

مفهوم‌شناسی حقوقی بدهی‌ها و تعهدات دولت



لله الحمد والبرحمه

شماره مسلسل: ۱۹۷۰۶
کد موضوعی: ۲۴۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

مفهوم‌شناسی حقوقی بدهی‌ها و تعهدات دولت

نوع گزارش: طرح/ لایحه راهبردی نظارتی

نام دفتر:

مطالعات حقوقی (گروه حقوق اقتصادی و مالیه عمومی)

تهیه و تدوین کنندگان:

محمدبرزگر خسروی، امیرحسین بامتی طوسی

ناظر علمی:

احمد حکیم جوادی

اظهار نظر کنندگان:

محمد شکوری گرکانی (گروه حقوق تجارت)، مرتضی کیانی (دفتر مطالعات بخش عمومی)

ویراستار ادبی:

—

طراح گرافیک:

نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

- اصلاح بودجه‌ریزی
- سیاست‌های کلی برنامه هفتم
- انضباط مالی دولت

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۲/۱



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. تعریف برخی از مفاهیم
۱۶	۳. تبیین تفاوت ماهوی «تعهد» و «بدهی»
۱۸	۴. ضرورت تعریف قانونی از بدهی و تعهدات
۲۰	۵. جمع بندی
۲۳	منابع و مآخذ

مفهوم‌شناسی حقوقی بدهی‌ها و تعهدات دولت

چکیده



یکی از وجوهی که منجر به بهبود حکمرانی می‌شود، فهم صحیح از تعهدات و دیون دولت جهت مدیریت آنها است. چرا که این مهم، از جمله مهم‌ترین ابعاد سیاستگذاری اقتصادی برای ایجاد و حفظ ثبات است. در بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه هفتم، «حصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها» از طرق اصلاح ساختار بودجه دولت دانسته شده است. تقویت ساز و کارهایی که منجر به مدیریت دیون و تعهدات دولت گردد، بستر مناسبی را برای رشد و توسعه اقتصادی به همراه دارد. دولت‌ها باید مدیریت بهینه منابع مالی‌شان اطمینان داشته باشند. وجوه مورد نیاز دستگاه‌های استفاده‌کننده از بودجه، باید به موقع تأمین شود و هزینه استقراض دولت باید به حداقل کاهش یابد. به این ترتیب مدیریت صحیح دارایی‌ها و بدهی‌های مالی، امری ضروری است. به دلیل اهمیت این موضوع، در این پژوهش با روش کیفی توصیفی - تحلیلی و با بررسی اسناد بالادستی و قوانین و مقررات مربوطه، به این سؤال پاسخ داده می‌شود که از منظر علم حقوق و در بند سوم سیاست‌های کلی برنامه هفتم، اولاً، اصطلاحات «تعهد»، «دولت» و «بدهی» به چه معنا هستند و ثانیاً، چه تمایزی بین تعهدات و بدهی‌های دولت وجود دارد؟ در پاسخ باید گفت: به رغم فقدان سوابق قانونی مشخص و منسجم در این مسئله، بر اساس ادبیات حقوقی می‌توان «تعهد» را در دو مفهوم عام و خاص مورد استفاده قرار داد. تعهد عام، شامل کلیه تکالیف (چه مالی و چه غیر مالی) دولت است؛ در حالی که تعهد در معنای خاص خود، در معنای تکلیف یا مسئولیت مالی دولت است.

«دولت» به معنای حکومت و رژیم سیاسی (قوای حاکم مشتمل بر سه قوه) است. «بدهی» نیز تکلیف مالی دولت است که الزام آن ناشی از حکم صریح قانون است؛ ولی تعهد در معنای خاص، تکلیف مالی دولت است که علاوه بر حکم صریح قانونی، می‌تواند ناشی از مصلحت ملزومه و مبتنی بر صلاحیت تشخیصی دولت باشد. با این حال، نگارندگان بر ضرورت ارائه چارچوب دقیق و منسجم برای تعریف قانونی از بدهی، دولت و تعهد تأکید می‌ورزند. تنها تعریف قانونی از اصطلاح تعهد (موضوع ماده (۱۹) [قانون محاسبات عمومی کشور](#))، صرفاً منصرف به آن قانون است و نظریه تعاریف متعدد از اصطلاح تعهد در دکتترین حقوقی، لازم است قانونگذار، متناسب با موضوع بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه هفتم، تعریف خود را از این اصطلاحات به روشنی تعیین کند.

«» خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

تحول و اصلاح نهادها و رویه‌ها، به بهبود حکمرانی کمک خواهد کرد. در این گزارش بر این نکته صحه گذاشته می‌شود که فهم دقیق و صحیح از تعهدات و دیون دولت، حکمرانی در مالیه عمومی را بهبود می‌بخشد. تقویت ساز و کارهایی که منجر به مدیریت دیون و تعهدات دولت گردد، بستر مناسبی را برای رشد و توسعه اقتصادی به همراه دارد. در این پژوهش تلاش شده است تا از منظر علم حقوق در خصوص بند سوم سیاست‌های کلی برنامه هفتم، به کشف مفهوم تعهد، دولت و بدهی و نیز تبیین تمایز مفهومی تعهدات از بدهی‌ها پرداخته شود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

به‌رغم آنکه اصطلاح «تعهد» در قوانین متعددی به کار رفته است، اما تنها تعریف قانونی از آن، در ماده (۱۹) قانون محاسبات عمومی کشور آمده است. در خصوص اصطلاح «بدهی»، هیچ تعریف قانونی صریحی وجود ندارد. با این حال به اعتقاد نگارندگان، از آنجا که تنها تعریف قانونی از اصطلاح تعهد (موضوع ماده (۱۹) قانون محاسبات عمومی کشور)، صرفاً منصرف به آن قانون است و نظر به تعاریف متعدد از اصطلاح تعهد در دکترین حقوقی، لازم است قانونگذار، در هر موضوعی متناسب با آن موضوع، تعریف خود را از این اصطلاح به روشنی تعیین کند. علاوه بر این، با توجه به اینکه عبارت «تعهدات دولت» به‌طور دقیق در قوانین و مقررات تعریف نشده است، در ادامه باید به تبیین دقیق عبارت دولت پرداخت تا از این رهگذر، بتوانیم به‌صورت جامع و مانع به این سؤال پاسخ بدهیم که تعهدات دولت شامل چه مواردی می‌شود.

از درجه قوانین، مقررات و دکترین حقوقی، می‌توان گفت که دو مفهوم عام و خاص در خصوص تعهد، قابل استنباط است. تعهد عام شامل کلیه تکالیف (چه مالی و چه غیر مالی) دولت است؛ در حالی که تعهد در معنای خاص خود، در معنای تکلیف مالی دولت استعمال می‌شود. «بدهی» تکلیف مالی دولت است که الزام آن ناشی از حکم صریح قانون است؛ ولی تعهد در معنای خاص، تکلیف مالی دولت است که علاوه بر حکم صریح قانونی، می‌تواند ناشی از مصلحت ملزمه و مبتنی بر صلاحیت تشخیصی دولت باشد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تمایز ماهوی میان عرصه‌های حقوق خصوصی با عرصه‌های حقوق عمومی، مجاری شکل‌گیری تعهدات و بدهی‌های عمومی دولت و تفاوت مبنایی آنها با آنچه که در حقوق خصوصی، به‌عنوان تعهد و بدهی تعریف می‌گردند، بیانگر لزوم ارائه چارچوب دقیق و منسجم برای تعریف بدهی و تعهد دولت است و این تعریف باید به گونه‌ای باشد که تمامی مواردی را که دولت ملزم به ایفای آن است در بر بگیرد (جامعیت) و مواردی را که بر ذمه دولت نیست، شامل نشود (مانعیت). به علاوه، استفاده از استانداردهای تعریف‌شده در عرصه بین‌الملل، به‌عنوان تجارب پیشرفته بشری، جهت تعریف اصطلاحات «تعهد» و «بدهی»، قابل استفاده است.

۱. مقدمه

بدهی دولت معمولاً بزرگ‌ترین سبد مالی هر کشور محسوب می‌شود که از ساختار پیچیده و ریسک‌های بالقوه‌ای برخوردار است. تعدد و تواتر بحران‌های بدهی در کشورهای دنیا نشان می‌دهد مدیریت بدهی دولت از جمله مهم‌ترین ابعاد سیاستگذاری اقتصادی برای ایجاد و حفظ ثبات است. تقویت مدیریت بدهی‌ها باعث کاهش آسیب‌پذیری کشور نسبت به تکانه‌های اقتصادی و مالی داخلی و خارجی شده و به ایجاد محیطی مناسب برای رشد اقتصادی کمک می‌کند. [۱]

در کشورهایی که از دولت بزرگی برخوردارند و بسیاری از دارایی‌های این کشورها از منابعی غیر از مالیات، تشکیل می‌شود، ممکن است جدیت و سخت‌گیری در مدیریت دارایی‌های دولت و همچنین بدهی‌هایی که ایجاد می‌شود، وجود نداشته باشد. [۲]

سیاست‌های کلی برنامه هفتم در ۲۰ شهریور سال ۱۴۰۱ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد. بند سوم آن، بر طرق اصلاح ساختار بودجه دولت تصریح کرده است؛ در این بند چنین آمده است: «احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها». سال‌هاست که مدیریت بدهی‌های دولت به یک چالش مهم در نظام حکمرانی تبدیل شده است. برای حل این بحران، تلاش‌هایی نیز صورت گرفته است، اما در تحقق اهداف ناکام بوده است.

صرف نظر از ابعاد سیاسی، اقتصادی و اجتماعی عدم مدیریت صحیح دیون و تعهدات دولت، باید به دنبال بررسی چارچوب حقوقی این مسئله باشیم. به این جهت، ابتدا به مفهوم‌شناسی عبارات به کار رفته در بند سوم سیاست‌های کلی برنامه هفتم خواهیم پرداخت. سؤالاتی که در این گزارش به آن پاسخ خواهیم داد عبارتند از:

- ۱ عبارات «بدهی»، «تعهدات» و «دولت»، در نظام حقوقی ایران به چه معنا هستند؟
- ۲ آیا میان «بدهی» و «تعهدات» تفاوت مفهومی وجود دارد؟

به این منظور، در بخش اول، به تعریف و تبیین برخی از مفاهیم مورد اشاره خواهیم پرداخت. تبیین تفاوت مفهوم «بدهی» و «تعهد»، موضوع بخش دوم این گزارش خواهد بود. در بخش سوم، ضرورت بازتعریف بدهی و تعهدات در نظام حقوقی ایران مورد واکاوی قرار می‌گیرد.

۲. تعریف برخی از مفاهیم



شاید بتوان گفت که اولین گام جهت مدیریت صحیح بدهی‌های دولت، ارائه چارچوبی منطقی و مبتنی بر روش‌شناسی، از مفاهیمی از قبیل بدهی، تعهدات، دولت، مدیریت و تأدیه است. در ادبیات علم حقوق، هر یک از مفاهیم فوق، بار معنایی خاصی دارند، بنابراین با عنایت به قوانین، مقررات و دکترین حقوقی، به تبیین هر یک از مفاهیم مزبور خواهیم پرداخت. در عین حال، بنا بر قاعده تناسب، واژگان تعهد، دولت و بدهی، در بند ۳:

۱-۲. تعهدات^۱

اراده آدمی بستر تعهدات اوست. همین قدر که آدمی تصمیم بگیرد که اراده خود را در خطوط معین به کار ببرد و آن را محدود به چارچوبه خاص کند، تعهد پدید می‌آید. [۳] به اعتقاد برخی حقوقدانان، پرسش اصلی این است که کدام رویداد اجتماعی سبب ایجاد تعهد است؟ تعهد چه آثاری دارد، چگونه اجرا می‌شود و چه عواملی باعث سقوط آن است؟ عقد و ایقاع و ضمان قهری در زمره منابع تعهد هستند. تعهد به عنوان اثر اعمال و وقایع حقوقی شناخته می‌شود. [۴]

واژه «تعهد» در زبان فارسی در معانی تیمارداشت، پیمان و عهد به کار رفته است. لغات مترادف تعهد که در فقه استعمال شده عبارت است از: شرط، تکلیف، واجب، الزام و التزام، عهد، ذمه، تقبل، اصر، ایلاف. در تعریف تعهد در حقوق مدنی، گفته شده است که تعهد یا حق طلب عبارت است از رابطه حقوقی دو شخص که به موجب آن، متعهدله می‌تواند متعهد را ملزم به پرداخت مبلغی پول یا اقباض و یا انتقال چیزی و یا فعل متعهدبه، یا ترک متعهدبه کند. [۵] تعهد یک رابطه حقوقی یا وضعیت حقوقی است که یک طرف را ملزم به انجام فعل نفیاً یا اثباتاً می‌کند. تعهد رابطه حقوقی‌ای است که به موجب آن شخص در برابر دیگری مکلف به انتقال، تسلیم مال و یا انجام دادن کاری می‌شود خواه سبب ایجاد آن رابطه، عقد باشد یا ایقاع یا الزام قهری. [۶] از مفاد قانون مدنی استنباط می‌شود که تعهدات دو گونه است: الف) تعهدات ناشی از عقد، ب) تعهدات خارج از عقد. [۷]

در تعریف تعهد مرسوم است که می‌گویند: «رابطه‌ای حقوقی است که به موجب آن شخصی می‌تواند از دیگری انجام دادن امری را بخواهد». این رابطه، به اعتبار حق متعهدله، طلب، و به لحاظ التزام متعهد، دین نامیده می‌شود. ولی، برای پرهیز از این پندار که تعهد بستگی کامل به شخصیت اطراف آن دارد، و نیز به این منظور که تعریف بتواند تعهد جاعل و امضاکننده سند در وجه حامل را دربرگیرد، بعضی پیشنهاد کرده‌اند: «تعهد وضع حقوقی است که به موجب آن شخصی عهده‌دار انجام دادن کاری می‌شود». اصطلاح

1. Liabilities

تعهد به‌طور معمول در موردی به‌کار می‌رود که مدیون، بنا به اراده خود، عهده‌دار انجام یا خودداری از کاری می‌شود. دیونی را که به حکم قانون بر او تحمیل شده است الزام می‌نامند؛ چنان‌که در قانون مدنی نیز این‌گونه امور، زیر عنوان «الزامات خارج از قرارداد» مورد مطالعه واقع شده است (مواد ۳۰۱ به‌بعد قانون مدنی). با وجود این، به‌کار بردن اصطلاح تعهد، به‌معنای حق دینی نادرست هم نیست؛ زیرا، در قانون مدنی نیز بسیاری از قواعد حق دینی به معنی اعم، با عنوان «سقوط تعهدات» و «تبدیل تعهد» بررسی شده است. در زبان حقوقی ما، از واژه تعهد، حق دینی مالی به ذهن می‌رسد که در اثر قرارداد، کسی عهده‌دار آن شده است، ولی نباید چنین پنداشت که تعهد اختصاص به امور مالی دارد؛ زیرا تعهدی که اعضای انجمن خیریه یا علمی برای رسیدن به هدف‌های آن دارند، یا تعهدهایی که زن و شوهر در برابر هم پیدا می‌کنند، ممکن است جنبه مالی نداشته باشد. [۸]

بیشتر نویسندگان، تعهد (به مفهوم عام تعهد و الزام) را ناشی از پنج عامل یعنی، عقد، شبه‌عقد، جرم، شبه‌جرم و قانون دانسته‌اند. با این حال، برخی دیگر معتقدند که قانون منبع اصلی تمام تعهدات و الزامات است و مقصود از تقسیم اسباب تعهد، طبقه‌بندی اموری است که قانون آنها را سبب ایجاد دین قرار داده است. همچنین به اعتقاد ایشان، در حقوق کنونی نمی‌توان ایقاع را از منابع ایجاد تعهد به‌شمار آورد. [۹]

برخی از مؤلفان، تکالیف قانونی نظیر تکلیف به انجام خدمت و وظیفه عمومی و تکالیف غیرمالی زوجین نسبت به یکدیگر (مواد ۱۱۰۲ الی ۱۱۰۵ قانون مدنی) و تکالیف ابویین در نگاهداری و تربیت اطفال (مواد ۱۱۶۸ الی ۱۱۷۹ قانون مدنی) و تکالیف ورشکسته در معرفی اموال و دفاتر خود به اداره تصفیه (مواد ۱۴ و ۱۵) قانون اداره تصفیه امور ورشکستگی مصوب ۱۳۱۶) را از مصادیق تعهد محسوب می‌دارند. در مقابل، برخی معتقدند که ماهیت حقوقی تعهد، الزام بدهکار در مقابل طلبکار به دادن و یا انجام و یا ترک فعلی است. به‌عبارت دیگر، تعهد واجد ارزش اقتصادی است. [۱۰]

برخی حقوقدانان توضیح می‌دهند که برای تصور تعهد، وجود شخصی به‌عنوان طلبکار و شخصی دیگر به‌عنوان مدیون ضرورت دارد، زیرا تعهد رابطه‌ای است بین دو یا چند شخص طبیعی یا حقوقی. مقصود از رابطه حقوقی، تسلطی است که طلبکار بر اموال بدهکار پیدا می‌کند و به‌موجب آن می‌تواند، با استفاده از دارایی او، وسایل اجرای تعهد را فراهم کند. [۱۱] به امور غیرمالی، حقوق عینی و تکالیف قانونی، تعهد گفته نمی‌شود؛ تعهدات از حقوق دینی بوده و در مقابل حقوق عینی قرار دارد. [۱۲]

ماده (۱۹) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، تعهد را چنین تعریف کرده است: «تعهد از نظر این قانون عبارت است از ایجاد دین بر ذمه دولت ناشی از:

الف) تحویل کالا یا انجام دادن خدمت،

ب) اجرای قرار دادهایی 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.»

با این حال در ماده (۹) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۱۲، از واژه تعهد اعتبار، استفاده شده بود؛ به این نحو که: «مقصود از اینکه اعتباری تعهد شده این است که کار و خدمتی انجام و یا امالی به تصرف دولت درآمده و با این وسایل، دینی برای دولت ایجاد شده باشد.»

نظر به سلسله مراتب هنجارهای حقوقی، قوانین عادی نمی‌تواند به تنهایی دلیل کافی برای شناسایی تعریف اصطلاحات مندرج در سیاست‌های کلی نظام باشد. با توجه به اینکه تنها تعریف قانونی از اصطلاح تعهد (موضوع ماده (۱۹) قانون محاسبات عمومی کشور)، صرفاً منصرف به آن قانون است و نظر به تعاریف و رویکردهای متعدد به اصطلاح تعهد در دکتترین حقوقی، لازم است قانونگذار، در هر موضوعی متناسب با آن موضوع، تعریف خود را از این اصطلاح به روشنی تعیین کند.

واژه «تعهد» سه مرتبه در قانون اساسی آمده است. در بند ۱۶ اصل ۳،^۱ بر «تعهد برادرانه نسبت به همه مسلمانان» به عنوان یکی از وظایف دولت تصریح شده است. در اصل ۶۷،^۲ در متن سوگندنامه نمایندگان

۱. اصل سوم: دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد:

۱. ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی.
 ۲. بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر.
 ۳. آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح، و تسهیل و تعمیم آموزش عالی.
 ۴. تقویت روح بررسی و تنقید و ابتکار در تمام زمینه‌های علمی، فنی، فرهنگی و اسلامی از طریق تأسیس مراکز تحقیق و تشویق محققان.
 ۵. طرد کامل استعمار و جلوگیری از نفوذ اجانب.
 ۶. محو هر گونه استبداد و خودکامگی و انحصار طلبی.
 ۷. تأمین آزادیهای سیاسی و اجتماعی در حدود قانون.
 ۸. مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش.
 ۹. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.
 ۱۰. ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور.
 ۱۱. تقویت کامل بنیه دفاع ملی از طریق آموزش نظامی عمومی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی و نظام اسلامی کشور.
 ۱۲. پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.
 ۱۳. تأمین خودکفایی در علوم و فنون و صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند اینها.
 ۱۴. تأمین حقوق همه جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون.
 ۱۵. توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم.
 ۱۶. تنظیم سیاست خارجی کشور بر اساس معیارهای اسلام، تعهد برادرانه نسبت به همه مسلمانان و حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان.
۲. اصل شصت و هفتم: نمایندگان باید در نخستین جلسه مجلس به ترتیب زیر سوگند یاد کنند و متن قسم نامه را امضا نمایند.

بسم الله الرحمن الرحیم

«من در برابر قرآن مجید، به خدای قادر متعال سوگند یاد می‌کنم و با تکیه بر شرف انسانی خویش تعهد می‌نمایم که پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی باشم، ودیعه‌ای را که ملت به ما سپرده به عنوان امینی عادل پاسداری کنم و در انجام وظایف و کالت، امانت و تقوی را رعایت نمایم و همواره به استقلال و اعتدالی کشور و حفظ حقوق ملت و خدمت به مردم پایبند باشم، از قانون اساسی دفاع کنم و در گفته‌ها و نوشته‌ها و اظهار نظرها، استقلال کشور و آزادی مردم و تأمین مصالح آنها را مد نظر داشته باشم. نمایندگان اقلیتهای دینی این سوگند را با ذکر کتاب آسمانی خود یاد خواهند کرد. نمایندگانی که در جلسه نخست شرکت ندارند باید در اولین جلسه‌ای که حضور پیدا می‌کنند مراسم سوگند را به جای آورند.»

مجلس، آنها متعهد می‌شوند که «پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی» باشند. در اصل ۱۵۲،^۱ یکی از پایه‌های سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، «عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر» دانسته شده است. به نظر می‌رسد که این استعمال‌ها، تعهد در معنای عام آن است که صرفاً محدود به داشتن جنبه مالی نمی‌شود.

هر چند سیاست‌های کلی نظام، باید مغایر با قانون اساسی نباشند، مفهوم اصطلاحات مندرج در سیاست کلی، باید طبق اصل تناسب، متناسب با موضوع هر سیاست، کشف شود. نظر به اینکه دو واژه تعهد و بدهی در بند ۳ سیاست کلی برنامه هفتم، ذیل عنوان اصلاح ساختار بودجه آمده‌اند و بر اساس تعریف قانونی از بودجه،^۲ بودجه برنامه مالی دولت است، تعهد و بدهی مصرح در بند ۳ مزبور، واجد جنبه مالی هستند و مسئولیت‌ها و تکالیف غیر مالی دولت، از جنس تعهد مصرح در بند ۳ مزبور، نیستند.

بنابراین، تعهدات دولت در معنای عام کلمه، شامل کلیه تکالیفی (اعم از مالی و غیر مالی) است که دولت به موجب قوانین و مقررات و یا مصلحت نظام، ملزم به انجام آن در برابر شهروندان خود است. باین حال، تعهدات دولت در معنای خاص کلمه، صرفاً شامل تکالیف مالی دولت است که ایفای آن مستلزم خروج منابع است.

با توجه به اینکه عبارت «تعهدات دولت» به طور دقیق در قوانین و مقررات تعریف نشده است، در ادامه باید به تبیین دقیق عبارت دولت پرداخت تا از این رهگذر، بتوانیم به صورت جامع و مانع به این سؤال پاسخ بدهیم که تعهدات دولت شامل چه مواردی می‌شود.

۲-۲. دولت

سوالاتی که در این قسمت به آنها پاسخ خواهیم داد عبارت است از: ۱. دولت در جزء یک بند سوم سیاست‌های کلی برنامه هفتم به چه معناست؟ آیا شرکت‌های دولتی نیز مشمول عبارت دولت می‌شود؟

۲. با توجه به مفهوم دولت، مصادیق تعهدات دولت شامل چه مواردی است؟

واژه «دولت» در اصول متعدد قانون اساسی به عنوان عالی‌ترین هنجار حقوقی کشور در مجموع، ۴۲ مرتبه و در معانی مختلفی آمده است. دولت در قوانین عادی، معانی مختلفی دارد و توسط حقوق دانان نیز در مفاهیم متعددی (حداقل، چهار مفهوم زیر) به کار گرفته شده است. بر اساس همین تعدد معانی، برخی حقوق دانان، استفاده از واژگان دولت، کشور، مملکت و حکومت را به جای یکدیگر نادرست و نادقیق دانسته‌اند [۱۳].

۱. اصل یکصد و پنجاه و دوم: سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران بر اساس نفی هر گونه سلطه جویی و سلطه پذیری، حفظ استقلال همه جانبه و تمامیت ارضی کشور، دفاع از حقوق همه مسلمانان و عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر و روابط صلح آمیز متقابل با دول غیر محارب استوار است.

۲. طبق ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یکسال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و به هدف‌های قانونی می‌شود، بوده و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می‌شود: ...»

■ **مفهوم اعم:** دولت در این معنا (مفهوم اول)، معادل واژه (État) در زبان فرانسه و معادل واژه (State) در زبان انگلیسی، به معنای شخصیت مرکب از سرزمین، ملت و رژیم سیاسی است؛ در این معنا، دولت، همان دولت-کشور است. به نظر می‌رسد که در اصول (۴۲، ۱۲۵ و ۱۵۲) قانون اساسی، دولت در این معنا استعمال شده است [۱۴].

■ **مفهوم عام:** دولت در این مفهوم (مفهوم دوم)، به معنای جبهه فرمانروایان و نظام سیاسی (شامل قوای مقننه، مجریه و قضائیه) است که در اصول (۳، ۸، ۹، ۱۱، ۱۴، ۱۷، ۲۱، ۲۸، ۳۰، ۳۱، ۴۱، ۴۹، ۵۳، ۵۵، ۸۰، ۸۲، ۸۳، ۸۵، ۱۰۳، ۱۲۹، ۱۳۹، ۱۴۱، ۱۵۵، ۱۵۱ و ۱۷۳) در این معنا استعمال شده است [۱۵]. واژه دولت در اصل (۵۳) با توجه به مبنا و فلسفه این اصل، مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی^۱ و تصریح ماده (۱۱) قانون محاسبات عمومی کشور، شامل شرکت‌های دولتی نیز می‌شود؛ شرکت‌های دولتی نیز صرفاً ذیل قوه مجریه قرار ندارند. در نتیجه، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی (ذیل هر سه قوه) از مصادیق دولت در معنای عام آن هستند.

■ **مفهوم خاص:** دولت در مفهوم سوم خود، به معنای قوه مجریه است [۱۶] که در اصول (۲۹، ۴۴، ۴۹ و ۱۳۴) در این معنا استعمال شده است.

■ **مفهوم اخص:** دولت در مفهوم چهارم خود، به معنای هیئت وزیران است [۱۸] که در اصول (۷۹، ۸۲) و ذیل اصل (۸۵) در این معنا استعمال شده است.

واژه «دولت» در عبارت «بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت»، مصرح در بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه هفتم را می‌توان در مفهوم دوم (مفهوم عام)، برداشت کرد.؛ زیرا اصطلاح مزبور ذیل اصلاح ساختار بودجه درج شده است و بودجه، به تصریح صدر اصل ۲۵ قانون اساسی، بودجه کل کشور است. در عین حال، نظر به عدم تعریف قانونی از دولت در عبارت مزبور، لازم است بر تعریف آن در قانون تصریح شود.

۳-۲. بدهی

از دیگر حقوقدانان، بدهی را معادل دین دانسته است. [۱۹] این برداشت مستظهر به ماده (۳۰) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۲۸۹ است که اشعار می‌دارد «تشخیص خرجی که بر خزانه دولت تحمیل می‌شود فقط راجع به وزیر یا اشخاصی است که از طرف وزرا مخصوصاً مجاز به این امر هستند. مراد از

۱. شاید کم‌هم‌دارد؛ طوری نشود که مثلاً شرکت‌های دولتی... [مشمول این اصل نشوند]. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، همان، بنی صدر: ۱۴۲۱). شرکت‌های دولتی هم مربوط به دولت است» (پیشین، نایب‌رئیس (شهید بهشتی): ۱۴۲۱).

تشخیص آن است که میزان بدهی دولت پس از رسیدگی به اسناد در برابر هریک از دائنین معین شود». از منظر فقهی، تعهد به انجام فعل هم، دین است و در فقه^۱ تصریح به آن کرده‌اند. [۲۰] در مواد (۲۶۷) و (۲۸۲) قانون مدنی، در خصوص «دیون» احکامی وجود دارد: ایفای دین از جانب غیر مدیون رواست^۲ و اگر کسی به یک نفر، دیون متعدده داشته باشد تشخیص اینکه تأدیه از بابت کدام دین است با مدیون است.^۳ امام خمینی در تعریف دین نوشته‌اند: «الدین: مال کلی ثابت فی ذمه الشخص لآخر به سبب من الاسباب» [۲۱] دین عبارت است از مالی کلی که ذمه فرد به آن مشغول است به سببی از اسباب؛ خواه سبب آن اختیاری باشد، مانند اشتغال ذمه زوج به مهر به سبب عقد از دواج یا اشتغال ذمه قرض گیرنده به عوض قرض به سبب عقد قرض و یا اشتغال ذمه خریدار به ثمن در بیع نسیه و فروشنده به مثنی در بیع سلف؛ و یا غیر اختیاری باشد، مانند اشتغال ذمه فرد به بدل چیزی که آن را تلف کرده است یا اشتغال ذمه زوج به نفقه زوج و مانند آن. [۲۲]

لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی طی نامه شماره ۱۲۹۱۱۱ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۰ برای انجام تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. به موجب بند «۱۰» ماده (۱) آن، بدهی عبارت است از: «ایجاد دین بر ذمه دولت ناشی از تحویل کالا یا انجام دادن خدمت، اجرای قراردادهایی که با رعایت مقررات منعقد شده باشد، احکام صادر شده از مراجع قانونی و ذی صلاح و دیون ناشی از پیوستن به قراردادهای بین‌المللی و عضویت در سازمان‌ها یا مراجع بین‌المللی با اجازه قانون که ایفای آن مستلزم خروج منابع است». نکته حائز اهمیت آن است که تعریف یادشده، در ماده (۱۹) قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۶۶، جهت تعریف کردن اصطلاح «تعهد» توسط قانونگذار به کار رفته است و تنها تفاوت این دو با یکدیگر، در عبارت است که در انتهای تعریف «بدهی» در لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی به کار رفته است. از جمله ساز و کارهای حقوقی که در قوانین به جهت نظام‌مند کردن بدهی‌های دولت، تهیه، تدوین و تصویب گردیده، می‌توان به قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد. به موجب تبصره «۱» بند «خ» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل، ممنوع اعلام شده است. همچنین در ماده (۸) قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف گردید به منظور تحقق اهداف بند «۱۲» سیاست‌های کلی ابلاغی اقتصاد مقاومتی مبنی بر تحول اساسی در ساختارها و اصلاح و ارتقای

۱. جواهر الکلام، جلد ۴، ص ۳۱۷.

۲. ماده (۲۶۷) قانون مدنی: «ایفای دین از جانب غیر مدیون هم جایز است؛ اگر چه از طرف مدیون اجازه نداشته باشد، اما کسی که دین دیگری را ادا می‌کند اگر با اذن باشد حق مراجعه به او دارد و گرنه حق رجوع ندارد».

۳. ماده (۲۸۲) قانون مدنی.

نظام مدیریت مالی و محاسباتی دولت و همچنین مدیریت بدهی‌ها اقداماتی را مطابق قوانین مربوطه انجام دهد که یکی از آن موارد، ساماندهی بدهی‌های دولت است. بند «ت» ماده (۸) قانون یادشده بیان می‌دارد: «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 هیئت‌وزیران 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».

علاوه بر این، ماده (۱۰) قانون برنامه ششم توسعه، جوازی مبنی بر تسویه بدهی‌های دولت از طریق انتشار اوراق بهادار با کسب رضایت طلبکاران را به دولت داد. به موجب این ماده: «دولت مجاز است به منظور گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین مالی و ابزارهای آن (بازار پول، بازار سرمایه و بیمه‌ها): الف) معادل کل بدهی‌های خود به اشخاص حقیقی و حقوقی که تا پایان سال ۱۳۹۵ قطعی شده یا می‌شود را به ترتیب اولویت‌هایی که به پیشنهاد سازمان مشخص می‌شود، تا پایان اجرای قانون برنامه از طریق انتشار اوراق بهادار با کسب رضایت طلبکاران تسویه نماید. اوراق مذکور با رعایت قانون اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران تا سقف مندرج در قوانین بودجه سنواتی و مصون از تورم، طبق آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد سازمان و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، انتشار می‌یابد».

تبصره بند «الف» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه نیز مؤید حکمی در خصوص تسویه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی است. دولت مکلف گردید سالانه حداقل ۱۰ درصد بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی را تسویه کند و هر گونه تعهد جدید برای سازمان تأمین اجتماعی باید در قانون بودجه همان سال پیش‌بینی و تأمین شود.

۳. تبیین تفاوت ماهوی «تعهد» و «بدهی»

علاوه بر آنکه در بند سوم سیاست‌های کلی برنامه هفتم، عبارت «بدهی» در کنار «تعهدات» آمده است، قانونگذار در بند «۲» ماده (۴۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور که اشعار می‌دارد «در صورت انحلال صندوق، کلیه اموال و دارایی‌های آن پس از کسر تعهدات و بدهی‌ها، به دولت تعلق دارد»، از این دو عبارت در کنار یکدیگر استفاده کرده است و این امر، دلالت بر متداول بودن استفاده از آن در ادبیات حقوقی دارد. حال سؤال آن است که در ادبیات حقوقی، این دو اصطلاح چه ارتباط مفهومی‌ای با یکدیگر دارند؟ آیا اساساً مترادف یکدیگر معنا خواهند شد یا آنکه باید بین‌شان تمایزی قائل شد؟ اگر چنین است رابطه‌شان با یکدیگر، از نوع عموم و خصوص مطلق است یا عموم و خصوص من وجه؟

اگر چه پژوهش‌های اقتصادی موجود، بدهی را بخشی از تعهدات می‌دانند؛ اما این موضوع در ادبیات حقوقی محل تأمل است. در گزارش لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی آمده است که: «آن دسته از اقلام تعهدات که از طریق ابزار بدهی ایجاد شده‌اند بدهی محسوب می‌شوند. منظور از ابزار بدهی یک ادعای مالی است که مستلزم پرداخت اصل یا بهره بدهی باشد. با توجه به این تعریف تمامی اقلام تعهدات به غیر از چند مورد، بدهی مالی به حساب می‌آید. «حقوق صاحبان سهام و سهام صندوق‌های سرمایه‌گذاری» و «ابزارهای مشتقه مالی و اختیار معامله سهام کارکنان» بدهی به حساب نمی‌آید؛ زیرا با توجه به تعریف مذکور مستلزم پرداخت اصل یا بهره نیست. بنابر آنچه گفته شد رابطه بدهی و تعهدات «عموم و خصوص مطلق» است.» [۲۳]

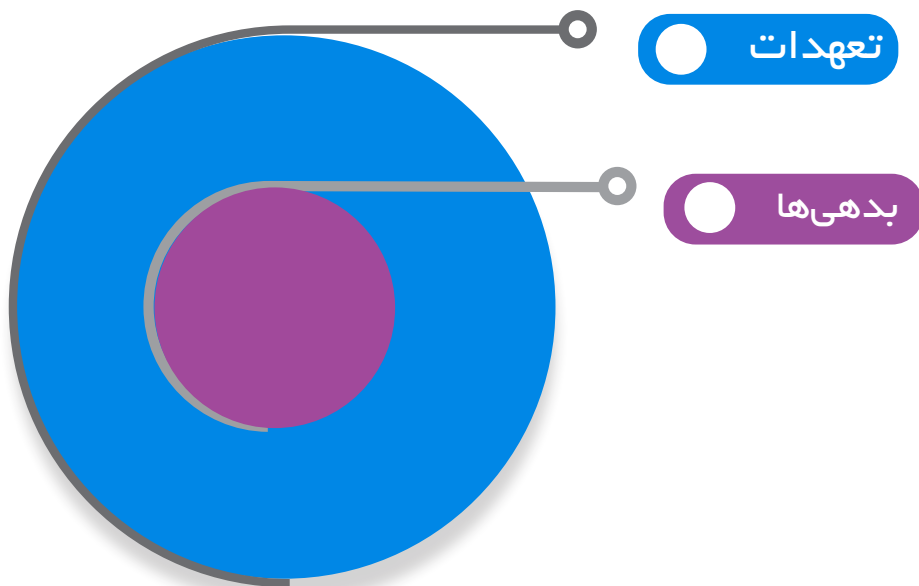
بر اساس قاعده اصولی «اذا اجتماعاً افتراقاً»، وقتی دو لفظ در کنار یکدیگر با حرف ربط واو به همدیگر عطف می‌شوند، به معنای تفاوت معنای آن دو لفظ است. با توجه به عبارت پردازی بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه هفتم (کنار هم آمدن دو اصطلاح تعهد و بدهی) و قاعده اصولی مزبور، دو واژه تعهد و بدهی، تفاوت معنایی دارند.

تعهدات دولت در معنای عام کلمه، شامل کلیه تکالیفی (اعم از مالی و غیرمالی) است که دولت به موجب قوانین و مقررات و یا عرف سیاسی یک جامعه ملزم به انجام آن در برابر شهروندان خود است. باین حال، تعهدات دولت در معنای خاص کلمه، صرفاً شامل تکالیف مالی دولت است که ایفای آن مستلزم خروج منابع است. در مواردی، هر چند الزام صریح قانونی برای بر عهده گرفتن یک مسئولیت مالی وجود ندارد، بنا بر وجود مصلحت ملزمه‌ای، نظیر حراست از امنیت ملی و حفاظت از اموال مردم در برابر سوءاستفاده‌های مالی که می‌توان به پدیده سوءاستفاده موسسات اعتباری از اموال سپرده‌گذاران در سال ۱۳۹۷ اشاره کرد، دولت مسئولیت تأمین مالی اموری را بر عهده می‌گیرد.

بنابراین، «بدهی» تکلیف مالی دولت است که الزام آن ناشی از حکم صریح قانون است؛ ولی تعهد در معنای

خاص، تکلیف مالی دولت است که علاوه بر حکم صریح قانونی، می‌تواند ناشی از مصلحت ملزمه و مبتنی بر صلاحیت تشخیصی دولت باشد.

به عبارتی دیگر، آن دسته از دیونی که به سبب تحویل کالا یا انجام دادن خدمت، اجرای قراردادهایی که با رعایت مقررات منعقد شده باشد، احکام صادر شده از مراجع قانونی و ذی صلاح و پیوستن به قراردادهای بین‌المللی و عضویت در سازمان‌ها یا مجامع بین‌المللی با اجازه قانون، بر ذمه دولت قرار گرفته است، مترادف با مفهوم تعهدات دولت در معنای خاص آن است.



۴. ضرورت تعریف قانونی از بدهی و تعهدات



همان‌طور که بیان شد، تعریف تعهد در قانون محاسبات عمومی کشور سال ۱۳۶۶، صرفاً در آن قانون معتبر است و در دکتترین حقوقی نیز تشتت استعمال وجود دارد. در خصوص اصطلاحات دولت و بدهی، نیز تعریف قانونی شفاف وجود ندارد. در نتیجه، در جهت اجرا شدن جزء «۱» بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه هفتم، لازم است اصطلاحات بدهی و تعهدات و دولت تعریف شوند.

به‌علاوه، اینکه قوانین باید تأمین‌کننده نیازهای امروزی باشند و در گذر زمان فرسوده نگردند، یک اصل حائز اهمیت در حوزه قانون‌نویسی و قانونگذاری است. بنابراین اهتمام به اصلاح قوانین و مقررات با توجه به موارد پیش‌گفته ضرورت می‌یابد.

به‌منظور تلاش جهت منظم و قاعده‌مند کردن فرایند و مجاری ایجاد تعهد و بدهی از سوی دولت، شناسایی نحوه ایجاد تعهد و بدهی دولت اهمیت حیاتی دارد. در واقع، ساز و کارهایی که در نهایت منتج به ایجاد تعهد و سپس بدهی برای دولت خواهند شد، باید احصا گردد. ساز و کارهای موجد تعهد و بدهی برای دولت در حال حاضر، فراتر از آن چیزی است که در قوانین و مقررات جاری کشور وجود دارد. همین نکته، یکی از جهات اختلال در نظام بودجه‌ریزی محسوب می‌شود. چرا که استناد به قواعدی که منبعت از حقوق خصوصی بوده و در قوانین ایران جای گرفته‌اند، مشکلات عرصه حقوق عمومی را حل نخواهد کرد. درک چنین تمایزی، ضرورت اصلاح و بازتعریف برخی از مفاهیم حقوقی را اثبات می‌کند.

دولت‌ها در بسیاری از موارد بیش از درآمد خود خرج می‌کنند و در نتیجه، بودجه کشور دچار کسری می‌شود. یکی از مهم‌ترین مسائل مربوط به کسری بودجه، نحوه تأمین مالی آن است. تأمین مالی کسری بودجه از روش‌های مختلف قابل انجام است و بسته به روش مورد استفاده می‌تواند آثار متفاوتی بر اقتصاد داشته باشد. [۲۴]، [۲۵] راه‌های مختلفی برای تأمین مالی کسری بودجه وجود دارد که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به افزایش پایه پولی یا استفاده از پول پر قدرت بانک مرکزی، قرض کردن از خارج کشور، قرض کردن از داخل کشور-بانک‌های تجاری، قرض کردن از داخل کشور-بخش غیربانکی، استقراض از صندوق‌های ثروت ملی، استفاده از ذخایر ارزی، فروش دارایی (خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های دولتی) اشاره کرد. [۲۶] با عنایت به اینکه تأمین مالی کسری بودجه دولت از دو طریق (یعنی نخست: تأمین مالی مبتنی بر بدهی (استقراض و انتشار اوراق) و دوم: سایر روش‌ها نظیر استفاده از ذخایر ارزی، فروش دارایی و...) صورت می‌گیرد، بنابراین می‌توان گفت که بخشی از کسری بودجه دولت منجر به تعهد و به تبع آن بدهی می‌شود.

مجاری ایجاد تعهدات و بدهی‌های دولت در گزارشی که از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

صورت گرفته، احصا و تبیین شده است. در این گزارش، ضمانت دولت برای گشایش اعتبار اسنادی برای دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی، بدهی‌های ناشی از مصوبات دولت (اختیار هیئت دولت بر اساس ماده (۳) قانون الحاق برخی موارد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲))، تسهیلات پرداخت شده به شرکت‌های دولتی با تضمین دولت، بدهی ناشی از تهاوت انجام شده در قوانین بودجه، بدهی ناشی از برداشت سود سهام و مالیات علی الحساب بانک مرکزی و بانک‌های دولتی، استقرار مستقیم دولت از بانک مرکزی، عدم بازپرداخت تنخواه دریافت شده توسط دولت، تعهدات ایجاد شده به موجب احکام بودجه و ... به عنوان مجاری ایجاد تعهدات و بدهی‌های دولت شناخته شده‌اند. [۲۷]

نکته حائز اهمیت آن است که، آنچه که تحت عنوان «تعهد» در ماده (۱۹) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ تعریف گردید، قابل انطباق با تعهداتی که دولت بر خود بار می‌کند، نیست. به عبارت دیگر، جنس تعهدات احصاشده در قانون اشاره شده در سطور قبل، با جنس تعهداتی که دولت در عمل، خود را ملزم به ایفای آن می‌داند، یکسان نیست. برای نمونه، ضمانت دولت برای گشایش اعتبار اسنادی برای دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی، با هیچ یک از موارد چهارگانه مندرج در ماده (۱۹) قانون محاسبات عمومی کشور همخوانی ندارد. توضیح آنکه، بخش قابل توجهی از تعهدات دولت و شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی از محل صدور ضمانت دولت برای گشایش اعتبار اسنادی برای دستگاه‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی ایجاد می‌شود. در ماده (۶۲) قانون محاسبات عمومی کشور،^۱ وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی مجاز به افتتاح اعتبار اسنادی برای کالاهای وارداتی خود هستند. در این ماده به بانک مرکزی اجازه داده شده است که با تعهد سازمان برنامه و بودجه، اقدام به افتتاح اعتبار اسنادی کند. بنابراین تضمین دولت جهت بازپرداخت اعتبار در یافت شده از سوی شرکت‌های دولتی، تعهد محسوب می‌شود و چنانچه این اعتبارات بازپرداخت نگردد، به بدهی دولت تبدیل می‌شود. تعهد به بازپرداخت اعتبار دریافت شده، اگر چه ایجاد دین بر ذمه دولت است، اما ناشی از موارد چهارگانه احصاشده در ماده (۱۹) قانون مزبور (یعنی تحویل کالا یا انجام دادن خدمت، اجرای قراردادهایی که با رعایت مقررات منعقد شده باشد، احکام صادر شده از مراجع قانونی و ذی صلاح، پیوستن به قراردادهای بین‌المللی و عضویت در سازمان‌ها یا مجامع بین‌المللی با اجازه قانون) نیست. از این رو، باز تعریف در اصطلاح «تعهد» و «بدهی» منطقی به نظر می‌رسد.

احصا و گزارش‌گری دقیق بدهی‌ها و تعهدات از اولین پیش‌نیازهای مدیریت مناسب از سوی دولت است.

۱. ماده (۶۲) قانون محاسبات عمومی کشور: «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 ذی ربط، اعتبار تأمین کرده باشند. ۲- در مورد آن قسمت از کالاهای و خدمات موضوع این ماده که به موجب قراردادهای منعقد شده بهای آنها باید تدریجاً و یا به طور یک‌جا در سال‌های بعد به فروشنده پرداخت شود، افتتاح اعتبار اسنادی توسط بانک مرکزی ایران بدون پیش‌دریافت بهای کالاهای 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 به عنوان پیش‌پرداخت قابل تأدیبه 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.»

این مهم منوط به ارائه چارچوب دقیق و منسجم برای تعریف بدهی و تعهد است که می‌بایست در اسناد قانونی مربوط به مدیریت بدهی‌های دولت لحاظ شود. تعریف صحیح حائز چند ویژگی است. اولاً تعریف باید به نحوی باشد که تمامی مواردی که دولت ملزم به ایفای آن است را دربر بگیرد. ثانیاً مواردی را که واقعاً بر ذمه دولت نیست، شامل نشود. این دو ویژگی که بر ضرورت جامع و مانع بودن تعریف، تصریح دارد، مستلزم شناخت موضوع است. ثالثاً این تعریف باید یکپارچه باشد. به این معنا که در حیطه مالیه عمومی تعریف واحدی از تعهد و بدهی ارائه شود. برای مثال آنچه توسط یک دستگاه دولتی به عنوان تعهد یا بدهی شناسایی می‌شود، در نگاه سایر دستگاه‌ها نیز چنین باشد. [۲۸] ویژگی یکپارچه بودن نیز مستلزم، مداخله قانونگذار و ارائه یک تعریف قانونی است تا تمامی ارکان حکومت، ملزم به تبعیت از آن باشند.

تعریف هر یک از مفاهیم فوق در دستورالعمل آمارهای مالی دولت،^۱ بیش از سه دهه قدمت داشته و هر چند سال یک بار نسخه جدیدی از آن ارائه می‌شود. تعهد زمانی ایجاد می‌شود که یک واحد (بدهکار) تحت شرایط خاص مکلف باشد تا وجوه یا سایر منابع را در اختیار واحد دیگری (بستانکار) قرار دهد. اکثر طبقه‌بندی‌هایی که در مورد دارایی‌های مالی اعمال می‌شود در مورد تعهدات نیز اعمال می‌شود. در واقع، تمامی اقلام دارایی‌های مالی، در قسمت تعهدات دارای ردیف متناظر است. تعهدات را می‌توان بر اساس سررسید نیز طبقه‌بندی کرد. [۲۹] بدهی نیز یک مطالبه مالی است که مستلزم پرداخت بهره و یا اصل سرمایه توسط بدهکار به بستانکار در تاریخ یا تاریخ‌های آینده است. بنابراین طبق دستورالعمل مزبور، بدهی شامل تمام تعهدات، به استثنای حقوق صاحبان سهام و سهام صندوق‌های سرمایه‌گذاری و ابزارهای مشتقه مالی و اختیار معامله سهام کارکنان می‌شود. [۳۰]

۵. جمع‌بندی

بند سوم سیاست‌های کلی برنامه هفتم ابلاغی ۲۰ شهریور ۱۴۰۱ مقام معظم رهبری با عنوان «اصلاح ساختار بودجه دولت» بر «احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها» به عنوان یکی از طرق تحقق آن عنوان تصریح کرده است. نظر به اینکه اصطلاحات مطرح در این سیاست، از شفافیت لازم برخوردار نیستند، در این گزارش به بررسی مفهوم «بدهی‌ها»، «دولت» و «تعهدات دولت» پرداخته شد؛ از دریچه اسناد بالادستی، قوانین، مقررات و دکترین حقوقی، هر یک از

1. Government Financial Statistics Manual

اصطلاحات فوق‌تبیین گردید و در نهایت با روشی تحلیلی، رابطه میان بدهی دولت و تعهد دولت، مورد واکاوی قرار گرفت.

برخی از نویسندگان، بدهی را معادل دین دانسته است. این برداشت مستظهر به ماده (۳۰) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۲۸۹ است. صرف نظر از مورد یادشده، تعریف صریحی از اصطلاح «بدهی» در ادبیات قانونی وجود ندارد و شایسته است این اصطلاح به صراحت در قوانین ناظر بر اصلاح ساختار بودجه دولت تعریف شود.

تنها تعریف قانونی از اصطلاح تعهد (موضوع ماده (۱۹) قانون محاسبات عمومی کشور)، صرفاً منصرف به آن قانون است. نظر به تعاریف اصطلاح مزبور در دکترین حقوقی، لازم است قانونگذار، در این خصوص متناسب با موضوع اصلاح ساختار بودجه دولت، تعریف خود را از این اصطلاح به روشنی تعیین کند تا از این رهگذر، بتوانیم به صورت جامع و مانع به این سؤال پاسخ بدهیم که تعهدات دولت شامل چه مواردی می‌شود و شامل چه مواردی نمی‌شود.

به نظر می‌رسد که مسئولیت‌ها و تکالیف غیرمالی دولت، از جنس تعهد مصرح در بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه هفتم نیستند. تعهدات دولت در معنای عام خود، شامل کلیه تکالیفی (اعم از مالی و غیرمالی) است که دولت به موجب قوانین و مقررات و یا مصلحت نظام، ملزم به انجام آن در برابر شهروندان خود است. تعهدات دولت در معنای خاص کلمه، صرفاً شامل تکالیف مالی دولت است که ایفای آن مستلزم خروج منابع است. تمایز ماهوی میان عرصه‌های حقوق خصوصی با عرصه‌های حقوق عمومی، مجاری شکل‌گیری تعهدات و بدهی‌های دولت و تفاوت مبنایی آنها با آنچه که در حقوق خصوصی به عنوان تعهد و بدهی تعریف می‌گردند، بیانگر لزوم ارائه چارچوب دقیق و منسجم برای تعریف بدهی و تعهد دولت است و این تعریف باید به گونه‌ای باشد که تمامی مواردی را که دولت ملزم به ایفای آن است، دربرگیرد و مواردی را که بر ذمه دولت نیست، شامل نشود. به علاوه، استانداردهای تعریف شده در عرصه بین‌المللی، به عنوان تجارب پیشرفته بشری، جهت تعریف اصطلاحات «تعهد» و «بدهی»، قابل استفاده هستند. در تبیین رابطه «تعهد» و «بدهی» از تحلیل اسناد، قوانین، مقررات و دکترین حقوقی، به این نحو استنباط شد که: «بدهی» تکلیف مالی دولت است که الزام آن ناشی از حکم صریح قانون است؛ ولی تعهد در معنای خاص، تکلیف مالی دولت است که علاوه بر حکم صریح قانونی، می‌تواند ناشی از مصلحت ملزومه و مبتنی بر صلاحیت تشخیصی دولت باشد.

بنابراین به جهت حل مسائل نظام حقوقی و اقتصادی، نیاز به ارائه تعریفی متناسب با موضوع «تعهدات عمومی» و «بدهی دولت» در قانون هستیم تا از این طریق بتوان بر چالش‌های موجود در جهت تحقق بند سوم سیاست‌های کلی برنامه هفتم فائق آمد.

منابع و مآخذ



- [۱] م. حسن پور، «ملاحظات قانون مدیریت بدهی های عمومی (۱): ساختار حکمرانی «مدیریت بدهی های عمومی» بر اساس تجربه بین المللی»، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی: دفتر مطالعات بخش عمومی، تهران، ۱۴۰۱.
- [۲] «مدیریت دارایی ها و بدهی های دولت»، مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری، تهران، ۱۳۹۷.
- [۳] م. جعفری لنگرودی، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۸، ص ۱۳۰۲.
- [۴] ن. کاتوزیان، دوره مقدماتی حقوق مدنی: اعمال حقوقی، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۹۸، ص ۱۵.
- [۵] م. جعفری لنگرودی، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۸، ص ۱۳۰۲.
- [۶] ن. کاتوزیان، قواعد عمومی قراردادها، جلد ۱، تهران: نشر بلد، ۱۳۷۶، ص ۱۰۸.
- [۷] م. جعفری لنگرودی، دوره حقوق مدنی: حقوق تعهدات، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۸، ص ۲۷.
- [۸] ن. کاتوزیان، دوره مقدماتی حقوق مدنی: اعمال حقوقی، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۹۸، ص ۱۷.
- [۹] ن. کاتوزیان، دوره مقدماتی حقوق مدنی: اعمال حقوقی، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۹۸، ص ۱۸ الی ۲۲.
- [۱۰] ع. امیری قائم مقام، حقوق تعهدات، چاپ سوم، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۵، ص ۷۰ الی ۷۲.
- [۱۱] ن. کاتوزیان، دوره مقدماتی حقوق مدنی: اعمال حقوقی، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۸، ص ۱۵ الی ۱۷.
- [۱۲] ن. کاتوزیان، حقوق مدنی: نظریه عمومی تعهدات، چاپ اول، تهران: نشر بلد، ۱۳۷۶، ص ۲۱۳.
- [۱۳] ع. ابوالحمد، (۱۳۶۹)، «پیرامون یک رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور و مسئله شخصیت حقوقی دولت»، «کانون وکلا»، شماره ۱۵۰ و ۱۵۱، صص ۹۹-۱۳۰.
- [۱۴] م. نورایی، (۱۳۹۴)، «واکاوی مفهومی کلیدواژگان چندمعنا در قانون اساسی: بررسی واژه دولت»، گزارش پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۴۰۰۷.
- [۱۵] م. نورایی، (۱۳۹۴)، «واکاوی مفهومی کلیدواژگان چندمعنا در قانون اساسی: بررسی واژه دولت»، گزارش پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۴۰۰۷، ص ۸.
- [۱۶] قاضی شریعت پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۴)، بایسته های حقوق اساسی، ج ۱۸، تهران: میزان، صص ۵۵-۵۴.
- [۱۷] ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۶۹)، «پیرامون یک رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور و مسئله شخصیت حقوقی دولت»، «کانون وکلا»، شماره ۱۵۰ و ۱۵۱، صص ۵۴۱.
- [۱۸] مدنی، جلالالدین (۱۳۶۸)، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ج ۲۶، ص ۵.
- [۱۹] م. جعفری لنگرودی، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۸.
- [۲۰] م. جعفری لنگرودی، دوره حقوق مدنی: حقوق تعهدات، چاپ سوم، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۸، ص ۲۴۰.
- [۲۱] امام. خمینی (ره)، تحریر الوسیله، تهران: انتشارات اسلامی، ۱۳۸۰، ص ۶۸۸.
- [۲۲] امام. خمینی (ره)، تحریر الوسیله، تهران: انتشارات اسلامی، ۱۳۸۰، ص ۶۴۷.
- [۲۳] م. کیانی، «ملاحظات قانون مدیریت بدهی های عمومی (۲): چارچوب تعریف تعهدات و بدهی های دولت»، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی: دفتر مطالعات بخش عمومی، تهران، ۱۴۰۱.
- [24] G. Kosimbei, "Budget Deficit and Macro-economic Performance in Kenya: An Empirical Analysis." *Regal Press Kenya Ltd.*, 2009.
- [25] B. orang-ojang, J. Munyangaju and M. Wei, "Impact of Natural Resources and Research on Cancer Treatment and Prevention: A Perspective from Cameroon." *Molecular and Clinical Oncology*, 2013.
- [۲۶] م. معماریان، «شناسایی مجاری ایجاد بدهی دولت»، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۹۸.
- [۲۷] م. معماریان، «شناسایی مجاری ایجاد بدهی دولت»، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۹۸.
- [۲۸] م. کیانی، «ملاحظات قانون مدیریت بدهی های عمومی (۲): چارچوب تعریف تعهدات و بدهی های دولت»، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۱.
- [29] International Monetary Fund, "Government finance statistics manual." International Monetary Fund, Washington, D.C., 2014.
- [30] International Monetary fund, "Government finance statistics manual." International Monetary fund, Washington, D.C., 2014.



گزیده سیاستی

باتوجه به فقدان تعریف قانونی از اصطلاحات «بدهی» و «تعهد» دولت، و نظر به تشبث دکتربین حقوقی در تعریف آنها، ضروری است این دو اصطلاح بر اساس اقتضانات مدیریت مالی کشور، در قوانین مالی کشور تعریف شوند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۲۰۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir