

# چارچوب حقوقی حاکم بر مدیریت و تأدیه بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت





لله الحمد لله الرحمن الرحيم

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱/۲۴

شماره مسلسل: ۲۰۵۹۲

کد موضوعی: ۲۴۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

چارچوب حقوقی حاکم بر مدیریت و تأدیه بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت

نوع گزارش: طرح / لایحه  راهبردی  نظارتی

نام دفتر:

مطالعات حقوقی (گروه حقوق اقتصادی و مالیہ عمومی)

تهیه و تدوین:

محمد برزگر خسروی

ناظران علمی:

احمد حکیم‌جوادی، جلیل محبی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

گرافیک و صفحه آرا:

نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. اصلاح ساختار بودجه

۲. حقوق بودجه ریزی

۳. حقوق مالی



## فهرست مطالب

۶.....	چکیده.....
۷.....	خلاصه مدیریتی.....
۸.....	۱.مقدمه.....
۱۰.....	۲.بازنگری حقوقی در مجاری ایجاد بدهی و تعهد دولت (مجاری روا یا ناروا).....
۱۹.....	۳.کسری بودجه و ایجاد بدهی دولت.....
۲۱.....	۴.حدود صلاحیت مقامات در ایجاد بدهی و تعهد.....
۲۷.....	۵.تأدیه بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و ضرورت جامعیت بودجه از حیث ارقام هزینه‌ای.....
۲۸.....	۶.نتیجه‌گیری.....
۲۹.....	منابع و مأخذ.....

## فهرست جدول

۹.....	جدول ۱.اهداف کمی سنجه‌های عملکردی اصلاح ساختار بودجه.....
--------	---



## چارچوب حقوقی حاکم بر مدیریت و تأدیه بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت

### چکیده



طبق بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه هفتم، «احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها» از روش‌های «اصلاح ساختار بودجه دولت» است. این سؤال مطرح است که بایسته‌های حقوقی حاکم بر مدیریت و تأدیه بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت چیست؟ پاسخ به این سؤال، موضوع این گزارش است.

روش تحقیق این گزارش، کیفی (توصیفی - تحلیلی) و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای (قانون اساسی، اسناد بالادستی، قوانین و مقررات) است.

به نظر می‌رسد باید در اصلاح وضع موجود مدیریت و تأدیه بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت، پیشنهاد‌های مندرج در این گزارش مشتمل بر اقدامات تقنینی و نظارتی توسط مجلس شورای اسلامی و سایر مراجع قانونی، مورد توجه قرار گیرد.

## بیان / شرح مسئله

در بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه هفتم، «احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها» از روش‌های اصلاح ساختار بودجه دولت دانسته شده است. در این گزارش به چارچوب حقوقی حاکم بر مدیریت و تأدیه بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت می‌پردازیم. بدین منظور، به تحلیل انتقادی وضع حقوقی موجود در خصوص مدیریت و تأدیه بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت، می‌پردازیم.

## نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

یافته‌ها حاکی از آن است که دو عامل کلیدی ذیل موجب ایجاد بدهی دولت و عدم مدیریت صحیح بدهی دولت و تأدیه آن می‌شود:

۱. کسری بودجه که به جهت فاصله منابع محقق شده و منابع مصوب در بودجه و ایجاد بدهی برای دولت براساس منابع مصوب، هر روز بر دیون دولت اضافه می‌شود و تا زمانی که کسری بودجه به صورت ساختار یافته در نظام حقوقی ایران، وجود داشته باشد امکان مدیریت و تأدیه بدهی دولت ممکن نخواهد بود.

۲. عدم جامعیت بودجه در بخش مصارف قانونی: منشأ ایجاد بدهی، تکلیف قانونی دولت است و وجود اعتبار مصوب، شرط پرداخت آن بدهی (و نه شرط ایجاد بدهی) است. در مواردی که براساس قوانین، بدهی برای دولت ایجاد می‌شود و برای پرداخت آن دین، اعتبار مصوب در بودجه تصویب نمی‌شود، بدهی دولت باقی مانده و صرفاً به جهت عدم امکان پرداخت آن، مسئولیت دولت در برابر طلبکاران، ایفانمی‌شود.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

علاوه بر جامعیت بودجه در بخش مصارف قانونی، باید از کسری بودجه پرهیز شود. لذا لازم است عوامل ایجاد کسری بودجه شناسایی شده و در برابر هر یک راهکار مناسبی اتخاذ شود. همچنین باید فهرست مصارف قانونی بودجه تهیه شده و لایحه بودجه براساس این فهرست مورد ارزیابی قرار گیرد.



## ۱. مقدمه

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

طبق اصل (۵۳) قانون اساسی، کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب، به موجب قانون انجام می‌گیرد. بر اساس اصل (۵۲) قانون اساسی، بودجه کل کشور توسط دولت تهیه شده و به تصویب مجلس می‌رسد. بنابراین، پرداخت‌های خزانه، باید در بودجه سالیانه کشور، دارای اعتبار مصوب باشند. از آنجاکه یک بودجه سالیانه کشور داریم (اصل وحدت بودجه)، می‌توان این اصول قانون اساسی را مرتبط با مدیریت و تأدیه یکپارچه بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت دانست (قاعده یکپارچه بودن).

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 [۱].

در بند «ت» ماده (۸) قانون برنامه ششم مصوب اسفندماه سال ۱۳۹۵، 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:

جدول ۱. اهداف کمی سنجه‌های عملکردی اصلاح ساختار بودجه

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

۱. «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 هیئت 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.



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». این هدف‌گذاری (تکرار هدف کمی ۴۰ درصد) نشان می‌دهد که وضعیت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی با احتساب بدهی آنها به صندوق توسعه ملی، در طول سال‌های برنامه ششم، بهتر نشده است.

بر اساس اصل (۵۳) قانون اساسی، از قیود پرداخت دولت، داشتن اعتبار مصوب در بودجه است. با توجه به سالیانه بودن بودجه، تبصره‌های قوانین بودجه که مستقل از قوانین دائمی، موجب ایجاد بدهی و تعهد می‌شوند و جنبه موقتی (سالیانه) دارند، موضوع این گزارش نیستند. در عین حال، نتیجه کسری بودجه، ایجاد بدهی برای دولت خواهد بود؛ لذا در فصل مستقلی به این موضوع می‌پردازیم. نظر به اینکه منشأ حقوقی ایجاد بدهی دولت در برخی موارد، مصوبات دولت است، لازم است در فصل مستقلی در خصوص حدود صلاحیت دولت در این موضوع و تفویض این صلاحیت، مسائل حقوقی آن به بحث گذاشته شود.

## ۲. بازنگری حقوقی در مجاری ایجاد بدهی و تعهد دولت (مجاری روا یا ناروا)

مجاری ایجاد بدهی [۲] به لحاظ حقوقی، قابل تقسیم به جهات روا (مشروع یا قانونی) و ناروا (نامشروع یا غیرقانونی) هستند. در خصوص جهات روا، باید نظارت فعال، حداکثری و مستمر صورت گیرد تا بدهی روا به سمت بدهی ناروا، منحرف نشود. در خصوص جهات ناروا، باید این جهات را به ترتیب اولویت، ممتنع (پیشگیری وضعی) یا ممنوع (با تعیین ضمانت اجرای متناسب و بازدارنده) کرد. به عنوان نمونه، بیشتر ماده (۱۳) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ مجلسین،<sup>۱</sup> اجازه اعطای وام توسط بانک مرکزی به شرکت‌های دولتی را با

۱. ماده (۱۳) - بانک مرکزی ایران دارای اختیارات زیر است:

۱- دادن وام و اعتبار به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با مجوز قانونی.

۲- تضمین تعهدات دولت و وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با مجوز قانونی.

۳- دادن وام و اعتبار و تضمین وام و اعتبارات اعطایی به شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و همچنین به مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها با تأمین کافی....

تضمین دولت (و در نتیجه ایجاد بدهی برای دولت به دلیل تضمین مزبور)<sup>۱</sup> می‌داد که این حکم بر اساس بند «الف» ماده (۶۷) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲،<sup>۲</sup> نسخ صریح شده است. این امر، ممتنع کردن انحراف بدهی روا به سمت بدهی نارواست. جهت مدیریت بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت، چارچوب حقوقی حاکم بر مجاری ایجاد بدهی از حیث روا و ناروا بودن، به شرح ذیل، قابل ارزیابی است:

طبق ماده (۲۰) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱، در مورد طرح‌های عمرانی که مدت اجرای آنها از یک سال مالی تجاوز می‌کند اعتبار مورد نیاز تا پایان کار به تفکیک سالیانه در بودجه اولین سالی که طرح مزبور در آن منظور می‌گردد، تعیین و همراه با بودجه کل کشور به تصویب می‌رسد و دستگاه اجرایی مجاز به تأمین اعتبار<sup>۳</sup> و تعهد درباره کلیه مبلغ طرح با رعایت اعتبارات سالیانه تفکیک شده است.

همچنین طبق صدر ماده (۲۸) قانون مزبور، «تعهد<sup>۴</sup> و پرداخت هر گونه وجهی برای اجرای طرح‌های عمرانی با توجه به ماده (۲۱) این قانون، بر اساس قانون محاسبات عمومی<sup>۵</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

۱. گزارش مسلسل ۱۶۷۳۸، ص ۱۶.

۲. «الف»- این قانون، اصلاح قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی است. از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، مواد (۱) تا (۱۷)، بندهای «ب»، «ج» و «د» ماده (۱۸)، مواد (۱۹) تا (۲۶)، (۳۹)، (۴۰) و (۴۲) تا (۴۴) قانون مذکور، نسخ می‌شود.

۳. 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.

۴. 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.»

۵. 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 و در حال حاضر، باید قانون مصوب ۱۳۶۶ ملاک باشد.



مرحله پرداخت هزینه است که طبق ماده (۴۵) قانون ۱۳۴۹<sup>۱</sup>، مسئولیت آن بر عهده ذی حساب بوده است.

ذیل ماده (۲۸) قانون برنامه و بودجه کشور، ضمانت اجرای عدم رعایت این قانون (به خصوص 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>۲</sup> خواهند بود». این حکم ناظر بر مسئولیت شخص خاصی است. در خصوص وضعیت حقوقی تعهد و پرداخت مزبور، ماده (۸۸) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ مقرر می‌داشت:<sup>۳</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 داشته باشد، در صورتی که وجه آن پرداخت نشده باشد، ذی نفع می‌تواند به دیوان محاسبات مراجعه

۱. در حال حاضر، طبق ماده (۵۳) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، «مسئولیت تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات به عهده ذی حساب 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؛ لکن در هیچ مورد تفویض اختیار و مسئولیت سلب اختیار و مسئولیت از تفویض‌کننده نخواهد کرد».

۲. «ماده (۸۵) - در صورتی که بر اثر گواهی خلاف واقع ذی حساب 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 ذی حساب 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 (۹۳) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، با تغییرات جزئی به شرح ذیل، تکرار شده است: «در صورتی که بر اساس گواهی خلاف واقع ذی حساب 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 امضا شود، هر یک از این تخلفات در حکم تصرف غیرقانونی در وجه و اموال دولتی محسوب خواهد شد». تصرف غیرقانونی در وجه و اموال دولتی، موضوع ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ است.

۳. 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 ذی ربط مکلف به رد معامله مربوط می‌باشد؛ و در صورتی که رد عین آن میسر نبوده و یا فروشنده از قبول امتناع داشته باشد و همچنین در مورد خدمات انجام شده، مکلف به قبول وجه مورد معامله در حدود اعتبارات موجود یا اعتبارات سال بعد دستگاه اجرایی مربوطه، قابل پرداخت است و اقدامات فوق مانع تعقیب قانونی متخلف نخواهد بود».

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 وزارخانه یا مؤسسه مربوط، قابل پرداخت است. در صورت عدم حصول توافق، خواهان می‌تواند در دادگاه‌های صلاحیت‌دار دادگستری طرف دعوی نماید. اقدامات فوق مانع تعقیب قانونی متخلف نخواهد بود». بنابراین، فارغ از اختلاف نظرات حقوق دانان [۳] در این خصوص، تکلیف دستگاه به ردّ عمل 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.

یکی از مجاری روای ایجاد بدهی دولت، حکم ماده (۶۲) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ است. طبق این ماده، «۱. وزارخانه‌ها 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 به موجب قراردادهای منعقد بهای آنها باید تدریجاً و یا به‌طور یک‌جا در سال‌های بعد به فروشنده پرداخت شود؛ افتتاح اعتبار اسنادی توسط بانک مرکزی ایران، بدون پیش‌دریافت بهای کالاها و خدمات مزبور، با تعهد وزارت برنامه و بودجه مشعر بر پیش‌بینی اعتبار لازم در بودجه سال‌های مربوط مجاز خواهد بود». اجازه مقرر در بند «۲» ماده مزبور، به جهت عدم انجام تعهد سازمان برنامه و بودجه [۴]، منجر به ایجاد بدهی برای وزارخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی می‌شود. توضیح اینکه، هرچند که در تبصره «۳» ماده (۲) آیین‌نامه افتتاح اعتبار اسنادی موضوع ماده (۶۲) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۸ هیئت‌وزیران 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»، به جهت عدم ایفای تعهد توسط دستگاه متقاضی، به جهت تضمین توسط سازمان برنامه و بودجه، براساس قواعد عمومی عقد ضمانت، ذمه و دین متقاضی به دولت منتقل می‌شود.

از دیگر مجاری روای ایجاد بدهی دولت، حکم ماده (۳۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ (اصلاحی ۱۳۹۹) است. طبق این ماده،



«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 مباحثان و کارگزاران (خریداران بخش‌های خصوصی و تعاونی) معرفی شده توسط وزارت جهاد کشاورزی قرار دهد. مباحثان و کارگزاران موظفند تسهیلات مذکور را در موعد مقرر بازپرداخت کنند». تکلیف مزبور برای بانک مرکزی که همچنان معتبر است، منجر به ایجاد بدهی برای دولت می‌شود [۵].

در خصوص مجاری روای دیگر ایجاد بدهی دولت، ماده (۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور،<sup>۱</sup> به‌مثابه یکی از موارد تبدیل تعهد دولت به بدهی، حکم به تبدیل بدهی شرکت‌های دولتی با رعایت شرایط و قیودی، به‌عنوان بدهی دولت کرده است. این امر، یکی از مجاری ایجاد بدهی دولت است [۶] که از حیث قواعد حقوقی مالکیت مشروع (تحمیل بدهی شرکت دولتی به‌عنوان یک شخص حقوقی مستقل از دولت، به دولت)، قابل توجه است. براساس قاعده اقتصادی مجازی تنها مخارجی را از طریق ایجاد بدهی تأمین مالی کنیم که به‌موجب آن مخارج، کارایی اقتصادی حداقل به میزان هزینه‌های اضافی (نرخ بهره) افزایش یابد. در نتیجه، تأمین مالی هزینه‌های جاری کشور، از محل اوراق بدهی منطقی نیست و این منطق، در عمل نقض شده که موجب افزایش بدهی دولت شده است [۷].

۱. ماده (۶) - مواردی که بدهی‌های شرکت‌های دولتی با تأیید سازمان حسابرسی، ناشی از تکالیف قانونی بوده است و براساس 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، لیکن تعهدات مذکور به شرکت جدیدالتاسیس منتقل نگردیده است و سهام آنها با رعایت مقررات قانونی مربوط واگذار شده است، با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیئت‌وزیران به بدهی دولت منتقل می‌شود و طبق ماده (۱) این قانون و یا از محل اعتبارات مصوب مربوط در قوانین بودجه سنواتی مورد تسویه قرار می‌گیرد. سرمایه دولت در شرکت‌های مادر تخصصی مربوط، معادل بالغ بدهی‌های انتقال یافته موضوع این ماده به دولت، افزایش می‌یابد. گزارش اجرای این ماده هر ۶ ماه یک‌بار توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی به کمیسیون برنامه و محاسبات مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور ارسال می‌شود.

بازپرداخت اصل و سود اوراق منتشره توسط دولت، از هزینه‌های دولت است. از دیگر مجاری ایجاد بدهی دولت، قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب ۱۳۷۶ با اصلاحات بعدی آن (از جمله مواد ۱ و ۵) آن قانون<sup>۱</sup> است. با توجه به قاعده اقتصادی فوق‌الذکر و در صورت اجرای صحیح قانون مزبور، برای دولت ایجاد بدهی نمی‌شود. لذا ضرورت دارد بر اجرای صحیح این قانون، نظارت فعال، به موقع و کارآمدی انجام شود و گریز گاه‌های این قانون شناسایی و در خصوص وضع یا بازنگری در ضمانت اجراهای آن به نحو متناسب و بازدارنده، تصمیم‌گیری شود.

از دیگر مجاری ایجاد بدهی دولت، حکم ماده (۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ مجلس است. طبق این ماده، کلیه شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۲</sup> و بانک‌ها که در بودجه کل کشور برای آنها سود ویژه پیش‌بینی می‌شود موظف به واریز مالیات علی‌الحساب و سود سهام علی‌الحساب بودجه مصوب به صورت یک‌دوازدهم در هر ماه می‌باشند. نتیجه بیشتر بودن مالیات علی‌الحساب و سود سهام علی‌الحساب پرداختی بانک مرکزی، نسبت به مالیات قانونی و سود سهام قانونی، ایجاد بدهی دولت به بانک مرکزی است.

از دیگر مجاری ایجاد بدهی دولت، عدم اجرای کامل ماده (۲۴) قانون محاسبات عمومی کشور است. طبق این ماده، تنخواه‌گردان خزانه عبارت است از اعتبار بانکی در حساب درآمد عمومی

۱. ماده (۱) - به منظور مشارکت عموم در اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی دولت مندرج در قوانین بودجه سالیانه 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.

تبصره - 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 لوایح بودجه سالیانه کل کشور با علامت مشخص درج خواهد شد.

... ماده (۵) - شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های غیردولتی موضوع ماده (۱)، در صورت انتشار اوراق مشارکت مکلفند بازپرداخت اصل و سود متعلق را در سررسیدهای مقرر در اوراق مذکور، تعهد و تضمین نمایند. در صورت عدم ایفای تعهدات مزبور در سررسیدهای مقرر، بانک عامل مکلف است از محل تضمین مذکور در ماده (۴) رأساً اقدام نماید.

۲. ماده (۵) - دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.



نزد بانک مرکزی که به موجب قانون اجازه استفاده از آن به میزان معین در هر سال مالی برای رفع احتیاجات نقدی خزانه در همان سال به وزارت امور اقتصادی و دارایی داده می‌شود و منتهی تا پایان سال واریز می‌گردد. میزان تنخواه گردان خزانه حداکثر تا ۳ درصد بودجه عمومی دولت است. عدم واریز تنخواه مزبور، موجب ایجاد بدهی دولت به بانک مرکزی می‌شود.

بر اساس بند «ب» ماده (۲۶) قانون دیوان محاسبات مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱ با اصلاحات بعدی،<sup>۱</sup>

۱. ماده (۲۳) (اصلاحی ۱۳۷۰/۰۵/۲۰) - هیئت‌های مستشاری علاوه بر موارد مذکور در این قانون به موارد زیر نیز رسیدگی و انشای رأی می‌نمایند:

(الف) عدم ارائه صورت‌های مالی، حساب درآمد و هزینه، دفاتر قانونی و صورت حساب 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 جوهری که به عنوان سپرده یا وجه‌الضمان و یا وثیقه و یا نظایر آنها دریافت می‌گردد.

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

(ه) سوءاستفاده، 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 ابواب‌جمعی 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:

(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.

(ه) 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 دادرسی 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 هیئتی مرکب از سه نفر از مستشاران که در پرونده مطروحه سابقه رأی نداشته باشند با تعیین رئیس دیوان محاسبات کشور قابل تجدید نظر می‌باشد.

هیئت‌های مستشاری به «تعهد زائد بر اعتبار و یا عدم رعایت قوانین و مقررات مالی» نیز، رسیدگی و انشاء رأی می‌کنند. «تعهد زائد بر اعتبار» متشکل از دو مفهوم تعهد و اعتبار به شرح ذیل است:

براساس 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 ذی صلاح.

د) پیوستن به قراردادهای بین‌المللی و عضویت در سازمان‌ها یا مجامع بین‌المللی با اجازه قانون». و براساس ماده (۷) قانون محاسبات عمومی کشور، «اعتبار عبارت از مبلغی است که برای مصرف یا مصارف معین به منظور 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 تخصیص یافته، به دلیل کسری بودجه، تفاوتی ایجاد شود، مقامات اجرایی با ایجاد تعهد مربوطه، تخلف مالی مرتکب نشده و مسئولیتی متوجه آنها در دیوان محاسبات نیست.

از آنجا که دستگاه‌های اجرایی براساس رقم پیش‌بینی شده در بودجه با سازمان برنامه مبادله موافقت‌نامه می‌کنند و در نتیجه مجاز شد تا سقف این مبلغ قراردادهای پیمانکاری خود را منعقد کنند، لذا با عدم تخصیص ۱۰۰ درصد اعتبارات مربوط به یک طرح در پیوست ۱ پرداختی به پیمانکار کمتر از تعهد انجام می‌شود و لذا دولت به پیمانکاران بخش خصوصی بدهکار می‌شود. متوسط پنج‌ساله تحقق اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای از سال ۱۳۹۲ تا سال ۱۳۹۶ در حدود ۶۰ درصد مقدار مصوب بوده است. بخش قابل توجهی از این عدم تحقق ۴۰ درصدی که رقمی در حدود ۱۰۲۴ هزار میلیارد ریال است به‌منزله بدهی ایجاد شده برای دولت به پیمانکاران بخش خصوصی است. با توجه به برآوردهای انجام شده برای منابع وصولی دولت در سال ۱۳۹۸ به‌نظر می‌رسد نمی‌توان انتظار عملکرد بیش از ۶۰ درصدی اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای



را در سال آینده داشت. از محل این عدم تحقق، بدهی دولت به پیمانکاران افزایش خواهد یافت. لذا پیشنهاد می‌شود ارقام مربوط به اعتبار تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای به صورت واقعی در بودجه قرار داده شوند تا از افزایش بدهی‌های دولت از این مجرا جلوگیری شود [۸].

به علاوه، در ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵،<sup>۱</sup> مجازات مصرف اموال و وجوه دولتی مازاد بر اعتبار، تعیین شده است.

---

۱. ماده (۵۹۸) - هریک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها یا شوراها و یا شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای 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 یا دارندگان پایه قضایی و به طور کلی اعضا و کارکنان قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیررسمی، و وجوه نقدی یا مطالبات یا حوالجات یا سهام و سایر اسناد و اوراق بهادار یا سایر اموال متعلق به هریک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر یا اشخاصی که بر حسب وظیفه به آنها سپرده شده است را مورد استفاده غیرمجاز قرار دهد بدون آن که قصد تملک آنها را به نفع خود یا دیگری داشته باشد، متصرف غیرقانونی 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. 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.

### ۳. کسری بودجه و ایجاد بدهی دولت



در قوانین بودجه، تکالیفی برای دولت و شرکت‌های دولتی و بانک‌های دولتی مقرر می‌شود. در صورتی که منابع واقعی و کافی برای این تکالیف مالی پیش‌بینی و محقق نشود، منجر به ایجاد بدهی برای دولت و یا زیان تحمیلی به بانک‌ها ناشی از تقسیط و امهال بدهی مشتریان بانک‌ها می‌شود. کسری بودجه در سال‌های مختلف منجر به عدم ایفای تعهدات دولت شده و در نتیجه، به شکل بدهی غیرسیال در ترازنامه بانک‌ها، بانک مرکزی، پیمانکاران بخش غیردولتی و صندوق‌های بازنشستگی ظاهر می‌شود. 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 [۹]. نظر به آثار و ابعاد پولی و بانکی انتشار اوراق [۱۰]، هماهنگی سیاست‌های پولی - بانکی کشور با سیاست‌های عمومی کشور و دولت (خط‌مشی هیئت‌وزیران موضوع اصل (۱۳۴) قانون اساسی) ضرورت دارد. سازوکار و کمیته مقرر در بند «ل» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۶،<sup>۱</sup> که در قوانین بودجه سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۱ تکرار شده است،<sup>۲</sup> از حیث اینکه بانک مرکزی تعیین‌کننده نرخ سود اوراق

۱. «ل» -

۱- به منظور مدیریت تبعات احتمالی انتشار اوراق بهادار ریالی برای بازارهای پول و سرمایه کشور، کمیته‌ای متشکل از یک نفر از اعضای کمیسیون اقتصادی مجلس با انتخاب مجلس به عنوان ناظر، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور بر نحوه انتشار اوراق ریالی موضوع این قانون نظارت خواهند کرد.

نرخ‌های سود اسمی اوراق منتشره و میزان مجاز خرید اوراق مزبور توسط بانک مرکزی و شرکت‌های وابسته به بانک‌ها و بانک مرکزی توسط این کمیته تعیین می‌شود. انتشار اوراق ریالی موضوع این تبصره پس از تأیید کمیته از طریق مجاری قانونی ذی‌ربط و براساس قوانین مربوط انجام خواهد شد.

۲- سقف مجاز عرضه اوراق ریالی با تضمین دولت در حد مجوزهای صادر شده در این قانون که شامل موضوع مجوز بند «ب» تبصره «۱»، استفاده از اوراق فروش نرفته و نیز تمدید مجوزهای تبصره‌های «۳۵» و «۳۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور می‌باشد، حداکثر سیصد و چهل و پنج هزار میلیارد (۳۴۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال می‌باشد.

۳- انتشار اوراق مربوط به بندهای «ط» و «ی» این تبصره مربوط به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه صرفاً به صورت ارزی مجاز است.

۴- اوراق منتشره جهت تسویه بدهی دولت موضوع بندهای «ح»، «ز» و «و» این تبصره از سقف مذکور مستثنی است.

۵- نحوه صدور انتشار اوراق مربوط به شرکت‌ها و دستگاه‌هایی که با تضمین دولت منتشر نمی‌شود نیز مشمول جزء «۱» این بند می‌باشد.

۲. این حکم در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ تکرار نشده است.



و میزان خرید اوراق توسط آن بانک نیست و از حیث استثنا شدن اوراق که جهت تسویه بدهی دولت منتشر می‌شوند، محل ایراد بوده است [۱۱].

تأمین کسری بودجه، راه‌های مختلفی دارد که یکی از آنها، استقراض از بانک مرکزی است. براساس قوانین کشور، استقراض دولت از بانک مرکزی، ممنوع بوده است. برای اولین بار این حکم در ماده (۶۹) قانون برنامه سوم توسعه<sup>۱</sup> بیان شد. به‌رغم تکرار این حکم در بند «ب» ماده (۲) قانون برنامه چهارم توسعه<sup>۲</sup> و تبصره ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه<sup>۳</sup>، در قوانین بعدی تکرار نشد و در حال حاضر به جهت دائمی نبودن احکام قوانین برنامه، امکان چنین استقراضی وجود دارد.

یکی از عوامل کسری بودجه، کاهش منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام، گاز و میعانات گازی نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قوانین بودجه است. براساس بند «پ» ماده (۱۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵، «فعالیت حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت با شرایط زیر تداوم می‌یابد:... «پ» تأمین کسری بودجه عمومی دولت ناشی از کاهش منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام، گاز و میعانات گازی نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی». لذا این عامل کسری بودجه، محل تأمین مناسبی در قوانین دارد.

کسری بودجه به‌صورت مستمر، خلق بدهی جدید می‌کند و عملاً امکان مدیریت و تأدیه مجموع بدهی دولت (بدهی موجود و بدهی‌های جدید) نخواهد بود.

۱. ماده (۶۹) - دولت مکلف است لایحه بودجه‌های سالیانه را به‌نحوی تنظیم نماید که کسری احتمالی از طریق استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی کشور تأمین نشده باشد.

۲. «ب» - تأمین کسری بودجه از طریق استقراض از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سیستم بانکی ممنوع می‌باشد.

۳. تبصره - تأمین کسری بودجه دولت از محل استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی ممنوع است.

## ۴. حدود صلاحیت مقامات در ایجاد بدهی و تعهد

بخشی از بدهی‌های دولت، ناشی از مصوبات دولت (هیئت وزیران) است [۱۲]. در خصوص حدود صلاحیت این نهاد در ایجاد بدهی و تعهد عمومی دولت، مسائل حقوقی زیر مطرح است:

### مبحث اول - صلاحیت یا عدم صلاحیت مقامات در ایجاد بدهی و تعهد

بر اساس فراز اول اصل (۱۳۸) قانون اساسی، «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد».

از نظر تفسیری شماره ۸۳۳/۳۰/۱۶۰/م مورخ ۱۳۸۳/۸/۲ شورای نگهبان،<sup>۱</sup> برداشت می‌شود که علاوه بر مواردی که الزام قانونی بر وضع مقررات توسط هیئت وزیران وجود دارد، هیئت وزیران صرفاً در موارد سه‌گانه: ۱. انجام وظایف اداری، ۲. تأمین اجرای قوانین و ۳. تنظیم سازمان‌های اداری، صلاحیت وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه دارد. هر چند به تصریح نظر تفسیری شماره ۲۱۰۱ مورخ ۱۳۷۱/۶/۱۵ شورای نگهبان، کلمه «قوانین» مذکور در ذیل اصل (۱۳۸) قانون اساسی، یعنی مذکور در فراز سوم این اصل که ناظر بر نظارت توسط رئیس مجلس است، شامل قانون اساسی نمی‌شود؛ در عین حال، به نظر می‌رسد که کلمه «قوانین» مذکور در صدر اصل (۱۳۸)، شامل قانون اساسی می‌شود.

هر چند شورای نگهبان در پاسخ به استعلام رسمی به نظر تفسیری نرسیده است، مصوبه هیئت وزیران در صورتی که در راستای تأمین اجرای قانون اساسی صادر شود، باید صرفاً در دو قالب تصویب‌نامه و آیین‌نامه (و نه در قالب عناوینی همچون تصمیم‌نامه یا مصوبه یا دستورالعمل) باشد و برای نظارت از حیث عدم مغایرت با قوانین عادی، به رئیس مجلس ارسال شود. این الزام

۱. «همان‌طور که مصوبات دولت خارج از موارد چهارگانه مذکور در اصل (۱۳۸) قانون اساسی است، رسیدگی به این‌گونه مصوبات هم خارج از اختیارات ریاست مجلس است».



به ارسال، می‌تواند موجبات وضع قانون عادی جدیدی (از طریق طرح قانونی موضوع اصل (۷۴)) شود که خلاف مصوبه هیئت وزیران باشد و در نتیجه، به جهت مغایرت آن مصوبه با قانون عادی، ایراد گرفتن رئیس مجلس به آن، ممکن شود. به علاوه، نظر به خطر فقدان معیار ماهوی - کمی پیشینی برای مهار این اختیار هیئت وزیران، لازم است در یک قانون عادی، سقف کمی برای این اختیار تعیین شود.

### مبحث دوم - تفویض اختیار ایجاد بدهی و تعهد

همان‌طور که در مبحث قبل بیان شد، هیئت وزیران تحت شرایطی، اختیار ایجاد بدهی و تعهد برای دولت را دارد. سؤال این است که این اختیار، قابل واگذاری و تفویض به سایر اشخاص است یا خیر؟

اصطلاح «تفویض اختیار» (Delegation)، مشترک لفظی است که در مقام بیان، در معانی متفاوت زیر به کار برده می‌شود [۱۳]:

در برخی موارد، (Delegation) به معنای تفویض اختیار قانونگذاری است. در نظام بسیط بریتانیا، نظام تفویض قانونگذاری پذیرفته شده است. با اینکه پارلمان بریتانیا مشتمل بر دو مجلس عوام و سنا، پارلمان حاکم است، اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی نیز دارای مجالس تقنین مربوط به حوزه خود هستند و به آنها اختیار قانونگذاری تفویض شده است [۱۴]. ماده (۳۸) قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد که پارلمان می‌تواند به دولت انجام اقداماتی را تفویض کند که این اقدامات معمولاً در قلمرو مقنن است. دولت، آیین‌نامه - قانون یا فرامین (اردونانس‌های) موضوع ماده (۳۸) را تهیه می‌کند که وقتی این فرامین منتشر می‌شوند، باید فوراً اجرا شوند. اصل (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز با شرایطی امکان تفویض قانونگذاری را به رسمیت شناخته است.

در برخی موارد، (Delegation) به معنای تفویض اختیار اداری توسط مقام مافوق به مقام مادون است که نیاز به مجوز قانونی دارد و با خواست مقام تفویض‌کننده انجام می‌شود. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای متعدد خود از جمله دادنامه شماره ۴۰۵ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۵،<sup>۱</sup>

۱. طبق ماده یک قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جرائم رانندگی مصوب ۱۳۵۰ تشخیص تخلف از مقررات رانندگی و اخذ جریمه نقدی از متخلفین منحصر به افسران شهربانی که بدین منظور آموزش دیده و انتخاب شده‌اند، تفویض گردیده است. نظر به اینکه مدلول بند یک ماده (۴۵) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۶۹ در

دادنامه شماره ۲۳۳-۲۳۲ مورخ ۱۳۸۰/۷/۲۲<sup>۱</sup> و دادنامه شماره ۹۷ مورخ ۱۳۹۸/۲/۳<sup>۲</sup> بیان کرده است که تفویض اختیار، نیاز به اذن مقنن دارد. در برخی موارد، (Delegation) به معنای «اعطای اختیار یا صلاحیت» است که این استعمال در مرحله پیش از وضع اختیار مصداق می‌یابد. به عنوان مثال، رفع بوروکراسی‌های زائد اداری، نیاز به بازطراحی نظام (سیستم) سازمانی و نظام صلاحیت‌ها دارد. در این گزارش، معنای دوم، مورد استفاده قرار گرفته است. گسترده‌گی صلاحیت برخی مقامات اداری و نیز اصل تخصص‌گرایی و لزوم توجه به ضرورت‌های فنی و تخصصی، از عوامل به کارگیری ابزار تفویض اختیار اداری است [۱۵].

باب تفویض اختیار افسران شهربانی به درجه‌داران شهربانی و پلیس راه ژاندارمری در زمینه صدور برگ جرمه برای رانندگان متخلف که در واقع و نفس‌الامر جایگزین حکم مقرر در تبصره «۲» الحاقی ماده (۳) قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جرائم رانندگی اصلاحی ۱۳۵۸/۴/۵ بوده به لحاظ انقضای مدت اعتبار قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین منتفی و از درجه اعتبار ساقط شده است و تفویض وظیفه مذکور به درجه‌داران در حال حاضر جواز قانونی ندارد، بنابراین دستورالعمل مورد اعتراض در حدی که متضمن تفویض حق صدور برگ جرمه برای رانندگان متخلف به درجه‌داران می‌باشد مغایر ماده یک قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جرائم رانندگی مصوب ۱۳۵۰/۳/۳۰ تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری در این قسمت ابطال می‌گردد.

۱. قانونگذار به شرح مقرر در تبصره «۵» ماده واحده قانون تأسیس شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باربری مصوب ۱۳۶۷/۱۰/۲۸، مسئولیت تعیین انواع خدمات به رانندگان وسایل نقلیه باربری و همچنین میزان و جوه دریافتی از این بابت را بر اساس پیشنهاد وزارت راه و ترابری به عهده هیئت وزیران محول کرده است و چون تفویض این مسئولیت از طرف هیئت دولت به مراجع دیگر موافق هدف و حکم صریح مقنن در این بابت نیست، بنابراین ماده (۳) آیین‌نامه تعیین انواع خدمات قابل ارائه توسط شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باربری و تعرفه‌های مربوط مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۳۰ هیئت وزیران مبنی بر تفویض اختیار تغییر یا افزایش در خدمات و تعرفه‌های مربوط به مجمع عمومی شرکت سهامی خاص و پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باربری و به تبع آن صورت جلسه مجمع عمومی سازمان حمل و نقل و پایانه‌های کشور در این خصوص مغایر قانون تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.

۲. نظر به اینکه تفویض اختیار از سوی مقام و مرجع اداری به اشخاص حقیقی و حقوقی دیگر نیاز به حکم یا اذن قانونگذار دارد و در این پرونده مطابق جزء «۲» بند «الف» ماده (۲) قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب سال ۱۳۸۳، سیاستگذاری نظام علمی و امور تحقیقات و فناوری و بررسی اولویت‌های راهبردی تحقیقات و فناوری در صلاحیت شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری قرار گرفته است و از طرفی دیگر به موجب مواد (۴) و (۱۳) قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات مصوب سال ۱۳۸۹، آیین‌نامه اجرایی این قانون باید توسط هیئت وزیران تصویب شود و به موجب ماده (۲) همان قانون، شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری مسئولیت سیاستگذاری برنامه‌ریزی و پیگیری اجرای این قانون را بر عهده دارد، بنابراین تفویض صلاحیت شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری به کمیسیون دائمی شورای مذکور مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات آن شورا بوده و بندهای «۱» و «۵» و جزءهای «۲» و «۳» بند «۶» مصوبات بیستمین جلسه شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری مستند به بند «۱» ماده (۱۲) و ماده (۸۸) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.



تفویض اختیارات غیراساسی و غیرقائم به شخص، علاوه بر صرفه‌جویی در وقت و انرژی، سبب بالا رفتن بازدهی و کارایی می‌شود. تفویض اختیار سبب تقسیم کار شده و در نتیجه دقت و سرعت در تصمیم‌گیری بیشتر می‌شود. تفویض اختیار یک ابزار و وسیله‌ای جهت نیل به دقت و سرعت و هماهنگی بیشتر در امور اجرایی است. لذا باید به تفویض اختیار با رویکرد ابزارنگر توجه داشت [۱۶]. در حالت تفویض اختیار، اصل سلسله‌مراتب سازمانی از حالت غیرمنعطف خود فاصله می‌گیرد و ممکن است برای یک سمت، دو مافوق یا مسئول وجود داشته باشد، مسئولی که برای پاسخ‌گویی به الزامات محیط شغلی کارا و آسانتر است [۱۷].

در ادبیات موجود حقوقی<sup>۱</sup> ناظر بر بحث جواز یا عدم جواز تفویض اختیار مقامات، می‌توان از مباحث ناظر بر اختیار رئیس‌جمهور در تفویض اختیار به معاونانش (موضوع اصول (۱۲۴) و (۱۲۶) قانون اساسی) استفاده برد. در این خصوص در میان حقوق‌دانان سه رویکرد وجود دارد [۱۸]؛ رویکرد اول، قائم به شخص بودن همه اختیارات رئیس‌جمهور است [۱۹]. رویکرد دوم، قابل‌واگذاری بودن همه اختیارات رئیس‌جمهور است و انتقال برخی اختیارات از سوی رئیس‌جمهور به دیگران، نافی مسئولیت وی نیست [۲۰]. رویکرد سوم، تفکیک بین وظایف و اختیارات مندرج در قانون اساسی و وظایف و اختیارات مندرج در سایر قوانین است مبنی بر اینکه آنچه در قانون اساسی با عنوان وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور آمده و در همان قانون قابل‌واگذاری به مرجع دیگری تشخیص داده نشده، غیرقابل‌واگذاری به معاونین است و گروه دیگری از وظایف و اختیارات را که در قوانین عادی برعهده رئیس‌جمهور قرار گرفته می‌توان با موافقت وی به دیگران واگذار کرد [۲۱]. ملاک قابل‌واگذار بودن یا قابل‌واگذار نبودن اختیارات رئیس‌جمهور، مبنا و ماهیت اختیار است و نه منشأ حقوقی آن اختیار [۲۲].

به نظر می‌رسد که مقامات عمومی از جمله هیئت‌وزیران، با توجه به دلایل زیر، مجاز به تفویض اختیارات قانونی خویش نیستند مگر مواردی که در قانون، این اجازه (چه به صورت صریح و چه

۱. در ادبیات فقهی، می‌توان از تفکیک میان حکم و حق استفاده برد. حق، قابل‌واگذاری و حکم غیرقابل‌واگذاری است. هیئت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در نظر شماره ۱۰۳۱۵۵/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۰ خود در خصوص طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۱/۸/۱۵ مجلس اشعار داشته است: «وظایف حاکمیتی قابل تفویض نیست؛ مقاماتی مثل فقهای شورای نگهبان که برای انجام وظایف و مأموریت‌های خود از رهبری حکم دریافت می‌کنند، نمی‌توانند این حکم را واگذار نمایند. این حکم، حق شخصی آنها نیست که قابلیت واگذاری داشته باشد».

به صورت ضمنی) به آنها داده شده باشد:

حکم اصول (۱۲۴) و (۱۲۶) قانون اساسی مبنی بر جواز رئیس جمهور در تفویض اختیار خویش به معاونانش، دلالت بر این دارد که مقامات عمومی از جمله رئیس جمهور، مجاز به تفویض اختیارات خویش نیستند و گر نه ضرورتی بر تصریح بر مفاد اصول مزبور در قانون اساسی نبود.

اصل بر عدم صلاحیت مقامات سیاسی است [۲۳]. در حقوق عمومی مأموران و مقامات دولتی، بر خلاف اشخاص حقوق خصوصی که حق توکیل دارند، نمی‌توانند در مورد مشاغل اداری خود، به دیگران و کالت بدهند [۲۴]. در صورت مناقشه کردن در اصل مزبور به جهت ضرورت تعطیل ناپذیری امر عمومی، می‌توان به اصل عقلی-اصولی عدم، استناد کرد. با توجه به ابتدای نظام حقوقی کشور به اسلام، و نظر به قاعده عدم ولایت، همه اشخاص اختیاری نسبت به سایر اشخاص ندارند مگر اینکه در شرع مقدس، این ولایت مورد پذیرش قرار گرفته باشد.

به نظر می‌رسد تفویض اختیار می‌تواند به صورت ضمنی نیز در قوانین به رسمیت شناخته شود. دلیل این امر آن است که علاوه بر متن قوانین، روح قوانین نیز باید مورد توجه قرار گیرد. از منظر تطبیقی، دیوان عالی ایالات متحده آمریکا، در تفسیر قانون اساسی به تفسیر تحت‌اللفظی اکتفا نکرده است و روح قانون اساسی و تحولات اجتماعی-سیاسی را ملحوظ می‌دارد [۲۵]. اکتشاف حدود صلاحیت مقامات از حیث حقوقی، بدون شناخت مبنای موضوع و هدف از ایجاد و به رسمیت شناختن آن صلاحیت، امکان‌پذیر نیست. برخی پژوهشگران، این امر را با عنوان «تأثیر اصول و سیاست‌ها در تفسیر قانون و حل مسائل حقوقی» مطرح کرده‌اند. بر این اساس در پرونده‌های دشوار که قوانین نوشته و قواعد مصرح، پاسخ‌گو نیستند، باید با بهره‌گیری از اصول و سیاست‌ها، تفسیری سازنده ارائه کرد [۲۶]. این نوع نگرش تفسیری، در منابع اسلامی نیز قابل رصد است؛ ذیل بحث «التعزیر به ما یراه الحاکم» به عنوان یک قاعده فقهی مقرر شده است که «به ما یراه»، مشروط بوده و از حیث درونی (شرایط فقاقت و عدالت) و بیرونی (ضابطه «به ما یراه»، مصلحت شرعی) کنترل می‌شود [۲۷]. در اصل (۱۳۸) قانون اساسی نیز، بر «روح قانون» تصریح شده است؛ بدین نحو که مصوبات دولت نه تنها با متن، بلکه با روح قوانین نیز نباید مغایرتی داشته باشند. همچنین در اصل (۱۶۶) قانون اساسی تکلیف شده که آرای دادگاه‌ها، «مستند به مواد قانون و اصولی» باشد که بر اساس آن، حکم صادر شده است؛ تأکید این اصل بر این است که مستند صدور



آرا، فقط قانون نیست و می‌تواند اصول دیگری نیز باشد [۲۸]. بنابراین، بدون توجه به مبنای صلاحیت هیئت‌وزیران که به‌منزله روح آن مؤسسات و مبین اهداف مورد نظر از آن صلاحیت است، تفسیر قواعد حاکم بر صلاحیت آن نهاد، به خطا خواهد رفت. در خصوص جواز یا عدم جواز تفویض اختیار توسط هیئت‌وزیران، می‌توان به مفاد قوانین (متن و روح)، به شرح ذیل اشاره کرد:

براساس فرازهای دوم و سوم اصل (۱۳۸) قانون اساسی، «دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست.

تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بفرستد».

همچنین براساس اصل (۱۲۷) قانون اساسی، رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، بر حسب ضرورت با تصویب هیئت‌وزیران، نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت‌وزیران خواهد بود.

بنابراین به تصریح اصول (۱۳۸ و ۱۲۷) قانون اساسی، هیئت‌وزیران صرفاً مجاز به تفویض اختیار خود به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر یا نماینده ویژه است.

به دلیل نداشتن قانون خاصی در خصوص چگونگی ایجاد بدهی و تعهد برای دولت توسط هیئت‌وزیران و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر و یا در قالب ارائه لوایح قانونی، عملاً اختیار نظارتی رئیس مجلس بر مصوبات این مقامات، محدود است. در عین حال براساس ماده (۱۲۷) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶<sup>۱</sup>، وزیر اقتصاد باید در خصوص بار مالی مقررات دولتی اظهار نظر کند.

۱. ماده (۱۲۷) - کلیه لوایح که جنبه مالی دارد باید علاوه بر امضای نخست‌وزیر و وزیر مسئول امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی را نیز داشته باشد.

کلیه تصویب‌نامه‌های پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی که جنبه مالی دارد در صورتی قابل طرح در هیئت‌وزیران است که قبلاً به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال و نظر وزارت مزبور کسب شده باشد.



## ۵. تأدیه بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت، و ضرورت جامعیت بودجه از حیث ارقام هزینه‌ای

اولین قاعده حقوقی برای تأدیه بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت، اولویت داشتن تأدیه بدهی‌ها و تعهدات روانسبت به تأدیه بدهی‌ها و تعهدات نارواست؛ زیرا اقتضای قانون مداری، اولویت داشتن امور قانونی بر امور غیرقانونی است. از راهکارهای رفع نیاز مالی دولت و عدم استقراض مستقیم دولت از بانک مرکزی، انتشار اوراق بدهی در بازار است [۲۹].

قاعده حقوقی دیگر، منع اضرار به طلبکاران دولت در تأدیه بدهی (موضوع اصل (۴۰) قانون اساسی) است. طبق این اصل، «هیچ کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد». به‌عنوان نمونه، از آنجاکه اسناد خزانه و اوراق مشارکت به‌صورت مستقیم به طلبکار واگذار می‌شود، تبدیل آن به منابع نقد به عهده پیمانکار بوده و این موضوع سبب شده است بخشی از ریسک اوراق دولتی در بازار از شرایط پیمانکاران (مانند مشکلات مالی آنها) متأثر شود که نتیجه آن نرخ تنزیل بالاتر آنها در بازار سرمایه است؛ یعنی بخش بزرگی (حدود ۳۰ درصد) از مبلغ اوراق در اختیار پیمانکاران، صرف نقد کردن اوراق مالی در بازار بدهی شود. اگرچه اصلاحات انجام شده در آیین‌نامه اجرایی بند «ه» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ موجب افزایش جذابیت اوراق دولتی و کاهش زیان ناشی از تنزیل آنها در بازار می‌شود، ولی همچنان میان نرخ حفظ قدرت خرید تعیین شده و نرخ تنزیل اسناد خزانه تفاوت قابل توجهی وجود دارد. لذا راهکارهای پیشنهادی به‌شرح زیر ارائه می‌شود [۳۰]:

به‌منظور ایجاد تقاضای بیشتر برای اسناد خزانه و جلوگیری از افزایش نرخ تنزیل این اسناد در بازار پیشنهاد می‌شود بانک مرکزی عملیات بازار باز روی اسناد خزانه انجام دهد.

انتشار اوراق مالی شاخص‌سازی شده با تورم<sup>۱</sup> نیز می‌تواند یکی از راهکارهای جذاب‌سازی اوراق مالی دولت برای پیمانکاران باشد. اگرچه باید ملاحظات مربوط به انتشار این اوراق به‌دقت مورد بررسی قرار گیرد. براساس قوانین بودجه، به‌عنوان نمونه بندهای «د»، «ه»، «و»، «ی» و «ک» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۰، دولت مجاز است در حدود اعتبارات مصوب، با واگذاری اوراق مالی غیر نقدی

۱. اوراق بهاداری که مبلغ اصل و یا سود پرداختی آنها با نرخ تورم تعدیل می‌شود. در نتیجه دارنده اوراق با افزایش نرخ تورم زیان نخواهد کرد.



به طلبکاران خود، در صورت رضایت طلبکاران، بدهی خود را تسویه کند. نظر به اینکه در صورت عدم پذیرش این واگذاری توسط طلبکار، عملاً به دلیل عدم مسئولیت مدنی دولت برای جبران ضرر وارده ناشی از تأخیر در پرداخت طلب، ضرری متوجه چنین طلبکارانی می‌شود که از حیث مغایرت با اصل (۴۰) قانون اساسی، محل تأمل به نظر می‌رسد.

عمده بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی به جهت تکالیف قانونی [۳۱] است که در بودجه پیش‌بینی کافی نمی‌شود و نتیجه این عدم برآورد هزینه‌ای و یا کم‌برآورد هزینه‌ای، افزایش بدهی دولت به این صندوق‌هاست. ارائه بودجه این صندوق‌ها در لایحه بودجه کشور (جامعیت نهادی بودجه) یا هم‌زمان با آن، می‌تواند تا حدودی این مشکل را رفع کند.

مصوبات شوراهای عالی نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز در صورتی می‌تواند موجب ایجاد بدهی برای دولت باشد که محل تأمین بار مالی آن مصوبات تعیین شده باشد. این امر در نظام حقوقی کشور فاقد سازوکار شفاف و کارآمدی است و صرفاً امکان اعتراض رئیس مجلس به مصوبه مزبور وجود دارد.

## ۶. نتیجه‌گیری



در بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه هفتم، «احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها» از روش‌های اصلاح ساختار بودجه دولت دانسته شده است. یافته‌ها حاکی از آن است که عوامل کلیدی ذیل موجب ایجاد بدهی دولت و عدم مدیریت صحیح بدهی دولت و تأدیه آن می‌شود:

کسری بودجه، یکی از محورهای کلیدی خلق بدهی برای دولت است. کسری بودجه که به جهت فاصله منابع محقق شده و منابع مصوب در بودجه و ایجاد بدهی برای دولت براساس منابع مصوب، هر روز بر دیون دولت اضافه می‌شود و تا زمانی که کسری بودجه به صورت ساختار یافته در نظام حقوقی ایران، وجود داشته باشد امکان مدیریت و تأدیه بدهی دولت ممکن نخواهد بود. عدم جامعیت بودجه در بخش مصارف قانونی: منشأ ایجاد بدهی، تکلیف قانونی دولت است و وجود اعتبار مصوب، شرط پرداخت آن بدهی (و نه شرط ایجاد بدهی) است. در مواردی که براساس

قوانین، بدهی برای دولت ایجاد می‌شود و برای پرداخت آن دین، اعتبار مصوب در بودجه تصویب نمی‌شود، بدهی دولت باقی مانده و صرفاً به جهت عدم امکان پرداخت آن، مسئولیت دولت در برابر طلبکاران، ایفا نمی‌شود.

عدم پیش‌بینی بار مالی لوايح و مصوبات هیئت‌وزیران و سایر مراجع قانونی که امکان ایجاد بدهی برای دولت را دارند. در نتیجه، علاوه بر جامعیت بودجه در بخش مصارف قانونی، باید از کسری بودجه پرهیز شود. لازم است عوامل ایجاد کسری بودجه شناسایی شده و در برابر هر یک راهکار مناسبی اتخاذ شود. همچنین باید فهرست مصارف قانونی بودجه تهیه شده و لایحه بودجه براساس این فهرست مورد ارزیابی قرار گیرد.

## منابع و مآخذ



- [۱] گزارش مسلسل ۱۵۷۰۴ ص ۱-۹.
- [۲] گزارش مسلسل ۱۶۷۳۸ ص ۱۴-۲۹.
- [۳] رستمی، ولی، حقوق قراردادهای اداری، تهران: دادگستر، ۱۴۰۱، صص ۱۱۱-۱۱۳.
- [۴] گزارش مسلسل ۱۶۷۳۸ ص ۱۴.
- [۵] گزارش مسلسل ۱۶۷۳۸ صص ۱۴-۱۵.
- [۶] گزارش مسلسل ۱۶۷۳۸ صص ۱۵-۱۶.
- [۷] گزارش مسلسل ۱۵۷۰۴ ص ۱۴.
- [۸] گزارش مسلسل ۱۶۳۱۳ ص ۲۱.
- [۹] گزارش مسلسل ۱۶۷۳۸ ص ۲.
- [۱۰] گزارش مسلسل ۱۵۷۰۴ صص ۱۴-۱۶.
- [۱۱] گزارش مسلسل ۱۵۷۰۴ صص ۱۷-۱۸.
- [۱۲] گزارش مسلسل ۱۶۷۳۸ صص ۲۱-۲۳.

[ 13] Garner, Bryan A. (2004), Black's Law Dictionary, Ninth Edition, West Publishing Co, p. 491.

[ 14] ELIZABETH A. MARTIN (2002), A Dictionary of Law, FIFTH EDITION,



Oxford, p. 143.

[۱۵] منصوریان، مصطفی، نظام حقوقی حاکم بر انتخابات، تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۸، ص ۲۲۸.

[۱۶] آقای طوق مسلم و لطفی، حسن، حقوق اداری (۱)، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸، صص ۱۲۲-۱۲۱.

[۱۷] اقتداری، علی محمد، سازمان و مدیریت، تهران: نشر مولوی، ۱۳۶۹: ۱۵۴.

[18] Nyarko Kofi et al (2016), Organizational Structure as a logical tool for determining the fellow of responsibility and authority, International Journal of Management and Administrative Sciences (IJMAS), Volume 3m No. 03, pp. 1-7.

[۱۹] صفایی فر، احمد، «واگذاری وظایف قانونی رئیس جمهور به معاونین»، مجله دادرسی، ش ۶۰، بهمن و اسفندماه ۱۳۸۵.

[۲۰] هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران، میزان، چاپ پنجم، ۱۳۸۶، ص ۱۲۲.

[۲۱] قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، نشر دادگستر، چاپ هفتم، زمستان ۱۳۸۰، ص ۲۶۲؛ بوشهری، جعفر، حقوق اساسی، ج ۲، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۵۱، ص ۳۴.

[۲۲] صفایی فر، احمد، «واگذاری وظایف قانونی رئیس جمهور به معاونین»، مجله دادرسی، ش ۶۰، بهمن و اسفندماه ۱۳۸۵، ص ۵-۶.

[۲۳] برزگر خسروی محمد و علم‌الهدی، سیدحجت‌اله، «نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱. پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت قوه مجریه اول: «انجام امور اجرایی از طریق معاونان رئیس جمهور به جای وزارتخانه‌ها»»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۱۰۳۱، ۱۳۹۰/۶/۲۷، ص ۸.

[۲۴] انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق اداری، تهران، میزان، نشر دادگستر، چاپ سوم، ۱۳۷۸، ص ۱۳۸.

[۲۵] طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ نهم، ۱۳۸۳: ۴۵.

[۲۶] داوود، رنه، نظام‌های مهم معاصر، ترجمه دکتر صفایی، تهران: مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۶۴: ۲۸۴-۲۸۲.

[۲۷] آریدی، دیویدای (۱۳۹۲)، فلسفه حقوق، ترجمه حسن خسروی، تهران: مجد، چاپ اول: ۸۷-۹۴؛ وکس، ریموند (۱۳۸۹)، فلسفه حقوق: مختصر و مفید، ترجمه باقر انصاری و مسلم آقای طوق، تهران،

جاودانه جنگل، چاپ اول: ۵۴-۵۸ و هارت، هربرت (۱۳۹۰)، مفهوم قانون، ترجمه محمد راسخ، تهران، نی، چاپ دوم: ۳۸۷ و ۳۸۲-۳۸۱.

- [۲۸] الهام، غلامحسین (۱۳۹۱)، اعتماد به قاضی (تحلیل ماده (۷۲۸) قانون مجازات اسلامی بر مبنای نظریات فقهی شورای نگهبان)، دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۵۷، ۲۵-۴۲.
- [۲۹] نجفی خواه، محسن؛ برزگر خسروی، محمد، «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه»، مجله برنامه‌ریزی و بودجه، تابستان ۱۳۹۳، شماره ۱۲۵: ۳۷.
- [۳۰] گزارش مسلسل ۱۶۷۳۸، ص ۱۷.
- [۳۱] گزارش مسلسل ۱۶۳۱۳، صص ۱۲-۱۴.
- [۳۲] گزارش مسلسل ۱۶۷۳۸، صص ۲۴-۲۷.







#### گزیده سیاستی

کسری بودجه، عدم جامعیت بودجه در بخش اعتبارات و عدم تضمین مناسب جهت پیش‌بینی بار مالی لوایح قانونی و مصوبات هیئت‌وزیران و سایر مراجع قانونی، از عوامل مهم اخلال در مدیریت و تأدیه بدهی دولت هستند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)