

## بررسی حقوقی نقش مالیات بر توسعه سیاسی و دموکراسی

ولی رستمی<sup>۱\*</sup>، فاطمه محمدی<sup>۲</sup>، مسعود رنجبر<sup>۳</sup>

### چکیده

توسعه سیاسی و به دنبال آن دموکراسی از جمله مفاهیمی‌اند که با وجود داشتن زمینه سیاسی، پیوند و ارتباط جدی با دانش حقوق دارند. بنابراین، می‌توان گفت پایه و اساس دموکراسی، همان پایه و اساس حکومت قانون با رویکرد ماهوی و تضمین حقوق شهروندی به وسیله ابزارهای قانونی است. نگاهی به تاریخ تکوین حکومت‌های دموکراتیک نشان می‌دهد که قانون‌مندشدن اخذ مالیات و محل مصرف آن از طریق رضایت عمومی، عامل اصلی در گذار به دموکراسی بوده است. توجه دولت‌های دموکراتیک به مالیات صرفاً ایجادکننده حق نظارت و به پاسخ طلبیدن نظام سیاسی نیست، بلکه فراتر از آن نشانی از وجود ترتیبات قانونی است که چنین روندی را موجب می‌شود. دموکراسی‌ها علاوه بر نیاز مالی به مالیات برای گذران امور جاری حکمرانی، به سبب تعهدات رفاهی که بر عهده می‌گیرند، نیاز بسیاری به مالیات دارند. سؤال اصلی این پژوهش این است که آیا مالیات را می‌توان ابزاری برای تحقق دموکراسی و توسعه سیاسی محسوب کرد؟ بررسی‌ها و نتایج این پژوهش نشان داد که صرف اخذ مالیات و انکای کامل بر درآمدهای مالیاتی، نه تنها نشانه توسعه سیاسی و دموکراتیک بودن یا گذار به دموکراسی نیست، بلکه کیفیت دریافت مالیات و شیوه مصرف آن می‌تواند در بهبود شاخص‌های دموکراتیک مؤثر واقع شود. روش پژوهش ما از نوع تحلیلی-توصیفی و مبتنی بر مطالعات میان‌رشته‌ای است. داده‌های پژوهش به شیوه کتابخانه‌ای جمع‌آوری شده‌اند.

### کلیدواژگان

توسعه سیاسی، حقوق شهروندی، دموکراسی، رضایت عمومی، مالیات.

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).  
Email: vrostami@ut.ac.ir

۲. کارشناس ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، تهران، ایران.

۳. کارشناسی ارشد علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تربیت معلم (خوارزمی)، تهران، ایران.  
تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۴/۲۳، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۸/۲۶

## مقدمه

اگر هدف نهایی فرایند توسعه سیاسی را گذار به دموکراسی و بهبود شاخص‌های دموکراتیک در حوزه حقوق شهروندی در نظر آوریم، می‌بینیم که مالیات در این روند نقش مهمی ایفا می‌کند و تنها به پدیدآمدن حق نظارت برای شهروندان پرداخت‌کننده مالیات محدود نیست، بلکه نظام مالیاتی دموکراتیک کوشش می‌کند تا ترتیباتی حاکم شود که به رفاه نسبی شهروندان، توقف اضطرار مادی و معیشتی آن‌ها و تأمین حداقل نیازهای انسانی منجر شود. نقش مالیات در اداره امور دولت امروزه کتمان‌شدنی نیست. حفظ و اداره یک دولت یا نظام سیاسی حاکم بر کشورها، مستلزم وجود سازمان‌هایی از قبیل سازمان‌های اداری، دفاعی و قضایی است که مجموعه آن‌ها شاکله و بنیان حکومت آن جامعه را تشکیل می‌دهد. وظیفه حکومت حفظ نظم و امنیت، اجرای عدالت و دفاع از مملکت است که برای انجام این وظایف ناگزیر است مخارجی را متحمل شود و برای تأمین این مخارج، ناچار است مبالغی را از مردم و مؤسسات اخذ کند، زیرا حکومت بدون درآمد تداوم و بقا نخواهد داشت (رستمی و ایزدی، ۱۳۹۱: ۵۷-۵۸). از طرف دیگر، مفهوم دموکراسی را می‌توان در چند اصل اساسی خلاصه کرد که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: سرچشمه‌گرفتن قدرت و قانون از اراده مردم، آزادی بیان افکار عمومی و اتکای حکومت به آن، وجود شیوه‌های مشخص برای بروز افکار عمومی از جمله احزاب سیاسی، اصل حکومت اکثریت عددی در مسائل مورد اختلاف در افکار عمومی مشروط به وجود تساهل و مدارای سیاسی، محدودبودن اعمال قدرت حکومتی به رعایت حقوق و آزادی‌های فردی و گروهی، امکان بحث عمومی و مبادله آزاد افکار درباره مسائل سیاسی و قدرتمندی جامعه مدنی و استقلال قوه قضاییه در جهت تضمین آزادی‌های مدنی افراد و گروه‌ها (عالم، ۱۳۸۶: ۱۷). دولت‌های دموکراتیک علاوه بر اتکای خود به آرای عمومی، از طریق دریافت مالیات، که به شیوه‌ای رضایت‌مند و قانون‌مند دریافت می‌شود، به شهروندان متکی‌اند و می‌کوشند تا از مالیات برای تحقق اهداف مختلفی مانند از میان بردن فقر، بهبود سطح زندگی عمومی در زمینه‌هایی مانند آموزش، بهداشت، بیمه و اشتغال استفاده کنند. بررسی مسائل ذکرشده درخصوص عملکرد دولت دموکراتیک از زاویه حقوق عمومی موضوعی دارای اهمیت برای پژوهش‌های میان‌رشته‌ای است. این اهمیت زمانی بیشتر می‌شود که دریابیم کشورهایایی که قصد ایجاد بهبود در شاخص‌های توسعه سیاسی خود را دارند، می‌کوشند تا دولت‌هایشان را یک‌سره به منابع مالیاتی متکی کنند. این پژوهش قصد دارد به تحلیل پاسخ این پرسش بپردازد که نسبت میان مالیات و توسعه سیاسی چگونه است و مالیات چه نقشی در توسعه سیاسی و دموکراسی دارد؟ در واقع تلاش این است که اگر هدف نهایی فرایند توسعه سیاسی را گذار به دموکراسی و بهبود شاخص‌های دموکراتیک در حوزه حقوق شهروندی در نظر آوریم، نقش و تأثیر مالیات در این

روند بررسی شود. شاید تصور شود نقش عمده مالیات در فرایند گذار به دموکراسی و تحقق توسعه سیاسی مربوط به پدیدآمدن حق نظارت برای شهروندان پرداخت‌کننده مالیات است؛ با وجود این نقش مالیات تنها محدود به این مورد نیست. نظام مالیاتی دموکراتیک، کوشش می‌کند تا ترتیباتی حاکم شود که به ایجاد رفاه نسبی برای شهروندان و تأمین حداقل نیازهای انسانی برای آن‌ها منجر شود. دموکراسی با شهروندانی مشارکت‌جو و غیر قابل تحریک از نظر مادی محقق می‌شود، بنابراین با شهروندان دچار اضطراب مادی قابل تحقق و دستیابی نیست.

بر این اساس، بعد مهمی که در پژوهش حاضر بررسی خواهد شد، وابسته‌بودن دولت به درآمد مالیاتی و نظارت‌پذیری آن است. این مسئله مباحث بسیاری را برانگیخته است، اما در پیوند با کارکرد رفاهی ابزار مالیاتی، مسئله بزرگ‌شدن و متکفل‌شدن دولت و آسیب‌های ناشی از آن برای نظام دموکراتیک نیز مورد توجه قرار گرفته است. به بیانی دیگر، در حالی که برخی دیدگاه‌ها افزایش اتکای دولت دموکراتیک به مالیات را تعبیر به دموکراتیک‌ترشدن آن می‌کنند، برخی دیگر این افزایش اتکا و بیشترشدن نقش اقتصادی دولت دموکراتیک را به شکل یک آسیب ارزیابی می‌کنند. تحلیل نسبت میان مالیات و دموکراسی، به تاریخ تحول سازوکارهای حقوقی اخذ مالیات در دولت‌های دموکراتیک مربوط است. دموکراسی برخی از انواع مالیات‌گیری سنتی را از میان برده (برای مثال، محاکم شرع کلیسایی که مالیات‌های شرعی بر پیروان کلیسا مقرر می‌کردند، با یک‌دست‌شدن منبع صدور و تنظیم قوانین، برچیده شدند و مالیات شرعی کلیسا ملغی شد، همچنین، مالیات‌هایی که بر اساس تفاوت دینی یا قومی و با تقویت حقوق اقلیت‌ها در برابر دست‌اندازی احتمالی متعصبان مذهبی گرفته می‌شدند برچیده شدند)، اما از سوی دیگر انواع مالیات‌های جدیدی را نیز ابداع کرده است. تفاوت عمده دموکراسی‌ها در خصوص مالیات‌ستانی با نظام‌های سیاسی دیگر، بیش از آنکه به چگونگی اخذ مالیات مربوط باشد به محل صرف آن مرتبط است. این مسئله نیز البته نه فقط در خصوص مالیات که درباره همه انواع منابع درآمدی دیگر دموکراسی‌ها مرتبط است. همان‌طور که گفته شد دموکراسی، حکومت قانون متکی به رضایت عمومی است و مصرف مالیات نیز به این نحو باید به رضایت عمومی متکی باشد؛ دقیقاً برخلاف نظام‌های غیردموکراتیک که مالیات شهروندان خود را صرف اهدافی مخالف با رضایت عمومی می‌کنند.

بعد دیگر رابطه میان مالیات و توسعه سیاسی، به مسئله رابطه میان مالیات و توسعه اقتصادی و تأثیر توسعه اقتصادی در دموکراسی مربوط می‌شود. حکومت‌های دموکرات می‌کوشند تا توسعه اقتصادی هرچه بیشتری را رقم بزنند تا هم رفاه عمومی در جامعه بیشتر شود و هم با توسعه اقتصادی، درآمد مالیاتی کسب‌شده از سوی دولت افزایش یابد. با جهانی‌شدن اقتصاد، کنترل دولت‌ها بر سازوکارهای مالیاتی سست شده است. تسهیل جابه‌جایی‌های مالی و سرمایه‌گذاری، کوشش برای جذب حداکثری سرمایه‌گذاری از طریق

اعطای بخش‌های مالیاتی و کاستن از هزینه عمومی به‌خصوص در بخش‌های رفاهی در جهت اعطای هرچه بیشتر این تخفیف‌ها، ستون‌های اصلی سیاست دولت‌های مختلف در عصر جهانی شدن اقتصاد در خصوص مالیات است. چنانکه واضح است دولت‌ها برای تحقق هرچه بیشتر توسعه اقتصادی، آخذ مالیات و صرف آن به‌خصوص در محل رفاه عمومی صرف‌نظر می‌کنند، زیرا این چنین فکر می‌کنند که مسابقه جهانی برای توسعه اقتصادی به نفع شهروندان و حکومت‌هاست. اما لزوماً توسعه اقتصادی به بهای نادیده‌گرفتن رفاه شهروندی از طریق کاستن از دریافت مالیات و بودجه‌های انقباضی به بهانه انضباط مالی عمومی، به نفع شهروندان و به نفع پایداری نظام دموکراتیک نیست، بلکه می‌تواند موجب تزلزل نظام دموکراتیک شود (چاولوسودویسکی، ۱۳۸۶: ۱۱۹-۱۲۰). در نظام حقوقی ایران، صلاحیت عام مجلس در خصوص تصویب قوانین براساس اصل ۵۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی، تاحدی در خصوص بودجه سالانه تخصصی شده است؛ به این معنی که مجلس، ابتکار طرح آن را ندارد، اما کلیه روندهای بودجه‌ای بعد از ابتکار آن ذیل صلاحیت مجلس قرار می‌گیرد. به بیان دیگر، مالیات و میزان آن و مصرفش از جانب دولت ابتکار می‌شود، اما رسیدگی، تصویب و نظارت آن تماماً با پارلمان است (رستمی، ۱۳۹۵: ۲۶۳-۲۶۵). به طور کلی در پژوهش حاضر، بررسی محورهای ذکرشده، رئوس اصلی تحلیل رابطه میان مالیات، توسعه سیاسی و گذار به دموکراسی را تشکیل می‌دهد. البته از آنجا که پژوهش حاضر با رویکرد حقوقی به موضوع موردنظر می‌پردازد، لذا می‌کوشد تا تحلیل و بررسی رابطه مزبور را از طریق بررسی نقش سازوکارهای حقوقی و قانونی به انجام رساند. اشارات مکرر به جایگاه مالیات در حقوق اساسی، مصارف مالی عمومی، وظایف دولت و گسترده یا محدودماندن آن به همین سبب صورت گرفته است، اگرچه دشواری‌هایی در خصوص این رویکرد وجود دارد.

### نظام سیاسی دموکراتیک و مفهوم مالیات در حقوق مدرن

وقتی سخن از دموکراسی به میان می‌آید با انبوهی از تعاریف مواجه می‌شویم که هر یک می‌کوشند دموکراسی را از نظر لفظی، تاریخی، حقوقی و فلسفی تعریف کنند. از نظر لفظی، دموکراسی اصطلاحی مربوط به یونان باستان است. کلمه یونانی دموس به معنی مردم و کراسیا به معنی قدرت، به روی یکدیگر معنی لفظی «حکومت مردم» را می‌دهد، اما در خود یونان باستان، لفظ دموکراسی با آنچه ما اکنون دموکراسی می‌دانیم دارای تفاوت‌های بسیاری بوده است. دموس به معنی حکومت روستاییان است و با اصلاحات «کلسن» حکومت دموس (عامه مردم آتن) تحقق یافت. البته در حکومت دموکراسی به معنی آتنی، انتخابات نقش کمتری نسبت به قرعه‌کشی داشت. نهاد حکومت و تفکیک قوا و حقوق اساسی بی‌معنی بود و

قانون‌نویسی پیچیدگی نداشت حال اینکه دموکراسی آتنی بیشتر در تخلف معانی با حکومت استبدادی تک‌نفر فهمیده می‌شد (عالم، ۱۳۸۴: ۲۹۳-۲۹۴). صورت مشابه دموکراسی آتنی در رم با نام جمهوری ادامه پیدا کرد البته، نوآوری عمده‌تر رومیان نسبت به آن گسترش نهاد نمایندگی، قانون‌گذاری پیچیده و البته مهم‌تر از آن طرح حقوق شهروندی برای شهروندان بود (دال، ۱۳۸۹: ۳۵). با این حال تعریف لفظی راهگشای ما نبوده است و نخواهد بود و تعاریف تاریخی یا فلسفی نیز در روشن کردن مسئله دچار مشکل خواهند بود، زیرا در تعاریف تاریخی ما با تکثر و دگرگونی مداوم شکل‌ها و صورت‌بندی‌های نظام دموکراتیک مواجهیم و در تعاریف فلسفی نیز با انبوهی از نبود توافقات ایدئولوژیک و توجیهی. مطابق با تعریف حقوقی، دموکراسی، نظام سیاسی مبتنی بر قانون اساسی و حکومت قانون است که آزادی را حمایت می‌کند، برابری شهروندان در پیشگاه قانون و در بهره‌مندی از فرصت‌ها را به‌منزله اصل اساسی می‌پذیرد و محصول پشتیبانی سیاسی اعضای جامعه است. این تعریف از دموکراسی دربردارنده چند مشخصه اساسی، هم از نظر تعریفی و هم از نظر نهادی است و دموکراسی با صرف‌نظر کردن از آن‌ها، تحقق‌یافتنی نیست. درحقیقت دموکراسی تنها نظام سیاسی است که مدعی است، برای جابه‌جایی قدرت سیاسی باید سازوکاری بدون خشونت در نظر گرفته شود (عالم، ۱۳۸۴: ۲۹۸). پس ملاحظه می‌شود مطابق تعریف، دموکراسی نظام سیاسی است که نهادها و بایسته‌های حقوقی را در نظر می‌گیرد که به‌واسطه آن‌ها این مسئله که اکثریت رأی به انجام هر کاری بدهند ناممکن می‌شود، زیرا دموکراسی برای ممانعت از اینکه اکثریت به صورت توده‌وار برانگیخته شوند و دموکراسی را بدل به استبداد کنند، سازوکارهای دیگری را نیز مدنظر دارد. یک سازوکار بسیار مهم، غیرمستقیم‌بودن اعمال حق حاکمیت، اصل تفکیک قوای کنترل و تعادل در آن‌ها، نهادهای خاص و رویه‌هایی که نتیجه آن دفاع از آزادی، حقوق شهروندی و برابری حقوقی است. درحقیقت دموکراسی مبتنی بر حکومت قانون است و به همین نسبت مفاهیم لیبرالیسم، سکولاریسم، مدرنیته سیاسی، حقوق شهروندی و حقوق بشر را در بطن خود دارد، اما این نسبت در برخی موارد دارای رابطه عموم و خصوص مطلق و در برخی موارد عموم و خصوص من‌وجه است. بر این اساس، هر حکومت دموکراتیک، یک نظام مبتنی بر حکومت قانون و مدرنیته سیاسی است که حقوق شهروندی را رعایت و آزادی‌های لیبرالی را پاسداری می‌کند، اما لزوماً نظام‌های سیاسی دیگری که مبتنی بر حکومت قانون، لیبرالیسم و مدرنیته سیاسی‌اند و حقوق شهروندی را پاس می‌دارند، نظام دموکراتیک محسوب نمی‌شوند. برای مثال، فرید زکریا، در کتاب *اولویت لیبرالیسم بر دموکراسی*، نشان داده است که نظام‌های لیبرال دارای این‌همانی با نظام دموکراتیک نیستند. لیبرالیسم روح دموکراسی است، اما بسیاری از نظام‌های سیاسی لیبرال به دموکراسی و برخی اجزای مهم آن مانند اداره امور عمومی بر پایه حق رأی همگانی باور نداشته‌اند (زکریا، ۱۳۸۴: ۱۷-۱۸). منشأ مدون کردن و قانون‌مندشدن

دریافت مالیات به اسناد تاریخی حقوق اساسی بازمی‌گردد. درحقیقت تمایز میان مالیات در مفهوم مدرن و دموکراتیک آن با دیگر دریافت‌های مالی حکومت‌ها ریشه در همین قانون‌مندبودن آن دارد. مالیات دریافت مالی حکومت از شهروندان خود براساس قانون است. در مقابل باج، خراج، مصادره و گونه‌های دیگر دریافت مالی حکومت‌ها از اتباع (و نه شهروندان خود) دریافت‌های غیرقانون‌مند یا خودسرانه یا براساس تفاوت‌هایی میان دین و مذهب است. نگاهی به شورش‌های مردم طی تاریخ علیه مالیات‌ستانی نیز نشان می‌دهد که خودسرانه و غیرقانون‌مندبودن مالیات‌ستانی بسیار بیش از سنگینی آن موجب اعتراض و قیام علیه حکومت‌ها شده است (Burg, 2004: 2-3). در حقیقت قانون‌مندشدن دریافت مالیات یکی از دو رکن اصلی پدیدآمدن «حقوق» در معنای جدید آن به معنای محور اصلی مفاهیمی همچون حقوق اساسی، حقوق شهروندی و حقوق بشر بوده است. اگر رکن اول این پدیدآمدن، امنیت جان و منع تجاوز خودسرانه به جان و سلامتی آدمیان بود، رکن دوم یعنی منع تجاوز خودسرانه به دارایی آدمیان که از سوی حکومت‌ها با نام اخذ مالیات صورت می‌گرفت نقش اساسی تری داشت، زیرا تجاوز به جان و هستی آدمیان اغلب به این سبب صورت می‌گرفت که آنان در برابر مصادره خودسرانه دارایی‌شان مقاومت می‌کردند. همین نکته اهمیت بسیار زیاد قانون‌مندشدن مالیات‌ستانی را نشان می‌دهد (Vasak, 1977: 3). از نمونه اسناد تاریخی قانون‌مندشدن دریافت مالیات می‌توان به منشور بزرگ «مگناکارتا» در سال ۱۲۱۵ در انگلستان، لایحه حقوق در سال ۱۶۲۸ و منشور حقوق انگلستان در سال ۱۶۸۹، اعلامیه استقلال آمریکا و اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه در سال ۱۷۸۹ اشاره کرد.

مسئله جایگاه اخذ مالیات در نظام دموکراتیک علاوه بر اسناد تاریخی حقوق اساسی، در نظریه‌های حقوقی و سیاسی چندی نیز به بحث گذاشته شده است. می‌توان این نظرها را در دو دسته کلی هوادار و مخالف مشروعیت حقوقی اخذ مالیات در دموکراسی‌ها جمع‌بندی کرد: گروه اول، شامل نظریه‌پردازانی همچون جان راولز، توماس ناگل، لیام مورفی است که مالیات‌ستانی را بخش مهمی از نظام دموکراتیک می‌دانند که دارای کارکردهای دیگری علاوه بر تأمین نیازمندی‌های مالی دولت است. مهم‌ترین استدلال این هواداران مالیات در نظام دموکراتیک از یک‌سو بیان نبود تعارض میان پرداخت مالیات با مصونیت از مداخله خودسرانه در حق مالکیت و از سوی دیگر، نقش مالیات در تأمین رفاه مادی موردنیاز شهروندان است که از سوی دولت دموکراتیک تعهد شده است. ناگل و مورفی در کتاب مشترک خود درخصوص کارکرد مالیات در دموکراسی با نام *اسطوره مالکیت و عدالت* ادعا می‌کنند که نظام مالیاتی در حکومت دموکراتیک نباید با تأثیری که در مالکیت و دارایی برخی شهروندان می‌گذارد ارزیابی شود، بلکه نقش آن باید به صورتی در نظر گرفته شود که تأثیر آن در برقراری عدالت موردنظر باشد (Murghy & Nagel, 2002: 8).

گروهی دیگر نظرهای مخالفی دارند و از مشروعیت حقوقی اخذ مالیات در نظام‌های دموکراتیک انتقاد می‌کنند. از زمره این متفکران دو تن فردریش هایک و رابرت نوزبک بیشترین شهرت را دارند. ایرادی که این دو تن بر جایگاه مالیات‌ستانی در نظام دموکراتیک وارد می‌کنند، دقیقاً همان محاسنی است که از سوی کسانی همچون راولز، مورفی و ناگل بیان شده بود. ایراد اصلی به مسئله جایگاه عدالت در دموکراسی مربوط است. هایک بر این مسئله تأکید می‌کند که نابرابری در بهره‌مندی از ثروت اگر به سبب سوءاستفاده از قدرت نباشد (شرایطی که دموکراسی لیبرال وجود آن را تضمین می‌کند) در بقیه موارد پدیده‌ای طبیعی و مبتنی بر نظم خودانگیخته است. بنابراین، دموکراسی نمی‌تواند از مالیات‌ستانی به‌منزله ابزاری برای از میان بردن نابرابری طبیعی میان شهروندان استفاده کند به گونه‌ای که اگر دولت دموکراتیک بخواهد از طریق مالیات‌ستانی برابری مصنوعی بر شهروندان و جامعه تحمیل کند، آشکارا به روش‌های غیردموکراتیک متوسل می‌شود و در نهایت خود موجودیتی غیردموکراتیک خواهد یافت (لسناف، ۱۳۸۷: ۳۴۰-۳۴۳).

### سازوکار مالیاتی در دموکراسی‌ها در عصر اقتصاد جهانی شده

از دهه ۱۹۷۰ به این سو تحولاتی در اقتصاد جهانی آغاز شد که تحولی بنیادین در خصوص فعالیت اقتصادی در اغلب کشورهای جهان ایجاد کرد. این تحول گسترده به بهترین و خلاصه‌ترین بیان، جهانی شدن اقتصاد بود. به این معنا که تولید اقتصادی و فعالیت برای خلق ثروت، چارچوب‌های تنگ ملی و مرزهای جغرافیایی را درنوردید. فعالیت اقتصادی لازمه دریافت مالیات است و هرچه فعالیت اقتصادی و خلق ثروت کمتر باشد لاجرم درآمد مالیاتی نیز کمتر خواهد بود، اما در اقتصاد جهانی شده وضعیت جدیدی رخ داده که به کلی الگوهای مالیات‌گیری را دچار دگرگونی کرده است (Stenimo, 2002: 156-157).

جهانی شدن به دنبال تسهیل تجارت از طریق حذف عوارض گمرکی، مالیات‌های مضاعف و غیرهمسان، یک‌دست کردن مقررات، سرعت‌دادن به جابه‌جایی کالاها از طریق حذف مرزها و تسریع تبادلات مالی از طریق حذف کنترل‌های دست‌وپاگیر دولتی است. با جهانی شدن اقتصاد، عملاً کنترل دولت‌ها بر اقتصاد تضعیف می‌شود و در عوض قدرت مجامع اقتصادی افزایش می‌یابد. یک پیامد این مسئله اجبار دولت‌ها به همسان کردن مقررات مالیاتی است. این یکسانی تنها به سبب اجبارهای پیوستن به جریان جهانی شدن اقتصاد نیست، بلکه شدت گرفتن رقابت جهانی اقتصادی برای جذب سرمایه‌گذاری، توسعه تجارت و انتقال تکنولوژی و کالا، دولت‌ها را وادار می‌کند تا به صورت مداوم با بخشش‌های مالیاتی، جریان جهانی سرمایه‌گذاری و تولید را تشویق به حضور یا باقی‌ماندن در قلمرو مرزهای ملی خود کنند. دولت‌ها برای تسریع ادغام در

روند جهانی شدن و جانماندن از قافله پرسرعت تحولات آن، با کاهش مالیات همراهی خود با آن را نشان می‌دهند، اما این کاهش مالیات‌ها به معنی کاهش هزینه‌های عمومی به‌ویژه در بخش‌هایی مانند آموزش، بهداشت، بیمه بیکاری و اشتغال در بخش عمومی است. بنابراین، در حالی که سرمایه‌داران بزرگ و شرکت‌های چندملیتی بزرگ‌ترین برندگان کاهش مالیات‌ها به شمار می‌روند، شهروندان عادی از خدمات عمومی - که از طریق مالیات‌ها تأمین مالی می‌شوند - محروم و به این ترتیب بیشترین صدمه و ضرر را متحمل می‌شوند (چاولوسودویسکی، ۱۳۸۶: ۱۱۹-۱۲۰). در مقابل، هواداران جهانی شدن مدعی‌اند که درآمدهای مالیاتی دولت‌ها ممکن است در کوتاه‌مدت دچار کاهش شوند، اما این کاهش موقتی خواهد بود و با بهبود رشد اقتصادی و توسعه تجارت، با افزایش تولید ناخالص ملی و درآمد سرانه، هم شهروندان از درآمد بیشتری بهره خواهند برد و هم خزانه دولت‌ها با مالیات بیشتری برای دریافت مواجه می‌شوند. البته این ادعا تنها زمانی صحت خواهد داشت که مفروض هواداران جهانی شدن اقتصاد درست از آب دربیاید؛ یعنی اینکه جهانی شدن حتماً به رشد اقتصادی بیش از حد متعارف منجر شود. دولت‌ها خود را رویاروی محدودیت‌های اقتصادی و مدیریتی بسیاری در اخذ مالیات و مصرف آن می‌بینند. از منظر آرمان‌های دموکراسی، جهانی شدن اقتصاد نباید سیاست دموکراسی‌ها در اخذ و مصرف مالیات را مشخص کند، بلکه برعکس دموکراسی‌ها باید در جهت آرمان‌ها و اهداف خود از روند جهانی شدن اقتصاد بهره‌جویند.

### نظام دموکراتیک و توانمندی مالی

پژوهشگران مختلفی درخصوص این مسئله که مالیات‌ستانی از سوی دولت به گذار به دموکراسی منتهی می‌شود تشکیک‌های جدی را روا داشته‌اند. بخش مهمی از این تشکیک‌ها به این مسئله بازمی‌گشت که در برابر نظام‌های دموکراتیک فراوانی که با مالیات منابع مالی خود را تأمین می‌کند، نظام‌های غیردموکراتیک بی‌شماری نیز هستند که به مالیات متکی‌اند و مالیات‌ستانی از سوی آن‌ها به گذار به دموکراسی منتهی نشده است. البته این گزاره پذیرفتنی بود که در کشورهایی که نظام سیاسی‌شان، به دریافت مالیات متکی است، بخت و فرصت گذار به دموکراسی بیشتر از کشورهایی است که دولت‌هایشان به درآمدهای رانتی متکی است. در این میان باید به نکته دیگری نیز در این خصوص اشاره کرد و آن اینکه در غیاب تولید و خلق ثروت، امکان اتکا به درآمدهای مالیاتی از سوی دولت وجود ندارد. به عبارت دیگر، باید ثروتی وجود داشته باشد که دولت‌ها بتوانند بر آن مالیات برقرار کنند. جامعه‌ای که ثروت تولید می‌کند، توانمندتر از جامعه‌ای است که قادر به خلق ثروت نیست، به‌ویژه اگر این خلق ثروت پیچیده‌تر (دانش‌بنیان‌تر، با گذار از مراحل متعدد و به خدمت گرفتن دانش و نیروی فن‌آوری و



انسانی متخصص) باشد حاکی از این خواهد بود که با جامعه‌ای سر و کار داریم که در آن نهادهای جامعه مدنی استواری و نیرومندی بسیاری دارند. کمپانی‌ها، اتحادیه‌های کاری، دانشگاه‌ها، بانک‌ها و خلاصه مجموعه‌ای از روابط درهم تنیده وجود دارند که خالق ثروت‌اند (لستر، ۱۳۸۴: ۸۴). جامعه مدنی نیرومند قادر به رقم‌زدن گذار به دموکراسی و مهار فشارهای دولت است. در مقابل در اغلب کشورهای فقیر جهان چنین خلق ثروتی در کار نیست. در این کشورها یا باید این میزان شانس وجود داشته باشد که کشور صاحب منابع ثروت طبیعی باشد که با صرف آن زیرساخت‌های اولیه و موردنیاز برای مدرن‌سازی ساختار حکومت را برقرار یا آنکه به‌واسطه استعمار و حضور نیروی خارجی یا دریافت کمک‌های خارجی این زیرساخت‌ها را بنا کرد. اینجا بحث از نکته‌ای مهم مطرح می‌شود و آن اولویت‌های دموکراسی است. چگونه برای جوامعی که دچار فقر شدید و دولت‌های ناتوان هستند می‌توان از آرمان دموکراسی سخن گفت؟ بنابراین، مالیات‌گرفتن از سوی دولت دموکراتیک نه یک علت گذار به دموکراسی، بلکه صرفاً نشانه‌ای است از اینکه دولت دموکراتیک به شهروندانش اتکا دارد (Etal, 2008: 4-5). شاخص‌هایی که از سطح دموکراسی و توسعه سیاسی کشورهای مختلف ارائه می‌شوند مسئله ذکر شده را تأیید می‌کنند. برای مثال، گزارش سالانه «برنامه جهانی عدالت» با نام «شاخص حکومت قانون» به بررسی مجموعه‌ای هشت‌گانه‌ای از تحقق حقوق شهروندی از طریق نظام‌های حکومت قانون می‌پردازد. این هشت شاخص پیوند مستحکمی نیز با شاخص‌های دموکراتیک دارند و به عبارتی بهتر، شاخص‌هایی یکسان‌اند. شاخص اول که محدودیت قدرت حکومت است، ناظر به قدرت و استقلال نهادهای جامعه مدنی از دولت است که آن را وادار به پاسخگویی در برابر خود کنند (WJP, 2015: 24). بدیهی است که این اتفاق در جامعه‌ای می‌تواند رخ دهد که نهادهای جامعه مدنی ریشه‌دار و نیرومند است و محتاج کمک‌های دولتی نیست. این ایراد نیز وارد است که حتی در کشورهای دموکراتیک نهادهای جامعه مدنی حجم عظیمی از کمک مالی را از طریق پرداخت‌های دولتی دریافت می‌کنند، اما هرچه که هست این تفاوت وجود دارد که با وجود کمک‌های مزبور، استقلال نسبی نهادهای فوق‌خداشه‌دار نمی‌شود. دولت دموکراتیک برای اجرای کارکردهای خود نیازمند ثروت است که باید از طریق کسب مالیات محقق شود، اما همین که دولت‌هایی نیز وجود دارند که دموکراتیک‌اند و کاملاً متکی به مالیات نیستند (اکوادور، مالزی و آفریقای جنوبی) مسئله را پیچیده‌تر می‌کند. اما از یک مسئله نیز نباید به‌راحتی عبور کرد، اینکه میزان نیاز به ثروت از سوی دولت دموکراتیک به چه میزان است. بسیاری از برآوردها از شاخص‌های سطح گذار به دموکراسی و توسعه سیاسی بر این مسئله تأکید می‌کنند که میزان قابل قبول بودن عملکرد دولت دموکراتیک در هر کشور را باید بر پایه وضعیت خاص همان کشور ارزیابی کرد. در غیر این صورت مقایسه مثلاً کنیا با دانمارک یا سوئیس با کامبوج مقایسه‌ای

ناصحیح است (EIU, 2014: 8). این مسئله در خصوص خدماتی که دولت دموکراتیک ارائه می‌دهد بیش از هر جای دیگر به چشم می‌خورد.

## دولت دموکراتیک و برنامه‌ریزی از طریق ابزارهای مالیاتی

مشکل کمبود ثروت و نوسان درآمدهای مالیاتی همواره وجود داشته است. هزینه‌ها همه‌ساله افزایش می‌یابند، اما در شرایطی که رکود بر اقتصاد حاکم باشد و حجم ثروت خلق شده افزایش چشمگیری نیابد، درآمد مالیاتی نیز متناسب با افزایش هزینه‌ها رشد نمی‌کند. این کمبود منابع از یک سو برای دولت دموکراتیک یک تهدید است، اما از سوی دیگر، آن را وادار می‌کند تا مدیریت بهتری برای تخصیص آن در پیش گیرد. دموکراسی‌ها از این جهت می‌کوشند تا از مالیات به‌منزله یک ابزار سیاست‌گذاری استفاده کنند. ابزاری برای تشویق برخی فعالیت‌ها از طریق معافیت و بخشش‌های مالیاتی درخور توجه و البته تخصیص درآمد مالیاتی حاصل بخش‌های خاصی به بخش‌هایی که به طور مستقیم از آن فعالیت آسیب می‌بینند. برای مثال، در اغلب کشورهای دموکراتیک جهان مالیات بسیار سنگینی بر مصرف دخانیات و الکل بسته و بخش عمده این مالیات نیز روانه بخش بهداشت و درمان می‌شود. البته منطق مضحکی در این میانه برقرار است: وضع بهداشت به کسانی متکی است که هرچه بیشتر دخانیات و الکل مصرف کنند، پول بیشتری برای نظام درمانی می‌پردازند. اقدام درخور توجه دیگری که دموکراسی‌ها برای سیاست‌گذاری مالیاتی انجام می‌دهند مباحث مربوط به مسئولیت اجتماعی شرکت‌هاست. مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها<sup>۱</sup> بر این ایده مبتنی است که فعالیت اقتصادی شرکت‌ها می‌تواند علاوه بر سوددهی به صاحبان آن‌ها موجب یاری‌رساندن به مردم و جامعه نیز شود (کونوسوکی، ۱۳۸۹: ۴-۵). در این زمینه دولت‌ها مهم‌ترین کمک‌کننده به شرکت‌هایی خواهند بود که ایده‌هایی اینچنین دارند. دولت‌ها به کارفرمایانی که برای فقرا کار فراهم می‌کردند و به زنان بیکار یا خودسرپرست توجه داشتند، به گروه‌های ویژه فوق‌العاده‌های شغلی پرداخت یا در حوزه‌های بدون جذابیت برای سرمایه‌گذاری فعالیت می‌کردند معافیت‌های مالیاتی گاه تا صددرصد اعطا می‌کردند و حتی به آن‌ها کمک مالی می‌دادند (امامی، ۱۳۹۳: ۹۵). این مسئله نشان می‌دهد که دولت دموکراتیک در مالیات‌ستانی یک تفاوت مهم با دیگر انواع حکومت‌ها دارد؛ دولت دموکراتیک به درآمد مالیاتی به هر قیمت ممکن فکر نمی‌کند، بلکه در نحوه کسب آن نیز به اهداف و آرمان‌های توسعه سیاسی و انسانی توجه دارد.

1. Social Responsibility of Corporation.

## مالیات و تأثیر آن در ساختار حقوقی و سیاسی نظام دموکراتیک و

### پدید آمدن حق نظارت

صرف پرداخت مالیات از سوی شهروندان، دولت را دموکراتیک و پاسخ‌گو نمی‌کند، اما همین اتکای دولت به درآمد مالیاتی و نیازی که به همکاری شهروندان در جمع‌آوری کارآمد مالیات دارد، موجب می‌شود تا بخت توسعه سیاسی و گذار به دموکراسی بیشتر شود. با وجود این، رابطه ساختار حقوقی و سیاسی نظام دموکراتیک با مالیات تنها به این مسئله محدود نیست، بلکه مسائل متنوع و مهم دیگری مانند فرهنگ مالیاتی، مالیات‌گریزی، مقابله با مالیات‌گریزی را نیز در پیوند با خود مطرح می‌کند که در ادامه بررسی خواهند شد. مسئله پدید آمدن حق نظارت از طریق مالیات به مدل اروپایی گذار به دموکراسی نسبت داده می‌شود. مثال کلاسیک پدید آمدن این حق، انگلستان است که طی مدت ۶۰۰ سال درگیری مردم با حکومت، به قانون‌مند شدن وصول مالیات منجر شد، اما توضیح و موشکافی این فرایند به‌ویژه در خصوص نمونه‌های دوران معاصر دچار مشکلات بسیاری است. چنانکه جیاکومو لوجانی در تحلیلش از نقش مالیات در گذار به دموکراسی عنوان کرده است که مالیات‌ستانی دولت‌های غیردموکراتیک موجب پدید آمدن درخواست عمومی برای نظارت سیاسی بر رفتار حکومت از سوی مردم نشده است. این مالیات‌ستانی حتی اگر با رضایت عمومی همراه نبوده است، اما مسئله پرداخت‌نکردنش بیش از فلسفه پرداخت‌نکردن ناظر به میزان آن بوده است. به عبارت بهتر، مردم در کشورهای دارای حکومت دیکتاتوری اغلب با رضایت ضمنی مالیات پرداخت کرده‌اند، زیرا از نظر آن‌ها حداقلی از درآمد مالیاتی باید از سوی مردم نصیب دولت‌ها شود تا دولت بتواند کارکردهایی مانند حفظ امنیت و نظم کشور را حفظ کند. این مسئله چندان غریب نیست: حتی در دموکراسی‌ها نیز اعتراضات مالیاتی یا مالیات‌گریزی مشاهده می‌شود، اما خود نیز آگاهند که دولت برای انجام کارکردهای حداقلی‌اش نیازمند مقداری مالیات است. به عبارت دیگر، میان شخصیت حکومت (که دیکتاتوری یا دموکراتیک است) و شخصیت دولت (که در هر حال ثابت و ضامن نظم و امنیت است) تفاوت در نظر گرفته می‌شود (Luchani, 2003: 148-149). این چرخه در یک حالت ممکن است درهم شکسته شود اینکه نقش اقتصادی مالیات‌دهندگان و تأمین اعتباری دولت از سوی آن‌ها به میزانی زیاد شود که چرخه‌های بوروکراتیک مالیات‌ستانی دولت وابسته به آن‌ها شود. این وضعیت به‌خصوص هنگام جنگ‌ها رخ می‌دهد. در این وضعیت وعده سهم‌کردن از قدرت سیاسی ممکن است اتفاق بیفتد. برای مثال، می‌توان به مورد پرتغال اشاره کرد. پرتغال در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در سه مستعمره آفریقایی خود درگیر جنگ‌های ضداستقلال‌طلبان بود. حاصل جنگ طولانی در موزامبیک، آنگولا و گینه بیسائو نیازمندتر شدن دولت از نظر مالی برای تأمین هزینه جنگ بود. در اقتصاد

داخلی، بخش خصوصی با همراهی با دولت توانست به وعده‌هایی برای تقسیم قدرت دست یابد، اگرچه این وعده‌ها هرگز عملی نشد و درنهایت کودتای موسوم به گل میخک کار حکومت دیکتاتوری را تمام کرد (هانتینگتون، ۱۳۷۲: ۶۹). برخی از حکومت‌های غیردموکراتیک که منابع درآمدی غیرمالیاتی دارند (ثروت‌های طبیعی) در وقت بحران مالی به مالیات و در مقابل برخی از آن‌ها به سیاست‌های دیگری مانند کاستن از هزینه‌ها، چاپ اسکناس، فروش اموال یا استقراض خارجی روی می‌آورند. هر یک از این دو سیاست به‌خوبی نشانگر این است که هر دو نوع حکومت غیردموکراتیک، برای حرکت در مسیر توسعه سیاسی و گذار به دموکراسی چه میزان شانس دارند. طبیعی است که حکومتی که رشته‌های ارتباط خود را با شهروندان گسسته می‌بیند، نمی‌تواند چندان روی مالیات‌دادن آنان حساب کند. دولت‌ها ممکن است از سیاست‌های مختلف نیز استفاده کنند، اما دولتی که از نظر سیاسی توسعه‌گراتر است، اتکای بیشتری به دریافت مالیات دارد (Ibid: 152). به هر حال بدیهی است که به هر میزان نظام سیاسی اتکای بیشتری بر حکومت قانون داشته باشد و پاسخگویی آن با به رسمیت‌شناختن حقایق و حق پاسخ‌خواهی از سوی مردم تثبیت شود، به همان میزان اطمینان بیشتری درخصوص هزینه‌های درآمدی دولت به‌ویژه از مالیات و مصرف آن‌ها داده می‌شود (درویشی، ۱۳۹۰: ۱۰۳).

### نظام دموکراتیک، فرهنگ مالیاتی و مالیات‌گریزی

نظام دموکراتیک چون نظام سیاسی است که مردم آن را از خود و از آن خود می‌دانند بیشترین رضایت مردمی را متوجه خود می‌بینند. رضایت نسبت به یک حکومت البته متغیری کلی است و به فقدان نارضایتی و مخالفت نظام‌مند میان بخش‌های بزرگ و مؤثری از شهروندان مربوط می‌شود. در چنین حکومتی، عمل به قانون یک هنجار پذیرفته‌شده محسوب می‌شود. در مقابل در حکومت‌های غیردموکراتیک و در جوامعی که استبداد بر تاریخ و روحیه جمعی مردم تأثیراتی دیرپا برجا گذاشته است، نه تنها قانون‌گرایی و قانون‌مندی ارزش نیست که شکستن قوانین و زیر پا نهادن آن‌ها ارزش و نشانه زیرکی است. در چنین جوامعی قانون، چنان بی‌اعتبار و بی‌ارزش است که حتی دیکتاتورها نیز قوانین مصوب خود را به‌راحتی زیر پا می‌گذارند (قاضی‌مرادی، ۱۳۸۷: ۲۷-۲۸). این به معنای نبود قانون‌گریزی در کشورهای دموکراتیک نیست، بلکه به معنای آن است که نقض قانون اولاً یک هنجار و مایه افتخار نیست و ثانیاً چه از سوی حکومت و چه از سوی شهروندان امکان وقوعی به صورتی نظام‌مند، منظم و مداوم ندارد و با سرعت بیشتری کشف و با آن برخورد می‌شود. خودداری از پرداختن مالیات چه به شکل

«فرار مالیاتی»<sup>۱</sup> و چه به شکل «اجتناب مالیاتی»<sup>۲</sup> نقض قانون محسوب می‌شود. از نظر برخی تحلیل‌گران این اقدام برخی شهروندان به سبب فقدان قوت فرهنگ مالیاتی در میان آن‌هاست. مطابق تعریف، فرهنگ مالیاتی مجموعه‌ای از طرز تلقی، بینش و دانش اشخاص در برابر نظام مالیاتی است که خود را در نحوه تعامل با قوانین و مأموران مالیاتی جلوه‌گر می‌کند (محبوبی و شهبازی، ۱۳۹۰: ۵۹-۶۰). می‌توان گفت میان نظام مالیاتی هر کشور و فرهنگ مالیاتی آن رابطه‌ای متقابل برقرار است. نظام‌های مالیاتی در کشورهای مختلف از فرهنگ مالیاتی حاکم در آن کشورها برآمده‌اند که متغیرهایی مانند همکاری، صداقت، شفافیت، مشارکت‌جویی و اعتماد را بازتاب می‌دهند. از همین روست که نظام مالیاتی در کشورهایی که دموکراتیک‌اند تفاوت‌های بسیاری با هم دارند (متین، ۱۳۸۲: ۲۰-۲۲). اگر نظام مالیاتی دقیق، سریع و به صورت جامع، فرایندهای درآمدی را بررسی کند، اثر مثبتی را نیز به بار می‌آورد. کسب درآمدهای غیرقانونی دچار مشکل اساسی می‌شود و در نتیجه تأثیرگذاری این منابع ثروت در فرایندهای اقتصادی و سیاسی (مانند انتخابات یا تبلیغات یا اعمال نفوذ بر نخبگان سیاسی) به شدت کاهش می‌یابد. در اغلب کشورهای دارای سطوح بالای توسعه سیاسی، دستگاه مالیاتی در پیوند با دستگاه قضایی، پلیس و سامانه امنیتی، کلیه جابه‌جایی‌های مالی، معاملات و تبادلات پولی، بانکی و بازار سهام، املاک، اشیای گرانبها و به طور خلاصه هرگونه جابه‌جایی اقتصادی را رصد می‌کند. موارد مشکوک به سرعت پیگرد می‌شوند تا مشخص شود که منشأ پول‌های جابه‌جاشده چیست و در صورتی که منشأ پول‌های جابه‌جاشده قابل توضیح نباشد، پیگیری مالیاتی به پیگیری کیفری نیز بدل می‌شود. اینکه آیا میان سطح توسعه سیاسی و دموکراتیک‌بودن با اندازه فرهنگ مالیاتی و مالیات‌گریزی رابطه‌ای وجود دارد؟ موضوعی درخور توجه است، زیرا از یک‌سو شاهد آن هستیم که در کشورهای دموکراتیک نیز معضل فرار مالیاتی نه‌تنها ریشه‌کن نشده است که به صورت گسترده همچنان وجود دارد. با وجود این، یک نکته را نباید از خاطر ببریم که در این کشورها فرار مالیاتی جرمی محرز است که به‌شدت با آن برخورد می‌شود. اما در کشورهای غیردموکراتیک، بسیاری از نخبگان دارای نفوذ سیاسی، به کمک ابزارهای قانونی از مالیات‌دادن فرار می‌کنند. درحقیقت عدالت مالیاتی که زیر پا گذاشته می‌شود اثر مخرب خود را بیش از همه جا روی فرهنگ مالیاتی برجا می‌گذارد. بدون عدالت مالیاتی، فرهنگ مالیاتی سالم، بهنجار و مشارکتی نخواهد بود (همان: ۶۲). بنابراین، مالیات و تعیین میزان آن در چارچوب قانون در یک نظام دموکراتیک آن هم به شیوه مشارکتی، مدنظر فرهنگ مالیاتی در نظام دموکراتیک است تا مالیات‌گریزی را به حداقل برساند.

1. Tax Evasion.  
2. Tax Avoidance.

## آسیب‌های مالیات بر دموکراسی‌ها و روند توسعه سیاسی

مالیات علاوه بر آنکه کارکردهای مثبت برای نظام دموکراتیک و روند توسعه سیاسی یک کشور دارد می‌تواند برخی پیامدهای منفی ناخواسته را نیز دربر داشته باشد. این پیامدهای منفی می‌توانند نظام دموکراتیک را از اهداف و آمل آزادی‌خواهانه‌اش دور و روند توسعه اقتصادی کشور را دچار تأثیرات منفی کند، همچنین نقش مستقیم مردم در روندهای سیاسی و تصمیم‌گیری را محدود و درنهایت فرایند تأثیرگذاری در سیاست از طریق پرداخت مطالبات برای ثروتمندان فراهم کند. از جمله آسیب‌هایی که مالیات می‌تواند بر دموکراسی و توسعه سیاسی داشته باشد به موارد زیر اشاره می‌شود:

بزرگ‌شدن و گسترش حوزه تکفل دولت که می‌تواند همراه خود، فشارهای مالی سنگینی به همراه آورد که به بحرانی مالی در سطح اقتصاد مالی منتهی شود. مهم‌ترین جنبه این موضوع، گسترش فعالیت دولت‌های دموکراتیک در حوزه‌های رفاهی است که مشکلات متعددی ایجاد می‌کند. برای مثال، همین مسئله عمدتاً به بحران بدهی در اتحادیه اروپا از سال ۲۰۰۹ به این سو منجر شده است که درنهایت به اتخاذ سیاست جدی ریاضت اقتصادی و کاستن از هزینه‌های دولتی به‌ویژه در حوزه‌های رفاهی از سوی برخی دولت‌های درگیر این بحران مثل یونان و اسپانیا منتهی شد (Foremy & Von Hagen, 2012: 1-2). دیدگاه مخالف با این نظر را توماس پیکتی که از مهم‌ترین صاحب‌نظران است ارائه کرد. پیکتی با نوشتن کتاب سرمایه در قرن بیست و یکم کوشیده است علت بدهی دولت‌ها را توضیح دهد. وی بیان می‌کند این ادعا که حکومت‌ها نمی‌توانند دخل و خرج خود را با سطح گسترده تکفل هزینه‌های تعهدات رفاهی هماهنگ و تنظیم کنند یک مغلطه است. از نظر او راه‌حل این مهم نه کاستن از هزینه‌های رفاهی که افزایش مالیات صاحبان سرمایه است، زیرا دست‌کم ثابت‌ماندن میزان مالیات مطالبه‌ای است که نه در بلندمدت که در میان‌مدت دولت دموکراتیک را دچار مشکلات مالی جدی خواهد کرد (پیکتی، ۱۳۹۳: ۱۵-۱۷). در مقابل نظرهای پیکتی گروهی از نولیبرال‌ها بر این باور بودند که اگر اخذ مالیات از حدی معقول بیشتر شود، سهام‌داری و حبس‌داری سرمایه‌داران در قالب اوراق سهام، نامعقول و غیراقتصادی می‌شود و کل نظام سرمایه‌گذاری فرو خواهد پاشید (آتش‌یار و زمانی، ۱۳۹۳: ۹۲).

آسیب دیگر، همپوشانی بسیاری از کارکردهای دولت با سازمان‌های مردم‌نهاد است. این سازمان‌ها مستقل از دولت‌ها هستند و برای گسترش مشارکت دموکراتیک و قانونی شهروندان در امور عمومی غیرانتخاباتی فعالیت می‌کنند. هم‌پوشانی فعالیت‌های دولت می‌تواند در برخی موارد به همکاری با این سازمان‌ها بینجامد، اما استفاده مستقیم این سازمان‌ها از درآمد عمومی خطری مهم برای هویت و استقلال آن‌هاست (اعرابی، ۱۳۷۹: ۴۰). آسیب دیگر، نفوذ یافتن

مالیات‌دهندگان بر سیاست است که از جمله خطرهایی است که جذابیت و احتیاج به مالیات ممکن است برای دولت دموکراتیک پدید آورد. از جمله این خطرها مشکل مسلط‌شدن سرمایه‌داران و صاحبان ثروت‌های کلان بر نظام دموکراتیک است. سرمایه‌داران می‌توانند از طریق تشکیل گروه‌های نفوذ بر سیاست‌های دموکراتیک تأثیر بگذارند، اما از آن مهم‌تر با صرف پول برای نفوذ در مناسبات حزبی، در انتخابات مؤثر واقع شوند و احزاب سیاسی را که منافع آنان را بیش از منافع عمومی دنبال می‌کنند به پیروزی برسانند. این اعمال نفوذ البته از طریق خرید رأی یا تقلب در انتخابات نیست، بلکه مربوط به صرف هزینه برای تبلیغات گسترده از طریق رسانه‌هاست، زیرا رسانه‌های عمده در کشورهای دموکراتیک تحت نفوذ سرمایه‌داران بزرگ قرار دارند. آنچه سرمایه‌داران از دولت دموکراتیک می‌خواهند، حفظ مناسبات حاکم در عین کنترل زیاده‌خواهی‌های عمومی است نسبت به افزایش مالیات یا افزایش حقوق و درآمد است (بشیریه، ۱۳۸۷: ۵۲-۵۸). کوشش برای نفوذ قانون‌مند، شفاف، آشکار و مشروع در روند قانون‌گذاری و اجرایی اقدامی است که حق هر شهروند در نظام دموکراتیک است، اما استفاده از این حق از سوی صاحبان سرمایه نباید به سوءاستفاده از قانون منتهی شود. در نظام دموکراتیک هیچ‌کس نمی‌تواند بهره‌مندی از حقوق خود و تعقیب منافع مشروعی را دست‌مایهٔ اضرار به غیر قرار دهد (موحد، ۱۳۸۴: ۲۳۲-۲۳۵). واپسین آسیبی که ممکن است مالیات بر روند توسعهٔ سیاسی و گذار به دموکراسی وارد کند، ایجاد رکود اقتصادی و اختلال در توسعهٔ اقتصادی است. دولت‌ها هر ساله با هزینه‌های فزاینده مواجه می‌شوند. تورم، افزایش جمعیت و تأثیرپذیری از مسائلی مانند رشد اقتصادی یا تحولات اجتماعی و افزایش سطح توقعات است. راهکار کسری بودجه و استقراض عمومی به‌وفور از سوی دولت‌ها به کار گرفته می‌شود، اما دولت‌ها می‌کوشند مداخلهٔ مالیاتی خود را هر ساله افزایش دهند و بیشتر کنند. در اینجاست که اعتیاد دولت‌ها به افزایش درآمد مالیاتی و هر ساله ممکن است پیامدهای ناگواری برای اقتصاد ملی دربر داشته باشد. این پیامدهای ناگوار خود را به شکل رکود اقتصادی، کاهش نرخ رشد سرمایه‌گذاری و فرار سرمایه نشان می‌دهند. پیامد این رکود و افت در سرمایه‌گذاری ممکن است حتی به منفی شدن نرخ رشد تولید ناخالص داخلی منتهی شود. در این صورت دولت‌ها مجبورند از درآمدهای مالیاتی خود کم یا کسر بودجه‌شان را افزون‌تر کنند یا همچنان سیاست مالیات‌ستانی رو به رشدی را ادامه دهند که این وضعیت به تعمیق رکود اقتصادی منتهی می‌شود. در موضوع مذکور در کشور ما نیز می‌توان به تأثیر مالیات در توسعهٔ اقتصادی اشاره کرد، بدین دلیل که توسعهٔ اقتصادی خود نیز مؤلفهٔ مهم و تأثیرگذار در توسعهٔ سیاسی و روندهای دموکراتیک است. فقط نگاه به چند فقره از وظایف دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌تواند به‌خوبی روشن‌گر این مسئله باشد که دولت با چه حجم عظیمی از وظایف اقتصادی روبه‌روست: اصول ۲۸، ۲۹، ۳۰ و ۳۱، بند اول اصل ۴۳، بند سوم اصل سوم، همچنین

بندهای اول، دوم و چهارم اصل ۲۱؛ در همه این اصول دولت موظف شده است امکان اشتغال به کار، خدمات و حمایت‌های مالی برای برخورداری از خدمات درمانی و تأمین اجتماعی، آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان، تأمین نیازهای اساسی از مسکن، خوراک، پوشاک و ازواج و ... را به گونه‌ای خوب تأمین کند. با این حال وظایف حاکمیتی مانند تأمین امنیت و کارکردهای اداری، سیاسی و قضایی به کنار، این تعهدات چنان بار سنگینی ایجاد می‌کنند که گاه کشورها را دچار مشکلات جدی می‌کنند. دولت‌ها مجبور می‌شوند به سبب سنگین بودن این تعهدات از اجرای برخی از آنان شانه خالی کنند یا آنکه دست کم سهم خود را در تأمین آن کاهش دهند. در کشور ما نیز این اتفاق تا حد زیادی رخ داده است. افزایش شدید جمعیت در دهه ۱۳۶۰ و رسیدن جمعیت عظیمی از جوانان به سن اشتغال و ازدواج، دولت را با بحرانی عظیم در ایفای کارکرد رفاهی خود مواجه کرد، به‌ویژه اینکه متأسفانه درآمدهای دولتی ناپایدار باقی مانده است. اتکای دولت به مالیات بیشتر شده است، اما به سبب اینکه اقتصاد ملی جهش چندانی از خود بروز نداد بالطبع درآمد مالیاتی دولت نیز افزایش متناسب با نیازها نداشته است. در نتیجه تنها یک پیامد بیشتر انتظار نمی‌رود. دولت از کارکرد رفاهی خود کاسته است و بسیاری وعده‌های قانون اساسی در خصوص اشتغال، مسکن، ازدواج و آموزش فراموش شده است (رئیسی‌دانا، ۱۳۸۴: ۷۳-۷۴). در کشور ما گسترش فعالیت دولت در امور رفاهی و خدماتی و بزرگ شدن بیش از حد آن می‌تواند بحران مالی عظیم ایجاد کند. البته در خود قانون اساسی نیز اشاراتی به این مسئله شده بود که دولت نباید به صورت گسترده به یک بازیگر اقتصادی بزرگ بدل شود. بند دوم اصل چهارم و سوم قانون اساسی متذکر شده بود که تأمین شرایط کار برای همه نباید دولت را به صورت کارفرمای بزرگ مطلق درآورد، اما در مقابل اصل چهارم و چهارم قانون اساسی بخش گسترده‌ای از اقتصاد را بر عهده و تملک دولت نهاده بود و این ایده که میزان تکفل دولت باید محدود شود، هم به این واسطه و هم به سبب اصول دیگری که پیش‌تر مورد اشاره قرار داده‌ایم نادیده گرفته شد. متأسفانه وابستگی گسترده دولت به درآمدهای غیرمالیاتی و در رأس آن نفت موجب شد تا این اندیشه که دولت به محدود شدن نیاز دارد طولانی شود. مسائل ایدئولوژیک و وضعیت انقلابی جنگ نیز در این زمینه بدون تأثیر نبود، اما به هر روی درآمد فراوان نفتی این گمان خطا را پدید آورده بود که مدل صرف درآمد رانتیر نفتی برای مسائل رفاهی -همچون برخی کشورهای عربی- در ایران نیز انجام‌شدنی و قابل اجراست. غافل از این نکته جمعیت بسیار زیاد ایران و نوسانات آتی بهای نفتی امکان پیاده‌شدن مدل کشورهای ثروتمند نفتی عربی را در ایران ناممکن می‌کند. وقتی تولید ملی هم به آن اندازه نیست که با مالیات‌ستانی، هزینه‌های کلان دولتی را پوشش داد، تنها راه باقی‌مانده انضباط مالی دولت از طریق کوچک کردن دولت و کاستن از تکفل و تصدی‌گری است. مجموعه این مسائل در نهایت به بازبینی جدی تکفل دولت در حوزه‌های مختلف و کاستن از تصدی‌گری



آن منتهی شد. ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری و تصویب قانون اجرای این سیاست‌ها گام اساسی در این جهت بود. قانون مدیریت خدمات کشوری نیز هرچند بیشتر به مسائل استخدامی نظر داشت، اما به سبب کاستن از حوزه تصدی‌گری دولت، نماد اصلی از مطرح‌شدن این اندیشه بود که باید حیطهٔ تکفل دولت با توجه به محدودیت‌های مالی آن محدود بماند (رستمی، ۱۳۸۹: ۵۳-۹۳). رشد درآمد مالیاتی به هر قیمت و پایدارپنداشتن آن بدون توجه به متغیرهای کلان اقتصادی می‌تواند علاوه بر نارضایتی اقتصادی، سیاسی، فرار سرمایه‌ها، توقف خلق ثروت و راه‌اندازی کسب و کار، رکود اقتصادی گسترده را موجب شود. بنابراین، جهت‌دهی به مالیات‌ها برای تشویق فعالیت‌های مولد و محدودکردن فعالیت‌های غیرمولد اقتصادی اقدامی اساسی است که هیچ‌گاه نباید از خاطر رود.

## نتیجه‌گیری

در دولت‌های دموکراتیک و نظام‌های سیاسی که در سطح بالای سیاسی قرار دارند، دولت از نظر درآمدی تنها بر مالیات تکیه دارد، اما چنانکه شرح دادیم اتکای دولت به منبع درآمد مالیاتی تنها نشانهٔ توسعهٔ سیاسی و دموکراتیک‌بودن یا حتی یک علت گذار به دموکراسی نیست. بسیاری دولت‌های دیکتاتوری هستند که تنها منبع درآمدشان مالیات است، اما این اتکا به مالیات نه به توسعهٔ سیاسی منتهی شده و نه شاخص‌های دموکراسی‌خواهی در آن‌ها را شدت داده است. از طرف دیگر، با مثال‌های متعدد دیگری نیز روبه‌رو هستیم که در آن‌ها اتکای دولت به درآمدهای رانتیر ناشی از فروش ثروت‌های طبیعی مانند نفت مانعی برای بهبود شاخص‌های توسعهٔ سیاسی و دموکراسی نبوده است. مجموعهٔ هر دو دسته از این مثال‌ها نشان می‌دهد که نه صرف‌أخذ مالیات و اتکای کامل بر درآمدهای مالیاتی، بلکه کیفیت دریافت مالیات و مصرف آن است که می‌تواند در بهبود شاخص‌های دموکراتیک مؤثر واقع شود. این کیفیت دو جنبه دارد: از یک‌سو به أخذ مالیات به شیوهٔ دموکراتیک مربوط است که قانون‌مند، شفاف و مبتنی بر رضایت، مشارکت و چانه‌زنی مردمی است (درست برعکس مالیات‌ستانی غیردموکراتیک که چندان مبتنی بر رضایت عمومی نیست و ظاهراً قانون‌مند است، اما در بسیاری موارد غیرشفاف، نابرابرانه و بدون مشارکت عمومی است) و از سوی دیگر به مصرف مالیات مربوط می‌شود. این مصرف علاوه بر تأمین هزینه‌های جاری حکومت مربوط به تأمین هزینه‌های رفاهی شهروندان نیازمند -البته تا حد امکان و مقدرات دولت دموکراتیک- و کوشش دولت دموکراتیک برای جهت‌دهی به فعالیت‌های اقتصادی است. درخصوص جایگاه مالیات در نظام دموکراتیک باید توجه شود که دولت دموکراتیک مانند دولت‌های کمونیستی و فاشیستی یک دولت مداخله‌گر در امور اقتصادی و اجتماعی نیست، بلکه کلیهٔ اقداماتش در

حوزه‌هایی محدود و مشخص و متکی به تصویب قانونی است. با اتکا به تنظیم نرخ مالیات، دولت دموکراتیک فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی را مدیریت می‌کند. برای مثال با بخشش مالیاتی یا اعطای معافیت از فعالیت‌های فرهنگی و هنری حمایت می‌کند یا می‌کوشد با مالیات‌گیری مضاعف از فعالیت‌های واسطه‌ای و دلالی، موجب حرکت سرمایه به بخش‌های مولد اقتصادی شود. به طور کلی دستاورد اصلی پژوهش حاضر را باید در این نکته دانست که رابطه میان مالیات و توسعه دموکراسی، رابطه‌ای ساده و یک‌سویه نیست، بلکه رابطه‌ای پیچیده و چندلایه است. از سویی نظام مالیاتی و اتکای دولت به مالیات و مصرف آن معرف ماهیت یک نظام سیاسی است و از سوی دیگر هر نظام سیاسی مطابق با تجربیات محیطی - تاریخی خود دارای شرایط خاصی نسبت به مقوله جایگاه مالیات است. همین مسئله نیز سبب شده است تا میزان دریافت مالیات، محل مصرف مالیات، انواع مالیات‌های پرداختی، مراجع دریافت مالیات (مرکزی یا محلی) و سیاست‌گذاری‌های خاص در خصوص معافیت یا بخشودگی یا جریمه‌های مالیاتی دارای تفاوت‌های بسیار عمده باشد. با وجود این، حرکت هر نظام سیاسی در جهت اتکای بیشتر به منابع درآمد مالیاتی و کاستن و درنهایت حذف منابع درآمدی غیرمالیاتی و رانتیر، شرایط آن نظام سیاسی را برای پیشبرد روند توسعه سیاسی افزایش می‌دهد. البته این روند زمانی به طور کامل جهت‌گیری دموکراتیک به خود خواهد گرفت که حکومت قانون و رضایت مردمی به منزله دو پایه اصلی حکومت دموکراتیک موردنظر این دگرگونی مالیاتی باشد. نظام مالیاتی‌ای که شفاف و محل مصرف درآمدهای مالیاتی روشن یا مطابق با رضایت عمومی نباشد، عدالت مالیاتی در آن رعایت نشود و جهت‌گیری سازنده در جهت توسعه اقتصادی و فعالیت‌های مولد برای خلق ثروت موردنظر واقع نشود، نمی‌تواند به تحولی عمده در جهت اهداف دموکراتیک منتهی شود.

## منابع

### الف) فارسی

۱. اعرابی، آذر (۱۳۷۹). سازمان‌های غیردولتی، مشارکت مردمی و توسعه پایدار، تهران: مرکز تحقیقات سیاسی وزارت کشور.
۲. امامی، آیدا (۱۳۹۳). «مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها در کشورهای شرقی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، فصل ۴.
۳. آتش‌یار، وحید و زمانی، رضا (۱۳۹۳). خلاصه و نقد کتاب سرمایه در قرن بیست و یکم، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۴. بشیریه، حسین (۱۳۸۷). گذار به مردم‌سالاری، تهران: نگاه معاصر.

۵. پیکتی، توماس (۱۳۹۳). سرمایه در قرن بیست و یکم، ترجمه اصلان قودجانی، تهران: نقد فرهنگ.
۶. چاوسودویسکی، مایکل (۱۳۸۶). جهانی شدن فقر و نظم نوین جهانی، ترجمه سیدضیاءالدین خسروشاهی و سیدمحمدعلی موسوی، تهران: ثالث.
۷. درویشی، بابک (۱۳۹۰). «نظارت بر اجرای بودجه در نظام حقوقی ایران»، تحقیقات حقوقی آزاد، فصلنامه دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، شماره ۱۳، پاییز ۱۳۹۰.
۸. رستمی، ولی (۱۳۹۵). مالیه عمومی، چاپ ۴، تهران: میزان.
۹. \_\_\_\_\_ (۱۳۸۹). «نقد و بررسی حقوقی ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری»، فصل هفتم و هشتم، پژوهش نامه اقتصادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، شماره ۲، پاییز و زمستان.
۱۰. \_\_\_\_\_ و ایزدی، سلمان (۱۳۹۱). «قلمرو قوانین مالیاتی در زمان»، فصلنامه پژوهش حقوق، ۳۶ و ۸۱-۵۷.
۱۱. زکریا، فرید (۱۳۸۴). آینده آزادی، اولویت لیبرالیسم در دموکراسی، ترجمه امیرحسین نوروزی، تهران: طرح نو.
۱۲. عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۶). بنیادهای علم سیاست، تهران: نشر نی.
۱۳. قاضی مرادی، حسن (۱۳۸۷). در پیرامون خودمداری ایرانیان، تهران: اختران.
۱۴. کونوسوکی، ماتسوشینتا (۱۳۸۹). مسئولیت اجتماعی پنگاه‌های اقتصادی (شرکت‌ها)، ترجمه محمدرضا سرکارآرانی و مریم داداش‌زاده، تهران: رسا.
۱۵. لسناف، مایکل (۱۳۸۷). فیلسوفان سیاسی قرن بیستم، ترجمه خشایار دیهیمی، تهران: ثالث.
۱۶. لستر، نارو (۱۳۸۴). تولید ثروت، ترجمه آزاده بیداریخت، تهران: هرمس.
۱۷. متین، علیرضا (۱۳۸۲). فرهنگ قانون‌گریزی و ناکارآمدی نظام مالیاتی کشور، تهران: قطره.
۱۸. محبوبی، قربانعلی و نجفعلی، شهبازی (۱۳۹۰). «فرهنگ مالیاتی در ایران»، فصلنامه مهندسی فرهنگی، سال ۵، تابستان ۱۳۹۰.
۱۹. موحد، محمدعلی (۱۳۸۴). در هوای حق و عدالت، تهران: نشر نامه.
۲۰. «مگناکار تا یا منشور بزرگ» (۱۳۸۰). ترجمه نورالله مرادی، مجله بخارا، شماره ۱۹، خرداد ۱۳۸۰.
۲۱. هانتینگتون، ساموئل (۱۳۷۲). موج سوم دموکراسی در پایان سده بیستم، ترجمه احمد شهسا، تهران: روزنه.

ب) انگلیسی

22. Burg, David (2004). *A World History of tax Rebellions: Revolts, and Riots from Antiquity to the present*, London: Taylor and Frncis.
23. Etal, D. Brautigam (2008). *Taxation and state- bulding in developing countries*, Capacity Press.
24. Foremny, Drik, & Von Hagen (2012). *Fiscal FederalimininTimes of Crisis*, Gerr Discassion Press .
25. Lucani, Giacomo. (2003). *The Oil Rent: the fiscal crisis of state and democratization*, 148-149.
26. Murghy, Liam & Nagel, Thomas (2002). *The Myht of Ownership: Taxes and Justice*, NewYork: Oxford University Press.
27. Stienmo, Sven. (1993). *Taxation and democracy: Swedish, British and American approeches to financing the modern state*, NewYork, yale University Press.
28. The Economist Intelligence Unit (2014). *Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents*, London: Economist
29. Vasak, Karl (1977). *Human Rights: A thirty year stragghe*, Paris: Unesco Courie.
30. WJP. (2015). *Rule of law Index 2015*, Washington D. C, world Justice Project.

Archive of SID