المعالم المميزة لمشروع قانون الصكوك
المقدم لمجلس الشوري

إعداد

دكتور حسين حسين شحاتة
الأستاذ بجامعة الأزهر
خبير إستشاري فى المعاملات المالية الشرعية

تمهيد :

لقد أعدت وزارة المالية منذ شهرين مشروع قانون الصكوك السيادية ، وطرح للنقاش العام ، وحوّل إلى مجمع البحوث الإسلامية للتدقيق الشرعى ، وخلص أعضاء المجمع إلى أن به بعض المخالفات الشرعية ، وردّ إلى وزارة المالية للتعديل ، ثم جاء وزير جديد للمالية، فحفظ المشروع ، وقامت اللجنة المالية والاقتصادية بمجلس الشورى بإعداد مشروع آخر أطلقت عليه اسم : ((**الصكوك المالية المتوافق مع الشريعة الإسلامية**)) .

وتتعلق هذه الدراسة المختصرة بتزويد المواطن المصري غير المتخصص في الشريعة أو بالتمويل بمعالم هذا المشروع ، مع تقديم بعض الوصايا لعلها تساعد فى مجال الصياغة النهائية للقانون وعند إعداد لائحته التنفيذية وعندما يطرح للتطبيق .

أولا : اسم المشروع :

أطلق على المشروع اسم : الصكوك المالية المتوافقة مع الشريعة الإسلامية ، ويستنبط من ذلك المعالم الآتية :

- تختلف كلمة الصكوك عن السند بفائدة وعن السهم المشارك فى الربح والخسارة وعن شهادات الاستثمار بفائدة ، فهى ورقة مالية مستحدثة تمثل حقا لمالكها فى مشروع معين بموجوداته والتزاماته ، وقابلة للتداول ، والمشاركة فى الربح والخسارة .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- تعني كلمة المتوافقة مع الشريعة الإسلامية ، أن كافة التعامل مع هذا الصك من حيث الإصدار والتداول والحقوق والالتزامات تخضع لأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية ومع الفتاوى ذات العلاقة بالأوراق المالية .

ثانيا : معنى الصكوك :

ورد فى مشروع القانون ((أنها أوراق مالية إسمية متساوية القيمة تصدر لمدة معينة ، بالجنيه أو العملات الأجنبية))

ويستنبط من ذلك ما يلى :

- أنها أداة تمويل لمشروع معين أو لوحدة اقتصادية معينة .
- من صفاتها أنها إسمية ومتساوية القيمة مثل الأسهم والسندات ، وعند ما يتم تداولها قد تختلف قيمتها السوقية عن قيمتها الاسمية صعودا وهبوطا وفقا لقيمة المشروع الممول بها .
- يمكن أن تصدر الصكوك بأى عملة ، وعليه يمكن أن يتم تداولها فى الأسواق المالية المصرية أو فى الأسواق المالية العالمية .

وفى هذا المقام يجب وضع ضوابط لحماية سيادة وأصول مصر عندما تملك لغير المصريين فى الأسواق المالية المصرية وغير المصرية بصفة عامة .

ثالثا : الجهات المخولة باصدار الصكوك :

ورد فى مشروع القانون أن الجهات المخولة باصدارها هى :

- الحكومة ووحداتها المختلفة .
- الهيئات والمؤسسات العامة وما في حكمها .
- وحدات الإدارة المحلية .
- الأشخاص الاعتبارية العامة .
- البنوك التقليدية والاسلامية العامة والخاصة.
- الشركات الاقتصادية الهادفة للربح .
- المؤسسات الدولية والاقليمية العاملة فى مصر .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويستنبط من ذلك أن من حق الحكومة وما فى حكمها والقطاع الخاص والمؤسسات والهيئات المحلية والاقليمية..... إصدار هذه الصكوك لمشروعات معينة.

وهذا التوسع فى المرحلة الأولى قد يثير التخوف عند البعض لتملك غير المصريين لهذه الصكوك مما قد يؤثر فى المستقبل على سيادة مصر وعلى موجوداتها ، وفى هذا المقام يجب وضع ضوابط قانونية لحفظ السيادة والموجودات كما سبق الاشارة فى البند السابق .

رابعاً : أنواع الصكوك :

ورد فى مشروع القانون نماذج من أنواع الصكوك ، مثل : المرابحة والاستصناع والإجارة والمضاربة والمشاركة والمزارعة والمساقاة والمغارسة والصناديق والمحافظ الاستثمارية .... وأى صكوك أخرى تقرها الهيئة الشرعية المركزية.

والملاحظ أن المشروع قد توسع فى أنواع الصكوك و معظمها مقتبس من صيغ التمويل الإسلامية ، وهذا التوسع فى هذه المرحلة غير مجدى وكان الأحرى التركيز على بعض الصيغ المناسبة لمصر فى المرحلة الحالية لحين نجاح التجربة ثم إضافة صيغ أخرى.

خامساً : مقابل الصكوك الحكومية :

لقد ورد فى مشروع القانون لما يجوز مقابل الصكوك الحكومية ، فقد قسم مشروع القانون ملكية الأصول الثابتة إلى نوعين هما :

- أصول ثابتة مملوكة للدولة ملكية عامة مثل : نهر النيل والأهرامات وقناة السويس والآثار ، وما فى حكم ذلك وهذه لا يجوز أن يصدر مقابلها صكوكا لأنها غير قابلة للبيع أو التأجير.
- أصول ثابتة مملوكة للدولة ملكية خاصة مثل : مثل العقارات والأراضى الزراعية والصحراوية والطرق والممرات وما في حكم ذلك، وهذه يجوز أن يصدر مقابلها صكوكا بحق الانتفاع فقط دون حق الرقبة ، بمعنى لا يجوز نقل ملكية رقبتها إلى حملة الصكوك.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- ويستنبط من ذلك الأمور الآتية :

١- أكد مشروع القانون على حماية موجودات الدولة العامة الثابتة وذلك للمحافظة على السيادة وحقوق الأجيال القادمة

٢- أعطى حق الانتفاع فقط بالموجودات العامة الثابتة الخاصة للدولة وليس حق تملك عين الأصول ، وفى ذلك محافظة على موجودات الدولة وسيادتها .

ونوصى فى هذا المقام على تحديد واضح المعالم لطبيعة الأصول الثابتة المملوكة للدولة ملكية عامة والتى لا يجوز تأجيرها ولا إصدار صكوكا مقابلها ، والأخرى الخاصة والتى يجوز اصدار صكوك مقابل الانتفاع بها ، وخصوصا وأن هناك خلافا بين الفقهاء فى التفرقة بينهما ، كما أن هناك إشاعات تتهم الحكومة الحالية بأنها سوف تبيع موجودات مصر ، وإن لا يترك الفصل بين الملكية العامة والملكية الخاصة لمجلس الوزراء أو للوزير ، بل لأهل الإختصاص وأهل الحل والعقد .

سادسا : الرقابة الحكومية على إصدار الصكوك وتداولها .

ورد فى مشروع القانون : أن وزارة المالية هى الجهة المعينة بكل ما يتعلق بالصكوك ، من ا لأمور التفيذية أما بخصوص الجوانب التشريعية فيكون من سلطة مجلس الشورى ومجلس النواب ، كما تتولى الهيئة الشرعية المركزية والهيئات الشرعية الفرعية الجوانب الشرعية .

ونوصى فى هذا المقام أن يرد فى اللائحة التنفيذية للقانون عندما تصدر ، مسؤليات الأجهزة الحكومية الرقابية التنفيذية على معاملات هذه الصكوك وتخص بالذكر الجهات الآتيه :

- الجهاز المركزى للمحاسبات .
- الرقابة الادارية.
- الرقابة المالية.
- رقابة البنك المركزى.
- اللجان المالية فى مجلس الشعب والشورى.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- الهيئات الشرعية.

والمقصد من ذلك هو الإطمئنان من أن التعامل بهذه الصكوك يتم وفقا للقانون وبلائحته التنفيذية وأن سيادة مصر وموجوداتها محفوظة ، كما يطمئن المتعاملين بالصكوك الإلتزام بالشريعة الإسلامية.

سابعا : استخدام حصيلة الصكوك الحكومية .

ورد فى مشروع القانون أنه سوف تنشأ وحدة تتبع وزارة المالية تتولى كافة الأمور ذات العلاقة بالصكوك وتنسق مع الهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية وغيرها من الأشخاص الإعتبارية العامة.

ويستنبط من ذلك أن وحدة الصكوك فى وزارة المالية هى التى سوف تخطط وتحدد المشروعات التنموية والتى سيتم تمويلها من خلال الصكوك الحكومية حسب خطة التنمية .

و في هذا المقام نوصى بأن تكون الأولوية للمشروعات الجديدة فى مجال الضروريات والحاجيات التى تقدم منتجات وخدمات للطبقات الفقيرة ولا سيما فى مجال الطعام والمأوى والعلاج والتعليم وما في حكم ذلك، ولا يجب أن تستخدم الحصيلة فى سداد العجز فى الموازنة أو فى سداد المديونية أو في المشروعات الكمالية والترفيهية .

ثامنا : استخدام حصيلة الصكوك غير الحكومية :

ورد فى مشروع القانون أنه سوف تنشأ شركة ذات غرض خاص تتولى كافة أمور الصكوك غير الحكومية ومنها استخدام الحصيلة فى الغرض الذى صدرت من أجله ويكون لهذه الشركة أمينا لمالكى الصكوك ووكيلا عنهم فى استخدامها فيما صدرت الصكوك من أجله.

ويستخلص من ذلك أن حصيلة الصكوك سوف تستخدم فى تمويل المشروعات التنموية التى صدرت من أجلها .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفى هذا المقام يجب على هيئة الرقابة المالية أن تحكم الرقابة على هذه الشركات لحماية حقوق حملة الصكوك وفقا لمعايير المحاسبة والمراجعة الصادرة من هيئة المحاسبة المراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية ، وهذا يوجب أن يكون أعضاء الرقابة المالية على علم وفهم وممارسة لتطبيق هذه المعايير الشرعية ولا سيما أنهم لم يدرسوها في مراحل التعليم السابقة ، ونوصي في هذا المقام بتنظيم لهم دورات تدريبية متخصصة ومتعمقة في قواعد ومعايير وأساليب وأدوات وإجراءات الرقابة المالية الشرعية والمالية.

تاسعا : هيئات الرقابة على الصكوك :

ورد فى مشروع القانون : أنه بصفة أساسية سوف يخضع اصدارات الصكوك لجهتين رقابيتين هما :

١- الهيئة الشرعية المركزية لإصدار الصكوك .
٢- الهيئة العامة للرقابة المالية فى وزارة المالية.

وبجانب هاتين الجهتين ، توجد جهات رقابية أخرى وفقا للقوانين ذات العلاقة بالأموال العامة وبالشركات نذكر منها ما يلى :

- الجهاز المركزى للمحاسبات بالنسبة للصكوك الحكومية.
- مراقب الحسابات الخارجى بالنسبة للصكوك التى تصدرها وحدات القطاع الخاص.
- المراجعة والرقابة الداخلية فى كل شركة أو هيئة أو مؤسسة.

ونوصى فى هذا المقام بأن يصدر وزير المالية قرارات بتحديد معايير ونظم واجراءات الرقابة على كافة معاملات الصكوك ، وكذلك التأهيل العلمى والعملى لمن يقومون بها ولا سيما الجوانب الشرعية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

عاشراً : حماية مصالح حماية الصكوك :

ورد فى مشروع القانون : جواز قيام مالكى الصكوك بتكوين جماعة بغرض حماية مصالحهم ، كما تختار هذه الجماعة ممثلا قانونيا لها بضوابط معينه يمثلها أمام الغير و أمام الشركة المصدرة للصكوك .

ويستنبط من ذلك أن هناك جماعة تمثل مالكى الصكوك والشركة المصدرة للصكوك ، وبينهما مصالح مشتركة يجب المحافظة عليها .... وهذا كله سوف يرد فى اللائحة التنفيذية للقانون .

وهذا من الضروريات لحماية حقوق حملة الصكوك وكذلك لحماية حقوق الجهة المصدرة للصكوك فى اطار متوازن لضمان نجاح مشروع الصكوك فى تحقيق مقاصده ولتجنب الشبهات التى تثار حول الخوف من قيام الدولة بمصادرة هذه الصكوك .

حادى عاشرً : هيئة الرقابة الشرعية المركزية للصكوك :

ورد فى مشروع القانون : كيفية تشكيل الهيئة الشرعية المركزية ، وشروط عضويتها ، وتبعيتها واختصاصاتها ، وكذلك الهيئات الشرعية الأخرى فى الشركات والمؤسسات والبنوك .

وتكون من مهام هذه الهيئات الرقابة السابقة والمتزامنة واللاحقة على كل ما يتعلق بالصكوك سواء الحكومية وغير الحكومية من حيث مدى الالتزام بالشريعة الإسلامية .

ونوصى فى هذا المقام بالآتى :

- وضع دليل شرعى يتضمن المعايير الشرعية للصكوك .
- تحديد التأهيل العملى والمهارات العملية لمن سوف تفيد أسماؤهم فى سجل الخبراء الشرعيين .
- إنشاء مركز تدريب شرعى يتبع كليات الشريعة بالتعاون مع كليات التجارة لإعداد دورات متعلقة ومتخصصة فى عقود التمويل الإسلامى بصفة عامة ومعاملات صكوك الاستثمار الاسلامية بصفة خاصة .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثانى عاشراً : إصدار الصكوك وفقا لأحكام الشريعة الإسلامية :

ورد فى مشروع القانون : يكون إصدار الصكوك وفقا للصيغ المتوافق عليها مع أحكام الشريعة الإسلامية وضرورة إقرار الهيئة الشرعية المركزية لأى صيغة أخرى . .

ويستنبط من ذلك أن هناك نوعان من الصكوك هى :

- صكوك مسماه حسب الوارد فى كتب الفقه الإسلامى مثل : المرابحة والسلم والاستصناع والمضاربة والمشاركة والاجارة والمزارعة والمساقاة والمغارسة .
- صكوك غير مسماه مستحدثة بخلاف السابقة بشرط اقرار الهيئة الشرعية المركزية لها .

ونرى أن فى ذلك مرونة لاستيعاب صيغ التمويل المستحدثة متى كانت لا تتعارض مع أحكام الشريعة الاسلامية ومنها على سبيل المثال : صكوك البناء والتشغيل ونقل الملكية ، وصكوك الاجارة المنتهية بالتمليك . وصكوك المشاركة المنتهية بالتمليك .

ثالث عاشراً : نشرة الاكتتاب :

ورد فى مشروع القانون طبيعة المعلومات الأساسية الواجب أن ترد فى نشرة الاكتتاب ... ومن أهمها اقرار الهيئة الشرعية بمحتويات تلك النشرة .

وهذه أمور قانونية وإدارية ومالية وشرعية سوف يرد تفصيلها فى اللائحة التنفيذية للقانون كما هو الحال فى نشرات الاكتتاب فى الأسهم .

ونوصى فى هذا المقام التأكيد على وجوب المراجعة الشرعية والقانونية السابقة لهذه النشرة .

رابع عاشراً : قيد وتداول الصكوك :

ورد فى مشروع القانون : ..... سوف يتم إدراج وتداول الصكوك فى بورصة الأوراق المالية فى مصر وفى الأسواق المالية بالخارج ، وفى جميع الأحوال يخضع تداول الصكوك لأحكام الشريعة الإسلامية .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويستنبط من ذلك أنه سوف يسمح بتداول صكوك الاستثمار فى جميع البورصات المحلية والاقليمية والعالمية بهدف جذب الاستثمارات ، ومن أهم ما يميز ذلك هو خضوع التداول لأحكام الشريعة الإسلامية والتى تحرم الغرر والجهالة والمقامرة والربا والمعاملات الوهمية وبيع الدين بالدين.

ونوصى فى هذا المقام أن يرد فى اللائحة التنفيذية للقانون المعاملات المشروعة والمعاملات المنهى عنها شرعا فى الصكوك .

خامس عاشرً : الإعفاء من الضرائب والرسوم :

ورد فى مشروع القانون اعفاء الصكوك غير الحكومية من جميع الضرائب والرسوم على التصرفات العقارية ، والضرائب على توزيعات الأرباح المقررة لمالكى الصكوك .

والهدف من هذه الاعفاءات التشجيع على الاكتتاب فى هذه الصكوك وتداولها وتوزيعاتها ، وجذب الاستثمارات لتمويل المشروعات والأنشطة الاستثمارية ومشروعات البنية التحتية الاجتماعية ذات الطبيعة الخدمية مثل المدارس والمستشفيات والصرف الصحى ونحو ذلك .

ونوصى فى هذا المقام أن تكون هذه الاعفاءات الضريبية خاصة بالمشروعات فى مجال الضروريات والحاجيات والتى تساهم فى التنمية الاجتماعية للطبقة الفقيرة .

مقومات نجاح قانون الصكوك

نخلص مما سبق أن مشروع القانون قد تجنب معظم المخالفات الشرعية التى أثارها مجمع البحوث الاسلامية على مشروع القانون السابق الذى قدمته وزارة المالية ، كما أنه وسيله مشروعة لجذب الاستثمارات لتمويل التنمية الاجتماعية والاقتصادية ولعلاج العجز فى الموازنة بطريقة غير مباشرة ، كما أن هناك أمورا وردت إجمالا فى مشروع القانون سوف تستدرك فى اللائحة التنفيذية.

ولنجاح تطبيق هذقانون الصكوك يجب توفير المقومات الآتية :

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- التهيئة له إعلاميا وتحريره من المزايدات السياسية ، فهو مشروع تمويلي فني شرعي يطبق في معظم دول العالم وثبت نجاحه ، وهو أحد صيغ تمويل التنمية وليس الوحيد ، ويجب أن يكون هناك منظومة متنوعة من صيغ التمويل الإسلامية وذلك لجذب أكبر عدد من المستثمرين .
- اعداد العنصر البشرى المؤهل علميا والمدرب مهنيا من الناحية الشرعية والمالية وهذا يتطلب تعاون وزارة المالية وجامعة الأزهر والمعاهد المالية والمصرفية فى إختيار وتدريب وتهيئة العاملين فى هذا المشروع .
- وضع الضمانات الكافية لحملة الصكوك ضد المصادرة والتأميم وما في حكم ذلك حتى يمكن طمأنة المستثمرين على أموالهم ، وفي هذا المقام يجب تحرير كافة الأجهزة الحكومية ذات العلاقة بالصكوك من الفساد المالي بكافة صوره ..
- وضع الضمانات الكافية للدولة المستضيفة لهذه الصكوك ضد المساس بسيادتها وأموالها العامة ، حتى نقضي على الإشاعات التي يرددها البعض أن الحكومة الحالية تبيع أصول مصر .
- إعطاء أجهزة الرقابة الشرعية والمالية الاستقلال لتنمية الإيجابيات وعلاج السلبيات في تطبيق القانون وتحقيق مقاصده المنشودة أولا بأول .
- التركيز على المشروعات الضرورية والحاجية التي تمس الحاجات الأصلية للمواطن البسيط الفقير حتى يستشعر بأثر هذه الصكوك على تحسن حياته المعيشية من طعام وشراب وملبس ومأوى وعلاج وتعليم .
- الإلتزام بالقيم وبالأخلاق في كافة المعاملات فهما أساس التنمية والنهضة

والحمد لله الذي بنعمته تتم الأعمال الصالحات

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com