

## چالش‌های قانون‌گذاری کشور با رویکرد مالیه عمومی

سیده مریم فیاضی بروجنی<sup>۱</sup>فاطمه فغانخانی<sup>۲</sup>

تاریخ دریافت: ۹۹/۶/۲۵

تاریخ پذیرش: ۹۹/۸/۵

## چکیده:

نظام‌های قانون‌گذاری در هر کشور ضمن آنکه منبعث از عوامل تأثیرگذار اجتماعی و سیاسی حاکم بر آن نظیر فرهنگ، دین، تاریخ، گرایش‌های سیاسی، نیازهای اقتصادی و... رویکردهای متفاوتی را اتخاذ می‌نمایند، از نظر مراحل تقنین نیز با یکدیگر متفاوت می‌باشند. سیر مراحل قانون‌گذاری و نسبت توازن اقدامات کارشناسی و حاکمیتی در فرایند مذکور تأثیر مستقیمی در کیفیت و جامعیت قانون مصوب دارد. قانون‌نویسی هنر قانون‌گذار است. به قول منتسکیو: «قانون‌گذار منشی جز هنر ندارد.»

قانون‌گذاری در ایران با محوریت قوه مقننه و از طریق مجلس شورای اسلامی صورت می‌پذیرد. لیکن تأثیر سایر قوا و نهادهای کشور در فرایند تصویب قوانین علی‌الخصوص قوانینی که منبعث از لایحه پیشنهادی تصویب می‌گردند، انکارناپذیر است. بدیهی است هر قدر این تعامل میان سایر نهادها و قوا افزایش یابد، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی از غنا، جامعیت و کفایت بیشتری برخوردار می‌باشند. به عبارت دیگر عدم هماهنگی و تعامل مناسب میان قوا در خصوص نیازسنجی قوانین لازم‌التصویب و آسیب‌شناسی قوانین موجود در مرحله اجرا و شناسایی خلأها و ابهامات قانونی احتمالی، جامعیت و غنای طرح‌ها و لوایح ارائه‌شده به مجلس شورای اسلامی را متأثر می‌سازد. لذا نظام قانون‌گذاری در ایران همواره با چالش‌هایی نظیر تورم و پراکندگی قوانین ناشی از افزایش حجم قانون‌گذاری، اصلاحات و استفسارهای مکرر در خصوص قوانین، کاهش چشمگیر قوانین جامع و تعارض و تراحم احکام قانونی مندرج در قوانین متعدد، فقدان ضمانت اجرای مناسب برای قوانین، بروز نبودن قوانین و مانند آن مواجه بوده است. بنابراین وضع قوانین روشن، صریح، جامع و مانع و دارای ضمانت اجرا که برآمده از نیاز اجتماع و تعیین‌کننده منافع همگان باشد به گونه‌ای که در چارچوب نظام حقوقی، ضمن رعایت اصول حقوقی و موازین شرعی و قانون اساسی، متناسب با وضع و فرهنگ مردم تصویب گردد؛ به عنوان راهکار اصلی افزایش انضباط و اقتدار مجلس

۱. کارشناسی ارشد حقوق خصوصی دانشگاه سراسری قم، دیوان محاسبات کشور اداره کل امور مجلس، ایمیل: fateme.fayazi1984@gmail.com

۲. کارشناسی ارشد حقوق تجارت بین‌الملل، دانشگاه شهید بهشتی، دیوان محاسبات کشور، اداره کل امور مجلس، ایمیل: fateme.faghankhani@gmail.com

شورای اسلامی در حوزه تقنینی می‌باشد. بدیهی است عدم رعایت هر یک از موارد فوق فرآیند اجرای قانون‌های وضع شده را با چالش‌های جدی مواجه ساخته و زمینه اصلاح و بازنگری زود هنگام قوانین مذکور را فراهم می‌آورد که این امر به خودی خود نقش فزاینده‌ای در کاهش انضباط و اقتدار مجلس شورای اسلامی ایفا می‌نماید.

**واژگان کلیدی:** قانون‌گذاری، مالیه عمومی، تفسیر قانون و تنقیح قوانین

### مقدمه

نحوه تنظیم و انشای قانون، در تحقق اهداف مورد نظر قانون‌گذار و کارآمدی قانون، تأثیر تعیین‌کننده‌ای دارد. تجربیات حاصل از اجرای قوانین در سال‌های گذشته و اختلاف نظرها و ابهاماتی که در عمل در نحوه درک، تفسیر و اجرای آن‌ها در میان دستگاه‌ها و مقامات اجرایی و نهادهای نظارتی و مراجع شبه قضایی بروز کرده، حاکی از آن است که در بسیاری از موارد علت اصلی ابهامات و اختلاف نظرها، رعایت نکردن اصول، قواعد و فنون نگارش صحیح قانون بوده است و این مسئله آسیب‌شناسی موضوع فوق را از منظر حقوقی ضروری می‌کند.

به طور کلی قانون‌گذاری که در صلاحیت پارلمان است، باید با رعایت و در چارچوب اصل حاکمیت قانون، انجام شود. بر این اساس قبل از وضع هر قانونی، قانون‌گذار باید به قلمرو اختیارات و صلاحیت‌های قانونی خود و سایر حدود مذکور در قانون اساسی و اصول کلی حقوقی و موازین شکلی حاکم بر قانون‌گذاری (آیین‌نامه داخلی مجلس) توجه کامل داشته باشد، چون در غیر این صورت، اعتبار قوانین وضع شده از اساس مخدوش خواهد بود. تردیدی نیست که رعایت حدود فوق در قانون‌گذاری که در مواردی، امری بسیار ظریف و پیچیده است، نیازمند تخصص حقوقی، به ویژه در حوزه حقوق عمومی است، اما رعایت قانون اساسی، آیین‌نامه داخلی مجلس و اصول کلی حقوقی نوعاً اعتبار قانون‌گذاری و قانون را از جهات سلبی (نبایدها) تضمین می‌کند. لکن جهات ایجابی یک قانون مناسب و کارایی و اثربخشی آن به رعایت عوامل متعدد ماهوی دیگر، نظیر شناسایی دقیق موضوع قانون، شرایط زمان و مکان و... که ناظر بر مصالح و مفاسد (احتمالی) قانون است از یک سو و رعایت موازین شکلی در نحوه تنظیم قانون از حیث توجه به قوانین و مقررات موجود و به ویژه شیوه استفاده از الفاظ و اصطلاحات قانونی و حقوقی در وضع و تصویب قانون، از سوی دیگر، وابسته است. تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در مورد مصالح وضع قانون (جنبه ماهوی) از شئون و صاحبیت‌های انحصاری پارلمان و اختیارات غیرقابل واگذاری نمایندگان مجلس است اما سیاست‌گذاری در قالب وضع قانون هنگامی به نتایج مورد نظر قانون‌گذار منتهی خواهد شد که علاوه بر جنبه‌های ماهوی، موازین شکلی در نحوه تنظیم الفاظ و استفاده از اصطلاحات حقوقی نیز به صورتی کارشناسانه و هنرمندانه، رعایت شده باشد؛ امری که بدون تردید علاوه بر جنبه‌های ذوقی نیازمند تخصصی بسیار بالا در زمینه ابعاد ادبی و حقوقی، نحوه استخدام الفاظ و اصطلاحات حقوقی در تنظیم متون قانونی است و در روزگار ما از آن به

عنوان فن یا شیوه نامه نگارش قانون یاد می‌شود. شایان ذکر است در کشورهایی که دارای نظام حقوقی پیشرفته‌اند، همچنین در مراجع قانون‌گذاری بین‌المللی، موضوع نحوه نگارش متون قانونی و معاهدات بین‌المللی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است و معمولاً هم در مرحله پیشنهاد و تنظیم پیش نویس قوانین و معاهدات بین‌المللی و هم در مرحله تصویب نهایی متون یاد شده، کمیته‌ای به نام «کمیته نگارش» متشکل از گروهی از کارشناسان خبره حقوقی و سایر تخصص‌های لازم (حسب مورد)، در تنظیم متن پیش نویس قانون مزبور مشارکت دارند. مع‌الاسف تجربه متأخر قانون‌گذاری در کشور، حاکی از این واقعیت است که عدم رعایت موازین شکلی و دقت کافی در نحوه تنظیم متون قانونی، گاهی باعث ابهامات و تفسیرهای متعارض از قوانین مصوب و تشتت و بی‌نظمی در نظام حقوقی و اجرایی کشور و در نتیجه تحیر و سردرگمی در مقام عمل و مهم‌تر ناکارآمدی قانون شده است.

### ۱- آسیب‌شناسی وضع موجود

بروز چالش‌های مذکور در زمینه قانون‌نویسی و قانون‌گذاری در کشور از ابعاد ذیل قابل بحث و بررسی می‌باشد؛

#### ۱-۱- تعدد مراجع قانون‌گذاری

وجود جریان‌های موازی قانون‌گذاری و نهادهای شبه تقنینی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی بدون تبیین ارتباط مصوبات مراجع مذکور با یکدیگر و تأثیر حقوقی این مصوبات بر قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی از عوامل کاهش انضباط و اقتدار مجلس شورای اسلامی که می‌بایست به عنوان مرجع یگانه انحصاری تقنینی در نظام قانون‌گذاری کشور نقش آفرینی نماید، محسوب می‌گردد.

#### ۱-۲- روش‌های نادرست قانون‌نویسی

یکی از مهمترین عوامل منجر به بروز آسیب‌های مذکور، ایجاز و اختصار عبارات در متن قانون است. این امر علاوه بر اینکه موجب ارائه تفاسیر متعدد در خصوص حکم قانونی می‌باشد، ضمن زمینه‌سازی عدم تحقق اهداف مقنن از وضع قانون، منجر به تصویب متون قانونی موازی در قالب استفساریه، اصلاح قانون یا عنوان مستقل قانونی به منظور دستیابی به هدف واحد می‌گردد. به عبارت دیگر عدم تصریح جزئیات در مواد قانونی و اختصار و کلی‌گویی در قانون‌نویسی، همواره موجب ابهاماتی در مرحله اجرای قانون می‌گردد که حل و فصل آن به گونه‌ای که مراد قانون‌گذار از عبارات بکار رفته کشف گردد خارج از شئون اجرایی و مستلزم ورود در حوزه تقنینی می‌باشد که در مواردی منجر به قانون‌گذاری مکرر و موازی در دامنه موضوعات واحد و یا وضع قانون اصلاحی یا تفسیری در خصوص یک قانون می‌گردد.

منصرف از تحمیل هزینه‌های اقتصادی ناشی از تکرار و تعدد وضع قوانین بر بیت‌المال، هزینه‌های اجتماعی رخداد مذکور نظیر نارضایتی از قوانین موجود و شیوه اجرای آنها و هدررفت سرمایه‌های اجتماعی ناشی از عدم اجرای مناسب قانون که خود ناشی از نارسایی و ابهام عبارات

قانونی می‌باشد و نیز هزینه‌های سیاسی ناشی از تزامم و تعارض برداشتهای مختلف از اراده مقنن و تداخل شئون اجرایی و تقنینی در اجرای قوانین کلی و مختصر درموردی غیر قابل جبران است. مصادیقی از عدم بکارگیری صحیح عبارات در احکام قانونی و استعمال لفظ در معنای غیر از معنای مورد نظر مقنن به شرح ذیل می‌باشد:

۱-۲-۱- ایجاد ابهام ناشی از درج عبارت شهرداری‌های زیر بیست هزار نفر جمعیت مندرج در بند (ه) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

به استناد حکم مقرر در فراز پایانی بند (ه) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور "در صورت عدم پیش‌بینی بودجه برای راه‌های روستایی توسط کمیته برنامه‌ریزی شهرستان، قیر رایگان آن شهرستان در اختیار شهرداری‌های زیر بیست هزار نفر جمعیت و دهیاری‌های شهرستان قرار می‌گیرد تا در عمران معابر داخل روستا مصرف شود". بر این اساس درج عبارت شهرداری‌های زیر بیست هزار نفر جمعیت ابهاماتی را در بعد نظارتی به همراه داشته که نتایج بررسی‌ها به شرح ذیل تقدیم می‌گردد:

۱- با توجه به اینکه حوزه فعالیت شهرداری‌ها محدوده شهرها می‌باشد لذا در صورتی که قیر رایگان در اختیار شهرداری‌های زیر بیست هزار نفر قرار گیرد، مصرف آن در عمران معابر روستاها توسط شهرداری‌ها فاقد موضوعیت و خارج از وظایف شهرداری‌های مربوطه خواهد بود.

۲- مستند به مشروح مذاکرات، رئیس محترم کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در جلسه شماره ۸۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۸ هدف از این بند را برخورداری روستاهای فاقد اعتبار برای آسفالت معابر روستایی اعلام نمودند و مشروط به اصلاح حکم پیشنهادی با تصویب آن موافقت نمودند. از طرفی رئیس محترم جلسه اختصاص قیرها در بند الحاقی مذکور را صرفاً برای برنامه راه روستایی عنوان نمودند، لیکن متأسفانه به نظر می‌رسد اصلاحات لازم صورت نگرفته است. شایان ذکر است استنباطی که می‌توان از درج عبارت معنون داشت این است که مقنن «شهرداری‌های زیر بیست هزار نفر جمعیت» را به عنوان متولی امر آسفالت روستاها در نظر گرفته است.

۲-۱- تغییر عبارت «از طریق» به واژه «توسط» در تبصره (۲) بند (ب) ماده (۱۱۷) قانون برنامه ششم توسعه کشور

به موجب تبصره (۲) بند (ب) ماده (۱۱۷) قانون برنامه ششم توسعه کشور و به منظور افزایش سرعت و کارایی گردش حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای دولت، شفاف سازی و ایجاد امکان نظارت برخط، بر کلیه حساب‌های دستگاه‌های اجرائی و کاهش اثرات منفی عملیات مالی دولت بر نظام بانکی، و مآلاً اجرای بند (ب) مأخذ قانونی مذکور، مقرر گردیده است: «تحوه انتقال حساب‌های دستگاه‌های مذکور به بانک مرکزی و هزینه کرد آن توسط بانک‌های عامل، مطابق دستورالعملی خواهد بود که حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از لازم الاجراء شدن این قانون، به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارائی، سازمان و بانک مرکزی، به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد.»

بررسی‌های صورت گرفته در مشروح مذاکرات مجلس شورای اسامی حاکی است بنا به ابهامات وارده بر ماده و تبصره‌های مورد نظر حسب فرمایش ریاست محترم مجلس شورای اسامی در خصوص اصلاح و ویرایش متن تبصره (۲) مشعر بر «رئیس آقای کریمی! حالا یک نکته‌ای من الان با ایشان صحبت کردم برای اینکه دغدغه شما حل شود»، در تبصره (۲) اینطور می‌شود، «نحوه انتقال حساب‌های دستگاه‌های مذکور به بانک مرکزی» و این عبارت را اضافه کنید «و هزینه کرد آن‌ها از طریق بانک‌های عامل مطابق دستورالعملی خواهد بود» که فلان، یعنی «ما بانک عامل نیاز داریم برای هزینه کرد.» و همچنین در فرازی دیگر «رئیس آقای محبی‌نیا این را اصلاح کردیم، اینطور شد نحوه انتقال حساب‌های دستگاه‌های مذکور به بانک مرکزی و هزینه کرد آنها از طریق بانک‌های عامل مطابق دستورالعملی است که بانک‌های عامل حذف نشوند.» مقرر می‌گردد هزینه کرد از طریق بانک‌های عامل در متن تبصره گنجانیده شود. تغییر عبارتی صورت گرفته به هنگام تصویب قانون و رأی‌گیری نهایی از واژه «از طریق» به واژه «توسط» علاوه بر انحراف آشکار از اهداف واضح، عطف توجه به عدم قابلیت هزینه کرد اعتبارات موضوعه توسط بانک‌های عامل، به لحاظ اجرایی نیز واجد ابهام می‌باشد. علیهذا ضروری است اصلاح تبصره صدرالذکر با جایگزینی عبارت «از طریق» به جای عبارت «توسط» صورت پذیرد.

۳-۲-۱- زائد بودن حرف «از» پس از عبارت «مطالبات...» مندرج در تبصره (۲۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

مطابق تبصره (۲۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، «دولت مکلف است معادل بدهی حسابرسی شده شرکت خدمات هوایی کشور به دولت و شرکت‌های دولتی را با مطالبات از شرکت مذکور به استثنای بدهی‌های مالیاتی تا سقف ده هزار میلیارد ریال تهاتر کند. خزانه داری کل کشور مکلف است معادل مبلغ تهاتر مذکور را به حساب بستانکار و بدهکار دستگاه‌های اجرائی ذریبط و شرکت‌های دولتی مربوطه منظور و با آنها تسویه کند.»

با عنایت به سیاق نگارش تبصره مذکور و نیز مستفاد از مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی پیرامون تصویب آن و نیز عطف توجه به مفهوم تهاتر، غرض مقنن از وضع تبصره (۲۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، تجویز تهاتر «بدهی حسابرسی شده شرکت خدمات هوایی کشور به دولت و شرکت‌های دولتی» با «مطالبات شرکت مذکور» تحت ضوابط مندرج بوده و علیهذا حرف اضافه «از» پس از عبارت «مطالبات» در متن مقرر مذکور زائد و ممکن است منجر به تشبیه امر و نقض غرض واضح گردیده و اجرای قانون را با انحراف مواجه سازد.

۴-۲-۱- ایجاد ابهام به دلیل ذکر عبارت «قراردادهای پیمانکاری» در تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

به موجب تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور: «دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و قراردادهای پیمانکاری مکلفند حداکثر تا پایان ماه بعد از تاریخ دریافت صورت وضعیت یا صورتحساب حسب مورد، مالیات متعلق به قراردادهای پیمانکاری مربوط به پیمانکار را پرداخت نمایند...» که سیاق نگارشی تبصره و ذکر عبارت «قراردادهای

پیمانکاری» پس از «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» منجر به بروز ابهام در زمینه دامنه شمول حکم تبصره مذکور گردیده به بیان دیگر عطف عبارات مذکور به یکدیگر و عدم وجود تعریف قانونی از دستگاه‌های اجرایی موضوع قراردادهای پیمانکاری زمینه ساز بروز ابهام موصوف شده چرا که به نظر می‌رسد عمومیت مصادیق دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری وافی به مقصود مقنن بوده و ذکر عبارت «قراردادهای پیمانکاری» در ادامه آن زائد و قابل حذف می‌باشد. کما اینکه در اغلب قوانین مصوب بعد از قانون مدیریت خدمات کشوری نیز به منظور تعمیم اجرای احکام به کلیه دستگاه‌های اجرایی، به ماده (۵) قانون اخیرالذکر اشاره شده است.

۵-۲-۱- عدم درج ویرگول پس از کلمه «حقوق» در بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۶

۱- مطابق فراز نخست ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، حقوق ثابت شامل حق شغل، حق شاغل و فوق العاده مدیریت می‌باشد. طی سنوات ۱۳۸۸ لغایت ۱۳۹۱ به ترتیب مطابق با جزء (ب) بند (۱۱) قانون بودجه سال ۱۳۸۸، جزء (ب) بند (۷) قانون بودجه سال ۱۳۸۹، بند (۸۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ و بند (۹۰) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ مقرر گردیده «افزایش حقوق گروه‌های مختلف حقوق بگیر از قبیل هیات علمی، کارکنان کشوری و لشکری و قضاوت به طور جداگانه توسط دولت به نحوی که تفاوت تطبیق موضوع مواد (۷۱) و (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری در حکم حقوق ثابت باقی بماند انجام پذیرد» لذا با توجه به عدم تصریح قانون‌گذار (عدم درج ویرگول پس از کلمه حقوق) علاوه بر اینکه تفاوت تطبیق وفق مفاد فراز انتهایی تبصره (۳) ماده (۷۱) و تبصره ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مستهلک نگردید، بلکه با تفسیر اشتباه در شمار حقوق ثابت قلمداد و در محاسبه فوق العاده مناطق کمتر توسعه یافته و بدی آب و هوا، فوق العاده مناطق مرزی، فوق العاده ویژه و فوق العاده‌های موضوع بند (۹) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری شامل اضافه کار، حق تحقیق، حق التدریس، حق ترجمه و حق التالیف (طی سنوات ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹) لحاظ گردید.

۲- در سنوات بعد و در اجرایی بند (۱۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۲، بند (الف) تبصره (۱۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۴ و تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۵؛ با اضافه گردیدن ویرگول پس از کلمه «حقوق» در عبارت «در حکم حقوق، ثابت باقی بماند» عبارت مذکور اصلاح و از تفسیر اشتباه جلوگیری به عمل آمد. لذا در سنوات مزبور به درستی مقرر شد در مواردیکه «حقوق ثابت» مبنای محاسبه (شامل پرداخت‌های پرسنلی فوق‌الاشاره)، تفاوت تطبیق در محاسبه حقوق ثابت لحاظ نشد و از این بابت بار مالی اضافی بر عهده دولت ایجاد نگردید.

۳- در بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ ویرگول عبارت مذکور بعد از عبارت «ثابت» قرار گرفته (در حکم حقوق ثابت، باقی بماند)؛ که این امر با امعان نظر به سابقه حکم مزبور، مجدداً باعث لحاظ تفاوت تطبیق در فوق العاده فوق‌الذکر و پرداخت‌های من غیر حق و

تحمیل بار مالی مزاد بر دولت گردید.

۶-۲-۱- ابهام در خصوص تعیین سهم تقویت بنیه دفاعی مندرج در بند (الف) ماده (۱۰۶)

قانون برنامه ششم توسعه

به استناد بند (الف) ماده (۱۰۶) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴، دولت در اجرای بند (۵۲) سیاست‌های کلی برنامه ششم مکلف به اختصاص حداقل (۵) درصد از منابع بودجه عمومی و درآمدهای اختصاصی در راستای تقویت بنیه دفاعی کشور گردید. مطابق نظام طبقه بندی بودجه‌ای کشور «بودجه عمومی دولت» شامل «منابع عمومی دولت» و «درآمدهای اختصاصی» است. بنابراین بکارگیری همزمان عبارت‌های «بودجه عمومی دولت» و «درآمدهای اختصاصی» این موضوع را به ذهن متبادر می‌کند که «درآمدهای اختصاصی» می‌بایست دو بار در محاسبات سهم تقویت بنیه دفاعی در نظر گرفته شود. از این رو این امر به برداشت‌های متفاوت از حکم مذکور منجر شده است.

بررسی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در خصوص حکم فوق این ابهام را تقویت می‌نماید که فرآیند تصویب آن به شرح زیر است:

۱- موضوع در جلسه (۷۰) مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۰ صحن علنی مجلس شورای اسلامی مطرح و مصوب گردید. بر اساس مفاد بند (الف) ماده (۱۲۱) مصوبات مجلس در خصوص برنامه ششم توسعه «دولت مکلف شد در اجرای بند (۵۲) سیاست‌های کلی برنامه و به منظور افزایش توان دفاعی..... حداقل (۵) درصد از منابع بودجه عمومی به استثنای واگذاری دارایی‌های مالی، درآمد هزینه دستگاه‌ها و درآمدهای اختصاصی را به عنوان سهم تقویت بنیه دفاعی.... اختصاص دهد».

۲- شورای نگهبان در اظهار نظر اولیه عبارت «به استثنای واگذاری دارایی‌های مالی، درآمد هزینه دستگاه‌ها و درآمدهای اختصاصی» را مغایر بند (۵۲) سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری عنوان نمود.

۳- رفع ایرادات شورای نگهبان در دستور کار جلسه (۷۹) مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۶ صحن علنی قرار گرفت و پیشنهاد کمیسیون تلفیق مبنی بر حذف عبارت «به استثنای واگذاری دارایی‌های مالی، درآمد هزینه دستگاه‌ها و درآمدهای اختصاصی» و همچنین پیشنهاد مبنی بر اصرار به مصوبه اول مجلس مورد تأیید نمایندگان مجلس شورای اسلامی واقع نگردید.

۴- سرانجام پیشنهاد رئیس وقت مجلس شورای اسلامی مبنی بر حذف عبارت «به استثنای واگذاری دارایی‌های مالی، درآمد هزینه دستگاه‌ها» مصوب گردید و مراتب نیز مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت.

بنا به مراتب تعیین سهم تقویت بنیه دفاعی در بودجه سنواتی با ابهام مواجه می‌باشد.

### ۳- فقدان مرجع واحد متولی امر تنقیح قانون در کشور

تدوین و تنقیح قوانین به عنوان یکی از موثرترین ابزارهای مجلس شورای اسلامی در راستای مهار تورم متون قانونی بوده و سهم بسزایی در کاهش هزینه‌های اداری، مالی، اجتماعی و سیاسی

وضع انبوه قوانین پراکنده ایفا می‌نماید. هرچند در سال‌های اخیر تلاش‌هایی برای تدوین و تنقیح قوانین صورت پذیرفته، اما این تلاش‌ها تاکنون تأثیر قابل توجهی در مهار تورم قوانین و کاهش آثار سوء آن نداشته است. منصرف از نبود مرجع واحد متولی امر تنقیح قوانین در کشور، یکی دیگر از دلایل عدم تحقق این مهم پیدایش و استفاده مکرر از تاسیسات حقوقی جایگزین تنقیح در متون قانونی مصوب می‌باشد تحت سازوکار «نسخ» و «تخصیص» ضمنی قوانین می‌باشد. چه آنکه وظیفه قوه مقننه علاوه بر وضع قوانین، پالایش و تهذیب قوانین نیز می‌باشد. رویه نادرست نسخ ضمنی «کلیه قوانین مغایر» گریز از این وظیفه و نقص نظام قانون‌گذاری بوده و سبب اختلال در اجرای قانون و مجادله پایان ناپذیر میان سازمان‌های اداری در حفظ صلاحیت قانونی آنان در زمینه تشخیص مواد لغوشده و مواد معتبر قانون مقدم می‌گردد. وجود این عبارات در قوانین و مقررات ایران، به معنای فقدان اندیشه تنقیحی و نشانگر یکی از کاستی‌های عمده فرایند قانون‌گذاری است.

صورت‌های دیگری از این معضل در قوانین ایران دیده می‌شود که بر پیچیدگی‌های فهم روابط قوانین می‌افزاید. عدم تشخیص «مخصص» در میان انبوه قوانین مصوب دشواری‌های فراوانی در حوزه اجرا و نظارت بوجود می‌آورد. به گونه‌ای که در برخی از قوانین حکم ماده از شمول قوانین مغایر استثنا شده است: «مصرف اعتبار موضوع این قانون... از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات مغایر مستثناست» در این موارد قانون‌گذار قوانین عام را بدون آنکه برشمارد تخصیص زده است و گویی تعیین مصادیق تخصیص به مجریان تفویض گردیده است.

#### ۴- اصلاحات یا تفاسیر زود هنگام قوانین دوره‌ای یا سالانه

بررسی فرایند قانون‌گذاری طی سنوات اخیر نشان می‌دهد در برخی از موارد قوانین در فاصله زمانی کوتاهی از زمان تصویبشان از طریق ارائه طرح یا لایحه دست خوش تغییر می‌گردند که این امر علاوه بر اینکه زمینه عدم ثبات و حاکمیت قانون در بازه زمانی لازم برای تحقق اهداف واضع را فراهم می‌آورد، از عوامل کاهش انضباط تقنینی محسوب می‌گردد. از جمله این موارد می‌توان به قانون اصلاح بند (ج) تبصره (۱۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور مصوب تیرماه سال ۱۳۹۶ اشاره نمود که در فاصله کمتر از ۵ ماه از تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور اقدام به اصلاح آن نموده است.

#### ۵- تمدید مکرر مهلت اجرای قوانین آزمایشی

مطابق تبصره (۱) ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، دولت موظف گردیده حداقل شش ماه قبل از پایان مدت آزمایشی قانون، جهت تمدید یا تعیین تکلیف دائمی آن، اقدام لازم را معمول نماید. بررسی‌ها مبین آن است که در دهه اخیر احکام فوق‌الذکر بطور مکرر نقض گردیده که از جمله آن تمدید چند باره قانون مالیات بر ارزش افزوده و قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشد. به نظر می‌رسد مجلس در اجرای این بخش از وظایف خود که معطوف



به وظایف تقنینی آن می‌باشد، باید حساسیت بیشتری مبذول دارد.

### نتیجه‌گیری

به منظور برون رفت از چالش‌های تقنینی فوق‌الذکر پیشنهادهاتی به شرح ذیل جهت مدیریت آسیب‌های مذکور ارائه می‌گردد:

۱- فرآیند تصویب قوانین مالی و محاسباتی علی‌الخصوص احکام قوانین بودجه سنواتی از حیث نحوه نگارش احکام قانونی و همچنین ملاحظه آثار اجرایی و نظارت‌پذیری آنها، گام موثری در ارتقای انضباط و شفافیت مالی محسوب می‌گردد؛ بخش‌هایی از احکام قوانین بودجه سنواتی یا برخی دیگر از قوانین مالی که متعاقب پیشنهادات واصله در صحن علنی مجلس شورای اسلامی و بدون طی فرایند بررسی و تبادل نظر در کمیسیون تخصصی ذیربط مورد تصویب قرار گرفته‌اند، در مرحله اجرا با چالش‌های جدی مواجه گردیده‌اند که این امر حسب مورد منجر به عدم تحقق اهداف مقنن و یا اصلاح یا عدم اجرای قانون می‌گردد.

لذا پیشنهاد می‌شود این آسیب از طریق اعمال اصلاحات لازم در ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و اصلاح مواد مرتبط در قانون معنون در راستای پیش‌بینی امکان حضور نماینده دیوان محاسبات کشور در صحن علنی مجلس به منظور ارائه نقطه نظرات مشورتی و پیشنهادی مرتفع گردد.

۲- نسخ صریح قانون منسوخ با درج عنوان دقیق مخصص و تصریح تاریخ مورد نظر مقنن برای ترتب آثار قانونی نسخ حکم موضوعه مورد توجه ویژه قرار گرفته و در متن قانون تصریح شود.

۳- بهره‌مندی از نظرات کارشناسانه فنی و حقوقی متخصص در امور مالی در دیوان محاسبات و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و دستگاه‌های اجرایی ذی ربط در وضع قوانین دوره‌ای و سنواتی مانند قوانین برنامه چهار ساله و یا قوانین بودجه سنواتی کل کشور که عمده‌تاً واجد وصف مالی بوده و در مدت زمان محدودی لازم‌الاجراء می‌باشند مورد توجه ویژه قرار گرفته و اجرای ماده (۱۴۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در زمینه بهره‌مندی از نظرات ایشان در کمیسیون‌های تخصصی فرعی و اصلی مجلس ضروری ارزیابی می‌گردد.

۴- اعمال و تصویب اصلاحات لازم احتمالی در قوانین آزمایشی در مهلت مندرج در قانون مورد اهتمام و توجه ویژه قرار گیرد؛ به گونه‌ای که قبل از اتمام مهلت اجرای آزمایشی فرآیند دائمی شدن قانون مذکور طی گردیده و نیازی به تمدید مهلت اجرای قوانین آزمایشی نباشد.

### فهرست منابع

۱. قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۳۷۸
۲. قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۹۵
۳. قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب سال ۱۳۹۲
۴. قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور مصوب سال ۱۳۹۳
۵. قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور مصوب سال ۱۳۹۵
۶. قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور مصوب سال ۱۳۹۵
۷. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶