

التطبيق الإلزامي للزكاة في القانون المقارن

درا ني سميرة: طالبة دكتوراه

كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1

ملخص

ينصرف مفهوم التطبيق الإلزامي بدفع الزكاة في دولة السودان إلى وجوب قيام المكلفين بدفعها إلى المصلحة أو الإدارة المكلفة بتحصيلها وصرفها على المصارف الثمانية وذلك متى ما توفرت شروط أدائها، ولا يتوقف هذا الأمر عند هذا الحد بل يتعداه إلى توقيع عقوبات على المتهربين عن أدائها بعد قيام الإدارة بالتأكد من ذلك عن طريق الوثائق والمستندات، وفي حالة ما إذا لم يقتنع المكلف بالزكاة المقدرة يمكنه أن يتظلم أمام إدارة الزكاة مبينا الأسس والأسباب والحجج التي تؤسس للتظلم، تعد السودان من الدول التي أخذت تنظيمًا مختلفًا وفريدا يميزها عن غيرها من الدول الأخرى، يسمى ديوان الزكاة، تسهر الدولة جاهدة على عمله وسيره من خلال التطبيق الإلزامي للزكاة.

الكلمات المفتاحية: ديوان الزكاة، التطبيق الإلزامي، قانون الزكاة.

Abstract

Zakat being an obligatory act implies that the people who meet the necessary criteria of wealth must pay their Zakat to the office charged with its collection and its spending on its eight (08) most appropriate recipient (ALMASSARIF). Not only that, as it also implies that the Zakat fund office is entitled to impose penalties against the people who evade and refuse to pay it after making the proper investigation of income accounts and registries. In case when the Zakat payer is not satisfied with the amount of Zakat, which they are madeto pay, they can file a complaint to the office and support their claim with the necessary data and argument. This research attempts to shed some light on the experience of the Zakat fund office in the state of Sudan. Taking a different and unique form, the Zakat fund office in Sudan has become distinguished over other institutions especially with the government watching over its activities and striving to make the Zakat payment a mandatory ac

Keywords: Zakat fund of Sudan/zakat chamber, mandatoryact, zakat lawin Sudan/ Sudan zakat code.

المقدمة

تعد الزكاة في المجتمع الاسلامي أول نظام اقتصادي لتحقيق العدالة الاجتماعية في المجتمع بإعادة توزيع جزء بسيط من أموال الأغنياء على الطبقة الفقيرة والمحتاجة فتؤدي إلى تماسك أفراد المجتمع والقضاء على الفقر والمشاكل الاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق هذه الأهداف قامت العديد من الدول العربية الإسلامية بإنشاء مؤسسات تختص بإدارة الزكاة من حيث التحصيل والتوزيع على مستحقيها أي مصارفها الثمانية. تعد السودان من الدول التي أخذت على عاتقها مسؤولية قيامها على شؤون الزكاة فاتخذت في بادئ الأمر التطبيق التطوعي للزكاة فتركت للأفراد حرية دفعها للجهاز الإداري، ثم اتجهت نحو التطبيق الإلزامي للزكاة متخذة بذلك شكلاً مختلفاً عن غيرها من الدول الإسلامية، لذلك نمت مؤسسة الزكاة بالسودان نمواً كبيراً وفي وقت وجيز وأصبح لديها منظومة قانونية وإدارية تضبط عملها كما أصبح لها أكثر من مئة مكتب في كل بقاع السودان تشرف على جباية الزكاة نقداً وتوزيعاً. تهدف هذه الدراسة إلى إبراز المعايير التي يقوم عليها مبدأ التطبيق الإلزامي في قانون الزكاة من خلال الإشكالية التالية: كيف قام النظام القانوني للزكاة في السودان بتحديد المعايير التي يركز عليها مبدأ التطبيق الإلزامي للزكاة؟ الأصل في الزكاة ترك الحرية للأفراد في دفعها، إلا أن الطابع الإلزامي للزكاة يقتضي وجوب احترام وإتباع الإجراءات القانونية المتعلقة بدفعها للمصلحة المخول لها صرفها -ديوان الزكاة- (مبحث أول).

لذلك يحرص الديوان على الإلزام بدفع الزكاة ومن أجل ذلك وضع المشرع عدة آليات لتطبيقه منها الرقابة منذ بداية التحصيل وحتى توزيعها كما يعمل على مكافحة التهرب عن أدائها (مبحث ثاني) في الأخير يجب تقييم تجربة المرور من التطبيق التطوعي إلى التطبيق الإلزامي (مبحث ثالث).

المبحث الأول: ديوان الزكاة في السودان و التطبيق الإلزامي للزكاة

الذي يهم في هذا المقام هو التعرض إلى شعيرة الزكاة من خلال القانون منذ نشأته الحديثة والذي أقر بوجوب قيام الدولة على تطبيق الزكاة ووجوب أدائها على المسلمين وذلك خلال العقدين الأخيرين منذ عام 1980 م حيث صدر أول قانون رسمي للزكاة في السودان، والمعروف أن الفترات السابقة لهذا التاريخ كان بعضها مليئاً وحافلاً بالتطبيقات الإسلامية للزكاة لكن من دون أن توثق.

المطلب الأول: النظام القانوني للزكاة في السودان

لقد مر تشريع قانون الزكاة في السودان بعدة مراحل وهي مرحلة الدفع الطوعي (الفرع الأول) مرحلة الجمع بين الضرائب و الزكاة (الفرع الثاني) مرحلة فصل الزكاة عن الضرائب (الفرع الثالث) مرحلة مراجعة قانون ديوان الزكاة (الفرع الرابع).

الفرع الأول: مرحلة الدفع الطوعي

حيث صدر أول قانون للزكاة في جمادى الثاني 1400هـ الموافق ل 02 أبريل 1980 أطلق على هذا القانون اسم صندوق الزكاة وكان الهدف منه إقامة فريضة الزكاة بصفة رسمية وإشاعة صدقات التطوع في المجتمع وتميزت التجربة بأن الأمر كله يقوم على التطوع لا على الإلزام، الصندوق له شخصية اعتبارية و خاتم عام ويدار بواسطة مجلس يتكون من رئيس وعدد من الأعضاء ذوي الكفاءة، وكانت الإدارة ذات قسمين قسم يجمع الزكاة وقسم الإعلام¹ وتقوم اللجنة بجمع الزكاة عن طريق الاتصال بالخيرين وعلى مجلس الزكاة علنية الحسابات بعد إجازة مشروع الميزانية من الوزير ومراجعته المراجع العام.

ومن سلبياته إقتصار التطبيق على العاصمة القومية فقط، كما أن عدد العاملين في الصندوق عشرة أشخاص فقط وهذا لا يفي بمتطلبات الصندوق فقد طغى عليه الطابع غير الرسمي وبالتالي عدم استجابة دافعي الزكاة.

الفرع الثاني: مرحلة الجمع بين الضرائب و الزكاة

نظرا للسلبيات التي عرفها القانون السابق تم استبداله باسم قانون للزكاة والضرائب في جمادى الثاني 1404هـ الموافق ل 14 مارس 1984 لهذا القانون عدة سمات، أنه جعل جباية الزكاة إلزامية على كل مسلم ومسلمة وأعاد للدولة حقها في الولاية على الزكاة وفرض ضريبة تكافل إسلامية على غير المسلمين مع ازدواجية التطبيق بين الزكاة والضرائب وازدواجية الجهاز الإداري حيث أن تطبيق الزكاة أوكل لذات الجهاز الذي يطبق الضرائب.

إلا أن لهذا القانون بعض العيوب حيث جمع الزكاة والضرائب في قانون واحد ونتج عن ذلك ازدواجية الجهاز الإداري مما أدى إلى إحداث خلل شاب الزكاة كنظام مالي إسلامي كما أضر بالضرائب وأفقدتها الكثير من إيراداتها فكان لا بد من فصل الزكاة عن الضرائب².

الفرع الثالث: مرحلة فصل الزكاة عن الضرائب

تصحيحاً للأخطاء التي وقع فيها قانون الزكاة والضرائب نتيجة التأثير السلبي لهذا القانون على موارد الدولة والعجز الذي أصاب ميزانية الدولة (الذي بلغ حوالي 40% من الميزانية) صدر قانون الزكاة لسنة 1406 هـ / 1986م، وأهم مميزاته أنه آمن وأكد على إلزامية دفع الزكاة للدولة وفصل الزكاة عن الضرائب وأنشأ للزكاة ديواناً قائماً بذاته له شخصية اعتبارية و هيكل إداري قائم بذاته على رأسه أمين عام يعينه مجلس الوزراء مباشرة و ابتعد عن وزارة المالية و صار تابعاً لشكلاً لوزارة الرعاية الاجتماعية وامتد إلى جميع أقاليم السودان ومن ثمّ هذا القانون وضع الطريق وثبت الخطأ و بدأت المسيرة لديوان الزكاة³.

الفرع الرابع: مرحلة مراجعة قانون ديوان الزكاة

ظهرت بعض الثغرات في القانون السابق ما استلزم إعادة مراجعته فصدر قانون الزكاة لسنة 1990م في 09 جمادى الثاني 1410 هـ الموافق ل 6 يناير 1990. ثم جاء التعديل الأخير لقانون الزكاة لسنة 2001⁴ الذي جاء لسد الثغرات التي أظهرتها التجربة العملية لقانون الزكاة 1990 تبعه صدور لائحة الزكاة لسنة 2004م، وهما بذلك يمثلان مكونات البنية التشريعية التي يتركز عليها ديوان الزكاة في السودان.

وسماته أنه:

- لم يتقيد بمذهب فقهي معين.
- أوجب الزكاة على كل ما يطلق عليه مال إذا بلغ النصاب.
- شمولية مصارف الزكاة من حاجيات الفرد إلى حاجيات الجماعة إلى حاجيات الدولة.
- وسع القانون في موارد الديوان بإضافة أموال من بيوت الزكاة والأفراد وعلى مستوى العالم الإسلامي كذلك الصدقات والهبات من داخل وخارج السودان.
- أوجب القانون معاقبة من يمتنع عن دفع الزكاة.
- نص القانون على تعريف المال المستفاد وأدخل أموال الدولة المستثمرة في الأموال الخاضع للزكاة⁵.

المطلب الثاني: معايير التطبيق الإلزامي للزكاة

في البداية لابد من تعريف ديوان الزكاة والمقصود بالتطبيق الإلزامي (الفرع الأول) ثم نسلط الضوء على المعايير التي يقوم عليها التطبيق الإلزامي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف ديوان الزكاة والتطبيق الإلزامي للزكاة

الديوان - مجتمع الصحف - أصله دوان فعوض من إحدى الواووين ياء لأنه يجمع على دواووين وقال ابن كثير هو الدفتر الذي يكتب فيه أسماء الجيش و أهل العطاء و هو فارسي معرب⁶.

أما الزكاة لغة فإنها تعني الزيادة من النماء أو الربح أو التثمين أو البركة وزيادة الخير أو الطهارة لقوله تعالى: "(قَدْ أَفْلَحَ مَنْ زَكَّاهَا)"⁷ أي طهرها⁸.

واصطلاحاً فإن الزكاة هي إسم لما يخرج الإنسان من حق الله تعالى إلى الفقراء⁹. وفي الاصطلاح الاقتصادي: تعرف بأنها فريضة مالية تقتطعها دولة أو من ينوب عنها من الأشخاص العامة أو الأفراد ، بصفة نهائية دون أن يقابلها نفع معين تفرضها الدولة طبقاً للمقدرة التكاليفية للممول وتستخدمها لتغطية المصاريف الثمانية المذكورة في القرآن الكريم والوفاء بالمقتضيات المالية العامة للإسلام¹⁰.

ومنه فإن ديوان الزكاة هو هيئة عامة مستقلة مهمتها جمع وتوزيع الزكاة على الفئات التي خصها الله تعالى وتوعية الناس بأهمية الزكاة والصدقات وأحكامها والحث على التكافل الاجتماعي ما بين الناس ولقد نص قانون الزكاة رقم 20 لسنة 2001 في المادة الرابعة بأن تنشأ هيئة مستقلة تسمى ديوان الزكاة و تكون له الشخصية الاعتبارية و يخضع لإشراف المجلس¹¹ إن الإلزام بدفع الزكاة يعني أن تقوم الدولة رسمياً برسم سياسة الزكاة ووضع السبل الناجحة لجبايتها وبيان الطرق السياسية لصرفها والاستفادة منها لتحقيق الأهداف المرجوة لذلك¹² ، وبالرجوع إلى نص قانون الزكاة بالسودان رقم 2 لسنة 2001¹³ نجد أن المشرع قد نص في المادة 12 على وجوب أخذ الزكاة من كل شخص :

1. سوداني مسلم يملك داخل السودان أو خارجه ما لا تجب فيه الزكاة مع مراعاة عدم الازدواج في دفع الزكاة.

2. غير سوداني مسلم يعمل في السودان أو يقيم فيه ويملك ما لا في السودان تجب فيه الزكاة ما لم يكن ملزماً بموجب قانون بلده بدفع الزكاة ودفعها فعلاً ، أو كان إعفاؤه قد تم بموجب اتفاقية لمنع الازدواج في دفع الزكاة.

3. تلقي وجباية و توزيع الزكاة مما يحقق التراحم والتكافل الاجتماعيين.

الفرع الثاني: معايير التطبيق الإلزامي للزكاة

يستند التطبيق الإلزامي للزكاة على عدة معايير وتظهر من خلال الجبائية (أولاً) والتوزيع (ثانياً).

أولاً: معايير التطبيق الإلزامي للزكاة في الجبائية

الجبائية من أهم الأسس التي تقوم عليها فريضة الزكاة وقد شهدت تطوراً ملحوظاً يظهر من خلال المقارنة لفترة سنوات التطوع وسنوات الإلزام في السودان أي منذ 1980 حتى 2001 ولقد عمل ديوان الزكاة على أخذ الزكاة في الأموال المعروفة وهي:

- الذهب والفضة

- الزروع والثمار

- عروض التجارة والأموال

- المعادن

- الأنعام

كما أضاف الديوان المال المستفاد وهو الذي يدخل في ملكية صاحبه بعد أن لم يكن، ويشمل المكافأة والأرباح العارضة والهبات وبيع العقارات، لقد شكل الديوان لجنة لدراسة زكاة المستغلات والمال المستفاد من الفقهاء والخبراء ورجال المال وأصحاب الأعمال هذه الأموال وردت النصوص بوجوب الزكاة فيها جملة من غير تفصيل وجاء العصر الحاضر فاستحدثت أموال لم تكن معروفة في العصور السابقة كالأوراق المالية مثل الأسهم والسندات ووثائق التأمين فهي أموال تباع وتشترى لأنها قيمة مالية وبهذا الاعتبار فهي مال نام مستثمر يدر على صاحبه أرباحاً طائلة فتحتاج إلى التزكية¹⁴.

نص القانون السوداني للزكاة في المادة 24 على أن هناك أموال تستثنى الزكاة فيها وهي: المال العام والحصص والأسهم المملوكة للدولة في أي شركة أو هيئة أو مؤسسة أو مصرف أو عمل تجاري أو استثماري وأموال الصدقة والأموال الموقوفة ابتداءً على أعمال البر التي لا تنقطع وبمفهوم المخالفة نجد أن كل الأموال تجب فيها الزكاة باستثناء ما نصت عليه المادة 24.

أ- طريقة جباية الزكاة

الأموال الزكوية نوعان:

- أموال ظاهرة: وهي الزروع والثمار والأنعام من بقر و غنم وابل وهذه تعد فإذا بلغت النصاب أخذت منها الزكاة عيناً.

- أموال باطنة: وهي النقود وعروض التجارة بأنواعها في كل نشاط تجاري وصناعي وزراعي فان جباية هذه الأموال غير الظاهرة تتطلب أن يملأ المزمع إقرارا يفصح فيه عن ماله ويبرئ ذمته أمام الله سبحانه وتعالى ويعتمد الإقرار المشفوع باليمين في تحديد النصاب والقدر المزمع منه فإن تم خلاف بين المزمع والعامل يرفع التظلم إلى لجنة المظالم العليا للتحقيق في الأمر وقرارها نهائي، فالأموال النقدية تحصل زكاتها عن طريق الإقرارات وإبراء الذمة أما الزروع والأنعام فالأصل فيها أن تؤخذ عينا وهذا يعمل به الديوان¹⁵.

تتم جباية أموال الزكاة عن طريق الخرص أو الفحص أو التقدير أو الإقرار.

1. **الخرص:** يعتبر الخرص من أهم الوسائل المعينة لمعرفة مقدار الزكاة حيث جاء في المادة (8) الفقرة (ب) أنه من سلطات ديوان الزكاة دخول الأمكنة والمعاينة والإطلاع على المستندات بغرض تحديد المقدار الصحيح للزكاة ويمكن لاستدلال من عبارة المعاينة أنها تتضمن الخرص¹⁶.

2. **الإقرار:** نصت المادة 8 (أ) أنه يكون لديوان الزكاة سلطة طلب إقرارات من دافعي الزكاة وقبول الإقرارات المقدمة منهم لأغراض تحصيل الزكاة وفق ما تحدده اللوائح. ونصت المادة 21 (ج) من لائحة قانون الزكاة لسنة 1406 هـ على أن يكون تقديم الإقرار في خلال شهرين قمرين من أول محرم من كل عام هذا بخلاف زكاة الزروع والثمار وزكاة المعادن وزكاة الركاز حيث يقدم إقراراتها وقت حصادها أو استخراجها أو الحصول عليها حسب الأحوال.

وأشارت المادة (8) (و) من القانون أن كلمة إقرار تشمل كل إقرار مكتوب سواء كان على اليمين أو بدون اليمين ولهذا يمكن القول أن القانون يأخذ بالإقرار كوسيلة من وسائل التقدير متى ما تأكد لإدارة الزكاة أن الإقرار صحيح ويمكن التأكد من صحته عن طريق أداء اليمين¹⁷.

3. **الفحص والتقدير:** تقوم إدارة الديوان باعتماد الإقرارات ويتم الفحص والتقدير وفقا للمبادئ المحاسبية للزكاة ومن أهم المبادئ المحاسبية التي يلزم مراعاتها في زكاة عروض التجارة ما يلي:

- مبدأ التقويم على القيمة السوقية بأسعار الجملة .
- مبدأ السنوية أي تحديد السنة القمرية.
- مبدأ إستقلال السنوات المالية ويعتمد على مبدأ السنوية.

- مبدأ النماء حقيقة أو تقديرًا أثناء الحول.
- مبدأ القدرة التكليفية وهو ما يطلق عليه الفقهاء بنصاب الزكاة وقيمه محدودة 85 جرام من ذهب و تحديد القيمة السنوية بواسطة مجلس الإفتاء.
- عدم ازدواجية الزكاة.

ب- العملية التنفيذية لجباية الزكاة

تمر العملية التنفيذية منذ البداية بعدة مراحل:

1. **مرحلة حصر المكلفين:** وذلك بمتابعة القيود في السجل التجاري وتراخيص وزارة التجارة والصناعة والأشغال وفتح المكاتب، والقيام بالزيارات الميدانية لمواقع العمل.
2. **إجراءات تقديم الإقرارات:** حيث تحدد اللوائح زمنا وأما محددا لتقديم هذه الإقرارات.
3. **الفحص والربط:** حيث تقوم الإدارة بفحص هذه المعلومات للتأكد من صحتها ثم يقدرّون الزكاة.
4. **الإعتراض والتظلم:** يجوز للمكلف إذا لم يقتنع بالزكاة المقدرة أن يتظلم لإدارة الزكاة مبينا الأسس والأسباب والحجج¹⁸.

ثانياً: معايير التطبيق الإلزامي للزكاة في توزيع الزكاة

يتمثل عمل الديوان في جباية الأموال من المكلفين وصرفها على مستحقيها الثمانية فقامت خطة الديوان في الصرف على هؤلاء المستحقين حسب النسب الثمانية 12.5% حيث تم تقسيم المصارف الشرعية إلى قسمين كبيرين هما:

- أ- **مصرف أصحاب الحاجات:** وهم الفقراء والمساكين وابن السبيل والغارمين.
- ب- **مصرف الدعوة:** وهم في سبيل الله والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب، ولقد بدأ الديوان في توزيع النسب على المصارف الشرعية حيث بدأ بالنسب المتساوية 12.5% للسهم الواحد ومع زيادة حدة الفقر في البلد وظهور مشكلة الإعسار المرتبط بالزراعة قرر المجلس الأعلى لأمناء الزكاة في العام 2001 رفع النسبة المخصصة للفقراء والمساكين إلى 50% من دخل الزكاة قبل خصم أي مصروفات إدارية ثم توزيع الباقي كالتالي:

- 6% غارمين
- 5% ابن السبيل.
- 4% مصارف دعوية (في الرقاب والمؤلفة قلوبهم).
- 12% في سبيل الله.
- 15% عاملين عليها.
- مصروفات التسيير بما فيها الأصول والإنشاءات¹⁹.

المبحث الثاني: آليات التطبيق الإلزامي للزكاة

إن الديوان يحرص على الإلزام بدفع الزكاة ومن أجل ذلك وضع المشرع عدة آليات لتطبيقه منها الرقابة منذ بداية التحصيل وحتى توزيعها (المطلب الأول) كما نص على عقوبة كل من يتهرب عن أدائها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة في نظام الزكاة في السودان

الرقابة هي إحدى مكونات العملية الإدارية وهي إحدى وظائف الإدارة ترتبط بأوجه النشاط الإداري المختلفة من تخطيط وتنظيم واتخاذ القرارات وتنفيذها، وهي عملية متابعة دائمة ومستمرة تقوم بها السلطة بنفسها أو بتكليف غيرها²⁰.
لقد عرف ديوان الزكاة بالسودان الرقابة الشرعية (الفرع الأول)، الرقابة الإدارية (الفرع الثاني)، الرقابة المالية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الرقابة الشرعية

وتتمثل أهداف الرقابة الشرعية في أن تكون مواد القانون والتشريعات والتوجيهات واللوائح والتطبيقات العملية موافقة للشرع وتنقسم إلى نوعين الرقابة الشرعية الوقائية (أولا) والرقابة الشرعية اللاحقة (ثانيا).

أولا: الرقابة الشرعية الوقائية

وهي رقابة تعمل على منع وقوع المخالفات وتنقسم إلى قسمين :

- أ - رقابة على النصوص قبل إصدارها
فلا بد من عرض القانون قبل إصداره على هيئة شرعية لإبداء ملاحظاتها عليه ثم على جهاز التشريع للدولة ثم في أجهزة الإعلام المختلفة ثم على مؤتمر جامع من العلماء المختصين لإبداء آرائهم فيه وعرض هذا الرأي على الجهاز التشريعي .

ب- رقابة على اللوائح والمنشورات المصاحبة للتطبيق حيث تعرض على لجنة الإفشاء لدراستها والتأكد من أنها مطابقة للشرع والقانون.

ثانياً: الرقابة الشرعية اللاحقة

لوقف المخالفات والأخطاء التي تصاحب التطبيق وتصحيحها وتتلافى حدوثها مستقبلاً وتمثل فيما يلي:

- أ- لجنة الإفشاء الشرعي: تتلقى الشكاوى والتظلمات من الأفراد أو الجمهور أو العاملين بالديوان فيما يتعلق بتجاوزات يرونها مخالفة للشرعية أو القانون .
- ت- اللجنة العليا للتظلمات يلجأ لها المتظلمون من إدارات الجباية ، وقراراتها نهائية .
- ث- المجلس الأعلى لأمناء الزكاة: يصحح أي أخطاء يراها غير مطابقة للشرع والقانون.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية

يوجد نوعان من الرقابة الإدارية الرقابة الإدارية السابقة (أولاً) والرقابة الإدارية اللاحقة (ثانياً).

أولاً: الرقابة الإدارية السابقة: وهدفها التأكد من تناسب الهيكل التنظيمي لديوان الزكاة مع ما للزكاة من دور في المجتمع وفي الشريعة وأن العاملين بالديوان أشخاص أكفاء وأن وضع هيكل تنظيمي للجان الشعبية يكون مكملًا للهيكل التنظيمي للديوان ويعمل معه بتنسيق تام والتأكد من أن هناك لوائح ومنشورات تحدد العلاقة بالعمل بين الديوان والأجهزة الحكومية المعاونة الأخرى والتأكد من وضع أسس وضوابط سليمة تستند عليها في مجال إدارة الجباية وإدارة التوزيع.

ثانياً: الرقابة الإدارية اللاحقة: وهدفها هو وقف المخالفات التي تصاحب التطبيق وتلافي حدوثها مستقبلاً وتقوم بالتأكد أن الهيكل التنظيمي للديوان قد نفذ حسب ما هو موضوع له ومراجعة تعيينات العاملين والتأكد من أن اللجان الشعبية للزكاة قد قامت وفقاً للأسس الموضوعية للهيكل التنظيمي والتأكد أنه قد وضعت اللوائح والأسس والضوابط التي تحدد العلاقة بين الديوان والجهات الأخرى والتأكد أن الإدارات المختلفة للديوان تقوم بدورها²¹.

الفرع الثالث: الرقابة المالية

إن الجدوى من الرقابة المالية هو التأكد أن الأموال التي جمعت هي ما يجب جبايته وأن ما أمكن تحصيله تسلمه الديوان عن طريق القنوات الرسمية للديوان ثم

التأكد أن الزكاة المجموعة قد دفعت لمستحقيها الشرعيين وعدم حدوث تجاوزات واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع حدوثها ويعرف بذلك الديوان شكلين من الرقابة المالية الرقابة المالية السابقة (أولا) الرقابة المالية اللاحقة (ثانيا).

أولا: الرقابة المالية السابقة: وهي رقابة وقائية تعمل على منع وقوع مخالفات وذلك بالتأكد من أن العمل المالي يسير وفق خطط وضوابط مجازة بواسطة جهة تملك صلاحية إصدار الأوامر والتوجيهات فيما يتعلق بالمال ثم التأكد أن هذه الأسس والضوابط تعرض على جهات الاختصاص والجهات الرقابية الأخرى مثل الأمين العام أو لجنة الإفتاء.

ثانيا: الرقابة المالية اللاحقة

هي رقابة علاجية لوقف المخالفات المالية التي تصاحب التطبيق وتصحيح الأخطاء المالية وتلافي حدوثها مستقبلا و تتمثل في الرقابة المالية الداخلية والرقابة المالية الخارجية.

الرقابة المالية الداخلية: ويقصد بها أن تقوم الوحدة بتصحيح أخطائها من داخل الوحدة الإدارية بالإضافة لوجود إدارة مخصصة للمراجعة الداخلية وهي الإدارة التي تتبع رأسا للأمين العام.

الرقابة المالية الخارجية: ونقصد بها تلك الرقابة التي تراجع أعمال الديوان من قبل جهات خارج مؤسسة الديوان وأعمالها ومهامه وتتمثل في:

- مراجعة ديوان المراجع العام: وهي مؤسسة مستقلة عن الديوان وتتبع لرئيس الدولة .
- مراجعة لجنة الإفتاء: وهي لجنة تتأكد من أن التطبيق يتم حسب القانون والشرع.
- لجنة التظلمات العليا: وهي إدارة رقابية خارج الديوان تنظر في تظلمات الأشخاص تعمل على تصحيح التطبيق وقراراتها ملزمة²².

المطلب الثاني : محاربة التهرب أو الإمتناع عن دفع الزكاة

إن تطبيق الإلزام بدفع الزكاة يترتب عنه العقاب عند تهرب الملزم بأدائها عن دفعها، لذلك نجد قانون الزكاة لسنة 2000 يحارب كل من يتهرب عن أدائها بتوقيع غرامة مالية فنجد المادة 42 تنص على أن كل من يتحايل أو يتهرب أو يمتنع عن دفع الزكاة الواجبة عليه يعاقب بغرامة لا تزيد عن مقدار تلك الزكاة ، و تؤخذ الزكاة جبرا منه بواسطة الديوان، ويجوز بقرار من الديوان الحجز على أمواله لدى المصارف على أن يتم التنفيذ بواسطة المحكمة.

وكل من يمتنع عن تقديم أي إقرار أو مستند أو بيان يطلب بمقتضى أحكام هذا القانون واللوائح الصادرة بموجبه يعاقب بغرامة تساوي عشرة في المائة 10٪ من مقدار الزكاة الواجبة عليه بالتالي فالمشرع نص على العقوبة في حالة التهرب عن أداء الزكاة والتي تتمثل في غرامة مالية وقد يلجأ إلى القضاة من أجل الحجز على أموال المكلف المدين²³.

المبحث الثالث: تقييم تجربة الزكاة في السودان من النظام التطوعي إلى النظام الإلزامي

لقد أدى التطبيق الإلزامي إلى نمو هائل في دخل الزكاة في حالة السودان وذلك في كافة المحاور كما ونوعاً حتى صارت السودان من أبرز تجارب الزكاة فشملت مشاريع تطبيقية من أنشطة ديوان الزكاة لاستهداف الفقراء، فشملت المجال الصحي والتعليمي والزراعي كذلك مجال المياه والإسكان كما كانت في مشروع الراعي والرعية ومشروع كفالة الأيتام²⁴، سيخص التقييم الجانب المالي (المطلب الأول) والجانب التشريعي التنظيمي (المطلب الثاني).

المبحث الأول: تقييم تجربة ديوان الزكاة من الجانب المالي

لقد أدى التطبيق الإلزامي إلى نمو هائل في دخل الزكاة في حالة السودان حيث جرى التطبيق التطوعي للزكاة سنة 1980 بينما بدأ التطبيق الإلزامي منذ 1986 حتى الآن فإن بمقارنته تأثير الانتقال من التطبيق التطوعي إلى التطبيق الإلزامي يتضح أن دخل الزكاة خلال التطبيق التطوعي للزكاة كان محدوداً للغاية إذا ما قورن بالدخل الذي أعقب التطبيق الإلزامي لها²⁵.

الجدول رقم 01: تحصيل الزكاة في السودان خلال سنة 1980م حتى سنة 1990م.

المدن	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	الإجمالي
العاصمة القومية						5 900 000,00	10 500 000,00	10 914 809,00	13 522 149,00	3 505 992,00	41 000 000,00	85 342 950,00
كورتان						304 000,00	400 000,00	649 991,00	—	1 835 000,00	2 006 000,00	5 194 991,00
دارفور						90 000,00	50 000,00	391 157,00	—	930 934,00	5 525 000,00	6 987 091,00
الشمالية						157 000,00	700 000,00	894 542,00	205 933,00	2 487 000,00	6 090 000,00	10 534 475,00
الشرقية						23 511 159,00	3 027 361,00	639 111 554,00	30 206 808,00	65 937 427,00	76 376 000,00	838 170 309,00
الوسطى						4 900 000,00	10 000 000,00	13 332 547,00	7 648 160,00	14 526 694,00	42 025 000,00	92 432 401,00
الإجمالي	176 000,00	182 000,00	345 000,00	319 000,00	394 000,00	394 000,00	34 862 159,00	24 677 361,00	665 294 600,00	51 583 050,00	89 223 047,00	867 450 217,00

المصدر: د عبد السلام مصطفى عبد السلام، تقدير وتنمية حصيلة الزكاة في

السودان 2012 - 2016، صفحة 7 Elibrary www.highzakats.net

@highzakats.net، د.عابدين سلامة في سلسلة الإطار المؤسسي للزكاة ابعاده

ومضامينه صفحة 375.

الجدول رقم 02 : تطور تحصيل الزكاة في السودان بعد صدور قانون الزكاة لسنة 2000

البيان	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
الزروع	53 616,00	45,03%	59 781,00	44,39%	62 571,00	39,62%	80 000,00	41,62%	109 090,00	45,09%
الأنعام	11 786,00	9,90%	11 738,00	8,72%	14 217,00	9,00%	14 200,00	7,39%	17 000,00	7,03%
عروض التجارة	30 087,00	25,27%	36 189,00	26,87%	50 870,00	32,21%	69 964,00	36,40%	84 964,00	35,12%
المال المستفاد	19 210,00	16,13%	21 110,00	15,67%	23 097,00	14,63%	19 491,00	10,14%	20 576,00	8,51%
المستغلات	3 681,00	3,09%	4 938,00	3,67%	6 078,00	3,85%	7 489,00	3,90%	8 974,00	3,71%
المهن الحرة	682,00	0,57%	931,00	0,69%	1 075,00	0,68%	1 085,00	0,56%	1 315,00	0,54%
المجموع	119 062,00	100%	134 687,00	100%	157 908,00	100%	192 229,00	100%	241 919,00	100%

2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
115 120,00	42,44%	124 397,00	39,56%	121 368,000	33,99%	125 745,00	32,08%	147 256,39	33,07%
19 000,00	7,00%	22 300,00	7,09%	22 900,000	6,41%	24 400,00	6,22%	24 020,74	5,39%
103 074,00	38,00%	133 140,00	42,34%	178 407,265	49,96%	204 693,50	52,21%	232 985,01	52,32%
19 313,00	7,12%	17 554,00	5,58%	16 478,833	4,61%	18 680,40	4,77%	22 663,01	5,09%
12 787,00	4,71%	14 695,00	4,67%	15 216,450	4,26%	15 608,28	3,98%	15 083,32	3,39%
1 963,00	0,72%	2 403,00	0,76%	2 745,120	0,77%	2 904,61	0,74%	3 275,24	0,74%
271 257,00	100%	314 489,00	100%	357 115,668	100%	392 031,79	100%	445 283,70	100%

2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%
191037,37	35,73%	208417,36	34,64%	362 090,00	44,82%	597 394,00	49,88%	546 587,00	42,60%
25277,2	4,73%	39384,117	6,55%	64 190,00	7,95%	104 687,00	8,74%	124 912,00	9,74%
274160,4	51,27%	295760,853	49,16%	318 638,00	39,45%	407 229,00	34,00%	505 725,00	39,42%
19930,1	3,73%	24371,74	4,05%	35 790,00	4,43%	50 880,00	4,25%	59 146,00	4,61%
20416,2	3,82%	29471,932	4,90%	22 359,00	2,77%	30 892,00	2,58%	37 916,00	2,96%
3888,8	0,73%	4230,566	0,70%	4 734,00	0,59%	6 679,00	0,56%	8 706,00	0,68%
710,07 534	100%	636,57 601	100%	807 801,00	100%	1 197 761,00	100%	1 282 992,00	100%

الإجمالي	%
2 904 470,12	41,19%
540 012,05	7,66%
2 925 887,03	41,50%
388 291,08	5,51%
245 605,18	3,48%
46 617,34	0,66%
7 050 882,79	100%

المصدر: موقع ديوان الزكاة السوداني - www.zakat-sudan.org

ومحمد عبد الرزاق محمد مختار، تطورات الوعاء الكلي للزكاة بالسودان، ورقة مقدمة إلى المؤتمر العامل مستجدات الزكاة بالسودان، المعهد العالي لعلوم

الزكاة، الخرطوم، صفحة 220 سنة 2004، د.محمد الحسن حسين شرف، د.عبد المنعم محمود القوسي، د.علاء الدين الأمين، د.التجاني عبد القادر أحمد، أ.محمد الزين النقر، أ.الخيريوسف نور الدين، أ.عبد الرحمان محمد حسن، المؤتمر الدولي لتقويم وتطوير مسيرة الزكاة بالسودان -محور الجباية- المنعقد في 2-3 مارس 2015م الصفحة 325.

يواكب نمو حصيلة الزكاة التطور القانوني للزكاة في المراحل المختلفة فخلال الفترة من 1980-1984 كانت الزكاة تطوعية لذلك كان التحصيل ضعيفا جدا (انظر العمود الأخير) حيث كانت الحصيلة 175.735 جنيه في عام 1980 ووصلت إلى 123.394 جنيه في عام 1984، أدى التطور القانوني في الزكاة إلى صدور قانون 1984 الذي جمع بين الزكاة والضرائب وصار له قانونا خاصا وانتقلت من الطوعية إلى الإلزامية في الجباية وقامت أجهزة رقابية ومساعدة للديوان وتوسع مفهوم المال الخاضع للزكاة أدى عمل القانون على امتداد تطبيق الزكاة في الأقاليم وتم ربط منح المستندات بأداء الزكاة فارتفعت حصيلة الزكاة لتصل 276 ألف جنيه في عام 1990م، وصدر قانون الزكاة لسنة 1990 لسد الثغرات القانونية في قانون 1986 وقام بتوسيع مفهوم المال الخاضع للزكاة وأدخل السودانيي العاملين بالخارج في الوعاء الزكوي وخلال هذه الفترات ارتفعت حصيلة الزكاة ارتفاعا ملحوظا من 276 ألف جنيه في عام 1990 إلى 134.605 ألف جنيه في عام 2001²⁶ وصدر قانون 2001 ليؤكد على إلزامية الزكاة وإستقلالية ديوان الزكاة كما توسع القانون في الآراء الفقهية لجباية الزكاة وتم استيعاب كل الآراء الفقهية لجباية الزكاة التي توجب الزكاة على كل الأموال تطبيق النظام الفدرالي في إدارة الزكاة.

ارتفعت حصيلة الزكاة في خلال الفترة 2001-2007 من 134.600.5 ألف جنيه إلى 370.630 ألف جنيه ولكن معدل الزيادة لم يبلغ معدل الفترة من 1990-2001 حيث وصل المعدل إلى 15% في عام 2007 إلى 2011 وتم إعتداد معدل نمو 19%²⁷. ثم ارتفعت في سنة 2014 إلى 1.282.992.00 جنيه وتكون إجمالي حصيلة الزكاة بذلك منذ صدور قانون الزكاة 2001 حتى سنة 2014 تصل إلى 7.050.882.79 جنيه.

المبحث الثاني: تقييم تجربة ديوان الزكاة من الجانب التنظيمي والتشريعي

أكد التشريع السوداني أن الولاية على الزكاة هي شأن سلطاني يعطي الجهاز المكلف بها حق الإستيفاء للفرائض الواجبة على الأموال بقوة القانون وإشراف الدولة

على جباية الزكاة وصرفها عن طريق جهاز رسمي منشأ بقوة القانون له شخصية اعتبارية وإستقلالية مالية، كما تم تطبيق النظام الفدرالي في إدارة الزكاة والتوسع في الآراء الفقهية وعدم التسوية بين المصارف الثمانية للزكاة، وترك النسب السنوية لتوزيع الإيرادات الزكوية للمجلس الأعلى لأمناء الزكاة والمرونة في التشريع والتدرج في التطبيق، ومر على أربعة مراحل حيث تميز قانون الزكاة باستيعاب المستجدات والتغيرات المختلفة وله هيكل إداري على حسب قانون الخدمة العامة بالسودان.

كما أنه يتبع وزارة الإرشاد والتوجيه لأن من أولى مهامه التوعية بأمر الزكاة، ويكون الأمين العام في قمة الجهاز الإداري للدولة والعاملون به جزء من الدولة يتمتعون بكل مرتبات ومخصصات الخدمة العامة بالإضافة إلى مزايا خاصة . يقوم الجهاز الإداري للزكاة على أساس اللامركزية الإدارية تحقيقاً لمبدأ إقليمية الزكاة جباية و صرفاً ويعتمد على التمويل الذاتي 10٪ مصاريف إدارية 12.5٪ عاملين عليها لمواجهة المرتبات وبقية استحقاقات العاملين عليها وله بعد شعبي في الرقابة والتنفيذ ويعد بذلك مسؤولاً عن باقي الصدقات التطوعية .²⁸

الخاتمة

إن وجود ديوان الزكاة في خارطة الاقتصاد السوداني كآلية فاعلة في الدعم الاجتماعي كان له ابلغ الأثر في تخفيف حدة الفقر كما كان له الدور الفاعل في إعادة توزيع الثروة في المجتمع ومن ثم تحقيق مفهوم التكافل والتراحم الذي ينادي به، وقد لاقت التجربة إقبالاً من المواطنين مقارنة بدفع الضرائب ويبدو ذلك جلياً من زيادة حصيلة الزكاة بنسب كبيرة للغاية منذ تكوين ديوان الزكاة، لقد كانت حصيلة الزكاة الكلية للفترة من 1980 حتى 1989 بمبلغ 23 مليون دينار في الوقت الذي بلغت هذه الحصيلة مبلغ 27 مليون دينار في عام 1990 وحدة واستمرت حصيلة الزكاة في نمو مطرد من عام لآخر حتى بلغت عام 20147.050.882.79. توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى:

أن قيام دولة السودان بتنظيم الزكاة والإلزام الذي يفرضه المشرع السوداني من خلال قانون الزكاة يؤدي إلى حصيلة أكبر يمكن بواسطتها تحقيق أغراض الزكاة بكفاءة وفاعلية كما أن قيام الدولة على شؤون الزكاة يخفف العبء عن الموازنة العامة للدولة ويشمل الإلزام كل ما يطلق عليه اسم المال النامي إذا بلغ النصاب حتى أوجب الزكاة على المرتبات والأجور والمكافآت بعد إعفاء الحوائج، وهذا يعد اتجاهاً

صحيحاً يتماشى مع أهداف الزكاة والمتمثلة في وجوب الزكاة على القادرين بغرض صرفها على العاجزين والمرافق العامة .

التأثير الثاني للتطبيق الإلزامي للزكاة هو أن دخل الزكاة تغلغل إقليمياً ولم تعد العاصمة القومية المصدر الوحيد للزكاة كما كان في عهد صندوق الزكاة .

التأثير الثالث للتطبيق الإلزامي للزكاة أدى إلى استنباط قواعد لتوزيع الزكاة طبقاً لمصارفها حيث يتم توزيع الزكاة عن طريق اللجان التي تكمن وظيفتها في تقدير مستحقي الزكاة ثم تقوم إدارة الزكاة عندئذ بتقدير حاجة المستحقين عن طريق إرسال الأخصائيين الاجتماعيين الذين يقومون بدورهم بإرسال الإستمارات إلى مجلس الفتوى الذي يقرر بدوره هؤلاء المستحقين للزكاة.

الهوامش

- 1- د. محمد إبراهيم، تطبيقات عملية في جمع الزكاة، حالة تطبيقية في السودان في سلسلة الإطار المؤسسي للزكاة أبعاده ومضامينه، تحرير بوعلام جيلالي ومحمد العلمي، المؤتمر الثالث للزكاة المنعقد بماليزيا في 07-10 ماي 1990، صفحة 318.
- 2- عبد الوهاب محمد نور، تجربة الزكاة في السودان، صفحة 4
www.highzakats.edu.sd.E-Library200-1.page 4
- 3- عبد الوهاب محمد نور، نفس المرجع، صفحة 4 د. محمد إبراهيم مرجع سابق صفحة 322 .
- 4- عادل عبد الله الفضيل، مدير مساعد بمركز الاقتصاد الإسلامي، جامعة الأزهر، قوانين الاقتصاد الإسلامي في المجتمعات الإسلامية المعاصرة، الفكر الجامعي، قانون الزكاة في السودان لسنة 2001، صفحة 417.
- 5- د. عبد القادر أحمد الشيخ الفادني، الأمين العام لديوان الزكاة بالسودان، مداخلة بعنوان ديوان الزكاة السوداني في محاربة الفقر-الملتقى الدولي الأول حول مؤسسات الزكاة في الوطن العربي، جامعة سعد دحلب للعلوم الاقتصادية، البليلة 2004.
- 6- العلامة جمال الدين أبي الفضل محمد بن كرم بن منظور الأنصاري الإفريقي المصري، لسان العرب مادة دوز 13/67-166-6-6-القرآن الكريم برواية حفص عن عامر، دار الرسالة القاهرة، سنة 2008،
- 7- القرآن الكريم برواية حفص عن عاصم، دار الرسالة القاهرة، سورة الشمس الآية 08، رقمها 91 الصفحة 595.
- 8- مبروك محمد نصير، دليل محاسبة الزكاة للأفراد والشركات صفحة 15 الطبعة الأولى سنة 2014.
- 9- السيد سابق، فقه السنة، المجلد الأول الطبعة الأولى، دار الفتح للإعلام العربي، القاهرة 2000، الصفحة 235.
- 10- د. غازي عناية، الزكاة والضريبة، دار إحياء العلوم، بيروت، سنة 1995، صفحة 21.
- 11- عادل عبد الله الفضيل، مرجع سابق، صفحة 421.
- 12- د. محمد مصطفى الزحيلي، الالتزام بدفع الزكاة، أبحاث وأعمال الندوة السادسة لقضايا الزكاة المنعقد في الإمارات العربية المتحدة في 02-04-1996
http:zakathouse.org.kw/nadawat/nadawat6PAGES/ZOHALEE.HTM .
- 13- عادل عبد الله الفضيل، مرجع سابق، صفحة 424.
- 14- عبد الوهاب محمد نور، تجربة الزكاة في السودان، صفحة
www.highzakats.edu.sd.E-Library200-1. page52

- 15- محمد عبد البشير عبد القادر، نظام الزكاة في السودان، الطبعة الثانية 2013، صفحة 81 www.highzakats.edu.sdE-Library page81 - 80-500
- 16- محمد عبد البشير عبد القادر، المرجع السابق، صفحة 83.
- 17- أحمد علي عبد الله، دراسة مقارنة لنظم الزكاة والأموال الزكوية، السودان، في سلسلة الإطار المؤسسي للزكاة أبعاده ومضامينه، تحرير بوعلام جيلالي ومحمد العلمي، المؤتمر الثالث للزكاة المنعقد بماليزيا في 07-10 ماي 1990، صفحة 192-193.
- 18- عبد الوهاب محمد نور، مرجع سابق، صفحة 30-31.
- 19- ديوان الزكاة السوداني، المصارف المركزية، على الموقع: www.zakat-sudan.org
- 20- عبد القادر حميش أستاذ مساعد بكلية الشريعة والدراسات الإسلامية بجامعة الشارقة، تفعيل دور ديوان الزكاة في المجتمعات الإسلامية المعاصرة، موقع الفقه الإسلامي، <http://www.islamfiqh.com/Nawazel/NawazelItem.aspx?NawazelItemID=688.P> 07
- أنظر كذلك أحمد علي محمد الساعوري، الرقابة الشرعية والمالية والإدارية لنظام الزكاة المعاصر بالسودان أبحاث المؤتمر الثالث المنعقد بكوالالمبور بماليزيا، صفحة 348-349 بتصرف.
- 21- أحمد علي محمد الساعوري، مرجع سابق، صفحة 350-353 بتصرف.
- 22- أحمد علي محمد الساعوري، مرجع سابق، 356-362 بتصرف.
- 23- المادة 42 من قانون الزكاة لسنة 2000.
- 24- ديوان الزكاة السوداني، الخطة الخماسية لديوان الزكاة 2007-2011 على الموقع التالي: <http://www.zakat.chamber.gov.sd/index.php?page:subject&pid:>
- 25- الدكتور عابدين سلامة، مرجع سابق صفحة 397.
- 26- د.عبد السلام مصطفى عبد السلام، تقدير وتنمية حصيلة الزكاة في السودان 2012-2016، www.highzakats.net الصفحة 8.
- 27- موقع ديوان الزكاة السوداني www.zakat-sudan.org محمد عبد الرزاق محمد مختار تطورات الوعاء الكلي للزكاة بالسودان، ورقة مقدمة إلى المؤتمر العامل مستجدات الزكاة بالسودان المعهد العالي لعلوم الزكاة، الخرطوم، صفحة 220 سنة 2004، د.محمد الحسن حسين شرف، د.عبد المنعم محمود القوصي، دعلاء الدين الأمين، د التجاني عبد القادر أحمد، أ.محمد الزين النقر، أ.الخير يوسف نور الدين، أ.عبد الرحمان محمد حسن، المؤتمر الدولي لتقويم و تطوير مسيرة الزكاة بالسودان -محور الجباية- المنعقد في 2-3 مارس 2015م الصفحة 13.
- 28- محمد إبراهيم، مرجع سابق، صفحة 325.