



حقوق مالیه عمومی

دکتر حسن خسروی

دکتر علی بهادری جهرمی

«عضو هیئت علمی دانشگاه پیام نور»

«عضو هیئت علمی دانشگاه تربیت مدرس»

محمدصادق فراهانی

امروز کتابخوانی و علم‌آموزی نه تنها یک وظیفه‌ی ملی، که یک واجب دینی است.^۱

مقام معظم رهبری

در عصر حاضر یکی از شاخصه‌های ارزیابی رشد، توسعه و پیشرفت فرهنگی هر کشوری میزان تولید کتاب، مطالعه و کتابخوانی مردم آن مرز و بوم است. ایران اسلامی نیز از دیرباز تاکنون با داشتن تمدنی چندهزارساله و مراکز متعدد علمی، فرهنگی، کتابخانه‌های معتبر، علما و دانشمندان بزرگ با آثار ارزشمند تاریخی، سرآمد دولت‌ها و ملت‌های دیگر بوده و در عرصه فرهنگ و تمدن جهانی به‌سان خورشیدی تابناک همچنان می‌درخشد و با فرزندان نیک‌نهاد خویش هنرنمایی می‌کند. چه کسی است که در دنیا با دانشمندان فرزانه و نام‌آور ایرانی همچون ابوعلی سینا، ابوریحان بیرونی، فارابی، خوارزمی و ... همچنین شاعران برجسته‌ای نظیر فردوسی، سعدی، مولوی، حافظ و ... آشنا نباشد و در مقابل عظمت آنها سر تعظیم فرود نیاورد. تمامی این افتخارات ارزشمند، برگرفته از میزان عشق و علاقه فراوان ملت ما به فراگیری علم و دانش از طریق خواندن و مطالعه منابع و کتاب‌های گوناگون است. به شکرانه الهی، تاریخ و گذشته ما، همیشه درخشان و پر بار است. ولی اکنون در این زمینه در چه جایگاهی قرار داریم؟ آمار و ارقام ارائه‌شده از سوی مجامع و سازمان‌های فرهنگی در مورد سرانه مطالعه هر ایرانی، برایمان چندان امیدوارکننده نمی‌باشد.

کتاب، دروازه‌ای به سوی گستره دانش و معرفت است و کتاب خوب، یکی از بهترین ابزارهای کمال بشری است. همه دستاوردهای بشر در سراسر عمر جهان، تا آنجا که قابل کتابت بوده است، در میان دست‌نوشته‌هایی است که انسان‌ها پدید آورده و می‌آورند. در این مجموعه بی‌نظیر، تعالیم الهی، درس‌های پیامبران به بشر، و همچنین علوم مختلفی است که سعادت بشر بدون آگاهی از آنها امکان‌پذیر نیست. کسی که با دنیای زیبا و زندگی‌بخش کتاب ارتباط ندارد بی‌شک از مهم‌ترین دستاورد انسانی و نیز از بیشترین معارف الهی و بشری محروم است. با این دیدگاه، به‌روشنی می‌توان ارزش و مفهوم رمزی عمیق در این حقیقت تاریخی را دریافت که اولین خطاب خداوند متعال به پیامبر گرامی اسلام (ص) این است که «بخوان!» و در اولین سوره‌ای که بر آن فرستاده عظیم‌الشان خداوند، فرود آمده، نام «قلم» به تجلیل یاد

1. <https://farsi.khamenei.ir/message-content?id=2696>

شده است: «إِقْرَأْ وَ رَبُّكَ الْأَكْرَمُ. الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ» در اهمیت عنصر کتاب برای تکامل جامعه انسانی، همین بس که تمامی ادیان آسمانی و رجال بزرگ تاریخ بشری، از طریق کتاب جاودانه مانده اند.

دانشگاه پیام نور با گستره جغرافیایی ایران شمول خود با هدف آموزش برای همه، همه جا و همه وقت، به عنوان دانشگاهی کتاب محور در نظام آموزش عالی کشورمان، افتخار دارد جایگاه اندیشه سازی و خردورزی بخش عظیمی از جوانان جویای علم این مرز و بوم باشد. تلاش فراوانی در ایام طولانی فعالیت این دانشگاه انجام پذیرفته تا با بهره گیری از تجربه های گرانقدر استادان و صاحب نظران برجسته کشورمان، کتاب ها و منابع آموزشی درسی شاخص و خودآموز تولید شود. در آینده هم، این مهم با هدف ارتقای سطح علمی، روزآمدی و توجه بیشتر به نیازهای مخاطبان دانشگاه پیام نور با جدیت ادامه خواهد داشت. به طور قطع استفاده از نظرات استادان، صاحب نظران و دانشجویان محترم، ما را در انجام این وظیفه مهم و خطیر یاری رسان خواهد بود. پیشاپیش از تمامی عزیزانی که با نقد، تصحیح و پیشنهادهای خود ما را در انجام این وظیفه خطیر یاری می رسانند، سپاسگزاری می نمایم. لازم است از تمامی اندیشمندانی که تاکنون دانشگاه پیام نور را منزلگاه اندیشه سازی خود دانسته و ما را در تولید کتاب و محتوای آموزشی درسی یاری نموده اند، صمیمانه قدردانی گردد. موفقیت و بهروزی تمامی دانشجویان و دانش پژوهان عزیز آرزوی همیشگی ما است.

دانشگاه پیام نور

فهرست مطالب

پیشگفتار یازده

مقدمه سیزده

فصل اول. تعریف، موضوع، جایگاه و اهمیت حقوق مالیه عمومی در اسلام و حقوق موضوعه ۱

هدف کلی ۱

هدف‌های یادگیری ۱

۱-۱ تعریف علم مالیه ۲

۱-۱-۱ تعاریف اقتصادی ۲

۱-۱-۲ تعاریف حقوقی ۳

۲-۱ موضوع حقوق مالیه عمومی ۴

۳-۱ جایگاه و اهمیت مالیه عمومی ۵

۱-۳-۱ در حقوق موضوعه ۶

۲-۳-۱ در اسلام ۶

۴-۱ منابع مالیه عمومی ۸

۱-۴-۱ قوانین و مقررات ۸

۲-۴-۱ رویه قضایی ۱۲

۳-۴-۱ سایر منابع ۱۲

خلاصه فصل اول ۱۲

خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل اول ۱۳

فصل دوم. درآمدهای عمومی در نظام حقوقی اسلام و حقوق موضوعه ۱۵

هدف کلی ۱۵

هدف‌های یادگیری.....	۱۵
۱-۲-۱ درآمدهای عمومی در اسلام.....	۱۶
۲-۲-۱ درآمدهای عمومی در حقوق موضوعه.....	۱۷
۱-۲-۲ درآمدهای مالیاتی.....	۱۹
۱-۲-۲-۱ مالیات مستقیم و انواع آن.....	۲۰
۲-۲-۲-۲ مالیات غیرمستقیم و انواع آن.....	۲۱
۲-۲-۲-۲ درآمدهای حاصل از مالکیت‌ها، دارایی‌ها و خدمات دولتی.....	۲۴
۱-۲-۲-۲ درآمدهای حاصل از مالکیت‌ها.....	۲۵
۲-۲-۲-۲ درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات.....	۲۶
۳-۲-۲-۲ درآمدهای استقراری و پولی.....	۲۶
خلاصه فصل دوم.....	۳۲
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل دوم.....	۳۳
فصل سوم. هزینه‌های عمومی در نظام مالیه عمومی اسلام و حقوق موضوعه.....	۳۵
هدف کلی.....	۳۵
هدف‌های یادگیری.....	۳۵
۱-۳-۱ مفهوم هزینه‌های عمومی در مالیه عمومی.....	۳۶
۱-۳-۱-۱ مفهوم هزینه‌های عمومی و طبقه‌بندی کلی آن‌ها.....	۳۶
۲-۱-۳ طبقه‌بندی هزینه‌های عمومی از جهت اداری.....	۳۷
۳-۱-۳ طبقه‌بندی هزینه‌های عمومی از جهت اقتصادی.....	۳۷
۱-۳-۱-۳ هزینه‌های عمومی جاری.....	۳۷
۲-۳-۱-۳ هزینه‌های عمومی انتقالی.....	۳۸
۴-۱-۳ طبقه‌بندی هزینه‌های عمومی از منظر حقوقی.....	۴۰
۱-۳-۴-۱ هزینه‌های عمومی.....	۴۱
خلاصه فصل سوم.....	۴۳
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل سوم.....	۴۴
فصل چهارم. حقوق مالیاتی در نظام حقوقی اسلام و حقوق موضوعه.....	۴۷
هدف کلی.....	۴۷
هدف‌های یادگیری.....	۴۷
۱-۴-۱ حقوق مالیاتی.....	۴۸
۲-۴-۱ ویژگی‌های مالیات.....	۴۹
۱-۲-۴ اجباری بودن مالیات.....	۴۹
۲-۲-۴ بلاعوض بودن مالیات.....	۵۰
۳-۲-۴ وصول مالیات برحسب توانایی پرداخت.....	۵۱
۴-۲-۴ وصول مالیات برای تأمین هزینه‌های عمومی و اجرای سیاست‌های مالی دولت.....	۵۱

۳-۴	اصول حاکم بر مالیات در حقوق موضوعه.....	۵۲
۱-۳-۴	اصل قانونی بودن مالیات‌ها.....	۵۲
۲-۳-۴	اصل سالانه بودن مالیات.....	۵۵
۳-۳-۴	اصل عطف بماسبق نشدن قوانین مالیاتی.....	۵۶
۴-۳-۴	اصل اجرای فوری قوانین.....	۵۶
۵-۳-۴	اصل محرمانه بودن اطلاعات مالیاتی.....	۵۶
۶-۳-۴	اصل عدم تبعیض بین مؤدیان.....	۵۷
۷-۳-۴	اصل رعایت اجرای قوانین مالیاتی از حیث مکان.....	۵۸
۸-۳-۴	اصل درون‌مرزی بودن قوانین مالیاتی.....	۵۹
۹-۳-۴	اصل معافیت مالیاتی.....	۵۹
۴-۴	اصول حاکم بر مالیات در اسلام.....	۶۱
۱-۴-۴	نامه بیست و پنجم نهج‌البلاغه.....	۶۱
۲-۴-۴	بخشی از نامه امام علی (ع) به مالک اشتر.....	۶۳
۵-۴	بررسی فقهی مالیات در حکومت اسلامی.....	۶۳
۱-۵-۴	بررسی امکان وضع مالیات توسط ولی امر.....	۶۴
۲-۵-۴	روایات موجود در مذمت اخذ عشارین.....	۷۰
۶-۴	انواع مالیات‌ها.....	۷۶
۱-۶-۴	مالیات‌های مستقیم.....	۷۶
۱-۱-۶-۴	مالیات بر دارایی.....	۷۷
۲-۱-۶-۴	مالیات بر درآمد.....	۸۲
۲-۶-۴	مالیات‌های غیرمستقیم.....	۹۳
۱-۲-۶-۴	مالیات بر ارزش افزوده.....	۹۳
۲-۲-۶-۴	حقوق و عوارض گمرکی (حقوق ورودی).....	۹۵
۳-۲-۶-۴	عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.....	۹۶
۴-۲-۶-۴	سایر مالیات‌های غیرمستقیم و عوارض.....	۹۸
۷-۴	تشخیص مالیات.....	۹۹
۱-۷-۴	ارزیابی مأخذ.....	۹۹
۱-۱-۷-۴	ارزیابی به‌وسیله شخص مؤدی.....	۱۰۰
۲-۱-۷-۴	ارزیابی به‌وسیله دستگاه مالیاتی.....	۱۰۱
۳-۱-۷-۴	ارزیابی به‌وسیله اشخاص ثالث.....	۱۰۳
۲-۷-۴	اعمال نرخ.....	۱۰۴
۱-۲-۷-۴	نرخ تناسبی.....	۱۰۴
۲-۲-۷-۴	نرخ تصاعدی و انواع آن.....	۱۰۵
۳-۲-۷-۴	نرخ تنازلی.....	۱۰۶
۸-۴	وصول مالیات.....	۱۰۷
۱-۸-۴	شکل وصول مالیات، نحوه پرداخت و زمان وصول آن.....	۱۰۷

۱۰۷.....	۴-۸-۱-۱ شکل وصول مالیات و نحوه پرداخت آن.....
۱۰۸.....	۴-۸-۱-۲ زمان وصول مالیات.....
۱۱۰.....	۴-۸-۲ تضمین‌های وصول مالیات.....
۱۱۰.....	۴-۸-۲-۱ وصول مالیات از طریق عملیات اجرایی (وصول قهری مالیات).....
۱۱۲.....	۴-۸-۲-۲ سایر تضمین‌های وصول مالیات.....
۱۱۶.....	۴-۹ دادرسی مالیاتی.....
۱۱۷.....	۴-۹-۱ حل و فصل اختلافات و دعاوی مالیاتی.....
۱۱۷.....	۴-۹-۱-۱ حل و فصل اختلافات مالیاتی توسط اداره امور مالیاتی (رسیدگی اداری).....
۱۱۷.....	۴-۹-۱-۲ رسیدگی و حل و فصل اختلافات و دعاوی مالیاتی توسط مراجع اختصاصی اداری (رسیدگی شبه قضایی).....
۱۱۹.....	۴-۹-۱-۳ نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر حل و فصل اختلافات مالیاتی.....
۱۳۱.....	۴-۹-۲ رسیدگی به تخلفات اداری مأموران مالیاتی در امور مالیاتی.....
۱۳۵.....	۴-۹-۲-۱ دادستان انتظامی مالیاتی (مرحله کشف، تحقیق و تعقیب).....
۱۳۶.....	۴-۹-۲-۲ هیئت خاص رسیدگی به تخلفات اداری مأموران مالیاتی (مرحله رسیدگی و صدور حکم).....
۱۳۷.....	۴-۹-۲-۳ خلاصه فصل چهارم.....
۱۴۰.....	۴-۹-۲-۴ خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل چهارم.....
۱۴۱.....	
۱۴۵.....	فصل پنجم. بودجه در نظام حقوقی اسلام و حقوق موضوعه.....
۱۴۵.....	هدف کلی.....
۱۴۵.....	هدف‌های یادگیری.....
۱۴۵.....	۵-۱ مفهوم بودجه.....
۱۵۰.....	۵-۲ تاریخچه بودجه.....
۱۵۰.....	۵-۲-۱ تاریخچه بودجه در جهان.....
۱۵۲.....	۵-۲-۲ تاریخچه بودجه در ایران.....
۱۵۸.....	۵-۳ اصول حاکم بر بودجه.....
۱۵۸.....	۵-۳-۱ اصول بنیادین بودجه.....
۱۵۸.....	۵-۳-۱-۱ اصل سالیانه بودن.....
۱۶۰.....	۵-۳-۱-۲ اصل وحدت.....
۱۶۱.....	۵-۳-۱-۳ اصل تفصیل.....
۱۶۱.....	۵-۳-۱-۴ اصل جامعیت.....
۱۶۲.....	۵-۳-۲ اصول فرعی بودجه.....
۱۶۲.....	۵-۳-۲-۱ اصل وضوح.....
۱۶۳.....	۵-۳-۲-۲ اصل تخصیص.....
۱۶۳.....	۵-۳-۲-۳ اصل انعطاف‌پذیری.....
۱۶۴.....	۵-۳-۲-۴ اصل تخمینی بودن درآمدها.....

۱۶۵	۵-۳-۲ اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها
۱۶۶	۵-۳-۲ اصل قانونی بودن
۱۶۶	۵-۳-۲ اصل تعادل
۱۶۷	۵-۳-۳ اصول دیگر متصور بر بودجه
۱۶۹	۵-۴ ساختار بودجه
۱۶۹	۵-۴-۱ تهیه و تنظیم و پیشنهاد بودجه
۱۷۲	۵-۴-۱-۱ پیش‌بینی مقدماتی بودجه
۱۷۲	۵-۴-۲ تهیه گزارش اقتصادی سالانه
۱۷۳	۵-۴-۳-۱ بخشنامه بودجه
۱۷۳	۵-۴-۴-۱ تهیه و تنظیم بودجه در دستگاه‌ها
۱۷۴	۵-۴-۵-۱ بررسی بودجه
۱۷۴	۵-۴-۶-۱ بررسی برنامه‌ها
۱۷۵	۵-۴-۷-۱ بهبود مدیریت
۱۷۵	۵-۴-۸-۱ لایحه بودجه
۱۷۶	۵-۴-۲ تصویب بودجه
۱۷۷	۵-۴-۱-۲ ضرورت‌های تصویب لایحه بودجه
۱۷۸	۵-۴-۲-۲ ویژگی‌های تصویب قوانین در مجلس
۱۷۹	۵-۴-۳-۲ ویژگی‌های تصویب بودجه
۱۸۰	۵-۴-۴-۲ بررسی و رسیدگی در کمیسیون‌های تخصصی
۱۸۱	۵-۴-۵-۲ وظایف کمیسیون‌های تخصصی
۱۸۲	۵-۴-۶-۲ بررسی و رسیدگی در کمیسیون اصلی (تلفیق)
۱۸۲	۵-۴-۷-۲ نحوه کار در کمیسیون تلفیق
۱۸۳	۵-۴-۸-۲ گروه‌های چهارگانه کمیسیون اصلی
۱۸۴	۵-۴-۹-۲ بررسی و تصویب کلیات لایحه بودجه در جلسات علنی
۱۸۵	۵-۴-۳ بررسی و اظهارنظر شورای نگهبان
۱۸۶	۵-۴-۴ ابلاغ قانون بودجه
۱۸۶	۵-۴-۵ اجرای بودجه
۱۸۶	۵-۴-۱-۵ مرحله ابلاغ بودجه
۱۸۷	۵-۴-۲-۵ مرحله مبادله موافقت‌نامه فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی
۱۸۸	۵-۴-۳-۵ موافقت‌نامه اعتبارات جاری
۱۸۹	۵-۴-۴-۵ موافقت‌نامه اعتبارات عمرانی
۱۹۰	۵-۴-۵-۵ مرحله تخصیص اعتبار
۱۹۱	۵-۴-۶-۵ مرحله مصرف اعتبارات
۱۹۳	۵-۴-۶ کنترل و نظارت بر بودجه
۱۹۴	۵-۴-۱-۶ نظارت داخلی بر اجرای بودجه
۲۰۴	۵-۴-۲-۶ نظارت چندجانبه بین‌المللی بر بودجه

۲۱۱	خلاصه فصل پنجم
۲۱۲	خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل پنجم
۲۱۵	پاسخنامه
۲۱۷	منابع

پیشگفتار

پیش از هر چیز خدای بزرگ را بابت توفیق گردآوری این کتاب ارزشمند شاکریم. آنچه پیش رو دارید نوشتاری پیرامون حقوق مالیه عمومی، حاصل بررسی و تأمل بر روی چندین و چند کتاب و مقاله گوناگون در حوزه‌های حقوق و اقتصاد است. وجود نوعی آشفتگی در منابع موجود و نقص‌های احتمالی در هر کدام از منابع و فقدان نگرشی پیرامون مالی اسلامی و کمرنگ بودن نگاه تحلیلی در بودجه‌ریزی کشورمان در مقایسه با سایر کشورها، ما را بر آن داشت تا با رویکردی جامع ضمن ایجاد وحدت رویه و انتقال مفاهیم عمده منابع موجود، در چند قسمت مفاهیمی از حقوق مالی اسلامی را روایت کنیم. نسخه حاضر حاصل این تلاش است. در این کتاب که در چند فصل مجزا تدوین شده است، امکان دیدی جامع و کامل از مالیه عمومی در حوزه‌های جایگاه و پیشینه مالیه عمومی، منابع درآمدی دولت، مصارف هزینه‌ای، مالیه اسلامی، مالیات و نظام مالیاتی، حقوق مالیاتی، بودجه‌ریزی و نقدی بر بودجه‌ریزی کشورمان، فراهم می‌آید. امیدواریم تا این نوشتار سهمی در اعتلای دانش مالیه در میهن اسلامی عزیزمان داشته باشد.

مؤلفان

مقدمه

کتاب حقوق مالیه عمومی که به منظور آشنایی دانشجویان با مسائل و موضوعات بنیادین مالیه عمومی تدوین شده است، امکان دستیابی به دیدی جامع و کامل از نظام حقوقی حاکم بر مالیه عمومی در ایران را پیش روی ایشان قرار می دهد. از دانشجویان محترم انتظار می رود پس از طی مراحل ذیل، مطالب و موضوعات مندرج در فصول مختلف آن را درک و تحلیل کنند.

۱. هر فصل دربردارنده هدف های کلی است که مطالعه آن ها نقش مهمی در فهم مطالب و سازمان دهی فکری دانش پژوهان دارد.

۲. پس از پایان هر فصل خلاصه مطالب و پرسش هایی تحت عنوان خودآزمایی آمده است که هم می تواند آزمون خوبی برای فراگیری مطالب باشد و هم موجب آشنایی دانشجویان با سبک و سیاق آزمون پایان ترم خواهد شد. پاسخ آزمون ها در انتهای کتاب اشاره شده است.

۳. جهت یادگیری مؤثرتر، ابتدا کل مطالب فصل به طور گذرا خوانده شود، سپس مطالب هر بند در ارتباط با مطالب بندهای بعدی مورد توجه قرار گیرد.

۴. اثر حاضر مطابق سرفصل های مصوب درس حقوق مالیه عمومی در پنج فصل مباحث اصلی مربوط به مالیه عمومی، یعنی درآمدها و هزینه های عمومی، مالیات ها و بودجه را به رشته تحریر درآورده است. در فصل نخست این اثر، مباحث مربوط به تعریف مالیه عمومی، تاریخچه، موضوع و منابع آن در حقوق موضوعه و دین

مبین اسلام مورد بررسی قرار خواهد گرفت. سپس فصل‌های دوم و سوم زمینه آشنایی دانشجویان با درآمدها و هزینه‌های عمومی و هر یک از اقسام آن‌ها را فراهم خواهند ساخت. فصل چهارم نیز سعی دارد تا زمینه آشنایی دانشجویان با حقوق مالیاتی، اصول حاکم بر مالیات و انواع آن در حقوق موضوعه و اسلام، منابع مالیاتی، مراحل مربوط به تشخیص و وصول مالیات و دادرسی مالیاتی را فراهم سازد. بالاخره فصل پنجم و پایانی به شناخت و بررسی مسائلی چون ماهیت، تاریخچه، اصول، ساختار و هدف‌ها، تصویب، اجرا و نظارت بودجه خواهد پرداخت.

امید است تلاش‌های به عمل آمده در تهیه این مجموعه مورد بهره‌برداری شایسته جامعه حقوقی کشور قرار گیرد و مخاطبان ارجمند با ارائه نظرات، راهنمایی‌ها و پیشنهادهای خویش، ما را در ارتقای کیفی مجموعه راهنما و یاور باشند. به امید آنکه این نوشتار سهمی در اعتلای دانش مالیه میهن اسلامی عزیزمان داشته باشد.

فصل اول

تعریف، موضوع، جایگاه و اهمیت حقوق مالیه عمومی در اسلام و حقوق موضوعه

هدف کلی

عمده‌ترین هدف‌های کلی این فصل، توانمند نمودن دانشجو در درک مباحث و موضوعات حقوق مالیه عمومی، مفاهیم و مباحث پایه‌ای و کلیات این علم است. در این راستا، ابتدا در فصل اول به بررسی و تعریف و موضوع مالیه عمومی و جایگاه و اهمیت آن در اسلام و حقوق موضوعه پرداخته می‌شود. سپس حقوق مالیه عمومی تعریف و با تاریخچه آن و نسبتش با حقوق مالیه خصوصی آشنا خواهیم شد. پس از آن جایگاه و منابع حقوق مالیه عمومی در نظام مالیه عمومی اسلام و حقوق موضوعه تبیین خواهد شد.

هدف‌های یادگیری

در پایان این فصل انتظار می‌رود دانشجو در مباحث ذیل توانمند گردد:

۱. با تعریف، موضوع، جایگاه و اهمیت مالیه عمومی در اسلام و حقوق موضوعه آشنا شود.
۲. نسبت به تاریخچه حقوق مالیه عمومی آگاه شود.
۳. نسبت میان حقوق مالیه عمومی و حقوق مالیه خصوصی را درک کند.
۴. با جایگاه حقوق مالیه عمومی در نظام حقوق مالیه عمومی اسلام و حقوق موضوعه آشنا شود.

۱-۱ تعریف علم مالیه

نظر به ارتباط تنگاتنگ علم مالیه با مباحث حقوقی و اقتصادی، این علم را می‌توان از دو منظر اقتصادی و حقوقی تعریف نمود.

۱-۱-۱ تعاریف اقتصادی

اقتصاددانان تعاریف مختلفی از مالیه عمومی به‌دست داده‌اند. از این دیدگاه «مالیه عمومی» که «اقتصاد بخش عمومی» یا «اقتصاد عمومی» نیز خوانده می‌شود، درباره فعالیت‌های مالی، درآمدها و هزینه‌های دولت و تأثیر آن‌ها روی تخصیص منابع و توزیع درآمد بحث می‌کند. اقتصاددانان تعاریف مختلفی از مالیه عمومی ارائه کرده‌اند. از دیدگاه ایشان، مالیه عمومی علمی است که درباره درآمدها و هزینه‌های عمومی و آثار آن‌ها، بحث و تجزیه و تحلیل می‌کند. به تعبیر دیگر «معمولاً به علم مطالعه و بررسی آثار سیاست‌های دولت در ارتباط با مالیات‌ها یا به‌طور کلی‌تر درآمدها و هزینه‌ها، مالیه عمومی اطلاق می‌گردد». (دادگر، ۱۳۸۶: ۹) اقتصاددان دیگری در تعریف کامل‌تری بیان داشته است: «مالیه عمومی بررسی انتقادی است از عملیات و فعالیت‌های اقتصادی دولت، روش‌هایی که دولت در کسب وجوه مورد نیاز خویش به کار می‌بندد و چگونگی اداره وجوه و منابع مالی دولت». (جیروند، ۱۳۶۸: ۹) البته به‌نظر برخی دیگر «با اینکه در اغلب دانشگاه‌های جهان، هنوز اقتصاد بخش عمومی، با عنوان «مالیه عمومی» تدریس می‌شود، اما باید گفت، از نظر لغوی و تاریخی این دو واژه با یکدیگر متفاوت‌اند؛ زیرا در مالیه عمومی، فقط به درآمدهای دولت توجه می‌شود، درحالی‌که در اقتصاد بخش عمومی، علاوه بر درآمدهای دولت، آثار ناشی از مخارج دولت (هر دو طرف بودجه) در اقتصاد نیز بررسی می‌شود». (صمیمی، ۱۳۸۵: ۱).

به‌طور خلاصه می‌توان گفت مالیه عمومی در علم اقتصاد شاخه‌ای است که موضوع آن عبارت است از تجزیه و تحلیل درآمدها و هزینه‌های عمومی و آثار آن. همچنان که مذکور افتاد امروزه در دانشگاه‌های معتبر جهان و در دانشکده‌های اقتصاد از مالیه عمومی با عنوان «اقتصاد بخش عمومی» یاد می‌شود و تحت این عنوان تدریس می‌گردد. تفاوت این‌ها در این است که عنوان اقتصاد بخش عمومی جامع‌تر و کلی‌تر است و علاوه بر درآمدهای دولت، آثار ناشی از مخارج دولت در اقتصاد نیز آن بررسی می‌شود.

۱-۱-۲ تعاریف حقوقی

از دیدگاه حقوقی، «حقوق مالیه عمومی» به عنوان شاخه‌ای از حقوق عمومی به مجموعه قواعد حقوقی حاکم بر درآمدها و هزینه‌های عمومی و بودجه دولت گفته می‌شود که از آن تحت عنوان «حقوق مالی» نیز نام می‌برند. مهم‌ترین شاخه حقوق مالی را «حقوق مالیاتی» می‌گویند که قواعد حقوقی و مقررات حاکم بر مهم‌ترین منبع درآمدهای عمومی، یعنی مالیات‌ها را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد. با این حال، برخی از صاحب‌نظران به علت اهمیت مالیات، در تعریف «حقوق مالی» گفته‌اند: «در کلیه کشورها برای وصول مالیات و تعیین روابط دولت و مؤدیان سلسله قوانین و مقرراتی وجود دارد که بررسی آن‌ها موضوع شعبه مخصوصی از حقوق است که به نام «حقوق مالی» نامیده می‌شود.» (پیرنیا، ۱۳۵۲: ۱۲۷) این تعریف «حقوق مالیاتی» را به ذهن متبادر می‌کند که برخی حقوق‌دانان آن را این گونه تعریف کرده‌اند: «حقوق مالیاتی رشته‌ای از حقوق عمومی است که مقررات مالیاتی و مزایای اجرای آن‌ها را مقرر می‌دارد.» (تروتابا و کوتره، ۱۳۶۷: ۱۴).

علمای حقوق نیز تعاریف مختلفی از «حقوق مالی» یا «حقوق مالیه» یا «مالیه عمومی» ارائه داده‌اند. دکتر محمدجعفر لنگرودی در ترمینولوژی حقوق، مالیه عمومی را اینچنین تعریف کرده است: «مالیه عمومی مجموعه اسباب و وسایل و طرق فنی و عمومی و حقوقی مربوط به امور و فعالیت مالی اشخاص حقوقی حقوق عمومی است.» (لنگرودی، ۱۳۸۰: ۳۱۶۹).

دکتر ناصر کاتوزیان نیز در این باره می‌نویسد: «قواعد مربوط به وضع مالیات‌ها و عوارضی که مأموران دولت می‌توانند از افراد مطالبه کنند و همچنین مقررات ناظر بر بودجه عمومی و وظایف دیوان محاسبات را حقوق مالیه می‌گویند.» (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۹۲). هر تعریفی که از حقوق مالی ارائه شود، باید این موضوع را مدنظر داشته باشد که مالیه عمومی یا حقوق مالی را منحصر در حقوق مالیات نکند؛ زیرا حقوق مالیاتی بخشی از حقوق مالیه است نه همه آن. چنانکه لوئی پروتبابا و کوتره در تعریف حقوق مالیاتی اظهار داشته است: «حقوق مالیاتی رشته‌ای از حقوق عمومی است که مقررات مالیاتی و مزایای اجرای آن‌ها را مقرر می‌دارد.» (پروتبابا و کوتره، ۱۳۶۷: ۱۴).

اگر بخواهیم تعریفی مختصر و مفید از حقوق مالی به عمل آوریم، می‌توانیم این علم را «علم تجزیه و تحلیل قوانین و قواعد مربوط به درآمدها و هزینه‌های دولت و بودجه عمومی کشور و آثار آن» بنامیم. (رنجبر و بادامچی، ۱۳۹۴: ۱۴).

۲-۱ موضوع حقوق مالیه عمومی

با توجه به تعریف پیش گفته مالیه عمومی و حقوق مالیه عمومی، می توان گفت که درآمدهای عمومی و هزینه های عمومی و برنامه مالی دولت (بودجه دولت) سه موضوع اصلی مالیه عمومی را تشکیل می دهد. البته با توجه به جایگاه برجسته مالیات در میان درآمدهای عمومی که از دیدگاه دولت و مردم اهمیت زیادی دارد، معمولاً این موضوع (مالیات) بخش مستقل و عمده ای از مالیه عمومی را به خود اختصاص می دهد. از دیدگاه حقوقی نیز قواعد حقوقی مربوط به این موضوعات در حقوق مالیه عمومی تحت عنوان «حقوق مالیاتی» و قواعد حقوقی حاکم بر بودجه دولت نیز با عنوان «حقوق بودجه» مورد توجه است.

به منظور آشنایی دقیق تر با مفهوم مالیه عمومی، لازم است تا تفاوت آن با مالیه خصوصی تبیین شود. این دو حداقل از هفت منظر با یکدیگر متفاوت اند:

۱. از نظر هدف: هدف مالیه عمومی تأمین نظم، رفاه و آسایش کلیه افراد جامعه است، درحالی که هدف مالیه خصوصی اساساً تأمین نیازها و احتیاجات فرد یا گروه محدودی از اشخاص حقوق خصوصی است.

۲. از نظر منابع درآمد: منابع درآمد دولت می تواند با اجازه قانون گذار بسیار گسترده باشد، به طوری که بخش مهمی از درآمدهای مردم را مثلاً از طریق مالیات به خود اختصاص دهد، درحالی که منابع درآمد مؤسسات خصوصی محدود به فعالیت های خاصی چون تولید، مبادله کالا و یا ارائه خدمات است که این خود تابع قانون عرضه و تقاضا است. همچنین باید یادآور شد که در مالیه خصوصی، «استقراض بیرونی» تنها راه تأمین منابع مالی است، ولی در مالیه عمومی علاوه بر این طریق می توان از روش «استقراض درونی» نیز استفاده کرد.

۳. از نظر روش های تحصیل درآمد: مالیه عمومی که تکیه گاه اصلی دولت ها به شمار می آید، اصولاً توأم با قوه قهریه و یا توسل به زور است. دولت ها می توانند به منظور تأمین منابع مالی در چارچوب قانون، بخشی از درآمدهای بخش خصوصی را قهراً به خود انتقال دهند، درحالی که کسب درآمد بخش خصوصی از طریق توافق و تراضی صورت می گیرد.

۴. از نظر قواعد حاکم بر درآمدها: اصولاً درآمدهای دولتی مشمول معافیت های مالی و مالیاتی است، حال آنکه درآمد بخش خصوصی مشمول چنین معافیت هایی نیست.

تعریف، موضوع، جایگاه و اهمیت حقوق مالیه عمومی در اسلام و حقوق موضوعه ۵

دیگر آنکه در مالیه خصوصی بودجه‌ها لزوماً سالیانه تنظیم نمی‌شوند ولی در مالیه عمومی، بودجه‌های دولتی نوعاً سالیانه تنظیم می‌شوند.

۵. از نظر موارد هزینه: دولت در هزینه‌های خود تابع قانون بودجه عمومی کشور و سایر مقررات ذی‌ربط است و هیچ سازمان و دستگاه دولتی خارج از این مقررات مجاز به هیچ‌گونه هزینه‌ای نیست. درحالی‌که مؤسسات خصوصی در نحوه و میزان هزینه‌های خود آزادند.

۶. از نظر سازوکارهای تصمیم‌گیری: تصمیم‌گیری در مالیه عمومی تابع تشریفات خاص و پیچیده‌ای است. در فرایند این تصمیم‌گیری نهادهایی چون قوه مقننه، هیئت‌وزیران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارتخانه‌ها و... ذی‌مدخل‌اند، لیکن تصمیم‌گیری در مالیه خصوصی متکی به اراده افراد و نهایتاً در اشخاص حقوق خصوصی مانند شرکت‌های تجاری تابع تصمیمات مجمع عمومی آنها است.

۷. از نظر هماهنگی درآمدها و هزینه‌ها: «در مالیه خصوصی، هزینه‌ها باید با درآمد هماهنگ شود، درحالی‌که در مالیه عمومی در اکثر مواقع، درآمدها با هزینه‌ها هماهنگ نمی‌شوند». (رنگریز و خورشیدی، ۱۳۷۷: ۶)

لازم به ذکر است که علی‌رغم تفاوت‌های فوق‌الذکر، وجوه تشابهی نیز می‌توان بین مالیه عمومی و مالیه خصوصی مشاهده کرد. این وجوه تشابه عبارت‌اند از:

۱. در هر دو، مسئله موازنه دخل و خرج (درآمد و هزینه) مطرح است.
۲. در هر دو، مسئله حداکثرسازی منافع با استفاده از حداقل منابع مورد توجه است.
۳. در هر دو، مسئله استقراض برای پوشاندن شکاف دخل و خرج جاری، امری ضروری است.
۴. در هر دو، می‌توان از راه افزایش مخارج سرمایه‌گذاری به افزایش درآمد دست یافت». (رنگریز و خورشیدی، ۱۳۷۷: ۶).

۳-۱ جایگاه و اهمیت مالیه عمومی

در این قسمت به بررسی جایگاه و اهمیت مالیه عمومی در حقوق موضوعه و اسلام خواهیم پرداخت.

۱-۳-۱ در حقوق موضوعه

اگر قائل به وجود قواعد و هنجارهای پیشینی در حکومت‌داری هر کشوری باشیم، امور «مالی» از جمله مهم‌ترین ارکان آن محسوب خواهد شد. دولت به‌عنوان مهم‌ترین و بزرگ‌ترین شخصیت حقوقی در کشور، روابط و مناسبات مالی متعددی برقرار کرده که سامان بخشیدن به آن‌ها در قلمرو مالیه عمومی قرار گرفته است. تعیین قلمرو دولت و تعریف مأموریت‌های آن تأثیر شگرفی بر جهت‌گیری هنجارهای مالیه عمومی دارد و بر همین اساس انتخاب مشی مربوط به اقتصاد سیاسی می‌تواند بر شکل‌گیری این قواعد تأثیرگذار باشد. چنانچه اگر قواعد حاکم بر دخل و خرج کشور مبتنی بر نظریه‌های لیبرالیستی شکل گیرند متفاوت با قواعدی خواهند بود که به استناد سیاست‌های سوسیالیستی وضع می‌شوند.

توجه به این نکته ضروری است که تحولات یک قرن اخیر در امور صنعتی، اقتصادی و سیاسی، وظایف دولت‌ها را سنگین و در عین حال پیچیده کرده است. گذار دولت‌ها از دولت ژاندارم به دولت رفاه موجب فربه‌تر شدن حکومت و گسترش حوزه دخالت دولت شده است. از سوی دیگر نیز نیاز به برقراری نظم مالی، ضرورت طرح نظام بودجه‌ریزی در مفهوم مدرن و ایجاد تحول در آن را افزایش داده است.

مالیه عمومی دارای روابط مالی و محاسباتی پرتکراری است. این موضوع در حقوق موضوعه داخلی دربرگیرنده روابط مالی و محاسباتی حکومت ایران است و تقلیل آن به روابط مالی و محاسباتی دولت یا قوه مجریه امر صحیحی به‌نظر نمی‌رسد. حکومت ایران در سطوح وسیعی گسترده شده است، اگر مالیه عمومی را مجموعه روابط مالی و محاسباتی حکومت بدانیم می‌توان اذعان نمود هر کدام از واحدهای حکومتی، هر روزه درگیر تعداد قابل توجهی از این‌گونه روابط هستند و در نتیجه تعداد روابط مالی-محاسباتی انجام شده بسیار زیاد خواهد بود. تعداد مصوبه‌های نهادهای سیاسی چون مجلس شورای اسلامی و هیئت‌وزیران در خصوص امور مالی و محاسباتی نیز مؤیدی بر این ادعاست. این وضعیت بر اهمیت حقوق مالیه عمومی می‌افزاید.

۱-۳-۲ در اسلام

پس از آشنایی با جایگاه مالیه عمومی در حقوق موضوعه، در این قسمت به بررسی جایگاه و اهمیت مالیه عمومی در دین مبین اسلام خواهیم پرداخت.

در مالیه عمومی اسلام که عموماً در کتاب‌های فقهی فقها و علمای مسلمان انعکاس یافته، بدون تفکیک و بحث جداگانه‌ای دربارهٔ درآمدها و هزینه‌های عمومی، برای هر کدام از درآمدهای عمومی یا منابع مالی دولت اسلامی، مصارف (مخارج) معینی پیش‌بینی شده است. در این قسمت اسلام به‌عنوان یک نظام اجتماعی و سیاسی و حکومتی مدنظر است نه یک دین یا آئین اخلاقی؛ به عبارت دیگر، نگاه اصلی ما متوجه حکومت‌های اسلامی است. مسئله دیگری که مطرح است و مقدمتاً باید به آن پرداخت، موضوع نحل و مذاهب اسلامی است. می‌دانیم که تقسیم‌بندی عمده حقوق اسلامی، تفکیک آن به فقه عامه و فقه امامیه است؛ زیرا هر کدام از این دو مذهب نظر و عقیده خاصی در مسائل فقهی و حکومتی از جمله نظام مالیه عمومی دارند و پرواضح است که در این نوشتار فرصت پرداختن به دیدگاه اهل سنت به صورت یک بررسی مقارنه‌ای و تطبیقی وجود ندارد، هرچند در طول تاریخ اسلام حکومت‌های اسلامی اغلب در اختیار حکام سنی مذهب بوده و کتب و منابع این نحله سرشار از بحث‌ها و تحلیل‌های مربوط به مالیه و نظام مالیاتی است. (رنجبری و بادامچی، ۱۳۹۴: ۲۳).

هر نظامی برای برقراری و پایداری خود، دارای برنامه‌های خاص است تا استمرار یابد و نظم و امنیت در آن برقرار باشد. این برنامه‌ها، رویکردهای مختلف را از قبیل قانون‌گذاری، اجتماعی، نظامی، اجرایی، اقتصادی و... دارا می‌باشند. نظام اسلامی نیز دارای چنین رویکردهایی است و نظام اقتصادی آن از نظر هدف، با واقعیت انسانی از لحاظ خلق و خوی انسان و سرشت و انگیزه‌هایش هماهنگی دارد و در وضع قوانین، روش‌های اقتصادی خود را براساس دید واقعی قرار می‌دهد، نه یک دید خیالی و غیرواقعی. به عنوان مثال، گاهی برای رفع نیازهای فقرا و مستمندان، ثروتمند باید مالی را با عنوان عام انفاق بپردازد و از این رهگذر، احتیاجات فقیر بر طرف می‌شود؛ ولی از طرف دیگر، گداپرووری نمی‌کند؛ بلکه اگر همین شخص نیازمند، مالی را پس‌انداز کند، باید از قبل همین پس‌انداز خود، دست دیگری را بگیرد و از نظر شرعی، خمس مالش را بپردازد. این نوع نگرش و اجرای آن، نشان‌دهنده هدفی عینی است. به این معنا که اقتصاد اسلامی براساس «همکاری و همیاری» بنا نهاده شده و به همین دلیل است که ادای واجبات مالی، جز عبادات شرعی است و چون عبادت است، هم تربیت اسلامی زیربنای ادای این واجب است و هم عدالت اجتماعی را برقرار می‌سازد. (شهابی،

۱۳۸۷: ۴۴) بررسی مالیه عمومی در اسلام از آنجا ضرورت پیدا می‌کند که اصل یک‌صد و شصت و هفتم قانون اساسی منابع معتبر اسلامی و فتاوی معتبر را یکی از منابع حقوقی کشورمان شناخته است و به قاضی اجازه می‌دهد که اگر حکم دعوایی را در قوانین مدونه نیابد، باید با استفاده از منابع معتبر اسلامی حکم قضیه را صادر کند (رنجبری و بادامچی، ۱۳۹۴: ۲۳).

۱-۴ منابع مالیه عمومی

منظور از این عنوان، بررسی منابعی است که قواعد حقوق مالیه عمومی از آن‌ها سرچشمه می‌گیرد. این منابع درواقع همان منابع حقوق هستند. منظور از منابع حقوق، صورت‌های ایجادکننده قواعد حقوقی است. به همین خاطر برخی به آن‌ها یافتگاه‌های قاعده حقوقی نیز می‌گویند و آن را چنین تعریف کرده‌اند: «منابع حقوق، مراجع و مأخذی است که اشخاص به‌منظور تنظیم روابط اجتماعی خود، یا قاضی برای یافتن قاعده حاکم بر دعوا، به آن مراجعه می‌کند» (دانش‌پژوه، ۱۳۹۱: ۹) این یافتگاه‌ها یا سرچشمه‌های قواعد حقوقی در علم حقوق، شامل دو دسته منابع مستقیم یا اصلی، مشتمل بر قانون و عرف و منابع غیرمستقیم یا فرعی، مشتمل بر رویه قضایی، نظریات علمای حقوق (دکترین) و اصول کلی حقوقی است. البته در نظام حقوقی ایران با توجه به اصول ۴ و ۱۶۷ قانون اساسی، می‌توان گفت که منابع فقهی نیز در زمره منابع حقوقی قرار می‌گیرد. مهم‌ترین منابع حقوق مالیه عمومی در ایران عبارت‌اند از: قانون اساسی، قوانین موضوعه، مقررات دولتی، رویه قضایی و منابع تکمیلی مانند عرف که در این بند مورد بحث بررسی قرار می‌گیرند.

۱-۴-۱ قوانین و مقررات

مالیه عمومی تابع سیاست‌های قدرت عمومی در امور مالی است و سیاست‌های عمومی دولت وقت هنگامی که در قالب قانون درمی‌آیند، صبغه الزام‌آوری به خود می‌گیرند. قوانین و مقرراتی که به‌عنوان منبع مالیه محاسبه می‌شوند را می‌توان به‌صورت ذیل دسته‌بندی نمود.

الف) قانون اساسی: قانون اساسی هر کشور، نظام مالیه عمومی آن کشور را از لحاظ اصول کلی و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اساسی مشخص می‌کند و ارکان کشور را