

فهرست مطالب

پیشگفتار	۹
چکیده	۱۱
۱. مقدمه	۱۵
۱-۱. تبیین مسأله	۱۵
۱-۲. آیا راه حلی وجود دارد؟	۱۷
۱-۳. اهداف	۱۸
۱-۴. قلمرو، روش شناسی و دید کلی کتاب	۱۹
۲. رؤوس مخارج و منابع درآمدی دولت- رویکرد تاریخی	۲۳
۲-۱. وظایف اقتصادی دولت در عصر حاضر	۲۹
۲-۲. بهینه سازی اندازه مخارج دولت	۳۵
۲-۳. شواهد تجربی در مورد وضعیت بودجه‌ای کشورهای منتخب عضو بانک توسعه اسلامی	۳۶
۲-۴. منابع سنتی تأمین مالی مخارج دولت	۴۴
۲-۵. منابع تأمین مالی مخارج دولت در زمان کنونی	۵۴
۳. ابزارهای مالی اسلامی برای تجهیز منابع بخش دولتی	۶۵

۶ • تأمین مالی مخارج دولت از دیدگاه اسلام

- ۳-۱. ابزارهای مالی اسلامی: مروری بر ادبیات موضوع ۶۵
- ۳-۲. ملاحظات شریعت ۷۱
- ۳-۲-۱. راهبردهایی برای انتشار ابزارهای مالی ۷۱
- ۳-۲-۲. استانداردهای AAOIFI در خصوص صکوک سرمایه‌گذاری ۷۳
- ۳-۳. استفاده از صکوک جهت تجهیز منابع: مطالعه موردی کشورها ۷۷
- ۳-۳-۱. صکوک اجاره ۷۷
- ۳-۳-۲. صکوک سلف و استصناع ۸۴
- ۳-۳-۳. اوراق بهادار تجمیعی ۸۶
- ۳-۴. صکوک سرمایه‌گذاری: ملاحظات اساسی جهت موفقیت ۹۳
- ۳-۴-۱. ایجاد چارچوب‌های قانونی و شرعی حمایتی ۹۳
- ۳-۴-۲. چارچوب صکوک و اندازه بخش دولتی ۹۳
- ۳-۴-۳. صکوک حاکمیت و شروط فعالیت جمعی (CACS) ۹۵
۴. نقش مکانیزم BOT در تأمین مالی پروژه‌های زیر ساختی ۹۷
- ۴-۱. ساختارهای قرارداد ۹۸
- ۴-۲. موافقین و مخالفین پروژه‌های BOT ۱۰۲
- ۴-۳. برخی از کاربردهای تپا در کشورهای عضو بانک توسعه‌ی اسلامی ۱۰۷ // ۱۰۷
- ۴-۳-۱. کانال سوئز مصر ۱۰۷
- ۴-۳-۲. مطالعه‌ی موردی پروژه‌های تپا در ترکیه ۱۱۰
- ۴-۳-۳. پروژه ی برق پ‌آتا در پاکستان ۱۱۲
- ۴-۳-۴. بزرگراه شمال-جنوب مالزی ۱۱۳
- ۴-۴. ملاحظات کلیدی برای موفقیت در استفاده از BOT ۱۱۶
۵. نتایج و الزامات سیاستی ۱۲۱
- ۵-۱. علل مشکلات مالی ۱۲۲

فهرست مطالب • ۷

۱-۱-۵. فلسفه‌ی دولت بزرگ	۱۲۲
۲-۱-۵. مخارج سنگین دفاع ملی	۱۲۳
۳-۱-۵. ساختار مالیاتی محدود و بی کشش	۱۲۴
۴-۱-۵. استقراض مبتنی بر بهره (استقراض ربوی)	۱۲۵
۵-۱-۵. فرار مالیاتی	۱۲۶
۶-۱-۵. فساد اداری	۱۲۶
۲-۵. سیاست‌های پیشنهادی	۱۲۶
۱-۲-۵. ایجاد یک ترکیب بهینه از منابع سنتی و بازار محور برای تأمین مالی	۱۲۷
۲-۲-۵. ایجاد رؤوس اختصاصی در مخارج دولتی	۱۳۰
منابع	۱۳۹
ضمائم	۱۵۱
ضمیمه ۱: جدول کل مخارج دولت (میلیون دلار)	۱۵۱
ضمیمه ۲: جدول کل درآمدهای دولت (میلیون دلار)	۱۵۵
واژه‌نامه اصطلاحات عربی	۱۵۹
درباره مؤلفان	۱۶۵
طریق الله خان	۱۶۶
مؤسسه آموزش و تحقیقات اسلامی	۱۶۶
هدف	۱۶۶
وظایف	۱۶۷

فهرست جداول

- جدول ۱: موقعیت بودجه‌ای در بعضی از کشورهای عضو بانک توسعه اسلامی... ۳۸
- جدول ۲: خلاصه وضعیت بودجه ای برخی کشورهای عضو بانک توسعه اسلامی (۱۹۹۰-۲۰۰۰) ۳۹
- جدول ۳: رشد درآمدها و مخارج دولتی در برخی از کشورهای عضو بانک توسعه اسلامی (۱۹۹۰-۲۰۰۰) ۴۰
- جدول ۴: بدهی و بازپرداخت بدهی برای کشورهای مسلمان منتخب ۴۳
- جدول ۵: برآورد حق ضرب سکه و چاپ اسکناس در کشورهای عضو بانک توسعه اسلامی ۵۶
- جدول ۶: ساختار درآمدهای دولت (۱۹۹۰-۲۰۰۰): مالیات‌ها به عنوان درصدی از درآمد کل ۶۴
- جدول ۷: ۱: بزارهای مالی اسلامی ۶۹
- جدول ۸: ویژگی‌های مهم متن پیشنهادی استانداردهای شریعت AAOIFI ۷۳
- جدول ۹: صکوک اجاره منتشره توسط سازمان پولی بحرین ۷۹
- جدول ۱۰: کشورهایی که در پورتهوی اوراق مشارکت دولتی مشارکت می‌کنند ۹۰
- جدول ۱۱: وضعیت ساختارهای مالی پروژه‌های زیرساختی خصوصی و قراردادهای مربوط به هر کدام ۹۹

پیشگفتار

تأمین مالی مخارج عمومی یکی از مهمترین چالش‌هایی است که سیاستگذاران بسیاری از کشورها با آن روبرو هستند. این مسأله در کشورهای در حال توسعه جدی‌تر است. در چندین کشور عضو بانک توسعه اسلامی (IDB)^۱ دولت به حجم بسیار زیادی از منابع برای تأمین مالی برنامه‌های اساسی مثل کاهش فقر، توسعه‌ی انسانی و اجرای قوانین و مقررات نیاز دارد. بنابراین، کسری بودجه‌های سنگین مشکلات بسیار جدی و بزرگی در این کشورها بوجود می‌آورد. این چالش بسیار پیچیده است. برای حل این مشکل راه حل ساده‌ای وجود ندارد و چنین راه حل‌هایی از مطالعات تک بعدی و سطحی استخراج نمی‌شود. گاهنامه‌ی کنونی مؤسسه‌ی آموزش و تحقیقات اسلامی^۲ در موضوع "تأمین مالی مخارج دولت- رویکردی اسلامی" که توسط طریق الله خان و منور اقبال تهیه شده، تلاشی در جهت بررسی و تحلیل برخی از ابعاد این مشکل بزرگ است.

1. Islamic Development Bank
2. IRTI (Islamic Research & Training Institution)

۱۰ • تأمین مالی مخارج دولت از دیدگاه اسلام

این کتاب با رویکرد تاریخی خود چالش‌هایی را مطرح کرده و به مرور ادبیات مربوط به حجم و اهداف مخارج عمومی می‌پردازد. همچنین یک پیش‌زمینه‌ی تجربی در مورد تخصیص مخارج عمومی در کشورهای عضو بانک توسعه اسلامی فراهم آورده و یک بررسی کلی از منابع سنتی و نوین تأمین مالی مخارج دولت از منظر اقتصاد اسلامی، ارائه می‌کند. پتانسیل ابزارهای مالی اسلامی برای تجهیز منابع بخش عمومی و ارتباط آن با مکانیسم "ساخت، بهره‌برداری، انتقال" (BOT)^۱ در تأمین مالی پروژه، مورد بحث و تحلیل قرار گرفته است.

در پایان، این کتاب بر آن است چند راهکار سیاستی ارائه دهد. در حال حاضر مؤسسه‌ی آموزش و تحقیقات اسلامی این تلاش‌ها را در قالب موضوعات مورد بحث در کشورهای عضو، ادامه خواهد داد. امید است کتاب حاضر بتواند باعث تفکر، مطالعات و تحلیل بیشتری در این حوزه‌ی مهم شود.

بشیر علی خلعت

مدیر مؤسسه‌ی آموزش و تحقیقات اسلامی

چکیده

دولت‌ها برای تأمین مالی برنامه‌های اساسی خود؛ مثل کاهش فقر و اجرای قوانین و مقررات نیاز به حجم عظیمی از منابع مالی دارند. در بیشتر کشورهای عضو بانک توسعه‌ی اسلامی^۱ منابع مالی لازم در دسترس نیست. بنابراین در این کشورها کسری بودجه‌های سنگین، مشکل بسیار بزرگی شده است. چه چیزی می‌بایست روی دهد تا منجر به متعادل کردن عدم تطابق بین درآمدهای دولت و مخارجش شود؟ این یک مسأله پیچیده است. کاملاً واضح است که پاسخ‌هایی ساده و آسان وجود ندارد. این کتاب با عنوان "تأمین مالی مخارج دولت- رویکردی اسلامی" تلاشی در جهت طرح و تحلیل برخی از ابعاد این چالش است.^۲ این کتاب شامل پنج بخش است. بخش اول به بررسی چالش و اهداف کتاب می‌پردازد. بخش دوم موقعیت پژوهشگران مسلمان در رابطه با حجم و هدف مخارج عمومی را مورد بررسی قرار داده و یک پیش زمینه‌ی تجربی درمورد تخصیص مخارج عمومی در کشورهای عضو بانک توسعه اسلامی فراهم کرده و یک دید تاریخی در مورد منابع سنتی و مدرن تأمین مالی مخارج

1. IDB member countries

۲. این کتاب در مؤسسه‌ی آموزش و تحقیقات اسلامی IRTI منتشر شده است.

۱۲ • تأمین مالی مخارج دولت از دیدگاه اسلام

دولت در جوامع اسلامی را مطرح می‌کند. بخش سوم به بحث در مورد پتانسیل پدیده‌ی نوظهور صکوک سرمایه‌گذاری^۱ می‌پردازد. بخش چهارم به مکانیزم "ساخت، بهره‌برداری، انتقال" (BOT)^۲ برای تأمین مالی پروژه‌ها به عنوان شق دیگری از منابع تأمین مالی مخارج عمومی می‌پردازد. در بخش پایانی این کتاب، نتایج و راهبردهای سیاستی را به طور خلاصه عنوان می‌کنیم.

نتایج و پیشنهادهای سیاستی این کتاب شامل موارد ذیل است:

۱. کلیه‌ی مخارج اصلی^۳ دولت، باید از طریق درآمدهای مالیاتی و غیر مالیاتی تأمین شود. تأمین مالی کسری بودجه، سیاست عمومی^۴ خوبی برای دولت‌ها نیست و در شرایط عادی باید از آن اجتناب شود.

۲. چندین مشکل قابل شناسایی، در مورد عدم تطابق بین درآمدها و مخارج دولت وجود دارد. دلایل این مشکلات شامل موارد زیر است: اندازه بزرگ بخش عمومی، نیاز به مخارج سنگین برای مسائل دفاعی و امنیتی، ساختار مالیاتی انعطاف ناپذیر و محدود، فرار مالیاتی، وجود اعتبار مبتنی بر بهره^۵ (استقراض ربوی)، فقدان شفافیت و حاکمیت مناسب^۶. لازم است این مشکلات به درستی بررسی شود.

۳. باید این نکته مورد توجه قرار گیرد که، ممکن است منابع "سستی" تأمین مالی اسلامی مخارج عمومی در عصر حاضر کافی نباشد. نیاز ضروری به یافتن راه‌های ابداعی برای تجهیز منابع^۷ در جهت رفع نیازهای بخش عمومی احساس می‌شود. ولی برای انجام این کار، باید تمایز بین مخارج جاری و مخارج

1. investment *sukuk*

۲. ساخت، بهره‌برداری، انتقال

3. genuine expenditure

4. Public policy

5. interest-based credit

6. good governance

7. mobilizing resources

توسعه‌ای^۱ مورد توجه قرار گیرد. روال جاری تأمین منابع از تمامی راه‌های ممکن و تأمین هزینه‌ی جاری، خارج از راه‌های موجود و انتقال باقی مانده‌ی درآمدها به بودجه‌ی عمرانی نیاز به بازنگری دارد.

۴. نیاز است این دو نوع مخارج از دیدگاه‌های جداگانه‌ای مورد بررسی قرار گیرند. برای دستیابی به نیازهای توسعه‌ای، می‌بایست مشارکت فعالانه‌ی بخش خصوصی مد نظر قرار گیرد. بسیاری از پروژه‌های عمومی^۲ می‌توانند بر اساس تکنیک‌هایی مثل BOT و صکوک سرمایه‌گذاری انجام گیرند، که این تکنیک‌ها ربوی نیستند. کارایی BOT و انواع آن، به سلامت اقتصاد، بخصوص نهادها و بازارهای مالی بستگی دارد. این سازوکارها مادامی که اقتصاد به خوبی عمل کند به درستی ایفای نقش می‌کنند. هنگامی که یک مشکل اقتصادی وجود دارد، بخصوص در دوره‌های بحران مالی، به سبب قیمت‌گذاری غیر منعطف و دیگر ساختارهای قرارداد، این سازوکارها مناسب و پایدار نیستند. در واقع، در شرایط بحران‌های مالی، هزینه‌ی اقتصادی آشکال جدید سرمایه‌گذاری برای اقتصاد، در مقایسه با هزینه‌ی تأمین مالی بدهی بصورت سنتی، بسیار بیشتر است. اما اگر اقتصاد برای بحران‌های مالی آماده نباشد، فعالیت‌های سرمایه‌گذاری جدید می‌تواند پایدار و کارا تر باشد. از آنجایی که به طور کلی صکوک و تأمین مالی اسلامی، مبتنی بر دارایی‌های واقعی^۳ هستند، بنابراین انتظار می‌رود این سازوکارها ثبات نهادها و بازارهای مالی را افزایش دهد. از اینرو پیشنهاد می‌شود که به طور کلی استفاده از BOT و انواع آن در ساختارهای صکوک و اصول تأمین مالی اسلامی جایگزین بهتری برای استفاده‌ی همزمان (ترکیبی) از BOT و تأمین مالی سنتی بدهی مبتنی بر بهره^۴ (استقراض ربوی) باشد.

-
1. development expenditure
 2. public projects
 3. real assets
 4. traditional interest-based debt financing

۱۴ • تأمین مالی مخارج دولت از دیدگاه اسلام

۵. به طور کلی، درآمدهای مالیاتی پاسخگوی نیازهای دولت نمی باشد. بنابراین، دولت‌ها می‌توانند یک ترکیب احتیاطی (مدیرانه) از انواع BOT، ابزارهای تأمین مالی اسلامی و اخذ مالیات را بکار گیرند. نکته مهمی که این تحقیق بیان می‌کند این است که انتظار می‌رود چنین سیاستی برای تأمین مالی، به مخارج دولت نظم دهد، چنانکه در دسترس بودن تأمین مالی، بدون هیچ‌گونه دارایی، بسیار محدود خواهد بود. همچنین حسن تدبیر در مدیریت اقتصاد کلان و نیز در کارایی واحدهای اقتصاد خردِ فعال در یک اقتصاد، مورد نیاز است.

۶. باید نقش اوقاف و دیگر سازمان‌های غیر دولتی در فراهم کردن کالاهای عمومی مثل آموزش و بهداشت مورد تشویق و توسعه قرار گیرد. این‌ها بزرگترین منابع تأمین مالی خدمات و امکانات عمومی^۱ در تاریخ صدر اسلام بوده و دلیلی وجود ندارد که با وجود تلاش‌های شایسته انجام گرفته در جهت هدایت این گونه سیاست‌ها، این منبع نتواند رشد کرده و پویا شود.

۱. مقدمه

۱-۱. تبیین مسأله

بیشتر کشورهای در حال توسعه برای کاهش فقر، ارتقای توسعه‌ی انسانی و افزایش اثرگذاری سیستم‌های حاکمیتی خود، به منابع مالی بسیار زیادی نیاز دارند. بسیاری از این کشورها با چالش کسری بودجه‌ی شدیدی روبرو می‌شوند، که منجر به تورم و بعلاوه موجب تنزل در سطح استاندارد زندگی می‌شود. در بسیاری از این کشورها، این شرایط حالت خطرناکی به خود می‌گیرد؛ به بیانی ساده اگر بودجه نامتوازن باشد یا به دلیلی مخارج دولت بیش از حد بوده یا درآمد دولتی خیلی کم باشد این شرایط پیش می‌آید. بیشتر کشورهای عضو بانک توسعه اسلامی نیز با این مشکل شایع مواجهند.

تورم و فراهم ساختن وام‌های مبتنی بر بهره، با اصول اسلامی مغایرت دارند. تورم، تخصیص منابع را مختل کرده و کل سیستم پرداخت‌ها را ناعادلانه می‌سازد. بدهی دولتی مبتنی بر بهره با تحریم ربا در اسلام که به صراحت ذکر شده است مغایرت دارد. حتی در صرف حوزه‌های اقتصادی، تأمین مالی کسری بودجه مگر در موارد بسیار محدود (برای تجهیز منابع بهره برداری

نشده^۱ از طریق افزایش تقاضای کل بوسیله‌ی مخارج دولت) یک سیاست خطرناک است. به طور مشابه، استقراض دولتی، حتی اگر نرخ مورد انتظار بازدهی جامعه از محل پروژه‌ای که بوسیله‌ی استقراض تأمین مالی شده بیشتر از هزینه‌های جامعه در بدست آوردن منابع باشد، (حتی در یک چارچوب سنتی) باید با احتیاط صورت گیرد. ولی اغلب، این اصل ساده و روشن در عمل فراموش می‌شود.

چیزی که بیشتر موجب اختلال می‌شود این واقعیت است که علیرغم تخصیص منابع هنگفت به بخش دولتی که از طریق استقراض تأمین مالی انجام می‌شود، بیشتر این کشورها قادر به ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی مناسبی نمی‌باشند. ذکر این مسأله تأسف‌آور است که اکثریت مردم در این کشورها در مناطق روستایی پرجمعیت و توسعه نیافته، بدون آب آشامیدنی سالم حتی بدون برق، فاضلاب یا دیگر امکانات رفاهی شهری زندگی می‌کنند. نرخ بالای بی‌سوادی، امکانات بهداشتی به شدت ناکافی و امکانات حمل و نقل عمومی شدیداً محدود بوده و هیچ‌گونه زیرساختی برای توسعه‌ی پایدار ایجاد نشده است. حتی بعد از گذشت چندین دهه از مخارج هنگفت در این زمینه‌ها، بیشتر این کشورها قادر به توسعه‌ی امکانات راه آهن، جاده‌های مناسب، مدرسه‌ها و مراقبت‌های بهداشتی مناسب، انرژی کافی برای نیازهای داخلی و صنعتی، امکانات آبیاری کافی و زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی نیستند.

شکست در ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی و انسانی، مشکل را چند برابر کرده است؛ زیرا منافع بلند مدت مفروض مخارج هنگفت بخش دولتی، به شکل ایجاد درآمدهای دولتی بالاتر که ناشی از نرخ‌های رشد بالاتر است محقق نشده و وابستگی ذاتی این کشورها به تأمین مالی کسری بودجه و یا استقراض خارجی افزایش یافته است. این امر منجر به ایجاد یک بدهی دولتی هنگفت شده

و در بیشتر کشورها تأمین مالی این بدهی یکی از اصلی ترین بخش های مخارج دولتی محسوب می شود. شرایط پیچیده تر از این نیز شده است. افزایش فشار تأمین مالی بدهی،^۱ منابع مالی دولتی را از بخش های اجتماعی و عمرانی منحرف کرده است. بعلاوه، هنگامی که بدهی افزایش یابد، کشورها مجبور به استقراض در شرایط دشوارتری می شوند. بسیاری از این کشورها اکنون در چرخه ی فاسدی قرار دارند که برای تأمین مالی بیشتر بدهی بیشتر استقراض می کنند و همیشه بر بدهی خود می افزایند (یعنی بدهی فزاینده دارند). این وضعیت به وضوح شبیه یک هرم وارونه است که دیر یا زود فرو خواهد ریخت.

۲-۱. آیا راه حلی وجود دارد؟

پاسخ این است که یک راه حل ساده وجود ندارد. کاهش مخارج دولت و افزایش مالیات اضافی از دشوارترین تصمیم گیری ها هستند. به نظر آسان تر می رسد که بجای اتخاذ این تصمیمات دشوار، سیاستگذاران، شکاف منابع را به کمک چاپ پول یا استقراض از بازارهای داخلی یا بین المللی پر کنند. هر طرح اصلاحی جهت بهسازی باید ابتدا از بهینه سازی اندازه بخش دولتی^۲ شروع شود. عموماً از اوایل ۱۹۴۰ تا ۱۹۷۰ فلسفه ی "دولت بزرگ"^۳ در سراسر جهان حکمفرما بود. در پرتو این فلسفه ی غالب، کشورهای در حال توسعه به افزایش سرمایه گذاری های دولتی در جهت راه اندازی بسیاری از فعالیت های اقتصادی، بخصوص در رابطه با ایجاد نهادهای اقتصادی دولتی توصیه شدند، بنابراین فراهم آوردن سرمایه و مهارت های مدیریتی در بخش خصوصی نادیده گرفته شد. بسیاری از کشورهای توسعه نیافته این توصیه را پذیرفتند. برای بسیاری از کشورهای عضو بانک توسعه اسلامی این دوره بسیار سخت بود. این کشورها

1. increasing burden of debt servicing
 2. "right-sizing" the public sector
 3. "big government" philosophy

بعد از دوره‌های طولانی استعماری مستقل شده و در مراحل ابتدایی ایجاد سیاست دولتی^۱ قرار گرفتند. فلسفه‌ی حاکم و میل شدید به توسعه با همه سرعت ممکن، آنها را به سوی ایجاد بخش‌های خصوصی بزرگ سوق داد. بعلاوه، بخش خصوصی بخاطر یک دسته مقررات، بیش از حد تحت فشار قرار گرفته بود. مقررات بیش از حد و پدیده‌ی برون رانی،^۲ (بخش خصوصی)^۳ اندازه بخش خصوصی را کاهش داد. آنها این مطلب را درک نکردند که فروشی که نظریه‌های دولت بزرگ بر آن استوار است در اقتصاد آنها وجود ندارد. در اقتصادهای در حال توسعه، صنایع نوزاد^۴ بار سنگینی را متحمل می‌شوند. بخش خصوصی بجای اینکه کنار گذارده شود نیاز به تشویق دارد. وقتی که سطح بهینه‌ی بخش دولتی مشخص شد، نیاز است تصمیمات جدی برای تجهیز منابع مورد نیاز به منظور تأمین مالی آن سطح از مخارج بخش دولتی، اتخاذ گردد. بایستی از استقراض تنها در شرایط نادر و محدود استفاده کرد.

۳-۱. اهداف

هدف اصلی کتاب حاضر بحث در مورد چالش‌های کنونی تأمین مالی مخارج دولتی در پرتو اصول اقتصاد اسلامی است. برای رسیدن به این هدف، این کتاب به موارد زیر می‌پردازد:

۱. استخراج نکاتی در باب نقش مطلوب اقتصادی دولت (حکومت) و منابع سستی درآمد دولتی و رؤوس مخارج در اسلام از تاریخ و اندیشه‌های اقتصادی اسلام؛

1. public policy formulation

2. over-regulation and crowding-out

۳. اندیشه‌ای که استقراض بسیار زیاد دولت، وجوه قابل دسترس وام گیرندگان خصوصی را کاهش می‌دهد.

4. Infant Industry Argument

۲. ارزیابی اهمیت و ماهیت مسأله‌ی پیش‌روی کشورهای عضو بانک توسعه اسلامی و بررسی کافی در مورد منابع سنتی درآمد در اسلام به منظور مواجهه با چالش‌های کنونی؛

۳. مطالعه‌ی سیر تکامل و درجه‌ی تأثیر روش‌های مختلف تأمین مالی پروژه‌های دولتی و مسأله‌ی مهم صکوک به عنوان بهترین شکل استقراض؛ و
۴. ارایه‌ی پیشنهادهایی برای ملاحظات سیاست‌گذاران.

۱-۴. قلمرو، روش‌شناسی و دید کلی کتاب

عناوین "بیان مسأله" و "نیاز به یافتن راه حل" که درباره‌ی آن بحث شد، قلمرو این کتاب را روشن می‌سازد. رویکردی که کم و بیش مخارج دولت را به عنوان یک عنصر برون‌زا و ثابت در نظر می‌گیرد، در هسته‌ی مرکزی این مسأله قرار داده شده است. بنابراین هر طرح اصلاحی باید، از "بهینه‌سازی اندازه" بخش دولتی شروع شود. به منظور انجام این امر ضرورت دارد که نقش دولت در مسایل اقتصادی به درستی تبیین شود. فلسفه‌های اقتصادی متفاوت، وظایف متفاوتی را برای دولت قائل شده‌اند. بر این اساس، ابتدا این کتاب تلاش می‌کند نقش دولت را از دیدگاه اسلامی تبیین کند. نظرات متفاوت دانشمندان اسلامی در این موضوع در بخش دو بیان شده و مورد بررسی قرار گرفته است.

فلسفه‌ی وجودی دولت‌ها حمایت از منافع عمومی است. بنابراین، تأمین مالی کل مخارج دولت وظیفه‌ی آحاد ملت است. اگر یک کشور دارای ثروت‌های طبیعی به عنوان منبع اصلی درآمدهای دولتی باشد، این مشکل ابعاد جدی‌تری به خود نمی‌گیرد. برای بقیه‌ی کشورها، بایستی اخذ مالیات به عنوان منبع اصلی درآمدهای دولتی باشد. در اینجا مشکل دومی پیش می‌آید. در حالی که این کشورها برای خود مخارج دولتی زیادی را ایجاد می‌کنند، قادر به تجهیز منابع

کافی به کمک اخذ مالیات نیستند زیرا: (الف) نسبت "اقتصاد نقدی"^۱ در این کشورها خیلی کم است و این امر جمع‌آوری مالیات‌ها را دشوار می‌سازد؛ (ب) به دلیل سطح پایین سواد، مشکلاتی در خصوص تعریف، اندازه‌گیری مبنای مالیات، ارزیابی و جمع‌آوری مالیات‌ها وجود دارد؛ (ج) ساختارهای اجرایی برای انجام این وظایف مناسب نیستند؛ و از همه مهم‌تر این که (د) اخذ مالیات از لحاظ سیاسی مطلوب نیست و دولت‌ها، بخصوص آنهایی که حمایت‌های عمومی و پایدار را از دست داده‌اند، از این گزینه (اخذ مالیات) اجتناب می‌کنند. فقدان درآمد مالیاتی کافی، این دولت‌ها را مجبور می‌سازد تا به استقراض و تأمین مالی کسری بودجه روی آورند. ولی این دو امر (استقراض و تأمین مالی کسری بودجه) دلایل اصلی بحران‌های مالی در این کشورها می‌باشد.

همچنین در بخش دوم، این کتاب به منظور تعیین اندازه بهینه‌ی دولت، شواهدی تجربی ارائه می‌گردد. همچنین این بخش منابع مختلف تأمین مالی مخارج دولت را بررسی می‌کند. به منظور فراهم آوردن دیدگاهی اسلامی، رویکردی تاریخی اتخاذ شده است؛ زیرا سیره‌ی پیامبر ﷺ به عنوان اولویت قابل قبول تلقی می‌شود.^۲ امروزه اخذ مالیات منبعی بسیار قوی برای درآمدهای دولتی است، همچنین در این بخش مناقشه‌ی میان اندیشمندان مسلمان در مورد صلاحیت قانون‌گذاران برای وضع مالیات، بررسی شده است.

بیشتر ادبیات مربوطه مورد بررسی قرار گرفته، اما بجای اختصاص بخشی جداگانه به این موضوع، روش شناسی این کتاب بدین صورت است که با یک رویکرد بنیادی ادبیات مربوطه را مورد بررسی قرار دهد. از آنجایی که در اغلب موضوعات مطرح شده در این کتاب، نظرات مختلفی در میان پژوهشگران وجود

1. "cash economy"

۲. از دیدگاه شیعه عملکرد سه خلیفه‌ی اول دارای حجیت نبوده و نمی‌توان به عملکرد آنان استناد کرد؛ بلکه تنها سیره‌ی پیامبر اکرم و ائمه اطهار (علیهم السلام) برای ما شیعیان حجیت داشته و قابلیت استناد دارد (مترجم).

دارد، روش شناسی مربوطه بدین گونه است که نظرات مختلف در مورد یک موضوع خاص را ارایه و تحلیل کرده، آن‌ها را در روند کنونی ارزیابی و در صورت امکان اطلاعات تجربی مربوطه را فراهم آورده و سپس مبتنی بر شواهد تجربی به نتیجه گیری می پردازد.

در بخش سوم، ابزارهای مالی اسلامی برای تجهیز منابع بخش دولتی، مورد بررسی قرار گرفته است. روش‌ها و ابزارهای مورد بحث، روش‌هایی جدید نیستند؛ به این معنی که برای اولین بار ارایه نشده‌اند. در عوض تلاشی برای بررسی این تئوری و تجارب این ابزارها، خصوصاً برای تأمین مالی مخارج دولت انجام شده است. در بخش چهارم نقش ساختار، بهره برداری، انتقال (BOT) در تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی مورد بررسی قرار گرفته است.

در نتیجه، فهرست متنوعی از ابزارهای غیر متعارف موجود برای تجهیز منابع دولت ارایه گردیده است. واقعیت این است که روش‌های جدیدی که در جهان کنونی از آن‌ها بهره گرفته‌اند، به کشورهای عضو بانک توسعه اسلامی کمک خواهد کرد تا از این تجارب بهره گرفته و برای نیازهای دولشان بهترین شیوه را برگزینند. بخش نهایی از این کتاب نتایج و برخی سیاست‌های پیشنهادی را ارایه می‌کند.

۲. رؤوس مخارج و منابع درآمدی دولت- رویکرد تاریخی

نقش دولت در هر جامعه به فلسفه‌ی غالبی بستگی دارد که در آن جامعه حکمفرماست. این موضوع از مباحث بسیار بحث برانگیز در علم اقتصاد است. تا سال ۱۹۳۰، فلسفه‌ی غالب "سیاست اقتصاد آزاد"^۱ (سیاست عدم مداخله‌ی دولت در امور اقتصادی)^۲ بود، که به موجب آن دولت‌ها حق مداخله در بازار را نداشتند. این فلسفه معتقد بود که افراد "عقلایی"^۳ در "بازارهای رقابت کامل"^۴ به دنبال "نفع شخصی"^۵ خود رفته و همزمان منافع خود و عموم را تأمین می‌کنند.^۶ "دست نامرئی"^۷ نیروهای بازار، تقارن بین منافع عمومی و خصوصی را تضمین کرده و بهترین تخصیص منابع را رقم می‌زند. از این رو هیچ نیازی به دولت برای پذیرش نقش اقتصادی به منظور تنظیم قوانین بازی بر اساس نیازهای بازار رقابت کامل وجود نداشت. مداخله‌ی دولت صرفاً در حوزه‌ی رفع اختلالات بازار یا جبران "شکست‌های بازار"^۸ پذیرفته بود.

1. Laissez faire

۲. ترجمه اصلی این کلمه در علم اقتصاد "بگذار بشود" است.

3. Rational individuals

4. Competitive markets

5. Self-interest

۶. تعریف علم اقتصاد متعارف (مترجم).

7. Invisible hand

8. "market failures"

پس از "رکود بزرگ"^۱، این پارادایم توسط اقتصاددانان کینزی به چالش کشیده شد. آن‌ها معتقد بودند عموماً مشخصه‌ی بازارها ناقص بودن و انعطاف ناپذیری (در قیمت‌ها و دستمزدها) است و از این رو همیشه نمی‌توان در مورد رسیدن به رقابت کامل و تخصیص منابع بهینه مطمئن بود. بعلاوه، اگر نیروهای بازار به حال خود واگذاشته شوند، توزیع درآمد مطلوب جامعه را محقق نمی‌سازند. این امر از یک سو منجر به افزایش سطح بیکاری و نابرابری‌های درآمدی شده و از سوی دیگر به عنوان واکنشی به فلسفه‌ی کمونیسم، دولت‌ها مسئولیت حمایت از افراد بیکار، ناتوان، سالمندان و کم سن و سالان را به عهده می‌گیرند. دوره‌ای که از اوایل ۱۹۴۰ شروع شد و تا ۱۹۷۰ ادامه یافت، عموماً تحت سیطره‌ی فلسفه‌ی دولت بزرگ در سراسر دنیا بود.

چالش جدی‌تر پارادایم "سیاست اقتصاد آزاد" (سیاست عدم مداخله‌ی دولت در امور اقتصادی)، توسط اقتصاددانان مارکسیستی مطرح شد که معتقدند تقابل نهادهای بازار و مالکیت خصوصی، بی‌عدالتی و استثمارگری که منجر به تضاد طبقاتی می‌شود را نهادینه می‌کند. از اینرو برنامه ریزی متمرکز^۲، مالکیت خصوصی همراه با کنترل ابزارهای تولید توسط دولت، جایگزین بازارها شدند. در حدود سال ۱۹۹۰ فروپاشی سوسیالیسم در اتحاد جماهیر شوروی و اروپای شرقی یک بار دیگر موازنه را به نفع اقتصاد لیبرالیسم به هم زد. اما این امر چندان به طول نینجامید. کامل نبودن بازار، آشفتگی حاصل از اختلالات وسیع در توزیع درآمد و ثروت، فشارهای مربوط به عدالت اجتماعی، استفاده‌ی غیر اخلاقی شرکت‌های چند ملیتی از قدرت‌های بزرگی که بازار به آن‌ها می‌بخشد و بی‌ثباتی رشد اقتصادی بلند مدت بدون سیاست‌های پولی و مالی موثر، یک بار دیگر توجه اقتصاددانان و سیاستگذاران را نسبت به نقش خطیر دولت در مسائل

1. Great Depression
2. Central planning

اقتصادی به خود جلب کرد. اکنون یک توافق جمعی در اقتصاد متعارف وجود دارد که سیاست‌های دولت اثر مهمی بر متغیرهای اقتصادی می‌گذارد و دولت‌ها می‌توانند و می‌بایست در بازارها به منظور رسیدن به اهداف اقتصادی جامعه دخالت کنند.

همچنین در ادبیات اقتصادی اسلام، نقش دولت به یک موضوع بحث برانگیز تبدیل شده است. هرگز اهمیت نهاد دولت دست کم گرفته نشده است. پیگیری رسالت پیامبر ﷺ که دستیابی به اهداف شریعت بود بسیار ضروری به نظر می‌رسد. به وضوح این امر با اقتصاد متعارف متمایز است. دولت به عنوان یک نماینده از سوی خداوند، جهت تحقق بخشیدن به اهداف شریعت مورد توجه است. برای مثال، در یک دولت اسلامی هرگونه تخصیص منابع که مانع تحقق اهداف شود، ناکارآمد تلقی می‌شود. به طور مشابه رسیدن به برابری و عدالت دو جزء اساسی در سیاست عمومی هستند.

وقتی صحبت از تعیین وظایف دولت می‌شود، جدال در میان اندیشمندان مسلمان بالا می‌گیرد. نهادهای "بیت المال" و "حسبه"^۱ دو جزء جدایی ناپذیر از ساختار نهادی دولت‌های اسلامی در حوزه‌ی فعالیت اقتصادی بوده اند. بیت‌المال وظایف رفاهی دولت را تضمین می‌کند، در حالی که نهاد حسبه از یک سو در پی کسب اطمینان از انجام وظایف همه نهادهای اقتصادی در قبال یکدیگر است و از سوی دیگر عملکرد این نهادها در چارچوب قوانین مشروطه در شریعت را تضمین می‌کند. ورای این امر، در میان اندیشمندان مسلمان دو مکتب فکری اصلی وجود دارد. برخی از نویسندگان معتقدند که در یک اقتصاد اسلامی باید تمایزی آشکار بین حداقل رفاه، و رفاه مطلوب ایجاد شود. فراهم کردن سطح حداقل معیشتی^۲، تنها هدف سیاست اقتصادی نیست، بلکه یک

۱. دکتین اسلامی که در جهت انجام و حفظ هر چیزی تحت قوانین شارع مقدس می باشد.

2. Provision of the subsistence level

وظیفه و تعهد است؛ چون این تنها تدارک استاندارد مناسب برای زندگی است که مطلوب است. مواردی که در دسته‌ی اول قرار می‌گیرند (یعنی فراهم کردن سطح حداقلی امرار معاش) شامل حمایت و فراهم کردن خدمات برای مردم مصیبت‌زده از ناحیه‌ی بلایای طبیعی، جنگ، قحطی، یا فقدان تولید در سطح حداقل معیشتی و غیره می‌باشند. دسته دوم (تدارک استاندارد مناسب برای زندگی) شامل خدمات اجتماعی فراهم شده برای بهبود حیات اقتصادی نیازمندان است. برخی از اندیشمندان بر این باورند که در فراهم کردن مورد نیاز، دولت باید منابع ضروری را فراهم کند، در حالی که فراهم کردن موارد مطلوب، منحصراً محدود به استفاده از منابع موجود است (به قحف مراجعه شود، ۱۹۸۳). بسیاری از نویسندگان معاصر، با نقش توسعه‌مدارانه و بسیار فعال دولت مخالفند. به طور مشابه، این اندیشمندان به حاکمان اجازه نمی‌دهند غیر از مالیات‌های متعارف، مالیات‌های دیگری را وضع کنند. این دیدگاه مبتنی بر ضمانت صریح آزادی افراد، احترام به حق مالکیت خصوصی در سیستم اسلامی می‌باشد و با هرگونه مطالبه‌ی اجباری از سوی دولت که تجاوز به حقوق مالکیت خصوصی است، مخالفت می‌کند. گفته می‌شود که وضع مالیات‌ها، بخصوص در زکات، یک استثناء است نه قانون^۱.

در عوض بسیاری از اندیشمندان معاصر دیگر، نقش بسیار فعالی را برای دولت قائلند. قدرت تفویض شده به حاکمان دارای دو بعد است. اولین و مهمترین بعد، "نیابت" از جانب خداوند والزام به ادا کردن اختیارات محول شده به او از جانب خداوند، جهت پیگیری وظیفه‌ی پیامبری است^۲. همگان این را پذیرفته‌اند که دولت باید در فراهم کردن هدایا/ف بکوشد. بعد دوم این است که

۱. به قحف مراجعه شود، ۱۹۸۳. ما در مورد برخی جزئیات این مناقشات بعداً بحث خواهیم کرد.
 ۲. منظور از حاکم که در اینجا مسئولیت نیابت از سوی خدا را بر عهده می‌گیرد، حاکم مشروع است نه حاکم جور (مترجم).

حاکمان "نماینده" ی مردم برای نیل به اهدافی هستند که جامعه برای خود تنظیم کرده است. شهروندان می‌توانند وظایف دیگری را از طریق شور(مجلس) برای دولت ترسیم کنند. حتی در بُعد اول، برای رسیدن به رفاه عمومی شهروندان، نیاز است دولت برخی وظایف توسعه مدارانه را بر عهده گیرد. بنابراین، عموماً نویسندگان معاصر در مورد نقشی وسیع تر برای دولت سخن می‌رانند.^۱

نقش دولت از دیدگاه اسلامی

نقش دولت در یک چارچوب اسلامی دو بخش دارد: ۱.

خلافت^۲ و ۲. نقش وکالت

در نقش اول، دولت باید قوانین شریعت را اجرا کند. این امر شامل دو مورد است. اول اجرای قوانینی که در شریعت شرح داده شده است، دوم، اقدام به قانونگذاری جهت کنترل و هدایت جامعه در اموری که شریعت در آن حوزه قانون گذاری نکرده است. در قانونگذاری چنین موضوعاتی، حکومت توسط روح و اهداف شریعت^۳ هدایت خواهد شد. اگر چه حکومت نمی‌تواند چیزی را که به روشنی در شریعت غیر قانونی است، قانونی کند یا افراد را از وظایفی که شریعت به وضوح به آن‌ها محول کرده است، مبرا کند، ولی در همه حال دولت می‌تواند از بایدها و نبایدهای کنترل اقتصادی^۴ و هدایت آن به سمت اهدافی مطلوب،

۱. این نویسندگان شامل شاه ولی الله، ابو یوسف، باقر صدر، سعید مودودی، عمر چپرا و نجات الله صدیقی می‌باشند. صدیقی (۱۹۹۶) ارجاءاتی را به بسیاری از مکتوبات در این باره فراهم کرده است. همچنین به احمد، و دیگران (۱۹۸۳) مراجعه شود، صص ۱۶۱-۱۵۴.

2. Vicegerency

3. spirit and objectives of Shari[ah

۴. منظور فهرستی است که دولت می‌تواند ارایه کرده و در آن به مواردی در اقتصاد که باید کنترل شود، اشاره کرده و مواردی که نباید قانونگذاری کند، اشاره کند.

فهرست جامعی را ارایه دهد. چنانچه بعد از همفکری و مشورت تصمیمات این فهرست اتخاذ شود، این فهرست قدرت و نفوذ زیادی خواهد داشت.

در رابطه با وظایف اقتصادی دولت، این فهرست دولت را موظف می‌سازد تا وظایف محوله از سوی شریعت را بر اساس یک مبنای پایدار مثل دعوت، دفاع، قوانین و مقررات، برپا کردن عدالت و غیره^۱ اجرا کند. همچنین این فهرست به دولت این اختیار را می‌دهد تا آن دسته از وظایف اقتصادی را که در شرایط موجود، برای رسیدن به اهداف شریعت ضروری هستند، را اجرا کند. این موضوع آخر می‌بایست از فرایند دقیق اجتهادی استخراج شود.

در نقش وکالت، دولت باید منافع گسترده تری را برای جامعه محقق سازد و قدرت خود را، که توسط خواست عمومی تفویض شده، اعمال کند. دولت ملزم به اجرای کلیه وظایفی است که جامعه به او محول کرده، البته با در نظر گرفتن این شرط که این وظایف با هیچکدام از اصول شریعت مغایرت نداشته باشد.

بطور خلاصه، گستره وظایف دولت بسیار وسیع است. دولت اسلامی یک "دولت رفاه"^۲ در بزرگترین مفهوم آن است، این مطلب را باید متذکر شد که وقتی قرآن از فلاح (رفاه)^۳ صحبت می‌کند، رفاه را در آخرت نیز مطرح کرده و بر آن بسیار تأکید می‌کند. اما جز در کوتاه مدت، اندازه‌ی دولت باید توسط توانایش در فراهم آوردن منابع

۱. برخی اندیشمندان اسلامی وظایف دیگری را برای دولت به عنوان بخش اصلی و پایدار مخارج در یک حکومت اسلامی افزوده اند. این مطلب را در بخش بعدی مورد بحث قرار خواهیم داد.

2. "welfare state"

3. falah

کافی (به همان اندازه که تأمین مالی می‌شود) محدود شود. کسری بودجه‌های همیشگی و بلند مدت، مقبول نیست.

۲-۱. وظایف اقتصادی دولت در عصر حاضر

به منظور گذشتن از بحث‌های کلی در خصوص نقش دولت و رسیدن به بحث‌های خاص مورد نظر ما در این کتاب، که همان گستره‌ی مخارج عمومی در دولت اسلامی مدرن است، باید بحث را از رؤوس مخارج زکات و غنیمت شروع کنیم؛ زیرا این دو مورد در قرآن آمده است. همانطور که بر نیازهای جامعه‌ی اسلامی افزوده می‌شود، اجرا فعالیت‌های دیگر ضروری تلقی شود. همچنین باید منابع دیگری از درآمدهای دولتی بوجود آید. بنابراین، نقش دولت اسلامی رفته رفته گسترده تر می‌شود. مهمترین منبع اطلاعات در خصوص وظایف اقتصادی یک دولت اسلامی بحث‌هایی در خصوص ادبیات سستی نهاد بیت المال (خزانه داری) است. نویسندگان، منابع درآمدی و رؤوس مخارج، تحت عنوان "خراج" و "اموال" را نیز مورد بررسی قرار داده و گاهی اوقات به بررسی رؤوس مخارج دولتی "زکات" پرداخته اند، زیرا جمع آوری و هزینه کردن زکات، یک وظیفه‌ی دولتی است که توسط همه پذیرفته شده است.

هشت دسته از موارد اصلی برای هزینه کردن درآمد زکات ذکر شده است:

- (۱) فقرا (۲) نیازمندان (۳) جمع کنندگان زکات (۴) کسانی که (با پرداخت زکات به آنها) دل‌هایشان به اسلام می‌گردد (۵) آزادی اسیران (بندگان) (۶) بدهکاران (۷) در راه خدا و (۸) در راه ماندگان، که این موارد، اجزای اولیه و دایمی رؤوس مخارج دولتی در یک دولت اسلامی است. به طور مشابه، رؤوسی که دولت باید غنیمت^۱ را در آن حوزه‌ها هزینه کند شامل موارد زیر است: (۱)

۱. غنیمت دارایی است که بعد از جنگ به دست جنگجویان مسلمان می‌افتد. چهار پنجم غنیمت بین جنگجویان تقسیم می‌شود. یک پنجم باقی مانده خمس نامیده می‌شود، که باید توسط حاکم بر اساس دستور قرآن صرف شود.

۳۰ • تأمین مالی مخارج دولت از دیدگاه اسلام

پیامبر (بعد از وفاتش، این سهم نیز به چهار بخش دیگر اختصاص می‌یابد) (۲) خویشاوندان پیامبر (۳) یتیمان (۴) نیازمندان و (۵) در راه ماندگان. بر اساس این دو فهرست، رؤوس مخارج دولتی که قطعاً وجودشان ضروری است، شامل موارد زیر می‌باشد: (۱) فراهم آوردن نیازهای اساسی و رفع آنها، (۲) دفاع ملی و (۳) حفظ و ارتقای ایمان و اعتقادات. سهمی که برای جمع کنندگان زکات در نظر گرفته می‌شود به طور ضمنی این مطلب را می‌رساند که بخش چهارمی برای مخارج دولتی وجود دارد که همان "مدیریت شهری" است.

هنگامی که فقهای اسلامی از وظایف حاکمان بحث می‌کنند، وظیفه‌ی یک دولت اسلامی مد نظرشان است. فهرست وظایف حاکم اسلامی توسط "المواردی"^۲ بیان شده که شامل موارد زیر است: دفاع، قوانین و مقررات، دعوت^۳، رفتار صحیح و مطلوب، رفع نیازها، مدیریت و توسعه^۴. "ابویالا"^۵ فهرست مشابهی را مطرح می‌کند^۶. غزالی بر رفع نیازها تأکید کرده^۷ و کاسانی^۸ جاده‌ها، پل‌ها، مساجد، کاروان سراها، راه آب‌ها و سایر امور عمومی را از جمله‌ی رؤوس مخارجی که درآمدهای خراج باید در آنجا صرف شود، برشمرده است^۹. ابو یوسف ماهیت عمرانی فعالیت‌های عمومی را از جمله وظایف حاکمان بر می‌شمرد، اگر چه شیوه‌های تأمین مالی فعالیت‌های مختلف، بسته به این که آیا منافع این فعالیت‌ها به آحاد ملت می‌رسد یا به مردم یک ناحیه‌ی

1. Civil Administration

2. al-Mawardi

3. da[wah

۴. المواردی، (۱۹۷۹)

5. Abu Ya'la

۶. ابو یاله (۱۹۷۴)

۷. الغزالی، ابو حمید، (۱۹۶۷)

8. al-Kasani

۹. الکاشانی، ابو بکر بن مسعود، (۱۹۱۰)

رؤوس مخارج و منابع درآمدی دولت- رویکردی تاریخی • ۳۱

بخصوص تعلق می‌گیرد، متفاوت است.^۱ امام الحرمین جوینی^۲، بر حفظ مذهب، مذهب، دعوت، دفاع و جهاد، قوانین و مقررات، گسترش عدالت، رفع فساد و رفع نیازها تأکید می‌کند. ابن تیمیه^۳ در رؤوس مخارج درآمدهای دولت، دفاع، قوانین و مقررات، عدالت، مدیریت شهری، رفع نیازها، کمک‌های بلا عوض به تازه مسلمان‌ها یا حتی به غیر مسلمان‌ها برای ترویج دین اسلام و حقوق کارگزاران دولت که برای نمازگزاران یا هدایت آنان گماشته می‌شوند، را نیز وارد کرده است. وی امور عمومی مثل جاده‌ها، پل‌ها، کانال‌ها و غیره را برشمرده است.^۴ شاه ولی الله دهلاوی^۵ نیز رفع نیازها، دفاع، قانون و مقررات، امور حسیبه^۶، حمایت و ارتقای دین و امور عمومی مثل کانال‌ها و پل‌ها را در میان مخارج دولتی بر شمرده است.^۷

اگر تاریخ حکومت‌های مسلمین را در دو قرن اول بررسی کنیم، شواهد یافت شده برای رؤوس مخارج حکومت شامل موارد زیر است:

۱. مستحقان خمس و زکات (این موارد در بالا ذکر شده است).
۲. کمک‌های بلاعوض به افراد. این کمک‌ها شامل حقوق‌های منظم، جیره‌های ماهیانه‌ی غذا (و گاهی پوشاک) و آنعام‌های تابع شرایط خاص^۸ می‌شود، اهداف این کمک‌های بلاعوض شامل موارد زیر می‌باشد: (۱) خدمات نظامی فعال و یا آماده جهت پاسخگویی به تقاضا (۲) خدمات شهری (۳) پاداش

۱. ابو یوسف، کتاب الخراج (۱۳۹۷ هجری)

2. Imam al-Haymayn al-Juwayni (۱۴۰۱ هجری)

3. Ibn Taymiyah

۴. ابن تیمیه، (۱۹۶۷)

5. Shah Waliullah al-Dihlawi

۶. موری که مربوط به مسأله‌ی امر به معروف و نهی از منکر می‌شود (مترجم)

۷. الدهلاوی، شاه ولی الله

8. occasional bonuses

۳۲ • تأمین مالی مخارج دولت از دیدگاه اسلام

دادن به رفتار مناسب افراد (۴) شناخت و احترام به آن‌ها و (۵) توزیع امکانات عمومی جهت کاهش نابرابری‌های درآمدی.

۳. تأسیسات و تجهیزات نظامی.

۴. مدیریت شهری شامل بازرسی بازار (حسبه).

۵. پرداخت به خارجی‌ها برای رسیدن به صلح، حمایت یا آزادی زندانیان.

۶. فراهم سازی امکانات رفاهی عمومی مثل بیمارستان‌های دولتی،

کاروانسراهایی برای مسافران، امکانات پستی.

۷. فعالیت‌های عمومی مثل ساخت جاده‌ها، کانال‌ها، سدها، احیا و تجهیز

زمین‌ها، و

۸. فعالیت‌های رفاهی.

در میان نویسندگان معاصر، چپرا^۱ (۱۹۷۹) و صدیقی^۲ (۱۹۹۶) بیشترین مشارکت را در این موضوع داشته‌اند. چپرا به طور کلی وظایف اقتصادی دولت را بررسی می‌کند، ولی صدیقی در تلاش است، نظریه‌ی مخارج عمومی را از حوزه‌ی رؤوس این مخارج با شواهدی تاریخی، توسعه دهد. از منظر چپرا وظایف اقتصادی دولت اسلامی شامل موارد زیر است:

۱. ریشه کن کردن فقر و ایجاد شرایطی برای اشتغال کامل و نرخ بالایی از رشد.

۲. ارتقای ثبات در ارزش واقعی پول.

۳. اجرای قوانین و مقررات.

۴. ایجاد عدالت اقتصادی و اجتماعی.

۵. سازماندهی تأمین اجتماعی و سرعت بخشی به توزیع عادلانه‌ی درآمد و ثروت.

1. Chapra

2. Siddiqi

رؤوس مخارج و منابع درآمدی دولت- رویکردی تاریخی • ۳۳

۶. هماهنگ کردن روابط بین الملل و ایجاد دفاع ملی.
صدیقی (۱۹۹۶) رؤوس مخارج دولتی در یک دولت اسلامی کنونی را به سه بخش تقسیم کرده و در هر بخش موضوعاتی را بیان می‌کند:
الف) رؤوس مخارج دائمی.
(۱) دفاع.
(۲) قانون و مقررات.
(۳) عدالت.
(۴) رفع نیازها.^۱
(۵) دعوت؛ یعنی ارسال پیام خداوند به بشر.
(۶) دعوت به رفتار صحیح و نهی از عمل ناشایست (امر به معروف و نهی از منکر).
(۷) مدیریت شهری.
(۸) انجام برخی وظایف و تعهدات اجتماعی (واجب کفایی)^۲ که بخش خصوصی قادر به انجام آن نیست.
ب) مخارجی که در شرایط کنونی - در پرتو شریعت - ضروری است.
(۱) حمایت از محیط زیست.
(۲) عرضه‌ی کالاهای ضروری عمومی علاوه بر مواردی که در فهرست اول ذکر شد.
(۳) تحقیقات علمی.

۱. ایشان تهیه غذا، آب، پوشاک، مسکن، آموزش و حمل و نقل به میزان حداقل را تلقی کرده است.
۲. همان طور که توسط صدیقی شرح داده شد، اینها وظایفی هستند که مجری آن‌ها مورد نظر نیست. به عبارت دیگر، اجرای آنها وظیفه هر شخص خاصی نیست. این امور بر عهده همه افراد است و اگر یکی آن را انجام داد از عهده بقیه ساقط است. اگر هیچ کس آنها را انجام ندهد، همه جامعه گناهکارند.

(۴) تشکیل سرمایه و توسعه‌ی اقتصادی.

(۵) اعطای یارانه به فعالیت‌های برتر بخش خصوصی.

(۶) مخارج ناگزیر سیاست‌های تثبیت (اقتصادی).

ج) مخارجی برای فعالیت‌هایی که مردم (عرف) تعیین می‌کنند.

این قسمت یک بخش بی انتها است. افراد آزاد هستند هر فعالیتی که منفعت شخصی، گروهی و یا اجتماعی آن‌ها را افزایش دهد، در قالب فردی یا گروهی انجام دهند. همچنین افراد آزادند هر فعالیتی را برای دولت طراحی کنند. افراد به این کار مبادرت می‌نمایند؛ زیرا دولت برای ارائه‌ی یک منفعت بخصوص، بهتر تجهیز شده و از لحاظ هزینه و موارد دیگر کاراتر است. عامل قطعی که تصمیم افراد را رقم می‌زند "مصلحت"^۱ و "مفسده"^۲ است.

فهرست رؤوس مخارج دولتی که توسط صدیقی ارائه شده، بسیار گسترده است، به طوری که هر چیزی را شامل می‌شود. تا زمانی که "امکان"^۳ شمول چنین مخارجی درحوزه‌ی دولتی مورد نظر است، نمی‌توان بحث چندانی کرد. مرور مختصری درباره‌ی تاریخ اسلام که در بالا خلاصه شده، نشان می‌دهد که گستره‌ی مخارج عمومی بسیار وسیع است. اما مشکل زمانی پدید می‌آید، که باید به دنبال منابعی مناسب برای تأمین مالی چنین مخارجی بود. صدیقی نیز با گفتن این جمله این مطلب را تأیید می‌کند: «درآمد کافی برای تأمین مالی این مخارج، در حیطه‌ی موضوع این مطالعه نیست». به نظر می‌رسد این امر مخالف شواهد تاریخی باشد. رؤوس جدید مخارج، تنها وقتی از بیت المال پرداخته می‌شود که درآمدها به اندازه‌ی کافی افزایش یافته باشد. بیت المال "دارایی مسلمین" است، هر کسی می‌تواند برای هر نیاز واقعی^۴ به دولت مراجعه کرده یا

1. *maslahah*
2. *mafsadah*
3. *possibility*
4. *genuine need*

دولت می‌تواند جهت هر چیزی که برای آحاد جامعه سودمند است از بیت المال استفاده کند. تمایل پیامبر ﷺ به سمت "پرداخت و توزیع"^۱ تمامی وصولات به بیت المال بوده و بنابراین، مخارج با افزایش درآمد صورت می‌گرفته است.

مشکل دیگر رویکرد وی، از این دیدگاه ناشی می‌شود که "دولت اسلامی باید وظایف مشخصی را اجرا کند و ادای این وظایف به طور ضروری^۲ شامل مخارج نیز می‌شود". به طور قطع این هم صحیح نیست. انجام وظیفه توسط دولت ممکن است شامل مخارج دولتی باشد یا لزوماً مخارج دولتی را شامل نشود.^۳ برای مثال ممکن است فراهم کردن نیازهای اساسی نیازمندان توسط دولت، بدون هیچ گونه مخارج عمومی و یا حداقل به کمک مقدار محدودی از آن انجام شود.^۴ به طور مشابه، فراهم آوردن کالاهای اجتماعی^۵ توسط دولت، ضرورتاً به این معنی نیست که آنها در بخش دولتی تولید شوند. بلکه می‌توان این کالاها را در بخش خصوصی تولید کرده و سپس در بعضی موارد در ازای یک قیمت و گاهی رایگان به دولت تحویل داد.

۲-۲. بهینه سازی اندازه مخارج دولت

با توجه به بحث‌های بالا، دانستیم که مخارج دولتی چه از لحاظ رؤوس مخارج و چه از منظر مقدار نمی‌تواند ثابت باشد. با توجه به گستره‌ی مخارج دولتی، هر چیزی که برای رسیدن به اهداف شریعت صورت گیرد، بخشی اساسی در مخارج دولتی به حساب می‌آید. هر تلاشی در جهت محاسبه و یا طبقه‌بندی رؤوس مخارج دولتی، مرز بندی ناقصی است. عواملی که رؤوس مخارج دولتی

1. spend/distribute

۱. توسط ما تأکید شده است.

۲. متون بعدی در موضوع مشابه خواهد بود.

۳. زرقا (۱۹۸۶) بیشتر از ۱۲ الگوی توزیع مجدد ارائه کرده که می‌تواند به تهیه‌ی نیازهای اساسی کمک کند. تعداد بسیار کمی از این‌ها توسط بخش عمومی فراهم می‌شوند.

5. social goods