

پیشگفتار

نگارنده خود را مدیون استادان متعدد در حوزه علمیه و دانشگاه می‌داند، زیرا سالها در محضر پرفیض علم و اخلاق آنان حضور یافته و توفیق داشته است که در این تحقیق در حد توانایی علمی خود از آثارشان بهره گیرد. اگر به این تلاش علمی ثوابی تعلق گیرد، بدون شک بهره وافر نصیب آنان خواهد شد؛ نیز این تلاش وامدار همه مؤلفانی است که از آثارشان بهره برده است.

از ارزیابان محترم و استادان گرامی که متن را با دقت مطالعه و تذکرات سودمندی ارائه کردند؛ آقایان حجج الاسلام و المسلمین حسن آقا نظری و سید ضیاءالدین کیاالحسینی و دکتر قربان‌نیا، ارزیابان دانشگاه مفید، و استاد دکتر مجید احمدیان، مدیر گروه اقتصاد سازمان سمت؛ کمال تشکر را دارم؛ نیز از معاونت پژوهشی دانشگاه مفید و سازمان سمت به جهت ایجاد زمینه تدوین و چاپ کتاب قدردانی می‌کنم. از دیگر همکاران پژوهشی دانشگاه مفید، آقایان حسینعلی رحمتی، پاشازاده و حیدرآبادی در آماده‌سازی، تایپ و صفحه‌بندی؛ همچنین از همکاران ارجمند سازمان سمت و ویراستار محترم که متن را با دقت ملاحظه کردند و اشکالات را برطرف ساختند صمیمانه سپاس گزارم.

دانشگاه مفید محیط آموزشی و پژوهشی مناسب با داشتن اهداف دینی در گسترش علوم و معارف و تبیین علوم انسانی از منظر اسلام است. بدون حضور در این مکان و ارائه درس مالیه عمومی در اسلام برای دانشجویان این کتاب سامان نمی‌یافت. از این رو، از دانشجویان به علت تذکرها و توجه‌هاشان قدردانی می‌کنم و از ریاست عالی دانشگاه که با تأسیس آن فضای جدیدی برای تبیین علمی معارف اسلامی فراهم آوردند سپاس گزارم.

مجید رضایی دوانی

گروه اقتصاد دانشگاه مفید

قم، ۱۳۸۷ هجری شمسی

مقدمه

مالیه عمومی به بررسی علمی نقش دولت در اقتصاد و حدود آن، منابع درآمدی، به‌ویژه مالیات و تأثیر انواع درآمدهای دولت بر تخصیص منابع، توزیع ثروت و تثبیت اقتصاد، همچنین انواع هزینه‌های عمومی و شیوه کارای تحقق هزینه می‌پردازد. گرچه مباحث اقتصاد دولت محدود به مالیات و آثار آن نیست و امروزه مباحث متعددی به مجموعه وظایف دولت در اقتصاد افزوده و به‌عنوان اقتصاد بخش عمومی مطرح شده است و نام مالیه عمومی تداعی‌کننده مباحث مربوط به مالیات و دیگر درآمدهای دولت است، اهمیت تاریخی مالیات در نقش‌آفرینی دولت باعث شده است همچنان نام مالیه عمومی بر این بخش از علم اقتصاد اطلاق گردد.

در واقع، مالیه عمومی و اقتصاد بخش عمومی دو نام برای یک شاخه از علم اقتصاد است که مباحث مربوط به دولت را پوشش می‌دهد و به تناسب رشد و گسترش حضور دولت در اقتصاد حیطه مباحث آن وسعت می‌یابد. مقایسه اجمالی میان کتابهای مالیه عمومی که در اوایل قرن بیستم و اواخر آن نگاشته شد، صحت مدعای فوق را به اثبات می‌رساند. تا قبل از ظهور اقتصاد کلان و آثار ماسگریو مباحث مالیه محدود به بودجه‌بندی، حسابرسی و حفاظت از وجوه در اختیار دولت بود، ولی کتاب پرآوازه مالیه عمومی در تئوری و عمل، نوشته ریچارد ماسگریو و پگی ماسگریو شامل مباحث وظایف دولت در عرصه اقتصاد، نظریه درباره کالاهای عمومی و علت حضور دولت جهت تولید آن، اقتصاد سیاست، ساختار مخارج عمومی و کیفیت برآورد هزینه پروژه‌های عمومی، عدالت مالیاتی، تعلق مالیاتی، بار اضافی، مالیات بر درآمد، مالیات بر ثروت، مالیات بر ارث، مالیات بر سود شرکتها، مالیاتهای مستقیم و غیرمستقیم، سیاست مالی تثبیت و تأثیر آن بر تقاضای کل و

اشتغال و تورم، اقتصاد قرضه عمومی، قیمت گذاری عمومی به عنوان سیاست زیست محیطی، مالیه عمومی بین المللی و مالیه عمومی توسعه است. بنابراین، امروزه مالیه عمومی مترادف با اقتصاد بخش عمومی است و نقش دولت در اقتصاد و قلمرو آن را از نظر علمی بررسی می کند.^۱

اهمیت مالیه عمومی

گسترش مباحث مالیه عمومی در پی ناکامی بازار در رفع بحرانهای مهم اقتصادی، از جمله رکود اقتصادی و گسترش بیکاری، ایجاد فاصله طبقاتی و احاطه سایه شوم فقر بر طبقات پایین جامعه باعث شد جوامعی که اقتصاد لیبرال را تجربه می کردند به سوی اقتصاد مقررراتی کشانده شده، از دولتها خواستار رفع بحران با سیاست گذاری مناسب شوند. در نظریه اسمیت وظیفه دولت منحصر به برطرف کردن نیازهای عمومی محدودی (مثل امنیت داخلی و خارجی و ایجاد برخی نهادهای اجتماعی و خدمات عمومی که بخش خصوصی انگیزه تولید آن را ندارد) بود، اما امروزه بسیار گسترش یافته اند.^۲ عدالت اقتضا می کند که نیازهای اساسی و ضروری عموم، مثل آموزش، بهداشت، مسکن، شغل مناسب تأمین و با توسعه انواع بیمه های تأمین اجتماعی حداقل در آمد ایام بیکاری نیز تضمین شود. زایش بازار انحصاری و گسترش آن از درون بازار رقابتی زمینه ساز کاربرد ابزارهای قانونی برای کنترل انحصار را فراهم آورد. بیکاری و تورم، سیاست گذاری دولت در مدیریت تقاضای کل را شکل داد. از سویی، بحران زیست محیطی باعث دخالت دولت در کیفیت تولید کالاهایی با آثار جانبی منفی شد و دولت با قیمت گذاری یا وضع مالیات سنگین کوشید تا از این آثار مخرب بکاهد. نحوه عملکرد کارگزاران دولتی و انگیزه آنان در تصمیم گیریها و تفاوت آنان با شاغلان بخش خصوصی مدنظر قرار گرفته و آثار کیفیت تصمیم گیریها در تأمین منافع عمومی بررسی شده است.

۱. ر.ک.: ماسگریو، ریچارد ای. و پگی ماسگریو، مالیه عمومی در تئوری و عمل، ج ۱، ص ۴.

۲. کاتوزیان، محمدعلی، آدم/اسمیت و ثروت ملل، ص ۱۸۴-۱۸۵.

بنابراین، با توجه به وسعت مباحث مطرح در اقتصاد بخش عمومی و مالیه عمومی و نتایج آن در بخش خصوصی می‌توان ادعا کرد که بدون داشتن دیدگاه صحیحی از وظایف و اختیارات دولت و قلمرو تصرفات آن نمی‌توان جایگاه اقتصاد بنگاه و کشور را ترسیم کرد و خواستار تحقق رشد و توسعه جامعه شد.^۱ این امر در کشورهای توسعه‌نیافته ضرورت بیشتری می‌طلبد.

مالیه عمومی در اقتصاد اسلامی

اقتصاد اسلامی از ابتدای شکل‌گیری دولت اسلامی در مدینه پیامبر (صلی الله علیه و آله) جایگاه خود را یافت. گرچه در اوایل بعثت دستورهای اقتصادی مهمی (مانند انفاق مالی،^۲ عدم اسراف و برقراری عدالت در معامله،^۳ مواسات،^۴ مالکیت عمومی بر زمین،^۵ لزوم تخصص در کار و برنامه‌ریزی برای اقتصاد کشور^۶ و کم‌فروشی یا تطفیف) به مؤمنان داده شد، تشکیل دولت نبوی و افزایش قدرت آن باعث شد تا قانون دولتی، منابع درآمدی و وظایف آن از سوی خداوند یا توسط پیامبر (صلی الله علیه و آله) پایه‌ریزی شود. وضعیت غنایم جنگی و انفال و لزوم جدا کردن خمس آن به‌عنوان سهم خدا و پیامبر (صلی الله علیه و آله)، لزوم پرداخت زکات برای مصارف معین، بررسی وضعیت حقوقی زمینهای الحاقی به دولت اسلامی، اعم از زمینهای فتح شده، صلحی و غیر آن، فیء، جزیه اهل کتاب، سهم درآمد دولت از

۱. برای مطالعه بیشتر به کتابهای اقتصاد بخش عمومی، از جمله: ماسگریو و ماسگریو، مالیه عمومی در تنوری و عمل؛ روزن، هاروی، مالیه عمومی؛ دادگر، یدالله، اقتصاد بخش عمومی؛ توکلی، احمد، بازار - دولت کامیابها و ناکامیها؛ پورمقیم، سیدجواد، اقتصاد بخش عمومی؛ پژویان، جمشید، اقتصاد بخش عمومی؛ جیروند، عبدالله، برداشتی از مالیه عمومی جدید؛ جعفری صمیمی، احمد، اقتصاد بخش عمومی مراجعه شود.

۲. مزمل، ۲۰.

۳. اعراف، ۲۹-۳۲.

۴. معارج، ۲۴ و ۲۵.

۵. اعراف، ۱۰؛ ابراهیم، ۳۲.

۶. یوسف، ۵۵.

زمینهای واگذار شده، تقسیم اموال اضافی میان مردم و تأمین فقرا و نیازمندان، اعطای منابع مالی، مثل معدن و زمین به افراد برای احیا، تعیین ضوابط استفاده از منابع ثروت مثل آب و معدن از جمله مباحثی بود که دوران دهساله عصر نبوی به خود دید. اقتصاد اسلامی از ابتدای شکل‌گیری آن شامل مباحث متنوع مربوط به اقتصاد دولت بود.

پس از عصر نبوی و در دوران گسترش نفوذ حوزه اسلام به دیگر سرزمینها مباحث متنوع‌تری به مجموعه اقتصاد دولت اضافه شد. در کنار قرآن و سنت نبوی، نامه‌های امیر مؤمنان (علیه السلام) به فرمانداران از مهم‌ترین اسناد مربوط به مالیه عمومی است. در نامه امام به مالک اشتر نخعی مأموریت‌های اساسی دولت دینی مثل امنیت داخلی و خارجی، جمع‌آوری مالیات، آبادانی کشور و رسیدگی به وضعیت مردم و بهبود آن به تفصیل آمده است؛ بدون شک این نامه یکی از مهم‌ترین اسناد صدر اسلام در این زمینه است.^۱ در این نامه به رابطه دولت با مردم، وضعیت نظام اداری و تصمیم‌گیری، نیروی نظامی، قضایی، کارگزاران دولتی، مالیات و ثروت‌های عمومی و مأموران ضبط و ثبت پرونده‌ها، بازار و نظارت دولت بر آن، نیازمندان و تأمین حاجات ضروری، مأموران امنیتی و ارتباط با دیگر کشورها پرداخته شده و نکات بسیار ارزشمندی که همچنان به‌عنوان بهترین الگوی عمل مدنظر اندیشمندان است آمده است.

با افزایش درآمدهای دولت و تنوع زمینهای الحاقی و مالکیت دولت بر بخشهای بسیاری از مناطق، ضرورت تألیف و تدوین آیین‌نامه و مقررات مربوط به نظام مالی دولت شدت یافت. کتابهای فقهی تألیفی از قرون اولیه ابواب خاصی (مانند زکات، خمس، خراج، غنایم، انفال، اوقاف، جزیه، فیه، احکام زمین) را دربرداشته است. تک‌نگاریهای مهمی نیز در این موضوعات نگاشته شد، از جمله کتاب *الخراج* که قاضی ابویوسف در قرن دوم آن را برای هارون عباسی نوشت، کتاب *الخراج* یحیی بن آدم در قرن دوم، کتاب *الاموال* ابو عبید در قرن دوم و سوم و دهها

۱. رضی، الشریف ابوالحسن محمد، *نهج البلاغه*، تحقیق صبحی صالح، نامه ۵۳.

کتاب دیگر تا عصر کنونی که علمای اسلام به رشته تحریر در آورده‌اند و هم‌اکنون نیز منابع مالی دولت اسلامی در کتابهای اصیل حدیثی فقهی و حقوقی مطرح است.^۱ پاره‌ای از مطالب مالیه عمومی در ضمن کتابهایی آمده که در مورد امامت و حکومت و شرایط حاکم و وظایف آن نگاشته شده است. کتاب *الاحکام السلطانیه*، نوشته ابویعلی الفراء حنبلی و *الاحکام السلطانیه و الولایات الدینیّه*، نوشته ابوالحسن ماوردی که هر دو از علمای قرن پنجم بودند از نمونه‌های مهم آن است که در آنها علاوه بر بررسی شرایط حکومت، کیفیت ولایت حاکم و وظایف آن در امر جهاد، قضاوت، امامت و ولایت در نماز و حج، به مسئولیت حاکم در امر زکات و غنیمت و خراج و جزیه و زمینهای موات، آب و مراتع، معادن و دفاتر حکومتی پرداخته است.

همچنین از وظایف حکام عهده‌داری منصب حسبیه بوده که براساس آن حاکم به امور مختلف نظارت داشته و برای بهبود امور بازار و بازاریان و مصالح عمومی تذکرات ضروری را به آنان می‌داده است. برخی از وظایف دولتها در ضمن کتب تألیفی در موضوع حسبیه آمده که از شاخص‌ترین آنها کتاب *معالم القریه فی احکام الحسبه*، نوشته محمد بن محمد بن احمد القرشی معروف به ابن‌الاکخوه از علمای قرن هفتم و هشتم است.

نظارت بر کالاهای تولیدی، اعم از غذایی، بهداشتی، صنعتی، زینتی، پوشاک و سکه از جمله وظایف مأموران شهری بوده است. بنابراین، مباحث مربوط به وظایف دولت حاکم اسلامی در طول تاریخ اسلامی مغفول نبوده و کتابهای حدیثی، تفسیری، فقهی و تاریخی مشحون از آن است.

با پیشرفت علم اقتصاد و استفاده از روشهای جدید تحلیل در اقتصاد خرد و کلان، نویسندگان اقتصاد اسلامی نیز کوشیدند مباحث مربوط به مالیه عمومی اسلامی را با استفاده از شیوه‌های جدید تحلیل کنند. برای مثال، آثار اقتصادی در زمینه زکات بر مصرف، تولید، پس‌انداز و تقاضای کل با استفاده از روش اقتصاد

۱. مدرسی طباطبائی، حسین، *زمین در فقه اسلامی*، ج ۲، ص ۲۷۱-۲۸۶.

خرد در مقالات متعدد آماده است.^۱ امروزه مباحث مربوط به اقتصاد دولت اسلامی، همچون بانکداری بدون ربا بیشترین تألیفات اقتصاد اسلامی را به خود اختصاص داده است.^۲

قلمرو مباحث مالیه عمومی در اسلام

امروزه مطالب مربوط به مالیه عمومی شامل مباحث دستوری و اثباتی است. اگر قدری پیش تر تأکید بر حذف مباحث دستوری از علم اقتصاد بود، امروزه بر همه واضح شده که اقتصاد بخش عمومی و اقتصاد رفاه مملو از مباحث دستوری است و به هیچ وجه نمی توان آن را از اقتصاد خارج کرد. مباحث اثباتی فقط زمانی می توانست مباحث اقتصادی را پوشش دهد که واقعیتهای اقتصادی بدون دخالت دولت نتایج مطلوب را به ارمغان می آورد، ولی با عدم تحقق آن به ناچار مباحث دستوری وارد پیکره اصلی علم اقتصاد شد. از این رو، طرح مطالب ارزشی در کنار مباحث اثباتی در مالیه عمومی اسلامی ضروری به علمی بودن بحث وارد نمی آورد. اصولاً حیطة دخالت در اقتصاد برگرفته از نظریات ارزشی و فلسفی نهادینه شده در هر مکتب است و بدون پذیرش آن نمی توان حدود دخالت دولت را روشن کرد. از این رو، حدود دخالت در مکاتب گوناگون متفاوت است که تفصیل آن خواهد آمد.

کتاب حاضر تلاش دارد مجموعه مباحث اقتصاد دولت اسلامی را مطرح کند و در اختیار علاقه مندان قرار دهد. وظایف دولت اسلامی و تفاوت آن با دیگر مکاتب، منابع مالی اعم از مالیاتی و غیرمالیاتی و اثر آن بر متغیرهای اصلی اقتصاد، مثل پس انداز، سرمایه گذاری، مصرف و اشتغال، سیاستهای اقتصادی دولت و ابزارهای هر یک و ضوابط حاکم بر بودجه دولت اسلامی اصلی ترین مباحث کتاب حاضر است. از آنجا که بحث جایگاه دولت برای طرح اقتصاد دولت مفروض گرفته

۱. ر.ک.: قحف، منذر، *اقتصادیات الزکاة*.

۲. ر.ک.: یوسفی، احمدعلی (گردآورنده)، *نظام مالی اسلام*، ص ۴۳۹-۴۶۳.

می‌شود و باید قبلاً روشن شده باشد، فصل اول کتاب به صورت گزینشی مهم‌ترین مباحث آن را ارائه می‌کند تا مجموعه مطالب کتاب کامل شود و نیازی به مراجعه به دیگر تألیفات نباشد.

روش طرح مباحث

از آنجا که مباحث ارزشی و اثباتی هر دو در تحلیل به کار می‌روند، برای بهره‌مندی از دستورهای دینی و بی‌نیازی به تفصیل آن از روش توصیفی با اتکا به ادله صحیح و قوی استفاده می‌کنیم. با تکیه بر علم تفسیر، حدیث، تاریخ و فقه بر چشمه‌سار زلال متون دینی می‌ایستیم و بهترین برداشت را مطرح می‌سازیم. در دیدگاه نگارنده، اسلام دین حق است و صحت متون اصیل دینی پذیرفته شده است. در واقع، در موارد عدیده‌ای از روش درون‌دینی استفاده می‌کنیم؛ به طوری که مباحث مربوط به اقتصاد دولت را از دین کشف می‌کنیم و گزارش می‌دهیم و درصددیم تا با انواع تحلیل‌های عقلی صحت و آثار آن را اثبات کنیم. منابع اصیل دینی مورد استفاده قرآن و احادیث است و رجوع به تفاسیر برای درک آیات قرآن و رجوع به کتب فقهی که فقها نگاشته‌اند برای درک صحیح احادیث امر ضروری است. بدون شک در تفسیر و دیدگاه‌های فقهی اختلاف وجود دارد ولی تعدادی از معارف دینی مورد اتفاق است و امر ثابت تلقی می‌شود و در طول زمان تغییر نمی‌کند. اما برخی امور برحسب اجتهاد فقیه و اسلام‌شناس قابلیت تفسیر جدید دارد. شرایط زمان و مکان، یافتن ارتباط با دیگر معارف از جمله اموری است که در فتوای فقیه مؤثر است. در این بخش ناچاریم به مهم‌ترین دیدگاه‌ها اشاره کنیم و بر دیدگاهی بیشتر تأکید کنیم که ضمن بهره‌مندی از روش صحیح اجتهاد برای مجموعه مباحث مربوط به مالیه عمومی اسلامی مفید و چاره‌ساز باشد. در مباحث اقتصادی از روش تحلیل عقلی همراه با روابط ریاضی و نمودار هندسی که در اقتصاد متعارف به کار می‌رود استفاده خواهیم کرد. در هر صورت از روش تحلیل عقلی و توصیفی بهره می‌گیریم و تلفیقی از مباحث دستوری و اثباتی، دینی و علمی را ارائه خواهیم داد.