

دوره هفتم - سال اول
شماره ترتیب چاپ: ۷۷۶
شماره سابقه چاپ: —
تاریخ چاپ: ۱۳۸۴/۲/۱۸
شماره دفتر ثبت: ۳۷۵

اظهار نظر کارشناسی درباره طرح:

«زکات»

(ویرایش دوم)

کد موضوعی: ۱۹۰

شماره مسلسل: ۷۴۱۸

مرداد ماه ۱۳۸۴

دفاتر: مطالعات برنامه و بودجه
مطالعات اجتماعی
مطالعات اقتصادی
مطالعات حقوقی

**اظهار نظر کارشناسی درباره طرح:****«زکات»**

(ویرایش دوم)

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 و انجام آن نه تنها در دین اسلام، بلکه در دیگر ادیان آسمانی نیز مورد تأکید قرار گرفته است^۱ و لذا نباید به عنوان 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 و حکومت «دولت» اسلامی موظف به اخذ و مطالبه آن از مکلفین شرعی است و می تواند با مراجعه به آنان، زکات مال آنان را مطالبه و دریافت کند.
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 عظیم الشان (ص) و امیرالمومنین (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 هیچ گونه دعوی را در یک محکمه قانونی بر علیه مسلمانی که نماز نمی گذارد

۱. سوره بقره، آیه ۴۳، سوره حج، آیه ۴۱، سوره انبیا آیه ۷۳، سوره مریم آیات ۳۱ و ۵۵.

۲. سوره توبه آیه ۱۰۲.



یا روزه نمی گیرد یا فریضه حج را به جا نمی آورد نمی توان اعمال کرد از طرف دیگر وصول مالیات جزو وظایف عادی دولت ها به شمار می رود بنابراین ضروری است نظام اسلامی زمینه را برای کسانی که مترصد اعمال نیک هستند فراهم سازد.

۶. 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 بنا به تشخیص و تکلیف حکومت در جهت انجام وظیفه و تکلیف اجتماعی،

ارزیابی مفاد و مواد طرح پیشنهادی

۱. نیت و نکات توجیهی طرح پیشنهادی مورد وثوق و تأکید است و در ضرورت انجام و تعمیم آن جای تردید نیست.
۲. در ماده (۱) طرح، ضمن تأکید بر وجه تشویقی مردم به ادای زکات و سازماندهی امور مربوط به انجام آن «از طریق تشکیل قانونی شورای مرکزی و تعیین ترکیب آن» وظیفه جمع آوری و مصرف زکات بر عهده کمیته امداد امام خمینی (ره) در مقام (یک نهاد انقلابی از نوع مؤسسات غیرانتفاعی و عام المنفعه غیردولتی) محول می گردد؛ اما مشخص نمی کند که سازمان یابی امور و اداره و انجام مسئولیت ها و وظایف مورد نظر، مبتنی بر کدام یک از دو روش فوق الذکر صورت خواهد گرفت، توضیح این که: - اگر شیوه احیا و تقویت انگیزه ها، تمایل داوطلبانه و تشویقی برای ادای تکلیف و فرضیه شرعی محور و ملاک سازماندهی و اداره امور باشد، علی القاعده متن و احکام قانونی باید به گونه ای 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 علی الاصول ضوابط و موازین قانونی در چارچوب مواد طرح می 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.

- 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 سالانه 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 رئیس جمهور» 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 می‌باشد «انما المصدقات للفقراء و المساکین و العالمین علیها و...».

- 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.

۳. 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 به نظر 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.



۴. 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 آن‌که 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. با توجه به این‌که مصادیق، ضوابط و معیارهای زکات، اولویت‌ها و نحوه مصرف آن متأثر از فتاوی‌ای 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.

- موضوع، سازوکار اجرایی و مدیریت برنامه‌ریزی‌های 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 و انتظار تحقق عملی‌تر و آسان‌تر اهداف و مقاصد ناظر بر آن در چارچوب تعامل در مراحل بررسی تهیه و تنظیم لوایح بودجه سنواری و تفاهمات بودجه‌ای بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و کمیته امداد امام خمینی (ره) و دیگر مراجع قانونی، بیشتر است.

لازم به توضیح است که 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 سه‌گانه تأمین اجتماعی در حد استفاده از منابع و تسهیلات نظام تأمین اجتماعی تحت نظارت دولت و در چارچوب مفاد این قانون قرار می‌گیرند.



- 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 سالانه 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.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به مطالب فوق‌الذکر اقدامات لازم در این راستا نیازی به طرح و تمهید قانونی 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، نشر موسسه فرهنگی دانش و اندیشه.
۵. بیات، اسدا...، 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.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۷۴۱۸

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره طرح: «زکات» (ویرایش دوم)
Report Title: Expert Opinion about Draft of (Zakat)

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

اظهار نظر کنندگان: دکتر علی اکبر شبیری نژاد، عباس محسنی،

حجة الاسلام والمسلمین محمدتقی گیلک حکیم آبادی

تنظیم گزارش: جهانگیر هوشیار

مقتضی: کمیسیون اجتماعی

ویراستار: ———

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. بودجه (Budget)

۲. زکات (Zakat)

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

در انتهای گزارش آورده شده است.