

اصل عدم تخصیص در نظام حقوق اساسی ایران با نگاهی به نظرها و رویه‌ی شورای نگهبان

حامد نیکونهاد^{۱*}، صدیقه قارلوقی^{۲**}

۱. استادیار دانشکده حقوق دانشگاه قم، قم، ایران

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم، قم، ایران

دریافت: ۱۳۹۵/۷/۱۹ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۱/۲۱

چکیده

اصل عدم تخصیص از مهم‌ترین اصول اقتصادی و مالی ناظر بر فرایند بودجه‌ریزی است که دال بر نفی پیش‌بینی درآمد اختصاصی برای نهادهای گوناگون حکومتی است. این اصل ریشه در اصل ۵۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارد. دغدغه‌ی مقاله‌ی حاضر، تحقیقی مبتنی بر روش توصیفی^۱ تحلیلی برای جست‌وجو در جایگاه اصل عدم تخصیص در نظام حقوق اساسی ایران با نگاهی به نظرها و رویه‌ی شورای نگهبان بوده و در پی پاسخگویی به این پرسش است که در منابع حقوق اساسی ایران اصل عدم تخصیص چگونه منعکس شده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد این اصل در ایران هیچ‌گاه به‌صورت کامل اجرا نشده است. با وجود تأکید اصل ۵۳ قانون اساسی بر لزوم تمرکز کلیه‌ی دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل و عدم پذیرش موارد استثنا و نیز عدم پذیرش مصارف خاص برای منابع پیش از آغاز سال مالی و خارج از بودجه‌های سالانه به‌موجب اصل ۵۲ قانون اساسی، در برخی از سیاست‌های کلی نظام موارد نقض اصل مذکور مشاهده شد. همچنین بررسی رویه‌ی شورای نگهبان حاکی از آن است که در برخی موارد، همسو با فلسفه‌ی تصویب اصل ۵۳ قانون اساسی اظهار نظر نشده است.

واژگان کلیدی: اصل عدم تخصیص، اصل ۵۳ قانون اساسی، بودجه‌ریزی، درآمد عمومی، درآمد اختصاصی.

* E-mail: Hamednikoonahad@gmail.com

E-mail: Gharloughi.sedighe@gmail.com

** (نویسنده‌ی مسئول)

مقدمه

بودجه مهم‌ترین ابزار مدیریت راهبردی است که دولت می‌تواند از آن برای تحقق برنامه‌های خود، افزایش کارایی، بهره‌وری و مهار بحران‌ها استفاده کند. بودجه طرحی است که نحوه‌ی تخصیص منابع محدود را در یک واحد تجاری یا هر سازمان دیگر تعیین می‌کند. نظر به اینکه منابع موجود نوعاً کمتر از میزان تقاضاست، لازم است که پیشنهادها و پروژه‌های مطرح‌شده در بودجه به‌نحوی نظام‌مند ارزیابی شود (سمیعی، ۱۳۷۸:۱۹۵). لایحه‌ی بودجه از مهم‌ترین اسناد مالی در هر کشور محسوب می‌شود. اهمیت سند مزبور از این حیث است که برنامه‌ی کار دولت و حساب دخل و خرج آن را برای سال مالی آینده معین می‌کند. در سطح کلان اقتصادی نیز هر سند بودجه دارای گرایش‌ها، جهت‌گیری‌ها و توجیحات خاصی است (کریاسیان، ۱۳۷۵:۷۵). موضوع بودجه‌ریزی و بودجه‌نویسی از مهم‌ترین مباحث مربوط به اقتصاد کشور و نظام است (انبارلویی، ۱۳۸۵:۴۲۸). از زمان تهیه و تنظیم هر لایحه بودجه‌ی مطلوب تا هنگام تبدیل آن به قانون، مؤلفه‌ها و خطوط راهنمای مشخصی به نام اصول بودجه وجود دارد. اهمیت این مؤلفه‌ها از آن‌جا نشأت می‌گیرد که کاربرد آن‌ها در فرایند بودجه‌ریزی موجب ارتقای انضباط مالی در دستگاه‌های دولتی، استفاده‌ی بهینه از منابع کشور و افزایش رفاه مردم می‌شود. منظور از این اصول لزوم رعایت قواعد و ترتیباتی است تا بودجه‌ی تنظیمی بتواند وسیله‌ی مفید و قاطعی برای شناسایی و کنترل دخل و خرج دولت باشد.

اصل عدم تخصیص به‌عنوان یکی از اصول اقتصادی ناظر بر فرایند بودجه‌ریزی در نظام حقوق مالی اهمیت و جایگاه درخور توجهی دارد. اصل مذکور برگرفته از اصل ۵۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از مهم‌ترین اصول فصل چهارم این قانون تحت عنوان «اقتصاد و امور مالی» است. فصل چهارم قانون اساسی خطوط کلی اقتصادی و مالی‌ی عمومی را ترسیم کرده است (انبارلویی، ۱۳۸۵:۴۲۹). اصل ۵۳ قانون اساسی بیان می‌دارد: «کلیه‌ی دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه‌ی پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.» به موجب این اصل دستگاه‌ها نباید بودجه‌ی اختصاصی داشته باشند و لازم است دریافت‌های خود را در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز کنند، سپس به میزان اعتبارات مصوب و به موجب قانون هزینه‌های خود را مطالبه کنند. از سوی دیگر، صدر اصل ۵۲ قانون اساسی نیز بیان می‌دارد: «بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد.» بر مبنای این اصل صلاحیت تهیه و تنظیم لایحه‌ی بودجه بر عهده‌ی دولت است. بنابراین در نظر گرفتن محل مصرف مشخص برای درآمدهای

دستگاه‌های مختلف پیش از آغاز سال مالی و جدای از بودجه‌ی سالانه مغایر با اصل عدم تخصیص است. از این رو پرسش این است که اصل عدم تخصیص در منابع نظام حقوق اساسی ایران چگونه منعکس شده است؟ پرسشی که با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و با تکیه بر روش توصیفی^۵ تحلیلی بررسی خواهد شد. از این رو اهمیت پرداختن به این موضوع، ریشه در اهمیت انضباط مالی و منطق بودجه‌ریزی و مدیریت یکپارچه‌ی هزینه‌های عمومی و به‌علاوه شناسایی رویکرد و درون‌مایه‌ی اسناد بنیادین حقوق اساسی جمهوری اسلامی ناظر به این موضوع دارد.

درباره‌ی تعریف و مبانی اصل عدم تخصیص در بیشتر منابع مرتبط با بودجه و حقوق مالی به تعریف مشترکی از این اصل پرداخته‌اند. برای مثال می‌توان به اثر دکتر ولی رستمی اشاره کرد که به صورت اجمالی به تعریف این اصل اشاره کرده است (رستمی، ۱۳۹۳: ۲۲۰). البته باید خاطر نشان کرد که به طور کلی در خصوص اصل عدم تخصیص و جایگاه آن در نظام حقوق اساسی ایران پژوهش مستقل و مفصلی صورت نگرفته است و حقوقدانان مالی و صاحب‌نظران اقتصادی یا صرفاً ضمن تبیین اصول ناظر بر بودجه‌ریزی به طور اجمالی به این اصل اشاره کرده‌اند یا اساساً در آثار خود متعرض چنین بحثی نشده‌اند. از این رو نوآوری این تحقیق، در نگاه تحلیلی و در سطح حقوق اساسی آن به یکی از مقولات پرکاربرد حقوق مالیه‌ی عمومی و بودجه‌ریزی است. توجه به این نکته ضروری است که این اصل، ناظر به مرحله‌ی تهیه و تصویب بودجه‌ی سالانه است و نباید با تخصیص دادن یا ندادن بودجه‌ی مصوب در مرحله‌ی اجرای بودجه اشتباه شود.

در ابتدای این مقاله اصل عدم تخصیص در نظام بودجه‌ریزی ارزیابی می‌شود. پس از بررسی اجمالی اصل عدم تخصیص در نظام حقوقی ایران، با بازخوانی و کشف دلایل تصویب اصل ۵۳ قانون اساسی، مفاد این اصل تجزیه و تحلیل می‌شود. علاوه بر تحلیل رویکرد قانون اساسی به اصل عدم تخصیص، سیاست‌های کلی نظام، رویه و نظرهای شورای نگهبان به فراخور پوشش داده خواهد شد.

۱. اصل عدم تخصیص در نظام بودجه‌ریزی

در بخش نخست برای تبیین موضوع بحث از بعد اقتصادی، مالی و بودجه‌ای، ابتدا به بیان پیشینه‌ی اصل عدم تخصیص می‌پردازیم، سپس به توصیف این اصل پرداخته، آنگاه ضرورت وجودی اصل مزبور را توضیح می‌دهیم.

۱-۱. پیشینه‌ی اصل عدم تخصیص

در زمینه‌ی پیشینه‌ی اصل عدم تخصیص در نظام حقوق اساسی ایران در قانون اساسی مشروطه و نیز متمم آن موردی مشاهده نشد، ولی با نگاهی گذرا به تاریخ بودجه‌ریزی ایران، می‌توان ساختمان راه‌آهن سراسری را که از محل درآمدهای حاصل از مالیات‌های قند و شکر و چای وضع شده بود، شاهد آورد (عزیزی، ۱۳۸۲: ۵۹). از آغاز اجرای قانون انحصار قند و چای، دولت موظف شده بود عوارض قند و شکر و چای را در حساب مخصوصی ذخیره کند و به موارد مصرح در قانون مربوط که عبارت از منظور کردن برای سرمایه‌ی انحصار دولتی قند و چای و همچنین ساختن راه‌آهن و احتیاجات مربوط به آن بود، برساند (صراف، ۱۳۵۶: ۲۵۳). همچنین در سال‌های اخیر، برای مثال می‌توان به درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های دولتی که اجازه‌ی خرج از همان محل در قوانین بودجه به آن‌ها داده شده است، اشاره کرد. در گذشته قسمتی از درآمد نفت، برای خرید اسلحه و قسمتی برای خرید وسایل راه‌آهن بود. عوارض راهداری برای ساختمان راه‌های شوسه صرف می‌شد (زندگی حقیقی، ۱۳۵۲: ۱۱۸).

با توجه به مطالبی که بیان شد، درمی‌یابیم که در ایران اصل عدم تخصیص هیچ‌وقت به‌طور کامل اجرا نشده است. به‌استثنای سال ۱۳۴۵ که دفتر مرکزی بودجه توانسته بود با منظور کردن دخل و خرج کلیه‌ی مؤسسات انتفاعی و بازرگانی در بودجه، اصل جامعیت بودجه را رعایت کند. بدین ترتیب دخالت دولت از نظر توسعه‌ی اقتصادی همیشه موجب می‌شد که درآمدهایی را برای مخارج بخصوصی تخصیص دهند (کیا کجوری، ۱۳۸۹: ۳۹). ماده‌ی ۲۴ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۱۲ مجلس شورای ملی نیز به‌نوعی مؤید پیشینه‌ی اصل عدم تخصیص در قوانین و مقررات ناظر بر بودجه است، چراکه بیان می‌دارد: «کلیه‌ی عواید دولت باید به‌وسیله‌ی متصدیان مربوط مستقیماً به خزانه تحویل شود و کلیه‌ی مخارج در حدود قوانین و نظام‌نامه‌های مربوط و مقررات راجع به هر نوع خرجی به موجب حواله و نظارت مستقیم وزارت مالیه و به خزانه‌ی دولت پرداخته شود».

۲-۱. تعریف اصل عدم تخصیص

اصل عدم تخصیص از مهم‌ترین اصول اقتصادی^۵ مالی ناظر بر بودجه‌ریزی است. منظور از اصل مذکور این است که در قانون بودجه هیچ درآمدی برای هزینه یا هزینه‌های خاصی تخصیص نیابد و هیچ هزینه‌ای از محل درآمدهای خاص تأمین و اعتبار نشود، بلکه باید همه‌ی درآمدهای دولت به خزانه واریز شود و همه‌ی اعتبارات مربوط به هزینه‌های دولت نیز از محل درآمدهای عمومی واریزی به خزانه تأمین و پرداخت شود (رستمی، ۱۳۹۳: ۲۲۰). به عبارت دیگر،

هر نوع درآمد از هر نوع واحد دولتی باید به حساب خزانه‌ی دولتی واریز و ثبت شود و هر نوع هزینه‌ای نیز باید دقیقاً براساس محورهای قانونی و تحت نظارت سازمان برنامه و بودجه و وزارت اقتصاد و دارایی صورت گیرد (دادگر کرمانجانی، ۱۳۷۸: ۱۹۰). اصل عدم تخصیص در مالیه‌ی عمومی یکی از نمودهای اصل جامعیت بودجه است. در واقع، این اصل بیانگر دومین مفهوم اصل جامعیت بودجه است؛ یعنی ارقام بودجه هر دستگاه اجرایی باید به‌طور ناخالص منظور شود و نهادهای عهده‌دار تهیه، تنظیم و تصویب بودجه حق تهاتر منابع و مصارف یک دستگاه اجرایی را ندارند. براساس این اصل دستگاه‌های اجرایی نباید درآمد اختصاصی داشته باشند و آن را به مصرف هزینه‌های خاص خود برسانند (عباسی، ۱۳۹۰: ۵۸). بنابراین این اصل بدان معناست که هر دستگاه اجرایی که درآمد دارد، لازم است آن را در حساب خزانه‌داری کل متمرکز کند و هر هزینه‌ای که موردنیاز اوست تقاضا کند که برای آن تصویب شود. با وجود ارتباط میان اصل عدم تخصیص و سایر اصول حاکم بر بودجه‌ریزی از جمله اصل جامعیت بودجه و اصل تمرکز عایدات، به‌دلیل عدم ارتباط مستقیم موضوع تحقیق حاضر با آن اصول و به‌منظور بقا در چارچوب بحث و جلوگیری از اطاله‌ی کلام از اختصاص مباحث جداگانه به اصول مذکور اجتناب می‌شود.

بیشتر منابعی که به بررسی و تبیین این اصل پرداخته‌اند، پس از ارائه‌ی تعریف اصل عدم تخصیص، بیشتر بر عبارت «درآمد اختصاصی» تمرکز کرده‌اند. در واقع می‌توان گفت تنها موردی که به‌عنوان عدم رعایت و نقض اصل عدم تخصیص از سوی بیشتر صاحب‌نظران اقتصادی و مالیه‌ی عمومی مطرح می‌شود، درآمد اختصاصی است. در صورتی‌که با توجه به استنباطی که از تعاریف این اصل می‌شود و با عنایت به مشروح مذاکرات مجلس بررسی‌نهایی قانون اساسی در زمینه‌ی اصل ۵۳ که در ادامه خواهد آمد، هر موردی که قانونگذار درآمد دستگاه اجرایی را از پیش به هزینه‌ای خاص اختصاص دهد، هرچند در قالب درآمد اختصاصی نباشد، به نقض این اصل و به‌تبع آن اصل ۵۳ منجر خواهد شد. در خصوص تعریف درآمد اختصاصی ماده‌ی ۱۴ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی مقرر کرده است: «درآمد اختصاصی عبارت است از درآمدهایی که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه‌ی کل کشور تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌گردد، دولت موظف است حداکثر تا سه سال پس از تصویب این قانون، بودجه‌ی اختصاصی منظور را حذف نماید». این موضوع بیانگر این مهم است که قانونگذار با اشراف به اینکه درآمد اختصاصی با اصول بودجه‌ریزی در تناقض است و امری استثنایی به‌شمار می‌آید، تنها به‌صورت موقت با تداوم آن به مدت سه سال آن هم در شرایطی که کشور در حال جنگ بود، موافقت کرد

(حسینی و فاتحی‌زاده، ۱۳۹۴: ۳۰۷). اما با وجود الزامی که در ماده‌ی مذکور برای حذف بودجه‌ی اختصاصی پس از گذشت سه سال در نظر گرفته شد، با تصویب ماده‌ی ۹۲^(۱) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ مجلس شورای اسلامی، قسمت انتهایی ماده‌ی مذکور حذف و این رویه‌ی موقت (پیش‌بینی درآمد اختصاصی) به رویکردی دائمی در بودجه‌ریزی کشور تبدیل شد.

۱-۳. ضرورت و اهمیت اصل عدم تخصیص

با توجه به تعریف به‌عمل‌آمده از اصل مذکور در منابع مختلف حقوقی و اقتصادی، این برداشت حاصل می‌شود که درآمدهای یک دستگاه اجرایی نباید به هزینه‌های آن دستگاه تخصیص یابد و هیچ هزینه‌ای نیز از محل درآمدهای خاص تأمین و اعتبار نشود. بر مبنای این اصل، تمامی درآمدهای دولت باید به حساب خزانه‌داری واریز شود و همه‌ی اعتبارات نیز از محل درآمدهای عمومی تأمین و پرداخت شود. آنچه‌آن‌که در اصل ۵۳ قانون اساسی آمده است: «کلیه‌ی دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه‌ی پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد».

اشکال اساسی در اجرا نکردن اصل عدم تخصیص این است که در صورت رواج این امر، هزینه‌های هر دستگاه و برنامه به‌طور مستقیم تابعی از درآمدهای همان دستگاه و برنامه خواهد شد و برنامه‌ریزی جامع را دچار خدشه می‌کند و دیگر درآمدهای عمومی معنا و محتوای خود را از دست خواهند داد (قلی‌زاده، ۱۳۹۱: ۶۱). زیاده‌روی در تخصیص درآمد برای اجرای امر خاص، ممکن است از حسن تدبیر بودجه در اصلاح و حفظ موازنه‌ی احتیاجات با منابع مالی به‌شدت بکاهد.

شاید این تصور پیش‌آید که چه اشکالی دارد درآمدی کسب و به مصرف هزینه‌های وصول آن درآمد منتهی شود یا درصدی از آن در اختیار دستگاه وصول‌کننده قرار گیرد تا انگیزش و کارایی در نیروی انسانی متبلور گردد. اگر درآمدهای مندرج در سند بودجه در این جهت حرکت کند و فراوانی آن هر سال بیشتر شود، هزینه در واقع تابعی از درصدهای درآمدی خواهد بود. برنامه‌ریزی نیز در این روش دچار خلل خواهد شد، زیرا دیگر منابع عمومی وجود نخواهد داشت یا به‌حدی کم خواهد بود که امکانات تخصیص در جهت اهداف تعیین‌شده را نخواهد داد و اعمال حاکمیت دولت که اغلب از محل دریافت درآمدهای عمومی تأمین می‌شود، دچار دگرگونی خواهد شد، زیرا درآمدهای بودجه‌ای اغلب در این شرایط درآمدی اختصاصی است (قادری، ۱۳۸۶: ۵۳).

نقض اصل عدم تخصیص، یعنی پیش‌بینی منبع درآمد مشخص و در پی آن، کاستن و کوچک کردن بودجه‌ی عمومی دولت. ضرورت و اهمیت این اصل بودجه‌ریزی، وامدار لزوم برنامه‌ریزی در قالب بودجه است. هدف مالیه‌ی عمومی، تطبیق دادن درآمدهای عمومی با هزینه‌های عمومی است که به وسیله‌ی سندی به نام بودجه صورت می‌گیرد. بودجه‌ی کل کشور، سندی است که در آن همه‌ی هزینه‌ها و درآمدهای عمومی که برای تأمین این هزینه‌های عمومی باید وصول شود، برای دوره‌ی زمانی خاص (یک سال) تعیین می‌شود. بودجه مهم‌ترین سند در سازمان مالی و اداری دولت و از عوامل و ابزارهای مهم برای برنامه‌ریزی، هدایت و کنترل عملیات و فعالیت‌های دولت و سازمان‌های دولتی است. انعکاس سیاست‌های مالی دولت در بودجه نشان‌دهنده‌ی اولویت‌ها و ترجیحات واقعی دولت است.

با بی‌اعتنایی به اصل عدم تخصیص، قدرت برنامه‌ریزی دولت به مثابه‌ی مغز متفکر اداره‌ی کشور، سلب شده و لوٹ مسئولیت و عدم پاسخگویی مجری بودجه را در پی خواهد داشت.

۲. کیفیت انعکاس اصل عدم تخصیص در اسناد بالادستی

در این بخش ابتدا رویکرد قانون اساسی در زمینه‌ی اصل عدم تخصیص بررسی می‌شود، در ادامه اصل عدم تخصیص در پرتو سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران تحلیل و ارزیابی می‌شود.

۲-۱. رویکرد قانون اساسی به اصل عدم تخصیص

قانون اساسی سرسلسله‌ی منابع حقوق است و مبین میثاق ملی و مشخص‌کننده‌ی اصول کلی، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مهم و اساسی در ارتباط با جنبه‌های مختلف از جمله اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی است. با توجه به جایگاه قانون اساسی به‌عنوان هنجار برتر در هر کشور، طبعاً سایر قوانین و مقررات باید هماهنگ با اصول و ضوابط آن تنظیم و به تصویب برسند. قانون اساسی، از یک سو حدود آزادی فرد را در برابر عملکرد قدرت و از سوی دیگر حد و مرز اعمال تشکیلات حاکم را در برخورد با حوزه‌ی حقوق فردی بیان می‌کند. قانون اساسی هر کشور نظام مالیه‌ی عمومی آن کشور را از لحاظ اصول کلی و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اساسی مشخص می‌کند و ارکان کشور را اعم از قوه‌ی مقننه و قوای دیگر مکلف به حرکت در چارچوب سیاست‌ها و اصول تعیین‌شده می‌سازد.

مهم‌ترین منبع حقوق مالی در ایران قانون اساسی است، به‌طوری‌که فصل چهارم از این سند مهم، «اقتصاد و امور مالی» نامگذاری شده است. اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی از مهم‌ترین

اصولی است که به امر بودجه و بودجه‌ریزی اختصاص یافته است. در این مبحث بر آنیم که به بررسی و تبیین بازتاب اصل عدم تخصیص در هر یک از اصول مذکور بپردازیم.

۲-۱-۱. اصل ۵۲ قانون اساسی

اصل ۵۲ قانون اساسی بیان می‌دارد:

«بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.»

از این اصل سه برداشت ناظر بر اصل عدم تخصیص حاصل می‌شود:

برداشت نخست این است که با توجه به اصل سالانه بودن بودجه که از اصول سیاسی ناظر بر بودجه‌ریزی است، خط‌مشی‌ها، سیاست‌های بودجه، درآمدها و مخارج عمومی برای یک سال مالی تهیه می‌شود و نمی‌توان پیش از آغاز سال مالی و جدای از بودجه‌ی سالیانه برای منابع مصرفی خاص را تعیین کرد. بر همین مبنا در نظر گرفتن مواردی همانند درآمد اختصاصی، درآمد- هزینه، جمعی- خرجی و غیر این‌ها که به موجب آن‌ها مصرفی مشخص برای درآمدی معین (جدای و پیش از بودجه‌ی سالانه) در نظر گرفته می‌شود، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است. در این زمینه نیز شورای نگهبان نظری را ارائه کرده که مؤید مطالب پیش‌گفته است.

شورای نگهبان در نظر شماره‌ی ۷۴۳۹ مورخ ۱۳۶۵/۱۰/۱۱ خود در خصوص طرح قانونی فروش خدمات کامپیوتری، فنی و انتشاراتی و برگزاری دوره‌های تخصصی مصوب (۱۳۶۵/۱۰/۲) مجلس شورای اسلامی بیان می‌دارد: تبصره‌ی ۱ از لحاظ اینکه برحسب مفهوم بودجه‌ی سالانه باید همه‌ساله کل دخل و خرج از جانب دولت بررسی و درآمدها برحسب نیاز و ضرورت‌ها بر مصارف و موارد توزیع شود، اختصاص درآمد خاص به مورد خاص با مفهوم بودجه و در نتیجه با اصل ۵۲ قانون اساسی مغایرت دارد.

برداشت دومی که از این اصل و در راستای اصل عدم تخصیص می‌توان به آن اشاره کرد، در زمینه‌ی اعطای صلاحیت تهیه‌ی لایحه‌ی بودجه به دولت از طرف تدوین‌کنندگان قانون اساسی است. بر مبنای این صلاحیت دولت هر ساله با در نظر گرفتن منابع درآمد کشور و میزان مصارف سالیانه اقدام به تهیه و تنظیم لایحه‌ی مذکور می‌کند، از این‌رو در نظر گرفتن محدودیت‌هایی که با تصویب قوانین و مقررات مختلف و جدای از لایحه‌ی بودجه اعمال می‌شود، به‌نوعی به مخدوش شدن صلاحیت دولت در ابتکار عمل به‌هنگام ارائه‌ی لایحه‌ی

بودجه منجر می‌شود، چراکه مشخص کردن محل مصرف برای درآمدهای خاص و در نظر گرفتن محل تأمین برای هزینه‌های مشخص، نتیجه‌ای جز محدود کردن ابتکار برنامه‌ریزی دولت در ارتباط با آن قسمت از درآمد خاص و محدود شدن صلاحیت آن در تهیه و تنظیم لایحه‌ی بودجه را در پی نخواهد داشت. از این‌رو مجلس مجاز نیست از طریق تصویب قانون و تخصیص درآمدهایی برای هزینه‌های معین، این اختیار دولت در پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها را نقض و مخدوش کند.

برداشت سومی که از اصل عدم تخصیص و در راستای اصل ۵۲ قانون اساسی می‌شود، ناظر بر صدر این اصل است که مقرر می‌کند: «بودجه‌ی سالانه‌ی "کل" کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه...». استنباطی که از این بخش از اصل مذکور می‌شود این است که بودجه منتسب به دولت است و لازم است بودجه‌ی همه‌ی دستگاه‌ها از طریق دولت به مجلس ارائه شود. به دیگر سخن، با تعیین تکلیف کردن برای بخشی از بودجه، قبل از سال مالی و در قالب قوانین و مقرراتی خارج از بودجه‌ی سالانه، این نتیجه حاصل می‌شود که دولت بودجه‌ی "کل" کشور را تهیه و تنظیم نکرده است، چراکه بخشی از آن قبل از آغاز سال مالی تهیه و برای آن تعیین تکلیف شده است و دولت تنها رقم آن را در بودجه منعکس می‌کند، همان‌گونه که در قانون دائمی بیان شده که لازم است هر ساله در بودجه‌ی سالانه ذکر شود. در این شرایط منطبق با سالانه بودن و یکپارچه بودن (کل کشور) بودجه نقض شده است. برای نمونه در برخی از مواد قوانین و مقررات ناظر بر بودجه از جمله قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت با الحاقات بعدی (مصوب ۱۳۸۰، ۱۳۸۴، ۱۳۹۳)، قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (مصوب ۱۳۷۳) و قوانین برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی توسعه، برای همه یا درصد معینی از درآمدهای دستگاه خاص محل مصرف مشخصی را تعیین کرده، سپس مقرر می‌دارد که هر ساله در بودجه‌ی سالانه منظور شود. برای مثال می‌توان به بند «ج» ماده‌ی ۴۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین اشاره کرد که مقرر می‌دارد: به مرکز آموزش مدیریت دولتی اجازه داده می‌شود از طریق انعقاد قرارداد و اخذ شهریه و کمک‌شهریه و کمک نسبت به برگزاری دوره‌های آموزشی، مبادرت و وجوه حاصل را به حساب‌های خزانه‌داری کل واریز نماید. سپس در ادامه بیان می‌دارد: معادل نودوپنج درصد (۹۵٪) آن از محل اعتبار درآمد اختصاصی منظور در قانون بودجه‌ی هر سال در اختیار مرکز آموزش مدیریت دولتی قرار می‌گیرد تا بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی کشور و سایر قوانین عمومی دولت جهت اجرا و توسعه‌ی برنامه‌های آموزشی مدیران و کارمندان دولت هزینه شود. به استناد بند مذکور در بودجه‌ی سال‌های مختلف برای مرکز

آموزش دولتی درآمد اختصاصی در نظر گرفته شده است. از جمله می‌توان به بند «ت» تبصره ۱۲ بودجه‌ی سال ۱۳۸۴، بند «ب» تبصره ۱۲ بودجه‌ی سال ۱۳۸۵ و بند «ب» تبصره ۱۲ بودجه‌ی سال ۱۳۸۶ اشاره کرد. شورای نگهبان به هیچ‌یک از مصوباتی که با این مضمون به تصویب رسیده‌اند، ایرادی وارد نکرده است. به نظر می‌رسد اصلی‌ترین علت این امر درج موارد مذکور در بودجه‌های سالانه باشد.

با توجه به برداشت‌های حاصل از اصل ۵۲ قانون اساسی ناظر بر اصل عدم تخصیص، این نتیجه حاصل می‌شود که همه‌ی برداشت‌های مذکور برای رعایت این اصل در راستای اصل عدم تخصیص لازم و ضروری می‌نماید و لازم و مکمل یکدیگرند.

۲-۱-۲. اصل ۵۳ قانون اساسی

اصل ۵۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد:

«کلیه‌ی دریافت‌های دولت در حساب خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه‌ی پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد».

با عنایت به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی سال ۱۳۵۸ پیرامون اصل ۵۳، این برداشت حاصل می‌شود که این اصل هیچ‌گونه استثنایی را نمی‌پذیرد. همان‌گونه که یکی از نمایندگان مجلس مذکور، به صراحت بیان می‌کند: «علت این اصل این است که درآمد نفت و بعضی از درآمدهای اقتصادی به خزانه‌داری کل واریز نمی‌شده است. این اصل بدین منظور تهیه شده است که در آینده کلیه‌ی درآمدها، اعم از مالیات یا درآمدهای ناشی از صنایع یا سرمایه‌گذاری دیگری که دولت دارد باید یکجا به خزانه‌داری کل برود و کلیه‌ی پرداخت‌ها هم از آنجا تصویب شود» (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴:۱۴۲۲).

به نظر می‌رسد که اصول قانون اساسی باید با همدیگر سنجیده، بررسی و تفسیر شوند، در واقع قانون اساسی مجموعه‌ای به هم پیوسته است، به طوری که هر یک از اصول قانون اساسی پیوند متقابل با این مجموعه دارد و در تمامی قلمروهای قانون اساسی اعم از سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی این پیوستگی مشاهده می‌شود (پيله‌فروش، ۱۳۹۴: ۶). برای مثال اصل ۴۴ قانون اساسی معادن بزرگ را زیرمجموعه‌ی بخش دولتی معرفی می‌کند و نیز اصل ۴۵ معادن را جزئی از انفال و ثروت‌های عمومی می‌داند و بیان می‌دارد که در اختیار حکومت اسلامی است تا طبق مصالح عامه نسبت به آن عمل کند. از طرفی دیگر، فراز اول اصل ۵۳ قانون اساسی و تأکید نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به تمرکز درآمدهای نفتی در حساب‌های

خزانه‌داری کل، همگی مؤید متمرکز ساختن کلیه‌ی دریافت‌های شرکت نفت در حساب‌های خزانه‌داری کل بدون استثنا قرار دادن درصد مشخصی از آن تحت عناوین مختلف است. بر مبنای مشروح مذاکرات اصل ۵۳ قانون اساسی فلسفه‌ی تصویب این اصل تمرکز کلیه‌ی دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل است که مخالفی در میان نمایندگان حاضر در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نداشت. تدوین‌کنندگان قانون اساسی با تصویب این اصل بنا داشته‌اند که همه‌ی درآمدهای کشور را در یک حساب متمرکز کنند و با توجه به یکپارچگی امور کشور این درآمدها را برای مصارف قانونی تخصیص دهند. برداشت دیگری که از این بخش از اصل مذکور حاصل می‌شود، پذیرفتن اصل منع تهاثر در حقوق عمومی است. با توجه به منطوق اصل، به‌هیچ‌روی نمی‌توان دیون و درآمدهای دولت را پیش از تحقق و دریافت با یکدیگر تهاثر کرد، چراکه در این صورت مطالبات به خزانه واریز نشده و بدهی‌ها نیز از خزانه پرداخت نشده است.

در پیش‌نویس اصل ۵۳ ابتدا کلمه‌ی «درآمدها» ذکر شد که پس از بحث و بررسی به‌جای این اصطلاح از واژه‌ی «دریافت‌ها» استفاده شد. در ادامه‌ی مذاکرات نماینده‌ی دیگر اشاره می‌کند که: «این دریافت‌ها شامل وام هم می‌شود» و در تأیید سخن ایشان نایب رئیس مجلس بیان می‌دارد: «این مورد قطعاً درآمد نیست، بنابراین کلمه دریافت اعم از درآمد می‌شود» (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴:۱۴۲۲). از این رو منابع وصولی دولت را محدود به درآمد ندانستند و از این عبارت تفسیر موسع به‌عمل آوردند. ماده‌ی ۱۱ قانون محاسبات عمومی، دریافت‌های دولت را این‌گونه تعریف می‌کند: «دریافت‌های دولت عبارت است از کلیه‌ی وجوهی که تحت عنوان درآمد عمومی و درآمد اختصاصی و درآمد شرکت‌های دولتی و سایر منابع تأمین اعتبار و سپرده‌ها و هدایا به‌استثنای هدایایی که برای مصارف خاصی اهدا می‌گردد و مانند این‌ها و سایر وجوهی که به‌موجب قانون باید در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز شود». البته تعریفی که ماده‌ی مزبور از اصطلاح دریافت‌ها بیان می‌دارد خالی از نقص نیست، چراکه استثنا قرار دادن موردی همانند هدایایی که برای مصارف خاص اهدا می‌شود، از شمول سایر هدایا، مبنای قانونی ندارد، اما ملاحظه می‌شود که ماده‌ی مزبور نیز دریافت‌های دولت را محدود به درآمدها نمی‌داند.

اصل ۵۳ از معدود اصولی است که در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، به‌اتفاق آرا به تصویب رسید. در واقع این نکته از آن حیث درخور توجه است که هنگام بحث و بررسی پیرامون اصل مذکور، همه‌ی نمایندگان به اهمیت تصویب آن واقف بودند و بیشتر آنان با کلیت اصل مخالفتی نداشتند و تنها اختلاف‌نظرهایی از نظر موارد شکلی به‌هنگام بررسی و

تصویب این اصل مطرح شد.

شورای نگهبان نظرهای متعددی را در خصوص اصل ۵۳ قانون اساسی صادر کرده است. اولین نظری که شورای نگهبان در خصوص درآمدهای اختصاصی صادر کرده، نظر شماره ۶۳۵۷ مورخ ۱۳۶۵/۰۴/۲۵ در خصوص لایحه‌ی استفاده از درآمدهای اختصاصی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب ۱۳۶۵/۰۴/۲۵ مجلس شورای اسلامی است. در لایحه‌ی مذکور در قالب ماده‌ی واحده مقرر شده بود که درآمدهای اختصاصی موضوع لایحه‌ی قانونی نحوه‌ی اداره‌ی واحدهای بهداشتی و درمانی و آموزشی وزارت بهداشتی و بهزیستی مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۱۲ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران از شمول مقررات تبصره‌ی ۳۸ قانون بودجه‌ی سال ۱۳۵۹ مستثناست. شورای نگهبان در نظر خود این‌گونه بیان کرد: «ماده‌ی واحده‌ی مربوط به استفاده از درآمدهای اختصاصی وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی با اصل ۵۳ قانون اساسی مغایرت دارد. در صورتی که جهت استفاده از خدمات پزشکان مقرر شود که پزشکان و پرستاران و مسئولین خدمات بیمارستان‌های دولتی در غیر وقت اداری و با تعیین سقف کار در وقت اداری در بیمارستان‌ها مجاز به انجام خدمات درمانی باشند و تعیین دستمزد آن‌ها با کمیسیون فنی مذکور باشد اشکالی ندارد. تذکراً چنانچه در بودجه‌ی پرداخت درآمدهای اختصاصی موضوع ماده‌ی واحده پیش‌بینی شده است قانوناً باید پرداخت شود و عدم تصویب ماده‌ی واحده مانع از پرداخت آن نیست». مصوبه‌ی نهایی مجلس به‌منظور رفع ایراد شورای نگهبان به این شرح اصلاح شد: درآمدهای اختصاصی موضوع لایحه‌ی قانونی نحوه‌ی اداره‌ی واحدهای بهداشتی و درمانی و آموزشی وزارت بهداشتی و بهزیستی مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۱۲ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران همه‌ساله در ردیف‌های جداگانه‌ای (درآمدها و هزینه‌ها) ضمن لایحه‌ی بودجه‌ی کل کشور منظور و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

با توجه به صراحت نظر شورای نگهبان و مطرح کردن ایراد مغایرت با اصل ۵۳ قانون اساسی این برداشت حاصل می‌شود که وجود درآمد اختصاصی برای دستگاه مذکور به این دلیل مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی است که نباید در قوانین و مقررات مختلف و جدا و پیش از بودجه‌ی سالانه برای دستگاه‌ها درآمد اختصاصی در نظر گرفته شود.

بیشترین ایراداتی که شورای نگهبان به مصوبات مختلف مجلس شورای اسلامی در خصوص اصل ۵۳ وارد دانسته، لزوم ذکر «اریز دریافت‌های دستگاه‌ها و مؤسسات مختلف به خزانه‌داری کل» در متن مصوبه است. در واقع شورای نگهبان تأکید دارد عبارت «به خزانه‌داری کل واریز شود» در تمامی مصوباتی که در زمینه‌ی کسب درآمد است، ذکر شود. ایراد موردنظر شورای

نگهبان خود اشکال دارد، چراکه صدر اصل ۵۳ بر این مهم تأکید دارد که: «کلیه‌ی دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود». در واقع تدوین‌کنندگان قانون اساسی از اصطلاح «متمرکز» استفاده کرده‌اند و نه واریز. فرهنگ لغت دهخدا در معنی واژه‌ی متمرکز آورده است: فراهم‌آمده و مرکز یافته، جمع شده در یک جای، جای گرفته در مکانی (دهخدا، ۱۳۶۵: ۳۵۲). فرهنگ فارسی معین نیز در تعریف واژه‌ی مذکور بیان می‌دارد: در مرکز جای گیرنده، فراهم‌آمده و جمع شده در یک نظام، متوجه و معطوف، دارای تمرکز (معین، ۱۳۷۵: ۳۸۳۶).

این در حالی است که اصطلاح واریز کردن در لغت‌نامه‌ی دهخدا این گونه معنا شده است: منهدم شدن، رسیدگی کردن به حساب‌ها، تفریغ حساب کردن، تسویه حساب کردن (دهخدا، ۱۳۶۵: ۶۷).

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، از نظر واژه‌شناسی این دو کلمه با یکدیگر تفاوت معنایی دارند. متمرکز از نظر معنایی همسو با روح اصل ۵۳ قانون اساسی و نظریات تدوین‌کنندگان در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی است. به نظر می‌رسد تدوین‌کنندگان اساسی به هنگام رسیدگی و تصویب این اصل با دقت و توجه خاصی واژه‌ها و اصطلاحات را برگزیده‌اند. متمرکز از نظر لغوی به معنای جای گرفته در یک جاست. بی‌شک هدف از تعبیه‌ی صدر این اصل، تنها واریز دریافت‌های دولت و سپس برگشت معادل یا درصدی از آن به خود دستگاه‌ها نیست. بر این اساس رویکرد شورای نگهبان به هنگام بررسی و اظهار نظر در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی با فلسفه‌ی تصویب اصل ۵۳ قانون اساسی سازگار نیست. در واقع شورای نگهبان، در بیشتر موارد نگاهی حداقلی به این اصل داشته و واریز غیرمتمرکز درآمدها را مغایر با اصل ۵۳ تشخیص نداده است. در نظر گرفتن تکلیف در مواد مختلف قوانین مالی برای دولت نسبت به در اختیار گذاشتن درآمد دستگاه‌های مختلف به خود آن‌ها مخالف با روح اصل ۵۳ قانون اساسی و فلسفه‌ی تصویب آن است.

راه شفاف کردن بودجه رعایت اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی و قانون محاسبات عمومی و نیز قانون برنامه و بودجه است (انبارلویی، ۱۳۸۶: ۹۵). بر مبنای ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی همه‌ی پرداخت‌های وجوه اختصاصی نیز به موجب قانون انجام می‌گیرد، بنابراین تدوین ضوابط و مقررات مربوط به پرداخت‌های اختصاصی در قالب قوانین و مقررات خاص یا قوانین و مقررات عمومی، ضروری است.

با عنایت به مهم‌ترین اصول ناظر بر بودجه در قانون اساسی، این نتیجه حاصل می‌شود که اصول مذکور مؤید اصل عدم تخصیص‌اند. اصل ۵۲ به صورت ضمنی و غیرمستقیم و اصل ۵۳ به صراحت اصل عدم تخصیص را پذیرفته‌اند. اصل ۵۳ قانون اساسی اشاره‌ای به پذیرش موارد

استثنا برای نقض اصل عدم تخصیص نکرده است. همان‌گونه که بیان شد، برخی صاحب‌نظران در امر بودجه و اقتصاد مواردی همانند درآمد اختصاصی را به‌عنوان استثنایی بر اصل عدم تخصیص معرفی می‌کنند. در صورتی که با توجه به اصل ۵۳ قانون اساسی که اصل عدم تخصیص نشأت گرفته از این اصل است، هر گونه مورد استثنایی را رد می‌کند، از این رو اصل عدم تخصیص هم به‌عنوان اصلی که نتیجه‌ی منطقی این اصل است، هیچ‌گونه استثنایی را نمی‌پذیرد.

در قوانین و مقررات ناظر بر بودجه و نیز بودجه‌های سالانه، نهادهایی همچون «درآمد^۵ هزینه» و «جمعی^۶ خرجی» از نهادهای ناقض اصل عدم تخصیص وجود دارد که در قانون تعریفی همانند تعریف ارائه شده برای درآمد اختصاصی برای آن‌ها در نظر گرفته نشده است. به دیگر سخن، موارد مذکور بدون داشتن مجوز قانونی برای استفاده، وارد نظام بودجه‌ریزی کشور شده‌اند. برای مثال موادی همانند مواد ۱۸، ۱۹، ۲۰، بند «الف» ماده ۳۱، بندهای «الف» و «ب» ماده ۵۵ در قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین و موارد متعدد دیگری در قوانین و مقررات مختلف به‌عنوان نهاد «درآمد^۷ هزینه» به‌کار رفته است. نهاد «جمعی^۸ خرجی» نیز با وجود عدم تعریف قانونی سازوکاری مورد استفاده در نظام بودجه‌ریزی است. در این سازوکار، مبالغ تکلیف شده به دستگاه‌ها به‌صورت واقعی به خزانه واریز نمی‌شود، بلکه دریافت‌ها و پرداخت‌ها تنها به‌صورت حسابداری در اسناد خزانه ثبت می‌شوند. در مقام اجرا حالت جمعی^۹ خرجی زمانی اتفاق می‌افتد که یک دستگاه اجرایی همزمان از خزانه طلبکار و به آن بدهکار شود (حسینی و فاتحی‌زاده، ۱۳۹۴: ۳۲۳). یک نتیجه‌گیری از این روش تسویه این است که به‌دلیل عدم واریز واقعی وجوه به خزانه، این سازوکار مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی است. برای نمونه مواردی همچون «جزء ۱ بند «الف» تبصره ۱۹ بودجه‌ی سال ۱۳۸۴، جزء ۴ بند «الف» تبصره ۱۹ بودجه‌ی سال ۱۳۸۵، جزء ۳ بند «الف» تبصره ۱۹ بودجه‌ی سال ۱۳۸۶» به استناد ماده ۱۴۶ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اجازه‌ی استفاده از نهاد «جمعی^{۱۰} خرجی» داده شده است.

۲-۲. اصل عدم تخصیص در پرتو سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران

بر مبنای بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران» پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام از وظایف رهبری شمرده شده است. «سیاست‌های کلی نظام، چارچوب‌ها را برای وضع قانون و اجرای آن توسط قوای حکومتی مشخص می‌کنند و در حدود مفادشان الزام‌آورند؛ به این معنا که براساس مفاد این سیاست‌ها،

قوا و نهادهای حکومتی موظف به گام برداشتن در جهت تحقق آن‌ها هستند» (اسماعیلی و طحان نظیف، ۱۳۸۷: ۱۲۴). نهاد حقوقی سیاست‌های کلی نظام جایگاه و اهمیت بسیاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران دارد و ابزاری است که از طریق آن اهداف آرمانی نظام به مرحله‌ی اجرا نزدیک‌تر شده و اصول قانون اساسی نیز از انعطاف و همخوانی بیشتری با شرایط متغیر برخوردار می‌شوند (غلامی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۲: ۶۴).

رهبری در موضوعات و مسائل بسیاری اقدام به تعیین سیاست‌های کلی نظام کرده است، چراکه می‌توان گفت که خط‌مشی عمومی سیاست‌های کلی است که برای هماهنگی و انسجام هدف‌های نظام موجود در جامعه اعمال می‌شود و بازتاب ارزش‌هایی است که جامعه و دولت بدان‌ها پایبندند. از سوی دیگر، مشخص‌کننده‌ی بایدها و نبایدها در جامعه و سازمان‌ها بوده و بیانگر فرهنگ، نظام اقتصادی و اولویت‌های مورد قبول جامعه است.

ماده‌ی ۲ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب (۱۳۸۴/۰۳/۲۱) با اصلاحات سال ۱۳۹۲ که به تصویب رهبری رسیده است، بیان می‌دارد: «قوانین و مقررات به‌خصوص قانون برنامه‌بودجه‌های سنواتی باید در چارچوب سیاست‌های کلی تنظیم شود. قوانین و مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی باشد». ماده‌ی ۲۷^{۲۷} مقررات مذکور نیز به بررسی انطباق و عدم مغایرت طرح‌ها و لوایح در خصوص قانون برنامه، قانون بودجه و تغییرات بعدی آن‌ها توسط کمیسیون نظارت مجمع با سیاست‌های کلی نظام اشاره می‌کند؛ ماده‌ی مزبور به بررسی محتوای طرح‌ها و لوایح مذکور با سیاست‌های مزبور می‌پردازد و در صورتی که مواردی مغایر یا غیرمنطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی باشند، به شورای مجمع گزارش می‌کند. از این رو با توجه به جایگاه و اهمیت سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی کشور، در این بند بر آنیم تا به بررسی بازتاب اصل عدم تخصیص در سیاست‌های مذکور بپردازیم.

۲-۱-۲. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

در فرایند برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌گذاری‌های اقتصادی ایران بی‌تردید سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در زمینه‌ی تحولات ساختاری یک گام جدی تلقی می‌شود. جزء ۲ از بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۳/۰۹/۲۱) در زمینه‌ی مصارف حاصل از واگذاری بیان می‌دارد: وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به‌ترتیبی که در ادامه عنوان کرده است مصرف می‌شود.

اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص بخش دولتی بیان می‌دارد: بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی و مانند این‌هاست که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. از این رو بر مبنای اصل ۵۳ قانون اساسی کلیه دریافت‌های حاصل از فعالیت‌های دولت باید در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز شود.

در یکی از موارد جزء مزبور در خصوص موارد مصرف حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی بیان می‌دارد:

۲-۲-۲ اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی.

در مورد ذکر شده با بیان محل هزینه‌کرد مشخص برای ۳۰ درصد از وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب، اصل عدم تخصیص نقض شده است. استدلالی که از این جزء از سیاست‌های کلی اصل ۴۴ می‌توان کرد، تعیین تکلیف کردن برای درصد معینی از درآمدهای بنگاه‌های دولتی در قالب یک سند بالادستی است که با ذکر عبارت «در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به ترتیبی که در ادامه عنوان کرده است مصرف می‌شود»، صلاحیت دولت را برای برنامه‌ریزی در مورد همه‌ی درآمدهای مذکور در بودجه‌های سالانه محدود در ۷۰ درصد کرده است، چراکه برای ۳۰ درصد باقی‌مانده در این سند بالادستی از پیش تعیین تکلیف شده که این امر مغایر با منطق اصل عدم تخصیص است.

۲-۲-۲. سیاست‌های کلی برنامه‌های پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

سیاست‌های قوانین برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی توسعه محورهای مهمی که باید در قوانین برنامه‌ی پنج‌ساله لحاظ شود، مانند امور اقتصادی، امور فناوری اطلاعات و ارتباطات، امور اجتماعی، امور دفاعی و امنیتی، امور بودجه‌ریزی و امور مالی را تعیین می‌کنند (رستمی، قهوه‌چیان، ۱۳۹۶: ۳۱۶).

بند ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه‌ی پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۲۱ در خصوص ایجاد صندوق توسعه ملی با تصویب اساسنامه‌ی آن در مجلس شورای اسلامی در سال اول برنامه‌ی پنجم و برنامه‌ریزی برای استفاده از مزیت نسبی نفت و گاز در زنجیره‌ی صنعتی و خدماتی و پایین‌دستی وابسته بدان با رعایت:

واریز سالانه حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فراورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی سخن می‌گوید.

بخش اعظم درآمدی که دولت به دست می‌آورد و برای پرداخت هزینه‌هایش از آن استفاده

می‌کند، از طریق فروش نفت و مالیات‌ها تأمین می‌شود. درآمد حاصل از فروش نفت به دو طریق به‌طور مستقیم وارد بودجه می‌شود:

۱. درآمد حاصل از فروش نفت خام؛

۲. درآمد حاصل از فروش ارز.

درآمدهای نفتی همواره نقش پررنگی در بودجه‌ی دولت، تراز پرداخت‌های خارجی و متغیرهای پولی کشور داشته است، به‌طوری‌که وابستگی اقتصاد ایران به درآمدهای حاصل از فروش نفت، از چالش‌های مهم کشور بوده است (موسوی آزاد کسمایی، ۱۳۹۱: ۳۵). به‌عبارت دیگر، درآمدهای نفتی همواره سهم بالایی از درآمد دولت را به خود اختصاص می‌دهد. براساس لایحه‌ی پیشنهادی برنامه‌ی پنجم توسعه و با توجه به سیاست‌های کلی برنامه‌ی پنجم توسعه و به‌منظور تثبیت نگاه به درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز به‌منزله‌ی منابع و سرمایه‌های زاینده‌ی اقتصادی، صندوق توسعه‌ی ملی ایجاد شد. تأسیس صندوق مذکور، صرف‌نظر از مزایایی همانند تبدیل عواید ناشی از فروش منابع طبیعی به ثروت‌های ماندگار و مولد که ممکن است برای کشور در پی داشته باشد، مغایر با اصل عدم تخصیص است. در نظر گرفتن درصد مشخص و از پیش تعیین‌شده‌ای از درآمد حاصل از فروش نفت و فرآورده‌های نفتی برای صندوق توسعه‌ی ملی در بودجه‌های سالانه ناهمسو با اصل عدم تخصیص است. پس از ایجاد صندوق توسعه‌ی ملی هر ساله در بودجه‌های سالانه ۲۰ درصد (۲۰٪) از درآمدهای نفتی به استناد ماده‌ی ۸۴ قانون برنامه‌ی پنجم توسعه و پس از تصویب قانون برنامه‌ی ششم به استناد جزء ۱ بند «ب» ماده‌ی ۷ قانون مزبور سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای مذکور به این صندوق اختصاص می‌یابد. در بند ۱۰ سیاست‌های کلی برنامه‌ی ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۴/۰۴/۰۹) سهم صندوق توسعه‌ی ملی را از درآمدهای نفتی سی درصد (۳۰٪) در نظر گرفته و مقرر کرده است که حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به درصد مذکور اضافه شود. در واقع بخشی از سند بودجه‌ی "کل" کشور در قالب بودجه‌ی صندوق توسعه رخ می‌نماید.

۲-۲-۳. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

وضعیت ویژه‌ی اقتصاد سیاسی ایران و دشواری‌هایی که تحریم‌های گسترده و همه‌جانبه بر مدیریت اقتصاد کشور تحمیل کرده، سبب شده تا دانش آکادمیک و اندیشه‌های اقتصادی متعارف برای توصیف شرایط و ارائه‌ی راهکارهای مؤثر برای کنترل محیط اقتصاد کلان و هدایت مناسب آن کافی نباشد. به بیان دیگر، آموزه‌های شناخته‌شده‌ی علم اقتصاد به‌دلیل بروز برخی تنگناها در نتیجه‌ی دسترسی نداشتن به ابزارهای متعارف و روز مالی و اقتصادی،

کارآمدی لازم را ندارند (زهایی، ۱۳۹۴: ۱۱۰).

رهبری به‌هنگام ابلاغ سیاست‌های مذکور بیان می‌دارد: ایران اسلامی اگر از الگوی اقتصادی بومی و علمی برآمده از فرهنگ انقلابی و اسلامی که همان اقتصاد مقاومتی است، پیروی کند، نه تنها بر همه‌ی مشکلات اقتصادی فائق می‌آید و دشمن را که با تحمیل جنگ اقتصادی تمام‌عیار در برابر این ملت بزرگ صف‌آرایی کرده، به شکست و عقب‌نشینی وامی‌دارد، بلکه خواهد توانست در جهانی که مخاطرات و بی‌اطمینانی‌های ناشی از تحولات خارج از اختیار، مانند بحران‌های مالی، اقتصادی، سیاسی و ... در آن رو به افزایش است، با حفظ دستاوردهای کشور در زمینه‌های مختلف و تداوم پیشرفت و تحقق آرمان‌ها و اصول قانون اساسی و سند چشم‌انداز بیست‌ساله، اقتصاد متکی به دانش و فناوری، عدالت بنیان، درون‌زا و برون‌گرا، پویا و پیشرو را محقق سازد و الگویی الهام‌بخش از نظام اقتصادی اسلام را عینیت بخشد.

در بند ۱۰ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ به‌عنوان یکی از اهداف سیاست‌های مزبور آمده است:

حمایت همه‌جانبه‌ی هدفمند از صادرات کالاها و خدمات به‌تناسب ارزش افزوده و با خالص ارزآوری مثبت از طریق:

استفاده از سازوکار مبادلات تهاتری برای تسهیل مبادلات در صورت نیاز.

تهاتر براساس بند ۵ ماده‌ی ۲۶۴ قانون مدنی یکی از طرق سقوط تعهدات به‌شمار می‌رود و در بیان قاعده‌ی آن ماده‌ی ۲۹۴ قانون مذکور مقرر می‌دارد: وقتی دو نفر در مقابل یکدیگر مدیون باشند بین دیون آن‌ها به یکدیگر... تهاتر قهری گفته می‌شود. به همین دلیل به تهاتر به معنای اخص براساس ماده‌ی ۲۹۵، تهاتر قهری گفته می‌شود؛ اما در حقوق عمومی و از جمله حقوق مالی و محاسباتی تهاتر پذیرفته نشده و در اصل ممنوع است (رستمی، ۱۳۹۳: ۲۱۳). ممنوعیت تهاتر در حقوق مالی دلایلی دارد. دلیل اول جنبه‌ی مالی دارد و آن اینکه خزانه‌داری کل به دریافتی‌های ناشی از معاملات دولتی، مالیات‌ها و مانند این‌ها نیازمند است و با انجام تهاتر وجه نقد در اختیار خزانه قرار نمی‌گیرد. دلیل دوم ماهیت بودجه‌ای دارد و به دیگر سخن، مغایرت قاعده‌ی منع تهاتر یا بودجه‌ی ناخالص از نتایج منطقی اجرای اصل جامعیت یا کاملیت بودجه محسوب می‌شود. به موجب اصل مذکور باید کلیه‌ی درآمدهای عمومی عیناً و بدون هیچ هزینه‌ای و به‌صورت ناخالص در بودجه درج شود و تمام هزینه‌ها نیز دقیقاً طبق اعتبارات مربوط منظور شود؛ بنابراین هیچ دستگاهی حق ندارد ارقام درآمدها و هزینه‌های مربوط به خود را تهاتر نماید و خالص آن را در بودجه منعکس کند (رستمی، ۱۳۹۳: ۲۱۳). دلیل سوم را می‌توان ناهمسویی تهاتر با یکی از اصول اساسی و مهم حقوق عمومی یعنی اصل منع اعمال

قدرت علیه دولت دانست که انحصاراً قدرت عمومی را در اختیار دارد و حاکمیت برتر محسوب می‌شود. بر مبنای این اصل دولت به‌عنوان قدرت برتر نباید به‌نوعی در برابر دستگاه‌های مختلف بدهکار محسوب شود.

با توجه به مطالب بیان‌شده، درمی‌یابیم که این جزء از بند ۱۰ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی که اجازه‌ی استفاده از سازوکار مبادلات تهاتری را برای تسهیل مبادلات در صورت نیاز صادر کرده است، اقدام به نقض اصل ۵۳ قانون اساسی کرده است، چراکه با تصویب این بند در واقع صدر اصل ۵۳ قانون اساسی را که بیان می‌دارد کلیه‌ی دریافت‌های دولت باید به حساب خزانه‌داری کل واریز شود، مورد بی‌توجهی قرار داده است. به دیگر سخن، از صدر بند مذکور سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، این نتیجه برداشت می‌شود که هدف از این بند، همان‌گونه‌که به‌صراحت عنوان شده خالص ارزآوری مثبت، از طریق مواردی که نام برده است. حال که هدف ارزآوری است، لازم است همانند سایر دریافت‌های دولت، منابع حاصل از مبادلات صورت‌گرفته در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز شود نه اینکه با استفاده از سازوکار مبادلات تهاتری، عملاً وجهی در اختیار خزانه قرار نگیرد. ممکن است این سؤال به ذهن متبادر شود که بند مذکور تنها اجازه‌ی استفاده از تهاتر را در صورت نیاز صادر کرده است و مختص به همه‌ی شرایط نیست. برای پاسخ به این پرسش چند استدلال بیان می‌شود: اول اینکه برای عبارت در صورت نیاز در این قسمت دقیقاً تعریف و ملاک مشخصی بیان نشده و ممکن است از این اصطلاح برداشت‌های جانبدارانه و متفاوتی با توجه به شرایط گوناگون حاصل شود. به‌عبارت دیگر، ممکن است به دلایل مختلف و با استناد به این جزء از بند ۱۰ سیاست‌های مذکور اقدام به استفاده از سازوکار مبادلات تهاتری شود، حتی اگر به‌صورت واقعی نیازی وجود نداشته باشد. استدلال دوم را می‌توان این‌گونه بیان کرد: اصل ۵۳ قانون اساسی و اصول ناظر بر بودجه که مستفاد از این اصل هستند، مانند اصل عدم تخصیص، اصل جامعیت و اصل تمرکز عایدات و نیز قاعده‌ی منع تهاتر در حقوق عمومی همگی مخالف با استفاده‌ی قاعده‌ی تهاتر در هر شرایطی‌اند.

شورای نگهبان در نظرهای صادره‌ی خود در خصوص اصل ۵۳ قانون اساسی در مواردی ایراد تهاتر را صادر کرده است. برای نمونه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- نظر شماره‌ی ۱۲۴۸ مورخ ۱۳۷۰/۰۲/۲۸ در خصوص لایحه‌ی مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۰۲/۰۳ مجلس شورای اسلامی؛
- نظر شماره‌ی ۳۳۰۲ مورخ ۱۳۷۱/۰۳/۱۰ در خصوص لایحه‌ی نظام مهندسی ساختمان مصوب ۱۳۷۱/۰۲/۲۲ کمیسیون مسکن و شهرسازی و راه و ترابری مجلس شورای اسلامی؛

- نظر شماره‌ی ۸۸/۳۰/۳۷۷۲۲ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ و نظر شماره‌ی ۸۸/۳۰/۳۷۷۳۲ در خصوص لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۳۸۹ کل کشور، مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی. در هر یک از نظرهای مذکور شورای نگهبان به دلیل عدم پیش‌بینی واریز وجوه دریافتی به خزانه و هزینه کردن آن طبق اعتبارات مصوب، اعلام مغایرت با اصل ۵۳ قانون اساسی کرده است. در برخی موارد، شورای نگهبان مصوبات مختلفی را که ناظر بر تهاثر قانونی مطالبات و بدهی‌های دولت بوده، تأیید کرده است که از جمله جدیدترین آن‌ها می‌توان به مواد مختلف قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱ مجلس شورای اسلامی به خصوص ماده‌ی ۲ آن اشاره کرد. آنچنان‌که برخی صاحب‌نظران نیز در خصوص ماده‌ی مزبور بیان می‌دارند که به دلیل مشخص نبودن حجم بدهی شرکت‌های دولتی به اشخاص حقوقی غیردولتی، آثار بودجه‌ای که انتقال این تعهدات به دولت در بودجه‌ی دولت خواهد داشت، قابل ارزیابی نیست. می‌توان پیش‌بینی کرد که این انتقال دین سبب کاهش درآمدهای دولت شود، زیرا طلبی را که دولت می‌توانست از اشخاص حقوقی غیردولتی مطالبه کند، باید از شرکت دولتی مطالبه کند که با توجه به وضعیت بودجه‌ای شرکت‌های دولتی در وصول این مطالبه تردید وجود دارد (عبداللهی و دیگران، ۱۳۹۳: ۱۵).

نتیجه‌گیری

با عنایت به مهم‌ترین اصول ناظر بر بودجه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، این نتیجه حاصل شد که اصول مذکور مؤید اصل عدم تخصیص‌اند. به دیگر سخن، اصل عدم تخصیص نتیجه‌ی منطقی اجرای اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی است. هر یک از اصول مذکور به نوعی این اصل را مورد توجه و تأیید قرار داده‌اند. اصل ۵۲ به صورت ضمنی و غیرمستقیم و اصل ۵۳ به صراحت اصل عدم تخصیص را پذیرفته‌اند. اصل ۵۳ قانون اساسی اشاره‌ای به پذیرش موارد استثنا برای نقض این اصل نکرده است. از این رو اصل عدم تخصیص هم به عنوان اصلی که نتیجه‌ی منطقی این اصل است، هیچ‌گونه استثنایی را نمی‌پذیرد. پیشنهاد می‌شود قوانین و مقررات ناظر بر بودجه همگی در راستای اصول مذکور و منطبق با هدف از تعبیه‌ی این اصول تهیه و تنظیم شوند و به تصویب برسند. از سوی دیگر، انتظار می‌رود که رئیس‌جمهور به عنوان رئیس دولت به هنگام تهیه‌ی لایحه‌ی بودجه، قانون اساسی را به عنوان ملاک خود برای تنظیم سند مذکور در نظر بگیرد و براساس مسئولیتی که به موجب اصل ۱۱۳ قانون اساسی به عنوان مجری قانون اساسی بر عهده‌ی وی گذاشته شده، دقت و توجه بیشتری در زمینه‌ی مطابقت مهم‌ترین سند مالی کشور با اصول مالی و اقتصادی قانون اساسی قبل از تأیید آن داشته باشد.

از آن‌جا که سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان اسناد بالادستی جایگاه و اهمیت درخور توجهی در نظام حقوق اساسی ایران دارند، چراکه رهبری نظام با تصویب آن‌ها، ماهیت و جهت‌گیری قوانین و نیازهایی را که برای هدایت جامعه وجود دارد، معین می‌کند، از این‌رو لازمی دستیابی به این مهم منطبق بودن آن‌ها در چارچوب قانون اساسی است. از سوی دیگر، از آن‌جا که قوانین و مقررات مختلفی به استناد این سیاست‌ها به تصویب می‌رسند و نیز شورای نگهبان به استناد سیاست‌های مزبور، نظرهای متعددی را صادر می‌کند، لازم است که کاملاً همسو با اصول قانون اساسی به تصویب برسند. با این حال شاهد نقض اصل ۵۳ قانون اساسی و اصل عدم تخصیص در برخی از سیاست‌های کلی نظام هستیم. انتظار می‌رود شورای نگهبان به‌هنگام انطباق مصوبات مجلس با اصل ۵۳ قانون اساسی به فلسفه و هدف از تصویب این اصل بیشتر توجه کند و از تصویب قوانین و مقررات غیرمنطبق با این اصل مهم جلوگیری به‌عمل آورد.



یادداشت‌ها

۱. ماده‌ی ۹۲ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین: عبارت «و دولت موظف است حداکثر تا سه سال پس از تصویب این قانون بودجه اختصاصی را حذف نماید» از قسمت اخیر ماده‌ی ۱۴ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ حذف می‌شود.
۲. ماده‌ی ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام: رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آن‌ها را برای اطلاع مجلس ارسال نماید. همزمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به‌خصوص قانون برنامه، قانون بودجه و تغییرات بعدی آن‌ها در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع نیز محتوای آن‌ها را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیرمنطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت یا عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع مورد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون ذی‌ربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه‌ی نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش براساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.

منابع

الف) کتاب‌ها و مقالات

۱. اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ اول، ج ۳.
۲. اسماعیلی، محسن و هادی طحان نظیف (۱۳۷۸)، «تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه‌ی حقوق اسلامی، ش ۲۸، صص ۹۳-۱۲۷.
۳. انبارلویی، محمدکاظم (۱۳۸۵)، نقض اصل ۵۳، قم: وثوق، چ دوم.
۴. _____ (۱۳۸۶)، آسیب‌شناسی مالیه‌ی عمومی، قم: وثوق، چ اول.
۵. پيله‌فروش، میثم (۱۳۹۴)، «الگوی توسعه‌ی اقتصادی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه‌ی مجلس و راهبرد، ش ۸۲، صص ۵-۳۳.
۶. حسینی، سید محمدرضا و محسن فاتحی‌زاده (۱۳۹۴)، «ماهیت درآمد اختصاصی و وضعیت آن در قوانین بودجه»، فصلنامه‌ی مجلس و راهبرد، ش ۸۴، صص ۳۰۳-۳۳۶.
۷. دادگر کرمانجانی، یدالله (۱۳۷۸)، مالیه‌ی عمومی و اقتصاد دولت، تهران: مؤسسه‌ی فرهنگی، هنری بشیر علم و ادب، چ اول.
۸. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۸)، لغت‌نامه دهخدا، تهران: مؤسسه‌ی لغت‌نامه‌ی دهخدا، چ اول، ج ۴۳.
۹. رستمی، ولی (۱۳۹۳)، مالیه‌ی عمومی، تهران: میزان، چ سوم.
۱۰. رستمی، ولی و حمید قهوه‌چیان (۱۳۹۶)، حقوق مالی و محاسباتی (بایسته‌های حقوقی نظام مالیه‌ی عمومی در ایران)، تهران: دادگستر، چ اول.
۱۱. زندی حقیقی، منوچهر (۱۳۵۲)، مالیه‌ی عمومی: بودجه و خزانه، تهران: پیام، چ چهارم.
۱۲. زهابی، مریم (۱۳۹۴)، «تحلیل پایداری بخش خارجی اقتصاد ایران در چارچوب اقتصاد مقاومتی»، فصلنامه‌ی روند، ش ۷۱، صص ۱۰۷-۱۴۴.
۱۳. سمیعی، عبدالمحمد (۱۳۶۸)، «تحلیلی از بودجه و نقش آن در نظام مالی دولتی»، فصلنامه‌ی فرایند مدیریت و توسعه، ش ۱، صص ۳۱-۴۵.

۱۴. صراف، فریدون (۱۳۵۶)، بودجه‌ریزی دولتی و نظام بودجه‌ای ایران، تهران: انتشارات مدرسه‌ی عالی بازرگانی، چ چهارم.
۱۵. عباسی، ابراهیم (۱۳۹۰)، بودجه‌ریزی نوین در ایران (اصول، مراحل و روش‌ها)، تهران: سمت، چ دوم.
۱۶. عبداللهی، محمدرضا و دیگران (۱۳۹۳)، «اظهارنظر کارشناسی درباره‌ی لایحه‌ی رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، گزارش کارشناسی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مشاهده در ۳۰ شهریور ۱۳۹۳.
۱۷. عزیزی، غلامرضا (۱۳۸۲)، فراگرد تنظیم و کنترل بودجه‌ی دولتی براساس نظام آمارهای مالی دولت GFS (علمی - کاربردی)، تهران: شهرآشوب، چ اول.
۱۸. غلامی، علی و علی بهادری جهرمی (۱۳۹۲)، «مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، فصلنامه‌ی بررسی‌های حقوق عمومی، ش ۱، صص ۵۱-۷۲.
۱۹. قادری، محمدرضا (۱۳۸۶)، بودجه‌ریزی نوین دولتی. تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، چ دوم.
۲۰. قلی‌زاده، رحمانقلی (۱۳۹۱)، نظام بودجه‌ریزی در ایران (نظریه و عمل)، تهران: نشر چاپار، چ اول.
۲۱. کرباسیان، اکبر (۱۳۷۸)، بودجه و بودجه‌ریزی دولتی در اقتصاد ایران. تهران: مؤسسه‌ی عالی بانکداری ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، چ اول.
۲۲. کیا کجوری، داوود (۱۳۸۹)، بودجه و بودجه‌ریزی بخش دولتی، تهران: مؤسسه‌ی کتاب مهربان نشر، چ اول.
۲۳. معین، محمد (۱۳۷۵)، فرهنگ فارسی، تهران: امیرکبیر، چ نهم، ج ۳.
۲۴. موسوی آزاد کسمایی، افسانه (۱۳۹۱)، «ارزیابی حساب ذخیره‌ی ارزی با رویکرد استفاده‌ی بهینه‌ی درآمدهای نفتی در اقتصاد کشور»، فصلنامه‌ی راهبرد یاس، ش ۳۰، صص ۲۱-۵۰.

(ب) قوانین و مقررات

۲۵. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۳/۰۹/۲۱ رهبری.
۲۶. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ رهبری.
۲۷. سیاست‌های کلی برنامه‌ی پنجم مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۲۱ رهبری.
۲۸. سیاست‌های کلی برنامه‌ی ششم مصوب ۱۳۹۴/۰۴/۰۹ رهبری.

۲۹. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۳۰. قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱ مجلس شورای اسلامی.
۳۱. قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷/۰۲/۱۸ مجلس شورای ملی.
۳۲. قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ مجلس شورای اسلامی.
۳۳. مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۳۸۴/۰۳/۲۱ مقام رهبری با اصلاحات بعدی.



The Non-Allocation Principle in the Constitutional Law System of Iran with a View to the Decisions and Precedent of the Guardian Council

Hamed Nikoo Nahad¹ & Sadighe Gharloghi^{2*}

1- Assistant Professor, Qom University
2- Master student of public law, Qom University

Abstract

One of the most important economic and financial principles of the budgeting process is the principle of non-allocation which reflects rejecting the forecast of dedicated income for various governmental institutions. This principle is rooted in the Article 53 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran. The present research is concerned with a descriptive-analytic method to clarify the stance of the non-allocation principle in the Constitutional law system of Iran with a view to the decisions and precedent of the Guardian Council as well as explaining the manner in which this principle is reflected in the Constitutional law resources of Iran. This study indicates that this principle has never been fully implemented in Iran. Despite the emphasis of the Article 53 of the Constitution on the necessity of concentrating all government receipts in the central treasury accounts with no exceptions, as well as the non-acceptance of specific expenditures for resources before the beginning of the fiscal year and outside the annual budgets pursuant to Article 52 of the Constitution, some violations of the above Article in the General Policies of the System are seen. Besides, the examination of the Guardian Council's precedent implies in some cases the non-compliance of the philosophy of ratifying the Article 53 of the Constitution.

Key words

Principle of Non-Allocation, Article 53 of the Constitution, Budgeting, Public Income, Dedicated Income.

*E-mail: Gharloghi.sedighe@gmail.com