

التنظيم الدستوري للزكاة والوقف وأثره في تنمية الاقتصاد الإسلامي دراسة مقارنة

الدكتور

محمد وحيد أبو يونس

أستاذ مساعد القانون الإداري والدستوري
كلية الحقوق - جامعة طيبة - المدينة المنورة

٢٠١٧

□

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿رَبَّنَا اغْفِرْ لِي وَلِوَالِدَيَّ وَلِلْمُؤْمِنِينَ يَوْمَ يَقُومُ الْحِسَابُ﴾^(١)

صدق الله العظيم

(١) سورة إبراهيم، الآية ٤١.

إهداء

إلى :

مدينة الحبيب محمد صلى الله عليه وسلم

المدينة المنورة ، طيبة الطيبة

طيب الله ثراها وحفظ أهلها من كل مكروه وفتنة وشر وسوء.

بسم الله الرحمن الرحيم مقدمة عامة

تمهيد:

يقول ربنا عز وجل: "وأقيموا الصلاة وآتوا الزكاة"^(١)، ويقول تعالى: "والذين هم للزكاة فاعلون"^(٢)، ويقول أيضًا: "لن تنالوا البر حتى تنفقوا مما تحبون وما تنفقوا من شيء فإن الله به عليم"^(٣)، وانطلاقاً من هذه الأصول القرآنية؛ وباعتبار الدستور أو النظام الأساسي للحكم في الدولة هو الوثيقة القانونية الأعلى والأسمى فيها، وهو كذلك المرجع الأول للبناء القانوني والسياسي والاجتماعي والاقتصادي فيها.

لذلك فالعلاقة جد وثيقة بين التنمية الاقتصادية في الدولة وبين الإطار الدستوري الذي يحيط بأبرز شئونها الاقتصادية وما تنتهجه من أنظمة اقتصادية ومالية.

ورغم أهمية الزكاة والأوقاف باعتبارها أحد ركائز الاقتصاد الإسلامي وأحد الموارد الهامة في المالية العامة الإسلامية؛ إلا أن التنظيم الدستوري الكامل لها في الدول الإسلامية لا يزال محل قصور فيما يتعلق بدورها المؤسسي وإلزامية أدائها، فضلاً عن الحاجة الماسة لبيان الإطار

(١) سورة البقرة، الآية ٤٣.

(٢) سورة المؤمنون، الآية ٤.

(٣) سورة آل عمران، الآية ٩٢.

القانوني العام الذي يحكم كيفية توظيف وتفعليل الزكاة والأوقاف في العمل الخيري والتطوعي - سواء الذي تقوم به الجمعيات والمؤسسات الخيرية الأهلية والخاصة، أو الذي تقوم به الهيئات والمؤسسات الحكومية والرسمية في الدولة - وذلك تحقيقاً للوظيفة الاجتماعية للزكاة والأوقاف.

ولم يعد البحث في موضوعات الاقتصاد الإسلامي ووجوب العمل على تنميته وبحث سبل وآليات تحقيق ذلك الهدف حديثاً من الماضي أو حديثاً مستهلكاً بغير جدوى ولا فائدة، بل إن ذلك الحديث يرقى بين الحين والآخر ليصل إلى درجة الضروريات، سيما في بلادنا العربية والإسلامية، ولا ضير في ازدياد البحث في هذا الباب بل ينبغي أن يتم دعم ذلك التوجه ليحل محل البحث في استيراد أنظمة وآليات اقتصادية شرقية أو غربية استهلكت، وبدا من مساوئها أضعاف ما بدا من محاسنها.

ومما لا غناء عنه في الدول كافة، في زمان الناس هذا؛ وجود الدساتير والأنظمة الأساسية والتشريعات والقوانين المنظمة لكافة شؤون الحكم في الدولة، وبالطبع لشؤونها الاقتصادية وسياساتها المالية، على نحو يحدد التوجه الاقتصادي للدولة ويضع أطره العامة، ويرسم خطوطه العريضة، ويدور في فلك النظام السياسي السائد فيها.

لذلك فإن أي حديث عن تنمية الاقتصاد الإسلامي، وتبني سياسات مالية إسلامية؛ مصدرها ومرجعها كتاب الله عز وجل وسنة نبينا محمد

(صلى الله عليه وسلم)، بغير أن يكون ثمة قواعد قانونية تخدم وتضمن تحقيق ذلك الهدف؛ فهو حديث فيه قدر لا بأس به من النقص والقصور؛ فالغطاء الدستوري والإطار القانوني أصلٌ وركنٌ ركين في كل حديثٍ عن تنمية الاقتصاد الإسلامي وتبني سياسيات مالية إسلامية.

ولما كانت أموال الزكاة والأوقاف تعد أيضًا أصلاً وركناً ركيناً في الاقتصاد الإسلامي؛ لذلك لا ينبغي أن يكون الحديث عن تنمية الاقتصاد الإسلامي بعيداً عن الحديث عن التنظيم الدستوري للزكاة والوقف، لما لوجود هذا التنظيم أو عدمه من أثر مباشر أو غير مباشر في ذلك.

وتتناول سطور هذا البحث ذلك الجانب الدستوري والتشريعي المتعلق بالزكاة والوقف، لبيان أثره في تنمية الاقتصاد الإسلامي؛ مساهمةً من الباحث في إيضاح المبادئ العامة للتنظيم الدستوري للزكاة والوقف في عدد من الدول العربية وهي مصر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة وقطر، وأثر ذلك التنظيم الدستوري في تنمية الاقتصاد الإسلامي في هذه البلاد.

هذا وقد كان اختيار الدستور المصري وكذا النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية والدستور الإماراتي والدستور القطري للمقارنة بينها في هذا المقام وذلك لمحاولة التقريب بين النصوص الدستورية لهذه الدول الأربع فيما يتعلق بتنظيم الزكاة والوقف وما يمكن إنشاؤه من

مؤسسات زكوية ووقفية تسهم ولا شك في دعم وتنمية الاقتصاد الإسلامي، وتشارك بإيجابية في تحقيق الأهداف والأغراض التنموية للدولة.

منهج البحث:

وقد عمدت في هذا البحث إلى استخدام المنهج التحليلي المقارن باحثاً عن النصوص الدستورية المتعلقة بالزكاة والوقف في دساتير هذه البلاد الأربعة، ومحللاً تلك النصوص بغية بيان ما لوجودها من أثر أو دور في دعم وتنمية الاقتصاد الإسلامي، وكذا إيضاح ما لغيابها أو عدم وجودها من أثر في ذلك، وكيف يمكن تفادي هذا الغياب أو الفراغ الدستوري في تنظيم الزكاة والوقف.

خطة البحث:

تجري الدراسة في هذا البحث لموضوع "التنظيم الدستوري للزكاة والوقف وأثره في تنمية الاقتصاد الإسلامي" في مبحثين رئيسيين: نعرض في المبحث الأول للتنظيم الدستوري للزكاة والوقف، وذلك في مطلبين، نرى في المطلب الأول منهما التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في الدستور المصري وفي النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية، ونعرض في المطلب الثاني منهما للتنظيم الدستوري للزكاة والوقف في الدستور الإماراتي والدستور القطري.

أما المبحث الثاني من مباحث هذا البحث فنرى فيه أثر ذلك التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في تنمية الاقتصاد الإسلامي، وذلك أيضًا في مطلبين، نخصص أولهما للحديث عن الوضع في مصر والمملكة العربية السعودية والثاني عن الوضع في الإمارات العربية المتحدة وقطر.

وأساس هذا الربط بين الدستور المصري والنظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية هو أن هذين الدستورين ورد فيهما نصوص دستورية متعلقة بالزكاة والوقف، أما الربط بين الدستور الإماراتي والدستور القطري فأساسه خلوهما من نصوص دستورية متعلقة بالزكاة والوقف؛ لكن في الوقت نفسه - مع هذا الفراغ الدستوري - نجد نصوصًا قانونية أخرى غير واردة في الدستور تنظم عمل المؤسسات الزكوية والوقفية وتبين واجباتها ومسئولياتها ودورها في إدارة واستثمار الأموال المتحصلة من الزكاة والأموال الموقوفة. وعلى ضوء هذا التقسيم تجري الدراسة التفصيلية في سطور هذا البحث.

وأسأل الله عز وجل أن يتقبل مني هذا الجهد المتواضع، وأن ينفع به طلاب العلم والباحثين والمجتهدين، وأن يغفر لي ما به من سهو أو خطأ أو تقصير أو نسيان، إنه سبحانه ولي ذلك والقادر عليه.

المبحث الأول

التنظيم الدستوري للزكاة والوقف

تمهيد وتقسيم:

تقع القواعد الدستورية في قمة هرم القواعد القانونية في كل دولة من الدول ويرسم الدستور أو النظام الأساسي للحكم الأطر العامة لكافة السياسات الاقتصادية والمالية التي تنتهجها الدولة، ويحدد أسس كافة النظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في الدولة.

وقد تحتل الزكاة والوقف مكانة بين النصوص الدستورية، وتجد لها موطناً بين سطور الدساتير والأنظمة الأساسية للحكم في بعض الدول، وقد لا تحظى بتلك المكانة والمنزلة، وهو ما يمكن ملاحظته دون عناءٍ في دساتير بلادنا العربية والإسلامية.

فمثلاً في مصر نجد الدستور الحالي الصادر عام ٢٠١٤ يتضمن نصوصاً تناول تنظيم الأوقاف دون وجود نصوص دستورية تتعلق بالزكاة، في حين نجد النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية وهو دستور المملكة يحوي نصاً يتناول الزكاة وجبايتها وإنفاقها، ولا يحوي نصوصاً تتعلق بالوقف على الرغم من أهميته البالغة في الاقتصاد السعودي، وفي الوقت نفسه نجد الدستور الإماراتي والدستور القطري لا يحوي أي منهما نصوصاً تناول الزكاة أو الوقف.

وعلى ضوء ما تقدم نتناول في هذا المبحث التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في هذه الدساتير الأربعة في مطلبين رئيسيين، نرى في أولهما الوضع في مصر والمملكة العربية السعودية، ونعرض في ثانيهما للوضع في الإمارات العربية المتحدة وقطر. وإلى بيان ذلك.

المطلب الأول

التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في مصر والمملكة العربية السعودية ينطلق دستور كل دولة من مقدمات وأولويات محددة، وتُترجم تلك المقدمات والأولويات في شكل نصوص دستورية تُوزع على أبواب الدستور وفصوله.

وقد كان للوقف أولوية معينة في صلب نصوص الدساتير المصرية، في حين لم يكن للزكاة تلك الأولوية، وعلى العكس من ذلك كان للزكاة أولوية في نصوص النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية الصادر عام ١٤١٢ هـ، ولم يكن للوقف ذات الأولوية، وهو ما سنرى تفصيله في السطور القادمة.

أولاً: الزكاة والوقف في الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤.

صدر الدستور المصري الحالي لعام ٢٠١٤ في أعقاب ثورة ٣٠ يونيو ٢٠١٣ خلفاً لدستور ٢٠١٢^(١)، وقد خلا الدستور المصري من نصوص

(١) تجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ قد قامت في ظل الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١، وفي أعقاب هذه الثورة عُدل هذا الدستور عدة تعديلات محدودة

تتناول الزكاة، لا من قريب ولا من بعيد، لا فيما يتعلق بجبايتها وتحصيلها أو إلزامية أدائها أو حتى الإشارة إلى كونها أحد موارد المالية العامة للدولة أو حتى كونها إحدى أدوات السياسة المالية للدولة.

واكتفى الدستور المصري لعام ٢٠١٤ بالإشارة إلى أهداف النظام الاقتصادي في الدولة، وذلك في المادة ٢٧ منه ووجوب تحقيق الرخاء في البلاد وتحقيق التنمية المستدامة، وكذا تطرق الدستور إلى الاعتماد على الضرائب والرسوم وغيرها من التكاليف العامة لتنمية موارد الدولة وتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية الاجتماعية، ونص على أن أداء الضرائب واجب وأن التهرب من أدائها يعد جريمة يعاقب عليها القانون، وذلك في نص المادة ٣٨ من الدستور.

أما بشأن الوقف فالأمر غير ذلك، فقد جاء نص المادة ٩٠ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ مقررًا أن: "تلتزم الدولة بتشجيع نظام الوقف الخيري لإقامة ورعاية المؤسسات التعليمية والثقافية والصحية والاجتماعية

وُصبت تلك التعديلات في شكل إعلان دستوري أصدره المجلس الأعلى للقوات المسلحة الذي كان يدير البلاد وقتئذ في مارس ٢٠١١، ثم صدر بعد ذلك دستور ٢٠١٢ الذي سرعان ما أوقف العمل بالعمل واستبدل به دستور ٢٠١٤ في أعقاب ثورة ٣٠ يونيو ٢٠١٣، وهو الدستور الساري حاليًا في مصر وهو محل الدراسة في هذا البحث.

وغيرها، وتضمن استقلاله، وتدار شئونه وفقاً لشروط الواقف، وينظم القانون ذلك^(١)، وينفرد الدستور المصري دون غيره من الدساتير الأخرى محل الدراسة في هذا البحث بوجود هذا النص الذي يضع الأساس الدستوري للوقف في الدولة^(٢).

وقد وضع المشرع الدستوري المصري في هذا النص عدة مسائل ضرورية لا غنى عنها بشأن الوقف الخيري، وأكد على الركائز الرئيسية لنظام الوقف الخيري بنصوص دستورية تقع في قمة هرم النصوص القانونية في الدولة المصرية، وهو ما يبدو منه اهتماماً واضحاً بنظام الوقف الخيري

(١) المادة ٩٠ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٢) لم يكن دستور ٢٠١٤ في مصر أول دستور أشار إلى الوقف، بل كان دستور ٢٠١٢ في مصر يقرر ثلاثة نصوص تتعلق بالوقف هي نص المادة ٢١ التي قررت أن "تكفل الدولة الملكية المشروعة بأنواعها العامة والتعاونية والخاصة والوقف، وتحميها؛ وفقاً لما ينظمه القانون".

وكذا نص المادة ٢٥ التي قررت أن: "تلتزم الدولة بإحياء نظام الوقف الخيري وتشجعه. وينظم القانون الوقف، ويحدد طريقة إنشائه وإدارة أمواله واستثمارها وتوزيع عوائده على مستحقيها وفقاً لشروط الواقف". ونص المادة ٢١٢ التي نصت على أن "تقوم الهيئة العليا لشئون الوقف على تنظيم مؤسساته العامة والخاصة، وتشرف عليها، وتراقبها وتضمن التزامها بأدائها إدارية واقتصادية رشيدة، وتنشر ثقافة الوقف في المجتمع".

وتحسيناً لركائزه من التغيير أو التبديل وصيانةً لأهدافه الرئيسية من المساس أو التحويل.

فجعلَ المشرع المصري الدولة ملتزمة جبراً بتشجيع نظام الوقف الخيري، وذلك التشجيع جعله النص مطلقاً بغير قيد ولا شرط، مما يتيح أمام الدولة وأجهزتها المختلفة دعم وتشجيع نظام الوقف الخيري بكافة صور التشجيع، وأن تقدم لمن يرغب في وقف أي من أمواله كل ما يلزم من مساعدات وخدمات.

كذلك أورد النص الدستوري بياناً لأغراض الوقف الخيري في النظام المصري حيث قرر أن تلتزم الدولة بتشجيع نظام الوقف الخيري لإقامة ورعاية:

- المؤسسات العلمية، كالمدارس والجامعات والمعاهد التعليمية.
- المؤسسات الثقافية، كالنوادي الثقافية ومراكز الثقافة ونحوها.
- المؤسسات الصحية، كالمستشفيات والمستوصفات والوحدات الصحية.
- المؤسسات الاجتماعية، كالجمعيات الخيرية ودور الرعاية ونحوها.

فمن أغراض الوقف أولاً إقامة مثل هذه المؤسسات، وثانياً رعايتها، ولعل هذا التعداد قد جاء على سبيل المثال لا الحصر، ذلك أن المشرع بعد أن أورد هذا التعداد لم يشأ أن يغلق الباب في وجه أي أنشطة أو مؤسسات أخرى قد يكشف عنها المستقبل ويحتاجها المجتمع وتصلح أن تكون غرضاً من أغراض نظام الوقف الخيري، فأضاف النص في آخر التعداد كلمة وغيرها ليبقى الباب مفتوحاً أمام أي مؤسسات وافية وأنشطة أخرى، وتتفق هذه الأغراض الواردة على سبيل المثال في هذا النص الدستوري مع الأغراض المقررة في الفقه الإسلامي للوقف الخيري.

ولا يقف دور الدولة عند حد تشجيع نظام الوقف، بل أضاف النص الدستوري التزاماً هاماً وضرورياً على الدولة مفاده ضرورة أن تضمن الدولة استقلال الوقف، وهو ما يعني أن تضمن الدولة عدم التدخل في إدارة شئون الوقف وتكفل له استقلاله الكامل، ولعل استقلال الوقف يعد واحداً من أهم الضمانات التي يحتاجها لإمكانية تحقيق أغراضه كاملة والقيام بوظائفه الخدمية والاجتماعية والتنمية.

كما أورد النص الدستوري ضماناً أخرى لا تقل أهمية عن ضمانة استقلال الوقف مفادها وجوب إدارة شئون الوقف وفقاً لشروط الواقف، ولعل في ذلك اتفاق مع ما اشترطه جمهور الفقه الإسلامي من وجوب إدارة شئون الوقف وفقاً للشروط التي وضعها وحددها الواقف، فلا يجوز تغيير

شروط الواقف أو إهمالها أو استعمال الوقف في أغراض أخرى غير تلك التي حددها الواقف^(١).

وكعادة النصوص الدستورية الإجمالية نجد النص الدستوري قد اكتفى بتلك الركائز الرئيسية لنظام الوقف الخيري، وأسند النص إلى القانون بعد ذلك أن يستكمل البناء القانوني لنظام الوقف الخيري في مصر، وهو ما استوفاه قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٧١ بإنشاء هيئة الأوقاف المصرية^(٢).

صفوة القول إذن أن التنظيم الدستوري لنظام الوقف الخيري في مصر يُقيم لنظام الوقف عدة ركائز دستورية أساسية، أولها وجوب التزام الدولة

(١) المقرر أن ناظر الوقف يلتزم بتنفيذ شروط الواقف المعتمدة شرعاً والمنصوص عليها من قبله، وليس له مخالفتها، انطلاقاً مما قرره الفقهاء من أن شرط الواقف كنص الشارع. انظر حول تفصيل ذلك وأقوال الفقهاء في هذه المسألة: الصالح، محمد بن أحمد بن صالح، الوقف في الشريعة الإسلامية وأثره في تنمية المجتمع، الرياض، بدون ناشر، ١٤٢٢-٢٠٠١، ص ١٠٧ وما بعدها. وانظر عمومًا: الخصاص، أحكام الأوقاف، القاهرة، مطبعة ديوان عموم الأوقاف المصرية، ١٣٢٢-١٩٠٤. و الزرقا، مصطفى، أحكام الأوقاف، دمشق، مطبعة الجامعة السورية، ١٣٦٦-١٩٤٧. و الكبيسي، أحكام الوقف، بغداد، وزارة الأوقاف، ١٣٩٧-١٩٧٧. و الطرابلسي، الإسعاف في أحكام الأوقاف، القاهرة، مطبعة هندية، ١٣٢٠-١٩٠٢.

(٢) الجريدة الرسمية، العدد ٤٣ في تاريخ ٢٨ أكتوبر ١٩٧١.

بتشجيعه ودعمه، وثانيها وجوب توظيف واستثمار أموال الوقف الخيري لإقامة ورعاية المؤسسات العلمية والثقافية والصحية والاجتماعية أو غيرها من المؤسسات الأخرى، وثالثها وجوب أن تضمن الدولة استقلال الوقف، ورابعها ضرورة إدارة شئون الوقف وفقاً لشرط الواقف.

هذه هي الركائز الدستورية الأربعة للوقف الخيري في الدستور المصري والتي استكمل القانون عليها البناء الكامل والتنظيم الشامل للوقف في مصر.

ثانياً: الزكاة والوقف في النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية الصادر عام ١٤١٢هـ:

أورد النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية الصادر في عهد جلالة الملك فهد بن عبد العزيز (رحمه الله) عام ١٤١٢هـ، نصاً يتناول الزكاة هو نص المادة ٢١ التي قررت أن: "تُجبي الزكاة وتنفق في مصارفها الشرعية"^(١)، ففي هذا النص ما يحيل الزكاة إلى ما استقر عليه الفقهاء من أحكام وقواعد شرعية بشأن جباية الزكاة وإنفاقها.

فالتنظيم الدستوري للزكاة في المملكة قد تناول أكبر مسألتين فيها، الأولى هي جباية الزكاة، والثانية هي إنفاق الزكاة، وما بين الجباية والإنفاق تتفرع جميع المسائل المتعلقة بالزكاة وأموالها، ويحكمها جميعاً الأصول

(١) المادة ٢١ من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية.

التنظيم الدستوري للزكاة والوقف وأثره في تنمية الاقتصاد الإسلامي دراسة مقارنة (٦٠)

والقواعد الفقهية المستقرة في الشريعة الإسلامية وما صدر من أنظمة وقواعد قانونية من ولاية الأمر في المملكة لا تتعارض مع الكتاب والسنة.

وقد صدر في المملكة تنظيمًا قانونيًا لجباية الزكاة هو نظام جباية الزكاة الصادر بالمرسوم الملكي رقم ١٧/٢/٢٨/٥٧٧ وتاريخ ١٤/٣/١٣٧٦هـ، والمعدل بالمرسوم الملكي رقم م/٤٠ وتاريخ ٢/٧/١٤٠٥هـ.

أما فيما يتعلق بالوقف في المملكة العربية السعودية، فالمطالع لأحكام النظام الأساسي للحكم في المملكة لا يلحظ نصوصًا تتناول الوقف أو الأوقاف لا من قريب ولا من بعيد، رغم أن له في المملكة ألف دور ودور في العديد من المشروعات الضخمة، أبرزها بالطبع وقف الملك عبد العزيز (رحمه الله) في مكة المكرمة لخدمة الحرمين الشريفين، ووقف مجمع الملك فهد (رحمه الله) لطباعة المصحف الشريف في المدينة المنورة^(١).

(١) كذلك لا ينبغي أن ننسى في هذا المقام أن نشير إلى مؤسسة الملك فيصل (رحمه الله) الخيرية، المنشأة منذ عام ١٩٧٦م والتي تقوم بتقديم المنح الدراسية والجوائز العلمية السنوية، والتي تضم أيضًا مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية، وكذا نذكر المعهد العالمي للفكر الإسلامي المقام على أساس وقفي، وكذا نذكر مركز أبحاث الاقتصاد الإسلامي في جامعة الملك عبد العزيز في جدة، ووقف مكتبة الملك عبد العزيز العامة بالرياض، ودارة الملك عبد العزيز، ومكتبة عارف حكمة بالمدينة المنورة، ووقف عين زبيدة وعين العزيزية، وكل هذه مؤسسات وقفية. انظر في تفصيل ذلك: الصالح،

وقد استعاضت المملكة عن هذا الفراغ الدستوري بالعديد من الأنظمة التي تتناول أحكام الوقف وتنظم كافة شئونه، والتي تستمد كافة تفاصيلها من الشريعة الإسلامية ممثلة في كتاب الله عز وجل وسنة نبينا محمد (صلى الله عليه وسلم)، ومن أبرز هذه الأنظمة وأحدثها نظام الهيئة العامة للأوقاف الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ١١ وتاريخ ٢٦/٢/١٤٣٧هـ^(١).

بذلك يبدو لنا أن المشرع الدستوري المصري أورد نصًا يتناول الوقف وأغفل الإشارة للزكاة، على عكس المنظم الدستوري السعودي الذي أورد

محمد بن أحمد بن صالح، الوقف في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٣١-٢٣٧، و ص ٣٢٧ وما بعدها.

(١) هذا وقد استطاع الوقف على مر العصور أن يحفظ الهوية المتميزة للمجتمع الإسلامي، فأمسك على كيانه من الداخل بما يحققه من تكافل اجتماعي، وأمسك على كيانه من الخارج في مواجهة غارات العدوان والدمار، فالوقف يُعد من مآثر الإسلام ومفاخره لإصلاح حياة المجتمع وهو مصدر خير للمجتمع الإسلامي وباعث إلى نشر الدعوة الإسلامية، ولقد أدت الأوقاف دورًا مهمًا في نهضة التعليم ونمو المجتمع ثقافيًا واجتماعيًا واقتصاديًا.

فكان للوقف دوره في مجال الدعوة الإسلامية وكان له دور كبير أيضًا في الناحية التعليمية والثقافية، فضلًا عن دوره في التنمية الاجتماعية والرعاية الصحية". انظر: نفس المرجع السابق، ١٧١ وما بعدها.

التنظيم الدستوري للزكاة والوقف وأثره في تنمية الاقتصاد الإسلامي دراسة مقارنة (٦٢)

نصًا يتناول الزكاة وأغفل الإشارة إلى الوقف، فماذا عن المشرع الدستوري الإماراتي والقطري؟ وهو ما سنراه في المطلب القادم.

المطلب الثاني

التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في الإمارات العربية المتحدة وقطر

يتشابه الدستور الإماراتي الصادر عام ١٩٧١ مع الدستور القطري الجديد الصادر في ٢٠٠٤ عدد من النصوص، ويتشابهان كذلك في موقفهما من الحديث عن الزكاة والوقف، إذ سكتا عن الإشارة لأي أحكام تتعلق بالزكاة والوقف بشكل مباشر، وإن كان ثمة نصوص دستورية أخرى يمكن أن تتعلق بشكل غير مباشر بالزكاة والوقف حسبما سنرى تفصيله في البندين التاليين.

أولاً: الزكاة والوقف في الدستور الإماراتي الصادر عام ١٩٧١

وتعديلاته.

صدر الدستور الاتحادي في اتحاد الإمارات العربية المتحدة عام ١٩٧١^(١) وجرت عليه العديد من التعديلات المتعاقبة كان آخرها عام

(١) ورد في نص المادة الأولى من الدستور الإماراتي أن: "الإمارات العربية المتحدة دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة، ويشار إليها فيما بعد في هذا الدستور بالاتحاد، ويتألف الاتحاد من الإمارات التالية: أبوظبي ودبي والشارقة وعجمان وأم القيوين والفجيرة ورأس الخيمة".

٢٠٠٩، وهو في أصل نصوصه وكافة تعديلاته لم يتعرض للزكاة والوقف، ولم يشر إليهما، ولم يحوي أي نصوص دستورية مباشرة تتعلق بهما، وهو ما يمكن معه القول بعدم وجود أساس دستوري مباشر لتشريعات الزكاة والوقف في الامارات العربية المتحدة.

غير أن ذلك القول غير صحيح على إطلاقه سيما في ظل وجود نص المادة السابعة من الدستور الإماراتي التي تقرر أن: "الإسلام هو الدين الرسمي للاتحاد والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع فيه"، وكذا ما جاء في المادة الرابعة والعشرين من أن "الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية".

ذلك أن اعتداد المشرع الدستوري الإماراتي بالشريعة الإسلامية الغراء كمصدر رئيسي للتشريع في الاتحاد ينصرف بالطبع إلى اعتبار كافة القواعد الفقهية والشرعية المتعلقة بالزكاة والوقف قواعد قانونية ذات أصل في الدستور متى وردت في أي تشريع أو قانون صادر من السلطة المختصة بإصدار التشريعات في الاتحاد.

فضلاً عن أن الزكاة والوقف والأموال المتحصلة منها لا تصبو إلا لتحقيق العدالة الاجتماعية وهي أساس الاقتصاد الوطني حسبما ورد في المادة الرابعة والعشرين من الدستور.

وعليه يمكن القول إنه رغم السكوت الدستوري عن الإشارة الصريحة المباشرة لأي أحكام تتعلق بالزكاة والوقف في الدستور الإماراتي، إلا أننا يمكن أن نقول إن الأساس الدستوري الذي يمكن أن نرد إليه التشريعات المنظمة لشئون الزكاة والأوقاف في الإمارات هو ما جاء في نص المادتين السابعة والرابعة والعشرين من الدستور الإماراتي الصادر عام ١٩٧١ والمعدل عام ٢٠٠٩. هذا بشأن الوضع في الإمارات فماذا عن الوضع في قطر؟

ثانياً: الزكاة والوقف في الدستور القطري الصادر عام ٢٠٠٤.

بعد إلغاء النظام الأساسي المؤقت للحكم الصادر عام ١٩٧٢ في قطر صدر الدستور القطري الجديد لعام ٢٠٠٤^(١).

(١) في يوليو ١٩٩٩، أصدر حضرة صاحب السمو الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني أمير البلاد القرار الأميري رقم (١١) لسنة ١٩٩٩ بتشكيل لجنة إعداد الدستور الدائم لدولة قطر. وتقوم مبادئ الدستور على أساس تمسك دولة قطر بتعاليم الشريعة الإسلامية وانتمائها للعالم العربي، وقد تمت الموافقة على الدستور الجديد بأغلبية ساحقة في استفتاء عام جرى في ٢٩ أبريل ٢٠٠٣. وفي ٨ يونيو ٢٠٠٤، أصدر حضرة صاحب السمو الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني أمير البلاد أسس الدستور الدائم لدولة قطر.

انظر نص الدستور القطري على الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للقضاء في قطر، رابط الموقع:

وعني الدستور بوضع الأسس العامة للنظام الاقتصادي والمالي للدولة، وأناط الدستور القطري بالقانون تحديد النظام المالي والمصرفي للدولة وذلك في نص مادته الرابعة^(١)، ثم قررت المادة الثامنة والعشرين منه أن: "تكفل الدولة حرية النشاط الاقتصادي على أساس العدالة الاجتماعية والتعاون المتوازن بين النشاط العام والخاص لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وزيادة الانتاج وتحقيق الرخاء للمواطنين ورفع مستوى معيشتهم وتوفير فرص العمل لهم وفقاً لأحكام القانون"، وجعل الدستور القطري الضرائب أساسها العدالة الاجتماعية ولا يجوز فرضها إلا بقانون^(٢). أما بشأن الزكاة والوقف فالمدقق في نصوص الدستور القطري لا يجد تبنياً من المشرع الدستوري لأي نصوص تتعلق بهما، فقد سكت الدستور عن الحديث عنها وعن توظيفها فيما يخدم السياسة المالية أو النظام الاقتصادي في الدولة، فلم يضع الدستور القطري للتشريعات والقوانين

http://www.sjc.gov.qa/lawlib/criminal_law/external/laws/Constituti

on/1.htm (تاريخ الدخول ٩ مارس ٢٠١٧).

(١) جاء نص المادة الرابعة من الدستور القطري مقررًا أن "يحدد القانون النظام المالي والمصرفي للدولة ويعين عملتها الرسمية".

(٢) المادة الثالثة والأربعون من الدستور القطري.

المنظمة لشئون الزكاة والوقف أصلاً أو مرجعاً دستورياً صريحاً ومباشراً، وهو ذات ما انتهجه المشرع الدستوري الاماراتي.

وعلى الرغم من هذا السكوت الدستوري؛ إلا أننا نجد أمامنا في نصوص الدستور نفسه ملاذاً نلوذ به ومنتكناً نتكأ عليه، هو ما جاء في نص المادة الأولى من الدستور التي تقرر أن: "قطر دولة عربية ذات سيادة مستقلة، دينها الإسلام، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي لتشريعاتها...". فاعتبار الدستور للشريعة الإسلامية مصدراً رئيسياً للتشريعات في قطر يفتح الباب أمام السلطة التشريعية لتبني ما تشاء من قواعد فقهية إسلامية وتصدرها في شكل تشريعات وقوانين، وهو ما يسري بالطبع على القوانين المنظمة للزكاة والوقف التي أصدرها المشرع القطري واستعان بها كأصل أصيل وركن ركين في إنشاء وإدارة المؤسسات الزكوية والوقفية وجباية وتحصيل واستثمار أموالها.

صفوة القول فيما تقدم إذن: أن المشرع الدستوري في مصر والمملكة العربية السعودية قد عمد إلى تبني نصوص صريحة في صلب الدستور أو النظام الأساسي للحكم كأساس دستوري للتشريعات المتعلقة بالزكاة والوقف، في حين عمد المشرع الدستوري في الإمارات وقطر إلى تبني سياسة دستورية مغايرة؛ قوامها عدم وضع نصوص صريحة مباشرة في صلب الدستور تتعلق بالزكاة والوقف والاكتفاء بالنص على أن الشريعة الإسلامية

مصدر رئيسي للتشريع في الدولة، وهو ما يمكن أن تستند إليه التشريعات والقوانين المنظمة للزكاة والوقف كأساس دستوري لها.

وبعد بيان نصوص وأسس التنظيم الدستوري للزكاة والوقف نتقل بالحديث إلى بيان أثر هذا التنظيم الدستوري في تنمية الاقتصاد الإسلامي في الدول العربية الأربعة محل الدراسة في هذا البحث، وهو محور الحديث في سطور البحث القادم.

المبحث الثاني

أثر التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في تنمية الاقتصاد الإسلامي

تمهيد وتقسيم:

ينصرف مفهوم الاقتصاد الإسلامي إلى "مجموعة الأصول العامة التي نستخرجها من القرآن والسنة لبناء الاقتصاد الذي نقيمه على تلك الأصول حسب بيئة كل عصر"^(١)، وكذا يمكن أن يشير علم الاقتصاد الإسلامي إلى "ذلك العلم الاجتماعي الذي يبحث في المشكلات الاقتصادية لمجتمع متمسك بالقيم الإسلامية المنبثقة من الدين الإسلامي"^(٢).

أما المالية العامة الإسلامية فيقصد بها: "مجموعة المبادئ والأصول الاقتصادية العامة التي وردت في القرآن والسنة وتعالج الإيرادات العامة

(١) الرملاوي، محمد سعيد محمد، الأزمة الاقتصادية العالمية إنذار للرأسمالية ودعوة للشريعة الإسلامية، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١١، ص ١٣.

(٢) مهلهل، متوكل بن عباس بن محمد، سمات الاقتصاد الإسلامي، المدينة المنورة، دار الإيمان، ٢٠٠٢، ص ١٣. ولمزيد من التفصيل حول علم الاقتصاد الإسلامي، انظر: الفنجرى، محمد شوقي، المدخل إلى الاقتصاد الإسلامي، القاهرة، مكتبة النهضة العربية، ١٩٧٢. و الفنجرى، محمد شوقي، الوجيز في الاقتصاد الإسلامي، الرياض، دار ثقيف للنشر والتأليف، ١٩٨١. و المصري. رفيق يونس، أصول الاقتصاد الإسلامي، دمشق، دار القلم، ١٤١٣-١٩٩٣.

والنفقات العامة للدولة الإسلامية والموازنة بينها، أو هي ذلك الفرع من الاقتصاد الإسلامي الذي يحكم النشاط المالي للدولة الإسلامية^(١).

وأموال الزكاة والأوقاف تعدان أحد أهم ركائز النظام المالي للدولة في الاقتصاد الإسلامي، ويُعد التنظيم الدستوري لكيفية جبايتها وإدارتها واستثمارها أيضًا أحد أهم آليات تحقيقها لأغراضها التنموية والاجتماعية والتكافلية.

وقد مرّ بنا في أول مباحث هذا البحث التنظيم الدستوري للزكاة والوقف، وسنرى في هذا المبحث أثر ذلك التنظيم الدستوري في تنمية الاقتصاد الإسلامي، وما فائدة هذه النصوص الدستورية؟ وكيف يمكن الاستفادة منها على أرض الواقع في التشريعات الداعمة لتفعيل مؤسسات الزكاة والتأكيد على دورها المؤسسي في الاقتصاد الإسلامي، وكذا تحديد أطر مسئولية المؤسسات الوقفية في تنمية واستثمار الأموال الوقفية؟.

وسنرى كذلك مضار أو عيوب السكوت الدستوري عن الإشارة لنصوص تتعلق مباشرةً بالزكاة والوقف، وكيف أن هذا السكوت قد يقف عائقًا أمام بعض الأنشطة الاقتصادية المرتبطة بالزكاة والوقف، وكيف

(١) عناية، غازي، أصول المالية العامة الإسلامية، لبنان، دار ابن حزم للطباعة والنشر

والتوزيع، ١٩٩٣، ص ١٧.

التنظيم الدستوري للزكاة والوقف وأثره في تنمية الاقتصاد الإسلامي دراسة مقارنة (٧٠)

يمكن تجاوز هذا العائق بشكل مباشر أو غير مباشر عبر إقرار أنظمة وقوانين تتناول التنظيم القانوني الكامل للزكاة والوقف؟.

أيضاً ماذا عن النصوص التي تتحدث عن النظام الاقتصادي للدولة ومدى تبنيها للنظام الاقتصادي الإسلامي، سيما وأن ثمة نصٌ يكاد يتكرر في أغلب دساتير الدول العربية والإسلامية - وإن اختلفت عباراته - يقضي بأن الإسلام هو المصدر الرئيسي للتشريع؟، وكيف يمكن التقريب بين فريضة الزكاة وواجب أداء الضرائب المفروضة على جميع المواطنين والمقيمين في الدولة؟

كل تلك الأسئلة سنحاول الإجابة عليها بشيء من الإيجاز في سطور المطلبين القادمين في هذا المبحث، فنرى في المطلب الأول أثر التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في تنمية الاقتصاد الإسلامي في مصر والمملكة العربية السعودية ونرى في المطلب الثاني أثر التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في تنمية الاقتصاد الإسلامي في الإمارات العربية المتحدة وقطر، وإلى بيان ذلك.

المطلب الأول

أثر التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في تنمية الاقتصاد الإسلامي

في مصر والمملكة العربية السعودية

يقتضي منا حسن العرض في هذا المطلب أن نتناول الوضع في مصر أولاً ثم الوضع في المملكة العربية السعودية ثانياً.

أولاً: الوضع في مصر:

تجدر الإشارة في هذا المقام فيما يتعلق بأثر التنظيم الدستوري للزكاة في مصر على تنمية الاقتصاد الإسلامي إلى أن المشرع الدستوري المصري في دستور ٢٠١٤ قد أغفل الإشارة إلى الزكاة في صلب نصوص الدستور، ولم يتطرق لإلزامية أدائها ولا لتنظيم المؤسسات الزكوية وأنشطتها، لكن هذا السكوت الدستوري لم يحل دون إمكانية استخدام واستثمار أموال الزكاة في مصر في دعم وتنمية الاقتصاد الإسلامي، لا سيما مع صدور القانون رقم ١٢٣ لسنة ٢٠١٤ في ٩ سبتمبر ٢٠١٤ بإنشاء بيت الزكاة والصدقات المصري.

ويختص هذا البيت بعدة اختصاصات أوردتها نص المادة الثانية من قانون إنشائه أبرزها اختصاصه بصرف أموال الزكاة في وجوهها المقررة شرعاً، أما عن موارده فتتكون بشكل أساسي من أموال الزكاة التي تقدم طوعية من الأفراد أو غيرهم ومن عوائد استثمار أموال البيت في الأنشطة

التنظيم الدستوري للزكاة والوقف وأثره في تنمية الاقتصاد الإسلامي دراسة مقارنة (٧٢)

التي لا تتعارض مع أهدافه، وكذا من الصدقات والتبرعات والهبات والوصايا والإعانات التي يتلقاها البيت ويقبلها مجلس أمنائه^(١).

ويتمتع بيت الزكاة والصدقات المصري باستقلال مؤسسي واضح من الناحيتين المالية والإدارية، ويخضع لإشراف الإمام الأكبر شيخ الأزهر^(٢)، وأمواله تعد في حكم الأموال العامة، وذلك حماية لها وحفاظاً عليها، لكن تبقى جباية الزكاة في مصر أمراً اختيارياً للأفراد والمؤسسات، دون أي الزام دستوري أو قانوني بوجود أدائها.

أما بشأن الوقف وتنظيمه دستورياً في مصر في إطار ما تميز به الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ من نص في المادة ٩٠ منه على أن: "تلتزم الدولة بتشجيع نظام الوقف الخيري لإقامة ورعاية المؤسسات التعليمية والثقافية والصحية والاجتماعية وغيرها، وتضمن استقلاله، وتدار شؤونه وفقاً لشروط الواقف، وينظم القانون ذلك"

وأول ما يُمكن أن نلاحظه في هذا المقام أن هذه المادة لم تأت ضمن الفصل المخصص في الدستور للحديث عن المقومات الاقتصادية في الدولة، وإنما وردت ضمن الباب المخصص للحديث عن الحقوق والحريات والواجبات العامة، وهو ما يُعطي انطباعاً أولياً -ربما- بعدم الرغبة في

(١) المادة الثالثة من قانون بيت الزكاة والصدقات المصري.

(٢) المادة الأولى من قانون بيت الزكاة والصدقات المصري.

توظيف نظام الوقف الخيري ضمن النظام الاقتصادي أو المقومات الاقتصادية للدولة، أو عدم الاعتماد عليه ضمن هيكل البناء الاقتصادي للمالية العامة للدولة، والرغبة في تصنيفه على أنه أحد الحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها عموم الأفراد ويكفل لهم الدستور والقانون الإطار الذي يمارسونه فيه والفلك الذي يدور خلاله.

غير أن ذلك الانطباع الأولي ليس صحيحًا على إطلاقه، سيما وأن للأوقاف في مصر منذ أمد ليس بالقريب دورًا اقتصاديًا مميزًا ومؤثرًا، سواء بالنسبة لأوقاف المسلمين أو أوقاف غير المسلمين^(١)، وليس أدل على ذلك أكثر من أن تاريخ إنشاء هيئة الأوقاف المصرية يرجع إلى عام ١٢٥١ هـ -

(١) تجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن "وجود الوقف لا يقتصر على المجتمعات الإسلامية فحسب، بل له صور موجودة قبل الإسلام، وصور أخرى معاصرة لدى غير المسلمين، فهناك منها الوقف الذري Trust والوقف الخيري Foundation والوقف الإنساني Endowment ، والوقف على الكراسي العلمية في الجامعات، ومن المؤسسات الوقفية الكبيرة في العالم مؤسسة فورد Ford foundation ومؤسسة روكفلر Rockefeller foundation ، ومؤسسة كارنجي Carnegie ، وأيضًا فإن جائزة نوبل العالمية تعتمد على نظام الوقف".

انظر في ذلك: المصري. رفيق يونس، الأوقاف فقهاً واقتصاداً، ط. ٢، دمشق، دار المكتبي،

التنظيم الدستوري للزكاة والوقف وأثره في تنمية الاقتصاد الإسلامي دراسة مقارنة (٧٤)

١٨٣٥ م، أي منذ ما يقارب مائتي عام، عندما أصدر محمد علي باشا أمراً بإنشاء "ديوان عمومي للأوقاف" وتحددت اختصاصات ذلك الديوان بموجب لائحة رسمية صدرت بتاريخ ٨ ذي الحجة ١٢٥٢ هـ - ١٨٣٦ م، وذلك تحت عنوان "لائحة ترتيب عملية الأوقاف بالثغور والبنادر"^(١)، وتوالت القوانين المنظمة للأوقاف في مصر حتى القانون الحالي الصادر بقرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٧١ بإنشاء هيئة الأوقاف المصرية^(٢).

وبهذا البناء القانوني للزكاة والوقف المكمل للأسس الذي وضعها الدستور المصري بشأنها، تستطيع المؤسسات الزكوية والوقفية أداء دورها في تنمية الاقتصاد الإسلامي وتحقيق أهدافها الاجتماعية والتنمية والخيرية^(٣).

(١) انظر: الموقع الرسمي لهيئة الأوقاف المصرية، رابط الموقع:

<http://www.hyatelawqaf-eg.org/z-s-v/index.php?page=1> (تاريخ الدخول: ٥ مارس

٢١٠٧)

(٢) الجريدة الرسمية، العدد ٤٣، في تاريخ ٢٨ أكتوبر ١٩٧١.

(٣) تتمتع المؤسسات الوقفية بالشخصية القانونية المستقلة ويكون لها ذمة مالية مستقلة وتستطيع إدارة الأموال الوقفية واستثمارها بموجب تمتعها بهذا الشخصية القانونية.

ثانياً: الوضع في المملكة العربية السعودية:

بشأن الزكاة في المملكة انفراد النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية من بين دساتير جميع الدول العربية بنص صريح ومباشر يقضي بأن "تجبي الزكاة وتنفق في مصارفها الشرعية"^(١)، وبهذا النص يضع المنظم السعودي الأساس الدستوري لجباية الزكاة وإنفاقها.

وتدخل الزكاة ضمن موارد المالية العامة في المملكة، وتعد بديلاً إسلامياً للضرائب بالنسبة للسعوديين، وتؤدي أموال الزكاة دوراً مؤثراً في تنمية الاقتصاد الإسلامي في المملكة منذ ما يجاوز الستة عقود، ففي عام ١٣٧٠هـ الموافق ١٩٥٠م صدر نظام جباية الزكاة بالمرسوم الملكي رقم ١٧/٢/٢٨/٢٨٣٤ وتاريخ ١٣٧٠/٦/٢٩هـ، ونظام ضريبة الدخل بالمرسوم الملكي رقم ١٧/٢/٢٨/٣٣٢١ وتاريخ ١٣٧٠/١/٢١هـ، يعني الأول بجباية الزكاة من السعوديين، ويعني الثاني بجباية الضرائب من غير السعوديين، وجرى عليها عدة تعديلات كان آخرها المرسوم الملكي رقم م/٤٠ وتاريخ ١٤٠٥/٧/٢هـ بتعديل نظام جباية الزكاة، والمرسوم الملكي رقم م/١ وتاريخ ١٤٢٥/١/١٥هـ بتعديل نظام الضريبة على الدخل.

انظر في تفصيل ذلك: أبو سعد، داليا محمد شتا، الشخصية الاعتبارية للوقف دراسة

قانونية شرعية مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، ٢٠٠١.

(١) المادة ٢١ من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية.

وجاءت المادة الأولى من نظام جباية الزكاة مقررة أن: "تستوفي من الأفراد والشركات الذين يحملون الرعوية السعودية الزكاة الشرعية وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية السمحاء"، وفي ذلك إلزام لجميع المواطنين السعوديين بأداء الزكاة وحلؤها محل الضرائب التي يلتزم بأدائها غير السعوديين^(١).

(١) يختلف نظام جباية الزكاة في المملكة عن نظام الضريبة على الدخل من عدة نواحٍ، أولها من حيث التطبيق، فالأول يطبق على السعوديين وحدهم، بخلاف الثاني الذي يطبق على غير السعوديين، وثانيها من حيث القيمة، فقيمة الزكاة ٥, ٢٪ كما هو مقرر شرعاً، أما قيمة الضريبة فهي ٢٥٪ على صافي الأرباح، وثالثها أن الزكاة تكون على الأرباح ورأس المال معاً، فحتى لو خسر الشخص يبقى ملزماً بالزكاة، أما الضريبة فتكون فقط على الأرباح دون رأس المال العامل، فلا يتحمل الشخص الضريبة إن لم يحقق أرباح. فضلاً عن الاختلاف الأخرى أصلاً الموجودة والمستقرة بين الزكاة والضرائب باعتبار الأولى تشريع فريضة دينية أما الثانية فهي واجب قانوني وضعي من وضع البشر، وأن أحكام الزكاة ثابتة لا تتغير بخلاف أحكام الضرائب التي تتغير وتتبدل من وقت لآخر ومن بلد لآخر، وكذا يتخلفان في التحصيل ومصارف وأوجه الإنفاق.

انظر في ذلك: قللي، يحيى أحمد مصطفى، دراسات في الزكاة والمحاسبة الضريبية، الرياض، دار المريخ للنشر، ١٤١٣-١٩٩٣. ص ١١٦ وما بعدها، وانظر دراسة تفصيلية للموازنة والمقارنة بين الزكاة والضريبة، القرضاوي، يوسف، فقه الزكاة: دراسة مقارنة لأحكامها

واستكمالاً للدور المؤسسي للزكاة تتولى الهيئة العامة للزكاة والدخل في المملكة (مصلحة الزكاة والدخل سابقاً) عددًا من المهام المتعلقة بجباية الزكاة الشرعية وفقاً لما تقضي به الأنظمة والتعاميم^(١)، وتتلخص أهداف ومهام هيئة الزكاة والدخل فيما يلي:

١. جباية الزكاة الشرعية من مواطني المملكة ومن يعامل معاملتهم من رعايا دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ممن يارسون أنشطة تجارية وفق الأنظمة والتعليمات الصادرة في هذا الشأن.
٢. تحصيل الضريبة من الشركات والأفراد الخاضعين لها وفقاً لما تقضي به الأنظمة والتعليمات بما في ذلك تحصيل الضريبة من شركات البترول والشركات العاملة في مجال الغاز الطبيعي بالمملكة^(٢).

وفلسفتها في ضوء القرآن والسنة، ج. ٢، ط. ٦، مؤسسة الرسالة، ١٤٠١-١٩٨١، ص ٩٩٥-١١٠٥.

(١) انظر في التطبيق العملي لأداء الزكاة في المملكة العربية السعودية: قلبي، يحيى أحمد مصطفى، نفس المصدر، ص ٩٧ وما بعدها. وانظر: شحاته، شوقي إسماعيل، التطبيق المعاصر للزكاة، جدة، دار الشروق، ١٣٧٩. وانظر، المنيف، عبد الله على، وآخرون، المحاسبة الضريبية والزكاة الشرعية، الرياض، جامعة الملك سعود، ١٤٠٦. و فرهود، محمد سعيد، وكمال حسين إبراهيم، نظام الزكاة وضريبة الدخل، الرياض، معهد الإدارة العامة، ١٤٠٧. و المحروقي، شادية إبراهيم مصطفى، الزكاة ونظامها في المملكة العربية السعودية، الرياض، مكتبة القانون والاقتصاد، ١٤٣٣-٢٠١٢.

(٢) المادة الأولى من نظام جباية الزكاة في المملكة.

التنظيم الدستوري للزكاة والوقف وأثره في تنمية الاقتصاد الإسلامي دراسة مقارنة (٧٨)

٣. وضع الإجراءات التنفيذية الخاصة بمتابعة وتحصيل المستحقات المطلوبة من المكلفين سواءً ممن يخضعون للزكاة الشرعية، أو لضريبة الدخل.

٤. العمل على تحقيق العدالة بين المكلفين وتنمية مبدأ الالتزام الطوعي لديهم بما يضمن تجاوزهم مع الهيئة وإنهاء إجراءاتهم أولاً بأول.

٥. العمل على إصدار التقارير الإحصائية عن إعداد المكلفين وفئاتهم ومناطقهم وأنشطتهم.. الخ ورفع تقرير سنوي عن أهم إنجازات الهيئة شاملاً الإيرادات والمصروفات الفعلية والمقدرة الى الجهات المختصة.

وعن إنفاق أموال الزكاة، فتقوم الهيئة بإيداع مبالغ الزكاة التي تحصلها أولاً بأول في حساب خاص لدى (وكالة الضمان الاجتماعي) للصرف منه على مستحقي الزكاة المسجلين لدى الضمان الاجتماعي^(١).

(١) انظر في مهام وأهداف الهيئة العامة للزكاة والدخل، الموقع الرسمي للهيئة على شبكة الانترنت، رابط الموقع:

https://www.gazt.gov.sa/dzit_logon/Menultems.jsp?menu_id=mis_sionvision&menu_grp=about&ume.logon.locale=ar (تاريخ

الدخول ٥ مارس ٢٠١٧).

هذا بشأن الزكاة في المملكة، أما بشأن الوقف في المملكة العربية السعودية، فقد أشرنا من قبل إلى خلو النظام الأساسي للحكم من أي إشارة لأحكامه، مما يجرد الوقف من الأساس الدستوري، لكنه لا يجرده بالطبع من أسس وأصول نظامية قديمة وراسخة في المملكة رسوخ جبالها تنظم أحكامه وشئونه.

فالأوقاف في المملكة العربية السعودية كان يتولاها نظامًا مجلس الأوقاف الأعلى الذي أنشأ بموجب المرسوم الملكي رقم م/٣٥ وتاريخ ١٨/٧/١٣٨٦هـ، إذ كان هو المختص وحده بالإشراف على جميع الأوقاف الخيرية بالمملكة ووضع القواعد المتعلقة بإدارتها واستغلالها وتحصيل غلاتها وصرفها وذلك كله مع عدم الإخلال بشروط الواقفين وأحكام الشرع الحنيف.

وفي تطور جديد لإدارة الأوقاف والأموال الموقوفة في المملكة وفي خطوة رشيدة نحو حسن إدارة واستثمار الأموال الموقوفة في المملكة، وتنمية للاقتصاد الإسلامي، أصدر الملك سلمان بن عبد العزيز (حفظه الله) منذ شهور قليلة المرسوم الملكي رقم م/١١ وتاريخ ٢٦/٢/١٤٣٧هـ بنظام الهيئة العامة للأوقاف في المملكة.

ويهدف هذا القانون إلى تنظيم الأوقاف في المملكة، والمحافظة عليها، وتطويرها وتنميتها، بما يُحقق شروط الواقفين، وتعزيز دورها في التنمية

الاقتصادية والاجتماعية والتكافل الاجتماعي، وفقاً لمقاصد الشريعة الإسلامية والأنظمة، وذلك من خلال منح الهيئة العامة للأوقاف عدداً من الاختصاصات أبرزها، تسجيل جميع الأوقاف في المملكة وتوثيقها، وأوقاف مواقيت الحج والعمرة، وحصر جميع الأموال الموقوفة، وبناء قاعدة معلومات عامة كاملة عنها، والتصرف في الأوقاف العامة والخاصة "الأهلية" والمشاركة، إلا إذا اشترط الواقف أن يتولى نظارة الوقف شخص أو جهة غير الهيئة، كما تختص الهيئة بالإشراف الرقابي على أعمال الذين يتولون نظارة الوقف، واتخاذ الإجراءات النظامية لتحقيق أهداف الوقف دون الدخول في أعمال النظارة، وكذا تقوم الهيئة بتقديم الدعم الفني والمعلوماتي للذين يتولون أعمال الوقف، وتقديم المشورة المالية والإدارية بما لا يخالف شرط الوقف^(١).

ومما يتميز به دور الهيئة العامة للأوقاف في المملكة اختصاصها بتحريك الدعاوى إذا لزم الأمر أمام القضاء لعزل من يتولى نظارة الوقف إن أخفق في تحقيق أهداف الوقف أو فقد شرطاً من شروط النظارة. كما تعتبر الهيئة الجهة المختصة بالموافقة على طلبات إنشاء الأوقاف العامة والمشاركة التي تمول عن طريق جمع التبرعات أو الهبات أو المساهمات، وإصدار الأذونات اللازمة لها، وتحصيل إيرادات الأوقاف التي

(١) المادة الخامسة من نظام الهيئة العامة للأوقاف في السعودية.

تكون الهيئة ناظرة عليها، وإنفاقها على الأغراض الموقوفة من أجلها؛ بما يحقق شرط الواقف، وتحصيل إيرادات الأوقاف التي تكون الهيئة مديرة لها، وإنفاقها على الأغراض الموقوفة من أجلها؛ بما يتفق مع عقد الإدارة ولا يتعارض مع شرط الواقف.

فضلاً عن اختصاصها العام باتخاذ الإجراءات اللازمة للاستفادة من الأموال الموقوفة "الثابتة والمنقولة" خارج المملكة على أوجه برّ عامة داخل المملكة - بالتنسيق مع وزارة الخارجية - وإنفاق إيراداتها على مصارفها^(١).
واستناداً لهذه النصوص النظامية المتعلقة بمصلحة الزكاة والدخل وبالهيئة العامة للأوقاف وبناء على تلك الاختصاصات تجري إدارة شؤون الزكاة والوقف في المملكة العربية السعودية وتمضي تلك المؤسسات في طريقها نحو إدارة واستثمار وتنمية الأموال المتحصلة من الزكاة والأموال الموقوفة دعمًا وتنميةً للاقتصاد الإسلامي.

المطلب الثاني

أثر التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في تنمية الاقتصاد الإسلامي

في الامارات العربية المتحدة وقطر

مرّ بنا فيما تقدم من سطور البحث في المبحث الأول أن المشرع الدستوري الإماراتي وكذا القطري لم يوردا نصوصاً دستورية صريحة تتناول

(١) نص الفقرة ٩ من المادة الخامسة من نظام الهيئة العامة للأوقاف في السعودية.

التنظيم الدستوري للزكاة والوقف وأثره في تنمية الاقتصاد الإسلامي دراسة مقارنة (٨٢)

الزكاة أو الوقف، وإن كنا قد رأينا نصوصاً دستورية أخرى يمكن أن نعتبرها بشكل غير مباشر كأسس دستورية للزكاة والوقف، فضلاً عن القوانين والتشريعات الأقل درجة من الدستور التي تتناول بالتنظيم الزكاة والوقف، والتي تسهم في أداء الزكاة والوقف لدور مؤثر في تنمية الاقتصاد الإسلامي، وهو ما سنزيده إيضاحاً فيما يلي في الإمارات العربية المتحدة أولاً ثم في قطر ثانياً.

أولاً: الوضع في الإمارات العربية المتحدة:

في ظل الدستور الإماراتي الصادر عام ١٩٧١ وتعديلاته، وما يقره من أن الإسلام هو الدين الرسمي للاتحاد والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع فيه^(١)، صدر القانون الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٣ بإنشاء صندوق الزكاة، ويتمتع هذا الصندوق بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ويكون له ميزانية مستقلة، ويلحق بوزير العدل والشئون الإسلامية والأوقاف^(٢).

ويسهم الصندوق في الإمارات العربية المتحدة في تنمية الاقتصاد الإسلامي من خلال قبول أموال الزكاة وتنميتها وصرفها في وجوهها

(١) المادة السابعة من الدستور الإماراتي.

(٢) المادة الثانية من قانون إنشاء صندوق الزكاة في الإمارات رقم ٤ لسنة ٢٠٠٣.

المقررة شرعاً وحسب أولوياتها^(١)، ذلك أن موارد الصندوق تتمثل أساساً في أموال الزكاة التي يرغب المسلمون في أدائها للصندوق مباشرة أو التي تُحال إلى الصندوق عن طريق الجمعيات والهيئات الخيرية أو أية جهة أخرى لصرفها في الأوجه الشرعية لمستحقيها^(٢).

وضمناً من المشرع الإماراتي لحرمة أموال الصندوق، وحماية لها؛ نصت المادة السابعة من قانون إنشاء الصندوق على أن تعتبر أموال الصندوق أموالاً عامة، ويُعفى الصندوق من الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة.

ويبدو من مطالعة نصوص قانون إنشاء صندوق الزكاة الإماراتي ما يتمتع به مجلس إدارة الصندوق من استقلالية وصلاحيات واسعة في تحقيق أهداف الصندوق وتحديد السياسة العامة له والموافقة على صرف أموال

(١) المادة الثالثة من قانون إنشاء صندوق الزكاة في الإمارات رقم ٤ لسنة ٢٠٠٣، فضلاً عن اختصاص الصندوق بالتوعية بفريضة الزكاة ودورها في الحياة، وبث روح التكافل والتراحم بين أفراد المجتمع.

(٢) المادة الخامسة من قانون إنشاء صندوق الزكاة في الإمارات رقم ٤ لسنة ٢٠٠٣، بالإضافة لعدد من الموارد الأخرى منها، التبرعات والهبات والإعانات المقدمة من الغير والتي لا تتعارض مع أهداف الصندوق ويقبلها مجلس الإدارة، و ما يُخصص للصندوق في الميزانية العامة للدولة من اعتمادات للصراف على النفقات الإدارية المترتبة على الصندوق، والأموال التي تنتج عن ممارسة الصندوق للأنشطة التي لا تتعارض مع أهدافه.

الزكاة في وجوهها المقررة شرعاً وفتح الحسابات المصرفية، وكذا اتخاذ ما يلزم من وسائل الدعوة لتذكير المسلمين بحكمة فريضة الزكاة وحثهم على وجوب أدائها، فضلاً عن اختصاصه بالتنسيق والتعاون بين الصندوق والجمعيات والهيئات الخيرية التي تتلقى أموال الزكاة الشرعية لصرفها في الأوجه المقررة شرعاً^(١)، وهو ما يكفل تحقيق الدور المؤسسي للزكاة في تنمية الاقتصاد الإسلامي.

غير أن أداء الزكاة يبقى في الإمارات العربية المتحدة أمراً اختياريًا تطوعياً للأفراد والشركات والمؤسسات، ولا إلزام عليهم في أدائها للصندوق بخلاف الحال في إلزامهم بأداء الضرائب المقررة دستورياً بموجب نصوص المواد ٤٢ و ١٢٦ و ١٣٣ من الدستور الإماراتي^(٢) وما

(١) المادة العاشرة من قانون إنشاء صندوق الزكاة في الإمارات رقم ٤ لسنة ٢٠٠٣.

(٢) تقرر المادة ٤٢ من الدستور الإماراتي أن "أداء الضرائب والتكاليف العامة المقررة قانوناً واجب على كل مواطن"، كما تقرر المادة ١٢٦ منه أن "تتكون الإيرادات العامة للاتحاد من: ١. الضرائب والرسوم والعوائد التي تفرض بموجب قانون اتحادي في المسائل الداخلة في اختصاص الاتحاد تشريعاً وتنفيذاً. ٢. ٣."، كما تنص المادة ١٣٣ منه على أنه: "لا يجوز فرض أية ضريبة اتحادية أو تعديلها أو إلغائها إلا بقانون، ولا يجوز إعفاء أحد من أداء هذه الضرائب في غير الأحوال المبينة في القانون، كما لا يجوز تكليف أحد بأداء أموال أو رسوم أو عوائد اتحادية إلا في حدود القانون وطبقاً لأحكامه".

صدر من قوانين ضريبية مستندة إلى هذه النصوص الدستورية ومكملة لها^(١).

أما بشأن الأوقاف في الإمارات العربية المتحدة فعلى الرغم من خلو الدستور من نصوص تناول الوقف، إلا أن ثمة وزارة عريقة في الحكومة الإماراتية هي وزارة العدل والشئون الإسلامية والأوقاف، يتبعها هيئة مستقلة تسمى الهيئة العامة للشئون الإسلامية والأوقاف (المنشأة بموجب القانون الاتحادي رقم ٢٩ لسنة ١٩٩٩ والمعدل بموجب القانون الاتحادي رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠٦) تتولى هذه الهيئة مسؤولية إدارة الأموال الموقوفة في الإمارات.

وقد أناط القانون بهذه الهيئة القيام بعدة مهام فيما يتعلق بالأوقاف، فتتولى الهيئة الإشراف على الأوقاف الواقعة ضمن اختصاصاتها وتكون

(١) يجدر البيان في هذا المقام أن الزكاة لا تغني عن الضرائب، كما لا تغني الضرائب أيضًا عن الزكاة، فلكل منهما سنده الشرعي، ولكل منهما مجاله وأهدافه، ولكل منهما خصوصيته وأحكامه. انظر في تفصيل ذلك: الفنجري، محمد شوقي، الإسلام والضمان الاجتماعي: دراسة موجزة وشاملة لأصول الزكاة ومحاوله لبيان تطبيقاتها الحديثة على ضوء متغيرات العصر، ط. ٢، الرياض، دار ثقيف للنشر والتأليف، ١٤٠٢-١٩٨٢، ص ٩٠-٩٦. وانظر في ذلك أيضًا: القرضاوي، يوسف، فقه الزكاة، مرجع سابق، ص ١١٠٦-١١١٩.

مسئولة عن تنمية واستثمار الأموال الموقوفة، فضلاً عن واحب الهيئة في ترسيخ سنة الوقف والدعوة لها بما يحقق المقاصد الشرعية لخدمة المجتمع^(١)، وهو ما تكفل به الهيئة تنمية الاقتصاد الإسلامي في الإمارات العربية المتحدة عن طريق الأوقاف، والمرجع الدستوري في إدارة شئون الأوقاف الإسلامية وتنميتها واستثمار أموالها هو قواعد الشريعة الإسلامية وما جاء في نص المادة السابعة من الدستور الإماراتي التي تقرر اعتبار الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع في الاتحاد.

ولعل في استقلال الوقف بإدارة مستقلة أو هيئة مستقلة تختص فقط بشئون الوقف وتنميته واستثمار الأموال الموقوفة -دون أن يكون مجرد إدارة فرعية تتبع الهيئة العامة للشئون الإسلامية والأوقاف- ما يكفل مزيداً من الدعم والمساهمة في تنمية اقتصاديات الوقف في الإمارات العربية المتحدة، وفي ذلك أيضاً ما يحقق تنمية الاقتصاد الإسلامي بشكل أكثر فعالية وأبعد أثراً.

و ضمناً لتحقيق الوقف لأهدافه التنموية، يرى البعض أن "الوقف شكل من أشكال المشروعات التي تجمع بين العمل الخيري والعمل

(١) انظر الموقع الرسمي للهيئة العامة للشئون الإسلامية والأوقاف في الإمارات العربية

المتحدة، رابط الموقع: <https://www.awqaf.gov.ae/About.aspx?SectionID=١&RefID=٧>

(تاريخ الدخول ٧ مارس ٢٠١٧).

التجاري، لذلك يجب أن تدار أعماله على أسس اقتصادية، ولا بد أن تستثمر أصوله حسب أصول العمل التجاري، ولا بد أن يمكش المشروع دفاتر ومحاسبة نظامية، ومن أن يخضع للرقابة وفق الأسس العلمية الحديثة^(١).

ثانياً: الوضع في قطر:

انطلاقاً من أن الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع في قطر حسبها ورد في نص المادة الأولى من الدستور القطري؛ صدر قانون صندوق الزكاة القطري رقم ٨ لعام ١٩٩٢، مقررًا إنشاء صندوق يسمى "صندوق الزكاة" يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري ويخضع لإشراف رئيس المحاكم الشرعية والشؤون الدينية^(٢).

ويتولى مجلس إدارة هذا الصندوق رسم السياسة العامة للصندوق، والموافقة على ما يصرف من أمواله في وجوهها الشرعية وتحديد أولوياتها، واتخاذ ما يلزم من وسائل الدعوة والإعلام لتذكير المسلمين بحكمة فريضة الزكاة ومشروعيتها وحثهم على وجوب أدائها وتعريفهم بمقاصدها^(٣).

وتتكون موارد الصندوق بشكل أساسي من أموال الزكاة التي يرغب المسلمون في أدائها للصندوق لصرفها في الأوجه الشرعية لمستحقيها، وتودع

(١) انظر: المصري، رفيق يونس، الأوقاف فقهاً واقتصاداً، مرجع سابق، ص ١٠٧.

(٢) المادة الأولى من قانون صندوق الزكاة في قطر رقم ٨ لعام ١٩٩٢.

(٣) المادة الرابعة من قانون صندوق الزكاة في قطر رقم ٨ لعام ١٩٩٢.

هذه الموارد في أحد المصارف الإسلامية على أن يخصص حساب مستقل لأموال الزكاة، ويراعى قصر الصرف منه طبقاً لأحكامها الشرعية^(١)، أي في مصارفها الشرعية المحددة فقط^(٢).

لكن على الرغم من أهمية هذا الصندوق ودوره المؤسسي في جباية وإدارة أموال الزكاة؛ لا يوجد ثمة إلزام على المواطنين لدفع زكاة أموالهم، وإنما الأمر محض إرادة واختيار الأفراد، بخلاف ما يلزمهم به الدستور والقانون بدفعه من ضرائب على الدخول والأجور.

أما بشأن الوقف في قطر^(٣)، فتقوم على شئونه وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية، وتحديدًا الإدارة العامة للأوقاف (الهيئة القطرية للأوقاف)،

(١) المادة الثانية من قانون صندوق الزكاة في قطر رقم ٨ لعام ١٩٩٢.

(٢) انظر فيما يتعلق بالخلاف حول مدى جواز استثمار أموال الزكاة سواء من قبل مالك المال أو من ينيه وعدم جواز ذلك، أو من قبل الإمام أو نائبه وجواز ذلك بالإجماع: الغفيلي، عبد الله بن منصور، نوازل الزكاة، دراسة فقهية تأصيلية لمستجدات الزكاة، قطر، مطبوعات إدارة الشئون الإسلامية بوزارة الأوقاف والشئون الإسلامية، ١٤٣٠ - ٢٠٠٩، ص ٤٧١-٥١١.

وانظر أيضًا: الفوزان، صالح بن محمد، استثمار أموال الزكاة وما في حكمها من الأموال الواجبة حقاً لله تعالى، الرياض، دار كنوز إشبيلية، ١٤٢٦.

(٣) مما ينبغي الإشارة إليه في هذا المقام: "إن مكتبة الشيخ علي بن عبد الله آل ثاني الوقفية تعد من أكبر المكتبات الوقفية في قطر، وهي منذ أن انتقلت تبعيتها لوزارة الأوقاف والشئون

وتتولى هذه الإدارة الاختصاص بإدارة أموال الأوقاف واستثمارها والتصرف فيها على أسس اقتصادية وفق الضوابط الشرعية وتنميتها والمحافظة عليها وصرفها في مصارفها حسب شروط الواقفين، وذلك حسبما ورد في القرار الأميري رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٦ بإنشاء الهيئة القطرية للأوقاف.

ويسهم الوقف في قطر في تنمية الاقتصاد الإسلامي من خلال تخصيص أموال الأوقاف للصراف في مصارف ووقفية ستة رئيسية تتولاها الهيئة القطرية للأوقاف، أولها المصرف الوقفي للتنمية العلمية والثقافية، وثانيها المصرف الوقفي لخدمة القرآن والسنة، وثالثها المصرف الوقفي لخدمة المساجد، ورابعها المصرف الوقفي للبر والتقوى، وخامسها المصرف الوقفي للرعاية الصحية، وسادسها المصرف الوقفي لرعاية الأسرة والطفولة^(١).

الإسلامية؛ أصبحت مجتمعا ثقافيا إسلاميا متميزا، ولا تقتصر هذه المكتبة على وقف الكتب وإتاحتها للقراء والباحثين، بل يمتد نشاطها إلى تشجيع البحث العلمي، والإسهام في معالجة القضايا المعاصرة في ضوء الكتاب والسنة". انظر: المصري، رفيق يونس، الأوقاف فقها واقتصادا، مرجع سابق، ص ١٢٦.

(١) انظر: الموقع الرسمي لهيئة الأوقاف القطرية، رابط الموقع: <http://www.awqaf.gov.qa>

(تاريخ الدخول ٩ مارس ٢٠١٧).

ولا شك أن تشجيع الوقف على مثل هذه المصارف الستة ما يكفل تخفيف الأعباء المالية التي تثقل كاهل الدولة وتستنزف قدرًا كبيرًا من ميزانية الدولة، وفي ذلك ما يفتح العديد من الأبواب لإقامة بعض المرافق العامة أو مشروعات البنية التحتية الأساسية أو المساجد والمدارس والمعاهد ومراكز البحث العلمي ومراكز الدراسات الإسلامية وغيرها من المرافق التعليمية أو المرافق التي تسد حاجات المحتاجين وتلبي حاجاتهم الأصلية^(١).

هذا وقد أنشأ في الهيئة القطرية للأوقاف صندوق يسمى "صندوق الأوقاف" تؤول إليه جميع عائدات إدارة واستثمار أموال الأوقاف وعائدات الأموال الأخرى التي يدخل في اختصاص الهيئة إدارتها واستثمارها والصرف منها وفق الضوابط الشرعية^(٢).

فالدستور القطري إذن في إقراره لاعتبار الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع قد فتح الباب أمام المشرع لإصدار القوانين المتعلقة بالزكاة والأوقاف ونحوها، وإنشاء ما يلزم من مؤسسات تختص بإدارة واستثمار الأموال المتحصلة من الزكاة والأموال الموقوفة، بما يحقق في النهاية تنمية

(١) انظر: المصري، رفيق يونس، الأوقاف فقهاً واقتصاداً، مرجع سابق، ص ١٠٨ وما بعدها.

(٢) المادة العشرون من القرار الأميري رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٦ بإنشاء الهيئة القطرية للأوقاف.

الاقتصاد الإسلامي، وهو ذات ما انتهجه المشرع الدستوري في الإمارات العربية المتحدة.

هذا هو الوضع في قطر ومن قبله رأينا الوضع في الإمارات العربية المتحدة وفي المملكة العربية السعودية وفي مصر، وبدا لنا أثر التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في تنمية الاقتصاد الإسلامي.

خاتمة البحث

(النتائج والتوصيات)

تناولنا في هذا البحث التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤، وفي النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية الصادر عام ١٤١٢هـ، وفي الدستور الإماراتي لعام ١٩٧١ وتعديلاته حتى عام ٢٠٠٩، وفي الدستور القطري لعام ٢٠٠٤، ورأينا أثر هذا التنظيم في تنمية الاقتصاد الإسلامي، ومدى إمكانية الاستفادة من النصوص الدستورية التي تتناول الزكاة أو الوقف، وكذا كيفية تفادي سكوت الدستور عن الإشارة المباشرة للزكاة والوقف.

ويمكن أن نخلص في نهاية هذا البحث إلى عدد من النتائج ومجموعة من التوصيات بشكل موجز نوردتها في السطور القادمة تباعاً.

أولاً: نتائج البحث

١. إن أي حديث عن تنمية الاقتصاد الإسلامي وتبني سياسات مالية إسلامية مصدرها ومرجعها كتاب الله عز وجل وسنة نبينا محمد (صلى الله عليه وسلم) بغير أن يكون ثمة قواعد قانونية تخدم وتضمن تحقيق ذلك الهدف؛ فهو حديث فيه قدر لا بأس به من النقص والقصور،

فالغطاء الدستوري والإطار القانوني أصلٌ وركنٌ ركين في كل حديثٍ عن تنمية الاقتصاد الإسلامي وتبني سياسيات مالية إسلامية.

٢. انفرد الدستور المصري لعام ٢٠١٤ بنص دستوري عن الوقف، وسكوته عن الإشارة للزكاة، عكس ما هو عليه الحال في النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية الذي انفرد بنص عن الزكاة ولم يشر إلى الوقف.

٣. ورد النص المتعلق بالوقف في الدستور المصري ضمن الباب المخصص للحديث عن الحقوق والحريات والواجبات العامة، ولم يرد ضمن الفصل المخصص في الدستور للحديث عن المقومات الاقتصادية في الدولة. وهو ما يُعطي انطباعاً أولياً -ربما- بعدم الرغبة في توظيف نظام الوقف الخيري ضمن النظام الاقتصادي أو المقومات الاقتصادية للدولة، أو عدم الاعتماد عليه ضمن هيكل البناء الاقتصادي للمالية العامة للدولة وتصنيفه على أنه أحد الحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها عموم الأفراد ويكفل لهم الدستور والقانون الإطار الذي يمارسونه فيه والفلك الذي يدور خلاله.

٤. خلا كل من الدستور الاماراتي والدستور القطري من أي نصوص تتعلق بالزكاة أو الوقف.

٥. اتفقت الدساتير الأربعة محل الدراسة في هذا البحث في اعتبار الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع،
٦. ثمة مؤسسات مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية تتولي إدارة شؤون الزكاة والأوقاف في الدول الأربعة محل الدراسة، وتتمتع بقدر كبير من الاستقلال المالي والإداري.
٧. أداء الزكاة إلزامي في المملكة فقط دون غيره من الدول الأخرى محل الدراسة، حيث يبقى أداء الزكاة في مصر والإمارات العربية المتحدة وقطر أمرًا اختياريًا تطوعيًا للأفراد والشركات والمؤسسات، ولا إلزام عليهم في أدائها للصندوق بخلاف الحال في إلزامهم بأداء الضرائب المقررة دستوريًا وقانونيًا.
٨. أخيرًا يتبين لنا أن وجود النصوص الدستورية المتعلقة بالزكاة والوقف مهم وضروري ومفيد، وفي الوقت نفسه تبين أن غياب هذه النصوص الدستورية التي تتناول الزكاة أو الوقف أمر يمكن تجاوزه وتلافي عيوبه ومضاره، عبر الاستناد إلى ما يقرره الدستور من نصوص تتعلق باعتبار الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع، كما هو الحال في الدستور الاماراتي والدستوري القطري.

ثانياً: توصيات البحث:

بادئ ذي بدء يرى الباحث أن الدولة -أي دولة- إن ارتأت تبني سياسات اقتصادية إسلامية، وصدقت في تبني مثل هذه السياسات؛ فلن يكون أمامها أعلى وأرقى من وثيقة الدستور لِتُضمنها نصوصاً وأحكاماً توافق هذا التوجه الاقتصادي الإسلامي، فتستحدث نصوصاً دستورية تتعلق بالفوائد البنكية مثلاً، أو تستحدث نصوصاً دستورية تتعلق بالزكاة والأوقاف أو غيرها من النصوص الدستورية المتعلقة بالمالية العامة الإسلامية.

وكذا إن أرادت الدولة أن ترتقي بموضوع معين وتسمو بتنظيمه، فإنها تورد نصاً أو أكثر يتعلق به في صلب وثيقة الدستور الساري بها، وهو ما يمكن من خلاله ضمان ثبات مثل هذه النصوص الدستورية وقوتها وإلزامها للكافة، لا سيما إلزامها للسلطة التشريعية في الدولة عند وضعها للقوانين والأنظمة واللوائح المتعلقة بالنظام الاقتصادي في الدولة، وكذلك يمكن ضمان طريقة أصعب وأكثر تعقيداً لتعديل مثل هذه النصوص الدستورية كالاستفتاء مثلاً، ونحوها من طرق تعديل النصوص الدستورية. وانطلاقاً من هذا المفهوم، وبناء على ما كشفت عنه سطور هذه الدراسة؛ يدور في ذهن الباحث عددٌ من التوصيات، التي يرى في تطبيقها

وخروجها من حيز السطور إلى فضاء الواقع والتطبيق، ما ينفع البلاد والعباد، ومن هذه التوصيات نذكر:

١. استمرار العناية والحرص بدراسات وأبحاث الاقتصاد الإسلامي واتخاذ ما يلزم من خطوات عملية على أرض الواقع لترجمة نتائج وتوصيات تلك الأبحاث والدراسات إلى تنمية حقيقية وفعالية للاقتصاد الإسلامي.

٢. ضرورة وضع أساس دستوري للمؤسسات التي تتولى جباية وإدارة أموال الزكاة والمؤسسات التي تتولى إدارة الأموال الموقوفة واستثمارها، وذلك في صلب نصوص النظام الأساسي للحكم والدستور الإماراتي والدستور القطري، وذلك عند أول تعديل قادم للدستور.

٣. كفالة الاستقلال المالي والإداري الكامل للمؤسسات المعنية بجباية وإدارة أموال الزكاة والمؤسسات التي تتولى إدارة الأموال الموقوفة واستثمارها في البلدان الأربعة محل الدراسة، والسعي بجدية لإخراجها من الحيز البيروقراطي الحكومي الذي قد يعيقها عن أداء وظائفها.

٤. دوام المتابعة المستمرة للتشريعات والقوانين المتعلقة بالزكاة والوقف، والحرص على اتساقها مع النظام الاقتصادي السائد في الدولة، لكي تكون جزءاً منه، ولا تكون غريبة عنه أو شاذة عن أحكامه وأهدافه.

٥. ضرورة التنسيق الدستوري والتشريعي والقانوني للعلاقة بين الزكاة والضرائب، والافتداء بالملكة العربية السعودية عندما فرضت الزكاة على السعوديين، وفرضت الضرائب على غير السعوديين.
٦. تشجيع ثقافة الوقف، ليس فقط بالتوعية والدعاية والإعلام، وإنما بإيجاد نماذج حقيقية لمؤسسات وقفية ناجحة على أرض الواقع، تكون أكبر مشجع للراغبين في الوقف، وتوفير الحماية الدستورية والقانونية الكاملة لأموال الوقف، واعتبارها أموالاً عامة يسرى عليها ما يسري على الأموال العامة من حماية جنائية من العدوان أو الاستيلاء.
٧. في الدول التي يوجد بها مواطنون مسلمون ومواطنون غير مسلمين، ينبغي حث المسلمين على أداء فريضة الزكاة من خلال القوانين التي تقرر ذلك وعدم ترك الأمر لمحض الإرادة الحرة للفرد المسلم، وذلك إحياءً لفريضة الزكاة ودعمًا لفكرة دوران رأس المال، والحد من المال المكنوز ليدخل في عجلة الاقتصاد الرسمي للدولة، كما يمكن أن يكون أداء الزكاة معتبراً عند المحاسبة الضريبية، سيما في ظل استقلال المؤسسات التي تدير أموال الزكاة، فيكون ما يؤديه المواطن المسلم من زكاة للجهات المختصة بجبايتها محل تقدير أو خصم بنسبة معينة عند حساب الضرائب المستحقة عليه.

٨. ضرورة إنشاء موقع الكتروني مستقل على شبكة الانترنت للمجلس الأعلى للأوقاف في المملكة العربية السعودية، وذلك أسوة بغيره من المؤسسات التي تتولى إدارة الأوقاف في مصر والإمارات العربية المتحدة وقطر.

ولا يسعني في آخر سطور هذا البحث إلا أن أذكر القارئ بمسألة لا يُمل من تكرار التذكير بها، ألا وهي: إننا إذا أردنا أن نعالج مشاكل الخلق فلنرجع إلى تعليمات الخالق، وإذا أردنا تحقيق العدالة الاجتماعية والكفاية الاقتصادية للعباد كافة، فليس أمامنا إلا توجيهات رب العباد، وإذا أردنا نظامًا اقتصاديًا لا غبار حوله ولا أزماتٍ مالية تعتريه، ولا تقلبات اقتصادية تواجهه، فلنولي وجهنا شطر الكتاب والسنة ولا نوليها شطر المشرق والمغرب.

فلدينا معين لا ينضب ولدينا قرآن لا يأتيه الباطل من بين يديه ولا من خلفه، ولدينا سنة نبوية شريفة لا ينطق قائلها (صلى الله عليه وسلم) عن الهوى، فلنبحث ولنجهتد في البحث ولنواصل الغوص في معين القرآن والسنة؛ لنستقي منها أظهر أحكام اقتصادية إسلامية وسنرى السعادة الحقيقية والكفاية الاقتصادية الفعلية، ففي النظام الاقتصادي الإسلامي كل ما يفيد وفي البعد والغناء عنه كل ما يضر.

ملخص البحث

الدستور في كل دولة هو الوثيقة القانونية الأعلى والأسمى، وهو كذلك المرجع الأول للبناء القانوني والسياسي والاجتماعي والاقتصادي فيها، وتعد أموال الزكاة والأوقاف أحد ركائز الاقتصاد الإسلامي، ويحتل التنظيم الدستوري للزكاة والأوقاف مكانة بارزة في دعم وتنمية الاقتصاد الإسلامي في الدولة.

وقد تناولنا في هذا البحث موضوع "التنظيم الدستوري للزكاة والوقف وأثره في تنمية الاقتصاد الإسلامي" في مبحثين، عرضنا في المبحث الأول منها التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في دساتير الدول الأربعة محل الدراسة، وهي مصر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة وقطر، وتناولنا في المبحث الثاني أثر هذا التنظيم الدستوري في تنمية الاقتصاد الإسلامي في هذه الدول، ثم خالصنا في نهاية البحث لعدد من النتائج والتوصيات.

Summary

The constitution in each country is the supreme and supreme legal document. It's also the first reference to legal, political, social and economic construction. Zakat and endowments are one of the pillars of the Islamic economy. In this study we dealt with the subject of "The Constitutional Organization of Zakat and Waqf and its Impact on the Development of the Islamic Economy" in two parts.

In the first part we discussed the constitutional regulation of zakat and waqf in the constitutions of the four countries under study, namely Egypt, Saudi Arabia, United Arab Emirates and Qatar, and discussed the impact of this constitutional organization on the development of the Islamic economy in these countries. Then we concluded at the end of this study a number of conclusions and recommendations.

قائمة المراجع

أولاً: المؤلفات:

١. أبو سعد، داليا محمد شتا، الشخصية الاعتبارية للوقف دراسة قانونية شرعية مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، ٢٠٠١.
٢. الخصاف، أحكام الأوقاف، القاهرة، مطبعة ديوان عموم الأوقاف المصرية، ١٣٢٢-١٩٠٤.
٣. الرملاوي، محمد سعيد محمد، الأزمة الاقتصادية العالمية إنذار للرأسمالية ودعوة للشريعة الإسلامية، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١١.
٤. الزرقا، مصطفى، أحكام الأوقاف، دمشق، مطبعة الجامعة السورية، ١٣٦٦-١٩٤٧.
٥. شحاته، شوقي إسماعيل، التطبيق المعاصر للزكاة، جدة، دار الشروق، ١٣٧٩.
٦. الصالح، محمد بن أحمد بن صالح، الوقف في الشريعة الإسلامية وأثره في تنمية المجتمع، الرياض، بدون ناشر، ١٤٢٢-٢٠٠١.
٧. عناية، غازي، أصول المالية العامة الإسلامية، لبنان، دار ابن حزم للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٩٣.

التنظيم الدستوري للزكاة والوقف وأثره في تنمية الاقتصاد الإسلامي دراسة مقارنة (١٠٢)

٨. الغفيلي، عبد الله بن منصور، نوازل الزكاة، دراسة فقهية تأصيلية لمستجدات الزكاة، قطر، مطبوعات إدارة الشؤون الإسلامية بوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، ١٤٣٠-٢٠٠٩.
٩. فرهود، محمد سعيد، وكمال حسين إبراهيم، نظام الزكاة وضريبة الدخل، الرياض، معهد الإدارة العامة، ١٤٠٧.
١٠. الفنجري، محمد شوقي، الإسلام والضمان الاجتماعي: دراسة موجزة وشاملة لأصول الزكاة ومحاولة لبيان تطبيقاتها الحديثة على ضوء متغيرات العصر، ط. ٢، الرياض، دار ثقيف للنشر والتأليف، ١٤٠٢-١٩٨٢.
١١. الفنجري، محمد شوقي، المدخل إلى الاقتصاد الإسلامي، القاهرة، مكتبة النهضة العربية، ١٩٧٢.
١٢. الفنجري، محمد شوقي، الوجيز في الاقتصاد الإسلامي، الرياض، دار ثقيف للنشر والتأليف، ١٩٨١.
١٣. الفوزان، صالح بن محمد، استثمار أموال الزكاة وما في حكمها من الأموال الواجبة حقاً لله تعالى، الرياض، دار كنوز إشبيلية، ١٤٢٦.
١٤. القرضاوي، يوسف، فقه الزكاة: دراسة مقارنة لأحكامها وفلسفتها في ضوء القرآن والسنة، ج. ٢، ط. ٦، مؤسسة الرسالة، ١٤٠١-١٩٨١.

- ١٥ . قللي، يحيى أحمد مصطفى، دراسات في الزكاة والمحاسبة الضريبية، الرياض، دار المريخ للنشر، ١٤١٣-١٩٩٣.
- ١٦ . الكبيسي، أحكام الوقف، بغداد، وزارة الأوقاف، ١٣٩٧-١٩٧٧. و الطرابلسي، الإسعاف في أحكام الأوقاف، القاهرة، مطبعة هندية، ١٣٢٠-١٩٠٢.
- ١٧ . المحروقي، شادية إبراهيم مصطفى، الزكاة ونظامها في المملكة العربية السعودية، الرياض، مكتبة القانون والاقتصاد، ١٤٣٣-٢٠١٢.
- ١٨ . المصري. رفيق يونس، أصول الاقتصاد الإسلامي، دمشق، دار القلم، ١٤١٣-١٩٩٣.
- ١٩ . المصري. رفيق يونس، الأوقاف فقهاً واقتصاداً، ط. ٢، دمشق، دار المكتبي، ٢٠٠٩، ص ١٠٣.
- ٢٠ . المنيف، عبد الله على، وآخرون، المحاسبة الضريبية والزكاة الشرعية، الرياض، جامعة الملك سعود، ١٤٠٦.
- ٢١ . مهلهل، متوكل بن عباس بن محمد، سمات الاقتصاد الإسلامي، المدينة المنورة، دار الإيمان، ٢٠٠٢.

ثانياً: الدساتير:

- ١ . دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ٢٠١٤.

التنظيم الدستوري للزكاة والوقف وأثره في تنمية الاقتصاد الإسلامي دراسة مقارنة (١٠٤)

٢. النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية الصادر عام ١٤١٢هـ.

٣. دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١م وتعديلاته حتى عام ٢٠٠٩م.

٤. دستور دولة قطر الصادر عام ٢٠٠٤م.

ثالثاً: القوانين والأنظمة:

١. القانون رقم ١٢٣ لسنة ٢٠١٤ بإنشاء بيت الزكاة والصدقات المصري.

٢. القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٧١ بإنشاء هيئة الأوقاف المصرية.

٣. نظام جباية الزكاة في المملكة العربية السعودية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم ١٧/٢/٢٨/٢٨٣٤ وتاريخ ٢٩/٦/١٣٧٠هـ، وتعديلاته بالمرسوم الملكي رقم م/٤٠ وتاريخ ٢/٧/١٤٠٥هـ.

٤. نظام ضريبة الدخل المملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم الملكي رقم ١٧/٢/٢٨/٣٣٢١ وتاريخ ٢١/١/١٣٧٠هـ، وتعديلاته بالمرسوم الملكي رقم م/١ وتاريخ ١٥/١/١٤٢٥هـ.

٥. المرسوم الملكي رقم م/١١ وتاريخ ٢٦/٢/١٤٣٧هـ بنظام الهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية.

٦. القانون الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٣ بإنشاء صندوق الزكاة في الإمارات العربية المتحدة.

٧. القانون الاتحادي رقم ٢٩ لسنة ١٩٩٩ والمعدل بموجب القانون الاتحادي رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠٦ بشأن الهيئة العامة للشئون الإسلامية والأوقاف في الإمارات العربية المتحدة.

٨. قانون صندوق الزكاة القطري رقم ٨ لعام ١٩٩٢.

٩. القرار الأميري رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٦ بإنشاء الهيئة القطرية للأوقاف.

رابعاً: المواقع الالكترونية الرسمية:

١. الموقع الرسمي لهيئة الأوقاف المصرية، رابط الموقع:

<http://www.hyatelawqaf-eg.org/z-s-v/index.php?page=١>

٢. الموقع الرسمي لبيت الزكاة والصدقات المصري، رابط الموقع:

[/http://baitzakat.org.eg](http://baitzakat.org.eg)

٣. الموقع الرسمي للهيئة العامة للزكاة والدخل في المملكة العربية

السعودية، رابط الموقع:

https://www.gazt.gov.sa/dzit_logon/Menultems.jsp?menu_id=misionvision&menu_grp=about&ume.logon.locale=ar

٤. الموقع الرسمي لوزارة الشؤون الإسلامية والدعوة والإرشاد في

المملكة العربية السعودية، رابط الموقع:

<http://www.moia.gov.sa/TheMinistry/Pages/About.aspx>

٥. الموقع الرسمي لصندوق الزكاة في الإمارات العربية المتحدة، رابط

الموقع:

<https://www.zakatfund.gov.ae/zfp/web/default.aspx>

التنظيم الدستوري للزكاة والوقف وأثره في تنمية الاقتصاد الإسلامي دراسة مقارنة (١٠٦)

٦. الموقع الرسمي للهيئة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف في

الإمارات العربية المتحدة، رابط الموقع:

<https://www.awqaf.gov.ae/About.aspx?SectionID=١&RefID=٧>

٧. الموقع الرسمي لصندوق الزكاة في قطر، رابط الموقع:

[/http://www.zf.org.qa](http://www.zf.org.qa)

٨. الموقع الرسمي لهيئة الأوقاف القطرية، رابط الموقع:

[/http://www.awqaf.gov.qa](http://www.awqaf.gov.qa)

الفهرس التفصيلي

رقم الصفحة	الموضوع
٤	إهداء
٥	مقدمة عامة
٥	تمهيد
٨	منهج البحث
٨	خطة البحث
١٠	المبحث الأول: التنظيم الدستوري للزكاة والوقف.
١٠	تمهيد وتقسيم
١١	المطلب الأول: التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في مصر والمملكة العربية السعودية.
١١	أولاً: الزكاة والوقف في الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤.
١٧	ثانياً: الزكاة والوقف في النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية ١٤١٢هـ.
٢٠	المطلب الثاني: التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في الإمارات العربية المتحدة وقطر.

رقم الصفحة	الموضوع
٢٠	أولاً: الزكاة والوقف في دستور الإمارات العربية المتحدة ١٩٧١ وتعديلاته.
٢٢	ثانياً: الزكاة والوقف في دستور قطر ٢٠٠٤.
٢٦	المبحث الثاني: أثر التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في تنمية الاقتصاد الإسلامي.
٢٦	تمهيد وتقسيم
٢٩	المطلب الأول: أثر التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في تنمية الاقتصاد الإسلامي في مصر والمملكة العربية السعودية
٢٩	أولاً: الوضع في مصر
٣٣	ثانياً: الوضع في المملكة العربية السعودية
٣٩	المطلب الثاني: أثر التنظيم الدستوري للزكاة والوقف في تنمية الاقتصاد الإسلامي في الإمارات العربية المتحدة وقطر
٤٠	أولاً: الوضع في الإمارات العربية المتحدة
٤٥	ثانياً: الوضع في قطر
٥٠	خاتمة البحث

رقم الصفحة	الموضوع
٥٠	أولاً: نتائج البحث
٥٣	ثانياً: توصيات البحث
٥٧	ملخص البحث
٥٩	قائمة المراجع
٦٥	الفهرس التفصيلي