برنامه و بودجه کشور صادر گردیده است.

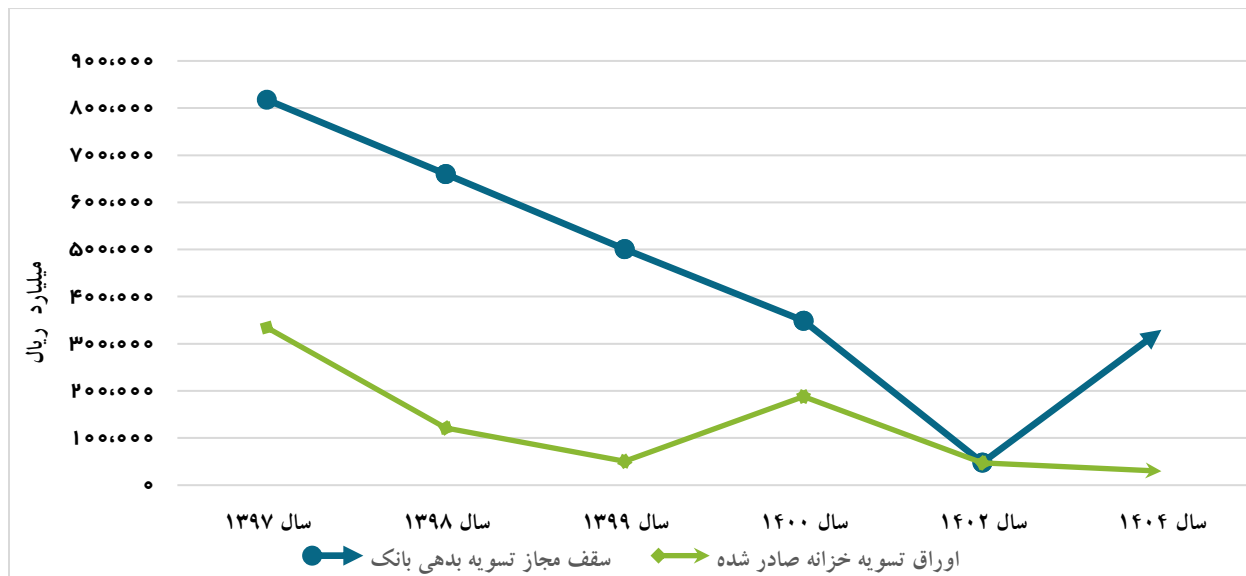
نمودار شماره ۲۱. عملکرد تعدادی اوراق تسویه خزانه به تفکیک نوع ۱ و ۲



نمودار شماره ۲۲. عملکرد میلیارد ریالی اوراق تسویه خزانه به تفکیک نوع ۱ و ۲



نمودار شماره ۲۳. سقف مجاز اعلامی بانک مرکزی جهت صدور اوراق تسویه خزانه نوع دوم و میزان اوراق تسویه صادر شده در سال ۱۳۹۷ الی ۱۴۰۴



در خصوص نمودار شماره (۲۳) باتوجه به اینکه صدور اوراق تسویه نوع دوم بر اساس پیش بینی اوراق مذکور در قوانین بودجه سنواتی انجام می شود در سال های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۳ ظرفیت مربوط در قانون پیش بینی نشده است، لذا عملکردی نداشته است. همچنین باتوجه اینکه صدور اوراق تسویه خزانه بر اساس شرایط و مفاد مندرج در متن تبصره و بندهای قانونی و آیین نامه های ذیربط و با رعایت دقیق قوانین و مقررات مالی و محاسباتی انجام و در سال های اخیر نیز محدودیت هایی در سال ایجاد بدهی، ترکیب اشخاص متقاضی، دستگاه های بدهکار مشمول، ظرفیت اعلامی بانک مرکزی و... در تبصره ها و بندهای مربوط در قوانین بودجه سنواتی اعمال شده است، میزان صدور اوراق تابع شرایط یاد شده می باشد و روند کاهشی نشان می دهد.

۴,۲ بند پ ماده ۲ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور:

به موجب بند (پ) ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور دولت موظف است «در صورت درخواست اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی، مطالبات خود از آنان را با بدهی شرکت های دولتی به آنها، تهاتر کند. شرکت دولتی که به این ترتیب جایگزین بدهکار می شود، موظف است مبلغ بدهی تسویه شده را به حساب درآمد عمومی نزد خزانه داری کل کشور واریز کند. جدول ذیل عملکرد بند یاد شده را از زمان اجرای آن نشان می دهد:

جدول شماره ۵. عملکرد بند (پ) ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (میلیارد ریال)

سال ۱۳۹۵	سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۷	سال ۱۳۹۸	سال ۱۳۹۹	سال ۱۴۰۰	سال ۱۴۰۱	سال ۱۴۰۲	سال ۱۴۰۳	* سال ۱۴۰۴	جمع کل
۸	۹	۵	۸	۱۱	۱۱	۳	۶	۵	۰	۶۶
۲۴,۹۶۷	۲۴,۰۸۹	۱۴,۴۲۴	۱۲,۴۷۱	۲۸,۶۸۹	۳۱,۳۷۷	۲۵,۵۱۵	۱۳,۴۷۴	۲۳,۹۵۹	۰	۱۹۸,۹۶۵

* با توجه به عدم موافقت سازمان برنامه و بودجه کشور با پیش نویس های ارائه شده در اجرای بند مذکور به هیات محترم وزیران، در سال ۱۴۰۴ مصوبه ای اخذ نشده است.

۴,۳ ماده ۶ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور:

با توجه به حکم فوق الذکر مواردی که بدهی های شرکت های دولتی با تایید سازمان حسابرسی ناشی از تکالیف قانونی بوده است و بر اساس حکم قانونی دولت مجاز به تضمین بازپرداخت آنها شده است و همچنین بدهی شرکت های مادر تخصصی ناشی از تعهدات دریافت تسهیلات برای اجرای طرح ها و پروژه های سرمایه گذاری که بعداً سهام آنها به شکل دارایی در چهارچوب مقررات قانونی مربوط واگذار شده لیکن تعهدات مذکور به شرکت جدیدالتاسیس منتقل نگردیده است و سهام آنها با رعایت مقررات قانونی مربوط واگذار شده است با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیأت وزیران به بدهی دولت منتقل می شود و طبق ماده (۱) این قانون و یا از محل اعتبارات مصوب مربوط در قوانین بودجه سنواتی مورد تسویه قرار می گیرد. سرمایه دولت در شرکتهای مادر تخصصی مربوط، معادل مبالغ بدهی های انتقال یافته موضوع این ماده به دولت افزایش می یابد.

پس از تصویب ماده ۶ قانون مذکور از سال ۱۳۹۴ تاکنون شرکت های دولتی متعددی درخواست استفاده از ظرفیت ماده ۶ قانون مذکور را ارایه نموده اند که با توجه به بررسی های به عمل آمده و تاییدیه های صادر شده توسط سازمان حسابرسی، تعداد ۱۵ مصوبه جمعاً به مبلغ ۳۲۰,۰۹۸ میلیارد ریال با پیشنهاد وزارت اموراتصادی و دارایی به تایید هیأت محترم وزیران رسیده است.

از زمان اجرای قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، هرگونه استفاده دولت و شرکت های دولتی از منابع شبکه بانکی باید در قالب تحویل اوراق مالی اسلامی (اوراق ضمان) به موسسات اعتباری صورت گیرد. شرکت های دولتی/دستگاه های اجرایی ذی ربط شرکت های دولتی، مکلفند حداکثر تا پایان مرداد ماه هر سال در خواست تامین مالی از محل منابع موسسات اعتباری از طریق انتشار اوراق را جهت درج در لایحه بودجه به سازمان اعلام نمایند. سازمان مکلف است نسبت به پیش بینی میزان استفاده دولت و شرکت های دولتی از منابع شبکه بانکی در قالب این ماده در لوایح بودجه سنواتی اقدام نماید. لذا هر گونه پذیرش بدهی های قطعی دولت، منوط به طی مراحل رسیدگی و حسابرسی ویژه مطالبات ادعایی اشخاص از دولت و ارائه شناسه تعهد از سازمان برنامه و بودجه است.

طبق تبصره (۱) ماده (۶) آیین نامه اجرایی (موضوع تصویب نامه شماره ۱۱۵۶۳۶/ت/۶۲۹۴۸ هـ مورخ ۱۴۰۳/۰۸/۰۲ هیأت محترم وزیران) و بند (ب) ماده (۱۰)، ماده (۱۲) و بندهای (الف)، (ب)، (پ) و (ت) ماده (۲۴) قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، بدهی های شرکت های دولتی به موسسات اعتباری که بعد از اجرای قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (با منشاء جدید) ایجاد گردد، مشمول استفاده از ظرفیت ماده (۶) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور نمی باشد. لذا باتوجه به بررسی درخواست های واصله در سال ۱۴۰۴ مصوبه جدیدی در اجرای این بند قانونی اخذ نشده است.

۴،۴ **تفاوت بدهی شرکت های دولتی بابت ماده ۳۲ قانون برنامه و بودجه با مابه التفاوت قیمت تکلیفی فروش آب و برق:**

به استناد بند (د) ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و با توجه به درج ردیف درآمدی ۳۱۰۴۰۴ "منابع حاصل بابت تسویه بدهی ماده ۳۲ قانون برنامه و بودجه شرکت های دولتی بخش آب به دولت (جمع - خرجی)" و "مابه التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت تمام شده فروش هر متر مکعب آب و برق (جمع - خرجی)" تسویه و تفاوت بدهی شرکت های زیرمجموعه وزارت نیرو برای طرح های تملک دارایی های سرمایه ای خاتمه یافته موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه کشور با مطالبات حسابرسی شده از دولت بابت مابه التفاوت قیمت های تکلیفی و قیمت تمام شده فروش هر مترمکعب آب و برق از محل ردیف های فوق الذکر به صورت جمع - خرجی امکان پذیر می باشد.

جدول شماره ۶. عملکرد ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه (میلیارد ریال)

نوع تفاوت	سال ۱۳۹۹		سال ۱۴۰۰		سال ۱۴۰۱		سال ۱۴۰۲		سال ۱۴۰۳		سال ۱۴۰۴		جمع کل	
	تعداد	مبلغ	تعداد	مبلغ	تعداد	مبلغ	تعداد	مبلغ	تعداد	مبلغ	تعداد	مبلغ	تعداد	مبلغ
بخش آب	۲	۳۰,۱۱۶	۱	۱۶,۰۹۲	۳	۱۲,۷۸۳	-	-	۱	۳۳,۲۱۴	۱	۳۴,۳۱۷	۸	۱۲۶,۵۲۲
بخش برق	۲	۳۰,۸۸۷	۱	۱۰,۹۷۶	۲	۱۶,۴۴۷	۲	۱۲,۱۳۳	۰	۰	۱	۶۸۳	۸	۷۱,۱۲۶
جمع کل	۴	۶۱,۰۰۳	۲	۲۷,۰۶۸	۵	۲۹,۲۳۰	۲	۱۲,۱۳۳	۱	۳۳,۲۱۴	۲	۳۵,۰۰۰	۱۶	۱۹۷,۶۴۸

۴,۵ سایر احکام تهاثر مندرج در قوانین بودجه سنواتی:

جدول شماره ۷. عملکرد سایر احکام مندرج در قوانین بودجه سنواتی (میلیارد ریال)

عنوان بند قانونی	سال	مبلغ
بند(س) تبصره (۲)	۱۴۰۱	۱۰۰,۰۰۰
اصلاح بند(ح) تبصره (۵)	۱۴۰۱	۵۰,۰۰۰
تهاثر بدهی های مالیاتی شرکت های غیر دولتی بخش برق طلبکار از وزارت نیرو با مطالبات وزارت نیرو(توانیر) از دولت	۱۴۰۳	۱۰۰,۰۰۰
جمع کل	-	۲۵۰,۰۰۰

۵ فصل پنجم : گزارش عملکرد مرکز در حوزه حسابداری کل و روابط مالی دولت

۵.۱ اقدامات انجام شده در حوزه حسابداری کل و روابط مالی دولت

اداره حسابداری کل و روابط مالی دولت در اجرای ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، آیین نامه اجرایی آن و بخشنامه های مربوط، استانداردهای حسابداری بخش عمومی و نظام حسابداری بخش عمومی، شناسایی، ثبت و گزارش بدهی ها، مطالبات و سایر رویدادهای مالی دولت جمهوری اسلامی ایران (فرداستگاهی) که مرتبط با دستگاه اجرایی خاصی نبوده و در دفاتر دستگاه های اجرایی خاصی ثبت و گزارش نمی شوند را بر عهده دارد. شایان ذکر است اداره یاد شده، اطلاعات مربوط به بدهی ها و مطالبات دولت جمهوری اسلامی ایران (فرداستگاهی) را همانند سایر دستگاه های اجرایی، در مقاطع سه ماهه در سامانه یکپارچه مدیریت بدهی و اوراق بازار پول و سرمایه (سمادنو)، به منظور تجمیع با گزارش های سایر دستگاه های اجرایی درج می نماید. اضافه می نماید به منظور ثبت و شناسایی رویدادهای مالی مربوط، سامانه حسابداری مختص موضوع یادشده طراحی و پیاده سازی شده است.

همچنین اداره مذکور، عهده دار انجام وظایف قانونی خزانه داری کل کشور در حوزه امور مربوط به تسویه حساب فیما بین دولت و شرکت های تابعه ذی ربط وزارت نفت بر اساس قوانین ذی ربط (شامل قوانین بودجه سنواتی، ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و آیین نامه اجرایی آن، ماده (۱۲) قانون موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و آیین نامه اجرایی آن، ماده (۱۵) قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت و آیین نامه اجرایی آن و ...) و برخی تکالیف محوله بر اساس مفاد احکام ذی ربط قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران می باشد که توضیحات مربوط به موارد مذکور به شرح ذیل است:

۱- ثبت و شناسایی رویدادهای مالی دولت جمهوری اسلامی ایران (دولت فرداستگاهی):

۱-۱- ثبت بدهی ها و مطالبات دولت جمهوری اسلامی ایران (فرداستگاهی) و تغییرات آن ها (تسویه/ایجاد بدهی) در سامانه حسابداری مرکز و ثبت مانده مبالغ مذکور در سامانه مدیریت بدهی ها و اوراق بازار پول و سرمایه (سمادنو) به نیابت از دولت جمهوری اسلامی ایران:

در اجرای تبصره (۲) ماده (۱) آیین نامه اجرایی ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور که مقرر می دارد: «بدهی ها و مطالبات دولت که توسط دستگاه اجرایی ذی ربط اعلام نشده باشد با اعلام وزارت و تایید سازمان حسابرسی قطعی تلقی می شود»، اداره حسابداری کل و روابط مالی دولت، براساس مدارک و مستندات (گزارش حسابرسی ویژه سازمان حسابرسی) و نتیجه رسیدگی های انجام شده در حوزه ذی ربط مرکز بدهی/طلب دولت (فرداستگاهی) به/از اشخاص یاد شده را براساس نظام حسابداری بخش عمومی، در سامانه حسابداری مرکز ثبت و همانند سایر دستگاه های اجرایی، مبالغ بدهی/مطالبه مذکور را در مقاطع سه ماهه در سامانه یکپارچه مدیریت بدهی و اوراق بازار پول و سرمایه (سمادنو)، درج می نماید.

شایان ذکر است بخش اصلی بدهی دولت فرادستگاهی در پایان سال ۱۴۰۴ (حدود ۸۰٪)، مربوط به اصل و سود اوراق مالی اسلامی منتشر شده (به مبلغ ۱۶,۵۱۸,۴۶۷ میلیارد ریال) می باشد. اضافه می نماید بدهی دولت به بانک ها، اعم از دولتی و خصوصی در پایان سال مذکور (به مبلغ ۲,۹۱۷,۴۸۲ میلیارد ریال) در جایگاه دوم (۱۴٪) قرار دارد.

شایان ذکر است تسویه بدهی فرادستگاهی دولت جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۴ به شرح ذیل در سامانه حسابداری مرکز ثبت و شناسایی شده است:

- تسویه بخشی از بدهی دولت به شرکت توانیر (بابت مابه التفاوت قیمت تکلیفی فروش انرژی برق با قیمت تمام شده آن) به مبلغ ۳۴۷,۳۵۹ میلیارد ریال؛

- تسویه بخشی از بدهی دولت به سازمان تامین اجتماعی (بابت موارد متعدد) به مبلغ ۲,۵۹۶,۵۷۸ میلیارد ریال، شایان ذکر است که مبلغ ۱۳۶,۱۰۳ میلیارد ریال آن در اجرای بند (الف) ماده (۲۸) قانون برنامه پنجساله هفتم انجام شده است

- تسویه بخشی از بدهی دولت به صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر به مبلغ ۳,۴۵۱ میلیارد ریال در اجرای بند (الف) ماده (۲۸) قانون برنامه پنجساله هفتم

اضافه می نماید طی سال ۱۴۰۴، مبلغ کل ۵,۸۸۲,۸۲۷ میلیارد ریال به استناد مفاد بند (الف) ماده (۲۸) قانون برنامه پنجساله هفتم، به عنوان مطالبات دولت جمهوری اسلامی ایران از اشخاص مختلف ثبت و شناسایی شده است.

۱-۲- ثبت اسناد تسویه خزانه صادره و نیز بدهی ناشی از اوراق مالی اسلامی منتشر شده توسط خزانه داری کل کشور

در سال ۱۴۰۴، با صدور مبلغ ۱,۰۰۰ میلیارد ریال اسناد تسویه خزانه (نوع دوم)، بخشی از بدهی های فرادستگاهی دولت به شرکت توانیر تسویه شده است. همچنین؛ تغییرات بدهی ناشی از اوراق مالی اسلامی منتشر شده نیز در طی سال شناسایی شده است.

۱-۳- سرمایه دولت جمهوری اسلامی ایران در شرکت های دولتی بر اساس صورتهای مالی حسابرسی شده (دریافتی از سازمان حسابرسی).

اداره حسابداری کل و روابط مالی دولت، اقدام به ثبت سرمایه گذاری دولت در شرکت ها و بانک های دولتی در سامانه حسابداری مرکز می نماید. شایان ذکر است مطابق استانداردهای حسابداری این گونه سرمایه گذاری ها به عنوان سرمایه گذاری بلندمدت (غیرجاری) به روش بهای تمام شده (با توجه به بهترین برآورد ممکن برای بهای تمام شده سرمایه گذاری های دولت در شرکت های دولتی معادل سهم دولت از ارزش سرمایه ثبت شده آنها) ثبت شده است. در این راستا در سال ۱۴۰۴ نیز اطلاعات مربوط به سرمایه دولت جمهوری اسلامی ایران در شرکت ها و بانک های دولتی از سازمان حسابرسی اخذ و عنداللزوم تغییرات سرمایه یاد شده را شناسایی نموده است.

۴-۱- رصد، پایش و اعمال حساب (حسب مورد) بدهی‌های احتمالی دولت جمهوری اسلامی ایران (فراستگاهی).

اداره حسابداری کل با توجه به استاندارد حسابداری بخش عمومی شماره (۸) با عنوان «ذخایر، بدهی‌های احتمالی و دارایی‌های احتمالی» بخشی از بدهی‌های احتمالی دولت جمهوری اسلامی ایران را براساس مطالبات ادعایی اشخاص مربوط (ثبت شده در سامانه سماد) به صورت انتظامی در سامانه حسابداری مرکز شناسایی می‌نماید. در این راستا، در مقاطع زمانی سه ماهه و پس از اخذ اطلاعات مربوط به مطالبات ادعایی اشخاص در سامانه یاد شده و با عنایت به اطلاعات ثبت شده در سامانه حسابداری مرکز متبوع، تغییرات بدهی احتمالی دولت شناسایی شدند.

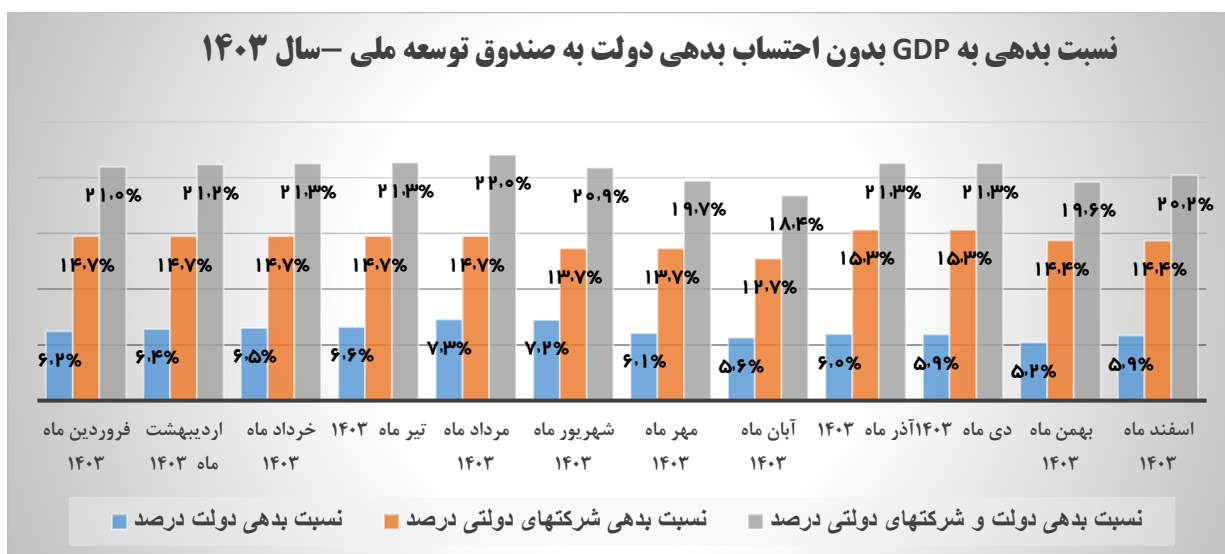
۲- انجام وظایف قانونی خزانه‌داری کل کشور در حوزه امور مربوط به تسویه حساب فی‌مابین دولت و شرکت‌های تابعه ذی‌ربط وزارت نفت

رابطه مالی و نحوه تسویه حساب بین دولت (خزانه‌داری کل کشور) و وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط و اعمال حق مالکیت دولت بر منابع نفت و گاز کشور، بر اساس مقررات مندرج در بندهای مربوط قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۳ کل کشور و همچنین برای سال ۱۳۹۴ به بعد به استناد ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و آیین‌نامه اجرایی آن و نیز ماده (۱۵) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت و آیین‌نامه اجرایی آن و سایر قوانین ذی‌ربط تنظیم شده است. بر این اساس، خزانه‌داری کل کشور (مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت) به نمایندگی از وزارت امور اقتصادی و دارایی در کلیه جلسات کارگروه‌های تسویه حساب ذی‌ربط شرکت نموده و حسب قوانین مربوط، به صورت مستمر، منظم و تا حصول نتیجه نهایی پیگیر تعیین تکلیف و نهایی شدن وضعیت تسویه حساب دولت (خزانه‌داری کل کشور) شرکت‌های ملی نفت ایران و ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران شده است. شایان ذکر است در سال ۱۴۰۴، صورتجلسات کارگروه‌های قانونی موضوع بند (ک) ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مربوط به عملکرد سال‌های ۱۴۰۰، ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران نهایی شدند.

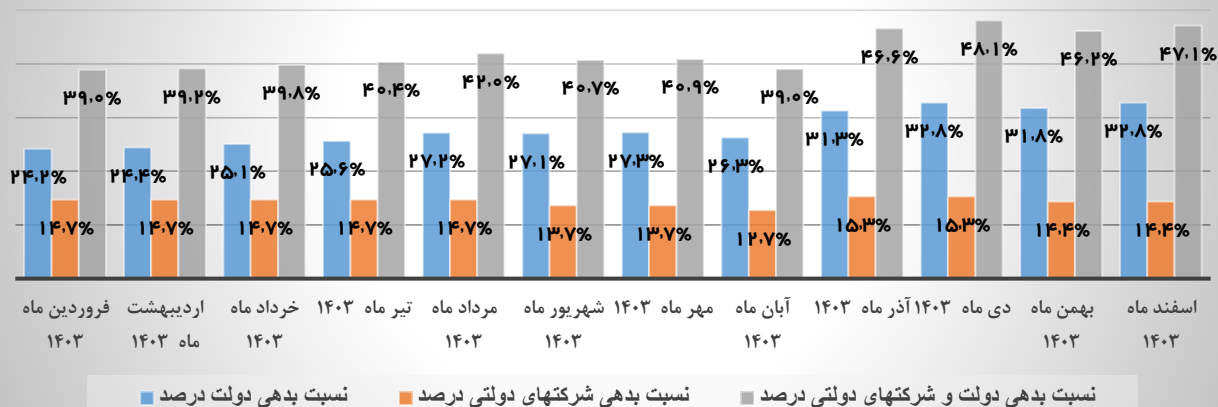
۳- انجام تکالیف محوله بر اساس مفاد احکام ذی‌ربط قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران

۳-۱- محاسبه و اعلام نسبت بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی (GDP) در مقاطع ماهانه جهت اعلام به مجلس شورای اسلامی و سازمان برنامه و بودجه کشور.

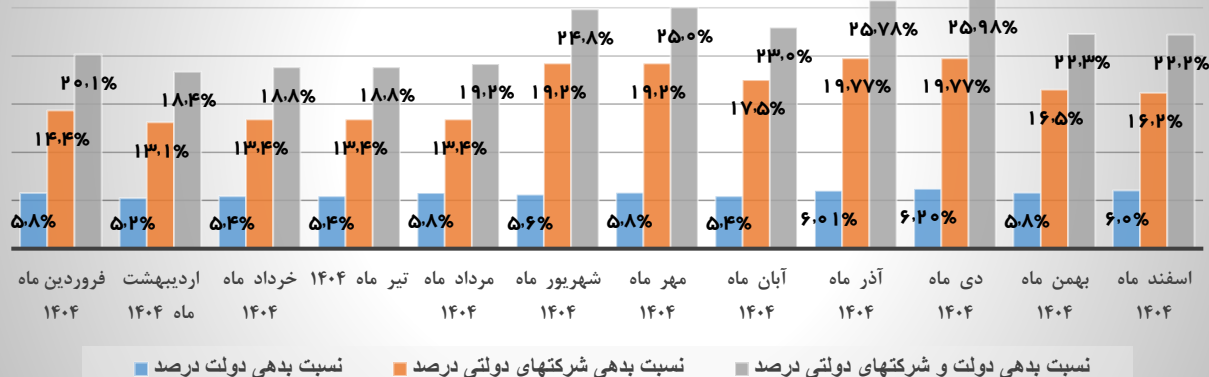
نسبت مذکور در راستای اجرای فراز پایانی ماده (۱۲) قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران و در انطباق با ماده (۳) آیین نامه اجرایی بند (ب) ماده (۱۰)، ماده (۱۲)، بندهای (الف)، (ب)، (پ) و (ت) ماده (۲۴) و بند (الف) ماده (۲۸) قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع تصویب نامه شماره ۱۱۵۶۳۶/ت/۶۲۹۴۸ هـ مورخ ۱۴۰۳/۸/۲ هیات محترم وزیران)، مبنی بر لحاظ بدهی های اوراق دولت با ضریب هفت دهم (۰,۷) و همچنین بند (ب) ماده یادشده مبنی بر «پذیرش بدهی های قطعی بر عهده دولت در موارد اختلاف، منوط به طی مراحل رسیدگی و حسابرسی ویژه مطالبات ادعایی اشخاص از دولت و ارائه شناسه تعهد دولت از سازمان برنامه و بودجه کشور است» به صورت ماهانه محاسبه شده و از طریق معاونت امور حقوقی و مجلس وزارت متبوع، عنوان مجلس شورای اسلامی (و رونوشت به سازمان برنامه و بودجه کشور) ارسال شده است. نمودارهای ذیل، نشان دهنده نسبت مذکور برای سال های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ می باشند:



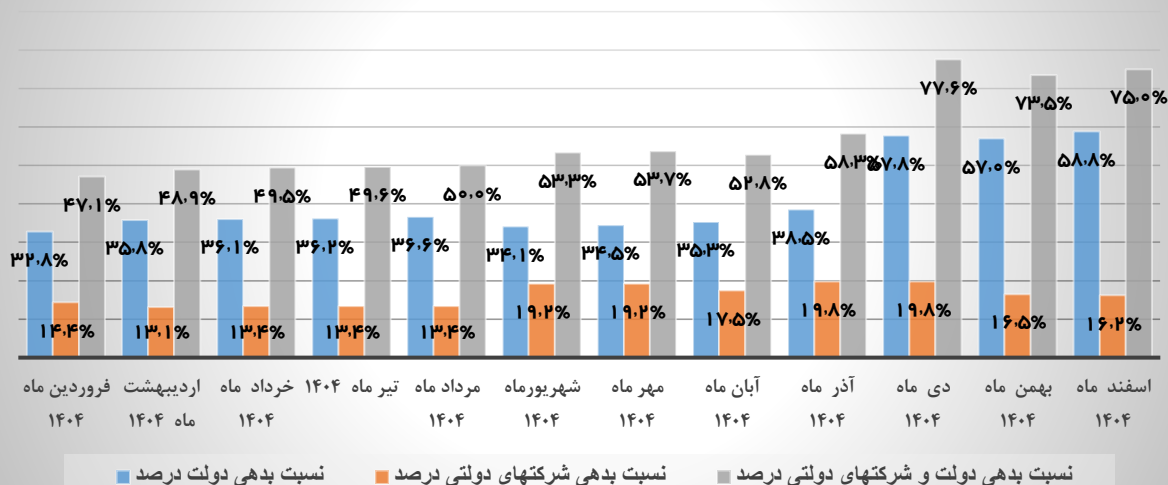
نسبت بدهی به GDP با احتساب بدهی دولت به صندوق توسعه ملی - سال ۱۴۰۳



نسبت بدهی به GDP بدون احتساب بدهی دولت به صندوق توسعه ملی - سال ۱۴۰۴



نسبت بدهی به GDP با احتساب بدهی دولت به صندوق توسعه ملی - سال ۱۴۰۴



۶ فصل ششم: گزارش عملکرد مرکز در حوزه حسابرسی داخلی و بررسی های ویژه

۶.۱ اقدامات اداره حسابرسی داخلی و بررسی‌های ویژه

کنترل فرآیندهای داخلی مرکز

رسیدگی به مطالبات ادعایی اشخاص از دولت

انجام بررسی‌های ویژه و تهیه گزارش‌های داخلی

در اجرای تبصره (۲) ماده (۱) آیین نامه اجرایی ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور موضوع تصویب نامه شماره ۶۱۲۴۰/ت/۵۵۲۳۰ مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۷ هیات محترم وزیران، که مقرر می‌دارد «بدهی‌ها و مطالبات دولت که توسط دستگاه اجرایی ذیربط اعلام نشده باشد، با اعلام وزارت امور اقتصادی و دارایی و تایید سازمان حسابرسی قطعی تلقی می‌شود»، بدهی‌ها و مطالبات دولت که متولی خاصی ندارد، بر اساس اعلام اشخاص مدعی طلب از دولت در این مرکز مورد رسیدگی اولیه از حیث مبانی قانونی ایجاد تعهد بر ذمه دولت قرار گرفته و نتیجه آن برای انجام رسیدگی جامع و صدور گزارش حسابرسی ویژه و تعیین ارقام قطعی طلب از دولت به سازمان حسابرسی و یا مرجع قانونی حسابرسی ذیربط ارسال می‌گردد. اضافه می‌نماید ایجاد و تقبل دین بر ذمه دولت صرفاً ناشی از قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، تصویب نامه‌های مصوب هیات محترم وزیران و سایر مقرره‌های در حکم قانون می‌باشد. در این راستا بر اساس آخرین مطالبات ادعایی اشخاص متعدد از دولت تا پایان سال ۱۴۰۴ که در اجرای سازوکار اجرایی مربوط در این مرکز مورد بررسی دقیق قرار گرفته است از مجموع ۱۴,۱۸۵ هزار میلیارد ریال ادعای اشخاص طلبکار (به استثنای صندوق توسعه ملی و بانک مرکزی)، مبلغ ۷,۶۹۹ هزار میلیارد ریال (معادل ۵۴٪ موارد ادعا) مورد پذیرش و ثبت در دفاتر مرکز به نیابت از دولت قرار گرفته است. در ارتباط با صندوق توسعه ملی و بانک مرکزی نیز مراتب ادعای اقلام در دست رسیدگی بوده و علیرغم اقدامات انجام شده، تاکنون گزارش حسابرسی ویژه مرجع رسیدگی و تایید (حسابرس) ذیربط و تاییدیه ارقام ادعایی مربوط که متضمن رعایت ترتیبات و الزامات قانونی مربوط باشد، دریافت نشده است.

۶،۲ اهمیت مسئولیت‌های اداره حسابرسی داخلی و بررسی‌های ویژه

۶،۲،۱ اولین اقدام اداره حسابرسی داخلی و بررسی‌های ویژه در بدو تشکیل، احصاء فرآیندهای کاری ادارات مرکز و سپس تهیه نمودار گردش کاری (فلوچارت) آن‌ها بود. گام بعدی تهیه چک لیست‌های رسیدگی با استفاده از این نمودارها بود و نهایتاً اقدام به حسابرسی ادارات بر مبنای این چک لیست‌ها در دستور کار قرار گرفت. تاکنون تعداد ۶۰ فقره گزارش رسیدگی به عملکرد ادارات مستقر در این مرکز تهیه شده که توانسته است ضمن ارائه نکات مهم و موثر در خصوص بررسی و کنترل گزارشات مرتبط با بند های (ب) و (پ) ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و اعمال تغییرات احتمالی در این گزارش‌ها، بررسی اسناد حسابداری دولت، اسناد حسابداری مربوط به اسناد خزانه، اوراق مشارکت و اصلاح نحوه محاسبه و ثبت بهره اوراق بدهی و روش بکارگیری صحیح آن توسط بانک‌های عامل، بررسی صحت ثبت اسناد حسابداری مربوط به اوراق تسویه خزانه بر مبنای اصول و ضوابط دقیق حسابداری، کمک به استقرار فرآیند گردش آزادانه اطلاعات بین ادارات مرکز و کنترل موثر آن و... به فرآیندهای اجرایی مرکز مدیریت بدهی‌ها و دارایی‌های مالی عمومی نیز یاری رساند.

۶،۲،۲ بررسی مبالغ اوراق تسویه خزانه نوع اول و دوم (منتشره در سال ۱۳۹۷) و مطابقت آن با تخصیص‌های صادره سازمان برنامه و بودجه کشور و تهیه مغایرت‌های مربوط که منجر به کاهش مغایرت‌های ریالی موجود بین مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت به عنوان صادرکننده اوراق تسویه و سازمان برنامه و بودجه کشور به عنوان متولی صدور تخصیص‌های مربوط، به کمترین میزان آن گردید.

۶،۲،۳ راستی‌آزمایی اطلاعات ارسالی در سامانه مدیریت بدهی‌ها و اوراق بازار پول و سرمایه (سماد نو)، دیگر اقدام اداره حسابرسی داخلی و بررسی‌های ویژه است. در این راستا بررسی بیش از ۲۴۰ شخص گزارشگر در سامانه سماد نو، از طریق انجام مأموریت (برای دستگاه‌های ملی) و پیگیری از ادارات کل امور اقتصادی و دارایی استانها برای اعزام مأمور (برای دستگاه‌های استانی)، به لحاظ مبلغ، بازه زمانی ارائه گزارش و مدارک و مستندات متقن براساس چک لیست رسیدگی تهیه شده، انجام پذیرفت.

۶،۲،۴ تدوین و ابلاغ دستورالعمل تعیین مرجع رسیدگی و تایید بدهی‌ها و مطالبات دولت مشترک بین خزانه-داری کل کشور و سازمان برنامه و بودجه کشور موضوع ماده ۶۸ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور.

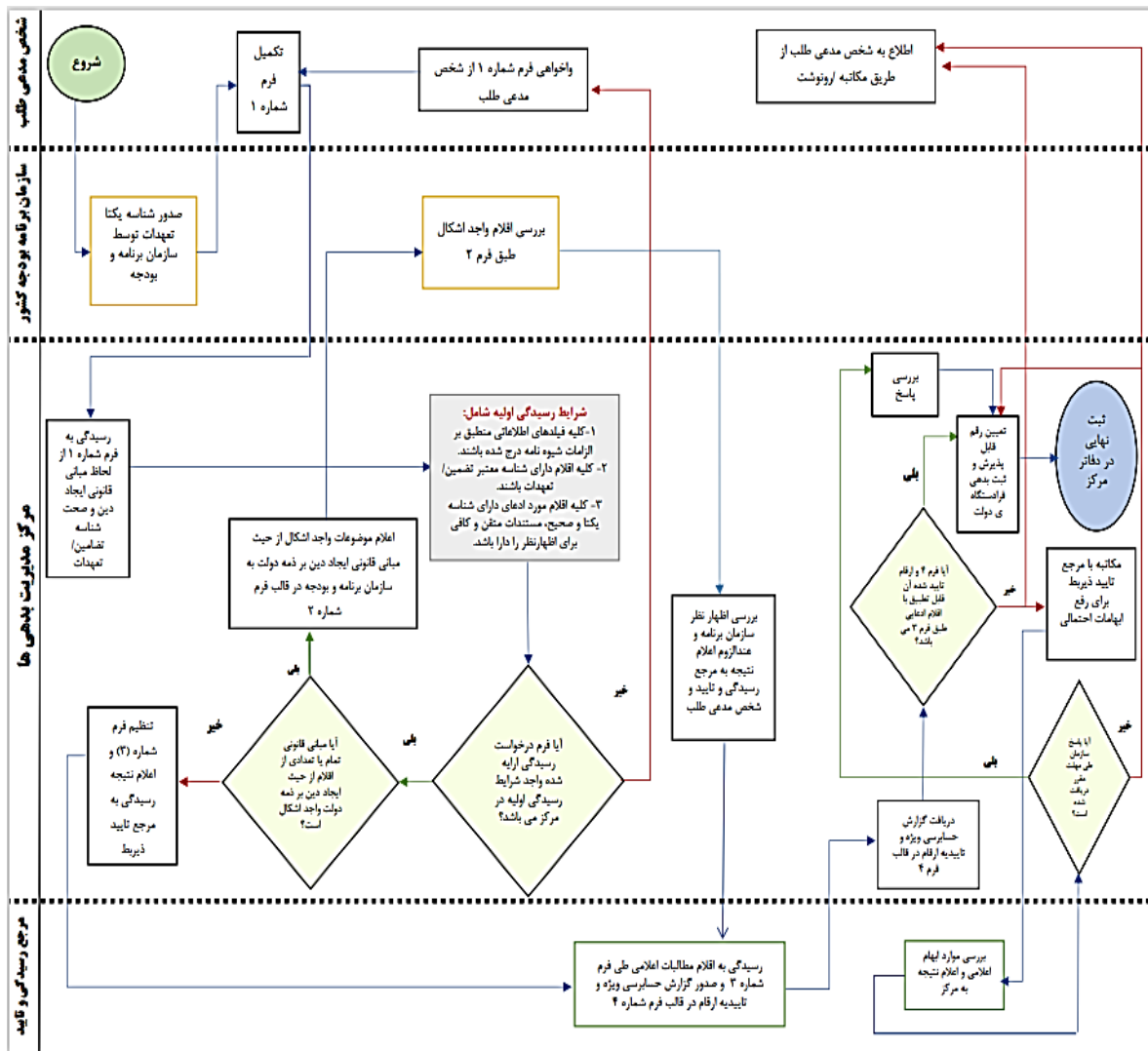
۶,۲,۵ تهیه شیوه نامه (ساز و کار اجرایی) رسیدگی به مطالبات ادعایی اشخاص از دولت (فاقد دستگاه اجرایی مشخص) موضوع تبصره (۲) ماده (۱) آیین نامه اجرایی ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و ابلاغ به مراجع حسابرسی اشخاص طلبکار از دولت در سال ۱۴۰۱ و تهیه پیش نویس اصلاحیه شیوه نامه مذکور در سال ۱۴۰۲ و نهایی شدن متن آن با تایید سازمان برنامه و بودجه کشور و ابلاغ به مراجع ذی ربط در اوایل سال ۱۴۰۳.

۶,۲,۶ فرآیند رسیدگی به مطالبات ادعایی اشخاص از دولت (اقدام فرادستگاهی):

طبق ماده ۴ شیوه نامه اجرایی مربوط، فرآیند رسیدگی، حسابرسی و تایید اقدام مطالبات ادعایی اشخاص مدعی طلب از دولت و پذیرش آن بعنوان بدهی قطعی دولت، شامل مراحل شش گانه ذیل می باشد:

- **مرحله اول:** اخذ مجوز ایجاد تعهد از سازمان برنامه و بودجه کشور. اشخاص مدعی طلب می باید برای هریک از اقدام مطالبات ادعایی از دولت، ضمن رعایت الزامات مندرج در بخشنامه های صادره سازمان برنامه و بودجه کشور، نسبت به اخذ مجوز ایجاد تعهد از سازمان مذکور اقدام نمایند.
 - **مرحله دوم:** تکمیل فرم اعلام درخواست رسیدگی به مطالبات از دولت (فرم شماره ۱) توسط اشخاص مدعی طلب بر حسب اقدام مطالبات ادعایی دارای شناسه تعهدات دولت (مرحله اول) با رعایت الزامات این شیوه نامه و ارائه آن به مرکز مدیریت بدهی.
 - **مرحله سوم:** رسیدگی اولیه در مرکز مدیریت بدهی از حیث رعایت الزامات شکلی در تکمیل فرم شماره (۱)، دارا بودن شناسه تعهدات و بررسی دلالت مبانی قانونی اعلام شده بر ایجاد دین بر ذمه دولت به تفکیک هریک از اقدام و موضوعات ادعایی.
 - **مرحله چهارم:** اعلام نتیجه رسیدگی اولیه توسط مرکز مدیریت بدهی به مراجع رسیدگی و تایید ذی ربط (طی فرم شماره ۳) و عندالزوم به سازمان برنامه و بودجه کشور (طی فرم شماره ۲) یا اشخاص مدعی طلب (عودت و واخواهی فرم شماره ۱). صرفاً اقدام مطالبات ادعایی دارای شناسه تعهدات برای مراجع رسیدگی و تایید ذی ربط ارسال می شود.
 - **مرحله پنجم:** انجام فرایند حسابرسی توسط مراجع رسیدگی و تایید ذی ربط و صدور گزارش حسابرسی ویژه و ارایه تاییدیه ارقام در قالب فرم شماره (۴) و ارائه آن به مرکز مدیریت بدهی در قالب مکاتبه طبق الگوی مربوط.
 - **مرحله ششم:** تعیین مبالغ قابل پذیرش و ثبت بعنوان بدهی دولت در سیستم حسابداری مرکز مدیریت بدهی به نیابت از دولت مبتنی بر تطبیق اقدام اعلامی مرکز مدیریت بدهی به مراجع رسیدگی و تایید ذی ربط (طبق فرم شماره ۳) و گزارش حسابرسی ویژه و تاییدیه ارقام (فرم شماره ۴).
- ضمناً فلوچارت (گردش کار) مراحل و فرآیندهای فوق در نمایه شماره ۲ بیان شده است.

نمایه شماره ۲. فرآیند رسیدگی به ادعای طلب اشخاص از دولت

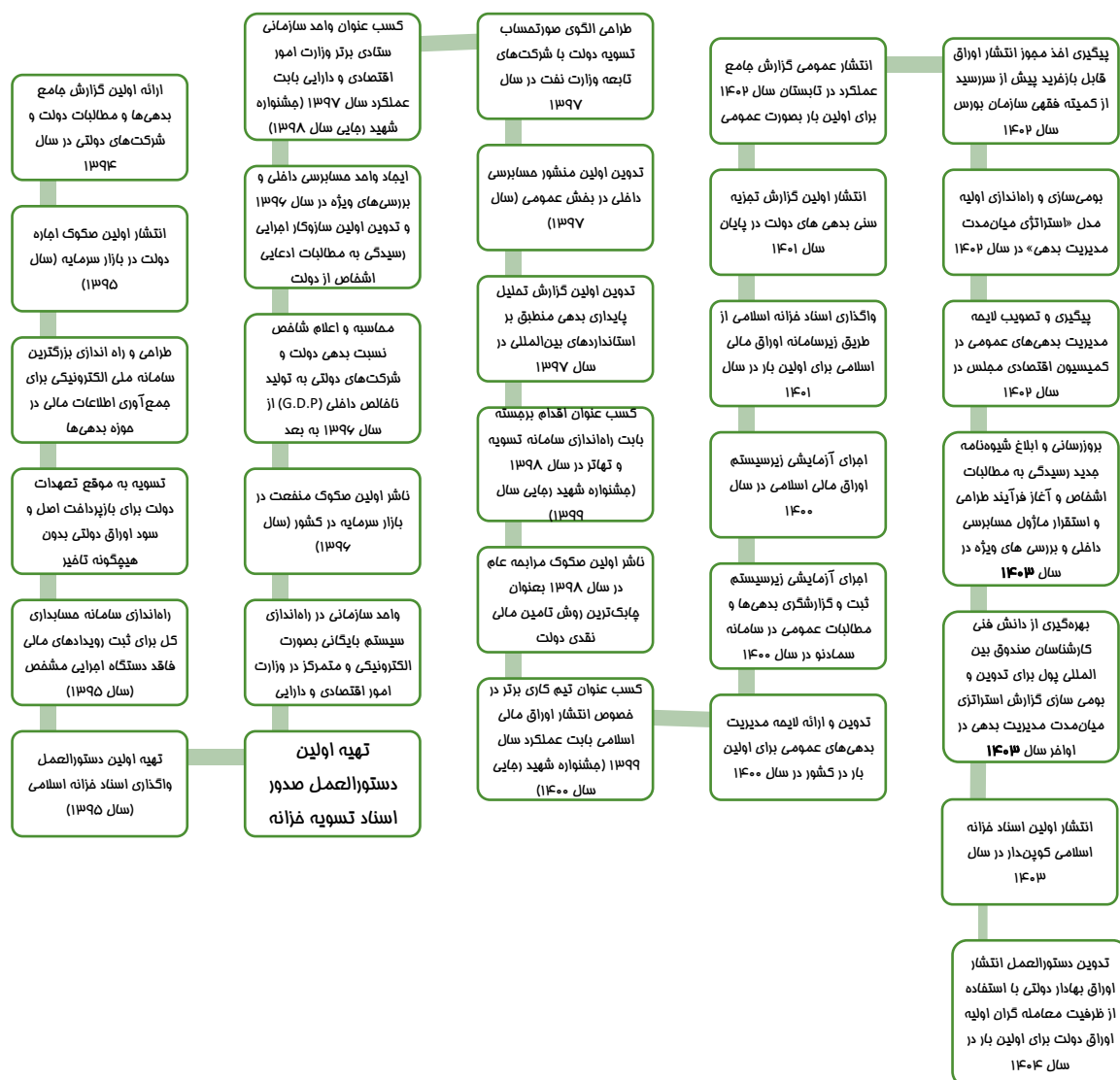


۷ فصل هفتم : گزارش اهم پرونده های عملکردی مرکز

۲،۱ اقدامات برجسته و دستاوردهای مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت

مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت همواره سعی بر آن داشته تا با استفاده از نیروهای جوان و باانگیزه خود وظایف محوله را به مطلوب‌ترین شیوه ممکن به نتیجه برساند. در شکل زیر مهمترین اقدامات مرکز از سال ۱۳۹۴ تا کنون ارائه شده است.

نمایه شماره ۳. اقدامات برجسته و دستاوردهای مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت



۷،۲ ارائه گزارشات مختصر از اهم اقدامات در قالب پرونده‌های عملکردی

تمرکز این بخش از گزارش حاضر بر ارائه اجمالی اهم اقدامات و تبیین عملکرد مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت استوار است. لازم به توضیح است که رشد و توسعه نظام مالی کشور وابسته به نظام پاسخ‌گویی، شفافیت و نحوه نظارت و گزارشگری آن در حوزه‌های مختلف است، به نحوی که نظام مالی کشور با میزان بازخورد و پاسخ‌گویی آن آزموده می‌شود.

یکی از ابعاد مهم مدیریت مالی بخش عمومی کشور که نیاز به توجه ویژه دارد، مدیریت بدهی‌های دولت است. برای دستیابی به این مهم، طراحی چارچوب‌های قانونی مدیریت بدهی‌های دولت اجتناب‌ناپذیر است. بررسی نظام مدیریت مالی دولت طی دهه‌های اخیر حاکی از آن است که به جهت ناکارایی چارچوب‌های پاسخ‌گویی و عدم شفافیت ایجاد تعهدات دولت و همچنین فقدان و یا ناکارایی قواعد مالی، حجم و انبار بدهی‌های دولت دارای روند فزاینده‌ای شده است که این امر توأم با اتکاء بودجه به منابع ناپایدار و برخورد از ماهیت نوسانی، زمینه‌های ناپایداری مالی و به تبع آن بی‌ثباتی‌های اقتصادی را فراهم نموده است. شایان ذکر است در حال حاضر برخی از ابعاد مدیریت بدهی‌های عمومی بویژه در حوزه ایجاد بدهی توسط دستگاه‌های اجرایی در قوانین و مقررات مختلف به صورت پراکنده مدنظر قرار گرفته است، لیکن ارکان کلیدی و مولفه‌های اصلی مدیریت بدهی‌ها بویژه در حوزه کنترل جامع و متمرکز بدهی‌ها و تعهدات (قطعی و احتمالی) دولت، اهداف مدنظر از ایجاد بدهی، راهبرد اصلی حاکمیت در مدیریت بدهی‌ها و استفاده از سازوکار بازارهای مالی و ابزارهای بدهی و ... در قالب قانون مدون و منسجم مغفول مانده است، این امر باعث شده در مسیر رشد و توسعه اقتصادی، ابزار بدهی به نحو مؤثری مدنظر قرار نگیرد. این در حالی است که در عرصه بین‌المللی مدیریت بدهی‌های عمومی و استفاده مؤثر از آن به عنوان یک خط‌مشی سیاستی از دیرباز تا به امروز اهمیت داشته است. این موضوع به ویژه پس از بحران مالی جهانی در سال ۲۰۰۸ و بحران بدهی عمومی در بازارهای توسعه یافته مورد توجه روزافزون دولت‌ها قرار گرفته است که نتیجه آن تدوین رهنمودهای بین‌المللی برای مدیریت بدهی‌های عمومی بوده است. بنابر توصیه‌های سازمان‌ها و نهادهای مالی بین‌المللی، مدیریت صحیح بدهی‌های عمومی نیاز به بنیان‌ها و پایه‌های قانونی قوی دارد؛ به نحوی که بتواند پشتوانه قانونی مناسبی را برای تدوین راهبردهای میان‌مدت و بلندمدت بدهی و اجرای مناسب آن به منظور دستیابی به پایداری مالی با کمترین هزینه، فراهم آورد. بنابراین ضروری است متناسب با ظرفیت‌ها و نیازهای نظام مالی کشور، در گام نخست، قوانین مدون و منسجمی در حوزه‌های مختلف که ارتقای پاسخ‌گویی را به همراه داشته باشد، تصویب و اجرا شود؛ که در همین راستا تدوین لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی طی سالهای گذشته در دستور کار مرکز قرار گرفته است.



۷,۲,۱ سامانه مدیریت بدهی‌ها و اوراق بازار پول و سرمایه

مقدمه

از بدو تاسیس مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت، الکترونیکی نمودن فرایندهای مربوط با همکاری مرکز فناوری اطلاعات، امنیت فضای مجازی و اقتصاد هوشمند از طریق توسعه سامانه مدیریت بدهی‌ها و اوراق بازار پول و سرمایه در دستور کار بوده است. توسعه نظام جامع مدیریت بدهی‌های عمومی یکی از پروژه‌های اقتصادی مقاومتی و از پروژه‌های راهبردی وزارت امور اقتصادی و دارایی محسوب می‌شود. انتظار می‌رود با توجه به استقرار زیرسامانه‌ها شاهد بهبود کارایی و اثربخشی از طریق افزایش سرعت، دقت و کیفیت در اجرای فرایندها و تصمیم‌سازی‌های مرتبط با مدیریت بدهی‌ها و مطالبات عمومی (شامل احصاء، ثبت و گزارشگری بدهی‌ها و مطالبات عمومی؛ انتشار، واگذاری و تسویه تعهدات اوراق مالی اسلامی و همچنین سایر ابزارهای تسویه و تهاثر و ظرفیت‌های قانونی پیش‌بینی شده در حوزه مدیریت بدهی‌ها و مطالبات عمومی) باشیم.

ویژگی‌های سامانه مدیریت بدهی‌ها و اوراق بازار پول و سرمایه

- تشکیل پایگاه اطلاعاتی منسجم و متمرکز از اطلاعات بدهی‌ها و مطالبات دولت و اخذ گزارشات لازم برای تحلیل پایداری بدهی‌ها و تسهیل در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی.
- تسهیل صدور اسناد تسویه خزانه نوع اول و دوم و آرشیو اطلاعاتی تسویه و تهاثر
- استانداردسازی و ایجاد وحدت رویه در خصوص فرایندهای کاری مرکز.
- حرکت به سمت الکترونیکی شدن پرونده‌ها و حذف کاغذ و بایگانی مدارک به صورت الکترونیکی و همچنین کاهش مراجعه ارباب رجوع به دستگاه‌های اجرایی سطح کشور.
- بهبود کارایی و اثربخشی از طریق افزایش سرعت، دقت و کیفیت در اجرای فرایندها و تصمیم‌سازی‌های مرتبط با مدیریت بدهی‌ها و مطالبات عمومی.

زیرسامانه‌های ذیل سامانه مدیریت بدهی‌ها و اوراق بازار پول و سرمایه:

۷,۲,۲ اهم دستاوردهای مرکز در سال ۱۴۰۴ در حوزه

حسابرسی داخلی:

- ایجاد تحرک در فرآیند رسیدگی به مطالبات ادعایی اشخاص از دولت و تعیین تکلیف آن
- لزوم توجه به مبانی قانونی ایجاد دین بر ذمه دولت و در نتیجه کنترل روند شتابان خلق بدهی‌های فاقد پشتوانه قانونی
- کمک به سازمان حسابرسی و سایر مراجع رسیدگی از طریق اعلام ابهامات در خصوص اقلام ادعایی از حیث مبانی قانونی، فنی و محاسباتی و ...
- ایجاد تحول اساسی در رویکرد نگرش و توجه به تامین بار مالی ناشی از تعهدات تعهدات فرادستگاهی دولت در حوزه‌های مختلف برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری دولت و مجلس و ضرورت توجه به بررسی و ثبت این نوع اقلام در سامانه کنترل تضامین و تعهدات دولت در سازمان برنامه و بودجه کشور و تخصیص شناسه یکتای تعهدات.
- فراهم شدن امکان برآورد بدهی‌های احتمالی دولت که در دوره‌های بعد پس از طی مراحل حسابرسی به بدهی قطعی دولت منظور می‌شوند.
- یکپارچگی فرآیند حسابرسی ارکان ذی صلاح از طریق برقراری تعامل میان مرکز مدیریت بدهی با سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان حسابرسی در بستر سامانه سماد نو (ماژول حسابرسی داخلی و بررسی‌های ویژه) - ارتباط وب سرویس بین ماژول مذکور و سامانه مدیریت تعهدات دولت سازمان برنامه و بودجه کشور

۷,۲,۳ تدوین لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی

مدیریت بدهی‌های عمومی^{۱۷} یکی از پایه‌های ثبات و سلامت مالی^{۱۸} کشور و نیز عامل کلیدی در اطمینان بخشی از وجود پایداری بدهی‌ها^{۱۹} در

^{۱۷}. Debt Sustainability

^{۱۸}. Public Debt Management

^{۱۹}. Financial Stability and Financial Soundness



بخش عمومی محسوب می‌شود. اجتناب از بروز پیامدهای منفی و نوعاً گسترده ناشی از ناپایداری بدهی‌های دولت و نیز اجرای سیاستهای ناسازگار در حوزه خلق بدهی و مدیریت بدهی‌های دولت، سبب گردیده تا طراحی و استقرار چارچوبی متقن و قابل اعتماد در زمینه ساختار حقوقی و قانونی در حوزه موصوف از اهمیت بسزایی برخوردار باشد.

آخرین وضعیت تقنینی لایحه

پیش‌نویس لایحه سرانجام پس از تایید در هیأت دولت در دی ماه سال ۱۴۰۰ برای سیر مراحل تصویب از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی ارسال گردید. شایان ذکر است کلیات لایحه مذکور پس از برگزاری جلسات متعدد با حضور نمایندگان مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت، سازمان برنامه و بودجه کشور، بانک مرکزی، سازمان بورس و اوراق بهادار و مرکز پژوهش‌های مجلس در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی مورد بررسی و اصلاح قرار گرفت. با عنایت به آخرین اخبار واصله، لایحه یادشده پس تصویب در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی بزودی برای تصویب در صحن علنی مجلس، به هیأت رییس مجلس ارسال می‌گردد.

۷,۲,۴ خبرنامه هفتگی مدیریت بدهی‌های عمومی

مطابق تجربه کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، شفاف‌سازی و دسترسی عموم جامعه به مستندات مربوط به چارچوب کلی مدیریت بدهی و اقدامات مدیران بدهی می‌تواند تاثیر به سزایی در مدیریت صحیح و بهینه بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی داشته باشد. از این سو و در جهت تنویر افکار عمومی و اهمیت حصول به آگاهی و درک مشترک در میان تصمیم‌گیران و بازیگران اقتصادی از مجموعه اقدامات و سیاست‌های اعمالی دولت و در راستای ایفای وظایف در زمینه اطلاع‌رسانی و شفاف‌سازی در حوزه مدیریت بدهی‌های عمومی کشور، مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت از دی ماه سال ۱۴۰۰ شروع به انتشار خبرنامه هفتگی مدیریت بدهی‌های عمومی با محوریت وضعیت کلان بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی، عملکرد مربوط به انتشار و تسویه اوراق بهادار دولت، وضعیت شاخص‌های اثرگذار بر بازارهای پولی و مالی کشور، گزیده اطلاعات مربوط به بازار بدهی طی هفته، عملکرد تسویه و تهاتر بدهی‌ها و مطالبات دولت، عملکرد حسابرسی بدهی‌ها و مطالبات دولت، اهم اخبار و رخدادها و نکات آموزشی و ... نموده است.

شایان ذکر است از ابتدای انتشار تا انتهای سال ۱۴۰۴، ۱۷۲ فقره از خبرنامه یادشده بصورت کاملاً الکترونیکی و با استفاده از ظرفیت‌های فضای مجازی منتشر و در اختیار عموم قرار گرفته است. در این خبرنامه، ارقام مربوط به وضعیت بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی بصورت عمومی انتشار می‌یابد. غالب اطلاعات مندرج در گزارش به صورت شکل، نمودار و جدول تهیه و بروزرسانی می‌شود. تمامی نسخ منتشره از طریق تارنمای مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت و همچنین نرم‌افزار "سخن" بر روی تلفن همراه، قابل دریافت می‌باشد.

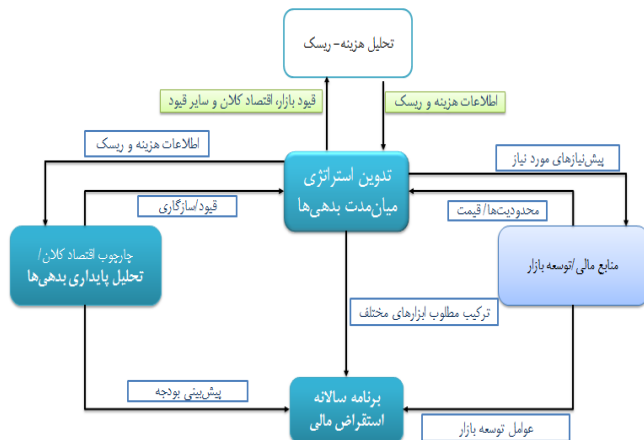
۷,۲,۵ تدوین گزارش تحلیل پایداری بدهی‌ها (DSA)

گزارش تحلیل پایداری بدهی‌های دولت (DSA) از سوی مرکز در راستای افزایش دقت در تخمین میزان کسری بودجه و تامین آن با استفاده از اوراق بهادار اسلامی دولتی، ذیل سناریوهای مختلف برای سازمان برنامه و بودجه کشور به منظور تهیه بودجه سالانه دولت ارسال می‌شود. از سال ۱۳۹۷ تا کنون ۸ گزارش به رشته تحریر درآمده و حسب تکلیف قانونی در موعد مقرر ارائه شده است. لازم به توضیح است که پیشنهاد الزام تدوین گزارش مذکور از سوی مرکز به سازمان برنامه و بودجه کشور ارائه شد. حسب توصیه‌های سیاستی بین المللی، سیاست‌گذاری در حوزه بازار بدهی اوراق دولتی و مدیریت بدهی‌های غیرسیال بر مبنای مثلث "گزارش تحلیل پایداری بدهی‌ها با افق حداقل پنج ساله"، "راہبرد میان مدت بدهی دولت با افق حداقل سه ساله" و در نهایت "برنامه تامین مالی سالانه" بنا شده است. از این منظر مرکز نسبت به بومی‌سازی و تدوین مثلث سیاست‌گذاری فوق‌الذکر اقدامات لازم را معمول داشته است.

درجات بالای عدم قطعیت، ترکیب نامتوازن پرتفوی بدهی دولت ایران در مقایسه با کشورهای صنعتی و نوظهور به دلایل مختلف از جمله سهم ناچیز بدهی‌های خارجی و سهم غالب بدهی‌های غیرسیال (آن قسم از بدهی‌هایی

نمایه شماره ۴. الگوریتم سیاستگذاری در بازار بدهی بر پایه

مثلت DSA, MTDS, YFP



منبع: گزارشات صندوق بین المللی پول، بانک جهانی، گزارشات سیاستی مرکز

۷،۲،۷ راه اندازی پروژه ظرفیت سازی تامین مالی بودجه دولت از طریق فروش اوراق بهادار به معامله گران اولیه (بانک ها و نهادهای مالی منتخب)

در سنوات اخیر تامین منابع مالی بودجه عمومی دولت از محل انتشار اوراق بهادار دولتی روند فزاینده ای در پیش داشته است.

در غیاب یک نظام مسنجم از واسطه های مالی متعهد (مانند بانک های بزرگ یا نهادهای سرمایه گذاری) فرایند حراج دولتی اغلب با ریسک عدم فروش کامل، نقد شوندگی پایین در بازار ثانویه و نوسانات نرخ سود مواجه می شود که هزینه استقراض دولت را افزایش می دهد. این مسئله نه تنها باعث نااطمینانی در تحقق درآمدهای بودجه ای می شود بلکه به دلیل نبود لایه واسطه برای جذب مازاد عرضه، دولت ها را به سمت استقراض مستقیم از بانک مرکزی سوق داده که پیامد مستقیم آن رشد پایه پولی و تشدید تورم است. بنابراین مسئله اساسی چگونگی و طراحی و استقرار یک ساختار نهادی برای معامله گران اولیه است که بتوانند با ایفای نقش تضمین خرید اوراق در بازار اولیه و بازگردانی آن منجر به ثبات در تامین منابع مالی بودجه و نیز افزایش تعمیق بازار بدهی کشور شود. علیرغم استفاده بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه از ظرفیت معامله گران اولیه، در کشور ما تا کنون از این ظرفیت استفاده نشده است.

لذا بر این اساس بررسی چالش های تامین منابع بودجه عمومی دولت و انجام مطالعات تطبیقی با هدف احصاء راهکارهای جدید تامین مالی متناسب با شرایط و اقتضات کشور در دستور کار خزانه داری کل کشور (مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت) قرار گرفت. در این راستا استفاده از ظرفیت معامله گران اولیه که نهادها و موسسات مالی بزرگ می باشند، بعنوان یکی از پروژه های خزانه داری کل کشور مد نظر قرار گرفت.

که خارج از سازوکار انتشار اوراق در سبد بدهی های دولت انباشت شده است.) و درجه التزام در ایفای تعهدات در قبال آنها و نیز الگوی رفتاری پیچیده دولت در خلق تعهدات و تضامین منجر به ایجاد بدهی در سررسید، و نیز کاهش فضای مالی مورد واکاوی در تحلیل متعارف پایداری بدهی ها (DSA) در ایران در قیاس با سایر کشورها شده است.

در گزارش تحلیل پایداری بدهی که به صورت سالانه تدوین می گردد تلاش بر این است تا با اتکا به آمارهای منتشره و نیز برآورد آمارهای مورد نیاز، سنجه های ارزیابی کننده پایداری بدهی بخش عمومی در اقتصاد ایران برای سال های آتی محاسبه شود. اتخاذ یک راهبرد متقن با هدف اجتناب از بروز انحرافات احتمالی در روند جاری و آتی بدهی ها از مسیر ایمن توسعه و تعمیق بازار بدهی های عمومی به گونه ای که دولت همواره قادر به ایفای تعهدات خود در خصوص بازپرداخت اصل و فرع باشد، ضرورت تدوین چارچوبی منسجم برای ارزیابی مستمر پایداری بدهی ها را گوشزد می نماید.

۷،۲،۶ تدوین گزارش سند راهبرد میان مدت بدهی های دولت (MTDS)

در خصوص راهبرد میان مدت مدیریت بدهی (MTDS) باید اذعان داشت که این راهبرد در حقیقت برنامه اجرایی دولت برای دستیابی به ترکیب مطلوب پورتنوی بدهی دولت در میان مدت می باشد به گونه ای که ملاحظات مربوط به کمترین هزینه -ریسک در آن رعایت شده باشد. تمرکز اصلی راهبرد میان مدت مدیریت بدهی بر مدیریت ریسک پورتنوی بدهی دولت به ویژه تغییرات احتمالی هزینه پرداختهای آتی اصل و فرع بدهی و تاثیر آن بر بودجه دولت می باشد.

راهبرد میان مدت مدیریت بدهی، نحوه تغییرات هزینه و ریسک را در ترکیب بدهی دولت تعیین می کند. دامنه پوشش راهبرد میان مدت مدیریت بدهی معمولاً بدهی دولت مرکزی (بودجه ای و فرابودجه ای و صندوق های بانسختگی)، شهرداری ها و بدهی موسسات عمومی می باشد. در صورت وجود اطلاعات جامع تر می توان دامنه پوشش راهبرد میان مدت مدیریت بدهی را گسترش داد. (منبع: مقالات IMF). لازم به ذکر است اقدامات لازم به منظور تدوین استراتژی میان مدت بدهی های دولت و برنامه سالانه انتشار اوراق دولتی در دستور کار بوده و بر اساس آن به فراخور شرایط جاری، پیشنهادات سیاستی جهت تمهیدات اسناد بالادستی ارائه خواهد شد. از سوی دیگر برنامه سالانه تامین مالی دولت از محل انتشار اوراق با در نظر گرفتن نیازهای تامین مالی دولت و فضای مالی آتی (ظرفیت بازپرداخت) از سوی مرکز طراحی و عملیاتی می شود. خروجی فرایند نهادینه شده در مرکز آن است که در حال حاضر اوراق مالی اسلامی منتشره خزانه داری کل کشور بدون هیچگونه وقفه در پرداخت اصل و فرع آن در زمان سررسید، تسویه گردیده و در نتیجه ریسک نکول اوراق از سوی بازیگران اقتصادی نزدیک به صفر ارزیابی می شود.

راه اندازی سیستم معامله گری اولیه منجر به چابکی در فروش اوراق بهادار دولتی، گسترش معاملات در بازارهای اولیه و ثانویه، کاهش هزینه های مبادلاتی و نهایتاً تسهیل در فرایند انتشار اوراق بهادار دولتی و تامین مالی برای کسری بودجه دولت می شود.

این طرح در اجرای تبصره (۳) ماده (۴) آیین نامه اجرایی اوراق مالی اسلامی (موضوع تصویب نامه شماره ۲/۱۷۳۸ ت/۶۳۸۴۶ هـ مورخ ۱۴۰۴/۲/۱۳ هیات محترم وزیران) پیش بینی شده و حکایت از همسویی طرح معامله گری اولیه اوراق مالی دولت با اسناد بالا دستی و راهبردی دارد.

لازم به ذکر است در سال ۱۴۰۴، اصلاح شیوه نامه اجرایی عرضه اولیه و معاملات ثانویه اوراق بهادار دولتی در دستور کار قرار گرفت و نسخه اصلاحی به تایید کارگروه نظارت موضوع کارگروه بند (ر) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور رسید .

همچنین پیش نویس قرارداد معامله گری اولیه تهیه و به تایید نهادهای ناظر (سازمان بورس و بانک مرکزی) رسیده است.

امید است در سال ۱۴۰۵، برای اولین بار در کشور، فروش اوراق بهادار دولتی از طریق انعقاد قرارداد با معامله گران اولیه انجام شود.

۸ فصل هشتم: جمع بندی

همانگونه که مستحضرد در سال اخیر، کشور حوادث متعددی را به ویژه در حوزه های امنیتی و اقتصادی شامل جنگ ۱۲ روزه، جنگ رمضان، محاصره دریایی و ... تجربه نموده است؛ بر اساس آخرین مطالعات انجام شده، وقوع تنش های نظامی تاثیر عمیق و چند وجهی بر اقتصاد، کسری بودجه و بازار بدهی دولت دارا بوده و بار مالی عظیمی را بر دوش دولت ها می گذارد که فراتر از هزینه های نظامی، کسری بودجه را به طرز چشمگیری افزایش می دهد.

مطالعات بین الملل و تجربه های تاریخی در این حوزه نشان می دهد که معمولاً تامین مالی بخش نظامی نیازمند بودجه های فوری بوده و هزینه های دفاعی حتی پس از پایان درگیری، به تعهدات بلندمدت بودجه ای تبدیل شده و به ندرت به سطح قبل باز می گردند که این امر کسری ساختاری بودجه را تشدید می نماید. علاوه بر هزینه های مستقیم نظامی، جنگ از طریق کانال های مختلف به صورت غیرمستقیم نیز اقتصاد را تحت فشار قرار می دهد و در نهایت باعث گسترش رکود و کندی رشد اقتصادی می گردد. این کاهش رشد، درآمدهای مالیاتی دولت را کاهش داده و به نوبه خود به کسری بودجه می افزاید. لذا دولت برای تامین مالی ناچار به عرضه حجم بیشتری از اوراق قرضه به بازار بوده و افزایش عرضه در کنار نگرانی سرمایه گذاران از توانایی دولت در بازپرداخت بدهی ها منجر به افزایش نرخ بهره (بازده) اوراق، به ویژه در سررسیدهای بلندمدت تر می گردد. در واقع در چنین شرایطی دولت ها با دوراهی افزایش نرخ بهره و یا برداشت از پایه پولی (چاپ پول) مواجه می شوند که تورم را به شدت افزایش داده و ارزش پول ملی را کاهش می دهد. در حقیقت جنگ با ایجاد شوک همزمان در سمت هزینه های دولت (افزایش هزینه های نظامی و دفاعی در کنار هزینه های بازسازی آسیب های ناشی از جنگ و حمایت از اقشار آسیب پذیر) و افزایش هزینه های بهره، کسری بودجه را به طرز قابل توجهی افزایش داده و دولت را به سمت انتشار اوراق بدهی بیشتر و درگیر شدن با چالش های تامین مالی سوق می دهد؛ شایان ذکر است این امر هرگونه اتخاذ تصمیم در حوزه مدیریت بهینه بدهی های دولت را با چالش مواجه می نماید.

در چنین شرایطی، تلاش دولت همچنان بر توسعه ایمن بازار اوراق در کنار پایش دوره های شاخص های پایداری بدهی متمرکز بوده است، در این خصوص، طراحی اوراق متنوع مالی اسلامی، تلاش برای افزایش نقدشوندگی اوراق در بازار ثانویه، حفظ اعتبار اوراق منتشره و کاهش محسوس ریسک نکول اوراق یاد شده نزد دارندگان اوراق بواسطه ایفای بدون تاخیر تعهدات برعهده دولت در سررسید با وجود نوسانات جریان وجوه خزانه داری طی ماه های گذشته، از جمله نکات قابل ذکر است. همچنین از دیگر اقدامات مهم مرکز، تلاش در جهت پیاده سازی سیستم معامله گری اولیه اوراق بدهی دولت در سال گذشته بوده است که به عنوان یکی از ارکان مهم بازار کارآمد اوراق قرضه دولتی با ایجاد پلی مستحکم میان دولت و سرمایه گذاران، نقدشوندگی و شفافیت را تامین کرده و به کاهش هزینه های تامین مالی دولت کمک می کند. همچنین تلاش در جهت نزدیک نمودن نرخ سود اوراق به نرخ های واقعی بازار و حذف رانت های غیرمستقیم از دیگر دستاوردهای این مرکز به منظور تسهیل معاملات و بهبود نقدپذیری اوراق دولت بوده است.

شایان ذکر است در صورت فقدان ظرفیت مذکور در حوزه انتشار اوراق بدهی، با توجه به سهم غالب مصارف اجتناب‌ناپذیر در بودجه دولت از یک‌سو و محدود بودن گزینه‌های فراروی دولت در مسیر جبران ناترازی با توجه به شرایط خاص اقتصادی کشور از سوی دیگر، عملاً پولی‌سازی بخش مهمی از ناترازی بودجه که از محل انتشار اوراق (واگذاری دارایی‌های مالی) تامین گردید، امری ناگزیر به نظر می‌رسد. در این میان ذکر این نکته ضروری است که علی‌رغم افزایش قیمت نفت در بازارهای جهانی، به دلیل ماهیت شکننده و موقت بودن فضای ایجاد شده و پیش‌بینی‌ناپذیری شرایط ناشی از وقوع مجدد جنگ، محاصره اقتصادی و وضعیت تحریم‌ها، همچنان توجه به اوراق مالی اسلامی به عنوان ابزار مالی مستقل و غیرتورمی جهت تامین مالی فعالیتهای دولت با پیش شرط پایش مستمر شاخص‌های پایداری بدهی و حصول اطمینان از پایداری بدهی دولت در سالهای آتی، ضروری به نظر می‌رسد.

در پایان اضافه می‌نماید هدف از انتشار این گزارش، جامه عمل پوشاندن به اصول شفافیت و پاسخگویی است؛ رویکردی که با انتشار منظم گزارش‌های هفتگی در تارنمای رسمی وزارت امور اقتصادی و دارایی در سالهای گذشته آغاز شده و تداوم یافته است.

۹ فصل نهم: برنامه‌های آتی مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت

اهم برنامه های مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت در سال ۱۴۰۵

با توجه به تجربیات سال های اخیر در حوزه مدیریت بدهی و نیز با عنایت به مطالعات و بررسی های تطبیقی، برنامه آتی مرکز مشتمل بر موارد زیر است:

پیگیری با هدف تسریع در روند تقنینی " لایحه مدیریت بدهی های عمومی " و بهبود سافتار مقوقی و قانونی سازگار با مقتضات مولفه های کلیدی منظومه اقتصاد ایران.

تلاش برای توسعه و تصمیق بازار بدهی کشور در راستای تامین مالی غیرتورمی و نظام مند دولت از طریق انتشار اوراق بهادار اسلامی

انصداد قرارداد معامله گری اولیه اوراق مالی اسلامی دولت برای اولین بار در کشور

راه اندازی کامل سامانه یکپارچه مدیریت بدهی ها و اوراق بازار پول و سرمایه (سماندو) و ایجاد سامانه آرشیه اطلاعاتی سایر انواع تسویه و تهاتر از جمله بند (پ) ماده (۶)، ماده (۳۲) و ...

تداوم تسویه بموقع اصل و سود اوراق بهادار دولتی به منظور ارتقاء جایگاه و اعتماد عمومی اوراق دولت نزد فعالین بازارهای پولی و مالی کشور

انجام اقدامات لازم به منظور استفاده حداکثری ذینفعان از ظرفیت های تهاتری در کلیه دستگاه های اجرایی کشور اعم از استانی و ملی

تداوم تسویه و تهاتر بدهی و مطالبات دولت در چارچوب امکام دائمی و قوانین بودجه سنواتی

افزایش شفافیت و انضباط مالی در روابط مالی فی مابین دولت و شرکت های تابعه وزارت نفت

ایجاد یک بانک اطلاعاتی قوی مربوط به مبانی قانونی ایجاد تعهد بر ذمه دولت برای توقف، اصلاح و تعدیل این مبانی در سطح کلان

تکمیل و راه اندازی زیرسامانه مسابرسی داخلی به منظور الکترونیکی نمودن فرآیند رسیدگی و مسابرسی مطالبات ادعایی اشخاص از دولت (تعیین رقم قطعی بدهی فرادستگاهی دولت)

پیگیری به منظور بهبود و ارتقای زیرسامانه ثبت بدهی و طلب از میث رفع اشکالات موجود، بهبود و اصلاح اطلاعات پایه، ایجاد و تقویت قواعد و قوانین کنترلی و نیز تکمیل و بهبود گزارشات آن از جمله گزارش ساز، گزارشات روند، تغییرات و تجزیه سنی و... و تهیه سایر گزارشات تحلیلی در مرکز و نیز نهایی نمودن وب سرویس ارتباطی سناما و سماندو

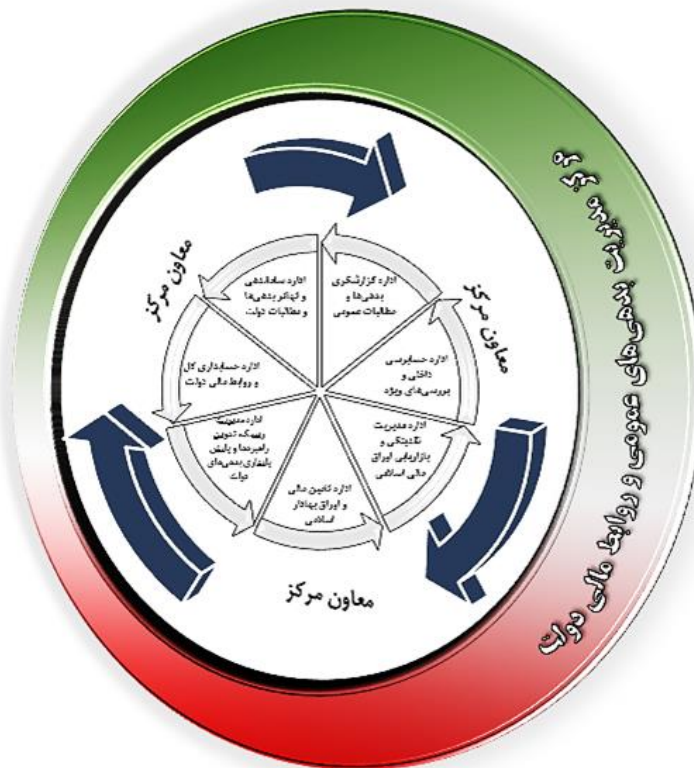
انجام اقدامات نهایی جهت عملیاتی شدن کامل وب سرویس ارتباطی بین سامانه سماندو و سامانه مدیریت جامع تضمین و تعهدات سازمان برنامه و بودجه کشور به منظور طی مراحل رسیدگی و مسابرسی و نیز تعیین مبالغ تعهدات غیرقطعی دولت برای درج در گزارشات مربوط.



جمهوری اسلامی ایران
وزارت امور اقتصادی و دارایی

خزانه داری کل کشور

مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت



طراحی و تدوین: اداره مدیریت ریسک، تدوین راهبردها و پایش پایداری بدهی های دولت

مردادماه ۱۴۰۵



<https://iridmo.mefa.ir>



<https://sokhan.mefa.ir:/۸۰۸۲>