



جمهوری اسلامی ایران
وزارت امور اقتصادی و دارایی

معاونت امور اقتصادی

چارچوب قانونی نظام مدیریت بدهی‌های دولت
(مطالعات تطبیقی)

تهیه و تنظیم:

دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی



ایران. قوانین و احکام Iran. Laws, etc	عنوان قرارداد
چارچوب قانونی نظام مدیریت بدهی‌های دولت (مطالعات تطبیقی)/ تهیه و تنظیم دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی، همکاران زیور حاتمی‌زاده... [و دیگران]؛ ویراستار مهدی ابوطالبی‌یزدی.	عنوان و نام پدیدآور
تهران: پیک نور، ۱۳۹۵.	مشخصات نشر
ح، ۲۳۱ص.	مشخصات ظاهری
978-964-7615-54-9	شابک
فیفا	وضعیت فهرست نویسی
همکاران زیور حاتمی‌زاده، سیامک لطیف، مریم گرامی، عبدالرضا سلیمانی، افشین جنانی.	یادداشت
کتابنامه ص. ۲۲۱	یادداشت
صندوق بین‌المللی پول	موضوع
International Monetary Fund	موضوع
تعهدات (حقوق) -- ایران	موضوع
Obligations (Law) -- Iran	موضوع
حقوق تطبیقی	موضوع
Comparative law	موضوع
بدهی‌های دولتی -- ایران	موضوع
Debts, Public -- Iran	موضوع
بدهی‌های دولتی -- قوانین و مقررات -- ایران	موضوع
Debts, Public -- Law and legislation -- Iran	موضوع
حاتمی‌زاده، زیور، ۱۳۴۸ -	شناسه افزوده
ابوطالبی، زیور، مهدی، ۱۳۵۱ -، ویراستار	شناسه افزوده
ایران. وزارت امور اقتصادی و دارایی. معاونت امور اقتصادی	شناسه افزوده
KM۱۱۰/ج ۱۳۹۵	رده بندی کنگره
۲۴۶/۵۰۲	رده بندی دیویی
۴۱۷۰۹۴	شماره کتابشناسی ملی

چارچوب قانونی نظام مدیریت بدهی‌های دولت (مطالعات تطبیقی)

تهیه و تنظیم	دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی
همکاران	زیور حاتمی‌زاده، سیامک لطیف، مریم گرامی، عبدالرضا سلیمانی، افشین جنانی
ناشر	انتشارات پیک‌نور
ویراستار	مهدی ابوطالبی یزدی
صفحه آرایی و امور فنی	مؤسسه فرهنگی تکامل
طراح جلد	مجتبی طاهری
تاریخ انتشار	اردیبهشت ۱۳۹۶
نوبت چاپ	اول
شمارگان	۵۰۰ جلد
شابک	۹۷۸-۹۶۴-۷۶۱۵-۵۴-۹

فهرست

.....	سخن آغازین	۱
.....	مقدمه	۴
.....	فصل اول: چارچوب های قانونی مدیریت بدهی های عمومی (صندوق بین المللی پول)	۷
.....	مقدمه	۸
.....	۱-۱. کلیات	۸
.....	۲-۱. چارچوب قانونی مدیریت بدهی عمومی	۱۰
.....	۳-۱. ملاحظات طراحی چارچوب های فاسری	۱۴
.....	۴-۱. عناصر کلیدی چارچوب های قانونی مدیریت بدهی های عمومی	۱۶
.....	۱-۴-۱. گستره بدهی های عمومی	۱۶
.....	۲-۴-۱. اصول راهنمای مدیریت بدهی های عمومی	۱۸
.....	۳-۴-۱. مجوز قانونی استقراض	۲۱
.....	۴-۴-۱. هدف استقراض	۲۲
.....	۵-۴-۱. سقف بدهی	۲۶
.....	۶-۴-۱. استقراض نهادهای بخش عمومی	۳۱
.....	۷-۴-۱. بدهی های احتمالی	۳۳
.....	۸-۴-۱. دریافت وام توسط دولت و واگذاری وام	۳۸
.....	۵-۱. تشکیلات سازمانی مدیریت مؤثر بدهی	۳۸
.....	۱-۵-۱. نقش مجلس	۳۸
.....	۲-۵-۱. نقش مجری (قوه مجریه)	۴۰

۴۵	۱-۵-۳. عاملان، مشاوران و واسطه‌ها
۴۹	۱-۶-۷. شفافیت، پاسخگویی و گزارش‌دهی
۴۹	۱-۶-۱. شفافیت
۵۰	۱-۶-۲. اجرا و تعزیرات
۵۴	۱-۷. نتیجه‌گیری
۵۷	فصل دوم: راهنمایی برای طراحی چارچوب‌های قانونی مدیریت بدهی‌های دولت
۵۸	مقدمه
۵۸	۱-۱. کلیات
۶۱	۲-۲. نکات مهم
۶۳	۲-۳. مفاهیم کلیدی
۶۵	۲-۳-۱. نقش مجلس
۶۶	۲-۳-۲. سقف استقراض
۶۸	۲-۳-۳. ابزار قانونی
۷۰	۲-۴. ایجاد نهاد مدیریت بدهی
۷۱	۲-۴-۱. قانون مدیریت بدهی دولت
۷۲	۲-۴-۲. کنترل استقراض محلی
۷۳	۲-۵. مقررات پیشنهادی
۸۲	۲-۶. سایر موضوعات
۸۵	پیوست الف: تأسیس نهاد مدیریت بدهی نیمه مستقل
۸۷	پیوست ب: مسئولیت‌های بالقوه مدیریت بدهی وزارت دارایی
۸۹	فصل سوم: قوانین بدهی عمومی کشورهای منتخب
۹۰	مقدمه
۹۱	۳-۱. قانون بدهی‌های عمومی صربستان
۹۱	۳-۱-۱. کلیات
۹۳	۳-۱-۲. استقراض دولت
۹۵	۳-۱-۳. مدیریت بدهی‌های عمومی
۹۶	۳-۱-۴. وضعیت بدهی‌های عمومی

۹۷	۳-۱-۵. انتشار ضمانت نامه
۹۹	۳-۱-۶. اوراق بهادار دولتی
۱۰۱	۳-۱-۷. استقراض دولت های محلی
۱۰۳	۳-۱-۸. استقراض سازمان های بیمه ای
۱۰۳	۳-۱-۹. نظارت، ثبت و گزارش دهی
۱۰۴	۳-۱-۱۰. سازمان بدهی های عمومی
۱۰۵	۳-۱-۱۱. جرائم
۱۰۶	۳-۱-۱۲. مواد تکمیلی و انتقالی
۱۰۷	۳-۲-۱. قانون مالیه عمومی و مدیریت بدهی ها در ترکیه
۱۰۷	۳-۲-۱. بخش نخست: هدف، حوزه قانون و تعاریف
۱۱۳	۳-۲-۲. بخش دوم: اختیارات
۱۱۴	۳-۲-۳. بخش سوم: حدود و دبت های مربوط به استقراض، وام و تضمین ها
۱۱۵	۳-۲-۴. بخش چهارم: استقراض داخلی و خارجی
۱۱۶	۳-۲-۵. بخش پنجم: تضمین ها و بازخرید
۱۱۸	۳-۲-۶. بخش ششم: کمک های بلاعوض
۱۱۹	۳-۲-۷. بخش هفتم: مطالبات خزانه داران
۱۲۰	۳-۲-۸. بخش هشتم: مدیریت جریان های نقدی
۱۲۱	۳-۲-۹. بخش نهم: بودجه بندی، حسابداری و گزارش دهی مالی های دولت
۱۲۱	۳-۲-۱۰. بخش دهم: سایر موارد
۱۲۲	۳-۳. قانون بدهی های عمومی مقدونیه
۱۲۲	۳-۱. بخش اول: مقررات کلی
۱۲۵	۳-۲. بخش دوم: خط مشی های مدیریت بدهی عمومی
۱۲۸	۳-۳. بخش سوم: اهداف بدهی های دولت و بازپرداخت بدهی ها
۱۳۵	۳-۴. بخش چهارم: بدهی شرکت ها و مؤسسات عمومی
۱۳۷	۳-۵. بخش پنجم: اطلاعات بدهی عمومی
۱۳۷	۳-۶. بخش ششم: شفافیت بدهی عمومی
۱۳۸	۳-۷. بخش هفتم: جرایم تخلف از قانون

۱۳۹	۸-۳-۳ بخش هشتم: سایر مقررات
۱۴۰	۴-۳ قانون مدیریت بدهی های دولت مورس
۱۴۰	۱-۴-۳ عنوان قانون
۱۴۰	۲-۴-۳ تفسیر واژه های بکار رفته در این قانون
۱۴۲	۳-۴-۳ اختیارات وزیر در افزایش وجوه اعتباری
۱۴۳	۴-۴-۳ تسهیلات بانک مرکزی
۱۴۳	۵-۴-۳ انتشار اوراق بهادار دولتی
۱۴۴	۴-۱ بدهی بخش عمومی
۱۴۴	۴-۲ سقف بدهی های بخش عمومی
۱۴۶	۸-۴-۳ ضوابط اعتباری دولت
۱۴۶	۹-۴-۳ راهبرد مدیریت بدهی ها
۱۴۷	۱۰-۴-۳ مدیریت بدهی های بخش عمومی
۱۴۸	۱۱-۴-۳ کارگزار بدهی های دولت
۱۴۸	۱۲-۴-۳ وضع مقررات
۱۴۹	۵-۳ قانون مدیریت بدهی های عمومی اردن
۱۵۲	۱-۵-۳ بدهی های عمومی
۱۵۳	۲-۵-۳ سایر موارد
۱۵۴	۶-۳ قانون مدیریت بدهی عمومی تایلند
۱۵۴	۱-۶-۳ کلیات
۱۵۶	۲-۶-۳ بخش اول: مقررات عمومی
۱۵۹	۳-۶-۳ بخش دوم: بدهی ایجاد شده توسط دولت
۱۶۰	۴-۶-۳ بخش سوم: بدهی تضمین شده توسط دولت
۱۶۱	۵-۶-۳ بخش چهارم: کمیته نظارت و خط مشی گذاری بدهی های عمومی
۱۶۵	فصل چهارم: قوانین فعلی حاکم بر مدیریت بدهی های دولت در ایران
۱۶۶	مقدمه
۱۶۶	۱-۴ قانون اساسی
۱۶۷	۲-۴ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی

۳-۴. قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰.....	۱۶۹
۴-۴. قانون عملیات بانکداری بدون ربا مصوب ۱۳۶۲/۷/۸.....	۱۷۴
۵-۴. قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۷/۱.....	۱۷۴
۶-۴. قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب ۱۳۷۷/۳۰.....	۱۷۶
۷-۴. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷.....	۱۷۸
۸-۴. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱).....	۱۷۹
۹-۴. قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید ... مصوب ۱۳۸۸/۹/۲۵.....	۱۸۱
۱۰-۴. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲).....	۱۸۱
۱۱-۴. قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱.....	۱۸۳
۱۲-۴. قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۸.....	۱۸۷
۱۳-۴. قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵.....	۱۹۱
۱۴-۴. قانون نحوه محاسبه و اعمال تسهیلات داریی ها و بدهی های ارزی بانک مرکزی.....	۱۹۷
۱۵-۴. قانون نحوه نظارت مجلس شورای اسلامی بر انعقاد قراردادها.....	۱۹۸
۱۶-۴. قانون تشکیل وزارت امور اقتصاد و دارایی مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۴.....	۱۹۹
۱۷-۴. قانون حمایت و تشویق سرمایه گذاری در بخش خصوصی مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹.....	۱۹۹
۱۸-۴. قانون تأسیس سازمان جمع آوری و فروش اموال تملیکی و اساتمه آن.....	۲۰۰
۱۹-۴. قانون نحوه اجرای محکومیت های مالی مصوب ۱۳۷۷/۱.....	۲۰۱
۲۰-۴. قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۰/۷/۱.....	۲۰۱
۲۱-۴. قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳).....	۲۰۲
۲۲-۴. قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۰/۲/۵.....	۲۰۳
۲۳-۴. قانون تسهیل اعطاء تسهیلات بانکی و کاهش هزینه های.....	۲۰۴
۲۴-۴. قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۰/۷/۱۳.....	۲۰۵
۲۵-۴. قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱.....	۲۰۶
فصل پنجم: جمع بندی و نتیجه گیری.....	۲۰۷
۱-۵. رهنمودها و توصیه نهادها و سازمانهای بین المللی.....	۲۰۸
۱-۱-۵. منابع قانونی مدیریت بدهی های عمومی.....	۲۰۹
۲-۱-۵. ملاحظات طراحی چارچوب های قانونی مدیریت بدهی های عمومی.....	۲۱۱

۳-۱-۵. حوزه تحت پوشش مدیریت بدهی ها.....	۲۱۲
۴-۱-۵. عناصر واجزاء کلیدی قانون مدیریت بدهی های عمومی.....	۲۱۳
۵-۱-۵. ساختار تشکیلاتی و اختیارات نظام مدیریت بدهی های عمومی.....	۲۱۵
۶-۱-۵. شفافیت، پاسخگویی و گزارشگری.....	۲۱۶
۲-۵. قانون بدهی های عمومی در کشورهای مختلف.....	۲۱۷
۳-۵. قوانین و مقررات مرتبط با بدهی های عمومی در ایران.....	۲۱۸
منابع و مأخذ.....	۲۲۲

سخن آغازین

بالذات، طراوت نظام مالی کشور وابسته به قدرت پاسخگویی، شفافیت و شیوه نظارت و گزارشگری آن در حوزه‌های گوناگون است. به عبارتی نظام مالی کشور با میزان بازخورد و پاسخگویی آن محک می‌خورد. بر این اساس ضروری است متناسب با ظرفیت‌ها و نیازهای نظام مالی، رانین مدون و منسجمی در حوزه‌های مختلف که ارتقای پاسخگویی را به همراه داشته باشد، تصویب و اجرا گردد. یکی از ابعاد مهم مدیریت مالی بخش عمومی کشور که قانونگذاری در آن مغفول مانده، مدیریت بدهی‌های عمومی است. پیشینه نظام مدیریت مالی عمومی ایران حاکی از آن است که مقوله مدیریت بدهی‌های عمومی به دلیل تسلط مابین بودجه عمومی از یک‌سو و فقدان قوانین و مقررات جامع و شفاف از سوی دیگر، به‌رغم وجود سابقه دیرینه قانونگذاری در حوزه مدیریت مالی بخش عمومی، به‌طور شایسته مورد توجه قرار نگرفته است. این در حالی است که در عرصه بین‌المللی، مدیریت بدهی‌های عمومی پایدار به‌عنوان یک خط مشی سیاستی از دیرباز تا به امروز اهمیت داشته است. این موضوع به‌ویژه پس از بحران مالی جهانی در سال ۲۰۰۸ و بحران بدهی عمومی در بازارهای توسعه یافته، مورد توجه روزافزون دولت‌ها قرار گرفت که نتیجه آن تدوین رهنمودهای بین‌المللی جهت مدیریت بدهی‌های عمومی بوده است.

در ایران، علی‌رغم آنکه برخی از ابعاد مدیریت بدهی‌های عمومی در قوانین و مقررات مختلف از جمله قانون پولی و بانکی، قانون محاسبات عمومی، قانون برنامه و بودجه و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و... به صورت پراکنده لحاظ گردیده است، لیکن قانون مدون و منسجمی در این زمینه وجود ندارد. این تنگناها و نارسایی‌های قانونی موجب تضعیف انضباط مالی و ناپایداری بدهی‌ها و تعهدات مالی دولت گردیده که نتیجه آن انباشت حجم قابل توجه بدهی‌ها و تعهدات دولت بوده است. در این راستا با تخریب و اجرای قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، برخی ابعاد قانونی جدید در حوزه مدیریت بدهی‌ها مدنظر قرار گرفته است، لیکن بسیاری از موانع و الزامات قانونی در این حوزه کماکان مسکوت مانده است. بر این اساس طراحی چارچوب قانونی یکپارچه و منطبق با استانداردهای جهانی برای مدیریت بدهی‌ها و تعهدات عمومی متناسب با ویژگی‌های اقتصاد کلان کشور، اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. علی‌رغم وجود این ضرورت، متأسفانه مطالعات تفصیلی درباره ویژگی‌های قانون مدیریت بدهی‌ها برای اقتصاد ایران انجام نشده است. در این زمینه به نظر می‌رسد بهره‌گیری از تجارب کشورهای پیش‌رو و استفاده از رهنمودها و دستورالعمل‌های سازمان‌های بین‌المللی به ویژه صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، می‌تواند برای روشن نمودن افق طراحی چارچوب قانونی مناسب، مزایای واقع‌گردد.

کتاب حاضر به همت دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی معاونت امور اقتصادی در قالب مجموعه مقالات و گزارشات مشتمل بر رهنمودهای قانون بدهی‌های عمومی از نگاه صندوق بین‌المللی پول و دبیرخانه کشورهای مشترک‌المنافع، قانون بدهی‌های عمومی دولت در برخی از کشورها و احکام قانونی موجود در حوزه بدهی‌ها در ایران ارائه می‌گردد. امید است انتشار این مجموعه بتواند به عنوان نقطه آغاز و گام اولیه در

راستای طراحی و تدوین قانون مدیریت بدهی ها و تعهدات عمومی در ایران مورد بهره‌برداری مسئولین امر قرار گیرد.

در خاتمه شایسته است از گروه تهیه‌کنندگان این کتاب و همچنین سرکار خانم حمیده رحمانی که زحمت تنظیم و حروفچینی آن را بر عهده داشتند، تشکر و قدردانی نمایم. امیدوارم این تلاش مورد قبول واقع گردد.

حسین میرشجاعیان حسینی

معاون امور اقتصادی

وزارت امور اقتصادی و دارایی

www.ketab.ir

مقدمه

موضوع بدهی‌های دولت و ضرورت مدیریت آن‌ها در زمره رویکردهای اصلی دولت در زمینه خروج غیرتورمی از رکود اقتصادی، مدنظر قرار گرفته است. برای دستیابی به این مهم، طراحی چارچوب‌های قانونی مدیریت بدهی‌های دولت اجتناب ناپذیر می‌باشد. در این ارتباط نظام مدیریت مالی دولت در ایران علی‌رغم سابقه دیرینه آن، در حوزه مدیریت بدهی‌ها در آغاز راه است و بالطبع ارتقای شفافیت و انضباط مالی دولت مستلزم تدوین قوانین و اجرایی کارا و اثربخش در این حوزه می‌باشد. بر این اساس به نظر می‌رسد استفاده از تجارب کشورهای پیشرو و توصیه سازمان‌های بین‌المللی بتواند تا حد زیادی به برطرف کردن نیازهای لازم برای تدوین چارچوب‌های قانونی پشتیبان نظام مذکور را مهیا نماید. به همین منظور پژوهش‌هایی در زمینه طراحی چارچوب قانونی مدیریت بدهی‌های عمومی در مقایسه با امور اقتصادی انجام شده است که در قالب این مطالعه به شرح ذیل مدنظر قرار می‌گیرد:

در فصل نخست کتاب، ابتدا اصول راهنما و همچنین چارچوب‌های مشترک قوانین بدهی‌ها که توسط صندوق بین‌المللی پول ارائه شده است، مدنظر قرار می‌گیرد. لازم به ذکر است این فصل حاوی ملاحظات اصلی طراحی چارچوب قانونی و بحث پیرامون عناصر کلیدی مندرج در قانون بدهی‌ها می‌باشد. فصل دوم به بررسی اصول راهنما جهت طراحی چارچوب قانونی مدیریت بدهی‌های دولت در کشورهای مشترک‌المنافع می‌پردازد. این اصول شامل موارد اساسی و الزامات نهادی و مدیریتی و بعضاً احکام مصرح در قوانین کشورهای مذکور می‌باشد. در فصل سوم به منظور تبیین بیشتر موضوع، قانون بدهی‌های

عمومی دولت در برخی کشورهای منتخب از جمله صربستان، ترکیه، مقدونیه، موریس، اردن و تایلند ارائه گردیده است. در پایان نیز به منظور شناسایی وضعیت قانونی حاکم بر مدیریت بدهی‌ها در کشور، برخی احکام مرتبط با بدهی‌ها در ایران از قوانین جاری احصاء و ارائه گردیده است.