

فهرست مطالب

.....	سخن ناشر	۱۰
.....	پیش‌گفتار مترجم	۱۱
.....	آشنایی با مؤسسه پژوهش و آموزش اسلامی	۱۲
.....	آشنایی با «بانک توسعه اسلامی»	۱۴
.....	فهرست نویسندگان مقالات	۱۶
.....	پیش‌گفتار رئیس مؤسسه پژوهش و آموزش اسلامی	۱۷
.....	پیش‌گفتار بخش تحقیقات مؤسسه پژوهش و آموزش اسلامی	۱۸
.....	فصل ۱. مقدمه	۲۳
.....	۱-۱. مالیه عمومی و سیاست مالی در صدر اسلام	۲۴
.....	۲-۱. سیاست مالی در عصر حاضر	۲۹
.....	۳-۱. آثار اقتصادی سیاست‌های مالی	۳۷
.....	بخش اول وظایف و نهادهای مالی	۴۳
.....	فصل ۲. سیاست مالی دولت اسلامی	۴۵
.....	۱-۲. سیاست مالی و تخصیص منابع در دولت اسلامی	۴۶
.....	۲-۲. سیاست مالی و تثبیت اقتصادی	۴۷
.....	۳-۲. سیاست مالی و رشد اقتصادی	۴۸
.....	۴-۲. سیاست مالی و توزیع درآمد	۵۰
.....	۵-۲. منابع درآمد دولت اسلامی: گذشته	۵۳
.....	۶-۲. منابع تأمین مالی در حکومت‌های اسلامی معاصر	۵۹
.....	۷-۲. هزینه‌های دولت در نظام اسلامی	۶۲
.....	۸-۲. مخارج توزیعی در اسلام	۶۳
.....	۹-۲. نتایج	۶۶
.....	فصل ۳. دولت اسلامی و دولت رفاه: شباهت‌ها و تفاوت‌ها	۶۷

۱-۳. اهداف و ویژگی‌های دولت رفاه.....	۶۸
۲-۳. دولت اسلامی.....	۶۹
۳-۳. ابعاد سیاسی و اقتصادی دولت اسلامی.....	۷۰
۴-۳. ضرورت وضع مالیات.....	۷۶
۵-۳. روش‌های بدیل برای تأمین مالی.....	۷۷
فصل ۴. دولت رفاه اسلامی و نقش آن در اقتصاد.....	۸۳
۱-۴. اوامر و نواهی اساسی.....	۸۳
۲-۴. وظایف و کارکردهای اقتصادی دولت.....	۹۱
۳-۴. اموال.....	۱۰۲
۴-۴. ماهیت و هویت دولت اسلامی.....	۱۰۸
بخش دوم نظریه سیاست مالیاتی.....	۱۱۷
فصل ۵. سیاست مالیاتی در اقتصاد اسلامی.....	۱۱۹
۱-۵. مبانی سیاست مالیاتی.....	۱۱۹
۲-۵. وظایف دولت اسلامی و نقش اقتصادی آن.....	۱۲۶
۳-۵. اصول سیاست مالیاتی در اسلام.....	۱۳۰
فصل ۶. نظریه سیاست مالی در دولت اسلامی.....	۱۴۳
۱-۶. مقدمه.....	۱۴۳
۲-۶. محدودیت‌های نظام برای وضع مالیات.....	۱۴۶
۳-۶. عناصر و مؤلفه‌های نظریه مالی اسلامی.....	۱۴۹
۴-۶. اقتصاد اسلامی: یک مدل سه‌بخشی.....	۱۵۰
فصل ۷. سیاست مخارج: مخارج عمومی در دولت اسلامی.....	۱۶۵
۱-۷. مقدمه.....	۱۶۵
۲-۷. چشم‌انداز.....	۱۶۶
۳-۷. وظایف دولت اسلامی.....	۱۶۸
۴-۷. نتیجه‌گیری.....	۱۹۳

فصل ۸. برنامه‌های توزیعی در اسلام.....	۱۹۷
۱-۸. تعاریف.....	۱۹۷
۲-۸. قلمرو مقاله.....	۱۹۷
۳-۸. اهمیت توزیع.....	۱۹۸
۴-۸. معیارهای ممکن برای توزیع.....	۱۹۸
۵-۸. ابزارهای توزیع درآمد.....	۲۰۰
۶-۸. تعریف و تحلیل مختصر برخی طرح‌های توزیع اسلامی.....	۲۰۰
۷-۸. برخی نتایج و اصول کلی.....	۲۲۹
فصل ۹. عدالت توزیعی و اقتصاد پولی و مالی در اسلام.....	۲۵۱
۱-۹. مقدمه.....	۲۵۱
۲-۹. نابرابری‌های اقتصادی در کشورهای اسلامی.....	۲۵۲
۳-۹. راه حل اسلامی برای حل مشکل نابرابری‌های اقتصادی.....	۲۵۶
۴-۹. نتایج و دلالت‌های سیاستی.....	۲۶۶
فصل ۱۰. تشکیل سرمایه، رشد اقتصادی و بودجه‌بندی عمومی در چارچوب اسلامی..	۲۷۱
۱-۱۰. مقدمه.....	۲۷۱
۲-۱۰. انباشت سرمایه.....	۲۷۳
۳-۱۰. رشد اقتصادی.....	۲۷۶
۴-۱۰. وضعیت فعلی اقتصاد کشورهای مسلمان.....	۲۸۱
۵-۱۰. استراتژی برنامه‌ریزی اقتصادی در چارچوب اسلامی.....	۲۸۴
۶-۱۰. تهیه و تنظیم بودجه با رویکرد اسلامی.....	۲۸۷
۷-۱۰. نتیجه‌گیری.....	۳۰۳
فصل ۱۱. سیاست مالی در اقتصاد اسلامی.....	۳۱۹
۱-۱۱. نقش سیاست مالی در اقتصاد اسلامی.....	۳۱۹
۲-۱۱. اهداف سیاست مالی در اقتصاد اسلامی.....	۳۲۱
۳-۱۱. ابزارهای سیاست مالی در اقتصاد اسلامی.....	۳۲۲
۴-۱۱. سازوکار سیاست مالی در یک اقتصاد اسلامی.....	۳۲۹

۳۳۴.....	۵-۱۱. نتیجه گیری.....
۳۳۵.....	۶-۱۱. پیوست ریاضی.....
۳۴۳.....	فصل ۱۲. وظایف تخصیصی و تثبیتی زکات در اقتصاد اسلامی.....
۳۴۳.....	۱-۱۲. مقدمه.....
۳۴۴.....	۲-۱۲. نقش تخصیصی زکات در شرایط امروزی.....
۳۵۶.....	۳-۱۲. نقش تثبیتی زکات.....
۳۷۳.....	فصل ۱۳. نیاز دولت به استقراض.....

فهرست نمودارها

- نمودار ۱. تخصیص بهینه منابع بین بخش‌ها در اقتصاد اسلامی..... ۱۵۶
- نمودار ۲. اثر زکات بر تابع مصرف ۳۲۴
- نمودار ۳. تقاضای سرمایه‌گذاری‌های جدید در یک اقتصاد مبتنی بر قوانین اسلامی..... ۳۲۶
- نمودار ۴. تقاضای پول در اقتصادهای اسلامی ۳۲۷
- نمودار ۵. رابطه میان عرضه پول، تقاضای پول و مالیات بر وجوه نقد راكد در اقتصادهای اسلامی ۳۲۸
- نمودار ۶..... ۳۵۹
- نمودار ۷..... ۳۶۰
- نمودار ۸..... ۳۶۴

سخن ناشر

توسعه جوامع بشری و پیچیده شدن روابط در آن‌ها منجر به پیدایش نیازهای متعدد و متنوعی شده است. گرچه ابعاد تخصصی آن‌ها انکارناپذیر می‌نماید، نمی‌توان منکر وجود مبادی و اصول اولیه‌ای شد که مکاتب مختلف از آن طریق در شکل‌گیری نظریه‌ها و معادلات جاری تأثیر می‌گذارند. «مالیه عمومی» از جمله مباحث مهمی است که امروزه توجه تعداد بسیاری از پژوهشگران و دولتمردان را به خود جلب کرده است. تولید حجم بالایی از مقالات و متون علمی مؤیدی برای این ادعاست که حکایت از اهمیت این بحث دارد.

اثر حاضر از چند حیث در خور تأمل می‌نماید و به همین دلیل انتشارات دانشگاه امام صادق(ع) چاپ و انتشار آن را در دستور کار قرار داده است.

۱. موضوع اثر به شرح پیش‌گفته دارای اهمیت است و از مسائل کاربردی برای جوامع اسلامی به حساب می‌آید؛ لذا از رهگذر مطالعه اثر حاضر، می‌توان برای طراحی راهبردی بهره جست.

۲. محتوای اثر به دلیل اتحاد رویکرد اسلامی توسط نویسندگان، از گفتمان غربی حاکم بر مطالعات مالی فاصله گرفته و از این حیث می‌توان برای پژوهشگران و علاقه‌مندان موضوع در جامعه ما به صورت بشری استفاده شود. البته ملاحظات مربوط به تفاوت فقه شیعه و اهل سنت را نمی‌توان نادیده گرفت. در همین ارتباط مترجم با آوردن پاورقی‌های ضروری سعی در تبیین این نقاط اختلاف و تکمیل بحث کرده است.

۳. گستره موضوعی کتاب بسیار وسیع و جامع است، به گونه‌ای که پژوهشگران حوزه سیاست و اقتصاد می‌توانند از این کتاب بهره ببرند. این مطلب که حجم بالایی از مطالب کتاب حاضر به نظریه دولت در اسلام اختصاص دارد، اهمیت موضوعی اثر را دوچندان می‌سازد.

انتشارات دانشگاه امام صادق(ع) ضمن تشکر از مترجم محترم اثر حاضر را به همه علاقه‌مندان مباحث مالی و پژوهشگران نظریه دولت از دیدگاه اسلامی تقدیم می‌کند. امید آن که از طریق نقد و بررسی آثاری از این قبیل شاهد تقویت حوزه مطالعات مالی اسلامی با رویکردی بومی باشیم. برای این منظور انتشارات آمادگی خود را جهت دریافت و نشر پژوهش‌های اسلامی در این زمینه اعلام می‌دارد.

معاونت پژوهشی دانشگاه

پیش‌گفتار مترجم

اقتصاد بخش عمومی یا مالیه عمومی از شاخه‌های مهم و تأثیرگذار در علم اقتصاد است و به یکی از دروس اصلی رشته‌های اقتصاد و مدیریت تبدیل شده است. متون متعددی در این حوزه با رویکرد اقتصاد کلاسیک ترجمه یا تألیف شده است. ترجمه حاضر تلاش می‌کند با رویکرد اسلامی به تحلیل درآمدها و مخارج دولت بپردازد.

از آنجا که نویسندگان مقالات این کتاب بر اساس دیدگاه‌های فقهی اهل تسنن به موضوع پرداخته‌اند. در موارد متعدد تلاش شده است به آرای فقهی فقهای شیعه امامیه در پانوشته‌ها اشاره شود. این پانوشته‌ها که با نشانه (م) در انتهای آنها مشخص شده است، عمدتاً بر اساس رهنمودهای ارزشمند استاد ارجمند حجت‌الاسلام و المسلمین آقای دکتر غلامرضا مصباحی مقدم تنظیم شده است، که بدین‌وسیله از ایشان تقدیر و سپاسگزاری می‌گردد. جا دارد از آقای مهدی یادی‌پور به جهت تطبیق متن ترجمه با متن اصلی و آقای مجتبی طاهری گل‌تپه به جهت بازخوانی، ویرایش و صفحه‌آرایی متن نهایی تقدیر و تشکر نمایم. همچنین بر خود واجب می‌دانم از آقای دکتر علی‌اصغر افتخاری معاون محترم پژوهشی دانشگاه امام صادق (ع) و آقای دکتر سیدعلی علم‌الهدی رئیس محترم مرکز نشر دانشگاه امام صادق به جهت حمایت و پشتیبانی از چاپ این کتاب سپاسگزاری نمایم.

آشنایی با مؤسسه پژوهش و آموزش اسلامی^۱

مؤسسه پژوهش و آموزش اسلامی در سال ۱۴۰۱ ق. / ۱۹۸۱ م. توسط هیئت حکام بانک توسعه اسلامی تأسیس گردید. مؤسسه به موجب تصویب نامه شماره ۹۹- BG/۱۴ شورای حکام بانک در سومین جلسه سالانه آن در دهم ربیع الثانی ۱۳۹۹ ق. / ۱۴ مارس ۱۹۷۹ م. تأسیس گردید.

هدف مؤسسه تحقیق و پژوهش در راستای توانمندسازی فعالیت های اقتصادی، مالی و بانکی در کشورهای اسلامی، سازگار کردن آنها با شریعت اسلامی و ایجاد تمهیدات مناسب برای تربیت کارشناسانی است که در حوزه های مرتبط با توسعه اقتصادی کشورهای عضو بانک فعالیت می نمایند.

وظایف مؤسسه عبارت است از:

الف. سازمان دهی و هماهنگ کردن مطالعات پایه و کاربردی به منظور توسعه الگوها و شیوه های مناسب برای پیاده سازی شریعت اسلامی در حوزه های اقتصادی، تأمین مالی و بانکداری،

ب. ارائه آموزش های لازم در زمینه اقتصاد اسلامی برای تأمین نیازهای پژوهشی و دینی مؤسسات،

ج. تربیت کارشناسان شاغل در حوزه های مرتبط با توسعه اقتصادی در کشورهای عضو بانک،

د. ایجاد مرکز اطلاعات برای جمع آوری، تنظیم و انتشار اطلاعات در زمینه های مرتبط با فعالیتهای مؤسسه،

هـ. انجام هر گونه فعالیت دیگر که در دستیابی به اهداف مؤسسه مؤثر باشد.

در ساختار سازمانی مؤسسه، رئیس بانک رئیس مؤسسه نیز می باشد و هیئت حکام بانک به عنوان بالاترین مرجع سیاست گذاری آن انجام وظیفه می کند.

مؤسسه توسط مدیر عامل اداره می شود، مدیر عامل که بالاترین مقام اجرایی بانک است، توسط رئیس بانک و فخر پس از جلب موافقت هیئت حکام انتخاب می گردد. مؤسسه دارای معاونت های فنی - پژوهشی، آموزشی، اطلاعات و اداری - مالی است.

محل استقرار مؤسسه همان دفتر مرکزی بانک در شهر جده عربستان سعودی است.

تلفن: ۶۳۶۱۴۰۰

فاکس: ۶۳۶۶۸۷۱ / ۶۳۷۸۹۲۷

تلکس: ۶۰۱۴۰۷ - ۶۰۱۱۳۷

صندوق پستی: ۹۲۰۱، جلد ۲۱۴۱۳

عربستان سعودی

آشنایی با «بانک توسعه اسلامی»^۱

تأسیس بانک: بانک توسعه اسلامی یک مؤسسه مالی بین‌المللی است که در پی تشخیص ضرورت تشکیل آن در کنفرانس وزرای دارایی کشورهای اسلامی در جده، در ذی‌القعدة ۱۳۹۳ق./ دسامبر ۱۹۷۳م. تأسیس شد. جلسه افتتاحیه هیئت حکام بانک در رجب ۱۳۹۵ق./ جولای ۱۹۷۵م. برگزار گردید و بانک رسماً در تاریخ ۱۵ شوال ۱۳۹۵ق./ ۲۰ اکتبر ۱۹۷۵م. فعالیت خود را آغاز کرد.

هدف: هدف بانک، کمک به توسعه اقتصادی و پیشرفت اجتماعی کشورهای عضو و جوامع اسلامی بر اساس اصول شریعت است.

وظایف: وظایف بانک عبارت است از مشارکت در تأمین سرمایه و اعطای وام به فعالیتهای تجاری و طرح‌های مولد و ارائه کمک‌های مالی به کشورهای عضو. همچنین، بانک موظف است صندوق‌های ویژه‌ای را برای مقاصد خاص ایجاد کند، که از آن جمله می‌توان به صندوق کمک به جمعیت‌های اسلامی در کشورهای غیرعضو و صندوق‌های امانی^۲ اشاره کرد.

بانک مجاز به پذیرش سپرده و تجهیز وجوه با شیوه‌های مختلف است. بانک همچنین مسئولیت دارد تجارت خارجی، به ویژه تجارت کالاهای سرمایه‌ای در بین کشورهای عضو را گسترش دهد، به کشورهای عضو کمک‌های فنی ارائه کند، امکانات آموزشی را برای افراد شاغل در فعالیتهای توسعه گسترش دهد و برای سازگار کردن فعالیتهای اقتصادی، مالی و بانکی در کشورهای اسلامی با احکام شریعت به تحقیق و پژوهش بپردازد.

عضویت: در حال حاضر ۴۷ کشور در بانک عضو هستند. شرط اصلی عضویت آن است که کشور متقاضی عضویت یکی از اعضای سازمان کنفرانس اسلامی باشد و تصمیماتی را که توسط هیئت حکام اتخاذ می‌گردد، بپذیرد.

سرمایه: سرمایه مصوب بانک شش میلیارد دینار اسلامی است. ارزش دینار اسلامی که واحد شمارش در بانک است، معادل یک «حق برداشت مخصوص»^۳ در صندوق بین‌المللی پول است. سرمایه تعهدشده بانک ۷۸/ ۳۶۵۴ میلیون دینار اسلامی است که قابل پرداخت با هر واحد پولی قابل قبول است که به راحتی تبدیل پذیر باشد.

دفتر مرکزی: دفتر مرکزی بانک در جده در کشور عربستان سعودی قرار دارد و بانک مجاز به

1. Islamic Development Bank (IDB)

2. trust funds

3. special drawing right (SDR)

تأسیس شعبه در هر جای دیگر است.

سال مالی: سال مالی بانک، سال هجری قمری است.

زبان: زبان رسمی بانک، زبان عربی است، اما علاوه بر آن، زبان‌های انگلیسی و فرانسه نیز به عنوان زبان‌های کاری استفاده می‌شوند.

فهرست نویسندگان مقالات

۱. دکتر منظور علی: پاکستان، کراچی، دانشگاه کراچی؛
۲. دکتر عبدالرحمن العسال و عبدالکریم احمد: مصر، قاهره، انتشارات وهبه؛
۳. دکتر محفوظ احمد: هند، دهلی نو، وزارت امور اقتصادی، مشاور اقتصادی؛
۴. دکتر محمد هاشم عوض: سودان، خارطوم، دانشگاه خارطوم؛
۵. دکتر محمد عمر چپرا: عربستان سعودی، ریاض، مؤسسه پولی عربستان سعودی، مشاور اقتصادی؛
۶. دکتر سیف‌الدین تاج‌الدین: عربستان سعودی، ریاض، وزارت برنامه‌ریزی، مشاور اقتصادی؛
۷. دکتر ف. ر. فریدی: هند، علیگر، کاخ فریدی؛
۸. دکتر اشفاق حسین قادری: پاکستان، کراچی، دانشگاه کراچی، مدیر مرکز تحقیقات اقتصادی؛
۹. دکتر منذر قحف: عربستان سعودی، جدّه، بانک توسعه اسلامی، مؤسسه پژوهش و آموزش اسلامی؛
۱۰. دکتر م. م. متولی: استرالیا، سیدنی، مرکز بین‌المللی مطالعات اقتصادی و بازرگانی خاورمیانه؛
۱۱. دکتر ضیاء‌الدین الریس: مصر، قاهره، انتشارات دارالانصار؛
۱۲. دکتر عابدین السلامه: سودان، خارطوم، مدیر عامل بانک مسکن سودان؛
۱۳. دکتر محمد نجات‌الله صدیقی: عربستان سعودی، جدّه، دانشگاه ملک عبدالعزیز، مرکز تحقیقات اقتصاد اسلامی؛
۱۴. دکتر محمد انس الزرقا: عربستان سعودی، جدّه، دانشگاه ملک عبدالعزیز، مرکز تحقیقات اقتصاد اسلامی.

پیش‌گفتار رئیس مؤسسه پژوهش و آموزش اسلامی

هدف از این کتاب مجموعه مقالات، فراهم آوردن امکان دسترسی به مجموعه‌ای از برخی منابع مهم ادبیات اقتصاد اسلامی در یک مجلد واحد است. این کتاب به طور خاص به مقوله «مالیه عمومی در اسلام» اختصاص دارد که در آن نوآوری‌های چشمگیر پژوهشگران اقتصاد اسلامی در سال‌های اخیر گردآوری شده است.

این کتاب می‌تواند به عنوان یک کتاب درسی در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی استفاده شود و در کنار مجموعه منابع موجود در زمینه مالیه عمومی بی‌شک کمک شایانی به ادبیات این موضوع می‌کند.

با توجه به رشد گرایش به اقتصاد اسلامی به طور کلی و مالیه عمومی به طور خاص لازم است مقالات مربوطه به شیوه‌ای منظم و طبقه‌بندی شده ارائه شوند به طوری که امکان دسترسی آسان به آن‌ها برای همه خوانندگان علاقه‌مند، به خوبی فراهم شود. در این ارتباط مؤسسه پژوهش و آموزش اسلامی تلاش زیادی برای ارتقای سطح مطالعات اقتصاد اسلامی و توسعه ادبیات دانشگاهی موجود در این زمینه کرده است.

مخاطبان این کتاب را دانشجویان بخش عمومی در مؤسسات آموزشی و پژوهشی، کارشناسان و سیاست‌گذاران بخش عمومی و مجموعه مؤسسات مختلفی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم با بخش عمومی مرتبط هستند، تشکیل می‌دهند.

ادبیات مالیه عمومی در اسلام هم از نظر وسعت پوشش موضوعات و هم از نظر محتوای تحلیلی غنی است. متأسفانه، تاکنون هیچ گونه تلاشی برای سازمان‌دهی این ادبیات به گونه‌ای که امکان دستیابی استفاده‌کنندگان و کاربران بالقوه به آن‌ها را تسهیل کند، صورت نگرفته است. علی‌رغم آن که اسلام دیدگاه‌ها و پیام‌های روشنی در زمینه سیاست مالی و پولی دارد، ولی اقدامی در جهت تدوین دیدگاه‌های دانشمندان معاصر اسلامی در زمینه سیاست‌های پولی و مالی در قالب یک کتاب منسجم صورت نگرفته است.

امید است انتشار این مجموعه مقالات در زمینه مالیه عمومی در اسلام به تبیین مباحث و گفتگوی سازنده حول موضوع کمک کند.

امید است این کتاب نقش به‌سزایی در توسعه اقتصاد اسلامی به عنوان یک رشته دانشگاهی ایفا کند.

دکتر م. فهیم خان

رئیس مؤسسه پژوهش و آموزش اسلامی

پیش‌گفتار بخش تحقیقات مؤسسه پژوهش و آموزش اسلامی

برای این که کتابی از این نوع مفید واقع شود، لازم است رویکرد متوازن و سنجیده‌ای برای تدوین دیدگاه‌های مختلف موجود در منابع گوناگون انتخاب شود. در عین حال، باید مطمئن شد که موضوعات به لحاظ پوشش مضامین اسلامی به خوبی انتخاب شوند. به لحاظ آکادمیک، انجام چنین کاری چندان آسان نیست. با وجود این پیچیدگی‌ها، در انتخاب مقالات این کتاب فرض شده است استفاده‌کنندگان این کتاب را دانشجویان تحصیلات تکمیلی و دانشجویان سال‌های آخر مقطع کارشناسی، پژوهشگران دانشگاهی، برنامه‌ریزان و سیاست‌گزاران تشکیل می‌دهند. دانشگاهیان عموماً علاقه‌مند به بحث‌های تفصیلی در خصوص موضوع هستند. آن‌ها اغلب انتظار دارند تحلیل کامل و فراگیری از نظریات همراه با مآخذشناسی عمیق و گسترده ادبیات موضوع ارائه شود. سیاست‌گزاران اغلب به دنبال آشنایی با چکیده تحلیل‌ها و حداقل ورود به جزئیات هستند. گرچه این تمایلات را نمی‌توان همزمان با توجه به محدودیت منابع و امکانات برآورده کرد، تلاش شده است مقالات از میان موضوعات و مطالعات دقیق و در عین حال جدید انتخاب شوند. بنابراین، دامنه شمول و فراگیری مباحث ارائه شده در این کتاب تا حد زیادی مقید و محدود به تألیفات موجود بوده است.

در انتخاب مجموعه مقالات از یک سو سعی شده است مقالات معرف حوزه‌های اصلی و قلمروهای موضوعی موجود در پژوهش‌های اقتصاد اسلامی باشند و از سوی دیگر طیف گسترده‌ای از دیدگاه‌ها و موضوعات چالش‌برانگیز میان اندیشمندان معاصر اقتصاد اسلامی را در بر داشته باشد.

در این کتاب، به جای طبقه‌بندی موضوع پیچیده‌ای همچون مالیه عمومی بر اساس معیارهای دل‌خواهانه، سعی شده است رویکردی واقع‌گرایانه انتخاب شود که بر اساس آن بتوان به یک الگوی طبقه‌بندی متناسب با اهداف کتاب دست یافت.

در هر صورت، طبقه‌بندی موضوعات به طور سنتی در یک حوزه مطالعاتی از این نوع می‌تواند بر اساس یکی از دو روش زیر صورت گیرد:

۱. طبقه‌بندی موضوعی^۱ که در آن مقالات مرتبط با هر یک از موضوعات مورد پذیرش همگانی در حوزه مورد بحث در یک گروه طبقه‌بندی می‌شوند.

1. subject-wise arrangement

۲. گزینش مقالات به شیوه مسأله‌محور^۱ که در آن مقالات یا منابع مرتبط با یک موضوع خاص در اولویت انتخاب قرار می‌گیرند.

از آنجا که رویکرد این کتاب از نوع مسأله‌محور است، طبقه‌بندی موضوعی چندان مناسب به نظر نمی‌رسد. با انتخاب رویکرد مسأله‌محور نسبت به مالیه عمومی در اسلام، نیازی به طبقه‌بندی موضوعی از آن نخواهد بود. برای مثال، برای تبیین رشد پایدار در اقتصاد اسلامی، لازم نیست به سبک طبقه‌بندی‌های مرسوم، به نقل گفتارها و نظرات کلیه افرادی بپردازیم که تاکنون در جهان اسلام مطلبی راجع به این موضوع نگاشته‌اند. رویکرد واقع‌گرایانه‌تر آن است که ابتدا به معرفی و توصیف عناصر و مؤلفه‌های مالی مرتبط با رشد پایدار و یا ابزارهایی مانند مالیات، مخارج عمومی و قرضه عمومی بپردازیم و سپس، به طور منطقی و با نگرش امروزی به شناسایی مسائل مهم مرتبط بر آن‌ها بپردازیم. به همین ترتیب، بحث تأمین نیازهای اساسی را منطقاً باید با مؤلفه‌ها و یا ابزارهای مالی مشابهی مانند مالیات، مخارج عمومی و غیره آغاز کرد. توزیع عادلانه درآمد در اسلام را نیز با رویکرد مشابهی می‌توان مورد بحث قرار داد.

انتخاب روش طبقه‌بندی موضوعی، که مورد علاقه برخی از پژوهشگران نیز می‌باشد، برای کتابی از نوع مجموعه مقالات مناسب نیست. به نظر می‌رسد چنین رویکردی هدف اصلی از تدوین کتاب را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد؛ چرا که ذهن تدوین‌کنندگان کتاب را به خود مشغول خواهد کرد. به منظور اجتناب از این مشکل، فرض شده است طبقه‌بندی موضوعی، با توجه به اهداف مورد نظر از تدوین یک کتاب مجموعه مقالات در مالیه عمومی در اسلام، ضرورتی ندارد. در مقابل، تدوین‌کنندگان کتاب به مقایسه نحوه استدلال مقالات مختلف در خصوص یک موضوع پرداخته‌اند. اساساً، رویکرد این کتاب مقایسه مقالات مختلف با یکدیگر به لحاظ نحوه پرداختن به مسأله از نظر ارائه استدلال‌های منطقی، تحلیل ابعاد مختلف مسأله، و چگونگی نتیجه‌گیری در آن‌ها است.

با مطالعه این کتاب می‌توان به این پرسش نیز پاسخ داد که آیا نویسندگانی که موضوع معینی را در حوزه مالیه عمومی در اسلام بررسی کرده‌اند، مواضع واقعاً متفاوتی نسبت به یکدیگر دارند یا خیر. انتظار می‌رود چنین تنوع و تفاوت‌هایی در دیدگاه‌ها وجود داشته باشد و همین امر مبنای تنظیم این کتاب مجموعه مقالات قرار گرفته است.

کتاب به لحاظ ساختار از سه بخش عمده تشکیل می‌شود:

همان گونه که معمول است، کتاب با مقدمه‌ای کلی آغاز می‌شود که در آن موضوعات و فصول عمده کتاب معرفی می‌شوند. در این مقدمه، مروری تفصیلی بر ادبیات صورت می‌گیرد که جنبه‌های مختلف سیاست مالی در اسلام را در بر می‌گیرد. پس از مرور کلی ادبیات به مباحث اصلی می‌پردازیم. در بخش اول کتاب، وظایف مالی، مؤسسات مالی و نظریه کالاهای اجتماعی بررسی می‌شود. هدف از این بخش آن است که خوانندگان با کلیات مباحث کتاب آشنا شوند و برای ورود به مباحث خاص در مالیه اسلامی آماده شوند. در این رابطه، مقاله دکتر سلامه با عنوان «سیاست مالی دولت اسلامی» به معرفی اهداف سیاست مالی به سبب «ماسگریو»^۱ می‌پردازد. وظایف مالی در مقاله چپرا با عنوان «دولت رفاه اسلامی و نقش آن در اقتصاد» و مقاله قحف با عنوان «دولت اسلامی و دولت رفاه: شباهت‌ها و تفاوت‌ها» تبیین شده است.

پس از معرفی مبانی در بخش اول، ابعاد نظری سیاست مالی در بخش دوم شرح داده می‌شود. بخش دوم به تفصیل به تشریح ابعاد نظری سیاست مالی می‌پردازد. این بخش متشکل از پنج قسمت است که به مباحث سیاست مالیاتی، سیاست مخارج، توزیع درآمد، تثبیت اقتصادی و اقتصاد قرضه عمومی در اسلام اختصاص دارد.

در ارتباط با سیاست مالیاتی دو مقاله انتخاب شده است. مقاله قحف با عنوان «سیاست مالیاتی در اقتصاد اسلامی» و مقاله فریدی با عنوان «نظریه سیاست مالی در دولت اسلامی» خواننده را با دیدگاه‌های گوناگون در این حوزه آشنا می‌سازد.

سیاست مالی در جانب مخارج در مقاله پروفیسور صدیقی با عنوان «مخارج عمومی در دولت اسلامی» بررسی شده است این مقاله زمینه‌های بسیار مفیدی را برای بحث در خصوص این موضوع فراهم می‌آورد.

مقاله زرقاء با عنوان «برنامه‌های توزیعی در اسلام» و مقاله محفوظ با عنوان «عدالت توزیعی و اقتصاد پولی و مالی در اسلام» به جنبه‌های توزیعی سیاست مالی پرداخته است.

جنبه‌های تثبیت سیاست مالی در مقاله متولی با عنوان «سیاست مالی در اقتصاد اسلامی» و مقاله تاج‌الدین با عنوان «وظایف تخصیصی و تثبیتی زکات در اقتصاد اسلامی» بررسی شده است. اقتصاد قرضه عمومی در اسلام در مقاله چپرا بررسی شده است.

همکاران بسیاری در مباحث مقدماتی در خصوص محتوای کتاب، به ویژه در مراحل اولیه آن نقش داشتند. در این بین، نقش «کمیته مشورتی» متشکل از پروفیسور فریدی، دکتر منذر قحف و دکتر رضا سعدالله در انتخاب موضوعات و محتوای کتاب بسیار قابل تقدیر است. در پایان از بخش اداری مؤسسه به جهت ارائه خدمات حروف‌چینی و تصحیح نهایی متن تقدیر می‌شود. مسئولیت هر گونه کاستی در این مجموعه بر عهده اینجانب است.

حمود عواله جولید

بخش تحقیقات مؤسسه پژوهش و آموزش اسلامی

فصل ۱. مقدمه

محمد عدن عبدالله^۱

در سرتاسر تاریخ اسلام، اندیشمندان مسلمان همواره درباره نقش مالیه عمومی و سیاست مالی از دیدگاه اسلام بحث کرده‌اند. ادبیاتی که هم اکنون در دسترس ما قرار دارد، هم به لحاظ گستردگی و هم به لحاظ عمق به قدری بزرگ است که نمی‌توان در قلمرو و چارچوب محدود این مطالعه، به همه آن‌ها پرداخت. هدف از این بررسی آن است که خواننده را با کلیات مباحث بدون ورود به جزئیات آشنا کنیم.

با وجود کاستی‌های آشکار، به طور جدی تلاش خواهیم کرد مباحث اساسی در سیاست‌های مالی را معرفی کنیم و مباحثی را که اختلاف‌نظرهای شدیدی درباره آن‌ها در بین پژوهشگران وجود دارد، مورد تأکید قرار دهیم.

مالیه عمومی، دربرگیرنده مجموعه‌ای از سیاست‌ها است که هدف آن‌ها از یک سو، تجهیز منابع برای بخش عمومی از طریق اخذ مالیات، و از سوی دیگر، تخصیص این منابع در بین مصارف مختلف بر اساس اولویت‌های دولت در انجام مخارج عمومی است. به علاوه، گاهی دولت‌ها اهداف تثبیت اقتصادی را دنبال می‌کنند و با استفاده از ابزارهای مالی می‌کوشند نوسان‌های اقتصادی را تعدیل کنند. از این رو، سیاست مالی در حوزه مالیه عمومی قرار می‌گیرد.

برای ارائه یک بحث کلی پیرامون مفهوم مالیه عمومی و سیاست مالی از دیدگاه اسلام، تجزیه و تحلیل خود را در سه مرحله دنبال خواهیم کرد. در مرحله نخست، به یک تحلیل تاریخی از موضوع می‌پردازیم و به مرور سیاست‌ها و اقدامات مالیه عمومی در زمان پیامبر اکرم (ص) و صدر اسلام می‌پردازیم. از طرف دیگر، در مرحله دوم، تمرکز مبحث بر روی جایگاه اندیشمندان مسلمان

۱. دکتر عبدالله در زمان نگارش این مقدمه، عضو بخش تحقیقاتی مؤسسه بوده است.

در تنظیم سیاست‌های مالی در عصر حاضر، با الهام از تعالیم قرآن مجید و سنت است. سرانجام، سیاست مالی از دیدگاه اسلامی و آثار احتمالی آن بر اقتصاد را بررسی می‌کنیم.

۱-۱. مالیه عمومی و سیاست مالی در صدر اسلام

بر طبق ادبیات موجود پیرامون نظام مالی اسلام، درآمدهای دولت در صدر اسلام اساساً از دو منبع اصلی، یعنی پرداخت‌های مسلمانان و غیرمسلمانان حاصل می‌شد. زکات مهم‌ترین منبع درآمدی دولتی محسوب می‌شد که صرفاً به مسلمانان اختصاص داشت. منابع دیگر درآمد دولتی عبارت بودند از: خراج یا مالیات اراضی، جزیه یا مالیات سرانه، غنیمت، عوارض گمرکی^۱ و مالیات بر معادن و گنج. این مالیات‌ها معمولاً توسط غیرمسلمانان پرداخت می‌شد.^۲ در ذیل، به طور خلاصه، منابع گوناگون درآمدهای دولت در صدر اسلام را شرح خواهیم داد.

الف. زکات: کلمه زکات از نظر لغوی معانی متعددی دارد و در قرآن و سنت به معنای افزایش، رشد و تزکیه آمده است. این مفاهیم بر این نکته دلالت دارد که پرداخت زکات موجب افزایش دارایی در دنیا، دستیابی به پاداش‌های بی‌حساب در آخرت و تزکیه گناهان پرداخت کنندگان آن خواهد شد.

این دستور الهی که «از دارایی‌هایشان صدقه بگیر، تا آن‌ها را تطهیر کنی»^۳ نشانگر روح زکات است که نوعی مالیات خاص بر ثروت و محصولات زراعی است. همان‌گونه که از این آیه بر می‌آید، قرآن مجید در مواردی، از کلمه «صدقه» به معنای زکات استفاده می‌کند، گرچه این دو کلمه به طور کامل مترادف هم نیستند. صدقه یک لفظ عمومی برای امور خیریه است، در حالی که زکات یکی از مصادیق آن به شمار می‌آید و اساساً یک وظیفه اجباری است.

زکات یکی از پنج رکنی است که اسلام بر آن استوار شده است. این بدان معناست که زکات علاوه بر این که یک مالیات اجباری است، نوعی عبادت نیز محسوب می‌شود که باید همانند روزه و نماز برای اجرای فرمان الهی ادا شود. بنا به فرمایش خداوند، زکات بخشی از ثروت مسلمانان

۱. عوارض گمرکی در زمان رسول اکرم (ص) و خلافت ابوبکر مطرح نبود. این عوارض در زمان خلافت عمر با دستور وی وضع شد و مورد اعتراض امامان شیعه قرار گرفت. چرا که مالیات شرعی از جنس زکات تلقی نمی‌شد. به هر حال، با پایه‌گذاری عمر این عوارض در فقه اهل سنت به عنوان مالیات شرعی وارد گردید و ماندگار شد (م).

۲. خراج از مسلمانان نیز دریافت می‌شد. مالیات بر معادن و گنج نیز که نوعی خمس است از مسلمانان دریافت می‌گردید. (م)

۳. «خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ».

است که باید به افراد کم درآمد و بی بضاعت جامعه اختصاص یابد. نقش اساسی زکات در ساختار مالی اسلام را می توان از آیات متعدد قرآن مجید استنباط کرد که در آن ها فرمان به نماز و زکات همیشه در کنار یکدیگر آمده است. از این رو، دولت اسلامی موظف است تمهیدات اجرایی لازم برای جمع آوری و توزیع زکات را فراهم آورد.

قرآن مجید مصارفی را که درآمد زکات می تواند در آن ها صرف شود، به طور دقیق تعیین کرده است. این مصارف عبارتند از: (الف) فقرا، (ب) مساکین، (ج) تألیف قلوب، (د) آزاد کردن بردگان، (ه) بدهکاران (و) فی سبیل الله و (ز) در راه ماندگان.

با وجود این دستورات واضح راجع به نحوه مصرف درآمد حاصل از زکات، اصول کلی ناظر بر نحوه محاسبه زکات از جمله آنچه را که زکات به آن تعلق می گیرد، موارد معاف از پرداخت زکات و نرخ محاسبه زکات از پایه های مختلف آن، در قرآن مجید تبیین نشده است.

پیامبر اکرم (ص) به تفصیل به تبیین مسائل پیش گفته پرداخته و رهنمودهای ایشان در این خصوص در مجموعه احادیث مختلف منعکس شده است. در هر صورت، با گذشت زمان به موجب قاعده قیاس^۱، روش های جدید تولید ثروت نیز مشمول زکات گردید. به عنوان مثال، خلیفه دوم عمر بن خطاب بر اسب ها نیز زکات قرار داد،^۲ در حالی که در زمان پیامبر اسلام (ص) اسب ها مشمول پرداخت زکات نبودند. استدلال وی در وضع زکات بر اسب ها آن بود که با گذشت زمان، از اسب به عنوان کالای تجاری استفاده شده است؛ در حالی که پیش تر برای مصارف غیر تجاری استفاده می شدند.

زکات یک مالیات اجباری است که از فرد مسلمان بالغ، عاقل و حر که مالکیت و در عین حال، تملک کامل یک دارایی مولد را در اختیار داشته باشد، اخذ می شود. به هر حال لازم است مقدار این مالیات از یک سطح حداقل معین به نام نصاب بیشتر باشد. این امر بدان معنا است که صرف مالکیت دارایی فی نفسه مستلزم پرداخت زکات نیست، بلکه لازم است شرط نصاب تحقق یابد و استفاده از منافع حاصل از دارایی موجب رشد واقعی یا بالقوه ثروت مالک آن شود.

به بیان دیگر، زکات بر اقلامی وضع می گردد که بالقوه قابل رشد باشند. برخی از دارایی هایی

۱. قیاس از اصول فقه اهل سنت است و شیعه به تبعیت از امامان معصوم (ع) آن را مردود می شمارد. (م)

۲. از نظر اهل سنت عمل صحابی، به ویژه خلیفه دوم، همانند سنت پیامبر تلقی می گردد. از نظر شیعه عمل صحابی چنین اعتباری ندارد. (م)

که ذاتاً از چنین ویژگی برخوردارند، عبارتند از: طلا، نقره، احشام، مال التجاره^۱ و محصولات کشاورزی. همچنین در قیاس با طلا و نقره، به پول نقد، سپرده بانکی و سایر دارایی‌های مالی (یعنی سهام و اوراق بهادار) نیز زکات تعلق می‌گیرد.^۲ سرانجام، یک دارایی تنها در صورتی مشمول پرداخت زکات می‌شود که یک سال از به حد نصاب رسیدن آن گذشته باشد.

همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، احکام قرآن مجید هیچ گونه ابهامی در مورد نحوه استفاده از درآمد حاصل از زکات باقی نگذاشته است. مصارف زکات اهداف خاصی را دنبال می‌کنند که مهم‌ترین آن‌ها ریشه‌کن کردن فقر از طریق کمک به فقرا و نیازمندان است. همچنین، استدلال شده است که به افرادی که به دلیل ناتوانی جسمی قادر به کار و کسب درآمد نیستند، زکات باید به صورت نقدی پرداخت شود؛ در حالی که برای افراد قادر به کار باید لوازم تولید و کسب و کار را فراهم کرد تا امکان روی پا ایستادن آن‌ها فراهم گردد. (۲)

با این حال، با توجه به نقش رو به گسترش دولت اسلامی در عصر جدید، برخی نویسندگان پیشنهاد کرده‌اند که به منظور سرعت بخشیدن به رشد اقتصادی و در نتیجه، افزایش رفاه طبقات پایین جامعه، وجوه زکات را باید برای توسعه و ارتقای زیرساخت‌های عمومی اقتصاد شامل جاده‌ها، پل‌ها، بیمارستان‌ها و مدارس به کار گرفت.^۳ به هر حال، اغلب فقها با این دیدگاه موافق نیستند و در مقابل استدلال می‌کنند که انحراف درآمدهای زکات به سوی تأمین مالی زیرساخت‌ها بر خلاف مبانی و فلسفه وضع زکات و ایجاد چنین نهادی در قرآن کریم است.

بر اساس برخی از دیدگاه‌های جدید، برخی از نویسندگان غربی کارآمدی نظریه رشد مبتنی بر اصلاح تدریجی توزیع درآمد را مورد تردید قرار داده‌اند و در مقابل، بر به‌کارگیری الگوهای جایگزین با رویکرد مبارزه ریشه‌ای با فقر تأکید کرده‌اند. (۳)

ب. **خراج یا مالیات اراضی**^۴: از صدر اسلام، مالیات بر زمین یکی از منابع اصلی درآمد دولت

۱. در فقه شیعه، زکات مال التجاره واجب نیست بلکه مستحب است؛ در فقه اهل سنت، به پیروی از دستور خلیفه دوم زکات مال التجاره نیز واجب شمرده شده است. در فقه شیعه، سود مال التجاره مشمول خمس است. (م)

۲. از نظر فقهای شیعه، پول اعتباری امروز به پول طلا و نقره مسکوک قیاس نمی‌گردد و زکات پول‌های اعتباری واجب نیست، گرچه سود کسب مشمول خمس است و اهل سنت خمس منافع کسب را قبول ندارند. (م)

۳. از نظر فقه شیعه، استفاده از زکات برای خدمات عام المنفعه مانند احداث راه، پل، بیمارستان، مدرسه و مانند آن در عنوان «فی سبیل الله» قرار می‌گیرد. (م)

۴. از نظر فقه شیعه، خراج بر اراضی فتح‌شده یا صلحی بر اساس قرارداد صلح وضع می‌شود و شامل اراضی غیرفتح‌شده و غیرصلحی نمی‌گردد. (م)

محسوب شده است. مالیات بر دو گروه اصلی از زمین‌ها وضع می‌گردید: زمین‌های عشر و زمین‌های خراج. عشر یا ده یک صرفاً بر زمین‌های مسلمانان به جهت استفاده از آن‌ها در تولید وضع می‌گردید. این مالیات اجباری بوده است و با نرخ ثابتی وضع می‌شد. به این جهت، بسیاری از فقها میان عشر و زکات تفاوتی قائل نمی‌شوند. زمین‌های عربستان از دوران پیامبر (ص) زمین‌های عشر محسوب می‌گردیده‌اند که با تصرف قلمروهای جدید توسط مسلمانان بر وسعت این‌گونه اراضی افزوده شد.

از طرف دیگر، خراج بر زمین‌های غیرمسلمانان وضع می‌شد. این زمین‌ها در کشورهای غیرعربی واقع شده بود و مالکان آن‌ها هنوز به دین اسلام نگرویده بودند. وضعیت این زمین‌ها حتی با گرویدن مالکان آن‌ها به دین اسلام قابل تغییر نبود. نرخ خراج ثابت نبود بلکه می‌توانست در طول زمان دیگر تغییر کند.

ج. جزیه: نوعی مالیات سرانه است که غیرمسلمانان در صدر اسلام می‌پرداختند. قرآن مجید منطقی آشکار برای وضع جزیه ارائه داده است، به طوری که غیرمسلمانان در ازای برخورداری از تسهیلات و حمایت‌های دولت اسلامی، بدون آن که ملزم به دفاع از دولت اسلامی باشند، باید مبلغی را پرداخت کنند. این مالیات صرفاً بر مردان توانمند و سالم در مقابل معافیت آن‌ها از خدمت نظامی اجباری وضع می‌گردید. در مقابل، افراد ناتوان شامل زنان، بچه‌ها، سالخوردگان، افراد رنجور و راهبان از پرداخت جزیه معاف بودند.

د. فیه: منبع دیگر درآمد برای دولت اسلامی فیه است. فیه شامل تمام اموالی است که بدون جنگ از دشمن به دست می‌آید. طبق تعالیم قرآن مجید، دولت اسلامی اختیارات گسترده‌ای در نحوه تخصیص درآمد فیه دارد که باید عمدتاً برای بهبود رفاه عمومی مصرف شود. همچنین، برخی از نویسندگان تمام اموال بدون وارث و نیز اموال گم‌شده‌ای را که کسی ادعای مالکیت آن را ندارد، مصداق فیه می‌دانند.

هـ. عوارض گمرکی: عشور (هزینه‌های گمرکی) در ابتدا توسط عمر، خلیفه دوم، وضع شد. استدلال وضع چنین عوارضی آن بود که سایر دولت‌ها، مالیات‌های مشابهی بر مسلمانان وضع می‌کردند.^۱

۱. از نظر فقه شیعه، اخذ عشور جایز نیست و عمل خلیفه دوم در وضع عشور حجت نیست. (م)

و. غنیمت یا خمس: این منبع درآمد مربوط به غنائم جنگی است و شامل اموالی است که در مقابله نظامی با کافران به دست می‌آید. قرآن مجید در آیه ۴۱ سوره انفال می‌فرماید که یک پنجم غنائم جنگی باید برای حمایت از فقرا، نیازمندان و در راه ماندگان در اختیار دولت اسلامی قرار گیرد. قرآن مجید به صورت آشکار چگونگی توزیع چهارپنجم باقی‌مانده را مشخص نکرده است، ولی در زمان پیامبر اکرم (ص) چهارپنجم باقی‌مانده غنائم جنگی عموماً بین نیروهای ارتش اسلام تقسیم می‌گردید.^۱

ز. مالیات بر معادن و گنج‌ها: در صدر اسلام نرخ مالیاتی که بر معادن و گنج‌ها وضع می‌شد، مشابه غنائم جنگی، ۲۰ درصد بود.

علاوه بر منابع درآمد عمومی پیش‌گفته، دولت اسلامی در صدر اسلام از کمک‌ها و اعانه‌های داوطلبانه نیز برای تأمین مالی طرح‌های خاص کمک می‌گرفت؛ برای مثال، هنگامی که پیامبر اکرم (ص) آماده غزوة تبوک می‌شدند، تجهیز لشکر اعزامی عظیم مسلمانان با استفاده از هدایای مالی مسلمانان صورت پذیرفت.

پس از بحث مختصری که در خصوص منابع گوناگون درآمد دولت انجام شد، گام بعدی در این تحلیل آن است که مخارج بخش عمومی را در دولت اسلامی صدر اسلام بررسی کنیم. به طور کلی، پژوهشگران در حوزه مالیه عمومی در اسلام عموماً بر این نکته اتفاق نظر دارند که الگوی مخارج دولت در صدر اسلام بسیار منطبق بر مصارفی است که قرآن مجید در خصوص توزیع زکات توصیف کرده است. به عبارت دیگر، از منابع دولت عمدتاً برای تأمین مالی فعالیت‌های ذیل استفاده می‌شد: تدارک تسلیحات جنگی برای جهاد، آزادسازی بردگان مسلمان از قید بردگی، کمک مالی به تازه مسلمانان، پرداخت بدهی‌های مسلمانان فقیر در زمان حیات و بعد از مرگ ایشان، تأمین نیازهای اصلی فقرا و نیازمندان، پرداخت مستمری.

گرچه این گروه‌های مخارج، سهم بزرگی از درآمد دولت در دوران حکومت چهار خلیفه اول را به خود جذب می‌کردند، به تدریج فعالیت‌های دیگری نیز، به ویژه فعالیت‌های مرتبط با طرح‌های توسعه، توجه دولت اسلامی را به خود جلب کرد. در این راستا، مبالغ کلانی صرف احیای زمین، احداث کانال‌ها و سدها، ساختن شهرها، توسعه بازارها و وسایل ارتباطی گردید. به

۱. از نظر فقه شیعه، خمس محدود به غنائم جنگی نیست، بلکه علاوه بر آن، شامل شش مورد دیگر از جمله معادن و گنج می‌شود. (م)

علاوه، مبالغ قابل ملاحظه‌ای به امر بهبود وضعیت رفاهی جامعه، مانند تأسیس بیمارستان‌ها، مدارس و کاروان‌سراها اختصاص یافت.

در مجموع، به جز درآمدهای حاصل از زکات که مصرف آن بر اساس تعالیم قرآن مجید صورت می‌گرفت، مهم‌ترین گروه‌های مخارج عمومی در صدر اسلام را پرداخت مستمری و به دنبال آن مخارج مربوط به دفاع و توسعه تشکیل می‌داد. مستمری‌ها به دو گروه تقسیم می‌شدند: مستمری‌های سالیانه یا شش ماهه (عطایا) و مستمری ماهیانه (ارزاق). در این نظام پرداخت مستمری، کل جامعه لزوماً تحت پوشش قرار نمی‌گرفت. برای مثال، خلیفه دوم به ساکنان شهرهای مرزی که انتظار می‌رفت در صورت تجاوز احتمالی دشمن از مرزهای دولت اسلامی دفاع کنند، مستمری ثابتی پرداخت می‌کرد.

در خصوص اصول حاکم بر کاربرد مالیات‌ها، مطالعات انجام شده در زمینه مالیه عمومی در صدر اسلام به دو عامل اساسی به عنوان مبنای نظام مالیاتی اشاره داشته‌اند: اصل ظرفیت تحمل مالیات^۱ و اصل خیرخواهی در روش‌های جمع‌آوری مالیات^۲. به عنوان مثال، جهت رعایت اصل ظرفیت تحمل مالیات در مسئله وضع خراج بر زمین، نرخ مالیات با توجه به میزان مرغوبیت و حاصل‌خیزی زمین، نوع محصول و شیوه آبیاری آن تعیین می‌شد؛ به طوری که اراضی که به صورت دیم آبیاری می‌شد، معمولاً نسبت به اراضی کشت آبی، مشمول مالیات بیشتری قرار می‌گرفت.

در خصوص شیوه جمع‌آوری مالیات، تاریخ صدر اسلام حاکی از آن است که با پرداخت‌کنندگان مالیات با مهربانی و احترام رفتار می‌شده است و سعی می‌شده است آزار و اذیتی متوجه آن‌ها نشود. به مأموران جمع‌آوری مالیات دستور مؤکد داده شده بود، در مواردی که مؤدیان مالیاتی قادر به پرداخت مالیات نبودند، به هیچ وجه آن‌ها را مجبور به فروش دارایی شخصی نکنند. در عمل، چنانچه مؤدیان مالیاتی دچار عسر و حرج واقعی می‌شدند، از معافیت مالیاتی برخوردار می‌شدند.

۲-۱. سیاست مالی در عصر حاضر

اصطلاح «مالیه عمومی» به آن قسمت از اقتصاد بخش عمومی اطلاق می‌شود که به درآمدها و

1. tax bearing capacity

2. benevolence in methods of tax collection

مخارج دولت می‌پردازد. دولت می‌تواند از طیف گسترده‌ای از ابزارهای مختلف برای تأمین مخارج عمومی استفاده نماید که از جمله می‌توان به افزایش مالیات‌ها، استقراض از بازارهای داخلی و بین‌المللی، و چاپ اسکناس (تأمین مالی از طریق کسری بودجه) اشاره کرد.

بدیهی است دولت با در اختیار داشتن چنین دامنه گسترده‌ای از ابزارهای مختلف تأمین مالی در اعمال سیاست مخارج خود، آزادی عمل بالایی دارد. این در حالی است که مخارج بخش خصوصی، مقید به سطح درآمد آن است. مع الوصف، بسیاری از دولت‌ها در فرآیند بودجه‌بندی رویکردی محتاطانه اتخاذ می‌کنند. مالیات در محدوده معقولی وضع می‌شود تا خسارت بیش از حد به بخش خصوصی وارد نشود. در خصوص استقراض نیز محدودیت مشابهی حاکم است؛ چرا که استقراض غیرسنجیده و کنترل‌نشده ممکن است تورم را تشدید کند و از طریق اثر تراجمی موجب کاهش مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد شود. این ملاحظات می‌تواند به عنوان عاملی بازدارنده در مقابل مخارج بی‌رویه و توجیه‌ناپذیر دولت عمل کند.

سیاست مالی عبارت است از به کارگیری سیاست‌های مالیاتی و هزینه‌ای برای تأثیرگذاری بر اشتغال، نرخ تورم و رشد اقتصادی. بنابراین، در شرایطی که اقتصاد از بیکاری شدید رنج می‌برد، سیاست‌های درآمدی و هزینه‌ای دولت می‌تواند برای تشویق و افزایش تقاضای کل تغییر کند. تأثیر سیاست‌های مالیاتی بر حجم فعالیت‌های اقتصادی به میزان کاهش مالیات و ضریب فزاینده مالیات بستگی خواهد داشت. به طور مشابه، افزایش مخارج دولت موجب افزایش سطح فعالیت اقتصادی به میزان حاصل ضرب تغییرات مخارج دولت در ضریب فزاینده آن خواهد شد. به علاوه، از سیاست مالیاتی می‌توان برای اصلاح نابرابری توزیع درآمد استفاده کرد.

حال توجه خود را به نقش سیاست مالی در اقتصادی که بر اساس اصول قرآن کریم و سنت اداره می‌شود، معطوف می‌کنیم. اسلام با به کارگیری شروط سیاسی مالی انبساطی به منظور بهبود وضع جامعه موافق است. شرط اول آن است که این سیاست با درجه مطمئنی از اعتدال همراه باشد. اسراف، که به معنای افراط در مخارج است، با شدیدترین لحن در قرآن و سنت محکوم شده است و این محکومیت نه تنها اشخاص حقیقی، بلکه بخش عمومی را نیز شامل می‌شود.

دومین شرط اساسی در تنظیم سیاست‌های مالی از دیدگاه اسلام آن است که سیاست مالی هم‌سو و هم‌جهت با اهداف اساسی دولت اسلامی باشد. این بدان معناست که تمام ابزارهای سیاست مالی باید به گونه‌ای طراحی و به کار گرفته شوند که دستیابی به یک نظام اجتماعی-اقتصادی اسلامی سازگار با موازین قرآن و سنت را تسهیل کند.

به موجب این اصل، بسیاری از پژوهشگران بر این باورند که دولت اسلامی مسئولیت خطیری در تنظیم سیاست‌های مالی بر عهده دارد که این امر به نوبه خود بر سطح و ترکیب مخارج دولت تأثیر خواهد گذاشت. به هر حال، در رابطه با ماهیت و گستره این مسئولیت، اختلاف نظر زیادی وجود دارد. در یک سوی این طیف اندیشمندانی قرار دارند که نقش نسبتاً گسترده‌ای برای دولت اسلامی قائل می‌شوند. در سوی دیگر طیف، قلمرو معینی برای فعالیت‌های دولت اسلامی تعریف می‌شود که از آن نباید تجاوز نماید.

دیدگاه اوّل بر این فرض استوار است که اسلام خواهان رفاه عمومی جامعه است و از این جهت دولت اسلامی می‌تواند هر گونه وظایف مالی را که وصول به این هدف را تسریع کند، بر عهده بگیرد. دکتر محمد نجات‌الله صدیقی جزء آن دسته از اندیشمندان اسلامی است که به این نظریه معتقد است. او وظایف دولت اسلامی را در سه گروه طبقه‌بندی می‌کند: وظایفی که توسط شریعت به عنوان یک وظیفه دائمی تعیین شده است؛ وظایفی که بر مبنای اجتهاد و با در نظر گرفتن شرایط اجتماعی-اقتصادی حاکم بر هر دوره از شریعت استنباط می‌شود؛ وظایفی که در هر زمان و مکان از سوی مردم و از طریق شورا برای دولت تعیین می‌شود.

بر اساس نظریه دکتر صدیقی وظایف دائمی که شریعت برای دولت اسلامی تعیین کرده است، عبارت است از: دفاع، نظم و قانون، عدالت، تأمین نیازها، دعوت و تبلیغ (رسانیدن پیام خداوند به انسان‌ها)، امر به معروف و نهی از منکر، اداره امور مدنی، و انجام واجبات کفایی اجتماعی (فروض الکفایه) در مواردی که بخش خصوصی از اجرای آن ناتوان است.

دکتر صدیقی در خصوص دسته دوم از وظایف دولت اسلامی یادآور می‌شود که این وظایف به روش اجتهاد از شریعت استنتاج می‌شود. اجتهاد روشی است که یافتن راه‌حل‌های مناسب با توجه به تغییر شرایط زمانی را تسهیل می‌کند. بر این اساس، با توجه به چالش‌های جوامع امروزی و با عنایت به ضرورت مواجهه با این چالش‌ها، دکتر صدیقی شش وظیفه برای دولت‌های اسلامی امروزی بر می‌شمارد: حفاظت از محیط زیست، عرضه کالاهای عمومی ضروری علاوه بر آنچه در گروه اول به آن اشاره شد، تحقیقات علمی، تشکیل سرمایه و توسعه اقتصادی، پرداخت یارانه به فعالیت‌های خصوصی منتخب، تثبیت اقتصادی با استفاده از سیاست مخارج عمومی.

بر اساس طبقه‌بندی دکتر صدیقی، سومین دسته از وظایف دولت اسلامی وظایفی است که از سوی مردم و از طریق شورا به دولت تکلیف می‌شود. برای این گروه از وظایف حدّ و حصری تعریف نمی‌شود و کشورهای مختلف بر حسب شرایط خاص خود می‌توانند تصمیم‌های متفاوتی

بگیرند. برخی دیگر از نویسندگان نیز دیدگاه‌های دکتر صدیقی را تأیید کرده‌اند و بر این باورند که در صورت تشخیص ضرورت و یا در صورت تقاضای مردم، دولت اسلامی می‌تواند مسئولیت‌های بزرگ‌تری را در حوزه سیاست‌های مالی بر عهده بگیرد. (۵)

در مقابل، این دیدگاه توسط پژوهشگرانی که نقش حداقلی را برای دولت اسلامی در تنظیم سیاست‌های مالی قائل هستند، رد می‌شود. در میان طرفداران این مکتب فکری، دکتر منذر قحف صراحت بیشتری دارد. وی تأکید می‌کند که دولت اسلامی نمی‌تواند با اعمال سیاست‌های اقتصادی الگوی درآمد و مخارج را تغییر دهد و به علاوه نمی‌تواند با وضع محدودیت‌های اقتصادی، اجتماعی یا سیاسی، آزادی‌ها و حقوقی را که خداوند سبحان به انسان‌ها عطا کرده است، نقض کند. (۶)

دکتر منذر قحف در تأیید نظریه خود به دستورات صریح قرآن مجید و سنت اشاره می‌کند که به موجب آن اموال خصوصی از «هر گونه تعرض» توسط دولت یا سایر افراد مصون است. افزایش مالیات‌ها برای تأمین مخارج دولت، فراتر از آنچه توسط شریعت تجویز شده است، تعدی به مالکیت اشخاص را در پی دارد. به علاوه، وی معتقد است که اهداف رفاه، رشد و ثبات اقتصادی هیچ‌گونه ارتباطی با نصوص قرآن مجید و سنت ندارد.

بر اساس دیدگاه دکتر قحف مهم‌ترین وظیفه دولت اسلامی، پاسداری از دین و اعتلای «کلمه الله» است. بنابراین، تلاش‌های دولت اسلامی باید به حوزه‌هایی در اقتصاد معطوف شود که مستقیماً تقویت قدرت نظامی دولت اسلامی و افزایش توانایی آن در اشاعه پیام اسلام به سرتاسر جهان را در پی داشته باشد. وی معتقد است علاوه بر ترویج و تبلیغ دین (دعوة)، مخارج عمومی باید موارد دیگری را نیز پوشش دهد: تضمین امنیت داخلی و خارجی، مخارج اداری دولت در سطح حداقل ممکن، تأمین نیازهای اساسی مردم و ایجاد ظرفیت‌های تولیدی در مواردی که بخش خصوصی مایل به مشارکت در آن نیست.

دیدگاه‌های اندیشمندان مسلمان در تعیین اولویت‌های مخارج عمومی، عموماً متأثر از تمایزی است که فقهای اسلامی بین ضرورت، نیاز، و استحسان قائل می‌شوند. فرض بر آن است که موارد ضروری، بر موارد لازم و مستحسن مقدم است. شاطبی، یکی از اندیشمندان مشهور مسلمان، معتقد است موارد ضروری که دولت مکلف به حفظ آن است عبارتند از: دین، نفس، نسل، مال و عقل. بر این اساس، اندیشمندان مسلمان مخارج لازم برای دفاع از کیان اسلامی، حفظ نظم و قانون، صیانت از اعتقادات اسلامی، ترویج اسلام از طریق تبلیغ و دعوت و حفظ زندگی انسان‌ها و

پرورش فکری آن‌ها را حائز بالاترین اولویت می‌دانند. پس از انجام این مخارج، دولت اسلامی می‌تواند منابع مالی باقی‌مانده را برای موارد لازم و مستحسن هزینه کند.

در ارتباط با مسئولیت دولت اسلامی در حفظ زندگی انسان‌ها و پرورش فکری آن‌ها، اندیشمندان مسلمان اجماعاً بر این عقیده‌اند که هیچ یک از اعضای جامعه را نمی‌توان از نیازهای اساسی زندگی محروم کرد. آموزه‌های قرآن مجید و سنت، رفتار خلفای راشدین و اجماع فقها به خوبی بر این امر اشاره دارد. نیازهای اساسی و ضروری زندگی یک فرد شامل خوراک، پوشاک، مسکن، خدمات پزشکی و تحصیل می‌شود. برخی از نویسندگان پیشنهاد می‌کنند به منظور اطمینان از تأمین نیازهای اساسی انسان‌ها، لازم است تأمین این نیازها به عنوان یک تکلیف الزامی در قانون اساسی کشورهای اسلامی درج گردد و به شهروندان اجازه داده شود در صورت نقض این حقوق در دادگاه اقامه دعوی کنند. (۷)

البته این بدان معنا نیست که مسئولیت تأمین مالی این نیازها به طور کامل بر عهده دولت اسلامی است. انس زرقا خاطر نشان می‌کند که دولت اسلامی می‌تواند برای تحقق اهداف توزیعی خود از شیوه‌های مختلف استفاده نماید. وی حداقل بیست شیوه و سازوکار مختلف را بر می‌شمارد که جامعه اسلامی می‌تواند برای تأمین نیازهای اساسی تمام اعضای خود به کار گیرد. مهم‌ترین این سازوکارها عبارتند از: الزام افراد مسلمان مرفه به پرداخت زکات بر طبق موازین قرآن و سنت، الزام اخلاقی و قانونی مسلمانان به حمایت از خویشاوندان نیازمند، تشویق منیحه (استفاده از یک دارایی مولد توسط فرد نیازمند برای یک دوره خاص) و تشویق اوقاف.

چنانچه این سازوکارها برای تأمین نیازهای اساسی مسلمانان کفایت نکند، دولت اسلامی موظف است این نیازها را برای تمام شهروندان تأمین نماید. از آنجا که مسئولیت نهایی تأمین حداقل نیازهای اساسی بر عهده دولت اسلامی است، نویسندگان مسلمان دشوار بودن تجهیز منابع مورد نیاز برای انجام این مسئولیت را مورد توجه قرار داده‌اند. این امر به ویژه در دولت‌های کنونی جوامع اسلامی که تعداد فقرا در آن‌ها بسیار زیاد است، دشوارتر است. با توجه به این واقعیت که اغلب ثروتمندان جوامع اسلامی به وظایف خود آن گونه که اسلام بیان کرده است، عمل نمی‌کنند، این معضل پیچیدگی بیشتری به خود می‌گیرد.

در مقابل، برخی از نویسندگان معتقدند که زکات به عنوان ابزار تجهیز منابع می‌تواند بخش بزرگی از درآمد ملی را در جهت منافع فقرا و نیازمندان بازتوزیع نماید. به علاوه، بخشی از مشکلات مربوط به تجهیز منابع را می‌توان از طریق انجام اصلاحات مناسب در بخش پولی و

بانکی، بازار کالاها و بازار عوامل تولید و در نتیجه توسعه فرصت‌های خویش‌فرمای و تضمین عرضه کالاهای اساسی با قیمت‌های مناسب برطرف نمود.

علاوه بر بودجه مورد نیاز برای تأمین نیازهای اساسی، دولت اسلامی باید بودجه قابل ملاحظه‌ای را برای دفاع ملی و توسعه زیرساخت‌ها شامل جاده‌ها، پل‌ها، سدها، مخابرات و تولید برق هزینه کند. افزایش بار مالی ناشی از این فعالیت‌ها، پژوهشگران مسلمان را ترغیب کرده است تا نقش مالیات در توسعه منابع مالی در اختیار دولت اسلامی را مورد بازنگری قرار دهند.

نظریه‌های مالیه عمومی در ادبیات اقتصادی متعارف همه به موضوع «تجهیز منابع برای تأمین مخارج عمومی»، «تثبیت نوسان‌های ادوار تجاری» و «کاهش نابرابری در توزیع درآمد» می‌پردازند. در ادبیات اقتصاد اسلامی نیز بخش وسیعی از ادبیات به موضوع مالیه عمومی و سیاست مالی می‌پردازد. به هر حال، در میان اندیشمندان مسلمان همچنان اختلاف نظرهای اساسی در خصوص نقش مالیات در اقتصاد اسلامی وجود دارد.

مذکر قحف با استناد به آثار و نوشته‌های اندیشمندان اسلامی متقدم، چنین استدلال می‌کند که اسلام موافق به کارگیری سیاست مالی فعال به منظور افزایش رفاه افراد فقیر نیست. به اعتقاد وی، ایده «دولت رفاه» معلول تفکر و دیدگاه مردم‌سالاری انگلیسی است و به یک مفهوم ترکیبی از فردگرایی و جمع‌گرایی است که در انگلستان خلق شد. دولت رفاه، یک دستگاه دیوان‌سالاری عظیم را به همراه می‌آورد. دکتر قحف معتقد است که دولت اسلامی به لحاظ قانونی ملزم است سطح حداقل معاش را برای افراد فقیر تضمین کند، ولی فراهم آوردن یک «سطح زندگی مکفی» هر چند مطلوب است، ولی ضروری نیست. به نظر وی مالیات باید به میزان حداقل ممکن اخذ شود؛ چرا که وضع مالیات، حقوق افراد نسبت به تصرف کامل در اموال ایشان را نقض می‌کند. (۱۰)

در مقابل، اغلب اندیشمندان معاصر مخالف استفاده فعال از ابزار مالیات به منظور دستیابی به توزیع عادلانه درآمد نیستند. یکی از مهم‌ترین مدافعان این دیدگاه، محمد عمر چپراست. وی بیان می‌کند «با توجه به اهداف عدالت اجتماعی و توزیع عادلانه درآمد در اسلام به نظر می‌رسد نظام مالیاتی تصاعدی کاملاً منطبق بر اهداف نظام اقتصادی اسلام است». (۱۱) بسیاری دیگر از پژوهشگران تأکید می‌کنند که اسلام با تمرکز ثروت در دست افراد معدود شدیداً مخالف است و دولت باید با طراحی و اجرای یک نظام مالیاتی مناسب، توزیع عادلانه درآمد و ثروت را تضمین کند. (۱۲)

از نظر بسیاری از نویسندگان در اقتصاد اسلامی، استفاده از مالیات به عنوان ابزار سیاست تثبیت

اقتصادی کاملاً مجاز است. «چپرا» و «متولی» معتقدند سیاست مالی ابزار مهمی برای مصون نگاه داشتن جامعه اسلامی از نوسان‌های اقتصادی و تورم بالاست. (۱۳)

با وجود چنین آرای متناقضی در خصوص نقش مالیات در اقتصاد اسلامی، نویسندگان مسلمان عموماً معتقدند مالیات باید در دامنه و محدوده معقولی وضع شود، این محدوده با توجه به پارامترهای ایدئولوژیک و اخلاقی جامعه تعیین می‌شود. به هر حال، باید خاطر نشان کرد که اسلام به هیچ وجه مصارف و مخارج اسراف‌آمیز را جایز نمی‌شمارد. بنابراین، اتلاف درآمدهای مالیاتی در طرح‌هایی که فاقد منفعت و سود واقعی برای جامعه باشد، غیراسلامی است.

برخی از نویسندگان مسلمان به بررسی ساختار نظام مالیاتی، مطالعه تعلق مالیاتی و مقایسه مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم پرداخته‌اند. از نظر ایشان مالیات‌های مستقیم بر مالیات‌های غیرمستقیم ترجیح دارد؛ چرا که مالیات‌های غیرمستقیم شدیداً تنازلی است و بنابراین به زیان حقوق بگیری است که در دامنه پایین توزیع درآمد قرار دارند. آن‌ها پیشنهاد کرده‌اند مخارجی که صرف نیازهای اساسی زندگی می‌شوند از مالیات معاف شوند. برخی از نویسندگان پیشنهاد کرده‌اند مالیات بر مخارج جایگزین مالیات بر درآمد شود؛ چرا که مالیات بر مخارج با فلسفه اسلامی ساده‌زیستی و اجتناب از مخارج مصرفی تجملی سازگارتر است.

علاوه بر وضع مالیات، دولت می‌تواند بخشی از منابع مورد نیاز خود را از طریق استقراض از بازارهای داخلی و بین‌المللی تجهیز کند. به هر حال، همان گونه که پژوهشگران مسلمان خاطر نشان کرده‌اند، به سبب حرمت معاملات ربوی، دولت اسلامی نمی‌تواند از قرضه عمومی به طور گسترده استفاده کند. با وجود این، همان طور که نجات‌الله صدیقی اظهار داشته است، استفاده از قرضه به دلایلی امکان‌پذیر است. «هیچ حکمی در قرآن و سنت قرضه عمومی را منع نکرده است و فقهای اسلامی هیچ‌گونه قاعده‌ای را که مستلزم چنین حرمتی باشد، شناسایی نکرده‌اند. بر عکس، در شریعت اسلامی شواهدی بر انجام استقراض وجود دارد. برخی از پژوهشگران متذکر شده‌اند در مواردی ممکن است دولت اسلامی ناگزیر از دریافت وام باشد. برخی شواهد تاریخی حاکی از این است که در صدر اسلام دولت اسلامی در موارد ضرورت اقدام به دریافت قرض کرده است». (۱۵)

اغلب پژوهشگران اسلامی بر این باورند که دولت اسلامی در صورتی می‌تواند از منابع وام بدون بهره برخوردار شود که ارزش‌های اخلاقی به خوبی در جامعه اسلامی گسترش یافته و افراد جامعه حاضر باشند از بهره‌جویی که در اختیار دولت قرار می‌دهند، صرف نظر نمایند. عمر چپرا امکان چنین رخدادی را مورد تردید قرار می‌دهد و اظهار می‌کند: «جوامع مال‌اندوز مدرن اسلامی