إدارة المؤسسات الزكوية في الجمهورية التونسية

زهراء بن عائشة

طالبة دكتوراه ومساعدة متعاقدة بالمعهد العالي لأصول الدين جامعة الزيتونة تونس

تعتبر الزكاة من أهم العبادات لما تكتسيه من جانب تزكوي أخلاقي وجانب مالي. حيث إنها تساهم في القضاء على الفقر والبطالة. كما تعتبر أداة من أدوات السياسة المالية للدولة تساهم في القضاء على عجز الموازنات. فهي بحاجة إلى مزيد من التنظيم من خلال إضفاء البعد المؤسساتي الإداري عليها الأمر الذي يجعلها تحقق أهدافها التنموية سواء كانت مؤسسة حكومية أم غير حكومية تجمع الزكاة طواعية أو بقوة القانون. وتونس مثلها مثل بقية الدول مدعوة للاستفادة من هذه العبادة بإخراجها من الجانب التنظيمي غير الرسمي إلى الجانب الرسمي. والإشكالات التنظيمية لمؤسسات الزكاة في تونس تكتسي تحديا كبيرا من خلال وجود قوانين غير مفعلة ومؤسسات لا تتمتع بالقبول العام على المستوى المحلي مع غياب الدراسة الكمية الممكنة من النسج عن منوالها على المستوى الوطني.

إن الزكاة من الأركان الأساسية التي بُني عليها الإسلام، وحفّتها الشّريعة الإسلاميّة بالكثير من الأحكام، ورغّبت فيها، كما رهّبت من العدول عن دفعها إلى مُستحقّيها. ونظرا لما تكتسيه الزكاة من أهميّة، كان لتنظيمها وتسهيل إدارتها شأن كبير في تحقيق مقاصدها. ويكتسي البحث أهمّيته من شرف الموضوع وهو الزّكاة باعتبارها عبادة ماليّة، فرضها الله سبحانه وتعالى على عباده في السنة الثانية للهجرة، توجّه اهتمام الكثير من الباحثين إليها باعتبارها أصبحت اليوم تلعب دورا ماليّا كبيرا حدا بالبعض إلى الحديث عن أهمّيتها في التّنمية وإثباته بطرق علميّة وإحصائيّة. كما تبرز أهمّيّة البحث في إعطاء فكرة عن النّظام المؤسّساتي والإداري للزّكاة في تونس مع غياب قانون صريح متعلّق بتنظيمها على المستوى المؤسّساتي والإداريّ.

حقيقة الزّكاة:

تطلق الزكاة في اللغة على عدّة معان من أهمّها: البركة، الطهارة، التزكية[1]، والصلاح: ومنها قوله تعالى: فَأَرَدْنَا أَن يُبْدِلَهُمَا رَبُّهُمَا خَيْرًا مِّنْهُ زَكَاةً وَأَقْرَبَ رُحْمًا (الكهف: ٨١)، وقوله: وَلَوْلَا فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكُمْ

[1] ابن منظور، لسان العرب، باب الواو والياء من المعتل، فصل الزاي، مادة زكا، 2/307

وَرَحْمَتُهُ مَا زَكَىٰ مِنكُم مِّنْ أَحَدٍ أَبَدًا وَلَٰكِنَّ اللَّهَ يُزَكِّي مَن يَشَاءُ ۗ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ (النور: ٢١). كما تُطلق على المدح، والنماء، والزيادة[1].

أمّا اصطلاحا فقيل بأنّها مال مخصوص، يؤخذ من مال مخصوص، إذا بلغ قدرا مخصوصا في وقت مخصوص، يصرف في جهات مخصوصة[2].

وسمّيت الزكاة زكاة: لأنها تزكو عند الله أي تنمو لصاحبها عنده سبحانه وتعالى. وقيل لأنّها لا تؤخذ إلاّ من الأموال التي يبتغى فيها النّماء لا من العروض المقتنية[3].

حقيقة مؤسّسة الزّكاة:

فُرضت الزّكاة على الأرجح في السّنة الثّانية للهجرة ولقد شهدت تطوّرا على المستوى التّنظيمي من عهد الرسول إلى عهد الدّولة العثمانيّة. وبلغت أوجها في عهد الخليفة عمر بن عبد العزيز حيث حقّقت الزّكاة المقصد منها من خلال إغناء الفقراء من أموال الزكاة. وحرص الخليفة على تأمين الحاجيات الأساسية للمعيشة من خلال تحديد حدّ الكفاية للفقير من مسكن وخادم وفارس وأثاث مثلا. ولكن ضعُف فيما بعد الاهتمام بتنظيم جمع الزكاة وتوزيعها وأُعطيت الإيرادات الأخرى كالخراج والعشور أهمّية كبرى[4].

وتُعرّف مؤسّسة الزّكاة بأنّها مؤسسة خيرية تهدف إلى إحياء فريضة الزكاة، وترسيخها في أذهان المسلمين، وفي معاملاتهم. وتحقيق مجتمع التّكافل والتّلاحم، والوقوف إلى جانب أهل الفقر والحاجة. وقيل في تعريفها نظام سياسي تشرف عليه الدولة، وهي من مهام ولي الأمر، في إطار التواصل بينه وبين الرعية، مما يحقق الثقة والأمن، واستقرار المجتمع والدولة معا. وقيل كيان قانوني تحت إشراف الدولة وسيادتها، يعمل على ترشيد أداء الزكاة جباية وصرفا، في إطار أحكام الشريعة الإسلامية، مما يحقق رفاهية الفرد وكفايته، واستقرار المجتمع وتوازنه.

وهذا الاختلاف في التّعريفات من نظام سياسيّ بيد الدّولة إلى مؤسّسة خيريّة يرجع إلى الطّبيعة المؤسّساتيّة التي تعتمد عليها الدّول لجمع الزّكاة وتوزيعها.

---

[1] الجرجاني، التعريفات، ص 125

[2] صالح بن عبد السميع الآبي، الثمر الداني على رسالة القيرواني، كتاب الزكاة، باب في زكاة العين والحرث والماشية، ص 343

[3] ابن رشد الجد، المقدمات الممهدات، كتاب الزكاة الأول، ص 271

[4] العمر(فؤاد عبد الله): إدارة مؤسسة الزكاة في المجتمعات المعاصرة، منشورات ذات السلاسل: الكويت 1996، ص 9-19

أنواع مؤسّسات الزّكاة:

مؤسّسات الزّكاة كثيرة وتختلف باختلاف الحيثيّة. فمن حيث إشراف الدّولة ومن ينوب عنها عن المؤسّسة من عدمه: تنقسم الزّكاة إلى مؤسّسات زكوية حكومية ترتبط بوزارة من وزارات الدولة وتتعامل كأحد الإدارات فيها وغير حكوميّة وهي ما لم ترتبط بوزارة من وزرات الدّولة[1]، ومؤسّسات زكويّة غير حكوميّة. وتنقسم المؤسّسات الزّكويّة الحكوميّة بدورها إلى جمعيّات مستقلّة متخصّصة في الزّكاة ولجان شعبيّة وصناديق زكاة وجمعيّات ذات أهداف عامّة وشركات مساهمة نشاطها الأساسي اقتصادي[2].

ومن حيث الإلزام من عدمه: تنقسم الزّكاة إلى مؤسّسات قائمة على جمع الزّكاة بقوّة القانون كمؤسّسات الزّكاة في كلّ من ليبيا والسّعوديّة وباكستان وماليزيا واليمن، ومؤسّسات قائمة على جمع الزّكاة طواعية كمؤسّسات الزّكاة في إيران والأردن وبنغلاديش والكويت والبحرين ومصر وغيرهما من الدّول. فجميع قوانين هذه المؤسّسات تنصّ على أنّ دفع الزّكاة يكون طواعية وأنّ تسليمها للدّولة يكون اختياريّا[3].

إدارة مؤسّسات الزّكاة:

تتمثّل الوظائف الرّئيسيّة للإدارة في: التّخطيط والتّنظيم والتّوجيه والرّقابة. والزّكاة تكتسي اليوم طابعا مؤسّساتيّا يجعلها خاضعة إلى هذه الوظائف الأربع. وسنتناول بالبحث التّخطيط والتّنظيم والرّقابة دون التّوجيه باعتبار التّوجيه عبارة عن إصدار التعليمات والإرشادات من الرؤساء إلى المرؤوسين لبدء العمل وتحديد كيفية إنجازه[4].

ينقسم **التّخطيط** من حيث الشّمول إلى تخطيط جزئيّ مثلا لتنمية الموارد في جمع الزكاة في القطاعات المهمة التي قد تتطلب تركيزا كافيا لتنمية مواردها الزكوية، وتخطيط شامل: يوفر لها رؤية واضحة لأعمالها وتركيزا لأنشطتها وتنسيقا لجهودها.

وينقسم التّخطيط من حيث الفترة الزّمنيّة إلى تخطيط طويل الأجل وتخطيط متوسّط وتخطيط قصير. فيمكن لمؤسسة الزكاة مثلا أن تكون لها خطة طويلة الأمد لمحاربة الفقر في الدولة التي تعمل فيها. ثم

---

[1] ذبيح (محمد دمان): مؤسسة الزكاة ودورها الاقتصادي، بحث مقدم لنيل درجة دكتوراه العلوم في الاقتصاد الإسلامي، 2014/2015 ص 100

[2] قحف(منذر): مبادئ وقواعد لتحديد الهيكل التنظيمي لمؤسسات الزكاة الطواعية، د ط، دت، ص 4-8

[3] بن موسى(بشير): فعاليّة مؤسّسات الزّكاة في دعم التّنمية الاقتصاديّة المحلّيّة "تجربة مؤسّسة الزّكاة لولاية سيلانجور بماليزيا، د ط، دت، ص 90-89

[4] عباس(أنس عبدالباسط): مقدمة في الأعمال، ص 8

تضع لها خطة تفصيلية متوسطة المدى، تحدد فيها مجالات محاربة الفقر ووسائلها في ذلك، مثل تحديد الفئات التي سيتم العمل معها(الأرامل، الأيتام، الفقراء...) والوسائل المتاحة (المساعدات العينية، المشاريع الإنتاجية، التدريب، التوظيف والعمل، توفير فرص التعليم...) وعلى ضوء هذه الخطة المتوسطة الأجل، يمكن لمؤسسة الزكاة أن تضع خططا سنوية، تركز فيها على أهداف كمية واضحة يمكن تحقيقها في سنة واحدة كالقيام بإنشاء عشرين مشروعا إنتاجيا وتوفير فرص تدريب لخمسمائة فقير...) [1].

ويمرّ التّخطيط في مؤسّسات الزّكاة بجملة من المراحل وهي: تشخيص الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية القائمة والمشاكل التي تواجه مؤسسة الزكاة وذلك من خلال جمع وإعداد البيانات داخلية كانت أو خارجية، والتّحديد المبدئيّ للأهداف، وتحديد الوسائل البديلة، والاختيار بين البدائل المختلفة، وتحديد الأهداف بصفة نهائية وإعداد الخطة، ومرحلة التنفيذ، والمراجعة والتقويم بعد التنفيذ[2].

وتتنّوّع النّماذج والهياكل **التّنظيميّة** في مؤسّسات الزّكاة باختلاف الاعتبارات: إلى هيكل وظيفيّ بحسب المهمّات والوظائف الّتي تقوم بها، وهيكل على أساس المنتج يُستخدم عادة في المنظمات الكبيرة التي تتعامل مع مجموعات كبيرة من السلع أو الخدمات، وآخر على أساس العملاء يُستخدم عادة في المحلاّت الكبرى، فتجد هناك أقساما للرجال وأخرى للنساء، بالإضافة إلى أقسام أخرى للأطفال، ونموذج جغرافيّ يصلح في مؤسسات الزكاة ذات الأنشطة المنتشرة جغرافيا، وهيكل تنظيميّ مصفوفي يقوم على الجمع بين النّموذج الوظيفي في التنظيم ونموذج التنظيم على أساس المنتج والسلعة، وهيكل مختلط يقوم على أساس وظيفي وجغرافي وعلى أساس العملاء[3].

وتُعتبر الرّقابة من الوظائف الأساسيّة في الإدارة وهي تنقسم إلى رقابة سابقة للتّنفيذ وأثنائه وبعده. وتختلف باختلاف المُراقَب: المُزكّي والمال المُزكّى، والعاملين على أموال الزّكاة، وعلى الأصناف المُستحقّة. تتمثّل الرقابة السابقة على المزكّي وعلى المال المزكّى في وضع ضمانات لعدم التهرب من دفع الزكاة: ضمانات دينية وأخلاقية ككون جزاء المنفق كبير والله يبارك له في ماله ويضاعفه له، وعقوبة مانع الزّكاة...، وضمانات تشريعية وقانونية: كالنهي عن إخفاء شيء من الأموال، والنهي عن التحايل

[1] العمر(فؤاد عبد الله): إدارة مؤسسة الزكاة في المجتمعات المعاصرة، منشورات ذات السلاسل: الكويت 1996، ص 67-68
[2] المرجع السابق 1996، ص 69-73
[3] المرجع السابق، ص 52-60

والتهرب بشتى أنواعه. وأمّا الرقابة أثناء التنفيذ فتتمثّل من حيث المحلية في إخراج الزكاة في المكان الذي وجبت فيه وعدم نقل الزكاة من موطن وجوبها إلا لمصلحة راجحة وبضوابط، ومن حيث نوعية المال المزكى بعدم إخراج الرديء من الأموال، وإخراج الزكاة من أوسط المال. وتكون الرقابة اللاحقة بتقرير عقوبات في حقّ الممتنع وترتيب إجراءات استدراكية حال الوفاة أو التأخر بإخراج الزّكاة عن السنوات التي لم تؤد فيها(عدم سقوط الزكاة)، أو الضرر بإعطاء الحق في رفع الشكاوى والتظلم.

أمّا الرّقابة على العاملين فتتمثّل الرقابة السابقة في تحديد الكفاية التكليفية فيهم وهي: الإسلام والعقل والبلوغ، والكفاية الأخلاقية وهي: الأمانة والعدالة والمروءة (شرط عند بعض المالكية) والثقة، والكفاية العملية: بأن يكون التعيين من ولي الأمر وتخصيص أجور معلومة وكافية وأن يكونوا أكفاء وقادرين على العمل وأن يكونوا ذكورا (شرط عند بعض الفقهاء من المالكية والشافعية) وأن يكونوا أحرارا (بخلاف الحنابلة) وأن لا يكونوا من بني هاشم، والكفاية العلمية بأن يكون العامل عالما بأحكام الزكاة فقيها (فيها بخلاف الحنابلة لم يشترطوا ذلك في صورة وجود كتاب للزكاة من ولي الأمر). وتشمل الرقابة أثناء التنفيذ إجراءات للتنفيذ كتوعية العامل بأهمية عمله، وبوجوب التحلي بالأمانة، وإجراءات للترك كاستغلال المنصب لأغراض شخصية.

وتتمثّل الرقابة اللاحقة على العاملين في توخّي إجراءات محاسبية بمحاسبة العامل على ما قبض ومحاسبته على ما صرف والتحقق والتأكد مما يرفع على السعاة من شكاوى، وإجراءات تأديبية وعقابية: بتدخل ولي الأمر عند حدوث تعد أو تجاوز، والعتاب والتوبيخ، وتصحيح أمانة العامل، واسترداد المال إذا دفع لغير أهله.

وتكون الرقابة السابقة على الأصناف المستحقة بتحديد المصارف الشرعية للزكاة ومعايير معرفتها، وتحديد مقدار العطاء والحالات التي تستوعبها الأصناف، وتحديد مجالات الصرف والحالات التي تستوعبها المصارف الشرعية، وتحديد من لا يجوز لهم الصرف ومقدار الغنى المانع. وتكون الرقابة على الأصناف المستحقة أثناء التنفيذ: بالتعفف، والتحري والتدقيق في الأصناف، وتوخي الدقة والحذر في أوجه الصرف مع مراعاة مقاصد الشريعة، وتحديد الأولويات في الصرف. أمّا الرقابة اللاحقة فتكون من خلال التأكد من وصول الأموال إلى أصحابها، وإرجاع المال إلى العاملين على الزكاة حال الخطأ[1].

[1]عز الدين(بلمليانى): الرقابة على أموال الزكاة، 2007-2008، ص90-169

المؤسّسات الزّكويّة في الجمهوريّة التّونسيّة:

لا يُوجد في الجمهوريّة التّونسيّة قانون خاصّ بجمع الزّكاة وصرفها في مصارفها الشّرعيّة رغم الأهمّيّة الماليّة والاقتصاديّة لهذه الفريضة. وتُجمع الزّكاة بطريقة عشوائيّة غير مُنظّمة وغير مراقبة. رغم أنّه يوجد قانون غير مفعّل بالاتّحاد التّونسيّ للتّضامن الاجتماعيّ ورغم اضطلاع جمعيّات غير حكوميّة كالجمعيّة التّونسيّة لعلوم الزّكاة بتوعية النّاس بأهمّيّة الفريضة وحساب زكواتهم وتقديم مقترحات كفيلة بالاستفادة من مال الزّكاة. ورغم أنّه تمّ اقتراح إضافة فصل لمشروع قانون المالية ٢٠٢٠ ينص على إحداث "صندوق للزكاة" وقع رفضه. وتستمرّ المحاولات مع وجود قانون يُعنى بالاقتصاد التّضامنيّ الاجتماعيّ تندرج ضمنه الجمعيّات وهو القانون عدد ٣٠ لسنة ٢٠٢٠ المتعلق بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني المؤرخ في ٣٠ جوان.

الاتّحاد التّونسيّ للتّضامن الاجتماعيّ:

يشرف الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي، منذ عشرات السنين على صندوق للزكاة، الذي تم تفعيله منذ سنة ١٩٨٩ بمقتضى ما ورد في الفصل الأول من القانون الأساسي القديم المحدث للاتحاد. والموارد المالية المتوفرة بصندوق الزكاة في سنة ٢٠١٩ تقدر بـ ١٤٠ ألف دينار، لكن لا يمكن للاتحاد التصرف فيها نظرا لإشكالية قانونية تتعلق بالقانون الأساسي الجديد للاتحاد الصادر في سنة ٢٠١٦. حيث لم يتم التنصيص في القانون الأساسي الجديد للاتحاد، على الصندوق بعد حذف اسمه ومهامه، ما جعل الاتحاد امام إشكالية قانونية تجعله غير قادر على استغلال موارد الصندوق بعدما كان وعاء ماليا لجمع موارد الزكاة[1].

الجمعيّة التّونسيّة لعلوم الزّكاة ومُقترحاتها:

الجمعية التونسية لعلوم الزكاة جمعية علمية تعنى بفريضة الزكاة فقها ومحاسبة، تأسست سنة ٢٠١٢. ومقرها بمدينة صفاقس، ولها ثلاثة فروع الأول بتونس العاصمة والثاني بقفصة والثالث بسوسة. وقد وقع بعث نواة لها بنابل[2]. قامت هذه الجمعيّة بعمليّة التّخطيط للإمكانيّات المُتاحة في تونس لإحداث مؤسّسة تُعنى بجمع أموال الزّكاة وصرفها. يتمثّل الجانب التّنظيميّ في إيجاد هيكل رسمي مكلف بجمع

[1] https://halketwassl.com/2019/12/16/, 09/09/2022
[2] http://www.atz.tn/, 09/09/2022

وتحصيل هذه الأموال وتوزيعها حسب الدراسات الاجتماعية الدقيقة. وتتمثّل إمكانيّات التّنظيم القانونيّ في إحداث حساب جار في خزينة الدولة يقع تمويله من أموال الزكاة ويصرف في مشاريع محددة كانت تمول من الميزانية العامة للدولة مثل: إعانات العائلات المعوزة، منح للطلبة الفقراء، بطاقات علاج للفقراء...، أو إحداث صناديق زكاة جهوية بالمجالس البلدية تشرف عليها المجالس البلدية وتتولى جمع الزكاة وإنفاقها حسب المشاريع التي توافق عليها لجنة الزكاة بالمجلس البلدي. مع إمكانية نقل جزء من زكاة بعض المجالس البلدية إلى مجالس أخرى. أو إصدار قانون خاص للجمعيات التي تعنى بجمع الزكاة مع مراقبة خاصة لأموال الزكاة من قبل الدولة وذلك بتمكين الجمعيات من تراخيص سنوية لجمع أموال الزكاة. وإلزامها بتقارير ثلاثية وتقرير سنوي، والمراقبة الدورية لكل جمعية من دائرة المحاسبات وهيئة الرقابة المالية. أو تفعيل صندوق الزكاة بالاتحاد التونسي للضمان الاجتماعي أو إحداث مؤسسة وطنية مستقلة تشرف على الصندوق من خلال إحداث مؤسسة عمومية تكتسي صبغة غير إدارية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، يطلق عليها اسم: "مؤسسة الزكاة التونسية" تتولى جمع الزكاة بصفة طوعية ويمكنها أن تنشئ فروعا جهوية[1].

صندوق الزّكاة ببلديّة الكرم:

كانت اقتراحات الجمعيّة التّونسية لعلوم الزّكاة مجرّد حبر على ورق إلى أن أُحدث صندوق زكاة ببلديّة الكرم في سنة ٢٠١٩ بناء على تأصيل ديمقراطيّ وقانونيّ واجتماعيّ. وهو صندوق يباشر مهامه في نطاق ثلاثة مستويات تنظيميّة يتّبع الهيكل التّنظيمي الوظيفي:

- الهيئة الشّرعيّة: وتتكوّن من أهل الاختصاص في الشّريعة الإسلاميّة وفقه الزّكاة وتختصّ بإبداء الرّأي الشّرعيّ في الموضوعات والمسائل الّتي تُعرض عليها.
- الهيئة الإداريّة: وتتكوّن من أهل الاختصاص في القانون والاقتصاد والماليّة والإدارة والشّؤون الاجتماعيّة.
- الهيئة الرّقابيّة: تتكوّن من أعضاء المجلس البلدي برئاسة رئيس البلديّة يوكّل إليها مراقبة أعمال الصّندوق والمصادقة عليها.

[1] الجمعيّة التّونسيّة لعلوم الزّكاة: صندوق الزّكاة من الاستحقاق إلى مقتضيات الحوكمة، ندوة علمية 16 نوفمبر 2019

مع الاستئناس برأي مكوّنات المجتمع المدنيّ من جمعيّات ومنظّمات ولجان تمثّل الشّرائح الاجتماعيّة المختلفة الموجودة بالمنطقة وذلك لضمان الشّفافيّة المطلوبة في عمل الصّندوق تحصيلا وتوزيعا وصرفا[1].

وتكون عمليّة الجمع بصفة تطوّعيّة أي بناء على الإقبال الطّوعيّ للرّاغبين وإرادتهم في هبة أموال زكاتهم وإيداعها ضمن الحساب الخاصّ بالهبات المفتوح لدى القابض البلدي وفق دليل يقع ضبطه للغرض ويوضع على ذمّة المزكّين بمكاتب المصالح البلديّة الموجودة ضمن الدّوائر والقبض الماليّ. وتخضع عمليّة جمع وتحصيل الزّكاة إلى عدّة إجراءات تنظيميّة تتحدّد بحسب نصابها ومقدارها ووقت أدائها يتمّ إعداد دليل خاصّ بها يوضع على ذمّة العموم ويقع تحيينه وفق الظّروف والتّطوّرات الاقتصاديّة والاجتماعيّة. ويتمّ دفع مبالغ الزّكاة إمّا عن طريق: الدّفع المباشر، أو التّحويلات البنكية أو الإداريّة[2].

وأخيرا يتجسّد الطّابع المؤسّساتي في البلاد التّونسيّة في وجود مؤسّسة حكوميّة بحاجة إلى تفعيل دورها في جمع الزّكاة وصرفها بما يتماشى مع التّطوّرات التّكنولوجيّة والنّظريّات الحديثة للإدارة، إضافة إلى وجود جمعيّات تقوم بالجمع والحساب والتّوعية بحاجة إلى رقابة وتوجيه حتى تحقّق أموال الزّكاة المقصد من فرضها. ويتجسّد كذلك البعد المؤسّساتي والإداريّ في إحداث صندوق زكاة تامّ المهامّ التّنظيميّة والتّوجيهيّة والإداريّة على المستوى المحلّي.

[1] المرجع السابق، ص 95-96
[2] المرجع السابق، ص 115-120