المؤتمر العلمي الدولي

الزكاة في ليبيا من منظور شرعي وقانوني

المحور الثاني / المحور القانوني – الفقرة الخامسة (الإطار القانوني لاستثمار أموال الزكاة)

بحث بعنوان :–

ضرورة التنظيم القانوني لاستثمار أموال الزكاة في ليبيا

" دراسة مقارنة في ظل القواعد العامة للقانون المالي"

إعداد :–

د. علي منصور إشتيوي

متعاون بالجامعات الليبية

1434هـ – 2022م

د.علي منصور إشتيوي

متعاون بالجامعات الليبية

Afnan.alo1310@gmail.com

الملخص

ضرورة التنظيم القانوني لاستثمار أموال الزكاة في ليبيا

إن أموال الزكاة تتمتع بامتياز يسمو على أغلب الديون ، فهو مال يستند على مبادئ أساسية ، فالجميع مشاركين فيه سواء أغنياء تأخذ من حقهم أم فقراء وما في حكمهم تعطى لهم ، والشريعة الاسلامية والقوانين وضعت ضمانات لتوفير الحماية اللازمة للزكاة واستثمارها بغية الوصول إلى المصلحة العامة ومعاقبة الفاسدين المشتبه بهم والمتهربين من دفع الزكاة حاولنا في هذا البحث الاعتماد على المنهج المقارن لبيان الموقف القانوني والشرعي في استثمار الأموال لاسيما الزكاة ، وأثر ذلك على دخل البلاد سواء داخليا أو دوليا ، مع الاعتكاف على المنهج التحليلي لضرورته .

إذا إلى أي مدى تصل الحاجة إلى ضرورة وجود تنظيم قانوني لاستثمار أموال الزكاة في ليبيا؟

تناولنا الأسس التشريعية لاستثمار أموال الزكاة في دولتي ماليزيا و إندونيسيا ، ووضحنا استثمار أموال الزكاة في ليبيا في ظل غياب الإطار القانوني و بعض الحلول التشريعية.

وتوصلنا إلى العديد من النتائج أهمها :

- إن الزكاة ركن من الأركان الخمسة في الإسلام ، تجب على كل مسلم قادر عليها ووفقا لضوابط شرعية وقانونية تعطى وتصرف لمستحقيها في مدد محددة.
- نص القانون رقم (13) لسنة 1997 بشأن الزكاة على أموال الزكاة ، ونظمت اللائحة التنفيذية له رقم (5) لسنة 1998 شروطها وضوابط الزكاة ومصارفها بالتفصيل ، دون أن توضح لا هي ولا القانون عن استثمار أموال الزكاة ولا آليات ذلك.

- جاء قرار وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية رقم (274) لسنة2014م بشأن التنظيم الداخلي لصندوق الزكاة مبينا في المادة (10) على مكتب خاص باستثمار أموال الزكاة واختصاصاته في تنمية أموال الزكاة واستثمارها في مشاريع لأموال الزكاة الفائض من حصة الفقراء والفئات الأخرى ، مما يؤكد على وجود خطط و خيوط مضيئة لتكريس استثمار أموال الزكاة في المستقبل القريب .

Ali Mansour Eshtiwi

Collaborator in Libyan universities

Afnan.alo1310@gmail.com

:Abstract

The necessity of legal regulation for the investment of Zakat funds in Libya

Zakat funds enjoy a privilege that transcends most debts, as it is money based on basic principles. Suspects and evaders from paying zakat, we tried in this research to rely on the comparative approach to clarify the legal and legal position in investing money, especially zakat, and its impact on the country's income, whether internally or internationally, with seclusion on the .analytical method for its necessity

So, to what extent is there a need for a legal regulation to invest ?zakat funds in Libya

:We reached several results, the most important of which are

Zakat is one of the five pillars of Islam. It is obligatory for every Muslim who is able to pay it and according to legal and legal regulations that are given and disbursed to those who are entitled .to it within specific periods

Law No. (13) of 1997 regarding Zakat on Zakat funds, and its executive regulations No. (5) of 1998 regulated its terms and controls for Zakat and its expenditure in detail, without clarifying neither it nor the law about investing Zakat funds nor the mechanisms for that

The decision of the Minister of Endowments and Islamic Affairs No. 274 of 2014 regarding the internal organization of the Zakat Fund stated in Article (10) a special office for investing Zakat funds and its competencies in developing Zakat funds and investing them in projects for Zakat funds surplus from the share of the poor and other groups, which confirms the existence of Luminous plans and threads to dedicate the investment of Zakat .funds in the near future

المقدمة

الحمد لله وحده والصلاة والسلام على من لا نبي بعده ، وعلى صحبه ومن اهتدى بنور هديه إلى يوم الدين.

وبعد :-

يمثل الاستثمار رأس مال الدولة الخارجي ، وقد يكون رأسمال وطني من داخل الدولة ، ومن ثم فهو يخضع للقواعد القانونية السارية فيها ، فالدولة باعتبارها صاحبة السلطة والسيادة على ترابها تملك الحق في تنظيم ملكية الأموال وحيازتها واستثمارها داخل إقليمها في مقابل توفير الحماية اللازمة لهذه الأموال من المخاطر التي قد تتعرض لها .

إذ أن الاستثمار له دور كبير في تنمية تجارة واقتصاديات الدول المختلفة إذا ما أحسن استخدامه وتنظيمه قانونا ؛ لأنه يقدم لها رأس المال اللازم لخلق اقتصاد متطور ، كما يوفر لها الخبرات الفنية والإدارية والتكنولوجية الحديثة.

الاستثمار مصدر يستثمر و هو للطلب و أصله من الثمر ، فهو استخدام المال وتشغيله بقصد تحقيق ثمرة هذا الاستخدام ، فيكثر المال وينميه على مدى الزمن [1].

[1] أحمد الفتلاوي ، النظام القانوني لعقد الاستثمار ، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، بيروت – لبنان ، 2017، ص20.

و عرّف القانون الليبي الاستثمار بمعناه الواسع يضم مجموعة واسعة من الموجودات النقدية والمالية ، والعينية ، والمعنوية ، بهدف تشجيع استثمار رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية لإقامة مشروعات استثمارية ضمن إطار السياسة العامة للدولة ، و أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية لتأهيل وتنمية العناصر الليبية والرفع من كفاءتها وتحقيق التنمية المكانية وترشيد استهلاك الطاقة ، واستغلال المواد الخام المتوفرة محليا .[2]

وتبنت الموسوعة العلمية للبنوك الإسلامية المفهوم الواسع للاستثمار لذلك انسجمت مع مفهومه في القانون الليبي والتي رأت بأنه توظيف النقود لأي أجل في أي أصل ، أو حق ملكية ، أو ممتلكات ،أو مشاركات محتفظ بها للمحافظة على المال أو تنميته سواء بأرباح أو بزيادات الأموال في نهاية المدة ، أو بمنافع غير مادية ، أو هو مجموعة الاضافات الصافية من المنتجات الرأس مالية أي الثروة القومية لرصيد المجتمع من رأس المال .[3]

وللاستثمار العديد من الأنواع لعل أهمها الاستثمار المباشر و الاستثمار غير المباشر.

أما عن استثمار الزكاة:

فإن الزكاة هي النمو ، وهي الصدقة الواجب أخذها من المال ، إذا بلغ قدرا مخصوصا ؛ لأن المال إذا أديت زكاته نما وكثر وبارك الله فيه ، وتحفظ المال و تنميته ، وهي وظيفة اجتماعية تتمثل في إرساء نظام التكافل الاجتماعي .

[2] للمزيد أنظر : المادة (1) من القانون رقم 9 لسنة 2010م بشأن تشجيع الاستثمار الليبي ، مدونة التشريعات ، العدد 4 ، 2010م.
[3] عبد الستار الجبوري ، الحماية القانونية للاستثمارات الأجنبية ،دراسة مقارنة ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2019م ص 25.

و المادة الأولى من القانون رقم (13) لسنة 1427 ميلادية 1997 بشأن الزكاة نصت على :" الزكاة فريضة واجبة طبقا لأحكام الشريعة الإسلامية تقوم الدولة بجبايتها وصرفها وفقا لأحكام هذا القانون ".[4]

وفي المادة الأولى من اللائحة التنفيذية لهذا القانون بالقرار رقم (5) لسنة 1428 ميلادية 1998 نصت على " الزكاة عبادة قائمة و فريضة واجبة ، تقوم الدولة على جبايتها وصرفها وفقا للأحكام المبينة في هذه اللائحة".[5]

واستثمار الزكاة يكون عن طريق مباشر أو غير مباشر بالاستفادة من تنمية أموالها حتى تتحصل الدولة على عوائد بالداخل أو بالخارج لتقوية دخل الفقراء ونحوهم و اقتصادها الوطني و القومي وهذا يتم بتظافر الجهود بين الجميع حتى يتم التغلب على ظاهرة الفقر و ما في حكمهم من فئات تعنيها الزكاة.

- **أهداف البحث**

أموال الزكاة تتمتع بامتياز يسمو على أغلب الديون ، فهو مال يستند على مبادئ أساسية ، فالجميع مشاركين فيه سواء أغنياء تأخذ من حقهم أم فقراء وما في حكمهم تعطى وترد لهم ، والشريعة الاسلامية والقوانين الوضعية وفرتا ضمانات لتوفير الحماية اللازمة للزكاة واستثمارها بغية الوصول إلى المصلحة العامة ومعاقبة الفاسدين المشتبه بهم والمتهربين من دفع الزكاة .

[4] نشر في العدد السابع من الجريدة الرسمية ، الصادر في 19/12/1427 في سرت.
[5] نشر في العدد الخامسة عشر من الجريدة الرسمية ، الصادر في 5/12/1428 في سرت.

- **منهج البحث**

حاولنا في هذا البحث الاعتماد على المنهج المقارن لبيان الموقف القانوني والشرعي في استثمار الأموال لاسيما الزكاة ، وأثر ذلك على دخل البلاد سواء داخليا أو دوليا ، مع الاعتكاف على المنهج التحليلي لضرورته.

- **إشكالية البحث**

إلى أي مدى تصل الحاجة إلى ضرورة وجود تنظيم قانوني لاستثمار أموال الزكاة في ليبيا؟

- **خطة البحث**

المطلب الأول/ الأسس التشريعية لاستثمار أموال الزكاة في الدول الاسلامية المقارنة

الفرع الأول / الأسس الموضوعية والإجرائية في التجربة الماليزية

الفرع الثاني / الأسس الموضوعية و الإجرائية في التجربة الإندونيسية

المطلب الثاني/ استثمار أموال الزكاة في ليبيا

الفرع الأموال / غياب الإطار القانوني

الفرع الثاني / الحلول التشريعية

المطلب الأول

الأسس التشريعية لاستثمار أموال الزكاة في الدول الإسلامية المقارنة

الزكاة عند ابن عثيمين لا يجوز استثمار أموال الزكاة ، وهذا اختيار المجمع الفقهي التابع لرابطة علماء الاسلام واللجنة الدائمة وذلك بالرجوع إلى الأدلة الآتية :

1- في الكتاب ﴿إنما الصدقات..... ﴾[6]

لأنها أتت حصرية ، كلام للتمليك لأصله .

2- لسد حاجة الفقراء وقضاء دين الغرماء .

3- لا يجوز الإضرار بالفقراء الحاضرين على حساب فقراء مستقبلين .

4- لأن الجواز بمبادرة استثمار أموال الزكاة يفتح الباب كذلك للأغنياء في استثمار أموال زكاتهم بأنفسهم و يصل لحبس الأموال عن مستحقيها .

و لكن يجوز من حيث الاستثناء توظيف أموال الزكاة في مشاريع استثمارية تنتهي بتمليك أصحاب الاستحقاق للزكاة أو تكون تابعة للجهة الشرعية المسؤولة عن جمع الزكاة وتوزيعها ، على أن تكون بعد تلبية الحاجة الماسة الفورية للمستحقين ، وتوافر الضمانات الكافية للبعد عن الخسارة .

[6] سورة التوبة رقم الآية 60

- ففي مصر في يناير الماضي نحو(3.16) ترليون جنيه يصل حجم أموال الزكاة سنويا أي نحو (79) مليار جنية تمت عن طريق تجميعها في صناديق استثمار مستقلة يوسع قاعدة المستفيدين مساهمة في الاستقرار النقدي نوعا ما .

وتم تعديل القانون رقم 123/ 2014م لبيت الزكاة المصري ، فهذا التعديل شكل طفرة كبيرة في أعمال البيت ، ويخفف عنه أعباء كثيرة ويوفر الأموال لخدمة ومساعدة الفقراء ومستحقي الزكاة ، وأيضا لتنمية أموال الزكاة في وجوهها المقررة شرعا[7] .

ونتناول عرض موجز عن الإطار القانوني للتجربة الماليزية "كفرع أول" ثم نتناول ذلك في إندونيسيا " كفرعٍ ثانٍ" على النحو الآتي .

الفرع الأول

الأسس الموضوعية والإجرائية في التجربة الماليزية

إن تجربة بيت مال كولامبور بماليزيا في جمع وتوزيع واستثمار أموال الزكاة ، يتجسد في أن بيت المال هو مكان معد لحفظ المال خاصا كان أو عاما ، و أيضا هو خزانة الدولة الذي يجمع فيها الاموال العامة للدولة[8].

اهتمت الدولة الماليزية بموضوع الزكاة اهتماما خاصا ، وتم تأسيس جهاز خاص للزكاة باسم " بيت المال" وجعلت تبعيته لمجلس الشؤون الإسلامية بالولاية كوالمبور في 1974 ، بموجب

[7] عبد الستار الحبوري، الحماية القانونية للاستثمارات ، مرجع سبق ذكره ،ص53.

[8] للمزيد أنظر : الماوردي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، دار الفكر ، القاهرة ،ط1،ص 184، وأيضا أنظر فتحي فضل رزق الله ، الإطار القانوني لضمان الاستثمار ضد المخاطر غير التجارية (رسالة ماجستير) كلية القانون . طرابلس ،2020،ص8 و مابعدها.

القانون الخاص بذلك و أصبح هذا الجهاز هو الجهة الرسمية المخولة قانونا بتولي شؤون الزكاة جمعا وتوزيعا ؛ والغرض الإسهام في بناء المجتمع ، والبحث عن حلول المشكلات الاجتماعية في الولاية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والخيرية ، ويقوم مركز تحصيل الزكاة الذي أطلق عليه " مركز حياة وتحصيل الزكاة" وهو الجهة الرسمية الوحيدة التي تتولى مسؤولية تحصيل الزكاة وتوزيعها منذ 1991م هدفه جمع الزكاة عن طريق الاتصال الشخصي المباشر وغير المباشر بالخيرين ومن رجال المال والأعمال والاتصال بالمؤسسات والشركات المختلفة ويدعوها لإخراج الزكاة بأساليب إحصائية دقيقة ومحاسبة متطورة ، أما صرف أموال الزكاة إلى مستحقيها فهو موكول إلى بيت المال نفسه السابق[9].

أما بخصوص فائض أموال الزكاة في التجربة الماليزية في كوالالمبور تودع من قبل بيت المال في حساب جاري له بالبنك الإسلامي الماليزي تختلط فيه أموال الزكاة بأموال أخرى ذات مصادر مختلفة كالأوقاف ويتم استثمارها عن طريق وحدة استثمارية تابعة لبيت المال ، إذا بيت المال هو من يتولى عملية استثمار الفائض من أموال الزكاة.[10]

- أما عن أنواع الاستثمار المتبعة في بيت المال يشمل عدة أنواع وهي :

[9] صلاح زين الدين ، أهمية الأمن الاقتصادي في تحقيق السلام الاجتماعي ، بحث مقدم لمؤتمر حول دول القانون في تحقيق أمن واستقرار المجتمع بجامعة طنطا ، كلية الحقوق ،2014 ،ص10 ومابعدها.

[10] ماهر إخويط ، الوسائل العادية لاكتساب المال العام ، رسالة ماجستير ، جامعة طرابلس ، كلية القانون ،2019،ص20 ومابعدها .

1- إنشاء شركات تابعة لمجلس الشؤون الاسلامية مثل المركز الطبي الإسلامي استنادا إلى قوله تعالى ﴿ وإذا مرضت فهو يشفين﴾ [11] ، وأيضا شركة خاصة ببيطاريات السيارات وشركة معكرونة ونحوها .

2- المساهمة في عقود المضاربات في الودائع الاستثمارية في المصارف الاسلامية المحلية.

3- شراء أسهم عادية في السوق المالي الماليزي بما تتساوى الحقوق الخاصة بالمساهمين ، ويستثمر بيت المال أمواله بشراء الأسهم العادية في البنك الاسلامي الماليزي وشركة التأمين الإسلامية الماليزية وبوثائق الرهن ببنك الشعب الماليزي وشراء أسهم في الصناديق الاستثمارية ، وشراء حق الشراء لمجموعة من الأسهم الموجودة.

وهذه الأنواع جميعها تهدف إلى مساعدة الفئات المعنية بالزكاة .

الفرع الثاني

الأسس الموضوعية والإجرائية في التجربة الإندونيسية

كان تطور استثمار الزكاة في إندونيسيا على مراحل وهي:

1 – مرحلة تقنين الزكاة منذ سنة 1945م [12] :

- بداية تطبيق الزكاة وتقنينها في الدستور بهدف أن تكون الزكاة ركن من أركان الاقتصاد الوطني ودعائمه جاء في الفصل (34) من الدستور الأساسي "إن الدولة كافل الفقراء والمساكين "

[11] سورة الشعراء الآية رقم 80.
[12] استقلال إندونيسيا في 17/8 /1945.

الذين هم من الأصناف الثمانية المستحقين بالزكاة ، وفي 1968م تم تأسيس لجنة الزكاة وبيت المال في كل ولاية .

- في عام 1998م [13] وهو عهد الإصلاح الذي أصدر فيه الرئيس القانون رقم 38/1999 حول التصرف في أموال الزكاة الذي فرح المسلمون بإصداره ، بحيث يتكون من عشر أبواب و خمس عشر فصلاً.

و تتكون هذه الأبواب العشرة [14] :

1- التمهيد العام ، ب- الأساس والغرض ،ج- العاملون على الزكاة

د- منهج جمع أموال الزكاة ، هـ - توزيع الزكاة ، و- المراقبة عليها

ز – العقوبات ، ح- سائر القرارات ، ط- القرار الانتقالي ي- الخاتمة.

وهذه الأبواب العشرة موزعة على فصول متتالية مفصلة لها .

وذيل هذا القانون بلائحة تنفيذية بناءً على قرار وزير الشؤون الدينية رقم 581/1999م التي تتكون من سبع أبواب وثلاثين فصلا وهذه الأبواب السبعة هي :

أ/ القرار العام ،ب/ مناهج الخدمة ، ج/ إتيان مؤسسات الزكاة.

[13] تولى الرئاسة بحر الدين يوسف الحبيب الذي طرأ على البلاد إصلاح في عهده يعتبر جوهري ومهم في مستقبل إندونيسيا وهو ما يسمى بعهد الإصلاح.

[14] مرتضى جمعة عاشور ، عقد الاستثمار التكنولوجي (دراسة مقارنة) منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ط1 ، 2010،ص70.

د/ ولايات المؤسسة في جمع أموال الزكاة ، هـ/ شروط ومناهج توظيف أموال الزكاة

و/التقرير النهائي ، ز/ الخاتمة ، وكل هذه مفصلة بفصول متتالية.

2- مرحلة مؤسسات الزكاة الحديثة :

إن القائم بالتصرف بأموال الزكاة في إندونيسيا حتى القانون 38/1999 هو لجنة خاصة تسمى " الهيئة الوطنية لعاملي الزكاة " ، والتي من أهم واجباتها جمع أموال الزكاة وتوزيعها وتوظيفها حسب مقتضيات النصوص الشرعية و أنشأت لجان لها .

3- مرحلة جمع أموال الزكاة :

إن القائم بجمع أموال الزكاة في إندونيسيا هم لجان الزكاة التي أسستها الحكومة " صندوق الضعفاء " و " بيت الزكاة الإندونيسية " .

سهلت الحكومة للمزكي عن طريق توظيف المساجد وجعلها مركزا للجان الزكاة والعاملون على الزكاة هم أعضاء إدارة المساجد لاسيما أن عدد المساجد يبلغ تقريبا (700000) مسجدا مستثمرة في كامل المناطق الإندونيسية حسب إحصائية 2019م ، ويمكن للمزكي دفعها مباشرة إلى العاملين عليها ، أو عبر البنوك المعنية[15] .

[15] مرتضى عاشور ، المرجع السابق ، ص85

وبعدما دفع المزكي زكاته ، يجب على اللجنة أن تعطيه فاتورة أو إيصال الدفع تذكر فيها اسم المؤسسة والرقم الوطني الرسمي لها ورقم الإيصال والفاتورة واسم المزكي وسنة الحول ومبلغ الأموال الزكوية المدفوعة ، والتاريخ واسم العامل ومنصبه في اللجنة ، والتوقيع وختم اللجنة .

ونلاحظ أنه في سنة 2005 بناء على مصادر ومنشورات حديثة وجدت أن هناك دراسات وإحصائيات تتعلق بتطبيقات جمع الأموال الزكوية بإندونيسيا ، منها الإحصائية التي قامت بها مؤسسة " مركز الحماية والدراسة بمصلحة المجتمع " بإحدى عشرة المدن الكبرى وهي تدل على أن (90%) من الأغنياء المسلمين الإندونيسيين يعترفون بأنهم مزكون ويعرفون أن في أموالهم حقا للمساكين المستحقين بها ، وهذا ما يبرز وجود وعي قوي بين المسلمين الإندونيسيين في فريضة الزكاة .

4– مرحلة توزيع أموال الزكاة وتوظيفها :

تؤخذ من أغنياء المجتمع وترد إلى المستحقين بها من الفقراء ونحوهم " الأصناف الثمانية".

وقرر القانون 38/1999 عددا من مناهج التوزيع لأموال الزكاة وغيرها من الصدقات المالية إلى المستحقين بها معتمدا على النصوص الشرعية أو آراء الفقهاء المشهورة بالاعتماد على أساس الأولوية وفقا للأسس الآتية :

1– ضرورة البحث في أسماء المستحقين والتأكد من حالتهم واحتياجهم إلى المساعدة المالية.

2– تقديم الأهم فالأهم : مثل أصل الضرورة ومسيس الحاجات على غيرهم من المستحقين.

5– تقديم المستحقين في المجتمع الذين هم تحت مسؤولية كل إدارة الزكاة على غيرهم .

ويتم توظيف أموال الزكاة بطريقتين : المساعدة المؤقتة و الاستثمارات النامية ، وهاتين بغية سد الحاجة الضرورية إلى المال ولتحسين أحوال الفقراء الاقتصادية المتواصلة ، وكان لمناهج توزيع أموال الزكاة أربعة أوجه :-

1- الاستهلاك العادي : وهو توزيع الأموال إلى الفقراء لينتفعوا بها في قضاء حاجاتهم الضرورية مثل زكاة الفطر والمساعدات الزكوية لضحايا الكوارث .

2- الاستهلاك الحيوي : مثل الآلات والمنح المدرسية .

3- الانتاج العادي:- وهو إعطاء أدوات العمل والأنعام السائمة لرجال الأعمال أو الفلاح ، لتطوير إنتاجهم ونجاحهم في العمل .

4- الانتاج الحيوي : وهو استثمار أموال الزكاة في عدة مشروعات أو المجالات الاقتصادية [16].

ويشترط في استثمار أموال الزكاة :

1- في حالة عدم المستحقين المحتاجين إلى الأموال لقضاء حاجاتهم الضرورية ، بمعنى آخر في حالة تمام توزيعها إلى الأصناف الثمانية ، ومزال يتبقى من أموال الزكاة.

2- وجود الأموال المثمرة.

[16] صلاح زين الدين ، أهمية الأمن الاقتصادي في تحقيق السلام الاجتماعي ، مرجع سابق ، ص50.

3- وجود الموافقة الرسمية من قبل المجلس الاستشاري مع عدم الإخلال عند التطبيق بالقيام بالبحوث والدراسات لاختيار أنواع مجال الاستثمار وتعيين أنواع المشروعات المنتجة ومراقبتها ، وتقييمها و إبلاغ التقرير السنوي.

أما عن الجانب التطبيقي لتوزيع أموال الزكاة :

ما طبقته مؤسسة " بيت الزكاة الإندونيسية " والهيئة الوطنية للزكاة :

بالنسبة لبيت الزكاة له مجالات على النحو التالي :

أ/ عناية صحية ، ب/عناية دراسية

جـ/ عناية اقتصادية، د/ عناية سياسية

أما الهيئة الوطنية للزكاة فاهتمت بالأمور الآتية :

1- الاهتمام بمجالات انسانية .

2- الاهتمام بمجالات صحية.

3- الاهتمام بمجالات تعليمية .

4- الاهتمام بمجالات اقتصادية.

5- الاهتمام بمجال الدعوة والتوعية الدينية.

6- الاهتمام بتحقيق المجتمع المدني .

5- مرحلة المراقبة على التصرفات في أموال الزكاة :

يتكون مجلس المراقبة من العلماء والأذكياء وكبار المجتمع ورجال الحكومة ، وفي هيئاتها الوطنية أو المركزية تتكون من المدير العام ونائب المدير ، والكاتب العام ، ونائبه ، وأمين المال وعشرة أعضاء .

ووظيفة مجلس المراقبة هي :-

1- المراقبة على تطبيق الخطط التنفيذية الرسمية .

2- المراقبة على تنفيذ قوانين الزكاة المقررة .

3- المراقبة على وظيفة المجلس التنفيذي.

4- المراقبة التنفيذية على التصرف في أموال الزكاة بأسسها التشريعية و القانونية.

5- تعيين المحاسب العام الرسمي.

وللمجتمع في إندونيسيا دور مهم لوظيفة الأفراد أو الجماعات تتمثل في الأمور الآتية :

1- الحصول على المعلومات عن التصرفات التي قامت بها لجان الزكاة.

2- إبلاغ الآراء والاقتراحات إلى لجان الزكاة.

3- تقديم الشكاوى في حالة وجود فساد في تصرفات أموال الزكاة مع إثبات ذلك و نقل الأمر إلى محاكمة رسمية لتوقيع العقوبات ، هذه بالنسبة إلى تأطير الزكاة في إندونيسيا .

أما عن و أن منظمة التعاون الإسلامي بلورت استثمار أموال الزكاة في مساعدة اللاجئين المسلمين في العديد من الدول[17].

أما بالنسبة لليبيا فهي عضو في هذه المنظمة و إن دار الإفتاء الليبية " لا تصرف الزكاة في بناء المساجد ونحوه ، فذلك موارده الأحباس وصدقات التطوع الجارية ، ومصارف الزكاة حددها الله سبحانه فهي حصرية، فإذا كانت هناك حاجة فورية ماسة واضحة في واحد من هذه المصارف الثمانية فيجب سدها و لا يجوز تأخيرها بوضع الزكاة في مشروع يعود على بعض هذه الأصناف في وقت لاحق ، و إذا لم تكن هناك حالة فورية شديدة ، فيجوز لكم استثمار الزكاة عدا بناء المساجد ...، بما يعود على الفئات المعنية بالخير مع وجود ضمانات كافية لتجنب الخسارة في المشروع ، والشدة الصارمة في التدقيق ، و أمانة من يتولى إدارته ، وعدم التهاون في ذلك ،وهذا ما أخذت به بعض المجامع الفقهية الدولية ، إذاً يجوز من حيث المبدأ توظيف أموال الزكاة في مشاريع استثمارية تنتهي بتمليك أصحاب الاستحقاق للزكاة ، أو تكون تابعة للجهة الماسة الفورية للمستحقين ، وتوافر الضمانات الكافية للبعد عن الخسارة "[18].

إذا أجاز العلماء المعاصرين توظيف الزكاة في مشاريع استثمارية بشروط :

1- سد حاجة أهل الزكاة الماسة.

[17] هذه المنظمة استخلفت منظمة المؤتمر الإسلامي والتي تعد ثاني أكبر منظمة حكومية دولية بعد الأمم المتحدة ، وتضم في عضويتها (57) دولة عضواً ، تم إنشاءها عام 1969م وانضمت إليها ليبيا في 1978م.

[18] مجلة المجمع العدد الثالث 1/309، مجلس الافتاء ،طرابلس ،30/10/2016م.

2- تمليك هذه المشاريع لأصحاب الزكاة .

3- تكون تابعة في المسؤولية للجهة الشرعية المسؤولة عن جمع الزكاة وتوزيعها .

4- توافر ضمانات كافية للبعد عن الخسارة .

و هذه الشروط لا نصل إلى استثمار أموال الزكاة بالمعنى الحقيقي ؛ لأن المستحقين للزكاة من غير القادرين على الحصول على مسكن ، أو على الزواج أو على سداد ديونهم كثيرين ، ويحتاجون إلى مئات الملايين لسد حاجاتهم هذا على المستوى المحلي داخل كل بلد ، فضلا عن أن بلاد المسلمين الأخرى الكثير منها تعاني من مجاعات شديدة[19] .

فالبعض من هذه الطرق قد نجحت في بعض الدول الإسلامية لتوافر ضمانات كافية لتجنب الخسارة ، و البعض لم ينجح نتيجة عدم توافر ضمانات كافية.

[19] أحمد نصير ، دور الدولة إزاء الاستثمار وتطوره التاريخي ،(الجزء الأول) ، دار النهضة العربية ،القاهرة ،2010 ،ص39 ومابعدها .

المطلب الثاني

استثمار أموال الزكاة في ليبيا

تجب الزكاة وفقا للمادة الثانية من قانون الزكاة الليبي في " مال كل مسلم في الحدود والشروط المقررة في هذا القانون ولائحته التنفيذية " ، جاء القانون ملبيا لما جاء في شريعتنا السمحاء ، ولكن الانخراط في الواقع لا زال بعيد التطبيق ما ورد في الشريعة والقانون نتيجة القصور في الترتيبات و امتناع الكثيرين عن دفع الزكاة نتيجة لضعف الوازع الديني و للفراغ التشريعي و الثقافي و تفعيل ذلك ونحوه.

و سنتحدث هنا عن غياب الإطار القانوني "كفرع أول " ، ثم الحلول التشريعية لاستثمار أموال الزكاة في ليبيا " كفرع ثان " وهذا كله على النحو الآتي :-

الفرع الأول

غياب الإطار القانوني

جاء القانون المالي وقانون الزكاة دون وضوح حول الآليات التي تتخذ إزاء جمع الزكاة و إدارتها وصرفها واللجان المختصة بذلك وكيفية استثمارها من عدمها.

أولا / في ظل القانون المالي :-

أغلب المواد في هذا القانون تتضمن معنى الضريبة و إن كان بعضها يرد على الأموال وبعضها يرد على الأشخاص .

الزكاة تطهر المال و لا تنقصه وهي أول ضريبة إسلامية فرضت على المسلمين القادرين ، وهي ركن من أركان الإسلام ، مما يجعل دفعها يتم في الغالب طوعا وهذا ما يميزها عن الضرائب الحديثة[20].

فقانون النظام المالي للدولة لم يوضح صراحة الزكاة ومصاريفها ولجانها ففي المادة السادسة منه قسمت الميزانية إلى جزئيين رئيسيين يخصص الأول للإيرادات والثاني للمصروفات ولم تذكر الزكاة صراحة فيه[21] .

ثانيا / في ظل قانون الزكاة نفسه

جاء قانون الزكاة هشا لخلوه من العديد من التنظيمات والضوابط التي تحفز دفع الزكاة وجبايتها وتحديد لجان دقيقة لذلك وتوقيع الجزاءات على المخالفين عن عدم دفع الزكاة ، والذين يقومون بشبهات الفساد وترويجه من عدم دفع الزكاة ونحوه ، فضلا عن عدم الوضوح في استثمار أموال الزكاة الذي نحن بصدده .

و نجد أن المادة العاشرة منه تنص على :" جميع الجهات العامة والخاصة تمكن موظفي الهيئة العامة للزكاة من الاطلاع على الوثائق والأوراق ذات الصلة بتنفيذ أحكام هذا القانون "

[20] صدر القانون بموجب مرسوم بقانون بتاريخ 24/10/1967م ، ونشر في الجريدة الرسمية ، العدد 44 لسنة 1967م ، وعُدل في 1972 رقم 61، وعدل أيضا في 1974 رقم 26 ، وعدل في 1986 القانون رقم 12 وهو ما يطلق عليه قانون النظام المالي للدولة .

[21] الإيرادات العامة في الدول الإسلامية كثيرة أهمها : الزكاة ، الخراج ، الجزية ، الغنائم ، العشور ، الفيء للمزيد أنظر :د/منصور ميلاد يونس ، مبادئ المالية العامة ، دار الكتب الوطنية بنغازي ، ط2 ،2013،ص211.

فنلاحظ ماهي الجهات المقصودة هنا ومن هم موظفي الهيئة العامة للزكاة ؟ هل هي الجهات العامة الاعتبارية ذات الشخصية العامة وماذا عن الخاصة ؟ هل هي تلك التي تخضع لأحكام القانون التجاري ، وبالنسبة للموظفين هل المقصود بهم موظفي وزارة المالية أم وزارة الأوقاف أم شؤون الزكاة أم التابعين لصندوق الزكاة ؟ .

وصدرت اللائحة التنفيذية[22] ، وجاءت بعض نصوصها مكررة لنصوص قانون الزكاة فضلا عن خلوها من آليات واضحة مكرسة لواقع هذا القانون وركزت على زكاة الدين والوقف وزكاة الفطر دون توضيح لآليات واضحة المعالم لاستثمار الزكاة أو حتى محاولة لهذا الاستثمار .

الفرع الثاني

الحلول التشريعية لاستثمار أموال الزكاة في ليبيا

نتناول أولا قصور القانون الزكوي ولائحته التنفيذية بشأن الاستثمار في مال الزكاة ، ثم ثانيا نوضح لفتت قرار وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية في 2014 حول إجازة استثمار أموال الزكاة.

أولا / في ظل القانون ولائحته

إن قانون الزكاة حدد أن الدولة تقوم بجباية الزكاة وصرفها ، و أنها تفرض في مال كل مسلم ، ولا تسقط الزكاة بوفاة من وجبت عليه ، كما لا تسقط بمضي المدة ، و أيضا حدد إنشاء هيئة عامة للزكاة ، وعلى من تجب عليه الزكاة أن يقدم إقرارا إلى هذه الهيئة في نموذج معد لذلك

[22] قرار مؤتمر الشعب العام رقم 5 لسنة 1428 ،1998م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الزكاة رقم 13 لسنة 1427 ، 1997م في سرت .

، ونوع الزكاة و مقدارها ، وحدّد وبين على من امتنع عن أداء الزكاة أو الإقرار يقصد التهرب من أداء الزكاة أو من استعمل طرقا غير مشروعة يترتب عليها غرامات ، مع عدم الاخلال بقواعد وضوابط الشريعة الإسلامية لذلك .

وجاءت اللائحة التنفيذية موضحة لمن تجب الزكاة وشروط وجوبها ومستحقيها ونوع المال ومقدار الدفع ومصارفها ، وللمكلف حق التظلم كتابة من القرار المتعلق بتحديد الزكاة الواجبة ، أما لجنة التظلمات خلال ثلاثين يوما من تاريخ إخطار المكلف بقرار تحديد الزكاة، ويفصل في التظلم أمام أحد قضاة المحكمة الابتدائية التي تقع في دائرة اختصاصها مقر المكتب أو الفرع الرئيسي ، و عضوية اثنين من موظفي أمانة اللجنة الشعبية للمالية "وزارة المالية " .

ولكن يلاحظ أن القانون واللائحة لم يتعرضا حتى بالإشارة إلى كيفية استثمار أموال الزكاة وعدم توضيح آليات لذلك و لا حتى إلى الاستثمار نفسه .

ثانيا / في ظل قرار وزير الأوقاف سنة 2014م.

بعد فترة من الوقت الطويل من إصدار القانون الزكوي ولائحته صدر قرار من مجلس الوزراء رقم (49) لسنة 2012 بإنشاء صندوق الزكاة الذي صدر على ضوئه قرار وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية رقم 274 لسنة 1435هـ - 2014م ، بشأن التنظيم الداخلي لصندوق الزكاة ، والذي يتكون من (14) مادة ، الأولى منه حول تكوين الهيكل التنظيمي لمجلس إدارة الصندوق وتقسيماته الإدارية ، والذي من ضمنه الفقرة الثامنة منه حول إنشاء مكتب الاستثمار والذي يختص وفقا للمادة (10) منه بالآتي :-

1- تنمية أموال الزكاة بإقامة المشاريع الاستثمارية لصالح المستحقين ، بحيث ينتفع بربح عائداتها والتي تسهم في تأمين مورد مالي ثابت ودائم لهم يفي حاجاتهم المتجددة .

2- وضع السياسة والمقترحات لاستثمار الفائض من حصة الفقراء أو من الفئات الأخرى أو أي نسبة يحددها مجلس إدارة الصندوق لنقل الفقراء من الفقر إلى سد الحاجة .

3- عمل دراسات لمشاريع استثمارية تعود بالنفع على المستحقين بما يحقق أهداف الصندوق .

4- الإشراف على المشروعات التي يتم تنفيذها بالتنسيق مع مكاتب الصندوق .

5- إعداد التقارير الدورية المتعلقة بعمله ، وعرض النتائج على رئيس مجلس إدارة الصندوق .

6- أية مهام أخرى يرى مجلس إدارة الصندوق اسنادها إليه .[23]

إذا هذه المادة جاءت كوضع حلول علاجية لما أهمله القانون ولائحته التنفيذية حول الاستثمار لأموال الزكاة لذلك هناك تغيير نوعي جذري يحتاج إلى تفعيل على أرض الواقع حول إدارة واستثمار أموال الزكاة ، وهذا ما يعكس طموح علماء الشريعة المعاصرين الذين أجازوا استثمار أموال الزكاة بضوابط محددة أسلفنا تفصيلها ، وهذا ما يدر من خير لمصلحة اقتصاد الدولة داخليا و خارجيا مما يصب لمصلحة مستحقي الزكاة و إدخالهم في مفاصل الدولة.

ليس هذا فحسب بل صدر عن حكومة الوحدة الوطنية قرار في 2021م حول مجلس إدارة الصندوق الزكوي بتحديد أسس وضوابط تحصيل الزكاة وصرفها [24] .

[23] صدر هذا القرار في طرابلس 3/9/2014م
[24] صدر في طرابلس قرار رقم 31 لسنة 2021 بتاريخ 19/12/2021م

والذي نص على (33) مادة مفصلة بشأن موقع الزكاة وعامليها ومكاتبها وصناديقها ، وفقا للمعايير اللازمة لذلك من حيث المساحة ، والمسافة ، وقسم المصارف ، والجباية ، ووحدة المراجعة ، وعدد السكان وغيرها ، وحددت مكاتب للجباية ووضحت اللائحة أيضا على الجابي أخذ الزكاة من أوسط أموال الناس فلا تأخذ أعلاها ولا من بخسها ، وحدد ضوابط لجباية الزكاة وصرفها وفقا لإيصالات خاصة و نماذج و أذونات ، وفصلت الأموال التي تجب فيها الزكاة ونصابها .

وعليه تعتبر هذه اللائحة فرصة لاستثمار الفائض من الزكاة بالأمور والضوابط المفصلة في هذه اللوائح إسوة ببعض التجارب التي ذكرناها لا سيما إندونيسيا وماليزيا.

ونأمل نشر ضوابط الحماية لأموال الزكاة و أخذها من أصحابها مباشرة إلى مستحقيها ، أو عن طريق لجان الصندوق سالفة الذكر و إعطائها لمستحقيها ، أما الفائض منه فيوضع في مشاريع استثمارية سواء أكانت استثمار مباشر أو عن طريق قروض و أسهم وصناديق استثمارية ، مع عدم الإخلال بحماية مال الزكاة من الحجز أو تملكه بالتقادم أو من التصرف فهو مال يدر الخير لفئات حصرية حددها الله سبحانه وتعالى ولاقتصاد البلاد ، والاستفادة من منهج النبي صلى الله عليه وسلم في مكافحة فساد الأموال بما فيها الزكاة ﴿ وما آتاكم به الرسول فخذوه وما نهاكم عنه فانتهوا﴾[25] .

[25] سورة الحشر الآية رقم 7

والاستفادة من التدابير الإدارية والرقابية والوقائية الاسلامية ، فضلا عن أن أبا بكر الصديق رضي الله عنه حفاظا على أمن جماعة المسلمين واستقرار الدولة حارب المرتدين ومانعي الزكاة ، وقال قولته " والله لو منعوني عناقا لقاتلتهم عليه ، والله لأقتلن من فرق بين الصلاة والزكاة" .[26]

وهذا الأثر كان له عظيم التطور في رد هيبة الدولة الإسلامية واستقرارها سياسيا وازدهارا ماليا واقتصاديا .

[26] المشترك للحاكم كتاب الزكاة ، حديث رقم 1427 (1/386) و فالحديث صحيح الإسناد ، دار المعرفة ، بيروت ط3.

الخاتمة

بعد تسليط الضوء على موضوع البحث الموسوم بـ **ضرورة التنظيم القانوني لاستثمار أموال الزكاة في ليبيا** " دراسة مقارنة في ظل القواعد العامة للقانون المالي" ، توصلنا لبضعت نتائج ومقترحات:

أولا/ النتائج:

1- إن الزكاة ركن من الأركان الخمسة في الإسلام ، تجب على كل مسلم قادر عليها ووفقا لضوابط شرعية وقانونية تعطى وتصرف لمستحقيها في مدد محددة.

2- نص القانون رقم (13) لسنة 1997 بشأن الزكاة على أموال الزكاة ، ونظمت اللائحة التنفيذية له رقم (5) لسنة 1998 شروطها وضوابط الزكاة ومصارفها بالتفصيل ، دون أن توضح لا هي ولا القانون استثمار أموال الزكاة ولا آليات ذلك.

3- جاء قرار وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية رقم (274) لسنة2014م بشأن التنظيم الداخلي لصندوق الزكاة مبينا في المادة (10) على مكتب خاص باستثمار أموال الزكاة واختصاصاته في تنمية أموال الزكاة واستثمارها في مشاريع لأموال الزكاة الفائض من حصة الفقراء والفئات الأخرى ، مما يؤكد على وجود خطط و خيوط مضيئة لتكريس استثمار أموال الزكاة في المستقبل القريب .

4- إن غياب الوازع الديني والثقافة القانونية وتفعيل الضوابط القانونية لدى الكثير من أغنياء المجتمع حال في عدول الكثير منهم عن دفع الزكاة لمستحقيها أو لصندوق الزكاة .

ثانيا / التوصيات :

1- الحث على المساءلة أو المحاسبة الرشيدة لرفع مستوى النزاهة في الحياة العامة والشفافية .

2- تشجيع ونشر ثقافة المصلحة العامة ومال الزكاة ، لكي تقوى الدولة وتتقارب الطبقات في المجتمع .

3- نأمل الاهتمام المكثف بالحماية الوطنية المتواصلة لتشجيع المسلمين على أداء فريضة الزكاة ، عن طريق حطب الجمعة ، أو عن طريق وسائل الإعلام الحديثة والتواصل الاجتماعي وجعل الدفع الزكوي وجوبيا عن طريق أرقام وطنية مفعلة.

4- الدعوى القيام بالبحوث والدراسات المتواصلة لوضع حل جذري لكي يدفع أغلب المسلمين وليس جزء منهم إلى لجان الزكاة المحددة في القوانين والقرارات المعنية وازدياد منحها أكثر ثقة.

5- توظيف المساجد وترقية دورها في جمع الأموال الزكوية للمجتمع ، لا سيما كل قرية بها مجموعة من المساجد القريبة من المواطنين

6- ضرورة النص صراحة على استثمار أموال الزكاة خصوصا الفائض منها عن حاجة الفقراء ومن في حكمهم في القانون المالي وقانون الزكاة ، مع توضيح آليات تفعيلية للإشراف على

المشاريع التنموية لدر الكثير من الخير لهذه الفئات وعلى دخل البلاد الاقتصادي الوطني والخارجي.

المصادر والمراجع

أولا / الكتب

1- أحمد الفتلاوي ، النظام القانوني لعقد الاستثمار ، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، بيروت – لبنان ، 2017.

2- أحمد نصير ، دور الدولة إزاء الاستثمار وتطوره التاريخي ،(الجزء الأول) ، دار النهضة العربية ،القاهرة ،2010.

3- المشترك للحاكم كتاب الزكاة ، حديث رقم 1427 (1/386) و فالحديث صحيح الإسناد ، دار المعرفة ، بيروت ط3.

4- صلاح زين الدين ، أهمية الأمن الاقتصادي في تحقيق السلام الاجتماعي ، بحث مقدم لمؤتمر حول دول القانون في تحقيق أمن واستقرار المجتمع بجامعة طنطا ، كلية الحقوق ،2014 .

5- عبد الستار الجبوري ، الحماية القانونية للاستثمارات الأجنبية ،دراسة مقارنة ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2019م

6- مرتضى جمعة عاشور ، عقد الاستثمار التكنولوجي (دراسة مقارنة) منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ط1 ، 2010.

7- الماوردي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، دار الفكر ، القاهرة ،ط1.

8- منصور ميلاد يونس ، مبادئ المالية العامة ، دار الكتب الوطنية بنغازي ، ط2 ،2013.

ثانيا/ الرسائل العلمية

1- فتحي فضل رزق الله ، الإطار القانوني لضمان الاستثمار ضد المخاطر غير التجارية (رسالة ماجستير) كلية القانون . طرابلس ،2020

2- ماهر إخويط ، الوسائل العادية لاكتساب المال العام ، رسالة ماجستير ، جامعة طرابلس ، كلية القانون ،2019.

ثالثا/ القوانين والتشريعات ذات العلاقة

1- قانون النظام المالي لسنة 1967 وتعديلاته

2- قانون الزكاة رقم 13 لسنة 1997.

3- القانون رقم 9 لسنة 2010 بشأن تشجيع الاستثمار الليبي.

4- قرار مؤتمر الشعب العام رقم 5 لسنة 1428 ،1998م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الزكاة رقم 13 لسنة 1427 ، 1997م في سرت .

5- قرار وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية رقم 274 لسنة 2014 بشأن التنظيم الداخلي لصندوق الزكاة.

6- قرار مجلس إدارة صندوق الزكاة رقم 31 لسنة 2021م.