

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 ۱۴۰۱/۱۲/۲۹



﴿رَأَيْبُ الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا تَدَايَعْتُمْ بَدِينِ إِلَىٰ آجَلٍ مُّسَمًّى فَاكْتَبُوهُ وَلِيَكْتَبَ بَيْنَكُمُ كَاتِبًا بِالْعَدْلِ﴾
(البقره ۲۸۲)

خداوند زمین بندگانی دارد که برای برآوردن نیازهای مردم می کوشند، ایمان اینی یا نخوان روز قیامت اند. امام کاظم ع

خزانه داری کل کشور

مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت



مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت



شناسه گزارش



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	واژگان کلیدی
غیرمحرمانه/ادواری	نوع گزارش
اداره مدیریت ریسک، تدوین راهبردها و پایش پایداری بدهی‌های دولت علیرضا آفاجانی	طراحی و تدوین
مهر ۱۴۰۲	تاریخ انتشار
۶۰۰۲۰۷۰۱	کد گزارش



فهرست مطالب

۹.....	مقدمه
۹.....	درباره مرکز
۱۰.....	فلسفه وجودی مراکز مدیریت بدهی
۱۲.....	معرفی ادارات مرکز
۱۷.....	هدف از تدوین گزارش حاضر
۱۸.....	فصل اول: مختصات حوزه گزارشگری و مدیریت بدهی های غیرسیال دولت
۱۹.....	۱،۱ مختصات حوزه گزارشگری و مدیریت بدهی های دولت و ترکیب پرتفوی بدهی های قطعی
۲۴.....	فصل دوم: مختصات بدهی های سیال دولت و بازار اوراق بهادار اسلامی
۲۵.....	۲،۱ عملکرد بازار اوراق مالی اسلامی (بدهی های سیال)
۲۸.....	۲،۲ عملکرد انتشار اوراق مالی اسلامی در سال ۱۴۰۱
۳۶.....	۲،۳ عملکرد تسویه اصل و فرع اوراق بهادار دولتی
۳۸.....	فصل سوم: ارزیابی و تحلیل متغیرهای اثرگذار بر پایداری بدهی های عمومی
۳۹.....	۳،۱ بررسی و تحلیل کمی و کیفی عوامل اقتصادی و غیراقتصادی بر بازار اوراق دولتی
۳۹.....	۳،۲ عایدی سایر بازارهای موازی
۴۲.....	۳،۳ روند تغییرات متغیرهای پولی و فعل و انفعالات بازار بین بانکی
۴۵.....	۳،۴ ناسازگارهای سیاستی، کاستیهای نهادی و ساختاری
۴۶.....	۳،۵ ناترازی بودجه و تحلیل نسبت های پایداری بدهی مرتبط با بودجه عمومی
۵۴.....	فصل چهارم: گزارش عملکرد مرکز در حوزه تسویه و تهاتر بدهی ها و مطالبات دولت
۵۵.....	۴،۱ عملکرد دولت در حوزه صدور اسناد تسویه خزانه
۶۰.....	۴،۲ بند پ ماده ۲ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور:
۶۰.....	۴،۳ ماده ۶ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور:
۶۱.....	۴،۴ بند (س) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور:
۶۱.....	۴،۵ قانون اصلاح بند (ح) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور:
۶۱.....	۴،۶ تهاتر بدهی شرکت های دولتی بابت ماده ۳۲ قانون برنامه و بودجه با مابه التفاوت قیمت تکلیفی فروش آب و برق:
۶۳.....	فصل پنجم: گزارش عملکرد مرکز در حوزه حسابداری کل و روابط مالی دولت
۶۴.....	۵،۱ اقدامات انجام شده در حوزه حسابداری کل و روابط مالی دولت
۶۷.....	فصل ششم: گزارش عملکرد مرکز در حوزه حسابرسی داخلی و بررسی های ویژه
۶۸.....	۶،۱ حسابرسی داخلی و بررسی های ویژه در مدیریت بدهی های عمومی
۶۹.....	۶،۲ عملکرد مرکز مدیریت بدهی های عمومی در حوزه حسابرسی بدهی های دولت

۷	فصل هفتم: گزارش اهم پرونده های عملکردی مرکز و بازخوردهای برون سازمانی.....	۷۲
۷,۱	اقدامات برجسته و دستاوردهای مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت.....	۷۳
۷,۲	نگاه صاحب نظران به مباحث مرتبط با بدهی های بخش عمومی.....	۷۴
۷,۳	ارائه گزارشات مختصر از اهم اقدامات در قالب پرونده های عملکردی.....	۷۸
۸	فصل هشتم: جمع بندی.....	۸۳
۹	فصل نهم: برنامه های آتی مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت.....	۸۶
۸۷	اهم برنامه های مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت در سال ۱۴۰۲.....	۸۷



فهرست جداول

- جدول شماره ۱ وضعیت کلان بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی (میلیارد ریال)..... ۱۹
- جدول شماره ۲ عملکرد انتشار اوراق بهادار در سال ۱۴۰۱ (میلیارد ریال)..... ۲۸
- جدول شماره ۳ گزارش حراج هفتگی اوراق مالی اسلامی در سال ۱۴۰۱ (مبالغ به میلیارد ریال)..... ۳۰
- جدول شماره ۴ وضعیت تراز عملیاتی سالانه و نسبت آن به تولید ناخالص داخلی (میلیارد ریال - درصد)..... ۴۶
- جدول شماره ۵ عملکرد کلی اسناد تسویه خزانه به تفکیک نوع ۱ و ۲ (میلیارد ریال)..... ۵۶
- جدول شماره ۶ عملکرد بند (پ) ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (میلیارد ریال)..... ۶۰
- جدول شماره ۷ سنجه های پایداری بدهی و مقادیر آستانه..... ۸۲

فهرست نمایه‌ها

- نمایه شماره ۱ ساختار کنونی مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت ۱۲
- نمایه شماره ۲ فرآیند رسیدگی به ادعای طلب اشخاص از دولت ۷۱
- نمایه شماره ۳ اقدامات برجسته و دستاوردهای مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت ۷۳
- نمایه شماره ۵ الگوریتم سیاستگذاری در بازار بدهی بر پایه مثلث DSA,MTDS,YFP ۸۲



فهرست نمودارها

- نمودار شماره ۱ وضعیت بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی در پایان سال ۱۴۰۱ (هزار میلیارد تومان)..... ۲۰
- نمودار شماره ۲ روند بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی..... ۲۱
- نمودار شماره ۳ روند نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی (GDP)..... ۲۲
- نمودار شماره ۴ خلاصه وضعیت بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی به تفکیک طبقات قانون رفع موانع تولید (هزار میلیارد تومان)..... ۲۳
- نمودار شماره ۵ روند تاریخی انتشار اوراق مالی اسلامی طی سال های اخیر (مبالغ به میلیارد ریال)..... ۲۵
- نمودار شماره ۶ روند مبلغ اوراق منتشره به تفکیک نوع اوراق مالی اسلامی (مبالغ به میلیارد ریال)..... ۲۶
- نمودار شماره ۷ مبلغ اوراق منتشره به تفکیک ماهیت انتشار (مبالغ به میلیارد ریال)..... ۲۷
- نمودار شماره ۸ سهم انتشار اوراق نقدی از مجموع انتشار اوراق مالی اسلامی منتشره خزانه داری کل کشور..... ۲۸
- نمودار شماره ۹ وضعیت عرضه اولیه در حراج اوراق بدهی دولت (مبالغ به میلیارد ریال)..... ۳۳
- نمودار شماره ۱۰ میزان حراج هفتگی به تفکیک بازار پول و بازار سرمایه (مبالغ به میلیارد ریال)..... ۳۴
- نمودار شماره ۱۱ متوسط نرخ سود موثر اوراق منتشره در فروش های هفتگی..... ۳۵
- نمودار شماره ۱۲ سهم بازارهای پول و سرمایه در جذب اوراق مالی اسلامی در بازار اولیه..... ۳۵
- نمودار شماره ۱۳ عملکرد تسویه اصل و فرع اوراق مالی اسلامی در سنوات گذشته..... ۳۶
- نمودار شماره ۱۴ اعتبارات مورد نیاز برای تسویه اصل و سود اوراق مالی اسلامی..... ۳۷
- نمودار شماره ۱۵ بازدهی سالانه بازارهای مالی در سال ۱۴۰۱ (درصد)..... ۴۰
- نمودار شماره ۱۶ بازدهی بازار پول و اوراق بدهی..... ۴۲
- نمودار شماره ۱۷ نوسانات نرخ سود بین بانکی - ۱۴۰۱..... ۴۴
- نمودار شماره ۱۸ عملکرد خریداران اوراق دولتی به تفکیک فعالین بازارهای پولی و مالی (میلیارد ریال)..... ۴۵
- نمودار شماره ۱۹ نسبت تراز عملیاتی بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی..... ۴۷
- نمودار شماره ۲۰ نسبت درآمدهای نفتی به تولید ناخالص داخلی..... ۴۸
- نمودار شماره ۲۱ نسبت اوراق منتشره به منابع عمومی دولت..... ۴۹
- نمودار شماره ۲۲ منابع عمومی و منابع حاصل از فروش اوراق مالی اسلامی..... ۵۰
- نمودار شماره ۲۳ شاخص باز پرداخت تعهدات اوراق به درآمد بودجه داخلی..... ۵۱
- نمودار شماره ۲۴ شاخص هزینه بهره به درآمد بودجه داخلی..... ۵۲
- نمودار شماره ۲۵ شاخص بدهی به درآمد بودجه داخلی..... ۵۳
- نمودار شماره ۲۶ عملکرد مقداری اسناد تسویه خزانه به تفکیک نوع ۱ و ۲..... ۵۷
- نمودار شماره ۲۷ عملکرد ریالی اسناد تسویه خزانه به تفکیک نوع ۱ و ۲..... ۵۷
- نمودار شماره ۲۸ وضعیت صدور اسناد تسویه خزانه نوع ۲ در سال ۱۳۹۷..... ۵۸
- نمودار شماره ۲۹ وضعیت صدور اسناد تسویه خزانه نوع ۲ در سال ۱۳۹۸..... ۵۸
- نمودار شماره ۳۰ وضعیت صدور اسناد تسویه خزانه نوع ۲ در سال ۱۳۹۹..... ۵۹
- نمودار شماره ۳۱ وضعیت صدور اسناد تسویه خزانه نوع ۲ در سال ۱۴۰۰..... ۵۹

مقدمه

درباره مرکز

«مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت» به موجب مصوبه شماره ۲۳۶۰۹/ت۱۸۳/هـ 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 بدهی ها 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 جداگانه ای ذیل **خزانه داری کل کشور** برای احصاء و ثبت خلاصه مطالبات و بدهی های 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 **خزانه داری کل کشور** قرار گرفت و اهم شرح وظایف آن به شرح ذیل است:

- پایش مستمر، احصاء و نگهداری حساب بدهی ها و تعهدات دولت (وزارتخانه ها، موسسات دولتی، طرح های عمرانی که اعتبارات آنها از محل بودجه عمومی دولت تامین می شود)، شرکت های دولتی و سایر دستگاه های اجرایی و سایر بدهی ها و تعهداتی که مربوط به دستگاه اجرایی خاصی نمی باشد، بر اساس ترتیبات مقرر در ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و آیین نامه اجرایی آن.

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

- تهیه، بروزرسانی و گزارشگری جدول بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی بر اساس ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و آیین نامه اجرایی آن.

- تدوین گزارش تحلیل پایداری بدهی های دولت (DSA) ذیل سناریوهای مختلف در راستای اجرای آیین نامه بند (ت) ماده (۸) قانون برنامه توسعه ششم و ارائه آن در موعد مقرر سالانه (پایان مهرماه هر سال).

- تدوین و بروز رسانی اهداف و استراتژی میان مدت بدهی ها (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 بدهی ها، تعهدات و مطالبات دولت از طریق سازمان حسابرسی یا اعزام مامور در صورت نیاز به تشخیص مقامات ذی ربط وزارت امور اقتصادی و دارایی.

- تهیه و تدوین پیش نویس مقررات مربوطه و ارتقای ساختار نهادی و قانونی و دستورالعمل ها و آیین نامه های مرتبط با حوزه مدیریت بدهی ها و روابط مالی دولت.

- اعلام نظر در خصوص رد دیون دولت و اعمال حساب آن در مواردی که مربوط به دستگاه اجرایی خاصی نمی باشد، با تهیه و ابلاغ دستورالعمل های اجرایی ذی ربط.

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

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

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

- اجرای قوانین و مقررات مرتبط با انتقال بدهی ها و مطالبات دولت نظیر حکم بند (پ) ماده (۲) و ماده (۶) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر 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 خزانه داری کل کشور و یا وزارت امور اقتصادی و دارایی گذاشته می شود و در سایر مراجع ذی ربط ثبت آن اعمال نشده است، با مشارکت سایر مراجع ذی ربط.

- ارزیابی مستمر عملکرد مدیریت بدهی ها (DEMPE)

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 بازار پذیر (سیال) و غیربازارپذیر^۴ می باشد از ظرفیت قابل توجهی در بروز مخاطرات و ریسک های ناشی از بروز ناترازی و 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 ۲۰۱۴^۵ مدیریت بدهی های عمومی فرایند 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.^۶

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 فرایندی 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 فرایند 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 غیر سیال 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^۷ (احتمالی)، بروز اثر تراجمی^۸، کاهش توانمندی دولت در تامین مالی اقتصاد بالاخص اجرای سیاست های پادچرخه ای مالی با هدف کاهش

^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

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.

هزینه‌های مترتب از ادوار تجاری، کاهش فضای 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.

۱۰. Accountability

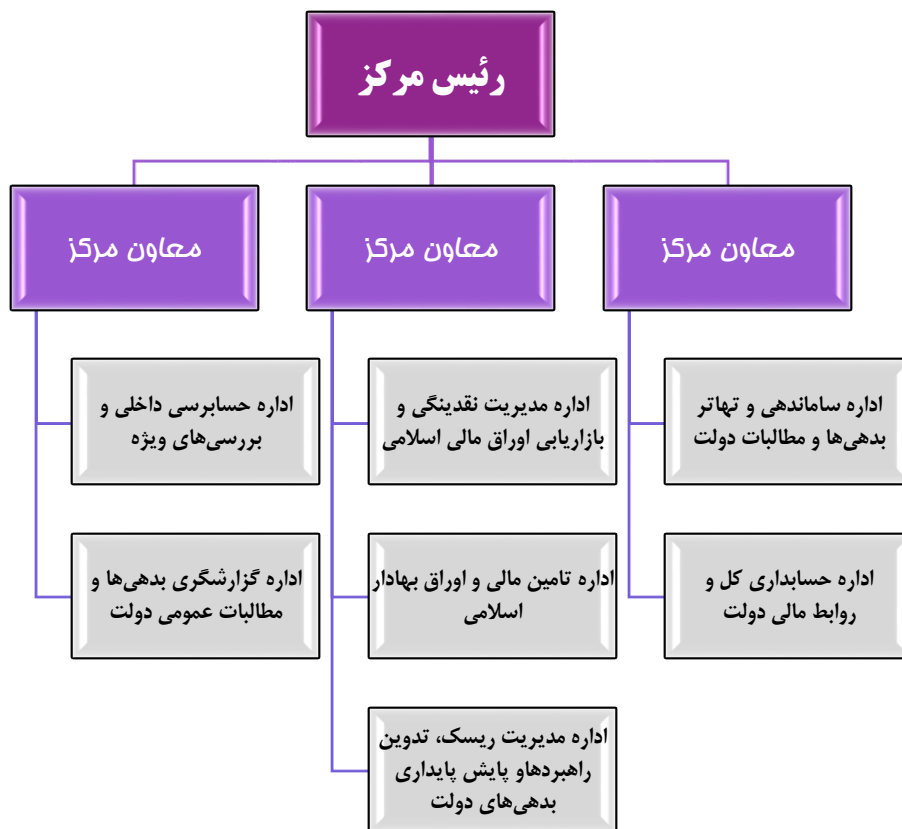
۱۱. Social Capital

۷. Fiscal Space

۸. Transparency

۹. Responsibility

نمایه شماره ۱ ساختار کنونی مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت



اولین اولویت مرکز و این اداره به منظور دریافت اطلاعات از دستگاه های اجرایی بخش عمومی در سال ۱۳۹۵ راه اندازی شد. این سامانه بستر لازم برای احصای غیرمتمرکز اطلاعات بدهی ها و مطالبات بخش دولتی و عمومی (منطبق بر مانده تراز مالی آن ها) را برای ایفای تکالیف قانونی وزارت امور اقتصادی و دارایی در حوزه گزارشگری فراهم نموده است. از وظایف این اداره تهیه و بروزرسانی



گزارش بدهی ها و مطالبات فصلی (سه ماهه) دولت و شرکت های دولتی و گزارش های سالانه دولت به ترتیب در اجرای احکام بند (ب) و (پ) ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و

معرفی ادارات مرکز

اداره گزارشگری بدهی ها و مطالبات عمومی دولت

اداره گزارشگری بدهی ها و مطالبات عمومی دولت، از اولین و مهمترین ادارات ایجاد شده در مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت محسوب می شود. افزایش توانمندی دولت در فرآیند احصاء، تمرکز و گزارش به موقع اطلاعات بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های 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 بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی ضرورت می یابد. بر این اساس تنظیم و تدوین این گزارش از جمله اقدامات و رسالت های برجسته این اداره می باشد که در اجرای این تکلیف سامانه مدیریت اطلاعات بدهی ها و مطالبات دولت (سماد) بعنوان

- گزارش بدهی ها و مطالبات دولت و شرکتهای دولتی به تفکیک استان .

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. لذا سامانه ثبت و گزار بدهی و مطالبه دولت و شرکتهای دولتی، یکی از عظیم ترین بخش از فرآیند خزانه داری الکترونیک، در این اداره طراحی و در مسیر توسعه و هوشمندسازی گام برمی دارد.

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 دستگاهها



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، ائتلاف 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

همچنین تهیه گزارش و اعلام نسبت بدهی های دولت و شرکتهای دولتی به تولید ناخالص داخلی (GDP) در مقاطع ماهانه و سالانه می باشد. از زمان راه اندازی 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 ۱۴۰۱ بالغ بر ۱۷۹،۵۰۰ فقره گزارش فصلی و سالانه از بیش از ۴۹۰۰ 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 ۱۲۴۰/۶/ت/۵۲۲۳۰ هـ مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۷ هیات محترم وزیران، گزارش اولیه بدهی ها و مطالبات دولت و شرکتهای 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 شرکتهای 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 شرکتهای دولتی به شبکه بانکی کشور

شد. حسابرسی داخلی از بدو تشکیل، با طیف گسترده‌ای از مسئولیت‌ها رو به رو بوده است که اهم آنها به شرح ذیل است:

- ۱- احصاء فرآیندهای کاری ادارات مرکز و تهیه نمودار گردش کاری (فلوچارت) آن‌ها.
- ۲- تهیه چک لیست‌های رسیدگی با استفاده از نمودارهای گردش کاری.
- ۳- حسابرسی بر مبنای چک لیست‌ها و تهیه گزارشات رسیدگی به عملکرد ادارات داخلی مرکز.
- ۴- بروز رسانی گزارشات مربوط به پروژه‌های اقتصاد مقاومتی در مقاطع ماهانه.
- ۵- تهیه منشور حسابرسی داخلی.
- ۶- راستی‌آزمایی اطلاعات ارسالی در سامانه مدیریت اطلاعات بدهی‌ها و مطالبات دولت (سماد).
- ۷- استفاده از ظرفیت قانونی مندرج در تبصره (۲) ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، در خصوص رسیدگی اولیه به مطالبات اشخاص از دولت از حیث مبانی قانونی ایجاد تعهد بر ذمه دولت و ارسال نتیجه آن برای انجام رسیدگی جامع و صدور گزارش حسابرسی ویژه و تعیین ارقام قطعی طلب از دولت به مراجع حسابرسی ذیربط.

اداره مدیریت نقدینگی و بازاریابی اوراق مالی اسلامی

پس از شکل‌گیری مرکز مدیریت بدهی‌های 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 (تحویلی به طلبکار)** تقسیم می‌شوند. اوراق نقدی به منظور تامین نقدینگی دولت در بازار پول و سرمایه منتشر و وجوه حاصل پس از واریز به حساب‌های خزانه، در چارچوب تخصیص‌های صادره مصرف می‌شود.

اوراق غیرنقدی (تحویلی به طلبکار) عمدتاً به منظور تسویه مطالبات اشخاص حقیقی و حقوقی از دولت به ذینفعان واگذار می‌شود. مدیریت انتشار **نقدی اوراق 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 می‌شود 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 بازار یابی فعالانه و پایش منابع و مصارف وجوه نزد خزانه‌داری کل کشور، نقدینگی لازم برای پوشش غیر توری کسری بودجه را تامین و از استقرار بی‌رویه دولت از بانک مرکزی و افزایش پایه پولی جلوگیری نماید. مهمترین وظایف اداره مذکور به شرح ذیل می‌باشد:

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.
۵. توسعه و حفظ روابط با نهادهای مالی داخلی و بین‌المللی.
۶. پیش‌بینی مبالغ مورد نیاز برای تسویه اصل و فرع اوراق بهادار اسلامی منتشره.
۷. تهیه گزارش‌های آماری و تحلیلی.

اداره تامین مالی و اوراق بهادار اسلامی

مدیریت انتشار اوراق غیرنقدی دولت که عمدتاً شامل اسناد خزانه اسلامی می‌باشد بر عهده اداره تامین مالی و اوراق بهادار اسلامی می‌باشد. اسناد خزانه اسلامی ابزار تامین مالی دولت بدون ایجاد تورم و دست‌اندازی 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. اسناد مذکور از ابزارهای مالی با ماهیت بدهی بوده که بدون کوپن سود منتشر می‌شود و هدف اصلی آن، تامین کسری بودجه دولت‌هاست. علاوه بر انتشار اوراق غیرنقدی، در راستای انجام بهینه امور در خزانه داری کل کشور، وظیفه پیگیری و تسویه به موقع تعهدات دولت برای بازپرداخت اصل و سود اوراق

۲. تدوین و پیگیری تصویب لایحه مدیریت بدهی های عمومی.
۳. ترجمه و تدوین کتابچه راهنمای نحوه طراحی استراتژی میان مدت مدیریت بدهی (MTDS) و نیز ارائه گزارش مذکور.
۴. تهیه ویژه نامه های سالانه و خبرنامه های هفتگی (همزمان با شروع حراج هفتگی اوراق بهادار دولتی) در حوزه 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 اسناد 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 بانکی به ترتیب از طریق اسناد تسویه خزانه نوع اول و اسناد تسویه خزانه نوع دوم به صورت جمعی - خرجی، انجام می شود. اسناد تسویه خزانه، اسناد تعهدی خاصی است که به منظور تهاتر بدهی های قطعی دولت بر اساس قوانین و مقررات مربوط توسط وزارت صادر و در اختیار اشخاص ذیربط 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 زیر سامانه تسویه و تهاتر در سامانه مدیریت بدهی ها

و اوراق بازار پول و سرمایه برای صدور الکترونیکی اسناد تسویه

خزانه نوع اول و دوم .

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 (غیر نقدی).



۴- انجام اقدامات مورد نیاز برای تسویه به موقع اوراق بهادار اسلامی منتشره در سررسید و پرداخت هزینه های انتشار اوراق.

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 کادر کارشناسی 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.

وظایف و مسئولیت های اداره یاد شده به شرح ذیل می باشد:

۱. تهیه، تدوین و بروزرسانی گزارش تحلیل پایداری بدهی (DSA).

اداره حسابداری کل و روابط مالی دولت

اداره حسابداری کل و روابط مالی دولت در راستای اجرای ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، شناسایی، ثبت و گزارش بدهی ها و دارایی های مالی و رویدادهای مالی دولت جمهوری اسلامی ایران که مرتبط با دستگاه اجرایی خاصی نبوده و در دفاتر دستگاه های اجرایی ثبت و گزارش نمی شوند را بر عهده دارد. اداره حسابداری کل و روابط مالی دولت عهده دار دو وظیفه عمده ذیل می باشد:

۱- ثبت رویدادهای مالی شامل:

✓ ثبت بدهی ها و مطالبات دولت جمهوری اسلامی ایران به/از اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی، نهادها و موسسات عمومی

غیر دولتی، بانکها و موسسات اعتباری و نیز شرکت های دولتی (حسب مورد).

✓ ثبت سرمایه دولت جمهوری اسلامی ایران در شرکت های دولتی.

✓ ثبت اوراق تسویه خزانه صادره توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی.

✓ ثبت بدهی های احتمالی دولت جمهوری اسلامی ایران.

۲- تسویه حساب دولت (خزانه داری کل کشور) و وزارت نفت از طریق شرکت های تابعه ذی ربط.

هدف از تدوین گزارش حاضر

«گزارش جامع عملکرد مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت» در شرایطی به رشته تحریر در می آید که در کنار مسیر ایجاد بدهی ناشی از انتشار اوراق دولتی، کانون های خلق بدهی نیز کماکان در حال ایجاد بدهی غیر سیال بوده و حسب آخرین داده های جمع آوری شده در حوزه بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی، جریان خلق بدهی های بخش عمومی خصوصاً در بخش بدهی های شرکت های دولتی با وجود تسویه سالانه بخشی از این بدهی ها، به دلیل ابقای ریشه ها و زمینه های ایجاد بدهی یا به عبارت دیگر فعال بودن موتورهای خلق بدهی، با شتاب ادامه دارد. در حقیقت فقدان قوانین و مقررات کافی و اثرگذار در حوزه خلق و نظارت بر بدهی ها، زمینه آسیب به کارایی سیاست گذاری مالی در ایفای نقش ضدچرخه ای و انجماد دارایی ها در ترازنامه بازیگران اقتصادی کشور را موجب گردیده و اجرای سیاست مالی به عنوان تعدیل کننده طول موج نوسانات و تغییرات اقتصادی را با اختلال مواجه نموده است.

لذا با عنایت به موارد صدرالذکر گزارش حاضر از این منظر حائز اهمیت است که در راستای اصل شفافیت و گزارشگری، ارائه تصویری روشن از مختصات انباره بدهی های 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 چالش های فرارو در دستور کار قرار گرفته است. امری که می تواند نقش موثری در حصول به درک مشترک از شرایط موجود، شناخت ظرفیت ها و مخاطرات از سوی اجزای مختلف نظام سیاست گذاری کشور ایفا نماید.

۱ 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

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 ۶/۱۲۴۰/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 ۱۴۰۱، ۳۶ گزارش جامع فصلی و سالانه تهیه و برای ارایه به مراجع ذیربط برای رییس جمهور محترم ارسال شده است. این گزارش ها بر مبنای اطلاعات ثبت شده (بیش از ۱۷۹۵۰۰ فقره گزارش) توسط بیش از ۴۹۰۰ 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 اسفند ماه سال ۱۴۰۱، بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی برحسب طبقات مندرج در ماده (۱) قانون مذکور به ترتیب مبلغ ۱۲۴۷۶۱۴ میلیارد تومان و مبلغ ۵۹۱۴۳۰ 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 ۱۴۰۱	اسفند ماه ۱۴۰۰	درصد تغییر
بدهی های دولت	۱۲،۴۷۶،۱۳۸	۱۱،۶۲۴،۸۵۶	۷،۳٪
مطالبات دولت	۵،۹۱۴،۲۹۵	۴،۳۷۵،۱۷۸	۳۵،۲٪
مازاد بدهی ها بر مطالبات دولت	۶،۵۶۱،۸۴۳	۷،۲۴۹،۶۷۸	-۹،۵٪
بدهی های شرکت های دولتی	۱۸،۹۰۶،۶۴۳	۱۶،۶۹۰،۰۲۷	۱۳،۳٪
مطالبات شرکت های دولتی	۲۳،۳۸۲،۴۷۵	۱۱،۰۵۹،۷۶۳	۱۱۱،۴٪
مازاد بدهی ها بر مطالبات شرکت های دولتی	(۴،۴۷۵،۸۳۱)	۵،۶۳۰،۲۶۳	-۱۷۹،۵٪

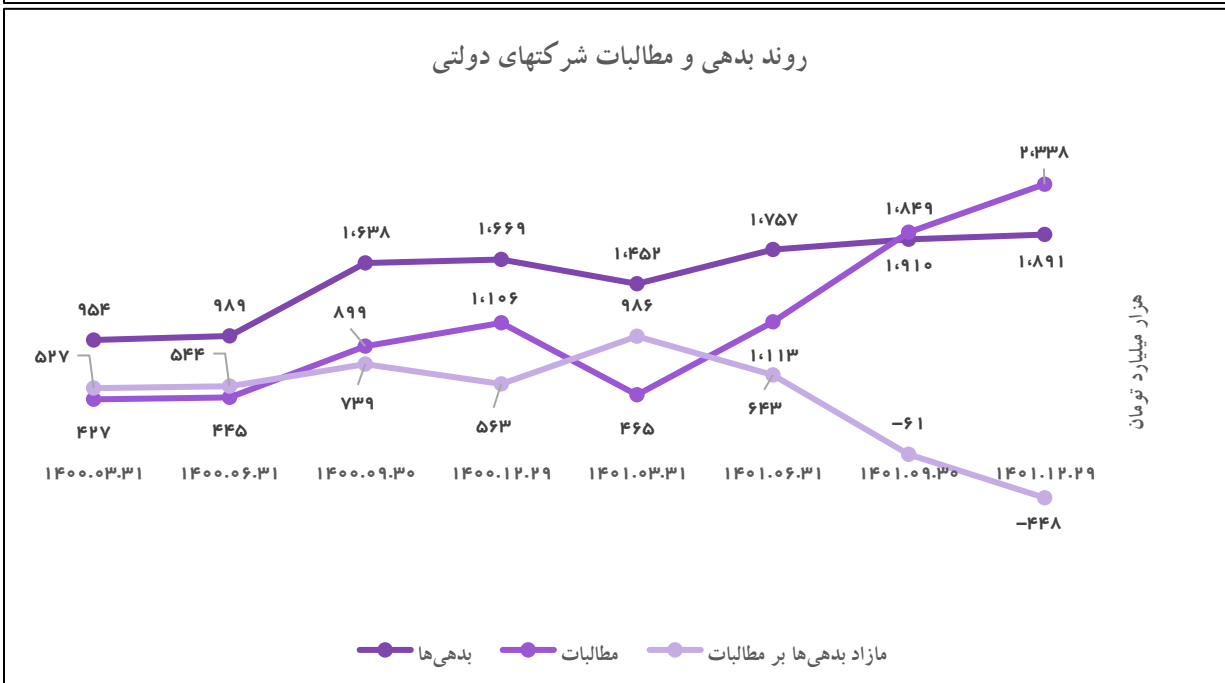
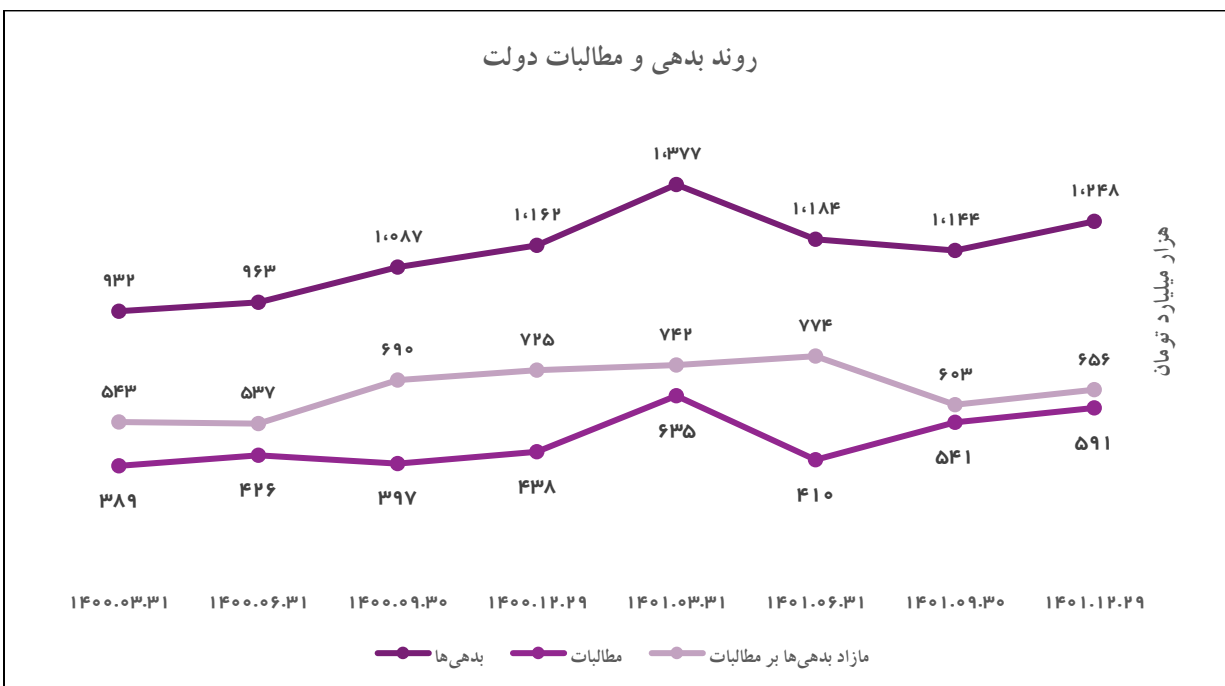
همچنین نمای کلی سهم بدهی و مطالبات دولت و شرکت های دولتی را می توان در نمودار ذیل مشاهده نمود:

نمودار شماره ۱ وضعیت بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی در پایان سال ۱۴۰۱ (هزار میلیارد تومان)



مجموع بدهی ها و مطالبات دولت نسبت به اسفند ماه ۱۴۰۰ به ترتیب معادل ۷,۳ درصد (به میزان ۸۵,۱۲۸ میلیارد تومان) و ۳۵,۲ درصد (به میزان ۱۵۳,۹۱۲ میلیارد تومان) افزایش داشته است. همچنین مجموع بدهی ها و مطالبات شرکت های دولتی (از محل منابع داخلی) نسبت به دوره قبل، به ترتیب معادل ۱۳,۳ درصد (به میزان ۲۲۱,۶۶۲ میلیارد تومان) و ۱۱۱,۴ درصد (به میزان ۱,۲۳۲,۲۷۱ میلیارد تومان) افزایش داشته است.

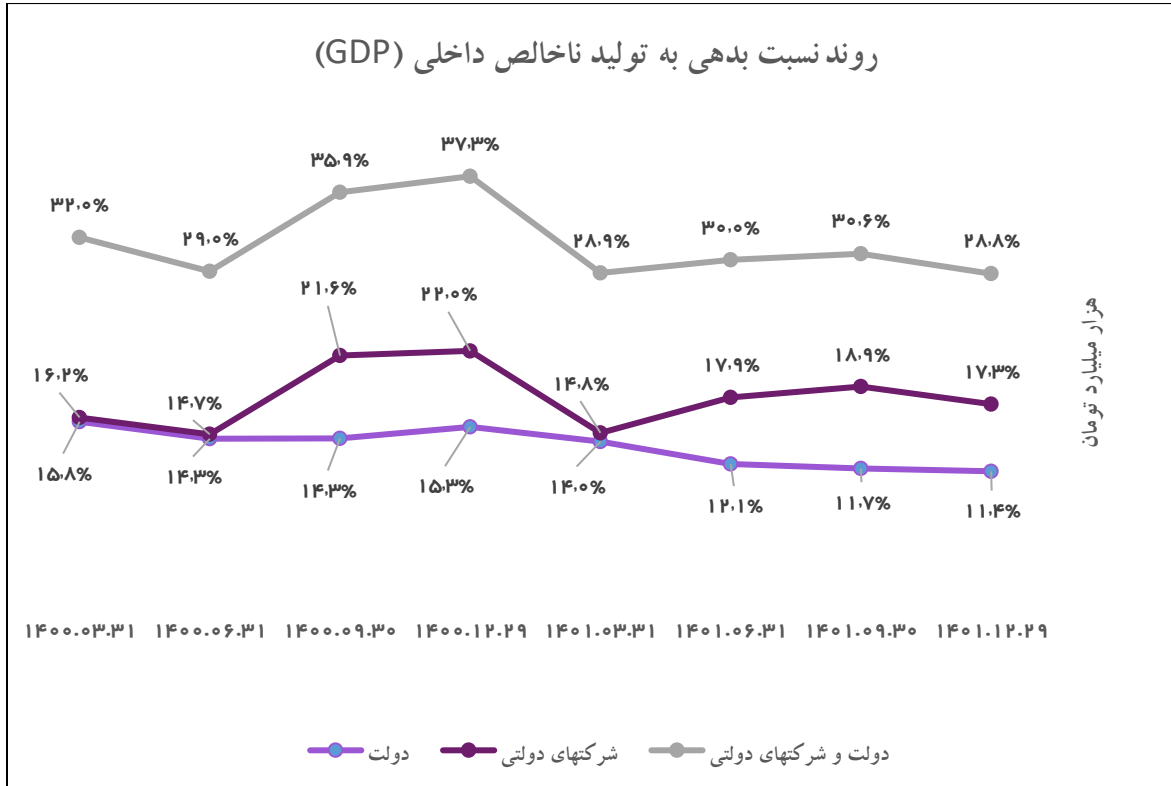
روند بدهی ها و مطالبات دولت و شرکتهای دولتی به شرح نمودار ذیل می باشد:
نمودار شماره ۲ روند بدهی ها و مطالبات دولت و شرکتهای دولتی



همانگونه که ملاحظه می شود مطالبات شرکتهای دولتی از بدهی های شرکتهای مذکور پیشی گرفته است.

روند فصلی نسبت بدهی (دولت و شرکتهای دولتی) به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۴۰۱ به شرح نمودار ذیل می باشد:

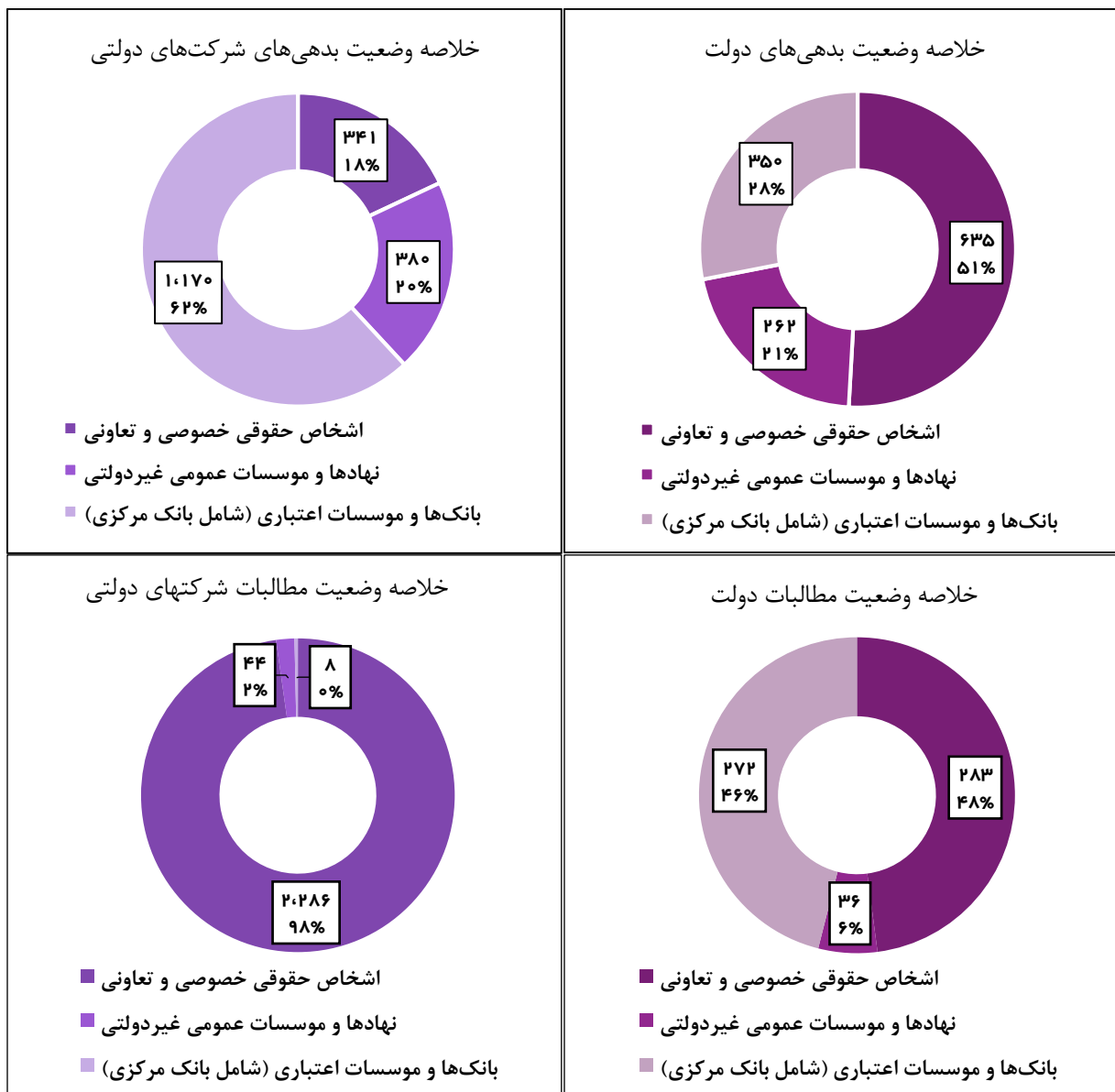
نمودار شماره ۳ روند نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی (GDP)



یکی از شاخصه های اصلی پایداری بدهی های بخش عمومی، حفظ شاخص نسبت بدهی بخش عمومی به تولید ناخالص داخلی در یک سطح مشخص می باشد. در شرایط اضطرار و متناسب با نیاز تامین مالی دولت، ممکن است شاخص یاد شده با توجه به تامین منابع مالی دولت افزایش یابد که در نتیجه می باید در راستای بازگشت شاخص یاد شده به محدوده پایداری تدابیری اتخاذ شود. همانگونه که ملاحظه می شود شاخص مذکور در محدوده ۲۵ الی ۳۵ درصد حفظ شده است.

خلاصه وضعیت بدهی و مطالبات دولت و شرکت های دولتی در ۱۴۰۱/۱۲/۲۹ به تفکیک طبقات مندرج در قانون رفع موانع تولید به شرح نمودارهای ذیل قابل مشاهده می باشد:

نمودار شماره ۴ 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 بدهی های سیال دولت و بازار اوراق بهادار اسلامی

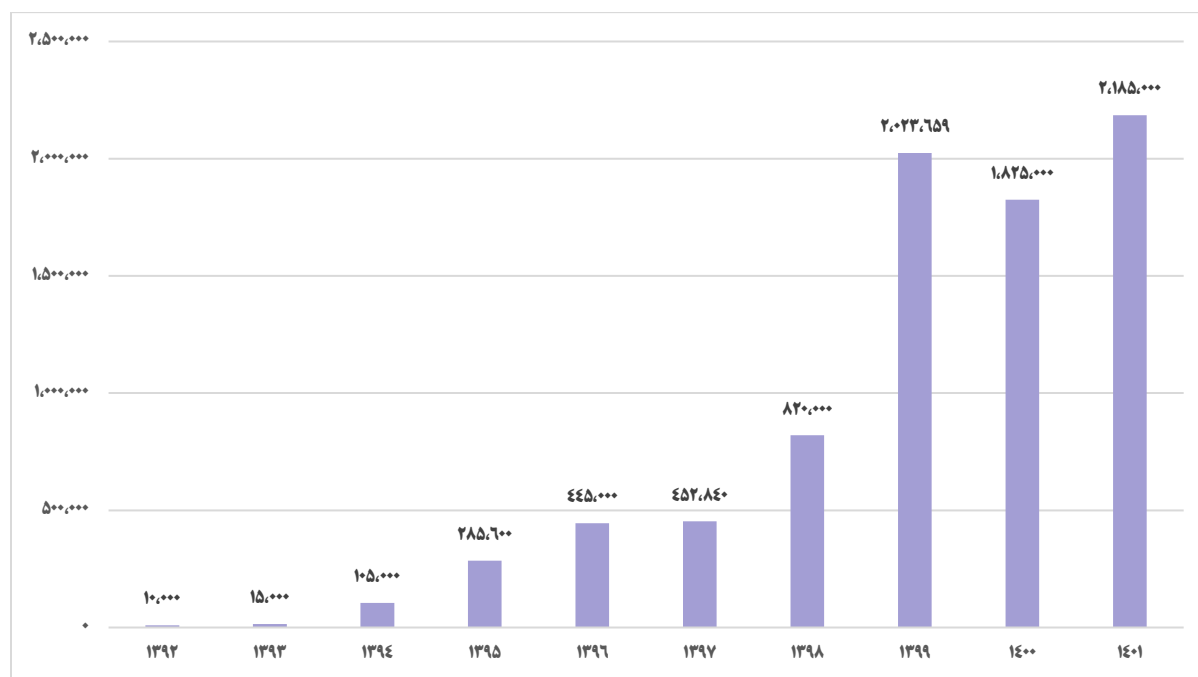


۲,۱ عملکرد بازار اوراق مالی اسلامی (بدهی های سیال)

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 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 برنامه انتشار 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 ۵ روند تاریخی انتشار اوراق مالی اسلامی طی سال های اخیر (مبالغ به میلیارد ریال)



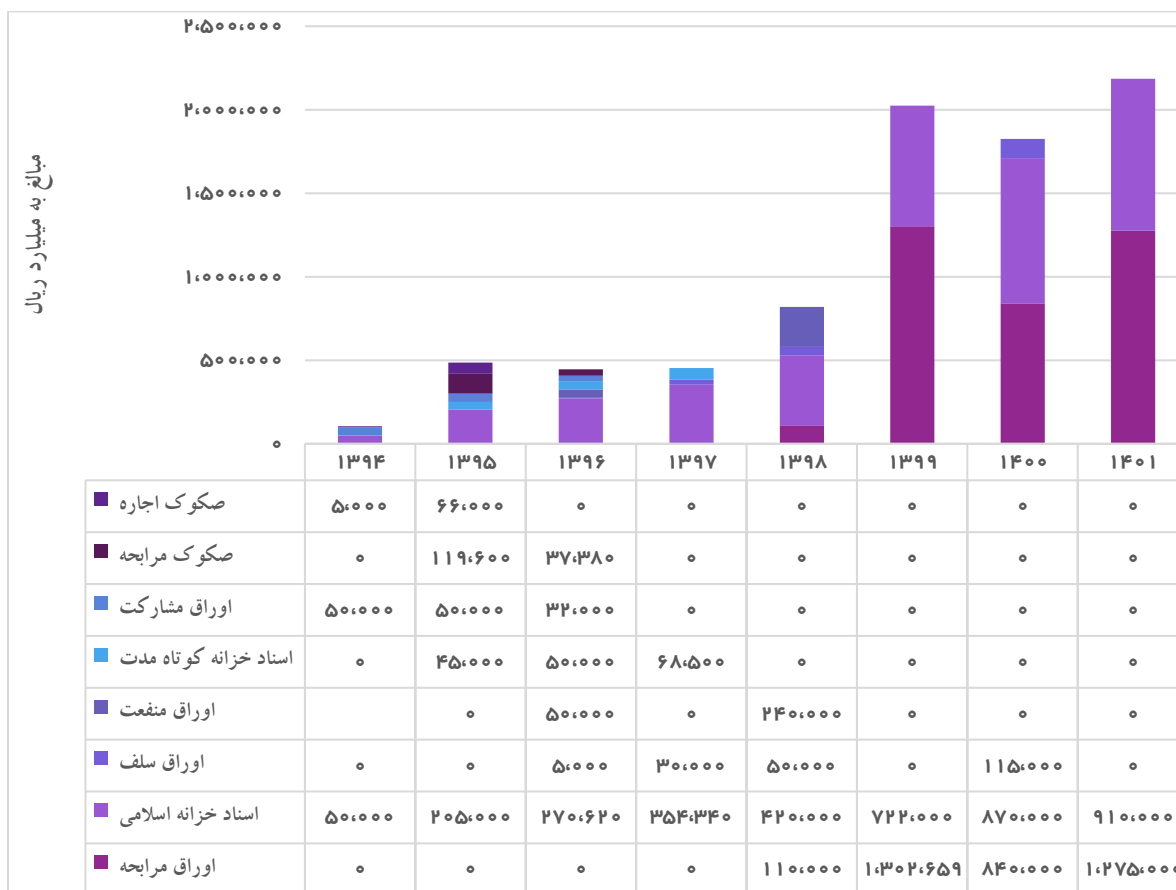
۲,۱,۲ تحلیل روند مبلغ اوراق منتشره به تفکیک نوع اوراق

لازم به ذکر است طی سال های ۱۳۹۵ الی ۱۳۹۶ مرکز تلاش نمود از ابزارهای متنوع تامین مالی برای تامین 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 در قبال 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. 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 ۱۴۰۱ نیز ادامه یافته است. لازم به ذکر است که از زمان تاسیس مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت تا انتهای سال ۱۴۰۱، مبلغ ۸٫۳۴۳٫۰۹۹ میلیارد ریال انواع اوراق منتشر شده است که به شرح نمودار ذیل ارایه می شود:

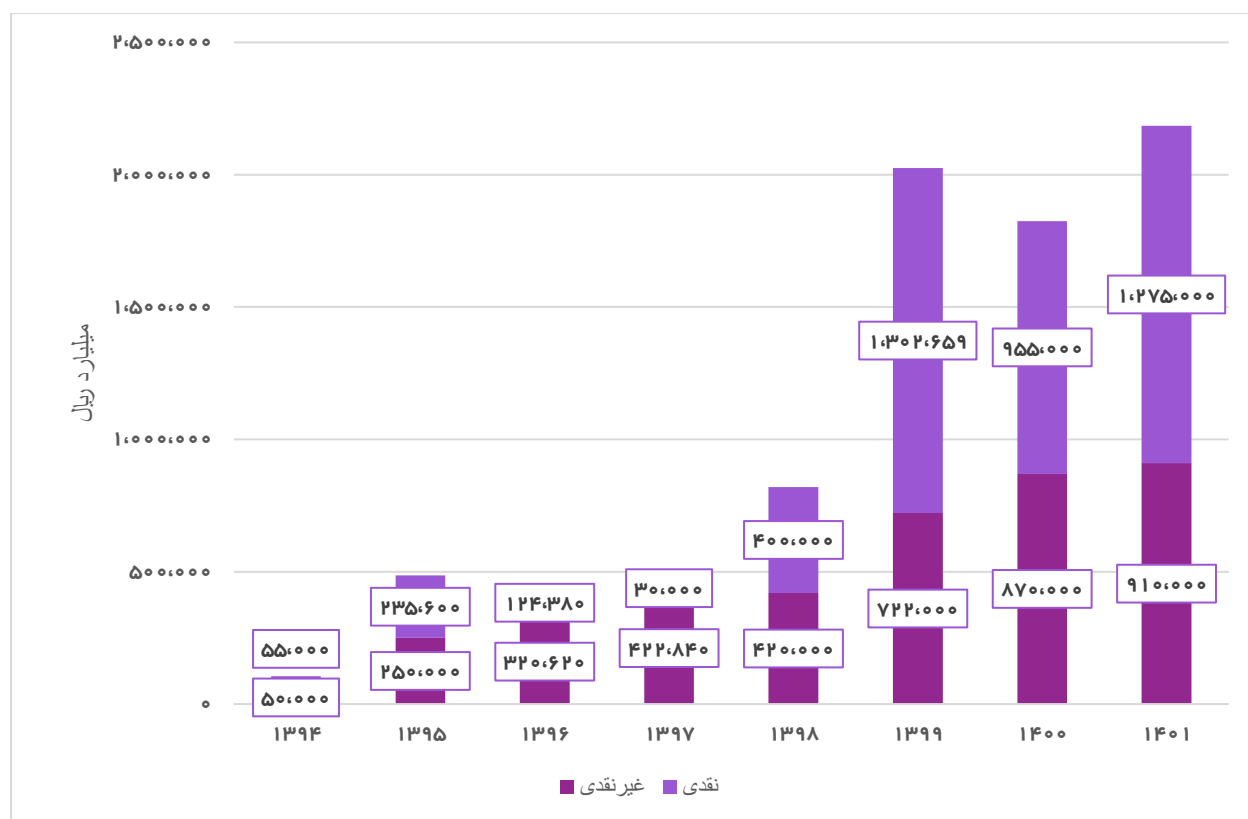
نمودار شماره ۶ روند مبلغ اوراق منتشره به تفکیک نوع اوراق مالی اسلامی (مبالغ به میلیارد ریال)



۲,۱,۳ مبلغ اوراق منتشره به تفکیک ماهیت انتشار

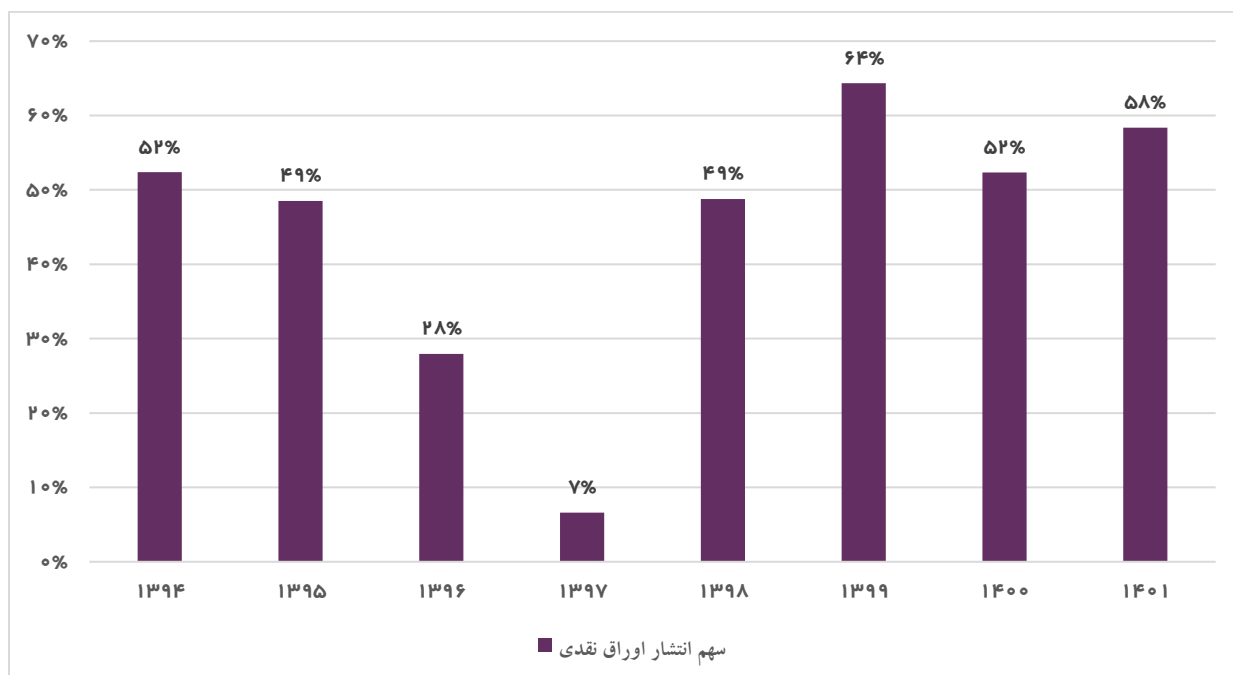
اوراق بهادار دولتی از منظر نوع انتشار به دو دسته نقدی و غیرنقدی (تحویل به طلبکار) تقسیم بندی می شوند. همانطور که در بخش قبلی ذکر شد اوراق غیرنقدی در قبال بدهی های دولت به پیمانکاران یا طلبکاران طرف حساب دولت واگذار می شود. بدیهی است اینگونه اوراق منجر به جریان نقدی در خزانه نخواهد شد. اسناد خزانه اسلامی 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 خزانه داری کل کشور واریز می شود.

نمودار شماره ۷ مبلغ اوراق منتشره به تفکیک ماهیت انتشار (مبالغ به میلیارد ریال)



در سال ۱۴۰۱ و متناسب با نیاز تامین منابع مالی دولت توسط خزانه داری کل کشور، حدود ۵۸ درصد انتشار اوراق به صورت نقدی و با استفاده از ابزار اوراق مرابحه عام انجام شد. مهمترین فرایند تامین مالی اوراق به صورت نقدی، حراج اوراق مرابحه 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 ۸ سهم انتشار اوراق نقدی از مجموع انتشار اوراق مالی اسلامی منتشره خزانه داری کل کشور



۲,۲ عملکرد انتشار اوراق مالی اسلامی در سال ۱۴۰۱

علاوه بر ظرفیت ۱۰۳۰۰۰ میلیارد ریال تامین منابع مالی از طریق انتشار اوراق در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، مقرر شد مبلغ ۷۵۰۰۰۰ میلیارد ریال از محل مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی، مبلغ ۲۸۰۰۰۰ میلیارد ریال از محل قانون الحاق یک جزء به بند (ه) تبصره ۷ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و همچنین مبلغ ۱۵۰۰۰۰ هزار میلیارد ریال از محل جزء ۴ بند (ط) قانون اصلاح تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نیز به ظرفیت انتشار اوراق در سال گذشته اضافه شود. عملکرد انتشار در سال ۱۴۰۱ به شرح جدول ذیل می باشد:

جدول شماره ۲ عملکرد انتشار اوراق بهادار در سال ۱۴۰۱ (میلیارد ریال)

مستند قانونی	مبلغ مصوب	ماهیت انتشار	نوع اوراق	میزان انتشار	واریزی نقدی به حساب خزانه
بند (ب) تبصره (۵) بند (ل) تبصره (۵) جزء ۱ بند (ط) تبصره (۵) جزء ۲ بند (ط) تبصره (۵) جزء ۳ بند (ط) تبصره (۵)	۸۶۰,۰۰۰	نقدی	اوراق مرابحه عام	۳۶۰,۰۰۰	-
	۱۰۰,۰۰۰			۵۰۰,۰۰۰	۴۹۱,۵۲۵
	۳۰,۰۰۰			۱۰۰,۰۰۰	۹۲,۱۹۷
	۲۰,۰۰۰			۱۵,۰۰۰	۱۴,۰۳۰
	۲۰,۰۰۰			۲۰,۰۰۰	۱۸,۸۷۲
	۲۰,۰۰۰			۱۰,۰۰۰	۹,۵۴۲

جمع ظرفیت انتشار از محل قانون بودجه	۱,۰۳۰,۰۰۰	جمع از محل قانون بودجه		۱,۰۰۵,۰۰۰	۶۲۶,۱۶۶
مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی ۱۴۰۱/۲/۲۸	۱۵۰,۰۰۰	غیرنقدی	اسناد خزانه اسلامی	۱۵۰,۰۰۰	-
قانون الحاق یک جزء به بند (هـ) تبصره ۷ قانون بودجه	۲۸۰,۰۰۰	نقدی	اوراق مراحه عام	۱۸۰,۰۰۰	۱۶۹,۸۵۳
		غیرنقدی	اسناد خزانه اسلامی	۱۰۰,۰۰۰	-
جزء (۴) بند (ط) قانون اصلاح تبصره ۵ قانون بودجه	۱۵۰,۰۰۰	غیرنقدی	اسناد خزانه اسلامی	۱۵۰,۰۰۰	-
مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی ۱۴۰۱/۱۰/۱۰	۶۰۰,۰۰۰	نقدی	اوراق مراحه عام	۴۵۰,۰۰۰	۴۰۴,۹۸۱
		غیرنقدی	اسناد خزانه اسلامی	۱۵۰,۰۰۰	-
جمع ظرفیت انتشار از اصلاحیه و مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی	۱,۱۸۰,۰۰۰	جمع از محل اصلاحیه قانون و مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی		۱,۱۸۰,۰۰۰	۵۷۴,۸۳۴
جمع کل ظرفیت انتشار در سال ۱۴۰۱	۲,۲۱۰,۰۰۰	جمع کل انتشارهای انجام شده		۲,۱۸۵,۰۰۰	۱,۲۰۱,۰۰۰

لازم به ذکر است به استناد تبصره (۲) ماده (۲) آیین نامه اجرایی بندهای (الف)، (ب)، (ج)، (د)، (هـ)، (و)، (ط)، (ی)، (ک) و (ل) تبصره (۵) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور موضوع تصویب نامه هیأت محترم وزیران به شماره ۱۵۵۳۲/ت/۵۹۷۷۹هـ— مورخ ۱۴۰۱/۰۲/۰۴ «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 شیوهنامه‌ای بود که توسط وزارت با هماهنگی سازمان برنامه و بانک مرکزی تهیه می شود. تا تهیه و ابلاغ شیوهنامه مذکور، اقدام بر اساس شیوهنامه اجرایی عرضه اولیه و معاملات ثانویه اوراق بهادار دولتی مورد استفاده در سال ۱۳۹۹، مجاز است.» ضمن اینکه کارگروه موضوع جزء (۱) بند (هـ) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور نیز در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۲/۲۵ استفاده از شیوهنامه مذکور را برای انتشار/ حراج اوراق در سال ۱۴۰۱ صادر نمود. با عنایت به موارد فوق اولین حراج اوراق مالی اسلامی در هفته اول خردادماه سال ۱۴۰۱ 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 صندوق های سرمایه گذاری با درآمد ثابت و شرکت های تامین سرمایه و... از طریق سامانه معاملاتی شرکت فرابورس ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۳ برگزار شد.

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

بررسی عملکرد ۴۳ هفته حراج اوراق در سال ۱۴۰۱ 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 بوده‌اند. ضمن اینکه به علت عدم پیش‌بینی دقیق از مجموع دریافتی‌ها و پرداختی‌های سالانه دولت به تفکیک ماه و تعیین مبلغ مورد نیاز برای تامین از محل انتشار اوراق (به تفکیک اوراق نقدی و غیرنقدی) توسط سازمان برنامه و بودجه کشور به عنوان متولی اصلی بودجه و صدور تخصیص، شاهد یک انحراف حدود ۱۰۴ درصدی در عملکرد بودجه سال ۱۴۰۱ بوده‌ایم. ظرفیت اولیه انتشار اوراق مالی اسلامی به منظور پوشش هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر دولت از مبلغ ۱۰۳۰۰۰۰ ریال در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور به مبلغ ۲۱۱۰۰۰۰ ریال براساس اصلاحات قانون بودجه و همچنین مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی افزایش یافت. ضمن اینکه از بین افزایش‌های یادشده، ۶۵۰۰۰۰ ریال آن (حدود ۳۱ درصد کل ظرفیت انتشار اوراق) در هفته‌های پایانی سال اتفاق افتاد.

لازم به ذکر است در بعضی از هفته‌ها به علت فروش کم اوراق مابجه عام به علل مختلف از جمله نوسانات شدید نرخ بازدهی اوراق مالی اسلامی در بازار بدهی به خصوص پس از صدور مجوز اوراق گام، به ناچار از ظرفیت انتشار اوراق غیر نقدی (اسناد خزانه اسلامی) استفاده شد.

ارزیابی روند حراج در سال ۱۴۰۱ 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 ننموده‌اند. شایان ذکر است براساس مبالغ مندرج در جدول ذیل، حدود ۲۴ درصد فروش نقدی اوراق مالی اسلامی دولت در بازار پول و حدود ۷۴ درصد آن در بازار سرمایه انجام شده است.

جدول شماره ۳ گزارش حراج هفتگی اوراق مالی اسلامی در سال ۱۴۰۱ (مبالغ به میلیارد ریال)

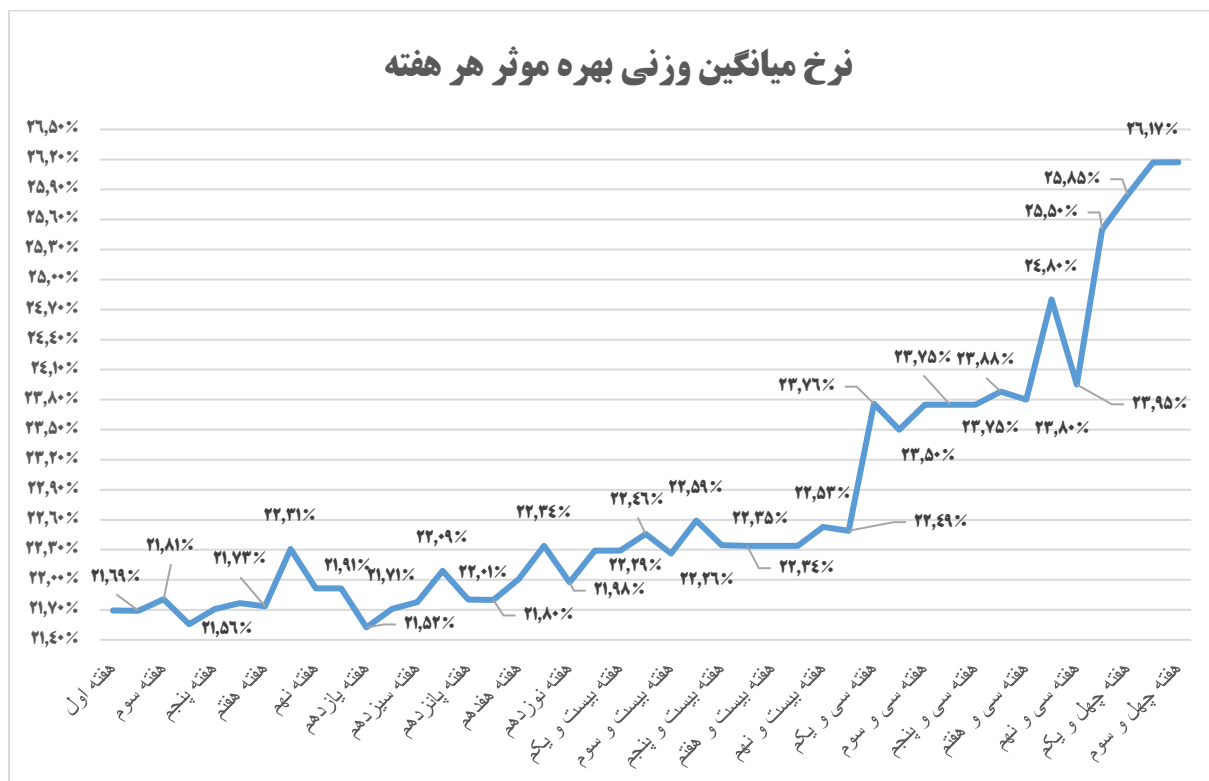
جمع کل	اوراق غیر نقدی اسناد خزانه اسلامی	اوراق نقدی				تاریخ فروش نقدی	شرح
		جمع	بازار سرمایه	بازار پول	نرخ میانگین وزنی بهره موثر هر هفته		
۱۵۰۰۰۰۰۰۰۰	۱۵۰۰۰۰۰۰۰۰	.	.	.	۰،۰۰٪	انتشار اوراق مالی اسلامی از ابتدای سال ۱۴۰۱/۰۳/۰۳ تا ۱۴۰۱/۰۳/۰۳	
۳۲،۶۸۸،۲۹۴	.	۳۲،۶۸۸،۲۹۴	۲۹،۷۰۴،۳۹۴	۲،۹۸۳،۹۰۰	۲۱،۶۹٪	۱۴۰۱/۰۳/۰۳	هفته اول
۳۰،۰۶۲،۸۰۹	.	۳۰،۰۶۲،۸۰۹	۱۲،۱۷۶،۴۶۶	۱۷،۸۸۶،۳۴۳	۲۱،۶۹٪	۱۴۰۱/۰۳/۱۰	هفته دوم
۲۷،۵۴۶،۳۱۰	.	۲۷،۵۴۶،۳۱۰	۱۶،۹۲۵،۰۷۶	۱۰،۶۲۱،۲۳۴	۲۱،۸۱٪	۱۴۰۱/۰۳/۱۸	هفته سوم
۲۱،۲۷۰،۴۰۱	.	۲۱،۲۷۰،۴۰۱	۸،۵۹۸،۰۰۱	۱۲،۶۷۲،۴۰۰	۲۱،۵۶٪	۱۴۰۱/۰۳/۲۴	هفته چهارم
۱۹،۵۷۱،۹۲۳	.	۱۹،۵۷۱،۹۲۳	۹،۸۱۸،۱۲۳	۹،۷۵۳،۸۰۰	۲۱،۷۱٪	۱۴۰۱/۰۳/۳۱	هفته پنجم
۲۸،۶۸۳،۰۶۴	.	۲۸،۶۸۳،۰۶۴	۱۵،۹۹۷،۴۰۴	۱۲،۶۸۵،۶۶۰	۲۱،۷۷٪	۱۴۰۱/۰۴/۰۷	هفته ششم
۳۲،۴۶۴،۴۰۹	.	۳۲،۴۶۴،۴۰۹	۲۵،۶۳۱،۴۲۹	۶،۸۳۲،۹۸۰	۲۱،۷۳٪	۱۴۰۱/۰۴/۱۵	هفته هفتم
۲۲،۰۰۰،۰۰۰	.	۲۲،۰۰۰،۰۰۰	۲۲،۰۰۰،۰۰۰	.	۲۲،۸۰٪	۱۴۰۱/۰۴/۱۸	هفته هشتم
۱۵۴،۸۷۰،۰۷۱	۱۵۰،۰۰۰،۰۰۰	۴،۸۷۰،۰۷۱	۴،۸۷۰،۰۷۱	.	۲۱،۸۲٪	۱۴۰۱/۰۴/۲۱	هفته هشتم
۸،۲۹۲،۶۸۵	.	۸،۲۹۲،۶۸۵	۸،۲۹۲،۶۸۵	.	۲۱،۹۱٪	۱۴۰۱/۰۴/۲۸	هفته نهم

۴,۶۲۹,۳۶۸	.	۴,۶۲۹,۳۶۸	۴,۶۲۹,۳۶۸	.	۲۱,۹۱٪	۱۴۰/۱/۵/۰۴	هفته دهم
۳۲,۰۴۰,۲۶۸	.	۳۲,۰۴۰,۲۶۸	۱,۵۰۱,۸۵۷	۳۰,۵۳۸,۴۱۱	۲۱,۵۲٪	۱۴۰/۱/۵/۱۱	هفته یازدهم
۵۱,۶۶۷,۰۴۲	۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۱,۶۶۷,۰۴۲	۱,۶۶۷,۰۴۲	.	۲۱,۷۱٪	۱۴۰/۱/۵/۱۹	هفته دوازدهم
۳۶,۲۸۶,۰۱۸	.	۳۶,۲۸۶,۰۱۸	۲۶,۰۳۸,۰۱۸	۱۰,۲۴۸,۰۰۰	۲۱,۷۸٪	۱۴۰/۱/۵/۲۵	هفته سیزدهم
۳۶,۵۸۳,۷۸۲	.	۳۶,۵۸۳,۷۸۲	۳۱,۵۰۵,۸۷۸	۵,۰۷۷,۹۰۴	۲۲,۰۹٪	۱۴۰/۱/۶/۰۱	هفته چهاردهم
۲۲,۹۹۳,۲۵۴	.	۲۲,۹۹۳,۲۵۴	۱۴,۳۲۵,۴۶۳	۸,۶۶۷,۷۹۱	۲۱,۸۰٪	۱۴۰/۱/۶/۰۸	هفته پانزدهم
۱۲,۹۹۱,۶۶۵	.	۱۲,۹۹۱,۶۶۵	۶,۱۹۹,۶۱۵	۶,۷۹۲,۰۵۰	۲۱,۸۰٪	۱۴۰/۱/۶/۱۵	هفته شانزدهم
۲۲,۸۳۳,۷۷۴	.	۲۲,۸۳۳,۷۷۴	۷,۰۱۵,۷۳۷	۱۵,۸۱۸,۰۳۷	۲۲,۰۱٪	۱۴۰/۱/۶/۲۲	هفته هفدهم
۲۵,۰۰۰,۰۰۰	.	۲۵,۰۰۰,۰۰۰	۲۵,۰۰۰,۰۰۰	.	۲۲,۷۰٪	۱۴۰/۱/۶/۲۷	هفته هجدهم
۲۵,۲۷۱,۵۹۵	.	۲۵,۲۷۱,۵۹۵	۲۰,۲۵,۴۳۵	۲۳,۲۴۶,۱۶۰	۲۱,۶۲٪	۱۴۰/۱/۶/۲۹	هفته هجدهم
۵۵,۰۰۰,۰۰۰	.	۵۵,۰۰۰,۰۰۰	۵۵,۰۰۰,۰۰۰	.	۲۲,۷۰٪	۱۴۰/۱/۶/۳۰	هفته هجدهم
۲۸۳,۶۷۴	.	۲۸۳,۶۷۴	۲۸۳,۶۷۴	.	۲۱,۹۸٪	۱۴۰/۱/۷/۰۶	هفته نوزدهم
۲,۲۸۹,۹۹۴	.	۲,۲۸۹,۹۹۴	۲,۲۸۹,۹۹۴	.	۲۲,۲۹٪	۱۴۰/۱/۷/۱۲	هفته بیستم
۹۳۸,۰۱	.	۹۳۸,۰۱	۹۳۸,۰۱	.	۲۲,۲۹٪	۱۴۰/۱/۷/۱۹	هفته بیست و یکم
۲۳,۰۰۰,۰۰۰	.	۲۳,۰۰۰,۰۰۰	۲۳,۰۰۰,۰۰۰	.	۲۲,۷۰٪	۱۴۰/۱/۷/۲۵	هفته بیست و دوم
۱,۸۸۵,۱۰۵	.	۱,۸۸۵,۱۰۵	۱,۸۸۵,۱۰۵	.	۲۲,۲۲٪	۱۴۰/۱/۷/۲۶	هفته بیست و دوم
۷,۸۳۲,۴۷۳	.	۷,۸۳۲,۴۷۳	۷,۸۳۲,۴۷۳	.	۲۲,۲۶٪	۱۴۰/۱/۸/۰۳	هفته بیست و سوم
۳۷,۸۴۸,۶۰۶	.	۳۷,۸۴۸,۶۰۶	۳۷,۸۴۸,۶۰۶	.	۲۲,۳۲٪	۱۴۰/۱/۸/۱۰	هفته بیست و چهارم
۱۵,۰۰۰,۰۰۰	.	۱۵,۰۰۰,۰۰۰	۱۵,۰۰۰,۰۰۰	.	۲۲,۸۷٪	۱۴۰/۱/۸/۱۱	هفته بیست و چهارم
۱۵,۷۵۸,۵۵۳	.	۱۵,۷۵۸,۵۵۳	۱۵,۲۷۸,۹۰۸	۴۷۹,۶۴۵	۲۲,۳۵٪	۱۴۰/۱/۸/۱۷	هفته بیست و پنجم
۱۰,۶۲۳,۱۵۸	.	۱۰,۶۲۳,۱۵۸	۱۰,۶۲۳,۱۵۸	.	۲۲,۳۴٪	۱۴۰/۱/۸/۲۴	هفته بیست و ششم
.	.	.	.	.	۲۲,۳۴٪	۱۴۰/۱/۹/۰۱	هفته بیست و هفتم
.	.	.	.	.	۲۲,۳۴٪	۱۴۰/۱/۹/۰۸	هفته بیست و هشتم
۵,۵۴۸,۸۸۷	.	۵,۵۴۸,۸۸۷	.	۵,۵۴۸,۸۸۷	۲۲,۵۳٪	۱۴۰/۱/۹/۱۵	هفته بیست و نهم
۳۶	.	۳۶	۳۶	.	۲۲,۴۹٪	۱۴۰/۱/۹/۲۲	هفته سی ام
۳۲,۲۴۴,۰۹۹	.	۳۲,۲۴۴,۰۹۹	۱۵	۳۲,۲۴۴,۰۸۴	۲۳,۷۶٪	۱۴۰/۱/۹/۲۹	هفته سی و یکم
۵۳	.	۵۳	۵۳	.	۲۳,۵۰٪	۱۴۰/۱/۱۰/۰۷	هفته سی و دوم
۱۰,۱۱۷,۳۳۲	.	۱۰,۱۱۷,۳۳۲	.	۱۰,۱۱۷,۳۳۲	۲۳,۷۵٪	۱۴۰/۱/۱۰/۱۳	هفته سی و سوم
.	.	.	.	.	۲۳,۷۵٪	۱۴۰/۱/۱۰/۲۰	هفته سی و چهارم
۵,۶۲۸,۷۹۱	.	۵,۶۲۸,۷۹۱	۱۱	۵,۶۲۸,۷۸۰	۲۳,۷۵٪	۱۴۰/۱/۱۰/۲۷	هفته سی و پنجم
۴۵	.	۴۵	۴۵	.	۲۳,۸۸٪	۱۴۰/۱/۱۱/۰۴	هفته سی و ششم
۳,۷۵۵,۲۰۰	.	۳,۷۵۵,۲۰۰	.	۳,۷۵۵,۲۰۰	۲۳,۸۰٪	۱۴۰/۱/۱۱/۱۰	هفته سی و هفتم
۲۰,۰۰۰,۰۰۰	.	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	.	۲۴,۸۰٪	۱۴۰/۱/۱۱/۱۹	هفته سی و هشتم
۲۲,۹۶۳	.	۲۲,۹۶۳	۲۲,۹۶۳	.	۲۳,۹۵٪	۱۴۰/۱/۱۱/۲۵	هفته سی و نهم
۹,۴۲۴,۱۰۰	.	۹,۴۲۴,۱۰۰	۴,۷۱۲,۰۵۰	۴,۷۱۲,۰۵۰	۲۵,۵۰٪	۱۴۰/۱/۱۲/۰۲	هفته چهلم
۳۷,۳۷۰,۹۷۹	.	۳۷,۳۷۰,۹۷۹	۳۶,۷۲۶,۹۵۱	۶۴۴,۰۲۸	۲۵,۸۵٪	۱۴۰/۱/۱۲/۰۹	هفته چهل و یکم
۴۱۵,۴۷۶,۵۷۷	۴۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۵,۴۷۶,۵۷۷	۵,۴۷۶,۵۷۷	.	۲۶,۱۷٪	۱۴۰/۱/۱۲/۱۶	هفته چهل و دوم
۱۷۲,۵۳۷,۸۷۱	.	۱۷۲,۵۳۷,۸۷۱	۱۵۴,۱۴۷,۱۱۲	۱۸,۳۹۰,۷۵۹	۲۵,۹۰٪	۱۴۰/۱/۱۲/۲۳	هفته چهل و سوم
۷۳,۱۴۶,۳۴۲	.	۷۳,۱۴۶,۳۴۲	۷۳,۱۴۶,۳۴۲	.	۲۶,۰۷٪	۱۴۰/۱/۱۲/۲۴	هفته چهل و سوم
۲۰,۰۰۰,۰۰۰	.	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	.	۲۶,۵۰٪	۱۴۰/۱/۱۲/۲۴	هفته چهل و سوم
۱۴۶,۶۷۸,۳۶۸	.	۱۴۶,۶۷۸,۳۶۸	۱۴۶,۶۷۸,۳۶۸	.	۲۶,۲۰٪	۱۴۰/۱/۱۲/۲۷	هفته چهل و سوم
۱۸۶,۳۱۶,۴۷۷	۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۶,۳۱۶,۴۷۷	.	۳۶,۳۱۶,۴۷۷	۲۶,۲۰٪	۱۴۰/۱/۱۲/۱۶	هفته چهل و سوم
۲,۱۰۵,۶۳۰,۰۲۱۶	۹۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۱,۱۹۵,۶۳۰,۰۲۱۶	۹۰۳,۹۶۸,۳۰۵	۲۹۱,۶۶۱,۹۱۱			جمع کل انتشار / عرضه اوراق

ضمناً نمودار صفحات بعد و وضعیت عرضه اولیه اوراق بدهی دولت بر اساس حجم عرضه و فروش، میزان فروش نهایی اوراق و وضعیت حراج هفتگی اوراق مالی اسلامی به تفکیک خریداران (بازار پول و بازار سرمایه)، متوسط نرخ سود موثر اوراق مالی اسلامی فروخته شده و سهم بازارهای پول و سرمایه در جذب اوراق مالی اسلامی در بازار اولیه بابت فروش های هفتگی اوراق در سال ۱۴۰۱ نشان داده می شود.



نمودار شماره ۱۱ متوسط نرخ سود موثر اوراق منتشره در فروش های هفتگی



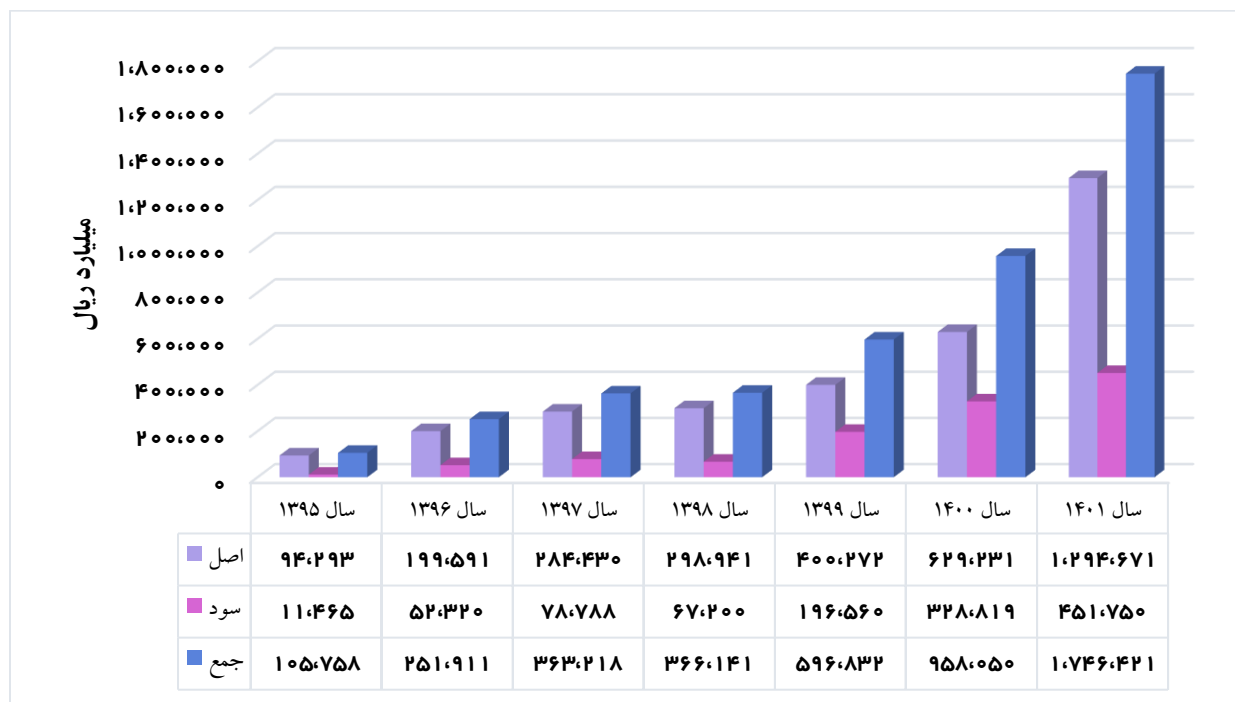
نمودار شماره ۱۲ سهم بازارهای پول و سرمایه در جذب اوراق مالی اسلامی در بازار اولیه



۲,۳ عملکرد تسویه اصل و فرع اوراق بهادار دولتی

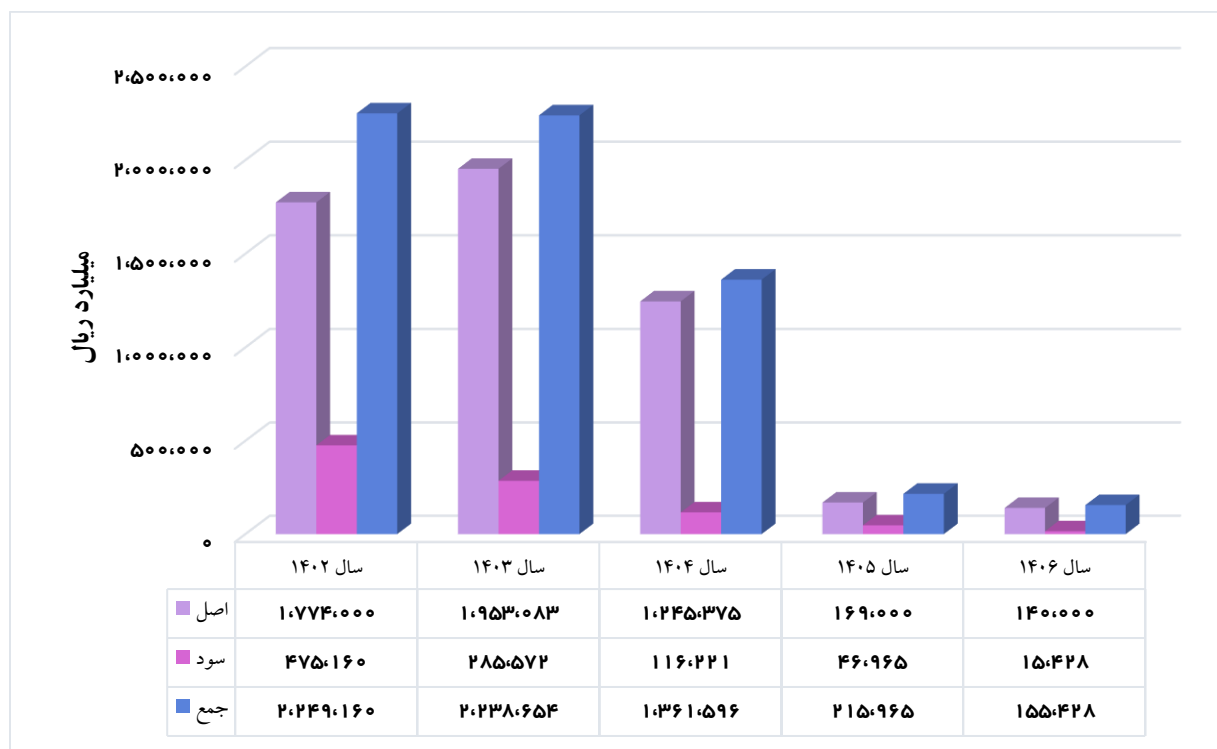
با توجه به انتشارهای انجام شده طی سال ۱۴۰۱، تسویه بموقع تعهدات ناشی از آن بیش از پیش حائز اهمیت می باشد. در تعیین سررسیدهای اوراق منتشره همواره سعی می شود با توزیع مناسب ماه های سررسید، بار مالی قابل توجهی بر خزانه داری کل کشور تحمیل نشود. اعتبارات مورد نیاز برای تسویه اصل و سود اوراق دولتی به شرح نمودار ذیل می باشد.

نمودار شماره ۱۳ عملکرد تسویه اصل و فرع اوراق مالی اسلامی در سنوات گذشته



همانگونه که در جدول ذیل مشاهده می شود رقم موردنیاز برای تسویه اصل و سود اوراق در سال ۱۴۰۲ به مبلغ ۲۲۴,۹۱۶ میلیارد تومان می باشد. بدیهی است در فرایند بررسی تحلیل پایداری بدهی ها، منابع لازم برای بازپرداخت اصل (در قالب ردیف های تملک دارایی های مالی) و بازپرداخت فرع (در قالب ردیف های اعتبارات هزینه ای) در بودجه سنوات آتی دیده شده و لزوم غلتاندن بدهی ها مازاد بر منابع نقدی بودجه محاسبه می شود. از این منظر به تناسب تشدید نیاز به غلتاندن بدهی ها، پویایی های لازم برای برآورد تغییرات نرخ تامین مالی حسب شناخت موجود از بازار انجام می شود.

نمودار شماره ۱۴ 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 ۱۴۰۶، مبلغ ۶,۲۲۰,۸۰۴ میلیارد ریال (شامل ۵,۲۸۱,۴۵۸ میلیارد ریال بابت اصل و مبلغ ۹۳۹,۳۴۷ 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

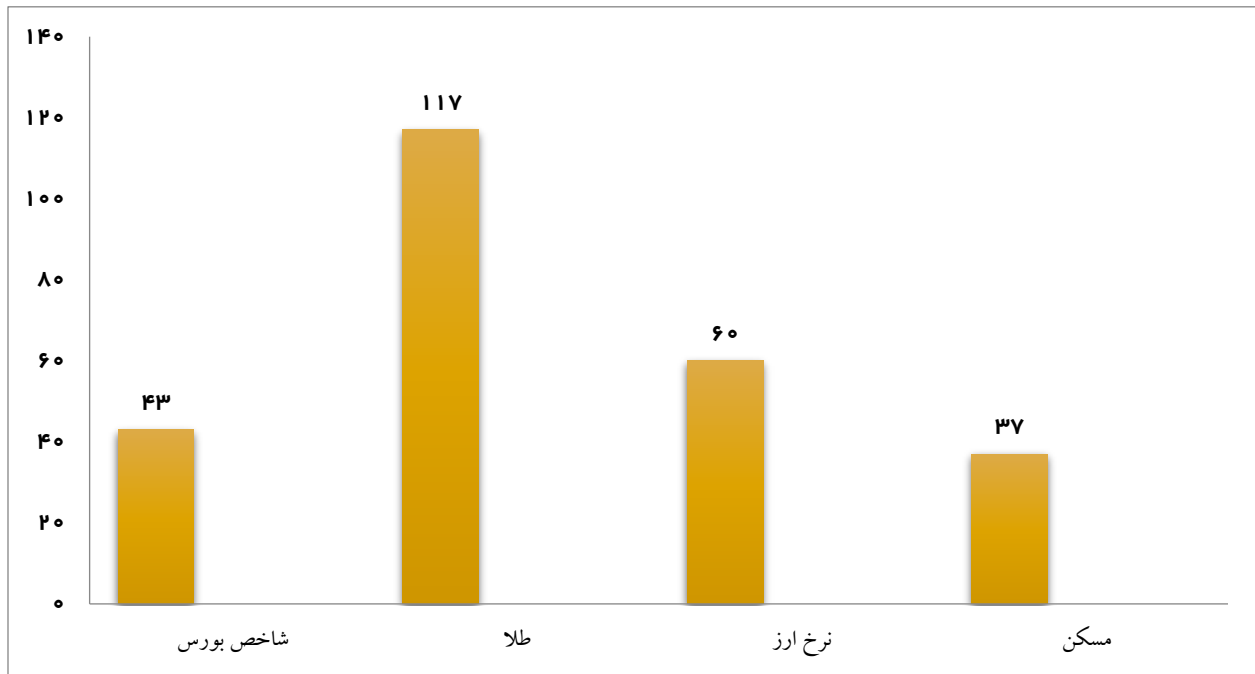
بازار اوراق بدهی دولت اساساً دارای ارتباطات پسین و پیشین با متغیرهای اقتصادی و مالی و نیز متأثر از عوامل غیراقتصادی می باشد. در این بخش از گزارش تلاش می شود تا نسبت به تبیین و تحلیل اثرگذاری عوامل اقتصادی و غیراقتصادی و نوسانات ناشی از این عوامل بر بازار اوراق بدهی دولت در طی سال ۱۴۰۱ پرداخته شود. از جمله مهم ترین مولفه های مورد تحلیل در این رابطه را می توان در 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 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 پویایی های بین 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 ۱۴۰۱ نشان می دهد.

نمودار شماره ۱۵ بازدهی سالانه بازارهای مالی در سال ۱۴۰۱ (درصد)



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

* داده های مسکن بر اساس آخرین اطلاعات دریافتی از وبگاه بانک مرکزی تا پایان آذرماه بروزسانی شده است.

از جمله بازارهایی که سال گذشته نوسانات قابل توجهی را تجربه کرد، بازار ارز (دلار) بود که رشد حدود ۶۰ درصدی نسبت به سال قبل داشت. طبق آخرین اطلاعات صرافی ملی، در ۲۸ اسفند سال ۱۴۰۱ نرخ دلار ۴۰,۲۰۰ تومان اعلام شد. در حالی که نرخ صرافی ملی در روز ۲۸ اسفند ۱۴۰۰، معادل ۲۴,۹۹۴ تومان بود. در سال ۱۴۰۱ نرخ دلار در بازار آزاد دارای نوسانات زیادی بود. به طوری که برای مدت کوتاهی، به مرز ۶۱ هزار تومان هم رسید. مجموع شرایط اقتصادی و سیاسی موجب افزایش نااطمینانی در فضای مالی کشور گردید. ضمن آنکه تحلیلگران اقتصادی معتقدند افزایش انتظارات تورمی، رشد نرخ تورم، رشد نقدینگی، رشد پایه پولی، محدودیت های ارزی ناشی از تحریم ها نیز بر رشد قیمت دلار تاثیر گذار بوده اند.

اما آنچه توانست قیمت دلار را از قله قیمتی در روزهای پایانی سال ۱۴۰۱ پایین بیاورد، سفر رافائل گروسی به ایران و مذاکرات رضایت بخش رئیس سازمان بین المللی انرژی اتمی در تهران بود. به نظر می رسد دستاورد مهمتر این توافق که قرابت زمانی با نشست شورای حکام داشت، اندکی از حجم تنش میان ایران و اروپا را کم کرد. ضمن اینکه برخی از تحلیلگران مسائل بین الملل معتقد بودند بیشترین امتیاز سفر گروسی و رضایت وی از نشست تهران این بود که دست کم در نشست شورای حکام قطعنامه ای علیه ایران صادر نشد و همین موضوع باعث شد تا بیشترین ریزش دلار در روز ۲۰ اسفند ۱۴۰۱ رقم بخورد و دلار در این روز ۵ هزار و ۶۰۰ تومان ریزش و بر روی ۴۵ هزار تومان قرار گیرد.

فلز طلا نیز در سال ۱۴۰۱، با ۱۱۷ درصد رشد قیمتی یکی از پربازده ترین بازارهای سال ۱۴۰۱ بود. قیمت یک گرم طلای ۱۸ عیار در آخرین روز کاری سال ۱۴۰۱، مبلغ ۲،۶۶۱،۷۰۰ تومان به ثبت رسید در حالی که در زمان مشابه در سال ۱۴۰۰، به قیمت ۱،۲۲۶،۹۶۷ تومان رسیده بود.

شاخص کل بورس اوراق بهادار نسبت به سایر بازارها رشد کمتری را تجربه کرد. شاخص بورس سال ۱۴۰۱ را در سطح ۱،۹۶۰،۴۵۷ واحدی به پایان رساند. این در حالی است که شاخص کل بورس در آخرین روز کاری سال ۱۴۰۰، حدود ۱،۳۶۷،۲۵۰ واحد بود. این ارقام به معنای رشد ۴۳ درصدی شاخص کل نسبت به سال قبل است. شاخص کل بورس در نهایت پس از کش و قوس فراوان، در اسفندماه به تورم و افزایش نرخ دلار واکنش نشان داد و به سقف جدیدی از دو سال اخیر خود رسید. عقب‌نشینی بانک مرکزی از سیاست ارز ۲۸،۵۰۰ تومانی برای شرکت‌های بورسی و امکان فروش ارز آن‌ها در سامانه توافقی و همچنین افزایش قابل توجه قیمت‌ها در بورس کالا، موجبات رشد ۱۸ درصدی بورس در اسفندماه را رقم زد. هرچند بورس در اسفندماه عملکرد خوبی را به ثبت رساند؛ لیکن در مجموع طی سال ۱۴۰۱ نتوانست بازده قابل توجهی برای سرمایه‌گذاران ایجاد نماید. در مجموع طی سال ۱۴۰۱، بیش از ۴۰ هزار میلیارد تومان خروج پول حقیقی از بازار سهام رقم خورد.

بازار مسکن در سال ۱۴۰۱ (تا انتهای آذر ماه) با رشد همراه بود و از نظر میزان بازدهی در جایگاه آخر قرار گرفت. به گزارش بانک مرکزی، در آذر ماه متوسط قیمت فروش یک متر مربع زیربنای واحدهای مسکونی معامله شده در شهر تهران معادل ۴۸۰/۷ میلیون ریال بود که نسبت به ماه مشابه سال قبل ۴۷/۵ درصد و نسبت به اسفند ۱۴۰۰، ۳۷ درصد افزایش داشته است.

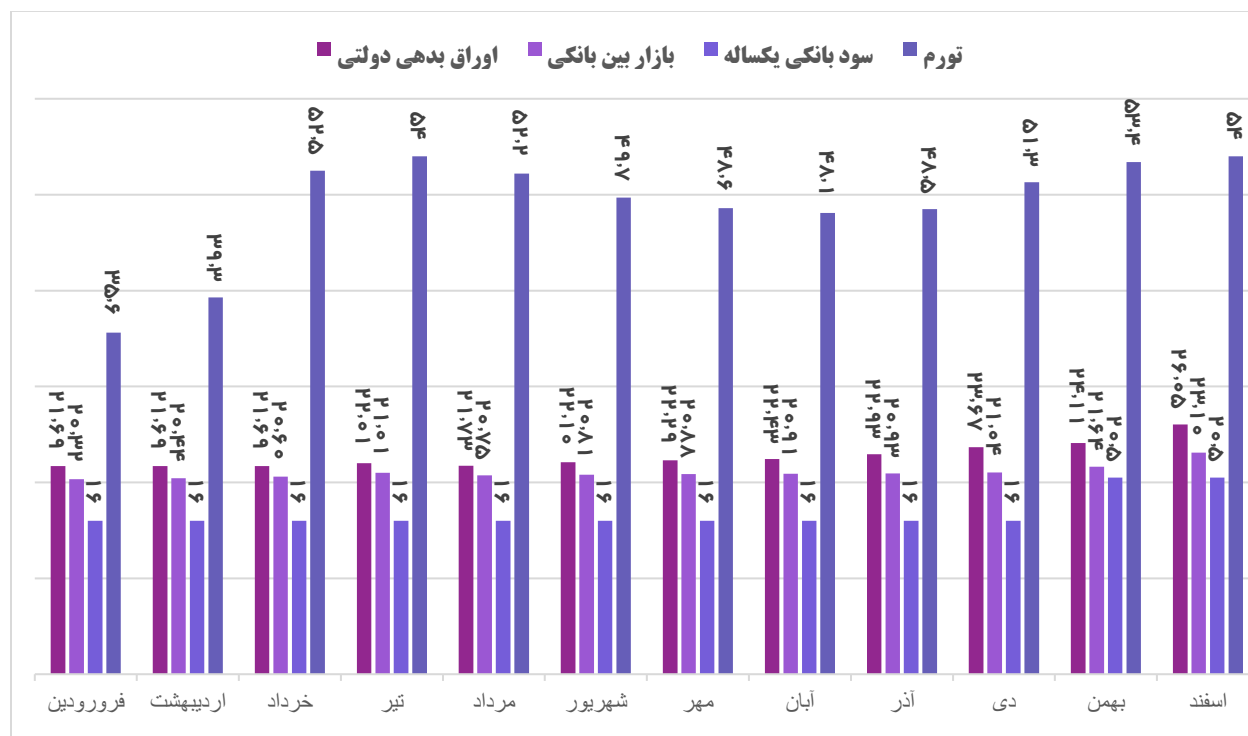
به‌منظور ارائه تصویر دقیق‌تر وضعیت بازارهای بین بانکی، اوراق بدهی دولت و سود بانکی در نمودار شماره (۱۶) ارائه شده است. همانطور که در نمودار مذکور مشاهده می‌شود، متوسط وزنی نرخ بازدهی اوراق دولتی تا سررسید (نرخ سود موثر) در مقایسه با نرخ سود علی الحساب سپرده‌های یکساله بانک‌ها از جذابیت بیشتری برخوردار بوده است. همچنین در خرداد ماه سال ۱۴۰۱ گروه خوراکی‌ها تورم نقطه ای ۸۱/۶ درصدی داشته‌اند. بنابراین تورم خوراکی‌ها نیز در این ماه رکورددار بوده است.

در حوزه تجارت خارجی با توجه به اطلاعات منتشره در پایگاه اطلاع‌رسانی گمرک جمهوری اسلامی ایران، طی سال ۱۴۰۱ ارزش صادرات گمرکی حدود ۵۳ میلیارد دلار بود که نشانگر افزایش ۹ درصدی آن در مقایسه با سال ۱۴۰۰ است.

همچنین ارزش واردات گمرکی در دوره مزبور حدود ۵۹،۶ میلیارد دلار گزارش شده که حاکی از افزایش ۱۲ درصدی آن نسبت به سال ۱۴۰۰ می‌باشد.

در اسفند ۱۴۰۱، عمدتاً به دلیل افزایش تورم انتظاری و افزایش نرخ سود علی الحساب سالانه سپرده های سرمایه گذاری، به تبع آن افزایش بازده اسمی انتظاری در بازار سایر دارایی ها، روند نرخ های بازده اسناد خزانه به ویژه در سررسیدهای بالاتر از یکسال در بازار ثانویه و اوراق مرابحه، با افزایش روبرو شد.

نمودار شماره ۱۶ 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

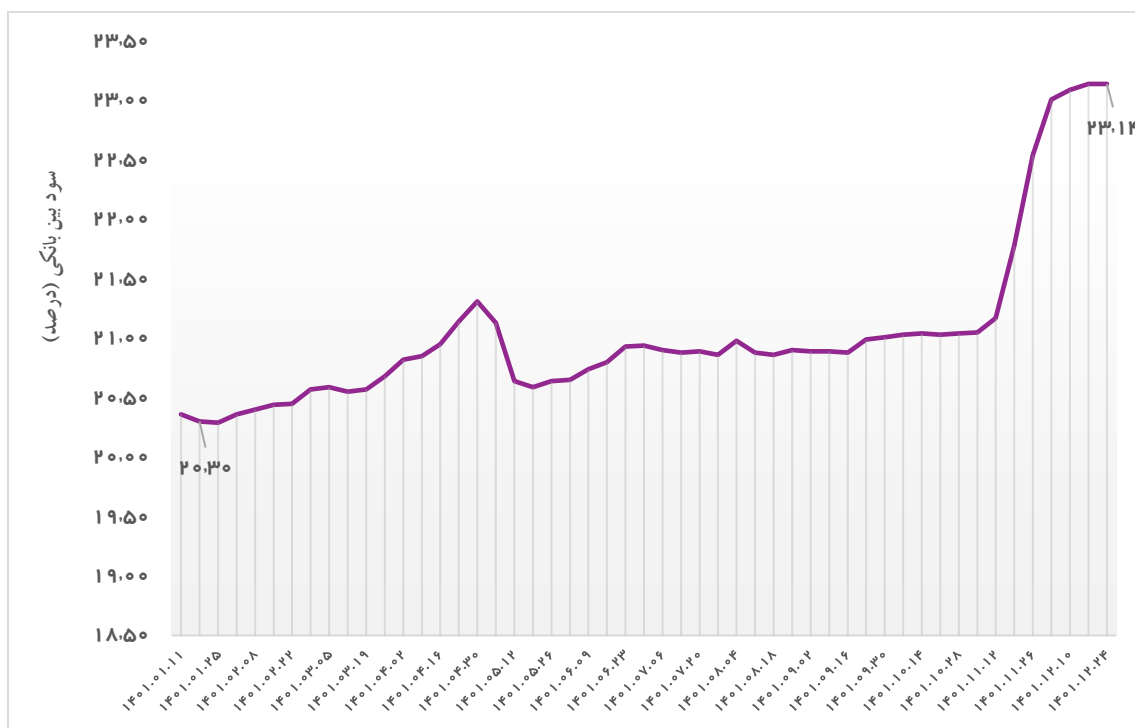
یکی از مهمترین مولفه های اثرگذار بر تقاضای اوراق بدهی منتشره خزانه داری، روند شاخص سیالیت ترکیب نقدینگی (نسبت پول به شبه پول) است.

بازار بین بانکی بخشی از بازار پول است که در آن بانک ها و مؤسسات اعتباری برای تأمین مالی کوتاه مدت و ایجاد تعادل در وضعیت نقدینگی خود، با یکدیگر وارد معامله می شوند. مهمترین کارکرد بازار بین بانکی را می توان به ایفای نقش فعال و مؤثر بانک مرکزی در اجرای سیاست پولی از طریق راهبری نرخ های سود، رفع مشکلات نقدینگی کوتاه مدت بانک ها، برقراری ارتباط صحیح و نظام مند میان بانک ها، کاهش ریسک نقدینگی در بانک ها، کاهش کسری پایایی بانک ها و ممانعت از اضافه برداشت بانک ها از بانک مرکزی اشاره نمود. مجموع عوامل فوق باعث می شود 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 می تواند به طور مستقیم بر سایر بانکهای فعال در سیستم تأثیر بگذارد. این موضوع بویژه در چارچوب جدید سیاست گذاری پولی در کشور که از سال ۱۳۹۹ 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 باز خرید معکوس، خرید و فروش مستقیم اوراق و یا سایر ابزارهای سیاستی بانک مرکزی اثرگذار است. داده ها و اطلاعات مربوط به تبادلات بازار بین بانکی علاوه بر سیاست گذار پولی از همان درجه ارزش و اهمیت برای سیاست گذار مالی (بودجه ای) و به طور مشخص مدیران بدهی برخوردار است. مدیران بدهی می خواهند بدانند بانکها به عنوان اصلی ترین سرمایه گذاران 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 سیاست گذار مالی (بودجه ای) در تامین منابع بودجه حاصل از انتشار اوراق بدهی دولت دارد.

نرخ سود بین بانکی در فروردین الی تیر ماه سال ۱۴۰۱ در محدوده ۲۰ درصد در نوسان بود و در هفته پایانی تیرماه وارد کانال ۲۱ درصد شد. این سیر صعودی چند هفته بیشتر ادامه نداشت و تا اواخر بهمن ماه در کانال ۲۱ درصد نوسان داشت. نرخ مذکور در اسفند ماه به قله ۲۳,۰۱ درصد رسید و به حرکت رو به جلوی خود ادامه داد و در هفته انتهایی به ۲۳,۱۴ درصد رسید. نمودار ذیل روند تغییرات نرخ سود بین بانکی در سال ۱۴۰۱ را نشان می دهد:

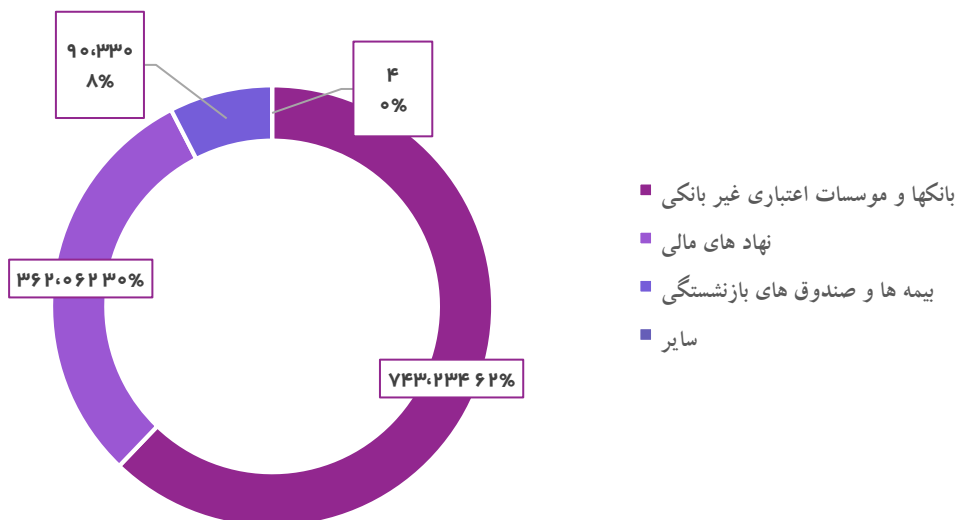
نمودار شماره ۱۷ نوسانات نرخ سود بین بانکی - ۱۴۰۱



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

از ابتدای سال ۱۴۰۱ تا پایان اسفندماه، چهل و سه مرحله حراج اوراق دولتی برگزار شد که در نتیجه آن ۷۴۳ هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی دولتی توسط بانکها خریداری شد. همچنین معادل ۳۶۲ هزار میلیارد ریال اوراق توسط نهادهای مالی (بازار سرمایه) و مبلغ ۹۰ هزار میلیارد ریال توسط بیمه‌ها و صندوق‌های بازنشستگی خریداری شد. در مجموع، در سال ۱۴۰۱ معادل ۱,۱۹۶ هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی دولتی از طریق کارگزاری بانک مرکزی و شرکت فرابورس به فروش رسید. عملکرد خریداران اوراق دولتی به تفکیک فعالین بازارهای پولی و مالی به شرح ذیل می‌باشد:

نمودار شماره ۱۸ عملکرد خریداران اوراق دولتی به تفکیک فعالین بازارهای پولی و مالی (میلیارد ریال)



۳،۴ ناسازگاری های سیاستی، کاستی های نهادی و ساختاری

روند توسعه و تکامل بازار ثانویه اوراق بهادار دولت، همواره با چالشها و محدودیت های جدی روبرو بوده که مانع از شکل گیری یک بازار عمیق، کارآمد و توسعه یافته شده و ضرورت اعمال اصلاحات سیاست گذاری را برای توسعه بازار بدهی گوشزد می نماید. اهم موارد به شرح ذیل است:

- ۱- تعیین عرض وسیع دالان نرخ سود که امکان وقوع شوک و نوسانات گسترده در نرخ بازار بین بانکی و بازار اوراق را فراهم می سازد و در صورت عدم اعمال اصلاحات سیاستی، نتیجه محتوم آن عدم نقدشوندگی اوراق انباشت شده در ترازنامه بانکها و در نتیجه افت تقاضای موثر اوراق بهادار دولتی و در نهایت تحمیل کاهش سررسید و افزایش غیر برنامه ریزی شده در نرخ تامین مالی دولت خواهد بود.
- ۲- عدم تعیین و اطلاع رسانی نرخ سیاستی. مهمترین عامل شکل دهنده و هدایت کننده انتظارات بازیگران اقتصادی در خلال اجرای عملیات بازار باز، تعیین نرخ سیاستی در دالان نرخ سود بین بانکی است. بدیهی است تا مادامی که نرخ مذکور اعلان عمومی نگردد و بانک مرکزی التزام عملی خود را به تثبیت نرخ بین بانکی حول نرخ سیاستی بواسطه مداخله در بازار ثانویه و تعمیق بازار باز خرید (ریپو) به بانکها اثبات ننماید، عملاً عملیات بازار باز که بر پایه اثر شکل دهی و مدیریت انتظارات می باشد، بکار گرفته نشده است.
- ۳- تعیین نسبت کم برای التزام بانکها به نگهداشت اوراق دولتی در ترکیب ترازنامه بانکها و فقدان نظارت کافی برای رعایت همین مقررات از سوی بانکها.

- ۴- وزن دهی بالای اثر نرخ بهره بازار بدهی بر بازدهی شاخص بورس اوراق بهادار و مغفول ماندن سایر متغیرهایی که بعضاً اثرگذاری بیشتری دارند.
- ۵- هزینه های بالای آشکار و پنهان انتشار اسناد خزانه اسلامی برای تامین مالی دولت علی رغم نرخ پایین اعطایی به گیرندگان اولیه این اسناد در قالب حفظ قدرت خرید.
- ۶- عدم توفیق در برخی از حراج های هفتگی و انباشت اوراق فروش نرفته که بازاریابی فروش اوراق در مراحل بعدی را تحت تاثیر قرار می دهد.
- ۷- وضعیت نامطلوب منحنی بازدهی به دلیل وجود نرخ سود دستوری در تسهیلات بانکی.
- ۸- عدم وجود ارتباط منطقی میان نرخ های بهره بانکی، نرخ بهره سیاستی، نرخ تورم انتظاری و نرخ سود عرضه اولیه اوراق بدهی.

۳,۵ ناترازی بودجه و تحلیل نسبت های پایداری بدهی مرتبط با بودجه عمومی

بطور سنتی ارقام 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، چسبندگی و غیر قابل انعطاف بودن 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.

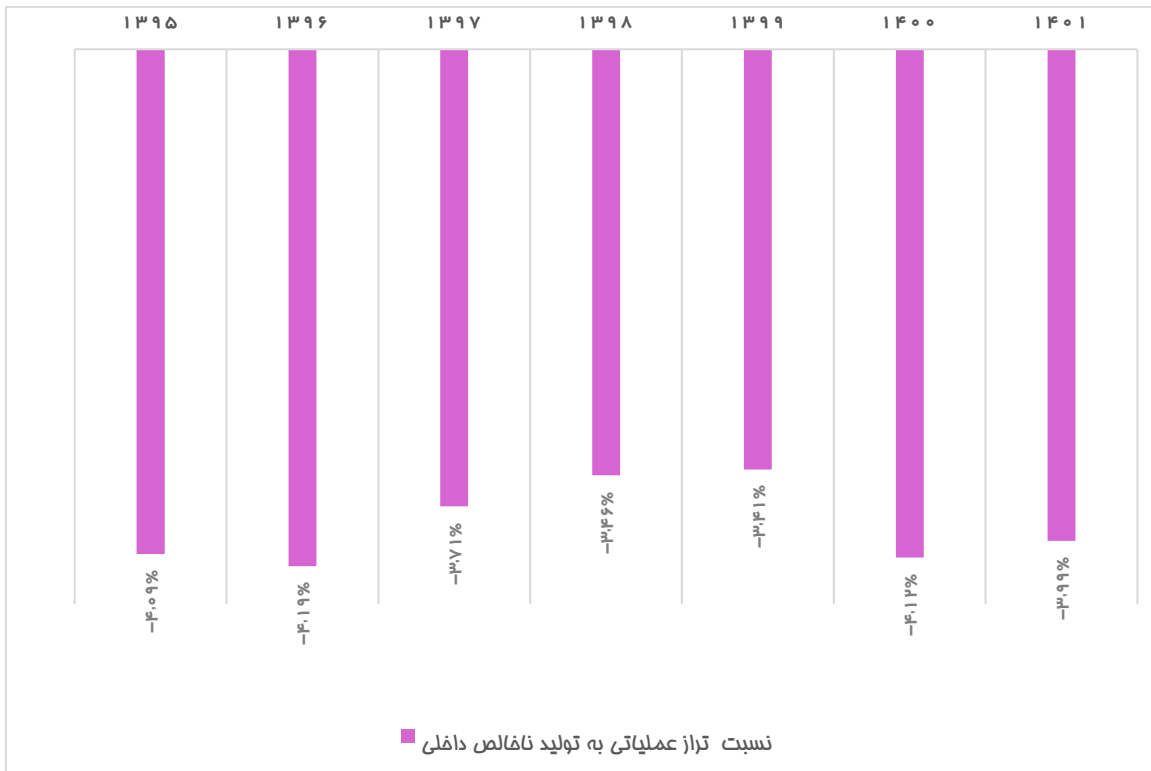
تراز عملیاتی از تفاوت درآمدهای عمومی دولت و اعتبارات هزینه ای حاصل می شود. این تراز بعنوان آئینه تمام نمای بودجه دولت همواره و در تمامی دولت ها و شرایط اقتصادی متفاوت، منفی بوده است و دولتها همواره برای جبران آن از ترازهای سرمایه ای و مالی استفاده می نمایند.

جدول شماره ۴ 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)
۱۳۹۸	-۱,۱۸۴,۲۶۴	-۳,۴
۱۳۹۹	-۱,۷۱۴,۶۹۶	-۳,۴
۱۴۰۰	-۳,۱۲۶,۰۰۸	-۴,۱
۱۴۰۱	-۴,۳۴۷,۸۳۷	-۳,۹

نمودار ذیل روند نسبت تراز عملیاتی به تولید ناخالص داخلی را از سال ۱۳۹۵ نمایش می دهد.

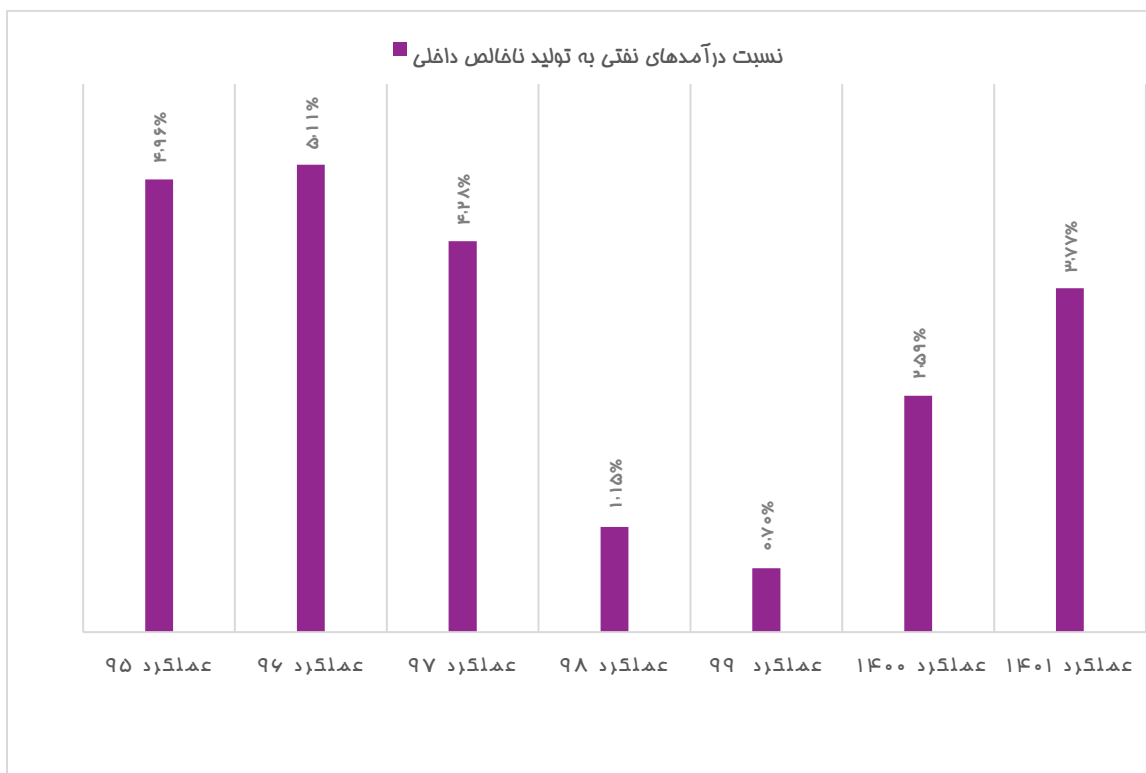
نمودار شماره ۱۹ نسبت تراز عملیاتی بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی



تراز سرمایه‌ای نیز که از تفاوت واگذاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حاصل می‌شود همواره و بطور سنتی مثبت بوده 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 می دهد:

نمودار شماره ۲۰ نسبت درآمدهای نفتی به تولید ناخالص داخلی



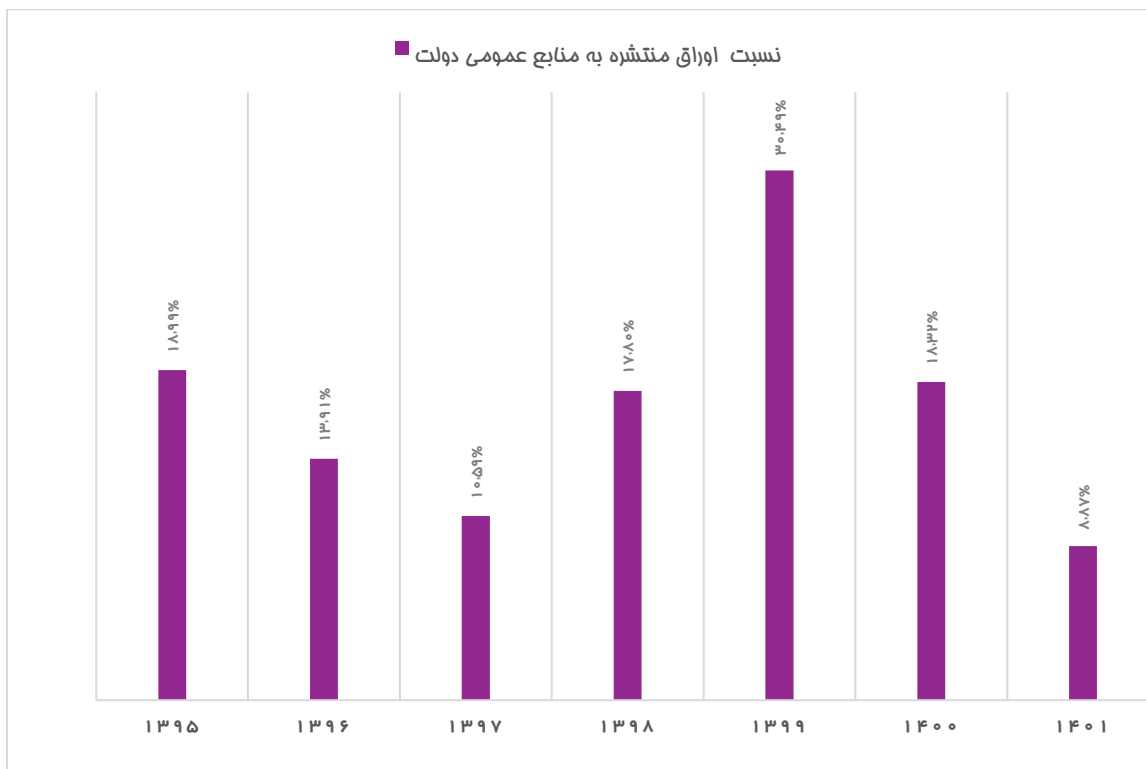
نمودارهای فوق این موضوع را نشان می دهد که در سال ۱۳۹۹ میزان ناترازی بودجه دولت حداکثر و منابع حاصل از نفت و فراورده های نفتی حداقل طی سنوات اخیر بوده است. این موضوع تقریباً تمامی نسبت های پایداری بدهی را تحت تاثیر قرار داده که در ادامه بدان می پردازیم.

انتشار اوراق مالی اسلامی بعنوان بهینه ترین و به صرفه ترین روش تامین مالی دولت، روند فزاینده ای از سال ۱۳۹۳ به بعد در کاهش ناترازی بودجه دولت و افزایش تراز مالی آن داشته است. با توجه به شرایط حاکم بر اقتصاد کشور و احتمال بروز شوک های عدیده اقتصادی خارج از اختیار و برنامه ریزی دولت از جمله تشدید تحریم های بین المللی، نوسان در قیمت نفت و گاز و... افزایش انتشار اوراق مالی اسلامی محتمل می باشد.

یکی از شاخص های مهم در نحوه تامین منابع عمومی، نسبت انتشار اوراق به منابع عمومی دولت می باشد. این نسبت نشان می دهد چند درصد از منابع بودجه عمومی از طریق انتشار اوراق مالی اسلامی (استقراض) صورت گرفته است. همانگونه که در نمودار ذیل مشاهده می شود در سال ۱۳۹۹ و همزمان با شدت گرفتن تحریم های نفتی، حدود ۳۰ درصد از منابع بودجه عمومی از طریق انتشار اوراق مالی اسلامی تامین شده است که تلاش دولت در جهت جبران ناترازی بودجه را به شکل غیر تورمی نشان می دهد. هرچند نسبت یادشده در محدوده ی

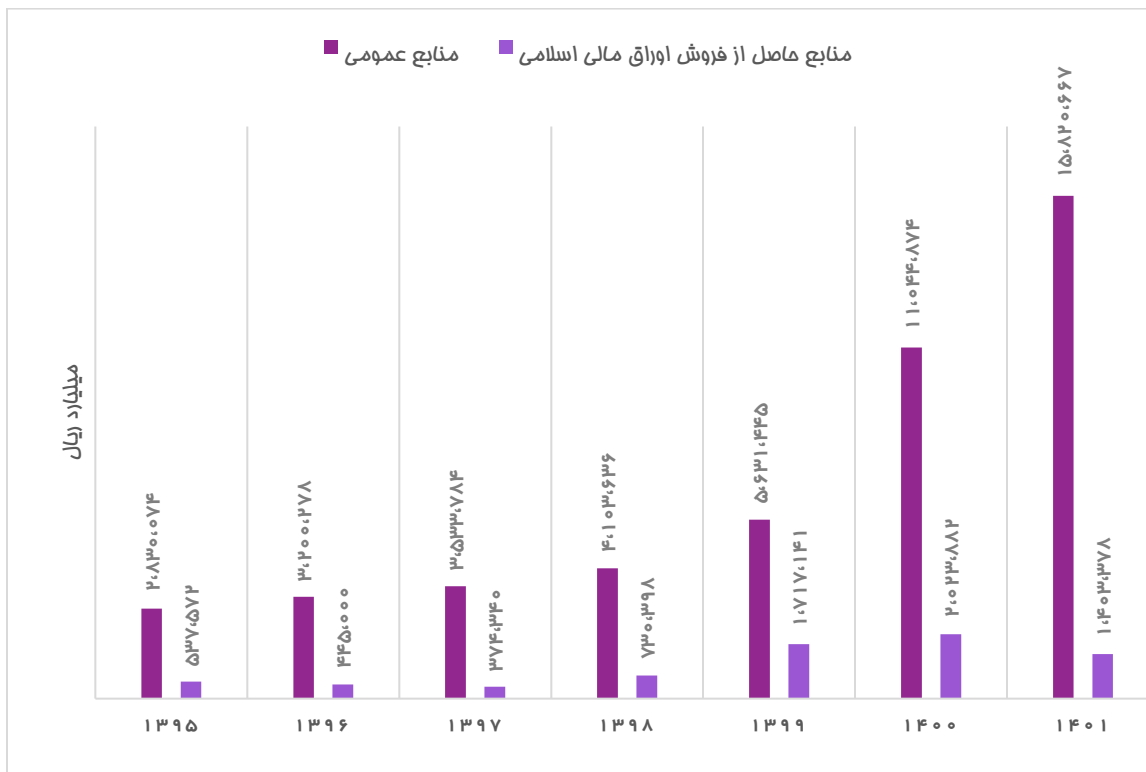
بالایی قرار دارد لیکن توجه به این نکته ضروری است که در صورت عدم استفاده از ابزارهایی نظیر انتشار اوراق بهادار، ریسک پولی سازی کسری بودجه افزایش می یابد و این امر نهایتاً منجر به افزایش نقدینگی و تورم می شود.

نمودار شماره ۲۱ نسبت اوراق منتشره به منابع عمومی دولت



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

نمودار شماره ۲۲ منابع عمومی و منابع حاصل از فروش اوراق مالی اسلامی

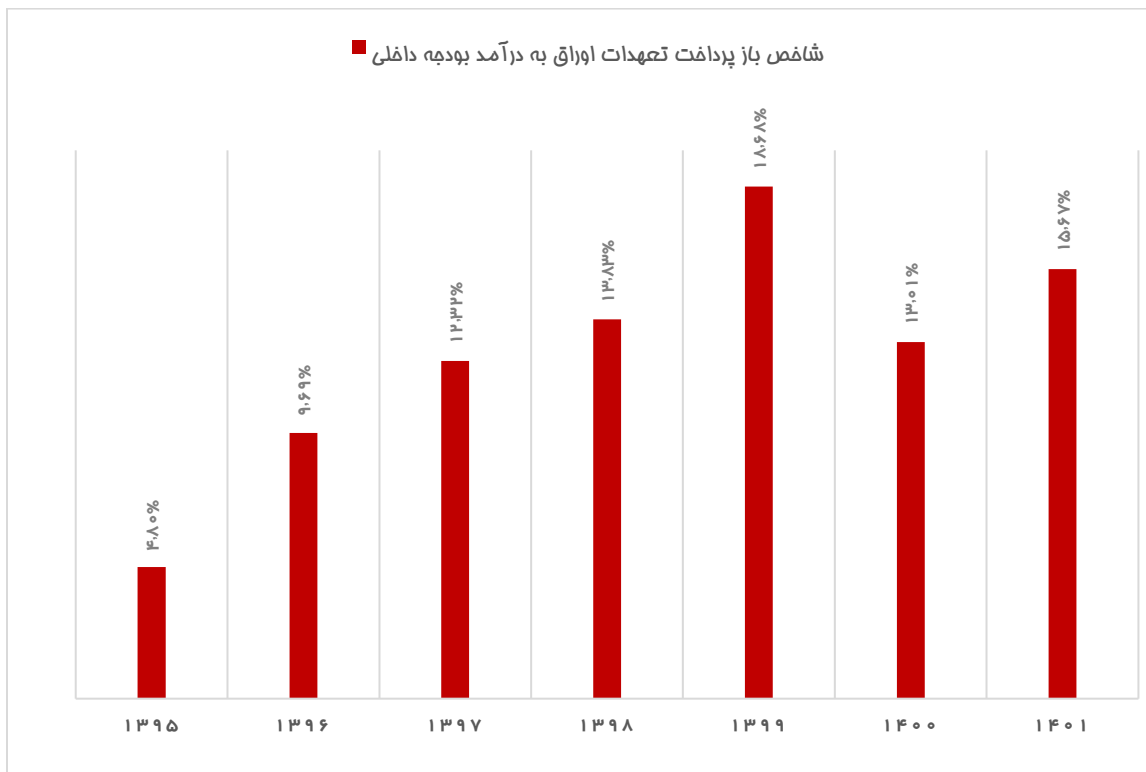


لازم به ذکر است در سال ۱۴۰۱، مبلغ ۲,۱۸۵,۰۰۰ میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی (نقدی و غیرنقدی) از محل قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی انتشار یافته است. میزان تخصیص های صادره اعم از اسناد خزانه اسلامی و منابع نقدی قانون بودجه مبلغ ۱,۴۰۳,۳۷۸ میلیارد ریال بوده است. همچنین تامین منابع مالی از محل مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی مبلغ ۷۰۴,۹۸۱ میلیارد ریال بوده که به دلیل خارج بودن از سرفصل ردیف های بودجه ای در نمودار فوق لحاظ نشده است.

با توجه به انتشارهای انجام شده در سنوات قبل به ویژه سال ۱۳۹۹، می بایست تاثیر تعهدات آتی ناشی از انتشار اوراق بر منابع بودجه عمومی 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 می باشد که نشان دهنده سهم تعهدات اصل و سود اوراق دولتی در هر سال نسبت به مجموع درآمدهای بودجه دولت در همان سال است. این نسبت بیان می کند چند درصد از منابع بودجه عمومی صرف تسویه تعهدات ناشی از انتشار

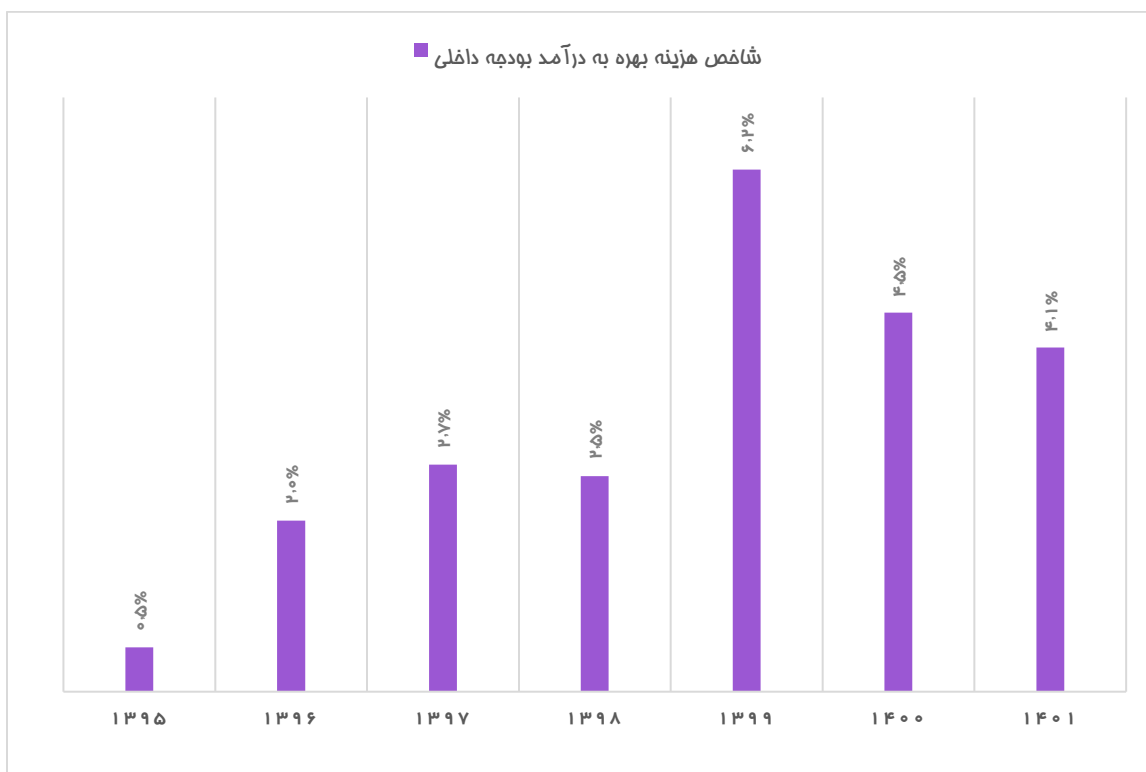
اوراق در سنوات قبل شده است. در نمودار ذیل روند نسبت باز پرداخت تعهدات اوراق به درآمد بودجه داخلی را ملاحظه می کنید.

نمودار شماره ۲۳ شاخص باز پرداخت تعهدات اوراق به درآمد بودجه داخلی



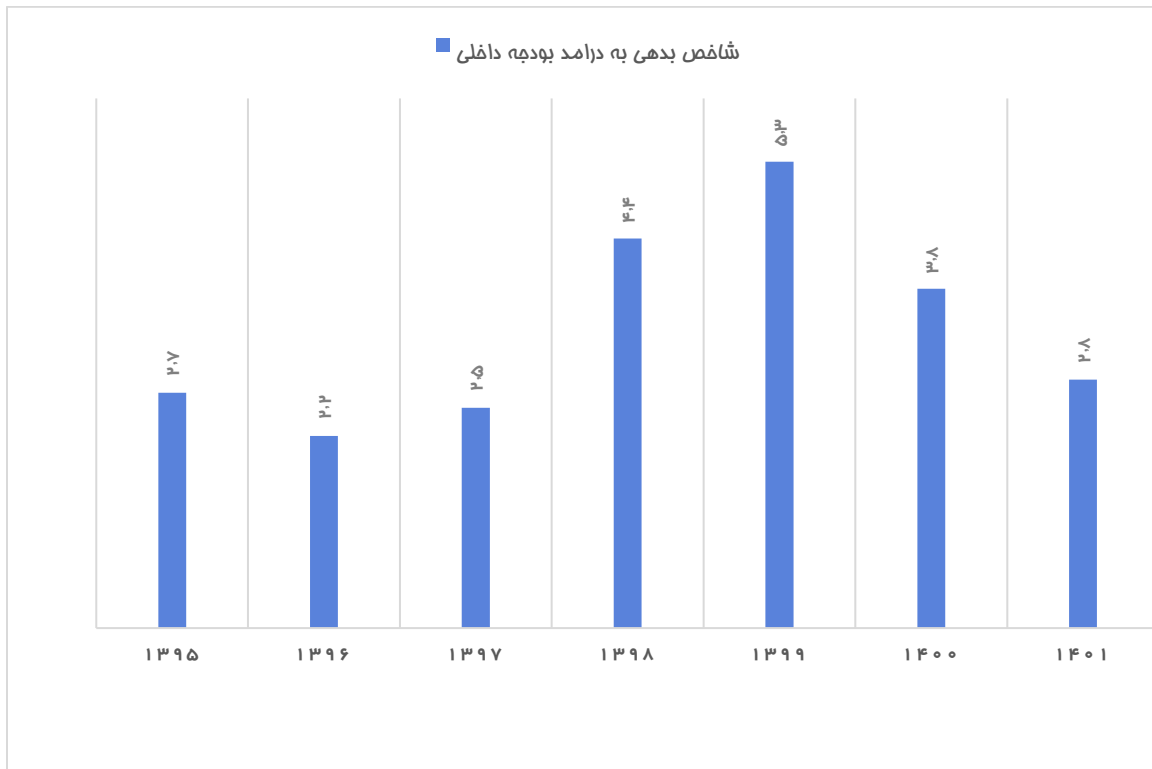
شاخص دوم نسبت هزینه بهره به درآمد بودجه داخلی می باشد. در این شاخص صرفاً سود اوراق بهادار نسبت به مجموع منابع بودجه عمومی مورد بررسی قرار می گیرد و لذا همواره این شاخص از شاخص اول (باز پرداخت تعهدات اوراق به درآمد بودجه داخلی) کمتر است. نمودار ذیل روند شاخص هزینه بهره به درآمد بودجه داخلی را نمایش می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

نمودار شماره ۲۴ شاخص هزینه بهره به درآمد بودجه داخلی



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

نمودار شماره ۲۵ شاخص بدهی به درآمد بودجه داخلی



همانگونه که در نمودارهای فوق ملاحظه شد، مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت همواره در حال پایش و رصد نسبت های پایداری بدهی ها می باشد و سعی بر آن دارد تا با استفاده از ابزارهای در اختیار خود و نیز اثرگذاری بر سیاست گذاران 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 اسناد تسویه خزانه

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

تسویه و تهاتر بدهی ها و مطالبات عمومی 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 بند (و) تبصره (۵) قوانین بودجه سنواتی و بند (ز) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور با هدف تسویه و تهاتر مطالبات و بدهی های قطعی اشخاص متقاضی مشمول (از جمله قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیر دولتی، صندوقهای بازنشستگی، شرکت های 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 می شود. لازم به ذکر است از سال ۱۳۹۸ فرآیند صدور اسناد تسویه خزانه دو تغییر کلی ذیل را به همراه داشته است:

۱- صدور تخصیص اعتبار توسط سازمان برنامه و بودجه کشور قبل از صدور اسناد تسویه خزانه.

۲- الکترونیکی شدن صدور اسناد تسویه خزانه در بستر سامانه مدیریت بدهی ها و اوراق بازار پول و سرمایه (سمادنو). اسناد تسویه خزانه اسناد تعهدی خاصی است که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی صادر می شود و در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی طلبکار و متقابلاً بدهکار قرار می گیرد. این اسناد صرفاً به منظور تسویه مطالبات و بدهی های اشخاص یاد شده از/ به دولت/ بانک مرکزی، بانکها و موسسات اعتباری غیربانکی مورد استفاده قرار می گیرد.

تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیردولتی، صندوق های بازنشستگی، شرکت های دولتی (حسب مورد) از دولت که در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط ایجاد شده باشد، با بدهی اشخاص یاد شده به دولت (از طریق اسناد تسویه خزانه نوع اول) و یا بانک مرکزی، بانکها و موسسات اعتباری غیر بانکی (از طریق تسویه بدهی های بانکها و موسسات غیربانکی به بانک مرکزی) (از طریق اسناد تسویه خزانه نوع دوم) به صورت جمعی - خرجی که فاقد کوپن و فاقد حفظ قدرت خرید است انجام می شود.

۴,۱,۲ مزایای استفاده از اسناد تسویه خزانه

تسویه مطالبات و بدهی های اشخاص از دولت با بدهی ایشان به دولت/ بانکها و موسسات اعتباری غیربانکی مجاز از طریق اسناد تسویه خزانه و در نتیجه تقویت بخش خصوصی، افزایش توان رقابت پذیری، جلب رضایت اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله پیمانکاران طرح های تملک دارایی های سرمایه ای، شرکت های خصوصی، ساماندهی بدهی ها و مطالبات شرکت های خصوصی و دولتی تولیدکننده برق، شرکت های دارویی و تامین تجهیزات پزشکی، تسویه مطالبات و بدهی های دولت به صورت جمعی خرجی و جلوگیری از متورم شدن ارقام بدهی و مطالبات در صورت وضعیت مالی دولت از مزایای اسناد تسویه خزانه محسوب می شود.

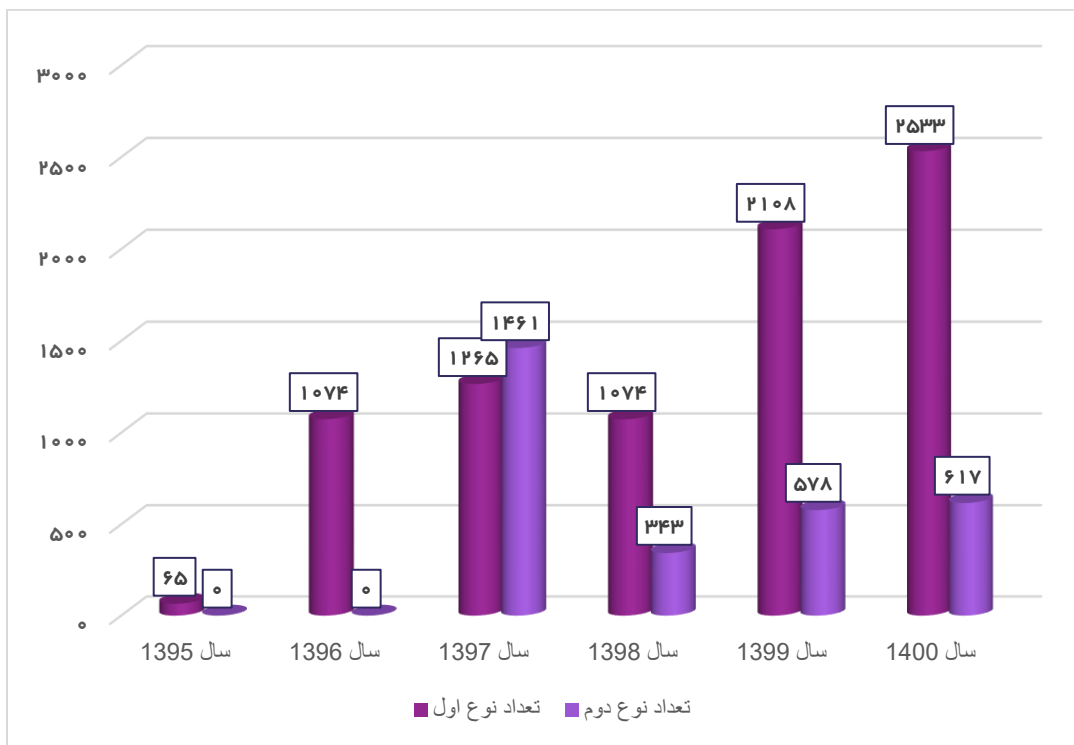
با عنایت به تکالیف قانونی در خصوص صدور اسناد تسویه خزانه نوع اول و دوم از طریق سامانه الکترونیکی اقدامات لازم در این خصوص انجام و سامانه مدیریت بدهی ها و اوراق بازار پول و سرمایه متناسب با فرآیند صدور تخصیص

اعتبار و سند تسویه خزانه در سال ۱۴۰۰ به روزرسانی شده و در دسترس دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته است. جداول و نمودارهای ذیل عملکرد اسناد تسویه خزانه را ارائه می‌دهد.

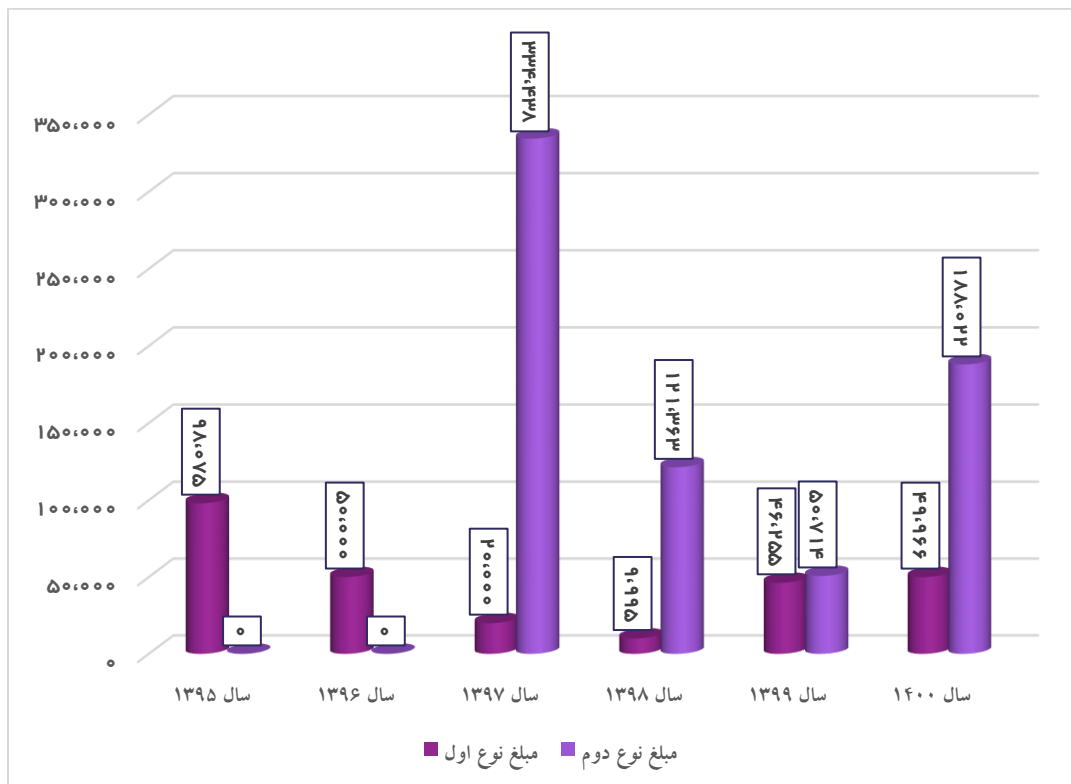
جدول شماره ۵ عملکرد کلی اسناد تسویه خزانه به تفکیک نوع ۱ و ۲ (میلیارد ریال)

جمع	سال ۱۴۰۰		سال ۱۳۹۹		سال ۱۳۹۸		سال ۱۳۹۷		سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۵		
	نوع اول	نوع دوم	نوع اول	نوع دوم	نوع اول	نوع دوم	نوع اول	نوع دوم	نوع اول	نوع اول		
۲۹۹۹	۸۱۱۹	۶۱۷	۲۵۲۲	۵۷۸	۳۱۰۸	۳۴۲	۱۰۷۴	۱۴۶۱	۱۲۶۵	۱۰۷۴	۶۵	تعداد اسناد
۶۹۴,۵۳۷	۲۷۴,۳۹۱	۴۹,۹۶۶	۱۸۸,۰۲۲	۵۰,۷۱۴	۴۶,۲۵۵	۱۳۱,۲۶۳	۹,۹۹۵	۳۳۴,۴۳۸	۲۰,۰۰۰	۵۰,۰۰۰	۹۸,۰۷۵	مبلغ اسناد تسویه خزانه
۹۶۸,۸۲۸	۲۳۷,۹۸۸	۹۶,۹۶۹	۱۳۱,۳۵۸	۹۶,۹۶۹	۱۳۱,۳۵۸	۳۵۴,۴۳۸	۵۰,۰۰۰	۹۸,۰۷۵	۹۸,۰۷۵	۹۸,۰۷۵	جمع کل	

نمودار شماره ۲۶ عملکرد مقدراری اسناد تسویه خزانه به تفکیک نوع ۱ و ۲

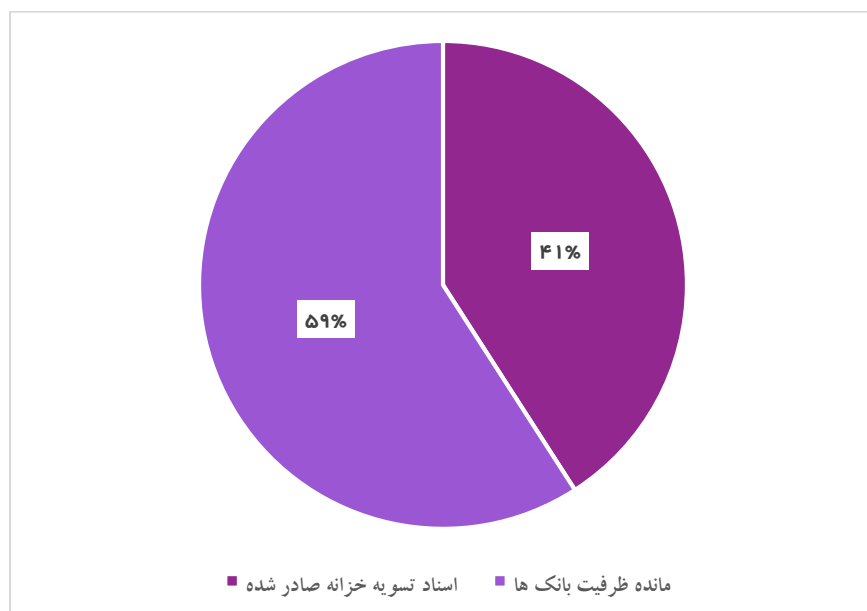


نمودار شماره ۲۷ عملکرد ریالی اسناد تسویه خزانه به تفکیک نوع ۱ و ۲



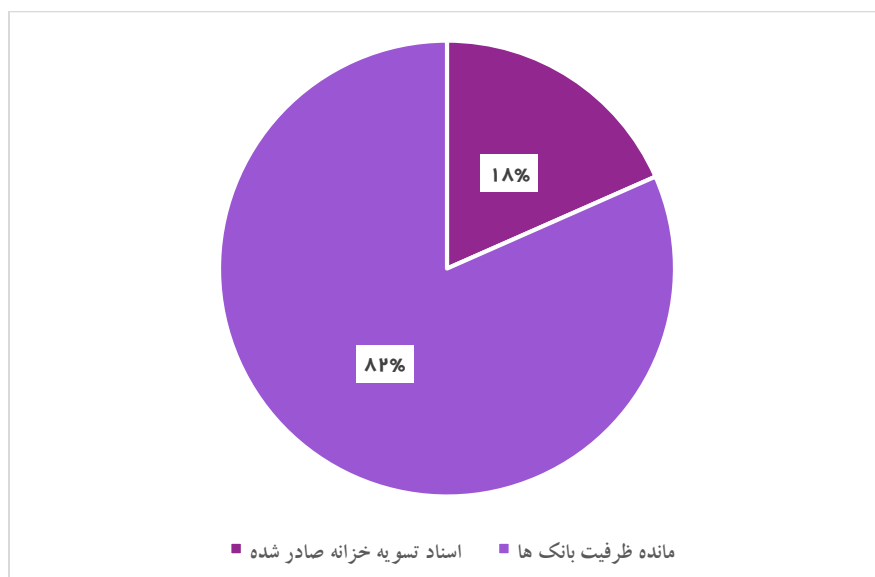
نمودار شماره ۲۸ وضعیت صدور اسناد تسویه خزانه نوع ۲ در سال ۱۳۹۷

نسبت به سقف مجاز تسویه بدهی بانک ها اعلامی توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی



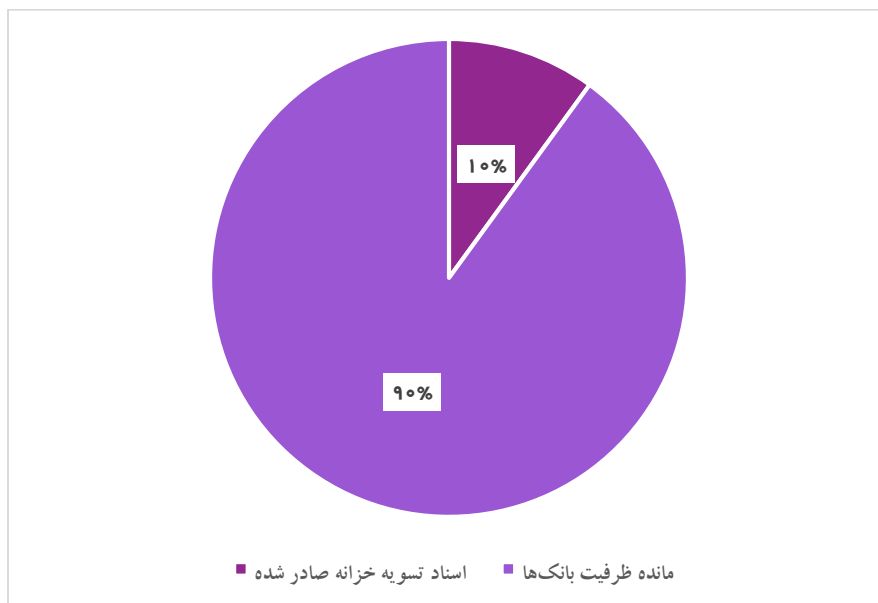
نمودار شماره ۲۹ وضعیت صدور اسناد تسویه خزانه نوع ۲ در سال ۱۳۹۸

نسبت به سقف مجاز تسویه بدهی بانک ها اعلامی توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی



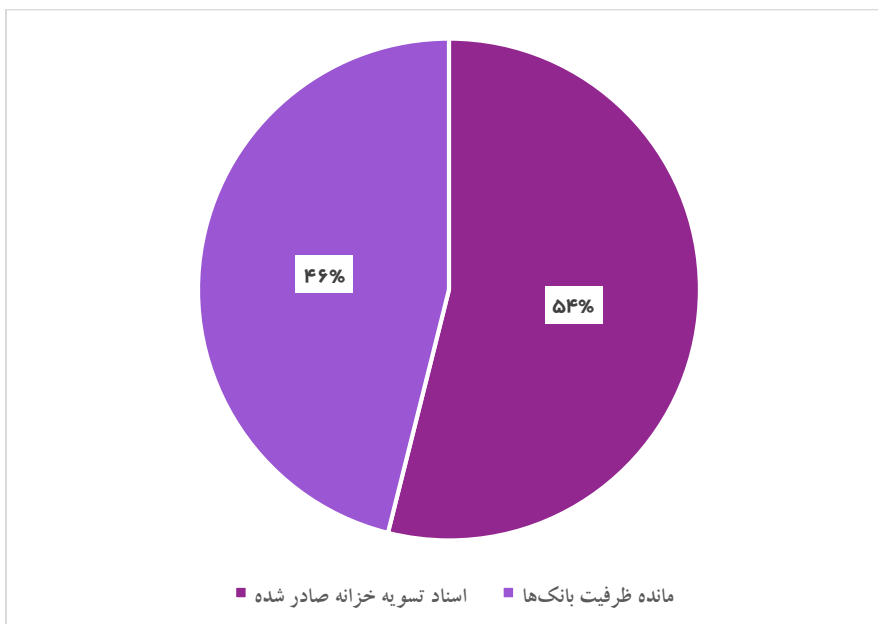
نمودار شماره ۳۰ وضعیت صدور اسناد تسویه خزانه نوع ۲ در سال ۱۳۹۹

نسبت به سقف مجاز تسویه بدهی بانک ها اعلامی توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی



نمودار شماره ۳۱ وضعیت صدور اسناد تسویه خزانه نوع ۲ در سال ۱۴۰۰

نسبت به سقف مجاز تسویه بدهی بانک ها اعلامی توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی



نمودارهای فوق نسبت میزان اسناد تسویه صادر شده را در مقایسه با مجموع سقف مجاز تسویه بدهی بانکی طی سال های ۱۳۹۷، ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ نشان می دهند. نسبت میزان اسناد تسویه خزانه صادر شده به سقف

مجاز تسویه بدهی بانکی در سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۷ کاهش یافته است. لازم به ذکر است در سال ۱۳۹۷ تاریخ ایجاد بدهی اشخاص به بانکها و موسسات اعتباری غیربانکی وجود نداشت و لذا محدودیتی در خصوص سال ایجاد بدهی وجود نداشت که خود باعث استفاده بیشتر از اسناد تسویه خزانه نوع دوم شد. همچنین از سال ۱۳۹۸ به بعد صدور اسناد تسویه خزانه پس از اخذ تخصیص اعتبار از سازمان برنامه و بودجه کشور انجام شده است که این موضوع نیز به نوبه خود بعنوان یکی از عوامل کاهش استفاده از ظرفیت اسناد تسویه خزانه برای متقاضیان شده است.

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

جمع کل	سال ۱۴۰۱	سال ۱۴۰۰	سال ۱۳۹۹	سال ۱۳۹۸	سال ۱۳۹۷	سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۵	
تعداد مصوبه	۳	۱۱	۱۱	۸	۵	۹	۸	
مبلغ	۲۵،۵۱۵	۳۱،۳۷۶	۲۸،۶۸۹	۱۲،۴۷۱	۱۴،۴۲۳	۲۴،۰۸۹	۲۴،۹۶۷	۱۶۱،۵۳۰

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 طرحها و پروژه های سرمایه گذاری که بعدا سهام آنها یا 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 میشود 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 شرکتهای 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 جمعا به مبلغ ۲۹۹,۱۰۰ میلیارد ریال با پیشنهاد وزارت اموراتصادی و دارایی به شرح ذیل به تایید هیأت محترم وزیران رسیده است.

۴,۴ بند (س) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور:

به موجب بند (س) تبصره مذکور بدهی های بانکی و مالیاتی مربوط به طرحهای برق آبی و حرارتی و نیز مطالبات پیمانکاران و مشاورین این طرحها، از محل مطالبات وزارت نیرو (شرکت توانیر) از دولت بابت مابه التفاوت قیمت های تکلیفی و تمام شده برق، به صورت جمعی - خرجی تا سقف یکصد هزار میلیارد ریال قابل تسویه و تهاتر خواهد بود. که گزارش عملکرد بند یاد شده به شرح ذیل می باشد.

نوع تهاتر	تعداد مصوبه	مبلغ کل مصوبات (میلیارد ریال)
مالیاتی	۲	۱۲,۷۲۱
بانکی	۱	۸۷,۲۷۹
جمع کل	۳	۱۰۰,۰۰۰

۴,۵ قانون اصلاح بند (ح) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور:

به موجب قانون اصلاح بند (ح) تبصره مذکور تا مبلغ پنجاه هزار میلیارد ریال از مطالبات دولت که در اجرای بند (پ) ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به شرکت های دولتی منتقل شده و یا می شود، با اعلام وزارت اموراتصادی و دارایی از بدهی های دولت ناشی از مواردی مانند یارانه قیمت های تکلیفی به شرکت های مذکور از جمله شرکت های زیرمجموعه بخش برق وزارت نیرو، کسر و تسویه شده تلقی می شود.

نوع تهاتر	تعداد مصوبه	مبلغ کل مصوبات (میلیارد ریال)
مصوبات صادر شده	۱	۲۵,۴۶۵
پیش نویس مصوبات ارسالی بند پ	۲	۲۴,۵۳۵
جمع کل	۳	۵۰,۰۰۰

۴,۶ تهاتر 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 (جمعی - خرجی)" و "مابه التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت تمام شده فروش هر متر

مکعب آب و برق (جمعی-خرجی)" تسویه و تهاتر 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 متر مکعب آب و برق از محل ردیف های فوق الذکر به صورت جمعی - خرجی امکانپذیر می باشد.

مبلغ کل مصوبات در سال ۱۴۰۱ (میلیارد ریال)	تعداد مصوبه	نوع تهاتر
۲۳،۹۳۴	۳	بخش آب
۵،۲۹۶	۲	بخش برق
۲۹،۲۳۰	۵	جمع کل

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 (فراستگاهی) 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 (فراستگاهی) 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 یاد شده 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 فی مابین دولت و شرکت های تابعه ذی ربط وزارت نفت بر اساس قوانین ذی ربط (شامل قوانین بودجه سنواتی، قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، آیین نامه اجرایی ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، قانون موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و ...) می باشد که به شرح ذیل است:

۱،۱،۱ ثبت بدهی ها و مطالبات دولت جمهوری اسلامی ایران به/از اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی، نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی، بانکها و موسسات اعتباری و نیز شرکت های دولتی (حسب مورد):

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) بدهی/طلب دولت (فراستگاهی) به/از اشخاص یاد شده را براساس نظام حسابداری بخش عمومی، در سامانه حسابداری مرکز ثبت می نماید.

شایان ذکر است بخش عمده ای از بدهی های دولت (فراستگاهی)، مربوط به بدهی به بانکها (اعم از دولتی و خصوصی)، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران سازمان تامین اجتماعی، برخی از صندوق های بازنشستگی، تعدادی از شرکت های دولتی و نیز اوراق مالی اسلامی صادره توسط دولت جمهوری اسلامی ایران (اسناد خزانه اسلامی و اوراق مشارکت، اجاره، مراحه، منفعت و سلف شامل اصل و سود تحقق یافته پرداخت نشده اوراق مذکور) می باشد.

۱,۱,۲ ثبت سرمایه دولت جمهوری اسلامی ایران در شرکت های دولتی:

اداره حسابداری کل و روابط مالی دولت، اقدام به ثبت سرمایه گذاری دولت در شرکت های دولتی در سامانه حسابداری مرکز می نماید. شایان ذکر است مطابق استانداردهای حسابداری این گونه سرمایه گذاری ها به عنوان سرمایه گذاری بلندمدت (غیر جاری) 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.

۱,۱,۳ ثبت اوراق تسویه خزانه صادره توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی:

به منظور تسویه بدهی های قطعی دولت به کلیه اشخاص از جمله حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی در مقابل مطالبات قطعی دولت، اسناد تعهدی خاصی با عنوان اوراق تسویه خزانه توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی صادر و در اختیار اشخاص یاد شده قرار می گیرد. با صدور اوراق تسویه خزانه و تحویل آن به اشخاص متقاضی بدهی های قطعی دولت به اشخاص متقاضی در مقابل مطالبات قطعی دولت به همان اشخاص تسویه و نتیجه به دستگاه بدهکار، دستگاه طلبکار، سازمان برنامه و بودجه کشور و دیوان محاسبات کشور اعلام می شود. بر این اساس این اداره اطلاعات مربوط به اوراق تسویه خزانه صادره را براساس نظام حسابداری بخش عمومی، در سامانه حسابداری مرکز به صورت انتظامی ثبت می نماید.

۱,۱,۴ ثبت بدهی های احتمالی دولت جمهوری اسلامی ایران:

این اداره با توجه به استاندارد حسابداری بخش عمومی شماره (۸) با عنوان «ذخایر، بدهی های احتمالی و دارایی های احتمالی» بخشی از بدهی های احتمالی دولت جمهوری اسلامی ایران را براساس مطالبات ادعایی اشخاص مربوط (ثبت شده در سامانه سمد) که توسط سازمان حسابرسی تایید نشده است به صورت انتظامی در سامانه حسابداری مرکز ثبت می نماید.

۱,۱,۵ انجام وظایف قانونی خزانه داری کل کشور در حوزه امور مربوط به تسویه حساب فی مابین دولت و شرکت های تابعه ذی ربط وزارت نفت

رابطه مالی و نحوه تسویه حساب بین دولت (خزانه داری کل کشور) و وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی ربط و اعمال حق مالکیت دولت بر منابع نفت و گاز کشور، بر اساس مقررات مندرج در بندهای مربوط قوانین بودجه سال های 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 آیین نامه اجرایی آن تنظیم گردیده است. همچنین در قوانین بودجه سنواتی تعدادی از سال های گذشته (همچون سال های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۹)، رابطه مالی دولت (خزانه داری کل کشور) و وزارت نیرو از طریق شرکت تابعه ذی ربط و نحوه تسویه حساب مربوط نیز پیش بینی شده بود. بر این اساس، خزانه داری کل کشور (مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت) به نمایندگی از وزارت امور اقتصادی و دارایی در کلیه جلسات کارگروه های تسویه حساب ذی ربط شرکت نموده و حسب قوانین

مربوط، به صورت مستمر، منظم و تا حصول نتیجه نهایی پی گیر تعیین تکلیف و نهایی شدن وضعیت تسویه حساب دولت (خزانه داری کل کشور) شرکت های ملی نفت ایران، ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران شده است.



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



۶.۱ حسابرسی داخلی و بررسی های ویژه در مدیریت بدهی های عمومی

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، ائتلاف منابع سازمان و جهت حصول اطمینان از تخصیص بهینه منابع به کنترل های داخلی متکی می باشند.

اعمال این کنترل ها بخصوص در بخش دولتی با توجه به اهمیت صیانت اموال عمومی دارای حساسیت ویژه ای بوده و توجه مناسب به آن می تواند باعث تقویت شفافیت و پاسخگویی بخش های مختلف دولت در قبال منابع در اختیار شود. مطابق بند (۱۹) سیاست های اقتصاد مقاومتی، شفاف سازی اقتصاد و سالم سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت ها و زمینه های فسادزا در حوزه های پولی، تجاری و ارزی و... یکی از اهداف اصلی بوده که کنترل داخلی قوی می تواند نقش موثری در تحقق این امر داشته باشد. بنابراین اجرای مطلوب کنترل های داخلی در بخش عمومی در راستای تحقق اهداف و اجرای دقیق برنامه ها، حجم منابع مصرفی و صیانت از اموال مورد تملک دولت از اهمیت فوق العاده ای برخوردار است. بر همین اساس این کنترل ها عاملی کلیدی در اداره یک سازمان است و در واقع اولین خط دفاعی در حفاظت از دارایی ها و اموال عمومی، پیشگیری و کشف خطاها و بهبود عملیات سازمانی و ارائه راهکارهای سازنده می باشد. شایان ذکر است ویژگی های کلی کنترل داخلی در بخش عمومی اعم از ساختار این کنترل ها و اهداف سه گانه آن (شامل اثربخشی و کارایی عملیات، قابلیت اعتماد گزارشدهی مالی و رعایت قوانین و مقررات مربوط) با کنترل داخلی واحدهای انتفاعی بخش خصوصی مشابه است و لیکن ویژگی های اختصاصی کنترل های داخلی سازمان های بخش عمومی که به تبعیت از ویژگی های محیط فعالیت این قبیل سازمان ها شکل می گیرند، ساختار کنترل داخلی و اهداف آن را در این بخش متفاوت کرده و براساس مفهوم بنیادی "مسئولیت پاسخگویی" تعیین می شود. کنترل داخلی فرآیندی پویاست که خود را به طور مداوم با تغییرات رو در روی سازمان هماهنگ و منطبق می سازد، مدیریت و کارکنان در همه سطوح ملزم به ارتباط با این فرآیندها هستند تا ریسک های موجود را شناسایی و اطمینان معقولی از دستیابی به رسالت سازمان

و هدف‌های کلی آن کسب نمایند ضمن اینکه برای حفاظت از دارایی‌ها، کنترل و نظارت به منظور حصول اطمینان از صحت و قابلیت اتکاء و مربوط بودن اطلاعات مالی، جلوگیری از خطا و تقلب و همچنین ارتقای کارآمدی عملیات تجویز شده‌اند. سیستم کنترل داخلی خوب این اطمینان را می‌دهد که اهداف سازمان با هزینه‌هایی معقول انجام خواهند شد. تدوین سیستم یاد شده اعم از مالی و غیرمالی، استقرار، بررسی و ارزیابی آن به معنای عام، ارائه پیشنهادها سازنده برای بهبود مستمر سیستم و همچنین ارزیابی اثربخشی و کارایی استفاده از منابع سازمان و در نهایت ارتقاء عملکرد، وظیفه حسابرسی داخلی در سازمان‌هاست و لازم است برای اجرای وظیفه خود درک درستی از فرایندهای مهم و سیستم‌های کنترل داخلی داشته باشد که فعالیت موثر آن در سازمان، دستیابی به اهداف سازمانی را ساده‌تر می‌نماید. در همین راستا و در مرکز مدیریت بدهی‌ها و دارایی‌های مالی عمومی اولین تجربه در خصوص حسابرسی داخلی بخش عمومی با ایجاد اداره حسابرسی داخلی و بررسی‌های ویژه در سال ۱۳۹۶ کلید خورد. از آنجاییکه حسابرسی داخلی در بخش عمومی کشور فاقد هرگونه سابقه و پشتوانه عملی است. در غیاب ساختارهای منسجم و فقدان قوانین، مقررات و استانداردهای برون سازمانی حاکم بر حسابرسی داخلی بخش عمومی، زمینه‌های ایجاد فرصت و تهدید توأمان فراهم شده است. تهدید از این جهت که مفهوم بنیادین مسئولیت پاسخگویی با بخش عمومی عجین شده و ایجاد فرصت از این جهت که عدم وجود اسناد بالادستی می‌تواند راه را برای اقدامات خلاقانه، موثر و هدفمند هموار سازد.

۶،۲ عملکرد مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی در حوزه حسابرسی بدهی‌های دولت

۶،۲،۱ الزامات استقرار؛

گام اول، مجاب کردن مدیران از ضرورت استقرار چنین واحدی در سازمان است

تفویض اختیارات از سمت مدیریت

اصل چهارم استاندارد ۲۱۰۰ اصول استقلال دیوان محاسبات کشور (دسترسی و پاسخگویی)

اصل پنجم استاندارد ۲۱۰۰ اصول استقلال دیوان محاسبات کشور (الزام به شفافیت و پاسخگویی عمومی)

مدیریت رکن اصلی کنترل داخلی است، اما مشارکت همه ی کارکنان سازمان الزامی است.

۶،۲،۲ 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 ۵۲۲۳۰ هـ مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۷ هیات محترم وزیران، که مقرر می‌دارد

«بدهی ها و مطالبات دولت که توسط دستگاه اجرایی ذیربط اعلام نشده باشد، با اعلام وزارت امور اقتصادی و دارایی و تایید سازمان حسابرسی قطعی تلقی می شود»، بدهی ها 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 می گردد. اضافه می نماید ایجاد و تقبل دین بر ذمه دولت صرفاً ناشی از قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، تصویب نامه های مصوب هیات محترم وزیران و سایر مقرره های در حکم قانون می باشد.

۶،۲،۳ اهم مسئولیت های اداره حسابرسی داخلی و بررسی های ویژه

۶،۲،۳،۱ اولین اقدام اداره حسابرسی داخلی و بررسی های ویژه در بدو تشکیل، احصاء فرآیندهای کاری ادارات مرکز و سپس تهیه نمودار گردش کاری (فلوچارت) آن ها بود. گام بعدی تهیه چک لیست های رسیدگی با استفاده از این نمودارها بود و نهایتاً اقدام به حسابرسی ادارات بر مبنای این چک لیست ها 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 بندهای (ب) و (پ) ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و اعمال تغییرات احتمالی در این گزارش ها، 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 بانک های 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 بدهی ها و دارایی های مالی عمومی نیز یاری رساند.

۶،۲،۳،۲ بررسی مبالغ اوراق تسویه خزانه نوع اول و دوم (منتشره در سال ۱۳۹۷) و مطابقت آن با تخصیص های صادره سازمان برنامه و بودجه کشور و تهیه مغایرت های مربوط که منجر به کاهش مغایرت های ریالی موجود بین مرکز مدیریت بدهی ها و دارایی های مالی عمومی به عنوان صادرکننده اوراق تسویه و سازمان برنامه و بودجه کشور به عنوان متولی صدور تخصیص های مربوط، به کمترین میزان آن گردید.

۶،۲،۳،۳ راستی آزمایی اطلاعات ارسالی در سامانه مدیریت اطلاعات بدهی ها و مطالبات دولت (سماد)، دیگر اقدام اداره حسابرسی داخلی و بررسی های ویژه است. در این راستا بررسی بیش از **۲۴۰ شخص** گزار شگر در سامانه سماد، از طریق انجام ماموریت (برای دستگاه های ملی) و پیگیری از ادارات کل امور اقتصادی و دارایی استانها برای اعزام مامور (برای دستگاه های استانی)، به لحاظ مبلغ، بازه زمانی ارائه گزارش و مدارک و مستندات متقن براساس چک لیست رسیدگی تهیه شده، انجام پذیرفت.

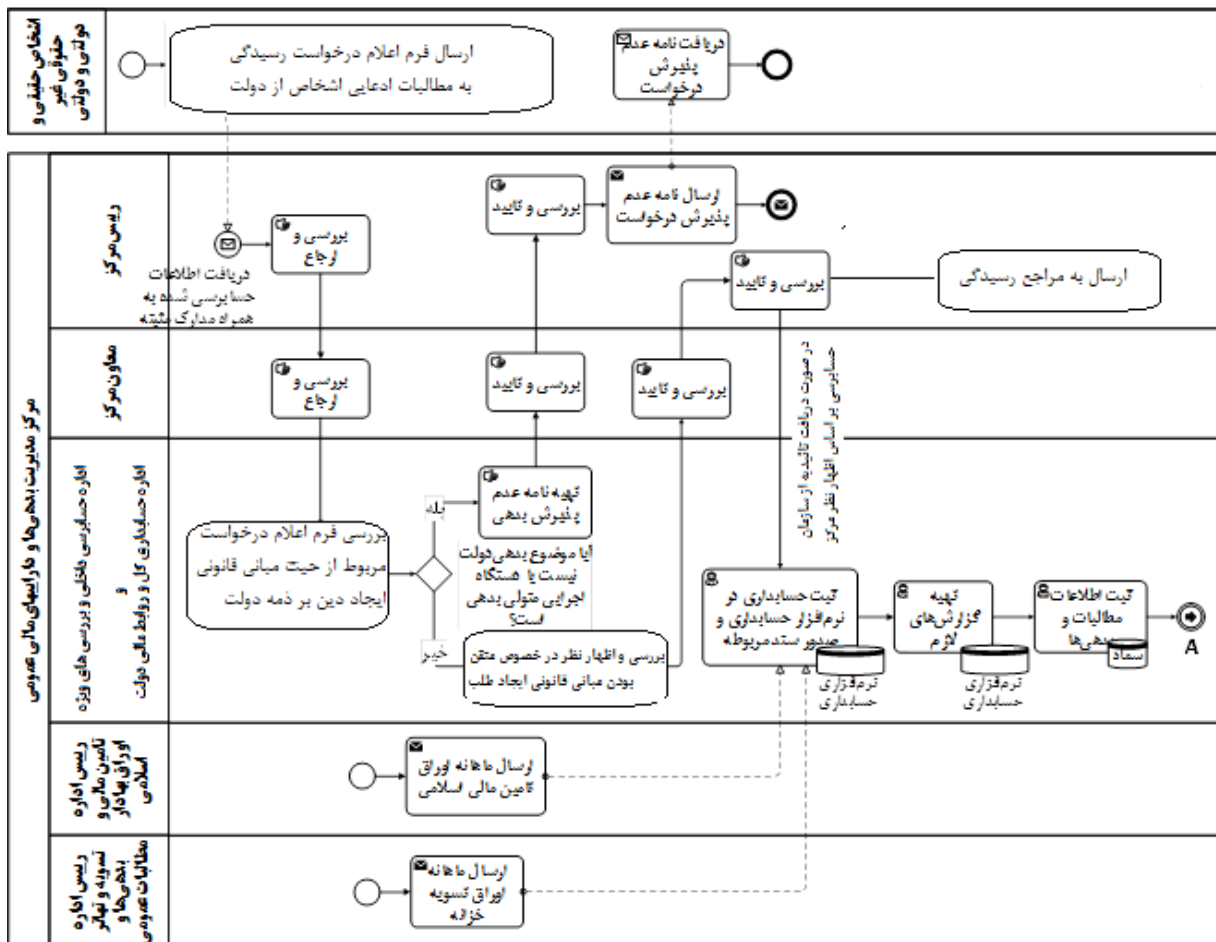
۶،۲،۳،۴ تهیه شیوه نامه (سازوکار اجرایی) رسیدگی به مطالبات ادعایی اشخاص از دولت (فاقد دستگاه اجرایی مشخص) موضوع تبصره (۲) ماده (۱) آیین نامه اجرایی ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و ابلاغ به مراجع حسابرسی اشخاص طلبکار از دولت در سال ۱۴۰۱

۶،۲،۴ فرآیند رسیدگی به ادعای طلب اشخاص از دولت

- تکمیل و ارایه فرم اعلام درخواست رسیدگی مطالبات از دولت توسط متقاضی و ارسال آن به خزانه داری کل کشور (مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت)

- رسیدگی اولیه از حیث مبانی قانونی اقلام مورد ادعا در اداره حسابرسی داخلی و بررسی های ویژه،
- اعلام نتیجه رسیدگی اولیه و اظهار نظر در خصوص مبانی قانونی ایجاد دین بر ذمه دولت توسط مرکز (اداره حسابرسی داخلی و بررسی های ویژه) به سازمان حسابرسی
- رسیدگی جامع و صدور گزارش حسابرسی توسط سازمان حسابرسی بر مبنای اقلام و مبالغ مورد ادعای اشخاص طلبکار و نتیجه رسیدگی اولیه (۱، ۲ و ۳ موصوف)

نمایه شماره ۲ فرآیند رسیدگی به ادعای طلب اشخاص از دولت



۷ فصل هفتم : گزارش اهم پرونده های عملکردی مرکز و بازخوردهای برون سازمانی



۷.۱ اقدامات برجسته و دستاوردهای مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت

مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی همواره سعی بر آن داشته تا با استفاده از نیروهای جوان و بانگیزه 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 نگاه صاحب نظران به مباحث مرتبط با بدهی های بخش عمومی



مژگان خانلوساوجیلاغی، رئیس امور پایش تعهدات دولت و تجهیز منابع سازمان برنامه و بودجه کشور (۳ بهمن ۱۴۰۱)

یکصد و هشتمین نشست علمی - تخصصی با مدیریت علمی، مژگان خانلوساوجیلاغی برگزار و به موارد ذیل اشاره شد:

- باید مسیر آینده را به نحوی طراحی کنیم که بتوانیم از بازار بدهی به بهترین شکل استفاده کنیم. لذا در ناپایداری منابع اخذ بدهی یک امر طبیعی است اما زمانی که برای بازپرداخت بدهی برنامه نداشته باشیم مشکل و بحران ایجاد می شود.
- ممکن است بدهی دولت به صورت یکجا امکان پرداخت نداشته باشد، اما عدم تعیین تکلیف بدهی ها یک امر اشتباه است. به عنوان مثال می توانیم بدهی ها را به بدهی سیال تبدیل کنیم. شکل گیری کسری بودجه مستمر نتیجه عدم پرداخت درست به بازار بدهی است که باید تدبیر ویژه ای برای آن شود.
- سهم بازار بدهی در تامین مالی کشور در هفت ماهه نخست سال جاری در مجموع ۳۵ درصد بوده است. کماکان دولت بزرگترین مشتری بازار بدهی است، البته عمق بازار بدهی بیشتر شده و توانستیم با ابعاد مختلف بازار بدهی آشنا شویم. انتشار انواع اوراق بدهی توانسته عمق این بازار را بیشتر از قبل کند.
- پیش بینی برداشت ۱۸۰ همتی از بازار بدهی در سال ۱۴۰۲ را داریم. این در حالی است که زمانبندی عرضه های اوراق بدهی بسیار مهم است و برنامه منظمی را باید در این زمینه ایجاد نمود. در واقع داشتن یک برنامه منظم تا حد زیادی کمک ر سان تقویت این بازار است.



علیرضا توکلی کاشی، کارشناس اقتصادی (۲۸ اردیبهشت ۱۴۰۰)

حقیقت این است که هرچه بازار بدهی بزرگتر باشد و شرکتها تامین مالی خود را از سیستم بانکی به بازار بدهی منتقل کنند، این موضوع سبب افزایش تاب آوری اقتصاد کشور خواهد شد. زیرا بازار بدهی، به دلیل خصوصیت نوسان پذیری قیمت، قابلیت جذب نوسانها و حتی شوکهای اقتصادی را دارد. مرور تجربیات روسیه در سه سال اخیر و نحوه مقابله بانک مرکزی روسیه با چند شوک بزرگ اقتصادی به خوبی نشان داد که نوسان قیمت اوراق بدهی، اسناد خزانه و نرخ ارز، چگونه اقتصاد روسیه را از آثار سوء ناشی از چند شوک بزرگ اقتصادی نجات داد.

در واقع علت اینکه در بیشتر کشورهای پیشرفته تلاش شده تامین مالی را از تامین مالی بانکی به سمت تامین مالی بازارمحور و بازار بدهی ببرند همین مزیت انعطاف پذیری نرخ و مصون نگه داشتن سیستم پولی و بانکی از نوسانات نرخ بهره است. در ایران چند سالی است که شاهد این موضوع هستیم اما هنوز ارقام ما با دنیا فاصله بسیار دارد. تامین مالی مبتنی بر بازار بدهی در دنیا چیزی حدود ۸۰ درصد تامین مالی کشورها را به دوش می کشد که این عدد در کشور ما حدود ۱۲ درصد است. یعنی بازار بدهی در ایران تقریباً ۱۲ درصد از تامین مالی کشور را بر عهده دارد. البته این رقم چند سال پیش و در سالهای ۸۸ و ۸۹ حدود سه درصد بود و در این سالها رشد خیلی خوبی داشته است، اما با وجود این ما هنوز با میانگینهای بین المللی فاصله بسیار زیادی داریم.



موسی غنی نژاد، اقتصاد دان (۵ مهر ۱۳۹۹)

برای خروج از بحران مشکلی که داریم کسری بودجه‌ای است که دولت دارد و اینکه با این معضل بزرگ چه باید کرد. یک راه کاملاً روشن در چارچوب علمی این است که از طریق اوراق قرضه این م‌ساله را مدیریت کنیم. البته دولت با کمک بانک مرکزی تا حدودی این کار را انجام داده ولی میزان آن خیلی کم است. فکر می‌کنم نتوانسته‌اند بیشتر از حدود ۷۰ هزار میلیارد تومان اسناد خزانه بفروشند. این رقم باید خیلی بیشتر از اینها باشد تا بتواند بخش مهمی از کسری بودجه را بپوشاند. در غیر این صورت ما با تورم‌های خیلی بالا و وحشتناکی مواجه خواهیم شد چون راه دیگری غیر از پولی کردن کسری بودجه باقی نمی‌ماند.



مسعود نیلی، اقتصاد دان (۱ خرداد ۱۴۰۰)

در سال ۱۳۹۵ در مالیه دولت، اوراق را به عنوان یک اصلاح سیاستی معرفی کردیم. گفتیم اوراق می‌تواند ابزار متعارفی باشد که اقتصاد ایران برای تامین مالی از آن بهره ببرد. ابتدا همه مقاومت کردند و سازمان برنامه خیلی مخالف بود اما به هر حال در اقتصاد ایران جا باز کرد و در بودجه جا گرفت و از سال ۱۳۹۶ تبدیل به ابزار متعارف اقتصاد ایران شد. جالب است که در سال ۱۳۹۹ بیش از ۲۰۰ هزار میلیارد تومان از هزینه‌ها، از طریق اوراق تامین شد. امروز با اطمینان می‌گوییم؛ اگر اوراق منتشر نمی‌شد، همان نگرانی که شما بارها درباره آن نوشتید به وقوع می‌پیوست. یعنی اقتصاد ایران قطعاً ونزوئلایی می‌شد.

اوراق بدهی کلید حل همه مشکلات اقتصاد ایران نبود اما دست کم توانست اقتصاد ایران را از ورطه ونزوئلایی شدن نجات دهد. کمتر به این نکته توجه شده که بودجه سال ۹۹ خیلی شبیه بودجه سال ۶۷ است. بودجه ۶۷ بیش از ۵۲ درصد کسری داشت و در سال ۹۹ هم همین حدود کسری تراز عملیاتی و سرمایه‌ای داشتیم. با این تفاوت که در سال ۱۳۶۷ از ۵۲ درصد کسری بودجه، ۵۰ واحد درصد آن از بانک مرکزی تامین شد و در سال ۱۳۹۹ بخش اصلی آن از اوراق تامین شد. درست است که بانک مرکزی به طور غیرمستقیم از طریق منابع صندوق و... انبساط نقدینگی ایجاد کرد ولی فشار مالی اصلی سال ۹۹ را اوراق برطرف کرد. بنابراین اوراق یک ابزار سیاستی بود در چارچوب راهبردهای اتخاذ شده که تغییری در راهبردها ایجاد نمی‌کرد اما یک ابزار سیاستی موثر بود. حالا ممکن است شما به اصلاح ساختار بودجه به عنوان یک اصلاح ساختاری توجه کنید. مشکلات ساختاری بودجه در اقتصاد ایران عمدتاً تحت تاثیر راهبرد دوم شکل گرفته است. اینکه مرتب گفته می‌شود ما نیازمند اصلاحات ساختاری در بودجه هستیم را بسیاری از افراد دقیقاً نمی‌دانند که چه کاری با چه پیامدهایی است. در حالی که اصل موضوع این است که اصلاح ساختاری وقتی اتفاق می‌افتد که راهبردها تغییر کند.



علی سعدوندی، اقتصاد دان (۱۹ مرداد ۱۳۹۹)

ایجاد بازار اولیه فروش اوراق بدهی دولتی، اقدامی است که بانک مرکزی با توجه به اجتناب ناپذیری کسری بودجه دولت متأثر از کاهش درآمدهای نفتی و عدم امکان افزایش فشار مالیاتی و همچنین رفع پیامدهای رکودی شیوع کرونا، با هدف دستیابی به کنترل تورم و کمک به رشد اقتصادی کشور از نیمه خردادماه سال جاری آغاز کرده است. راهکاری که تاکنون توانسته حدود ۵۰ هزار میلیارد تومان به رفع کسری بودجه کمک کند

استقراض از بانک مرکزی روشی بسیار تورم زاست که در کشور ما به صورت سنتی همواره انجام شده است. در این سالها معمولاً درآمد ارزی نفت به بانک مرکزی فروخته می‌شد و این بانک پایه پولی ایجاد می‌کرد که دقیقاً معادل استقراض از بانک مرکزی است. یا در روشی دیگر درآمد نفت در صندوق توسعه ملی واریز می‌شد و بعد هم منابع این صندوق به صورت غیرشفاف به برخی افراد حقیقی و حقوقی اختصاص داده می‌شد که زمینه فساد را فراهم می‌ساخت یا آنکه به منظور تامین کسری بودجه دولت، به بانک مرکزی فروخته می‌شد که مجدداً منجر به ایجاد پایه پولی می‌گشت. راهکاری که سایر کشورهای جهان برای رفع کسری بودجه دارند، شفافیت این کسری است. با اتکا به شفافیت است که دولت‌ها می‌توانند از طریق بازار اقدام به تامین کسری بودجه کنند. در همین راستا انتشار اوراق بدهی دولتی یکی از راهکارهای موثر و کارا برای انجام این مهم است. در این سیستم دولت به صورت شفاف در بازار، اوراق می‌فروشد و موظف است در سررسید، این اوراق را تامین و بازپرداخت کند. البته در سررسید دولت‌ها مجدداً اوراق جدید می‌فروشند، و چون دولت نکول (ناتوانی در ایفای تعهدات) نمی‌کند، در نزد فعالان بازار این اوراق بدهی، اوراق بدون ریسک محسوب می‌شود. این شرایط باعث می‌شود تا در این کشورها، کسری بودجه نه تنها موجب تورم نشود که بلکه حالت ضد تورمی داشته باشد. به عنوان نمونه کشور ژاپن که بیشترین بدهی دولتی نسبت به تولید ناخالص در جهان را دارد، کمترین مقدار تورم را هم دارد.

منتقدین معتقدند انتشار اوراق تورم‌زا خواهد بود، ادعایی دقیقاً معکوس تجربه جهانی است. علت دیگری که آنان برای مخالفت بیان می‌کنند این است که اگر دولت به این وسیله تامین مالی خود را انجام دهد، در اتخاذ سیاست‌های مالی بی‌مهابا خواهد شد. در حالی که در پاسخ به این افراد می‌توان یادآور شد؛ اتفاقاً در حال حاضر دولت دستش برای تامین هر میزان کسری از محل بانک‌ها یا بانک مرکزی باز است، چرا که مدیران بسیاری از بانک‌های کشور مستقیماً از سوی دولت مشخص می‌شوند، بنابراین انتشار اوراق نه تنها تاثیری در قدرت گرفتن دولت در تامین مالی پروژه‌های زبان ده و ریخت‌وپاش‌ها ندارد بلکه نظارت عمومی را در پی دارد.

انتشار اوراق تا زمانی که کسری بودجه ادامه دارد به عنوان یک درمان باید ادامه پیدا کند. اختلاف موافقان این روش با منتقدان در این است که ما می‌گوییم برای درمان بیماری اعتیادگونه اقتصاد کشور باید از متادون استفاده کرد. اما منتقدان می‌گویند، متادون چون خود یک ماده مخدر است، تزریق آن باید متوقف شود، اما آنها نمی‌دانند چون بیمار معتاد است، در صورت قطع متادون، مجدداً بیمار به سراغ هروئین باز خواهد گشت. بنابراین تا ساختار اقتصادی کشور اصلاح نشده است و ما همچنان دچار این کسری بودجه مزمن هستیم، صلاح نیست به سراغ بدترین روش تامین کسری بودجه، یعنی استقراض از بانک مرکزی و افزایش پایه پولی برویم.

علی سعدوندی، اقتصاد دان (۲۹ تیر ۱۴۰۱)

تنها راه حل بهینه تامین کسری بودجه، انتشار اوراق قرضه است. این گزاره، نه یک فرضیه خام و آزمون نشده که حاصل یک فرآیند صدساله جهانی در عرصه سیاستگذاری پولی و مالی است. بر اساس این تجربه تاریخی است که متخصصان علم اقتصاد به این نتیجه رسیده اند که باید سیاستگذاری مالی / بودجه ای از سیاستگذاری پولی جدا باشد. بهترین ابزاری که این دو سیاست را از یکدیگر جدا می کند، انتشار اوراق برای تامین کسری بودجه دولت است. در حقیقت، در تمام کشورهای پیشرفته دنیا، راه حل کسری بودجه دولت ها انتشار اوراق قرضه است. به عبارت دیگر، انتشار اوراق قرضه برای حل کسری بودجه نه تنها عجیب نیست، بلکه عدم انتشار اوراق قرضه برای حل کسری بودجه امری عجیب و غیرطبیعی است. این امر غیرطبیعی، همان اتفاقی است که به طور معمول، در کشور ما رخ می دهد!

اکنون در یک شرایط تورمی قرار داریم. شرایط تورمی، یکی از عوامل اصلی برهم زننده ثبات شرایط اقتصادی است. در نتیجه، هر دولتی باید به دنبال کنترل این پدیده در جهت برقراری ثبات در شاخص های اقتصاد کلان کشور باشد. می دانیم که علت این شرایط تورمی در ایران، کسری بودجه دولت است. راه حل کسری بودجه، انتشار اوراق قرضه است. اوراق ابزاری موفق است که در تمام دنیای پیشرفته برای کنترل تورم استفاده می شود. در نتیجه، این ابزار در ایران نیز می تواند در کنترل تورم کارآمد ظاهر شود. به ویژه که نسبت های بدهی داخلی و خارجی در ایران در تناسب با اندازه اقتصاد کشور پایین است و در نتیجه، امکان انتشار اوراق برای رهایی از تورم و بازگرداندن رشد به اقتصاد کشور فراهم است.

مضاف بر این، اندازه دولت مرکزی که از انتشار اوراق بهره مند خواهد شد نیز در ایران نسبتا کوچک است و دولت برای اعمال حاکمیت قانون نیاز به منابع مالی دارد. واقعیت این است که سال ها ست دولت توان لازم را از دست داده و در برابر شرکت های دولتی و نهادها (نیمه دولتی) و انحصارات بخش خاکستری کوچک و ضعیف شده است. در نتیجه، ضرورت اصلاح نظام مالی دیده می شود. به عبارت دقیق تر، اکنون ضرورت انتشار اوراق برای اعمال شفافیت و تغییر ساختار هزینه های دولت در جهت اصلاح نظام تامین مالی بیش از پیش عیان شده است.

۲،۳ ارائه گزارشات مختصر از اهم اقدامات در قالب پرونده‌های عملکردی

تمرکز این بخش از گزارش حاضر بر ارائه اجمالی از اهم اقدامات و تبیین عملکرد مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت استوار است. در راستای وظایف محوله، 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 انبساط بدهی‌های دولت دارای روند فزاینده‌ای 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. 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. لذا در گزارش حاضر، علاوه بر سایر موارد حائز اهمیت که توسط مرکز مورد اقدام قرار گرفته است، گزارش عملکرد مرکز در حوزه تدوین لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی به عنوان پرونده ویژه مورد تحلیل قرار می‌گیرد.



۷،۳،۲ تدوین لایحه مدیریت بدهی های عمومی

مدیریت بدهی های عمومی^{۱۲} یکی از پایه های ثبات و سلامت مالی^{۱۳} کشور و نیز عامل کلیدی در اطمینان بخشی از وجود پایداری بدهی ها^{۱۴} در بخش عمومی محسوب می شود. اجتناب از بروز پیامدهای منفی و نوعاً گسترده ناشی از ناپایداری بدهی های دولت و نیز بی انضباطی ناشی از بروز مشکل عدم سازگاری زمانی از سوی سیاستگذار و در نتیجه اجرای سیاستهای ناسازگار 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.

ضرورت تدوین لایحه

در تعریفی جامع می توان مدیریت بدهی های عمومی را فرایندی 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 فرایند 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

۷،۳،۱ سامانه مدیریت بدهی ها و اوراق بازار پول و سرمایه

مقدمه

از بدو تاسیس مرکز مدیریت بدهی های 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 بدهی ها و اوراق بازار پول و سرمایه در دستور کار بوده است. توسعه نظام جامع مدیریت بدهی های عمومی یکی از پروژه های اقتصادی مقاومتی و از پروژه های راهبردی وزارت امور اقتصادی و دارایی محسوب می شود. انتظار می رود با توجه به استقرار زیرسامانه ها شاهد بهبود کارایی و اثربخشی از طریق افزایش سرعت، دقت و کیفیت در اجرای فرایندها و تصمیم سازی های مرتبط با مدیریت بدهی ها و مطالبات عمومی (شامل احصاء، ثبت و گزارشگری بدهی ها و مطالبات عمومی؛ انتشار، واگذاری و تسویه تعهدات اوراق مالی اسلامی و همچنین سایر ابزارهای تسویه و تهاتر و ظرفیت های قانونی پیش بینی شده در حوزه مدیریت بدهی ها و مطالبات عمومی) باشیم.

ویژگی های سامانه مدیریت بدهی ها و اوراق بازار پول و سرمایه

- تشکیل یک پایگاه اطلاعاتی منسجم و متمرکز از اطلاعات بدهی ها و مطالبات دولت و اخذ گزارشات لازم برای تحلیل پایداری بدهی ها و تسهیل در تصمیم گیری های اقتصادی.
- تسهیل صدور اسناد تسویه خزانه نوع اول و دوم و همچنین اخذ مصوبات بند (پ) ماده (۲) و ماده (۶) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور در بستر سامانه.
- استانداردسازی و ایجاد وحدت رویه در خصوص فرآیندهای کاری مرکز.
- حرکت به سمت الکترونیکی شدن پرونده ها و حذف کاغذ و بایگانی مدارک به صورت الکترونیکی و همچنین کاهش مراجعه ارباب رجوع به دستگاه های اجرایی سطح کشور.
- بهبود کارایی و اثربخشی از طریق افزایش سرعت، دقت و کیفیت در اجرای فرایندها و تصمیم سازی های مرتبط با مدیریت بدهی ها و مطالبات عمومی

معرفی زیرسامانه های ذیل سامانه مدیریت بدهی ها و اوراق بازار پول و سرمایه:

^{۱۲}. Debt Sustainability

^{۱۳}. Public Debt Management

^{۱۴}. Financial Stability and Financial Soundness

اعتماد فی مابین دولت و ملت و در نتیجه ضمانت ارتقای سرمایه اجتماعی^{۲۱} می باشد.

در رابطه با موارد صدرالذکر، بررسی نظام مدیریت بدهی های عمومی کشور طی دهه های اخیر حاکی از آن است که به جهت ناکارایی چارچوب های پاسخ گویی و عدم شفافیت ایجاد تعهدات دولت و همچنین فقدان و یا ناکارایی قواعد مالی متخذه، در عمل حجم و انبار بدهی های غیر سیال دولت از روند فزاینده برخوردار گردیده است که این امر توأم با اتکاء بودجه به منابع ناپایدار و برخوردار از ماهیت نوسانی، زمینه های ناپایداری مالی و به تبع آن بی ثباتی های اقتصادی را به دنبال داشته است. موید این امر، نتایج گزارش «تحلیل پایداری بدهی های دولت»^{۲۲} است که نمایانگر ناپایداری بدهی های دولت در افق پنج ساله اخیر تحت سناریوی استمرار وضع موجود می باشد.

آخرین وضعیت تقنینی لایحه

پیش نویس لایحه سرانجام پس از تایید در هیات 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 در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در سال گذشته تصویب و جزئیات آن طی جلساتی با حضور نمایندگان آن کمیسیون، مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت، سازمان برنامه و بودجه کشور، بانک مرکزی، سازمان بورس و اوراق بهادار و مرکز پژوهش های مجلس مورد بررسی و اصلاح قرار گرفت. انتظار می رود لایحه مصوب در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی بزودی از سوی این کمیسیون برای تصویب در صحن علنی مجلس، به هیات ریسه مجلس ارسال گردد.

بانکی همراه با توثیق اوراق دولتی ذیل عملیات بازار باز و نیز 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. 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 متصوره منتج شود. موید 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^{۱۵} (احتمالی)، بروز اثر تزاحمی^{۱۶}، کاهش توانمندی دولت در تامین مالی اقتصاد بالاخص در اجرای سیاست های پادچرخه ای مالی با هدف کاهش هزینه های مترتب ناشی از ادوار تجاری، کاهش فضای مالی^{۱۷} و ... می انجامد. از اینرو در کشورهای مختلف و سازمان های بین المللی طی یک دهه اخیر، تمرکز بسیاری را بر تدوین و اجرای قوانین ناظر بر مدیریت بدهی ها معطوف نموده اند.

از آنجا که خلق بدهی و انتشار اوراق دولتی به عنوان یکی از ارکان منابع بودجه دولت قلمداد می شود 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 می باشد، وجود ساختاری متضمن شفافیت^{۱۸}، پاسخگویی^{۱۹} و مسئولیت پذیری^{۲۰} پیش شرط حفظ

Accountability^{۲۰}.

Social Capital^{۲۱}.

۲۲. گزارش پایداری بدهی ها در راستای ماده (۳) بند (ت) ماده (۸) قانون برنامه توسعه ششم از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی هر ساله تدوین و در موعد مقرر (پایان مهراماه) به سازمان برنامه و بودجه کشور جهت بهره برداری در فرایند بودجه ریزی ایفاد می گردد.

Contingent liabilities^{۱۵}.

۱۶. Crowding out Effect

Fiscal Space^{۱۷}.

۱۸. Transparency

۱۹. Responsibility

۷,۳,۳ خبرنامه هفتگی مدیریت بدهی های عمومی

مطابق تجربه کشورهای توسعه یافته و درحال توسعه، شفاف سازی و دسترسی عموم جامعه به مستندات مربوط به چارچوب کلی مدیریت بدهی و اقدامات مدیران بدهی می تواند تاثیر به سزایی در مدیریت صحیح و بهینه بدهی های دولت و شرکت های دولتی داشته باشد. از این سو و در جهت تنویر افکار عمومی و اهمیت حصول به آگاهی و درک مشترک درمیان تصمیم گیران و بازیگران اقتصادی از مجموعه اقدامات و سیاست های اعمالی دولت و در راستای ایفای وظایف در زمینه اطلاع رسانی و شفاف سازی در حوزه مدیریت بدهی های عمومی کشور، مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت از دی ماه سال ۱۴۰۰ شروع به انتشار خبرنامه هفتگی مدیریت بدهی های عمومی با محوریت وضعیت کلان بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی، عملکرد مربوط به انتشار و تسویه اوراق بهادار دولت، وضعیت شاخص های اثرگذار بر بازارهای پولی و مالی کشور، گزیده اطلاعات مربوط به بازار بدهی طی هفته، عملکرد تسویه و تهاتر بدهی ها و مطالبات دولت، عملکرد حسابرسی بدهی ها و مطالبات دولت، اهم اخبار و رخدادها و نکات آموزشی و ... نمود.



شایان ذکر است تا انتهای سال ۱۴۰۱، ۵۹ فقره از خبرنامه یادشده بصورت کاملا الکترونیکی و با استفاده از ظرفیت های فضای مجازی منتشر و در اختیار عموم قرار گرفته است. در این خبرنامه، برای نخستین بار ارقام مربوط به وضعیت بدهی ها و مطالبات دولت و شرکت های دولتی بصورت عمومی انتشار یافت. غالب اطلاعات مندرج در گزارش به صورت شکل، نمودار و جدول تهیه و بروز سانی می شود. تمامی نسخ منتشره از طریق وبگاه مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت و همچنین نرم افزار "سخن" بر روی تلفن همراه، قابل دریافت می باشد.

۷,۳,۴ تدوین گزارش تحلیل پایداری بدهی ها (DSA)

گزارش تحلیل پایداری بدهی ها از سوی مرکز و در راستای اجرای ماده (۳) آیین نامه اجرایی بند «ت» ماده (۸) قانون برنامه توسعه ششم اقتصادی که وزارت امور اقتصادی و دارایی را مکلف به ارائه گزارش تحلیل پایداری بدهی ها تا پایان مهرماه هر سال به سازمان برنامه و بودجه کشور نموده است، از سال ۱۳۹۷ تا کنون 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 توصیه های سیاستی بین المللی، الگوریتم سیاست گذاری در حوزه بازار بدهی اوراق دولتی و مدیریت بدهی های غیرسیال بر مبنای مثلث "گزارش تحلیل پایداری بدهی ها با افق حداقل پنج ساله"، "راهبرد 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 بومی سازی و تدوین مثلث سیاست گذاری فوق الذکر اقدامات لازم را در بخش میانی مرکز (حوزه تحلیل اقتصادی و سیاست گذاری) 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 بدهی های خارجی و سهم غالب بدهی های غیرسیال (آن قسم از بدهی هایی که خارج از مکانیزم انتشار اوراق در سبب 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، ایجاد افتراق وسیع در نقض فروض مبتنی بر ماهیت داده ها 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 تدوینی توسط مرکز تلاش شده است که با اتکا به آمارهای منتشره و نیز برآورد آمارهای مورد نیاز از طریق الگوسازی مالی FPP در چارچوب ادبیات تحلیل پایداری بدهی DSA، 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.

سنجه های اصلی برآورد کننده پایداری بدهی را می توان به شرح موارد ذیل خلاصه نمود؛ پیش از آن یادآور می شود که نسبت آستانه بحرانی و هشدار هر کدام از نسبت های مذکور در هر کشور متناظر با مختصات حوزه مدیریت بدهی، ترکیب پرتفوی بدهی های دولت، معادلات حاکم در فضای اقتصاد

سیاسی کشور، حجم دولت، ابعاد بودجه و میزان فعالیت های فرابودجه ای آن کشور است.

جدول شماره ۷ سنجه های پایداری بدهی و مقادیر آستانه

شاخص های آسیب پذیر	صندوق بین المللی پول IMF	موسسه بین المللی Debt Relief
نسبت تعهدات آتی اوراق به درآمد	۲۵٪-۳۵٪	۲۸٪-۶۳٪
نسبت ارزش فعلی تعهدات به درآمد	۲۰۰٪-۳۰۰٪	۸۸٪-۱۲۷٪
نسبت بهره پرداختی به درآمد	۷٪-۱۰٪	۴٫۶٪-۶٫۸٪
نسبت بدهی به GDP	۲۵٪-۳۰٪	۲۰٪-۲۵٪
نسبت بدهی به درآمد	۹۰٪-۱۵۰٪	۹۲٪-۱۶۷٪

منبع: مقاله «تحلیل و بررسی جنبه های کلیدی بدهی پایداری سال ۲۰۰۷» و مقاله «شاخص های آسیب پذیر آپریل سال ۲۰۰۳»

۷,۳,۵ تدوین گزارش سند راهبرد میان مدت بدهی های دولت (MTDS)

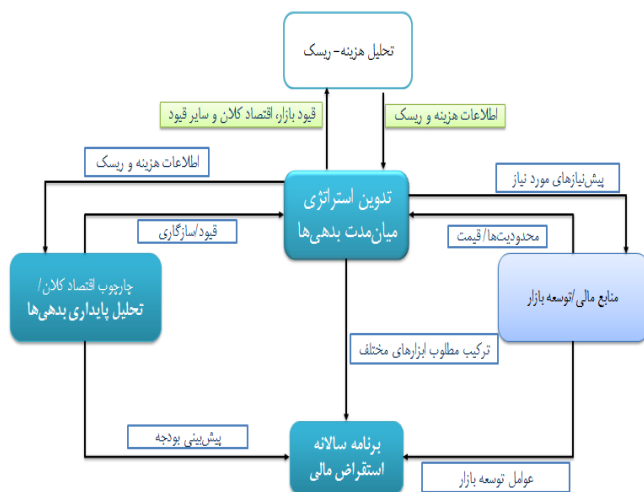
در خصوص راهبرد میان مدت مدیریت بدهی (MTDS) باید اذعان داشت که این راهبرد در حقیقت برنامه اجرایی دولت برای دستیابی به ترکیب مطلوب پورتفوی بدهی دولتی در میان مدت می باشد به گونه ای که ملاحظات مربوط به کمترین هزینه-ریسک در آن رعایت شده باشد. تمرکز اصلی راهبرد میان مدت مدیریت بدهی بر مدیریت ریسک پورتفوی 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 و فرابودجه و صندوق های بازنشستگی)،

شهرداریها 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 در حال حاضر فاز نهایی استراتژی میان مدت بدهی های دولت و برنامه سالانه انتشار اوراق دولتی تدوین و بر اساس آن به فراخور شرایط جاری، پیشنهادات سیاستی جهت تمهیدات اسناد بالادستی ارائه می شود. از سوی دیگر برنامه سالانه تامین مالی دولت از محل انتشار اوراق (YFP) 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 حتی یک دقیقه وقفه در پرداخت اصل و فرع آن در زمان سررسید بوده و در نتیجه ریسک نکول اوراق از سوی بازیگران نزدیک به صفر ارزیابی می شود.

نمایه شماره ۴ الگوریتم سیاستگذاری در بازار بدهی بر پایه مثلث

DSA, MTDS, YFP



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

۸ فصل هشتم: جمع بندی

همانگونه که در بخش نخستین گزارش اشاره گردید، فراهم شدن امکان استفاده از ظرفیت مدیریت بدهی، ریشه در اجرای راهبرد نوین مدیریت بدهی‌های دولت در سال‌های اخیر دارد. بدیهی است در صورت فقدان توجه به ظرفیت‌های مذکور با توجه به سهم غالب مصارف اجتناب ناپذیر در بودجه دولت عملاً جبران غیرتورمی بخشی از ناترازی بودجه از محل انتشار اوراق (واگذاری دارایی‌های مالی) امری ناگزیر به نظر خواهد رسید؛ این امر بدین مفهوم است که دولت با بهره‌گیری از ظرفیت انتشار اوراق در سال‌های اخیر توانسته است از شتاب تورم در دوره جاری و آتی بکاهد و با هدایت نقدینگی تا حدودی شدت فعالیت‌های سفته‌بازانه را تعدیل نماید.

در این راستا، طراحی و عملیاتی نمودن اوراق مالی مبتنی بر عقود شرعی و مورد تایید مراجع ذی صلاح و در ادامه توسعه ایمن بازار اوراق با محوریت خزانه داری کل کشور و در تعامل مستمر و همکاری سازنده با نهادها و سازمان‌های مرتبط، محور اصلی سیاست‌گذاری حوزه مدیریت بدهی‌ها در سال‌های اخیر بوده است. در این خصوص طراحی و اجرا نمودن روش‌های مختلف عرضه اولیه اوراق 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 سالهای گذشته، از جمله نکات قابل ذکر است. از دیگر اقدامات در دست اجرای مرکز، مطالعه و پژوهش در زمینه طراحی استراتژی میان مدت مدیریت بدهی دولت به منظور تنظیم نقشه راه انتشار و تسویه اوراق طی سالهای آتی، با تاکید بر بومی سازی الگوهای استاندارد مورد استفاده در کشورهای پیشرو جهان در زمینه مدیریت بدهی‌های بخش عمومی به منظور حصول به اهداف تامین مالی دولت با کمترین ریسک و هزینه است که برای نخستین بار در کشور در بدنه دولت انجام می‌پذیرد.

در این میان توجه به این نکته ضروری است که موفقیت در امر مدیریت بهینه بدهی‌های دولت در صورتی قابل حصول خواهد بود که سیاستگذار بتواند همزمان به اهداف تعیین شده در حوزه نرخ تورم و رشد اقتصادی نائل آید؛ به عبارت دیگر، کنترل و تثبیت تورم و به تبع آن نرخ بهره توسط سیاستگذار پولی طی سالهای آتی، به عنوان پیش نیاز ضروری برای تامین مالی پایدار و کم ریسک دولت تلقی می‌گردد.

همچنین شایان ذکر است علی‌رغم کاهش محدودیت‌های وارده در زمینه امکان صادرات نفت طی ماه‌های اخیر، به دلیل شرایط خاص و شکننده منتج از جنگ میان کشورهای اوکراین و روسیه، همچنان زمینه افت محسوس درآمدهای ارزی ناشی از شوک‌های آتی احتمالی به قیمت نفت و نیز بازگشت مجدد تحریم‌ها به دلیل تغییر فضای سیاسی وجود داشته و ریسک ناشی از نوسانات آتی درآمدهای دولت به قوت خود باقی است. بنابراین همچنان توجه به اوراق مالی اسلامی به عنوان ابزار مالی مستقل و غیرتورمی جهت تامین مالی فعالیت‌های دولت با لحاظ نمودن سقف مجاز و حفظ کلیه شاخص‌های پایداری بدهی‌های دولت ضروری به نظر می‌رسد.

لذا با عنایت به موارد ذکر شده، یکی از الزامات اصلی مدیریت کسری بودجه دولت طی سالهای آتی توجه به ایجاد منابع درآمدی پایدار و مستقل از درآمدهای ارزی دولت به منظور جلوگیری از مواجهه با کسری بودجه غیرقابل پیش بینی طی سالهای پیش رو خواهد بود؛ شایان ذکر است عدم رفع تعادل میان منابع و مصارف دولت و پیش بینی سایر منابع درآمدی، می تواند به افزایش بدهی و سوق دادن دولت به سمت انتشار بی رویه اوراق مالی اسلامی و در بدترین حالت افزایش پایه پولی منجر گردد.

علاوه بر موارد پیش گفته، با توجه به اهمیت روزافزون مدیریت بدهی ها و مطالبات دولت، به منظور بهبود ساختار حقوقی و نهادی حوزه مدیریت بدهی های دولت، این مرکز طی سالهای اخیر برای نخستین بار در کشور با هدف احصاء و رفع خلأ موجود و نقاط ضعف و کاستی های موجود در حوزه قوانین و مقررات مدیریت بدهی های دولت، اقدام به تدوین پیش نویس لایحه مدیریت بدهی های عمومی نمود؛ شایان ذکر است پیش نویس لایحه مذکور با رعایت کلیه ملاحظات مربوطه شامل بررسی متقن مطالعات بین المللی، قوانین مرتبط کشورهای پیشرو و آسیب شناسی نظام حقوقی فعلی با رایزنی و اخذ نقطه نظرات کارشناسان و متخصصین حوزه مدیریت بدهی های دولت و کلیه دستگاه های اجرایی ذیربط تدوین و پس از طی مراحل قانونی در کمیسیون های تخصصی هیأت دولت، در سال گذشته به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردید و در زمان تهیه این گزارش در حال سیر مراحل تصویب در مجلس شورای اسلامی می باشد. علی ایحال با وجود تلاش ها و اقدامات انجام شده، قطار توسعه بازار بدهی دولت با وجود گذار از مسیر طولانی و ایستگاه های متعدد، هنوز در میانه راه قرار دارد و تا حصول به نقطه مطلوب و متناسب با ظرفیت کشور فاصله معنی داری وجود دارد. حرکت در مسیر صحیح، نیازمند سازگاری سیاستی و همکاری بیشتر دستگاه ها و نهادهای مرتبط و حصول به درک مشترک از اهمیت و اولویت مدیریت بدهی های دولت از سوی منظومه سیاست گذاری کشور است.

در پایان اضافه می نماید هدف از انتشار این گزارش جامه عمل پوشاندن به اصول شفافیت و پاسخگویی است؛ رویکردی که با انتشار منظم گزارش های هفتگی در تارنمای رسمی وزارت امور اقتصادی و دارایی از سال ۱۴۰۰ آغاز شده و در ادامه و با انتشار خبرنامه هفتگی مدیریت بدهی های عمومی و گزارش سالانه جامع تحلیلی مدیریت بدهی های دولت، رویه جدیدی به خود گرفته 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 ۱۴۰۲ 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 ساختار مقوقی و قانونی سازگار با مفتصات 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

راه اندازی کامل سامانه مدیریت بدهی ها و اوراق بازار پول و سرمایه (سمادنو).

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

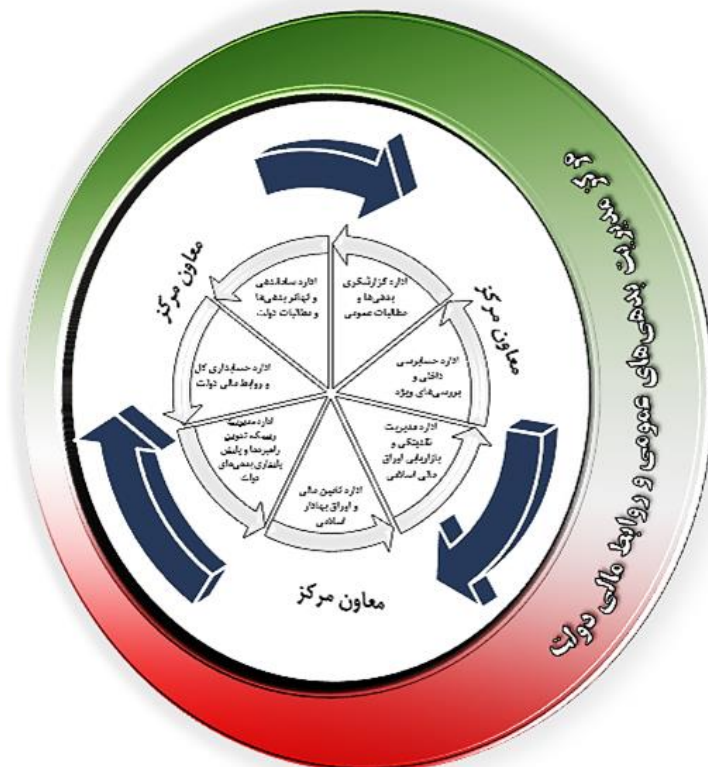
انجام اقدامات لازم به منظور استفاده حداکثری ذینفعان از ظرفیت های تهاتری در کلیه دستگاه های اجرایی کشور اعم از استانی و ملی

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

امضاء، شناسایی و ثبت بدهی های دولت که دستگاه اجرایی مشخصی متولی ثبت و شناسایی آنها نمی باشد

تکمیل گزارشات تملیلی از جمله روند و تجزیه سنی و شافص های نسبی در بخش گزارشات سماد نو گزارشات تملیلی مرکز



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

مهرماه ۱۴۰۲



<https://iridmo.mefa.ir>



Riskmgn@mefa.gov.ir



android

<https://sokhan.mefa.ir/۸۰۸۲>