

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۱۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۱/۰۱

عدالت در منابع در آمدی حاکمیت با تأکید بر تکالیف مالی اسلام

مجید حبیبیان نقیبی^۱ / حسین کفشگر جلودار^۲

چکیده

اگرچه تکیه بر مالیات به عنوان درآمد پایدار و رفع کسری بودجه از یک طرف و کاهش تملک و تصدی اقتصادی دولت از طرفی دیگر، می‌تواند بر کارآمدی اثرگذار باشد؛ اما سؤال جدی در تنویر افکار عمومی این است که با وجود منابع و ثروت‌های عظیم طبیعی در کشور، چرا سهم مالیات بسیار بالا و سهم منابع طبیعی و انفال در تأمین منابع مالی حاکمیت پایین است؟ در شرایط فعلی کشور که درآمد واقعی عموم مردم جامعه با کاهش مواجه شده است، آیا اصولاً می‌توان با شعار کاهش وابستگی به درآمد نفتی، مدیریت صحیح انفال و سهم آن را - در این شرایط حساس - نادیده گرفت و بدون توجه به ناترازی زندگی افراد جامعه، اقدام به افزایش سهم مالیاتی نمود؟ به نظر می‌رسد بر فرض فراهم آوردن زمینه‌های نظری افزایش نسبت مالیات در تأمین منابع مالی حاکمیت، نباید از اصل عقلایی غافل شد که افراد و نهادها، سهم‌شان در تأمین منابع مالی حاکمیت به اندازه ظرفیت‌شان است و تکلیف بما لا یطاق از اساس محکوم است. ضمن اینکه ستاندن سهم مالیاتی غیرموجه از اقشار ضعیف جامعه در کنار انتقال گسترده بار مالیاتی به طبقات پایین جامعه و همچنین افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده، خود تصویر بی‌عدالتی در نظام مالیاتی را به رخ می‌کشد. در این تحقیق سعی شده است با الگو گرفتن از تأمین مالی اسلام این فرضیه مورد بررسی قرار گیرد که با وجود منابع تحت تملک دولت و سهم آن از دارایی‌های عمومی، توسعه مالیات ستانی در ایران به حدی که همه نیازهای جاری دولت از مالیات تأمین شود، به گسترش بی‌عدالتی می‌انجامد.

کلمات کلیدی

۱. عضو هیأت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. majidhabibian@atu.ac.ir

۲. پژوهشگر حوزه اقتصاد اسلامی و دانش آموخته دوره دکتری پژوهشگاه حوزه و دانشگاه قم، قم، ایران. hkj6066@gmail.com

تکالیف مالی، مالیات، ترکیب بهینه، منابع درآمدی حاکمیت.

مقدمه

شرایط کنونی کشور (شرایط تحریم و لزوم توجه به درآمدهای درون زای پایدار) باعث توجه بیشتر به نظام مالیاتی در چند سال اخیر شده است تا جایی که سیاست گذاران به دنبال ارتقاء جایگاه مالیات به عنوان اصلی ترین منبع درآمدی کشور هستند؛ زیرا بر پایه نظریات علمی، مالیات می تواند علاوه بر فراهم آوردن درآمد پایدار مالی دولت، به عنوان یکی از مؤثرترین ابزارهای مالی سهم به سزایی در جهت نیل به اهداف اقتصادی جامعه مانند عدالت و کارایی در قالب تخصیص و توزیع بهینه منابع درآمدی کشور و تثبیت اقتصادی، داشته باشد. به همین منظور نگاه ویژه ای در سطح کلان به نظام مالیاتی دوخته شده است به طوری که هم اکنون چندین طرح و یا لایحه مهم مالیاتی برای دسترسی بهتر به اهداف فوق در دستور کار دولت و مجلس شورای اسلامی قرار دارد.

در مرحله عملیاتی نیز توجه به درآمد مالیاتی تغییرات چشم گیری داشته؛ به طوری که بر اساس جداول لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، رقمی معادل ۱۱۲۲ همت (بیش از ۴۵ درصد کل درآمد حاکمیت) درآمد مالیاتی در نظر گرفته شده است که با افزایش یک درصد به نرخ مالیات بر ارزش افزوده، پیش بینی می شود نسبت مالیات به کل درآمد حاکمیت، نزدیک به ۵۰ درصد شود. این در حالی است که نسبت درآمد نفتی به کل درآمد کشور رقمی معادل ۲۳,۵ درصد و سهم انفال و بهره برداری از معادن رقمی معادل ۲ درصد در نظر گرفته شده است. بنابراین عمده تأمین درآمد حاکمیت توسط مالیات صورت می گیرد.

اگرچه تکیه بر مالیات به عنوان درآمد پایدار و رفع کسری بودجه از یک طرف و کاهش تملک و تصدی اقتصادی دولت از طرفی دیگر، می تواند بر کارآمدی اثرگذار باشد؛ اما سؤال جدی در تنویر افکار عمومی این است که با وجود منابع و ثروت های عظیم طبیعی در کشور، چرا سهم مالیات بسیار بالا و سهم منابع طبیعی و انفال در تأمین منابع مالی حاکمیت پایین است؟

با توجه به شرایط اقلیمی و جغرافیایی کشور، ایران دارای ذخایر عظیم ثروت های طبیعی و خدادادی است که این ذخایر علاوه بر سهم قابل توجه در تأمین مالی مخارج حاکمیت، می تواند زمینه ساز عدالت و کارایی و توزیع بهینه همراه با شکوفایی و توسعه اقتصادی باشد. برخی از بررسی های بین المللی مانند بررسی وال استریت ژورنال نشان می دهد ایران دارای منابع طبیعی و معدنی عظیم است به طوری که کشور با داشتن یک درصد جمعیت جهان بیش از ۷ درصد منابع معدنی دنیا را در اختیار دارد. علاوه بر این بر اساس ارزش میزان ذخایر بالقوه منابع طبیعی، ایران با بیش از ۲۷ تریلیون دلار در رتبه ۵ کشورهای ثروتمند دنیا قرار دارد. همچنین می توان درآمد ناشی از خالصه و تملک سهام دولتی، سهم

دولت از دارایی‌های هنگفت بنیادها، صندوق‌ها و سایر سازمان‌های عمومی را نیز به این فهرست افزود. قاعدتاً با توجه به این ثروت عظیم که تحت تملک حاکمیت قرار دارد، در نگاه اول، به نظر می‌رسد که باید سهم منابع طبیعی در تأمین منابع مالی حاکمیت، سهم قابل توجهی باشد؛ اما آمار و ارقام خلاف این مطلب را می‌رساند. در شرایط فعلی کشور که درآمد واقعی عموم مردم جامعه با کاهش مواجه شده است، همچنان تکیه حداکثری بر تأمین منابع از طریق فشار مالیاتی و افزایش نرخ مالیاتی است، و به جای افزایش کاراتر بهره‌مندی از منابع طبیعی، سهم آن در بودجه کاهش می‌یابد. در چنین شرایطی، آیا اصولاً می‌توان با شعار کاهش وابستگی به درآمد نفتی، مدیریت صحیح انفال و سهم آن را -در این شرایط حساس- نادیده گرفت و بدون توجه به ناترازی زندگی افراد جامعه، اقدام به افزایش سهم مالیاتی نمود؟ سؤال دیگری که مطرح می‌شود این است که چرا باید انتظار داشت همه هزینه‌های بخش دولتی توسط بخش خصوصی و مردم تأمین شود؟ آیا بخش دولتی و خصوصی نباید به اندازه سهم خود در اقتصاد به وظیفه اجتماعی تأمین مالی عمومی بپردازد؟ به عبارت دیگر ترکیب بهینه منابع مالی حاکمیت برای رسیدن به عدالت و کارایی چیست؟

به نظر می‌رسد بر فرض فراهم آوردن زمینه‌های نظری افزایش نسبت مالیات در تأمین منابع مالی حاکمیت، نباید از اصل عقلایی غافل شد که افراد و نهادها، سهم شان در تأمین منابع مالی حاکمیت به اندازه ظرفیت شان است و تکلیف بما لا یطاق از اساس محکوم است. ضمن اینکه ستاندن سهم مالیاتی غیرموجه از ا فشار ضعیف جامعه در کنار انتقال گسترده بار مالیاتی به طبقات پایین جامعه و همچنین افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده، خود تصویر بی‌عدالتی در نظام مالیاتی را به رخ می‌کشد. مطالعه منابع مالی اسلام نیز ارشاد به همین اصل عقلایی است.

در این تحقیق سعی شده است با الگو گرفتن از تأمین مالی اسلام این فرضیه مورد بررسی قرار گیرد که با وجود منابع تحت تملک دولت و سهم آن از دارایی‌های عمومی، توسعه مالیات ستانی در ایران به حدی که همه نیازهای جاری دولت از مالیات تأمین شود، به گسترش بی‌عدالتی می‌انجامد. علاوه بر این تقسیم منابع درآمدی اسلام به انفال، جزیه، خراج، تکالیف واجب مالی و... ارشاد به همین اصل عقلایی است که افراد و انسانها به اندازه ظرفیت شان در تأمین منابع مالی اسلام سهیم هستند. لذا برای این منظور، با استفاده از روش توصیفی تحلیلی، معیارهای تجهیز منابع مالی در دولت اسلامی از متون اسلامی استخراج می‌شود. سپس با استفاده از تحلیل محتوا و اصل عقلایی و احکام ارشادی به این اصل عقلایی در استفاده بهینه از منابع و ثروت‌های طبیعی در کنار تکالیف مالی، نسبت به عدالت در تأمین منابع مالی حاکمیت بررسی صورت می‌گیرد.

۱. عدالت در تأمین منابع مالی حاکمیت

عدالت یکی از مهم‌ترین ارزش‌های اجتماعی در طول تاریخ تمدن بشری است؛ که نه تنها در سطح مباحث نظری از گذشته دور تاکنون مورد توجه ویژه اندیشه‌وران اقتصادی بوده؛ بلکه عدل و عدالت یکی از اصول اعتقادی همه ادیان الهی نیز هست. عدالت در لغت به معنی مساوات، برابری، میانه روی، توازن، انصاف و... استفاده شده است که هر یک از معانی به جهت اقتضای خاص عدالت قابل کاربرد بوده و استفاده شده‌اند و به همین دلیل معانی متعدد برای این مفهوم ذکر شده است. (توتونچیان و عیوضلو، ۱۳۷۹، ص ۹۹)

به طور خلاصه مفهوم عدالت را می‌توان در دو دسته طبقه بندی نمود:

- الف) برابری، مساوات، انصاف و بی‌طرفی؛ برخی از متفکران عدالت را به معنای رفع تبعیض و تفاوت‌های ناروا و برابری همگان در برابر قانون و برخورداری یکسان افراد از امتیازها و نامتیازها دانسته‌اند.
- ب) توازن، تعادل؛ در اندیشه این نظریه پردازان عدالت به طور کلی «وضع هر چیز در موضع خود» دانسته شد. به عبارت دیگر عدالت یعنی «ایجاد موازنه در امور؛ رعایت میانه روی و اجتناب از دو سوی افراط و تفریط در هر امری، موزون سازی و رعایت تناسب بین میزان احتیاجات افراد جامعه و بودجه» می‌باشد. (همان: ص ۹۹-۱۰۰)

غالباً منظور از عدالت در اقتصاد، عدالت توزیعی است؛ آنجا که «بیشتر داشتن» برای یکی، مستلزم «کمتر داشتن» برای دیگری است. می‌توان گفت عدالت به معنی توازن اقتصادی مهمترین معیار سنجش عادلانه بودن عملکرد تمامی اقتصاد است؛ به این معنی که اگر چه تفاوت‌هایی در سطح در آمد و ثروت افراد جامعه وجود دارد؛ اما در مجموع افراد جامعه از سطح معیشت و سطح مصرف متعادل و مقاربی برخوردارند. به عبارت دیگر ویژگی عدالت این است مردم از سطح معیشت متناظر به یکدیگر برخوردار باشند. به این عبارت که فاصله معاش افراد بیشتر نشود، معیشت افراد امکان همگرا شدن داشته باشد و شرایط حاکم بر اقتصاد به نحوی باشد که اگر کسی در حد طبیعی تلاش نماید، از سطح زندگی متعارف برخوردار شود.

دولت هم در تحقق عدالت در جامعه نقش اساسی و تعیین کننده دارد؛ تصدی منابع عمده ثروت در جامعه می‌تواند در جهت ایجاد عدالت اقتصادی کمک شایانی نماید؛ علاوه بر توازن نسبی ثروت و درآمد بین مردم که مهم‌ترین شاخص برآوردکننده و تعیین کننده عدالت اجتماعی و تحقق وضعیت رضایت عمومی در تقسیم ثروت و درآمد بین افراد جامعه است؛ (فتحانی، ۱۳۸۸: ص ۶۲-۶۴) رعایت توازن در تأمین درآمد و هزینه‌های دولت نیز ضروری است؛ بدین معنی که فشار تأمین منابع درآمدهای دولت نباید بر دوش گروه خاصی باشد؛ بلکه باید با برنامه ریزی صحیح بر همه قشرها توزیع گردد؛ آنهم توزیعی مناسب و عادلانه. مصرف این درآمدها باید در مجموع خود منبع زاینده‌ای برای درآمدهای آینده باشد تا

دولت فقط مصرف کننده نباشد. در این بحث فرمان امیرمومنان علی (علیه السلام) به مالک اشتر می تواند بسیار الهام بخش باشد؛ آنجا که فرمود:

• «وَتَفَقَّدَ أَمْرَ الْخَرَاجِ بِمَا يُصْلِحُ أَهْلَهُ، فَإِنَّ فِي صَلَاحِهِ وَصَلَاحِهِمْ صَلَاحًا لِمَنْ سِوَاهُمْ، وَلَا صَلَاحَ لِمَنْ سِوَاهُمْ إِلَّا بِهِمْ، لِأَنَّ النَّاسَ كُلَّهُمْ عِيَالٌ عَلَى الْخَرَاجِ وَأَهْلُهُ لِيَكُنْ نَظَرُكَ فِي عِمَارَةِ الْأَرْضِ أَبْلَغَ مِنْ نَظَرِكَ فِي اسْتِجْلَابِ الْخَرَاجِ لِأَنَّ ذَلِكَ لَا يُدْرِكُ إِلَّا بِالْعِمَارَةِ وَمَنْ طَلَبَ الْخَرَاجَ بَغَيْرِ عِمَارَةٍ أَخْرَبَ الْبِلَادَ وَأَهْلَكَ الْعِبَادَ وَلَمْ يَسْتَقِمْ أَمْرُهُ إِلَّا قَلِيلًا؛ در کار خراج نیکو نظر کن، به گونه ای که به صلاح خراج گزاران باشد. زیرا صلاح کار خراج و خراج گزاران، صلاح کار دیگران است و دیگران حالشان نیکو نشود، مگر به نیکو شدن حال خراج گزاران، زیرا همه مردم روزی خوار خراج و خراج گزاران اند. ای مالک، سعی تو در آباد ساختن زمین ها باید پیش از توجه تو به گرفتن خراج و مالیات باشد؛ زیرا این امر در صورتی امکان پذیر است که زمین ها آباد باشد. و کسی که خراج و مالیات را بدون توجه به آبادسازی زمین ها مطالبه کند هم شهرها را ویران کرده و هم ملت ها را هلاک می سازد و چنین کسی جز چند روزی حکومتش دوام نخواهد یافت». (نهج البلاغه، نامه ۵۳)

در واقع امام برای حکومتی که در بند عمران و آبادی نیست و تنها به فکر جمع آوری خراج است سه نتیجه شوم ذکر می فرماید:

• «تخست ویران شدن این زمین ها، زیرا عمران و آبادی جز با حمایت حکومت اسلامی میسر نمی شود. در طول تاریخ نیز دیده شده است در مناطقی که حکومت ها خراج سنگینی بر اراضی می بستند و به آبادی زمین نمی اندیشیدند، کشاورزان زمین ها را رها کرده و برای در امان ماندن از شر جمع آورندگان خراج به نقاط دیگر فرار می کردند.

• دیگر اینکه مردم به هلاکت سوق داده می شوند، زیرا فقر دامان آنها را می گیرد و یکی از عوامل مهم هلاکت به معنای واقعی یا به معنای اجتماعی، یعنی از دست دادن روحیه ها همان فقر است.

• سومین نتیجه نیز از همین جا حاصل می شود، زیرا فقر عمومی سبب عدم همکاری توده های مردم بلکه شورش آنها بر ضد حکومت می گردد آن هم حکومتی که دستش خالی است و در آمدی ندارد. چنین حکومتی چند صباحی بیشتر نمی تواند خود را نگه دارد. (مکارم شیرازی، ترجمه و شرح عهد نامه مالک اشتر)

این مفهوم از عدالت حکم می کند با توجه به اختیارات حاکمیت در کنار منابع تحت تملک و یا نظارت خود، طوری اقدام به تجهیز منابع نماید که عدالت افقی و عمودی در کنار توازن استفاده از منابع در آن رعایت شود و همچنین در تخصیص آن طوری رفتار نماید که رضایت حداکثری در جامعه حاصل شود؛ نه اینکه طوری رفتار شود که اولاً توازن در تأمین منابع حاکمیت به سمت بخش خصوصی میل پیدا کند و ظرفیت

بهینه سهم منابع طبیعی بخاطر عدم کارایی، نادیده گرفته شود؛ ثانیاً تخصیص آن هم به گونه‌ای باشد که بیشتر در جهت تأمین ناترازی بخش دولتی باشد و نه ناترازی بخش خصوصی.

۱-۱. نظریه منطقه الفراغ شهید صدر و رعایت اصل توازن

منطقه الفراغ به معنای قلمروی از دین است که حکم شرعی معینی ندارد. طبق نظریه منطقه الفراغ، دین در برخی مسائل اجتماعی، حکمی صادر نکرده و به حاکم اسلامی اجازه داده است که با در نظر گرفتن ضوابطی و با توجه به نیازهای هر زمان، حکم و قانون وضع کند. این نظریه را سید محمدباقر صدر فقیه و متفکر شیعه در کتاب اقتصادنا مطرح کرده است. شهید صدر در کتاب اقتصادنا، مکتب اقتصادی اسلام را به دو بخش تقسیم کرده است: بخشی که اسلام، احکام و قوانین آن را به صورت مشخص، وضع کرده و تغییر و تبدیلی در آن راه ندارد. بخشی که وظیفه تشریع قانون در آن، برعهده دولت اسلامی گذاشته شده است و حاکم اسلامی باید با در نظر گرفتن نیازهای هر زمان، حکم و قانون وضع کند. صدر این بخش از احکام را منطقه الفراغ نامیده و گفته است که پیامبر ﷺ هم از آن استفاده کرده و قانون‌گذاری‌هایی را به عنوان حاکم جامعه (نه از بُعد پیامبری) انجام داده است. (صدر، ۱۴۰۲ق: ج ۸، ص ۷۲۱) با این تفاسیر وضع مالیات با تغییر شرایط مورد نیاز جامعه است و چون مضر به ثبات دین نیست، در محدوده اختیارات قانونی ولی شرعی قرار دارد. بنابراین با تصویب مالیات باید از آن تبعیت کرد.

شهید صدر در ادامه مسئولیت‌های دولت اسلامی را سه امر می‌داند: تأمین اجتماعی، توازن و اجتماعی و اصل مداخله دولت؛ (رک: همان). در خصوص توازن اجتماعی می‌فرماید: «منظور از توازن اجتماعی، توازن افراد جامعه از حیث سطح زندگی و نه از جهت درآمد بود، و مقصود از سطح معیشت این است که سرمایه به اندازه‌ای در دسترس افراد باشد که بتواند متناسب با مقتضیات روز از مزایای زندگی برخوردار گردیده و سطح زندگی واحدی برای تمام اعضای جامعه تأمین شود. بنابراین بی‌نیاز ساختن افراد و ایجاد رفاه عمومی هدفی است که نصوص، رسیدن به آن را از وظایف ولی امر شمردند. به تناسب وظیفه و مسئولیتی که دولت در به ثمر رساندن هدف رفاه عمومی و توازن اجتماعی دارد اختیارات و امکاناتی نیز برای اجراء و عمل کردن، در اختیارش قرار داده شده و این امکانات گاهی توسط مالیات‌های ثابت (تکالیف مالی اسلامی) و گاهی به واسطه فعالیت‌های بخش عمومی و سرمایه‌گذاری عمومی و استفاده از نفال و ثروت‌های طبیعی تحت اختیار انجام می‌گیرد که همگی در جهت ایجاد توازن در جامعه می‌باشد» (رک: همان) و چنانچه این امکانات، کافی برای ایجاد توازن در جامعه نباشد، ولی امر می‌تواند از اختیارات قانونی و حقوقی خود -مانند وضع مالیات در منطقه الفراغ- به هدف توازن اجتماعی دست یابد. لذا هدف از وضع مالیات و یا وضع قوانین و مقررات و تکالیف قانونی جدید همگی در راستای ایجاد توازن در جامعه باشد؛ نه اینکه خود این وضع قوانین و مقررات و تکالیف مالی جدید، باعث عدم توازن در جامعه شود. اگر

حکومت با وضع مالیات تورمی در شرایطی که عموم مردم در ناترازی شدید (در ادامه بیان خواهیم کرد) به سر می‌برند، نه تنها باعث توازن نشده بلکه خود سیاست‌های حاکمیت به ناترازی توازن در بخش مردمی جامعه منجر می‌شود که ممکن است این نوع سیاست‌ها به خروج سرمایه اصلی و یا کاهش انگیزه تولید و سرخوردگی جامعه و همچنین فاکت اجتماعی، فقر عمومی و خدای ناکرده شورش بر ضد حکومت (رک: مکارم شیرازی، ترجمه و شرح عهدنامه مالک اشتر) شود. لذا اگر یکی از وظایف اختیارات توسط حاکمیت در قلمرو آزادی قانونی (منطقه الفراغ) رعایت توازن اجتماعی باشد، رعایت توازن در نابرابری‌ها و ناترازی‌ها خصوصاً ناترازی‌های بخش خصوصی یکی از مهم‌ترین جنبه‌های آن است.

۲-۱. نظریه رعایت اصل عقلایی

اصل عقلایی، اصلی است که منشا اعتبار آن بنای عقلا است، مانند: اصول لفظی عقلایی که عقلای عالم آن‌ها را در خطاب‌ها و گفته‌های خودشان به کار می‌برند و مدرک حجیت آن‌ها بنای عقلا است، زیرا عقلای عالم به آن‌ها تمسک می‌کنند و این بنا، مورد امضای شارع و یا دست کم عدم منع او قرار گرفته است. (مظفر، ۱۳۷۳: ج ۱، ص ۳۸؛ سبحانی تبریزی، ۱۴۲۰ق: ۲۹) تَکْلِيفٌ مَالاً یُطْلَقُ یکی از این اصول می‌باشد و به معنای واجب کردن تکلیفی از سوی خدا بر شخص مکلف که توانایی انجام دادن آن را ندارد. شیخ طوسی تکلیف ما لایطاق را کار و تکلیفی دانسته که برای انجامش ندادنش عذری باشد؛ خواه آن عذر، نداشتن توانایی و قدرت انجام آن کار باشد یا داشتن علم به تکلیف و یا نبودن خداوندی که فرمان تکلیفی را صادر کند، وی تمام این موارد را در قبیح بودن تکلیف یکسان دانسته است. (طوسی، ۱۴۰۰: ۶۱)

بر اساس بنای عقلا، تکلیف در صورتی درست است که شخص قبل از انجام آن کار، توانایی انجام آن را داشته باشد؛ تکلیف مالا یطاق به این معناست که شخص توانایی انجام آن کار را ندارد که با عدالت خداوند سازگار نیست؛ (حلی، ۱۳۶۳: ۱۵۲) آیاتی که نشان می‌دهد انسان قبل از اینکه کاری را بخواهد انجام دهد، نسبت به انجام آن توانایی دارد و تکلیف مالا یطاق از سوی خداوند انجام نمی‌شود: ﴿لَا یُکَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا...﴾ (سوره بقره، آیه ۲۸۶).

اگر چه اصل عقلایی مورد نظر، یک اصل کبروی است و در کبرای استدلال مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ اما می‌توان بحث صغروی استدلال را چنین بیان نمود که «ایجاد بار اضافی بر عهده آحاد مردم از طریق مالیات و عدم امکان تحمل این بار توسط آحاد جامعه خصوصاً با سهولت انتقال بار مالیاتی به دهک‌های پایین درآمدی، یک تکلیف ملا لایطاق در شرایط فعلی است. (ادامه)

۲. تحلیل ناتوازی، ناترازی و تکلیف بما لایطاق در ساختار بودجه کشور (مطالعه موردی بودجه ۱۴۰۳)

بودجه به عنوان مهم‌ترین سند مالی کشور از یک سو متاثر از شاخص‌های کلان اقتصادی بوده و از سوی دیگر با رویکردها و سیاست‌های کلان اتخاذ شده در آن می‌تواند بر این شاخص‌ها اثرگذار باشد. مطابق لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، منابع بودجه عمومی دولت بالغ بر ۲۷۳۷ هزار میلیارد تومان است. منابع عمومی بالغ بر ۲۴۶۲ هزار میلیارد تومان و درآمد اختصاصی وزارت خانه‌ها و مؤسسات دولتی بالغ بر ۲۷۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت بالغ بر ۳۷۴۱ هزار میلیارد تومان پیش بینی شده است. درآمدها نیز با رشد ۴۲ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ سهم بیشتری از کل منابع را پیدا کرده است. درآمدها شامل ۵ بخش است: درآمدهای مالیاتی، درآمدهای گمرکی، درآمدهای ناشی از مالکیت دولت، درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات، و سایر درآمدهای متفرقه:

- مالیات؛ درآمدهای مالیاتی بالغ بر ۱۱۲۲ هزار میلیارد تومان برآورد شده که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ حدود ۵۰ درصد رشد داشته است و سهم آن در کل درامدی کشور سهمی نزدیک به ۴۰ درصدی خواهد بود. پیش بینی عملکرد درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۳ می‌توان گفت رشد ۵۰ درصدی درآمدهای مالیاتی بیشتر متأثر از رشد مالیات بر کالاها و خدمات (رشد ۵۵ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲) است. همچنین باید توجه نمود که بخشی از افزایش سهم درآمدهای مالیاتی از کل منابع عمومی، ناشی از افزایش یک واحد درصد مالیات ارزش افزوده در سال ۱۴۰۳ می‌باشد که معادل ۶۰-۷۰ همت خواهد بود. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲: ۱۰)

- درآمد گمرکی: درآمدهای گمرکی در سال ۱۴۰۳، مبلغ معادل ۵۵ همت پیش بینی می‌شود که سهم آن تقریباً ۵ درصد از کل درآمدهای حاکمیت را تشکیل می‌دهد که در مجموع سهم مالیات و گمرک بیش از ۵۰ درصد خواهد شد.

- انفال؛ با توجه به جداول بودجه دولت، انفال مصطلح در دو بخش تقسیم می‌شود:

(۱) بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن: با توجه ظرفیت معادن کشور، مبلغ ۵۵ هزار میلیارد تومان در لایحه بودجه برای حق بهره برداری از معادن در نظر گرفته شده که سهم آن بسیار ناچیز و معادل ۲ درصد از کل درآمد مالی حاکمیت می‌باشد.

(۲) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ بالغ بر ۵۸۲ هزار میلیارد تومان از منابع بودجه عمومی از محل منابع حاصل از نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی در نظر گرفته شده است که اولاً در مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۲ حدود ۳,۵ درصد کاهش داشته است؛ ثانیاً نسبت درآمد حاصل از نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی

به کل درآمدهای حاکمیت رقمی معادل ۲۳ درصد خواهد بود.

- اوراق مالی؛ دولت هر ساله برای تأمین بخشی از منابع مالی خود اقدام به فروش اوراق مالی در قالب اوراق مالی اسلامی می‌نماید. واگذاری اوراق مالی در لایحه ۱۴۰۳، معادل ۲۵۴ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که سهم آن از منابع عمومی دولت نسبت به سال جاری ۱ درصد افزایش یافته است و معادل ۱۰ درصد شده است.

- درآمد متفرقه؛ که شامل سود سهام؛ درآمد بخش ارتباطات، خرید و فروش کالا و خدمات دولتی (مانند درآمدهای از محل خدمات قضائی، تعویض پالک و تعویض سند، خدمات آموزشی و فرهنگی، خدمات درمانی و درآمدهای حاصل از فروش و عرضه فعالیت‌های فضایی، فروش داده، تصاویر ماهواره‌ای و سایر اقلام مشابه)، ... می‌باشد که حدود ۱۷۸ همت بوده و که به معنی رشد ۷۵ درصدی نسبت به سال قبل (یعنی نرخ تعرفه‌ها حدود ۷۵ درصد افزایش می‌یابد) و سهم ۷ درصدی آن در کل منابع مالی حاکمیت است.

به طور کلی چند نکته مهم در ترکیب منابع مالی حاکمیت وجود دارد:

۱-۲. ظرفیت بالقوه درآمد مالیاتی و انفال در کشور

در مورد ظرفیت بالقوه مالیات تعاریف متعددی وجود دارد؛ اما در یک میعار کلی میتوان ظرفیت مالیاتی را حداکثر مالیاتی تعریف کرد که با توجه به سطح توزیع درآمد، ترکیب آن و قوانین موجود هر کشور در یک دوره بلندمدت قابل وصول باشد. نتایج برخی تحقیقات انجام شده در داخل کشور نشان می‌دهد که متوسط ظرفیت بالقوه اقتصادی مالیات در ایران در سال حدود ۳۷ میلیارد دلار بوده که (رک: عرب مازار و زایر، ۱۳۸۷: ۱-۲۱) که با احتساب نرخ تسعیر پیشنهادی در سال ۱۴۰۳ مبلغ ۱,۱۴۰ همت خواهد بود. در حالی که بر اساس جداول بودجه ۱۴۰۳ مبلغ مالیات ۱,۲۰۰ همت پیش بینی شده است. این بدین معنی است که تقریباً ۱۰۰ درصد ظرفیت بالقوه مالیاتی از مودیانی که عموماً شناسایی شده اند، مالیات دریافت می‌شود؛ مگر اینکه ظرفیت بالقوه مالیاتی بر اساس فعالیت‌های زیرزمینی و یا غیرقانونی اضافه شود.

ثانیاً و نکته مهمتر اینکه همانطور که بیان شد کشور ایران با داشتن بیش از ۷ درصد منابع معدنی دنیا و بیش از ۲۷ تریلیون دلار ذخایر بالقوه منابع طبیعی، تنها حدود ۲۰ میلیارد دلار آن در بودجه سنوای پیش بینی شده است که نسبت برآوردی آن به کل ظرفیت بالقوه منابع طبیعی معادل ۰,۰۰۰۷ خواهد بود. اگر هم فروش تمامی درآمدهای اختصاصی شرکت‌ها و موسسات دولتی، صادرات نفتی و میعانات نفتی و گازی، صادرات برق و ذخایر معدنی و ... را محاسبه نماییم، باز هم نسبت آن از یک درصد آن فراتر نخواهد رفت.

۲-۲. ناتوازی، ناترازی و تکلیف بما لا یتطاق در بخش مردمی

آنچه در این چند سال اخیر اتفاق افتاده است، حرکت به سمت افزایش درآمد مالیاتی و کاهش وابستگی به درآمد نفتی در کشور است؛ به طوری که در لایحه بودجه ۱۴۰۳ مشاهده می‌شود که درآمد نفتی و انفال تقریباً نصف در آمد مالیاتی کشور است و عمده منابع تأمین مالی حاکمیت (خصوصاً هزینه‌های جاری) از طریق مالیات تأمین می‌گردد. استدلال هم این است که «وابستگی درآمدهای دولت به بخش نفت، یک متغیر خارجی را که اغلب از کنترل سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران خارج است، وارد محاسبات توسعه کشور کرده و باعث می‌شود منابع بودجه و به تبع آن اقتصاد کشور آسیب پذیر شود. به همین دلیل بهتر است مالیات به عنوان مهم‌ترین منبع تأمین مالی دولت تبدیل شود». همچنین بیان می‌گردد که گزینه‌های جایگزین مالیات مانند تأمین منابع از طریق استقراض از بانک مرکزی در نگاه کوتاه مدت با هزینه اقتصاد سیاسی کمتری همراه است. درحالی که تورم ناشی از افزایش پایه پولی و متعاقب آن نقدینگی، فشار مضاعفی را بر طبقات فرودست جامعه ایجاد خواهد کرد که نارضایتی آنها را در پی خواهد داشت. به این دلیل است که افزایش درآمدهای مالیاتی و در نتیجه کاهش اتکاء به درآمدهای نفتی در بودجه سالیانه همواره از مهم‌ترین اولویت‌های کشور بوده است. در بند چهارم سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله هفتم توسعه، به لزوم تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین مالی اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت اشاره شده است. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲: ۱۰)

نکته مهمی که وجود دارد این است که درست است توجه به مالیات در تأمین منابع حاکمیت یک اصل اساسی و توسعه‌ای است؛ اما اولاً به این معنی نیست که ظرفیت انفال اعم از معادن، منابع طبیعی و فراورده‌های نفتی توجه نشود. آنچه در این چند سال مشاهده می‌گردد عدم توجه به ظرفیت انفال در تأمین منابع مالی حاکمیت و به تبع آن عدم اجرای عدالت در جامعه - چه برای نسل حاضر و چه برای نسل‌های بعدی - است. با مدیریت درست منابع انفال و عواید ناشی از آن، می‌توان عدالت را برقرار نمود. ثانیاً با وجود منابع تحت تملک دولت و سهم وی از دارایی‌های عمومی، توسعه مالیات ستانی به حدی که همه نیاز جاری دولت از مالیات تأمین شود قطعاً به گسترش بی‌عدالتی می‌انجامد. بی‌عدالتی از این جهت که مردم باید همه هزینه‌های بخش دولتی را پرداخت نمایند. ثالثاً گفته می‌شود حاکمیت در صدد است که از ظرفیت انفال برای سرمایه‌گذاری زیربنایی استفاده نماید تا عدالت بین نسلی نیز رعایت شود؛ اما یک واقعیت تلخ وجود دارد که سرمایه انسانی و توجه به آن در برنامه ریزی در استفاده از منابع تحت اختیار حاکمیت وجود ندارد.

نکته نهایی اینکه مالیات در منابع مالی بودجه ۱۴۰۳ معادل ۸۳ درصد از اعتبارات هزینه‌ای است. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲: ۱۰) این مطلب بدین معنی است که ۸۳ درصد از هزینه‌های بخش دولتی باید توسط بخش خصوصی تأمین شود. نتیجه کلی اینکه با وجود ذخایر عظیم ثروت‌های طبیعی

و معادن، سهم آن در تأمین منابع حاکمیت کم است و به نوعی عدم توازن در منابع بودجه دولت وجود دارد؛ دوم اینکه عمده ناترازی بخش دولتی توسط بخش خصوصی تأمین می‌شود؛ و سوم اینکه احساس می‌شود دولت به دلیل ناکارآمدی در بهره برداری از ثروت‌های طبیعی، توجهی به سهم مکفی آن در بودجه نمی‌پردازد و یا نگرانی برای اصلاح سهم آن ندارد؛ در حالی که کشورهایی که این منابع خدادادی را در اختیار دارند، استفاده بهینه از آن نموده و سعی در ایجاد توازن درآمدی حاکمیت دارند. در ادامه سعی شده است ترکیب بهینه منابع مالی و درآمدی دولت بر اساس دولت اسلامی مرد بررسی قرار گیرد. چرا که الگوی تأمین منابع مالی اسلامی، چارچوب منسجمی در ترکیب بهینه منابع درآمدی و تفکیک مالیات‌های حمایتی و خدماتی و میزان بار مالیاتی بر دوش مردم دارد.

۳. تحلیل ساختار حاکم بر منابع درآمدی در اسلام

بررسی منابع درآمدی حاکمیت اسلامی نشان می‌دهد که شارع مقدس سه نوع ساختاری کلی تأمین مالی با چارچوب نظری خاص را دنبال کرده که بخشی از آن به عنوان تکالیف مالی و بخش دیگر به عنوان ثروت‌های طبیعی (انفال و شبه انفال) و بخش دیگر به عنوان سایر درآمدهای حاکمیت اسلامی مانند مالیات، جزیه و ... می‌باشد.

۳-۱. تکالیف مالی

به نظر می‌رسد همه تکالیف مالی مقرر در شریعت، لزوماً «اسلامی» نیستند و سابقه برخی از آنها به جوامع قبل از اسلام بر می‌گردد. به علاوه اندیشمندان در این مسأله که تکالیف مالی صدر اسلام، از سنخ مالیات‌های موضوعه هستند یا نه؟ اختلاف نظر دارند. از این رو برای اجتناب از ورود به این اختلاف، در این نوشتار از «تکالیف مالی» به جای مالیات‌های اسلامی، استفاده می‌شود. مهم‌ترین این تکالیف، زکات و خمس و انفاقات واجب مانند کفارات مالی است.

• الف) زکات

از جمله منابعی که بیشتر محققان از آن به عنوان یک منبع مالی دولت اسلامی برای اداره حکومت اسلامی نام برده اند، زکات است (اجتهادی، ۱۳۶۳، ص ۱۸۷). وجوب زکات به آیه ﴿خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا﴾ (سوره توبه، آیه ۱۰۳) از آیات مدنی استناد دارد. پس از تشکیل حکومت اسلامی در مدینه و نیاز به یک سازمان مالی، لحن آیات زکات تغییر و مؤمنین را ملزم به پرداخت زکات به حکومت کرد. (ابن کثیر، ۱۴۱۹ق: ج ۷، ص ۱۷۹) زکات دو قسم است. زکات فطره که به فرد و افراد تحت تکفل تعلق می‌گیرد و نوعی مالیات سرانه محسوب می‌شود. (لشکری، ۱۳۸۰: ۶۶) و زکات اموال، زکاتی که طبق نظر مشهور فقهای شیعه به کشمش، خرما، گندم و جو تعلق می‌گیرد.

در صدر اسلام و تا قبل از فروپاشی حاکمیت بزرگ عباسی، یکی از عمده‌ترین تکالیف مالی حاکمیت مربوط به زکات بوده که با توجه به مصارف آن می‌توان چنین بیان نمود: برخی از منابع درآمدی حاکمیت در راستای تحقق اهداف خاص، مصارفی خاص دارند و حاکم اسلامی حق مصرف آنها در ردیف‌های دیگر را ندارد. لذا حاکمیت برای رفع یک سری نیازهای ضروری جامعه اعم از تأمین اجتماعی و مصالح عمومی افراد و اجتماع تکالیف مالی مانند زکات را وضع نموده است. البته بخش کمی از زکات را هم به عنوان حقوق اداری (عاملان زکات) به عنوان هزینه جاری جمع‌آوری زکات قرار داده شده که این امر بدین معنی است که عمده هزینه‌های جاری و عمرانی دولت را باید در انفال و ثروت‌های طبیعی یا سایر درآمدهای حاکمیت جستجو کرد. نکته مهم دیگر اینکه در تأمین درآمد از طریق زکات معیار عادلانه بدون آنکه به دراندگان آنها ستم و بی‌انصافی شود مطالبه می‌شد. (ر.ک: مجلسی، ۱۴۰۳ق: ج ۹۶، ص ۸۶)

• (ب) خمس

خمس دومین ردیف عمده درآمدی بودجه دولت است که نصف آن ملک امام آن و تخصیص آن به صلاح‌دید می‌باشد. خمس در لغت، به معنای یک پنجم است. (ابن منظور، ۱۴۰۵ق: ۷۰). درباره معنای اصطلاحی خمس گفته شده: خمس مالیاتی است معادل یک پنجم که در شرع، بر اموری وضع گردیده است. (منتظری، ۱۳۷۱: ج ۳، ص ۴۴). آن گونه که از روایات استفاده می‌شود (حر عاملی، ۱۴۰۱ق: ج ۴، ص ۳۳۶)، بر هفت چیز طبق شروطی خمس واجب است: ۱. منفعت کسب؛ ۲. معدن؛ ۳. گنج؛ ۴. مال حلال مخلوط به حرام؛ ۵. جواهری که به واسطه فرورفتن در دریا به دست می‌آید؛ ۶. غنیمت؛ ۷. زمینی که کافر ذمی از مسلمان بخرد.

از جمله منابع تأمین درآمد حکومت در عهد امیرالمؤمنین حضرت علی ع، خمس بوده است. آن حضرت خمس اموال مردم را نیز جمع‌آوری می‌کردند و به مصارف لازم می‌رساند (طوسی، ۱۳۸۰: ۱۶۸-۱۳۷). فقهای شیعه تحویل خمس به امام را واجب می‌دانند و معتقدند همه خمس باید به ایشان پرداخت گردد (طوسی، ۱۴۰۰ق: ۱۹۹). ظاهر آیه خمس و روایاتی که به صراحت، ضرورت قرار گرفتن خمس در قلمرو اختیار امام و صرف آن به صلاح‌دید حاکم را اعلام می‌دارد، دلیل و مبنای این نظر فقهاست (حرعاملی، ۱۴۰۱ق: ج ۶، ص ۳۴۱).

نکته کلی خمس این است که اگر چه خمس در زمره تکالیف مالی و انفالات واجب مالی است؛ اما عموماً مواردی که مورد تعلق خمس قرار گرفته است جزء منابع طبیعی یا استفاده از منابع طبیعی و انفال است. لذا می‌توان از جهت منبع درآمدی در ردیف انفال یا شبه انفال قرار داد. همچنین رویکرد عمده در این قسمت از تکالیف مالی، حمایتی است به این بیان که غالباً این موارد برای رسیدگی به محرومان و فقرا مورد استفاده قرار می‌گیرد. نکته دوم اینکه فقه و تاریخ اسلامی نشان می‌دهد غالب

تکالیف مالی، تکالیف بر خالص درآمد بوده است و بر مصرف افراد تکالیفی وضع نشده است و برای موارد مصرف کمتر یا بیشتر از شأن، در واقع مالیات از خالص درآمد گرفته می‌شود.

• (ج) سایر تکالیف مالی

مواردی مثل موقوفات عام که متولی آن حکومت اسلامی است و کفارات نیز جزء سایر درآمدهای بیت المال ذکر شده است. صدر با ذکر عنوان فوق، کفاراتی که مسلمانان در صورت ارتکاب معاصی ملزم به پرداخت آن هستند را به عنوان درآمد بیت المال آورده و از مواردی مثل کفاره شکستن عهد، قسم، ترک دستورات حج و افطار عمدی روزه، نام برده است. (صدر، ۱۳۷۴: ۱۱۴)

ساختار تکالیف مالی در اسلام

مصارف (تخصیص) ← عنوان کلی ← منابع درآمدی (تأمین)
 مستمندان: نیازمند مخارج روزانه ← تأمین اجتماعی ← زکات فطره - یک سهم از زکات مال
 فقرا: نیازمندان مواجه با کمبود مخارج زندگی ← تأمین اجتماعی ← زکات فطره - یک سهم از زکات اموال
 عاملان حکومت (کارمند، قاضیان، مبلغان دینی و معلمان، ناظرین بر بازار، مأموران زکات و اموال دولتی) ← حقوق اداری ← سهمی از زکات
 متمایل کردن بیگانگان به اسلام و تقویت جریان‌ها و گروه‌های همسو با نظام اسلامی ← فرهنگی ← سهمی از زکات (مؤلفه قلوبهم)
 آزادی بردگان ← اجتماعی ← یک سهم از زکات
 ادای قرض بدهکاران ← امنیت اقتصادی ← یک سهم از زکات
 در راه ماندگان ← امنیت اجتماعی ← یک سهم از زکات
 الف) سرمایه گذاری در امور زیربنایی
 ب) هزینه‌های جاری عمومی،
 ج) امور حسبه، معضلات اجتماعی و امور غیرمترقبه ← مصالح عمومی ← یک سهم از زکات - فی سبیل الله

امور و موارد متفرقه ← مصالح عمومی ← انفاقات واجب مالی

۲-۳. ثروت‌های طبیعی

• الف) انفال

انفال با همه اهمیتش در اصطلاح فقهای امامیه و غیرامامی تعریف نشده است و فقط به ذکر مصادیق آن بسنده شده است. (نظری، ۱۳۹۲، ص ۳۴) در یک تعریف کلی می‌توان گفت: انفال اموالی است که امام علیه السلام مانند پیامبر صلی الله علیه و آله به عنوان خاص امامت استحقاق آن را دارد (محقق حلی، ۱۴۰۳: ج ۱، ص ۱۸۳)

گرچه در تعداد و مصادیق انفال اختلاف نظرهایی وجود دارد لکن موارد زیر در اکثر کتب فقه از انفال دانسته شده است: (۱. اموالی که بدون جنگ از کفار گرفته می شود؛ ۲. زمین های موات؛ ۳. اموالی که مالک ندارند؛ ۴. دامنه کوهها، درهها، جنگلها، مراتع، سواحل دریاها و رودخانه ها؛ ۵. معادن؛ ۶. میراث کسانی که وارث ندارند؛ ۷. غنائم جنگ هایی که بدون اذن امام علیه السلام انجام شده است؛ ۸. اموال و دارایی های نفیس و اختصاصی پادشاهان؛ ۹. دریاها و رودخانه ها (شیخ مفید، ۱۴۱۳ق: ۲۷۹؛ طوسی، ۱۴۰۰: ۲۸۴؛ ابن براج، ۱۴۰۶ق: ج ۱، ص ۱۸۶).

امام خمینی در این باره فرماینده: «مواردی که در روایات به عنوان انفال و ملک امام علیه السلام نام برده شده، همه از باب ذکر مصادیق آن هستند و متفاهم از مجموع روایات این است که آن چه مربوط به امام علیه السلام است عنوان واحدی است که منطبق بر موارد زیادی می شود و ملاک در همه یکی است و آن این است که: هر چیزی (اعم از زمین یا غیر زمین) که صاحب و مالکی نداشته باشد برای والی است تا آن را در مصالح مسلمانان مصرف نماید و این در بین دولت ها نیز متداول است». (امام خمینی، ۱۳۶۸: ج ۳، ص ۲۵) این قسم از ثروت های طبیعی طبق نص قرآن، ملک پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله می باشد و به اعتقاد فقهای امامیه بعد از پیامبر در اختیار امام معصوم علیه السلام و در زمان غیبت در اختیار سرپرست مسلمانان (ولی فقیه) است تا مطابق مصلحت مسلمانان از آن استفاده کند.

• (ب) ثروت های عمومی

ثروت های عمومی اموالی هستند که به عموم مسلمانان تعلق دارند و دولت سرپرستی آنها را به عهده می گیرد. مهم ترین مصداق این قسم، زمین هایی هستند که در جنگ، با اذن امام فتح شده اند. مالکیت عموم مسلمانان به معنای شریک بودن آنان به صورت مشاع نیست، بلکه مقصود این است که باید منافع آنها در جهت عموم استفاده شود.

• (ج) مشترکات

مشترکات اموالی هستند که همه مردم در استفاده و بهره برداری از آنها برابرند و در یک تقسیم بندی به دو بخش تقسیم می شوند:

- بخش اول اموالی هستند که عین آنها قابل انتقال نبوده مردم فقط حق انتفاع دارند؛ مانند راهها، اماکن عمومی، پلها، شبکه های آبرسانی و مساجد. این بخش از اموال عمومی خود به دو قسمت تقسیم می شود: اول: اماکنی که مجانی مورد استفاده مردم است؛ مانند معابر عمومی، جنگل ها و فضاها، سبزه ها و بیابان ها. دوم: اماکنی که دولت می تواند در مقابل استفاده از آنها وجوهی دریافت دارد؛ مانند بزرگراهها، پارکها و نمایشگاه ها. گرچه درباره مالکیت این موارد تعابیر مختلفی به کار برده شده (متعلق به مجموع اهل کشور یا همه افرادی که با آن سروکار دارند و یا همه مسلمین می باشد) لکن اختیار و سرپرستی آنها با حکومت است.

• بخش دوم که در کتب فقهی از آن به عنوان «مباحات اصلیه» یاد شده، ثروت هایی است که دست بشر در خلق و تولید آن دخالت نداشته و از طرفی مورد نیاز مردم است و باید همه افراد در بهره گیری برابر باشند. منابع آبی، شکار در بیابان، دریا و مراتع را می توان از مصادیق مباحات دانست. در روایات زیادی آمده است مردم در آب و آتش (مواد سوختی چون هیزم، نفت) و نمک شریک اند. (رک: ری شهری، ۱۳۸۶، ج ۵، ص ۵۳۰) برخی از فقها گفته اند: مقصود از مباح بودن آن است که این اموال با این که ارزش و مالیت دارند ولی درباره آن ها ملکیت (خصوصی یا عمومی) اعتبار نشده است. هر چند ولی امر مسلمین بر تمام آن چه در قلمروی حکومت است ولایت دارد و می تواند برای استفاده از این اموال با درنظر گرفتن مصالح امت اسلامی ضوابطی قرار دهد.

۳-۳. ساختار ثروت های طبیعی و انفال در اسلام

مصارف (تخصیص) ← عنوان کلی ← منابع درآمدی (تأمین)
 مستمندان و فقرا ← تأمین اجتماعی ← سهمی از خمس
 عاملان حکومت (کارمند، قاضیان، مبلغان دینی و معلمان، ناظرین بر بازار، مأموران اموال دولتی) ← حقوق اداری ← سهمی از خمس - انفال - فیه
 هزینه های جاری عمومی، امور حسبه، معضلات اجتماعی و امور غیر مترقبه ← مصالح عمومی ← سهم از انفال

هزینه های جاری حکومت ← حکومت ← سه سهم از خمس - فیه - درآمدهای حاصل از انفال
 امور فرهنگی و تعلیم و تربیت ← فرهنگی ← خمس
 تأمین اجتماعی و رفاه عمومی، عدالت اجتماعی ← مصالح عمومی ← فیه - انفال
 تأمین اجتماعی و رفاه عمومی، عدالت اجتماعی ← مصالح عمومی ← مشترکات
 تأمین اجتماعی و رفاه عمومی، عدالت اجتماعی ← مصالح عمومی ← ثروت های عمومی

۳-۴. سایر درآمدهای حاکمیت اسلامی

دولت اسلامی علاوه بر انفال و منابع طبیعی و تکالیف مالی، درآمدهای دیگری را در نظر گرفته است که ادامه به مهمترین موارد آن اشاره می گردد:

الف) عشور؛ عشور جمع عُشر، مالیاتی بوده که از تجار و بازرگانان در ازای ورود و خروج از کشور اسلامی گرفته می شده است و نخستین بار توسط خلیفه دوم وضع گردید (غفاری، ۱۳۸۸: ۹۵).

ب) خراج؛ خراج در لغت (وزارة الوقاف والشؤون السالمیه، ۱۴۰۴ ق: ۱۵۸) و قرآن (مؤمنون، آیه ۷۲) به معنی مزد به کار رفته است و در اصطلاح فقهی عبارت است از مال الاجارهای که طبق قرارداد بین

حکومت اسلامی و اجاره کنندگان زمین‌های خراجیه از محصول زمین یا قیمت آن گرفته می‌شود و میزان آن بستگی به مصالح عموم و اختیار حاکم اسلامی دارد. مطابق منابع روایی (طوسی، ۱۴۰۷ق: ج ۴، ص ۱۴۶) و فقهی (نجفی، بی‌تا: ج ۲۲، ص ۲۰۰ - ۲۰۱)، خراج متعلق به مسلمین است و باید در مصالح ایشان صرف گردد یا بین آنها توزیع شود و نقش حاکم، تولیت و مدیریت آن است.

ج) جزیه؛ جزیه وجهی است که از اهل ذمه گرفته می‌شود (راغب اصفهانی، ۱۴۱۶ق: ۱۹۵). بنابراین، جزیه در اصطلاح، عبارت است: از نوعی مالیات سرانه سالانه که به طور خاص از اهل کتاب (یهود و نصاری و مجوس)، که در پناه حکومت اسلامی هستند، گرفته می‌شود. در زمان پیامبر اکرم این مالیات تثبیت گردیده و شرعیت یافته بود. در قرآن، در باره وجوب جزیه در آیه ۲۹ سوره توبه تصریح شده است. امام علی ع در زمان حکومت خویش، جزیه گرفتند (حر عاملی، ۱۴۰۱ق: ج ۱۱، ص ۱۱۶). بنابراین، جزیه از منابع مالی دولت اسلامی است و محل مصرف آن مصالح عموم مسلمانان است.

د) سایر موارد؛ برخی، مصادیقی مثل موقوفات عام، استقراض و کفارات را از جمله منابع مالی دولت اسلامی ذکر کرده‌اند (غفاری، ۱۳۸۸: ۹۶). ولی به نظر نمی‌رسد کفارات جزو درآمد دولت اسلامی محسوب شود؛ زیرا در پرداخت آنها الزامی وجود ندارد و حاکم اسلامی در آن نقشی ندارد.

فقه‌ها و صاحب نظران با استفاده از حکم ثانوی، وجود اضطرار، اختیارات حاکم اسلامی (رضایی، ۱۳۸۲: ۱۵۰-۱۵۷) و یا از باب تزاحم (لشگری، ۱۳۸۰: ۲۱۴) مشروعیت آن را اثبات کردند. دقت در نصوص شریعت در باب مخارج دولت اسلامی می‌تواند منشأ و مبنایی در باب مالیات شود که اولاً اتکای دولت بر مالیات برای تأمین مالی وظایف حاکمیتی باید محدود شود و مهم‌ترین راهکار آن کاستن از بدنه غیرضروری دولت است. ثانیاً با واگذاری مواردی مثل اراضی تحت اختیار حاکم یا منابع طبیعی و معادن و ایجاد کسب درآمد از این طریق، باید بار مالیاتی را کاهش دهد و همچنین از اضافه شدن بار مالیاتی جدید بر دوش فعالان اقتصادی جلوگیری کند. (خلیلیان و جوشقانی، ۱۳۹۷: ۱۱۲)

در هر صورت، درآمد حاصل از انفال مشابه درآمدهای حاصل از فروش معادن و کالاها و یا درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت دولتی است. از این‌رو، گاه تأکید می‌شود که با وجود این منابع مالی، نمی‌توان از مشروعیت مالیات‌های حکومتی سخن گفت. به بیان دیگر، گفته می‌شود: در اسلام، منابع مالی متعددی برای دولت قرار داده شده و از این‌رو، نیاز دولت به جعل مالیات جدید منتفی است. دولت اسلامی می‌تواند بر واردات عوارض وضع کند، همان گونه که در صدر اسلام، بر واردات عشر قرار می‌دادند و این امر علاوه بر تأمین منابع مالی دولت، موجب حمایت از کالاهای داخلی می‌شود (ر.ک. رضایی و دیگران، ۱۳۷۹).

۴. توازن در منابع درآمدی حاکمیت اسلامی - ایرانی

دولت اسلامی از جمله دولت ایران اسلامی دارای وظایف متعدد و همچنین منابع گوناگون تأمین

مالی است. به عبارتی در اندیشه اسلامی مداخله دولت در اقتصاد و در نتیجه دور شدن از اوضاع طبیعی یعنی اراده آزاد انسان در اجتماع، قابل پذیرش است. در این وضعیت، عدالت یکی از مهم‌ترین مفاهیم پیشینی برای ورود دولت است. عدالت مستلزم همه جانبه نگری دولت در همه امور اجتماعی است. پرواضح است که در این فضا، کارایی اقتصادی موجود در پارادایم اقتصاد آزاد نمی‌تواند به عنوان مفهوم معیار در قبال عدالت در اندیشه اسلامی قرار گیرد. (رک: صدر، ۱۴۲۴: ۳۸۲)

بالاخره بازار در اندیشه اسلامی و عملی امروزه ایران، نقش کمتری از بازار در اقتصاد آزاد دارد و بخش مهمی از ثروت و جریان هزینه - درآمد توسط بخش عمومی و دولتی صورت می‌گیرد. در این حالت سؤالی که قبلاً در مقدمه بیان شد دوباره تکرار می‌گردد: چرا این رویکرد یا میل یا اندیشه وجود دارد که بازار باید همه هزینه جاری دولت را بپردازد؟ دقت در این مطلب لازم است که اندیشه این مقاله این نیست که لزوماً مقدار مالیات‌ها باید کاهش یابد بلکه بحث در ترکیب بهینه منابع مالی و درآمدی دولت است. براساس برخی مطالعات مقدماتی (از جمله توکلی و بحرینی، ۱۳۹۴) در مورد تفکیک مالیات‌های خدماتی (تأمین اداری دولت) و حمایتی، احتمالاً می‌توان سازوکاری را تدوین کرد که بار مالیات‌های خدماتی بر دوش بخش خصوصی دقیقاً معلوم شود و بقیه آن توسط دولت از منابع خود تأمین گردد. در نتیجه از این بابت منابع کمتری از دست مردم خارج می‌شود. اما در زمینه وظایف اجتماعی حمایتی نیز می‌توان با تعیین دقیق وظیفه مردم و حاکمیت اسلامی، به مدیریت بهتر جریان مالی پرداخت. در نتیجه، وصول مالیات الزاماً کاهش نمی‌یابد بلکه از بابت دو جهت خدمات و حمایت انجام می‌گیرد و در هرکدام دقیقاً وظیفه و میزان مشارکت دولت نیز تعیین می‌گردد.

نکته مهم دیگر این است که در مالیات‌ها نیز باید طیف (فعالیت اقتصادی - رانت اقتصادی) لحاظ شود. درآمد ناشی از رانت اقتصادی مثل درآمدهای متکی بر ضمانت نامه‌های محض بانکی یا فعالیت اقتصادی منسوبین به مسئولان حکومتی و غیره باید مشمول بالاترین نرخ‌های غیر متعارف اقتصادی باشد بلکه اساساً چنین فعالیت‌هایی باید ممنوع باشند.

نکته مهم این است که در اندیشه اسلامی، اموال عمومی و حاکمیت به عنوان امانت در اختیار نهاد دولت و حاکمیت قرار دارد. البته لزوماً این امانت داری به معنای بهره‌مندی سودآور اقتصادی نیست هرچند یکی از مؤلفه‌های مهم جهتگیری مخارج دولت اسلامی می‌تواند جنبه کارایی و سودآوری به معنای متداول اقتصاد آزاد باشد. به همین دلیل شعارهای حداقل سازی مداخلات دولتی به دلیل افزایش کارایی در اقتصاد اسلامی مد نظر نیست و تابع سود به هر معنایی در جنبه دیگری غیر از اقتصاد حداکثر می‌شود که خود مجال دیگری را می‌طلبد.

بحث مهم دیگری که در اندیشه اسلامی وجود دارد این است که مخارج دولت باید رضایتمندی افراد جامعه را افزایش دهد از این‌رو تأمین نیازهای اساسی البته به معنایی که در پیچیدگی امروزی وجود دارد،

اولویت دارد. ارتباطات، حمل و نقل، بهداشت، تغذیه، آموزش، دفاع پیشرفته و برخی دیگر از امور به درستی از ضروریات جامعه امروز هستند.

همچنین دولت‌ها در زمینه هزینه کرد منابع مالیاتی نباید به بروز رانت نابه جا برای بهره‌مندان جامعه اقدام کنند. نحوه برخورد امیرالمؤمنین علی علیه السلام با درخواست طلحه و زبیر و امثال آن بر این مطلب گواه است. همچنین آیه ۵۹ سوره مبارکه توبه نیز بر اصرار نکردن مردم بر مصرف نابه‌جای منابع درآمدی دولت تأکید دارد: ﴿وَلَوْ أَنَّهُمْ رَضُوا مَا آتَاهُمُ اللَّهُ وَرَسُولُهُ وَقَالُوا حَسْبُنَا اللَّهُ سَيُؤْتِينَا اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ وَرَسُولُهُ إِنَّا إِلَى اللَّهِ رَاغِبُونَ﴾ و چقدر بهتر بود اگر آنها به آنچه خدا و رسول به آنها عطا کردند راضی بودند و می‌گفتند که خدا ما را کفایت است، او و هم رسولش از لطف عمیم به ما عطا خواهند کرد، ما تنها به خدا مشتاقیم ﴿﴾.

نتیجه

اگرچه تکیه بر مالیات به عنوان درآمد پایدار و رفع کسری بودجه از یک طرف و کاهش تملک و تصدی اقتصادی دولت از طرفی دیگر، می‌تواند بر کارآمدی اثرگذار باشد؛ اما سؤال جدی در تنویر افکار عمومی این است که با وجود منابع و ثروت‌های عظیم طبیعی در کشور، چرا سهم مالیات بسیار بالا و سهم منابع طبیعی و انفال (باتوجه به ثروت عظیم تحت تملک حاکمیت) در تأمین منابع مالی حاکمیت پایین است؟ آیا اصولاً می‌توان با شعار کاهش وابستگی به درآمد نفتی، مدیریت صحیح انفال و سهم آن را - در این شرایط حساس - نادیده گرفت و بدون توجه به ناترازی زندگی افراد جامعه، اقدام به افزایش سهم مالیاتی نمود؟

به نظر می‌رسد بر فرض فراهم آوردن زمینه‌های نظری افزایش نسبت مالیات در تأمین منابع مالی حاکمیت، نباید از اصل عقلایی غافل شد که افراد و نهادها، سهم‌شان در تأمین منابع مالی حاکمیت به اندازه ظرفیت شان است و تکلیف بما لا یطاق از اساس محکوم است. ضمن اینکه ستاندن سهم مالیاتی غیرموجه (ناتوازن و ناتراز) از اقشار ضعیف جامعه در کنار انتقال گسترده بار مالیاتی به طبقات پایین جامعه و همچنین افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده، خود تصویر بی‌عدالتی در نظام مالیاتی را به رخ می‌کشد. مطالعه منابع مالی اسلام نیز ارشاد به همین اصل عقلایی است.

منابع

۱. ابن براج طرابلسی، عبدالعزیز بن نحیر، (۱۴۰۶ق)، *المهذب*، قم: انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، چاپ اول.
۲. ابن کثیر، اسماعیل، (۱۴۱۹ق)، *تفسیر القرآن العظیم*، بیروت: دارالفکر.
۳. ابن منظور، محمد بن مکرم، (۱۴۰۵ق)، *لسان العرب*، قم: ادب الحوزه.
۴. اجتهادی، ابوالقاسم، (۱۳۶۳)، *بررسی وضع مالی و مالیہ مسلمین از آغاز تا پایان دوران اموی*، تهران: سروش.
۵. توتونچیان، ایرج و عیوضلو، حسین، (۱۳۷۹)، «کاربرد نظریه عدالت اقتصادی در نظام اسلامی توزیع ثروت و درآمد»، *مجله تحقیقات اقتصادی*، شماره ۵۷.
۶. توکلی، محمد جواد، و بحرینی، حسین، (۱۳۹۴) «تمایز مالیات‌های حمایتی و خدماتی در نظام مالیاتی اسلام»، *فصلنامه پژوهشنامه مالیات*، دوره ۲۳، شماره ۲۵.
۷. جعفری صمیمی، احمد، (۱۳۷۱)، *اقتصاد بخش عمومی*، تهران: سمت.
۸. حرعاملی، محمد بن حسن، (۱۴۰۱ق)، *وسائل الشیعه*، تهران: مکتبه الاسلامیه.
۹. حلی، حسن، (۱۳۶۳ش)، *انوار الملکوت*، به کوشش محمد نجمی زنجانی، قم، بی‌نا.
۱۰. خلیلیان اشکذری، محمد جمال، و جوشقانی، سید حمید، (۱۳۹۷)، «الگوی پیشنهادی تدوین بودجه در دولت اسلامی»، *فصلنامه اقتصاد اسلامی*، بی‌نا، بی‌جا.
۱۱. درخشان، مسعود، (۱۳۷۴)، «ملاحظات در مفاهیم و نقش مالیات در اقتصاد اسلامی و اقتصاد متعارف»، *پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، ش ۱ و ۲.
۱۲. راغب اصفهانی، ابی‌القاسم، (۱۴۱۶ق)، *مفردات الفاظ القرآن*، دمشق: دار القلم.
۱۳. رضایی، مجید و دیگران، (۱۳۷۹)، «نظام مالی دولت‌های مسلمان از ظهور اسلام تا قرن چهارم هجری»، *نظام مالی اسلام (مجموعه مقالات)*، به اهتمام احمدعلی یوسفی، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۱۴. رضایی، مجید، (۱۳۸۲)، «مالیات‌های حکومتی؛ مشروعیت یا عدم مشروعیت؟»، *نامه مفید*، ش ۳۵.
۱۵. سبحانی، شیخ جعفر، (۱۴۲۰ق)، *الموجز فی أصول الفقه یبحث عن الأدله اللفظیه والعقلیه*، قم: مؤسسه الإمام الصادق علیه السلام.
۱۶. سلطانی، علیرضا، و حشمت پور، علیرضا، (۱۳۹۵)، «ساختار مدیریت درآمدهای نفتی در نروژ و گذر از دولت رانتینر»، *فصلنامه مطالعات روابط بین الملل*، سال نهم، شماره ۳۴.
۱۷. شیخ مفید، محمد بن محمد بن نعمان، (۱۴۱۳ق)، *المقتعه*، قم: کنگره جهانی هزاره شیخ مفید، چاپ اول.
۱۸. صدر، سید محمدباقر، (۱۴۰۲ق)، *اقتصادنا*، بیروت: دار التعارف للمطبوعات.
۱۹. طوسی، محمد بن حسن، (۱۳۸۷ق)، *المبسوط فی فقه الإمامیه*، تهران: المکتبه المرتضویه لإحياء الآثار الجعفریه.
۲۰. طوسی، ابو جعفر محمد بن حسن، (۱۴۰۰ق)، *الاقتصاد الیهادی الی طریق الرشاد*، قم: جامع چهلستون.

۲۱. طوسی، فخار، (۱۳۸۰)، «عدالت در گردآوری و هزینه‌سازی بیت‌المال»، نامه مفید، ش ۲۷.
۲۲. طوسی، محمد بن حسن، (۱۴۰۰ق)، *النهایه فی مجرد الفقه و الفتاوی*، بیروت: دار الکتب العربی.
۲۳. طوسی، محمد بن حسن، (۱۴۰۷ق)، *تهذیب الأحکام*، تهران: دار الکتب الإسلامیه.
۲۴. عرب مازار، عباس و زایر، آیت، (۱۳۸۷)، «برآورد ظرفیت بالقوه اقتصادی مالیات در ایران»، *فصلنامه تخصصی مالیات*، دوره جدید، شماره دوم (مسلسل ۵۰).
۲۵. غفاری، هادی، (۱۳۸۸)، *نظام اقتصادی صدر اسلام*، تهران: دانشگاه پیام نور.
۲۶. فتحانی، علی، (۱۳۸۸)، «عدالت اقتصادی و راهبردهای مبتنی بر مفهوم»، *ماهنامه اقتصادی بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی*، شماره ۸۹-۹۰، ص ۶۲-۶۴.
۲۷. لشکری، علیرضا، (۱۳۸۰)، *نظام مالیاتی اسلام*، تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی و پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۲۸. مجلسی، محمدباقر، (۱۴۰۳ق) *بحار الأنوار*، ج ۲، بیروت: دار إحياء التراث العربی.
۲۹. محقق الحلی، (۱۴۰۳ق) *شرائع الاسلام*، بیروت: دارالاضواء، چاپ دوم.
۳۰. محمدی ری شهری، محمد، (۱۳۸۶) *میزان الحکمه*، قم: سازمان چاپ و نشر دارالحديث، چاپ هفتم.
۳۱. مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، (۱۴۰۲)، *بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور*، کلیات، ویرایش اول.
۳۲. مطهری، مرتضی، (۱۳۷۴)، *نظری به نظام اقتصادی تهران*: صدرا، چاپ پنجم.
۳۳. مظفر، محمد رضا، (۱۳۷۳)، *اصول الفقه*، قم: مکتب الاعلام الاسلامی، مرکز النشر.
۳۴. منتظری، حسینعلی، (۱۳۷۱)، *مبانی فقهی حکومت اسلامی (دراسات فی ولايه الفقيه و فقه الدوله الاسلامیه)*، قم: تفکر.
۳۵. موسوی خمینی، سید روح الله، (۱۳۶۸)، *کتاب البیع*، قم: اسماعیلیان، چاپ چهارم.
۳۶. نجفی، محمدحسن، (بی تا) *جواهر الکلام*، بیروت، دار احیاء التراث العربی، چاپ هفتم.
۳۷. نظری، حسن آقا، (۱۳۹۲) «تتخصیص و بهره‌برداری از انفال در ایران (مطالعه موردی واگذاری معادن)»، *فصلنامه مجلس و راهبرد*، سال بیستم، شماره ۷۳.
۳۸. نوری همدانی، حسین، (۱۴۱۸ق)، *کتاب الخمس*، قم: مهدی موعود.
۳۹. وزارة الاوقاف و الشؤون الاسلامیه، (۱۴۰۴ق) *الموسوعة الفقهية المعروفة بالموسوعة الكويتية*، کویت، وزارة الاوقاف و الشؤون الاسلامیه.

40. Mgangaluma, Evarist, (2014), *Natural Resources Managment*, Harare, EFMI, <http://www.mefmi.org/images>