

## مقدمه

نظام تخصیص بودجه نقش اساسی و محوری در تحقق اهداف و برنامه‌های سالانه یک نظام حکومتی دارد. اما به سبب فقدان تجربه عینی از حکومت اسلامی در جوامع معاصر، اصول، مبانی و معیارهای تخصیص بودجه در دولت اسلامی ناشناخته باقی مانده است. در این میان، یکی از مسائل مهم بودجه‌ریزی معاصر، چگونگی تخصیص بودجه محدود بین نیازهای نامحدود جامعه است. بنابراین، برای توفیق دولت اسلامی در رسیدن به اهداف و برنامه‌های خود، لازم است به صورت مبنایی منابع مالی دولت اسلامی براساس فقه و سیره اهل بیت علیهم‌السلام بررسی و معیارهای تخصیص بودجه در دولت اسلامی استخراج شود؛ بدین‌روی، لازم است بحثی با عنوان «منابع و مصارف بیت‌المال» مطرح و در آن، جایگاه زکات، خمس، انفال، فئ، خراج و جزیه بررسی شود. مقاله ابتدا به منابع مالی دولت اسلامی و انواع آن از لحاظ مصارف می‌پردازد و سپس براساس نوع مصرف آن منابع، معیارهای تخصیص بودجه در دولت اسلامی را بررسی می‌کند.

لازم به ذکر است منابع درآمدی بودجه در حال حاضر، که با تفاوت در اقالم، همان منابع بیت‌المال صدر اسلام است، به هنگام تخصیص، یا صرف هزینه‌های جاری همچون حقوق و دستمزد کارمندان دولت و سایر خریدهای دولتی می‌شود و یا هزینه‌های عمرانی است. در اینجا، این سؤال مهم مطرح می‌شود که آیا معیار و ملاک تخصیص در هر دو قسم یکی است، یا از یکدیگر متمایز است؟ آیا بین مصادیق گوناگونی که در هر قسم وجود دارد، تفاوتی از لحاظ وجود معیارها دیده می‌شود؟ و آیا ممکن است دو معیار در یک جا جمع شود و یا بین معیارهای متفاوت در هنگام تطبیق بر مصادیق گوناگون، تراحم پیش آید؟ و در چنین حالتی، چگونه باید تصمیم‌گیری کرد و برچه اساسی، تخصیص به یک نمونه خاص را بر نمونه دیگر ترجیح داد، با اینکه هر یک معیار خاص خود را یا به عبارت دیگر، مجوز تخصیص خود را دارد؟ این‌ها سؤالاتی است که این تحقیق پس از استنباط معیارهای پنج‌گانه تخصیص بودجه، در صدد پاسخ‌گویی به آن‌هاست.

## پیشینه تحقیق

در خصوص منابع مالی دولت اسلامی، تحقیقات گوناگونی انجام گرفته که بهترین و کامل‌ترین آنها کتاب *اقتصادنا شهید صدر* است. اما در میان سایر پژوهش‌ها، هیچ‌کدام به صورت تخصصی به معیارهای تخصیص بودجه نپرداخته‌اند و فقط گاهی به شیوه‌های تقسیم آن اشاره کرده‌اند. برای مثال، مقاله «بیت‌المال» در جلد هفتم *دانش نامه امام علی علیه‌السلام* و *دائرةالمعارف بزرگ اسلامی* و *خوله شاکر دجیلی*

## منابع مالی و معیارهای تخصیص بودجه در دولت اسلامی

محمدجمال خلیلیان اشکذری / دانشیار گروه اقتصاد مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی علیه‌السلام mg\_khalil41@yahoo.com

محمد مهدادی آزادی / دانشجوی دکتری دانشگاه عدالت

دریافت: ۱۳۹۲/۱۲/۱۲ - پذیرش: ۱۳۹۳/۴/۲۲

## چکیده

امروزه همه سیاست‌ها، اهداف و برنامه‌های سالانه یک نظام حکومتی، در قالب بودجه نمایان و عملیاتی می‌شود. این امر، اهمیت تدوین معیارهای شرعی و عقلایی تخصیص بهینه بودجه دولت اسلامی را یقینی می‌کند. این مقاله با استفاده از روش استنباط فقهی، به استخراج معیارهای تخصیص منابع مالی در دولت اسلامی می‌پردازد. بنا به فرضیه مقاله، تخصیص بودجه دولت اسلامی باید بر اساس معیارهای نیاز، کار، مصلحت، کارایی و عدالت صورت گیرد. یافته‌های مقاله نشان می‌دهد که تخصیص هر یک از بودجه‌های جاری و عمرانی، تابع معیارهای خاص خود است. معیار تخصیص بودجه جاری، در بیشتر موارد کار و نیاز است. بودجه عمرانی نیز باید بر اساس معیار نیاز، کارایی و مصلحت تخصیص یابد. معیار عدالت نیز همچون چتری بر همه اقسام توزیع بیت‌المال و تخصیص بودجه سایه افکنده، رعایت آن شرط اصلی تخصیص بهینه آنها از دیدگاه اسلامی است. یکی از مسائل مهم در این زمینه، اولویت‌بندی معیارها در صورت بروز تراحم در تخصیص بودجه است. در این زمینه، می‌توان به مواردی چون تقدم عدالت بر کارایی و اولویت مصالح اجتماعی بر مصالح فردی اشاره کرد.

کلیدواژه‌ها: بیت‌المال، منابع مالی، مصارف بیت‌المال، بودجه دولت اسلامی، معیار تخصیص بودجه.

طبقه بندی JEL: H61، H72، P4

در کتاب بیت‌المال، پیدایش و تحولات آن، و ابوالقاسم اجتهادی در کتاب بررسی وضع مالی و مالیه مسلمین و سید کاظم صدر در کتاب اقتصاد صدر اسلام و حسن آقانظری در کتاب نگرشی علمی به هزینه و درآمد دولت اسلامی و حسین حقانی در کتاب تحقیقی درباره انفال یا ثروت‌های عمومی به طور ضمنی به تعریف و منابع و موارد مصرف بیت‌المال پرداخته‌اند. حامد منتظری‌مقدم نیز در مقاله «شیوه‌های تقسیم بیت‌المال در صدر اسلام» به صورت تاریخی به این موضوع پرداخته است. همچنین فقها در لابه‌لای کتب فقهی خود، به صورت پراکنده به این مباحث پرداخته‌اند. تحقیق حاضر به صورتی خلاصه، اما منسجم و هدفمند برخی از آن بحث‌ها را مطرح نموده و با استفاده از آنها به تبیین معیارهای تخصیص بودجه دولت اسلامی با توجه به آموزه‌های اسلامی پرداخته و در ذیل هریک از معیارهای مذکور، نکات کاربردی برای تخصیص بودجه ذکر گردیده است.

### منابع مالی دولت اسلامی و مصارف هر کدام

دولت اسلامی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های خود، متحمل هزینه‌هایی می‌شود که راه تأمین آن، برخی منابع مالی همچون زکات، خمس، انفال و مالیات است که در شرع پیش‌بینی شده است. مقدار این منابع و مواردی که دولت برای آنها هزینه می‌کند در یک سند مالی به نام «بودجه» آورده می‌شود که بیانگر کل منابع مالی و هزینه‌های دولت در طول یکسال است.

با مشخص شدن منابع مالی دولت اسلامی و مصارف هر یک، با استفاده از آیات و روایات پیشوایان معصوم<sup>علیهم‌السلام</sup> می‌توان معیارهای تخصیص بودجه دولت اسلامی را استنباط کرد.

### زکات

از جمله منابعی که بیشتر محققان از آن به عنوان یک مالیات و منبع مالی دولت اسلامی برای اداره حکومت اسلامی نام برده‌اند زکات است (اجتهادی، ۱۳۶۳، ص ۱۸۷).

«زکات» در اصطلاح شرعی، به حصه و میزان مقدّر و معلومی از مال اطلاق می‌شود که برای مستحقان فرض شده است (شعبانی، ۱۳۷۵، ص ۱۵۰-۱۱۵). زکات خود بر دو قسم است: الف. زکات ابدان؛ ب. زکات اموال.

الف. زکات ابدان یا زکات فطره برای هر نفر در سال، سه کیلو غذای معمول جامعه است.

ب. زکات اموال زکاتی است که سالانه به برخی اموال تعلق می‌گیرد و در فقه شیعه، مشهور است که زکات منحصر به ثه مورد است. در واقع، این نه چیز اصول و محور داد و ستد و ارتزاق و قوام

زندگی اقتصادی جامعه است که عبارتند از: گندم، جو، خرما، کشمش، طلا، نقره، شتر، گاو، و گوسفند (موسوی خمینی، بی‌تا(ب)، ص ۴۱۲).

ولی امرحق دارد در صورت نیاز جامعه، آن را به اشیای دیگر نیز توسعه دهد (حائری، ۱۳۷۶، ص ۱۲۲)؛ چنان‌که در روایتی از امیرالمؤمنین<sup>علیه‌السلام</sup> وارد شده است که ایشان بر بعضی از اقسام اسب، زکات وضع کردند (ر.ک. حرعاملی، ۱۴۰۱ق، ج ۹، «کتاب الزکاة»).

اجباری بودن پرداخت زکات به حاکم اسلامی: از صریح آیه شریفه اخذ من اموالهم صدقة تطهرهم و تزكيتهم بها و صلّ علیهم إنّ صلاتک سکن لهم و الله سمیع علمیم (توبه: ۱۰۳) استفاده می‌شود که جمع‌آوری زکات از وظایف پیامبر اکرم<sup>صلی‌الله‌علیه‌وآله‌وسلم</sup> به عنوان حاکم اسلامی است.

از برخی وقایع تاریخی نیز استفاده می‌شود که رسول اکرم<sup>صلی‌الله‌علیه‌وآله‌وسلم</sup> مأمور بودند زکات را از مالکان اموال زکوی اخذ نمایند، هرچند به قتال و لشکرکشی منجر شود (ابن هشام، بی‌تا، ج ۴، ص ۲۲۴، احمدی میانجی، ۱۳۷۷، ص ۳۴۲).

حضرت علی<sup>علیه‌السلام</sup> در این باره می‌فرماید: «يجبر الامام الناس على اخذ الزكاة من اموالهم لأن الله يقول: (خذ من اموالهم صدقه)» (مجلسی، ۱۴۰۳ق، ج ۹۶، ص ۸۶).

بنابراین، همان‌گونه که از تاریخ، سیره و روایات برمی‌آید، دادن زکات اساساً واجبی است که دولت اسلامی می‌تواند در قبال افرادی که از پرداخت آن امتناع می‌ورزند، به زور و اجبار متوسل شود.

مصرف زکات: فلسفه تشریح زکات به طور کلی دو چیز است:

الف. تأمین نیاز فقرا که در بسیاری از آیات و روایات بدان تصریح شده است (ر.ک: حرعاملی،

۱۴۰۱ق، ج ۹، کتاب «الزکاة»). علاوه بر این، تأمین دیگر نیازمندی‌های عمومی، که به عنوان موارد مصرف زکات شناخته شده‌اند، نیز در این قسم می‌گنجد.

ب. راکد نماندن مال نسبت به اموالی که بقای یک سال در آنها شده است (حائری، ۱۳۷۶، ص ۱۲۲).

قرآن در این آیه، موارد هشت‌گانه مصرف زکات را بیان کرده است: إِنَّهَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ لِيُنْفِضَ سُبُلَ بِيْلِ قَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ (توبه: ۶۰). با توجه به آیه مذکور، مصارف زکات معین است و از نمونه‌هایی نیست که به صلاح‌دید امام یا حاکم شرع متوقف باشد و به نظر بیشتر فقها، فقط سهم «فی سبیل الله» از زکات به صلاح‌دید حاکم و برای مصالح غیر معین قرار داده شده است. البته از عبارات

عده‌ای از فقها استفاده می‌شود که مراد از «سبیل الله»، مجاهدان و سربازان و به طور کلی، مصالح مربوط به جهاد است (ر.ک. مفید، ۱۴۱۰ق، ص ۲۴۱؛ صدوق، ۱۳۶۴، ج ۲، ص ۳؛ مجلسی، ۱۳۶۴، ج ۳، ص ۸).

## ۲. خمس

«خمس» در لغت، به معنای «یک پنجم» است. (ابن منظور، ۱۴۰۵ق، ص ۷۰). در باره معنای اصطلاحی «خمس» گفته شده: خمس مالیاتی است معادل یک پنجم که در شرع، بر اموری وضع گردیده است. (منتظری، ۱۳۷۱، ج ۳، ص ۴۴)

آن گونه که از روایات استفاده می شود (حر عاملی، ۱۴۰۱ق، ج ۴، ص ۳۳۶)، بر هفت چیز طبق شروطی خمس واجب است: ۱. منفعت کسب؛ ۲. معدن؛ ۳. گنج؛ ۴. مال حلال مخلوط به حرام؛ ۵. جواهری که به واسطه فرورفتن در دریا به دست می آید؛ ۶. غنیمت؛ ۷. زمینی که کافر ذمی از مسلمان بخرد.

از جمله منابع تأمین هزینه های عمومی در عهد امیرالمؤمنین حضرت علی علیه السلام خمس بوده است. آن حضرت خمس اموال مردم را نیز جمع آوری می کردند و به مصارف لازم می رساند (طوسی، ۱۳۸۰، ص ۱۶۸-۱۳۷).

فقه های شیعه تحویل خمس به امام را واجب می دانند و معتقدند: همه خمس باید به ایشان پرداخت گردد (طوسی، ۱۴۰۰ق، ص ۱۹۹). ظاهر آیه خمس و روایاتی که به صراحت، ضرورت قرار گرفتن خمس در قلمرو اختیار امام و صرف آن به صلاح دید حاکم را اعلام می دارد، دلیل و مبنای این نظر فقه است (حر عاملی، ۱۴۰۱ق، ج ۶، ص ۳۴۱).

**مصرف خمس:** قدما از فقه های شیعه خمس را دو قسمت می کردند و نصف آن را مال سادات فقیر می دانستند، ولی از نظر فقه های متأخر، به ویژه مراجع معاصر، مجموعه خمس حق واحدی است که در اختیار امام قرار دارد، ولی امام متکفل فقرای سادات نیز هست و فقرای سادات باید از مالیات حکومت و امامت تأمین شوند؛ زیرا جزء افراد خانواده و شئون امامتند. به همین سبب ممتازند و از دیگر فقرا جدا شده اند؛ زیرا دیگر فقرا از اموال مردم و صدقات آنان ارتزاق می کنند (منتظری، ۱۳۷۱، ج ۶، ص ۲۰۲).

از جمله دلایل فقه های متأخر، آیه شریفه (وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلْخُمْسِ لَهُ وَلَرَّسُ وَاذَلِكَ لِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ...) (انفال: ۴۱) است؛ زیرا در این آیه، بر سر اصناف سه گانه «الیتامی و المساکین و ابن السبیل» لام ملکیت تکرار نشده، ولی در سه سهم قبلی، که مال امام است، لام ملکیت وجود دارد. بنابراین، خمس، نه ملک اصناف سه گانه است و نه اختصاص به آنان دارد، بلکه آنها فقط از جمله مصارف خمس هستند. علاوه بر سیاق آیه خمس، روایات زیادی بر این ادعا دلالت دارد که از مجموعه خمس به وجه امارت (حق حکومت) تعبیر شده است که از آن استفاده می شود: مجموعه خمس حق واحدی است که مال امام و در اختیار امام است (حر عاملی، ۱۴۰۱ق، ج

۶، ص ۳۴۱). بنابراین، خمس از منابع مالی دولت اسلامی است و دولت اسلامی وظیفه دارد فقرا و ایتمام سادات را تأمین کند. لازم به ذکر است که سهم امام پس از تأمین نیازهای شخص امام یا نایبش، صرف رهبری امت و توسعه حکومت اسلامی و شعائر دینی، که زیربنای عدالت فردی و اجتماعی و امنیت و سعادت اجتماع است، می گردد (نوری همدانی، ۱۴۱۸ق، ص ۲۳).

## ۳. خراج

«خراج» در اصطلاح فقهی، عبارت است از: مقدار مالی که طبق قرارداد بین حکومت اسلامی و کارکنان زمین، از عین محصول زمین یا قیمت آن گرفته می شود، و آن زمین باید از اراضی خراجی باشد (نوری همدانی، ۱۴۱۷، ص ۳۰).

«اراضی خراجیه» زمین هایی هستند که مسلمانان آنها را یا با قهر و غلبه و یا از روی مصالحه از دست کفار در آورده اند، مشروط به اینکه آن زمین ها در حین فتح، آباد بوده و این فتح به اذن امام باشد؛ مانند زمین های عراق و شامات و مصر و آفریقا و قسمت مهمی از زمین های ایران (نوری همدانی، ۱۴۱۷، ص ۱۳۶).

از جمله مهم ترین منابع تأمین بیت المال در زمان حضرت علی علیه السلام خراج بوده است. (بلاذری، ۱۹۸۸، ص ۲۶۶). برخی از دستورات حکومتی آن حضرت در زمینه اخذ خراج، گواه این ادعا است (کلینی، ۱۴۰۷ق، ج ۳، ص ۵۴۰).

**مصرف خراج:** خراج متعلق به مسلمانان است و باید در مصالح ایشان صرف گردد، و نقش امام (حاکم) فقط تولی و سرپرستی مصرف آن است (طوسی، ۱۳۸۰، ص ۱۶۸-۱۳۷). در تعالیم پیشوایان ما و نیز کلمات فقه ها، بر این مطلب تصریح گردیده است. از جمله، در روایتی، امام صادق علیه السلام به صراحت خراج را به مسلمین نسبت داده و آن را حق همه مسلمانان دانسته اند (طوسی، ۱۴۰۷ق، ج ۴، ص ۱۴۶). دفع دشمن برای حفظ کیان نظام اسلامی، تأمین امنیت مرزها و امنیت داخل کشور، تولید کالاها و خدمات عمومی، که بخش خصوصی نسبت به آنها اقدام نمی کند یا از توان آنها خارج است، مثال هایی برای مصرف خراج است. شاید امور عام المنفعه ای که بر زمین مانده، عنوان جامعی برای این مصارف است، و همچنین رسیدگی به معیشت محرومان، درماندگان و ایتمامی که هیچ کمک کار و فریادرسی ندارند از نمونه های قطعی مصارف یاد شده است.

۴. **جزیه:** «جزیه» وجهی است که از اهل ذمه گرفته می شود؛ چون با پرداخت آن، خون و جان آنها حفظ می شود (راغب اصفهانی، ۱۴۱۶ق، ص ۱۹۵). بنابراین، «جزیه» در اصطلاح، عبارت است از

نوعی مالیات سرانه سالانه که به طور خاص از اهل کتاب (یهود و نصاری و مجوس)، که در پناه حکومت اسلامی هستند، گرفته می‌شود. در زمان پیامبر اکرم ﷺ این مالیات تثبیت گردیده و شرعیت یافته بود. در قرآن، در بارهٔ وجوب جزیه در آیهٔ (قاتلوا الذین لا یؤمنون بالله و لا بالیوم الآخر و لا یحرمون ما حرم الله و رسوله و لا یدینون دین الحق من الذین اوتوا الكتاب حتی یعطوا الجزیه عن ید و هم صاغرون) (توبه: ۲۹) تصریح شده است. امام علیؑ در زمان حکومت خویش، جزیه گرفتند (حر عاملی، ۱۴۰۱ق، ج ۱۱، ص ۱۱۶).

**مصرف جزیه:** جزیه مال عموم مسلمانان است و دلیل آن، وجود اتفاق نظری است که در این باره وجود دارد. بنابراین، جزیه از منابع مالی دولت اسلامی است و محل صرف آن مصالح عموم مسلمانان است.

##### ۵. فی

«فی» در لغت، به معنای بازگشت است، اما در اصطلاح فقها، «فی» تمام اموالی است که بدون جنگ و خونریزی نصیب مسلمانان می‌شود (اجتهادی، ۱۳۶۳، ص ۱۷۹). اختیار این اموال با پیامبر اکرم ﷺ است که آنها را به مصارف تعیین شده در قرآن (حشر: ۶-۷) می‌رساند و پس از پیامبر در دست امامان معصوم ﷺ و حاکم شرع است (طوسی، بی تا، ج ۲، ص ۵۶۲).

بنابراین، منظور از «فی» در اینجا، یعنی اموالی که بدون جنگ، به پیامبر ﷺ بازگردانده شده است؛ مانند «فدک» که پس از فتح خیبر به دست مسلمانان، خود یهود این سرزمین را بدون جنگ در اختیار پیامبر اکرم ﷺ گذاشتند (نوری همدانی، ۱۴۱۷ق، ص ۲۷).

**مصرف فی:** قرآن می‌فرماید: «هر چه را که خداوند به پیامبرش از آنها (کفار) بازگردانده و شما با راندن اسب و شتر، رنج به دست آوردن آن را ندیده‌اید. خداوند پیامبران خود را بر هر کس بخواهد مسلط می‌سازد. این اموال «فی» مال خدا و رسول و بستگان پیامبر ﷺ و یتیمان و مستمندان و در راه ماندگان است. «و ما افاء الله علی رسوله منهم فما اوجفتم علیه من خیل و لا رکاب، ولکن الله ینزل مطر علی من یشاء و الله علی کل شیء قدير ما افاء الله علی رسوله من اهل القرى فلله و للرسول و لذی القربى و الیتامى و المساکین و ابن السبیل». (حشر: ۶۷).

بر این اساس، فی از منابع مالی حاکم اسلامی است و در زمان غیبت، اختیار آن با نایب عام امام زمان «ولی فقیه» است (نوری همدانی، ۱۴۱۷ق، ص ۲۸).

با توجه به مصارف فی، ملاحظه می‌گردد که سهم خدا و رسول از مصارف مذکور، در مصالح

مسلمانان، از جمله امور عام المنفعه، که متصدی خاصی ندارد، توسط حاکم اسلامی قابل هزینه است. روشن است که ذکر مواردی همچون یتیمان، مستمندان و در راه ماندگان مشمول عنوان کلی قبل است، ولی به لحاظ اهمیت، به صورت مستقل و مجزا بیان شده است.

##### انفال

در کتب فقهی برای انفال، مصادیقی ذکر کرده‌اند، اما در بیشتر آنها، برای انفال نه مورد ذکر شده که از مهم‌ترین مصادیق آن در زمان حاضر، انواع معادن است (نجفی، ۱۳۸۷، ج ۱۶، ص ۱۱۶؛ حکیم، ۱۳۵۰، ج ۹، ص ۵۹۷؛ نوری همدانی، ۱۴۱۸ق، ص ۱۳۵). با احتساب معادن به عنوان یکی از اجزای انفال، می‌توان گفت: در حال حاضر، یکی از مهم‌ترین منابع ثروت و درآمد دولت اسلامی انفال است.

**مصرف انفال:** بر اساس آیهٔ (یسألونک عن الانفال قل الانفال لله و الرسول...) (انفال: ۱)، انفال ملک خدا و رسول گرامی ﷺ است و پس از رسول خدا ﷺ به تصریح روایات، ملک امام است (فاضل مقداد، ۱۳۴۳، ج ۱، ص ۲۵۴). بنابراین، انفال جزو منابع مالی حکومت اسلامی است.

در دوران غیبت، اگر دولت اسلامی با محوریت فقیه جامع الشرائط تشکیل شود، چون به ادلهٔ ولایت فقیه چنین حکومتی تمام شئون ولایت رسول اکرم ﷺ و ائمهٔ معصوم ﷺ را دارد، انفال در اختیار ولی فقیه خواهد بود و او باید بر اساس مصالح اسلام و مسلمانان آنها را به مصرف برساند. در اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به این موضوع تصریح شده است.

##### ۷. مالیات (عشور در صدر اسلام)

«عشور» جمع «عشر»، مالیاتی بوده که از تجار و بازرگانان در ازای ورود و خروج از کشور اسلامی گرفته می‌شده است و نخستین بار توسط خلیفهٔ دوم وضع گردید (غفاری، ۱۳۸۸، ص ۹۵).

امروزه یکی از منابع مهم درآمدی بیشتر دولت‌ها برای تأمین هزینه‌های خود، مالیات‌های گرفته شده از مردم است. بنابراین، مالیات نوعی هزینهٔ اجتماعی است که آحاد جامعه در مقابل استفاده از امکانات و منابع یک کشور موظفند آنرا پرداخت کنند تا توانایی برای جای‌گزینی آن منابع و ارائهٔ خدمات به عموم مردم فراهم شود.

در اقتصاد اسلامی، 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 است. انفال بخش وسیعی از اموال عمومی را شامل می‌شود. معادن، زمین‌های

موات، دریاها، دره‌ها و کوهپایه‌ها از انواع انفال است. دولت می‌تواند مصادیق انفال را در اختیار افراد قرار دهد و از درآمد آن استفاده کند و یا مانند مواد معدنی آنها را بفروشد.

در هر صورت، درآمد حاصل از انفال مشابه درآمدهای حاصل از فروش معادن و کالاها و یا درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت دولتی است. از این رو، گاه تأکید می‌شود که با وجود این منابع مالی، نمی‌توان از مشروعیت مالیات‌های حکومتی سخن گفت. به بیان دیگر، گفته می‌شود: در اسلام، منابع مالی متعددی برای دولت قرار داده شده و از این رو، نیاز دولت به جعل مالیات جدید منتفی است. دولت اسلامی می‌تواند بر واردات عوارض وضع کند، همان‌گونه که در صدر اسلام، بر واردات «عشر» قرار می‌دادند و این امر علاوه بر تأمین منابع مالی دولت، موجب حمایت از کالاهای داخلی می‌شود (ر.ک. رضایی و دیگران، ۱۳۷۹).

دیدگاه مقابل آن نه تنها در صدد اثبات مشروعیت مالیات‌های حکومتی، بلکه در صدد اثبات اولی بودن حکم این نوع مالیات‌هاست. صاحبان این نظریه با توجه به ضرورت وجود دولت اسلامی و نبود امکان بقای آن بدون مالیات، به سبب کافی نبودن منابع مذکور یا نبود امکان حصول آنها و تغییر منابع مالی ثروت مردم از کشاورزی به صنعت و خدمات، وجود انواع مالیات‌های حکومتی را ضروری می‌دانند (رضایی، ۱۳۸۲).

یکی از نکات قابل توجه در لزوم به‌کارگیری مالیات‌های حکومتی با نرخ متغیر تحقق تعادل اقتصادی از طریق سیاست‌های مالی فعال است. خمس و زکات دو نوع مالیاتی هستند که نرخ آنها ثابت است و استفاده از نرخ ثابت مالیات برای تأمین مالی اهداف کلان اقتصادی در نظام‌های سنتی، که پول‌های کاغذی وجود نداشت، کافی بود. ولی با ظاهر شدن عدم تعادل‌هایی که ناشی از فزونی تولید بر مصرف و یا عکس آن است و با توجه به گسترش نقش فعال پول کاغذی و ظهور تورم ساختاری، دخالت مستقیم و مستمر دولت در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی برای ایجاد تعادل در رشد و توسعه اقتصادی پدیده‌ای است که امروزه نزد بیشتر اقتصاددانان یک ضرورت مسلم است. بنابراین، مالیات برداشتی حساب شده و تحت برنامه از درآمد و ثروت ملی برای تحقق سیاست‌های متعادل کننده است (ر.ک. درخشان، ۱۳۷۴، ص ۲۶-۷).

نتیجه اینکه حاکم اسلامی به عنوان ولی فقیه نیز می‌تواند برای تأمین هزینه‌های دولت اسلامی، با رعایت مصالح و اولویت‌ها از این منبع درآمدی استفاده نموده، به صورت مستقیم یا از طریق مجاری قانون‌گذاری، همچون مجلس شورای اسلامی، به وضع قانون در این زمینه بپردازد.

#### ۷. سایر درآمدها

برخی، مصادیقی مثل موقوفات عام، استقراض و کفارات را از جمله منابع مالی دولت اسلامی ذکر

کرده‌اند (غفاری، ۱۳۸۸، ص ۹۶). ولی به نظر نمی‌رسد کفارات جزو درآمد دولت اسلامی محسوب شود؛ زیرا در پرداخت آنها الزامی وجود ندارد و حاکم اسلامی در آن نقشی ندارد. اما وجوه حاصل از استقراض را اگر درآمد بدانیم، می‌تواند در زمره منابع درآمدی بودجه و بیت‌المال قرار گیرد. به هر حال، امروزه جرایم و استقراض بخشی از منابع بودجه دولت‌ها را تشکیل می‌دهند.

علاوه بر مالیات، دیگر منابع مالی دولت، مانند درآمدهای حاصل از فروش خدمات دولتی، درآمد حاصل از فروش نفت و گاز (از مصادیق انفال که قبلاً ذکر گردید) انحصارات و مالکیت دولت و درآمدهای انتقالی، حق بیمه و سود سرمایه‌گذاری، تأمین کننده هزینه‌های دولت است. اما موفقیت اقتصاد دولت بستگی به بالا بودن نسبت سهم مالیات به دیگر منابع دارد. در کشورهای توسعه یافته عمده درآمدهای دولت از مالیات تأمین می‌شود، در حالی که در کشورهای در حال توسعه، سهم مالیات مقدار ناچیزی است. (جعفری صمیمی، ۱۳۷۱، ص ۲۳-۱۴).

#### معیارهای توزیع بیت‌المال و تخصیص بودجه

با توجه به تعدد منابع مالی بیت‌المال و بودجه، دولت از نظر احکام و مالکیت هرکدام و با توجه به اصول هفت‌گانه امانت بودن بیت‌المال، عمومی بودن بیت‌المال، حق هر انسان در برخورداری از زندگی با عزت و شرافت، تلاش برای کم کردن فاصله طبقاتی، تدبیر و اولویت‌سنجی، نبود ذخیره سازی، و ضابطه قرار ندادن روابط فامیلی که در سیاست‌های توزیعی پیامبر اکرم ﷺ و حضرت علیؓ وجود داشت (آزادی، ۱۳۹۱، ص ۶۷-۷۳)، می‌توان پنج معیار ذیل برای تخصیص منابع از نظر اسلام استخراج کرد. لازم به ذکر است معادل واژه «بیت‌المال» که در صدر اسلام و سده‌های اول رایج بوده، در حال حاضر «خزانه کل» است. البته آن دو در فلسفه وجودی مشترک، اما در اقسام مالی واریز شده متفاوتند. برای مثال، امروزه بخش عمده‌ای از منابع درآمدی بودجه دولت از محل فروش منابع زیرزمینی و مالیات‌هاست که در آن زمان، وجود نداشت یا اندک بود.

#### الف. نیاز

یکی از معیارهای مهم تخصیص بودجه تأمین نیاز است که در سطح خرد و کلان، قابل طرح است؛ چراکه دولت اسلامی مکلف است نیازهای حیاتی و ضروری زندگی را برای فقرا و محرومان درمانده از جامعه را تأمین کند. البته لازم به ذکر است توجه به فقرا و محرومان و تأمین نیاز آنان در درجه اول، وظیفه افراد متمکن جامعه اسلامی، به ویژه خویشاوندان آنها، است.

مربوط به امنیت کشور است یا بی‌توجهی به آن جان و یا ناموس افراد جامعه را تهدید می‌کند نسبت به سایر نیازها در اولویت قرار دارد. جدول ذیل بیانگر ترتیب اولویت نیازها و تأمین آنها با تخصیص بودجه است:

جدول ۱: ترتیب اولویت نیازها

معیار	ترتیب اولویت
نیاز	حفظ کيان نظام اسلامی و اقتدار آن
	امنیت جسمی و روحی جامعه
	نیازهای حیاتی (مانند غذا)
	حفظ سلامت و بهداشت جامعه
	نیازهای آموزشی
نیازهای رفاهی	

#### ب. عدالت

«عدالت» یکی از مهم‌ترین اصولی است که در اندیشه دینی و دیدگاه‌های بشری از دیرباز بدان عنایت ویژه می‌شده است. یکی از مهم‌ترین اهداف نظام اسلامی برقراری و حفظ عدالت در جامعه است. اهمیت این اصل به اندازه‌ای است که قرآن کریم آن را از اهداف بعثت پیامبران می‌شمارد (حدید: ۲۵).

متناسب با موضوع این تحقیق، در اینجا «عدالت اقتصادی» منظور نظر است. با جمع‌بندی مفهوم عدالت اقتصادی بر حسب کاربرد آن، در متون اسلامی چهار معنای «تساوی، دادن حق هر صاحب حق به آن، توازن، و اعتدال» را می‌توان استخراج کرد. می‌توان گفت: به نحوی همه این معانی به نوبه خود، همسان بوده، یک مطلب را می‌رسانند، و جامع بین معانی مذکور همان «وضع الشيء فی موضعه» و «رعایت تناسب» است و در جامعه، به عنوان کل «توازن» و توازن همان «اعطاء کل ذی حق حقه» و «وضع الشيء فی موضعه» خواهد بود (رجایی و معلمی، ۱۳۹۲، ص ۸۳).

به نظر می‌رسد وقتی تصمیم بر آن باشد که عدالت در جامعه به عنوان یک کل بررسی شود، معنای توازن، که قرآن کریم از آن با «عدم تداول ثروت در دست اغنیا» یاد کرده و با زندگی در محدوده کفاف هماهنگ است، تعبیر مناسبی باشد (رجایی و معلمی، ۱۳۹۳، ص ۹۱). مردم و دولت هر دو نسبت به خانواده‌هایی که درآمدی کمتر از حد کفاف دارند مسئولاند. امام صادق علیه السلام در این باره می‌فرماید: «خداوند برای فقرا به اندازه‌ای که وسعت یابند (حد کفاف) در اموال ثروتمندان، حق واجب قرار داده است.» (کلینی، ۱۴۰۷ق، ج ۳، ص ۴۹۷). امام کاظم علیه السلام در این باره می‌فرماید: «سهم در ماندگان این است که به قدر کفاف و گشایشی که در طول سال بی‌نیاز شوند، میانشان تقسیم شود» (طوسی، ۱۴۰۷ق، ج ۴، ص ۱۲۹).

در حکومت امام علی علیه السلام کمک به فقرا از وظایف حکومت تلقی می‌شد و نیاز و فقر به عنوان معیاری در تخصیص منابع و امکانات عمومی مدنظر بوده است. در اینجا، به دو نمونه از تأکیدهای حضرت علی علیه السلام در خصوص نیازمندان اشاره می‌شود:

۱. در نامه به قثم بن عباس (از استانداران آن حضرت): آنچه را از اموال خدا نزدت جمع می‌گردد، در میان نیازمندان و گرسنگانی که پیش تو هستند، تقسیم کن و بدین وسیله، نیاز آنان را برطرف نما» (نهج البلاغه، ن ۶۷).

۲. در نامه به مالک اشتر (هنگام اعزام به مصر برای حکومت): «به افراد بی‌سرپرست و زمین‌گیر تفقد کن و برای ایشان سهمی قرار ده». (نهج البلاغه، ن ۵۳).

این دستورالعمل به روشنی اثبات می‌کند که رسیدگی به وضع اقشار محروم و آسیب‌پذیر یکی از وظایف اصلی حکومت اسلامی است. از روایات نیز استفاده می‌شود که در صورت عدم کفاف زکات و خمس، امام وظیفه دارد از منابع بیت‌المال در اختیارش، نیاز نیازمندان را تأمین کند. امام کاظم علیه السلام در این زمینه می‌فرماید: «هشت سهم (مربوط به مصارف زکات) باید در محلش تقسیم شود (و در باره فقرا) به مقداری که یک سال آنها بدون سختی بگذرد (حاکم اسلامی) زندگی‌شان را تأمین کند. اگر چیزی از آن زیاد آمد به حاکم برمی‌گردد و اگر کم آمد و آنها را کفایت نکرد، بر عهده حاکم است که از اموال دیگری که در اختیار دارد به مقداری که در شأن آنهاست هزینه زندگی‌شان را تأمین نماید تا بی‌نیاز شوند.» (کلینی، ۱۴۰۷ق، ج ۲، ص ۴۹۵).

بنابراین، باید با توجه به توان بیت‌المال و حال سایر نیازمندان، تا تأمین کامل نیازها، به نیازمندان کمک کرد. توجه به این معیار در سطح کلان جامعه، از اهمیت بیشتری برخوردار است؛ زیرا رسیدگی به نیازهای عمومی غالباً با تأمین بهداشت و سلامت جسمی و روحی جامعه و یا امنیت آن در ارتباط است. برای مثال، اگر به خاطر تهدید و یا توطئه دشمن امنیت جامعه در معرض خطر قرار گرفت یا اخلاق و اعتقادات جوانان در مخاطره فساد و انحراف واقع شد صرف بودجه برای تقویت بنیه نظامی کشور، مبارزه با مظاهر فساد و گمراهی و ترویج معارف اسلامی در اولویت قرار می‌گیرد. برخی از نیازها همچون ساختن مدارس، دانشگاه‌ها، بزرگراه‌ها، بوستان‌ها، پل‌ها، بیمارستان‌ها و مانند آن عام‌المنفعه بوده و چنان‌که بخش خصوصی به هر علت، نسبت به تأمین آنها اقدام ننماید دولت اسلامی موظف به تأمین آنهاست و مهم‌ترین اصل در تخصیص بودجه و صرف بیت‌المال در آنها، رعایت «عدالت» همراه با ملاحظه «مصلحت عموم» است. البته تأمین نیازهایی که غفلت از آنها کیان نظام اسلامی و دین را در معرض خطر قرار می‌دهد در اولویت نخست قرار دارد، سپس تأمین نیازهایی که

امام باقر<sup>ع</sup> در باره رابطه اجرای عدالت و تأمین نیازهای مردم می‌فرماید: «لَوْ عُدِلَ فِي النَّاسِ لَأَسْتَعْتَبُوا»؛ اگر میان مردم عدالت اجرا می‌شد، بی‌نیاز می‌شدند (کلینی، ۱۴۰۷ق، ج ۱، ص ۵۴۲).

آنچه در بحث عدالت اجتماعی و اقتصادی محور اصلی است، مسئله سیاست‌های اقتصادی دولت در سطح کلان و به‌طورکلی، نظام اقتصادی حاکم بر جامعه است. بحث مهم و اصلی این است که چگونه می‌توان حد قابل قبول از بهره‌مندی و رفاه را برای همه افراد جامعه تأمین کرد، به‌گونه‌ای که همگان فرصت به ظهور رساندن استعدادهای باطنی و ارضای نیازهای ضروری خود را داشته باشند و از حداقل شرایط یک زندگی شرافتمندانه انسانی برخوردار باشند؟ چگونه می‌توان از شدت تفاوت‌ها و نابرابری‌های نامطلوب اجتماعی و اقتصادی، که فضای سالم برای یک زندگی مشترک انسانی را از بین می‌برد و امکان تعالی معنوی را از افراد سلب می‌کند، کاست؟ (باقری ۱۳۸۶، ص ۳۹۱) برای رعایت معیار عدالت در توزیع منابع درآمدی بودجه، باید به «عدالت در توزیع فرصت‌ها» به معنای نبود تبعیض در ارائه خدمات دولتی و استفاده از منابع طبیعی را توجه کرد. به عبارت دیگر، قلمرو توزیع فرصت‌ها منابع طبیعی و خدمات دولتی است؟ به این معنا که چند درصد از منابع طبیعی در اختیار چند درصد افراد جامعه است؟ آیا حق برخورداری برابر از منابع طبیعی رعایت شده است یا خیر؟ برخورداری یکسان از مزیت‌ها از قبیل امتیاز واردات کالای خاص، توزیع تسهیلات بانکی، و توزیع مناصب مدیریت مالی می‌تواند برای سنجش توزیع فرصت‌ها مناسب باشد. (رجایی و معلمی، ۱۳۹۲، ص ۹۴).

در باره تطبیق معیار عدالت بر تخصیص بودجه، نکات ذیل قابل توجه است:

۱. معیار عدالت همچون چتری بر معیارهای دیگر و حاکم بر آنهاست؛ به این معنا که همراه هر یک از معیارهای دیگر، باید به رعایت عدالت به عنوان شرط اساسی، توجه کرد.
  ۲. تخصیص بودجه به گونه‌ای که برای همه افراد جامعه فرصت‌های برابر آموزشی و بهداشتی فراهم شود، یکی از شروط مهم رعایت عدالت است.
  ۳. در تجهیز منابع بودجه و تخصیص آن، باید میزان بهره‌برداری و افراد بهره‌بردار را در نظر گرفت.
  ۴. از انفال به عنوان ثروتی که در اختیار دولت اسلامی است، باید آحاد جامعه در تمام مناطق استفاده کنند. استفاده بیش از حد معقول و متعارف ساکنان شهرها، به ویژه شهرهای بزرگ، خلاف عدالت و موجب محروم ماندن مردم روستاها و مناطق دوردست می‌شود.
  ۵. در زمینه توجه به عدالت بین نسلی، باید منابع جدیدی برای بودجه در جهت کاهش وابستگی به منابع محدود و تجدیدنپذیر (مانند نفت) پیش‌بینی شود.
- با اینکه رعایت عدالت در تقسیم بودجه و بیت‌المال، خود یک معیار مهم و اصلی است، اما در این

باره که ملاک تحقق عدالت تأمین نیاز است، یا میزان استحقاق، یا با تقسیم مساوی (به صورت سرانه) عدالت محقق می‌شود، بحث و اختلاف است که تحقیق در باره آن مجال دیگری می‌طلبد.

### ج. کار (میزان تلاش و کوشش)

وقتی از معیار تلاش و کوشش سخن می‌گوییم در واقع، می‌خواهیم کار کارگزاران یک حکومت را که در جهت اهداف حکومت انجام وظیفه می‌کنند، ارزش‌گذاری کنیم. به عبارت دیگر، می‌خواهیم این نکته را متذکر شویم که در نظام حکومتی اسلام، کسی که کار مهم‌تری انجام دهد یا تلاش بیشتری برای بهتر انجام دادن کارش انجام دهد مستحق حقوق بیشتری است.

برای بررسی دیدگاه اسلام در باره این موضوع، باید دید رفتار امام<sup>ع</sup> با کارگزاران خود چگونه بوده است؛ آیا به آنها به اندازه دیگران پرداخت می‌کرد، یا حقوق ویژه‌ای به آنها می‌پرداخت؟

توجه به یک نکته حایز اهمیت است که شهر کوفه در آن زمان، یک شهر نظامی بود و مسلمانان در آن روزگار، بیشتر در کسوت سپاهیان و افراد آماده برای اجرای فرامین حکومت بودند و در هنگام جنگ هم شرکتشان در جنگ اجباری بود. بنابراین، تقریباً همه مسلمانان شهر از حکومت مقرر در یافت می‌کردند و این مقرری در زمان حضرت علی<sup>ع</sup> به صورت مساوی تقسیم می‌شد. باید توجه شود که عده‌ای از مردم شهر در طول مدتی که در شهر بودند و مأموریتی نداشتند، آزاد بودند و می‌توانستند به کار خودشان برسند؛ مثلاً، زراعت و یا تجارت کنند. ولی عده‌ای بودند که به عنوان عمال و یا دبیر یا قاضی دایم در حال خدمت به حکومت بودند. حال سؤال و محل بحث اینجاست که آیا این افراد علاوه بر مقرری که همه دریافت می‌کردند حقوق ویژه‌ای هم داشتند، یا به اندازه سایرین، فقط از مقرری همگانی برخوردار بودند؟

از منابع تاریخی استفاده می‌شود که امام علی<sup>ع</sup> به این عده، حقوق ویژه‌ای در مقابل کار مستمرشان اعطا می‌کردند؛ مثلاً، برای شریح قاضی به عنوان قاضی منسوب از طرف آن حضرت، پانصد (دینار یا درهم) معین کردند (تقی، ۱۴۱۰ق، ج ۱، ص ۴۷). همچنین در عهدنامه مالک اشتر آمده است:

پس از انتخاب قاضی با همه دقت‌ها، که در مقدمات کار کرده‌ای ... در بذل و بخشش را به رویش

بگشای؛ چندان که عذری برایش نماند، و برای امرار معاش و اداره زندگی، بدون احتیاج به رشوه‌خواری

از حقوق استفاده کند، و به مردم نیازمند نباشد (ابن شعبه، ۱۴۱۶ق، ص ۲۰۵).

نتیجه آنکه از نظر اسلام، برای کار بیشتر و مهم‌تر، حقوق بیشتر جایز، بلکه گاهی لازم است و آنچه مذموم است حقوق بالاتر به خاطر شرافت خانوادگی و امثال این‌هاست. این حقوق معمولاً از بیت‌المال مسلمانان است؛ زیرا وجود قاضی و کارگزار حکومت و ارتش نه تنها به صلاح مسلمانان است و نفع

آنها به آحاد جامعه می‌رسد، بلکه وجودشان ضروری است و حقوق آنها همچنین می‌تواند از بیت‌المال مربوط به امام باشد؛ چراکه اموالی به عنوان «وجه‌الاماره» در اختیار امام و حاکم اسلامی قرار دارد که باید برای وظایف حاکمیتی، مثل قضاوت مصرف شود. لازم به ذکر است که در این بحث، مراد از «کار» تنها کار یک فرد نیست، بلکه میزان کار انجام شده در سطح کلان (برای طرح‌ها ملی و منطقه‌ای) که از لحاظ تخصیص بودجه از اهمیت بیشتری برخوردار است نیز داخل در بحث است. بنابراین، در خصوص تطبیق معیار کار، با مفهومی وسیع‌تر از آنچه ذکر شد، در تخصیص بودجه، نکات ذیل قابل توجه است:

۱. در تخصیص بودجه برای تأمین نیازهای ضروری فقرا و محرومان، صرفاً نباید میزان کار شخص را معیار قرار داد؛ چراکه ممکن است کار یک فرد برای تأمین نیازهای او کافی نباشد یا موجب تقویت مصلحت اهمی شود.
۲. تخصیص مجدد منابع بودجه به طرح‌ها باید با توجه به کار انجام شده باشد و هدف از اختصاص منابع مالی جدید در هر سال، باید بر اساس درصد باقی‌مانده و صرفاً با هدف تمام شدن آن طرح باشد.
۳. در زمانی که طرح‌ها با تأخیر در بهره‌برداری مواجه بوده و با محدودیت بودجه مواجهیم، اتمام آنها باید مقدم بر شروع کار جدید باشد (مگر در جایی که مصلحت اهمی در کار باشد).
۴. تخصیص بودجه باید به گونه‌ای باشد که کارهای مربوط به طرح‌ها در موعد مقرر شروع شود و در زمان معین به اتمام رسد. برای مثال، اگر بودجه لازم در نیمه اول سال، که برای انجام کارهای عمرانی و ساختمانی مناسب‌تر است، تخصیص نیابد آن طرح با تأخیر در بهره‌برداری مواجه خواهد شد.

#### د. کارایی

یکی از اهداف تمام نظام‌های اقتصادی، «تخصیص منابع به‌صورت کارا» است. به همین منظور، دولت اسلامی وظیفه دارد از طریق اعمال سیاست‌های مناسب، منابع را به سمت مناطقی که فعالیت اقتصادی در آنها برای تولید کالاهای ضروری و نیز ایجاد اشتغال دارای صرفه اقتصادی بیشتری است، جهت دهد (ملایی، ۱۳۹۳، ص ۶۰).

مبحث «کارایی» در اقتصاد متعارف، به‌عنوان معیاری برای سنجش عملکرد اقتصادی تلقی می‌شود. «بهره‌برداری بهینه و کارا» در یک تعریف خلاصه، به معنای بیشترین بهره‌برداری از منابع معین است. بنابراین، لازم است دولت، به ویژه سازمان مسئول برنامه‌ریزی و تدوین بودجه، منابع درآمد را به گونه‌ای تخصیص دهد که اصل اقتصادی و عقلایی مذکور رعایت گردد. اینجاست که گاهی در مرحله

اجرا و عمل، معیارهای تخصیص بودجه در تزامن با یکدیگر قرار می‌گیرند؛ مثلاً، برای منطقه محرومی با در نظر گرفتن معیار نیاز، باید بودجه بیشتری اختصاص داد؛ اما ممکن است معیار کارایی ما را از این کار منع کند؛ زیرا با فرض محدودیت بودجه، تخصیص بودجه به طرح‌های منطقه دیگری که آبادتر بوده و مردم آن در رفاه بیشتری هستند، کارا تر باشد. اینجاست که باید سراغ معیار «مصلحت» برای سنجش میزان اهمیت این تخصیص در دو منطقه مزبور رفت تا بتوان آن را که اولویت بیشتری دارد تشخیص داد و ضمن رعایت معیار «عدالت»، براساس قاعده «اهم و مهم» تصمیم گرفت.

در حال حاضر، در ایران با وجود منابع فراوان انسانی و طبیعی - به‌ویژه منابع طبیعی اولیه و انرژی - و تأکید آموزه‌های اسلامی در بهره‌وری بهینه از آنها، میزان کارایی و بهره‌وری در حد مطلوبی نیست. البته بررسی علل این موضوع و راه‌کارهای اصلاح آن فرصت دیگری می‌طلبد.

#### ه. مصلحت

«مصلحت» در لغت، در مقابل «مفسده و فساد» قرار گرفته (ابن منظور، ۱۴۰۵ق، ج ۲، ص ۵۱۷). و به معنای «خوبی و نیکی» (طریحی، ۱۴۱۶ق، ج ۲، ص ۳۸۹). و هر چیزی است که مانع از فساد و تباهی و خروج شیء از حالت اعتدال (راغب، ۱۴۱۶ق، ص ۳۷۹) و هیأت اصلی‌اش (زبیدی، ۱۳۰۶ق، ج ۲، ص ۴۵۳) می‌شود «مصلحت» به این معنا، ملازم با منفعت و موجب حصول نفع است. در اصطلاح فقهی، «مصلحت» در سه معنای متفاوت به کار رفته است: مصلحت به عنوان فلسفه تشریح احکام شرعی (مسئله حسن و قبح عقلی)؛ مصلحت به عنوان دلیل استنباط احکام شرعی (مصلح مرسله) (علی دوست، ۱۳۸۸، ص ۱۰۲)؛ و مصلحت به عنوان قید متعلق احکام شرعی که در این بحث، مصلحت به معنای اخیر منظور است.

**مصلحت به عنوان قید متعلق احکام شرعی نظر:** متعلق احکام شرعی، که همان فعل مکلف است در بسیاری جاها، به وجود مصلحت مقید شده است. در این حالات، حالات، شارع مقدس عمل مکلف را در صورتی طلب می‌کند که همراه با مصلحت باشد و حکم شرعی به چیزی تعلق گرفته که مصلحت نیز جزئی از آن است. برای مثال، امام خمینی می‌فرماید: فروش وقف اگر با مصلحت همراه باشد جایز است (موسوی خمینی، بی‌تالف)، ج ۵، ص ۳۸۲). بنابراین، صرف بیت‌المال و تخصیص بودجه هم حکمی از احکام شرعی است که در بسیاری جاها مقید به «مصلحت» شده است. به عبارت دیگر، چون بیت‌المال و منابع درآمدی بودجه اموال همه افراد جامعه است، ولی امر باید مصالح نظام اسلامی را در هزینه و تخصیص این اموال رعایت کند.

**مصلحت از منظر فقهای شیعه:** حال باید دید این «مصلحت» به چه معناست؟ و منظور فقها از «مصلح مسلمانان» چیست؟ و این مصلحت چه ضوابطی دارد؟ و اولویت‌های آن کدام است؟ و به عبارت دیگر، چه مراتبی دارد؟

باید توجه که شود فقهای شیعه مصلحت را با عنوان مخصوصی بحث نکرده‌اند. بنابراین، مباحث مربوط به مصلحت و تعریف آن را باید در لابه‌لای مباحث دیگر جست‌وجو کرد و حتی مسائلی که در فقه امامیه در باره وجود مصلحت از آنها بحث شده، بیشتر مسائل خصوصی و بین دو شخص حقیقی است. اما به طور کلی، از تحلیل و بررسی جمیع مباحثی که رعایت مصلحت آنها در فقه مطرح شده است، می‌توان جوابی برای سؤالات مذکور پیدا کرد تا به این وسیله، مصلحت را تا ضابطه‌مند کرد. این ضوابط می‌تواند ما را در به دست آوردن مصلحت در تقسیم بیت‌المال و تخصیص بودجه یاری دهد.

بررسی متون فقهی ثابت می‌کند که مصلحت در فقه، به معنای لغوی و عرفی آن به کار رفته و مراد از آن، «منفعت، خیر و ضد فساد» است (علی دوست، ۱۳۸۸، ص ۹۴). شیخ طوسی در ابواب گوناگون، این واژه را در معنای «منفعت» به کار برده است (طوسی، ۱۳۸۷ق، ج ۶، ص ۲۹۲). از عبارات شهید اول نیز فهمیده می‌شود که ایشان مصلحت را «جلب نفع و دفع ضرر» می‌داند (عاملی، بی‌تا، ج ۱، ص ۳۵). صاحب جواهر نیز به مناسبت‌های گوناگون، مصادیق متعددی از مصلحت را بیان کرده است. از مجموع آنچه وی این واژه را بر آنها اطلاق کرده است چنین به دست می‌آید که «مصلحت» از نظر او، به معنای «منفعت» است و مصلحتی که ضابطه تصمیم‌گیری حاکم و ولی است، منفعتی است که به عموم مردم و جامعه بازگردد (علی دوست، ۱۳۸۸، ص ۹۵-۹۷).

بنابراین، یکی از ویژگی‌های ضروری برای مصلحت، که در اینجا اهمیت خاصی دارد، شمول آن نسبت به همه مسلمانان یا دست‌کم بیشتر آنان است؛ زیرا منابع بیت‌المال و خزانه دولت اسلامی مال همه مسلمانان است و باید همه از آن منتفع شوند. بنابراین، مصلحتی لازم‌الرعیه است که شمول حداکثری داشته باشد. این ویژگی در باره تعیین اولویت هم کمک کننده است؛ زیرا مصلحتی که شمول بیشتری دارد در اولویت است. این مطلب را از کلام امام علی علیه السلام در نامه خود به مالک اشتر می‌توان به خوبی استفاده کرد؛ آنجا که می‌فرماید: «ولیکن احب الامور الیک اوسطها فی الحق و اعمها فی العدل و اجمعها لرضی الرعیة؛ فان سنخ العامة یجحف برضی الخاصة و ان سنخ النخله یتغفر مع رضی العامة...»؛ باید از کارها آن را بیشتر دوست بداری که نه از حق بگذرد و نه فروماند، و عدالت را فراگیرتر بوده و رعیت را دلپذیرتر؛ که ناخشنودی همگان خشنودی نزدیکان را بی اثر گرداند، و خشم نزدیکان خشنودی همگان را زبانی نرساند (نهج البلاغه، ص ۳۲۶ - ۳۲۷).

لازم به ذکر است که برای تعیین اولویت در مصالح، باید مراتب مصلحت را از حیث اهمیت تعیین کرد تا آنچه از اهمیت بیشتری برخوردار است، اولویت یابد. برخی از وجوه اولویت در زمان تزاحم مصالح، پیش از این در بحث «معیار نیاز» ذکر گردید. جدولی که قبلاً در باره ترتیب و میزان اولویت نیازها رسم گردید، در اینجا نیز می‌تواند راهگشا باشد.

مصلحت از این لحاظ به سه رتبه «ضروریات»، «حاجات» و «تحسینات» تقسیم شده است. ضروری مانند: نفقه و خرجی انسان بر خودش، و حاجات مانند: وجوب خرجی همسر بر شوهر؛ تکمیلی (تحسینات) مانند: نفقه دادن به خویشاوندان؛ زیرا مکارم اخلاق با این‌ها تمام می‌شود (عاملی، بی‌تا، ج ۲، ص ۱۳۸). برای بودجه کشور در ضروریات، می‌توان به تأمین کالاهای حیاتی و اساسی مردم، همچون گندم و دارو مثال زد، و برای حاجات می‌توان پرداخت حقوق کارمندان دولت، و برای تکمیلی تخصیص بودجه برای افراد فقیر و نیازمند تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی علیه السلام را به عنوان مثال ذکر کرد.

از نظر اولویت، ضروریات در اولویت اول بوده و پس از آن، حاجات و در مرتبه آخر، تحسینات هستند (صابری، ۱۳۸۴، ص ۲۹). بنابراین، وقتی دو مصلحت با هم تزاحم کردند مصلحتی که اولویت بالاتری دارد مقدم می‌شود، و چون ترک مصلحت همراه با مفسده است باید دید در تزاحم دو مصلحت، که دارای یک اولویت هستند، مفسده ترک کدام مصلحت کمتر است، تا آن ترک شود (حلی، ۱۴۰۴ق، ج ۱، ص ۱۴/ عاملی، بی‌تا، ج ۱، ص ۳۵).

بنابراین، یکی از معیارهای تخصیص بیت‌المال رعایت مصلحت و به عبارت دیگر، تأمین مصالح مسلمانان است، و در تخصیص منابع، باید به خاطر محدودیت بیت‌المال، اولویت‌ها در نظر گرفته شود. از این رو، در خصوص تطبیق معیار مصلحت بر تخصیص بودجه و تقسیم بیت‌المال، نکات ذیل قابل توجه است:

رعایت مصالح جامعه مقدم بر مصلحت فرد است. در این زمینه، مصالح کلی نظام اسلامی و حفظ آن بر هر مصلحتی مقدم است.

در صورت تزاحم مصالح، باید با کارشناسی دقیق، مصلحت اهم را برگزید و انتخاب دیگری که موجب تقویت مصلحت اهم شود خلاف عقل و منطق است. تخصیص بودجه باید با اجتناب از هزینه‌های تجملی و اسراف‌گونه و غیرلازم باشد تا مصلحت جامعه فدای منافع شخصی و حزبی نشود. صرف بودجه و بیت‌المال برای اجرای طرح‌هایی که به محیط زیست آسیب می‌رساند خلاف مصلحت عموم است.

جدول ۲: تخصیص بودجه، معیارها و ترتیب اولویت‌ها

نوع بودجه	معیارهای تخصیص	ترتیب اولویت زمان تراحم معیارها
ک	نیاز	حفظ کیان نظام اسلامی و اقتدار آن
	کار(میزان تلاش)	امنیت جسمی و روحی جامعه
ب	عدالت	نیازهای حیاتی (مانند غذا)
	مصلحت	حفظ سلامت و بهداشت جامعه
	کارایی	نیازهای آموزشی
		نیازهای رفاهی

## نتیجه‌گیری

منابع مالی دولت اسلامی از لحاظ مصرف به سه بخش تقسیم می‌شود:

- منابعی که تنها به کسانی که تحت یکی از عناوین مشخص قرار دارند، تعلق می‌گیرد که عبارتند از: موقوفات، زکات- جز سهم سبیل‌الله- و سهم سادات از خمس
- منابعی که اختصاص به عموم مسلمانان دارد و باید در مصالح عموم مسلمانان مصرف شود و در اصطلاح فقها، به آن «بیت‌المال مسلمانان» گفته می‌شود که عبارتند از: خراج و جزیه.
- منابعی که به لحاظ منصب رسالت یا امامت، ملک رسول خدا ﷺ یا امامان معصوم ﷺ است و درآمد حاصل از آن بر اساس مصالح اسلام و مسلمانان مصرف می‌شود و در اصطلاح «بیت‌المال امام» نامیده می‌شود و شهید صدر از آن به عنوان «اموال دولتی» یاد کرده است (صدر، ۱۳۷۵، ص ۴۳۹) که عبارتند از: انفال و فئ و سهم امام ﷺ از خمس.

منابع درآمدی بودجه در حال حاضر، که با تفاوت در اقلام، همان بیت‌المال صدر اسلام است، به هنگام تخصیص، یا صرف هزینه‌های جاری همچون حقوق و دستمزد کارمندان دولت و سایر خریدهای دولتی می‌شود و یا هزینه‌های عمرانی است. در قسم اول، معیار تخصیص در بیشتر حالات، کار و نیاز است، و در قسم دوم، معیار تخصیص نیاز، کارایی و مصلحت است. بودجه‌های حمایتی دولت همچون کمک به کمیته امداد امام خمینی ﷺ و سازمان بهزیستی نیز در زمره بودجه جاری است، ولی معیار در تخصیص آن فقط نیاز است. البته تأمین این نیاز با رعایت معیار مصلحت همراه است.

معیار «عدالت» همچون چتری بر همه اقسام توزیع بیت‌المال و تخصیص بودجه سایه افکنده و رعایت آن شرط اصلی تخصیص بهینه آنها از دیدگاه اسلامی است. برخی از وجوه اولویت در زمان تراحم معیارها نیز در خلال بحث بیان گردید.

## منابع

نهج البلاغه، ۱۳۷۲، شریف رضی، ترجمه سیدجعفر شهیدی، تهران، انقلاب اسلامی.

ابن حیون، نعمان بن محمد مغربی، ۱۳۸۵ق، دعائم الإسلام و ذکر الحلال و الحرام و القضايا و الأحكام، چ دوم، قم، آل‌البیت ﷺ.

ابن شعبه، حسن بن علی، ۱۴۱۶ق، تحف العقول عن آل الرسول، تهران، اسوه.

ابن شهر آشوب، ۱۳۷۹ق، مناقب آل ابی طالب علیهم السلام، قم، علامه.

ابن منظور، محمد بن مکرّم، ۱۴۰۵ق، لسان العرب، قم، ادب الحوزة..

ابن هشام، بی تا، السیره النبویه، بیروت، دارالمعرفه.

اجتهادی، ابوالقاسم، ۱۳۶۳، بررسی وضع مالی و مالیه مسلمین از آغاز تا پایان دوران اموی، تهران، سروش.

احمدی میانجی، علی، ۱۳۷۷، مکاتیب الرسول صلی الله علیه و آله و سلم، قم، دار الحدیث.

آزادی، محمد هادی، ۱۳۹۱، منابع، مصارف و معیارهای تخصیص بیت المال در اسلام با بررسی تطبیقی بودجه کشور،

پایان‌نامه کارشناسی ارشد، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).

باقری، فردین، ۱۳۸۶، عدالت اجتماعی در گستره جهانی، چ دوم، تهران، جهاد دانشگاهی.

بلاذری، احمد بن یحیی، ۱۹۸۸، فتوح البلدان، بیروت، دارالمکتبه الهلال.

تقفی، ابراهیم بن محمد، ۱۴۱۰ق، الغارات أوالإستفار و الغارات، قم، دار الكتاب الإسلامی.

جعفری صمیمی، احمد، ۱۳۷۱، اقتصاد بخش عمومی، تهران، سمت.

حائری، سید کاظم، ۱۳۷۶، «مصاحبه»، فقه اهل بیت (ع)، ش ۱، ص ۱۲۱-۱۴۲.

حرعاملی، محمد بن حسن، ۱۴۰۱ق، وسائل الشیعه، تهران، مکتبه الاسلامیه.

حکیم، محسن، ۱۳۵۰، مستمسک العروه الوثقی، بیروت، دار احیاء تراث العربی.

حلی، جمال‌الدین مقداد (فاضل مقداد)، ۱۴۰۴ق، التفتیح الرانغ لمختصر الشرائع، قم، کتابخانه آیت‌الله مرعشی نجفی.

—، ۱۳۴۳، کنز العرفان فی فقه القرآن، قم، مکتبه المرتضویه.

درخشان، مسعود، ۱۳۷۴، «ملاحظاتی در مفاهیم و نقش مالیات در اقتصاد اسلامی و اقتصاد متعارف»، پژوهشها و

سیاستهای اقتصادی، ش ۱ و ۲، ص ۵-۲۹.

راغب اصفهانی، ابی‌القاسم، ۱۴۱۶ق، مفردات الفاظ القرآن، دمشق، دار القلم.

رجایی، سیدمحمد کاظم و سیدمهدی معلمی، ۱۳۹۲، «درآمدی بر مفهوم عدالت اقتصادی و شاخص‌های آن، مقاله

مفهوم و شاخص عدالت اقتصادی»، معرفت اقتصاد اسلامی، ش ۹، ص ۵-۳۰.

رضایی، مجید و دیگران، ۱۳۷۹، نظام مالی دولتهای مسلمان از ظهور اسلام تا قرن چهارم هجری، نظام مالی اسلام

(مجموعه مقالات)، به اهتمام احمدعلی یوسفی، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.

رضایی، مجید، ۱۳۸۲، «مالیاتیهای حکومتی؛ مشروعیت یا عدم مشروعیت؟»، نامه مفید، ش ۳۵، ص ۶۳-۸۴

—، ۱۳۸۹، مقدمه‌ای بر مالیه عمومی در اسلام، تهران، سمت.

زبیدی، مرتضی، ۱۳۰۶ق، تاج العروس من جواهر القاموس، بیروت، دار مکتبه الحیات.

زین‌الدین بن علی (شهید ثانی)، ۱۳۴۱ق، *مسالك الأفهام إلى تنقيح شرائع الإسلام*، قم، مؤسسة المعارف الإسلامية. شعبانی، احمد، ۱۳۷۵، «تحلیلی پیرامون زکات، زکات یا مالیات، کدامیک؟»، *مجله پژوهشی دانشگاه امام صادق (ع)*، ش ۳، ص ۱۱۵-۱۵۰.

صابری، حسین، ۱۳۸۴، *فقه و مصالح عرفی*، قم، دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه.

صدر، سیدکاظم، بی تا، *نظام‌های اقتصادی صدر اسلام*، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.

صدر، سیدمحمدباقر، ۱۳۷۵، *اقتصادنا*، قم، مکتب الاعلام الاسلامی.

صدوق، محمدبن علی، ۱۳۶۴، *من لا یحضره الفقیه*، قم، جامعه مدرسین.

\_\_\_\_\_، ۱۳۹۱ق، *ثواب الاعمال و عقاب الاعمال*، بی جا، مکتبه الصدوق.

طریحی، فخرالدین، ۱۴۱۶ق، *مجمع البحرين*، تهران، کتابفروشی مرتضوی.

طوسی، ابوجعفر محمد بن حسن، بی تا، *التبیان فی تفسیر القرآن*، بیروت، دار احیاء التراث العربی.

طوسی، محمدبن حسن، ۱۳۸۷ق، *المبسوط فی فقه الإمامیه*، تهران، المکتبه المرتضویه لإحياء الآثار الجعفریه.

\_\_\_\_\_، ۱۴۰۰ق، *النهاية فی مجرد الفقه و الفتاوی*، بیروت، دار الكتاب العربی.

\_\_\_\_\_، ۱۴۰۷ق، *تهذیب الأحکام*، تهران، دار الکتب الإسلامیه.

طوسی، فخار، ۱۳۸۰، «عدالت در گردآوری و هزینه‌سازی بیت‌المال»، *نامه مفید*، ش ۲۷، ص ۱۳۷-۱۶۸.

عاملی، محمدبن مکی (شهید اول)، بی تا، *القواعد و الفوائد*، قم، کتابفروشی مفید.

علی دوست، ابوالقاسم، ۱۳۸۸، *فقه و مصلحت*، قم، سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.

\_\_\_\_\_، ۱۳۸۸، *فقه و مصلحت*، قم، سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.

غفاری، هادی، ۱۳۸۸، *نظام اقتصادی صدر اسلام*، تهران، دانشگاه پیام نور.

کلینی، محمدبن یعقوب، ۱۴۰۷ق، *الکافی*، تهران، دار الکتب الإسلامیه.

مجلسی، محمدباقر، ۱۴۰۳ق، *بحار الأنوار*، بیروت، دار إحياء التراث العربی.

مجلسی، محمدتقی، ۱۳۶۴، *روضه المتقین فی شرح من لا یحضره الفقیه*، تهران، بنیاد فرهنگ اسلامی کوشان‌پور.

مصباحی مقدم، غلامرضا، *ویژه نامه نوروزی روزنامه خراسان*، ۱۳۹۰/۱۲/۲۵، شماره انتشار ۱۸۰۸۰

مُلائی، روح‌الله، ۱۳۹۳، *توزیع عادلانه منابع طبیعی و شاخص‌های آن از دیدگاه اسلام*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته

اقتصاد، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)

منتظری، حسینعلی، ۱۳۷۱، *مبانی فقهی حکومت اسلامی (دراسات فی ولایه الفقیه و فقه الدوله الاسلامیه)*، قم، تفکر.

موسوی خمینی، سیدروح‌الله، بی تا(الف)، *کتاب البیع*، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی قدس سره.

\_\_\_\_\_، بی تا(ب)، *توضیح المسائل*، قم، جامعه مدرسین.

نجفی، محمدحسن، ۱۳۸۷، *جواهر الکلام فی شرح شرائع الإسلام*، بیروت، دار إحياء التراث العربی.

نوری همدانی، حسین، ۱۴۱۸ق، *کتاب الخمس*، قم، مهدی موعود.