

منابع درآمدی دولت اسلامی و کیفیت توزیع آن؛ مطالعه موردی: طرح نقدی کردن یارانه‌ها

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۹/۱۴

تاریخ تأیید: ۱۳۹۰/۶/۳۱

* غلام‌رضا مصباحی مقدم

** حسین میسمی

*** محسن عبدالهی

**** سیدمحمد رفیع لطیفی

چکیده

مقاله پیش‌رو می‌کوشد تا ضمن اتخاذ رویکردی جامع، به شناسایی تمام منابع درآمدی بیت‌المال پرداخته و با استفاده از متون فقهی و همچنین مراجعه به تاریخ اسلام، مسئله مالکیت و مصارف هر یک از منابع درآمدی را به تفکیک تبیین کند و دلالت‌هایی که دقت در مالکیت و مصارف منابع بیت‌المال می‌تواند در طرح نقدی کردن یارانه‌ها و مسئله خوشه‌بندی دریافت‌کنندگان داشته باشد را استخراج کند.

یافته‌های پژوهش پیش‌رو که با استفاده از روش تحلیلی-توصیفی به دست آمده‌اند، نشان می‌دهد که منابع درآمدی دولت اسلامی را می‌توان به دو دسته، بیت‌المال امام و بیت‌المال مسلمانان تقسیم کرد که بیت‌المال امام، ملک حکومتی حاکم اسلامی بوده و تقسیم آن براساس صلاح دید وی انجام می‌شود؛ اما بیت‌المال مسلمانان، ملک تمام آنها بوده و همه در آن حقی برابر دارند.

دلالت این تقسیم‌بندی برای طرح نقدی کردن یارانه‌ها آن است که بخش عمده‌ای از منابعی که در این طرح به صورت نقدی پرداخت می‌شود، منابعی است که از محل فروش بنزین و دیگر فرآورده‌های نفتی

Email: g.mesbohimoghadam@gmail.com.

*. دانشیار دانشگاه امام صادق (ع).

Email: meisami@isu.ac.ir.

** . دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه امام صادق (ع).

Email: mhsnsajjadi.m.abdolahy@isu.ac.ir. *** . دانشجوی دکتری مدیریت مالی دانشگاه علامه طباطبائی (ع).

Email: r.latifi@isu.ac.ir.

**** . دانشجوی کارشناسی ارشد اقتصاد دانشگاه امام صادق (ع).

حاصل می‌شود. این فرآورده‌ها؛ مانند: نفت مستخرج از چاه‌های نفتی جزو معادن باطنی بوده و طبق نظر اکثر فقیهان شیعه در زمره انفال و بیت‌المال امام قرار می‌گیرند. از این رو، طرح نقدی کردن یارانه‌ها، از دید فقهی-تاریخی فاقد اشکال است، همان‌طور که خوشه‌بندی مردم نیز فاقد اشکال بوده، دولت به‌عنوان نماینده حکومت اسلامی، به پرداخت مساوی یارانه‌ها ملزم نیست.

واژگان کلیدی: طرح نقدی کردن یارانه‌ها، خوشه‌بندی، بیت‌المال، مساوات، دولت اسلامی.

طبقه‌بندی JEL: H24.

مقدمه

مروری بر آیات و روایات وارده در حوزه اقتصاد نشان می‌دهد که از بین بردن فقر و بی‌عدالتی‌های اجتماعی، از هدف‌های مهم نظام اسلامی و اقتصاد اسلامی شمرده شده و این موضوع در متون دینی مکرر مورد بحث قرار گرفته است. از این رو، در جامعه اسلامی، لازم است تمام روابط اقتصادی و مالی به‌صورتی تنظیم شود که نظام اقتصادی بتواند در جهت تأمین هدف‌های موردنظر اسلام حرکت کند. از طرفی نهاد دولت در اقتصاد اسلامی، در جایگاه یکی از ابعاد نظامی جامع‌تر به نام اقتصاد اسلامی، نسبت به تأمین هدف‌های موردنظر اسلام در حوزه اقتصاد وظیفه دارد.

از سوی دیگر، شریعت اسلام به منظور انجام وظایفی که دولت اسلامی در جهت تأمین هدف‌های اقتصادی اسلام بر عهده دارد، منابع درآمدی مشخص و متفاوتی را برای دولت مطرح ساخته است. این منابع که هر یک ضوابط، شرایط و کارویژه مشخصی دارند، در کنار هم، این امکان را برای دولت اسلامی فراهم می‌آورند که وظایف مهمی که برایش در نظر گرفته شده است را عملی سازد. در ادبیات اسلامی اسم این مجموعه منابع درآمدی دولت اسلامی، بیت‌المال نام داشته و در فقه اسلامی و همچنین تاریخ اسلام (سیره پیامبر اکرم ﷺ و امام علی علیه السلام) بحث‌های مشخصی در این باره یافت می‌شود. در این باره به‌نظر می‌رسد اتخاذ رویکردی نظام‌وار به نظام مالیاتی اسلام و کنار هم قرار دادن ادبیات فقهی و همچنین سیره نبوی و علوی، می‌توانند دلالت‌های مشخصی برای اصلاح نظام مالیات و یارانه در کشور ایران، به‌عنوان کشوری اسلامی به همراه داشته باشد.

با توجه به آنچه مطرح شد، تحقیق پیش‌رو می‌کوشد تا با مراجعه به منابع فقهی و تاریخی، به شناسایی منابع درآمدی حکومت اسلامی (منابع بیت‌المال) پرداخته و مالکیت و مصارف

هر یک را نیز به تفکیک تبیین کند. در ادامه می‌کوشد تا بحث‌های نظری مطرح‌شده را درباره طرح نقدی کردن یارانه‌ها کاربردی کرده و دلالت‌هایی برای آن استخراج کند. یافته‌های تحقیق که براساس روش تحلیلی-توصیفی به‌دست آمده است، مبانی فقهی و تاریخی لازم برای تکمیل طرح نقدی کردن یارانه‌ها و خوشه‌بندی دریافت‌کنندگان را فراهم می‌کند.

فصل‌بندی پژوهش پیش‌رو به این صورت است که پس از مقدمه، ادبیات تحقیق بررسی شده و در ادامه، تعریف بیت‌المال و سابقه تاریخی آن در جهان اسلام بررسی می‌شود. در بخش بعد، منابع درآمدی بیت‌المال تبیین شده، تمام این منابع به لحاظ مالکیت و در ذیل هرم مالکیت بیت‌المال تقسیم‌بندی شده و درباره پرداخت نقدی آن و مساوات دریافت‌کنندگان به لحاظ فقهی-تاریخی (تا حدی که موردنیاز است) بحث می‌شود. پس از آن بحث‌های نظری مطرح‌شده درباره طرح نقدی کردن یارانه‌ها (به‌عنوان مطالعه موردی) کاربردی شده و بخش پایانی نیز از مطالب نتیجه‌گیری کرده و ضمن ارائه برخی توصیه‌های سیاستی، پرسش‌هایی برای تحقیقات آینده ارائه می‌کند.

بررسی ادبیات تحقیق

تحقیق پیش‌رو دو بخش نظری و کاربردی دارد. در بخش نظری ضمن اتخاذ رویکردی نظام‌وار به نظام مالیاتی اسلام، به تقسیم منابع بیت‌المال به دو دسته بیت‌المال امام و بیت‌المال مسلمانان پرداخته و مسئله مالکیت و توزیع را در هر دسته تبیین می‌کند. در بخش نظری، جست‌وجوی محققان نشان می‌دهد تاکنون چنین تفکیکی به‌صورت صریح در ادبیات بخش عمومی اسلامی مطرح نشده است؛ بنابراین این قسمت از تحقیق فاقد سابقه مشخص است؛ اما بخش دوم تحقیق (بخش کاربردی) که به مسئله یارانه‌ها و تقسیم آن می‌پردازد، ادبیات مشخصی دارد. در این‌باره بررسی پژوهش‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که این بحث، از ابعاد گوناگون مورد توجه قرار گرفته است. در آنچه در پی می‌آید به برخی از آنها اشاره می‌شود:

ابونوری و همکاران (۱۳۸۵) در تحقیق خود ضمن ارائه تحلیلی تجربی به ارزیابی آثار اقتصادی یارانه بنزین بر افزایش میزان مصرف آن می‌پردازند. یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد که اعمال سیاست هدفمند کردن یارانه‌ها به منظور کاهش و استفاده بهینه مصرف بنزین و جلوگیری از هدر رفتن منابع مالی ضروری است.

دینی‌ترکمانی (۱۳۸۴) در تحقیق خود با عنوان «یارانه‌ها، رشد و فقر» ضمن بررسی دو دیدگاه رقیب (نئوکلاسیک و نهادگرا)، می‌کوشد تا میزان مناسبت و کاربرد آنها را بر مبنای تجربه تاریخی مربوط به اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری و تثبیت اقتصادی تحلیل کند. قادری و همکاران (۱۳۸۴) ضمن ارائه رویکردی نظام‌مند، به بررسی تأثیر پرداخت یارانه مستقیم انرژی بر شاخص‌های کلان اقتصادی، می‌پردازند. در این تحقیق مدلی برای پرداخت یارانه انرژی به صورت مستقیم ارائه و تشریح می‌شود.

مصباحی مقدم و دیگران (۱۳۸۸) به بررسی و آسیب‌شناسی مسئله هدفمندسازی یارانه پرداخته‌اند. در این تحقیق ضمن ارائه مشکلات فعلی نظام پرداخت یارانه در ایران، منافع احتمالی حاصل از اجرای صحیح طرح پرداخت نقدی یارانه‌ها مطرح می‌شود. همچنین در این پژوهش به الزامات اجرایی این طرح نیز اشاره شده است.

درباره خوشه‌بندی در پرداخت یارانه‌ها نیز گرچه تحقیق جامعی انجام نشده است؛ اما برخی اظهارنظرها و مصاحبه‌ها در این باره وجود دارد. در این میان، مواردی وجود دارند که با عنوان تحقیق پیش‌رو (تحلیل فقهی-تاریخی) مرتبط می‌شوند؛ بنابراین لازم است به بعضی از مهم‌ترین آنها اشاره شود؛ به‌طور نمونه، برخی از صاحب‌نظران این‌طور مطرح کرده‌اند که در اصل پرداخت نقدی به مردم با موازین اسلامی سازگار نیست و دولت اسلامی نمی‌تواند به صورت نقدی به افراد جامعه (مسلمانان) پرداخت انجام دهد. برخی دیگر از محققان نیز یارانه را در زمره مفهوم فقهی صدقه تعریف کرده‌اند و بر این اساس پرداخت یارانه به کالاها را فاقد مؤید فقهی دانسته‌اند؛ در این دیدگاه یارانه فقط باید به افراد پرداخت شود. برخی دیگر از صاحب‌نظران ضمن پذیرش امکان‌پذیر بودن پرداخت نقدی براساس موازین اسلامی، مسئله تساوی افراد در دریافت یارانه را مطرح می‌کنند. به‌طور معمول دلیل این افراد برای این ادعا، پرداخت مساوی بیت‌المال به وسیله امیر مؤمنان علی علیه السلام در دوران چند ساله حکومت درخشان خویش است.

همان‌طور که از این اختلاف دیدگاه‌ها مشخص می‌شود و بررسی ادبیات نیز نشان داد، تحقیقاتی که تا کنون به مسئله یارانه و پرداخت نقدی آن در کشور پرداخته‌اند، بیش‌تر موضوع را از دیدگاه اقتصادی مورد توجه قرار داده‌اند و به مسئله مهم خوشه‌بندی نیز توجه فراوانی نکرده‌اند؛ از این‌رو تحقیقی که در آن مسئله پرداخت نقدی یارانه و

خوشه‌بندی از دید فقهی-تاریخی و در چارچوب منابع و مصارف بیت‌المال مورد بحث قرار گرفته باشد، انجام نشده است. به عبارت دیگر هنوز برخی پرسش‌های فقهی بی‌پاسخ در این باره وجود دارد. به‌طور مشخص، اینکه اصل پرداخت نقدی یارانه‌ها (که از منابع بیت‌المال تأمین می‌شود) چه حکمی دارد؟ و آیا دولت اسلامی لازم است یارانه‌ها را به‌صورت مساوی بین تمام افراد جامعه (مسلمانان) تقسیم کند؟ آیا سیره حکومتی پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله و امام علی علیه السلام دلالت بر ضرورت تقسیم مساوی تمام منابع بیت‌المال دارد؟ بنابراین تحقیق پیش‌رو به لحاظ نظری نوآوری داشته و به نظریه‌پردازی در حوزه مصارف بیت‌المال و وظایف دولت اسلامی کمک می‌کند. به لحاظ عملی نیز با توجه به اهمیت تکمیل طرح نقدی کردن یارانه‌ها (و خوشه‌بندی) برای اقتصاد ایران در دهه پیشرفت و عدالت، یافته‌ها و توصیه‌های سیاستی این تحقیق می‌تواند مبانی فقهی لازم برای تکمیل طرح هدفمند کردن یارانه‌ها و خوشه‌بندی دریافت‌کنندگان را برای دولت فراهم می‌سازد.

تعریف بیت‌المال و سابقه تاریخی آن در جهان اسلام

بررسی ادبیات موجود در حوزه بیت‌المال نشان می‌دهد که واژه «بیت‌المال» به لحاظ لغوی از دو کلمه «بیت» و «مال» تشکیل شده است. بیت در زبان عربی به معنای خانه است و همان‌طور که در زبان عرب به خانه‌ای که از آن اندیشه‌ورانی برخاسته‌اند «بیت‌العلم» گفته می‌شود؛ به محلی که در آن درآمدهای دولت اسلامی قرار می‌گیرند نیز بیت‌المال گفته می‌شود؛ از این‌رو بیت‌المال به معنای خانه دارایی و خزینه اموال است (نوری، ۱۳۶۳، ص ۲۲ / رفیعی‌محمدی، ۱۳۸۴، ص ۷۶ / ماوردی، ۱۴۱۰ / ص ۳۵۴ و ابن‌فراء، ۱۴۰۳، ص ۲۵۱)؛ اما به لحاظ مفهومی و اصطلاحی بیت‌المال دست‌کم در دو معنا به‌کار می‌رود؛ گاهی به معنای اموال عمومی، حکومتی و هر آنچه که مردم به‌صورتی در آن حق دارند، استعمال می‌شود و گاهی به معنای مکانی که اموال عمومی در آن نگهداری می‌شود. معنای اول قائم به اموال است و معنای دوم قائم به مکان (کرجی، ۱۳۸۰، ص ۴۲).

از دیدگاه تاریخی نیز دولت‌های بزرگ پیش از اسلام سازمان‌های مالی گسترده‌ای داشته‌اند؛ اما شبه‌جزیره عربستان به‌علت فقدان حکومت واحد، چنین تشکیلاتی نداشت. بزرگ‌ترین واحد اجتماعی آن، قبیله بود که رئیس آن سرپرستی و حاکمیت داشت و در

اغلب موارد فرمانش به عنوان قانون رسمی شمرده می‌شد؛ اما با ظهور و پیشرفت اسلام، به‌ویژه پس از استقرار حکومت اسلامی در مدینه، نیاز به تأسیس نهاد جدیدی برای نگهداری اموال عمومی احساس شد (رفیعی محمدی، ۱۳۸۴، ص ۸۰).

در اسلام نخستین کسی که بیت‌المال را تأسیس کرد، شخص پیامبر اکرم صلی اللہ علیہ و آلہ وسلم بود. بیت‌المال نخست به صورت ابتدایی در خانه پیامبر اکرم صلی اللہ علیہ و آلہ وسلم و به دستور آن حضرت تشکیل یافت و هر چه بر وسعت تشکیلات مسلمانان و قلمرو حکومت اسلامی افزوده می‌شد، به تدریج دایره بیت‌المال نیز توسعه می‌یافت (ابن خلدون، ۱۴۱۳، ج ۱، ص ۲۵۶ / نوری، ۱۳۶۳، ص ۱۶).

بنابراین بیت‌المال را در اسلام برای نخستین بار شخص پیامبر اکرم صلی اللہ علیہ و آلہ وسلم پی‌ریزی کرد (گرچه لفظ بیت‌المال در آن زمان رایج نبود) و به تدریج با گسترش جامعه اسلامی، بر شعاع آن افزوده شد و تشکیلات منظم‌تری پیدا کرد. از اموری که این مطلب را تأیید می‌کند، مسئله تشریح زکات، خمس و دیگر مالیات‌های اسلامی در زمان پیامبر اکرم صلی اللہ علیہ و آلہ وسلم است که از مهم‌ترین درآمدهای بیت‌المال هستند؛ اما تأسیس بیت‌المال به صورت تشکیلاتی منظم و سازمان‌یافته و تحت عنوان بیت‌المال، عملاً در زمان خلیفه دوم و به دنبال توسعه اموال حکومت اسلامی در نتیجه فتوحات گسترده و توسعه سرزمین‌های اسلامی محقق شد (بلاذری، ۱۴۰۷، ص ۶۳۲ / یعقوبی، ۱۴۰۸، ج ۲، ص ۱۵۳ / نوری، ۱۳۶۳، ص ۱۶).

منابع درآمدی دولت اسلامی (منابع بیت‌المال)

به لحاظ منطقی و با توجه به اهداف تحقیق، پیش از آنکه وارد تقسیم‌بندی منابع بیت‌المال و تحلیل فقهی یارانه و خوشه‌بندی شویم، لازم است ابتدا منابع درآمدی دولت اسلامی (منابع بیت‌المال) را شناسایی کنیم و درباره هر یک دست‌کم به دو موضوع مالکیت و مصرف پردازیم. به نظر می‌رسد می‌توان بخش عمده‌ای از منابع درآمدی دولت اسلامی را در قالب موارد ذیل خلاصه کرد: زکات، خمس، انفال و فیه، جزیه، خراج و مقاسمه و مالیات‌های حکومتی. در ذیل به توضیح مختصر هر یک از این موارد می‌پردازیم:

۱. زکات

زکات در لغت به معنای پاک‌کردن، پاکی، و همچنین نمو و رشد یافتن است و در اسلام از آن نظر به آن زکات گفته شده که وسیله پاک‌کردن اموال افراد از حقوق نیازمندان و نیز

وسیله افزون شدن و رشدیافتن اموال آنها است (ادیب، ۱۳۸۳، ص ۲۲). در اصطلاح فقهی نیز نوعی مالیات منصوص و معین است که هر مسلمان متمکن باید به عنوان فریضه مالی و حق فقیران در اموال خویش پردازد (اجتهادی، ۱۳۵۲، ص ۱۰۱ / توسلی، ۱۳۸۲، ص ۹۲)؛ اما به لحاظ تاریخی می توان گفت از ظاهر برخی از آیات قرآن استفاده می شود که قانون زکات پیش از هجرت پیامبر اکرم ﷺ تشریح شده است (اجتهادی، ۱۳۵۲)؛ اما در عمل اجرای آن در مدینه و در سال های آخر هجرت بود (نوری، ۱۳۶۳، ص ۱۷).

موارد مشمول زکات در قرآن کریم ذکر نشده است و فقیهان با استناد به روایت های دینی آنها را مشخص کرده اند؛ گرچه در این باره اتفاق نظر وجود ندارد؛ اما بیش تر فقیهان بر این باور هستند که زکات فقط به موارد نه گانه تعلق می گیرد که عبارت هستند از: شتر، گاو، گوسفند، طلا و نقره، گندم، جو، خرما و کشمش. در حقیقت هر کدام از اقلام پیش گفته هرگاه به اندازه معینی (نصاب) برسد، باید زکات آن را پرداخت. درباره مصارف زکات نیز شایان ذکر است، این منبع بیت المال از جمله مواردی است که مصارف خاصی در قرآن کریم برای آن تعیین شده است. به طور مشخص، از آیه ۶۰ سوره توبه این طور استفاده می شود که زکات باید در هشت مورد مشخص مصرف شود (مکارم شیرازی، ۱۳۶۱، ص ۱۴).

درباره مالکیت زکات سه دیدگاه عمده قابل تصور است: دیدگاه نخست؛ زکات را متعلق به دولت و حکومت اسلامی می داند (مالکیت امام نسبت به زکات). دیدگاه دوم؛ زکات را متعلق به حکومت نمی داند؛ بلکه باور دارد زکات ملک دریافت کنندگان بوده و در نتیجه افراد خود می توانند زکات را در مصارف معین شده به مصرف برسانند؛ اما دیدگاه سوم که بین دو دیدگاه پیشین قرار دارد، باور دارد که گرچه زکات ملک امام نبوده و ملک دریافت کنندگان است؛ اما تولیت و نظارت بر توزیع و مصرف زکات با حاکم جامعه اسلامی است. به نظر می رسد به لحاظ فقهی، دیدگاه سوم صحیح تر باشد؛ بنابراین در تحقیق پیش رو این دیدگاه به عنوان دیدگاه منتخب در نظر گرفته می شود. به منظور جلوگیری از اطاله کلام، از توضیح دلایل صحت این دیدگاه خودداری می شود. شایان ذکر است تحقیقات گوناگونی صحت این دیدگاه و نقد دیدگاه های دیگر را مورد توجه قرار داده اند که می توان به آنها مراجعه کرد (عسگری، ۱۳۸۴ / مزینانی، ۱۳۷۸).

بنابراین می توان گفت که آنچه از مجموع آیات، روایات و سیره امامان معصوم علیهم السلام به دست می آید آن است که گرچه زکات ملک حاکم اسلامی نیست و به حکومت تعلق

ندارد؛ اما تولیت و نظارت بر جمع‌آوری و توزیع آن با حاکم اسلامی است. از این رو لازم است زکات در دوره حضور امام معصوم علیه السلام در اختیار وی قرار گیرد و در دوره غیبت در اختیار جانشین امام و ولی امر مسلمین.

۲. خمس

خمس در لغت به معنای یک پنجم است و در اصطلاح عبارت از اعطای یک پنجم برخی اموال و درآمدهای مسلمان جهت استفاده در مصارف خاص است (موسوی‌بجنوردی، ۱۳۸۴، ص ۲۶). یگانه آیه‌ای که درباره خمس در قرآن کریم آمده یا در غزوه بنی‌قیس نازل شده یا در جنگ بدر (طبری، ۱۳۷۸، ج ۲، ص ۴۸۱). به هر حال در سال‌های اول هجرت بوده است (نوری، ۱۳۶۳، ص ۱۸).

درباره موارد مشمول حکم خمس نیز می‌توان گفت اکثر فقیهان اهل سنت باور دارند که خمس فقط بر غنیمت‌های جنگی وضع شده، در حالی که برخی از فقیهان اهل سنت خمس معدن را نیز واجب شمرده‌اند (ادیب، ۱۳۸۳، ص ۳۴)؛ اما عالمان مذهب شیعه، براساس روایات، خمس را در هفت مورد و براساس شرایطی واجب می‌دانند. این هفت مورد عبارت هستند از: منفعت کسب، معدن، گنج، مال حلال مخلوط به حرام، جواهری که به واسطه فرو رفتن در دریا به دست می‌آید، غنیمت و زمینی که کافر ذمی از مسلمان بخرد (موسوی‌خمینی، ۱۳۷۴، ج ۱، ص ۳۵۶)؛ اما درباره مصارف خمس می‌توان عنوان کرد که براساس دیدگاه فقیهان امامیه، خمس به شش قسمت تقسیم می‌شود؛ سهمی برای خداوند متعال جل جلاله، سهمی برای پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله و سلم و سهمی برای امام معصوم علیه السلام که این سه سهم در روزگار ما از آن امام زمان عجل الله تعالی فرجه است و در شرایط غیبت آن بزرگوار به فقیه حاکم (ولی فقیه) می‌رسد؛ اما سه سهم دیگر به یتیمان، مستمندان و در راه‌ماندگانی می‌رسد که نسبشان از سوی پدر به عبدالمطلب می‌رسد که به آنان «سید» می‌گویند (موسوی‌خمینی، ۱۳۷۴، ج ۱، ص ۳۳۴ / یزدی، ۱۳۸۷، ص ۱۱).

درباره مالکیت خمس نیز می‌توان گفت آنچه از منابع فقهی به دست می‌آید آن است که خمس به طور کامل ملک امام علیه السلام است؛ اما در نصف آن جهات مصرف مشخص شده است. صاحب جواهر (۱۳۶۷) در این باره بیان می‌دارد که «خمس مانند انفال ملک امام علیه السلام است؛ اما وی باید هنگام تقسیم آن به سادات نیز به اندازه نیازشان پردازد و سادات هرگز مالک خمس

نیستند؛ چون امام، رهبر واقعی حکومت اسلامی است» (نجفی، ۱۳۶۷، ج ۱۶، ص ۱۱۵). اکنون که زمان غیبت امام علیه السلام است، خمس به دو قسمت تقسیم می‌شود: یک قسمت آن به نایب امام یعنی فقیه حاکم داده می‌شود و قسمت دیگر آن به نیازمندان از سادات؛ از این رو اگر سهم آنها از نیازمندی‌هایشان بیش‌تر باشد، آن را به بیت‌المال ملحق می‌کنند؛ چنان‌که اگر سهم آنها برای نیازمندی‌های آنان کفایت نکرد، از بیت‌المال یا از زکات جبران می‌کنند.

۳. انفال و فیه

انفال در لغت از «نفل» گرفته شده که به معنای زیادی است (طباطبایی، ۱۳۷۰، ج ۹، ص ۴/ رحمانی، ۱۳۸۴، ص ۱۲)؛ اما درباره معنای اصطلاحی، صاحب جواهر انفال را این‌گونه تعریف می‌کند: «انفال عبارت است از هر مالی که اختصاص به مقام نبوت و ولایت امر دارد» (نجفی، ۱۳۶۷، ج ۱۶، ص ۱۱۶). به لحاظ تاریخی نیز آیه اول سوره مبارکه انفال، درباره انفال نازل شده است و این آیه مالکیت انفال را به‌طور کامل از آن خداوند متعال جل جلاله و رسول اکرم صلی الله علیه و آله و سلم می‌داند. این آیه پس از جنگ بدر؛ یعنی در سال دوم هجرت نازل شده است (طباطبایی، ۱۳۷۰، ج ۹، ص ۴ / نوری، ۱۳۶۳، ص ۱۷).

آن‌طور که از روایت‌ها استفاده می‌شود، انفال معنای وسیعی دارد و شامل مجموعه‌ای از اموال می‌شود. از بررسی جامع روایت‌ها به این نتیجه می‌رسیم که انفال دست‌کم شامل هشت مورد می‌شود که عبارت هستند از:

۱. میراث کسی که وارث نداشته باشد؛
۲. زمینی که اهلس آن را ترک کرده باشند؛
۳. بیشه‌زارها، جنگل‌ها، قله کوه‌ها و دره‌ها؛
۴. سرزمین‌های موات که صاحبی ندارند؛
۵. غنیمت‌های جنگی که مجاهدان بدون اذن امام علیه السلام به‌دست آورده باشند؛
۶. اشیاء برجسته‌ای که پادشاهان برای خود بگزیده‌اند (صوافی‌الملوک)؛
۷. بخشش‌های آنها (ملوک و پادشاهان) هرگاه صاحب شرعی نداشته باشد؛
۸. معادن؛ و دریاها و بیابان‌های لم‌یزرع (صانعی، ۱۳۸۶).

درباره مالکیت و مصارف انفال نیز شایان ذکر است براساس نص صریح قرآن کریم در آیه اول سوره انفال، این دسته از منابع بیت‌المال متعلق به خداوند متعال ﷻ و پیامبر اکرم ﷺ است و روشن است که بعد از وی ملک حکومتی فردی است که رهبری جامعه اسلامی را بر عهده می‌گیرد. از این رو مصارف انفال به صلاح‌دید رهبر جامعه مرتبط می‌شود. روایت‌های متعدد نیز از آن حاکی است که بهره‌برداری از انفال به اجازه حاکم اسلامی منوط است و هیچ‌کس نمی‌تواند به‌طور خودسرانه از آن استفاده کند (رفیعی، ۱۳۸۵/۱۳۸۴).

یکی از بحث‌هایی که لازم است با توجه به هدف‌های تحقیق پیش‌رو، در این قسمت طرح کنیم، بررسی فقهی درباره یکی از مصداق‌های انفال؛ یعنی معادن است. به‌طور مشخص لازم است به این پرسش پاسخ داد که آیا به لحاظ فقهی، معادن (به‌ویژه چاه‌های نفتی و دیگر مخازن زیرزمینی) جزو مصداق‌های انفال است یا خیر؟ بررسی ادبیات فقهی در این باره نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از فقیهان، معادن را به‌طور کلی از انفال و در ملک امام دانسته‌اند و فرقی از جهت ظاهری و باطنی بودن معدن و نیز میان معادنی که در اراضی انفال واقع شوند و دیگر اراضی نمی‌گذارند. کلینی ﷺ (کلینی، ۱۳۶۵، ج ۱، ص ۵۳۸)، شیخ مفید ﷺ (مفید، ۱۴۱۰، ص ۲۷۸)، شیخ طوسی ﷺ (طوسی، ۱۴۱۷، ص ۴۱۹)، نراقی ﷺ (نراقی، ۱۴۱۵، ج ۱۰، ص ۱۶۲) و شهید صدر ﷺ (صدر، ۱۴۲۴، ص ۷۸) این قول را برگزیده‌اند. در این تحقیق نیز همین دیدگاه به‌عنوان دیدگاه منتخب مورد تأیید قرار می‌گیرد. از این رو معادن از جمله انفال است و جز به اذن امام ﷺ یا حکومت اسلامی نباید مورد بهره‌برداری قرار گیرد.

درباره فیه نیز شایان ذکر است که فیه در لسان قرآن کریم و احادیث در دو معنا به‌کار رفته است. معنای نخست آن به اموالی اشاره دارد که بدون جنگ، به دست مسلمانان افتاده است؛ مانند: باغ فدک که پس از فتح خیبر، خود یهودیان این سرزمین را بدون جنگ در اختیار پیامبر گذاشتند. در قرآن کریم (به‌طور مثال در آیه هفتم از سوره حشر) فیه به همین معنا به‌کار رفته است. به‌طور مسلم اموال فیه در این معنا، در ملکیت امام ﷺ بوده و وی درباره مصارف آن تصمیم‌گیری می‌کند (رفیعی محمدی، ۱۳۸۵)؛ اما فیه در روایات در معنای دیگری نیز به‌کار رفته است که می‌توان آن را معادل خراج در نظر گرفت (که شامل غنیمت‌های جنگی نیز می‌شود) و منظور اموالی است که به عموم مسلمانان تعلق دارد؛

به طور مثال، امیر مؤمنان علی علیه السلام در پاسخ به کارگزار خویش عبد‌الله بن زمعه که درخواست سهم بیش‌تری از بیت‌المال می‌کند، این‌طور بیان می‌دارد:

این مال نه از آن من و نه از آن تو است؛ بلکه از آن مسلمانان است و به ضرب شمشیر آنان فراهم شده است؛ از این‌رو اگر تو نیز در نبرد شرکت داشته‌ای، سهمی به اندازه آنان از این مال خواهی داشت؛ در غیر این صورت، دستاورد و دسترنج آنان به دهان دیگران نخواهد رفت (نهج‌البلاغه، خ ۲۳۲).

همان‌طور که در بخش‌های بعد خواهیم دید، فیء در این معنا (خراج)، جزو بیت‌المال مسلمانان بوده و امام علیه السلام فقط تولیت و نظارت بر توزیع را بر عهده دارد.

۴. جزیه

«جزیه» در لغت از ماده «جزاء» گرفته شده است و عبارت است از یک نوع مالیات سرانه سالانه که از اهل کتاب (یهودی، نصاری و مجوس) که در پناه حکومت اسلامی هستند، گرفته می‌شود. جزیه همان‌گونه که از لفظ آن پیدا است، جزائی (دستمزدی) است که از اهل کتاب در برابر حفظ مال و جانشان گرفته می‌شود (کرجی، ۱۳۸۰، ص ۴۳). به عبارت دیگر جزیه را می‌توان مالیاتی دانست که حاکم اسلامی از اهل کتاب دریافت کرده و در برابر امنیت و آسایش آنها را در کشور اسلامی تأمین می‌کند. همچنین به نظر می‌رسد همه فقیهان با استناد به آیه ۲۹ سوره توبه، جواز دریافت جزیه از اهل کتاب را مورد تأیید قرار داده‌اند (صابریان، ۱۳۸۵، ص ۸۱).

۵. خراج و مقاسمه

«خراج» در اصطلاح فقهی عبارت است از مال‌الاجاره‌ای که حاکم اسلامی از طریق اجاره دادن اراضی مفتوح‌العنوه وصول می‌کند. اراضی مفتوح‌العنوه به زمین‌هایی گفته می‌شود که مسلمانان به امر امام و با جنگ از کفار می‌گیرند که شامل باغ‌ها، تأسیسات و ساختمان‌های موجود در آن اراضی نیز می‌شود. سرزمین خیبر از این قبیل است که پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله بعد از فتح و گرفتن آن از دست یهودیان، در سال هفتم هجری، بنابر پیشنهاد یهودیان، آن سرزمین را در اختیار آنها قرار داد و در عوض، آنها متعهد شدند که نیمی از درآمد حاصل از زمین‌ها و باغ‌های خیبر را سالانه به پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله بپردازند (خنجی، ۱۳۶۲، ص ۲۵).

شایان است اگر واگذاری اراضی در قالب عقد مزارعه صورت می‌گرفت، مالیات دریافت‌شده «مقاسمه» نامیده می‌شد؛ چنانکه اگر در قالب عقد اجاره قرارداد می‌شد، مالیات دریافتی، خراج نامیده می‌شد (طوسی، ۱۳۸۰، ص ۱۳).

به لحاظ تاریخی گرچه در زمان پیامبر اکرم صلی اللہ علیہ و آلہ وسلم نیز یکی از منابع بیت‌المال خراج بود؛ اما در آن زمان به علت فتوحات کم، این درآمد خیلی فراوان نبود؛ اما پس از پیامبر اکرم صلی اللہ علیہ و آلہ وسلم، در زمان خلافت / بوبکر که فتوحاتی دیگر نصیب مسلمانان شد و بعد در زمان عمر، که فتوحات بسیاری برای مسلمانان پدید آمد، خراج اراضی، به بزرگ‌ترین منبع درآمدی بیت‌المال مبدل شد؛ به طوری که براساس شواهد تاریخی درآمدهای منابع دیگر بیت‌المال نسبت به درآمد خراج بسیار ناچیز بود. این وضعیت در دوران حکومت درخشان امیر مؤمنان علی علیہ السلام و حتی دوران خلفای غاصب بنی‌امیه و بنی‌عباس نیز ادامه داشت (نوری، ۱۳۶۳، ص ۳۵-۳۷). درباره مالکیت و مصارف خراج نیز باید به این مطلب اشاره کرد که خراج منبعی از بیت‌المال است که به همه مسلمانان تعلق داشته (مالکیت عمومی) و امام درباره آن فقط تولیت و نظارت مصرف را بر عهده دارد و نه مالکیت (رضایی، ۱۳۸۳، ص ۸۶ / طوسی، ۱۳۸۰، ص ۱۳).

۶. مالیات‌های حکومتی

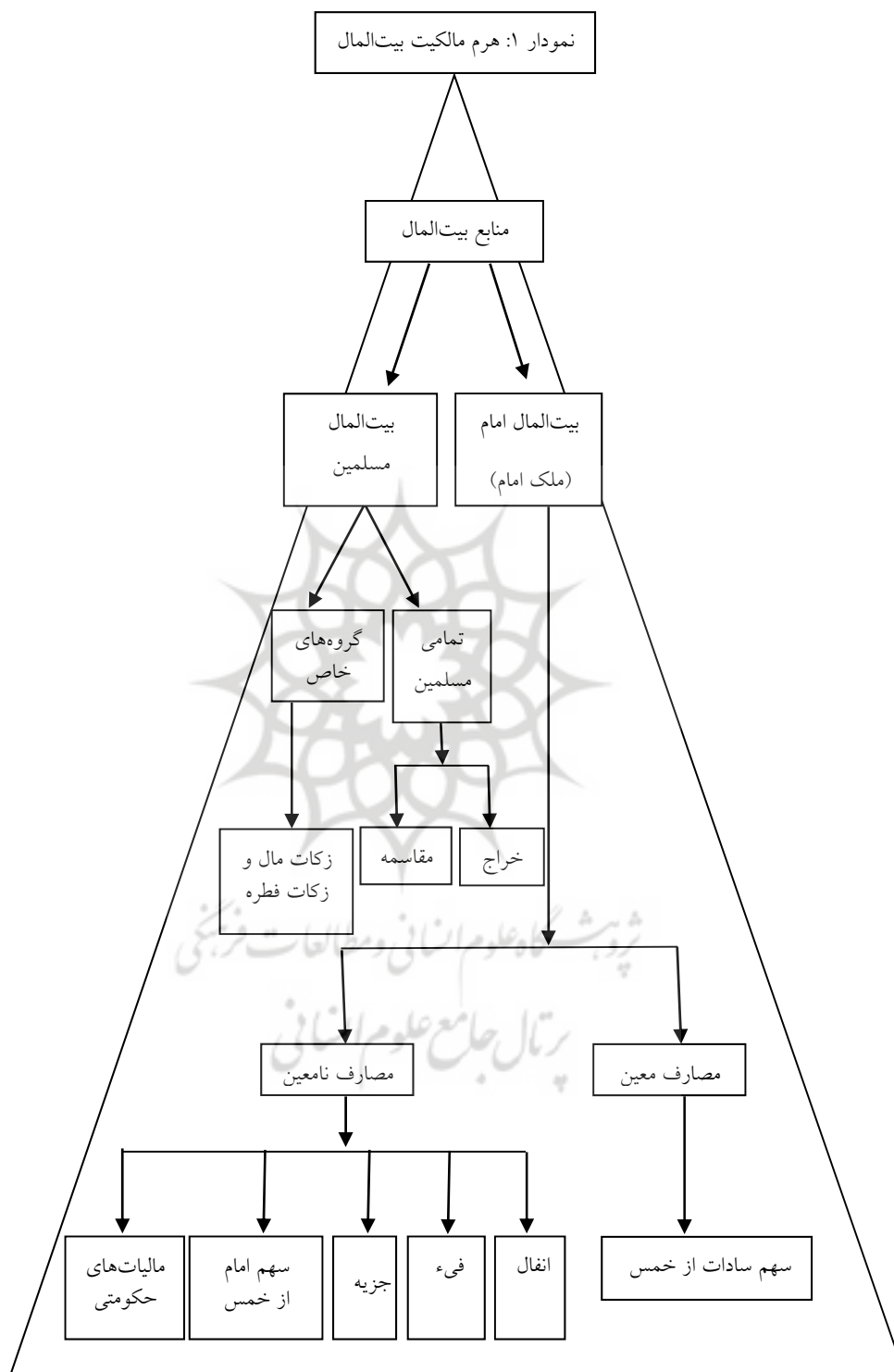
گروه دیگری از مالیات‌ها که می‌توان نام آن را مالیات‌های حکومتی دانست، به منظور حل مشکلات حکومت اسلامی و به تشخیص امام یا نائب وی وضع می‌شود. به طور مسلم تشخیص مالکیت این نوع از منابع درآمدی بیت‌المال نیز در اختیار امام قرار داشته و با توجه به تشخیص و صلاح‌دید وی خرج می‌شود (امینی، ۱۳۸۴ / اشتهازدی، ۱۳۵۷). به نظر می‌رسد علت اصلی مشروعیت این دسته از مالیات‌ها، اختیارات شرعی است که حاکم اسلامی به جهت تأمین نیازهای مالی حکومت در اختیار دارد. به عبارت دیگر دریافت چنین مالیات‌هایی در چارچوب احکام ثانویه و حکومتی قابل توجیه است و در چارچوب احکام اولیه دریافت چنین مالیات‌هایی از مسلمانان، فاقد مشروعیت است (مومن، ۱۳۸۰).

تقسیم بیت‌المال

در این قسمت از تحقیق لازم است به موضوع تقسیم منابع گوناگون بیت‌المال بپردازیم. به لحاظ منطقی، چگونگی تقسیم منابع گوناگون بیت‌المال که در قسمت پیش بررسی شدند، به مالکیت آنها مرتبط می‌شود. از این رو در آنچه در پی می‌آید، ابتدا مسئله دسته‌بندی منابع بیت‌المال به لحاظ مالکیت را مطرح کرده و پس از آن به دو مسئله اصلی تحقیق پیش‌رو؛ یعنی پرداخت نقدی منابع بیت‌المال و همچنین مساوات دریافت‌کنندگان می‌پردازیم.

دسته‌بندی منابع بیت‌المال (به لحاظ مالکیت)

با استفاده از تحلیل‌های بخش پیشین و همان‌طور که در نمودار یک، در قالب «هرم مالکیت بیت‌المال» بیان شده است، می‌توان تمام منابع بیت‌المال را به لحاظ مالکیت به دو گروه تقسیم کرد: گروه نخست که می‌توان نام آن را «بیت‌المال امام» نهاد، شامل مواردی است که مالکیت آن در اختیار امام علیه‌السلام قرار داشته و در صورت غیبت وی در اختیار نائب خاص یا عام وی که در جایگاه امامت مسلمانان است، قرار می‌گیرد. همچنین منابعی که در گروه نخست قرار می‌گیرند را می‌توان در سطح بعد و براساس مشخص‌بودن یا نبودن موارد مصرف به دو دسته تقسیم کرد: دسته اول شامل مواردی است که گرچه مالکیت آن در اختیار امام قرار دارد؛ اما شریعت مقدس، مصارف معینی را برای آن معین کرده که لازم است امام علیه‌السلام این منابع را در موارد معین شده مصرف کنند. مهم‌ترین مثال برای این دسته از منابع بیت‌المال، سهم سادات از خمس است؛ اما دسته دوم از گروه اول، شامل مواردی است که مصارف آن در شرع مشخص نشده و به‌طور کامل به صلاح‌دید امام علیه‌السلام مرتبط می‌شود. مهم‌ترین مثال‌ها برای این دسته از منابع بیت‌المال، انفال، فیه، جزیه، سهم امام علیه‌السلام از خمس، و مالیات‌های حکومتی هستند؛ اما گروه دوم که می‌توان آن را «بیت‌المال مسلمانان» نامید، شامل مواردی است که مالکیت آن در اختیار مسلمانان بوده و امام علیه‌السلام فقط تولیت و نظارت بر جمع‌آوری و مصرف را بر عهده دارد. این گروه از منابع بیت‌المال را نیز می‌توان در سطح بعد و براساس اینکه متعلق به عموم مسلمانان است یا متعلق به گروه‌های خاص از مسلمانان، به دو دسته تقسیم کرد: دسته اول که متعلق به همه مسلمانان است، شامل مواردی چون خراج و مقاسمه می‌شود و دسته دوم که متعلق به گروه‌های خاص از مسلمانان است، فقط شامل زکات می‌شود.



پرداخت نقدی بیت‌المال

پرسشی که لازم است در این قسمت به آن پرداخته شود، آن است که آیا به لحاظ فقهی، امام علیه السلام که درباره بخشی از منابع بیت‌المال (بیت‌المال امام) مالکیت و حق نظارت داشته و درباره بخش دیگری از منابع بیت‌المال (بیت‌المال مسلمانان) فقط دارای حق مدیریت و نظارت است، می‌تواند سهم افراد از بیت‌المال را به صورت نقدی (و نه کالایی) به آنها بپردازد؟ به عبارت دیگر، آیا امام علیه السلام می‌تواند منابع بیت‌المال (به طور نمونه، نفت استخراج شده از چاه‌های نفت یا زکاتی که به صورت کالا است) را به فروش رسانده و درآمد حاصل را به صورت نقدی به افراد ذی‌حق پرداخت کند؟ به نظر می‌رسد به لحاظ فقهی پاسخ به این پرسش مثبت است. علت این امر آن است که عرف جامعه، تفاوتی بین دریافت کالایی یا نقدی منابع بیت‌المال قائل نمی‌شود. همچنین بررسی منابع فقهی نیز نشان می‌دهد مواردی وجود دارد که امامان معصوم علیهم السلام مجوز پرداخت نقدی به جای پرداخت کالایی را داده‌اند؛ به طور مثال، درباره زکات فطره، موثقه اسحاق بن عمار قابل ذکر است. در این روایت اسحاق بن عمار از امام صادق علیه السلام می‌پرسد که آیا می‌توان به جای زکات فطره، قیمت آن را به فقیر پرداخت کرد که امام در پاسخ می‌فرماید: «پرداخت نقدی برای فرد مفیدتر است؛ و می‌تواند آنچه نیاز دارد را بخرد» (حرّ عاملی، ۱۳۷۴، ج ۶، ص ۵).

مسئله مساوات در تقسیم بیت‌المال

پرسشی که در این قسمت باید به آن پاسخ داده شود، آن است که آیا بر امام علیه السلام لازم است که تمام منابع بیت‌المال (شامل بیت‌المال امام علیه السلام و بیت‌المال مسلمانان) را به صورت مساوی بین همه مسلمانان تقسیم کند؟ و آیا سیره حضرت امیر مؤمنان علی علیه السلام در دوران حکومت درخشان خویش درباره تقسیم مساوی بیت‌المال بین همه مسلمانان در این رابطه قابل استناد است؟ به عبارت دیگر آیا از این سیره می‌توان این نتیجه را گرفت که لازم است امام مسلمانان تمام منابع بیت‌المال را مساوی تقسیم کند؟

با توجه به تحلیل‌هایی که تا این قسمت ارائه شد، به نظر می‌رسد پاسخ به این پرسش‌ها به راحتی قابل تبیین باشد. در حقیقت براساس تحلیل‌های فقهی و تاریخی انجام شده،

تقسیم مساوی بیت‌المال در برخی موارد واجب، در برخی موارد حرام و در برخی موارد نیز مباح است؛ اما مواردی که پرداخت مساوی بیت‌المال در آن ضروری است، بیت‌المال عموم مسلمانان (شامل خراج و مقاسمه) است؛ چرا که تمام مسلمانان در این دسته از بیت‌المال حق برابر داشته و لازم است منابع آن به صورت کامل مساوی بین تمام آنها تقسیم شود. از این رو، سابقه در اسلام، نژاد، فقر و ملاک‌ها و ویژگی‌های دیگر، به هیچ وجه باعث پایین یا بالارفتن میزان سهم دریافتی نمی‌شود؛ اما مواردی که پرداخت مساوی بیت‌المال در آن حرام است، شامل دو مورد می‌شود. یکی از آنها مواردی است که در هرم مالکیت بیت‌المال (نمودار یک)، در ذیل عنوان بیت‌المال امام علیه السلام با مصارف معین مشخص شد (سهم سادات از خمس). مورد دیگری که پرداخت مساوی در آن جایز نیست، آن دسته از بیت‌المال مسلمانان است که متعلق به گروه‌های خاصی است (زکات مال و فطره). ویژگی مشترک این دو گروه آن است که مصارف آنها به وسیله شارع تعیین شده است (زکات برای فقرای غیر بنی‌هاشم و خمس برای فقیران بنی‌هاشم) و نمی‌توان از آن تخلف کرده و این منابع را به صورت مساوی بین تمام مسلمانان تقسیم کرد. سرانجام، مواردی که پرداخت مساوی منابع بیت‌المال در آنها مباح است، شامل مواردی است که در هرم مالکیت بیت‌المال، در ذیل عنوان بیت‌المال امام با مصارف نامعین مشخص شدند (شامل انفال، جزیه و ...). در این دسته از منابع تقسیم مساوی یا نامساوی منابع بیت‌المال به صلاح دید امام علیه السلام بستگی دارد که به طور قطع بر اساس عدالت صورت می‌پذیرد.

لازم است در اینجا به یک نکته نیز اشاره شود و آن اینکه که همان‌طور که در ذیل عنوان خراج و مقاسمه توضیح داده شد، در دوران حکومت ابوبکر و عمر، فتوحات بسیاری برای مسلمانان پدید آمد و از این رو خراج اراضی، بزرگ‌ترین منبع درآمدی بیت‌المال شمرده می‌شد. این وضعیت در زمان حکومت درخشان امیر مؤمنان علی علیه السلام نیز ادامه داشت؛ به طوری که حجم منابع حاصل از خراج و مقاسمه در مقایسه با دیگر منابع درآمدی بیت‌المال بسیار فراوان بود (نوری، ۱۳۶۳، ص ۳۷-۳۵). از این رو، بخش عمده‌ای از منابعی که حضرت امیر مؤمنان علی علیه السلام به صورت مساوی بین مردم تقسیم می‌کرد (و سیره پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله و سلم نیز همین بوده است)، منابع حاصل از بیت‌المال مسلمانان بوده است و بررسی روایات و سیره که در بخش پیش انجام شد، موردی را نشان نداد که حضرت تمام منابع

بیت‌المال (شامل مواردی که مصارف مشخص دارند) را به صورت مساوی بین همه مسلمانان تقسیم کرده باشد. حداکثر ادعایی که می‌توان کرد آن است که حضرت افزون بر بیت‌المال همه مسلمانان (شامل خراج و مقاسمه)، منابع حاصل از بیت‌المال امام علیه السلام که مصارف معین ندارند (شامل انفال، فیه و ...) را نیز به صورت مساوی تقسیم می‌کرد؛ اما از این مطلب نیز (در صورت اثبات) نمی‌توان ضرورت تقسیم مساوی را نتیجه گرفت؛ چرا که همان‌طور که پیش از این عنوان شد، تقسیم مساوی بیت‌المال در این دسته از منابع مباح بوده و به تشخیص امام علیه السلام بستگی دارد و نمی‌توان از آن اصل مساوات را برداشت کرد؛ بنابراین می‌توان این‌طور نتیجه گرفت که استناد به سیره / امیر مؤمنان علیه السلام به منظور اثبات ضرورت تقسیم مساوی تمام منابع بیت‌المال بین همه مسلمانان تمام نیست.

بررسی سیره پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله نیز نتیجه مشابهی به ارمغان می‌آورد. به این معنا که براساس منابع تاریخی و سخنان امامان معصوم علیهم السلام، پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله نیز منابع مرتبط با بیت‌المال مسلمانان (خراج و مقاسمه) را به صورت مساوی بین همه مسلمانان تقسیم می‌کرد. از این‌رو نه ثروتمندان را به علت ثروتشان بر فقیران ترجیح می‌داد و نه فقیران را به علت فقرشان بر ثروتمندان ترجیح می‌داد. این در حالی است که درباره دیگر منابع درآمدی بیت‌المال این‌طور نبود؛ به‌طور مثال، در موضوع انفال، پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله بخشی از انفال را به برخی افراد خاص، اقطاع کرد که این مطلب به خوبی در منابع روایی و تاریخی شیعه و اهل سنت منعکس شده است. بنابراین نمی‌توان از سیره آن حضرت ضرورت رعایت مساوات در تمام منابع بیت‌المال را برداشت کرد.

مطالعه موردی: طرح نقدی کردن یارانه‌ها و مسئله خوشه‌بندی

پس از آنکه بحث‌های نظری درباره منابع بیت‌المال حکومت اسلامی مطرح شد، به نظر می‌رسد می‌توان از تحلیل‌های مطرح‌شده دلالت‌های مشخصی برای طرح نقدی کردن یارانه‌ها استخراج کرد. در این‌باره بررسی تاریخی نشان می‌دهد که به علت چالش‌های گوناگونی که نظام پرداخت یارانه در ایران با آن روبه‌رو بوده و است، مسئله هدفمندسازی یارانه‌ها همواره یکی از مسائل اصلی دولت‌ها در جمهوری اسلامی ایران بوده است. به عبارت دیگر مسئله هدفمندکردن پرداخت یارانه‌ها مسئله جدیدی نیست و در تمام دولت‌ها

به راه‌های گوناگون مطرح بوده است؛ اما با این حال و به علل گوناگون، کوشش اساسی در این جهت انجام نشود؛ تا اینکه در دولت نهم مسئله هدفمندسازی یارانه‌ها به صورت یکی از سرفصل‌های مهم در طرحی جامع به نام «طرح تحول اقتصادی» مطرح شد و با کوشش‌های فراوان و شبانه‌روزی که به دولت دهم نیز کشیده شد، پیگیری‌های مرتبط با آن ادامه یافت. این طرح که به طور قطع یکی از مهم‌ترین اقدامات اصلاحی در حوزه اقتصاد ایران در چند دهه اخیر است، در نیمه دوم سال ۸۹ اجرایی شد و هنوز هم ادامه دارد.

فرآیند کار براساس قانون هدفمندسازی یارانه‌ها به این صورت است که دولت پس از جمع‌آوری اطلاعات تمام خانوارهای کشور از منابع گوناگون، ابتدا سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها را تشکیل می‌دهد. پس از آن بخشی از بودجه‌ای که تاکنون به عنوان یارانه به صورت ناعادلانه (به صورتی که ده درصد بالای درآمدی بیش از سی برابر ده درصد پایین درآمدی از یارانه استفاده می‌کردند) بین همه مردم اعم از ثروتمند و فقیر به صورت غیرنقدی توزیع می‌شد، در اختیار این سازمان قرار می‌گیرد تا مطابق آنچه در قانون آمده، نسبت به پرداخت هدفمند یارانه‌ها به صورت نقدی به مردم اقدام کند؛ این کار نیز نه به صورت دفعی؛ بلکه همان‌گونه که قانون تعیین کرده است در طول ۵ سال و به تدریج انجام خواهد شد.

یکی از مسائل مهم در طرح نقدی کردن یارانه‌ها که در تأمین هدف‌های اعلام شده برای این طرح و به طور مشخص عدالت اجتماعی اثر قابل توجهی دارد، خوشه‌بندی است. در حقیقت به علت اینکه قرار است که با اجرای طرح تحول، یارانه به صورت نقدی پرداخت می‌شود و پرداخت نقدی نیز باید براساس معیاری صورت گیرد که براساس آن بتوان میزان استفاده از یارانه‌ها را به سمت عدالت بیش‌تر سوق داد، مراجع مربوط به این نتیجه رسیدند که معیار این تقسیم‌بندی را درآمد خانوار قرار دهند و جامعه را به گروه‌هایی که به اصطلاح به آنها خوشه گفته می‌شود، تقسیم کرده‌اند؛ چرا که میزان درآمد می‌تواند معرفی از میزان استفاده از یارانه پرداختی باشد (ریاست جمهوری، ۱۳۸۸).

حال پرسشی که در این قسمت مطرح می‌شود آن است که بحث‌های نظری مطرح شده در قسمت پیش چه دلالت‌هایی برای طرح نقدی کردن یارانه‌ها و مسئله خوشه‌بندی می‌توانند داشته باشند؟ در این باره می‌توان گفت بخش عمده‌ای از منابعی که در طرح

نقدی کردن یارانه‌ها به صورت نقدی پرداخت می‌شود، در حقیقت منابعی است که در اثر فروش بنزین و دیگر فرآورده‌های نفتی به قیمت غیریارانه‌ای در بازارهای داخلی حاصل می‌شود. این فرآورده‌ها نیز از نفت مستخرج از چاه‌های نفتی به دست آمده‌اند. از طرفی این معادن جزء معادن باطنی بوده و طبق نظر اکثر فقیهان شیعه در زمره انفال و تحت مالکیت امام (بیت‌المال حاکم اسلامی) قرار می‌گیرند.

به عبارت دیگر و براساس بحث‌های مطرح شده در چارچوب هرم مالکیت بیت‌المال، منابع حاصل از اجرای طرح نقدی کردن یارانه‌ها که بخشی از آن به صورت نقدی توزیع می‌شود، در زمره انفال قرار می‌گیرد که مالکیت آن در اختیار حاکم اسلامی بوده و مصارف آن نیز در شرع مقدس مشخص نشده و به صلاح دید امام علیه السلام یا نایب وی (ولی فقیه) واگذار شده است؛ بنابراین می‌توان ادعا کرد که با توجه به صحیح بودن پرداخت نقدی منابع بیت‌المال (همان‌طور که در بخش‌های پیشین اثبات شد)، پرداخت منابع درآمدی طرح پیش‌گفته به لحاظ فقهی فاقد اشکال است. همچنین به نظر می‌رسد که خوشه‌بندی دریافت‌کنندگان و تبعیض بین گروه‌های گوناگون، نیز فاقد اشکال باشد و دولت اسلامی در جایگاه نماینده حکومت اسلامی، به پرداخت مساوی ملزم نیست؛ چرا که این موارد در زمره بیت‌المال امام علیه السلام با مصارف نامشخص قرار داشته و تصمیم‌گیری در آن براساس صلاح دید رهبر جامعه و معیارهای عدالت انجام می‌شود. همچنین استناد به سیره درخشان و عادلانه امیر مؤمنان علی علیه السلام در دوران زعامت خویش، درباره تقسیم مساوی بیت‌المال، تمام نیست؛ چرا که سیره پیش‌گفته به طور عمده درباره بیت‌المال مسلمانان (درآمدهای خراج و مقاسمه) جریان داشت و نه تمام منابع درآمدی بیت‌المال.

نتیجه‌گیری، توصیه‌های سیاستی و چشم‌انداز تحقیقات آینده

تحقیق پیش‌رو کوشید تا ضمن بررسی منابع درآمدی بیت‌المال، و با تقسیم بیت‌المال به بیت‌المال امام علیه السلام و بیت‌المال مسلمانان، دو مسئله پرداخت نقدی منابع بیت‌المال و همچنین ضرورت رعایت مساوات بین دریافت‌کنندگان را مورد بررسی قرار دهد. همچنین کوشید تا دلالت‌هایی که این تقسیم‌بندی می‌تواند برای طرح نقدی کردن یارانه‌ها و مسئله خوشه‌بندی داشته باشد را استخراج کند. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از منابعی که

قرار است در طرح نقدی کردن یارانه‌ها به خانوارها و تولیدکنندگان پرداخت شود، منابعی است که در اثر فروش فرآورده‌های نفتی (مانند: بنزین) به قیمت غیریارانه‌ای حاصل می‌شود. نفت پیش‌گفته نیز از معادن نفتی که جزو معادن باطنی بوده و طبق نظر اکثر فقیهان شیعه در زمره انفال قرار می‌گیرند، استخراج شده است. از این‌رو منابع حاصل از اجرای طرح نقدی کردن یارانه‌ها که قرار است بخشی از آن به صورت نقدی توزیع شود، در زمره انفال قرار می‌گیرد که مالکیت آن در اختیار امام علیه السلام بوده و مصارف آن نیز در شرع مقدس مشخص نشده و به صلاح‌دید امام علیه السلام یا نایب خاص و عام وی (فقیه حاکم) واگذار شده است؛ بنابراین می‌توان ادعا کرد که با توجه به صحیح بودن پرداخت نقدی منابع بیت‌المال، پرداخت منابع درآمدی طرح پیش‌گفته به لحاظ فقهی فاقد اشکال است. همچنین به نظر می‌رسد که خوشه‌بندی دریافت‌کنندگان و تبعیض بین گروه‌های گوناگون، نیز فاقد اشکال؛ چرا که این موارد در زمره بیت‌المال امام با مصارف نامشخص قرار دارد و تصمیم‌گیری در آن براساس صلاح‌دید امام علیه السلام و معیارهای عدالت انجام می‌شود. همچنین استناد به سیره درخشان و عادلانه امیر مؤمنان علیه السلام در دوران زعامت خویش در تقسیم مساوی بیت‌المال، تمام نیست؛ چرا که سیره پیش‌گفته به‌طور عمده درباره بیت‌المال مسلمانان (درآمدهای خراج و مقاسمه) جریان داشت و نه تمام منابع درآمدی بیت‌المال. یافته‌های تحقیق ضمن تقویت نظریه‌پردازی در حوزه منابع و مصارف بیت‌المال و وظایف دولت اسلامی، مبانی فقهی لازم برای اجرای صحیح و عادلانه طرح هدفمند کردن یارانه‌ها و خوشه‌بندی را فراهم می‌سازد؛ بنابراین دیدگاهی که اصل پرداخت نقدی منابع بیت‌المال از دیدگاه اسلامی را مورد نقد قرار داده‌اند یا تمام بیت‌المال را در ذیل عنوان صدقه درج کرده‌اند یا با استناد به سیره امیر مؤمنان علیه السلام در جهت اثبات ضرورت مساوات در دریافت یارانه‌ها کوشش کرده‌اند، قابل نقد و ناصواب هستند.

منابع و مأخذ

۱. ابن‌خلدون؛ تاریخ ابن‌خلدون المسمی کتاب العبر و دیوان المبتدا و الخبر؛ ج ۱، بیروت: دارالکتب العلمیه، ۱۴۱۳ق.
۲. ابن‌فراء؛ الاحکام السلطانیة؛ بیروت: چاپ فقی، ۱۴۰۳ق.

۳. ابونوری، اسمعیل، احمد جعفری صمیمی، یوسف محنت‌فر؛ «ارزیابی آثار اقتصادی یارانه بنزین و میزان مصرف آن در ایران، تحلیل تجربی (۱۳۵۰-۱۳۸۲)»؛ مجله جستارهای اقتصادی، ش ۵، ۱۳۸۵.
۴. اجتهادی، ابوالقاسم، «تحقیقی تاریخی درباره زکات»، نشریه مقالات و بررسی‌ها، ش ۱۶-۱۳، ۱۳۵۲.
۵. ادیب، سعید؛ بررسی جایگاه خمس و زکات در تأمین مالی حکومت اسلامی؛ تهران: دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۸۳.
۶. اشتهااردی، محمد؛ بیت‌المال در اسلام؛ قم: کانون انتشارات ناصر، ۱۳۵۷.
۷. بلاذری، احمد بن یحیی؛ فتوح البلدان؛ بیروت: چاپ عبدالله انیس طباع و عمرانیس طباع، ۱۴۰۷ق.
۸. پژوهشگران، جمشید و نارسیس امین‌رشتی؛ «یارانه‌ها و خطاهای نوع اول و دوم»؛ پژوهشنامه اقتصادی، ش ۱۳، ۱۳۸۳.
۹. پژوهشگران، جمشید؛ «اقتصاد یارانه»؛ مجموعه مقالات ارائه‌شده در همایش اقتصاد یارانه؛ تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۸۶.
۱۰. توسلی، محمد اسماعیل؛ «محدودیت‌ها و مسئولیت‌های دولت اسلامی در پولی کردن کسری بودجه»؛ فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، ش ۱۴، ۱۳۸۳.
۱۱. _____؛ «مذاهب فقهی جهان اسلام در رویارویی با چالش فقر»؛ مجله اندیشه تقریب، ش ۲، ۱۳۸۴.
۱۲. توکلی، احمد؛ «اقتصاد یارانه»؛ مجموعه مقالات ارائه‌شده در همایش اقتصاد یارانه، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۸۶ش.
۱۳. حاتمی‌منش، محمدعلی؛ «نظام دیوانی اسلامی در سده نخست هجری (با اقتباس از نظام دیوانی ایرانی)»؛ نشریه تاریخ در آینه پژوهش، ش ۴، ۱۳۸۷.
۱۴. حداد عادل، غلام‌علی و دیگران؛ دانشنامه جهان اسلام؛ ج ۱۳، تهران: بنیاد دایرة المعارف اسلامی، ۱۳۸۸.
۱۵. حرّ عاملی، محمد بن حسن؛ وسائل الشیعه؛ قم: مؤسسه آل‌البیت علیهم السلام، ۱۳۷۴.

۱۶. حسینی، سیدرضا؛ «تأمین اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی»؛ دوفصلنامه جستارهای اقتصادی، ش ۱۱، ۱۳۸۸.
۱۷. حقانی‌زنجانی، حسین؛ «فرق بین جزیه و خراج و مشخصات آن دو»؛ نشریه درس‌هایی از مکتب اسلام، ش ۳، ۱۳۷۰.
۱۸. _____؛ «فلسفه جزیه و خراج و اهمیت آنها»؛ نشریه درس‌هایی از مکتب اسلام، ش ۲، ۱۳۶۹ ش.
۱۹. حکیم‌آبادی، محمدتقی؛ «بررسی توان زکات (گندم و جو) در کاهش فقر»؛ نامه اقتصادی، ش ۱، ۱۳۸۵.
۲۰. حلّی (محقق)، جعفر بن حسن؛ شرایع الاسلام فی مسائل الحلال و الحرام؛ ج ۴، چ ۲، تهران: انتشارات استقلال، ۱۴۰۹ ق.
۲۱. خنجی، فضل‌الله بن روزبهان؛ سلوک الملوک؛ تصحیح و مقدمه محمدعلی موحد؛ تهران: انتشارات خوارزمی، ۱۳۶۲.
۲۲. دهخدا، علی‌اکبر؛ لغت‌نامه دهخدا؛ تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۳.
۲۳. دینی‌ترکمانی، علی؛ «اقتصاد یارانه»؛ مجموعه مقالات ارائه‌شده در همایش اقتصاد یارانه، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۸۶.
۲۴. _____؛ «یارانه‌ها، رشد و فقر»؛ فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، ش ۱۸، ۱۳۸۴.
۲۵. رحیمی، عباس؛ بررسی اقتصاد یارانه؛ سوم، تهران: انتشارات پایگان، ۱۳۷۵.
۲۶. رضایی، مجید؛ «احیای نظام خراج در واگذاری مدیریت شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی»؛ فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، ش ۱۵، ۱۳۸۳.
۲۷. رفیعی‌محمدی، ناصر؛ «پژوهشی در بیت‌المال (۱)»؛ فصلنامه فرهنگ جهاد، ش ۴۱ و ۴۲، ۱۳۸۴.
۲۸. _____؛ «پژوهشی در بیت‌المال (۲)»؛ فصلنامه فرهنگ جهاد، ش ۴۶، ۱۳۸۵.
۲۹. ریاست جمهوری؛ آشنایی مقدماتی با طرح هدفمندسازی یارانه‌ها؛ تهران: دبیرخانه کارگروه تحولات اقتصادی، ۱۳۸۴.

۳۰. —؛ پیرامون روند و نظام پرداخت یارانه‌ها؛ تهران: دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۸۳.
۳۱. سیوطی، عبدالرحمان بن ابی بکر؛ تاریخ الخلفاء؛ قم: چاپ محمد محیی‌الدین عبدالحمید، ۱۳۷۰.
۳۲. شیخ مفید، محمد بن محمد؛ المغنیه؛ قم: مؤسسه نشر اسلامی، ۱۴۱۰ق.
۳۳. صابریان، علی‌رضا؛ «اهل کتاب و اخذ جزیه از آنها»؛ مجله تخصصی فقه و مبانی حقوق اسلامی (واحد بابل)، ش ۵، ۱۳۸۵.
۳۴. صانعی، مهدی؛ انفال و آثار آن در اسلام؛ تهران: مرکز اطلاعات و مدارک رسمی، ۱۳۸۴.
۳۵. صدر، سید محمدباقر، الاسلام یقود الحیاه؛ بیروت: دارالتعارف للمطبوعات، ۱۴۲۴ق.
۳۶. طباطبایی، سید محمدحسین؛ تفسیر المیزان؛ ترجمه محمدباقر موسوی همدانی؛ قم: دفتر انتشارات اسلامی، ۱۳۷۰.
۳۷. طبری، ابوجعفر محمد بن جریر؛ جامع البیان فی تاویل القرآن؛ ج ۲، بیروت: دارالکتب العلمیه، ۱۳۷۸.
۳۸. طوسی، جواد؛ «عدالت علوی در گردآوری و هزینه‌سازی بیت‌المال»؛ فصلنامه نامه مفید، ش ۲۷، ۱۳۸۰.
۳۹. طوسی، محمد بن حسن؛ نهاییه؛ چ ۲، بیروت: دارالاندلس، ۱۴۱۷ق.
۴۰. عظیمی، سید محسن؛ مالیات‌های اسلامی و اثر توزیعی آن؛ تهران: دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۷۸.
۴۱. فنخار طوسی، جواد؛ «عدالت علوی در گردآوری و هزینه‌سازی بیت‌المال»؛ فصلنامه نامه مفید، ش ۲۷، ۱۳۸۰.
۴۲. قادری، سیدفرید، جعفر رزمی، عسگر صدیقی؛ «بررسی تأثیر پرداخت یارانه مستقیم انرژی بر شاخص‌های کلان اقتصادی با نگرش سیستمی»؛ نشریه دانشکده فنی، ج ۳۹، ش ۴، ۱۳۸۴.
۴۳. قشقایی، محمدحسین؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ تهران: انتشارات مذاکره، ۱۳۸۵.

۴۴. کرجی، علی؛ «سیره پیامبر اکرم صلی اللہ علیہ وسلم در بیت المال»؛ نشریه کوثر، ش ۴۹، ۱۳۸۴.
۴۵. مؤمن قمی، محمد؛ «رابطه خمس و زکات با مالیات‌های حکومتی»؛ فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، س ۱، ش ۲، ۱۳۸۰.
۴۶. _____؛ «مالیات در حکومت اسلامی»؛ مجله فقه اهل بیت علیہم السلام، ش ۴۵، ۱۳۸۵.
۴۷. ماوردی، علی بن محمد؛ الاحکام السلطانیة والولایات الدینیة؛ بیروت: چاپ فقی، ۱۴۱۰ق.
۴۸. مجلسی، محمدباقر؛ بحار الانوار؛ ج ۴، بیروت: دارالاحیاء التراث، ۱۴۰۳ق.
۴۹. مزینانی، محمدصادق؛ «زکات به عنوان منبع مالی حکومت اسلامی»؛ نشریه فقه، ش ۳، ۱۳۷۸.
۵۰. مصباحی مقدم، غلامرضا، حمیدرضا اسماعیلی گیوی، مهدی رعایایی؛ «بررسی و آسیب‌شناسی هدفمندسازی پرداخت یارانه‌ها»؛ فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، ش ۳۵، ۱۳۸۸.
۵۱. مکارم شیرازی، ناصر؛ «تحلیلی بر مصارف هشت‌گانه زکات»؛ نشریه درس‌هایی از مکتب اسلام، س ۲۲، ش ۱۱، ۱۳۶۱.
۵۲. موسوی بجنوردی، سیدمحمد؛ «نقش زکات در نظام حکومت انقلاب اسلامی»؛ نشریه متین، ش ۲۶، ۱۳۸۴.
۵۳. موسوی خمینی، سیدروح‌الله؛ تحریر الوسیله؛ ج ۶، قم: انتشارات دارالعلم، ۱۳۷۴.
۵۴. نجفی، محمدحسین؛ جواهر الکلام؛ قم: بی‌نا، ۱۳۶۷.
۵۵. نظری، مهدی؛ «بررسی مبانی نظریه عدم انحصار زکات در موارد نه‌گانه»؛ فصلنامه مقالات و بررسی‌ها، ش ۷۴، ۱۳۸۲.
۵۶. نوری، حسین؛ بیت‌المال در نهج البلاغه؛ تهران: انتشارات بنیاد نهج البلاغه، ۱۳۶۳.
۵۷. هادوی‌نیا، علی‌اصغر؛ «مبانی نظری ساختار مالکیت از دیدگاه قرآن»؛ فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، س ۳، ش ۱۲، ۱۳۸۲.
۵۸. یزدی، محمد؛ «متولی خمس در فقه»؛ فصلنامه فقه اهل بیت علیہم السلام، ش ۱۴، ۱۳۷۸.
۵۹. یعقوبی، احمد بن اسحاق؛ تاریخ یعقوبی؛ بیروت: چاپ عبدالله انیس طباع و عمر انیس طباع، ۱۴۰۸ق.