



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال اول

شماره ثبت:

۲۲۲

شماره چاپ:

۳۶۰

تاریخ چاپ:

۱۳۸۷/۷/۷

نام دفتر:

مطالعات برنامه و بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲-۱-۲۳۰۹۲۷۷

تاریخ انتشار:

۱۳۸۸/۱/۱۵

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح زکات»

مفاد طرح

در این طرح ساختار و جایگاه شورای مرکزی زکات، وظایف شورای مرکزی زکات، مرجع تعیین مصداق، اولویت‌ها و مصارف زکات، تعیین سهمی از بودجه دولت معادل زکات جمع‌آوری شده، آیین‌نامه اجرایی طرح و مرجع تصویب آن مشخص شده است.

سابقه موضوع

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

• زکات در اسلام یک فریضه الهی واجب است که نه تنها در دین اسلام، بلکه در دیگر ادیان آسمانی نیز تأکید شده است.

• در قرآن ۳۰ بار از زکات یاد شده است که ۲۶ مورد آن همراه با نماز بوده است.

• در اسلام، مسئولیت و مأموریت اخذ و مصرف زکات از تکالیف حکومت اسلامی و حاکم جامعه اسلامی شمرده شده است و در معارف اسلامی، احکام و مصداق تأدیه و مصارف زکات، نصاب، مقدار، شرایط و زمان پرداخت و چگونگی ادای آن مشخص و تعریف شده است. در سیره عملی پیامبر عظیم‌الشأن (ص) و امیرالمؤمنین (ع) هم بر اقدام از سوی حکومت تأکید شده است.

۲. 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.

۳. 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. از سال ۱۳۸۳ ستاد احیای زکات با تأیید مقام معظم رهبری 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 را برعهده دارد. طی سه سال از ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۶ جمعاً ۲۲۵ میلیارد ریال زکات جمع‌آوری شده و 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: نیت 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.

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. باید توجه داشت که اگر این موضوع اعتقادی به یک مقوله الزام‌آور 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 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.

۴. **احتمال ناهماهنگی در وظایف شورای مرکزی:** تعریف وظایف عمده شورای مرکزی، هدف و روش اعمال و انجام وظایف مبهم به نظر می‌رسد و احتمال بروز مشکلات و ناهماهنگی‌های اجرایی را بین کمیته امداد امام (ره) و دیگر دستگاه‌ها افزایش می‌دهد. همچنین، 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.

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 سه‌گانه 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 به 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:** 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. 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 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.