



دانشگاه آزاد اسلامی

واحد تهران مرکز

دانشکده حقوق

پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد (M.A)

گرایش : حقوق عمومی

عنوان:

اصول مالیه ی عمومی در اسلام و جنبه کاربردی آن در زمان حاضر

استاد راهنما :

جناب آقای دکتر احمد شمس

استاد مشاور:

جناب آقای دکتر صادق مرادی

نگارش:

مهدی بنی اردلان

پاییز ۱۳۹۰

چکیده

هر حکومت برای پیشبرد اهداف خود و اداره‌ی امور جامعه نیازمند منابع مالی مناسب است و حکومت اسلامی نیز از این امر مستثنی نیست. هدف اصلی این پژوهش این است که ضمن بررسی مالیه عمومی در اسلام از منظر فقه شیعه از جمله زکات، خمس، انفال، خراج و جزیه، به جنبه‌ی کاربردی آن در زمان حاضر در حکومت جمهوری اسلامی ایران بپردازد. همچنین هدف دیگر، ارائه‌ی راهکارهای مناسب جهت استفاده از این منابع مالی توسط حکومت اسلامی است. در این راستا این پژوهش به چهار فصل تقسیم شده است. این پژوهش در فصل اول به مبانی و مفاهیم و به عبارتی به کلیات موضوع، در فصل دوم به بررسی مهمترین منابع مالیه عمومی در اسلام، در فصل سوم به مالیات‌های حکومتی و در فصل چهارم به جنبه‌ی کاربردی مالیه عمومی در اسلام در زمان حاضر با توجه به قوانین جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد. در آخر به این نتیجه می‌رسد که مالیات‌های اسلامی (خمس و زکات) در زمان حاضر تکافوی هزینه‌های حکومت را نمی‌کند و بهتر است این منابع به مصارف تصریح‌شده‌ی خود اختصاص یابد. با توجه به بحث احکام ثانویه حکومت اسلامی مجاز به اخذ مالیات است. همچنین حکومت جمهوری اسلامی ایران می‌تواند به منظور استفاده‌ی بهتر از منابع مالی حکومت اسلامی به اقداماتی از قبیل قانونگذاری و سازماندهی این منابع اقدام کند و با توجه به مسأله‌ی مشارکت و واگذاری در انفال، احیاگر نظام خراج باشد و در مورد غیرمسلمانان نیز در موضوع جزیه، با توجه به اصول و مقررات حقوق بشری و بین‌المللی به گرفتن مالیات‌های متعارف حکومتی بسنده کند.

واژگان کلیدی: مالیه عمومی، منابع درآمد حکومت اسلامی، مالیات حکومتی، خمس و زکات، انفال، جزیه و خراج، جنبه کاربردی.

فهرست مطالب

۱	مقدمه
۵	فصل اول-
۵	مبانی و مفاهیم
۶	گفتار اول- تعریف اهمیت و تاریخچه مالیه عمومی
۶	بند اول- تعریف مالیه عمومی
۸	بند دوم- اهمیت مالیه عمومی
۱۰	بند سوم- تاریخچه مالیه عمومی
۱۰	الف- تاریخچه مالیه عمومی در جهان
۱۳	ب- تاریخچه مالیه عمومی در ایران
۱۶	ج- تاریخچه مالیه عمومی در اسلام
۱۷	گفتار دوم- رابطه مالیه عمومی با سایر علوم مرتبط
۱۸	بند اول- رابطه‌ی مالیه عمومی با حقوق
۲۰	بند دوم- رابطه‌ی مالیه عمومی با اقتصاد
۲۱	بند سوم- رابطه‌ی مالیه عمومی با سیاست
۲۲	گفتار سوم- نظام حکومت اسلامی
۲۳	بند اول- ضرورت تشکیل حکومت اسلامی
۲۶	بند دوم- ولایت فقیه
۲۸	بند سوم- اهداف کلی نظام اسلامی
۳۰	بند چهارم- اصول مالیه عمومی در اسلام
۳۵	فصل دوم
۳۵	منابع درآمد حکومت اسلامی
۳۶	گفتار اول- زکات

۳۷	بند اول- اهمیت و اهداف زکات
۴۰	بند دوم- منابع زکات، شرایط و موارد مصرف آن
۴۹	بند سوم- مسائل متفرقه زکات
۵۱	گفتار دوم- خمس
۵۲	بند اول- اهمیت و اهداف خمس
۵۴	بند دوم- منابع خمس
۵۷	بند سوم- مصارف خمس
۵۸	گفتار سوم- انفال، خراج و جزیه
۵۹	بند اول- انفال
۶۶	بند دوم- خراج
۷۱	بند سوم- جزیه
۷۴	فصل سوم
۷۴	مالیات های حکومتی
۷۵	گفتار اول- احکام اولیه و احکام ثانویه
۷۵	بند اول- احکام اولیه
۷۶	بند دوم- احکام ثانویه
۷۸	گفتار دوم- ضرورت و مشروعیت مالیات های حکومتی
۷۹	بند اول- عدم کفایت منابع در آمد اولیه حکومت اسلامی
۸۱	بند دوم- مشروعیت مالیات های حکومتی با استفاده از مبانی ولایت فقیه
۸۳	گفتار سوم- مصادیق مالیات های حکومتی در جمهوری اسلامی ایران
۸۴	بند اول- مالیات های مستقیم
۸۷	بند دوم- مالیات های غیر مستقیم
۸۹	بند سوم- مالیات بر ارزش افزوده
۹۰	بند چهارم- رابطه مالیات های اسلامی (خمس و زکات) با مالیات های حکومتی
۹۶	فصل چهارم

کاربرد منابع مالی حکومت اسلامی در زمان حاضر	۹۷
گفتار اول- رابطه منابع مالی حکومت اسلامی با انواع مالیات‌های زمان حاضر	۹۷
بند اول-مقایسه رابطه منابع مالی حکومت اسلامی با انواع مالیات‌های امروزی	۹۷
بند دوم- جایگزینی خمس و زکات با مالیات‌های حکومتی	۱۰۱
گفتار دوم- زکات و خمس در جمهوری اسلامی ایران و چند کشور اسلامی	۱۰۵
بند اول- مبانی قانونی	۱۰۵
بند دوم- مروری بر خمس و قانون زکات و اجرای آن در بعضی کشورهای اسلامی	۱۱۶
بند سوم- عاملین زکات و خمس و اجرای آن در جمهوری اسلامی ایران	۱۲۰
گفتار سوم- انفال در حکومت جمهوری اسلامی ایران	۱۲۷
بند اول- مالکیت انفال	۱۲۷
بند دوم- منابع قانونی انفال	۱۳۰
بند سوم- اداره و بهره برداری از انفال در جمهوری اسلامی ایران	۱۳۶
گفتار چهارم- خراج و جزیه در جمهوری اسلامی ایران	۱۴۳
بند اول- خراج در جمهوری اسلامی ایران	۱۴۳
بند دوم- جزیه در جمهوری اسلامی ایران	۱۴۵
نتیجه گیری	۱۴۹
منابع	۱۵۳

مقدمه

الف- بیان مسئله

به طور مسلم از روزگاران پیشین وجود منابع مالی برای حکومت ها از اصولی ترین امور بوده است، زیرا که وجود منبع درآمد برای حکومت پشتوانه حکمرانی و استیلاي آن بر قدرت است. علاوه بر این در طول تاریخ شاهد آن بوده ایم که با گذشت زمان و در ادوار مختلف، وظایف و مسئولیت های حکومت ها تغییر می کند و این وظایف و مسئولیت ها برای حکومت همراه باهزینه هایی است که بیش از پیش نیاز حکومت را به منابع درآمدی مناسب و کافی آشکار می سازد. حکومت اسلامی نیز از این قاعده مستثنی نبوده و نیست، و از همان صدر اسلام و پایه گذاری حکومت اسلامی توسط پیامبر(ص)، ایشان با توجه به آیات وحی که از طرف خداوند بر ایشان نازل می شد اقدام به تهیه منابع مالی برای حکومت نمودند. به مرور زمان و با توجه مقتضیات و دستورات دین مبین اسلام، در دوره ائمه(ع) و خلفاء، منابع مالی دیگری برای حکومت اسلامی معرفی شد. بیت المال تشکیل شد. و حکومت اسلامی با این پشتوانه مالی به حرکت خود ادامه داد. اما بسیار واضح و روشن است که در زمان حاضر، نه حکومت اسلامی، بلکه همه حکومت ها گسترده شده اند. با توجه به این گستردگی و پیش رفتن حکومت و دولت اسلامی به سمت رفاه و خدمات همگانی هزینه های حکومت اسلامی نیز افزایش یافته و با این وجود، منابع درآمدی صدر اسلام از جمله خمس و زکات جواب گوی نیازهای حکومت اسلامی نیست. به ناچار و بر اساس دستورات دین اسلام و مباحث مربوط به احکام اولیه و ثانویه، حکومت اسلامی مانند دیگر حکومت ها اقدام به اخذ وجوهاتی از مردم به نام «مالیات» کرد. علاوه بر زکات و خمس به عنوان مالیات های اسلامی، انفال، جزیه و خراج نیز از مهمترین منابع درآمدی حکومت اسلامی بوده اند.

بنابراین ضمن تحلیل این مطالب، بررسی بیشتر آنها از منظر فقه شیعی در حکومت جمهوری

اسلامی ایران وظیفه این پژوهش است.

ب- ضرورت پژوهش

ضرورت انجام این پژوهش از آنجا ناشی می‌شود که مالیه عمومی از مسائل و موضوعات مهم در هر حکومت و از جمله حکومت اسلامی است. حکومت اسلامی با پشتوانه و منشأ خداوندی باید حکومتی غنی باشد. باید تلاش کند با منابع درآمدی سنتی خود، بیشترین نیازهای مورد استفاده آن را برطرف کند. بدین منظور احتیاج به سازماندهی و ایجاد تشکیلات و همچنین برنامه ریزی برای استفاده از این منابع را دارد.

ج- سوالات پژوهش

منابع مالیه اسلام چیست و کاربردش در جمهوری اسلامی چگونه است؟

آیا مالیات های حکومتی با موازین شرعی مطابقت دارد یا خیر؟

د- فرضیه

منابع مالی حکومت اسلامی در زمان حاضر تکافوی نیازهای حکومت اسلامی را نمی‌کند و حکومت اسلامی با توجه به مساله احکام ثانویه ناگزیر از اخذ مالیات های متعارف امروزی است. بهترین کارایی درآمد حاصل از زکات و خمس همان مصارف تصریح شده آن در آیات و روایات، یعنی فقرا و نیازمندان حکومت اسلامی است. همچنین وجود یک قانون منسجم و کارا برای جمع آوری و سازماندهی و مصرف زکات و خمس و نظارت بر آن با توجه حجم بالای جمع آوری آن لازم و ضروری است. حکومت اسلامی برای بهره برداری از انفال باید برنامه ریزی صحیحی داشته باشد و می‌تواند با استفاده از بحث مشارکت و واگذاری، احیاگر نظام خراج باشد. اما اخذ جزیه از غیر مسلمانان با توجه به قوانین و اصول حقوق بشری و مناسبات و روابط بین المللی جای تأمل داشته و صحیح به نظر نمی‌رسد.

ه- اهداف پژوهش

مالیه عمومی در اسلام در زمان حاضر کاربردهای خاصی دارد. در این راستا هدف اصلی

پژوهش

این است که ضمن بررسی موضوع مربوط به مالیه عمومی در اسلام به بررسی جنبه کاربردی آن در زمان حاضر بپردازد. در کنار این اهداف به اهداف دیگری نیز اشاره میکنیم:

- ارتباط مالیات های امروزی با خمس و زکات به عنوان مالیات های اسلامی.
- استفاده حکومت جمهوری اسلامی ایران از منابع درآمدی حکومت اسلامی.

و-روش تحقیق

با استفاده از مدل ترکیبی؛ توصیفی و تحلیلی به مطالعه موضوع پرداخته و جهت بررسی مساله، فرضیه و پرسش های پژوهش با استفاده از روش کتابخانه ای و از طریق منابع مکتوب مانند کتاب ها، مقالات، گزارش ها و اسناد مربوط، قوانین و مقررات و همچنین اینترنت به این امر اقدام نمودم.

ز-جمع آوری اطلاعات

جمع آوری اطلاعات از طریق بررسی کتاب ها، مقالات و گزارشات و از طریق مراجعه مستمر به مراکز پژوهشی و کتابخانه ها و سایت های اینترنتی انجام شده است. و سپس پردازش داده ها و اطلاعات گردآوری شده با استفاده بهینه استدلالی و عقلی برای ارائه مطلب و نتایج پژوهش مرتبط قرار گرفته است. فهرست جامع منابع مذکور در قسمت فهرست منابع در آخر پژوهش آورده شده است.

ک-پیشینه پژوهش

پس از بررسی های به عمل آمده در خصوص سابقه و پیشینه پژوهش حاضر، مشخص شد که در این زمینه منابع چندانی وجود ندارد. البته در موارد معدودی، مقالات یا کتبی وجود دارد که بیشتر آنها به این مسأله از منظر اقتصادی نگریده که منظور نظر ما نبود. همچنین در سایت های اینترنتی مطالبی چند یافت شد که در آنها به جمهوری اسلامی کمتر پرداخته شده بود.

ل-مشکلات پژوهش

مهمترین مشکلات پژوهش پیش رو کمبود منابع مورد نیاز برای جمع آوری اطلاعات بود که

کار

محقق را برای دسترسی به مطالب سخت گردانید. همان طور که ذکر شد، بیشتر منابع به بررسی اقتصادی مساله پرداخته اند که مناسب پژوهش ما به عنوان پایان نامه حقوق عمومی نبود.

حتی اینجانب برای بررسی بیشتر موضوع به سازمان کمیته امداد، سازمان اوقاف و امور خیریه و سازمان بهزیستی برای تهیه اساسنامه و منابعی مراجعه داشتم که متاسفانه با برخورد سرد مسئولین مواجه شدم. البته با مدد خداوند متعال و کمک های بی دریغ و همیشگی اساتید گرامی جناب آقای دکتر احمد شمس (استاد راهنما) و جناب آقای دکتر صادق مرادی (استاد مشاور) که در همه مراحل تحقیق به این حقیر مساعدت نموده و چراغ هدایت بنده بوده اند، اقدام به انجام این پژوهش نموده ام.

همچنین هیچگونه منبعی به منظور انجام بررسی تطبیقی با سایر کشورهای اسلامی بدست نیاوردم.

م-سازماندهی پژوهش

این پژوهش در چهار فصل سازماندهی گردیده است. در فصل اول مبانی و مفاهیم مالیه عمومی اعم از تعاریف، تاریخچه و مبانی حکومت اسلامی پرداخته شده است. در فصل دوم به بررسی مهمترین منابع مالی حکومت اسلامی اعم از خمس، زکات، انفال، جزیه و خراج پرداخته شده است. در فصل سوم به بررسی مالیات های حکومتی و متعارف امروزی با خمس و زکات به عنوان مالیات های اسلامی می پردازد. فصل چهارم به بررسی جنبه های کاربردی منابع مالی حکومت اسلامی در حکومت جمهوری اسلامی ایران اختصاص یافته است.

فصل اول

مبانی و مفاهیم

در این فصل از کلیات «مالیه عمومی»^۱ از جمله، تعریف، اهمیت و تاریخچه آن در جهان اسلام و ایران سخن می‌گوییم. سپس ارتباط مالیه عمومی با سه علم مرتبط از جمله حقوق، سیاست و اقتصاد را بررسی می‌کنیم. و در آخرین گفتار این فصل نظام حکومت اسلامی را معرفی خواهیم کرد.

گفتار اول- تعریف اهمیت و تاریخچه مالیه عمومی

گسترش روز افزون وظایف دولت‌ها، نامحدود بودن نیازهای انسان و محدود بودن منابع دولت‌ها اهمیت و جایگاه مالیه عمومی را در جوامع مشخص می‌کند. برای شناخت ماهیت مالیه عمومی، شناخت دولت و نقش دولت‌ها لازم و ضروری است. مسائلی که مالیه عمومی به شناخت و تجزیه و تحلیل آن می‌پردازد، سه مولفه درآمدهای عمومی، هزینه‌های عمومی و مسئله بودجه است که همگی در کنار سیاست‌های مالی قرار می‌گیرند. روند تکامل و تحولات مالیه عمومی در رابطه با چند رخداد بزرگ جهانی معرفی می‌شود. از جمله انقلاب صنعتی، انقلاب‌های متعدد سیاسی در نقاط مختلف دنیا، جنگ‌های جهانی و بحران‌های بزرگ اقتصادی. در پی این تحولات کوچک و بزرگ مالیه عمومی روز به روز شناخته‌تر شد و خود را نشان داد. تاریخ خود را بوجود آورد و روند گسترش خود را در میان حکومت‌ها به عنوان ابزاری از سیاست‌های مالی کلان نشان داد.^۲

بند اول- تعریف مالیه عمومی

حفاظت و اداره يك جامعه تشكیل شده، مستلزم وجود سازمان‌هایی از قبیل سازمان‌های اداری و دفاعی و قضایی می‌باشد که مجموع این سازمان‌ها حکومت آن جامعه متشکل یا کشور

۱- public finance .

۲- رنگریز، حسن و خورشیدی، غلامرضا، مالیه عمومی و تنظیم خط و مشی مالی دولت، تهران، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چ ششم ۱۳۸۶، ص ۲۷.

را ایجاد می‌کنند. حکومت دارای وظایفی از قبیل حفظ نظم و امنیت، اجرای عدالت و دفاع از مملکت می‌باشد. برای انجام این وظایف ناچار است مخارجی را متحمل گردد که مخارج عمومی نامیده می‌شود. برای پرداخت مخارج عمومی دولت باید درآمدهایی را از مردم و مؤسسات کشوری وصول کند. یعنی آن مخارج را به ترتیب صحیح و عادلانه بین افرادی که عضو جامعه هستند تقسیم و سرشکن نماید. این درآمدها را که دولت از مردم وصول می‌کند بنام درآمدهای عمومی نامیده می‌شود. تعیین مخارج عمومی و طرز تأمین آن مخارج بوسیله درآمدهای عمومی موضوع علم مالیه عمومی است.^۱

«مالیه عمومی علوم و قوانین مالی و طرق و وسایل فنی و قانونی مربوط به امور مالی در حقوق عمومی را گویند»^۲.

علاوه بر تعریف پیشین از دکتر لنگرودی، ایشان حقوق مالیه عمومی را این چنین تعریف کرده است: «مالیه عمومی مجموعه اسباب و وسایل و طرق فنی و عمومی و حقوقی مربوط به امور و فعالیت مالی اشخاص حقوقی عمومی است»^۳.

دکتر کاتوزیان نیز در تعریف مالیه عمومی می‌نویسند: «قواعد مربوط به وضع مالیات‌ها و عوارضی که مأموران دولت می‌توانند از افراد مطالبه کنند و همچنین مقررات ناظر بر بودجه عمومی و وظایف دیوان محاسبات را حقوق مالیه می‌گویند»^۴.

هر تعریفی که از حقوق مالی ارائه شود نباید این موضوع را از نظر دور داشت که نباید مالیه عمومی یا حقوق مالی را منحصر در حقوق مالیاتی بدانیم. زیرا که حقوق مالیاتی بخشی از

۱- پیرنیا، حسین، مالیه عمومی، تهران، نشر شرق، چاپ اول ۱۳۳۹، ص ۳.

۲- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد چهارم، تهران، نشر گنج دانش، چاپ اول ۱۳۷۸، ص ۳۱۶۹.

۳- همان، شماره ۴۷۶۱.

۴- کاتوزیان، ناصر، مقدمه‌ی علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ پنجاهم، ۱۳۸۵، ص ۹۴.

حقوق مالی است و نه همه آن. به طوری که لویی پروتابا^۱ و ژان ماری کوتره^۲ در تعریف حقوق مالیاتی اظهار داشته‌اند: «حقوق مالیاتی رشته‌ای از حقوق عمومی است که مقررات مالیاتی و مزایای اجرای آنها را مقرر می‌دارد.»^۳

دکتر حسین تهرانی نیز علم مالیه را «بحث و مطالعه در اصول و قواعد و وسایل تهیه درآمد برای تأمین هزینه‌های سازمانهای عمومی و اصلاحات اقتصادی- اجتماعی و سیاسی کشور می‌داند.»^۴

همان طور که مشاهده می‌شود تعاریف متعددی از مالیه عمومی ارائه شده است. آنچه از درون این تعاریف می‌توان پی برد این است که، مالیه عمومی مجموعه قواعد و مقررات مربوط به درآمد و هزینه و بودجه دولت است. و منشأ این هزینه‌ها، وجود مخارج و وظایف مهمی است که دولت‌ها در گستره خدمات خود در جامعه انجام می‌دهند.

به عبارت دیگر، بررسی عملیات و فعالیت های مربوط به چگونگی انجام وظایف دولت ها، روش های جمع آوری و چگونگی نحوه اداره وجوه و منابع مالی، مالیه عمومی تعریف می شود.^۵

بند دوم- اهمیت مالیه عمومی

درآمد و هزینه در دستگاه حکومت اهمیت حیاتی دارد. بدون درآمد، حکومت نمی‌تواند بقا خود را تضمین کند. کافی نبودن درآمد، دستگاه حکومتی را از انجام وظایف متعدد و بسیاری که دارد باز می‌دارد و آن را فلج می‌کند. زیاده روی در مخارج عمومی، کشور را به سوی ورشکستگی

^۱- Loei perotaba.

^۲-Jan mari cotre.

^۳- رنجبری، ابوالفضل و بادمچی، علی، حقوق مالی و مالیه عمومی، تهران، مجمع علمی و فرهنگی مجد، چاپ دوم، ۱۳۸۵، ص ۱۴.

^۴- حسینی تهرانی، سید مرتضی، اصول علم مالیه و قوانین مالی ایران، تهران، نشر رنگین، چاپ اول ۱۳۳۴، ص ۳.

^۵- رنگریز، حسن و خورشیدی، غلامرضا، پیشین، ص ۲.

می‌کشاند؛ بنابراین مالیه عمومی یکی از مهمترین و اساسی‌ترین ارکان حکومت به شمار می‌رود. هر قدر وظایف و فعالیت حکومت توسعه پیدا کند مالیه عمومی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند و تأثیر آن در وضع اجتماعی و اقتصادی بیشتر می‌شود.^۱

دولت‌ها وظایف و مسئولیت‌های گوناگونی از قبیل اداره امور جامعه، حفظ و نظم و امنیت، تأمین عدالت، سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی ایجاد ثبات اقتصادی و بسیاری امور دیگر را بر عهده دارند که انجام این وظایف نیازمند هزینه‌های گوناگون و گسترده‌ای است. برای تأمین این هزینه‌ها دولت‌ها نیازمند منابعی برای کسب درآمد هستند. دولت‌ها زمانی می‌توانند وظایف خود را در اداره‌ی يك کشور و هدایت آن به سمت ترقی و تعالی به نحو مطلوب انجام دهند که از درآمد کافی برخوردار باشند. کافی نبودن درآمد موجب عدم انجام مطلوب وظایف و اختلال نقش دولت‌ها می‌شود. مالیه عمومی، قدرت وضع و وصول مالیات‌ها و هزینه‌ی آن، اصلی‌ترین مسیر دخالت دولت‌ها در جامعه تحت حکومت آنهاست و مالیه عمومی مهمترین ابزار اجرا و پیشبرد اهداف اقتصادی، سیاسی و اجتماعی دولت‌ها می‌باشد.^۲

«در حال حاضر اهمیت مالیه عمومی را می‌توان به ترتیب زیر خلاصه کرد:

- ۱- قدرت وضع و وصول مالیات یکی از ارکان مهم تشکیل حکومت می‌باشد.
- ۲- مالیه عمومی یکی از مهمترین طرق مداخله دولت در اقتصاد کشور است.
- ۳- مالیه عمومی مهمترین طریق اجرای نظریات سیاسی و اجتماعی دولت‌ها می‌باشد»^۳.

همان طور که ملاحظه می‌شود، اگر دولت درآمدي نداشته باشد، دیری نخواهد پایید که سلسله‌ی وجودش به لرزه افتاده و دیگر توان انجام خدمات عمومی و وظایف خود را نخواهد داشت. اگر مدیریت در يك خانواده را در نظر بگیریم و پدر خانواده مسئولیت درآمدزایی

۱- پیرنیا، حسین، پیشین، ص ۳.

۲- بخشی، لطفعلی، آشنایی با مالیه عمومی، تهران، نشر اقتصاد فردا، چاپ اول، ۱۳۸۹، صص ۱۱-۱۲.

۳- پیرنیا، حسین، پیشین، ص ۴.

خانواده به عنوان يك مدير و به عبارت بهتر يك رهبر و دولت كوچك را داشته باشد بار سنگين اين امر را به دوش كشيده و براي تأمين مالي خانواده در پي كسب درآمد مناسب است. و اگر براي تأمين مالي خانواده اقدام نکند، ديري نمی‌پای که بنیان خانواده به لرزه افتاده و با خطر اضمحلال روبرو خواهد شد. پس در سطح وسیعتری، درمی‌یابیم دولت‌ها به منظور تأمين مالي خود برای ارائه خدمات و پایداری و بقاء کشور و دولت و حکومت به منابع سرشار مالي احتیاج دارند. در اهمیت ماليه عمومی همین بس که در قوانین اساسی اکثر کشورهای جهان، اصل و یا اصولی به بحث بودجه و منابع درآمد و همچنین هزینه های دولت می‌پردازند.^۱

بند سوم- تاریخچه ماليه عمومی

موفقیت و یا شکست هر دولت در اداره امور، بستگی کامل به وضعیت مالي آن دولت دارد و این امر از قدیم‌الایام در مورد همه حکومت‌ها و دولت‌ها صدق می‌کرده است. در این بند ابتدا خلاصه ای از تاریخچه ماليه عمومی در جهان و سپس تاریخچه ای از ماليه عمومی در ایران و در آخر به تاریخچه ای از ماليه عمومی در اسلام می‌پردازیم.

الف- تاریخچه ماليه عمومی در جهان

«بررسی مسائل مربوط به ماليه عمومی همانند بسیاری از مسائل علمی و فلسفی از یونان قدیم آغاز می‌شود و در کتاب های فلاسفه قدیم یونان مانند افلاطون و ارسطو قسمت‌هایی مربوط به ماليه دولت وجود دارد، با این توضیح که صریحا و مشخصا به ماليه عمومی نپرداخته بلکه این مطالعات در ضمن بررسی‌های دیگر مربوط به جامعه و اجتماع مانند علم اخلاق و علم سیاست مورد توجه قرار گرفته و به طور مختصر به ماليه عمومی اشاره می‌کند. و علت عدم توجه کافی به ماليه دولت در نوشته‌های فلاسفه‌ی قدیم یونان آن است که در تشکیلات حکومت‌های یونان قدیم ماليه دولت نقش مهمی نداشته است. زیرا حکومت در یونان قدیم منحصر به يك شهر و حومه آن بوده است و این طرز حکومت را که در علوم سیاسی بنام شهر دولت یا

۱- تقوی، مهدی، ماليه عمومی و تعیین خط و مشی دولت‌ها، تهران، انتشارات دانشگاه پیام نور، چاپ سوم ۱۳۸۰، ص. ۱۸.

دولت شهر می‌نامیدند، محدود به حدود يك شهر كوچك بوده است و مهمترین مسائلی که برای حکومت شهر مورد توجه و بررسی فلاسفه یونان قرار گرفته طرز سازمان حکومت شهر و اداره شهر یعنی سازمان سیاسی حکومت بوده است و کمتر به مسائل مالی توجه داشته‌اند و مخارج اداره شهر یعنی مخارج حکومت آتن از حقوق و عوارض گمرکی که معمولاً خارجی‌ان می‌پرداختند و مبالغی که از طرف حکومت‌های متحد با آتن برای کمک و حمایت سیاسی آتن تأدیه می‌شد و انحصارهای دولتی مانند استخراج معادن و درآمد جرائمی که بوسیله‌ی دادگاه‌ها از محکومین و مجرمین دریافت می‌گردید، تأمین می‌شد و به ندرت اتباع شهر آتن مالیات می‌پرداختند. در دوره دوم یعنی دوره رم به تنظیم قوانین و ایجاد ادارات برای اداره کردن امپراطوری وسیع رم توجه شده است. در آن زمان نیز عواید و درآمدهای امپراطوری رم بیشتر از طریق فتوحات و باج‌هایی که از ممالک تحت الحمایه بدست می‌آمد تأمین می‌شد و بدین ترتیب در سازمان‌های حکومت نیز مالیه عمومی اهمیت زیادی نداشته و بدین جهت کمتر مورد توجه دولت و دولت مردان و فلاسفه آن دوران قرار گرفته است.^۱

اولین اعتراضات موثر به مالیات‌های وضع شده توسط پادشاهان، از جانب اعیان و ثروتمندان انگلستان در قرن ۱۳ میلادی شروع شد. که بالاخره با متحد شدن آنها بر علیه این مالیات‌ها، پادشاه انگلستان مجبور شد در قبال پرداخت مالیات حقوقی برای آنان قایل شود. برای اولین بار در تاریخ، پادشاهی به دادن چنین امتیازی مجبور شده بود و به همین جهت سند آن بنام «منشور کبیر» یا «منشور آزادی‌ها» معروف گردید که بعدها، مبنای فکری ایجاد نهاد قانون اساسی شد. مهمترین نکته ذکر شده در منشور کبیر چنین بود: «هیچ عوارضی و مالیاتی در کشور وضع نخواهد شد مگر با موافقت شورای مملکتی». در سال ۱۶۲۸ در ادامه همین مبارزات لایحه‌ای بنام «لایحه حقوق» پس از تصویب مجلس توسط پادشاه انگلستان پذیرفته شد. در این لایحه

۱- پیرنیا، حسین، پیشین، ص ۱۰.

۲-Magna Carta.

اعلام شده بود که هیچ کس حق ندارد بصورت هدیه یا قرض یا کمک یا مالیات یا هر نوع تحمیل دیگری بدون موافقت مجلس مالیات وصول کند. سرانجام با به ثمر رسیدن مبارزات مردم انگلستان یکی از مهمترین اصول حقوق اساسی ملت‌ها، که حق تصویب مالیات‌ها است، در این کشور تثبیت شد. در قرون وسطی کلیسا بر اکثر کشورهای اروپایی مسلط شد و علاوه بر اخذ مالیات، زمین‌های کشاورزی زیادی را به خود اختصاص داد. در پایان قرون وسطی و آغاز رنسانس بحث اصلاحات مذهبی در اروپا آغاز شد. ریشه‌ی این موضوع مالکیت عمده کلیسا بر زمین‌های کشاورزی بود زیرا پس از دوران حکومت کلیسا، قدرت مالی کلیسا همچنان برقرار بود و پادشاهان کشورهای اروپایی بخشی از مالیات دریافتی از مردم را نیز به واتیکان می‌پرداختند. هانری هشتم پادشاه انگلیس زمین‌های کلیسا را مصادره و به مردم فروخت و وجه آن را به خزانه ریخت و از ارسال مالیات برای واتیکان خودداری کرد. دولت انگلستان که دارای مستعمرات وسیعی بود در قرن هجدهم تصمیم گرفت از مستعمرات خود مالیات بیشتری وصول کند. مردم آمریکا که در آن زمان کشورشان مستعمره انگلیس بود به پرداخت مالیات اعتراض کردند و دولت انگلیس در سال ۱۷۶۶ ناچار به لغو این مالیات شد. لیکن تصمیم گرفت بر تجارت مستعمره آمریکا مالیات‌های دیگری وضع کند. این امر موجب شورش مردم آمریکا شد و در نتیجه‌ی این مبارزات، آمریکا در سال ۱۷۶۶ از انگلستان مستقل شد. همانطور که ملاحظه می‌شود یکی از ریشه‌های اصلی انقلاب و استقلال آمریکا از انگلستان، فشار مالیاتی بود. در سال ۱۷۸۹ مردم فرانسه از نظر تعداد و مقدار مالیات‌های پرداختی به دولت تحت فشار شدیدی قرار داشتند و این مالیات‌ها معمولاً از پایین‌ترین اقشار جامعه وصول می‌شد و اشراف و روحانیون و متنفذین از پرداخت مالیات معاف بودند. لویی شانزدهم پادشاه فرانسه، برای بحث و تصویب مالیات‌های جدید، تصمیم گرفت انجمن‌های ولایتی را دعوت کند که نمایندگان با درخواست شاه مخالفت کرده و خود را، «مجلس ملی» اعلام نمودند که این سرآغاز انقلاب کبیر فرانسه در سال ۱۷۸۹ بود. یکی از مهمترین خواست‌های مردم در این انقلاب، قانونمند کردن

حکومت و جلوگیری از تحمل مالیات‌های خودسرانه بود. در روسیه نیز فقر مردم و مالیات‌های سنگین از دلایل اصلی انقلاب و سقوط تزارها در سال ۱۹۱۷ شد»^۱.

ب- تاریخچه مالیه عمومی در ایران

ایران از قدیم‌الایام دارای جایگاه والای تمدنی و حکومت اداری بوده است. بسیاری از فنون حکومتی ابتدا در ایران ایجاد شد و سپس مورد تقلید دیگران قرار گرفت.

۱- ایران قبل از اسلام

در زمان مادها در هر محل، فرمانروایان به تشخیص خود مالیاتی دریافت و سهمی برای شاه می‌فرستادند. درباره انقراض مادها گفته شده که مادها همین که نیرومند گشتند و به ثروت زیادی رسیدند، بزرگان آن در ناز و نعمت غوطه‌ور شدند. چون تجملات درباری مستلزم هزینه زیاد بود بر مالیات افزودند و از این رو پایه‌ی جور و ستم بالا گرفت و نارضایتی مردم فراهم آمد و این بود که دولت آنها نتوانست در برابر رقیب پارسی خود مقاومت کند و از پادرامد. پس از آنکه در دوره هخامنشیان، آسیای غربی به حیطة قدرت هخامنشیان درآمد، امنیت و آرامش کم نظیری در این منطقه سایه افکند. رابطه اقتصادی در خشکی و دریا بین بخشهای مختلف شاهنشاهی برقرار شد. دولت در آغاز کار با اخذ مالیاتی منصفانه از ممالک تابع خود، موفق گردید چشم و گوش‌ها و مأمورین دیوانی و نظامی را برای اداره و نظارت در وضع عمومی شاهنشاهی به اطراف و اقطار کشور گسیل دارد. و مانع ستمگری و تجاوز زورمندان و مأموران محلی گردد. در عهد هخامنشی املاک بزرگ بوسیله کشاورزان وابسته به زمین و همچنین بوسیله غلامانی که پس از فتوحات همراه می‌آوردند کاشت می‌شد و ملک‌های کوچک کم اهمیت نیز وجود داشت که از مالیات و عوارض معاف بودند^۲.

۱- بخشی، لطفعلی، پیشین، صص ۲۸-۴۲.

۲- راوندی، مرتضی، تاریخ اجتماعی ایران، جلد پنجم، تهران، نشر امیرکبیر، چاپ چهارم ۱۳۷۶، ص ۲۹.

در دوره هخامنشی دولت مالیاتی وضع کرد که از املاک، مزارع باغ‌ها و احتشام و معادن گرفته می‌شد. نوعی مالیات متعلق به زمین وجود داشت که کاملاً شبیه به مالیات بر مصنوعات بود از بنادر و تجار نیز مالیات‌هایی می‌گرفتند. مالیات‌های جمع‌آوری شده در ایالات، به خزانه مرکزی ارسال می‌شود و به مصرف مخارج دربار، ادارات و نیروهای لشگری می‌رسید و بقیه ذخیره می‌شد.^۱

پس از آنکه حکومت هخامنشیان قوام و استحکام یافت، پارس از پرداخت باج معاف گردید، در حالی که شهرستان پهناور ماد، شوش، ارمنستان و سرزمین‌های کنار دریای سیاه، و ... ناگزیر از پرداخت باج بودند.^۲

پس از حمله اسکندر به ایران، این سرزمین به یکی از سرداران وی بنام سلوکوس رسید. سلوکیان به دلیل درگیری همیشگی در جنگ، مالیات‌های سنگینی بر ساکنان قلمرو خود بست. پس از سلوکیان اشکانیان وارد صحنه ایران شدند که از وضع مالیه عمومی در ایران دوره اطلاعات کافی در دست نیست. فقط می‌دانیم که اشکانیان به اقتضای نظام سیاسی خود در امر گردآوری مالیات تساهل بیشتری قایل بودند. در دوران ساسانی که يك نظام دیوانسالار برپا شد شخصی به عنوان «واستر یوشان سالار» در رأس تشکیلات مالیه عمومی وجود داشت که ضیفه اخذ مالیات را بر عهده داشت. در این دوران ساسانیان چندین نوع مالیات با نظم و ترتیب ویژه از مردم گرفته و به دولت مرکزی پرداخت می‌شد. مهمترین منابع عواید دولتی در عصر ساسانی عبارت بود از عواید ثابت و مستمر و عواید غیرثابت و قطعی.^۳

۲- ایران پس از اسلام

۱- همان، ص ۱۷۶.

۲- همان، ص ۴۰۵.

۳- امین، سید حسن، دیوان استیفاء، تهران، نشر دفتر پژوهشهای فرهنگی، چاپ اول ۱۳۸۵، صص ۱۹-۲۲.

با بعث حضرت رسول اکرم (ص) و انقراض سلسله‌ی ساسانی و تدین ایرانیان به دین اسلام در حکومتی که سلاطین ایرانی به نیابت از خلفای اسلامی در ایران حکمرانی می‌کردند مالیات‌های اسلامی بر مالیات‌های قبلی اضافه گشت و علاوه بر مالیات‌های قبلی خمس، زکات و جزیه بر حسب مورد از افرادی که مشمول پرداخت آن بودند وصول می‌شد. دوره حکومت صفاریان، سامانیان، غزنویان، آل بویه، سلجوقیان و خوارزمشاهیان نیز مالیات در ایران کم و بیش به روش سابق برقرار بوده و گاه نیز بر حسب احتیاج و سیاست سلاطین افزایش یا کاهش داشته است. در دوران تسلط مغولان و تیموریان بر ایران وصول مالیات از اعتدال خارج و عمال حکومت، مردم را از نظر مالیات مورد تعدی بسیار قرار دادند. لیکن در دوران غازان خان اصلاحاتی انجام شد؛ میزان خراج و مالیات تثبیت و معافیت از مالیات افزایش یافت. با تأسیس حکومت صفویه در ایران در اوضاع اجتماعی و متعاقباً مالیاتی، اصلاحاتی پدیدار شد. در دوره شاه عباس ابتدا دفاتر دخل و خرج مرتب و تمام عواید کشور در خزانه متمرکز شد. مالیات بیشتری از زارعین، پیشه‌وران و تجار وصول می‌شد. مضافاً آنکه از هندیان مقیم اصفهان جزیه گرفته می‌شد. مالیات‌های دوران افشاریه و زندیه همان مالیات‌های دوران صفویه بود. در آغاز تأسیس سلسله قاجار و در دوران آقامحمدخان وضع مالیاتی کشور بسیار نامرتب بود و تا زمان فتحعلی شاه نیز ادامه داشت. عباس میرزا توانست در آذربایجان به اوضاع مالیات سروسامان دهد و رسم مقاطعه دادن مالیات را براندازد. در زمان ناصرالدین شاه نیز میرزا تقی خان امیرکبیر به اصلاح امور مالی و تمرکز درآمدهای دولت و تنظیم بودجه که تا آن زمان سابقه نداشت و ایجاد تعادل بین درآمد و هزینه دولت همت گماشت^۱.

با پیروزی نهضت مشروطیت، قانون اساسی ایران در سال ۱۲۸۴ طی اصول ۹۴ تا ۱۰۳ به مالیه عمومی پرداخت. برابر اصل ۹۴ قانون اساسی تعیین هر نوع مالیات موقوف و مشروط به تصویب مجلس شورای ملی شد و به علاوه برابر اصل ۹۶ همان قانون، میزان مالیات را همه