

# چارچوب حقوقی حاکم بر احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۶۶۵

کد موضوعی: ۲۴۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: چارچوب حقوقی حاکم بر احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت

نوع گزارش: طرح / لایحه ، نظارتی ، راهبردی

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق اقتصادی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمد برزگر خسروی، امیرحسین بامتی

ناظر علمی: احمد حکیم‌جوادی

اظهار نظر کنندگان: محمدحسین معماریان، فهیمه غفرانی

صفحه‌آرا: نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. شفافیت

۲. مسئولیت مالی دولت

۳. حقوق مالیه عمومی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۲/۱۹

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۳	مقدمه
۵	بخش اول- توصیف و تحلیل انتقادی وضع حقوقی موجود در خصوص احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت
۱۱	بخش دوم- سازوکارهای احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت
۱۱	الف) گزارش بدهی
۱۴	ب) شناسایی مسیرهای خلق بدهی
۱۴	پ) الزام به ارسال کلیه اطلاعات و مستندات توسط دستگاه‌های اجرایی
۱۶	ت) تهیه و تصویب آیین‌نامه پاسخ‌گویی مالی
۱۶	ث) ارسال اطلاعات لازم شرط پرداخت و تسویه بدهی
۱۶	ج) الزام دستگاه‌ها به افشای بدهی و تعهد خود
۱۷	نتیجه‌گیری
۱۷	منابع و مآخذ





## چارچوب حقوقی حاکم بر احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت

### چکیده

بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه هفتم، حکم به «احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها» از طریق «اصلاح ساختار بودجه دولت» داده است. لازمه تحقق انضباط مالی، ایجاد سازوکار حقوقی درست جهت مدیریت بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت است. با این وصف، سؤالی که مطرح می‌شود این است که چارچوب حقوقی حاکم بر احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت چیست. پاسخ به این سؤال، موضوع این گزارش است. ایده محوری این گزارش، این است که درک ابعاد و مسائل حقوقی بدهی‌ها و تعهدات دولت و ارتقای دانش حقوقی در این خصوص، در بلندمدت به افزایش انضباط مالی دولت کمک قابل توجهی می‌کند. بدین‌منظور، این گزارش به‌روش کیفی (توصیفی-تحلیلی) و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای (قانون اساسی، اسناد بالادستی، قوانین و مقررات) تهیه و تدوین شده است. یافته‌ها حاکی از آن است که لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی، ضمن اینکه سازوکارهای مترقی و راهگشایی در خصوص احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دارد و درعین‌حال، خلأها و ایراداتی متوجه آن است که تکمیل و اصلاح آن برای ارائه یک متن قانونی مترقی در این خصوص، الزامی است.

### خلاصه مدیریتی

#### بیان مسئله

«احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها» به‌نحوی که بستری را برای اصلاح ساختار بودجه دولت فراهم کند، از موضوعاتی است که در سیاست‌های کلی برنامه هفتم، به‌آن تصریح شده است. این گزارش به‌دنبال ارائه تصویری روشن از چارچوب حقوقی حاکم بر احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات دولت است. بدین‌منظور، ضمن توصیف و تحلیل انتقادی وضع حقوقی موجود در خصوص احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت، سازوکارهای احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت در لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی را تبیین و به‌بوته نقد خواهیم گذاشت.

## یافته‌های کلیدی

یافته‌ها حاکی از آن است که:

۱. مذاقه در قوانین موجود مؤید آن است که رویکرد اتخاذ شده در آن‌ها، به دلیل شفاف نبودن، امنیت اقتصادی را مخدوش کرده و امکان مدیریت بدهی دولت را با مخاطره مواجه می‌کند.
۲. سازوکارهایی جهت احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت در لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی و مصوبه کمیته کمیسیون اقتصادی مجلس در خصوص این لایحه، درج شده است که مشتمل است بر:
  ۱. گزارش‌دهی،
  ۲. شناسایی مسیرهای خلق بدهی،
  ۳. الزام به ارسال کلیه اطلاعات و مستندات توسط دستگاه‌های اجرایی،
  ۴. تهیه و تصویب آیین‌نامه پاسخ‌گویی مالی،
  ۵. ارسال اطلاعات لازم شرط پرداخت و تسویه بدهی.
۳. علی‌رغم آنکه سازوکارهای ذکر شده در لایحه و مصوبه مزبور، از کارایی و اثربخشی برخوردار هستند، همچنان خلأها و اشکالاتی به‌طور محسوس در این سازوکارها دیده می‌شود که نیازمند اصلاح و بازبینی است.

## پیشنهاد / راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- علاوه بر آنچه که در لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی و مصوبه کمیته کمیسیون اقتصادی مجلس در خصوص این لایحه، به‌عنوان سازوکارهای شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات درج شده است، این گزارش حاوی نکاتی به شرح ذیل است:
- الف) در این مصوبه، عمده الزامات قانونی مبنی بر ارائه گزارش، در خصوص بدهی‌های دولت است و از این نظر، باید به مصوبه این ایراد را وارد دانست که از ارائه گزارش در خصوص انواع تعهدات دولت، گلوگاه‌های شکل‌گیری آن و مواردی از این قبیل، غافل بوده است.
- ب) در بحث گزارش‌دهی، لازمه برآورده‌سازی نیاز کاربران گوناگون (قوه مقننه، عموم مردم، مدیران بودجه، سیاست‌گذاران و سایر اشخاص مرتبط)، انتشار عمومی (و نه ارائه گزارش به دبیرخانه شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی) این اطلاعات است که به نظر می‌رسد انتشار برخی از این گزارشات منوط به تصویب شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی شده است.
- پ) در بخش شناسایی مسیرهای خلق بدهی ذکر این نکته بسنده شد که در کنار شناسایی مسیرهای خلق بدهی، باید به شناسایی مسیرهای خلق تعهدات نیز مبادرت ورزید. در غیر این صورت، نظام مالی با چالش‌های جدی مواجه خواهد شد.
- ت) ضمانت اجرای الزام به ارسال کلیه اطلاعات و مستندات توسط دستگاه‌های اجرایی، موضوع ماده (۱۰) مصوبه کمیته، از حیث داشتن تناسب و بازدارندگی لازم، محل تأمل است.



ث) در سازوکارهای شفاف‌سازی لازم است علاوه بر روش ایجاد شفافیت از بالا به پایین (موضوع مواد ۱۰ و ۲۷ مصوبه کمیته)، هر دستگاه و شخص حقوق عمومی، مکلف به افشای بدهی و تعهد خود نزد مرکز شود (روش پایین به بالا) و برای این تکلیف، باید ضمانت اجرای متناسب و بازدارنده‌ای در خصوص بالاترین مقام دستگاه یا متخلفان، مقرر کرد. ج) در خصوص الزام دستگاه‌ها به افشای بدهی و تعهد خود، ارسال اطلاعات نادرست یا ناقص نیز باید متضمن درج ضمانت اجرای متناسب و بازدارنده‌ای در پیش‌نویس قانون مدیریت بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت باشد.

## مقدمه

در بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه هفتم، «احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها» از طرق اصلاح ساختار بودجه دولت، دانسته شده است. یکی از مهم‌ترین ابزار سیاست‌گذاری اقتصادی برای ایجاد و حفظ مالیه عمومی با ثبات، **مدیریت بدهی‌ها و تعهدات دولت** است. تقویت سازوکار مدیریت بدهی‌ها و تعهدات، پیش‌بینی‌پذیری و مدیریت مالیه عمومی در تکانه‌های اقتصادی و مالی داخلی و خارجی را ارتقا داده و به ایجاد محیطی مناسب برای رشد اقتصادی کمک می‌کند. حرکت به سمت تدوین قواعد و قوانین ویژه جهت شفاف‌سازی و مدیریت بدهی‌ها و تعهدات عمومی، یکی از اقداماتی است که نظام قانونگذاری کشورها جهت نیل به اهداف فوق در پیش گرفته‌اند.

درک ابعاد و مسائل حقوقی بدهی‌ها و تعهدات دولت و ارتقای دانش حقوقی در این خصوص، در بلندمدت به افزایش انضباط مالی دولت منجر می‌شود. تبیین دقیق چالش‌های حقوقی و انضباط و شفافیت که به تبع آن شکل می‌گیرد، تسهیل‌کننده مدیریت بهینه این امور خواهد بود. به هر روی، ورود به ابعاد حقوقی مدیریت بدهی‌ها و تعهدات عمومی، در توسعه سازوکارهای کارا و بهینه مؤثر خواهد بود. یکی از مقدمات و زمینه‌های لازم برای اعمال این مدیریت، احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت است.

سازمان شفافیت بین‌الملل در تعریف جامعی از شفافیت، منظور از شفافیت را گشایش امور غیرامنیتی - نظامی بر افراد به‌نحوی دانسته است که سیاست‌ها، فرهنگ‌ها، تصمیمات و... قابل عرضه به افکار عمومی باشد تا مردم بتوانند در مورد آنها به قضاوت بنشینند. شفافیت یکی از مفاهیم پرکاربرد و جدید در حقوق عمومی است که می‌تواند در صورت اجرای دقیق و متناسب، به صیانت از حقوق عامه در جامعه کمک کند. هرچند اصل شفافیت به‌عنوان مفهومی جدید در اندیشه سیاسی مدرن مطرح شده است، اما می‌توان سرچشمه آن را در آموزه‌های اسلامی و سیره ائمه اطهار علیهم‌السلام جست (بیانات مقام معظم رهبری در درس خارج فقه، ۹۷/۷/۳۰)<sup>۱</sup> اصل عدم احتجاب زمامداران از مردم [۱] به‌عنوان قاعده‌ای فقهی، مؤید ادعای فوق است.

۱. «سرچشمه‌ی این دستور شفافیت از اسلام است. کسانی که ادعا می‌کنند ما هرچه حرف خوب است از غربی‌ها یاد گرفته‌ایم، اینها قرآن و معارف اسلامی را مطالعه نکرده‌اند». قابل دسترسی در <https://khl.ink/f/40746>

امیرالمؤمنین (ع) به فرماندار خود -مالک‌اشتر- چنین دستور می‌دهد که «هرگاه رعیت گمان ستمی بر تو ببرد آشکارا عذرت را به آنان ارائه کن، و به اظهار عذر، گمان‌های آنان را از خود بگردان». <sup>۱</sup> (نامه ۵۳ نهج البلاغه) این دستور عام و فراگیر بوده و حضرت در جایی دیگر با تأکید بر اینکه «آنچه می‌گویم به عهده می‌گیرم و خود به آن پایبندم» <sup>۲</sup> (خطبه ۱۶) می‌فرماید «حق شما بر من این است که امری را از شما پنهان ندارم مگر مواردی که مربوط به اسرار جنگ است» <sup>۳</sup> (نامه ۵۰).

از طرفی دیگر شفافیت، اقتضای تحقق قواعدی همچون «تعاون بر نیکی» (آیه ۲ سوره مائده)، «دعوت به خیر و اتباع احسن» (آیات ۱۷ و ۱۸ سوره زمر)، «امر به معروف و نهی از منکر» (آیه ۷۱ سوره توبه، آیات ۱۰۴ و ۱۱۰ سوره آل عمران) و «نصیحت ائمه مسلمین» است؛ چه آنکه حکومت باید با ایجاد شفافیت، زمینه اجرای قواعد اسلامی (نظیر نظارت همگانی و دعوت به خیر) را فراهم کند. به عبارت دیگر مقدمه لازم نظارت و امر به معروف، شفافیت است [۲]. با توجه به اینکه متعاقب عدم شفافیت (از جمله بدهی و دیون دولت به جز در امور نظامی-امنیتی)، بروز مفاسد و سلب اعتماد از دولت رخ خواهد داد، می‌توان لزوم شفافیت آرا را مستند به قاعده «وجوب حفظ نظام» در راستای نظارت، استحکام، تقویت و حفظ نظام ضروری دانست. [۳] همچنان که شفافیت، ارباب قدرت را از اتهام، سوءظن و تهمت مصون می‌کند (بیانات مقام معظم رهبری در خطبه‌های نماز عید سعید فطر، ۱۳۸۸/۶/۲۹). <sup>۴</sup>

این پژوهش، در دو بخش تدوین شده است: در بخش نخست، با مذاقه در قوانین و مقررات موجود در تلاش است تا به توصیف و تحلیل انتقادی وضع حقوقی موجود در خصوص احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت بپردازد. سازوکارهای احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت، عنوان بخش دوم این گزارش را تشکیل می‌دهد. در این بخش، ضمن بررسی لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی که به تصویب کمیته مربوطه آن در مجلس رسیده است، تلاش می‌شود تا نقاط قوت و ضعف سازوکارهای مرتبط با شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات که در مصوبه درج شده است، مورد واکاوی قرار گیرد.

۱. وَ إِن طَلَبْتَ الرَّعِيَّةَ بِكَ حَيْفًا فَاصْجِرْ لَهُمْ بَعْدَكَ

۲. ذِمَّتِي بِمَا أَقُولُ رَهْبَةً وَ أَنَا بِهِ زَعِيمٌ

۳. وَ إِن لَّكُمْ عِنْدِي إِلَّا اَحْتَجَزَ دُونَكُمْ سِرًّا إِلَّا فِي حَرْبٍ

۴. «مسئول در جمهوری اسلامی عملکرد خودش را به‌طور واضح در اختیار مردم قرار بدهد». «دشمنان ملت از شفاف بودن فضا ناراحتند؛ فضای شفاف را برنمی‌تابند؛ فضای غبارآلود را می‌خواهند. در فضای غبارآلود است که می‌توانند به مقاصد خودشان نزدیک شوند و به حرکت ملت ایران ضربه بزنند.»

قابل دسترسی در: <https://khl.ink/f/8070>



## بخش اول - توصیف و تحلیل انتقادی وضع حقوقی موجود در خصوص احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت

جهت توصیف وضع موجود، به توصیف و تحلیل انتقادی قوانین و مقررات مرتبط با موضوع احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت، به شرح ذیل می‌پردازیم.

قانون اساسی به‌عنوان منبع اصلی قوانین، به صراحت حکمی در خصوص لزوم احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت ندارد. صرفاً بر اساس اصل ۵۳ قانون اساسی [۳]، از قیود پرداخت دولت، داشتن اعتبار مصوب در بودجه است و این امر، می‌تواند پس از تصویب قانون بودجه، منجر به شفاف شدن بدهی‌هایی از دولت شود که قابل پرداخت هستند. طبق اصل ۵۳، کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب، به‌موجب قانون انجام می‌گیرد. لذا پرداخت‌ها، باید در بودجه سالانه کشور، دارای اعتبار مصوب باشند. از آنجا که یک بودجه سالانه کشور داریم (اصل وحدت بودجه)، می‌توان این حکم قانون اساسی را مرتبط با ایجاد شفافیت در بدهی دولت دانست.

طبق ماده ۲۰ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱، در مورد طرح‌های عمرانی که مدت اجرای آنها از یک‌سال مالی تجاوز می‌کند اعتبار مورد نیاز تا پایان کار به تفکیک سالانه در بودجه اولین سالی که طرح مزبور در آن منظور می‌شود، تعیین و همراه با بودجه کل کشور به تصویب می‌رسد و دستگاه اجرایی مجاز به تأمین اعتبار<sup>۱</sup> و تعهد درباره کلیه مبلغ طرح با رعایت اعتبارات سالانه تفکیک‌شده است. در نتیجه، اعتبارات ناظر بر فعالیت‌های فراتر از یکسال، به‌صورت شفاف، باید در بودجه درج شوند و ایجاد دین یا تعهد برای دولت، با رعایت اعتبارات مصوب، مجاز است. همچنین طبق صدر ماده ۲۸ قانون مزبور، «تعهد<sup>۲</sup> و پرداخت هر گونه وجهی برای اجرای طرح‌های عمرانی با توجه به ماده ۲۱ این قانون، بر اساس قانون محاسبات عمومی<sup>۳</sup> و قانون بودجه کل کشور صورت خواهد گرفت». بر اساس ماده ۴۴ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ (و ماده ۵۲ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶)، تأمین اعتبار دومین مرحله از مراحل پرداخت هزینه است که طبق ماده ۴۵ قانون ۱۳۴۹،<sup>۴</sup> مسئولیت آن برعهده ذی‌حساب بوده است.

۱. ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹: تأمین اعتبار عبارت است از تخصیص تمام یا قسمتی از اعتبار برای هزینه معین.  
ماده ۱۸ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶: تأمین اعتبار عبارت است از اختصاص دادن تمام یا قسمتی از اعتبار مصوب برای هزینه معین.  
۲. بر اساس ماده ۱۴ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹، «تعهد عبارت است از الزاماتی بر ذمه دولت ناشی از:  
الف - تحویل کالا یا انجام دادن خدمت  
ب - اجرای قراردادهایی که با رعایت قوانین و مقررات منعقد می‌شود  
ج - احکام صادر شده از مراجع قانونی و ذی‌صلاحیت  
د - پیوستن به قراردادهای بین‌المللی و عضویت در سازمانها یا مجامع بین‌المللی با اجازه قانون»  
۳. منظور، قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ بوده است که این قانون، بر اساس ماده ۱۴۰ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، لغو صریح شده است؛ لذا قانون مصوب ۱۳۶۶ جایگزین قانون مصوب ۱۳۴۹ شده است و در حال حاضر، باید قانون مصوب ۱۳۶۶ ملاک باشد.  
۴. در حال حاضر، طبق ماده ۵۲ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، «مسئولیت تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات به‌عهده ذی‌حساب می‌باشد.  
تبصره ۱ - اختیارات و مسئولیت‌های موضوع این ماده حسب مورد مستقیماً و بدون واسطه از طرف مقامات فوق به سایر مقامات دستگاه مربوطه کلاً یا بعضاً قابل تفویض خواهد بود اما در هیچ مورد تفویض اختیار و مسئولیت سلب اختیار و مسئولیت از تفویض‌کننده نخواهد کرد.»

ذیل ماده ۲۸ قانون برنامه و بودجه کشور، ضمانت اجرای عدم رعایت این قانون (به‌خصوص ماده ۲۸) را به این شرح بیان کرده است: «متخلفین از حکم این ماده، همچنین اشخاصی که در اجرای طرح‌های عمرانی بدون تأمین اعتبار، مبادرت به صدور دستور یا امضای سند یا قرارداد یا قول‌نامه و نظایر آن، که دینی بر ذمه دولت ایجاد کند بنمایند، مشمول مجازات مقرر در ماده ۸۵ قانون محاسبات عمومی<sup>۱</sup> خواهند بود». این حکم ناظر بر مسئولیت شخص خاطی است.

در خصوص وضعیت حقوقی تعهد و پرداخت مزبور، ماده ۸۸ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ مقرر می‌داشت:<sup>۲</sup> «در مواردی که بر اثر تعهد زائد بر اعتبار و یا عدم رعایت مقررات این قانون، خدمتی انجام شود و یا مالی به تصرف دولت درآید که رد عین آن میسر نبوده یا فروشنده از قبول آن امتناع داشته‌باشد، در صورتی که وجه آن پرداخت نشده باشد، ذینفع می‌تواند به دیوان محاسبات مراجعه نماید؛ در این صورت دیوان محاسبات می‌تواند با ذینفع توافق کند. این توافق قابل اجرا و غیر قابل اعتراض است و وجه مورد توافق در حدود اعتبارات موجود یا اعتبارات سال بعد وزارتخانه یا مؤسسه مربوط، قابل پرداخت است. در صورت عدم حصول توافق، خواهان می‌تواند در دادگاه‌های صلاحیت‌دار دادگستری طرح دعوی نماید. اقدامات فوق مانع تعقیب قانونی متخلف نخواهد بود.» بنابراین، فارغ از اختلاف نظر میان حقوق دانان در این خصوص،<sup>۳</sup> تکلیف دستگاه به رد عملی خلاف (یا معامله) است؛ مگر اینکه ذینفع، بطلان عمل را نپذیرد که تعهد دولت، طبق مفاد ماده ۹۲ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، اجرا می‌شود.

بر اساس بند (ب) ماده ۲۶ قانون دیوان محاسبات مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱ با اصلاحات بعدی،<sup>۴</sup> هیئت‌های مستشاری به «تعهد زائد بر اعتبار و یا عدم رعایت قوانین و مقررات مالی» نیز رسیدگی و انشا رأی می‌کنند. «تعهد زائد بر اعتبار» متشکل از دو مفهوم تعهد و اعتبار به شرح ذیل است:

۱ «ماده ۸۵- در صورتی که بر اثر گواهی خلاف واقع ذی‌حساب نسبت به تأمین اعتبار یا بر اثر اقدام یا دستور وزیر یا رئیس مؤسسه دولتی یا مقامات مجاز از طرف آنان، زائد بر اعتبار و یا برخلاف قانون، دینی بر ذمه دولت ایجاد شود ذی‌حساب یا اقدام‌کننده و یا دستوردهنده، حسب مورد به موجب رأی مرجع صالح به حبس تأدیبی از یک تا سه سال و به پرداخت جزای نقدی معادل میزان مورد تخلف محکوم خواهد شد.» مفاد حکم ماده ۸۵ مزبور در ماده ۹۲ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، با تغییرات جزئی به شرح ذیل، تکرار شده است: «در صورتی که بر اساس گواهی خلاف واقع ذی‌حساب نسبت به تأمین اعتبار و یا اقدام یا دستور وزیر یا رئیس مؤسسه دولتی یا مقامات مجاز از طرف آنها، زائد بر اعتبار مصوب و یا برخلاف قانون، وجهی پرداخت یا تعهدی علیه دولت امضاء شود، هر یک از این تخلفات در حکم تصرف غیر قانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب خواهد شد.» تصرف غیر قانونی در وجوه و اموال دولتی، موضوع ماده ۵۹۸ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ است.

۲. در حال حاضر، بر اساس ماده ۹۲ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶: «در مواردی که بر اثر تعهد زائد بر اعتبار یا عدم رعایت مقررات این قانون، خدمتی انجام شود یا مالی به تصرف دولت درآید، دستگاه اجرایی ذی‌ربط مکلف به رد معامله مربوط می‌باشد؛ و در صورتی که رد عین آن میسر نبوده و یا فروشنده از قبول امتناع داشته‌باشد و همچنین در مورد خدمات انجام‌شده، مکلف به قبول وجه مورد معامله در حدود اعتبارات موجود یا اعتبارات سال بعد دستگاه اجرایی مربوط، قابل پرداخت است و اقدامات فوق مانع تعقیب قانونی متخلف نخواهد بود.»

۳. ر.ک.: رستمی، ولی، حقوق قراردادهای اداری، تهران: دادگستر، ۱۴۰۱، صص ۱۱۱-۱۱۲.

۴. ماده ۲۳- (اصلاحی ۱۳۷۰/۰۵/۲۰) هیئت‌های مستشاری علاوه بر موارد مذکور در این قانون به موارد زیر نیز رسیدگی و انشاء رأی می‌نمایند: الف - عدم ارائه صورت‌های مالی، حساب درآمد و هزینه، دفاتر قانونی و صورت‌حساب کسری و یا اسناد و مدارک در موعد مقرر به دیوان محاسبات کشور.

ب - تعهد زائد بر اعتبار و یا عدم رعایت قوانین و مقررات مالی .

ج - عدم واریز به موقع درآمد و سایر منابع تأمین اعتبار منظور در بودجه عمومی به حساب مربوط و همچنین عدم واریز وجوهی که به عنوان سپرده یا وجه الضمان و یا وثیقه و یا نظائر آنها دریافت می‌گردد .

د - عدم پرداخت به موقع تعهدات دولت که موجب ضرر و زیان به بیت‌المال می‌گردد .

ه - سوء استفاده، غفلت و تسامح در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی و یا هر خرج یا تصمیم نادرست که باعث اتلاف یا تضییع بیت‌المال شود.

و - پرونده‌های کسری ابواب جمع‌ی مسئولین مربوط .

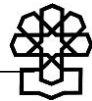
ز - ایجاد موانع و محظورات غیر قابل توجیه از ناحیه مسئولین ذی‌ربط دستگاه‌ها در قبال ممیزین و یا حسابرس‌ها و سایر کارشناسان دیوان محاسبات کشور در جهت انجام وظایف آنان .

ح - پرداخت و دریافت‌هایی که خلاف قوانین موجود به دستور کتبی مقامات مسئول صورت گیرد .

ط - تأیید و یا صدور رأی نسبت به گزارشات حسابرسان داخلی و خارجی شرکت‌ها و مؤسسات و سازمان‌های مربوطه .

ی - رسیدگی و صدور رأی نسبت به گزارش‌های حسابرسی و گواهی حساب‌های صادره توسط دیوان محاسبات کشور.

تبصره ۱- (اصلاحی ۱۳۷۰/۰۵/۲۰) هیئت‌ها در صورت احراز وقوع تخلف ضمن صدور رأی نسبت به ضرر و زیان وارده متخلفین را حسب مورد به مجازات‌های اداری ذیل محکوم می‌نمایند:



بر اساس ماده ۱۹ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس با اصلاحات بعدی آن، تعهد عبارت است از  
«ایجاد دین بر ذمه دولت ناشی از:

الف - تحویل کالا یا انجام دادن خدمت.

ب - اجرای قراردادهایی که با رعایت مقررات منعقد شده باشد.

ج - احکام صادر شده از مراجع قانونی و ذیصلاح.

د - پیوستن به قراردادهای بین‌المللی و عضویت در سازمان‌ها یا مجامع بین‌المللی با اجازه قانون.»

و بر اساس ماده ۷ قانون محاسبات عمومی کشور، «اعتبار عبارت از مبلغی است که برای مصرف یا مصارف معین به‌منظور نیل به اهداف و اجرای برنامه‌های دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.»

تعهد زائد بر اعتبار (نه زائد بر تخصیص)، در قوانین مزبور، جرم‌انگاری و تخلف‌انگاری شده‌اند. بنابراین، در صورتی که میان اعتبار و منابع تخصیص‌یافته، به‌دلیل کسری بودجه، تفاوتی ایجاد شود، مقامات اجرایی با ایجاد تعهد مربوطه، تخلف مالی مرتکب نشده و مسئولیتی متوجه آنها در دیوان محاسبات نیست. به‌عنوان مثال، از آنجایی که دستگاه‌های اجرایی بر اساس اعتبار پیش‌بینی شده در بودجه با سازمان برنامه مبادله موافقتنامه می‌کنند و در نتیجه مجازند تا سقف این مبلغ، قراردادهای پیمانکاری خود را منعقد کنند. لذا با عدم تخصیص صد درصدی اعتبارات مربوط به یک طرح در پیوست شماره یک بودجه، پرداختی به پیمانکار، کمتر از تعهد و دین دولت است و دولت به پیمانکاران بخش خصوصی، بدهکار می‌شود. متوسط پنج‌ساله تحقق اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از سال ۱۳۹۲ تا سال ۱۳۹۶ در حدود ۶۰ درصد مقدار مصوب بوده است. لذا پیشنهاد می‌شود ارقام مربوط به اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به‌صورت واقعی در بودجه قرار داده شوند تا از افزایش بدهی‌های دولت از این مجرا جلوگیری شود.<sup>۱</sup>

به‌علاوه، در ماده ۵۹۸ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵،<sup>۲</sup> مجازات مصرف اموال و وجوه دولتی مازاد بر اعتبار، تعیین شده است. مجرم، علاوه بر جبران خسارات وارده و پرداخت

الف - توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی.

ب - کسر حقوق و مزایا حداکثر یک سوم از یک ماه تا یک سال.

ج - انفصال موقت از یک ماه تا یک سال.

د - اخراج از محل خدمت.

هـ - انفصال دائم از خدمات دولتی.

این هیئت‌ها در صورت احراز وقوع جرم و یا تخلف از ناحیه مسئول یا مسئولین ضمن اعلام رأی پرونده را جهت صدور حکم مقتضی به مراجع صالحه ارسال خواهند داشت.

تبصره ۲ - (الحاقی ۱۳۷۰/۰۵/۲۰) هیئت‌ها در صورت احراز وقوع جرم ضمن اعلام رأی نسبت به ضرر و زیان وارده، پرونده را از طریق دادسرای دیوان محاسبات کشور برای تعقیب به مراجع قضایی ارسال خواهد داشت.

تبصره ۳ - (الحاقی ۱۳۷۰/۰۵/۲۰) آرای هیئت‌های مستشاری در موارد بندهای «الف» و «ب» و «ج» تبصره ۱ این ماده قطعی و لازم‌الاجرا است و در مورد بندهای «د» و «ه» در مدت بیست روز از تاریخ ابلاغ در هیأتی مرکب از سه نفر از مستشاران که در پرونده مطروحه سابقه رأی نداشت باشند با تعیین رئیس دیوان محاسبات کشور قابل تجدید نظر می‌باشد.

۱. گزارش مسلسل ۱۶۳۱۳، ص ۲۱.

۲. ماده ۵۹۸ - هر یک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها یا شوراهای و شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و پاندهای انقلابی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و دیوان محاسبات و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و پادارندگان پایه قضایی و به طور کلی اعضا و کارکنان قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیر رسمی، وجوه نقدی یا مطالبات یا حوالجات یا سهام و سایر اسناد و اوراق بهادار یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر یا اشخاصی که بر حسب وظیفه به آنها سپرده شده است را مورد استفاده غیر مجاز قرار دهد بدون آن که قصد تملک آنها را به نفع خود یا دیگری داشته باشد، متصرف غیر قانونی محسوب و علاوه بر جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل به شلاق تا (۷۴) ضربه محکوم می‌شود و در صورتی که منتفع شده باشد علاوه بر مجازات مذکور به جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی محکوم خواهد شد.

و همچنین است در صورتی که به علت اهمال یا تفریط موجب تضییع اموال و وجوه دولتی گردد و یا آن را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا در غیر مورد معین یا زائد بر اعتبار، مصرف نموده باشد.

اجرت‌المثل، به شلاق تا (۷۴) ضربه محکوم می‌شود؛ و در صورتی که منتفع شده باشد، علاوه بر مجازات مذکور به جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی محکوم خواهد شد. به نظر می‌رسد مجازات مزبور، بازدارندگی لازم را دارد.

اجرای قوانین متعددی منجر به ایجاد بدهی برای دولت می‌شود و نیز تخلف از اجرای برخی قوانین، منجر به ایجاد دین برای دولت می‌شود. لازم است جهت ایجاد شفافیت در بدهی و تعهدات دولت، گزارش اجرای صحیح یا ناصواب این قوانین، به نهاد متمرکز مسئول این امر<sup>۱</sup> (در حال حاضر، مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی) داده شود. به‌عنوان نمونه،<sup>۲</sup> به سه مورد از این قوانین به شرح ذیل اشاره می‌شود:

۱. طبق ماده ۶۲ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، «۱- وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی در صورتی می‌توانند برای خدمات و کالاهای وارداتی مورد نیاز خود اقدام به افتتاح اعتبار اسنادی نمایند که معادل کل مبلغ آن و حقوق و عوارض گمرکی و سود بازرگانی و سایر هزینه‌های ذیربط، اعتبار تأمین کرده باشند».

۲. در مورد آن قسمت از کالاها و خدمات موضوع این ماده که به‌موجب قراردادهای منعقد شده بهای آنها باید تدریجاً و یا به‌طور یکجا در سال‌های بعد به فروشنده پرداخت شود افتتاح اعتبار اسنادی توسط بانک مرکزی ایران، بدون پیش دریافت بهای کالاها و خدمات مزبور، با تعهد وزارت برنامه و بودجه مشعر بر پیش‌بینی اعتبار لازم در بودجه سال‌های مربوط مجاز خواهد بود.

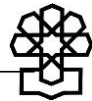
۳. آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل مبالغی که از بابت افتتاح اعتبار اسنادی قبل از حصول تعهد به‌عنوان پیش پرداخت قابل تأدیه می‌باشد از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت برنامه و بودجه و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.» اجازه مقرر در بند ۲ ماده مزبور، به‌جهت عدم انجام تعهد سازمان برنامه و بودجه،<sup>۳</sup> منجر به ایجاد بدهی برای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی می‌شود. توضیح اینکه، هر چند که در تبصره ۳ ماده ۲ آیین‌نامه افتتاح اعتبار اسنادی موضوع ماده ۶۲ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۸ هیئت وزیران با اصلاحات بعدی آن، مقرر شده است که «متعهد اصلی بازپرداخت مطالبات بانک از این بابت دستگاه متقاضی خواهد بود و تعهد و تضمین وزارت برنامه و بودجه رافع مسئولیت دستگاه متقاضی در بازپرداخت این مطالبات نیست»، به‌جهت عدم ایفای تعهد توسط دستگاه متقاضی، به‌جهت تضمین توسط سازمان برنامه و بودجه، بر اساس قواعد عمومی عقد ضمانت، ذمه و دین متقاضی به دولت منتقل می‌شود.

۱. طبق ماده ۳۶ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ (اصلاحی ۱۳۹۹)، «در اجرای بند (الف) ماده (۱) قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۹۱ و ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در قالب ایجاد خط اعتباری مستقل از طریق بانک عامل، تسهیلات لازم را برای خرید گندم و محصولات اساسی و استراتژیک کشاورزی تولید داخلی به میزان اعتباری که شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی تعیین می‌کند، قبل از شروع فصل برداشت در اختیار مباشران

۱. گزارش مسلسل ۱۸۸۵۴، ص ۱.

۲. در گزارش مسلسل ۱۶۷۲۸، صفحات ۱۴ تا ۲۹، مجاری ایجاد بدهی دولت به اشخاص مختلف، تبیین شده است.

۳. گزارش مسلسل ۱۶۷۲۸ ص ۱۴.



و کارگزاران (خریداران بخش‌های خصوصی و تعاونی) معرفی شده توسط وزارت جهاد کشاورزی قرار دهد. مباشران و کارگزاران موظفند تسهیلات مذکور را در موعد مقرر بازپرداخت کنند.» تکلیف مقرر برای بانک مرکزی، منجر به ایجاد بدهی برای دولت می‌شود.<sup>۱</sup>

۲. ماده ۶ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴،<sup>۲</sup> حکم به تبدیل بدهی شرکت‌های دولتی به‌عنوان بدهی دولت، با لحاظ شرایط و قیودی داده است. این امر، یکی از مجاری ایجاد بدهی دولت است<sup>۳</sup> که از حیث حقوقی (تحمیل بدهی شرکت دولتی (به‌عنوان یک شخص حقوقی مستقل از دولت) به دولت) و قواعد مالکیت مشروع، محل تأمل است.

از آنجا که در اغلب مواردی که حسن یا سوء اجرای قوانین، منجر به ایجاد بدهی برای دولت می‌شود، الزام قانونی برای ارائه گزارش وجود ندارد، آمار و اطلاعات شایسته و متمرکزی در این خصوص وجود ندارد. حکم مقرر در ماده ۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴، هر چند لازم است، اما کافی به نظر نمی‌رسد؛ زیرا اولاً، صرفاً منحصر در دولت به‌معنای قوه مجریه است و در خصوص سایر قوا و نهادهای مستقل مندرج در قانون اساسی، حکمی مقرر نکرده است. ثانیاً، مشروعیت و نحوه مواجهه با منشأ ایجاد دین را مشخص نکرده است؛ با این توضیح که اگر منشأ ایجاد دین، حکم قانون باشد، باید در آن قانون بازنگری شود و اگر ناشی از تخلف در اجرای قانون باشد، باید ضمانت اجرای متناسب و بازدارنده‌ای تعیین شود. ثالثاً، حکم ماده ۱ مزبور، فاقد ضمانت اجرای متناسب و بازدارنده است.

ماده ۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴، مقرر می‌دارد که دولت موظف است: «الف- ظرف مدت شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، «جدول بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی» را در سه طبقه به شرح زیر تهیه و به کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه کند:

طبقه اول: مطالبات و بدهی‌های اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی به تفکیک اشخاص.

طبقه دوم: مطالبات و بدهی‌های نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به تفکیک مؤسسه.

طبقه سوم: مطالبات و بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به تفکیک بانک‌ها.

ب- جدول مزبور باید هر سه ماه یک‌بار به‌روزرسانی شده، به کمیسیون‌های مذکور ارائه شود.

پ - دولت موظف است از سال ۱۳۹۴ به‌بعد، همزمان با ارائه لایحه بودجه، جدول بدهی‌ها و مطالبات قطعی شده و تعهدات دولت به اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و تعهدات آنها به دولت را که به تأیید سازمان حسابرسی کشور رسیده است، به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.»

۱. گزارش مسلسل ۱۶۷۲۸، صص ۱۴-۱۵.

۲. ماده ۶ - مواردی که بدهی‌های شرکت‌های دولتی با تأیید سازمان حسابرسی، ناشی از تکالیف قانونی بوده است و بر اساس حکم قانونی، دولت مجاز به تضمین بازپرداخت آنها شده است و همچنین بدهی شرکت‌های مادر تخصصی ناشی از تعهدات دریافت تسهیلات برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری که بعداً سهام آنها یا به شکل دارایی در چارچوب مقررات قانونی مربوط واگذار شده لکن تعهدات مذکور به شرکت جدیدالتأسیس منتقل نگردیده است و سهام آنها با رعایت مقررات قانونی مربوط واگذار شده است، با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیأت وزیران به بدهی دولت منتقل می‌شود و طبق ماده ( ۱ ) این قانون و با از محل اعتبارات مصوب مربوط در قوانین بودجه سنواتی مورد تسویه قرار می‌گیرد.

سرمایه دولت در شرکت‌های مادر تخصصی مربوط، معادل مبالغ بدهی‌های انتقال یافته موضوع این ماده به دولت، افزایش می‌یابد. گزارش اجرای این ماده هر شش ماه یکبار توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور ارسال می‌شود.

۳. گزارش مسلسل ۱۶۷۲۸، صص ۱۵-۱۶.

با این وجود، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ چنین جدولی ارائه نشد.

در تبصره ماده ۱ قانون مزبور مقرر شد:

«به منظور اجرای احکام مذکور در بندهای (ب) و (پ) این ماده، از ابتدای سال ۱۳۹۵ واحد جداگانه‌ای در وزارت امور اقتصادی و دارایی ایجاد می‌شود. این واحد موظف است خلاصه مطالبات، بدهی‌ها و تعهدات دولت را احصاء و ثبت کند و علاوه بر گزارش‌های فصلی، گزارش‌های سالانه جهت ارائه به رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی تهیه نماید. گزارش‌های سالانه باید به تأیید سازمان حسابرسی کشور برسد.»

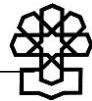
در پایان سال ۱۳۹۵ نسبت کل بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی، بالغ بر ۵۰ درصد بوده است؛ مقدار بالای این نسبت در کنار سهم قابل توجه سایر بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی (غیر از اوراق که صرفاً حدود ۷ درصد از این بدهی‌ها در قالب اوراق مالی بوده است)، لزوم توجه بیشتر به بدهی‌های غیراوراقی را در کنار کنترل انتشار اوراق نشان می‌داد. این نحوه ایجاد بدهی (بدهی غیر از اوراق)، به دلیل شفاف نبودن و خارج از بودجه بودن، تحت نظارت کمتری بوده و امنیت اقتصادی را مخدوش کرده و امکان مدیریت بدهی دولت را با مخاطره مواجه می‌کند.<sup>۱</sup>

در بند (ت) ماده ۸ قانون برنامه ششم مصوب اسفندماه سال ۱۳۹۵،<sup>۲</sup> دولت موظف شد که شاخص نسبت بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی را در سطح حداکثر چهل درصد حفظ کند. ماده ۱۲ برنامه هفتم مصوب مجلس مقرر داشته است که «در اجرای بند (۳) سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم و به منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود:

۱. گزارش مسلسل ۱۵۷۰۴ صص ۱ و ۹.

۲. ت- ساماندهی بدهی‌های دولت از طریق:

۱- حفظ شاخص نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی (G.D.P) در سطح حداکثر چهل درصد (۴۰٪)  
 ۲- ساماندهی اصل بدهی‌ها از طریق تمدید و تسویه سود مربوطه از طریق درج در بودجه عمومی  
 ۳- حذف تدریجی اوراق تسویه خزانه و استفاده از اوراق بدهی با تصویب مجلس شورای اسلامی  
 ۴- تأدیه بدهی دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی از طریق بازارهای کوتاه‌مدت و تأدیه بدهی دولت به نظام بانکی و نهادهای عمومی و غیردولتی از طریق ابزارهای بدهی میان‌مدت و بلندمدت  
 تبصره- افزایش شاخص نسبت بدهی تا چهل و پنج درصد (۴۵٪) با تشخیص وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید هیأت وزیران امکان‌پذیر است. در شرایط اضطراری دولت می‌تواند با تصویب مجلس شورای اسلامی شاخص نسبت بدهی را برای مدت محدود تا پنجاه درصد (۵۰٪) افزایش دهد و متعاقب رفع شرایط اضطراری در بازه زمانی حداکثر سه‌ساله از طریق تسویه بدهی‌ها، شاخص نسبت بدهی را به چهل درصد (۴۰٪) برساند.



### جدول اهداف کمی سنجه‌های عملکردی اصلاح ساختار بودجه

هدف کمی در پایان برنامه	واحد متعارف	سنجه عملکردی
۲۵	درصد	نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به بودجه عمومی
۴۰	درصد	نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی با احتساب بدهی آنها به صندوق توسعه ملی به تولید ناخالص داخلی

وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است گزارش نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی با احتساب بدهی آنها به صندوق توسعه ملی به تولید ناخالص داخلی را ماهانه به مجلس ارسال نماید.<sup>۱</sup> این هدف‌گذاری (تکرار هدف کمی ۴۰ درصد) نشان می‌دهد که وضعیت بدهی دولت، در طول سال‌های برنامه ششم، بهتر نشده است.

کسری بودجه در سال‌های مختلف منجر به عدم ایفای تعهدات دولت شده و در نتیجه، به شکل بدهی غیر سیال<sup>۱</sup> در ترازنامه بانک‌ها، بانک مرکزی، پیمانکاران بخش غیردولتی و صندوق‌های بازنشستگی ظاهر می‌شود. تنها ۱۰ درصد از بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به صورت اوراق بهادار بوده است.<sup>۲</sup> این نحوه ایجاد بدهی، به دلیل شفاف نبودن، امنیت اقتصادی را مخدوش کرده و امکان مدیریت بدهی دولت را با مخاطره مواجه می‌کند. لذا باید جهت تأمین مالی شفاف بدهی واقعی دولت، اوراق بدهی را منتشر کرد.<sup>۳</sup> در عین حال، از مهم‌ترین عدم شفافیت‌ها درج عدد ۱ در برخی ردیف‌های مربوط به اوراق مالی است. به عنوان نمونه، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقابل ردیف «انتشار اوراق مالی برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۸» در جدول ۵ (ردیف ۳۱۰۱۰۷)، عدد ۱ درج شده بود.<sup>۴</sup> همین اشکال در ردیف شماره ۳۱۰۱۰۷ جدول ۵ لایحه بودجه ۱۴۰۱ نیز وجود داشت.

### بخش دوم - سازوکارهای احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت

این بخش مشتمل است بر راهکارهایی در جهت احصا و شفاف‌سازی بدهی و تعهدات دولت به شرح ذیل:

#### الف - گزارش بدهی

در ادبیات مدیریت هزینه‌های عمومی، گزارش بدهی، یکی از زیرساخت‌های فنی است که به عنوان بخشی از چرخه مدیریت هزینه‌های عمومی شناخته می‌شود. نظام گزارش بدهی باید به گونه‌ای طراحی شده باشد که نیاز کاربران گوناگون (قوه مقننه، عموم مردم، مدیران بودجه، سیاست‌گذاران و سایر اشخاص مرتبط) را برآورده سازد.<sup>[۲]</sup> یکی از نیازهای سیاست‌گذاران، آگاهی از میزان و کیفیت بدهی‌های دولت است. در نتیجه تمامی اشخاص و مقاماتی که اجازه خلق تعهد و بدهی برای دولت را دارند باید گزارش عملکرد خود را ارائه کنند.

۱. بدهی‌ای است که خارج از سازوکار انتشار اوراق مالی، به سرجمع بدهی دولت اضافه می‌شود (بند ۲۰ ماده ۱ لایحه «مدیریت بدهی‌های عمومی»).

۲. گزارش مسلسل ۱۶۲۱۲ ص ۱۹.

۳. گزارش مسلسل ۱۶۷۲۸ ص ۲.

۴. گزارش مسلسل ۱۶۳۱۳ ص ۱۷؛ گزارش مسلسل ۱۶۳۲۱ ص ۶.

این مسئله در لایحه مدیریت بدهی‌های دولت و مصوبه کمیته کمیسیون اقتصادی (از این پس، به اختصار «مصوبه کمیته»)<sup>۱</sup> به شرح ذیل دیده شده است:

تهیه گزارش تحلیل پایداری بدهی‌های عمومی به‌طور سالانه موضوع‌بند (۵) ماده (۸) لایحه، ارزیابی و گزارش‌دهی وضعیت بدهی‌های بخش عمومی<sup>۲</sup> مندرج در بند (۸) ماده (۸) لایحه، گزارش برنامه سیاست‌های پولی، برنامه اجرایی عملیات بازار باز، گزارش پیشبرد برنامه اجرایی عملیات بازار باز به‌صورت فصلی، گزارش وضعیت بدهی‌ها و تعهدات ارزی کشور و چشم‌انداز آن موضوع ماده (۱۳) مصوبه کمیته، گزارش چهارچوب میان‌مدت منابع و مصارف دولت (ام‌تی اف‌اف) به‌همراه وضعیت منابع و مصارف دولت و برآوردی از روند آن در افق یک‌ساله آتی، ارائه گزارش عملکرد و پیش‌بینی یک‌ساله کسری یا مازاد موجودی نقدی دولت به‌صورت سالانه، گزارش عملکرد نظام ثبت، پایش (کنترل) تعهدات و تضمین‌های صادره به نفع دولت یا شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۱۴) مصوبه کمیته، گزارش بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی در سه طبقه شامل اقلام مهم و عمده<sup>۳</sup> مندرج در ماده (۲۷) مصوبه کمیته، الزام وزارت اقتصاد به ارائه گزارش تأیید شده بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی به‌همراه گزارش تحلیل پایداری بدهی و نسبت بدهی تا پایان سال قبل، مندرج در ماده (۲۸) مصوبه کمیته، و ارائه گزارش اهم فعالیت‌های مدیریت بدهی در سال گذشته به شورای عالی موضوع ماده (۳۰) مصوبه کمیته.

الزام مرکز ملی مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت (از این پس، به اختصار «مرکز») به تهیه گزارش تحلیل پایداری بدهی‌های عمومی به‌طور سالانه بر مبنای اطلاعات ارائه‌شده توسط سازمان برنامه و بودجه و انتشار عمومی در قالب جداول پیوست بودجه سنواتی به‌موجب بند (۵) ماده (۸) مصوبه کمیته که در مقام احصاء وظایف و اختیارات مرکز است، یکی از مهم‌ترین مفادی است که در این مصوبه گنجانده شده است.

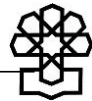
همچنین بر اساس ماده (۳۰) لایحه مزبور، مرکز موظف است تا پایان شهریور ماه هر سال، گزارش اهم فعالیت‌های مدیریت بدهی در سال گذشته را به شورای عالی ارائه کند. این گزارشات مشتمل است بر: تحلیل وضعیت انواع بدهی‌های تعهدات عمومی (صریح، ضمنی، قطعی و احتمالی) و تضمین‌های صادره به تفکیک دولت، شرکت‌های دولتی و بخش عمومی غیردولتی و کل بخش عمومی، گزارش فهرستی از تمام تضمین‌های صادره توسط دولت و سایر بدهی‌های احتمالی به‌همراه گزارشی از احتمال حال شدن آنها، ارزیابی آثار مالی بدهی‌های حاصل از مصوبه‌های قانونی و بودجه‌ای، گزارش عملیات فرابودجه‌ای دولت که منتهی به ایجاد تعهد و بدهی می‌گردد.

اهمیت این گزارشات از آنجایی است که موجب اشراف نظام تصمیم‌گیری در حوزه مدیریت بدهی‌ها و تعهدات عمومی بر گلوگاه‌های خلق بدهی و تعهد می‌شود و بستر را برای ارائه راهکارهایی مبتنی بر واقعیت فراهم می‌کند. برای نمونه،

۱. لایحه مزبور که به کمیسیون اقتصادی ارجاع شده است، در کمیته آن کمیسیون مورد بررسی و تصمیم‌گیری قرار گرفته است (ر.ک.: گزارش مسلسل ۱۹۰۷۳). بر اساس ماده ۵۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، «هریک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس موظف است از میان اعضای خود کمیته و یا کمیته‌های فرعی متناسب با موضوعات مربوط تشکیل دهد. کمیته‌های فرعی دارای یک رئیس، یک نایب‌رئیس و یک دبیر خواهند بود که توسط اعضای همان کمیته انتخاب می‌گردند. مصوبات کمیته‌های فرعی بعد از تصویب در کمیسیون رسمیت خواهد داشت».

۲. در بند ۱ ماده ۱ لایحه، بخش عمومی تعریف شده است. در عین حال، در بند ۱۶ همان ماده بدهی دولت، این‌گونه تعریف مقرر شده است که «بدهی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی (ناشی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که اعتبارات آنها از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود)، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (ناشی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که اعتبارات آنها از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود) و سایر بدهی‌هایی که به موجب قوانین و مقررات عهده دولت ایجاد و مربوط به دستگاه اجرایی خاصی نباشد».

۳. منظور از اقلام مهم و عمده، به صورت شفاف در لایحه مزبور، مشخص نیست.



ارائه گزارش مهم فعالیت‌های مدیریت بدهی سال گذشته به شورای عالی، موضوع ماده (۳۰) مصوبه کمیته، در شناخت مبادی خلق تعهدات و بدهی‌ها، نحوه مدیریت آن‌ها و تأمل در خصوص ایجاد سازوکاری حقوقی برای جلوگیری از شکل‌گیری مجدد چنین مواردی، یاری‌رسان خواهد بود. این نوع گزارشات به نوبه خود، در بلندمدت، بر کاهش تعهدات و بدهی‌های دولت مؤثر خواهد بود.

در این مصوبه، عمده الزامات قانونی مبنی بر ارائه گزارش، در خصوص بدهی‌های دولت است و از این نظر، باید به مصوبه این ایراد را وارد دانست که از ارائه گزارش در خصوص انواع تعهدات دولت، گلوگاه‌های شکل‌گیری آن و مواردی از این قبیل، غافل بوده است. در مصوبه کمیته تنها در سه مورد، یعنی در خصوص: «وضعیت بدهی‌ها و تعهدات ارزی کشور و چشم‌انداز آن با در نظر گرفتن چرخه منابع و مصارف ارزی آتی کشور در بازه شش‌ماهه، موضوع‌بند (۴) ماده (۱۳)»، «گزارش عملکرد نظام ثبت، و پایش (کنترل) و پایش تعهدات و تضمین‌های صادره به نفع دولت یا شرکت‌های دولتی متضمن رعایت سقف تعیین‌شده در ماده (۷) این قانون به صورت فصلی پانزده روز بعد از پایان هر فصل، موضوع‌بند (۳) ماده ۱۴»<sup>۱</sup> و «تحلیل وضعیت انواع تعهدات عمومی (صریح، ضمنی، قطعی و احتمالی) و تضمین‌های صادره به تفکیک دولت، شرکت‌های دولتی و بخش عمومی غیردولتی و کل بخش عمومی، موضوع‌بند (۲) ماده ۳۰»<sup>۲</sup>، شاهد گزارش در خصوص تعهدات هستیم. برای نمونه، در خصوص تعهدات شاهد الزام قانونی مبنی بر گزارش شناسایی مسیرهای خلق تعهدات، تدوین راهبرد میان‌مدت مدیریت تعهدات دولت<sup>۴</sup> نیستیم. این رویکرد، برخلاف اهداف وضع این قانون مندرج در بند ۳ ماده (۲) مصوبه است. بند مزبور در خصوص اهداف این قانون، اشعار می‌دارد: «مدیریت و نظارت مؤثر بر ایجاد تعهدات، بدهی‌ها و تسویه بدهی‌های عمومی.» بنابراین، اگر بپذیریم که مدیریت و نظارت مؤثر بر ایجاد تعهدات، در زمره وظایف و اهداف وضع این قانون و سازوکارهای موجود در آن است، اصلاح مصوبه مبتنی بر اینکه ضمن ارائه گزارش در خصوص بدهی‌ها، تعهدات را نیز در بر بگیرد، الزامی است. جهت اتقان این دیدگاه، بند ۷ ماده (۸) مصوبه، شناسایی مسیرهای خلق بدهی با بهره‌گیری از گزارش‌های نظام پایش (کنترل) تعهدات و ارائه احکام مربوط با هدف انسداد، کاهش یا ساماندهی مسیرهای مذکور در قوانین بودجه سنواتی و برنامه‌های توسعه و سایر قوانین و مقررات مربوط را در زمره وظایف و اختیارات مرکز می‌داند. اساساً لازم مدیریت بدهی‌ها، پایش دقیق تعهدات است.

گزارشات ارائه شده از سوی متولیان امر در خصوص مدیریت بدهی‌ها و تعهدات، در صورتی که انتشار عمومی یابد به جز در امور نظامی-امنیتی، به شفافیت کمک خواهد کرد. با این حال، لازمه برآورده‌سازی نیاز کاربران گوناگون، انتشار عمومی (و نه ارائه گزارش به دبیرخانه شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی) این اطلاعات است که به نظر می‌رسد انتشار برخی از این گزارشات منوط به تصویب شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی شده است. تدوین برنامه تأمین مالی سالانه و انتشار آن بعد از تصویب شورای عالی، که دو تفسیر از آن قابل برداشت است،<sup>۵</sup> یکی از این موارد است.

۱ گزارش مرکز به دبیرخانه شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی

۲ گزارش سازمان برنامه و بودجه برای اتخاذ تصمیم در شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی

۳ گزارش مرکز به شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی

۴ این درحالی است که این موارد در خصوص بدهی‌ها، دارای الزام قانونی در بند ۶ و ۷ ماده ۸ مصوبه کمیته است.

۵ تفسیر اول: انتشار برنامه تدوین‌شده بعد از تصویب انتشار در شورای عالی؛ تفسیر دوم: انتشار برنامه تدوین‌شده بعد از تصویب برنامه مدونه در شورای عالی

به‌موجب تبصره (۵) ماده (۹) مصوبه کمیته، کلیه تصمیمات متخذه در شورای عالی به‌جز مواردی که حسب اجماع اعضا، محرمانه تشخیص داده شود، به‌طریق مقتضی در اختیار عموم قرار می‌گیرد. این سؤال قابل طرح است که آیا شورای عالی این اختیار را دارد که برخی از امور از جمله انتشار گزارشات موضوع این مصوبه را محرمانه تشخیص دهد و در نتیجه، از انتشار عمومی آن ممانعت به عمل آورد یا خیر. به نظر می‌رسد بر اساس مبانی شفافیت که در مقدمه بیان شد، شورای عالی صرفاً در امور نظامی-امنیتی، اجازه جلوگیری از انتشار عمومی برنامه تأمین مالی سالانه را داشته‌باشد.

### ب- شناسایی مسیرهای خلق بدهی

شاید بتوان گفت که یکی از کارا و اثربخش‌ترین راه‌حل‌ها جهت مدیریت بهینه بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت، شناسایی مسیرهای خلق بدهی است. بند (۷) ماده (۸) مصوبه کمیته، شناسایی مسیرهای خلق بدهی با بهره‌گیری از گزارش‌های نظام پایش (کنترل) تعهدات و ارائه احکام مربوط با هدف انسداد، کاهش یا ساماندهی مسیرهای مذکور در قوانین بودجه سنواتی و برنامه‌های توسعه و سایر قوانین و مقررات مربوط را در زمره وظایف مرکز قرار داده است. لازمه شناسایی مسیرهای خلق بدهی، در واقع شناسایی مسیرهای خلق تعهدات است. در غیر این صورت، نظام مالی با چالش‌های جدی مواجه خواهد شد. ضابطه‌مند شدن اختیار اشخاص حقوقی‌ای که امکان خلق تعهدات از سوی ایشان وجود دارد، جهت بهبود نظام مالی راهگشا است.

### پ- الزام به ارسال کلیه اطلاعات و مستندات توسط دستگاه‌های اجرایی

لازمه احصای دقیق اطلاعات در خصوص بدهی‌ها و تعهدات دستگاه‌های اجرایی، درج حکمی مبنی بر الزام دستگاه‌های اجرایی به ارائه اطلاعات و مستندات مربوطه است. در صورتی که این دستگاه‌ها به‌واسطه حکم قانونی ملزم به ارائه مستندات نباشند، احصای دقیق و شفاف‌سازی این عرصه امری محال است. ماده (۱۰) مصوبه کمیته بیان می‌دارد: «دستگاه‌های اجرایی موضوع بند (۱) ماده (۱) این قانون مکلفند کلیه اطلاعات و مستندات که شورای عالی برای اتخاذ تصمیم به آن نیاز دارد را با اعلام وزارت و در چارچوب قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی -مصوب ۱۴۰۱- به دبیرخانه شورای عالی (مرکز) ارسال نمایند. متخلفین با رأی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به مجازات‌های زیر محکوم خواهند شد:

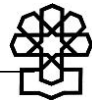
۱- اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی،

۲- توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی،

۳- کسر حقوق و مزایا تا حداکثر یک سوم از یک ماه تا سه ماه،

۴- انفصال موقت از سه ماه تا یک‌سال».

ارسال اطلاعات از دستگاه‌ها به مرکز باید با رعایت قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی باشد که طبق ماده ۴ آن، داده‌ها و اطلاعات ملی با لحاظ مسائل امنیتی و با رعایت محرمانگی اطلاعات اشخاص، در اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران است. طبق تبصره ماده مزبور، دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون موظفند امکان دسترسی و تبادل داده‌ها و اطلاعات ملی را صرفاً بر اساس سطوح دسترسی تعیین شده توسط کارگروه تعامل‌پذیر دولت الکترونیکی فراهم کنند.



نظر به دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون<sup>۱</sup> که رابطه عموم و خصوص من وجه با دستگاه‌های اجرایی موضوع بند (۱) ماده (۱) مصوبه کمیته<sup>۲</sup> دارد، در خصوص اشخاصی که مشمول قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی نیستند،<sup>۳</sup> محل تأمل است.

حال سؤال آن است که ضمانت اجرای مندرج در این ماده، تناسب و بازدارندگی لازم را دارد یا خیر. اگر چنین نباشد، شورای عالی نمی‌تواند به‌طور جامع و مانع، به اطلاعات و مدارک مورد نیاز خود دسترسی یابد. لذا بازبینی در این ماده جهت تأمین هرچه بیشتر شفافیت، الزامی است.

نکته دوم این است که نظر به تشکیل هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در داخل هر دستگاه اجرایی، احتمال شناسایی و صدور رأی علیه متخلفان، با توجه به فرهنگ سازمانی موجود در سازمان‌های اداری کشور، کاهش می‌یابد. بر اساس بند (ه) ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ (اصلاحی ۱۳۹۳)، «در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزراء و هم‌تراز آنان است که مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری هستند، سازمان گزارش را برای رسیدگی به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری ارسال و تا حصول نتیجه پیگیری می‌کند. در خصوص پرونده‌های مطروحه در رابطه با مقامات فوق، هیأت رسیدگی بدوی و تجدیدنظر مزبور با عضویت یک نفر از قضات منصوب رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود و خارج از نوبت طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری به موضوع رسیدگی می‌کند.

رئیس هیأت موظف است ضمن نظارت بر ثبت پرونده و تعیین اوقات رسیدگی، مراتب را به عضو قاضی و نماینده سازمان جهت حضور اعلام نماید.

تبصره - رسیدگی به تخلفات مقامات و کارکنان قوای قضائیه و مقننه، نیروهای مسلح، شورای نگهبان و دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری از شمول این بند مستثنی است.» با توجه به اینکه بر اساس این حکم قانونی، هیئت رسیدگی با ۴ نفر تشکیل می‌شود و رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز بر این امر اشعار دارد،<sup>۴</sup> تحصیل اکثریت اعضای هیئت با مشکل مواجه می‌شود.

۱. ماده ۱- اختصارات و اصطلاحات بکاررفته در این قانون در معانی مشروح ذیل است:  
الف - دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون: دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۰/۱۱ و ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ - بجز استثنائات آن - و دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی و سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی تبصره - شمول این ماده در خصوص نهادها، مؤسسات، تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، منوط به اذن ایشان است.

۲. ماده ۱- در این قانون، اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌روند:  
۱- بخش عمومی: سازمان‌ها، نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای زیر نظر مقام رهبری از جمله کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌های دولتی مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، دانشگاه‌های دولتی، مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی، کلیه سازمان‌ها، شرکتها، مؤسسات، دستگاه‌ها و واحدهایی که مشمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان صدا و سیما و جمهوری اسلامی ایران، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته باشند و یا از قوانین و مقررات بخش عمومی تبعیت کنند، صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با مدیریت بخش عمومی، شهرداری‌ها، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره)، قرارگاه‌های سازندگی، آستان‌های مقدسه و بقاع متبرکه، نیروهای مسلح و همچنین کلیه نهادها و شرکت‌های تابع آنها و هر شخصیت حقوقی که به نحوی از انجا عهده‌دار مصرف بخشی از اعتبارات قوانین بودجه سنواتی باشند.

۳. استثنائات ماده (۲۹) قانون برنامه ششم و نهادها، مؤسسات، تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری.

۴. دادنامه شماره ۵۷۵ مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، قابل مشاهده در:

### ت- تهیه و تصویب آیین‌نامه پاسخ‌گویی مالی

ماده (۱۱) مصوبه کمیته حکم به تهیه و تصویب نظام‌نامه پاسخ‌گویی مالی، به‌منظور افزایش سطح کارایی، پاسخ‌گویی و شفافیت در حوزه سیاستگذاری بخش عمومی داده است. هر چند می‌توان ادعا کرد که منظور از نظام‌نامه پاسخ‌گویی مالی، یک چارچوب مدون به‌منظور ارائه گزارش‌های لازم به عموم مردم در خصوص مدیریت بدهی‌های عمومی است، [۲] تصریح بر عنوان نظام‌نامه در این ماده از حیث مطابقت با اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، محل تأمل است؛ زیرا مراجع وضع مقررات دولتی و عناوین آنها باید به موارد مورد پذیرش در قانون اساسی، محدود شود. لذا پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، از آن تعبیر به آیین‌نامه شود تا در خصوص امکان نظارت رئیس مجلس بر آن خدشه‌ای وارد نشود.

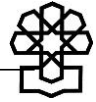
به‌علاوه، عنوان نظام‌نامه پاسخ‌گویی مالی و هدف مصرح در ماده مزبور، می‌تواند شامل موضوعات دیگری نیز باشد که در صورتی که ماهیت تقنینی داشته‌باشند (نظیر جرم‌انگاری و تعیین مجازات)، باید به تصویب مجلس برسند.

### ث- ارسال اطلاعات لازم شرط پرداخت و تسویه بدهی

مطابق با ماده (۲۴) مصوبه کمیته، پرداخت و تسویه بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به همه اشخاص بر اساس قوانین و مقررات مربوط، منوط به ارسال اطلاعات لازم به وزارت امور اقتصادی و دارایی بر اساس الزامات و تکالیف مقرر در ماده (۲۷) مصوبه است. این راهکار، نوعی تله‌گذاری است که در صورت عدم ارسال اطلاعات، بدهی قابل پرداخت نخواهد بود و ممکن است امور اجرایی آن دستگاه با اختلال مواجه شود. در عین حال، این حکم در خصوص طلبکاران که در عدم ارسال اطلاعات، نقشی نداشته‌اند، از حیث حقوقی و شرعی، محل تأمل است. به‌خصوص اینکه ممکن است دلیل عدم ارسال اطلاعات توسط دستگاه، تخلف آن دستگاه در ایجاد بدهی بوده باشد. همچنین، توجه مسئولیت اداری به دستگاه متخلف در ماده ۱۰ مصوبه، ناظر به ارسال اطلاعات اعلامی وزارت اقتصاد است و نه ناظر به اطلاعات مقرر در ماده ۲۷ مصوبه. لذا در خصوص دستگاه متخلف، تخلف‌انگاری نشده است.

### ج- الزام دستگاه‌ها به افشای بدهی و تعهد خود

در سازوکارهای شفاف‌سازی لازم است علاوه بر روش ایجاد شفافیت از بالا به پایین (موضوع مواد ۱۰ و ۲۷ مصوبه کمیته)، هر دستگاه و شخص حقوق عمومی مکلف به افشای بدهی و تعهد خود نزد مرکز شود (روش پایین به بالا) و برای این تکلیف، باید ضمانت اجرای متناسب و بازدارنده‌ای در خصوص بالاترین مقام دستگاه یا متخلفان، مقرر کرد. در این خصوص ذکر این نکته الزامی است که ارسال اطلاعات نادرست یا ناقص نیز، باید دارای ضمانت اجرای متناسب و بازدارنده باشد. این سازوکار می‌تواند خلأهای احتمالی در روش شفاف‌سازی از بالا به پایین را پوشش دهد.



## نتیجه گیری

«احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها» به‌نحوی که روشی برای اصلاح ساختار بودجه دولت باشد، یکی از موضوعاتی است که در سیاست‌های کلی برنامه هفتم، بدان تصریح شده است. در این گزارش، به‌منظور ارائه تصویری روشن از چارچوب حقوقی حاکم بر احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات دولت، ضمن توصیف و تحلیل انتقادی وضع حقوقی موجود در این خصوص، سازوکارهای مندرج در لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی را تبیین و به‌بوته نقد گذاشته‌است.

یافته‌ها حاکی از آن است که لایحه مزبور، ضمن اینکه سازوکارهای مترقی و راهگشایی در خصوص احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دارد، لکن خلأها و ایراداتی متوجه آن است که اصلاح و تکمیل آن ضرورت دارد. ارائه گزارش در خصوص انواع تعهدات دولت، گلوگاه‌های شکل‌گیری آن و مواردی از این قبیل، انتشار عمومی گزارش‌ها، شناسایی مسیرهای خلق تعهدات، ارتقای ضمانت اجرای الزام به ارسال کلیه اطلاعات و مستندات توسط دستگاه‌های اجرایی به‌لحاظ تناسب و بازدارندگی و الزام دستگاه‌ها به افشای بدهی و تعهد خود، همگی از جمله سازوکاری است که باید در لایحه پیش‌بینی و درج شوند.

## منابع و مأخذ

- [۱] عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۴)، فقه سیاسی، جلد هفتم، تهران، انتشارات امیر کبیر، چاپ اول.
- [۲] ملک‌افضلی اردکانی، محسن، آثار قاعده حفظ نظام، نشریه حکومت اسلامی، شماره چهارم، ۱۳۸۹، ص ۱۳۸.
- [۳] قانون اساسی.

### گزیده سیاستی

با وجود نقاط قوت لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی در خصوص شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت، خلأها و ایرادات آن نیازمند تکمیل و اصلاح است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir