

به نام خدا

شماره چاپ: ۳۶۰

دوره هشتم - سال اول

شماره ثبت: ۲۲۲

تاریخ چاپ: ۱۳۸۷/۷/۷

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح زکات»

فهرست مطالب

- ۱.....چکیده
- ۲.....مقدمه
- ۴.....ارزیابی مفاد و مواد طرح پیشنهادی
- ۸.....جمع بندی و نتیجه گیری
- ۹.....منابع و مأخذ

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۹۲۷۷

مهر ماه ۱۳۸۷



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح زکات»

چکیده

زکات یک فریضه الهی واجب است که در قرآن در اکثر موارد همراه با نماز ذکر شده است. در سیره عملی پیامبر اسلام (ص) و امیرالمؤمنین (ع) بر اقدام حکومت درباره زکات تأکید شده است. در ایران از سال ۱۳۸۳ ستاد احیای زکات فعال شده است که امور اجرایی آن برعهده کمیته امداد امام خمینی (ره) است و وجوه آن بیشتر در روستاها به مصرف می‌رسد. هدف از طرح پیشنهادی یعنی تشویق یک فرضیه الهی، عملی شایسته است، ولی در این طرح قانونی، مسائلی وجود دارد که ضرورت تصویب چنین طرحی را محدود کرده است. از جمله ابهام در ماهیت تشویقی یا اجباری طرح، ابهام در بودجه مورد نیاز اجرای طرح، احتمال ناهماهنگی در شورای مرکزی پیش‌بینی شده در طرح، نداشتن مصداق حکم حکومتی برای معیارها و مصارف زکات، پیچیدگی در دریافت سهمی از بودجه عمومی دولت برای اجرای طرح و عملی نبودن سیاست‌ها و تدابیر تشویقی طرح. بنابراین، برای تشویق فریضه زکات به طرح و تمهید قانونی جدید نیازی نیست و اهداف طرح را می‌توان از طریق ساختارهای موجود در کمیته امداد امام (ره) و با اصلاح رویه‌های اجرایی پیگیری کرد.

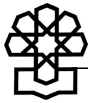
مقدمه

مطالعه و دقت در متون و معانی آیات قرآنی، فقه و روایات اسلامی مبین آن است که:

۱. زکات در اسلام یک فریضه الهی واجب است که نه تنها در دین اسلام^۱ بلکه در دیگر ادیان آسمانی نیز تأکید شده است و لذا نباید به‌عنوان یک واجب عبادی صرف با قصد قربت و در مقام یک وصیت یا سفارش شرعی و اخلاقی تلقی شود.
۲. زکات حقی است که خداوند برای فقرا، در مال اغنیا قرار داده است. در قرآن ۳۰ بار از زکات یاد شده است که ۲۶ مورد آن همراه با نماز بوده است.
۳. در اسلام، مسئولیت و مأموریت اخذ و مصرف زکات از تکالیف حکومت اسلامی و حاکم جامعه اسلامی شمرده شده است^۲ و در معارف اسلامی، احکام و مصادیق تأدیه و مصارف زکات، نصاب، مقدار، شرایط و زمان پرداخت و چگونگی ادای آن مشخص و تعریف شده است.
۴. در سیره عملی پیامبر عظیم‌الشأن (ص) و امیرالمؤمنین (ع) هم بر اقدام از سوی حکومت تأکید شده است.
۵. از آنجایی که در قرآن اجبار و اکراهی در دین وجود ندارد، لذا در حکومت اسلامی هیچ‌گونه دعوایی را در یک محکمه قانونی بر علیه مسلمانی که نماز نمی‌گذارد یا روزه نمی‌گیرد یا فریضه حج را به جا نمی‌آورد نمی‌توان اعمال کرد، ولی وصول مالیات جزء وظایف عادی دولت‌ها به‌شمار می‌رود. بنابراین ضروری است نظام اسلامی زمینه را برای کسانی که مترصد اعمال نیک هستند فراهم سازد.

۱. سوره بقره، آیه ۴۳، سوره حج، آیه ۴۱، سوره انبیا آیه ۷۳، سوره مریم آیات ۲۱ و ۵۵.

۲. سوره توبه، آیه ۱۰۳.





سابقه پرداخت زکات در کشور نشان می‌دهد که:

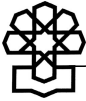
۱. در ملاحظات تاریخی پرداخت زکات به یکی از دو شیوه زیر معمول و مرسوم

بوده است:

- الف) به روش داوطلبانه، با احساس تکلیف شرعی، با تمایل و با هدف ادای فریضه دینی،
- ب) به روش الزامی یا اجباری بنابه تشخیص و تکلیف حکومت در جهت انجام وظیفه و تکلیف اجتماعی.

۲. در حال حاضر، مردم زکات خود را یا به کمیته امداد امام خمینی (ره) یا به سایر نهادها و مؤسسات خیریه پرداخت می‌کنند یا اینکه خود برای امور خیریه مصرف می‌کنند.

۳. ستاد احیای زکات با تأیید مقام معظم رهبری از سال ۱۳۸۳ آغاز به کار کرده و ضمن تشکیل ستاد در اغلب شهرستان‌های کشور، فعالیت‌هایی در جهت جمع‌آوری و مصرف زکات عمدتاً در نقاط روستایی انجام داده است. رئیس کمیته امداد در هر شهرستان دبیر این ستاد است و کمیته امداد امام خمینی (ره) مسئولیت اجرایی امور اجرایی مربوط به جمع‌آوری و مصرف زکات را برعهده دارد. بنابر گزارش‌های اعلام شده طی سه سال از ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۶ جمعاً ۲۲۵ میلیارد ریال زکات جمع‌آوری شده و در جهت اجرای پروژه‌های فرهنگی و عمرانی در روستاها به مصرف رسیده است. در سال ۱۳۸۷ تفاهم‌نامه همکاری مشترک بین سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور با کمیته امداد خمینی (ره) در زمینه اجرای طرح‌های عمرانی از محل پرداخت زکات روستاییان به امضا رسیده و ابلاغ شده است.



ارزیابی مفاد و مواد طرح پیشنهادی

۱. تأکید بر اهداف عالی طرح

نیات و نکات توجیهی طرح پیشنهادی مورد وثوق و تأکید است و در ضرورت انجام و تعمیم آن جای تردید نیست.

۲. ابهام در ماهیت تشویقی یا اجباری طرح

در ماده (۱) طرح، نخست بر وجه تشویقی مردم به ادای زکات تأکید شده و سپس سازمان‌دهی امور مربوط به انجام آن از طریق تشکیل «شورای مرکزی» تعیین شده است و در تبصره این ماده، وظیفه جمع‌آوری و مصرف زکات برعهده کمیته امداد امام خمینی (ره) (در مقام یک نهاد انقلابی از نوع مؤسسات غیرانتفاعی و عام‌المنفعه غیردولتی) قرار گرفته است؛ بنابراین در این طرح مشخص نشده است که سازمان‌یابی امور و اداره و انجام وظایف، برای تشویق مردم به پرداخت زکات است یا اجبار مشمولین به پرداخت زکات.

توضیح اینکه اگر شیوه احیا و تقویت انگیزه‌ها، تمایل داوطلبانه و تشویقی برای ادای تکلیف و فرضیه شرعی محور و ملاک سازمان‌دهی و اداره امور باشد، علی‌القاعده متن و احکام قانونی باید به گونه‌ای باشد که «هم به لحاظ اظهار و تشخیص میزان و هم به لحاظ تأدیه مال یا مبالغ» تکلیف یا الزام قانونی برای افراد جامعه ایجاد نکند؛ در غیر آن علی‌الاصول ضوابط و موازین قانونی در چارچوب مواد طرح باید از جامعیت و صراحت بیشتر، به خصوص در حوزه چگونگی و نحوه اخذ و



وصول، تشخیص مکلفان، سازوکار مدیریتی و اجرایی آن برخوردار شود.

لازم به ذکر است که اگر این موضوع اعتقادی به یک مقوله الزام آور و دولتی تبدیل شود بیم آن می‌رود که بر اعتقادات دینی مردم تأثیر منفی بگذارد درحالی‌که اهداف مطرح‌شده در این طرح نیز بر تشویق مردم به پرداخت زکات تأکید دارد.

۳. ابهام در بودجه مورد نیاز اجرای طرح

در متن تبصره ذیل ماده (۱) تصریح شده است که بودجه مورد نیاز جهت اجرای این قانون به پیشنهاد کمیته امداد امام خمینی (ره) و تصویب شورای مرکزی زکات توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به نهاد مذکور اختصاص یابد و در بودجه سالیانه کمیته امداد امام خمینی (ره) اعمال گردد. تصویب و اجرای این پیشنهاد شبیه مغایرت با اصول ۵۲ و ۱۲۶ قانون اساسی، مبنی بر «وظیفه دولت برای تهیه و تنظیم بودجه کل کشور و همچنین مسئولیت انجام امور برنامه و بودجه توسط رئیس‌جمهور» را تداعی و تقویت می‌کند. ضمن اینکه حسب احکام و مصادیق مصرف زکات، پرداخت بخشی از زکات به کسانی که برای جمع‌آوری، تقسیم و حفظ اموال زکاتی، تلاش و اقدام می‌کنند، مقبول و جایز است.^۱

در سطر آخر ماده (۵) طرح پیشنهادی، پیش‌بینی شده است که «هزینه‌های ناشی از اجرای طرح زکات از محل وصولی‌های مربوطه تأمین می‌گردد». این پیش‌بینی ضمن انطباق با مصادیق مصرف زکات، با بخشی از موضوع تبصره «۱» «که در بند فوق تشریح شده است» مغایرت دارد.

۱. انما المصدقات للفقراء و المساکین و العالمین علیها و ...



۴. احتمال ناهماهنگی در وظایف شورای مرکزی

در ماده (۲)، ضمن تعریف وظایف عمده شورای مرکزی، هدف و روش اعمال و انجام وظایف موضوع بندهای «ج» و «د» این ماده کلی و مبهم به‌نظر می‌رسد و این امر در شرایط الزام به پرداخت و اخذ زکات و قانونمند شدن مسئولیت و وظیفه مکلفین و دستگاه عامل یا عاملین، احتمال بروز مشکلات و ناهماهنگی‌های اجرایی را بین کمیته امداد امام و دیگر دستگاه‌ها در حوزه‌های عملیاتی و مدیریتی به ترتیبی که در تبصره‌های «۱»، «۲» ماده (۴) و ماده (۵) منظور شده است را افزایش می‌دهد و مشغله اداری فراوان به همراه می‌آورد که در جای خود قابل تعمق و تأمل خواهند بود.

تشویقی بودن اقدام‌های شورا به موضوع، ماهیت هدایتی و ارشادی می‌دهد و در نتیجه مأموریت‌هایی نظیر بند «د» ماده (۲) نمی‌تواند در زمره وظایف شورا قرار گیرد، به خصوص آن‌ه «نظارت بر برنامه‌ها و اقدامات دستگاه‌های ذی‌ربط در محدوده این قانون» فاقد مفهوم و آدرس اجرایی مشخص است. باید در نظر داشت که برای شورا جایگاه سازمانی معینی در ساختار مدیریت عمومی کشور تعیین و معرفی نشده است.

۵. نداشتن مصداق حکم حکومتی

با توجه به این‌که مصادیق، ضوابط و معیارهای زکات، اولویت‌ها و نحوه مصرف آن متأثر از فتاوی مراجع عظام است؛ مفاد ماده (۳) مستلزم اجماع در مصادیق، ضوابط و تفویض اختیار به کمیته امداد امام خمینی (ره) برای ترغیب جامعه به انجام این فریضه است. زیرا انجام چنین مأموریتی با ماهیت تشویقی نمی‌تواند مصداق حکم حکومتی قرار گیرد.



۶. پیچیدگی در دریافت سهمی از بودجه دولت

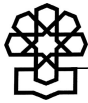
موضوع، سازوکار اجرایی و مدیریت عملیاتی ماده (۴) طرح پیشنهادی، با توجه به رویه‌ها و شیوه اقدام و فعالیت معمول و موازین قانونی مصوب و قابل اعمال، غیرضرور و به نسبت پیچیده به نظر می‌رسد. چنین روشی برای دریافت از بودجه سالیانه دولت در مورد صندوق ذخیره فرهنگیان و صندوق ذخیره بسیجیان نیز پیش‌بینی شده است که در حال حاضر در اجرا با مشکلاتی مواجه است. انتظار می‌رود اهداف ناظر بر آن در چارچوب تعامل در مراحل بررسی تهیه و تنظیم لوایح بودجه سنواتی و تفاهات بودجه‌ای بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و کمیته امداد امام خمینی (ره) و دیگر مراجع قانونی، عملی‌تر و آسان‌تر تحقق یابد.

۷. ارتباط با قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

به موجب احکام موضوع بندهای «۷»، «۸» و «۹» ماده (۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۳ - منابع حاصل از وجوهات شرعی از جمله زکات به‌عنوان بخشی از منابع مالی مورد استفاده نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی محسوب شده است و براساس مفاد بند «ب» ماده (۷) این قانون تمامی دستگاه‌ها، نهادها و... فعال در قلمروهای سه گانه تأمین اجتماعی در حد استفاده از منابع و تسهیلات نظام تأمین اجتماعی تحت نظارت دولت و در چارچوب مفاد این قانون قرار می‌گیرند.

۸. عملی نبودن سیاست‌ها و تدابیر تشویقی طرح

سیاست‌ها و تدابیر تشویقی پیش‌بینی شده در ماده (۵)، مبتنی بر اختصاص یارانه یا



بخشودگی مالیاتی برای زکات دهنده‌ها، علاوه بر آثار مالی آن بر تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌های منابع و مصارف دولت در بودجه‌های سالیانه، که علی‌الاصول می‌تواند مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی باشد، به لحاظ تغییر یا جایگزینی انگیزه‌ها و ارزش‌های معنوی و دینی در امر زکات و تأدیه آن جای تأمل دارد. سابقه اجرای معافیت مالیاتی مربوط به پرداخت خمس نشان می‌دهد که سازمان مالیاتی در اجرا با مشکلاتی مواجه بوده است.

۹. تمرکزگرایی در طرح

در هر کشوری، کالاهای عمومی توسط سطوح مختلف دولت یا سازمان‌های جمعی با منابع مالی حاصل از مالیات‌های محلی یا ملی تأمین می‌شود. لزومی ندارد که به زکات به‌عنوان یک مالیات (یا هر عنوان دیگری) ملی نگریسته شود و طبق این طرح توسط یک سازمان مرکزی اجرا شود. می‌توان طبق قانون، زکات را به‌عنوان یک منبع مالی محلی تعریف کرد که از طریق آن بخشی از وظایف دولت در حوزه تأمین اجتماعی تأمین شود. سازمان متمرکز پیش‌بینی شده در طرح، فاقد پاسخ‌گویی مناسب به گروه‌های هدف و دارای هزینه‌های اداری بالایی خواهد بود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به مطالب فوق‌الذکر اقدامات لازم در این راستا نیازی به طرح و تمهید قانونی جدیدی ندارد و درگیر کردن چند وزیر و رؤسای سازمان‌های مهم کشور در امر



زکات با توجه به رقم بسیار جزئی نسبت به کل تولید ناخالص داخلی توجیه قوی ندارد. ولی امر می‌تواند نماینده‌ای برای جمع‌آوری زکات منصوب کند که انتخاب یک نهاد مانند کمیته امداد امام خمینی (ره) توسط ولی امر کفایت می‌کند. چنین متنی به فرض تصویب زمینه‌ساز اقدامی تشویقی است و تکلیفی برای مردم ایجاد نمی‌کند. کمیته امداد امام خمینی (ره) می‌تواند تحقق چنین برنامه‌هایی را از طریق اصلاح اساسنامه و مذاکره با دولت در هنگام تنظیم بودجه پیگیری کند.

منابع و مأخذ

۱. طرح زکات.
۲. قانون اساسی.
۳. قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.
۴. یوسفی، احمدعلی. نظام مالی اسلام، مؤسسه فرهنگی دانش و اندیشه.
۵. بیات، اسدالله. منابع مالی دولت اسلامی، نشر کیهان.
۶. گزارش کارشناسی دفتر مطالعات اقتصادی.
۷. گزارش کارشناسی دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
۸. گزارش کارشناسی دفتر مطالعات حقوقی.
۹. گزارش کارشناسی مؤسسه فرهنگی نغمه نواندیش.
۱۰. تفاهم‌نامه همکاری مشترک در خصوص اجرای پروژه‌های عمرانی از محل پرداخت زکات توسط دهیاری‌ها، پایگاه اطلاع‌رسانی وزارت کشور.
۱۱. خبرگزاری جمهوری اسلامی، ۱۳۸۷/۶/۲.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۲۷۷

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح زکات»

Report Title: Expert Opinion about Draft of (Zakat)

نام دفاتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)، دفتر مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین: —

اظهار نظر کنندگان: علی اکبر شبیری نژاد، عباس محسنی، حجت الاسلام والمسلمین محمد تقی

گیلک حکیم آبادی، فرهاد نصرتی نژاد

تنظیم گزارش: —

مدیر مطالعه: علی چشمی

ناظر علمی: —

همکاران: —

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار ادبی: —

ویراستار تخصصی: —

متقاضی: —

واژه‌های کلیدی (فارسی / انگلیسی):

۱. بودجه (Budget)

۲. زکات (Zakat)

تاریخ شروع مطالعه: —

تاریخ خاتمه مطالعه: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۷/۲۴