

سهم درآمد ناشی از دارایی‌های دولتی و مالیات در تأمین بودجه دولت

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۱۲/۹

تاریخ تأیید: ۱۳۹۲/۱۰/۲۹

مجید رضایی دوانی*

۵

چکیده

تأمین هزینه‌های عمومی از مسائل اساسی هر دولتی است. در مکتب‌های اقتصادی پیشنهاد تأمین تمام هزینه‌های دولت به‌ویژه هزینه جاری از مالیات مطرح است. در دیدگاه اقتصاد اسلامی نیز برخی اندیشه‌وران همان نظریه را برای دولت اسلامی یا ایران ارایه کرده‌اند. با توجه به اینکه دولت در دیدگاه نظریه پردازان اقتصادی دارایی‌های فراوانی ندارد و عمده دارایی‌های طبیعی و بشری در اختیار بخش خصوصی است، نظر آنان منطقی می‌باشد اما با توجه به فقه اسلامی و اصول قانون اساسی که اکثر منابع طبیعی و منابع بزرگ ساخت بشر در ملکیت یا تصرف دولت است نمی‌توان آن نظر را تأیید کرد. پرسش اصلی مقاله از سهم و نقش مالیات در تأمین هزینه‌های عمومی است. نگارنده با استفاده از روش تحلیلی و توصیفی، متون فقهی و تاریخی را بررسی کرده و به این نتیجه می‌رسد که نمی‌توان حتی در دنیای معاصر مالیات را مهم‌ترین منبع تأمین هزینه دولت اسلامی دانست بلکه بر اساس تجربه صدر اسلام درباره خراج استفاده صحیح از درآمد ناشی از دارایی‌های عمومی قادر است بخش مهمی از هزینه‌های دولت را پوشش دهد؛ بنابراین نیاز به افزایش سهم مالیات در بودجه دولت نیست.

واژگان کلیدی: مالیات، خراج، بودجه دولت اسلامی، اقتصاد اسلامی.
طبقه‌بندی: JEL: H25, H27, H61, P35

مقدمه

مالیات‌ها همیشه از منابع مالی مهم دولت‌ها بوده و بر حسب نوع دولت و نیاز آن نرخ مالیات تفاوت داشته است. امروزه نظام‌های مالیاتی بسیار گسترش یافته و یکی از معیارهای کامیابی دولت‌ها را توان جمع‌آوری مالیات برای تأمین هزینه‌های دولت می‌دانند. معیارهایی مانند نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی $\frac{T}{GDP}$ ، نسبت مالیات به کل درآمدهای دولت و نسبت مالیات به هزینه‌های دولتی $\frac{T}{G}$ ، بیانگر جایگاه مالیات در اقتصاد کشورهاست.

افزون بر مالیات، دیگر منابع مالی دولت مانند درآمدهای ناشی از فروش خدمات و کالاهای دولتی، درآمد ناشی از انحصارات و مالکیت دولت و درآمدهای انتقالی، حق بیمه و سود سرمایه‌گذاری، تأمین‌کننده هزینه‌های دولت است اما موارد پیشین در اقتصاد امروزی جایگاه فراوانی ندارد و کامیابی اقتصاد دولت بستگی به بالابودن نسبت سهم مالیات به دیگر منابع دارد. در کشورهای توسعه‌یافته عمده درآمدهای دولت از مالیات تأمین می‌شود؛ در حالی که در کشورهای در حال توسعه سهم مالیات مقدار ناچیزی است. نظریه‌پردازان اقتصادی همان مطلب را برای ایران و اقتصاد اسلامی جاری می‌دانند و سال‌هاست که در کشور این دیدگاه به طور دائم بیان می‌شود که باید مقدار مالیات افزایش یابد. گرچه سهم مالیات در مجموع درآمدهای دولت به اندازه کشورهای توسعه‌یافته نیست اما از سویی نمی‌توان حکم به افزایش مالیات داد؛ زیرا در اقتصاد اسلامی و طبق قانون اساسی، دولت منابع متعدد مالی مانند زکات، خمس، خراج و انفال در اختیار دارد. تعدادی از آنها مشابه مالیات و برخی متفاوت از آن هستند. زکات و خمس مشابه مالیات‌های ثابت با نرخ معین است و خراج که همان اجاره زمین‌های دولتی است، شبیه درآمد ناشی از مالکیت دولتی در جدول حسابداری ملی می‌باشد. انفال، بخش وسیعی از اموال عمومی را شامل می‌شود. معادن، زمین‌های موات، دریاها، دره‌ها و کوهپایه‌ها و ... از انواع انفال است. دولت می‌تواند موارد انفال را در اختیار افراد قرار دهد و از درآمد آن استفاده کند یا اینکه مانند مواد معدنی آن را بفروشد. در هر صورت درآمد ناشی از انفال مشابه درآمدهای ناشی از فروش معادن، کالاها یا درآمد ناشی از انحصارات و مالکیت دولتی است.

از این رو گاه تأکید می‌شود که با وجود این منابع مالی نمی‌توان از مالیات‌های حکومتی سخن گفت. در اسلام منابع مالی متعددی برای دولت قرار داده شده است؛ از این رو نیاز دولت به وضع مالیات جدید منتفی است. دیدگاه مقابل آن، نه تنها درصدد اثبات مشروعیت مالیات‌های حکومتی بلکه درصدد اثبات اولی بودن حکم این نوع مالیات‌هاست. صاحبان این نظریه با توجه به ضرورت وجود دولت اسلامی و عدم امکان بقای آن بدون مالیات، به علت عدم کفایت منابع پیش گفته یا عدم امکان حصول آن و تغییر منابع مالی ثروت مردم از کشاورزی به صنعت و خدمات، وجود انواع مالیات‌های حکومتی را ضروری می‌دانند. با پذیرش مشروعیت مالیات‌های حکومتی (رضایی، ۱۳۸۲) پرسش اصلی آن است که آیا لازم است نظام مالیاتی اسلامی را متناسب با دیگر کشورها قرار داد؟ اگر سهم بالای مالیات در کشوری نشان از توان اقتصادی آن دارد، آیا برای دولت اسلامی نیز همان‌گونه است؟ آیا در اقتصاد اسلامی با توجه به تجربه صدر اسلام راهی برای بهره‌گیری از منابع و دارایی انفال هست تا نیاز به وضع مالیات کاهش یابد.

مقاله برای پاسخ به این پرسش‌ها با استفاده از روش تحلیلی و توصیفی به بررسی متون فقهی و تاریخی پرداخته و به این نتیجه می‌رسد که نمی‌توان حتی در دنیای معاصر مالیات را مهم‌ترین منبع تأمین هزینه دولت اسلامی دانست بلکه براساس تجربه صدر اسلام در استفاده از خراج بهره‌گیری از درآمد ناشی از دارایی‌های عمومی قادر است بخش مهمی از هزینه‌های دولت را پوشش دهد؛ بنابراین افزایش مالیات ضرورت نمی‌یابد. برای تبیین سهم مالیات‌های حکومتی لازم است ضمن توجه به ادبیات و پیشینه بحث؛ اولاً، وضعیت هزینه دولت اسلامی، وظیفه‌ها و منابع مالی آن در صدر اسلام مشخص شود سپس وظیفه‌های دولت‌های جدید و دولت اسلامی در اقتصاد امروز و وظیفه‌ها و منابع مالی آن بررسی و شرایط دولت ایران با توجه به قانون اساسی معلوم شود سپس با مقایسه آن دو، سهم مالیات‌های حکومتی روشن و راه‌حل پیشنهادی ارائه شود.

ادبیات موضوع و پیشینه تحقیق

درباره استفاده از دارایی‌های عمومی و کاهش سهم مالیات به صورت کلی در کتاب‌ها و مقاله‌ها بحث شده است. در منابعی که به بحث انفال، کیفیت بهره‌برداری از آن، حکم

مالیات از نظر اولی یا ثانوی بودن، محدود شدن وضع مالیات به ضرورت پرداخته شده بحث پیشین به اجمال آمده است اما به صورت خاص برخی از مقاله‌ها یا کتاب‌ها که به آن پرداخته، به صورت ذیل است:

رضایی (۱۳۸۳) در مقاله «احیای نظام خراج در واگذاری مدیریت شرکت‌های دولتی به خصوصی» به استفاده از نظام خراج تاکید کرده است.

رضایی (۱۳۸۹) در کتاب *مقدمه‌ای بر مالیه عمومی در اسلام* نیز به راه‌های گوناگون تأمین بودجه دولت از جمله بهره‌برداری از انفال پرداخته است.

مصباحی‌مقدم و همکاران (۱۳۸۹) در مقاله «امکان‌سنجی فقهی استفاده از ابزار اقطاع و احیا در فرایند خصوصی‌سازی» از امکان استفاده از اقطاع برای بهبود خصوصی‌سازی و کسب درآمد برای دولت بدون انتقال مالکیت بحث کرده‌اند.

فراهانی‌فرد (۱۳۸۹ و ۱۳۸۱) در چند مقاله و کتاب راه‌های گوناگون استفاده از منابع طبیعی و کسب درآمد برای دولت را مطرح کرده است. کتاب‌های *سیاست‌های اقتصادی در اسلام*، *اقتصاد منابع طبیعی از منظر اسلام* (اصول و مبانی) از آن جمله است. در تمام موارد پیش گفته به تفصیل درباره کاهش سهم مالیات و استفاده گسترده از خراج و مشابه آن بحثی صورت نگرفته و مقاله در این باره مطالب تازه‌ای دارد.

وظیفه‌ها، هزینه‌ها و منابع مالی دولت صدر اسلام

طبق منابع فقهی و تاریخی، مهم‌ترین درآمدهای بیت‌المال اسلامی در صدر اسلام؛ زکات، خمس، جزیه، عشور، خراج زمین‌های واگذاری و درآمد ناشی از انفال است. گرچه کمبود درآمد در زمان پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله گاه باعث استقراض می‌شد و اغلب در همان سال از درآمدهای غنایم یا زکات تأمین می‌شد (قحف، ۱۴۲۲ق، ص ۲۸۸-۲۸۹)؛ اما با توجه به گستردگی درآمدهای حاصل از کشاورزی و دامپروری، وجود غنایم جنگی فراوان، وجود اهل ذمه و اجاره زمین‌های مفتوحه کشاورزی و نسبت بالای سهم بخش دولتی در درآمد زمین، بیت‌المال در آن زمان توانایی تأمین انواع هزینه‌ها را داشت. حجم این درآمدها در برخی سال‌ها گاه به حدی می‌رسید که دولت توان هزینه‌کردن آن را نداشت و گاه به علت هزینه‌های اضافی، نیاز به وضع مالیات جدید پیدا می‌شد (رضایی، فراهانی‌فرد و

معصومی‌نیا، ۱۳۷۹/حسینی، ۱۳۸۰ صص ۴۰۶، ۴۱۸ و ۴۲۰/صدر، ۱۳۷۴، ص ۱۱۵/قحف، ۱۴۲۲ق، ص ۲۷۱-۳۰۳).

در مجموع بر حسب موارد تاریخی می‌توان ادعا کرد که غیر از خمس، زکات، غنائم، فیه، انفال، جزیه، خراج و عوارض گمرکی درآمدهای مالیاتی عمده‌ای وجود نداشته و موارد مشابه زکات اسب در زمان امیرمؤمنان علیه السلام که به قرائن گوناگون از نوع مالیات حکومتی است (منتظری، ۱۴۱۱ق، ج ۴، ص ۲۸۸) بسیار محدود بوده و سیاست استفاده از فروش انفال نیز چندان قابل توجه نبوده است؛ البته موارد محدودی از اقطاع پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله و واگذاری انفال رسیده که جنبه درآمدزایی برای دولت نداشته و اغلب جنبه توزیع درآمدی داشته است (ابوعبید، ۱۴۰۶ق، ص ۲۸۶-۲۹۷).

در این میان، خراج جایگاه مهمی داشت. خراج از مهم‌ترین منابع مالی دولت اسلامی در طول تاریخ آن بوده است. پیش از اسلام، خراج اراضی کشاورزی، سهم بسیاری در تأمین درآمد دولت ساسانی و روم داشت. گاه از صاحبان زمین، سهمی از محصول از $\frac{1}{3}$ تا $\frac{1}{2}$ دریافت می‌شد و آن را نظام مقاسمه می‌نامیدند و گاه به علت مشکل‌های نظام مقاسمه، نظام مساحت جایگزین شد و براساس مساحت زمین و نوع محصول، مبلغی به دولت پرداخت می‌شد (رضایی، فراهانی فرد و معصومی‌نیا، ۱۳۷۹، ص ۱۰۵-۱۰۷). نظام مساحت را خراج نیز می‌نامند (مدرسی طباطبایی، ۱۳۶۲، ج ۲، ص ۱۳-۱۹). با فتح زمین‌های غیرمسلمانان و الحاق آن به سرزمین‌های اسلامی، ملکیت آن دچار تغییر شد. زمین‌های الحاقی چند قسم بودند:

۱. زمین‌هایی که اهالی آنها با رغبت اسلام آوردند و ملکیت آنها در دست مالکانشان باقی ماند.
۲. زمین‌هایی که با پیروزی در جنگ به دست مسلمانان افتاد و به ملکیت آنان درآمد.
۳. زمین‌هایی که ساکنان آنها بدون جنگ، حاضر به صلح شدند و طبق معاهده زمین به ملکیت مسلمانان درآمد و باید به دولت در ازای استفاده از زمین‌ها خراج می‌دادند یا زمین‌ها در ملکیت صاحبان اولیه باقی می‌ماند؛ اما باید به دولت خراج می‌پرداختند.
۴. زمین‌هایی که اهالی آن بدون جنگ زمین را رها کردند یا به دولت اسلامی سپردند یا اهالی آن منقرض شدند. این نوع زمین‌ها در تملک حاکم اسلامی در می‌آید. زمین‌های نوع اول را اراضی طوع و نوع دوم را اراضی مفتوحة العنوه و نوع سوم را اراضی صلح و نوع چهارم را فیه و انفال می‌نامند (صدر، ۱۴۱۷ق، ص ۴۱۵-۴۱۹/منتظری، ۱۴۱۱ق، ج ۳،

ص ۱۸۱-۱۸۲ / مدرسی طباطبایی، ۱۳۶۲، ج ۲، ص ۷۸-۷۷ / واعظزاده خراسانی، ۱۴۱۷، ج ۵، ص ۶۶۳-۴۹۴). دولت اسلامی در ازای در اختیار گذاشتن زمین‌های مفتوحة العنوه، صلحی و فیء به افراد از آنها خراج می‌گرفت؛ البته گاه مقدار خراج معادل جزیه بود و در صورت مسلمان شدن اهالی، خراج قطع می‌شد و باید زکات می‌پرداختند (منتظری، ۱۴۱۱، ج ۳، ص ۴۸۸-۴۹۳). خراج، جزو بیت‌المال است و به تشخیص حاکم اسلامی برای مصارف عمومی صرف می‌شود؛ زیرا زمین‌های عمومی یا در ملکیت مسلمانان است و باید درآمد ناشی از آن تحت نظارت حاکم اسلامی برای عموم مسلمانان صرف شود یا در ملکیت امام قرار دارد و درآمد ناشی از آن نیز به ملکیت امام در می‌آید و امام نیز اموال پیش‌گفته را برای مصارف عمومی و مصالح ملت و دین هزینه می‌کند.

مقدار خراج در آن عصرها بسیار قابل توجه بود و اثر بسیاری در بهبود رفاه جامعه و تأمین هزینه‌های دولتی داشت. امیر مؤمنان علیه السلام به مالک اشتر گوشزد می‌کند که بهبود وضع خراج و اهل آن، عامل اصلی اصلاح وضعیت مردم است؛ زیرا امور مردم با خراج تأمین می‌شود (رضی، ۱۳۹۵، ن ۵۳، ص ۴۳۶). مبلغ‌هایی که در کتاب‌های تاریخی برای درآمد خراج بیان شده، جایگاه مهم خراج را در تأمین بودجه دولت اسلامی نشان می‌دهد. سالانه ده‌ها میلیون درهم همراه با مقدار قابل توجهی اجناس گوناگون به صورت خراج به بیت‌المال سرازیر و برای مصارف عمومی هزینه می‌شد (خزانه‌کاتبی، ۱۹۹۴، ف ۲-۴ / ریس، ۱۳۷۳، ف ۸، ۱۵-۱۶ / زراءنژاد، ۱۳۶۹، ص ۳۰۳-۳۰۴ / رضایی، فراهانی فرد و معصومی‌نیا، ۱۳۷۹، ص ۱۱۱-۱۲۳).

نرخ خراج، متناسب با وضعیت زمین، نوع محصول و وضعیت اقتصادی جامعه تعیین می‌شد. نرخ مقاسمه (سهم محصول) را از $\frac{۱}{۱۰}$ تا $\frac{۱}{۲۰}$ نوشته‌اند یا از هر جریب برحسب نوع محصول از ۱-۲ درهم خراج می‌گرفتند. امیر مؤمنان علیه السلام مقدار خراج را بر حسب کیفیت محصول، نوع محصول، کیفیت آبیاری و ویژگی‌های زمین متغیر کرد (حسینی، ۱۳۸۰، ص ۴۱۰). مهم‌تر از اموال بیت‌المال، مخارج و هزینه‌هایی است که دولت اسلامی خود را به تأمین آنها تکلیف کرده بود. بر حسب متون دینی و با توجه به مصارف خمس و زکات و دیگر منابع مالی، بیت‌المال، در موارد ذیل مصرف می‌شده است (حکیمی، ۱۳۶۸، ج ۶، صص ۳۴ و ۲۹۹-۳۴۰ / حسینی، ۱۳۸۰، ص ۷-۴۲۲ / رضایی، ۱۳۸۲).

۱. تأمین نیازهای اساسی اقشار نیازمند مانند فقیران، مساکین، در راه‌ماندگان، زندانیان، از کار افتادگان، خانواده‌های بی‌سرپرست؛
۲. تأمین بدهی بدهکاران فقیر، دیه قتل و جنایت کسانی که جانی مشخصی ندارند، جبران خطای قضات؛
۳. تأمین هزینه‌های دفاعی، امنیتی مانند خرید سلاح، حقوق نظامیان، هزینه تجهیزات و استحکامات؛
۴. تأمین حقوق کارکنان دولت، قاضیان، مبلغان و معلمان امور دینی، ناظران بر بازار کار و کالا، مأموران جمع‌آوری زکات و اموال دولتی؛
۵. تأمین هزینه‌های فرهنگی و آموزش‌های عمومی؛
۶. سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و مواردی که بخش خصوصی امکان عمل یا انگیزه آن را نداشته است مانند ساخت جاده؛
۷. نظارت بر مجموعه عملکرد بخش خصوصی و کمک به بهبود و رشد آن.

درباره انجام امور عمرانی (غیر از امور دفاعی و زیربنایی) بخش خصوصی مسئول آن بوده است. مطالب پیش‌گفته وظیفه‌های دولت را در شرایط عادی بیان می‌کند؛ البته چنانکه شرایطی پیش آید که دولت مجبور شود برخی از امور را به‌صورت تصدی انجام دهد، دولت اسلامی تا رفع اضطرار وظیفه داشته که مشکل‌های جامعه را بر طرف کند.

وظیفه‌های دولت امروزی

امروزه وظیفه‌های دولت بر حسب نوع دیدگاه نسبت به دولت متفاوت است. در اندازه دولت دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. دولت حداکثری، متوسط، حداقل کلاسیکی سه نمونه کلی آن است. هر چه وظیفه‌های دولت - افزون بر امور عمومی، حاکمیتی، امنیتی و دفاعی - نسبت به امور اجتماعی و اقتصادی گسترش یابد، ساختار دولت دست‌کم به سمت دولت سوسیالیستی کامل با برنامه‌ریزی متمرکز نزدیک می‌شود. امروزه به جهت شکست حاکمیت دولت حداقلی در عرصه عدالت و شکست دولت حداکثری در عرصه کارایی در اقتصاد، نگرش غالب توجه به اقتصادهای مختلط است. پذیرش موارد عدیده شکست بازار (تولید کالاهای عمومی، انحصارهای طبیعی، گسترش اطلاعات، پیامدها و آثار جانبی مثبت و منفی و ...) و قبول کارایی بازار در موارد گوناگون زمینه قبول اقتصاد مختلط را فراهم کرده است.

البته وفاق کلی درباره هدف‌های اقتصادی، امروزه وجود دارد اما اختلاف اساسی در انتخاب ابزار مناسب است. برخی حضور مستقیم دولت در اقتصاد را عامل مثبت می‌دانند و برخی بر نقش بازار تکیه می‌کنند. در هر صورت جوامع امروزی طالب تحقق هدف‌های اجتماعی و اقتصادی متنوعی است و زمام‌داران نیز به‌علت گرایش عمومی وظیفه خود می‌دانند که این امور تحقق یابد.

حضور قدرتمند دولت رفاه در اقتصاد سرمایه‌داری و تحقق هدف‌های اجتماعی گسترده‌تر از نظام‌های سوسیالیستی نشان از اراده جوامع گوناگون بر تحقق هدف‌های اجتماعی اقتصادی است. اگر سامان‌دهی مسائل مربوط به تأمین اجتماعی (بیمه‌های اجباری، نظام‌های حمایت، مساعدت‌های اجتماعی و...)، انجام برنامه‌های حوزه شکست بازار، اصلاح مقررات و حمایت از حقوق اجتماعی و تأمین امنیت در تمام بُعدها، حمایت از تحقیق‌ها و گسترش اطلاعات، اعمال سیاست‌های کارا، مبارزه با انحصارگرایی و بهبود وضع بهداشتی و آموزشی بر عهده دولت امروزی است و تمام مردم از دولت‌های منتخب خود آن را خواستار هستند، بی‌شک انجام آن نیازمند تأمین درآمد متناسب است.

وظیفه‌ها و درآمدهای دولت در قانون اساسی

در قانون اساسی ایران به‌عنوان کشور اسلامی وظیفه‌های متعددی بر عهده دولت قرار گرفته است. این وظیفه‌ها - افزون بر وظیفه‌های مربوط به امور عمومی و اداره کشور - عبارت‌اند از:

۱. تأمین خودکفایی در تأمین نیازهای عمومی علوم و فنون و صنعت، گسترش تحقیق‌ها و ... (بند ۱۳ اصل سوم)؛
۲. تأمین اجتماعی جامع افراد (بند ۱۲ اصل سوم و اصل ۲۹)؛
۳. تأمین مسکن (بند ۱۲ اصل سوم و اصل ۳۱)؛
۴. آموزش و تربیت بدنی رایگان تا دوره متوسطه و آموزش عالی در حد نیاز کشور (بند ۳ اصل سوم و اصل ۳۰)؛
۵. رفع فقر و تأمین نیازهای اساسی (بند ۱۲ اصل سوم و اصل ۴۳)؛
۶. اشتغال کامل (اصل ۴۳)؛
۷. رشد و توسعه و پیشرفت اقتصادی (همان)؛

۸. حمایت از آزادی اقتصادی و مخالفت با انحصارگرایی و انجام معامله‌ها و فعالیت‌های غیرشرعی اقتصادی (همان)؛
۹. تحقق استقلال اقتصادی (همان)؛
۱۰. تحقق عدالت در توزیع منابع عمومی و رفع تبعیض‌های ناروا و فراهم‌ساختن امکانات عادلانه برای همه (بند ۹ اصل سوم و اصل ۴۸).

تحقق تمام این هدف‌ها و سیاست‌ها نیازمند تأمین مالی آن است. قانون اساسی ایران بر لزوم پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه طبق ضوابط اسلامی جهت رفاه و رفع فقر و محرومیت در تمام جوانب و تأکید بر لزوم اسلامی‌بودن قوانین کشور در اصل ۵۱ تأکید کرده و ساختار مالکیت در کشور و به تبع آن فعالیت اقتصادی را سه‌بخشی (دولتی، تعاونی و خصوصی) قرار داده و شکل خاصی از اقتصاد مختلط را طراحی کرده است. طبق قانون اساسی دارایی و درآمد دولت عبارت‌اند از:

۱. طبق اصل چهل و پنجم، انفال و ثروت‌های عمومی مانند زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه، رودخانه‌ها و دیگر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث، اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبان مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل کند. این اصل، دارایی‌های متعددی که عمده منابع طبیعی را شامل می‌شود، در اختیار حاکمیت اسلامی قرار داده تا از آن بهره‌برداری کند. استفاده مصلحت‌آمیز از آن، گاه به محافظت کامل از آن بر می‌گردد مانند امور زیست‌محیطی که مراقبت از آن وظیفه عمومی است و گاه باید به خوبی از آن استفاده اقتصادی برد مانند زمین موات و معادن که باید به شیوه اقتصادی و براساس مصالح برای رفع نیاز از آن بهره برد. در این موارد دولت باید مستقیم از دارایی درآمد کسب کند یا آن را با عوض یا به صورت مجانی واگذارد یا به تملک بخش خصوصی قرار دهد.

۲. طبق اصل ۴۴ درآمدهای ناشی از مالکیت بخش دولتی شامل تمام صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و ... است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است.

امور پیش گفته به طور معمول انحصار طبیعی دارد و بسته به نوع قیمت گذاری کالا و خدمات عرضه شده سودآوری دارد. طبق ذیل اصل ۴۴ مالکیت دولتی تا جایی که با اصول دیگر فصل اقتصاد و امور مالی قانون اساسی مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و باعث رشد و توسعه اقتصادی کشور شود و باعث زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. به نظر می رسد با استفاده از ذیل اصل پیش گفته سیاست های ابلاغی اصل ۴۴ صادر شده و طبق بند «الف» آن دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ جز در مورد ضروری را نداشته و مؤظف است هرگونه فعالیت مشابه را به بخش های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی واگذارد؛ همچنین بخش عمومی غیردولتی و خصوصی مجاز هستند که درباره سرمایه گذاری، مالکیت و مدیریت موارد صدر اصل ۴۴ اقدام کنند. بند «ب» به سیاست های کلی ناظر به تعیین سهم بهینه بخش های دولتی و غیردولتی در فعالیت های صدر اصل ۴۴ با توجه به حفظ حاکمیت دولت، استقلال کشور، عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی پرداخته است. بند «ج» به بنگاه های دولتی مشمول اصل ۴۴ می پردازد که در حال حاضر در تملک دولت است و قرار شده ۸۰ درصد سهام آن به بخش های خصوصی، شرکت های تعاونی سهامی عام و بنگاه های عمومی غیردولتی واگذار شود (ر.ک به: رضایی، ۱۳۸۶). در سال های اخیر بخش های متعددی به بخش غیردولتی فروخته شده و بخشی از کسری بودجه - چه بودجه جاری و چه عمرانی - با آن تأمین شده است.

۳. طبق اصل پنجاه و یکم هیچ نوع مالیات وضع نمی شود مگر به سبب قانون، موارد معافیت، بخشودگی و تخفیف مالیاتی به سبب قانون مشخص می شود - اجازه وضع مالیات های گوناگون به سبب قانون داده شده است. در قانون به مسئله مالیات به صورت جزئی نگاه شده و فقط اعلام شده که وضع مالیات از راه قانونی بلامانع است. اینکه چرا بیان نشده که دولت می تواند بخش مهم یا تمام هزینه های خود را از راه مالیات پوشش دهد، پرسش مهمی است که باید با توجه به دیدگاه خبرگان قانون اساسی پاسخ داده شود. شاید این اندیشه وجود داشته که با وجود دارایی های ناشی از انفال مانند نفت به مالیات فقط در شرایط محدودی نیاز است.

طبق مشروح مذاکره‌های تدوین قانون اساسی عمده‌نظر تصویب‌کنندگان بر این امر بود که اجازه ندهند دولت بدون تأیید و تصویب مجلس مالیات وضع کند و از این راه به مردم ظلم روا شود و مراد آنان از مالیات غیر از وجوهات شرعی بود؛ البته آنان تمایل داشته‌اند میزان مالیات به نسبت بهره‌مندی از امکانات طبیعی یا به میزان درآمد افراد قرار گیرد، گرچه این امور رأی نیاورد. در قانون اساسی به وجوهات شرعی اشاره‌ای نشده تا بخشی از هزینه دولت با آن تأمین شود. مراد از عبارت درآمدهای عمومی یا درآمدهای ملی یا بیت‌المال (اصل‌های ۲۹، ۴۸ و ۴۹) همان مواردی است که به عنوان‌های دیگر در اختیار دولت قرار گرفته است.

درآمدها و هزینه‌های دولت جمهوری اسلامی ایران

هزینه‌های دولت (شامل هزینه جاری، عمرانی و انتقالی) رقم بالایی را به خود اختصاص داده و به همین علت در طول سالیان فراوانی بودجه با کسری روبه‌رو بوده است. در این میان هزینه جاری افزایش فراوانی داشته و تأمین هزینه جاری در سال‌های فراوانی بدون تأمین سهم مهمی از آن، از راه نفت، فروش سهام دولتی یا دیگر دارایی‌های دولت امکان‌پذیر نبوده است. بخش دولتی که پیش از انقلاب به تدریج رشد کرده بود (منصف، ۱۳۸۳)؛ پس از انقلاب با واگذاری مالکیت بسیاری از شرکت‌ها به دولت به علل گوناگون - از جمله الزام‌های قانون اساسی و بدهی شرکت‌های گوناگون به بانک‌ها و دولت - گسترده‌تر شد. پس از جنگ، خصوصی‌سازی هماهنگ با نظام اقتصاد جهانی در ایران نیز شکل گرفت و به تدریج شرکت‌های دولتی به کارکنان آن یا به عموم مردم واگذار شد. متأسفانه با آنکه در دهه ۷۰ شمسی خصوصی‌سازی آغاز شده بود، سهم بودجه کل دولت (اعم از بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها) در GDP که در سال ۶۸ کمتر از ۴۰ درصد بود، در سال ۷۵ به رقم ۵۹ درصد و از سال ۷۶ به بعد به‌بالا تر از ۶۰ درصد رسید (توکلی، ۱۳۸۰، ص ۳۶۴). جریان واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی به‌صورت‌های گوناگون همچنان ادامه یافت و در سال‌های اخیر با ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ وضع جدیدی را به خود دید و با هدف اینکه بخش دولتی نباید کارفرمای بزرگ اقتصاد شود و نیز نباید چرخه ثروت باعث تمرکز و تداول آن در دست

معدودی از بخش خصوصی قرار گیرد؛ برای کوچک کردن بخش دولتی و واگذاری شرکت‌های بزرگ دولتی مشمول اصل ۴۴ به مردم از راه بورس سهام اقدام شد. در سال‌های اخیر وضعیت هزینه و درآمد دولت مشابه نسبت‌های ذیل است:

در سال ۸۹ (طبق آمار رسمی بانک مرکزی، خلاصه تحولات اقتصادی کشور) تولید ناخالص داخلی حدود ۴۳۰ هزار و درآمد ملی کشور ۳۸۵ هزار میلیارد تومان بود و بودجه مصوب کل دولت حدود ۳۷۰ هزار میلیارد تومان (شامل بودجه عمومی حدود ۱۱۷ هزار و بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و دیگر مؤسسه‌های وابسته به دولت حدود ۲۵۲ هزار میلیارد تومان) بود. از مجموع ۱۱۷ هزار درآمدها و واگذاری‌های دارایی سرمایه‌ای و مالی بودجه عمومی، ۳۸ هزار از راه درآمد عمومی (۲۸ هزار میلیارد مالیات و ۱۰ هزار از راه دیگر درآمدها) و بقیه آن از راه واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی تأمین شده است. سهم مالیات ۲۴ درصد بودجه عمومی کشور است و به نسبت تولید ناخالص داخلی ۶/۵ درصد است. با توجه به مطالب گفته شده معلوم شد سهم مالیات به نسبت دیگر کشورها بسیار اندک است و فقط ۵۸ درصد هزینه‌های جاری از راه تمام درآمدهای عمومی (مالیات و دیگر درآمدها) تأمین می‌شود. متأسفانه همچنان کشور نتوانسته هزینه‌های جاری را از نفت و دیگر دارایی‌های ملی جدا کند و شعار حفظ سرمایه‌های ملی برای تمام نسل‌ها را تحقق بخشد و با اقتصاد پایدار و بدون نفت فاصله فراوانی دارد.

رقم درآمد نفت و گاز گرچه مهم‌ترین درآمد دولت است اما تکیه مالی دولت بر فروش آن، آثار منفی شدیدی دارد. امروزه برای همه روشن شده که اگر درآمد دولت به نفت متکی باشد با توجه به نوسان‌های شدید و برون‌زا بودن قیمت آن بودجه دولت به‌طور دائم لرزان خواهد بود و وضعیت درآمدی دولت بحرانی می‌شود. افزون بر آن وجود درآمدهای فراوان نفتی مصرف‌گرایی را در بخش دولتی رواج داده و از سرمایه‌های ملی برای تأمین هزینه‌های جاری استفاده خواهد شد. تجربه چهل ساله ایران و برخی از کشورها صحت این امر را به اثبات رسانده است. امروزه تمام کشورهایی که از راه فروش مواد اولیه درآمد دولت را تأمین می‌کنند، ضربه‌پذیری شدیدی را تحمل می‌کنند. دولت می‌تواند نفت را به‌صورت کالایی نهایی در آورده و به فروش برساند یا آنکه آن را به بخش خصوصی داخلی بفروشد و بخش خصوصی انواع کالاهای صادراتی تولید کند و با تنوع کالاهای

صادراتی حاصل از نفت، ضربه‌پذیری درآمدهای دولتی کاهش یابد. این امر نیازمند گسترش فعالیت‌های تولیدی صادراتی و رقابت جدی با تولیدکنندگان خارجی است؛ بنابراین تأمین هزینه‌های جاری از راه فروش انفال صحیح نیست.

راه‌حل چیست؟ افزایش مالیات؟ کاهش هزینه‌های دولت؟ پدیدساختن راه‌های جدید درآمدی؟ ترکیبی از آنها یا غیر از این موارد؟ راه‌حل، استفاده از درآمد ناشی از دارایی‌های عمومی است.

نکته‌های مهم در راه‌حل پیشنهادی

۱. ابتدا باید در نظر داشت امور عامه‌المنفعه فقط از سوی دولت تأمین نمی‌شود بلکه نهادهای دیگری نیز هست. امور ذیل از راه وجوهات شرعی واجب (زکات، خمس و ...) و مستحب، خیرات، نذورات و پرداخت داوطلبانه مردمی انجام می‌شود:

الف) حوزه‌های علمیه که از وجوهات شرعی مردمی تأمین می‌شود، بخش مهم خدمات دینی و فرهنگی کشور را به عهده دارند. تربیت نیروی انسانی، نوشتن کتاب‌ها، اعزام مبلغ، ساخت مراکز فرهنگی و موارد بسیار دیگر در داخل و خارج کشور با حمایت مردم صورت می‌گیرد؛ از این رو بار دولت اسلامی کمتر می‌شود.

ب) نهادهای مردمی که به صورت خودجوش در منطقه‌های گوناگون به کارهای خیریه، وقف و ده‌ها مورد عمومی می‌پردازند.

خمس و زکات پرداخت شده فقط بخش اندکی از ظرفیت آن است. ظرفیت خمس ارباب مکاسب در سال ۸۴ طبق برآورد کیهان/الحسینی حدود ۳۶۴۰ میلیارد تومان بوده است (کیهان/الحسینی، ۱۳۸۸) و طبق برآورد شعبانی و کاشیان در سال ۸۴ ظرفیت تمام خمس حدود ۱۲ هزار میلیارد تومان و مجموع درآمد حاصل از خمس و زکات بدون خمس معادن نفت در سال ۸۷ حدود ۲۴ هزار میلیارد تومان بوده که با درآمد مالیاتی کشور در آن سال برابری می‌کند (شعبانی و کاشیان، ۱۳۹۰). در هر صورت اگر از ظرفیت خمس به صورت کامل بتوان استفاده کرد بی‌شک نیاز به مالیات کاهش می‌یابد.

۲. کاهش هزینه‌های دولت امر بایسته و شایسته‌ای است اما متأسفانه سالانه با افزایش مستمر آن روبه‌رو هستیم و در عمل نظام اداری دولتی توانایی بازسازی و بهینه‌سازی خود را در کوتاه‌مدت ندارد. لازم است هزینه‌ها به تدریج کاهش یابد.

۳. گرچه دولت در پی افزایش مالیات است و با وضع مالیات ارزش افزوده درآمد مالیاتی خود را افزایش داده اما مالیات آثار مطلوبی بر تولید ندارد و تمام مالیات‌ها غیر از مالیات سبز، اثر منفی بر کارایی دارد. با توجه به عدم کارایی دریافت مالیات و فشار فراوان بر قشرهای متوسط و ضعیف و فرار مالیاتی ثروتمندان و با توجه به اینکه دولت ثروت‌های متعددی در اختیار دارد، لازم است از این دارایی‌ها کمال استفاده را کرد.

۴. برخلاف دوره پیش از اسلام که خراج، مالیاتی بود که صاحبان زمین به دولت می‌پرداختند و پرداخت آن باعث افزایش هزینه تولید می‌شد، در دوره اسلامی، خراج را کسانی می‌پرداختند که صاحب زمین نبودند و در حقیقت، خراج به نوعی اجاره زمین بود؛ از این رو باعث افزایش هزینه تولید نمی‌شد؛ زیرا تقریباً برابر هزینه فرصت زمین بود. به عبارت دیگر خراج جزو هزینه‌های اصلی تولید (شامل هزینه نیروی کار، اجاره زمین، مواد اولیه و ...) بود و نمی‌توان آن را هزینه اضافی دانست (رضایی دوانی، ۱۳۸۹، ص ۱۲۰)؛ از این رو اجاره دارایی‌های دولتی به تولیدکنندگان هزینه تولید را بالا نمی‌برد.

از آنجا که خراج در ازای استفاده از زمین‌های دولتی پرداخت می‌شد، ارتباطی به دیگر مالیات‌های پرداختی نداشت. چنانکه مسلمان در زمین خراجی زراعتی می‌داشت، پرداخت زکات، جداگانه محاسبه می‌شد (طباطبایی یزدی، ۱۴۲۰ق، ج ۴، ص ۷۰ / منتظری، ۱۴۰۶ق، ج ۲، ص ۳۲ - ۴۰ / مدرسی طباطبایی، ۱۳۶۲، ج ۲، ص ۱۸۷ - ۱۹۴).

۵. درآمد خراج ناشی از رواج کشاورزی و درآمدزایی آن در مقایسه با دیگر بخش‌ها و باعث اتکای دولت‌ها به مالیات درآمد کشاورزی بود. امروزه برعکس، بخش کشاورزی نیازمند کمک دولت‌هاست. دولت‌ها برای حفظ کشاورزی انواع حمایت‌ها و تشویق‌ها مانند معافیت مالیاتی را نسبت به این بخش اعمال می‌کنند؛ بنابراین خراج به همان شیوه پیشین نمی‌تواند تأمین‌کننده بودجه دولتی باشد.

۶. واگذاری زمین‌های عمومی به افراد و گرفتن بخشی از درآمد آن به صورت خراج، افزون بر زمینه اشتغال‌زایی، تصدی دولت را کاهش می‌دهد. دولت به جای استفاده مستقیم از زمین و کشت آن به وسیله عوامل خود و تمرکز در تولید از توان بخش خصوصی در اداره زمین‌ها استفاده و ضمن کاهش هزینه‌های دولت، درآمد مناسبی را کسب و در امور مورد نیاز جامعه صرف می‌کند.

۷. در تعیین خراج و کیفیت دریافت آن، به وضعیت کشاورز و تولیدکننده توجه می‌شود. / امیر مؤمنان علیه السلام به مالک دستور می‌دهد که مبدا توجه اصلی خود را به جمع‌آوری خراج معطوف سازد بلکه بیش از توجه به جمع‌آوری خراج، باید به گونه‌ای تصمیم بگیرد که هدف اصلی سیاست‌گذاری دولت در امر خراج، آبادی زمین و بهبود وضع خراج‌دهنده باشد. در حالتی که وضعیت تولید و خیم است و کم‌آبی، آفت، کمی باران، فساد بذر و سختی بر مردم روآورده باید از مقدار خراج کاسته شود تا تغییر وضعیت آنان با سرعت بیشتری رخ دهد و از هزینه و رنج مردم کاسته و دوره رونق تجدید شود و زمینه بهبود پرداخت خراج فراهم آید (رضی، ۱۳۹۵ق، ن ۵۳، ص ۴۳۶)؛ بنابراین چگونگی گرفتن خراج نباید مانع رشد اقتصادی و انگیزه تولید و سرمایه‌گذاری شود و در وضعیت رکود اقتصادی باید تخفیف‌های مناسب در نظر گرفت تا مردم در سال‌های بعد رغبت بیشتر و توان بالاتری برای ادای خراج کسب کنند (گیلک حکیم‌آبادی، ۱۳۸۰، ص ۳۷۰). مقدار خراج باید با رعایت توانایی افراد باشد و از سخت‌گیری و ستم پرهیز شود و نباید مردم در ادای خراج و مقرری دولت به فروش اموال و دارایی‌های مورد نیاز خود وادار شوند (حسینی، ۱۳۸۰، ص ۴۰۸). دولت در وضعیتی هم می‌تواند از گرفتن خراج پرهیزد و با معافیت خراج مشکل تولیدکنندگان را برطرف سازد.

۸. امکان تغییر نرخ خراج در حالت‌های گوناگون، ابزار مناسب سیاست مالی را در اختیار دولت اسلامی قرار می‌دهد. گفته شد که نرخ خراج در زمان‌های گوناگون ثبات نداشت و تغییرهای مهمی را به خود دید. برخلاف نرخ خمس و زکات که ثابت است و امکان اجرای سیاست مالی با آن نیست، امکان تغییر نرخ خراج، کمبود ابزار سیاست مالی را برطرف می‌سازد؛ و دولت بر حسب وضعیت می‌تواند سیاست‌گذاری مالی را اعمال کند.

۹. افزون بر زمین‌های آباد مفتوحة‌العنوه، زمین‌های صلحی و فیه که دولت در ازای واگذاری از آن خراج می‌ستاند، اموال عمومی متعددی در اختیار دولت اسلامی است. انفال، شامل زمین‌های موات، زمین‌های رهاشده، معادن، آب‌ها، سواحل دریا، رودها، نزارها، کوه‌ها و دره‌ها در اختیار و ملکیت دولت اسلامی است و دولت می‌تواند بر حسب موقعیت‌های خاص در اختیار بخش خصوصی قرار داده، بخشی از درآمد آن را مانند خراج دریافت کند؛ البته در فرمایش‌های فقیهان درباره اجرت زمین در ازای اقطاع اراضی موات

تصریحی وجود ندارد و گفته شده اراضی موات پس از احیا به ملکیت احیاکننده در می‌آید؛ اما دلیل محکمی بر عدم امکان دریافت خراج از اقطاع پس از احیای آن موجود نیست؛ زیرا زمین‌های موات و کیفیت واگذاری و اجازه در تصرف در اختیار دولت اسلامی است. بنابراین دولت می‌تواند با در اختیارنهادن زمین موات و غیر آن، زمینه آبادی آن را فراهم سازد و با حفظ اولویت احیاکننده، بخشی از درآمد آن را به صورت اجاره زمین دریافت کند (منتظری، ۱۴۱۱ق، ج ۳، صص ۳۶۳، ۴۸۸ و ۴۹۴ / حسینی خامنه‌ای، ۱۳۷۱، ص ۶۹). اشکال اساسی قابل طرح این است که با احیای اراضی موات و معادن به‌ویژه معادن باطنی براساس «من احیی ارضا میتة فهی له»، محیی، مالک زمین می‌شود؛ بنابراین با مالک شدن وی معنایی برای اجرت زمین وجود ندارد. در پاسخ می‌توان گفت که احیا فقط حق اولویت را درباره زمین پدید می‌آورد و داشتن حق اولویت با پرداخت اجرت زمین منافات ندارد (حسینی خامنه‌ای، ۱۳۷۱، صص ۶۱-۶۴ / آذری قمی، ۱۳۶۹، صص ۷۰ و ۱۰۵) و با توجه به اینکه استفاده از تمام زمین‌های موات، معادن و ... دست‌کم در زمان بسط حکومت دینی مشروط به اجازه حاکم و دولت اسلامی است، دولت می‌تواند در متن قرارداد شامل اجازه استفاده و احیا به بخش خصوصی، عدم ملکیت منابع را تصریح کند تا بتواند از منابع پیش‌گفته اجازه‌بها بگیرد.

۱۰. در طول تاریخ، زمین‌های خراجیه، درآمدزایی بسیار برای دولت‌ها داشت اما به تدریج موقعیت آن زمین‌ها از بین رفت. با جابه‌جایی افراد، ساختن شهرهای جدید، تغییر کاربری بسیاری از زمین‌ها، وقوع حوادث ناگوار مانند سیل، زلزله و ...، شواهد و قراین مبنی بر تعیین زمین‌های خراجیه از بین رفت. تعیین زمین خراجیه نیازمند علم، اطمینان، و شهرت مفید اطمینان، شهادت است. متأسفانه امروزه فقط می‌توان به نقل‌های تاریخی بسنده کرد و با توجه به اختلاف نقل‌کننده‌ها نمی‌توان از آن طرفی بست؛ حتی درباره زمین‌های عراق که مشهور است از اراضی مفتوحة‌العنوه شمرده می‌شود با بررسی شواهد تاریخی معلوم می‌شود اراضی آباد فتح شده که به ملکیت مسلمانان درآمده، از $\frac{1}{3}$ مساحت عراق فعلی کمتر است (موسوی خمینی، ۱۴۱۰ق، ج ۳، ص ۷۵) و از آنجا که طبق ادله فقهی، زمین موات فتح شده به ملکیت امام در می‌آید و به صورت انفال باقی خواهد ماند و در صورت احیای مردم مسلمان به ملکیت آنان درآمده است، نمی‌توان از این اراضی خراج گرفت و با

توجه به اینکه زمین‌ها در اختیار مسلمانان است و احتمال صحت ملکیت آنان وجود دارد می‌توان آثار ملکیت آنان را مترتب کرد (همان، ص ۷۷). در دیگر اراضی هم نشانه خراجی بودن نمانده است؛ بنابراین نمی‌توان به خراج زمین‌های مفتوحة العنوه یا صلحی در گذشته دل بست بلکه دولت می‌تواند زمین‌های موات یا معادن و ... را در ازای دریافت مبلغ واگذارد. در حقیقت امروزه مصداق‌های موضوع خراج در صدر اسلام برای ما مجهول بوده و لازم است برای احیای خراج به واگذاری دیگر دارایی‌ها تکیه کرد.

۱۱. معنای اصلی خراج در لغت، قرآن کریم و روایت‌های نبوی، درآمد، سود، پاداش، عطیه و محصول زمین است اما به تدریج در عرف به معنای مالیات به معنای کلی آن و در عرف خاص به معنای مالیات اراضی به‌کار رفته است (مدرسی طباطبایی، ۱۳۶۲، ج ۲، ص ۱۴-۱۵). با فتح عراق و اختلاف درباره مالکیت اراضی فتح‌شده و تصمیم بر انتقال ملکیت اراضی سواد عراق به مسلمانان و واگذاری آن به اهالی پیشین آن در ازای پرداخت بخشی از محصول یا مبلغی بر حسب مساحت زمین، به مبلغ پرداختی، خراج اطلاق شد و علت آن هم اطلاق آن به مالیات بر اراضی در زمان ساسانیان و نیز تناسب معنای لغوی آن (محصول زمین) با بخشی از محصول زمین بود که به صورت مالیات داده می‌شد (همان/ رضایی، فراهانی فرد و معصومی‌نیا، ۱۳۷۹، ص ۱۶۵-۱۶۸). بنابراین خراج حقیقت شرعی ندارد بلکه کلمه‌ای است که در صدر اسلام به تدریج به مالیات بر اراضی اختصاص یافت پس می‌توان از آن در واگذاری و اجاره دیگر اموال دولتی نیز استفاده کرد.

گرچه از کتاب‌های فقهی استفاده می‌شود که خراج به مالیات بر اراضی ارتباط دارد و شامل اجاره دیگر اموال دولتی نیست اما به هیچ‌وجه انحصار این معنا هم استفاده نمی‌شود. شاید علت ارتباط خراج به مالیات بر زمین، رونق کشاورزی و برخورداری دولت از مالکیت بر زمین‌های گسترده بود. اگر دولت اموال دیگری در اختیار داشت و می‌توانست آن را واگذارد، در ازای واگذاری آن نیز می‌توانست مبلغی به صورت خراج بگیرد.

افزون بر آن، ملاک واگذاری اراضی دولتی به بخش خصوصی در ازای خراج در واگذاری دیگر اموال دولتی هم وجود دارد و می‌توان خراج را اعم از هر نوع واگذاری اموال دولتی دانست.

نیز می‌توان مبلغ دریافت شده در ازای واگذاری دارایی غیر زمین را شبه خراج نامید یا آنکه از خراج به‌صورت الگویی برای درآمد دولتی حاصل از واگذاری دارایی دولتی استفاده کرد، همان‌طور که می‌توان از کیفیت وضع خمس و مالیات، اصولی را استفاده کرد و از آن برای کیفیت وضع مالیات‌های دولتی بهره برد (حمزه‌پور، صدر و کفایی، ۱۳۸۱). بنابراین اجاره دارایی دولتی غیر از اراضی آباد را چه خراج بنامیم یا خیر، قادر است برحسب شیوه خراج بخشی از هزینه‌ها را پوشش دهد.

راه‌حل: کسب درآمد دایمی از واگذاری دارایی‌های دولتی

طبق اصل ۴۵ قانون اساسی، انفال و ثروت‌های عمومی در اختیار حکومت اسلامی قرار می‌گیرد تا طبق مصالح عامه عمل کند. یکی از مصالح اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران طبق اصل ۴۳ تأمین زمینه‌ها و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قراردادن وسایل کار در اختیار همه کسانی است که قادر به کار هستند؛ اما وسایل کار ندارند؛ بنابراین دولت می‌تواند زمین‌های موات، معادن و ... را در اختیار بخش خصوصی قرار دهد تا با کاربری روی آن، درآمد کسب کند و کار برای بیکاران فراهم شود و زمینه رشد کشور پدید آید.

همان‌طور که گذشت، دولت می‌تواند در ازای واگذاری انفال به افراد، سالانه مبلغی مشابه خراج به‌عنوان اجاره از آنها بگیرد و ملکیت انفال را برای خود نگه دارد. البته در اصل ۴۳ دو قید مهم ذکر شده است:

۱. تأمین زمینه‌ها و امکانات کار برای افراد نباید به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود.
۲. آنکه دولت به‌صورت کارفرمای بزرگ مطلق در نیاید. اگر دولت خود به احیای انفال بپردازد و افزون بر ملکیت، تصدی‌گری را هم در اختیار بگیرد، به‌صورت کارفرمای بزرگ در می‌آید و اگر ملکیت معادن و اراضی موات و ... را به افراد منتقل کند، با توجه به توانایی اقتصادی و رشد فناوری، افراد محدود بر منابع مهم ثروت دست یافته، زمینه تمرکز و تداول ثروت را فراهم می‌آورند اما واگذاری بدون انتقال مالکیت، آثار مخرب بسیار کمتری دارد. نیز دولت افزون بر مالیات، مبلغی را نیز به‌صورت اجاره از آنها دریافت می‌کند و درآمد عمومی دولت افزایش می‌یابد.

با ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ دولت باید بخش دولتی را محدود کند و به واگذاری رو آورد و خصوصی‌سازی انجام دهد. هدف خصوصی‌سازی مسائلی مانند افزایش رقابت و بهبود کارایی در مدیریت، رفع کسری بودجه دولت‌ها و کاهش یارانه‌های دولتی و توسعه بازارهای سرمایه داخلی و مالی بود. خصوصی‌سازی در دو شکل کلی همراه با واگذاری مالکیت و بدون واگذاری مالکیت است. در نوع خصوصی‌سازی همراه با واگذاری مالکیت، روش‌های متعددی وجود دارد؛ از جمله عرضه عمومی سهام واحدهای دولتی، فروش خصوصی سهام، سرمایه‌گذاری جدید بخش خصوصی در واحدهای دولتی، فروش دارایی‌های شرکت دولتی، تجزیه واحدهای بزرگ دولتی به چند واحد کوچک‌تر، فروش شرکت به کارکنان و مدیران، و در نوع خصوصی‌سازی بدون واگذاری مالکیت، بخش خصوصی در دوره معین، مدیریت واحدها را به عهده می‌گیرد و اجاره آن را به دولت می‌پردازد (کميجانی، ۱۳۸۲، ص ۶۷-۶۰).

بر این اساس باید با دقت تعیین کرد که مالکیت بخش دولتی ایران تا چه حدی باید محدود شود. آیا تمام صنایع موجود باید از دست دولت در آید و در بورس اوراق بهادار به بخش خصوصی واگذار شود یا به بخش خصوصی اجازه داده شود تا صنایع بزرگ پدید آورد و صنایع فعلی همچنان دولتی بمانند؟ بی‌شک بخش‌های بزرگ اقتصادی که انحصار طبیعی دارد، سود بسیاری را نصیب صاحبان آن می‌کند و واگذاری آن، زمینه تداول و تمرکز ثروت را فراهم می‌آورد. فروش آن به صورت سهام گرچه تمرکز ثروت در پی ندارد اما به تجربه ثابت شده درآمد حاصل از واگذاری در بودجه جاری صرف می‌شود. باقی‌ماندن مالکیت آن در دولت به نفع عموم است؛ از این رو مناسب است از روش واگذاری مدیریت بدون انتقال مالکیت مانند زمین‌های خراجیه که در ملکیت بخش عمومی در صدر اسلام باقی ماند، استفاده کرد؛ یعنی مالکیت عمومی بر شرکت‌های دولتی حفظ اما اداره آن به مدیران با کفایت واگذار شود و دولت با حذف یارانه‌های آشکار و پنهان، اجاره و سهم مالکانه خود را افزون بر مالیات دریافت کند.

انواع واگذاری مدیریت

از سه راه امکان واگذاری مدیریت وجود دارد:

۱. واگذاری به یک یا چند نفر شریک که توانایی آنها در اداره واحدهای بزرگ تجربه شده است. این افراد ممکن است از درون یا خارج واحد انتخاب شوند. در واگذاری باید خبره‌ترین فرد انتخاب شود وگرنه اموال عمومی را در معرض خطر قرار می‌دهد.

۲. دولت می‌تواند واگذاری مدیریت برخی از شرکت‌ها یا بخش‌هایی از شرکت‌های بزرگ دولتی را در بازار بورس به صورت اوراق مشارکت مدیریت انجام دهد. خریداران اوراق پیش‌گفته بدون خرید سرمایه شرکت، در تأمین نقدینگی لازم جهت هزینه‌های جاری مشارکت کرده و از سود آن استفاده می‌کنند. در حقیقت نقدینگی لازم جهت اجاره دارایی‌های شرکت که به صورت هزینه در حساب‌های شرکت وارد می‌شود و امور جاری شرکت از راه اوراق مشارکت در مدیریت تأمین می‌شود. اوراق، سند شراکت در اداره شرکت هست نه خرید دارایی و سهام آن؛ البته قیمت سهم اوراق پیش‌گفته متفاوت از قیمت اوراق سهام است. در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به صورت دارایی ارزش سرمایه شرکت بر حسب ارزش هر برگ سهم به صورت تعداد سهام منتشر و در معرض فروش قرار می‌گیرد. خریداران با تملک هر برگ سهم به نسبت قیمت آن در سرمایه شرکت شریک و مالک بخشی از آن می‌شوند و به تبع آن در سود سهام نیز شریک می‌شوند. سرمایه‌گذار در سهام شرکت از سود سهام یا تغییر قیمت سهم، درآمد کسب می‌کند. در محاسبه ارزش سرمایه شرکت، تمام سرمایه‌های فیزیکی، نقدی و اعتباری محاسبه و سهام بر حسب آن منتشر می‌شود اما در واگذاری مدیریت شرکت با حفظ مالکیت شرکت برای دولت، مقدار سرمایه لازم برای راه‌اندازی شرکت محاسبه می‌شود. بودجه جاری شرکت با لحاظ اجاره سرمایه فیزیکی محاسبه و مقدار آن به صورت سهام مدیریت توزیع می‌شود. خریدار سهام با خرید اوراق مدیریت، بخشی از بودجه جاری شرکت را تأمین می‌کند و در ازای آن در سود عملیاتی شریک می‌شود؛ به‌طور مثال، می‌توان شرکتی به نام آلفا برای اداره و مدیریت واحد دولتی مس سرچشمه تأسیس کرد. وظیفه آلفا بهره‌برداری از مس سرچشمه است و برای راه‌اندازی به سرمایه نیاز دارد. اوراق سهام شرکت آلفا به وسیله شرکت واسط منتشر و در بورس به عموم واگذار می‌شود و خریداران سهام آن، سهام یک شرکت سرمایه‌گذاری را خریده و از سود فعالیت آن استفاده

می‌کنند. دولت نیز، اجاره دارایی عمومی را که در اختیار صاحبان اوراق نهاده، طلبکار است و این اجاره در هزینه شرکت ثبت خواهد شد.

۳. دولت می‌تواند به صورت شریک، سرمایه خود را در اختیار بخش خصوصی، افراد محدود یا عموم قرار دهد و طرف مقابل هم مدیریت و سرمایه نقدی را به عنوان آورده خود بیاورد. دولت به نسبت ارزش سرمایه فیزیکی به سرمایه جاری و نقدی در سود درآمد سهام و سهم درآمد حاصل از شرکت مانند نظام مقاسمه به خزانة واريز شود. در این باره شرکت بتا تأسیس شده و آورده دولت دارایی عمومی است؛ البته در این صورت استهلاک سرمایه دولت به عهده دولت است و باید از درآمد دولت آن را جبران کند.

نکته مهم در واگذاری مدیریت شرکت‌های دولتی، توجه به مسائل کارگری است. دولت باید برای جلوگیری از پدید آمدن بحران کارگری توجه جدی به کیفیت واگذاری داشته باشد و پیش از گسترش وضعیت تأمین اجتماعی برای کسانی که به عللی بیکار می‌شوند، ملاحظه‌های اساسی در واگذاری آن به بخش خصوصی در نظر بگیرد و الزام‌های خاص را لحاظ کند.

در تعیین مقدار اجاره دریافتی باید توجه کرد که استهلاک سرمایه را پوشش دهد و افزون بر آن درآمدی برای دولت پدید آورد. در این صورت دولت افزون بر مالیات، درآمد نیز خواهد داشت؛ البته در وضعیت خاص رکود، دولت می‌تواند مقدار اجاره را کاهش دهد و زمینه دفع رکود اقتصادی را فراهم آورد. دولت افزون بر شرکت‌های دولتی می‌تواند زمین‌های موات، معادن، سواحل و ... را برای مصارف و کاربری خاص که مصلحت عمومی اقتضا می‌کند، در اختیار بخش خصوصی قرار دهد و اجاره بگیرد.

دولت باید بر عملکرد واحدهای واگذار شده نظارت کند و اعمال آنان را در جهت رشد کشور تقویت کند و چنانکه راه تعیین شده رعایت نشد، می‌تواند مدیریت آن را به دیگران واگذارد.

این شیوه درآمد مستمر برای دولت فراهم می‌کند اما فروش دارایی، گرچه حجم درآمد دولت را در یک سال افزایش شدید می‌دهد، برای سال‌های بعد درآمد دولت کاهش شدید می‌یابد؛ افزون بر آنکه عمده درآمد حاصل از فروش، صرف بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به بانک‌ها که مقدار بسیاری است، می‌شود و نمی‌تواند صرف امور زیربنایی شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مقاله پیش‌رو درصدد بیان استفاده از شیوه خراج که در گذشته به‌صورت اجاره بر اراضی وصول می‌شد، برای هر نوع سهم مالکانه و اجاره منابع و اموال عمومی مانند شرکت‌های دولتی که به بخش خصوصی واگذار می‌شود، است. با توجه به وضعیت انفال و دارایی‌ها و شرکت‌های دولتی در ایران، پیشنهاد می‌شود برای تأمین بودجه دولت و کاهش وابستگی به نفت و با توجه به اینکه مالیات باید فقط در شرایط نیاز دولت اسلامی وضع شود، بهتر و عقلانی است که با واگذاری دارایی‌های دولتی به بخش خصوصی به‌صورت اجاره افزون بر مالیات مبلغ اجاره‌بها برای دولت درآمد هنگفتی فراهم کند. در ضمن دولت با عدم فروش زمین‌های دولتی به بخش خصوصی برای مسکن و کارخانه‌ها، فروش زمین بین بخش خصوصی را کاهش می‌دهد و در عمل سرمایه‌های بسیاری که برای خرید زمین صرف می‌شود به بخش تولید منتقل می‌شود. واگذاری دربارہ شرکت‌های دولتی به‌صورت واگذاری اداره و مدیریت بدون انتقال مالکیت یا مشارکت دولت با بخش خصوصی صورت گیرد و می‌توان در بازار بورس، اوراق مشارکت در مدیریت تهیه کرد و در اختیار تمام مردم قرار داد. به این ترتیب، افزون بر مالیات، بهره مالکانه اجاره این دستگاه‌ها به دولت پرداخت می‌شود و اداره این شرکت‌ها در اختیار مردم است اما مالکیت آن در بخش عمومی خواهد ماند. مبلغ اجاره مشابه خراج قابلیت دارد تا دولت طبق آن سیاست مالی مناسب اعمال کند. تغییر نرخ واگذاری، ابزار مناسب برای اثرگذاری بر رفتار و عملکرد شرکت‌های واگذار شده، خواهد بود. بر این اساس نیاز نیست که سهم مالیات در تأمین هزینه‌های عمومی افزایش یابد.

منابع و مأخذ

۱. آذری قمی، احمد؛ «زمین و متعلقات آن»؛ مجموعه مقالات اولین مجمع بررسی‌های اقتصاد اسلامی، مشهد: بنیاد پژوهش‌های اسلامی آستان قدس رضوی، ۱۳۶۹.
۲. ابو عبید، قاسم بن سلام؛ کتاب الاموال؛ بیروت: دارالکتب العلمیه، ۱۴۰۶ق.
۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران؛ خلاصه تحولات اقتصادی کشور؛ ۱۳۹۰.
۴. توکلی، احمد؛ بازار- دولت، کامیابی‌ها و ناکامی‌ها؛ تهران: سمت، ۱۳۸۰.

۵. حسینی، سیدرضا؛ «بیت‌المال» دانشنامه امام علی علیه السلام، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۰.
۶. حکیمی، محمدرضا، علی و محمد؛ الحیاة؛ تهران: دفتر نشر و فرهنگ اسلامی، ۱۳۶۸.
۷. حمزه‌پور، محمدحسین، سیدکاظم صدر و محمدعلی کفایی؛ «بررسی مالیات بر شرکت‌ها در ایران براساس الگوی مالیات‌های اسلامی»؛ فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، ش ۱۰، ۱۳۸۱.
۸. حسینی‌خامنه‌ای، سیدمحمد؛ اقطاع و حقوق تقسیم اراضی دولتی؛ تهران: انتشارات کیهان، ۱۳۷۱.
۹. خزنه کاتبی، غیداء؛ الخراج منذ الفتح الاسلامی حتی اواسط القرن الثالث الهجری؛ بیروت: مرکز دراسات الوحدة العربیة، ۱۹۹۴م.
۱۰. رضایی، مجید، سعید فراهانی فرد و علی معصومی‌نیا؛ «نظام مالی دولت‌های مسلمان از ظهور اسلام تا قرن چهارم هجری»؛ نظام مالی اسلام (مجموعه مقالات)؛ تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۷۹.
۱۱. رضایی‌دوانی، مجید؛ «جایگاه نهاد دولت در عرصه اقتصاد»؛ فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، س ۴، ش ۱۴، ۱۳۸۳ (الف).
۱۲. _____؛ «مالیات‌های حکومتی: مشروعیت یا عدم مشروعیت»؛ نامه مفید، ش ۳۵، ۱۳۸۲.
۱۳. _____؛ «اصل ۴۴ و سیاست‌های کلی مربوط به آن»؛ پنجمین همایش بین‌المللی اقتصاد اسلامی، تهران: دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۸۶.
۱۴. _____؛ «احیای نظام خراج در واگذاری مدیریت شرکت‌های دولتی به خصوصی»؛ فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، س ۴، ش ۱۵، ۱۳۸۳.
۱۵. _____؛ مقدمه‌ای بر مالیه عمومی در اسلام، تهران: سمت، ۱۳۸۹.
۱۶. رضی، شریف ابوالحسن محمد؛ نهج البلاغه؛ تحقیق صبحی الصالح؛ قم: مرکز البحوث الاسلامیه، ۱۳۹۵ق.
۱۷. ریس، ضیاء‌الدین؛ خراج و نظام‌های مالی دولت‌های اسلامی از آغاز تا نیمه دوم قرن سوم؛ ترجمه فتحعلی اکبری؛ اصفهان: انتشارات دانشگاه اصفهان، ۱۳۷۳.

۱۸. زراءنژاد، منصور؛ «ماهیت حقوقی خراج در اسلام»؛ مجموعه مقالات فارسی اولین مجمع بررسی های اقتصاد اسلامی، مشهد: بنیاد پژوهش های اسلامی آستان قدس رضوی، ۱۳۶۹.
۱۹. شعبانی، احمد و عبدالمحمد کاشیان؛ «اثر باز توزیعی خمس و زکات بالقوه بر ضریب جینی ایران با ...»؛ مجموعه مقالات سومین همایش مالیات های اسلامی: هم‌گرایی مالیات های اسلامی و مالیات موجود و جدید؛ قم: دانشگاه مفید، ۱۳۹۰.
۲۰. صدر، سیدکاظم؛ اقتصاد صدر اسلام؛ تهران: مرکز چاپ و انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۴.
۲۱. صدر، سیدمحمدباقر؛ اقتصادنا؛ قم: مکتب الإعلام الاسلامی، ۱۴۱۷ق.
۲۲. طباطبایی یزدی، سیدمحمدکاظم؛ العروة الوثقی؛ قم: مؤسسه نشر اسلامی، ۱۴۲۰ق.
۲۳. فراهانی فرد، سعید؛ سیاست های اقتصادی در اسلام؛ تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۱.
۲۴. _____؛ اقتصاد منابع طبیعی از منظر اسلام (اصول و مبانی)؛ تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۹.
۲۵. کمیجانی، اکبر؛ ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران؛ تهران: معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۲.
۲۶. قحف، منذر؛ ایرادات المیزانیه العامة للدولة الاسلامیه؛ السیاسة الاقتصادية فی إطار النظام الاسلامی؛ ج ۲، جده: البنك الاسلامی للتنمية، ۱۴۲۲ق.
۲۷. کباء الحسینی، سیدضیاءالدین؛ «تأثیر خمس ارباح مکاسب بر توزیع درآمد»؛ مجموعه مقالات همایش مبانی فقهی و اقتصادی مالیات های اسلامی؛ قم: دانشگاه مفید، ۱۳۸۸.
۲۸. گیلک حکیم آبادی، محمدتقی؛ «دولت و سیاست های اقتصادی»؛ دانشنامه امام علی علیه السلام، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۰.
۲۹. مدرسی طباطبایی، حسین؛ زمین در فقه اسلامی؛ تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۶۲.
۳۰. مصباحی مقدم، غلامرضا، مهدی موحدی بکنظر و محمدجواد رضایی؛ «امکان سنجی فقهی استفاده از ابزار اقطاع و احیا در فرایند خصوصی سازی»؛ فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، س ۱۰، ش ۳۷، ۱۳۸۹.

۳۱. مکارم شیرازی، ناصر؛ انوار الفقاهه، کتاب التجاره، المكاسب المحرمه؛ قم: مطبوعاتی هدف، ۱۴۱۵ق.
۳۲. منصف، عبدالعلی؛ «نقش دولت در فرایند توسعه سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۲۰»؛ نامه مفید، ش ۴۲، ۱۳۸۳.
۳۳. منتظری، حسینعلی؛ کتاب الزکاة؛ قم: مکتب الاعلام الاسلامی، ۱۴۰۶ق.
۳۴. _____؛ دراسات فی ولایة الفقیه و فقه الدولة الاسلامیة؛ ج ۱، قم: مرکز العالمی للدراسات الاسلامی، ۱۴۰۸ق.
۳۵. موسوی خمینی، سیدروح‌الله؛ کتاب البیع؛ قم: اسماعیلیان، ۱۴۱۰ق.
۳۶. واعظ‌زاده خراسانی، محمد؛ نصوص الاقتصاد اسلامی، کتاباً و سنةً و فقهاً؛ مشهد: مجمع البحوث الاسلامیة، ۱۴۱۷ق.

