



عملیات فرابودجه ای

روش های غیر متعارف تامین کسری بودجه
از محل منابع پایه پولی

سید حمید پورمحمدی

همایش چشم انداز اقتصاد ایران ۱۴۰۳

۲۹ و ۳۰ بهمن ماه ۱۴۰۲ — تهران، هتل المپیک

Iranian Economy Overview Conference

February 18-19th, 2024 — Olympic Hotel, Tehran

دریک
مرکز پژوهش های مالی و اقتصادی
دنیای اقتصاد

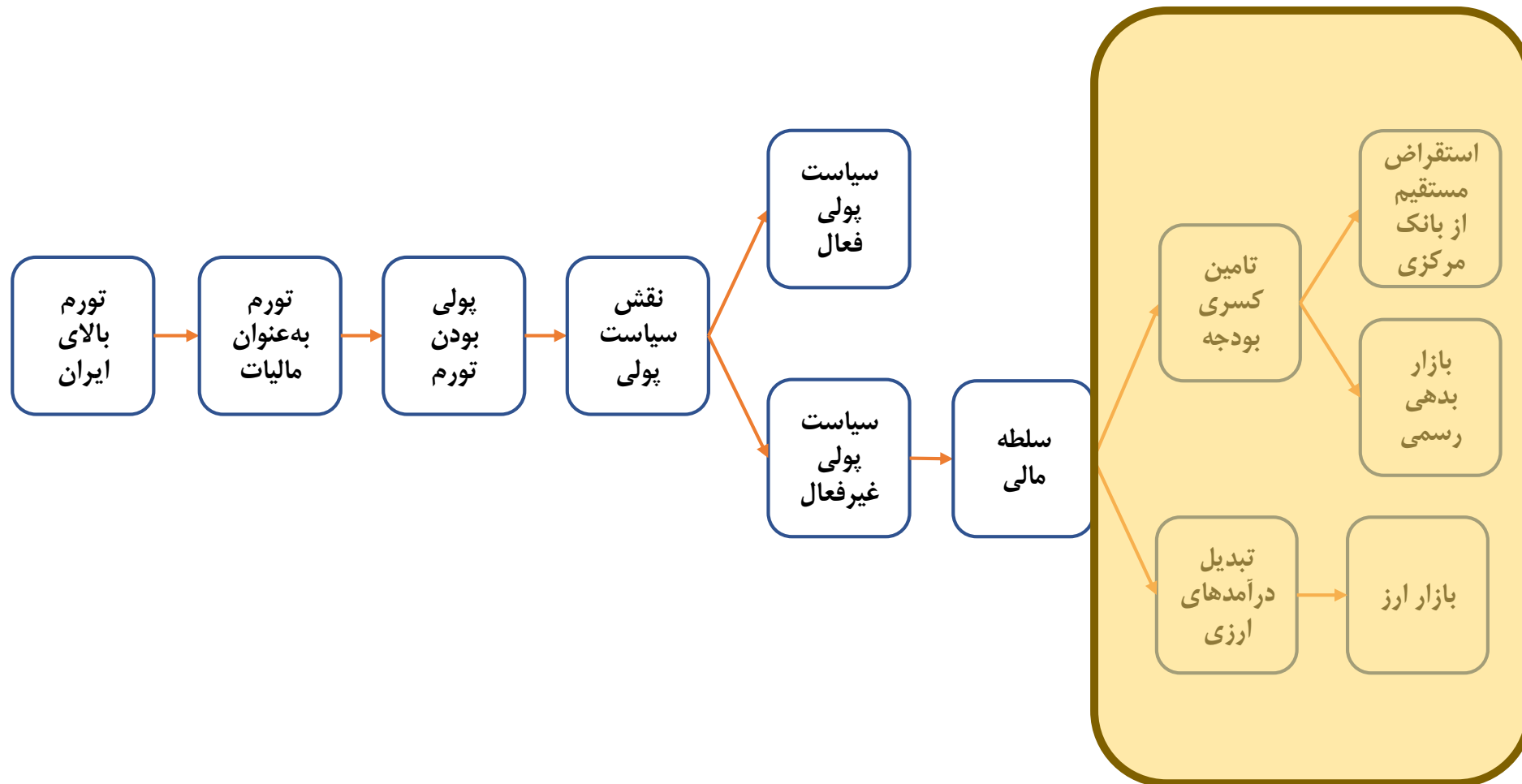




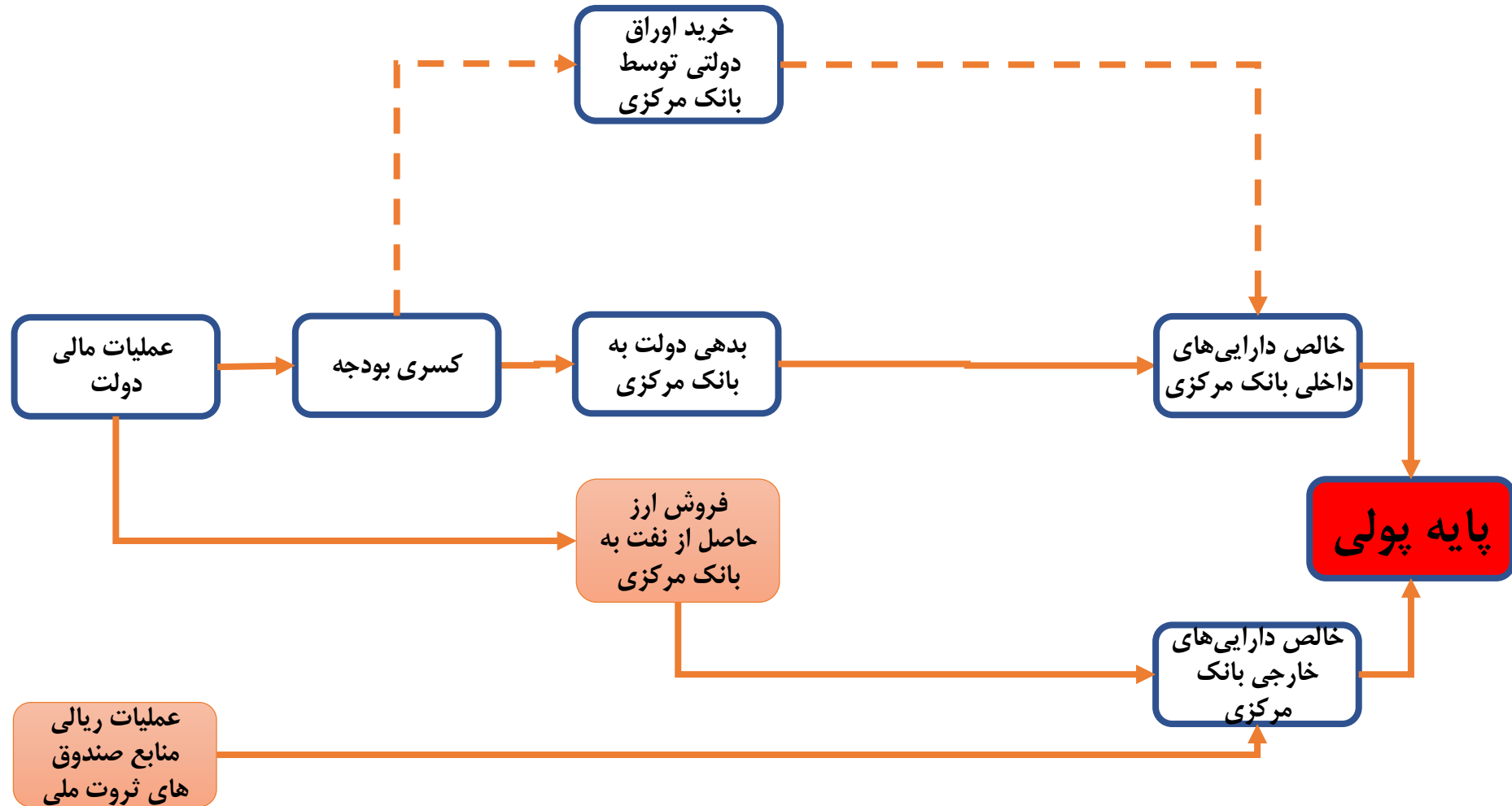
فهرست مطالب

- روش های متعارف تامین کسر بودجه عمومی
- روش های غیر متعارف تامین کسری بودجه
 - از طریق شرکت های دولتی
 - از طریق نهادهای عمومی
 - از طریق بانکهای عامل
 - از طریق صندوق های ثروت
 - غیر مستقیم از طریق بانک مرکزی
- مبانی حقوقی عملیات فرا بودجه ای
- فرایند های عملیات فرا بودجه ای
- محاسبات کسری بودجه غیر رسمی و مقایسه با کسری بودجه رسمی
- پیشنهادات

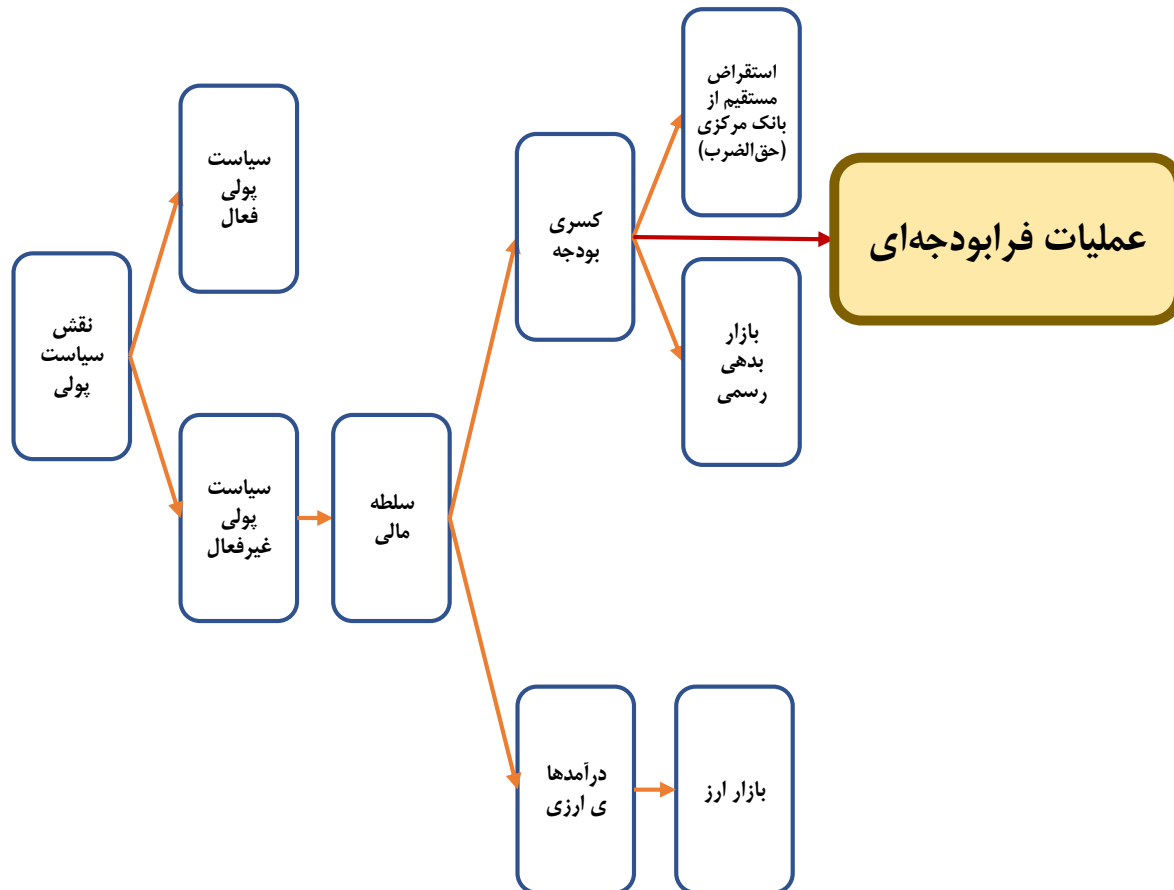
روش های متعارف تامین کسری بودجه از محل پایه پولی



مسیرهای متعارف تامین کسری بودجه از محل پایه پولی (سلطه مالی)

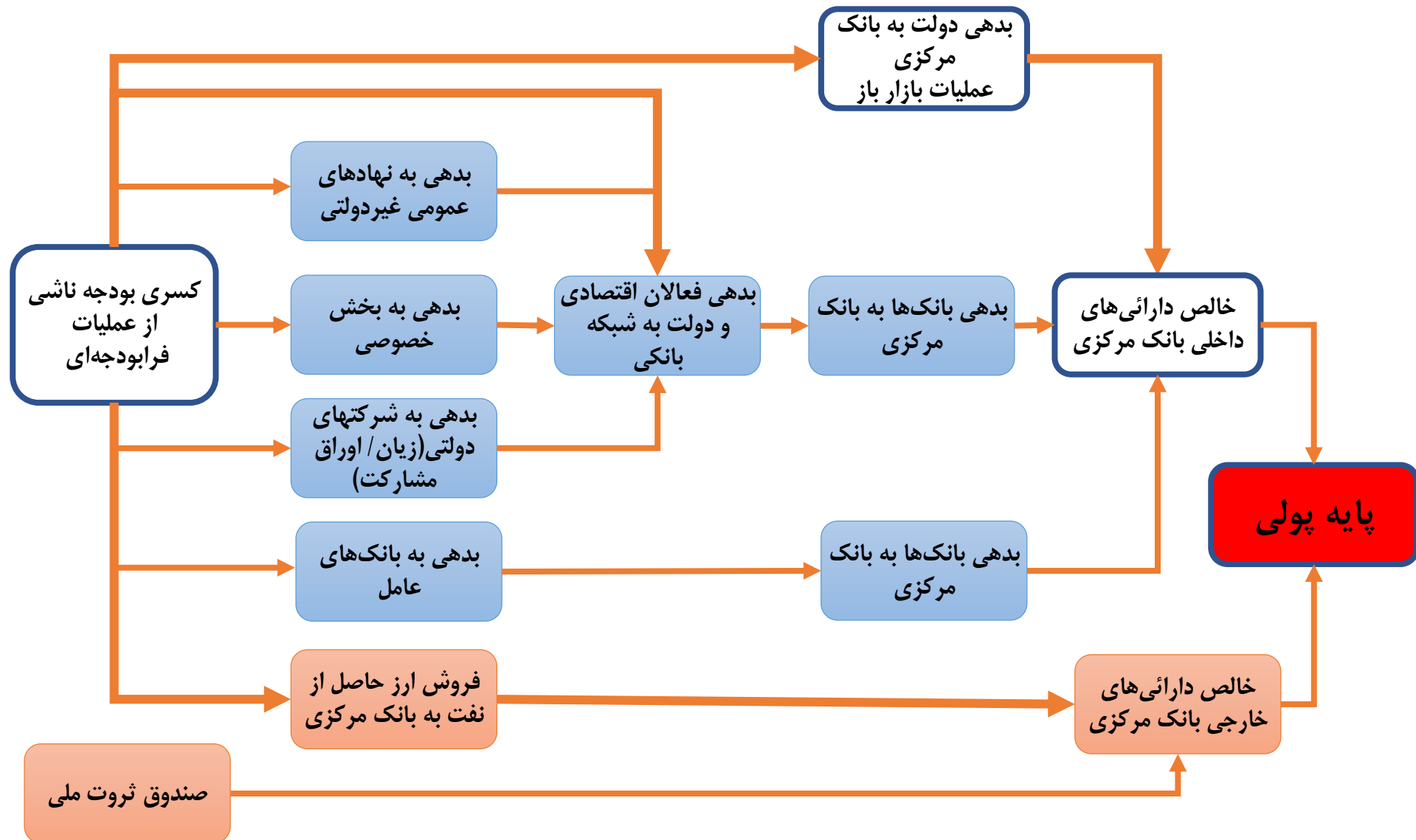


عملیات فرابودجه ای: مسیر های پنهان تامین کسری بودجه



بدهی به شرکتهای دولتی	تبیین سازوکارها مبانی حقوقی و تحلیل فرایندها محاسبه کسری بودجه با لحاظ متغیرهای تعدیل شده از محل عملیات فرابودجه ای
بدهی به نهادهای عمومی غیردولتی	
بدهی به بانک های عامل	
بدهی صندوق های ثروت ملی	
بدهی به بانک مرکزی	

مسیرهای سلطه مالی در ایران با لحاظ عملیات مالی فرابودجه‌ای





تعدیل هزینه‌های دولت

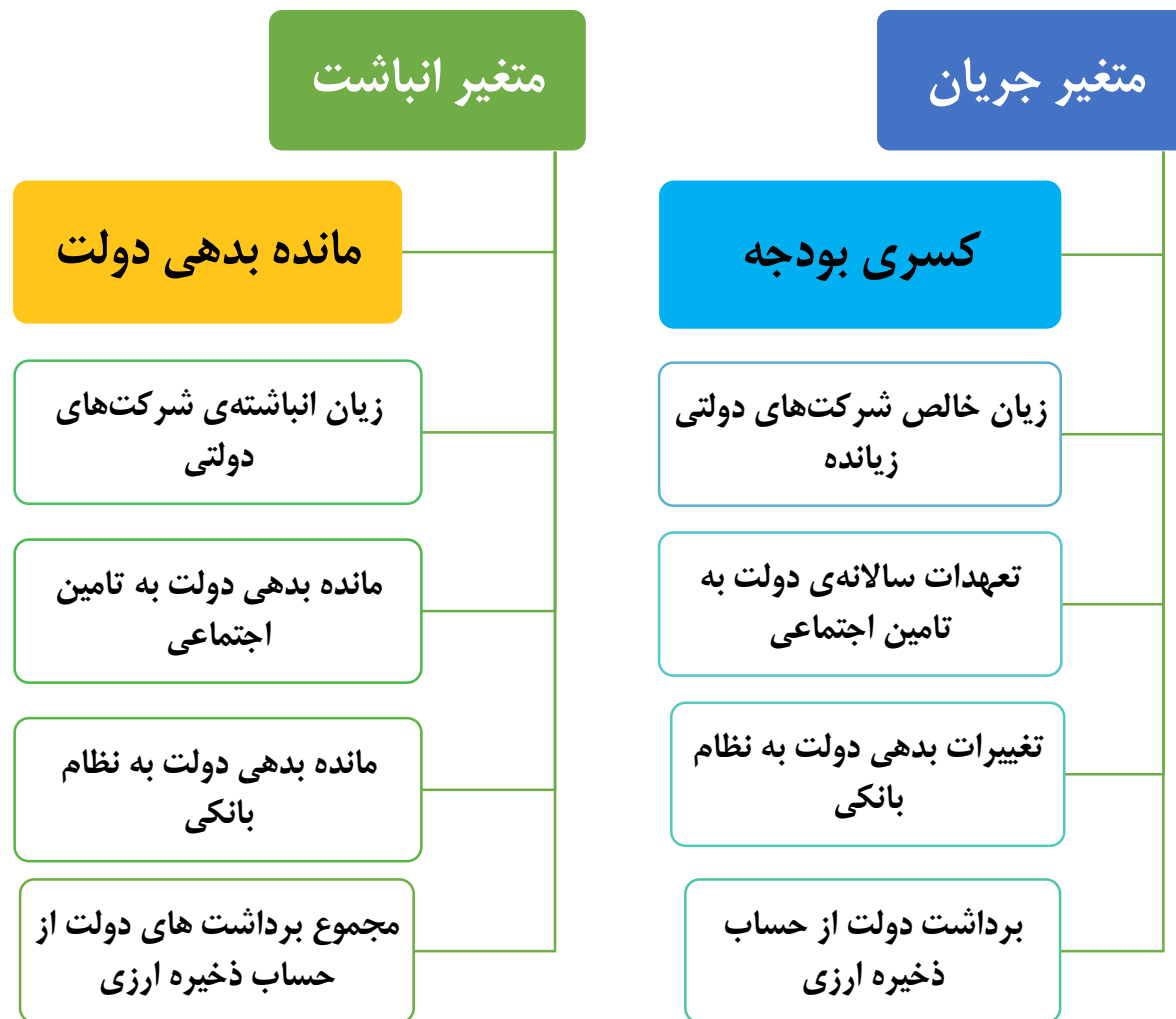
- استخراج زیان شرکت‌های دولتی از صورت‌های مالی آنها
- استخراج اصل و فرع بدهی دولت به شبکه بانکی و بانک مرکزی
- استخراج اطلاعات برداشت‌های دولت از حساب ذخیره ارزی
- استخراج اطلاعات تعهدات دولت به صندوق تامین اجتماعی

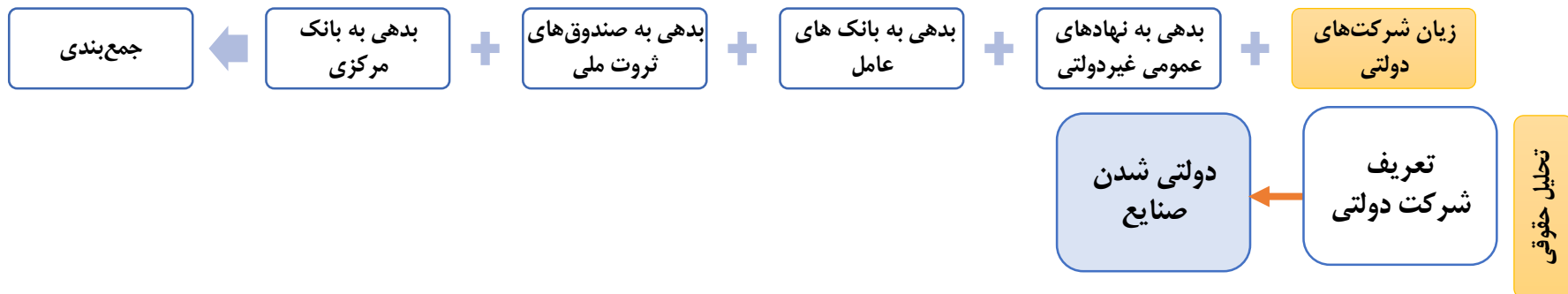
اعتبار سنجی اطلاعات

- از طریق تطبیق با اطلاعات تهااترها
- انتقال بدهی‌های انجام شده
- بررسی سال‌های ۱۳۹۰-۱۴۰۰

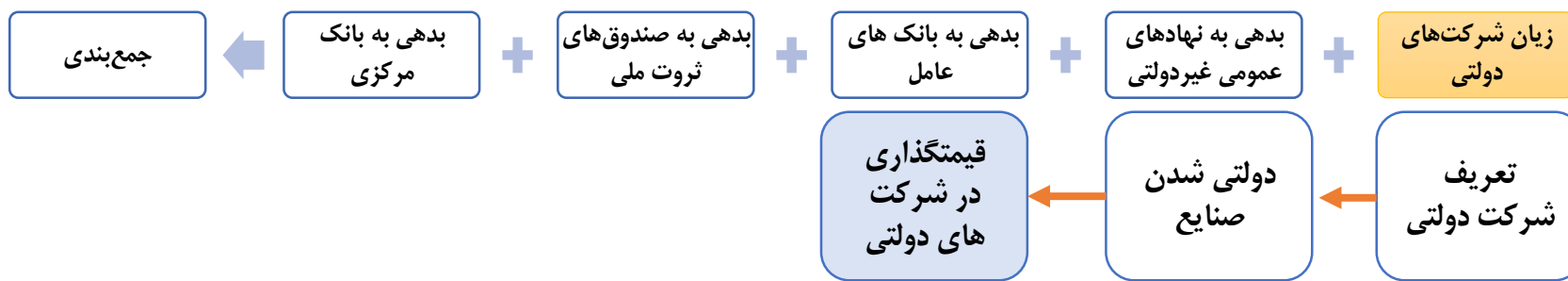


نحوه اندازه‌گیری حجم عملیات مالی فرابودجه‌ای



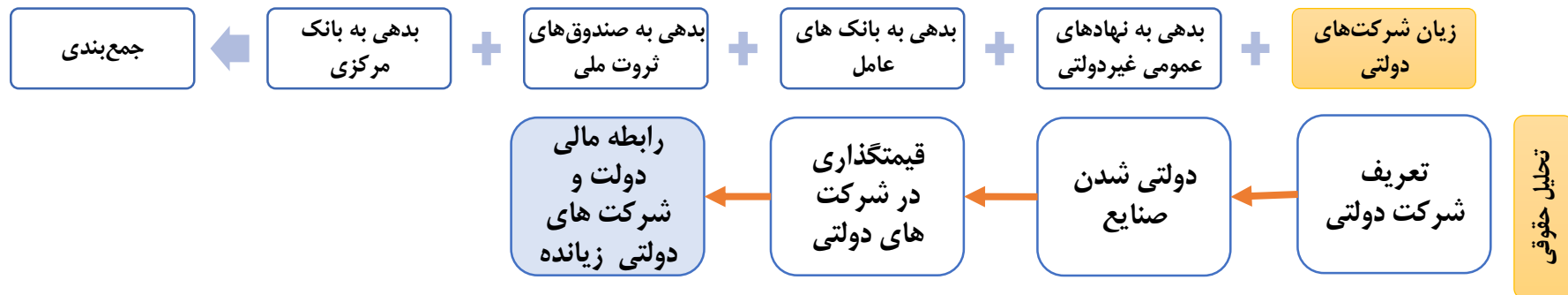


- **قانون توسعه و حفاظت صنایع ایران مصوب شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸:** بخش بزرگی از صنایع کشور به تملک دولت درآمد.
- **اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۵۸:** اکثر فعالیت‌های اقتصادی، دولتی شناخته شدند که اجرای امور مربوط به آنها منحصراً باید از طریق شرکت‌های دولتی انجام شود.
- **سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۵:** دولت مجاز شد تا ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی در زمینه معادن و صنایع بزرگ و مادر، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، شرکت‌های هواپیمایی، بنگاه‌های تأمین نیرو، پست و حوزه دفاعی به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار کند.

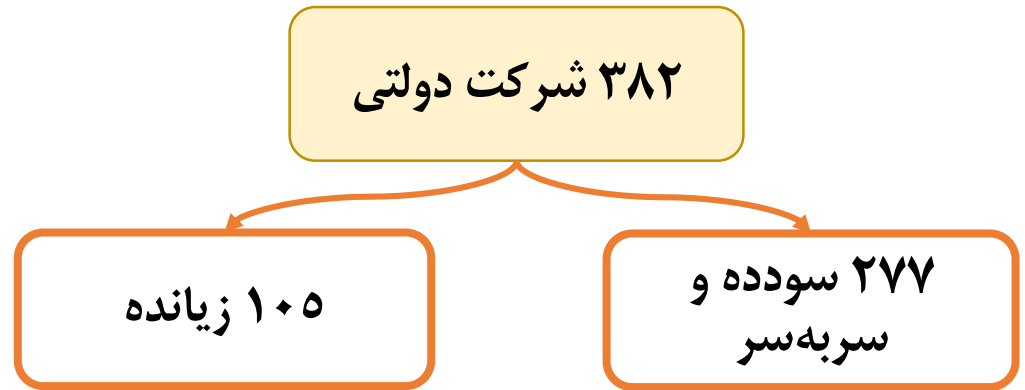


- تحلیل حقوقی
- تحلیل فرایندی
- تحلیل ترانزاکشنی
- تحلیل نهادی
- محاسبه کسری بودجه

- **قانون برنامه اول:** در مورد کالاهای عمومی آب، برق و سایر انرژی‌ها قیمت کالاها و خدمات مورد نظر با هزینه‌های تولید آن‌ها برابر شود. جهت حمایت از اقشار ضعیف، نرخ‌های مختلف اعمال شود. در مورد قیمت کالاهای کشاورزی، دامی و صنعتی و خدمات در صورتی که به دلیل گسترده بودن مصرف کنندگان قیمت‌گذاری در این کالاها ضروری باشد، قیمت توسط دولت و با توجه به هزینه‌های متوسط تولید و سود متعارف تعیین گردد.
- **قانون برنامه سوم توسعه، ماده ۵، مصوب سال ۱۳۷۹:** «افزایش قیمت کالاها و خدمات ارائه شده توسط دولت سالیانه بیش از ۱۰ درصد مجاز نیست و با ملحوظ داشتن بهره‌وری و کاهش هزینه‌ها قیمت‌گذاری کالا و خدمات شرکت‌های دولتی به استثنای آن دسته از اقلامی که برای آنها حکم قانونی خاص وجود دارد، در چارچوب ضوابط از سوی هیأت وزیران خواهد بود و چنانچه دولت به هر دلیل فروش کالا یا خدمات را به قیمتی کمتر از قیمت تعیین شده به شرح فوق به شرکت تکلیف کند، مابه‌التفاوت قیمت محاسبه شده و قیمت تکلیف شده از محل اعتبارات و منابع دولت به شرکت ذی‌نفع پرداخت می‌گردد.
- **قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰:** به دولت اجازه داده شده به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه، هر سه سال یک‌بار نسبت به کاهش یا افزایش مبالغ ریالی مشخص مندرج در قوانین و مقررات در زمینه میزان جرائم، تعرفه‌ها و خدمات دولتی، حقوق دولتی اقدام و مراتب را ابلاغ نماید
- **قانون هدفمندی یارانه‌ها:** دولت مکلف است با رعایت و اجرای ماده ۱۶ این قانون نسبت به آزادسازی قیمت‌ها و حذف یارانه‌ها تا پایان برنامه پنجم توسعه اقدام کرده و درآمد حاصله را به نحوی که در قانون به آن اشاره شده است هزینه کند. در ماده ۳۹ قانون برنامه ششم اجازه اجرای این اصلاحات به دولت داده شده است.

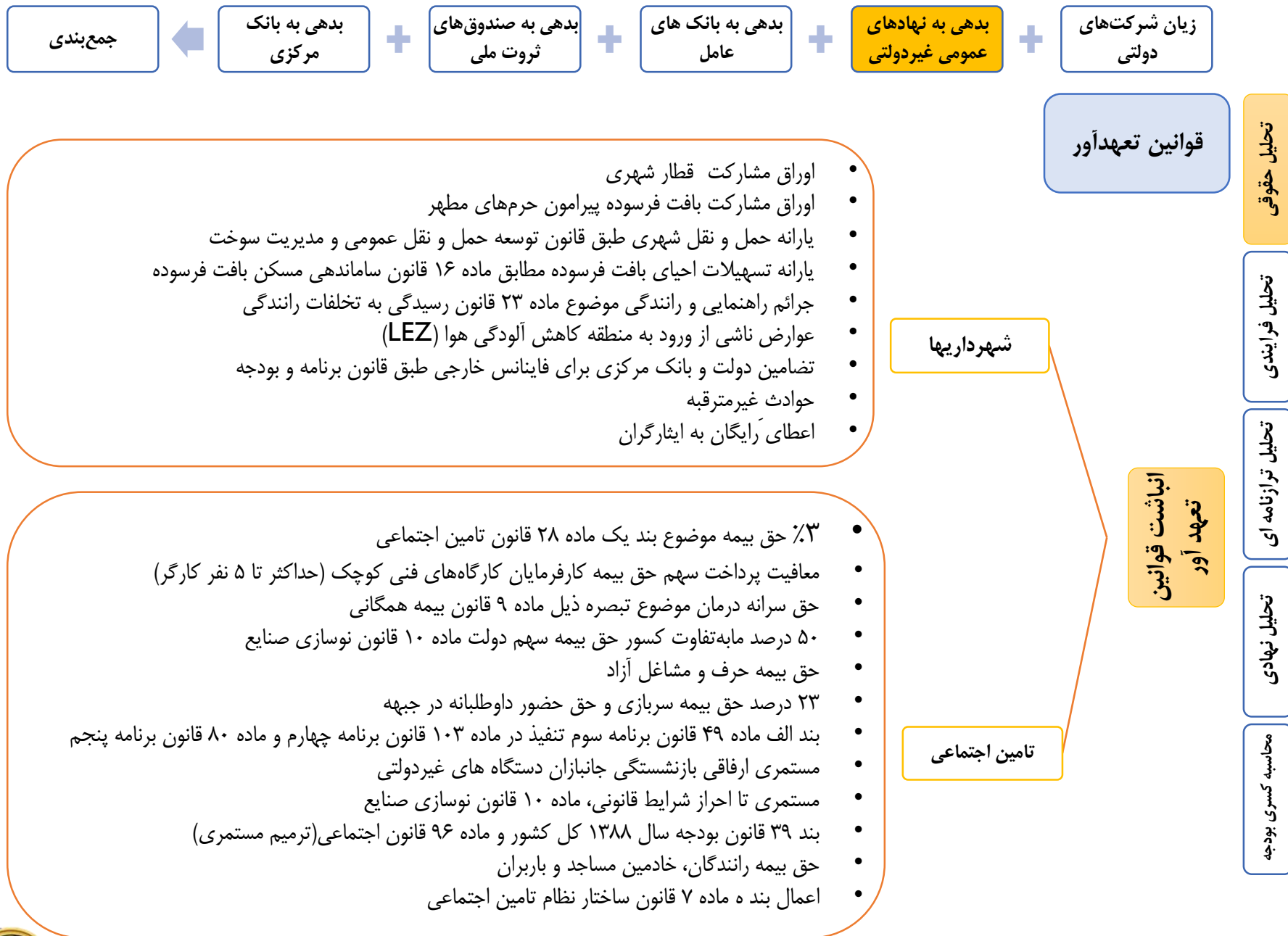


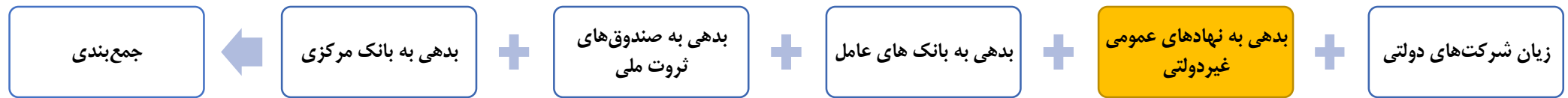
- ماده ۵۹ قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۴۹: «برای جبران زیان آن دسته از شرکت‌های دولتی که تمام یا قسمتی از وظایف آن‌ها خدماتی نباشد که جنبه عمومی داشته باشد، اعتباری به عنوان کمک در بودجه عادی منظور نخواهد شد.»
- ماده ۶۹ قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۶۶: **اصل بر آن قرار گرفت که تمامی شرکت‌های دولتی ممکن است زیان‌ده باشند.**
- **قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰:** به دولت اجازه داده شد:
 - در مواردی که بنابه تصمیم دولت یا قوانین رایج، بهای فروش محصول تولیدی این طرح‌ها به مشتریان کمتر از قیمت خرید تضمینی آن توسط دولت و شرکت دولتی از سرمایه‌گذار باشد، **مابه‌التفاوت آن توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در بودجه سنواتی پیش‌بینی و پرداخت آن توسط دولت تضمین شود.**
 - در **قراردادهای خارجی** و به‌منظور جذب سرمایه‌گذار خارجی اقدام به اعطای **تضمین پرداخت تعهدات قراردادی** شرکت دولتی ایرانی به طرف خارجی کند.



امور خدمات عمومی	امور دفاعی و امنیتی	امور قضایی	امور اقتصادی	امور محیط زیست	امور سلامت	امور مسکن، عمران، شهری و روستای	امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	امور آموزش و پژوهش	امور رفاه اجتماعی	بانک‌های دولتی و بانک مرکزی ج.ا.ا.	مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت
۶	۱۵	۰	۲۸۰	۰	۱	۵۶	۱۱	۰	۲	۹	۲

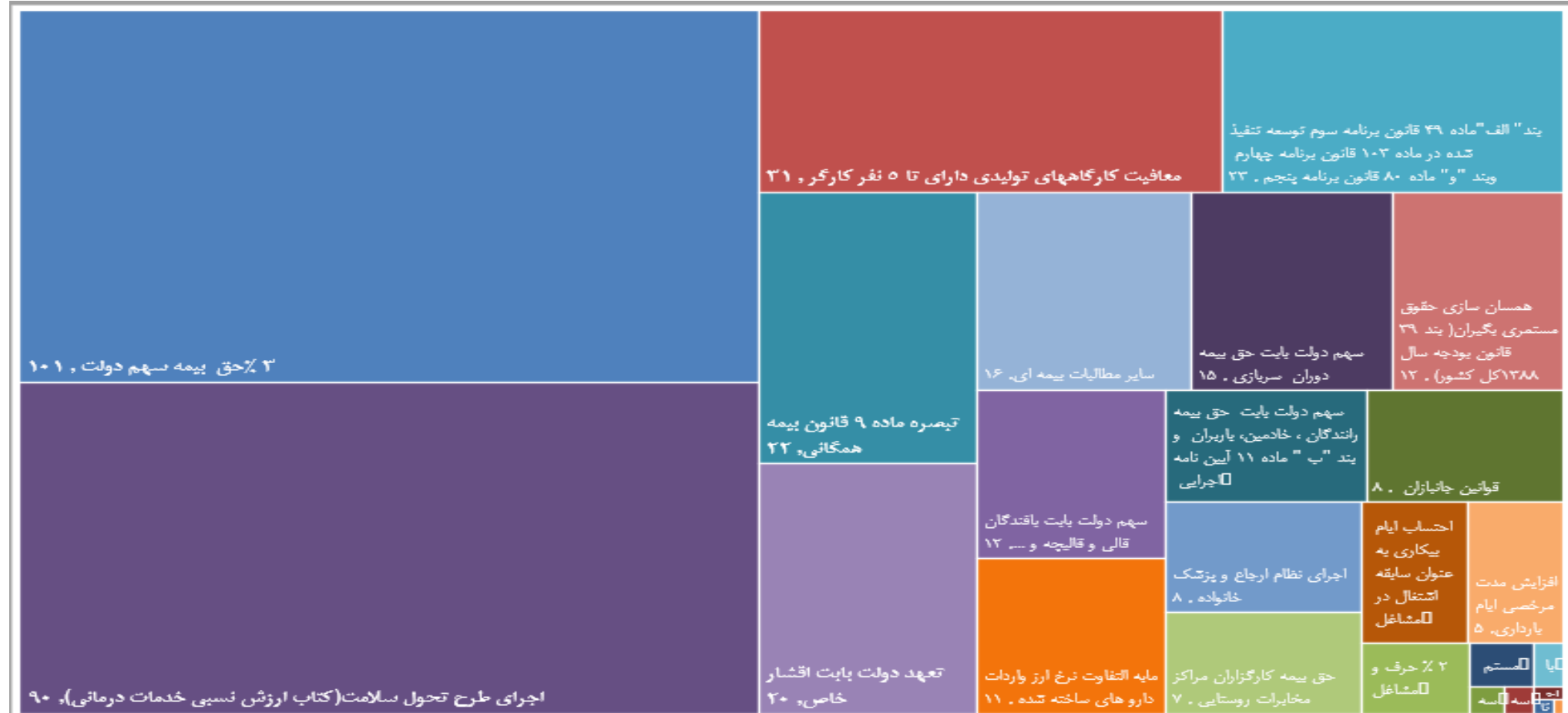
- تحلیل حقوقی
- تحلیل فرایندی
- تحلیل ترانزاکشنه ای
- تحلیل نهادی
- محاسبه کسری بودجه





هزار میلیارد ریال

اثر بار مالی قوانین مربوطه بر تامین اجتماعی



بار مالی تعهدات دولت به تامین اجتماعی در سال ۱۳۹۸ برابر ۴۰ هزار میلیارد تومان مطابق ادعای تامین اجتماعی برآورد می‌شود ، با توجه به عدم تامین این منابع توسط دولت و مشکل نقدینگی تامین اجتماعی این بار مالی توسط بانک رفاه تامین می‌شود. به طوریکه حدود یک سوم ترانزنامه بانک رفاه براساس سهمیلات به تامین اجتماعی است.

تحلیل حقوقی

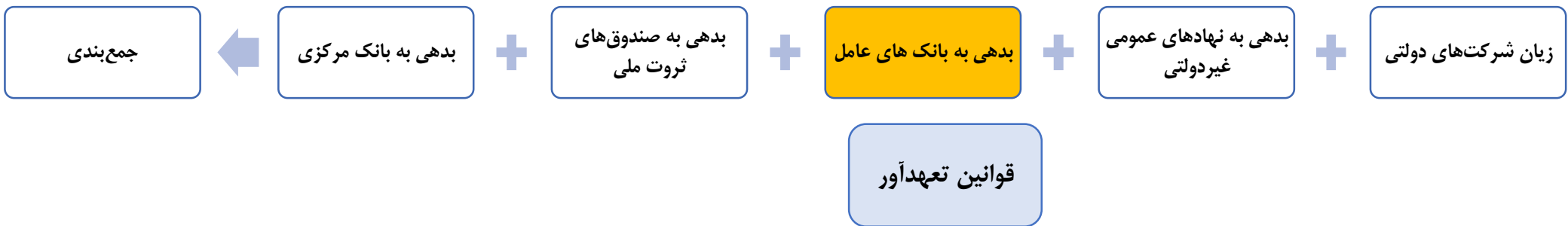
تحلیل فرایندی

تحلیل ترانزنامه ای

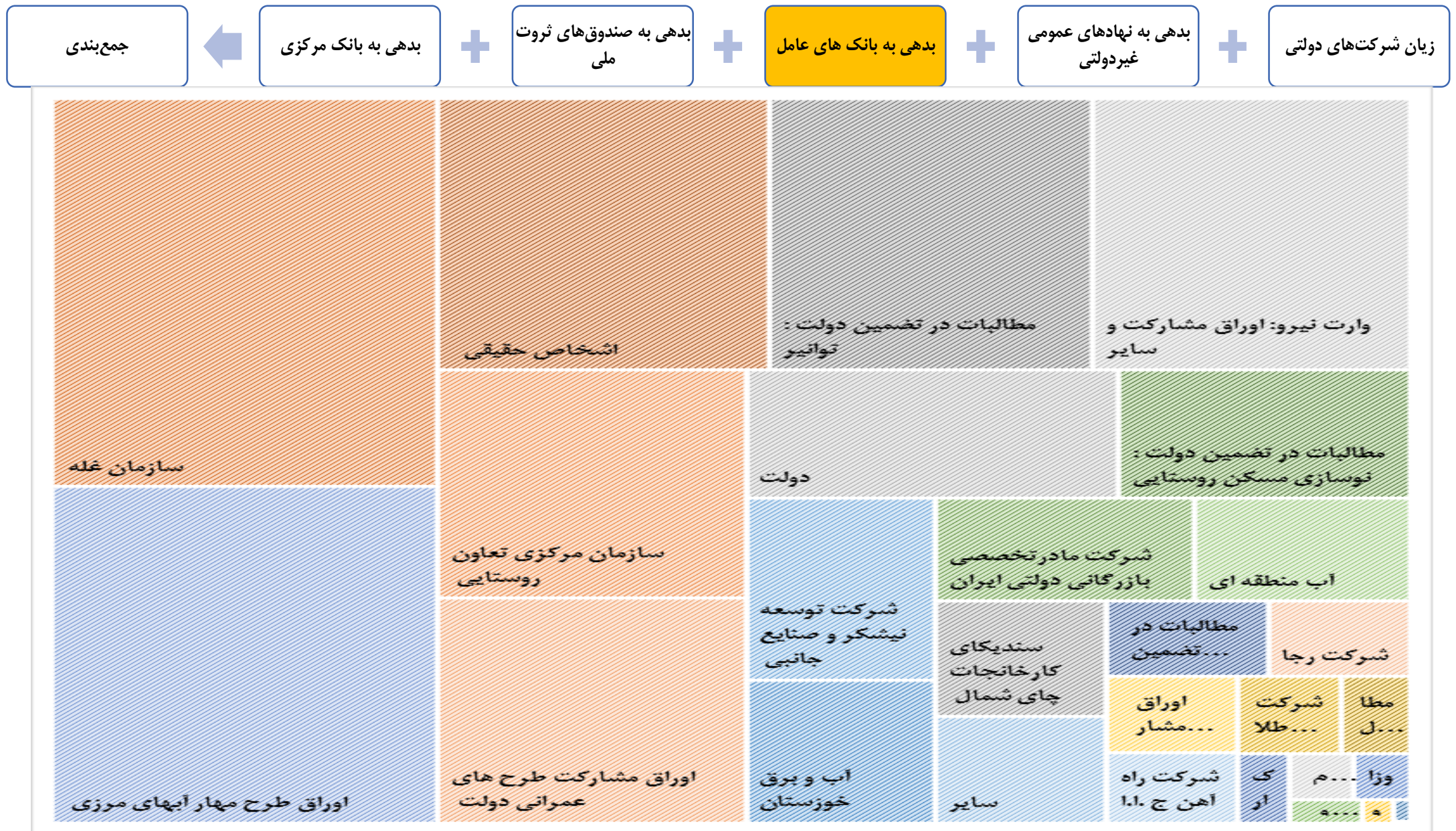
تحلیل نهادی

محاسبه کسری بودجه





- تسهیلات خرید کالاهای اساسی مانند گندم، چای و نهادهای تولیدی به استناد ماده واحده قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۶۸ و ماده ۳۶ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲
- گشایش اعتبار اسنادی برای وزارتخانه ها و شرکت های دولتی به استناد ماده ۶۲ قانون محاسبات عمومی
- اعطای تسهیلات به طرح های عمرانی به استناد ماده ۵۶ قانون الحاق ۱
- بیمه محصولات کشاورزی به استناد ماده واحده قانون بیمه محصولات کشاورزی مصوب سال ۱۳۶۲
- نوسازی و بهسازی مسکن روستایی به استناد ماده ۱۱ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن
- حوادث غیرمترقبه به استناد بند ۶ ماده واحده قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب دیده در اثر حوادث غیرمترقبه و بند خ ماده ۳۳ قانون ششم توسعه (بخشودگی سود، کارمزد و جریمه وام های قبلی و امهال اصل وام)
- یارانه سود تسهیلات بر عهده دولت، به عنوان مثال: یارانه نرخ سود تسهیلات مسکن مهر و مسکن روستایی و یارانه سود تسهیلات مربوطه به ماده ۵۶ قانون الحاق ۱
- حوادث غیرمترقبه براساس ماده ۱۳ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (تکلیف به دولت جهت اعطای تسهیلات بازسازی)
- اوراق مشارکت دولتی و اوراق مشارکت ریالی یا ارزی شرکت های دولتی



تحلیل حقوقی

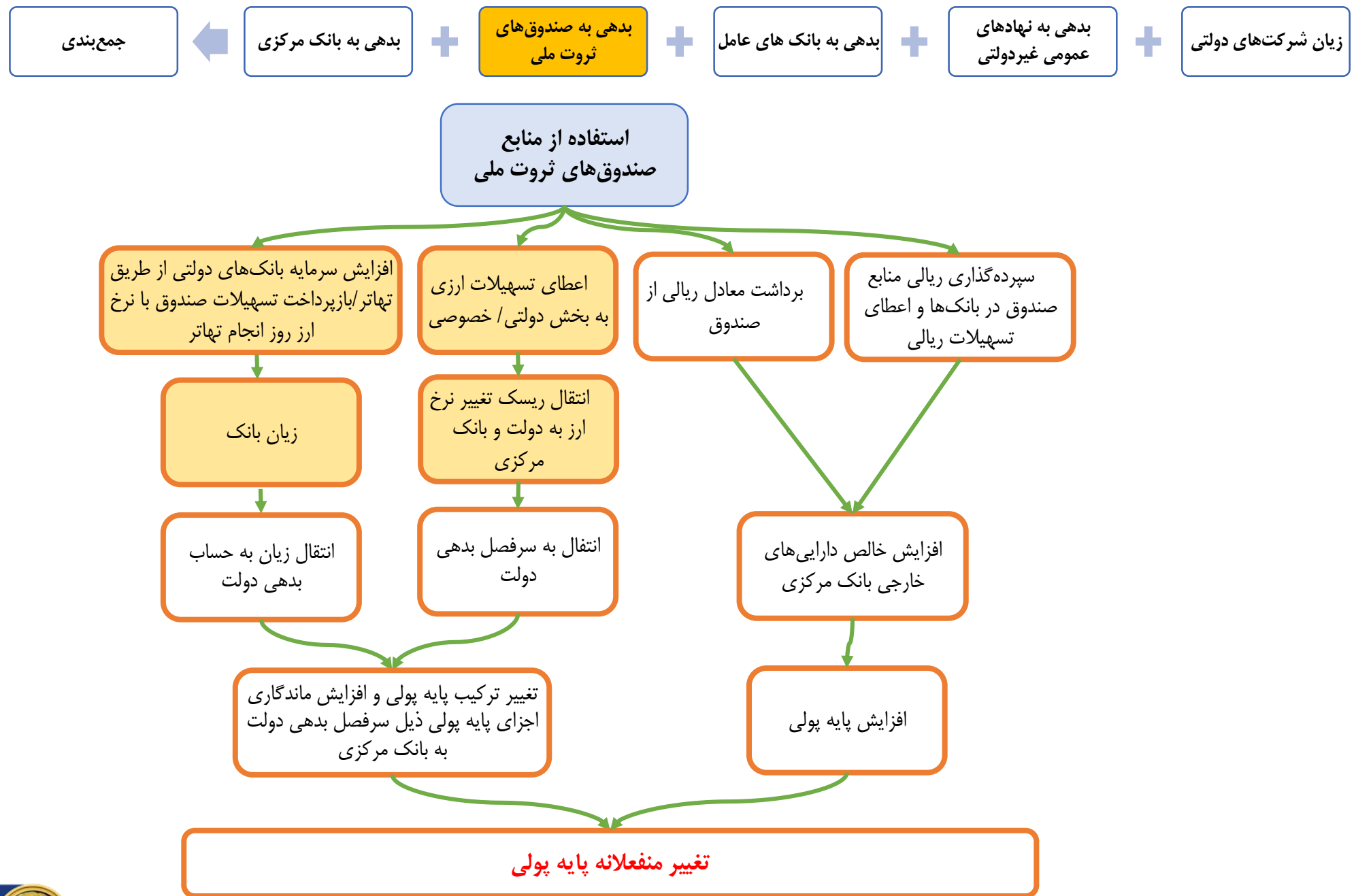
تحلیل فرایندی

تحلیل ترانزنامه ای

تحلیل نهادی

محاسبه کسری بودجه





تحلیل حقوقی

تحلیل فرایندی

تحلیل ترازنامه ای

تحلیل نهادی

محاسبه کسری بودجه



تحلیل حقوقی

تحلیل فرایندی

تحلیل ترانزاکشنی

تحلیل نهادی

محاسبه کسری بودجه

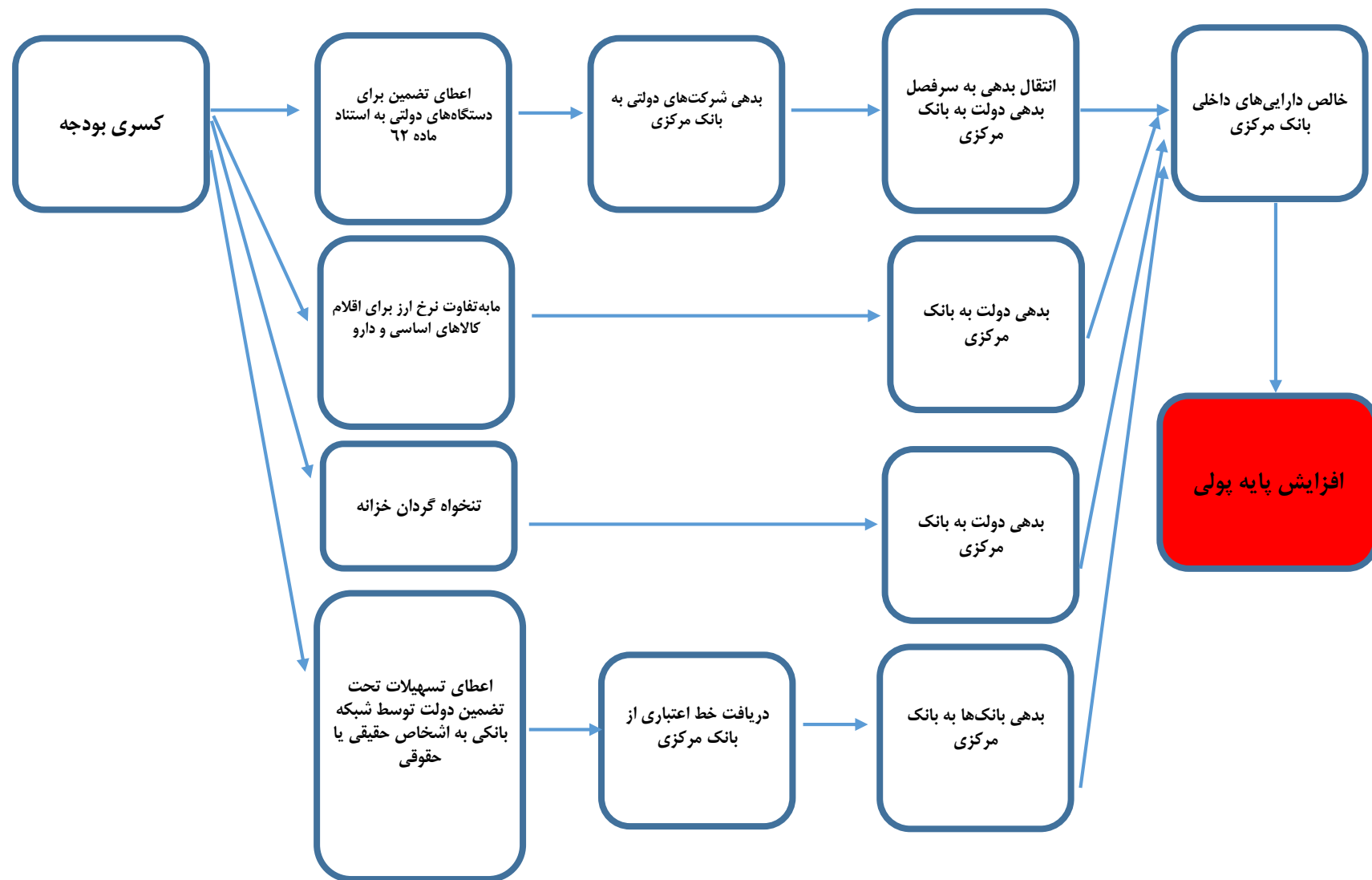
- ماده ۲۴ قانون محاسبات عمومی موضوع تنخواه گردان خزانه معادل ۳ درصد بودجه عمومی
- ماده ۶۲ قانون محاسبات عمومی موضوع افتتاح اعتبار اسنادی برای وزارتخانهها و مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی

قوانین دائمی

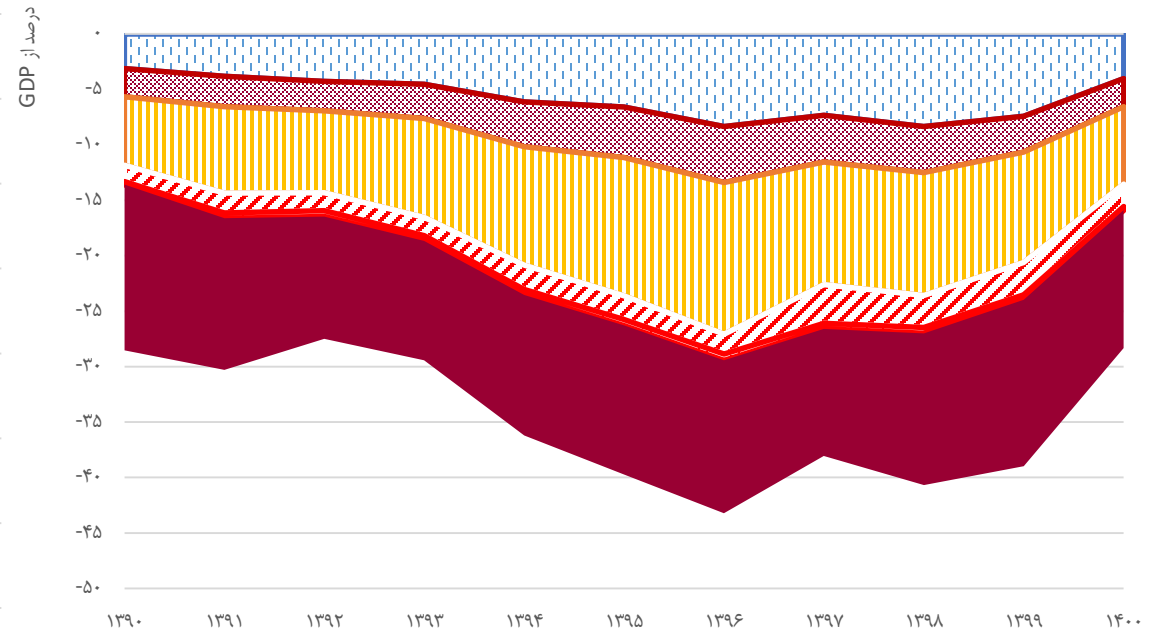
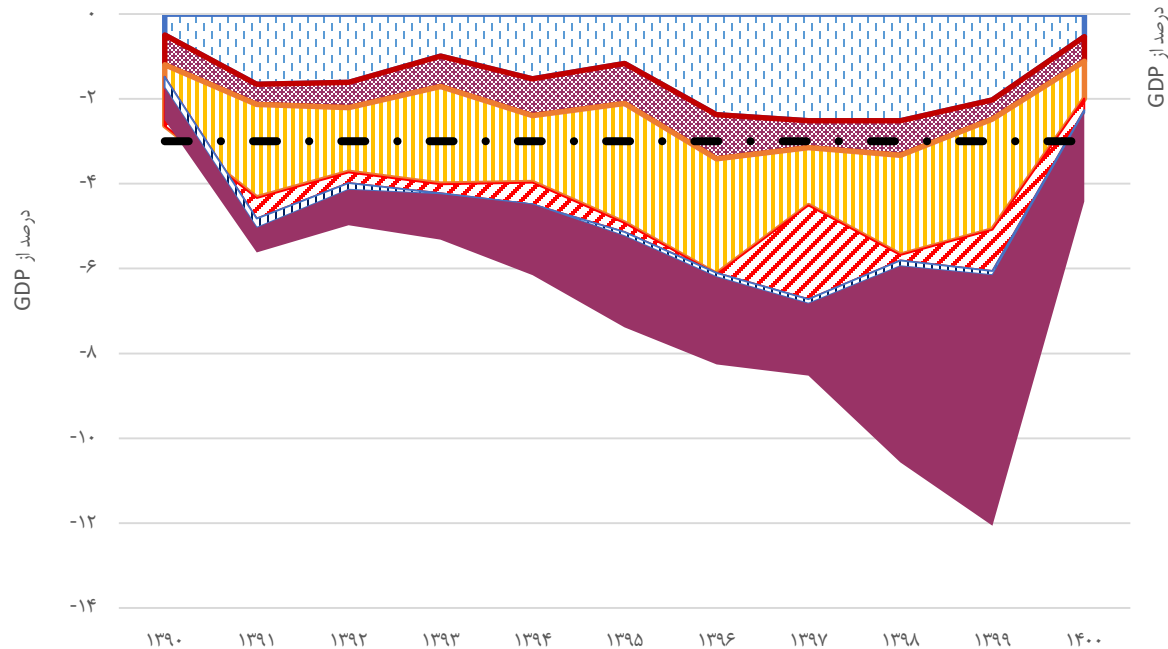
انباشت قوانین
تعهد آور

- استقرار دولت از بانک مرکزی تحت مصوبات و شرایط ویژه
- سپرده گذاری بانک مرکزی نزد شرکتهای نفتی
- پرداختهای موردی از پایه پولی مانند انتقال بدهی هواپیماسازی به دولت، انتقال بخشی از بدهی شرکت مادر تخصصی نیروی برق حرارتی، ماده ۲۷ قانون خدمات رسانی به ایثارگران، ماده ۴۵ قانون برنامه توسعه، مجمع عمومی بانکها، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت کشور و سایر مجوزهای خاص.

مصوبات موردی



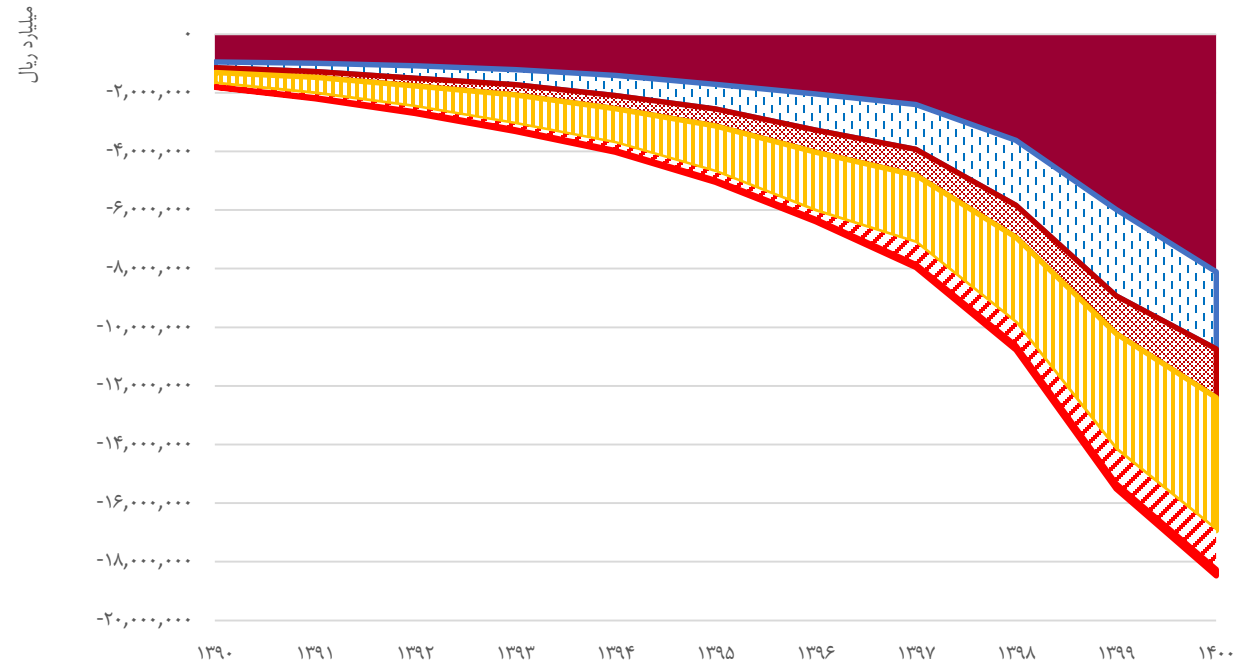
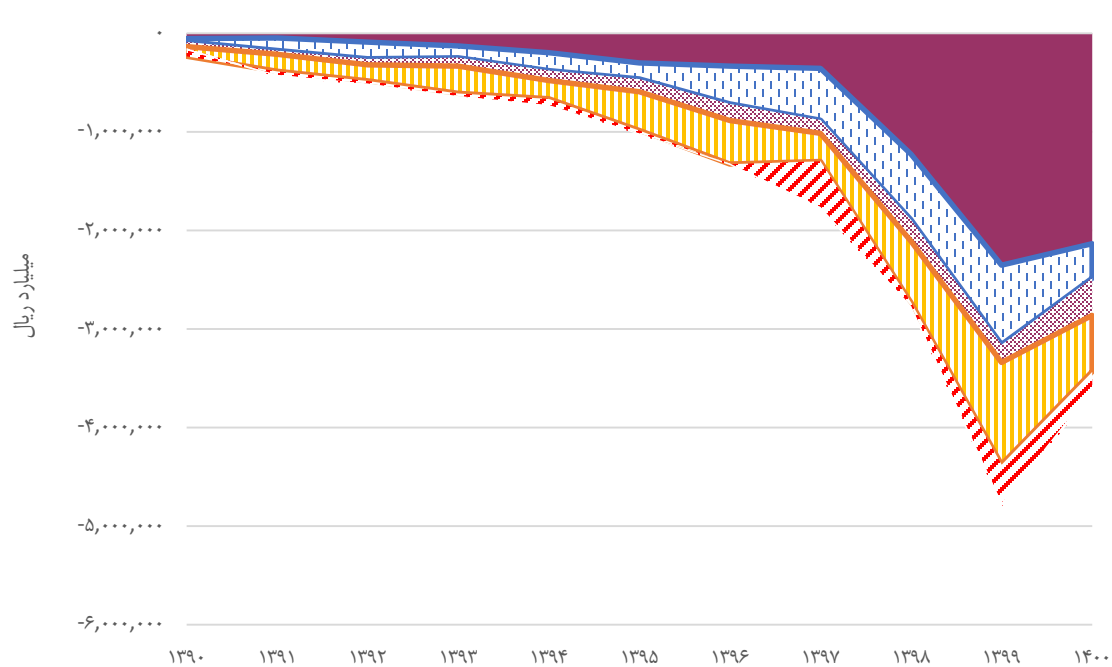
شاخص تراز بودجه و بدهی اصلاح شده دولت به تفکیک سازوکارهای مختلف - درصد از تولید ناخالص داخلی



■ زیان شرکتهای دولتی
■ تعهدات دولت به تامین اجتماعی
■ بدهی دولت به شبکه بانکی
■ بدهی دولت به بانک مرکزی
■ حساب ذخیره ارزی
■ کسری بودجه آشکار
— آستانه کسری بودجه برای ثبات مالی

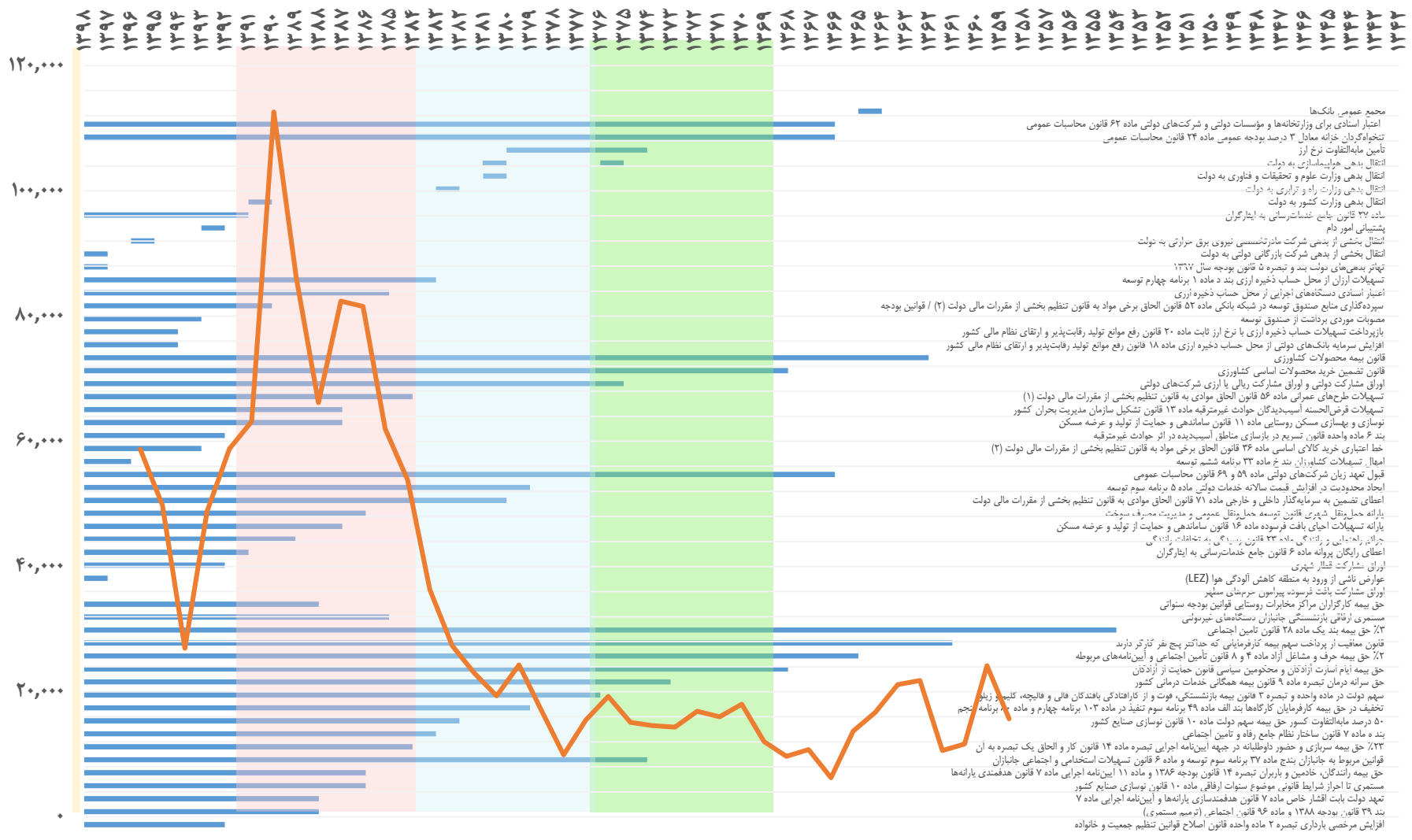
■ زیان انباشته شرکتهای دولتی
■ بدهی انباشته دولت به تامین اجتماعی
■ بدهی انباشته دولت به شبکه بانکی
■ بدهی انباشته دولت به بانک مرکزی
■ حساب ذخیره ارزی انباشته
■ کسری بودجه انباشته

با تعدیل شاخص کسری بودجه با عملیات فرابودجه‌ای، متوسط کسری بودجه از منفی ۱.۴ درصد تولید ناخالص داخلی به منفی ۶.۳ درصد تولید ناخالص داخلی افزایش می‌یابد.



کسری بودجه زبان خالص شرکتهای دولتی بدهی دولت به تأمین اجتماعی
 بدهی دولت به شبکه بانکی بدهی دولت به بانک مرکزی حساب ذخیره ارزی

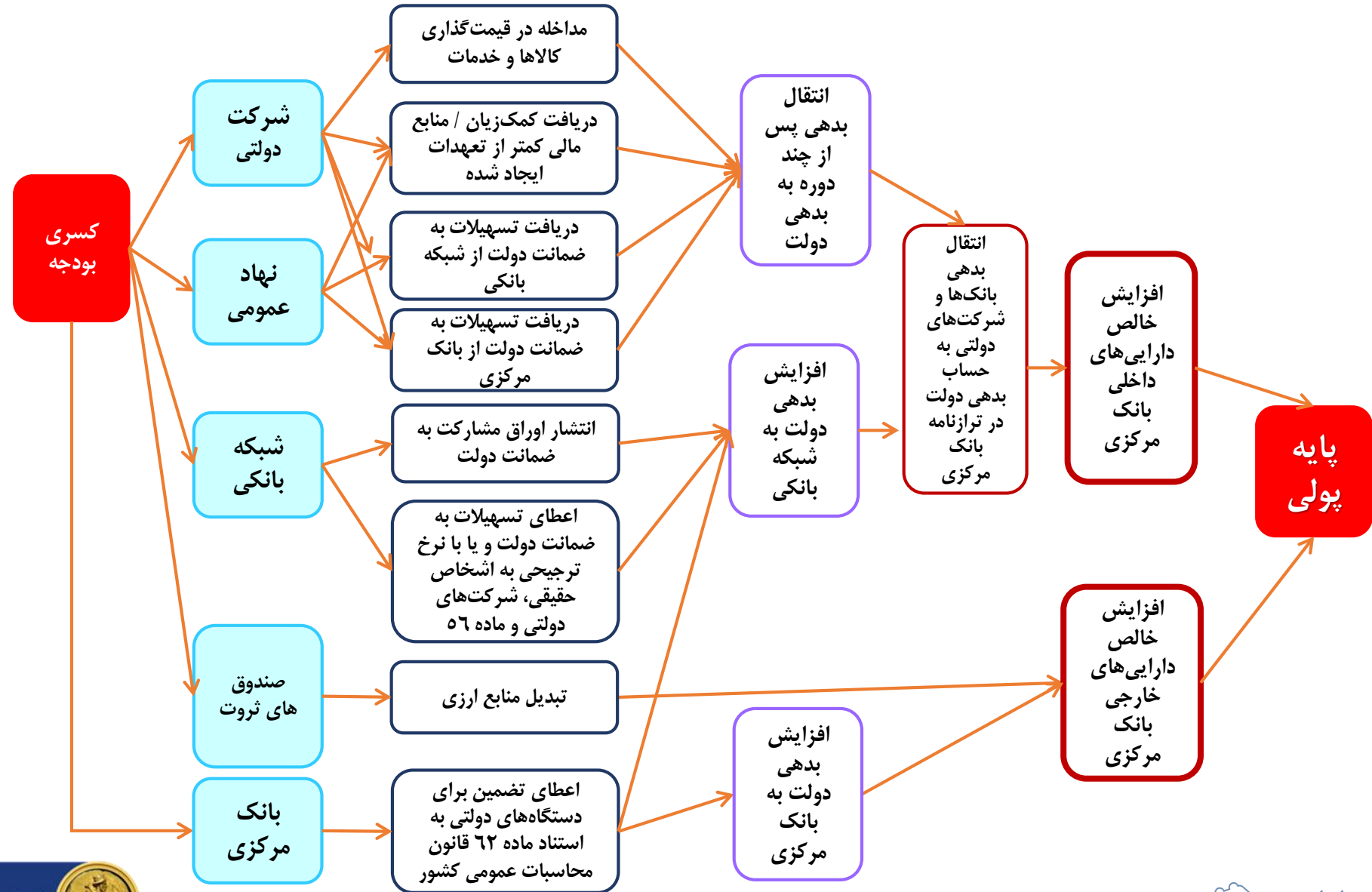
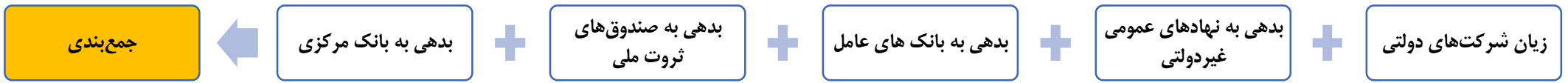
کسری بودجه انباشته زبان انباشته شرکتهای دولتی بدهی انباشته دولت به تأمین اجتماعی
 بدهی انباشته دولت به شبکه بانکی بدهی انباشته دولت به بانک مرکزی حساب ذخیره ارزی انباشته



تحلیل حقوقی
 تحلیل فرایندی
 تحلیل ترانزاکشن
 تحلیل نهادی
 محاسبه کسری بودجه

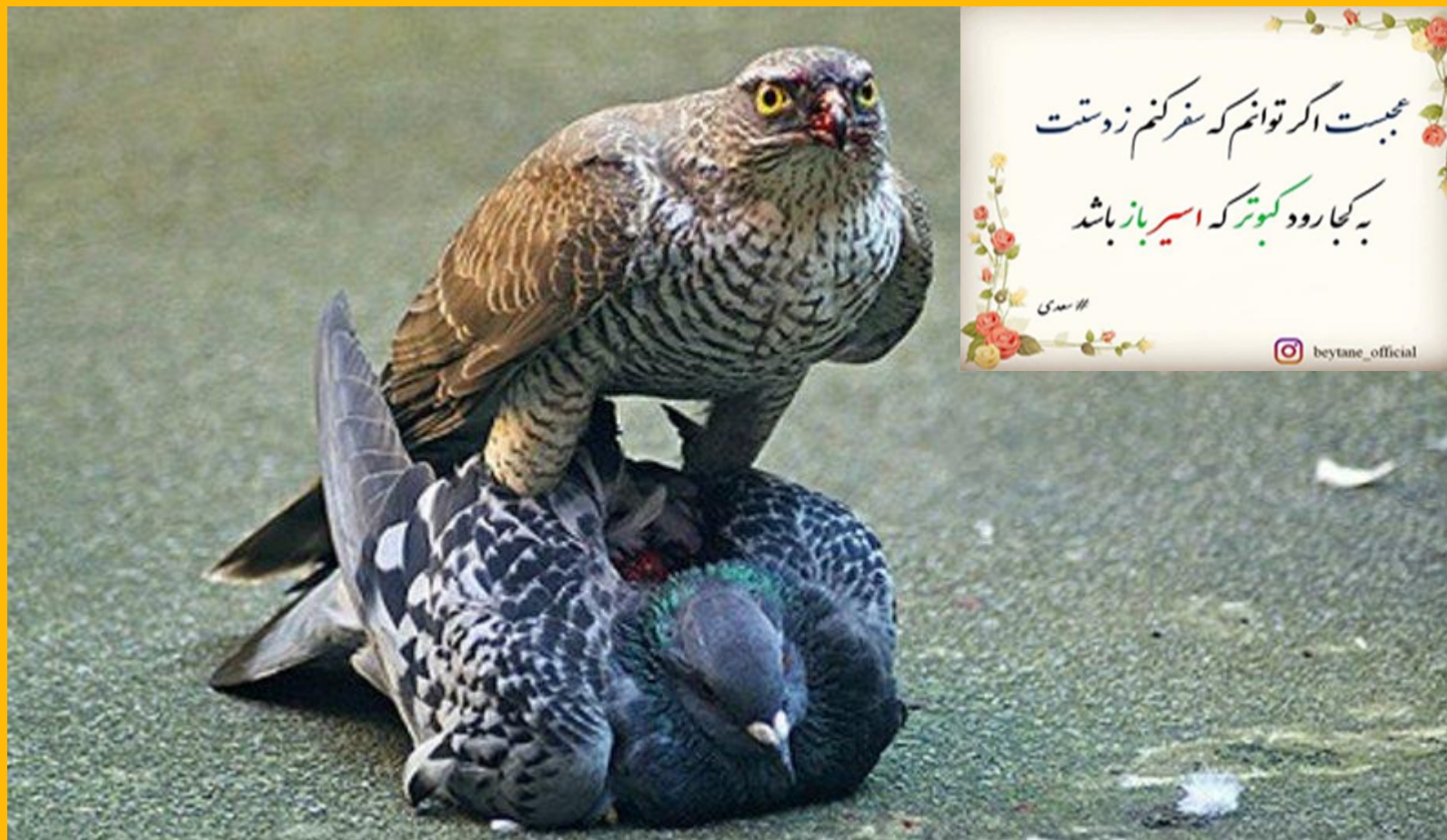
۷ قانون جدید ۹ قانون جدید ۱۸ قانون جدید ۱۴ قانون جدید

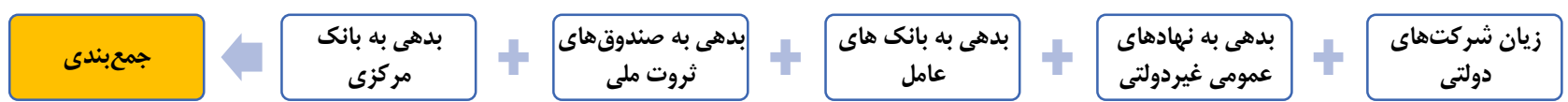
درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت - میلیون دلار



- تحلیل حقوقی
- تحلیل فرآیندی
- تحلیل ترازنامه‌ای
- تحلیل نهادی
- محاسبه کسری بودجه

سلطه مالی





فقدان تعریف مناسب از نقش دولت

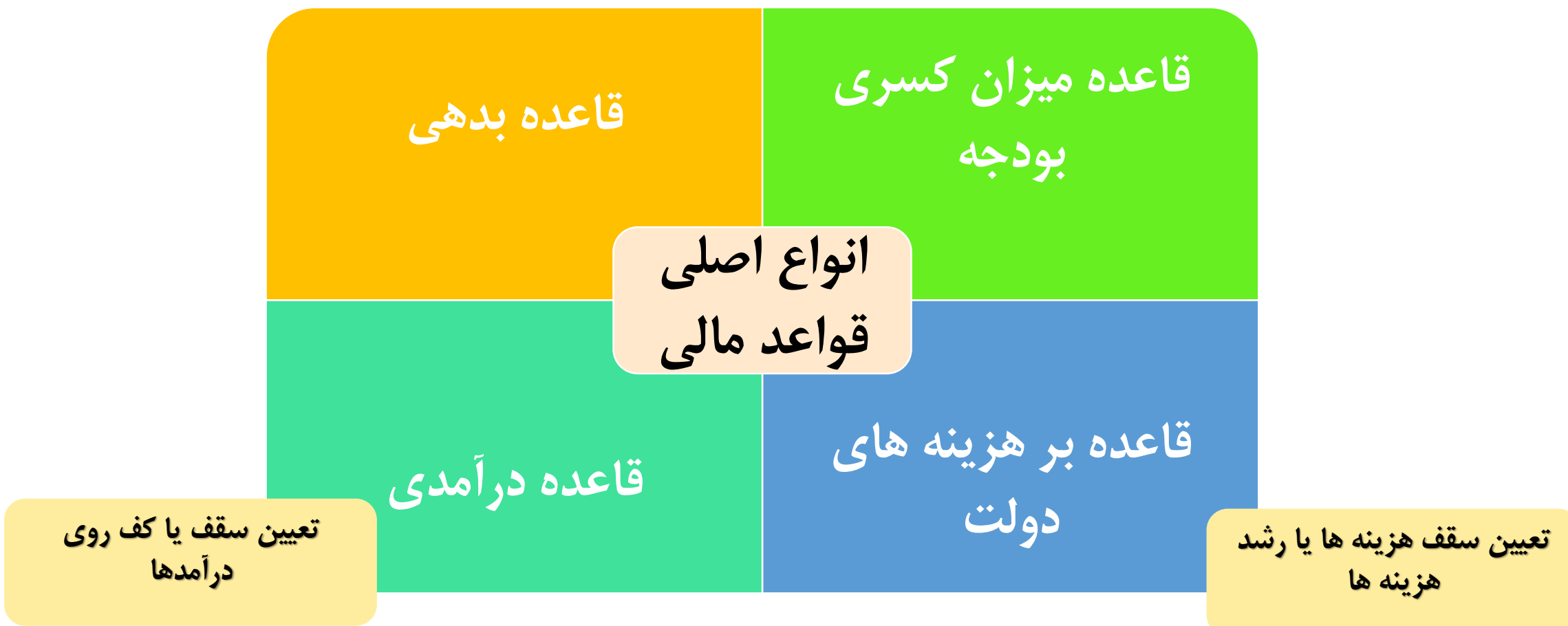
در دسترس بودن منابع طبیعی (نفت) و مالی (صندوق‌های بازنشستگی) گسترده

- عدم تطابق زمانی میان منابع جمع‌آوری شده در بخش عمومی و مصارف
- کم نشان دادن کسری بودجه و ایجاد تصویر غیرواقعی از عملیات مالی دولت
- محافظت از برنامه‌های حساس و آسیب‌پذیر در مقابل کاهش بودجه

- نبود **fiscal council** و ضعف در قانونگذاری با لحاظ پایداری مالی دولت
- عدم تعریف نظام انگیزشی و تنبیهی مناسب برای عاملین و مجریان دولتی
- نبود شفافیت مالی و پاسخگویی:
 - ۱- فقدان استانداردها و قواعد حسابرسی
 - ۲- ضعف در سازوکارهای حسابرسی
 - ۳- عدم وجود قواعد انتشار عمومی

تحلیل حقوقی
 تحلیل فرایندی
 تحلیل ترازنامه ای
 تحلیل نهادی
 محاسبه کسری بودجه

انواع قوانین مسئولیت‌پذیری مالی در دنیا : انواع قواعد مالی



سیپاس از توجه شما

