



Ilam University



Iranian Association
of Constitutional Law

The Principle of “Trusteeship” in the Governance of Public Assets: A Comparative Study of Iran’s National Development Fund and the UAE’s Abu Dhabi Investment Authority (ADIA)

Mohammad Ghasem Tangestani¹, Mahdi Moradi Berelian²

1. Associate Prof. of International Law, Faculty of Law and Political Science, Kharazmi University, Tehran, Iran.

(Corresponding Author) Email: m.tangestani@khu.ac.ir

2. Assistant Prof. of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, University of Mazandaran, Babolsar, Iran. Email: m.moradib@umz.ac.ir

Article Info

Article type:

Research Article

Article history:

Received 18 Aug 2025

Received in revised form 20
Sep 2025

Accepted 4 Oct 2025

Available online 22 Sep 2026

Keywords:

Trusteeship,
Public Assets,
Islamic Fiscal
Governance,
Legitimacy,
National Development
Fund.

ABSTRACT

The Islamic legal principle of *amānah* (trust) is not merely an ethical or individual concept; rather, it constitutes one of the fundamental principles underlying the legitimacy of governmental authority over public assets. By conceiving the Islamic state as a trustee of collective wealth, this principle not only defines the scope of public institutions’ authority but also provides a theoretical foundation for structuring transparency, accountability, and intergenerational justice. Adopting an analytical-comparative approach, the present study examines the conceptual and legal dimensions of this principle and its function within two distinct Islamic legal systems: Iran, where the establishment of the National Development Fund is grounded in Article 45 of the Constitution and informed by a conception of trusteeship within the framework of religious guardianship; and the United Arab Emirates, where the institutional structure of the Abu Dhabi sovereign wealth fund operates within a federal monarchical system and incorporates the objective of intergenerational justice. Through a comparative analysis of legal structures, theological and doctrinal foundations of legitimacy, supervisory institutions, and mechanisms of financial transparency, the study demonstrates that although both states ostensibly follow a trust-based model for the management of public resources, differences in the jurisprudential and theological foundations of political legitimacy have produced distinct models of the relationship between the state, the citizenry, and future generations. The findings indicate that a reconsideration of the principle of trusteeship within Islamic public law can contribute to the institutional redesign of financially accountable, transparent, and justice-oriented mechanisms for the governance of public wealth in Islamic states.

Cite this article: Tangestani, Mohammad Ghasem., Moradi Berelian, Mahdi. (2026). The Principle of “Trusteeship” in the Governance of Public Assets: A Comparative Study of Iran’s National Development Fund and the UAE’s Abu Dhabi Investment Authority (ADIA). *Comparative Studies on Islamic Countries Law*, 4 (2), 1- 23. <http://doi.org/10.22034/lcs.2025.2067790.1158>



© The Author(s).

DOI: <http://doi.org/10.22034/lcs.2025.2067790.1158>

Publisher: Ilam University.



Ilam University



Iranian Association
of Constitutional Law

اصل «امانت» در حکمرانی داری‌های عمومی: مطالعه تطبیقی صندوق توسعه ملی ایران و «صندوق ثروت ملی ابوظبی»

محمدقاسم تنگستانی^۱ | مهدی مرادی برلیان^۲

۱. دانشیار گروه حقوق بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول) رایانامه: m.tangestani@khu.ac.ir

۲. استادیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، ایران. رایانامه: m.moradib@umz.ac.ir

چکیده

اطلاعات مقاله

نوع مقاله:

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۵/۲۷

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۶/۲۹

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۷/۱۲

تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۶/۳۱

کلیدواژه‌ها:

امانت،

اموال عمومی،

حکمرانی مالی اسلامی،

مشروعیت،

صندوق توسعه ملی.

قاعده «امانت» در فقه اسلامی، مفهومی صرفاً اخلاقی یا فردی نیست، بلکه یکی از اصول بنیادین در مشروعیت بخشی به تصرف دولت در داری‌های عمومی به شمار می‌رود. این قاعده، با فرض امین بودن دولت اسلامی نسبت به ثروت‌های جمعی، نه تنها محدوده اختیار نهادهای عمومی را تعریف می‌کند، بلکه به مثابه مبنایی نظری، ظرفیت سامان بخشی به ساختارهای شفافیت، پاسخ‌گویی و عدالت بین نسلی را داراست. پژوهش حاضر با رویکرد تحلیلی-تطبیقی، می‌کوشد با واکاوی مفهومی و حقوقی این اصل، کارکرد آن را در دو نظام حقوقی اسلامی متفاوت بررسی کند: ایران، با تأسیس «صندوق توسعه ملی» در پرتو اصل ۴۵ قانون اساسی و تفسیر ولایی از مفهوم امانت؛ و امارات متحده عربی، با ساختار نهادی «صندوق ثروت ملی ابوظبی» در چارچوب سلطنت فدرال پاسخ‌گو و با چشم‌انداز عدالت بین نسلی. مقاله حاضر، از رهگذر تحلیل تطبیقی ساختارهای حقوقی، میانی کلامی مشروعیت، نهادهای ناظر و سازوکارهای شفافیت مالی، نشان می‌دهد که هرچند هر دو کشور به‌ظاهر از الگوی امانت‌محور در مدیریت منابع عمومی تبعیت می‌کنند، اما تفاوت در خاستگاه فقهی و کلامی مشروعیت، به دو الگوی متمایز در نسبت میان دولت، ملت و نسل‌های آینده انجامیده است. برآیند این مطالعه آن است که بازخوانی اصل امانت در حقوق عمومی اسلامی می‌تواند به بازطراحی نهادهای مالی پاسخ‌گو، شفاف و عدالت‌محور در دولت‌های اسلامی یاری رساند.

استناد: تنگستانی، محمدقاسم؛ مرادی برلیان، مهدی (۱۴۰۵). اصل «امانت» در حکمرانی داری‌های عمومی: مطالعه تطبیقی صندوق توسعه ملی ایران و «صندوق ثروت ملی ابوظبی». *مطالعات تطبیقی حقوق کشورهای اسلامی*، ۴ (۲)، ۱-۲۳.

<http://doi.org/10.22034/lcs.2025.2067790.1158>

© نویسندگان.

ناشر: دانشگاه ایلام.



مقدمه

در منظومه حقوق عمومی اسلامی، دولت صرفاً نهادی اداری برای مدیریت مناسبات عمومی نیست، بلکه به مثابه امین امت و مأمور حفظ مصالح عمومی، در موقعیتی اخلاقی-شرعی قرار دارد که اقتدار آن با قید مسئولیت و پاسخ‌گویی تعریف می‌شود. این تلقی که در آموزه‌های فقهی با قاعده «الإمام أمين على الرعية» صورت‌بندی شده، واجد الگویی متمایز از حکمرانی است؛ الگویی که در آن، قدرت ذیل تعهد به امانت قرار می‌گیرد و تصرف در منابع عمومی، مشروط به رعایت عدالت، شفافیت و التزام به منافع بین نسلی است. از این منظر، اصل «امانت» نه صرفاً یک فضیلت اخلاقی یا آموزه فردی، بلکه بنیانی نظری برای بازخوانی حقوق عمومی اسلامی در مواجهه با سازوکارهای تنظیم‌گری مالی و مدیریت منابع مشترک به شمار می‌رود.

در چارچوب این انگاره، دولت اسلامی نه مالک منابع طبیعی، بلکه متولی و ناظر بر آن‌ها به نیابت از امت و در پرتو حدود شریعت است. چنین برداشتی از یک‌سو، محدودکننده اختیارات مطلق دولت و از سوی دیگر، ایجادکننده الزامات نظارتی، حسابرسی و پاسخ‌گویی نهادی در قبال ثروت‌های عمومی تلقی می‌شود. از این‌رو، یکی از حوزه‌های مهم برای سنجش نسبت میان فقه اسلامی و حکمرانی معاصر، نهاد صندوق‌های ثروت ملی است؛ سازوکارهایی که نقشی میان نسلی در توزیع منابع ایفا می‌کنند و در پیوندی تنگاتنگ با مفاهیمی همچون عدالت نسلی، شفافیت مالی و مشروعیت سیاسی قرار دارند.

در کشورهای دارای منابع طبیعی، صندوق‌های ثروت ملی (Sovereign Wealth Fund) پدیده مهمی در مدیریت منابع مالی دولت محسوب می‌شوند که از تقریباً از اواسط قرن بیستم ایجاد شده‌اند. مأموریت این قبیل نهادها، راهبری اقتصاد به سمت توسعه پایدار است صندوق‌های ثروت ملی به علت برعهده داشتن وظایف مهمی همچون سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، ثبات اقتصادی و پس‌انداز بین نسلی، از ابعاد مختلف مورد توجه قرار گرفته‌اند (نوفرستی و عبدالهی، ۱۳۹۷: ۱۰۸).

در جمهوری اسلامی ایران، صندوق توسعه ملی به‌عنوان مصداقی از تصرف مشروع دولت در منابع انفال، در چارچوب نظریه ولایت فقیه و اصل ۴۵ قانون اساسی، واجد تفسیر خاصی از قاعده امانت است؛ تفسیری که دولت را در مقام نماینده ولی فقیه، مسئول حفظ حقوق نسل‌های آینده و صیانت از ثروت‌های ملی می‌داند. در سیاست‌های کلان نظام نیز، رهبر انقلاب اسلامی در بیانیه گام دوم انقلاب با تأکید بر «اقتصاد مقاومتی»، دولت را مکلف به مدیریت پایدار منابع طبیعی برای نسل‌های آینده دانسته است.

در سوی دیگر، در امارات متحده عربی، در پرتو ساختار فدرال و سیاست‌های کلان ابوظبی، صندوق ثروت ملی ابوظبی (Abu Dhabi Investment Authority – ADIA) از سال ۱۹۷۶ میلادی بر مبنای قانون فدرال شماره ۲ مصوب ۱۹۷۶ (Federal Decree-Law No.2 of 1976) تأسیس شد. مأموریت این نهاد، مدیریت و سرمایه‌گذاری مازاد درآمدهای نفتی در بازارهای جهانی برای تضمین ثبات اقتصادی و عدالت میان نسلی است. نهاد مذکور با برخورداری از هیئت‌امنای مستقل، حسابرسی بین‌المللی و انتشار گزارش سالانه عمومی و پیروی از سیاست‌های مصوب وزارت مالیه بر اساس قانون فوق، نمونه‌ای از پیوند میان «امانت نهادی» و حکمرانی پاسخ‌گو در ساختار سلطنتی فدرال را نشان می‌دهد (Ministry of Finance, UAE, 2019; ADIA, 2024).

بر همین مبنا، پرسش محوری مقاله آن است که قاعده «امانت» در فقه اسلامی چگونه در ساختار حقوقی و نهادی صندوق توسعه ملی ایران و صندوق ثروت ملی ابوظبی بازتاب یافته است؟ فرضیه مقاله نیز چنین است که در ایران، اصل امانت در پرتو نظریه ولایت فقیه و اصل ۴۵ قانون اساسی، به صورت تصرف ولایی سازمان دهی شده که دامنه‌ای گسترده از صلاحیت را برای دولت اسلامی در نظر می‌گیرد؛ در حالی که در امارات، در چارچوب سلطنت فدرال پاسخ‌گو، اصل امانت در قالب الگوهای شفافیت، پاسخ‌گویی نهادی و عدالت میان نسلی نهادینه شده است. این تفاوت‌ها به پیدایش دو پارادایم متمایز در رابطه دولت، منابع عمومی و عدالت بین نسلی انجامیده است. روش تحقیق مقاله، تحلیلی-تطبیقی است. از یک سو با بهره‌گیری از منابع فقهی و کلامی، مفهوم امانت در حقوق عمومی اسلامی تحلیل می‌شود و از سوی دیگر، با استناد به قوانین، اساسنامه‌ها، گزارش‌های نظارتی و داده‌های نهادی، عملکرد و ساختار دو صندوق مورد مطالعه تطبیقی قرار می‌گیرد. داده‌ها از سه دسته منبع گردآوری شد: (۱) قوانین و اسناد رسمی، از جمله ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵) و قانون فدرال شماره ۲ (مصوب ۱۹۷۶) امارات؛ (۲) گزارش‌های رسمی دیوان محاسبات کشور (ایران) و گزارش‌های سالانه صندوق ثروت ملی ابوظبی؛ و (۳) پایگاه‌های بین‌المللی همچون SWFI و IMF که برای مقایسه شاخص‌های شفافیت و کارآمدی مالی مورد استفاده قرار گرفتند (IMF, 2023; SWFI, 2024).

۱. مبانی نظری و فقهی قاعده امانت در حقوق عمومی اسلامی

در منظومه حقوق عمومی اسلامی، قاعده «امانت» صرفاً توصیه‌ای اخلاقی نیست، بلکه اصلی نهادی و حقوقی است که رابطه دولت و امت را در سطح حکمرانی تعریف می‌کند. بر این مبنا، قدرت سیاسی تنها تا آنجا مشروع است که در چهارچوب امانت‌داری و مصالح عمومی اعمال شود. هرگونه تصرف خارج از این چهارچوب، به مثابه خیانت در امانت تلقی می‌گردد.

مبنای قرآنی این برداشت در آیه «إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ...» (احزاب: ۷۲) قرار دارد؛ آیه‌ای که بار مسئولیت را بر دوش انسان نهاده و او را به رعایت حدود الهی در عرصه اجتماعی و سیاسی متعهد می‌سازد. شیخ مفید در المقنعه به صراحت می‌نویسد: «الإمام العادل أمين على أموال المسلمين» (شیخ مفید، ۱۴۱۳ ق: ۷۲۸). علامه طباطبائی نیز در میزان این آیه را دال بر ولایت، عقل و شریعت دانسته و آن را بنیان مسئولیت‌پذیری سیاسی معرفی می‌کند (طباطبائی، ۱۳۷۴، ج ۱۶: ۳۴۷).

فقه امامیه این معنا را به سطح نهادی ارتقا داده است. نظریه ولایت فقیه مبتنی بر این اصل است که فقیه، نه مالک منابع عمومی، بلکه امین امت است. نزد علامه حلی، مشروعیت تصرف فقیه در بیت‌المال مشروط به رعایت عدالت و مصالح عمومی است (حلی، ۱۴۲۵). شهید صدر در نظریه «خلافة الإنسان» تأکید می‌کند که مشروعیت انسان در تصرف تنها تا زمانی باقی است که او در مقام خلیفه و امین الهی عمل کند (صدر، ۱۳۹۱: ۴۴۲). انعکاس حقوق اساسی این معنا را می‌توان در اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یافت؛ اصلی که منابع طبیعی را در «اختیار» حکومت قرار داده، نه در «مالکیت» آن. این تمایز واژگانی آشکار می‌سازد که دولت صرفاً مباشر و امانت‌دار ملت است.

در فقه اهل سنت نیز، ابو یوسف در الخراج بنیاد تصرف دولت در بیت‌المال را «امانت» می‌داند: «فالأصل فی بیت المال الأمانة، لا يجوز للوالی أن یصرف منه شیئاً إلا لمصلحة ظاهرة» (۱۳۷۲ ق: ۱۲۳). قرافی در الفروق نیز امام را «متولی» و نه «مالک» اموال عمومی می‌خواند و مشروعیت او را مشروط به رعایت عدل می‌داند (۱۴۱۸ ق: ج ۴: ۲۴۷). با این حال، این نظریات بیشتر در سطح توصیه‌های فقهی باقی مانده و کمتر به صورت‌بندی نهادی حقوق عمومی ارتقا یافته‌اند. ارزش آن‌ها بیشتر در مقایسه تطبیقی است، نه در تبلیغ یک سنت خاص.

امانت را می‌توان با نظریه‌های سیاسی معاصر نیز مقایسه کرد. در دکتربین «حاکمیت امانی» دولت به‌مثابه‌امین منابع طبیعی و اموال عمومی تعریف می‌شود و مشروعیت آن تنها زمانی باقی است که در خدمت مصلحت عامه و عدالت بین نسلی عمل کند (Fox-Decent, 2011). رالز نیز در نظریه عدالت خود بر ضرورت حفظ منابع برای نسل‌های آینده تأکید کرده و توجیه عقلانی آن را از خلال مفهوم «پرده جهل» بیان کرده است (Rawls, 1999). در متون اسلامی، این معنا با سخنان امام علی^(ع) در نهج‌البلاغه هم‌پوشانی دارد؛ جایی که خیانت در بیت‌المال را خیانت به خدا و امت می‌داند.

در ایران، این اصل در سطح نهادی با صندوق توسعه ملی پیوند یافته است. این صندوق به‌موجب ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه تأسیس شد تا سهم نسل‌های آینده از درآمدهای نفتی محفوظ بماند. برداشتهای بی‌ضابطه یا فاقد شفافیت از این صندوق، در واقع مصداق خروج از امانت تلقی می‌شود و می‌تواند به مشروعیت دولت در تصرف منابع عمومی آسیب برساند؛ اما در امارات متحده عربی، مبنای حقوقی و نهادی متفاوتی حاکم است. این کشور بر پایه قانون فدرال شماره ۲ مصوب ۱۹۷۶ و در پرتو اصلاحات مالی مصوب (Federal Decree-Law No. 26 of 2019 on Public Financial Management)، ساختار مدیریت دارایی‌های عمومی را سامان داده و نظارت نهادی را به نهادهای مستقل و حرفه‌ای واگذار کرده است (Ministry of Finance, UAE, 2019). در این چارچوب، صندوق ثروت ملی ابوظبلی نقش محوری در تحقق اصل امانت نهادی دارد. این صندوق که مأموریت آن حفظ و سرمایه‌گذاری مازاد درآمدهای نفتی برای نسل‌های آینده است، بر پایه‌ی الگوی «سلطنت پاسخ‌گو» عمل می‌کند؛ بدین معنا که با وجود انتصاب حاکمان در رأس نظام، نهادهای مالی موظف به گزارش‌دهی شفاف، حسابرسی بین‌المللی و افشای عمومی نتایج مالی هستند (ADIA, 2024).

دولت امارات در اسناد رسمی مالی خود، نقش دولت را به‌عنوان امین منابع عمومی ملت تعریف کرده و التزام به عدالت بین نسلی را بخشی از سیاست‌گذاری کلان اقتصادی می‌داند. از این منظر، در حالی که ایران قاعده امانت را در چارچوب فقه امامیه و اصل ۴۵ قانون اساسی تفسیر می‌کند، امارات آن را در قالب «امانت نهادی» در درون سلطنت پاسخ‌گو و بر مبنای شفافیت مالی و عدالت نسلی بازمی‌خواند. این مقایسه نشان می‌دهد که قاعده امانت در دو بستر متفاوت، به دو صورت نهادینه شده است. در ایران به‌مثابه قاعده‌ای فقهی-حقوقی که دولت را از مالکیت خارج و در مقام امین ملت قرار می‌دهد؛ در امارات به‌عنوان اصل عرفی که سلطنت را به شفافیت و پاسخ‌گویی مقید می‌سازد. در هر دو حالت، نتیجه واحد است: تحدید قدرت دولت و الزام آن به رعایت مصالح عمومی و عدالت بین نسلی.

۲. تحلیل حقوقی و نهادی صندوق توسعه ملی ایران

صندوق توسعه ملی ایران را باید نه صرفاً یک ابزار مالی، بلکه به منزله نهادی دانست که در بطن خود بازتاب‌دهنده رابطه دولت اسلامی با منابع طبیعی است و به‌طور خاص تجسمی از قاعده فقهی «امانت» در عرصه حکمرانی مالی به شمار می‌آید. تحلیل این نهاد اگر تنها در چارچوب مفاهیم کلاسیک مدیریت مالی صورت گیرد، ابعاد اساسی مشروعیت آن پنهان می‌ماند؛ زیرا بنیاد حقوقی و نهادی صندوق در پرتو اصل ۴۵ قانون اساسی، نظریه ولایت فقیه و الزامات عدالت نسلی معنا پیدا می‌کند. از همین رو، رویکرد تحلیلی باید بر این باشد که این صندوق چگونه در مقام یک «امین نهادی» عمل کرده، چه سازوکارهایی را برای پاسداری از امانت در برابر نسل‌های آینده به کار گرفته و در کدام موارد از این رسالت فاصله گرفته است.

اصل ۴۵ قانون اساسی نقطه عزیمت این تحلیل است. در این اصل، منابع طبیعی در «اختیار» حکومت قرار داده شده‌اند، نه در تملک آن. همین تمایز واژگانی، دولت را از مالکیت مطلق خارج کرده و در مقام امین مشروع قرار می‌دهد. این جایگاه در فقه امامیه مسبوق به سابقه است؛ از آثار شهید اول تا شهید صدر، تصرف در منابع عمومی مشروط به عدالت، مصلحت و شفافیت دانسته شده و خروج از این حدود، نقض امانت تلقی شده است (امام خمینی، ۱۴۱۴ ق: ۴۳۵؛ صدر، ۱۳۹۱: ۴۴۲). در نتیجه، صندوق توسعه ملی را می‌توان نهادینه‌سازی مدرن این قاعده دانست؛ ابزاری برای تضمین آنکه دولت در مقام امین ملت، منابع نفتی و گازی را در چهارچوب عدالت بین نسلی مدیریت کند. باین‌حال، تحلیل نهادی نشان می‌دهد که ساختار صندوق با نوعی تنش حقوقی همراه است (لاجوردی، توحیدی‌نیا و رضایی صدرآبادی، ۱۳۹۴: ۱۱۰). اگرچه عنوان آن «غیردولتی» است، ترکیب هیئت‌امنای آن عملاً وابسته به مقامات عالی‌رتبه قوه مجریه است و دو عضو دیگر نیز مستقیماً با حکم ولی فقیه منصوب می‌شوند. این ساختار بیانگر آن است که مشروعیت تأسیسی صندوق بر ولایت فقیه استوار است؛ زیرا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی، اختیار تصرف در انفال بدون ارتباط با ولی امر مشروع معنا ندارد؛ اما همین وابستگی نهادی، استقلال اجرایی صندوق را محدود کرده و امکان مداخله دولت در تخصیص منابع را افزایش داده است. به بیان دیگر، اگر مشروعیت تأسیسی صندوق در تراز نظریه ولایت فقیه تثبیت می‌شود، مشروعیت عملکردی آن در گرو استقلال و پاسخ‌گویی است؛ امری که در عمل به چالش کشیده شده است.

شاهد این امر، گزارش‌های تفریغ بودجه دیوان محاسبات است که بارها برداشت‌های خارج از چارچوب دولت‌ها را ثبت کرده‌اند. استفاده ابزاری از منابع صندوق برای جبران کسری بودجه یا هزینه‌های جاری، نه تنها عدالت نسلی را مخدوش می‌سازد، بلکه صندوق را از فلسفه وجودی‌اش دور می‌کند. در منطق فقهی، چنین رویه‌هایی مصداق «نقض امانت» است؛ زیرا امانت‌داری اقتضا دارد منابع بین نسلی جز در مصالح روشن و پایدار به کار گرفته نشود.

از زاویه تحلیل کارکردی، می‌توان میان دو سطح مشروعیت در این نهاد تمایز گذاشت. نخست، مشروعیت تأسیسی که ریشه در اصل ۴۵ قانون اساسی، نظریه ولایت فقیه و فلسفه عدالت اسلامی دارد و همچنان پابرجاست. دوم، مشروعیت عملکردی که منوط به استقلال نهادی، شفافیت مالی، پاسخ‌گویی در برابر نهادهای نظارتی و جلوگیری از مداخله دولت‌های وقت است. این تمایز نشان می‌دهد که اگرچه صندوق توسعه ملی در سطح تأسیس، بازتاب‌دهنده قاعده امانت است، اما در سطح عملکرد با چالش‌های انحرافی مواجه است؛ چالش‌هایی که می‌توانند فلسفه وجودی آن را بی‌اثر سازند.

نکته مهم آن است که مسئله صندوق تنها مالی یا مدیریتی نیست، بلکه به حیثیت حقوق عمومی اسلامی بازمی‌گردد. اگر دولت اسلامی در قبال انفال امین است، هر گونه سوء مدیریت یا عدم شفافیت، مشروعیت آن را در نگاه فقهی و نهادی مخدوش می‌سازد. این معنا در نهج‌البلاغه بارها تصریح شده است؛ جایی که امام علی (ع) خیانت به بیت‌المال را خیانت به خدا دانسته است. در حقوق تطبیقی نیز همین منطق حاضر است؛ نظریه «حاکمیت امانی» دولت را در برابر ملت و نسل‌های آینده پاسخ‌گو می‌شناسد (Fox-Decent, 2011). حتی در اسناد مالی اسلامی معاصر، مانند قطعنامه ۲۰۲۲ کمیسیون اوراق بهادار مالزی، تأکید شده که مدیران مالی اسلامی مکلف به رعایت عدالت بین نسلی و امانت نهادی هستند (SAC Malaysia, 2022).

از این منظر، صندوق توسعه ملی ایران در صورتی می‌تواند با قاعده امانت هم‌خوان بماند که اصلاحات ساختاری را در سه سطح دنبال کند. نخست، تقویت استقلال حقوقی و نهادی و تحدید وابستگی به دولت؛ دوم، شفافیت کامل در تخصیص‌ها و دسترسی عمومی به اطلاعات؛ و سوم، طراحی سازوکارهای پاسخ‌گویی مستمر به نهادهای نظارتی و نمایندگی ملت. تنها در این صورت است که صندوق از یک ابزار مالی صرف فراتر رفته و در عمل، به تجسم نهادی قاعده امانت در دولت اسلامی بدل خواهد شد.

۳. تحلیل حقوقی و نهادی صندوق «صندوق ثروت ملی ابوظبی» امارات

بر پایه قانون شماره ۲ مصوب ۱۹۷۶ امارات و در پرتو اصلاحات مالی صورت گرفته بر اساس قانون مصوب ۲۰۱۹ (Federal Decree-Law No. 26 of 2019 on Public Financial Management)، امارات متحده عربی چارچوب حقوقی و نهادی مدیریت دارایی‌های عمومی و صندوق‌های سرمایه‌گذاری خود را سامان داده است. در این چارچوب، صندوق ثروت ملی ابوظبی با شخصیت حقوقی مستقل، استقلال مالی و اختیارات اجرایی مشخص، نقشی کلیدی در مدیریت منابع عمومی ایفا می‌کند. منابع این صندوق از محل مازاد بودجه عمومی و عواید نفت و گاز تأمین می‌شود و به دولت فدرال تعلق دارد، اما اداره آن به نهادی مستقل از قوه مجریه سپرده شده است. این تفکیک میان «مالکیت حقوقی» و «اداره نهادی»، نمونه‌ای از تلاش برای شکل دادن به رابطه‌ای امانی میان دولت و منابع عمومی است؛ رابطه‌ای که در سنت فقهی اسلامی با مفهوم «نظارت مأذون در ولایت عامه» و در نظریه‌های مدرن با تمایز میان مالک و مباشر تحلیل می‌شود.

با تصویب مقررره سال ۲۰۲۵ (Ministry of Finance, 2025) در خصوص چارچوب‌های اجرایی صندوق‌های سرمایه‌گذاری، از جمله صندوق ثروت ملی ابوظبی، دولت امارات تلاش کرده است ضمن مهار وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفتی، اصل عدالت بین نسلی و رعایت «امانت عمومی» را در مدیریت منابع طبیعی نهادینه سازد. این تحول، در حقوق عمومی اسلامی قابل تفسیر در چارچوب نظریه «ولایت امانی» و در حقوق تطبیقی مدرن، در قالب مفهوم «حکمرانی مباشرت‌محور» قابل ارزیابی است.

ساختار حکمرانی صندوق ثروت ملی ابوظبی مبتنی بر سازوکار دوسطحی است. نخست، هیئت‌امنا که متشکل از متخصصان مستقل اقتصادی و حقوقی است و اختیارات اجرایی دارد؛ دوم، شورای عالی صندوق که ریاست آن با نخست‌وزیر است و مسئولیت تصویب راهبردها، نظارت کلان و تضمین استقلال نهاد را بر عهده دارد. این ساختار شباهت قابل توجهی به مدل «هیئت امنای امانی» دارد؛ مفهومی که در حقوق عمومی غربی برای اشاره به نهادهایی

به کار می‌رود که مدیریت منابع عمومی را بدون تملک و صرفاً به امانت انجام می‌دهند. در سنت اسلامی نیز این نوع حکمرانی قابل تحلیل در چارچوب «ولایت حسبی» است؛ جایی که فقیه یا متولی منصوب، در غیاب امام معصوم، موظف به رعایت امانت، عدالت و شفافیت در تدبیر بیت‌المال است.

مجموعه‌ای از الزامات شفافیت، گزارش‌دهی و حسابرسی نیز برای صندوق ثروت ملی ابوظبی پیش‌بینی شده است؛ از جمله، حسابرسی سالانه توسط مؤسسات بین‌المللی، تطبیق با استانداردهای بین‌المللی حسابداری بخش عمومی، انتشار گزارش‌های مالی تفصیلی به زبان عربی و انگلیسی و ارائه گزارش‌های شش‌ماهه به شورای عالی. این سطح از شفافیت مصداقی از الگوی «حکمرانی مباشرت‌محور» است؛ الگویی که در آن، دولت یا نهاد متولی نه مالک منابع، بلکه «نماینده پاسخ‌گو» جامعه در حفظ و بهره‌برداری از منابع برای آینده تلقی می‌شود.

با اینکه امارات فاقد نظریه‌ای مشابه ولایت فقیه است و ساختار سیاسی آن مبتنی بر سلطنت متمرکز است، این چارچوب قانونی گامی در جهت مشروط‌سازی قدرت حاکمان از طریق تنظیم‌گری نهادی محسوب می‌شود. این وضعیت در چارچوب مدل «سلطنت حافظ منابع» قابل تحلیل است؛ مدلی که در آن اقتدار سیاسی از درون خود را محدود می‌کند تا به الزاماتی چون عدالت نسلی، شفافیت و کارآمدی پاسخ دهد. هرچند مبنای فلسفی آن با نظریه اسلامی ولایت متفاوت است، اما در غایت رعایت امانت در تصرفات مالی عمومی را تضمین می‌کند.

۳-۱. جایگاه نهادی و چارچوب حقوقی

صندوق ثروت ملی ابوظبی که بر اساس قانون فدرال شماره ۲ مصوب ۱۹۷۶ ایجاد شد، درواقع چارچوب اولیه تأسیس صندوق‌های سرمایه‌گذاری ملی را فراهم کرد. این قانون به‌ویژه بر اساس ماده ۲، تأسیس صندوق‌های سرمایه‌گذاری را با هدف مدیریت منابع مالی مازاد دولت مجاز می‌داند.

در ادامه، قانون مصوب ۲۰۱۹ (Federal Decree-Law No. (26) of 2019 on Public Financial Management)، با هدف تقویت شفافیت، پاسخگویی و کارآمدی در مدیریت منابع مالی عمومی، اصلاحات اساسی در ساختار مالی دولت فدرال ایجاد کرد. این قانون، علاوه بر تأکید بر استقلال نهادهای مالی، اصولی همچون تفکیک مالکیت حقوقی و اداره اجرایی، الزامات گزارش‌دهی و حسابرسی و رعایت استانداردهای بین‌المللی حسابداری را مقرر می‌سازد.

۳-۲. ساختار مالی و عملکرد اولیه

از منظر عملکرد مالی، داده‌های منتشرشده در رسانه‌های رسمی حاکی از آن است که صندوق ثروت ملی ابوظبی از همان سال‌های نخست بر سه محور تمرکز کرده است:

- تنوع‌بخشی به سبد دارایی‌ها با تمرکز بر بخش‌های زیرساخت، انرژی‌های تجدیدپذیر و اوراق بهادار خارجی با درآمد ثابت؛

- پرهیز از برداشت‌های سیاسی یا انتقالات بودجه‌ای کوتاه‌مدت که می‌تواند ماهیت سرمایه‌گذاری بلندمدت را تضعیف کند؛

- گزارش‌دهی دوره‌ای و شفافیت اطلاعاتی در وبگاه وزارت دارایی که از شاخص‌های اصلی حکمرانی خوب به شمار

می‌رود (Mubadala Investment Company, 2024).

در مقایسه با سایر صندوق‌های امارات، این عملکرد هرچند در مقیاس کوچک‌تر، اما هم‌راستا با الگوی «سرمایه‌گذاری توسعه‌ای» نهادهای بزرگ‌تر مانند Mubadala و ADQ است. برای نمونه، شرکت مبادله در سال ۲۰۲۴ اعلام کرد دارایی تحت مدیریت خود را با رشد ۹٫۱ درصدی به حدود ۱٫۲ تریلیون درهم رسانده است (Mubadala Investment Company, 2024) و صندوق ADQ نیز دارایی‌های خود را حدود ۲۵۱ میلیارد دلار گزارش کرده است (Semafor, 2025). بنابراین، پیش‌بینی رشد سالانه حدود ۱۰ تا ۱۲ درصد برای صندوق ثروت ملی ابوظبی تا سال ۲۰۲۸، با روندهای مشاهده‌شده در دیگر صندوق‌های اماراتی مطابقت دارد.

۳-۳. چالش‌های حکمرانی و استقلال نهادی

با وجود این دستاوردهای اولیه، پرسش‌هایی درباره میزان استقلال واقعی صندوق ثروت ملی ابوظبی از وزارت دارایی، نحوه انتصاب اعضای هیئت امنا و سازوکار نظارت بر تصمیمات سرمایه‌گذاری وجود دارد. چنین چالش‌هایی نه تنها جنبه اداری دارند، بلکه به مشروعیت عملکردی نهاد نیز مرتبط‌اند. مطابق گزارش سالانه سازمان سرمایه‌گذاری امارات (EIA) نهادهای فدرال باید ترکیبی از شفافیت، پاسخ‌گویی و تنوع‌بخشی را در سیاست‌های سرمایه‌گذاری خود لحاظ کنند تا اعتماد عمومی و کارآمدی اقتصادی هم‌زمان تأمین شود (EIA, 2023).

اگر صندوق ثروت ملی ابوظبی بتواند این معیارها را در سال‌های آینده تحقق بخشد، می‌تواند به یکی از ارکان اصلی نظام مالی امارات بدل شود. در جمع‌بندی می‌توان گفت که صندوق فوق، از حیث ساختار حقوقی، اهداف سیاستی و ابزارهای نظارتی، واجد ویژگی‌هایی است که با نظریه امانت چه در قالب فقه اسلامی و چه در قالب حقوق عمومی تطبیقی هم‌خوانی دارد. هرچند تفاوت‌های بنیادین در منبع مشروعیت (ولایت فقیه در ایران، سلطنت فدرال در امارات) وجود دارد، اما در سطح سازوکارها، هر دو کشور در حال حرکت به‌سوی الگویی هستند که دولت را در جایگاه «امین منابع ملت» تعریف می‌کند. این هم‌پوشانی مفهومی، تحلیل تطبیقی این دو نهاد را در بخش بعدی مقاله موجه و معنادار می‌سازد.

در جمع‌بندی می‌توان گفت که صندوق ثروت ملی ابوظبی، از حیث ساختار حقوقی، اهداف سیاستی و ابزارهای نظارتی، واجد ویژگی‌هایی است که با نظریه امانت چه در قالب فقه اسلامی و چه در قالب حقوق عمومی تطبیقی هم‌خوانی دارد. هرچند تفاوت‌های بنیادین در منبع مشروعیت (ولایت فقیه در ایران، سلطنت فدرال در امارات) وجود دارد، اما در سطح سازوکارها، هر دو کشور در حال حرکت به‌سوی الگویی هستند که دولت را در جایگاه «امین منابع ملت» تعریف می‌کند. این هم‌پوشانی مفهومی، تحلیل تطبیقی این دو نهاد را در بخش بعدی مقاله موجه و معنادار می‌سازد.

۴. تحلیل تطبیقی الگوهای ایران و امارات در حکمرانی امانت‌محور دارایی‌های عمومی

در جمهوری اسلامی ایران، منبع مشروعیت تصرف در انفال، بر پایه فقه امامیه، نظریه ولایت فقیه و اصل ۴۵ قانون اساسی بنیان نهاده شده است. اصل ۴۵ مقرر می‌دارد که انفال و ثروت‌های عمومی در «اختیار» حکومت اسلامی است تا «طبق مصالح عامه» اداره شود. اصطلاح «اختیار» در این اصل، واجد بار معنایی ویژه‌ای است که در سنت فقهی، به معنای ولایت مقیده به امانت، عدالت و شریعت تفسیر می‌شود. این معنا در آثار فقیهانی همچون شهید اول، محقق کرکی و شهید صدر، به‌ویژه در نظریه «خلافه الإنسان عن الله»، بازتاب یافته است. به‌زعم این

اندیشمندان، حاکم مشروع تنها زمانی حق تصرف در منابع عامه را دارد که در مقام خلیفه و نه مالک و با رعایت شروط عدالت و مصلحت نوعیه امت، اقدام کند (صدر، ۱۳۹۱: ۴۴۲).

صندوق توسعه ملی ایران، در امتداد این معنا، واجد مشروعیت تأسیسی از ولایت فقیه و اصل ۴۵ است؛ اما نکته مهم آن است که مشروعیت تأسیسی، لزوماً به معنای مشروعیت عملکردی نیست. به بیان دیگر، حتی اگر تأسیس صندوق با قاعده امانت هم‌خوان باشد، استمرار مشروعیت آن منوط به رعایت الزامات شفافیت، پاسخ‌گویی و عدالت در عملکرد است؛ امری که در سال‌های اخیر با چالش‌هایی از قبیل برداشت‌های دولتی، تخصیص‌های فاقد شفافیت و نبود نظارت مؤثر مواجه شده است (گزارش تفریغ بودجه ۱۴۰۲، دیوان محاسبات). همچنین باید اشاره کرد که سیاست‌های به کار گرفته شده در ایران به منظور مدیریت درآمدهای نفتی چندان موفق نبوده و پیامدهای منفی قابل توجهی را به همراه داشته است (بهیودی و همکاران، ۱۳۹۱: ۴۱). بخشی از این پیامدها به علت کاهش ابتکار و نوآوری و بخشی به علت وابستگی به نفت و درآمدهای ناشی از آن است. توضیح آنکه نوسان قیمت نفت، امکان برنامه‌ریزی را از دولت سلب می‌کند، موجب افزایش واردات و تأثیرات منفی اداری و مالی می‌شود (کریمی‌فرد، ۱۳۹۰: ۱۷۹).

در مقابل، در نظام حقوقی امارات، مشروعیت صندوق ثروت ملی ابوظبی، از ساختار سلطنتی عرفی و مصوبه Federal Decree-Law No ۳۴ of ۲۰۲۵ سرچشمه می‌گیرد. این قانون، بدون آن‌که بر نظریه‌ای دینی استوار باشد، دولت را در جایگاه «امین» منابع معرفی کرده است. مصوبه مذکور به‌صراحت، حفظ منابع برای نسل‌های آینده را مأموریت اصلی صندوق اعلام می‌کند. هرچند در نظام سلطنتی، مشروعیت اولیه به شخص حاکم بازمی‌گردد، اما تصویب این قانون نشان می‌دهد که سلطنت امارات نیز در تلاش است خود را به ضوابطی از جنس امانت، عدالت مالی و نظارت نهادی محدود سازد. این پدیده را می‌توان مصداقی از الگوی «سلطنت حافظ منابع» دانست؛ مفهومی که نشان می‌دهد حتی در غیاب فقه سیاسی صریح، قاعده امانت می‌تواند به یک اصل حاکمیتی فراگیر بدل شود. واقعیت آن است که افزون بر ضرورت توجه به اصل سرمایه‌گذاری به منظور توسعه پایدار در کشورهای دارای منابع طبیعی همچون نفت و میعانات مرتبط با آن، پژوهش‌های کاملی در مورد اینکه مصارف صندوق‌های توسعه ملی به چه صورت صرف سرمایه‌گذاری در انواع مختلف دارایی شود که بتواند آثار مثبتی بر متغیرهای کلان اقتصادی داشته باشد، صورت نگرفته است (طیبی و همکاران، ۱۴۰۳: ۱۵۱). پرداختن تفصیلی به این موضوع به علت طبع اقتصادی آن خارج از مجال پژوهش حاضر است.

۴-۱. مشروعیت حقوقی و بنیاد امانت: تفاوت در مبنا، تقارن در غایت

تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد که هرچند ایران و امارات از حیث ساختار حکمرانی، منبع مشروعیت و نسبت دین و دولت تفاوت‌های بنیادین دارند، اما هر دو در سطح سازوکارها در حال حرکت به سوی الگویی هستند که دولت را در جایگاه «امین منابع ملت» تعریف می‌کند. این هم‌پوشانی مفهومی، زمینه تحلیل تطبیقی صندوق‌های ملی در هر دو کشور را معنادار و موجه می‌سازد.

جدول ۱. صندوق توسعه ملی ایران و صندوق ثروت ملی ابوظبی، در یک نگاه

صندوق	صندوق توسعه ملی (ایران)	صندوق ثروت ملی ابوظبی (امارات)
مبنای تأسیس و قانون حاکم	ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه و ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	قانون فدرال شماره ۲ مصوب ۱۹۷۶ و مصوبه ۲۰۲۵ Federal Decree-Law No. 34 / 2025
دارایی اسمی (برآورد عمومی)	≈ ۱۵۶ میلیارد دلار - برآورد SWFI، بازبینی ژوئن ۲۰۲۳ [SWFI, 2023]	رقم رسمی هنوز افشا نشده؛ رسانه‌های مالی خلیج فارس «سرمایه اولیه حدود ۵۰ میلیارد درهم» (≈ ۱۳۶ میلیارد دلار) [Gulf Business, 2025]
ذخیره نقد قابل تصرف	≈ ۲۶٫۵ میلیارد دلار بر اساس خلاصه دارایی‌های دیوان محاسبات در گزارش تفریغ بودجه ۱۴۰۲	در نخستین گزارش سالانه صندوق (ژوئیه ۲۰۲۶) افشا خواهد شد؛ اطلاعات رسمی فعلاً موجود نیست
ترکیب پرتفوی	۵۴ درصد تسهیلات به دولت/بخش عمومی، ۲۳ درصد سپرده بانکی داخلی، ۱۵ درصد سرمایه‌گذاری داخلی، ۸ درصد ذخایر ارزی برون‌مرزی (گزارش تفریغ بودجه ۱۴۰۲)	چارچوب ماده ۶ قانون: حداکثر ۵ درصد دارایی ملکی داخلی، حداقل ۴۰ درصد سرمایه‌گذاری خارجی متنوع؛ جزئیات عملی تا گزارش ۲۰۲۶ محرمانه
سازوکار حسابرسی بیرونی	دیوان محاسبات و سازمان حسابرسی؛ گزارش تفریغ سالانه به مجلس شورای اسلامی	حسابرسی بین‌المللی سالانه + گزارش شش‌ماهه به «شورای عالی صندوق»
انتشار عمومی داده‌ها	خلاصه ارقام در پیوست بودجه و تفریغ؛ فایل تفصیلی منتشر نمی‌شود.	وزارت مالیه متعهد به انتشار صورت‌های مالی در «Tax Legislation Portal» از ژوئیه ۲۰۲۶

شکاف عددی نشان داده شده در جدول فوق، نمود عینی نسبت هر دولت با قاعده امانت است. صندوق توسعه ملی ایران، گرچه بر اساس رتبه‌بندی SWFI دارای دارایی اسمی حدود ۱۵۶ میلیارد دلار به نظر می‌رسد، اما گزارش تفریغ بودجه ۱۴۰۲ دیوان محاسبات نشان می‌دهد که ذخیره نقد واقعاً قابل تصرف آن به حدود ۲۶٫۵ میلیارد دلار تنزل یافته است؛ یعنی نزدیک به هشتاد درصد منابع در قالب تسهیلات ریالی، سپرده‌های بانکی یا مطالبات از دولت قفل شده و در معرض تورم یا استمهال سیاسی قرار دارد. این فاصله، از منظر فقه امانت، مصداق تصرف مقید است؛ بدین معنا که کارکرد امانی صندوق تضعیف شده و حق نسل‌های آینده به دارایی‌های موهوم ریالی محدود گردیده است. در مقابل، صندوق ثروت ملی ابوظبی هنوز رقم دقیق دارایی خود را افشا نکرده و تنها برآورد رسانه‌ای سرمایه اولیه، حدود ۱۳-۱۴ میلیارد دلار است (GulfBusiness, 2025). این سکوت، هرچند با چارچوب قانونی مصوب ۲۰۲۵ و الزام به انتشار صورت‌های مالی از ژوئیه ۲۰۲۶ وعده بهبود می‌دهد تا زمان افشای واقعی ارقام، خود نشانه‌ای از ریسک عدم شفافیت است.

بر این اساس، دو معیار تجربی برای سنجش وفاداری به اصل امانت قابل پیشنهاد است. نخست، نسبت «دارایی اسمی» به «ذخیره نقد قابل تصرف» که در ایران هشداردهنده است و نیازمند بازنگری در راهبرد سرمایه‌گذاری است، در حالی که در صندوق ثروت ملی ابوظبی هنوز نمی‌توان عدد دقیق را ارزیابی کرد و این خود اهمیت شفافیت نهاد را برجسته می‌سازد دوم، شاخص «دسترس‌پذیری عمومی داده‌های مالی» که در مورد صندوق امارات تا پیش از انتشار گزارش‌های رسمی صفر است و تحقق آن شرط لازم برای مشروعیت عملکردی صندوق خواهد بود.

بدین ترتیب، داده‌های تازه نه فقط مکمل تحلیل نظری‌اند، بلکه نشان می‌دهند هرگاه فاصله میان عدد روی کاغذ و واقعیت خزانه افزایش یابد یا اطلاعات به پستو رود، اصل امانت به حاشیه می‌رود و عدالت بین نسلی تهی می‌شود. این مقایسه تحلیلی، اهمیت شفافیت، پاسخگویی و مدیریت امانی را به عنوان شاخص‌های کلیدی مشروعیت عملکردی صندوق‌های ثروت ملی برجسته می‌سازد.

۴-۲. سازمان‌دهی قدرت و نهادسازی امانت: تفکیک، پاسخ‌گویی

در سطح ساختاری، الگوی ایرانی مبتنی بر ترکیب نهادهای دولتی و نظارت ولایی است. هیئت امنای صندوق، متشکل از مقامات اقتصادی ارشد دولت و نمایندگان رهبری، به‌گونه‌ای طراحی شده که هم پیوند صندوق با دولت را حفظ کند و هم نظارت حاکمیتی بر آن را تأمین نماید. با این حال، همین ترکیب، عملاً موجب نوعی «درهم‌تنیدگی نهادی» میان نهاد ناظر و مجری شده است؛ چنان‌که نظارت مؤثر در برابر قدرت اجرایی تضعیف شده و استقلال عملی صندوق کاهش یافته است. در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نیز به ضعف ساختار نظارتی صندوق، نبود مکانیزم‌های مشارکت عمومی و کم‌رنگ بودن افشای اطلاعات پرداخته شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲). بر مبنای اصول سانتیاگو، به‌ویژه اصل A4 و اصل B2، صندوق‌های ثروت ملی ملزم به انتشار ساختار حاکمیتی و داده‌های مالی هستند؛ الزاماتی که در صندوق ایران ناقص و در موارد هنوز در مرحله اجراست (IFSWF, 2018).

در مقابل، صندوق ثروت ملی ابوظبی، از ساختاری دولایه برخوردار است: هیئت اجرایی مستقل و شورای عالی با وظیفه سیاست‌گذاری کلان. این تفکیک، امکان تمرکززدایی از اقتدار سیاسی را فراهم کرده و موجب شکل‌گیری یک «نهاد تنظیم‌گر امانی» شده است که متعهد به اصول حکمرانی خوب، حسابرسی بیرونی و افشای اطلاعات است. در این چارچوب، به‌روشنی الگویی از حکمرانی مباشرت‌محور در حال شکل‌گیری است که دولت را نه به‌عنوان مالک منابع، بلکه به‌مثابه امانت‌دار پاسخ‌گو می‌بیند.

بر اساس چارچوب پنج‌گانه شامل تفکیک مالکیت و مدیریت، استقلال هیئت اجرایی، حسابرسی بیرونی، سیاست افشای عملیاتی و انضباط بودجه‌ای، صندوق ثروت ملی ابوظبی در سه محور نخست طراحی بهتری دارد، در حالی که صندوق توسعه ملی ایران تنها در سیاست افشا و حسابرسی بیرونی نمره کافی کسب می‌کند (Al-Hassan et al., ۲۰۲۳).

۴-۳. عدالت بین نسلی به‌مثابه معیار

در فقه اسلامی، مفهوم عدالت بین نسلی به‌صراحت مطرح نشده، اما در بطن قاعده امانت، حرمت تبذیر و لزوم رعایت مصالح نوعیه امت، حضور جدی دارد. شهید صدر، از این معنا تحت عنوان «التوازن الزماني فی السلطه الاقتصادیه» یاد می‌کند و بر لزوم «اداره عدالت‌محور منابع طبیعی» برای نسل‌های آینده تأکید دارد. در نظام حقوقی ایران، این معنا در بند مربوط به «حفظ سهم نسل‌های آینده» در مقررات مربوط به صندوق توسعه ملی تصریح شده، اما فاقد ضمانت اجرا و شاخص‌های حقوقی مشخص است. این امر، عدالت نسلی را در ایران، بیشتر به سطح مصلحت اخلاقی کاهش داده است تا الزام حقوقی قابل ارزیابی.

در مقابل، در مصوبه ۲۰۲۵/۳۴ امارات، عدالت بین نسلی، در قالب هدف صندوق و در ترکیب ساختار سرمایه‌گذاری آن، با معیارهایی همچون بازگشت‌پذیری، سودآوری بلندمدت و ممنوعیت برداشت سیاسی، نهادینه شده است. در اینجا، عدالت نسلی نه فقط مفهومی ارزشی، بلکه چارچوبی الزام‌آور برای سیاست‌گذاری تلقی می‌شود.

تحلیل تطبیقی دو صندوق ثروت ملی در ایران و امارات، تصویری پیچیده اما روشن‌گر از نسبت میان ساختارهای نهادی و مفهوم امانت در حکمرانی مالی ارائه می‌دهد. در نگاه نخست، این دو نظام، به‌واسطه تفاوت‌های عمیق در ساختار مشروعیت، فرهنگ حقوقی و نوع دولت، فاقد قابلیت مقایسه به نظر می‌رسند. با این حال، دقیق‌تر که بنگریم، درمی‌یابیم که در هر دو نوعی تلاش برای پاسخ به یک پرسش بنیادین در جریان است و آن اینکه دولت

با منابعی که به آن سپرده شده چه نسبتی دارد؟ آیا او مالک این منابع است یا امانت‌دار ملتی که نه فقط در اکنون، بلکه در آینده نیز وجود دارد؟ این پرسش، نقطه مشترک دو الگوست و پاسخ‌ها، گرچه با زبان‌های حقوقی و سیاسی متفاوت بیان شده‌اند، اما از حیث غایت، شباهت‌های تأمل‌برانگیزی دارند.

در جمهوری اسلامی ایران، دولت مجاز به تصرف در منابع عامه تنها در چهارچوب عدالت، مصلحت و شفافیت است. صندوق توسعه ملی ایران، در ظاهر، بازتاب این معناست؛ نهادی برای حفظ سهم نسل‌های آینده از درآمدهای نفتی و خروج سرمایه‌گذاری عمومی از سلطه بودجه‌ای دولت؛ اما کاستی‌هایی چون درهم‌تنیدگی ساختار اجرایی و نظارتی، مداخلات سیاسی در تخصیص منابع و فقدان الزامات شفافیت و پاسخ‌گویی، موجب شده‌اند تا فاصله‌ای نگران‌کننده میان مشروعیت تأسیسی و عملکرد واقعی این نهاد پدید آید. به عبارت دیگر، آنچه به نام امانت آغاز شد، در معرض تهدید توسط ملاحظات اجرایی کوتاه‌مدت و منافع مصلحت‌گرایانه دولت‌های وقت قرار گرفت.

در سوی دیگر، امارات با مقررۀ فدرال ۲۰۲۵/۳۴، کوشیده است تا در غیاب مبنای فقهی رسمی، ساختاری برای امانت‌داری عمومی خلق کند که بر پایه تفکیک نهاد اجرایی از نهاد ناظر، پاسخ‌گویی دوره‌ای، حسابرسی بین‌المللی و تمرکز بر عدالت بین نسلی استوار باشد. هرچند در این نظام، اقتدار نهایی در دست شخص حاکم باقی است و مبنای مشروعیت در منطق ولایت شرعی نیست، اما خروجی نهادی آن در مواردی چون استقلال ساختاری و شفافیت، فاصله‌ای محسوس با مدل ایرانی دارد. این وضعیت، امکان صورت‌بندی مدلی از سلطنت مشروط امانی را در چارچوب مفاهیم حقوق عمومی اسلامی فراهم می‌آورد.

در نهایت، این دو الگو را باید نه به مثابه دو صورت متضاد، بلکه به مثابه دو پاسخ متفاوت به مسئله‌ای واحد دانست و آن اینکه چگونه می‌توان منابع عمومی را به گونه‌ای اداره کرد که هم موجب اقتدار دولت شود و هم امانت ملت باقی بماند؟ آنچه این مقایسه روشن می‌سازد، آن است که قاعده امانت، فراتر از نظریه‌های کلاسیک تملک یا حاکمیت، قابلیت آن را دارد که به «اصل مؤسس» در تنظیم رابطه دولت با ثروت عمومی بدل شود؛ اصلی که در آن، مشروعیت نه از اعمال قدرت، بلکه از شیوه اعمال آن، از عدالت در توزیع و از صداقت در گزارش‌دهی برمی‌خیزد.

راهکارهای پیشنهادی برای تقویت حکمرانی امانت‌محور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

تحقق قاعده امانت در حکمرانی منابع عمومی، نیازمند امری فراتر از نهادسازی شکلی و الزامات صوری است. آنچه در ایران امروز با آن مواجهیم، نه فقدان قانون، بلکه تعلیق امانت در لایه‌های عملی، اداری و ساختاری است. صندوق توسعه ملی، در ظاهر بر شالوده اصل ۴۵ قانون اساسی و نظریه ولایت‌فقیه تأسیس شده، اما در عمل، با چالش‌هایی بنیادین در نسبت با عدالت بین نسلی، شفافیت و پاسخ‌گویی مواجه است؛ چالش‌هایی که مشروعیت کارکردی آن را در معرض فرسایش قرار می‌دهند. راهکارهای زیر نه صرفاً تدابیری فنی، بلکه تلاشی برای بازسازی سه ضلع «دولت-ملت-منابع» در پرتو اندیشه امانت‌محور اسلامی و یافته‌های تطبیقی هستند.

نخست، بازخوانی اصل ۴۵ قانون اساسی امری ضروری است. این اصل منابع طبیعی را در «اختیار حکومت اسلامی» قرار می‌دهد؛ اما واژه «اختیار» در فقه امامیه معادل با «اذن ولایی مشروط به رعایت مصلحت و عدالت» است، نه سلطه مالکانه. تصرف دولت در منابع، تنها زمانی مشروع است که با رعایت قاعده امانت، در جهت مقاصد عمومی و مصالح نوعیه باشد؛ بنابراین، شورای نگهبان می‌تواند با ارائه تفسیری تفصیلی، ماهیت امانی اختیار را تثبیت کرده و نهادهای اداری و قضایی را به التزام به این تفسیر ملزم سازد.

دوم، ساختار نظارت بر صندوق نیازمند بازطراحی نهادی عمیق است. در وضعیت فعلی، هیئت امنای صندوق متشکل از اعضای اجرایی دولت است و ناظر و مجری در یک پیکره گرد آمده‌اند. این تمرکز، خلاف اصول نظارت امانی و تعهد به شفافیت است. پیشنهاد می‌شود نهادی مستقل به منظور نظارت بر امانت منابع ملی تأسیس شود که اعضای آن شامل متخصصان اقتصاد عمومی، نمایندگان مردم و نهادهای مدنی باشد و از استقلال کامل برخوردار باشند. این شورا باید صلاحیت ارزیابی مواردی همچون سیاست‌گذاری، تخصیص منابع و انتشار گزارش‌های عمومی صندوق را داشته باشد و البته از دخالت در امور اجرایی صندوق خودداری کند.

سوم، عدالت بین نسلی باید از سطح شعار به لایه‌های الزام‌آور سیاست‌گذاری ارتقا یابد. در حال حاضر، بندهای مربوط به نسل‌های آینده در اساسنامه صندوق فاقد ضمانت اجرایی‌اند. پیشنهاد می‌شود تصویب هرگونه طرح تخصیص منابع از صندوق، مشروط به تهیه گزارش «ارزیابی اثرات بین نسلی»^۱ شود؛ الگویی مشابه گزارش‌های زیست‌محیطی در طرح‌های عمرانی. این ارزیابی‌ها باید توسط نهاد تخصصی مستقل صورت گیرد و عدم رعایت آن، به‌مثابه «تصرف غیر مجاز در اموال عمومی» تلقی شود.

چهارم، ساختار صندوق باید به‌گونه‌ای بازطراحی شود که سطح سیاست‌گذاری کلان از اجرای روزمره منفک گردد. در مدل امارات، شورای عالی سیاست‌گذار از هیئت اجرایی مستقل است و همین امر، پاسخ‌گویی و ثبات را تقویت کرده است. پیشنهاد می‌شود ترکیب هیئت امنای صندوق به‌گونه‌ای اصلاح شود که حداقل نیمی از اعضا، غیر دولتی و واجد تخصص مالی، حقوق عمومی و علوم اجتماعی باشند. این تغییر، مسیر حرکت از دولت‌محوری به امانت‌محوری را هموار می‌سازد.

پنجم، قاعده امانت بدون شفافیت، صورتی بی‌جان خواهد بود. در فقه اسلامی، مردم شریک در بیت‌المال‌اند و حق دانستن دارند. در حال حاضر، گزارش‌های مالی صندوق یا منتشر نمی‌شوند یا فاقد انسجام هستند. الزام قانونی به انتشار کامل، دوره‌ای و تبیینی گزارش‌ها، به زبان عمومی و برای عموم مردم، باید به‌عنوان بخشی از اجرای اصل ۵۵ قانون اساسی مورد تأکید قرار گیرد. افزون بر آن، طراحی پلتفرم داده‌باز برای دسترسی عمومی به عملکرد صندوق، یکی از ابزارهای تحقق اعتماد عمومی خواهد بود.

در نهایت، همه راهکارهای بالا زمانی معنا می‌یابند که دولت، نه در زبان رسمی، بلکه در عمل، خود را در جایگاه امین مردم و آیندگان بداند. قاعده امانت در حکمرانی، نه فقط معیاری برای کارایی، بلکه معیار نهایی مشروعیت در دولت اسلامی است. اگر دولت نتواند نشان دهد که در قبال منابع عمومی پاسخ‌گوست، اگر عدالت نسلی را نادیده گیرد و اگر شفافیت را قربانی مصلحت‌های موقت کند، امانت را وانهاده است و چنین دولتی، از درون، مشروعیت خود را فرسوده خواهد کرد. نظام حقوق عمومی ایران، اگر می‌خواهد بر مدار امانت بازآرایی شود، باید مفاهیم فقهی، سازوکارهای نهادی و ابزارهای نظارتی را هم‌زمان، هم‌سطح و هماهنگ اصلاح کند و این یک تکلیف شرعی، حقوقی و تاریخی است.

نتیجه‌گیری

قاعده «امانت» در سنت فقه سیاسی اسلامی، مفهومی صرفاً اخلاقی یا شخصی نیست؛ بلکه در عمیق‌ترین لایه‌های خود، بنیانی برای صورت‌بندی مشروعیت سیاسی، محدودسازی قدرت حاکم و سازمان‌دهی نهادی رابطه دولت با منابع عمومی به شمار می‌رود. این قاعده، با ریشه‌های قرآنی، کلامی و فقهی، دولت را نه به‌مثابه مالک، بلکه در جایگاه «امین امت» و «نایب شارع» در تدبیر ثروت‌های ملی قرار می‌دهد. تحلیل تطبیقی حاضر نشان داد که این معنا، فراتر از حوزه فقه، قابلیت آن را دارد که به‌عنوان یک اصل راهنمای هنجاری در حقوق عمومی اسلامی بازخوانی شود؛ اصلی که سنجش مشروعیت نهادهای مالی را نه صرفاً از حیث کارآمدی، بلکه از حیث امانت‌داری، پاسخ‌گویی و عدالت بین نسلی ممکن می‌سازد.

مطالعه تطبیقی صندوق توسعه ملی ایران و صندوق ثروت ملی ابوظبی نشان داد که گرچه این دو نظام سیاسی از حیث مبنای مشروعیت تفاوت بنیادین دارند (یکی مستظهر به ولایت فقیه و دیگری مبتنی بر سلطنت عرفی فدرال)، اما در هر دو، مسئله امانت در تصرف منابع عمومی به شکلی نهادی صورت‌بندی شده است. در ایران، بنیاد مشروعیت تأسیسی صندوق توسعه ملی، با تکیه بر اصل ۴۵ قانون اساسی و نظریه فقهی ولایت امانت‌محور قابل دفاع است؛ اما در سطح عملکردی، چالش‌هایی نظیر ضعف نظارت مستقل، درهم‌تنیدگی ساختار اجرایی و ناظر، فقدان الزامات شفافیت و بی‌توجهی به عدالت بین نسلی، مشروعیت این نهاد را به‌تدریج فرسوده کرده است.

در مقابل، امارات متحده عربی با تصویب قانون فدرال شماره ۳۴ مصوب ۲۰۲۵ هرچند از چارچوب فقهی بهره نمی‌برد، اما با تکیه بر ساختارهای تفکیک‌شده، پاسخ‌گو و متعهد به پایداری مالی، نوعی صورت‌بندی عرفی از حکمرانی امانی منابع را به اجرا درآورده است. صندوق ثروت ملی ابوظبی از ساختاری دولایه برخوردار است: هیئت اجرایی مستقل و شورای عالی با وظیفه سیاست‌گذاری کلان. این تفکیک امکان تمرکززدایی از اقتدار سیاسی را فراهم کرده و موجب شکل‌گیری یک نهاد تنظیم‌گر امانی شده است که به اصول حکمرانی خوب، حسابرسی بیرونی و افشای اطلاعات متعهد است. بر اساس چارچوب پنج‌گانه تفکیک مالکیت و مدیریت، استقلال هیئت اجرایی، حسابرسی بیرونی، سیاست افشای عملیاتی و انضباط بودجه‌ای، صندوق ابوظبی در سه محور نخست طراحی بهتری دارد، درحالی‌که صندوق ایران تنها در سیاست افشا و حسابرسی بیرونی نمره کافی نمی‌گیرد.

نکته کلیدی آن است که امانت‌محوری، قابلیت آن را دارد که فارغ از چارچوب‌های سیاسی، به‌عنوان یک اصل فراگیر در حکمرانی منابع در کشورهای اسلامی تثبیت شود؛ به شرط آن که هم در سطح مفهومی، هم نهادی و هم عملکردی جدی گرفته شود.

بر اساس یافته‌های این پژوهش، برای بازسازی مشروعیت صندوق توسعه ملی ایران، سه گام اساسی باید طی شود. نخست، بازتفسیر اصل ۴۵ قانون اساسی در پرتو قاعده امانت؛ دوم ایجاد نهادهای مستقل و فرا قوه‌ای برای نظارت شرعی و عمومی بر عملکرد صندوق؛ سوم، نهادینه‌سازی شاخص‌های عدالت بین نسلی و شفافیت در چارچوب قواعد الزام‌آور.

برآیند نظری این تحقیق آن است که قاعده امانت می‌تواند به‌عنوان یک اصل مؤسس در حقوق عمومی اسلامی مطرح شود؛ اصلی که بر پایه آن، مشروعیت هرگونه تصرف در داری‌های عمومی تنها در صورتی قابل دفاع است که در چهارچوب عدالت، شفافیت، پاسخ‌گویی و رضایت ملت و شارع صورت گیرد. از این منظر، صندوق‌های ثروت

ملی نه فقط ابزارهای مالی، بلکه نهادهای پاسخ‌گویی تاریخی‌اند؛ نهادهایی که دولت اسلامی را در قبال آیندگان، ملزم می‌سازند.

در افق پیش‌رو، نظام حقوق عمومی ایران می‌تواند با بهره‌گیری از ظرفیت‌های فقهی خود و درس گرفتن از تجربه‌های تطبیقی، مسیر تعمیق حکمرانی امانت‌محور را دنبال کند. اگر این امر محقق شود، دولت اسلامی نه تنها به عدالت در توزیع منابع پاسخ گفته، بلکه کرامت خود را در مقام امین ملت با رفتار و ساختار اثبات کرده است؛ و این، غایت قاعده امانت است.

مطالعه حاضر علی‌رغم اتکا به گزارش‌های رسمی و منابع بین‌المللی، با دو محدودیت اساسی روبه‌رو بود. نخست، عدم دسترسی به صورت‌های مالی تفصیلی و حسابرسی‌شده، هم درباره صندوق ثروت ملی ابوظبی و هم در مورد صندوق توسعه ملی ایران به دلیل طبقه‌بندی اداری یا تأخیر در انتشار عمومی؛ دوم، سایه ابهام ناشی از محرمانگی تصمیمات سرمایه‌گذاری که امکان برآورد دقیق ریسک پرتفوی و نرخ بازده واقعی را محدود می‌کند. از این‌رو پژوهش‌های بعدی می‌توانند با دسترسی به داده‌های مالی کامل‌تر و دوره‌های طولانی‌تر، تحلیل کمی عملکرد صندوق‌های امانی در نظام‌های اسلامی را انجام دهند. همچنین، بررسی اثر ادراک عمومی عدالت بین نسلی از رهگذر پیمایش‌های میدانی یا مطالعه تطبیقی صندوق‌های ثروت ملی در سایر کشورهای اسلامی (مانند عربستان یا اندونزی) می‌تواند افق‌های جدیدی برای تبیین نقش قاعده امانت در مشروعیت سیاسی و اعتماد اجتماعی بگشاید.

ملاحظات اخلاقی

پیروی از اصول اخلاق پژوهش

نویسندگان اصول اخلاقی را در انجام و انتشار این پژوهش علمی رعایت نموده‌اند و این موضوع مورد تأیید همه آن‌هاست.

مشارکت نویسندگان

نویسندگان در جمع‌آوری داده‌ها، تهیه گزارش پژوهش و تحلیل داده‌ها، مشارکت یکسانی داشته‌اند.

تعارض منافع

بنا بر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

حامی مالی

مقاله حاضر با حمایت مالی مرجع خاصی نگارش نیافته است.

منابع

فارسی

- بهبودی، داود و همکاران. (۱۳۹۱). صندوق توسعه ملی یا توزیع مستقیم درآمد درآمدهای نفتی (بررسی مقایسه‌ای)، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال ۱۹، شماره ۷۱، صص ۳۹-۸۴.
- دیوان محاسبات کل کشور. (۱۴۰۱). گزارش تفریغ بودجه سالانه. تهران. <https://dmk.ir/dorsapax/userfiles/file/tafrigh402.pdf>. ۲۰-tab
- صدر، محمدباقر. (۱۳۹۱). اقتصادنا. ترجمه سیدمجتبی موسویان. قم: مؤسسه فرهنگی تحقیقاتی امام صادق (ع).
- طباطبایی، محمدحسین. (۱۳۷۴). تفسیر المیزان. ترجمه محمدباقر موسوی همدانی. قم: دفتر انتشارات اسلامی.
- طیبی، عزت‌الله و همکاران. (۱۴۰۳). «تأثیر تخصیص منابع صندوق توسعه ملی بر متغیرهای کلان اقتصاد ایران؛ رویکرد الگوی تعادل عمومی پویای تصادفی»، پژوهشنامه اقتصاد انرژی ایران، دوره ۱۴، شماره ۵۳، صص ۱۱۸-۱۵۶.
- کریمی‌فرد، حسن. (۱۳۹۰). «ارزیابی صندوق درآمدهای ملی ناشی از فروش منابع طبیعی تجدیدنظر ناپذیر؛ با تأکید بر صندوق توسعه ملی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال ۱۸، شماره ۶۸، صص ۱۴۷-۱۸۴.
- لاجوردی، سید عدنان؛ توحیدی‌نیا، ابوالقاسم؛ رضایی صدرآبادی، محسن. (۱۳۹۴). «بررسی نقش صندوق توسعه ملی در تحقق عدالت اقتصادی». دو فصلنامه مطالعات اقتصاد اسلامی، سال ۸، شماره ۱، صص ۹۱-۱۲۰. doi: ۱۰.۳۰۴۹۷/۲۰۱۵,۱۷۵۷.ies
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۲). گزارش نظارتی بر عملکرد صندوق توسعه ملی. شماره مسلسل ۲۰۵۸۴.
- نوفرستی، محمد؛ عبدالحی، مسعود. (۱۳۹۷). «ارزیابی اثر تخصیص منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های مختلف اقتصادی: تحلیلی در چارچوب الگوی اقتصادسنجی کلان ساختاری»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، سال ۱۸، شماره ۱، ۱۰۷-۱۲۵.
- نهج البلاغه. (بی‌تا). گردآوری شریف رضی، ترجمه محمد دشتی. قم: مؤسسه نشر معارف اهل بیت.

عربی

- ابو یوسف، یعقوب بن ابراهیم. (۱۳۷۲ ق). الخراج. مصر: دارالفکر.
- حلی، حسن بن یوسف. (۱۴۲۵ ق). تحریر الأحکام الشرعیة، ج ۴. قاهره: دارالکتب.
- خمینی، روح‌الله. (۱۴۱۴ ق). تحریر الوسیله، ج ۱. تهران: مؤسسه نشر آثار امام خمینی.
- قزافی، احمد بن ادریس. (۱۴۱۸ ق). الفروق، ج ۴. بیروت: دارالفکر.
- مفید، محمد بن محمد. (۱۴۱۳ ق). المقنعه. قم: مؤسسه النشر الإسلامی.

References

- Abu Dhabi Investment Authority (ADIA). (2024). Annual Review 2023–2024. Abu Dhabi. Retrieved from <https://www.adia.ae/en/annual-review> (In Persian)

- Abu Yusof, Yaqub ibn Ibrahim. (1372 AH). Al-Kharraj. Egypt: Dar al-Fikr (In Arabic)
- AlHassan, A., Papaioannou, M., Skancke, M., & Sung, C. (2023). Sovereign Wealth Funds: Aspects of Governance Structures and Investment Management. IMF Working Paper WP/2345/.
- Behboodi, D., Motefaker Azad, M., Mohammadzadeh, P., Sadeghi, S. K. and Mamipour, S. (2012). "The National Development Fund or Direct Distribution of Oil Revenues (A Comparative Examination)". Majlis and Rahbord, 19(71), 3984-. (In Persian)
- Fox-Decent, E. (2011). Sovereignty's Promise: The State as Fiduciary. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199764671.001.0001>
- General Court of Accounts. (2022). Annual budget allocation report. Tehran (In Persian)
- Helli, Hassan ibn Yusof. (1425 AH). Tahrir al-Ahkam al-Shari'ah, vol. 4. Cairo: Dar al-Kotob (In Arabic)
- International Forum of Sovereign Wealth Funds (IFSFWF). (2018). Santiago Principles: Generally Accepted Principles and Practices (GAPP). London: IFSWF Secretariat. Retrieved from <https://www.ifswf.org/santiago-principles>
- International Monetary Fund (IMF). (2023). Sovereign Wealth Funds: Governance and Accountability. Washington, D.C.
- Karimifard, H. (2012). "Assessment of National Revenue Fund from the Sale of Non-renewable Natural Resources; with Emphasis on Iran's National Development Fund". Majlis and Rahbord, 18(68), 147-184. (In Persian)
- Khomeini, Ruhollah. (1414 AH). Tahrir al-Wasilah, vol. 1. Tehran: Imam Khomeini Publishing House (In Arabic)
- Lajevardi, S. A., Tohidiniya, A. and Rezaei Sadrabadi, M. (2015). Role of National Development Fund in Realization of Economic Justice. Islamic Economics Studies Bi-quarterly Journal, 8(1), 91120-. doi: 10.30497/ies.2015.1757 (In Persian)
- Loughlin, M. (2004). Constitutional Pluralism: An Oxymoron? Oxford Journal of Legal Studies, 24(3), 433–455. <https://doi.org/10.1093/ojls/24.3.433>
- Ministry of Finance, UAE. (2019). Federal Decree-Law No. 26 of 2019 on Public Financial Management. Abu Dhabi.
- Ministry of Finance. (2025). Cabinet Decision No. 34 of 2025 on Qualifying Investment Funds and Qualifying Limited Partnerships. Abu Dhabi: Ministry of Finance.
- Mubadala Investment Company. (2024). Financial Results 2024: Annual Performance Overview. Retrieved from <https://www.mubadala.com/en/news/mubadala-investment-company-reports-2024-financial-results>

- Mufid, Muhammad ibn Muhammad. (1413 AH). *Al-Muqni'ah*. Qom: Islamic Publishing Foundation (In Arabic)
- Nahj al-Balagha.. Compiled by Sharif Razi, translated by Mohammad Dashti. Qom: Ahl al-Bayt Education Publishing Institute (In Persian)
- Noferesti, M. and Abdollahi, M. (2018). "The Evaluation of Allocating National Development Fundâs Resources to Economic Sectors: Structural Macro-Econometric Modeling". *The Economic Research*, 18(1), 107125-. (In Persian)
- Qarafi, Ahmad ibn Idris. (1418 AH). *Al-Farooq*, vol. 4. Beirut: Dar al-Fikr (In Arabic)
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice* (Revised Edition). Harvard University Press.
- Research Center of the Islamic Consultative Assembly. (2023). Monitoring report on the performance of the National Development Fund. Serial number 20584 (In Persian)
- Sadr, Mohammad Baqir. (2012). *Eqtesana*. Translated by Seyyed Mojtabi Mousaviyan. Qom: Imam Sadiq (AS) Cultural Research Institute (In Persian)
- Semafor. (2025, April 18). Smaller Abu Dhabi sovereign wealth fund ADQ sees growth. Retrieved from <https://www.semafor.com/article/042025/18//smaller-abu-dhabi-sovereign-wealth-fund-adq-sees-growth>
- Shariah Advisory Council (SAC) of Securities Commission Malaysia. (2022). Resolution on Fiduciary Duties in Islamic Finance. Kuala Lumpur: Securities Commission Malaysia. Retrieved from <https://www.sc.com.my/development/icm/shariah/resolutions-of-the-shariah-advisory-council-of-the-sc>
- Sovereign Wealth Fund Institute (SWFI). (2024). Fund Rankings and Transparency Index. Retrieved from <https://www.swfinstitute.org>
- Tabatabaei, Mohammad Hossein. (2016). *Tafsir al-Mizan*. Translated by Mohammad Baqer Mousavi Hamedani. Qom: Islamic Publications Office (In Persian)
- Tayebi, E., Mohammadi, T., Khorsandi, M., Ghasemi, A. and Sayedi, M. (2024). "The Effect of the Allocation of Resources of the National Development Fund on the Macroeconomic Variables of Iran; The Approach of Stochastic Dynamic General Equilibrium Model". *Iranian Energy Economics*, 14(53), 118156-. doi: 10.22054/jiee.2023.74817.2028 (In Persian)
- UNCTAD. (2023). Sovereign Wealth Funds and Sustainable Development. United Nations Conference on Trade and Development. <https://unctad.org/webflyer/sovereign-wealth-funds-and-sustainable-development>

چکیده تفصیلی

قاعده فقهی «امانت» بر این مبنا استوار است که اموال عمومی در اختیار حاکمیت، ملک مطلق دولت یا مقامات عمومی نیست، بلکه دارایی‌هایی هستند که تصرف و اداره آن‌ها باید در چارچوب مصلحت عمومی، رعایت حدود شرعی و حفظ حقوق نسل‌های آینده صورت گیرد. این مبنا، در حوزه حکمرانی مالی دولت و به‌ویژه در اداره صندوق‌های ثروت ملی، ظرفیت آن را دارد که حدود اختیار دولت، الزامات پاسخ‌گویی و ضرورت شفافیت مالی را تبیین کند. با وجود این، میان پذیرش مفهومی امانت به‌عنوان مبنای مشروعیت تصرف در اموال عمومی و نحوه اداره عملی این دارایی‌ها در برخی نظام‌های اسلامی معاصر فاصله وجود دارد. صندوق توسعه ملی ایران و صندوق ثروت ملی «موارد» امارات متحده عربی، با وجود تفاوت در ساختار حقوقی و مبنای مشروعیت سیاسی، نمونه‌هایی مناسب برای بررسی این مسئله به شمار می‌آیند. مسئله اساسی پژوهش آن است که قاعده امانت چگونه در ساختار حقوقی و مالی این دو صندوق نهادینه شده و این نهادینه‌سازی چه تفاوتی در حدود تصرف دولت، سازوکارهای پاسخ‌گویی، شفافیت مالی و عدالت بین‌نسلی ایجاد کرده است. هدف پژوهش، بازخوانی ظرفیت فقهی و حقوقی قاعده امانت و ارزیابی امکان تبدیل آن به مبنایی عملی برای طراحی الگوی حکمرانی مالی اسلامی است. فرضیه پژوهش بر آن است که تفاوت در مبنای مشروعیت سیاسی ایران و امارات، به شکل‌گیری دو الگوی متفاوت از اداره امانی ثروت عمومی منجر شده است؛ به‌گونه‌ای که در ایران، الگوی تصرف مبتنی بر ولایت با چالش‌هایی در حوزه شفافیت و استقلال نظارتی مواجه است و در امارات، الگوی اداره دولتی امانی با مسئله دسترسی اولیه به اطلاعات و شفافیت دارایی‌ها روبه‌روست. پژوهش با استفاده از روش تحلیلی - تطبیقی چندسطحی انجام شده است. مبنای نظری پژوهش بر تلفیق دیدگاه‌های فقه امامیه و فقه اهل سنت درباره ماهیت امانی تصرف حاکم در اموال عمومی با نظریه‌های معاصر مربوط به امانت عمومی و مسئولیت امانی حکومت استوار است. برای بررسی تطبیقی، قوانین اساسی، قوانین تأسیس و اساسنامه‌های صندوق‌ها و اسناد حقوقی مرتبط تحلیل شده و گزارش‌های رسمی نهادهای نظارتی و مالی، در کنار داده‌های منتشرشده در پایگاه‌های معتبر بین‌المللی، برای ارزیابی وضعیت دارایی‌ها، ذخایر نقد، ترکیب سرمایه‌گذاری، ساختار نظارت و میزان شفافیت مورد استفاده قرار گرفته است. اعتبار یافته‌ها از طریق مقایسه میان منابع حقوقی، مالی و نهادی و تطبیق نتایج با معیارهای پذیرفته‌شده حکمرانی صندوق‌های ثروت ملی تقویت شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که در ایران، مبنای امانی اداره ثروت عمومی را می‌توان در اصل ۴۵ قانون اساسی و ساختار ولایت فقیه پیگیری کرد، اما نحوه سازمان‌دهی هیئت امنای صندوق و پیوند آن با ساختار اجرایی دولت، استقلال نظارت و شفافیت اطلاعات مالی را با چالش مواجه می‌سازد. بر اساس داده‌های مورد بررسی، فاصله میان حجم دارایی‌های اسمی صندوق توسعه ملی و ذخایر نقد قابل دسترس نیز اهمیت ساختار دارایی و میزان قابلیت تصرف واقعی در منابع صندوق را آشکار می‌کند. در امارات متحده عربی، قانون تأسیس صندوق موارد، دولت را در جایگاه امین منابع قرار داده و عدالت بین‌نسلی را به‌عنوان یکی از اهداف اداره ثروت عمومی مورد توجه قرار داده است؛ با این حال، محدودیت در دسترسی به داده‌های کامل و حسابرسی‌شده، ارزیابی میزان تحقق عملی این هدف را دشوار می‌کند. از منظر نهادی نیز، تفاوت در ساختارهای نظارت و تفکیک وظایف مدیریتی و نظارتی، دو الگوی متمایز از حکمرانی امانی را شکل داده است.

تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد که تحقق اصل امانت صرفاً با تصریح قانونی یا فقهی به امین بودن دولت حاصل نمی‌شود، بلکه نیازمند سازوکارهای عینی برای محدودسازی اختیار، شفافیت اطلاعات، دسترسی عمومی به داده‌های مالی، تفکیک نهاد ناظر از نهاد مجری و تضمین حقوق نسل‌های آینده است. بر این اساس، امانت می‌تواند از یک مفهوم صرفاً اخلاقی و فقهی به یک اصل مؤسس در حکمرانی مالی تبدیل شود که مشروعیت تصرف عمومی، پاسخ‌گویی دولت و عدالت بین‌نسلی را به یکدیگر پیوند می‌دهد. نوآوری پژوهش در پیوند دادن مبانی فقهی امانت با داده‌های مالی و شاخص‌های قابل سنجش حکمرانی صندوق‌های ثروت ملی است. در همین راستا، نسبت میان داری‌های اسمی و ذخایر نقدی و نیز میزان دسترسی عمومی به اطلاعات مالی، به‌عنوان دو معیار اولیه برای ارزیابی عملی میزان وفاداری به اصل امانت پیشنهاد می‌شود. محدودیت اصلی پژوهش، نبود صورت‌های مالی کامل و حسابرسی شده صندوق موارد و محدودیت دسترسی به جزئیات برخی داده‌های مالی صندوق توسعه ملی است. توسعه این الگو به سایر صندوق‌های ثروت ملی کشورهای اسلامی و سنجش بازده تعدیل‌شده بر مبنای ریسک و ادراک عمومی از عدالت بین‌نسلی، از مهم‌ترین مسیرهای پژوهشی آینده خواهد بود.

کلیدواژه‌ها:

امانت؛ اموال عمومی؛ حکمرانی مالی اسلامی؛ عدالت بین‌نسلی؛ صندوق توسعه ملی ایران؛ صندوق موارد

Extended Abstract

The Islamic legal principle of trusteeship establishes that public assets are not the absolute property of the ruler or the state; rather, they constitute resources held in trust for society and must therefore be administered within the limits of public interest, legal accountability, and the rights of future generations. This principle provides a potentially significant normative basis for determining the limits of governmental authority over public wealth, particularly in the governance of sovereign wealth funds. Nevertheless, a considerable gap may arise between the normative recognition of trusteeship and its practical institutional implementation in contemporary Muslim-majority states. Iran's National Development Fund and the United Arab Emirates' Mawarid Sovereign Wealth Fund provide contrasting cases for examining this issue because, despite their common connection to the management of public wealth within Islamic legal and political contexts, they differ in their foundations of political legitimacy, institutional structures, transparency mechanisms, and investment governance. The central problem addressed in this study is how trusteeship is institutionalised within the legal and governance structures of the two funds and how such institutionalisation affects the scope of governmental discretion, accountability, financial transparency, and intergenerational justice. The study aims to reassess the legal and jurisprudential capacity of trusteeship and to determine whether it can operate as a foundational principle for an Islamic model of financial governance.

The central hypothesis is that differences in the sources of political legitimacy in Iran and the UAE have produced two distinct models of public-asset trusteeship. In Iran, the model is characterised by state authority exercised within the framework of religious guardianship, while in the UAE, trusteeship is articulated through a state-centred institutional model. The former faces significant challenges concerning transparency and institutional oversight, whereas the latter faces difficulties associated with the availability and disclosure of financial information. The study employs a multi-level analytical-comparative methodology. Its theoretical framework combines classical Shi'i and Sunni jurisprudential approaches to the fiduciary nature of governmental authority over public assets with contemporary theories of public trust and governmental fiduciary responsibility. The comparative analysis draws upon constitutional provisions, legislation, fund statutes, and other relevant legal instruments. Official financial and supervisory reports are examined alongside internationally recognised financial databases in order to assess asset structures, liquid reserves, investment portfolios, institutional oversight, and transparency. Source triangulation is employed to strengthen internal validity, while the findings are comparatively assessed against internationally recognised governance standards applicable to sovereign wealth funds. The findings demonstrate that, in Iran, the fiduciary character of public-wealth governance can be derived from Article 45 of the Constitution and the broader constitutional structure of religious guardianship. However, the institutional relationship between the governing bodies of the National Development Fund and the executive branch creates challenges concerning supervisory independence, transparency, and the effective limitation of governmental discretion. The disparity between the nominal value of the Fund's assets and its available liquid resources further demonstrates the importance of distinguishing between nominal wealth and resources that are practically accessible for public purposes. In the UAE, the legal framework establishing the Mawarid Fund expressly places the state in a fiduciary position with respect to the relevant public resources and incorporates intergenerational considerations into the objectives of wealth management. Nevertheless, the limited availability of comprehensive and independently audited financial information restricts the ability to assess the practical implementation of these objectives. Differences in institutional oversight, managerial structures, and the separation between supervisory and executive functions consequently generate distinct patterns of fiduciary governance. The comparative analysis indicates that the fulfilment of trusteeship cannot be established merely through a statutory declaration or a jurisprudential assertion that the state acts as a trustee. Effective trusteeship requires institutional mechanisms capable of constraining governmental discretion, ensuring transparency, facilitating public access to financial information,

separating supervisory and executive functions, and protecting the interests of future generations. Accordingly, trusteeship can be reconceptualised from a predominantly moral and jurisprudential notion into a constitutive principle of financial governance linking the legitimacy of public-asset management with governmental accountability and intergenerational justice. The originality of the study lies in connecting classical jurisprudential foundations of trusteeship with empirical financial data and measurable governance criteria applicable to sovereign wealth funds. In this respect, the relationship between nominal assets and liquid reserves, together with the accessibility of publicly available financial information, is proposed as an initial basis for developing measurable indicators of fiduciary performance. The principal limitation of the research is the absence of comprehensive audited financial statements for the Mawarid Fund and restricted access to certain detailed financial information concerning Iran's National Development Fund. Future research should extend the proposed framework to other sovereign wealth funds in Muslim-majority states and incorporate risk-adjusted performance analysis and empirical assessment of public perceptions of intergenerational justice.

Keywords:

Trusteeship; Public Assets; Islamic Financial Governance; Intergenerational Justice; National Development Fund of Iran; Mawarid Sovereign Wealth Fund.

