



حقوق مالیه عمومی

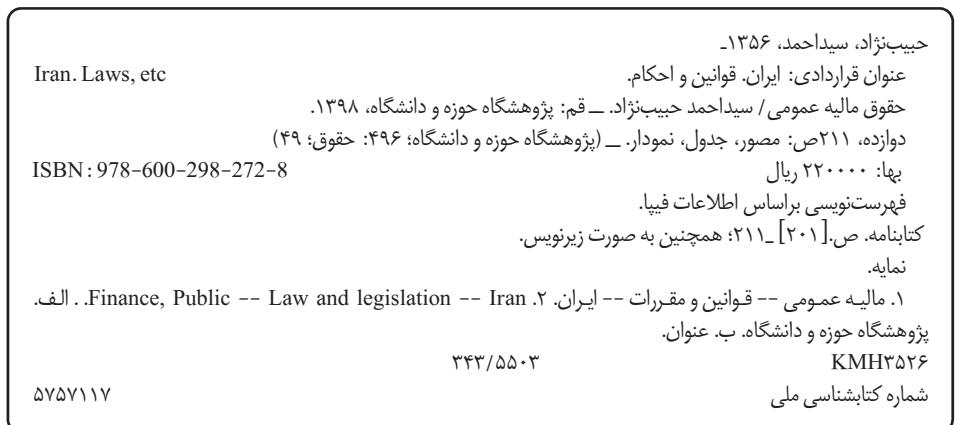
دکتر سید احمد حبیب نژاد

عضو هیئت علمی دانشگاه تهران



پژوهشگاه حوزه و دانشگاه

۱۳۹۸ پاییز



حقوق مالیه عمومی

مؤلف: سید احمد حبیب‌نژاد (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)

ناشر: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه

صفحه‌آرایی: اعتصام

چاپ اول: پاییز ۱۳۹۸

تعداد: ۵۰۰ نسخه

لیتوگرافی: سعیدی

چاپ: قم- سبحان

قیمت: ۲۲۰۰۰ تومان

کلیه حقوق برای پژوهشگاه حوزه و دانشگاه محفوظ و نقل مطالب با ذکر مأخذ بلامانع است.

قم: ابتدای شهرک پردیسان، بلوار دانشگاه، نبش میدان علوم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، تلفن: ۰۲۵-۳۲۱۱۱۱۰۰

(انتشارات ۳۲۱۱۱۳۰۰) نایاب: ۰۳۰۹۰-۳۲۸۰۳۰۹۰، ص.ب. ۳۱۵۱-۳۷۱۸۵

تهران: خ انتساب، بین وصال و قدس، کوی اسکو پلاک ۴، تلفن: ۰۶۶۴۰۲۶۰۰

www.rihu.ac.ir

info@rihu.ac.ir

مرکز پخش: قم، خیابان معلم، مجتمع ناشران، طبقه همکف، پلاک ۲۷، تلفن: ۰۲۵-۳۷۸۴۲۶۳۵-۶

سخن پژوهشگاه

پژوهش در علوم انسانی به منظور شناخت، برنامه‌ریزی و ضبط و هدایت پدیده‌های انسانی در راستای سعادت واقعی بشر ضرورتی انکارناپذیر است و استفاده از عقل و آموزه‌های وحیانی در کنار داده‌های تجربی و در نظرگرفتن واقعیت‌های عینی، فرهنگ و ارزش‌های اصیل جوامع شرط اساسی پویایی، واقع‌نمایی و کارآیی این‌گونه پژوهش‌ها در هر جامعه است.

پژوهش کارآمد در جامعه ایران اسلامی در گرو شناخت واقعیت‌های جامعه از یکسو و اسلام به عنوان متقن‌ترین آموزه‌های وحیانی و اساسی‌ترین مؤلفه فرهنگ ایرانی از سوی دیگر است؛ از این‌رو، آگاهی دقیق و عمیق از معارف اسلامی و بهره‌گیری از آن در پژوهش، بازنگری و بومی‌سازی مبانی و مسائل علوم انسانی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است.

توجه به این حقیقت راهبردی از سوی امام خمینی (ره)، بنیانگذار جمهوری اسلامی، زمینه شکل‌گیری «دفتر همکاری حوزه و دانشگاه» را در سال ۱۳۶۱ فراهم کرد و با راهنمایی و عنایت ایشان و همت استادان حوزه و دانشگاه، این نهاد علمی شکل گرفت. تجربه موفق این نهاد، زمینه را برای گسترش فعالیت‌های آن فراهم آورد و با تصویب شورای گسترش آموزش عالی در سال ۱۳۷۷ «پژوهشکده حوزه و دانشگاه» تأسیس شد و در سال ۱۳۸۲ به «مؤسسه پژوهشی حوزه و دانشگاه» و در سال ۱۳۸۳ به «پژوهشگاه حوزه و دانشگاه» ارتقا یافت.

پژوهشگاه حوزه و دانشگاه تاکنون در ایفای رسالت سنگین خود خدمات فراوانی به جامعه علمی ارائه نموده است که از آن جمله می‌توان به تهیه، تألیف، ترجمه و انتشار بیش از ۴۹۰ عنوان کتاب و شش نشریه علمی اشاره کرد.

این کتاب به عنوان منبع اصلی درس حقوق مالیه عمومی در مقطع کارشناسی برای دانشجویان رشته‌های حقوق و نیز به عنوان منبع کمکی در درس حقوق و اقتصاد در کارشناسی حقوق و درس حقوق مالی در کارشناسی ارشد حقوق عمومی و درس حقوق عمومی اقتصادی در مقطع دکتری حقوق عمومی فراهم آمده است؛ البته دیگر علاقه‌مندان به این زمینه تحقیقی نیز می‌توانند از آن بهره‌مند شوند.

از استادان و صاحب‌نظران ارجمند تقاضا می‌شود با همکاری، راهنمایی و پیشنهادهای اصلاحی خود، این پژوهشگاه را در جهت اصلاح کتاب حاضر و تدوین دیگر آثار مورد نیاز جامعه دانشگاهی یاری دهند.

در پایان پژوهشگاه لازم می‌داند از تلاش‌های مؤلف محترم اثر، دکتر سید احمد حبیب‌نژاد و نیز از ارزیاب محترم، دکتر حامد کرمی سپاسگزاری کند.

فهرست مطالب

۱	درآمد
۳	۱. مناسبات حقوق و اقتصاد
۳	۱-۱. حقوق
۴	۱-۲. اقتصاد
۵	۱-۳. حقوق و اقتصاد
۸	خلاصه مباحث
۸	۲. مفهوم‌شناسی مالیه
۹	۲-۱. تعریف مالیه
۹	۲-۲. تقاضاهای مالیه خصوصی با مالیه عمومی
۱۰	۲-۳. تعریف مالیه عمومی
۱۱	۳. حقوق مالیه عمومی
۱۲	۳-۱. مفهوم‌شناسی حقوق مالیه عمومی
۱۴	۳-۲. موضوع حقوق مالیه عمومی
۱۴	۳-۳. حقوق مالیه عمومی و حقوق عمومی
۱۵	۴-۱. استقلال یا عدم استقلال حقوق مالی
۱۶	۴. دولت و اقتصاد
۱۹	اندیشه‌ای بیشتر: نظریه انتخاب عمومی
۲۱	خلاصه مباحث
۲۲	۵. منابع حقوق مالیه عمومی
۲۲	۵-۱. قانون اساسی
۲۴	۵-۱-۱. اصول عام (مبناهی) قانون اساسی ناظر بر حقوق مالیه عمومی
۲۵	۵-۱-۲. اصول خاص قانون اساسی مرتبط با حقوق مالیه عمومی
۲۶	۵-۱-۲-۱. اصول درآمدی

۲۶	۲-۲-۱-۵	اصول هزینه‌ای.....
۲۷	۳-۲-۱-۵	اصول بودجه‌ای.....
۲۷	۴-۲-۱-۵	اصول مالیاتی.....
۲۸	۵-۲-۱-۵	اصول محاسباتی.....
۲۸		اندیشه‌ای بیشتر: نظریه اقتصادی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.....
۲۸		۱. ابتدای اقتصاد بر جهان بینی الهی.....
۲۹		۲. اقتصاد بهمثابه ابزار و نه هدف.....
۲۹		۳. کرامت محوری.....
۲۹		۴. شکوفایی خلاقیت‌های انسانی بهمثابه تعهدی برای دولت.....
۳۰		۵. قسط و عدل اقتصادی بهمثابه تعهدی ضروری.....
۳۰		۶. آزادی بهمثابه مقدمه توسعه اقتصادی شایسته.....
۳۱		۷. رشد محوری بهمثابه راهبردی اقتصادی.....
۳۲		۸. تعهد دولت در مبارزه با فقر.....
۳۲	۲-۵	۹. اسناد بالادستی.....
۳۳	۳-۵	۱۰. قوانین عادی.....
۳۵	۴-۵	۱۱. مقررات دولتی.....
۳۶	۵-۵	۱۲. رویه قضایی.....
۳۷	۶-۵	۱۳. سایر منابع.....
		اندیشه‌ای بیشتر: لزوم بازخوانی تفسیر اصل سوم قانون اساسی در مورد تعهدات دولت در حق‌های ابتدایی.....
۳۹		۱۴. خلاصه مباحث.....
۴۰		۱۵. مالیه عمومی در اسلام.....
۴۱		۱۶. منابع درآمدی حکومت اسلامی.....
۴۱	۱-۶	۱۷. انفال.....
۴۲	۱-۶	۱۸. خراج (مالیات اراضی).....
۴۴	۱-۶	۱۹. جزیه
۴۴	۱-۶	۲۰. زکات.....
۴۵	۱-۶	۲۱. خمس.....
۴۷	۱-۶	۲۲. موقوفات عام.....
۴۸	۱-۶	۲۳. لقطه (اشیای گمشده).....
۴۸	۱-۶	۲۴. میراث افراد بیوارث.....
۴۹	۱-۶	۲۵. عشور.....
۴۹	۱-۶	۲۶. هزینه‌های حکومت اسلامی.....
۵۰		۲۷. خلاصه مباحث.....
۵۳		۲۸. اصول مالیاتی اسلامی.....

۵۳	۱. عبادی بودن.....	۷
۵۳	۲. اصل خوداظهاری	۷
۵۴	۳. اصل رفتار اخلاقی	۷
۵۴	۴. هدفگذاری برای وضع مالیات.....	۷
۵۴	۵. اصل صرفه.....	۷
۵۴	۶. اصل توجه به اعتراض مؤذین.....	۷
۵۵	۷. اصل مشارکت	۷
۵۵	۸. اصل مشخص بودن.....	۷
۵۵	اندیشه‌ای بیشتر: مناسبات مالیات‌های عرفی و مالیات‌های شرعی	
۵۷	خلاصه مباحث.....	
۵۸	۸. درآمدها و هزینه‌های عمومی	۸
۵۸	۱. درآمدهای عمومی.....	۸
۵۸	۱-۱. تقسیم‌بندی اول از درآمدهای عمومی	۸
۵۸	۱-۱-۱. درآمد عمومی	۸
۵۹	۱-۱-۲. درآمدهای اختصاصی	۸
۶۰	۱-۱-۳. درآمدهای شرکت‌های دولتی	۸
۶۰	۱-۱-۴. سایر منابع اعتبار.....	۸
۶۰	۲-۱. تقسیم‌بندی دوم درآمدهای عمومی	۸
۶۱	۱-۲-۱. درآمدهای مالیاتی	۸
۶۱	۲-۲-۱. درآمدهای غیرمالیاتی.....	۸
۶۱	۳-۱-۱. تقسیم‌بندی سوم درآمدهای عمومی	۸
۶۱	۱-۳-۱. درآمدهای خالصه و انحصارات.....	۸
۶۲	۲-۳-۱. درآمدهای استقراضی	۸
۶۴	۳-۳-۱. درآمدهای پولی	۸
۶۵	۴-۳-۱. درآمدهای مالیاتی	۸
۶۵	۴-۱-۱. تقسیم‌بندی چهارم درآمدهای عمومی	۸
۶۵	۱-۴-۱. درآمدهای پایدار.....	۸
۶۵	۲-۴-۱. درآمدهای ناپایدار.....	۸
۶۵	۲-۸. هزینه‌های (مخارج) عمومی	۸
۶۶	۱-۲-۸. هزینه‌های جاری	۸
۶۶	۲-۲-۸. هزینه‌های انتقالی	۸
۶۶	۱-۲-۲-۸. هزینه‌های انتقالی اجتماعی	۸
۶۶	۲-۲-۲-۸. هزینه‌های انتقالی اقتصادی	۸
۶۷	۳-۲-۲-۸. هزینه‌های انتقالی مالی	۸
۶۷	۳-۲-۸. هزینه‌های سرمایه‌ای	۸

۶۸.....	خلاصه مباحث.....
۶۹.....	۹. حقوق بودجه‌ای.....
۶۹.....	۹. ۱. مفهوم‌شناسی بودجه.....
۶۹.....	۹. ۱-۱. مفهوم‌شناسی لغوی بودجه.....
۷۰.....	۹. ۲-۱. مفهوم‌شناسی قانونی بودجه.....
۷۱.....	۹. ۳-۱. مفهوم‌شناسی اصطلاحی بودجه.....
۷۲.....	۹. ۲. عناصر و اجزای بودجه.....
۷۴.....	۹. ۳. ماهیت‌شناسی بودجه.....
۷۹.....	۹. ۴. تاریخچه بودجه.....
۷۹.....	۹. ۱-۴. پیشینه عمومی بودجه.....
۷۹.....	۹. ۲-۴. پیشینه بودجه در ایران.....
۸۳.....	خلاصه مباحث.....
۸۳.....	۱۰. فرایند (فراگرد) بودجه.....
۸۴.....	۱۰. ۱. فرایند اول: تهیه و تنظیم بودجه.....
۸۵.....	۱۰. ۱-۱. بخشنامه بودجه.....
۸۷.....	۱۰. ۲. مرحل پس از ابلاغ بخشنامه بودجه.....
۸۷.....	۱۰. ۳-۱. ویژگی‌های لایحه بودجه.....
۸۸.....	۱۰. ۱-۳-۱. لایحه بودن بودجه.....
۸۸.....	۱۰. ۲-۳-۱. تعیین‌کنندگی چارچوب مالی دولت.....
۸۸.....	۱۰. ۳-۳-۱. لروم نبود فاصله زمانی بین تهیه و تصویب بودجه.....
۸۹.....	۱۰. ۴-۳-۱. داشتن مهلت زمانی.....
۸۹.....	۱۰. ۵-۳-۱. ایجاد کمیسیونی اختصاصی.....
۸۹.....	۱۰. ۶-۳-۱. ماده‌واحد بودن.....
۹۰.....	۱۰. ۷-۳-۱. موقع بودن احکام بودجه‌ای.....
۹۰.....	خلاصه مباحث.....
۹۱.....	۱۱. فرایند بررسی و تصویب بودجه.....
۹۱.....	۱۱. ۱. تشکیل کمیسیون تلفیق.....
۹۲.....	۱۱. ۲-۱. چاپ و توزیع لایحه.....
۹۲.....	۱۱. ۳. پیشنهادهای نمایندگان به کمیسیون‌های تخصصی.....
۹۲.....	۱۱. ۴. ارائه گزارش کمیسیون‌های تخصصی به کمیسیون تلفیق.....
۹۲.....	۱۱. ۵. ارائه گزارش کمیسیون تلفیق به مجلس شورای اسلامی.....
۹۳.....	۱۱. ۶. رسیدگی لایحه در صحن علنی مجلس.....
۹۴.....	۱۱. ۷. ارسال مصوبه مجلس به شورای نگهبان.....
۹۵.....	اندیشه‌ای بیشتر: اصل هفتادوپنجم قانون اساسی و بار مالی طرح‌های قانونی.....
۹۷.....	۱۲. گستره اختیارات مجلس در رسیدگی به بودجه.....

۱۰۱	خلاصه مباحث.....
۱۰۲	۱۳. فرایند اجرای بودجه.....
۱۰۳	۱-۱۳. مرحله تشخیص.....
۱۰۴	۲-۱۳. مرحله تأمین اعتبار.....
۱۰۵	۳-۱۳. مرحله تعهد.....
۱۰۶	۴-۱۳. مرحله تسجیل.....
۱۰۷	۵-۱۳. مرحله حواله.....
۱۰۸	۱۴. فرایند نظارت بر بودجه.....
۱۰۹	۱-۱۴. نظارت درونی (نظارت قوه مجریه).....
۱۱۰	۱-۱۴. وزارت امور اقتصادی و دارایی.....
۱۱۱	۱-۱۴. نظارت از طریق ذیحساب.....
۱۱۲	۲-۱۴. نظارت از طریق خزانه‌داری کل کشور.....
۱۱۳	۳-۱۴. سازمان‌های حسابرسی.....
۱۱۴	۴-۱۴. سازمان برنامه و بودجه کشور.....
۱۱۵	۱۴. نظارت بیرونی.....
۱۱۶	۲-۱۴. نظارت قضایی.....
۱۱۷	۳-۱۴. بازرسی کل کشور.....
۱۱۸	۴-۱۴. دیوان عدالت اداری.....
۱۱۹	۵-۱۴. دیوان محاسبات.....
۱۲۰	۶-۱۴. نظارت مراجع قضایی.....
۱۲۱	۷-۱۴. نظارت پارلمانی.....
۱۲۲	۸-۱۴. دیوان محاسبات.....
۱۲۳	۹-۱۴. تعریغ بودجه.....
۱۲۴	خلاصه مباحث.....
۱۲۵	۱۵. اصول حاکم بر تدوین و اجرای بودجه.....
۱۲۶	۱-۱۵. اصل سالانه بودن بودجه.....
۱۲۷	۲-۱۵. اصل تعادل بودجه.....
۱۲۸	۳-۱۵. اصل وحدت بودجه.....
۱۲۹	۴-۱۵. اصل تقدم درآمد بر هزینه.....
۱۳۰	۵-۱۵. اصل جامعیت (اصل کامل بودن بودجه).....
۱۳۱	۶-۱۵. اصل تفصیل بودجه (اصل شاملیت بودجه).....
۱۳۲	۷-۱۵. اصل تخمینی بودن درآمدها.....
۱۳۳	۸-۱۵. اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها.....
۱۳۴	۹-۱۵. اصل تخصیص.....
۱۳۵	۱۰-۱۵. اصل انعطاف‌پذیری.....
۱۳۶	۱۱-۱۵. اصلاح بودجه.....

۱۲۹	۲-۱۰-۱۵. جابه‌جایی اعتباری.....
۱۳۰	۳-۱۰-۱۵. متمم بودجه.....
۱۳۰	۴-۱۰-۱۵. اعتبار هزینه‌های پیش‌بینی نشده.....
۱۳۱	۱۵-۱۱. اصل قانونی بودن.....
۱۳۱	اندیشه‌ای بیشتر: تحلیل مبانی و کارکردهای اصل سالیانه بودن بودجه.....
۱۳۳	خلاصه مباحث.....
۱۳۳	۱۶-۱۰. آثار احکام بودجه.....
۱۳۴	۱-۱۶. ایجاد نشدن تعهدات برای دولت ناشی از ذکر رقم هزینه‌ای.....
۱۳۴	۲-۱۶. عدم جواز وصول مطالبات به صرف وجود اعتبار در بودجه.....
۱۳۴	۳-۱۶. ماهیت تجویزی اعتبارات بودجه‌ای.....
۱۳۵	۴-۱۶. عدم کفایت درج ارقام درآمدی بودجه در مطالبه از شهروندان.....
۱۳۶	۵-۱۶. عدم لزوم ذکر هر درآمدی در بودجه.....
۱۳۶	۶-۱۶. تکلیف رؤسای دستگاه‌های اجرایی در وصول درآمدها.....
۱۳۶	۷-۱۶. تحدید مالی دولت با اعتبارات پیش‌بینی شده.....
۱۳۷	خلاصه مباحث.....
۱۳۷	۱۷-۱۶. مالیات.....
۱۳۷	۱-۱۷. پیشینه مالیات در ایران.....
۱۳۸	۲-۱۷. تعریف مالیات.....
۱۴۰	۳-۱۷. عوارض و تفاوت آن با مالیات.....
۱۴۲	اندیشه‌ای بیشتر: مالیات و دموکراسی
۱۴۶	خلاصه مباحث.....
۱۴۶	۱۸-۱۷. اجزای مالیات.....
۱۴۶	۱-۱۸. پایه مالیاتی.....
۱۴۷	۲-۱۸. نخ مالیات.....
۱۴۷	۱۹-۱۸. اهداف مالیاتی.....
۱۴۸	۲۰-۱۹. مالیات مضاعف
۱۴۹	۲۱-۱۹. انواع مالیات.....
۱۴۹	۱-۲۱. مالیات مستقیم
۱۵۲	۲-۲۱. مالیات غیرمستقیم.....
۱۵۲	۲۲-۲۱. معایب و مزایای مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم
۱۵۴	۲۳-۲۲. انواع نخ مالیات.....
۱۵۵	۱-۲۳. مالیات تصاعدی.....
۱۵۵	۲-۲۳. مالیات تنازلی.....
۱۵۵	۳-۲۳. مالیات تعادلی (نسبی).....
۱۵۵	اندیشه‌ای بیشتر: پدیده نفرین نفتی

۱۵۶	۲۴. مشمولان مالیاتی.....
۱۵۷	خلاصه مباحث.....
۱۵۸	۲۵. فرایندهای مالیاتی.....
۱۵۸	۱-۲۵. فرایند تعیین مأخذ مالیات.....
۱۵۸	۲-۲۵. فرایند تشخیص مالیات
۱۵۹	۳-۲۵. فرایند وصول مالیات
۱۶۱	۲۶. فرایند حل اختلاف مالیاتی
۱۶۱	۲۷. اصول مالیاتی.....
۱۶۲	۱-۲۷. اصل عدالت.....
۱۶۲	۲-۲۷. اصل تناسب
۱۶۳	۳-۲۷. اصل برابری مالیاتی
۱۶۳	۴-۲۷. اصل عمومیت مالیات
۱۶۳	۵-۲۷. اصل مشخص بودن مالیات (اصل اطمینان).....
۱۶۴	۶-۲۷. اصل سهولت (سادگی).....
۱۶۴	۷-۲۷. اصل صرفه‌جویی.....
۱۶۴	۸-۲۷. اصل شخصی ساختن مالیات.....
۱۶۴	۹-۲۷. اصل دخالت.....
۱۶۵	۱۰-۲۷. اصل قانونی بودن مالیات.....
۱۶۵	۱۱-۲۷. اصل تساوی افراد در مقابل مالیات (اصل منع تبعیض).....
۱۶۵	۱۲-۲۷. اصل محروم‌بودن اطلاعات مالیاتی.....
۱۶۶	۱۳-۲۷. اصل سالانه بودن مالیات.....
۱۶۶	۱۴-۲۷. اصل عطف به مسابق نشدن قوانین مالیاتی
۱۶۷	اندیشه‌ای بیشتر: خانواده‌محوری در مالیات.....
۱۶۹	خلاصه مباحث.....
۱۶۹	خلاصه مباحث.....
۱۷۰	۲۸. حل اختلاف مالیاتی
۱۷۱	۱-۲۸. حل اختلاف در اداره مالیات.....
۱۷۲	۲-۲۸. هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی
۱۷۵	۳-۲۸. وزیر اقتصاد در موارد خاص
۱۷۵	۴-۲۸. شورای عالی مالیاتی
۱۷۸	۵-۲۸. دیوان عدالت اداری
۱۷۹	۲۹. جرایم مالیاتی.....
۱۷۹	۱-۲۹. جرایم مؤذیان.....
۱۸۲	۲-۲۹. جرایم کارگزاران مالیاتی
۱۸۳	۳-۲۹. تخلفات کارگزاران مالیاتی

خلاصه مباحث.....	۱۸۶
۳۰. پیوست‌ها.....	۱۸۷
پیوست ۱: احکام مربوط به هر یک از اموال به نظر فقهای مذاهب پنج گانه به انضمام اجتهادات جدید اهل سنت.....	۱۸۷
پیوست ۲: خلاصه صورت دخل و خرج تضمینی دولت در ۱۲۸۹ هجری شمسی.....	۱۸۹
پیوست ۳: ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.....	۱۹۰
پیوست ۴: بخششانه بودجه ۱۳۹۸.....	۱۹۱
پیوست ۴: فرایند تهیه و تنظیم بودجه در کشور کانادا.....	۱۹۲
پیوست ۵: فرایند تهیه و تنظیم بودجه در کشور انگلیس	۱۹۲
پیوست ۶: فرایند تهیه و تنظیم بودجه در کشور استرالیا.....	۱۹۳
پیوست ۷: فرایند تهیه و تنظیم بودجه در ایالات متحده امریکا.....	۱۹۴
پیوست ۸: نمونه اظهارنامه مالیاتی	۱۹۵
پیوست ۹: نامه امام علی ^ع به مأمور جمع آوری زکات (۲۵ نهج البلاغه).....	۱۹۹

منابع و مأخذ

کتب فارسی.....	۲۰۱
مقالات فارسی.....	۲۰۶
کتب عربی	۲۰۹
منابع انگلیسی	۲۰۹
قوانین و مقررات	۲۱۱

درآمد

عصر حاضر عصر گفتگوهای بین‌رشته‌ای است و شاخه‌های علمی نمی‌توانند در جزایر جداگانه مشغول بررسی و تحلیل پدیده‌ها، موضوعات و مسائل تخصصی خود باشند، بلکه اکنون روابط رشتلهای علمی بسیار به امری لابدی و ضروری تبدیل شده است و بررسی‌های تک‌ساختی نمی‌تواند گره‌گشای مسائل مختلف در جامعه باشد. حقوق و اقتصاد نیز از پدیده مبارک تعاملات بین‌رشته‌ای بی‌بهره نماندند و هرچند در دوره‌هایی ارتباط‌هایی جزئی برقرار بود و نیز در دوره‌هایی مخالفانی جدی داشت، اکنون روابط حقوق و اقتصاد به امری جدی و باهمیت تبدیل شده است.

چگونگی تجزیه و تحلیل سرمایه‌های عمومی و بررسی درآمدها و هزینه‌های یک جامعه سیاسی (دولت-کشور) موضوعی مشترک برای اقتصاد و حقوق است که هر کدام از زاویه‌ای به آن می‌نگرند که اگر زاویه دید به این موضوعات از چارچوب قواعد، اصول و روش‌های اقتصادی باشد، رشته «مالیه عمومی» قد علم می‌کند و اگر جنبه حقوقی در تحلیل‌ها، بررسی‌ها، استدلال‌ها، قواعد، روش‌ها و منابع پرنگ باشد، «حقوق مالیه عمومی» جلوه‌گری می‌کند.

شاید همین نوع نگاه‌های متفاوت به یک موضوع مشترک یعنی «(درآمدها و هزینه‌های عمومی)» بود که باعث شد پس از سال‌ها درس «حقوق مالیه عمومی» جایگزین درس «مالیه عمومی» در سرفصل‌های کارشناسی حقوق شود تا دانشجویان گرامی در رشته حقوق در عرصه خودشان - حقوق - موضوعات مرتبط با مالیه عمومی را بررسی و واکاوی کنند و از دریچه "تنظيم‌گری روابط اجتماعی" و با استفاده از ابزارهای خود که همان "قوانين و مقررات" و

"هنجارهای حقوقی" و "تحلیل‌های حقوقی" است، به موضوع درآمدها و هزینه‌های عمومی بنگرند.

در این کتاب سعی شده است در چارچوب سرفصل‌های مصوب، برخی از مهم‌ترین مفاهیم حوزه کلان مالی –یعنی درآمدها و هزینه‌های عمومی– با ادبیاتی حقوقی و البته در سطح دوره کارشناسی و مبتنی بر چارچوب آموزشی –مورد بحث و بررسی قرار گیرد. همچنین تلاش بر آن بوده که ذیل مباحث، منابع بیشتری جهت معرفی حوزه‌های حقوق مالیه عمومی، مالیه عمومی و اقتصاد ذکر شود و قسمت‌هایی نیز به عنوان "اندیشه‌ای بیشتر" برای دانشجویان تحصیلات تکمیلی علاقه‌مند به حقوق و اقتصاد –مخصوصاً در درس حقوق مالی در کارشناسی ارشد حقوق عمومی و درس حقوق عمومی اقتصادی در دکتری حقوق عمومی– در نظر گرفته شده است.

در پایان ضمن نکوداشت یاد و نام همه نویسندها و پژوهشگران حوزه حقوق مالی، مالیه عمومی و حقوق اقتصادی و سپاس از زحمات علمی‌شان و ضمن تشکر از مدیران علمی و اجرایی پژوهشگاه حوزه و دانشگاه و پردیس فارابی دانشگاه تهران که این طرح پژوهشی با همکاری این دو نهاد علمی به نتیجه رسیده است، اعلام می‌کنیم که این اثر مانند هر امر بشری نیازمند تکامل و اصلاح است و لذا نویسنده^۱ مشتاقانه در انتظار نظرات ارزشمند صاحب‌نظران و استادان و دانشجویان گرامی است؛ چون از جانب مولانا فراگرفته‌ایم:

علم دریابی است بی حد و کنار
طالب علم است غواص بحار
می‌نگردد سیر او از جستجو
گر هزاران سال باشد عمر او

سیداحمد حبیب‌نژاد

عضو هیئت‌علمی گروه حقوق عمومی

پردیس فارابی دانشگاه تهران

۱. مناسبات حقوق و اقتصاد

آیا حقوق با رشته اقتصاد رابطه دارد؟ آیا دو دانش در یکدیگر تأثیر و تأثر دارند؟ چگونه؟
اینها پرسش‌هایی است که در این قسمت به آنها می‌پردازیم.

۱-۱. حقوق

عصر حاضر عصر حقوق است و «هیچ‌کس نمی‌تواند خارج از قلمرو حقوق قرار گیرد»؛^۱ اما واقعاً واژه "حقوق" چه معنایی دارد؟ برخی عدم تعریف‌پذیری حقوق را باور دارند و مانند ماکس رادن معتقدند: "آن کسانی از ما که فروتنی آموخته‌اند، سعی نمی‌کنند که حقوق را تعریف کنند"؛^۲ اما برخی به تعریف از حقوق دست یافته‌اند. برخی حقوق را در دو معنا آورده‌اند:^۳

الف) مجموعه مقررات حاکم بر جامعه‌ای در زمان معین؛

ب) امتیازات و توانایی‌هایی که اشخاص در یک جامعه دارند.

همچنین سه معنای جمع کلمه حق، علم حقوق (دانش قانون) و مجموعه مقررات حاکم بر روابط افراد یک جامعه سیاسی در مقابل واژه حقوق آمده است.^۴ معنای اولی بیشتر در حوزه زیرشاخه‌هایی چون حقوق کار و حقوق اداری مطرح می‌شود و معنای دوم که در حوزه‌های حقوق بشر و حقوق شهروندی از آن گفتگو می‌شود، بیشتر ناظر بر حق‌هایی (Right) است که انسان‌ها از آن بهره‌مندند.^۵ ما در اینجا معنای سوم را مد نظر داریم. در این معنا حقوق (Law) دانشی است که تنظیم‌کننده روابط اجتماعی اشخاص است.

برخی معانی دیگری را هم برای حقوق آورده‌اند؛ مانند پولی که دولت برای ثبت اسناد رسمی و مانند آن می‌گیرد (مثل مالیات بر حق تمبر)، نظام قضایی و بافت دادرسی یک کشور، تکالیف و وظایف معنوی و اخلاقی (مثل حقوق همسایگان) و قوانین یک رشته یا موضوع خاص (مثل حقوق جزا).^۶

۱. فابر ماگنان، درآمدی بر حقوق، ص ۱۱.

۲. صانعی، حقوق و اجتماع در رابطه حقوق با عوامل اجتماعی و روانی، ص ۳۳.

۳. کاتوزیان، کلیات حقوق، ص ۱۳-۱۴.

۴. جعفری لنگرودی، مقدمه علم حقوق، ص ۱۲.

۵. برای دیدن تحلیل مفهومی حق، ر. ک: جرمی والدرون، «فلسفه حق»، ش ۲۱.

۶. ساکت، حقوق‌شناسی، ص ۱۶۱-۱۶۲.

در نگاهی کلی، انسان دارای روابطی است: رابطه با خود، با خدا، طبیعت و با دیگران. هر یک از این گونه روابط در قلمرو برخی قواعد معنا پیدا می‌کند؛ مثلاً به گونه‌ای نوعی رابطه انسان با خدا در حوزه قواعد مذهبی-دینی و رابطه انسان با خود در حوزه اخلاق قرار می‌گیرد. به طور اجمالی رابطه انسان با دیگران -خواه دیگران از جنس شخص حقیقی یا حقوقی باشد و خواه از جنس طبیعت- در حوزه حقوق تجلی پیدا می‌کند و اندیشمند حقوقی به دنبال تنظیم‌کنندگی این روابط است. این روابط گاهی افقی است، بدون برتری شخصی بر شخص دیگر و مبتنی بر اراده آزاد طرفین که در این صورت حقوق خصوصی عهده‌دار آن است و گاهی رابطه عمودی است که مبتنی بر اقتدار است و ما شاهد برتری اراده شخصی بر شخصی دیگریم که متکفل بحث از آن حقوق عمومی^۱ است.

۱-۲. اقتصاد

هر انسانی و هر جامعه‌ای نیازها و خواسته‌های متعددی دارند که بی‌شمار است و از آن سو امکانات و منابع ما برای برآورده کردن آن نیازها و مطالبات محدود است. واضح است که در این صورت نمی‌توان تمام نیازهای انسان و جامعه را برآورد. علم اقتصاد^۲ شاخه‌ای مهم از علوم اجتماعی است و به دنبال آن است که به بهترین نحو ممکن این منابع محدود به مهم‌ترین و اصلی‌ترین نیازها تخصیص پیدا کند. به تعبیر دیگر دانش اقتصاد "مطالعه و بررسی نحوه استفاده بهینه انسان‌ها و جوامع از منابع کمیاب تولید و تجزیه و تحلیل آثار و نتایج آن است که انسان‌ها و جوامع در طول زمان برای تولید، توزیع و مصرف کالاهای خدمات به کار می‌گیرند".^۳ بنابراین با توجه به رسالتی که دانش اقتصاد دارد، می‌توان آن را علم "انتخاب" هم دانست.^۴

۱. برای مطالعه بیشتر، ر. ک: کاتوزیان، کلیات حقوق، همو، مبانی حقوق عمومی.

۲. «اقتصاد» ترجمه کلمه «اکونومی» است که ریشه‌ای یونانی دارد. واژه oikonomia از دو کلمه ایکو (عنی خانه و اموال) و تومو (به معنای اداره و تدبیر) تشکیل شده است (ر. ک: حریری، فرهنگ موضوعی شریعی علوم اقتصادی، ص ۱۵).

۳. عربی و علوی، کلیات علم اقتصاد، ص ۶. برای دیدن تعاریف بیشتر، ر. ک: قنادان، کلیات علم اقتصاد، ص ۷-۳.

۴. نیلی، مبانی اقتصاد، ص ۱۹.

تولید، توزیع و مصرف مهم‌ترین موضوعات و مسائل اقتصاد است؛ اینکه چه چیزی تولید کنیم؟ چگونه تولید کنیم؟ چه میزانی تولید کنیم؟ چگونه توزیع کنیم؟ چگونه مصرف کنیم؟ علم اقتصاد را به دو بخش اقتصاد خرد و کلان تقسیم می‌کنند. در بخش اقتصاد خرد، "بررسی و تحلیل رفتار واحدهای اقتصادی خرد مانند افراد، خانوارها، بنگاهها" و در بخش اقتصاد کلان نیز موضوع "تحلیل و مطالعه رفتار و عملکرد عمومی و کلی اقتصاد مانند سرمایه گذاری کل، مصرف کل، اشتغال کل و سطح عمومی قیمت‌ها" مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.^۱ در حقوق مالیه عمومی، بیشتر با اقتصاد کلان سروکار داریم.

۱-۳. حقوق و اقتصاد^۲

آیا حقوق و اقتصاد با یکدیگر ارتباط و مراوده دارند؟ برخی از اساس مخالف تعامل حقوق و اقتصادند. اینان معتقدند حقوق دانشی مستقل است و نباید دانش‌های دیگر را به ساحت حقوق وارد کرد و در آن دخالت داد. حقوق دانشی هنجاری (مبتنی بر بایدها و نبایدها) است؛ برخلاف اقتصاد که دانشی اثباتی (مبتنی بر هست‌ها و نیست‌ها) است. در میان حقوق‌دانان، طرفداران مكتب صورت‌گرایی و اثبات‌گرایان بر لزوم "محض" ماندن حقوق تأکید می‌کنند و معتقدند حقوق رشته‌ای صوری و مستقل است که فقط دایر مدار استدللات حقوقی و ابزارها و منطق خاص خودش است. نظریه کلسن اتریشی، نظریه پرداز نظریه ناب حقوقی که از نامداران این نگرش است، برآن است که علم حقوق را باید از همه عناصر خارجی رهانید^۳ و آن را از طبیعت تفکیک کرد.^۴

۱. برای مطالعه بیشتر، ر.ک: عربی و علوی، کلیات علم اقتصاد، ص:۸؛ قنادان، کلیات علم اقتصاد، ص:۱۸-۲۱؛ دیولیو، سوری و مسائل اقتصاد کلان، ص:۱-۲۱؛ هندرسون، داشتname مختصر اقتصاد، ص:۵۶-۵۸.

۲. برای مطالعه بیشتر، ر.ک: دنیس پترسون، مکاتب معاصر فلسفه حقوق؛ بادینی، «آیا حقوق دانش مستقل است؟»، ص:۱-۴۵؛ دادگر، «پیش‌درآمدی بر سنتز حقوق و اقتصاد»؛ بابایی، «مبانی نظری رویکرد تحلیل اقتصادی حقوق»، ص:۱۳-۶۰؛ فریدمن، «اقتصاد حقوق: حقوق و اقتصاد»، ص:۴۳-۴۹؛ آقایی طوق، تحلیل اقتصادی حقوق، ص:۱۷-۱۷؛ همو، تحلیل اقتصادی حقوق؛ یادی‌پور، مقدمه‌ای بر حقوق و اقتصاد؛ حبیب‌نژاد و خویینی، «میان‌رشتگی حقوق و اقتصاد تعاملاتی ضروری در علوم انسانی»، ص:۳۶۱-۳۷۰.

۳. کلسن، نظریه حقوقی ناب (مدخلی به مسائل نظریه حقوقی)، ص:۴۹.

۴. همان، ص:۵۷.

اما در سوی دیگر گروهی که طرفداران واقع‌گرایی در حقوق‌اند، حقوق را رشته‌ای مرتبط با سایر رشته‌ها از جمله اقتصاد می‌دانند و معتقدند حقوق تنظیم‌کننده روابط اجتماعی است و نمی‌توان بدون تحلیل این واقعیت‌های اجتماعی در بستر دانش‌های دیگر دست به تنظیم‌گری زد. "توانایی قانونگذاری و قاعده‌مند کردن بازارهای اقتصادی منبع قدرت اقتصادی و سیاسی است"^۱ و دورشته حقوق و اقتصاد نمی‌توانند به این منابع بی‌اعتباً باشند و باید با هم به این توانایی و قاعده‌مندسازی کمک کنند.

اگر استدلال گروه دوم را بپذیریم، باز بر سر اینکه نوع تعامل حقوق و اقتصاد چگونه است، اختلاف وجود دارد. رویکرد تبعی، حقوق را تابع اقتصاد می‌داند؛ همچنان‌که سایر موضوعات نیز روبنا هستند و اقتصاد زیربنا و "سازمان اقتصادی هر جامعه پایه واقعی حیات آن جامعه را تشکیل می‌دهد و در تجزیه و تحلیل نهایی باید کلیه سازمان‌های فوق (اجتماعی) حقوقی... را با توجه به آن پایه تشریح و توضیح داد".^۲ بنابراین حقوق محصول نیروهای اقتصادی تحول‌یابنده و یکی از اجزای روبنای اجتماعی است.^۳

در رویکرد دوم که رویکرد تعاملی است، اعتقاد به تأثیر و تاثیر حقوق و اقتصاد در یکدیگر است و این‌گونه نمی‌اندیشند که یکی اصل باشد و دیگری تابع. این روابط تعاملی دو شکل دارد: در شکل اول که بیشتر رویکرد سنتی تعامل حقوق و اقتصاد است، استفاده از تحلیل‌ها، ابزارها، روش‌ها و قواعد حقوقی برای موضوعات اقتصادی محور است؛ برای نمونه شرکت، نفت و انرژی موضوعاتی از جنس اقتصادند که با استفاده از چارچوب‌های حقوقی به تحلیل آنها می‌پردازیم و در قالب حقوق شرکت‌ها، حقوق نفت و حقوق انرژی مسائل را تجزیه و تحلیل می‌کنیم.

در مقابل، رویکردهای جدیدتر به دنبال استفاده از تحلیل‌ها، ابزارها، روش‌ها و قواعد اقتصادی برای موضوعات حقوقی هستند. مسئولیت مدنی یا جرم یا تفکیک قوا موضوعاتی حقوقی‌اند که در رویکرد جدید که "تحلیل اقتصادی حقوق"^۴ نامیده می‌شود از دریچه اقتصادی

1. Pistor, "Law In Finance", p.313.

2. صانعی، همان، ص.۵۱.

3. علیزاده، مبانی رویکرد اجتماعی به حقوق، ص.۸۵.

4. Economic analysis of law.

و قواعد موجود در اقتصاد و با استفاده از زبان و ادبیات اقتصادی مورد واکاوی قرار می‌گیرند که البته روزبه روز در حال گسترش است و از مسئولیت مدنی گرفته تا تفکیک قوا و حتی تا خانواده^۱ را پوشش داده است؛^۲ به گونه‌ای که "نمی‌توان فکر کرد یک محقق شبه جرم، قرارداد، شرکت یا غرامت اصول اساسی این محدوده را نادیده بگیرد"^۳ و به قول ریچارد پازنر،^۴ حقوق و ابزارش یعنی قانون یک هدف دارند: "بیشینه‌سازی ثروت".

هرچند تاریخچه تعاملات حقوق و اقتصاد را به اندیشمندانی مانند هابز^۵ و هیوم^۶ و سایرین می‌رسانند، نقطه عطف تحلیل اقتصادی حقوق و به تعبیری "حرکت حقوق و اقتصاد"^۷ مقاله معروف "مسئله هزینه اجتماعی"^۸ رونالد کوز^۹ است. این حرکت رشد بسیاری کرده است و اکنون روابط گسترهای در حقوق و اقتصاد در دانشگاه‌های دنیا وجود دارد. این روابط در هر دو رشته حقوق و اقتصاد تأثیرات عمیقی گذاشته است: از یکسو "اقتصاد ماهیت تحقیقات حقوقی، فهم رایج از قواعد و نهادهای حقوقی و حتی اجرای قانون را تغییر داده است"^{۱۰} و از سوی دیگر "اقتصاد به‌خودی خود یک جعبه ابزار دارد؛ اما موضوعی ندارد. ما گرددش خون را مطالعه می‌کنیم، بدون اینکه بدنبال وجود داشته باشد. هرچند این ابزارهای تحلیل‌کننده

۱. می‌توان در حوزه تحلیل اقتصادی حقوق خانواده از گری بکر (Gary Becker)، اقتصاددان امریکایی (درگذشت در ۲۰۱۴ میلادی) یاد کرد که تصمیم ازدواج و روابط خانوادگی را به مثابه بنگاه‌های تجاری تحلیل کرد. برای مطالعه بیشتر:

Becker, "A Theory of Marriage: Part I", p.813-846.

2. Cooter and Ulen, *Law and Economics*, p.1-11.

3. Richard, "law and economics: it's glorious past and cloudy future", p.1174.

۴. ریچارد پازنر (Richard Posner) از مشهورترین نظریه‌پردازان حوزه تحلیل اقتصادی حقوق است. برای مطالعه بیشتر در مورد افکار پازنر، ر.ک: Domnarski, Richarrd Posner, Oxford University Press, 2016.

۵. توماس هابز (Thomas Hobbes) یکی از فیلسوفان سیاسی بر جسته انگلستان در قرن هفدهم و نویسنده کتاب معروف *لوبیاتان* است.

۶. دیوید هیوم (David Hume) از اندیشمندان قرن هجدهم میلادی است.

7. Gelter and Kristofell Grechenig, "History of Law and Economics", p.3.

8. Coase, "The Problem of Social Cost", p.1-44

۹. رونالد کوز (Ronald Coase) اقتصاددان انگلیسی (۱۹۱۰-۲۰۱۳) است.

10. Cooter, ibid, p.2.

۸ حقوق مالیه عمومی

ارزشمندند، زمانی که حقوقی‌ها برای کار روی سیستم حقوقی یا سیاسی‌ها برای سیاست‌گذاری از آنها استفاده می‌کنند، ارزشان بیشتر می‌شود و به روز می‌شوند و اقتصاددانان نیز از این ابزارها برای مطالعه مخارج و درآمدها استفاده می‌کنند".^۱

خلاصه مباحث

۱. حقوق رشته‌ای است که می‌خواهد تنظیم‌کننده روابط اشخاص باشد و قصد دارد این روابط را در دو ساحت روابط افقی (روابط برابر و مبتنی بر اراده آزاد) در رشته حقوق خصوصی و روابط عمومی (روابط مبتنی بر اقتدار) در رشته حقوق عمومی نظم دهد و تنسيق کند.
۲. دانش اقتصاد که از رشته‌های مهم علوم اجتماعی است، به دنبال تخصیص بهینه منابع محدود برای نیازها و خواسته‌های نامحدود است و با تولید و توزیع و مصرف سروکار دارد.
۳. حقوق و اقتصاد به رغم مخالفت‌هایی که در مورد روابط‌شان شده است، باشد و ضعف‌هایی ادامه پیدا کرده است و با رویکردهای تعاملی یا تبعی در کنار هم قرار گرفته‌اند و رشته‌هایی مانند تحلیل اقتصادی حقوق محصول این روابط است.
۴. کمک‌های حقوق و اقتصاد به یکدیگر در موضوعات و مسائل مهم مانند مسئولیت مدنی، جرایم، انتخابات و خانواده جریان پیدا کرده است و نظریات علمی و دانشکده‌های بسیاری در جهان به این حوزه‌ای جدید وارد شده‌اند.

۲. مفهوم‌شناسی مالیه

مالیه رشته‌ای از اقتصاد است که به مرور زمان با حقوق روابط مستحکمی ایجاد کرد که حقوق مالیه عمومی ناشی از همین ترکیب حقوق و مالیه است. اینک به مفهوم‌شناسی مالیه و اقسام دانش مالیه می‌پردازیم:

1. coase, "the new institutional economics", p.73.

۱-۲. تعریف مالیه

مالیه (finance) در ترکیب مالیه عمومی، ناظر بر دانش مالی یا همان علم مالی است که در آن کیفیت اداره و مدیریت سرمایه مورد بحث قرار می‌گیرد. موضوع مالیه را که همان «مدیریت سرمایه» است، می‌توان در دو حوزه بررسی کرد: گاهی به صورت جزئی در یک جامعه و گاهی به صورت کلی و برای یک جامعه سیاسی (یا دولت). در قسمت اول، مالیه خصوصی متکفل بحث است و در دومی، مالیه عمومی.

برخی موضوع علم مالیه را "بررسی دخل و خرج دولت"^۱ دانسته‌اند؛ در حالی که از توضیحات بعدی مشخص می‌شود این تعریف فقط مالیه عمومی را در بر می‌گیرد و تعریفی عام است و نمی‌تواند بر مالیه خصوصی صدق کند. موضوع مالیه خصوصی و مالیه عمومی، هر دو درآمدها و هزینه‌های است و نیز در هر دو استفاده بهینه از منابع هدف است؛ ولی در عین حال تفاوت‌هایی دارند.

۲-۲. تفاوت‌های مالیه خصوصی با مالیه عمومی

چنان‌که از اسم دورشته علمی بر می‌آید، مالیه عمومی مربوط به درآمدها و هزینه‌های عمومی جامعه (دولت کشور) است؛ برخلاف مالیه خصوصی که "مربوط به دخل و خرج اشخاص به خصوص شرکت‌ها و مؤسسات"^۲ است.

مهم‌ترین تفاوت‌های این دورشته عبارت است از:^۳

۱. هدف: هدف و غرض از مالیه عمومی تأمین منافع عمومی و مصالح جامعه و به تعبیری "احتیاجات اساسی"^۴ است؛ برخلاف مالیه خصوصی که هدف نهایی در آن تأمین منافع شخصی اشخاص خصوصی است.

۲. مخاطب: مخاطب مالیه عمومی همهٔ شهروندان (مستقیم یا غیرمستقیم) است؛ برخلاف مالیه خصوصی که "قاد عمویت"^۵ است.

۱. امامی، حقوق مالیه عمومی، ص ۹.

۲. پیرنیا، مالیه عمومی: مالیات‌ها و بودجه، ص ۳.

۳. موسی‌زاده، مالیه عمومی، ص ۲۷-۲۹؛ رستمی، مالیه عمومی، چ ۵، ص ۱۵-۱۶.

۴. پیرنیا، همان، ص ۳.

۵. همان، ص ۴.

۳. منابع تأمین درآمد: در مالیه عمومی، درآمدها از طریق سرمایه‌های عمومی (مانند منابع طبیعی یا نفت) یا مالیات تأمین می‌شود؛ برخلاف مالیه خصوصی که درآمد به وسیله سرمایه‌های شخصی تأمین می‌گردد.
۴. ابزارهای مورد استفاده: ابزارهای مورد استفاده در مالیه عمومی گسترده و نیز با الزام (و حتی مجازات‌های کیفری) همراه است که چنین خصوصیتی در مالیه خصوصی وجود ندارد.
۵. قواعد حاکم: قواعد حاکم بر درآمدها و هزینه‌ها در مالیه عمومی ناشی از اقتدار و برآمده از اصل حاکمیت قانون است؛ ولی قواعد حاکم در مالیه عمومی بیشتر ناشی از اصل تساوی اراده‌هاست.

۲-۳. تعریف مالیه عمومی^۱

مالیه عمومی رشته‌ای است زیرمجموعه اقتصاد که گاهی اقتصاد بخش عمومی^۲ هم نامیده می‌شود.^۳ اقتصاد بخش عمومی،^۴ هم به تجزیه و تحلیل کارکرد دولت در اقتصاد می‌پردازد و هم اقدام به توصیه‌هایی به سیاست‌گذاران می‌کند و بیراه نیست اگر عنوان "اقتصاد دولت"^۵ هم داشته باشد.

نویسنده‌گان قدیمی مالیه عمومی در تعریف آن آورده‌اند: "تعیین مخارج عمومی و طرز تأمین آن به وسیله درآمدهای عمومی موضوع علم مالیه عمومی است".^۶ برخی با قرار دادن مالیه عمومی به عنوان زیرمجموعه حقوق، آن را این‌گونه تعریف کرده‌اند: «علم مالیه عمومی به عنوان شاخه‌ای از حقوق عمومی ضمن ارتباط با برخی از علوم، به رشته‌ای اطلاق می‌شود که عملیات و فعالیت‌های مربوط به نحوه درآمدها و هزینه‌های دولت را مورد مطالعه و بررسی قرار می‌دهد».^۷

1. Public Finance

2. Public Sector Economic

۳. توکلی، مالیه عمومی، ص۱۳؛ دادگر، مالیه عمومی و اقتصاد دولت، ص۱۴.

۴. برای مطالعه بیشتر، ر.ک: امیری، شهنازی و دهقان شبانی، اقتصاد بخش عمومی، ج.۱.

۵. قنادان، کلیات علم اقتصاد، ص۲۲.

۶. پیرنیا، همان، ص۱.

۷. موسی‌زاده، همان، ص۲۸.

این تعریف همان اشکال جدی را دارد که مالیه عمومی شاخه‌ای از حقوق عمومی و حتی شاخه‌ای از حقوق نیست، بلکه زیرشاخه‌ای از اقتصاد است.

تعریف دیگر^۱ مالیه عمومی عبارت است از اینکه «مالیه عمومی، بررسی‌های انتقادی است از عملیات و فعالیت‌های مربوط به چگونگی انجام هزینه‌های دولت؛ روش‌هایی که دولت در کسب وجوه مورد نیاز خویش به کار می‌بندد و چگونگی اداره وجوه و منابع مالی دولت».^۲ حقوق‌دانان عرب نیز مالیه عمومی را این‌گونه معرفی می‌کنند: "دانشی که به بررسی درآمدها و هزینه‌های عمومی و تنظیم آنها برای رسیدن به اهداف اجتماعی و اقتصادی و سیاسی می‌پردازد"^۳ و "علم مالیه شاخه‌ای از اقتصاد است که به بررسی فعالیت مالی دولت می‌پردازد".^۴ باید دقت کرد که مالیه عمومی رشته‌ای از دانش اقتصاد است و هرچند موضوع آن بررسی درآمدها و هزینه‌های عمومی است، باید چارچوب مباحث آن اقتصادی باشد و از ابزارها و روش‌ها و شیوه‌های آن دانش بهره بگیرد. بنابراین می‌توان مالیه عمومی را این‌گونه تعریف کرد: "شاخه از دانش اقتصاد که به بررسی و تحلیل اقتصادی درآمدها و هزینه‌های عمومی می‌پردازد".

۳. حقوق مالیه عمومی

پس از آشنایی با مالیه و مالیه عمومی، اینک به تحلیل حقوق مالیه عمومی می‌پردازیم تا بینیم این شاخه از دانش حقوق چگونه است و چه ویژگی‌هایی دارد.

۱. «دانشی است که در زمینه فراهم کردن منابع مالی دولت (درآمدهای دولت) به منظور تأمین نیازهای مشترک جامعه و انجام خدمات عمومی (هزینه‌های دولت) به بحث و بررسی می‌پردازد» (زنگانی مقدم و دهقانی، مالیه عمومی، ص ۳).

۲. جیرون، برداشتی از مالیه عمومی، ص ۹.

۳. عبدالهادی، مالية الدولة الإسلامية المعاصرة، ص ۲۰.

۴. عنایه، المالية العامة و النظام المالي الإسلامي، ص ۱۳.

نیز "العلم الذي يعني بدراسة الاعتبارات السياسية والاقتصادية والفنية والقانونية التي يتعين على الدولة ان تراعيها و هي توجه نفقاتها و ايراداتها بقصد تحقيق الاهداف الاجتماعية و الاقتصادية التابعه من مضمون فلسفتها الاجتماعية" (الصبكان، مقدمة في علم المالية العامة و المالية العامة في العراق، ص ۳۲).

۱-۳. مفهوم‌شناسی حقوق مالیه عمومی

استاد ناصر کاتوزیان در تعریف حقوق مالیه نگاشته‌اند: «قواعد مربوط به وضع مالیات‌ها و عوارضی که مأموران دولت می‌توانند از افراد مطالبه کنند و همچنین مقررات ناظر بر بودجه عمومی و وظایف دیوان محاسبات کشون». ^۱ شاید محدود کردن موضوع حقوق مالیه به بودجه و مالیات از گستره این شاخه از حقوق بکاهد؛ درحالی‌که تمام درآمدها و هزینه‌های عمومی کشور تحت پوشش حقوق مالیه عمومی قرار دارد.

استاد جعفری لنگرودی نیز مالیه را با مؤلفه‌های حقوق مالی عمومی این‌گونه تعریف کرده‌اند: «مجموعه اسباب و وسایل و طرق فنی و عمومی و حقوقی مربوط به امور فعالیت‌های اشخاص حقوقی عمومی» ^۲ که البته دایره این تعریف عامتر از موضوع درآمدها و هزینه‌هاست. ^۳

برخی استادان حقوق مالیه عمومی را این‌گونه تعریف کرده‌اند: «مالیه عمومی یا به تعبیر دقیق‌تر حقوق مالیه عمومی به عنوان شاخه‌ای از حقوق عمومی به مجموعه قواعد حقوقی حاکم بر درآمدها و هزینه‌های عمومی و بودجه دولت گفته می‌شود». ^۴ این تعریف از آنجایی که وابستگی حقوق مالیه عمومی را به حقوق عمومی بیان کرده و تعریفی حقوقی ارائه داده است، بسیار خوب است؛ ولی یکسان‌پنداشتن مالیه عمومی با حقوق مالیه عمومی در این تعریف نمی‌تواند صحیح شمرده شود.

نکته مهم آن است که باید دانش مالیه عمومی، حقوق مالیاتی، حقوق محاسباتی و حقوق مالیه عمومی را – که گاهی آن را حقوق مالی هم می‌خوانند – از هم تفکیک کرد. مالیه عمومی زیرشاخه‌ای از علم اقتصاد است و روش‌ها، قواعد و اصول اقتصادی بر آن حاکم است. در علم

۱. کاتوزیان، مقدمه علم حقوق، ص ۹۴.

۲. جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق، ص ۶۰۳.

۳. تعاریف دیگر عبارت‌اند از: «قواعد و مقرراتی است که به عنوان ثروت عمومی یک کشور یا دولت چه از نظر ایستایی (دارایی یا پولی که یک کشور در حال حاضر دارد) و چه از نظر پویایی (درآمد و عوارض دولتی یا منابع ملی و عمومی) در نظر گرفته می‌شود» (ساکت، حقوق‌شناسی، ص ۲۶۴-۲۶۵): "مجموعه قواعدی است که وضعیت مالی دولت را از حیث درآمدها و هزینه‌ها تنظیم می‌کند و بر این اساس قواعد و مقررات بودجه سالانه دولت را روشن و تبیین می‌نماید" (پروین، مبانی حقوق عمومی، ص ۱۵۵).

۴. رستمی، مالیه عمومی، چ ۵، ص ۱۴.

اقتصاد، رویدادهای اقتصادی در سه حوزه تولید، توزیع و مصرف مورد تبیین قرار می‌گیرد.^۱ حقوق مالیاتی ناظر بر قواعد و مقررات حاکم بر مالیات است و به تعبیر دیگر «رشته‌ای از حقوق عمومی است که مقررات مالیاتی و مزایای اجرای آنها را مقرر می‌کند»^۲ و بنابراین خود زیرشاخه و بخشی از حقوق مالیه عمومی است؛ همچنان‌که حقوق محاسباتی که ناظر بر نظارت بر دخل و خرج عمومی است، جزئی از حقوق مالیه عمومی است و در ضمن آن نیز بحث و بررسی می‌شود.

با این توضیحات به نظر می‌رسد حقوق مالیه عمومی را می‌توان این‌گونه تعریف کرد: شاخه‌ای از حقوق عمومی که به بررسی درآمدها و هزینه‌های عمومی یک دولت-کشور با استفاده از چارچوب‌ها، تحلیل‌ها و قواعد حقوقی و البته با کمک اصول و قواعد اقتصادی می‌پردازد و راهکارهایی برای بهبود وضعیت درآمدهای عمومی و هزینه‌های عمومی ارائه می‌کند".

در این تعریف سعی شده است بر چند نکته تأکید شود:

۱. حقوق مالیه عمومی به حقوق عمومی وابسته است؛

۲. ابزارهای مورد استفاده در حقوق مالیه عمومی ابزارهایی حقوقی است، نه صرفاً اقتصادی؛

۳. موضوع حقوق مالیه عمومی تمام درآمدها و هزینه‌های عمومی یک دولت-کشور است؛

۴. روابط بین‌رشته‌ای حقوق و اقتصاد موجب نیاز حقوق مالیه عمومی به اصول و قواعدی از رشته اقتصاد کلان یا اقتصاد بخش عمومی است؛

۵. حقوق مالیه عمومی به دلیل تعلقش به حقوق که "تنظيم‌گر روابط اجتماعی است"، نمی‌تواند صرفاً توصیفی باشد (برخلاف رشته اقتصاد که غالباً آن را دانشی توصیفی بیان می‌کنند)، بلکه اقدام به ارائه توصیه و پیشنهاد به دست‌اندرکاران مربوط جهت بهبود نظام درآمدها و هزینه‌های عمومی می‌کند.

۱. آفانظری، نظریه‌پردازی اقتصاد اسلامی، ص ۴۵.

۲. پروتابا و کوتره، حقوق مالیاتی، ص ۹۶.

۲-۳. موضوع حقوق مالیه عمومی

موضوع حقوق مالیه عمومی بررسی و تحلیل حقوقی دو امر است: الف) درآمدهای عمومی؛ ب) هزینه‌های عمومی.

مراد از "عمومی" در تعبیر حقوق مالیه عمومی، درآمدها و هزینه‌های جامعه سیاسی یا همان دولت-کشور است، هرچند می‌تواند ناظر بر درآمدها و هزینه‌های اشخاص حقوقی حقوق عمومی هم شود، از این باب که جزئی از جامعه سیاسی یا دولت-کشورند. ماده ۱۰ قانون محاسبات عمومی درآمد عمومی را این‌گونه تعریف کرده است: "درآمدهای وزارتاخانه‌ها و مؤسسات دولتی و مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی و درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت و سایر درآمدهایی که در قانون بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد عمومی منظور می‌شود." مراد از هزینه‌های عمومی نیز کلیه مخارج و مصارفی است که دولت در سطوح مختلف محلی و ملی در ابعاد مختلف فرهنگی، نظامی، سیاسی، اقتصادی و غیره می‌پردازد.^۱

۳-۳. حقوق مالیه عمومی و حقوق عمومی

تقسیم‌بندی سنتی رشته حقوق تقسیم آن به حقوق عمومی و خصوصی است.^۲ حقوق عمومی متکفل بررسی و تنظیم مقررات و قواعد حاکم بر روابط عمودی میان فرمانروایان (دولت)/حاکمان/ فرادستان) و فرمانبرداران (شهر وندان/ مردم/ فرودستان) است و به تعبیر دیگر تنظیم‌کننده قدرت و تضمین‌کننده آزادی است که البته مبتنی بر اقتدار است و حقوق خصوصی نیز متکفل تنظیم روابط خصوصی و افقی اشخاص و البته مبتنی بر اراده آزاد طرفین است. البته نفوذ متقابل این دو رشته باعث شده است^۳ حتی برخی "تقسیم بین حقوق عمومی و حقوق خصوصی را نادرست و بیهوده شمارند"^۴ و برخی مانند ساواتیه، حقوق‌دان فرانسوی، با توجه به

۱. در قسمت دیگر کتاب، بیشتر در مورد درآمدها و هزینه‌های عمومی توضیح داده می‌شود.

۲. برای اطلاع از این تفکیک، ر.ک: کاتوزیان، مبانی حقوق عمومی، ص ۱۱-۳۵.

۳. برای مطالعه بیشتر در این‌باره، ر.ک: همو، فلسفه حقوق، ج ۲، ص ۸۱-۱۰۵؛ قاضی شریعت‌پناهی، بایسته‌های حقوق اساسی، ص ۲۶-۲۹؛ کاتوزیان، مبانی حقوق عمومی، ص ۱۱-۳۵.

۴. همان، ص ۲۳.

توسیعه دخالت دولت در همه حوزه‌ها بیان کنند که "رفته‌رفته تمام قواعد حقوق خصوصی تبدیل به حقوق عمومی می‌گردد".^۱

با توجه به وجودی که برای تمایز حقوق عمومی و حقوق خصوصی مانند موضوع، هدف، تکنیک‌ها و ابزارها برشمرده‌اند، شکی نیست که حقوق مالیه عمومی جزء حقوق عمومی است. اگر حقوق عمومی را به دو بخش تنظیم قدرت و تضمین آزادی تقسیم کنیم، حقوق مالیه عمومی در هر دو بخش قابلیت جریان دارد؛ چون از یک‌سو در این رشتہ قدرت دولت در امور مربوط به کسب درآمدها و انجام هزینه‌ها نظم‌دهی می‌شود و از سوی دیگر حقوق شهروندان نیز در هر دو مرحله درآمدها و هزینه‌ها مورد حمایت قرار می‌گیرد.

همچنین مشخصه‌های دیگر حقوق عمومی مانند امری^۲ بودن قواعد، کلی بودن موضوعات و دنبال‌گیری منافع عمومی به جای منافع خصوصی، همگی در حقوق مالیه عمومی قرار دارد. هرچند حقوق مالیه عمومی از زیرشاخه‌های حقوق عمومی است، با حقوق خصوصی نیز رابطه‌هایی دارد؛ زیرا "بیشتر این‌گونه مالیات‌ها و عوارض به مناسبت معاملات و اعمالی که اشخاص انجام داده‌اند، بر آنها تحمیل می‌شود و لازمه فراگرفتن حقوق مالیه شناسایی مفاهیم حقوق خصوصی (مانند قرارداد و ارث و بخشش و انتقال مالکیت) و آثاری است که بر این‌گونه وقایع بار می‌شود".^۳ این ارتباط حوزه درآمدها و هزینه‌های عمومی با حقوق خصوصی باعث شده است حتی برخی برآن باشند که "علم مالیه علم مرکبی است".^۴

۳-۴. استقلال یا عدم استقلال حقوق مالی

گفته شد که حقوق مالیه عمومی شاخه‌ای از حقوق عمومی است که البته با شاخه‌هایی دیگر از حقوق عمومی مانند حقوق اساسی (برای نمونه در مقام تنظیم‌کنندگی قدرت مالی دولت یا در موضوعاتی مثل وظایف و اختیارات قوای حکومتی در حوزه‌هایی مانند مالیات و بودجه) یا حقوق اداری (برای نمونه بررسی سازمان مالیاتی به مثابه یک اداره یا حقوق شهروندان در

۱. همان.

۲. قواعد امری قواعده‌ی است که نتوان بخلاف آن تراضی کرد.

۳. کاتوزیان، مقدمه علم حقوق، ص. ۹۵.

۴. پیرنیا، مالیه عمومی: مالیات‌ها و بودجه، ص. ۵.

دادرسی‌های شبہ قضایی در هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی که بخشی از یک اداره محسوب می‌شوند) ارتباط بسیاری دارد؛^۱ ولی این ارتباطات باعث نمی‌شود که شأن مستقل حقوق مالیه عمومی خدشه‌دار شود. لذا حقوق مالیه عمومی هرچند "در آغاز جزئی از حقوق اداری کشورها بود"،^۲ اکنون شاخه‌ای مستقل و البته دارای ارتباط با سایر شاخه‌ها در حوزه حقوق عمومی است.

۴. دولت و اقتصاد^۳

موضوع مالیه عمومی، حضور دولت در اقتصاد و وظیفه‌اش پاسخ به این پرسش است که "دولت باید چه کارهایی در اقتصاد انجام دهد و چگونه؟" خود اقتصاد نیز با توجه به "کمیابی منابع" و "نامحدود بودن خواسته‌ها" به دنبال پاسخ به چند پرسش اساسی در خصوص نوع، میزان و چگونگی تولید و توزیع کالا و خدمات است.^۴

مردمان از دولت در این قسمت قوه حاکمه است و نه صرف قوه مجریه. چند پرسش در خصوص مناسبات دولت و اقتصاد مطرح است:

الف) چرا باید دولت در اقتصاد دخالت کند؟

ب) تا چه میزانی دولت باید در اقتصاد دخالت کند؟

ج) با چه ابزارهایی دولت باید در اقتصاد دخالت کند؟

هر نظام سیاسی بسته به جهان‌بینی و ایدئولوژی‌ای که بر آن حاکم است، به این پرسش‌ها پاسخ می‌دهد. در نظام‌های سیاسی کمونیستی^۵ و مبتنی بر مالکیت و تخصیص اجتماعی ابزار تولید و با تکیه بر محوریت دولت در همه شئون خصوصی و عمومی شهر و ندان و جامعه،

۱. رنجبری و بادامچی، حقوق مالی و مالیه عمومی، ص ۱۵.

۲. پروین، مبانی حقوق عمومی، ص ۱۵۵.

۳. برای مطالعه بیشتر، ر.ک: توکلی، مالیه عمومی، ص ۷۴-۶۰؛ امیری، شهناز و دهقان شبانی، اقتصاد بخش عمومی، ج ۱، ص ۷۹-۸۰؛ لشکری، جهت‌گیری مالیات‌های اسلامی، ص ۳۷-۵۱؛ ابراهیمی نژاد و فرج وند، بودجه: از تنظیم تا کنترل، ص ۷۷-۸۷؛ دادگر، مالیه عمومی و اقتصاد دولت، ص ۱۴.

۴. همو، محورهای اساسی در نظام‌های اقتصادی، ص ۲۰-۲۱؛ نیلی، مبانی اقتصاد، ص ۱۹-۲۰؛ قنادان، کلیات علم اقتصاد، ص ۸.

۵. برای مطالعه بیشتر، ر.ک: همان، ص ۳۷۷-۴۱۲.

مشخص است که هم دخالت دولت در اقتصاد ضرورت دارد و هم این گستره محدودیتی ندارد و هم هر ابزاری برای این مداخله حقانی است (دیدگاه حداکثری مداخلات دولت).

بر عکس در نظامهای سیاسی لیبرال و مبتنی بر اقتصاد بازار آزاد،^۱ مداخله دولت فقط در موارد ضرورت و در جایی است که بازار شکست^۲ خورده است و تنها به دنبال "حفظ چارچوب‌های همکاری و تعاون افراد با یکدیگر با تضمین رقابت کامل و بازار کامل آزاد از مزاحمت‌های سیاسی و دولتی"^۳ است. مراد از شکست بازار موقعیت و شرایطی در بازار است که کمیت محصول مورد تقاضای مصرف‌کنندگان با مقدار تأمین شده از طرف تأمین‌کنندگان برابر ندارد و این حالت دیگر کارایی ندارد. در وضعیت کارا می‌توان با ابزارهایی کمتر به اهداف مطلوب خود دست یافت یا ابزارهای به کاررفته می‌توانند مقدار بیشتری از اهداف مطلوب ما را تأمین کنند.^۴ البته گستره این حضور و مداخله در مواردی است که دولت قصد تکمیل یا اصلاح و راهنمایی بازار را داشته باشد (دیدگاه حداکثری مداخلات دولت).

طبق این اندیشه، بازار^۵ "نقش نظمدهی"^۶ دارد و آزادی تجارت، سازوکار بازار، دخالت نکردن دولت و تشویق رقابت موجب کارآمدی نظام اقتصادی می‌شود و آزاد گذاشتن کشگران بازاری و ایجاد رقابت، خود به خود و مانند "دستی نامرئی"، منافع فردی و جمعی را با یکدیگر سازگار می‌کند و در کل منافع جامعه را تأمین می‌کند و این دست نامرئی موجب تعادل عرضه و تقاضا می‌شود.^۷

در این اندیشه مهم کارکرد حفاظتی دولت از بازار است. بازار شامل تمام خریداران و فروشنده‌گانی است که در حال دادوستد کالاها یا خدمات خاصی هستند.^۸ لازمه اقتصاد بازار

۱. ر.ک: هندرسون، دانشنامه مختصر اقتصاد، ص ۱۱۰-۱۱۲.

۲. برای مطالعه بیشتر، ر.ک: نیلی، همان، ص ۸۸-۹۳.

۳. رحمت‌اللهی، تحول قدرت، ص ۱۷۴.

۴. هندرسون، همان، ص ۴۰۱.

۵. در مورد وظایف بازار (تعیین ارزش، سازماندهی تولید، توزیع کالاها، سهمیه‌بندی و تدارک برای آینده)، ر.ک: قنادان، کلیات علم اقتصاد، ص ۱۶۷-۱۶۸.

۶. هایک، قانون، قانونگذاری و آزادی، ص ۶۸.

۷. دادگر، مالیه عمومی و اقتصاد دولت، ص ۱۲۱-۱۲۲.

۸. در مورد مفهوم بازار، ر.ک: رجایی، اقتصاد خرد، ص ۱۰۶-۱۰۷.

آن است که دولت یعنی دستگاه اجتماعی با به کارگیری قوه قهریه و سرکوب از فعالیت دستگاه بازار محافظت کند و از ایجاد مانع در مقابل عمل کردن آن پرهیزد و از آن در مقابل تعدی دیگران محافظت کند.^۱

به هر حال با توجه به اینکه "بازار آزاد به نحوی که هم‌اکنون سازمان یافته است، قادر به ارائه راه حل برای تمام امراض اجتماعی نیست"^۲ و "اقتصاد دچار محدودیت‌هایی مثل فقدان یک تصوری برای توزیع بهینه درآمد و سرمایه است"^۳، به مرور زمان حضور و دخالت دولت در حال گسترش است و دولت با استفاده از ابزارها و اختیاراتی که به عنوان اقتدار عمومی دارد، سیاست‌های خود را پیگیری می‌کند و مداخلات اقتصادی و مالی خود را به موضوعات ریز روابط اقتصادی خصوصی شهروندان نیز می‌گستراند.

مهم‌ترین نقش‌های دولت در اقتصاد را به عنوانین زیر می‌توان تقسیم کرد:^۴

- الف) کارکرد تخصیصی: نقش دولت در چگونگی اختصاص یافتن منابع برای تولید کالا و خدمات مانند تعیین زمان استفاده از منابع طبیعی تجدیدناشونده؛
- ب) کارکرد قانونگذاری: تدابیر مربوط به تدوین و حفظ مقررات اقتصادی و قوانین مرتبط با انگیزه‌هایی مانند سازماندهی رفتار بنگاه‌های اقتصادی از طریق وضع قوانین ضدانحصار؛
- ج) کارکرد توزیعی: تعديل‌های دولت در وضع درآمدها و ثروت‌ها؛
- د) کارکرد تثبیتی: اعمال خط‌مشی‌هایی در تراز پرداخت‌ها با هدف رسیدن به پایداری در قیمت‌ها و رشد مطلوب تولید و اشتغال از طریق ابزارهایی مانند تغییر نرخ بهره یا تعديل نرخ ارز؛
- ه) کارکرد عدالت‌خواهانه: اقدامات دولت در بازنگشتن منابع در جهت برقراری عدالت. ابزارهای دولت برای ایفای این نقش‌ها و کارکردها نیز مهم است. وضع قوانین و مقررات برای مشخص کردن حقوق و تکالیف اقتصادی با مدد از دو رشته حقوق و اقتصاد،^۵ وضع

۱. هایک، همان، ص ۹۵، به نقل از: لودویک فون میزس (اقتصاددان اتریشی).

۲. یونس، بانک تهیه‌ستان، ص ۲۰۲.

3. Richard A. Posner, "the economic approach to law", p.773.

۴. برای مطالعه بیشتر ر. ک: توکلی، مالیه عمومی، ص ۶۰-۸۹.

5. Posner, Ibid, p.758-759.