

 <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0> 10.22034/marefateeqtesadi.2025.5001497 20.1001.1.20422322.1403.15.2.11.5

Financing of Unfinished Projects: Pathology of Partnership Bonds, Islamic Treasury Bills and Proposal

 **Gholamali Masuminia**  / Associate Professor, Department of Islamic Economics and Banking, Kharazmi University masuminia@khu.ac.ir
Mohsen Yazdi / M.A. in Economics and Islamic Banking, Kharazmi University m.uiop0098@gmail.com
Received: 2024/12/31 - **Accepted:** 2025/05/10

Abstract

One of the problems of the Iranian economy is the increase in unfinished projects and the insufficiency of government budgets to complete them. Using an analytical method, this article seeks to evaluate the methods of financing unfinished projects and present a new model. According to the research findings, the issuance of Central Bank partnership bonds in line with monetary policy, in addition to being usurious, does not have the ability to finance unfinished projects; because it requires the implementation of a contractionary monetary policy, the collection and detention of funds; which is incompatible with the nature of the company contract and makes it usurious. Treasury bonds also have a similar problem. Although the government uses promissory notes to pay debts to contractors for implemented projects, the Sharia rules of discounting are not observed in them. Deviating from the requirements of the partnership contract and discounting in these notes, in addition to creating jurisprudential problems, has also disrupted their function in financing incomplete projects. It seems that financing incomplete projects should be left to the government only in cases where it is not economically viable, and in cases where it is feasible, public participation should be used to provide the required financial resources. Based on the model proposed in the article, an incomplete project can be financed through public participation.

Keywords: Financing, incomplete project, partnership notes, Islamic treasury documents, popularization, discounting.

JEL classification: H61, H69, O16.

تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام: آسیب‌شناسی اوراق مشارکت، اسناد خزانه اسلامی و پیشنهاد

masuminia@khu.ac.ir

m.uiop0098@gmail.com

غلامعلی معصومی نیا  / دانشیار گروه اقتصاد و بانکداری اسلامی دانشگاه خوارزمی

محسن یزدی / کارشناسی ارشد اقتصاد و بانکداری اسلامی دانشگاه خوارزمی

دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۱۱ - پذیرش: ۱۴۰۴/۰۲/۲۰

چکیده

یکی مشکلات اقتصاد ایران افزایش طرح‌های نیمه‌تمام و عدم کفاف بودجه‌های دولتی برای تکمیل آن است. این مقاله با استفاده از روش تحلیلی به دنبال ارزیابی شیوه‌های تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام و ارائه الگویی جدید است. بر اساس یافته‌های تحقیق، انتشار اوراق مشارکت بانک مرکزی در راستای اعمال سیاست پولی، علاوه بر ربوی بودن قابلیت تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام را ندارند؛ زیرا لازمه اعمال سیاست پولی انقباضی جمع‌آوری و حبس وجوه است؛ امری که با ماهیت عقد شرکت ناسازگار است و آن را ربوی می‌کند. اوراق اخزا نیز مشکل مشابهی دارد. گرچه دولت از اوراق اخزا برای پرداخت بدهی به پیمانکاران بابت طرح‌های اجراشده استفاده می‌کند، اما ضوابط شرعی تنزیل در آن رعایت نمی‌شود. عدول از اقتضائات عقد مشارکت و تنزیل در این اوراق علاوه بر ایجاد مشکلات فقهی، کارکرد آنها در تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام را هم مختل کرده است. به نظر می‌رسد که تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام تنها در موارد ضروری که صرفه اقتصادی ندارد، به عهده دولت گذاشته شود و در موارد مقرون به صرفه از مشارکت عموم مردم در تأمین منابع مالی مورد نیاز استفاده شود. بر اساس مدل پیشنهادی در مقاله، طرح‌های نیمه‌تمام را می‌توان از طریق مشارکت مردم تأمین مالی کرد.

کلیدواژه‌ها: تأمین مالی، طرح نیمه‌تمام، اوراق مشارکت، اسناد خزانه اسلامی، مردمی‌سازی، تنزیل.

طبقه‌بندی JEL: H61 H69 O16.

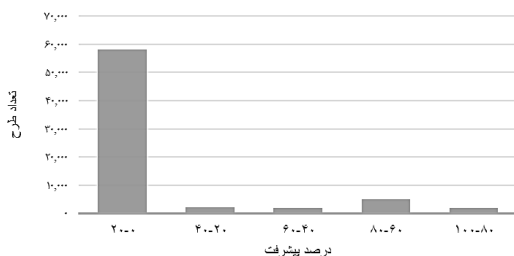
مقدمه

یکی از بزرگ‌ترین مشکلات کشور ما وجود هزاران طرح نیمه‌تمام است. بسیاری از آنها دارای ردیف بودجه سالانه هستند، ولی با توجه به وجود تورم بالا در اقتصاد ایران، بودجه سالانه این طرح‌ها باید رشدی متناسب با تورم داشته باشد تا بتوان طرح را در زمان مورد انتظار به بهره‌برداری رساند. از سوی دیگر، هر سال بر تعداد این طرح‌ها افزوده می‌شود که این خود باعث تشدید مشکل تأمین مالی طرح‌ها شده است. بنابراین مهم‌ترین مشکل طرح‌های نیمه‌تمام محدودیت منابع مالی جهت تکمیل آنهاست. یکی دیگر از مشکلات این طرح‌ها، مسئله استهلاک آنهاست. با توجه به اینکه بسیاری از این طرح‌ها به صورت نیمه‌کاره در معرض عوامل مخرب محیطی قرار دارند، هر روز که تکمیل آنها عقب می‌افتد، بخش بیشتری از سرمایه‌گذاری اولیه به دلیل استهلاک از بین می‌رود. مسئله استهلاک باعث می‌شود که نیاز به منابع مالی برای تکمیل طرح‌ها از میزان پیش‌بینی اولیه بیشتر شود.

بر اساس آمار منتشره وزارت صمت در سال ۱۴۰۰ از مجموع ۶۹۱۰۰ طرح در دست اجرا، ۵۸۰۹۴ طرح معادل ۸۴ درصد از کل طرح‌ها دارای پیشرفت زیر ۲۰ درصد هستند و تنها ۱۹۸۲ طرح معادل ۲٫۸ درصد از مجموع طرح‌ها پیشرفت فیزیکی بالای ۸۰ درصد دارند (شکل ۱). این آمار نشان‌دهنده عمق بحران طرح‌های نیمه‌تمام در کشور است و با نگاهی به آمار سال‌های قبل مشاهده می‌شود هر سال بر درصد طرح‌های دارای پیشرفت فیزیکی بسیار کم، افزوده شده و از درصد طرح‌های با پیشرفت فیزیکی بالا کاسته می‌شود (وزارت صمت، ۱۴۰۰). به گفته رئیس سازمان برنامه در ۲۹ دی‌ماه ۱۴۰۳: «بیش از ۵۱ هزار طرح عمرانی نیمه‌تمام در نقاط مختلف کشور وجود دارد که تکمیل آنها به حداقل ۴۰۰ میلیون میلیارد تومان (نرخ روز) اعتبار نیاز دارد». رئیس کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی در ۱۴۰۳/۱۰/۱۲ تعداد طرح‌های نیمه‌تمام را بیش از ۷۰۰۰۰ اعلام نمود. یکی از علل این اختلاف این است که آمار مشخص و دقیقی برای آنها ارائه نمی‌شود و این عدد از ۵۰ هزار پروژه تا حدود ۸۵ هزار متغیر است. اما آخرین آمارهای رسمی که به سال گذشته باز می‌گردد، اعلام می‌کند ۶۲ هزار پروژه نیمه‌تمام در کشور وجود دارد که حدود ۵۷ هزار پروژه استانی و ۵۰۰۰ پروژه هم ملی هستند. علت دیگر هم میزان ناتمام بودن طرح‌هاست. با توجه به افزایش روزافزون تعداد این طرح‌ها و کاهش بودجه عمرانی کشور، چشم‌انداز روشنی از تأمین مالی همه این طرح‌ها توسط دولت وجود ندارد. بنابراین باید به فکر راهکارهایی بود که از ظرفیت‌های موجود در کشور برای تأمین مالی این طرح‌ها استفاده شود.

شکل ۱: تعداد طرح‌های عمرانی موجود در کشور بر اساس درصد پیشرفت (وزارت صمت، ۱۴۰۰)

تعداد طرح‌ها بر اساس درصد پیشرفت



بر اساس آخرین آمار وضعیت تکمیل طرح‌های در دست اجرا، بیش از ۵۸ هزار طرح از مجموع ۶۹۱۰۰ طرح یعنی بیش از ۸۴ درصد آنها کمتر از ۲۰ درصد پیشرفت فیزیکی داشته‌اند و تنها ۱۹۸۲ طرح که معادل ۲٫۹ درصد از کل طرح‌هاست، بیش از ۸۰ درصد پیشرفت نشان می‌دهد.

این آمار نشان‌دهنده این است که بسیاری از طرح‌ها فقط کلنگ‌زنی شده‌اند و اعتبارات به صورت قطره‌چکانی به آنها می‌رسد که فقط کفاف نگاهداشت آنها را داده و باعث پیشرفت چندانی نمی‌شود.

در این مقاله با استفاده از روش تحلیلی و روش اجتهادی به ارزیابی روش‌های تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام مشتمل بر اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی می‌پردازیم و در پی ارائه مدل پیشنهادی می‌باشیم.

پیشینه تحقیق

در مورد طرح‌های نیمه‌تمام و نحوه تأمین مالی آنها برای اتمام، تحقیقات زیادی صورت گرفته است، که به برخی موارد اشاره می‌شود.

توکلی (۱۳۸۶) پس از بررسی ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی نیمه‌تمام ماندن طرح‌ها و پروژه‌ها، زبان‌های اقتصادی آن را در مواردی همچون اتلاف منابع محدود، افزایش هزینه تمام‌شده، عدم‌النفع ناشی از تأخیر، بیکار ماندن عوامل انسانی و ماشین‌آلات و تجهیزات، اثر تورمی، کاهش بازدهی سرمایه، کاهش بهره‌وری بخش دولتی (و خصوصی)، کاهش نرخ رشد اقتصادی و کاهش نسبی رفاه و توزیع درآمد برمی‌شمارد. ایشان در نهایت این گونه نتیجه می‌گیرد که برای تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام می‌بایستی اولاً پروژه جدید تعریف نشود (مگر در موارد بسیار ضروری با توجیهات همه‌جانبه کارشناسی)؛ ثانیاً طرح‌های نیمه‌تمام موجود جهت تخصیص اعتبار اولویت‌بندی شوند و ثالثاً برای رعایت عدالت در اولویت‌بندی به پروژه‌های مناطق محروم وزن بیشتری داده شود.

موسویان و سروش (۱۳۹۰) پس از آسیب‌شناسی انتشار اوراق مشارکت جهت تأمین مالی طرح‌ها و پروژه‌ها، اعلام کرده‌اند این اوراق هم از لحاظ فقهی و هم از بعد مالی و اقتصادی با چالش مواجه هستند. از بعد فقهی در عقد شرکت که مبنای این اوراق است، نمی‌توان اصل و سود اوراق را از قبل تضمین نمود. از بعد مهندسی مالی نیز مهم‌ترین کاستی‌های اوراق مشارکت مواردی همچون نبود شرکت واسطه، نبود شرکت‌های رتبه‌بندی اعتباری، تهیه نشدن گزارش سالانه در مورد اوراق مشارکت و مشخص نبودن نحوه و شیوه ارزش‌گذاری طرح موضوع مشارکت پس از اتمام مشارکت است.

حاجی علیخانی و صبحیه (۱۳۹۴) در پژوهشی که به روش مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با جمعی از صاحب‌نظران دست‌اندرکار طرح‌های عمرانی انجام شده، زوایا و علل افزایش طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام را بررسی و راهکارهایی برای برون‌رفت از این مشکل ارائه کردند. تطویل طرح‌ها تبعات زیادی از جمله زبان‌های اقتصادی ناشی از اتلاف منابع محدود، افزایش هزینه‌های نهایی طرح‌ها، عدم‌النفع ناشی از تأخیر، بیکار ماندن عوامل انسانی و تجهیزات و ماشین‌آلات، اثر تورمی، کاهش بازدهی سرمایه (به علت کاهش عمر مفید طرح)، کاهش بهره‌وری بخش‌های دولتی،

کاهش نرخ رشد اقتصادی، کاهش نسبی رفاه و توزیع درآمد، کاهش نرخ اشتغال اقشار فقیر و آسیب‌پذیر و همچنین زیان‌های اجتماعی - سیاسی ناشی از نارضایتی مردم (برآمده از تأخیر در تکمیل طرح‌ها) دارد. در خصوص طرح‌های عمرانی باید سه مسئله بررسی شود: اول، برنامه‌ریزی برای تعریف طرح‌های عمرانی جدید با توجه به ظرفیت بودجه کشور و حتی‌الامکان جلوگیری از تعریف طرح‌های غیرضروری؛ دوم، یافتن راه‌های جدیدی برای تأمین مالی پروژه‌ها به‌جز بودجه عمرانی کشور (مشارکت بخش خصوصی)؛ سوم، اقتصادی‌سازی طرح‌های عمرانی.

الماسی و بت‌شکن (۱۳۹۶) در تحقیقات خود بر روی ابزارهای تأمین مالی طرح‌های زیرساختی، عنوان داشته‌اند که علی‌رغم وجود ابزارهای مالی متنوع در بازار سرمایه ایران، تاکنون تأمین مالی بخش حمل‌ونقل جاده‌ای از طریق انتشار اوراق بهادار در بازار سرمایه اتفاق نیفتاده است.

حلاج نیشابوری و معماریان (۱۳۹۷) در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی «واگذاری طرح‌های عمرانی: وضع موجود، موانع و راهکارها»، به موضوع واگذاری طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام به بخش خصوصی، به‌منظور بررسی موانع و راهکارهای این موضوع پرداخته‌اند. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ حدود ۶۳ هزار میلیارد تومان بوده است که در قالب فصول مختلف بین طرح‌های ملی و استانی تقسیم شده است. در مسیر تهیه این گزارش با بررسی فصول مختلف طرح‌های عمرانی (بر اساس دسته‌بندی لایحه بودجه ۱۳۹۶) هشت فصل «انرژی»، «حمل‌ونقل»، «کشاورزی و منابع طبیعی»، «منابع آب»، «آب و فاضلاب»، «توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری»، «درمان» و «آموزش عالی» که بیش از ۷۰ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و قریب ۹۰ درصد از مانده اعتبارات سال‌های بعد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص داده‌اند، انتخاب شدند. بدین ترتیب که رفع موانع واگذاری این فصول می‌تواند بخش اعظم معضل طرح‌های عمرانی را حل کند. در این گزارش هشت مانع واگذاری طرح‌ها ذکر شده؛ از قبیل عدم جذابیت ذاتی برای بخش خصوصی، فقدان قوانین جامع، مداخلات سازمان مدیریت بر جزئیات اجرا به‌جای نظارت بر خروجی و... و سپس راهکارهایی برای برطرف کردن موانع ارائه شده که قابل استفاده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷).

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی به بررسی وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ پرداخته است. در این گزارش وضعیت تخصیص اعتبارات به این طرح‌ها و زمان تکمیل آنها اشاره شده است. بر اساس اطلاعات مندرج در پیوست ۱ قوانین بودجه سنواتی و با توجه به سال خاتمه درج شده برای هر طرح، می‌بایست هر ساله تعدادی از طرح‌ها به اتمام برسند. بررسی میزان طرح‌های پایان یافته در سال‌های گذشته نشان‌دهنده عدم تکمیل به موقع بسیاری از طرح‌ها مطابق با برنامه زمانی و در نتیجه افزایش هزینه آنهاست. بر این اساس، برای سال ۱۴۰۰ حدود ۷۴۹۷ هزار میلیارد ریال اعتبار مورد نیاز است تا تمام طرح‌های مندرج در پیوست ۱ لایحه ۱۴۰۰ تکمیل شوند و انتظار می‌رود که این رقم در سال‌های آینده نیز افزایش یابد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰).

روش‌های تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام

موضوع طرح‌های نیمه‌تمام سال‌های زیادی است که مطرح بوده و هست. از مهم‌ترین ابعاد این مسئله نحوه تأمین مالی این طرح‌ها می‌باشد. راه‌های متعددی پیشنهاد شده و تلاش‌های فراوانی صورت گرفته است؛ برای نمونه دولت سیزدهم (دولت شهید رئیسی) قدم بزرگی برداشت و طرح‌های زیادی را به انجام رساند. طرح‌هایی از قبیل بیمارستان امام خمینی شهریار، سد غدیر بابا حیدر، ایستگاه پمپاژ دائم آب بانه، فرودگاه شهدای سقز بعد از ۲۷ سال، راه‌آهن همدان سنندج بعد از ۱۸ سال، خط دوم آبرسانی به شیراز از سد درودزن بعد از ۱۲ سال، راه‌آهن بستان‌آباد - خاوران بعد از ۲۲ سال و... تا نیمه دوم سال ۱۴۰۲ به اتمام و بهره‌برداری رسید (پایگاه اطلاع رسانی دولت، ۴ آذر ۱۴۰۲، <https://dolat.ir/detail/427986>). عمده منابع این طرح‌ها یا از نظام بانکی تأمین شد و یا از اعتبارات سفرهای استانی به آنها تخصیص داده شد. به دلیل کثرت طرح‌های نیمه‌تمام این‌گونه منابع کافی نیست و لازم است برنامه‌ریزی گسترده برای تأمین مالی صورت گیرد. برخی برآنند که دولتی بودن اقتصاد مشکلات فراوانی را در پی داشته است. از نتایج مستقیم این امر می‌توان به پایین بودن میزان رشد اقتصادی، کاهش بهره‌وری عوامل تولید، طولانی شدن زمان سرمایه‌گذاری‌ها، افزایش فساد اداری، ناعادلانه توزیع شدن درآمد، ایجاد رانت‌های اقتصادی و... اشاره کرد (میرمحمدی و عباسی، ۱۳۸۸). البته لازم به ذکر است که دولتی بودن به معنای تصدی عمده فعالیت‌ها توسط دولت مطلوب نیست، اما در موارد قابل توجهی به دلایل مختلف لازم است. طرح‌های ملی باید توسط دولت اجرا و تکمیل شود، قسمتی از طرح‌های نیمه‌تمام نیز برای جامعه لازم است، اما صرفه اقتصادی ندارد. این موارد نیز باید توسط دولت تکمیل شود. برخی طرح‌ها نیز از صرفه اقتصادی خارج شده که باید کنار گذاشته شود.

در چند دهه اخیر مباحث فراوانی در مورد تأمین مالی طرح‌های اقتصادی جدید و تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام صورت گرفته و ابزارهای متعددی پیشنهاد و اجرایی شده است. دو مورد از این ابزارها «اوراق مشارکت» و «اسناد خزانه اسلامی» بوده‌اند. «اوراق مشارکت» ابتدا برای تأمین مالی طرح‌ها در بخش واقعی و طراحی و اجرایی شد، اما در ادامه بانک مرکزی از آن به عنوان ابزار سیاست پولی استفاده نمود و دولت هم از «اسناد خزانه اسلامی» به عنوان پرداخت معوقات و رفع کسری بودجه استفاده نمود. چون این‌گونه روش‌ها رایج شده، و مشکل طرح‌ها همچنان باقی است، لازم است این‌گونه تجربیات به صورت دقیق ارزیابی و آسیب‌شناسی شود. مقتضای تحقیق مقاله، یکی از اصلی‌ترین علل تداوم مشکلات، انحراف عقود از ضوابط فقهی است و ریشه این امر هم عدم تحول ساختارها بر اساس آموزه‌های اسلامی می‌باشد.

تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام با استفاده از اوراق مشارکت

یکی از ابزارهای مالی مهم در بازارهای پول و سرمایه اقتصاد سرمایه‌داری اوراق قرضه است. به دلیل حرمت ربا صاحب‌نظران مسلمان درصدد طراحی ابزارهای جایگزین برآمدند. یکی از این ابزارها اوراق مشارکت بود. این اوراق

اگر بر اساس موازین شریعت طراحی شود از بهترین ابزارهای تأمین مالی است. تمامی خریداران در طرح‌های اقتصادی مشارکت مستقیم دارند و تمامی فقها چنین عقدی را صحیح می‌دانند. برای نمونه امام خمینی ره فرموده: «یکی از اقسام شرکت این است که دو نفر یا بیشتر با مال مشترک فعالیت نموده و سود حاصله را بین خود تقسیم کنند. به این نوع شرکت، شرکت عقدی و اکتسابی گفته می‌شود» (موسوی خمینی، ۱۳۹۲، ج ۱، ص ۶۶۲). صاحب عروه بیان می‌کند: «شرکت عقدی فقط در اموال صحیح است، مشروط بر عین بودن؛ بنابراین شرکت در دیون و منافع صحیح نیست» (سید یزدی، ۱۴۰۰، ص ۶۱۸). قریب به اتفاق فقها همین مطلب را فرموده‌اند. اوراق مشارکت هم که بر اساس عقد شرکت طراحی شده مورد تأیید فقهای حاضر است. آیت‌الله سبحانی در جواب سؤال «نظر شما در مورد اوراق مشارکت و نظائر آن چیست؟» فرمود:

اگر فردی در طرحی مشخص از طرح‌های دولت مثل سدسازی و مانند آن با خرید اوراق مشارکت شریک شود و پس از پایان یافتن طرح، دولت سهم مشارکت‌کننده را به قیمتی بخرد در این صورت سود حاصل حلال است، ولی خرید اوراق مشارکت که در طرح مشخصات آن اعلام نمی‌شود و شبیه اوراق قرضه است اشکال دارد (استفتانات آیت‌الله العظمی سبحانی، ۱۳۹۴، ج ۳).

آیت‌الله مکارم شیرازی نیز در جواب سؤال «خرید و فروش اوراق مشارکت از طریق بانک‌ها چطور است؟» فرمود: «هرگاه به مسئولان آنها وکالت داده شود که عقود شرعیه را در آن رعایت کنند، مانعی ندارد» (سایت دفتر حضرت آیت‌الله مکارم شیرازی).

از آیت‌الله بهجت سؤال شده:

دولت برای اجرای برخی طرح‌های ملی، اقدام به فروش اوراق مشارکت بین مردم می‌کند، این اوراق بدون نام و قابل خرید و فروش بوده و هر ماه مقدار مشخصی سود به آن تعلق می‌گیرد، خرید و فروش و دریافت سود علی‌الحساب که ماهیانه به آن تعلق می‌گیرد، آیا جایز است؟
فرمود: جواز مبنی بر توفیر شرایط شرکت عقدیه و شرعیه یا یکی دیگر از عقود صحیحیه است (سایت مرکز تنظیم و نشر آثار آیت‌الله بهجت)

بر اساس نظر آیت‌الله سیستانی:

ناشر اوراق در بعضی از موارد، همه سرمایه مورد نیاز اجرای پروژه را از طریق انتشار اوراق مشارکت جمع‌آوری می‌کند. در این صورت ناشر، وکیل صاحبان اوراق در اجرای طرح و کلیه شئون مرتبط با آن خواهد بود و صاحبان اوراق، شرکای در پروژه محسوب می‌شوند (حضرت آیت‌الله سیستانی، ۱۴۰۳، ج ۴).

ارزیابی تجربه اوراق مشارکت برای تأمین مالی طرح‌های نیمه تمام

در سال ۱۳۷۳ اوراق مشارکت به عنوان یک ابزار تأمین مالی غیربانکی طراحی شد. در این سال شهرداری تهران برای احداث طرح نواب، ۲۵۰ میلیارد ریال از این اوراق منتشر کرد و تمام اوراق فروخته شد. در سال ۱۳۷۴ هم شهرداری تهران با مشارکت با تولیت آستان حرم حضرت عبدالعظیم حسنی ره مبلغ ۷۰ میلیارد ریال اوراق مشارکت با مدت ۵ ساله با هدف اجرای طرح شهر سالم و بازسازی حرم حضرت عبدالعظیم حسنی ره بود که اوراق مذکور هم با استقبال

کامل مواجه شد (<https://vista.ir/m/a/t16gh>). موارد موفق انتشار این اوراق کم نیست و طرح‌های خوب و ضروری با آن تأمین مالی شد. در سال ۱۳۷۶ قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید (سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی <https://rc.majlis.ir>). در ماده ۱ این قانون آمده:

به‌منظور مشارکت عموم در اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی دولت مندرج در قوانین بودجه سالانه کل کشور و طرح‌های سودآور تولیدی و ساختمانی و خدماتی، به دولت و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مؤسسات عام‌المنفعه و شرکت‌های وابسته به دستگاه‌های مذکور و همچنین شرکت‌های سهامی عام و خاص و شرکت‌های تعاونی تولیدی اجازه داده می‌شود طبق مقررات این قانون قسمتی از منابع مالی مورد نیاز برای اجرای طرح‌های مذکور شامل منابع مالی لازم برای تهیه مواد اولیه مورد نیاز واحدهای تولیدی را از طریق انتشار و عرضه عمومی اوراق مشارکت تأمین نمایند.

در مورد مرجع تشخیص در تبصره ماده یک آمده:

تشخیص انتفاعی بودن طرح‌های عمرانی دولت موضوع این ماده با رعایت تعریف قانونی «طرح انتفاعی» به عهده هیئتی مرکب از نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. این قبیل طرح‌ها در پیوست طرح‌های عمرانی لوائح بودجه سالانه کل کشور با علامت مشخص درج خواهد شد.

بر اساس این قانون، شهرداری‌ها، مؤسسات و شرکت‌های غیردولتی نیز می‌توانند با اخذ مجوز از بانک مرکزی اقدام به انتشار اوراق مشارکت نمایند.

تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام با انتشار اوراق مشارکت توسط بانک مرکزی

قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، بانک مرکزی را به‌عنوان مرجع تشخیص موارد مشمول و ناظر در اجرا در نظر گرفته است. در این قانون مجوزی برای انتشار این اوراق توسط خود بانک مرکزی دیده نمی‌شود. در ماده ۹۱ قانون برنامه سوم توسعه در اوایل سال ۱۳۷۹ مصوب شد:

به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود با تصویب شورای پول و اعتبار، علاوه بر موارد مندرج در بند (۶) ماده (۲۰) قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲/۰۸/۰۶ از اوراق مشارکت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شرط عدم مغایرت با قانون عملیات بانکی بدون ربا استفاده نماید (سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/93301>).

در همین سال بانک مرکزی به‌عنوان یک عملیات بازار باز و برای مدیریت حجم نقدینگی به‌عنوان یک ابزار سیاست پولی از شورای پول و اعتبار مجوز انتشار اوراق مشارکت را اخذ نمود. در ۱۳۸۵/۱۱/۲۵ قانون انتشار اوراق مشارکت توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که با عنوان لایحه دوفوریتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردیده بود، در جلسه علنی تصویب شد. در این مصوبه آمده است: «به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود به‌منظور اجرای سیاست‌های پولی و کنترل نقدینگی در چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا - مصوب ۱۳۶۲ - مبلغ ده‌هزار میلیارد (۱۰/۰۰۰۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال اوراق مشارکت منتشر کند» (سایت مرکز پژوهش‌های

مجلس شورای اسلامی (<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/99701>). بر این اساس بانک مرکزی از همان ابتدا به دنبال استفاده از این ابزار برای اعمال سیاست پولی بود؛ در نتیجه از واقعیت حقیقت عقد شرکت فاصله گرفت و شبهه ربوی شدن آن مطرح شد. برخی مسئولان رده بالای بانک مرکزی در همان زمان به این امر تصریح نمودند. در شرایطی که از اوراق مشارکت برای اعمال سیاست انقباضی پولی استفاده می‌کند، باید پول‌های جمع‌آوری شده را برای مدتی بدون استفاده نزد خود نگهداری نماید. در این صورت اعطای سود مصداق روشن ربا خواهد بود. این اشکال در همان زمان مطرح شد. بانک مرکزی برای حل مشکل «اوراق سهم‌الشرکه ملی» را طراحی نمود:

دولت بابت بدهی‌های سررسیدشده خود به بانک مرکزی پرتقوی از سهام و حقوق مالکیت در دارایی‌های مولد خود به بانک مرکزی وا می‌گذارد و معادل ارزش روز این اموال، بدهی‌های سررسیدشده خود را تسویه می‌کند. بانک مرکزی می‌تواند در برابر مجموعه اموال پیش گفته اوراق سهم‌الشرکه منتشر کند. به این لحاظ هر ورق گواهی سهم‌الشرکه نشان‌دهنده سهم مشخصی از مجموعه معینی از دارایی‌های انتقال یافته به بانک مرکزی است و دارندگان آن به نسبت سهم خود به‌طور مشاع در این پرتقوی سهیم خواهند بود (نظریور، ۱۳۹۷، ص ۱۴۲).

روشن است که این اوراق هم جنبه صوری دارد. فروش اموال دولتی در این گونه موارد واقعی نیست. اگر واقعی بود، باید خریداران مانند موارد مشابه می‌توانستند در آن تصرف مالکانه بنمایند؛ درحالی که چنین اجازه‌ای به آنها داده نمی‌شود. توضیح مطلب اینکه با انتشار این اوراق، از سویی بانک مرکزی مالک منابع می‌شود و در نتیجه می‌تواند آنها را به‌منظور اعمال سیاست پولی انقباضی بلوکه نماید (نظریور، ۱۳۹۷، ص ۱۴۲)؛ و از سوی دیگر، هریک از دارندگان اوراق مزبور به نسبت سهم خود به‌صورت مشاع مالک سهم‌الشرکه خود خواهند بود. بر اساس قواعد مسلمی مانند قاعده تسلیط آنها می‌توانند در این اموال تصرف مالکانه نمایند، اما در مورد اموال دولتی چنین امکانی وجود ندارد. این ابزار برای دفع شبهه ربوی بودن پیشنهاد شد، وگرنه التزامات عملی وجود ندارد. جالب اینکه سازمان مدیریت با اصل انتقال اموال دولتی به بانک مرکزی به این منظور مخالفت نمود (نظریور، ۱۳۹۷، ص ۱۴۲). ممکن است در اینجا یک اشکال نقضی وارد شود: «آیا در اوراق مشارکت تصرف مالکانه برای خریداران ممکن است؟» می‌توان در جواب گفت در اوراق مشارکت هدف انجام فعالیت است و بدون مدیریت متمرکز امکان فعالیت نیست؛ از این رو دارندگان اوراق به ناشر اجازه مدیریت طرح را می‌دهند، اما مالکیت آنها واقعی است؛ درحالی که در اوراق سهم‌الشرکه بانک مرکزی هدف انجام فعالیت با استفاده از دارایی نیست؛ از این گذشته خود اوراق مشارکت هم از این نظر ابهام دارد. به گفته موسویان: «از نقاط ابهام و چالش‌های فقهی اوراق مشارکت در ایران می‌توان به عدم شفافیت حقوق صاحبان اوراق و مسندات شرعی و حقوق روابط مالی بین ارکان مشارکت اشاره نمود» (موسویان و سروش، ۱۳۹۰، ص ۴۷). برخی صاحب‌نظران نیز متعرض قسمتی از اشکالات اوراق مشارکت بانک مرکزی شده‌اند، اما در مجموع انتشار اوراق مشارکت بانک مرکزی را اقدامی پسندیده دانسته‌اند (نظریور، ۱۳۹۷، ص ۱۳۲).

آسیب‌شناسی انتشار اوراق مشارکت برای تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام

ربا در اسلام تحریم شده است: «يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَذَرُوا مَا بَقِيَ مِنَ الرِّبَا إِن كُنتُمْ مُؤْمِنِينَ» (بقره: ۲۷۸)؛ «وَأَحَلَّ اللَّهُ الْبَيْعَ وَحَرَّمَ الرِّبَا» (بقره: ۲۷۵). در این صورت صاحبان سرمایه پولی اگر قصد کسب درآمد از پول خود را داشته باشند، لازم است وارد فعالیت مفید در بخش واقعی اقتصاد شوند. اگر هدف کسب درآمد ثابت باشد، لازم است در قالب بیع و یا اجاره واقعی فعالیت کنند، و اگر هدف کسب درآمد متغیر باشد، در قالب عقودی مانند مضاربه و شرکت عقود مشارکتی امکان فعالیت دارند. البته معمولاً در صورت دوم انتظار درآمد بالاتری می‌رود و با ریسک بالاتری هم مواجه هستند که بین صاحب سرمایه پولی و فعال عامل تقسیم می‌شود؛ این در حالی است که در نظام‌های ربوی چنین نیست. مشاهده کردیم در ابتدای مطرح شدن اوراق مشارکت، با تجمیع وجوه مردم طرح‌های مهمی به سرانجام رسید که دو مورد آن ذکر شد، اما با انتشار اوراق مشارکت بانک مرکزی، این اوراق کارکرد خود را از دست داد. واقعیت عقد مشارکت با اعمال سیاست پولی رایج سازگار نیست. معاون اقتصادی بانک مرکزی در سال ۱۳۹۱ ابراز داشت: «اوراق مشارکت بانک مرکزی ابزار قوی و مؤثری بوده و نباید خود را از مزایای این اوراق محروم کنیم» (نظریور، ۱۳۹۷، ص ۱۴۶). مؤثر بودن در این گونه اظهارات متناسب با اهداف بانک مرکزی است. اگر بانک مرکزی با وجوه جمع‌آوری شده به اجرای و تکمیل طرح‌ها می‌پرداخت، مشکل بسیاری طرح‌ها حل می‌شد. این امر نتایج متعددی داشت؛ از قبیل: مشارکت واقعی حاصل می‌شد، سرمایه‌های به‌کاررفته در این طرح‌ها مثمر‌تر می‌شد، به رشد اقتصادی کمک می‌کرد، بیکاری کاهش می‌یافت و نتایج واقعی دیگر حاصل می‌شد، به‌طور نسبی و کوتاه‌مدت نتیجه سیاست پولی نیز عائد بانک مرکزی می‌شد. روشن است با اجرای طرح‌های جدید و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام به‌تدریج وجوه جمع‌آوری شده مجدداً به اقتصاد تزریق می‌شود و در نتیجه سیاست انقباضی پولی تا حد زیادی و البته با فاصله زمانی خنثا خواهد شد.

اینکه اوراق مشارکت و مانند آن صرفاً به‌عنوان ابزار سیاست پولی مطرح شد، به‌طور طبیعی به ربوی بودن میل پیدا می‌کرد. وقتی هم درصدد اصلاح برآمدند، ابزاری کاملاً صوری یعنی «اوراق سهم الشرکه ملی» را مطرح نمودند. با توجه به این موارد روشن می‌شود که از همان ابتدا طراحی اوراق مشارکت بانک مرکزی برای این هدف خطا بوده است. قسمت عمده این اوراق در عمل تفاوتی با اوراق قرضه نداشت.

گذشت که بانک مرکزی از همان ابتدا با هدف اعمال سیاست پولی اقدام به انتشار این اوراق نمود. برخی محققان ادعا کرده‌اند مشارکت در این اوراق واقعی است:

این اوراق به قیمت اسمی مشخص برای مدت معین منتشر می‌شود و به سرمایه‌گذارانی که قصد مشارکت در طرح‌های سودده بانک مرکزی را دارند واگذار می‌گردد. دارندگان این اوراق به نسبت قیمت اسمی و مدت زمان مشارکت، در سود حاصل از اجرای طرح‌های مذکور توسط بانک مرکزی شریک خواهند بود....

البته توضیح نداده‌اند این طرح‌ها چه رابطهای با ماهیت بانک مرکزی دارد و تاکنون با وجوه جمع‌آوری شده کدام طرح‌ها را اجرا نموده است؟ و چند درصد این وجوه صرف اجرای طرح‌های اقتصادی شده؟ جالب اینکه در ادامه

آورده‌اند «البته باید توجه داشت که حجم فعالیت‌های اقتصادی بانک مرکزی بسیار محدود است؛ زیرا اساساً بانک تجاری محسوب نمی‌شود» (عبادی، ۱۳۹۸، ص ۱۰۰).

بر اساس قانون جدید بانک مرکزی، به‌کارگیری سیاست‌های ارزی و پولی از اختیارات این بانک است: «طراحی و انتشار انواع اوراق مالی و خرید و فروش آنها و سایر اوراق بهادار به‌منظور مدیریت (کنترل حجم نقدینگی و اعتبارات» نیز در زمرهٔ اختیارات بانک مرکزی ذکر شده است» (سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/99701>). حقیقت اینکه بانک مرکزی برای اعمال سیاست پولی باید دنبال ابزارهای دیگری باشد؛ برای مثال در شرایط فعلی بانک‌های خصوصی با خلق پول در مقیاس بالا سبب افزایش نقدینگی می‌شوند و سلب خلق پول از این بانک‌ها توسط بانک مرکزی اثر یک سیاست پولی انقباضی را در اقتصاد ایران ایفا می‌کند. در نتیجه، اثبات می‌شود که دادن حق خلق پول به بانک‌های خصوصی ظلم به عموم مردم است. این بانک‌ها با خلق بی‌رویه پول سود سرشاری می‌برند، با خلق پول از هیچ، افزایش سرمایه می‌دهند و دارایی‌های فراوانی را خریداری می‌کنند. از این روی این امر در راستای رفع ظلم و اجرای عدالت هم هست (کاظمی نجف‌آبادی، ۱۴۰۱، ص ۱۴۳-۱۶۷). گرچه برخی ابزارهای مالی اسلامی نیز امکان کاربرد برای سیاست پولی دارند، اما این امر مشروط به عدم تغییر در ماهیت عقد و کارکرد اصلی آن می‌باشد؛ برای نمونه می‌توان اوراق منفعت را ذکر کرد. با فرض رفع شبهات در مورد اصل این اوراق، می‌توان در مورد طرح‌های زمان‌بر از این اوراق استفاده کرد. با انتشار این اوراق قسمتی از نقدینگی جمع‌آوری و طرح مورد نظر در طول زمان اجرا می‌شود. نقدینگی جمع‌آوری‌شده در طول اجرا به تدریج به اقتصاد باز می‌گردد و به نسبت ماندگاری باعث کاهش حجم نقدینگی می‌شود. اشاره به یک مطلب لازم است: ممکن است گفته شود تأکید بر سلب حق خلق پول از بانک‌های خصوصی سبب کمبود نقدینگی برای بخش‌های ضروری اقتصاد از قبیل بخش تولید می‌شود. پاسخ به این اشکال خارج از موضوع و ظرفیت این مقاله است، اما به‌صورت اجمالی اینکه خلق پول همانند چاپ اسکناس و به دلیل پیامدها و ویژگی‌هایش امری حاکمیتی است؛ از این‌رو باید اجازهٔ خلق پول همانند چاپ اسکناس در انحصار حاکمیت و نه قوهٔ مجریه باشد. نظام اسلامی موظف است در تمامی امور حافظ مصالح امت باشد؛ از این‌رو باید با ایجاد کمیته‌ای از متخصصان مربوطه نیاز بخش واقعی به نقدینگی را با لحاظ ضریب فزایندهٔ پولی ارزیابی و در همان چارچوب اقدام به تزریق نقدینگی از راه‌های ممکن و از جمله اعطای تسهیلات نماید. لازم است عوارض منفی خلق پول هم به‌صورت مرتب ارزیابی شده و از راه‌های ممکن ضررهای وارده به متضررین جبران شود. مطالعات متعدد بیانگر این است که در اقتصاد ایران در مجموع رشد نقدینگی با رشد تولید تناسب نداشته است؛ برای نمونه نرخ رشد نقدینگی در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به ترتیب ۳۰/۰۵ درصد و ۳۸/۸۲ درصد بود؛ درحالی‌که نرخ رشد تولید به منفی ۶/۸ و منفی ۲ درصد رسید. در همین زمان نرخ تورم به بیش از ۳۰ درصد رسید (اثنی‌عشری و دیگران، ۱۳۹۸، ص ۳۰). در شرایط فعلی قسمت قابل‌توجهی از نقدینگی خلق‌شده به بخش‌های غیرمولد می‌رود. گذشت که با وجود نقدینگی خلق‌شده، تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام با مشکل جدی مواجه است.

استفاده از اسناد خزانه اسلامی جهت تأمین مالی طرح‌های نیمه تمام

افزایش روزافزون هزینه‌های دولت نسبت به درآمدها، سبب افزایش کسر بودجه در اقتصاد ایران شده است. بررسی بودجه‌های سالانه در سال‌های گذشته تاکنون بیانگر این امر است که بودجه عمرانی قربانی بخش جاری شده است. به تعبیر دیگر کسر بودجه سبب شده منابع لازم برای تأمین مالی طرح‌های نیمه تمام عمرانی وجود نداشته باشد و هر سال بودجه کمتری با وجود اینکه بودجه اسمی تخصیص یافته افزایشی بوده، اما بودجه واقعی روندی کاهشی داشته است، به این طرح‌ها تزریق شود؛ این در حالی است که قوانین بالادستی بر ایجاد و توسعه ظرفیت‌های تولیدی و تکمیل طرح‌های نیمه تمام تأکید نموده است. بودجه عمرانی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ کل کشور، ۵۶۰ هزار میلیارد تومان است، اگر بودجه ۱۳۹۸ نبود، این رقم کمترین مقدار در بیست سال گذشته است (<https://B2n.ir/g31443>، به نقل: از خبرگزاری فارس).

سه راه عمده برای تأمین کسری بودجه وجود دارد: استقراض از خارج؛ استقراض از داخل با انتشار اسناد خزانه اسلامی و استقراض از بانک‌ها. استقراض از خارج به‌ویژه در شرایط حاضر که کشور ما تحت فشار و تحریم نظام سلطه قرار دارد، از جوانب گوناگون به صلاح نیست. در این صورت کسری احتمالی حساب جاری ممکن است به بحران بدهی خارجی منجر شود؛ از سوی دیگر، در عمل اثبات شده استقراض خارجی مشروط به شروطی است که با مصالح ما منافات دارد.

استقراض از نظام بانکی سبب افزایش نقدینگی خواهد شد و افزایش نقدینگی می‌تواند پیامدهای منفی زیادی برای اقتصاد داشته باشد. در اقتصاد لیبرالیستی از اوراق قرضه برای تأمین مالی استفاده می‌شود. برخی صاحب‌نظران اسناد خزانه اسلامی را به جای اوراق قرضه پیشنهاد کردند (موسویان، ۱۳۹۴، ص ۱۱۱). تفاوت این اوراق با اوراق قرضه این است که ناشر اوراق قرضه با انتشار این اوراق از خریدار قرض می‌کند؛ درحالی که در اخزا دینی را که در اثر یک معامله در بخش واقعی ایجاد شده، تنزیل می‌کند. از سال ۱۳۹۳ در لویح بودجه ارقام معینی برای اخزا در نظر گرفته شد. اساس این بود که دولت با دادن این اوراق به پیمانکاران و شرکت‌ها در برابر تعهدات سبب ادامه اجرای طرح‌ها و انجام طرح‌های جدید می‌شود. اسناد خزانه اسلامی با سررسید از کمتر از یک سال تا حداکثر سه سال منتشر می‌شود. دولت در هر سال ردیف خاصی را در لایحه بودجه پیش‌بینی می‌کند که در صورت عدم وجود یا عدم تکافوی اعتبار مصوب در بودجه عمومی دولت، اسناد خزانه اسلامی در سررسید توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی از محل درآمد عمومی همان سال تأمین و پرداخت شود (فیاضی و نظریور، ۱۳۹۴، ص ۱۰۸۸۳).

اسناد خزانه اسلامی در قوانین بودجه

اسناد خزانه ابتدا در بودجه سال ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ به عنوان ابزار تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه کل کشور ثبت شد. میزان اسناد خزانه اسلامی در برخی سال‌ها که در قانون بودجه هر سال آمده، عبارت‌اند از:

۱. در قانون بودجه ۱۴۰۰ آمده: «دولت اسناد خزانه اسلامی... را با حفظ قدرت خرید و با سررسید تا پایان سال ۱۴۰۳ صادر و تا سقف پانصد هزار میلیارد (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به طلبکاران واگذار می‌کند».
۲. در قانون بودجه ۱۴۰۱ آمده: «به دولت اجازه داده می‌شود برای تأمین مالی مصارف این قانون تا سقف هشتصد و شصت هزار میلیارد (۸۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، انواع اوراق مالی اسلامی (ریالی - ارزی) با سررسید تا پایان سال ۱۴۰۴ منتشر و به طلبکاران دستگاه‌های اجرایی بابت تأدیه مطالبات واگذار کند».
۳. در قانون بودجه ۱۴۰۲ آمده: «به دولت اجازه داده می‌شود تا سیصد هزار میلیارد (۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای احداث و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام منتشر کند».
۴. سقف انتشار اوراق مالی اسلامی دولتی مطابق قانون بودجه ۱۴۰۳ برابر با ۲۵۴ هزار و ۶۰۰ میلیارد تومان بود. خالص منابع ناشی از فروش و یا واگذاری اوراق مالی اسلامی در قانون بودجه ۱۴۰۴ برابر ۷۵۰ در نظر گرفته شده است. بر این اساس حجم این اوراق به سه برابر افزایش یافته است. این میزان ۱۲ درصد منابع بودجه را تشکیل می‌دهد که سهم زیادی است.
۵. میزان فروش اوراق دولتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به میزان ۱۷۵ درصد رشد کرده و به ۷۰۰ همت رسیده است. در همین قوانین بودجه آمده که اسناد خزانه اسلامی برای بازه زمانی چند ماهه تا سه ساله تعریف می‌شود. برای اخراجند کارکرد تعریف شده: اسناد خزانه اسلامی خرید کالا، اسناد خزانه اسلامی خرید خدمت و اسناد خزانه اسلامی تأمین وجوه (موسویان و کریمی، ۱۳۹۴، ص ۴۵). دولت می‌تواند اسناد خزانه اسلامی را به طلبکاران دولت در برابر طلب آنها از اجرای طرح‌ها قرار دهد. اهل سنت و غیرمشهور از فقهای امامیه قائل به عدم جواز تنزیل هستند، اما مشهور فقهای شیعه آن را مشروع می‌دانند. در جواز تنزیل در همه موارد و از جمله اسناد خزانه لازم است دین ناشی از یک قرارداد و فعالیت واقعی باشد، وگرنه مصداق مسلم ربا می‌باشد. لازم است پیمانکار از دولت طلبکار شده باشد تا بتوان با تنزیل طلب اسناد خزانه اسلامی منتشر نمود. این امر در مورد طرح‌های انجام‌شده در گذشته توسط پیمانکاران صادق است. تمدید بدهی گذشته در برابر مبلغ بیشتر هم مصداق ربای جاهلی بوده و حرام می‌باشد. در اسناد خزانه اسلامی خرید کالا، دولت می‌تواند اقلام سرمایه‌ای و مصرفی خود را به صورت نسبه خریداری و در برابر بدهی حاصله اخراج تحویل فروشنده دهد (موسویان و کریمی، ۱۳۹۴، ص ۴۵)؛ همچنین اگر دولت با پیمانکار قرارداد تکمیل طرح نیمه‌تمام را در قالب استصناع منعقد کند، اگر استصناع را عقد لازم و مستقل بدانیم به مجرد انعقاد قرارداد، دولت به پیمانکار بدهکار می‌شود و می‌تواند به جای پول نقد به او اوراق تحویل دهد. در جعاله عامل پس از انجام کار استحقاق جعل پیدا می‌کند، بر این اساس هنگام انعقاد قرارداد دین ایجاد نمی‌شود و انتشار اسناد خزانه اسلامی معنا ندارد.

ارزیابی اوراق خزانه اسلامی

لازم است جوانب مختلف استفاده از این ابزار را تحلیل کنیم:

۱. اتصاف به «اسلامی بودن این ابزار»: وقتی می‌گوییم «اسناد خزانه اسلامی»، باید توجه داشته باشیم اسلام هیچ‌گونه توصیه‌ای به استفاده از تنزیل نفرموده و بلکه معصومان علیهم‌السلام ضوابطی برای آن ذکر فرموده‌اند. اسلام ربا را تحریم فرموده و بر اساس نظر مشهور تنزیل تحریم نشده است. بر اساس این مبنا تنزیل حرام نیست، نه اینکه در هر حال «خوب» باشد. برای این مهم باید سایر ضوابط مرتبط را در نظر بگیریم.

۲. تحلیل آثار اقتصادی: در وهله اول به نظر می‌رسد اسناد خزانه اسلامی بعد از انتشار، دیون دولت را منتقل می‌کند و در نتیجه بار مالی ندارد. این امر پایه پولی را افزایش نمی‌دهد و صرفاً جابه‌جایی منابع صورت می‌گیرد، اما تجربه نشان می‌دهد چون فکری اساسی برای هزینه‌های دولت نشده، دولت گویا وارد بازی پانزی شده است. قسمتی از وجوه حاصله از اوراق منتشره برای هزینه‌های جاری صرف می‌شود. میزان اخزا در بودجه سالیانه روندی افزایشی دارد و نسبت بدهی به GDP در حال افزایش است. این امر به معنای تزايد ناپایداری مالی در اقتصاد ایران بوده و حاکی از نگرانی بزرگی است. اگر تأمین مالی توسط اخزا و سایر اوراق سبب خلق ثروت شود و علاوه بر بازپرداخت، ارزش افزوده ایجاد کند، خوب است، وگرنه وضعیت اقتصادی بدتر خواهد شد. دولت‌های ما عمدتاً به درآمدهای نفتی عادت کرده‌اند و اصل بر لزوم بازپرداخت بدهی‌های حاصله از درآمد طرح‌ها نیست. حقیقت اینکه اداره قسمت قابل توجهی از اقتصاد با بدهی با توجه به سایر جوانب به مصلحت نیست.

مشکلات اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی

لازم است از تجربیات درس بگیریم. مجدداً برخی نتایج را مرور می‌کنیم:

۱. تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام برای اقتصاد ایران بسیار حیاتی است.
۲. عقد مشارکت ظرفیت زیادی برای احداث طرح‌های لازم جدید و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام دارد.
۳. تا آنجا که ممکن است باید از ظرفیت خود عقد استفاده شود؛ از این رو انتشار اوراق در درجه بعد قرار دارد. تجربه نشان داده به‌ویژه در شرایط فعلی که بورس‌بازی وجهه غالب در اقتصاد است، بسیاری از ابزارهای تأمین مالی سبب انحراف عقود مربوطه از کارکرد اصلی خود شده است. از مزایای ابزارهای مالی غافل نیستیم، اما پیامد یادشده هم واقعیتهایی غیرقابل انکار است. با این وجود به خاطر غلبه فضای ابزارسازی در زمان حاضر، در اینجا بر اساس طراحی اوراق مشارکت ادامه می‌دهیم.

۴. استفاده از اوراق مشارکت توسط بانک مرکزی به‌عنوان ابزار سیاست پولی خطاست؛ زیرا کار مشارکتی با آن انجام نمی‌شود و غیر از اعمال سیاست پولی، نقش مثبتی در بخش واقعی اقتصاد ندارد.

۵. اسناد خزانه اسلامی دچار ملاحظات متعددی است:

الف) این اوراق مبتنی بر جواز تنزیل به شخص ثالث است؛

ب) مشهور فقهای شیعه تنزیل را جایز می‌دانند، اما قاطبۀ اهل سنت و همچنین غیرمشهور از امامیه و فقهای بزرگی مانند امام خمینی^ع تنزیل را جایز نمی‌دانند؛

ج) دو روایت با سند صحیح وارد شده که توجه به آنها لازم است. محمدبن فضیل می‌گوید:

به حضرت رضا^ع عرض کردم: مردی دینی که طلبکاری بر عهده بدهکاری داشته است را از وی خریداری نموده سپس نزد بدهکار آمده و به او گفته: من طلب فلانی را که به عهده توست از او خریده‌ام و باید آن را به من بپردازی، امام^ع فرمودند: همان مقداری را که مشتری به طلبکار پرداخته است به او می‌دهد و ذمه بدهکار بری می‌شود.

سند این روایت قابل تصحیح است (معصومی‌نیا، ۱۳۹۷، ص ۱۰۰). روایت دیگری هم با همین مضمون وارد شده است. البته مشهور از این دو روایت اعراض کرده و دلایلی ذکر فرموده‌اند، اما این تأکید بر این مطلب است که با وجود این ملاحظات، محوریت تنزیل در مباحث مالی اسلامی جای تأمل دارد؛ به‌ویژه در مواردی که در اجرا ضوابط شرعی به‌طور کامل رعایت نمی‌شود. مجوزین با این همه اشکالات فقط فتوا به جواز داده‌اند، اما هیچ دلیلی بر سفارش به استفاده از آن وارد نشده است. دلیلی نداریم که استفاده از تنزیل را سبب تحقق اهداف اقتصاد اسلامی بدانند. در نظام مالی اسلامی رایج درصد بالایی از ابزارها بر اساس تنزیل طراحی شده است، در این صورت چگونه می‌توان چنین نظام مالی را برترین نظام مالی دانست؟

د) صحت تنزیل مشروط به شروطی است؛ از قبیل واقعی بودن دین که بسیاری اوقات در عمل رعایت نمی‌شود و در نتیجه مصداق ربای حرام تحقق پیدا می‌کند؛

ه) اگر در ازای طلب پیمانکاران داده شود، نباید مبلغ بدهی افزوده شود. این هم یکی از ملاحظات جدی است که بسیاری اوقات رعایت نمی‌شود. بسیاری اوقات طلب پیمانکاران حال است و در صورتی که به‌جای وجه نقد به آنها اوراق مدت‌دار داده می‌شود، مبلغ افزوده می‌شود که مصداق ربای جاهلی است؛

و) اسناد خزانه در شرایط حاضر مشکل دولت را برای تأمین کسری بودجه حل می‌کند، اما تأثیر چندانی در اتمام طرح‌های نیمه‌تمام و حل مشکل اقتصاد در بخش واقعی ندارد. با تداوم وضعیت فعلی بازار بدهی به‌صورت نادرست توسعه می‌یابد و فاصله بخش مالی از بخش واقعی روزبه‌روز بیشتر می‌شود. راهکار درست حل مشکل کسری بودجه دولت موضوع تحقیقی جداست، اما در اینجا به دنبال ارائه طریق برای تکمیل طرح‌ها هستیم.

امکان‌پذیری احیای اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی

اوراق مشارکت بانک مرکزی و اسناد خزانه اسلامی منتشر شدند، اما تأثیر بایسته در حل مشکل طرح‌های نیمه‌تمام نداشتند. در فرابورس از سال ۱۳۷۹ «تأمین سرمایه جمعی - تأمین مالی جمعی» (crowdfunding) طراحی شد. در سال ۱۳۹۹ دو طرح، در سال ۱۴۰۰ تعداد ۲۸ طرح، در سال ۱۴۰۱ تعداد ۱۱۸ طرح و در سال ۱۴۰۲ تعداد ۳۳۲ طرح (<https://B2n.ir/w24387>) از طریق «تأمین مالی جمعی» تأمین مالی شدند. به این

ترتیب این روش در حال گسترش است. صندوق پروژه نیز در بازار سرمایه طراحی شد. در این صندوق ابتدا در قالب یک شرکت سهامی خاص با نام شرکت پروژه فعالیت خود را آغاز می‌کنند؛ پس از تکمیل پروژه به صورت یک شرکت سهامی عام در بورس یا خارج از بورس ارائه می‌شود و فعالیت صندوق تمام می‌شود؛ در ادامه سرمایه‌گذاران به نسبت میزان سرمایه‌گذاری خود در سهام شرکت مربوطه شریک می‌شوند. این گونه روش‌ها به مراتب از دو نوع اوراق یادشده بهتر هستند؛ زیرا به منظور تأمین مالی طرح‌ها طراحی شده‌اند، اما لازم است به برخی مطالب توجه نماییم:

۱. لازم است در تأمین مالی جمعی و صندوق پروژه دقیقاً نوع قرارداد و انطباق آن با ضوابط فقهی مشخص شود. تحقیقات نشان داده که معمولاً ضوابط فقهی در این گونه موارد مشخص نمی‌شود؛ برای نمونه در «دستورالعمل تأمین مالی جمعی» مصوب شورای عالی بورس در تاریخ ۱۳۹۷/۲/۲۵ این امر صورت نگرفته است. در عمل نیز در موارد زیادی ضوابط مسلم را رعایت نمی‌کنند. سکوها با وعده سود ثابت پول سرمایه‌گذاران را جمع‌آوری و به شرکت‌های متقاضی می‌دهند، که مصداق ربای محرم است. ممکن است گفته شود اگر وعده سود ثابت ندهند کسی در این طرح تأمین مالی جمعی شرکت نمی‌کند؛ در این صورت چگونه می‌توان در افراد انگیزه ایجاد کرد؟ در جواب می‌گوییم این شبهه معلول حاکمیت حقیقت نظام مالی ربوی می‌باشد. در نظام مالی ربوی دادن سود ثابت اصالت دارد. از آنجاکه شاکله اصلی نظام بانکی و بازار سرمایه ما تغییر نکرده، بسیاری از موارد عقود را به شکل صوری منعقد و در عمل عقود مشارکتی را نیز با دادن سود ثابت اجرا می‌کنند. همین امر هم باعث بدبینی مردم شده است. اگر در این زمینه تحول ایجاد کنیم، مشکل حل خواهد شد. بسیاری از مردم به دلیل التزام به موازین الهی اگر باور کنند نظام مالی به خاطر اجتناب از ربوی شدن و رعایت ضوابط عقود مشارکتی سود ثابت نمی‌دهد، انگیزه بیشتری برای سرمایه‌گذاری خواهند داشت. این دسته انطباق با شرع و در نتیجه «حلال بودن» برایشان از اولویت اول برخوردار است. در این صورت می‌توان با ایجاد تنوع تمام انگیزه‌ها را جلب نمود. متعبدان به شریعت بسیاری در صورت اطمینان وجه زیادی برای انجام سرمایه‌گذاری در قالب عقود مشارکتی جمع‌آوری خواهد شد. ریشه بسیاری از مشکلات خروج از مدار احکام الهی است.

۲. در صندوق پروژه هم تأمین مالی فعالیت در قالب شرکت سهامی خاص آغاز و به شرکت سهامی عام منتهی می‌شود. به این ترتیب به نوعی ادامه روش‌های رایج خواهد بود. در مورد ساختار شرکت‌های سهامی عام هم ملاحظات شرعی متعددی وجود دارد و به همین خاطر باید ساختار صندوق با موازین فقهی سازگار باشد. لازم است هریک از سهامداران به اندازه آورده و سود مالکیت مشاع داشته باشند.

۳. در صورتی که ضوابط یادشده عمل شود، برای حل مشکل طرح‌های نیمه‌تمام کافی نیستند، بلکه لازم است برای این امر اقدامی در سطح ملی صورت گیرد.

بررسی ظرفیت مردمی‌سازی تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام

تنها راه حل مشکلات فعلی اقتصاد ایران استفاده از ظرفیت مردم است. تحقق یک اقتصاد مردمی که در آن سازوکارهای پایین به بالا، سامان‌دهی امر جمعی را به بهترین شکل ممکن به دنبال داشته باشد؛ از جمله مؤلفه‌های اقتصادی است که مبتنی بر اصول اسلامی عمل می‌کند. حضور مردم در همه شئون اقتصاد به گونه‌ای که مواهب زحمات آنها نصیب خودشان شود، یکی از نقاط اصلی افتراق اقتصاد اسلامی و اقتصاد لیبرالی است. یکی از وظایف مهم نظام اسلامی فراهم نمودن زمینه تحقق همین امر است. به بیان دیگر، دولت اسلامی باید سرمایه اجتماعی (سرمایه نهفته در بطن روابط و تعاملات اجتماعی موجود در یک جامعه) را کشف کرده و مورد استفاده قرار دهد. در این صورت هم اقتصاد رونق پیدا می‌کند و هم عدالت اجرا خواهد شد. البته همکاری مردم در تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام مستلزم ترمیم اعتماد مردم به دولت است. بانک مرکزی و دولت بیشتر به دنبال حل مشکل خود بوده‌اند تا اقتصاد و راه علاج این است که محور سیاست‌ها، مشارکت دادن مردم و استفاده از ظرفیت عقود برای تحقق این امر قرار گیرد. نمونه بارز این امر موضوع مقاله یعنی طرح‌های نیمه‌تمام است. اگر یک بسیج عمومی مردمی در این رابطه صورت گیرد، عوارض مثبت فراوانی برای اقتصاد دارد. با خلق ثروت بیکاری کاهش و رشد اقتصادی افزایش می‌یابد، درآمد مالیاتی دولت افزایش می‌یابد، با هدایت نقدینگی در جهت تولید و هم‌زمان با محور نقدینگی ایجاد شده توسط بانک‌های خصوصی و حتی قسمتی از تسهیلات بانک‌های دولتی نتیجه سیاست انقباضی پولی عائد می‌شود. در مورد هدایت نقدینگی دو مقوله مطرح است: هدایت اعتبار و هدایت نقدینگی، که باید تفاوت بین آنها را در نظر داشته باشیم. هنگامی که نظام بانکی به یک تولیدکننده تسهیلات اعطا می‌کند، از یک طرف گیرنده تسهیلات با این پول خلق شده بدهکار می‌شود؛ و از سوی دیگر تولید می‌کند. وقتی او محصول خود را فروخت بدهی خود را بازپرداخت می‌کند و در نتیجه پول خلق شده محو می‌شود. در این صورت «هدایت اعتبار به سمت تولید» صورت گرفته است. از سوی دیگر، مردم در برابر فعالیت و فروش دارایی و مانند آن مالک وجوه فراوانی هستند که آنها را عمدتاً در بانک‌ها سپرده‌گذاری کرده‌اند. در ساختار مالی موجود می‌توان با سیاست‌ها و هدایت‌هایی آنها را به سمت انتقال وجوه به صندوق‌ها و نهادهایی که به تولید و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام کمک می‌کنند سوق داد. به این امر «هدایت نقدینگی» می‌گوییم. البته اگر در نظام مالی تحول اساسی صورت گیرد مشکل به صورت بنیادی‌تر حل خواهد شد. با این بیان می‌توان هدایت اعتبار و تکمیل نقدینگی را مکمل هم دانست، اما تأکید مقاله بیشتر بر هدایت نقدینگی است. در اینجا اجمالی از پیشنهاد مدل تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام مطرح می‌شود و تفصیل مدل در مقاله‌ای دیگر عرضه خواهد شد.

مدل پیشنهادی تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام

برای تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام می‌توان از ظرفیت مردم استفاده کرد. برای تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام، بهترین روش با توجه به ماهیت طرح‌های نیمه‌تمام، عقد شرکت است. در متن قرارداد باید این نکته لحاظ شود که

سرمایه‌گذاران در سود و زیان شریک هستند و این امر بعد از انجام فعالیت مشخص می‌شود. طبیعی است این امر همراه با ریسک است، اما فراوانند کسانی که اگر از مشروعیت آن اطمینان پیدا کنند، حاضرند بر اساس این عقد سرمایه‌گذاری کنند. در مورد اخزا هم می‌توان برای حل مشکل بدهی‌های طرح‌ها استفاده نمود. بسیاری طرح‌ها دچار بدهی قبلی هستند و یا مصالح و لوازم مورد نیاز خود را در قالب نسبه تهیه و مدیون می‌شوند. اگر محور اصلی عقد شرکت باشد و طرح به سودآوری برسد، می‌تواند بدهی‌های تنزیل‌شده را به راحتی پرداخت کند.

استفاده از ظرفیت مردم برای تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام مستلزم تهیه گزارش کاملی از تمامی طرح‌های نیمه‌کاره توسط سازمان برنامه و طبقه‌بندی و اولویت‌بندی آنها از نظر ضرورت، صرفه اقتصادی و امکان واگذاری به بخش مردمی و یا لزوم اتمام با مشارکت دولت و مردم است. در این راستا لازم است طرح‌هایی که صرفه اقتصادی دارند از سایر طرح‌ها تفکیک و توجیه اقتصادی طرح‌ها درست انجام شده باشد. لازم است طرح‌های دارای توجیه مشخص شده و اطلاعات آنها به صورت شفاف برای عموم منتشر شود. محور بیشتر تعالیم اقتصادی اسلام صداقت و امانت‌داری است. لازم است بیشترین تلاش برای اثبات صداقت در ارائه گزارشات صورت گیرد. حاکمیت اخلاق محوری‌ترین عنصر در اقتصاد و نظام مالی اسلامی است. متأسفانه بیشترین آسیب را از این ناحیه دیده‌ایم و این امر نوعی بدبینی را در بسیاری از مردم ایجاد کرده است. یقین داشته باشیم با حاکمیت حداکثری صداقت و درستی در مقام ثبوت و اثبات موفقیت‌های بزرگی به‌دست خواهیم آورد که در شرایط معمولی باور آن سخت است. وقتی بانک مرکزی اوراق مشارکت منتشر می‌کند، ولی بعد از چند مرحله انتشار معلوم می‌شود خبری از مشارکت با موازین شرعی آن نیست، مردم اعتماد خود را از دست می‌دهند.

برای تقویت مشارکت مردم در تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام انجام اقدامات ذیل ضروری است:

۱. ایجاد سامانه الکترونیک طرح‌های نیمه‌کاره: لازم است این سامانه در معرض افکار عموم قرار داده شود و از آن نظرخواهی شود. چه‌بسا راهکارهایی از جانب برخی مردم ارائه شود که طرح‌های غیراقتصادی را اقتصادی نماید.
۲. تقویت اعتماد عمومی: مهم‌ترین مسئله تقویت اعتماد مردم است. اگر مردم مطمئن باشند وجوه آنان برای تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام به کار می‌رود، حتماً سطح مشارکت بالا خواهد بود. ممکن است سؤال شود «این اطمینان را چگونه ایجاد می‌کنید؟» می‌توان راهکارهایی ارائه داد که هم سبب عملیاتی شدن است و هم موجب جلب اعتماد حداکثری می‌شود.

۳. ایجاد حلقه مرکزی فعالان جهادی: در مورد طرح‌های منطقه‌ای در هر استان یک حلقه مرکزی از فعالان جهادی تشکیل شود. مقصود کسانی هستند که از چند دهه گذشته تاکنون طرح‌های مفیدی را اجرا کرده‌اند. شاخص‌های مشخصی مبنای انتخاب خواهند بود. هرکدام از این حلقه‌ها، زیرمجموعه‌های متعددی در مناطق هر استان تشکیل خواهند داد. فعالان داوطلب مساجد و اعضای داوطلب بسیج با محوریت ائمه جماعات جزء حلقات

یادشده خواهند بود. روشن است اهالی هر منطقه آگاهی بیشتری نسبت به آن منطقه دارند. طرح‌های هر منطقه به کمیته همان منطقه ارجاع می‌شود. امامان جمعه و جماعت در چنین کمیته‌هایی بیشترین نقش را در اعتمادسازی دارند. آنها با استفاده از اطلاعاتی که در سامانه الکترونیک آمده مردم را توجیه نموده، مسائل شرعی مربوط به هر مورد را تشریح و از آنها برای مشارکت دعوت خواهند نمود. البته ابتدا باید اعتماد خود آنها توسط مسئولان مربوطه و با دادن تضمین‌ها جلب شود و مسائل فقهی مربوطه تبیین شود. در این صورت است که می‌توانند با ایجاد فضای جهادی قسمت عمده مشکل طرح‌های نیمه‌تمام را حل نمایند. لازم است مراحل اجرا و تکمیل، نحوه مشارکت، تقسیم سود و سایر مسائل به صورت واضح مشخص و اعلام شود. اگر آگاهی مردم در این زمینه زیاد شود، حتماً در سطح وسیع مشارکت خواهند کرد. در این زمینه تجربیات موفقی در داخل کشور و همچنین در سایر کشورها وجود دارد که می‌توان برای مردم تشریح نمود. همچنین دولت باید مقررات اضافی را حذف و مقررات تسهیل‌کننده‌ای را وضع نماید.

۷. ایجاد سیستم نظارتی: لازم است سیستم نظارتی از معتمدان برای جلوگیری از بروز فساد ایجاد شود.

مدل پیشنهادی تأمین مالی طرح‌های نیمه‌کاره توسط کارمندان دولت

در اینجا یک مدل محدود به عنوان پیشنهاد نمونه مطرح می‌شود. لازم است در سایر بخش‌ها و با استفاده از ظرفیت مساجد، پایگاه‌های بسیج و... نیز ده‌ها مورد را طراحی نموده و پس از اجرا با ارزیابی مستمر آنها را تصحیح و تکمیل نماییم. لازم است با طبقه‌بندی طرح‌های ناتمام، تنها مواردی که لازم است و صرفه اقتصادی ندارد به عهده دولت گذاشته شود و در مواردی که مقرون به صرفه است، با شفاف‌سازی و جلب اعتماد مردم می‌توان منابع مالی فراوانی برای تکمیل این طرح‌ها از آنها فراهم نمود؛ علاوه بر منابع مالی می‌توان از مشارکت عملی مردم نیز بهره برد. می‌توان یقین داشت با این روش مشکل طرح‌های نیمه‌تمام حل می‌شود. یقین داشته باشیم برای اتمام طرح‌های نیمه‌تمام و بلکه عمده مشکلات اقتصادی راهی جز استفاده از ظرفیت بی‌انتهای مردم نیست. بقیه راه‌ها بیراهه است. در صورتی که حقوق هر معلم ۱۰ میلیون تومان باشد و تعداد کل معلمان را حدود یک میلیون نفر در نظر بگیریم، دولت ماهانه ۱۰ هزار میلیارد تومان فقط به فرهنگیان حقوق پرداخت می‌کند.

در صورتی که کارمندان دولت با رضایت بخشی از حقوق و دستمزد خود را در طرح‌های نیمه‌تمام سرمایه‌گذاری نمایند، علاوه بر اینکه خود صاحب دارایی ارزشمندی شده‌اند و می‌توانند در آینده‌ای نزدیک آن را با ارزش بیشتر به فروش برسانند، به تکمیل تعداد زیادی از طرح‌های نیمه‌تمام نیز کمک کرده‌اند. در همان مثال اگر بر اساس معیارهای مذکور، طرح‌هایی انتخاب و معرفی شود و معلمان محترم فقط ماهانه ۱۰۰ هزار تومان از حقوق خود را برای تکمیل آنها اختصاص دهند، در عرض یک سال ۱۲۰۰ میلیارد تومان جمع‌آوری می‌شود که با آن می‌توان طرح‌ها را تکمیل کرد. گذشت که موفقیت این ایده به دو رکن مدل اجرایی منتظم و کارا و اعتمادسازی در سرمایه‌گذاران بستگی دارد. در صورتی که این دو رکن هم‌زمان وجود نداشته باشند یا طرح آغاز نخواهد شد یا پس از آغاز در مدت کوتاهی شکست می‌خورد.

برای موفقیت چنین طرحی لازم است امور زیادی مد نظر باشد، که به برخی از موارد اشاره می‌شود:

۱. تعیین میزان واقعی پیشرفت طرح: لازم است ارزش تاکنون طرح مشخص شود. در صورتی که پیمانکار طرح طلبکار است، باید میزان مطالباتش مشخص شود و در صورتی که مطالبات ایشان از طریق شرکت سرمایه‌گذاری کارمندان پرداخت می‌شود، سهم دولت به همان میزان کاهش و سهم شرکت سرمایه‌گذاری از شرکت مالک طرح افزایش یابد؛ همچنین در صورتی که دولت بخواهد می‌تواند در قالب مشارکت کاهنده و به تدریج سهم خود را به شرکت سرمایه‌گذاری واگذار نماید.

۲. تعیین پیمانکار طرح: کمیته یادشده برای اجرایی نمودن تصمیمات شرکت سرمایه‌گذار، باید درخصوص همکاری با پیمانکار طرح یا به‌کارگیری پیمانکار جدید تعیین تکلیف نماید.

۳. تعیین زمان میسر شدن معامله سهام شرکت سرمایه‌گذاری در بازار ثانویه: این مدت زمان باید به‌نحوی انتخاب شود که هم طرح پس از تغییر شرایط مقداری پیشرفت کرده و سهام باارزش شده باشد و هم آن قدر طولانی نباشد که نقدشوندگی آن پایین به نظر برسد. بر این مطلب تأکید می‌شود که مراد از سهام در اینجا سهام رایج در شرکت‌های سهامی نیست، بلکه سهم مشاع در طرح تکمیل‌شده مراد است. در مورد ماهیت سهام شرکت‌های سهامی اما و اگرهای زیادی وجود دارد.

۴. تغییر وضعیت طرح از غیرانتفاعی به انتفاعی: در صورتی که طرح نیمه‌تمام جزو برنامه‌های عام‌المنفعه دولت باشد، باید در هنگام قرارداد با دولت وضعیت آن مشخص شود؛ زیرا سرمایه‌گذاری در طرح‌های عام‌المنفعه از طرف صندوق توجیه اقتصادی ندارد.

۵. اعتقاد راسخ داریم چنین مدلی نیاز به یک نهاد مالی کاملاً جداگانه‌ای دارد. این نهاد باید بر اساس ضوابط شرعی و عاری از حیل‌های ربا و توجیهات مشکل‌دار که بلای بزرگ نظام مالی رایج است، باشد. این مدل در قالب نظام پولی و مالی رایج قابل اجرا نیست. روشن است که در برابر این امر مقاومت‌های جدی صورت خواهد گرفت که اگر کل حاکمیت اراده کنند قابل حل خواهد بود.

۶. انتخاب طرح‌هایی که فقط مشکل تأمین مالی دارند: صندوق طرح‌هایی را برای سرمایه‌گذاری انتخاب می‌کند که فقط مشکل تأمین مالی دارند و در صورتی که طرح غیر از این مشکل، با مسائلی همچون عدم توجیه اقتصادی، تعارض با قوانین و مقررات کشور و تعارض منافع با سازمان‌هایی همچون سازمان محیط زیست مواجه باشد، انتخاب نمی‌شود. سایر مشکلات باید توسط مسئولان مربوطه و پیش از این مرحله حل شود.

بررسی اقتصادی مدل پیشنهادی

الگوی تأمین مالی مردمی طرح‌های نیمه‌تمام دارای مزایای فراوانی است؛ از جمله این مزایا به موارد ذیل می‌توان اشاره کرد:

۱. مردم همواره بخشی از درآمد خود را سرمایه‌گذاری می‌کنند، که این سرمایه‌گذاری در ایران معمولاً صرف خرید کالاهای سرمایه‌های راکد همچون طلا، مسکن، زمین و خودرو می‌شود، که علاوه بر غیرمولد بودن باعث گرانی این کالاها می‌شود.

۲. کاهش طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام باعث بهبود نگاه مردم به حاکمیت خواهد شد؛ زیرا تکمیل روزافزون این طرح‌ها نشان‌دهنده کارایی دولت می‌باشد.

۳. با توجه به معضل بنگاه‌های دولتی و مشکلات و پیامدهای خصوصی‌سازی آنها، با استفاده از این مدل بنگاه جدید دولتی ایجاد نمی‌شود و با آنکه دولت کلنگ ایجاد یک بنگاه را بر زمین زده، اما در حین ساخت این بنگاه به مردم واگذار می‌شود.

ارزیابی مزایای تأمین مالی مردمی طرح‌های نیمه‌تمام به‌خصوص با استفاده از مشارکت کارمندان دولت از منظر اقتصاد خرد و کلان قابل بررسی است:

الف) بررسی مدل از منظر اقتصاد خرد: با فرض کارکرد صحیح مدل و اقبال کارمندان به این نوع تأمین مالی، سهامی که کارمندان با اختصاص بخش ناچیزی از حقوق خود مالک آن شده‌اند، با توجه به نزدیک شدن به زمان تکمیل پروژه هر روز ارزشمندتر شده و پس از مدت کوتاهی می‌توانند سهام خود را در بازار سرمایه به فروش برسانند و اصل و سود سرمایه‌گذاری خود را دریافت نمایند. در صورتی که استقبال کارمندان دولت از این مدل بیشتر شود، نقدشوندگی این سهام‌ها نیز بیشتر شده و با افزایش ورود سرمایه‌ها به این بازار شاهد کاهش تأخیر پروژه‌ها و افزایش سود صاحبان سهام در بازه زمانی کوتاه‌تر خواهیم بود؛

ب) بررسی مدل از منظر اقتصاد کلان: ورود سرمایه‌ها به بخش تولید و رونق گرفتن تولید داخلی از یک‌سو و افزایش درآمد کارمندان و افزایش هزینه‌های آنها در بخش‌های مختلف از سوی دیگر، باعث افزایش مؤلفه‌های تابع درآمد ملی؛ از جمله درآمد شاغلان در شرکت‌های حاصل از طرح‌های نیمه‌تمام، افزایش درآمد کارمندان در نتیجه افزایش ارزش سهام و افزایش درآمد دولت در نتیجه به ثمر نشستن طرح‌ها و افزایش ارزش بخشی از سهام شرکت محصول طرح که متعلق به دولت است، خواهد شد، و از این نظر روی رشد اقتصادی اثر می‌گذارد. اگر بازار ثانویه سهام به‌صورت رقابت سالم باشد، ارزش افزوده سهام واقعی خواهد بود، اما اگر این مدل در تعداد محدودی طرح اجرا شود، سهام آن به علت محدودیت عرضه ممکن است در بازار ثانویه با سفته‌بازی دارای ارزش افزوده غیرواقعی شود و نرخ بازدهی غیرواقعی ارائه دهد.

مدل ارائه‌شده برای تأمین مالی با استفاده از بخشی از حقوق کارمندان با توجه به ساختار درون‌زای خود موجب تورم نشده و باعث انتقال منابع بودجه جاری به بودجه عمرانی و سهامدار شدن کارمندان در پروژه‌های نیمه‌تمام می‌شود.

نتیجه گیری

تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام یکی از مشکلات پیش روی دولت‌ها بوده است. کمبود بودجه‌های عمرانی باعث افزایش تعداد این طرح‌ها و طولانی شدن روند اجرای آنها شده است. در این مقاله با استفاده از روش تحلیلی به ارزیابی دو روش عمده تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام؛ ازجمله انتشار اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی، پرداختیم. بر اساس یافته‌های پژوهش، هر دو مدل مورد استفاده با مشکلات شرعی مواجه‌اند؛ علاوه بر اینکه در عمل از کارآمدی لازم برخوردار نیستند. اوراق مشارکت منتشرشده از سوی بانک مرکزی برای تأمین مالی طرح‌های اقتصادی بدین خاطر که برای اعمال سیاست پولی منتشر می‌شوند؛ علاوه بر ربوی بودن قادر به تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام را ندارند؛ زیرا لازمه اعمال سیاست پولی انقباضی این است که وجوه جمع‌آوری‌شده حبس شده و مجدداً به اقتصاد تزریق نشود، و این امر با ماهیت عقد شرکت ناسازگار است و آن را ربوی می‌کند.

اوراق خزانه اسلامی منتشرشده توسط دولت نیز از مشکلات فقهی و کارکردی رنج می‌برند. گرچه دولت از اوراق اخزا برای پرداخت بدهی به پیمانکاران بابت طرح‌های اجراشده استفاده می‌کند، اما ضوابط شرعی تنزیل در آن رعایت نمی‌شود. عدول از اقتضائات عقد مشارکت و تنزیل در این اوراق علاوه بر ایجاد مشکلات فقهی، کارکرد آنها را هم در تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام مختل کرده است.

بر اساس یافته‌های پژوهش تأمین مالی طرح‌های نیمه‌تمام تنها در موارد ضروری که صرفه اقتصادی ندارد، باید به عهده دولت گذاشته شود و در موارد مقرون به صرفه از مشارکت عموم مردم در تأمین منابع مالی مورد نیاز استفاده شود. بر اساس مدل پیشنهادی در مقاله، طرح‌های نیمه‌تمام را می‌توان از طریق مشارکت مردم تأمین مالی کرد.

منابع

- اثنی‌عشری امیری، ابوالقاسم و دیگران (۱۳۹۸). اثر حجم نقدینگی بر رشد اقتصادی در ایران. *پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی*، ۳۴-۱۵، (۳۵)۹.
- بت‌شکن، محمدهاشم و رحیمی الماسی، فرشته (۱۳۹۸). درآمدی بر قوانین و مقررات تأمین مالی در طرح‌های زیرساختی حمل و نقل جاده‌ای از طریق بازار سرمایه ایران. *مدیریت دارایی و تأمین مالی*، ۲۸-۱، (۱)۷.
- موسوی خمینی، سیدروح‌الله (۱۳۹۲). *تحریرالوسیله*. تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی علیه‌السلام.
- توکلی، احمد (۱۳۸۶). با طرح‌های ناتمام عمرانی چه کنیم؟. *پژوهش‌نامه اقتصادی*، ۷(۲۶)، ۱۵-۴۲.
- حاجی علیخانی، محمدرضا و صبیحیه، محمدحسین (۱۳۹۴). علت‌ها و راه‌حل‌های رفع مشکل انبوه طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی. در: *یازدهمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت پروژه*. تهران.
- حافظنیا، محمدرضا (۱۳۷۷). *مقدمه‌ای بر روش تحقیق در علوم انسانی*. تهران: سمت.
- حلاج نیشابوری، شهرام و معماریان، محمدحسین (۱۳۹۷). *واگذاری طرح‌های عمرانی: وضع موجود، موانع و راهکارها*. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- سیستانی، سیدعلی (۱۴۰۳). *توضیح المسائل*. مشهد: دفتر حضرت آیت‌الله العظمی سیستانی.
- عبادی، روح‌الله (۱۳۹۸). شناسایی و اولویت‌بندی معیارهای مؤثر بر کارکرد اوراق مشارکت دولتی و بانک مرکزی با رویکرد سیاست‌گذاری. *معرفت اقتصاد اسلامی*، ۱۰(۲۰)، ۱۰۸۸۷-۱۰۸۸۷.
- سبحانی، جعفر (۱۳۹۴). *استفتائات*. قم: مؤسسه امام صادق علیه‌السلام.
- فیاضی، محمدتقی و نظریور، محمدنقی (۱۳۹۴). استفاده از اسناد خزانه اسلامی برای تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت. *اقتصاد و بانکداری اسلامی*، ۴(۱۳)، ۱۰۸۸۳-۱۰۸۸۳.
- کاظمی نجف‌آبادی، مصطفی (۱۴۰۱). تحلیل فقهی خلق پول بانک خصوصی از منظر عدالت و ظلم. *جستارهای اقتصادی با رویکرد اسلامی*، ۱۹(۳۸)، ۱۴۳-۱۶۷.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷). *واگذاری طرح‌های عمرانی: وضع موجود، موانع و راهکارها*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۰). *بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- معصومی‌نیا، غلامعلی (۱۳۸۷). *ابزارهای مشتقه*. تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- موسویان، سیدعباس و کریمی، سعید (۱۳۹۴). اسناد خزانه اسلامی. معرفت، ۲۴(۲۱۳)، ۴۵.
- موسویان، سیدعباس و الهی، مهدی (۱۳۸۹). امکان‌سنجی فقهی تشکیل بازار بین بانکی در بانکداری اسلامی. *اقتصاد اسلامی*، ۳۸، ۱۱۸-۱۱۸.
- موسویان، سیدعباس و سروش، ابوذر (۱۳۹۰). آسیب‌شناسی فقهی، اقتصادی و مالی انتشار اوراق مشارکت در ایران. *بورس اوراق بهادار*، ۱۴(۱۴)، ۲۹-۶۰.
- میرمحمدی، محمد و عباسی، منصوره (۱۳۸۸). *چالش‌ها و الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی*. تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
- نظریور، محمدنقی (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی انتشار اوراق مشارکت بانک مرکزی ج.ا.ایران. *اقتصاد و بانکداری اسلامی*، ۲۲، ۱۳۱-۱۵۳.

وزارت صمت (۱۴۰۰). گزارش طرح‌های در دست اجرا.

یزدی، محمد کاظم (۱۴۰۰ق). العروة الوثقی. قم: مکتبه وجدانی.

سایت مرکز تنظیم و نشر آثار آیت‌الله بهجت. در: <https://bahjat.ir/fa/ahkam-categories/18348/4083>.

سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/92963>.

سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/93301>.

سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/99701>.

سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/99701>.

سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/99701>.

<https://B2n.ir/g31443>.

<https://B2n.ir/p89265>.

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1648260>.

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1742795>.

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1775245>.

Crowdfunding.

<https://B2n.ir/w24387> <https://isna.ir/xdLnQy>.

<https://B2n.ir/d40035>.

<https://vista.ir/m/a/t16gh>.