

الزامات حقوقی حاکم بر انتشار اوراق سلف نفتی



محمدامین ابریشمی‌راد

عضو هیئت علمی گروه حقوق دانشگاه سمنان

انتشار «اوراق مالی اسلامی» را باید یکی از ابزارهای مالی دولت‌ها در جهت اداره کشور معرفی کرد. بر این اساس، از یک سو انتشار اوراق مشارکت یا صکوک اسلامی روشی جهت تولید نقدینگی برای اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و پیشبرد طرح‌های عمرانی کشور است و از سوی دیگر، این ابزار یکی از روش‌های جمع‌آوری نقدینگی در دست مردم برای کنترل تورم محسوب می‌شود.

با توجه به کاربردهای ذکرشده برای اوراق، شرایط و نحوه انتشار و عرضه این اوراق و صکوک در قوانین مختلف شناسایی شده و این منبع به‌عنوان یکی از منابع تأمین اعتبار برای اجرای طرح‌ها و برنامه‌های دولت محسوب شده است. همچنین، با توجه به اینکه انتشار اوراق و صکوک مزبور، یکی از روش‌های تأمین اعتبار برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای محسوب می‌شود، به‌طور ویژه، در قوانین بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی انتشار این اوراق و صکوک متداول است و یکی از منابع مهم تأمین اعتبار محسوب می‌شود.

در خصوص اوراق مالی اسلامی توجه به این نکته لازم است که علی‌الاصول این دسته از اوراق مالی متمایز از «درآمدهای عمومی» (موضوع ماده ۱۰ قانون محاسبات عمومی) می‌باشند و

قطعاً فصل ممیز آن‌ها را باید ملزم بودن دولت به بازپرداخت آن‌ها دانست. بنابراین، روشن است که این اوراق، بدهی و تعهدزا هستند و تضمین بازپرداخت این بدهی‌ها و تعهدات بایستی به‌صورت مستقل و علی‌الاصول از طریق همان طرح تأمین شود تا انتشار اوراق دارای پشتوانه علمی و توجیه‌پذیر باشد؛ در غیر این صورت، نه تنها انتشار این نوع از اوراق واجد اثرات مثبت اقتصادی نیست، بلکه تولید بدهی برای کشور می‌تواند واجد آثار مخربی باشد و عملاً کشور را به مرز ورشکستگی برساند. بنابراین، استفاده از این عامل و ابزار مالی جهت تأمین بودجه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای باید با احتیاط زیادی صورت بگیرد.

مبتنی بر این واقعیت، طرح‌هایی که در قوانین بودجه سنواتی تأمین اعتبارشان منوط به انتشار اوراق و صکوک است، در صورتی که به هر دلیلی در دوره تعیین‌شده به پایان نرسند یا فروش اوراق مزبور با استقبال خریداران مواجه نشود، ممکن است به‌صورت نیمه‌کاره رها شوند. در این صورت، با توجه به طولانی شدن طرح عمرانی و استهلاک سازه‌ها گاهی از نظر فنی اتمام آن طرح‌ها از توجیه لازم برخوردار نیست و در نتیجه سرمایه مصروف برای آن طرح‌ها از بین خواهد رفت. بنابراین، در صورتی که تأمین مالی آن طرح از طریق انتشار اوراق بوده باشد، تنها بدهی مربوط به آن‌ها برای دولت‌ها باقی خواهد ماند. با توجه به مقدمه ذکرشده، این نتیجه به دست می‌آید که در انتخاب طرح‌هایی که بناسط با استفاده از اعتبارات اوراق و صکوک انجام شوند، دولت‌ها باید نهایت دقت و توجه را داشته باشند و تنها آن دسته از طرح‌هایی که دارای توجیهات فنی لازم هستند، امکان بهره‌گیری از این منابع را داشته باشند. بر این اساس، ماده (۳) قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مقرر داشته است که انتشار اوراق مشارکت تنها به‌منظور تأمین منابع مالی مورد نیاز جهت اجرای طرح‌های عمرانی «انتفاعی» و به میزانی که در قوانین بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی می‌شود، مجاز است.

متأسفانه، در طی سالیان گذشته با انتشار بی‌رویه و بی‌ضابطه اوراق مالی مختلف به استناد قوانین بودجه سالانه کل کشور و سررسید بسیاری از آن‌ها، شاهد انتشار انواع جدیدی

از اوراق به‌منظور بازپرداخت اصل و سود اوراق قبلی بوده‌ایم، که این امر می‌تواند موجب انباشت بدهی‌های دولت و در درازمدت منجر به ورشکستگی کشور شود. این در حالی است که علی‌الاصول نباید از این ابزار مالی به‌عنوان روشی جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق قبلی استفاده کرد. بر این اساس مبتنی بر شرایط مالی موجود برای کشور، در صدور اوراق مالی اسلامی باید کمال احتیاط را مبذول داشت:

یکم) این اوراق باید تنها برای تأمین اعتبار طرح‌هایی پیش‌بینی شوند که توجیه اقتصادی لازم را داشته باشند.

دوم) با توجه به کمبود اعتبارات جهت اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، باید توجه داشت که در قوانین بودجه سالیانه تا حد امکان از اضافه شدن طرح‌های جدید به جدول پیوست شماره «۱» لایحه بودجه که مربوط به «اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» است جلوگیری کرد تا اعتبارات موجود صرف تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شود.

سوم) باید جلوی انتشار اوراق مالی اسلامی به‌منظور بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده گرفته شود.

در شرایط موجود و مبتنی بر توصیف‌های ذکرشده، خبر انتشار اوراق سلف نفتی، از جهات مختلف شکلی و ماهوی واجد ابهامات و اشکالاتی است و نگرانی‌ها در خصوص این نوع از اوراق را افزایش می‌دهد. به همین دلیل انتشار این نوع از اوراق جدید باید با ملاحظات ذیل صورت بگیرد:

۱. انتشار هرگونه اوراق باید با تصویب مجلس شورای اسلامی و از طریق اصلاح قانون بودجه سالیانه کل کشور صورت بگیرد.

۲. همانند سایر اوراق، سقف مجاز جهت انتشار این اوراق باید در قوانین بودجه سالیانه کل کشور مشخص شود.

۳. محل مصرف درآمد حاصل از فروش این اوراق باید مشخص باشد و تنها صرف طرح‌های عمرانی انتفاعی شود و نباید از آن به‌عنوان منبع تأمین هزینه‌های جاری استفاده شود.

۴. با توجه به تعهدزا بودن فروش این اوراق و تجربیات پیشین، باید با احتیاط بیشتری نسبت به انتشار این نوع اوراق اقدام کرد.