المؤتمر العلمي الدولي

الزكاة في ليبيا من منظور شرعي وقانوني

"نحو زكاة فاعلة تحقق مقاصدها"

عنوان البحث

(مدى اختصاص ديوان المحاسبة بالرقابة على أموال الزكاة والصدقة بالاستناد على القانون المالي للدولة واللوائح الصادرة بمقتضاه)

الاسم الكامل للباحث: د. محفوظ علي عمران تواتي

أستاذ القانون العام بكلية الشريعة والقانون بالجامعة الأسمرية الإسلامية

الإيميل: mahfodtwati@asmarya.edy.ly

المقدمة

إن ركن الزكاة ركن عظيم من أركان الإسلام، له أحكامه منذ نزلت آيات فرض الزكاة، سواء في جبايتها أو صرفها، من خلال تحديد النصاب المحدد الذي تجب فيه في مختلف أنواع المال، أو في تحديد أوجه صرفها، من خلال تحديد الأصناف الذين تجب لهم الزكاة دون غيرهم، وهو ما جعلها تتميز بنظام خاص يخصها عن غيرها من الأنظمة المالية الأخرى، سواء في العهد الأول للإسلام أو في العهد الحديث، ولهذا فإن الزكاة في الإسلام تعد نظاما ماليا واجتماعيا خاصا، تحكمه قواعد محدده، بمخالفتها ينزل التصرف إلى مرحلة عدم الجواز شرعا وقانونا، وهو ما تنبه له المشرع الليبي في قوانين الزكاة؛ إذا جعلها مشتقة من أحكام الشرع الحنيف، وأخضعها لنظام الشريعة الإسلامية، كونها كنظام مفروض يستند في

أحكامه العامة والتفصيلية على أحكام شرعية تميزه عن الأنظمة المالية الحديثة، وكذلك الحال بالنسبة لصدقة التطوع التي تعد مرتبطة بنية القائم بها ولها أحكامها الشرعية المتميزة، وهنا تبرز أهمية البحث في كونه يتناول خصوصية مال الزكاة والصدقة وما يرتبه من تميز النظام الرقابي على مال الزكاة والصدقة عن النظم المالية الحديثة، ومن خلال العمل كمستشار قانوني لمكتب صندوق الزكاة زليتن والاحتكاك بالواقع العملي، واجهتنا إشكالية تتمثل في مدي اختصاص ديوان المحاسبة بالرقابة على مال الزكاة والصدقة بالاستناد على القانون المالي للدولة واللوائح الصادرة بمقتضاه؟ ومن خلال هذه الإشكالية تبادرت الأسئلة التالية:

1-ما الطبيعة القانونية لمال الزكاة والصدقة؟

2-ما النظام الرقابي الذي تخضع له أموال الزكاة والصدقات؟

3-وهل تتبع ذات الإجراءات المحاسبية المنصوص عليها في القانون المالي للدولة على أموال الزكاة والصدقات؟ أم لها قواعد خاصة؟

وللإجابة على هذه التساؤلات، اتبعنا خطة علمية بمنهج علمي تحليلي نقدي تأصلي وفقا للآتي:

المطلب الأول: ماهية الزكاة والصدقة

المطلب الثاني: الرقابة على أموال الزكاة

المطلب الأول: ماهية الزكاة والصدقة

إن مفهوم الزكاة والصدقة قد يرد بذات المعنى، وقد يستخدم كل لفظ ليدل على معنى بذاته؛ ونظرا لأهمية تحديد هذه المفاهيم لنعلم الأحكام المتعلقة بها وبما أخذ به المشرع الليبي، فإن الأمر يستلزم معرفة مفهومهما لغويا وشرعيا كالآتي :-

الفرع الأول :مفهوم الزكاة والصدقة لغةً وشرعاً

الزكاة لغة: من الفعل زكاَ، زكى الزرع: نما وزكت الأرض طابت وزكا الرجل تنعَّم وكان في خصب[1] ، وزكاه الله أي ظهَّره وأصلحه وأخذ زكاته، والزكاة جمعها زِكاً، وزكوات أي ما تقدمه من مالك لتطهره به[2]، وتدل لفظة الزكاة لغوياً على الطهارة أيضاً[3] .

و الصدقة لغة :جمعها صدقات وهي لغةً "العطية التي يراد بها المثوبة لا المكرمة"[4].

أما في الشرع فقد ورد اللفظان في كتاب الله حسب المواضع بمعانٍ مختلفة، ووردت كذلك في موضع يراد بالصدقة الزكاة وهو كذلك ما جاء في السنة النبوية :.

فورد في كتاب الله قوله تعالى " فلا تزكوا أنفسكم هو أعلم بمن اتقى"[5] وهي وردت بمعنى الغضِّ من المزكي لنفسه بلسانه؛ بأن ا"لزاكي المُزَّكَّى من حسنت أفعاله وزكاه الله فلا عبرة بتزكية الإنسان لنفسه"[6].

وأما الصدقة فوردت في سورة النساء في دية القتل الخطأ "إلا أن يصَّدَّقوا"[7] "فأدغمت التاء في الصاد، والتصدق هو الإعطاء أي أن يبرئ الأولياء ورثة المقتول

---

[1]) لويس معلوف، المنجد في اللغة والأدب والعلوم، المطبعة الكاثوليكية، بيروت- لبنان، الطبعة التاسعة عشر، 1966، ص303.
[2]) نفس المرجع
[3]) يوسف القرضاوي، فقه الزكاة "ج1"، دار الإرشاد، بيروت- لبنان، الطبعة الأولى، 1389هـ - 1969، ص 37.
[4]) المنجد، المرجع السابق، ص 420.
[5])) سورة النجم الاية32.
[6]))الجامع لأحكام القرآن، لأبي عبدالله محمد بن أحمد القرطبي، ج5، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، القاهرة، 1378هـ - 1967، ص246.
[7])) سورة النساء الآية 91.

القاتلين مما أوجب الله لهم الدية عليهم"،[8] وورد في سورة المائدة قوله تعالى "فمن تصدق به فهو كفارة له"[9] وهنا جاءت بمعنى العفو؛ فورد في القرطبي أي تصدق بالقصاص فعفا فهو كفارة له أي لذلك المتصدق، وقيل هو كفارة للجارح فلا يؤاخذ بجنايته في الآخرة لأنه يقوم مقام أخذ الحق منه وأجر المتصدق عليه[10].

كما أن هذين اللفظين وردا في السنة كل بمعنى؛ فورد في حديث النبي صل الله عليه وسلم من حديث "أبي عبدالرحمن عبدالله بن عمر بن الخطاب رضي الله عنهما أنه قال: سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول "بني الإسلام على خمس شهادة أن لا إله إلا الله وأن محمداً رسول الله وإقام الصلاة وإيتاء الزكاة، وحج البيت، وصوم رمضان"[11]، وقوله صلى الله عليه وسلم "لا زكاة في مال امرئ حتى يحول عليه الحول"،[12] ووردت الصدقة في أحاديثه صل الله عليه وسلم بمعنى العطية بقصد المثوبة لا الفرض فمن حديث النبي صلى الله عليه وسلم قوله "اتقوا النار ولو بشق تمرة فإن لم

[8]) الجامع لأحكام القرآن، نفس المرجع، ص323.
[9]) سورة المائدة الآية 45
[10])الجامع لأحكام القرءان، المرجع السابق، ص 208.
[11]) ينظر في تخريج الحديث في رواياته المختلفة، جامع الأصول من أحاديث الرسول"صل الله عليه وسلم"، لابن الأثير، تحقيق محمد حامد الفقي، الجزء الأول، دار إحياء التراث العربي، بيروت- لبنان، الطبعة الرابعة، 1404هـ - 1984م، ص 127 وما بعدها.
[12]) سنن الدار قطني، للإمام علي بن عمر الدارَ قطني، تحقيق السيد عبدالله هاشم يماني المدني، المجلد الأول، دار المعرفة، بيروت، 1386هـ - 1966، ص90.

تجدوا فبكلمة طيبة"،[13] وفي حديث عمر بن حصين قال "ما خطبنا رسول الله صلى الله عليه وسلم إلا أمرنا فيها بالصدقة ونهانا عن المثلة"[14].

ولكن بالرغم من هذا؛ إلا أن كتاب الله والسنة النبوية المطهرة استخدم فيهما لفظ الصدقة بمعنى الزكاة المفروضة في قوله تعالى "خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها"[15]، وقوله تعالى "إنما الصدقات ...إلى آخر الآية في سورة التوبة[16]، وهي الآية التي حددت الأصناف الثمانية؛ وكذلك السنة النبوية المطهرة في قوله صل الله عليه وسلم عندما بعث معاذ إلى اليمن "....وأعلمهم أن الله افترض عليهم في أموالهم صدقة تؤخذ من أغنيائهم وترد إلى فقرائهم"[17]، وقوله صل الله عليه وسلم "ليس فيما دون خمسة أواقٍ صدقة"[18].

عليه ومن خلال ما سبق فالزكاة والصدقة أمران تعبديان في دين الله؛ إلا أن الصدقة المفروضة (الزكاة) تختلف في أحكامها عن صدقة التطوع في أن صدقة التطوع

[13])سنن الدارمي، لابي محمد عبدالله بن عبدالرحمن بن الفضل بن بهرام الدارمي، دار إحياء السنة النبوية، ج1، بدون مكان نشر، بدون تاريخ نشر، ص390.
[14]) نفس المرجع، ص390.
[15])) سورة التوبة الآية 103.
[16])) سورة التوبة الآية 60
[17])صحيح البخاري، للإمام أبي عبدالله محمد بن إسماعيل البخاري، المجلد الثاني، دار التأصيل مركز البحوث وتقنية المعلومات، القاهرة، الطبعة الأولى، 1433هـ - 2012، ص301. وينظر أيضا، نيل الأوطار شرح منتقى الأخبار من حديث سيد الأخيار، للإمام محمد بن علي بن محمد الشوكاني، المجلد 3- 4، ج4، ب ن، ب س، ص130-131.
[18])البخاري ج2، نفس المرجع، ص306.

تتعلق برغبة المتصدق وتنفق في أي من أعمال البر التي تشاء، أو التي يرى وكيله وضعها فيه؛ والزكاة المفروضة محددة المصدر (الأموال التي تجب فيها) ومعلومة المقدار ومحددة في أوجه الصرف؛ وتتفقان في أن أحكامهما شرعية تعبدية لا تخضع لهوى أو تحيِيد عن الأمر الذي جعلت فيه أو تجوز فيه، ولهذا نجد أن المشرع الليبي عند تنظيمه لهذه المسألة نص في القانون رقم (13 مادة 1) على أن "الزكاة فريضة واجبة طبقا لأحكام الشريعة الإسلامية تقوم الدولة بجبايتها وصرفها وفقا لأحكام هذا القانون" وجاء في القانون السابق بشأن الزكاة رقم 89 لسنة 1971م في مادته الأولى أن "الزكاة عبادة قائمة وفريضة واجبة تقوم الدولة على جبايتها وصرفها حسبما أمرت به الشريعة الإسلامية في حدود نصوص هذا القانون وما يصدر بمقتضاه من أحكام تفسيرية وتنفيذية" ويلاحظ على هذين النصين أنهما يتعلقان فقط بالزكاة المفروضة التي تعد ركنا من أركان الإسلام ولم تتطرق في ذلك إلى صدقة التطوع بل قصر القانون على الزكاة المفروضة فقط. ولعل تفسير ذلك راجع لما أوضحته إدارة القانون في رأيها بتاريخ 30/12/2022م تحت الرقم الإشاري 2/6/195 من أن هذه الصدقات (ليست واجبة أو مفروضة، وليست حقا لمحتاجيها، ولا شروط مخصوصة لوجوبها، وليس لها وقت محدد ولا مقدار معين كما أن أوجه صرفها غير محددة وتجوز في كل أنواع البر وأوجه

الخير وتكون بالمال وبغيره من أفعال الخير والبر، وقد حث عليها الدين الإسلامي ورغب فيها وهي رهن بنية صاحبها ولا يستساغ القول بجبايتها وصرفها لمستحقيها أسوة بالزكاة لاختلاف أحكامهما).

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمال الزكاة والصدقة

إن مال الزكاة هو حق الفقراء في أموال الأغنياء استناداً على قول الرسول صل الله عليه وسلم "تؤخذ من أغنيائهم وترد على فقرائهم" فهي أموال محددة فيمن يتوفر فيه شروطها وتعطى للأصناف الثمانية التي حددها الله في كتابه، وبالتالي فإن مال الزكاة شرعا ينقل من مالك المال المزكى عنه ويعطى لمن يستحقه شرعا من الأصناف الثمانية؛ فهو إذاً –ودون الحوض في مسألة وضع الزكاة موضعها من قبل صاحب المال أو دفعها لولي الأم– فإنه وبالنظر إلى المسألة من أوجهها الشرعية نجد أن مال الزكاة المخرج من قبل المُزكين والذي يتولى ولي الأمر جمعه، ومن ثم تصريفه في مصارفه الشرعية، لا يُمَلَّكُ لولي الأمر أو من استعمله، بل له عليه ما للنائب والوكيل على مال الموكِل، ولهذا نجد في الشرع ما يتعلق بالإنابة في دفع الزكاة لمستحقيها خوف الرياء من عدمه، فنجد الفقهاء –على تفصيل– اختلفوا في آداب

الزكاة فيما يتعلق بسترها عن أعين الناس أو إظهارها؛ وذكروا لذلك حالات، وكما جاء في "متن خليل " والاستنابة وقد يجب" قال في المدونة قال مالك؛ وعمل السر أفضل ولكن يدفع ذلك إلى رجل يثق به يقسمه (وقد يجب) قال ابن الحاجب الأولى الاستنابة وقد تجب يريد ما قال مالك في المدونة وإذا كان الإمام يعدل لم يسع أحد أن يفرق زكاة ماله الناض [19]ولا غيره وليدفع زكاة الناض إلى الإمام"[20].

وهو ما يفهم منه أن مال الزكاة يبقى حقا للمستحقين لا يملك لغيرهم ولو للسعاة؛ فمال الزكاة يجبى رضاً أو قهراً من قبل ولي الأمر ووكلائه السعاة ولا يُملك له ولا يُملك لمن كلفهم، وإنما هم فقط بحكم النائب في إيصالها لمستحقيها؛ إذ ينالهم منها –العاملون عليها– ما يجب لهم شرعا حسب جهدهم أو الثُمن على خلاف بين الفقهاء في ذلك[21] ، وهذا يظهر في معناه بحديث "أشعث عن عون بن أبي جحيفة عن أبيه قال "بعث رسول الله صلى الله عليه وسلم فينا ساعيا فأخذ الصدقة من أغنيائنا فردها في فقرائنا، وكنت غلاما يتيما لا مال لي فأعطاني قلوصاً"[22]؛ وفي حديث رسول الله

---

[19]) الناض هو الدنانير الذهبية والفضية ويقوم مقامها اليوم الأوراق النقدية

[20])مواهب الجليل لشرح مختصر خليل، لابي عبدالله محمد بن محمد بن عبدالرحمن الطرابلسي المغربي المعروف بالحطاب، وبهامشه التاج والإكليل لمختصر خليل للمواق، المجلد الثاني، مكتبة النجاح، طرابلس ليبيا، بدون تاريخ، ص353.

[21]) يوسف القرضاوي، فقه الزكاة، ج2، مرجع سبق ذكره، ص590.

[22])سنن الترمذي ج3، لابي عيسى محمد بت عيسى بن سورة، درا الكتب العلمية، بيروت – لبنان، ص40، وينظر سنن الدار قطني 1 مرجع سبق ذكره، 1/136 .

صل الله عليه وسلم (أن الله لم يرض في الصدقات بحكم نبي ولا غيره حتى جزأها ثمانية أجزاء؛ فإن كنت من أهل الأجزاء ، أعطيتك)[23] ، والواقع أن قانون الزكاة الليبي لم يبين طبيعة مال الزكاة ولم يأت بحكم المسألة؛ إلا أن نص الفقرة الأولى من المادة الأولى "الزكاة فريضة واجبة طبقا لأحكام الشريعة الإسلامية" توضح بأن ما يعد شرعا هو المعتبر في ذلك؛ ويؤكد على توجه المشرع هذا نص المادة 12 من القانون التي جاء فيها "... وفي ذلك من الأحكام التفصيلية لتنفيذ أحكام هذا القانون وبما لا يتعارض والشريعة الإسلامية...."؛ بالتالي فإن طبيعة مال الزكاة هو مال خاص بمستحقيه ولا يرتب تسليمه لـ(صندوق الزكاة) ملكية الدولة لمال الزكاة[24]؛ وإلا لأصبحنا في مسألة شرعية خطيرة حول صحة ذلك من عدمه؛ ولعل البعض قد يرد على ذلك بتساؤلين.

الأول/ لم الإجبار إذا في جبايتها إذا كانت ليست للإمام؟

الثاني / أن هذا يتعارض مع المادة 9من القرار رقم 49 لسنة2013م بشأن إنشاء صندوق الزكاة؟

ونجيب على التساؤلين بالآتي:ـ

---

[23]) سنن الدار قطني،المرجع السابق، ص137.

[24])) جاء في نص المادة 4 من القانون المصري رقم 123 لسنة 2014 بشأن بيت الزكاة والصدقة (أموال البيت أموال خاصة، ويكون للبيت موازنة خاصة يتم إعدادها طبقا للقواعد التي تحددها لوائحه....)

إن جباية ولي الأمر للزكاة هو جزء من النظام الزكوي في الإسلام، فالأصل أن تجبى الزكاة من قبل ولي الأمر؛ وذلك لأن الزكاة كما يقول القرضاوي في كتابه فقه الزكاة (ليس حقا "الزكاة" موكولاً للأفراد يؤديه منهم من يرجو الله والدار الآخرة ويدعه من ضعف يقينه بالآخرة؛ وقل نصيبه من خشية الله وغلب حب المال في قلبه على حب الله)[25]؛ ويدلل على ذلك عدة أدلة : أولها/ أن الله تعالى جعل من أصناف الزكاة العاملين عليها وهم السعاة والمصدِّقين الذين يكلفون بجمعها.

والدليل الثاني/ أن النبي صل الله عليه وسلم كان يبعث من يجبي الزكاة ممن تجب عليهم وترد إلى فقراء المسلمين؛ وفي ذلك قال الحافظ بن حجر أن قول رسول الله صل الله عليه وسلم "تؤخذ من أغنيائهم" استدل على أن الإمام هو الذي يتولى قبضها وصرفها إما بنفسه أو بنائبه، وله أن يأخذها قهرا إن امتنع[26]، وفي هذا يرى البعض[27] بأن اختصاص ولي الأمر بالجباية راجع إلى الآتي":.

1) أن كثيرا من الأفراد لا يؤدون الزكاة لضعف الوازع الديني فيضيع حق الفقير.

---

[25]) يوسف القرضاوي، فقه الزكاة،ج2، مرجع سبق ذكره، ص747.
[26])فتح الباري بشرح صحيح البخاري، للحافظ أحمد بن حجر العسقلاني ج4، الاحاديث :1395- 2044، دار الفكر للطباعة والنشر، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 1420هـ - 2000، ص129.
[27]) يوسف القرضاوي، فقه الزكاة ج2، المرجع السابق، ص756.

2) أن ترك الأمر للأفراد قد يحدث الفوضى بأن تعطى زكاة أكثر من غني لفقير واحد معلوم ويغفل عن فقير آخر فلا يفطن له وربما يكون أشد فقرا (ازدواجية أخذ الزكاة).

3) أن الأصناف التي يجب الزكاة لها محددة وليست الفقراء والمساكين والغارمين فقط بل فيها المؤلفة قلوبهم وسبيل الله (الجهاد) وهذه أقدر عليها الدولة".

4) ونضيف أنه في بعض الأحيان تنقل الزكاة لغير محلها عند عدم وجود الفقير وهذا في الغالب لا يكون إلا بتنظيم وترتيب من جهة مختصة بذلك.

أما بالنسبة للمادة 9 من القرار رقم 49 لسنة 2013م بشأن إنشاء صندوق الزكاة فالنص جاء فيه (تعتبر أموال الزكاة التي تجبى من المواطنين في حكم المال العام ولا يجوز الحجز عليها أو تملكها بالتقادم أو كسب أي حق عيني عليها وتخضع الأموال المخصصة للصندوق من الميزانية لأحكام القانون المالي للدولة) ففيه أن الأموال المحصلة من الزكاة هي في حكم الأموال العامة وتتبعها بعبارة ولا يجوز الحجز عليها أو تملكها بالتقادم أو كسب أي حق عيني عليها، والواقع أن هذا لا يرقى لجعل كل أموال الزكاة مالا عاما، وذلك للأسباب التالية:.

1) أن القرار لم يجعلها مالا عاما بل نص على جعلها في حكم المال العام ليوفر لها الحماية وهو ما جعله أي النص أُعقب بعبارة (لا يجوز الحجر عليها ....النص) ففيه اتجاه ممن قرر هذا الحكم بجعل حماية لأموال الزكاة خاصة وأن عجز المادة نص فيه صراحة على التمييز بين الأموال التي تجبى من الزكاة والأموال التي تخصص في الميزانية العامة حيث تخضع الاخيرة لأحكام القانون المالي للدولة.

2) أن المادة 7 التي نصت على إيرادات الصندوق قد نصت صراحة أن إيراداته تتكون مما يخصص له من دعم من الميزانية العامة وحصة العاملين عليها من الزكاة وأي إيرادات أخرى؛ ونجده في نص المادة 9 أخضع ما يخصص له فقط من الميزانية العامة للقانون المالي للدولة؛ وهو ما يدل على توجه المشرع اللائحي لعدم اعتبار أموال الزكاة أموالا عامة وإلا فلم التمييز بالنص الصريح عليها دونا عن حصة العاملين عليها؟.

3) القرار لم يتطرق للصدقات باعتبارها تبرعاً وتعبداً وتخضع لتقدير شرعي للمسؤول عنها (وهي مكاتب صندوق الزكاة) لأنها لا يمكن أن تخضع للقانون المالي للدولة فلا تُملك للصندوق وليست أموالا عامة؛ والصندوق ليس إلا نائبا

عن المتصدق لوضعها في عمل من أعمال البر شرعا، وهو ما جاء في فتوى إدارة القانون السابق الإشارة إليها من أنه "يجوز لصندوق الزكاة قبول صدقات التطوع من المتبرعين وصرفها في أي جانب من جوانبها المختلفة ما لم يحدد المتبرع أوجه صرفها".

وبالتالي فإننا نستطيع أن نقول إن مال الزكاة (الفريضة والفطر) والصدقات (التبرع) هي أموال خاصة؛ ودور صندوق الزكاة فيها هو دور الاستنابة عن مخرجها لإيصالها لمستحقيها.

ولما كان ذلك يحق لنا أن نتساءل؛ عمن يراقب مال الزكاة جباية وصرفاً؟ وما هي الإجراءات التي تتبع في الصرف؟

المطلب الثاني: الرقابة على أموال الزكاة

يمكن أن يتبادر إلى أذهان البعض التساؤل؛ وهل نراقب على مال الزكاة وصرفه؟ خاصة أن مال الزكاة يسلم إلى الإمام والذي يفترض فيه الاستقامة والعدل.

وللإجابة على هذا التساؤل نحاول تأصيل فكرة الرقابة في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: خصوصية مال الزكاة والصدقة في بيت المال

من عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم ظهر للناس ترشيده لوكلائه من السعاة في كيفية جبايتهم الزكاة وصرفها، وفي أحاديث رسول الله صل الله عليه وسلم ترشيدٌ للساعي، من ذلك قوله "تؤخذ من أغنيائهم وترد على فقرائهم، فإن هم أطاعوك لذلك فإياك وكرائم أموالهم، واتق دعوة المظلوم فإنه ليس بينها وبين الله حجاب"[28]؛ وكان صل الله عليه وسلم يحاسب عماله الذين بعثهم لجباية الزكاة؛ فليس الأمر متروكا فقط لتصرفهم حيث شاءوا وكيف شاءوا، فجاء في صحيح الإمام البخاري في الجزء الثاني منه (باب وجوب الزكاة) تحت رقم 66 ـ باب قول الله تعالى (والعاملين عليها) ومحاسبة المصدّقين مع الإمام؛ وفيه قال بن حجر في فتح الباري (قال بن بطال: اتفق العلماء على أن العاملين عليها السعاة المتوَلُّون لقبض الصدقة). "وقال المهلب: حديثُ البابِ أصلٌ في محاسبة المؤتمن، (وأن المحاسبة تصحيح أمانته)[29]".

[28])الجامع الصحيح لسنن الترمذي ج3، مرجع سبق ذكره، ص21.
[29])فتح الباري ج4، مرجع سبق ذكره ص136.

وفيه ورد أن رسول الله صل الله عليه وسلم "استعمل رجلا من الأُسْد على صدقات بني سليم يدعى ابن اللتبية فلما جاء حاسبه" قال بن المنير في الحاشية: "يحتمل أن يكون العامل المذكور صرف شيئا من الزكاة في مصارفه فحوسب على الحاصل والمصروف والذي يظهر في مجموع الطرق حسب قول ابن حجر أن سبب مطالبته بالمحاسبة ما وجد معه من جنس مال الصدقة وادعى أنه أهدي له"[30].

مما سبق نجد أن الشرع الحنيف وفقا لما ورد في عمله وتوجيهه صل الله عليه وسلم قد أمر بمحاسبة من يتولون أمر الزكاة؛ بالتالي فإن مسألة الرقابة على المكلفين بجمع وصرف الزكاة أمر محمود غير مستجد؛ ولكن، من هي الجهات المختصة رقابيا في القانون الليبي بالقيام بهذه الرقابة؟

في الواقع فإن قانون الزكاة الليبي الساري لم يحدد جهة بعينها للقيام بذلك؛ ولكن القانون أنشأ هيئة تسمى الهيئة العامة للزكاة، وهي للأسف لم تفعل؛ وبالنظر إلى نص المادة الرابعة نجد فيه النص صراحة على "إنشاء هيئة تسمى الهيئة العامة للزكاة ..." وفي ذات النص ورد أن تنظيم عملها واختصاصاتها يحدد بقرار من مؤتمر الشعب العام (السلطة التشريعية) ومن خلال الاطلاع على نصوص القانون يتضح جليا اتجاه

[30]) فتح الباري، نفس المرجع السابق

المشرع لجعلها سلطة تابعة للسلطة التشريعية وذلك من خلال نص المادة العاشرة التي نصت على "جميع الجهات العامة والخاصة تمكين موظفي الهيئة العامة للزكاة من الاطلاع على الوثائق والأوراق ذات الصلة بتنفيذ أحكام هذا القانون" وكذلك نص المادة (11) من القانون ونص المادة (12) منه؛ ولكن الواقع العملي للأسف أثبت غير ذلك إذ توغلت السلطة التنفيذية في هذا العمل وبدأت في تغيرات تتعلق بالهيئة حيث أصبحت تتبع المجلس الوزاري ومن ثم ضمت بقرار اللجنة الشعبية العامة سابقا (مجلس الوزراء) إلى الهيئة العامة للأوقاف بالقرار رقم 99 لسنة 1430م (2001)؛ وظل الأمر على حاله حتى صدر القرار رقم 49 لسنة 2012م بإنشاء صندوق الزكاة؛ ولم يتضمن أيضا تحديدا لهذه الرقابة، وللأسف بالرغم من مخالفة هذا القرار لقانون الزكاة حيث حل الصندوق محل الهيئة وهو ما يعد تعدياً على نص أعلى يرتب إهمالَ النص الأدنى قانونا وفقا لما استقر عليه قضاء المحكمة العليا[31]؛ إلا أن الواقع هو استمرار

[31] الطعن الجنائي رقم 45/31ق الصادر بتاريخ 4/2/1986 والذي قضت فيه بأن (إن للتشريع في الدولة درجات ثلاث يمثل التشريع الأساسي فيها المقام الأعلى ويتلوه في المرتبة التشريع العادي أو الرئيسي وهو ما يعرف بالقانون , ثم يأتي التشريع الفرعي وهو ما يسمى باللوائح من تنفيذيه وتنظيميه ولوائح ضبط في المرتبة الأدنى وان هذا التدرج بين التشريعات في القوة يقتضى خضوع الأدنى منها للأعلى, ذلك أن كل تشريع يستمد قوته من مطابقته لقواعد التشريع الذى يعلوه , فان صدر مخالفا لأحكامه عد ما ورد به من مخالفة لاغيا , فالتشريع العادي - أي القانون - يجب ألا يعارض التشريع الأساسي , والتشريع الفرعي او اللائحي ينبغي ألا يخالف القانون وانه كما لا يحق للتشريع الأدنى أن يتضمن من الأحكام ما يخالف التشريع الذى يعلوه لا يحق له أيضا أن يأتي بما يقيد مطلق ذلك التشريع أو يخصص عامه أو يضع استثناء عليه، أو ينسخ حكما ورد فيه فان تضمن شيئا من ذلك كانت القوة والقابلية للتطبيق لما يرد بالتشريع الأعلى دون إعطاء أي قوة قانونية لما يحويه التشريع الأدنى من أوجه المعارضة أو المخالفة أو التقييد أو الإطلاق)، مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة24، العدد1-2، ص198.))

هذا الصندوق في العمل إلى يومنا الحالي وهو ما يدفعنا للسؤال من يراقب على أعمال الصندوق بالنسبة للزكاة؟

إن الأجهزة الرقابية في ليبيا متعددة، هيئة الرقابة الإدارية، ديوان المحاسبة، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، كل هذه الأجهزة تراقب أداء الصندوق لأعماله رقابة أداء سواء من حيث إجراءات عمله الإدارية أو المالية فيما يتعلق بما يخصص له من الميزانية العامة ولكن السؤال هل يختص ديوان المحاسبة والأجهزة الرقابية الأخرى بالرقابة علي جباية وصرف مال الزكاة بالاستناد على القانون المالي للدولة؟ هذا ما سنجيب عليه في الفقرة التالية:

الفرع الثاني

مدى خضوع أموال الزكاة لأحكام القانون المالي للدولة

كما سبق القول فإن جباية مال الزكاة وصرفها تخضع لأحكام الشريعة الإسلامية إذ أن تحديد النصاب وتحديد الأصناف والمصلحة في الصرف من عدمها تتعلق بأحكام شرعية يكون تقديرها للهيئة المسؤولة على الأمر ومال الزكاة يميز عن المال العام والخاص للجهة الإدارية و الدليل على ذلك:.

1. فعل النبي صل الله عليه وسلم : فقد ثبت في الحديث الشريف الذي أورده الإمام البخاري في باب وسم الإمام إبل الصدقة بيده "عن إبراهيم بن المنذر حدثنا الوليد عن ابن عمرو الأوزاعي عن إسحاق بن عبدالله بن أبي طلحة عن أنس بن مالك رضي الله عنه قال (غدوت إلى رسول الله صلى الله عليه وسلم بعبدالله بن أبي طلحة ليحنكه فوافيته في يده الميسم ليسم إبل الصدقة)"[32]؛ وقد ورد في فتح الباري لابن حجر في شرح هذا الحديث بأن (ابن الصباغ من الشافعية نقل إجماع الصحابة على أن يكتب في ميسم الزكاة "زكاة" أو "صدقة") قال المهلب وغيره "في هذا الحديث أن للإمام أن يتخذ ميسما وليس للناس أن يتخذوا نظيره، وهو كالخاتم، وفيه اعتناء الإمام بأموال الصدقة وتوليها بنفسه، وفيه جواز إيلام الحيوان للحاجة، وفيه قصد أهل الفضل لتحنيك المولود لأجل البركة، وفيه جواز تأخير القسمة لأنها لو عجلت لاستغنى عن الوسم. وفيه مباشرة أعمال المهنة وترك الاستنابة فيها للرغبة في زيادة الأجر ونفي الكبر"[(33)].
2. ما يراه البعض[(34)] من أن آية سورة التوبة والتي حددت مصارف الزكاة قررت أن العاملين يأخذون مرتباتهم منها، وهذا يعني أن لها ميزانية مستقلة ينفق

[32])) صحيح البخاري، مرجع سبق ذكره، ص364.
[33]) فتح الباري ج4، مرجع سبق ذكره، ص138.
[34]) يوسف القرضاوي ج2،مرجع سبق ذكره، ص757.

على إدارتها منها، ويضيف أن هذا هو فهم المسلمين لها منذ أقدم العصور؛ حيث جعل للزكاة بيت مال قائم بذاته فقسمت بيوت مال المسلمين إلى أقسام أربع[35]:

1. "بيت المال الخاص بالصدقات.
2. بيت المال الخاص بحصيلة الجزية والخراج.
3. بيت المال الخاص بالغنائم والركاز.
4. بيت المال الخاص بالضوائع".

وهذا في الواقع يطابق إلى حد كبير ما أخذ به المشرع الليبي في القانون رقم 89 لسنة1971م حيث جاء في نص المادة 25 منه (يكون للزكاة حساب مستقل تودع فيه الأموال التي تجبى منها ويصرف منه في مصارفها وتنشأ بوزارة الخزانة إدارة تسمى "الإدارة العامة لشؤون الزكاة" تختص بتلقي الإجراءات من المكلفين بإدارة الزكاة وفحصها والتحقق من مقدار الزكاة الواجب أداؤه وجبايتها وتوريدها، إلى الجهات التي تقوم بالصرف منها في المصارف المقررة شرعا وكل ما يتعلق بشؤون الزكاة....)؛ والزكاة وإن كانت تعد قانونا من الضمان الاجتماعي كما ورد في القانون رقم 13 لسنة

[35]) نفس المرجع

1980م إلا أن نص المادة 2 من القانون ورد فيه "يشمل الضمان الاجتماعي نظام الزكاة الشرعية الإسلامية وتطبق في شأنها أحكام قانون الزكاة رقم 89 لسنة1971واللوائح والقرارات التفسيرية والتنفيذية الصادرة بمقتضاه" والواقع أن هذا النص أيضا يتعلق بخصوصية الزكاة وأحكامها.

أما بالنسبة للقانون المالي، فإن القانون رقم 13 لسنة 1997م ورد قاصراً؛ إذ أنشأ هيئة ولكنه لم يحدد تبعيتها، بل لم تفعل تفعيلا سليما قانونا، وجاءت اللائحة التنفيذية وبينت قواعد في أغلبها مستقاة من القانون رقم 89 ولم تبين مكانة مال الزكاة من بقية الأموال بالرغم من أن القانون وعند إحالته على اللائحة؛ نص على أن تتضمن "إجراءات صرف الزكاة لمستحقيها والنماذج والأوراق المتعلقة بالزكاة وغير ذلك من الأحكام التفصيلية اللازمة لتنفيذ هذا القانون وبما لا يتعارض والشريعة الإسلامية"، وهذا دليل على خصوصية الإجراءات المتعلقة بمال الزكاة والصدقات.

بالإضافة إلى ذلك، وبالنظر إلى القرار رقم 49 لسنة2012م بشأن إنشاء صندوق الزكاة نجد أن نص المادة 7 من القرار نصت على أن إيرادات الصندوق تتكون من ما يخصص له من الميزانية العامة وحصة العاملين على الزكاة وفقا للضوابط

المحددة باللائحة التنفيذية للقانون رقم 13 لسنة 1997م؛ وبالتمعن في المادة 9 من ذات القرار نجد أنه نص صراحة على خضوع المورد الأول للصندوق (أموال الصندوق من الميزانية العامة لأحكام قانون النظام المالي للدولة واللوائح الصادرة بمقتضاه)؛ وبمفهوم المخالفة فإن بقية الأموال حتى ما يخصص من حصة العاملين لا يسري عليه القانون المالي للدولة، بل يسري عليه أحكام الشريعة وإجراءات الصرف التي تقر خصوصا بالمسألة ؛ ولا تكون عملية الرقابة من قبل ديوان المحاسبة على أموال الزكاة إلا رقابة أداء وفق أحكامها من حيث دراسة مدى تحقيق الصندوق لأهدافه التي أنشئ من أجلها؛ أما مسألة إخضاع إجراءات الصرف والتصرف في الزكاة والوثائق المطلوبة لعمليات الصرف وحفظ مال الزكاة نقدا أو عينا فيجب أن تكون وفق الإجراءات التي تحددها لائحته التنفيذية بما يوافق الشريعة الإسلامية؛ وهذا هو صريح المادة (12) من قانون الزكاة السابق الإشارة إليها.

وبالنظر إلى قانون ديوان المحاسبة رقم (19) لسنة 2013م وبالأخص نص المادة (2) نجد أن الهدف من إنشاء الديوان هو:.

1. تحقيق رقابة فعالة على المال العام ...." ولما كان كما علمنا أن مال الزكاة لا يعد مالا عاما إلا في جوانب محددة تتعلق بالحماية فيعد مال الزكاة في حكم المال العام بعدم جواز الحجز عليها أو تملكها بالتقادم أو كسب أي حق عيني عليها" فإن ديوان المحاسبة لا يختص بالرقابة عليها إلا لتحقيق الهدف الرابع المحدد في قانون إنشائه وهو "تقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابة الديوان والتحقق من استخدام الموارد بطريقة اقتصادية وفاعلية" ولا يمكن القول بغير ذلك لأن الأحكام المقدمة في هذه المسألة هي الأحكام الشرعية المستقاة من الشريعة الإسلامية؛ بل إنه بالرجوع إلى قانون ديوان المحاسبة رقم (79) لسنة 1975م الساري عند سريان قانون الزكاة رقم89/1971م نجده أكثر دقة في تحديد اختصاص ديوان المحاسبة حيث جاء في الفصل الثاني من القانون المادة (18) منه النص على "يختص الديوان بفحص ومراجعة حسابات الدولة وحسابات الهيئات والمؤسسات العامة سواء نصت قوانينها على نظام خاص للمراجعة الحسابية أم لم تنص.....2....3كما يختص الديوان بفحص ومراجعة أي حساب آخر يعهد إليه بفحصه ومراجعته بقرار من رئيس مجلس قيادة الثورة أو رئيس مجلس الوزراء" كما أن القانون المالي للدولة الليبية لم يرد في

ديباجته إشارة إلى قانون الزكاة؛ كما أن نصوصه لم تتضمن وجود ما يفيد خضوع أموال الزكاة لضوابط القانون المالي للدولة مثل المراقب المالي؛ وبالتالي فإنه ينبغي التمييز بين أمرين:-

1- الرقابة على صندوق الزكاة فيما يتعلق بمخصصاته من الخزانة العامة فهي تخضع للديوان ورقابته بالاستناد على القانون المالي للدولة ولوائحه الصادرة بمقتضاه.

2- الرقابة على أموال الزكاة والصدقات وزكاة الفطر فهي تخضع لنظام وإجراءات خاصة خارجة عن رقابة الديوان عدا رقابة الأداء دون أن يطبق عليها القانون المالي للدولة ولوائحه سواء في تعاقدات الصندوق وإجراءات صرفه وتقدير الملاءمة الشرعية فيه، وهنا قد يسأل البعض إذ من يراقب على مال الزكاة؟

إن الرقابة في المجمل نوعان رقابة داخلية، وأخرى خارجية، وبالتالي فإن الرقابة على مال الزكاة تتم كالآتي:-

1. رقابة داخلية يمارسها الديوان العام لصندوق الزكاة على فروعه ومكاتبه ويمارسها عن طريق إدارة الجباية والتي نص قرار وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية الليبي رقم 274لسنة 2014م على اختصاصها بالإشراف على متابعة المكاتب في جباية الزكاة؛ وكذلك إدارة مصارف الزكاة التي تختص بالإشراف على صرف أموال الزكاة في الأوجه المقررة شرعا عن طريق قسم الحسابات والإشراف من خلال قفل حسابات أموال الزكاة شهريا وسنويا.
2. رقابة خارجية / بالنسبة للرقابة المحاسبية ليس هناك مانع من أن تراقب الحسابات الخاصة بالجباية والصرف من قبل محاسبين ليعلم مدى توافق الإيرادات الزكوية والصدقات مع المصروفات؛ ولكن للأسف القانون الليبي لم ينص صراحة على منح هذه المهمة لديوان المحاسبة أو أية جهة أخرى خارجية؛ ونرى أن توكل المهمة للديوان على أن يكون ذلك في وجود مختصين شرعيين لتقييم الأمر شرعا فيما يتعلق بجباية الزكاة وتحديد النصاب ودراسة الإقرارات شرعا، لأن العملية الحسابية تخضع لقواعد شرعية؛ إلا إذا كان المحاسبون مختصون في محاسبة الزكاة ولهم دراية شرعية بالمسألة؛ أو أن يتم اتباع النظام المتبع في القانون المصري في المادة 7منه التي نصت على

"يتولى مراجعة حسابات البيت أحد المكاتب المقيدة بجدول المحاسبين والمراجعين. وللمكتب الحق في الاطلاع على دفاتر وسجلات ومستندات البيت، وطلب البيانات التي يراها ضرورية لأداء واجبه، على أن يعد المكتب تقريرا بنتائج أعماله، يعرضه على رئيس مجلس أمناء البيت، ويخطر به الأمام الأكبر شيخ الأزهر".

الخاتمة

من خلال البحث، وبالنظر إلى النصوص الشرعية والقانونية التي تم عرضها وتحليلها، يمكننا أن نعرض النتائج التالية:

1- عدم وضوح سياسة المشرع الليبي في تحديد طبيعة أموال الزكاة والصدقات

2- إن الطبيعة القانونية لأموال الزكاة والصدقة هي كونها مال خاص

3- أن صندوق الزكاة هو في الواقع نائب عن صاحب المال المزكي والمتصدق في إيصال الزكاة والصدقات لمستحقيها

4-أن أموال الصندوق الخاضعة للقانون المالي للدولة هي تلك التي تخصص له من الميزانية العامة

5-عدم خضوع أموال الزكاة والصدقات لرقابة ديوان المحاسبة والأجهزة الرقابية إلا فيما يتعلق برقابة الاداء

6-خضوع أموال الزكاة والصدقة لنظام خاص يتماشى مع خصوصية هذا المال وخصوصية صرفه.

التوصيات:

1-تفعيل الهيئة العامة للزكاة لتكون تابعة للسلطة التشريعية

2-تعديل قانون الزكاة ليكون أكثر دقة في تحديد طبيعة مال الزكاة وطريقة الرقابة عليه وتحديد حماية فعلية لأموال الزكاة

3- انشاء هيئة شرعية محاسبية مختصة لمراجعة أموال الزكاة والصدقة وأوجه صرفها.

قائمة المراجع

1- القرءان الكريم.

2- الجامع لأحكام القرآن، لأبي عبدالله محمد بن أحمد القرطبي، ج5، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، القاهرة، 1378هـ - 1967.

3- جامع الأصول من أحاديث الرسول "صلَّ الله عليه وسلم"، لابن الأثير، تحقيق محمد حامد الفقي، الجزء الأول، دار إحياء التراث العربي، بيروت- لبنان، الطبعة الرابعة، 1404هـ - 1984م.

4- سنن الدار قطني، للإمام علي بن عمر الدارَ قطني، تحقيق السيد عبدالله هاشم يماني المدني، المجلد الأول، دار المعرفة، بيروت، 1386هـ - 1966.

5- سنن الدارمي، لأبي محمد عبدالله بن عبدالرحمن بن الفضل بن بهرام الدارمي، دار إحياء السنة النبوية، ج1، بدون مكان نشر، بدون تاريخ نشر.

6- سنن الترمذي ج3، لابي عيسى محمد بت عيسى بن سورة، درا الكتب العلمية، بيروت – لبنان– 2000.

7- صحيح البخاري، للإمام أبي عبدالله محمد بن إسماعيل البخاري، المجلد الثاني، دار التأصيل مركز البحوث وتقنية المعلومات، القاهرة، الطبعة الأولى، 1433هـ - 2012،.

8- فتح الباري بشرح صحيح البخاري، للحافظ أحمد بن حجر العسقلاني ج4، الاحاديث :1395- 2044، دار الفكر للطباعة والنشر، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 1420هـ.

9- لويس معلوف، المنجد في اللغة والأدب والعلوم، المطبعة الكاثوليكية، بيروت- لبنان، الطبعة التاسعة عشر، 1966.

10- مواهب الجليل لشرح مختصر خليل، لابي عبدالله محمد بن محمد بن عبدالرحمن الطرابلسي المغربي المعروف بالحطاب، وبهامشه التاج والإكليل لمختصر خليل للمواق، المجلد الثاني، مكتبة النجاح، طرابلس ليبيا، بدون تاريخ.

11- نيل الأوطار شرح منتقى الأخبار من حديث سيد الأخيار، للإمام محمد بن علي بن محمد الشوكاني، المجلد 3- 4، ج4، ب ن، ب س.

12- يوسف القرضاوي، فقه الزكاة "ج1 - 2"، دار الإرشاد، بيروت- لبنان، الطبعة الأولى، 1389هـ - 1969

ثانيا/ القوانين

1- القانون رقم 13 لسنة 1997 بشأن الزكاة ولا ئحته التنفيذية

2- القانون رقم 89 لسنة 1971

3- القانون المصري رقم 123 لسنة 2014 بشأن بيت الزكاة والصدقة

4- القرار رقم 49 لسنة 2012 بشأن إنشاء صندوق الزكاة

5- قانون ديوان المحاسبة الليبي رقم 19 لسنة 2013