

Legal Framework of “Dedicated Revenue” in the Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran

Mohammad Barzegar Khosravi* and Mahdi Bahrami Hasanabadi**

Research Article	Receive Date: 2023.10.08	Accept Date: 2024.03.02	Online Publication Date: 2024.03.03	Page: 33-65
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	-------------

Laws have defined and recognized “dedicated revenue.” However, some scholars consider it contrary to the principle of non-allocation, which is supported by Articles 52 and 53 of the Constitution, while others view the unconditional acceptance of dedicated revenue as contrary to established norms. The article’s question is: How does the constitutional legislator accept or reject dedicated revenue, and what legal framework governs this type of revenue under the constitutional law of the Islamic Republic of Iran? Using an analytical-critical method, the Constitution, higher-level documents, the practices of the Guardian Council, and ordinary laws were examined. The findings indicate that, depending on the conditions of public resources and the intent of authorities, dedicated revenue can be recognized, permitted, or prohibited (three states: mandatory acceptance, permissive acceptance, or prohibition of dedicated revenue). It is recommended that the Islamic Consultative Assembly consider this criterion when enacting new laws or revising existing ones in the country.

Keywords: *Islamic Consultative Assembly; Principle of Non-Allocation; Financial Law; Budget; Constitutional Law*

* Researcher, Research Center of the Islamic Consultative Assembly, Iran (Corresponding Author);

Email: mbarzegarkhosravi@gmail.com

** PhD Student in Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran;

Email: mahdi.bahrami0915@gmail.com

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 123, Fall 2025

How to cite this article: Barzegar Khosravi M. and M.Bahrami Hasanabadi (2025). “Legal Framework of “Dedicated Revenue” in the Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran”, *Majlis and Rahbord*, 32(123), p. 33-65.

doi: 10.22034/MR.2024.16194.5659

چارچوب حقوقی «درآمد اختصاصی» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

محمد برزگر خسروی* و مهدی بهرامی حسن آبادی**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۷/۲۲	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۲/۱۲	تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۲/۱۳	شماره صفحه: ۳۳-۶۵
----------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	-------------------

قوانین، «درآمد اختصاصی» را تعریف و به رسمیت شناخته است. در عین حال، برخی صاحب نظران آن را با اصل عدم تخصیص مغایر می‌دانند که مستظهر به اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی است و برخی دیگر، اطلاق پذیرش درآمد اختصاصی را خلاف قاعده تلقی کرده‌اند. سؤال مقاله این است که قانونگذار اساسی، درآمد اختصاصی را با چه کیفیتی مورد پذیرش یا رد قرار می‌دهد و از منظر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چه نظام حقوقی‌ای بر این نوع درآمد، حاکم است.

برای پاسخ به این سؤال، با روش تحلیلی-انتقادی، قانون اساسی، اسناد بالادستی، رویه شورای نگهبان و قوانین عادی مورد مطالعه قرار گرفت. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد با توجه به شرایط و وضعیت حاکم بر منابع عمومی و اراده مقامات، درآمد اختصاصی را باید یا می‌توان به رسمیت شناخت یا ممنوع دانست (سه وضعیت الزام به پذیرش، جواز پذیرش و ممنوعیت پذیرش درآمد اختصاصی). بر این اساس توصیه می‌شود که مجلس شورای اسلامی در وضع قوانین جدید و نیز با بازنگری در قوانین جاری کشور، این ضابطه را ملاک عمل خود قرار دهد.

کلیدواژه‌ها: مجلس شورای اسلامی؛ اصل عدم تخصیص؛ حقوق مالی؛ بودجه؛ حقوق اساسی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

Email: mbarzegarkhosravi@gmail.com

* پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (نویسنده مسئول)؛

Email: mahdi.bahrami0915@gmail.com

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران؛

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و سوم، پاییز ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: برزگر خسروی، محمد و مهدی بهرامی حسن آبادی (۱۴۰۴). «چارچوب حقوقی «درآمد اختصاصی» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ۳۲(۱۲۳)، ص ۳۳-۶۵.

doi: 10.22034/MR.2024.16194.5659

مقدمه

اصطلاح «درآمد اختصاصی» اولین بار در قانون بودجه سال ۱۳۳۷ کل کشور مورد تصریح قرار گرفت و از آن به بعد در قوانین بودجه سال‌های آتی و برخی مصوبات مجلس^۱ تکرار شد. این اصطلاح در ماده (۹) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ به این شرح تعریف شد: «درآمد اختصاصی عبارت است از درآمدهایی که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌گردد». بر این نوع درآمد، آثار حقوقی متفاوتی بار می‌شود، از جمله فرایند تخصیص و چگونگی تعهد و پرداخت آنها که در مقاله به آنها خواهیم پرداخت.

با وجود حکم لایحه قانونی راجع به درآمدهای اختصاصی مصوب ۱۳۵۸/۹/۱۴ شورای انقلاب مبنی بر انتقال درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی به درآمد عمومی، تعریف مصرح در ماده (۹) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹، در صدر ماده (۱۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ تکرار شد و در عین حال، طبق ذیل ماده (۱۴) قانون مزبور، دولت موظف بود حداکثر تا سه سال پس از تصویب این قانون، بودجه اختصاصی را حذف کند. برخی معتقدند قانونگذار با اشراف به اینکه درآمد اختصاصی، خلاف اصول بودجه‌ریزی و امری استثنایی است، تنها به صورت موقت با تداوم آن به مدت سه سال آن هم در شرایطی موافقت کرد که کشور در حال جنگ بود (حسینی و فاتحی‌زاده، ۱۳۹۴: ۳۰۷). در عین حال، قانونگذار بعد از گذشت مدت زمان اندکی (سه سال) از حکم ذیل ماده (۱۴) قانون مزبور، عقب‌نشینی کرد و عملاً امکان اجرای آن حکم، فراهم نشد. با تصویب ماده (۷۱) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۶۹ (آزمایشی) و ماده (۹۲)

۱. به‌عنوان نمونه می‌توان به ماده (۱۱) قانون راجع به امور مالی دانشگاه تهران مصوب ۱۳۳۹، قانون وصول درآمد اختصاصی وزارت پست و تلگراف و تلفن مصوب ۱۳۴۵، ماده (۴۳) اساسنامه سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران مصوب ۱۳۴۸ و ماده (۱۴۹) قانون ثبت اسناد و املاک الحاقی ۱۳۵۱ اشاره کرد.

همین قانون (دائمی) مصوب ۱۳۷۳ مجلس، قسمت انتهایی ماده (۱۴) حذف شد. در نتیجه، به نظر می‌رسد نظام حقوقی حاکم بر درآمدهای اختصاصی، به نوعی دچار تشّت و ناهماهنگی است؛ لذا ارائه معیارهای حقوقی، اهمیت بسیاری دارد و براساس آنها می‌توان قوانین متشّت را مورد انتقاد قرار داد و میان قوانین صحیح و ناصحیح رسمیت‌بخش به درآمد اختصاصی، تفکیک کرد.

علاوه بر تحولات قانونی، برخی صاحب‌نظران نیز درآمد اختصاصی را خلاف اصول حقوق مالی می‌دانند (حسینی و فاتحی‌زاده، ۱۳۹۴؛ نیکونهاد و قارلقی، ۱۳۹۶). حال، سؤال اساسی این است که از منظر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چه نظام حقوقی‌ای بر درآمد اختصاصی، حاکم است و در قوانین باید چه مواردی را نفیاً و اثباتاً به‌عنوان درآمد اختصاصی به رسمیت شناخت.

تحلیل حقوقی درآمد اختصاصی و ارائه چارچوب حقوقی حاکم بر آن، نیازمند برداشت صحیح از قانون اساسی (به‌عنوان قانون حاکم) و اسناد بالادستی، نقد و تحلیل سایر قوانین و مقررات و رویه‌های اساسی و اجرایی است. این چارچوب حقوقی، بدون شناخت مبنا، موضوع و هدف از ایجاد چنین درآمدی، امکان‌پذیر نیست. برخی پژوهشگران، این امر را تحت عنوان «تأثیر اصول و سیاست‌ها در تفسیر قانون و حل مسائل حقوقی» مطرح کرده‌اند. بر این اساس در مسائل و پرونده‌های دشوار که قوانین نوشته و قواعد مصرّح، پاسخگو نیستند، باید با بهره‌گیری از اصول و سیاست‌ها، تفسیری سازنده ارائه کرد (ریدی، ۱۳۹۲: ۹۴-۸۷؛ وکس، ۱۳۸۹: ۵۸-۵۴؛ هارت، ۱۳۹۰: ۳۸۷ و ۳۸۲-۳۸۱). این نوع نگرش تفسیری، در منابع اسلامی نیز قابل رصد است؛ ذیل بحث «التعزیر بما یراه الحاکم»، به‌عنوان یک قاعده فقهی مقرر شده است که «بما یراه»، مشروط بوده و از حیث درونی و بیرونی کنترل می‌شود. از حیث کنترل درونی، حاکم باید شرایط فقاقت و عدالت داشته باشد و

از حیث بیرونی، ضابطه «بما یراه»، مصلحت شرعی است (الهام، ۱۳۹۱: ۴۲-۲۵). در اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی بر «روح قانون» تصریح شده است؛ بدین نحو که مصوبات دولت نه تنها با متن، بلکه با روح قوانین نیز نباید مغایرتی داشته باشد. همچنین در اصل یکصد و شصت و هشتم قانون اساسی تکلیف شده است که آرای دادگاه‌ها، «مستند به مواد قانونی و اصولی» باشد که براساس آن، حکم صادر شده است؛ تأکید این اصل بر این است که مستند صدور آرا، فقط قانون نیست و می‌تواند اصول دیگر هم باشد (نجفی خواه و برزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۳۷). بنابراین، بدون توجه به مبنای تأسیس و پذیرش درآمد اختصاصی که به منزله روح آن و مبین اهداف مورد نظر از آن تأسیس است، تفسیر قواعد مندرج در قانون اساسی و قوانین عادی در این مورد به خطا خواهد رفت.

از اصول بنیادین در حقوق، اصل حاکمیت قانون^۱ و اصل انطباق است. براساس اصل انطباق، هنجار حقوقی مادون باید مطابق با هنجار حقوقی مافوق باشد. اصل حاکمیت قانون باید با رعایت سلسله مراتب قوانین اجرا شود (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۹۰). در نتیجه، برای تحلیل حقوقی باید این سلسله مراتب هنجاری رعایت شود. بر این اساس، ساختار مقاله مبتنی بر این هرم طراحی شده است. فارغ از چالش‌های سلسله مراتب هنجاری در ایران (ویژه، ۱۳۸۸: ۱۳۰-۱۰۱)، معیار تنظیم سلسله مراتب هنجارهای حقوقی، شکلی و برحسب واضح آن هنجار است (قاضی، ۱۳۸۴: ۴۷-۴۶). با توجه به تعریف قانونی درآمد اختصاصی، این نوع درآمد باید به موجب قانون، ایجاد و در بودجه به عنوان درآمد اختصاصی به رسمیت شناخته شود. به نظر می‌رسد در تعریف قانونی درآمد اختصاصی، معنای خاص آن مدنظر بوده است. در عین حال و

فارغ از مفهوم عام و خاص قانون و اثر آن در تعریف قانونی از درآمد اختصاصی،^۱ قانون مؤسس درآمد اختصاصی و نیز بودجه، باید براساس قانون اساسی و اسناد بالادستی تصویب شود والا معتبر نیست. در نتیجه، تحلیل قانون اساسی و اسناد بالادستی^۲ نظیر سیاست‌های کلی نظام، در جهت تعیین چارچوب حقوقی حاکم بر کیفیت ایجاد درآمد اختصاصی را مجلس در قوانین بودجه توجه کند.

برای پاسخ به سؤال این مقاله، با روش تحلیلی-انتقادی و براساس منابع کتابخانه‌ای، این مقاله در چهار بند کلی سازمان‌دهی شده است. پس از بیان مقدمه، ابتدا موضوع از حیث قانون اساسی (قسمت اول)، و سپس از جهت سیاست‌های کلی نظام (قسمت دوم)، مورد تحلیل قرار گرفته است. در قسمت سوم، موضوع از جهت رویه و نظرهای شورای نگهبان مورد تحلیل قرار گرفت. در نهایت، با جمع‌بندی همه تحلیل‌های فوق، پاسخ سؤال تحقیق در نتیجه‌گیری بیان می‌شود.

در خصوص موضوع این تحقیق، دو مقاله علمی مرتبط به شرح ذیل وجود دارد:

۱. حسینی و فاتحی‌زاده (۱۳۹۴) در مقاله‌ای با عنوان «ماهیت درآمد اختصاصی و وضعیت آن در قوانین بودجه»، مبتنی بر فلسفه وضع درآمد اختصاصی و تقسیم دستگاه‌های استفاده‌کننده از درآمد اختصاصی به سه گروه،^۳ به این

۱. قانون در معنای عام آن، به معنای قانون اساسی و قوانین ناشی از آن بوده و شامل قانون اساسی و مصوبات شوراهای عالی (نظیر شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی) و سایر مصوبات مراجع قانونگذاری می‌شود؛ ولی قانون در معنای خاص آن، صرفاً شامل مصوبات مجلس می‌شود.

۲. شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس، صرفاً قانون اساسی را مورد کنترل قرار نمی‌دهد و اسناد بالادستی نیز در این کنترل، مدنظر قرار می‌گیرد؛ کما اینکه در نظام حقوق اساسی فرانسه، «مجموعه قوانین اساسی» یا مجموعه قواعد دارای ارزش قانون اساسی (Le bloc de Constitutionnalité) را شورای قانون اساسی، مورد صیانت قرار می‌دهد (Rousseau, 2010: 137-145) که مشتمل است بر اعلامیه حقوق بشر و شهروندی ۱۷۸۹ میلادی و اصول اساسی که قوانین جمهوری آنها را به رسمیت شناخته است (الیوت و ورنون، ۱۳۸۲: ۶۸).

۳. گروه اول دستگاه‌های وصول‌کننده درآمد دولت است؛ گروه دوم خدماتی اضافه‌بر وظایف حاکمیتی انجام می‌دهد و گروه سوم استقلال مالی آنها چنان اهمیتی دارد که قانونگذار برای ایشان درآمد اختصاصی ایجاد کرده است.

نتیجه رسیده‌اند که ایجاد درآمد اختصاصی در مورد گروه‌های اول و دوم خلاف اصل بوده و باید مضیق و با توجیه قوی انجام گیرد و در ایجاد درآمد اختصاصی برای گروه دوم نیز، باید عدم خلل در انجام وظیفه حاکمیتی مبنای وضع باشد. در مقاله حاضر، ضمن تحلیل انتقادی مقاله فوق‌الذکر، مبتنی بر چارچوب حقوقی مستنبط از نظام جمهوری اسلامی ایران، قواعد و دسته‌بندی جدیدی تقدیم می‌شود. ۲. نیکونهاد و قارلقی (۱۳۹۶) در مقاله‌ای با عنوان «اصل عدم تخصیص در نظام حقوق اساسی ایران با نگاهی به نظرها و رویه شورای نگهبان»، نفی اصل عدم تخصیص و پذیرش درآمد اختصاصی را مغایر اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی دانسته و عملکرد شورای نگهبان را در عدم ایراد به قوانین عادی به جهت نفی این اصل و برخی سیاست‌های کلی نظام مؤید درآمد اختصاصی مورد انتقاد قرار داده‌اند.

مقاله حاضر، با ردّ مطلق بودن اصل عدم تخصیص، برخلاف مقاله فوق، قواعد حقوقی حاکم بر به رسمیت شناختن درآمد اختصاصی را تحلیل می‌کند.

۱. تحلیل از منظر قانون اساسی
طبق تعریف مصرح در ماده (۱۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، «درآمد اختصاصی عبارت است از درآمدهایی که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌گردد»؛ لذا از شروط به رسمیت شناختن «درآمد اختصاصی» این است که در بودجه کشور به این عنوان پیش‌بینی شده باشد (باباجانی، ۱۳۸۳: ۱۶۹). هرچند اصطلاح «درآمد اختصاصی» در قانون اساسی نیامده است، در متن و روح قانون اساسی، دلالت‌هایی بر پذیرش آن دیده می‌شود. در این راستا، اصول دوم، چهارم، پنجاه و دوم، پنجاه و سوم،

هفتاد و پنجم و یکصد و بیست و هشتم قانون اساسی را که مرتبط با این مسئله هستند، به شرح ذیل تحلیل می‌کنیم.

۱-۱. تحلیل مسئله از حیث اصل دوم قانون اساسی: استفاده از تجارب پیشرفته بشری استفاده از تجارب پیشرفته بشری از راه‌های تأمین اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران است (بند «ب» اصل دوم). تجارب پیشرفته بشری در حوزه حقوق بودجه، در قالب اصول بودجه‌ریزی منعکس می‌شود. یکی از این اصول، جامعیت بودجه است (رنجبری و بادامچی، ۱۳۸۷: ۱۳۷) که از دلالت‌هایش این است که نباید درآمدهای عمومی به مصارف خاص، اختصاص یابد (Lienert, 2004: 131؛ امامی، ۱۳۸۴: ۱۰۶؛ فرزیب، ۱۳۸۷: ۴۰۴). از این دلالت، تعبیر به اصل عدم تخصیص می‌شود. منظور از اصل مذکور این است که هیچ درآمدی برای هزینه یا هزینه‌های خاصی تخصیص نیابد و هیچ هزینه‌ای از محل درآمدهای خاص تأمین و اعتبار نشود، بلکه باید همه درآمدهای دولت به خزانه واریز شود و همه اعتبارات مربوط به هزینه‌های دولت نیز از محل درآمدهای عمومی واریزی به خزانه تأمین و پرداخت شود (رستمی، ۱۳۹۵: ۲۳۶). براساس این اصل، دستگاه‌های اجرایی نباید درآمد اختصاصی داشته باشند و آن را به مصرف هزینه‌های خاص خود برسانند (عباسی، ۱۳۹۹: ۴۰). از دلایل اصل جامعیت بودجه (اصل عدم تخصیص)، قبح اختلال در برنامه‌ریزی جامع است. توضیح اینکه 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 خواهد داد (قلی‌زاده، ۱۳۹۱: ۶۱). فراوانی درآمدهای اختصاصی برنامه‌ریزی را مختل می‌کند؛ زیرا

دیگر منابع عمومی وجود نخواهد داشت یا به حدی کم می‌شود که امکان تخصیص در جهت اهداف برنامه‌ای را نخواهد داد (قادری، ۱۳۸۶: ۵۳). اکثر درآمدهای اختصاصی، صرف اعتبارات هزینه‌ای و بخش اندکی از آن صرف اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای می‌شود (یارمحمدیان، ۱۴۰۱: ۴).

همان‌طور که در دلایل اصل عدم تخصیص بیان شد، هرچند برنامه‌ریزی جامع، مطلوب است؛ اختلال پذیرش درآمد اختصاصی محدود به مواردی است که به سبب افزایش درآمدهای اختصاصی، امکان تخصیص در جهت اهداف برنامه‌ای از بین برود یا بسیار محدود شود. در نتیجه، مبنای دلیل اصل عدم تخصیص، دلالت بر ردّ رواج گسترده درآمد اختصاصی دارد و پذیرش استثنایی یا غیرگسترده درآمد اختصاصی با مبنای اصل عدم تخصیص، منافاتی ندارد. با این منطقی، می‌توان قانون لغو موارد مصرف قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن را در موارد معین مصوب ۱۳۷۶ مجلس موجه دانست. براساس این قانون، موارد مصرف همه وجوهی که از بابت درآمدهای موضوع مواد مختلف قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳ مجلس و اصلاحات بعدی آن، به‌عنوان درآمد برای مصرف یا موارد خاص در بودجه کل کشور منظور می‌شود، لغو گردید و در تبصره این قانون مقرر شد که دولت می‌تواند متناسب با فعالیت‌های درآمدی دستگاه‌های ذی‌نفع، اعتبارات مناسبی را در لوایح بودجه سالیانه منظور کند. قانون اخیرالذکر، از حیث منع رواج گسترده درآمد اختصاصی، موجه به نظر می‌رسد.

دستگاه‌های اجرایی وصول‌کننده منابع عمومی، به لحاظ شدن درآمد اختصاصی برای خود تمایل دارند؛ زیرا با این امر، دریافت منابع آنها طبق ماده (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ با اصلاحات بعدی آن^۱ وابستگی کمتری

۱. ماده ۶۴- اعتبارات مصوب از محل درآمدهای اختصاصی در حدود وصولی درآمدهای مربوط برای هزینه‌های جاری تا پایان فروردین

به فرایند و کمیته تخصیص^۱ خواهد یافت. مصارف از محل «درآمد اختصاصی» بدون ابلاغ تخصیص و در سقف درآمد وصولی مصوب، قابل تعهد و مصرف است (فاطمی زاده، بی تا: ۴). همچنین با لحاظ شدن درآمد اختصاصی، دستگاه می تواند از منابع بیشتری به عنوان اعتبارات خارج از شمول^۲ استفاده کند.

از سوی دیگر، دلایلی برای پذیرش درآمد اختصاصی، مطرح است. شایسته است یک سازمان دولتی منابع و درآمدهای وصول شده خود را، نزد خود حفظ کرده و برای فعالیت های خود به کار برد؛ چراکه این امر، اثربخش ترین شیوه برای پیشینه سازی درآمدها از چنین منابعی است. به ویژه اینکه این سازمان با نگهداری درآمدها نزد خود، برای پیش بینی واقع بینانه درآمدها در بودجه سالیانه و وصول مسئولانه درآمد و اطمینان از گردآوری تمام درآمدهای پیش بینی شده، انگیزه بیشتری پیدا می کند (لاینت، ۱۳۸۷: ۱۷۵). چه بسا بتوان از این جهات، قوانینی نظیر قانون وصول برخی

ماه و برای هزینه های عمرانی تا پایان تیرماه سال بعد، قابل تعهد و پرداخت می باشد و مانده وجوه اعتبارات از محل درآمد اختصاصی مصرف نشده هر سال، باید تا پایان فروردین ماه سال بعد به خزانه برگشت داده شود تا به حساب درآمد عمومی کشور منظور گردد. از حیث حقوقی و تنقیحی این بحث مطرح است که آیا ماده (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور، حکم ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه کشور را تخصیص می زند یا خیر.

بند «د» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ مجلس: اعتبارات هزینه ای و تملک دارایی های سرمایه ای و مالی و کمک ها و سایر اعتبارات و ردیف های مندرج در جداول قوانین بودجه سنواتی به شرح عناوین و ارقام جداول مذکور فقط در حدود وصولی درآمدها و سایر منابع عمومی به شرح عناوین و ارقام مندرج در جداول مربوط قوانین یادشده براساس مفاد موافقتنامه های متبادله دستگاه با سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و در حدود ابلاغ و تخصیص اعتبار از سوی سازمان مذکور، با رعایت سازوکار موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، قابل تعهد، پرداخت و هزینه است.

۱. ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱: کلیه اعتبارات جاری و عمرانی که در بودجه عمومی دولت به تصویب می رسد براساس گزارش های اجرایی بودجه و پیشرفت عملیات در دوره های معین شده توسط کمیته ای مرکب از نمایندگان وزارت دارایی و سازمان، تخصیص داده می شود. نحوه تخصیص اعتبارات فوق الذکر و دوره های آن به موجب آیین نامه ای خواهد بود که بنا به پیشنهاد وزارت دارایی و سازمان به تصویب هیئت وزیران می رسد.

۲. براساس جزء «۳» بند «ط» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ مجلس، حداکثر نیم درصد (۰/۵٪) از اعتبارات هزینه ای و اختصاصی تخصیص یافته بودجه عمومی دولت، حداکثر یک درصد (۰/۱٪) از اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای تخصیص یافته بودجه عمومی دولت... با تأیید سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی کشور و سایر قوانین و مقررات عمومی کشور و با رعایت «قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند مصوب ۱۳۶۴» هزینه می شود.

از درآمدهای دولت و مصرف آن را در موارد معین مصوب ۱۳۶۹ (آزمایشی) و قانون (دائمی) مصوب ۱۳۷۳ مجلس موجه دانست.

در نتیجه تجارب پیشرفته بشری دلالت بر نفی پذیرش درآمد اختصاصی به صورت گسترده داشته و در مواردی که پذیرش درآمد اختصاصی به بیشینه‌سازی درآمدها یا پیش‌بینی واقع‌بینانه درآمدها و وصول مسئولانه درآمدها منجر شود، آن را توصیه می‌کند.

۲-۱. تحلیل مسئله از حیث اصل سوم قانون اساسی: منع تبعیض ناروا

همان‌طور که در بند قبل بیان شد، نتیجه پذیرش درآمد اختصاصی برای دستگاه (الف) و عدم پذیرش این نوع درآمد برای دستگاه (ب)، دسترسی سریع و مطمئن دستگاه (الف) به منابع می‌شود؛ حال آنکه دستگاه (ب) برای پرداخت، نیازمند تصویب در کمیته تخصیص است. تفاوت نهادن میان دو دستگاه از حیث دسترسی به درآمد اختصاصی، نیازمند توجیه است. تفاوت اساسی درآمدهای عمومی و اختصاصی این است که واریز وجه به خزانه در درآمدهای اختصاصی، برای دستگاه وصول‌کننده، ایجاد حق می‌کند، در حالی که در مورد درآمدهای عمومی، چنین حقی ایجاد نمی‌شود (بابایی، ۱۳۸۳: ۱۳۰).

طبق بند «۹» اصل سوم، رفع تبعیضات ناروا از وظایف دولت (حکومت) است. تبعیض، مفهوم مخالف برابری است و با توجه به رویکردهای سه‌گانه مفهومی به برابری، ایجاد و به رسمیت شناختن تبعیض مثبت، لازم بوده (ویژه و نجابت‌خواه، ۱۳۹۳: ۱۶۹-۱۶۷) و از اقتضات عدالت است.

دلیل موجه‌سازی تبعیضات مندرج در قوانین عادی، روا بودن آن است که مستنبط و مستخرج از قانون اساسی است. ایجاد تبعیض میان درآمدهای عمومی و به رسمیت شناختن درآمدهای اختصاصی، باید با دلایل و توجیهات متقن از قانون

اساسی، صورت گیرد تا مصداق تبعیض ناروا و ممنوع نباشد. به علاوه، نباید جواز درآمد اختصاصی از اشخاص وصول کننده منابع عمومی، به صورت تبعیض آمیز و ناروا به رسمیت شناخته شود و صرفاً در مواردی که عملکرد شخص وصول کننده، به منافع پذیرش درآمد اختصاصی (که در بند قبل بیان شد) منجر نمی شود، نباید در قانون بودجه به عنوان درآمد اختصاصی درج شود و این امر، مستلزم پایش سالانه عملکرد آن اشخاص است.

۳-۱. تحلیل مسئله از حیث اصل چهارم قانون اساسی: موازین اسلامی حاکم بر تمامی قوانین

براساس اصل چهارم، همه قوانین و مقررات کشور باید براساس موازین اسلامی باشد. احکام اسلام ناظر بر درآمدهای دولت اسلامی، در برخی مصادیق، مستلزم پذیرش درآمد اختصاصی است. به عنوان نمونه، مصارف هشتگانه زکات، در آیه ۶۰ سوره توبه آمده است (مکارم شیرازی، ۱۳۶۱: ۱۴) که دلالت بر درآمد اختصاصی در نظام مالیه عمومی اسلام می کند.

سه دیدگاه در مورد مالکیت زکات وجود دارد: مالکیت امام نسبت به زکات، مالکیت دریافت کنندگان نسبت به زکات و مالکیت دریافت کنندگان نسبت به زکات همراه با تولیت و نظارت امام بر توزیع و مصرف زکات. دیدگاه سوم، به صواب نزدیک تر است (مزینانی، ۱۳۷۴: ۱۵۶-۱۱۷) و به همین جهت، طبق ماده (۳) قانون زکات مصوب ۱۳۹۰/۸/۸ مجلس، هرگونه اقدام در مورد زکات از قبیل جمع آوری و اولویت های مصرف آن، طبق نظر ولی فقیه انجام می شود. در هر حال و فارغ از دیدگاه های حاکم بر مالکیت زکات، آنچه به عنوان حکم خدا تشریح شده است، اصل وجوب زکات و این است که از سوی حاکم اسلامی، اخذ و در مصارف هشتگانه، مصرف شود (منتظری،

۱۳۶۷: ۶۸؛ مومن قمی، ۱۳۸۶: ۵۴۲). در نتیجه، موازین اسلامی در خصوص برخی از منابع نظیر زکات، متضمن وجوب پذیرش درآمد اختصاصی است.

۴-۱. تحلیل مسئله از حیث اصل پنجاه و دوم قانون اساسی: اصل سالیانه بودن بودجه و صلاحیت انحصاری دولت در تهیه لایحه بودجه

طبق اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، بودجه سالیانه کل کشور، به ترتیب مقرر در قانون، از سوی دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب، تقدیم مجلس می‌شود. این اصل از جهات زیر در این تحقیق، مطمح نظر است.

با توجه به اصل سالیانه بودن بودجه موضوع اصل پنجاه و دوم، نمی‌توان پیش از آغاز سال مالی و جدای از بودجه سالیانه برای منابع، مصرفی خاص را تعیین کرد (حسینی و فاتحی زاده، ۱۳۹۴: ۳۰۵؛ نیکونهاد و قارلقی، ۱۳۹۶: ۱۱۶). از قیود تعریف درآمد اختصاصی این است که در بودجه کل کشور به عنوان درآمد اختصاصی منظور شود؛ لذا پذیرش درآمد اختصاصی با اصل سالیانه بودن بودجه منافات ندارد؛ زیرا تا زمانی که درآمدی به عنوان درآمد اختصاصی در قانون بودجه سالیانه نیاید، مفهوماً درآمد اختصاصی نخواهد بود.

در نظر گرفتن محدودیت‌هایی که با تصویب قوانین مختلف و جدای از لایحه بودجه، بر مفاد بودجه اعمال می‌شود، صلاحیت دولت را در ابتکار عمل برای ارائه لایحه بودجه موضوع اصل پنجاه و دوم مخدوش می‌کند. همچنین با توجه به صدر اصل پنجاه و دوم که مقرر می‌کند: «بودجه سالانه کل کشور، به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت، تهیه می‌شود، بودجه، منتسب به دولت بوده و باید بودجه همه دستگاه‌ها از طریق دولت به مجلس ارائه شود (فراهانی و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۳۲-۱۳۱). با تعیین تکلیف کردن بخشی از بودجه قبل از سال مالی و در

قالب قوانینی خارج از بودجه سالیانه، این نتیجه حاصل می‌شود که دولت، بودجه کل کشور را تهیه و تنظیم نکرده است (حسینی و فاتحی‌زاده، ۱۳۹۴: ۳۰۶؛ نیکونهاد و قارلقی، ۱۳۹۶: ۱۱۷-۱۱۶). این ادعا، محل ایراد است؛ زیرا ابتکار عمل دولت در تهیه لایحه بودجه کل کشور، محدود به رعایت ترتیبات قانونی است (مشمتمل بر اصول دوم و چهارم که بیان شد و اصل هفتادوپنجم که توضیح آن خواهد آمد) که می‌بایست یا می‌تواند، متضمن پذیرش درآمد اختصاصی باشد. از این رو تلقی اینکه صلاحیت دولت در تهیه لایحه بودجه، مطلق بوده و سایر اصول قانون اساسی این صلاحیت را تحدید نمی‌کند، ناصواب است؛ چه اینکه اصل چهارم بر عدم امکان نقض محل هزینه کرد زکات به‌عنوان یکی از منابع عمومی دلالت می‌کند و این امر به‌معنای لزوم طراحی درآمد اختصاصی برای برخی هزینه‌های عمومی است. به‌علاوه، براساس مذاکرات خبرگان قانون اساسی، دلیل تصریح بر عبارت «توسط دولت تهیه»، تصریح بر تکلیف نهایی دولت نسبت به تهیه بودجه کل کشور بوده است.^۱

۱. شما می‌گویید بودجه مقامات قضایی را خودشان تهیه می‌کنند، اما اینکه بخواهند مستقیماً به مجلس بدهند، دستگاه اجرایی باید منابع درآمد و هزینه را مقایسه کند و بعد ببیند این بودجه‌ای را که به مجلس می‌برد، هماهنگ است یا خیر... اگر نظر شما نمایندگان مجلس خبرگان قانون اساسی این باشد که قوه قضائیه، خودش بودجه‌اش را تدوین و به مجلس ارائه کند را بپذیریم، چون دستگاه قضایی فقط هزینه دارد و درآمدی کسب نمی‌کند، در این صورت، مجلس باید بگردد دنبال منابع درآمدی قوه قضائیه؛ و این روش، با هیچ نوع قانون بودجه‌بندی در دنیا مطابق نیست (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۴۱۷). چون در صدر اصل گفته است که «به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود» لذا قانون مصوب مجلس می‌تواند در خصوص اینکه بودجه قوه قضائیه مستقیماً و مستقلاً به مجلس تقدیم گردد یا خیر، تعیین تکلیف نماید (همان: ۱۴۱۹). اگر نمایندگان دقت داشته باشند، لایحه بودجه، با تمام لواحق فرق دارد؛ زیرا لایحه بودجه، معمولاً دو یا سه ماه در کمیسیون مجلس به تفصیل، با تماس با نمایندگان کمیسیون‌های گوناگون، رسیدگی می‌شود و دست نمایندگان مجلس، کاملاً باز است. برای رفع اشکال این اصل و از آنجا که ذکر کلمه «از طرف دولت» هیچ ضرورتی ندارد، می‌توانیم بنویسیم «بودجه سالانه کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای ملی تسلیم می‌شود (همان: ۱۴۲۰). اگر عبارت «از طرف دولت» را حذف کنید، دولت را از یک مسئولیت بزرگی معاف کرده‌اید؛ زیرا با تمام شدن سال، اگر به دولت گفته شود که چرا بودجه‌ات را نیاوردید، در جواب می‌گوید، تکلیفی نداشتم. یک وظیفه مهم دولت این است که بودجه را به مجلس ببرد (همان: ۱۴۲۱).

۵-۱. تحلیل مسئله از حیث اصل پنجاهوسوم قانون اساسی: تمرکز دریافت‌های دولت در خزانه

طبق اصل پنجاهوسوم، همه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب (یعنی ارقام هزینه‌ای بودجه) به موجب قانون انجام می‌گیرد. تدوین‌کنندگان قانون اساسی از اصطلاح «تمرکز» استفاده کرده‌اند و نه «واریز». برخی مدعی‌اند که با توجه به تفاوت معنایی این دو کلمه با یکدیگر، هدف از صدر این اصل، تنها واریز دریافت‌های دولت و سپس برگشت معادل یا درصدی از آن به خود دستگاه‌ها نیست؛ لذا رویکرد شورای نگهبان به هنگام اظهارنظر در خصوص مصوبات مجلس با فلسفه تصویب اصل پنجاهوسوم قانون اساسی سازگار نیست (نیکونهاد و قارلقی، ۱۳۹۶: ۱۲۱). تکیه این ادعا بر مفهوم «متمرکز» (مصرح در اصل پنجاهوسوم) است که برداشت مزبور، با تعاریف واژه‌شناسانه تطابق ندارد؛ زیرا معنای متمرکز، جمع‌شده در یکجا است (دهخدا، ۱۳۷۷: ۲۰۲۲۱؛ معین، ۱۳۷۵: ۳۸۳۶) و جمع شدن در یکجا، لزوماً به معنای استمرار جمع بودن در آنجا نیست؛ لذا این امر با پذیرش درآمد اختصاصی منافاتی ندارد.

۶-۱. تحلیل مسئله از حیث اصل هفتادوپنجم قانون اساسی: جواز افزایش هزینه‌های عمومی از طریق طرح نمایندگان در صورت تعیین محل تأمین بار مالی

طبق اصل هفتادوپنجم، طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد. فارغ از اینکه محدودیت مجلس در اصلاح لوایح دولت، صرفاً به این اصل محدود است یا خیر (ابریشمی‌راد و نظریان، ۱۳۹۸)، ابتکار

قانونگذاری نمایندگان را به قیود مندرج در آن اصل می‌کند (حسینی، فاتحی‌زاده و تهرانی، ۱۳۹۱؛ جلالی و تنگستانی، ۱۳۹۳؛ رستمی و مرندی، ۱۳۹۵). در مواردی که نمایندگان مجلس، محل تأمین بار مالی پیشنهاد تقنینی خود را تعیین کنند، به قانونگذاری مجاز هستند و اطلاق این امر بر پذیرش اجازه وضع درآمد اختصاصی دلالت می‌کند. توضیح اینکه نتیجه قهری تعیین محل تأمین بار مالی طرح یا پیشنهاد نمایندگان مجلس، اختصاص تمام یا بخشی از یک درآمد به یک هزینه مشخص است و این امر به معنای خلق درآمد اختصاصی است. به بیان دیگر، شرط مقرر در اصل هفتادوپنجم، به درآمد اختصاصی منجر می‌شود. به عنوان نمونه شورای نگهبان در نظر شماره ۹۳/۱۰/۳۱۸۰ مورخ ۹۳/۱۰/۱۱ خود، در خصوص ماده (۱۳)^۱ طرح حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مصوب ۱۳۹۳/۹/۱۸ مجلس، اعلام داشت که پرداخت دیه از محل مذکور در این ماده، از آنجاکه به افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، مغایر اصل هفتادوپنجم است. مجلس در جهت رفع این ایراد، در مصوبه اصلاحی مورخ ۱۳۹۴/۱/۲۳ خود مقرر داشت در مواردی که نسبت به آمر به معروف و ناهی از منکر جنایتی واقع شود و جانی شناسایی نشود یا در صورت شناسایی به دلیل عدم تمکن مالی ناتوان از پرداخت دیه در مهلت مقرر باشد، در صورت تقاضای دیه از سوی مجنی‌علیه یا اولیای دم حسب مورد، پس از صدور حکم قطعی از سوی مرجع صالح قضایی، دیه از محل تبصره ماده (۹) این قانون^۲ پرداخت شود.

۱. ماده ۱۳- در مواردی که نسبت به آمر به معروف و ناهی از منکر جنایتی واقع شود و جانی شناسایی نشود و یا در صورتی شناسایی به دلیل عدم تمکن مالی ناتوان از پرداخت دیه در مهلت مقرر باشد، در صورت تقاضای دیه از سوی مجنی‌علیه یا اولیای دم حسب مورد، دیه از محل ماده (۱۰) قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری در مقابل شخص ثالث مصوب ۱۳۴۷/۱۰/۲۳ و اصلاحات بعدی آن پرداخت می‌شود.

۲. ماده ۹- اشخاص حقیقی یا حقوقی حق ندارند در برابر اجرای امر به معروف و نهی از منکر مانع ایجاد کنند. ایجاد هر نوع مانع و مزاحمت که به موجب قانون جرم شناخته شده است؛ علاوه بر مجازات مقرر، موجب محکومیت به حبس تعزیری یا جزای نقدی درجه هفت می‌گردد. در مورد اشخاص حقوقی، افرادی که با سوءاستفاده از قدرت یا اختیارات قانونی و اداری از طریق تهدید،

در نتیجه، درآمدهای موضوع تبصره ماده (۹) این قانون برای تأمین هزینه مشخصی تعیین شده است.

۷-۱. تحلیل مسئله از حیث اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی: مسئولیت مستقیم رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه کشور

طبق اصل یکصد و بیست و ششم، رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه کشور را مستقیماً برعهده دارد و می‌تواند اداره آن را به‌عهده دیگری گذارد. برخی مدعی‌اند که با بی‌اعتنایی به اصل عدم تخصیص، قدرت برنامه‌ریزی دولت به‌مثابه مغز متفکر اداره کشور، سلب شده و لوث مسئولیت و عدم پاسخگویی مجری بودجه را در پی خواهد داشت (نیکونهاد و قارلقی، ۱۳۹۶: ۱۱۵). این ادعا، مغالطه‌گونه است؛ زیرا صلاحیت برنامه‌ریزی دولت و رئیس‌جمهور، در چارچوب قوانین به رسمیت شناخته شده است (تهرانی و راجی، ۱۳۹۲: ۷) و بر همین اساس، حدود مسئولیت و پاسخگویی دولت، تعیین شده است و این‌گونه نیست که دولت فراتر از اختیارات خود، مسئول و پاسخگو باشد. مفاد اصول هشتاد و هشتم، یکصد و بیست و دوم و یکصد و سی و هفتم قانون اساسی بر این امر تصریح دارند و اصل یکصد و بیست و ششم نیز محدود بودن صلاحیت انحصاری دولت در تهیه بودجه کل کشور را به‌ترتیب مقرر در قانون (و نه به هر ترتیبی که دولت، صلاح بداند) نفی نمی‌کند.

قانون اساسی یک کل و مجموعه به هم پیوسته (منظومه) است، به طوری که هر یک از اصول قانون اساسی، پیوند متقابل با این مجموعه دارد و در همه قلمروهای قانون

⬅️
اخطار، توبیخ، کسر حقوق یا مزایا، انفصال موقت یا دائم، تغییر محل خدمت، تنزل مقام، لغو مجوز فعالیت، محرومیت از سایر حقوق و امتیازات، مانع اقامه امر به معروف و نهی از منکر شوند؛ علاوه بر محکومیت اداری به موجب قانون رسیدگی به تخلفات اداری، حسب مورد به مجازات بند «پ» ماده (۲۰) قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شوند.
تبصره- وجوه حاصل از اجرای این ماده پس از واریز به خزانه کل کشور با پیش‌بینی در بودجه سالانه صد درصد (۱۰۰٪) در اختیار ستاد قرار می‌گیرد.

اساسی اعم از سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، این پیوستگی مشاهده می‌شود (پيله‌فروش، ۱۳۹۴: ۶). از آنجاکه «قانون» مصرح در صدر اصل پنجاه و دوم، شامل اصول قانون اساسی و قوانین ناشی از آن است (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۴۱۰) و نظر به اینکه اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی متضمن پذیرش درآمد اختصاصی است (که توضیحات آن بیان شد)، نفی اصل عدم تخصیص و پذیرش کلیت درآمد اختصاصی، منافاتی با قدرت برنامه‌ریزی و مسئولیت و پاسخگویی دولت ندارد. به علاوه، دلیل اصلی الحاق مفاد اصل یکصد و بیست و ششم در بازنگری سال ۱۳۶۸ قانون اساسی و روح حاکم بر این اصل، نفی جواز تشکیل وزارت برنامه و بودجه بوده است؛ نه اینکه رئیس‌جمهور فراتر از قانون یا هم‌عرض مجلس به اقدام‌های تقنینی در امور برنامه و بودجه کشور مجاز باشد.

۲. تحلیل از منظر سیاست‌های کلی نظام

سیاست‌های کلی نظام، چارچوب‌ها را برای وضع قانون و اجرای آن از سوی قوای حکومتی مشخص می‌کند؛ لذا قوا و نهادهای حکومتی به اقدام در جهت تحقق آنها موظف هستند (اسماعیلی و طحان‌نظیف، 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 مرحله اجرا نزدیک‌تر شده و اصول قانون اساسی نیز از انعطاف و همخوانی بیشتری با شرایط متغیر برخوردار می‌شود (غلامی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۲: ۶۴). طبق مواد (۵) و (۶) آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۴۰۲ مقام معظم رهبری، قوانین و مقررات حسب مورد باید در چارچوب سیاست‌های کلی تنظیم شود و یا نباید مغایر سیاست‌های کلی باشد. در نتیجه، سیاست‌های کلی نظام، هنجار حقوقی فراتر از

قوانین عادی (مصوب مجلس) است. قوانین عادی، از جمله قانون بودجه، باید براساس (طبق یا عدم مغایرت) این سیاست‌های کلی تصویب شود.^۱

اجرای احکام ذیل که در سیاست‌های کلی بر آنها تصریح شده است، متضمن و مستلزم به رسمیت شناختن درآمد اختصاصی است:

۱. جزء (۲-۲) بند «د» سیاست‌های کلی اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی

ابلاغی ۱۳۸۴/۳/۱ مقام معظم رهبری، حکم به اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی، داده است.

۲. بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم ابلاغی ۱۳۸۷/۱۰/۲۱ مقام معظم

رهبری، حکم به واریز سالیانه حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فراورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی و ارائه تسهیلات از منابع این صندوق به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی، داده است.

۳. بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ مقام معظم

رهبری، حکم به افزایش سالیانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت داده است.

۴. بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ مقام

۱. در خصوص اصل انطباق، این سؤال مطرح است که قانون دانی باید مطابق با قانون عالی باشد یا به‌صرف عدم مغایرت، اصل انطباق رعایت شده است. در قانون اساسی هر دو رویکرد در تعبیر اصول (۴، ۷۲، ۹۱، ۹۴ و ۹۶) دیده می‌شود و دکتترین نیز دچار تشتت است (قاضی، ۱۳۸۴: ۴۷ و ۵۰). در این مورد باید دید آیا قانون عالی به‌صورت جامع و مانع تدوین شده است و برای تمامی مسائل، جواب دارد که در این صورت مطابقت ملاک است؛ زیرا قانون عالی از بیان هیچ‌چیز، فروگذار نکرده است. البته در این وضعیت، عدم مغایرت نیز به‌معنای مطابقت خواهد بود؛ زیرا همین که مغایرتی با قانون جامع و مانع عالی وجود نداشته باشد، یعنی مطابقت وجود دارد. در صورتی که قانون عالی را واجد ویژگی «جامعیت و مانعیت» ندانیم، تکیه بر تطابق قانون دانی با قانون عالی، فاقد توجیه است (برزگر خسروی، ۱۳۹۷).

معظم رهبری، بر دائمی شدن اساسنامه صندوق توسعه ملی با تنفیذ اساسنامه موجود و واریز سالیانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به آن، تصریح کرده است.

همچنین بند «۵۲» سیاست‌های کلی برنامه ششم، حکم به افزایش توان دفاعی در تراز قدرت منطقه‌ای در جهت تأمین منافع و امنیت ملی با تخصیص حداقل ۵ درصد بودجه عمومی کشور برای بنیه دفاعی کرده است.

۵. بند «۲۳» سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم ابلاغی ۱۴۰۱/۶/۲۰ مقام معظم رهبری، بر تقویت بنیه دفاعی به‌منظور ارتقای بازدارندگی و اکتساب فناوری‌های اقتدارآفرین مورد نیاز صنایع دفاعی و امنیتی با تأکید بر خودکفایی کشور در سامانه‌ها، تجهیزات و خدمات اولویت‌دار با تخصیص حداقل ۵ درصد بودجه عمومی کشور، تصریح کرده است.

همچنین جزء «۶» بند «۲۶» سیاست‌های کلی برنامه هفتم، حکم به تقویت و تثبیت سهم قوه قضائیه از منابع بودجه عمومی دولت (نک: بامتی و برزرگر خسروی، ۱۴۰۲) و تأمین نیازهای مالی و استخدامی قوه قضائیه، داده است.

۳. تحلیل از منظر رویه و نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان به‌عنوان مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی، مصوبات مجلس را یا مغایر قانون اساسی می‌داند یا مغایر قانون اساسی تشخیص نمی‌دهد. در خصوص پذیرش یا عدم پذیرش درآمد اختصاصی، عملکرد شورای نگهبان از دو حیث سلبی (مواردی که شورای نگهبان، درآمد اختصاصی در مصوبات مجلس را نپذیرفته است) و ایجابی (مواردی که شورای نگهبان، درآمد اختصاصی در مصوبات مجلس را پذیرفته است)، به

شرح ذیل است. درعین حال، تحلیل جامع و مانع نظر شورای نگهبان در این موضوع، خود به تنهایی نیازمند مقاله مستقل دیگری است که در این مجال نمی‌گنجد. به‌طور خلاصه، با تحلیل موارد سلبی و ایجابی نظر شورا در کنار یکدیگر، به نظر می‌رسد که این شورا در خصوص پذیرش یا عدم پذیرش درآمد اختصاصی، فاقد رویه ثابتی است؛ زیرا عملکردهای متفاوتی را به شرح جدول زیر از خود نشان داده است.

جدول ۱. عملکرد شورای نگهبان از جهت پذیرش یا رد درآمد اختصاصی

تاریخ	نتیجه عملکرد شورای نگهبان	مستند
۱۳۶۵	پذیرش اصل درآمد اختصاصی به شرط تصویب در قانون بودجه	لایحه استفاده از درآمدهای اختصاصی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب مجلس ۱۳۶۵/۴/۲۵
۱۳۶۵	رد اصل درآمد اختصاصی	طرح قانونی فروش خدمات کامپیوتری، فنی و انتشاراتی و برگزاری دوره‌های تخصصی مصوب مجلس ۱۳۶۵/۱۰/۲
۱۳۶۶	پذیرش اصل درآمد اختصاصی به صورت موقت برای مدت سه سال	ماده (۱۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶
۱۳۶۷	پذیرش ضمنی اصل درآمد اختصاصی به صورت دائمی	بند «۸» ماده (۱) قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
۱۳۶۹	پذیرش اصل درآمد اختصاصی به صورت آزمایشی (تا پایان برنامه اول توسعه)	ماده (۷۱) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین
۱۳۷۳	پذیرش اصل درآمد اختصاصی به صورت دائمی	ماده (۹۲) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین
۱۳۷۶	پذیرش نفی درآمد اختصاصی	قانون لغو موارد مصرف قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین
۱۳۸۰	پذیرش اصل درآمد اختصاصی به صورت آزمایشی (برای مدت چهار سال)	قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
۱۳۸۴	پذیرش اصل درآمد اختصاصی به صورت دائمی	قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)
۱۳۹۳	پذیرش اصل درآمد اختصاصی به صورت دائمی	قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

تاریخ	نتیجه عملکرد شورای نگهبان	مستند
۱۳۹۸	ردّ اصل درآمد اختصاصی مگر با اختیار دولت	ماده (۱) طرح تنظیم برخی از مقررات مالی، اداری و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۹۸/۷/۲۱
۱۳۹۹	پذیرش اصل درآمد اختصاصی به صورت دائمی	تبصره «۳» ماده (۲) قانون تنظیم برخی از مقررات مالی، اداری و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش
۱۳۹۹	پذیرش اصل درآمد اختصاصی براساس لایحه دولت	جزء «۳» بند «ب» ماده (۴) قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان
۱۳۹۹	ردّ اصل درآمد اختصاصی مگر با اختیار دولت	فصل نهم (مواد ۴۱ تا ۵۲) لایحه مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۹۹/۴/۲۲ مجلس
۱۴۰۰	پذیرش اصل درآمد اختصاصی به صورت دائمی	تبصره «۳» ماده واحده قانون نحوه کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی به سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور
۱۴۰۲	پذیرش اصل درآمد اختصاصی به صورت دائمی	ماده (۳۸) قانون شوراهای حل اختلاف

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۳-۱. تحلیل سلبی رویه و نظر شورای نگهبان: ایرادهای شورای نگهبان به مصوبات مجلس

شورای نگهبان در نظر شماره ۷۴۳۹ مورخ ۱۳۶۵/۱۰/۱۱ خود در مورد طرح قانونی فروش خدمات کامپیوتری، فنی و انتشاراتی و برگزاری دوره‌های تخصصی مصوب ۱۳۶۵/۱۰/۲ مجلس، اعلام داشت که تبصره «۱» مصوبه مجلس، ایراد دارد؛ زیرا اختصاص درآمد خاص به مورد خاص (یعنی درآمد اختصاصی) با مفهوم بودجه و در نتیجه با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایرت دارد. تبصره «۱» مزبور اشعار می‌داشت که همه ساله اعتباری معادل ۵۰ درصد مجموع درآمدهای هر دستگاه از این بابت در قانون بودجه در ردیف مربوطه همان دستگاه تحت عنوان درآمد حاصل از فروش خدمات با احتساب هزینه‌های مربوط به عنوان «کمک» منظور و مصرف آن منحصرأ تابع آیین‌نامه‌ای خواهد بود که حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب

این قانون توسط وزارتخانه‌های برنامه و بودجه و امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

همان‌طور که در تحلیل اصول قانون اساسی بیان شد، به نظر می‌رسد که این نظر، محل خدشه باشد. در عین حال، مجلس برای رفع ایراد شورای نگهبان، درآمد اختصاصی تبصره «۱» را به درآمد عمومی تبدیل کرد. شورای نگهبان در نظر شماره ۶۳۵۷ مورخ ۱۳۶۵/۴/۲۵ خود در خصوص لایحه استفاده از درآمدهای اختصاصی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۵ مجلس اعلام داشت که «ماده واحد مربوط به استفاده از درآمدهای اختصاصی وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی مغایرت دارد. در صورتی که جهت استفاده از خدمات پزشکان مقرر شود پزشکان و پرستاران و مسئولان خدمات بیمارستان‌های دولتی در غیر وقت اداری و با تعیین سقف کار در وقت اداری در بیمارستان‌های دولتی در غیر وقت اداری و با تعیین سقف کار در وقت اداری در بیمارستان‌ها مجاز به انجام خدمات درمانی باشند و در تعیین دستمزد آنها با کمیسیون فنی مذکور باشد، اشکالی ندارد. تذکراً چنانچه در بودجه پرداخت درآمدهای اختصاصی موضوع ماده واحد پیش‌بینی شده است قانوناً باید پرداخت نشود و عدم تصویب ماده واحد مانع از پرداخت آن نیست». در این مصوبه مقرر شده بود که درآمدهای اختصاصی موضوع لایحه قانونی نحوه اداره واحدهای بهداشتی و درمانی و آموزشی وزارت بهداشت و بهزیستی مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۱۲ شورای انقلاب از شمول مقررات تبصره «۳۸» قانون بودجه سال ۱۳۵۹^۱ مستثنا است. مصوبه نهایی مجلس به منظور رفع ایراد شورای نگهبان به این شرح اصلاح شد که درآمدهای اختصاصی موضوع لایحه قانونی نحوه اداره واحدهای

۱. تبصره ۳۸- درآمدهای اختصاصی که مجوز ایجاد و یا مصرف آن، بعد از تاریخ تصویب لایحه قانونی راجع به درآمدهای اختصاصی مصوب ۱۳۵۸/۹/۱۴ اخذ شده است، نیز مشمول مقررات قانون مزبور خواهد بود.

بهداشتی، درمانی و آموزشی وزارت بهداری و بهزیستی مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۱۲ شورای انقلاب، همه‌ساله در ردیف‌های جداگانه‌ای (درآمدها و هزینه‌ها) ضمن لایحه بودجه کل کشور، منظور و به تصویب مجلس خواهد رسید. این اقدام مجلس، با مفهوم درآمد اختصاصی موافق بوده و مغایرتی با قانون اساسی ندارد؛ زیرا باید این نوع درآمد، در بودجه به این عنوان لحاظ (تهیه و تصویب) شود.

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 و رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ مجلس شورای اسلامی به‌خصوص ماده (۲) آن اشاره کرد.

شورای نگهبان ماده (۱) طرح تنظیم برخی از مقررات مالی، اداری و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۹۸/۷/۲۱ مجلس مبنی بر اختصاص ۱ درصد از درآمد شرکت‌ها و بانک‌های دولتی و مؤسسه‌های انتفاعی وابسته به دولت در قانون بودجه سنواتی به توسعه عدالت آموزشی، بهبود معیشت فرهنگیان، تأمین سرانه آموزش و پرورش و پرداخت مطالبات فرهنگیان را به جهت تحدید صلاحیت دولت در تهیه و تدوین لایحه بودجه، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی دانست (جزء «۱» بند «۱» نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۳۲۵۱ مورخ ۱۳۹۸/۸/۶ شورای نگهبان). مجلس برای رفع این ایراد، دولت را به پذیرش درآمد اختصاصی مزبور مجاز کرد. مشابه همین ایراد در خصوص ذیل فراز اول تبصره «۳» و فراز آخر تبصره «۳» ماده (۲) مصوبه مزبور^۱ مطرح شد (جزء‌های «۶» و «۷» بند «۲» نظر مزبور). مجلس برای رفع

۱. تبصره ۳- منابع حاصل از اجرای این ماده پس از واریز به حساب خزانه معین استان به‌عنوان درآمد اختصاصی در بودجه‌های سنواتی درج و براساس مصوبه شورای آموزش و پرورش مربوطه پس از مبادله موافقت‌نامه صرف طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آموزش و پرورش می‌شود.

هرگونه مصرف این وجوه برای اعتبارات هزینه‌ای ممنوع است. سی درصد (۳۰٪) از درآمد حاصله در اختیار واحد مربوطه (حسب

این ایرادها، صرفاً فراز آخر تبصره «۳» ماده (۲) را حذف کرد و مفاد فراز اول تبصره «۳» مبنی بر پذیرش درآمد اختصاصی باقی ماند. به نظر می‌رسد شورای نگهبان در تطبیق مصوبه اصلاحی مجلس و ایراد خود، به جهت دو وجه داشتن ایراد جزء «۶» بند «۲» نظر خود، دقت کافی را از حیث وجه دوم (مبنی بر ایراد داشتن پذیرش درآمد اختصاصی) به خرج نداده باشد.

شورای نگهبان فصل نهم (مواد ۴۱ تا ۵۲) لایحه مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۹۹/۴/۲۲ مجلس مشتمل بر پیش‌بینی نحوه تخصیص منابع حاصل از محل مالیات بر ارزش افزوده را برای تحدید صلاحیت دولت در تهیه لایحه بودجه، مغایر اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی شناخت (بند «۱۷» نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۱۹۱۰۶ مورخ ۹۹/۱۰۲/۵/۲۰). مشابه این ایراد در جزء «۱» بند «۳۴» نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۰۶۶۷ مورخ ۱۳۹۹/۹/۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۹/۸/۵ مجلس و در جزء «۳» بند «۴۷» نظر شماره ۱۰۲/۲۴۹۳۸ مورخ ۱۴۰۰/۲/۴ شورای نگهبان در مورد طرح جوانی جمعیت و حمایت از خانواده مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶ مجلس تکرار شده است.

۲-۳. تحلیل ایجابی رویه و نظر شورای نگهبان: درآمد اختصاصی از منظر قوانین مصوب مجلس

قوانین متعددی مشتمل بر احکامی متضمن لزوم منظور کردن درآمدهایی به‌عنوان درآمد اختصاصی در بودجه هستند (یارمحمدیان، ۱۴۰۱: ۱۰-۷، ۱۳ و ۱۶-۱۵) که در ادامه برخی از آنها بیان می‌شود:

مورد)، بیست درصد (۲۰٪) در اختیار اداره آموزش و پرورش ناحیه یا منطقه مربوطه، سی درصد (۳۰٪) در اختیار اداره آموزش و پرورش استان، ده درصد (۱۰٪) به تشخیص وزارت آموزش و پرورش جهت اختصاص به توسعه و تجهیز دانشگاه فرهنگیان، کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، انجمن اولیا و مربیان و سایر سازمان‌های تابعه آموزش و پرورش و باقی‌مانده در اختیار وزارت آموزش و پرورش قرار می‌گیرد تا در جهت ارتقای کیفیت آموزش و پرورش و توسعه عدالت آموزشی هزینه شود.

در اجرای جزء (۲-۲) بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، بند «۲» ماده (۱۹) قانون اجرای این سیاست‌ها، حکم به اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی، شامل تخفیف‌های موضوع ماده (۳۴) این قانون داده است.

قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳، برخی از اشخاص استفاده‌کننده از درآمدهای اختصاصی را تعیین کرده است. همین مسئله در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ (برای مثال مواد ۷۹، ۱۰۳ و ۱۰۴) نیز تکرار شده است (حسینی و فاتحی‌زاده، ۱۳۹۴: ۳۱۴-۳۰۸). همچنین بند «ج» ماده (۴۳) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، درآمد اختصاصی را در جهت اجرا و توسعه برنامه‌های آموزشی مدیران و کارمندان دولت، برای مرکز آموزش مدیریت دولتی از محل اخذ شهریه و کمک شهریه پذیرفته بود. مستند به بند «ج» ماده (۴۳) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین که در سال ۱۳۷۶ به موجب قانون لغو موارد مصرف قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین نسخ شد، بند «ت» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۸۴، بند «ب» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۸۵ و بند «ب» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس رسید و شورای نگهبان به هیچ‌یک از آنها، ایرادی وارد نکرد؛ زیرا همه این موارد مطابق با تعریف قانون از درآمد اختصاصی، در بودجه^۱ تعیین شده و منافاتی با قانون اساسی به خصوص اصل پنجاه و دوم ندارد.

به‌علاوه، احکام مقرر در بندهای «ب»، «و»، «ز» و «ح» ماده (۲۲۴) قانون برنامه

۱. البته این امر در صورتی نقض تعریف قانونی درآمد اختصاصی نخواهد بود که بودجه را قانون بدانیم و نه یک سند مالی صرف (رستمی و بزرگر خسروی، ۱۳۹۳).

پنجم توسعه که با اصلاحات جزئی در بندهای «ب»، «د» و «ه» ماده (۲۸)^۱ و بند «الف» ماده (۳۱)^۲ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ مجلس آمده است، این شائبه و تفسیر نادرست را ایجاد کرد که کمیته تخصیص، همان صلاحیتی را در خصوص درآمد اختصاصی دارد که در مورد درآمد عمومی دارد. این تفسیر ناصواب است؛ زیرا با روش برهان خلف، اگر به فرض تفسیر مزبور درست باشد، فلسفه پذیرش درآمد اختصاصی که هر ساله در قوانین بودجه به تصویب می‌رسد، زیر سؤال خواهد رفت و این امر با روح حاکم بر قوانین تعارض دارد. در نتیجه، شمول مواد قانونی مزبور در مورد درآمد اختصاصی به ترتیبی غیر از ترتیبات ناظر بر درآمد عمومی باید باشد. به عنوان نمونه می‌توان صلاحیت کمیته تخصیص در مورد درآمد عمومی را از جنس نظارت استصوابی و در مورد درآمد اختصاصی را از جنس نظارت اطلاعاتی دانست.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به تعریف قانونی از درآمد اختصاصی مبنی بر اینکه «درآمد اختصاصی

۱. بند «ب» - هرگونه پرداخت توسط خزانه از جمله پرداخت حقوق و مزایای مستمر دستگاه‌های اجرایی و موارد ضروری یا از محل تنخواه‌گردان خزانه با رعایت سازوکار موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ مجاز است.

بند «د» - اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و کمک‌ها و سایر اعتبارات و ردیف‌های مندرج در جداول قوانین بودجه سنواتی به شرح عناوین و ارقام جداول مذکور فقط در حدود وصولی درآمدها و سایر منابع عمومی به شرح عناوین و ارقام مندرج در جداول مربوط قوانین یادشده براساس مفاد موافقت‌نامه‌های متبادله دستگاه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و در حدود ابلاغ و تخصیص اعتبار از سوی سازمان مذکور، با رعایت سازوکار موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ قابل تعهد، پرداخت و هزینه است.

بند «ه» - انجام هرگونه تعهد و پرداخت در اجرای قوانین و مقررات مختلف از جمله ماده (۷۰) قانون محاسبات عمومی کشور بدون رعایت سقف اعتبارات مصوب و الزامات قانون در خصوص محدودیت‌های تخصیص و نیز شرح عملیات موافقت‌نامه‌های متبادله، ممنوع است.

۲. بند «الف» - در موارد قانونی، هرگونه پرداخت و کمک مالی توسط دستگاه‌های اجرایی، فقط براساس مفاد موافقت‌نامه و بعد از تخصیص و در حدود آن مجاز است....

عبارت است از درآمدهایی که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌گردد»، دو ویژگی ذاتی برای این نوع درآمد وجود دارد. ویژگی اول اینکه، باید به موجب قانون این درآمدها برای مصرف یا مصارف خاصی تعیین شده باشد و ویژگی دوم اینکه، عنوان آن در بودجه منظور شود. بر این اساس، منطقاً چهار حالت وجود دارد که صرفاً در یک مورد، درآمد اختصاصی محقق می‌شود.

بر اساس اصل پنجاه و دوم، بودجه کل کشور باید به ترتیب مقرر در قانون، تهیه و تصویب شود و نظر به اینکه منظور از قانون در این اصل، قانون اساسی و قوانین ناشی از آن است، باید متن و روح اصول قانون اساسی از حیث دلالت بر پذیرش یا عدم پذیرش درآمد اختصاصی مورد تحلیل قرار گیرد.

اصول دوم، سوم، چهارم و پنجاه و دوم قانون اساسی، اقتضای به رسمیت شناختن و تحقق درآمد اختصاصی را تحت شرایطی دارد و اصول پنجاه و دوم، پنجاه و سوم، هفتاد و پنجم و یکصد و بیست و ششم قانون اساسی، مانع این امر به نظر نمی‌رسد؛ در نتیجه، مقتضی پذیرش درآمد اختصاصی، موجود و مانع آن، مفقود است.

اصل دوم قانون اساسی مبنی بر ضرورت استفاده از تجارب پیشرفته بشری، بر نفی پذیرش درآمد اختصاصی به صورت گسترده دلالت داشته و در مواردی آن را توصیه می‌کند که پذیرش درآمد اختصاصی به بیشینه‌سازی درآمدها یا پیش‌بینی واقع‌بینانه درآمدها یا وصول مسئولانه درآمدها منجر شود. قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۶۹ (آزمایشی) و همین قانون (دائمی) مصوب ۱۳۷۳ مجلس، از جهت اختصاص درصد زیادی از درآمد به دستگاه وصول‌کننده آن درآمد، محل ایراد است؛ چون برای اختصاص تمام یا اکثر منبع عمومی به دستگاه وصول‌کننده، به نقض یا تحدید حداکثری صلاحیت برنامه‌ریزی

دولت و مجلس در هنگام تهیه و تصویب قانون بودجه منجر می‌شود. براساس اصل سوم، نباید جواز درآمد اختصاصی از اشخاص وصول‌کننده منابع عمومی، به صورت تبعیض‌آمیز و ناروا به رسمیت شناخته شود و صرفاً در مواردی که عملکرد شخص وصول‌کننده، به فواید پذیرش درآمد اختصاصی منجر نمی‌شود، نباید در قانون بودجه به‌عنوان درآمد اختصاصی درج شود و این امر، مستلزم پایش سالیانه عملکرد آن اشخاص است.

با توجه به اصل چهارم قانون اساسی، موازین اسلامی در خصوص برخی از منابع نظیر زکات، متضمن وجوب پذیرش درآمد اختصاصی است که باید در قوانین لحاظ شود. براساس اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، ابتکار عمل دولت در تهیه لایحه بودجه، محدود به رعایت ترتیبات قانونی است و ترتیبات قانونی (مشتمل بر اصول دوم، چهارم و هفتاد و پنجم) می‌بایست یا می‌تواند، متضمن پذیرش درآمد اختصاصی باشد. تمرکز همه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل موضوع اصل پنجاه و سوم قانون اساسی، منافاتی با برگشت بخشی از منابع عمومی به دستگاه وصول‌کننده منابع مزبور ندارد. طریق تأمین بار مالی طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی به عمل می‌آورند، تعیین طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید است که این راه، مستلزم پذیرش درآمد اختصاصی است. مسئولیت مستقیم رئیس‌جمهور بر امور برنامه و بودجه موضوع اصل یکصد و بیست و ششم، در چارچوب قوانین به رسمیت شناخته شده است که منافاتی با پذیرش درآمد اختصاصی ندارد.

فارغ از دلایل موجهه پذیرش درآمد اختصاصی منبعت از قانون اساسی، مواردی که اسناد بالادستی نظیر سیاست‌های کلی نظام، صراحت و دلالت بر پذیرش درآمد اختصاصی دارند؛ مجلس نیز باید براساس اصل انطباق، در وضع قوانین رعایت کند.

منابع و مأخذ

۱. ابریشمی‌راد، محمدامین و حمید نظریان (۱۳۹۸). «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لوایح قانونی»، *دانش حقوق عمومی*، ش ۲۳.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). «صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، جلد‌های اول، دوم و سوم، تهران، مجلس شورای اسلامی.
۳. اسماعیلی، محسن و هادی طحان‌نظیف (۱۳۸۷). «تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *پژوهشنامه حقوق اسلامی*، ش ۲۸.
۴. الهام، غلامحسین (۱۳۹۱). «اعتماد به قاضی (تحلیل ماده (۷۲۸) قانون مجازات اسلامی بر مبنای نظریات فقهی شورای نگهبان)»، *دیدگاه‌های حقوق قضایی*، ش ۵۷.
۵. الیوت، کترین و کترین ورنون (۱۳۸۲). *نظام حقوقی فرانسه*، ترجمه صفر بیگزاده، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. امامی، محمد (۱۳۸۴). *کلیات حقوق مالی*، تهران، نشر میزان.
۷. باباجانی، جعفر (۱۳۸۳). *حسابداری و کنترل‌های مالی دولتی*، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی.
۸. بابایی، حسن (۱۳۸۳). *بودجه‌ریزی دولتی در ایران از نظر تا سیاست*، چاپ سوم، تهران، شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
۹. بامتی، امیرحسین و محمد برزگر خسروی (۱۴۰۲). «بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۳۸): تبصره ماده (۱۱۳)؛ سهم قوه قضائیه از بودجه عمومی دولت»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۲۴۰۱۹۱۰۲.
۱۰. برزگر خسروی، محمد (۱۳۹۷). «اعتبار قانون سازمان برق ایران از منظر شورای نگهبان»، فصلنامه *دانش حقوق عمومی*، دوره ۷، ش ۱۹.
۱۱. پیله‌فروش، میثم (۱۳۹۴). «الگوی توسعه اقتصادی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه *مجلس و راهبرد*، ش ۸۲.

۱۲. تهرانی، ایمان و سیدمحمدهادی راجی (۱۳۹۲). «ظہار نظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل سازمان مدیریت، برنامه‌ریزی و بهره‌وری» (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۳۱۶۷.
۱۳. جلالی، محمد و محمدقاسم تنگستانی (۱۳۹۳). «نگاهی به اصل ۷۵ قانون اساسی با تأکید بر آرا و نظرهای شورای نگهبان (در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی تا دوره هشتم)»، دانش حقوق عمومی، ش ۱۰.
۱۴. حسینی، سیدمحمدرضا و محسن فاتحی‌زاده (۱۳۹۴). «ماهیت درآمد اختصاصی و وضعیت آن در قوانین بودجه»، مجلس و راهبرد، ش ۸۴.
۱۵. حسینی، سیدمحمدرضا، محسن فاتحی‌زاده و ایمان تهرانی (۱۳۹۱). «اصل (۷۵) قانون اساسی و اختیارات قوه مقننه در بودجه‌ریزی»، مجلس و راهبرد، ش ۷۰.
۱۶. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷). لغت‌نامه دهخدا، جلد سیزدهم، تهران، دانشگاه تهران.
۱۷. رستمی، ولی (۱۳۹۵). مالیه عمومی، ویرایش سوم، چاپ چهارم، تهران، نشر میزان.
۱۸. رستمی، ولی و الهه مرندی (۱۳۹۵). «بررسی و تحلیل اصل (۷۵) قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس»، دانش حقوق عمومی، ش ۱۴.
۱۹. رستمی، ولی و محمد برزگر خسروی (۱۳۹۳). «ماهیت حقوقی بودجه (سند یا قانون)»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال پانزدهم، شماره دوم (پیاپی ۴۰).
۲۰. رنجبری، ابوالفضل و علی بادامچی (۱۳۸۷). حقوق مالی و مالیه عمومی، چاپ نهم، تهران، انتشارات مجد.
۲۱. ریدی، دیوید (۱۳۹۲). فلسفه حقوق، ترجمه حسن خسروی، تهران، انتشارات مجد.
۲۲. عباسی، ابراهیم (۱۳۹۹). بودجه‌ریزی نوین در ایران (اصول، مراحل و روش‌ها)، چاپ نهم، تهران، انتشارات سمت.
۲۳. غلامی، علی و علی بهادری جهرمی (۱۳۹۲). «مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۲، ش ۳.
۲۴. فاطمی‌زاده، سیدابوالفضل (بی‌تا). «بررسی و چگونگی ترکیب درآمدها و هزینه‌های دولت در قانون بودجه سالانه کل کشور»، بی‌جا، بی‌تا.
۲۵. فراهانی، محمدصادق و همکاران (۱۴۰۰). حقوق بودجه، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان.

۲۶. فرزيب، عليرضا (۱۳۸۷). بودجه‌ريزي کاربردي در ايران، شركت تعاوني كارآفرينان فرهنگ و هنر.
۲۷. قادري، محمدرضا (۱۳۸۶). بودجه‌ريزي نوين دولتي، چاپ دوم، تهران، انتشارات سازمان مديريت و برنامه‌ريزي کشور.
۲۸. قاضي شريعت‌پناهي، سيدابوالفضل (۱۳۸۴). *بايسته‌هاي حقوق اساسي*، چاپ هجدهم، تهران، نشر ميزان.
۲۹. قلي‌زاده، رحمانقلي (۱۳۹۱). *نظام بودجه‌ريزي در ايران* (نظريه و عمل)، چاپ اول، تهران، نشر چاپار.
۳۰. مزيناني، محمدمصدق (۱۳۷۴). «زكات منبع مالي حكومت اسلامي»، فصلنامه فقه (كاشي نو در فقه اسلامي)، ش ۳.
۳۱. معين، محمد (۱۳۷۵). *فرهنگ فارسي*، جلد سوم، چاپ نهم، تهران، انتشارات اميركبير.
۳۲. مكارم شيرازي، ناصر (۱۳۶۱). «تحليلي بر مصارف هشت‌گانه زكات»، نشريه درس‌هايي از مکتب اسلام، سال ۲۲، ش ۱۱.
۳۳. منتظري، حسينعلي (۱۳۶۷). *دراسات في ولايه الفقيه و فقه الدوله الاسلاميه*، ترجمه محمود صلواتي، جلد ششم، تهران، انتشارات كيهان.
۳۴. موسي‌زاده، ابراهيم (۱۳۹۱). *حقوق اداري*، تهران، انتشارات دادگستر.
۳۵. مومن قمي، محمد (۱۳۸۶). *الولاية الالهيه الاسلاميه او الحكومه الاسلاميه زمن حضور المعصوم و زمن الغيبه*، جلد اول، قم، مؤسسه النشر الاسلامي.
۳۶. نجفي خواه، محسن و محمد برزگر خسروي (۱۳۹۳). «حدود صلاحيت مجلس شوراي اسلامي در اصلاح لايحه بودجه»، فصلنامه برنامه‌ريزي و راهبرد، دوره ۱۹، ش ۲.
۳۷. نيكونهاد، حامد و صديقه فارلعي (۱۳۹۶). «اصل عدم تخصيص در نظام حقوق اساسي ايران با نگاهي به نظرها و رويه شوراي نگهبان»، فصلنامه دانش حقوق عمومي، سال ششم، ش ۱۷.
۳۸. وکس، ريموند (۱۳۸۹). *فلسفه حقوق: مختصر و مفيد*، ترجمه باقر انصاري و مسلم آقايي طوق، تهران، جاودانه جنگل.

۳۹. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸). «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»،
راهبرد، ش ۵۰.

۴۰. ویژه، محمدرضا و مرتضی نجابت‌خواه (۱۳۹۳). «تحلیل مفهوم تبعیض ناروا با تأکید بر رویه قضایی
هیئت عمومی دیوان عدالت اداری»، تحقیقات حقوقی، ش ۶۷.

۴۱. هارت، هربرت (۱۳۹۰). مفهوم قانون، ترجمه محمد راسخ، چاپ دوم، تهران، نشر نی.

۴۲. یارمحمدیان، ناصر (۱۴۰۱). «بررسی مجوزهای قانونی ردیف‌های اعتبارات از محل درآمدهای
اختصاصی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۸۲۶۷.

43. Lienert, Ian (2004). "The Legal Framework for Budget System (An International Comparison)", *OECD Journal on Budgeting* (Special Issue), Vol. 4, No. 3.

44. Rousseau, Dominique (2010). *Droit du Contentieux Constitutionnel*, Paris, Delta, 7er ed.