

دکتر حسینعلی (سالار) نصری*

حقوق مالی**

چکیده: مالیه عمومی که تا نخستین جنگ جهانی تنها امکان پوشش هزینه‌های عمومی و توزیع برابر این هزینه‌ها را میان اعضای جامعه می‌داد همگام با وظیفه‌های دولت دگرگون شده است و امروز باید نیازهای فزاینده کشور را برآورد. هر چند هدف اولیه از به‌کارگیری حقوق مالی چون گذشته پوشش هزینه‌های عمومی است، ولی دولت، به پیروی از خواست مردم هر چه بیشتر از آن برای دستیابی به هدفهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... بهره می‌گیرد.

فعالیت‌های مالی دولت و دیگر سازمانهای عمومی از میانه سده نوزده میلادی موضوع بررسی‌های منظمی بوده است. در این دوران نویسندگانی که در این زمینه به بررسی پرداخته‌اند تنها اندیشه‌ای مالی داشتند و «وسیله‌هایی را بررسی می‌کردند که دولت با آنها منابع لازم را برای پوشش هزینه‌های عمومی فراهم آورد و آن هزینه‌ها را میان همه شهروندان تقسیم کند.» همچنین نظریه مالی کهن در اساس به قاعده‌های حقوق اداری یا اساسی توجه داشت که فعالیت‌های مالی گوناگون دولت می‌بایست از آنها پیروی کند. هدف این قاعده‌ها آسان کردن نظارت قانونگذار بر فعالیت‌های دولت بود. کوشش متخصصان این امکان را پدید آورد تا نظریه‌ای کلی که به‌طور کامل با

* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

** برگردان فصل سوم، صفحه ۱۰۰ تا ۱۱۱ از کتاب حقوق عمومی (Le Droit Public) تألیف آندره

دومیشل و پیرلالومیر، (A. Demichel et P. Lalumiere) چاپ ششم، سال ۱۹۹۲.

نیازهای دولت لیبرال منطبق بود پایه‌گذاری شود.

رویدادی اساسی که در جریان چهل سال گذشته مفهومیهای مالی را دگرگون ساخت مداخله فزاینده دولت و سپس سازمانهای عمومی دیگر در قلمرو اقتصادی و اجتماعی بوده است. بودجه دولت که تا این زمان یک برنامه ساده عملی در زمینه مالی بود مهمترین ابزار اجرای سیاست اقتصادی دولت شده است. بودجه یک سند اقتصادی است. اما بودجه همچنان سندی سیاسی و به ویژه حقوقی نیز باقی مانده است. تنش دائمی بین هدف اقتصادی و آیین‌های مالی مشخص‌کننده مالی عمومی است که در دولتهای امروزی پیرو اصل قانونی بودن است و به الزام حقوقی باقی می‌ماند.

۱. نقش تازه مالی عمومی

در سده نوزده دولت تنها به فعالیت‌های اداری، انتظامی، قضایی، دیپلماسی و مانند آن می‌پرداخت و در قلمرو اقتصادی وارد نمی‌شد و باز هم کمتر در قلمرو اجتماعی دخالت می‌کرد. لیبرالیسم که اندیشه رایج زمان بود اقدام اقتصادی قدرت عمومی را به دلیل ناکارایی، بی‌چون و چرا محکوم و محدود شدن فعالیت‌های دولتی را به پاسداری از نظم توجیه می‌کرد. از این روست که نام دولت ژاندارم یا نگهبان به دولت لیبرال داده شده است. بودجه سالانه دولت که مبلغ آن به دلیل اختیارهای اندکی که برای قدرت عمومی شناخته شده ناچیز بود می‌توانست در گردش اقتصاد بی‌اثر تلقی شود. نرخ کوچک مالیاتها به هیچ‌روی نمی‌توانست مزاحم فعالیت اشخاص خصوصی باشد. بخش بزرگ هزینه‌های عمومی از مزد و حقوق تشکیل می‌شد و ایجاد ثروت نمی‌کرد.

پس از ۱۹۲۰، زیر فشار اوضاع و احوال و نه با اراده‌ای خواسته شده، دخالت دولت در زمینه اقتصادی آغاز شد. از میان بردن آثار جنگ، پرداخت مقرریها و هزینه‌های بازسازی، پیکار علیه بحران بزرگ اقتصادی از سال ۱۹۳۱، سازمان‌دادن اقتصاد جنگ از سال ۱۹۳۹، نوسازی و صنعتی کردن کشور با برنامه‌های توسعه پس از آزادی، همه دلایلی است که سلطه فزاینده دولت را در زمینه اقتصادی بیان می‌کند. هم‌اکنون هزینه‌های دولت به تقریب یک پنجم تولید ناخالص داخلی است. (۲۱٪ تولید ناخالص داخلی در ۱۹۷۶ و این رقم از آن پس کم تغییر کرده است) باید افزود که پاره‌ای

اندیشه‌های نو ایفای وظیفه سازمانهای عمومی را در زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی توجیه می‌کند. همه اقدامها در جهت پیکار علیه فقر و پیش آمدهای ناگوار زندگی و نابرابریهای اجتماعی مشروع تلقی می‌شود و خواست افکار عمومی است. به همین سان توسعه پیوسته اقتصاد به عنوان حق طبیعی بیش از پیش خواست انبوه مردم شده است. همه دولتها می‌کوشند تا با مدیریت هر چه فشرده‌تر اقتصاد به آن دست یابند.

چون دولت اکراه دارد که توسعه اقتصادی را با برنامه‌ریزی آمرانه و اجباری راهنمایی کند، در نهایت به وسیله بودجه به مداخله می‌پردازد. هزینه‌ها و درآمدهای عمومی شیوه‌های عمل اختیاری است که به دولت امکان می‌دهد تا با پیشنهاد امتیازهای مالی کارگزاران اقتصادی را به اقدام در جهت هدفهای تعیین شده دولت تشویق کند.

از این رو هزینه‌های عمومی به گونه‌ای بسیار دیدنی متحول شده است. در کنار هزینه‌هایی که به منظور انجام کار سازمانهای اداری مانند پرداخت حقوق به کارمندان بود و بخش اصلی هزینه‌های عمومی را تا جنگ جهانی اول تشکیل می‌داد، هزینه‌های سرمایه‌ای به منظور سرمایه‌گذاری در اموالی که می‌تواند افزایش تولید ملی را در پی داشته باشد، مانند سدسازی، راه‌سازی، ساختن مدرسه، احداث کارخانه و غیره، و نیز هزینه‌های انتقالی مانند کمک‌های اجتماعی، هزینه‌های دانشجویی، یارانه به کالاهای مورد نیاز اولیه، مستمری به معلولان جنگی، کمک به کم‌درآمدها و کسانی که از نظر اقتصادی ضعیف‌اند و غیره، که راهی برای توزیع مجدد درآمد ملی بین قشرهای مختلف اجتماعی است، پدید آمده است.

مالیات هم که همیشه با هدف پوشش هزینه‌های عمومی بود وسیله اثرگذاری بر تولید و مصرف ثروت شده است. دولت می‌تواند با معافیت یا وضع مالیاتهای سنگین پاره‌ای از فعالیت‌های اقتصادی را تشویق کرده یا بازدارد. مداخله با مالیات بسیار گسترش یافته است و امروز در بیشتر زمینه‌ها دیده می‌شود. با این همه، عیب اصلی مداخله با مالیات کاهش درآمدهای مورد انتظار خزانه برای پوشش هزینه‌ها و افزون بر این، بیش از اندازه پیچیده کردن قوانین مالیاتی است. در واکنش علیه مداخله‌گری فراگیر مالیاتی تصمیم‌های قانونی، مالیاتهای خنثی یا بی‌اثر اقتصادی مانند مالیات بر ارزش افزوده را به گونه‌ای ارادی انتخاب و دوباره برقرار کرده‌اند.

کسر بودجه، که مدتها نفی شده بود، مانند وسیله عملی دولت بر موقعیت و اوضاع و احوال اقتصادی به کار گرفته می‌شود. در گذشته، تعادل دقیق هزینه‌ها و درآمدهای عمومی نشانه مدیریت مالی خوب پنداشته می‌شد. با این همه، اقتصاددانان خاطر نشان کرده‌اند که هنگامی که فعالیت اقتصادی در حال رکود است، اگر کسر بودجه با ایجاد پول پرداخت شود، قدرت خرید مردم را افزایش می‌دهد و افزایش مصرفی که از آن نتیجه می‌شود محرک از سرگیری فعالیت بازرگانی و سپس صنعتی خواهد بود. افزایش مصرف امکان افزایش وصول مالیاتها را فراهم می‌کند و کسر بودجه خواسته شده اولیه را با تأخیر جبران می‌کند. پس تعادل وجود دارد، اما به جای این که ایستا باشد در دوره‌ای برقرار می‌شود. اثری که تعادل بودجه بر موقعیت و اوضاع و احوال اقتصادی دارد عمق همبستگی موجود میان فعالیت‌های مالی و زندگی اقتصادی دولت را نشان می‌دهد.

۲. آئین‌های مالی

۱. تهیه بودجه دولت. هر سال زندگی مالی دولت در سند مهمی خلاصه شده که بودجه یا قانون مالی نامیده می‌شود. بودجه می‌تواند مانند سندی تعریف شود که برای هر سال کل منابع و هزینه‌های دولت را پیش‌بینی و تجویز می‌کند. (۱)

الف. سند پیش‌بینی. چون سال مالی در فرانسه منطبق با سال میلادی است، مطابق قانون اساسی دولت موظف است در ماههای پیش از آغاز سال مالی، لایحه‌ای تهیه و مبلغ درآمدها و هزینه‌های دولت را برای سال آینده معین کند، پس لایحه بودجه سند پیش‌بینی است. گذشته از این، از پیش به دشواری می‌توان ارزیابی کرد که هزینه‌های عمومی چه خواهد بود یا از مالیاتهای موجود چه به دست خواهد آمد. وزارت دارایی شیوه‌هایی تنظیم کرده است که به آن امکان می‌دهد تا به یاری وزارتخانه‌های دیگر به هدفهای خواسته شده دست یابد.

اما تهیه سند بودجه با در نظر گرفتن گسترده ملاحظات اقتصادی انجام می‌گیرد. بودجه دولت وسیله هدایت فعالیت‌های اقتصادی است. رقم آن مهم و معرف ۲۱٪ تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۷۶ است، با درج هزینه‌های تجهیزات بر موقعیت و

اوضاع و احوال اقتصادی اثر می‌گذارد؛ همچنین با اطلاعات داده‌شده درباره «همه عملیات اقتصادی که در جریان سال اقتصادی آینده جمیع کارگزاران اقتصادی انجام خواهند داد» و در جدولهای حسابداری ملی به صورت اعداد ترسیم می‌شود، تهیه لایحه بودجه «روشن» می‌شود. همچنین بی‌درنظرگرفتن دستورهای برنامه که آهنگ رشد اقتصادی فرانسه را برای چندین سال تنظیم می‌کند، لایحه بودجه نمی‌تواند تهیه شود. هم‌اکنون هزینه‌های سرمایه‌گذاری در برنامه‌های پیاپی در حال اجرا در هر لایحه بودجه در بین هزینه‌ها قید می‌شود.

ب. سند اجازه. دولت باید لایحه بودجه را تسلیم مجالس قانونگذاری کند که پس از بررسی، آن را تصویب می‌کند. این اجازه قانونگذار است که به اداره‌های دولتی امکان اجرای بودجه را می‌دهد. بودجه تصمیمی است که همه مأموران دولتی، چه در هنگامی که مالیاتها را دریافت و چه در هنگامی که اقدام به هزینه‌های عمومی می‌کنند، باید محترم بشمارند. ماده ۳۴ قانون اساسی مصوب چهارم اکتبر ۱۹۵۸ به مجالس قانونگذاری اختیار چگونگی «تعیین منابع و هزینه‌های دولت» را می‌دهد. به این ترتیب، اصل صلاحیت قانونگذار در تصویب قانون بودجه حفظ شده، ولی قانون اساسی ۱۹۵۸ و قانون مصوب قانون اساسی مصوب دوم ژانویه ۱۹۵۹ به گونه‌ای چشمگیر اختیارات مجالس قانونگذاری را به هنگام بحث در این زمینه محدود کرده است.

- نمایندگان مجالس قانونگذاری ابتکار بحث و تغییر در مورد بودجه را از دست می‌دهند، زیرا اصلاحیه‌ها یا پیشنهادهایشان «هنگامی که نتیجه پذیرش آنها کاهش درآمدهای عمومی یا ایجاد یا افزایش هزینه‌ای عمومی باشد» (بر طبق دستور ماده ۴۰ قانون اساسی) پذیرفتنی نیست.

- بحث و مذاکره درباره لایحه بودجه دیگر فصل به فصل، یعنی درباره بخش‌های به نسبت کوچک اعتبارات، نیست. نمایندگان باید نخست درباره تعادل کل درآمدها و هزینه‌ها رأی بدهند (قسمت اول لایحه)، سپس به کل هزینه‌ها (قسمت دوم لایحه) یک جا رأی دهند.

- مدت بحث و مذاکره درباره بودجه به نسبت کوتاه است. لایحه بودجه باید در

نخستین سه‌شنبه ماه اکتبر هر سال و پیش از سال اجرای بودجه تسلیم مجالس قانونگذاری شود. مجالس قانونگذاری باید ظرف هفتاد روز پس از تسلیم لایحه بودجه درباره آن تصمیم بگیرند. در غیر این صورت دولت به لایحه بودجه اعتبار قانون می‌دهد و آن را به اجرا در می‌آورد. (۲)

قانون اساسی با محدود کردن مذاکرات مربوط به بودجه بخش بزرگی از اختیارهای مجالس قانونگذاری را در این مورد کاسته است؛ مجالسی که به‌زحمت یک هزارم از همه اعتبارات خواسته شده را تغییر می‌دهند.

۲. اجرای بودجه دولت. در زمینه حقوقی اجرای قوانین مالی به دو گروه از مأموران عمومی متمایز از هم، دستوردهندگان پرداخت و ذیحسابها، سپرده شده است. در زمینه مالی خزانه عمومی می‌کوشد آهنگ اجرای بودجه و تحول فعالیت اقتصادی را متوازن کند.

الف. قاعده جدایی دستوردهندگان پرداخت و ذیحساب. اجرای عملیات دریافتها و هزینه‌های عمومی شامل دو مرحله اساسی در سازمان مالی فرانسه است. یک مرحله اداری که در جریان آن تصمیم‌گیری درباره دریافتها و خرجها می‌شود؛ یک مرحله حسابداری که در جریان آن پرداخت هزینه یا وصول درآمدها انجام می‌گیرد. این دو مرحله که در اساس متفاوت است به دو گروه از مأموران عمومی مستقل از هم، دستوردهندگان پرداخت و ذیحسابها، سپرده شده است. در مورد هزینه‌ها دستوردهندگان پرداخت مستخدمانی‌اند که به آنها قدرت تصمیم‌گیری مالی داده شده است. وزیر رئیس بخش وزارتی دستوردهنده کل پرداخت است. وزیر می‌تواند اختیارهایش را به دستوردهندگان پرداخت ثانوی وابسته به خود، به‌ویژه به استاندار هر استان، تفویض کند. ذیحسابها نیز مستخدمانی‌اند که این صلاحیت برایشان شناخته شده، ولی برعکس دستوردهندگان پرداخت وابسته به وزارت دارایی‌اند. نمایندگی خزانه ذیحساب را در سطح استان و عامل ذیحساب را در سطح بخش دربرمی‌گیرد. تحقق عملیات هزینه‌ای عمومی امکان درک چگونگی جدایی کار میان دستوردهندگان

پرداخت و ذیحسابها را می‌دهد. تشریفات که امکان انجام هزینه‌ای را می‌دهد دارای چهار مرحله پیاپی است: تعهد که تصمیم خرج است، تسجیل که محاسبه و تعیین دقیق مبلغی است که باید پرداخت شود، حواله که دادن سند نوشته به طلبکار برای وصول و در پایان پرداخت است. سه مرحله نخستین تشریفات را دستوردهندگان پرداخت انجام می‌دهند؛ چهارمین مرحله به ذیحسابها سپرده شده است.

در زمینه دریافت مالیاتها، وظیفه دستوردهنده پرداخت به اداره‌های مالیات کشور محول شده است، حسابداران بیشتر (به‌ویژه مأموران وصول) حسابداران خزانه‌اند.

ب. خزانه عمومی. خزانه عمومی می‌تواند همه اداره‌های دارایی دولت تعریف شود که عهده‌دار متمرکز کردن همه موجودیهای فراهم آمده از منابع عمومی در صندوق واحد و کاستن همه خرجهای عمومی از آن است. بدین‌سان خزانه عمومی اجرای مالی اسناد محاسباتی را که بودجه دولت است انجام می‌دهد. خزانه عمومی صندوق واحدی را اداره می‌کند که همه حسابداران پولها را در آن وارد یا از آن خارج می‌کنند. اما وارد کردن پول در صندوق یا خارج کردن پول از آن در سطح تمام کشور و به‌گونه متفرق انجام می‌گیرد. دریافتها در همان محل به‌دست نمی‌آید که هزینه‌ها تحقق می‌پذیرد. پس باید پولها را به تناسب نیاز بین ذیحسابها توزیع کرد. علاوه بر این، فاصله زمانی بین خرجها و دریافتی‌ها وجود دارد. در آغاز سال خزانه بیش از آن چه که به‌دست می‌آورد خرج می‌کند. خزانه باید در انتظار دریافت بیشتر، که در پایان سال معلوم می‌شود، از بانکها یا از افراد قرض کند. سرانجام هنگامی که بودجه متعادل نیست، خزانه مجبور است از منابع بیشتری با قرضهای کوتاه و میان‌مدت تهیه کند.

غیر از اجرای مقررات بودجه، خزانه عمومی نقش بانکدار اقتصاد را ایفا می‌کند. چهل سال است که خزانه به بنگاههای عمومی و خصوصی پیش‌پرداخت می‌کند و وام می‌دهد. بنگاهها به‌گونه مستقیم نمی‌توانند برای سرمایه‌گذاری‌های مولد خود تأمین مالی کنند. خزانه عمومی مأمور شده است تا به یاری منابع ویژه خود برای آنها امکان مالی فراهم کند. با این همه از سال ۱۹۶۳ از وظیفه بانکداری خزانه بسیار کاسته شده است. در پایان باید خاطر نشان کرد که خزانه با شرکت در تنظیم سیاست اعتبار اعطایی

به وسیله بانکها و مراقبت از بازار سرمایه‌های درازمدت بر فعالیت‌های مالی ملی نظارت می‌کند.

۳. نظارت بر اجرای بودجه دولت. قانون مالی عالی‌ترین سند اجازه بوده و لازم

است که مقررات آن در ضمن اجرا رعایت شود. هدف نظارت بر بودجه بررسی اجرای درست تصمیم بودجه و در صورت عدم تطابق پیگرد و مجازات مأموران خاطی است. چندین‌گونه نظارت می‌توان تشخیص داد که به تدریج از سده نوزده ایجاد شده است. بر اساس سنت نظارتی قضایی بر حساب ذی‌حسابها وجود دارد. این نظارت را دادگاهی اعمال می‌کند که دیوان محاسبات نامیده می‌شود. این نظارت به صورت رأی درباره حسابهای ذی‌حسابها انجام می‌گیرد. از سال ۱۹۳۵ دیوان محاسبات بررسی‌های خود را به دستوردهندگان پرداخت تسری داده است. اما این بررسی‌ها شکل قضایی ندارد و به صدور رأی منتهی نمی‌شوند؛ دیوان به آگاه کردن دولت و مجلس قانونگذاری و یا حتی افکار عمومی از تخلفاتی که مشاهده کرده بسنده می‌کند و تصمیم‌گیری درباره مجازات لازم را به این مقامها وامی‌گذارد. شناخته‌شده‌ترین شیوه آگاهی دادن دیوان محاسبات گزارش علنی است که در ماه ژوئن هر سال در روزنامه رسمی منتشر می‌شود.

قانون ۲-۳-۱۹۸۲ با ایجاد دادگاههای منطقه‌ای محاسبات این‌گونه نظارت را نامتمرکز کرده است. این دادگاههای بین استانی (جایگزین قیومت استان) مأمور نظارت بر بودجه سازمانهای محلی شده‌اند. همچنین این دادگاهها عهده‌دار قضاوت در مرحله اول در حسابهای سازمانها و مؤسسه‌های وابسته به آنها، با پژوهش‌خواهی احتمالی در برابر دیوان محاسبات شده‌اند. همانند دیوان محاسبات، این نظارت قضایی اداره را هم دربرمی‌گیرد.

همچنین از میانه سده نوزده نظارت قانونگذار به هنگام و پس از اجرای بودجه سال هست؛ به‌ویژه نظارت پایانی و قطعی بودجه با رأی به قانون تفریغ بودجه تحقق می‌یابد که به قانونگذار امکان کردن ملاحظاتی را می‌دهد. اما این نظارت به دلیل اهمیت کمی که نمایندگان مجالس قانونگذاری به آن داده‌اند منتهی به شکست شده است. در پایان، نظارتی که به نادرست اداری نامیده شده گسترش یافته است. به‌عنوان

نمونه، بازرسی کل دارایی، وزیر دارایی یا وزیری دیگر را از تخلفاتی که ضمن نظارت بر ذیحسابها و مدیران به استثنای وزیران دستوردهنده پرداخت مشاهده کرده آگاه می‌کند. همچنین نمایندگان وزیر دارایی در وزارتخانه‌های دیگر که حضورشان از سال ۱۹۲۲ آغاز شده بر قانونی بودن تعهدات، هزینه‌ها، همچنان که بر حواله‌های وزیران دستوردهنده پرداخت، قبل از قطعی شدن نظارت می‌کنند. این نظارت اداری به صورت قابل توجهی موثر بوده است. با این همه این نظارت در جریان تصمیم‌گیری یک عامل کاغذبازی اداری وارد می‌کند که به هیچ‌روی کار اداره را آسان نمی‌کند و به درستی با اراده منظم کردن خدمات عمومی بی‌ارتباط است.

۳. به سوی جامعه‌شناسی مالی؟

نقش تازه‌ای که مالیه عمومی در زمینه اقتصاد ایفا کرده، تأکیدی که بر روابط بین اقتصاد و بودجه، اقتصاد و مالیاتها و مانند آن شده نتیجه‌ای داشته که دست‌کم گرفتن جنبه‌های حقوقی و سیاسی مسائل مالی است. «اقتصاد مالی» مهمترین بخش نظریه امروزی مالیه عمومی شده است. ممکن نیست بررسی‌های مالی تنها به جنبه اقتصادی آن محدود شود. نخست باید یادآور شد که وظیفه‌ای که از این پس به بودجه عمومی واگذار شده مسائل سیاسی و حقوقی تازه‌ای می‌آفریند که نمی‌تواند نادیده گرفته شود. اهمیتی که اداره‌های مالی در تعیین سیاست‌های مالی یا اقتصادی کسب کرده‌اند به‌ویژه باید نشان داده شود. گذشته از این پدیده‌های مالی از اعمال حاکمیت‌اند که دولت یا سازمانهای عمومی با آنها صلاحیت اعمال زور را که جنبه سیاسی روشنی دارد به کار می‌برند؛ عوامل اقتصادی که تاکنون ممتاز بودند باید در مفهومی گسترده‌تر از علم مالیه وارد شوند که امکان درکی واقع‌بینانه‌تر از مسائل مورد بررسی را خواهد داد. در اینجا نیز دیدی جامعه‌شناسانه ناگزیر به نظر می‌رسد.

یادداشت‌ها

۱. ماده ۲ آئین‌نامه ۲ ژانویه ۱۹۵۹.

۲. بر طبق ماده ۴۷ قانون اساسی فرانسه مصوب ۱۹۵۸، در صورتی که در ظرف هفتاد روز پس از تسلیم لایحه بودجه، قانونگذار درباره آن تصمیم نگیرد، دولت می‌تواند با *osrdonance* به آن

اعتبار قانون دهد و آن را به اجرا گذارد.م.