



# کانونهای ایجاد بدهی بخش عمومی؛ کنترل و ساماندهی

ارایه: مهدی بنانی

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## ساختار نشست علمی – تخصصی

- اعضای پنل علمی:

1. مدیر علمی نشست (بالاترین مقام تصمیم گیر و تصمیم ساز موضوع مربوطه در سازمان برنامه و بودجه کشور/ دستگاه اجرایی کشور)
2. سخنرانان علمی هر یک به مدت ۲۰ دقیقه

- شرکت کننده گان:

1. حضوری: مدیران و پژوهشگران گروه‌های پژوهشی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده نگری
2. مجازی: مدیران و کارشناسان نهادها و دستگاه های ملی و استانی و پژوهشگران علاقمند مراکز پژوهشی، دانشگاه ها، اندیشکده ها

- محل برگزاری: تهران - خیابان استاد نجات الهی (ویلا) - خیابان استاد جعفر شهری (سپند) - شماره ۱۶ - مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری سازمان برنامه و بودجه کشور
- نشانی تالار نشست مجازی: <http://connect.mporg.ir/dfrc>

## ۱- طرح مسئله، زمینه و بافتار

مواردی که مطرح خواهد شد:

- چرا باید اکنون به این موضوع پرداخت؟ تبیین موضوع و ارایه راه حل برای مدیریت کانونهای خلق بدهی در زمان تنظیم لایحه بودجه ۱۴۰۲ و نیز قانون برنامه ششم توسعه
- مهمترین مسائلی که موضوع مورد بحث را با چالش یا محدودیت مواجه ساخته است چیست؟ چالش‌های نظام قانون گذاری و نظام اجرایی
- در حال حاضر، با این مسائل خاص چگونه برخورد می‌شود؟ علیرغم ساماندهی حوزه احصا و رسیدگی بدهی‌ها در حوزه خلق بدهی رویکرد یکپارچه‌ای وجود ندارد.
- چرا این شیوه تاکنون اجرا می‌شده است؟ عدم بهره برداری از نظام کنترل تعهدات و نیز و عدم تقدم تامین منابع به اجرای قوانین.
- اگر روند موجود تغییر پیدا نکند احتمالاً چه پیامدهایی در ابعاد مختلف کشور/جامعه پدید خواهد آمد؟

## ۱- طرح مسئله، زمینه و بافتار

مواردی که مطرح خواهد شد:

- اگر روند موجود تغییر پیدا نکند احتمالاً چه پیامدهایی در ابعاد مختلف کشور/جامعه پدید خواهد آمد؟ ادامه روند فعلی منجر به رشد کنترل نشده بدهی های دولت و افزایش ناترازی منابع و مصارف طلبکاران از دولت.

## ۲- تحلیل چگونگی مواجهه با مساله

مواردی که مطرح خواهد شد:

- ۱- تعریف بدهی دولت از دیدگاه منشاء : ایجاد دین بر ذمه دولت ناشی از : الف) تحویل کالا یا انجام دادن خدمت، ب) اجرای قراردادهایی که با رعایت قوانین و مقررات منعقد شده باشد. ج) احکام صادره از مراجع قانونی و ذیصلاح. د) پیوستن به قراردادهای بین المللی و عضویت در سازمانها یا مجامع بین المللی با اجازه ی قانون.
- ۲- بدهی ها در بخش عمومی : بدهی دولت، بدهی شرکتهای دولتی، بدهی نهادهای عمومی غیردولتی

## ۲- تحلیل چگونگی مواجهه با مساله

مواردی که مطرح خواهد شد:

۳- بدهی دولت از دیدگاه نهادی: بدهی وزارتخانه ها و موسسات دولتی و بدهی طرحهای عمرانی شرکتهای دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و بدهی های فرادستگاهی دولت که به موجب قوانین برعهده دولت ایجاد شده است.

۴- بدهی های فرادستگاهی دولت : بخش عمده بدهی های دولت (۷۹ درصد بدهی های دولت در پایان آبانماه ۱۴۰۱)

## ۲- تحلیل چگونگی مواجهه با مساله

۵- مبانی قانونی ایجاد بدهی های فرادستگاهی دولت :

عنوان حساب	مبانی قانونی
صندوق ذخیره فرهنگیان	ماده (۸۵) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - تبصره (۶۳) قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
بانک رفاه کارگران	مطالبات تحت تضمین دولت، مطالبات در تعهد دولت، سایر مطالبات
شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران	تبصره (۲) ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا.
موسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد	کسری صندوق بر اساس محاسبات فنی بیمه ای (اکچوئری)
شرکت ملی گاز ایران	مابه‌التفاوت قیمت تعیین شده گاز طبیعی با میانگین قیمت های تکلیفی آن در داخل کشور به استناد جزء (ج) بند (۴) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور
شرکت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر)	بدهی دولت بابت مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت تمام شده برق
	معافیت های قانونی اعمال شده در واگذاری انشعابات برق
	تسویه های صورت گرفته توسط دولت



## ۲- تحلیل چگونگی مواجهه با مساله

مطالبات تحت تضمین دولت، مطالبات در تعهد دولت، سایر مطالبات	بانک کشاورزی
مطالبات تحت تضمین دولت، مطالبات در تعهد دولت، سایر مطالبات	بانک مسکن
مطالبات تحت تضمین دولت، مطالبات در تعهد دولت، سایر مطالبات	بانک تجارت
مطالبات تحت تضمین دولت، مطالبات در تعهد دولت، سایر مطالبات	بانک ملت
مطالبات تحت تضمین دولت، مطالبات در تعهد دولت، سایر مطالبات	بانک صنعت و معدن
تبصره ماده ۳۲ اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی	صندوق بیمه کشاورزی
مطالبات تحت تضمین دولت، مطالبات در تعهد دولت، سایر مطالبات	پست بانک ایران
مصوبات ۲۵۶۸۲۵/ت/۴۵۶۵۰ هـ مورخ ۲۸ اسفند ماه ۱۳۹۰ و ۲۱۶۷۱۵/ت/۴۵۶۵۰ هـ مورخ ۴ بهمن ماه ۱۳۹۱ هیأت محترم وزیران مبنی بر پرداخت مطالبات آزادگان شرکت مخابرات ایران	شرکت مخابرات ایران
مطالبات تحت تضمین دولت، مطالبات در تعهد دولت، سایر مطالبات	بانک توسعه تعاون
تسهیلات پرداختی به سازمان مرکزی تعاونی روستایی ماده (۶) قانون رفع موانع تولید	بانک سینا
مطالبات تحت تضمین دولت، مطالبات در تعهد دولت، سایر مطالبات	بانک ملی ایران
مطالبات تحت تضمین دولت، مطالبات در تعهد دولت، سایر مطالبات	بانک صادرات ایران
مطالبات تحت تضمین دولت، مطالبات در تعهد دولت، سایر مطالبات	بانک سپه

## ۲- تحلیل چگونگی مواجهه با مساله

بابت کسری یارانه دریافتی بابت طرح تنظیم بازار نهاده و فرآورده دامی کشور از سال ۱۳۸۱ لغایت ۱۳۹۶	شرکت سهامی پشتیبانی امور دام کشور
بند الف تبصره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۸	صندوق توسعه ملی
ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی	شهرداری
تخفیفات بافت فرسوده	

### ۳- انتخاب‌های سیاستی

نظام کنترل تعهدات حکم ماده ۵ آیین ناه اجرایی بند ت ماده ۸ قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۷/۰۲/۲۹:

ماده ۵- به منظور حصول اطمینان از عدم افزایش سقف بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی نسبت به شاخص مندرج در قانون، سازمان موظف است با همکاری وزارت، سامانه کنترل تعهدات را ظرف یکسال طراحی و اجرا نماید، به نحوی که ایجاد هرگونه تعهد جدید توسط دستگاه‌های اجرایی صرفاً با اخذ تأییدیه و در سقف مجاز مندرج در سامانه یادشده امکان‌پذیر باشد. پس از انقضای مهلت موضوع این ماده، ایجاد تعهد جدید بدون اخذ مجوز از سامانه یادشده ممنوع است.

تبصره ۱- کلیه تعهدات و تضامین صادره بر عهده دولت باید در سامانه مذکور درج و حداقل در مقاطع زمانی سه ماهه بروزرسانی شود.

تبصره ۲- اجرای این ماده برای شرکت‌های دولتی تا سقف بودجه مصوب شرکت مجاز است.

تبصره ۳- وزارت موظف است با همکاری سازمان امکان ارتباط سامانه یادشده را با سامانه مدیریت اطلاعات بدهی‌ها و مطالبات دولت (سماد) فراهم سازد.

صدور شناسه یکتای تعهدات در چارچوب نظام کنترل تعهدات ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی بند (ه) تبصره ۱۹ بودجه ۱۴۰۱ مصوب ۱۴۰۱/۰۵/۲۲

**ماده ۱۳-** وزارت امور اقتصادی و دارایی ضمن تکمیل فرایند احصای سامانه‌ای (سیستمی) اطلاعات به‌روز کلیه بدهی‌ها و مطالبات دولت در مقاطع فصلی به تفکیک دستگاه اجرایی، اشخاص طلبکار، موضوع بدهی، مبلغ و زمان ایجاد بدهی و سایر اطلاعات مندرج در سامانه مربوط، نسبت به ارائه خدمت بدهی‌های دولت به نظام یکپارچه مدیریت مالی بخش عمومی اقدام نماید. پذیرش بدهی‌های قطعی برعهده دولت (اقلام فاقد دستگاه اجرایی مشخص) منوط به ارائه شناسه تعهدات دولت اخذشده از سازمان و پس از طی مراحل رسیدگی و حسابرسی مطالبات ادعایی اشخاص از دولت موضوع تبصره (۲) ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور موضوع تصویب‌نامه شماره ۶۱۲۴۰/ت/۵۲۲۳۰ هـ مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۷ و ثبت در دفاتر مالی مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت (به نیابت از دولت جمهوری اسلامی ایران) خواهد بود.

## ۴- توصیه های سیاستی

نظام کنترل تعهدات (commitment control system) :

- سه هدف اصلی سیستم مدیریت مالی عمومی عبارتند از:

۱. انضباط مالی (کنترل مخارج)
۲. تخصیص منابع متناسب با اولویتها (تخصیص استراتژیک منابع) و
۳. مدیریت اصولی منابع مالی دولت (صرفه اقتصادی، کارایی و اثربخشی).

- کنترل خرج یک عنصر اساسی در انضباط مالی است و برای اهداف کنترلی، میتوان چرخه مخارج را به چهار مرحله تقسیم نمود:

۱. اعطای مجوز یا تخصیص اعتبار به دستگاه‌های اجرایی (تصویب بودجه)؛
۲. تعهد با ایجاد دین بر ذمه دولت که مستلزم یک پرداخت آتی است؛
۳. رسیدگی یا تحویل کالا و خدمات و رسیدگی به اسناد و مدارک مثبت (تسجیل)؛ و
۴. پرداخت.

### نظام کنترل تعهدات : اهداف

تعهد مرحله حیاتی فرایند خرج است و کنترل تعهد برای کنترل مخارج ضروری است. هدف کلیدی کنترل تعهدات، مدیریت زمان وقوع اولیه تعهد است. بنابراین برای کنترل تعهدات لازم است یک سیستم کنترل تعهدات به منظور محدود نمودن تعهدات ایجاد شود. این محدودیت‌ها می‌تواند در قالب تامین اعتبار یا طرح‌های نقدینگی ارائه شود. به طور ایده‌آل تعهدات باید توسط اعتبارات سالانه تنظیم شود. ولیکن تجربه نشان داده است که این رویکرد به تنهایی در جلوگیری از وقوع تأخیر در پرداخت‌ها به خصوص در زمان عدم تحقق درآمدهای پیش بینی شده کافی نیست.

کنترل تعهدات بر مبنای سقف مخارج یا محدودیت‌های نقدینگی، منجر به هماهنگی منابع نقدی و تعهدات می‌شود و نهایتاً شرایطی را ایجاد می‌کند که هر دستگاه اجرایی زمانی توافقنامه یا قراردادی را منعقد می‌کند که از بازپرداخت آن در زمان مقرر اطمینان کافی وجود داشته باشد. بنابراین ضروری است که سقف مخارج توسط یک سیستم مدیریت نقدینگی کارآمد تعیین و کنترل شود. چالش‌های تأخیر در پرداختها (دیون بلامحل) در شکل دو نشان داده شده است.

## ۴- توصیه های سیاستی

### پیش شرط‌های بکارگیری موفق کنترل تعهدات:

پاسخگویی و تعهد سیاسی قدرتمند؛

چارچوب نظارتی مطلوب؛

بودجه واقع‌گرایانه و پوشش بودجه‌ای مناسب؛

مدیریت و برنامه‌ریزی نقدینگی اثربخش؛ و

سیستم حسابداری و گزارشگری مناسب.

### طراحی سازمانی و اقدامات عملیاتی

طراحی سازمانی و اقدامات عملیاتی برای کنترل تعهدات در هر کشور متفاوت است. در هر حال در اکثر موارد دو الگوی کلی وجود دارد:

متمرکز و غیرمتمرکز. کنترل‌های متمرکز توسط یک واحد مرکزی شکل می‌گیرد و شکل غیرمتمرکز توسط خود دستگاه‌های اجرایی

انجام می‌شود.

