

الزكاة في اليمن
مراجعة
لدورها الاجتماعي

أ. د/ محمد أحمد الأفندي

أولاً المقدمة :

(1-1) إن الغرض الأساسي لهذه الدراسة هو مراجعة الدور الاجتماعي للزكاة بهدف كشف واستنهاض الدور الكامن للموارد الزكوية في محاربة الفقر والبطالة في المجتمع اليمني .
فإن الله سبحانه وتعالى قد فرض الزكاة لتكون عبادة دينية وجعلها ركناً من أركان الإسلام لتحقيق أهداف المجتمع الإسلامي في التآزر والتكافل والأخوة بين المسلمين، وكذلك ، شجعت الشريعة الإسلامية وحثت على توقيف الأموال في أعمال البر والخير واعتبرتها نوعاً من الصدقة الجارية التي يحصل عليها فاعلها الثواب من الله سبحانه وتعالى نتيجة تخصيص خيرات هذه الأموال ومنافعها لمقاصد وأهداف خيرية خاصة أو عامة - اجتماعية كانت أم دينية.
ولقد أدت الزكاة دوراً كبيراً في تحقيق التكافل الاجتماعي ورعاية الفقراء والمحتاجين في المجتمعات الإسلامية في مختلف عصور التاريخ الإسلامي وكانت الأساس في تأمين متطلبات التكافل والاستقرار الاجتماعي.

غير أن هذا الدور توارى وضعف مع عصور الانحطاط التي مرت بها المجتمعات الإسلامية حيث تحولت إليه إدارة الزكاة في هذه المجتمعات إلى أنماط تقليدية جامدة، اختفى معها ومع مرور الوقت، الوعي بالنسيج الفكري للدور الاقتصادي والاجتماعي للزكاة والأوقاف.
ومع هذا الضعف ، فإن الزكاة لم تفقد كامل دورها الاجتماعي في المجتمع الإسلامي، إلا أن الأحداث والتطورات الجديدة التي تمر بها المجتمعات الإسلامية حالياً، قد أثارت الاهتمام من جديد بدور الزكاة في محاربة الفقر والبطالة . في اليمن ، حيث الزكاة والأوقاف تشكل ركناً أساسياً في حياة المجتمع اليمني المسلم ، اهتمت الدولة بالزكاة والأوقاف منذ وقت مبكر، غير أن هذا الاهتمام لم يؤد إلى استنهاض الدور الكامن الاجتماعي للزكاة.

لذلك فإن هذه الدراسة تنطلق من أهمية الاجابة على الفرضية التالية : إن الدور الراهن للزكاة، في اليمن مازال محدوداً وضعيفاً في تحقيق أهداف التكافل الاجتماعي ومحاربة الفقر والبطالة. وأن مضمون هذا الضعف يعكس قصور الآلية الحكومية الرسمية للزكاة (إيراداً ومصرفاً).

(2-1) أهمية الدراسة :

تكمن أهمية الدراسة في تركيزها على استنهاض الدور الاجتماعي الكامن للزكاة في محاربة الفقر والبطالة في المجتمع اليمني في ظل تزايد الاهتمام بهذا الدور نتيجة أحداث ومؤثرات مختلفة أبرزها:

- زيادة الفقر والبطالة في المجتمع نتيجة الآثار الاجتماعية السلبية لبرامج الإصلاح الاقتصادي وقصور السياسات التعويضية عن تخفيف حدة الفقر والبطالة.
- قصور إدارة الدولة للموارد الزكوية وتنامي الدور الذاتي والخيري للمزكين وتصاعد دور الجمعيات الخيرية القطاع الخيري بشكل عام في محاربة الفقر.
- ظهور تجارب جديدة في آلية إدارة الزكاة في بعض الدول العربية والإسلامية وهي تجارب كان لها نتائج إيجابية على تطور الدور الاجتماعي والاقتصادي للزكاة والأوقاف .

(3-1) منهجية الدراسة :

تركز هذه الدراسة على مراجعة تقويمية للدور الاجتماعي للزكاة بالاعتماد على المنهج التحليلي و المنهج الوصفي، مع الاهتمام في عرض وتحليل دلالات المؤشرات الكمية للقضايا التي سنتناولها الدراسة .

(4-1) خطة الدراسة :

لتحقيق أهداف الدراسة ، فإن خطة الدراسة بعد المقدمة هي على النحو الآتي:

ثانياً : الوضع الراهن للزكاة.

ثالثاً : مؤشرات الدور الاجتماعي الراهنة للزكاة.

رابعاً : تجارب قطرية في أداء الزكاة.

خامساً : اتجاهات تطوير الدور الاجتماعي للزكاة .

ثانياً : الوضع الراهن للزكاة

(1-2) الإطار المؤسسي لإدارة الزكاة : خلفية تاريخية

تعتبر اليمن من أوائل البلدان العربية والإسلامية في الاهتمام بتحصيل وجباية الزكاة، حيث أسندت عملية تحصيل الزكاة وصرفها إلى الدولة ممثلة بوزارة المالية، ومنذ قيام ثورة سبتمبر 1962م تولت إدارة عامة تتبع وزارة الخزانة بالجمهورية العربية اليمنية (سابقاً) مهمة تحصيل الزكاة حتى عام 1975م ، عندما أنشئت مصلحة الواجبات بموجب قرار جمهوري رقم (23) لسنة 1975م واختصت بتحصيل وجباية الزكاة ، وحددت اختصاصات المصلحة وفقاً للقرار الجمهوري

رقم (56) لسنة 1980م ، في تحصيل وجباية الواجبات الزكوية، ووضع السياسات، والخطط اللازمة لإنجاز مهامها.

ومنذ بداية عقد التسعينيات وحتى الآن، يستند الإطار التشريعي والمؤسسي لإدارة الزكاة في اليمن إلى المرجعيات التالية:

(١) الدستور ، حيث أكد الدستور اليمني المعدل في 1994م ، على حق الدولة في جباية وتحصيل الزكاة وصرفها في مصارفها الشرعية (المادة 21) .

(2) قانون رقم (٩) لسنة 1996م بشأن الزكاة الذي أكد على حق مصلحة الواجبات في جباية الزكاة وحق الدولة في صرفها في مصارفها الثمانية مع تبويب بنود الزكاة في الموازنة العامة للدولة (المادة 25 أ ، والمادة 42) من القانون.

وفيما يتعلق بأسلوب تحصيل الزكاة فقد أكد القانون السابق في المادة (27) على اتباع نفس طرق تحصيل الأموال العامة باستثناء الحلي والنقود المدخرة في البيوت.

(٣) وفي عام 1999م ، صدر قانون الزكاة برقم (٢) لسنة ١٩٩٩م الذي ألغى العمل بقانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٦م بشأن الزكاة.

لقد أكد قانون ١٩٩٩م على عدد من القضايا المتعلقة بتحصيل وصرف الزكاة أبرزها ما يلي :

- أكد على اختصاص مصلحة الواجبات (التي تتبع وزارة المالية كجهة إشرافية) في تحصيل وجباية الزكاة (المادة 41) .

- حق الدولة في صرف الزكاة وحق مصلحة الواجبات في تحصيل الزكاة مع وضع إيرادات الزكاة في حساب خاص بالموازنة (المادة 41ب) .

- أسند مهمة تحديد النسب الخاصة بصرف الزكاة لكل نوع من المصارف الشرعية إلى اللائحة التنفيذية التي تصدر بقرار من مجلس الوزارة بناء على عرض وزير المالية.

- أعطى القانون الجديد الحق للمركزي في توزيع 25٪ من مجموعة الزكاة بنفسه وفقاً لشروط محددة. وقد أناط القانون باللائحة التنظيمية تحديد تلك الشروط والأوضاع المحددة .

- حدد القانون في المادة (41 أ) مهام مصلحة الواجبات في الإشراف على شئون الزكاة والقيام بتحصيلها وحققها في تلقي الهبات والتبرعات لدعم موارد الزكاة، كذلك أكد على حقها في إنشاء فروع لها في كافة المحافظات.

(1-2) الإطار المؤسسي لإدارة الزكاة: رؤية تقييمية:

(1) بالرغم من الاهتمام بالواجبات الزكوية، كما انعكس ذلك على التطور التشريعي؛ إلا أن هذا التطور التشريعي لم يؤد حتى الآن إلى إحداث تغيير هيكلي وأساسي في آلية إدارة الزكاة؛ إيراداً ومصرفاً كما يتبين من خلال العرض النوعي التالي:

أ) ما زال الإطار المؤسسي المختص بتحصيل الزكاة هو مصلحة الواجبات كإدارة مستقلة لكنها تتبع وزارة المالية كجهة إشرافية وبالرغم من الدور الكبير الذي أدته المصلحة في مراحلها الأولى، إلا أنه مع مرور الزمن تحولت إلى مجرد آلية نمطية تقليدية مسئولة عن تحصيل وجباية الزكاة، وصيرورتها إلى هذا الوضع لا يتناسب مع إحداث تطوير جاد وهيكل في دور الزكاة: إيراداً ومصرفاً.

ب) القوانين المتعلقة بشأن الزكاة انطلقت في مضمونها العملي من أولوية الجباية والتحصيل لموارد الزكاة على أولوية الصرف وأساليب الصرف بالتركيز على اختصاص مصلحة الواجبات الجبائية - كما يبدو من استمرار الاحتفاظ بالاسم: مصلحة الواجبات - وفي تقديرنا أن لفظ الواجبات من الألفاظ العامة التي قد لا تكون بالضرورة محصورة على الواجبات الزكوية ، فأنواع الواجبات كثيرة ومتعددة والتمسك بهذا الاسم لا يعطي مدلولاً مؤثراً على أهمية الزكاة ودورها الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع وإنما يؤكد الدور الجبائي فقط للزكاة.

ج) إن قوانين الزكاة وما أفضى إليه مسار التطبيق العملي إلى اعتبار الموارد الزكوية مجرد إيرادات سيادية عامة مثلها مثل بقية عناصر الإيرادات العامة التي تدخل ضمن بنود وأبواب الموازنة العامة للدولة وبالتالي فهي لا تمثل إيراداً مستقلاً أو موازنة مستقلة خاصة بالزكاة إيراداً ومصرفاً، وينتج عن هذا أن تطبق عليها قواعد الموازنة العامة من حيث الشمول وعدم تخصيص إيراد معين لإنفاق معين، كما ترتب على ذلك أن مصروفات الزكاة في الموازنة غير واضحة ومن الصعب تحديدها وربطها بإيرادات الزكاة ، كما أنه من الصعب التحديد بدقة المستفيدين من موارد الزكاة بصورة مباشرة.

د) بالرغم من التطور الذي حدث مع إصدار القانون الجديد والذي أدخل ولأول مرة (إدخال حساب خاص بإيرادات ومصارف الزكاة)، إلا أن هذا لا يعني استقلالية موازنة الزكاة إيراداً ومصرفاً عن الموازنة العامة للدولة ، وهذا الأمر يؤكد الأمر القائم في معاملة موارد مصارف الزكاة على أنها جزء من الموازنة العامة للدولة. إن استمرار هذا الوضع لا يتناسب مع أي تطوير هيكل في آلية إدارة الزكاة.

هـ) تضمن القانون الجديد تحديداً فيما يتعلق بالإحالة على اللائحة التنفيذية في بيان أنواع ومقادير الزكاة التي تصرف في مواقع تحصيلها عيناً أو نقداً على مصارفها (مادة 42). أي أدخل إمكانية صرف الزكاة محلياً في مواقع تحصيلها عيناً أو نقداً . وإذا كان هذا يعتبر تطوراً مهماً، إلا أن نجاح هذا التطور يعتمد على التغيير الهيكلي في الإطار المؤسسي لإدارة الزكاة كما أكد القانون الجديد على حظر صرف ما يحصل من الزكاة في غير مصارفها المحددة شرعاً (المادة 43) - وهذا وإن كان يحد من أثر إدماج عناصر الإيرادات الزكوية في الموازنة العامة، إلا أنه يؤكد الحاجة إلى إحداث تغيير هيكل في آلية إدارة الزكاة.

(2) التطور التشريعي في مجال الزكاة ما زال ينطلق من مفهوم ضيق - تقليدي في التعامل مع الزكاة إيراداً ومصرفاً ، كما أن الممارسة العملية الحالية في إدارة الزكاة لم تسفر عن إحداث رؤية كلية واستراتيجية لتطوير دور الزكاة اقتصادياً واجتماعياً، فالزكاة؛ وهي أحد أركان الإسلام الخمسة قد فرضها الله سبحانه وتعالى لتحقيق التكافل الاجتماعي؛ كما أنها تمثل مصدراً من مصادر النهوض الاقتصادي لما لها من آثار اقتصادية إيجابية على حركة الاستثمار والانتاج وتنشيط الطلب الكلي في المجتمع. وبالتالي فإن استمرار الآلية التقليدية لإدارة الزكاة: إيراداً ومصرفاً لا يساعد على إحداث التغيير الهيكلي الذي يترتب عليه وضع رؤية إستراتيجية لتطوير دور الزكاة اقتصادياً واجتماعياً .

(3) لقد أشار القانون الجديد إلى زكاة الركا ز وأدخل النفط بصورة ضمنية ضمن المعادن التي تخضع لنسبة الركا ز 20% إضافة إلى تحديد أوعية جديدة، وهذه الإشارة في الواقع ستؤدي إلى نقلة كبيرة في إيرادات الزكاة - الأمر الذي يتطلب تطوير الآلية المؤسسية لإدارة الزكاة - إن الآلية الحالية المتمثلة بمصلحة الواجبات تعاني من مشكلات كثيرة إدارية ومالية انعكست على ضعف دورها في تحصيل وجباية الزكاة، وسنشير إلى ذلك عند التحليل الكمي لموارد الزكاة . وبالتالي فإن حل تلك الإشكاليات لن يتم بمجرد الإحالة على اللائحة التنفيذية ولكنه يحتاج إلى رؤية تغيير كلية.

(4) لم يؤد التطور التشريعي إلى الاهتمام بالدور الشعبي والخيري في الإشراف والرقابة على موارد الزكاة : إيرداً ومصرفاً ، لأن البنية التشريعية لتنظيم الزكاة انطلق من حق الدولة وحدها في تحصيل وصرف الزكاة . ومع مرور الوقت أدى هذا الوضع إلى ضعف الثقة فانعكس ذلك على حصيلة الزكاة. وهذا ما يؤكد اتجاه إيرادات الزكاة خلال الفترة 91-2000م.

(2-3) تحليل هيكل الإيرادات الزكوية:

يظهر هذا التحليل أن هيكل الإيرادات الزكوية تعتore لبعض الاختلالات الأساسية، ومن ذلك ضآلة الحصيلة الزكوية التي ترد إلى الخزينة العامة.

وهذا ما يؤكد اتجاه نمو الإيرادات الزكوية بصورة مطلقة أو بصورة نسبية . كذلك، فإن نمو حصيلة الإيرادات الزكوية لا يسير بوتيرة متسارعة مقارنة بمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي (درجة المرونة الزكوية).

ومن ناحية أخرى فإن هناك فجوة كبيرة بين مستوى التحصيل للموارد الزكوية وبين المستوى المقدر لهذه الموارد في الموازنات العامة للدولة خلال الفترة (91-99).

وهذا ما يدل عليه معدل الانحراف الذي بلغ في المتوسط نحو ١٧% خلال تلك الفترة.

وأخيراً ، فإن الأهمية النسبية لإيرادات الزكاة مقارنة بالمصادر الأخرى للإيرادات العامة، تشير إلى ضعف مساهمة إيرادات الزكاة في إجمالي الإيرادات العامة للدولة.

ولتأكيد وجود تلك الاختلالات ، فإننا نقدم فيما يلي عرضاً تحليلياً للمؤشرات الرقمية للإيرادات الزكوية خلال الفترة (91-2000).

(2-3-أ) تحليل اتجاه نمو إيرادات الزكاة:

يبين الجدول رقم (١) اتجاه إيرادات الزكاة الإجمالي خلال الفترة 91-1999م.

	91	92	93	94	95	96	97	98	99	المتوسط
جملة إيرادات الزكاة	448.7	446	525.9	612.6	920	1307.1	1488	1904	2488.6	1127
معدل النمو %	-	22-	17.9+	16.5	50.2	24.1	13.8	28	30.1	22%

جدول رقم (١) : اتجاه إيرادات الزكاة بالمليون ريال فعلي

(المصدر : مجلدات الموازنة العامة لسنوات مختلفة، وحسابات الباحث).

لقد بلغت إجمالي إيرادات الزكاة على أساس فعلي حوالي 1127 مليون ريال في المتوسط خلال الفترة 91-1999م بينما لم يتجاوز متوسط الإيراد الفعلي للفترة 91-94 نحو 500 مليون ريال، وهو مستوى منخفض مقارنة بالإمكانات الكامنة للموارد الزكوية.

ومنذ 1995م بدأت إيرادات الزكاة تفوق المليار ريال، حيث ارتفعت من 920 مليون ريال لعام 95 إلى 2489.6 مليون ريال لعام 1999م، وتعزى هذه الزيادة إلى تطبيق تحصيل الزكاة على المحافظات الجنوبية والتي لم تكن مشمولة من قبل إضافة إلى بعض الجهود التي بذلت في تحسين أساليب التحصيل وإن لم تكن كافية.

من ناحية أخرى ، فإنه خلال الفترة (91-92) شهد معدل نمو إيرادات الزكاة انخفاضاً بنسبة (٢٢٪) غير أن اتجاه النمو مال إلى الزيادة منذ 1993م وظل يتذبذب بين ارتفاع وانخفاض 93م إلى 30.1٪ لعام 99م أي زادت إيرادات الزكاة بحوالي (12.1) نقطة مئوية خلال الفترة 93-97م حيث انخفض من 42.1٪ لعام 96م إلى 13.8٪ لعام 97م أي بحوالي 29.3 نقطة مئوية. وفي المتوسط فإن معدل نمو إيرادات الزكاة للفترة 91-1999م قد بلغ 22٪. ويدل التذبذب في إيرادات الزكاة بين ارتفاع وانخفاض على الضعف الهيكلي في آلية إدارة الزكاة.

(2-3-ب) الأهمية النسبية لإيرادات الزكاة:

يبين جدول (٢) الاتجاه العام لأنواع الإيرادات الزكوية، بينما الجدول المشتق (٣) المقارنة النسبية لأنواع الإيرادات الزكوية.

	91	92	93	94	95	96	97	98
زكاة الحبوب	71	50.1	91.3	96.8	144	207.2	191.4	197.2

326	320	305	261.3	181.4	137.7	123.9	108.3	زكاة القات
107.7	107.7	87.8	65.3	42.6	35.3	34.1	31.7	زكاة المخضرات
41.8	40	37.7	24	15.4	13.3	12.1	12.8	زكاة المواشي
203.8	146.3	123.6	108.2	86.4	86.9	85.6	94.8	زكاة الباطن (عام ومختلط)
170.2	129.4	97.1	71.2	44.3	34.1	20.9	20.1	زكاة الباطن (قطاع خاص)
217.9	254.7	204.5	125.6	78.9	63.8	53.6	64	زكاة الباطن أفراد
439.0	235.8	236.3	119.7	65.8	63.3	65	26.9	زكاة الفطرة
101.1	63	9.9	0.621	0.438	0.174	0.674	1.2	زكاة أخرى

جدول رقم (٢) : إيرادات الزكاة بالمليون (فعلى)
المصدر : مجلدات الموازنة العامة لسنوات 95-2000 م .

فيما يتعلق بالمقارنة المطلقة لكل مصدر من مصادر الإيرادات الزكوية يتبين من الجدول (٢) أن زكاة القات قد شكلت المصدر الأول لإيرادات الزكاة، حيث زادت من 108.3 مليون ريال لعام 91 إلى 320 مليون ريال لعام 1997 م.

أما زكاة الباطن على القطاعين العام والمختلط فقد أخذت المرتبة الثانية في إيرادات الزكاة حيث زادت من 8.94 مليون ريال لعام 91 إلى 6.203 مليون ريال لعام 98 م .
أما زكاة الباطن على الأفراد فقد زادت من 46 مليون ريال لعام ٩١ م إلى 9.317 مليون ريال لعام 1998 م.

كذلك ، فإن زكاة الفطر زادت من 62.9 مليون ريال للعام 91م إلى 317.9 مليون ريال للعام ٨٩م ، وقد تقدمت زكاة الفطر على زكاة القات فيما يتعلق بعام 1998م، حيث بلغ إجمالي زكاة القات لعام 1998م 326 مليون ريال فقط .

ويلاحظ أن إيرادات الزكاة من المحضرات والمواشي ومصادر أخرى كانت متدنية ومنخفضة بشكل عام خلال الفترة 91-98م، ولتوضيح الأهمية النسبية لأنواع إيرادات الزكاة، نستعين بالجدول رقم (٣).

المتوسط	98	97	96	95	94	
نسبة كل نوع إلى إيرادات الزكاة						

14.1	10.4	12.9	15.9	15.7	15.8	زكاة الحبوب
24.1	17.1	21.9	23.3	28.4	29.6	زكاة القات
6.7	5.7	7.2	6.7	7.1	7.0	زكاة المخضرات
11.2	10.7	9.8	9.5	11.8	14.1	زكاة الباطن (عام ومختلط)
7.8	8.9	8.7	7.4	7.7	7.2	زكاة الباطن (قطاع خاص)
15.2	16.9	17.1	15.5	13.7	12.9	زكاة الباطن أفراد
16.3	23.7	15.1	18.1	13	10.7	زكاة الفطرة
						زكاة أخرى
2.6	2.2	2.7	2.9	2.6	2.5	زكاة المواشي

جدول (٣) : الأهمية النسبية لأنواع المصادر إيرادات الزكاة للفترة 1998-94م

(المصدر : حسابات الباحث بالاعتماد على الجدولين رقم 1 ، ٢)

يلاحظ من الجدول السابق أن زكاة القات قد شكلت المصدر الأول لإيرادات الزكاة حيث بلغت مساهمتها في المتوسط حوالي 24.1% للفترة 94-98 م ويعتقد الباحث أن الوعاء الزكوي على القات كبير نسبياً مما ساهم في ارتفاع نسبة مساهمة زكاة القات في إجمالي الإيرادات الزكوية. أما زكاة الفطر فقد شكلت المصدر الثاني، وبلغت نسبة مساهمتها في المتوسط حوالي 16.3% وشكلت زكاة الباطن على القطاع الخاص المرتبة الثالثة من حيث مساهمتها في إيرادات الزكاة 15.2% في المتوسط للفترة 94-98م.

أما زكاة الحيوان فقد جاءت في المرتبة الرابعة من حيث المساهمة حوالي 1.14% في المتوسط . وقد أخذت زكاة الباطن على القطاعين العام والمختلط المرتبة الخامسة من حيث مساهمتها في إيرادات الزكاة حوالي 2.11% في المتوسط . من ناحية أخرى ، فإن مساهمة زكاة المواشي والزكاة الأخرى كانت ضعيفة حيث بلغت حوالي 6.2% في المتوسط خلال الفترة 94-98 .

أما من حيث مساهمة كل نوع من أنواع الزكاة في كل سنة من سنوات الفترة 94-98 فقد أخذت مساراً متذبذباً بين ارتفاع وانخفاض بشكل عام .

(2-3-ج) انحراف الإيرادات الفعلية عن الإيرادات المقدرة

يبين هذا الجزء مدى انحراف الإيرادات الفعلية للزكاة عن الإيرادات المقدرة بهدف تحليل مدى كفاءة آلية تحصيل إيرادات الزكاة وتحديد مدى تفاعل المزلين في دفع الزكاة .

يبين الجدول رقم (٤) المقارنة بين الإيرادات الفعلية والمقدرة للفترة 91-1999م.

المتوسط	99	98	97	96	95	94	93	92	91	
	2997	2677	1950.2	1500	1000	700	-	-	-	جملة إيرادات الزكاة المقدرة
	2488.6	1904	1488	1307	920	612.6	5259	446	448.7	جملة إيرادات الزكاة الفعلية
%17.2	%17-	%28.9-	%23.7-	%12.9-	%0.08-	%12.5-				% نسبة الانحراف الفعلي عن المقدّر

جدول (٤) : الإيرادات الفعلية والمقدرة للزكاة بالمليون ريال للفترة 91-1999م.

(المصدر : مجلدات الموازنة العامة لسنوات مختلفة، وحسابات الباحث بالنسبة لنسب الانحراف).
يبين جدول رقم (٤) إن إجمالي إيرادات الزكاة المقدرة في الموازنة العامة للفترة (91-99م) كانت أكبر من إجمالي إيرادات الزكاة المحصلة فعلياً، بمعنى آخر، فإن حجم الإيرادات الفعلية والمحصلة كانت تقل عن المقدّر، حيث بلغت أعلى نسبة انحراف للإيرادات الفعلية عن المقدرة 9.28% بالسالب لعام 1998م ثم -7.23% لعام 97م ، وانخفضت نسبة الانحراف إلى 17% لعام 1999م .

إن نسبة الانحراف في الإيرادات الفعلية للزكاة عن المقدرة قد بلغت في المتوسط خلال الفترة (91-99م) حوالي -2.17% .

إن ارتفاع نسب الانحراف تدل على ضعف كفاءة التحصيل ؛ إضافة إلى ضعف رغبة المزمكين في دفع الزكاة إما بسبب التهاون معهم وضعف إجراءات ضبط المتهربين ، أو لأنهم يوزعون الزكاة بأنفسهم على مستحقيها.

وفي كل الحالات ، فإن استمرار الآلية التقليدية لجمع الزكاة وعدم إحداث تغيير هيكلي فيها يفسر تباطؤ الجباية.. كذلك، فإن غياب رؤية إستراتيجية لتطوير دور الزكاة اقتصادياً واجتماعياً قد انعكس على تصرف المزمكين وتفضيلهم لتوزيعها بأنفسهم واعتبار ما يدفعونه لمصلحة الواجبات نوع من الضرائب.

(2 - 3 د) الأهمية النسبية لإيرادات الزكاة في هيكil الإيرادات العامة:

إن الاختلال الهيكلي في آلية إدارة الزكاة يفسر أيضاً انخفاض المساهمة النسبية لإيرادات الزكاة مقارنة بهيكل الإيرادات العامة للموازنة العامة أو مقارنة بضرائب الدخل.

وفيما يلي نبين حجم الاختلال من خلال جدول رقم (٥).

المتوسط	99	98	97	96	95	94	93	92	91	
	278049.3	221721.7	216574	118585	74164.2	36739	30652.6	27879.9	27237.7	1-إجمالي الإيرادات الجارية
	47503.9	50990.3	43064.1	33273.7	15616.4					2-إيرادات ضرائب الدخل ورأس المال
	1120920	842163	882218	654036	449271	270900	220882	182881	146241	3-الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية
	33.1	4.5	20.8	44.4	66.9	28.4	23.9	27.2	19.2	4-معدل نمو الناتج المحلي
										5-إيرادات الزكاة كنسبة من:
1.3	0.90	0.89	0.69	1.10	1.24	1.67	1.72	1.59	1.65	أ) إجمالي الإيرادات الجارية
%4.4	%5.2	%3.7	%63.4	%3.9	%5.9					ب) ضرائب الدخل ورأس المال
0.23	0.22	0.23	0.17	0.19	0.20	0.23	0.24	0.24	0.31	ج) الناتج المحلي الإجمالي
	0.91	6.2-	0.66	0.95	0.75	0.58	0.75	0.01	-	6-درجة المرونة الزكوية

جدول (٥) : بعض عناصر الإيرادات العامة بالمليون ريال (فعلي) للفترة (91-1999م)

المصدر : مجلدات الموازنة العامة للدولة لسنوات مختلفة، وحسابات الباحث بالنسبة للنسب وكتاب الإحصاء السنوي للأعوام (96-99م) (الناتج المحلي للسنوات 97-99م فعلية أولية ونقدية أولية) .

يبين الجدول السابق أن مساهمة الإيرادات الزكوية في إجمالي الإيرادات الجارية متدنية جداً فهي لم تتعد 1.3% في المتوسط خلال الفترة (91-99م) ، مما يدل على أن الحكومة تعتمد بصورة أساسية في إيراداتها على المصادر الأخرى من النفط والضرائب وأموال الدولة وغيرها. كما نؤكد مرة أخرى غياب الرؤية الإستراتيجية لدور الزكاة اقتصادياً واجتماعياً، لذلك نجد أن نسبة مساهمة إيرادات الزكاة في الإيرادات الجارية قد أخذ مساراً متناقصاً خلال الفترة (91-99م)، حيث انخفضت نسبة المساهمة من 1.65% لعام 91م إلى 90% لعام 99م وشهد عام 1997م أدنى نسبة مساهمة إيرادات الزكاة (69%).

وهذه النتيجة تظهر ضآلة حصيلة الزكاة مقارنة بالحصيلة من عناصر الإيرادات الجارية الأخرى، ونحصل على نفس الاستنتاج إذا قارنا نسبة الإيرادات الزكوية إلى حصيلة الإيرادات من ضرائب الدخل والضرائب على رأس المال المستعمل في الملكية.

إن الجدول رقم (٥) يبين أنه خلال الفترة 95-1999م، بلغت نسبة الإيرادات الزكوية إلى ضرائب الدخل ورأس المال حوالي 4.4% في المتوسط، وقد اتجهت النسبة إلى التناقص خلال الفترة 95-97م ، ثم ارتفعت قليلاً من 3.7% لعام 98م إلى 5.2 لعام 99م.

أما نسبة الإيرادات الزكوية إلى الناتج المحلي الإجمالي فهي متدنية خلال الفترة 91-99، وبلغت حوالي في المتوسط.

من ناحية أخرى ، فإن درجة المرونة الزكوية) والتي حسبت على أساس نسبة معدل نمو الإيرادات الزكوية إلى معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية) تظهر أنها غير مرنة وتتراوح عند أقل من 1٪ (حوالي 0.44٪ للفترة 93-1997.)
أي أن درجة تغير الإيرادات الزكوية يعتبر بطيئاً جداً مقارنة بتغير الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية.

(2-3-هـ) ملاحظات ختامية:

(أ) أظهر تحليلنا لهيكل الإيرادات الزكوية للفترة 91-1999م ضالة حصيلة الإيرادات الزكوية باستخدام عدد من المؤشرات الكمية، وأبرزها:

- معدل نمو الإيرادات الزكوية.
- نسبة انحراف الفعلي عن المقدّر .
- نسبة الإيرادات الزكوية الجارية إلى حصيلة الضرائب على الدخل ورأس المال.
- نسبة الإيرادات الزكوية إلى الناتج المحلي الإجمالي.
- درجة المرونة الزكوية.

ويخلص جدول (6) هذه المؤشرات ودلالاتها التي تؤكد ضالة الحصيلة من الإيرادات الزكوية.

المؤشر	الفترة	المتوسط
إيرادات الزكاة الإجمالية	99-91	1127 مليون ريال
*معدل نمو الإيرادات الزكوية	99-91	22%
*نسبة انحراف الفعلي عن المقدّر	99-91	-17.2%
*نسبة إيرادات الزكاة إلى:		
- الإيرادات الجارية	99-91	1.3%
- ضرائب الدخل ورأس المال	99-95	4.4%
الناتج المحلي والإجمالي بالأسعار الجارية	99-91	0.23%
*درجة المرونة الزكوية	97-93	0.44%

جدول (6) : مؤشرات تدني حصيلة الزكاة

(المصدر: حسابات الباحث باستخدام الجدول 1-6)

(2) يعزى ضالة حصيلة الزكاة بصورة أساسية إلى غياب آلية فعالة وكفؤة لجباية الزكاة واعتبار الزكاة مجرد عنصر عناصر الإيرادات العامة في الموازنة العامة للدولة تفوقها وتغلب عليها

عناصر إيرادية أخرى أكثر أهمية من وجهة نظر الموازنة العامة للدولة كالإيرادات النفطية والضرائب وغيرها.

(3) بروز الدور الذاتي للمزكين في توزيع الزكاة لمستحقيها مباشرة بسبب غياب رؤية كلية لتطوير دور الزكاة اقتصاديا واجتماعيا وما ترتب على ذلك من غياب آلية فعالة وجاذبة للثقة لكل الأطراف الداخلة في عملية إدارة الزكاة: إيراداً ومصرفاً.

ثالثاً : مؤشرات الدور الاجتماعي للزكاة

(1-3) مصارف الزكاة : الواقع الرهن

يصعب تحليل دور الزكاة الراهن في الجانب الاجتماعي بصورة مباشرة؛ لأنه؛ كما ذكرنا سابقاً فإن إيرادات الزكاة هي عنصر من عناصر الموازنة العامة للدولة، وبالتالي يصعب تحديد بنود لمصارف الزكاة من الموازنة العامة للدولة بصورة مباشرة.

وفي تقديرنا يمثل هذا الوضع أبرز عيوب عدم استقلالية موازنة الزكاة: إيراداً ومصرفاً ، وبالتالي فقد خضعت إيرادات الزكاة للقاعدة المالية التي تنص على عدم جواز تخصيص إيراد معين لنفقة معينة. وبالرغم من تلك المعضلة ، فقد لجأنا إلى أسلوب غير مباشر في تحليل الخريطة الراهنة لمصارف الزكاة من خلال الآتي:

(١) تحليل الدور الاجتماعي لصندوق الرعاية الاجتماعية وخاصة ما يتعلق بالإنفاق على الفقراء والمساكين والمحتاجين من مصارف الزكاة.

(٢) الدور الذاتي للمزكين في توزيع الزكاة بأنفسهم على مستحقي الزكاة.

(3) دور الجمعيات الخيرية في توزيع الزكاة من خلال كفالة أيتام أو المبالغ المقطوعة أو غيرها. غير أننا سنركز على دور صندوق الرعاية الاجتماعية، وسيقوم تحليلنا لدور الصندوق من خلال تحليل ومقارنة الدعم الجاري الذي تمنحه الحكومة للصندوق وبالتالي تحديد الجهات المستفيدة من هذا الدعم الجاري الذي تمنحه الحكومة للصندوق وبالتالي تحديد الجهات المستفيدة من هذا الدعم باعتباره تحويلاً من الحكومة إلى الفقراء والمساكين بصورة غير مباشرة.

وقد استندنا في اختيارنا لصندوق الرعاية الاجتماعية كحالة لتحليل مصارف الزكاة بإشراف الدولة إلي سببين ، هما :

(1) حجم التحويلات التي تقدمها الحكومة من الموازنة العامة في صورة منح جارية يقوم الصندوق بأنفاقها في مجالات الرعاية الاجتماعية .

(2) أهداف الصندوق التي حددها قانون الرعاية الاجتماعية رقم (31) لسنة 1997م والتي تؤكد علي حق الفقراء والمساكين والمحتاجين في الحصول علي ما يسد حاجاتهم، وطبقاً للمادة السادسة من القانون ، يقدم الصندوق إعانة أو مساعدة مالية نقدية للفئات التالية وتعتبر من مصارف الزكاة.

أ (مساعدة دائمة في صورة معاشات الأيتام - المرأة التي لا عائل لها (مطلقة، أو توفي زوجها، أو أرملة، أو تجاوزت 30 سنة ولم تتزوج وليست قادرة على العمل، أو ليس لها دخل ثابت أو عائل شرعي) - العاجزون عجزاً دائماً - المصابون بالعجز الجزئي الدائم - والفقراء والمساكين.

ب (مساعدة مؤقتة في صورة معاشات مؤقتة للمصابين بالعجز الكلي أو الجزئي المؤقت - وكذلك أسرة الغائب والمسجون والخارج من السجن.

(٣) إن موارد الصندوق وفقاً للمادة (46 أ) تتكون من الدعم السنوي الذي تقدمه الحكومة ومن نصيب الصندوق من أموال الزكاة ، إضافة إلى المساعدات والتبرعات.

(3-1-أ) تحليل الانفاق الاجتماعي لصندوق الرعاية:

يبين الجدول رقم (7) حجم المنح الجارية التي تمثل مساهمة الدولة في موازنة الصندوق كما يبين حجم الإعانات الشهرية لغير الموظفين وعدد الأسر المستفيدة من الصندوق الفعلي والمتوقع أو المقدر .

2000 تقديري	99 تقديري	99 فعلي	97 فعلي	
7550	5180	2382.7	884.8	منح جارية بالمليون ريال
7240	450	2216.9	821.3	التحويلات إلى قطاع الأسر والأفراد من ذلك التحويل
7230	4944.2	2216.9	821.2	الإعانات الشهرية لغير الموظفين
540000	350160	200.705	1.2134	عدد الأسر المستفيدة

جدول (7) المنح الجارية الإعانات لصندوق الرعاية

(المصدر : مجلدات الموازنة العامة وتقرير صندوق الرعاية الاجتماعية)

إن الجدول السابق يظهر أنه خلال الفترة 97-98 م، حصل الصندوق على منح جارية فعلية من الدولة بمبلغ 3153.9 مليون ريال بينما بلغت إيرادات الزكاة الفعلية لنفس الفترة مبلغ 3392 مليون ريال وهو يزيد قليلاً عن حجم المنح الجارية بحوالي 328.1 مليون ريال. من ناحية أخرى ، فإن حجم الإعانات الشهري التي تم إنفاقها فعلياً للفترة 97-98م بلغت 1.3038 مليون ريال

إعانات الصندوق الربعية حسب نوع الحالات:

لإعطاء صورة عن الأهمية النسبية للفئات المشمولة بإعانات الصندوق سنستعين بالجدول رقم (8)

الذي يبين نوع الحالات وعدد الحالات المستفيدة ونسبة الإعانات لكل نوع إلى إجمالي الحالات.

الحالات في محافظات الجمهورية	عدد الحالات	المبلغ الربعي بالمليون ريال	% الحالة من إجمالي الحالات	نسبة المبلغ إلى إجمالي الربعي
(1) الأيتام	9862	44.7	%2.9	%2.8
(2) أرامل				
- أرملة لها أولاد	83598	428.5	%24.4	%26.8
- أرملة بدون أولاد	44409	134.4	%12.9	%8.4
(2) مطلقة بدون أولاد	8584	26.1	%2.5	%1.6

عائسة	5710	17.7	%1.7	%1.1
(4) عجز كلي دائم	90780	426.7	%26.6	%26.7
(5) عجز جزئي دائم	18562	79	%5.4	%4.9
(6) فقير/ مسكين	63939	356.3	%18.6	%22.3
(7) عجز كلي مؤقت	313	1.6	%0.09	
(8) عجز جزئي مؤقت	810	4.1		
(9) العائل/ مفقود/ غائب	6571	33.3		
(10) العائل/ مسجون	587	3		
(11) العائل/ خارج من السجن	30	52		
الإجمالي	343129	1599.3		

جدول (8) : توزيع الإعانات حسب الفئات لسنة 1999 م .

المصدر : تقرير صندوق الرعاية الاجتماعية، وحسابات الباحث بالنسبة للنسب.

إن الجدول السابق يبين أن إجمالي مبالغ الإعانة الربعية للفئات الذكور يبلغ 1599.3 مليون - أي أن إجمالي مبلغ الإعانة السنوي يصل إلى 6397.2 مليون ريال، كما وصل عدد المستفيدين إلى حوالي 343129 أسرة.

أما نسب الصرف ، فقد حصلت فئة الأرمال ولهن أولاد على أعلى نسبة من إجمالي الصرف الربعي (حوالي 26.8%) وجاء المصابون بعجز كلي دائم في المرتبة الثانية في نسب الصرف (26.7%)، بينما حصل الفقراء والمساكين على المرتبة الثالثة في نسب الصرف (22.3%) وحصلت الأرمال بدون أولاد على المرتبة الرابعة (4.8%) .

وبمعنى آخر، فإن فئة الأرمال (بأولاد وبدون أولاد) قد حصلت على نسبة 35.2% من إجمالي الصرف الربعي (الإعانات الربعية) وهي تمثل نسبة (37.3%) من إجمالي عدد الأسر المستفيدة بينما يمثل الفقراء حوالي 18.6% من إجمالي عدد الأسر المستفيدة.

(3 - 1 - ب) ملاحظات تقييمية :

(1) إن إجمالي ما ينفقه صندوق الرعاية والتي بلغت بنهاية 1999م حوالي 639602 مليون يزيد عن إجمالي الإيرادات الزكوية لعام 1999م والتي بلغت على أساس فعلي 2488.6 مليون، أي أن الإيرادات الزكوية لا تمول إلا حوالي 38.9% مما ما يقدمه الصندوق من إعانات للفئات المختلفة، كذلك لا تمثل إلا حوالي 48% من حجم المنح الجارية التي تحولها الخزينة العامة

لصندوق الرعاية ، وهذا يدل على عجز حصيله الإيرادات الزكوية بآليتها الحالية على تمويل احتياجات الفقراء والمساكين وبقية مصارف الزكاة الأخرى.

وبالتالي، فإن الصندوق يقوم بتمويل متطلبات الرعاية الاجتماعية من موارد أخرى يأتي في مقدمتها مساهمة الدولة في موازنة الصندوق إن استمرار هذه الحالة في الواقع فيه خلط للأمور ولن يؤدي في الأجل الطويل إلى تأمين احتياجات الفقراء والمساكين ما لم تكن هناك آلية فعالة في تأمين هذه الموارد.

(2) إن آلية الصرف التي يعتمد عليها الصندوق تعتبر آلية جامدة وليست مرنة ، فالصندوق يقدم إعاناته للمحتاجين في صورة مبالغ نقدية محددة سواء في شكل مساعدات دائمة أو مؤقتة، وبالتالي فإن هذه المبالغ المحددة لا تتناسب مع تقلبات الأسعار ومتطلبات احتياجات الفقراء والمساكين وغيرهم، وبالتالي تعتبر غير كافية لسد حاجات المستحقين كما أنها تفقد أثرها الاجتماعي مع مرور الزمن في ظل وجود صعوبات في تغيير حجم الإعانة.

إن خط الفقر المطلق المقدر لعام 98م (2873 ريالاً) للشخص الواحد شهرياً (أي أن الأسرة المكونة من خمسة أشخاص تحتاج إلى 14365 ريالاً شهرياً أو حوالي 43 ألف لكل ربع سنة)، بينما المبلغ الربعي الذي يعطي للأسرة (يصل إلى حوالي 5572 في المتوسط وفقاً لجدول ٨) .. بالمقارنة نجد أن المبلغ الربعي الذي يمنح لشريحة الفقر يمثل حوالي 13٪ فقط من مستوى خط الفقر، ولكنه يمثل حوالي 77٪ من حجم عجز الدخل الربعي للأسرة الواحدة (والذي قدر بحوالي 7236 ريالاً للربع الواحد).

(٣) بالرغم من أن قانون الرعاية الاجتماعية يشير في المادة (٦) إلى أن ما يقدمه صندوق الرعاية الاجتماعية من نقدية للفقراء والمساكين والمحتاجين تعتبر توزيعاً لمصارف الزكاة .

إلا أنه من الملاحظ غياب إستراتيجية واضحة للصندوق لتأكيد دوره كمؤسسة اجتماعية تختص بتنفيذ برامج وسياسات توزيع الموارد الزكوية على مصارفها الشرعية المحددة في القرآن الكريم.

فما زالت النظرة إلى دور الصندوق تركز على دوره كمؤسسة أنشئت لتخفيف العبء على الفقراء الذي ارتفع بسبب الآثار السلبية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي .

الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في إستراتيجية عمل الصندوق بالاتجاه الذي يجعله أحد القنوات الرئيسية في إعادة البناء المؤسسي لإدارة الزكاة إيراداً ومصرفاً .

(4) كذلك ، فإن آلية الصندوق في الصرف تعتبر آلية جامدة وفقاً لقانون الرعاية الاجتماعية الذي حصر دور الصندوق على تقديم الإعانات النقدية دون الاهتمام بالوسائل الأخرى مثل برامج تمليك الأصول للفقراء والمساكين أو برامج إعانات الطوارئ ودعم الطلاب الفقراء ونحوهم (4) . إضافة إلى ذلك فما زال هناك تساؤل حول آلية الاستهداف ومدى حياديتها وموضوعيتها، دور الوسطاء في تحديد الجهات المستفيدة ومدى احتمالات تكرار الصرف لنفس

الفئات من جهات أخرى نظراً لتعدد جهات الصرف وتداخلها بدون تنسيق وفي ظل ضعف الشفافية في المعلومات والبيانات، وعدم دقة البحوث الاجتماعية أو قصورها ، فيما يفتح المجال واسعاً للثغرات.

(٤) إن دور صندوق الرعاية الاجتماعية بحاجة إلى تطوير في الاتجاهات التالية وبما يتناسب مع تطوير الدور الاقتصادي والاجتماعي للزكاة:

أ (تطوير آلية تقديم المساعدات النقدية وتوسيع نطاقها إلى مجالات أخرى غير نقدية وإدخال البرامج المنتجة، وتمليك الأصول، وليس شرط أن تتم هذه البرامج من خلال الصندوق، ولكنه من خلال آليات مؤسسية مكمله لدور الصندوق .

ب (تطوير آلية لاستهداف بما يكفل الموضوعية واستهداف المستحقين والبعد عن المحاباة والمجاملة أو الاستهداف من خلال الوسطاء من ذوي النفوذ الاجتماعي السياسي.

ج (تعزيز الروافد الأساسية للصندوق من موارد زكوية وقطاع خيري وجمعيات وغيرها.

د (أن يتم هذا التطوير وفق رؤية إستراتيجية كلية لتطوير الدور الاقتصادي والاجتماعي للزكاة وبالتالي إعادة النظر في الإطار المؤسسي للصندوق ، من حيث الدور والتبعية المؤسسية.

هـ) تطوير آلية تحديد النسب المثلي في توزيع الإعانات على الفئات والشرائح المختلفة من المستحقين.

(2-3) مدى كفاية الزكاة لمحاربة الفقر والبطالة:

(2-3-أ) تظهر نتائج مؤشرات قياس مدى كفاية الموارد الزكوية المرتبطة بالموازنة العامة للدولة تدني كفاية تلك الموارد في محاربة الفقر والبطالة .

إن الحصيلة الفعلية للموارد الزكوية لعام 98م لا تغطي سوى 10٪ من حجم عجز الدخل المطلوب توفيره للفقراء .

ومن ناحية أخرى، فإن تلك الموارد لا تكفي إلا لتغطية نحو 2.4٪ من المستوى اللازم توفيره للقضاء على فقر الغذاء والذي قدره الباحث نحو 5.59 مليار لعام 98م .

وقد تم الحصول على هذه النتائج وفقاً لمعيار الوضع الراهن للموارد الزكوية.

أما وفقاً للموارد الزكوية الكامنة، فإن النتائج تختلف اختلافاً كبيراً وتعطي دلائل قوية على أهمية الموارد الزكوية في محاربة الفقر والبطالة.

وفيما يلي نقدم عرضاً تحليلياً لمؤشرات القياس التي اعتمدها الباحث في تقدير مدى كفاية الموارد الزكوية الرسمية في محاربة الفقر والبطالة.

إن قياس مدى كفاية الزكاة لمحاربة الفقر سيتم وفقاً لمعيار الوضع الراهن والوضع الكامن للموارد الزكوية، ولتنفيذ عملية القياس ، فإن الباحث يقترح استخدام بعض المؤشرات التي لا تخلو من بعض أوجه القصور إلا أنها تحقق الغرض في الحدود المعقولة والمناسبة:

(١) مؤشر عجز دخل الفقراء .

(2) مؤشر خط الفقر .

(٣) مؤشر التنفيذ الفعلي لبرنامج الإعانات الاجتماعية لصندوق الرعاية الاجتماعية، وقد تم مناقشة ذلك في الفقرة السابقة.

(١) مؤشر عجز دخل الفقراء:

لاستخدام هذا المؤشر في قياس مدى كفاية الزكاة سيتم القيام بالخطوات التالية:

أ (تحديد عجز دخل السكان في فترة زمنية معينة ولتكن 1998م وسنعمد في هذا على نتائج بيانات مسح ميزانية الأسرة لعام 98 .

ب (تحديد عجز دخل الفقراء وفقاً لنسبة الفقر المطلق .

ج (مقارنة كفاية الموارد الزكوية بحجم عجز دخل الفقراء الذي ينبغي إعطاؤه للفقراء لسد العجز في الدخل، ويعرض جدول (9) النتائج وفقاً لهذا المؤشر .

البيان	على مستوى الجمهورية المبلغ بالريال	ملاحظات
متوسط الدخل الشهري للأسرة من جميع مصادر الدخل	2935	وفقاً لنتائج مسح ميزانية الأسرة
متوسط الإنفاق الشهري	31447	وفقاً لنتائج مسح ميزانية الأسرة
مؤشر عجز الدخل للسكان في المتوسط كنسبة	7.7%	وفقاً لنتائج مسح ميزانية الأسرة
حسابات الباحث		
* حجم عجز الدخل للفقراء لحوالي 857 ألف أسرة	24.8 مليار سنوي	قدرت نسبة الفقر ب 30.1% وفقاً لنتائج مسح الأسرة
*نسبة كفاية الموارد الزكوية الحالية	10.10%	بقسمة إيرادات الزكاة لعام 98 على حجم عجز الدخل للفقراء
*نسبة كفاية إعانات الصندوق الاجتماعي الحالية	25.8%	

جدول (9) : مؤشرات عجز الدخل لعام 1998م

المصدر : الجهاز المركزي للإحصاء نتائج مسح ميزانية الأسرة، وحسابات الباحث.

وفقاً لحسابات الباحث؛ في الجدول السابق؛ فإن حجم عجز دخل الفقراء قد قدر بحوالي 24.8 مليار ريال.. أما إذا اعتمدنا على نتائج المسوحات الميدانية للفقراء والذي قام بها الجهاز المركزي

للإحصاء الصادر عام 2000م حيث تم تقدير ردم فجوة الفقر الأعلى بحوالي 87.5 مليار ريال (محمد الصنور، 98م) أما المبلغ المطلوب لردم فجوة فقر الغذاء فقد قدر بـ 5.56 مليار ريال، وهذا المبلغ قريب من الرقم الذي توصل إليه الباحث.

وبالعودة إلى تقديرنا السابق وفقاً لمؤشر عجز الدخل، وبمقارنة ذلك بالحصيلة الفعلية للموارد الزكوية لعام 98م نجد أنها لا تغطي إلا حوالي 10.1% من حجم عجز الدخل المطلوب توفيره للفقراء. ويعطي هذا المؤشر الدلالة على ضرورة تطوير آلية تحصيل الزكاة كي تكون قادرة على محاربة الفقر.

د (إن الحصول على حجم الدخل المطلوب في الفقرة السابقة يمثل حجم الموارد الزكوية المرغوب الحصول عليها لسد عجز الدخل لدى الفقراء .

إن تدني نسبة كفاية الموارد الزكوية الحالية لا يغفل قضية الدور الذي يقوم به المكون بصورة ذاتية في صرف الزكاة مباشرة لمستحقيها، غير أننا ركزنا هنا على دور الموارد الزكوية التي تدخل الموازنة العامة للدولة.

(٢) مؤشر مستوى الفقر :

يعتمد حساب حجم الزكاة اللازم توزيعها وصرفها لرفع مستوى إنفاق الفقراء إلى مستوى خط فقر الغذاء على الأقل على الخطوات التالية:

أ (قدر خط الفقر الشهري (فقر الغذاء) للشخص الواحد حوالي 2067 ريالاً (محمد الصقور)، وقدرت نسبة فقر الغذاء على مستوى الجمهورية لعام 98م بحوالي 15.1% من السكان وهو يساوي حوالي 2.400.000 نسمة.

ب (بافتراض أن المبلغ الذي ينبغي أن يعطاه الفقير من الزكاة هو المقدار الذي يرفع دخله إلى مستوى المبلغ عند خط الفقر 2067) ريالاً شهرياً. (الدخل الحالي للفقير إن وجد + مبلغ الزكاة)، الجدير بالذكر إن هذه النسبة قد أهملت حالة الأفراد الذين لديهم دخل أقل من 2067 ريالاً لعدم تأثير ذلك على النتيجة النهائية لهذا المؤشر ولغياب بيانات تفصيلية .

ج (يقدر المبلغ اللازم توفيره من الزكاة للقضاء على نسبة فقر الغذاء البالغة 1.15% من السكان بحوالي 5.59 مليار (4.2 مليون نسمة * 2067 * 12) .

د (وفقاً لهذا المؤشر فإن نسبة كفاية الموارد الزكوية الفعلية لعام 98م لا تشكل إلا حوالي 2.4% مما ينبغي تحصيله للقضاء على فقر الغذاء.

(3-2ب) الإمكانيات الكامنة للموارد الزكوية:

مما لا شك فيه أن هناك أوعية زكوية من خلالها يمكن الحصول على حجم مناسب من الإيرادات الزكوية، وقد حدد قانون الزكاة لعام 1999م أوعية في مجالات الزراعة والصناعة والتجارة، ، والأكثر أهمية في القانون الجديد أنه أدخل بصورة غير مباشرة النفط والغاز في أوعية

الركاز الذي منها الركاز بنسبة 20% . وقد استخدم الباحث مؤشرين لتقدير حجم الزكاة الكامل وبافتراض التحصيل بتلك النسب الشرعية:

(١) مؤشر قطاعات الناتج المحلي الإجمالي.

(٢) مؤشر نسبة الركاز على النفط.

لقد قدر الباحث وباستخدام مؤشر قطاعات الناتج المحلي الإجمالي أن حصيلة الزكاة المتوقعة لعام 1997م تصل إلى مبلغ 51 مليار ريال أو ما يساوي 6.9% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 1997م . وقد أخذت النسب على قطاعات الزراعة والأسماك، والنفط والغاز وتجارة الجملة والتجزئة والنقل والتخزين والعقارات وخدمات الأعمال والتمويل والتأمين.

وقد أخذنا بعين الاعتبار بعض الصعوبات التي تكتنف حسابات الناتج المحلي ولم نأخذ بعين الاعتبار الأوعية الزكوية الأخرى كالذهب والفضة لصعوبة الحصول على بيانات لها.

وبالرغم من أن استخدام هذا المؤشر لا يخلو من مبالغة في تقدير حجم الزكاة إلا أنه يعطي قدراً معقولاً للإمكانات الكامنة للأوعية الزكوية.

لقد تم تقدير حصيلة الركاز على النفط المستخرج من باطن الأرض والمتوقع لعام 1999م ، وبعد خصم نفط الكلفة يتبين أن حصيلة الركاز تصل إلى 8.64 مليار ريال.

أما إذا حسب الركاز على أساس حصة الشركات الأجنبية من النفط فقط المستخرج لعام ٩٩م وبعد خصم نفط الكلفة فإنها تصل إلى حوالي 40.8 مليار ريال. إن هذه التقديرات الأولية تشير إلى أن هناك إمكانات كبيرة للموارد الزكوية.

(3-4-ج) ملاحظات ختامية

وفيما يلي يتبين مدى كفاية الموارد الزكوية لسد حاجات الفقراء والمساكين والمحتاجين حسب مؤشر عجز الدخل ومستوى خط فقر الغذاء.

حجم عجز الدخل للفقراء	24.8 مليار
حجم المبلغ المطلوب لسد فقر الغذاء	59.5 مليار
(1) نسبة كفاية الموارد الزكوية الكامنة وفقاً للمؤشر قطاعات الناتج المحلي لسد:	
أ (حجم عجز الدخل للفقراء	2.6%
ب) مستوى فقر الغذاء	86%
(2) نسبة كفاية الموارد الزكوية الكامنة وفقاً لمؤشر الركاز على النفط لسد:	
أ (حجم عجز الدخل للفقراء	261%
ب (مستوى فقر الغذاء	1.9%

	(3) نسبة كفاية الموارد الزكوية الراهنة والفعلية لسد:
أ (حجم عجز الدخل للفقراء	10.1%
ب (مستوى فقر الغذاء	4.2%

جدول (9) مؤشرات كفاية الموارد الزكوية لمحاربة الفقر

المصدر : حسابات الباحث.

ويتضح من الجدول السابق أن القدرة الحالية للموارد الزكوية الراهنة لا تكفي إلا لتمويل حوالي 10.1٪ من متطلبات سد فجوات عجز دخل الفقراء أو 2.4٪ من متطلبات إغلاق فجوة فقر الغذاء. وفيما يتعلق بالإعانات المالية التي يقدمها صندوق الرعاية الاجتماعية الفعلية فهي تغطي حوالي 25٪ من فجوة دخل الفقراء.

من ناحية أخرى ، فإن الموارد الزكوية الكامنة والتي تم تقديرها فإنها بلا شك تغطي بشكل أكبر فجوة عجز الدخل ومستوى فقر الغذاء بنسب مرتفعة جداً، حيث إن نسبة كفاية الموارد الزكوية الكامنة وفقاً لمؤشرات قطاعات الناتج المحلي قدرت بـ 206٪ من فجوة عجز الدخل 86.1٪ من مستوى فقر الغذاء.

أما إذا حسبت الموارد الزكوية وفقاً لمؤشر نسبة الركاز على النفط، فسوف نجد أن نسبة التغطية قد قدرت بحوالي 261٪ من فجوة عجز الدخل للفقراء ونسبة 109٪ من مستوى فقر الغذاء. ونعتقد أن تلك النسب ليست غريبة حتى لو ظهرت مرتفعة إذا ما تم جباية الزكاة وفقاً لآلية جديدة تبعث على المصداقية وتوفر الثقة لدى المزمكين وتقوم على رؤية شاملة لتطوير الدور الاقتصادي والاجتماعي للزكاة.

رابعاً : تجارب قطرية عربية وإسلامية في إدارة الزكاة

(1-4) اعتبارات أساسية:

إن استعراضنا لبعض التجارب العربية والإسلامية في مجال إدارة الزكاة: إيرادات ومصرفاً سيكون محكوماً بثلاثة اعتبارات أساسية، هي :

(١) طبيعة آلية إدارة الزكاة ودور الدولة في هذا المجال.

(٢) مدى كفاءة آلية الزكاة في تطوير الدور الاقتصادي.

(٣) مدى استقلال موازنة الزكاة عن الموازنة العامة للدولة.

وعموماً، فإن هناك ثلاثة اتجاهات تبدو بارزة في إطار التطبيق المعاصر للزكاة:

أ (الاتجاه الذاتي الفردي في توزيع الزكاة مباشرة من قبل المزمكين مع حيادية الدولة ويظهر هذا في مصر ، العراق والمغرب.

ب (الاتجاه الرسمي: حيث تقوم الدولة بتحصيل الزكاة وصرفها، ومن أمثلة هذا الاتجاه اليمن السعودية وباكستان.

ج (الاتجاه الذي يجمع بين الجهد الرسمي والجهد الشعبي من خلال وجود هيئة مستقلة لإدارة الزكاة مع إشراف حكومي، ومثال ذلك الكويت والسودان. وفيما يلي نقدم عرضاً تحليلياً لبعض هذه التجارب بما يفي بغرض الدراسة والاعتبارات المذكورة آنفاً .

(2-4) التجربة الكويتية :

(2-4-أ) آلية إدارة الزكاة

تعتبر التجربة الكويتية من التجارب الرائدة في العالم العربي الإسلامي فيما يتعلق بالتطبيق المعاصر لآلية إدارة الزكاة إيراداً ومصرفاً.

تختص بإدارة الزكاة في الكويت هيئة مستقلة تسمى بيت الزكاة، أنشئ وفقاً للقانون رقم (5) لسنة 1982م . يدير شئون بيت الزكاة مجلس إدارة برئاسة وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية ، ويتكون أعضاء مجلس الإدارة من ممثلين للجهات الحكومية ذات العلاقة كالأوقاف والشؤون الاجتماعية. إضافة إلى ستة أعضاء آخرين كويتيين يمثلون علماء واقتصاديين ممن ليس لهم وظائف عامة. وتختص مجلس إدارة الصندوق برسم السياسات العامة ووضع اللوائح والنظم المسيرة لعمله وتحديد أولويات ومقدار الصرف من أموال الزكاة.

(2-4-ب) استقلال موازنة الزكاة:

بيت الزكاة الكويتي يعتبر هيئة مستقلة وله ميزانية مستقلة ودور الحكومة مجرد دور إشرافي حين يرأس البيت وزير الأوقاف ، غير أن مجلس الإدارة هو الذي يضع السياسات ويتولى مجلس الوزراء تعيين أعضاء مجلس الإدارة.

(2-4-ج) برامج محاربة الفقر:

أظهر بيت الزكاة الكويتي تقدماً كبيراً في تطوير الدور الاقتصادي والاجتماعي للزكاة حيث اعتمد بيت الزكاة على تنوع برامج وأساليبه في توزيع الزكاة على مصارفها وطبق برامج جديدة لمحاربة الفقر، وحظيت هذه البرامج والإجراءات بدعم الحكومة وتشجيعها وتفاعل ومشاركة الجهد الشعبي.

وفيما يلي نعرض أبرز أساليب بيت الزكاة في توزيع موارد الزكاة على مستحقيها:

- (1) يقدم بيت الزكاة برنامج المساعدات الاجتماعية الذي يستهدف أكثر من (18 حالة) تأتي في مقدمتها الفئات والشرائح التالية: الأرامل - أصحاب الدخل المحدود - العاطلون عن العمل - المدينون لمصلحة خاصة - الأيتام ، وتقدم المساعدات الاجتماعية وفقاً للأساليب التالية:
- المساعدات الشهرية التي تعتمد للأيتام والمطلقات والشيوخ والعجزة والمرضى والطلبة الفقراء.

- المساعدات المقطوعة وهي مساعدات مؤقتة تقدم لطلاب العلم وفي الحالات الطارئة لتسديد الديون وتعويض خسائر الحرائق وتكاليف العلاج.

- تقديم قروض حسنة.

(٢) أنشأ بيت الزكاة صناديق مختصة مثل صندوق طالب العلم في المعاهد والكليات والمدارس والجامعات.

(٣) ينفذ بيت الزكاة عدداً من البرامج الخاصة مثل مشروع كافل اليتيم، ومشروعات دعم المساجد، ومشروعات المراكز الطبية، ومشروعات تنمية تخدم الفقراء ومشروع ولائم الإفطار ، وغيرها.

أما الدروس المستفادة من هذه التجربة، فيمكننا تحديدها فيما يلي :

(1) تعد التجربة الكويتية في مجال إدارة الزكاة إيراداً ومصرفاً تجربة متميزة ومتقدمة، وأعطت الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للزكاة دفعة قوية عززت من دورها في حياة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية واكتسبت مصداقية وثقة الناس والمتعاملين معها.

(2) إن من أسباب نجاح التجربة هو استقلالية آلية إدارة الزكاة وذلك من حيث استقلالية ميزانية الزكاة عن الموازنة العامة للدولة أو من حيث إدارة الزكاة واقتصار الدور الحكومي على الإشراف والدعم والمساندة.

(٣) تفاعل وشراكة القطاع الخيري في المجتمع الكويتي وفي مقدمتهم دافعو الزكاة.

(٤) تنوع برامج وأساليب صرف الزكاة أدت إلى تعميم استفادة المستحقين لهذا المورد بمختلف فئاتهم وشرائحهم .

(3-4) تجربة (السعودية) في إدارة الزكاة:

(4-3-أ) آلية إدارة الزكاة:

(1) تتولى مصلحة الزكاة والدخل الذي أنشئت بقرار رقم (94) لسنة 1370هـ تنفيذ نظام فريضة الزكاة وضريبة الدخل (سعد الطيار، 99) (غير أن مصلحة الزكاة تختص بصورة أساسية بالجانب الجبائي للزكاة، حيث ينحصر دورها في تحصيل الزكاة وإيداعها في حساب خاص بها لدى مؤسسة النقد العربي السعودي (البنك المركزي).

(٢) إن آلية توزيع الزكاة تختص بها جهة أخرى هي مصلحة الضمان الاجتماعي حيث تقوم بصرف أموال الزكاة على مستحقيها إضافة إلى ما تخصصه الحكومة السعودية (السعيدان، 99).

(٣) ووفقاً لهذه الآلية فإن الحكومة السعودية تتولى صرف الزكاة بأسلوبين:

- ما تخصصه من إعانات في الموازنة.

- ما تخصصه من مبالغ لمؤسسات الضمان الاجتماعي والرعاية الاجتماعية والأجهزة المعنية (الأخرى) (السعيدان، 99).

(4) خلاصة الأمر، فإن آلية إدارة الزكاة يقوم على أساس ثنائي حيث تتولى مصلحة الزكاة والدخل جباية الزكاة بينما تتولى مصلحة الضمان الاجتماعي توزيع الزكاة على مصارفها ، وبالتالي فإن ميزانية الزكاة ليست مستقلة عن الموازنة العامة للدولة وخاصة في جانب إنفاق الزكاة.

(4-5) تجربة الباكستان في إدارة الزكاة:

(4-5-أ) آلية إدارة الزكاة:

تجري عملية إدارة الزكاة في الباكستان من خلال صناديق الزكاة التي أنشئت وفقاً لقانون الزكاة والعشور الصادر في عام 1980 (عابدين سلامة، 88).

يوجد نوعان من صناديق الزكاة: صناديق الزكاة المركزية، وصناديق الزكاة الإقليمية.

- صندوق الزكاة المركزي الذي يتولى تحصيل الزكاة الإلزامية المستقطعة من المنبع، إضافة إلى تحصيل الزكاة الطوعية، وكل مبالغ الزكاة المحمولة من الصناديق الإقليمية (عابدين، 88) .

- يتولى شئون الصندوق المركزي للزكاة مجلس إدارة لصندوق (مجلس الزكاة المركزي) الذي يعين من الحكومية الفيدرالية.

- يعين رئيس الجمهورية أربعة من أعضاء مجلس الزكاة المركزي من بين العلماء إضافة إلى تعيين المسؤولين التنفيذيين للصندوق المركزي.

(4-5) تجربة السودان في إدارة الزكاة:

(4-5-أ) آلية إدارة الزكاة:

(1) يتولى إدارة الزكاة: إيراداً ومصرفاً ديوان الزكاة الذي أنشئ بموجب قانون الزكاة، ولديوان الزكاة هيئة تسمى المجلس الأعلى لأمناء الزكاة ويرأسه وزير التخطيط الاجتماعي (عبدالمنعم القوسي، 99)، ويتكون المجلس الأعلى للزكاة من:

- وزير التخطيط الاجتماعي - رئيساً.

- الأمين العام - عضواً ومقرراً.

- عدد من الأعضاء بحدود 14 عضواً يتم تعيينهم من مجلس الوزراء ويمثل فيه العلماء وكبار دافعي الزكاة وأجهزة الدولة.

(٢) يختص المجلس الأعلى لأمناء الزكاة بوضع السياسات واللوائح التنظيمية للعمل وتقدير نسب التوزيع على مصارف الزكاة، وأسس التصدير والصرف والاستحقاق، وأولويات العمل (القوسي، 99) .

(٣) تتكون قنوات صرف الزكاة من الآتي:

- قنوات الصرف المركزي ممثلة بلجنة الصرف المركزية وهي لجنة منبعثة عن مجلس الأمناء.
- قنوات الصرف المحلية وتتكون من لجان الزكاة المحلية مثل لجان الحالات المستعجلة أو الطارئة كالعلاج بالخارج والجوع، ولجان الغارمين وابن السبيل.
- وإضافة إلى ذلك ، فإنه يسمح بقنوات التوزيع الفردي (الذاتي) وبحدود (20%) من الزكاة الواجبة التي على المزكي، حيث يوزعها مباشرة بنفسه على المستحقين.

(4-5-ب) الدور الاجتماعي لديوان الزكاة:

يعمل ديوان الزكاة على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للزكاة، فبالإضافة إلى قيام الديوان بتوزيع الزكاة مباشرة من خلال قنوات الصرف المركزية والمحلية على مصارفها ، فإنه ينفذ عدداً من البرامج الاجتماعية والتنمية التي تؤدي إلى تقليص الفقر والبطالة ومن أبرزها ما يلي :

- (١) برامج تمليك وسائل الانتاج (القومي، 99).
- يخدم هذا البرنامج الأسر الأشد فقراً ويشتمل على عدد من المشاريع ، مثل مشروع الإعاشة الجماعية والمراكز الانتاجية.
- إنشاء مزارع جماعية للألبان والدواجن وورش الحدادة، ومصانع الملابس الجاهزة.
- تمليك قوارب الصيد للفقراء والمساكين.
- توفير الحراثات للفلاحين وإنشاء الصيدليات البيطرية.
- (٢) برامج الدعم الصحية مثل دعم المراكز الصحية لأمراض القلب والكلية وإنشاء الصيدليات الخيرية ونحوها.

(4-5-ج) الدروس المستفادة:

- (1) التجربة السودانية من التجارب الرائدة والتميزة مثلها مثل التجربة الكويتية، لقد عززت هذه التجربة من الدور الاقتصادي والاجتماعية للزكاة وقدمت وسائل وبرامج متعددة في الجانب الاجتماعي والتنمية لها أثر كبير على تقليص الفقر والبطالة.
- (٢) من عناصر تميز وتقدم هذه التجربة استقلالية آلية إدارة الزكاة: إيراداً ومصرفاً مع إشراف حكومي وإرادة سياسية قوية وإشراك دافعي الزكاة في مجلس أمناء الزكاة.
- (٣) تميزت التجربة أيضاً بتنظيم آلية التوزيع على المستوى المحلي ومن خلال لجان الزكاة المحلية.

خامساً : اتجاهات تطوير الدور الاجتماعي للزكاة: حالة اليمن:

- (1-5) لقد فرض الله الزكاة لتكون عبادة دينية تحقق أهداف المجتمع الإسلامي في التآزر والتكافل والأخوة بين المسلمين، وبالتالي فإن لها دور اجتماعياً وتنموياً كبيراً في المجتمع يؤدي

إلى تقليص الفقر والبطالة، غير أن هذا الدور مرهون بمدى تفاعل أفراد المجتمع من جهة والدعم والإسناد الحكومي من جهة أخرى، من حيث استشعار أهمية هذا الدور والإمكانات التي تنتهجها الموارد الزكوية في محاربة الفقر والبطالة.

ولسنا بحاجة إلى التذكير بالدور الذي أدته الزكاة في مختلف عصور التاريخ الإسلامي في تحقيق التكافل الاجتماعي ورعاية الفقراء والمحتاجين وفي اليمن فإن الزكاة تشكل عنصراً في حياة المجتمع حيث بدأ الاهتمام الرسمي الحكومي بها مبكراً ، إلا أن آلية إدارة الزكاة آلت في النهاية إلى نمط تقليدي جامد خفت معها ومع مرور الوقت النسيج الفكري للدور الاقتصادي والاجتماعي للزكاة.

وبتفاهم مشكلتي الفقر والبطالة في اليمن فإن المنطقي هو أن تجري مراجعة بهدف استنهاض الدور الاجتماعي والاقتصادي للزكاة ولمحاربة الفقر والبطالة.

ولتحقيق تلك المعاني والمقاصد فإن هذه الورقة تقترح إستراتيجية لتطوير دور الزكاة في محاربة الفقر والبطالة تتكون من الاتجاهات الآتية:

(5-2) استقلالية وتوحيد آلية إدارة الزكاة إيراداً ومصرفاً:

أ (الوضع الحالي : آلية ثنائية، حيث تتولى مصلحة الواجبات جباية الزكاة بينما يتولى صندوق الرعاية الاجتماعية الصرف بصورة غير مباشرة.

- ميزانية الزكاة ليست مستقلة فهي تدرج ضمن الموازنة العامة للدولة.

- الأثر : ضعف أداء الجباية وضعف مصداقية دافعي الزكاة وبالتالي انخفاض حصيلة الزكاة وانخفاض دورها الاقتصادي والاجتماعي .

ب (إستراتيجية التغيير المطلوبة : إنشاء هيئة مستقلة لإدارة الزكاة: إيراداً ومصرفاً .

- عناصر تحقيق الإستراتيجية :

(١) إلغاء مصلحة الواجبات.

(٢) تكوين الهيئة المستقلة، وتسميتها (الهيئة العامة لأمناء الزكاة والرعاية الاجتماعية).

(٣) دمج صندوق الرعاية الاجتماعية في الهيئة العامة ليتم توحيد عملية إدارة الزكاة: إيراداً ومصرفاً.

(4) تتكون الهيئة من ممثلين للأجهزة الحكومية (الشئون الاجتماعية) إضافة إلى 10-12 عضواً يمثلون علماء الشريعة والاقتصاديين وكبار دافعي الزكاة والجمعيات الخيرية وممن يتحلون بالأمانة والحيادية والإخلاص لهذا الدور .

(٥) يرأس الهيئة أحد الأعضاء الذي يصدر به قرار من رئيس الجمهورية، ويكون له نائب، ويعتبر رئيس الهيئة هو المسؤول التنفيذي الأول في الهيئة العامة.

(٦) تتولى الهيئة وضع السياسات والبرامج لإدارة الزكاة: إيراداً ومصرفاً ولها أن تنشئ فروعاً في المحافظات ، وتتولى تحديد اللائحة التي تصدر بقرار جمهوري.

(7) فصل ميزانية الزكاة عن الميزانية العامة، وبحيث تصبح موازنة الزكاة مستقلة إيراداً ومصرفاً وتوضع في حساب في البنك المركزي وفروعه في المحافظات.

(8) تقدم الهيئة العامة لأمناء الزكاة حساباتها الختامية إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب وجهاز الرقابة والمحاسبة.

ج (الآثار المتوقعة

- إعطاء دفعة قوية تجديدية لآلية إدارة الزكاة: إيراداً ومصرفاً من خلال الهيئة المستقلة مما يؤدي إلى استنهاض الدور الاقتصادي والاجتماعي للزكاة.

- إزالة تشنيت الجهود وتعدد الجهات بتوحيدها في إطار واحد.

- تعزيز المصداقية وكسب ثقة دافعي الزكاة ومستحقيها ، الأمر الذي سينعكس على زيادة الموارد الزكوية تدريجياً وتتوفر بالتالي حصيلة كبيرة تتناسب مع تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ومحاربة الفقر والبطالة.

- تحقيق درجة عالية من التنسيق والشراكة والإشراف الشعبي والخيري مما ينعكس على أداء أفضل لموارد الزكاة وتوزيعها.

- تحسين آليات الاستهداف للفقراء والمستحقين وبالتالي تعزيز الدور الاقتصادي والاجتماعي للزكاة.

د (الإجراءات القانونية المطلوب تعديلها:

لتحقيق إستراتيجية إيجاد الهيئة المستقلة الموحدة لإدارة الزكاة إيراداً ومصرفاً فإن المطلوب التعديلات القانونية الآتية:

(1) تعديل النص الدستوري المتعلق بالزكاة بحيث ينص على (أن تنظم الدولة تحصيل وصرف الزكاة) بدلاً من النص الحالي الذي ينص (على حق الدولة في تحصيل وصرف الزكاة)، وبهذا التعديل يكون هناك مرونة في تعديل آلية إدارة الزكاة بحسب ظروف التطوير بدلاً من الصرامة الشديدة الموجودة في النص الحالي والذي قصرت حق الجباية والصرف مباشرة للدولة، وبهذا التعديل يكون دور الدولة إشرافياً وتنظيمياً بدلاً من أن يكون إدارة مباشرة.

(٢) تعديل قانون الزكاة بحيث تتضمن التعديلات عناصر الإستراتيجية الجديدة المذكورة في الفقرة (ب).

(3) تعديل قانون الرعاية الاجتماعية بحيث يتضمن متطلبات الوضع الجديد للصندوق الذي سيدمج من حيث التبعية للهيئة العامة، وبحيث يركز التعديل على أهداف الصندوق ووسائل عمله وعلاقته بالهيئة وأساليب تقديم الإعانات النقدية وغير النقدية.

(3-5) تطبيق برنامج اجتماعي واسع لتقليص الفقر والبطالة

يستهدف البرنامج المقترح توسيع مظلة توزيع الزكاة ليصل إلى 850 ألف أسرة فقيرة خلال خمس سنوات، وبحيث يشمل البرنامج المساعدات النقدية والعينية وبرامج للتنمية الاجتماعية وتمليك الأصول للفقراء وفيما يلي نقدم أبرز اتجاهات هذا البرنامج.

(3-5-أ) برنامج المساعدات والإعانات النقدية المباشرة:

أ (الوضع الحالي : يقوم صندوق الرعاية بتقديم مساعدات دائمة ومؤقتة لحوالي (350 ألف) حالة (أسرة) وبمتوسط نقدي يقدر (18000 ريال سنوياً) .

ب (الهدف : زيادة مظلة البرنامج ليشمل 000.850 ألف حالة (أسرة) وبتكلفة قدرها 7.33 مليار وبمتوسط 39640 ريالاً سنوياً للحالة خلال خمس سنوات 2001-2005م.

ج (أولويات برنامج المساعدات النقدية:

أولوية الصرف للعينات التالية ونسب الصرف المقترحة مع قابلية تعديل النسب كل سنتين على الأكثر:

نسبة التوزيع	الفئات
8%	الأيتام والمعاقون
3.5%	الأرامل
5%	المطلقات
50%	الفقراء والمساكين (العاجزون عجزاً كلياً دائماً، والعاجزون عجزاً كلياً أو جزئياً مؤقتاً).
2%	برنامج مساعدات الطوارئ

د (تمويل برنامج المساعدات النقدية يتم من حصيللة جباية الزكاة التي يتوقع زيادتها بعد تغيير آلية إدارة الزكاة ومن مصادر الدعم والمنح الأخرى.

هـ) قنوات الصرف:

-نقترح أن تفتح قنوات للصرف المحلي للزكاة من خلال فروع الهيئة، وتحدد الهيئة نسب الصرف على المستوى المحلي - كما تحدد نسب الصرف على المستوى المركزي سنوياً . الجدير بالذكر إن قانون السلطة المحلية قد أعطى (المحليات) 50% من الزكاة غير أن هذا التخصيص قد ورد ضمن الموارد المالية المحلية للوحدات الإدارية ولم يحدد بالدقة أن هذه النسبة ينبغي أن توزع على مستحقي الزكاة في (المحليات).

- الاستعانة بالجمعيات الخيرية الناجحة في عملية التوزيع وفق نظام توزيع معين تحدده الهيئة العامة لأمناء الزكاة.

(5 - 3ب) برنامج التنمية الاجتماعية للفقراء

أ (الهدف : يهدف هذا البرنامج إلى تمليك الأصول الانتاجية للفقراء القادرين على العمل والانتاج ذكوراً وإناثاً وإدماجهم في سوق العمل.

ب (الوسيلة :

- إنشاء برامج مخصصة في المجالات التعليمية والصحية والزراعية والحرفية، والورش الصغيرة: (حدادة ، نجارة، خياطة، مزارع دواجن ، ألبان،..).

- إنشاء صناديق متخصصة بحيث يكون لكل صندوق مجلس إدارة مختص بالصندوق ، مثل صندوق محاربة التسول - صندوق طالب العلم ونحوه - صندوق إسكان الفقراء ، صندوق إسعافات الطوارئ للمرضى الفقراء.

ونقترح هنا إنشاء بنك اجتماعي خاص بالفقراء يحتضن هذه الصناديق المختلفة ويتولى عملية تنفيذ برنامج التنمية الاجتماعية من خلال هذه الصناديق .

- تمويل هذه الصناديق من موارد الزكاة المخصصة للمشروعات الاجتماعية (60-70%) من التبرعات والمنح الأخرى والمساهمات الأخرى للهيئات المؤازرة، إضافة إلى مساهمة بنك الفقراء في هذه الصناديق.

ج (الفئات المستهدفة: الأشد فقراً والقادرة على العمل ، مثل : الأراامل والمطلقات - الأخدام - المشردين.

د (الهيئات المؤازرة للبرنامج:

- الجمعيات الخيرية.

- الصناديق المتخصصة الأخرى مثل صندوق تشجيع الانتاج الزراعي والسمكي، صندوق التنمية الاجتماعي، برنامج الأوقاف الاجتماعي.

هـ) التكلفة التقديرية للبرنامج:

يقدر تكلفة البرنامج بحوالي خمسة مليارات ريال للسنوات الخمس بمعدل مليار ريال سنوياً.

(5-4) برنامج التوعية الإعلامي:

يستهدف برنامج التوعية الاجتماعية استنهاض الوعي المجتمعي والرسمي بأهمية الدور الاقتصادي والاجتماعية للزكاة والأوقاف في محاربة الفقر والبطالة ، وبداية فإن استنهاض هذا الدور يتوقف على العناصر التالية:

(١) التغيير المؤسسي لآلية الزكاة والأوقاف إيراداً ومصرفاً باعتبار ذلك المدخل الأساسي لتحصيل وتطوير دور الزكاة والأوقاف في محاربة الفقر والبطالة .

(٢) إدارة سياسية قوية ووثيقة بأهمية هذا الدور .

(٣) تفاعل إيجابي يؤدي إلى شراكة فاعلة من قبل أفراد المجتمع وقطاعاته الخيرية تنم عن ثقة ومصداقية بأهمية هذا الدور .

ونقدم فيما يلي مقترحات لعناصر البرنامج الإعلامي للتوعية:

(1) عقد مؤتمر وطني للزكاة والأوقاف يرعاه الأخ رئيس الجمهورية مباشرة والجمعيات الخيرية ودافعو الزكاة، ويتم في هذا المؤتمر تدشين إعلان الآلية الجديدة لإدارة الزكاة والأوقاف وإصدار القرار الجمهوري بإنشائها .

(٢) إدخال مواضيع الزكاة والأوقاف ضمن برامج المدارس الثانوية وفي الجامعات من أجل بناء النسيج الفكري والاقتصادي لدور الزكاة والأوقاف .

(٣) إعداد برامج تلفزيونية في مناسبات مختلفة رمضان وغيرها من المناسب للحديث عن مواضيع الزكاة والأوقاف .

(٤) اهتمام خطب الجمعة بتوعية الناس عن أهمية الزكاة والأوقاف .

(٥) إصدار مجلة شهرية متخصصة في قضايا الزكاة والأوقاف .

(٦) عقد ندوات مختلفة عن برامج الأوقاف والزكاة ودورها في التنمية الاجتماعية والاقتصادية وبحيث تركز هذه الندوات على تصميم برامج أو شرح برامج قائمة .

(٧) احتضان بلادنا لعدد من المؤتمرات أو الندوات العلمية الخاصة بدور الأوقاف والزكاة .

(٨) إعداد برنامج تلفزيوني بصورة دائمة يركز فيه على شرح وتقديم البرامج المختلفة للزكاة والأوقاف في دعم الفقراء والمحتاجين .

(٩) تصميم مادة دراسية في الجامعات تكون من ضمن متطلبات الجامعة بحيث تحتوي على مواضيع الزكاة والأوقاف .

(10) إنشاء معهد الدراسات الزكوية والوقفية يهتم بتعليم وتدريب الطلاب والموظفين العاملين في مجال الزكاة والأوقاف .

المراجع :

أولاً : الوثائق الرسمية:

- (١) مجلس النواب ، سلسلة القوانين المقررة ، قانون رقم ١٠ لسنة ٩٧م بشأن إنشاء الصندوق الاجتماعي للتنمية ، ج ٣ لسنة ١٩٩٧م .
- (٢) مجلس النواب : دستور الجمهورية اليمنية.
- (٣) مجلس النواب ، سلسلة القوانين المقررة، قانون رقم لسنة ٩٧م بشأن إنشاء صندوق الرعاية الاجتماعية.
- (٤) وزارة المالية ، مصلحة الواجبات، قانون رقم (٢) لسنة ٩٩م بشأن الزكاة .
- (٥) وزارة المالية ، مصلحة الواجبات، قانون رقم (٩) لسنة ٩٦م بشأن الزكاة .
- (٦) وزارة المالية ، مجلدات الموازنة العامة للدولة للفترة ٩٠-٢٠٠٠م .
- (٧) وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، نتائج المسح الوطني لظاهرة الفقر لعام ٩٩م.

ثانياً : أبحاث ومقالات:

- (٨) بيت الزكاة الكويتي ، بيت الزكاة الكويتي، خطوة نحو التميز المؤسسي ، ندوة التطبيقات الإسلامية في الدول الإسلامية ، اليمن ، صنعاء، يوليو ٩٩م .
- (٩) الغوص ، عبد المنعم ، تحصيل وتوزيع الزكاة: التجربة السودانية ، بحوث ندوة التطبيقات الإسلامية ، صنعاء ، يوليو ٩٩م .
- (١٠) القواسي ، محمد ، دراسة عن إدارة الزكاة في اليمن، ندوة التطبيقات الإسلامية صنعاء ، يوليو ٩٩م .
- (١١) السعيدان ، سعد، لوائح ونظم تحصيل وتوزيع الزكاة: تجربة السعودية، بحث ندوة التصنيفات الإسلامية.. صنعاء يوليو ٩٩م .
- (١٢) سلامة ، عابدين أحمد، الموارد المالية في الإسلام، في كتاب: موارد الدولة المالية في المجتمع الحديث من وجهة النظر الإسلامية ، منذر قحوق (المحرر) ، المعهد الإسلامي للبحوث، ١٩٨٩م .
- (١٣) الصفوة ، محمد ، الفقر في اليمن.