

# الگوی پیشنهادی تدوین بودجه در دولت اسلامی

دریافت: ۱۳۹۶/۶/۱۹

پذیرش: ۱۳۹۷/۲/۲۹

محمد جمال خلیلیان اشکذری\*  
سید حمید جوشقانی نائینی\*\*

## چکیده

بررسی منابع درآمدی منصوص در کتب فقهی و مصارف آنها نشان می‌دهد که شارع مقدس ساختاری کلی را دنبال کرده است. توجه به این ساختار بحث از مسائلی همچون امکان «گسترش قلمرو منابع درآمدی شرعی» و «تعریف منابع درآمدی جدید» و همچنین امکان تدوین بودجه مطابق با اهداف عالی نظام اسلامی را فراهم می‌کند.

عمده اتکای درآمدی بودجه دولت اسلامی بر ردیف‌های خمس، زکات، خراج و انفال بوده که ترکیبی از مالیات و واگذاری است. محوریت هزینه کرد نیز بر رفع تبعیض و فاصله طبقاتی، ایجاد فرصت‌های شغلی و امنیت جامعه می‌باشد. سؤال این است که با توجه به منابع درآمدی و مصارف تعیینی در شریعت آیا می‌توان الگویی برای نظام مالی جامعه اسلامی ارائه داد؟ آیا به مقتضای تغییر و تحول در تشکیلات حکومت و افزایش هزینه‌های آن، حاکم اسلامی می‌تواند موارد مذکور را توسعه دهد؟ مقاله پیش رو با رویکردی استنباطی به ارائه طرح تدوین بودجه دولت اسلامی پرداخته است. روش تدوین مقاله روش تحلیلی - استنباطی است. بدیهی است با توجه به ابعاد موضوع از آموزه‌ها و روش استدلال اجتهادی نیز استفاده می‌شود.

**واژگان کلیدی:** بودجه دولت اسلامی، منابع، مصارف، ساختار، الگو.

طبقه‌بندی JEL: Z19, Z12

۹۹

فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی / سال هجدهم / شماره ۷۱ / پاییز ۱۳۹۷

\*. دانشیار گروه اقتصاد مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ع.ج).

Email: m\_khalil411@yahoo.com.

\*\* فارغ‌التحصیل دکترای رشته فلسفه اقتصاد اسلامی مؤسسه امام خمینی (ع.ج).

Email: mirsadry@gmail.com.

## مقدمه

اقتدار اقتصادی همراه با نظم و امنیت در جامعه، مبارزه با اختلاف فاحش سطح زندگی و فقر مادی و معنوی و معرفتی نیازمند دولت اسلامی مقتدر از لحاظ سیاسی و مستقل از جهت اقتصادی می‌باشد.

آمار عملکرد بودجه در دهه‌های اخیر حاکی از این است که درآمد حاصل از صادرات نفت به صورت بهینه در اقتصاد ایران به کار گرفته نشده است. هیچ‌گاه درآمد بالای نفتی، رشد اقتصادی مطلوبی را به دنبال نداشته است. تداوم نرخ بالای بیکاری و روند افزایشی و ساختاری تورم به معنی استفاده نادرست از درآمدهای نفتی در جهت رشد و پیشرفت می‌باشد؛ به بیان دیگر نسبت هزینه‌های جاری به کل بودجه تقریباً ۷۵ درصد می‌باشد؛ درحالی‌که هرچه این عدد کوچک‌تر باشد نشانگر آن است که دولت بیشتر می‌تواند هزینه‌های عمرانی و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای داشته باشد. با بررسی منابع درآمدی بودجه می‌بینیم که نسبت مالیات به کل تولید در کشورهای توسعه‌یافته بالای ۱۵ درصد است؛ اما در ایران حدود شش درصد است. بالا بودن این شاخص در کشورهای مذکور نشان‌دهنده عدم وابستگی آنها به منابع مالی ناپایداری مثل درآمدهای نفتی است. توضیح بیشتر آنکه نسبت مالیات به مخارج دولت در کشورهای توسعه‌یافته بالای ۷۰ درصد است و در ایران حدود ۳۵ درصد است که نشان می‌دهد درآمد دولت بیشتر به نفت وابسته است نه مالیات (باقری، ۱۳۹۲).

این نکات بر اهمیت بازنگری و اصلاح الگوی تدوین بودجه تأکید دارد؛ امری که مقاله حاضر قدم‌های اولیه در این مسیر را با پیشنهاد الگوی جدیدی در این زمینه برداشته است. الگوی مدنظر همان‌طور که تفصیل آن خواهد آمد، در دو سطح استانی و کشوری تدوین و در سه قلمرو مردمی، مراجع دینی و حاکمیتی اجرا می‌شود.

## پیشینه تحقیق

مقالات و کتاب‌های متعددی راجع به منابع درآمدی و هزینه دولت اسلامی نگارش شده که کتاب‌های نظری و گیلگ (۱۳۹۱) و مصباحی‌مقدم و میسمی (۱۳۹۴) آخرین آثار منتشره در این زمینه است. در این آثار از منابع درآمدی که شارع در اختیار حاکم دولت اسلامی

قرار داده و همچنین نوع مصارف آنها، میزان و برخی شرایط آنها بحث به میان آمده است؛ ولی از این منظر که آیا بین منابع درآمدی و ردیف‌های تخصیصی، ساختار کلانی حاکم است، بحث نشده است. نوآوری این تحقیق در وهله اول این نگرش است و در قدم بعدی سعی در کنار هم قراردادن منابع تأمین و تخصیص بودجه دولت اسلامی به عنوان یک کل است و سپس تلاش دارد با اکتفای به منابع وارده در شریعت و در صورت نیاز استفاده از منابع جدید و همچنین در ناحیه هزینه‌الگویی اسلامی از تدوین بودجه ارائه دهد.

## منابع و مصارف بودجه در صدر اسلام

بیت‌المال اسلامی از منابع متعددی تشکیل می‌شود که به اختصار شرح داده می‌شود:

### زکات

۱۰۱

و جوب زکات به آیه «خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا» (توبه: ۱۰۳) از آیات مدنی استناد دارد. پس از تشکیل حکومت اسلامی در مدینه و نیاز به یک سازمان مالی، لحن آیات زکات تغییر و مؤمنین را ملزم به پرداخت زکات - به حکومت - کرد (ابن‌کنیر، ۱۴۱۹ق، ج ۷، ص ۱۵۱). زکات دو قسم است:

الف) زکات فطره: به فرد و افراد تحت تکفل تعلق می‌گیرد و نوعی مالیات سرانه محسوب می‌شود (لشکری، ۱۳۸۰، ص ۶۶).

ب) زکات اموال: زکاتی که طبق نظر مشهور فقهای شیعه به گندم، جو، خرما، کشمش، طلا، نقره، شتر، گاو و گوسفند تعلق می‌گیرد. وضع زکات توسط امیرالمؤمنین علیه السلام نیز بر بعضی از اقسام اسب نقل شده (عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۶، باب ۸) که از اختیارات حاکم اسلامی و مربوط به زمان خاص می‌باشد.

### خمس

خمس مالیاتی است معادل یک‌پنجم که نیمی از آن، برای بنی‌هاشم به جای زکات ثابت است (عاملی، ۱۴۱۲ق، ج ۱، ص ۲۵۸). وجوب آن از آیه «وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ» (انفال: ۴۱) خمس برای تخصیص

دو قسمت می‌شود، یک قسمت متعلق به خدا، رسول اکرم ﷺ و ائمه اطهار علیهم‌السلام است و قسمت دیگر سهم سادات یتیم، فقیر و در راه‌مانده می‌باشد. سهم امام علی، در رهبری امت، توسعه حکومت اسلامی و شعائر دینی صرف می‌گردد (نوری همدانی، ۱۳۸۶، ص ۲۳).

صاحب جواهر معتقد است امام علی مالک تمام خمس و تحویل آن در زمان غیبت به فقیه جامع‌الشرایط، واجب است، ولی باید به سادات نیز به اندازه‌ی نیازشان پردازد؛ بنابراین تمام خمس جزء بیت‌المال است که مصارف معینی برای نصف آن مشخص شده است (نجفی، [بی‌تا]، ج ۱۶، صص ۱۱۵ و ۱۶۴-۱۶۷).

## خراج

خراج در لغت (وزاره‌الاقواف والشؤون الاسلامیه، ۱۴۰۴ق، ص ۱۵۸) و قرآن (مؤمنون: ۷۲) به معنی مزد به کار رفته است و در اصطلاح فقهی عبارت است از مال‌الاجاره‌ای که طبق قرارداد بین حکومت اسلامی و اجاره‌کنندگان زمین‌های خراجیه از محصول زمین یا قیمت آن گرفته می‌شود و میزان آن بستگی به مصالح عموم و اختیار حاکم اسلامی دارد. مطابق منابع روایی (طوسی، ۱۴۰۷ق، ج ۴، ص ۱۴۶) و فقهی (نجفی، [بی‌تا]، ج ۲۲، ص ۲۰۰-۲۰۱)، خراج متعلق به مسلمین است و باید در مصالح ایشان صرف گردد یا بین آنها توزیع شود، و نقش حاکم، تولیت و مدیریت آن است.

## انفال

انفال ملک خدا و رسول اکرم ﷺ و امام علی است. (انفال: ۱) در دوران غیبت، انفال در اختیار ولی فقیه است و باید بر اساس مصالح اسلام و مسلمانان آن را به مصرف برساند. با احتساب معادن به عنوان یکی از اجزای انفال (کلینی، ۱۴۰۷ق، ج ۱، ص ۵۴۱) و قابلیت فروش یا واگذاری و دریافت اجاره و مالیات از آن، می‌توان گفت در حال حاضر یکی از مهم‌ترین منابع دولت اسلامی انفال است.

## سایر درآمدها

مواردی مثل موقوفات عام که متولی آن حکومت اسلامی است و کفارات نیز جزء سایر درآمدهای بیت‌المال ذکر شده است. صدر با ذکر عنوان فوق، کفاراتی که مسلمانان در

صورت ارتکاب معاصی ملزم به پرداخت آن هستند را به عنوان درآمد بیت‌المال آورده و از مواردی مثل کفاره شکستن عهد، قسم، ترک دستورات حج و افطار عمدی روزه، نام برده است (صدر، ۱۳۷۴، ص ۱۱۴).

جزیه، فیه و عشور یا حقوق گمرکی از مواردی هستند که در منابع مختلفی ذکر شده اما چون عشور وجه شرعی ندارد و جزیه در زمان حاضر امکان وصول ندارد مقاله متعرض آن نمی‌شود.

نتیجه اینکه اموال عمومی در اسلام دو نوع است: ۱. منابعی که در شرع مصارف خاصی برای آن تعیین نشده است. ۲. منابعی که مصارف خاصی دارند مثل سهم سادات از خمس و زکات غیر از سهم سبیل‌الله. نوع اول خود دو قسم است:

الف) منابع متعلق به عموم مسلمانان که در مصالح عمومی اعم از فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و ... صرف می‌شود. این منابع عبارت‌اند از: خراج، جزیه، سهم سبیل‌الله از زکات و اموالی که وصیت شده در امور خیریه عمومی صرف گردد.

ب) انفال، فیه و سهم امام علیه السلام از خمس که به لحاظ منصب رسالت یا امامت، ملک حاکم اسلامی است و طبق نظر حاکم به مصرف می‌رسد. ردیف «فی سبیل‌الله» اجازه توسعه مصارف را به نیازهای جدید با رعایت مصالح جامعه اسلامی می‌دهد.

### ساختار حاکم بر منابع درآمدی بودجه دولت اسلامی

منظور از ساختار بودجه شیوه و فرایند کسب، نوع درآمد و نحوه تخصیص آن در ردیف‌های تعیینی می‌باشد. بررسی منابع درآمدی دولت اسلامی نشان می‌دهد که شارع، ساختاری کلی را دنبال کرده که توجه به آن بحث از مسائلی همچون امکان «گسترش قلمرو منابع درآمدی شرعی» و «تعریف منابع جدید» و همچنین امکان تدوین بودجه مطابق با اهداف عالی نظام اقتصادی - سیاسی اسلام را برای دولت‌های اسلامی فراهم می‌کند. به منظور تسهیل این نگاه کلان، منابع و مصارف درآمدی در جدول (۱) آمده است.

جدول (۱): بودجه دولت اسلامی - با نگرش درآمدی		
منابع درآمدی (تأمین)	عنوان کلی	مصارف (تخصیص)
الف) زکات ابدان (زکات فطره). ب) زکات اموال: گندم، جو، خرما، کشمش، طلا، نقره، شتر، گاو، گوسفند.	زکات	۱. فقرا ۲. مساکین ۳. عاملین زکات ۴. تألیف قلوب ۵. آزادی بردگان ۶. ادای قرض بدهکاران ۷. فی سبیل الله ۸. در راه ماندگان.
۱. منفعت کسب ۲. معدن ۳. گنج ۴. مال حلال مخلوط به حرام ۵. جواهر به دست آمده از غواصی ۶. غنیمت ۷. زمین خریداری شده از مسلمان توسط کافر ذمی.	خمس	۱، ۲، ۳. خدا، رسول اکرم ﷺ و ائمه اطهار علیهم السلام برای تأمین هزینه های عمومی. ۴، ۵، ۶. یتیمان، مستمندان، در راه ماندگان از سادات.
اراضی خراجیه	خراج	مصرف در مصالح مسلمین و تقسیم در صورت مازاد.
مالیات سرانه بر اهل کتاب در پناه مملکت اسلامی.	جزیه	نیروهای نظامی و مصالح عمومی مسلمانان.
اموال به دست آمده از کفار بدون جنگ و خونریزی.	فیء	جزء بیت المال امام است و مصرف طبق صلاح دید امام.
۱. اموال و زمین های به دست آمده بدون وقوع نبرد ۲. ارث بلا وارث ۳. زمینی که اهلش آن را ترک کرده باشند ۴. بیشه زار، جنگل ها، قله کوه ها و دره ها و سواحل دریا و رودخانه ها ۵. زمین های موات ۶. غنایم جنگ های انجام شده بدون اذن امام ۷. صوافی الملوک ۸. معادن.	انفال	ملک خدا و رسول اکرم و امام
وقف، کفارات، نذورات مالی، هدایا.	شبه مالیات ها	پرداخت های انتقالی و تخصیص توسط خود افراد.

نکات زیر از جدول قابل استفاده است:

اول: تأمین بودجه در صدر اسلام مبتنی بر انواع مالیات و درآمدهای حاصل از واگذاری بوده است. اهداف ذکرشده برای این منظور در نمودار زیر قابل رتبه‌بندی و تبیین است:

نمودار ۱: هرم رتبه‌ای اهداف



منبع: یافته‌های تحقیق.

هدف غایی که وصول به سعادت و کمال است به تمام ابعاد زندگی انسان در دنیا و ایجاد تشکلات اجتماعی و فرمانبری فرد از حکومت معنی می‌بخشد.

هدف الاهداف که از منظر دو سطح پایینی، هدف غایی ابعاد دنیایی انسان می‌باشد مربوط به امور دنیایی بشر و هدفی است که تمامی نظامات اجتماعی جامعه و فعالیت‌های فردی متوجه آن است و حرکت فرد بر مبنای آن تنظیم می‌شود. در جامعه اسلامی هدف از شکل‌گیری نهادها و سازمان‌ها با نظام و سیستم‌های مختلف استقرار و تداوم دین اسلام و عدالت اجتماعی است.

همه نظام‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و نظام علمی دین اسلام در این دو سطح از هدف مشترک و در دو سطح بعدی متفاوت از یکدیگر هستند. اهداف عالی نظام اقتصادی اسلام عدالت، رفاه، پیشرفت و توسعه می‌باشد (نظری و گیلک، ۱۳۹۱، ص ۱۳-۱۸). این اهداف توأمان با اهداف عالی دیگر نظام‌ها، زمینه تحقق هدف الاهداف و در نهایت هدف غایی دین اسلام را فراهم می‌نماید.

اهداف عملیاتی نگاه به راهکارهای عملیاتی از دریچه و نگاه به هدف است. این اهداف در هر نظام اجتماعی در راستای اهداف عالی و هدف‌الاهداف دنبال می‌شود؛ برای مثال نظام اقتصادی، خود متشکل از خرده‌نظام‌ها و نهادهایی است که برای آنها اهداف عملیاتی در نظر گرفته می‌شود. در نهاد بودجه‌ریزی و مالیات اسلامی اهداف عملیاتی شامل بهینگی مصرف، بهره‌وری سرمایه و رفع تبعیض در سطح برخورداری‌های متعارف می‌باشد. هرم هدفی خرده نظام تأمین مالی اسلام را می‌توان در نمودار زیر تصویر کرد:

نمودار ۲: هرم هدفی نظام تأمین مالی اسلام



منبع: یافته‌های تحقیق.

دوم: از نظر دین اسلام مشکل اساسی جامعه فقر مادی ناشی از تبعیض و فرصت‌های نابرابر می‌باشد (سیدرضی، ۱۴۱۴ق، ص ۵۳۳). به تبع فقر مادی فقر فرهنگی، فقر علمی - تربیتی و فقر از نظر زیستی - بهداشتی و سلامتی در جامعه پدیدار می‌شود. سوم: در کنار اقدامات حکومت اسلامی، به گسترش اقدامات مردمی از طریق شبه‌مالیات‌ها (دفتر همکاری حوزه و دانشگاه، ۱۳۷۹، ص ۳۸۳) و موقوفات نیز بها داده می‌شود. سعی دین اسلام در ساختاری که برای نظام اجتماعی خود تدبیر کرده بر این است که



مسئولیت‌پذیری و اقدام بخش خصوصی را برای تربیت نیروی فنی مورد نیاز جامعه در قالب فرهنگ نهادینه نماید که نتیجه آن در نهایت کاهش هزینه‌های دولت می‌باشد.

چهارم: برخی از ردیف‌های درآمدی در راستای تحقق هدف‌الاهداف، مصارفی خاص دارند و حاکم اسلامی حق مصرف آنها در ردیف‌های دیگر را ندارد و برخی ردیف‌های درآمدی دیگر هرچند متعلق به عموم است ولی تصمیم در نحوه و میزان هزینه‌کرد آن در اختیار حاکم است.

پنجم: انتقال بخشی از اموال افراد به عنوان خمس و زکات در نظام مالیاتی اسلام تنها عملی قانونی و رفتاری اقتصادی نیست؛ بلکه صبغه فرهنگی و عبادی دارد و باعث رشد انسان می‌گردد (مصباحی‌مقدم و میسمی، ۱۳۹۴، ص ۹۲-۹۳).

ششم: زکات با شرایطی خاص و عادلانه (معیار نصاب) بی‌آنکه به دارندگان آنها، ستم و بی‌انصافی شود، مطالبه می‌شود (مجلسی، ۱۴۰۳ق، ج ۹۶، ص ۸۶).

هفتم: خمس - دومین ردیف عمده درآمدی بودجه دولت - درآمدی است که نصف آن ملک امام علیه السلام و تخصیص آن به صلاح‌دید او می‌باشد.

هشتم: مصرف خراج، نیازهای عمومی مسلمانان، اعم از فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی است؛ مانند حراست از مرزها، حقوق کارگزاران دولت، ساختن مدرسه، بیمارستان و ... (نجفی، [بی‌تا]، ج ۲۲، ص ۲۰۰-۲۰۱).

نهم: انفال در اختیار حکومت اسلامی است. دولت می‌تواند به صورت واگذاری یا فروش آن، بخشی از درآمد خود را تأمین نماید.

دهم: بررسی فقه و تاریخ اسلامی نشان می‌دهد غالب مالیات‌های منصوص، مالیات بر خالص درآمد است و بر مصرف افراد مالیات وضع نشده است و برای موارد مصرف کمتر یا بیشتر از شأن، در واقع مالیات از خالص درآمد گرفته می‌شود؛ درحالی‌که نظام مالیاتی فعلی کشور به نظام مالیات بر ارزش افزوده تغییر کرده است که از حلقه‌های مختلف تولید گذشته و در نهایت به مصرف‌کننده تحمیل می‌شود (مصباحی‌مقدم و میسمی، ۱۳۹۴، صص ۱۰۰ و ۱۲۵).

به طور خلاصه ساختار قابل استنباط با توجه به حجم کم اداری دولت و محدودیت وظایف آن در صدر اسلام، اتکای درآمدی بودجه دولت اسلامی بر ردیف‌های خمس، زکات، خراج و انفال بوده که ترکیبی از مالیات و واگذاری است. محوریت هزینه‌کرد نیز بر رفع تبعیض و فاصله طبقاتی، امنیت و ایجاد فرصت‌های شغلی می‌باشد.

### ساختار حاکم بر مصارف بودجه دولت اسلامی

از کنار هم قرارگرفتن احکام فقهی و حقوقی صادره از ناحیه شارع پیرامون واجبات مالی در حکومت اسلامی و تأمین و تخصیص به صورت مجموعه‌ای از احکام و قضایا متوجه ساختاری کلی در نظام مالی اسلامی می‌شویم. با استفاده از این ساختار می‌توان محورهای اهتمام شارع در زمینه نظام مالی و بودجه حکومت اسلامی به‌ویژه مصارف آن را استنباط کرد و در زمان فعلی به فهرستی پیشنهادی و عملیاتی از بودجه مطابق با اهداف عالی نظام سیاسی - اقتصادی اسلام رسید. در این بحث بودجه از جنبه مصارف بیت‌المال به صورت کلان بررسی می‌شود.

خلاصه ردیف‌های مصرفی بیت‌المال در صدر اسلام در جدول (۲) آمده است:

جدول (۲): بودجه دولت اسلامی بر اساس مصارف		
مصارف (تخصیص)	عنوان کلی	منابع درآمدی (تأمین)
مستمندان: نیازمند مخارج روزانه	تأمین اجتماعی	زکات فطره - یک سهم از زکات مال - سهمی از خمس
فقرا: نیازمندان مواجه با کمبود مخارج زندگی	تأمین اجتماعی	زکات فطره - یک سهم از زکات اموال - سهمی از خمس
عاملان حکومت (کارمند، قاضیان، مبلغان دینی و معلمان، ناظرین بر بازار، مأموران زکات و اموال دولتی)	حقوق اداری	سهمی از زکات و خمس - انفال - فیء
متمايلکردن بیگانگان به اسلام و تقویت جریان‌ها و گروه‌های همسو با نظام اسلامی	فرهنگی	سهمی از زکات (مؤلفه قلوبهم) - فیء

یک سهم از زکات	اجتماعی	آزادی بردگان
یک سهم از زکات - سهمی از خمس	امنیت اقتصادی	ادای قرض بدهکاران
یک سهم از زکات و خمس	امنیت اجتماعی	در راه ماندگان،
یک سهم از زکات - فیء - انفال - خراج	مصالح عمومی	در راه خدا: الف) سرمایه گذاری در امور زیربنایی ب) هزینه های جاری عمومی، ج) امور حسبه، معضلات اجتماعی و امور غیر مترقبه
سه سهم از خمس ° فیء - درآمدهای حاصل از انفال	حکومت	هزینه های حکومت
استفاده از ردیف فی سبیل الله زکات ° جزیه - خراج	نظامی	هزینه امنیت و دفاع
خراج - فیء - خمس - زکات ° شبه مالیات ها (وقف)	فرهنگی	امور فرهنگی و تعلیم و تربیت
انفال - خراج ° فیء	مصالح عمومی	تأمین اجتماعی و رفاه عمومی، عدالت اجتماعی
شبه مالیات ها: کفارات مالی، نذورات، صدقه، اطعام، بخشش، دین، وقف، هبه، هدایا	مصالح عمومی	امور و موارد متفرقه

نکاتی که از آموزه های اسلامی در رابطه با ساختار مصارف بودجه به دست می آید:

اول: هدف شارع از تعریف بودجه برای حکومت اسلامی، رفع فاصله طبقاتی، پیشرفت مادی و معنوی جامعه اسلامی در پرتو عدالت اجتماعی می باشد (نظری و گیلک، ۱۳۹۱، ص ۱۳-۱۸).

دوم: ردیف های مصرفی زکات (توبه: ۵۸-۶۰): در بخشی از روایت مفصلی از امام موسی کاظم علیه السلام شرح داده شده است که «فقرا، مساکین، فی سبیل الله، مؤلفه قلوبهم، رقاب،

غارمین، مأمورین زکات و ابن السبیل» عناوین کلی آن می‌باشد (عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۹، ص ۲۱۲).

قابل ذکر است که «فی سبیل الله» هم شامل امور خیر راجع به شخص و هم امور خیر عام‌المنفعه می‌شود؛ این ردیف، اجازه توسعه مصارف را به نیازهای جدید مشروط به رعایت مصالح جامعه اسلامی می‌دهد.

موارد دیگری از جمله تبلیغ و ترویج دین اسلام، اقدامات فرهنگی، ایجاد امنیت و استحکامات دفاعی، پیشبرد علوم و فنون، سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و تأمین رفاه اجتماعی برای مصارف بیت‌المال ذکر شده (صدر، ۱۳۷۴، ص ۱۱۷-۱۳۴) که می‌توان آنها را جزء ردیف مصرفی عام‌المنفعه «فی سبیل الله» دانست.

سوم: میزان اعطایی زکات به ردیف‌های تعیینی: امام صادق علیه السلام در پاسخ این سؤال که «به فرد چه میزان زکات داده شود؟ فرمودند: آن قدر عطا کن که بی‌نیاز شود» (عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۹، ص ۲۶۰)؛ بنابراین شارع برای بهره‌مندی نیازمند از زکات در طرف زیاده محدودیتی قائل نیست؛ بلکه باید آن قدر کمک نمود تا سطح زندگی او از دیدگاه رفاه اجتماعی به حد متعارف جامعه برسد. این مسئله نشانگر تنظیم یک زندگی متوازن می‌باشد به گونه‌ای که افراد جامعه در سطح نزدیک به یکدیگر، از رفاه اجتماعی بهره‌مند شوند (صدر، ۱۳۵۸، ص ۸۰).

چهارم: عدم لزوم تقسیم مساوی زکات به ردیف‌های هشت‌گانه معین شده: سیره پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله این بود که زکات را بین اصناف هشت‌گانه به صورت مساوی تقسیم نمی‌کردند؛ بلکه آن را بین اصناف حاضر و به اندازه مخارج یک سال پرداخت می‌کردند. برای این تقسیم، میزان مشخصی در کار نبود؛ بلکه ملاک حضرت، برطرف شدن نیاز طرف حاضر بود (کلینی، ۱۴۰۷ق، ج ۱، ص ۵۴۲).

از این رو، مبنا در مورد میزان زکات اعطایی «رفع نیاز» است؛ برای مثال به در راه‌مانده به میزان لازم جهت رجوع به وطن داده می‌شود.

پنجم: سرعت در تخصیص: منابع درآمدی بیت‌المال به دو دسته کلی بیت‌المال امام علیه السلام و بیت‌المال عموم مسلمین تقسیم می‌شود. در بیت‌المالی که ملک عموم است مسئله سرعت

در تخصیص رعایت می‌شود. مال خراج را که برای امیرالمؤمنین علیه السلام می‌آوردند، مستحقان را جمع و هرچه در بیت‌المال بود قسمت می‌کردند (صدوق، ۱۳۶۲، ص ۲۸۳). این سیره حضرت علیه السلام علاوه بر اینکه مربوط به بیت‌المال عموم مسلمانان می‌باشد شاید بر لزوم تسریع در تخصیص، هنگامی که ردیف بودجه‌ای به‌طور کامل تأمین مالی شد دلالت دارد نه اینکه همیشه و در همه حال فوراً اقدام به توزیع کنند؛ همچنین از دیدگاه محققانی که توزیع را زمینه‌ساز رشد می‌دانند و با توجه به نگرش سیستمی حاکم بر نظام اسلامی قابل تبیین است. به‌رحال با توجه به اینکه سرعت در هر امری متناسب با خودش است و با تعجیل و بی‌برنامگی منافات دارد؛ باید از اهمال و تأخیرهای فرسایشی که باعث فوت زمان و کاهش ارزش سرمایه می‌شود نیز جلوگیری شود.

اما در خصوص منابع حاصل از انفال که از بیت‌المال امام علیه السلام است باید گفت فوریت یا عدم فوریت تخصیص به صلاح‌دید امام علیه السلام و در اختیار اوست. در هر صورت تقسیم بر اساس معیار عدالت و مصلحت جامعه اسلامی صورت می‌گیرد (مصباحی‌مقدم و میسمی، ۱۳۹۴، ص ۱۰۶).

ششم: رعایت اولویت هزینه‌کرد واجبات مالی در همان محل تأمین: از امام موسی کاظم علیه السلام نقل شده که سیره پیامبر صلی الله علیه و آله و سلم اختصاص زکات بادیه‌نشین‌ها به خود آنها و زکات شهرها به مستحقان ساکن شهر بود (کلینی، ۱۴۰۷ق، ج ۱، ص ۵۴۲) و تنها در صورت نبود مستحق به مکان دیگر انتقال داده می‌شد (همان، ج ۳، ص ۵۵۵).

حذف یا کاهش هزینه انتقال به خزانه و از خزانه به مستحقین، حذف هزینه نگهداری، تسریع در تخصیص، ملموس شدن آثار مالیات برای مؤدی و ارتقای سطح اعتماد عمومی، تلاش عاملین مالیات برای جذب بیشتر و ملایمت با عدالت اجتماعی از پیامدهای این نحوه تخصیص می‌باشد.

هفتم: حکومت و دولت اسلامی هزینه‌هایی را عهده‌دار است. بر اساس آموزه‌های اسلامی بار وظایف حکومت اسلامی از یک دولت غیر دینی بیشتر است. زکات و خمس مالیات‌هایی هستند که شارع برای تأمین مخارج دولت معین کرده است. علاوه بر آن به

حاکم اسلامی اجازه داده تا به مقتضای شرایط و اوضاع، نسبت به گرفتن مالیات جدید یا گسترش موارد متعلق مالیات‌های شرعی و یا تغییر نرخ مالیات‌های شرعی اقدام کند. هشتم: دقت در نصوص شریعت در باب مخارج دولت اسلامی می‌تواند منشأ و مبنایی در باب مالیات شود که اولاً اتکای دولت بر مالیات باید محدود شود و مهم‌ترین راهکار آن کاستن از بدنه دولت است. ثانیاً با واگذاری مواردی مثل اراضی تحت اختیار حاکم یا منابع طبیعی و معادن و ایجاد راه کسب درآمد؛ باید بار مالیاتی را کاهش دهد و همچنین از اضافه‌شدن بار مالیاتی جدید بر دوش فعالان اقتصادی جلوگیری کند.

## منابع و مصارف بودجه فعلی دولت اسلامی

### ۱. توسعه مصداقی ارقام شرعی بودجه

اسلام برای تأمین مالی حکومت در اداره جامعه، زکات و خمس را به عنوان واجب مالی تعیین کرده است. افزون بر این، دولت از طریق انفال و فیه به صورت واگذاری یا فروش می‌تواند کسب درآمد نماید. کفارات، نذورات، اموال مجهول‌المالک، اموال بدون وارث و وقف از دیگر موارد در اختیار دولت اسلامی می‌باشد.

از موارد مشمول حکم خمس، ارباح مکاسب است که عمومیت دارد به گونه‌ای که بر اساس فتاوی فقهای شیعه حتی مازاد آذوقه و نیازهای زندگی را نیز شامل می‌شود. زکات به عنوان یک عمل عبادی و مالیات اسلامی طبق آموزه‌های اسلامی بر نه چیز واجب است. انفال نیز به جهت گستردگی مصداق و همچنین فیه قابل ملاحظه است. حکومت اسلامی با رعایت مصالح مسلمین که شامل عدالت بین‌نسلی و حفظ محیط‌زیست می‌شود در چگونگی کسب درآمد از آن اختیار دارد؛ مواردی از قبیل اموال بدون وارث، اموال مجهول‌المالک نیز به لحاظ ندرت، رقم قابل ملاحظه‌ای در بودجه اسلامی را تشکیل نمی‌دهند تا از قابلیت تعمیم آن بحث شود. کفارات و نذورات نیز از این جهت که توسط خود فرد هزینه می‌شود از دایره برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری دولت خارج است. بله در صورتی که حکومت با مدیریت و جلب اعتماد افراد، این ارقام را در اختیار گیرد می‌تواند با فرهنگ‌سازی، مصارف آنها را به موارد حیاتی و ضروری جامعه هدایت کند؛ همان‌گونه

که اقدام دولت نسبت به بخشودگی و یا تخفیف مالیاتی امور خیریه یا افراد خیر می‌تواند باعث تشویق افراد در این رابطه باشد جهت‌دهی وقف می‌تواند در تأمین هزینه بسیاری از مسائل و معضلات اجتماعی کارا باشد؛ بنابراین تنها در مورد توسعه ردیف زکات از جهت مصادیق مورد تعلق و نیز موارد تخصیص می‌توان بحث کرد؛ در نتیجه سؤال این است که آیا آنچه پرداختش بر مسلمان واجب است منحصر به امور یادشده می‌باشد؟ آیا تمامی نیازهای مالی حکومت اسلامی باید از همین راه‌های تصریح‌شده در آیات و روایات تأمین شود؟ آیا به مقتضای تغییر و تحول در تشکیلات حکومت و افزایش هزینه‌های آن، حاکم اسلامی می‌تواند موارد مذکور را توسعه و به دیگر کالاها و سرمایه‌های مالی سرایت دهد یا باید از منابع دیگر برای تأمین هزینه‌های حکومت استفاده کند؟ در ادامه به ادله قرآنی، روایی و سپس آرای فقها در خصوص جواز تعمیم متعلق زکات پرداخته می‌شود.

در قرآن پرداخت زکات به عنوان واجب مالی تأکید شده؛ اما به‌طور مشخص مصادیق آن معین نشده است. مهم‌ترین آیه مورد استناد، شریفه «خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا» (توبه: ۱۰۴) است که خداوند به پیامبر ﷺ دستور اخذ قسمتی از اموال مسلمانان را به عنوان زکات می‌دهد. کلمه «اموال» جمع است و نسبت به انواع مختلف مال عمومیت دارد. بنابراین ظاهر و اطلاق آیه دلالت بر تعلق زکات به همه اموال دارد (طوسی، [بی‌تا]، ج ۵، ص ۲۹۲).

اخبار مربوط به متعلقات زکات - که برخی از آنها صحیح‌السند است - چهار دسته می‌باشد:

۱. اخبار حاکی از این‌که پیامبر ﷺ زکات را در نه چیز قرارداد و غیر آن را بخشید (عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۹، ص ۵۳-۵۵).

۲. روایاتی که موارد وجوب زکات را منحصر در نه چیز خاص می‌داند (همان).

۳. روایاتی که بر وجوب زکات در غیر از موارد نه‌گانه ظهور دارد (همان، باب ۹، ص ۱۳-۱۶).

۴. اخباری که علت تشریح زکات را عمدتاً رفع نیاز دانسته و بر این‌که به اندازه کفایت

نیازمندان، در اموال ثروتمندان زکات قرار داده شده تصریح دارد (همان، باب ۱۰-۱۳).

هرچند روایات دسته سوم هدف مقاله را تأمین می‌کند و لکن روایات دسته اول و چهارم نیز به عنوان مؤید و حتی دلیل قابل استناد است.

مشهور فقها بر «وجوب زکات» در موارد نُه‌گانه معتقدند و بسیاری از آنها بر «انحصار وجوب زکات» در موارد نُه‌گانه اعتقاد دارند و تعدادی از فقها زکات را در موارد نُه‌گانه واجب و در سایر موارد مستحب دانسته‌اند (نظری، ۱۳۸۳، ص ۱۱۶)؛ اما عده‌ای هم مخالف قول مشهور هستند که در پنج دسته قابل بررسی است (همان، ص ۱۱۳-۱۱۷):

۱. اختصاص وجوب زکات موارد نُه‌گانه به صدر اسلام؛  
۲. وجوب زکات در مال‌التجاره؛

۳. وجوب زکات در محصولات از زمین‌های عُشری که با قفیز پیمانه می‌شود؛ از قبیل کنجد، برنج، ارزن، ذرت، عدس؛

۴. وجوب زکات در پول‌های رایج؛

۵. توسعه مصادیق بنا بر صلاح‌دید حاکم اسلامی.

با توجه به اینکه اولاً هیچ آیه‌ای بر انحصار زکات به موارد نُه‌گانه دلالت ندارد، ثانیاً عدم تعیین موارد خاصی برای زکات توسط شارع و محقق بودن حاکم اسلامی در وضع زکات بر موارد دیگر و ثالثاً اینکه برخی فقیهان قائل به انحصار، معتقدند در هنگام ضرورت و نیاز جامعه، حاکم می‌تواند از باب عنوان ثانوی، زکات را به موارد دیگر توسعه دهد؛ بنابراین نظریه تعمیم تقویت می‌شود. بدین ترتیب کلیه ثروت‌های زراعی، حیوانی، مال‌التجاره، پول‌های رایج، مستغلات و ... می‌توانند مشمول زکات شوند؛ مگر مواردی که با دلیل خاص خارج شده‌اند (منتظری، ۱۴۰۹ق «الف»، ج ۲/ منتظری، ۱۴۰۹ق «ب»، ج ۳).

## ۲. منابع جدید بودجه

منابع جدید با توجه به گسترش دولت‌ها و به تبع آن افزایش هزینه‌ها ایجاد شده است.

بعضی از منابع جدید درآمدی دولت عبارت است از:

۱. مالیات‌ها: فقها و صاحب‌نظران با استفاده از حکم ثانوی، وجود اضطرار، اختیارات

حاکم اسلامی (رضایی، ۱۳۸۲، ص ۱۵۰-۱۵۷) و یا از باب تزاحم (لشگری، ۱۳۸۰، ص ۲۱۴)



مشروعیت آن را ثابت کرده‌اند؛

۲. درآمد حاصل از فروش ارز؛
۳. بهای استفاده از خدمات دولتی، جاذبه‌های سیاحتی - زیارتی؛
۴. درآمد حاصل از فروش کالاها و خدمات عرضه‌شده توسط بخش عمومی؛
۵. درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز؛
۶. درآمد حاصل از انحصارات دولتی؛
۷. حق بیمه و سود سرمایه‌گذاری؛
۸. دریافت کمک‌های اجتماعی؛
۹. اعانه‌های نقدی، اموال و یا منافع اموال خصوصی به دولت جهت خدمات خاص اجتماعی؛

۱۱۵

۱۰. جریمه‌های تخلفات؛
  ۱۱. درآمدهای ناشی از اعمال تصدی دولت؛
  ۱۲. درآمدهای حاصل از فروش، اجاره، بهره‌برداری، حق‌الامتياز اموال دولتی و منابع طبیعی؛
  ۱۳. جذب مشارکت‌های مردمی از طریق فروش اوراق مضاربه، مشارکت و ...؛
  ۱۴. سایر درآمدها مانند درآمدهای حاصل از عوارض واردات و صادرات (بندری، ۱۳۸۲، ص ۳۴۷-۳۹۳).
- در این موارد مورد سیزدهم استفاده از عقود مشارکت اسلامی است، موارد ۸ و ۹ جزء انفاقات و تبرعات است، موارد ۳ و ۱۴ ملحق به مالیات می‌باشند، موارد ۲، ۴، ۶، ۷ و ۱۲ نیز استفاده از عقد بیع می‌باشد. در مورد اعمال تصدی دولت و نیز جرایم که حکومت آنها را در برابر سرپیچی از مقررات و برای نظم‌بخشیدن به امور جاری جامعه و مردم اجرا می‌کند بنا بر اصل ولایت فقیه و لزوم حفظ و ایجاد نظم و توقف اعمال ولایت و حکومت بر آنها، توجیه گردیده است. مورد پنجم از مصادیق انفال و در قالب قرارداد بیع است که در نگاه خرد با اشکالی مواجه نیست؛ ولی با توجه به اینکه اولاً منابع انفال عمدتاً بدون فرآوری صادر می‌شود و ثانیاً تکیه عمده بر فروش نفت خام است و ثالثاً بخش عمده‌ای از

درآمد بودجه را نیز همین ردیف تشکیل می‌دهد به گونه‌ای که نوسانات قیمت جهانی نفت یا استفاده سیاسی از اقتصاد نفت توانسته استقلال، حاکمیت و سیاست کشورهای نفت‌خیز را آسیب‌پذیر سازد. از نگاه فقه حکومتی و کلان نظام اسلامی اتکای بودجه به نفت به خاطر تبعات احتمالی، فاقد توجیه شرعی و عقلی است. توجه به سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه چهارم و پنجم توسعه از جمله رفع موانع توسعه صادرات غیر نفتی و نیز به‌کارگیری ظرفیت‌های کشور در راستای افزایش سهم تولیدات علمی و دانش‌بنیان در سطح بین‌الملل نیز مستلزم اتخاذ راهکارهایی در این زمینه است.

راهکار کاهش تدریجی سهم نفت در بودجه، تشکیل صندوق ذخیره ارزی با هدف هدایت وجوه حاصل از فروش نفت به بخش تولید و اشتغال، تلاش‌هایی در راستای کاهش اتکای بودجه به نفت است؛ ولی این سیاست‌ها عملاً توسط دولت‌ها و از طریق تغییر نرخ ارز و برداشت از صندوق مزبور و تخصیص غیر قانونی نادیده گرفته شده است؛ برای مثال در بودجه سال ۹۶ انتظار نقش ۲۰ تا ۲۵ درصدی نفت در بودجه محقق نشد و تقریباً میزان تخمینی نفت و مالیات در لایحه بودجه با هم برابر شد و اتکای دولت بر درآمدهای نفتی ادامه یافت؛ چراکه برآورد دولت از قیمت دلار ۳۳۰۰ تومان و قیمت نفت در هر بشکه ۵۰ دلار بود؛ در نتیجه درآمد نفت ۱۱۰ هزار میلیارد تومان در مقابل ۱۱۲ هزار میلیارد تومان مالیات و با سقف بودجه ۳۲۰ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شد؛ زیرا با ادامه رکود و کاهش درآمد اصناف تحقق درآمدهای مالیاتی در سطح مطلوبی امکان نداشت؛ البته توقف برداشت از منابع نفتی نیز خصوصاً در میدان‌های مشترک معقول نیست؛ بنابراین به عنوان راهکاری برای کنترل اتکای بودجه بر نفت می‌توان مجوز فروش نفت را در صورت فرآوری کردن و ایجاد ارزش افزوده در آن به دولت داد؛ البته این اهرم بایستی حالت تدریجی داشته و هر ساله باید دولت به ارتقای فناوری فرآوری نفت برای کسب تأیید مجدد اجازه فروش منابع نفتی ملزم شود. از دیگر اهرم‌هایی که می‌توان در نظر گرفت الزام به فروش داخلی نفت به قیمت واقعی است. این الزام، دولت را - به منظور فروش بیشتر - مجبور به سرمایه‌گذاری در زمینه‌هایی می‌کند که مواد اولیه آن نفت خام است که نتیجه افزایش تولید و اشتغال را نیز به دنبال دارد. الزام دولت به تأمین درآمد از طریق صادرات

محصولات دانش‌بنیان و خدمات ناشی از پیشرفت در علوم فناوری به عنوان راهکار بلندمدت باید در دستور کار قرار گیرد. اهم دیگرى که اهمیت آن کمتر از موارد قبلى نیست لزوم تغییر ساختار تدوین بودجه مربوط به درآمدهای نفتی و غیر نفتی است که مقاله به دنبال آن است.

### ۳. بررسی فقهی مصارف جدید بودجه

مصارف بودجه دولت بر اساس لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ عبارت‌اند از:

۱. امور عمومی شامل قانونگذاری، اداره امور عمومی کشور، اداره امور قضایی، ثبتی و موقوفات، اجرای سیاست داخلی، حفظ نظم و امنیت داخلی، اداره روابط خارجی، اداره امور مالی، آمار و خدمات عمومی فنی، اطلاعات و ارتباطات اجتماعی، ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی، اداره امور نیروی کار؛
  ۲. امور دفاع ملی: قرآن با توجه به اهمیت مسئله دفاع، دولت اسلامی را به آماده‌سازی پیشرفته‌ترین وسایل، فنون و نیروی نظامی ملزم کرده است (انفال: ۶۰). به حکم عقل بر جامعه اسلامی واجب است در هر حال تا آنجا که می‌تواند و یا حداقل در همان حد توان دشمن، خود را مجهز کند (طباطبایی، ۱۴۰۲ق، ج ۹، ص ۱۱۴). به‌ویژه در دنیای کنونی که بی‌عدالتی و ظلم استکبار به اوج خود رسیده برتری توان دفاعی ضروری است؛
  ۳. امور اجتماعی شامل آموزش و پرورش، فرهنگ و هنر، بهداشت، درمان، تغذیه، تأمین اجتماعی و بهزیستی، تربیت‌بدنی، امور جوانان و زنان، عمران شهرها و روستاها، تأمین مسکن، حفظ محیط‌زیست؛
  ۴. امور اقتصادی شامل کشاورزی و منابع طبیعی، منابع آب، برق، صنایع، نفت، گاز، معدن، بازرگانی، راه و ترابری، پست و مخابرات، جهانگردی، علوم و فنون هسته‌ای؛
  ۵. اعتبارات و هزینه‌های متفرقه؛
  ۶. کارمزد و سود تضمین‌شده وام‌ها؛
  ۷. بازپرداخت وام‌ها و دیون و پیش‌پرداخت‌ها؛
- تمامی امور ذکر شده علاوه بر اینکه بخشی از آنها وظیفه دولت اسلامی است، داخل در

امور حسبه (دفتر همکاری حوزه و دانشگاه، ۱۳۷۹، ص ۴۶۸-۴۸۹) یا مقدمه برای انجام آن هست که اختصاص بودجه به آنها اشکالی ندارد.

امور حسبه اموری است که شارع به دلیل اختلال نظام یا لزوم عسر و حرج راضی به ترک آنها نیست لکن فرد خاصی را هم برای آن تعیین نکرده است (آملی، ۱۴۱۳ق، ج ۲، ص ۳۳۹). محقق نائینی عدم اختلال نظام، حفظ اصل اسلام، حفظ و نظم ممالک اسلامی، امر به معروف و نهی از منکر، حفظ نفوس، اعراض، اموال مسلمین و دفع چپاول ظالمین را از موارد قطعی حسبه می‌داند (محقق نائینی، ۱۴۲۴ق، ص ۷۶-۷۹).

اما بخش‌هایی که مربوط به وام و استقراض است؛ اگر وام‌ها و سود آنها در قالب عقود شرعی اسلامی باشد اشکال ندارد؛ اما اگر بر اساس قرض یا اوراق قرضه باشد، بدون توجیه شرعی و ریاست و در نتیجه اختصاص بودجه به آن نیز وجه شرعی ندارد.

۸. یارانه: یارانه از ابزارهای رایج دولت‌ها و نوعی کمک مالی مستقیم یا غیر مستقیم به مؤسسات خصوصی، خانوارها و یا واحدهای دولتی است (دادگر، ۱۳۸۰، ص ۳۸۷) که با اهداف مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی صورت می‌گیرد.

پرداخت یارانه باید با هدف برقراری عدالت و کاهش فاصله طبقاتی صورت پذیرد. در حکومت‌های اسلامی سابقه پرداخت از محل خمس و زکات به گروه‌های خاص وجود داشته و نیز توزیع بیت‌المال به صورت مساوی در سیره امام علی علیه السلام نقل شده است؛ اما یارانه مفهومی عام دارد که غیر از پرداختی از محل مالیات‌های شرعی است. بررسی فقهی یارانه نیازمند بحثی مستقل است.

## امکان ارائه الگو

مقدمات ارائه الگو حاصل از مباحث پیشین:

- تدوین بودجه از لوازم اصل سیاسی تشکیل حکومت و تعیین حاکم است.
- حفظ و تأمین مصالح عمومی، برقراری عدالت، اجرای احکام، از جمله اصول مجوز دخالت دولت اسلامی و مبین عرصه‌های حضور آن در جامعه است.
- از آنجاکه حفظ امنیت و نظم جامعه اسلامی و نیز رفع «فقر، بی‌عدالتی، سوءاستفاده

از بیت‌المال» و کاهش فاصله طبقاتی و انجام امور حسبه ضرورت تشکیل دولت و به تبع آن بودجه‌ریزی را ثابت می‌کند می‌توان حکم به تدوین بودجه را حکمی حکومتی و از احکام اولیه دانست.

➤ اهداف عملیاتی (هدف تدوین بودجه) نظام مالی اسلامی تخصیص بهینه منابع، عدالت در توزیع و ثبات اقتصادی است.

اموری که دولت باید نسبت به آنها بودجه اختصاص دهد در چهار دسته خلاصه می‌شود:

### امور حاکمیتی

تحقق آن موجب اقتدار حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می‌گردد؛ مانند سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت، برقراری عدالت اجتماعی، قانونگذاری، اداره امور قضایی، دفاع ملی، امنیت داخلی و تنظیم روابط خارجی و حفظ محیط‌زیست.

### تصدی‌های اجتماعی

از قبیل آموزش و پرورش، علوم و تحقیقات، بهداشت و درمان، امور فرهنگی هنری و تربیت‌بدنی. منافع اجتماعی حاصل از این امور موجب بهبود وضعیت زندگی عموم می‌گردد.

### امور زیر بنایی

آن دسته از طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای که موجب تقویت زیرساخت‌های اقتصادی و تولیدی کشور می‌شود.

### تصدی‌های اقتصادی

وظایفی که مربوط به اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه می‌شود و دولت مانند اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی عمل می‌کند؛ مانند تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، بازرگانی و بهره‌برداری از طرح‌های زیربنایی.

برقراری عدالت اجتماعی یکی از اهداف عمده نظام اسلامی و تأثیرگذار بر سیاست‌گذاری اقتصادی دولت است. نظام اسلامی به منظور دستیابی به این هدف بخش عمده‌ای از برنامه دولت را بر اساس کاهش فاصله طبقاتی تنظیم نموده است. مبارزه اسلام با فقر تنها در فقر مادی خلاصه نمی‌شود؛ بلکه فقر فرهنگی - اخلاقی، علمی و معرفتی و بهداشتی را نیز شامل می‌شود؛ زیرا وجود فقر در این ابعاد باعث می‌شود که فقر مادی خود را در جلوه‌های ناپسند انحرافات عقیدتی، ناهنجاری‌های آشکار و پنهان، قتل، غارت و فحشا و نهایتاً نابودی امنیت اجتماعی و ثبات اقتصادی نشان دهد.

آموزه‌های روایی از کفایت منابع تأمینی برای امور مذکور حکایت دارد؛ البته در برخی از آموزه‌ها کفایت این منابع منوط به انجام وظیفه و واجب مالی توسط مردم دانسته شده است.

امام صادق علیه السلام می‌فرماید: همانا خداوند به میزان گشایش امور فقرا از اموال اغنیا در نظر گرفته است و اگر می‌دانست این مقدار موجب گشایش نیست آن را افزایش می‌داد. وضع فقرا به خاطر مقدار تعیینی نیست؛ بلکه به علت وجود ثروتمندانی است که از پرداخت حقوق آنها اجتناب می‌کنند. اگر مردم واجبات مالی خود را ادا می‌کردند فقرا هم در رفاه زندگی می‌کردند (کلینی، ۱۴۰۷ق، ج ۳، ص ۴۹۷).

در مورد تأمین مخارج عمومی یعنی هزینه‌هایی که نفع آن به عموم افراد جامعه می‌رسد و اموری که جامعه از حیث اجتماعی به آنها نیاز دارد علاوه بر استفاده از ردیف «فی سبیل الله»، اموال و منابع درآمدی دیگری نیز هست که مختص به بیت‌المال حاکم است. نکته قابل توجه اینکه در صدر اسلام ابزار دفاع، وسایل ابتدایی و کم‌هزینه بود و هر فردی معمولاً آنها را در اختیار داشت؛ همچنین اکثر افراد با فنون دفاع و تأمین امنیت آشنا بودند. در عصر حاضر اولاً تهیه ابزار لازم برای دفاع هزینه زیادی دارد و دوم اینکه فنون دفاع و امنیت بسیار پیشرفته و تخصصی شده است؛ از این رو هزینه آن بر عهده حکومت قرار دارد و در نتیجه می‌توان گفت که در صورت وقوع جنگ، غنائم به دست آمده مربوط به حکومت است.

با توجه به مطالب گذشته و همچنین ادله روایی و قرآنی دال بر اختیارات حاکم

اسلامی، می‌توان به امکان ارائه الگو با منابع تعیینی شریعت و کفایت آن برای نیازهای بودجه‌ای فعلی استدلال کرد.

ارائه الگو به یکی از سه روش زیر قابل تصور است:

الف) تعهد و تحفظ به همان عناوین شرعی و تبصره‌های مصرح در ابواب فقهی.

ب) تعهد به عناوین شرعی همراه با جواز گسترش مصادیق تأمین و تخصیص بودجه از موارد منصوص شرعی به مصادیق دیگر؛ مثلاً در باب مالیات - یکی از ردیف‌های تأمین بودجه - تنها بر زکات و خمس متعهد باشیم ولی در تعلق زکات علاوه بر موارد تعیینی در شریعت از محصولات و تولیدات صنعتی نیز زکات بگیریم.

ج) تزریق اهداف و روح عناوین اسلامی در طرح‌های بودجه‌ریزی جدید؛ در این نحوه الگوی بودجه‌ریزی هدف از تشریح زکات و خمس و بقیه عناوین شرعی که رفع فقر و گسترش عدالت اجتماعی است را اخذ کرده و مطابق آن از میان روش‌های بودجه‌ریزی مرسوم شیوه‌ی تأمین‌کننده اهداف، انتخاب می‌شود.

در الگوی پیشنهادی با توجه به احتمال بروز کسری بودجه در برخی جوامع و با توجه به آموزه‌های فقهی علاوه بر استفاده تلفیقی از روش اول و دوم، امکان تأمین بودجه از طریق مالیات‌های متعارف نیز در نظر گرفته شده است. از لحاظ ساختاری، الگوی پیشنهادی از شیوه غیر متمرکز استفاده می‌کند؛ همچنین این الگو ظرفیت بودجه‌ریزی به یکی از روش‌های برنامه‌ای، عملیاتی، توجه به هدف، نظام برنامه‌ریزی - طرح‌ریزی - بودجه‌نویسی را بر اساس شرایط و اوضاع اجتماعی - اقتصادی جامعه اسلامی دارد.

## ویژگی‌های بودجه مطلوب دولت اسلامی

از مباحث گذشته می‌توان ویژگی‌های ساختاری و محتوایی خاصی برای بودجه مطلوب دولت اسلامی ذکر کرد.

شایان ذکر است وجود ویژگی‌های مشترک با دیگر نظام‌های تدوین بودجه علاوه بر تقدم زمانی التفات نظام مالی اسلامی به این ویژگی‌ها و عملیاتی کردن آنها، تفاوت در مبانی آنهاست که مبنا در نظام اسلامی اولاً امانی بودن بیت‌المال و ثانیاً مسئولیت حاکم اسلامی با

توجه به مبنای خلیفه‌الله بودن انسان می‌باشد.

## ویژگی‌های محتوایی

### الف) هماهنگی با اهداف عالی اقتصاد و نظام اسلامی

در بخش ساختار حاکم بر نظام درآمدی بودجه اسلامی گذشت که هدف نهایی نظام اسلامی وصول انسان به سعادت و کمال است؛ همچنین رفاه، عدالت توزیعی و پیشرفت به عنوان اهداف عالی نظام اقتصادی اسلام مطرح شد؛ بنابراین بودجه تدوینی باید تأمین‌کننده اهداف عالی نظام اقتصادی اسلام و در راستای هدف غایی حیات طیبه اسلامی باشد.

### ب) در راستای ایجاد اشتغال و تولید

بخشی از بودجه دولت اسلامی باید در راستای آموزش و پرورش نیروی انسانی ماهر و متعهد برای رفع نیازمندی‌های جامعه اسلامی باشد. از جمله آثار این ویژگی این است که در یک بازه زمانی شاهد کاهش تقاضای بودجه برای ردیف‌هایی مثل پرداخت‌های انتقالی به فقرا، مساکین، سازمان بهزیستی و کمیته امداد خواهیم بود.

### ج) اهتمام به فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی

مهم‌ترین راهبردی که به فقرزدایی و کاهش اختلاف فاحش سطح زندگی می‌انجامد تخصیص بودجه برای توان‌بخشی افراد از نظر فنی و حرفه‌ای و در اختیار قراردادن سرمایه اولیه و ابزار کار برای شروع فعالیت اقتصادی می‌باشد؛ نتیجه این کار استقلال اقتصادی افراد و بی‌نیازی آنها از نهادهای خیریه است؛ هرچند که نباید از تخصیص اعتبار برای وضعیت‌های ویژه همچون فقدان سرپرست خانوار یا ازکارافتادگی غافل شد؛ اما نباید هزینه‌های مذکور هر ساله با روندی افزایشی بر دوش دولت قرار گیرد.

### د) هماهنگی با پیشرفت مادی و معنوی جامعه اسلامی

از علل اقبال به تدوین بودجه، استفاده از آن به عنوان ابزاری برای شکل‌گیری فرایند تدریجی پیشرفت جامعه می‌باشد. بدیهی است محتوای بودجه نقش اساسی در این رابطه



دارد. چنان‌که ردیف‌های بودجه مخارج مصرفی غیر لازم و یا به تعبیری هزینه‌هایی باشد که تنها به مصرف‌زدگی و تجمل‌گرایی منتهی شود چنین بودجه‌ای روند حرکتی جامعه را به جامعه‌ای مصرف‌گرا تبدیل می‌نماید؛ اما اگر ردیف‌های تخصیصی بودجه در راستای سرمایه‌گذاری‌های تولیدی و زیربنایی باشد آینده چنین جامعه‌ای پیشرفت خواهد بود.

### ه) بهبود بهره‌وری

تغییر ساختار نظام مالی به جریان سرمایه‌گذاری و تولید یا به بیان دیگر تحول از مسیر سفته‌بازی و دلالی محض به جریان فعالیت‌های حقیقی اقتصادی نقش مهمی در شکوفایی و رونق اقتصادی ایفا می‌نماید؛ همان‌گونه که قرآن (بقره: ۲۷۵-۲۷۶) با تغییر ساختار و محوریت نظام اقتصادی از سیستم ربوی به نظام تعاملات حقیقی اقتصادی موجبات رشد و افزایش سرمایه و همچنین رونق اقتصادی را فراهم نمود (طباطبایی، ۱۴۰۲، ج ۲، ص ۴۰۹-۴۱۴).

### و) اولویت‌بندی طرح و پروژه‌ها

زمانی که رویکرد بودجه متوجه طرح‌های اشتغال‌زا و تولیدی شد به واسطه محدودیت منابع، مسئله اولویت‌سنجی مطرح می‌شود. از ضروری‌ترین راهبردها برای بهره‌برداری از طرح‌ها و جلوگیری از فرسایش سرمایه ملی تأکید بر تکمیل طرح و پروژه‌های نیمه‌تمام است. اولویت‌بندی طرح‌ها نیاز به بهبود و استفاده از نظام‌های یکپارچه و هوشمند فناوری اطلاعات دارد.

### ویژگی‌های ساختاری

#### الف) مطابق با برنامه و اسناد بالادستی

امروزه اهمیت برنامه‌ریزی و داشتن برنامه کوتاه‌مدت و بلندمدت امری واضح است. وجود برنامه، جریان کلان جامعه و نظام را از ضررهای سلاقی فردی و حزبی حفظ می‌کند؛ از این رو مطابقت بودجه تدوینی با برنامه و سیاست‌گذاری‌های کلان لازم است؛ چراکه بودجه برشی یک‌ساله از برنامه میان‌مدت و برنامه میان‌مدت برشی از یک برنامه بلندمدت

محسوب می‌شود. روشن است که در فرض وجود تطابق و سازگاری، برنامه بلندمدت به تدریج با موفقیت عملیاتی و اجرا می‌شود.

تبلیغ دین اسلام، حفظ استقلال و آزادی، تلاش برای خودکفایی، توجه به رشد فرهنگی و دینی در کنار پیشرفت مادی، اقامه عدالت اجتماعی، تحقق رفاه عمومی و آمادگی دفاعی در برابر دشمن از سیاست‌گذاری‌های کلان یک دولت اسلامی است که در بودجه‌ریزی باید به آن توجه گردد.

از آنجاکه به دلایل مختلفی مثل مشکلات مالی و یا تحریم‌های بین‌المللی امکان دارد در یک مقطع زمانی توجه به برنامه بلندمدت و میان‌مدت کم‌رنگ شود لازم است در برنامه‌های بلندمدت احتمال بروز وضعیت‌های خاص نیز در نظر گرفته شود.

### ب) مدیریت هزینه با رعایت اصل صرفه‌جویی

این ویژگی بیشتر به زمان بعد از تدوین و روند عملیاتی بودجه مربوط می‌شود؛ اما در زمان تدوین بودجه نیز اگر روحیه مدیریت هزینه و اصل صرفه‌جویی حاکم باشد از تخصیص‌هایی که صرفاً با اعمال فشار از ناحیه اشخاص حقوقی و یا احزاب ذی‌نفوذ صورت می‌گیرد، جلوگیری می‌شود.

تدوین‌کننده بودجه با اتخاذ «شناسایی و تشویق نهادهای نمونه» از نظر مدیریت هزینه و رعایت اصل صرفه‌جویی و راهبرد عدم اجبار در بازگرداندن بودجه‌های مازاد به خزانه می‌تواند تا حد زیادی از اسراف و هزینه‌کردهای غیر ضروری، جلوگیری نماید. دولت می‌تواند اختیار هزینه‌کرد فوق‌برنامه بودجه‌های صرفه‌جویی شده را در راستای مصلحت جامعه و حکومت با رعایت همین ویژگی به سازمان مربوطه محول کند.

### ج) اهتمام به انضباط مالی

با تدوین دقیق و مناسب بودجه، دستگاه‌های اجرایی و نهادهای دولتی و به تبع آن کل جامعه، به‌طور طبیعی به سمت انضباط مالی هدایت می‌شوند. انضباط مالی ابعاد مختلفی از جمله تعادل بین منابع درآمدی و مصارف و تخصیص با توجه به منابع تأمین‌شده دارد.

لازم است که در تخصیص، نسبت به هزینه‌های جاری و نسبت به هزینه‌های عمرانی تفاوت قائل شد؛ مثلاً از مالیات برای هزینه‌های جاری و از درآمد فروش فرآورده‌های نفتی برای هزینه‌های زیربنایی بهره گرفت.

#### د) شفافیت

از ویژگی‌های اساسی و حساس در تدوین بودجه شفافیت است. التزام به شفافیت از ورود ردیف‌های درآمدی و تخصیصی مبهم و همچنین از تفسیرها و استفاده‌های شخصی جلوگیری می‌کند. شفافیت، لزوم پاسخگویی در بخش اجرایی را به دنبال دارد. عدم تأخیر در اجرایی‌شدن بودجه از دیگر نتایج اعمال شفافیت در هنگام تدوین است (ر.ک به: نظری، ۱۳۹۱/عباسی، ۱۳۹۰)

### الگوی پیشنهادی تدوین بودجه

الگوی حاکمیتی سیاستی دولت اسلامی به لحاظ پیشبرد اهداف رفاهی و تأمین اجتماعی در مدل پیشنهادی تدوین بودجه نقش ویژه‌ای دارد. در نظام امام - امت، الگوی حاکمیتی دولت اسلامی در بُعد سیاسی از سیستمی یکپارچه و متمرکز برخوردار می‌باشد؛ اما در زمینه خدمات عمومی و نظارتی، بنای حکومت اسلامی بر تمرکز نیست. بنا بر آموزه‌های اسلامی سیره سیاسی حضرت امیرالمؤمنین علیه السلام مدیریت و حاکمیت جامعه اسلامی به صورت دولت مرکزی نبوده است. آن حضرت برای اداره حکومت هر منطقه و استان فردی را تعیین می‌کردند. به این صورت جامعه گسترده اسلامی به جوامع کوچک‌تری تقسیم و در نتیجه اداره آن بهتر، سریع‌تر و با سهولت بیشتری انجام می‌شد. تنها اموری مانند دفاع و امنیت، امری ملی به حساب می‌آمد که در مواقع لزوم همه این بلاد در تأمین نیروی انسانی و هزینه جهاد شرکت داشتند.

مشکل فعلی اکثر کشورهای اسلامی حجیم‌بودن بدنه دولت و تصدی‌گری آن در بسیاری از امور است که منابع هنگفتی از درآمد و زمان دولت را به خود اختصاص می‌دهد. تعدد دستگاه‌های اجرایی دولتی و کثرت دستگاه‌های نظارتی به واسطه وجود دولت واحد مرکزی و دور از دسترس مناطق مرزی جامعه به‌طور طبیعی مقتضی بزرگ‌شدن بدنه دولت و افزایش هزینه می‌باشد. عامل دیگر سرازیرشدن مشکلات متعدد از تمامی نواحی

به سوی دولت مرکزی است. اکثر استان‌های ایران با مسائل عدیده‌ای همچون مسکن، اشتغال، آموزش و پرورش، ازدواج، بهداشت، امنیت، فقر و ... درگیر هستند که همه متوجه دولت مرکزی است.

اما شیوه اداره جامعه اسلامی به‌طور غیر متمرکز، مشکل حجیم‌بودن دولت را به نحو غیر ملموسی حل می‌کند؛ زیرا با کوچک‌شدن جامعه مورد اداره، مسائل و مشکلات هرچند تعدد دارد ولی کم یا زیادبودن آن وابسته به جمعیت آن جامعه است؛ در نتیجه می‌توان برای چند مسئله از یک کادر اداری استفاده کرد و علاوه بر کوچک‌شدن بدنه دولت، در هزینه‌ها نیز می‌توان صرفه‌جویی کرد.

آموزه‌هایی که پیرامون اخذ زکات، خمس و اولویت هزینه‌کرد آنها وارد شده است، همین‌طور تعیین و اعزام فرماندار برای شهرهای مختلفی که در حوزه حکومت اسلام قرار داشتند با اختیارات گسترده و در مقابل انتظارات مختلف مؤید این مدعاست. پیرو همین ادعا و اصول موضوعه مطرح در مقدمه این بحث الگوی پیشنهادی با توجه به نکات زیر ارائه می‌شود:

➤ تدوین و اجرای بودجه سوای وصول به هدف، کارکردهایی از جمله انضباط مالی، تخصیص منابع به اولویت‌ها، تعیین دخل و خرج، مبنایی برای مطالبه و پاسخگویی و تقویت برنامه‌های کلان اقتصادی را به همراه دارد.

➤ پرداخت مالیات در اسلام تنها یک عمل قانونی و رفتاری اقتصادی نیست؛ بلکه صبغه معنوی - عبادی و فرهنگی دارد.

➤ در تأمین مالی بودجه علاوه بر امکان توسعه مصداقی متعلقات مالیات‌های شرعی و دیگر وجوه شرعی، امکان تعریف مالیات‌های دیگر و یا منابع درآمدی جدید غیر مخالف با شرع نیز وجود دارد؛ هرچند اصل، اکتفا بر اقسام شرعی است.

➤ ردیف «فی سبیل الله» زکات اجازه توسعه مصارف را به نیازهای جدید به شرط رعایت مصالح جامعه اسلامی می‌دهد.

➤ در بیت‌المالی که ملک عموم مسلمین بوده مسئله فوریت در تخصیص رعایت می‌شود؛ ولی در تقسیم بیت‌المال حاکم به صلاح‌دید و در اختیار حاکم است.

➤ بخشی از خدمات عمومی در نظام اسلامی توسط بخش خصوصی و از طریق شبه‌مالیات‌ها (انفاقات، کفارات، صدقات و موقوفات) تأمین می‌شود. شبه‌مالیات‌ها قابلیت مدیریت را دارند.

ردیف درآمدی بودجه دولت اسلامی ترکیبی از درآمد مالیاتی و حاصل از واگذاری منابع طبیعی است.

### نیازهای مقدماتی الگوی پیشنهادی

به منظور عملیاتی‌شدن طرح پیشنهادی، بررسی و انجام اموری به عنوان مقدمه لازم است؛ البته موارد ذکرشده انحصاری نیست و بر اساس شرایط زمان و مکان قابل اصلاح، تغییر و تکمیل است.

### نقشه جامع اطلاعاتی استانی و کشوری

در این نقشه اطلاعات وضعیت موجود، وضعیت مطلوب و سیر پیشرفت ترسیم می‌شود. مسئله تخصیص در بودجه باید متناسب با نیازهای کشور و فضای جامعه و با توجه به امکانات موجود، بهترین پاسخ را برای آن فراهم آورد. طبیعی است که به جریانی کامل و پیوسته از اطلاعات نیاز است تا معلومات دقیقی را درباره منابع و امکانات تولیدی جامعه در اختیار گذارد؛ اما از آنجاکه فراهم‌آوری لحظه‌ای اطلاعات در بسیاری از موارد مقدور نیست و در برخی موارد نیز بی‌فایده است بعد از گذشت بازه زمانی معینی - برای مثال هر دو سال یکبار - لازم است نقشه جامع به‌روز شود.

این نقشه جامع حاوی برنامه میان‌مدت و بلندمدت و شامل اطلاعات زیر است:

آمار کامل شهرها، شهرستان‌ها، بخش‌ها، روستاها و دهستان‌ها.

آمار جمعیتی - شامل ترکیب جمعیتی، شغلی و درآمدی - آمار مهاجرت و علل آن،

آمار تأمین اجتماعی و نیازهای تکافلی، خانوارهای مستقل و خانوارهای نیازمند مراقبت از جهت درمانی - معیشتی و درجه‌بندی آنها، آمار توزیع‌های انتقالی داوطلبانه افراد و بررسی امکان مدیریت آن و میزان تطابق آن با نیازهای بالفعل جامعه.

آمار جغرافیایی - شامل منابع طبیعی، آمار مراتع و کشاورزی، سرمایه‌های زیربنایی، آمار

موقوفات، موقعیت‌های سوق‌الجیشی - آمار شبکه‌های ارتباطی.

آمار سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده - شامل میزان سرمایه‌گذاری، نوع صنایع ایجادشده، میزان اشتغال‌زایی، عمر مفید و زمان استهلاك، قابلیت‌های سرمایه‌گذاری، شناسایی صنایع بومی و دستی، جاذبه‌های گردشگری و طبیعی - طرح‌های نیمه‌تمام. آمار خلأها و کمبودهای رفاهی و سرمایه‌ای - صنعتی، آموزشی و فرهنگی. آمار حوادث غیر مترقبه، حوادث انسانی و طبیعی، حوادث منجر به فوت، آمار جرایم و جنایات و ...؛ همچنین پیش‌بینی حوادث غیر مترقبه و آمادگی‌های لازم.

### نیازهای سرمایه‌گذاری

سرمایه‌گذاری در طرح‌های:  
کشوری: مانند احداث نیروگاه هسته‌ای؛  
استانی: مرتبط با کل استان مثل فرودگاه؛  
بخشی: سرمایه‌گذاری‌های مرتبط با یک شهر یا بخش مثل بیمارستان تخصصی؛  
جزئی: سرمایه‌گذاری مرتبط با یک روستا یا شهر مثل راه ارتباطی.

### جزئیات الگوی بودجه پیشنهادی

همان‌طور که گذشت، الگوی پیشنهادی بر اساس دولت غیر متمرکز در امور اجرایی می‌باشد. تمرکززدایی از دو طریق: بودجه‌های استانی و کاهش نقش اقتصادی و تصدی‌گری دولت صورت می‌گیرد. در این طرح هر کشور اسلامی دارای دو بودجه سالانه است؛ بودجه‌ای برای اداره کل کشور که بودجه کلان نام دارد و بودجه‌ای که به صورت استانی مطرح می‌شود و هر استانی برآوردی از میزان منابع درآمدی و هزینه‌های مصرفی و سرمایه‌گذاری خود دارد. در بودجه کلان به امور کلی کشور همچون حفظ دین و فرهنگ اسلامی، امور سیاسی، امنیت و دفاع، استقلال، روابط بین‌الملل و در کل اموری که مختص به یک استان نیست و همه کشور از آن بهره می‌برند، پرداخته می‌شود.

بودجه استانی در سه بخش تدوین می‌شود: الف) بخش تحت مدیریت مردمی؛ ب) بخش تحت مدیریت مراجع دینی و نمایندگان آنها؛ ج) بخش تحت مدیریت دولت اسلامی. این نحوه تدوین بودجه، تسهیل‌کننده نقش نظارتی و راهبردی دولت است و دولت را از درگیری مستقیم با مسائل مالی که بخشی از هویت اقتصادی است دور نگه

می‌دارد. کلیت مسئله در جدول زیر نشان داده شده و در بخش‌های بعدی نمودار تفصیلی ارائه می‌شود.

بخش	تأمین	تخصیص
مردمی	وقف و شبه مالیات‌ها (انفاقات، صدقات)	امور حسبه خرد و موارد جزئی
مراجع دینی و مذهبی	واجبات مالی (خمس و زکات)	فقرا- مساکین (تشکیل شورای کفالت غیر از تأمین اجتماعی)- امور فرهنگی- ترویج و تقویت دین
بخش‌های دولتی	انفال و سایر درآمدها	حفاظت از نظام اسلامی، استقلال، امنیت و ثبات، حوادث غیر مترقبه، امور حسبه کلان، سرمایه‌گذاری‌ها و هزینه‌های مصرفی، سهم دولت در بودجه استانی

در الگوی پیشنهادی ردیف سایر درآمدها شامل ردیف‌های زیر می‌باشد:

۱. منابع درآمدی از فروش ارز؛
۲. کارمزدها و بهای استفاده از خدمات دولتی؛
۳. درآمد حاصل از فروش کالاها و خدمات عرضه‌شده توسط بخش دولتی؛
۴. درآمدهای حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی؛
۵. درآمد حاصل از انحصارات دولتی؛
۶. حق بیمه و سود سرمایه‌گذاری؛
۷. درآمدزایی از جاذبه‌های طبیعی، گردشگری و زیارتی؛
۸. هدایا و کمک‌های بلاعوض اجتماعی؛
۹. درآمد حاصل از جریمه‌ها؛
۱۰. درآمدهای حاصل از فروش یا اجاره اموال دولتی و منابع طبیعی؛

۱۱. درآمدهای اداری و اجرائی - مانند درآمد از محل صدور گذرنامه، شناسنامه، سند

مالکیت و ... ؛

۱۲. استقراض از طریق چاپ پول توسط بانک مرکزی؛

۱۳. جذب مشارکت‌های مردمی از طریق فروش اوراق مضاربه و مشارکت و ...؛

۱۴. عوارض گمرکی.

در تنظیم بودجه استانی امور به چهار دسته اصلی تقسیم و بر اساس آن بودجه تدوین

می‌شود:

۱. امور عمومی: نظم و امنیت، برقراری عدالت، مناسبات خارج از استان، امور

عام‌المنفعه و ضروری؛

۲. امور دفاعی: تأمین هزینه برای ادوات نظامی و پرورش نیرو جهت حفظ تمامیت

ارضی و استقلال کشور به نسبت جمعیت استان؛

۳. امور اجتماعی: بهداشت، آموزش و ورزش؛

۴. امور اقتصادی: افزایش ظرفیت تولید و ... .

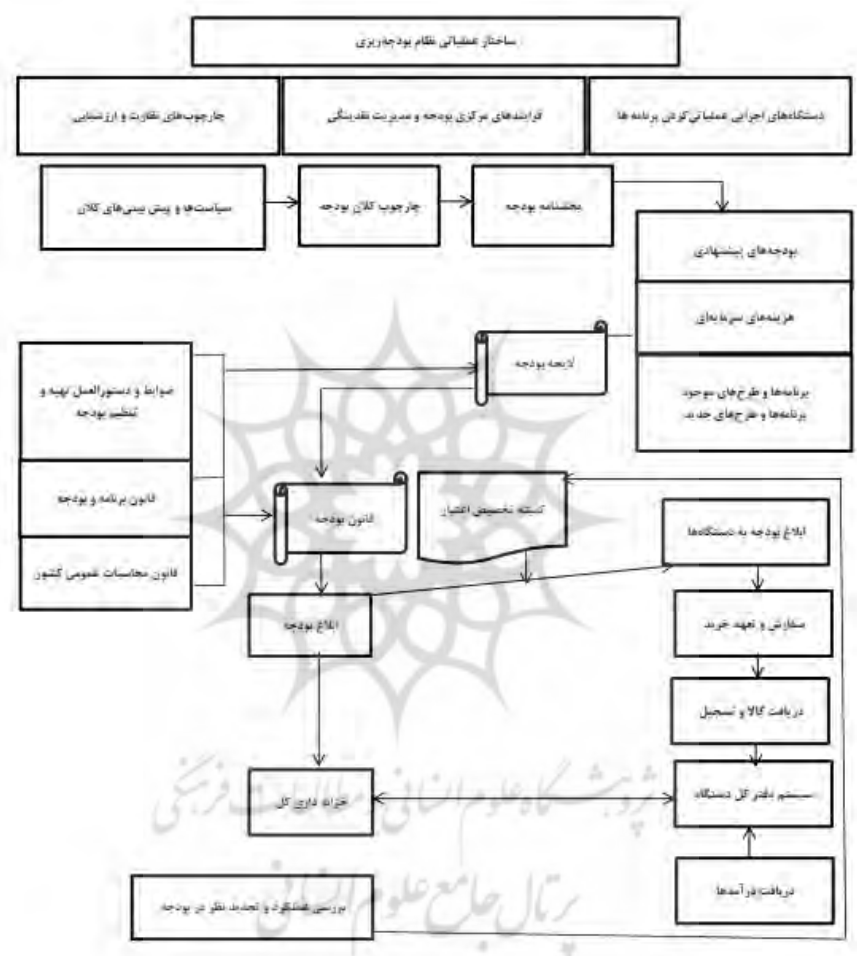
روشن است که مراحل چهارگانه در تنظیم بودجه دولتی (تنظیم و پیشنهاد، تصویب،

اجرا و کنترل) با اختلاف جزئی در مورد بودجه استانی و بودجه کشوری در الگوی

پیشنهادی نیز اجرا می‌شود.

۱۳۰





### مواد مربوط به اجرائیات طرح

- در کسب درآمد از منابع طبیعی و هزینه‌کرد آن، باید عدالت در نسل حاضر، عدالت بین‌نسلی و مسئله محیط‌زیست مراعات شود.
- بودجه استانی از برآیند و جمع بودجه‌های پیشنهادی شهرستان‌های هر استان تدوین و توسط شورای عالی استان بررسی و تصویب می‌شود و بودجه کشوری توسط دولت تدوین و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد؛ البته در بودجه کشوری به بودجه‌های استانی نیز توجه می‌شود.
- به‌طور کلی بودجه در هر استان به امور مخارج جاری، سرمایه‌گذاری استانی، سهم کشوری و حوادث غیر مترقبه مثلاً به ترتیب به نسبت ۴۵ درصد، ۳۵ درصد، ۱۵ درصد و ۵ درصد تخصیص می‌یابد.
- هر استان یک حساب خزانه مربوط به خود دارد.
- مازاد بودجه هر استان به حساب خزانه کل واریز می‌شود؛ همان‌گونه که کسری خود را از آنجا تأمین می‌کند.
- در کل کشور یک صندوق برای امور حسبه‌ای که منبع درآمدی مشخصی ندارد و حوادث غیر مترقبه افتتاح می‌شود که هر استانی در این صندوق حساب دارد و در مواقع لزوم از آن برداشت می‌نماید.

### مواد مربوط به محتوای بودجه

- مخارج دولت اسلامی به هزینه‌های زیربنایی و هزینه‌های مصرفی لازم شامل مخارج ضروری حکومت و مخارج ضروری مربوط به جامعه اسلامی تقسیم می‌شود.
- بودجه پیشنهادی دولت اسلامی فقط بر اساس منابع درآمدی اسلامی تهیه و تنظیم می‌شود. مالیات غیر منصوص نیز باید بر اساس تحلیل هزینه - فایده بوده و همزمان نیز مشتمل بر مباحث تشریحی مربوطه باشد. انتخاب یک مالیات بر مبنای وظایف چهارگانه دولت - تخصیص منابع، توزیع درآمد، تأمین رشد و تثبیت اقتصادی - ما را به ارزیابی مصالحی که مالیات مذکور برای جامعه در بردارد، قادر می‌سازد (صدیقی، ۱۳۸۴، ص ۱۴۲).

- در صورت ضرورت و با حکم ولی فقیه، شمول زکات از موارد منصوص گسترش یافته و در قالب سه دسته: الف) دارائی‌های سرمایه‌ای؛ ب) پس‌انداز اعم از پول نقد، طلا و نقره؛ ج) درآمد حاصل از محصولات کشاورزی و تولیدات صنعتی اجرا می‌شود.

- خمس و زکات به جز سهم فی سبیل‌الله در هر استان، در اختیار نماینده ولی فقیه آن استان قرار می‌گیرد تا صرف خانوارهای نیازمند با توجه به نوع و درجه نیازمندی آنها شود. مازاد آن به ردیف مشخص از حساب خزانه کل واریز می‌شود. در این طرح مسجد جامع و مسجد فعال هر محله، محوریت تکافل قرار می‌گیرد.

همان‌طور که گذشت، بودجه اداره جامعه اسلامی از سه بخش تشکیل شده است:

**الف) بخش مردمی:** این قسمت توسط بخش خصوصی تأمین مالی می‌شود. بخش خصوصی افراد خیراندیشی هستند که با هدف قرب‌الی‌الله و ترویج فرهنگ اسلامی به کارهای عام‌المنفعه می‌پردازند. این امور از طریق وقف و شبه‌مالیات تأمین مالی می‌شود. روشن است که این منابع، وارد خزانه نمی‌شود؛ بلکه به صورت مستقیم توسط افراد هزینه می‌شود. ذکر آن در ردیف‌های درآمدی و تخصیصی بودجه این فایده را دارد که با شناسایی آمار و میزان آن، می‌توان نسبت به آن برنامه‌ریزی و جهت‌دهی کرد.

**ب) مراجع دینی:** سرمایه‌گذاری و فرهنگ‌سازی درباره پرداخت وجوهات شرعی خمس و زکات، پیامدهای فرهنگی، دینی و اقتصادی - اجتماعی بسیاری به دنبال دارد و دولت اسلامی نباید از این آثار به خصوص پیامدهای غیر اقتصادی آن غفلت کند. در این طرح خمس و زکات همچنان در اختیار مراجع دینی باقی می‌ماند. از نتایج مهم این طرح نفوذ بیشتر مراکز دینی و کمک به افزایش فعالیت‌ها و نقش‌آفرینی این مراکز در حل مشکلات جامعه و ارتقای فرهنگ اسلامی می‌باشد؛ هرچند وجوه حاصل از خمس و زکات در ردیف‌های بودجه محاسبه نمی‌شود؛ ولی دولت در مقام مشاوره و با تأمین اطلاعات لازم می‌تواند هم برای افزایش آن و هم برای سازمان‌دهی مصارف آن برنامه‌ریزی نماید.

**ج) حکومتی:** این بخش متوجه اموری می‌شود که از توان و یا حوصله بخش خصوصی خارج است یا سپردن آن به بخش خصوصی و انتفاعی کردن آنها به مصلحت نظام اسلامی

نیست. اموری مانند تأمین امنیت و حفظ جامعه اسلامی در برابر دشمن، پرداختن به امور زیربنایی (بنیان‌های فکری، علمی و اقتصادی و نیازهای ارتباطی روز جامعه، حفظ استقلال و اقتدار سیاسی جامعه اسلامی، ترویج اسلام، رفاه عمومی و عدالت اجتماعی) و ... .

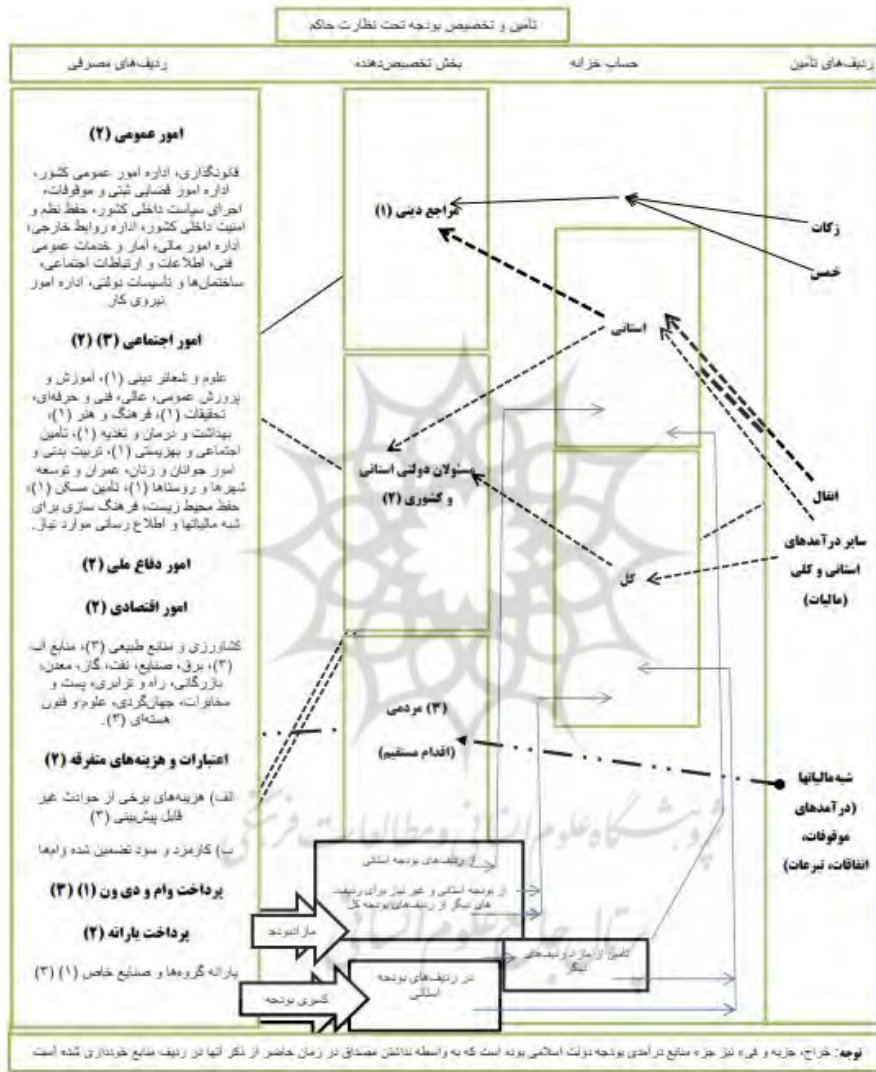
در این الگو لازم است دولت‌ها و یا مسئولان استانی از خام‌فروشی منابع طبیعی پرهیز کنند؛ همچنین از اتکا به مالیات نیز به تدریج فاصله گرفته شود. توضیح اینکه درآمدهایی که تحت عنوان مالیات مطرح می‌شود دو گونه هستند یک قسمت مالیات و قسمت دیگر قیمت خدمات ارائه شده توسط دولت به مردم است؛ مثل عوارض بزرگراه‌ها، گمرکات و دیگر خدماتی که امکان نرخ‌گذاری را دارند. درخواست بها در قبال انجام امور خدماتی برای مردم قابلیت پذیرش بیشتری دارد؛ اما نگاه مردم به مالیات برخلاف نگاه آنها به واجبات مالی - عبادی، به خاطر سوابق تاریخی منفی و برخی عملکردهای نادرست، غالباً نگاهی ضد ارزشی است.

### مزیت‌های طرح

بودجه طبق این طرح به صورت استانی و کشوری تنظیم می‌شود و دو بودجه حالت مکمل نسبت به یکدیگر دارند. به همین خاطر مزایای زیر از اجرای آن انتظار می‌رود:

الف) عملکرد کاراتر بودجه نسبت به حالتی که کاملاً تأمین و تخصیص وابسته به نهادهای دولتی باشد؛

- ب) شفافیت بیشتر اطلاعاتی؛
- ج) کوچک شدن حجم دولت؛
- د) کاهش هزینه‌های جانبی بودجه؛
- ه) افزایش و تنوع درآمدی بودجه؛
- و) پررنگ شدن نقش نظارت و مدیریتی دولت و کاهش دخالت در اقتصاد؛
- ز) تنظیم برنامه بودجه بر اساس ویژگی‌های هر منطقه؛
- ح) شکل‌گیری سند چشم‌انداز استان‌ها.



## منابع و مأخذ

\* قرآن کریم.

۱. ابن کثیر، اسماعیل؛ تفسیر القرآن العظیم؛ بیروت: دارالفکر، ۱۴۱۹ق.
۲. آملی، محمدتقی؛ المکاسب و البیع؛ قم: دفترانتشارات اسلامی، ۱۴۱۳ق.
۳. بندری، لیلا؛ نظام آمارهای مالی دولت؛ تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.
۴. جمعی از مؤلفان؛ مصاحبه سیدکاظم حائری، مجله فقه اهل‌بیت علیهم‌السلام؛ ج ۱۱-۱۲، مؤسسه دائرةالمعارف فقه اسلامی (فارسی)، ۱۳۷۴.
۵. دادگر، یدالله؛ اقتصاد بخش عمومی؛ قم: انتشارات دانشگاه مفید، ۱۳۸۰.
۶. دفتر همکاری حوزه و دانشگاه؛ مبانی اقتصاد اسلامی؛ چ ۳، تهران: سمت، ۱۳۷۹.
۷. رضایی، مجید؛ «مالیات‌های حکومتی مشروعیت یا عدم مشروعیت»، نامه مفید؛ ش ۳۵، ۱۳۸۲.
۸. \_\_\_\_\_؛ مقدمه‌ای بر مالیه عمومی؛ تهران: سمت، ۱۳۸۹.
۹. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی؛ لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور؛ تهران: مرکز مدارک و انتشارات تهران، ۱۳۹۲.
۱۰. سیدرضی؛ نهج‌البلاغه (صبحی صالح)؛ قم: هجرت، ۱۴۱۴ق.
۱۱. صدر، سیدکاظم؛ اقتصاد صدر اسلام؛ تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۴.
۱۲. صدر، سیدمحمدباقر؛ نهادهای اقتصادی اسلام؛ ترجمه شوشتری؛ تهران: نشرکوکب، ۱۳۵۸.
۱۳. صدوق، ابن‌بابویه؛ أمالی؛ تهران: انتشارات کتابخانه اسلامی، ۱۳۶۲.
۱۴. صدیقی، محمد نجات‌الله؛ آموزش علم اقتصاد از دیدگاه اسلامی؛ ترجمه محمدرضا شاهرودی؛ تهران: دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، ۱۳۸۴.
۱۵. طباطبایی، سید محمدحسین؛ المیزان؛ بیروت: مؤسسه اعلمی للمطبوعات، ۱۴۰۲ق.
۱۶. طوسی، محمدبن حسن؛ تهذیب‌الأحكام؛ چ ۴، تهران: دارالکتب الإسلامية، ۱۴۰۷ق.
۱۷. عاملی، محمدبن مکی؛ الدروس الشرعية؛ قم: مؤسسه نشر اسلامی، ۱۴۱۲ق.
۱۸. عاملی، محمدبن حسن؛ وسائل‌الشیعة؛ قم: مؤسسه آل‌البیت علیهم‌السلام، ۱۴۰۹ق.

۱۹. عباسی ابراهیم؛ بودجه‌ریزی نوین در ایران (اصول، مراحل و روش‌ها)؛ تهران: نشر سمت، ۱۳۹۰.
۲۰. کلینی، محمد بن یعقوب؛ کافی؛ چ ۴، تهران: دارالکتب الإسلامية، ۱۴۰۷ق.
۲۱. لشکری، علیرضا؛ نظام مالیاتی اسلام؛ تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی و پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۰.
۲۲. مجلسی، محمدباقر؛ بحار الأنوار؛ چ ۲، بیروت: دار إحياء التراث العربی، ۱۴۰۳ق.
۲۳. مصباحی مقدم، غلامرضا و حسین میسمی؛ بیت‌المال در اقتصاد و مالیه اسلامی؛ تهران: دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۹۴.
۲۴. منتظری نجف‌آبادی، حسین‌علی؛ دراسات فی ولایة الفقیه و فقه الدولة الإسلامية؛ چ ۲، قم: نشر تفکر، ۱۴۰۹ق «الف».
۲۵. \_\_\_\_\_؛ کتاب الزکاة؛ چ ۲، قم: مرکز جهانی مطالعات اسلامی، ۱۴۰۹ق «ب».
۲۶. وزارة الاوقاف و الشؤون الاسلامية؛ الموسوعة الفقهية (المعروفة بالموسوعة الكويتية)؛ چ ۲، کویت: وزارة الاوقاف و الشؤون الاسلامية، ۱۴۰۴ق.
۲۷. نائینی، محمدحسین غروی؛ تنبیه‌الامة و تنزیه‌الملة؛ قم: دفتر تبلیغات اسلامی، ۱۴۲۴ق.
۲۸. نجفی، محمدحسن؛ جواهرالکلام؛ بیروت: دار احیاء التراث العربی، [بی تا].
۲۹. نظری، حسن‌آقا و محمدتقی گیلک حکیم‌آبادی؛ درسنامه نگرش علمی به هزینه و درآمد دولت اسلامی؛ قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۹۱.
۳۰. نظری، مهدی و جمعی از مؤلفان؛ «موارد وجوب زکات در اسلام»، مجله فقه اهل بیت علیهم السلام (فارسی)؛ قم: مؤسسه دائرةالمعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت علیهم السلام، ج ۳۸، ۱۳۸۳.
۳۱. نوری همدانی، حسین؛ بیت‌المال در نهج‌البلاغه؛ تهران: بنیاد نهج‌البلاغه، ۱۳۸۶.