

## نموذج مقترح لتنظيم إداري معاصر لمؤسسة الزكاة في ضوء المبادئ الفقهية

الأستاذ الدكتور/ محمد محمد جاهين (\*)

### مقدمة البحث

طبيعة المشكلة وأهمية البحث:

الزكاة هي الركن الثالث من أركان الإسلام، وهي فضلاً عن كونها عبادة من العبادات فهي تتميز بطابعها المالي وتمثل بذلك بعداً أساسياً في النظام الاقتصادي الإسلامي الذي يقوم بصفة أساسية على تخليص وتنقية المعاملات الاقتصادية من جريرة الربا من ناحية، ومن ناحية أخرى على فريضة الزكاة التي هي حق معلوم في الأموال التي تبلغ حد النصاب المحدد يصرف في مصارفه المحددة بالنص القرآني.

ولقد أفاض فقهاؤنا القدامى والمحدثون في تناول ومبحث موضوع «الزكاة» من جوانبه الفقهية المختلفة بما يشبع حاجة كل باحث أو سائل في هذا المجال.

ورغم الأهمية البالغة للزكاة من وجهة النظر الدينية والاجتماعية والاقتصادية إلا أن واقع المسلمين اليوم يشير إلى عدم أدائها على المستوى المطلوب أخذاً وتفريقاً، وذلك راجع لأسباب عديدة من أهمها ترك مسؤولية أداء هذه الفريضة - على الأغلب الأعم - للفرد وحده دون النظر إليها كوظيفة من الوظائف الدينية للدولة الإسلامية كما جرى العمل عليه في صدر الإسلام وعصوره الزاهرة حيث تحملت الدولة الإسلامية مسؤولية إدارة الزكاة جباية وتوزيعاً الأمر الذي كان له أثره الإيجابي البالغ في حياة المجتمع الإسلامي من الناحية الاقتصادية والاجتماعية.

ومن ثم فإنه في ظل المحاولات والمجهودات الصادقة التي تجرى الآن على الساحة الإسلامية الرامية إلى تطبيق الاقتصاد الإسلامي بصفة عامة - وبضمنان

(\*) قسم الاقتصاد الإسلامي - كلية الشريعة والدراسات الإسلامية بجامعة أم القرى - مكة المكرمة - المملكة العربية السعودية.

نجاح الزكاة في التطبيق المعاصر بصفة خاصة - لإصلاح الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع الإسلامي، يجب العمل على بعث وإحياء مؤسسة حكومية للزكاة يوكل إليها أداء هذه الوظيفة بالمستوى الذي يحقق الأهداف المطلوبة منها دينياً واقتصادياً واجتماعياً. وليس المهم في هذا الصدد مجرد إقامة وتنظيم هذه المؤسسة كيفما اتفق ولكن المهم هو توفير عناصر ومقومات نجاحها وفعاليتها في ظل الأوضاع والظروف المعاصرة وهذه مسألة لها أهمية خاصة في حالتنا. فنجاح مؤسسة الزكاة في أداء وظيفتها منذ البداية يعتبر شيئاً في غاية الأهمية. ففضلاً عن أنه يقدم البرهان العملي على جدوى تطبيق الاقتصاد الإسلامي ودوره في إصلاح حال المسلمين فهو أيضاً يمثل ركيزة أساسية في الأخذ أكثر وأكثر بالمنهج الاقتصادي الإسلامي في مختلف جوانبه.

ويلاحظ أن قضية التنظيم الإداري لمؤسسة الزكاة في ظل التطبيق المعاصر لها - رغم أهميتها الخاصة - إلا أنها لم تحظ بالبحث والدراسة المباشرة والمتخصصة التي يمكن أن يستفاد منها بصدد إنشاء وتنظيم مؤسسة رسمية للزكاة. وربما كان السبب في ذلك راجعاً لعدم اتخاذ إجراءات عملية حتى الآن لإنشاء هذه المؤسسة خصوصاً على مستوى العالم الإسلامي. ومن ثم تظهر أهمية هذه الدراسة في سعيها لمعالجة بعض جوانب القصور البحثي في هذا الموضوع الهام المتعلق بإنشاء مؤسسة رسمية للزكاة وتنظيمها الإداري على أسس سليمة تتسق مع الظروف المعاصرة ومع المبادئ الفقهية التي تحكم فريضة الزكاة.

هدف البحث:

بناء على ما تقدم، فإن هذه الدراسة تسعى لوضع تصور مقترح لبعض الجوانب الهامة للتنظيم الإداري الفعال لمؤسسة الزكاة في ظل الظروف والأوضاع المعاصرة وذلك في إطار المبادئ والقواعد الفقهية التي تحكم فريضة الزكاة والتي تمثل متغيرات تنظيمية حاکمة تترك أثرها على الهيكل التنظيمي لهذه المؤسسة وأسلوب إدارتها جباية وإنفاقاً، مع الأخذ في الحسبان أيضاً المبادئ العامة للتنظيم الإداري.

إن مهمة كهذه المهمة التي تضطلع بها هذه الدراسة تعتبر إحدى المحاولات التي تهدف إلى دراسة ومبحث القضايا والمسائل المرتبطة بالنجاح في تطبيق المنهج الاقتصادي الإسلامي في جانب مهم منه وهو الزكاة.

### نطاق البحث:

وفي ظل الواقع الإسلامي الحالي، فقد أخذ التصور المقترح في الاعتبار أن هناك بديلين للمستوى أو النطاق الجغرافي والسياسي الذي تنظم على أساسه مؤسسة الزكاة.

(١) التنظيم على مستوى العالم الإسلامي وهو الأصل في إقامة هذه المؤسسة وهو أمر يتعلق بإنجازه بالمدى الطويل.

(٢) التنظيم على مستوى كل دولة من الدول الإسلامية كإجراء أني فوري يهدف لإقامة مؤسسة زكاة على مستوى العالم الإسلامي مستقبلاً، مع أخذ مصر كمثال لذلك. وهذا البديل هو ما تعرضت له هذه الدراسة بشيء من التفصيل.

### تنظيم البحث:

وتأسيساً على مهمة وهدف البحث، فقد تم تنظيم النقاط البحثية فيه على النحو التالي:

المبحث الأول: مدى حتمية وجود مؤسسة رسمية للزكاة.

المبحث الثاني: المبادئ والقواعد الفقهية كعوامل تنظيمية حاکمة في تنظيم مؤسسة الزكاة.

المبحث الثالث: التنظيم الإداري المقترح لمؤسسة الزكاة.

خاتمة: النتائج التوصيات.

## المبحث الأول مدى حتمية وجود مؤسسة رسمية للزكاة

هناك سؤال يطرح نفسه حين بحث مسألة «التنظيم الإداري لمؤسسة الزكاة» يتعلق بمدى ضرورة إنشاء هذه المؤسسة بشكل رسمي من وجهة النظر الدينية والاجتماعية والتنظيمية. ورغم أن الإجابة على هذا السؤال أصبحت واضحة - إلى حد كبير - في ضرورة إقامة هذه المؤسسة طبقاً للرأى الراجح، والذي نميل إليه، إلا أن هناك من الأسباب ما يدعو إلى إثارة هذا السؤال والإجابة عليه، يأتي في مقدمتها الأمر الواقع في أسلوب أداء هذه الفريضة كما هو سائد في الدول الإسلامية على الأغلب الأعم، حيث يترك أمر أدائها للأفراد أنفسهم دون دور فاعل من حكومات هذه الدول فيما يتعلق بتحصيلها وتوزيعها حتى صار أمراً مسلماً به، وهذا هو الأسلوب الذي حدده الإسلام لتنفيذ هذا الركن الإسلامي.

وهناك من العلماء من يؤيد شرعية هذا الأسلوب خصوصاً بالنسبة للأموال الباطنة وهي النقود وما في حكمها وعروض التجارة. وقد انتهج سيدنا عثمان بن عفان رضي الله عنه هذا الأسلوب حينما ترك أداء زكاة هذه الأموال إلى أربابها حيث رأى المصلحة في ذلك في عهده ووافق الصحابة عليه مع الاحتفاظ بحقه في أخذها وتوزيعها، إلا أن الأصل في شريعة الإسلام أن الحكومة المسلمة هي المسئولة عن جباية الزكاة من أربابها وصرفها على مستحقيها. وينبغي على الأمة الإسلامية أن تعاون أولياء الأمور في ذلك. فالزكاة ليست إحساناً أو مسئولية فردية ولكنها تنظيم اجتماعي تشرف عليه الدولة ويتولاه جهاز إداري منظم يقوم بتحصيل هذه الفريضة ممن تجب عليهم (أفراداً ومنظمات) ويصرفها للفئات والجهات التي حددها القرآن الكريم نصاً. كما أن حجة الذين جعلوا مسئولية زكاة الأموال الباطنة تقع على الأفراد أصبحت لا تجد لها من المبررات ما يؤيدها في ظل الأوضاع العلمية والتنظيمية القائمة الآن والتي تجعل من الأموال كلها أموالاً ظاهرة في عين الدولة

وتحت سمعها وفي حمايتها . وهناك من السجلات والتنظيمات والإجراءات ما يكفل ذلك<sup>(١)</sup> .

إن معنى ما سبق أن الزكاة ليست وظيفة موكولة إلى الأفراد وحدهم ولكنها وظيفة من وظائف الدولة تقوم بها من خلال تنظيمات تستطيع بواسطتها أداء هذه الفريضة على الوجه الذى رسمه الشارع لها وبما يحقق أهدافها المرتبطة بها ، وهذا ما يستدل عليه من النصوص القرآنية الواردة في شأن الزكاة وكذلك من خلال السنة القولية والعملية وعمل الخلفاء الراشدين<sup>(٢)</sup> .

وفي إطار ذلك ، فإن إقامة (أو إحياء) مؤسسة تقوم على شؤون الزكاة وتنوب عن حكومة الدولة الإسلامية في أخذها وتوزيعها يعتبر واجباً دينياً حتى يتحقق أداء هذه الفريضة بالأسلوب الذى رسمه الإسلام ، كما أنها ضرورة اجتماعية وتنظيمية واقتصادية في ذات الوقت .

فمن الناحية الاجتماعية ، فإن أخذ الفقير حقه من الحكومة فيه حفظ لكرامته وصيانة لماء وجهه أن يراق بالسؤال ورعاية لمشاعره بالإضافة إلى ضمان حق هذا الفقير من الضياع في حالة ما إذا ضعفت ضمائره بعض المكلفين وغلب حب المال في قلوبهم على حب الله . أما من الناحية التنظيمية ، فإن ترك هذا الأمر للأفراد يؤدي إلى فوضى التوزيع حينما يتنبه المكلفون بالزكاة أو يركزون على بعض الفقراء دون الآخرين . كما أن من الجهات التي تصرف فيها الزكاة مصالح عامة للمسلمين

(١) راجع فيما سبق :

- دكتور يوسف القرضاوى ، فقه الزكاة ، دراسة مقارنة لأحكامها وفلسفتها في ضوء القرآن والسنة ، الجزء الثانى ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، الطبعة الثامنة ، ١٤٠٥ هـ - ١٩٨٥ م ، ص ٧٤٧ وما بعدها .

- دكتور شوقى أحمد دنيا ، تمويل التنمية في الاقتصاد الإسلامى ، دراسة مقارنة ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ١٤٠٤ هـ - ١٩٨٤ م ، ص ٢٩٢ وما بعدها .

(٢) تراجع هذه الأدلة في مظانها ، حيث إنه ليس من هدف هذا البحث المناقشة التفصيلية لهذه الجوانب الفقهية التى تخرج عن حدود موضوعه .

لا يدركها الأفراد وإنما يدركها أولو الأمر من المسلمين كإعداد العدة للجهاد في سبيل الله وتجهيز الدعاة لتبليغ رسالة الإسلام للعالمين. كما أن الدولة الإسلامية لا بد لها من مال تقيم بها نظامها وتنفذ به مشروعاتها. والزكاة مورد هام ودائم لبيت المال<sup>(١)</sup>.

ويتضح مما سبق أن الأصل العام هو أن الحكومة الإسلامية هي المسئولة عن جمع الزكاة من الأموال الظاهرة والأموال الباطنة، وهذا ما قرره في العصر الحالي الشيوخ الأجلاء: عبد الوهاب خلاف، وعبد الرحمن حسن ومحمد أبو زهرة رحمهم الله في بحثهم عن «الزكاة» الذي قدم حلقة الدراسات الاجتماعية للجامعة العربية في الدورة الثالثة لها والمنعقدة بدمشق ١٩٥٢م والتي نظمتها الجامعة العربية حيث ذكروا أنه «قد تعين الآن أن يتولى ولي الأمر جمع الزكاة من كل الأموال ظاهرة وباطنة لسببين: أولهما: أن الناس تركوا أداء الزكاة في كل الأموال ظاهرها وباطنها، فلم يقوموا بحق الوكالة التي أعطاهم الإمام عثمان بن عفان ومن جاء بعده من الأمراء والولاة، وقد قرر الفقهاء أن ولي الأمر إن علم أن أهل جهة لا يؤدون الزكاة أخذها منهم قهراً لا فرق في ذلك بين مال باطن ومال ظاهر. وعلى ذلك فقد زالت الوكالة ووجب الأخذ بالأصل والسير على ما قرره الفقهاء. ثانيهما: أن الأموال صارت كلها ظاهرة تقريباً، فالمنقولات التجارية تخصي كل عام إيراداتها، ولكل تاجر صغير أو كبير سجل تجارى تخصي فيه أمواله، وتعرف فيه الخسارة والأرباح، فالطرق التي تعرف بها الأرباح لتفرض عليها ضرائب الحكومة، تعرف أيضاً لتفرض على رأس المال وعليها فريضة الزكاة، التي هي حق الله وحق السائل والمحروم. أما النقود فأكثرها مودع بالمصارف وما يشبهه، وعلمها بهذه الطريقة سهل وميسور، والذين يودعون نقودهم بطون الأرض ليسوا في الحقيقة

(١) راجع في ذلك:

- دكتور يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، مرجع سابق، ص ٧٥٦-٧٥٧.

- دكتور يوسف القرضاوى، مشكلة الفقر وكيف عاجلها الإسلام، مكتبة وهبه، الطبعة الثالثة،

١٩٧٧م، ص ٨٥-٨٦.

من أهل اليسار الفاحش وعددهم يقل الآن شيئاً فشيئاً . فليترك أمر هؤلاء إلى دينهم» .

ومعنى ذلك أن الظروف والأوضاع القائمة الآن على المستوى العلمي والعملية تعزز من ضرورة تولى حكومة الدولة الإسلامية مسؤولية إدارة وتصريف شئون الزكاة وهي في الأصل إحدى الوظائف الدينية لهذه الدولة . إذا اتفقنا على ذلك فإننا نتفق بالتبعية على ضرورة إقامة (أو إحياء) مؤسسة حكومية للزكاة تنوب عن الحكومة في أداء هذه الوظيفة وتحمل هذه المسؤولية .

وإذا كان الأمر كذلك، فإن السؤال الذي يقفز إلى الذهن في إطار اهتمامات هذه الدراسة يتعلق بكيفية التنظيم الإداري لهذه المؤسسة بالشكل الذي يتلاءم مع الظروف المعاصرة والواقع الحالي للأمة الإسلامية وهذا ما نستعرضه في الصفحات التالية بقدر ما يسمح به المجال على النحو التالي :

## المبحث الثاني المبادئ والقواعد الفقهية كعوامل تنظيمية حاكمة في تنظيم مؤسسة الزكاة

إن تصميم وإدارة تنظيم فعال من وجهة النظر الإسلامية يقتضى بالضرورة الالتزام الكامل بالمنهج الإسلامى من خلال تطبيق المبادئ والقواعد الشرعية المأخوذة من كتاب الله تعالى وسنة نبيه ﷺ وكذلك عمل الخلفاء الراشدين إيماناً بأن هذه المبادئ والقواعد تَهْدِي إلى صلاح الأمة مجتمعاً وأفراداً مصداقاً لقوله تعالى: ﴿إِنَّ هَذَا الْقُرْآنَ يَهْدِي لِلَّتِي هِيَ أَقْوَمُ وَيُبَشِّرُ الْمُؤْمِنِينَ الَّذِينَ يَعْمَلُونَ الصَّالِحَاتِ أَنَّ لَهُمْ أَجْرًا كَبِيرًا﴾ (سورة الإسراء: الآية ٩).

ومن ثم فإن الالتزام «بالشرعية الإسلامية» يعتبر سمة أساسية من سمات المنظمات الإسلامية ويمثل عاملاً تنظيمياً حاكماً في كل هذه المنظمات يترك أثره على كيفية بناء وتشغيل النموذج التنظيمى الفعال لهذه المنظمات بجانب المتغيرات الأخرى التى تشترك فيها كل من المنظمات الإسلامية وغيرها من المنظمات التى لا تلتزم بالمنهج الإسلامى (مثل العوامل البيئية العامة والقيادة العليا للمنظمة، وإمكانيات المنظمة، وعمرها، أوجمها والتنظيم غير الرسمى وغيرها).

ومن المهم أن نشير هنا إلى أننا نميل مع الرأى الذى يرى أن الالتزام بالشرعية الإسلامية يتحقق بما يكون معه الناس أقرب إلى الصلاح وأبعد عن الفساد وإن لم يضعه الرسول ﷺ ولا نزل به وحى. وهذا ما عبر عنه ابن نجيم في تعريفه الفقهي للسياسة الشرعية بقوله إنها «فعل شيء من الحاكم لمصلحة يراها وإن لم يرد بذلك دليل شرعى<sup>(١)</sup> وهذا صحيح طالما أنه لم يتعارض أو يصطدم بأصل من الأصول الكلية للشرعية الإسلامية.

(١) د/ شعبان فهمى عبد العزيز، السياسة المالية للإسلام ودورها في إصلاح الاقتصاد المصرى، مؤتمر التحديات المعاصرة للاقتصاد المصرى من منظور إسلامى، جامعة الأزهر، كلية التجارة، فرع البنات، ٢-٣ يونيو ١٩٩٥م، ص ٢٥٠.

وفي إطار ما سبق، فإنه عند وضع التصميم التنظيمي لمؤسسة الزكاة وتشغيله فإن تطبيق هذا المبدأ العام «الشرعية الإسلامية» يقتضى أن يدور هذا التنظيم في فلك المبادئ والقواعد الفقهية المرتبطة بفريضة الزكاة. وبعبارة أخرى، فإن هذه المبادئ والقواعد تمثل متغيرات تنظيمية حاكمة في تصميم التنظيم الفعال لمؤسسة الزكاة وتشغيله.

وتأسيساً على ذلك، نعرض فيما يلي لأهم هذه المبادئ والقواعد ومضمونها التنظيمي بالنسبة لمؤسسة الزكاة.

أولاً: مبدأ التخصيص:

من أهم المبادئ التي تحكم فريضة الزكاة «مبدأ التخصيص». فالزكاة مخصصة بنص القرآن الكريم لمصارف معينة لا يجوز الخروج عليها. وقد تولى الله سبحانه وتعالى أمر تخصيصها ولم يتركه حتى لنبيه ﷺ، حينما قرر جل شأنه بخصوصها ﴿إِنَّمَا الصَّدَقَتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبِهِمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَرَمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةٌ مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ﴾ (سورة التوبة: الآية ٦٠).

ويعتبر «مبدأ التخصيص» في الزكاة من أهم العوامل التنظيمية الحاكمة في تنظيم الزكاة. فطبقاً لهذا المبدأ لا بد أن يكون للزكاة ميزانية خاصة وحصيلة قائمة بذاتها ينفق منها على مصارفها الخاصة المحددة، وهى مصارف إنسانية وإسلامية خالصة ولا تضم إلى الميزانية العامة للدولة التي ترتبط بمشروعات عديدة ومصارف شتى. ولقد أشارت آية مصارف الزكاة المشار إليها آنفاً إلى هذا المبدأ حينما قررت أن العاملين عليها (الجهاز الإداري للزكاة) يأخذون رواتبهم منها. وهذا يعنى أن يكون لها ميزانية مستقلة يصرف منها على إدارتها.

ومن ثم فقد ميز التراث الفقهي من الناحية التنظيمية بين نوعين رئيسيين من بيت المال.

- (١) بيت مال الصدقات (مؤسسة الزكاة) ويتولى إدارة الأموال العامة المخصصة بالنص (وهي الزكاة بأنواعها وخمس الغنائم).
- (٢) بيت مال المصالح (المؤسسة العامة للمصالح القومية) ويتولى إدارة جميع الموارد الأخرى التي لم يتم تخصيصها من قبل الشارع بنص خاص دخلاً وخرجاً.
- ويلاحظ أن تصرف الإمام في إيرادات بيت مال المصالح (المؤسسة العامة للمصالح القومية) منوط بمبدأين<sup>(١)</sup>:
- مصلحة عامة راجحة أو خالصة. وفي ذلك يقول الإمام الغزالي «لا يجوز صرف شيء من أموال بيت المال إلا إلى من فيه مصلحة عامة أو هو محتاج عاجز عن الكسب».
- الرعاية الاجتماعية.
- وفي تفصيل أكثر، صنف فقهاء الحنفية أنواع بيت المال في النظام الإسلامي إلى أربعة أنواع على النحو التالي<sup>(٢)</sup>:
- ١- بيت المال الخاص بالصدقات، وفيه مثل زكاة الأنعام السائمة وعشور الأراضي، وما يحصل عليه العاشر من التجار المسلمين الذين يبرون عليه.
- ٢- بيت مال الجزية والخراج، يقول الإمام أبو يوسف «ولا ينبغي أن يجمع مال الخراج إلى مال الصدقات والعشور، لأن الخراج فيئ جميع المسلمين، والصدقات لمن سمي الله عز وجل في كتابه»<sup>(٣)</sup>.
- ٣- بيت المال الخاص بالغنائم، وكذلك الركاز عند من يقول إنه لا يدخل في الزكاة ولا يصرف في مصارفها.

(١) د/ شعبان فهمي عبد العزيز، السياسة المالية للإسلام، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

(٢) د/ يوسف القرضاوي، فقه الزكاة، مرجع سبق ذكره، ص ٧٥٧-٧٥٨.

(٣) الإمام القاضي أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم، كتاب الخراج، المطبعة السلفية، القاهرة،

١٣٩٢هـ، ص ٨٧.

٤- بيت المال الخاص بالضوائع، وهى الأموال التى لا يعرف لها مالك، ومنها التركات التى لا وارث لها، أولها وارث لا يرد عليه كأحد الزوجين، ودية المقتول الذى لا ولى له، واللقطات التى لم يعرف لها صاحب.

فخلص من ذلك إلى أن «مبدأ التخصيص» فى الزكاة، وما يعنيه من ضرورة وجود ميزانية مستقلة لها يمثل عاملاً تنظيمياً يقتضى بالضرورة وجود منظمة عامة خاصة بالزكاة كأحد التنظيمات والأجهزة الأساسية داخل الجهاز الإدارى للدولة الإسلامية.

ثانياً: مبدأ محلية ميزانية الزكاة:

إن أحد المبادئ الأساسية التى تحكم فريضة الزكاة هو التوزيع المحلى لها. فأموال الزكاة تتسم بالمحلية جمعاً وإنفاقاً على الأغلب الأعم. ويعنى ذلك أن المستحقين للزكاة فى كل تقسيم إدارى فى الدولة أولى بإيرادات زكاته من غيرهم من المستحقين فى تقسيمات أو جهات أخرى. ويتم التوزيع على هذا الأساس بمعرفة فرع مؤسسة الزكاة فى كل تقسيم إدارى. وما فضل عن حاجة التقسيم الإدارى ينقل إلى التقسيم الإدارى الأعلى أو الأكبر، وهكذا حتى نصل إلى المؤسسة المركزية للزكاة لتمول من الفوائض الأقاليم والجهات التى تقل حصيلة زكاتها أو يكثر فيها الفقراء وذوو الحاجة أكثر من غيرها.

والأصل فى ذلك ما جاء فى حديث معاذ بن جبل رضي الله عنه حينما أرسله رسول الله صلى الله عليه وسلم إلى اليمن وأمره أن يأخذ الزكاة من أغنيائهم ويردها على فقرائهم، وذلك فى قوله صلى الله عليه وسلم «أعلمهم أن عليهم صدقة تؤخذ من أغنيائهم فترد على فقرائهم»<sup>(١)</sup> وقد نفذ معاذ رضي الله عنه وصية النبي صلى الله عليه وسلم ففرق زكاة أهل اليمن فى المستحقين من أهل اليمن، وفرق زكاة كل إقليم فى المحتاجين منهم خاصة، وكتب لهم بذلك كتاباً جاء فيه: من انتقل من مخلاف عشيرته فصدقته وعشره فى مخلاف

(١) المغنى لابن قدامة بالشرح الكبير، دار الغد العربى، الجزء الثالث، ص ١٠٧.

عشيرته. وفي الصحيح أن أعرابياً سأل رسول الله ﷺ عدة أسئلة منها: بالله الذي أرسلك: الله أمرك أن تأخذ الصدقة من أغنيائنا فتقسمها على فقرائنا؟ قال نعم<sup>(١)</sup>. وقد ورد أيضاً أن عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه رد زكاة كانت قد حملت إليه من الري (حيث كان جباتها) إلى الكوفة لتوزيعها إلى الري مرة أخرى<sup>(٢)</sup>.

والعلماء اليوم مجمعون على هذه الآثار كلها: أن أهل كل بلد من البلدان أو ماء من المياه (بالنظر للبادية) أحق بصدقتهم ما دام فيهم من ذوى الحاجة واحد فما فوق ذلك، وإن أتى ذلك على جميع صدقتهم حتى يرجع الساعى ولا شئ معه منها. والدليل على هذا خبر معاذ الذي عاد جلسه الذي خرج به على رقبته، وخبر سعيد الذي قال: كنا نخرج لنأخذ الصدقة فما نرجع إلا بسيطانا<sup>(٣)</sup>.

ومع أن الأصل المتفق عليه - طبقاً لما سبق - أن الزكاة توزع في بلد المال الذي وجبت فيه الزكاة، فإن المتفق عليه أيضاً أن أهل البلد إذا استغنوا عن الزكاة كلها أو بعضها، لانعدام الأصناف المستحقة أو لقلتها عددها وكثرة مال الزكاة، فإنها تحمل إلى الإمام (السلطة المركزية للزكاة) ليتصرف فيها حسب الحاجة أو إلى أقرب البلاد أو التقسيمات الإدارية إليهم<sup>(٤)</sup>.

مما سبق يمكن أن نخلص إلى الآتى:

١- حيث إن ميزانية الزكاة تقوم في الأصل على المحلية، فإن هذا يقتضى من الناحية التنظيمية ضرورة وجود مؤسسات فرعية للزكاة (أو إدارات إقليمية لها) تختص كل منها بالإشراف على تطبيق هذه الفريضة جمعاً وتفريقاً، ويكون لكل منها «ميزانية زكاة فرعية مستقلة».

(١) د/ يوسف القرضاوى، لكى تنجح مؤسسة الزكاة في التطبيق المعاصر، محاضرة، بنك التنمية الإسلامى، جده، فبراير ١٩٩٤م، ص ٣١.

(٢) أبو عبيد، الأموال، تحقيق محمد خليل هراس، مكتبة الكليات الأزهرية، ص ٥٢٨.

(٣) د/ يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، مرجع سابق، ص ٨١٢.

(٤) المرجع السابق ص ٨١٣.

٢- حيث إن فوائض إيرادات الزكاة ترسل إلى الإدارة الأعلى أو إلى الإدارة المركزية (السلطة المركزية للزكاة) لتتصرف فيها بمعرفة فإنه من الطبيعي أن تكون هناك إدارة مركزية أو مؤسسة مركزية للزكاة تحمل مسؤولية إدارة هذه الفوائض وإنفاقها في مصارفها المخصصة والمحددة على المستوى القومي العام وتعمل على تحقيق التنسيق والتكامل بين الإدارات الفرعية في هذا المجال. فرغم الاتفاق على جواز نقل الزكاة من بلد جبايتها بعد استيفاء أهلها حاجتهم إلى بلد أو جهة أخرى تكون في حاجة إليها، إلا أن ذلك لا بد أن يتم من الناحية التنظيمية وطبقاً للقواعد الفقهية بمعرفة السلطة المركزية وتحت إشرافها.

ثالثاً: قاعدة التوسيع في مصدر الزكاة:

اختلف الفقهاء في تحديد وعاء أو مصدر الزكاة، فمنهم من يضيق في إيجاب الزكاة كابن حزم، ومن أتى على رأيه في وجوب الاقتصار على الأصناف التي أخذ منها النبي ﷺ. ومن ثم فقد حصرها في ثمانية أصناف هي: الإبل والبقر والغنم والقمح والشعير والتمر والفضة والذهب.

ومنهم من يوسع ويرى أن كل مال نام يجب أن يكون وعاءً أو مصدراً للزكاة ولو لم ينص النبي ﷺ على وجوب الأخذ منه بذاته استناداً إلى أنه يدخل في العموميات القرآنية.

ومن الفقهاء من يضيق حتى يقترب من رأي ابن حزم، ومنهم من يوسع حتى يشمل كل مال نام في عصره.

ورغم أن كل صاحب رأي أو نظرية في هذا الصدد يبني ذلك على حجج وأسانيد شرعية يدافع بها عن رأيه إلا أنه ليس من مهمة هذه الدراسة (ولا من اختصاص مقدمها) أن تناقش أو تحلل هذه الآراء وأسانيدها الشرعية وتبدي الرأي حولها. ولكن الشيء الذي يمكن استنتاجه من وجهة نظر تنظيم مؤسسة الزكاة، أن الوضع التنظيمي لها سوف يختلف طبقاً للأخذ. بأى من الرأيين من حيث

التنظيم الداخلى وما يشتمل عليه من إدارات وأقسام فرعية طبقاً لنوع المال الذى تؤخذ منه الزكاة إذا اقتضت الاعتبارات التنظيمية (تطبيقاً لمبدأ التخصص وتقسيم العمل) اعتبار نوع المال أحد أسس التنظيم الداخلى لها وفروعها في الجهات المختلفة خصوصاً إذا كان نوع المال يحتاج إلى خبرات خاصة في تقديره وحساب وتحصيل زكاته.

وإذا كان للباحث أن يختار بين نظرية المضيقيين ونظرية الموسعين في الزكاة، فإنه يتفق في رأى مع من يرون أنه لضمان نجاح الزكاة في التطبيق المعاصر وتحقيقها لأهدافها خصوصاً إذا قامت عليها مؤسسة حكومية ينبغى أخذها من كل مال نام وهذا يعنى ترجيح نظرية الموسعين، وذلك للأسباب الآتية:

(١) إن الأخذ بنظرية المضيقيين - كما حدث في بعض القوانين التى صدرت بشأن الزكاة في أكثر من بلد إسلامي - يؤدي إلى تقليل حصيلة الزكاة إلى حد تعجز معه عن الوفاء بأغراضها وتحقيق أهدافها وهو أمر ملحوظ في بعض الأقطار التى تلتزم بأخذ الزكاة من مواطنيها المسلمين طبقاً لهذه النظرية.

(٢) إن تطبيق هذه النظرية يؤدي إلى نتيجة سلبية تتمثل في التفرقة الواضحة بين الأغنياء من أصحاب الأموال النامية بعضهم وبعض، حيث تجب الزكاة على صاحب مال معين بينما لا تجب على صاحب مال آخر، بل قد يقع عبء الزكاة على الأقل ثراء ويعفى منها أصحاب الثراء الواسع<sup>(١)</sup>.

(٣) بالإضافة إلى تجنب ما سبق، فإن الأخذ بنظرية الموسعين أن يقضى على أو يخفف من الآثار الناتجة عن قضية الخلاف الفقهي حول جواز فرض ضرائب أخرى من قبل الحكومة على الأغنياء وبجانب الزكاة لإقامة مصالح الأمة وتمويل النفقات العامة للدولة، فهناك من الفقهاء من أجاز ذلك بشروط معينة يجب مراعاتها في فرض الضرائب، في حين يرى آخرون عدم جواز

(١) د/ يوسف القرضاوى، لكى تنجح مؤسسة الزكاة في التطبيق المعاصر، ص ٦.

فرض ضرائب أخرى بجوار الزكاة استناداً إلى حديث الرسول ﷺ «ليس في المال حق سوى الزكاة»<sup>(١)</sup>.

وطبقاً للرأى الأول الذى يميز فرض ضرائب أخرى بجوار الزكاة فإن الآثار السلبية المترتبة على تضيق مصادر الزكاة ربما لا توجد، أو تكون محدودة، حيث يكون للحكومة الحق في فرض ضرائب على القادرين إلى الحد الذى يسمح لها بالحصول على موارد مالية كافية لتغطية نفقاتها العامة في إقامة مصالح الأمة، وبالتالي فسوف تكون المشكلة في هذا الصدد محدودة في ظل هذا الرأى. ومع ذلك فإن المسألة ليست بسيطة إلى هذا الحد.

فمصارف الزكاة التى حددها القرآن الكريم تحتاج في عصرنا الحاضر إلى موارد مالية كبيرة لتغطيتها. ويكفى في هذا الصدد أن نشير فقط إلى مصرف «في سبيل الله» بمفهوم «الجهاد» وهو رأى الجمهور. فلقد أصبح التسليح ونفقات الجيش والجهاد في عصرنا الحالى يحتاج إلى إمكانيات مالية هائلة. وقد يقول قائل إن حق الحكومة في فرض ضرائب غير الزكاة على القادرين طبقاً لرأى المجوزين لذلك، بالإضافة إلى الموارد المالية العامة الأخرى للدولة، يسمح بمقابلة هذه النفقات وتغطيتها، غير أن الأصل في تمويل نفقات الجهاد في سبيل الله هو فريضة الزكاة، واللجوء إلى ضرائب أخرى غير الزكاة لا يجوز (عند من يرى الجواز) إلا بشروط خاصة أولها الحاجة الحقيقية إلى المال مع عدم وجود مورد آخر. وفي هذا الصدد يقول الأستاذ الدكتور يوسف القرضاوى: «فإذا لم توجد الحاجة، أو وجدت، وكان عند الحكومة من الأموال أو الموارد ما يغطى نفقاتها ويغنيها عن إلزام الناس بالضرائب، فلا يجوز فرض الضرائب حينئذ. وقد تشدد علماء المسلمين وأصحاب الفتوى منهم في رعاية هذا الشرط إلى أبعد حد، واشترط بعضهم أن يخلو بيت المال خلواً تاماً حتى يجوز فرض ضرائب»<sup>(٢)</sup>.

(١) راجع في تفصيل ذلك: د/ يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، مرجع سابق، ص ١٠٧٣ وما بعدها.

(٢) المرجع السابق، ص ١٠٧٩.

وإذا كان المصدر الأصلي لتمويل نفقات الجهاد (بالإضافة إلى المصارف الأخرى المسماة في القرآن الكريم) هو الزكاة، فإنه يكون من الأولى أن تؤخذ الزكاة من كل «مال نام» وتؤدي وظيفتها وتحقق أهدافها المنوطة بها بدلاً من تقليص الزكاة في أموال معينة، ثم جباية ضرائب من أنواع المال الأخرى لتغطية نفقات هي في الأصل من اختصاص «الزكاة».

وعلى أية حال فإن المشكلة تبقى محدودة في ظل هذا الرأي، حيث إنه في ظل توسيع قاعدة الزكاة ومصادرها سوف يكون احتمال الحاجة إلى فرض ضرائب إضافية أخرى غير الزكاة محدوداً.

أما إذا أتينا إلى الرأي الثاني الذي يرى عدم جواز فرض ضرائب أخرى بجوار الزكاة، فإن تضييق مصادر الزكاة مع الأخذ بهذا الرأي سوف يشل يد الحكومة ويجهض قدرتها في رعاية مصالح الأمة والقيام بمسئولياتها الأساسية تجاه المجتمع.

ففي ظل هذا الرأي فإن حصيلة الزكاة يتم توجيهها لتغطية مصارفيها المسماة في القرآن الكريم مع الأخذ بالمفهوم الواسع لمصرف «في سبيل الله» والذي يشمل بجانب «الجهاد» المصالح العامة للأمة الإسلامية مثل كل مشروعات البنية الأساسية كبناء الجسور، وتمهيد الطرق، وشق الأنهار، والنقل والمواصلات، وإقامة المستشفيات والمدارس والجامعات والمساجد.. الخ. فطالما أنه لا يجوز للدولة أن تفرض ضرائب أخرى غير الزكاة، فإن تمويل هذه النفقات العامة يتم من مواردها المالية العامة غير الضرائب (بما فيها الزكاة).

ويلاحظ أن الدولة في صدر الإسلام اعتمدت على موردين ماليين أساسيين في تمويل المصالح العامة لمواطنيها، وهما الفيء والغنيمة بما يسد حاجة الدولة في تمويل هذه المصالح. أما الآن فقد نصب هذان الموردان (أو ربما انعدماً) في حين زادت حاجة الدولة إلى الموارد المالية لتمويل النفقات المالية. في ظل هذا الوضع فإن اعتناق نظرية المضيقين في مصدر الزكاة مع الأخذ بالرأي القائل بعدم جواز

فرض ضرائب أخرى على الأموال غير الزكاة فإننا نكون أمام معادلة صعبة ربما تستعصى على الحل .

وقد يقال إن حل هذه المشكلة يكون ممكناً بالأخذ برأى القائلين بجواز فرض ضرائب أخرى غير الزكاة على القادرين وذلك لتعويض النقص في حصيلة الزكاة . ونكرر في الرد على هذا القول ما سبق أن قلناه من أن الأصل والأولى أن تؤخذ الزكاة من كل «مال نام» وتؤدى وظيفتها وتحقق أهدافها التي شرعت من أجلها بدلاً من تضيق قاعدة الزكاة وحصر مواردها في أموال معينة محدودة، مع اللجوء إلى اجراء مكمل، الأصل ألا يلجأ إليه في تمويل مصارف الزكاة بصفة خاصة إلا في حالة عدم كفاية المصدر الأصلي وهو الزكاة .

والخلاصة:

١- أن فعالية ونجاح الزكاة والمؤسسات القائمة عليها في التطبيق المعاصر يقتضى الأخذ بنظرية الموسعين في إيجاب الزكاة والتي تقوم على أن كل مال نام يجب أن يكون مصدراً أو وعاءً للزكاة .

٢- أن الأخذ بقاعدة الموسعين في مصدر الزكاة يمثل متغيراً تنظيمياً له أهميته الخاصة في بناء التنظيم الإدارى لمؤسسة الزكاة وإدارته وتشغيله من حيث أعداد وأنواع وأحجام الإدارات والأقسام الفرعية لهذه المؤسسة على المستوى المركزى وعلى مستوى الفروع في المحليات، والتي سوف تزيد وتنوع طبقاً لتنوع الأموال النامية . كما أن ذلك سوف يترك أثره على اختصاصات وسلطات ومسئوليات وعلاقات هذه الإدارات والأقسام على كل المستويات . أضف إلى ذلك أن إجراءات العمل وقواعده سوف تتحدد طبقاً لذلك من حيث طرق التقدير والتحصيل والتوزيع بالإضافة إلى تأمين هذه المؤسسة بفروعها المختلفة بالمهارات البشرية اللازمة من الفنيين والإداريين وتدريبهم فنياً وتنميتهم إدارياً ... الخ .

رابعاً: وجود مؤسسة أو إدارة عامة للضرائب:

كما أشرنا في البند السابق، فإن هناك خلافاً فقهيّاً حول مشروعية فرض ضرائب أخرى على أموال المسلمين بجوار فريضة الزكاة، حيث يرى البعض عدم جواز ذلك استناداً إلى حديث الرسول ﷺ «ليس في المال حق سوى الزكاة» ومن ثم فإن الزكاة هي الفريضة المالية الوحيدة التي تؤخذ من أموال المسلمين. ولا يجوز طبقاً لذلك - للحكومة الإسلامية أن تفرض على الأغنياء من المسلمين ضرائب أخرى بخلاف الزكاة.

غير أن هذا الرأي يقابله رأي آخر يرى جواز فرض ضرائب أخرى مع الزكاة بشروط معينة لا بد من توافرها، مستدلين على ذلك بأدلة توضح «أن في المال حقاً بل حقوقاً سوى الزكاة»<sup>(١)</sup>.

ومع هذا الخلاف الفقهي حول مسألة فرض ضرائب بجوار الزكاة إلا أن الفقهاء جميعاً لا يرون بأساً من قيام ولي الأمر بفرض هذه الضرائب إذا حلت بالبلاد ظروف اقتصادية معينة تلجئه إلى هذا العمل. فجميع الفقهاء متفقون على أنه إذا كانت بالمسلمين حاجة عامة قعدت الزكاة عن سدها وجب إشباعها مهما استغرق ذلك من أموال. ويوافق على ذلك حتى أولئك الذين يقولون «ليس في المال حق سوى الزكاة»<sup>(٢)</sup>.

وفي هذا الصدد يقول سيدنا عمر بن الخطاب ؓ «لو لم أجد للناس ما يسعهم إلا أن أذخل على أهل كل بيت عدتهم فيقاسمونهم أنصاف بطونهم حتى يأتي الله بالحيا فعلت لأن الناس لا يهلكون على أنصاف بطونهم»<sup>(٣)</sup>.

(١) راجع في تفصيل ذلك:

د/ شعبان فهمي عبد العزيز، السياسة المالية للإسلام، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥٩ وما بعدها.

(٢) د/ يوسف القرضاوي، فقه الزكاة، مرجع سابق، ص ١٠٧٣.

(٣) يوسف كمال، فقه الاقتصاد العام، مرجع سبق ذكره، نقلاً عن الطبقات الكبرى لابن سعد، جزء

٣، طبعة بيروت، ١٩٧٨، ص ٣١٦.

ومن ثم يرى ابن حزم أنه «فرض على الأغنياء من أهل كل بلد أن يقوموا بفقرائهم ويجبرهم السلطان على ذلك إن لم تقم الزكوات ولا فيئ سائر المسلمين بهم، فيقام لهم بما يأكلون من القوت الذي لا بد منه ومن اللباس للشتاء والصيف بمثل ذلك، وبمسكن يكتنهم من المطر والشمس وعيون المارة»<sup>(١)</sup>.

وإذا كان ابن حزم بذلك يقرر هذا الحق للحكومة الإسلامية بمخوص نفقات الضمان الاجتماعي فقط، فإن استعراض آراء فقهاءنا القدامى والمحدثين في هذا الصدد، (والتي يكمل بعضها بعضاً) يعطينا حكماً عاماً بحق ولي الأمر في فرض ما يرى من الضرائب لازماً لإقامة مصالح الأمة وتغطية النفقات العامة للدولة التي يرى الخبراء أهميتها لتحقيق استقرار وتقدم المجتمع<sup>(٢)</sup>. مثل النفقات اللازمة لإنشاء دور التعليم والاستشفاء وتعبيد الطرق وحفر الترعة والأنهار وإقامة المصانع وإعداد العدة للدفاع عن البلاد وكذلك نفقات الأمن الداخلي<sup>(٣)</sup>.

خلاصة: المضمون التنظيمي لحق الدولة في فرض ضرائب بشروطها:

إن معني ما سبق من وجهة النظر التنظيمية هو ضرورة وجود تنظيم ما يكون مسئولاً عن إدارة شئون الضرائب بالمفهوم السابق.

وهذا يمثل متغيراً تنظيمياً إضافياً في إطار مفهوم «الشرعية الإسلامية» الذي يجب الالتزام به بصدد وضع التنظيم الإداري لمؤسسة الزكاة، على أن يتم تنظيم العلاقة بين مؤسسة الزكاة وبين التنظيم الخاص بالضرائب بالأسلوب الذي يكفل التكامل والتنسيق التام بينهما بالشكل الذي يحقق لكل منهما أهدافه الخاصة به.

وبعبارة أخرى، فإذا كان من واجب الحكومة الإسلامية أن تتولى أمر الزكاة وتنشئ مؤسسة تقوم بمجباتها حيث أمر الله، وتنفقها حيث شرع الله، وأن تكون

(١) ابن حزم، المحلى، مطبعة الإمام، تصحيح الهراس، ط ٢، بلا تاريخ، جزء ٦، ص ١٥٦.

(٢) د/ يوسف إبراهيم يوسف، النفقات العامة في الإسلام، دراسة مقارنة، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، ١٩٨٠م، ص ١١٩.

(٣) محمود شلتوت، الفتاوى، دار الشروق، الطبعة الخامسة، ١٩٧١م، ص ١٢٦.

لها ميزانيتها الخاصة التي لا تذوب في الميزانية العامة، فإن من تمام ذلك أن يوضع تنظيم إداري جيد لها يكفل تنظيم العلاقة بين الزكاة المفروضة، والضرائب المختلفة بما يحقق لكل منهما أهدافه ويمنع الازدواج والفوضى ويحقق العدالة في التحصيل والانفاق<sup>(١)</sup>.

أما وقد استعرضنا بعض وأهم العوامل والمتغيرات التنظيمية الخاصة الحاكمة والمؤثرة في تنظيم مؤسسة الزكاة وإدارتها. ونعنى بالعوامل والمتغيرات التنظيمية الخاصة هنا تلك العوامل والمتغيرات المنبثقة عن الالتزام بمبدأ «الشرعية الإسلامية» والمتمثلة في المبادئ والقواعد الفقهية المرتبطة بفريضة الزكاة.

ومع الأخذ في الحسبان هذه العوامل والمتغيرات التنظيمية الحاكمة في تنظيم مؤسسة الزكاة، نمضى في بحث الجانب الخاص بالتنظيم الإداري لهذه المؤسسة ووضع تصور لما يمكن أن يكون عليه التنظيم الفعال لها استناداً إلى هذه العوامل والمتغيرات، وهذا ما يتولاه المبحث التالي على النحو الآتي.

(١) انظر: د/ يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، مرجع سبق ذكره، ص ١١١٠.

## المبحث الثالث

### التنظيم الإداري المقترح لمؤسسة الزكاة

إن الحديث عن التنظيم الإداري لمؤسسة الزكاة ينبغي أن يأخذ في الحسبان ما يمكن أن يكون من بدائل لهذا التنظيم فيما يتعلق بالنطاق الجغرافي والسياسي الذي يتم تنظيم هذه المؤسسة على أساسه في ظل الظروف والأوضاع الإسلامية المعاصرة. وفي هذا الصدد، ففي تصورنا أن هناك بديلين يمكن طرحهما على النحو التالي:

أولاً: تنظيم مؤسسة الزكاة على مستوى العالم الإسلامي:

إن الأصل في دولة الإسلام أن تكون دولة واحدة تضم جميع المسلمين في العالم. فالمسلمون إخوة وأمة واحدة في مشارق الأرض ومغاربها.... لقوله تعالى ﴿إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ إِخْوَةٌ﴾ (سورة الحجرات: الآية ١٠) وقوله تعالى ﴿وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ﴾ (سورة التوبة: الآية ٧١) وقوله تعالى ﴿إِنَّ هَذِهِ أُمَّتُكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَأَنَا رَبُّكُمْ فَاعْبُدُون﴾ (سورة الأنبياء: الآية ٩٢) وقوله جل شأنه ﴿وَإِنَّ هَذِهِ أُمَّتُكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَأَنَا رَبُّكُمْ فَاتَّقُون﴾ (سورة المؤمنون: الآية ٥٢)، وقوله عز من قائل ﴿يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ حَقَّ تُقَاتِهِ وَلَا تَمُوتُنَّ إِلَّا وَأَنْتُمْ مُسْلِمُونَ ﴿١٣٢﴾ وَأَعْتَصِمُوا بِحَبْلِ اللَّهِ جَمِيعًا وَلَا تَفَرَّقُوا ۗ وَاذْكُرُوا نِعْمَتَ اللَّهِ عَلَيْكُمْ إِذْ كُنْتُمْ أَعْدَاءً فَأَلَّفَ بَيْنَ قُلُوبِكُمْ فَأَصْبَحْتُمْ بِنِعْمَتِهِ إِخْوَانًا﴾ (سورة آل عمران: الآيات ١٠٢، ١٠٣).

وقد جاء الأمر بالوحدة الإسلامية في الآيتين الأخيرتين بأوضح بيان حتى أن سباق الآيتين يشير إلى أن عدم الاعتصام بحبل الله تعالى والتفرق ينفي عن المرء

صفة الإسلام حيث يقول ﴿وَلَا تَمُوتُنَّ إِلَّا وَأَنْتُمْ مُسْلِمُونَ﴾ <sup>(١)</sup> وَأَعْتَصِمُوا بِحَبْلِ اللَّهِ جَمِيعًا وَلَا تَفَرَّقُوا ۗ

والوحدة الإسلامية تعنى التنظيم الذى أقامه الإسلام ليجمع الفريق الذى استجاب لدعوته والإطار الذى ينتظم هؤلاء، وتكون لهم الإمكانيات اللازمة لتطبيق شرع الله تعالى، وتنفيذ منهجه الذى ألزمهم به<sup>(١)</sup>.

ومن وجهة النظر الاقتصادية، فإن تحقيق هذا المفهوم يرتبط بتحقيق التكامل الاقتصادى بين بلاد المسلمين. ومن مظاهر هذا التكامل فيما يتعلق بموضوع التنظيم الإدارى لمؤسسة الزكاة، أن يكون هذا التنظيم على مستوى العالم الإسلامى، حيث تنشأ مؤسسة الزكاة - في ظل الظروف المعاصرة للعالم الإسلامى كهيئة أو منظمة دولية إسلامية تشترك في عضويتها دول العالم الإسلامى جميعها، وتكون مهمتها إنجاز أهداف الزكاة في تحقيق الضمان الاجتماعى والدعوة إلى الله طبقاً للمبادئ الفقهية المرتبطة بهذه الفريضة على هذا المستوى. وتعتبر هذه المنظمة بمثابة مؤسسة مركزية للزكاة على مستوى العالم الإسلامى كله، ويتم إنشاء فروع لها في كل دولة من الدول الإسلامية طبقاً للتقسيم السياسى القائم الآن للدول الإسلامية. كما يتم إنشاء فروع داخل كل دولة طبقاً للتقسيم الإدارى لها.

وفي ظل هذا التصور التنظيمى، وطبقاً للقاعدة الفقهية التى ترى أن الأصل في ميزانية الزكاة هو أن تقوم على «المحلية» جمعاً وتفريقاً مع حمل الفوائض من المحليات إلى المؤسسة المركزية للزكاة ليتم التصرف فيها حسب الحاجة على المستوى القومى العام بمعرفة السلطة المركزية. في ظل ذلك، فإن موارد مؤسسة الزكاة المركزية على مستوى العالم الإسلامى تتكون من فوائض موازنات مؤسسات الزكاة المحلية الموجودة في كل دولة من الدول الإسلامية وهذا ما جرى

(١) د/ يوسف إبراهيم يوسف، المنهج الإسلامى في التنمية الاقتصادية، مطابع الاتحاد الدولى للبنوك الإسلامية، ١٤٠١هـ - ١٩٨١م، ص ٢٧٤.

عليه العمل في العهود السابقة للدولة الإسلامية فيما يتعلق بالزكاة وغيرها من الموارد المالية المشروعة إسلامياً، حيث كان يتولى بيت «المال المحلى» كافة مهام بيت المال في الإسلام في حدود النطاق الإداري الذي يشرف عليه، ثم يتم حمل فائض الإيرادات إلى بيت المال المركزي. وإن احتاج بيت المال المحلى في أى ولاية من الولايات إلى دعم مالى يقوم بيت المال المركزي بإرساله إليه من إيراداته أو بتحويلها من بيت مال محلى قريب من الولاية. وقد اقتضى هذا التنظيم ألا يحمل كل الفائض إلى بيت المال المركزي وإنما يتم حجز بعض الفائض في بيوت الأموال المحلية كاحتياطي يستخدم في تغطية ما يطرأ من طوارئ. كما أن بيت المال المركزي كان يسير على نفس السياسة<sup>(١)</sup>.

إن التنظيم السابق للمؤسسة الدولية المركزية للزكاة على مستوى العالم الإسلامى وفروعها المختلفة يستمد مقوماته من حقيقة أن الزكاة شرعت في الأصل للتمويل المحلى ثم تصعيد الفائض من هذا التمويل إلى المستويات الأعلى حتى عاصمة الدولة الإسلامية التى تتولى التصرف فيها على مستوى العالم الإسلامى بإمداد ودعم المحليات التى تحتاج إلى معونة مالية كل حسب حاجته.

وفي حالة ظروف غير عادية تمر بأحد بلدان العالم الإسلامى، فإن على مؤسسات الزكاة المحلية في البلدان الأخرى أن تخصص قدراً كبيراً من مواردها لإمداد مؤسسة الزكاة في هذا البلد عن طريق المؤسسة المركزية للزكاة<sup>(٢)</sup>.

هذا التصور السابق لتنظيم مؤسسة الزكاة وإدارتها على النحو المذكور قد ينظر إليه على أنه تصور نظري يتسم بصعوبة التطبيق في ظل الأوضاع القائمة للدولة الإسلامية الموجودة على الساحة العالمية وما عليه هذه الدول من تفرق اقتصادى وما بينها من حدود سياسية، وهذا هو الوضع القائم الآن رغم أنه لا

(١) راجع في ذلك: محمد كرد على، الإدارة الإسلامية في عز العرب، مطبعة مصر، الطبعة الأولى، ١٩٣٤م، ص ٤٦.

(٢) د/ شوقى أحمد دنيا، تمويل التنمية في الاقتصاد الإسلامى، دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٠٦.

يتسق مع مقتضيات التأخي الإسلامي والوحدة الإسلامية المطلوبة لتطبيق شرع الله في الأرض. وإذا كان لهذا الواقع بهذه الصورة مسبباته المختلفة التاريخية وغيرها، فإن الظروف والأوضاع والمستجدات والتحويلات العالمية الحادثة الآن تقدم من المبررات والأسباب ما يدعو - حتما - إلى تغيير هذا الوضع في ظل الأخذ باتفاقية الجات والتكتلات والتجمعات الاقتصادية بين دول العالم المختلفة الأمر الذي يحتم على الدول الإسلامية والعربية أن تواجه هذه المتغيرات والتحويلات بما يناسبها من إجراءات وتنظيمات على مستوى العالم الإسلامي والعربي منتهجه بذلك منهج الإسلام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والذي يعتبر من أهم مرتكزاته تحقيق «الوحدة الإسلامية» والتأخي بين أمة الإسلام. وفي هذا الصدد، فإن من أهم مظاهر هذه الوحدة وهذا التأخي «هو التكامل الاقتصادي» بين بلاد المسلمين، والذي هو جزء من منهج الإسلام لتحقيق التنمية الاقتصادية<sup>(١)</sup>.

ومن ثم فإذا خلصت النية نحو التطبيق الإسلامي الصحيح واتخذت خطوات جادة نحو هذا التكامل الاقتصادي، كجزء من الجهود الرامية لإصلاح حال الأمة الإسلامية ورفع شأنها، وهو هدف ممكن وفي نفس الوقت حتمى في ظل المستجدات العالمية الحادثة الآن، إذا خلصت النية في هذا الاتجاه، فإن من أولويات تحقيق هذا التكامل إنشاء مؤسسة زكاة مركزية على مستوى العالم الإسلامي، وهذا ما ينبغي الاهتمام به وتنفيذه دون تراخ أو إرجاء.

ولكن لنكن واقعين وعلميين في نفس الوقت فيما نهدف إليه ونسعى إلى تحقيقه. وفي ضوء الواقع والمعطيات العلمية، فإننا نرى أن تحقيق الهدف المشار إليه دفعه واحدة مسألة غير هينة. وبعبارة أخرى، فإن إقامة مؤسسة مركزية للزكاة على مستوى العالم الإسلامي في الوقت الحالى يحتاج - من وجهة النظر العلمية والعملية - إلى بعض الوقت الذي يمكن أن تتخذ فيه بعض الإجراءات والتنظيمات

(١) د/ يوسف إبراهيم يوسف، المنهج الإسلامى في التنمية الاقتصادية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧٣.

المرحلية التي تتبنى أهدافاً مرحلية تقود في النهاية إلى الهدف النهائي المتعلق بإنشاء وإدارة مؤسسة الزكاة على مستوى العالم الإسلامي. وهذا ما نوضحه في البند التالي :

ثانياً: تنظيم مؤسسة الزكاة على مستوى كل دولة إسلامية

كما انتهينا في البند السابق، فإن إنشاء مؤسسة الزكاة على مستوى العالم الإسلامي طبقاً للتصور المجمل المطروح سابقاً ربما يحتاج إلى بعض الوقت حيث إن ذلك مرهون بتحقيق التكامل والوحدة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية بين دول العالم الإسلامي.

غير أن أدنى الحلول الآتية، وهو ما يمكن، ويجب تنفيذه دون إرجاء هو إقامة مؤسسة زكاة على مستوى كل دولة من الدول الإسلامية.

إن تنفيذ ذلك يعني إنشاء مؤسسة مركزية في العاصمة مع إقامة فروع لها في مختلف التقسيمات الإدارية في كل دولة طبقاً لهيكل التقسيم الإداري للدولة أيّاً كان حجم أو اسم هذا التقسيم في كل دولة.

وفي تقدير الباحث، فإن قيام كل دولة إسلامية بإنشاء مؤسسة الزكاة بفروعها المختلفة داخل الدولة وقيامها بمهامها على الوجه المطلوب سوف يهد الطريق ويفتحها أمام إنشاء مؤسسة مركزية لها على مستوى العالم الإسلامي، وربما يؤدي إلى مزيد من التكامل والوحدة الاقتصادية والاجتماعية بين دول هذا العالم، وذلك للأسباب الآتية:

١- في ظل الالتزام بمبدأ «محلية الإنفاق» مع حمل الفائض في كل محلية من المحليات إلى المستوى المركزي وذلك لتمويل العجز في المحليات التي تعجز مواردها عن تغطية نفقاتها بمعرفة المستوى المركزي. إذا تم إنجاز هذه المهمة في كل دولة إسلامية، فالنتيجة المتوقعة - بعد كل هذا - طبقاً لاختلاف الظروف الاقتصادية بين دول العالم الإسلامي - أن تكون لدى بعض هذه الدول فوائض من الزكاة، بينما تحتاج دول أخرى إلى دعم، وفي ظل

الارتباط بتنفيذ شرع الله وإقامة مؤسسة رسمية للزكاة، فإن الحاكم المسلم الذي قام بذلك ولديه فائض على مستوى الدولة سوف يتجه بطريقة طبيعية وتلقائية إلى أقرب الدول الإسلامية التي تحتاج إلى مثل هذا الفائض ويحوّله إليها. ويكون ذلك مدعاة للتفكير في إقامة مؤسسة مركزية للزكاة على مستوى العالم الإسلامي لتتولى هذه المهمة على هذا المستوى طالما أن الأساس موجود. وهذا ما لا يمكن تحقيقه في ظل عدم وجود هذه المؤسسة أصلاً في كل دولة من الدول الإسلامية.

٢- إن نجاح تجربة تنظيم وإدارة الزكاة عن طريق مؤسسة حكومية للزكاة إذا استوفت شروطها الفقهية والتنظيمية على مستوى كل دولة سوف يحرض ويغري بتطبيق الفكرة على مستوى أعلى وهو مستوى العالم الإسلامي وهو في هذه الحالة إغراء مؤيد دينياً وعملياً.

٣- إذا حققت الزكاة هدفها في الضمان الاجتماعي على مستوى العالم الإسلامي من خلال مؤسساتها المركزية على هذا المستوى - بافتراض أننا وصلنا إلى هذه المرحلة - فسيكون ذلك بمثابة اللبنة الأساسية لتحقيق مزيد من التكامل والتكافل الاجتماعي والاقتصادي بين دول هذا العالم في مختلف الميادين وعلى سائر الأصعدة.

وتأسيساً على ما سبق، وباعتبار أن الخيار المتاح حالياً هو البدء بإنشاء مؤسسة رسمية للزكاة في كل دولة من الدول الإسلامية، فإننا نحاول في النقاط التالية وضع تصور للتنظيم الإداري لمؤسسة الزكاة على هذا المستوى متمثلين في ذلك بمصر، في ظل نظامها الإداري، كدولة من هذه الدول الإسلامية.

ويهمنا أن نشير إلى أن بحث التنظيم الإداري لمؤسسة الزكاة يتسع ليشمل جوانب عديدة ومطولة، ولكننا في حدود ما يمكن طرحه في هذه الدراسة نتطرق إلى مناقشة بعض الجوانب والنقاط المرتبطة بهذا الموضوع والتي نرى أنها ذات أهمية خاصة وذلك على سبيل الإجمال على النحو التالي :

أولاً: المستوى التنظيمي لمؤسسة الزكاة في الجهاز الإداري للدولة  
إذا كان وجود مؤسسة حكومية للزكاة أمراً حتمياً وهاماً على النحو المشار  
إليه من قبل<sup>(١)</sup>، فإن من الضروري وربما الأهم من وجهة النظر التنظيمية أن يتوافر  
لهذه المؤسسة مقومات وعوامل الفعالية التنظيمية. وفي هذا الصدد، فقد  
استعرضنا المبادئ والقواعد الفقهية كعوامل تنظيمية تحكم التنظيم الفعال لها،  
وأشرنا إلى الانعكاسات والمضامين التنظيمية لهذه المبادئ<sup>(٢)</sup>. ومن ثم فلا بد أن  
تؤخذ هذه العوامل في الاعتبار عند بناء التنظيم الإداري لمؤسسة الزكاة وإدارته  
وهذا أمر لا خلاف حوله.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن هناك نقطة في غاية الأهمية لها علاقة وثيقة بفعالية  
مؤسسة الزكاة وتحقيقها لأهدافها بنجاح وهي النقطة الخاصة بالمستوى الإداري  
لأى نشاط يعكس درجة الأهمية الخاصة به والمعطاة له من وجهة نظر «القيادة  
العليا» بالمقارنة بالأنشطة الأخرى.

ويلاحظ أن النشاط الخاص «بإدارة الزكاة» جباية وإنفاقاً يمثل أحد الوظائف  
الدينية الخاصة بالدولة الإسلامية، حيث إن هذه الدولة تتميز عن الدول الأخرى  
غير الإسلامية بمسئوليتها عن وظائف دينية معينة تنفرد بها.

ومن ثم فلا بد من وجود الهياكل والأجهزة الإدارية التي تتحمل مسؤولية  
أداء هذه الواجبات والوظائف الدينية داخل الجهاز الإداري للدولة جنباً إلى جنب  
مع الأجهزة الأخرى التي تتحمل مسؤولية وظائفها الأخرى في كل ميادين الحياة.

وبخصوص المستوى الإداري والتبعية التنظيمية للمؤسسة المسؤولة عن الزكاة  
فلا بد من وجهة نظر الباحث، أن يرتفع إلى أعلى مستوى في الجهاز الإداري للدولة  
حتى يمكن أن يتوافر لها القدر الكافي من المساندة والدعم المالي والفني والإداري  
الذي يمكنها من أداء دورها بأعلى قدر من الكفاءة والفاعلية. وهذا الرأي يجد  
سنده ومؤيداته في عوامل كثيرة منها ما يلي :

(١) راجع المبحث الأول من هذا البحث.

(٢) راجع المبحث الثاني من هذا البحث.

١- أن «إدارة الزكاة» جمعاً وتفريقاً تمثل إحدى الوظائف الدينية للدولة الإسلامية. والوظيفة الدينية تحتل الدرجة الأولى في سلم أولويات هذه الدولة.

٢- أهمية الدور المنوط بمؤسسة الزكاة. وترتبط هذه الأهمية بأهدافها الخطيرة في حياة المجتمع من الناحية الدينية والاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية. كما تكتسب هذه الوظيفة أهميتها من حجم العمل ونطاق وأنواع الجماهير والجهات التي تخدمها فريضة الزكاة.

وتأسيساً على ذلك فإنه يقترح - بصدد إنشاء مؤسسة للزكاة في إطار النظام السياسي والإداري القائم في مصر - أن تكون هذه المؤسسة واحدة من الوحدات الأساسية للجهاز الإداري للدولة (في شكل وزارة أو جهاز مركزي) على أن تتبع رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء (جنباً إلى جنب مع وزارة المالية) ويكون لها فروعها في التقسيمات الإدارية للدولة بمستوياتها المختلفة (محافظات ومراكز وقرى).

وفي ظل الدور الضرائبي المكمل والمتكامل مع الزكاة في رأى المحجوزين لفرض ضرائب بمقتضياتها وشروطها، وهو الرأى الذى نعول عليه ونأخذ به، فلتحقيق التنسيق والتكامل بين هذا النشاط وبين النشاط الأساسى وهو الزكاة، فإنه يفضل - من الناحية التنظيمية - أن ينبثق من مؤسسة الزكاة (وزارة كانت أو جهازاً مركزياً) كأحد التقسيمات الإدارية الأساسية لها والتي تتبع مباشرة الإدارة العليا في مؤسسة الزكاة. ومعنى ذلك أن يعاد تنظيم المصالح المسئولة عن الضرائب بجميع أنواعها (عامه وعقارية، ومبيعات) وتنتقل من تبعيتها لوزير المالية لتصبح جزءاً من مؤسسة الزكاة.

هذا التنظيم المقترح بخصوص النشاط الضرائبي، رغم أفضليته نظرياً من وجهة نظر التنسيق والتكامل إلا أنه قد يكون من الصعب تحقيقه عملياً دفعة واحدة قبل أن تستقر مؤسسة الزكاة كمؤسسة ذات أعباء هائلة وتلعب دوراً

خطيراً في المجتمع. ومن ثم فهناك بديل آخر يمكن إعماله في الوقت الحالي إلى أن تستقر مؤسسة الزكاة ويرتفع منحنى الخبرة لديها وتستطيع فنياً وإدارياً وبشرياً أن تتحمل مسؤولية النشاط الضريبي كنشاط إضافي مكمل لمهامها الأصلية المتعلقة بتحصيل وتوزيع الزكاة.

ومن ثم يقترح في الوقت الحالي أن تظل المصالح المسئولة عن الضرائب في وضعها التنظيمي الحالي تابعة لوزير المالية مع إنشاء هيئة أو لجنة للتنسيق بين مؤسسة الزكاة ووزارة المالية لتنسيق وضبط عملية فرض الضرائب كعملية مكملة ومتكاملة مع الزكاة، على أن تشمل هذه الهيئة أو اللجنة في عضويتها على فقهاء في الزكاة وخبراء في المالية العامة حتى يمكن أن تؤدي دورها المنوط بها على الوجه المطلوب.

ثانياً: تنظيم علاقة مؤسسة الزكاة بالأجهزة الأخرى في الجهاز الإداري للدولة:

إن المهمة الأساسية للجهاز الإداري للدولة تتعلق بتنفيذ أهداف السياسة العامة لها. ومع تطور دور الإدارة العامة بصفة عامة، وتزايد حجم العمل الحكومي تبعاً لهذا التطور، فقد نتج عن ذلك ضرورة تقسيم الأنشطة الحكومية - وفقاً لمعايير معينة - في عدد من الأجهزة الإدارية، مع الربط بين هذه الأجهزة، خصوصاً الأجهزة والتنظيمات ذات الأعمال المتشابهة أو المتكاملة، وتحقيق التكامل والتنسيق بينها في أدائها لمهامها<sup>(١)</sup>. فلا يترك لكل جهاز أو وحدة تنفيذية أمر ما يدخل في اختصاصها من السياسة للدولة بمعزل عن الأجهزة الأخرى، بل يجب أن يكون هناك تعاون وتفاهم مشترك بينها جميعاً مع اتفاق على أحسن الطرق لتحقيق أهداف السياسة العامة في حدود الإمكانيات المتاحة للدولة. إن أهمية ذلك وضرورته تبدو في الواقع في عدم مقدرة كل جهاز على حدة (وزارة أو مصلحة أو مؤسسة..

(١) راجع في تفصيل ذلك: د/ محمد محمد جاهين، مقدمة في الإدارة العامة، المؤلف، ١٩٩١م، ص ٢٠٧ وما بعدها.

الخ) على النهوض بمهامه وتحقيق أهدافه دون الاستعانة بمجهود الأجهزة الأخرى ذات الصلة بتحقيق هذه الأهداف كل فيما يخصه .

فبخصوص مهام مؤسسة الزكاة (أو وزارة الزكاة) فيما يتعلق بجانبها الجبائي - على سبيل المثال - والمتعلق بالإجراءات التنفيذية لتحصيل الزكاة والذي يمثل الجانب الرئيسي من دورها ، فإنها لا تستطيع أن تؤدي هذا الدور بنجاح إلا إذا عاونتها أجهزة ووزارات عديدة كل فيما يخصه في هذا الصدد .

ولتوضيح هذه النقطة ، فإننا نستعرض عملية جباية الزكاة (خصوصاً بالنسبة للأموال الباطنة) وكيف تتم هذه العملية .

إن علمية تحصيل الزكاة لا بد أن تبدأ «بحصرك المكلفين» ويتطلب ذلك أن تقوم مؤسسة الزكاة (المقترح إنشاؤها) بإجراء حصر ميداني على الطبيعة عن طريق موظفيها لمعاينة المنشآت وحصرك المكلفين وفقاً للتقسيم الإداري للدولة ، وهذا أمر طبيعي . غير أنه بالإضافة إلى ذلك ، فإن عملية حصر المكلفين بدقة وشمول يتطلب إجراءات أخرى تتم بواسطة أجهزة ومنظمات أخرى ، من أهمها على سبيل المثال ما يلي :

#### (١) متابعة القيد بالسجل التجاري :

حيث تقوم وزارة التجارة والتموين (من خلال مصلحة التسجيل التجاري) بإخطار فروع مؤسسة الزكاة بشكل دوري ببيانات حركة السجل التجاري لديها ، والتعديلات التي أجريت على بعض هذه السجلات . ومن الطبيعي أن استخدام الحاسب الآلي يجعل هذه البيانات متاحة لمؤسسة الزكاة وفروعها بصفة مستمرة وفي الوقت المناسب وبما يمكن المؤسسة وفروعها من التعرف على المستجدين من المكلفين والمتوقعين عن المزاولة وغيرها من المعلومات الضرورية .

#### (٢) تراخيص وزارة الصناعة :

حيث تصدر وزارة الصناعة (من خلال مصلحة الرقابة الصناعية) تراخيص

إقامة المنشآت الصناعية، وتقوم بتزويد مؤسسة الزكاة بنسخة من هذه التراخيص، وعن طريقها يمكن الاتصال بالمكلفين بالزكاة ومحاسبتهم.  
(٣) التراخيص التي تصدرها الوزارات والجهات المختلفة المختصة لأصحاب المهن الحرة:

كوزارة الصحة بالنسبة للأطباء، ووزارة العدل بالنسبة للمحامين، وهكذا بالنسبة للمحاسبين والمهندسين... الخ. وتقوم هذه الجهات بإخطار المؤسسة وفروعها أولاً بأول.

(٤) العقود المبرمة من المقاولين والمتعهدين مع الوزارات والمصالح الحكومية:

حيث تقوم هذه الوزارات والمصالح بتزويد مؤسسة الزكاة وفروعها بنسخة من العقود المبرمة التي على أساسها يمكن الاتصال بالمقاولين والمتعهدين ومحاسبتهم زكويًا.

(٥) المحاصيل الزراعية ومساحاتها:

يمكن لمؤسسة الزكاة وفروعها الحصول سنوياً على البيانات الخاصة بالمحاصيل الزراعية ومساحاتها عن طريق وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي وأجهزتها المختلفة (المديريات والإدارات والجمعيات التعاونية الزراعية) وعلى هذا الأساس يمكن الوقوف على المكلفين بالزكاة على الزروع والثمار ومحاسبتهم زكويًا.

وبعد القيام «بمحصركم المكلفين» من خلال التعاون بين عديد من الأجهزة الإدارية ومؤسسة الزكاة تمر عملية تحصيل الزكاة بمراحل أخرى مثل:

- تقديم إقرار الزكاة، من خلال إجراءات معينة يلتزم بها المكلفون بالزكاة وفقاً لأوضاع كل منهم.

- أعمال الفحص والربط من جانب المسؤولين في مؤسسة الزكاة وفروعها.

وهاتان المرحلتان يتم إنجازهما غالباً من خلال الاتصال والتعامل المباشر بين مؤسسة الزكاة والمكلفين دون تدخل من جهات أخرى.

- الاعتراض على الربط الزكوى: فمن المحتمل ألا يقتنع المكلف بالزكاة بالربط الذي تم إخطاره به من قبل مؤسسة الزكاة. وفي هذه الحالة يعطى مثل هذا المكلف الحق في الطعن في هذا الربط والاعتراض عليه. وهذه عملية لا بد أن تكون منظمة إجرائياً، حيث يتم النظر في هذا الطعن والفصل فيه من خلال لجان ابتدائية واستئنافية من داخل مؤسسة الزكاة نفسها. غير أن المكلف إذا لم يقتنع بما تنتهي إليه هذه اللجان فمن المفروض أن يعطى الحق في اللجوء إلى الجهات القضائية في هذا الصدد. وفي هذه الحالة يظهر دور وزارة العدل وأهمية تعاونها مع مؤسسة الزكاة في إنجاز أهدافها الجبائية.

- ضوابط التحصيل (مكافحة التهرب الزكوى): وفي هذا الصدد، فإن هناك إجراءات تقوم بها مؤسسة الزكاة من جانبها مثل عدم منح المكلف شهادة نهائية أو مخالصة زكوية لسنة ما إلا بعد إنهاء وضعه الزكوى لجميع السنوات السابقة. غير أن هناك إجراءات أخرى من قبل أجهزة حكومية، كل فيما يخصه، لا بد أن تتم بهذا الشأن. فعلى سبيل المثال:

١- تقوم وزارة المالية (من خلال مصلحة الجمارك) بحجز واردات المكلفين المتخلفين عن سداد الزكاة، ولا يتم الإفراج عنها إلا بعد تقديم ما يثبت سداد الزكاة المستحقة عليهم.

٢- منع المتخلفين من السفر بواسطة الأجهزة المختصة في وزارة الداخلية.

٣- إيقاف كل مكلف يتخلف عن سداد الزكاة. ويتم ذلك بمعرفة وزارة الداخلية.

٤- حجز الأقساط الأخيرة من العقود، في حالة المقاولين والمتعهدين المتعاقدين مع الجهات الحكومية: حيث تقوم الوزارات والمصالح الحكومية والمؤسسات وما في حكمها بحجز القسط أو الأقساط الأخيرة المستحقة من قيمة العقد لحين تقديم شهادة من مؤسسة الزكاة من الجهة التي حجزت لديها بعض

الأقساط استقطاع قيمة الزكاة منها وتوريدها للمؤسسة مع الإفراج عن باقى قيمة العقد الخاص بالمقاول أو المتعهد. ويجد هذا الإجراء أساسه الفقهى فيما «قرره فقهاء المذاهب الإسلامية كافة من عقوبة الممتنع عن الزكاة وأخذها منه بالقهر إن لم يدفعها طوعاً واختياراً بالإضافة إلى تعزيره وتأديبه بالحبس ونحوه»<sup>(١)</sup>.

في ضوء ما سبق، تتضح أهمية تنظيم العلاقة بين مؤسسة الزكاة (أو وزارة الزكاة) المقترحة، وبين الأجهزة الحكومية الأخرى داخل الجهاز الإدارى للدولة، على نحو الأمثلة التى ذكرناها لمثل هذه العلاقة، بما يحقق التكامل والتعاون بينها وبين هذه الأجهزة ويعمل على تحقيق أهدافها وإنجاز مهامها بنجاح. والأمر هنا مرتبط - بلا ريب - بوجود نظام اتصالات ومعلومات كفاء وفعال لتحقيق هذا التكامل والتعاون.

ثالثاً: تنظيم السلطات في مؤسسة الزكاة:

يُميز الفكر الإدارى الوضعى بين نوعين أساسيين من السلطة داخل المنظمات وهما: السلطة التنفيذية، والسلطة الاستشارية، حيث يكون للسلطة التنفيذية وحدها حق اتخاذ القرارات اللازمة لأداء العمل وتنفيذه بالإضافة إلى حق الرقابة والمساءلة، وفي نفس الوقت هى المسئولة عن نتائج العمل داخل المنظمة. أما السلطة الاستشارية فهى تمثل سلطة الرأى والفكرة، حيث ينحصر دورها في الدراسة والتحليل لما يسند إليها من مسائل ومهام، وتقدم - بناء على هذه الدراسة والتحليل - المعلومات والمقترحات بشأن ما يجب اتخاذه من قرارات متعلقة بهذه المسائل والمهام للجهات التنفيذية التى تتبعها، حيث يمكن لهذه الجهات أن تعتمد على هذه المعلومات والمقترحات في اتخاذ القرارات المناسبة سواء جاءت هذه القرارات متفقه مع رأى السلطة الاستشارية أم لا. هذا عن نوعى السلطة وطبيعة العلاقة بينهما في الفكر الوضعى.

(١) د/ يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، مرجع سبق ذكره، ص ٧٧٥، ٧٧٩.

وباستقراء الفكر الإسلامي بخصوص هذه المسألة نجد أنه يقر النوعين السابقين من السلطة كما يفهمها الفكر الوضعي<sup>(١)</sup> وإن لم يستخدم لفظ السلطة في حد ذاته خصوصاً بالنسبة للسلطة التنفيذية لينأى بها عن معنى "التسلط" الذي قد يعكسه لفظ السلطة.

غير أن طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة الاستشارية من وجهة نظر الفكر الإسلامي لم تكن محل اتفاق بين الفقهاء نظراً لاختلافهم حول تفسير الآية الكريمة ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ﴾

(سورة آل عمران: الآية ١٥٩)

ومن ثم، فقد ذهب رأى إلى أن صاحب السلطة التنفيذية لا يلزم برأى المستشار ولكنه يأخذ بالرأى الذي تظهر أرجحيته بعد التمحيص العقلي والموازنة بين الآراء المطروحة. ومع اعتراف أصحاب هذا الرأى بصعوبة وضع قواعد التمحيص العقلي المرنة، إلا أنه يرى أن ذلك ليس مستحيلاً على مقاييس العقل والمصالح التجريبية المتطورة<sup>(٢)</sup>.

ويذهب رأى آخر إلى عكس ما ذهب إليه الرأى السابق، حيث يرى إلزام صاحب السلطة التنفيذية برأى المستشارين. فليس هناك دليل يصح الاستناد إليه من قرآن أو سنة قوليه أو عملية لمساندة الرأى الأول. بل إن دراسة مجموع الحالات التي لجأ فيها رسول الله ﷺ إلى الاستشارة، بالإضافة إلى المفهوم المرجح للآية الكريمة ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ﴾ يدل على وجوب الأخذ برأى المستشارين وما يتمخض عنه من نتائج<sup>(٣)</sup>.

(١) راجع في تفصيل ذلك وأدلته من القرآن والسنة: د/ محمد محمد جاهين، المضمون التنظيمي لمبدأ الشرعية الإسلامية، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، كلية التجارة - جامعة عين شمس، العدد الثاني، ١٩٩١م، ص ٢٥٣ وما بعدها.

(٢) معروف الدواليبي، رؤية الإسلام السياسية والأخلاقية، دراسة مقدمة إلى ندوة اليونسكو ديسمبر ١٩٨٢م، ص ٢٩.

(٣) في تفصيل ذلك راجع: د/ محمد سليم العوا، النظام السياسي للدولة الإسلامية، القاهرة، المكتب المصرى الحديث، ١٩٨٣م، ص ١٩٤ وما بعدها.

ومن الواضح أن المضمون التنظيمي يختلف باختلاف الرأيين السابقين. فطبقاً للرأى الأول، فإن نتائج القرارات والأعمال يتحمل مسؤوليتها أصحاب السلطة التنفيذية وهدمهم طالما أن القرار النهائي تنفرد به السلطة التنفيذية.

أما إذا أخذنا بالرأى الثانى، فإن مسؤولية نتائج القرار ينبغي أن يتحملها أصحاب السلطة الاستشارية جنباً إلى جنب مع أصحاب السلطة التنفيذية طالما أن رأى المستشارين رأى ملزم ولا فكاك منه. وفي هذه الحالة فإن المستشار لا يكون مستشاراً بالمفهوم المقصود في الفكر الإدارى الوضعى ولكنه يكون مشاركاً في صنع وإصدار القرار وتتغير طبيعة سلطته وتصبح في حكم السلطة التنفيذية. ومقتضى ذلك أنه ينبغي بحث كيفية توزيع وتحديد مسؤولية كل الطرفين (الذى يستشير والذى يستشار) وأسلوب مساءلة كل منهما عن نتائج الأعمال.

بيد أننا نود أن نبدى وجهة نظر خاصة حول الرأيين السابقين ونوضح نقطة قد تغيب عن الأذهان في هذا الصدد. فالخلاف السابق إنما ينصب فقط على الجوانب الفنية المخصصة للمسألة موضوع القرار. أما الجوانب التى تتصل بشرعية الأعمال والتصرفات إسلامياً، والتى ينبغي استظهارها والحكم عليها بواسطة رجال الفقه الإسلامى (خصوصاً مع المسائل المستحدثة التى تحتاج إلى تمحيص وتكييف فقهي والحكم عليها شرعاً) ففى هذه الحالة فإن رأى الفقهاء المستشارين يكون ملزماً بلا ريب لأنه يعبر عن الحكم الشرعى الذى يجب الالتزام به. وهذا نوع جديد من السلطة يعرفه الفكر الإسلامى يمكن أن نطلق عليه «السلطة الفقهية».

فى ضوء ذلك، فإننا نكون فى موقف يسمح لنا بإبداء وجهة نظرنا حول طبيعة العلاقة وما يجب أن تكون عليه بين أصحاب السلطة التنفيذية والمستشارين فيما يتعلق بالأمور الفنية المحضة. وفى هذا الصدد، فإننا نرى أن تؤسس هذه العلاقة على أساس عدم التزام أصحاب السلطة التنفيذية بآراء المستشارين (رغم أنهم يستفيدون منها فى قراراتهم وتصرفاتهم) وذلك لمبررات علمية تنظيمية تتصل بصفة خاصة بتحديد المسؤولية وتلازمها وتوازنها مع السلطة المرتبطة بها.

وتأسيساً على المناقشة السابقة، فإن تنظيم السلطات داخل مؤسسة الزكاة بفروعها ومستوياتها المختلفة، وتحديد العلاقة بينها ينبغي أن يكون على النحو التالي :

#### ١ - السلطة التنفيذية:

وهي السلطة صاحبة الحق في اتخاذ القرارات وتوجيه أوامر وتعليمات واجبة التنفيذ من جانب المرؤوسين، فيما يتعلق بكل شؤون الزكاة جباية وإنفاقاً، وكذلك فيما يتصل بفرض وتحصيل ضرائب أخرى غير الزكاة مع تحديد استخدامات هذه الضرائب، وذلك في حالة ما إذا كان النشاط الضرائبي يدخل - تنظيمياً - في مؤسسة الزكاة كأحد أقسامها الإدارية.

#### ٢ - السلطة الاستشارية:

وهي السلطة التي تختص بالجوانب الفنية المحضة وتضطلع ببحث المسائل المطلوب دراستها وتحليلها وإبداء الرأي حولها من وجهة نظر فنية بحتة في إطار الشرعية الإسلامية، وفي حدود المبادئ الفقهية التي تحكم فريضة الزكاة. حيث تبدى رأيها في أمور مثل أنسب إجراءات تحصيل الزكاة وتجمعيتها والمحافظة عليها والأساليب الفنية للرقابة والمتابعة لكل منهم، وكذلك الوسائل والأساليب الأنسب لتوزيع الزكاة... الخ وهي في كل ذلك تربطها علاقة استشارية بالسلطة التنفيذية التي لها وحدها الحق في اتخاذ القرار الذي قد يأخذ برأى أصحاب السلطة الاستشارية أو يخالفه.

#### ٣ - السلطة الفقهية (سلطة الرقابة الشرعية):

وهو نوع جديد من السلطات ذو طبيعة خاصة وعلاقة غريبة على مفهوم الفكر التنظيمي الوضعي، ولكنه أساسى بالنسبة للمنظمات الإسلامية عموماً، وبالنسبة لمؤسسة الزكاة، بصفة خاصة، حيث إن الجوانب الفقهية المرتبطة بفريضة الزكاة متشعبة إلى حد كبير، ومعظم مسائلها يدور حولها خلاف فقهي وتتعدد

الآراء حولها، الأمر الذي يحتاج إلى موازنة بين هذه الآراء للتوصل إلى أنسبها وأنفعها في ضوء الظروف التطبيقية السائدة التي تحيط بكل موقف، ولا بد أن يستند ذلك إلى أساس شرعي وتحليل متعمق لا يدركه إلا الفقهاء المتخصصون .

إن مهمة أصحاب هذه السلطة في مؤسسة الزكاة تتعلق بدراسة المسائل الزكوية (وما يرتبط بها) التي تحال إليهم من الزاوية الشرعية بغرض الوصول إلى الأحكام الشرعية المرتبطة بها وإصدار القرارات والفتاوى الملزمة بخصوصها . أي أن الأحكام التي تخرج بها يكون لها صفة الإلزام لأنها تعبر عن وجهة النظر الشرعية في المسائل قيد البحث، ولذلك يطلق عليها "سلطة الرقابة الشرعية" .

وتتعلق هذه الأحكام الجزئية بمسائل متجددة مثل الأوعية المالية الخاضعة للزكاة (خصوصاً مع تنوع واختلاف وتجدد هذه الأوعية في العصر الحديث)، ونصاب الزكاة في كل نوع منها، وشروط خضوعها للزكاة، كذلك مصارف الزكاة، ومدى مشروعية فرض ضرائب إضافية فوق الزكاة، وأسلوب فرضها، وتوافر شروط ومقتضيات فرض هذه الضرائب، ومجالات استخدامها... الخ . كل ذلك في إطار ما يحيط مثل هذه المسائل من ظروف وأوضاع معينة .

ومن وجهة النظر التنظيمية، فقد تثار إشكاليتان حول هذا النوع من السلطة على النحو التالي :

الإشكالية الأولى:

وهي تتعلق بمدى اختلاف أو اتفاق هذه السلطة مع السلطة التي تمثلها الإدارة القانونية في أي منظمة من المنظمات من الدور الذي تلعبه كل منهما . فالتأمل في كل منهما قد يرى تشابه هذا الدور في أنه ينصب على تحديد مدى «مشروعية» القرارات والتصرفات، وبالتالي فمن المفترض أن تكون نوعيتهما واحدة من حيث طبيعة علاقتهما بالسلطة التنفيذية .

وقد يبدو ذلك صحيحاً . غير أن السلطة القانونية تهتم «بالمشروعية القانونية» أي من وجهة نظر القانون الوضعي، بينما يتجه اهتمام «السلطة

الفقهية» إلى «الشرعية الإسلامية»، وهذا في حد ذاته - من وجهة نظر الباحث - يؤدي إلى تباين كل منهما خصوصاً فيما يتعلق بعلاقتهما بالسلطة التنفيذية في المنظمة على المستوى «النظري المبدئي» على الأقل. فمن الناحية النظرية المبدئية يملك صاحب السلطة التنفيذية - بحكم العلاقة الاستشارية بينه وبين المستشار القانوني - الحق في اتخاذ قراره بالمخالفة لرأى المستشار القانوني وذلك على مسؤوليته الخاصة، في حين أنه في المنظمات الإسلامية لا يملك الحق في مخالفة رأى السلطة الفقهية في كل قراراته وتصرفاته وذلك تحقيقاً للشرط الإسلامي المحقق «الإسلامية» المنظمة وهو ضرورة الالتزام «بمقتضيات الشرعية الإسلامية» كعامل تنظيمي حاكم في تنظيمها.

وعلى أية حال، فإنه رغم الطبيعة الاستشارية للسلطة القانونية في المنظمة كما يراها الفكر التنظيمي الوضعي، فمن المتصور في الأغلب الأعم أن يكون قرار السلطة التنفيذية - في الواقع العملي - متفقاً مع ما يشير به المستشار القانوني بالنسبة للمسألة قيد البحث. ومع ذلك فإن الممول عليه في المقارنة بين هذين النوعين من السلطة هو المستوى النظري المبدئي. ومن ثم يختلف الوضع التنظيمي لكل منهما على هذا الأساس. فالوضع التنظيمي للسلطة القانونية هو أن تكون تابعة للسلطة التنفيذية التي تخدمها بحكم علاقتها الاستشارية بها، في حين أن الوضع بالنسبة للسلطة الفقهية يكون مختلفاً فمن المتصور أن تكون العلاقة بينها وبين الإدارة العليا في المؤسسة علاقة أفقية كجهازين يعملان معاً على نفس المستوى أو يتم تنظيمها كجزء من الإدارة العليا ذاتها وكجهاز فرعي منبثق عنها يختص بالجانب المسند إليه والمشار إليه أنفاً.

الإشكالية الثانية:

وهي ترتبط بأن وجود «السلطة الفقهية» بمفهومها ودورها وعلاقتها التنظيمية المشار إليها سابقاً يؤدي إلى تعدد مراكز اتخاذ القرار في المنظمة وهو ما يعنى إلى وضع تنظيمي غير سليم ولا مرغوب. بيد أن الأمر لن يكون كذلك، إذا

علمنا أن عملية اتخاذ القرار تمر بمرحلتين: مرحلة «صنع القرار». ومرحلة «إصدار القرار» وتهتم مرحلة صنع القرار بتحديد البدائل التي يمكن الاختيار منها، وهي المرحلة التي يرتبط بها دور الجهاز الفقهي الذي يمثل وجهة النظر الإسلامية حيث يقوم بدراسة كل البدائل الممكنة واستبعاد البدائل التي تخرج عن نطاق «الشرعية الإسلامية» وتحديد البدائل الممكنة فقط في حدود هذه الشرعية. وهنا ينتهي دور هذه السلطة. ثم تبدأ بعد ذلك المرحلة الثانية في اتخاذ القرار وهي مرحلة «إصدار القرار»، وهذه من اختصاص أصحاب السلطة التنفيذية، حيث تقوم هذه السلطة باختيار البديل الأفضل من بين البدائل المشروعة المحددة بواسطة السلطة الفقهية (وتستعين في ذلك برأي المستشارين الفنيين) وتصدر به القرار. وبالتالي فإن القرار يصدر من جهة واحدة (مركز واحد) فقط.

#### رابعاً: التنظيم الداخلي لمؤسسة الزكاة

من الطبيعي أن يتم التنظيم الداخلي لمؤسسة الزكاة (سواء كانت في شكل وزارة أو جهاز مركزي) في ضوء الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها والأنشطة والمهام التي تضطلع بها. ومن المعروف أن التنظيم الداخلي لأي منظمة يتم وفقاً لأسس ومعايير معينة كالمعيار الوظيفي أو الجغرافي أو على أساس العملاء أو السلعة (أو الخدمة) التي تتعامل فيها. ومثل هذه الأسس والمعايير يمكن أن تستخدم في تقسيم مؤسسة الزكاة وتنظيمها داخلياً.

ومن ثم، فإنه في ضوء أهداف ومهام مؤسسة الزكاة والمبادئ الفقهية التي تحكمها، وعلى أساس معايير التنظيم الداخلي المتعارف عليها، يمكن - دون عناء كبير - أن نقترح التنظيم الداخلي لها على النحو التالي :

أ - يتم استخدام الأساس الوظيفي - على المستوى المركزي وكذلك على مستوى الفروع - لتقسيم نشاطها الأساسي المرتبط بأهدافها الأصلية الخاصة «بالجباية والإنفاق». وبذلك يتم تخصيص «إدارة عامة» (أو قطاع) لتحصيل الزكاة، وإدارة عامة (أو قطاع) لتوزيع الزكاة، وذلك بالإضافة إلى الإدارات الأخرى التي

تتضمن الوظائف والأنشطة اللازمة لسير العمل والخاصة - على سبيل المثال - بشئون العاملين، والحسابات، والمشتريات والمخازن، والتخطيط والمتابعة، والمعلومات (أو البحوث والدراسات الاجتماعية والاقتصادية)، وإدارة العامة لشئون المكلفين بالزكاة (التي تتضمن لجان الطعن)... الخ كل ذلك بالإضافة إلى الجهاز الفقهي (جهاز الرقابة الشرعية) صاحب الدور الخاص في هذه الوزارة.

وحيثما نصل إلى تطبيق الاقتراح الخاص بجعل النشاط الضريبي تابعاً تنظيمياً لمؤسسة الزكاة، ففي هذه الحالة تخصص إدارة عامة (أو قطاع) للضرائب كتقسيم أساسي من تقسيمات المؤسسة.

ب - في التقييم الفرعي لإدارتي التحصيل والتوزيع يمكن استخدام أساس أو آخر ملائم للتقسيم على النحو التالي :

١ - فيما يتعلق بإدارة أو قطاع تحصيل الزكاة:

بصفة إجمالية تنحصر مهمة هذه الإدارة (أو القطاع) في حصر وإحصاء المكلفين بالزكاة، والتعرف على أنواع الأموال (أوعية الزكاة) ومقادير ما يجب عليهم فيها، وجمع الزكاة طبقاً لذلك، والمحافظة عليها حتى تتسلمها الإدارة المسؤولة عن صرف الزكاة<sup>(١)</sup>. ومن ثم يمكن تقسيم إدارة (قطاع) تحصيل الزكاة (مركزياً وعلى مستوى الفروع) طبقاً لهذه الوظائف والأنشطة الفرعية، مستخدمين أيضاً الأساس الوظيفي.

غير أننا إذا نظرنا إلى المسألة من وجهة نظر الاستفادة من مبدأ التخصص وتقسيم العمل عند وضع التنظيم الأكثر ملاءمة، فبملاحظة تعدد أنواع الأموال التي تجب فيها الزكاة، مع حاجة كل نوع إلى خبرة متخصصة في التعامل معه، بالإضافة إلى اختلاف نسبة الزكاة المفروضة على كل نوع من أنواع هذه الأموال، فسوف نجد أنه من الأفضل أن يتم تقسيم إدارة تحصيل الزكاة إلى أقسام فرعية

(١) د/ يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، مرجع سبق ذكره، ص ٥٨١.

طبقاً لأنواع هذه الأموال (وهذا هو الأساس السلي في التقسيم)، حيث يخصص لكل نوع من هذه الأموال الخاضعة للزكاة قسم يشرف على كل الشئون الجبائية الخاصة به. وبالتالي تظهر الأقسام الفرعية التالية لإدارة تحصيل الزكاة:

- قسم المحاصيل الزراعية: نسبة الزكاة العشر أو نصف العشر ١٠٪ أو ٥٪ (حسب نوع الري).

- قسم الماشية (إبل وبقر وغنم): (الزكاة فيها لها حسابها الخاص).

- قسم النقود وعروض (أموال) التجارة: (نسبة الزكاة فيها ربع العشر ٢٥٪).

- قسم الركاز والمعادن: نسبة الزكاة الخمس ٢٠٪.

٢- فيما يتعلق بإدارة (أو قطاع) توزيع الزكاة:

تتحمل هذه الإدارة مسئولية أقرب ما تكون إلى مسئولية «هيئات الضمان الاجتماعي». ومن ثم يجب عليها أن تختار أفضل الطرق لمعرفة المستحقين للزكاة، وتحديدهم، والتأكد من استحقاقهم، ومدى حاجتهم، ومقدار ما يكفيهم وفقاً لعدد وظروف كل منهم الاجتماعية. وفي ذلك يقول الإمام النووي: «ينبغي للإمام والساعي وكل من يفوض إليه أمر تفريق الصدقات أن يعتنى بضبط المستحقين، ومعرفة أعدادهم، وأقدار حاجاتهم بحيث يقع الفراغ من جميع الصدقات بعد معرفتهم أو معها، ليتعجل حقوقهم وليأمن هلاك المال عنده»<sup>(١)</sup>.

وفي ضوء هذه المهام الخاصة بإدارة توزيع الزكاة والمرتبطة بأنواع المستحقين للزكاة بأصنافهم التي حددها القرآن الكريم فإنه يقترح - في الوقت المعاصر - تقسيمها داخلياً (على المستوى المركزي وعلى مستوى الفروع) على أساس

(١) الإمام النووي، الروضة، جزء ٢، ص ٢٣٧، مشار إليه في د/ يوسف القرضاوي، فقه الزكاة، مرجع سبق ذكره، ص ٥٨٢.

«العملاء» وهم هنا المستحقون للزكاة<sup>(١)</sup> حيث تظهر الأقسام التالية، طبقاً لهذا الأساس:

أ - قسم الفقراء: وهم الذين يكون فقرهم بسبب العجز عن العمل، وليس لهم مال موروث أو غيره من الموارد.

ب - قسم المساكين: وهم الذين يقصر دخلهم عن كفايتهم (لقلة الأجر أو كثرة العيال أو ارتفاع الأسعار أو غير ذلك من الأسباب).

ج - قسم الغارمين: ويدخل فيهم أصحاب الكوارث ومن استدانوا لأنفسهم في غير محرم، والغارمين لإصلاح ذات البين وما يقاس عليه من ألوان البر والخدمة الاجتماعية.

د - قسم ابن السبيل: ويشمل المهاجرين والمشردين واللاجئين السياسيين الذين فروا من ديار الكفر أو الطغيان. كما يدخل فيه أيضاً الطلاب المبعوثين إلى بلدان أخرى في خدمة الإسلام.

- قسم الدعوة إلى الإسلام (سهم في سبيل الله): ويشمل الهيئات القائمة على نشر الدعوة الإسلامية في البلاد غير الإسلامية، وتحرير بلاد الإسلام من سلطان غير المسلمين.

وفيما يتعلق بتحديد نصيب كل قسم من هذه الأقسام من ميزانية الزكاة، فإن ذلك يخضع لاجتهاد أولى الأمر وتقدير أهل الشورى بناءً على دراسة وتحليل إحصائي شامل ودقيق ووفقاً لما تقتضيه مصلحة التقسيم الإداري الذي تجمع منه الزكاة.

ونعرض فيما يلي خريطة تنظيمية لمؤسسة الزكاة وفقاً للتصور المقترح لها كوزارة من الوزارات يرأسها «وزير الزكاة» تحت رئاسة رئيس مجلس الوزراء.

(١) د/ يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، مرجع سبق ذكره، ص ٥٨٣.

### خامساً: العاملون في مؤسسة الزكاة ومؤهلاتهم

إن وضع الهيكل التنظيمي لمؤسسة الزكاة في التطبيق المعاصر على أسس علمية سليمة لا يعنى أن المهمة قد انتهت، وأن عناصر النجاح لهذه المؤسسة قد توافرت بشكل نهائي. فالتنظيم الجيد وإن كان يشكل أساس النجاح، إلا أنه لا يغنى مجال من الأحوال عن عنصر العمل الكفء الذى يبعث الحياة في المنظمة. فحياة المنظمة وروحها لا تنبثق من هيكلها الذى تقوم عليه ولكنها ترتبط قبل كل شئ بخصائص العاملين فيها خصوصا رجال الإدارة والمشاركين في اتخاذ القرارات.

ومن ثم فقد اهتم فقه السياسة الشرعية بعملية اختيار العاملين في المؤسسات الإسلامية (ومنها مؤسسة الزكاة)، واشترط شروطاً معينة فيمن يتولى وظيفة أو عملاً في هذه المؤسسات. ومن هذه الشروط الإسلام، القوة (الكفاءة)، الأمانة، العلم بكتاب الله، التفقه في الدين<sup>(١)</sup>. ويجمع هذه الشروط شرطان هما: القوة (الكفاءة) والأمانة. وهما المشار إليهما في قوله تعالى ﴿إِنَّ خَيْرَ مَنْ آسْتَجَرْتَ الْقَوِيَّ الْأَمِينُ﴾ (سورة القصص: الآية ٢٦)<sup>(٢)</sup>. وتزداد أهمية بعض هذه الشروط في ظروف معينة. تتعلق بطبيعة العمل ذاته. وفي هذا الصدد، فإن العمل المتصل بالشئون المالية يحتاج إلى ترسيخ صفة الأمانة فيمن يعمل في هذا المجال الذى لا يثبت فيه ضعفاء الإيمان والأخلاق. لهذا ينبغى حسن اختيار العاملين في مؤسسة الزكاة في مجالات التحصيل والتوزيع والإشراف عليهما خصوصاً أولئك الذين يتم اختيارهم للعمل في المؤسسة المركزية للزكاة لأنها بمثابة القلب الذى إذا صلح، صلح الجسد كله وإذا فسد، فسد الجسد كله.

(١) راجع على سبيل المثال: ابن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الراعى والرعية، تحقيق وتعليق محمد إبراهيم البنا، ومحمد أحمد عاشور، دار الشعب الطبعة الثانية، ١٩٧٥م، ص ٢٨.  
(٢) د/ يوسف القرضاوى، لكى تنجح مؤسسة الزكاة في التطبيق المعاصر، مرجع سبق ذكره، ص ٢٠، ٢١.

ويلاحظ أن من بين الشروط التي يشترطها الفقه الإسلامي لشغل الوظيفة في المؤسسات الإسلامية (ومنها مؤسسة الزكاة)، القوة (الكفاءة) وهذا يعنى أن يكون الموظف مؤهلاً للوظيفة بالمعرفة النظرية والخبرة العملية المرتبطة بها سواء كانت وظيفة فنية متخصصة أو وظيفة إدارية.

ويمكن الوقوف على مدى توافر هذه الشروط التي تمثل أسس اختيار العاملين في مؤسسة الزكاة (وكل المؤسسات الإسلامية) في الأشخاص المرشحين للعمل من خلال الطرق العلمية للاختيار المتعارف عليها والتي لا مجال هنا لعرضها.

وللفكر الإسلامي رؤية خاصة بأنواع الاختبارات الخاصة باختبار العاملين خصوصاً بالنسبة للقيادات الإدارية وكذلك بالنسبة للعاملين في مجال الشؤون المالية حيث يرى عدم الاكتفاء بالمعايير والمظاهر الخارجية لمعرفة حال الشخص وأماتته ولكنه يعمد إلى اختبار باطن الشخص للتأكد من صلاحيته من خلال الطرق والأساليب الملائمة لذلك. وفي هذا الصدد، فلقد رأى عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه بلالاً بن أبي بردة يكثر الصلاة ويلتزم المسجد وفكر في أن يوليه على العراق، ولكن بعد أن يتأكد من أن باطنه كظاهرة المعلن، فوكل به العلاء بن المغيرة ليسبر غوره فوجده يطلب الحكم ويدفع مالاً على ذلك فأخبر به أمير المؤمنين فقال: إن بلالاً غرنا بالله فكندا نغتر به فسكبناه فوجدناه خبثاً كله<sup>(١)</sup>.

إلى هذا الحد نكون قد عرضنا لأهم الجوانب المتصلة بالتنظيم المقترح لمؤسسة الزكاة. وهو عرض لا يخرج عن كونه مجرد إثارة لهذه الجوانب التي تحتاج إلى مزيد من البحث والدراسة جنباً إلى جنب مع الجوانب والقضايا الأخرى والتي تظهر بصفة خاصة حينما يتم اتخاذ خطوات جادة وعملية لإنشاء هذه المؤسسة على مستوى رسمى.

(١) محمد كرد على، الإدارة الإسلامية في عز العرب، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٩.

## خاتمة: النتائج والتوصيات

في هذا البحث تعرضنا لموضوع «النموذج المقترح لتنظيم إداري معاصر لمؤسسة الزكاة في ضوء المبادئ الفقهية» حيث تمت مناقشته في ثلاثة مباحث على النحو الوارد ذكره فيما سبق.

ومن خلال استعراضنا لهذا الموضوع كما جاء في متن البحث يمكن الخلاص إلى النتائج والتوصيات الآتية:

### أولاً: النتائج

١- هناك من الأسباب ما يحتم إقامة مؤسسة حكومية للزكاة باعتبارها واجباً دينياً وضرورة اجتماعية واقتصادية وتنظيمية في نفس الوقت. وعلى هذا الأساس جاء نظام الزكاة بجعلها وظيفة للحكومة الإسلامية، حيث وكل الإسلام مسألة جبايتها وتوزيعها على مستحقيها إلى الدولة ولم يتركها لضمائر الأفراد.

٢- يقتضى إنشاء المؤسسة الحكومية للزكاة في التطبيق المعاصر، ولضمان فاعليتها، أن ينظر في أمر تنظيمها إدارياً بما يتسق مع النظام الإداري القائم، وأن يقوم هذا التنظيم على الأسس والمبادئ العلمية، وأن يؤخذ في الاعتبار العوامل والمتغيرات التنظيمية التي تحكم تنظيم هذه المؤسسة. وتعتبر المبادئ الفقهية التي تحكم فريضة الزكاة من أهم العوامل والمتغيرات التنظيمية التي تحكم التنظيم الإداري لمؤسسة الزكاة فيما يتعلق بهيكل التنظيم وأسلوب إدارته.

٣- الأصل أن يتم تنظيم مؤسسة الزكاة على مستوى العالم الإسلامي باعتبار أن دولة الإسلام دولة واحدة. ولكن إذا كان تحقيق ذلك الهدف يحتاج إلى بعض الوقت، فإن أدنى الحلول الفورية هو تنظيم مؤسسة للزكاة على مستوى كل دولة إسلامية. وإذا استوفت هذه المؤسسة في كل دولة إسلامية شروطها الفقهية ومقوماتها التنظيمية فإن ذلك سوف يفتح الطريق لإقامة هذه المؤسسة وتنظيمها على مستوى العالم الإسلامي بأسره.

٤- فيما يتعلق بالمستوى التنظيمي لمؤسسة الزكاة. فباعتبار أن هذه المؤسسة تقوم بأداء إحدى الوظائف الدينية، وأن الوظيفة الدينية تحتل الدرجة الأولى في سلم أولويات الدول الإسلامية، بالإضافة إلى الدور الخطير الذي تؤديه هذه المؤسسة في حياة المجتمع، فمن المقترح أن تكون هذه المؤسسة إحدى الوحدات الأساسية للجهاز الإداري للدولة وتتبع مباشرة رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء .

٥- فيما يتعلق بتنظيم ممارسة السلطات داخل مؤسسة الزكاة، فبجانب السلطة التنفيذية والسلطة الاستشارية بمفهومها المتعارف عليه في الفكر التنظيمي المعاصر، هناك السلطة الفقهية أو «سلطة الرقابة الشرعية» وهي المختصة بالجانب الشرعي للقرارات والأعمال والتصرفات. وقراراتها لها صفة الإلزام.

٦- يتم التنظيم الداخلي لمؤسسة الزكاة (على المستوى المركزي وعلى مستوى الفروع) على أسس ومعايير تضمن الاستفادة من مبدأ التخصص وتقسيم العمل إلى أعلى حد. ومن ثم يقترح أن يتم تنظيمها مبدئياً إلى قطاعين أساسيين طبقاً للمعيار الوظيفي وهما: قطاع تحصيل الزكاة، وقطاع توزيع الزكاة بالإضافة إلى الإدارات الوظيفية الأخرى اللازم تواجدها للمساهمة في تحقيق الأهداف الأصلية للمؤسسة بطريقة غير مباشرة.

كما ينبغي النظر في أمر تنظيم العلاقة بينها وبين شؤون الضرائب، وذلك تأسيساً على الأخذ بالرأى الفقهي الذي يرى جواز فرض ضرائب أخرى غير الزكاة إذا توافرت الشروط الخاصة بذلك. وينبغي أن يكون هناك من الإجراءات ما يضمن التنسيق والتكامل بين إدارة شؤون الزكاة والضرائب، سواء أُلحقت الضرائب بمؤسسة الزكاة أم ظلت كما هي تابعة لوزارة المالية.

وبعد هذا التقسيم الأساسي يتم تقسيم كل قطاع (أو إدارة) إلى أقسام فرعية بناء على أسس ومعايير أخرى تضمن الاستفادة إلى أقصى حد من مبدأ التخصص وتقسيم العمل .

٧- حيث إن فعالية تنظيم مؤسسة الزكاة لا ترتبط فقط بالهيكل التنظيمي الموضوع على أسس سليمة ولكنها ترتبط - إلى حد كبير أيضاً - بمخائص ومؤهلات العاملين فيها ، خصوصا رجال الإدارة ومتخذي القرارات ، فلا بد من اتخاذ الإجراءات اللازمة لاختيار أفضل العاملين الذين تتوافر فيهم هذه الخصائص والمؤهلات من وجهة النظر الإسلامية .

#### ثانياً: التوصيات

تتعلق التوصيات التي نقدمها هنا بجانبين أساسيين :

١- في ضوء النتائج التي خلصت إليها هذه الورقة ، فإننا نهيب بحكومات الدول الإسلامية أن تتبنى فكرة مسئوليتها عن إدارة شئون الزكاة جمعاً وتفريقاً كإحدى الوظائف الدينية الأساسية للدولة الإسلامية ، وأن تتخذ كل الإجراءات العملية اللازمة لإقامة مؤسسة رسمية للزكاة وأن تجند كل الطاقات البحثية وغيرها لتنظيم هذه المؤسسة وإدارتها على أسس سليمة .

٢- إن جوانب دراسة موضوع «التنظيم الإداري لمؤسسة الزكاة» ، في التطبيق المعاصر عديدة ومتشعبة . وقد اقتصرنا الدراسة التي بين أيدينا على بعض الجوانب المهمة بصفة إجمالية دون الدخول في تفاصيل تخرج عن حدودها . ومن ثم فإننا يمكن أن نقترح بعض النقاط البحثية المرتبطة بموضوعها والتي من بينها ما يلي على سبيل المثال :

- أساليب اتخاذ القرارات في مؤسسة الزكاة .
- قواعد وإجراءات العمل داخل مؤسسة الزكاة وفي علاقتها بالوزارات والأجهزة الإدارية الأخرى .
- أساليب تقدير أو تحديد كمية أو قيمة أموال الزكاة بأنواعها المختلفة .
- أساليب التعرف على مستوى كفاية المكلفين بالزكاة ومن يعولونهم من خلال الدراسات والبحوث الاجتماعية والاقتصادية .

- أساليب التعرف على فئات المستحقين للزكاة وتوفير قاعدة بيانات تفصيلية وتحليلية عن عدد وحالة كل منهم ونوع المال الذي يحتاج إليه والأنسب لحالته.

- من المسائل التي يجب أن تدرس فقهياً وإدارياً مسألة التصرف في فائض أموال الزكاة على المستوى المركزي بعد إمداد كل الأقاليم المحتاجة بما تحتاجه وتحقيق كفاية كل منها. كما ينبغي بحث مسألة توجيه جزء من أموال الزكاة لمشروعات استثمارية لصالح فئات المستحقين، وإقامة مؤسسات تعليمية وتدريبية وعلاجية لهم. وإذا أجاز الفقهاء هذه المسائل، فإن هناك حاجة لبحث أساليب تنظيم وإدارة مثل هذه المشروعات الاستثمارية والمؤسسات المشار إليها.

هذا والله سبحانه وتعالى من وراء القصد وهو المستعان



## المراجع

أولاً: القرآن الكريم والسنة النبوية

ثانياً: الكتب والأبحاث (طبقاً للترتيب الأبجدي)

- ١- ابن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، تحقيق وتعليق محمد إبراهيم البنا ومحمد أحمد عاشور، دار الشعب، الطبعة الثانية، ١٩٧٥ م.
- ٢- ابن حزم، المحلى، مطبعة الإمام، تصحيح الهراس، الطبعة الثانية، جزء ٦، بلا تاريخ.
- ٣- ابن قدامة، المغنى، دار الفد العربي، جزء ٣، بلا تاريخ.
- ٤- أبو عبيد، الأموال، تحقيق محمد خليل هراس، مكتبة الكليات الأزهرية، بلا تاريخ.
- ٥- القاضى أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم، كتاب الخراج، المطبعة السلفية، القاهرة، ١٣٩٢ هـ.
- ٦- الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، مصطفى البابي الحلبي، الطبعة الثانية، ١٩٦٦.
- ٧- د/ شعبان فهمي عبد العزيز، السياسة المالية في الإسلام ودورها في إصلاح الاقتصاد المصري، مؤتمر التحديات المعاصرة للاقتصاد المصري من منظور إسلامي، جامعة الأزهر - كلية التجارة (فرع البنات)، ٢-٣ يونيو ١٩٩٥ م.
- ٨- د/ شوقي أحمد دنيا، تمويل التنمية في الاقتصاد الإسلامي، دراسة مقارنة، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٠٤ هـ - ١٩٨٤ م.
- ٩- د/ محمد سليم العوا، النظام السياسى للدولة الإسلامية، القاهرة، المكتب المصرى الحديث، ١٩٨٣ م.

- ١٠- محمد كرد على، الإدارة الإسلامية في عز العرب، مطبعة مصر، الطبعة الأولى، ١٩٣٤م.
- ١١- د/ محمد محمد جاهين، مقدمة في الإدارة العامة، المؤلف، ١٩٩١م.
- ١٢- د/ محمد محمد جاهين، المضمون التنظيمي لمبدأ الشرعية الإسلامية، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة - جامعة عين شمس - كلية التجارة، العدد الثاني، ١٩٩١م.
- ١٣- معروف الدواليبي، رؤية الإسلام السياسية والأخلاقية، دراسة مقدمة إلى ندوة اليونيسكو، ديسمبر ١٩٨٢م.
- ١٤- محمود شلتوت، الفتاوى، دار الشروق، الطبعة الخامسة، ١٩٧١م.
- ١٥- مولوى أ. س. ق. حسيني، الإدارة العربية، إدارة الثقافة العامة بوزارة التربية والتعليم، مشروع الألف كتاب، رقم ١٨٦.
- ١٦- د/ يوسف إبراهيم يوسف، النفقات العامة في الإسلام، دراسة مقارنة، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، ١٩٨٠م.
- ١٧- د/ يوسف إبراهيم يوسف، المنهج الإسلامي في التنمية الاقتصادية، مطابع الاتحاد الدولي للبنوك الإسلامية، ١٤٠١هـ-١٩٩٠م.
- ١٨- د/ يوسف القرضاوي، مشكلة الفقر وكيف عاجلها الإسلام، مكتبة وهبة، القاهرة، الطبعة الثالثة، ١٩٧٧م.
- ١٩- د/ يوسف القرضاوي، فقه الزكاة، دراسة مقارنة لأحكامها وفلسفتها في ضوء القرآن والسنة، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الثامنة، ١٤٠٥هـ-١٩٨٥م.
- ٢٠- يوسف كمال، فقه الاقتصاد العام، ستابرس للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، ١٤٠٠هـ-١٩٩٠م.