

به نام خدا

درس حقوق اقتصادی

سال ۹۹

استاد : امیر چوبینه

رابطه حقوق و اقتصاد

مقصود از حقوق در اینجا قواعد حاکم بر روابط اجتماعی است، قواعدی که دارای ضمانت اجرایی بیرونی و دولتی است. همچنین علم حقوق که از قواعد مزبور سخن می‌گوید و آنها را مورد تحلیل علمی و نقد قرار می‌دهد مورد نظر است. در زمینه رابطه حقوق و اقتصاد و چگونگی این رابطه شایسته است به نظریه‌های مختلف اشاره کنیم. البته نظریه‌ها و مکاتب متعددی در این خصوص وجود دارند ولی فقط از سه نظریه مهم: نظریه سنتی، نظریه سوسیالیست‌ها و نظریه تحلیل اقتصادی حقوق به اختصار سخن می‌گوییم و در پایان به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری و نظریه برگزیده می‌پردازیم.

الف. نظریه سنتی

رابطه حقوق و اقتصاد از دیرباز مطرح بوده و درباره آن بحث شده است. رنه‌ساواتیه استاد بنام فرانسوی می‌گوید: حقوق و اقتصاد از مصالح واحدی استفاده می‌کنند (یعنی از موضوعات واحدی سخن می‌گویند) ولی هدف آنها متفاوت است. هدف حقوق خیر مشترک انسان‌ها از طریق تنظیم حقوق و تکالیف آنها و برقراری عدالت است، در حالی که هدف اقتصاد تأمین نیازهای مادی انسان از طریق تولید، توزیع و مصرف است. اقتصاد در پی تحصیل حداکثر منفعت ولی حقوق در پی اجرای عدالت است. در هر دو رشته اموال مورد بحث است. البته حقوق موضوعات دیگری هم دارد، لیکن بخش عمده حقوق به ویژه حقوق مدنی و حقوق تجارت از اموال بحث می‌کند ولی هدف آنها یکی نیست و در عین حال رابطه آنها انکارناپذیر است. مال به لحاظ منفعت اقتصادی آن مورد بحث اقتصاددانان واقع می‌شود؛ ولی این منفعت از طریق حقوقی که شخص نسبت به مال دارد به دست می‌آید. از یک‌سو کوشش مشترک انسان‌ها اموالی را که جنبه اقتصادی دارد تولید می‌کند و این اموال برای ارضاء نیازهای فردی و جمعی توزیع و مصرف می‌شوند و از سوی دیگر از طریق حقوقی، اموال در چرخه توزیع قرار می‌گیرند و بر اساس قواعد و تکنیک‌های حقوقی دست به دست می‌گردند تا سرانجام به وسیله اشخاصی که حقی بر آنها دارند مصرف می‌شوند. پس حقوق و اقتصاد مکمل یکدیگرند. وانگهی حقوق و اقتصاد هر دو از علوم انسانی و اجتماعی هستند و از این‌رو به ناچار با هم رابطه دارند. روابط حقوق و اقتصاد به عنوان دو علم مستقل از قرن‌ها پیش مطرح بوده ولی از قرن هجدهم نظریه‌های جدیدی مطرح شده که یکی از مهمترین آنها نظریه سوسیالیست‌ها (مارکسیست‌ها) است.

ب. نظریه سوسیالیست‌ها

سوسیالیست‌ها اقتصاد را زیربنا و حقوق و سیاست را روبنای جامعه می‌دانند؛ به نظر آنان حقوق هر جامعه مظهر و نمودار منافع کسانی است که حکومت را در دست دارند؛ قانون وسیله استقرار عدالت نیست بلکه ابزاری است در خدمت حکمرانان، یعنی کسانی که وسایل تولید را در دست دارند؛ در عین حال گاه همین پدیده‌های روبنایی در علت و ریشه خود اثر می‌گذارند و نظم موجود اقتصادی را برهم می‌زنند. این نظریه مورد انتقاد فلاسفه، حقوقدانان و اقتصاددانان واقع شده است. شک نیست که اقتصاد یکی از نیروهای سازنده حقوق است و چه بسا نیازهای اقتصادی، نهادهای جدید حقوقی پدید می‌آورند (مانند شرکت سهامی یا محدود شدن اصل حاکمیت اراده در قراردادهای) ولی نسبت دادن همه تحولات حقوقی و پدیده‌های اجتماعی به اقتصاد مبالغه‌آمیز است: چه بسا جنگ‌ها ناشی از قدرت-طلبی و خودخواهی حاکمان بوده و چه بسا اندیشه‌های سیاسی یا آرمان‌های مذهبی و اعتقادی در تحولات حقوقی نقش داشته است (مانند انقلاب کبیر فرانسه و انقلاب اسلامی ایران) سنت‌ها و عادت‌ها و عرف‌ها نیز از عوامل سازنده حقوق به شمار می‌آیند. همچنین عوامل و فشارهای بین‌المللی مانند حقوق بشر نقش مؤثری در تحول حقوق دارند.

ج. نظریه تحلیل اقتصادی حقوق

یکی از نظریه‌های مهم که در خصوص روابط حقوق و اقتصاد در نیمه دوم قرن بیستم نخست در آمریکا و سپس در کشورهای دیگر مطرح شده نظریه تحلیل اقتصادی حقوق است که گاهی از آن به نظریه حقوق و اقتصاد تعبیر می‌کنند. رواج این نظریه در اروپا و آمریکا باعث شد که در برخی از دانشگاه‌ها رشته‌ای به نام حقوق و اقتصاد تأسیس گردد و برخی از صاحب‌نظران این رشته برنده جایزه نوبل شوند. در این نظریه کارآیی اقتصادی هدف ایجاد قواعد حقوقی معرفی شده است. در این نظریه، قواعد حقوقی به منزله قیمت رفتار به شمار آمده و عکس‌العمل اشخاص به این قیمت‌ها می‌تواند به همان نحو تحلیل شود که قیمت در علم اقتصاد تحلیل می‌شود. مثلاً اگر مجازات تجاوز به مال دیگری افزایش یابد، می‌توان این تعبیر را مانند افزایش قیمت تجاوز به مال تحلیل کرد و در نتیجه پیش‌بینی کرد که تجاوز کمتری روی دهد (همان‌طور که افزایش قیمت کالا موجب کاهش تقاضا می‌شود). در تحلیل اقتصادی حقوق تأمین عدالت مطرح نیست بلکه کارآیی اقتصادی قواعد حقوقی مطرح است.

تفاوت اساسی بین این نظریه و نظریه سنتی آن است که اولاً در نظریه سنتی، حقوق و اقتصاد دو شاخه متفاوت و مستقل از علوم اجتماعی هستند، در حالی که در نظریه جدید، حقوق رشته مستقل نیست بلکه در خدمت اقتصاد است. به دیگر سخن اقتصاد تحلیل نحوه رفتار افراد در زمینه روابط حقوقی است؛ ثانیاً حقوق و اقتصاد، بر طبق نظریه سنتی بیانگر وجوه مختلف پدیده‌ها و روابط اجتماعی است ولی نظریه تحلیل اقتصادی حقوق مبین ورود منطق و روش اقتصاد در حقوق است و از این رو حقوق ابزاری برای اقتصاد به شمار می‌آید.

در تعریف تحلیل اقتصادی حقوق یا حقوق و اقتصاد گفته‌اند: علمی است که در آن تئوری اقتصادی برای تحلیل، شکل‌گیری، ساختار و آثار نهادهای حقوقی اعمال می‌شود.

نظریه فوق از مکتب واقع‌گرایی حقوق نشأت می‌گیرد که در آمریکا هولمز و کاردوزا از قضات دیوان عالی آمریکا و پوند رئیس دانشکده حقوق دانشگاه هاروارد در قرن نوزدهم از پیشگامان آن بودند. برابر تعلیمات این مکتب که در مقابل مکتب شکل‌گرایی قرار دارد، قضات نباید به اجرای قواعد برآمده از آراء قضایی اکتفا کنند بلکه باید به واقعیت‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی هم توجه نمایند؛ هرگاه قواعد ناشی از آراء قضایی با عدالت و رفاه اجتماعی در تعارض باشند باید کنار گذارده شوند. هولمز می‌گوید: حیات حقوق نه مبتنی بر منطق بلکه مبتنی بر تجربه است. حقوق رشته مستقل و خودکفا نیست بلکه باید به دیگر علوم اجتماعی توجه داشته و در پی تحقق اهداف اجتماعی باشد.

در نظریه تحلیل اقتصادی حقوق یک پیش‌فرض در نحوه رفتار افراد پذیرفته شده است: رفتار انسان معقول در حداکثر سود و حداقل ساختن هزینه است: فرض بر این است که افراد برای منافع خود عمل می‌کنند و در پی افزایش حداکثری دارایی و ثروت خود و کم کردن هرچه بیشتر هزینه‌ها هستند و در هر مورد با سنجش سود و زیان انتخاب خود را انجام می‌دهند. مثلاً در زمینه مسئولیت مدنی، مسئولیت به منزله افزایش هزینه عمل است. افراد در فعالیت زیان‌آوری که می‌تواند موجب مسئولیت باشد سود و زیان خود را در نظر می‌گیرند و اگر هزینه فعالیت بیش از سودی باشد که از آن به دست می‌آورند از آن خودداری می‌نمایند. رفتار افراد براساس منطق اقتصادی قابل پیش‌بینی است و بر اساس پیش‌بینی آثار قاعده حقوقی بر رفتار انسان‌ها می‌توان به طراحی حقوق برای نیل به اهداف خاص پرداخت. اشکال عمده این پیش‌فرض آن است که رفتار انسان‌ها همیشه معقول نیست. وانگهی فرض رفتار انسان معقول در تحلیل حداکثر سود شاید برای محیط بازار و روابط اقتصادی درست باشد ولی در سطح وسیع‌تر قابل ایراد است. در بسیاری از زمینه‌ها انگیزه فعالیت و رفتار انسان، ارزش‌های غیر مادی است.

در نظریه تحلیل اقتصادی حقوق افزایش کارآیی اقتصادی و حداکثر کردن ثروت به عنوان مبنای ارزیابی و هدف حقوق معرفی شده است.

در تعریف کارآیی اقتصادی گفته‌اند: کارآیی یعنی از امکانات موجود با توجه به محدودیت‌ها و کمبودها به نحوی استفاده شود که بالاترین میزان مطلوب حاصل گردد؛ به دیگر سخن با کمترین هزینه‌ها مطلوب اقتصادی بیشتری حاصل شود. هرگاه موقعیتی را بتوان فرض کرد که در آن کسی مطلوبیت بیشتری کسب کند، بدون اینکه از مطلوبیت افراد دیگر کاسته شود موقعیت جدید دارای کارآیی بیشتری است. فرض کنید بنگاهی در هفته ۱۰۰ واحد کالا با کمک ۱۰ کارگر و ۱۵ ماشین تولید می‌کند. این بنگاه در صورتی از نظر تولیدی کارآیی دارد که ممکن نباشد با همان تعداد کارگر و کمتر از ۱۵ ماشین همان ۱۰۰ واحد را تولید کند یا با همان ۱۰ کارگر و ۱۵ ماشین بیش از ۱۰۰ واحد کالا تولید نماید. به هر حال، در تحلیل اقتصادی حقوق عمدتاً بر معیار ثروت تأکید می‌شود و تحلیل تأثیر قواعد حقوقی بر میزان کارآیی در جامعه بر اساس میزان افزایش ثروت صورت می‌گیرد.

د- نتیجه گیری و نظریه برگزیده

ادعای کارآیی اقتصادی به عنوان هدف منحصر یا غالب در حقوق توجیه نظری و عملی قابل قبولی ندارد و به نتایج مطلوبی منتهی نمی‌شود و مورد پذیرش عام صاحب‌نظران و علمای حقوق واقع نشده و حتی در علم اقتصاد هم مورد انتقاد قرار گرفته است. لیکن کارآیی اقتصادی به عنوان یک مطلوب و یکی از عوامل سازنده و تأثیرگذار در حقوق قابل قبول است. در حقوق که هدف اصلی آن برقراری عدالت است کارآیی اقتصادی هم می‌تواند مد نظر باشد. کارآیی اقتصادی و عدالت اغلب قابل جمعند؛ یعنی قانونگذار در وضع قانون باید هم کارآیی اقتصادی و هم عدالت را در نظر بگیرد و هرگاه آن دو معارض باشند عدالت باید مقدم شمرده شود. بدیهی است که تحلیل اقتصادی در همه موارد ممکن یا مناسب نیست. در زمینه حقوق قراردادهای و روابط تجاری یا مسئولیت مدنی اعمال معیار کارآیی اقتصادی و افزایش ثروت با مشکل کمتری مواجه است. لیکن در مواردی که اهداف غیر اقتصادی مانند کمک به طبقات محروم و توزیع عادلانه ثروت یا روابط خانوادگی و به طور کلی ارزش‌های بالا در میان است نظریه تحلیل اقتصادی حقوق نمی‌تواند کاربرد چندانی داشته باشد. به هر حال تحلیل اقتصادی حقوق می‌تواند خدمت شایانی به قانونگذاران و تصمیم‌گیران نماید تا آنان بتوانند با توجه به عامل اقتصادی و دیگر بایدها و باورهای حاکم بر جامعه و سیاست‌های عمومی و ارزش‌های معنوی قوانین و مقررات مناسبی وضع نمایند و در مسیر توسعه همه‌جانبه کشور گام‌های مؤثری بردارند.

ضرورت ایجاد رشته حقوق اقتصادی

مفهوم حقوق اقتصادی

فرانسه که یکی از کشورهای است که به صورت جدی این رشته را وارد برنامه های دانشگاهی کرده ، در این که حقوق اقتصادی چیست هنوز اتفاق نظر وجود ندارد. برخی با اصطلاح حقوق اقتصادی به سراغ سؤالاتی از حقوق می روند که مربوط به مداخله دولت در اقتصاد است.

اگر با این دید نگاه کنیم آنچه فرانسوی ها در این معنا و مفهوم نگاه می کنند با مفهوم مقررات گذاری . به عبارت دیگر حقوق اقتصادی به معنای قواعد مربوط به مداخله دولت در اقتصاد به کار می رود در این تعبیر، حقوق اقتصادی به شاخه حقوق عمومی سنتی بسیار نزدیک است زیرا رسالت و وظیفه حقوق عمومی و قواعد حقوق عمومی، بیان قواعد مربوط به رابطه فرد و حکومت یا اجزای حکومت با یکدیگر است. سؤال این است که کجا و چطور حاکم و حکومت می تواند در فعالیت های اقتصادی مداخله کند و موارد این مداخله را کدام قاعده حقوقی اساسی تعریف می کند؟ اگر بخواهیم به دید قواعد کلاسیک و تقسیم بندی بزرگ حقوق به حقوق خصوصی و عمومی نگاه کنیم، جایگاه این گونه پرسش ها در حقوق عمومی است که موضوع تنظیم رابطه دولت و مردم در فعالیت های اقتصادی است.

بنابراین اگر ما این گونه به حقوق اقتصادی نگاه کنیم، حقوق اقتصادی تقسیم بندی دیگری ندارد و نمی توان از عبارت حقوق اقتصادی عمومی یا حقوق اقتصادی خصوصی بحث نمود چون عمده تاً سؤالات آن به بخش عمومی مربوط می شود. با این شیوه نگرش به حقوق اقتصادی، منابع حقوق عمومی اقتصادی یعنی منابع حقوقی که دولت را مجاز به مداخله در امور اقتصادی می کند و حدود این مداخله، مطالعه می شود. معمولاً در این رشته نخستین و مهم ترین منبع حقوق اقتصادی هر کشور را قانون اساسی آن می دانند. از این رو ما یک حقوق اساسی اقتصادی داریم . نخستین سؤالی که ما باید در این جا جواب دهیم این است که آیا ما در قانون اساسی خود یک فرمول حقوقی روشنی که شیوه و میزان مداخله دولت در اقتصاد و سازوکار تخصیص و توزیع را تعیین می کند داریم یا خیر؟

در برخی کشورها مانند فرانسه از مقدمات قوانین اساسی و اصلاحات آن و اعلامیه حقوق بشر، فرمول اقتصادی قانون اساسی خود را از جهت میزان آزادی فردی و حدود مداخلات دولتی استخراج می کنند و مثلاً می گویند اصل بر آزادی اقتصادی افراد است و مداخله دولت به عنوان یک استثنا، با اجازه قانون پذیرفته می شود.

یعنی برای مداخلات دولت در اقتصاد، مبنای حقوقی پیدا می کنند که حالا اگر قرار است دولت به صورت استثنایی در امور اقتصادی مداخله کند این امر بر چه مفاهیم حقوقی استوار است. بعد از این که آزادی فعالیت یا آزادی اقتصادی را به عنوان یک اصل کلی مقبول در حقوق عمومی اقتصادی مورد تأکید قرار می دهند، به سراغ استثنایات می روند. این استثنایا که در حقوق ما هم یافت می شود معمولاً بر مفاهیمی مانند منافع عمومی و مصالح عمومی تکیه دارد. چه بسا ما در قانون اساسی ایران بتوانیم این آزادی اقتصادی را از اصول مختلف استنباط کنیم.

اما غیر از موضوع آزادی اقتصادی، احترام به مالکیت خصوصی به عنوان یکی دیگر از اصول اساسی مربوط به حقوق اقتصادی مطرح است. همه کشورهایی که دارای اقتصاد لیبرال و آزاد هستند این اصل را دارند و البته ما هم در اصل ۴۶ قانون اساسی آن را پذیرفته ایم. این از اصول مربوط به مداخله دولت در اقتصاد است یعنی از اصول حقوق اقتصادی.

استثنایات وارد بر این اصل عبارت است از مداخله دولت در صورت ضرورت حفظ منافع عمومی. منافع عمومی مفهومی است که در قانون اساسی ما تحت عنوان مصالح عمومی به آن ارجاع شده است. اما ما مفاهیم جدیدی را هم وارد قانون اساسی خود کردیم که جا دارد در حقوق عمومی اقتصادی در موردش تأمل کنیم.

یکی از آن مفاهیم، مصلحت است که با تشکیل مجمع تشخیص مصلحت و ابلاغ سیاست های کلی توسط مقام معظم رهبری، این مفهوم وارد حقوق (به طور اعم) و حقوق اقتصادی (به طور خاص) شده است. ما این اصل را پذیرفته ایم که مصلحت و منافع عمومی می تواند اجازه دهد که دولت وارد فعالیت های اقتصادی شود و آزادی های اقتصادی مردم را محدود کند و خود رقیب بخش خصوصی شود. اما مصلحت چیست؟

از مسائلی که جا دارد در حقوق عمومی اقتصادی مباحث شود، مفهوم مصلحت است. مثلاً چه ارتباطی بین مصلحت در نظر ما و منافع عمومی که در حقوق غرب و کشورهای لاییک (که برای قانون گذاری مداخله گرا به آن استناد می کنند) وجود دارد؟ از این رو جا دارد که رابطه بین مفهوم مصلحت و منافع با احکام اولیه و ثانویه اسلامی و معیارهای مصلحت اسلامی سنجیده شود و مبنای جهت توجیه عقلی و اسلامی مداخله دولت در اقتصاد و سلب آزادی ها بیابیم و چه بسا این نتیجه گیری در ترسیم ساختارهای ما که ناظر بر تشخیص مصالح هستند، هم اثر بگذارد.

همچنین باید به این پرسش نیز پاسخ دهیم که آیا تنها فرمول و بهترین فرمول احراز مصالح و منافع عمومی، مجمع تشخیص مصلحت نظام به شکل کنونی آن است که ما در قانون اساسی داریم؟ آیا اگر ما ترکیبی شبیه مجالس دوم سنای برخی از کشورها داشته باشیم آن ترکیب در مصلحت سنجی و احراز منافع عمومی موفق تر نیست؟

در فرازهای فوق فقط برخی سؤالات اساسی مربوط به حقوق عمومی اقتصادی را مطرح کردیم تا محتوای این رشته بیش تر آشکار شود.

استثنایات دیگری هم بر اصل آزادی اقتصادی وجود دارد. به نظر برخی کارشناسان غیر از مصلحت عمومی در خیلی از قوانین از جمله قوانین اساسی، اصل مربوط به ملی کردن، مصادره و دموکراتیزه کردن یا مشارکتی کردن اقتصاد به رسمیت شناخته است. فرانسوی ها در قانون اساسی خود متنی دارند که می گوید همه چیز هایی که عملاً به صورت انحصار در آمده یا منافع اقتصاد ملی به آن وابسته است، در اختیار دولت خواهد بود. این خودش مبنای ملی کردن است.

مثلاً در زمان حکومت سوسیالیست ها در دوران ریاست جمهوری میتران و بعد از آن، شاهد ملی کردن های خیلی زیادی در فرانسه بودیم که کشوری با اقتصاد لیبرال است. در حقوق ایران ملی کردن در خود اصل ۴۴ قانون اساسی می تواند مبنای حقوقی پیدا کند و چنانچه گفته شد که این موارد باید در اختیار دولت باشد، اگر روزی فرمول عوض شود یا ما در شرایطی مانند زمان جنگ قرار گرفتیم که امکان جذب سرمایه خصوصی نبود و بنگاه های اقتصادی ما به سمت ورشکستگی رفتند، بدانید که ناچاریم به سمت صدر اصل ۴۴ برویم نه ذیل اصل ۴۴. در واقع این شرایط است که به ما می گوید که چطور از بعضی از این متون که انعطاف پذیرند استفاده کنیم. اما به هر حال ما می توانیم بگوییم این اصل مربوط به ملی کردن را ما هم در حقوق اساسی خود داریم. همچنین می توان به اصول مربوط به دموکراتیزه کردن اقتصاد یا شیوه مداخله نمایندگان سندیکاهای کارگری و کارفرمایی در تعیین شرایط کار و مدیریت بنگاه های اقتصادی اشاره کرد. مثلاً در فرانسه طی دهه ۱۹۹۰ قانونی تصویب شد تحت عنوان دموکراتیزاسیون بخش عمومی، که شیوه مداخله کارکنان بخش عمومی در اداره یا تعیین شرایط کار را بیان کرد.

همچنین قواعد مربوط به خصوصی سازی جزو همین رشته حقوق اقتصادی (حقوق عمومی اقتصادی) است. ممکن است که بگویید خصوصی کردن در واقع عقب نشینی دولت از اقتصاد است چطور می تواند جزو مسایل مربوط به مداخله دولت در اقتصاد باشد. صاحب نظران پاسخ می دهند: همان طور که پیش روی دولت تابع قواعد حقوقی است، عقب نشینی نیز باید تابع قاعده و رویه های حقوقی روشن و عادلانه باشد. به عنوان نمونه اصل تساوی مردم در خصوصی سازی باید رعایت شود، در واگذاری سهام یا اموال دولتی اصل برابری مردم است و شیوه قانونی این واگذاری ها، طرق اعتراض و شکایت از تصمیمات دولت در واگذاری باید مدنظر قرار گیرد. این ها چند سؤال مهم رشته حقوق اقتصادی بود؛ اما به مفهوم حقوق مداخله دولت در اقتصاد.

برخی دیگر از نویسندگان (۳) وقتی رفتند سراغ تعریف حقوق اقتصادی، این حقوق را توسعه حقوق تجارت سنتی دیده اند. ما الآن یک قانون تجارت داریم. اگر ما تجارت را از طریق نسب اربعه جدید منطقی بسنجیم در واقع بخشی از فعالیت های اقتصادی است (یعنی رابطه اقتصاد و تجارت، عموم و خصوص مطلق است)، همه اقتصاد در تجارت خلاصه نمی شود.

این ها می گویند چون اقتصاد فقط اقتصاد تجاری نیست، قواعد حقوقی باید فراتر از تنظیم روابط تجار و تعریف و بیان شرایط اعمال تجاری برود. بنابراین حقوق تجاری که رشته ای از حقوق خصوصی است کم کم تبدیل شد به کسب و کار (۴) (آمریکایی و گفتند که با توجه به این که اقتصاد و فعالیت های اقتصادی دایره وسیع تری دارد، بهتر است اسم این رشته را حقوق اقتصادی بگذاریم.

در این تعبیر دیگر حقوق اقتصادی شکل تکامل یافته و مدرن حقوق تجارت است که حقوق تجارت خود از شاخه های حقوق خصوصی است.

اما دیدگاه سومی وجود دارد و آن این است که حقوق اقتصادی را ما شاخه جدیدی از حقوق بدانیم که فراتر از تقسیم بندی حقوق عمومی و خصوصی، خودش قابل تقسیم به حقوق خصوصی و عمومی است. تا به حال این گونه بوده که ما یک تقسیم بندی کلی داشتیم به ۲ گروه حقوق عمومی و حقوق خصوصی (۵). هر شاخه حقوقی را یا باید در ذیل عمومی جای می دادیم یا در ذیل خصوصی. طرفداران دیدگاه سوم می گویند که تحول اقتصاد و لزوم شیوه مطالعه جدید قواعد مربوط به زندگی اقتصادی، اقتضا دارد که حقوق اقتصادی را ورای تقسیم بندی سنتی بدانیم و آنگاه آن را به خصوصی و عمومی تقسیم کنیم. این عده حقوق اقتصادی را به عنوان یک رشته مستقل نگاه می کنند. اگر شما می خواهید استقلال یک رشته ای از علم را ثابت کنید آنگاه این سؤال مطرح می شود که

آیا ویژگی‌های آن در قواعد حقوق قبلی و رشته‌های سنتی وجود نداشته است؟ در مجموعه جدید قواعد حاکم بر روابط اقتصادی چه ویژگی‌هایی ملاحظه می‌شود که به اتکای آن معتقدید سزاوار است ما این رشته را مستقل بدانیم؟ صاحب‌نظران این دیدگاه در پاسخ به برخی موارد اشاره می‌کند: اولاً نهادهای جدیدی در حقوق اقتصادی وجود دارد و این نهادها سابقه‌ای در رشته کلاسیک مثل حقوق اداری یا اساسی نداشته است. برای مثال نهادهای مشورتی از نهادهای مختص و ویژه حقوق اقتصادی است. بعد به قوانین مختلف اشاره می‌کنند که در آن جا می‌بینیم نهادهای زیادی پیش‌بینی شده که نقش‌شان نه صدور دستور و اوامر، بلکه دادن مشورت به موجب قانون در قالب ساختارهای تعریف شده است.

مثلاً نهاد شورای اقتصاد که به شکلی در فرانسه وجود داشت و در ایران نیز ظاهراً قبل از انقلاب پذیرفته شده بود. هر نوع تصمیم‌گیری اقتصادی، قانون‌گذاری اقتصادی در کشوری مثل فرانسه باید مسبوق به جلب نظر شورای اقتصاد باشد. یعنی از نظر اقتصادی باید روح طرح‌ها و لوایح نظر دهند بعد این مطرح شود و وقتی نمایندگان صحبت می‌کنند، نظر این شورا هم باید در تقویت این طرح و لایحه مربوط به اقتصاد ارایه شود. این نقشی است که الآن چه بسا مرکز پژوهش‌های مجلس بازی می‌کند گرچه به صورت یک نهاد قانونی و سیاستگذار نیست؛ ولی عملاً همان وظیفه را ایفا می‌کند.

در واقع به جای این که شورای اقتصاد کشور (مانند شرایط کنونی) به یکسری امور پیش‌پا افتاده وارد شود و به تصویب پروژه‌ها، قراردادهای یا مجوزها بپردازد، باید در مواردی که قرار است تصمیم‌گیری‌های بزرگ اقتصادی و انتخاب‌های جهت‌گیرانه اقتصادی اتخاذ شود، فعال باشد؛ لکن در اوضاع کنونی مجمع تشخیص مصلحت نظام با بدنه کارشناسی آن و ابلاغ سیاست‌های کلی و همچنین قوانین برنامه تا حدی این نقش را ایفا می‌کنند. اما به هر حال لزوم اخذ مشورت از این گونه نهادها، خصیصه حقوق اقتصادی است.

فرانسوی‌ها در تعریف روابط جدید اقتصادی چند اصطلاح دارند: اول اقتصاد آمرانه یا دستوری و دوم اقتصاد مبتنی بر مشاوره و مشارکت فعالان اقتصادی و سوم اقتصاد قراردادی. آنها معتقدند ما از مرحله اقتصاد مبتنی بر امر و نهی عبور کرده ایم و سعی می‌کنیم حتی برای مداخله دولت در اقتصاد و وضع قواعد اقتصادی، نظر و مشارکت فعالان اقتصادی خصوصاً بخش خصوصی را جلب کنیم. لذا ساختارها و قواعدی دارند که طبق آن قبل از قانون‌گذاری و اتخاذ تصمیم باید مثلاً با نمایندگان کشاورزان و بخش‌های مختلف صنعتی و خدمات لزوماً وارد مذاکره شده و به صورت ملموس و عینی نظرات آنها را جلب نمایند. گاهی پا را از این فراتر گذاشته و می‌گویند (براساس قواعد حکمرانی خوب) نه تنها دولت نباید امر و نهی کند، بلکه باید سعی کند رفتارهای موردنظر و مطلوب خود را از مردم به طور غیرمستقیم بگیرد و مداخله مستقیم نکند.

بخشی از مداخلات دولت در اقتصاد و حقوق این کشورها مبتنی بر قرارداد واقعی است یعنی دولت و سازمان دولتی با بخش خصوصی قراردادی منعقد می‌کند که در قبال امتیازها، یارانه‌ها و مزایا، کارکرد اقتصادی خاصی را از آنها مطالبه می‌کند. این پرسش مطرح می‌شود که آیا این قراردادهای مثل قراردادهای خصوصی ضمانت‌اجرایی دارند یعنی هر یک از طرفین می‌تواند اجرای این قراردادهای را از دادگاه‌های اداری بخواهد یا خیر؟ حتی آنچه ما برنامه ریزی اقتصادی قانونی می‌شناسیم. آنها در سطح استان‌ها و مقام‌های محلی به عنوان طرح و پلان قراردادی عمل می‌کنند. پلان‌ها چه بسا به صورت قرارداد با فعالان اقتصادی منعقد می‌شود آنچه را می‌خواهیم در برنامه این‌ها اعلام کنیم، می‌آیند به صورت یک قرارداد با بخش خصوصی منعقد می‌کنند و در قبال دادن امتیازاتی، توقع دارند که این برنامه‌ها تحقق پیدا کند. مثلاً نمایندگان دولت با توجه به تمرکززدایی و دادن اختیارات به استان‌ها و مقام‌های محلی، اجازه دهند که مسیولان منطقه‌ای با تشکل‌های مربوط به کشاورزان قراردادهایی ببندند که براساس آن قراردادهای، نوع کشت،

میزان کشت و شیوه کشت یا شیوه تولید در کارگاه های متوسط، تعیین شده و در قبال آن تشکل های کشاورزی یا صنعتی از اعتبارات استفاده کنند یا دولت بپذیرد که رفتار خاصی در مورد صدور مجوزها، واردات و صادرات پیش گیرد (۶). گفته می شود که این نوع شیوه اداره امور و مداخله امور و تمسک به قرارداد و مشورت، از خصایص حقوق اقتصادی است.

این ها می گویند که قواعد اقتصادی حقوقی خیلی خشک نیست و انعطاف پذیر است زیرا اقتصاد و تحولات اقتصادی هم قابل پیش بینی نیست. ما می گوئیم علم اقتصاد، اما خیلی از عوامل فرار در پدیده های اقتصادی وجود دارد که ممکن است ما در محاسبات نتوانیم آنها را مداخله دهیم. بنابراین قواعد اقتصادی برعکس برخی از قواعد حقوقی دیگر، باید قابلیت انعطاف و تغییر و گاه تفسیر توسط مجریان را داشته باشد و به همین جهت معتقدیم که بخش مهمی از زندگی اقتصادی با مقرراتی غیر از مقررات مصوبه مجالس قانون گذاری اداره می شود. به عنوان جایگزین سهم آیین نامه و مصوبات قوه مجریه در این نظام قابل توجه است چون آیین نامه سهولت تغییر و انعطاف را دارد و با قانون قابل مقایسه نیست.

طرفداران رویکرد سوم به برخی از این خصیصه های حقوق اقتصادی نوین اشاره می کنند و نتیجه می گیرند که حقوق اقتصادی امروز با حقوق و رشته های تجاری و سنتی حقوق متفاوت شده، پس شایسته است که ما آن را به صورت یک رشته مستقل بشناسیم و در این صورت می توانیم آن را به حقوق عمومی اقتصادی (که مربوط به مداخلات دولت در امور اقتصادی است) و حقوق خصوصی اقتصادی - که مربوط به فعالیت های بخش خصوصی در روابط خصوصی است - تقسیم کنیم. آن گاه این پرسش مطرح می شود که علی رغم این که این نظر توسط بخش عمده ای مورد پذیرش قرار گرفته است، لکن با توجه به وسعت مفهوم اقتصاد، قلمرو این حقوق اقتصادی تا کجا پیش می رود؟ برای مثال ما یک رشته سنتی و کلاسیک حقوق مدنی داریم که جزو حقوق خصوصی است. در حقوق اقتصادی کدام بخش از موضوعات رشته های سنتی مثل حقوق مدنی موضوع مطالعه است؟ در حقوق مدنی قواعد مربوط به مالکیت و اموال، عقود و قراردادها، ارث و وصیت وارد می شود. آیا همه این قواعد به حقوق اقتصادی نوین نیز مربوط می شود؟ به علاوه مسایل مالیه، بودجه، بخش حقوق مالیاتی و گمرکی و غیره همه با اقتصاد سر و کار دارد، آیا حقوق عمومی اقتصادی همه این شاخه ها را دربرمی گیرد؟ اگر پاسخ منفی است، باید مرزهای حقوق اقتصادی نوین با رشته های سنتی موجود تعیین گردد و به روشنی بیان شود که حقوق اقتصادی تا کجا در قلمرو ویژه رشته های کلاسیک پیشروی می کند و در کجا متوقف می شود؟

بسیاری از طرفداران این رویکرد، وقتی به این جا می رسند از نظر تیوری پاسخ روشن و دقیقی ارایه نمی دهند. لذا برخی یک رفتار پراگماتیک یا عملگرایانه را در پیش می گیرند و معتقدند برای مطالعه قواعد حقوق، زندگی اقتصادی در هر عصر، بعضی از مسایل را برجسته تر می کند.

بنابراین حقوق اقتصادی، مطالعه قواعد حقوق مربوط به اقتصاد و زندگی اقتصادی است در دایره همین ضرورت و نیاز عملی هر دوره. برای نمونه اگر ما بخواهیم دانشجویی را براساس نظام آموزش سنتی حقوق تربیت کنیم که حقوق مدنی سنتی و حقوق اساسی و حقوق اداری سنتی بخواند، وقتی این فرد وارد بازار کار یا تصمیم سازی می شود، آمادگی لازم را برای برخورد با این پدیده های نوین اقتصادی ندارد. ما سعی می کنیم در یک نظام آموزشی، گزینشی قواعدی انجام دهیم که با زندگی اقتصادی برخورد و تلاقی بیشتری داشته باشد. مثلاً بخشی از حقوق اقتصادی مثل حقوق مربوط به شرکت های تجاری یا حقوق رقابت، در زندگی اقتصادی امروز ما مهم است.

حقوق خصوصی اقتصادی این موارد را دربرمی گیرد؛ اما جزییات مربوط به حقوق اموال و مالکیت، دیگر در حقوق اقتصادی داخل نمی شود.

همان طور که گفته شد این پاسخ فقط براساس ضرورت عملی و شیوه های عملگرایانه ارایه می شود نه یک تیوری دقیق و روشن. از همین نقطه است که برخی از صاحب نظران در مخالفت با حقوق اقتصادی به عنوان یک رشته مستقل معتقدند آنچه به عنوان حقوق اقتصادی معرفی می شود، چیزی جز همان قواعد قدیمی نیست منتها همه رشته های حقوق سنتی وقتی به پدیده های اقتصادی نوین و پیچیده می رسند در جاهایی با هم تلاقی می کنند. حقوق گمرکی، حقوق تجارت و حقوق مالیه، نقطه تلاقی رشته های سنتی حقوقی در مسایل اقتصادی است. این تلاقی کافی نیست تا ما آن را یک رشته جدید و مستقل از رشته های سنتی بدانیم زیرا این مسایل ذات متفاوتی از قواعد شناخته شده حقوق سنتی و رشته های موجود ندارند.

این تنها یک نوع نگرش و متد مطالعه است اگر نه آنچه ما در مورد قواعد حقوق عمومی اقتصادی بیان کردیم همان است که شما در حقوق اساسی می خوانید منتها این جا به خاطر این که حقوق اساسی با مسأله اقتصاد در این نقاط تلاقی کرده شما آن را برجسته می کنید. البته این دعوا یک نزاع پایان نیافته است. چه بسا در کشور ما هنوز از تمام پتانسیل های رشته های سنتی استفاده نکرده ایم و حقوق اساسی ما و بویژه حقوق اداری ما هنوز یک حقوق ناقص است (در کشورهای دیگر حقوق اداری پیشرفت های زیادی کرده و هم نوتر و هم رویه قضایی بسیار مهمی است. هنوز ما در کشور حقوق اداری کامل و تکامل یافته ای نداریم) شاید زود باشد که ما از حقوق اقتصادی به عنوان یک رشته مستقل بحث کنیم. ما هنوز در دایره همان رشته های کلاسیک و قواعد موجود هستیم و می توانیم با استفاده از همان ها زندگی اقتصادی مان را تنظیم کنیم. اگر ما رشته ای مستقل را تحت عنوان حقوق اقتصادی در دانشگاه تأسیس کنیم، تنها توجیه آن همین ملاحظات عملی و خلأهای اجرایی است یعنی ما یکسری حقوقدان می خواهیم که عملاً به درد واحدها و بنگاه های اقتصادی و مراکز تصمیم گیری حقوقی و اقتصادی مان بخورند پس باید آنها را به سوی تنگناها و پرسش های واقعی اقتصادی کشور هدایت کنیم. این ملاحظه عملی باعث می شود که ما حقوق اقتصادی داشته باشیم نه این که ما از مبنای نظری نیاز به تأسیس یک رشته جدید داریم. در این شیوه نگرش تأثیر و تأثر اقتصاد و حقوق در قالب حاکمیت اقتصاد بر قاعده حقوق صورت نمی پذیرد. حتی چه بسا این نظر که حقوق ابزار سازماندهی اقتصاد است در این دیدگاه برجسته تر است. قاعده حقوقی تنظیم کننده روابط اجتماعی است و یکی از مهم ترین ابعاد این روابط، روابط اقتصادی است.

نحوه تصویب لایحه بودجه چگونه است؟

براساس این سند، قوه مجریه باید علاوه بر تامین منابع مالی که از محل‌های مختلف تامین کند، به موازات باید حقوق و دستمزد کارکنان، کمک‌های بلاعوض، امور رفاه اجتماعی و مباحث مربوط به امور عمرانی، تولیدی، درمانی، سلامت، آموزشی، امنیتی و ... را بر اساس مصوبه و تکالیف مجلس به نحو درست تشخیص دهد.

بودجه کل کشور، از دو بخش بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و موسسه‌های انتفاعی وابسته به دولت تشکیل شده است.

بودجه عمومی

بودجه عمومی دولت نیز خود به دو بخش درآمدها (منابع) و هزینه‌ها (مصارف) تقسیم می‌شود.

منابع بودجه عمومی

منابع بودجه عمومی دولت به صورت عمده از:

الف) درآمدهای حاصل از نفت و فرآوردهای نفتی

ب) منابع مالیاتی

ج) منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی و سایر منابع به اضافه منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه حامل‌های انرژی، منابع حاصل از استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی تشکیل شده است.

درآمدهای مالیاتی

درآمدهای مالیاتی از پنج بخش تشکیل یافته‌اند:

الف) مالیات‌های اشخاص حقیقی

ب) مالیات درآمدها

ج) مالیات بر ثروت

د) مالیات بر واردات

ه) مالیات بر کالاها و خدمات

مصارف بودجه عمومی

مصارف بودجه عمومی نیز از سه بخش (۱) هزینه‌های جاری (۲) سرمایه‌گذاری عمرانی و (۳) تملک دارایی مالی (بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت و ...) تشکیل یافته است.

هزینه‌ها

بخش زیادی از هزینه شامل حقوق و دستمزد کارکنان و رفاه اجتماعی است، پس بخش مربوط به یارانه‌ها، استفاده از کالا و خدمات، کمک‌های بلاعوض، هزینه‌های اموال دارایی و سایر هزینه‌ها، از جمله هزینه‌های اموال دارایی و سایر هزینه‌ها، از جمله هزینه‌های مصرفی، هزینه‌های سرمایه‌گذاری و بازپرداخت تعهدات و دیون تشکیل شده است.

اعتبارات عمومی بودجه در چهار بخش متشکل از امور اجتماعی و فرهنگی، امور عمومی، امور دفاعی و امنیتی و امور اقتصادی تقسیم می‌شوند.

همچنین در بین وزارتخانه‌ها، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، آموزش و پرورش، دفاع و... بودجه زیادی را به خود اختصاص داده و در واقع تکالیف زیادی را برای دولت ایجاد می‌کنند.

تصویب بودجه سالانه کل کشور

این در حالی است که ماده ۱۸۶ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در خصوص تصویب بودجه سالانه کل کشور توسط نمایندگان تصریح می‌کند: "دولت موظف است لایحه بودجه سالانه کل کشور را حداکثر تا ۱۵ آذر ماه هر سال به مجلس تسلیم نماید. نحوه رسیدگی به لایحه بودجه، یک شور خواهد بود و ترتیب رسیدگی به شرح زیر می‌باشد:

- ۱- نمایندگان مجلس از زمان چاپ و توزیع لایحه بودجه سالانه کل کشور و پیوست‌ها و سوابق آن تا مدت ده روز می‌توانند پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های تخصصی مجلس تقدیم نمایند.
- ۲- کمیسیون‌های تخصصی موظفند حداکثر تا پانزده روز پس از چاپ و توزیع لایحه، گزارش خود را به کمیسیون تلفیق تقدیم نمایند.
- ۳- کمیسیون تلفیق موظف است حداکثر ظرف پانزده روز پس از پایان مهلت گزارش کمیسیون تخصصی، ضمن رسیدگی به گزارش کمیسیون‌های تخصصی گزارش نهایی خود را تنظیم و به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. مهلت رسیدگی کمیسیون تلفیق حداکثر تا پانزده روز با موافقت هیات رئیسه قابل تمدید می‌باشد.
- ۴- در جلسه علنی، پس از رسیدگی به کلیات بودجه و تصویب آن، به پیشنهادهای مربوط به درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار بودجه عمومی دولت رسیدگی و سقف آن به تصویب خواهد رسید. پس از آن پیشنهادهای مربوط به تبصره‌ها و ردیفها رسیدگی می‌گردد.

تبصره ۱- در جلسه علنی، تنها پیشنهادهایی که توسط نمایندگان و کمیسیون‌ها در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده، مشروط به عدم مغایرت با قانون برنامه، قابل طرح می‌باشد. پیشنهادهایی که منبع درآمد مشخصی نداشته باشد قابل طرح نخواهد بود و پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع نباشد. زمانی قابل طرح است که ردیف مشخص جایگزین را معین نماید. تشخیص موارد مذکور با رئیس جلسه خواهد بود.

تبصره ۲- نحوه رسیدگی به متمم، اصلاحیه‌های بودجه و سایر مواردی که در این ماده پیش‌بینی نشده طبق مقررات معمول در این آیین‌نامه خواهد بود.

تبصره ۳- در صورت عدم توصیب کلیات لایحه بودجه، فقط برای یک بار موضوع به کمیسیون تلفیق ارجاع می‌شود تا حداکثر ظرف هفتاد و دو ساعت گزارش اصلاحی خود را به مجلس ارائه نماید.

همچنین ماده ۱۸۷ تصریح می‌کند: جلسات مجلس برای رسیدگی به بودجه سالانه باید بلاانقطاع در کلیه ایام هفته غیر از جمعه و تعطیلات رسمی، حداقل روزی چهار ساعت منعقد گردد و تا موقعی که شور و مذاکره پایان نیافته و رای مجلس اخذ نشده است از دستور خارج نمی‌شود و هیچ لایحه یا طرح دیگر نمی‌تواند مطرح باشد مگر لایحه یک یا چند دوازدهم بودجه در صورت ضرورت.

تبصره-اگر مطالب فوری و فوتی اعم از طرحها و لوایح دو فوریتی و غیره پیش آید که به تشخیص مجلس تاخیر آن موجب زیان جبران ناپذیری باشد، در این صورت برای طرح و تصویب آن زمان مشخص معین می‌شود.

ماده ۱۸۸ نیز می‌گوید: چنانچه لایحه بودجه سالانه کشور تا تاریخ تعیین شده در این آیین به مجلس تسلیم نشود دولت موظف است لایحه چند دوازدهم بودجه را نیز به مجلس تسلیم نماید.

این لایحه پس از چاپ و توزیع در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد ابتدا نماینده دولت و سپس دو مخالف و دو موافق به ترتیب هر کدام به مدت پنج دقیقه صحبت می‌کنند و سپس کلیات لایحه در ردیف اول دستور جلسه علنی بعد قرار می‌گیرد. در وقت رسیدگی ابتدا پیشنهاد نمایندگان در خصوص میزان چند دوازدهم مطرح و در صورت عدم تصویب نسبت به عدد چند دوازدهم پیشنهادی دولت رای گیری می‌شود.

تبصره ۱- مجلس چند دوازدهم بودجه را بر مبنای آخرین قانون بودجه سالانه مصوب مجلس رسیدگی می‌نماید.

تبصره ۲- حداکثر مدتی که مجلس می‌تواند برای بودجه چند دوازدهم تصویب نماید سه دوازدهم است.

ارجاع به شورای نگهبان

لایحه بودجه مصوب مجلس در صورتی قانونی و لازم الاجرا خواهد بود که شورای نگهبان آن را بررسی و تصویب کند.

از آنجایی که بررسی کل متن لایحه بودجه تصویبی مجلس زیاد است: بنابراین اعضای شورای نگهبان به صورت روزانه مصوبات مجلس در خصوص بودجه را بررسی و در جریان کار قرار می گیرند و به محض تقدیم لایحه تصویبی بودجه به شورای نگهبان این شورا بلافاصله نظر نهایی خود را اعلام و در صورت تائید نهایی به عنوان قانون لازم الاجرا، توسط رئیس مجلس به رئیس جمهور ابلاغ می شود.