

نحو نموذج مؤسسي متطور لإدارة الأوقاف

أ/ كمال منصوري

كلية العلوم الاقتصادية والتسيير

جامعة محمد خيضر - بسكرة

أ/ فارس مسدور

كلية العلوم الاقتصادية والتسيير

جامعة سعد دحلب - البليدة

الملخص:

Abstract:

The wakf foundation had played a great role in Islamic civilization. It had established and financed a wide net of services foundations alone different centuries, during which it had many improvements concerning its institutional construction. This started by an independent sample. Then to independent sample under the judicial supervision .finally, the administrative governmental sample.

In order to revive the wakf foundation to contribute to economic and social development. There are officials and popular efforts to improve the wakf institutional construction in order to make it more effective.

لعبت المؤسسة الوقفية دورا مميزا في تاريخ الحضارة العربية الإسلامية، فقد أقامت الأساس المادي ومولت شبكة واسعة من المرافق الخدمية والمنافع العامة عبر قرون عديدة، عرفت خلالها المؤسسة الوقفية تطورات مختلفة في بنائها المؤسسي والتنظيمي، بدءا من النموذج الذري المستقل فالنموذج الذري تحت الإشراف القضائي، وأخيرا الإدارة الحكومية المباشرة للأوقاف.

وفي محاولة لإعادة بعث المؤسسة الوقفية لنتهض بدورها في خدمة التنمية الشاملة، توجهت الجهود الرسمية والشعبية نحو تطوير الأطر المؤسسية لإدارات الأوقاف، من أجل إطار مؤسسي فعال لإدارة وتنمير الأوقاف.

مقدمة:

لقد مر تشكيل الجهاز الإداري لمؤسسة الأوقاف بسلسلة من التطورات عبر مراحل مختلفة كشفت عن وجود نمطين إداريين أساسيين: الأول هو نمط الإدارة الفردية ممثلاً في ناظر الوقف والثاني هو نمط الإدارة المؤسسية الحكومية ممثلاً في وزارات الأوقاف، وذلك في أغلب بلدان العالم العربي والإسلامي.

ومن أجل تتبع مراحل تطور الإدارة الوقفية للوقوف على أهم النماذج والهيكل التي سبقت الأوقاف خلال مسيرتها التاريخية حتى يومنا هذا، وتحديد ملامحها قسم هذا البحث إلى العناصر الآتية:

- الإدارة الذرية المستقلة تحت الإشراف القضائي.
- الإدارة الحكومية المباشرة للأوقاف.
- التوجهات الحديثة في الإدارة العامة للأوقاف.

1- الإدارة الذرية المستقلة تحت الولاية العامة للقضاء.**1-1- الإدارة الذرية المستقلة:**

لقد ارتبطت نشأة الوقف الإسلامي بظهور "مجتمع المدينة" وذلك ببناء مسجد "قباة" ومسجد المدينة، ليكون بذلك أول وقف في الإسلام ونموذجاً مثالياً لترجمة فكرة الوقف في صورة عملية، وكان أول وقف خيرى عرف في الإسلام هو وقف النبي صلى الله عليه وسلم لسبع بساتين في المدينة، كانت لرجل يهودي يسمى "مخبرق"، قتل يوم أحد حيث أوصى بها للرسول صلى الله عليه وسلم يضعها حيث أراه الله.

ولقد تواتر عمل الصحابة-رضوان الله عنهم- بسنة الوقف واستفاض عنهم تطبيقها، حيث ثبت عن عدد كبير منهم أنهم أوقفوا، فقد كان أول وقف هو وقف عمر - رضي الله عنه - ثم وقف عثمان لبئر "رومة" ووقف أبي طلحة وخالد وسعد رضي الله عنهم أجمعين، حتى قيل (لم يكن أحد من أصحاب النبي ذو مقدرة إلا وقف).

وعندما جعل عمر وقفه هذا في وثيقة مكتوبة، وأشهد عليها وأعلنها على الناس ما بقي أهل بيت في الصحابة إلا وقف أرضاً أو عقاراً، وكان منهم من جعل لأهله وأولاده وذريتهم من بعدهم نصيباً في وقفه، فنشأ بذلك الوقف الذري، والذي يعتبر اختراعاً

إسلامياً محضاً - كما تقر بذلك موسوعة أمريكانا- (1)

وكانت أول ناظر للوقف هي أم المؤمنين - حفصة بنت عمر رضي الله عنهما - عندما كتب لها عمر في وصيته ما ذكره أبو داود في سننه ما نصه مختصراً: (بسم الله الرحمان الرحيم، هذا ما أوصى به عبد الله عمر أمير المؤمنين تليه حفصة ما عاشت توليه ذا الرأي من أهلها وأن لا يباع ولا يشتري ...) (2)

ولقد كانت البيئة الإدارية للوقف بسيطة وغير معقدة في البدايات المبكرة لتكوينه في المجتمع خلال القرن الهجري الأول حيث كانت تدار الأوقاف في بادئ الأمر من قبل الواقفين أو ممن يوكلون إليه إدارتها والقيام بشؤونها.

1-2- الإدارة الذرية المدعومة بالإشراف القضائي:

بمرور الزمن وتكاثر الأوقاف في الحجاز والشام ومصر والعراق واتساع الممارسة الاجتماعية للوقف وارتبط به عدد كبير من المؤسسات الاجتماعية والمرافق العامة، ونمو هياكل إدارية ومؤسسية لإدارة كل نوع وضبط شؤونه، نشأ في مصر عام 118 هـ على يد القاضي "ثوبة بن نمير" قاضي الخليفة "هشام بن عبد الملك" ديواناً مستقلاً للأوقاف وضع تحت إشرافه، وبذلك وضعت الأوقاف تحت تنظيم وإشراف القضاء يتفقدتها ويرعى شؤونها، ويعد هذا الديوان أول جهاز مركزي لتنظيم الأوقاف.

أما في العهد العباسي كان لإدارة الوقف رئيساً يسمى "الصدر"، أنيط به الإشراف على إدارته، ومع بداية النصف الأول من القرن الرابع الهجري تم إنشاء ديوان مستقل للأحباس منفصل عن ديوان القضاء غير أنه لم يخرج الأوقاف عن الولاية العامة للقضاء. (3)

أما في الدولة الفاطمية وفي زمن الخليفة "المعز" وضعت الأوقاف تحت سلطة القضاة وأنشأت لها مؤسسة خاصة سميت بـ"بيت مال الأوقاف" وكانت تتمتع باستقلالية إدارية ومالية عن إدارة الدولة. (4) وهكذا استمر هذا الوضع إلى بدايات العصر الحديث مروراً بدولة المماليك وانتهاءً بالعهد العثماني.

وباستنصاف تاريخ الأوقاف منذ بداية العهد الأموي إلى نهاية العهد العثماني ثبت أن دواوين الأوقاف التي تأسست على امتداد هذه الفترة أنها لم تكن مستقرة ولا دائمة إضافة إلى عدم خضوعها لنمط إداري مركزي موحد، ولم تكن تدير كافة الأوقاف بل اقتصرت على إدارة نوعيات محددة منها، اقتضت الضرورة وضعها تحت سلطة أحد

الدواوين، ومن ذلك ما عرف باسم "الأوقاف الحكمية" وهي تلك التي آل النظر عليها إلى القضاء بشرط الواقف ومنها أيضا "الأوقاف السلطانية" التي كانت تظم أوقاف الحكام وقد استمر وجود ديوان خاص بها في بعض البلدان العربية إلى ما بعد نهاية الحكم العثماني.⁽⁵⁾

أما القسم الأكبر من الوقفيات خلال هذه الفترة فقد ظل في أيد "الناظر"، حيث أفرد لكل وقف أو عدد محدود من الأوقاف الصغيرة -ناظر خاص- وفي كثير من الحالات اقتضت الوقفيات الكبيرة وجود "جهاز إداري" متكامل لتسييرها تحت إشراف الناظر، وضم هذا الجهاز في معظم الحالات العديد من الوظائف الأخرى، الإشرافية والمالية والقانونية، ومن ثم وجدت إدارات أهلية مؤسسية، ولها نظمها الداخلية وتقاليدها وأعرافها. وقد كانت القاعدة العامة التي سارت عليها الأوقاف في إدارتها هي قاعدة "التسيير الذاتي" والاستقلالية عن الإدارة الحكومية⁽⁶⁾.

1-3- خصائص الإدارة الأهلية المستقلة

لقد أظهرت الخبرة التاريخية أن كفاءة الجهاز الإداري الوقفي قد توقفت على مدى احترام إرادة الواقف واستقلالية القضاء في ولايته على الوقف، وكذا وضوح ملامح الشخصية الاعتبارية للوقف وعدم انتهاك حرمتها، وضمن هذا الإطار تشكلت الإدارة التقليدية للأوقاف تميزت بهيمنة النمط العائلي الفردي اللامركزي على النمط الديواني (المؤسسي) مع إشراف عام للقضاء على كلا النمطين، وقد ميزت النموذج الإداري الذري المستقل الخصائص الآتية:⁽⁷⁾

-اعتمدت الإدارة الذرية للأوقاف على فرد مستقل هو الناظر أكثر من اعتمادها على العمل الجماعي القائم أساسا على التنظيم.
-يقوم الناظر بأعماله الإدارية والاستثمارية بإشراف القاضي وضمن حدود ما يؤذن له به من إجراءات وسلطات إدارية لتحقيق مصالح الوقف وحفظه وتمثيره.⁽⁸⁾

-تورث وظائف إدارة الأوقاف للذرية من قبل الواقفين حيث جعلوا النظارة في أبنائهم أو ذويهم فتبقى الإدارة فيهم دون تدخل من الحكومة.
-الأصل في إدارة الأوقاف أنها أهلية ومستقلة، والواقف هو صاحب الحق في تعيين إدارة الوقف وتحديد مهامها وصلاحياتها، وفي وضع شروط شغل

وظائفها، وتقسيم ريع الوقف وصرفه، ثم عند ظهور ديوان الأوقاف فالمرجع في الوقف هو القاضي.⁽⁹⁾

-القاعدة العامة التي سارت عليها الأوقاف في إدارتها هي قاعدة (التسيير الذاتي) وعدم الاندماج في الإدارة الحكومية.

-لا مركزية الإدارة الوقفية وعدم خضوعها لإدارة مركزية موحدة، حيث وجدت إدارات متعددة، غلبت عليها الصبغة المحلية.⁽¹⁰⁾

-تميز تنظيم الإدارة الذرية المستقلة بالبساطة واليسر والبعد عن التعقيد.⁽¹¹⁾
-يخضع تقييم نماذج عناصر النظام المحاسبي للوقف حسب طبيعة الموارد ونطاق مهمة الوقف أو ولي الأمر، وطبقا لمتغيرات البيئة.

2- الإدارة الحكومية المباشرة للأوقاف:

لقد كانت الأوقاف منذ نشأتها تحت الولاية العامة للقضاء، وظلت كذلك إلى بدايات العصر الحديث وحتى نهاية القرن التاسع عشر، حيث بدأ منذ ذلك الوقت إخراجها من دائرة الاختصاص القضائي -تدرجيا- في سياق التحولات التي حدثت في مجالي التشريع والقضاء، وتحت تأثير عمليات بناء مؤسسات الدولة الوطنية الحديثة في البلاد العربية والإسلامية، حيث فقد الوقف استقلاليته، وبالتالي تم نقله من مجاله الاجتماعي الحيوي إلى مجال (السياسة الحكومية).⁽¹²⁾

وقد شهد القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين محاولات متفرقة وغير مكتملة لإنشاء إدارة حكومية مركزية للأوقاف، ومن ذلك الديوان الذي أنشأه محمد علي في مصر عام 1835 م والذي تطور إلى وزارة في عام 1913 م وأيضا المجلس العلمي للأوقاف في أواخر العهد العثماني بالجزائر، وجمعية الأحماس بتونس التي أسست عام 1894 م، وبنيقة الأحماس التي أنشأها سلطان المغرب عام 1912 م، وإدارة الأوقاف التي أنشأها إمام اليمن عام 1919م، ودائرة الأوقاف التي تأسست في العراق 1921م، كما عرفت بلدان شبه الجزيرة العربية وبلاد الشام هيئات أو إدارات ومجالس عامة للأوقاف خلال النصف الأول من القرن الماضي هذه الهيئات أو الإدارات تحولت أغلبها إلى وزارات مندمجة في الجهاز الحكومي.⁽¹³⁾

وتمارس الإدارة الحكومية اليوم دورها حسب النظم والأساليب الرسمية في الإدارة العامة، كما تخضع لأساليب التقنيش والرقابة السلطوية المطبقة على فروع الحكومة الأخرى وتتميز الإدارة الحكومية عادة بالمركزية الشديدة، ولا تتمتع الإدارات المحلية فيها إلا بصلاحيات قليلة، كما أنها تخضع للعوامل السياسية التي تتأثر بها أقسام الحكومة. إضافة إلى ضعف الرقابة، والتراكم العمودي في السلطات مما يضعف القدرة على اتخاذ القرار المناسب وعدم مراعاة تغيرات المحيط، وكثيراً ما تطرأ على هذه الإدارة عوامل الترهل وتراكم العمالة والفساد الإداري الذي توصف به عادة إدارة القطاع الحكومي.⁽¹⁴⁾

2-1- أسباب ودواعي التنظيم الحكومي لإدارة الأوقاف:⁽¹⁵⁾

مما تجدر الإشارة إليه أن انتقال إدارة الأوقاف من النمط التقليدي المستقل إلى النمط الحكومي المؤسسي قد جرى دون المرور بنمط وسط بينهما تمثله مجالس إدارات لجمعيات أهلية، فيما عدا استثناءات قليلة تمثلت في ظهور وقيات تدار بواسطة مجالس إدارات وجمعيات أهلية كالمجلس العلمي بالجزائر أو آخر العهد العثماني الذي كان يتكون من أعيان البلدة إلى جانب رجال العلم والفقهاء تحت إشراف المفتي الأكبر⁽¹⁶⁾ وكذلك الجمعيات الخيرية الإسلامية وجمعية العروة الوثقى وجمعية المساعي المشكورة التي ظهرت في مصر أواخر القرن 19م، وقد قاد هذا التطور عدد من أعضاء النخبة الحديثة في المجتمع، غير أن هذا التطور سرعان ما تلاش مع وقوع معظم بلدان العالم الإسلامي تحت وطأة الاستعمار الذي عمل على طمس معالم نظام الوقف والاستحواذ على أملاكه. ولعل من أهم الأسباب التي دعت إلى التنظيم الحكومي لإدارة الأوقاف مايلي:

- ضغط السلطات الاستعمارية وعملها على تفكيك نظام الوقف وتجفيف منابعه بحجة أنه غير منظم ويعاني الفوضى والإهمال، وأنه مناف لأهداف التعمير والتمدين.
- قوة النزعة المركزية للدولة العربية الحديثة، ورغبتها في السيطرة على كافة الأنشطة الأهلية في المجتمع والتي منها الوقف، وكذا الاعتقاد بأنه بقاءه خارج سيطرة الدولة يعرقل تنفيذ برامج الإصلاح الاجتماعي والاقتصادي.
- سوء الإدارة من جانب النظار وتفشي ظاهرة الفساد وكثرة شكاوي المستحقين، وتراكمها لسنوات طويلة أمام المحاكم، إضافة إلى كثرة المنازعات بين المستحقين لريع الوقف.

- الاتجاه لمعالجة المشكلات المستعصية للأوقاف الأهلية مما أفضى إلى حلها وإزالتها عبر إجراءات قرن كامل. (17)

- ضعف النظار والمتولين في كثير من الأحيان عن حماية الأملاك الوقفية تجاه المتنفذين والمتسلطين المحليين.

- إهمال النظار لمصالح المسلمين في تلك الأوقاف وعدم تحقق رغبة الخير التي قصدها الواقفون. (18)

إن تدخل الدولة بتغيير النظام الفقهي للوقف، وإعادة صياغته عبر سلسلة من القوانين والتشريعات التي أصدرتها والتي أفضت إلى تجفيف منابع الاجتماعية لتجديد نظام الوقف، و إدماجه بالكامل في الجهاز البيروقراطي الحكومي أدى ذلك إلى إلغاء الوقف الأهلي في كثير من البلاد العربية وعدم الالتزام بإرادة الواقف، وهكذا أصبحت الممتلكات الوقفية في هذه المرحلة في حالة تشبه الركود، مع مستوى متدني من الإنتاجية للأوقاف الاستثمارية وانخفضت عائدات الموقوفات، التي يشكل إيجار العقارات القديمة المتهالكة نسبة كبيرة فيها. (19)

وأصبحت أراضيها نهبا للمطامع بعد أن تستولي الدولة على ما هو صالح منها لأغراضها، وكانت هذه المرحلة من أسوأ المراحل في تاريخ الوقف حيث ضمرت مؤسساته وفقدت وظائفه وانحصرت فاعليته. (20)

3-2- خصائص الإدارة الحكومية العامة للأوقاف.

يسود اليوم النمط المركزي الحكومي إدارات الأوقاف في معظم بلدان العالم الإسلامي هذا النمط تميزه الخصائص التالية:

- المركزية الشديدة بحيث تدار الأموال الاستثمارية للأوقاف من قبل وزارة أو إدارة مركزية، حيث لا تتمتع الإدارات الوقفية المحلية إلا بصلاحيات قليلة، كما أنها تخضع للعوامل السياسية التي تتأثر بها سائر أقسام الحكومة.

- تعمل الإدارات الوقفية الحكومية وفق نظم ولوائح إدارية ومالية تخضعها لسيطرة أجهزة التخطيط والرقابة المالية المركزية، المطبقة على فروع الإدارة الحكومية الأخرى. (21)

- التراكم العمودي في السلطات مما يضعف القدرة على اتخاذ القرار المناسب.

- قلما يتوفر في الإدارة الوقفية الحكومية الرقابة الكاملة، وقلما يتم فيها قياس الأداء على أسس موضوعية فعالة.

- تراكم العمالة والفساد الإداري الذي يطبع إدارات القطاع العام .

- قلة الكفاءة الإدارية المعروفة عن الأجهزة الحكومية مع ضعف البرامج التدريبية والتأهيلية.

- تخضع الإدارة الحكومية ومنها الإدارة الحكومية الوقفية إلى نظام محاسبي موحد .

- يتم التوظيف في إدارات الأوقاف الحكومية في أغلب الأحيان طبقاً للقواعد المعمول بها في بقية الإدارات الحكومية⁽²²⁾.

3- التوجهات المعاصرة في الإدارة العامة للأوقاف.

من أجل دور للوقف أكثر فعالية وإسهاما في التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفي إطار البحث على رؤية جديدة لإدارة الأوقاف وتثمين ممتلكات وأموال الأوقاف تستجيب لظروف العصر ومتطلباته، مما يستدعي إعادة النظر في الهيكل المسير للأوقاف والذي في غالبيته تحت سيطرة الإدارة الحكومية، وإيجاد بناء مؤسسي يكون قادرا على إدارة الأوقاف بكفاءة وفعالية.

ولقد كان لتدخل الحكومات المباشر في معظم بلدان العالم الإسلامي في إدارة الأوقاف أثرا سيئا على قطاع الأوقاف حيث أصيبت الأوقاف جراء هذا التدخل بالركود والتهميش والإقصاء من ساحة العمل الاجتماعي، غير أن الكثير من الظروف والمستجدات التي أصبحت تحيط بمجتمعاتنا المعاصرة تدفعنا إلى محاولة الخروج من التطلعات التقليدية الضيقة، وأملت على الكثير من المهتمين بمجال الأوقاف وتطويرها على المستوى الشعبي أو الرسمي بذل الجهد للنهوض بدور الوقف في خدمة الأغراض الاجتماعية والتنمية وهذا تطلب إصلاحا في الأطر المؤسسية والنظم الإدارية التي تضبط شؤون الوقف، وفي هذا الإطار ظهرت تجربتين جديرتين بالدراسة والتحليل إحداها في السودان والأخرى في الكويت كتجربتين رائدتين في مجال إعادة هيكلة قطاع الأوقاف إضافة إلى تجربة الهيئة العالمية للوقف التي باشرها البنك الإسلامي للتنمية.

3-1- التجربة السودانية في إدارة الأوقاف:

انطلقت التجربة السودانية في إحياء دور الوقف من إصلاح قوانين الوقف والهيكل التنظيمية لإدارته، وسعت إلى تحريره من هيمنة البيروقراطية الحكومية والإهمال الإداري، دون الخروج عن المبادئ الشرعية التي تحكم إدارة الأوقاف.⁽²³⁾

ولقد بدأت إعادة هيكلة الأوقاف في السودان عام 1986 بإنشاء (هيئة الأوقاف الإسلامية) لتعمل خارج إطار الوزارة، وقد أعطيت هذه الهيئة صلاحيات واسعة إدارية وتنفيذية بالنسبة للأوقاف التي لا تعرف وثائقها ولا شروط الذين أوقفوها، وكذلك الأوقاف الجديدة من أجل استدراج الأموال اللازمة لها، إضافة إلى سلطات رقابية على الأوقاف التي عين وافقوها نظارها.⁽²⁴⁾

وقد منحت الحكومة هيئة الأوقاف بداية من 1991 مزايا عديدة شملت تخصيص قطعاً أرضية للأوقاف في جميع مشروعات الأراضي الاستثمارية التي تستصلحها الحكومة في المساحات الزراعية والمواقع الإسكانية والتجارية التي تنشئها. والجدير بالاهتمام بالنسبة للتجربة السودانية هو قيام الهيئة باستخدام نموذج تنظيمي مبتكر يعمل على اتجاهين.

أولاً : استقطاب أوقاف جديدة :

من أجل إقامة أوقاف جديدة تقوم الهيئة العامة للأوقاف في السودان باستحداث هياكل تنظيمية وإعداد دراسات الجدوى وتحضير برامج الإنتاج والاستثمار لمشروعات ووقفية اجتماعية وتنموية، ثم تدعو المحسنين لتوظيف تبرعاتهم في قنوات هذه المشاريع، وبالشروط الوقفية التي تقترحها أو تحددها الهيئة العامة للأوقاف لكل مشروع بعينه، حيث تم إنشاء مشروعات ووقفية متعددة منها ما هو مخصص لأهداف خيرية محددة، ومنها ما هو عام يشمل عدداً من الأغراض الوقفية معاً، وقد قامت الهيئة بإنشاء مشروعات ووقفية مخصصة مثل مشروع طالب العلم، مشروع أوقاف الرعاية الطبية، مشروع دار الأوقاف للطباعة ومشروع الصيدليات الشعبية.⁽²⁵⁾

حيث يقام المشروع من التبرعات المستقطبة، فتمنح الحكومة الأرض ويلتزم المشروع بالبناء عليها بعد أن تقوم إدارة المشروع بدعوة المتبرعين من المحسنين للتبرع لفائدة المشروع حسب نموذج وشروط ووقفية خاصة.

أما المشروعات ذات الغرض العام فهي تهدف إلى دعم وزيادة إيرادات الهيئة بشكل عام، تتيح للهيئة المرونة اللازمة في توجيه الإيرادات حسب متطلبات الظروف وحسب خطة وميزانية مدروسة، ومن أمثلة المشروعات العامة شركة ينابيع الخير، ويهدف المشروع لاستقطاب التبرعات الوقفية العامة باستثمارها في السوق المالي والسوق العقاري ومشروع إقامة أسواق تجارية متعددة في مناطق مختلفة من السودان. (26)

ثانياً : إدارة واستثمار الأملاك الوقفية الموجودة :

في هذا الإطار عملت الهيئة على تنمية وتطوير وإمداد الأوقاف المعروفة وثانيتها وشروطها وأغراضها، وذلك عن طريق ناظر تعيينه الهيئة ومساعدته من أجل تعظيم إيرادات الوقف، حيث تمارس الهيئة الإشراف المباشر على الناظر.

أما في الأوقاف التي لا تعرف فيها شروط الواقف فقد اعتمدت الهيئة الوقف عاماً لجهات البر، وقامت بتطويره وتنميته وفق أسلوب ضم الأوقاف المتناثرة بعضها إلى بعض في معظم الأحوال، أي أن الهيئة تجعل من نفسها ناظراً لهذه الأوقاف. (27)

ومن أجل تدعيم النشاط الإنمائي للوقف قامت الهيئة بإنشاء عدد من المؤسسات الوقفية والتي منها: (28)

- بيت الأوقاف للمقاولات وهو شركة مقاولات تملكها الهيئة العامة للأوقاف هدفها وضع تصاميم إنشائية وخطط بناء وتنفيذ المشاريع الوقفية.
- بنك الادخار للتنمية الاجتماعية: يساعد في تمويل المشروعات الإنمائية الوقفية.
- الشركة القابضة وهي الشركة الأم في إقامة المشروعات التنموية التجارية والصناعية والتي تمثل بنية تحتية للمشروعات الاستثمارية للأوقاف.

3-2- الأمانة العامة للأوقاف بالكويت تجربة رائدة في إدارة الأوقاف: (29)

من أجل دور تنموي للوقف وإحياء سنته وتفعيل المشاركة بين العمل الحكومي والشعبي، فقد تمت إعادة هيكلة وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بدولة الكويت، وذلك باستحداث عدة هيكل إدارية جديدة كالأمانة العامة للأوقاف والصناديق الوقفية ومجلس شؤون الأوقاف.

ولقد عمدت وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية في عام 1993 إلى إنشاء الأمانة العامة للأوقاف من أجل القيام بأعباء الأوقاف الإسلامية وهذه الأمانة هي (جهاز إداري يتمتع باستقلالية نسبية في اتخاذ القرار، ولكنه يعمل وفق لوائح ونظم الإدارة الحكومية) ويمكن تحديد الغايات الإستراتيجية للأمانة العامة للأوقاف في المحاور الرئيسية التالية : (30)

- رسوخ الوقف كصيغة نموذجية للإنفاق الخيري
- رسوخ الوقف كإطار تنظيمي تنموي فعال في البنيان المؤسسي للمجتمع.
- تحقيق المقاصد الشرعية للواقفين.
- توجيه الربيع لتنمية المجتمع ونهضته.
- الجذب المستمر لأوقاف جديدة.
- الإدارة الكفؤة والفعالة للأموال الوقفية.
- وتقوم استراتيجية الأمانة على العمل في اتجاهين :
- استثمار الأموال الوقفية الموجودة في الكويت أو لصالح الكويت في الخارج.
- استقطاب إقامة أوقاف جديدة.

والعمل في هذين الاتجاهين تسعى الأمانة من خلاله إلى تحقيق الأهداف

الأساسية التالية :

- إحياء سنة الوقف.
- تفعيل الدور التنموي للوقف من خلال توظيف الربيع الوقفي لما يتفق وشروط الواقفين.
- استثمار الأصول الوقفية وفقا لرؤية متوازنة بين معايير السوق والدور التنموي المطلوب من رأس المال الوقفي.
- تعزيز المشاركة الأهلية
- تأصيل منهج العمل التطوعي.
- تعميق البحث العلمي في الجوانب الشرعية والقانونية والتنموية للوقف.
- بناء علاقات عمل متميزة مع المؤسسات المماثلة على الصعيد المحلي والعربي والإسلامي.

- إيجاد خطة عمل تنسيقية توحد الجهود الرسمية والأهلية في التنمية المجتمعية. وقد تبنت الأمانة العامة أسلوب التنظيم الهيكلي الوظيفي الذي يتأسس على الاختصاص بحسب الأهداف حيث اتجهت الأمانة في تحقيق أهدافها نحو العمل في محورين تنظيميين هما : (31)

أولاً: إدارات استثمار الأموال الوقفية :

تختص هذه الإدارات باستثمار الأموال سواء الموجودة منها أو الموقوفة حديثاً وتنميتها وتحسين أداؤها، وتعتمد استراتيجية الاستثمار على هيكل تنظيمي يقوم على الاختصاص النوعي، الذي يميز بين الاستثمار العقاري وغير العقاري، حيث تسعى الإدارات المتخصصة إلى التعاون فيما بينها من أجل تنويع المحفظة الاستثمارية قليلة المخاطر وممثلة جغرافياً. ومن أجل تحقيق ذلك منحت الأمانة العامة للأوقاف الصلاحيات التالية: (32)

-تأسيس الشركات أو المساهمة في تأسيسها.

-تملك شركات قائمة أو المشاركة فيها.

-تملك العقارات والمنقولات والأوراق المالية.

-القيام بكل ما من شأنه استثمار الأموال الأوقاف.

-ممارسة الأعمال التجارية والصناعية والزراعية.

-شراء لحساب الأوقاف الخيرية، أنصبة المستحقين في الوقف.

وتركز إدارات الاستثمار اهتماماتها على تنمية الأموال الوقفية والوصول إلى أكثر أشكال الاستثمار كفاءة ونماء، ويشمل هذا الاهتمام الأموال الوقفية الموجودة الموثقة أو المجهولة وكذلك يشمل الأوقاف الجديدة التي يتم استدرجها طبقاً لشروط وأغراض وقفية تحددتها الصناديق الوقفية الثابتة للأمانة وتوزعها على المتبرعين. (33)

ثانياً: الصناديق الوقفية :

الصناديق الوقفية هي إحدى الوسائل المهمة التي تستخدمها الأمانة العامة لتحقيق أهدافها وتقوم الصناديق الوقفية على فكرة إنشاء إدارات يتخصص كل منها برعاية وخدمة غرض مجتمعي خدمي حيث يتم إنشاء صندوق وقفي لكل مجال من مجالات العمل الحضاري والثقافي والاجتماعي لتمويل مشروعاته، حيث تكون أموال كل صندوق بمثابة وفق خيرى، لتمويل إنشاء المشروع وتغطية تكلفته وإدارته واحتياجاته في المستقبل

لضمان استمراره ونموه بوجود دخل دائم له، ومن ثم فإن الإنفاق على المشروعات سيكون من عائد الاستثمار لأموال الصندوق وليس من الأموال ذاتها، وهي تعتبر شكلا متطورا لوقف النقود، لتمويل المشروعات الوقفية، حيث يقوم الصندوق باستدراج التبرعات الوقفية لمشروع معين أو لغرض معين، ثم يستعمل النقود المحصلة في إنشاء الغرض الذي يتمثل به هذا الصندوق، كصندوق لمستشفى أو لمدرسة أو لمسجد وقد يتخصص الصندوق الواحد ببناء المستشفيات مثلا، حيث يقوم بتمويل الغرض الوقفي الذي حدد له، و يتمول هو بالنقود التي يوقفها المتبرعون⁽³⁴⁾.

هذه الصناديق تسير وفق طرق التسيير المتطورة حتى تتمكن من تحسين الأداء المالي، والذي يؤدي إلى تحسين النمو الاقتصادي للبلد، والذي يعتبر أحد الأهداف الاستراتيجية الهامة.

أما إدارة الصناديق فلكل صندوق مجلس إدارة يتكون من خمسة إلى تسعة أعضاء يختارهم رئيس المجلس الأعلى لشؤون الوقف، ويجوز إضافة ممثلين لبعض الجهات حكومية المختصة بمجالات عمل الصندوق. ولكل صندوق جهاز تنفيذي من الأمانة العامة للأوقاف، ومدة المجلس سنتان قابلتان للتجديد، ويقوم المجلس بوضع الخطط للصندوق والإشراف على أعماله وإقرار سياسته وخطته وبرامجه التنفيذية.⁽³⁵⁾

وبما أن مهمة الصندوق هي توزيعية محضة، فإن الموارد المالية للصندوق الوقفي تتألف ممايلي:⁽³⁶⁾

- ما يخصص للصندوق من ريع الأوقاف السابقة والموارد الأخرى من قبل الأمانة العامة.
- التبرعات والصدقات التي تقدم إلى الصندوق مما لا يقترن بشروط تتعارض مع طبيعة الوقف أو سياسات الصندوق وأغراضه وأهدافه.
- ريع الأوقاف الجديدة التي حددها الواقفون ضمن أهداف الصندوق.
- ما قد يحصله الصندوق مقابل أنشطته وخدماته.

و تعمل إدارة كل صندوق على اجتذاب أوقاف لصالح الغرض الذي أنشأ من أجله الصندوق، ثم استعمال إيراداته مما خصص له من أوقاف ومن المصادر الأخرى في الإنفاق على ما حدد للصندوق في أغراض البر.

وبالنسبة لمجالات عمل الصناديق فهي متعددة بتعدد احتياجات المجتمع، وتختلف هذه الاحتياجات من مجتمع لآخر، وهي تشمل مثلاً التنمية الصحية و تنمية المجتمعات المحلية في المناطق السكنية المختلفة و التنمية العلمية و قضايا الثقافة و الفكر و رعاية ذوي الاحتياجات الخاصة من المعوقين وغيرهم و كذا تنمية البيئة. (37)

3-3- الهيئة العالمية للوقف، الإستراتيجية والأهداف:

دعماً لتحقيق دور الوقف في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية لشعوب العالم الإسلامي، وتجاوباً مع تطلعات المهتمين بشؤون الوقف حول ضرورة إيجاد كيان عالمي للوقف الإسلامي، يشترك فيه الأفراد والمؤسسات والدول، فقد أنشأ البنك الإسلامي للتنمية بتاريخ نوفمبر 2000م " الهيئة العالمية للوقف" لتتولى النظارة على الأوقاف الجديدة والقائمة و التي يعهد أصحابها إلى الهيئة بحفظها واستثمارها وإدارتها.

والهيئة كيان دولي تعمل تحت مظلة البنك الإسلامي للتنمية، وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية. المساهمون فيها شركاء في صنع القرار ومراقبة تنفيذه وذلك من خلال مشاركتهم في مجلس نظارة الهيئة الذي يعتبر مجلس إدارة لها. إذا كانت نسبة مساهمتهم في الوقف مليون دولار أمريكي. والمساهمة في الهيئة تكون نقداً أو صكوكاً مالية أو عقاراً، كما يمكن للمساهم في الهيئة تحديد مجالات صرف الربح، كما له حق الانسحاب من الهيئة. (38)

والهيئة بصفتها ناظراً على الأوقاف التي تمت المساهمة فيها، ستحرص على حفظها و تنميتها، وتوظيف أصولها لتحقيق عوائد مجزية بأقل تكاليف ممكنة، وسوف تمارس الهيئة عملها بفكر اقتصادي عملي مهني وستنفذ خططها من منظور إستراتيجي يركز على التحالف والتكامل النوعي مع الآخرين. وهي تسعى لتحقيق الأهداف العامة الآتية: (39)

1. ترسيخ فكرة الوقف كوسيلة نموذجية لتأسيس المؤسسات والمشاريع والبرامج التنموية والإنفاق عليها والترويج لها.
2. الإدارة الكفء لموارد الأوقاف للمحافظة عليها وتنميتها وتعظيم عوائدها وتوجيهها بفعالية للمساهمة في جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية مع الالتزام بشروط الواقفين ومقاصد الشرع.

3. التعاون مع الهيئات ومؤسسات الأوقاف ورعايتها ودعم مؤسسات المجتمع الأهلي والتنسيق بينها.
4. المساهمة في نهوض المجتمعات ودعم الفئات الفقيرة.
5. رعاية ودعم البحوث والدراسات التي لها علاقة بالأوقاف.

الخاتمة:

لقد عرف البناء المؤسسي للمؤسسة الوقفية في المجتمع العربي والإسلامي عبر قرون طويلة من الممارسة الاجتماعية لنظام الوقف عدة تطورات، أفرزت نمطين إداريين أساسيين تمثلان في النموذج الذري المستقل والذي ساد إدارة الأوقاف لقرون عديدة، حيث تميز تنظيم الإدارة الذرية المستقلة بالبساطة واليسر والبعد عن التعقيد، ثم النموذج المؤسسي الحكومي المركزي الذي يهيمن على إدارة الأوقاف في معظم بلدان العالم الإسلامي في الوقت الحاضر والمتمثل في وزارات الأوقاف والذي تميزه المركزية الشديدة، والتراكم العمودي في السلطات والفساد الإداري الذي يطبع معظم إدارات القطاع العام. أما التوجهات الحديثة في إدارة الأوقاف فهي باتجاه هيئات أكثر استقلالية وأقل مركزية، وأحسن مردودية وفعالية.

الهوامش:

- 1- منذر القحف، الوقف لإسلامي تطوره إدارته، تنميته، دار الفكر، دمشق، 2000، ص5 و ص6.
- 2- عبد الرحمان الضحيان، إدارة الأوقاف الإسلامية والتجربة السعودية، مؤتمر الأوقاف الأول، النعقد بتاريخ شعبان 1422هـ بمكة المكرمة، ص98.
- 3- إبراهيم البيومي غانم، التكوين التاريخي لوظيفة الوقف في المجتمع العربي، المستقبل العربي العدد 2001، 274، ص98.
- 4- عبد الملك لسيد، إدارة الوقف في الإسلام، ندوة إدارة وتنمير ممتلكات الأوقاف، المعهد الإسلامي للبحوث التدريب، جدة 1989، ص216.
- 5- إبراهيم البيومي غانم، الوقف والسياسة في مصر، دار الشروق، القاهرة 1998، ص108.
- 6- إبراهيم البيومي غانم، الوقف والسياسة في مصر، المرجع سابق، ص84.
- 7- إبراهيم بيومي غانم، التكوين التاريخي لوظيفة الوقف في المجتمع العربي، مرجع سابق، ص111.
- 8- منذر القحف، الوقف لإسلامي تطوره إدارته، مرجع سابق، ص283.
- 9- عبد العزيز الدوري، مستقبل الوقف في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، العدد 274، 2001، ص132.
- 10- إبراهيم البيومي غانم، الوقف والسياسة في مصر، مرجع سابق، ص89 و 84.
- 11- العياشي صادق فداد و محمود محمد مهدي، الاتجاهات المعاصرة في تطوير الاستثمار الوقفي، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، البنك الإسلامي للتنمية، جدة، 1997، ص126.
- 12- إبراهيم البيومي غانم، الأوقاف والسياسة في مصر، مرجع سابق، ص65.
- 13- إبراهيم البيومي غانم، التكوين التاريخي لوظيفة الوقف في المجتمع العربي، مرجع سابق، ص112.
- 14- منذر القحف، الوقف لإسلامي تطوره إدارته، تنميته، مرجع سابق، ص28.
- 15- إبراهيم البيومي غانم، التكوين التاريخي لوظيفة الوقف في المجتمع العربي، مرجع سابق، ص112 و 113.
- 16- محمد الأمين بكر اوي، إدارة الأوقاف في الجزائر، دورة إدارة الأوقاف الإسلامية بالجزائر، 21-22 نوفمبر 1999 الجزائر، ص3.
- 17- رضوان السيد، فلسفة الوقف في الشريعة الإسلامية، مجلة المستقبل العربي العدد، 274، 2001، ص86.
- 18- منذر القحف، الوقف لإسلامي تطوره إدارته، تنميته، مرجع سابق، ص28.

- 19- إبراهيم البيومي غانم، الوقف والسياسة في مصر، مرجع سابق، ص 65.
- 20- العياشي صادق فداد ومحمود أحمد مهدي، مرجع سابق، ص 128.
- 21- العياشي صادق فداد ومحمود أحمد مهدي، المرجع سابق، ص 127.
- 22- منذر القحف، الوقف الإسلامي تطوره إدارته، تنميته، مرجع سابق، ص 284.
- 23- منذر القحف، الوقف الإسلامي تطوره إدارته، تنميته مرجع سابق، ص 295.
- 24- نظام الوقف في التطبيق المعاصر (نماذج مختارة من تجارب الدول والمجتمعات الإسلامية)، محمود أحمد مهدي، البنك الإسلامي للتنمية، جدة، 2003، ص 112.
- 25- مانع بن حماد الجهني، الاستفادة من التجارب المعاصرة لبعض الدول الإسلامية في مجال الوقف، ندوة مكانة الوقف وأثره في الدعوة والتنمية، مكة المكرمة، 2002، ص 22.
- 26- منذر القحف، الوقف الإسلامي تطوره إدارته، تنميته، مرجع سابق، ص 267.
- 27- مانع بن حماد الجهني، مرجع سابق ص 23.
- 28- منذر القحف، الوقف الإسلامي تطوره إدارته، تنميته، مرجع سابق، ص 298.
- 29- منذر القحف، الوقف الإسلامي تطوره إدارته، تنميته، مرجع سابق، ص 299.
- 30- مانع بن حماد الجهني، مرجع سابق، ص 23.
- 31- منذر القحف، الوقف الإسلامي تطوره إدارته، تنميته، مرجع سابق، ص 299.
- 32- بندر حمزة حجار، إعادة هيكلة الأوقاف يخفف العبء عن ميزانية الدولة، مجلة الأموال، العدد التاسع، 1998، ص 22.
- 33- منذر القحف، الوقف الإسلامي تطوره إدارته، تنميته، مرجع سابق، ص 301.
- 34- منذر القحف، الوقف وتنميته في المجتمع الإسلامي المعاصر، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، جدة، 1997، ص 94.
- 35- عبد المحسن العثمان، تجربة الوقف في دولة الكويت، الوقف في التطبيق المعاصر (نماذج مختارة من تجارب الدول والمجتمعات الإسلامية)، تحرير محمود أحمد مهدي، البنك الإسلامي للتنمية، جدة، 2003، ص 101.
- 36- عبد المحسن العثمان، تجربة الوقف في دولة الكويت، المرجع سابق، ص 100.
- 37- بندر حمزة حجار، مرجع سابق، ص 23.
- 38- التقرير السنوي الأول، الهيئة العالمية للوقف، مارس 2004، جدة، ص 3.
- 39- وثيقة إستراتيجية الهيئة العالمية للوقف (المعتمدة من مجلس وإقفي الهيئة في اجتماعه الثالث)، الهيئة العالمية للوقف، نوفمبر، 2003، جدة، ص 5.