الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة –

كلية الشريعة والاقتصاد **قسم الشريعة والقانون**

الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في التشريع الجزائري دراسة مقارنة مع الفقه الإسلامي

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه

تخصص شريعة وقانون

من إعداد الطالب: بن تونس زكرياء.

أعضاء اللجنة	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
مسعود شيهوب	أستاذ دكتور	جامعة الأمير عبد القادر	**رئيسا**
كمال لدرع	أستاذ دكتور	جامعة الأمير عبد القادر	**مقرّرا**
علي ميهوبي	دكتور	جامعة الأمير عبد القادر	**عضوا**
عبد المجيد بوكركب	دكتور	جامعة الحاج لخضر – باتنة	**عضوا**
خالد بوشمّة	دكتور	جامعة سعد دحلب – البليدة	**عضوا**
سليمان ولد خسّال	دكتور	جامعة يحي فارس – المدية	**عضوا**

1435/1434 هـ الموافق 2014/2013م

شكر وعرفان

الشكر ابتداء لله تعالى مُغدِقِ النِّعَم ورَافِع الهِمَم، على توفيقه وتيسيره ومِنَّتِه علينا بالجهد والوقت الذي سمح لنا بإعداد هذه الأطروحة، فالشكر له أولا وأخيرا، والحمد له ابتداء وانتهاء.

ثم الأحق بالشكر بعد الله عز وجل؛ الأستاذان الفاضلان: **الأستاذ الدكتور كمال لدرع** حفظه الله تعالى، المشرف الرئيس على هذه الأطروحة الذي قَبِلَ مشكورا الإشراف عليها رغم كثرة مسؤوليّاته ومَهَامِه، وقد كان لنا مُسَهِّلا وداعما ولم يَبخَل علينا بنصحه وتوجيهه، وكذا **الأستاذ الدكتور محمد العلمي** من المغرب الشقيق الذي قَبِلَ مشكورا المساهمة في الإشراف المساعد في إطار المنحة طويلة الأمد التي استفدت منها لإتمام رسالة الدكتوراه، والذي أفادنا كثيرا بملاحظاته القيّمة والدقيقة، فجازاهما الله تعالى خير ما جزا عالما عاملا على توجيه تلميذه، وجعل ذلك في ميزان حسناتهم يوم لا ينفع مال ولا بَنُون إلاّ من أتى الله بقلب سليم،كما أرجو لهما دوام الهناء وموفور الصحّة والعافية في الدنيا، والتوفيق والثبات وحسن الخاتمة.

ولا يفوتني في هذا الإطار أن أتقدّم بخالص التشكّرات إلى كل من كان قَلبُهُ معي أثناء لحظات البحث، طالبا لي المولى التوفيق والسدّاد، وإلى كل مَن شجعني على إتمام هذا البحث ومنهم زملائي وإخواني الأساتذة في كلية الحقوق بجامعة البويرة وباقي جامعات الوطن حفظهم الله تعالى جميعا، كما لا أنسى في الختام أن أشكر الأخوين العزيزين " عبد الباسط " و " كمال " على صبرهما وعلى مساعدتهما لي في إخراج هذه المذكرة على الوجه الذي عُرِضَت به.

الإهـــداء

إلى روح الوالد الكريم رحمه الله تعالى وأسكنه فسيح الجنان؛ الذي كان مُنَاهُ رؤية ابنه في أعلى مراتب العلم والتعليم، سائلا على الدوام تمام هذا الجهد العلمي، فاللّهم أبلغه بفضلك الكريم تمام هذا الأمر، وأجعله صدقة جارية له إلى يوم الميعاد. وإلى التي انتظرت بفارغ الصبر لحظة بلحظة وساعة بساعة؛ تمام هذا العمل وتكليل هذا المجهود بالنجاح والتوفيق؛ **الوالدة الكريمة**، التي أسأل الله القدير أن يُديمَ عليها الصحّة والعافية، كما أسأله جلّ شأنه أن يجمعني بهما في مستقر رحمته ومقام جنته يوم القيامة.

إلى اللذين ربّياني صغيرا وتفضّلا عليّ بحنانهما وكرمهما؛ عمي الذي هو في مقام أبي " **بابا الحاج علاوة** " أمدّ الله في عمره وبارك له في صحته، **و زوجته " الحاجة زينب** " رحمة الله تعالى عليها في الملأ الأعلى إلى يوم الدين.

إلى زوجتي الحبيبة التي تساندني في مشوار حياتي بكل صبر وتضحية.

إلى جميع أفراد عائلتي صغيرهم وكبيرهم.

إلى صهري العزيز " أبتي " الدكتور محمد ثابت أوّل وزوجته المَصُون، وجميع أفراد عائلته.

إلى جميع من تربطنا به علاقة الأخوة والدين، وتجمعنا به أواصر المحبة فيه.

إلى جميع من ساعد من قريب أو بعيد في تمام هذا الجهد.

إلى كل ساع نحو إعادة دور الأوقاف إلى ما يجب أن تكون عليه في حياة الأمة ومستقبلها.

أهدي هذا المجهود والعمل

إهداء خاص

إلى الذي عَلَّمَنَا بأخلاقه من قبل أن نقتبس من علمه، وعلَّمَنَا مخاطبة القلوب قبل مخاطبة العقول والأسماع، و أبصَرنَا من خلال صفاته؛ تواضع العلماء رأي العين، إلى شيخي ومعلمي وصاحب الفضل الكبير عليّ **الشيخ العلامة العامل محمد الطاهر آيت علجت** حفظه الله تعالى ورعاه وجعله ذخرا لهذه الأمة، سائلين المولى أن يبارك له في صحته وعمره حتى نستفيد من علمه، وأن يرفع درجاته في عليّين.

بسم الله الرحمان الرحيم

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

ملخص أطروحة دكتوراه بعنوان

" الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في التشريع الجزائري دراسة مقارنة مع الفقه الإسلامي "

لقد أصبح من الضروري اليوم، وفي ظل الأزمة التي تعيشها الإنسانية اليوم وعلى كل المستويات؛ الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية، الصحية، ...إلخ من التفكير في الحلول العملية التي ترفع هذا الغبن، وباعتبار أنّ المجتمعات الإسلامية هي أكثر المجتمعات تأثرا بهذا الوضع، وباعتبار أنّ تاريخ هذه المجتمعات زاخر بالعديد من المؤسسات التي استطاعت أن ترفع هذا التحدي في أحلك ظروفها، فقد أصبح لزاما نفض الغبار عن هذه المؤسسات وإعادة بعثها من جديد، حتى تقوم بالدور الذي كانت تقوم به من قبل، وفي هذا السياق تأتي مؤسسة الوقف التي عاد صيتها وبدأت تجد مكانها الذي كانت عليه من قبل، وأصبحت محط اهتمام العديد من البلدان، باعتبار أنّها قادرة على رفع تحد التنمية في هذه البلاد.

لا شك بأنّ هذه المؤسسة قادرة على ذلك، ولكنها بحاجة إلى حلّة جديدة وصورة مغايرة لما كانت عليه من قبل، لا لشيء إلاّ لأنّ طبيعة التحديات قد تغيّر وبالتالي ومن المنطقي أن يتغيّر أسلوب العمل كذلك، وفي هذا الإطار تأتي الدراسة العلمية التي بين أيدينا لتحاول معالجة هذا الوضع من خلال تشخيص الواقع الإداري والتسيري للأوقاف في الجزائر، والذي سيسمح بالوقوف على أهمّ الثغرات الموجودة فيه، ومدى تأثير ذلك على النظام الوقفي، وصولا إلى اقتراح جملة من الحلول الواقعية الملائمة للوضع الوقفي في الجزائر، استنادا على مجموعة من التجارب المعاصرة الرائدة في مجال تسيير الأوقاف وإدارتها، والتي أثبتت نجاعتها وآثارها الإيجابية على الحياة الاجتماعية للأفراد، لينتهي الأمر بعد ذلك إلى بلورة رؤية إصلاحية تشكل مرتكزات الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في الجزائر، والتي رأينا بأنّها ستشمل الجانب التشريعي والهيكلي وأخيرا المالي.

Résumé du thème de doctorat

« La réforme administrative du système des Awqafs dans la législation Algérienne, étude comparative avec la jurisprudence islamique »

A travers le quotidien vécue par les musulmans au cour de la civilisation musulman; ce trouve une institution très importante d'une ampleur stratégique, qui a marquer sa présence dans les différentes étapes de la renaissance de la nation musulman, et même jouer un rôle très important dans sa présence et existence, cette institution ni autre que EL AWQAF (HABBOUS).

EL AWQAF et au cours de l'histoire a connue un développement très importants sur tout les plans de vie gérant le quotidien du musulman et orientant ses besoins ; économique, social, culturel, …ext, vers la satisfaction à un point ou elle est devenue la source essentiel de toutes ses besoins croissant a fur et a mesure avec la croissance de la population musulman, mais malheureusement et avec le temps ; cette ampleur tant vécue ; à commencer à s'éteindre et à disparaître surtout avec l'arrivé de colonisateur, qui a belle et bien travailler à détruire cette institution par tout les moyens possible, chose concrétisé ultérieurement.

Après l'indépendance EL AWQAF fut pris en charge par l'administration du ministère des affaires religieuses, comme étant un service parmi d'autre sans prendre on considération sa spécificité sur la qu'elle a été basé depuis sa législation on islam, cela explique qu'elle été gérait administrativement de la même façon d'ont on gérait les différente structures étatiques, de là ; toute reproche attribué à l'administration étatique (bureaucratie, qualité de service, efficacité, ….ext) fur attribué à l' administration des awqafs, et bien sur avec l'absence de la volonté politique de donner aux waqafs le statue qu'elle mérité ; les perspectives été très limitées et le champs de manœuvre été très cadré,

ce qui à résulté la non satisfaction du rendement de cette institution comparement avec ce que donné au paravent, un constat nécessitant une mise à jour et une revue de la façon d'ont en gérait et administrait cette institution.

Nul aujourd'hui ne peux niée le rôle important des biens waqfs dans la vie de la société, cela induit la nécessité de la prendre en charge ; on préparant les conditions d'une nouvelle renaissance de cette institution pour qu'elle puisse retrouver sa vrais place connue dans la vie des musulman depuis sa législation par l'islam, cela ne peux être réalisé qu'travers une réforme bien étudier de l'administration de cette institution, et dans ce cadre vient l'étude scientifique intitulé ***La réforme administrative du système des Awqafs dans la législation algérienne, étude comparative avec la jurisprudence islamique ;*** pour essayer de proposer une vision des étapes indispensable à suivre afin d'arriver à concrétiser cette réforme tant voulue et attendue.

L'étude ce base sur deux volés ; un volé théorique chapoté par le titre suivant : **La réforme administrative et le système du waqf en Algérie**, constitué de deux chapitre ; le premier illustrant la signification de la réforme administrative, le deuxième ce porte sur L'évolution de la gestion des biens waqfs en Algérie, et un volé pratique intitulé : **Les mesures de réforme du système administratif des awqafs en Algérie**, de même constitué de deux chapitres le premier sous le titre de : Les modèles de la réforme administrative du système de waqf, et le deuxième sous le titre : Les piliers de la réforme administratif du système des awqafs en Algérie.

مقدمة

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

1) مقدمة .

بسم الله والصلاة والسلام على أشرف خلق الله تعالى سيدنا محمد وعلى آله وصحبه ومن سار على دربه إلى يوم الدين وبعد؛

لا يحتاج المرء اليوم إلى كَثِيرِ عَنَاء لِإبرَازِ دور الأوقاف في حياة النّاس وأهميتها، فلقد أصبح معلوما ما أَدَّتهُ وساهمت به هذه المؤسَّسَة في تحسين مَنَاحِي الحياة المختلفة (الاجتماعية، الثقافية، العلمية، الصحية،....إلخ) عبر التاريخ والأزمنة، ومن خلال المجتمعات الإنسانية المتعاقبة، فالوقف وإن عُرِفَ في المجتمعات القديمة بِمُسَمَّيَات مختلفة، إلاّ أن غايته ونتيجته كانت واحدة بالنسبة للجميع، غير أن الأمر إذا ما تعلّق بالمجتمعات الإسلامية فإنّ هذه الأخيرة قد عرفت نظام الوقف ومارسته طيلة أربعة عشر قرنا، وكان هذا النظام قاعدة لبناء مؤسسات المجتمع المدني في تلك المجتمعات في مختلف مجالات التكافل الاقتصادي والاجتماعي التعليمية والصحية والخدمية، بل يمكن القول بأنّه أحد الابتكارات المؤسسية الاجتماعية التي جَسَّدَت الشعور الفردي بالمسؤولية الجماعية، ونقلته من مستوي الاهتمام الخاص إلى الاهتمام العام تجاه المجتمع والدولة معا.

وفي مقابل هذا فإنّ تطوير هذا الدور وتفعيل هذا الأداء هو الذي أصبح اليوم محلّ انشغال العديد من المؤسسات الحكومية والجمعيات الخيرية، ويَكَادُ الاتفاق يَقَع على أن تحقيق هذا الهدف يبدأ من خلال تحسين أداء الجهاز الذي يُشرِفُ على هذه الأوقاف، وبمعنى أدق؛ إصلاح الإدارة التي تقوم اليوم على شؤون هذه الأوقاف ورعايتها.

إنّ الطابع المؤسسي للوقف هو الذي أَهَّلَهُ لأن يدخل غِمَارَ السعي إلى سَدِّ الحاجات المختلفة التي يطلبها الفرد والمجتمع، وهذه الميزة هي التي جعلته قادرًا على أداء دور بارز في عملية تنمية المجتمع والنهوض به، والتي تَعمَدُ إليها اليوم العديد من القوى الأهلية أو ما يُسَمَّى بمؤسسات المجتمع المدني، ومن هنا جاءت الحاجة المَاسَّة إلى العديد من البحوث التي تعمل على تطوير النظرة التقليدية لمؤسَّسَة الوقف؛ بإخراجه للناس بالصورة التي تُحَقِّقُ المقصد الذي وُجِدَ من أجله، وذلك من خلال اعتماد الطُرُقِ الحديثة في تسييره وإدارته كمؤسَّسَة بمعنى الكلمة، تُبقِي له جوهره ولا تُغَيِّرُ فيه إلاّ صورته التي يُعرَضُ بها على الناس، فيكون عطاؤه ومردوديته عالية تَسُدُّ تلك الحاجات وتزيد، وهو الشيء الذي يؤكد بأنّ مؤسَّسَة الوقف في أيامنا هذه تحتاج إلى نَفَسٍ جديد يُعِيدُ للمؤسَّسَة بريقها المتلاشي ويطفو بها من جديد إلى السطح فيَظهَرَ للعيان دورها، وذلك في حُلَّةٍ

جديدة مُتَجَدِّدَة سَنَدُهَا القانون، وروحها التَقَرُّبُ إلى الله، وطريق سَيرِهَا وتَطَوُّرِهَا ما وصل إليه فكر الإنسان من تقنيات التسيير والإدارة الحديثة، هذا النَفَسُ الجديد المأمول وعملية بَعثِهِ في كيان الأوقاف؛ هو هدف استراتيجي غاية في الأهمية، لابد من السَعيِ إليه بكل الطُرُقِ الحديثة الفَعَّالَة والمُمكِنَة، الشيء الذي لا يَتَأتَّى إلا بالمتابعة الدائمة لأداء هذه الأوقاف في الواقع، بُغيَةَ الوقوف على مختلف السلبيات والإشكالات والعوائق التي تَحُولُ دون تَطَوُّرِ هذا الأداء وتفعيل هذا الدور أكثر، ومتى ذُكِرَ الأداء ذُكِرَت بالضرورة الإدارة، وإذا ذُكِرَت المتابعة المستمرة ذُكِرَ الإصلاح، وبالتالي فإن تحسين الأداء والدور الذي وُجِدَت من أجله الأوقاف يَمُرُّ حَتمًا عن طريق الإصلاح الإداري لنظام سيرها.

2) أهمية الموضوع .

إنّ دور مؤسَّسَة الوقف وأهميتها الحضارية (اجتماعيا، اقتصاديا، ثقافيا، تعليميا، .....) دور بالغة الأهميّة؛ فقد أصبحت معلومة الفائدة ظاهرة الأثر في التخفيف من عِبءِ الإكراهات التي يعيشها الفرد والمجتمع وحتى الحكومات، وانتقل التَحَدِّي من محاولة الإقناع بأهمية هذه المؤسَّسَة؛ إلى تَحَدِّ الشكل و العرض الذي تُقَدَّم به كمؤسَّسَة فاعلة تؤدي بكفاءة وفعالية؛ المُهِمَّة التي وُجِدَ الوقف من أجلها والغاية التي يسعى إلى تجسيدها، فلقد أصبح التنظيم الإداري في العصر الحديث يَحظَى باهتمام بالغٍ وقَدرٍ كبير، وما ذلك إلاّ لأنّه صَمَّامُ آمان النتائج الجيدة المرجوة من أي عمل إداري، فأيُّ عمل إداري لا يخضع لضوابط وتنظيمات فعّالة وطُرُقُ تسيير راشدة؛ محكومٌ عليه بالفشل وبالنتائج العكسية لِمَقصُودِهِ، وهو الشيء الذي تُؤَكِّدُهُ الأبحاث العلمية اليوم، ولا يَسَعُنَا ونحن نَتَحَدَّث عن التنظيم الإداري إلاّ التأكيد على أن أهمّ عامل لإرشاد هذا التنظيم هو الوقوف دائما على إصلاحه ومراجعة آلياته بشكل مُستَمِر.

إنّ الملاحظ لأكثر التجارب التي عَنَت بالتأسيس للوقف وجَعلِهِ مؤسَّسَة قائمة بذاتها ومنها التجربة الجزائرية الفَتِيَّة؛ يَلحَظُ تَبَعِيَتَهَا الدائمة للسلطة والحكومة، وهو ما جعلها حَبِيسَةَ النمط الإداري الحكومي السائد في ذلك البلد، وبالتالي أسيرا لما تَعرِفُهُ أكثر إدارات الحكومات من البيروقراطية المُعَرقِلَة والمُنَاقِضَة للتحصيل الجيّد والمردودية المتنامية، وهذا لا ينفي وجود بعض التجارب الرائدة في مجال الأداء (مثل تجربة الأمانة العامة للأوقاف في الكويت) التي تُعَدُّ مكسبا وأنموذجا عمليا يمكن الاستفادة منه في بعث وإيجاد نماذج أخرى، وعليه فقد لَزِمَ التفكير في

الأسلوب والآليات التي يُمكِنُ بها إتمامُ عملية الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في الجزائر؛ انطلاقا من التجربة الفَتِيَّة لإدارة الأوقاف ومُرُورًا ببعض التجارب الرائدة في العالم الإسلامي، ولتحقيق هذا الغرض المنشود وضمن هذا المجال يأتي سَعيُنَا للبحث عن سُبُل الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في الجزائر؛ انطلاقا مما هو مُؤَصَّلٌ في التشريع الجزائري والتَأكُّد من كِفَايَتِه لتجسيد ذلك من عدمه، ومقارنة بما هو موجود في الموروث الفقهي السائر في نفس الاتجاه من باب التدعيم والتوجيه باعتبار أنّ الوقف هو مدلول شرعي بالأصل، بالإضافة إلى المرتكزات والمتطلبات التي تُحَقِّقُ ذلك الإصلاح المنشود، مع الأخذِ بِعَينِ الاعتبار واقع وخصائص الوضع الاجتماعي الذي يُحِيطُ بالأوقاف، من دون إغفال التجارب العملية الرائدة المُنتَشِرَة هنا وهناك، وُصُولاً في الأخير إلى عَرضِ تَصَوُّرٍ عن الشكل الذي ينبغي أن تكون عليه إدارة الأوقاف بالجزائر بقصد أن تكون أنموذجا عمليا مُتَمَيِّزًا تستفيد منه الأوقاف في الجزائر وكذا الأوقاف في البلدان الإسلامية الأخرى، وعليه فأهمية الموضوع تَتَجَسَّد في الوصول إلى مَكَامِن الضُعفِ في إدارة الأوقاف حاليا؛ تحديدًا وإحصاءً، ثُمَّ اقتراح جملة من الإصلاحات على إدارة النظام الوقفي في الجزائر، إلى جانب جملة من المبادئ والآليات العَمَلِيَّة التي تُرَشِّد العمل التسييري والإداري لما فيه صلاح الأوقاف وصالح المنتفعين منها، بِغَرَضِ تَمكِين الأوقاف بالجزائر من أن تُؤَدِّي الدور الذي وُجِدَت من أجله، على أنّ المأمول هو مؤسَّسَة وقفية قوية ومؤثرة قائمة بذاتها، وهذا الأمل لا يمكن أن تستوعبه رسالة دكتوراه، لأن هذا يعتبر تهوينا من قيمة المؤسَّسَة التي هي بحاجة إلى دراسات كثيرة ومخابر تعمل على تجسيد هذا المشروع الحضاري الاستراتيجي للشعب الجزائري ولكل المسلمين، ولكنّ الجهد مع هذا هو لبنة في هذا الصَّرح المُبتَغَى.

3) أسباب الاختيار .

لقد دفعتني العديد من الأسباب إلى ولوج هذا البحث؛ منها الذاتي المُتَعَلِّقُ باهتماماتي العلمية، ومنها الموضوعي الذي يَفرِضُه واقع الأوقاف في بلدنا الحبيب.

الأسباب الذاتية :

1. الجُهدُ المراد بَذلُهُ في أطروحة الدكتوراه لن يكون سِوَى تَكمِلَةً لجُهدٍ سابق بُذِلَ في مرحلة إعداد مذكرة الماجستير (**المسؤولية المدنية المترتبة عن إدارة الأوقاف الإسلامية من خلال قانون الأوقاف الجزائري**)، والذي شَمَلَ جانبا من الإصلاح التشريعي لنظام الأوقاف في

الجزائر، ولذلك كان التَطَرُّقُ فيما يُرَادُ البحث فيه في أطروحة الدكتوراه مُتَعَلِّقًا بجانب آخر من الإصلاح؛ وهو الإصلاح الإداري.

2. الرغبة في التَخَصُّص أكثَر في مجال الدراسات المتعلّقة بالأوقاف، باعتباره حَقلاً خِصبًا لإسدَاء الرأي وإعطاء التَصوُّرات وابتكار النظريات التي تَسمَحُ للوقف بأداء الدور الذي وُجِدَ من أجله.
3. لقد كان من بين المُقتَرَحَات التي انتهت إليها الدراسة في مذكرة الماجستير، والتي حَوَتهَا خاتمة البحث؛ التَوصِيَةُ بإنشاء جهاز إداري خاص بالأوقاف " مؤسَّسَة الوقف "، يكون ثَمرَةً لِوَقفَةٍ تَقيمِيَّة وإصلاحية لما تَمَّ إنجازه إلى الآن من قِبَلِ السلطة الإدارية الوصية على الأوقاف، وبالتالي فإنّ الموضوع يَسِيرُ في اتجاه المساهمة الشخصية في تجسيد هذه التوصية على أرض الميدان.
4. السَعيُ الدائم إلى أن تَعُودَ المؤسسات الإسلامية ذات الأثر الاجتماعي والاقتصادي الفَعَّال ومنها مؤسَّسَة الوقف؛ إلى سَابِق عَهدِهَا في العطاء والوجود، وتَجَاوُزِ عُقدَةِ التَغيِيب المقصود وغير المقصود، فهذا الجُهدُ هو مساهمة في جملة الجهود التي تُبذَلُ من قِبَلِ السلطة الوصيَّة لإعادة بعث مؤسَّسَة الوقف إلى نشاطها المُتَمَيِّز، وهذه العودة تحتاج بالإضافة إلى الجهود العملية؛ جُهُودًا عِلمِيَة تنظيرية مُكَمِّلَة تَنتَهِي إلى عمل مُنَظَّم وراشد.

الأسباب الموضوعية :

1. مُستَوَى الأداء الإداري والتسييري الذي يُمَيِّزُ إدارة الأوقاف في الجزائر، باعتبار تَبَعِيَّة الإدارة الوقفية إلى الإدارة الحكومية المَعهُودِ عليها كَثرَةُ التعقيدات البيروقراطية التي تُفضِي في الكثير من الأحيان إلى عَرقَلَة نمو وتطوُّر الأوقاف عن بُلُوغ مَقصِدِهَا، وعليه فإنّ ثمرة هذا البحث هي نُقلَةٌ نوعية نحو تحسين هذا الأداء وتطويره.
2. الدور الرِيَادِي الذي أصبح يقوم به القطاع الثالث (مؤسسات المجتمع المدني الخيرية في مقابل القطاع العام والقطاع الخاص، والذي تدخل الأوقاف ضمن إطاره)؛ في تحديد السياسات التنموية للبلدان، ولذا فقد وَجَبَ الانتباه إلى هذا الدور المُهِمّ والحَسَّاس، ولَكِنَّ الأهَمَّ منه؛ هو أن يكون الاهتمام في إطار عملية إصلاحية تُثمِرُ في النهاية أُنمُوذَجًا عَمَلِيًّا وفعّالا.

3. الأهمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للوقف الإسلامي ومساهمته البارزة في حَلِّ العديد من المشاكل التي تُوَاجِه الأمة، وبخاصة إذا كان يَتَّسِمُ بالمُؤَسَّسِيَّة والهيكلة الدقيقة.
4. الحاجة إلى المزيد من الدراسات الأكاديمية المتخَصِّصَة في مجال الوقف وعناصره، لأنّ المُتَاح من الدراسات لا يتناسب مع قيمة وأهمية المؤسَّسَة الوقفية وكذا ما وصل إليه العمل الخيري في العالم من الهيكلة والانتشار المُنَظَّم.

4) الهدف من الموضوع .

تَهدِفُ الدراسة المُقتَرَحة، وانطلاقًا من دراسة تَشرِيحِيَّة دقيقة لنظام إدارة الأوقاف في الجزائر إلى جملة من الأهداف هي:

أ – تَقدِيمِ واقتراح رؤية مُتَكَامِلَة لعملية الإصلاح الإداري المنشود لنظام الأوقاف في الجزائر، من خلال الاستفادة؛ أولا من الموروث الفقهي ذي الصِّلَة بالموضوع، وثانيا من بعض التجارب الإسلامية والغربية الرائدة في هذا المجال، وصولا إلى **عرض مقترح حول مُتَطَلَّبَات هذا الإصلاح في التجربة الوقفية الجزائرية.**

ب – المساهمة في تأصيل نموذج إداري جزائري خاص، تكون قاعدته مجموعة من البحوث العلمية الهادفة والتي منها هذه الدراسة، بقصد **تجسيد المؤسَّسَة الوقفية الجزائرية المستقبلية** على أُسُسٍ علمية وعملية تكون أنموذجا للعمل الخيري المُؤَسَّس في العالم العربي والإسلامي وحتّى الإنساني.

ج – لَفتُ النَّظَرة إلى الأهمية الاستراتيجية التي قد تقوم بها المؤسَّسَة الوقفية في مستقبل المجتمع الجزائري ونَهضَتِهِ المُتَعَثِّرَة التي لم تَتِمّ بَعدُ رغم ما تَختَزِنُهُ من طاقات وقدرات كبيرة وهائلة، فالدراسة تريد أن تُظهِرَ الحاجة إلى ذلك، وإمكانية تَحقِيقِه إذا وُجِدَت الإرادة الصادقة لذلك.

5) الدراسات السابقة.

لا يُنكَرُ وجود إقبال متزايد واهتمام مُتَنَامٍ بالدراسات المتعلِّقَة بالأوقاف على مستوى البحث الأكاديمي الجامعي في الجزائر ومن خلال العديد من التخصُّصَات (المالية، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، ...)، ولكنَّ الملاحظ عليها عدم انتظامها ضِمنَ استراتيجية بحثية توافق الأهمية الاستراتيجية للأوقاف في حياة الأمّة، ومثل هذا العمل لا يمكن أن تقوم به إلاّ المخابر العلمية

المتخصِّصَة في هذا الميدان، وهذا مُفتَقَدٌ في الجامعات وللأسف، ولا تملك الوصاية رؤية واضحة في إنجازه، هذا من حيث العموم، أمّا من حيث التخصيص المتعلِّق بموضوع الأطروحة، فلم أجد دراسة توافق المطلوب وتتحدَّثُ بشكل مباشر عن الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في الجزائر، فما هو مُتَوَفِّرٌ من دراسات (ماجستير ودكتوراه) وعلى قِلَّتِهَا عالجت جانب أهمية الأوقاف ودورها في التنمية الثقافية والاجتماعية والصِحِّيَّة وإلى ما وراء ذلك من القطاعات الخادمة للمجتمع، بالإضافة إلى معالجة مسألة استثمار الأوقاف، وبالتالي فإنّ الدراسات المتعلِّقَة بهذا الجانب من الإصلاح (الإصلاح الإداري) غير متوفرة، و إن وجدت فهي دراسات تَمُسُّ جانبا من الموضوع؛ كالتَحَدُّث على المستوى المُتَدَنِّي لإدارة الأوقاف، أو بعض السلبيات الناجمة عن إدارة الأوقاف، إلى غير ذلك من الجوانب الفرعية، كما أنّ الدراسات المتعلِّقَة بالإصلاح الإداري بصفة عامة موجودة غير أنّها وإن توافقت في بعض جزئياتها بالإدارة الوقفية كإدارة؛ إلاّ أنّها لا تَفِي بالغرض الذي تَتَطَلَّبُه خصوصية الإدارة الوقفية، ومن أمثلة ذلك:

- فقه استثمار الوقف و تمويله في الإسلام (دراسة تطبيقية عن الوقف في الجزائر)، عبد القادر بن عزوز (دكتوراه).
- الوقف وعلاقته بنظام الأموال في القانون الجزائري، براهيمي نادية (ماجستير).
- النظام القانوني للأملاك الوقفية في التشريع الجزائري، صورية زردوم بن عمار (ماجستير).

6) الإشكالية .

البحث قائم على دراسة إشكالية أساسية تقوم على التساؤل التالي:

ما هو تشخيص الوضع الإداري التسييري لنظام الأوقاف في الجزائر، وما مدى الحاجة إلى إصلاحه، والأسس والمتطلبات التي تقوم عليها العملية الإصلاحية ؟

على أن تُتبَعَ هذه الإشكالية الأساسية؛ بِجُملَةٍ من التساؤلات الفرعية الخادمة لها والتي تَتَلَخَّص فيما يلي:

- ما هي ثغرات الأداء الإداري الحالي للأوقاف ؟
- ما مدى استفادة النظام الوقفي في الجزائر من النظام الوقفي في الفقه الإسلامي؟
- ما هي المحاور الكبرى التي يَتَطَلَّبُهَا الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف اليوم؟

- هل الأداء الإداري مُرتَبِطٌ بِمَجمُوع التشريعات سارية المفعول، أم بِكَفَاءَة القائمين عليه، أم بِطُرُق التسيير المُتَّبَعَة، أم بهم جميعا ؟
- كيف يُمكِنُ للإصلاح الإداري للأوقاف في الجزائر؛ الاستِفَادَةَ من التجارب القديمة والحديثة والمعاصرة لتسيير شؤون الأوقاف في العالم الإسلامي والغربي؟
- هل اختيار الشكل التنظيمي المناسب لإدارة الأوقاف يَعتَمِدُ على مُعطَيَات البِيئَة التي تعمل فيها الأوقاف ؟ وهل له علاقة وتَأَثُّرٌ بالوضع الاجتماعي للمجتمع ؟
- هل استنساخ التجارب الناجحة من بعض البلدان الإسلامية الأخرى، يعني بالضرورة نجاحها في الجزائر، أم أنّ لِكُلِّ بَلَدٍ خصوصياته التي تَلزِمُهُ بتطوير أُنمُوذَجَهُ بشكل ذاتي ؟

7) منهج الدراسة.

سَنَعتَمِدُ في منهجية عرضنا للبحث على ما تَستَدعِيهِ مثل هذه المواضيع من المناهج العلمية المعروفة، وبالتالي فإنّ العَرضَ سَيَعتَمِدُ على المنهج الوصفي من خلال وَصفِ حال الأوقاف في الجزائر ووَضعِيَتَهَا الراهنة وبخاصة من حيث الأداء الإداري، كما أنّ المنهج التحليلي يَفرِضُ نفسه على مثل هكذا مواضيع، وذلك بِذِكرِ الآراء وتحليلها ثم نَقدِهَا إن استدعى الأمر، مع الانتهاء بنتيجة تُفضِي بالضرورة إلى اقتراح أفكار ومقترحات وحلول مناسبة، وقد تحتاج الدراسة في بعض جوانبها إلى المنهج المقارن، وبخاصة عند عَرضِ التجارب الرائدة في مجال إدارة وتسيير الأوقاف في العالم الإسلامي والغربي.

8) منهجية البحث.

لقد تمّ اعتماد المنهجية التالية في التعاطي مع مختلف عناصر البحث ومتطلَّبَاته؛ ففيما يخصّ آيات الذكر الحكيم فقد اعتمدت على كتابتها بخط المصحف وترقيمها بما يوافق رواية ورش عن نافع مع الإحالة على الهامش لاسم السورة ورقم الآية، وأمّا أحاديث المصطفى فقد اجتَهَدت قَدرَ استطاعتي اعتمادَ الأحاديث الصحيحة من الكُتُب الستَّة المعتمدة، فإذا لم أجد انتقلت إلى غيرها، مع الإشارة في الهامش؛ إلى المصدر والباب الذي ورد فيه الحديث، بالإضافة إلى رقمه والجزء والصفحة التي ذُكِر فيها، وعن الاقتباس فقد أَعتَمِدُ على النص حرفيا فَأُحِيلُ على الهامش بذكر رقم الصفحة، وأمّا إذا تَصَرَّفتُ فيه فَأُضِيفُ مع رقم الصفحة عبارة "بتصرف"، مع العلم بأنّي

أكتفي عند ذِكرِ المراجع المُقتَبَسِ منها؛ بتفاصيل المرجع في أول ذِكرٍ له، وفي حال الاستعانة به مجدّدا فإني أذكر اسم الكاتب بإضافة عبارة "مرجع سابق" أو "المرجع نفسه" إذا كان المرجع مذكورا أكثر من مرّة في نفس الصفحة، وكذا رقم الصفحة، وعن مصادر النصوص القانونية المُستَشهَد بها (أمر، قانون، مرسوم تنفيذي، قرار وزراي مشترك،...) فأذكر تفاصيلها في الهامش عند أول ذِكرٍ لها من غير الحاجة إلى تكرار ذلك عند الاستشهاد بها مرّة أخرى. لم أُترجِم للصحابة الكرام ولا لمن وَرَدَ اسمُهُ عَرَضًا في سياق الكلام من غير أن يكون له قَولٌ في مواضيع البحث، كما أَورَدتُ سيرة مختصرة جدا لبعض المشاهير المعاصرين الذين وردت أسماءهم مُتَعَلِّقَةً ببعض المشاريع الناجحة في العالم، وذلك من باب الإعلام فقط، وفيما يخصّ الفهارس فقد وَضَعتُ فهرسا للآيات الكريمة المُستَشهَدِ بها،ورَتَّبتُهَا بحسب ترتيب السور الوارد في كتاب الله تعالى (البقرة، آل عمران، ....)، وفهرسا للأحاديث النبوية بترتيب ألفبائيٍّ لبداية لفظ الحديث، بالإضافة إلى فهرس الأعلام المُترجَمِ لها بترتيب ألفبائي لأسمائها، كما اعتَمَدتُ منهجية واحدة في تفريع عناوين البحث على النحو التالي (الباب، الفصل، المبحث، المطلب، الفرع، أولا...، 1)....أ-.....

9) الخطة .

وللإجابة عن تلك الإشكاليات، وسَعيًا إلى تحقيق الهدف المَرجُو من البحث؛ تَمَّ اعتماد الخطّة التالية القائمة على بابين **أولهما تنظيري تأصيلي**؛ يُعَالِجُ مفهوم الإصلاح الإداري (الفصل الأول) وكذا شكل النظام الإداري الوقفي الحالي في الجزائر (الفصل الثاني)، **والثاني عملي تطبيقي** يُبرِزُ بعض النماذج العملية لإدارة الأوقاف في العالم الإسلامي والغربي (الفصل الأول) إلى جانب مُتَطَلَّبَات الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف الجزائري المُقتَرَحَة (الفصل الثاني)، على أن يُسبَقَ ذلك بفَصلٍ تمهيدي يَتَطَرَّقُ إلى بَعضِ المسائل المُتَعَلِّقَة بالوقف والتي تَصلُحُ كَتَوطِئَةٍ للموضوع من دون أن تكون جُزءً مُبَاشِرًا منه، ولذلك اختَرنَا إدرَاجَهَا في فصل مُستَقِلّ.

مقدمة

الفصل التمهيدي: المفهوم الفقهي والقانوني للوقف.

المبحث الأول: المفهوم الفقهي للوقف.

المبحث الثاني: المفهوم القانوني للوقف.

الباب الأول: الإصلاح الإداري ونظام الأوقاف في الجزائر.

الفصل الأول: المقصود بالإصلاح الإداري.

المبحث الأول: ماهية الإصلاح الإداري.

المبحث الثاني: تجارب الإصلاح الإداري في الوطن العربي.

المبحث الثالث: استراتيجيات الإصلاح الإداري في الوطن العربي.

الفصل الثاني: الإدارة الوقفية الجزائرية في الفترة المعاصرة.

المبحث الأول: الإدارة الوقفية في الفترة المعاصرة.

المبحث الثاني: تصرفات الإدارة الوقفية في الفترة المعاصرة.

الباب الثاني : خطوات الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في الجزائر

الفصل الأول: نماذج الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف.

المبحث الأول: التجربة المغربية الحديثة لإدارة الأوقاف العامة.

المبحث الثاني: التجربة الكويتية الحديثة لإدارة الأوقاف العامة.

المبحث الثالث: التجربة الغربية في إدارة المؤسَّسَة الوقفية.

الفصل الثاني: مرتكزات الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في الجزائر.

المبحث الأول: مرتكز الإصلاح التشريعي .

المبحث الثاني: مرتكز الإصلاح التنظيمي (الهيكلي).

المبحث الثلث: مرتكز الإصلاح المالي.

الخاتمة

الفصل التمهيدي

المفهوم الفقهي والقانوني للوقف

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

الفصل التمهيدي: المفهوم الفقهي والقانوني للوقف

يحتاج الخوض في تفاصيل الموضوع البدأ بالحديث عن مفهوم الوقف شرعا وقانونا كتوطئة تحوي بعض المفاهيم المهمّة التي يحتاج إليها بسط الموضوع بعد ذلك، وهو الأمر الذي استدعى إقامة هذا الفصل التمهيدي، كما أنّ الرغبة في عدم إثقال محتوى بابي الأطروحة كان الدافع كذلك إلى إعتماده، فالفصل التمهيدي سيشير إلى المفهوم الشرعي والقانوني للوقف، كما إنّه سيمكننا من الوقوف على بعض المفاهيم المتعلقة به من مثل الشخصية الاعتبارية، وكذا المقاصد التي تبنى عليه فلسفته أي الوقف، الشيء الذي سيسهل فهم عناصر البحث بعد ذلك.

المبحث الأول: المفهوم الفقهي للوقف

يمتلك الوقف من المنظور الإسلامي مدلولا ومفهوما يُجَسِّدُ النظرة الإسلامية لهذا النظام الاجتماعي ذي الأبعاد الاقتصادية والثقافية والعلمية وغيرها، ومسعى إدراك هذا المدلول ضروريٌّ إذا ما أردنا أن نفهم جيدا كيف تعامل معه المسلمون بصفة عامة والعلماء منهم بصفة خاصة، فأنتجوا لنا هذا المخزون الفقهي الكبير من التشريعات والمعاملات التي تضبط جملة التصرفات التي تَرِدُ عليه.

المطلب الأول : تعريف الوقف ودليل مشروعيته

سنعتمد في تعريف الوقف على تعريف أهل اللغة، ثم تعريف أهل الاصطلاح وهم الفقهاء، ثم ننهي المطلب بذكر أهمية الوقف وذلك من عِدَّة جهات.

الفرع الأول : تعريف الوقف لغة واصطلاحا.

الوقوف على التعريف اللغوي وبعده الاصطلاحي، سيمكننا من فهم مدلول الوقف في الشريعة وعلى الأصول التي انبنى عليها، الأمر الذي سيسمح بتوظيف المصطلح بشكل دقيق وفي سياقه الموافق.

أولا : تعريف الوقف لغة.

جاء في مختار الصحاح للإمام الرازي[1] (ت666هـ) : [و ق ف – (الوقف) سوار من عاج، و(وقفت) الدابة تقف وقوفا ووقفها غيرها من باب وعد و(وقف) الدار للمساكين وبابهما وعد أيضا][2]، وفي القاموس المحيط للفيروزأبادي[3] (ت817هـ): [الوقف سوار من عاج .... والدار حبسها كأوقفها ... ووقفها توقيفا جعل في يديها الوقف][4]، وفي لسان العرب قال بن منظور[5] (ت711هـ): [... ووقف الأرض على المساكين، وفي الصحاح للمساكين، وقفا حبسها. وكل شيء تمسك عنه تقول أوقفت][6].

(1) **الرازي**: محمد بن أبي بكر بن عبد القادر زين الدين، عالم باللغة والأدب والفقه والتفسير، من علماء الحنفية، أصله من الريّ، زار مصر والشام، له كتب كثيرة منها: " مختار الصحاح " في اللغة، و" شرح المقامات الحريرية "، و" حدائق الحقائق " في التصوف، و" الذهب الإبريز في تفسير الكتاب العزيز " في التفسير، وغيرها من المصنفات الجليلة توفي سنة 666 هـ. **انظر: المعجم المفصل في اللغويين العرب**، د. إميل بديع يعقوب، ج 02، ص 91. **الأعلام**، خير الدين الزركلي، ج 06، ص 55.

(2) الإمام محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، **مختار الصحاح**، ط[1]، بيروت – لبنان، دار الكتب العلمية، 1410هـ / 1990م، ص 304.

(3) **الفيروزأبادي**: محمد بن يعقوب بن محمد، أبو طاهر، العلامة مجد الدين الشيرازي، من أئمة اللغة والأدب والفقه، سمع ببلده من محمد بن يوسف الزرندي المدني الصحيح، وتفقّه على أيدي علماء كبار، نظر في اللغة واشتغل بها حتى مهر وبهر، وبالشام سمع من بن الخباز و بن القيم والسبكي والشيخ خليل المالكي، تصدّر للإفادة فكثر الآخذون عنه. له مؤلفات عدة؛ أشهرها: " القاموس المحيط " في اللغة، و" بصائر ذوي التمييز في لطائف الكتاب العزيز " في التفسير، و" فتح الباري بالسيح الفسيح الجاري " في شرح صحيح البخاري، وغيرها من المؤلفات الجليلة، توفي سنة 817 هـ. **انظر: المعجم المفصل في اللغويين العرب**: د. إميل بديع يعقوب، ج 02، ص 251. **الأعلام**: خير الدين الزركلي، ج 07، ص 146.

(4) الإمام مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، **القاموس المحيط**، ط[6]، تحقيق: محمد نعيم العرقوسي، بيروت – لبنان، مؤسَّسَة الرسالة، 1419هـ- 1999م، ص 860.

(5) **ابن منظور**: محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل، جمال الدين الرويفعي الإفريقي، صاحب لسان العرب، كان إماما في اللغة والنحو وحجة في العربية. ولي القضاء بطرابلس الغرب، ثم رجع إلى مصر، لم يترك كتابا مهما في كتب الأدب إلا واختصره؛ ومن ذلك " الأغاني " و" تاريخ دمشق "، و" الحيوان " وغيرها كثير. سمع من بن المقير، توفي سنة 711 هـ. **انظر: المعجم المفصل في اللغويين العرب**، د. إميل بديع يعقوب، ج 02، ص 231. **الأعلام**، خير الدين الزركلي، ج 07، ص 108. **شذرات الذهب**، بن العماد، ج 06، ص 86.

(6) ابن منظور، **لسان العرب**، تقديم: الشيخ عبد الله العلايلي، ترتيب: يوسف خياط، بيروت – لبنان، دار الجيل ، 1407هـ / 1988م ، ج 6 ، ص 969 .

وقال بن فارس[1](395هـ): [(وقف) الواو والقاف والفاء، أصل واحد يدل على تمكث في شيء ثم يقاس عليه. منه وقفت أقف وقوفا، ووقفت وقفي، ولا يقال في شيء أوقفت][2].

وأكثر الألفاظ مرادفة لِلَفظَةِ الوقف التي هي اصطلاح المشارقة؛ لَفظَةُ الحبس التي هي أكثر استعمالا عند المغاربة، قال الإمام النووي[3] (ت676هـ) [في تهذيب الأسماء واللغات]: " الوقف والتحبيس والتسبيل بمعنى واحد وهذه هي الصدقة المعروفة وهذه ألفاظ صريحة فيها "[4].

جاء في مختار الصحاح: [ح ب س – الحبس ضد التخلية وبابه ضرب ... و(أحبس) فرسا في سبيل الله أي وقف، فهو (محتبس) و(حبيس) و(الحبس) بوزن القفل ما وقف][5]، وفي القاموس المحيط: [الحبس: المنع ... وكل شيء وقفه صاحبه من نخل أو كرم أو غيرها يحبس أصله وتُسَبَّلُ غَلَّتُهُ ... تحبيس الشيء: أن يبقى أصله ويجعل ثمره في سبيل الله تعالى][6].

وكغيرها من الألفاظ العربية، فإن لفظة الوقف أو الحبس تثبت بألفاظ صريحة وأخرى من طريق الكناية، فقد ذكر الإمام بن قدامة[7] (ت630هـ) " أن ألفاظ الوقف ستة؛ ثلاثة صريحة

---

(1) **ابن فارس** : أحمد بن فارس بن زكريا، أبو الحسين القزويني، أصله من قزوين وأقام بهمذان، قرأ عليه بديع الزمان الهمذاني، وفي بلدة الري قرأ عليه أبو طالب بن فخر الدولة، وبقي فيها إلى أن توفي، كان كريما جوادا إلى جانب علمه، من مصنفاته : " مقاييس اللغة "، و" المجمل في اللغة " وهما معجمان، و" مقدمة في النحو "، و" حلية الفقهاء "، وغيرها من المصنفات النافعة، توفي سنة 395 هـ. **انظر: المعجم المفصل في اللغويين العرب**، إميل بديع يعقوب، ج 01، ص 63. **الأعلام**، خير الدين الزركلي، ج 01، ص 193.

(2) أبي الحسن أحمد بن فارس، **معجم مقاييس اللغة** ، ط[1]، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، بيروت- لبنان، دار الجيل، 1411هـ / 1991م، ج 6، ص 135.

(3) **النووي**: يحي بن شرف بن مرى بن حسن بن حسين بن حزام، محي الدين أبو زكريا، شيخ الإسلام وأستاذ المتأخرين، الفقيه الشافعي الحافظ المُتَفَنِّن في أصناف العلوم، لازم كمال الدين إسحاق بن أحمد المغربي، سمع من الحافظ زين خالد النابلسي والرضى بن برهان وبن عبد الدايم، قال عنه الذهبي: لازم الاشتغال ليلا ونهارا نحو عشرين سنة حتى فات أقرانه وتفوق عليهم، له مصنفات جليلة من أبرزها: " الروضة "، و" المنهاج "، و" شرح المهذب " المعروف بالمجموع، و" المنهاج " في شرح مسلم، وألّف كتابه " رياض الصالحين " الذي تلقته الأمة بالقبول إلى يوم الناس هذا، وغير ذلك من التصانيف العظيمة، توفي سنة **676** هـ في نَوَى. **انظر: طبقات الشافعية الكبرى**، تاج الدين السبكي، ج 08، ص 395. **شذرات الذهب**، بن العماد الحنبلي، ج 05، ص 354.

(4) شرف الدين النووي، **تهذيب الأسماء واللغات**، إدارة الطباعة المنيرية – القاهرة، تصوير دار الكتب العلمية، بيروت – لبنان، د.ت.ط، ج 04، ص 194.

(5) الرازي، مرجع سابق، ص 58.

(3) الإمام مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، مرجع سابق، ص 537.

(7) **موفق الدين بن قدامة**: أبو محمد عبد الله بن أحمد بن محمد الحنبلي، ارتحل إلى بغداد وسمع من الشيخ عبد القادر ومن هبة الله الدقاق و بن البطي وغيرهم، انتهت إليه معرفة المذهب وأصوله في زمانه، وقد بلغ درجة الاجتهاد بشهادة الكثير من علماء زمانه، وكان مع تبحره في العلم ورعا تقيا زاهدا. له تصانيف في علوم شتى نذكر منها: " البرهان في مسألة القرآن " في أصول الدين، و" مختصر

وثلاثة كناية؛ فالصريحة وَقَّفتُ وحَبَّستُ وسَبَّلتُ، متى أُوتِي بواحدة من هذه الثلاث صار وقفا من غير انضمام أمر زائد (قرينة)، لأن هذه الألفاظ ثبت لها عُرفُ الاستعمال بين الناس وانضم إلى ذلك عرف الشرع بقول النبي صلى الله عليه و سلم لعمر رضي الله عنه [**إن شِئتَ حَبَّستَ أَصلَهَا و سَبَّلتَ ثَمَرَهَا**][1] فصارت هذه الألفاظ في الوقف كلفظ التطليق في الطلاق، وأما الكناية فهي: تصدَّقت وحَرَّمتُ وأَبَدتُ فليست صريحة لأنّ لفظةَ الصدقة والتحريم مشتركة ... و لم يَثبُت لهذه الألفاظ عُرفُ الاستعمال فلا يحصل الوقف بمجرَّدِهَا ككنايات الطلاق "[2].

ينتهي بنا سرد التعريفات اللغوية للفظة الوقف أو الحبس إلى أن معانيها محصورة ومضبوطة؛ فمن خلال ما سبق يمكننا أن نعتبر أن الوقف لغة قد يعني الوعد بالشيء أو التَمَسُّك عن الشيء أو السكون أو المنع ضد التخلية، و" الأصل فيهما أن يَرِدَا للمنع والامتناع، وما في معناه عموما، ثم خَصَّهُمَا الشرع بمعنًا مُعَيَّن، وهو مَنعُ التصرُّف بالبيع والهبة، ومَنعُ التداول بالميراث في مال مُعَيَّن، وصَرفُ منافعه لجهة معيَّنَة، ثم أخذت اللغة هذا المعنى من الشرع، وأضافته إلى معانيها، فورد المعنى في معاجم اللغة، وإنما كانت اللغة آخِذَةٌ لهذا المعنى من الشرع، لأنّه لم يُعرَف هذا المعنى قبل الإسلام كما ذكر ذلك الإمام الشافعي رحمة الله عليه "[3].

ثانيا: تعريف الوقف اصطلاحا.

لقد تعدَّدَت تعاريف العلماء للوقف بِتَعَدُّدِ مذاهبهم وآرائهم فيه، من حيث مُنطَلَقِهِ وسيرورته ومآله، واختلافهم هذا " مُتَعَلِّقٌ بعين الوقف وليس بمنفعته، إذ أنّ منفعة العين الموقوفة

العلل للخلال " في الحديث، و" الكافي " و" المغني "، و" المقنع " في الفقه، و" الروضة " في أصول الفقه وغير ذلك، روى عنه خلق كثير من أشهرهم بن الدبيثي و المنذري و بن خليل وغيرهم، توفي بدمشق سنة 630 هـــ . **انظر: شذرات الذهب**، بن العماد الحنبلي، ج 05، ص 88.

(1) ورد الحديث بعبارة [إن شِئتَ حَبَّستَ أَصلَهَا وتَصَدَّقتَ بها]، **انظر: البخاري**، كتاب الشروط، رقم: 2737 و 2772 / **مسلم**، كتاب الوصية، رقم: 1632 / **النسائي**، كتاب الأحباس، رقم: 3601، 3602، 3603 / **أبو داود**، رقم: 2878 / **الترمذي**، رقم: 1380 / **ابن ماجه**، كتاب أبواب الصدقات، رقم: 2425 مسند **الإمام الشافعي**، ص 308. وقد ورد بعبارات متقاربة من مثل [فاحبس أصلها وسَبِّل الثمرة]، و[احبس أصلها وسَبِّل ثمرها]، [حَبِّس الأصل وسَبِّل الثمرة].

(2) بن قدامة، **المغني**، تحقيق: محمد شرف الدين خطاب – السيد محمد السيد – أ. سيد إبراهيم صادق، ط[1]، القاهرة – مصر، دار الحديث، 1416هـــ / 1996م، ج 6، ص 563 – 564.

(3) بلبالي ابراهيم، **قانون الأوقاف الجزائري دراسة تحليلية نقدية مقارنة بالفقه الإسلامي**، مذكرة ماجستر، تخصص شريعة وقانون، جامعة الجزائر – كلية العلوم الإسلامية (الخروبة) 2003 /2004، ص 26.

مُتَفَقٌ على ملكيتها للموقوف عليهم بين جميع الأئمة، أما عين الوقف، فهي موضع الخلاف من حيث ملكيتها في الوقف الصحيح بين الفقهاء "[1]، وللوقوف على هذا التنوع نذكر أقوال بعض علماء المذاهب الأربعة بحسب التسلسل الزمني لأئمتها من غير الخوض في تفاصيلها لأن الموضوع لا يتطلب ذلك.

الحنفية :

المعتمد عند جمهور الحنفية في تعريفهم للوقف هو رأي الصاحبين[2]، الذي هو خلاف رأي أبي حنيفة في نقاط عِدَّة نذكر منها:

" شرعا : حبس العين على ملك الواقف والتصرُّف بالمنفعة عند الإمام أبي حنيفة، وعند الصاحبين هو حبسها على حكم ملك الله تعالى (لا يزول ملك الواقف عن الوقف عند أبي حنيفة) أي لا يَلزَم، فَيَصَحُّ الرجوع عنه و يجوز بيعه كما في الصحيح عن الجواهر (إلاّ) بأحد أمرين: (أن يحكم به الحاكم) المولى لأنّه مجتهد فيه ... (أو يُعَلِّقُه بموته) فيقول: إذا مِتُّ فقد وقفت داري مثلا على كذا، فالصحيح أنه كوصية يلزم من الثلث بالموت لا قبله كما في الدار (وقال أبو يوسف يزول الملك بمجرد القول (وقال محمد) لا يزول الملك حتى يجعل للوقف وَلِيًّا ويسلمه إليه ... والفتوى على قولهما في جواز الوقف "[3].

---

(1) حسن عبد الله الأمين، **الوقف في الفقه الإسلامي**، حلقة دراسية حول تنمية ممتلكات الأوقاف أقيمت سنة 1404 هـ - 1984م، ط[2]، جدة – السعودية، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب التابع للبنك الإسلامي للتنمية، 1415هـ - 1994م، ص 104.

(2) **أبو يوسف**: يعقوب بن ابراهيم القاضي الأنصاري، أبو يوسف، أخذ الفقه عن الإمام أبي حنيفة وهو المُقَدَّمُ من أصحابه. وَلِيَ القضاء لثلاث خلفاء عباسيين هم؛ المهدي والهادي والرشيد، قال أبو عمر(ابن عبد البرّ): لا أعلم قاضيا كان إليه تولية القضاء في الآفاق من الشرق إلى الغرب إلاّ أبي يوسف في زمانه. سمع من عطاء بن السائب وطبقته، وكان إلى جانب علمه جوادا سخيا، روى عنه محمد بن الحسن الشيباني وأحمد بن حنبل ويحي بن معين وغيرهم كثير، توفي سنة 182 هـ . **انظر: الجواهر المضيئة في طبقات الحنفية**، عبد القادر القرشي، ج 03، ص 211 . **شذرات الذهب**، بن العماد، ج 01، ص 298.

محمد بن الحسن الشيباني: محمد بن الحسن بن فرقد، أبو عبد الله، الإمام صاحب الإمام، صحب أبي حنيفة وأخذ عنه الفقه، ثم عن أبي يوسف، كان فصيحا قال الشافعي: لو قلت أن القرآن نزل بلغة محمد بن الحسن لفصاحته لقلت، ارتحل إلى المدينة وروى الحديث عن مالك، ودَوَّنَ الموطأ وحَدَّثَ به عنه، وروى عن مسعر والثوري وعمرو بن دينار وآخرين، روى عنه الشافعي وانتفع به، وكذا أبو عبيدة القاسم بن سلام، وكتب عنه يحي بن معين " الجامع الصغير "، وَلِيَ القضاء للرشيد بالرقّة ثم بالريّ التي توفي فيها سنة 189 هـ. **انظر: الجواهر المضيئة في طبقات الحنفية**، عبد القادر القرشي، ج 03، ص 122. **شذرات الذهب**، بن العماد، ج 01، ص 321.

(3) الشيخ عبد الغني الغنيمي الدمشقي الميداني، **اللباب في شرح الكتاب**، تحقيق وضبط وتعليق: محمود أمين النواوي، ط[2]، بيروت – لبنان، دار إحياء التراث العربي، 1415هـ - 1995م، ج 2، ص 180.

وقد نَصَّت مجلة الأحكام العدلية [1] " تحت رقم 385 على تعريف الوقف بقولها: هو حبس العين على حكم ملك الله والتصدق بالمنفعة ومَحَلُّهُ المال الْمُتَقَوَّم بشرط أن يكون عقارا أو منقولا تعامل الناس (جَرَت عادتهم) على وقفه كوقف الكتب على المساجد "[2]، ولا يخفى بأنّ الدولة العثمانية قد تَبَنَّت المذهب الحنفي كمرجعية فقهية في التعاملات والقضاء.

المالكية :

أغلب تعاريف المالكية للوقف استغرقها تعريف وحَدُّ بن عَرَفَة[3] (ت803هـ) الذي يقول: " الوقف مصدرا؛ إعطاء منفعة شيء مدة وجوده، وهو اسما؛ ما أعطيت منفعته مدة وجوده لازما بقاؤه في ملك معطيه ولو تقديرا "[4].

هذا من حيث العموم، أما من حيث التفصيل فإن التعريف لم يَسلَم من بعض التعقيبات التي تُبرِزُ بعض المسائل المهمّة ومن ذلك مثلا؛ ما أشار إليه الشيخ العدوي[5] (ت 1112هـ) بقوله " وقوله (مُدَّةَ وُجُودِهِ) ليست بقيدٍ على الصواب بل يجوز الوقف مدّة معيّنة ولا يُشتَرَطُ التأبيد، وهذه

(1) تعتبر أول تقنين إسلامي بالمعنى الحديث، اعتمدته الخلافة العثمانية كتشريع ساري المفعول في تحديد التعاملات والتصرفات المختلفة.

(2) فرج أبو راشد، **الوقف**، بيروت – لبنان، مطبعة عون، 1966، ص 322.

(3) **ابن عرفة**: أبو عبد الله محمد بن الشيخ محمد بن عرفة الورغمي التونسي، إمامها وخطيبها بالجامع الأعظم قرابة الخمسين عاما، كان والده من العلماء الصالحين، شيخ الشيوخ وعمدة أهل التحقيق، أخذ العلم عن جمهرة من العلماء نذكر منهم: بن عبد السلام والإمام السطي والشريف التلمساني وغيرهم، وأخذ عنه جمهور من التلاميذ الذين علا صِيتُهُم بعد ذلك من مثل: البُرزُلي والآبي وبن ناجي وبن الخطيب القسنطيني وبن مرزوق الحفيد وبن فرحون وغيرهم كثير، له تصانيف مَسَّت جميع الفنون؛ منها: مختصره في الفقه والحدود الفقهية التي شرحها الرصّاع، وفي الأصول ومختصر في المنطق والتفسير وغيرها، تَوَلَّى إدارة جامع الزيتونة سنة 756هـ والخطابة سنة 772هـ والفتيا سنة 773هـ ، توفي سنة 803هـ. **انظر: شجرة النور الزكية**، محمد مخلوف، ج 01، ص 326. **شذرات الذهب**، بن العماد، ج 07، ص 37. **الديباج المذهب**، بن فرحون، ص 419 – 420.

(4) أبي عبد الله محمد الأنصاري الرصّاع، **شرح حدود بن عرفة**، تحقيق: محمد أبو الأجفان – الطاهر المعموري، ط[1]، بيروت – لبنان، دار الغرب الإسلامي، 1993م، ج 2، ص 539.

(5) **العدوي** : أبو الحسن علي بن أحمد الصعيدي، أحد الأئمة والعلماء المحققين قدم مصر ودرس على أيدي كبار علمائها ومشايخها كعبد الوهاب الملوي وشبلي البرسلي وسالم النفراوي وغيرهم، روى و درّس بالأزهر وغيره، وتتلمذ عليه كبار العلماء من أمثال: البنّاني والدردير والجناحي والدسوقي وغيرهم كثير، له مؤلفات في فنون عديد نذكر منها: حواشيه على بن تركي والزرقاني وعلى رسالة بن أبي زيد القيرواني، وكذا حاشيته على شروح خليل كالخرشي والزرقاني، ألّف شرحا في ألفية المصطلح للعراقي وغير ذلك من العلوم، كان شديد الشَكِيمَة صادحا بالحق آمرا بالمعروف، واظب على الإقراء والإفادة إلى أن توفي بالمنية (مصر) سنة 1189 هـ . **انظر: شجرة النور الزكية**، محمد مخلوف، ج 01، ص 492 - 493.

مسألة الوقف المؤقت"[1]، وهو يقصد مسألة التأقيت في الوقف، فالمالكية يجيزون الوقف المؤقت بخلاف فقهاء المذاهب الأخرى الذين لا يجعلونه إلا مؤبدا، قال الإمام الدردير[2] (ت 1201هـ) " [الوقف وهو جعل منفعة مملوك ولو بأجرة أو غلّته لمستحق بصيغة مدة ما يراه المحبس، مندوب]. " والوقف هو المراد بالصدقة الجارية التي يَنتَفِعُ بها المُتَصَدِّق بعد موته على ما جاء في الحديث: [**إذا مَاتَ الإنسانُ انقَطَعَ عنه عَمَلُهُ إلاّ من ثلاثة، صَدَقَةٌ جَارِيَة، أو عِلمٌ يُنتَفَعُ به، أو وَلَدٌ صَالِحٌ يَدعُو لَه**] [3] ... "[4].

الشافعية :

قال الإمام النووي (ت 676هـ) " فإنّ الذي قَدَرَ منهم على الوقف وقف، واشتهر ذلك فلم يُنكِرهُ أحد فكان إجماعا "[5] وذكر تعريفا للوقف قال فيه " قال أصحابنا الوقف تحبيس مال يمكن الانتفاع به، مع بقاء عَينِهِ بقَطعِ تصرف الواقف وغيره في رقبته، يصرف في جهة خيرٍ تَقَرُّبًا إلى الله تعالى"[6]، واعتمد جُلُّ الشافعية بعد الإمام النووي تعريفه للوقف منطلقا لتعاريفهم وشروحهم، ويضيف الإمام النووي في كتابه [المجموع] تفصيلا للمعنى الاصطلاحي للوقف عند العلماء فيقول " والوقف في اصطلاح العلماء؛ عَطِيَّةٌ مؤبدة بشروط معروفة، وهي مما اختص به المسلمون. قال إمامنا الشافعي رضي الله عنه: لم يحبس أهل الجاهلية فيما عَلِمتُهُ دارا ولا أرضًا

---

(1) الإمام العدوي، **حاشية العدوي على شرح الخرشي**، من حاشية الخرشي على متن خليل، ضبط وتحقيق وتخريج: الشيخ زكريا عميرات، ط[1]، بيروت – لبنان، دار الكتب العلمية، 1417هـ- 1997م ج 07، ص 362.

(2) **الدردير**: أبو البركات أحمد بن الشيخ محمد العدوي الأزهري، العلاّمة النحرير شيخ الإسلام وبركة الأنام، أخذ العلم عن الشيخ الصعيدي ولازمه، وتفقه على المشايخ: أحمد الصباغ و الملوي وغيرهم، وعنه أخذ الدسوقي والعقباوي والصاوي وجماعة من أهل العلم، تَوَلَّى الفُتيَا وصار شيخا على أهل مصر بأسرها، له مؤلفات كثيرة رُزِقَ في أغلبها القبول منها: " شرح المختصر "، و" أقرب المسالك إلى فقه الإمام مالك "، وشرحه، و" رسالة في متشابهات القرآن "، ورسالة في المعاني و البيان، ورسالة أفردها لطريق حفص. توفي رحمه الله في سنة 1201 هـ . **انظر: شجرة النور الزكية**، محمد مخلوف، ج 01، ص 516. **الأعلام**، الزركلي، ج 01، ص 244.

(3) رواه **مسلم** في صحيحه، كتاب الوصية، رقم:1631 / **أبو داود**، رقم: 2880 / **الترمذي**، رقم: 1381.

(4) الصادق عبد الرحمان الغرياني، **مدونة الفقه المالكي وأدلته**، ط[1]، بيروت – لبنان ، مؤسَّسَة الريان، 1423هـ / 2002م، ج 4، ص 209.

(5) الإمام أبو زكريا محي الدين بن شرف الدين النووي، **المجموع شرح المهذب**، تحقيق: محمد نجيب المطيعي، بيروت – لبنان، دار إحياء التراث العربي، 1415هـ - 1995م، ج 16، ص 24.

(6) الإمام أبو زكريا محي الدين بن شرف الدين النووي، **تحرير التنبيه**، ط[1]، تحقيق: محمد رضوان الداية – فايز الداية، بيروت – لبنان، دار الفكر المعاصر، دمشق – سورية، 1410هـ- 1990م، ص 259.

تَبَرُّرًا (من البِرّ) بحبسها (وهذا هو مقصود كلامه؛ بمعنى أن العرب قد عُرِفَ عنها نوع من الوقف ولكنها لم تكن تُقِيمُهُ على وجه البِرِّ والتَقَرُّب إلى الله)، قال و إنما حَبَّسَ أهل الإسلام.

وقوله صلى الله عليه وسلم [**حَبِّس الأَصلَ وسَبِّل الثَمرَة**][1] الحبس ضدّ الإطلاق، أي اجعله محبوسا لا يُبَاع ولا يُوهَب، وسَبِّل الثمرة أي اجعل لها سبيلا وطريقا لمصرفها "[2].

وقال الإمام الرافعي القزويني [3] (ت 623هـ) في تأصيله لمعنى الوقف " والوقف – وهو مقصود الباب – و يُسَمَّى وقفا لما فيه من وقف المال على الجهة المعينة، وقَطعُ سائر الجهات والتصرفات عنه "[4]، وذكر الإمام المناوي[5] (ت 1031هـ) تعريفا على طريقة الحدود التي اعتمدها الإمام بن عرفة المالكي فقال " الوقف شرعا؛ حبس المملوك وتسبيل منفعته مع بقاء عينه، ودوام الانتفاع به من أهل التَبَرُّع على مُعَيَّنٍ يملك بتمليكه أو جهة عامة في غير معصية تقربا إلى الله "[6].

الحنابلة :

قال الإمام الفتوحي[7] (ت 972هـ) المعروف بابن النجّار؛ بأنّ الوقف " تحبيس مالك مُطلَقَ التصرُّف ماله المُنتَفَعَ به، مع بقاء عينه، بقطع تصرفه وغيره في رقبته، يُصرَفُ رِيعُهُ إلى جهة

---

(1) الحديث تم تخريجه سابقا ص 03.

(2) الإمام أبو زكريا محي الدين بن شرف الدين النووي، **المجموع شرح المهذب**، المرجع نفسه، ج 16، ص 243 – 244.

(3) **الرافعي القزويني** : أبو القاسم عبد الكريم بن محمد بن عبد الكريم، قال النووي: الرافعي نِسبَةً إلى رافعان بلدة من بلاد قزوين، عُمدَةُ المحقّقين وأستاذ المصنّفين، كان ورعا تقيا نقيا زاهدا، سمع الحديث على جماعة منهم أبوه وأبو حامد العمراني والحافظ أبو علاء الهمذاني وغيرهم، وحَدَّثَ بالإجازة عن أبي زرعة المقدسي، روى عنه الحافظ المنذري وغيره، له مؤلفات عِدَّة منها: شرح مسند الإمام الشافعي، و" الآمالي الشارحة على مفردات الفاتحة "، وكتاب " المحمود " في الفقه إلى غير ذلك، توفي سنة 476 هـ. **انظر: طبقات الشافعية الكبرى**، تاج الدين السبكي، ج 08، ص 281. **شذرات الذهب**، بن العماد الحنبلي، ج 05، ص 108.

(4) الإمام أبو القاسم عبد الكريم بن محمد بن عبد الكريم الرافعي القزويني، **العزيز شرح الوجيز (الشرح الكبير)**، تحقيق: الشيخ علي المعوض – الشيخ عادل أحمد عبد الموجود، ط[1]، بيروت – لبنان، دار الكتب العلمية، 1417هـ- 1997م، ج 6، ص 248.

(5) **المناوي**: محمد عبد الرؤوف بن تاج العارفين بن علي بن زين العابدين الحدادي القاهري، من كبار العلماء، انزوى للبحث والتصنيف، عاش بالقاهرة وتوفي بها، من أشهر مؤلفاته: التوقيف على مهمات التعاريف ذَيَّلَ فيه لتعاريف الجرجاني، و" كنوز الحقائق " في الحديث، وكتاب، " تيسير الوقوف على أحكام الوقوف "، وغير ذلك من التصانيف، توفي سنة 1031 هـ . **انظر: الأعلام**، خير الدين الزركلي، ج 06، ص 204.

(6) الإمام محمد عبد الرؤوف المناوي الشافعي، **التوقيف على مهمات التعاريف**، ط[1]، تحقيق: محمد رضوان الداية، بيروت – لبنان، دار الفكر المعاصر، دمشق – سورية، دار الفكر، 1410هـ / 1990م، ص 731.

(7) **الفتوحي**: محمد بن أحمد بن عبد العزيز بن علي بن ابراهيم بن رشيد، تقي الدين الشهير بـابن النجار، أخذ الفقه والأصول عن أبيه، وحفظ " المقنع " للموفق وغيره من المتون، لازم الشيخ العلامة شهاب الدين أحمد البهوتي، والشيخ شهاب الدين أحمد المقدسي

بِرٍّ تقربا إلى الله تعالى، و يحصل بفعل دَالٍّ عليه عُرفًا؛ كأن يبني بنيانا على هيئة مسجد، ويَأذَنَ إذنا عاما في الصلاة فيه ... أو يجعل أرضه مقبرة ويأذن إذنا عاما في الدفن فيها "[1].

وأضاف الإمام الحجاوي[2] (ت 968هـ) إلى تعريف الإمام الفتوحي لفظة " وهو مسنون "[3] والتي تُعَبِّرُ في الحقيقة عن حكم الوقف عنده، وقال الصنعاني[4] (ت 1182هـ) " الوقف شرعا؛ حبس مال يمكن الانتفاع به مع بقاء عينه بقطع التصرُّف في رقبته على مَصرَفٍ مباح "[5].

وقد حاول بعض المعاصرين وضع تعريف جامع للوقف تفاديا للعدد الهائل من التعاريف التي يكتنزها المخزون الفقهي الإسلامي للمعنى الاصطلاحي للوقف، ومن ذلك ما ذكره الإمام أبو زهرة حين قال " أَجمَعُ تعريفٍ لمعاني الوقف عند الذين أجازوه؛ أنه حبس العين وتسبيل ثمرتها، أو حبس عين والتصدق بمنفعتها، ...، فَقِوَامُ الوقف في هذه التعريفات المتقاربة حبس العين، فلا

الحنبلي، انتهى إليه بعد والده معرفة فقه الإمام أحمد، سافر إلى الشام وأقام مدة من الزمن، ثم عاد وقد ألَّفَ مصنفه المشهور " منتهى الإرادات " حَرَّرَ مسائله على الراجح من المذهب الحنبلي، ألّف في أصول الفقه وعلم الحديث، وانفرد بعد والده بالإفتاء والتدريس بالأقطار المصرية، توفي سنة 972 هـ بمرض الزحير. **انظر: السحب الوابلة على ضرائح الحنابلة**، محمد النجدي المكي، ج 02، ص 854. شذرات الذهب، بن العماد، ج 08، ص 390.

(1) الإمام تقي الدين الفتوحي الحنبلي المصري (ابن النجار)، **منتهى الإرادات**، ط[2]، تحقيق: عبد الغني عبد الخالق، بيروت – لبنان، عالم الكتب، 1416هـ / 1996م، ج 1، ص 422.

(2) **الحجاوي**: شرف الدين أبو النجا موسى بن أحمد بن موسى بن سالم بن عيسى بن سالم المقدسي ثم الصالحي الحنبلي، مفتي الحنابلة بدمشق وشيخ الإسلام بها، كان إماما بارعا أصوليا فقيها محدثا، من مؤلفاته: " الإقناع " جَرَّدَ فيه الصحيح من مذهب الإمام أحمد، وكذلك " شرح المفردات "، و" شرح منظومة الآداب " لابن مفلح، وكذا " زاد المستنقع في اختصار المقنع " وغيرها، توفي سنة 968هـ . **انظر: شذرات الذهب**، بن العماد، ج 08، ص 323.

(3) شيخ الإسلام أبو النجا شرف الدين موسى الحجاوي المقدسي، **الإقناع**، تصحيح و تحقيق: عبد اللطيف محمد موسى السبكي، بيروت – لبنان، دار المعرفة، د ت الطبعة، ج 3، ص 02.

(4) **الصنعاني**: محمد بن اسماعيل بن صلاح بن محمد الحسني الكحلاني ثم الصنعاني، أبو ابراهيم عز الدين الأمير. مجتهد من بيت الإمامة في اليمن، يلقب بـ " المؤيد بالله " بن " المتوكل على الله "، أصيب بمحن كثيرة من الجهلاء والدهماء. له نحو مائة مؤلف، والتي منها: " توضيح الفكار " شرح تنقيح الأنظار في مصطلح الحديث، و" سبل السلام شرح بلوغ المرام " لابن حجر العسقلاني، و" المسائل المرضية في بيان اتفاق أهل السنة والزيدية "، و" شرح الجامع الصغير " للسيوطي، ورسالة " الرد على من قال بوحدة الوجود "، توفي بصنعاء سنة 1182 هـ . **انظر: الأعلام**، خير الدين الزركلي، ج 06، ص 38.

(5) محمد بن اسماعيل الصنعاني، **سبل السلام**، تحقيق: عصام الصباطي وعماد السيد، القاهرة – مصر، دار الحديث، 1994م، ج 3، ص 126.

يُتَصَرَّفُ فيها بالبيع والرهن والهبة ولا تنتقل بالميراث، والمنفعة تصرف لجهات الوقف على مقتضى شروط الواقفين "[1].

واقتصارنا على بعض التعاريف لبعض الأعلام في كل مذهب، راجع إلى أن التعاريف التي تَخُصُّ أعلام كل مذهب متقاربة إلى حد كبير فلا تكون عندها الحاجة إلى تكرارها، وما وجد فيما بينها من اختلاف وتباين في بعض الأحيان حتى داخل المذهب الواحد راجع إلى تدقيقات لا يَسَعُ البحث الاستطرادَ فيها، فموضوع البحث يتعامل مع الوقف الذي ثَبَتَ بالشرع جوازه ووجوده، فالتعمق في التعاريف والخوض في الاختلافات المترتبة عنه خلاف المقصود من هذا البحث ودون المطلوب.

من خلال هذا العرض البسيط لآراء بعض أعلام المذاهب الفقهية المعتمدة وتعاريفهم للوقف من الناحية الاصطلاحية، فإنّه يَسهُلُ الوصول إلى نتيجة مفادها أن الفقهاء مختلفون فيما بينهم حول المعنى الاصطلاحي للوقف، وذلك راجعٌ إلى اختلافهم في حقيقته وتحديد طبيعته وماهيته، وكذا محاولة كل مذهبٍ إضفَاءَ شروطه المذهبية للوقف في تعريفها له، وهو ما سبب إما إطالة في التعريف الذي يُعتَبَرُ عيبًا في الشكل، أو اختصارا فيه بإنقاص الشروط وهو أمر معيب في الموضوع.

على أنّنا يمكن أن نَحصُرَ هذا الاختلاف في أربعة مذاهب هي :

" ***المذهب الأول*** : للإمام أبي حنيفة .

الوقف: حبس العين على ملك الواقف والتصدق بمنفعتها على جهة من جهات البِرّ في الحال أو في المآل.

المذهب الثاني : للمالكية .

الوقف: حبس العين عن التصرُّفات التمليكية مع بقائها على ملك الواقف والتبرُّع اللازم بريعها على جهة من جهات البِرّ.

المذهب الثالث : لأبي يوسف و محمد بن الحسن الشيباني وأحد قولي الشافعي و بن حنبل.

الوقف: حبس العين على حكم ملك الله تعالى والتصدق بالمنفعة على جهة من جهات البِرّ ابتداء وانتهاء.

---

(1) الإمام أبو زهرة محمد، **محاضرات في الوقف**، ط [2]، مصر، دار الفكر العربي، 1971 م، ص 41.

المذهب الرابع : القول الثاني للإمامين الشافعي و بن حنبل .

الوقف: حبس المال عن التصرُّف فيه والتصدُّق اللازم بالمنفعة مع انتقال ملكية العين الموقوفة إلى الموقوف عليهم ملكا لا يبيح لهم التصرُّف المطلق فيها "[1].

ولسنا في هذا السياق (ما يطلبه البحث) بحاجة إلى ترجيح أحد الأقوال عن غيرها، لأنّنا نتعامل مع موضوعٍ ما يَهُمُّنَا فيه خِدمَةً للموضوع؛ هو مشروعية الفعل وليس تعريفه، وهذا الأمر (المشروعية) مَحَطُّ اتفاقٍ بين المذاهب الأربعة وعلى هذا لا فائدة من ترجيح تعريف على آخر بحسب رأينا.

الفرع الثاني : دليل مشروعيته

" يقصد بمشروعية الوقف؛ صِحَّتُهُ وإقرار الشريعة له، وقد اختلف فقهاء الأمة في مشروعية الوقف إلى فريقين، فريق يقول بالجواز سواء أطلقه أو قيّده، و فريق يقول بالمنع والبطلان، وهؤلاء وأولئك اتفقوا على مشروعية وقف المسجد وأنه صحيح نافذ لازم متى توافرت شروطه، ولا يُعرَفُ أنّ أحدا منهم خالف في أصل صحته ومشروعيته وإن اختلفوا في بعض أحكامه التفصيلية، و لم يكن اختلاف الفقهاء في مشروعية الوقف عامة – عدا وقف المسجد – إلا ثمرة اختلافهم في المسائل الاجتهادية لتباين طرق استنباطهم للأحكام، وشروطهم في حجية المصادر، وموقفهم من الأدلة الخلافية "[2].

وقد اتفق جمهور الفقهاء من المالكية والشافعية والحنابلة والحنفية على جواز الوقف واستدلوا على ذلك من القرآن والسنة وأفعال الصحابة رضوان الله عليهم.

يقول الإمام الباجي[3] (ت 494هـ): " ... ومن جهة السنة ما روى نافع عن بن عمر رضي الله عنهما أن عمر بن الخطاب أصاب بخيبر أرضا، فأتى النبي صلى الله عليه وسلم فقال: إني أَصَبتُ

---

(1) محمد مصطفى شلبي، **أحكام الوصايا والأوقاف**، ط [3]، مصر، مطبعة دار التأليف، 1386هـ - 1967م، ص 322 – 326.

(2) محمد كمال الدين إمام، **الوصايا والأوقاف في الفقه الإسلامي**، بيروت – لبنان، المؤسَّسَة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1428هـ- 1998م ، ص 172.

(3) **الباجي**: القاضي أبو الوليد سليمان بن خلف التميمي، الفقيه الحافظ العالم المتفنِّن والمؤلف المتقِن، أخذ العلم عن أبي الأصبغ بن شاكر ومحمد بن اسماعيل والقاضي يونس بن عبه الله بن مغيث وغيرهم، روى عن الحافظ أبي بكر الخطيب وهو روى عنه وعنه روى بن عبد البر، ومما يُفتَخَرُ عنه أنه روى عنه حافظا المشرق والمغرب؛ الخطيب البغدادي وبن عبد البر وهما أَسَنُّ منه، أخذ عنه العلم جمع من العلماء منهم: ابنه أحمد وأبو عبد الله الحميدي وأبو بكر الطرطوشي، قال فيه بن حزم: لو لم يكن لأصحاب مالك إلاّ عبد الوهاب

أرضا لم أُصِب مالا قط أنفس منه، فكيف تأمرني به، قال: **إن شِئتَ حَبَّستَ أَصلَهَا وتَصَدَّقتَ بها.** فتصدق عمر؛ أنه لا يباع أصلها، ولا يوهب، ولا يورث، بل في الفقراء والأقربين والرِّقاب وفي سبيل الله والضيف وبن السبيل، لا جناح على من وَلِيَهَا أن يأكل منها بالمعروف أو يطعم صديقا غير مُتَمَوِّلٍ به[1]. ودليلنا من جهة المعنى أنه تحبيس عقار على وجه القُربَة، فلم يفتقر إلى وصية ولا حكم حاكم، كالمسجد والمقبرة "[2].

" والوقف مندوب إليه، من أعظم القربات وأبواب البِرّ، وهو فعل خير وإحسان، والله يحب المحسنين، قال تعالى (يَـٰٓأَيُّهَا ٱلذِينَ ءَامَنُواْ ٱرْكَعُواْ وَاسْجُدُواْ وَاعْبُدُواْ رَبَّكُمْ وَافْعَلُواْ ٱلْخَيْرَ لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ) [3]، والأحباس سُنَّةٌ قائمة من عهد النبي صلى الله عليه وسلم وأصحابه إلى يومنا هذا، وهو ما يؤكده حديث بن عمر رضي الله عنهما سالف الذكر، وكذا قوله صلى الله عليه وسلم [**من احتَبَسَ فَرَسًا في سبيل الله إيمانًا بالله وتَصدِيقًا بِوَعدِهِ فإنّ شِبَعَهُ وريَّهُ، ووَرَثَهُ، وبَولَهُ في ميزانه يوم القيامة**][4] ... ولم يكن أحد من أصحاب رسول الله صلى الله عليه وسلم له مقدرة على الحبس إلا وحبّس ،...، حَبَّسُوا دُورًا وحوائط " [5].

وقال الإمام المنوفي[6] " والأصل فيه قوله تعالى (لَن تَنَالُواْ ٱلْبِرَّ حَتَّىٰ تُنفِقُواْ مِمَّا تُحِبُّونَ ﴿٩٢﴾ وَمَا تُنفِقُواْ مِن شَىْءٍ فَإِنَّ ٱللَّهَ بِهِۦ عَلِيمٌ) [7]، لَمَّا سمع الآية أبو طلحة بادر إلى وقف أحبَّ أمواله

والباجي لكفاهم، ألّف العديد من الكتب منها: " المنتقى شرح الموطأ " في الفقه، و" أحكام الفصول في أحكام الأصول " في أصول الفقه ، و" التسديد إلى معرفة التوحيد " في العقيدة، وغيرها من المصنفات النفيسة، توفي سنة 474هـ . **انظر: شجرة النور الزكية**، محمد مخلوف، ج 01، ص 178. **الديباج المذهب**، بن فرحون، ص 193.

(1) تم تخريجه انظر ص 03.

(2) القاضي أبو الوليد سليمان بن خلف بن سعد بن أيوب الباجي، **المنتقى شرح موطأ مالك**، ط[1]، تحقيق محمد عبد القادر أحمد عطا، بيروت – لبنان، منشورات محمد علي بيضون – دار الكتب العلمية، 1420هـ - 1999م، ج 8، ص 30.

(3) الآية 77: سورة الحج.

(4) **البخاري**، كتاب الجهاد و السِّيَر، رقم: 2853.

(5) الصادق عبد الرحمان الغرياني، مرجع سابق، ص 210.

(6) **المنوفي**: محمد بن أحمد بن حمزة شمس الدين الرملي، الشافعي الصغير، فقيه الديار المصرية في عصره ومرجعها في الفتوى، صَنَّفَ شروحا و حواشي كثيرة منها: " عمدة الرابح شرح هداية الناصح " في الفقه الشافعي، وكذا " نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج "، و" غاية المرام في شرح شروط الإمامة " لوالده، توفي سنة 1004 هـ . **انظر: الأعلام**، خير الدين الزركلي، ج 06، ص 07.

(7) من الآية 92: سورة آل عمران.

بيرحاء – حديقة مشهورة – ، وحمل العلماء الصدقة الجارية على الوقف دون نحو الوصية بالمنافع المباحة لندرتها، ووقف عمر رضي الله عنه أرضا أصابها بخيبر...، وهو أول وَقفٍ وُقِفَ في الإسلام، وقيل بل وقفه صلى الله عليه وسلم أموال مخيريق (اليهودي) التي أوصى بها له في السنة الثالثة ،...، وأشار الإمام الشافعي رضي الله عنه إلى أن هذا الوقف المعروف؛ حقيقة شرعية لم تعرفه الجاهلية، وعن أبي يوسف (صاحب أبي حنيفة) أنه لما سمع خبر عمر أنه لا يباع أصلها ... رجع عن قول أبي حنيفة رضي الله عنه ببيع الوقف وقال: لو سمعه لقال به "[1].

وقد ذكر الإمام بن قدامة (ت 630هـ) إجماع الصحابة على صِحَّةِ الوقف فقال " وقال جابر: لم يكن من أصحاب النبي صلى الله عليه وسلم ذو مقدرة إلاّ وقف، وهذا إجماع منهم، فإن الذي قدر منهم على الوقف وقف، واشتهر ذلك فلم ينكره أحد فكان إجماعا، ولأنه إزالة ملك يلزم بالوصية، فإذا أنجزه حال الحياة لزم من غير حكم كالعتق "[2].

وقال الإمام الشوكاني[3] (ت 1250هـ) " قال في الفتح: وحديث عمر (الذي رواه بن عمر) هذا أصل في مشروعية الوقف، وقد رواه أحمد عن بن عمر قال [أَوَّلُ صَدَقَةٍ أي مَوقُوفَةٍ كانت في الإسلام صَدَقَةُ عمر] "[4].

وجاء في كتاب الفقه المنهجي على مذهب الإمام الشافعي " الوقف مشروع، بل هو قربة، وأمر مرغب فيه شرعا، ولقد قامت أدلة الكتاب والسنّة على تقريره وبيان مشروعيته (وذكرت جميع الأدلة التي سبق ذكرها) ... وقال الشافعي رحمه الله تعالى: بلغني أن ثمانين صحابيا من الأنصار

---

(5) **المنوفي**: بن شهاب الدين الرملي، **نهاية المحتاج في شرح المنهاج**، ط[1]، بيروت – لبنان، دار إحياء التراث العربي، 1412هـ – 1992م، ج 5، ص 358 – 359.

(6) ابن قدامة، **المغني**، مرجع سابق، ج 7، ص 559.

(3) **الشوكاني**: محمد بن علي بن محمد بن عبد الله، فقيه مجتهد من كبار علماء اليمن، وَلِيَ قضاء صنعاء سنة 1229 هـ ومات حاكما بها، له ما يقارب 114 مؤلف من أبرزها: " نيل الأوطار من أحاديث سيد الأخبار "، و" الدرر البهية في المسائل الفقهية، و" فتح القدير " في التفسير، و" إرشاد الفحول " في أصول الفقه، وغيرها كثير، تتلمذ عليه تلاميذ كُثُر أبرزهم الشيخ محمد بن حسن الشجني، الذي كتب في سيرة الشوكاني وذِكرِ مشايخه وتلاميذه كتابا سَمَّاهُ "التقصار"، توفي الشوكاني سنة 1250 هـ. انظر: **الأعلام**، الزركلي، ج 06، ص 298.

(4) الإمام محمد بن علي بن محمد الشوكاني، **نيل الأوطار من أحاديث سيد الأخيار**، ط[1]، ضبط وتصحيح محمد سالم هاشم، بيروت – لبنان، دار الكتب العلمية، 1415هـ - 1995م، ج 6، ص 25.

تصدقوا بصدقات محرمات، والشافعي رحمه الله يُطلِقُ هذا التعبير (صدقات مُحَرَّمَات) على الوقف"[1].

" فما فهمه أبو طلحة من الآية الكريمة (92 من سورة آل عمران)، وإقرار رسول الله صلى الله عله وسلم له على ذلك الفهم، وأيضا الفعل الذي بني على هذا الفهم وهو تحبيسه – أو وقفه – (بيرحاء) وهي حديقة نفيسة، وحديث عمر لماله الذي أصابه بخيبر، وكذلك توجيهه عثمان لشراء بئر رومة ووقفها للمسلمين، كل ذلك يمثل دليلا واضحا وقاطعا لمشروعية ولزومية الوقف، وهذا ما عليه جمهور الفقهاء "[2] .

وقد نَصَّت المادة الأولى من مجلة الأحكام العدلية على أن "[مشروعية الوقف ثابتة بالكتاب والسنّة والإجماع] "[3].

ومن القائلين بعدم مشروعية الوقف القاضي شُرَيح[4] فقد روي عنه أنه أنكر الحبس – أي الوقف – و قال: "جاء محمد ببيع الحبيس " استنادا إلى آية المواريث وحديث : [**لا حَبسَ عن فَرَائِض الله**][5] في الاستدلال على المنع، وقد رد عليه الفقهاء[6]، ومن القائلين بعدم مشروعية الوقف زُفَر[7] من الحنفية وقد تَفَرَّدَ بذلك.

---

(1) مصطفى الخن – مصطفى البغا – علي الشربجي، **الفقه المنهجي على مذهب الإمام الشافعي**، ط3، دار القلم ،دمشق، 1413هـ/1992م، ج 5، ص 09 (بتصرف).

(2) حسن عبد الله الأمين، مرجع سابق، ص 109.

(3) علي حيدر، **ترتيب الصنوف في أحكام الوقوف**، ترجمة: أكرم عبد الجبار – محمد أحمد العمر، بغداد – العراق، مطبعة بغداد، 1950 م، ص 08.

(4) **القاضي شريح**: أبو أميّة شريح بن الحارث الكندي، وَلِيَ القضاء في الكوفة والبصرة ابتداء من عهد عمر الفاروق رضي الله عنه، كان فقيها نبيها، شاعرا وصاحب مِزَاح، وله دُربَةٌ بالغة في القضاء، وقصته مع الإمام علي رضي الله عنه في قصة الدِّرع مع اليهودي مشهورة معروفة، توفي سنة 76 هـ بالكوفة. **انظر: شذرات الذهب**، بن العماد، ج 01، ص 82.

(5) ذكر الشوكاني في نيل الأوطار ج6 ص 26 حديث [لا حَبسَ بعد سورة النساء] وقال أخرجه البيهقي في الشُّعَب من حديث بن عباس.

(6) انظر في الموضوع: حسن عبد الله الأمين، مرجع سابق، ص 110، وأبي محمد عبد الله بن عبد الرحمان أبي زيد القيرواني، **النوادر والزيادات**، ج 12، ص 6 – 7.

(7) **زُفَر**: هو الفقيه، المجتهد، الرباني، العلاّمة، أبو الهذيل، زُفَر بن الهذيل بن قيس العنبري. ويُكَنَّى أيضا بأبي خال،كان مولده سنة (**110هـ**) كان من أصحاب الحديث ثم انتقل إلى الفقه، خَلَفَ أبا حنيفة في حلقته بعد وفاته، ووُصف بأنه أصلَبُ أصحاب الإمام وأدقّهم نظرًا. وكان يناظر أبا يوسف ويفوقه في الحجّة والقول، روى الصيمري أنه كان قليل الكتابة يحفظ ما كتبه، من شيوخه؛ أبو حنيفة، سليمان بن مهران الأعمش، يحيى بن سعيد الأنصاري، كما عُرِفَ له تلاميذة من أشهرهم؛ عبد الله بن المبارك، محمد بن الحسن،

" وقد نُسِبَ إلى الإمام أبي حنيفة القول في الوقف بمثل ما قاله القاضي شريح – أي عدم جوازه ومشروعيته –، والصحيح أنه جائز عنده، وإنما خلافه مع غيره فيما يتعلق بلزوم الوقف ودوامه، أو عدم ذلك "[1].

نتيجة لما سبق "فإنّ مشروعية الوقف وجوازه وعدم مشروعيته وبطلانه من الأمور الاجتهادية التي اختلف فيها فقهاء المسلمين تَبَعًا لاختلافهم في الآثار المَروِيَّةِ من ذلك ثُبُوتا وفَهمًا، وأنّ رأي الجمهور الجواز وأنّ الأَقَلِّينَ هم الذين يرون أنّه باطل غير مشروع، ورأي الجمهور هو الأقوى حجة وأولى بالإتباع "، لدلالة الآيات المحكمات عليه، وكذا إقرارات وأفعال النبي صلى الله عليه وسلم، بالإضافة إلى فعل الأخيار من الصحابة الأبرار ومن تبعهم بإحسان، أمّا الرأي الآخر فهو في حكم الشاذ الذي يحفظ ولا يقاس عليه.

المطلب الثاني: مقاصد الوقف وآثاره.

الفرع الأول: مقاصد الوقف.

الوقف نوع من الصدقات والتبرعات الإحسانية، أو لِنَقُل هو إحدى العبادات المالية التي شرعها الإسلام، فمقاصده من هذه الناحية العامة المشتركة تلتقي مع مقاصد الأنواع الأخرى للإنفاق والتعبّد بالمال، فهو مثلها يحقق:

- تَوَجُّه الهِمَّة إلى الدارة الآخرة وثوابها.
- شكر المُنعِم المتفضِّل، إذ أفضل صُوَرِ شُكرِ النعمة ما يكون من جنسها، فشكر نعمة المال يكون بالإنفاق منه، وتحبيس الأموال في سبيل الله تعالى هو نوع من شكر النعمة وبالتالي شكر المنعم سبحانه وتعالى.
- تزكية النفس؛ وذلك بتخليصها من اللَهفَة على المال والهَلَعِ من أجله والشُحِّ به، وتعويدها السخاء والبذل، كما ورد في شأن الزكاة " خُذْ مِنَ اَمْوَٰلِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِم بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْۖ إِنَّ صَلَوٰتِكَ سَكَنٌ لَّهُمْۗ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ "[2].

وكيع الجراح، سفيان بن عيينة وغيرهم، توفي بالبصرة سنة (**158هـ**) بعد وفاة الإمام بثمان سنين. **انظر: لمحات النظر في سيرة الإمام زفر**، محمد زاهد الكوثري، المكتبة الأزهرية للتراث، مصر.

(1) حسن عبد الله الأمين، المرجع نفسه، ص 95.

(2) سورة التوبة: الآية 103.

- تأمين الاحتياجات الأساسية للمجتمع ولفئاته المُعوَزَّة بصورة مضمونة ومستمرّة.
- التفكير والتدبير للمستقبل؛ فالمُحَبِّس عادة ما يستحضر – وهو يقرر التحبيس – احتياجات الأجيال والأزمان المقبلة، فالوقف تَطَلُّعُ وتدبير مستقبليات؛ المستقبل الأخروي للواقف، والمستقبل الدنيوي للموقوف عليهم.
- تعويد المجتمع على القيام بشؤونه، فالخطاب القرآنية في مسائل الإنفاق وفعل الخير مُوَجَّهٌ لعموم المسلمين ولم يخصِّص فئة دون غيرها والآيات الدالّة على ذلك كثيرة مثل قوله تعالى " وَأَنفِقُواْ فِي سَبِيلِ ٱللَّهِ وَلَا تُلْقُواْ بِأَيْدِيكُمْ إِلَى ٱلتَّهْلُكَةِ وَأَحْسِنُوٓاْ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلْمُحْسِنِينَ "[1] وقوله " وَالذِينَ فِيٓ أَمْوَٰلِهِمْ حَقٌّ مَّعْلُومٌ ۝ لِّلسَّآئِلِ وَالْمَحْرُومِ"[2] وهي آيات تُحَسِّسُ الناس جميعا بأنهم معنيون بهذه المسألة [3].

إنّ من أكبر المقاصد المعتبرة عند العبد من خلال تشريع الوقف؛ اعتباره العمر الثاني للإنسان. فالمرء يسير إلى لقاء ربه، وتنتهي أيامه في هذه الحياة، وعندما يُفتَرَضُ أن يتوقف عَدَّادُ أعماله وتُغلَقُ صحائف أفعاله، يبرز له شيء يبارك في أعماله ويَحُولُ دون طي صحائف أفعاله؛ إنه الوقف، تلك الصدقة التي عَبَّرَ عنها النبي صلى الله عليه و سلم بأنها جارية والجري ضد التوقف؛ يقول النبي صلى الله عليه و سلم في الحديث الذي رواه أبو هريرة [**إذا مَاتَ بن آدم انقَطَعَ عَمَلُهُ إلاّ من ثلاث صَدَقَةٌ جَارِيَة أو عِلمٌ يُنتَفَعُ به، أو وَلَدٌ صَالِحٌ يَدعُو له**][4] وقد حمل جُلُّ العلماء الصدقة الجارية في الحديث على الوقف، فأيّ فضل أعظم من أن تأتي يوم القيامة وقد وجدت من الثنائيات المرتبة (على حد اصطلاح علماء الرياضيات) التي تميز أداء الإنسان في هذه الحياة – ثنائيات تتكون من فاصلة العمل وترتيبة الزمن – وهي تحوي فاصلة العمل من غير ترتيبة الزمن باعتبار أن زمانك قد انتهى بانتهاء أجلك.

إن الوقف خَزَّانٌ إضافي من الحسنات، لا أظن بأن عاقلا كَيِّسًا قد يستغني عنه، أو لا يَأبَهُ به في يوم قد يكون لحسنة واحدة فضل ترجيح كفة الميزان إلى جهة اليمين، "وفي سياق هذا المعنى يقول

(1) سورة البقرة: الآية 195.

(2) سورة المعارج: الآية 24- 25.

(3) أحمد الريسوني، **الوقف الإسلامي**، ط1، القاهرة، دار الكلمة للنشر والتوزيع ، 2014م، ص 20 – 23 بتصرف.

(4) تم تخريجه، انظر ص 06.

الصحابي الجليل زيد بن ثابت رضي الله عنه: لم نر خيرا للميّت ولا للحيّ من هذا الحبس (الوقف)"[1].

" والوقف الشرعي يُحَقِّقُ هذه المصالح، حيث إن الواقف بتوقيفه لملك ما، مهما كان قدره وقيمته، يحقق أمرا تعبديا، يتمثل في مرضاة الله سبحانه وتعالى ونيل ثوابه، والذكر الطيِّب في الدنيا والآخرة، لما يقدمه هذا الوقف من خدمة إنسانية خاصة أو عامة لأفراد الأمة تشمل حفظ الكليات الخمس بدرجاتها الثلاث (الضروري، الحاجي، التحسيني)، كما أنّ الوقف يُحَقِّقُ للواقف استمرارا معنويا حتى وإن مات؛ وذلك باستمرار الثواب والذِكرِ الطَيِّب بين الناس، فَمِن أجل هذه المقاصد وغيرها من الحِكَم، شُرِعَ الوقف في الإسلام " [2]، هذه المقاصد التي غالبا ما يكون مُنطَلَقُهَا دوافع ذاتية وأخرى موضوعية؛ فمن الذاتي، الدافع الديني عند الإنسان الذي يكون نتيجة الرغبة في الثواب أو التكفير عن الذنوب، وكذلك الدافع الغريزي الذي يُنتِجُهُ تَعَلُّقُ الإنسان بما يملك والاعتزاز به، والمحافظة على إرث الأجداد، فيكون تحبيس العين عن التملك أو التمليك وإباحة المنفعة هو السبيل إلى تحقيق ذلك، وأما من الموضوعي فالدافع الواقعي في بعض الأحيان يفرض نفسه؛ كأن يكون المرء غريبا في مواطن ملكه، أو غريبا عَمَّن يحيط به من الناس، أو أن يكون منهم إلا أنه لم يخلف عَقِبًا (ذرية)، و لم يترك أحدا يخلفه في أمواله شرعا، فيضطره ذلك إلى يوقف أمواله في سُبُلِ الخير، وهناك الدافع العائلي والاجتماعي الذي يكون نتيجة الشعور بالمسؤولية تجاه الجماعة (ذرية أو المجتمع) فيندفع المرء إلى رصد شيء من أمواله على هذه الجهة أو تلك مُسَاهَمَةً في إدامة مرفق من المرافق الاجتماعية[3].

(1) أحمد فراج حسين، **أحكام الوصايا والأوقاف في الشريعة الإسلامية دراسة فقهية مقارنة**، ط [1]، الإسكندرية – مصر، منشأة المعارف، 2000 م، ص 238.

(2) عبد القادر بن عزوز، **فقه استثمار الوقف و تمويله في الإسلام (دراسة تطبيقية عن الوقف في الجزائر)**، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية العلوم الإسلامية، 2003 – 2004، ص 29.

(3) خالد بن علي بن محمد المشيقح، **الأوقاف في العصر الحديث – كيف نوجهها لدعم الجامعات وتنمية مواردها – دراسة فقهية**، ص 15.

الفرع الثاني : آثار الوقف.

لا يختلف اثنان حول أهمية الوقف في حياة المسلمين، بل وحياة الإنسانية جمعاء، وذلك في جميع مناحي حياتهم المعيشية وعلى كل المستويات؛ الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، العلمية،...إلخ، غير أنّ واقع الأوقاف الآن يحتاج إلى إعادة نظر؛ حتى تلقى الاهتمام الكافي الذي يعيد لها دورها العظيم في روافد جميع المجالات... وفي واقع المسلمين المعاصر مما يؤدي إلى الاعتماد عليها مرة أخرى في تسيير كثير من حاجات المسلمين إن لم نقل جميعها [1].

إنّ نظرة سريعة على هذه الأوقاف الخيرية الإسلامية تبين لنا بأنّ المسلمين قد تَفَنَّنُوا في تغطية أوجه من الخدمات العامة قد لا تخطر على البال، حيث انتقلت الأوقاف من الإيقاف على دور العبادة إلى أنواع الخدمات العامة؛ الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية والثقافية والإستراتيجية، الأمر الذي جعل من الوقف الإسلامي مؤسَّسَة مجتمعية كبيرة تُغني عن تدخل الدولة في تحقيق الكثير من أغراض المصالح العامة للناس في مجتمعاتهم المدنية والقروية، وفي حِلِّهم وتِرحَالِهم[2]، والحق أنه لولا أموال الوقف لَانصَهَرَ معظم الناس والعوام في بوتقة الفكر الغربي أو المَدّ التنصيري أو الصهيوني، لكن هذه الأموال الموقوفة أضْفَت على المجتمع روح الإسلام وهَدَيَهُ، وكانت كفيلة برعاية مجتمعات بأسرها من خلال مواردها التي لا تَنضَب، بل تزداد على الدوام بفضل تسابق أهل الخير إلى المضمار لينالوا المثوبة بعد مماتهم وحب الأحدوثة في حياتهم... وقد كانت الأوقاف الإسلامية حِصنًا حصينا للمسلمين من كل معاول الهدم التي كانت وما تزال موجّهة عليهم [3].

من هنا تظهر أهمية الأوقاف الخيرية التي تدافع وتحافظ على قِيَمِ المجتمع من جميع الغوائل، من خلال الاهتمام بحاجات الفرد والأسرة، لأنهما أعمدة المجتمع السَوِيّ الذي ننشده على الدوام،

---

(1) التيجاني عبد القادر أحمد، **الدور الاقتصادي والاجتماعي للوقف**، الدورة التدريبية حول: إدارة واستثمار ممتلكات الأوقاف، من تنظيم الأمانة العامة للأوقاف – الكويت – بالاشتراك مع البنك الإسلامي للتنمية – جدة – وهيئة الأوقاف الإسلامية – الخرطوم – من 3 إلى 8 ماي 2008، السودان، ص 08.

(2) نعمت عبد اللطيف مشهور، **الوقف الخيري ودوره في تغطية أوجه الإنفاق العام الخدمي في الدول الإسلامية والغربية**، المؤتمر الثالث للأوقاف – اقتصاد، إدارة وبناء حضارة – المملكة العربية السعودية، 1430هـ / 2009م، ج 2، ص 739.

(3) مصطفى محمد عرجاوي، **الوقف وأثره على الناحيتين الاجتماعية والثقافية في الماضي والحاضر**، بحث مقدم إلى ندوة الوقف الإسلامي المنعقد في 6-7 ديسمبر 1997، كلية الشريعة والقانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة، ص 5.

هذه الأهمية هي التي أنتجت العديد من الآثار الإيجابية الواقعية التي كان لها الدور الكبير في تنمية المجتمع على مستويات عديدة.

أولا: الآثار المالية للوقف:

وصلت الأوقاف في المجتمع الإسلامي إلى مستويات عالية من العطاء؛ ساعدها على حَشدِ موارد مالية ضخمة تُغَطِّي أعمال عِدَّة وزارات اليوم، فالتعليم والصحّة والدفاع والأمن وتغطية حاجات العديد من الفئات الاجتماعية مثل الفقراء والمساكين والمحتاجين والمرضى والأيتام والأرامل،... كل ذلك غَطَّتهُ الأوقاف وما زالت تقوم بدور فاعل ومهم في المجتمعات الإسلامية، ويكفي أن مواردها المحلية تكفل للاقتصاد الانتعاش والحركة والتكامل، مما قد يساعد كثيرا في اقتصاديات اليوم التي أصبحت سِمَتُهَا عالمية وتأثيراتها قوية على القرار السياسي[1]، وللوقف مساهمات ظاهرة في المجال المالي من أبرزها:

1) مساهمة الأفراد في تَحَمُّل جزء من الأعباء المالية للدولة.

فالكثير من المرافق العامة الخَدَمِيَة تُكَلِّفُ الدولة الكثير من النفقات التي يمكن للأوقاف الخيرية أن تنهض بأعبائها، وليس ببعيد ما كان ينهض به الوقف الخيري من أعباء الإنفاق على الأزهر وطلابه، وعلى المساجد وصيانتها، وعلى الثغور وحمايتها[2]، وغير ذلك من المجالات التي تَزخَرُ كتب التاريخ بذكر مساهمات الأفراد فيها وتحملهم لأعبائها المالية.

2) الحَدُّ من ظاهرة تزايد الإنفاق العام.

فالمرافق الحساسة التي تُسَيِّرُهَا الدولة اليوم في مجالات التعليم والصحّة وغيرها والتي تُكَلِّفُهَا الكثير من الأموال والجهد، استطاعت الأوقاف وحتما ستستطيع أن تحتويها وتقيمها على أحسن وجه، مما يزيح ثقلا كبيرا على ميزانية الدولة، يُمكِنُ من خلاله أن تتفرَّغ بتوظيف تلك الأموال في مشاريع إستراتيجية أخرى كالدفاع والأمن مثلا، وبهذه الطريقة تكون الدولة قد تَحَكَّمَت بنسبة معتبرة في ظاهرة تزايد النفقات العامة.

---

(1) التيجاني عبد القادر أحمد، مرجع سابق، ص 08.

(2) عطية عبد الحليم صقر، **اقتصاديات الوقف** – ندوة : نحو إحياء دور الوقف في الدول الإسلامية، رابطة الجامعات الإسلامية/، 7-9 ماي 1998، ص 34-35 بتصرف

3) الانعكاسات الإيجابية للوقف على أدوات المالية العامة للدولة.

والوقف من حيث كونه مصدرا دائما لتمويل بعض الجهات والمرافق الخَدَمِيَّة يمكن أن تكون له انعكاسات إيجابية على أدوات المالية العامة، كتقليص الإنفاق العام، و إحداث فائض في الميزانية، بالإضافة إلى خفض حِدَّة التضخم[1].

ثانيا: الآثار الاقتصادية للوقف:

المجال الاقتصادي لا يخلو من آثار الأوقاف في تدعيمه وتثبيته كعامل مهم من عوامل استقرار المجتمع و يتجسد ذلك من خلال:

1) عدم تَفتِيتِ الثروة.

إذ ينهض نظام الوقف في أحد مقاصد تشريعه؛ بِدَرءِ مخاطر تفتيت الثروات والإبقاء على الكيانات الاقتصادية القوية، فالوقف بما يَعنِيهِ من قَطعِ التَصَرُّفِ في رقبة المال الموقوف، ومن حيث كونه إسقاط الملك بلا تمليك لأحد إلاّ لله تعالى على وجه القربى، فإنه لا يجوز بيع عَينِهِ أو ميراثها أو هِبَتُهَا أو إجراء أي تصرف ناقل للملكية عليها إلا بغرض استبدال ما يَتلِفُ منها بما يماثلها من الأعيان الجديدة الصالحة للاستعمال والاستغلال.

2) إعادة توزيع الدخل القومي.

ويأتي الوقف من القادرين وأصحاب الثروات على جهات النفع العام والفقراء والمساكين، لينهض بعملية إعادة توزيع الدخل القومي لصالح هذه الجهات، فالجهة ذات النفع العام من مساجد ومستشفيات ودُورِ العلم والتأهيل وغيرها، وقد ضَمِنَ لها الوقف مصدرَ تمويل دائمٍ، حين تُستَثمَرُ وبكفاءة في أداء رسالتها وخدماتها للناس دون مقابل؛ فإن الخدمة والنفع المجاني الذي تقدمه لكل فرد إنما هو حقيقته وواقع أمره معادل لقدر من النقود كان المستفيد من الخدمة سوف يدفعه عند طلبه إيّاها من جهة أخرى غير موقوف عليها، لو لم تكن الجهة الموقوف عليها موجودة، وهو بتوفيره لثمن الخدمة أو المنفعة المجانية كأنه قد حصل على هذا الثمن من ريع الوقف (وهو مدلول إعادة توزيع دخل الفرد).

(1) عطية عبد الحليم صقر، المرجع نفسه، ص 37-42 بتصرف.

3) حجم الإنتاج القومي.

من المعلوم أنّ رِيعَ الوقف سواء كان أهليا أو خيريا يتوجه إلى مستحقين يتزايد لديهم المَيلُ الحدّي للاستهلاك، ومن المعلوم كذلك أن الاستهلاك هو أحد مكونات الطلب الفعلي، ومن المعلوم أيضا أن حجم الإنتاج يتوقف على مستوى الطلب الفعلي أي على الإنفاق الكُلِّي على سلع الاستهلاك وأموال الاستثمار، والوقف إذا أُحكِمَ تنظيمه يمكن أن يكون جزءا هامًّا من مكونات الطلب الفعلي لأنه يؤدي إلى زيادة طلب مستحقيه على سلع الاستهلاك وربما سلع الاستثمار(الإنتاج) كذلك.

4) تشجيع الاستثمار.

لقد كان الوقف الخيري وما يزال يؤدي دورا فاعلا في إقامة وصيانة البنية الأساسية أو التحتية للمجتمع (طرق، جسور،قناطير، دور علم وعبادة،...إلخ) أو ما يعرف برأس المال الاجتماعي التي لا وجود للاستثمار بدونها، والتي تكون عامل جذب للاستثمار مع وجودها[1].

ثالثا: الآثار الاجتماعية للوقف:

إن المتابعة الموضوعية للأوقاف الإسلامية، وما نتج عنها من خدمات اجتماعية متعددة يشير إلى أنها تسعى لتحقيق مبدأ التكافل والتكامل الاجتماعي الذي يُثبِتُ بوضوح أنها أبرز صيغة من صيغ التنمية الاجتماعية[2]، ويعتبر التكافل الاجتماعي ممثلا بتكافل الأفراد بعضهم لبعض؛ صميمَ الإسلام و جوهر الدين، حتى إنّ مجرد إهماله أو إهداره هو في نظر الإسلام تكذيب لرسالته[3] وقال صلى الله عليه وسلم [مَن كان عِندَهُ فَضلُ ظَهرٍ فَليَعُد بِهِ على مَن لا ظَهرَ له، ومَن كان عِندَهُ فَضلُ زَادٍ فُليَعُد بِهِ على مَن لا زَادَ له][4].

لقد سعى الإسلام إلى تحقيق هذا التكافل من منطلق تحقيق الاستقرار الاجتماعي الذي هو مُجَسِّدٌ للمقاصد الشرعية التي جاء الإسلام من أجلها، هذا التكافل الذي لا تطغى فيه مصلحة

---

(1) عطية عبد الحليم صقر، مرجع سابق، ص 42-52 بتصرف.

(2) عزة مختار إبراهيم عبد الرحمان البنا، **الوقف ودوره في مكافحة الفقر**، المؤتمر الثالث للأوقاف – اقتصاد، إدارة وبناء حضارة – المملكة العربية السعودية، 1430هـ / 2009م، ج2، ص 666.

(3) أنظر: سورة البقرة الآية 177/ سورة الماعون.

(4)**مسلم** ، كتاب اللقطة باب استحباب المواساة بفضول المال، رقم 1728.

الفرد على مصلحة المجتمع، ولا تذوب فيه مصلحة الفرد في مصلحة المجتمع، فتكافل القوي مع الضعيف والغني مع الفقير، من غير إضعاف للأول أو إفقارا للثاني؛ هو الكفيل بإحداث التقارب بين الفئات المجتمعية وبالتالي إحداث نوع من التوازن الذي تشكو الكثير من الدول اليوم وحتى الغنية منها من صعوبة تحقيقه[1]، بل تعاني من نقيضه مُتَمَثِّلاً في التفاوت الطبقي الذي يُنذِرُ بخراب نسيج مجتمعاتها، وواقع الناس اليوم في هذه البلدان التي توصف بالغنية خير شاهد على ذلك، وهو الأمر الذي تُنَبِّهُ إليه العديد من آيات الذكر الحكيم [(2)] ووصايا الرسول الأمين.

كان من الأمور التي بَرَزَ فيها الوقف وانتشر أَثَرُهُ بسببها انتشارا واسعا؛ عناية الواقفين بتوفير خدمات اجتماعية لقطاع عريض من المجتمع، هذه الخدمات تتمثَّل في صُورِ الوقف التي تُحَقِّق التكافل الاجتماعي بين أفراد المجتمع الإسلامي، وقد عُرِفَت هذه الصُوَر في الحضارة الإسلامية بوقف الربط والخوانق (بيوت باللغة الفارسية) والزوايا، ووقف السقايا والمطاعم والآبار والمستشفيات... إلخ[(3)]، وكذا الوقف على المحتاجين والمساكين والفقراء وكِبَار السنّ والمُعوَزِين من خلال مشاريع ذات طابع اجتماعي كالتزويج وإيجاد فرص للعمل وقضاء الدَين ورعاية أُسَرِ الغائبين، وكلها صور جَسَّدَت هذا التكافل الاجتماعي وأَفصَحَت عن الوجه الحضاري الراقي للإسلام والمسلمين.

إنّ المجتمعات الإسلامية على ما هي عليه اليوم من تَخَبُّطٍ في المشكلات الحياتية، وفي المقابل نقص وقلّة في الإمكانيات؛ يستوجب عليها السعي إلى الخروج من هذه الوضعية الحائلة دون التطور والرقي، ولا يتأتّى ذلك إلاّ من خلال جهد جماعي مدروس ومُنَظَّم بشكل مؤسسي يضمن ترشيد الجهود وتوجيهها لمصلحة أفراد الأمة بأكملها، تحقيقا لمقصد التكافل الاجتماعي المطلوب شرعا وعرفا، ووِفقَ رؤية إستراتيجية بعيدة المدى تتجاوز النظرات الفردية والجزئية لحل مشكلات الأمة والعوائق التي تُهَدِّدُهَا، والوقف بما يملكه من قدرات ذاتية مستعد لأن يكون الخَيَار الأمثل لإنجاز هذا التحدي الكبير.

---

(1) كرم حلمي فرحات أحمد، **دور الوقف في تحقيق التكافل الاجتماعي في الحضارة الإسلامية**، المؤتمر الثالث للأوقاف – اقتصاد، إدارة وبناء حضارة – المملكة العربية السعودية، 1430هـ / 2009م، ج2، ص 300-301.

(2) أنظر: سورة المائدة الآية 02/ سورة الزخرف الآية 32.

(3) كرم حلمي فرحات أحمد، المرجع نفسه، ص 306.

رابعا: الآثار الخَدَمِيَة للوقف

إن المكانة الكبيرة للخدمات العامة في تحقيق مجتمعات القوة والقدرة من خلال التنمية الشاملة المستدامة التي هي أهداف المجتمعات على اختلافها؛ فَرَضَت على هذه الدول الاستعانة بمؤسسات تعينها على القيام بدورها بنجاح، فرأينا الدول الغربية المتقدِّمة تحذو حذوى الدولة الإسلامية الزاهرة في تشجيع المؤسسات الوقفية للاضطلاع بهذه المهمة الحيوية[1]، ويمكن أن نَلحَظَ الآثار الخدمية للأوقاف في تجليات مجتمعية كثيرة نذكر منها:

1) المجال الديني و الدعوي؛ من خلال بناء المساجد ودعمها والتي تمثل السبيل الأمثل لتحقيق التنمية الدينية لجميع أفراد المجتمع وتأكيد هُوِيَّتِه الإسلامية والمحافظة عليها.

2) المجال التعليمي؛ من خلال الاهتمام بالعلم والتعليم، فكانت أوقاف المدارس والجامعات التي لا تخلو منها حواضر الإسلام في طول العالم الإسلامي كمراكز علمية شهيرة دليلا على ذلك، حتى عُدَّت وثيقة (حُجَّةُ) الوقف لائحة أساسية للمؤسَّسَة التعليمية والتي تَضُمُّ الأسس التربوية للتعليم، والشروط التي يجب توفرها في القائمين على التدريس ومواعيد الدراسة، وما إلى ذلك من التنظيمات الإدارية والمالية، بالإضافة إلى ذلك وبالتَبَع يأتي إنشاء المكتبات والإيقاف عليها من الكتب و الأموال، وهو أمر سبق مرحلة إنشاء المدارس الجامعية والإيقاف عليها، كما مَوَّلَت الأوقاف أشهر المؤلفات الطبية ككتاب الكليات في الطب لابن رشد الذي تُرجِمَ وأصبح مُعتَمَدَ الطب في أوروبا، وكذا كتاب الحاوي في الطب للرازي، والقانون لابن سينا...إلخ، إلى جانب هذا قامت أوقاف أخرى متخصِّصَة في تعزيز العلم والخدمة التعليمية؛ منها أوقاف لسكنى الطلبة، وأوقاف للإنفاق على رواتب المدرسين، وأوقاف لتقديم المِنَح الدراسية للتلاميذ، وأخرى للدراسات البحثية والأنشطة الأكاديمية في مختلف التخصصات كالفقه والطب والكيمياء... إلى غير ذلك مما له مساهمة في دفع مسيرة التعليم والبحث العلمي في المجتمع، ويمكننا الإقرار بعد هذا بأن الحركة العلمية الواسعة التي شَهِدَتهَا الدولة الإسلامية في تلك المراحل من شرقها إلى غربها راجع فضلها إلى الأوقاف من دون منازع.

3) المجال الصحي؛ فقد اهتمت الأوقاف الخيرية برعاية صحة المسلم وتَنشِئَتِهِ كإنسان قادر بَدَنِيًّا وعقليا على أن يعيش بحرية وكرامة، لذا فقد أوقف أغنياء المسلمين الأحباس الواسعة على إنشاء

(1) نعمت عبد اللطيف مشهور، مرجع سابق، ص 738.

المستشفيات وكليات الطب التعليمية، فَعَضَّدَت أوقافهم مهنة الطب والتمريض، كما أوقفوا بسخاء على تطور الطب والصيدلة والعلوم الأخرى المرتبطة بالطب، وقد عرفت المُجَمَّعَات الصحية الموقوفة باسم دور الشفاء، ودور العافية أو البيمارستانات، كما جَهَّزُوا المستشفيات المتنقّلة إلى جانب المستشفيات الثابتة ليتنقلوا بها في بقاع الإمبراطورية الإسلامية من بغداد شرقا إلى بلاد المغرب والأندلس غربا، ولم تنس الأوقاف رعاية الأطفال من حيث توفير الرعاية الصحية وبخاصة المعوزين منهم.

4) **مجال البنية الأساسية**؛ حيث ساهمت الأوقاف في تدعيم البنية الأساسية في مجال الخدمات العامة من توفير المياه للريّ والشرب والدواب بحفر الآبار والعيون، وإصلاح الطرقات والمعابر والقناطير والجسور وكل ملاحقها ومستلزماتها[1].

خامسا: الآثار الإستراتيجية للوقف:

من أكبر المشكلات التي تواجه الدول اليوم؛ تعرض سيادتها للانتقاص والتهديد، فالعديد من البلدان لم تَعُد تملك قراراها السياسي بسبب تَعَرُّضِهَا للاستعمار الجديد الذي أصبحت تقوم به هيئات يَظهَرُ من شكلها وديباجة المراسيم القانونية التي أوجدتها بأنّها جاءت لمصلحة الشعوب والدول؛ من مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي اللذان أصبحا بحق نكدا على الشعوب الضعيفة والمستضعفة، فهذه الهيئات أصبحت تَستَغِلُّ ضعف الموارد عند البلدان الفقيرة لِتَتَسَلَّطَ عليها بجملة من التوجيهات التي تقول بأنها إصلاحية لتلك البلدان، حتى تصبح تحت رحمتها فيكون وجودها مُتَعَلِّقًا بتطبيق ما يسمى "إصلاحات" وهي في الغالب ذات طابع اقتصادي ولكن مراميها سياسية وثقافية قد تَسلُبُ حتّى الهُوِيَّة منها، وباعتبار أن أكثر الدول الإسلامية بفضل ما انتهجته وتَبَنَّتْهُ من مناهج اقتصادية غربية تتنافى مع هويتها الثقافية؛ واقعة في شِرَاك هذه المنظمات العالمية المالية، وبالتالي واقعة تحت سَطوَةِ الانحناء والرضوخ لشروطها المُجحِفَة، وما دامت باقية على هذه الحال؛ فإنّها لم ولن تَسلَم من تلك التبعية المفضية إلى الانتقاص من سيادتها وكرامتها، وهي المُتَقَصَّدَةُ بشكل مباشر من تلك الهيئات تحقيقا لرغبات احتوائية تسلطية استعمارية، ولن يكون الخلاص ممكنا إلاّ إذا تمسكت هذه الدول بالأوقاف كبديل هو من صميم موروثها الثقافي، وبالتالي ليست بحاجة إلى أن تطلبه أو تستورده من غيرها.

---

(1) نعمت عبد اللطيف مشهور، مرجع سابق، ص 741-747 بتصرف

تعتبر الأوقاف بديلا معتبرا للبلدان الإسلامية محليا ودوليا؛ فمن خلال الآثار الإيجابية التي ذُكِرَت سابقا يمكنها أن تُشَكِّلَ صمام أمان لكل ما يمكن أن يَمَسَّ بسيادتها واستقلال قرارها، فالأثقال التي تُنهِك كاهل الدولة من الناحية الاقتصادية والمالية والاجتماعية والخَدَمِيَة؛ كفيلة هي الأوقاف بحملها عنها، وقد برهنت على ذلك قديما وحاضرا من خلال المشاريع الواقعية التي جَسَّدتَها في المجتمع، حيث أثبتت قدرتها وجدارتها على رفع التحدي.

إنّ الدول الإسلامية إذا تَبَنَّت هذا المسلك ونقصد به الاعتناء بالأوقاف؛ كخَيَار استراتيجي ستكون في أريحية مالية واقتصادية تجعلها في مَنَئًا عن الشروط التعسفية للمؤسسات المالية العالمية، وبالتالي ستتحرَّرُ من كل القيود التي تَحُولُ دون إقلاعها الحضاري الذي تسعى هذه المنظمات إلى وَأدِهِ في المهد، هذا من الناحية المحلية الخاصة بكل قطر على حدى، أما من الناحية الدولية فإن اتحاد البلدان الإسلامية في وضع صندوق وقفي عالمي كبديل لصندوق النقد الدولي يقوم مقامه ولكن برسالة حضارية إنسانية منطلقها تعاليم الإسلام وروحه؛ سيكون الحَلَّ الأمثل إن وُجِدَت الإرادة السياسية لذلك في حل مشاكل الدول الإسلامية التي تواجه مشكلات اقتصادية ومالية، بل ويمكن أن تكون بديلا لجميع دول العالم المحتاجة من منطلق الإنسانية التي جاء الإسلام لحفظها، وبهذا يمكننا أن نقضي على هيمنة صناديق النقد الدولية، ومَعَاوِلِهَا التي تَتَهَاوَى على رؤوس الدول حتى تحنِي هَامَاتِهَا، وترضخ للشروط الجائرة وللنظام الاستبدادي الذي يصاحب هذه القروض ويرتبط بها بصورة دائمة، ويمكننا أن نطلق على صندوق الوقف البديل لصندوق النقد الدولي؛ مسمى " صندوق الوقف التعاوني الدولي "، ولا مانع عند تَوَافُر عوائده من أن نُقَدِّمَ يد العون لغير المسلمين من الشعوب والدول الأجنبية، لأن سماحة الإسلام – من خلال أنظمته الاجتماعية ومنها الأوقاف – كَفَلَت الحياة للحيوان فما بالنا بالإنسان[1].

لقد أثبت نظام الوقف فعاليته في تجاوز الدول والأنظمة للعديد من المشاكل والعقبات التي كانت ستؤثِّر لا محالةَ على تطورها ونموها في حال انعدامه، وخير دليل على ما نقول؛ تسابق الدول في وقتنا الحاضر وبخاصة الإسلامية منها إلى الاعتناء بهذا القطاع والسعي الدائم على تطويره وتفعيله أكثر، و لقد امتاز المسلمون على غيرهم؛ بكونهم ما تركوا مجالا من مجالات الحياة فيه نَفعٌ على غيرهم إلاّ ووقفوا فيه جزءا من أموالهم؛ فمن أعجب الأوقاف التي ذكرها بعض المؤرخين؛

(1) مصطفى محمد عرجاوي، مرجع سابق، ص 71.

الوقف على من يُوَاسِي المرضى في المستشفيات ويعمل على التخفيف من آلامهم وزيارتهم على الدوام، ومِثلُ هذا الصنيع يُظهِرُ للعيان مدى المستوى الحضاري الراقي الذي وصلت إليه المجتمعات الإسلامية في عِزِّ أحوالها، بفضل تَرَسُّخِ نظام الوقف في ثقافة أفرادها، وتَمَكُّنِهِ من نفوسهم حتى أصبحوا يُبدِعُون في مجالات صَرفِ أوقافهم وصدقاتهم، هذا التوسع الذي شهدته الأوقاف في مجالاتها وجوانبها هو الذي ضاعف من دورها وأهميتها، وجعلها أكثر تأثيرا وإيجابية في حياة الناس ومستقبلهم ، إلى درجة أصبحت تضاهي بنشاطاتها مهام العديد من مؤسسات الحكومة ووزاراتها المتخصِّصَة في وقتنا الحالي، كوزارة التعليم والصحّة والشؤون الاجتماعية ،... إلخ ، بل وقد تَسُدُّ عجزهم في الكثير من الأحيان، وبالجملة فإنّ أهمية الوقف تَبرُزُ بشكل واضح ومتميِّزٍ في استيعابه لمقاصد الشريعة التي جاء الإسلام لحفظها في العاجل والآجل؛ فبناء المساجد وإقامة الشعائر حفظ لكلية الدين، والتصدق على الفقراء وعلاج المرضى حفظ لكلية النفس، وصيانة الأوقاف ورعايتها باعتبارها أموالا حفظ لكلية المال، والوقف على مساعدة الشباب على الزواج حفظ لكلية النسب والعرض، والوقف على العلماء و طلاب العلم و نشره بين الناس حفظ لكلية العقل.

هذه بعض و ليست كل الآثار التي يقدمها الوقف ونظامه لصيرورة الحياة الإنسانية على الوجهة الطبيعية، وهي تُبَيِّنُ دون أدنى شك أهمية الوقف ودوره الحضاري، وإنّ الأوقاف اليوم لقادرة، إذا ما توفرت النِيَّات الصادقة وتَجَدَّدَت الرغبة لدى المسلمين في إحيائها، والعزم على تكثيرها والمضي بها في سبيل الخير والنفع العام؛ أن تكون المُنطَلَقَ الأمين للنهضة والطريق الأقوَم للتنمية، متى رُوعِيَت الأصول والأحكام، وأُحكِمَت سياسة الأوقاف، وأُقِيمَت القواعد الشرعية والتقنية الاقتصادية للتمويل والاستثمار[1].

(1) محمد الحبيب بن خوجة، **لمحة عن الوقف والتنمية في الماضي والحاضر**، ورقة مقدمة في ندوة: أهمية الأوقاف الإسلامية في عالم اليوم، المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية (مؤسَّسَة آل البيت "مآب") ومؤسَّسَة الإمام الخوئي الخيرية، بريطانيا، 1996، ص 179.

المبحث الثاني : المفهوم القانوني للوقف.

بعد الحديث عن المفهوم الفقهي للوقف والذي يعد المنطلق التأصيلي؛ سنحاول من خلال هذا المبحث الحديث عن المفهوم القانوني، ونعني بذلك النظرة التي يعتمدها القانون في التعامل مع تنظيم الوقف، وما هي الوضعية القانونية التي يُلحِقُهَا به؟ وسيتم معالجة ذلك من خلال مطلبين يمثلان أولا تأصيلا نظريا عامًّا، ثم بعد ذلك إسقاطا واقعيا على التشريع الجزائري، وسيكون عنوان المطلبين :

- المطلب الأول: طبيعة الشخصية المعنوية (الاعتبارية) للوقف.
- المطلب الثاني: الوقف في التشريع الجزائري.

المطلب الأول: طبيعة الشخصية المعنوية (الاعتبارية) للوقف.

يجدر بنا قبل الخوض في تحديد معنى الشخصية الاعتبارية، أن نقف على مدى أهمية افتراضها في مثل هذه المواضيع، باعتبار أن ذلك يُعَدُّ التأصيل المطلوب لولوج هذا الموضوع والاسترسال في تفريعاته.

" لقد اهتم علماء القانون بموضوع حماية الحقوق الفردية والاجتماعية، خاصة إذا كان هذا الحق المشترك لعدد من أفراد المجتمع والذي يكون قد رُصِدَ له المال والجهد البشري. وحتّى يَستَمِرَّ هذا النشاط الاقتصادي ليحقق الغرض الاجتماعي المرجو منه وإن غاب أحد الشركاء أو مات؛ فقد كان لزاما على رجال القانون التفكير في إيجاد وسيلة قانونية تَحفَظُ وتُوَحِّدُ الجهود والأموال، فوجدوا أن الأداة المناسبة؛ هي افتراض الشخصية الاعتبارية والتي تشابه الشخصية الحقيقية في أحكامها القانونية من حيث الحقوق والواجبات إلاّ فيما استثناه القانون "[1]، وعليه فقد كان لغياب الشخصية الحقيقية (التي لا تَتَحَقَّقُ إلاّ في الإنسان) في الكثير من المؤسسات الاجتماعية، الباعث الأساسي على التفكير في إيجاد حل مناسب يُحَقِّقُ مقاربة هذه المؤسسات الاجتماعية للشخصية الحقيقية، باعتبار وجه الشَبَه الموجود بينهما في الكثير من التصرّفات (الذمة المالية، تقديم

(1) عبد القادر بن عزوز، **فقه استثمار الوقف و تمويله في الإسلام**، مرجع سابق، ص 58.

الخدمات،... إلخ)، فكانت مسألة افتراض الشخصية الاعتبارية (الافتراضية) [1] هي المخرج المناسب لهذا الإشكال، ذلك أن هذا الإطار القانوني هو الذي ستُحفَظُ من خلاله الحقوق وتُثبَتُ على وِفقِه الواجبات.

الفرع الأول : مقومات الشخص المعنوي (الاعتباري).

"يعود تاريخ ظهور فكرة الشخصية المعنوية إلى القرن السابع عشر، وذلك عندما كان الباحثون يحاولون تجريد الكنيسة والأشراف والأباطرة من السيادة وتحويلها إلى الدولة، بعد أن كانت موضوع صراع حاد بين هذه القوى الثلاث خلال القرون الوسطى"[2]، باعتبار أن كل واحد من هذه الأطراف كان يَدَّعِيهَا لنفسه دون غيره، ويرى بأنه الأحق وحده بممارستها، ولئن كان هذا العامل مُنَشِّطًا في ظهور هذه الفكرة، إلاّ أنه لم يكن الوحيد، فمع مرور الزمان أخذت هذه الفكرة تَنضُج ويتوسَّعُ مَدَاهَا بِتَوَسُّعِ مرافق الدولة وهَيئَاتِهَا، وقد ساهم ظهور الإطار الجديد للدولة في العصر الحديث في إعادة بلورة وترتيب العلاقات التي تربط الدولة بأفرادها، القائمة أساسا على تبادلية الحقوق والواجبات (حقوق الدولة هي واجبات الأفراد، وحقوق الأفراد هي واجبات على الدولة)، وبما أنّ الفرد يتميّز بكيانه المادي الذي يُعَبِّرُ من خلاله على إرادته، فقد احتاج العلماء إلى ابتكار وضعية قانونية للدولة (أو حيلة قانونية كما يسمِّيها البعض)، تُعَبِّرُ من خلاله عن إرادتها، فَتَتَمَكَّنَ الثنائية التبادلية (حقوق، واجبات) من التحقق بدون أي إشكال، " وبذلك تُصبِحُ للدولة إرادة مثل إرادة الإنسان إلاّ أنها إرادة كلية، عَبَّرَ عنها فقهاء القانون في بداية الأمر بلفظ (السيادة) ثم الشخصية القانونية المعنوية "[3]، وتَكمُنُ أهمية هذه النظرية في الآثار العملية المترتبة عنها؛ إذ من خلالها تَيَسَّرَ تأسيس المؤسسات والهيئات والمرافق المختلفة، واستطاعت أن تُشَكِّلَ إحدى أهم النظريات القانونية التي تقوم عليها الأنظمة القانونية في العصر الحديث، انطلاقا من فكرة (القدرة على اكتساب الحقوق وتَحَمُّلِ الالتزامات).

---

(1) التي يعرّفها جيرار كورنو: بأنّها اسم معطى للشخصية القانونية، أهل للحق في ذاته، كيان متميّز عن شخصية أعضائه، أنظر: جيرار كورنو، **معجم الصطلحات القانونية**، ترجمة منصور القاضي، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت – لبنان، 1998.

(2) محمود بوترعة، **الشخصية القانونية المعنوية في الفكر الإسلامي**، مجلة الإحياء، ع 07، باتنة – الجزائر، 1424هـ / 2003م، ص 252 - 253.

(3) محمود بوترعة، المرجع نفسه، ص 251.

وبعد أن أخذت هذه النظرية مكانها في الأنظمة القانونية، ووجدت قَبُولاً لدى فقهاء القانون " لم تعد الشخصية القانونية قاصرة على الأشخاص الطبيعيين، بل اعترف المشرِّع والقضاء بشخصيات أخرى تقوم بنشاط قانوني، وتنشأ من اجتماع جماعة من الأشخاص الطبيعيين أو من تخصيص مجموعة من الأموال لتحقيق غرض معين، ويكون لها كيانها المستقل عن شخصية الأفراد المُكَوِّنِينَ لها، ويُطلَقُ على هذا النوع من الأشخاص اسم الأشخاص القانونية أو الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية، فالشخص الاعتباري لمجموعة من الأشخاص أو الأموال يرمي إلى تحقيق غرض معين ويمنح الشخصية القانونية بالقدر اللازم لتحقيق هذا الغرض "[1].

وتَستَمِدُ فكرة الشخصية الاعتبارية قوتها من المرجعية القانونية المثبتة لها، ولذلك " جاء تعريفها في معجم المصطلحات القانونية بأنها:[تَجَمُعٌ مُزَوَّدٌ ضمن شروط معينة بشخصية قانونية تامة إلى حَدٍّ ما، وأهل لحق اعتباري، يَخضَعُ في ظل الجدارة المشتركة ليكون حائز حق وموجب، ويتغير نظامه حسبما يتعلق الأمر، بشخص معنوي من القانون الخاص، أو شخص معنوي من القانون العام] "[2]، وانطلاقا من التعريف السابق فإنّ الشخص المعنوي؛ إما عام وإما خاص، وتبقى الإشكالية واقعة في كيفية التفرقة بين الشخص المعنوي العام والشخص المعنوي الخاص، ويرجع السبب في ذلك إلى اختلاف علماء القانون في وضع معيار مُوَحَّدٍ في التفرقة بينهما، مِمَّا أنتج اختلافا لدى التشريعات المختلفة في التعامل مع هذه المسألة، ولصعوبة التفرقة بين التقسيمين في بعض الأحيان؛ بسبب التداخل الحاصل بين المفهومين من الناحية العملية، كان من الضروري وضع معايير تُحَدِّدُ التمايز بين النوعين وتوضحه، ومن ذلك ما ذهب إليه الدكتور توفيق فرج الذي يرى بأنّه " يمكن الاستعانة على الوصول إلى التفرقة بين الشخص العام والخاص بالبحث عن غرض الشخص، وما إذا كانت الدولة هي التي أنشأته، وعن نوع الخدمات التي يُؤَدِّيهَا وكذا الامتيازات التي يَتَمَتَّعُ بها، بينما يُفَضِّلُ الفقه القانوني معيارا آخر في هذا الصَّدَد، وهو معرفة من له الكلمة الأخيرة في المشروع، هل هي الإدارة أم الأفراد، فإذا كانت الإدارة كُنَّا بصدد شخص من أشخاص القانون العام "[3].

---

(1) يحي أحمد موافي، **الشخص المعنوي و مسؤولياته قانونا**، الإسكندرية – مصر، منشأة المعارف، 1987م، ص 37.

(2) بلبالي ابراهيم، مرجع سابق، ص 111 – 112.

(3) يحي أحمد موافي، المرجع نفسه، ص 21.

لا شك بأن الوضع القانوني الذي أُلحِقَ بالشخص المعنوي افتراضيّ، وبالتالي فإن الأصل عدم نسبة أي فعل أو تصرف أو نشاط إليه، إلا أنّنا وفي مقابل ذلك نَلحَظُ الأثر الواقعي الذي يتركه نشاط هذا الشخص من خلال ممثليه، وهذا الأمر يفرض علينا الوقوف على العلاقة التي تربط الشخص المعنوي بممثليه، وتحديدها بشكل دقيق، بُغيَةَ نِسبَةَ التصرف إلى صاحبه وتحميل المسؤولية إلى من يستحقها، وبمعنى أدق؛ ضرورة البحث عن المركز القانوني الذي يربط الشخص المعنوي بمن يُمَثِّلُهُ، ولقد ذُكِرَت في هذا الإطار العديد من النظريات والنظريات المعاكسة، وما ذلك إلا لصعوبة إمكانية تحديد هذه العلاقة بشكل دقيق؛ صعوبة الوصول إلى وصف دقيق لشيء افتراضي بالأصل من جهة، وبسبب شيوع الاعتراف بالمركز القانوني للشخصية الافتراضية في واقع التعاملات اليوم من جهة أخرى، حيث أصبح الواقع العملي هو الذي يَفرِضُ الاعتداد بالمركز القانوني للشخصية الاعتبارية، الشيء الذي ساهم في تجاوز الخوض في هذه النظريات، ومن جملة التوصيفات القانونية التي حَدَّدَت قانونيا هذا المركز (العلاقة)؛ توصيف "الوكالة" باعتبار الشخص المعنوي مُوَكِّلٌ للشخص الحقيقي، أو توصيف "النيابة القانونية" باعتبار الشخص الطبيعي نائبا عن الشخص الافتراضي، أو توصيف "الجهاز أو العضو" باعتبار أن إرادة العضو من الجهاز(الشخص المعنوي) تُعبِّرُ عن إرادة الجهاز.

هذه إذا باختصار مُجمَلُ النظريات التي تُحَدِّدُ الشكل القانوني الذي يربط الشخص المعنوي بمن يُمَثِّلُهُ، والتي تَعَرَّضَت إلى العديد من الانتقادات وإن بدرجات مختلفة، وهذا شيء طبيعي باعتبار أنها اجتهادات بشرية لا تخلو غالبا من ثغرات ونقص، و تبقى نظرية العضو رغم صعوبة تطبيقها حسب بيار كوت (Pierre cot) النظرية الأصلح لحل الكثير من المشاكل وللمحاكم أن تستعين بها، ومهما يكن فإنّ الشخصية الاعتبارية أصبح لها اليوم وُجُودٌ كبير فرضه الواقع العملي والحاجة الميدانية بُغيَةَ تجاوز العديد من الإشكالات، وسعيا إلى المحافظة على الأموال والحقوق، وبالتالي لم يَعُد لمناقشة مختلف النظريات التي تُثبِتُ أو تنفي الشخصية الاعتبارية كبير فائدة، فالواقع أصبح أصدق النظريات.

"وقد أَقَرَّت الأنظمة القانونية الحديثة فكرة الشخصية المعنوية ونَصَّت عليها القوانين في مختلف الدول، وذلك لما لها من أهمية في تنظيم الدولة وغيرها من المجموعات، سواء كانت بشرية

أو مالية"[1]، وكخلاصة لهذا الفرع نُورِدُ بشكل سريع ومختصر أركان الشخص الاعتباري وأهم المميزات التي تميزه في القانون.

" تتكون الشخصية الاعتبارية في القانون من الأركان التالية:

1 – الجماعة من الأشخاص المُكَوِّنِينَ لها.

2 – مجموعة الأموال المَرصُودَةَ لغرض معين.

3 – غرضٌ يُرَادُ تحقيقه.

4 – اعتراف القانون بها.

كما تتميّز الشخصية الاعتبارية كذلك بجملة من المميزات تطابق الشخصية الحقيقية إلاّ ما كان منها ملازما لصفة الإنسان (اللقب، النسب، ونحو ذلك)، فقد جاء في المادة 50 من القانون المدني الجزائري أنه [يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلاّ ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقررها القانون][2].

و يمكن حصر هذه المميزات فيما يلي:

1 – الذمّة المالية.

2 – أهلية في حدود مضمون عقد إنشائها، والتي يقرِّرُها القانون.

3 – موطن؛ وهو المكان الذي توجد فيه إدارتها.

4 – نائب يُعَبِّر عن إرادتها.

5 – حق التقاضي عند الخصومة.

6 – اسم يُحَدِّدُ طبيعة عملها "[3].

لم تعرف أدبيات الفكر الإسلامي قديما مصطلح [الشخصية المعنوية] كمصطلح يُعَبِّرُ عن مدلول معيَّن، وذلك راجع إلى حداثة المصطلح الذي هو وليد الإرهاصات الفكرية الغربية حديثا، وكذا انعدام الحاجة إلى هذا المصطلح عند المسلمين بسبب وجود بديل له عندهم، " فإذا كان فقهاء

---

(1) محمود بوترعة، مرجع سابق، ص 254.

(2) الأمر رقم 75 – 58 المؤرخ في 20 رمضان 1395هـ الموافق 26 سبتمبر 1975م، المتضمن القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 78، السنة: 12 بتاريخ 24 رمضان 1395هـ الموافق 30 سبتمبر 1975م.

(3) عبد القادر بن عزوز، **فقه استثمار الوقف و تمويله في الإسلام**، مرجع سابق، ص 58 .

القانون قد جعلوا فكرة الشخصية القانونية أساسا لاكتساب الحقوق وتحمُّل الالتزامات، سواء كانت هذه الشخصية طبيعية أو معنوية، فإن فقهاء الشريعة الإسلامية قد جعلوا فكرة الذمّة هي الأساس لذلك ... قال السرخسي في بيان أساس أهلية الوجوب: [أصل هذه الأهلية لا يكون إلاّ بعد ذمّة صالحة لكونها محلا للوجوب، فإنّ الذمّة هي المحل، ولهذا يضاف إليها ولا يضاف إلى غيرها ...ولهذا اختص به (الوجوب) الآدمي دون سائر الحيوانات التي ليس لها ذمّة صالحة] فالذمة هي أساس الحقوق والالتزامات "[1]، وعلى هذا يمكن القول إذن بأنّ الجدل الفكري الذي كان واقعا فيه الكثير من فقهاء القانون، وبخاصة في مسألة تمتع مجموع الأشخاص أو الأموال بشخصية قانونية اعتبارية، قد عرفه الفقه الإسلامي من قبل بقرون عِدَّة، ولكن بصيغة ونظرة أخرى أَدَقُّ وأحكم من نظرة القانونيين التي كانت تشوبها ضبابية أنتجت تعدُّد النظريات حولها كما ذكرنا ذلك سالفا، وعليه " فإنّ مُدرَكَ الشخصية القانونية المعنوية وإن لم تُعرَف بهذا الاصطلاح في الفكر الإسلامي إلاّ أنّها كانت معروفة في الممارسة العملية، وأطلق عليها الباحثون المسلمون مصطلح [الذمّة]، وهذه الذمّة عندما تكون متعلّقة بغير الإنسان يصفونها بأنها ليست حسية بل حُكمِيَّة أي اعتبارية، و بذلك نستطيع القول بأن الشخصية القانونية المعنوية هي ما نطلق عليه [الذمة الحكمية] "[2]، والتي أَقَرَّهَا صراحة أو ضمنا العديد من نصوص الكتاب والسنّة، وأثبتتها الكثير من الوقائع العملية والتطبيقات الميدانية وبخاصة في ميدان الأوقاف، مما لا يَدَعُ شَكًّا في اعتبارها نظرية إسلامية أصيلة، نابعة من وجدان الأمة وثقافتها، " فمن القرآن قول الله تعالى (وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَأُوْلَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ) [3] فهذا النص القرآني خاطب جميع المؤمنين ورتَّبَ الواجب على طائفة غير معينة منهم، والمقصود هو حصول هذا الفعل الذي فُرِضَ على الأمة وقوعه، إذ بوقوعه يسقط الفرض على الأمة، ولا يمكن تكييف سقوط الواجب عن المجموع بأدائه من طرف بعض أفراده إلا إذا كان هذا الأداء قد تَمَّ بنيابة افتراضية عن المجموع، ولا يمكن تَصَوُّرُ افتراض النيابة الجماعية إلاّ

(1) محمود بوترعة، مرجع سابق، ص 257.

(2) محمود بوترعة، المرجع نفسه، ص 270.

(3)سورة آل عمران: من الآية 104.

بوجود شخصية قانونية تُعَبِّرُ عن إرادة المجموع، فهذا النص القرآني وإن لم يُصَرِّح بفكرة الشخصية القانونية إلاّ أنّه قد تَضَمَّنَ الإشارة إليها "[1].

" وكذلك قوله تعالى (وَإِذَآ أَرَدْنَآ أَن نُّهْلِكَ قَرْيَةً اَمَرْنَا مُتْرَفِيهَا فَفَسَقُواْ فِيهَا فَحَقَّ عَلَيْهَا ٱلْقَوْلُ فَدَمَّرْنَـٰهَا تَدْمِيراً) [2] فَتَحَمُّلُ القرية وهي ليست إنسانا وإنما هي كيان يشمل الأرض ومن عليها؛ يفيد بأنّ القرية لها قدرة على تحمل الالتزامات ولو افتراضيا أي أنها تتمتع بالشخصية القانونية، ومن السنّة المطهرة قوله صلى الله عليه وسلم [**ذِمَّةُ المؤمنين واحدة يَسعَى بِذِمَّتِهِم أَدنَاهُم**][3]، فكلمة [ذمّة] تعني الشخصية القانونية، وقول النبي صلى الله عليه وسلّم؛ يعني أنهم جميعا يتمتَّعُون بشخصية قانونية واحدة، وهذه الشخصية يمكن أن يمثلها أيّ واحد منهم "[4]، كما أنها تنتقل من أحدهم إلى مجموعهم من خلال التقييد بما التزم به الواحد منهم، وعلى نفس المنوال وردت الكثير من النصوص القرآنية والنبوية التي خاطبت المجموعات ورتبت عليها التزامات جماعية دون النظر إلى أفرادها.

بالإضافة إلى ما سبق فإنّ فكرة الشخصية القانونية لم تَخلُ من تطبيقات عملية في عهد النبي صلى الله عليه وسلم وكذا العهود التالية له من ذلك مثلا:

- تعويض الرسول صلى الله عله وسلم عن خطأ ارتكبه جيش المسلمين بقيادة خالد بن الوليد رضي الله عنه مع بني جذيمة عند فتح مكة.
- تأسيس هيئات ذات شخصية قانونية (بيت المال، الأوقاف).

إلى جانب أنّ الممارسات العملية التي شهدتها الفترة النبوية وما بعدها، كَرَّسَت هذه الفكرة بشكل جَيِّد وواضح، وأعطتها البُعدَ الواقعي العملي، ومن السوابق التي تُذكَرُ في هذا المجال نجد على سبيل المثال " فكرة الأمان ومسؤولية المسلمين عن التصرف العام لرئيس دولتهم.

---

(1) محمود بوترعة، المرجع نفسه، ص 258.

(2)سورة الإسراء: الآية 16.

(3) **البخاري**، باب فضائل أهل المدينة، رقم: 1771، **الترمذي**، كتاب أبواب السير عن رسول الله صلى الله عليه و سلم، رقم: 1579، وجاء بلفظ: [المسلمون تتكفأ دماؤهم، ويسعى بذمتهم أدناهم و هم يد على من سواهم]، **مستدرك الحاكم** وقال صحيح على شرط الشيخان: باب قسم الفيئ، رقم 2623، **أبوداود**: باب السرية ترد على أهل العسكر، رقم 2751، **بن ماجة**: باب المسلمون تتكفأ دماؤهم، رقم 2683.

(4) محمود بوترعة، مرجع سابق، ص 267.

فمن الأول (الأمان) نجد قوله صلى الله عليه وسلم لأم هانئ بنت أبي طالب [**قَد أَجَرنَا من أَجَرتِ يا أم هانئ**][1]، ومن الثاني (المسؤولية الجماعية عن التصرُّفَات العامة للحكام)، رأي الإمام الشافعي في أنّ دِيَّةَ من حَدَّهُ الإمام أو عَزَّرَهُ فمات على بيت المال؛ قال عليه رحمة الله: تجب الدِيَّةُ في بيت المال لأنه نَفعٌ عمله يرجع إلى عامة المسلمين فيكون الغُرمُ على مالهم. وفي نفس السياق قال العزّ بن عبد السلام: إنّ الإمام أو الحاكم إذا أتلفا شيئا من النفوس أو الأموال في تصرفهما للمصالح، فإنه يجب على بيت المال دون الحاكم والإمام، لأنهما لما تَصَرَّفَا للمسلمين صار كأنّ المسلمين هم المتلفون "[2]، وبذلك تكون فكرة الشخصية الاعتبارية قد وَجَدَت مكانها في التراث الفقهي الإسلامي، وإن بمصطلح وتعبير مخالف، ولا يَضُرُّ ذلك، إذ لا مُشَاحَاة في الاصطلاح إذا اتّحَدَ المعنى والقصد.

الفرع الثاني: الشخصية الاعتبارية للوقف.

بعد أن وقفنا على معنى ومدلول الشخصية الاعتبارية عند القانونيين باعتبار السَبقِ في التعبير والاصطلاح، ووجدنا بأن الفكرة لم تكن بعيدة عن مدلول [الذِمَّة] المستعمل من قبل فقهاء الشريعة الإسلامية باعتبار السَبقِ في الطرح والوجود؛ سنحاول الآن من خلال هذا الفرع إسقاط هذه المدلولات على مؤسَّسَة الوقف والتأكد بأنها مطابقة لها وتَسَعُهَا.

" تقوم أحكام الوقف في الإسلام على أساس اعتبار الوقف في النظر الفقهي؛ مؤسَّسَة ذات شخصية حكمية لها ذمة مالية وأهلية لثبوت الحقوق لها وعليها، يُمَثِّلُهَا من يَتَوَلَّى إدارة الوقف"[3]، وهي تختلف من حيث إنشائها عن العمل الفردي الموجود مثلا في الوصية، وعليه " فإنّ الوقف لا يمكنه إذ ذاك أن يكون سوى عمل تأسيس ينتج عنه شخص معنوي مميز "[4]، ومن ثَمَّ فقد كان تعامل الفقهاء مع الوقف على هذا الاعتبار؛ فهو مؤسَّسَة تتألَّفُ من مجموعة من الأموال لها خصوصيتها من حيث ذمتها، ومن حيث علاقتها بمن يُدِيرُهَا، وكذا كيفية إنشائها والآثار المترتبة

---

(1) **البخاري**، رقم: 2935. **أبو داود**، كتاب الجهاد، رقم: 2763، **الترمذي**، كتاب أبواب السير عن رسول الله صلى الله عليه وسلم، رقم: 1579.

(2) محمود بوترعة، مرجع سابق، ص 268 – 269 بتصرف.

(3) مصطفى الزرقا، **أحكام الأوقاف** ، ط[2]، دمشق – سوريا، مطبعة الجامعة السورية، 1366هـ - 1947م، ص 20.

(4) فرج أبو راشد، مرجع سابق، ص 171.

عنها ... إلخ، فكل هذه المسائل وغيرها المُلتَفَّةِ حول الوقف تُمَيِّزُ هذه المؤسَّسَة وتُقِرُّ بها أكثر من مفهوم ومدلول الشخص الاعتباري.

وأهم خطوة في مجال السعي إلى تأكيد شخصية الوقف الاعتبارية؛ تلك التي تتعلق بمدى وجود فكرة الذمة في مؤسَّسَة الوقف؟

أولا: ذِمَّة الوقف:

وذِمَّة الوقف من القضايا التي ثارت حولها نقاشات بين الفقهاء، باعتبار أن وجودها يُثبِتُ للوقف أو عليه حقوقا تجاه الغير، " وقد نَصَّ بعض الحنفية على أنّ الوقف لا ذمّة له ... وأمّا المذاهب الفقهية الأخرى فإنّها لم تنف الذمّة عن الوقف، بل إنّ المالكية يوجبون الزكاة على الوقف، تأكيدا لمعنى الذمّة للوقف"[1]، فالذمّة هي مناط الحقوق والواجبات، متى وُجِدَت وُجِدَت معها الحقوق وتَرَتَّبَت عليها واجبات والتزامات، وقد أكَّدَ وجود فكرة الذمّة في الوقف؛ الإمام الزرقا ودافع عليها، ورَدَّ كلام بعض الحنفية الذين ينفون هذه الصفة عن الوقف بدعوى عدم ترتب الدَينِ على ذمّته بل على ذمّة متوليه، حيث " عَلَّقَ على ذلك بقوله: إن للفقهاء نصوصا أخرى خلاف ذلك، كلها تفيد بظواهرها ثبوت الدَينِ على الوقف رأسا بلا واسطة ذمّة للمتولي ...، قال: [وهذا هو الرأي السديد الذي يتفق مع فكرة الشخصية الاعتبارية ... فالذمّة لا تَختَصُّ بالشخص الطبيعي، وأن الأحكام الفقهية تُؤَيِّدُ ذلك، ونصوص الفقهاء في بيت المال وذمّته بل وذِمَمِ فروعه أيضا لا تَدَعُ شُبهَةً في هذا الشأن "[2]، وأَيَّدَ كلامه بذكر رأي الشيخ العلاّمة علي الخفيف من خلال كتابه (الحق والذمّة) الذي يقول فيه: "إنّ الحنفية لا يقولون بالشخصية المعنوية كشخصية الحكومات والمنشآت والمصالح والشركات، لكنّنا نرى في مؤلفاتهم الفقهية والأصولية أنهم كثيرا ما يُقَرِّرُون لمثل هذه الجهات أحكاما تقتضي أن لها حقوقا تجاه غيرها يطلبها من يقوم عليها من وَلِيٍّ أو ناظر، وأن عليها واجبات مالية يطلبها أربابها ممن له الولاية على هذه الجهات التي شأنها في ذلك شأن الصبي غير المميز ومَن في حكمه، ومن ذلك جعلهم لناظر الوقف أن يبيع محصول أراضي الوقف وأن يشتري لها ما تحتاج لها من آلات ودواب، ويكون ما يشتريه مُلكًا للوقف لا للمستحقين ولا سائبة بلا مالك، لأن ذلك يتنافى مع عقد الشراء، فأصبحت جهة

(1) حسن عبد الله الأمين، مرجع سابق، ص 100.

(2) حسن عبد الله الأمين، المرجع نفسه، ص 127.

الوقف بذلك بائعة ومشترية، فكان لها من الحقوق كما يكون لكل بائع أو مُشتَرٍ، وعليها من الواجبات الالتزامية ما يُكَلَّفُ به كل بائع أو مشتر، وإذا أَجَّرَ الناظر أعيان الوقف، فتأخر المستأجر في أداء الأجرة، يكون مدينا بها لجهة الوقف، لا للناظر عليها ولا للمستحقين فيه، وإذا اشترى الناظر على الوقف شيئا له بالنسيئة – الدين – كان المدين جهة الوقف فيدفع الناظر الثمن من غِلَّتِهِ، وإذا عزل صَحَّ أن يطلب الثمن ممن حَلَّ محله ... أليس هذا كافيا لأن نَطمَئِنَّ إلى أن الحنفية يقولون بالشخصية المعنوية، وإن لم ينطقوا بهذه الألفاظ، لأنها اصطلاح حديث "[1]، وعليه فإنّه يثبت عند الفقهاء ذمّة للوقف إما تصريحا أو تعريضا (الحنفية) وبالتالي يثبت له من خلال مواصفات الذمة؛ الشخصية الاعتبارية ويكون له وَضعًا وصفة قانونية يَنتَحِلُهَا، يَسمَحُ من خلالها بأن تدار أموره وتُسَيَّر، فالناظر في أحكام الوقف التفصيلية يرى بكل وضوح أنّ جمهور الفقهاء يثبتون للوقف شخصية حكمية، هي ما يطلق عليها في العصر الحاضر الشخصية الاعتبارية(المعنوية)، وأنّ هذا الشخص الاعتباري يتمتَّع بالذمّة كما يتمتَّع بها الشخص الطبيعي، ومما يدل على ذلك أن الفقهاء قد صرحوا بأهلية الوقف للتملك الحكمي، وإثبات الديون عليه، ولا يخفى أن ذلك من خصائص الذمة[2]، ولاعتبار الوقف شخصا معنويا آثار مهمّة، إذ أنه بهذه الصفة يَحُوزُ وجودا شرعيا يُبِيحُ له التعامل مع الناس مباشرة أخذا وعطاء بواسطة مُمَثِّلِه الشرعي، وهو المتولِّي الذي يتولَّى إدارته وصيانته ويَرعَى شروط الواقفين.

ثانيا: ما يترتب من اعتبار الوقف شخصية اعتبارية.

1 – للوقف ذِمَّة مالية مستقلة عن ذمّة الناظر للوقف أو متوليه، وكذا الموقوف عليهم، فمال الوقف وجميع حقوقه والتزاماته خاص به وذمّته لا تنشغل بذمّة غيره مهما كان، الأمر الذي يعني حماية الأوقاف من تصرفات النُظَّار غير المسؤولة التي تُعَرِّضُ وجودها للزوال والاندثار (الإهمال،الاستدانة،...).

2 – للوقف أهلية مدنية في كسب الحقوق واستعمالها في الحدود التي رسمها القانون؛ تجعله قادرا على اتخاذ القرارات المفيدة (البيع، الرهن،...) ولكن بما يوافق الشرع وأصل وجوده، " كما

(1) حسن عبد الله الأمين، مرجع سابق، ص 127 - 128.

(2) ناصر عبد الله الميمان، **ديون الوقف**، منتدى قضايا الوقف الفقهية الأول – التزام شرعي.... وحلول متجددة – الأمانة العامة للأوقاف (الكويت) بالاشتراك مع البنك الإسلامي للتنمية، الكويت، 11-13 أكتوبر 2003، ص 77.

يسمح بتدخُّل الدولة في الأوقاف تدخُّلا إيجابيا من حيث حمايتها وإدارتها وتسييرها، ذلك أن الإدارة الفردية للأوقاف التي كانت موجودة في العصور الإسلامية القديمة قد أَدَّت إلى ضياع أكثر الأوقاف، نتيجة التصرفات غير الحكيمة أو غير الأمينة للنُظَّار "[1].

3 – للوقف حَقُّ التقاضي ورفع الدعاوى على الغير، كما للآخرين الحق في رفع الدعوى عليه، " وهو بهذه الصفة يكون خَصمًا في الدعاوى الصادرة من الوقف أو المقامة عليه، سواء تعلَّقَت هذه الدعاوى بعين الوقف أو بِغَلَّتِه "[2]، يمثله في كل ذلك ناظر الوقف أو الشخص الذي يُحَدِّدُهُ صك (حجة) الوقف أو القضاء أو إدارة الوقف حسب النظام الأساسي له، وأن هذا الشخص عليه ما على الوكيل للشخص الطبيعي من الحقوق والواجبات والمسؤوليات[3].

ومما سبق ذِكرُهُ، يتجلَّى لنا بأنّ الأركان المُعتَمَدَة في إثبات الشخصية المعنوية متوفَّرَة في الوقف، كما أن مواصفاتها تنطبق عليه، وهذا ما يجعله مؤهلا لأن يمثل شخصية قانونية تمتلك الحقوق وتؤدي الواجبات من خلال ممثل شرعي يباشر عنه هذه الأعمال وهو المتولي، وهو الشيء الذي حسمته معظم الدول الإسلامية في تشريعاتها بما لم يعد به حاجة إلى تأكيده، وما دُمنَا قد اعتبرنا الوقف شخصا اعتباريا وجعلنا له ذمّة مستقلة؛ فإنّه يكون مُتَمَتِّعًا بأهلية الوجوب الكاملة، أي أهلية الإلزام والالتزام، ويَنُوبُ عنه الناظر في التصرفات، لأنه فاقد لأهلية الأداء (أهلية التصرّف) فهو من هذه الناحية شبيه بالصبي غير المميز، والناظر شبيه بالوصي[4]، إلاّ أنّه لابد من التنبيه بأن هذه الشخصية الاعتبارية للوقف مُتَمَيِّزَةٌ ببعض الأمور التي قد لا تُوجَد في غيرها، ومن أهم هذه المميّزات:

- **طريقة الإنشاء:** حيث يَنشَأ الوقف عند بعض الفقهاء بمجرد التَلَفُّظ به ويقع مُلزِمًا، بخلاف إنشاء أي شخصية اعتبارية أخرى.

---

(1) منذر قحف، **الوقف الإسلامي (تطوره ، إدارته ، تنميته)**، ط[1]، دمشق – سوريا، دار الفكر، 1421هـ - 2000م، ص 291.

(2) زهدي يكن، **الوقف في الشريعة الإسلامية**، بيروت – لبنان، درا النهضة العربية، 1388هـ-1978م، ص 14.

(3) علي محي الدين القره داغي، **ديون الوقف**، منتدى قضايا الوقف الفقهية الأول – التزام شرعي... وحلول متجددة – الأمانة العامة للأوقاف (الكويت) بالاشتراك مع البنك الإسلامي للتنمية، الكويت، 11-13 أكتوبر 2003، ص 46.

(4) الصديق محمد الضرير، **ديون الوقف**، منتدى قضايا الوقف الفقهية الأول – التزام شرعي... وحلول متجددة – الأمانة العامة للأوقاف (الكويت) بالاشتراك مع البنك الإسلامي للتنمية، الكويت، 11-13 أكتوبر 2003، ص 25.

- **الصبغة الشرعية**: تكتسي مؤسَّسَة الوقف حُرمَةً إيمانية، يُضفِيهَا عليها مُنطَلَقُهَا الشرعي، وهذه الصفة منعدمة في الأشخاص الاعتبارية الأخرى.
- **المُستَنَد القانوني**: لا يَفتَقِرُ الوقف ابتداء إلى هذا المستند حتى يقوم بدوره، ولكن من المستحسن أن يوجد مثل ذلك حتّى يُتَجَنَّبَ تَعَرُّضُه للتصفية والاستغلال غير المشروع، أمّا المستند في باقي المؤسسات الاعتبارية الأخرى ضروري وإجباري.

المطلب الثاني: الوقف في التشريع الجزائري.

الفرع الأول: التعريف القانوني للوقف.

لقد اختلفت تعاريف القانون للوقف بحسب السِّيَاق الذي أُدرِجَ فيه (الإصلاح العقاري، الإصلاح الزراعي، ... إلخ) وكذا الفترة الزمنية التي مَرَّ بها، ومن خلال أَهَمِّ المحطات التي مَرَّ عليها التشريع المتعلِّقُ بالوقف في الجزائر، يمكننا أن نُدرِكَ بأن تعريف الوقف سار على نفس منوال التطور الذي فَرَضَتهُ درجة الاهتمام بالوقف نفسه، فقد كان أول عهد الوقف بالتعريف مُتَمَثِّلاً في المادة (213) من قانون الأسرة، التي نَصَّت على أنّ [الوقف حبس المال عن التملك لأي شخص على وجه التأبيد والتصدّق][1]، بينما تَضَمَّنَ قانون التوجيه العقاري في مادته (31) نصا وتعريفا آخر: [الأملاك الوقفية هي الأملاك العقارية التي حبسها مالكها بمحض إرادته ليجعل التمتُّعَ بها دائما تنتفع به جمعية خيرية ذات منفعة عامة سواء أكان هذا التمتُّعُ فوريًا أو عند وفاة الموصين الوسطاء الذين يعينهم المالك المذكور][2] ويمكننا أن نلاحظ أن هذا التعريف جاء ناقصا، وذلك بسبب السياق الذي ورد فيه (التوجيه العقاري) فكان قاصرا على مجال محدَّد من الوقف وهو العقار، وعلى انتفاع جهة محدّدة هي الجمعية الخيرية، وهو بهذا الطرح ناقص عن المعنى الاصطلاحي الجامع المانع للوقف، كما نجد تعريفا آخر للوقف أورده قانون الأوقاف الجزائري في

(1) القانون رقم 84-11 المؤرخ في 09 رمضان 1404هـ الموافق 09 جوان 1984م المتضمن قانون الأسرة الجزائري الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 24، السنة: 21، بتاريخ 12 رمضان 1404هـ الموافق 12 جوان 1984م، المعدّل والمتمّم بالأمر 05-02 الصادر في الجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 15، السنة: 42، بتاريخ 18 محرّم 1426هـ الموافق 27 فيبراير 2005م.

(2) القانون 90-25 المؤرخ في 01 جمادى الأولى 1411هـ الموافق 18 نوفمبر 1990م المتضمن قانون التوجيه العقاري الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 49، السنة: 27، بتاريخ 01 جمادى الأولى 1411هـ الموافق 18 نوفمبر 1990م.

مادته (03) التي تَنُصُّ على أنّ الوقف [هو حبس العين عن التملُّك على وجه التأبيد والتصدّق بالمنفعة على الفقراء أو على وجه من وجوه البِرّ أو الخير][1].

" وأقرب تعريف للقانون من تعاريف الفقهاء تعريف الصاحبين (أبي يوسف ومحمد بن الحسن) من المذهب الحنفي، لفظا ومضمونا، لولا زيادة التعريف القانوني عبارة " على وجه التأبيد " التي وإن لم ينص عليها تعريف الصاحبين، إلا أنهما يشترطانها فيه، على خلاف عندهما في وجوب ذِكرِ ما يفيده وعدمه، كما أنّه يَقرُبُ مضمونا من تعريف الشافعية لولا مخالفته لهم في وقف المنافع "[2]، بينما يرى بعض الباحثين؛ " أن أحسن تعريف فقهي يسمح لنا بتجاوزها (الاختلافات الموجودة بين تعاريف الفقهاء)؛ هو تعريف الحنابلة الذين عرفوه بأنّه [حبس الأصل وتسبيل الثمرة]، ففي هذا التعريف أُبعِدَت الخلافات المذهبية في شروط الوقف وما يَتَفَرَّعُ عنها، مع عدم إهماله الأمر الجوهري من الوقف وهو وجوب إبقاء الموقوف قائما لا يباع ولا يوهب ولا يورث بغض النظر عمن يملكه، وتُسَبَّلُ ثمرته إلى من يستحقها، وهو أيضا أحسن تعريف للوقف لمن يريد جعل الفقه الإسلامي عموما مرجعا له.

وقد أخذ بهذا التعريف مشروع القانون الكويتي لعام 1999م، حيث عَرَّفَهُ في مادته الأولى بأنه: [حبس المال وتسبيل منافعه وفقا لأحكام هذا القانون] وقد أَبدَلَ كلمة [عين أو أصل] بلفظة [مال] التي لا تخرج المنافع على رأي الجمهور"[3]، وتعريف الحنابلة هذا ينطلق من اختيار عبارات حديث النبي صلى الله عليه وسلم والاكتفاء بها، وهو اختيار موفق إذا ما علمنا بأنّ النبي صلى الله عليه وسلم أوتي جوامع الكلم، مع الإشارة إلى أن الحديث قد وَرَدَ بروايات متعدّدة اختلفت عندها ألفاظه من حديث لآخر.

الفرع الثاني : الطبيعة القانونية للوقف وأقسامه.

أمّا الحديث عن الطبيعة القانونية التي يعطيها القانون للوقف فتحدّدها نصوصه؛ فقد "حسم المشرّع الجزائري موقفه فيما يخص الطبيعة القانونية للوقف في نص المادة الرابعة (04) من قانون

(1) القانون 91-10 المؤرخ في 12 شوال 1411هـ الموافق 27 أبريل 1991م المتضمن قانون الأوقاف الجزائري المتمم والمعدل، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 21، السنة: 28، بتاريخ 23 شوال 1411هـ الموافق 08 ماي 1991م.

(2) بلبالي ابراهيم، مرجع سابق، ص 40.

(3) بلبالي ابراهيم، المرجع نفسه، ص 41.

الأوقاف 91 – 10، والتي ورد فيها بأن [الوقف عقد التزام تبرع]، وبهذا يكون قد أخذ بالمذهب الحنفي، غير أن هذه المادة لم تُبيِّن لنا، إذا كان التبرع بمنافع الموقوف فقط على رأي أبي حنيفة، أم أنه تبرع بعين الموقوف ومنافعها كذلك على رأي محمد بن الحسن الشيباني؟ وما نستنتجه من المادة الثالثة (03) من نفس القانون المذكور سابقا [حبس العين عن التملك ... والتصدق بالمنفعة]؛ يظهر بأنّ المشرّع الجزائري أخذ برأي محمد بن الحسن، فيكون التبرّع بعين الوقف ومنافعه كذلك، وهذا قياسا على الصدقة المنجزة خلافا لأبي حنيفة الذي يرى أن الوقف تبرع بمنافع الوقف فقط، أما ملكية العين الموقوفة، فتكون للواقف، إذ يَحِقُّ له التصرف فيها بكل أنواع التصرفات الناقلة للملكية قياسا على العارية"[1]، وعلى هذا يكون الوقف من منظور المشرع الجزائري؛ تصرفا يدخل ضمن التبرعات، وقد سَمَّى هذا التصرف بالعقد رغم أنه لا يفتقر إلى القبول، الشيء الذي استدركته المادة الرابعة (04) سابقة الذكر بقولها [صادر عن إرادة منفردة].

وقد تَطَرَّقَ قانون الأوقاف إلى أقسام الوقف، باعتباره خاصا وعامًّا، وقام بتعريفهما والتفرقة بينهما، فَعَرَّفَ الوقف العام [الخيري] بقوله [هو ما حبس على جهات خيرية من وقت إنشائه، ويُخَصَّصُ ريعه للمساهمة في سُبُلِ الخيرات][2] كالوقف على المساجد والمساكين، والفقراء واليتامى، ونشر العلم ونحو ذلك من جهات الخير، وبدوره قُسِّمَ الوقف العام إلى قسمين [وهو على قسمين: قسم يُحَدَّدُ فيه مصرف معين لريعه، فلا يصح صرفه على غيره من وجوه الخير إلاّ إذا استنفذ ...][3] وبالتالي فهو مُحَدَّدُ الجهة لا يصرف لغيرها، كما يرى فقهاء الشريعة الإسلامية، وأما القسم الثاني من الوقف العام حسب ما جاء في المادة السادسة (06) من قانون الأوقاف فهو [...قسم لا يُعرَفُ فيه وجه الخير الذي أراده الواقف، فيُسَمَّى وقفا عامًّا غير مُحَدَّدَ الجهة...][4]، غير أنّ المادة السادسة (06) أشارت رغم ذلك إلى مصارف هذا الصنف من الوقف العام فَنَصَّت [...ويصرف رِيعُهُ في نشر العلم وتشجيع البحث فيه وفي سُبُلِ الخيرات]، وقد أغفل المشرع الحديث عن الوقف الذي يجعله واقفه خيريا في بدايته، على أن يعود أهليا إذا انقطعت سبل

(1) براهيمي نادية، **الوقف وعلاقته بنظام الأموال في القانون الجزائري**، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق – بن عكنون، 1995م، ص 64.

(2) المادة 06 من قانون الأوقاف الجزائري 91-10 .

(3) نفس المادة السابقة.

(4) انظر مذكرة : بلبالي ابراهيم، مرجع سابق، ص 127.

استغلاله خيريا، فهل يُعَدُّ هذا خيريا نظرا لابتدائه أم أهليا نظرا لمآله ؟ وهو ما يعرف في اصطلاح بعض الفقهاء بالوقف المشترك، أما الوقف الخاص فقد عَرَّفَتهُ نفس المادة في فقرتها الثانية (ب) بقولها [هو ما يحبسه الواقف، على عَقِبِهِ من الذكور والإناث أو على أشخاص معينين ثم يؤول إلى الجهة التي يعينها الواقف بعد انقطاع الموقوف عليهم][1]، وقد أُلغِيَت هذه الفقرة (المتعلّقة بالوقف الخاص) من القانون بموجب القانون 02 - 10[2] المعدّل والمتمّم للقانون 91 – 10، و لم يكن هذا التعديل إلغاء للوقف الخاص كما وقع في بعض البلدان العربية كمصر مثلا، وإنما كان المقصود منه تخلي السلطة المكلّفة بالأوقاف عن الإشراف المباشر على الأوقاف الخاصة (الأهلية) ومتابعتها، فأصبحت بذلك تحت مسؤولية أصحابها، والدليل على ذلك أنّه اعتبر الموقوف عليه شخصا معنويا لا طبيعيا كما يفترضه الوقف الخاص، وذلك في نص المادة الخامسة (05) من القانون 02 - 10 [الموقوف عليه، في مفهوم هذا القانون، هو شخص معنوي، لا يشوبه ما يخالف الشريعة الإسلامية] وقد جاءت هذه المادة مُعَدِّلَةً للمادة الثالثة عشر (13) من القانون 91 – 10، " ويظهر من خلال تأمل أساس التقسيمين في قانون الأوقاف الجزائري وفي فقه الشريعة الإسلامية؛ أنّ القانون أَسَّسَ تقسيم الوقف إلى خاص وعام على الخيرية الموجودة في إعطاء الواقف وقفه للموقوف عليه، فإن كان الوقف مُتَمَحَّضًا في الخيرية لم يَقصِد صاحبه به إلاّ الأجر الذي يَلحَقُهُ من الله جَلَّ وعلى، كان وقفه هذا عاما خيريا ... أمّا فقهاء الشريعة الإسلامية فقد اختلفوا في أساس تقسيم الوقف؛ إلى مُعَيَّن و غيره، فهل ضابطه احتمال الانقطاع في الموقوف عليهم وعدمه كما هو عند الحنفية، أو ضابطه التَفَرُّدُ وعدم دخول غير الموقوف عليه الموجود حين الوقف كما هو عند المالكية، خلاف" [3].

(1) المادة 06 من قانون الأوقاف الجزائري 91-10.

(2) القانون 02- 10 المؤرخ في 10 شوال 1423هـ الموافق 14 ديسمبر 2002م، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 83، السنة: 39، بتاريخ 11 شوال 1423هـ الموافق 15 ديسمبر 2002م.

(3) بلبالي ابراهيم، مرجع سابق، ص 142 – 143.

خلاصة الفصل التمهيدي:

لقد أبرزنا من خلال هذا الفصل تَأَثُّرَ التعريف اللغوي بالمدلول الاصطلاحي للوقف؛ حيث أخذت اللغة المعنى من الشرع لأنه لم يُعرَف الوقف بذلك المعنى قبل الإسلام، وأنّ سبب اختلاف الفقهاء في تعريفه رَاجِعٌ إلى اختلافهم في حقيقته وتحديد طبيعته وماهيته، وكذا محاولة كل جَمَاعَةِ مذهب إضفاء شروطها المذهبية للوقف في تعريفها له، كما أن مشروعية الوقف وجوازه وعدم مشروعيته وبطلانه من الأمور الاجتهادية التي اختلف فيها فقهاء المسلمين تَبَعًا لاختلافهم في الآثار المروية من ذلك ثبوتا وفهما، وأن رأي الجمهور هو الجواز وهو الأصح.

والوقف الشرعي يحقق المصالح الدينية والدنيوية، حيث أنه يجسد أمرا تعبديًّا، يَتَمَثَّلُ في مرضاة الله سبحانه وتعالى ونيل ثوابه، والذِكرِ الطيِّب في الدنيا والآخرة، ويمثِّلُ خدمة إنسانية خاصة وعامة لأفراد الأمة تَشمَلُ حفظ الكليّات الخمس بدرجاتها الثلاث (الضروري، الحاجي، التحسيني)، وهو ما يُظهِرُ أهميته التي تَبرُزُ بشكل واضح ومُتَمَيِّزٍ؛ استيعابه لمقاصد الشريعة التي جاء الإسلام لحفظها في العاجل والآجل، الشيء الذي يتجسّد من خلال الآثار الواقعية التي يُنتِجُهَا هذا النظام عبر صيرورة الحياة الإنسانية على الوِجهَة الطبيعية وعلى جميع الأصعدة الاجتماعية،الاقتصادية، المالية، وحتى الإستراتيجية، الأمر الذي يُبَيِّنُ دون أدنى شَكٍّ أهمية الوقف ودوره الحضاري، بما يجعل الأوقاف اليوم قادرة، إذا ما توفرت النيَّات الصادقة وتجدّدت الرغبة لدى المسلمين في إحيائها والعزم على تكثيرها والمُضِيِّ بها في سبيل الخير والنفع العام، ومتى رُوعِيَت الأصول والأحكام، وأُحكِمَت سياسة الأوقاف، وأُقِيمَت القواعد الشرعية والتقنية الاقتصادية للتمويل والاستثمار؛ في أن تكون المُنطَلَقَ الأمين للنهضة والطريق الأقوَم للتنمية.

لقد أثبت جمهور الفقهاء للوقف شخصية حُكمِيَّة، هي ما يُطلَقُ عليها في العصر الحاضر الشخصية الاعتبارية (المعنوية) ، وهو بالتالي يتمتع بالذمّة كما يتمتع بها الشخص الطبيعي، ومما يدل على ذلك أن الفقهاء قد صَرَّحُوا بأهلية الوقف للتملك الحكمي، وإثبات الديون عليه، ولا يخفى أن ذلك من خصائص الذمّة، ومن هنا يتجلَّى لنا بأنّ الأركان المعتمدة في إثبات الشخصية المعنوية متوفرة في الوقف، كما أن مواصفاتها تنطبق عليه، وهذا ما يجعله مؤهلا لأن يُمَثِّلَ شخصية قانونية تمتلك الحقوق وتؤدي الواجبات من خلال ممثل شرعي يباشر عنه هذه الأعمال وهو المتولي، وهو الشيء الذي حَسَمَتهُ معظم الدول الإسلامية ومنها الجزائر في تشريعاتها بما لم يَعُد به

حاجة إلى تأكيده؛ بالرَّغمِ من وجود اختلاف لتعريف القانون الجزائري للوقف بحسب السياق الذي أُدرِجَ فيه (الإصلاح العقاري، الإصلاح الزراعي، ... إلخ) وكذا الفترة الزمنية التي مَرَّ بها؛ غير أنّ قانون الأوقاف الجزائري في مادته (03) نَصَّ على أن الوقف [هو حبس العين عن التملك على وجه التأبيد والتصدق بالمنفعة على الفقراء أو على وجه من وجوه البِرّ أو الخير]، كما حَسَمَ المشرّع الجزائري موقفه فيما يخص الطبيعة القانونية للوقف في نص المادة (04) من قانون الأوقاف 91 – 10، والتي ورد فيها بأن [الوقف عقد التزام تبرع]، فجعله تصرفا يدخل ضمن التبرعات، وقد سُمِّيَ هذا التصرف بالعقد رغم أنه لا يفتقر إلى القبول، الشيء الذي استدركته المادة الرابعة (04) سابقة الذكر بقولها [صادر عن إرادة منفردة]، وعُدِّدَت من خلال المادة 06 من قانون الأوقاف أقسام الوقف؛ إلى خاص وعام، وقام بتعريفهما والتفرقة بينهما، ويَظهَرُ من خلال تَأَمُّل أساس التقسيمين في قانون الأوقاف الجزائري وفي فقه الشريعة الإسلامية؛ أنّ القانون أَسَّسَ تقسيم الوقف إلى خاص وعام على الخيرية الموجودة في إعطاء الواقف وَقفَهُ للموقوف عليه، فإن كان الوقف مُتَمَحِّضًا في الخيرية و لم يقصد صاحبه به إلاّ الأجرَ الذي يَلحَقُهُ من الله جَلَّ وعلى؛ كان وقفه هذا عامًّا خيريا.

الباب الأول

الإصلاح الإداري ونظام الأوقاف في الجزائر

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

الفصل الأول

المقصود بالإصلاح الإداري

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

الباب الأول : الإصلاح الإداري ونظام الأوقاف في الجزائر

مقدمة :

إنّ مدلول الإصلاح يعني بشكل بسيط الانتقال من وَضعٍ إلى وَضعٍ أحسن منه، بِغَضِّ النَّظَر عن كون هذا الانتقال فَرَضَهُ واقع مُحَدَّد، أو اقتَضَتهُ ضرورة معيّنة، أو كان نِتَاجَ سيرورة طبيعية لتطوُّر الأشياء، أو غير ذلك من الاحتمالات والمُسَبِّبَات المختلفة، وسواء أكان السبب هذا أو ذاك فإنّ التساؤل الذي يَهُمُّنَا مَعرِفَةُ الجواب عنه؛ يَتَمَثَّلُ في مدى حاجة نظام الأوقاف إلى الإصلاح الإداري ؟ على أنّه لابد من التأكيد بأنّ أيّ نِيَّةٍ وقَصدٍ لتطوير المجتمع ونمائه لابد وأن تكون للأوقاف مساهمة فيه، بل وقد تكون هي أساس الانطلاق فيه، وبالتالي فلا غنى لنا عن إشراك هذه المؤسَّسَة في عملية الإصلاح الاجتماعي الذي نصبو إليه، وهذا الدور الذي سَيُعطَى لهذه المؤسَّسَة لن يكون شيئا غريبا أو جديدا على هذه المؤسَّسَة، بل على العكس من ذلك؛ فهو الدور الذي قامت به عبر التاريخ، وهي مُستَعِدَّةٌ وقادرة عليه متى ما طُلِبَ منها ذلك وهُيِّأَت الظروف لذلك، وبالتالي فإنّ الأوقاف مؤسَّسَة قابلةٌ ومُستَعِدَّةٌ لإصلاح نمط إدارتها وطريقة سيرها كغيرها من المنظَّمَات المُسَيِّرة للحياة الاجتماعية والمُسَاهِمَةِ فيها، ولهذا السبب جاءت الحاجة إلى تأصيل مدلول ومفهوم الإصلاح الإداري حتى نتمكن من وضع الأوقاف في سياق الحاجة إليه اليوم باعتبار أنّها مؤسَّسَة اجتماعية ينطبق عليها كل ما تحتاجه مثيلاتها في هذا الإطار، ولذلك ستكون البداية من خلال هذا الباب ببسط الحديث عن الإصلاح الإداري بكل تفاصيله المهمّة (الفصل الأول) ثم التعريج على نظام الأوقاف المعتمد اليوم في الجزائر للوقوف على صورته الواقعية (الفصل الثاني) الأمر الذي سيسمح لنا بأن نبني تَصَوُّرَنَا حول عملية الإصلاح اللازمة للأوقاف في الجزائر من خلال فصول الباب الثاني على قاعدة صلبة وصحيحة.

الفصل الأول : المقصود بالإصلاح الإداري

تمهيد :

الوقوف على مدلول الإصلاح الإداري والحاجة إليه من الوِجهَة العامّة قبل الحديث عنه من الوِجهَة الخاصّة المتعلِّقَة بالأوقاف مُهِمٌّ جدا؛ إذ من خلاله تتحدَّدُ عناصر الموضوع وتَرشُدُ طُرُق المعالجة، فمعالجتنا لموضوع الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف سَيُلزِمُنَا حتما الحديث عن الإدارة الجزائرية وعن مكانة وتواجد فكرة الإصلاح فيها، ذلك أنّ الأوقاف كما ذكرنا سالفا هي تحت وصاية وزارة الشؤون الدينية والأوقاف وبالتالي فهي جُزءٌ من الإدارة الجزائرية يَسرِي عليها ما يَسرِي على باقي الإدارات الأخرى، وهذا طبعا ضِمنَ سياق الحديث عن مفهوم الإدارة بشكل عام، إلى جانب ذلك فإنّ مصطلح الإصلاح الإداري وهو مصطلح حديث النشأة نسبيا؛ يتقاطع مع العديد من المصطلحات المتقابلة والتي تشترك في جزئية من الجزئيات معه مِن مِثلِ التنمية الإدارية والتطوير الإداري والتحديث الإداري وغير ذلك من المفاهيم والمصطلحات التي لها علاقة بالإدارة، والتي هي مثار مناقشات وتداولات كثيرة اليوم.

لقد تطوَّرَت الإدارة كثيرا في العصر الحديث وأصبحت تعتمد تقنيات ووسائل متقدِّمة بغرض تحسين الخدمة وتقديمها بصورة جيّدة وشكلٍ مقبول، ومن هنا تبرز الحاجة إلى البحث عن حاجة الإدارة إلى العملية الإصلاحية والمدى المطلوب في ذلك؟

هذا هو السؤال الذي سنحاول الإجابة عنه من خلال الوقوف على ماهية الإصلاح الإداري وذلك بالتَعَرُّضِ لمفهومه وتعريفه وكذا خصائصه، كما سنحاول التعريج على تقييم تجارب الإصلاح الإداري في الوطن العربي، لننتهي إلى ذكر إستراتيجية الإصلاح الإداري بما تَتَطَلَّبُه من منهجية، وتقنيات، وشروط، ومراحل، ومُقَوِّمَات نجاح، كل ذلك من أجل تحديد تَصَوُّرٍ دقيق عن الإطار المناسب والسياق الفعّال الذي تُوضَعُ فيه العملية الإصلاحية المتعلِّقَة بنظام الأوقاف في الجزائر.

المبحث الأول : ماهية الإصلاح الإداري.

الحديث عن الإصلاح الإداري يحتاج منَّا إلى تحديد مفهومه وتعريفه وذكرِ أهم خصائصه وأهدافه، حتى يكون تقييمنا لمختلف تجاربه، وكذا وَضعُنَا للإستراتيجية التي تُحَدِّدُ معالمه؛ مَبنِيًّا على قاعدة علمية موضوعية تسمح لنا بعد ذلك بِوَضعِ تَصَوُّرٍ خاص له فيما يتعلَّقُ بإدارة الأوقاف وما تحتاجه من خطوات للإصلاح والتحسين، ولكن قبل الخوض في تأصيل الجانب النظري للإصلاح الإداري لابد من الإشارة إلى حاجة الإدارة الوقفية الجزائرية اليوم إلى الإصلاح الإداري، وإلى أنّ ذلك تستدعيه جملة من العوامل سنأتي إلى سردها ضمن المطلب الأول.

المطلب الأول: العوامل الملزمة لإصلاح إدارة الأوقاف في الجزائر.

يُعَدُّ إصلاح الأوقاف في الجزائر وبخاصة الجانب الإداري منه، وهو قاطرة الإصلاح والتحوُّل إلى الأحسن بالنسبة لمستقبل الأوقاف؛ مشروعا مُهِمًّا ليس للأوقاف فقط وإنما للتنمية الشاملة للمجتمع الجزائري الذي نريده، وبالتالي فهو لا يَنفَكُّ عن جملة الروابط التي تربط الأوقاف بمختلف الدوائر الاجتماعية الرسمية منها والأهلية (المجتمع المدني)، وعلى هذا الأساس لابد وأن تُعَالَجَ مسألة الإصلاح الإداري حتى تكون راشدة وفعَّالَة تؤتي أُكلَهَا، لا مُجَرَّدَ شِعَارٍ تَنطِقُهُ الألسنة ولا تَقتَنِعُ به الأفئدة والعقول، والأهَمُّ في كل هذا؛ هو أنّ الذي نُرِيدُهُ اليوم من عملية الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف تستدعيه العديد من العوامل نذكر منها:

الفرع الأول: حال الأوقاف ووضعيتها وضرورة رَدِّ الاعتبار لها.

فالمُتَبَصِّر لحال الأوقاف في الجزائر اليوم قد يلاحظ تَحَسُّنًا ملحوظا في وضعها إذا ما قُورِنَ بوضعها قبل 1991، ولكنّه تَحَسُّنٌ لم يكن في مستوى القدرة الكامنة التي تمتلكها الأوقاف للتطور والارتقاء والقيام بدور كبير ومُهِمٍّ في حياة الفرد والمجتمع، فَعَطَاءُ الأوقاف اليوم ومساهمتها في حلِّ المشاكل الاجتماعية والاقتصادية وغيرها صغير مقارنة بما يمكن أن تؤدِّيه وأن تُسَاهِمَ به كمؤسَّسَة كبيرة ومتجذِّرَة في كيان الأمة، فأيّ محاولة لتطوير أداء هذه المؤسَّسَة ما هو في حقيقة الأمر؛ إلاّ نوع من أنواع رَدِّ الاعتبار لهذه المؤسَّسَة الإستراتيجية، فما تعيشه إدارة الأوقاف اليوم من تَطَبُّعٍ بطابع الإدارة الحكومية التي يَغلُبُ عليها الأسلوب البيروقراطي في التسيير بسبب ولاية الدولة عليها؛ يجعلها مُكَبَّلَةً ومكتوفة الأيدي عن أيّ مشروع إصلاحي ينتقل بها إلى آفاق جديدة

ورحبة، فالتَبَعِيَّة تلك؛ اقتضت أن تكون المبادرات الإصلاحية للإدارة لا تُتَصَوَّر إلاّ في إطار شامل لجميع إدارات الحكومة والتي منها إدارة الأوقاف (المرسوم التنفيذي 03-192 المُتَعَلِّق بمهام المديرية العامّة للإصلاح الإداري وتنظيمها، الذي سنتحدث عنه لاحقا)، فَتَعَطُّلُ المشروع بالنسبة للجميع جعل التَعَطُّلَ يَشمَلُ كذلك إدارة الأوقاف، ومن هنا كان لزاما التفكير في إصلاح الإدارة الوقفية بشكل مُستَقِل على مشروع الإصلاح الإداري الشامل، باعتبار الخصوصية التي تَحضَ بها هذه المؤسَّسَة، وكذا الاستقلالية التي تَفرِضُهَا هي من ذاتها عن نفسها، وعلى هذا فإنّنَا عندما نتحدث عن الإصلاح الإداري للأوقاف اليوم، فإنما نَتَحَدَثُ عن مشروع خاص بهذه المؤسَّسَة انطلاقا من تميّزها الذي عُرِفَت به عبر التاريخ، ولسنا مُلزَمِين بانتظار الإصلاح الشامل، مع علمنا بأنّ الأمر لن يكون سهلا، لأن التأثير سيكون موجودا بشكل من الأشكال بين الموضوعين.

الفرع الثاني: الإمكانيات المتاحة للأوقاف لكي تقوم بدور أهمّ.

ما تملكه هذه المؤسَّسَة من إمكانيات غير مُستَغَلَّة، ومن فُرَص مواتية للتطوير والنَّمَاء يؤكد الحاجة إلى الإصلاح، فالأوقاف بما تملكه من رصيد مادي ومعنوي مُتَمَثِلاً في إقبال الناس عليها انطلاقا من الدواعي الإيمانية المغروسة في قلب كل مؤمن؛ هو الذي يَضمَنُ لها الاستمرار والبقاء إلى آجال طويلة، هذا الرصيد الكبير الذي كان ملازما لها منذ أن شُرِّعَت وجعلها الإسلام نظاما قائما بذاته في حياة المسلمين؛ هو الذي يُلزِمُنَا ويَفرِضُ علينا الاهتمام بها وبذل أقصى جُهد في توفير الشروط التي تسمح لها بأداء الدور المنوط بها، بالإضافة إلى المحافظة على مكتسباتها التي تراكمت عبر أزمنة طويلة وشملت جميع مناحي الحياة، حتى إنّك لا تكاد تَنظُرُ إلى خِدمَة في المجتمع تَجلُبُ النَّفعَ للمجتمع إلا ووجدت الأوقاف من ورائها، فهذا الانتشار والاختراق الذي وصل إلى جميع المستويات، يُرَتِّبُ علينا المسؤولية المعنوية في المحافظة على هذه المؤسَّسَة وكل مكتسباتها، وبخاصة في ظل غياب للإحصاءات الدقيقة والبيانات المُفَصَّلَة عن الواقع الحقيقي للأوقاف، وهو ما يُرَتِّبُ مسؤولية على الجميع في بَذلِ الجهد اللازم للاسترجاع جميع المُقَدَّرَات الوقفية التي لا يمكن إلاّ أن تكون كبيرة ولن نبالغ إذا قلنا بأنّها ضخمة.

الفرع الثالث: حاجة المجتمع لخدماتها

لم يَعُد خافيا ضُعفُ أغلب حكومات الدول الإسلامية في توفير حاجيات المجتمع المتزايدة يوما بعد يوم، مما ساهم بشكل مباشر في الكثير من الاضطرابات التي تعيشها هذه المجتمعات،

والواقع أحسن دليل وشاهد على ذلك، وليس المقامُ مَقَامَ وَضعِ خُطَطِ الحكومات في ميزان التقييم والنقد، وإنّما نَذكُرُ هذا للتنبيه بأنّ هذه الحكومات والدول عندما ذهبت تبحث عن الحلول لأوضاعها الاقتصادية والاجتماعية المزرية؛ غَفَلَت أو تغافلت عن مؤسَّسَةٍ عظيمةٍ أُسُسُهَا موجودة في المجتمع وبالتالي فهي ليست في حاجة إلى ابتكارها من جديد، ورصيدها مُعتَبَر لا يُستَهَانُ به، وتغطيتها شاملة لجميع مناحي الحياة، والحقيقة أنّه لا يوجد في المجتمع مؤسسات بمثل قُوَّتِهَا وفعاليتها، هذه الغفلة أو التغافل نَتَجَ عنه أوضاع اجتماعية واقتصادية سَيِّئَة وفي بعض الأحيان خطيرة جدا مَسَّت حتى وجود بعض الدول وسيادتها في الصميم، وهي إلى الآن تعيش العديد من الاضطرابات التي تَحُولُ بينها وبين التطوُّر والنمو، فما تعيشه المجتمعات الإسلامية اليوم من تَخَلُّفٍ عن ركب الحضارة و الرُقَيّ راجع بالأساس إلى غياب أنظمة اجتماعية كفيلة بإحداث الاستقرار المجتمعي، رغم أنّ هذه المجتمعات كانت مَضرِبَ المثل في ذلك قديما، عندما كانت أوروبا الحضارة اليوم تَرزَأُ في براثين الجهل والتخلُّف والانحطاط، فقد كانت الحضارة الإسلامية قِبلَةَ الأوروبيين يتزوَّدُون فيها من العلم وطُرقِ الحياة، التي كانت الأوقاف تُوَفِّرُهَا وتُمَثِّلُ واجهتها الحضارية، ولن نكون مبالغين إذا قلنا بأنّ التخلُّف في المجتمعات الإسلامية كان من بين أكبر أسبابه؛ تخلُّفُ المؤسَّسَة الوقفية عن دورها الحضاري، وإنّ مَسحَةً تاريخية لذلك تُوصِلُنَا إلى هذه النتيجة من دون كبير عَنَاء، ولذلك عَمَدَ الاستدمار الفرنسي منذ الوهلة الأولى من تواجده على تراب الجزائر ومن خلال تشريعات خاصة سنأتي إلى سردها لاحقا؛ إلى ضرب المؤسَّسَة الوقفية في الصميم وتفكيك فروعها في منهجية خبيثة تُنبِئُ عن فهمِ وإدراك هذا المستعمر لأهمية هذه المؤسَّسَة في حياة الأمة الجزائرية.

الفرع الرابع: تراجع الثقافة الوقفية

وهذه مشكلة ساهم في وقوعها تضافر العديد من الإشكاليات القانونية والإدارية والسياسية والأخلاقية عبر الزمان، مما ساهم في تراجُعِ اهتمام الناس بالوقف وزُهدِهِم فيه، وقد كان ذلك من أخطر مُخَلَّفَات الاستدمار الفرنسي المتمثِّلَة في تدهور حال الأوقاف وضُعفِ مردودها، وكذا الاستغلال البشع لمُقَدَّرَاتِهَا من قِبَلِ من لا يستحقها، أضف إلى ذلك انطماس آثار العديد منها بسبب اللامبالاة والإهمال.

إنّ تراجع الثقافة الوقفية عند النّاس راجعٌ في الأصل لضُعفِ التَدَيُّنِ عندهم، فالوازع الديني هو المحرِّك الأساس للإقبال على الوقف، إلى جانب الاعتبارات التي ذكرنا بعضها والتي لها صِلَة بالجانب القانوني والإداري من حيث الترتيبات المُشَجِّعَة للناس على وقف أموالهم في سبيل الله.

الفرع الخامس: واجب الحفاظ على الأوقاف وحمايتها

والذي تَفرِضُهُ الهجمة الشَّرِسَة التي تُوَاجَهُ بها الأوقاف للحيلولة دون رجوعها إلى سابق عهدها في العطاء وانتشال الأمة من براثين الجهل والتبعية للغير على جميع المستويات الثقافية والاقتصادية والسياسية، ...إلخ، وباعتبار أنّ مؤسَّسَة الأوقاف هي مؤسَّسَة حضارية تسعى إلى تطوُّر الأمة ورُقِيِّهَا الحضاري ضِمنَ رسالة الإسلام؛ فإنّ هذا المسعى لا يُعجِبُ الكثير من الدوائر المعادية للإسلام والتي لا تريد أن تقوم له قائمة، وبالتالي فإن سَعيَهَا الحثيث إلى الحَدِّ من النشاط الخيري في العالم وبالأخص الذي يُقَدِّمُهُ المسلمون؛ بدعوى تجفيف منابع الإرهاب في العالم داخل في هذا السياق، فالأوقاف هي التي تقف وراء صَدِّ هجمة التنصير والتبشير في العالم الفقير، والأوقاف هي التي تَقِفُ أمام مشروع استغلال الضعفاء بسعيها في القضاء على الفقر والجهل، والأوقاف هي السَدُّ المنيع أمام إرادة فرض التبعية الاقتصادية والسياسية بما تُقَدِّمُهُ من مساهمات في المجال التعليمي والصحِّي والاجتماعي، الشيء الذي يرفع الضغط على ميزانية الدول التي تُقَدَّمُ لدعم هذه المجالات، كل هذا وغيره يظهر مدى التحامل على الأوقاف بما يوجب حمايتها والذود عنها.

المطلب الثاني: مفهوم وتعريف الإصلاح الإداري.

يحتاج الإصلاح الإداري لتحديد ماهيته إلى تحديد المفهوم والمقصود منه وكذا وضع التعريف المناسب له حتى يتميّز عن غيره من المفاهيم التي قد تشابهه.

الفرع الأول: مفهوم الإصلاح الإداري.

يتعلَّقُ الإصلاح الإداري بعدَّة مصطلحات متقاربة معه اهتَمَّت كُلُّهَا بمجال تحسين مستوى الأداء الإداري للأجهزة الإدارية، ومن أبرز هذه المصطلحات التي يُحَدَّدُ من خلالها مفهوم الإصلاح الإداري نجد؛ التنمية الإدارية، التطوير الإداري، التحديث الإداري، إعادة التنظيم.

أولا: التنمية الإدارية.

" وهي الجهود الهادفة إلى تحسين مستوى الخدمات المقدَّمَة عن طريق زيادة حجم الأجهزة الإدارية من حيث أعداد القوى البشرية وحجم الهياكل الإدارية "[1]، وبالتالي فإنّ المقصود منها هو دفع قدرات الجهاز الإداري على التطوّر والتغيير، والذي غالبا ما يكون من خلال تغييرات شكلية في نمط العمل من خلال الانتقال به إلى مستوى أرفع مما كان عليه، "ولذلك كان مفهوم التنمية يقتصر على التدريب الفني والإجرائي، إضافة إلى التدريب النظري والذي يُمَثِّلُ في معظمه بيئات إدارية غربية ونظريات مُستَمَدَّة من واقع غير محلي"[2]، وما يذكر عن التنمية الإدارية من خلال هذه الزاوية يتعلَّقُ في الغالب الأعمّ بتطبيق تجارب بلدان متقدِّمَة في مجال الخدمات الإدارية، على بيئات مختلفة عن البيئات التي طُبِّقَت فيها تلك التجارب، وبمعنى أَدَقّ استيراد تجارب للتطبيق، وهذا الأمر وبخاصة في البيئة العربية لم يكن ذا جدوى كبيرة ناهيك أن يتحقَّقَ من خلاله المقصود، وهو متعلِّقٌ بالجانب الشكلي في تحسين نوعية الهياكل الإدارية أو تطوير الأداء الإداري لدى العاملين في الإدارة، من دون الاعتداد بالواقع الذي يُطَبَّقُ فيه هذا الإجراء من حيث الموائمة من عدمها، وكذا القابلية الموجودة لدى العاملين في التفاعل مع الوضع الجديد الذي تَقتَرِحُهُ التنمية الإدارية، وعلى هذا يمكننا القول بأنّ التنمية الإدارية هي آلية تسعى إلى تحسين ما هو موجود من إطار إداري دون الاهتمام بالبحث عن جدواه أو التفكير في تغييره بشكل جذري، وبالتالي فالتنمية الإدارية هي إصلاح جزئي يعتني ببعض جوانب الإدارة من حيث تحسين مستوى الأداء وما يَتَطَلَّبُهُ من استحقاقات في مجال الهياكل والقوى البشرية، على أساس أنّه من خلال هذه التنمية نصل إلى الإصلاح.

ثانيا: التطوير الإداري.

" مفهوم التطوير الإداري يعني التحسين في جزئيات الجهاز الإداري بالمعنى الميكانيكي أو الهيكلي.... وغالبا ما يُرَكِّزُ اهتمامه على البُعدِ التقني والفني في الجهاز الإداري، هذا التحسين الذي يكون بِشَكلٍ مُستَمِر يستهدف أداء الإدارة من خلال تطوير العلاقات الداخلية للجهاز

(1) محمد قاسم القريوتي، **الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق**، ط1، دار وائل للطباعة والنشر، عمّان – الأردن، 2001، ص 13.

(2) ياسر العدوان، **نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي**، ندوة الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، ط1، شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمّان – الأردن، 1986، ص 786-787.

الإداري، ويَتَوَجَّه نحو إصلاح الهياكل الإدارية والنُظُم المستخدمة والعلاقات التنظيمية البيروقراطية, دون الاهتمام بالعلاقات السلوكية المصاحبة للعمل الإداري والسعي إلى تطويرها، وعلى هذا يكون اهتمام التطوير الإداري بالجانب المادي للعملية الإدارية أكثر من اهتمامه بالجانب المعنوي. إضافة لذلك فإنّه يَغلُبُ على مفهوم التطوير الإداري صفة المعالجة الوقتية وردّ الفعل ومعالجة نقائص اكتنفت الأداء الإداري، كما أنّه يَنظُرُ إلى العملية الإدارية وإصلاحها بمَعزَلٍ عن الإطار السياسي والاجتماعي أي البيئة التي يوجد فيها "[1]، على أنّ هناك من لا يُفَرِّقُهُ عن الإصلاح الإداري نفسه، ولذلك وُجِدَت ثلاث رؤى في تعريف التطوير الإداري ومضمونه وهي:

1 – "رؤية تتعامل مع التطوير بمعناه الجزئي الذي يقترب من الإصلاح الإداري وهؤلاء هم أنصار المدرسة التقليدية.

2 – رؤية تتعامل معه بمعناه الكُلِّي باعتباره ذراعا رئيسا (امتداد) لتحقيق التنمية الإدارية الشاملة وهؤلاء أنصار المدرسة السلوكية.

3 – رؤية تتعامل معه بمعناه الأكثر حداثة باعتباره يقترب من مصطلح التطوير التنظيمي وهؤلاء هم أنصار مدرسة ما بعد الحداثة "[2].

ثالثا: التحديث الإداري

يلتقي مفهوم التحديث الإداري مع مفهوم التطوير الإداري من حيث اهتمامهما بالتحسين التقني والتطوير الفني الإداري، ويرى أصحاب هذا الفهم بأنّ التحديث الإداري لا يتم إلاّ بتبنيّ المناهج والأساليب والوسائل التي وُجِدَت في الدول المتقدّمة وإدخالها في الأنظمة السائدة والمعمول بها، " فهذا المصطلح يشير إلى الوسائل والأساليب، ونمط الثقافة التنظيمية التي تتبنَّاها الدول النامية، والتي تماثل تلك الأساليب والوسائل الموجودة في الأنظمة الإدارية للدول المتقدمة، وعلى هذا يكون التحديث عملية استنساخ لتجارب الدول المتقدّمة، ومحاولة مُحَاكَاة نمطها الإداري في واقع وبيئة مختلفة عن البيئة التي وُجِدَ فيها ابتداء "، ولكن من الواضح أنّ النقل والتقليد دون وجود الأرضية المناسبة لا يؤدي للتقدّم ولا للتطوّر بالضرورة، فاستيراد القوانين واللوائح

(1) ياسر العدوان، مرجع سابق، ص 786-787 بتصرف.

(2) فيصل بن معيض آل سمّير، **استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني**، رسالة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1428هـ- 2007م، ص 83.

والأجهزة والمُعِدَّات والخبراء والتقنيات الإدارية لا يعني بحال تحقيق الإصلاح الإداري،... فالإدارة في أيّ دولة هي مُحَصِّلَةُ استجابات للخصائص السياسية والاجتماعية والثقافية لتلك الدولة، كما أنّ شأن الدول التي تستورد الأساليب والوسائل دون أن يكون ذلك متناسبا مع ثقافتها، أو دون أن يبدأ أولا بالتغيير السياسي والاجتماعي؛ هو شأنُ من يزرع النبات في تربة غير مناسبة، ذلك أنّ نَقلَ نبتة من بيئتها الأصلية إلى بيئة أخرى غير مناسبة لا يضمن لها أن تعطي الثمار"[1]، ومن هنا كان التحديث الإداري مقاربا بشكل كبير لعملية التنمية الإدارية التي تحدثنا عنها سابقا، كما أنّه يَشمَلُ فكرة التطوير لأنّه أحد آثارها العملية والواقعية، وهو في نفس الوقت يتجاوز فكرة الاعتداد بأهمية الواقع المستهدف من العملية الإصلاحية والتغيرية، التي يهدف إليها الإصلاح الإداري.

رابعا: إعادة التنظيم

وهي جميع الترتيبات التي تسعى إلى تحسين أداء الجهاز الإداري من حيث التوزيع الهيكلي لمختلف التخصُّصَات المُدرَجَة في العملية الإدارية، وكذا شبكة العلاقات الرابطة بين مختلف الوحدات الإدارية وكيفية التواصل بينها؛ بغرض تنظيم العملية الإدارية وحمايتها من مشكلة التداخل والازدواجية في الصلاحيات التي تَستَنزِفُ الكثير من الجهود المبذولة في أيّ عملية إصلاحية وتحول دون تحقيق التجانس المطلوب في قوة ومتانة الجهاز الإداري، وبالتالي فهي عَمَلِيَّةُ إعادة الترتيب لما هو موجود بالشكل الذي يوحي بوجود التغيير، فهي تنطلق من أنّ المشكلة كامنة في التوزيع الهيكلي واحترام كل طرف من العملية الإدارية لاختصاصاته، وكذا غياب آليات تَوَاصُل العمل بين مختلف الوحدات الإدارية بما يُعَزِّزُ مسألة التكامل فيما بينها، فإستراتيجية إعادة التنظيم قائمة على إعادة النظر فيما هو موجود والعمل على تغيير التَمَوقُع بهدف تحسين المردودية، ومثل هذا التصوُّر في الإصلاح هو الذي يَغلُبُ على الكثير من التجارب التي تسعى إلى الإصلاح الإداري اليوم.

خامسا: الإصلاح الإداري

" يختلف مفهوم الإصلاح الإداري عن المفاهيم السابقة؛ فهو لا يُقرِنُ تَحَسُّنَ الأداء الإداري بمجرد زيادة عدد الأجهزة الإدارية (التنمية الإدارية)، ولا كنتيجة حتمية للمحاكاة واقتباس الأنظمة

(1) محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص 14 بتصرف.

الإدارية من الدول الأكثر تَقَدُّمًا (التحديث الإداري) ولا بمجرد إعادة النظر في هيكلة التنظيم (إعادة التنظيم)، كما أنّ عملية الإصلاح الإداري ليست عملية بناء على ما هو موجود بالضرورة (التطوير الإداري)، لأن الأساس الموجود قد لا يكون سليما وبالتالي لا يمكن البناء عليه؛ بل إنّ الإصلاح الإداري يتطلب النظر للجهاز الإداري نظرة شمولية، ترى فيه وحدة واحدة باعتباره جزء من البيئة العامة التي يعمل فيها " [1] ، وعلى هذا تكون عملية الإصلاح الإداري شيئا من كل هذه المفاهيم سابقة الذكر فَكُلٌّ منها يخدم الإصلاح من زاوية معيّنة تختلف عن الزاوية الأخرى، كما أنّه (أي الإصلاح) لا يقتصر على معالجة الجانب الفني للعملية الإدارية وإنّما يَتَعَدَّاهُ إلى تأثير البيئة الخارجية بكل مكوناتها الاجتماعية والثقافية والسياسية وِفقَ تَأصِيلٍ يقوم على المحافظة على الأصل والعمل المستمر على التطوير والتجديد.

ومن خلال استعراض مختلف المفاهيم المتعلِّقَة بالإصلاح الإداري يمكن الوقوف على أهم مواصفاته والتي تَتَحَدَّد كالآتي:

- الجهاز الإداري جهاز يتأثَّر ويُؤَثِّر في مقومات ومكونات بيئته، وبالتالي فهو ليس بنظامٍ مغلق.
- الإصلاح الإداري لا يَتَحَقَّقُ بالنقل التلقائي والعشوائي (الاستنساخ) لصور من المؤسسات والنُظُم والأساليب والأدوات التقنية التي أَثبَتَت جدواها وفعاليتها في بيئات ومجتمعات أخرى.
- الإصلاح الإداري في معناه الشامل والمتكامل لا يكتفي بالعملية الفنية البحتة؛ بل يَمتَدُّ تأثيره الإيجابي إلى كل مقوماته ومكوناته البيئية الداخلية وما يتصل بها من أهداف وطموحات [2].

ومما تجدر الإشارة إليه؛ أنّ خبراء الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية من الدول العربية المجتمعين في الأردن سنة 1986م قد أجمعوا على استخدام مصطلح " الإصلاح الإداري " وتعميمه على

(1) محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص 16.

(2) فيصل بن معيض آل سمّير، مرجع سابق، ص50-51.

جهود التطوير والتنمية والتحديث، بحيث يشملها ويتضمن مفاهيمها، وذلك بعد نقاش وتحليل طويل[1].

إن الإصلاح الذي نَقصُدُهُ في مجال بحثنا هو الذي يعالج البيئة الإدارية من جميع جوانبها الداخلية (المتعلّقة بالجانب البنيوي الهيكلي والإطار التنظيمي القانوني المُنَظِّم للعملية الإدارية، والكادر البشري المُسَيِّر) والخارجية (المتعلّقة بالبيئة المحيطة من حيث التأثيرات السياسية والاجتماعية والثقافية وغيرها) والتي تُعتَبَرُ المُحَدِّدَات الأساسية للعملية الإصلاحية، فمن "الضروري الانتباه إلى أنّ النظرة التي تتأسّس على أنّ مفهوم الإصلاح الإداري قائم على العمليات الإدارية الفنية البحتة؛ نَظرَةٌ قاصرة ومحدودة الأفق والتصوّر وتجافي واقع الحال، فالنظام الإداري مهما تكن كيفيته، وحتى في النُظُم العسكرية؛ شديد الحِرصِ على التَقَيُّد بالقوانين والإجراءات، وهو نظام مفتوح يؤثر ويتأثر سلبا وإيجابا في بيئته بمختلف عناصرها الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية، الثقافية،...إلخ[2]، وعلى هذا يكون مفهوم الإصلاح الإداري الوقفي قائم على الأخذ بعين الاعتبار المجالين الداخلي والخارجي لمؤسَّسَة الوقف، والعمل على إصلاحهما في نفس السياق.

الفرع الثاني: تعريف الإصلاح الإداري

اختلفت الآراء والتعريفات المتعلِّقة بالإصلاح الإداري، انطلاقا من الاختلاف الموجود أصلا في مفهومه كما ذكرنا ذلك سابقا، وكذا من جهة الزاوية التي يُنظَرُ إليه منها، فَمِن قَائِلٍ بأنّه مجهود يستهدف تَتَبُّعَ مشكلات الجهاز الإداري والسعي إلى حلِّها وإعداد أجهزة إدارة الدولة (أفراد، معدات، وسائل) إعدادا علميا، أو قَائِلٍ " بأنّه (الإصلاح الإداري) يستهدف أساسا تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يُحَقِّقُ الأهداف السياسية العامة لها بكفاءة وفعالية، من خلال التغيير الشامل في سلوكيات وقِيَم العاملين بشكلٍ يؤكد مفهوم الوظيفة العامة كخدمة أولا، ومن ثَمَّ يَمتَدُّ لِيَشمَلَ الجوانب الهيكلية والتشريعية لإحداث التغييرات السلوكية وتثبيتها، ويعطي الأهمية

(1) ياسر العدوان، مرجع سابق، ص 789.

(2) حسن أبشر الطيب، **الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة**، سلسلة مواضيع حول الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، تحرير: ناصر محمد الصائغ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ط1، شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمّان – الأردن، 1406هـ/1986م، ص 808.

اللازمة للعوامل السياسية والاجتماعية والثقافية باعتبارها مُقَوِّمَات المناخ الضروري اللازم لنجاح تلك التغيرات "[1]، إلى جانب التعريفات التي كانت تحاول أن تَضبِطَ الإصلاح الإداري من خلال اعتِبَارٍ مُحَدَّدٍ ومنها:

أولا: الإصلاح الإداري باعتباره تحسينا.

فمن هذه الجِهَة تَعَدَّدَت كذلك التعريفات باعتبار الجِهَة المُحَسَّنَة في العملية الإدارية فقيل:

- هو سلسلة من التحسينات التي تبدأ بإعادة تنظيم الهيكل الإداري بالتغيرات البسيطة في أساليب العمل وسلوك الأفراد وأساليب العمل.
- هو تحسين للجوانب الإنسانية التي تهدف إلى زيادة كفاءة وإنتاجية الجهاز الحكومي.
- هو تحسين مستوى مُخرَجَات الجهاز الإداري استهدافا لخدمة المواطن وتماشيا مع الأهداف القومية.
- هو التغيير إلى الأحسن.
- هو التحسين المُتَعَمَّد والمُستَمِر للأداء التشغيلي للقطاع الحكومي.
- هو المجهود الهادف إلى تحقيق تغيرات أساسية مرغوبة في الإدارة العامة بهدف تحسين الإمكانات الإدارية في مجمل الجهاز وفي أدائه واتجاهات العاملين في منظوماته [2].

فالإصلاح الإداري من خلال هذا الاعتبار هو السعي إلى تحسين ما هو موجود بالأصل من جهة الإمكانات الإدارية والتنظيمية والأداء من دون التفكير في مدى صلاحية التنظيم الإداري من الأساس، وهذه الرؤية تَنطَلِقُ من كون الإصلاح عملية داخلية تُعنَى بتجديد الإدارة من الناحية الشكلية من دون الاعتداد بالتأثير الخارجي عليها.

ثانيا: الإصلاح الإداري باعتباره الاستخدام الأمثل المدروس.

وبهذا الاعتبار كذلك تَعَدَّدَت التعريفات ومن أبرزها:

تعريف الأمم المتحدة في إحدى دراساتها عام 1983 بأنّه (أي الإصلاح الإداري): [الاستخدام الأمثل والمدروس للسلطة والنفوذ لتطبيق إجراءات جديدة على نظام إداري ما من أجل تغيير أهدافه وبيئته وإجراءاته بهدف تطويره لتحقيق أهداف تنموية]، فهو إذن التأثير والاستخدام

(1) محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص 17.

(2) فيصل بن معيض آل سمّير، مرجع سابق، ص 41-42 بتصرف.

المتعمَّد للسلطة من أجل تطبيق معايير جديدة للنظام الإداري، بغرض تغيير الأهداف والهياكل والعمليات وتحسينها[1]، وعلى هذا الأساس تكون العملية الإصلاحية للإدارة مُتَوَقِّفَة على الاستعمال الأمثل للإمكانات من أجل تحقيق الأداء الأحسن للجهاز الإداري على كل المستويات الهيكلية والتنظيمية وكذا الموارد البشرية، فهو بهذا الاعتبار تحسينٌ باستخدام الأمثَلِ من الطرق والكيفيات المدروسة للوصول إلى جهاز إداري فعّال.

ثالثا: الإصلاح الإداري باعتباره جهدا هادفا.

وقد عُرِّفَ من خلال هذا الاعتبار بأنّه [الجهد الهادف إلى تقليص الفجوة بين درجة أداء النظام الإداري الراهنة وما ينبغي لها أن تكون عليه وِفقَ الطموحات والآمال وفي مختلف جوانب الحياة][2]، وهذا تعريفٌ باعتبار المآل حيث يُبَيِّنُ بأنّ الإصلاح الإداري هو جُهدٌ لابد وأن يكون له هدف واضح يسعى إلى تحقيقه، ممّا يستدعي أن يكون التصرف والعمل مدروسا لا مُجَرَّدَ رَدَّ فعل على واقع موجود.

والحقيقة أنّ جميع تلك التعريفات والزوايا التي يُنظَرُ من خلالها إلى الإصلاح تُمَثِّلُ جزءً منه، وبالتالي هي جزء من تعريفه، ولذلك سعى بعض المختصين إلى إيجاد تعريف جامع للإصلاح من خلال جميع تلك الزوايا وتلك العناصر، ومن ذلك تعريف الدكتور حسن أبشر الطيب الذي قال:[الإصلاح الإداري جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي هادف لإحداث تغييرات أساسية إيجابية في السلوك والتنظيم والعلاقات والأساليب والأدوات، تحقيقا لتنمية قدرات وإمكانيات الجهاز الإداري بما يُؤَمِّنُ له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه][3]، وعلى الرغم من اختلاف التعريفات الخاصة بالإصلاح الإداري من حيث تركيز بعضها على الهدف المراد تحقيقه، وبعضها على عمليات وإجراءات الإصلاح، إلاّ أنّ هناك مجموعة من التعريفات تجمع بين البُعدَين معا، ومن ذلك تعريف الإصلاح الإداري الحكومي على أنّه [مجموعة من التغييرات المقصودة لهياكل وعمليات المنظمات المختلفة، بهدف التشغيل بصورة أفضل وتحقيق عِدَّة غايات، ومن ذلك : تحقيق وَفرَةٍ في النفقات وتحسين جودة الخدمات العامة وزيادة الكفاءة،

(1) فيصل بن معيض آل سمّير، مرجع سابق، ص 43-44 بتصرف.

(2) فيصل بن معيض آل سمّير، المرجع نفسه، ص 45 بتصرف.

(3) محمد إبراهيم الطراونة، **أثر الإصلاح الإداري في التنمية – التجربة الأردنية –** دار اليراع للنشر والتوزيع، عمان، د.ت.ن، ص 45.

وضمان أن السياسات العامة سيتم تنفيذها بفاعلية][1]، أو هو [تغيير مقصود في هياكل وأفراد وأساليب الإدارة، من شأنه تحسين مستوى مخرجات الجهاز الإداري، استهدافا لخدمة المواطن وتماشيا مع الأهداف القومية المعتمدة][2].

ويرجع سبب الالتباس في المدلول اللفظي والضمني للإصلاح الإداري الذي أدَّى إلى اختلاطٍ في المفهوم وصعوبة في التحديد واختلاف في التسمية والمنهج؛ إلى عوامل جوهرية عِدَّة من أبرزها:

1. الإصلاح الإداري مفهوم معياري قَيْمِي، له أبعاد أخلاقية متعدِّدَة ذات أهداف قَيمِيَّة مختلفة تختلف معايير قياسها، ويقوم هذا المفهوم على دِلاَلَةِ أنّ التنمية أو التطوير شيء مرغوبٌ فيه، ويمكن ترجمته إلى برامج وأنشطة إدارية.
2. الإصلاح الإداري ليس فقط علاجا لسلبية إدارية، بل إنّ له مضامين سياسية واجتماعية ووسائل وطُرُق ليس بالضرورة الاتفاق عليها مُسبَقًا من قِبَل من لهم علاقة بالإصلاح.
3. الإصلاح الإداري ليس وسيطا وأداة لنقل خُطَطِ التنمية, بل عملية تنموية سياسية واجتماعية لها جوانب تنفيذية واقتصادية.
4. ارتباط الإصلاح بعملية " تَحَوُّلٍ " من وضعية إلى أخرى.

وعلى هذا ومن خلال ما سبق؛ يمكن اعتبار الإصلاح الإداري جُهدًا هادفا لتنمية وتجديد القدرة الإدارية في بناء وتنمية وتطوير الهياكل والنُظُم والمهارات، لمقابلة الاحتياجات الماثلة والمتطلبات المستقبلية المتوقّعة لمواجهة مقتضيات عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية [3]، كما يمكننا اعتماد التعريف الذي ذكره الدكتور حسن أبشر الطيب باعتباره حسب رأينا يجمع بين الاعتناء بالإصلاح الداخلي والخارجي للبيئة الإدارية على حَدٍّ سواء، إلاّ أنّنَا نقترح إدراج فكرة إستمرارية آلية الإصلاح بشكل تلازمي مع العمل الإداري في التعريف، بمعنى أن لا تكون آلية الإصلاح ظرفية لا يلتجئ إليها إلاّ عند وجود المشاكل والعوائق، فَمِن شأن جَعلِ الإصلاح آلية دائمة ومستمرة؛ أن يُجَنِّبَنَا الوقوع في العديد من المشاكل، كما أنّها ستساهم بشكل كبير في

(1) فيصل بن معيض آل سمّير، مرجع سابق، ص 46.

(2) نزيه الأيوبي، **الحلقات المنسية والمناطق المحظورة في الإصلاح الإداري العربي**، سلسلة مواضيع حول الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، تحرير: ناصر محمد الصائغ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ط1، شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمّان – الأردن، 1406هـ/1986م، ص 839.

(3) ياسر العدوان، مرجع سابق، ص 788 بتصرف.

التطوير الدائم للأداء الإداري، وهذا يعني أن تكون العملية الإصلاحية ممارسة دورية لا حَلاً يُلتَجَئُ إليه عند الضرورة فقط، بما يستدعي أن تكون العملية الإصلاحية ثقافة مُتَجَذِّرَة عند العاملين في الإدارة، لا يَتَوَجَّسُونَ منها بل يسعون إلى تأصيلها في أعمالهم بشكل مستمر، وبهذا يكون الإصلاح الإداري آلية عملية فعّالة متواصلة، تستهدف تحسين نوعية الخدمة المقدمة وكذا الأداء الإداري للعاملين بشكل دائم، من أجل تحقيق أهداف مُحَدَّدَة، انطلاقا من مراعاة البيئة المحيطة (السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية) ومتطلباتها.

المطلب الثالث: خصائص وأبعاد الإصلاح الإداري.

يمتاز الإصلاح الإداري بجملة من الخصائص التي تُمَيِّزُه عن غيره من الإصلاحات المتعلِّقَة بالأنظمة الحياتية، كما أنّه يَتَجَسَّدُ من خلال بُعدَين اثنين يمثِّلان المدى الذي يستغرقه.

الفرع الأول: خصائص الإصلاح الإداري.

للإصلاح الإداري جملة من الخصائص التي تميزه عن غيره من الإصلاحات التي يمكن أن تَشهَدُهَا التنظيمات الاجتماعية المختلفة، ومن أهم هذه الخصائص:

1. المراجعة الدورية للهياكل الإدارية، ومحاولة جَعلِهَا واقعية ومُنسَجِمَة مع نصوص القوانين.
2. الاهتمام بالتشريعات والنُظُم، والتأكيد على ضرورة مراجعتها وتعديلها بشكل مستمر وإزالة الغُموض والتداخل والتضارب بين نصوصها.
3. التركيز على تبسيط الإجراءات والتخفيف من المركزية الإدارية ووضع النماذج وإصدار الأدلة التوضيحية والإرشادية التي تسهل مختلف المعاملات الإدارية.
4. البدء بمعالجة المشاكل القائمة وإيجاد الحلول المناسبة لها وتشخيص مصدر الداء.
5. الحِرص على المال العام وتقليل الممارسات السلبية المُتَسَبِّبَة في هَدرِهِ وضَيَاعِهِ أو عدم استثماره بالطرق الصحيحة، ووَضعِ الإجراءات المالية والمحاسبية والتَشَدُّد في التدقيق والتفتيش على معاملات الصرف والإنفاق والجباية على الأشياء المشترات.
6. تفعيل الرقابة على العاملين بما يعود على مردود العمل بالإيجاب [1].

(1) فيصل بن معيض آل سمّير، مرجع سابق، ص67- 68 بتصرف.

وتَجدُرُ الإشارة إلى أنّ هذه الخصائص لا تَتَحَقَّق إلاّ إذا كانت العملية الإصلاحية ثقافة مترسِّخَة لدى العاملين والمسؤولين على الجهاز الإداري، وكذا آلِيَةً تَسيرُ بشكل مستمر مع العملية الإدارية الدورية، وبهذه الكيفية تُحَقِّقُ العملية الإصلاحية المدلول والهدف الذي وُجِدَت من أجله.

الفرع الثاني: أبعاد الإصلاح الإداري.

وتدخل الخصائص سالفة الذِكرِ ضِمنَ بُعدين أساسيين تَتَحَدَّدُ من خلالهما معالم الإصلاح الإداري وهما:

أولا: إعادة النظر في الأساليب والطرق التنظيمية لإحداث نُقلَةٍ نوعية وتطوير ملموس يسير وِفقَ المستجدّات البيئية؛ بمعنى الارتقاء بمستوى الطاقة التنظيمية نحو المزيد من الكفاءة في الإدارة والكفاية في الإنتاج.

ثانيا: حصر مجالات الخَلَل والانحراف السلوكي وما طَرَأَ من فساد على إدارة المُنَظَّمَة بهدف محاربته.

وبالتالي فإنّ الإصلاح الإداري عملية لها طابع التحسين وتبسيط الإجراءات، والارتباط الحقيقي بالعمليات الإدارية المتفق عليها من لَدُن معظم الباحثين (التخطيط، التنظيم،التوجيه،الرقابة)، فهو يدور في شبكة دائرية حول العمليات الإدارية، وباعتبارها المُكَوِّنَات الأساسية للعمل الإداري فإنّ الإصلاح الإداري يَرتَبِطُ بها ويدور حولها لضبطها من ناحية، ومَنعِهَا من الانحراف من ناحية أخرى، فهو السياج والسِّوَار العَاصِمُ للعمليات الإدارية من أمراض الفساد والانحراف الإداري[1].

ولكن دون هذه الأبعاد؛ أساسيَّات لابد من الانتباه إليها في أيّ عملية إكسَابِ توجُّهَات الإصلاح الإداري؛ مِنهَجِيَّة شمولية تنتهي بتحقيق الأهداف والطموحات المأمولة، ويمكن تلخيص هذه الأساسيات في أربعة عناصر:

1) العنصر الأول: الجهاز الإداري ليس نظاما مُغلَقًا وإنّما هو مؤثِّر ومتأثِّر بالبيئة التي من حوله، فهو نِتَاجُ قِيَمٍ حضارية روحية ومادية، وكذا أنماط تفكير وفرضيات وعادات وتقاليد، فالإصلاح الإداري في معناه الشامل والمتكامل يتجاوز الفهمَ الجزئيّ للإدارة إلى إصلاحٍ أعمق وأرحب وأكثر

(1) فيصل بن معيض آل سمّير، مرجع سابق، ص 48-49 بتصرف.

أثرا وجدوى بتأثير إيجابي وإبداعي في النُظُم التربوية والتعليمية، وفي المُقَوِّمَات الفلسفية والاجتماعية والثقافية، وفي المكوِّنات السياسية والإدارية والاقتصادية.

2) **العنصر الثاني**: الإصلاح الإداري لا يتحقَّقُ بالنقل التلقائي والعشوائي لصور من المؤسسات والنُّظُم والأساليب والأدوات التقنية التي أثبتت جدواها وفعاليتها في حضارات ومجتمعات أخرى؛ بل ينبغي له أن يُنتِجَ مَنهَجًا إبداعيا خاصا به يتناسب مع معطيات مجتمعه، يجمع بين الأصالة وذلك بإحياء صور مُتَجَدِّدَة من المؤسسات والنُظُم التي أثبتت جدواها في موروثنا الحضاري السابق، والمعاصرة المُتَبَصِّرَة التي تَقتَبِس وتنتقي أَفيَدَ ما في التجارب الإنسانية من إيجابيات تَتَوَاءَم مع مُقَوِّمَات ومُكَوِّنَات البيئة التي نعيش فيها.

3) **العنصر الثالث**: عدم الاقتصار في جهد تحقيق الإصلاح الإداري على المستشارين والممارسين الفنيين للإدارة، بل ينبغي إشراك جميع الفاعلين في العملية بمختلف روافدهم (السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، التشريعية، التربوية، البحثية العلمية)، وكذا أساتذة الجامعات والمعاهد والخبراء المختصِّين في شتى الميادين، وأصحاب المِهَن والتخصُّصَات الحِرَفِيَّة المتنوعة، إضافة إلى المشاركة الشعبية؛ وذلك لإثراء عملية الإصلاح الإداري في مختلف مراحلها تخطيطا وتنفيذا ومتابعة وتقويما.

4) **العنصر الرابع**: ليست عملية الإصلاح الإداري عملية ظرفية ووقتية طارئة كما يظن الكثير من الناس، بل هي على العكس من ذلك متجدِّدَة ومستمرَّة وبخاصة عند إعطاء العناية اللازمة بالفعاليات التالية:

- العمل على استمرارية الأداء المطلوب بأعلى درجات الكفاءة والفعالية الممكنة.
- إيجاد درجة من التوازن الديناميكي بين المؤسسات والبيئة التي تنشط فيها، تعمل على إحداث التفاعل والتأثّر الإيجابي والتلقائي بينهما.
- القدرة على اكتساب النظرة الإستشرافية في اكتشاف الاحتياجات المستقبلية والعمل على تحقيق شروط الوفاء بها عند الحاجة إليها[1].

(1) حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص 809-812 بتصرف.

فمن الضروري أن تسير العملية الإصلاحية وِفقَ الأبعاد سالفة الذكر، وأن تتحدَّد معالمها وِفقَ العناصر المهمَّة التي ذكرت والتي تعتبر البوصلة التي يَتَّجه بها الإصلاح الإداري نحو غايته في تغيير البيئة الإدارية نحو الأحسن، وهذا يعني بأنّ عدم الاهتمام بتجسيد تلك العناصر يُفضِي إلى انحراف الإصلاح عن الهدف وبالتالي ضَيَاع الجهود والإمكانات المُستَخدَمَة، وهو الأمر الذي غالبا ما يتكرَّر في المجتمعات العربية، فالكثير من التجارب والمحاولات الإصلاحية باءت بالفشل لأنها لم تراعي تلك العناصر الحيوية في العملية الإصلاحية.

المطلب الرابع: أهداف ومراحل الإصلاح الإداري.

يسعى الإصلاح الإداري إلى تحقيق جملة من الأهداف من خلال مجموعة من المراحل التي لابد أن يَمُرَّ بها حتى يعطي ثماره ونتائجه المرجُوَّة.

الفرع الأول: أهداف الإصلاح الإداري.

تسعى عملية الإصلاح الإداري إلى تحقيق أهداف معيّنة تتمثل في:

- تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية عن طريق إصلاح العنصر البشري، ورفع كفاءة الجهاز الإداري، وتطوير أنماط تنظيمية وسلوكية قادرة على استغلال الإمكانات المتاحة والحيلولة دون إهدارها.
- مسايرة ومواكبة الجهاز الإداري لمتطلَّبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية واستحقاقاتها (تحديث الهيكلة التنظيمية، تأهيل الكوادر، ...).
- ترشيد الإنفاق والذي يَتِمّ من خلال تحديد الاحتياجات الموضوعية أثناء إعداد الموازنات العامة للدولة بناءً على دراسة حقيقية وليس بشكل عشوائي، بالإضافة إلى إيجاد نوع من النظام الرقابي المالي الكُفء والذي يكون على قَدرٍ عالٍ من النزاهة والخبرة.
- تخفيف القيود الإدارية والإجرائية على النشاط الاقتصادي.
- زيادة فعالية الرقابة؛ من خلال تنشيط العمل الرقابي الذي يَتِمّ بوضع معايير علمية للأداء والانجازات وأساليب تقويم واضحة تَستَنِدُ إليها أثناء عملية الرقابة.
- الاستفادة من التَقَانَة (التكنولوجيا) وهذا يستلزم من الدولة تأهيل المزيد من الكوادر الفنية المتخصِّصَة في المجالات التكنولوجية، وتدريب القادة الإداريين على استخدام هذه

التكنولوجيا، والتي حَتمًا ستنعكس على كفاءة وفاعلية النتائج والأهداف وعلى نوعية الخدمات المقدَّمَة للمواطنين، وتساعد على الإبداع الإداري وتبسيط إجراءات العمل، وتقليل الكُلفَة واختصار الوقت وانعكاس ذلك على برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية[1].

هذه الأهداف هي الأهداف الكبرى التي تَتَوَخَّى تحصيلها أيّ عملية للإصلاح الإداري، وبالتالي فإنّ الإصلاح الذي يَستَهدِفُ نوعا من العمل الإداري الخاص أو هيئة إدارية خاصة ومتميّزة يستدعي وجود أهداف إضافية تَتَمَاشَى وخصوصية العمل أو الهيئة الإدارية المستهدفة، ومسألة وجود الأهداف في العملية الإصلاحية تَسمَحُ بتجاوز سلبية الإصلاح الإداري الذي هو من قبيل رَدّ الفعل، وتُأَصِّلُ لإيجابية أن يكون الإصلاح الإداري آلية عمل دائمة ومستمرَّة.

الفرع الثاني: مراحل الإصلاح الإداري.

تَمُرُّ عملية الإصلاح الإداري بمراحل متسلسلة ترتبط فيما بينها لِتُكَوِّنَ النشاط الهادف إلى تحسين الجهاز الإداري للدولة وما يترتَّب عن ذلك من انعكاسات إيجابيات على التنمية، ويحتاج تحقيق هذه المراحل بالتَرَاتُبِيَّة المطلوبة؛ إلى أسلوب علمي في إدارة العملية وتسييرها، تَتَلَخَّصُ مراحله فيما يلي :

أولا: مرحلة الشعور (الإحساس) بالحاجة إلى الإصلاح.

وهي أهم المراحل وبداياتها، فدون هذا الشعور لا يمكن التفكير في التغيير، تُسمَّى عند التنظيميين التقليديين بمرحلة الإلهام (**Inspiration**) وتتمثَّل في الإحساس بالوضع القائم الذي ينبغي تطويره، والذي ينطلق من الشعور بعدم الرضا على أداء الجهاز الإداري سواء من العاملين فيه أو من المتعاملين معه، أو ما يُعَبِّرُ عنه السلوكيون (هربرت، سيمون) بمرحلة رفض الوضع الحالي (الغضب)، والذي تتحدَّد آليته (الإحساس) بالحاجة إلى الإصلاح من خلال :

- نمو الإحساس بالحاجة إلى الإصلاح، وذلك من خلال تَدَنِّي مستوى الرضا العام.
- انتقال الإحساس إلى القيادة السياسية التي تَتَبَنَّاه، وإلاّ أصبح الإصلاح الإداري مجموعة من الإجراءات البسيطة والسطحية.

(1) محمد إبراهيم الطراونة، مرجع سابق، ص 53-56 بتصرف.

- انتقال مفاهيم الإصلاح وأهدافه من القيادة السياسية إلى المؤسسات المَعنيَّة بالتطوير، وهو ما يسميه التنظيميّون التقليديون بمرحلة الاتصال (**Communication**) .

مع التنبيه بأنّ المقاومة الأولية للتغير طبيعية ومُتَوَقَّعَة في مثل هذه الحالات، لأنّ الإنسان بِطَبعِهِ يَأبَى بسهولة تغييرَ نمطَ عَيشٍ اعتاد عليه، فهو يحتاج إلى الوقت وإلى الاقتناع بضرورة الانتقال من الوضع الذي هو عليه إلى وضع أحسن منه، ولذا كان من الضروري التعامل مع هذه المقاومة الأولية بمرونة وحِكمَة من خلال تجسيد الإحساس بالحاجة إلى التغيير، وبإيجاد البديل المناسب لهذا الانتقال والذي لابد وأن يَجِدَ القَبُول لدى الأفراد المستهدفين بالعملية الإصلاحية.

ثانيا: مرحلة تصميم الإستراتيجية (التخطيط).

ولابد فيها من تحديد الأهداف المرجوَّة من الإصلاح ووضع أولويات تنفيذها في حدود المُتَوَفِّر من الإمكانات، وبِحَسَبِ خطورة المشاكل الإدارية وتأثيرها على الجهاز الإداري، ومثل هذه المرحلة تُبنَي على دراسات ميدانية للواقع الإداري والتنموي للدولة.

ويمكن تصنيف الأهداف إلى :

- أهداف خاصة بالمفهوم المهني للخدمة المدنية (تحديد دورها وعلاقاتها بالمؤسسات الأخرى؛ الاجتماعية، السياسية، الاقتصادية).
- أهداف تتعلَّق بتحقيق المزيد من المُسَاءَلَة (تقوية نُظُم الاتصال ونشر المعلومات).
- أهداف تتعلَّق بتحقيق المزيد من اللامركزية.
- أهداف تُعنَى بالنواحي الاقتصادية (إعادة توزيع الموارد المالية للجهاز الإداري والتركيز على اقتصاديات التشغيل).
- أهداف تُعنَى بالعنصر البشري.

على أنّ التركيز على بعض هذه الأهداف دون غيرها مُتَوَقِّفٌ على ظروف كل بلد وخُطَطِهِ في الإصلاح، كما ولابد من التذكير والتأكيد بأنّ لكل دولة خُصُوصِيَّاتِهَا ومشاكلها الخاصة بها وظروفها التي تستدعي نَمَطًا خاصا من برامج الإصلاح يَتَنَاسَبُ ووضعيتها، بما يُؤَكِدُ عدم رَشَادَة

استيراد أو استنساخ تجارب الإصلاح الخارجية حتى ولو أَثْبَتَت نَجَاعَتَهَا في المحيط الذي تَشَكَّلَت فيه[1].

ثالثا: مرحلة تطبيق (تنفيذ) الإصلاح.

وتعني تنفيذ البرامج والخطط، فعملية نجاح الإصلاح قائمة على حسن التنفيذ، فلابد من تهيئة الظروف الملائمة لتنفيذ برامج الإصلاح باتِّبَاع الوسائل والأدوات اللازمة، وتحديد الزمن القياسي للتنفيذ بحسب المتوفر من الإمكانات وكذا حجم البرامج، بالإضافة إلى ضرورة مراعاة الأولوية في جملة الإجراءات فَيُبدَأ بالأولى ثم الأولى، على أنّه لابد من التنبيه على ضرورة التَأَكُّد من جاهزية الرأي العام لعملية الإصلاح وثِقَتِهِ فيها قبل الشروع في تنفيذها، وكذا التَأَكُّد بأنّ الجهاز الإداري مُستَعِدٌّ لتطبيق الخطط اللازمة لذلك (توفر الخبرات والوسائل)، فوجود مثل هذا الفريق المؤمن بضرورة الإصلاح والمتجانس في الرؤية والذي يمتلك القدرة على الإقناع والاقتناع والعمل مع الغير مهم للغاية في عملية التنفيذ، ولتحقيق هذه المرحلة يمكن الاستعانة ببعض الوسائل المُهِمَّة والمساعدة والتي من أبرزها:

1 – الوسيلة السياسية: وهي من الوسائل التي تَستَجلِبُ جاهزية الرأي العام لعملية الإصلاح وثقته فيها، ويَتِمُّ ذلك عَبرَ جملة من الإجراءات الشكلية من أبرزها؛ تَحييد بعض الشخصيات العامة من مناصبها الإدارية، تكوين لجان للتحري والاستقصاء والتفتيش والرقابة، إعادة تنظيم الجهاز الإداري، وكل ذلك من خلال قرارات سياسية.

2 – الوسيلة البيروقراطية: من خلال تجديد القيادات بشكل دوري، الاهتمام بالبحث العلمي كوظيفة إدارية هامّة في النظام الإداري، الاهتمام بتقوية المَشُورَة وتدعيم دورها في صُنعِ القرار، الاهتمام بالعلاقات الإنسانية والرضا الوظيفي للعاملين.

3 – الوسيلة التشريعية: ويُقصَدُ بها إعادة النَّظَر وإعادة صِيَاغَة بعض التشريعات المُنَظِّمَة للقوانين والنُظُم واللوائح التي تَحكُم عمل الجهاز الإداري.

---

(1) عالية عبد الحميد عارف، **الإصلاح الإداري– قضايا نظرية ومداخل للتطوير**– مركز البحوث والدراسات السياسية،ط2، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 1429هـ/2008م، ص 55- 59 بتصرف. محمد إبراهيم الطراونة، **مرجع سابق**، ص56-57 بتصرف. محمد قاسم القريوتي، **مرجع سابق**، ص 67-70 بتصرف.

4 – الوسيلة السلوكية: ويُقصَدُ بها تغيير الاتجاهات السلوكية للعاملين في الجهاز الإداري، وبشكل أَدَق تغيير الذهنية المَوجُودَة عندهم تُجَاه العمل الإداري، ويُعَدُّ تحقيق هذا الغرض من أصعب وسائل تنفيذ الإصلاح الإداري، لكنَّهُ في المقابل يكتسي أهمية كبرى؛ فالسلوك البشري هو العنصر الحاسم في العمل الإداري وفي أيِّ جُهدٍ إصلاحي، كما أنّ من أهم المقوِّمَات المُحَقِّقَة لهذا التغيير السلوكي تَهيِئَةُ أفضل الظروف التي تُحَبِّبُ العاملين في مكان عملهم، وتُقَوِّي الإحساس لديهم بالمسؤولية العامة والانتماء إلى الخدمة.

5 – الوسيلة التشجيعية: والمُتَمَثِّلَة في جملة التَحفِيزَات المادية والمعنوية التي يَستَفِيدُ منها القائمون والمستهدفون بعملية الإصلاح، والتي لها دور مُعتَبَر في السيرورة التنفيذية لعملية الإصلاح الإداري وبخاصة في بدايتها، كما أنّها تساهم بشكل كبير في استمرارها وضمان الحصول على نتائج مُشَجِّعَة للعملية التغييرية.

رابعا: مرحلة تقييم الإصلاح الإداري.

ويُقصَدُ بها قياس ما تحقَّق من برامج الإصلاح مقارنة بما كان مُستَهدَفًا وذلك من خلال مُنطَلَقَين:

- **الكفاءة:** تحقيق الهدف وِفقًا للتَوَقُّعَات والتَكلُفَة المُحَدَّدَة.
- **الفاعلية:** بمعنى إحداث آثار إيجابية في النظام السياسي والرضا العام.

وبالاستعانة بأجهزة متخصِّصَة لمراقبة عملية التنفيذ من خلال رَصدِ نقاط الضُعف ومعالجتها باستمرار وكذا نقاط القوّة وتعزيزها على الدوام، هذه الأجهزة التي تَكتَسِبُ صلاحيات التصحيح والتعديل أثناء فترة التنفيذ بما يَتَطَلَّبُهُ الأمر والحاجة انطلاقا من النتائج والظروف التي قد تَستَجِد، لأنّ عملية الإصلاح سَتُوَاجِه الكثير من الصعوبات والمقاومة، تحتاج معها إلى ضرورة الاهتمام بتحفيز الموظفين المتجاوبين مع جهود الإصلاح، ومع كل المساهمين والمشَجِّعِين للمَسلَكِ الجديد[1].

(1) عالية عبد الحميد عارف، مرجع سابق، ص 59- 63 بتصرف. محمد إبراهيم الطراونة، مرجع سابق، ص57-58 بتصرف. محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص 70-72 بتصرف.

خامسا: مرحلة تقويم الإصلاح الإداري.

وهي المرحلة التي تَتبَع مرحلة التقييم، إذْ أنّ التقييم غير مقصود بذاته وليس هو نهاية العملية الإصلاحية، بل هو مطلوب لتحديد المُتَطَلّبَات التي تَنبَني عليها مرحلة التقويم وهي:

1 – الوقوف على السلبيات التي اعتَرَت مرحلة التنفيذ بغرض العمل على تحديد أسبابها.

2 – التَحَقُّق من مدى تجسيد الإستراتيجية والخُطَط الموضوعة للإصلاح وِفقَ المُدَد الزمنية المُحَدَّدَة، والتأكّد من تطبيق جميع مستلزماتها.

3 – التأكّد من تَوَفُّر الظروف الداخلية والخارجية (نسبة إلى الإطار الإداري) اللازمة لنجاح العملية الإصلاحية.

فعلى أساس هذه المتطلّبات ومن خلال المُخرَجَات المُتَوَفِّرَة منها تُوضَعُ الآليات المُصَحِّحَة والمقوِّمَة لجميع الأخطاء المرتكبة، وتُوضَعُ الكيفيات الجديدة والبديلة لمواصلة العملية الإصلاحية من النقطة الإيجابية التي توقفت عندها، وليس من الصفر وإعادة الكَرَّة مرة أخرى كما هي حال جميع مشاريع الإصلاح الإداري التي قامت بها البلدان العربية سابقا، حيث كانت المحاولات المتكرّرة والمتعاقبة تنطلق دائما من البداية من دون أن تَستَفِيدَ من المحاولات السابقة، وهنا تَبرُزُ أهمية التقويم بالكيفية التي أشرنا إليها، والتي تَتَمَيَّز بالاستمرارية في التحسين والانطلاق من رصيد إيجابي سابق، وهذه مسألة مهمة لابد من الانتباه إليها في مشاريع الإصلاح الإداري حتى لا تُرَاوِحُ العملية الإدارية مكانها أو تَتَقَهقَر إلى الوراء.

المطلب الخامس: الإصلاح الإداري في سياق الفقه الإسلامي.

إن المُتَتَبِّعَ للموروث الفقهي الكبير المتعلِّق بأقوال الفقهاء في مسائل تسيير مصالح الناس وإدارتها؛ لَيَجِدُ أنها كانت تَنصَبُّ وبخاصة ما تعلّق فيها بالنوازل والمستجدّات بفكرة إصلاح حال هذه المرافق وحال إصلاح القائمين عليها وهو المقصود بالإدارة اليوم، فجميع الأحكام الفقهية ذات الصِّلَة؛ تسير في ذلك المنحى وتعمل على تحقيقه، وهذا الأمر يُبرز بأنّ الفقه من خلال منظومته يُكَرِّسُ الحاجة إلى الإصلاح الإداري، كما أنّ التاريخ يبرز بشكل واضح التطور الذي عرفته الإدارة من يوم قيام الدولة الإسلامية الأولى في المدينة وإلى سقوط الخلافة العثمانية مرورا بالطفرة الأولى التي كانت على عهد الخليفة العادل عمر بن الخطاب رضي الله عنه.

إنّ مسار الإصلاح الإداري كان واضحا عبر تلك الحِقَب الزمنية المتعاقبة، وكان ظاهرا أنّه كان ينطلق دائما من مبدأ التحسين وتقديم الأفضل، فالتقسيم الإداري للدولة التي كان عليها زمن النبي صلى الله عليه وسلم، لم يكن هو ذاته التقسيم الذي عرفته الدولة الإسلامية زمن الخلافة الراشدة وبشكل متطور من خليفة لآخر، ولا هو ما كان عليه الأمر زمن الدولة الأموية وبعدها العباسية إلى أن وصلت الدولة العثمانية، فلقد كانت الفترة تأخذ من رصيد سابقاتها وتُضِيف بصمتها الخاصة بها، وهكذا تطوّرت التنظيمات الإدارية مع الزمن بما يُبَيِّنُ وجود فكرة الإصلاح الإداري كآلية دائمة ومستمرة في الرصيد العملي للإدارة الإسلامية، ويمكنك أن تأخذ أي جهاز من أجهزة الإدارة لتبصر ذلك، " فالهيكل التنظيمي الذي اعتمده الفاروق كان نفس الهيكل التنظيمي الذي سلكه الرسول الله عليه الصلاة والسلام وأبو بكر – رضي الله عنه –؛ إلاّ أنّه أضاف إليه مؤسسات جديدة، فقد كان هناك مجلس الشورى وإدارة لبيت المال، وكذا الدواوين مثل: ديوان الخراج والأموال، وديوان الإنشاء، وديوان الجند، ودواوين الفرس والروم، ومَتَّنَ عثمان رضي الله عنه مبدأ الرقابة الإدارية، وانتهج نهج اللامركزية في إعطاء الكثير من الحرية والصلاحيات للولاة الذين كان يَضَعُهُم على الأمصار، وكان علي بن أبي طالب رضي الله عنه هو أول من جلس للنظر في المظالم من الخلفاء الراشدين، وحَوَّلَ نظام العَسَس إلى الشرطة "[1] وكذا الأمر في بقيّة المرافق التي كانت تسير عليها الدولة الإسلامية، فقد كانت تشهد التطور والتحسين من زمن للآخر، وازداد الأمر تطورا باتساع رقعة الدولة فكان لزاما إيجاد صِيَغٍ جديدة في التقسيم والإدارة، "وكان ذلك ابتداء من عهد الخلافة الأموية حيث بدأ تقسيم الولايات وتفويض المهام من الخليفة إلى ولاّته على الأمصار، وأُنشِأَت دواوين جديدة بحسب ما تقتضيه الحال كديوان البريد للرقابة على العمّال والولاّة، وديوان الجند وديوان المستغلاّت وغيرها، وجاءت الخلافة العباسية فكانت السلطة في الأقاليم موزّعة بين ثلاث قوى: الوالي أو حاكم الإقليم، عامل الخراج، القاضي، وفُوِّض لحكام الولايات أن يُعِدُّوا الجيوش، ويُقَلِّدُوا القضاة، ويُحيُوا الخراج، ويَحمُوا الدين ويُقِيمُوا حدوده، وكان الهيكل التنظيمي الإداري في الحكومة العثمانية يرتكز على أربعة أعمدة؛ الوزراء، القضاء، رجال المال، الأمناء (سكرتيريو الدولة)"[2]، وبالجملة فإنّ

(1) زيد بن محمد الرماني، **منهج بن تيمية في الإصلاح الإداري**، ط1، دار الصميعي للنشر والتوزيع، الرياض/ المملكة العربية السعودية،1425هـ/2004م، ص 36-38 بتصرف.

(2) زيد بن محمد الرماني، المرجع نفسه، ص 40-44 بتصرف.

الحاجة إلى الإصلاح الإداري من الوجهة الشرعية يستدعيه جانب تجسيد المقاصد التي قام الإسلام على أساسها، وجانب تحقيق المصالح التي جاء الشَّرع من أجل توفيرها.

الفرع الأول: الحاجة إلى الوقف من جهة تحقيق المقاصد.

لقد اتفق أهل العلم بأنّ الشريعة جاءت وفق مقاصد أرادها الشارع سبحانه وتعالى وذلك من تمام عِلمِهِ وحِكمته، فمنها مع استطاع العقل إدراكها، ومنها ما عجز عنها نُقصًا منه لا لكونها غير موجودة، وهي بالمختصر الحِكَمُ و المعاني التي أرادها الشارع الحكيم من التشريعات المختلفة تحقيقا لما ينفع الناس في دينهم وآخرتهم[1]، ولهذا كان اجتهاد العلماء في النوازل والمستجدّات مبني على مراعاة تلك المقاصد والعمل وفقها لأنها من إرادة الله تعالى، فَكُلُّ أمرٍ موافق ومساير لتلك المقاصد؛ اعتبر شرعا وكان مطلوبا العمل به، وضمن هذا السياق، سياق المقاصد الشرعية؛ يأتي الإصلاح الإداري الذي هو جُهدٌ يسعى إلى الانتقال من وضع سيء إلى وضع جيد، ليعمل على تحقيق جملة من المقاصد من أبرزها:

أولا: الحَدُّ من الفساد.

فمن أكبر الأهداف التي يسعى الإصلاح الإداري إلى تحقيقها؛ تخفيف منابع الفساد بكل أشكاله في الحياة الإدارية، فآلية الإصلاح تحاول أن تَضَعَ الطُرُق والكيفيات التي تسمح بالاستعمال الراشد للوسائل والتوظيف الحسن للطاقات، بعيدا عن العشوائية والانسيابية، وتحقيقا للأمثل من النتائج، وهذا المقصد تؤكد سعي الشرع إليه نصوص الكتاب والسنّة؛ قال تعالى ﴿وَمِنَ ٱلنَّاسِ مَنْ يُعْجِبُكَ قَوْلُهُۥ فِى ٱلْحَيَوٰةِ ٱلدُّنْيَا وَيُشْهِدُ ٱللَّهَ عَلَىٰ مَا فِى قَلْبِهِۦ وَهُوَ أَلَدُّ ٱلْخِصَامِ ﴿٢٠٤﴾ وَإِذَا تَوَلَّىٰ سَعَىٰ فِى ٱلْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ ٱلْحَرْثَ وَٱلنَّسْلَ وَٱللَّهُ لَا يُحِبُّ ٱلْفَسَادَ﴾[2]، وقد كانت هذه الآيات مما يُستَدَلُّ بها على حجيّة المقاصد في الشريعة الإسلامية على حَدِّ قول أهل العلم، وقوله تعالى على لسان نبي الله شعيب عليه السلام لقومه في تَوجيهٍ مُتَعَلِّقٍ بمفسدةٍ اقتصادية وهي التطفيف في الميزان ﴿فَأَوْفُوا۟ ٱلْكَيْلَ وَٱلْمِيزَانَ وَلَا تَبْخَسُوا۟

(1) انظر في تعريف المقاصد كتب المقاصد من مثل: الطاهر بن عاشور، **مقاصد الشريعة الإسلامية**. محمد اليوبي، **مقاصد الشريعة الإسلامية وعلاقتها بالأدلة الشرعية**، أحمد الريسوني، **نظرية المقاصد عند الإمام الشاطبي**.

(2) سورة البقرة: الآيات 204-205.

ٱلنَّاسَ أَشْيَآءَهُمْ وَلاَ تُفْسِدُواْ فِى ٱلاَرْضِ بَعْدَ إِصْلَٰحِهَا ذَٰلِكُمْ خَيْرٌ لَّكُمْ إِن كُنتُم مُّومِنِينَ) [1]، ومن السنّة النبوية العديد من الأحاديث التي تحارب الفساد وتحذِّر منه كحديث معاذ بن جبل رضي الله عنه؛ أن النبيّ صلى الله عليه وسلم قال [الغَزوُ غَزوانِ فأمَّا من ابتغَى وجهَ اللهِ وأطَاعَ الإمامَ وأنفقَ الكريمةَ وياسرَ الشريكَ واجتنبَ الفسادَ فإنَّ نومَه ونَبهَهُ أجرٌ كُلُّهُ وأمّا من غَزَا فخرًا ورِياءً وسُمعةً وعَصَى الإمامَ وأَفسَدَ في الأرضِ فإنّه لم يرجعْ بالكفافِ][2]، وحديث أبي الدرداء رضي الله عنه الذي قال فيه النبي صلى الله عليه وسلم [أَلاَ أُخبِرُكُم بأفضلَ مِن دَرَجَةِ الصيام والصلاة والصدقة ؟ قالوا: بلى، قال: إصلاح ذَاتِ البَين، وفَسَادُ ذَاتِ البَين الحَالِقَة][3]، فكل هذه النصوص وغيرها كثير تُبَيِّنُ موقف الشرع من الفساد الذي جاء الإصلاح الإداري للحَدِّ منه حتى لا نقول القضاء عليه لأنّه مُتَعَذِّرٌ بالمطلق.

ثانيا: الاستقرار الاجتماعي.

لا شك بأنّ مصالح الناس اليوم متعلِّقة بشكل كبير بالإدارة، وبالتالي فإنّ استقرار هذا الجهاز هو استقرار للمجتمع بأكمله، فالحاجات والخدمات التي يطلبها المجتمع تُعطَى له من خلال كيفيات تُجَسِّدُهَا إدارات مختلفة وفي جميع مناحي الحياة الصحية والتعليمية والثقافية وغيرها، وعلى هذا فإنّ استقرار الجهاز الإداري وقيامه بالدور الذي وُجِدَ من أجله؛ مَقصَدٌ مُهِمٌّ وضروري وجب العمل على تحقيقه والسعي بكل الطرق لتجسيده، لما له من عوائد مفيدة على توفير منافع الناس ومتطلباتهم، ومن هذا المنطلق جاء الإصلاح الإداري لِيَعمَدَ إلى توفير هذه الظروف التي تُثمِرُ الاستقرار الاجتماعي؛ وذلك من خلال رفع الكفاءة الفنية للأجهزة الإدارية على كل المستويات (التنظيمية، الهيكلية، التشريعية والقانونية، الموارد البشرية)، فقد بات من الواضح في واقع الناس أنّ الاضطرابات وعدم الاستقرار التي تشهده المجتمعات اليوم مَرَدُّهُ إلى نُقصِ الكفاءة الإدارية في تسيير حياة الأفراد؛ فَضُعفُ الخدمات ونوعيتها ساهما إلى حَدٍّ كبير في وجود التذمُّر وعدم الرضا، وهو الشيء الذي يسعى الإصلاح الإداري إلى تجاوزه وتوفير البديل عنه من خلال جملة من الترتيبات

(1) سورة الأعراف: الآية 85.

(2) **سنن أبي داود**، من حديث معاذ، باب في من يغزو يلتمس الدنيا، رقم: 2515، ج4، ص 169.

(3) **سنن أبي داود**، من حديث أبي الدرداء، باب في إصلاح ذات البين، رقم: 4919، ج7،ص 280 / **سنن الترمذي**، من حديث أبي الدرداء، رقم: 2509، ج4، ص 663.

والكيفيات، وعلى هذا فإنْ كان المقصد من الإصلاح الإداري هو توفير الاستقرار الاجتماعي فإنّ الشرع يَشُدُّ عليه ويَقصُدُهُ، ويمكننا أن نَستَشِفَّ ذلك من خلال العديد من الأدلة والأحكام الشرعية التي تؤكد ذلك ومنها قوله تعالى (وَضَرَبَ ٱللَّهُ مَثَلًا قَرْيَةً كَانَتَ ءَامِنَةً مُّطْمَئِنَّةً يَاتِيهَا رِزْقُهَا رَغَداً مِّن كُلِّ مَكَانٍ فَكَفَرَتْ بِأَنْعُمِ ٱللَّهِ فَأَذَاقَهَا ٱللَّهُ لِبَاسَ ٱلْجُوعِ وَالْخَوْفِ بِمَا كَانُواْ يَصْنَعُونَ) [1]، فهذه القرية كانت آمنة فلما اختَلَّ نظام السير فيها أُلبِسَت لباس الجوع والخوف وهما أكبر أعداء الاستقرار كما يذكر ذلك علماء الاجتماع، وكذا قوله تعالى (وَقَالُوٓاْ إِن نَّتَّبِعِ ٱلْهُدَىٰ مَعَكَ نُتَخَطَّفْ مِنَ اَرْضِنَآ أَوَلَمْ نُمَكِّن لَّهُمْ حَرَماً ءَامِناً تُجْبَىٰٓ إِلَيْهِ ثَمَرَٰتُ كُلِّ شَىْءٍ رِّزْقاً مِّن لَّدُنَّا وَلَٰكِنَّ أَكْثَرَهُمْ لاَ يَعْلَمُونَ) [2]، فقد كان البلد آمنا تأتيه النِّعَمُ من كل جانب، وهو الأصل الذي يبتغيه الشرع للمجتمع، ولكنّ النّاس بتصرفاتهم غير الراشدة عَكَّرُوا صَفوَ ذلك النظام وأفسدوه قال تعالى (ظَهَرَ الفَسَادُ فِي البَرِّ والبحر...) [3]، ومن السُنَّة تحذير النبي صلى الله عليه وسلم من كل دواعي الفتنة ومسبباتها؛ فعن أنس بن مالك أن النبي صلى الله عليه وسلم قال [الفِتنَةُ نَائِمَةٌ، لَعَنَ اللهُ مَن أَيقَظَهَا][4]، وتَسطِيرُهُ عليه السلام معالم تعايش الناس فيما بينهم من غير اعتداء وظلم في حجّة الوداع بقوله [.....إنَّ دِمَاءَكُم وأَموَالَكم حَرَامٌ عليكم، كَحُرْمَةِ يَومِكُم هذا، في شَهرِكُم هذا، في بَلَدِكُم هذا...][5]، وقد كانت هذه الخُطبَةُ بمثابة وثيقة مرجعية لحفظ الحقوق، وأساسا مُهِمًّا للاستقرار الاجتماعي.

ثالثا: حفظ المال.

فمن أهم الأمور التي يسعى الإصلاح الإداري إلى تحقيقها عملية ترشيد الجهود والنفقات اللازمة في العملية الإدارية، إذ أنّ الملاحظ على الإدارة هو ارتباط اسمها في واقعنا اليوم بالإسراف والتبذير وعدم استغلال الإمكانيات بالطريقة المثلى والراشدة، وهذا المقصد الذي يرمي إليه

---

(1) سورة النحل: الآية 112.

(2) سورة القصص: الآية 57.

(3) سورة الروم: الآية 41.

(4) **السيوطي**، الجامع الصغير رقم 5975، **الألباني**، ضعيف الجامع رقم 4024 .

(5)**البخاري**، من حديث أبي بكرة، كتاب العلم، رقم: 67، ج1، ص 41/ **سنن أبي داود**، من حديث جابر بن عبد الله، باب صفة حجّة النبي صلى الله عليه وسلم، رقم: 1905، ج 3، ص282/ **سنن الترمذي**، من حديث عمرو بن الأحوص، رقم: 2159، ج 4، ص 461، وبرقم: 3087، ج5، ص 273.

الإصلاح من خلال آلياته؛ هو من الكليات الكبرى والمقاصد العظمى التي انبَنَت عليها الكثير من الأحكام الشرعية، وهذا المقصد هو مقصد حفظ المال الذي تُظهِرُهُ العديد من الآيات البيّنات ومنها قوله تعالى (وَالذِينَ إِذَآ أَنفَقُواْ لَمْ يُسْرِفُواْ وَلَمْ يُقْتِرُواْ وَكَانَ بَيْنَ ذَالِكَ قَوَاماً) [1] فالقَوَامُ في الإنفاق مقصود ومطلوب على المُكَلَّف التزامه، وقوله تعالى كذلك (وَلاَ تُسْرِفُوۤاْ إِنَّهُۥ لاَ يُحِبُّ ٱلْمُسْرِفِينَ) [2] والإسراف مدخل الفساد والانحراف، ومن السنّة الشريفة قوله صلى الله عليه وسلم من حديث عبد الله بن عمرو بن شعيب رضي الله عنهم [كُلُوا واشرَبُوا وتَصَدَّقُوا ما لم يُخَالِطْهُ إِسرَافٌ ولا مَخِيلةٌ][3]، وقوله من حديث أبي سعيد الخذري رضي الله عنه [وإنَّ هذا المالَ حُلوةٌ، مَن أَخَذَهُ بحَقِّه ووَضَعَهُ في حقِّه فَنِعمَ المَعُونةُ هو، ومَن أَخَذَهُ بغيرِ حَقِّهِ كان كالَّذي يَأكُلُ ولا يَشبَعُ][4]، وهذا فَيضٌ من غيض ما جاءت به النصوص الشرعية التي تُبرِزُ أهمية المحافظة على المال، وأهمية وضعه في مكانه الصحيح بما يَحفَظُ للنّاس حقوقهم، وبالتالي فإنّ حِفظَ المال الذي هو أحد أهداف الإصلاح الإداري؛ مَقصَدٌ من المقاصد التي جاءت الشريعة الغَرَّاء لتحقيقه، وبالتالي فإنّ الإصلاح الإداري من هذه الوِجهَة مطلوبٌ شرعا هو بدوره.

هذه أبرز المقاصد وليست كُلَّهَا، وهي تُظهِرُ توافق الشَّرعِ مع مطلب الإصلاح الإداري وانسجامه معها.

الفرع الثاني: الحاجة إليه من جهة تحقيق المصالح.

لقد جاءت الشريعة لتحقيق مصالح العباد في العاجل والآجل كما يقول الإمام الشاطبي (ت790هـ)، ولذلك كانت أحكامها كُلُّهَا تسير في هذا الاتجاه، من خلال جلب المصالح ودرء المفاسد والتي هي مصالح كذلك، "وقد أوثق العلماء بين المصالح والمقاصد فاعتبروا أن جلب المصالح يعني حفظ ورعاية مقاصد الشريعة، وأن حصول المصالح وتحققها هو نتيجة لرعاية المقاصد

(1) سورة الفرقان: الآية 67.

(2) سورة الأنعام: من الآية 141، سورة الأعراف: من الآية 31.

(3) **البخاري**، من حديث أبي بكرة، في ترجمة كتاب اللباس، ج4 ص53/ **السيوطي**، الجامع الصغير، رقم: 15954، ج6، ص 457.

(4) **البخاري**، من حديث أبي سعيد الخذري، كتاب الرقائق، باب ما يُحذَرُ من زهرة الدنيا والتنافس فيها، رقم: 6427، ج4، ص177/ **مسلم**، من حديث أبي سعيد الخذري، كتاب الزكاة باب تَخَوُّفِ ما يخرج من زهرة الدنيا، رقم: 1052، ص 664.

والعناية بها،... فجلب المصالح حفظ للمقاصد من جانب الوجود، ودرء المفاسد حفظ للمقاصد من جانب العدم"[1] ، فكل عمل ثَبَتَت فيه الفائدة للناس من جهة جلب المصلحة أو درء المفسدة، و لم يعارض الشرع؛ فهو مُعتَبَرٌ مقبول، ومن هنا كان الإصلاح الإداري بما يَجلِبُهُ من منافع خادمة للمقاصد التي ذكرنا من قبل؛ عملا مطلوبا وقد يَصِيرُ في حكم الواجب باعتبار أنّه يحقق مصالح الناس ومنافعهم، ويدرأ عنهم المفاسد الناجمة عن سوء استعمال الإدارة المُفضِي إلى تَعَطُّل شؤون الناس ومصالحهم الحياتية، ومن جملة المصالح التي يُحَقِّقُهَا الإصلاح الإداري نذكر:

أولا: توفير الخدمات وتسهيل الإجراءات.

فالإصلاح الإداري من خلال ما تُتِيحُهُ آلياته من كفاءة في الأداء والخدمة، يَوَفِّرُ العديد من الخدمات ويُسَهِّل إجراءاتها بما يرفع العَنَتَ والحرج على الناس، وهذا أمر يطلبه الشرع ويَحُثُّ عليه قال تعالى (يَـٰٓأَيُّهَا ٱلذِينَ ءَامَنُواْ ٱرْكَعُواْ وَاسْجُدُواْ وَاعْبُدُواْ رَبَّكُمْ وَافْعَلُواْ ٱلْخَيْرَ لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ) [2] وتوفير الخدمة وتسهيلها من أكبر الخير الذي يريده الناس وبالتالي فهو من سُبُل الفلاح التي أشارت إليه الآية، ومن ذلك حديث أبي هريرة رضي الله عنه أن النبي صلى الله عليه وسام قال [مَن نفَّسَ عن مُسلِمٍ كُربةً مِن كُربِ الدُّنيا نفَّسَ اللَّهُ عنهُ كُربَةً مِن كُرَبِ يومِ القيامةِ ، ومن يَسَّرَ على مُعسرٍ في الدُّنيا يَسَّرَ اللَّهُ عليهِ في الدُّنيا والآخرةِ ، ومن سَتَرَ على مُسلمٍ في الدُّنيا سَتَرَ اللَّهُ علَيهِ في الدُّنيا والآخرةِ ، واللَّهُ في عَونِ العَبدِ ، ما كانَ العَبدُ في عَونِ أخيهِ][3]، وقد ثبت بالواقع بأنّ العمليات الإدارية في الأوطان العربية هي من أصعب العمليات التي يجد الناس فيها العُسرَ والعَنَت، وعند الكثير منهم هي من قبيل الكُربة، فإذا ما وُجِدَ النظام الذي يُنَفِّسُ الكُربَةَ ويُيَسِّرُ العُسرَةَ وهو المقصود من الإصلاح الإداري فإنّه يُصبِحُ تحقيقه وتجسيده مطلوبا بل وواجبا.

---

(1) عبد الرحمان معاشي، **البعد المقاصدي للوقف في الفقه الإسلامي**، مذكرة ماجستير تخصص: فقه وأصول، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، جامعة الحاج لخضر – باتنة/الجزائر، 2006/2005م، ص 59.

(2) سورة الحج: من الآية 77.

(3) **مسلم**، من حديث أبي هريرة، في كتاب الذكر والدعاء والتوبة والاستغفار باب فضل الاجتماع على تلاوة القرآن وعلى الذكر، رقم: 2699، ص 1242/**سنن أبي داود**، من حديث أبي هريرة، باب في المعونة للمسلم، رقم: 4946، ج7، ص 301/ **سنن الترمذي**، من حديث أبي هريرة، رقم: 1930، ج4، ص 336.

ثانيا: حماية الحقوق وضمانها.

إنّ إدارةً فعّالة وجادّة هي إدارة حامية للحقوق ضامنة لها، فالحقوق في عصرنا هذه تُطلَبُ من مصادرها عبر وِسَاطَة الإدارة، ولذلك كان قيام هذه الإدارة بعملها على الوجه المطلوب هو توفير لهذه الحقوق وصيانة لها من العبث أو الاعتداء، فالإدارة هي أداة لإثبات الحقوق وحمايتها، كإدارة المصالح البلدية مثلا في حفظها لأرشيف الولادات والوفيات وغيرها تَضمَنُ للمواطن الشخصية القانونية في الانتساب للبلد والتَمَتُّع بجنسيته، وكذا يُقَالُ على إدارة العدل مُمَثَّلَةً في المحكمة كَمُكَمِّلٍ لهذا الدور، وقِس على ذلك جميع الحقوق المدنية المكفولة للفرد والتي تَثبُتُ اليوم بالوثيقة الإدارية، ومن هنا تظهر أهمية انتظام المرافق الإدارية وقيامها بتقديم أحسن وأفضل الخدمات، الشيء الذي يسعى إليه الإصلاح الإداري لهذه المرافق، ولا شك بأنّ الشّرع مُتَشَوِّفٌ إلى تحقيق هذا الأمر وقد جاءت الكثير من التشريعات المُظهِرة مثلا لأهمية التقييد والكتابة كما هي الحال مع الدَين قال تعالى في آية المداينة (يَـٰٓأَيُّهَا ٱلذِينَ ءَامَنُوٓاْ إِذَا تَدَايَنتُم بِدَيْنٍ إِلَىٰٓ أَجَلٍ مُّسَمّىً فَاكْتُبُوهُ وَلْيَكْتُب بَّيْنَكُمْ كَاتِبُۢ بِالْعَدْلِ وَلاَ يَابَ كَاتِبُ اَنْ يَّكْتُبَ كَمَا عَلَّمَهُ ٱللَّهُ) [1]، حماية لحقوق الدائن وضمان استيفائها، وكذا يقال عن الشهادة عند وصية الموت التي فصل كيفيتها كتاب الله تعالى في سورة المائدة وختمها بقوله (وَلاَ نَكْتُمُ شَهَـٰدَةَ ٱللَّهِ إِنَّآ إِذاً لَّمِنَ ٱلاَثِمِينَ) [2] فالمقصود من التنبيه والتفصيل في الكيفية هو العمل على حفظ الحق وعدم تعريضه للزوال حتى في الحالات الخاصة والاضطرارية، ويَشهَدُ على هذا من الناحية العملية ما ابتكره الخلفاء الراشدون وبخاصة مع اتساع رقعة الدولة الإسلامية وتضاعف أعداد المسلمين؛ من إنشاء الدواوين المختلفة والتي كان غَرَضُهَا حفظ حقوق الناس ومصالحهم.

ثالثا: تمتين هيبة الدولة ووجودها.

فالإدارة القَوِيَّة تعني الدولة القَوِيَّة التي تفرض هيبتها واحترام الأفراد لها، ذلك أن التذمُّرَ الذي يُبدِيهِ الكثير من الناس على الدولة هو في الحقيقة تذمُّرٌ مُوَجَّهٌ إلى إدارتها باعتبارها الهيكل الذي هو على تماس دَائِمٍ ومستمر بالأفراد، ولذلك كان الحُكمُ على الإدارة كمِرفَقٍ خَدَمِي هو

(1) سورة البقرة : الآية 281.

(2) سورة المائدة : من الآية 108.

حُكمٌ على الدولة كهيكلٍ سياديّ، وما دامت المسألة ذات أهمية بالغة وحيوية، باعتبار أن زوال هيبة الدولة هو زوال لها، وزوال الدولة هو أكبر مفسدة قد تُصِيبُ الأمة لأنها تَهدِمُ المقاصد الخمسة التي جاء الإسلام لتأصيلها (حفظ: الدين، العقل، النفس، المال، العرض)؛ وهو أمر مرفوض شرعا لأن المفسدة عظيمة تتمثَّلُ في انتهاك الحرمات والأعراض والأموال التي ثبتت حرمتها بأدلة الكتاب والسنّة؛ فمن القرآن قوله تعالى (وَالذِينَ لاَ يَدْعُونَ مَعَ ٱللَّهِ إِلَـٰهاً ءَاخَرَ وَلاَ يَقْتُلُونَ ٱلنَّفْسَ ٱلَّتِى حَرَّمَ ٱللَّهُ إِلاَّ بِالْحَقِّ وَلاَ يَزْنُونَ وَمَن يَّفْعَلْ ذَٰلِكَ يَلْقَ أَثَاماً) [1] وقوله (وَلاَ تَاكُلُوۤاْ أَمْوَٰلَكُم بَيْنَكُم بِالْبَـٰطِلِ وَتُدْلُواْ بِهَآ إِلَى ٱلْحُكَّامِ لِتَاكُلُواْ فَرِيقاً مِّنْ أَمْوَٰلِ ٱلنَّاسِ بِالإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ) [2]، وغيرها من الآيات التي تُظهِرُ عِظَمَ الحرمات وعظم الاعتداء عليها أو تعريضها للخطر، وأما من السنّة فحديث حُجَّةِ الوداع الذي ذكرناه سابقا خير دليل على أهمية الحرمات والأعراض والأموال في المجتمع وقد أوصى النبي صلى الله عليه وسلم على ذلك لِعِلمِهِ بأنّها صمام أمان المجتمع وتماسكه، وأنّ خلافها يعني الفتنة وزوال الأثر، وعلى هذا يكون الإصلاح الإداري الصحيح عاملا في بقاء الدولة وكيانها، وهو بالتالي أمرٌ ضروريٌّ وواجب تدعو إليه الشريعة وتَحُثُّ عليه.

هذه بعض المصالح وليست كُلَّهَا، والتي يسعى الإصلاح الإداري إلى تحقيقها، وهي مصالح يُقِرُّهَا الشرع الحنيف ويُثبِتُهَا.

(1) سورة الفرقان : الآية 68.

(2) سورة البقرة : الآية 188.

المبحث الثاني : تجارب الإصلاح الإداري في الوطن العربي.

لقد عَمَدَت الكثير من دول العالم العربي ومنذ مُدَّة إلى تحسين وتطوير مستوى الإدارة لديها، من خلال تَسطِير برامج وتنظيم دورات وملتقيات لرصد السلبيات وإيجاد الحلول المناسبة ضمن ما يعرف بتجارب الإصلاح الإداري الذي اختَصَّت كل دولة بوضعه بالكيفية التي تراها مناسبة لواقعها ووضعها، وتُعَدُّ مختلف التجارب التي مَرَّت بها عملية الإصلاح الإداري منذ بدايتها رصيدا مُهِمًّا في استمرار هذه العملية وتطورها بشكل دائم مما ساهم في تطوُّر هذه العملية شكلا ومضمونا، الشيء الذي بَلوَرَ رؤية جديدة ومُتَجَدِّدَة لأهمية الإصلاح الإداري وضرورته، حتى أصبحت ملاصقة لكل عملية سياسية تغيرية في مختلف المجتمعات العربية، وأصبحت مركز الاهتمام في التحولات الكبرى التي تشهدها المجتمعات اليوم، سنحاول من خلال هذا المبحث تسليط الضوء على هذه التجارب بذكر العوامل والاتجاهات والمُعَوِّقَات التي مَيَّزَت هذه التجارب من غير الغَوصِ في تفاصيلها، ذلك لأنّ الوقوف على التجارب السابقة ورصيدها هو الذي يُجَنِّبُنَا البداية الصفرية التي كانت تميِّزُ المشاريع الإصلاحية في عمومها، بمعنى أن المشاريع الإصلاحية كانت دائما تبدأ من الصفر ولا تستفيد من رصيد التجارب الإصلاحية السابقة لها، وهذا في حَدِّ ذاته أحد أسباب فشلها وطول فترة تطبيقها، ومن هنا كان لزاما على كل تجربة ومشروع للإصلاح الإداري أن يستفيد من سابقه، ويجعله خطوة إضافية نحو الوصول إلى المنشود وهو صلاح الإدارة، ومن هذا المنطلق تأتي أهمية هذا المبحث في الدراسة.

المطلب الأول : اتجاهات الإصلاح الإداري.

لم يكن الولوجُ إلى الإصلاح الإداري نتيجة ظروف عادية، وإنّما كان نِتَاجِ حِرَاكٍ اجتماعي كبير ألزم القائمين على إدارة شؤون الناس التفكير في تجديد منظومة العلاقات الاجتماعية التي تُسَيِّرُ حياة المجتمع؛ تَجَنُّبًا للكثير من الأزمات والانسداد الذي كانت تعرفه هذه العلاقات وعلى كل المستويات.

وقد يُنظَرُ إلى اتجاهات الإصلاح الإداري من عِدَّة زوايا؛ فمن جهة نطاقه هو جزئي إذا انصَبَّت جهود الإصلاح على بعض عناصر النظام الإداري (تبسيط إجراءات العمل، التدريب، تعديل الهياكل، ...)، وهو كُلِّي إذا انصَبَّت الجهود على مختلف العناصر والعمليات والممارسات الإدارية في كل قطاعات الجهاز الحكومي، وأمّا من جهة أسلوبه فهو سلمي (إقناعي) من خلال

النقاش والحوار والدورات التدريبية، و قَسرِيّ (إلزامي) إذا كان عن طريق قرارات فوقية دون مناقشة وحوار، أمّا من جهة مصدره فهو داخلي (ذاتي) تتولّى بموجبه الإدارة جهود الإصلاح بذاتها عن طريق خبراء ومستشارين متخصِّصِين، أو خارجي تتولّى جهات خارج الأجهزة الإدارية فرضه انسياقا لظرف خارجي أو مصلحة مستعجلة (قرار سياسي)[1].

الفرع الأول : عوامل الدفع نحو الإصلاح الإداري.

لقد ساهمت العديد من العوامل في الدفع نحو ضرورة تغيير وإصلاح الأنظمة التي تسير عليها الإدارة ومن أبرز هذه العوامل:

أولا: العوامل السياسية.

حيث كان عدم النضج السياسي الذي كانت وما زالت تعيشه المجتمعات العربية عاملا مُهِمًّا في فرض هذا التفكير، إما بِنِيَّةِ احتواء انفجار اجتماعي مُحتَمَل وبالتالي يكون الإصلاح هنا بمثابة تصرف استباقي لِتَجَنُّب الأسوء، وتكون عندها العملية شكلية وسطحية ولا علاقة لها بالمدلول الحقيقي للإصلاح، أو هروبا إلى الأمام في مقابلة المَدِّ الاجتماعي الكبير الذي أصبح يطالب أهل القرار بضرورة التغيير وتحسين الأوضاع المعيشية المزرية التي لم تتوقّف عن الانحدار والتقهقر، ومع هذا وذاك فقد كان العجز عن مواجهة هذه التحديات ذات الطبيعة الداخلية ابتداء والمتأثرة كذلك بتحديات خارجية أهم عاملٍ في بقاء الحال على ما هي عليه وعدم وجود آفاق مَرئِيَّة لتغير الأمر، وبالتالي زاد الضغط المطالب بالتَحَوُّل وخصوصا بعد انتشار ثقافة الحرية والديموقراطية في أوساط المجتمعات العربية التي تنادي بمشاركة المجتمع في قضاياها وطريقة تسيير أموره، ولهذا السبب ولكونها الملامس الأول للمجتمع من حيث المعاملة؛ كانت الإدارة أول مُستَهدَفٍ يُفَكَّرُ في إدخال التغيير عليه، فانفرض بذلك الإصلاح الإداري على صُنَّاع القرار وبدؤوا في إعداد المشاريع الإصلاحية، فكان منها المُستَنسَخ من تجارب أخرى للدول المتقدِّمَة، وكان منها المُنطَلِقُ من واقع المجتمعات بِحَدِّ ذاتها، فكانت النتيجة ذلك الحِرَاكُ الذي تَشهَدُهُ المجتمعات العربية منذ فترة طويلة وما زالت تَتَقَلَّبُ فيه من دون أن تَجِدَ له قَرَارًا وطريقا ظاهرا يَبرُقُ لها من خلاله نورَ أملٍ يُنبِئ بِقُربِ وقوع إصلاح حقيقي لأوضاعها المزرية.

(1) فيصل بن معيض آل سمّير، مرجع سابق، ص 63-65 بتصرف.

ثانيا: العوامل الاقتصادية.

لا يختلف اثنان حول الوضعية الاقتصادية المزرية التي تعيشها أغلب الدول العربية، وكذا الصعوبات التي تواجه سعي بعض هذه الدول إلى إطلاق عجلة التنمية الاقتصادية في مجتمعاتها، كل هذا راجع بالأساس إلى الهيكلة الإدارية للعملية الاقتصادية في هذه البلدان والتي تَتَّسِمُ بجملة من التنظيمات التي تجاوزها الزمان و لم تَعُد تواكب التطوّر الاجتماعي الذي فرضته العولمة في شِقِّهَا الاقتصادي على المجتمعات، فأنتجت بذلك العديد من المشاكل الاقتصادية التي تحوَّلَت مع مرور الوقت إلى جملة من المشاكل متعدِّدَة الأبعاد (اجتماعية، نفسية، ...) من أبرزها؛ التضخّم، العجز في الميزان التجاري، انخفاض مستوى الإنتاج، تراجع الدخل الفردي ،...إلخ، أَضِف إليها ضغوط المؤسسات المالية العالمية المانحة التي تُعَلِّق إعطاء المساعدات والقروض بشرط الرشادة في إدارة الأموال وتوجيهها الوِجهَة الصحيحة، كما لا ننسى مع كل هذا؛ ظهور وانتشار مختلف أشكال الفساد الإداري والتي من أخطرها الرشوة والمحسوبية، كل هذه التداعيات استدعت التحرك السريع نحو إعادة النظر في طرق التسيير الإداري ومراجعتها بُغيَةَ تحسين الأداء الإداري وهو ما يعرف اليوم بالإصلاح الإداري.

ثالثا: العوامل الاجتماعية.

العوامل الاجتماعية لا تَقِّلُ أهميتها في تسريع وتيرة الإصلاح الإداري عن باقي العوامل سابقة الذكر، وقد تكون هي مصدر تلك العوامل كلها باعتبارها الوَاجِهَة التي تَفضَحُ مستوى إدارة شؤون الناس، وتعكس الوجه الحقيقي لمستوى القائمين على هذه الإدارة ومدى قدرتهم على التسيير بكفاءة وفعالية باعتبار أنّها نِتَاجُ العوامل السياسية والاقتصادية الناتجة عن ضعف الأداء الإداري لتلك المستويات، فالإسقاط الواقعي لتلك العوامل إنما يكون على المجتمع فهو الذي يَتَأَثَّرُ سلبا أو إيجابا بنتائجها، كما أنّ الوجه الاجتماعي هو الوجه الذي يعكس الإخفاق الإداري في تسيير مصالح الناس، ويَظهَرُ ذلك من خلال جملة من المشاكل الاجتماعية لعل من أبرزها؛ فقدان الأمن وانتشار الجريمة، الرشوة والمحسوبية، تَدَنِّي مستوى التكافل الاجتماعي، ... وغير ذلك[1].

(1) فيصل بن معيض آل سمّير، مرجع سابق، ص 70-71 بتصرف.

رابعا: العوامل الديموغرافية.

فَكُلٌّ من الانفجار السكاني، والنزوح الريفي نحو المدن، وغيرها من العوامل المتعلِّقَة بالنمو السكاني؛ ساهمت إلى حَدٍّ كبير في تَدَنِّي الخدمات وكثرة الطلبات والحاجيات، وهو الأمر الذي جعل الإدارة غير قادرة على الوفاء بالتزاماتها تجاه هذا الكَمّ المتزايد من الاحتياجات وبخاصة وهي ما زالت تعتمد الطرق والخطط التي كانت تعتمدها منذ عقود طويلة من الزمن لم تجر عليها أي تعديلات لتحسينها وتطويرها، فزاد الطلب و لم تتغير وسائل تكييف وتحقيق هذا الطلب مما ساهم في بروز اختلالات كانت سببا في تراجع الأداء الإداري، وبالتالي أصبح مطلب التجديد والإصلاح حتميًّا[1] .

خامسا: العوامل التكنولوجية.

إنّ التطوُّر الكبير الذي عرفته تكنولوجيات الاتصال والمعلوماتية أصبح يَفرِضُ واقعا عمليا على المؤسَّسَة الإدارية حتى تواكبه، فَتَعمَلَ على تحديث نفسها والسعي إلى تطوير أدائها بما يلاءم العصر ومتطلباته، وبخاصة السرعة في تقديم الخدمات وجَودَتِهَا، لقد جعلت التكنولوجيا الرقمية العالم اليوم قرية صغيرة بما لم يَعُد معه أيّ حُجَّةٍ في استمرار الطرق التقليدية في الإدارة وتسيير مصالح الناس، تلك الطرق التي تُهدِرُ الجهد والوقت والمال، وتَحُولُ دون الوصول إلى المستوى المطلوب من الخدمات، وإذا كنا اليوم في الدول العربية والإسلامية نأمل ونحلم بعهد الحكومة الإلكترونية (الحصول على الخدمات الإدارية وتسهيلها من خلال الخدمات الإلكترونية)، فإن الغرب أصبح يتحدث عن الحكومة الذكيّة؛ التي تُدَارُ فيها المشاريع المتعلِّقة بالبرامج الوزارية من خلال وسائل التقنية المعلوماتية المتطورة، فلم يَعُد الفرد في الغرب بحاجة إلى الانتقال إلى المصالح الإدارية المختلفة لاستيفاء منافعه (دفع فواتير الماء والكهرباء والغاز، تذكرة السفر، وثائق شخصية من الحالة المدنية، ...إلخ) فهو قادر على تحصيلها من منزله دون عناء.

هذه جملة العوامل التي تدفع إلى تَبَنِّي منهج الإصلاح الإداري؛ إمّا كوسيلة لربح الوقت عند مَن لم يقتنع بضرورته وهو مِن مُحتَرِفي أسلوب المناورة، أو كغاية عند من يعتقد بأهميته وضرورته في سيرورة الحياة وهو جَادٌّ في مَسعَاه، والحقيقة أنّ أصحاب النهج الأول هم الأكثرية في المجتمعات العربية، بسبب غياب ثقافة التغيير فيها، وهو الأمر الذي يُظهِرُ بوضوح سبب فشل

(1) فيصل بن معيض آل سمّير، مرجع سابق، ص 71 بتصرف.

العديد من "المساعي الإصلاحية" للإدارة في الوطن العربي؛ إنّه غياب الإرادة السياسية الصادقة للإصلاح.

الفرع الثاني : نماذج لكيفيات الإصلاح الإداري.

وقد أخذت تجربة السعي إلى الإصلاح نماذجَ عِدَّة نذكر منها على سبيل المثال:

أولا: نموذج البقاء.

الذي تَعتَمِدُ فيه المنظَّمَة أو الإدارة أو الأجهزة الحكومية على الإكثار من التَوَسُّع في السلطات والصلاحيات، وصعوبة تنازل الوزارات والمصالح عن أيٍّ من تلك الصلاحيات والأعباء للجهات الأخرى، فَهَمُّ الإدارة من خلال هذا النموذج هو البقاء والمحافظة على الموجود، ولذلك تَعمَد إلى التحسينات الشكلية البعيدة عن المعالجة الحقيقة لصلب الموضوع.

ثانيا: النموذج الوصفي.

الذي يعتمدُ على محاولات الأجهزة الإدارية تحديد المشاكل التي تعاني منها ومن ثَمَّ اختيار الحلول الملائمة لذلك، وهذه المحاولات تعتبر الإصلاح الإداري وسيلة لتصحيح الأخطاء وتصويب المشاكل الإدارية (بناء نظام إصلاحي جديد مع المحافظة على النظام الإداري القائم من خلال وصف المشاكل الإدارية وموقعها، ووصف العلاج المناسب لتلك المشاكل)، وهذا النموذج كسابقه شكلي يعتمد على وصف الحلول لما استَجَدَّ من المشاكل من غير البحث عن أسبابها بما يشبه المُسَكِّن الذي يُعطَى للمريض ظرفيا من غير أن يُعَالَجَ مرضه الحقيقي، وهذا الأمر يجعل نسبة عَودِ المُشكِلة من جديد كبيرة إن لم نقل مُحَقَّقة.

ثالثا: النموذج المعياري القيمي.

يقوم هذا المنهج على توكيل مُهِمَّة الإصلاح التنفيذية واتجاهه وتقريره إلى القائمين على الجهاز الإداري (القيادات الإدارية هي التي تكون لها الكلمة الفصل في عملية الإصلاح وتنفيذها ووجهتها) ضمن أُطُر وأهداف سياسية واجتماعية، باعتبارهم أقدَرَ الناس على معرفة ما يحتاجه الجهاز الإداري من تغيير، وما تحتاجه التنمية من تطوير وتحديث في الجهاز الإداري، إضافة إلى ما يحتاجه المواطن وطريقة الاستجابة لرغباته، وهذا النموذج يَنطَلِقُ من الخَلفِيَّة السياسية لمقترحي الإصلاح المُفتَقِدَة للقدرة التغيرية الكافية بسبب غياب النظرة العلمية في المعالجة، الشيء الذي يجعل العملية الإصلاحية مُنصَبَّةً على تحديد عوارض المشكلة لا جوهرها، وبالتالي يبقى المشكل

مطروحا لأنّ الحلول ستكون سطحية، فَغَلَبَةُ الصِبغَة السياسية على مَنشَأِ الأداة الإصلاحية المُتَمَثِّلَة في حالتنا هذه في القيادات الإدارية المَوكُول لها عملية الإصلاح؛ يَحُولُ دون الوصول إلى المنشود من الإصلاح، لأنّ الرغبة السياسية في الإصلاح لا تكفي وحدها لإحداثه.

رابعا: النموذج المؤقت – ردّ فعل.

الذي يَعتَمِدُ ردّ الفعل للحدث الواقع الذي يُلزِمُ المسؤولين الإداريين والسياسيين الاستجابة له (الاستجابة لاحقة للحدث) الشيء الذي يجعل الحَلَّ قاصرا، فالمنهج يَعتَمِدُ على التجربة المستقاة من الحياة العملية، والخِبرَة التي يَمُرُّ بها دون أن تكون له القدرة على التَنَبُّؤ بالمشاكل المستقبلية ومجابهتها قبل حدوثها، فهذا النموذج يَتَبَنَّى أسلوب المُسَكِّن الذي أشرنا إليه سابقا، والذي يعمل على تأخير المشكل لا حَلِّهِ، والحقيقة أنّ هذا المنهج مُنَافٍ لمقصد الإصلاح الحقيقي الذي ينطلق من اعتبار الإصلاح فعل وليس ردّ فعل.

خامسا: النموذج الفعّال.

وهذا المنهج يَفتَرِضُ في الإداري النشاط والفعالية والحيوية؛ وذلك بِقُدرَتِهِ على رؤية المعوِّقات الإدارية وإزالتها ومحاولته الاستجابة للمتغيرات البيئية والمصالح العامة (الإصلاح عملية ذاتية تتفاعل وتتكامل بشكل مستمر مع البيئة والمتغيرات)، وبهذا يحدثُ التوازن بين جُهدِ الإصلاح وتَبَنِّيه سياسة دائمة وديناميكية تهدف إلى الاستجابة للرغبات العامّة بمواجهتها للمتطلبات الحالية والمستقبلية والمصلحة الكليّة للإصلاح، وهذا النموذج يَفتَرِضُ وجود حرية المبادرة لدى القائم على الإدارة في البحث عن الحلول المناسبة للمشاكل الإدارية الموجودة، والتي هي مُفتَقَدَةٌ في الكثير من البلدان العربية؛ لأنّ المبادرة الإصلاحية للإدارة يغلب عليها كما قلنا الخَلفِيَّة السياسية مما يجعل القائم على الإصلاح مُقَيَّدٌ بالتوجيهات السياسية المُحَدِّدَة لهامش الحركة، وبالتالي تكون مبادرته بالأصل مُقَيَّدَة ومحدودة الأثر[1].

الفرع الثالث: تقنيات مواكبة للإصلاح الإداري.

هناك العديد من الكيفيات التي تتعامل مع البيئة الإدارية الداخلية بِغَرَضِ السعي إلى تحسينها وإصلاحها، وهي إلى مدلول التقنيات المُسَهِّلَة لعملية الإصلاح الإداري أقرب، حيث أنّها

(1) ياسر العدوان، مرجع سابق، ص 796- 802 بتصرف.

تصرفات وإجراءات مساعدة للعملية التفاعلية للإصلاح الإداري وليست هي الحلول بعينها، من مثل الوسائط الكيميائية التي تُستَعمَلُ في التفاعلات الكيميائية بغرض تنشيطها، ويمكننا أن نَذكُرَ بعض هذه الكيفيات على النحو التالي:

أولا: إعادة التنظيم.

وهي وسيلة علاجية يُلتَجَئُ إليها لتصويب بعض الأخطاء التنظيمية الهيكلية ومحاولة الانتقال بها إلى وضع أحسن، من خلال إعادة التقسيم التنظيمي (وحدات، أقسام،...) والتعديل الهيكلي، وكذا إعادة تحديد الصلاحيات والسلطات، فهي كيفية تقوم على إعادة التَموقُع لا أكثر ولا أقلّ، من غير تغييرٍ يُذكَر في شكل الإدارة، ناهيك عن البحث في مضمونها (كل ما تعلّق بالأهداف وتأثير المحيط والبيئة الداخلية والخارجية...إلخ)، وهي أول ما يتبادر إلى الذهن عند التفكير في الإصلاح باعتبار أنّها الكيفية الأقل تَكلُفَةً وحاجة إلى وَضعِ خُطَطٍ كبيرة من أجل تحقيقها، بخلاف النظرة التي تستهدف إعادة النظر في الإطار الإصلاحي بجملته والتي تحتاج إلى مراجعات وقرارات جذرية ومِفصَلِيَّة في العملية الإصلاحية بِرُمَّتِهَا، وهو الأمر الذي لا يَجِدُ بالضرورة قبولا من البداية؛ فالنفس تَمِيلُ من حيث الأصل إلى اختيار أسهل الحلول وتُجبَرُ في الغالب على اعتماد أصعبها[1].

ثانيا: تبسيط الإجراءات.

وهو الشكل الظاهر مِمَّا يطلق عند عامّة النّاس بالبيروقراطية، التي تَعنِي بهذا الوصف جملة التعقيدات التي تَسبِقُ القيام بعمل وإجراء مُعَيَّن، ومن هذه التعقيدات كَثرَةُ المراحل التي يَمُرُّ عليها الإجراء، وكَثرَةُ الموظفين الذين يُطلَبُ رأيهم فيه، والخضوع المتداول للرقابة والتدقيق بشكل بطيء وهكذا، وسعيا إلى تجاوز هذا المشكل فإنّه يُعمَدُ إلى جملة من التقنيات لتبسيط الإجراءات والتي منها:

1 – تشكيل اللجان؛ وهي من أكثر التقنيات استعملا وشيوعا وبخاصة في الدول المتخلِّفَة ومنها العربية؛ حتى أنّها أصبحت ذهنية وثقافة لازمةً عند أيّ إرادة للتحسين، حيث يُطلَبُ من هذه اللجنة إيجاد الحلول المناسبة للمشكلة الإدارية المطروحة، وقد أثبتت التجربة الواقعية ضُعفَ هذه التقنية وعدم جدواها إلى درجة أنّها صِيغَت على شكل نُكتة مضمونها (في الدول العربية إذا أردت

(1) فيصل بن معيض آل سمّير، مرجع سابق، ص 52-53 بتصرف.

لعمل أن لا يَتِمّ فأقم له لجنة لدراسته)، طبعا مع التنبيه إلى أنّ فشل هذه التقنية في الدول العربية راجعٌ إلى أنّ الذهنية العربية ليست مُهَيَّأَةً لمثل تلك التقنيات وذلك لاعتبارات كثيرة (قصور ذهنية العمل الجماعي المُنَظَّم، غياب روح المبادرة وطغيان القابلية في تلقي الأوامر،...إلخ) والتي ليس المجال مناسبا للتفصيل فيها، بقي أن نعرف بأنّ الأمر يختلف في الدول الغربية التي غالبا ما يكون وضع اللجان فيها عاملا مُهِمًّا لإيجاد الحلول؛ بسبب الرصيد العملي والثقافة التعاونية المنتشرة في أوساط الناس والمنظّمات المدنية.

2 – الاستعانة بالخبراء الأجانب؛ باعتبارها الوسيلة السريعة والأقل تَكلُفَةً إذا ما قُورِنَت بالحلول الأخرى، إلى جانب الموضوعية والكفاءة التي يَتَّسِمُ بها عمل الخبير الأجنبي والتي ستساعد على إيجاد الحل الأمثل، ولكن هذه الإيجابيات لا تعني عدم وجود الكثير من المؤاخذات على هذا الاختيار الذي يكون في الغالب الأعمّ ذو مَقصَدٍ شخصي عند المسؤول الإداري، فكم ذا رأينا من يَقتَرِحُ هذا الحل لأنّ له منفعة شخصية من ذلك لا علاقة لها بإيجاد الحلول، بالإضافة إلى ذلك فإنّ الحيادية التي يُتَحَدَّثُ فيها عن الخبير الأجنبي قد لا يُسَلَّمُ له بها، فَتَحَيُّزُهُ لنظام إداري بعينه ممكن، والذي (النظام الإداري) قد لا يكون له تأثير على المشكلة الإدارية المدروسة، كما أنّ الخبير الأجنبي غالبا ما يكون جاهلا بواقع المجتمع الذي يريد معالجته وبخاصة الجانب السلوكي والثقافي فيه، الأمر الذي له دوره في تحديد نوعية الحل المقترح، والذي قد يجعله (الحل) غير ذي جدوى، ومع هذا فإنّ الاستفادة من الخِبرَة الأجنبية ليس عَيبا في حدّ ذاته، يكفي فقط معرفة كيفية توظيف تلك الخبرة بما يتلاءم مع الواقع.

3 – إنشاء هيئات فنّية متخصِّصَة في مسائل التنظيم الإداري؛ وهذا الحلّ يقابل الحلّ السابق؛ فهو يعني الاستعانة بالخبرة الداخلية التي لها إطِّلاَع واسع ودقيق على الوضع الإداري، بما يسمح لها أن تقترح الحلول المناسبة للمشكل الإداري، وتُعَدُّ هذه الطريقة حسب العديد من المتخصِّصِين الكيفية المُثلَى والطريقة الأنجع لتحقيق الإصلاح، لأنها تُكَوِّنُ رصيدا معتبرا في التجربة الإصلاحية الداخلية يساهم بشكل مباشر في إيجاد الحلول الموائمة للواقع الإداري المدروس، ومع هذا فإنّها لا تَسلَمُ من بعض التحفظات والتي منها؛ أنّ النظرة الداخلية وإن كانت أصيلة بمعنى أنها أكثر اطِّلاَعًا وأكثر إلمَامًا وتماسًا بالواقع، إلاّ أنّها تَفتَقِدُ في الكثير من الأحيان إلى الموضوعية الدقيقة، لأنّ

التواصل الدائم بالمشكل يُفقِدُ الانتباه إلى التدقيق في أسبابه، والرؤية من الداخل تَفتَقِرُ إلى الإلمام بِكُلِّ أبعاد المشكل بخلاف النظرة من الخارج التي تكون أكثر استيعابا لتلك الأبعاد وإحاطة بها[1].

ثالثا: التفويض.

وهي من التقنيات المُهِمَّة في مجال تجاوز التعطيل والرَتَابَة التي تَستَوجِبُهَا بعض الإجراءات الإدارية، حيث أنّ من أهمِّ وأكبر أسباب التعطيل الموجود في تمام الأعمال الإدارية بشكل سريع وفعّال؛ انتظار التأشير من المسؤول الأول عن تلك الهيئة الإدارية حتى في المسائل الإجرائية الروتينية والبسيطة بسبب الإلزام القانوني بذلك، وهذا الأمر يُساهمُ بشكل كبير في تعطيل مصالح الناس وحاجاتهم، ناهيك عن التراكم الذي سَيَحدُثُ في تلك المصلحة الإدارية من جَرَّاءِ بُطئ إجراءات التنفيذ، ولذلك كانت عملية تفويض الصلاحيات لمن هو أدنى رُتبَةً إدارية (النائب، المساعد،....) في المسائل الإجرائية التي لا تَستَوجِبُ تأشيرة المسؤول الأول في المصلحة الإدارية؛ من التقنيات التي يُتَجَاوَزُ بها الكثير من التعقيدات الإدارية العملية، فعملية التفويض تجعل التصرُّف الإداري أكثر مرونة وأكثر انسيابية بما يجعله سهل الأداء مُتَجَاوِزًا بذلك سلبية التراكم التي يَعرِفُهَا العمل الإداري في الكثير من الأحيان، والتي تُفضِي إلى تعطيل المصالح.

رابعا: التواصل والإشراك.

ونَقصِدُ به فتح المجال أمام إسداء الرأي والمَشُورَة، سواء على المستوى الداخلي؛ من خلال إيجاد قنوات للتواصل والحصول على ملاحظات العاملين بشكل سهل وبسيط (سِجِلّ، شبكة تواصل إلكتروني،...) كنوع من التغذية الراجعة على الكيفية التسيرية الإدارية، أو على المستوى الخارجي من خلال أفراد المجتمع المستفيدين من الخِدمَة الإدارية، عبر وسائل مباشرة أو غير مباشرة (سِجِلّ للملاحظات، الهاتف – الرقم الأخضر- الموقع الإلكتروني،...إلخ)، وهذه المسألة غاية في الأهمية؛ فإحساس الناس بأنّهم معنيون بتحسين الأداء الإداري للخدمة التي يريدون الحصول عليها يجعلهم يتفاعلون بشكل إيجابي نحو تطويرها، أَضِف إلى ذلك أنّها صِيغَة عملية لمبدأ التشاور الذي أُمِرنَا به شرعا، قال تعالى (وَالذِينَ ٱسْتَجَابُواْ لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُواْ ٱلصَّلَوٰةَ وَأَمْرُهُمْ شُورىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَٰهُمْ يُنفِقُونَ) [2]،فالحلّ قد يأتي من خارج البيئة الإدارية الداخلية التي يكون انغماسها

(1) فيصل بن معيض آل سمّير، مرجع سابق، ص 53-57 بتصرف.

(2) سورة الشورى: من الآية 38.

في المشكل الإداري عاملا من عوامل حَجبِ الحلّ عنها، ولذا تكون الرؤية من الخارج أوضح وأدقّ.

هذه إذن جملة من التقنيات التي تُستَعمَلُ في تجاوز الإشكالات الإدارية التي تواجه العمل الإداري بشكل مستمرّ، وهي في الحقيقة تقنيات تتطوّر مع مرور الزمن وتَغَيُّرِ الحال، ولها ارتباط بالبيئة الإدارية المحيطة، وقد وُجِدَ غيرها في التجارب الإدارية المختلفة المتعلّقة بجانب من جوانب العملية الإدارية، من مثل التقنيات المتعلّقة بطابع الاهتمام بالتنمية البشرية للكادر الإداري؛ من خلال الاهتمام بالتدريب في مجال التسيير باعتبار أنّ حُسنَ الإدارة وكفاءة التسيير عامل من عوامل تفادي الوقوع في الإشكالات وهو عاملٌ استِبَاقِيٌّ لا ينتظر وقوع المشكلة حتى يقوم بِحَلِّهَا، وكذلك جانب التحفيز المادي والمعنوي لذلك الكادر المُسَيِّر (التعويضات، المكافئات، الترقية،...) والتي لها دورها في تجاوز المشكلات الإدارية كذلك.

المطلب الثاني : التجربة العربية في الإصلاح الإداري.

يحتاج إعطاءُ البديل العملي لعملية الإصلاح؛ تَحليل التجارب السابقة التي كانت تَرُومُ ذاك المقصد، وذلك بالوقوف على أبرز سماتها وأسبابها، وكذا النتائج المُحَصَّل عليها، فالتجربة العربية الطويلة في الإصلاح الإداري؛ ومع أنّها لم تُحَقِّق في الغالب الأعمّ المأمول منها لأسباب عِدَّة سنأتي إلى تفصيل أَهَمِّهَا، إلاّ أنّها تبقى رصيدا معتبرا لابد من مُعَايَنَتِهِ والاستفادة منه بالقَدرِ اللازم، تحصيلا لإيجابياتها وتفاديا لسلبياتها وعملا على تجاوز ذهنية الانطلاقة الصفرية (وقد شرحنا المقصود منها سابقا بما لا يحتاج إلى الإعادة)، فالحِكمة تقتضي أن نَبنِي على الصالح مِمَّا تَحَقَّق لا أن نَهدِمَ ونبني من جديد في كل مرّة.

الفرع الأول: سمات الإصلاح الإداري.

تمتلك التجربة العربية في الإصلاح الإداري عِدَّة سِمَاتٍ ساهمت في وجودها العديد من الأسباب، هذه السِّمَات هي التي من خلالها يُمكِنُ الوقوف على قيمة هذه التجارب ومدى مساهمتها في عملية الإصلاح الإداري، وهي التي بدورها تُعطِي صورةً عن المآل الذي انتهت إليه مُجمَلُ التجارب الإصلاحية للإدارة، وتَعكِسُ الإسقاط العملي لها على أرض الواقع، ومن أبرز هذه السِّمَات:

أولا: قِلَّة العناية بتأصيل منهج مؤسسي للإصلاح الإداري.

والمقصود منه هو أنّ السعي إلى الإصلاح الإداري لم يكن على أساس منهجي قائم على قاعدة الحاجة إلى هذا الإصلاح من مُنطَلَق علمي مدروس، وإنّما كان يَغلُبُ عليه التِلقائية والسطحية في تجسيده وتنفيذه، أضف إليه الانفعالية التي هي من قبيل رَدَّةِ الفعل على وضع واقعي وجب تغييره، والجدير بمثل هذا النهج أن لا يأتي بالنتيجة المطلوبة من الإصلاح، وترجع أسباب ذلك إلى:

1) انعدام الاستقرار السياسي؛ حيث كانت اللِّجان المُشَكَّلَة لدراسة ملف الإصلاح الإداري تتغيّر بتغيّر الواجهة السياسية للسلطة الحاكمة، وبالتالي تتكرّر الجهود وتُعِيدُ نَسخَ نفسها في كل مرة، وهو الشيء الذي يُطِيلُ من عمر الأزمة والمشكلة.
2) التسرُّع في إرادة تحصيل النتائج، واستعجال رؤية الثمار، من غير أن تُعطَى برامج الإصلاح الوقت اللازم والكافي لنجاحها، فتكون الحلول والإجراءات المُتَّخَذَة غير مدروسة مما يُرَتِّبُ عدم الوصول إلى النتائج المَرجُوَّة.
3) الصراع البيروقراطي بين مختلف اللُوبيات (مجموعات الضغط) المُشَكِّلَة للنظام الإداري والتي تَشَكَّلَت من رصيد التجربة السابقة، إذْ من المعلوم بأنّ السيرورة الروتينية للعمل الإداري تُسَاهِمُ مع مرور الزمان في تَشَكُّل فئات تلتقي على مجموعة من المصالح المشتركة التي تُصبِحُ مع مرور الوقت المُوَجِّهَ الحقيقي والفعلي للعملية الإدارية، الشيء الذي يجعلها لا تتفاعل مع أيّ تغيير، وتُعَارِضُ ابتداء أيّ إصلاح يسعى إلى تبديل قواعد العمل سارية المفعول والمعتاد عليها [1].

هذه الأسباب مُجتَمِعَةً هي التي أَدَّت إلى غياب التأصيل المنهجي المدروس الذي يُؤَمِّنُ مَسلَكَ النجاح لعملية الإصلاح، هذا المَسلَك الذي تتكامل به خُطَطُ الإصلاح وتتوحَّدُ جهود الأجهزة والمؤسسات القائمة على العملية، انطلاقا من سَنَدٍ سياسي واجتماعي واجب لفعالية العملية الإصلاحية.

(1) حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص 818-819 بتصرف.

ثانيا: تَبَنِّي النموذج البيروقراطي.

كان النموذج البيروقراطي في الإدارة هو السائد في أغلب الإدارات العربية باعتباره أحد مُخَلَّفَات الفترة الاستعمارية وبخاصة الدول التي كانت تحت نَيرِ الاستدمار الفرنسي ومنها الجزائر، و لم يكن لهذه الإدارات قُدرَةٌ حينها على ابتكار الأنموذج الإداري الخاص بها بسبب قِلَّة التجربة في إدارة دولة بشكل معاصر، وافتتانِ بعض الفاعلين في الحُكمِ بأسلوب الإدارة الغربية آنذاك وسعيهم إلى إسقاطها على أوضاع المجتمعات العربية من غير التأكُّد من صلاحياتها وتماشيها مع الثقافة المنتشرة في أوساط المجتمعات العربية ومدى مُوَائَمَتِهَا لذلك، أَضِف إلى ذلك؛ الطبيعة العسكرية لأغلب أنظمة الحُكم آنذاك؛ والمتميِّزة بإرادة التَحَكُّم في القرار وسلطة التوجيه المتجانسة مع نظام المركزية، والتي ساهمت إلى حَدٍّ كبير في تَبَنِّي النموذج البيروقراطي في التسيير، و الذي من أبرز النتائج المترتبة عنه نَذكُر:

1) تكريس المركزية وضُعف علاقات التنسيق، وكذا إضعَافُ المرونة الواجبة، والحَدُّ من أوجه الابتكار والإبداع.
2) الحَدُّ من فُرَص الاستفادة من نماذج تنظيمية أخرى من مثل؛ النماذج التنظيمية غير الهيكلية، الخدمات التعاقدية، التعاقد الموسمي مع بعض العاملين، المجموعات الاستشارية،...إلخ.
3) نُدرَة الاستلهام والاستفادة من المَورُوث الحضاري والتراث الإداري الذي مَيَّزَ الحضارة الإسلامية والعربية عندما كانت في أَوَجّ ازدهارها، ومحاولة تحيينه بما وصلت إليه النُظُم الإدارية الغربية من تطوّر، مع العلم بأنّ هذه الأنظمة الغربية الحديثة في الإدارة قامت على أساس الاستفادة من الرصيد الكبير الذي تركته الإدارة الإسلامية وبخاصة في الأندلس[1].

ثالثا: تجسيد الإطار القانوني للإدارة.

ويُقصَدُ به التركيز على تعديل القوانين واللوائح التسيرية كوسيلة للإصلاح، من دون النَّظر إلى جوانب الإنتاجية والانجاز، ظَنًّا منهم بأنّ المشكلة في القوانين المُسَيِّرَة فقط، وهو نَظَرٌ قاصرٌ ساهم في تَرَسُّخِه أسباب منها:

(1) حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص 820-822 بتصرف.

1. الارتباط بالجذور الأولى للتنظيمات الإدارية، ذات الصبغة والصفة القانونية رَتَّبَ الانكفاء عليها.
2. الرغبة في التَحَكُّم الكامل في كل مِفصَلٍ من مفاصل النظام الإداري بشكل تام؛ تَوَهُّمًا بأنّه يُحَقِّقُ العدالة والمساواة في التعامل مع المواطنين.
3. سهولة النقل والتعديل وتعديل التعديل في القانون واللائحة بأكثر مما يَستَوجِبُ إدخال نُظُم وأساليب إدارية جديدة.

إنّ التركيز على تجسيد الإطار القانوني في الإدارة قد يُفضِي إلى العديد من السلبيات التي تَعُودُ على نَجَاعَة الإدارة وفعاليتها، ومن أبرز هذه السلبيات:

أ – طغيان جانب الرقابة على حساب الأداء الفعلي.

ب – الحَدُّ من تصرفات الإداري وحركته بسبب الكَمِّ الهائل من القوانين المتلاحقة بشكل دائم وسريع، والتي لا تسمح له باستيعابها ومعرفة تجسيدها واقعيا.

ج – التسرُّع في إصدار القوانين من قِبَل القانونين من غير استشارة للإداريين في الميدان والاستفادة من خِبرَتِهِم في صلاحية هذه القوانين للتطبيق؛ الأمر الذي يُعَمِّقُ الهُوَّة في تجسيد الإصلاح الحقيقي.

د – نشوء التضارب بين القوانين المختلفة (السابقة واللاحقة) مما يُسَبِّبُ عرقلة في السير الحسن للمرافق الإدارية.

هـ – الاستنساخ الحرفي لبعض التجارب الناجحة من غير اعتبار لطبيعة التطوّر الاقتصادي والاجتماعي لتلك الدول ومدى المُوَائَمَة مع الواقع المستهدف من الإصلاح.

ولتجاوز تلك الأسباب وتِلكُم السلبيات؛ لابد من اعتماد الخطوات التالية:

- أهمية تكامل الخِبرة الإدارية مع الخِبرة القانونية في مرحلة إعداد وصياغة القوانين واللوائح.
- إخضاع مُسَوَّدَة القانون قَبل تطبيقها للمناقشة بين جميع الأطراف ذات العلاقة.
- تحديد جهة مركزية متخصِّصَة تَتَمَتَّع بالصلاحيات اللازمة لإزالة التضارب بين القوانين.
- الابتعاد عن النقل الحرفي والتلقائي للقوانين واللوائح التي أثبَتَت جَدوَاهَا في بيئات وظروف أخرى، والتأكّد ابتداء من تلاؤُمها مع البيئة التي ستطبَّق عليها.

رابعا: الاقتصار على الإصلاح الشكلي الظاهري.

وذلك من خلال المَيلِ والإفراط في اقتناء الوسائل التقنية الحديثة والمُعِدَّات الفنية (الحاسوب، الميكرو فيلم، .....) من غير دراسة للجَدوَى ولا جَدوَلَةٍ للترتيبات اللازمة التي تَستَوجِبُهَا هذه العملية والتي ومن أهمّها؛ تكوين الكادر البشري اللازم للاستعمال هذه الوسائل وتوفير الشروط التقنية لذلك، ونتيجة لذلك أصبحت هذه الوسائل التقنية؛ واجهات للمدنية لا تَمُتُّ للبيئة الإدارية المُتَخَلِّفَة بِصِلَة، وكذا إمكانات تقنية مُعَطَّلَة لافتقاد الخبرة الفنية اللازمة لتشغيلها، وأكثر من ذلك فإنّ هذه الوسائل والأجهزة غير المستعملة أصبحت مُتَقَادِمَة فنِّيًا بعد فترة وجيزة من الزمن بسبب التطور التكنولوجي السريع وبخاصة في مجال المعلوماتية، وهو الأمر الذي يُكَلِّفُ الكثير من الأموال والجهود التي يكون مآلها في نهاية المطاف من غير فائدة تُذكَر، كما يُفضِي إلى نشوء ذِهنِيَةِ مُلاَحَقَة التقدّم التقني السريع الذي يعني شراء الجديد من هذه الوسائل والأجهزة، فتُصبِحُ الملاحقة هي الغاية وليس الإصلاح الإداري، ولهذا كان طغيان الصورة الشكلية على التجارب الإصلاحية التي عرفتها العديد من البلدان العربية هي السِّمَة البارزة بل الملازمة لها، مِمَّا تَسَبَّبَ في فقدان الثقة فيها وفي نتائجها التي غالبا ما يَتَنَبَّأُ النّاس فشلها ابتداء [1].

خامسا: العناية الجزئية بالتدريب القيادي الإداري.

إن الاهتمام الجزئي لتجارب الإصلاح الإداري في الدول العربية بالتدريب الإداري في مستوى القطاعات الوسيطة والقاعدية وعدم العناية به في القطاعات الإدارية العليا (القيادية)؛ قاد في الغالب من الأحيان إلى إسناد المهام الإدارية القيادية في المجالات التنموية المختلفة إلى من لا يملكون المهارات الإدارية الواجبة فأجهَضُوا تلك التجارب، كما قاد في أحيان أخرى إلى استقطاب الخَبَرَات الإدارية الأجنبية وهو اتجاه ليس أَقَلَّ ضررا من سابقه (ماديا ومعنويا)، ولذلك فإنّ تجارب الإصلاح الإداري في الوطن العربي قد ظَلَّت وستبقى فاقِدَةً لواحدة من أهم مكوناتها، إن هي لم تَضَع الاهتمام المُمَيَّز لتدريب وتنمية القيادات الإدارية، ذلك لأنّ نجاح سفينة الإصلاح الإداري مُتَعَلِّقٌ إلى حَدٍّ كبير بنجاح اختيار القائد المُتَمَيِّز لها وكذا بكفاءته التي تَتَطَلَّب اهتماما خاصا من خلال التدريب الدائم والمستمِرّ لمهاراته في التسيير والإدارة، وبالتالي فإنّ المطلوب هو قيادة راشدة تمتلكُ مهارات وقدرات خاصة في القيادة والتسيير.

(1) حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص 822-824 بتصرف.

سادسا: الازدواجية.

أفرز النقل القَسرِي لعديد الأنظمة والقوانين والأساليب والأدوات في إطار التحديث والعَصرَنَة والغَربَنَة (من الغرب)، من دون التأكّد من تلاؤمها مع مقومات ومكوّنات البيئة العربية؛ إلى بروز ازدواجية تَمَثَّلَت مظاهرها في:

1) بروز تسمية القطاع الحديث والقطاع التقليدي.

2) وَضعُ القوانين واللوائح وتجاوزها بالاستثناءات المُتَعَدِّدَة، وكَثرَةُ العودة إليها لتبرير القرارات.

3) وَضعُ تَسَلسُلٍ وظيفي للسلطات والمسؤوليات، مع تكريس السلطة كُلَّهَا عند القيادات.

وليس من حَلٍّ في تجاوز هذه الازدواجية المُستَترِفَة للجهد والوقت من غير كبير فائدة؛ إلاّ مِن خلال نَظرَةٍ تشخيصية تحليلية تُحَدِّدُ العِلَلَ القائمة، وتضع البدائل العملية التي تقوم على تحقيق الدرجة المطلوبة من المواءمة والتجانس والتناسق بين النُظُم والأساليب الإدارية من جانب، والقِيَم والميول والاتجاهات الإيجابية في البيئة من جانب آخر[1]، فالازدواجية بهذا المعنى تنتهي إلى فقدان الجهاز الإداري لتوازنه، وهذه المشكلة بدورها تُنتِجُ العديد من الإشكالات التنظيمية من أبرزها عدم استقرار الكادر الإداري، وانتشار المبادرات الفردية غير المدروسة وبالتالي القرارات الخاطئة، وهذا كله ينعكس على نوعية الخدمة والأداء المُقَدَّم من الإدارة.

لقد رَصَدَت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للدول العربية في أواخر التسعينات من خلال تقرير أعَدَّتهُ انطلاقا من وضعية تسع دول من أعضاء المنظمة؛ أنّ أهم السِّمَات الواجب توفرها في الإصلاح الإداري تدور حول المحاور التالية:

- تحسين جودة الخدمات.
- الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات.
- إدارة الأداء.
- المُسَاءَلَة عن المُخرَجَات والنتائج.
- المرونة في إدارة الموارد البشرية.
- اللامركزية.

(1) حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص 825-826 بتصرف.

- التَوَجُّه نحو التفكير الاستراتيجي من أجل دعم القدرة على التكييف مع المتغيرات[1].

هذه السِّمَات هي المُحَدِّدَات التي من المفروض أن يَسيرَ على ضَوئِهَا الجُهدُ الإصلاحي للإدارة، وهي العوامل التي تُضفِي على الإصلاح الإداري صِبغَةَ الجِدِّيَّة، كما أنها تمثِّلُ الأرضية الضرورية التي يستطيع أن يُنطَلَقُ منها لإحداث التغيير المطلوب.

الفرع الثاني نتائج الإصلاح الإداري.

وقد أنتجت هذه السِّمَات والمواصفات سالفة الذكر نتائج منطقية عُبَّرَت عن المشهد الواقعي والصورة الحقيقية للإصلاح الإداري في الوطن العربي والتي يمكن تلخيصها (النتائج) فيما يلي :

أولا: الضعف أو الخَلَل الإداري والذي تَجَسَّدَ من خلال:

1- العلاقة القائمة بين الإدارة والمواطنين (عدم الرضا بالخدمات، عدم الثقة، ...إلخ).

2- تنظيم العمل والوسائل المستخدمة فيه:

أ – المركزية الشديدة في اتخاذ القرارات.

ب – التداخل والازدواجية في عمل العديد من الأجهزة.

ج – عدم الاهتمام الكافي بأمور التوثيق والتسجيلات.

د – عدم وجود معايير مفهومة لكُلفَة الخدمات.

هـ– إعداد ونوعية العنصر البشري غير المناسبة (نقص الكفاءة).

ثانيا: الفساد الإداري [2].

وهو نتيجة التغاضي والتعامي عن الخَلَل الإداري المُستَشرِي في أنظمة التسيير والذي يَأخُذُ العديد من الأشكال أبرزها؛ التمييز بين المواطنين، التَسَيُّب في العمل وتَدَنِّي الإنتاجية، الرشوة، إفشاء المعلومات أو التَكَتُّم عليها، تزوير الوثائق والقيود، السرقة...إلخ، كما أنّه يَتَسَبَّب في تَكلُفَةٍ كبيرة من نواحي عِدَّة، فمن الناحية الاقتصادية؛ تزداد النفقات المتعلِّقة بالرقابة والتفتيش وكل ملحقاتها بسبب ضُعفِ الثّقة إن لم نقل انعدامها، ومن الناحية الاجتماعية؛ تتدهور وتتفكَّك

(1) فيصل بن معيض آل سمّير، مرجع سابق، ص 46.

(2) وهو نوع من السلوك المخالف للأعراف الاجتماعية والقِيَم الدينية والأخلاقية، ويُقصَدُ منه تحقيق منافع شخصية، يُعَرِّفُهُ البنك الدولي بأنّه: إساءة استعمال الوظيفة العامة (السلطة العامّة) للكسب الخاص.

الشبكة الاجتماعية والعلاقات البَينِيَّة بسبب تَفَشِّي الظلم والمحاباة والمحسوبية التي هي عُمِلَةُ الفساد الإداري[1]، ويعتبر الفساد الإداري أخطر النتائج المترتِّبَة عن ضُعفِ البرامج الإصلاحية للإدارة، وهو الذي تدور على استِئصَالِهِ جميع الجهود والمشاريع الإصلاحية لأنّه مَربَطُ الفرس في العملية، وهو يُبرِزُ لنا العنصر الأهمّ والبالغ الأهمية الذي لابد من مراعاته بشكل كبير في مشروع الإصلاح الإداري وهو الإنسان، فَمُنطَلَقُ الفساد هو النفس البشرية، ولذلك كان الوازع الأخلاقي للعاملين في الإدارة أهمَّ العوامل التي تساعد على نجاح العملية الإصلاحية، وهو وللأسف الشديد الحلقة الذهبية الغائبة في عِقدِ مشاريع الإصلاح الإداري التي تسعى لها الدول العربية اليوم، فالاعتداد بالوازع الأخلاقي لا يَحتَلُّ المكانة اللازمة له في برامج الإصلاح الإداري، إذ يَتِمُّ التركيز في الغالب الأعمّ على الكفاءة العلمية والإمكانات المادية لتحقيق الإصلاح، مُتَنَاسِين بأنّ محور الإصلاح هو الإنسان، فإذا فَسَدَ فَسُدَت الإدارة، وإن صَلَحَ صَلُحَت.

المطلب الثالث: المعوّقات وأسباب الفشل

لا شك بأنّ الوقوف على ملامح التجربة العربية في الإصلاح الإداري يُوصِلُنَا إلى بناء فكرةٍ وتصوُّرٍ عن مدى نجاح هذه التجربة من عدمها، وإن كان الواقع اليوم يؤكِّدُ فشلها، فإنّه في المقابل يؤكِّد كذلك بأنّه فَشَلٌ مُصَاحِبٌ للعمل وهو بذلك خطوة في الاتجاه الصحيح وإن بَدَت غير كافية، خُطوَةٌ يجب تثمينها وتشجيعها حتى تتواصل مسيرة الإصلاح المرجو، وكما يقال [لا يوجد فشل وإنما تراكم خَبَرَات]، فالبحث عن المُعَوِّقات وأسباب الفشل تَتَطَلَّبُهُ النظرة التفاؤلية نحو البحث عن الأفضل والأحسن، وليس المقصود فيه بحال النظرة التشاؤمية السَادَّةُ لجميع منافذ النجاح والتَفَوُّق، والمُحبِطَةُ لكل محاولة جادّة نحو تحقيق المأمول، ومن هنا كان لِزَامًا السعي إلى الدراسة الموضوعية للمُعَوِّقَات والأسباب التي ساهمت في فشل هذه التجارب للوصول إلى المطلوب ومحاولة تحليل ذلك والاستفادة منه؛ بُغيَةَ بناء الإستراتيجية المستقبلية المُثلَى في عملية الإصلاح الإداري على أُسُسٍ علمية جادّة.

(1) محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص 28-44 بتصرف.

الفرع الأول: معوّقات الإصلاح الإداري.

ويمكن تحديد أهمّ المعوّقات التي حالت دون نجاح عملية الإصلاح الإداري فيما يلي:

أولا – عدم تجانس المنظومة القِيَمِيَة الاجتماعية والثقافية لأفراد المجتمع مع الركائز التي قامت عليها عملية الإصلاح، بمعنى عَدَم جَاهِزِيَّة المجتمع إلى التفاعل إيجابيا مع العملية الإصلاحية بسبب منظومة القِيَم التي ترسَّخَت بمرور الزمن في ذهنية الأفراد والتي من أعقَدِهَا عدم القابلية للتغيير، والتي تُعَبِّرُ عن المقاومة الذاتية لكل أشكال التغيير المطروحة، وهذا التصرُّف مُتَوَقَّعٌ ومبرَّر من الناحية الاجتماعية، فليس من السهل إقناع الإنسان بتغيير عاداته التي انطبعت في سلوكه لفترات طويلة؛ من التَحَوُّل عنها إلى عادات أخرى، ولذلك كان من الضروري أن تَسبِقَ أيّ محاولة إصلاحية فترة من التحضير النفسي المُدعَم بالرصيد الكبير من الذهنية الجديدة، للوصول إلى درجة الإقتناع المُفضِيَة إلى تغيير السلوك.

ثانيا – عدم وجود أجهزة متخصِّصَة ومستقلَّة عن النظام الإداري الحكومي قادرة على تَوَلِّي مسؤولية إدارة الإصلاح، فكلَّمَا كانت هيئة الإصلاح مستقلَّة وغير مُسَيَّسَة ومرتبطة بالتغيرات كلما كان أفضل، فقيام الإدارة نفسها بالبحث عن مكامن أخطائها مُتَعَذِّرٌ حتى عند أكثر الناس موضوعية في الدنيا، فالإنسان لا يُمكِنُهُ أن يقف على جميع أخطائه بسهولة، كما أنّ نظرته وتحليله قد يتأثَّران بالعديد من العوامل النفسية والواقعية التي تَحجِبُ عنه الموضوعية في التعاطي مع الأفعال التي يقوم بها، بالإضافة إلى أنّ وجوده داخل المنظّمة (الجهاز الإداري) مُستَغرِقٌ بتفاصيلها وآثارها يجعله نَاقِصَ الإلمام بأبعاد المشكلة، وبالتالي بعيدا عن وصف الحلِّ بشكل دقيق، بخلاف الناظر إليها من الخارج الذي باستطاعته ضَبطُ أبعاد المشكلة بشكل دقيق، مِمَّا يجعل وصفه للداء سليمًا ووصفه للدواء أسلم، كما أنّه غير خاضع للمؤثرات الداخلية للجهاز الإداري والتي غالبا ما تُبعِدُ صاحبها عن الموضوعية في الطرح [1].

ثالثا – تَرَدُّدُ القيادات السياسية في تطبيق برامج الإصلاح، وهو ما يُوَلِّدُ لدى المواطنين شعورًا بأنّ الفساد لا يقتصر على الجهاز الإداري بل هو كامن في أساس النظام السياسي نفسه، وأنّ المتورطين فيه والراغبين في إفشائه يتمتَّعُون بالحماية السياسية، وهو واقع الدول العربية وأنظمتها اليوم، فغياب الإرادة السياسية في إحداث التغيير وتشجيع الإصلاح هي من أكبر المعوِّقات التي

(1) محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص 72-78 بتصرف.

تواجه العملية الإصلاحية، حيث أنّها تُعطِي الانطباع بعدم اكتراث السلطة السياسية بمصالح الأفراد وتطلُّعاتهم، وهو الأمر الذي يُنشِئُ فقدان الثقة لديهم ويُكَرِّسُ بُعدَ الهُوَّةِ بين الحاكم والمحكوم والتي لا تَخفَى نتائجها ومآلاتها الكاريثية، فَنَظرَةٌ على واقع المجتمعات العربية اليوم في ظِلِّ تداعيات ما يُعرَفُ بالربيع العربي تُنبِؤُكَ بذلك.

رابعا – عدم الاستعداد الكافي من أعضاء الجهاز الإداري لبرامج الإصلاح، وأهمّ الأسباب المُنشِئَةِ لذلك عدم إشراك هؤلاء الأعضاء في عملية وضع الإستراتيجية والخُطَّة اللازمة لعملية الإصلاح، فالإصلاح ليس أمرا يُعطَى وتعليمة تُنَفَّذ، وإنّما هو برنامج متكامل يحتاج إلى تَظَافُر جهود جميع عناصره كي ينجح، فإذا أحسَّ الكادر القائم على تنفيذ الإصلاح بأنّه غير معنيٍّ به باعتبار أنّه لم يشارك في إعداد برنامجه، فإنّه من الطبيعي أن يَسحَبَ يده منه ولا يتفاعل معه، وهذا يعني بالضرورة عدم نجاحه، وحتى وإن أُجبِرَ على تنفيذه فإنّ مآله كذلك الفشل، لأنّه سيكون تفاعلا بلا اقتناع، وهو بمثابة وجود الجسد وغياب الروح.

خامسا – نُقصُ القوى البشرية القادرة على القيام بإدارة الإصلاح بسبب قِلَّةِ الإمكانات المادية وضُعفِ التمويل المؤثِّر على برامج التطوير والإصلاح من حيث تأهيل الكوادر وتنفيذ البرامج، فهذه البرامج تحتاج إلى دَعمٍ ماديٍّ كبير لتجسيدها، لأنّها ستحاول تغيير واقع تَجَذَّرَ لفترة طويلة حتى أصبح ذِهنِيَّةً وسلوكا، وهذا يستدعي مُقَدِّرَات بشرية معتبرة ومُؤَهَّلَة، وإمكانات لوجيستية مُهِمَّة ومُوَفَّرَة، والتي لا يمكن إلاّ للتمويل الحاضر باستمرار أن يُحَقِّقَهَا، فإمّا الدخول في مشروع الإصلاح بما يَتَطَلَّبُهُ من مُقَدَّرَات وإمكانات وإمّا لا، فالدخول بالقَدرِ غير الكافي يعني ذهاب الجُهدِ والمال أدراج الرياح، ومن شأن ذلك أن يَزِيدَ في سوء وضع الواقع الإداري ويُعَقِّدَ مهمَّة الإصلاح في المستقبل، فالجرثومة التي لا يَتِمُّ معالجتها بالقدر اللازم من الدواء، سَتُوَظِّفُ الجُرعَة الناقصة من الدواء لاكتساب مناعة منه في المستقبل، وبالتالي يكون الدواء المُستَعمَلُ بغير المقدار اللازم سببًا في اكتساب الجرثومة قُوَّةً إضافية، وبالمثلِ يُقَالُ عن برنامج الإصلاح الناقص.

سادسا – تَرَدِّي الأوضاع الإدارية إلى درجة يَصعُبُ معها الإصلاح، فالخَلَل الإداري المُكَرَّس لفترة طويلة من الزمن يُثَبِّتُ لدى العامل ثقافة وذهنية يَصعُبُ علاجها وإصلاحها، بالإضافة إلى التكلفة التي تستدعيها عملية الإصلاح والتي تكون في الغالب الأعمّ باهضة وكبيرة، مما يُوَلِّدُ الشعور باستحالة تعويضها وبالتالي الاستكانة إلى تكريسها والإبقاء عليها، ولذلك كان الإسراع

لا التَسَرُّعُ في تنفيذ برامج الإصلاح عاملا مُهِمًّا في نجاحها، ومُحَفِّزًا مُهِمًّا في تدارك استشراء الخَلَلِ وانتشاره، كما أنّه يُقَلِّلُ التَكلُفَةَ اللازمة له إلى أقلِّ مستوا ممكن[1].

سابعا – سوء التخطيط وعدم وضوح الأهداف، نتيجة لعدم وضوح فلسفة الإصلاح والتنمية، فَتُوضَعُ الخُطَطُ دون الاستناد إلى المعلومات الحقيقية وبشكل شخصي وبناءً على اجتهادات غير علمية، فَلَطَالَمَا حَجَبَ انعدام وجود رؤية واضحة لبرنامج الإصلاح؛ النتائج من الظهور، وهذا يعني أنّ السير في العملية الإصلاحية من دون تَصَوُّرٍ ورؤية لما يجب أن يكون، أو لِمَا نسعى له من أهداف مَبنِيَّةٍ على رسالة نريد تحقيقها انطلاقا من فلسفتنا في الإصلاح المُستَوحَاة من ضمير المجتمع؛ هو انطلاق مِن على غير أساس، وهذا يعني الفَشَلَ من البداية والمُنطَلَق، ومن فَسُدَت بدايته فَسُدَت نهايته.

ثامنا – اقتصار جهود الإصلاح الإداري على تغيير الهياكل التنظيمية والتشريعات الرسمية وتدريب الأفراد، من دون الغَوصِ في الأسباب الحقيقية التي أَدَّت إلى التدهور في نوعية وكفاية الخدمة المُقَدَّمَة، وهذا مَسلَكٌ قَاصِرٌ كما قلنا من قبل لن ينتهي إلى المقصود من الإصلاح، بل على العكس من ذلك؛ سيكون عاملا إضافيا للوضع السيئ بالأساس، فالإصلاح ثقافة من قَبلِ أن يكون أداة مادية، وهذا يعني أنّ الاقتصار على الشكل من دون الاهتمام بالمضمون مخالفٌ بالأصل لمدلول الإصلاح، وبالتالي فإنّه لن ينتهي إلى شيء.

تاسعا – سوء تطبيق برامج الإصلاح الإداري؛ من خلال عدم التَقَيُّد بالمنهج التدريجي للنمو الذي يُتِيحُ قياس التجربة ومتابعتها (الاستعجال في النتائج، الحُكمُ على النتائج قبل انتهاء المدة الزمنية اللازمة، الرضا بأنصاف الحلول، ...)، وهنا إشارة إلى مسألة التَسَرُّع في تطبيق برامج الإصلاح من غير دراسة علمية منهجية تستدعي استحضار جميع متطلَّبَات العملية الإصلاحية، باعتبار أنّ القصد الأساس هو الحصول على النتائج في أقرب وقت ممكن، وهذا مَسلَكٌ خاطئ من البداية، كما أنّ تلك البرامج تَتَطَلَّب كذلك احترام التَرَاتُبِيَّة الزمنية في مراحل الإنجاز المَبنِيَّة بدورها على أسُسٍ علمية، والتي يعني عدم التَقَيُّد بها تضييعا للوقت والجهد وتحصيلا لنتائج عكسية وبخاصة إذا لم تُعطَ البرامج الإصلاحية الوقت الكافي واللازم لتجسيدها[2].

---

(1) محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص 78- 81 بتصرف.

(2) محمد إبراهيم الطراونة، مرجع سابق، ص66-69 بتصرف.

الفرع الثاني : أسباب الفشل.

هناك العديد من الأسباب التي ساهمت في فشل تجربة الإصلاح الإداري في الوطن العربي، وهي في مُعظَمِهَا ذات صِبغَةٍ ذاتية وإن وُجِدَت بعض الأسباب الموضوعية، ويمكن تلخيص أهم هذه الأسباب فيما يلي:

أولا – استئثار الدولة باتخاذ وتنفيذ معظم الإصلاحات الإدارية.

فاحتكار الدولة لمصادر الإصلاح الإداري وعدم إشراك الفاعلين الآخرين؛ قَوَّى من مركزية الدولة وكان له الأثر على محدودية الإصلاحات التي عرفها المجال الإداري، خاصة وأنّه بتوالي الإصلاحات تَتَوَالَى الانتقادات المُوَجَّهَة للعمل الإداري (على اعتبار أنّه سطحي وشكلي إلى أبعد الحدود، ولا ينطلق من إرادة حقيقة في الإصلاح)، فهذا المنطق الاحتكاري الذي يُلغِي الشركاء الفاعلين في العملية الإصلاحية، كان سببا في زوال أُمَمٍ وحضارات[1]، ناهيك أن يتعلَّقَ الأمر بفشل إصلاحات إدارية، فالاستئثار الحكومي بالإصلاح في بيئة اجتماعية قائمة على أساس التكامل والارتباط في أداء الوظائف؛ مَظهَرٌ مَرَضِيٌّ يحتاج إلى إعادة النَّظر فيه من أساسه.

ثانيا – الطابع القطاعي للإصلاح الإداري.

فالملاحظ على مختلف هذه التدابير أنها ظَلَّت إصلاحات قطاعية دون أن تَنخَرِطَ في إطار تَصَوُّرٍ شمولي يَتَوَخَّى إصلاح الإدارة في أبعادها التنظيمية والتدبيرية، فَكُلٌّ يقوم بإصلاحه وإصلاح إصلاحه، من دون أن يُوضَعَ الإصلاح في إطار رؤية شمولية تتناسب مع مشروع المجتمع وتُلاَئِمُهُ، وتراعي مُتَطَلَّبات البيئة الخارجية المُؤثِّرة، التي لا شك بأنّ لها دورا في توجيه العملية الإصلاحية إلى الاتجاه الصحيح، فالمُبتَغَى من الإصلاح الإداري هو التغيير الإيجابي الذي يَمُسُّ حياة الأفراد، وهذا يعني ضرورة أن تكون جميع المرافق الإدارية وبالتالي جميع القطاعات مَعنِيَّةً بفلسفة الإصلاح المطلوبة، ولا مانع بعد ذلك من أن تكون هناك خصوصية في تنفيذه وإسقاطه على الواقع، راجعة لكل قطاع بحسب خصوصيته، فالمُهِمُّ هو اجتماع جميع التطبيقات في المسار المشترك للعملية الإصلاحية المُجَسَّد من خلال فلسفة الإصلاح التي تقوم على أساسها العملية.

(1) ونَقصُدُ به مثلا المنطق الفرعوني الذي يقوم على أساس [ما أُرِيكُم إلاّ ما أرى وما أهديكم إلا سبيل الرشاد] والذي كان سببا في زوال ملكه.

ثالثا – الاهتمام بالنصوص وإغفال العلاقات بين الإدارة والمجتمع.

لقد هَيمَنَت الأهداف المرتبطة بتعزيز الشرعية الإدارية (إصلاح النصوص القانونية) على مختلف التدخلات التي رَامَت إصلاح العمل الإداري، دون اهتمام بدور العلاقات الإنسانية داخل الإدارة وعلاقتها بمحيطها، فعوائقُ نجاح الإصلاح الإداري لا تَتَمَثَّل فقط في قوة الإدارة وتَغيبِهَا للمجتمع، بل تكمن أيضا في المقاومة المذهبية والذهنية التي يبديها أفراد المجتمع (ثقافة الخضوع والمحافظة على الموجود، رفض التغيير ابتداء، الاتِّكَالية، ...إلخ)، حيث أنّ التَحَوُّلَ الحاصل في قِيَمِ الدولة (المردودية، الفعالية، الكفاءة،...إلخ) لم يُصَاحَب بِتَحَوُّلٍ في ثقافة الجمهور (الإبداع، التكيُّف، القبول بالتغيير،....إلخ) مِمَّا ساهم في انقطاع التواصل وبالتالي انعدام التفاعل، أَضِف إلى ذلك أنّ تَكَاثُرَ النصوص وتكاثفَ قِوَى جمودها وازدياد حظوظ تعارضها أثناء تطبيقها الميكانيكي جعلها تتعارض مع الأهداف التي وُضِعَت من أجلها، وهو ما يُفَسِّرُ المشكل الاجتماعي النفسي الذي سقطت فيه معظم الإصلاحات الإدارية من حيث التناقض الحاصل بين الواقع والخطاب وبين القول والفعل، إلى جانب الاهتمام بالمَظهَر عِوَضَ الجوهر.

رابعا – قوة البيرواقراطية الإدارية وحِدَّة الاختلالات.

يؤكِّدُ مصطفى الكثيري في دراسته للخصائص التاريخية والحضارية لبلدان المغرب العربي بعد الاستقلال ومدى انعكاساتها على التنمية الإدارية (ص 44-49) على أنّ: الإدارة الفنيّة لبلدان المغرب العربي بعد الاستقلال ظَلَّت سجينة أنماط ونماذج قانونية وتنظيمية لا تَمُتُّ بصلة للواقع، ولا تَخلُو من مصاعب ومتاعب على مستوى القيادة الإدارية والتوجيه، فهي تَعتَمِدُ على ممارسة مواقف السلطة التسلسلية وتَدَرُّجِهَا من أُطُر الهيكل التنظيمي إلى القاعدة، فَمِن شَأنِ صلابة الهياكل الإدارية المبنية على نظام التسلسل الإداري أن تُقَلِّصَ وتُضعِفَ القدرة على المبادرة وحرية التصرُّف في العمل الإداري، فطُغيان الصفة البيروقراطية على آليات العمل الإداري؛ أكسَبَهَا العَطَالَة وثِقلَ الحركة المُنتِجِ للعديد من السلوكيات السلبية التي تعود على نوع الخدمة وكيفية تقديمها بالسِّلب، وتنتهي بالعملية الإصلاحية إلى الفشل[1]، إلى جانب هذه الأسباب التي مُنطَلَقُهَا ذاتي؛ فإنّه لا يمكن التغافلُ والتغاضي عن وجود سبب مرتبط إلى حَدٍّ بعيد بطبيعة النظام السياسي الذي يُوَجِّهُ العملية الإدارية، ونَقصُدُ بذلك غياب الإرادة السياسية في أيّ عملية إصلاحية والتي

(1) رشيد مليجي، **الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء المناظرة الوطنية الأولى**، ص 116-121 بتصرف.

منها إصلاح الإدارة، فَمَهمَا كان مستوى التقدم كبيرا في مسعى الإصلاح الإداري من الناحية المادية (تِرسَانَة من التشريعات، وَفرَة الوسائل والتجهيزات،كفاءة واستعداد الكادر الإداري، تَوَفُّر البيئة الداخلية والخارجية المناسبة ...إلخ) فإنّه لا يساوي شيئا أمام غياب الإرادة السياسية في الإصلاح، فلا يُتَصَوَّرُ إصلاحٌ إداريٌّ في غَيبَةِ إصلاحٍ سياسيٍّ ينطلق من وجود الإرادة في تحقيق ذلك، فالارتباط الموجود بين الإدارة والفاعلين السياسيين، وبين كل ما هو إداري وما هو سياسي بَيِّنٌ وظاهر لا يمكن تجاوزه، بل هو مَربَطُ الفرس في العملية كُلِّهَا.

المطلب الرابع : تقييم عام لتجارب الإصلاح الإداري في الوطن العربي.

إنّ المتابع للإصلاح الإداري في الدول العربية خلال الفترات السابقة يلاحظ مفارقةً جديرة بالاهتمام؛ فالجهود والموارد الكبيرة التي وُجِّهَت لهذا الإصلاح، قابلها تَعَثُّرٌ متزايدٌ في أداء وأوضاع الأجهزة الإدارية للحكومة، ويُمكِنُ رَصدُ تلك المفارقة على أصعدة ثلاثة؛ صَعِيدُ بناء وتنمية هياكل وأنظمة مُؤَسَّسِيَّة، وصَعِيدُ الممارسات الإدارية، وأخيرا صَعِيدُ قصور وعدم تكامل عناصر إستراتيجية الإصلاح.

الفرع الأول : مجال بناء وتنمية هياكل وأنظمة مؤسسية.

لقد شهدت البلدان العربية في بداية نهضتها الحديثة حركة واسعة في بناء المؤسسات الحكومية ومؤسسات الإصلاح الإداري بشكلٍ غير مسبوق، ولم يكن ذلك بِدَافِعِ استكمال البِنيَة والأنظمة الإدارية الحكومية وتطويرها، وإنّما بدافع استكمال واستيفاء مُقَوِّمَات قيام الدولة نفسها، غير أنّ هذا المَدَدَ المؤسَّسِي العالي لم ينجح في التخفيف من المشكلة الإدارية وإنّما زادها تعقيدا، فلم تُسهِم حركة إنشاء مؤسسات حكومية جديدة في تحسين الأداء الحكومي، ولا أَسهَمَت مراكز ومعاهد الإصلاح الإداري التي تَوَالَى إنشاؤها في رفع كفاءة وفعالية الإدارة الحكومية، بل على العكس من ذلك كان الحِرَاكُ البنائي سببا في بروز العديد من الظواهر المَرَضِيَّة والتي منها:

1. زيادة التَضَخُّم التنظيمي والوظيفي للأجهزة الحكومية، حيث كانت عملية التوظيف مثلا تَخضَعُ لاعتبارات سياسية وفي بعض الأحيان لاعتبارات شخصية، من دون دراسة

للحاجيات الفنِّية، فَنَتَجَ عن ذلك وجود وظائف بلا معنى، تُدفَعُ فيها أموال من غير أن يكون لها عَائِدٌ يُذكَر، أضف إلى ذلك أنّها تُوَسِّعُ الجهاز الإداري وتُثقِلُ كاهله.

2. نمو الأعراض المَرَضِيَّة للإدارة البيروقراطية (إفراط في الشَكلِيَّة، الجمود ومقاومة التغيير، ...إلخ)، فَمِثلُ هذه البيئة المَوبُوءَة يَنتُجُ عنها الكثير من السلوكيات السِّلبية التي تَزِيدُ من معاناة الإدارة، ولا تَسمَحُ للجهاز الإداري من الاستقرار ناهيك من أن يَتَطَوَّر.

3. اختلال التوازن في حجم وقوَّة ونفوذ السلطات الثلاث؛ حيث أصبح الجهاز التنفيذي هو المستفيد من موارد ومُخَصَّصَات التنمية، مما مَكَّنَ هذا الجهاز من التَحَصُّنِ واكتساب المناعة ضِدّ المُسَاءَلَة والحساب وكذا الإصلاح، فَتَوَسُّعُ الجهاز الإداري المحسوب على الهيئة التنفيذية، يَجعَلُ هذه الأخيرة صاحبة النفوذ الكبير تَمسِكُ بزمام الأمور كُلِّهَا، بحيث لا يَظهَرُ وجود وقوة الهيئات السيادية الأخرى (السلطة القضائية، السلطة التشريعية)، وفي هذا تَقوِيةٌ لسلطة على أخرى، يَؤُولُ إلى عدم التوازن وبالتالي عدم الاستقرار[1].

ويرجع السَّبَبُ في بروز هذه السلبيات إلى انعدام الرؤية الإستراتيجية الواضحة للعملية الإدارية ابتداء، المَبنِيَّة على الدراسة العلمية الدقيقة للواقع الإداري من خلال البيئة الداخلية والخارجية، فالسائدُ في تلك المراحل هي ذهنية العمل من أجل العمل وبخاصة إذا توفرت الموارد المالية، ومِثلُ هذه الذِهنِيَّة تَحوِي بذور فَشَلِهَا في نفسها، كما أنّ مدى تأثيرها محدود للغاية لا يُنتَظَرُ منه الكثير.

الفرع الثاني : مجال الممارسات الإدارية.

وبالمثلِ تُوجَدُ المفارقة على صعيد جهود تنمية وتطوير ممارسات العاملين في الأجهزة الحكومية، فرغم الجهود والموارد المُوَجَّهَة لإصلاح وتطوير الممارسات الإدارية، فإنّ الشواهد والأعراض المَرَضِيَّة تزداد جَنبًا إلى جنب مع زيادة هذه الجهود والموارد، فرغم ما وُجِّهَ للتدريب الإداري من جهود ومُخَصَّصَات، ورغم النمو الهائل في ساعات التدريب للقيادات والكوادر الإدارية في مواقع التنفيذ كافة وعلى المستويات جميعها، فقد صاحبَ ذلك النُّمُو نُمُوًّا موازيا في عدد من المؤشرات المَرَضِيَّةِ نذكر منها :

---

(1) أحمد صقر عاشور، **نظرة مستقبلية لاستراتيجيات الإصلاح الإداري في الوطن العربي**، ندوة الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، ط1، شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمّان – الأردن، 1986، ص 1113-1114 بتصرف.

1. انخفاض إنتاجية وكفاءة العمل الإداري الحكومي، وارتفاع تَكلُفَة وحدات الخدمة، وشيوع ظواهر الإهمال والتَسَيُّب والتراخي في ممارسات العمل.
2. نمو ممارسات الفساد الإداري بمختلف صورها (الرشوة، الاختلاس، الاستغلال، ....)[1].

والسبب راجع إلى غياب ضابط الوازع الأخلاقي في منهجية الاختيار، فقبل البحث عن برامج التدريب لابد من الاعتناء الدقيق بالمستهدف بالتدريب، فإن لم يكن أهلاً ولا مُؤَهَّلاً لِتَحَمُّل المسؤولية وواعيا بواجباها، فإنّ الدورات التدريبية لن تكون إلاّ رحلات استجمامية لتحقيق المُتعَة لا أكثر ولا أقل، ومن هنا تظهر أهمية الاستثمار في الإنسان عند الأمم التي تحترم نفسها.

الفرع الثالث : قصور وعدم تكامل عناصر إستراتيجية الإصلاح.

وتكمن أسباب المفارقة؛ في أنّ جهود وبرامج الإصلاح الإداري في الدول العربية ليس لها تَوَجُّه استراتيجي متكامل بين مستوى عناصر الأنظمة والممارسات الإدارية ونموذج الإصلاح المُستَخدَم، وبين المستوى المجتمعي الكلي، وسبب القصور راجعٌ هذا إلى جملة من الأسباب:

- تركيز جهود الإصلاح الإداري واقتصارها على بناء الهياكل والأنظمة الرسمية وعلى تنمية المعارف بالتدريب، حتى وصل الأمر إلى تَصَوُّر أن الإصلاح وحَلُّ المشكلة يَتَمَثَّلُ في خلق كيان تنظيمي جديد، أو تطوير اللوائح القائمة بإضافة المزيد إلى بنودها وإجراءاتها، وهو استغراق في الشكلية يَبتَعِدُ عن الموضوعية المطلوبة، ويُحَجِّمُ المغزى الأساس من العملية الإصلاحية.
- الاعتماد على منهج لا ديمقراطي للتطوير والتغيير، من خلال تغييب الأطراف المعنية بعملية تطوير الأداء الإداري الحكومي وأغلبها يَقَعُ خارجه، هذا الذي جعل عملية الإصلاح تتحوَّل إلى دعاية لمضامين شكلية أو صورية، فافتقاد الرقابة الخارجية على جهود الإصلاح والتطوير يُحَوِّل هدف الكثير من الممارسات الإصلاحية إلى الحفاظ على مصالح مُنَظَّمَات الإصلاح والعاملين فيها إلى تنمية أنشطتها ومواردها بصرف النظر عن الناتج النهائي لها، وفي ظل نموذج مغلق كهذا؛ يَصعُبُ تَوَقُّعُ أن تُسفِر جهود الإصلاح تغييرا جذريًّا في ممارسات وأداء المنظمات الحكومية المُستَهدَفَة بالإصلاح.

(1) أحمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص 1114.

- التركيز على تقنيات الإدارة العلمية؛ فالكثير من تجارب الإصلاح الإداري أَولَت اهتمامًا بالجوانب الفنية الإجرائية أكثر من اهتمامها بالجوانب السلوكية والسياسية التي تَفرِضُهَا البيئة التي وُجِدَت فيها هذه الإصلاحات، وهذا المسعى لا يأخذ بعين الاعتبار حقيقة أنّ تقنيات الإدارة في أيّ مجتمعٍ من المجتمعات لا تَصلُحُ بالضرورة في مجتمعات أخرى، فعملية الإسقاط المباشر والتلقائي من غير الاعتناء بمدى تَوَفُّر العوامل السلوكية والاقتصادية والسياسية المتكاملة معها تُفضِي في الكثير من الأحيان إلى فشل العملية بِرُمَّتِهَا.
- قصور الإستراتيجية المجتمعية للتنمية السياسية وبُطءُ التطور الديمقراطي؛ فجميع محاولات الإصلاح الإداري في الدول العربية كانت تَصطَدِمُ دائما بالجدار المُتَمَثِّل في درجة الجاهزية والاستعداد لدى أفراد المجتمع للتفاعل مع عملية الإصلاح والرغبة في الوصول بها إلى النتائج المرجوَّة، ويرجع غياب الجاهزية إلى غياب عامل الثقة بين الجهاز الحكومي والمجتمع بسبب الانسداد السياسي الذي تَعرِفُه هذه الحكومات مع شعوبها، بسبب غياب أُفُقٍ واضح للتنمية السياسية وبُطءٍ شديد في التطور الديمقراطي، وتكريس ثقافة مصادرة الرأي والمبادرة [1].

(1) أحمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص 1115- 1119 بتصرف.

المبحث الثالث : استراتيجيات الإصلاح الإداري في الوطن العربي.

لم يكن المقصود من الحديث عن مدلول الإصلاح الإداري، وعن التجربة العربية السابقة فيه، بما فيها وما عليها من ملاحظات من باب التَرَفِ العلمي، وإنّما من أجل أخذ صورة دقيقة عن الوضع، ومحاولة الوصول إلى إعطاء تَصَوُّرٍ دقيق عمّا يجب أن يكون عليه الإصلاح الإداري البَنَّاء الذي يَرتَكِز على الرصيد السابق ويحاول أن يَضَعَ الأسس اللازمة لانطلاقة جديدة في مساره، وهذا يستلزم الانتباه إلى أنّ منطلقَ الجهود الرامية إلى تحقيق عملية الإصلاح الإداري؛ لابد وأن يكون من خلال وضع إستراتيجية مضبوطة ومُحَدَّدَة المعالم تُبرِزُ الخلفية الفكرية والعملية لإرادة الإصلاح، فلا يمكن بحال الاكتفاء بوجود إرادة للإصلاح لا تُتبَعُ بخارطة طريق لإتمامه، لأنّ ذلك يجعل من المسألة شعارا خاويا من مضمونه لا يُحَقِّقُ القصد من أيّ وجه، كما أنّ هذه الإستراتيجية وعلى أهميتها لابد وأن تَتِم وِفقَ مُقَوِّمَات الأصالة والمعاصرة، بالقَدرِ الذي يُحَقِّقُ التجانس بين الموروث الحضاري الزاخر بالتجارب الرائدة والمؤسسات الفاعلة التي لا تحتاج منَّا اليوم؛ إلاّ نَفضَ الغبار عنها في صور مُتَجَدِّدَة، والاستفادة الفاحصة والمُتَبَصِّرَة من الموروث الحضاري الإنساني المعاصر في المجال الإداري الذي يَشهَدُ طَفرَةً نوعية وبخاصة في البلدان الغربية.

المطلب الأول: أهمية الإستراتيجية لإدارة عملية الإصلاح الإداري.

لا تحتاج عملية الإصلاح الإداري إلى قرارات مُتَسَرِّعَة وحلول مستعجلة حتى تكون ناجحة، بل على العكس من ذلك؛ فقد انتهت كل التجارب التي انتهجت هذا النهج إلى الفشل، وإنّما عملية الإصلاح ولأهميتها تحتاج إلى نَفَسٍ طويل وتخطيط حكيم هو الذي نَقصُدُ به وَضعَ الإستراتيجية المواتية لتحقيق المأمول، ومن هنا تَبرُزُ أهمية وجود إستراتيجية في أيّ عملية للإصلاح الإداري، فلم يَعُد مقبولا اليوم انطلاقا مما تَفرِضُهُ علينا التعاملات مع الغير وعلى كل المستويات؛ السَّيرَ بالنمط التقليدي في إدارة الشؤون العامة للناس، لأنّ ذلك يعني التَخَلُّفَ عن الرَكب والانكفاء عن الذات، فالجواز البيومتري مثلا وعلى ما فيه من الأغراض السياسية في التَحَكُّم بالشعوب وبخاصة الإسلامية منها من خلال بنك المعلومات الذي تُوَفِّرُه؛ لم يعد لأيّ بلد مَهمَا كان مُتَمَسِّكًا بسيادته أن يرفضه، لأنّ رفضه يعني البقاء في حدود بلدك لا يمكنك السفر إلى أيّ مكان، فابتداء من 2015م لن تتعامل المطارات الدولية إلاّ بالجواز البيومتري، فهذا مثالٌ بسيط عن الواقع الذي يمكن للغير أن يَفرِضُه عليك من غير أن تكون لك حِيلَةٌ في تجاوزه، ولقد صُغنَا

هذا الكلام لنبيِّنَ بأنّ العمل الإداري من خلال تطور آلياته لم يَعُد يسمح باعتماد الطرق التقليدية، ولذلك جاءت الحاجة إلى التجديد الذي لا يكون إلاّ وفق إستراتيجية واضحة ومدروسة بشكل دقيق تُعتَمَدُ فيها الأصول التي ذكرناها في مقدمة المبحث (الأصالة والمعاصرة).

الفرع الأول: المفاهيم الأساسية لهذه الإستراتيجية.

لا وجود لإستراتيجية بالمعنى الحقيقي إذا لم تَرتَكِز على فَلسَفَةٍ في وجودها، وهذه الفلسفة لا تقوم إلاّ على مفاهيم ورؤية تُحَدِّد لها الإطار الذي تسير فيه، طَبعًا انطلاقا من المعطيات الواقعية التي تَنشَأُ فيها ومن أجلها هذه الإستراتيجية.

ويمكن تعداد هذه المفاهيم على النحو التالي :

أولا – المزاوجة بين الأصالة والمعاصرة؛ فمن الأهمية بمكان المزاوجة بين الرصيد الذي تَملِكُهُ الحضارة العربية والإسلامية في مجال الإدارة والنماذج الفَذَّة والإبداعية التي شَهِدَ بها الخصوم في أرقى فترات التاريخ العربي الإسلامي، وبين ما وصل إليه عقل الإنسان المعاصر من تَقَدُّمٍ في مجال الإدارة والتسيير، ولا يُعَدُّ هذا مستحيلا؛ لأنّ حقيقة الأمر تُظهِر بأنّ الذي وصلت إلى الإنسانية اليوم من تطور في مجال التسيير والإدارة لم يكن إلاّ نتيجة تراكمات الرصيد السابق لها والذي كانت الحضارة الإسلامية أكبر المساهمين فيه وبكل قوة، بل قد تكون بصماتها أقوى البصمات، ولذلك كان الأمر عند المنصفين؛ بأنّ الماضي هو رصيد الحاضر وخَزَّانُ المستقبل، فلا سبيل عندئذ إلى التناقض بل إلى التكامل والاستمرار، فالمشاريع الإصلاحية التي تُحاوِلُ تَجاهُل موروثها الحضاري باعتبار أنّه رَجعِيَّة وتأخر عن التطوّر، وتحاول أن تَتَشَبَّثَ بالبديل الغربي باعتبار أنّه عصريٌّ مع أنّها في الحقيقة لا تقوم إلاّ بعملية الاستنساخ له لا أكثر ولا أقل؛ مجانبةٌ للصواب، كما أنّ التجارب الإصلاحية التي تَنكَفِئُ على رصيدها الخاصة ظَنًّا منها بأنّها الحل الأنسب، وأنّ الانفتاح على الغير فيما وَصَلت إليه التجربة الإنسانية من تَقَدُّمٍ في ذلك المجال خَطَرٌ في حدّ ذاته، وهي في الحقيقة لا تقوم إلاّ بعملية الاجترار لا أكثر ولا أقل؛ مجانبة للصواب كذلك، ولهذا كانت الوسطية كما هي الحال دائما؛ هي المَسلَكُ الأَقوَم والأَسلَم في مثل هذه الحالات، بما يعني ارتكازًا على الأصالة وتوظيفًا للمعاصرة.

ثانيا – النظرة الشمولية والتكاملية في الإصلاح؛ فحتّى يكون للإصلاح مَغزًا ومعنًا وفعالية لابد من أن يكون ذا أَثَرٍ بَيِّن وظاهر على جميع المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية

والفنية، وأن تظهر نتائجه الواقعية بشكلٍ ملموس ومحسوس، فقُصُور الأثَرِ على الجوانب التنظيمية و الهيكلية ولو بتنميتها لا يُجَسِّدُ الإصلاح في بُعدِهِ الراشد (أحسن النتائج)، ونَقصُدُ بذلك ضرورة أن تَجمَعَ الإستراتيجية بين الشكل والمضمون، ولأن تُجَسِّدَ خُطَّتَهَا من خلال الاهتمام بالمسار المتعلِّق بتطوير الجانب الهيكلي التنظيمي البحت، بما يتطلَّبُهُ من مستلزمات وشروط، ولا تَغفَل عن الجانب الموضوعي في الإصلاح وبخاصة ما تعلَّقَ فيه بتحضير البيئة الداخلية (رفع مستوى الاستعداد لدى الكادر الإداري للإصلاح الإداري وانسجامهم معه بِقَصدِ تنفيذه) والخارجية (تحضير المجتمع من جميع الجوانب النفسية، الفكرية، ...إلخ للمساهمة في إنجاح الإصلاح) المناسبة لتحقيق نتائج الإصلاح[1].

ثالثا – النَفَس الإبداعي؛ فعملية الإصلاح الإداري ينبغي أن تَنبَنِي على منهج ابتكاري إبداعي بحكم أنّها تهدف إلى استكشاف البدائل الممكنة كُلَّهَا لإغناء القدرات والإمكانات تأمينا لزيادة الكفاءة والفعالية في تحقيق الأهداف والطموحات، ومن دون هذا المسعى الإبداعي نكون أمام استنساخ لفشل جديد مُصَاحِبٍ لِهَدرِ وتبديد للإمكانات في قوابل شكلية لا أكثر، فكثيرا ما كانت برامج الإصلاح جيّدة في مضمونها ابتداء، ولكنّها كانت تَسقُطُ عند أول عقبة تواجهها عملية التطبيق والإسقاط الواقعي، ويرجع السبب في ذلك إلى غياب القدرة على إيجاد الحلول المناسبة عند ورود بعض المشاكل والنوازل، بسبب غياب الذهنية والقدرة الإبداعية في ابتكار الحلول في الوقت المناسب من غير تعطيل، وبالطبع فنحن هنا لا نتحدث عن الاستشراف المُبَكِّر للمشكل وتحضير حلوله، وإنّما نتحدث عن التفاعل بسرعة وكفاءة مع الظرف المُستَجِدّ؛ من خلال إيجاد الحَلّ المبتكر في حينه من غير انتظار، والذي يُعَدُّ في حينه خسارة لابد من العمل على تجاوزها بسرعة.

رابعا – القدرة الاستشرافية؛ فلسنا بحاجة إلى استدعاء عملية الإصلاح فقط عند وجود المشاكل التي تستدعي منَّا الحَلّ السريع، بل لابد أن يرتفع المستوى في الأداء إلى درجة استشراف المشاكل ومحاولة تجاوزها قبل أن تَقَع، أو على الأقل وجود الاستعداد من خلال وجود الحلول لحظة وقوعها (المشاكل) من غير الحاجة إلى تعطيل العملية الإدارية وانتظار الحلول لوقت طويل، فالتَمَكُّن من القدرة الاستشرافية في التعاطي مع العملية الإدارية هو إصلاح في حَدِّ ذاته، فَقِمَّةُ

(1) حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص 828-830 بتصرف.

الإصلاح أن لا تحتاج إليه في كل مرة، وإذا ما احتَجتَهُ وَجَدتَهُ حاضرا بآليات عمله المَرِنَة والمُستَعِدَّة للتدخل في أيّ حين، فالإستراتيجية الأصلية (التي تمثل النسخة "أ") تحتاج دائما إلى نسخ جاهزة للانتقال إليها عند وجود العوائق (وهي النسختان "ب" و "ج")، وهذا طبعا له ارتباط بالنَفَس الإبداعي المتوفر عند القائمين على الإدارة والقادة والذي أشرنا إليه في النقطة السابقة[1].

على أنّه لابد من الإشارة في خاتمة هذا الفرع بأنّ هذه المفاهيم التي ذكرناها بشيء من التفصيل والتي تُؤصِّلُ عملية الإصلاح الإداري؛ تَفتَقِرُ عند الرغبة في تجسيدها إلى منهجية في إدارتها، فلابد أن لا يَتِمَّ تنفيذ برامج الإصلاح الإداري بمنهجية المحاولة والخطأ، دون أن تكون هذه المهمَّة مسؤولية جهة مُحَدَّدَة تتولَّى الإشراف عليها تخطيطا وتنفيذا وِفقَ نهج علمي، فعامل الوقت مُهِمٌّ في العملية ولا يمكن تَركُهُ للصدفة، ولذلك كانت هذه المنهجية عامل مُهِمٌّ في نجاح الإستراتيجية في حَدِّ ذاتها، إلى جانب اعتبار العملية شاملة تتناول الجوانب التنظيمية والسلوكية والثقافية مع توفر إطار سياسي واجتماعي وثقافي مُتَعَاطِف مع جهود الإصلاح و داعم لها.

الفرع الثاني : شروط الإستراتيجية.

إلى جانب المفاهيم التي تنطلق منها عملية الإصلاح كقاعدة انطلاق، وكذا المنهجية التي لابد أن تتوفر عليها مرحلة التجسيد؛ فإن للإستراتيجية في حَدِّ ذاتها شروطا لابد وأن تتوفَّر عليها لنجاحها، وهي شروط تسمح بالانطلاقة الصحيحة والسليمة لعملية الإصلاح الإداري، وعدم توفرها منذ البداية يعني سَيرَ العملية الإصلاحية نحو الفشل، وربما نحو نتائج عكسية لما هو مطلوب، وقد نزيد من تعقيد الوضعية التي هي بالأساس سَيِّئَة، ومن أهم هذه الشروط:

أولا – توفر الإرادة السياسية:

أول الشروط؛ وجود الإرادة السياسية الحقيقية لإنجاح عملية الإصلاح الإداري، وهذا يستدعي تجاوز مستوى الشعارات البَرَّاقة والخطابات الجوفاء التي يكون مقصودها التنفيس عن الاحتقان وعدم الرضا الموجود في المجتمع وتجاوز الصدمة الأولى، وهذا يتطلب الانتقال بعملية الإصلاح الإداري من التكتيك إلى الخَيَار، فمن دون وجود السلطة السياسية القويَّة التي تُؤمِنُ

(1) حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص 830-831.

بأهمية الإصلاح ووجوب تنفيذه على كل المستويات وكذا الاقتناع بضرورة السعي إلى تجسيده؛ لن يكون بالإمكان تحقيق الإصلاح، فَمَثَلُ الإرادة السياسية بالنسبة للعملية الإصلاحية كمَثَلِ تلكم السيارة التي تمتلك أقوى محرك في العالم، ولديها أحدث وسائل التواصل والتوجيه (GPS)، وتمتلك أرقى وسائل الراحة من الداخل، كما أنّ إطارها الخارجي يمتاز بالمتانة والشِدَّة الواقي من الصدمات، إلى غير ذلك من الامتيازات التي تجعلها أفخم سيارة في العالم، ولكنّها لا تملك البترين الذي يجعلها من خلال كل تلك الامتيازات ذَاتَ نَفعٍ، ويسمح لها بأداء الدور الذي وُجِدَت من أجله وهو السير، ومن هنا تظهر أهمية الإرادة السياسية في مشروع الإصلاح الإداري، فلا وجود له إلاّ بوجودها، مع التنبيه إلى أنّنَا لا نقصد بوجود الإرادة السياسية؛ مجرَّد التعبير عنها من خلال قرار رئاسي أو ضِمنَ حَملَةٍ انتخابية ظرفية غرضها كسب الأصوات، لأنّ هذا كان موجودا ومصاحبا لجميع تجارب الإصلاح السابقة في الدول العربية والتي لم تحقّق الغرض، وإنّما القَصدُ أن تَقتَنِعَ السلطة السياسية اقتناعا حقيقيا بضرورة الإصلاح الإداري وتكون لديها رغبة صادقة في ذلك، وأن تُجَسِّدَ ذلك الاقتناع من خلال تصرُّفَات واقعية، تتمثَّل في الدراسة الجادَّة للمشروع وتوفير الوسائل والإمكانات اللازمة، إزالة جميع العوائق التي قد تَقِف في وجه العملية، تقديم كل التسهيلات الضرورية لتسهيل عمل القائمين على العملية الإصلاحية وتقديم الدعم المُستَمِرّ لهم، شَحذَ هِمَمِ المجتمع للتفاعل مع خطوات الإصلاح من خلال الآلة الإعلامية بكل عناصرها، ومن هنا يكون المطلوب هو الإرادة المُنتِجَة لا الإرادة الاستهلاكية.

ثانيا – القيادة ذات الكفاءة والكادر المقتدر.

إنّ أيّ إستراتيجية لم تتوفر لها القيادة المُنَفِّذَة المُقتَدِرَة، والقِوَى البشرية اللازمة ذات الكفاءة في الإنجاز من حيث الرصيد المعرفي والعملي الميداني؛ لا يمكن أن تَصِلَ إلى المستوى المطلوب من الإصلاح، ولا يمكن أن يُكتَبَ النجاح لخطواتها الإصلاحية، فلا يكفي وجود الإرادة بل لابد من اليَدِ المُحَقِّقَة لذلك من حيث الكفاءة القيادية والعملية، وكما قلنا عن الإرادة السياسية بأنّها بترين الإصلاح الإداري، فإنّ كفاءة القيادة هي مِقوَدُهَا، وبالتالي فإنّ خَطَّ سَيرِهَا وسرعة السير فيه، وكذا طبيعة الخَطّ وما يمكن أن يَتَخَلَّلُهُ مِن مُنعَرَجَات ومَطَبَّات؛ يَرجِعُ حُسنُ التَصَرُّف معها إلى مهارة القيادة وبالتالي إلى كفاءتها، وعلى هذا يكون انعدام الكفاءة في القيادة مَدعَاةً إلى انحراف العملية الإصلاحية على المسار الصحيح، ومن شأن ذلك أن يعود على كل العملية بالبطلان والآثار السلبية بعدها.

وما يُقَالُ على القيادة يَلزِمُ الكادر الإداري المُنَفِّذ للعملية الإصلاحية والذي يُطلَبُ فيه الكفاءة اللازمة لتنفيذ مراحل الإصلاح، لأنّه الإطار الذي هو على التماس مع الفئة المُستَهدَفَة من الإصلاح، وهو الذي تَقَع عليه مسؤولية نجاح المشروع باعتباره آخر السلسلة كما يقولون، ولذلك كان الاهتمام به وبإعداده على الوجه اللازمة من الأوليات التي تَسبِقُ الشروع في العملية الإصلاحية، فإذا كانت القيادة هي المِقوَد فإنّ الكادر الإداري هو المحرِّك لكل العملية، ولا غنى للسيّارة عن المُحَرِّك بالطبع.

ثالثا – الواقعية في الاختيار:

وهذا يعني أن لا تكون الإستراتيجية فوقية لا تتناسب مع الظروف السائدة؛ فأيّ إستراتيجية لا تأخذ بعين الاعتبار الواقع الذي نشأت فيه من حيث الاستعداد إلى قبول تلك الإصلاحات والتفاعل معها بعد سَبرِ مُتَطَلَّبَاتِهَا وحاجاتها، وما تَفتَقِرُ إليه من جُهد لتوفير شروط نجاحها من حيث الوسائل المادية والمعنوية وغيرها؛ يكون مآلها الفشل، لأنّها لم تَستَجمِع أهمَّ شروط الوصول إلى تحقيق الهدف، وفي نفس السياق من الضروري أن لا يُكتَفَى بنقل التجارب الناجحة في المجتمعات الأخرى، بل لابد من الاستفادة منها طبعا ومحاولة مُوائَمَتِهَا مع الواقع الذي سَتُطَبَّقُ فيه، فالمؤكد بأنّ أغلب التجارب المستنسخة إن لم نَقُل كُلَّهَا كان مصيرها الفشل للأسباب التي ذكرنا، ولذلك يتأكَّدُ الأطباء قبل زرع أي عضو في جسم غريب عنه؛ من إمكانية قبول هذا الجسم لذلك العضو الجديد وعدم رفضه، فإذا كانت نِسبَةُ الرفض المُتَوقَّعَة كبيرة عَدَلُوا عن عملية الزَّرع، وكذا يُقَالُ عن العملية الإصلاحية، فهي بحاجة إلى أن نتأكَّد بأنّ نسبة قبول المجتمع لها كبيرة وإلاّ فلا حاجة للمغامرة، و هذا الأمر يحتاج في المقابل إلى ضرورة أن تَستَجِيبَ الإستراتيجية الإصلاحية إلى رغبات الجمهور من خلال رؤية شمولية لتحسين الخِدمة في جميع مرافق الحياة اليومية للمجتمع لأنّه يُعَدُّ الهدف الأسمى لأيّ إستراتيجية إصلاحية، فالمجتمع وتوفير حاجاته هو مَدَارُ العملية الإصلاحية ومِحوَرُهَا الذي تدور حوله ومن أجله، وعلى هذا فإذا كانت الإرادة السياسية هي البترين، وكانت القيادة هي المِقوَد، وكان الكادر هو المُحَرِّك فإنّ الواقعية في الاختيار تُمَثِّلُ الطريق الذي تَسيرُ عليه سيارة الإصلاح الإداري، ولا أحد ينفي أهمية نوع الطريق المختار في سلامة السيارة وسلامة الوصول إلى الهدف.

رابعا – إمكانية التجسيد:

يُشتَرَطُ كذلك أن تكون الإستراتيجية مُمكِنَة التطبيق والتنفيذ، وليست مُجَرَّدَ تمنيات وأحلام نرجسية، فالدراسة الدقيقة لمتطلَّبَاتها المادية (حَصرُ جميع الاحتياجات والإمكانات المالية والتقنية والبشرية،...) والمعنوية (رَصدُ مواطن المُمَانَعَة والمقاومة المحتملة للإستراتيجية، تحضير الجو لتفعيلها وبخاصة من الناحية الإعلامية،...) مُهِمٌّ جدا لنجاحها، وهذا يتطلَّب الإحاطة العلمية الجيّدة بالواقع الذي ستُنَفَّذ عليه الإستراتيجية من كل الجوانب، بقَصد تحديد الخطوات اللازمة وترتيب أولوياتها على الوجه الصحيح، بالإضافة إلى تحديد مُدَّتِها بقصد التَمَكُّن من المتابعة والإنجاز وِفقَ المراحل المُسَطَّرَة، وكذا تحديد الأدوار وتوزيعها على المَعنِيِّينَ بها لضمان حُسنَ تَأدِيَتِهَا على الوجه المطلوب، وكل هذا يدخل في سياق أنّ الإصلاح الإداري جُهدٌ هو بحاجة إلى استحضار القوة اللازمة لِبَذلِهِ، وهو أمرٌ يستدعي البحث عن إمكانية التجسيد من البداية، فإذا كان القصد هو الفوز في مسابقة الدرجات النارية فَمِنَ العبث دخولها بدرجة هوائية.

المطلب الثاني: أنماط الإستراتيجية المعتمدة في الإصلاح الإداري.

هناك العديد من الأنماط التي اعتُمِدَت سابقا وتُعتَمَدُ الآن لإنجاز عملية الإصلاح الإداري، وكل هذه الاستراتيجيات كان عاملُ الزمان (تراكم التجارب) والمكان (البيئة) يعملان عملهما في تشكيلها بالشكل المناسب المأمول والمطلوب، فقد وُجِدَت المحاولات الأولى في وضع الاستراتيجيات والتي كانت تتناسبُ مع النمط التقليدي في الإدارة فأخذت بذلك اسمَهُ، ثمّ كان للتطوّر الذي عرفته الإدارة دورا في تطوِّر الإستراتيجيات وهو شيء منطقيٌّ لأنّها تُوضَعُ على أساسه، وقد عُرِفت بالإستراتيجيات المعاصرة، وقد كان النوعان المذكوران توصيفا عاما ومُجمَلاً لأهم أنماط الإستراتيجيات الكبرى والشاملة، على أنّه يمكنُ اعتماد تقسيمات أخرى على أساس المعيار المُتَّبَع في التصنيف، أو على أساس الهدف المُحَدَّد الذي تَتَوَجَّه إليه الإستراتيجية، ومن هنا يأتي تقسيمنا لهذا المطلب على ثلاثة فروع.

الفرع الأول: الاستراتيجيات التقليدية.

وهي الاستراتيجيات التي كانت تُعتَمَدُ في القديم، وبخاصة قبل الثورة المعلوماتية الكبرى التي شهدتها الإنسانية في العقود الأخيرة، والتي كانت تَنصَبُّ على الإدارة العامة بمعزلٍ عن

النشاطات الأخرى التي تمارسها الحكومة في المجالات المختلفة؛ السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية، وهذا يعني التحرُّكَ في مجال ضَيِّق وبالتالي رؤية مَحصُورَة بالمتغيِّرات الداخلية ولا تُبَالِي بالمتغيرات الخارجية، فالتقليدي هنا يعتمد على المدى الذي تتفاعل فيه ومعه خُطَّةُ الإصلاح، وتعتمد هذه الإستراتيجيات على الخطوات التالية:

أولا : تخطيط وتنمية القوى البشرية.

القوى البشرية هي العمود الفقري لِخُطَط وبرامج التنمية الشاملة وبالتالي لأيّ عملية إصلاح، ولقد أشارت معظم المؤتمرات والندوات العلمية التي عقدتها المنظمة العربية للعلوم الإدارية؛ بأنّ تنمية وإعداد القوى البشرية يَتِمُّ من خلال الطُرق التالية:

1 – الإعداد الإداري؛ وذلك من خلال:

- تخطيط القِوَى العاملة وذلك بالمحافظة على التوازن بين تَدَفُّقَات العرض (أجهزة التعليم والتدريب) وبين الطلب عليها (الاحتياجات من الكفاءات المهنية والإدارية كَمًّا وكَيفًا).
- تأهيل القيادات الإدارية بإكسابها مهارات جديدة تسمح لها برفع مستوى الأداء والإبداع.

2 – الاختيار والتعيين على أساس الجدارة والاستحقاق وتَوَفُّر الشروط التالية:

- صفات أخلاقية ومعنوية لدى المرشح (الأمانة، تَحَمُّل المسؤولية،حب العمل، .....).
- مراعاة الخِبرة والتجربة بما يتلاءم ومستوى الوظيفة.
- التدرج في سُلَّمِ الوظائف.
- توثيق المعلومات عن الموظفين لقويم الأداء بشكل مستمرّ.
- الابتعاد عن التعيين والاختيار المبني على المِزَاجِيَّة والمحسوبية والصُدَف، وتَوَخِّي الموضوعية والمصلحة العامة والنجاح[1].

3 – التدريب وتطوير قدرات الموظف مع مراعاة ما يلي:

- التركيز في البرامج التدريبية على الواقع العملي والمُمكِن تطبيقه ضمن بيئة العمل وليس على النظريات وتجارب الدول الأخرى التي تختلف أجهزتها بشكل كامل.
- تطوير برامج التدريب بحسب طبيعة العمل الحالي.
- التركيز على التدريب المهني والفني.

(1)محمد إبراهيم الطراونة، مرجع سابق، ص 70-73 بتصرف.

- ربط نتائج التدريب بعمليات الترقية والتحفيز والتوظيف وتَوَلِّي المناصب.
- تشجيع التدريب الذاتي على مستوى الأفراد والإدارات، وكذلك التعليم المُبَرمَج بهدف توليد القناعة من التدريب واكتساب المهارات الجديدة.
- إجراء التقويم الدوري لبرامج التدريب ومراجعتها باستمرار.
- العناية بتدريب المَدَرِّبين على أصول التدريب بعد اختيارهم من النُخبَة ومن أصحاب الخَبرَات العالية.

4 – الحوافز.

التي لها دول كبير في تفعيل دور القوى البشرية من خلال اتِّبَاع الأساليب الموضوعية في تقويم الأداء وتحسين النشاط الإداري، وهي على صنفين؛ مادية تتعلَّق بالرواتب المعتبرة والمكافئاة وغيرها، ومعنوية تتعلَّق بالتشريفات والترقيات والاعتراف بالخدمة وما إلى ذلك، مع التنبيه إلى ضرورة الحذر من أن تَعمَلَ عملها العكسي إذا زادت عن حَدِّهَا المعقول والموضوعي وذلك باجتناب الإفراط فيها، فالشيء إذا زاد عن حدِّه انقلب إلى ضده كما تقول الحكمة [1].

ثانيا: تطوير نُظُم وأساليب ووسائل الأداء.

الأداء واللَمسَة الفنِّية التي تُضفِيهَا عملية الإصلاح؛ هو الوجه الظاهر الذي من خلاله يُقَاسُ مدى رضا الجمهور عن الخِدمَة، وهو المُعَبِّرُ كذلك على مدى تفاعل العامل مع خُطَّة الإصلاح، وبالتالي فهو مقياس مُهِمّ ومُعتَبَر، ولذلك كانت إعادة النظر في التنظيمات والوسائل والأساليب كإستراتيجية لإنجاح الإصلاح الإداري عاملاً مُهِمًّا وعنصرا مُسَاهِمًا في تحقيق أهداف التنمية الشاملة، و يتم تطوير نُظُم وأساليب ووسائل الأداء من خلال:

- زيادة فاعلية التنظيم بِوَضعِ أهدافٍ واقعيّة تتماشَى مع الخُطَط الموضوعة للتنمية، وتأخذ بعين الاعتبار الظروف الحالية والمستقبلية؛ تحقيقا لِرَشَاد النُظُم وتجاوزًا للتضارب المُحتَمَل بين التنظيمات المختلفة المُفضِي إلى الازدواجية المُستَنزِفَة للجهد والإمكانات.
- إعداد نُظُم جيِّدة للأجور بحسب طبيعة الأعمال والجهود المبذولة، انطلاقا من تحليل جَيِّد للوظائف وتوصيفها على نحو يُحَقِّقُ الاختيار الأنسبَ والتعيين السليم والمكافأة المُجّزِيَة والتحفيز المناسب.

(1) محمد إبراهيم الطراونة، مرجع سابق، ص 74-78 بتصرف.

- تبسيط الإجراءات وتطوير أساليب العمل.
- وضع معايير لقياس الأداء والإنتاجية للتَحَقُّق من مدى نجاح الأجهزة الإدارية في تحقيق أهدافها.
- مراعاة المرونة في الهياكل التنظيمية ليَسهُلَ مراجعتها وتعديلها عند الحاجة والمُستَجَدّ؛ حتى تتناسب السلطة مع المسؤولية، وتَتَّضِحَ خطوط الاتصال الرأسية والأفقية.
- تحديد مؤهلات شاغلي الوظائف وتنسيقها مع المواصفات الوظيفية الموضوعة[1].

ثالثا: فهم البيئة الإدارية.

البيئة هي نقطة الانطلاق الأساسية لتخطيط الأنظمة وتحديد الاحتياجات التنموية ودعم الإصلاحات الإدارية، ولذلك كان السعي إلى فَهمِهَا الفهم الجيِّد وتحليلها التحليل الدقيق مُعِينًا على فَهمِ المتغيِّرات والمؤثِّرات التي لها دور في توضيح الصورة التي تسمح لنا بوضع تَصَوُّرٍ فَعَّال للإجراءات الكفيلة برفعِ مستوى الأجهزة الإدارية وتحسِينه، فَفَهمُ البيئة المحيطة ودراستها ومواكبة التغيرات والعمل ضِمنَهَا؛ كلها مَدَاخِل تساعد على إنجاح الإصلاح الإداري وبالتالي تحقيق التنمية الشاملة والتقدُّم.

رابعا: تحديث القوانين والأنظمة والتشريعات.

جملة النشاطات الإدارية التي تقام في الأجهزة الإدارية لا تخرج من كونها تصرُّفًا قانونيا صادرا من قرار إداري تنظيمي، أو تصرُّفا ماديا من الأعمال التي يقوم بها أفراد الجهاز الإداري ضمن الاختصاصات والصلاحيات المُقَرَّرَة بمُوجِب الأنظمة واللوائح، وبهذا الاعتبار المُتَّصِل بالتصرّفات الإدارية كان دور القوانين والأنظمة التشريعية في إنجاح أو إفشال برامج الإصلاح جوهري ومِفصَلِي، ذلك أنّ الأنظمة واللوائح هي دعامة قوية لرفع مستوى أداء الجهاز والنهوض به إذا ما كانت طبعا فاعلة ومستقرَّة ومواكبة للمتغيِّرات (الاقتصادية، الاجتماعية) من حيث تطبيقها، ذلك لأنّ الوضع العكسي (عدم الاستقرار وعدم المواكبة) ينتهي إلى عدم تحقيق الإصلاح لأهدافه، ودُونَ تحقيق مسايرةِ النصوص القانونية للحاجات والتغيّرات الإدارية جملة من التوجيهات يذكرها الدكتور عبد القادر الشيخلي في كتابه "**معوِّقات تطوير نُظُم وأجهزة الخِدمة المدنية في الأقطار العربية**" على النحو التالي:

---

(1)محمد إبراهيم الطراونة، مرجع سابق، ص 78-80 بتصرف.

- أن تأتي النصوص القانونية تلبيةً لحاجة حقيقية يَحُسُّ بها الجهاز الإداري.
- مراعاة المرونة في التطبيق ومُسَايَرَة التطوّرات المحيطة، حتى لا تكون استمرارية تطبيق القوانين عاملا في جمود العمليات الإدارية.
- العمل على مُلاَءَمَة القوانين للمناخ التي سَتُوَظَّفُ فيه، تفاديا لرَدِ فِعلٍ سِلبِي وبخاصة في بداية التطبيق.
- تكامل الناحيتين الإدارية والقانونية من شأنه أن يَحُدَّ من الاستثناءات التي تَتَضَمَّنُهَا العديد من القوانين.
- الحِرص على التناسق بين القوانين المختلفة، بحيث لا يأتي بعضها متعارضا مع قوانين أخرى سارية المفعول فَيَنتُجُ الاضطراب غير المرغوب [1].

هذه هي الخطوط العريضة التي تُمَثِّل النظرة التقليدية (مقارنة بالحديثة والمعاصرة) لإستراتيجية الإصلاح التي كانت تُعتَمَدُ إلى عَهدٍ قريب، وهي إلى الآن معتمدة في الكثير من البلدان وبخاصة المُتَخَلِّفَة منها أو السائرة في طريق النُّمُو؛ بسبب قِلَّةِ التجربة وضُعفِ الإمكانات المادية والمعنوية التي تَتَطَلَّبُهَا الاستراتيجيات الحديثة.

الفرع الثاني: الإستراتيجيات المعاصرة للإصلاح الإداري.

لاشكّ بأنّ الانتقال إلى التفكير في استراتيجيات جديدة للإصلاح الإداري مَرَدُّهُ الحاجة إلى ذلك، انطلاقا طبعا من أنّ الاستراتيجيات التقليدية لم تكن ناجعةً بالقَدرِ اللازم والكافي لإحداث التغير المطلوب، ولهذا فقد وُجِدَت العديد من النظرات الجديدة في عملية الإصلاح الإداري والتي أنتجت إستراتيجيات معاصرة تقوم على فلسفة أنّ الإدارة لا يمكنها أن تقوم بِمَعزَلٍ عن المؤثرات الخارجية التي تحيط بها مهما كانت قُوَّتُها وتَحَكُّمُها في الشكل التنظيمي والهيكلي الذي تقوم عليه، فالإدارة تؤثِّر وتتأثَّر، ولابد أن تَعنَى جميع برامج الإصلاح الإداري واستراتيجياته بهذه المسألة بشكل جاد، وفي خِضَمِّ الاعتناء بالأخذ في الاعتبار مسألة التفاعل والتأثير المتبادل نشأت النظرة المعاصرة للإصلاح الإداري والتي تقوم على جملة من المحاور هي:

(1) محمد إبراهيم الطراونة، مرجع سابق، ص 80-84 بتصرف.

أولا: الخصخصة [1].

وهو مصطلحٌ ارتبطَ كثيرا بالجانب الاقتصادي الذي اعتمدته الكثير من الدول كبديل للنظام الاقتصادي المُوَجَّه الذي كان يَسُودُ العديد منها (الأنظمة الاقتصادية الاشتراكية)، وبالتالي فهذا المصطلح مُلاَصِقٌ للنظام الاقتصادي الحرّ (الليبرالي) ومُعَبِّرٌ عنه بشكل كامل، ولا يَهُمُّنَا في مجال بحثنا الغوص والخوض في المدلولات الاقتصادية التي يَعنِيهَا هذا المصطلح بقدر ما يَهُمُّنَا دوره في مسألة الإصلاح الإداري.

لقد ارتبط هذا المصطلح بالإصلاح الإداري وبخاصة في الدول التي اعتَمَدَت النظام الاشتراكي، باعتبار الفشل الذي وصل إليه التسيير في هذه الأنظمة، ولأنّ النظام الحُرّ كان المُرَشَّح الوحيد له (حسب ما كان موجودا حينها من بدائل)؛ فقد اعتُمِدَت الخَصخَصَةُ حتى في جانب الإصلاح الإداري، وكان المقصود منها رَفعُ يَدِ الدولة عن التسيير المباشر للمرافق العامّة وإشراك الخواص في ذلك، وهنا تأتي المفارقة عن الاستراتيجيات التقليدية التي كما قلنا كانت تَنصَبُّ على الإدارة العامة بعيدا عن النشاطات الأخرى للحكومة، وعلى هذا فإنّ المفهوم العام للخصخصة يشير إلى أنها : تَوَجُّهُ الحكومة لتخفيض القيود الإدارية والإجرائية عن النشاط الاقتصادي، وإتاحة الفرصة إلى القطاع الخاص.

تساهم الخصخصة في إصلاح الجهاز الإداري – وهذا الذي يَهُمُّنَا – من خلال :

- تحقيق الكفاءة والفعالية؛ فَبِفَتحِ حرية المبادرة والمساهمة في تسيير المرافق يمكن الوصول إلى رفع مستوى الأداء، وبخاصة وأنّ المؤسَّسَة ومنها الإدارة سَتَعتَمِدُ على نفسها لتحقيق البقاء في السوق وهذا يفرض عليها بذل قصارى جُهدِهَا للمحافظة على كيانها (فلسفة النظرة الليبرالية تقوم على البقاء للأقوى) وهو ما يُؤَثِّرُ حتمًا على قيمة ونوعية الأداء الذي تقوم به.
- القضاء نِسبِيًّا على صور المحسوبية والفساد الإداري، الذي استشرى في الأنظمة الموجَّهَة للتسيير خلال أزمنة طويلة.

(1) هناك تسميات كثيرة لهذا المصطلح منها : التَخَاص، التَخَاصِيّة، التَخَصُّصِيّة، الاستِخصَاص، الخَوصَصَة، الأهلَنَة، الفَردَنَة، وجميعها ترجمة لكلمة Privatisation .

- الحَدّ من التأثير السياسي على أجهزة الإدارة والتدخُّل المباشر في توجيه أعمالها، بما يَضمَنُ لها حرية المبادرة والتصرُّف على أساس الواقع الذي تتفاعل معه.
- تكريس ذِهنِيَّة الاعتماد على النفس عند العاملين، إذ أنّ بقاء المرفق الإداري في مثل هكذا نظام يَعتَمِدُ على مِقدَار ما يُقَدِّمُه من خدمات لا يستغني عنها المجتمع، وهذا يَدفَع إلى المزيد من الجهود والعطاء المصاحب للفعالية والكفاءة[1].

ثانيا: اللامركزية.

والتي تعني نَقلَ أو تفويض السلطات الشرعية والسياسية في عمليات التخطيط وصُنع القرار وإدارة الوظيفة العامة من الحكومة المركزية إلى تنظيمات مَحَلِّيَّة وإلى وحدات تابعة للحكومة، أو إلى مؤسسات عامة شِبه مستقلّة، أو إلى منظمات غير حكومية.

ويتمثل دور اللامركزية في الإصلاح الإداري في الآتي:

- تطوير الجهاز الإداري؛ من خلال تحرير كبار الإداريين من المتابعة لجميع التفاصيل الدقيقة والأعمال البسيطة للعملية الإدارية والغَرَق فيها بما يُشَوِّشُ عليهم ويَحُولُ بينهم وبين المتابعة الجيِّدة لباقي مرافق الجهاز الإداري، كما أنّه يَستَغرِقُ كل جهدهم الفكري في إيجاد الحلول لجميع المشاكل حتى ولو كانت بسيطة، وهو خلاف الدور الذي يَتَطَلَّبُه موقعهم الإداري، ولذلك فإنّ اللامركزية تسمح بعملية التفويض للمستويات الأخرى، بما يُتِيحُ أخذ القرارات بأكثر فعالية وتَمَكُّن، كما تسمح بالرقابة الجيّدة ومتابعة تنفيذ سياسات وبرامج التنمية.
- تقسيم العمل وتنظيمه بين المستويات الإدارية من خلال الاستقلالية وحرية التصرُّف والمرونة التي تُنشِئ قيادات إدارية ذات خَبَرَات عملية قادرة على اتخاذ القرارات الصائبة.
- تشجيع الإبداع وتطوير الخدمات والإنتاج، وتشجيع كفاءة العاملين وتنمية القدرات الإدارية داخل الجهاز الإداري.

(1) محمد إبراهيم الطراونة، مرجع سابق، ص 86-92 بتصرف.

ثالثا: الإصلاح الاقتصادي.

لقد أشار العديد من الخبراء في العالم في الوقت الحالي؛ إلى أنّ الإصلاح الإداري مُرتَبِطٌ بصورة مباشرة بالإصلاح الاقتصادي، فهذا الأخير هو مَدخَلٌ لإصلاح الجهاز الإداري وذلك من خلال:

- كل محاولة لإصلاح الجهاز الإداري في ظِلِّ تَدَنِّي وانخفاض الوضع الاقتصادي؛ تكون نتائجها غير مُرضِيَة، ويُعَدُ هذا من أهم أسباب فشل برامج التنمية الإدارية والإصلاح, كما أنّ تطوير العنصر البشري وهو العمود الفقري للجهاز الإداري؛ يعتمدُ على الراحة المالية التي يكون عليها الجهاز وهذا مُرتبطٌ طبعا بالوضع الاقتصادي للبلد.
- إنّ الإصلاح الاقتصادي ركيزة أساسية للإصلاح الإداري فكلاهما مُكَمِّلٌ للآخر، حيث يحتاج النوعان إلى تضافر جهود إدارية واقتصادية وسياسية وعلى مختلف المستويات، فلا يُمكِنُ تصور إصلاح إداري في ظِلِّ نظام حكومي يعاني من التَخَبُّط الاقتصادي، كما لا يمكن أن تُقَدِّمَ الحكومة الخدمات بشكل مُرضٍ وبعدالة من قِبَلِ موظف حكومي وَاعٍ ومقتنع بِدَخلِهِ ومستوى مَعِيشَتِه إذا كانت ظروف الدولة لا تساعد على ذلك[1].

رابعا: تطبيق تقنيات المعلومات على النظم الإدارية.

إنّ المجال الإداري تأثَّر بشكلٍ مباشر بتكنولوجيا المعلومات الحديثة، حيث ساهمت في تبسيط إجراءات العمل وتسهيل الرقابة الإدارية، وتقديم الخدمات بأسرع ما يمكن وبأجود نوعية، كما ساهمت في تقويم أداء العاملين في الأجهزة الإدارية.

ومن أهم الفوائد العائدة على النُظُم الإدارية من خلال تطبيق تقنيات المعلومات نذكر:

- التخفيض من حجم الموارد والنفقات وإعادة التنظيم.
- تَخَلُّص المديرين من الرَتَابَة المُمِلَّة وتوفير أوقاتهم للمساعدة على التخطيط الإستراتيجي ورسم السياسات مما يزيد من كفاءة وفاعلية الإدارة العليا.
- زيادة فعالية الرقابة وبخاصة من قِبَلِ الإدارة العليا؛ من خلال اتِّبَاع مركزية الرقابة ولامركزية التنفيذ، وذلك بتوظيف وسائل اتصال حديثة بين الإدارة العليا وبَقِيَّة المستويات الإدارية الأخرى.

(1) محمد إبراهيم الطراونة، مرجع سابق، ص 92-99 بتصرف.

خامسا: التنسيق.

إنّ الإصلاح الإداري لا يتحقَّقُ فقط من خلال إعادة التنظيم الهيكلي وتعديل القوانين والتشريعات وتحسين سياسات القوى البشرية؛ بل لابد من دفع الحيوية في أوصال هذه الأجهزة من خلال عمليات التنسيق والاتصال التي تَرمِي إلى تحقيق الانسجام والتوافق بين أجزاء التنظيم بعضها البعض وبين عناصر البيئة المحيطة.

ويساهم التنسيق كمَدخَلٍ لإصلاح الأجهزة الإدارية في حَلِّ المعضلات التالية:

- تَضَخُّم حجم الجهاز الإداري وتعقيد إجراءات العمل.
- تحقيق المساواة والعدالة سواء للعاملين فيها أو المستفيدين من خدماتها.
- المساءلة والمحاسبة من خلال القضاء على تعويم المسؤولية وإمكانية تحديدها وكذا تحديد المسؤول[1].

هذه أهم العناصر التي تقوم عليها الإستراتيجية المعاصرة للإصلاح الإداري، وهي كما نلاحظ إستراتيجية بِنَبرَةٍ تَحَرُّرِيَّة تتوافق مع الاتجاه السائد اليوم وبخاصة من الناحية الاقتصادية والمُتَبَنِّي للنظام الاقتصادي الحُرّ الذي يقوم على حرية المبادرة واللامركزية في التوجيه وغير ذلك من المبادئ، كما أنّها تَهتَم بالبيئة الخارجية من حيث تأثيرها على العملية الإصلاحية، إضافة إلى اهتمامها بتحسين البيئة الداخلية، وهو ما يُفَرِّقُها عن الإستراتيجيات التقليدية التي تُرَكِّز اهتمامها على البيئة الداخلية.

الفرع الثالث: الاستراتيجيات بحسب المعيار أو بحسب الهدف.

وهذا التقسيم يختلف عن التقسيم السابق المتعلِّق بالزمان والبيئة المستهدفة بالإصلاح، حيث ذَكَرنَا الإستراتيجيات التقليدية والاستراتيجيات المعاصرة؛ فهو تقسيم موضوعي إن صَحّ التعبير يعتمد على معيار مُعَيَّن أو على تحقيق هدف مُحَدَّد.

أولا- الاستراتيجيات بحسب المعيار.

وقد اختلف تِعدَادُ الأنماط بِحَسَب المعيار المعتمد في تقسيمها، فاعتدادا **بمعيار الموقف منها**؛ هناك من يقسمها إلى **هجومية** تُفرَضُ من الخارج (خارج الإطار الإداري) فَيَصِيرُ العاملون

(1) محمد إبراهيم الطراونة، مرجع سابق، ص 99-104 بتصرف.

في الجهاز الإداري مُنَفِّذُون لتعليمات فوقية في الكثير من الأحيان تكون مُفَاجِئَة، ومنها ما يُسَمَّى بإستراتيجية المُبَادَأَة والإبداع المُخَطَّط التي تملك النظرة الاستشرافية في تطوير المشاكل المحتملة أَخذًا بعين الاعتبار المحيط والبيئة التي توجد فيها وكذا الفاعلين في عملية الإصلاح والمؤثِّرين فيها (معالجة سابقة)، وأخرى **دفاعية** تقوم فيها إدارة الإصلاح بتقدير العَقَبَات التي يمكن أن تَتَعَرَّضَ طريقها، ووضع الحلول لمواجهتها مُقَدَّمًا، واستشارة خبراء الإصلاح والعاملين في الجهاز قَبلَ البَدءِ في التنفيذ، ومنها ما يُسَمَّى بإستراتيجية رد الفعل التي تعتمد منهجية التفاعل مع المشاكل بعد وقوعها (المحافظة على الموجود) ضِمنَ النَّظرَة السائدة في أغلب الدول العربية القائمة على أن الإصلاح عبارة عن جهود لعلاج مشكلات قائمة (معالجة لاحقة).

تُعَدُّ الإستراتيجية الدفاعية أَخَفَّ وأَكثَرَ قَبُولاً من الهجومية؛ لأنّها تعمل على نَشرِ أغراض الإصلاح الإداري وأهدافه داخل مختلف المستويات، واستِخدَام وسائل الإقناع مثل التدريب، الإعلام الإداري، القدوة القيادية بالاستعانة بالكفاءات القيادية الإصلاحية مِمَّا يؤدي إلى تَقَبُّل العاملين أنفسهم للإصلاح [1]، أما اعتدادا بمعيار **المدى الذي يَمُسُّهُ الإصلاح** من الهيكلة الإدارية وكذا صِنفُ الإدارة المُستَهدَفَة، فهي على أربعة أصناف، يمكن أن نُلَخِّصَ ملامحها في الجدول التالي:

قطاعات / عناصر	بعض العناصر	كُلّ أو أغلب العناصر
بعض القطاعات	إستراتيجية الإصلاح الجزئي	إستراتيجية الإصلاح القطاعي
كُلّ أو أغلب القطاعات	إستراتيجية الإصلاح الأفقي	إستراتيجية الإصلاح الشامل

فإذا كان الإصلاح يستهدفُ قطاعا مُعيّنا وعناصر مُحدَّدَة فيه كان الإصلاح جزئيا، وهكذا بحسب التفصيل الموجود في الجدول[2].

ثانيا – الإستراتيجيات بحسب الهدف (مُحَدَّدَة الهدف).

وهذا النوع من الاستراتيجيات يُصَوِّبُ الجهد الإصلاحي نحو هدفٍ مُحَدَّد، ومن أبرز هذه الاستراتيجيات:

(1) عالية عبد الحميد عارف، مرجع سابق، ص 58-59. أحمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص 1134- 1136 بتصرف.
(2) أحمد صقر عاشور، المرجع نفسه، ص 1122.

1) إستراتيجية التركيز على النواحي التنظيمية والهيكلية.

التركيز في هذه الاستراتيجية يكون على زيادة الكفاءة، وتَنطَلِقُ من افتراض الثقة بالحكومة وموظفيها وبقُدرَة الجهاز الإداري على إصلاح نَفسِهِ بِنَفسِه، ويكون المطلوب هو تحسين الأداء وزيادة قُدرَة الأجهزة الإدارية وتأكيد أهمية المُسَاءَلَة.

الجدول التالي يُظهِر ملامح إستراتيجية الإصلاح الهيكلي:

الهدف من الإصلاح	تحقيق الكفاءة الإدارية.
المدخل لتحقيق الإصلاح	تطبيق ومراعاة مبادئ الإدارة العلمية في التنظيم.
النتائج الملموسة	هياكل تنظيمية جديدة، وقواعد وإجراءات عمل جديدة.
أصحاب الدور الرئيس في الإصلاح	الخبراء والمستشارون الإداريون.
المؤيدون لهذا النهج الإصلاحي	الجمعيات الإدارية المتخصِّصَة.

2) إستراتيجية الإصلاح من خلال إنشاء أجهزة التفتيش والرقابة.

تنطلق هذه الإستراتيجية من موقع أَقَلّ ثقة بالجهاز الإداري، لأنّها تعتبر المشكلة فيه؛ بمعنى في سلوك العاملين، وهذا الأمر يُرَتِّبُ تَدَنِي الروح المعنوية لدى العاملين بسبب الإجراءات الرقابية المُتَعَدِّدَة، والذي يُؤَثِّرُ سِلبًا على سرعة الإنجاز[1].

الجدول التالي يُظهِرُ ملامح إستراتيجية الرقابة والتفتيش:

الهدف من الإصلاح	الاقتصاد في الإنفاق.
المدخل لتحقيق الإصلاح	التأكد من عدم وجود مخالفات.
النتائج الملموسة	الوصول إلى المعلومة (واقع سير العمل) من خلال التحقيق والمراجعة والتدقيق.
أصحاب الدور الرئيس في الإصلاح	وحدات استشارية للمراقبة.
المؤيدون لهذا النهج الإصلاحي	السلطة التشريعية انطلاقا من دورها الرقابي على الجهاز الإداري.

(1) محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص 51-53 بتصرف.

3) إستراتيجية توفير المزيد من الشفافية في عمل الأجهزة الإدارية.

وهذه الإستراتيجية تقوم على إتاحة المجال أمام الجمهور للإطِّلاع على سير العمل في الأجهزة الإدارية المختلفة، وتسهيل الحصول على المعلومة المطلوبة؛ وذلك بِغَرَضِ تمكين الثقة بالجهاز الإداري من قبل المواطنين، والجدول التالي يُظهِرُ ملامح إستراتيجية الوضوح والشفافية:

الهدف من الإصلاح	تحقيق العدالة
المدخل لتحقيق الإصلاح	تعريف المواطنين بحقوقهم
النتائج الملموسة	توفير المزيد من المعلومات والتمييز بالشفافية
أصحاب الدور الرئيس في الإصلاح	وسائل الإعلام، جماعات الضغط، الجمهور
المؤيدون لهذا النهج الإصلاحي	البرلمان، القضاء

4) إستراتيجية تحرير الإدارة العامة من بعض المسؤوليات والتحوّل إلى آليات اقتصاد السوق.

طريق الإصلاح بالنسبة لهذه الإستراتيجية يَكمُنُ في إعطاء مزيد من الصلاحيات للموظفين، واتِّباع نمط اللامركزية في الإدارة، وتوسيع دور العاملين في المشاركة في اتِّخَاذ القرارات، الأمر الذي من شَأنِهِ تحسين الإنتاجية وخفض النفقات، غير أنّ المشكلة في مقابل ذلك تتمثل في الروتين المُعَقَّد (الرتابة) الذي هو أحد أمراض الإدارة إلى جانب بطء الإجراءات.

الجدول التالي يُظهِرُ ملامح إستراتيجية تحرير الإدارة العامة[1]:

الهدف من الإصلاح	تحسين مستويات الأداء
المدخل لتحقيق الإصلاح	إيجاد معايير واضحة للأداء وتقييم مستمر له
النتائج الملموسة	المنجزات الملموسة على أرض الواقع
أصحاب الدور الرئيس في الإصلاح	الموظفون، جماعات العمل، المقيمون
المؤيدون لهذا النهج الإصلاحي	القيادة العليا

(1) محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص 53-55 بتصرف.

إنّ الاستراتيجيات المُحَدَّدَة التي تَمَّ الإشارة إليها في سياق هذا الفرع؛ هي إستراتيجيات وَرَدَ بعضها في السياق التاريخي كحل للآخر، وبالتالي فهي إستراتيجيات فيها نوع من التواصل فيما بينها، ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلا مَثَّلَت الإستراتيجيات الثلاث الأولى من خلال الترتيب المعروض الإستراتجيات المُتَعَاقِبَة لرؤساء الولايات المتحدة الأمريكية المتعاقبين من "ترومان" إلى "كلينتن"، بينما تُعتَمَدُ اليوم الإستراتيجية الرابعة التي أصبحت نَهجًا للإصلاح الإداري على مستوى دول العالم كافة، حيث أصبحت الولايات المتّحدة الأمريكية ومؤسساتها المالية العالمية (صندوق النقد العالمي، البنك العالمي) تُسَوِّقُهَا وتَشتَرِطُهَا على الدول النامية الراغبة في المساعدات المالية كنوع من الضغط عليها لِتَبَنِّي نهج إصلاحي مُحَدَّد يقوم على تحرير الاقتصاد بكل مستلزماته (خصخصة الشركات العامة،تسريح العمال، تقليص دور الحكومة في الاقتصاد، رفع الدعم الحكومي المُقَدَّم للقطاعات ذات الطابع الاجتماعي، ...إلخ)، كما أنّ أهداف هذه الاستراتيجيات المُحَدَّدَة قد تُجمَعُ في إستراتيجية واحدة؛ لأنّ كل هدف من تلك الأهداف مُتَعَلِّقٌ بعنصر من عناصر الجهاز الإداري، وبالتالي فإنّ الإستراتيجية التي تَجتَمِعُ فيها كل تلك الأهداف قد تُشَكِّل إستراتيجية مُوَحَّدَة في حَدِّ ذاتها.

ويبقى من المُهِمِّ الإشارة إلى أنّ **الإستراتيجية المُثلَى للإصلاح الإداري** يجب أن تكون إستراتيجية شمولية تقوم على فَهمِ الترابط الضروري بين العوامل المختلفة (الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، الثقافية،...) المؤثِّرَة على عمل الأجهزة الإدارية، فلا يمكن أن تَنجَح جهود الإصلاح إذا كانت تَفتَقِرُ لهذا الترابط، إذ أنّ إجراء التغيرات الهيكلية لوحدها في ظِلِّ ثقافة اجتماعية لا ترى في الوظيفة العامة خِدمَةً بل سُلطَةً لن يُجدِيَ نفعا... وعلى هذا؛ فالأنفَع هو وجود رؤية شمولية للإصلاح تُحَدِّدُ سَلَفًا العناصر الأساسية للإصلاح، ومن ثَمَّ يبدأ العمل وِفقًا لِخُطَّةٍ واضحة المعالم، يَتِمُّ تنفيذها على مراحل يُدرِكُ العاملون والمَعنِيُّون بالإصلاح أنّها جزء أو مرحلة أو منظومة متكاملة، ممَّا يجعل البَوصَلَةَ أمامهم واضحة، أمّا أسلوب الفَزَّعَات والخُطُوَات الجزئية التي تَفتَقِدُ هذا الفَهمَ المُتَكَامِل لطبيعة الإصلاح الإداري وجوانبه المختلفة فلن يكون مُمكِنًا معها النجاح[1].

(1) محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص 56-58 بتصرف.

المطلب الثالث: مقومات نجاح عملية الإصلاح الإداري وخطوات صياغة الإستراتيجية.

مهما كانت الإرادة قويِّة في إتمام الإصلاح، ومهما كانت الخُطَط مُتقَنَة وجاهزة للتنفيذ، ومهما كانت الإستراتيجية دقيقة وقابلة للتنفيذ؛ فإنّ نجاح العملية بِرُمَّتِهَا مُتَوَقِّفٌ على توفير الشروط والمقوِّمات اللازمة للنجاح وهو الأمر الذي سنحاول تسليط الضوء عليه من خلال هذا المطلب.

الفرع الأول: مقومات نجاح عملية الإصلاح الإداري.

تحتاج خِطَطُ وبرامج الإصلاح الإداري وكباقي الخِطَط إلى مُقَوِّمات موضوعية لنجاحها، فهذه المقوِّمات هي التي تُهَيِّئُ السبيل إلى تفعيل هذه الخطط وتُسَهِّلُ تنفيذها وتفاعل أطرافها معها، وقبل الحديث عن هذه المقوّمات لابد من التنبيه إلى قاعدتين مهمتين في هذا المجال وهما:

القاعدة الأولى: إنّ الفعالية لتجارب الإصلاح الإداري لا تَتَأَتَّى برفع الشعارات وتِكرَار العمليات الإصلاحية الجزئية؛ إنّما تَستَوجِب المنهج الشمولي المتكامل الذي ينبني على المُؤَسَّسِيَّة ذات الاستمرارية، ويستقطب جميع الطاقات والإمكانات، ويُحسِنُ توظيفها في علاقات متناسقة ومتفاعلة وصولا للأهداف والطموحات.

القاعدة الثانية: إنّ النقل القسري للنُظُم والأساليب والأدوات من الدول المتقدِّمة إلى البيئة الإدارية العربية لا يُحَقِّق الإصلاح الإداري، فالأمر يَستَوجِب إستراتيجية متكاملة تُوجَدُ بين الأصالة والمعاصرة في المعنى الحقيقي لكليهما، لتكون مُرشِدَةً ومُوَجِّهَةً ومُنَسِّقَةً لسائر الجهود المُتَعَدِّدَة والمتنوِّعَة التي ينبغي أن تُوَظَّفَ لتحقيق الإصلاح الإداري في معناه الشمولي[1].

ومن أبرز المقومات التي تُذكَرُ في مجال نجاح عملية الإصلاح الإداري نَذكُر:

أولا – ضمان الاستمرارية في التنفيذ.

فالاستمرارية تَستَلزِمُ بناء مؤسسات متخصِّصَة للتنمية والإصلاح تَتَوَفَّر فيها المعارف والخبرات والمهارات، لتكون مُمَوِّلاً لِمُتَّخِذِي قرار الإصلاح الإداري، ومُوَجِّهًا لِمُنَفِذِهِ، ومُرشِدًا لجميع المشاركين في هذه العملية، ويتمُّ ذلك من خلال إتِّبَاع النظام المؤسَّسِي المُتَخَصِّص والذي تَتَوَفَر فيه الإمكانات اللازمة لمتابعة وإعداد الخِطَط وتقويم النتائج بعد التنفيذ، " فالوضع المؤسَّسِي

(1) حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص 827.

المطلوب للإصلاح الإداري ينبغي أن تَتَوَفَّرَ له أولا المعارف والخبرات ذات التَخَصُّص العميق.... كما ينبغي أن تتوفر له المعلومات من المؤسسات والأجهزة كُلِّهَا بالقدر الذي يمكنه من وضع الخِطَط في ضوء المعلومات التفصيلية الدقيقة، ومتابعة تنفيذها في ضوء تقارير سير الأداء تعديلا وحَذفًا، وإضافته في إطار المتغيرات المُتَجَدِّدَة، وتقويم نتائجها في ضوء الإنجازات الحقيقية "[1]، فالعملية الإصلاحية ليست رَدَّ فعلٍ بقدر ما هي عمل علمي ومُؤَسَّس على دراسة دقيقة، يَضمَن الانطلاقة الصحيحة ويواكبها إلى مُنتَهَاهَا لِيَصِلَ بها إلى تحقيق النتائج اللازمة.

ثانيا – وجود الدعم السياسي.

يقول هوب (Hope) : لضمان نجاح برامج الإصلاح الإداري؛ لابد من تحديد الظروف البيئيَّة المحيطة، ومحاولة تخفيف التغيرات السلبية، كما ويجب أن تكون أهداف الإصلاح مُنسَجِمَة مع بعضها، وأن يكون هناك التزام سياسي لدعم تطبيق هذه البرامج، وتهيئة الظروف الملائمة لها، وأن تكون طُرق التطبيق والمتابعة والرقابة واضحة ومُحَدَّدَة سَلَفًا.

وهذا الدعم السياسي ضروري للاعتبارات التالية:

- لتعزيز إيضاح الإستراتيجية في السياسات التشريعية والتعليمات الإدارية الوطنية (عدم الوقوع في تناقضات وازدواجيات بين مختلف المؤسسات).
- لإعطاء أولوية لأغراض وأهداف الإصلاح الإداري، وهذا مُهِمٌّ لتحويل الخُطَط إلى برامج عمل مفيدة.
- يساعد على كسر الحواجز وتسوية النزاعات الإقليمية بين المصالح المتنافسة، بما في ذلك العوامل الخارجية التي تُعِيق عملية الإصلاح وتُربِكُهَا.
- يَدعَمُ خُطَط التنمية والإصلاح بالدعم المادي والمعنوي.

فتجارب الإصلاح الإداري في الدول العربية وفي العالم تُشِيرُ إلى حالات نجاح متميِّزَة؛ كان العامل الأساس فيها هو المضمون العقائدي الذي أعطته القيادة السياسية لِخُطَّةِ الإصلاح الإداري، فلا يَقتَصِرُ دور القيادة السياسية على إعطاء دَفعَةٍ قوية للإصلاح، وإنَّمَا يَمتَدُّ لِيَشمَلَ حَلَّ التناقضات

(1) حسن أبشر الطيب، المرجع نفسه، ص 832.

التي تنشأ بين الأطراف المختلفة خلال عملية التغيير، وكَسرُ أو تَليين حِدَّة المقاومة، فالقيادة السياسية دون غيرها هي الأكثر تأهيلا للقيام بهذا الدور [1].

ثالثا – تحقيق التكاملية.

فما نَجدُهُ في بعض الدول العربية من إخفاق في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية على الرغم من تَوَفُّر الإمكانات المادية والبشرية والفنِّية يعود السبب فيها لِتَدَنِّي القدرات الإدارية، ومن هنا تَبرُزُ أهمية التكامل بين الخطط التنموية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وهو الشيء الذي يُحَقِّقُ العديد من الفوائد منها:

- استغلال جهود الإصلاح الإداري لإثرَاء و تنمية قدرات وإمكانات القطاعات التي تَشمَلُهَا التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- تفعيل المشاركة وبناء علاقات مُؤَسَّسِيَّة بين مختلف الفاعلين في العملية التنموية والعملية الإدارية.
- المساهمة في تقويم نتائج الإصلاح الإداري كَمًّا ونَوعًا في ضوء إنجازات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- التنسيق وواقعية تنفيذ الخطط العامّة للدولة، لُمسَايَرَة الخطط الاقتصادية والاجتماعية لمثيلاتها في التنمية الإدارية.

رابعا – المراقبة والمتابعة الفعّالة للبرامج.

فالرقابة هي التي تَضمَن سير العمل بالشكل الصحيح وبالكفاءة المُتَوَخَّاة وضمن الجدول الزمني المحدَّد للطاقات والقدرات والإمكانات، كما أنّ الرقابة تُحَدِّد المُسَاءَلَة القانونية عند الأخطاء، ومدى شرعية الإجراءات ضمن السلوك الوظيفي المُرضِي وِفقَ قِيَم العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص، فنجاح البرامج الإصلاحية يَعتَمِدُ على الرقابة السابقة التي تَنظُر إلى المستقبل وتَستَشرِفُ الأخطاء والانحرافات الممكنة لِتَتَّخِذَ الإجراءات اللازمة لمنعها أو على الأقل حسن تجاوزها بحلول راشدة[2].

(1) أحمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص 1128- 1129 بتصرف.

(2) محمد إبراهيم الطراونة، مرجع سابق، ص 61-65 بتصرف.

خامسا – عدم التغافل عن المؤثرين في عملية الإصلاح.

من المُهِمِّ بمكان التَنَبُّهُ إلى العناصر المُؤَثِّرة في عملية الإصلاح، فهذه الأخيرة لا يُمكِنُهَا أن تَقَعَ من طرف واحد هي الإدارة والعاملين بها فقط، بل هناك العديد من الأطراف التي تَملِكُ وَزنًا في مسيرة الإصلاح، ولها دورها في إنجاحها إلى جانب طبعا القيادة السياسية التي تحدثنا عنها سابقا وبخاصة منها السلطة التنفيذية.

ويمكن عَدُّ هذه العناصر فيما يلي:

1) المؤسَّسَة التشريعية؛ كواجهة أخرى للقيادة السياسية والتي تقوم بدور لا يُستَهَانُ به في دَفعِ عجلة الإصلاح الإداري، وذلك من خلال دورها في تقنين الأُطُر والأنظمة التي تُدَارُ الأجهزة الحكومية بمقتضاها، إلى جانب الوظيفة الرقابية على السلطة التنفيذية (الحكومة) المُنَاط بها، طبعا كل هذا مُتَعَلِّقٌ بنوع النظام السياسي الذي يُعطِي لهذه المؤسَّسَة مثل هذا الدور وتِلكُم القوة والفعّالية[1].

2) جماعات المصالح والضغط المنظمة؛ وهذه كذلك لها كلمتها في هذا المجال؛ كالنقابات ورجال الأعمال والمُتَنَفِّذِين وجمعيات المجتمع المدني ذات المكانة الاجتماعية والروحية، كل هذه يمكنها أن تقوم بدور المُعَرقِل أو المُسَاهِم في نجاح عملية الإصلاح.

3) أجهزة وخبراء الإصلاح الإداري؛ ويَكمُنُ تأثيرهم في الضغط الذي قد يمارسونه على القيادة السياسية لتوجيه وتحديد الاختيارات المُحَدِّدَة لنوع الإستراتيجيات المُتَّبَعَة في الإصلاح الإداري.

4) الجمهور؛ وهم عموم الناس سواء العاملين في مختلف الأجهزة الإدارية أو المستفيدِين من خدماتها والذين يُقَاسُ بهم درجة الرضا[2].

سادسا – وضع الأسبقية الأساسية لتنمية العنصر البشري.

إنّ العنصر البشري هو أغلى الاستثمارات جميعا، إذ هو هدف التنمية ووسيلتها الأساسية...ولهذا فإنّ التخطيط للقوى العاملة ينبغي أن يأتي في موقع الصَدَارَة لكل جهود الإصلاح الإداري، ولابد أن يُعطَى الاهتمام والرِّعَايَة اللازمة وِفقَ خُطَطٍ مدروسة تقوم على:

---

(1) من المعلوم بأنّ السلطة التشريعية تختلف قوَّتُهَا وحضورها وتأثيرها في الواقع السياسي للبلد بحسب النظام السياسي السائد، فهي في النظام البرلماني أقوى منها في النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي وغير ذلك.

(2) أحمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص 1129- 1131 بتصرف.

- إعطاء الأهمية الكبرى لبناء نظم المعلومات، وإجراء المُسُوحِ المُتَخَصِّصَة التي تُوَفِّر الإحصاءات الدقيقة عن اليد العاملة، وسوق العمل والاحتياجات الماثلة والمتوقَّعَة من الموارد البشرية.
- العمل على إحداث الارتباط الجذري والتفاعل العضوي بين سياسات التعليم والتدريب والاستخدام بالقدر الذي يجعل المؤسسات المُنَاط بها هذه المسؤوليات تعمل وِفقَ منظومة موحدة يتحقَّقُ من خلالها التنسيق والتكامل والإيفاء بالاحتياجات الفعلية من القوى العاملة.
- إعطاء الأسبقية الخاصة لتأهيل القيادات الإدارية ذات المهارات التنموية لأنّها قُطبُ الرَحَى في كفاءة وفعالية مشروعات التنمية.

" إن الإصلاح الإداري رهين بالقيمة الحقيقية لسياسة تدبير الموارد البشرية، المُعتَمِد على تلبية حاجيات الإدارة العمومية من الموارد البشرية تَبَعًا لتغير وتطوُّر دَور الدولة سواء على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي أو على الصعيد المركزي والمحلي... ومن هذا المنطلق؛ فإنّ أي إصلاح للإدارة يُشتَرَطُ فيه أن يقوم على رؤية إستراتيجية تضع تثمين العنصر البشري في مُقَدِّمَة أولوياته، لأنّه الوسيلة الأجدى لتوفير طاقة التكييف داخل الإدارة "[1].

سابعا – تنمية التوازن بين المكونات الفنية للإصلاح الإداري.

إنّ المكوِّنَات الفنية للإصلاح الإداري والمتمثلة في الهياكل التنظيمية والوظيفية والنُظُم القانونية والإدارية، والأساليب والإجراءات والأدوات وما يَتَّصِلُ بها جميعا من توفير للموارد والإمكانات؛ تتواصل مع بعضها في حلقات يُكَمِّلُ بعضها بعضا، وتتأثَّر ببعضها البعض طردا وعكسا، ومن هنا تَنبُعُ أهمية التوازن في تحقيق الأهمية والفعالية في كل منهما، عِلمًا بأنّ المغالاة في أيّ منها يَقُودُ إلى انعكاسات سلبية في العناصر الأخرى بما يُجهِضُ كل التجربة[2].

إنّ مثل هذه المقومات التي تمّ الإشارة إليها؛ لا يمكن أن تكون ذا مدلولٍ معتبر من دون وجود جاهزية واستعداد لدى الجهاز الإداري للتطوير والإصلاح، وهذا الأمر مُتَعَلِّقٌ بجملة من المعايير وهي:

---

(1) رشيد مليجي، مرجع سابق، ص 127-128 بتصرف.

(2) حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص 832-834 بتصرف.

- رغبة النظام السياسي في هذا الإصلاح وهو ما يُعَبَّرُ عنه بالإرادة السياسية.
- مَقدِرَة النظام السياسي المُتَجَسِّدَة في مدى سيطرة أنصار الإصلاح على عملية صُنع القرار وإصدار التشريعات، وتَحَمُّلِهِم للمقاومة التي سَيُبدِيهَا معارضو الإصلاح.
- مِصدَاقِيَّة الحكومة لدى الرأي العام الذي سيمثِّلُ ميدان تجربة تلك الإصلاحات وبالتالي فإنّ درجة رضاه (الرأي العام) عن المسعى الإصلاحي لها أهميتها في نجاحه[1].

الفرع الثاني: خطوات صياغة الإستراتيجية.

تحتاج صياغة أيّ إستراتيجية للإصلاح الإداري إلى خطوات منهجية لابد من القيام بها لإعطاء دَفعَةٍ قَوِيَّةٍ للعملية ونَفَسًا مُستَمِرًا لتمامها، فهذه الخطوات هي التي تضع العملية بِرُمَّتِهَا في الاتجاه الصحيح الذي يُرَشِّدُ الجهود ويضمن إلى حَدٍّ بعيد الثمرات المرجوة منها، ويسمح كذلك بالمتابعة المستمرة لمراحل العملية بقصد تذليل العَقَبَات واستشراف الأخطاء وعلاجها في الوقت المناسب.

وتتمثل هذه الخطوات فيما يلي:

أولا – تحديد المتغيرات المِحوَرِيَة التي يُرَادُ تحريكها ومَزجُهَا لتكوين مدخل مواجهة متكامل ومتناسق العناصر، فمن المعلوم أنّ الدخول في عملية الإصلاح الإداري هو خَوضٌ لمعركة حقيقية مفتوحة على عِدَّة جبهات في آن واحد، وهو الشيء الذي يُبَيِّنُ صعوبتها والتحدي الذي فيها، فتحديد هذه المتغيرات مهِمٌّ للغاية وقد تحدثنا عنها بشيء من التفصيل سابقا، ونُورِدُهَا بشكل سريع الآن وهي:

1) نطاق الإصلاح.

ويقصد به المدى الذي نريد أن يعالجه الإصلاح؛ فهل نريد إصلاحا جزئيا يشمل عدد محدود من العناصر الإدارية تختار من عدد مُحَدَّدٍ من القطاعات الإدارية الحكومية، أو كُلِيًّا يَشمَلُ عددا مُحَدَّدًا من العناصر الإدارية تشمل جميع القطاعات الإدارية الحكومية، أو قِطَاعِي يُرَكِّزُ على قطاع حكومي مُعَيَّن ويشمل جميع عناصره التنظيمية، أم شامل يُعنَى بجميع القطاعات الإدارية ويشمل جميع عناصرها التنظيمية، فعلى أساس تحديد النِّطَاق تتحدَّد الإستراتيجية المناسبة.

(1) عالية عبد الحميد عارف، مرجع سابق، ص 52-54 بتصرف.

2) مصدر وأطراف التغيير وديناميات المصالح.

وهو ما عَبَّرنَا عنه سابقا بالأطراف المؤثِّرة والمتأثِّرة بعملية الإصلاح، وهي القيادة السياسية، الجمهور، المؤسَّسَة التشريعية، جماعات الضغط والمصالح، أجهزة وخبراء الإصلاح الإداري.

3) درجة التبلور والمبادأة والتخطيط.

التي تُحَدِّد نوع الاستراتيجيات المُتَّبَعَة في الإصلاح الإداري، والتي ذكرنا فيما سبق العديد منها بشيء من التفصيل.

4) درجة التبيؤ (الاعتداد بالبيئة).

وفي هذا الإطار نحتاج إلى الإجابة عن جملة من الأسئلة من أهمها؛ هل يُعمَلُ على مُحَاكَاة نُظُم إدارية في العالم المتقدِّم (كأنموذج)؟ أم يُتَوَجَّه إلى تحسين عناصر البيئة المحلية؟ أم لابد من المزج الانتقائي بين المنهجين؟ وهل تُصَوَّبُ جهود الإصلاح داخل حدود المنظَّمَة؟ أم تُمَدَّدُ لِتُحَقِقَ التفاعل مع السياق الاجتماعي والسياسي والثقافي؟ فالإجابة على هكذا تساؤلات هي التي تسمح بأخذ الموقف من المدى الذي تُؤخَذُ فيه البيئة بعين الاعتبار لتجسيد إستراتيجية الإصلاح الإداري.

" إنّ إستراتيجية الإصلاح الإداري يمكن أن تَحوِي عناصر مُستَقَاة من بيئات أخرى، لكنّها مستقاة وِفقَ دراسات تُحَدِّدُ مدى مناسبتها، وتُحَدِّدُ ما ينبغي أن يتوافر لنجاحها من مُقَوِّمات، من خلال مَزجِهَا بعناصر بيئية أخرى في إطار مُخَطَطٍ يستهدف إحداث تمازج وتفاعل إيجابي بين ما يمكن أن يُسَمَّى عناصر الأصالة والمعاصرة "[1].

ثانيا – التركيز على مجموعة من العناصر دون سواها نظرا لصعوبة حصر – وكذا صعوبة الأخذ في الاعتبار- كافة المتغيرات، وهذا يُمَثِّل عنصر الموضوعية في العملية الإصلاحية، فإرادة الإصلاح لابد وأن تكون مرتبطة بالإمكانات المُتَاحَة والظروف المُهَيَّأَة التي تساعد على نجاحها، وبالتالي فلا تَصلُحُ بِحَالٍ النَظرَةُ التفاؤلية المُفرِطَة التي تتجاوز الواقع وتحاول القَفز عليه، فالإصلاح لا ينبغي أن يكون مُجَرَّد شعار سياسي يراد منه مكتسبات سياسية ظرفية، ولا شعار تَعبَوِي يُرَادُ منه تجاوز ضغط اجتماعي مُحَدَّد، بل لابد أن يكون خَيَارًا مدروسا ومحسوبا بشكل جيّد انطلاقا من قناعة راسخة بضرورته، وتَكمُنُ الواقعية في إنجاز إستراتيجية عملية الإصلاح في:

(1) أحمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص 1137- 1138 بتصرف.

- ضبط المُقَدَّرَات والإمكانات المتاحة بشكل دقيق.
- رصد مدى الاستعداد والتفاعل مع إجراء الإصلاح عند المعنيين به.
- تحضير آلية المتابعة والمراقبة الدائمة لتطورات العملية.

ثالثا – تحديد بدائل تُعَبِّر عن مزيج من المتغيرات التي تَمَّ اختيارها، فوجود الاستراتيجيات البديلة عند وجود تغيرات كبيرة في المحيط أو البيئة التي تشمَلُهَا عملية الإصلاح مُهِمّ للغاية، إذ أنّها تَضمَنُ سيرورة العملية الإصلاحية وتُجَنِّبُهَا الانتكاسة والتوقف والعودة من جديد إلى نقطة البداية، وهذا الأمر يُفضِي بطبيعة الحال إلى ضياع الجهود والأموال والطاقات وتَبَدُّدُهَا من غير أن تصل إلى نتيجة، ولذلك كان استعداد طاقم قيادة الإصلاح لجميع الاحتمالات الواردة؛ من خلال تحضير البدائل عند الانتكاسة شيء مُهِمّ بل وغاية في الأهمية.

رابعا – تحقيق التكامل لمكونات الإستراتيجية؛ سواء كان داخليا من خلال تفادي وجود تناقضات بين مكونات الإستراتيجية، أو خارجيا من خلال خصوصية البيئة المحيطة وأوضاعها ومشكلاتها من ناحية أخرى [1].

(1) عالية عبد الحميد عارف، مرجع سابق، ص 65 بتصرف.

خاتمة الفصل الأول:

يُعتَبَرُ النظام الإداري نظاما مفتوحا يؤثِّر ويتأثَّر سِلبًا وإيجابا في بيئته بمختلف عناصرها الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية، الثقافية، وعلى هذا يكون مفهوم الإصلاح الإداري قائما على الأخذ بعين الاعتبار المجالين الداخلي والخارجي والعمل على إصلاحهما في نفس السياق، هذه العملية الإصلاحية بحاجة إلى أن تسير وفق الأبعاد المُوَجَّهَة؛ والمتمثِّلة في إعادة النظر في الأساليب والطُرق التنظيمية أولا، وحصر مجالات الخَلَل والانحراف السلوكي ثانيا، بغرض تحقيق الأهداف التي رُسِمَت لها، والتي يَفتَقِرُ تحقيقها إلى احترام مراحل مُتَسَلسِلَة ترتبط فيما بينها لِتُكَوِّنَ النشاط الهادف إلى تحسين الجهاز الإداري للدولة؛ وهذه المراحل هي: مرحلة الشعور (الإحساس) بالحاجة إلى الإصلاح كمُنطَلَق، ثم مرحلة تصميم إستراتيجية الإصلاح الموافقة، تَتبَعُهَا مرحلة تطبيق (تنفيذ) الإصلاح، لِتُستَكمَل العملية الإصلاحية بمرحليتي تقييم وتقويم الإصلاح الإداري.

يُعَدُّ الإصلاح الإداري مطلبا شرعيا تُسنِدُهُ الأدلة الشرعية وتُؤَكِّدُه التجربة العملية للحضارة الإسلامية عبر مراحلها المختلفة، بَدْءً بعهده صلى الله عليه وسلم ومرورا بجميع محطات الخلافة الإسلامية المتعاقبة، فكل هذا يشهد بأنّ الإصلاح الإداري كما أنه حاجة واقعية فهو كذلك حاجة شرعية، وأنّ الوقف كمؤسَّسَة خَدَمِيَّة بواجهة إدارية تسيرية يَنطَبِقُ عليها مدلول الإصلاح الإداري ويشملها، وبالتالي فهي بحاجة إلى إصلاح إداري لأوضاعها بما يناسبها ويتلاءم مع طبيعتها وخصوصيتها.

لقد كان لعديد العوامل السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الديموغرافية، والتكنولوجية وغيرها دور في الدَفعِ نحو تغير وإصلاح الأنظمة التي تسير عليها الإدارة، وأخذ الإصلاح الإداري في الوطن العربي اتجاهات عِدَّة، تَمَثَّلَت عمليا من خلال نماذج متنوعة وكيفيات مختلفة للتعامل مع البيئة الإدارية الداخلية بغرض السعي إلى تحسينها وإصلاحها، و مع البيئة الخارجية لمحاولة استيعابها وتوظيفها بالشكل الصحيح في تجسيد العملية الإصلاحية، كما امتازت التجربة العربية في الإصلاح الإداري بالعديد من السِّمَات، التي حَدَّدَت شكلها ؛وأبرزت خصائصها، هذه السِّمَات التي كانت سَبَبَ الضعف والخَلَل الكبير الذي عُرِفُت به الإدارة، وكذا استِشرَاء الفساد في كيانها حتى وصل إلى مستوى الملازمة لها بسبب جملة من المعوِّقَات الذاتية والموضوعية انبَنَت على وجود مفارقات مَسَّت مجالات؛ بناء وتنمية هياكل وأنظمة مؤسسية، الممارسات الإدارية، قصور وعدم تكامل عناصر إستراتيجية الإصلاح، فكان أن وصل الإصلاح الإداري إلى المستوى المُتَدَنِّي من

المردودية لم يُحدِث على أثرها النتائج المرجوَّة منه، فاحتاج الأمر إلى عدم الاكتفاء بوجود إرادة للإصلاح من دون إستراتيجية لإتمامه، والتي لا وجود لها بالمعنى الحقيقي إذا لم تَرتَكِز على فلسفة واضحة تقوم على مفاهيم ورُؤَى تُحَدِّدُ لها الإطار الذي تَسيرُ فيه، طبعا انطلاقا من المعطيات الواقعية التي تنشأ فيها ومن أجلها هذه الإستراتيجية المُفتَقِرَة للشروع فيها إلى جملة من الشروط الأساسية وإلى مُقوِّمات ضرورية لاستكمالها مُتَمَثِّلَةً في: ضمان الاستمرارية في التنفيذ، وجود الدعم السياسي، تحقيق التكاملية، المراقبة والمتابعة الفعّالة للبرامج، عدم التغافل عن المؤثِّرين في عملية الإصلاح، وضع الأسبقية الأساسية لتنمية العنصر البشري، تنمية التوازن بين المكوِّنات الفنية للإصلاح الإداري، على أن تأخذ هذه الإستراتيجية أشكالا وأنماطا مُتَعَدِّدَة لإسقاطها على الواقع (ذكرنا ثلاثة أقسام) تمّت الإشارة إليها وتفصيلها.

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

الفصل الثاني

تطور إدارة الأوقاف الجزائرية

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

الفصل الثاني : تطوُّر إدارة الأوقاف الجزائرية.

تمهيد :

لقد مرَّت إدارة الأوقاف منذ عُرِفَت في صدر الإسلام بمراحل عِدَّة، سَنُوجزُ مراحلها الأولى ونحاول أن نأتي إلى شيء من التفصيل على المرحلة المعاصرة منها والتي نقصد بها في سياق البحث؛ أواخر الفترة التي شَهِدَت حكم العثمانيين في الجزائر إلى يومنا هذا، وذلك لأهميتها باعتبار أن التطوُّر من الجانب الإداري الذي حَدَث فيها مِحوَرِيٌّ ونَوعِيّ.

المبحث الأول: الإدارة الوقفية الجزائرية في الفترة المعاصرة.

هذه الفترة يمكن أن نُؤَرِّخَ لها من أواخر العهد العثماني وبداية الاستعمار الفرنسي للجزائر إلى يومنا هذا، وهي حِقبَةٌ شَهِدَت تَحَوُّلاً كبيرا في مسيرة الأوقاف الجزائرية ومُنعَطَفًا تاريخيا هامًّا في كيان الأمة الجزائرية مازالت تعاني منه إلى اليوم، وربما ستعاني منه إلى أَمَدٍ بعيد، ولكنّنا قبل الخوض فيها سنأتي إلى توطئة تاريخية إن صَحَّ التعبير؛ للمراحل والأنماط التي شَهِدَتهَا الأوقاف الإسلامية منذ أن شُرِّعَت، باعتبار أنّ الوقوف على هذه المراحل وتِلكُم الأنماط سيساعدنا على أَخذِ فكرةٍ ولو مُوجَزَة عن التطوُّر الذي عرفته المؤسَّسَة الوقفية مع مرور الأزمان.

المطلب الأول : التطور التاريخي للإدارة الوقفية في الفترة المعاصرة.

سنحاول من خلال هذا المطلب القيام بِمَسحَةٍ تاريخية للمراحل التي مَرَّت بها الإدارة الوقفية عبر الزمان؛ ابتداء من الفترة الأولى في صدر الإسلام وإلى ما بعدها من فترات حكم الخلافة الراشدة وجميع من تَعَاقَبَ على حُكمِ المسلمين وساهم بشكل أو بآخَر في إدارة الأوقاف الإسلامية بشكل مختصر وسريع، وانتهاء بما سميناه بالفترة المعاصرة والتي نقصد بها زمن الخلافة العثمانية وما تَبِعَهَا من استدمارٍ فرنسيٍّ، وصولا إلى فترة ما بعد الاستقلال.

الفرع الأول : الأنماط الإدارية الوقفية عبر التاريخ.

إنّ الوقوف على الأنماط الإدارية التي مَرَّت بها الأوقاف الإسلامية ضروريٌّ لمعرفة جملة التَحَوُّلاَت التي طَرَأَت عليها بمرور الزمن، وكذا الدور الذي ساهمت به هذه الأنماط في تطوير هذه الأوقاف وتنميتها وبخاصة جانب الإدارة منها، فهو الركيزة الأساسية والعنصر المُهِمّ في أي محاولة

تطوير لأداء الأوقاف والتوسيع من دائرة نَفعِهَا، ويمكن أن نُوجزَ المراحل المتقدِّمة عن الفترة المعاصرة بالتوصيف الذي ذكرنا؛ إلى نمطين أساسيين تَتَمَثَّل في :

أولا – نمط الذاتية والاستقلالية في التسيير.

يَمتَدُّ هذا النمط من التعامل مع الوقف من يوم أن شَرَعَ الإسلام إمكانية الوقف كقربة لله تعالى إلى عهد الدولة الأموية، حيث أقبل الصحابة الكرام ابتداء على وقف بعض أموالهم في سبيل الله تعالى، كعمر الفاروق وأبي طلحة والزبير... إلخ، وعملوا بذاتهم على متابعتها والمحافظة عليها، وتوزيع مصاريفها على الموقوف عليهم ، " قال عبد الله بن عامر بن ربيعة: شهدت كتاب عمر حين وقف وقفه ... ولقد رأيته هو بنفسه يقسم ثمرة " ثمغ " [1] في السنة التي توفي فيها، فلم يزل يَلِي وقفه إلى أن توفي، ثم صار إلى أم المؤمنين حفصة رضي الله عنها " [2]، فكان تَوَلِّي تسيير الوقف وإدارته على عاتق الواقف أولا، فإذا هلك تولَّى أحد أبنائه المسؤولية عليه، على أن يواصل هذا الفرع ما كان عليه أصله من غير مخالفة لإرادته، وقد بقي هذا النمط سائدا في عهد الخلفاء الراشدين رضوان الله عليهم، فانتشر الوقف وتوسع، وتعدَّدَت مصاريفه والمنتفعين منه، فلم يكن أحد قادرا على الوقف إلا وَقَفَ في سبيل الله وابتغاء مرضاته، فكان الوقف فرصة مُهِمَّة للتسابق على الخيرات التي تَمَيَّزَ بها الصحابة رضوان الله عليهم.

وعليه فإنّ السائد خلال هذه الفترة القصيرة من التاريخ، في إدارة الوقف؛ هو المتابعة الذاتية لأحواله والوقوف الشخصي على رعايته وحمايته من غير تَدَخُّل خارجي، فكانت الاستقلالية تُمَيِّزُ الوقف وتميز عمل القائم عليه وهو الواقف أو أحد ذُرِيَّتِه.

ومن أبرز خصائص هذا النمط:

1. الذاتية في التسيير: فالواقف أو ذُرِّيَّتَه من بعده هم المسؤولون عن إدارة الوقف وتسييره.
2. الاستقلالية في الإدارة: فلكل واقف طريقته الخاصة به في تسيير وقفه.
3. انحصار مصارفه: حيث كان الوقف في غالبه مُوَجَّهًا إلى الفقراء والمحتاجين والمساكين أو لأغراض الجهاد.

(1) منطقة قريبة من المدينة المنورة.

(2) الإمام مصطفى الزرقا، مرجع سابق، ص 09.

ورغم أنّ هذا النمط تَمَيَّزَ بكثرة الواقفين باعتبار الرغبة التي كانت تَسُودُ تلك الحقبة من الزمان والمتمثِّلة في المسارعة نحو فعل الخيرات، بالإضافة إلى الدور الذي كان يقوم به الوقف في تخفيف العِبء على بيت مال المسلمين من جهة التكافل الاجتماعي أو تجهيز الجيوش؛ إلاّ أنّ مصارفه كانت محدودة في مجالات بعينها (الوقف على المساكين والفقراء أو على تجهيز الجيوش)، كما أنّ الأوقاف كان يَخفُتُ نورها وبالتالي دَورُهَا ومساهمتها مع تعاقب القائمين على تسيير تلك الأوقاف، وبخاصة مع اتِّسَاع رقعة الدولة الإسلامية وامتداد الأمّة المحمدية ديموغرافيا، وكذا تزايد الحاجيات والمتطلَّبات الحياتية للناس على مستويات عِدَّة.

ثانيا – نمط الإشراف القضائي.

لقد شَهِدَت الأوقاف إبَّان فترة نمط الاستقلالية الذاتية في التسيير تراجعا ملحوظا أَثَّرَ حتى على وجودها واستمرارها، وقد تعرَّضَ الكثير منها إلى الاستغلال والتآكل، مما استدعى تدخلا لحمايتها ورعايتها، ولم يكن قادرا على هذه المُهِمَّة إذ ذاك إلاّ القضاء بسبب تَمَتُّعِهِ بالاستقلالية المطلقة في قراراته وتسييره، هذه الميزة هي التي سمحت له بأن يقوم بدور الولاية على الأوقاف حماية لها مما يَتَرَصَّدُهَا من مخاطر، فنظام الولاية على الوقف من قِبَلِ القضاء فرضه الوضع المُزرِي الذي وصلت إليه الأوقاف في المرحلة الماضية، والتَهَالُك التدريجي لها، مما حال دون تَحَقُّقِ المقصد منها، فكان لزامًا أن يُعَادَ تنظيمها وتسييرها بطرق أكثر فعالية، وأن تُوضَع بين أيد أمينة تحافظ عليها وتعمل على تحقيق الغاية منها، ولم يكن في تلك العهود من هو أقدر على مثل هذه المُهِمَّات؛ إلا القضاة لرِفعَةِ قدرهم في المجتمع واستقلال سلطتهم عن أي ضغط خارجي، حتى ولو كان من طرف الخلفاء والأمراء، وترجع أول مبادرة في هذا الاتجاه؛ إلى العهد الأموي حيث إن " توبة بن نمير لَمَّا وَلِيَ قضاء مصر – زمن هشام بن عبد الملك- في عام 115هـ ، اتَّجَهَ إلى تسجيل الأحباس في ديوان خاص بها، وجعل ذلك تحت إشرافه، بناء على ما رآه من أنّها صدقات مَرجِعُهَا إلى الفقراء والمساكين، فَقَرَّرَ أن يَلِيَ الإشراف عليها حِفظًا لها من أن تضيع ثمرتها أو لا تصل إلى مُستَحِقِّيهَا، ولم يكن صنيع توبة في الإشراف على الأوقاف عملا فرديا، فقد تتابع القضاة على تَوَلِّي شؤون الأوقاف بالنظر والإشراف ومحاسبة المسؤولين"[1]، ثم انتشرت فكرة ولاية القضاء

(1) محمد أحمد سراج، **أحكام الوصايا والأوقاف في الفقه الإسلامي والقانون**، الاسكندرية – مصر، دار المطبوعات الجامعية، 1998م، ص 140.

على الأوقاف في أنحاء العالم الإسلامي واستَحسَنَهَا الفقهاء فأصبحت سارية المفعول، وبذلك أصبحت مسؤولية رعاية الأوقاف والاهتمام بها واقعةٌ على عاتق القضاة، ولم تتوقَّف عملية إشراف القضاة على الوقف عند صفة مُحَدَّدَة بل بدأت تأخذ شكلا أكثر تنظيما وتركيزا، وقد تَبَيَّنَ ذلك من خلال إنشاء الدواوين الخاصة بإدارة الأوقاف؛ ومن ذلك ما تَمَّ سنة 118هـ من إنشاء [ديوان الأحباس] للإشراف على الأوقاف العامّة تحت سلطة القضاء، أو تلك المبادرة التي أَوجَدَت مؤسَّسَة [بيت مال الأوقاف] زمن المعزّ لدين الله الفاطمي، والتي كانت تحت إشراف قاضي القضاة [1]، وبمثل ما كان يحدث في المشرق من تطوُّر في هذا النمط، كان يحدث في بلدان المغرب الإسلامي كذلك، " فقد ظَلَّ النظام العام لشؤون الأحباس بالمغرب خلال القرن التاسع الهجري (9هـ) راجعا إلى القاضي بدرجة رئيسة حتى مع وجود النُظَّار، وقد أمر أبو عنان المريني بإنشاء مستودع وثيق بكل إقليم، تُودَعُ فيه أموال الأحباس والودائع وأموال المواريث واليتامى والمحاجير، ويكون الإشراف عليه للقاضي على أن يحتفظ بقفل، ويكون لخطيب الجامع الرئيس مفتاح ثان "[2]، وقد " أدى اتساع الوقف، وتَنَوُّعُ مجالاته، وكثرة الوقوف؛ إلى تَدَخُّل الدولة ليصبح لها من خلال السلطة القضائية حَقُّ الإشراف على الأوقاف، وهو تَطَوُّرٌ هام نَشَأَت من خلاله مؤسَّسَة الوقف وتمايزت عن غيرها من المؤسسات، ولكنَّهُ التطور الإداري الذي لا يَتَدَخَّلُ في كيان الوقف نشأةً ولا يَحُدُّ من سلطان الواقف ابتداء وانتهاء "[3]، ومن أبرز خصائص هذا النمط:

1. الإشراف القضائي على شؤون الوقف تسييرا وحماية باعتبار الولاية عليه.
2. التسيير المُنَظَّم نسبيا من خلال دواوين خاصة للإدارة والتسيير تعمل على رصد المصارف ومتابعة النُظَّار.
3. تَوَسُّع مجالاته مقارنة بنمط الفترة السابقة (الاستقلالية الذاتية)، فأصبحنا نَشهَدُ أوقافا على العلم وعلى بناء المساجد وغير ذلك.

---

(1) لمزيد من التفصيل انظر: عبد الملك السيد، محاضرة: **إدارة الوقف في الإسلام**، حلقة دراسية حول تنمية ممتلكات الأوقاف أقيمت سنة 1404 هـ - 1984م، مرجع سابق، ص 216.

(2) ابراهيم حركات، **النشاط الاقتصادي الإسلامي في العصر الوسيط حتى القرن 9هـ/15م**، دار افريقيا الشرق، الدار البيضاء – المغرب، 1996م، ص 212.

(3) كمال الدين إمام، مرجع سابق، ص 163.

ورغم ما أَحدَثَهُ هذا التطوُّر النوعي من إيجابيات؛ ككثرة الإقبال على الوقف، وتَوَسُّع دائرة المستفيدين منه، وحصوله على دعم المؤسَّسَة القضائية لحمايته؛ إلا أنَّهُ لم يُعدَم نقائص وسلبيات، تَمَثَّلَت في ضُعفِ المتابعة بسبب تَوَسُّعِ نشاط الأوقاف، إذ لم يَعُد القضاة بما يملكونه من تَرَاتِيب المتابعة من التَحَكُّم فيها، كما استَشرَى داء التَعَدِّي واستغلال الأوقاف إلى القضاة أنفسهم[1].

الفرع الثاني : فترة الاستعمار الفرنسي.

هذه الفترة شَهِدَت أسوء المراحل التي مَرَّت بها الأوقاف في الجزائر، ولأنّ الأوقاف كانت بالنسبة للجزائريين تُشَكِّلُ رافدا حضاريا قَوِيًّا له ارتباط بدينهم الإسلام، ولأنّ فرنسا لم تأت إلى الجزائر إلا في سياق الاستعمار ذو الخلفية الحضارية الغربية التي لا تريد لغيرها أن يَسُود، فقد كانت الأوقاف أوّل خَطَرٍ على مشروعها الاستدماري، وبالتالي فإنّ تصفيتها هو من أولى الأولويات لديها، وقد كان لها ذلك في فترة وجيزة من احتلالها.

أولا : وضعية الأوقاف قُبَيلَ الاحتلال.

قبل الخَوضِ في الحال التي كانت عليها الأوقاف بعد دخول الاستدمار الفرنسي، سنحاول تسليط الضوء على ما وصلت إليه الإدارة الوقفية في العهد العثماني بالجزائر قبل ذلك، فَمِمَّا تَجدُرُ الإشارة له؛ أنّ أواخر الفترة العثمانية مَثَّلَت فترة جديدة ومختلفة عن فترة ولاية القضاء على الأوقاف بما سميناه سابقا نمط الإشراف القضائي، حيث شَهِدَت هذه الفترة ميلاد نَمَطٍ جديد في تسيير وإدارة الأوقاف يمكن أن نُسَمِّيه بنمط إشراف هيئات خاصة على الأوقاف، وهذا لا يعني بأنّ القضاء فَقَدَ كل ولايته على الأوقاف، وإنّما انحصر مجال الولاية في جانب المنازعات المتعلِّقة بالأوقاف؛ من حيث حَلِّهَا وإلحاق الجزاء اللازم بكل اعتداء عليها مهما كان نوعه، بينما لم تَعُد له في مجال إدارتها وتسييرها مساهمة مباشرة، وقد تَمَّ ذلك بشكل تدريجي وليس جملة واحدة، فقد كانت حركية التعامل مع الأوقاف في هذه المرحلة من حيث الإدارة والتسيير والمتابعة؛ متسارعة وكبيرة إذا ما قُورِنَت بالمراحل السابقة، وقد ساهم ذلك التطوُّر إلى حَدٍّ كبير في الانتقال النوعي

(1) لمزيد تفصيل على هاتين المرحلتين أنظر: بن تونس زكرياء، **المسؤولية المدنية المترتبة عن إدارة الأوقاف الإسلامية في التشريع الجزائري**، رسالة ماجستير، تخصص شريعة قانون، كلية العلوم الإسلامية (الخروبة)، جامعة الجزائر، 2007م، ص 72-77 بتصرف.

لكيفية إدارة الأوقاف وتنميتها، و يمكن أن نُقَسِّمَ هذه الفترة التي انتقل فيها نمط الإشراف على الأوقاف من المرحلة السابقة (إشراف مباشر للقضاة) إلى المرحلة الجديدة (إشراف هيئات خاصة) إلى ثلاث مراحل اتَّسَمَت بالتحوّل التدريجي وهي: مرحلة التأسيس الإداري؛ والتي وَضَعَت فيه الدولة جهازا إداريا خاصًّا بالأوقاف تحت إشراف القاضي، ثم جاءت مرحلة التأسيس التشريعي؛ أين بدأت فيها عملية سَنِّ التشريعات الخاصة بالوقف بما يُمَتِّعُهَا باستقلالية أكبر، ويسمح لها بالانتقال خطوة إلى الأمام نحو فكرة المؤسَّسَة، وبعد هذا جاءت مرحلة التأصيل المؤسسي، حيث أصبحت الأوقاف مؤسَّسَة قائمة بذاتها تقوم بنفسها وتُحَدِّدُ طريقة عملها وتَسُنُّ تشريعاتها الخاصة، وارتفعت عنها الوصاية المباشرة حتى وصلت إلى مرحلة إنشاء صناديق للاستثمار وتسيير المشاريع الكبرى[1].

لمعرفة ما خَلَّفَتهُ فرنسا "الحضارة" على الأوقاف في الجزائر وعلى مستقبلها، لابد من إلقاء نظرة على حال الأوقاف قُبَيلَ دخول الاستعمار، حتى تسمح المقارنة بعد ذلك بالوقوف على حقيقة وهَولِ ما جرى من هذه الدولة " المُتَحَضِّرَة " لِنَصِل إلى النتيجة التي تسمح لنا بمعرفة هل كانت فرنسا للجزائر استعمارا (من باب العِمَارَة) أم استدمارا (من باب الدَمَار) ؟؟؟، وهذه الفترة هي فترة الخلافة العثمانية وإنجازاتها في الجزائر، فبالرغم من النُقص الكبير للوثائق المتعلِّقة بالأوقاف في تلك الفترة (تَبَعًا لسياسة التجهيل وطمس الحقائق)؛ إلاّ أنّه يمكن التَحَدُّثُ بشكل عام عن مرحلتين كبيرتين شَهِدَتهُمَا هذه الفترة، واللَّتَان تُؤَرِّخَان للأوقاف الجزائرية وهما؛ مرحلة التسيير العفوي، ومرحلة التنظيم والمتابعة.

1 – مرحلة التسيير العفوي.

لم تكن حالة الأوقاف بداية الحكم العثماني في الجزائر تَختَلِفُ عن الحال التي كانت عليها من قبل، فقد ظَلَّت تَتَخَبَّطُ في السلبيات التي وَاكَبَت نمط الإشراف القضائي والتي تحدثنا عليها سابقا، فإلى أوائل القرن الثامن عشر لم يتغيَّر الوضع كثيرا " وهو ما تُؤَكِّدُهُ كثير من الإشارات الواردة ضمن وثائق الوقف؛ مثل الوثيقة (بتاريخ ربيع الأول 1190هـ الموافق أبريل 1776م) التي تُسَجِّل الأوقاف بمدينة قسنطينة، والتي تَتَعَرَّض للأوضاع المُتَرَدِّيَة التي كانت عليها، والمبادرة

(1) للوقوف على بعض التفاصيل المتعلِّقَة بهذه المراحل وبعض خصائصها أنظر: بن تونس زكرياء، مرجع سابق، ص 78-84 بتصرف .

التي قام بها صالح باي من أجل ضبطها وتسجيل مردودها في عِدَّةِ دفاتر تَتَوَزَّع بين الموظفين والمُكَلَّفِين برعايتها؛ وهم نُظَّار بيت المال وشيخ البلد والقاضي الحنفي والقاضي المالكي "[1]، " وقد استمرت الأراضي الوقفية في الانتشار بشكل ملحوظ في الجزائر العثمانية حتى أصبحت مع مطلع القرن الثامن عشر تَستَحوِذُ على أكثر من نصف مدخول جُلَّ الأراضي المستَغَلَّة زراعيا، بما يعادل نصف الإنتاج الزراعي، وأصبحت تُشَكِّلُ إحدى أهم أصناف الملكية التي لا يضاهيها من حيث الاتِّسَاع سوى ملكية الدولة أو الملكية المشاعة "[2]، كما لم يَقتَصِر انتشار الأوقاف على المدن الكبيرة بل شملت كل المناطق تقريبا؛ تشهد بذلك وقفيات الأشجار المثمرة والنخيل على الزوايا، وكذا حفر الآبار في البَرَايَ ليستفيد منها عامة النّاس وعابري السبيل، كما أنّ الوقف لم تنفرد به طبقة دون غيرها، بل كان كُلُّ من له قدرة على الوقف وقف؛ أتراك وحَضَر، ميسورون ومتوسطو الحال، مَدَنِيُّونَ وعسكريون كُلُّهُم ساهم بطريقته في نشر ثقافة الوقف، وحتى الأمراء وأصحاب السلطة كان لهم نصيب في ذلك وأوقافهم الماثلة اليوم تشهد بذلك، ومن أمثلة ذلك وقفية " خير الدين بربروس وخادمه عبد الله صفر (أعتقه خير الدين بربروس وقد بنى جامع سفير سنة 940هـ/1434م ووقف عليه حوالي 100 هكتار)، والحاج ميزمورطو الذي بنى جامعا وأوقف عليه أوقافا كثيرة من دكاكين وأراضي وسوق، وجعل الفائض لفائدة مكة والمدينة، وعلى نهجه عبدي باشا، محمد بكداش، محمد باشا وخضر باشا، وكذا الباي حسين (المعروف ببوحنك) الذي أسس الجامع الأخضر سنة 1165هـ/1743م بقسنطينة، والباي صالح مصطفى الذي أعاد تنظيم الأوقاف بقسنطينة بعد بلاغه تقصير وكلاء الأوقاف في رعايتها، حيث خَصَّصَ لها سِجِلاَّت تحت إشراف القضاة والمفتيين، كما عَهِدَ النظر في شؤون الأوقاف وتخصيص فائضها لشراء أوقاف أخرى إلى المجلس العلمي وسخرها لخدمة العلم، وكذلك فعل الباي عثمان الفاتح الذي أنشأ المدرسة المحمدية "[3].

(1) ناصر الدين سعيدوني، **دراسة تاريخية في الملكية و الوقف و الجباية في الفترة الحديثة**، ط[1] بيروت – لبنان، دار الغرب الإسلامي، 2001م ص 236.

(2) صورية زردوم بن عمار، **النظام القانوني للأملاك الوقفية في التشريع الجزائري**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر – باتنة- الجزائر، 2010/2009، ص 41.

(3) صورية زردوم بن عمار، مرجع سابق، ص 41.

2 – مرحلة التنظيم والمتابعة.

ويرجع أول قانون يُنَظِّمُ الأوقاف في الجزائر على عهد العثمانيين إلى تاريخ 19جمادى الأولى 1280هـ، ويمكن القول بأنّ حَدَثَ التقنين هذا كان بداية عَهدٍ جديد للأوقاف في الجزائر، حيث بدأت الأوقاف تَصطَبِغُ بصبغة المؤسسية والهيكلة الإدارية، وشَرَعَ الاهتمام بضرورة تنظيمها والاعتناء بها على غرار ما كانت تريده السلطة العثمانية من جميع مؤسسات الدولة في تلك الفترة، وقد بلغت الأوقاف في الجزائر العثمانية شأنا كبيرا، وتطوَّرَت تطورا ملحوظا تَمَيَّزَ بِتَنَوُّعِ أغراضها ودِقَّةِ تنظيمها، ساعد في ذلك قيامها على أساس شرعي وعلى صبغة قضائية ملزمة "[1]، وكان للقاضي الدور المحوري في ذلك، فهو الذي يتولَّى صياغة حُجَّةِ الوقف بالتفاصيل التي يريدها الواقف، والتي لا يمكن أن تُعدَمَ ذكر قيمة الوقف والغرض الذي وُجِدَ من أجله، والفئة المستفيدة منه، والقائمون عليه (الناظر)، بالإضافة إلى عناصر شكلية أخرى من مثل ذكر تاريخ الوقف وتوقيع الشهود والقاضي على وثيقة الوقف.

أ – هيكلة الأوقاف في هذه الفترة.

الحديث عن هيكلة الأوقاف من خلال ما ذكرنا سابقا يتعلَّقُ طبعا بالمرحلة الثانية، حيث بدأت تَتَجَسَّدُ فيها ترتيبات إدارية تتمثل في توزيع المهام وتحديد المُكَلَّفِين والقائمين على الأوقاف، بالإضافة إلى آليات المتابعة المستمرة والدورية، وهو الشيء الذي دَعَت إليه الحاجة إلى رعاية شؤون الأوقاف والمحافظة عليها وحمايتها، وقد قامت إدارة الأوقاف في تلك الفترة على أجهزة ثلاثة؛ جهاز القائمين على الوقف، وجهاز التشريع والمراقبة، وأخيرا جهاز التنفيذ والتَصَرُّف، هذه الأجهزة تَجَسَّدَت في معظم الأوقاف الكبيرة المعروفة؛ كمؤسَّسَة أوقاف الحرمين، ومؤسَّسَة أوقاف سبل الخيرات، ومؤسَّسَة أوقاف الجامع الأعظم، ...إلخ، مع وجود اختلاف في الهيكلة الداخلية وطُرُق توزيع المهام داخل كل مؤسَّسَة على حدى، كما " اتخذت تنظيمات الأوقاف شكل إدارة مَحَلِّيَّة خاصة وجهاز إداري مستقلّ مُحَدَّد الصلاحيات، يتميَّز بمهارة المشرفين عليه وكفاءة القائمين به، فرغم أنّ العديد من موظفي الأوقاف كانوا يخضعون مباشرة للسلطة الحاكمة بعد أن يُعَيَّنُوا بأمر من الباشا (الحاكم) أو بإقرار منه بعد تزكيتهم من طرف أعضاء الديوان وكبار الموظفين؛ إلاّ أنّ التصرّف في شؤون الأوقاف واتخاذ الإجراءات العملية المتعلِّقَة بها كانت تعود إلى

(1) صورية زردوم بن عمار، المرجع نفسه، ص 40.

المجلس العلمي الذي ينعقد للبث فيها عادة كل يوم خميس من كل أسبوع في الجامع الكبير"[1]، حيث يقوم هذا الأخير بدور هام في نظام إدارة الأوقاف، فهو الهيئة العليا للإشراف عليها وتسييرها، إذ يُنَاطُ به حق المراقبة واتخاذ التدابير التي يراها مناسبة للمحافظة على الأوقاف من الاندثار أوالاستغلال غير المشروع، وكذا السعي إلى تطويرها ونمائها، فهو في الحقيقة هيئة تشريعية وأداة مراقبة لوضعية الأوقاف والتصرُّف فيها، تُعرَضُ عليه القضايا من قِبَلِ وكيل الوقف للفصل فيها بعد دراسة التقرير الذي يُعِدُّهُ عن وضعية الوقف الذي يُشرِفُ عليه، وما يحتاجه هذا الوقف من حاجات ومتطلَّبَات.

يتألف المجلس العلمي من المفتي الحنفي ورجال القضاء والأعيان ومسؤولو الوقف، وهؤلاء هم أساطين هذا المجلس؛ الذين بدونهم لا ينعقد، ولا يُفصَلُ في أيّ قضية تُطرَح، " ويَحضُرُ المجلس في غالب الأحيان القاضي الحنفي والقاضي والمفتي المالكيين، وشيخ البلد وناظر بيت المال (بيت المالجي) ورئيس الكُتَّاب (الباش عادل) وكاتبان عاديان للتسجيل (عادل) وضابط برتبة (باش يايا باشي) ممثلا للديوان ليُصبِغَ بصفة الإلزام؛ أحكام المجلس فيما يخص أفراد الطائفة التركية العثمانية التي تكون بحضور هذا الضابط ملزمة بالانصياع وقبول قرارات المجلس "[2]، و بهذه الصفة يكون المجلس بمثابة أعلى هيئة قضائية آنذاك بالجزائر تَهتَمُّ بشؤون الأوقاف، بالإضافة إلى الصِبغَة التنفيذية التي تكتسبها من خلال قراراتها وكذا إشرافها المباشر على القائمين على الأوقاف، ويرتبط المجلس مع الأوقاف من خلال موظف رئيس في كل مؤسَّسَة وقفية يسمَّى [الشيخ الناظر] المُعَيَّن من قبل الدّاي نفسه أو بإقرار منه بالنسبة لمدينة الجزائر ومقاطعة دار السلطان، ومن طرف البايات مباشرة في باقي المقاطعات الأخرى (بايلكات قسنطينة، التيطري، وهران)، والذي يقوم باعتباره مُتَوَلِّيًا أو وكيلاً عامًّا بدور محوري في تسيير شؤون الأوقاف؛ فهو المسؤول الرئيس الذي يُشرِفُ عليها بشكل مباشر وعملي، فَيُمسِكُ دفاترها ويراقب حساباتها، ويُنفِقُ عليها كلما اقتضت الحاجة إلى ذلك حفاظا عليها، ويساعده في ذلك موظَّفُون يعملون تحت إمرَتِهِ، ويتصرَّفون ضمن توجيهاته، وهم في ذلك درجات، يأتي في مقدمتهم وكلاء المدن والأحياء الرئيسة في مدينة الجزائر، المُكَلَّفُون بِجَمعِ المحاصيل وقبض المداخيل وصرف المرتبات وصيانة الأوقاف مع تقديمهم عرضا لخدماتهم

(1) ناصر الدين سعيدوني، مرجع سابق، ص 227.

(2) ناصر الدين سعيدوني، المرجع نفسه، ص 228.

هذه للمجلس العلمي بشكل دوري (كل ستة أشهر بالنسبة للوكلاء)، " ونظرا لطبيعة عمل موظفي الأوقاف وتزايد أهميتهم اضطَرَّ الشيخ الناظر إلى توظيف كاتب خاص (السايجي) أو الخوجة لضبط حسابات الأوقاف التي يُشرِفُ عليها، كما اضطَرَّ الوكلاء إلى الاستعانة بجماعة العدول (جمع عادل – كاتب–) المُعَيَّنُونَ من طرف القضاة وذلك لأداء مهامهم المختلفة، ويُلحَقُ بهؤلاء الموظفين جماعة الشُوَّاش والقَيِّمِين المُكَلَّفِين بأمور الحراسة والقيام بالخدمات الضرورية [1]، بالإضافة إلى جملة من الوظائف المُلحَقَة التي تَخُصُّ المساجد والأوقاف التابعة لها أو الموقوفة من أجلها؛ كوظيفة الإمام والمُقَدَّم (المساجد الصغيرة) والإمام الخطيب والمؤذنين (وعلى رأسهم باش مؤذن) والحَزَّابين (الذين يقرؤون حزب القرآن يوميا) ومرتلي القرآن وقراءة صحيح البخاري، وكذا بعض الموظَّفِين الذين تَنحَصِرُ وظيفتهم بأوقاف خاصة كأوقاف العيون والآبار والقنوات.

على مثل هذا التنظيم الإداري سارت العديد من المدن الجزائرية الكبيرة (البليدة، المدية، القليعة، شرشال، مليانة .....إلخ)، وقد كانت تربط هذه المدن بالمؤسَّسَة الوقفية لمدينة الجزائر ما يُشبِهُ نظام الملحقات، حيث تَسِيرُ الملحقة على نفس نظام المؤسَّسَة الرئيسة، " فقد أُخضِعَت الأوقاف في العهد العثماني إلى تنظيمات خاصة محكمة بهدف ضبط مواردها، وإخضاع ريعها للتسجيل في دفاتر خاصة، والملاحظ أن تلك التنظيمات قد اتخذت شكل إدارة محلية مميزة وجهاز إداري مستقل محدد الصلاحيات يتميز بمهارة المشرفين عليه "[2].

ب – المؤسسات الوقفية الكبرى في تلك الفترة.

" إن ما عَرِفَتهُ الأوقاف الإسلامية من تطوُّر وتَوَسُّع في الفترة العثمانية كفيلٌ بأن يجعل المرء يُطلِقُ على تلك المرحلة من تاريخ الوقف في الجزائر؛ مرحلة الازدهار الوقفي، إذ بلغت الممتلكات الوقفية أَوَجَّ عظمتها، وشَكَّلَت نظاما وَافِرَ الإسهَامِ في تلبية حاجات المجتمع "[3]، وتشهد على ذلك جميع الدراسات والإحصائيات المتعلِّقَة بتلك الفترة، ويكفي أن نعرف الدور الذي قامت به بعض مؤسسات الوقف والحال التي كانت عليها في تلك الحِقبَة؛ لنقف على عَظَمَةِ المنتوج

(1) ناصر الدين سعيدوني، مرجع سابق، ص 228.

(2) وزارة الشؤون الدينية والأوقاف الجزائرية، **التجربة الوقفية في الجزائر**، ندوة: نظام الوقف في التطبيق المعاصر، ط1، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب التابع لبنك الإسلامي للتنمية (جدة) –الأمانة العامة للأوقاف (الكويت)، 1423هـ/2003م، ص 32.

(3) وزارة الشؤون الدينية والأوقاف الجزائرية، مرجع سابق، ص 33.

الحضاري الذي ساهمت من خلاله الأوقاف في إعطاء الجزائر مكانتها التي كانت عليها، كقوة إقليمية لها كلمتها في المنطقة، فالحديث عن أكبر المؤسسات الوقفية التي كانت مُنتَشِرَة في تلك الفترة يُغنِي عن تفصيل الحديث عن باقي الأوقاف التي كانت دونها في الحجم ولكن ليس أَقَلَّ منها في الأهمية، فالمقام لا يسمح لنا بكثرة الاستطراد والإشارة إلى جميع الأوقاف وما أكثرها، ومن أمثلة تلك المؤسسات الكبيرة والمعروفة نجد :

مؤسَّسَة الحرمين الشريفين؛ التي يُدِيرُهَا مجلس متكوِّن من أربعة أشخاص، يترأسه وكيل مُعَيَّن من قِبَلِ الباشا، بالإضافة إلى عِدَّةِ وكلاء يعملون لحساب المؤسَّسَة في مختلف المدن الجزائرية، وقد كانت المؤسَّسَة تَحتَلُّ الصدارة بـــ ¾ الأوقاف العامّة، وتَرجِعُ هذه الصدارة إلى المكانة التي يُكِنُّهَا الجزائريون إلى أرض الحرمين الشريفين مكة والمدينة، ولذلك كانوا يُوقِفُون أموالهم عليها بصفة مباشرة أو غير مباشرة (كالحالة التي ينقطع فيها الموقوف عليهم من وقف أهلي؛ فإن العائد يذهب إلى الحرمين كما تبينه العديد من حُجَجِ الوقف الأهلية – الذريّة–، أو ينقطع سبيل من سُبُلِ الوقف الخيري فَيَتَحَوَّل العائد تلقائيا كذلك إلى الحرمين الشريفين)، وقد كانت هذه عادة الجزائريين من جميع الأقاليم والمدن الجزائرية في أوقافهم، فقد بَلَغَ مدخول الأوقاف سنة 1830م بعد طرح النفقات حوالي سبع ملايين فرنك، كما أنّ بعض الإحصائيات تُشِير إلى أنّ مجموع الأوقاف الخاصة بالحرميين الشريفين بمدينة الجزائر وما جاورها بلغت حوالي 1419 وقف استحوذ عليها الاستعمار الفرنسي بعد احتلاله للجزائر، وقد كانت هذه المداخيل تُرسَلُ إلى الحرمين غالبا في مواسيم الحج مع وفد الحجيج باسم داي الجزائر.

مؤسَّسَة سبل الخيرات؛ وليست أَقَلَّ أهمية من مؤسَّسَة الحرمين فهي تأتي في المرتبة التالية لها، حيث تقف على رصيد كبير من الأوقاف جعلها تَتَبَوَّأ تلك المرتبة، ويرجع تأسيسها إلى القرن 16 الميلادي على يد شعبان خوجة التركي، وهي مؤسَّسَة وقف جماعية شِبه رسمية ذات نظام إداري متكوِّن من 11 عضوا يُعَيِّنُهُم الباشا وهم: الوكيل، الكاتب، 8 مستشارين، والشاوش، وقد تَمَيَّزَت إلى جانب وَفرَةِ مداخيلها؛ بطبيعة الواقفين، حيث يَعُودُ الفضل في هذه الوَفرَة إلى الطوائف التركية والكراغلة[1] المُنتَسِبِينَ إلى المذهب الحنفي، والذين أوقفوا العديد من أملاكم

(1) وهو الجزائريون من أب تركي وأمّ جزائرية.

عليها لفائدة المساجد والزوايا والمدارس المنتسبة للمذهب الحنفي، مع أنّها لم تَهمِل الجوانب الحياتية الأخرى من مثل حفر الآبار وإقامة العيون وغيرها من المشاريع الخيرية.

مؤسَّسَة الجامع الكبير (المسجد الأعظم)؛ فإذا كانت مؤسَّسَة سبل الخيرات قد اهتمت بخدمة الأوقاف الحنفية، فإنّ مؤسَّسَة الجامع الكبير قد اختَصَّت بالأوقاف المالكية، فقد أَثبَتَت سِجِلاَّت البايلك بأنّ أوقاف الجامع الكبير كان عددها 157ملكية تُحَقِّقُ مداخيل سنوية بلغت سنة 1837م حوالي 12000فرنك تُصرَفُ على أعمال الصيانة وسير الخدمات، إلى جانب رواتب الأئمة والمدرسين والمؤذنين والقَيِّمِين والخَزَّابين التابعين له، وكان يُشرِفُ على خدمته ورعايته ثلاث وكلاء بِإمرَةِ المفتي المالكي مباشرة، وقد كان الفائض من مداخيله يُستَغَلُّ في مشاريع وقفية أخرى تابعة له من مثل الزاوية المشهورة (1629-1630م) ذات الطابقين لإيواء الطلبة والمدرسين.

مؤسَّسَة بيت المال؛ وهي مؤسَّسَة رسمية ذات طابع مزدوج سياسي وخيري، رئيسها التركي يسمى "بيت المالجي" وهو موظف سامي يساعده قاض يُعَيِّنُهُ الباشا نفسه، إلى جانب كاتبي ضبط وموثقين يعرفان بالعدل، كما يُلحَقُ بها بعض العلماء، يَتَمَتَّع بيت المالجي باستقلالية في الصلاحيات لإدارة شؤون بيت المال، وهو غير مُلزَم بتقديم كشف عن عمله لموظفي البايلك، بل هو مُلزَم فقط بتقديم مساهمة شهرية لخزينة الدولة تعادل 100 بوجو (700 فرنك) وتغطية نفقات دفن الفقراء واستيفاء أجور القاضي والموثِّقِين والعلماء المُلحَقِين ببيت المال.

أوقاف أهل الأندلس؛ فقد أفرز تواجد الأندلسيين الذين فَرُّوا من جحيم التقتيل والاضطهاد الذي مارسه عليهم النصارى بعد سقوط الأندلس، وانصهارهم مع الجزائريين الذين استقبلوهم وفتحوا لهم قلوبهم ومنازلهم واعتنوا بهم؛ إلى بروز أوقاف خاصة بهم كان هدفها الأصلي التضامن فيما بينهم، وقد تَمَكَّنُوا بالفعل من تأسيس عِدَّة مؤسسات خيرية للتضامن فيما بينهم من جهة، ودعم فقرائهم من جهة أخرى، وكان نِتَاجُ ذلك تأسيس جامع وزاوية ومدرسة خاصة بهم عام [1623- 1633م]، وعددًا لا بأس به من الأملاك العقارية وصلت إلى 40 ملكية مستغلَّة و60 عَنَان[1]، مع العلم أنّ هذه الأوقاف كانت تحت إشراف موظف خاص

(1) عَنانُ الدار: جانبها الذي يَعُنُّ لك أي يَعْرِضُ، والعُنَّة: الحَظِيرة من الخَشَبِ أو الشجر تجعل للإبل والغنم تُحْبَسُ فيها (أنظر :ابن منظور، لسان العرب، جذر: عنن

يسمى "وكيل الأندلس"، ودَخلُهَا السنوي يصل إلى حوالي4000 فرنك في السنوات الأولى من الاحتلال، هذا الأخير الذي عمل جهده من أجل القضاء على الأوقاف بالتضييق عليها، فكانت النتيجة أن تَضَاءَلَ دورها ومردودها مع الوقت إلى أن تلاشت بالهدام زاوية الأندلس سنة 1841م.

أوقاف جماعة الشرفاء (الأشراف)؛ ولفظ الشرفاء يُطلَقُ عادة على الفئة التي ينتهي نسبها إلى المصطفى صلوات الله عليه وآل بيته، وقد كان وما يزال في الجزائر اعتبار واحترام كبيرين في نفوس الناس، وما ذلك إلا لحُبِّ الجزائريين للنبي وآل بيته الطاهرين، ولكي تُحَافِظَ هذه الفئة على هذا الإرث المعنوي؛ فقد اهتمت كثيرا بالأوقاف وبخاصة على الزوايا التي كانت تُمَثِّلُهَا (فقد جرت العادة أن تكون لكل عائلة من الأشراف زاوية تَخُصُّهَا)، ويعود فضل تأسيس أول زاوية للأشراف إلى الداي محمد بقطاش سنة 1121هـ الموافق 1710/1709م، حيث كان يُشرِفُ عليها نقيب الأشراف (رئيس جماعة الأشراف الذي يَتِمُّ تعينه من بين المرابطين، والذي يمتلك مكانة روحية وحتى سياسية في المجتمع، إذ أنّ مبايعة الباشا لا تَتِمُّ إلا بحضوره إلى جانب العلماء والديوان) الذي يُقَدِّمُ حسابا سنويا لمجلس أعيان الأشراف، الذي يتولَّى إدارة شؤون الزاوية من صيانة ولوازمها إلى جانب نفقات التدريس والإمامة والخطابة، وكغيرها من مؤسسات الأوقاف فإنّ مؤسَّسَة أوقاف الأشراف لم تَسلَم من المضايقات التي انتهت إلى تضاءل مداخيلها وانتهاء دورها، حتى انتهى بها المطاف إلى أن بِيعَت إلى أحد الأوروبيين سنة 1832هـ.

أوقاف المرابطين والأولياء (الزوايا والأضرحة)؛ إذ كان من بين المظاهر الاجتماعية والدينية التي مَيَّزَت الجزائر العثمانية آنذاك انتشار أضرحة الأولياء والمرابطين والزوايا التابعة لها، والتي أقبل الناس بقوة على وقف أموالهم عليها، ومن أشهر هذه الأضرحة في منطقة الجزائر العاصمة؛ ضريح سيدي عبد الرحمان الثعالبي، الذي هو في أصله زاوية، والتي تَمَيَّزَت بإقبال الجزائريين على اختلاف فئاتهم على وقف أموالهم عليها، وقد كان يُشرِفُ على أوقاف المرابطين وكيل خاص يتولَّى صرف ريعها على صيانة هذه الأضرحة و الزوايا، من مثل زاوية سيدي علال الغوث بالقبائل الكبرى، وزاوية أحمد بن عبد الله الجزائري [1].

(1) انظر في مختلف مؤسسات الوقف المذكورة إلى: صورية زردوم بن عمار، مرجع سابق، ص 44- 49 بتصرف.

هذا مختصرٌ لما كانت عليه الأوقاف في الجزائر وقت استباحة الاحتلال لأراضيها، " والعجيب أن كارل ماركس كتب في مذكراته عند زيارة الجزائر سنة 1882م؛ أنّ المؤسَّسَة الوقفية في الجزائر كانت تملك ثلاثة ملايين هكتار من الأراضي الزراعية، فما يبعث على التساؤل هو كيفية اختفاء تلك الممتلكات ؟؟؟ "[1]، أمّا الجاني فمعروفٌ ولَعنَةُ التاريخ لاحقةٌ به الدَّهر.

ثانيا : وضعية الأوقاف بعد الاحتلال.

لقد عاشت وعايشت الأوقاف إبان الوجود الاستعماري أسوء أيامها، وهو الأمر الذي لا تُخطِئُهُ عين المُلاَحِظِ، فالطريقة التي اعتمدها في تصفية الأوقاف في الجزائر بعد استباحته أراضيها واضحة بيّنة، و هو الشيء الذي تُؤَكِّدُه حال الأوقاف قبل مجيئه، والحال التي سَتَصِلُ إليها بعد دخوله.

إن التَدَرُّجَ المُنَظَّم المُعتَمَد مِن قِبَلِ الاستعمار للقضاء على الأوقاف؛ ظاهرٌ من خلال الإجراءات التي اعتمدها، " فقد عَمِلَت الإدارة الفرنسية جاهدةً على إصدار العديد من القرارات والمراسيم التي تَنُصُّ جميعها على رفع الحصانة على الأملاك الوقفية، وذلك بهدف إدخال هذه الأوقاف في نِطَاق التعامل التجاري والتبادل العقاري كي يَسهُلَ بعد ذلك على المستوطنين امتلاكها والتحكم فيها " [2]، وقد كانت البداية ومن أوّل أيام الاحتلال؛ بمصادرة السلطات العسكرية الفرنسية للأملاك التابعة للدايات والبايات بحجّة أنّها تُمَثِّلُ السلطة السياسية وكذا أموال بيت المال باعتبار أنّها أموال خزينة الدول المُستَعمَرَة (وهي في الحقيقة أموال المسلمين وليست أموال السلطة السياسية الحاكمة)، بعد ذلك تَحَوَّلَت صَوبَ الأوقاف التي كانت بالنسبة لها أكبر خطر يَتَهَدَّدُ وجودها، بشهادة أحد الفرنسين الذي قال عن الأوقاف بأنّها " تُشَكِّلُ أحد العوائق التي لا يمكن التَغَلُّبُ عليها، والتي تَحُولُ دون الإصلاحات الكبرى التي هي وحدها قادرةٌ على تطوير الإقليم الذي أخضَعَتهُ أسلحتنا وتحويله إلى مستعمرة حقيقية "[3].

(1) وزارة الشؤون الدينية والأوقاف الجزائرية، مرجع سابق، ص 33.

(2) وزارة الشؤون الدينية والأوقاف الجزائرية، المرجع نفسه، ص 33.

(3) صورية زردوم بن عمار، مرجع سابق، ص 50.

بدأت سلسلة القرارات المتعلِّقة بتصفية الأوقاف بقرار [الجنرال أوشناف] في 08 سبتمبر 1830م (شهرين بعد الاحتلال)[1] والذي يَقضِي بالاستحواذ على أملاك الحُكَّام الأتراك والكراغلة والحَضَر وكذا بعض الأوقاف التابعة لمؤسَّسَة أوقاف الحرمين، تَلاَهُ قرار الحاكم [كلوزيل] في 07 ديسمبر 1830م الرامي إلى تمكين الأوروبيين من تَمَلُّك الأملاك الوقفية دون قيد أو شرط، " وقد كان هذا القرار انتهاكا صريحا للبند الخامس من اتفاقية تسليم الجزائر "[2]، والذي لاقى رد فعل كبير من قِبَلِ السكان وبخاصة العلماء، ممَّا ساهم في تكون ضغط على سلطات الاحتلال التي عَدَلَت عنه بمراوغة إلى قرار آخر (قرار بلوندال) في 1835/01/07م جاء فيه [أملاك المؤسسات الدينية هي أملاك المساجد والفقراء المسلمين ومن العدل استعمال العوائد لمخلصي هذا الدين وتوزيعها من قِبَلِهِم وذلك احتراما لإرادة المُنشِئِين ولمبادئ القرآن]، وقد تمكَّنت الإدارة الفرنسية من السيطرة على عَدَدٍ هائل من الأملاك الوقفية، وتَدَخَّلَت في تسييرها، وأصبحت حسابات المؤسسات الدينية ابتداء من 1841/01/01 خاضعة لقواعد المحاسبة في القانون الفرنسي، كَمَا تَمَّ ربط ميزانية الأملاك الوقفية بالميزانية الاستعمارية بموجب القرار الوزاري المؤرخ في 1843/03/23م، وبالتالي أصبحت كل مداخيل الأملاك الوقفية جزء لا يَتَجَزَّأ عن ميزانية الدولة الفرنسية [3]، بعد ذلك انتقل الاستيلاء المُمَنهَج على الأوقاف خُطوَةً أخرى؛ حيث صدر في أكتوبر 1844م قرار نَصَّ " بصريح العبارة على أنّ الوقف لم يَعُد يَتَمَتَّعُ بالحصانة، وأنّه بحكم هذا القرار أصبح يخضع لأحكام المعاملات المتعلِّقة بالأملاك العقارية، وهذا ما أدى إلى الاستيلاء على الكثير من الأراضي الموقوفة التي كانت تُشَكِّلُ نصف الأراضي الزراعية الواقعة بضواحي المدن الجزائرية الكبرى، وبالتالي تناقصت هذه الممتلكات وقَلَّت عوائدها، فأصبحت لا تتجاوز 293 وقفا، بعد أن كانت تُقَدَّرُ بـــ 550 قبل الاحتلال "[4]، بعد ذلك

(1) وهذا يُؤَكِّد بأنّ مِلَفَ الأوقاف كان مدروسا وبشكل دقيق،ووُضِعَت له الخُطَّة اللازمة قبل الاحتلال بغرض القضاء عليها، ويُبَيِّنُ بأنّ الاستعمار لم يكن رَدَّ فعلٍ على حادث أو آخر، وإنّما كان مُبَيَّتًا يستهدف الأمة الجزائرية وموروثها الحضاري بكل أبعاده، كما يُبرِزُ أهمية الأوقاف عند أعدائنا وفقههم دورها، وفي المقابل درجة الجهل التي يملكها الكثير مِنَّا اليوم عن الأوقاف وعن أهميتها الإستراتيجية.

(2) وزارة الشؤون الدينية والأوقاف الجزائرية، مرجع سابق، ص 34.

(3) رمول خالد، **الإطار القانوني والتنظيمي لأملاك الوقف في الجزائر**، دراسة مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية مُدَعَّمَة بأحدث النصوص القانونية والاجتهادات القضائية، ط2، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 15.

(4) وزارة الشؤون الدينية والأوقاف الجزائرية، مرجع سابق، ص 34.

واستمرارا لمسلسل التعدي وتشجيعا لسياسة التعمير في الجزائر أُصدِرَ قرار في 1846/07/21م يقضي بتَهيئَة الأراضي للكولون القادمين إلى الجزائر "[1] " إلاّ أنّ هذا القرار الجائر، كان مصيره الفشل لِتَعَذُّرِ تطبيقه في جميع أقاليم أرض الوطن، ممّا أدى بالسلطة الاستعمارية إلى إصدار قرار آخر في 1848/10/03 يَنُصُّ في مبادئه الأولى على تولِّي مصالح أملاك الدولة تسيير الأملاك التابعة للمؤسسات الدينية المُتَبَقِّيَة، والتي لا تزال تحت إدارة الوكلاء، وما يلحقها من المباني التابعة لمساجد المرابطين والزوايا ويخضعها للإدارة الفرنسية نهائيا، كما تواصلت الجريمة على الأوقاف وتوالت الهجمات المُوَجَّهَة لإخضاعها؛ عبر قرارات وقوانين جائرة، فكان القرار الصادر بتاريخ 16 جوان 1851م والذي أكَّدَ على " فكرتين أساسيتين هما؛ أولا توسيع فكرة الدومين العام والاستيلاء على الأملاك العقارية بما فيها الأوقاف بدعوى المنفعة العامّة، وثانيا توسيع فكرة التدوين العام وتنظيم الملكية العقارية"[2]، تلاه بعد ذلك المرسوم المؤرخ في 1858/10/30م الذي يفتح الباب على مصراعيه للمعمِّرين الأوروبيين وحتى اليهود لِتَمَلُّك العقارات الموقوفة، فأُدخِلَت الأوقاف بشكل نهائي في مجال التبادل العقاري بمنظور القانون الفرنسي، واختُتِمَ مسلسل الاستيلاء على الأملاك الوقفية بصدور القانون المؤرخ في 1873/07/26م والذي يُعرَفُ بمشروع " وورني، Warnier " الذي قام بتصفية الأملاك الوقفية وفرنستها، وتَمَّ بموجبه إلغاء كل القوانين و الأعراف الجزائرية التي كانت تَسُودُ المعاملات في الجزائر وبطلان كل الحقوق الناتجة عنها "[3]، واستُبدِلَت بالقوانين الفرنسية، بِغَرَضِ كسر المرجعية الشرعية التي تَشَبَّثَ بها الجزائريون والتي كانت تَعتَمِدُ عليها أنظمة سير الحياة الاجتماعية ومنها الأوقاف، تلا هذا القانون قانونا مُدَعِّمًا له صدر في 1887/04/28م "[4] .

" بهذه الطريقة تَعَرَّضَ الوقف باعتباره أحد العناصر المُهِمَّة في البناء الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في المجتمع الجزائري آنذاك للكثير من السهام الاستعمارية في محاولة لإضعافه وتفريغ محتواه ومن ثَمَّ إلغائه، ويُمكِن أن نُوجِزَ الخطوات فيما يلي:

(1) رمول خالد، المرجع نفسه ، ص 15.

(2) رمول خالد، المرجع نفسه، ص 16.

(3) صورية زردوم بن عمار، مرجع سابق، ص 51.

(4) رمول خالد، مرجع سابق ، ص17.

- القضاء على المؤسسات الأهلية، التي كانت تُمَثِّلُ القاعدة الخلفية التي تَحرُسُ وتحمي هُوِيَّةَ المجتمع.
- الإلحاق الاقتصادي وتدمير الاقتصاد المُستَقِل؛ فقد شُنَّت حَربٌ على أساليب المجتمع في الزراعة والصناعة والبناء، وعلى أنماطه في الملكية والإنتاج والتوزيع والتبادل والعمل التعاوني والتكافل الاجتماعي، وكذا ضد أنماطه في مَلبَسِهِ ومَأكَلِهِ ومَشرَبِهِ وعَيشِهِ وتربية أولاده وبناته، وبناء عائلته وقِيَمِهِ الأخلاقية والاجتماعية.
- تدمير البُنَى الاجتماعية؛ بنهب جزء كبير من المؤسسات الاجتماعية الشعبية التي كان الشعب يُمَوِّلُهَا عن طريق الأوقاف، والتي كانت تقوم بدور الداعم لشبكة العلاقات الاجتماعية بين الأفراد وتعمل على توازنها.
- سرقة أموال الوقف وإدخالها في ميزانية الدولة المُستَعمِرَة.
- إضعاف الأوقاف وتصفيتها كمؤسَّسَة اجتماعية مستقلّة إداريا وماليا باعتبارها عائقا دون نجاح الاستعمار في مهامه وأهدافه، والعمل على السيطرة المباشرة على إدارة الأوقاف وجعلها تحت إشراف الإدارة الاستعمارية "[1].

وبهذه الصورة استطاعت فرنسا " الحضارة " أن تقضي على الأوقاف من الناحية الواقعية العملية، من غير أن تعرف بأنّ الأوقاف مسألة متعلِّقَةٌ بِوُجدَانِ الجزائريين وعقيدتهم، وكما أنّ جهودها في تغيير هُوِيَّة الأمّة قد فَشِلَت، فإنّ مشروعها للقضاء على الأوقاف قد فَشِل كذلك، وبقي الوقف في إطاره المجتمعي ساريا وبخاصة الأهلي منه ولو بغير رضا سلطات الاحتلال.

الفرع الثالث : فترة ما بعد الاستقلال.

خَرَجَت الأوقاف بعد فترة الاحتلال الفرنسي مُنهَكَةً لا يُعرَفُ لها إلا الذِكرُ الذي بقي في وجدان الأمة، فَلَحِقَهَا الدّمار المُنَظَّم واستَحَقَ الاحتلال بذلك وَصفَ الاستدمار بكل جدارة واستحقاق، وبسبب ذلك لم يكن من السَهلِ أن تعود الأوقاف إلى سابق عهدها (قبل فترة

(1) سليم هاني منصور، **ولاية الدولة على الوقف وتفريغه من مضمونه الاجتماعي**، المؤتمر الثالث للأوقاف – اقتصاد، إدارة وبناء حضارة – الجزء 1، المحور الثالث : ألإصلاح الإداري المنشود للوقف، المملكة العربية السعودية، 1430هـ/2009م، ص261-264 بتصرف.

الاستعمار) بسرعة وفعالية، فقد استغرق الوقت عقودا من الزمان حتى يبدأ رَدُّ الاعتبار لها كمؤسَّسَة رافقت تطور المجتمع الإسلامي منذ فجر بزوغه، وساهمت في نموه على أصعدة كثيرة.

ويمكننا تقييم مسيرة عودة الأوقاف في الجزائر من خلال مرحلتين فاصلتين؛ مرحلة ما قبل صدور أول قانون للأوقاف (1991م) ومرحلة ما بعده، وهما مرحلتان يُعَبِّرَان عن التَدَرُّج الذي حصل إزاء درجة الاهتمام بالوقف على مستوى السلطة السياسية وعلى مستوى أفراد المجتمع.

أولا : الأوقاف قبل 1991م.

لم تكن الدولة الجزائرية الفَتِيَّة في أول أيامها قادرة على تسيير الدولة انطلاقا من تشريعات خاصة وجديدة، وبهذا الاعتبار تَقَرَّرَ مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية ما عدا تلك التي تتعارض مع مبدأ السيادة، إلى حين سَنِّ تشريعات جديدة تتلاءم مع الوضع الجديد للجزائر، وقد صدر بذلك قانون بتاريخ 31 ديسمبر 1962 يؤكد ذلك.

ولأنّ الأوقاف لم تكن آنذاك تُمَثِّلُ مسألة سيادية (بحسب التوصيف السياسي آنذاك)؛ فقد استمرَّ العمل بالتشريعات سارية المفعول إبَّانَ عهد الاحتلال، وبالتالي " لم تكتسب الأوقاف الشرعية الإدارية اللازمة للقيام بدورها الحضاري التنموية على الساحة الاقتصادية والاجتماعية، بل إنّ القوانين المتعلِّقة بالأملاك الوقفية آنذاك حصرت دور الوقف في ميادين محدودة ومجالات ضَيِّقَة، مثل رعاية دور العبادة والكتاتيب وما إلى ذلك"[1].

كانت أول خطوة في رَدِّ الاعتبار للأوقاف صدور المرسوم 283/64[2] المؤرخ في 1964/09/17 والذي من خلال 11 مادة عمل على تنظيم الأملاك الوقفية، " حيث عَمَدَ المشرع أولا في المادة الأولى من المرسوم إلى بيان أنواع الوقف، وعَدَّدَ الأوقاف العامة في المادة الثالثة وهي (الأملاك التي تُؤَدَّى فيها شعائر الدين، الأملاك التابعة لهذه الأماكن، الأملاك المحبوسة على الأملاك المذكورة، الأوقاف الخاصة التي لا يُعرَفُ من حُبِسَت عليهم، الأوقاف العمومية التي ضُمَّت إلى أملاك الدولة والتي لم يَجرِ تنفيذها ولا تخصيصها، الأملاك التي اشتراها أشخاص طبيعيون أو معنويون باسمهم الشخصي في وسط هذه الجماعة أو خُصِّصَت تلك الأموال للمشاريع

(1) وزارة الشؤون الدينية والأوقاف الجزائرية، مرجع سابق، ص 34.

(2) المرسوم التنفيذي 283/64 الصادر بالجريدة الرسمية لـــ ج ج د ش، العدد:35، السنة:01، بتاريخ 18 جمادى الأولى 1324هـــ الموافق 25 سبتمبر 1964م.

الدينية)، " كما أُوكِلَ جانب التسيير إلى وزير الأوقاف شخصيا، مع إعطائه الحق في تفويض من يَقَع تحت سُلطَتِه، بشرط الاحتفاظ في كل الأحوال بالرقابة والوصاية والتدخُّل لضمان السير الحسن للأملاك الوقفية العامة، إلى جانب ذلك مَنَحَت المادة 07 من المرسوم الحق للإدارة المكلَّفَة بالأوقاف في مَنح الاستشارة لتحديد قيمة الإيجار الخاص بالأملاك الوقفية إذا ما عَادَلَت أو تجاوزت قيمته 5000دج "[1]، هذا وقد اشترط المُشَرِّعُ في المادة 04 من المرسوم ضرورة أن يكون الوقف موافقا للنظام العام ويخدم الصالح الوطني، مع التأكيد على عدم الخروج من الإطار الشرعي للوقف، كما تَطَرَّقَ المرسوم إلى بعض المسائل المتعلِّقَة بالوقف كمسألة الاستبدال وحَدَّدَ شروطها، كما أُسنِدَت إدارة الوقف العمومي إلى وزير الشؤون الدينية بصلاحيات في هذا الاتجاه، إلى جانب بعض الآليات الخاصة بمسألة الإيجار، مع التأكيد على ضرورة تقديم حساب إيرادات الأوقاف وكل ما يتعلَّقُ بها من وثائق في مُدّةٍ أقصاها شهر، غير أنّ المرسوم لم يُحَدِّد بدقة تسمية هذه الهيئة أو الشخص المُكَلَّف بتسيير تلك الأوقاف، كما لم يَتِم تحديد حقوقه وواجباته.

ورغم أنّ هذه الخطوة كانت محتشمة ولكنّها على العموم كانت مقبولة كبداية؛ إلاّ أنّه" في واقع الأمر؛ تَمَّ تجميد العمل بهذا المرسوم رغم خُلُوِ الساحة القانونية من أي تقنين يُنَظِّمُ الأوقاف (بسبب عدم الاستقرار السياسي وبخاصة بعد أحداث ما يُسَمَّى بالتصحيح الثوري سنة 1965م)، وما زاد في تدهور أوضاع الأوقاف هو صدور قانون الثورة الزراعية بموجب الأمر 73/71 المؤرخ بتاريخ 1971/11/08 (الأمر رقم 71 – 73 المؤرخ في 20 رمضان 1391هـ الموافق 08 نوفمبر 1971م المتضمِّن ميثاق الثورة الزراعية، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 97، السنة: 08، بتاريخ 12 شوال 1391هـ الموافق 30 نوفمبر 1971م) والذي قَضَى بتأميم الكثير من الأوقاف بإدخالها في صندوق الثورة الزراعية، رغم أنّه استثنى من ذلك الأوقاف غير المُستَغَلَّة، واستمر تدهور وضعية الأوقاف بإلحاق العديد منها إلى محيط البلديات بموجب الأمر رقم 26/74 المُتَضَمِّن الاحتياطات العقارية للبلديات واستغلالها في إنجاز العديد من المؤسسات والمرافق العمومية، كما بِيعَ البعض منها للخواص وأُنجِزَت عليها بنايات فوضوية، بالإضافة إلى قانون التنازل عن أملاك الدولة الذي لم يَستَثنِ الأملاك الوقفية من عملية البيع، خاصة منها السكنات والمحلات التجارية التابعة لها "[2].

(1) رمول خالد، مرجع سابق، ص 19.

(2) صورية زردوم بن عمار، مرجع سابق، ص 54.

أعقب هذا المرسوم صدور القانون 11/84 المتعلّق بقانون الأسرة بتاريخ 1984/06/09م، والذي باعتبار الخلفية الشرعية التي يَتَأَسَّس عليها؛ فإنّه أشار إلى الوقف كأحد الشعائر المُهِمَّة في الإسلام، ولكن الإشارة اقتَصَرَت على مفاهيم وتعاريف عامّة (المواد من 213 إلى 220) من غير الخوض في كيفية تنظيمه وتسييره والأمور التفصيلية المتعلّقة به، بينما أُنشِئَت بموجب المرسوم التنفيذي الصادر في ماي 1986 مديرية الشعائر الدينية والأملاك الوقفية على مستوى المديريات الولائية للشؤون الدينية (نظارات الشؤون الدينية) بقصد الاهتمام بالتسيير الإداري والمالي للأوقاف، وبصدور دستور 1989م المتزامن مع ما يُسَمَّى بالانفتاح السياسي بدأت تظهر بوادر الانطلاقة الجديدة للأوقاف؛ حيث نَصَّت المادة 49 على أن [الأملاك الوقفية وأملاك الجمعيات الخيرية مُعتَرَفٌ بها، ويحمي القانون تخصيصها][1]، وبالتالي تَأَصَّلَ في الأوقاف دستوريا مبدأ الحماية القانونية لها،كما " تَعَزَّزَت وضعية الأوقاف بصدور القانون رقم 25/90 المُتَضَمِّن التوجيه العقاري، والذي أعاد الاعتبار للملكية العقارية بما فيها الوقفية، وفتح المجال لاسترجاع المستحقين الأصليين لأراضيهم المُؤَمَّمَة في إطار الثورة الزراعية، كما أنه اعتُبِرَ مُحَاوَلَةً جادة لوضع الإطار القانوني لهذا الصنف من الأملاك، رغم أنّ هذا القانون خَصَّ الأملاك الوقفية بثلاث مواد فقط (23، 31، 33)، حيث اعتبرت المادّ 23 الأملاك الوقفية صِنفًا خاصا من الأملاك إلى جانب الأملاك الوطنية (العامة) والأملاك الخاصة (الفردية)، بينما عَمَدَت المادة 31 إلى تعريف الأملاك الوقفية، أما المادة 33 فقد أحالت تكوين هذه الأملاك وتسييرها إلى قانون خاص "[2] سيأتي لاحقا.

هذه إشارة سريعة لأَهَمِّ المحطات التي مَرَّت بها إدارة الأوقاف غَدَاة الاستقلال، وهي تُظهِرُ الوجه المُحتَشِم الذي كانت تُعَامَلُ به الأوقاف من جميع الجهات التنفيذية والتشريعية، وبالتالي لم تَشهَد خلال هذه الفترة العودة التي كان يُرتَجَى لها، والتي كانت بلا شك ستعطي دفعا تنمويا كبيرا للبلد الذي كان في أَمَسِّ الحاجة إليه في تلك الظروف العصيبة، ولكن الخيارات المُتَّخَذَة ومنها الخيار السياسي المُتَمَثِّل في النظام الاشتراكي كان يسير في الاتجاه المعاكس لهذا الخيار (خيار اعتماد الأوقاف كجزء من الحلول التنموية)، بالإضافة إلى تَبَنِيهِ للترعة المركزية التي تعمل على

(1) وهو مؤكَّد في الدستور 1996 وتعديلاته اللاحقة (2002، 2008) في المادة 52.

(2) صورية زردوم بن عمار، المرجع نفسه، ص 55.

احتكار الملكيات وإخراجها عن السيطرة المباشرة للأفراد والمؤسسات الخاصة ومنها الأوقاف (عدم السماح بالمبادرة الفردية)، دون أن نَنسَى ما كانت تَعتَمِدُه بعض الأوساط النافذة سياسيا من خلفية إيديولوجية حول كل ما له علاقة بالإسلام ونُظُمِهِ وتشريعاته باعتبارها رجعية وتَخَلُّف.

لقد كان لهذا الإهمال دورٌ في تَعَرُّض معظم الأوقاف إلى الاندثار والزوال بسبب عدم وجود إطار قانوني يحميها، كما ضاعت العديد من حُجَجِ الوقف ووثائقه واستولى الناس على الكثير من الأوقاف بقصد أو بغير قصد، صاحب ذلك تراجع كبير جدا لثقافة الوقف في أوساط المجتمع، وعلى هذا لم تكن وضعية الأوقاف في أحسن أحوالها رغم أنّنا كنّا في ظرف جديد (الاستقلال) كان يُنتَظَرُ منه أن يكون فاتحة خَيرٍ عليها وانطلاقة جديدة لدورها، ولكن هذا الأمر لم يَتِم وللأسف الشديد وضاعت على الأمة فُرصَة مُهِمَّة للانطلاقة التنموية.

ثانيا: الأوقاف بعد 1991م.

يُعتَبَرُ تاريخ 1991/04/27 مُنعَطَفًا تاريخيا في مسيرة الأوقاف في الجزائر؛ فقد تَمَّ في هذا التاريخ صدور أول قانون خاص يُنَظِّمُ شؤون الأوقاف ويعالج الكثير من المسائل التفصيلية المتعلِّقة بها (قانون 10/91)، فقد تَضَمَّنَ سبعة فصول مُقَسَّمَةٍ على النحو التالي (أحكام عامة، أركان الوقف وشروطه، اشتراطات الواقف، التصرُّف في الوقف، مبطلات الوقف، ناظر الوقف، أحكام مختلفة)، وبمقتضى هذا القانون أصبح الوقف يَتَمَتَّعُ بالشخصية المعنوية التي تَسمَحُ له بهامش كبير من الحركة والحرية في المبادرة والتعبير عن الذات، وانطلاقا من تشريع هذا القانون بدأت حركية التشريع تتطوَّر نسبيا مقارنة بما كانت عليه قبل 1991م، كما تطوَّر الاهتمام بالأوقاف على المستوى الرسمي و الشعبي، فقد " ازدادت نشاطات الأوقاف بعد صدور قانون أبريل 1992م من خلال ملف استرجاع الأملاك الوقفية والأراضي المُؤَمَّمَة في إطار الثورة الزراعية، وكذا المنشور الوزاري المشترك الصادر في يناير 1992م عن وزارتي الشؤون الدينية والفلاحة الذي حَدَّدَ كيفية تطبيق مواد القانون المذكور المتعلِّقة باسترجاع الأوقاف المؤمَّمَة، بعدها استَقَلَّت الأوقاف بمديرية قائمة بذاتها هي [مديرية الأوقاف]، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي الصادر في ديسمبر 1994م، والذي يَتَضَمَّن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الدينية "[1].

(1) وزارة الشؤون الدينية والأوقاف الجزائرية، مرجع سابق، ص 36.

أَهَمُّ تشريعٍ ظهر بعد قانون الأوقاف 10/91 هو المرسوم التنفيذي 381/98 الذي كان تفصيلا لعمل إدارة الوقف وبخاصة منها ناظر الملك الوقفي، حيث أتى على تفصيل شروط اعتماده ووظيفته وما هي واجباته وحقوقه، ولكنّ المؤسف حقا هو أن لا يكون لهذا المَنصَب المُهِم والأساسي في تطوير الأوقاف وتنميتها؛ وجود في الواقع، فإلى يوم الناس هذا لم يُعَيَّن بشكل رسمي و نهائي نظّار الأملاك الوقفية، فبقيت مسؤولية المتابعة المباشر للأملاك الوقفية على عاتق وكيل الأوقاف، ثمّ تلى ذلك المرسوم تعديلات مَسَّت القانون الأساس 10/91 أولها كان سنة 2001 من خلال إصدار القانون 07/01 المُعَدِّل والمُتَمِّم للقانون 10/91 والذي احتوى على صِيَغٍ جديدة في استثمار الأوقاف، وثانيها التعديل الذي وقع في 2002/12/14 بموجب القانون 10/02 الذي انسحبت من خلاله وزارة الشؤون الدينية عن تسيير ومتابعة الأوقاف الخاصة، فأصبحت هذه الأخيرة خاضعة للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، ولم يقتصر الجهد المبذول على جانب التشريع فقط، وإنما تَعَدَّى ذلك إلى الاجتهاد في "حصر الأملاك الوقفية واسترجاعها ورفع الغُبنِ عنها من خلال توظيف خبرات تقنية ميدانية، ترمي إلى البحث عنها وتوثيقها، إلى جانب مراجعة عقود الإيجار الخاصة بالأملاك المَحصِيَّة " [1]، أضف إلى ذلك تَعيينِ لجان مختصَّة بذلك سواء داخلية (وزارة الشؤون الدينية والأوقاف) أو خارجية (مع الوزارات الأخرى كوزارة الفلاحة أو المالية أو غيرها)، وكذا إبرام اتفاقية ثنائية مع دول إسلامية أو هيئات ومنظَّمَات خاصة، كالاتِفَاقِ المُبرَمِ مع البنك الإسلامي للتنمية من أجل تمويل عملية حصر الأوقاف الجزائرية.

ومع أنّ الأوقاف شَهِدَت في هذه الفترة نَقلَةً نوعية من حيث وجودها والاهتمام بها, إذ أصبح لها حماية دستورية تَضمَنُ لها البقاء والاستمرار وعدم التَعَدِّي عليها، وأصبحت مُعظَمُ الهيئات الرسمية (التشريعية والتنفيذية) تَعتَرِفُ بوجودها، كما أنّ الغُبَار الذي كان يَلُفُّهَا بدأ ينجلي عليها؛ إلاّ أنّه لا يمكننا بحال القول بأنّها وصلت إلى المستوى المطلوب والمرجو، فما زال أمامها الكثير من الخطوات المُهِمَّة التي سترتقي بها إلى المكانة التي تليق بها، والتي عُرِفَت بها عبر التاريخ، كما أنّ إدارة الأوقاف ينتظرها الكثير من العمل لتَتَطَوَّر وتُطَوِّر معها مردود الأوقاف وأدائها.

(1) وزارة الشؤون الدينية والأوقاف الجزائرية، مرجع سابق، ص 37.

لقد أصبح للأوقاف اليوم قانون خاص يُؤَصِّلُ وجودها ويحميه، ويُنَظِمُ عملها ويُقَوِّيه، وهو قانون يَتَعَرَّضُ من حين للآخر إلى تعديلات وإضافات يَفرِضُهَا واقع الأوقاف وحالتها التي تعايشها إدارة الأوقاف يوميا، سَعيًا منها إلى تحسينها وتجاوز العقبات التي تَحُولُ دون تنمية الأوقاف وتطورها، كما أُلحِقَ بهذا القانون وتعديلاته بعض المراسيم التنفيذية والقرارات الوزارية المتعلِّقة بالوصاية أو المشتركة مع وزارات أخرى، والتي ساهمت في تفعيل الجانب العملي في إدارة الأوقاف وتسييرها، غير أنّ أهَمَّ حلقة في هذا الجهد وهي إدارة الأوقاف تحتاج إلى الكثير من التجديد في نمطها والطرق التي تعتمدها في تسيير الأوقاف والتي يَغلُبُ عليها النمط التقليدي، فإلى الآن مازالت الأوقاف تابعة إداريا لمصالح وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، وما زالت تَعتَمِدُ التسيير الإداري البيروقراطي الذي يُمَيِّزُ الهيئات الحكومية، ولم تَستَقِلّ بعد ولم تصل إلى مستوى المؤسَّسَة الاجتماعية التي تسعى إلى تطوير نفسها وتطوير المجتمع معها، كما أنّها متأخرة كثيرا عن مواكبة التطوُّر الذي تَشهَدُهُ مثيلاتها في المجتمعات الإسلامية أو الغربية (الهيئات الخيرية)، فالكثير من التجارب الوقفية في المجتمعات الإسلامية عَرِفَت قَفزَةً نوعية كبيرة في مجال الإدارة والتسيير حتى إنّ بعض المؤسسات الوقفية أصبحت تَبحَثُ عن علامة إيزو (ISO) لجودة التسيير والإدارة كالأمانة العامة للأوقاف في إمارة الشارقة بالإمارات العربية المتحدة[1]، وبالتالي فلا يمكن للأوقاف في الجزائر أن تقوم بالدور الحضاري المنتظر منها والذي قامت به في عصور النور والرُقَيّ الذي عرفته الأمة الإسلامية عبر التاريخ؛ إلاّ إذا قَرَّرَت أن تُعَبِّرَ عن ذاتها بكل قوة، من خلال نموذج إداري جديد ومُتَجَدِّد يتلاءم وطبيعة المجتمع الجزائري، ويُوَاكِب التطوُّر الذي تَعرِفُه المؤسسات الخيرية العالمية من حيث الإدارة والتسيير، وهو الهدف الذي تسعى للمساهمة فيه هذه الدراسة العلمية، وبالتالي فلا غنى لإدارة الأوقاف في الجزائر إلاّ السَعيُ إلى إصلاح ذاتها من الداخل وِفقَ إستراتيجية مدروسة تأخذ بعين الاعتبار الوضع الحالي والحقيقي للأوقاف في الجزائر، وتَتَطَلَّعُ فيه إلى تحقيق أهداف مستقبلية تَرقَى بالأوقاف إلى مؤسَّسَة فاعلة في المجتمع، تؤدي الرسالة التي وُجِدَت من أجلها.

(1) وقد أكّد لي ذلك الأستاذ ابراهيم عمور مسؤول شعبة الأملاك الوقفية بالأمانة العامة للأوقاف بالشارقة، في لقاء خاص جمعني به في مكتبه بالأمانة أواخر شهر ماي 2013م (اللقاء موثق – انظر الملحقات).

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي للإدارة الوقفية في الفترة المعاصرة.

تُعتَبَرُ إدارة الأوقاف في الجزائر حديثة النَشأَة مقارنة بغيرها من الإدارات، فالهيكل التنظيمي الذي تُعرَفُ به اليوم فتيٌّ، وهو ما يُبَيِّنُ حداثة التجربة الإدارية الوقفية في الجزائر، إذا ما قُورِنَت بمثيلاتها في البلدان الإسلامية والعربية الأخرى، " فبرغم من الإهمال الذي أصاب الأوقاف لسنوات طويلة، ظَلَّ خلالها الوقف بعيدا عن دائرة الاهتمام الرسمي والشعبي، وعُرضَةً لكل أنواع التجاوزات، إلاّ أنّ النصوص التشريعية الصادرة في السنوات الأخيرة استَدرَكَت النُقصَ التنظيمي الحاصل في مجال إدارة وتسيير الأملاك الوقفية بِتَضَمُّنِهَا هيكلا يُحَدِّدُ الهيئة المديرة للوقف ويُحَدِّدُ كيفيات تسيير وإدارة الأملاك الوقفية "[1]، وإن كان هذا الهيكل بحاجة إلى المزيد من التطوير والتَحَسين، حتى يكون في مستوى حَملِ عِبءِ الإشراف على الأملاك الوقفية.

إذا ما وقفنا على الهيكل التنظيمي الحالي لإدارة الأوقاف في الجزائر؛ فإنّنا سَنَلحَظُ انقسامه إلى قسمين؛ قسم يُشرِفُ على الأوقاف بطريق غير مباشر، وقسم يَتَعَامَلُ مع الأوقاف بشكل يومي تقريبا وبطريقة مباشرة، أما القسم الأول فيتكوَّن من وزير الشؤون الدينية والأوقاف، اللجنة الوطنية للأوقاف على مستوى الوزارة، مديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة (الإدارة المركزية للوزارة)، وأمّا القسم الثاني فيتكون من مدير الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية، ووكيل الأوقاف، وناظر الملك الوقفي (الإدارة المحليّة)، وهذا التقسيم تؤكده المادة الثانية (02) من القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلّفة بالشؤون الدينية والأوقاف[2] التي تنص على [يكون الموظفون الذين ينتمون إلى الأسلام الخاضعة لهذا القانون الأساسي في وضعية الخدمة لدى المصالح المركزية وغير الممركزة للإدارة المكلّفة بالشؤون الدينية والأوقاف وكذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها...]، وقد جاء المرسوم الجديد تعديلا وتميما للمرسوم التنفيذي 91-114 المتضمّن القانون الأساسي الخاص بعمال قطاع

---

(1) كمال منصوري، **استثمار الأوقاف وآثاره الاقتصادية**، مذكرة ماجستير، فرع التسيير، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية – الخروبة – الجزائر، 1995، ص 131.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 08 – 411 المؤرخ في 26 ذي الحجّة 1429هـ الموافق 24 ديسمبر 2008م المتضمِّن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلّفة بالشؤون الدينية والأوقاف، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 78، السنة: 45، بتاريخ 30 ذي الحجّة 1429هـ الموافق 28 ديسمبر 2008م.

الشؤون الدينية والأوقاف الذي كان ساري المفعول من قبل، بغرض إعادة ترتيب وهيكلة الإدارة الوقفية الجزائرية من جديد باستحداث أو إدماج بعض الأصناف والرُتَب الإدارية الجديدة والقديمة.

الفرع الأول: عناصر الإدارة المركزية للأوقاف بالجزائر.

أولا: وزير الشؤون الدينية والأوقاف.

وزير الشؤون الدينية والأوقاف شخصية مِحوَرِيَّة في إدارة الأوقاف وفي النظام الذي تَتَّبِعُهُ الدولة في تسيير شؤونها.

1 : مركزه واختصاصاته.

هو أعلى سلطة في السُلَّم الإداري ورأسها، سواء تعلَّقَ الأمر بالهيئات الإدارية المركزية، أو بالنسبة لمن هم تحت مسؤولياته من الموظفين التابعين لإدارته،" فشخصية الوزير ذات واجهتين؛ واجهة سياسية باعتبار أنه يُمَثِّل الحكومة لدى البرلمان ويَتَجَشَّمُ أمامه المسؤولية السياسية عن المهام المَعهُودِ بها إليه فضلا عن المسؤولية الجنائية والمدنية، وواجهة إدارية باعتبار أنّه يمارس اختصاصات إدارية واسعة "[1]، هذا المركز الذي يَتَمَوقَعُ فيه هو الذي جعل علاقته بالأوقاف علاقة مُهِمَّة، تقوم على أساس الوصاية المركزية على إدارة الأوقاف، ولذلك ارتبطت عملية إصلاح الأوقاف وتطويرها به بشكل ابتدائي لأنّها تحتاج في أصلها إلى إرادة سياسية، وباعتبار أنّ مركزه يحمل الصبغة السياسية كواجهة تمثيل الدولة فهو إذن بَوَّابَةُ الإصلاح الإداري المنشود ومُنطَلَقُهُ على أساس وصاية الدولة على الأوقاف حاليا.

يَمتَلِكُ الوزير الحَقَّ في توجيه تعليمات لموظفيه، الذين يلتزمون بالخضوع لها وتنفيذها، وهو ما يُعرَفُ بالسلطة الرِئَاسِيَة المُقَرَّرَة له، و يمكن أن " نوجز اختصاصات الوزير فيما يلي :

1. يُبَاشِر الوزير سُلطَة رئاسية على موظفي وزارته، تلك السلطة التي تَظهَرُ في توجيه الأوامر والتعليمات إليهم، فضلا عن ممارسة السلطة التأديبية تجاههم.
2. يقوم الوزير بتمثيل الدولة في كافة المسائل القانونية التي تَخُصُّ وزارته، فهو يُمَثِّلُهَا في الخصومات على اختلاف أنواعها، ويتولَّى مباشرة العقود الإدارية نائبا عن الإدارة.

---

(1) عاصم أحمد عجيلة، **طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة (إداريا، تأديبيا، جنائيا، مدنيا)**، ط[4]، القاهرة – مصر، عالم الكتاب، 1416هـ - 1996م، ص 85 – 86.

3. يباشر الوزير سلطة لائحية في بعض مجالات النشاط المحجوزة له، كما يتولّى الهيمنة على الشؤون المالية لوزارته "[1].

2 : مهامه وصلاحياته.

يُحَدِّدُ المرسوم التنفيذي 89 – 99 [2] جملة المهام والصلاحيات المَنُوطَةَ بالوزير ومن أهمِّها وِفقَ النصوص المذكورة والتي لها علاقة بالأوقاف:

المادة السادسة (06) التي تَنُصُّ [يُخَوَّل وزير الشؤون الدينية [3] القيام بأيّة دراسة وأيّ عمل قصد تحقيق ما يأتي ...5) إدارة الأوقاف ....]، والملاحظ على هذه الصيغة؛ أنّها تُصَدِّرُ نَصَّهَا بكلمة (يُخَوَّل) وهي لفظة تُمَكِّنُ الوزير من بذل جهد في هذا المجال ولا تُلزِمُه بأدائه، بمعنى أنّها تَفتَقِدُ لمعنى الإلزام، وهي إلى الاختيار أقرب، وهو ما كان يُمَثِّلُ الأمر الواقع في تلك الفترة.

المادة التاسعة (09) التي تَنُصُّ على: [يَضمَنُ وزير الشؤون الدينية حُسنَ سير الهياكل المركزية وغير المركزية ... الموضوعة تحت تَصَرُّفِه]، وبالتالي فإنّ هياكل الأوقاف تدخل بالضرورة تحت مسؤوليته.

المادة العاشرة (10) والتي تتحدَّث عن المهام المنوطة به، ومن بينها السَّهَر على تنمية الأوقاف وحمايتها والتَكَفُّل بمشاكلها، واتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بتنمية وتطوير هذا القطاع، غير أنّها لم تُشِر إلى المهام المتعلِّقة بالتسيير المالي لموارد الأوقاف، ولكنّ المرسوم التنفيذي 98 – 381 [4] أشار إلى ذلك في العديد من المواد [5].

---

(1) عاصم أحمد عجيلة، مرجع سابق، ص 85 – 86.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 89 – 99 المؤرخ في 23 ذو القعدة 1409هـ الموافق 27 جوان 1989م المتضمن صلاحيات وزير الشؤون الدينية، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 26، السنة: 26، بتاريخ 24 ذو القعدة 1409هـ الموافق 28 جوان 1989م.

(3) يلاحظ غياب لفظة ... والأوقاف ، لأن الوصاية في تلك الفترة لم تكن تحت مسؤوليتها التنظيم الإداري للأوقاف.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 98 – 381 المؤرخ في 12 شعبان 1419هـ الموافق 01 ديسمبر 1998م المتضمن تحديد شروط إدارة الأملاك الوقفية وتسييرها وحمايتها وكيفيات ذلك، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 90، السنة: 35، بتاريخ 13 شعبان1419هـ الموافق 02 ديسمبر 1998م.

(5) فأشارت المادة (33) إلى تفويض الوزير عند اللزوم مجالات الصرف الاستعجالي لمدير الشؤون الدينية في الولاية، كما أشارت المادة (34) أنّ ضبط الإيرادات والنفقات المتعلِّقة بالأوقاف تكون بقرار من وزير الأوقاف، أمّا المادة (37) فَتُبَيِّن بأن الوزير هو الآمر بالصرف الرئيس لإيرادات ونفقات الأوقاف.

المادة الثانية عشرة (12) و التي تَنُصُّ [تعود إلى وزير الشؤون الدينية مبادرة إنشاء نظام الرقابة المتعلِّق بالأعمال التابعة لاختصاصه ...] ومسألة الرقابة لها أهميتها البالغة في موضوع تسيير الأوقاف، لأنّها الدِّرعُ الواقي لها من جميع احتمالات التلاعب بها وتعريضها للاستغلال غير المشروع أو للزوال، ولكنّ الملاحظ هو غياب الإطار الرقابي أو على الأقل عدم وضوحه بشكل ظاهر في إدارة الأوقاف، وبالتالي يبقى السؤال مطروحا حول آليات الرقابة المُعتَمَدَة في الوزارة بشأن تسيير الأوقاف.

المادة الثالثة عشرة (13) التي تَنُصُّ: [يقوم وزير الشؤون الدينية بما يأتي: يشارك السلطات المختصَّة المُعَيَّنَة في جميع المفاوضات الدولية، الثنائية والمتعدِّدَة الأطراف المرتبطة بالأعمال التابعة لاختصاصه، ويُقَدِّم لها يد المساعدة ...] وقد أثمر هذا التَوَجُّه؛ عقد اتفاق مع البنك الإسلامي للتنمية لتمويل مشروع حَصر ممتلكات الأوقاف في الجزائر، والذي يُشِيرُ إليه المرسوم الرئاسي 2001 – 107 المؤرخ في 02 صفر 1422 هـ الموافق 26 أبريل 2001 م.

المادة الرابعة عشرة (14) التي تَنُصُّ [... تَعُودُ إليه مبادرة اقتراح أيّة هَيئَةِ تشاورٍ، وتنسيق وزاري مشترك ...]، وقد ساهم ذلك في إنشاء اللجنة الوطنية للأوقاف على مستوى الوصاية كهيئة استشارية، وهو ما جَسَّدَهُ القرار الوزاري رقم 29 المؤرخ في 21 فيفري 1999م[1] المتضمِّن إنشاء اللجنة الوطنية للأوقاف وتحديد مهامها وصلاحياتها (وتجدر الإشارة إلى أنّ المادة السابعة (07) من نفس القرار تجعل من اختصاص الوزير تعين رئيس هذه اللجنة)، والتي سنتعرَّض لها لاحقا، بالإضافة إلى القرار الوزاري المشترك مع وزارة المالية، الذي تَمَّ بموجبِهِ إنشاء صندوق مركزي للأوقاف، وقد أشار إليه القرار الوزاري المشترك رقم 31[2].

المادة الخامسة عشرة (15) والتي تَنُصُّ على أنّه [يُمَارِسُ وزير الشؤون الدينية الوصاية على جميع المؤسسات العمومية التابعة لميدان اختصاصه، يشارك في وضع القواعد القانونية الأساسية المطبقة

(1) لم أجد له ذكر في الجريدة الرسمية، ولا في الكتاب الذي أعَدَّتهُ وزارة الشؤون الدينية والمتضمن القوانين والمراسيم الرئاسية والقرارات الوزارية المشتركة والقرارات الوزارية الخاصة بوزارة الشؤون الدينية في الفترة الممتدة من أول جانفي 1997 إلى 31 ماي 2003 .

(2) القرار الوزاري المشترك رقم 31 المؤرخ في 14 ذي الحجة 1419هـ الموافق 02 مارس 1999م المتضمن إنشاء صندوق مركزي للأوقاف، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 32، السنة: 36، بتاريخ 16 محرم 1420هـ الموافق 02 ماي 1999م.

على موظفي القطاع ...]، وعليه تكون مسؤولية توجيه الموظفين الذين هم تحت وصايته – ومنهم القائمون على إدارة الأوقاف – على عاتقه، وكذا سَنُّ التشريعات والقوانين المناسبة لمهام كل فرد منهم.

ومن خلال المَسحِ السريع للمرسوم التنفيذي 89 – 99 يَتَبَيَّن لنا العلاقة غير المباشرة ولكن الأساسية التي تربط وزير الشؤون الدينية والأوقاف، بإدارة الأوقاف وتسييرها، وبخاصة عندما نلاحظ بأنّ جميع المراكز التي لها علاقة بإدارة الوقف والتي سنتحدث عنها لاحقا؛ مرتبطةٌ بصورة مباشرة بتزكيته لها، ابتداء من رئيس اللجنة الوطنية للأوقاف إلى ناظر الملك الوقفي، وعليه تكون المسؤولية التبعية له على أيّ تجاوز صادر منهم بمناسبة أداء مهامهم قائمة عليه أو على الوزارة.

ثانيا: اللجنة الوطنية للأوقاف.

1 : مركزها واختصاصاتها

بعد أن عرف قطاع الأوقاف حركية جديدة وبخاصة بعد صدور قانون الأوقاف 91 – 10؛ أصبحت العديد من القطاعات الاجتماعية مُلزَمَة بالمشاركة في حماية الأوقاف ومحاولة تطوير أدائها الاجتماعي والاقتصادي في المجتمع، وباعتبار أنّ " الوقف مسألة وطنية، وهو نظام اجتماعي واقتصادي وثقافي، فإنّ دور حماية الأوقاف واسترجاعها لا يَقتَصِر على وزارة الشؤون الدينية والأوقاف فقط، بل يقتضي مساهمة كل القطاعات الأخرى"[1]، وفي هذا الإطار تَمَّ إنشاء لجنة وطنية للأوقاف [2] بتاريخ 21 فيفري 1999م، تَضُمُّ إلى جانب ممثلين عن وزارة الشؤون الدينية والأوقاف؛ ممثلين عن قطاعات أخرى هي مصالح أملاك الدولة، وزارة الفلاحة والصيد البحري، وزارة العدل، المجلس الإسلامي الأعلى. وطبعا فإنّ هذه الهيئات التي شَكَّلَت قطاعات مختلفة إلى جانب الوصاية (وزارة الشؤون الدينية الأوقاف) لم تُدرَج في اللجنة إلاّ لأنّ لها علاقة بالأوقاف بشكلٍ مباشرٍ باعتبار الاستحقاق؛ فأملاك الدولة ووزارة الفلاحة لها علاقة باعتبار أنّ الأوقاف تمتلك رصيدا كبيرا من البنايات والأراضي الزراعية التي نَقَلَهَا الاستعمار كما ذكرنا سابقا إلى ملكية الدولة أو إلى الخواص من المستعمرين، وبَقِيَت من غير حَلٍّ بعد الاستقلال لغياب حُجَجِ

(1) كمال منصوري، مرجع سابق، ص 138 .

(2) أشارت إلى هذه اللجنة المادة التاسعة (09) من المرسوم التنفيذي 98 – 381 المؤرخ في 12 شعبان 1419هـ الموافق 01 ديسمبر 1998م.

الوقف المتعلِّقَة بها، أو لاحتكار الدولة لها واستغلالها كأملاك عامّة، أما المجلس الإسلامي الأعلى فعضويته معنوية باعتباره الهيئة الاستشارية التي تَعتَمِدُ عليها رئاسة الجمهورية في حماية الموروث الديني للأمة، وأمّا بالنسبة لوزارة العدل فحضورها ضروري لأنّ القضاء هو وسيلة استرجاع الحقوق وحمايتها وتثبيتها بعد ذلك، ومن هنا يظهر دور اللجنة الوطنية للأوقاف الرابط والمُنَسِّقِ بين وزارة الشؤون الدينية والأوقاف وباقي الوزارات والهيئات التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالأوقاف، وذلك سعيا إلى توحيد الجهود وترشيدها خِدمَةً للأوقاف ومستقبلها.

2 : مهامها وصلاحياتها.

تَضبِطُ صلاحيات ومهام هذه اللجنة المواد المنصوص عليها في القرار الوزاري رقم 29 الصادر في 21 فيفري 1999م والتي منها:

المادة الأولى (01) التي تَنُصُّ على:[تطبيقا لنص المادة (09) من المرسوم لتنفيذي 98 – 381 [1] المؤرخ في 01 ديسمبر 1998، تَنشَأُ لدى وزير الشؤون الدينية والأوقاف " **لجنة الأوقاف** " تتولَّى مهام الإشراف العملي والتوجيه والإدارة للأملاك الوقفية وتسييرها وحمايتها وتُنَظِّمُ ذلك، تُمَارِسُ اللجنة مَهَامَهَا تحت سلطة وزير الشؤون الدينية باعتباره مُكَلَّفًا بالأوقاف]، فالمادة تُثبِتُ دور اللجنة في الإدارة والتسيير وحماية الأوقاف مما يُرَتِّبُ عليها المسؤولية القانونية تجاه الأملاك الوقفية، مع العلم أنّ هذا الدور يكون تحت سلطة وزير الشؤون الدينية والأوقاف، وطبعا هذا الدور تشترك فيه مع جميع الهيئات الأخرى التي خَوَّلَهَا القانون مسؤولية إدارة وتسيير الأوقاف كما سنلاحظ لاحقا.

المادة الثانية (02) تُحَدِّدُ تشكيلة لجنة الأوقاف؛ التي يترأسها مدير الأوقاف (المُعَيَّن من قِبَلِ الوزير) مع عضوية المدير الفرعي لاستثمار الأملاك الوقفية ككاتب للجنة، وعضوية أفراد ممثلين لقطاعات أخرى.

المادة الثالثة (03) والتي تُحَدِّد جملة المهام المُوكَلَة إليها والتي نُوجِزُهَا في ما يلي:

- دراسة تسوية وضعية الأملاك الوقفية العامّة والخاصة عند الاقتضاء.
- اعتماد وثائق نمطية لعمل وكلاء الأوقاف.
- إعداد دليل عمل ناظر الملك الوقفي.

(1) يتعلّق هذا المرسوم بشؤون تسيير الأملاك الوقفية وإدارتها وحمايتها.

- دراسة حالات تعيين نُظَّار الأملاك الوقفية أو اعتمادهم واستخلافهم عند الاقتضاء، وكذا حقوقهم.
- دراسة حالات إنهاء مهام نُظَّار الأملاك الوقفية.
- دراسة واعتماد الوثائق النمطية المتعلِّقَة بإيجار الأملاك الوقفية وطُرُقِه.
- الإشراف على إعداد دفتر شروط نموذجي لإيجار الأوقاف.
- دراسة حالات تجديد عقود الإيجار غير العادية.
- اقتراح أولويات الإنفاق العادي[1] لريع الأوقاف المُتَاح والإنفاق الاستعجالي[2].
- تشكيل لجان خاصة لأداء مهام مُحَدَّدَة في نطاق عمل اللجنة.

و من خلال هذه المهام؛ يَتَبَيَّنُ المجال الواسع الذي أُتِيحَ لعمل هذه اللجنة والصلاحيات التي أُوكِلَت لها.

المادة السابعة (07) تَنُصُّ على أن [للوزير المُكَلَّف بالشؤون الدينية والأوقاف أن يُعَيِّنَ من بين أعضاء لجنة الأوقاف من يَخلُفُ رئيسها عند الضرورة].

المادة العاشرة (10) تَنُصُّ على أنّه [تكون مداولات اللجنة المصادق عليها (من قِبَلِ الوزير) مُلزِمَة لجميع القائمين على إدارة وتسيير وحماية الأملاك الوقفية، وتُنَفَّذُ بالكيفيات الإدارية المناسبة]، هذه المادة تُقِرُّ بأنّ هناك أطرافا إدارية أخرى لها مسؤولية تسيير وحماية الأملاك الوقفية، كما أنّها تجعل قرارات اللجنة مُلزِمَة لهم وهذا ما يُوَضِّح سلطتها عليهم، ولكن هل في الإطار الهيكلي للقائمين على الأوقاف ما يُبَيِّنُ ذلك ويوضِّح آليات التعامل والتواصل فيما بين اللجنة وبين من سَمَّتهُم المادة جميع القائمين على إدارة وتسيير وحماية الأملاك الوقفية ؟

هذه مجموع المواد القانونية التي تُوَضِّحُ عمل اللجنة، والتي تُظهِرُ بلا شك (ولو نظريا) دورها الذي يجب أن تؤديه تجاه الأملاك الوقفية وتجاه إدارتها وتسييرها، ولكن الشيء الملاحظ؛ هو

---

(1)تَنُصُّ المادة الرابعة (04) من القرار المؤرخ في 05 محرم 1421هـ الموافق 10 أبريل 2000م؛ المحدّد لكيفيات ضبط الإيرادات والنفقات الخاصة بالأملاك الوقفية على أنّه [تعتبر من النفقات العامة للأوقاف؛ النفقات التي تُحَدِّدُها لجنة الأوقاف طبقا لأحكام المادة الثالثة والثلاثون (33) من المرسوم التنفيذي 98 – 381]، كما تَنُصُّ المادة (37) من نفس المرسوم إلى إمكانية تفويض وزير الشؤون الدينية الأوقاف رئيس لجنة الأوقاف لصرف إيرادات ونفقات الأوقاف باعتباره آمرا بالصرف ثانويا.

(2) تحدّد المادة الخامسة (05) من القرار المؤرخ في 05 محرم 1421هـ الموافق 10 أبريل 2000م سالف الذكر النفقات الاستعجالية.

" أن هذه الهيئة القائمة على إدارة الأوقاف غير مدعومة بهيكل واضح الاختصاصات، كما أنّ تكوينها متروك لتقدير الوزير سواء تَعَلَّقَ الأمر بتشكيلها أو بمهامها، ومثل هذا الوضع حتى وإن كان ظاهريا يُعَبِّرُ عن مرونة في التسيير، إلا أنّه لا يخلو من مخاطر المِزَاجِيَة، خاصة مع ضعف التجربة في إدارة الأوقاف"[1]، بالإضافة إلى التداخل في المهام والصلاحيات الذي سَنَلحَظُهُ عند القيام بالمقاربة بين مختلف عناصر الإدارة الوقفية الأخرى.

ثالثا : مديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة.

1 : مركزها واختصاصاتها

هذه المديرية التي استُحدِثَت تَسمِيَتُهَا [2] – ولم يُستَحدَث إطارها – من خلال المرسوم التنفيذي 05 – 427 [3] المتمِّم والمعدِّل للمرسوم التنفيذي رقم 00 – 146[4] المتضمِّن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف؛ تَتَشَكَّل فيما يَخُصُّ الأوقاف من مديريتين فرعيتين (من جملة أربع مديريات فرعية) هما المديرية الفرعية لحصر الأملاك الوقفية وتسجيلها، والمديرية الفرعية لاستثمار الأملاك الوقفية، وقد تَمَّ إعادة تنظيم هاتين المديريتين بموجب قرار وزاري مشترك مؤرخ في 13 رجب 1432هـ الموافق 3 يونيو 2012م [5] من خلال تقسيم كل مديرية إلى مكاتب فرعية؛ فَقُسِّمَت المديرية الفرعية لحصر الأملاك الوقفية وتسجيلها إلى:

1. مكتب حصر الأملاك الوقفية.
2. مكتب تسجيل الأملاك الوقفية.
3. مكتب متابعة تسيير الأملاك الوقفية.

---

(1) كمال منصوري، مرجع سابق، ص 148.

(2) وكانت تُسَمَّى من قبل مديرية الأوقاف والحج.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 05 – 427 المؤرخ في 05 شوال 1426هـ الموافق 07 نوفمبر 2005م المعدِّل و المتمِّم، المتضمِّن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 73، السنة: 42، بتاريخ 07 شوال 1426هـ الموافق 09 نوفمبر 2005م.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 00 – 146 المؤرخ في 25 ربيع الأول 1421هـ الموافق 28 جوان 2000م المعدَّل والمتمِّم، المتضمِّن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 38، السنة: 37، بتاريخ 29 ربيع الأول 1421هـ الموافق 02 جويلية 2000م.

(5) قرار وزاري مشترك مؤرخ في 13 رجب 1432هـ الموافق 3 يونيو 2012م، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 56، السنة: 49، بتاريخ 25 ذو القعدة 1433هـ الموافق 11 أكتوبر 2012م.

وقُسِّمَت المديرية الفرعية لاستثمار الأملاك الوقفية إلى:

1. مكتب استثمار الأملاك الوقفية وتنميتها.
2. مكتب تسيير موارد ونفقات الأملاك الوقفية.
3. مكتب صيانة الأملاك الوقفية.

وقد جاء التقسيم نتيجة الحركية التي شَهِدَتهَا عمليتي حصر الأملاك الوقفية وتسجيلها، وكذا استثمارها، ودعت إليه حاجة المديرية إلى تنظيم نفسها بشكل أحسن ضمانا لمردودية جَيِّدَة في الأداء، كما تُحَدِّد تسميات المكاتب؛ جملة الاختصاصات المُوكَلَة لهذه المديرية الفرعية؛ من حصر وتسجيل ومتابعة الأملاك الوقفية، بالإضافة إلى استثمار وتنمية وتسير موارد ونفقات وصيانة تلك الأملاك، وهذا التدقيق يسير في مصلحة تحديد المهام وضبطها بشكل أَدَقّ ممّا يساهم في إنجازها على الوجه الجيّد والصحيح.

2 : مهامها وصلاحياتها.

تُحَدِّد المادة الثالثة (03) من هذا المرسوم؛ مَهَام هذه المديرية فيما يتعلَّق بالأوقاف بما يلي:

- البحث عن الأملاك الوقفية وتسجيلها وضمان إشهارها وإحصائها.
- إعداد البرامج المتعلِّقة بإدارة الأملاك الوقفية واستثمارها وتنميتها.
- متابعة تحصيل موارد الأملاك الوقفية وتحديد طُرُق صَرفِهَا.
- تحسين التسيير المالي والمحاسبي للأملاك الوقفية.
- إعداد الصفقات والاتفاقيات المتعلِّقة بالأملاك الوقفية وضمان متابعة تنفيذها.
- ضمان أمانة لجنة الأملاك الوقفية.

وما يُلاَحَظُ على هذه المديرية التي هي جزء من الإدارة المركزية لوزارة الأوقاف – بخلاف اللجنة الوطنية للأوقاف سالفة الذكر – أنّها تملك كذلك صلاحيات واسعة في إدارة الأملاك الوقفية وعلى مختلف المستويات، التسيرية (المالية والمحاسبية والإدارية) الاستثمارية (الصفقات والاتفاقات)، بالإضافة إلى العلاقة التي تجمعها باللجنة الوطنية للأوقاف، إذ أنّ المديرية هي أمانة لجنة الأوقاف، كما أنّ مديرها هو رئيس اللجنة الوطنية للأوقاف.

أضاف المرسوم التنفيذي 08-411 المتضمِّن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلّفة بالشؤون الدينية والأوقاف سلكا جديدا له دوره في متابعة

الأوقاف وإدارتها وهو سلك المفتشين؛ حيث تنص المادة (19) منه على أنه [يَضُم سلك المفتشين ثلاث (03) رتب:

- رتبة مفتش التوجيه الديني والتعليم القرآني.
- رتبة مفتش إدارة الأملاك الوقفية.
- رتبة المفتش الرئيسي.

والذي يَعنِينَا من هذه هاته الرُتَب هما الرتبتان الأخيرتان باعتبار علاقتهما بالأوقاف من حيث المتابعة، حيث أشارت المادة (21) من المرسوم سالف الذكر؛ إلى مهام مفتش إدارة الأملاك الوقفية سنذكر ما تَعَلَّقَ فيها بالأوقاف (من غير المساجد طبعا) وهي مراقبة إيرادات تسيير الأملاك الوقفية، كما أشارت المادة (22) إلى مهام المفتش الرئيسي في مجال إدارة الأملاك الوقفية وهي :

- تفتيش ومراقبة التسيير الإداري والمالي لحسابات الأملاك الوقفية والزكاة[1].
- إعداد مختلف الحصائل واقتراح كل إجراء من شأنه تحسين تسيير الأملاك الوقفية والزكاة.

تجدر الإشارة هنا إلى أنّ المادة (25) التي تشير إلى طريقة الترقية الخاصة بسلك المفتشين؛ إذ تُبَيِّن بأنّ أعلى هذه الرُتَب هي رُتبَة المفتش الرئيسي؛ حيث يحتاج مفتش التوجيه الديني والتعليم القرآني وكذا مفتش إدارة الأملاك الوقفية إلى إثبات خمس (05) سنوات خدمة فعلية في المنصب لاستحقاق الترقية إلى مفتش رئيسي، وأما عن مسابقة التوظيف المتعلِّقة بهذه الأصناف فإنّ القرار الوزاري المشترك المؤرّخ في 20 ذي القعدة 1430هـ الموافق 08 نوفمبر 2009م[2] هو الذي يُحَدِّد إطار تنظيم المسابقات على أساس الاختبارات والامتحانات المهنية للالتحاق بالرتب التابعة للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالشؤون الدينية والأوقاف

(1) لا أدري سبب إدراج الزكاة مع الأملاك الوقفية رغم تباين المجالين، وهذا يدل مرّة أخرى على أنّ ملف الأوقاف لم تُستَوعَب أهميته بعد، ففي الوقت الذي تسعى فيه بعض التجارب الإسلامية إلى إعطائها المكانة اللائقة بها من حيث الاستقلالية الإدارية بقصد تطوير أدائها، يُعمَلُ في الجزائر على تقزيمها بجعلها أولا جزء من إدارة مركزية، وثانيا إلحاقها من حيث المتابعة والتسيير بشؤون الزكاة من جهة عملية التفتيش التي يُفتَرَضُ منها تحسين الأداء، وهو ما يُقَلِّصُ من جهد ووقت الاعتناء بها ما دامت في ملف واحد مع الزكاة.

(2) القرار الوزاري المشترك المؤرّخ في 20 ذي القعدة 1430هـ الموافق 08 نوفمبر 2009م المتضمِّن إطار تنظيم المسابقات على أساس الاختبارات والامتحانات المهنية للالتحاق بالرتب التابعة للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلّفة بالشؤون الدينية والأوقاف، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 03، السنة: 47، بتاريخ 27 محرم 1431هـ الموافق 13 يناير 2010م.

الفرع الثاني: عناصر الإدارة المحلية للأوقاف بالجزائر.

وكما أنّ للأوقاف إدارة مركزية على مستوى الوزارة؛ فهي أيضا تملك إدارة محلِّيَّة على مستوى الولايات، تقوم على شؤونها وهي في الحقيقة أَكثَرُ تواصلا بالأملاك الوقفية مقارنةً بالهيئات المركزية سابقة الذكر، وهذا أمر طبيعي باعتبار أنّ الأملاك الوقفية تُوجَدُ على المستوى القاعدي وبالتالي فإنّ أَوَّلَ المتعاملين معها هي الهيئات المحلِّيَّة، ويمكن تحديد هذه العناصر على النحو التالي:

أولا: مدير الشؤون الدينية والأوقاف في الولاية.

وهذا الصِّنف من القائمين على الأوقاف له صِلَةٌ مباشرة بها، بمعنى أنّه أكثر تعاملا معها من الوِجهَة المادية والعملية، وإن بدرجات متفاوتة مقارنةً بمختلف القائمين على الأوقاف في هذا المستوى (المحلّي)، كما أنّ مدير الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية هو الحلقة الواصلة بين الإدارة المركزية والمحلِّيّة المُشرِفَة على إدارة الأوقاف.

1 : مركزه واختصاصاته.

يُحَدِّدُ المرسوم التنفيذي 00- 200 [1] المتضَمِّن قواعد تنظيم مصالح الشؤون الدينية والأوقاف في الولاية وعملها؛ جملة المهام المُوكَلَة إلى مدير الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية، ومن جملة ذلك مراقبة التسيير والسهر على حماية الأملاك الوقفية واستثمارها كما تَنُصُّ على ذلك المادة الثالثة (03) منه، كما يترأس هذه المديرية؛ مدير الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية (ناظر الشؤون الدينية سابقا) وهو عضو في مجلس الولاية بنَصِّ المادة التاسعة عشرة (19) من المرسوم التنفيذي 94 – 215 المؤرخ في 14 صفر 1418هـ الموافق 23 يوليو 1994م الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها؛ والتي تَنُصُّ على أنّه [يعتبر مديرو مصالح الدولة والمسئولون عنها المكلَّفُون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية كيفما كانت تَسمِيَتُهَا؛ أعضاء في مجلس الولاية] ومن المعلوم بأنّ مجلس الولاية هو إطار تشاوري لمصالح الدولة على المستوى المحلي، وهو إطار تنسيقي بين مختلف قطاعات الدولة ووزاراتها، هذه العضوية تُرَتِّبُ على

(1) المرسوم التنفيذي رقم 00 – 200 المؤرخ في 24 ربيع الثاني 1421هـ الموافق 26 جوان 2000م المتضَمِّن قواعد تنظيم مصالح الشؤون الدينية والأوقاف في الولاية وعملها، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 47، السنة: 37، بتاريخ 02 جمادى الأولى 1421هـ الموافق 02 أوت 2000م.

مدير الشؤون الدينية والأوقاف في الولاية مسؤولية إطلاَعِ الوالي بشكل مُنتَظَم على تطوُّرات الشؤون التي يُشرِفُ عليها، كما نَصَّت على ذلك المادة الرابعة والعشرون (24) من المرسوم التنفيذي سالف الذكر، وفي مقابل ذلك تُظهِرُ المادة الخامسة والعشرون (25) من المرسوم التنفيذي 94 – 215، بأنّ علاقة مدير الشؤون الدينية والأوقاف في الولاية بالوزير المُكَلَّف بالشؤون الدينية والأوقاف تَمُرُّ بواسطة الوالي، حيث تَنُصُّ المادة بأنّ الوالي [يرسل إلى كل وزير تقريرا شهريا عن تطوُّر الوضعية العامة للقطاع التابع لسلطة هذا الوزير]، وكأنّ المادة تُشِيرُ إلى أنّ منصب المدير هنا هو أقرب إلى هيكلة الولاية منه إلى هيكلة الوزارة، وهنا تُطرَحُ بشكل محسوس مسألة السلطة الرئاسية المُطَبَّقَة على مدير الشؤون الدينية والأوقاف؛ أهي إلى الوالي أم إلى الوزير ؟ و تجيبنا بشكل نسبي المادة التاسعة والعشرون (29) من المرسوم التنفيذي سالف الذكر والتي تَنُصُّ: [يَستَشِيرُ الوزير المعني؛ الوالي في تعيين أي مدير ولائي، ويَنَصِّبُ الوالي المدير الولائي بِنَاءً على تفويض من الوزير المعني. يُوَجِّهُ الوالي دوريا إلى الوزير المعني تقديراته لكل مدير من المديرين الولائيين، كما يُمكِنُ للوالي في حالة ارتكاب خطأ جسيم أن يقوم بما يأتي : أن يطلب من الوزير المعني، بناء على تقرير مُعَلَّل، إما نقل المدير أو إنهاء مهامه، أن يضع تحت تَصَرُّف الإدارة المعنية المدير الولائي]. ومن خلال هذه المادة يمكن القول بأنّ السلطة الرئاسية على مدير الشؤون الدينية والأوقاف تميل بشكل أكبر إلى الوزير منه إلى الوالي، مع بقاء الدور الاستشاري الذي يمكن أن يقوم به الوالي في تنصيب المدير، ومن هنا يمكن القول بأنّ هذا المركز وهذه الوضعية وإن كان يَغلُبُ عليها الطابع الإداري، إلاّ أنها فَيصَلِيَّةٌ في وضعية الأوقاف على مستوى الولاية، وبالتالي فإنّ مكانة المدير في عملية إدارة الأملاك الوقفية مُهِمَّةٌ جدا ومِحوَرِيَّةٌ وبخاصة في أي مشروع للإصلاح الإداري.

2 : مهامه وصلاحياته.

مهام المدير تُحَدِّدُهَا المادة الثلاثون (30) من المرسوم التنفيذي 94 – 215 ، ومن جُملَتِهَا برمجة عمل المصالح التابعة لإدارته وتنشيطها والتنسيق فيما بينها مع المتابعة والمراقبة وِفقَ القوانين والتنظيمات المعمول بها، كما يمارس الصلاحيات التي يُسنِدُهَا له القانون والتي لها علاقة بالمؤسسات والهياكل الموجودة تحت إشرافه في الولاية. وباعتبار أنّ الأوقاف موجودة على مستوى الولاية فإنّها وبِنَصِّ القانون تدخل تحت مسؤولياته، وبالتالي فإنّه في تعامله معها يَخضَعُ لجملة

القوانين والتشريعات المتعلّقة بها، والسؤال الذي يُطرَحُ في هذا السياق؛ ما هي جُملَةُ التصرُّفات التي أوكلتها تشريعات الأوقاف إلى مدير الشؤون الدينية والأوقاف؟ ذلك أنّ التشريعات التي ذكرت سالفا من خلال المرسوم التنفيذي 94 – 215 تُظهِرُ بأنّ " مدير الشؤون الدينية في الولاية؛ بالإضافة إلى كونه موظفا إداريا، فإنّه لا يَختَصُّ بتاتًا بإدارة وحفظ الأوقاف، بل يَختَصُّ بالإشراف على المصالح الإدارية لنظارة الشؤون الدينية"[1] وبعبارة أخرى؛ هو موظف لدى الولاية لا لدى الوزارة، فهل هذا هو وضعه الإداري في تعامله مع الأوقاف ؟

لم يُشِر قانون الأوقاف 91 – 10 إلى مدير الأوقاف على مستوى الولاية لا من بعيد ولا من قريب، وكذا الأمر بالنسبة للقوانين المعدِّلَة والمتمِّمَة له؛ ونقصد بها القانون رقم 01 – 07 [2] والقانون رقم 02 – 10، بينما أشار المرسوم التنفيذي 98 – 381 إلى بعض التصرفات المُخَوَّلَة لمدير لشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية، إنْ بالأصالة أو بالتفويض والإنابة، فابتداء؛ تَنُصُّ المادة العاشرة (10) من هذا المرسوم على أنه [تَسهَرُ نظارة الشؤون الدينية في الولاية على تسيير الأملاك الوقفية وحمايتها والبحث عنها، وجَردِهَا وتوثيقها إداريا طبقا للتنظيم المعمول به]، وباعتباره رأس الهيكل الولائي للنظارة فإنّ جميع ما ذُكِرَ في المادة يكون بعلمه وضمن صلاحياته، كما تتحدث المادة الحادية عشرة (11) عن مراقبة وكيل الأوقاف لعمل ناظر الملك الوقفي تحت إشراف مدير الشؤون الدينية والأوقاف، وهو ما يُظهِرُ السُلطَة الرئاسية للمدير على كل من وكيل الأوقاف وكذا ناظر الملك الوقفي، كما يُمكِنُ للمدير وِفقَ المادة السادسة عشرة (16) من نفس المرسوم اقتراحَ ناظر للملك الوقفي الخاص (وهذا الأمر لم يَعُد مطروحا الآن لأنّ الأوقاف الخاصة خرجت من تحت سلطة ومسؤولية الوصاية بموجب القانون رقم 02 – 10)، بينما تُشِير المادة الثالثة والعشرون (23) بأنّ عملية تأجير الأملاك الوقفية تجري تحت إشراف مدير الشؤون الدينية والأوقاف بطريق المزاد العلني، بالإضافة إلى أنّ المادة الثالثة والثلاثين (33) تُبرِزُ إمكانية تفويض الوزير مدير الشؤون الدينية والأوقاف بصرف استعجالي للإنفاق من إيرادات الوقف قبل إيداعها

(1) ميمون جمال الدين، **ناظر الوقف في الشريعة الإسلامية و التشريع الجزائري** – دراسة مقارنة – ، مذكرة ماجستير، فرع: قانون عقاري و زراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب – البليدة – الجزائر، 2004 – 2005م، ص 20.

(2) القانون رقم: 01 – 07 المؤرخ في 28 صفر 1422هـ الموافق 22 ماي 2001م، المتعلق بالأوقاف، المعدِّل والمتمِّم لقانون الأوقاف 91 – 10، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 29، السنة: 38، بتاريخ 29 صفر 1422هـ الموافق 23 ماي 2001م.

في الصندوق المركزي للأوقاف، مع تقديم هذا الأخير تقريرا مفصلا [1] عن ذلك إلى الجهة الوصيَّة (والتي لم تُحَدِّدهَا المادة بشكل دقيق)، وفي نفس الإطار تُوكَلُ مُهِمَّةُ السَهَرِ على دفع أموال الأوقاف في الصندوق المركزي للأوقاف (الوطني) إلى المدير بنصِّ المادة السادسة والثلاثين (36).

جميع المواد التي سَبَقَ عَرضُهَا بشكل من الإيجاز والاختصار؛ تُظهِرُ المكانة التي يَتَمَوقَعُ فيها مدير الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية بالنسبة للأوقاف، ومن ثَمَّ فإنّ العلاقة الإدارية التي يتمركز فيها تُبَوِّئُه القيام بأدوار مُهِمَّة في تسيير الأوقاف وإدارتها بشكل يَكَادُ يكون مباشرا (بحكم الصلاحيات المُخَوَّلَة له ومداها) رغم أنّ النصوص الظاهرة لا تبين ذلك بشكل واضح.

ثانيا: وكيل الأوقاف.

وكيل الأوقاف على مستوى الولاية هو العنصر الأساسي الثاني في سُلَّمِ القائمين على إدارة الأوقاف مَحَلِّيًّا، وهو حاليا المباشر الأول للأملاك الوقفية على اعتبار غياب التواجد الواقعي والميداني لنُظَّار الملك الوقفي الذي لم يَتِم تعيينهم إلى حد اليوم؟؟ ! ! !

1 : مركزه واختصاصاته.

يُعَدُّ مركز وكيل الأوقاف من المراكز القانونية التي اعتُمِدَت في تسيير وإدارة الأوقاف في الجزائر، كما أنّ المفهوم العام للنظارة على الأوقاف المُعتَمَد عند الفقهاء وعند القانونيين يَشمَلُهُ ويَنطَبِقُ عليه كذلك، فمن الناحية الفقهية؛ يتماشى مركز وكيل الأوقاف والتأصيلات التي وضعها الفقهاء لناظر الأوقاف بالمفهوم القديم، باعتبار أنّ النظرة الفقهية لا تقوم على نفس النظرة القانونية الحالية التي تُفَصِّلُ العديد من المراكز الوظيفية للقائمين على شؤون الأوقاف وتجعل لكل مُوَظَّفٍ دوره في العملية التسييرية والإدارية للأوقاف، وعليه فإن كل ما يُقَالُ من الناحية الشرعية والفقهية حول ناظر الأوقاف (وهو ما سَنُفَصِّلُه عند الحديث عن ناظر الملك الوقفي) من شروط ومواصفات ومهام؛ ينطبق على وكيل الأوقاف، أمّا من الناحية القانونية فَثَمَّةَ نوع من الاختلاف فَرَضَهُ المركز القانوني الذي أُلحِقَ به وكيل الأوقاف في السِّلك الإداري لموظفي الشؤون الدينية، فما يجب أن يُدرَكَ ابتداء؛ هو أن وكيل الأوقاف موظف تابع لسلك الشؤون الدينية والأوقاف،

(1) تَضبِط كيفية تقديم هذا التقرير المادة التاسعة (09) من القرار الوزاري المؤرخ في 05 محرم 1421هـ الموافق 10 أبريل 2000م؛ المحدِّد لكيفيات ضبط الإيرادات والنفقات الخاصة بالأملاك الوقفية.

والتي كما هو معلوم يحكمها قانون خاص[1] يَتَمَثَّلُ في المرسوم التنفيذي المرسوم التنفيذي 08-411 المتضمِّن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلّفة بالشؤون الدينية والأوقاف بعد أن كان ساري المفعول المرسوم التنفيذي 91 – 114[2]، الذي يَتَضَمَّن القانون الأساسي الخاص بعمال قطاع الشؤون الدينية والأوقاف، حيث تُؤَصِّلُ لمركزه القانوني المادة (27) من المرسوم التنفيذي 08-411 سالف الذكر التي تَنُصُّ على أنه [يَتَضَمَّن سِلكُ وكلاء الأوقاف رتبتين اثنتين: رتبة وكيل الأوقاف، رتبة وكيل الأوقاف رئيسي]، بينما كانت فيما سبق رتبة واحدة (المادة (24) من المرسوم التنفذي 91 – 114)،

وأما فيما تَعَلَّقُ بشروط التوظيف فإنّ المواد ذكرها المرسوم التنفيذي 08-411 تُبَيِّنُ بأنّ التوظيف في هذا السلك يختلف باختلاف الفئة المُستَهدَفَة لذلك؛ فعن رتبة وكلاء الأوقاف فهي كما تشير المادة (30) عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات من بين المترشحين الحاصلين على شهادة الليسانس أو شهادة معترف بمعادلتها في إحدى التخصّصات المذكورة في المادة (06)، أما رتبة وكلاء الأوقاف الرئيسيين فهي على ثلاثة أصناف بحسب المادة (31)؛ عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات من بين المترشحين الحاصلين على شهادة الماجستير أو شهادة معترف بمعادلتها في إحدى التخصّصات المذكورة في المادة (06)، عن طريق الامتحان المهني في حدود 30% من المناصب المطلوب شغلها من بين وكلاء الأوقاف الذين يثبتون خمس (05) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة، على سبيل الاختيار وبعد التسجيل في قائمة التأهيل، في حدود 10% من المناصب المطلوب شغلها من بين وكلاء الأوقاف الذين يثبتون عشر (10) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة، وعن الكيفية التي تجري بها الامتحانات ومضمونها فإنّ القرار الوزاري المشترك المؤرّخ في 20 ذي القعدة 1430هـ الموافق 08 نوفمبر 2009م المتضمِّن إطار تنظيم المسابقات

(1) نَصَّت على هذه الخصوصية المادة الأولى (01) من الأمر 66 – 133 والمتعلِّقة بالقانون الأساسي للوظيف العمومي، حيث جاء فيها [.. ولا يسري هذا القانون على القضاة والقائمين على الشعائر الدينية وأفراد الجيش الوطني الشعبي]، ولكن التعديل الذي تعرّض له القانون الأساسي للوظيف العمومي (بموجب الأمر رقم 06-03 مؤرّخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، المتضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية) وفي مادته الثانية (2) ألغى هذه الخصوصية [لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان].

(2) المرسوم التنفيذي رقم 91 – 114 المؤرخ في 12 شوال 1411هـ الموافق 27 أبريل 1991م المتضمِّن القانون الأساسي الخاص بعمال قطاع الشؤون الدينية، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 20، السنة: 28، بتاريخ 16 شوال 1411هـ الموافق 01 ماي 1991م.

على أساس الاختبارات والامتحانات المهنية للالتحاق بالرتب التابعة للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالشؤون الدينية والأوقاف يفصل ذلك.

لم يُشِر قانون الأوقاف 91 – 10 إلى وكيل الأوقاف، وإنما تَطَرَّق إلى ناظر الوقف والذي يَقصُدُ به بشكل أَدَقّ ناظر الملك الوقفي (المرسوم التنفيذي 98 – 381)، والملاحظ اليوم؛ هو أنّ ناظر الملك الوقفي لا وجود له إلاّ من خلال ثنايا النصوص، فهو مركز قانوني غير موجود في الواقع، وبالتالي فإنّ جميع النصوص المتعلِّقة بناظر الملك الوقفي تَنسَحِبُ تلقائيا إلى وكيل الأوقاف الذي يُعتَبَر في وقتنا الحالي المباشر الأول لإدارة الأملاك الوقفية في الميدان.

يَجِدُ وكيل الأوقاف من خلال المرسوم التنفيذي 98 - 381 مَوقِعَه تصريحا أو ضِمنًا، ونَقصِدُ بالضمني هنا؛ انطباق المفهوم العام للنظارة عليه وبخاصة مع غياب مركز ناظر الملك الوقفي واقعا كما ذكرنا ذلك سابقا، وبالتالي فإنّه من المُفتَرَض أن تعود جميع النصوص التي تتحدَّث عن ناظر الملك الوقفي على وكيل الأوقاف، باعتباره (في الواقع الحالي) آخر السلسلة الإدارية المُوكَلُ إليها تنظيم وتسيير الأوقاف الإسلامية في الجزائر، والتي كانت قانونا من نصيب ناظر الملك الوقفي. وخلاف هذا الأمر يعني أنّنا سنكون بِصَدَدِ ثغور في نصوص القانون ستؤدي لا محالة إلى تعطيل الأعمال وبالتالي ضياع الحقوق والمسؤوليات وهو ما يعود على الأملاك الوقفية بالضَّرَر الكبير قد لا يكون تداركه مستقبلا أمرا سهلا ومُتَيَسَّرًا، وللوقوف على أهميه ذلك نُورِدُ على سبيل التمثيل لا الحصر المثال التالي؛ تَنُصُّ المادة الثانية عشرة (12) من المرسوم التنفيذي 98 – 381 على أنّه : [تسند رعاية التسيير المباشر للملك الوقفي إلى ناظر الملك الوقفي في إطار أحكام القانون 91 – 10]، فماذا سَيُرَتِّبُ غياب التعيين الرسمي لناظر الملك الوقفي – وهو الواقع الآن – على رعاية التسيير المباشر للملك الوقفي؟ مَنطُوقُ النص يُفضِي إلى أنّه لا تسيير ولا رعاية للملك الوقفي بغياب ناظر الملك الوقفي، ولكنّنا نَلحَظُ بأنّ الأوقاف حاليا يَسهَرُ على رعايتها وتسييرها بشكل مباشر وكيل الأوقاف الرئيسي وبشكل أَدَق وكيل الأوقاف، وعليه فإن السلطة المُخَوَّلَة إدارة الأوقاف نَقَلَت وأَضَافَت ومن دون تصريح وبغياب تعيين ناظر الملك الوقفي وبحكم الواقع؛ مهام هذا الأخير (ناظر الملك الوقفي) إلى مهام رتبة وكيل الأوقاف.

2 : مهامه وصلاحياته.

يُحَدِّد المرسوم التنفيذي 08-411 سالف الذكر مهام من هم في رتبة وكيل الأوقاف؛ فتَسرُدُ المادة (28) منه مهام وكيل الأوقاف على النحو التالي:

- مراقبة ومتابعة تسيير وإدارة الأملاك الوقفية والزكاة.
- السهر على صيانة الأملاك الوقفية واقتراح كل تدابير ترميمها.
- ترقية الحركة الوقفية واستثمار الأوقاف.
- البحث عن الأملاك الوقفية غير المصنّفة وإحصاؤها.
- متابعة المنازعات المتعلّقة بالأملاك الوقفية.

وقد كانت سابقا (المرسوم التنفيذي 91 – 114) على النحو التالي:

- مراقبة الأملاك الوقفية ومتابعتها.
- السهر على صيانة الأملاك الوقفية.
- مَسكُ دفاتر الجَرد والحسابات.
- السهر على استثمار الأوقاف.
- تشجيع المواطنين على تنشيط الحركة الوقفية.
- مَسكُ حسابات الأملاك الوقفية وضبطها.

الفرق في المهام المذكورة بين المرسومين هي التي ساهمت في إنشاء الرتبة الثانية مُتَمَثِّلَةً في وكيل الأوقاف الرئيسي والتي تُحَدِّدُ المادة (29) مهامه بقولها: [زيادة على المهام المُسنَدَة إلى وكلاء الأوقاف؛ يُكَلَّفُ وكلاء الأوقاف الرئيسيون على الخصوص بما يأتي:

- اقتراح مشاريع الاستثمار المتعلِّقَة بالزكاة والأملاك الوقفية.
- إعداد مختلف الحصائل السنوية لإيرادات ونفقات الزكاة والأملاك الوقفية.

أضف إلى ذلك أنّ بعض النصوص الموجودة في بعض المراسيم التنفيذية والقوانين تشير إلى بعض المهام الأخرى؛ ومن ذلك المادة (11) من المرسوم التنفيذي 98 - 381 التي تُشِيرُ إليه بالتصريح؛ فتُظهِرُ مسؤولية وكيل الأوقاف في مراقبة عمل ناظر الملك الوقفي على صعيد مقاطعته تحت

إشراف مدير الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية [1]، وهذه المادة تُبرِزُ ما ذكرناه سابقا من أن غياب منصب الناظر للأملاك الوقفية حاليا، يجعل من هو في رتبة وكيل الأوقاف هو المباشر لهذه الأوقاف وهو المسؤول الميداني لتسييرها وإدارتها، وهذا الأمر تُؤَكِّدُهُ المادة الثالثة عشر (13) التي تليها: [يباشر ناظر الملك الوقفي عمله تحت مراقبة وكيل الأوقاف و متابعته ...]، ومن ذلك كذلك المادة (06) من القرار الوزاري المشترك رقم 31 المؤرخ في 14 ذي القعدة 1419هـ الموافق 02 مارس 1999م المتضمِّن إنشاء صندوق مركزي للأوقاف؛ التي تجعل وكيل الأوقاف سابقا وبشكل أَدَق وكيل الأوقاف الرئيسي حاليا بحسب توزيع المهام الذي ذُكِرَ سابقا؛ يَتَوَلَّى أمانة الحساب الولائي ... وبهذه الصِّفَة يُكَلَّفُ بمَسكِ السِّجِلاَّت والدفاتر المحاسبية، كما تعود إليه تأشيرة أيّ عملية مالية لحساب الأوقاف يَطلُبُهَا الآمرون الثانويين بالصرف[2]، وذلك بمقتضى المادة التاسعة (09) من نفس القرار الوزاري، ويدخل من هو في رتبة وكيل الأوقاف مع كل هذا؛ ضمن عموم المادة العاشرة (10) من المرسوم التنفيذي 98 – 381 التي تَنُصُّ على أنّه [تسهر نظارة الشؤون الدينية في الولاية على تسيير الأملاك الوقفية وحمايتها والبحث عنها، وجردها وتوثيقها إداريا طبقا للتنظيم المعمول به]، فباعتباره عنصرا من عناصر نظارة الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية، فإنَّه تُوكَلُ إليه جميع المهام التي أشارت إليها المادة سالفة الذكر.

ثالثا : ناظر الملك الوقفي.

إنّ المُدَقِّقَ في النصوص القانونية التي تتعلَّقُ بناظر الملك الوقفي، يَصِلُ إلى اعتباره مِحوَرَ عملية التسيير والإدارة لشؤون الأوقاف على المستوى القاعدي (وهو الأهَمّ)، باعتباره المشرف عليها بشكل مباشر وملاصق أكثر من الهيئات والأشخاص الذين تَمَّ سَرْدُ موقعهم من إدارة وتسيير الأوقاف فيما سبق (وزير الشؤون الدينية والأوقاف، اللجنة الوطنية للأوقاف، مديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة على مستوى الوزارة، مدير الشؤون الدينية والأوقاف، وكيل الأوقاف على مستوى الولاية). غير أنّ المرء يَستَغرِب عندما يكتشف بأنّ ناظر الأوقاف لا وجود له في الواقع (التعيين)، فهو حبيس نصوص المرسوم التنفيذي 98 – 381، ومركزه الإداري نظري

(1) وهو ما تشير إليه كذلك المادة الثامنة (08) من القرار الوزاري المشترك رقم 31 المؤرخ في 14 ذو القعدة 1419هـ الموافق 02 مارس 1999م المتضمِّن إنشاء صندوق مركزي للأوقاف.

(2) تُحَدِّدُهم المادة السابعة والثلاثون (37) من المرسوم التنفيذي 98 – 381 وهم على التوالي: رئيس لجنة الأوقاف، رؤساء مكاتب مؤسَّسَة المسجد (مديرو الشؤون الدينية على مستوى الولاية)، وأمناء مجالس سبل الخيرات في الولاية (إحدى مجالس مؤسَّسَة المسجد).

تصوري إلى يومنا هذا، وهو ما جعل مَوقِعَهُ ودَورَهُ ومهامه ووظائفه تَنتَقِلُ بشكل تلقائي غير مُصَرَّحٍ به إلى وكيل الأوقاف، الذي يَتَحَمَّلُ اليوم تَبِعَات غياب أو تغييب[1] نُظَّار الأملاك الوقفية، وهنا يُثَارُ التساؤل؛ عن السبب من الإسراع في وضع نصوص قانونية، ثم التَوَقُّفُ عن السعي في تجسيدها ؟

1 : مركزه واختصاصاته.

يُمَثِّلُ المرسوم التنفيذي 98 – 381 المؤرخ في 12 شعبان 1419هـ الموافق 01 ديسمبر 1998م الذي يُحَدِّد شروط إدارة الأملاك الوقفية وتسييرها وحمايتها وكيفيات ذلك[2]؛ القاعدة القانونية التي تُجلِي وضعية ناظر الملك الوقفي ووظيفته ومهامه في الجزائر، غير أنّ المادة الثالثة والثلاثين (33) من قانون الأوقاف 91 – 10 هي التي تُؤَسِّسُ لوجوده قانونا[3]؛ حيث نَصَّت على أنّه [يتولّى إدارة الأملاك الوقفية ناظر للوقف حسب كيفيات تُحَدَّدُ عن طريق التنظيم]، ورغم أنّ النص جاء بعموم لفظ النظارة التي ذكرنا سابقا بأنها تشمل جميع مَن أَوكَلَ لهم القانون مسؤولية متابعة الأوقاف وشؤونها؛ وهم الأطراف الذين سبق الحديث عنهم وتفصيل مواقعهم؛ إلاّ أنّ مقصود المُشَرِّع من نَصِّ المادة الثالثة والثلاثين (33) سالفة الذكر هو ناظر الملك الوقفي (وهي العبارة الأدقّ)، بدليل استعمال هذه التسمية في ثنايا نصوص المرسوم التنفيذي 98 – 381، الذي أَحَالَت إليه المادة الرابعة والثلاثون (34) من قانون الأوقاف 91 – 10 بنصها [يُحَدِّدُ نَصٌ تنظيمي لاحق[4] شروط تعيين الناظر وحقوقه وحدود تصرفاته].

وللوقوف على المركز القانوني الذي يَشغَلُهُ ناظر الملك الوقفي في سُلَّمِ إدارة الوقف وتسييره؛ لابد من المقارنة بين وَضعِهِ ووَضعِ باقي القائمين على العملية الإدارية للأوقاف والذين سبق تحديد مراكزهم وأوضاعهم، فناظر الملك الوقفي مُتَمَيِّزٌ عن أعضاء لجنة الأوقاف " وإن

---

(1) هذه الكلمة لا تعني النقد بقدر ما تعني التنبيه إلى غياب الأسباب الموضوعية التي حالت دون تعيين هؤلاء النُّظَار، رغم أنّ النصوص القانونية حاضرة ومنذ مدّة طويلة جدّا.

(2) تجدر الإشارة هنا بأنّ النص القانوني الوحيد الذي استفتح ديباجته بنسبة إدارة الوقف وتسييرها إلى ناظر الملك الوقفي هو المرسوم التنفيذي 98 – 381، إذا ما قُورِنَ بنصوص القوانين الأخرى المتعلّقة بالأطراف الأخرى التي لها مسؤولية في إدارة الأوقاف، وهذا ما يبين مِحوَرِيَّة ناظر الملك الوقفي في عملية التسيير وإدارة الأوقاف.

(3) كما أنّ الاعتراف بالشخصية المعنوية للوقف يُعتَبَرُ أساسا قانونيا لناظر الوقف.

(4) يُقصَدُ باللاحق هنا المرسوم التنفيذي 98 – 381، والغريب أنه انتُظِرَ أكثر من سبع سنوات للتنصيص على مركزه القانوني، وها هي المدّة قد تجاوزت ذلك بالضعف و لم يتم التعيين ؟!! .

كانت مَهَامَهَا تتشابه مع مَهَامِهِ (الإدارة، التسيير، الحماية) إلاّ أنّ اختصاص ناظر الملك الوقفي ليس وطنيا، كما أنّ مهامه أوسع من مهام هذه اللجنة إذ يَختَصُّ إضافة إلى الإدارة والتسيير والحماية؛ إلى التنمية والاستثمار وتحصيل الغَلَّة وقسمتها على المستحقين، مما يعني أنّه يقوم بمهام الإدارة الفعلية (الملامسة لأعيان الأوقاف)، في حين أنّ أعضاء لجنة الأوقاف يُشرِفُون على الأوقاف (كما هي حال الوزير ومديرية الأوقاف والحج والزكاة على مستوى الوزارة)، كما أن تعيين أعضاء هذه اللجنة لا يكون إلا بقرار من الوزير ابتداء، بينما ناظر الملك الوقفي إذا لم يُعَيِّنُهُ الواقف فإن اختصاص تعينه يمكن أن يتم من قِبَلِ الوزير"[1]، وهو أيضا مُتَمَيِّزٌ عن العاملين في مديرية الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية، وإن كان اتِّصَالُه ومجال عمله مُتَعَلِّقٌ بهم بشكل مستمرّ " فعمّال هذه الإدارة وإن تشابهت مهامهم مع مهام ناظر الملك الوقفي من حيث تسيير وحماية الأوقاف، إلاّ أنّ مهامهم تزيد عليه؛ باختصاصهم في البحث عن الأملاك الوقفية وجَردِهَا وتوثيقها إداريا، في حين يختص ناظر الملك الوقفي إضافة إلى التسيير والحماية بالتنمية وتحصيل الغَلَّة و قِسمَتِهَا "[2]، إلى جانب كل هذا فإنّ أَهَمَّ ما يتمايز به الطرفان، هي مسألة الارتباط الإداري بالجهة الوصيّة على الأوقاف (الوزارة)؛ فبينما يُعَدُّ عمال مديرية الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية موظفين لدى الوزارة يَحكُمُهُم في ذلك القانون الأساسي الخاص بعمال قطاع الشؤون الدينية والأوقاف رقم 91 – 114؛ فإنّ ناظر الملك الوقفي " يرتبط بوزارة الشؤون الدينية والأوقاف بصفة نسبية، إذ أنّه لا يُعَيَّنُ في كل الحالات من طرفها، كما أنّ لناظر الملك الوقفي نظاما خاصًّا به [3] فلا يَنطَبِقُ عليه القانون الأساسي لعمال الشؤون الدينية والأوقاف "[4]، وهنا تَكمُنُ المشكلة التي لها تداعياتها الواضحة على إدارة الأوقاف وتسييرها؛ إذ كيف يَتِمُّ التعامل مع ناظر الملك الوقفي وهو لا ينتمي إلى الهيكلة الإدارية لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف (غياب الروابط الإدارية بينه وبين مختلف القائمين على إدارة الأوقاف وتسييرها) ؟ وكيف يَتِمُّ تحديد المسؤوليات عند وجود التجاوزات ؟

(1) ميمون جمال الدين، مرجع سابق، ص 19.

(2) ميمون جمال الدين، المرجع نفسه، ص 20.

(3) ربما كانت هذه الخصوصية؛ هي السبب في تَعَطُّلِ تعيين نظّار الأملاك الوقفية إلى اليوم.

(4) ميمون جمال الدين، مرجع سابق، ص 20.

على أنّ هذه الوضعية التي يَشغَلُهَا ناظر الملك الوقفي ليست بِدعًا في التعاملات الإدارية، " فقد تلجأ الإدارة في تسيير مشروعاتها العامة إلى أفراد لا يكتسبون صفة الموظف العام، وتخضع علاقتهم بها لأحكام القانون الخاص، أو لقواعد تجمع بين أحكام القانون العام والقانون الخاص، ولَكِنَّهُم على أيّة حال لا يعتبرون موظفين عموميين"[1]، المُهِمّ أن تُحَدَّدَ العلاقة بشكل دقيق ما دام أنّه في الإمكان ذلك.

2 : مهامه وصلاحياته.

ى، وبالتالي فإنّ المادة تُبَيِّنُ بشكل غير مباشر المهام المُوكَلَة إلى ناظر الملك الوقفي، وهي النظرة ذاتها التي يعتمدها الفقهاء، " وبناء عليه يُلزَمُ الناظر بالمحافظة على أعيان الوقف من التَّلَف والخراب، ويقوم بما تحتاجه من ترميم وعمارة وإصلاح، ويَستَغَلُّهَا استغلالا حسنا، ويستثمرها بما يحقق الرِيعَ أو الغَلَّةَ بأَقَلِّ المصروفات والنفقات، وأجدى المردود أو النفع، ويُوَزِّع الغَلاَّت على المستحقين توزيعا عادلا يَتَّفِقُ مع نظام الوقف أو قانونه، ويراعي شروط الواقف وترتيباته"[2]، وبما أنّ عمارة الأوقاف وحمايتها من الزوال هي أَهَمُّ المهام؛ إذ أنّها " مُهِمَّةٌ تَضمَنُ استمرار قدرة الوقف على إنتاج المنافع والعوائد المقصودة منه"[3]، فهي الطريق الآمن لبقاء أصل الأوقاف ودوامه؛ ذكرت المادة الثامنة (08) من نفس المرسوم المقصود من عمارة الملك الوقفي؛ والذي يتمثل في:

- صيانة الملك الوقفي وترميمه.
- إعادة بناء الملك الوقفي عند الاقتضاء.
- استصلاح الأراضي الوقفية وزراعتها بِغَرسِ الفَسيل وغيره.

وكُلُّ المهام التي أشارت إليها المواد (07) و(08) تُمَثِّلُ واجبات ناظر الملك الوقفي تُجَاه الأملاك الوقفية التي هي تحت مسؤوليته، ولذلك جاءت المادة الثالثة عشرة (13) على سَردِ هذه المَهَام تِبَعًا بشكل من التفصيل، وللإشارة فإنّ المادة نفسها تُبَيِّنُ بأنّ مباشرة هذه المهام تكون تحت مراقبة

---

(1) محمد يوسف المعداوي، **دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري**، ط[2]، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988م، ص 42.

(2) وهبة الزحيلي، **إدارة الوقف الخيري – سلسلة : بين الأصالة والمعاصرة –**، ط[1]، دمشق – سوريا، دار المكتبي، 1418هـ - 1998م، ص 16.

(3) ميمون جمال الدين، مرجع سابق، ص 70.

وكيل الأوقاف ومتابعته، مع إسناد رعاية التسيير المباشر للملك الوقفي للناظر وذلك بموجب المادة الثانية عشرة (12) من المرسوم التنفيذي 98 – 381 التي تَنُصُّ بأنّه: [تُسنَدُ رعاية التسيير المباشر للملك الوقفي إلى ناظر الملك الوقفي في إطار أحكام القانون رقم 91 – 10]، مع الملاحظة بأنّ هذه المهام (المذكورة في نص المادة الثالثة عشرة (13) من المرسوم التنفيذي) مترابطة ومتداخلة إلى درجة يَصعُبُ التمييز بينها، حتى أن ذكر أَحَدِ هذه المهام يُغنِينَا عن ذكر بعضها الآخر"[1]، كما أنّ القيام بها لابد وأن يراعي التَقَيُّدَ بالقوانين والتنظيمات المعمول بها (كقوانين التهيئة والتعمير 90-29 والمراسيم التنفيذية المتعلقة بالتهيئة العمرانية 91-175 و 91-176 ... إلخ، الشيء الذي نَبَّهَ إليه المُشَرِّع الجزائري واشترطه على ناظر الملك الوقفي عند قيامه بواجباته.

هذه إذن جملة الصلاحيات و المهام التي تبرز وضعية ناظر الملك الوقفي ومكانته المِحوَرِيَّة في عملية تسيير وإدارة الأوقاف الإسلامية، وما فَصَّلنَا الحديث فيه عن ناظر الملك الوقفي يُفتَرَضُ أن ينطبق على جميع القائمين على إدارة الشؤون الدينية والأوقاف وبخاصة إذا علمنا عدم وجود هذا المنصب في الواقع، الشيء الذي يبعث على الحيرة ؟!!، إذ كيف تُسَنُّ هذه المجموعة الكبيرة من القوانين المتعلِّقة بناظر الملك الوقفي وبشكل تفصيلي في بعض الأحيان، ولا يوجد لها إلى حَدِّ الآن تطبيق، وفي مقابل ذلك توجد المناصب الوظيفية لبقية القائمين على أمور الأوقاف وإدارتها من خلال نصوص قانونية تَمِيلُ إلى العمومية التي لا تسمح بتحديد المسؤوليات بشكل دقيق، بالإضافة إلى التداخل الواضح فيما بينها من حيث الأعمال والصلاحيات، ومهما يكن فإنّ لفظ [النظارة] يَعُمُّهُم جميعا، وبالتالي فإنّ الصِّيَغ القانونية المعتمدة حتى الآن تَشمَلُ جميع تصرفات القائمين على إدارة وتسيير الأوقاف على اختلاف رُتَبِهِم ودرجاتهم الوظيفية، ولا تُلحَقُ بناظر الملك الوقفي فقط إلاّ في حال ورود القرينة المُخَصِّصَة لطرف دون غيره.

(1) ميمون جمال الدين، مرجع سابق، ص 74.

المبحث الثاني : تصرُّفات إدارة الوقف في الجزائر.

بعد أن وقفنا على الهيكلة التي تُشَكِّلُهَا الإدارة الوقفية في الجزائر؛ صار من الضروري الوقوف على التصرُّفات التي تقوم بها هذه الإدارة، حتى يكون مسعى الإصلاح الذي نسعى إليه قائما على إبراز مواطن الخَلَل التي تُمَيِّزُ هذه التصرفات بُغيَةَ السعي إلى اقتراح حلول لها، إذ لا يمكن تحديد مراحل الإصلاح المرجو من إدارة الوقف من غير تحديدٍ دقيق لوضعها الحالي، باعتبار أنّ التصرفات هي عملة العمل الإداري والأساس الذي توجد به وتُقَيَّمُ من خلاله، فكل إدارة راشدة تعني تصرفا راشدا وكل إدارة فاشلة تعني تَصَرُّفًا خاطئا من ورائها.

سنحاول من خلال مطالب المبحث تفصيل جملة التصرفات ومن يقوم بها، ووضع ذلك في ميزان المردودية والنَفعِ الذي تعود به تلك التصرفات على نَمَاء الوقف وتطوره، بالإضافة إلى عَرضِهَا على شروط الشَّرع المطلوبة، وكيف تعاملت معها نصوص القانون المُسَيِّر للأوقاف اليوم، وقد عمدنا إلى تقسيم المبحث إلى مطالب؛ تمثل التصرفات المطلوبة الأصلية (من جهة الوجوب أو الندب) في المطلب الأول، وسنأتي لاحقا (المطلب الثاني) إلى ذكر التصرفات الطارئة العارضة، والتي هي إمّا تصرفات استثنائية (لا يلتجئ لها إلا عند الحاجة والضرورة) أو تصرفات ممنوعة (يُلتَجَئُ إليها عند الضرورة القُصوَى فقط)، ويرجع سَبَبُ هذا التقسيم إلى أنّ العديد من هذه التصرفات تَشتَرِكُ فيها أكثر من هيئة إن على المستوى المركزي أو المحلي، وبالتالي فالتعاطي معها من هذه الجهة أسهل من ذِكرِ كل هيئةٍ على حدى وذِكرِ التصرُّفات المُلحَقَة بها، لأنّنَا سنقع حَتمًا في تكرار التصرُّف أكثر من مرة.

المطلب الأول : التصرفات الأصلية (المطلوبة).

سَنَنطَلِقُ في عرض التصرُّفات من ثنايا النصوص المُنَظِّمَة لعمل الهيئات الإدارية المتعاملة مع الوقف على مستوى الوزارة (مركزيا) وعلى مستوى الولاية (محليا)، والتي سبق عرض أبرز مهامها في الفصل السابق، وبِشَكلٍ أدقّ سَنَذكُرُ التصرُّفات التي سمح بها القانون لهذه الهيئات عند إدارتها وتسييرها للأوقاف، ثم نأتي إلى ذكر موقف الشرع منها، بعد ذلك سنحاول تقييمها من حيث الفعالية بُغيَةَ الوصول إلى اقتراح الاستمرار فيها أو اختيار بديلٍ عنها، ضمن سياق الإصلاح الإداري المنشود.

ويُقصَدُ بالتصرفات الأصلية (المطلوبة)؛ تلك الأعمال التي هي في حُكمِ اللازمة لضمان استمرار الوقف ونمائه وقيامه بدوره، وهي أعمال قد تكون في مرتبة الضروري؛ حِفَاظًا على أصل الوقف واستمراره، أو تكون في مرتبة الحاجي والتحسيني ضَمَانًا لتطويره ونمائه، وهي بالجملة تصرفات لا تَفتَقِرُ إلى إذن الواقف للقيام بها، بل على القائم على الوقف فِعلُهَا من تِلقَاءِ نفسه متى استدعت الضرورة أو الحاجة إليها، فقد يُفضِي عدم القيام بها إلى زوال الوقف واندثاره مع الزمن.

الفرع الأول : الحصر والتسجيل.

هذه العملية أساسية ضِمنَ نِطَاق استرجاع الأوقاف وبخاصة بعد حِقبَةِ الاستعمار، حيث تَعَرَّضَت العديد من الأوقاف إلى الاستغلال أو الاعتداء من قبل الخواص، وكذلك تَمَّ استعمال العديد من العقارات والمباني وكذا الأراضي الفلاحية من قِبَلِ الدولة، أضف إلى ذلك ضَيَاعُ العديد من حُجَجِ الوقف، ومن ثَمَّ كان لزاما على إدارة الأوقاف ابتداء أن تضع خُطَّةً لحصر الأوقاف وتسجيلها حتى تتفادى تكرار ما وقع للأوقاف من سَلبٍ واستغلال في الحِقبَةِ الماضية.

أولا : من الناحية الشرعية.

لا شكّ بأنّ عملية الحصر والتسجيل تدخل من باب الحفاظ على الأوقاف وحمايتها وهو أمر مطلوب شرعا، فهو يدخل من باب ما لا يتم الواجب إلاّ به فهو واجب، ولِكَونِ المحافظة على الأوقاف واجبا؛ فإنّ عملية الحصر والتسجيل الداخلة في هذا السياق تُعَدُّ بدورها واجبة، وبخاصة بعد انتشار الأوقاف وتَوَسُّعِهَا، وكذا ضَيَاع العديد منها بسبب غياب حُجَجِهَا التي تُعتَبَرُ توثيقا لها وهو القصد من عملية الحصر والتسجيل إذ به نتفادى تعريض هذه الأوقاف إلى الضَيَاع أو التعدِّي عليها بأيّ شكلٍ من أشكال التعدِّي على أعيانها أو على وجودها، وضمن المستوى الثاني (التعدِّي على وجودها) تأتي أهمية الحصر والتسجيل التي حَثَّ عليها الشرع الحنيف، وأكّدَ عليها الفقهاء في أقوالهم عند حديثهم على صِيَانَةِ الأوقاف وحمايتها وهو ما سنأتي إليه في الفرع التالي.

ثانيا: من الناحية القانونية.

لم يَغفَل المشرّع عن التنبيه إلى هذه العملية، ولذلك وجدناه يُلحِقُهَا بمسؤولية القائمين على إدارة الأوقاف وتسييرها على المستويين المركزي والمحلي.

1 – على المستوى المركزي.

أُوكِلَت هذه المُهِمَّة على مستوى الوزارة إلى المديرية الفرعية لحصر الأملاك الوقفية وتسجيلها، وهي إحدى المديريات الفرعية لمديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة على مستوى الوزارة، هذه المديرية التي استُحدِثَت تَسمِيَتُهَا[1] – ولم يُستَحدَث إطارها – من خلال المرسوم التنفيذي 05 – 427[2] المتمِّم والمعدِّل للمرسوم التنفيذي رقم 00 – 146[3] المتضمِّن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، هذه المديرية أُعِيدَ تنظيم هَيكَلَتُهَا وعملها من خلال قرار وزاري مشترك مؤرخ في 13 رجب 1433هـ الموافق 3 يونيو 2012م المتضمِّن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف في مكاتب[4]، حيث أصبحت تتكون من ثلاثة مكاتب هي:

- مكتب حصر الأملاك الوقفية.
- مكتب تسجيل الأملاك الوقفية.
- مكتب متابعة تسيير الأملاك الوقفية.

ويأتي الفصل إلى المكاتب؛ عملا على تدقيق وترشيد جهود العمل وسعيا إلى إتقانه، فبعدما كانت مديرية الأوقاف والحج من خلال المرسوم التنفيذي 00-146 تتكوَّن من مديرية فرعية للبحث عن الأملاك الوقفية والمنازعات، يَتَمَثَّلُ عملها كما يَدُلُّ عليه اسمها في البحث عن الأملاك الوقفية، وكذا الاهتمام بِفَضِّ المنازعات التي تَنجَرُّ عن ذلك، الشيء الذي أَثقَلَ عمل هذه المديرية واستَغرَقَ جُهودَها في المنازعات التي رَتَّبَتهَا عملية البحث عن الأوقاف مِمَّا أعاق عملية الاستمرار في البحث

(1) وكانت تسمى من قبل مديرية الأوقاف والحج.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 05 – 427 المؤرخ في 05 شوال 1426هـ الموافق 07 نوفمبر 2005م المعدَّل والمتمِّم، المتضمِّن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 73، السنة: 42، بتاريخ 07 شوال 1426هـ الموافق 09 نوفمبر 2005م.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 00 – 146 المؤرخ في 25 ربيع الأول 1421هـ الموافق 28 جوان 2000م المعدَّل والمتمِّم، المتضمِّن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 38 ، السنة: 37، بتاريخ 29 ربيع الأول 1421هـ الموافق 02 جويلية 2000م.

(4) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 رجب 1433هـ الموافق 03 يونيو 2012م، المتضمِّن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف في مكاتب؛ الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 56، السنة: 49، بتاريخ 25 ذو القعدة 1433هـ الموافق 11 أكتوبر 2012م.

عن بَقِيَّة الأوقاف وتسجيلها؛ أصبحت اليوم مديرية فرعية بمكاتب فرعية تَفصِلُ بين مختلف العمليات والتخصُّصَات (الحصر، التسجيل، المتابعة)، وذلك بغرض المساهمة في ترشيد الجهود وجعلها أكثر فعالية.

المادة الثالثة (03) من المرسوم التنفيذي 05 – 427 هي التي تجعَلُ من صلاحية مديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة؛ البحث عن الأملاك الوقفية وتسجيلها وضمان إشهارها وإحصائها، كما فَصَّلَت نفس المادة المهام المُوكَلَة إلى المديرية الفرعية لحصر الأملاك الوقفية وتسجيلها على النحو الآتي:

- البحث عن الأملاك الوقفية وتسجيلها وإشهارها.
- مسك سجلاَّت جَرد الأملاك الوقفية العقارية والمنقولة.
- جَرد الأملاك الوقفية ووضع بطاقة خاصّة بكل مِلك وقفي.
- متابعة تسيير الأملاك الوقفية.
- المساعدة على تكوين ملف إداري لكل شخص يَرغَبُ في وقف ملكه.
- متابعة إشهار الشهادات الخاصة بالأملاك الوقفية.

هذه المهام تتقاسمها اليوم المكاتب الثلاثة التي ذكرناها من قبل، كُلٌّ حسب تَخَصُّصِه.

ثانيا : على المستوى المحلي.

على المستوى الولائي؛ أُنيطَت مُهِمَّةُ الحَصرِ والتسجيل وما يَتبَعُهَا من عملية الجَردِ والتوثيق ابتداء بمدير الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية، الأمر الذي تُؤَكِّدُهُ المادة العاشرة (10) من المرسوم التنفيذي 98 – 381 والتي تَنُصُّ: [تَسهَرُ نظارة الشؤون الدينية في الولاية على تسيير الأملاك الوقفية وحمايتها والبحث عنها، وجردها وتوثيقها إداريا طبقا للتنظيم المعمول به]، وهذا التكليف يَسِيرُ بنسبة كبيرة نحو الإشراف والتنظير للعملية، إذ أنّ المتعامل المباشر مع هذا التصرُّف ميدانيا هو وكيل الأوقاف، باعتبار تعامله المباشر مع الأعيان الوقفية، وعليه فإنّ مدير الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية وبِحُكمِ السلطة الرئاسية التي يملكها على وكيل الأوقاف وِفقَ نَصِّ المادة (11) من نفس المرسوم؛ مُتَابِعٌ للعملية التي يباشرها وكيل الأوقاف.

وكيل الأوقاف تَتَضَمَّنُهُ المادة العاشرة (10) سالفة الذكر والتي تُشِيرُ إلى مدلول نظارة الشؤون الدينية والأوقاف في الولاية باعتباره عنصرا فيها، وبالتالي فإنّ مسؤولية الحصر والتسجيل داخلة

ضمن اختصاصه وعمله، بالإضافة إلى أنّ المادة (28) من المرسوم التنفيذي 08-411[1] تشير إلى مهمَّة البحث عن الأملاك الوقفية غير المُصَنَّفَة وإحصاؤها الموكلة إلى من هم في رتبة وكيل الأوقاف، بينما كان القانون الأساسي السابق الخاص بعمال قطاع الشؤون الدينية والأوقاف وفي مادته (25) من المرسوم التنفيذي 91 – 114[2]، يُحَدِّدُ جملة المهام الموكَلَة إلى وكيل الأوقاف والتي من بينها مَسكُ دفاتر الجَرد والحسابات وكذا مراقبة الأملاك الوقفية ومتابعتها، وهذه المهام داخلة ضمن تَصَرُّفِ الحَصر والتسجيل التي هي عملية بأغلبيتها إدارية توثيقية، وهذه المادة أدق في التعبير عن المقصود.

وما يمكن قوله بعد هذا التفصيل هو أنّ الشيء الذي لا نَعرِفُهُ من خلال هذه الهيئات؛ هو مدى التنسيق الموجود بينها والآليات الضابطة لذلك، وبخاصة أنّها تقوم بنفس العمل ولَكِنَّ المستوى الإداري مختلف (مركزي، محلي)، مع العلم بأنّ مسألة التنسيق مُهِمَّةٌ للغاية؛ إذ من خلالها يَتِمُّ توضيح الاختصاصات وتفادي التداخل المُفضِي إلى تِكرَارِ العمل وضَيَاع الجهود، كما أَنَّهَا السبيل إلى ترشيد الجهود وتكاملها فيما بينها، وهي أَهَمُّ عوامل الإصلاح الإداري المنشود، فعالية أكبر بِتَكلُفَةٍ أَقَلّ.

الفرع الثاني: الصيانة والحماية.

عملية الصيانة والحماية من العمليات اللازمة لاستمرار الوقف وقيامه بالدور المَنُوطِ به، وهي مُلاَزِمَةٌ له على الدوام، ويدخل ضِمنَهَا العمارة بكل متطلَّباتها من ترميم وإنشاء وتقوية وغير ذلك من الأعمال التي تُبقِي على الوقف أكبر وقتٍ ممكن، ولقد كان الاهتمام بها شرعا وقانونا لأهميتها وضرورتها.

(1)المرسوم التنفيذي رقم 08 – 411 المؤرخ في 26 ذي الحجّة 1429هـ الموافق 24 ديسمبر 2008م المتضمِّن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلّفة بالشؤون الدينية والأوقاف، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 78، السنة: 45، بتاريخ 30 ذي الحجّة 1429هـ الموافق 28 ديسمبر 2008م.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 91 – 114 المؤرخ في 12 شوال 1411هـ الموافق 27 أبريل 1991م المتضمِّن القانون الأساسي الخاص بعمال قطاع الشؤون الدينية، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 20، السنة: 28، بتاريخ 16 شوال 1411هـ الموافق 01 ماي 1991م.

أولا : من الناحية الشرعية.

لاشك أنّ الفقهاء في تَنَاوُلِهِم لمسائل الأوقاف بجملة الآراء و الفتاوى لم يكن لهم قصدٌ في الابتداء إلا حمايتها وضمان استمرارها وبقائها، ولذلك كانت مُجمَلُ آرائهم تَنصَّبُ على الحماية التي هي من جنس المستوى الأول (المتمثِّل في الحماية المادية للأعيان الموقوفة وذلك بصيانتها وترميمها وعمارتها) ، وكانت في المقابل آراؤهم و فتاواهم تُمَثِّلُ كذلك المستوى الآخر من الحماية (المتمثِّل في الحماية القانونية من حيث النصوص والتشريعات) وإن بشكلٍ يختلف عن النظرة الحديثة للمسألة، والشهادات التاريخية التي تُبرِزُ تَدَخُّلَ الفقهاء بمواقفهم لحماية الأوقاف أكثر من أن تُعَدّ، فهذا الإمام النووي رحمة الله عليه يَقِفُ بصحبة العلماء في وجه الظاهر بيبرس الذي كان يريد الاستيلاء على الأوقاف التي لا يملك أصحابها سند الحُجيّةِ عليها، و بِمِثلِ موقف النووي؛ وقف سراج الدين البلقيني في وجه برقوق أتابك الذي فَكَّرَ في إلغاء الوقف الأهلي وإبطاله في القرن الثامن، فأفتى له وجمهور العلماء بعدم جواز ذلك[1]، ورغم الوقفة التي وقفها العديد من العلماء في وجه الاعتداء على الأوقاف، إلاّ أنّها لم تَسلَم في بعض الأحيان من اعتداء المُعتَدِين الذين حَقَّقُوا فيها مآربهم بتواطئ من القضاة، ومن ذلك ما كان أقدم عليه جمال الدين يوسف من الاستيلاء على الأوقاف بِحُجَّةِ الاستبدال، بمساعدة القاضي كمال الدين عمرو بن العديم قاضي الحنفية.

وتُعتَبَرُ العمارة من أَوكَدِ التصرُّفات التي يجب على القائم بشؤون الوقف القيام بها، "فعمارة الوقف واجبة فيما نَصَّ عليه الفقهاء، والبدء بها من ريع الوقف، لأنّه إذا لم يُتَعَهَّد بالعمارة لم يُنتَفَع به ويؤول إلى التخريب، ولا يُشتَرَطُ لتقديم عمارة الوقف اشتراط الواقف هذا التقديم ولا رضا المستحقين "[2]، وغالبا مع تتعلَّق العمارة بالمباني دون الآلات وما شابهها من المنقولات لأنّها أكثر حاجة إلى ذلك، وتأخذ العمارة صُورَ الترميم والإصلاح لما هو في طريق التهالك والتآكل، وغالبا مع تُقتَطَعُ نسبة من عائدات الأوقاف للقيام بذلك، وحتى وإن لم تُوجَد الحاجة في بعض الأحيان إلى العمارة فإنّ المال يُدَّخَرُ لوقت الحاجة ونوائب الزمان، بهذه الكيفية تُضمَنُ الصيانة للأعيان الوقفية وتَتِمُّ المحافظة عليها من كل تدهور.

(1) الإمام أبو زهرة، مرجع سابق، ص 19.

(2) محمد أحمد سراج، مرجع سابق، ص 334.

ثانيا: من الناحية القانونية.

أمّا القانون الجزائري فقد كَفَلَ ومن خلال أسمَى مَرجعِيَّتِهِ وهي الدستور؛ الحماية القانونية للأملاك الوقفية؛ ففي الفصل الرابع المتعلِّق بالحقوق والحريات، وفي مادته الثانية والخمسين (52) التي جاء فيها [الأملاك الوقفية وأملاك الجمعيات الخيرية مُعتَرَفٌ بها، ويحمي القانون تخصيصها] إشارة إلى ذلك،كما ذكرت المادة الثامنة (08) من قانون الأوقاف 91 – 10 لفظة [الأوقاف العامّة المَصُونَة]، وهذا يعني بأنّها مَحمِيَّة بقوة القانون مما يجعل التعدِّي عليها غير مقبول ومرفوض يُعَرِّضُ ويُحِيلُ صاحبه على قانون العقوبات، والذي أَكَّدَتهُ المادة السادسة والثلاثون (36) بقولها: [يتعرَّضُ كل شخص يقوم باستغلال ملك وقفي بطريقة مُستَتِرَة أو تدليسية أو يُخفِي عقود أو وثائق أو مستندات أو يُزَوِّرُهَا، إلى الجزاءات المنصوص عليها في قانون العقوبات][1]، إلى جانب هذا فإنّ المادة السادسة والأربعين (46) من قانون الأوقاف 91 – 10 تَنُصُّ على أنّ [السلطة المُكَلَّفَة بالأوقاف هي الجهة المُؤَهَّلَة لقبول الأوقاف وتَسهَرُ على تسييرها وحمايتها]، وجاء لَفظُ السلطة المكلَّفة عامًّا وهذا يعني مسؤولية جميع المَوكُولِ إليهم قانونا الإشراف على إدارة الأوقاف وتسييرها[2] العمل على حمايتها، كما يُوَضِّحُ ذلك مقصود النظارة الذي أشارت إليه المادة السابعة (07) من المرسوم التنفيذي 98 – 381 (مدلول الحماية) وقد نَصَّت عليه صراحة.

وقد أثبتها (الحماية) المشرِّع من خلال الفصل الرابع من المرسوم التنفيذي 98 – 381 المتضمِّن الأحكام المالية المتعلِّقة بموارد الأوقاف ونفقاتها، وجعل من النفقات تلك المتعلِّقَة بالحماية مُتَمَثِّلَةً في الصيانة والترميم والإصلاح وهذه كلها تصرفات تُفضِي إلى الحماية، وقد تدخل ضِمنَ إطار الحماية؛ مسألة المتابعة والمراقبة التي تَتَعَيَّن على العملية الإدارية الوقفية، وبهذا الصَّدَد تَنُصُّ المادة الثانية عشرة (12) من المرسوم التنفيذي 89 – 99 على أنّه [تَعُودُ إلى وزير الشؤون الدينية

(1) الإحالة على قانون العقوبات وإن كانت تحمي نسبيا من الاعتداء الخارجي (خارج إطار إدارة الأوقاف) ومن الوجهة الجنائية لا المدنية (لا تشير إلى التعويض والضمان مثلا)، إلاّ أنها لا تحمي من الاعتداء الداخلي، ولذلك وجب أن تكون لإدارة الأوقاف نصوصا واضحة في هذا المجال حتى تتحدَّد المسؤوليات وتَتَضِحَ الجزاءات.

(2) المادة التاسعة (09) من المرسوم التنفيذي 98 – 381؛ أشارت إلى مسؤولية لجنة الأوقاف في حماية الأوقاف، والمادة العاشرة (10) أشارت إلى مسؤولية نظارة الشؤون الدينية على مستوى الولاية في حماية الأوقاف (مدير الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية، وكيل الأوقاف) وكذا المادة الثالثة (03) من المرسوم التنفيذي 00 - 200، وأشارت المادة الثالث عشرة (13) من المرسوم التنفيذي 98 - 381 إلى مسؤولية ناظر الملك الوقفي في حماية الأوقاف.

مبادرة إنشاء نظام الرقابة المتعلِّق بالأعمال التابعة لاختصاصه ...] ومسألة الرقابة لها أهميتها البالغة في موضوع تسيير الأوقاف، لأنّها الدِّرعُ الواقي لها من جميع احتمالات التلاعب بها وتعريضها للاستغلال غير المشروع أو للزوال، ولكنَّ الملاحظ هو غياب الإطار الرقابي أو على الأقل عدم وضوحه بشكل ظاهر في إدارة الأوقاف، وبالتالي يَبقَى السؤال مطروحا حول آليات الرقابة المُعتَمَدَة في الوزارة بشأن تسيير الأوقاف، ولذلك فإنّه من الضروري التَنَبُّهُ إلى أهمية هذه العملية باعتبارها صَمَّامَ آمانٍ للأوقاف، وذلك من خلال وضع آليات ولِمَا لاَ هيئة خاصة تَعنَى بهذا الجانب؛ تَختَصُّ بمسألة التفتيش والمتابعة ولكن ليس ضِمنَ المفتشية العامة للوزارة وإنّما كجهاز خاص بالإدارة الوقفية.

وبالنسبة للمشرِّع الجزائري فإنّه أَلحَقَ تصرُّف عمارة الأوقاف بمفهوم النظارة عنده، فذكر من خلال المادة السابعة (07) من المرسوم التنفيذي 98 – 381 ؛ مفهوم نظارة الوقف بأنّه يعني (رعايته، عمارته، استغلاله، حمايته، حفظه) وجميع هذه التصرفات متداخلة فيما بينها وكُلُّهَا تدخل ضمن مفهوم عمارة الوقف، وأَعقَبَ هذه المادة بمادة أخرى – المادة الثامنة (08) – دَقَّقَ فيها مدلول العمارة بقوله [يُقصَدُ بعمارة الملك الوقفي في صُلبِ هذا النص ما يأتي: صيانة الملك الوقفي وترميمه، إعادة بناء الملك الوقفي عند الاقتضاء، استصلاح الأراضي الوقفية وزراعتها بغرس الفسيل وغيره].

1 – على المستوى المركزي.

والصيانة بهذا المعنى مُوكَلَةٌ على المستوى المركزي إلى مديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة، فالمادة الثالثة (03) من المرسوم التنفيذي 05-427 المتضمِّن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف تُشِيرُ إلى أحد مهام المديرية الفرعية لاستثمار الأملاك الوقفية المتمثلة في صيانة الأملاك الوقفية، وقد استُحدِثَ مَكتَبٌ خاص بالصيانة ضِمنَ هذه المديرية الفرعية وِفقَ ما نَصَّ عليه القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 رجب 1433هـ الموافق 03 يونيو 2012م، وهو ما يدل على اهتمام إضافي بهذه المسألة، وأمّا عن الحماية فهي مُقتَرِنَةٌ بالصيانة إلى حَدٍّ كبير حتى أنّ مدلول النظارة السابق والمذكور في المادة الثامنة (07) من المرسوم التنفيذي 98-381 يشير إلى ذلك، وتأخذ الحماية مستويين أساسيين هما:

المستوى الأول: يتمثل في الحماية المادية للأعيان الموقوفة وذلك بصيانتها وترميمها وعمارتها، وهذا الجانب قد أوضحنا موقف الشَّرع والقانون منه في معرض حديثنا عن واجب العمارة المذكور سابق وبيّنا النصوص التي تُوضِّحُ إلى ذلك.

المستوى الثاني: ويَتَمَثَّل في الحماية المعنوية المُتَجَسِّدَة في الحماية القانونية لهذه الأعيان وذلك من خلال جملة من القوانين التي تحمي العين الموقوفة من الاستغلال غير المشروع، وتَردَعُ كل راغبٍ في التعدِّي عليها بالسَلبِ والاختلاس من الخارج، أمّا من الداخل فَتَتَجَسَّدُ الحماية القانونية من خلال سَنِّ تشريعات قانونية وآليات عملية تَسمَحُ بوضوح الأعمال وعدم تداخلها، وتُبرِزُ المسؤوليات وما يترتَّبُ عنها من جزاءات عند التجاوز، وهذا هو المُفتَقَدُ بشكل مقبول وكاف في مجموع القوانين المُنَظِّمَةِ لشؤون الأوقاف في الجزائر، والتي سيكون لها آثارها السلبية على مستقبل الأوقاف.

وبالعودة إلى مستوى الإدارة المركزية فإنّ دور الحماية تَتَقَاسَمُه هيئاتها من خلال المستويين المذكورين، فالوزير يَتَمَاشَى موقعه وموضعه مع المستوى الثاني، وهو الشيء الذي تُؤَكِّدُهُ النصوص القانونية المُنَظِّمَة لعمله؛ فالمادة العاشرة (10) من المرسوم التنفيذي 89-99 تُشِيرُ إلى مُهِمَّة السَهَرِ على تنمية الأوقاف وحمايتها...، كما سمحت له المادة (12) من إنشاء نظام الرقابة المتعلِّق بالأعمال التابعة لاختصاصه ... والرقابة نوع من أنواع الحماية، ودور الوزير في الحماية غالبا مع يكون من خلال آليات يَضَعُهَا، ومن بينها؛ تنصيبه للجنة الوطنية للأوقاف التي تقوم بِدَورٍ في حماية الأوقاف؛ فالمادة الأولى (01) من القرار الوزاري رقم 29 الصادر في 21 فيفري 1999 م تَذكُرُ ذلك صراحةً بقولها [تطبيقا لنص المادة (09) من المرسوم لتنفيذي 98 – 381 [1] المؤرخ في 01 ديسمبر 1998، تَنشَأُ لدى وزير الشؤون الدينية والأوقاف "لجنة الأوقاف" تتولَّى مهام الإشراف العملي والتوجيه والإدارة للأملاك الوقفية وتسييرها وحمايتها وتُنَظِّمُ ذلك، تمارس اللجنة مهامها تحت سلطة وزير الشؤون الدينية باعتباره مُكَلَّفًا بالأوقاف]، ودور اللجنة من خلال هذه الآلية يَتِمُّ عن طريق الإدلاء برأي فيما يخص مسألة الحماية، ولكن الرأي إذا ما اعتُمِدَ من قِبَلِ الوزير فإنّه يُصبِحُ مُلزِمًا لجميع القائمين على إدارة وتسيير الأوقاف، وهو ما تُؤَكِّدُهُ المادة العاشرة (10) من القرار سالف الذكر:[تكون مداولات اللجنة المصادق عليها (من قِبَلِ الوزير) مُلزِمَةً لجميع

(1) يتعلَّق هذا المرسوم بشؤون تسيير الأملاك الوقفية وإدارتها وحمايتها.

القائمين على إدارة وتسيير وحماية الأملاك الوقفية وتُنَفِّذُ بالكيفيات الإدارية المناسبة]، تَجدُرُ الإشارة هنا إلى أنّ القانون يجعل الوزير أو من يُفَوِّضُه مُمَثِّلاً للأوقاف أمام القضاء؛ فقد جاء القرار المؤرخ في 08 ربيع الثاني 1432هـ الموافق 13 مارس 2011م مُؤَهِّلاً لمديري الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية بتمثيل الوزير في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة[1] (المواد 1، 2، 3).

2 – على المستوى المحلي.

تُلحَقُ بالإدارة المحلِّيَّة للأوقاف على مستوى الولاية مسؤولية صيانة وحماية الأملاك الوقفية؛ فمدير الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية يَسهَرُ بموجب المادة الثالثة (03) من المرسوم التنفيذي 00- 200 [2] على مراقبة وتسير وحماية الأملاك الوقفية، الشيء الذي تُؤَكِّدُهُ المادة العاشرة (10) من المرسوم التنفيذي 98-381 السالف ذِكرُهَا، وبالتالي فهو المسؤول الأول عن حالة الأملاك الوقفية، وإليه يَرجِعُ أمر الاهتمام بها وصيانتها من كل ما يُعَرِّضُهَا للزوال أو التهالك والاندثار، وفي نفس الوقت فإنّ لمن هم في رتبة وكيل الأوقاف دَورٌ مُهِمٌّ وملازم لعملية الصيانة والحماية كما تُبَيِّنُهُ المادة (28) من المرسوم التنفيذي 08 – 411 بقولها [... السهر على صيانة الأملاك الوقفية واقتراح كل تدابير ترميمها...]، كما يَقَعُ على عاتقه توفير كل الوسائل المادية اللازمة لذلك وبخاصة الأموال التي تحتاج إلى صرفها في هذا الاتجاه، فهو الذي يُؤَشِّرُ على طلبات الآمرين بالصرف الثانويين على مستوى مديرية الشؤون الدينية والأوقاف في الولاية فيما يَخُصُّ النفقات اللازمة لعملية الترميم والبناء والصيانة، وتحت إشرافه يَعمَلُ ناظر الملك الوقفي المُسَيِّرُ المباشر للملك الوقفي الساهر على حماية الأملاك الوقفية المعهودة إليه، وعليه يكون كذلك لناظر الملك الوقفي دور في عملية الصيانة والحماية، كيف لا وهو المباشر للملك الوقفي وأدرى الناس بما يَصلُحُ له، وهو المتابع له على الدوام وباستمرار، إذ هي إحدى مهامه المذكورة في المادة (13) من المرسوم

---

(1) قرار وزاري مؤرخ في 08 ربيع الثاني 1432هـ الموافق 13 مارس 2011م، المتضمِّن تأهيل مديري الشؤون الدينية والأوقاف على الولاية بتمثيل الوزير في الدعاوى المرفوع أمام العدالة، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 29، السنة: 48، بتاريخ 19 جمادى الثانية 1432هـ الموافق 22 ماي 2011م.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 00 – 200 المؤرخ في 24 ربيع الثاني 1421هـ الموافق 26 جوان 2000م المتضمِّن قواعد تنظيم مصالح الشؤون الدينية والأوقاف في الولاية وعملها، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 47، السنة: 37، بتاريخ 02 جمادى الأولى 1421هـ الموافق 02 أوت 2000م.

التنفيذي 98 – 381، كما يُبرِزُهُ مدلول النظارة المُعَرَّفَةِ من خلال المادة (07) التي تَنُصُّ [يُقصَدُ بنظارة الوقف في صلب هذا النص ما يأتي: التسيير المباشر للملك الوقفي، رعايته، عمارته، استغلاله، حفظه، حمايته].

إنّ الملاحظ للنصوص المذكورة سابقا يَلحَظُ بأنّ تصرف الصيانة والحماية مَوكُولٌ لجميع الهيئات المشرفة على إدارة الأوقاف سواء المركزية منها أو المحلِّيَّة، وهذا الأمر وبالقَدرِ الذي يُظهِرُ مدى الاهتمام الذي تُولِيهِ الإدارة الوقفية لمثل هذا العمل، فإنّه وفي مقابل ذلك يَبعَثُ على التساؤل وبخاصة مع غياب آليات التنسيق وتحديد نوعية مساهمة كل طرف في مسألة الصيانة والحماية؛ عن كيفية سَيرِ هذه العملية واقعيا وميدانيا، ونحن هنا نتحدث بشكل أَدَقّ عن ضرورة تحديد آليات التنسيق بين جميع من أَوكَلَ القانون لهم مسؤولية الحماية، فَيَعرِفُ كل طرف المدى الذي هو مسؤول عنه، فلا يَضِيعُ الفعل بسببِ وجود كثرةٍ للفاعلين.

الفرع الثالث: التسيير الإداري والمالي.

المال أَهَمُّ عَامِلٍ من عوامل خِدمة الأوقاف وتنميتها، والتصرُّف فيه من أَوكَدِ التصرُّفات اللازمة لذلك، فالمال قَوَامُ الأعمال كما يُقَال، والأوقاف في حَدِّ ذاتها أموال وهي بحاجة إلى تسيير راشد وتوظيف حكيم من حيث النفقات أو الاستثمارات، فالتسيير المالي للأموال الوقفية أصبح الركيزة الأساسية اليوم في إدارة الأوقاف وتنميتها، وعليه كان من الواجب الاهتمام به والسعي إلى التَحَكُّمِ فيه بشكل يجعل العملية الإدارية الوقفية تَسِيرُ بشكل سَلِسٍ وفَعَّال، وهذا الأمر يطلبه الشَّرعُ ويُؤَكِّدُهُ القانون.

أولا : من الناحية الشرعية.

حِفظُ المال من الأعمال التي جاء الإسلام لتحقيقها باعتبارها من مقاصد الشارع التي انبَنَى عليها الدين الحنيف، فقد جاءت عَدِيدُ الآيات القرآنية والأحاديث النبوية التي تُبَيِّنُ أهمية ذلك في حياة المسلم؛ ففي أموال اليتامى وحِفظِهَا وعدم الاعتداء عليها قال تعالى (وَءَاتُواْ ٱلْيَتَٰمَىٰٓ أَمْوَٰلَهُمْۖ وَلَا تَتَبَدَّلُواْ ٱلْخَبِيثَ بِٱلطَّيِّبِۖ وَلَا تَأْكُلُوٓاْ أَمْوَٰلَهُمْ إِلَىٰٓ أَمْوَٰلِكُمْۚ إِنَّهُۥ كَانَ حُوبٗا كَبِيرٗا) [1] ،كما رتَّبَ تَسَلُّمَهُم لأموالهم بشرطِ الرَشَاد فقال (وَٱبْتَلُواْ ٱلْيَتَٰمَىٰ حَتَّىٰٓ إِذَا

(1) سورة النساء: الآية 02.

بَلَغُواْ ٱلنِّكَاحَ فَإِنۡ ءَانَسۡتُم مِّنۡهُمۡ رُشۡدٗا فَٱدۡفَعُوٓاْ إِلَيۡهِمۡ أَمۡوَٰلَهُمۡ وَلَا تَأۡكُلُوهَآ إِسۡرَافٗا وَبِدَارًا أَن يَكۡبَرُواْ) [1] ، وفي التحذير من وَضعِ المال في يد السفيه خَوفًا من تبذيرها وصَرفِهَا فيما لا ينفع، والتأكيد على مسؤولية القائم عليها قال تعالى (وَلَا تُؤۡتُواْ ٱلسُّفَهَآءَ أَمۡوَٰلَكُمُ ٱلَّتِي جَعَلَ ٱللَّهُ لَكُمۡ قِيَٰمٗا وَٱرۡزُقُوهُمۡ فِيهَا وَٱكۡسُوهُمۡ وَقُولُواْ لَهُمۡ قَوۡلٗا مَّعۡرُوفٗا) [2] ، فهذه توجيهات قرآنية إلى أنّ المال لا يكون إلاّ بيد الراشد مَظَنَّةَ حُسنِ التَصَرُّفِ والتدبير وبالتالي الحِفظ، كما أنّه لا يُعطَى إلا لِلمُقتَدِرِ على حِفظِه، القادر على توظيفه بالطرق الصحيحة، ومن الإرشادات النبوية في هذا المجال حديث المصطفى صلوات الله عليه الذي يقول فيه [لا تَزُولُ قَدَمَ عَبدٍ يوم القيامة حتى يُسأَلَ عن أربع ...وعن مَالِهِ مِن أينَ اكتَسَبَهُ وفيما أَنفَقَهُ...][3]، فالمال مسؤولية سَيُحَاسَبُ المرء عليها يوم القيامة، وهذا يعني أنّ الاعتِنَاءَ به وحِفظَهُ وحُسنَ صَرفِهِ فيما ينفع تكليف شرعي لا يمكن التهاون أو التساهل فيه، ولذلك كان وقوع المال في يد من يستحقه نعمَةً وسَدَادا وفي ذلك يقول صلى الله عليه وسلم [نِعمَ المَالُ الصَالِحُ لِلرَجُلِ (لِلعَبدِ) الصَالِح][4]، والصَلاَحُ هنا صلاح التحصيل وصلاح التوظيف من العبد الصالح، فالمال بذاته لا يُقَالُ له صالح وإنّما القَصدُ هو الاستعمال الصالح له، فهذه الآيات والأحاديث وغيرها كثير تُوَضِّحُ قِيمَة المال وقِيمَةَ حِفظِهِ وتُأَصِّلُ ذلك شرعا، وما قِيلَ على المال يُقَالُ بالضرورة عن الأوقاف التي هي مِن قَبيلِ المال، ويَنطَبِقُ عليها ما يَنطَبِقُ عليه من ضرورة حِفظِهِ وحسن تسيره وتوظيفه.

ثانيا: من الناحية القانونية.

1 – على المستوى المركزي.

عملية التسيير الإداري والمالي تبدأ حتمًا على المستوى المركزي، فالوصاية الأولى على الأوقاف من خلال النموذج الإداري الحالي هي لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف، فالوزير ابتداء

---

(1) سورة النساء: من الآية 06.

(2) سورة النساء: الآية 05.

(3) **سنن الترمذي**، من حديث بن مسعود، باب في القيامة، رقم: 2416، ج4، ص612. **الجامع لشعب الإيمان للبيهقي**، من حديث عبد الله بن مسعود، رقم: 1647، ج3، ص277.

(4) **مسند أحمد**، من حديث عمرو بن العاص، رقم: 17763، ج29 ص 298. **صحيح ين حبّان**، من حديث عمرو بن العاص، رقم: 3210، ج08 ص 06. **الجامع لشعب الإيمان للبيهقي**، من حديث عمرو بن العاص، رقم: 1190، ج2، ص 446.

له اختصاص الهَيمَنَة على الشؤون المالية لوزارته، والمرسوم التنفيذي 98-381 يُفَصِّلُ من خلال المواد 34 إلى 37 هذه الوضعية؛ فالوزير هو الآمر بالصرف الرئيس لإيرادات ونفقات الأوقاف (المادة 37)، كما أنّ كيفيات ضَبطِ الإيرادات والنفقات تَتَحَدَّدُ بقرار من الوزير (المادة 34)، وهو المُنشِئُ لصندوق الأوقاف المركزي بالاشتراك مع الوزير المكلَّف بالمالية (المادة 35)، ويسمح له القانون مع ذلك تفويض هذا الاختصاص إلى غيره باعتباره آمر بالصرف ثانوي، من مثل تفويض رئيس اللجنة الوطنية للأوقاف (مدير الأوقاف والزكاة والحج والعمر على مستوى الوزارة)، أو رؤساء مكاتب مؤسَّسَة المسجد (مديرو الشؤون الدينية والأوقاف الولائية) وأُمَنَاء مجالس سُبُل الخيرات على مستوى الولاية.

اللجنة الوطنية للأوقاف ومن خلال موقعها القانوني والهيكلي في الوزارة يُمكِنُهَا اقتراح أولويات الإنفاق العادي[1] لريع الأوقاف المُتَاح والإنفاق الاستعجالي[2] وِفقَ آلية التفويض التي يمنحها إيّاها الوزير، هذا التفويض يَختَصُّ به رئيس هذه اللجنة والذي هو مدير الأوقاف والزكاة والحج والعمرة على مستوى الوزارة، هذه المديرية وبموجب المرسوم التنفيذي 05-427 المتضمِّن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف وانطلاقا من المادة الثالثة (03) منه فإنّ من مهامها :

- متابعة تحصيل موارد الأملاك الوقفية وتحديد طُرُقِ صرفها.
- تحسين التسيير المالي والمحاسبي للأملاك الوقفية.

كما تُشِيرُ نفس المادة وبشكلٍ أدقّ إلى أحد مهام المديرية الفرعية لاستثمار الأملاك الوقفية والمُتَمَثِّل في متابعة العمليات المالية والمحاسبية للأملاك الوقفية ومراقبتها، هذه المهام تُبرِزُ الدور الذي تقوم به هذه المديرية في التسيير المالي للأملاك الوقفية، وضِمنَ نفس السياق أضاف المرسوم التنفيذي 08-411 ومن خلال عمل مفتش إدارة الأملاك الوقفية المُستَحدَث؛ مُهِمَّة مراقبة إيرادات تسيير

(1) تُنصُّ المادة الرابعة (04) من القرار المؤرخ في 05 محرم 1421هـ الموافق 10 أبريل 2000م؛ المُحَدِّد لكيفيات ضبط الإيرادات والنفقات الخاصة بالأملاك الوقفية إلى أنّه [تُعتَبَرُ من النفقات العامة للأوقاف؛ النفقات التي تحدِّدها لجنة الأوقاف طِبقًا لأحكام المادة الثالثة والثلاثون (33) من المرسوم التنفيذي 98 – 381]، كما تُنصُّ المادة (37) من نفس المرسوم إلى إمكانية تفويض وزير الشؤون الدينية الأوقاف رئيس لجنة الأوقاف لصرف إيرادات ونفقات الأوقاف باعتباره آمرا بالصرف ثانويا.

(2) تحدِّد المادة الخامسة (05) من القرار المؤرخ في 05 محرم 1421هـ الموافق 10 أبريل 2000م سالف الذكر النفقات الاستعجالية.

الأملاك الوقفية (المادة 21)، وكذا عمل المفتش الرئيس في مجال إدارة الأملاك الوقفية؛ مُهِمَّة تفتيش ومراقبة التسيير الإداري والمالي لحسابات الأملاك الوقفية وإعداد مختلف الحصائل واقتراح كل إجراء من شأنه تحسين تسيير الأملاك الوقفية (المادة 22).

2 – على المستوى المحلي.

نصيب الإدارة المحلِّيَّة في عملية التسيير الإداري والمالي يبدأ من مدير الشؤون الدينية والأوقاف الذي قد يُفَوَّضُ من قِبَلِ الوزير بالصَّرف الاستعجالي للإنفاق من إيرادات الصندوق المركزي للأوقاف المشرف عليه شخصيا؛ فالمادة الثالثة والثلاثون (33) من المرسوم التنفيذي 98-381 تُشِيرُ إلى إمكانية تفويض الوزير مدير الشؤون الدينية والأوقاف بِصَرفٍ استعجالي للإنفاق من إيرادات الوقف قبل إيدَاعِهَا في الصندوق المركزي للأوقاف، مع تقديم هذا الأخير تقريرا مُفَصَّلاً[1] عن ذلك إلى الجهة الوصية (والتي لم تُحَدِّدهَا المادة بشكل دقيق، والظاهر أنها الوزير)، وفي نفس الإطار تُوكَلُ مهمة السَهَرِ على دفع أموال الأوقاف في الصندوق المركزي للأوقاف (الوطني) إلى المدير بِنَصِّ المادة السادسة والثلاثون (36)، كما أنّها من أبرز المهام المُوكَلَة إلى وكيل الأوقاف والتي تُوَضِّحُهَا المادة 28 من المرسوم التنفيذي 08 – 411 (مراقبة ومتابعة تسيير وإدارة الأملاك الوقفية) وهي مهام تسييرية إدارية، بينما تَطَرَّقَت المادة (29) من نفس المرسوم وضِمنَ مهام وكيل الأوقاف الرئيس إلى مُهِمَّة إعداد مختلف الحصائل السنوية لإيرادات ونفقات الأملاك الوقفية وهي مهام مالية، بالإضافة إلى تَوَلِّي وكيل الأوقاف بموجب المادة السادسة (06) من القرار الوزاري المشترك رقم 31 المؤرخ في 14 ذي القعدة 1419هـ الموافق 02 مارس 1999م المتضمِّن إنشاء صندوق مركزي للأوقاف؛ أمانة الحساب الولائي ... وبهذه الصفة يُكَلَّفُ بمسكِ السجِلاّت والدفاتر المحاسبية، كما تعود إليه تأشيرة أيّ عملية مالية لحساب الأوقاف يَطلُبُهَا الآمرون الثانويُّون بالصرف [2]، وذلك بمقتضى المادة التاسعة (09) من نفس القرار الوزاري، أمّا ناظر الملك الوقفي فيقوم على المستوى القاعدي بتحصيل عائدات الملك الوقفي؛ ويُقصَدُ بها في الغالب الأعَمّ عائدات الإيجار إذ هي الصيغة الغالبة في استثمار الأملاك الوقفية، كما تُشِيرُ إلى ذلك

(1) تُضبَطُ كيفية تقديم هذا التقرير المادة التاسعة (09) من القرار الوزاري المؤرخ في 05 محرم 1421هـ الموافق 10 أبريل 2000م؛ المحدِّد لكيفيات ضبط الإيرادات والنفقات الخاصة بالأملاك الوقفية.

(2) تحدّدهم المادة السابعة والثلاثون (37) من المرسوم التنفيذي 98 – 381 وهم على التوالي: رئيس لجنة الأوقاف، رؤساء مكاتب مؤسَّسَة المسجد (مديرو الشؤون الدينية على مستوى الولاية)، وأمناء مجالس سبل الخيرات في الولاية (إحدى مجالس مؤسَّسَة المسجد).

المادة الثالثة عشرة (13) من المرسوم التنفيذي 98 – 381، وتُؤَكِّدُهَا المادة 07 من القرار الوزاري المشترك رقم 31 المؤرخ في 14 ذي الحجة 1419هـ الموافق 2 مارس 1999م المتضمِّن إنشاء صندوق مركزي للأملاك الوقفية[1].

من خلال ما سبق ذِكرُهُ يمكننا القول بأنّ التسيير الإداري والمالي للأموال الوقفية يُؤَطِّرُهُ مجالان؛ المجال التسييري الإداري البَحت، والذي تَختَصُ به الإدارة المركزية على مستوى الوزارة من حيث الإشراف العام على الأموال الوقفية (دراسة طلب النفقات وكذا إدارة المشاريع المالية المتعلِّقة بالأوقاف،...إلخ)، والمجال العملي البَحت المتفاعل بِصِفَةٍ مباشرة مع الأموال الوقفية، والذي تَختَصُ به الإدارة المحلِّيَّة باعتبارها الأقرب إلى الأوقاف (تحصيل العائدات، مسك الحسابات، متابعة النفقات المُخَصَّصَة لحاجة الأوقاف، ...إلخ).

الفرع الرابع : الاستثمار والتنمية.

يُعَدُّ جانب تنمية الأوقاف من الجوانب المُتَقَدِّمَة التي تُحَقِّقُ بَقَاءَ الأوقاف ودَوَامَ عَطَائِهَا، فالسعي إلى تنميتها بجميع ما أَمكَنَ من الوسائل المشروعة هو الكفيل بضمان المحافظة عليها، ومن هنا كان الاهتمام واضحا عند الإدارة الوقفية بهذا الجانب، وبخاصة جانب الاستثمار الذي أصبح يأخذ حَيِّزًا مُهِمًّا في إستراتيجية وعمل مختلف الإدارات المُسَيِّرَة للأوقاف في العالم الإسلامي ومنها الجزائر، " ويُقصَدُ بتنمية الوقف زيادة حجم وقِيمَةِ الوقف وإيراداته ... فالنشاط التنموي يتميَّز بأنّه يزيد في القيمة الرأسمالية للمال الموقوف وفي طاقته الإنتاجية، وهو في الغالب طويل ومتوسِّط الأجل على الأقل"[2]، والمقصود بتنمية الأوقاف هنا؛ هو أن تصبح الأوقاف مشاريع استثمارية في مجالات الحياة الاقتصادية، من خلال الأعيان الوقفية أو من خلال الإيرادات التي تستجمعها وتَتَوَفَّر عليها (مداخيل الإيجار، هبات، تبرعات، دعم، ... إلخ).

أولا : من الناحية الشرعية.

لم تكن في أذهان الفقهاء قديما أن تنتقل الأموال الوقفية إلى مستوى التفعيل بالطريقة التي يعتمدها اليوم الكثير من البلدان الإسلامية، والسَّبب راجعٌ إلى أنّ الأموال الوقفية كان مآل

(1)القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 14 ذي الحجة 1419هـ الموافق 2 مارس 1999م المتضمن إنشاء صندوق مركزي للأملاك الوقفية، المنشور في الجريد الرسمية لـ ج ج د ش العدد 32 بتاريخ 16 محرم 1420هـ الموافق 2 مايو 1999م.

(2) ميمون جمال الدين، مرجع سابق، ص 77.

مَدَاخِيلِهَا مُوَجَّهًا إلى مستحقيها وِفقَ إرادة الواقف، فلم يكن مُتَصَوَّرًا أن تُجمَعَ وتُوَظَّفَ في غير هذا الاتجاه، وهذا لا يعني بحال قصور فهم الفقهاء، بل العكس هو الصحيح، فالمُتَبَصِّرُ للموروث الفقهي الذي تَرَكُوهُ يُدرِكُ مدى القوّة الذهنية التي كانوا يتميَّزُون بها، فقد أَصَّلُوا للعديد من العقود الاقتصادية والتعاملية بما لم يَسَع غيرهم من الأمم الأخرى فِعلَهُ إلاّ في القرون المتأخِّرَة، وخير دليل على ذلك أنّ جميع العقود المعتمدَة اليوم في استثمار الأموال الوقفية لا تخرج عن جملة العقود التي وضعوها وأَصَّلُوا لها قديما وإن لم يُوَظِّفُهَا على الأموال الوقفية بشكل مباشر (المضاربة، المقاولة، ... إلخ)، وليس يُوجَدُ من مانعٍ لديهم لأنّ الأوقاف من جِنسِ المال وبالتالي تَنطَبِقُ عليه جميع المعاملات المالية التي شُرِعَت للمال، فلم يكن من داعٍ إذن لتخصيصها بمعاملات خاصّة إلاّ ما كان من خصوصيتها، وبالتالي فإنّه يجري على الأوقاف جميع تلك المعاملات وبنفس الشروط، مع مراعاة الشروط المتعلِّقة بخصوصية المال الوقفي طبعا. ومن المعاملات الشائعة منذ القِدَم في استثمار الأوقاف؛ الإجارة[1] والتي هي" عَقدٌ يُعَدُّ لاَزِمًا على منفعة المال الموقوف لمدة معلومة، بثمن معلوم يتحدَّد ضابطه بأُجرَةِ المثل كما اتفق على ذلك الفقهاء "[2]، و" لا تختلف إجارة الوقف عن إجارة غيره من حيث طبيعة العقد والأحكام المترتِّبَة عليه إلاّ في بعض الأمور التي اقتضتها مصلحة الوقف وما يَتَمَيَّزُ به ، ذلك أنّ التَصَرُّف في الوقف مقيَّدٌ بالنظر إلى مصلحته ومصلحة المستحقين"[3]، وذِكرُنَا لها هنا هو للإشارة لا للتفصيل فيها، باعتبار الغالب من المعاملات التي جَرَت عليها الأوقاف قديما وحديثا، وهي إلى جانب ذلك من عقود الاستغلال لا عقود التنمية.

ثانيا: من الناحية القانونية.

لقد أثبت قانون الأوقاف 91 – 10 من خلال المادة الخامسة والأربعين (45)[4] أَحَقِّيَةَ الأملاك الوقفية في أن تُنَمَّى وتُستَثمَر ولكن وِفقَ إرادة الواقف وطِبقًا لمقاصد الشريعة الإسلامية في

---

(1) من حيث الاصطلاح الفقهي فإن الأصوب القَولُ كراء الأوقاف؛ لأن **الإجارة**: هي العقد على منافع الآدمي، أمّا **الكراء**: فهو العقد على منافع غير الآدمي، وما دامت الأعيان الوقفية ليست من جنس الآدمي فالأسلم أن تُلحَقَ بالكراء لا بالإجارة.

(2) دلالي الجيلالي، **الوظيفة الاقتصادية للوقف و دوره في التنمية**، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، فرع العقود والمسؤولية، 2003م – 2004 م، ص 35.

(3) محمد أحمد سراج، مرجع سابق، ص 338.

(4) المُعَدَّلَة بنص المادة الخامسة (05) من القانون 01 – 07 بما نصها [تُستَغَل وتُستَثمَر وتُنَمَّى الأملاك الوقفية، وفقا لإرادة الواقف وطِبقًا لمقاصد الشريعة الإسلامية في مجال الأوقاف، حسب الكيفيات التي حدَّدَها هذا القانون، والأحكام القانونية غير المخالفة له].

مجال الأوقاف، وأشارت نفس المادة إلى أن الكيفية سَتُحَدَّدُ عن طريق التنظيم لاحقا، وهو الشيء الذي أوضحه من بعد القانون 01 – 07 المؤرخ في 28 صفر 1422هـ الموافق 22 ماي 2001 المعدِّل والمتمِّم لقانون الأوقاف 91 – 10؛ في مادته الرابعة (04) التي نَصَّت على أن [تُتَمَّمُ أحكام الفصل الرابع من القانون رقم 91 – 10 المؤرخ في 12 شوال 1411هـ الموافق 27 أبريل 1991م والمذكور أعلاه بالمواد من 26 مكرر إلى 26 مكرر 11 تُحَرَّرُكما يأتي :

المادة 26 مكرر: يمكن أن تُستَغَلَّ وتُستَثمَرُ وتُنَمَّى الأملاك الوقفية بتمويل ذاتي أو تمويل وطني أو خارجي مع مراعاة القوانين والتنظيمات المعمول بها ...]، بَقِيَّةُ النص القانوني يُحِيلُنَا إلى مجموع الطرق المُعتُمَدَةِ لتنمية الوقف من خلال العقود التالية (عقد المزارعة، عقد المُسَاقَاة، عقد الحِكر، عقد المَرصَد، عقد المقاولة، عقد المُقَايَضَة، عقد الترميم أو التعمير، القرض الحسن، الودائع ذات المنافع الوقفية، المُضَارَبَة الوقفية) وكما هو ملاحظ، فإنّ جملة هذه العقود متداخلة بين الاستغلال والاستثمار والتنمية، وبالتالي فإنّ " تنمية الأوقاف عند المشرع الجزائري هي: عملية تحويل الأموال الوقفية المُجمَّعَة إلى استثمارات مُنتِجَة "[1].

يُمكِنُ بشكل من الإجمال ومن خلال النصوص القانونية؛ الحَدِيثُ على نوعين من أنواع الاستثمار، الاستثمار الداخلي القائم على الاعتماد الذاتي لمؤسَّسَة الوقف في استثمار أموالها من غير اشتراك الغير، واستثمار خارجي يَفتَقِرُ إلى مشاركة خارجية، وهو ما ذكرته المادة 26 مكرّر من القانون 01-07 بقولها [يمكن أن تُستَغَلَّ وتُستَثمَر وتُنَمَّى الأملاك الوقفية بتمويل ذاتي أو بتمويل وطني أو خارجي مع مراعاة القوانين والتنظيمات المعمول بها] وقد أفاضت النصوص القانونية في سَردِ جميع هذه التصرُّفات وبعض تفاصيلها [2]، ويُلحِقُ القانون هذه المُهِمَّة من خلال عناصر الإدارة الوقفية في الجزائر بالمستويين المركزي في الوزارة والمحلّي في الولاية.

أولا : على المستوى المركزي.

باعتبار الوزير رأس السلطة المركزية في إدارة الأوقاف فإنّ من أبرز مهامه تنمية الأوقاف وتطويرها كما تشير إليه المادة العاشرة (10) من المرسوم التنفيذي 89 – 99، وتَتَحَدَّدُ مسؤولية الوزير في هذا الاتجاه من خلال تشجيعه وتوجيهه باقي الهيئات الإدارية للعمل على تنمية الأوقاف،

(1) ميمون جمال الدين، مرجع سابق، ص 78.

(2) للمزيد من المعلومات حول مُجمَل العقود المذكورة في القانون 01-07 أنظر: بن تونس زكرياء، مرجع سابق، ص 132-147.

الشيء الذي يَتَجَسَّدُ بالرأي والمَشُورَة التي يمكن أن تُقَدِّمَهَا له اللجنة الوطنية للأوقاف فيما يَخُصُّ استثمار الأملاك الوقفية، كما تُعتَبَرُ مديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة أهمَّ هيئة على المستوى المركزي تَهتَمُ بهذا الشأن؛ فمن أبرز مهامها المتعلِّقَة بتنمية الأوقاف:

- إعداد البرامج المتعلقة بإدارة الأملاك الوقفية واستثمارها وتنميتها.
- إعداد الصفقات والاتفاقيات المتعلقة بالأملاك الوقفية وضمان متابعة تنفيذها.

وبالتالي فهذه المديرية هي الهيئة المُشرِفَةُ على مُتَابَعَة هذا الملف كما يشير إلى ذلك المرسوم التنفيذي 2005 – 427[1] المتمِّم والمعدِّل للمرسوم التنفيذي رقم 2000 – 146 [2] المُتَضَمِّن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية و الأوقاف، وإذا ما أردنا التدقيق أكثر؛ فإنّ المديرية الفرعية لاستثمار الأملاك الوقفية التي أُعِيدَ تَنظِيمُهَا من خلال مَكَاتِبَ ثلاثة وِفقَ القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 رجب 1433هـ الموافق 03 يونيو 2012م المتضمِّن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف وهي:

1. مكتب استثمار الأملاك الوقفية وتنميتها.
2. مكتب تسيير موارد ونفقات الأملاك الوقفية.
3. مكتب صيانة الأملاك الوقفية.

قد أُوكِلَ فيها إلى مكتب استثمار الأملاك الوقفية وتنميتها مهام:

- إعداد الدراسات المتعلِّقة باستثمار الأملاك الوقفية وتنميتها.
- إعداد الصفقات والاتفاقيات المتعلِّقة باستثمار الأملاك الوقفية ومتابعة تنفيذها.
- وضع آليات إعلامية وإشهارية لمشاريع استثمار الملك الوقفي.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 05 – 427 المؤرخ في 05 شوال 1426هـ الموافق 07 نوفمبر 2005م المعدِّل والمتمِّم، المتضمِّن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 73، السنة: 42، بتاريخ 07 شوال 1426هـ الموافق 09 نوفمبر 2005م.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 00 – 146 المؤرخ في 25 ربيع الأول 1421هـ الموافق 28 جوان 2000م المعدَّل والمتمَّم، المتضمِّن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 38، السنة: 37، بتاريخ 29 ربيع الأول 1421هـ الموافق 02 جويلية 2000م.

ثانيا : على المستوى المحلي.

يُلحَقُ تَصَرُّفُ الاستثمار بهيئات الإدارة المحلية كُلِّهَا ما عدا ناظر الملك الوقفي؛ فمدير الشؤون الدينية والأوقاف في الولاية وبموجب نَصِّ المادة الثالثة (03) من المرسوم التنفيذي 00-200 المتضمِّن قواعد تنظيم مصالح الشؤون الدينية والأوقاف في الولاية وعملها، فإنّ من جُملَةَ المَهَامِ المُوكَلَةِ إليه على مستوى الولاية؛ مراقبة التسيير والسهر على حماية الأملاك الوقفية واستثمارها، فهو إذن مُكَلَّفٌ بالسهر على إيجاد الفرص المواتية التي تساهم في تنمية الأوقاف من خلال الاستثمار فيها، وقد خَصَّصَت المادة (23) من المرسوم التنفيذي 98-381 نوعا من أنواع الاستثمار (الاستغلال) وهو إيجار الأملاك الوقفية الذي يَتِمُّ تحت إشراف المدير؛ حيث نَصَّت على أنه [يُجرَى المزاد تحت إشراف ناظر الشؤون الدينية...]، وتَبقَى باقي طُرُق الاستثمار التي نَصَّ عليها القانون 01-07 صالحة لكي يعتمدها المدير لأنّها جاءت على صيغة العموم من غير أن تُلحَقَ بهيئة معينة بذاتها.

وبالمثل يُقَالُ عن من هم في رتبة وكيل الأوقاف؛ حيث أشارت المادة (28) من المرسوم التنفيذي 08 – 411 إلى إحدى مهام وكيل الأوقاف وهي ترقية الحركة الوقفية واستثمار الأوقاف، وهي صيغة يفترض أن تَسمَحُ له باعتماد الطُرق القانونية المُعتَبَرَة في مجال استثمار الأوقاف والتي ذُكِرَت سابقا، ولكن من الناحية العملية فإنّ وكيل الأوقاف الرئيسي هو الذي يقترح المشاريع والصِيَغَ المناسبة لاستثمار الأملاك الوقفية بموجب المادة (29) من المرسوم سالف الذكر، والتي هي في مجال اختصاصه الجغرافي (الولاية) لأنّه الأعلَمُ بِطَبِيعَتِهَا وما يَصلُحُ لها من الصِيَغِ المطروحة قانونا، ليُقَدِّمُهَا بعد ذلك للمدير الذي يُؤَشِّرُ على قَبُولِهَا، وهنا يَبرُزُ التداخل في الاختصاصات بسبب عمومية وعدم دِقَّة النصوص .

من الواضح أنّ ملف الاستثمار يَحظَى بأهمية كبيرة في إدارة الأوقاف؛ بدليل أن جميع الهيئات المركزية والمحلية تشارك فيه، ولكنّ النصوص تبقى عامّة وفَضفَاضَة فيما يَخُصُّ الآليات التي تسمح بتحديد أنواع الاستثمار المَسمُوحِ بها في كل مستوى، وكذلك طُرُقُ التنسيق والتواصل بين هذه الهيئات، وذلك بِغَرَضِ تحديد أولويات الاستثمار الخاصة بكل صِنفٍ من أصناف الأملاك الوقفية الموجودة، فَلِكُلِّ صِنفٍ من أصناف الأملاك الوقفية الطريقة الأنجَع لاستثماره والتي ليست بالضرورة نفس الطريقة الاستثمارية المُعتَمَدَةَ لملك وقفي آخر، كما أنّ مستوى الاستثمار الذي

تقترحه الهيئات المركزية غير مستوى الاستثمار الذي تقترحه الهيئات المحلية، وهذه مسألة مُهِمَّة لابد وأن تُضبَطَ جيدا وتُحَدَّدَ فيها الاختصاصات والصلاحيات وكذا المسؤوليات لِتَسهُلَ المتابعة.

لابد وأن نشير هنا إلى إنّ بعض العقود التي تَطَرَّقَ إليها المشرع الجزائري من خلال القانون 01 – 07 في مسألة الاستثمار وتنمية الأموال الوقفية، لا يَنطَبِقُ عليها لفظ الاستثمار ولا التنمية، بل هي إلى الاستغلال أقرب، كما أنّ هناك بعض العقود التي لم يذكرها المشرع الجزائري رغم سُهُولَتِهَا وسهولة توظيفها حتى مع انعدام العائدات الوقفية الكبيرة، ومن بين هذه العقود؛ عقد المُشَارَكَة المُتَنَاقِصَة المُنتَهِيَةُ بالتمليك، والتي تَنبَنِي على " أن تقوم المؤسَّسَة الوقفية بإنشاء شركة بينها وبين غيرها من الجِهَات المُمَوِّلَة (المصارف الإسلامية مثلا)، على أن تكون حِصَّةُ الأوقاف فيه هي قِيمَةُ الأعيان الموقوفة التي يُرَادُ استغلالها لإقامة مشروع عليها، وتكون حِصَّةُ الجِهَة المموِّلة؛ الأموال اللازمة لإقامة هذا المشروع، على أن تُوَزَّعَ الأرباح بينهما وِفقًا للحِصَص المتَّفَق عليها، وأن يَتَضَمَّنُ عقد الشركة وَعدًا مُلزِمًا من جانب الجهة المموِّلة بالتنازل عن حصتها للأوقاف خلال فترة زمنية يَتِمُّ تحديدها حسب الدُّفُعَات المالية التي تُقَدِّمُهَا الأوقاف إلى الجهة المموِّلة "[1]، وهذا النوع من العقود يَعُودُ بالنفع على الجميع؛ الأعيان الوقفية مَصُونَةٌ محفوظة، وإيراداتها مُنَمَّاةٌ ومتزايدة، والمُمَوِّلُ لمثل هذه المشاريع مُنتَفِعٌ ومستفيد، وفي نفس السياق تُذكَرُ سندات المُقَارَضَة، وهي " سندات بقيمة اسمية متساوية تُمَثِّلُ رأس مال مُضَارَبَة مع الوقف، ويَستَحِقُ أصحابها أرباح المشروع الوقفي حسب الاتفاق، ويَتَحَمَّلُونَ الخسائر حسب حِصَصِهِم في رأس مال المشروع ... وتَستَعمِلُ السلطة المكلَّفة بالاستثمار هذه الأموال في استثمار مُحَدَّدٍ مُتفَقٍ عليه مع أرباحها ... ويُقَدَّرُ حساب الربح أو الخسارة في آخر كل دورة مالية حسب الاتفاق، وتُوَزَّعُ على الحساب ريثما تنتهي المضاربة، حيث يَتِمُّ حساب الربح والخسارة النهائية، ثم تُعَادُ القيمة الاسمية صافية عند انتهاء المضاربة وذلك بتصفية أموال المضاربة "[2]، وإلى جانب أنّ هذه الصيغة وسيلة لجلب التمويل اللازم للاستثمارات المتنوعة؛ فهي كذلك فُرصَةٌ لعرض الموارد الوقفية للاستثمار والاستخدام التنموي، غير أنّ هناك من يَعتَرِض على هذه الصيغة ولا يعتبرها بحال مضاربة لأنّها لا تملك الصِفَة الشرعية للمضاربة، " فالسندات ما هي إلا قروض مؤجَّلة بفائدة، فهي عبارة عن نسبة مئوية من

(1) دلالي الجيلالي، مرجع سابق، ص 55.

(2) دلالي الجيلالي، المرجع نفسه، ص 57.

العائد الإيجاري للمشروع، والسَّنَدُ ما هو إلا صَكٌّ توثيق بمبلغ القَرض المُؤَجَّل، وإذا فرضنا جَدَلاً أنّ هذه الصيغة مضاربة شرعية فَتَبرُزُ مسألة الضمان الذي تُقَدِّمُهُ الحكومة ولكن تعود وتَستَرِدُّهُ من إدارة الأوقاف، فهو في حقيقته ضمان مباشر من إدارة الأوقاف، ومن شروط المضاربة عدم الضمان وإدارة الأوقاف هنا مضاربة في سندات المقارضة "[1]، ويبقى الآن وضع هذه التصرُّفات في ميزان المردودية لِلتَأكُّدِ من الحاجة إليها، ومن سلامة تكليف تلك الهيئة دون غيرها بها، وما مدى وجود التداخل في الصلاحيات بين تلك الهيئات المفضي إلى تِكرَار الفعل أكثر من مَرَّة، الشيء الذي ينافي الفعالية والدِقَّةَ في العمل؟ وهل نَكتَفِي بهذه الهيئات ونسعى إلى تطوير أدائها ؟ أم الأفضل هو الاستغناء عنها إلى هيئات أخرى بصلاحيات ومجال عمل أَدَقَ وأَحسَن ؟ وما هي طبيعة التصرفات التي يُفتَرَضُ أن تَتَوَلاَّهَا هيئات بمثل الهيئات المركزية، وتلك التي تُلاَءِمُ الهيئات المحلية ؟ هذه وغيرها من الأسئلة هي التي تُحَدِّد مدى الحاجة إلى إصلاح الإطار الهيكلي الحالي للأوقاف.

المطلب الثاني : التصرُّفات العارضة (الطارئة).

ويُقصَدُ بها تلك الأعمال التي لا تُعَدُّ مطلوبة ابتداء، ولكنّنا نقوم بها اضطِرَارًا حفاظا على الوقف وعلى مآله، فقد تَضطَرُّ إدارة الأوقاف إلى بعض التصرُّفات التي ليست من قبيل التصرُّفات التي تجري عليها الأوقاف، ولكن ظروف وحالة الأوقاف هي من يستدعي اللجوء إليها من باب تحقيق المقصد الأساسي للأوقاف وهو بقاء عَطَائِهَا الدائم كما هو أصل كل وقف وإرادة كل واقف، ونستطيع أن نقول بأنّها تصرُّفَات تَرِدُ على وَجهِ العَرَض لا على وَجهِ الأصل، وهي إمّا من قَبيلِ الاستثناء الذي يكون للحاجة أو للضرورة ويُلجَئُ إليه اضطرارا، أو مِن قَبيل الفعل الممنوع أصالةً ولَكِنَّهُ يَسرِي للضرورة تحقيقا لمصلحة الوقف، أو هي أفعال تَرِدُ على الأوقاف مِن الغير وتُلحِقُ بها الضَّرَر قصدا أو بغير قصد، وهذه التصرُّفات وباعتبار أنّها غير مقصودة ابتداء فإنّها لم تُلحَق بأحد الهيئات الإدارية المُشرِفَة على الأوقاف، وعليه سَيَتِمُّ تَنَاوُلُهَا بالبحث على أساس موقف الشَّرع والقانون منها وذلك من خلال فروع هذا المطلب، مع أنّ عدم إلحاق هذه التصرُّفات بجهة إدارية بِعَينِهَا يُعَدُّ ثَغرَةً بِحَدِّ ذاته، إذ أنّ هذه التصرُّفات وإن كانت غير مطلوبة ومقصودة؛ إلاّ أنّ

(1) حسن عبد الله الأمين، مرجع سابق، ص 137.

إمكانية وقوعها يُحَتِّمُ علينا إلحَاقَهَا بمن تكون تحت مسؤوليته في حال الحاجة أو الضرورة لِفِعلِهَا، فَيَقُومُ بها طبعا بعد ضبطها وضبط آليات وشروط تفعيلها والقيام بها، وهذا هو المطلوب فِعلُهُ من الناحية الاستشرافية، إذ أنّ هذه التصرُّفات وبخاصة مع الوضع الذي تعيشه الأوقاف اليوم يمكن وقوعها وبنسبة محترمة.

الفرع الأول : التصرُّفات الاستثنائية (الاضطرارية).

أولا : التغيير في الأوقاف :

يُعَدُّ التغيير من التصرُّفات المُحتَمَلَة في حَقِّ الأعيان الوقفية وإن بشكلٍ عارضٍ في الكثير من الأحيان، ولكن إمكانية وقوعه تَستَلزِمُ الحديث عنه، ونَقصُدُ بالتغيير هنا ما كان مؤثرا على أصل الوقف كأن يفضي إلى التَملُّك مثلا، أما التغيير الذي هو من قبيل التحسين والصيانة والترميم، فهو كما ذكرنا سابقا داخل في التصرُّفات التي هي في حكم الاستغلال والاستعمال التي لا بأس بها خاصة عند الاقتضاء، فالتغيير الذي نَقصُدُهُ والذي يُعَدُّ تَصَرُّفًا هو "تغيير في الوقف بالبناء والغراس عليه ممّا قد يَترَتَّبُ عليه حقوقا تجعله مَحَلَّ مِلكِيَةٍ أو دَعوَى تَملِيك"[1]، وبالتالي فإنّ التغير الذي لا يُفضِي إلى مَسَاسٍ بملكية الوقف أو دعوى تَملُّكِهِ لا يُعَدُّ تَصَرُّفًا بالمعنى الذي نقصده، وفي المقابل فإنّ أيّ تغيير يَصدُرُ مِمَّن ليس أهلا لذلك ولا يملك الصِفَةَ القانونية للقيام به يُعَدُّ كذلك تَصَرُّفًا في الوقف، " ورغم أن المشرع الجزائري لم يُصَرِّح بلفظة التصرّف (من خلال المادة (25) من القانون 91 – 10) إلاّ أنّ القضاء الجزائري حكم بذلك في القرار الصادر في 1998/11/25، حيث أَقَرَّت المحكمة العليا بأن إحداث البناء والغِرَاس في العَينِ يُعتَبَرُ تَصَرُّفًا في الوقف و يَمُسُّ بمقتضيات عقد الحبس"[2]، والتغيير كتصرُّف يُحتَمَلُ وقوعه من عِدَّةِ أطراف "ولا يكون دوما من الواقف، فقد يكون من الموقوف عليهم أو من الناظر، وقد يكون من الغير سواء كانت تَربِطُهُ بالوقف علاقة قانونية كالمُستَأجِرِ والمُحتَكِرِ، أو غير قانونية كالمُغتَصِبِ والمُعتَدِي"[3].

(1) سالمي موسى، **التصرفات الواردة على الوقف في التشريع الجزائري**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة الجزائر، فرع العقود و المسؤولية، 2003م، ص 51.

(2) سالمي موسى، المرجع نفسه، ص 53.

(3) سالمي موسى، المرجع نفسه، ص 51.

1 : التغيير في الفقه الإسلامي.

الفقهاء مُتَّفِقُون في العموم على أنّ لا يُسَارَ إلى التغيير إلا عند وجود الضرورة، ووجود مصلحة بَيِّنَةٍ من ورائه، قال بن جزي[1] (ت741هـ) : " ولا يجوز نَقضُ بُنيَانِ الحبس ولا تغييره، وإذا انكسر منها جِذعٌ، لم يَجُز بَيعُهُ، بل يُستَعمَلُ في الحبس، وكذلك النَقضُ، و قيل يُبَاع، ولا يُنَاقَل بالحبس وإن خَرُبَ ما حواليه"[2]

و ذكر العلاَّمة القليوبي (ت1069هـ)[3] في حاشيته " لا يجوز تغيير شيء من عين الوقف ولو لأَرفَعَ منها، فإن شَرَطَ الواقف العمل بالمصلحة اتُبِعَ شرطه، و قال أبو الحسن السُبكِي: يجوز تغيير الوقف بشروط ثلاث؛ أن لا يُغَيَّرَ مُسَمَّاهُ وأن يكون مَصلَحَةً له كزيادة رِيعِهِ، وأن لا تُزَالَ عَينُهُ بل يَنقُلُهُ من جانب إلى آخر"[4]، وعلى هذا يكون جَوازُ التغيير مُرتَبِطًا بإرادة الواقف ومصلحة الوقف، فإن انعدما لم يَجُز التغيير، وبذلك أفتى الإمام البُلقِيني في أرض موقوفة لتُزرَعَ حَنَّاء فَأَجَّرَهَا الناظر لتُغرَسَ كَرَمًا؛ بجواز ذلك لظهور المصلحة وعدم مخالفة شرط الواقف، كما أنّه ربط التَصَرُّفَ بالتغيير بوجود الضرورة وأَصَّلَ له بقوله " على أن الفَرضَ في مسألتنا أنّ الضرورة أَلجَأَت إلى الغَرسِ أو البناء، ومع الضرورة مخالفة شرط الواقف جائزة؛ إذ من المعلوم أنّه لا يُقصَدُ تعطيل وقفه وثوابه"[5]، وبالتالي يُعَدُّ وجود الضرورة تَقيِيدا آخر للجوء إلى التغيير عند الشافعية، والأصل

---

(1) **ابن جزي**: أبو القاسم محمد ين أحمد بن جزي الكلبي الغرناطي، الإمام الحافظ والعمدة المتفنن، أخذ عن ين الزبير ولازم بن رشد وأبي المجد بن أبي الأحوط وأبا القاسم ين الشاط و غيرهم، وانتفع به خلق كثير منهم بن الكمّاد ولسان الدين بن الخطيب وغيرهم. أَلَّفَ في فنون عِدَّة منها: " وسيلة المسلم في تهذيب صحيح مسلم " في الحديث، و" القوانين الفقهية في تلخيص مذهب مالك" في الفقه والذي اشتهر به، و" تقريب الوصول إلى علم الأصول " في أصول الفقه، و" النور المبين في عقائد الدين "، و" المختصر البارع في قراءة نافع" و" أصول القراء الستة غير نافع " في القراءات. توفي شهيدا في موقعة طريف بالأندلس سنة 741 هـ. **انظر: شجرة النور الزكية**، محمد مخلوف، ج 01، ص 306. **الديباج المذهب**، بن فرحون ، 388 .

(2) جمال الدين بن أحمد بن جزي الغرناطي، **القوانين الفقهية**، تح: عبد الكريم الفضيلي، صيدا – لبنان، المكتبة العصرية، 1423هـ - 2002م، ص 389.

(3) **القليوبي**: أحمد ين أحمد بن سلامة، أبو العباس شهاب الدين، فقيه متأدب من أهل قليوب (مصر) له حواشي وشروح ورسائل، كتب كتبا منها: " تحفة الراغب " في تراجم جماعة من أهل البيت، ورسالة في " فضل مكة والمدينة وبيت المقدس وشيء من تاريخها "، وأوراق صغيرة عَلَّقَ بها على الجامع الصغير للسيوطي؛ فبين الحسن والضعيف والصحيح مما جاء فيها، توفي سنة 1069 هـ. **انظر: الأعلام**، خير الدين الزركلي، ج 01، ص 92.

(4) حاشيتا قليوبي وعميرة **على شرح العلامة جلال الدين المحلى على منهاج الطالبين للإمام النووي**، دار إحياء الكتب العربية، القاهرة – مصر، د ت ط، ج 03، ص 108.

(5) الإمام ين شهاب الرملي المنوفي، مرجع سابق، ج 05، ص 366.

عندهم كما ذكرنا عدم الجواز، وفي مسألة التغيير في وجه الوقف، " ذُكِرَ في فتاوى [الإمام القَفَّال]: أنه يجوز أن يجعل حانوت القَصَّارِين للخبّازين، وكأنه احتمل تَغيرَ النوع دون تَغيرِ الجِنسِ"[1]، والأصل عند الحنابلة عدم التغير إلاّ إذا افتُقِدَت مَنَافِعُهُ وتَعَطَّلَت، فقد قال الإمام المرداوي[2]: "نَقَلَ أبو طالب: لا يُغَيَّرُ عن حاله ولا يُبَاع، إلاّ أن لا يُنتَفَعَ منه بشيء، وعليه الأصحاب"[3]، وقال الإمام بن قدامة (ت682هـ) في الشرح الكبير : "لا يجوز تغيير المَصرَفِ مع إمكان المحافظة عليه، كما لا يجوز تغيير الوقف بالبيع مع إمكان الانتفاع به"[4].

2 : التغيير في التشريع الجزائري.

إنّ أول تَعَاطٍ قانوني مع مسألة التغيير الواقعة على الأعيان الوقفية جَسَّدَتْهُ المادتان التاسعة عشرة والعشرون بعد المائة الثانية (219 - 220) من قانون الأسرة 84 – 11 المؤرخ في 09 رمضان 1404هـ الموافق 09 يونيو 1984م في فصله الثالث المُخَصَّص للوقف، حيث نَصَّت المادة (219) على أن [كل ما أَحدَثَهُ المُحَبِّسُ من بناء أو غرس على الحبس يُعتَبَرُ من الشيء المُحبَس]، والقانون بموجب هذا النص يجعل التغير بالزيادة مُلحَقًا بأصل الوقف ويأخذ حُكمَهُ، أمّا المادة (220) فَتُظهِرُ بأنه [يبقى الحَبسُ قائما مهما طرأ على الشيء المُحبَسِ من تغير في طبيعته، وإذا نَتَجَ عن التغيير تعويض يُنَزَّلُ مَنزِلَةَ الحَبس]، وهذه المادة تؤكد حُرمَةَ العين الوقفية وعدم زوالها حتى ولو تَغَيَّرَت طبيعة الوقف؛ التي يَقصُدُ بها النَّص الجانب المادي لا المعنوي (تَغُيُّرَ وِجهَةَ الوقف كمصرف الوقف مثلا)، والدليل على ذلك أنه جعل ما يُعَوَّضُ من ضرر مُلحَقٍ بالعين الموقوفة في حُكمِ العين نفسها، فكل ما يأتي على الوقف من تغيير فإنّه يُلحَقُ به، وهو ما أَكَّدَهُ بعد

---

(1) الإمام الرافعي القزويني، مرجع سابق، ج 06، ص 302.

(2) **المرداوي**: علاء الدين أبو الحسن علي بن سليمان ين أحمد بن محمد السعدي ثم الصالحي الحنبلي، العلامة المحقِّق المُتَفَنِّن، شيخ المذهب وإمامه ومُصَحِّحُه ومُنَقِّحُه، شيخ الإسلام، تفقَّه على الشيخ تقي الدين بن قندس البعلي شيخ الحنابلة في عصره، انتهت إليه رياسة المذهب في وقته، صنَّف الكثير من التصانيف أبرزها: " الإنصاف في معرفة الراجح من الخلاف " في المذهب الحنبلي، واختصره في كتاب سماه " المقنع "، وله في أصول الفقه " التحرير "، كما صحَّح كتاب " الفروع " لابن مفلح، وكانت كتاباته في الفتوى حجة في المذهب، من تلاميذه قاضي القضاة بمصر بدر الدين السعدي، توفي بالصالحية بدمشق سنة 885 هـ. **انظر: شذرات الذهب**، بن العماد، ج 07، ص 34.

(3) الإمام علاء الدين أبو الحسن بن سليمان المرداوي، **الإنصاف**، ط[1]، بيروت – لبنان، دار إحياء التراث العربي، 1419هـ – 1998م، ج 07، ص 77.

(4) الإمام بن قدامة المقدسي، **المغني**، مرجع سابق، ج 07، ص 629.

ذلك قانون الأوقاف 91 – 10 في مادته الخامسة والعشرين (25) حيث نصَّت على أنّ [كل تغيير يحدث بِنَاءًا كان أو غَرسًا، يُلحَقُ بالعين الموقوفة ويبقى الوقف قائما شرعا مهما كان نوع ذلك التغيير]، وأما المادة السادسة والعشرون (26) مكرّر 4 من القانون 01 – 07 المعدِّل والمتمِّم للقانون 91 – 10 فتتحدَّثُ عن التغيير المعنوي الذي يَختَصُّ بِوِجهَةِ الوقف كما سَمَّهَا نص المادة، والتي تُجيزُ مثل هذا التغيير إذا كان في مصلحة الوقف أو المستحِقِّين، ولم يمنع ذلك شرط من شروط الواقف، والأمر مُتَعَلِّقٌ في حقيقة الأمر بمسألة مدى وجوب احترام إرادة الواقف وعدم تغييرها [1].

كل هذه المواد القانونية تبيّن بأنّ التغيير مهما كان نوعه ماديا أو معنويا؛ فالأصل أن لا يُلجَئَ إليه إلا في حدود مصلحة الوقف أو الموقوف عليهم، وفي حال وُقُوعِهِ فإنّه يُلحَقُ بالوقف، وأما القضايا القديمة التي وقع فيها التَصَرُّفُ في الوقف فإنّ القانون أشار إلى تسويتها بالتراضي[2] بين المَعنيين والسلطة المكلَّفة بالأوقاف[3] طبقا لأحكام القانون، على أنّ طريقة التراضي هذه، وبِسَبَبِ غياب التنصيص القانوني على آلياتها وكيفية أدائها وضوابطها، قد تَشُوبُهَا شائبة الاستغلال والتواطؤ على المال الموقوف من قِبَلِ القائمين على إدارة الوقف وشؤونه، ولذا وجب تحديد الآليات وضبطها بشكل جَيِّد حتى لا تَضِيعَ الحقوق في ثنايا النصوص العامة الفَضفَاضَة.

الجهة القائمة على التغيير:

لم يُحَدِّد المشرع الجزائري بِدِقّة الجهة القائمة على التغيير والمسؤولة عنه، مما يجعل إمكانيتها من جميع الجهات التي خَوَّلَهَا القانون مسؤولية الإشراف على إدارة الوقف (وقد ذُكِرَت سالفا) مُمكِنًا، غير أنّه ومن الناحية العملية، فإنّ الناظر على الملك الوقفي هو أقرب هذه الجهات إقدَامًا على هذا التغيير باعتباره المشرف المباشر عليه، وعليه فإن قام بأيّ تغيير من بناء أو غرس لمصلحة الوقف فهي في حكم ملك الوقف، وقد يُسأَلُ عن سبب إقدامه على ذلك إن لم يكن هناك دَاعٍ إليه، لاحتمال ورود شُبهَةِ الاستغلال أو تبديد أموال الوقف فيما لا حاجة فيه أو الاستدانة عليه،

(1) أي ما " مدى سلطان المصلحة في تغيير إرادة الواقف "، وهو موضوع يَستَحِقُّ البحث والإثراء.

(2) وهو ما أشارت إليه المادة الخامسة والعشرين (25) من قانون الأوقاف 91 – 10 بقولها: [... وتُسَوَّى الحالات المخالفة لأحكام هذه المادة عن طريق التراضي بين المعنيين والسلطة المكلّفة بالأوقاف طبقا لأحكام هذا القانون مع مراعاة المادة 2 أعلاه (المرجعية الشرعية فيما لا نص قانوني فيه)].

(3) لم يتم تحديد من المقصود بالسلطة المكلَّفَة بالأوقاف؛ أهو وكيل الأوقاف أم مدير الأوقاف على مستوى الولاية أم ...؟

و إن قام بمثل ذلك التغيير وادَّعَى الملكية له عُدَّ معتديا ، " ويُفتَرَضُ فيه سوء النيّة لأنّه يملك ولاية النظر على الوقف، فهو يُعتَبَرُ وكيلا للوقف حال حياته ويُعتَبَرُ كالوَصِيِّ المختار، فيكون أمينا على ما تحت يَدِهِ من أعيان الوقف وَغَلاَّتِهِ فَتَسري عليه أحكام الأُمَنَاء، فَيُلزَمُ بِنَزعِ ما غَيَّرَ في الوقف، إذا كان لا يَضُرُّ بالأرض، فإن كان يَضُرُّ بها اعتُبِرَ البناء والغِرَاسُ مِلكًا للوقف ويُعزَلُ الناظر"[1].

وختاما فإن التغيير في الوقف لا يُعتَدُّ به و ليس له تأثير على وجود الوقف ومُستَقبَلِهِ، فكل تَصَرُّفٍ (بالاصطلاح القانوني الذي أوردناه سابقا) مهما كان نوعه يَرِدُ على الوقف يَبطُلُ بقوة القانون، " والمشرّع الجزائري حَسَنًا فعل حين أَبطَلَ هذه التغييرات وجَعَلَهَا مَملُوكَةً للوقف حماية له وتماشيا مع مقتضياته، إلاّ أنّه ترك للمتولي على الوقف (من غير أن يُحَدِّدَهُ) سلطات واسعة في تسوية الحالات الناتجة (بالتراضي والتعويض) "[2]، وهو أَمرٌ مُنشِئٌ لِلشُبهَةِ كما ذكرنا ولذلك وَجَبَ سَدُّ بَابِهَا، وأمّا فيما يَخُصُّ التغيير المُتَعَلِّقَ بِوِجهَةِ الوقف فإنّ الفقه والقانون مُتَّفِقَان على أنّه لا يُلجَئُ إليه إلاّ إذا كان في مصلحة الوقف أو المُستَحَقِّين واقتَضَتْهُ الضرورة.

ثانيا : الاستدانة على الأوقاف.

والمَقصُودُ بها؛ لُجُوءُ القائم على شؤون الوقف بِتَحمِيلِ ذِمَّةِ الوقف دَينًا، بُغيَةَ القِيَامِ بغرض من الأغراض التي يُفتَرَضُ أن تعود على الوقف بالفائدة، و" ثبوت الذِمَّة المالية للوقف ناتج عن تَمَتُّعِهِ بالشخصية المعنوية، حيث يَتَرَتَّبُ على هذه الأخيرة الذمّة المالية المُستَقِلَّة عن غيره وعن من يُسَيِّرُهُ ... وهذه الذِمَّة المالية المستقلَّة تَمنَحُ للوقف الحَقَّ في الاستدانة، وذلك بقصد عِمَارَتِهِ واستثماره بما يُحَقِّقُ النَفعَ المَرجُو منه "[3]، وعليه فإنّ الاستدانة استِقرَاضٌ من الغير على حساب الذمّة المالية للوقف بقصد العمارة أو الاستثمار والتنمية (فعقود المَرصَدِ والحِكرِ مثلا من أنواع الاستدانة على ذمّة الوقف، وقد أُشِيرَ إليهما سابقا في عقود الاستغلال والتنمية الوقفية)، والظاهر أنّها لا تكون إلاّ للحاجة (مَترِلَةٌ دون الضرورة على حَدِّ تأصيل علماء المقاصد) والتي قد تُنَزَّلُ مَترِلَةَ الضرورة في بعض الأحوال، وتبقى مسألة تحديد ضابط الضرورة والحاجة هو المطلوب تحديده شرعا وقانونا.

(1) سالمي موسى، مرجع سابق، ص 60.
(2) سالمي موسى، المرجع نفسه، ص 136.
(3) سالمي موسى، المرجع نفسه، ص 91.

1 : الاستدانة على الوقف في الفقه الإسلامي.

الأصل عند الحنفية عدم جواز الاستدانة على الوقف، لأنّ هذا الأخير لا يملك ذِمَّةً مالية تَرتَبِطُ بها الاستدانة، ولكنّهم أجازوها بإذن القاضي، على أن يَتَعَلَّقَ حَقُّ الاستدانة بذمّةِ المتولي أو الناظر باعتباره المشرف عليه، وكذا لانعدام ذمّة الوقف عندهم " مَنعًا للإضرار بالوقف والمستحقِّين، جاء في [مجمع الضمانات] صفحة 326 بأنّ: للقَيِّمِ الاستدانة على الوقف لضرورة العمارة ... والراجح في المذهب الحنفي أنّ الاستدانة لا تَصِحُّ إلاّ بإذن القاضي، ومعنى عدم الصحّة أنّه لا حَقَّ للناظر في استِيفَاءِ دَينِ الوقف من غِلَّتِهِ ما لم يكن قد استَدَانَ بعد أَخذِ إِذنِ المحكمة "[1]، و يَعتَبِرُ المالكية الوقف أهلا للتَمَلُّك كما رأينا سابقا، وبالتالي فإنّه تَثبُتُ ذمَّتُهُ المالية المستقلّة، ومن هنا كان بالإمكان الاستدانة على الوقف، إذا لم يكن فيه إِلحَاقُ ضَرَرٍ بوجوده وبقائه، وبالمثل يُصَرِّحُ الشافعية " بصحّة الاستدانة على الوقف ويشترطون في الراجح عندهم أن يكون ذلك بإذن القاضي، دون نَفيٍ لِتَعَلُّقِ هذا الدَينِ بذمّة الوقف نفسه "[2]، أما الحنابلة فيربطون صِحَّة الاستدانة على الوقف بوجود المصلحة وإن بغير إذن الحاكم، " فللناظر الاستدانة على الوقف بلا إذن حاكم لمصلحة، كشرائه الوقف نَسِيئَةً أو بِنَقدٍ لم يُعَيِّنهُ، ويَتَعَيَّنُ صَرفُ الوقف إلى الجِهَةِ التي عَيَّنَهَا الواقف"[3].

" وتجوز الاستدانة على الوقف بثلاث شروط هي :

- عدم وجودِ أموالٍ من غِلَّة الوقف في يد القَيِّمِ للإنفاق منها على عمارته.
- أَخذُ إذن القاضي فيما عَدَا الإنفاق على الالتزامات العادية لإدارة الوقف واستغلاله.
- أن تكون العمارة ضرورية للانتفاع بالوقف، أما مُجَرَّدُ التَزيين الذي لا يؤثِّر في مَنفَعَتِهِ وتَنمِيَةِ غِلَّتِهِ فلا يجوز الاستدانة فيه "[4].

وعليه فإنّ الاستدانة مُتَوَقِّفَةٌ على وجود المصلحة المُتَحَقِّقَةِ للوقف بالعمارة أو الاستثمار والتنمية، مع افتقار المَورِدِ الوقفي لذلك، و" ليس للمتولي (الناظر على الوقف) أن يَستَقرِضَ شيئا باسم الوقف من غير إِذنٍ شرعي (من الواقف أو صاحب الولاية الشرعية عليه)، ولا يكون الوقف

(1) محمد أحمد سراج، مرجع سابق، ص 337.

(2) حسن عبد الله الأمين، مرجع سابق، ص 126.

(3) أبو النجا شرف الدين موسى الحجاوي المقدسي، مرجع سابق، ص 13.

(4) محمد أحمد سراج، مرجع سابق، ص 338.

مسؤولا عن العقد الذي يَعقِدُهُ المتولِّي خِلاَفًا لصلاحياته"[1]، وبالتالي فإنّ للقائم على شؤون الوقف حَقُّ الاستدانة عليه في حدود تكاليفه ووظيفته، وهي تَدخُلُ ضِمنَ أعمال الإدارة التي يقوم بها لصالح الوقف ونمائه، فإنْ تجاوزها تَحَمَّلَ المسؤولية الشخصية عن فعله.

2 : الاستدانة على الوقف في التشريع الجزائري.

لم يتحدث المشرِّع الجزائري عن هذا التصرف، لا كمادة قانونية خاصة ولا ضِمنَ كلامه عن الأحكام المالية المتعلِّقة بالوقف، غير أنّه يمكن أن يكون قد أشار إليها بصيغة التَضمِين، وذلك في مَعرِضِ حديثه عن عقود المَرصَدِ والحِكر وحتى التعمير والترميم، فكل هذه العقود لا تُعَبِّرُ إلاّ عن صورة من صُورِ الاستدانة وإن بشكل غير مباشر، وذلك لغرض الاستغلال والتنمية كما أشارت إليها مواد القانون 01 – 07 المعدِّل والمتمِّم لقانون الأوقاف 91 – 10، وبالتالي فلا حَرَجَ عند المشرّع الجزائري من الاستدانة إذا وُجِدَت المصلحة المُحَقَّقَةُ للوقف، ويبقى على المشرِّع أن يُحَدِّدَ الجهة الإدارية التي يمكنها الاستدانة باسم الأوقاف، وما هي الشروط والضوابط التي لابد من إلحَاقِهَا بهذا التصرف حِفَاظًا على الوقف وعلى مستقبله، والأسلَم أن تكون الاستدانة من أجل الحفاظ على الوقف لا من أجل استثماره لأنّه يكون عندها في حُكمِ المخاطرة والمجازفة فلا يَصِحّ، وما دامت المسألة مُتَعَلِّقَةٌ بما هو في حكم المحافظة على الوقف من إصلاحٍ وترميم؛ فلا مانعَ من أن تُلحَقَ على المستوى المحلّي بأعلى سلطة إدارية في تسيير الأوقاف وهو مدير الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية، على أن تَتَحَمَّلَ الوصاية تَبِعَاتِ ذلك في حال وجود إشكالٍ في الوفاء بذلك الدَين، والأصل أن يكون الوفاء ابتداءً من غِلَّةِ الوقف نفسه، وأمّا إذا كان الوقف المراد إصلاحه كبيرا فَتُلحَقَ الاستدانة بالوزير، على أن يكون الوفاء ابتداءً من ذمّة الوقف، وفي حال العجز عن الوفاء تتحمّل الدولة تَبِعَات مع إمكانية استرداد ذلك منه حال الإمكان بمعنى أن يبقى الدَينُ على ذمّة الوقف.

ثالثا : الاستبدال في الأوقاف.

و" هو شراء عين أخرى بمال البَدَلِ لتكون وقفا عِوَضًا عن العين المُبَاعَة "[2]، والغرض منه الإبقاء على مَقصَدِ الوقف وإن تَحَوَّلَ مَكَانُهُ وربما شَكلُه، والاستبدال من التصرُّفات التي تجري

(1) علي حيدر، مرجع سابق، ص 464.

(2) كمال منصوري، مرجع سابق، ص 22.

على الأعيان الوقفية من جهَة العَرَض، فلا يُلتَجَئُ إليها إلا عند الضرورة كما سَنُوَضِّحُ ذلك لاحقا، ولذلك اقتَرَنَ هذا التصرُّف بجملة من " الشروط نذكر منها :

- أن لا يكون هناك رِيعٌ للوقف يُعمَرُ به.
- أن لا يتم البيع بِغُبنٍ فاحش وقد يَتِمُّ اللجوء إلى المزايدة.
- أن يكون المُشتَرَى خير من المَبيع (أو على الأقل مثله حتى تُستَبعَدَ التُهمَة).
- أن لا يكون البيع بثمن مُؤَجَّلٍ احتِمَاءً من خطر العَجز عن السَّدَاد.
- أن لا يبيع الناظر أو المكلَّف بالوقف إلى من له عليه دَين، لأنّ فيه احتمال ضَيَاع الوقف لعجز المَدِينِ عن السَّدَاد.
- أن يكون استبدال العقار مُقَابِلَ عقار لا مقابل نقود"[1].

فالاستبدال بيع يكون فيه المُبدَلُ من جنس المُستَبدَل وينتقل إليه حُكمُهُ (الحرمة الوقفية)، ولا يَقَعُ جَوَازُهُ إلاّ للضرورة المراعية لمصلحة الوقف، " فيجوز للقاضي الاستبدال في حالتين:

- الاستبدال بحكم الضرورة: كانعدامُ المَنفَعَةِ منه، أو تَخَرُّبُ العين الموقوفة وتَنَاقُصُ مداخيلها، أو رجوع الأرض بُورًا غير صالحة للزراعة، و لم يكن هناك حَلٌّ آخر غير الاستبدال لعلاج هذا المشكل.
- الاستبدال لمصلحة الوقف: إذا تبيَّن أن استبدال الموقوف يكون ذا مصلحة (مُحَقَّقَةٍ ورَاجِحَة) للوقف، كأن يُستَبدَلَ بستان بأرض تأتي بربح أكبر "[2].

ومعيار الضرورة كما يراها البَعض هو قَدرُ المَنفَعَةِ؛ فكُلَّمَا نَقُصَت المَنفَعَةُ العَائِدَةُ من الوقف جاز الاستبدال، إلاّ أنّ هناك من يرى بأنّ وجود المنفعة في الوقف ولو كانت ضَئِيلَةً يَمنَعُ من الإقدام على الاستبدال، وربما كان ذلك سَدًّا لذريعة التلاعبات والاستغلال غير المشروع، فقد ثَبَتَ في التاريخ استعمال الاستبدال للتحايل على الأوقاف من قِبَلِ بعض النُظَّار والقُضاة والحُكَّام، وذلك باستغلالها لأغراضهم ومصالحهم الشخصية، حتى أصبح الاستبدال " طريقا لإفناء الأوقاف، وهو قد شُرِعَ لإبقائها وتكثير غِلَّتِهَا، وقد رأى الناس ذلك وعاينوه، ولذلك صار بعض الواقفين

(1) كمال منصوري، مرجع سابق، ص 22.

(2) براهيمي نادية، مرجع سابق، ص 121.

يشترطون فيما يشترطون ألاّ يُستَبدَلَ بالوقف ولو بَلَغَ من الخراب ما بَلَغ، وأنّ منهُم من كان يَلعَنُ من يَتَقَدَّمُ للاستبدال بالوقف سواء أكان قاضيا أو ناظرا "[1]، فَمِثلُ هذا القصد السَيِّئ بالتجرّؤِ على الأوقاف، هو مخالفة واضحة وصريحة لمقصد الواقفين من وقفهم، وهو بالتالي تَعَدٍ سافر على مشاعرهم التي تنازلوا عن ملكية أموالهم من أجلها وبسببها، " ويَثبُتُ حق الاستبدال بشروطٍ في عقد الوقف للواقف وحده أو لغيره، أو يكون حَقًّا للواقف مع غيره في الوقف الخاص، أما في الوقف العام فَيَثبُتُ لصاحب الولاية العامة"[2].

1 : الاستبدال في الفقه الإسلامي.

للفقهاء في هذا المجال اصطلاحان؛ الإبدَال والاستبدال، و" يُرَادُ بالإبدال عند الفقهاء بَيعُ عين الوقف بِبَدَلٍ سواء كان عينا أخرى أو نقودا، ويُرَادُ بالاستبدال شِرَاءُ عين بَدَلَ التي بِيعَت لتكون وَقفًا بَدَلَهَا، فالعَينُ المُبدَلَةُ هي المَبِيعَةُ من الوقف، والمُستَبدَلَةُ هي المُشتَرَاةُ لتكون وقفا بَدَلَهَا، وفي عُرفِ المُوَثِّقِين يُرَادُ بالاستبدال بيع عَينِ الوقف بالنّقد، وبالإبدال شراء عَينٍ للوقف بالنّقد، والبَدَلُ أو التبادل هو المُقَايَضَةُ، أي بيع عَينِ الوقف بعينٍ أخرى "[3]، وللفقهاء في تَصَرُّفِ الاستبدال حُكمٌ أصلِيٌّ وآخر عَارِض؛ " فقد أجمعوا على أنّ استبدال العين الموقوفة لا يجوز أبدا، اللّهُمَّ إلاّ في حالة ما إذا اشترطها الواقف لنفسه أو لغيره، أو إذا ما تَخَرَّبَت عين الوقف وأصبحت لا تَصلُحُ للوفاء بالغرض الذي وُقِفَت من أجله، فهنا فقط وعلى سبيل الاستثناء يجوز للقاضي أن يبيعها ويشتري عَينًا أخرى بَدَلَهَا تَحُلُّ مَحَلَّهَا في الغرض الخيري الذي كان الوقف من أجله "[4]، وبالتالي فإنّ الإجماع مُنعَقِدٌ على عدم جواز الاستبدال إلا عند اشتراط الواقف لذلك، أو انعدم الغرض الذي وُقِفَت العين من أجله، وإذا وقع الاستبدال فهو على وجه الاستثناء.

" و قد قَسَّمَ الفقهاء الاستبدال بِحَسَبِ حالة الملك الوقفي إن كان عامرا أو خَرِبًا، فإن كان خَرِبًا فالاستبدال هنا يكون حالةً ضرورية لأجل بَعثِ الانتفاع بالوقف من جديد، أمّا إذا

(1) أبو زهرة، مرجع سابق، ص 188 – 189.

(2) سالمي موسى، مرجع سابق، ص 32.

(3) محمد مصطفى شلبي، مرجع سابق، ص 417.

(4) يوسف قاسم، **التدخل التشريعي وأثره في الأوقاف المصرية**، ندوة إحياء دور الوقف في الدول الإسلامية، تنظيم: رابطة الجامعات الإسلامية بالتعاون مع جامعة قناة السويس، بور سعيد – مصر، 09/07 ماي 1988م، ص 115.

كان عامرا فيكون لتحقيق المصلحة"[1]، وبهذا الرأي حاول هؤلاء الفقهاء وضع مرونة لأحكام الوقف حتى لا تزول فوائده الاجتماعية والاقتصادية وغيرها، ولكن بعضهم الآخر تَشَدَّدَ على مَنعِ ذلك حِفَاظًا على الأوقاف من الاستغلال والضّيَاع، والعجيب أن الرأيين مختلفان رغم أن الغرض واحد، وهو الأمر يتكرَّرُ بكثرة في أحكام الوقف.

و يشترط الفقهاء لوقوع الاستبدال صحيحا " شروطا هي :

- ألاّ يكون بيع العقار الموقوف بِغُبنٍ فاحشٍ، وقد حَدَّدَ بعض الفقهاء الغُبنَ بخُمسِ قيمة العقّار الحقيقية.
- أن لا يبيع الناظر، الوقف لمن له عليه دَين، وسبب هذا الامتناع هو الخوف على أن يكون الناظر عاجزا عن تسديد الدَين مما يؤدي إلى ضَيَاعِ الوقف.
- عدم توزيع ثمن البيع على المُستَحِقِّين، خوفًا من ضَيَاع ثمن الوقف قبل شراء عقار آخر يَحُلُّ مَحَلَّ العقار المُبَاع "[2].

والغرض من وضع هذه الشروط هو التشديد والتضييق على من تُسَوِّلُ له نفسه استغلال الوقف والاستيلاء عليه، كما كان دَأبُ بعض الحُكَّام أو النُظَّار بتواطئهم مع بعض القضاة الذين كانت الولاية العامة على الأوقاف بِيَدِهِم، وهو السبب الذي جعل بعض الفقهاء يُحَدِّدُ للناظر الحالات التي يجوز له فيها استبدال العين الموقوفة وقد عَدَّدُوهَا في:

1. " في حال ما إذا غَصَبَ غاصب العقار الموقوف، ولم يَتَمَكَّن الناظر من استِرجَاعِهِ لعدم تَمَكُّنِهِ من مُقَاضَاةِ الغاصب لعدم وجود دليل يُثبِتُ النصب وأراد الغاصب دفع قيمة الموقوف من تلقاء نفسه، فعلى الناظر قَبُولَهُ و شِرَاءَ عقار آخر يكون بَدَلَهُ.
2. في حال ما اعتَدَى شخص على عقار الوقف وأفسَدَهُ، مما أدّى إلى عدم الانتفاع به، فإنّه يجب على الناظر أن يُضَمِّنَ المعتدي قيمة العقار المُعتَدَى عليه، وشراء عقار آخر بمبلغ التعويض ليكون وَقفًا.
3. في حال ما إذا نُزِعَت أرض الوقف للمنفعة العامّة، ودُفِعَ مَبلَغٌ للناظر، فعليه شراء عقار آخر بَدَلَ الذي نُزِع.

---

(1) سالمي موسى، مرجع سابق، ص 35.

(2) نادية براهيمي، مرجع سابق، ص 123 – 124 بتصرف.

4. في حال بيع نصيب الوقف في عقار مشترك نتيجة دعوى إزالة الشيوع، فعلى الناظر شراء عقار آخر لِيَحُلَّ مَحَلَّ الوقف الأول"[1].

و قد تَتَعَدَّدُ الحالات إلى أكثر من ذلك، المُهِمّ أنّ القاعدة في اللجوء إلى تَصَرُّفِ الاستبدال تقوم على وجود الضرورة له والمصلحة المُعتَبَرَةُ للوقف عند القيام به، كما أنّ هذا الإجراء قد يَصُبُّ في مصلحة الوقف وحمايته؛ المطلوبة شرعا وعُرفًا إن رُوعِيَت الشروط، وتلخيصا لما سَبَقَ يمكنُ القول " بأنّ فقهاء الأحناف (وهم أكثر المذاهب تَفَتُّحًا على الاستبدال) قد نَظَرُوا في الاستبدال إلى أمرين؛ أولهما اشتراط الواقف، والثاني مصلحة الوقف والمُنتَفِعِين به، ويَتَّفِق الحنابلة مع الأحناف في النَظَرِ إلى موضوع الاستبدال على هَذَينِ الأسَاسَين، فيُجِيزُونَ استبدال الوقف عند عدم اشتراطه إذا دَعَتِ المصلحة إليه ... وقد اتَّجَهَ الشافعية والمالكية إلى التَشَدُّدِ بدرجة متفاوتة في المَنعِ من بيع الموقوف؛ بِنَاءًا على أنّ الأصل في الوقف هو الحبس عن البيع أو الهبة، وما أشبه من التصرفات الناقلة للملك، وتساهل المالكية بعض الشيء في جواز بيع الموقوف المنقول، كما تساهل الشافعية في بيع بعض الأمور المرتبطة بالوقف والتي لا تدخل في صَمِيمِهِ كَشُبَّاكٍ تَلَف أو باب وجب تغييره أو ما إلى ذلك من أمور ثانوية "[2]، يقول بن هبيرة " ثم اختلفوا في جواز بيعه وصَرفِ ثَمَنِهِ في مِثلِهِ وإن كان مسجدا؛ فقال مالك والشافعي يَبقَى على حاله ولا يُبَاع، وقال أحمد يجوز بيعه وصرف ثمنه في مثله وفي المسجد، إذا كان لا يُرجَى عَودُهُ كذلك، و ليس عند أبي حنيفة نَصٌ فيها واختلف صاحباه؛ فقال أبو يوسف لا يُبَاع، وقال محمد يَعُودُ إلى مالكه الأول"[3]، وللإمام أبي زهرة رأي في الاستبدال يقول فيه : " ونرى مَنعَ الاستبدال إلاّ في المنافع العامة، وفيما عَدَاهَا لا يجوز الاستبدال، إلاّ إذا كانت العين خَرِبَةً لا يُنتَفَعُ منها بشيء، ولا يُوجَدُ من يَستَأجِرُهَا مُدّة طويلة ويُقَدِّمَ الأُجرَة، فإن الاستبدال بطريق المُبَادَلَةِ بعقار آخر يجوز على قَولِ بعضهم، لا على قول كُلِّهِم"[4].

---

(1) نادية براهيمي، مرجع سابق، ص 122.

(2) محمد أحمد سراج، مرجع سابق، ص 271 – 273 بتصرف.

(3) ابن هبيرة، **الإفصاح عن معاني الصحاح**، ط[1]، بيروت – لبنان، دار الكتب العلمية، 1417هـ - 1996م، ج 02، ص 46.

(4) أبو زهرة، مرجع سابق، ص 175.

2: الاستبدال في التشريع الجزائري.

لقد تَطَرَّقَ المشرّع الجزائري من خلال قانون الأوقاف 91 – 10 إلى مسألة الاستبدال في مادته الرابعة والعشرين (24)، التي افتَتَحَهَا بذكر الأصل؛ والذي هو عدمُ جواز تعويض عينِ الوقف أو استبدالها بملك آخر، وأردف بالاستثناء؛ وهو ذكر الحالات التي يجوز فيها الاستبدال وعَدَّدَهَا في :

- حالة تَعَرُّضِهِ للضّيَاع والاندثار.
- حالة فقدان مَنفَعَةِ الملك الوقفي مع عدم إمكان إصلاحه.
- حالة ضرورةٍ عامةٍ (المنفعة العامة) كتوسيع مسجد أو مقبرة أو طريق عام في حدود ما تسمح به الشريعة الإسلامية.
- حالة انعدامِ المنفعة في العقار الموقوف وانتِفَاءِ إتيَانِهِ بِنَفعٍ قَطّ، شريطة تعويضه بعقار يكون مماثلا أو أفضل منه.

ومن خلال هذا النَّص يمكن القول بأن المشرّع الجزائري لم يعط ابتداء مفهومه للاستبدال، وهو ما يُحَتِّمُ رجوعنا إلى الشريعة الإسلامية وبالتالي إلى الفقه الإسلامي لتحديد ذلك، وذلك وِفقَ ما أَقَرَّتْهُ المادة الثانية (02) من القانون نفسه التي تَنُصُّ على أنّه [على غرار كل مواد هذا القانون، يرجع إلى أحكام الشريعة الإسلامية في غير المنصوص عليه] فيكون مفهوم الاستبدال عند المشرّع الجزائري هو المفهوم الفقهي، مع العلم بأنّ المفهوم الفقهي عند المذاهب كما رأيناه سابقا؛ يَحوِي بعض الاختلاف الجزئية التي قد يكون لها أَثَرُهَا في التطبيق العملي، إلى جانب ذلك؛ فإنّ النّص القانوني لم يُحَدِّد الشروط الوَاجِبِ تَوَفُّرُهَا لاعتماد واعتبار الاستبدال صحيحا، بالإضافة إلى عدم تحديده بشكل دقيق المَسؤُولَ عن هذه العملية، فاكتفى بالتنبيه إلى أنّ حالات الاستبدال المذكورة في نص المادة (24) تَثبُتُ بقرار من السلطة الوصيَّة بعد الخِبرَة والمُعَايَنَة، ولفظ السلطة الوصيّة عام يحتاج إلى تخصيص وتدقيق، فهل يُقصَدُ بها السلطة المركزية أو السلطة المحلية، ثم مَن هو المُخَوَّلُ بذلك ضمن هيئات كل سلطة من هاتين السلطتين؟ فهل يعني "حسب النظام الإداري لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف الذي يَعتَبِرُ مُهِمَّةَ النظر على الأوقاف، وكما يَتَّضِحُ من القوانين والمراسيم المُنَظِّمَة لهذه الوزارة والتي هي مُوَزَّعَةٌ على؛ لجنة الأوقاف، ومديرية الشؤون الدينية

والأوقاف على مستوى الولاية، ووكيل الأوقاف، وناظر الملك الوقفي"[1]؛ أنّ الاستبدال يَثبُتُ لهؤلاء جميعا كُلٌّ حسب اختصاصه وحدود مهامه؟

يُعَدُّ عدم التدقيق في المصطلحات مِيزَةً ظاهرة بشكل جَلِيٍّ في الكثير من النصوص المتعلِّقة بالأوقاف وليست خاصة بمسألة الاستبدال فقط، وهذه المسألة لها ارتباط وثيق بجوهر موضوعنا فغياب التدقيق في المصطلحات يُفضِي إلى تَوَزُّعِ المهام على الكثير من الهيئات التي يحتملها المصطلح واللفظ الواحد، وبالتالي يَضِيعُ معها تحديد المُتَصَرِّفِ بشكل دقيق، ولا يكون لتقييم الأداء وكذا فاعلية التصرُّف كثير فائدة، كما أنّ الوقوف على مردودية وصلاحية التصرُّف من الوِجهَةِ الإدارية مُتَعَذِرٌ، وبالتالي يكون وضع البديل واقتراحه مُتَعَذِرٌ كذلك.

وإذا علمنا بأنّ الاستبدال قد اعتَمَدَهُ الفقهاء (والذي هو مرجعية القانون في تحديد مفهومه) عند وجود مصلحة مُحَقَّقَةٍ للوقف؛ وهو ما تُبرِزُهُ جملة الحالات المذكورة في نص المادة (24)، فإنّ المشرّع الجزائري لم يُبَيِّن لنا من يُحَدِّدُ هذه المصلحة، وهذه ثغرة لها تداعياتها السلبية كما ذكرنا سالفا، بالإضافة إلى أنّ تحديد المصلحة والحُكمَ بوجودِهَا تستدعي رأي الخبير مِصدَاقًا لقوله تعالى ﴿ فَسْـَٔلْ بِهِۦ خَبِيرًا ﴾[2] ﴿ فَسْـَٔلُوٓاْ أَهْلَ ٱلذِّكْرِ إِن كُنتُمْ لَا تَعْلَمُونَ ﴾[3]، ولذلك فقد أَمكَنَ " الاستعانة بالإدارات والهيئات المُختَصَّة لتحديد ما إذا كان الوقف خَرِبًا لا يمكن عمارته وأنّ المصلحة في استبداله، كخبراء الحماية المدنية المُتَخَصِّصِين في تحديد صلاحية السكن للاستعمال مثلا، كما ينبغي أن تكون المصلحة مشروعة لا تَستَنِدُ إلى ظروف آنية أو إلى أَغرَاضٍ شخصية "[4]، ولذلك حَدَّدَ المشرّع الجزائري من خلال المادة (24) بأنّ المصلحة في استبدال العقار الموقوف تَكمُنُ في تعويضه بعقار مماثل أو أفضل منه، وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ مدلول النص القانوني المتعلِّق بالأوقاف يُرَكِّزُ على الملك الوقفي الذي هو من قَبِيلِ العقار ولا يُشِيرُ إلى الملك الوقفي الذي هو من قبيل المنقول، كما كان من المُفتَرَض على الدولة ممثَّلَةً في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف باعتبار ولايتها العامة على الأوقاف العامة، وباعتبار إِجَازَتِهَا لعملية الاستبدال في

(1) سالمي موسى، مرجع سابق، ص 34.

(2) سورة الفرقان: من الآية 59.

(3) سورة النحل: من الآية 43.

(4) سالمي موسى، مرجع سابق، ص 40.

حدود المنصوص عليه في القانون؛ أن تَضَعَ الآليات والإجراءات الواضحة لإتمام عملية الاستبدال، " فالمشرّع الجزائري لم يَنُص على إجراءات مُعَيَّنَة للاستبدال ولم يُقَرِّر طريقة بيع الوقف أو مُقَايَضَتِهِ "[1]، ولَكِنَّهُ سمح للجنة الأوقاف من خلال القرار الوزاري رقم 29 المؤرخ في 21 فيفري 1999م بأن تُنشِئَ لِجَانًا مؤقتة لدراسة حالات خاصة[2]، ويُمكِنُ أن تُدرَجَ عملية الاستبدال في الحالات المؤقتة والخاصة.

وفي الأخير فإنّ المشرّع الجزائري اعتَبَرَ الاستبدال تَصَرُّفًا لا يلتجئ إليه إلا بقصد المحافظة على القصد الذي وُضِعَ الوقف من أجله، ولذلك فلا يمكن اعتِبَارُ عملية الاستبدال عملية استثمارية أو تنموية، وإن ساهمت في بعض الأحيان بِمُحَصِّلَتِهَا ومن خلال عوامل خارجية أخرى مُؤَثِّرة، في اكتساب فائدة استثمارية أو تنموية من ورائها، على أنّ الإقدام على الاستبدال يُحَتِّمُ على المشرّع الجزائري أن يُحَدِّدَ آلياته بشكل دقيق (الكيفية، الأشكال، المكلَّف به، شروطه، ...إلخ)، من خلال سَنِّ القوانين الواضحة والعملية، وسَدِّ جميع الثغرات التي قد يَتَسَلَّلُ منها مرضى النفوس فَيُعَرِّضُوا الأوقاف للهَلاَك بدعوى المحافظة عليها.

الفرع الثاني : التصرُّفات الممنوعة.

وهي جميع التصرُّفات التي تُفضِي بالطريق المباشر أو غير المباشر إلى زوال الوقف واندثاره وتَعَرُّضِهِ للتَهَالُكِ والضَّيَاع، وبالتالي تُذهِبُ وتُزِيلُ المقصود الذي وُجِدَ من أجله، فَتَطَرُّقُنَا إلى مثل هذه التصرفات هو من قبيل التنبيه إلى احتمال وقوعها سَوَاءً من قِبَلِ القائمين على إدارة الأوقاف أو من غيرهم، ولذلك وجب ومن باب الحماية الاستِبَاقِيَة للأملاك الوقفية؛ أن تُنَظَّمَ هذه المسألة وتُضبَطَ بشكل واضح، وذلك بالتصريح بِمَنعِهَا من خلال نصوص تشريعية واضحة وآليات حماية أوضح.

أولا: بيع الأوقاف .

ولا يُقصَدُ بالبيع هنا ما كان على سبيل الاستبدال، بل المقصود هو ذلك البيع المُفضِي إلى انتهاء وزوال الملك الوقفي، وباعتبار أنّ الأوقاف في غالبها عقّار أو منقول، فإنّ تَصَرُّفَ البيع وَارِدٌ

(1) سالمي موسى، مرجع سابق، ص 47.

(2) البند العاشر (10) من المادة الرابعة (04) من القرار الوزاري 29 المؤرخ في 21 فيفري 1999م.

عليها، ومثل هذا التصرّف ممنوع وغير مسموح به بصريح العبارة في حديث عمر المُؤَصِّلِ لشرعية الوقف في حَدِّ ذَاتِهِ.

سَنَعرِضُ من خلال هذا التحليل إلى موقف الفقه الإسلامي من هذه المسألة عبر مَسحٍ لآراء المذاهب الفقهية المعتمدة، ثم نُردِفُ ذلك بموقف المشرّع الجزائري منها، من خلال النصوص التي نَظَّمَ بها شؤون الأوقاف.

1 : بيع الأوقاف في الفقه الإسلامي.

لقد كان موقف الفقهاء من بيع الوقف ظاهرًا وجَلِيًّا، حيث إنّهم لم يجيزوا بيعه على الإطلاق بالصورة التي نتحدث عنها، لأنّ ذلك يُعَدُّ تَعَدِّيًا صارخا على إرادة الواقف التي يجبُ احترَامُها وإتمامها شرعا، و أجازه بعضهم إذا كان على سبيل الاستبدال كما ذكرناه سابقا، فالأصل عند الحنفية عدم الجواز إلا عند وجود المُلكِ المُشَاع الذي يُعَبِّرُ عن إرادتين واللَتَين وجب اتحادهما في إثبات الوقف وإلاّ لم يَقُم أصلا؛ كما يذكر ذلك الإمام المرغيناني[1]، أو يَشتَرِطُه الواقف ابتداءًا، قال الإمام الكاساني [2] وعند أبي يوسف رحمه الله: أنّ الواقف إذا شَرَطَ لنفسه بيع الوقف وصَرفَ ثمنه إلى ما هو أفضل منه يجوز، لأنّ شرط البيع شرط لا ينافيه الوقف، ألا ترى أنّه يُبَاعَ باب المسجد إذا خَرِقَ و شجر الوقف إذا يَبِس "[3]، أمّا المالكية فَحُكمُ البيع عندهم هو حكم الاستبدال في الأصل؛ باعتبار أنّ الاستبدال هو في الحقيقة بيع و لكن لشراء عين أخرى تقوم مقام الأولى، وعلى هذا فلا يجوز بيع العين الموقوفة وإن خَرُبَت، ويُقَيِّدُ الإمام العدوي بيع الوقف من عدمه بقيام مَنفَعَتِهِ ورَجَائِهَا مستقبلا من عدمها حيث يقول : " (ولا يباع الحبس وإن خَرُب) وهو قول مالك، ومُقَابِلُهُ إن كان في بَقَائِهِ ضررٌ ولا يُرجَى عَودُ مَنفَعَتِهِ جاز اتفاقا، وأمّا إن لم يكن في بقائه ضرر ويُرجَى عَودُ مَنفَعَتِهِ لم يجز اتفاقا (بيعه) وإن خَرُب و لم يُرجَ عَودُ مَنفَعَتِهِ مَنَعَهُ مالك

---

(1) المرغيناني، **الهداية شرح بداية المبتدئ**، تحقيق و تعليق وتخريج: محمد محمد تامر وحافظ عاشور حافظ، ط[1]، القاهرة – مصر، دار السلام للطباعة والنشر، 1420هـ - 2000م، ج 02 ، ص 929.

(2) **الكاساني**: أبو بكر ين مسعود بن أحمد علاء الدين، ملك العلماء، مصنف البدائع، تفقه على محمد بن أحمد بن أبي أحمد السمرقندي، وقرأ عليه معظم تصانيفه، وله غير البدائع من المصنفات؛ منها: " السلطان المبين في أصول الدين "، توفي سنة 587 هـ بحلب و دفن بها بجوار زوجته بنت شيخه السمرقندي. **انظر: الجواهر المضيئة في طبقات الحنفية**، عبد القادر القرشي، ج 04، 25. **الأعلام**، خير الدين الزركلي، ج 02، ص 70.

(3) الإمام علاء الدين أبي بكر بن مسعود الكاساني، **بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع**، تخ: محمد عدنان ين ياسين درويش، ط[2]، بيروت – لبنان، دار إحياء التراث العربي، 1414هـ - 1998م، ج 05، ص 328.

و أجازه بن القاسم"[1]، وهناك رواية عن مالك تُجيزُ بيع الوقف الخَرِبِ الذي لم يُتَمَكَّن من عمارته إذا رأى الإمام مصلحة في ذلك، على أن يُجعَلَ ثَمَنَهُ في وَقفٍ مثله كما ذكرنا ذلك في الاستبدال، وللشافعية في بيع الوقف عند زوال الانتفاع به على قولين؛ الجواز وعَدَمُهُ، يقول الإمام القزويني" وأَصَحُّهُمَا: منع البيع، لأنّه عين الوقف، والوقف لا يُبَاعُ ولا يُورَث على ما ورد في الخبر (حديث عمر) ... وإن كانت مَنفَعَتُهُ (الوقف) في استهلاكه كجفاف الشجرة، وحَصِيرُ المسجد إذا بَلِيَت ونَحَالَةُ أخشابه إذا نَخِرَت، وأستار الكعبة إذا لم يبق فيها منفعة ولا جمال، ففي جواز بيعها وجهان أَصَحُّهَا: أنها تُبَاعُ لِئَلاَّ تَضِيعَ أو يَضِيقَ المكان بها من غير فائدة، والثاني: لا تُبَاع لأنها عين الوقف، بل تُترَكُ لحالها أبدا، قال في التَّتِمَّة: يجتهدُ الحاكم ويَستَعمِلُهُ فيما هو أقرب إلى مقصود الواقف"[2]، وأما الحنابلة فيربطون جواز بيع الوقف بِافتِقَادِهِ للمقصود الذي وُجِدَ من أجله، وارتفاع النَّفعِ المرجو منه، بمعنى أنّ الأصل عندهم عدم جواز البيع، إذ " لا يَصِحُّ بيعه ولا هِبَتُهُ ولا المُنَاقَلَةَ به نَصًّا إلاّ أن تَتَعَطَّلَ منافعه المقصودة منه بخراب أو غيره بحيث لا يُورِدُ شيئا أو يُورِدُ شيئا لا يُعَدُّ نفعًا وتَتَعَذَّرُ عمارته وعَودُ نفعه ولو مسجدا حتى بِضَيقِهِ على أهله وتَعَذَّرَ توسيعه أو خَرَابَ مَحَلَّتِهِ أو كان مَوضِعُهُ قَذِرًا فَيَصِحُّ بيعه "[3]، فالإباحة عندهم مقرونة بالضرورة وارتفاع المقصود، " قال في المغني: وإذا لم تَتَعَطَّل منافع الوقف بالكُلِّيَّةِ لكن قَلَّت، وكان غيره أَنفَعَ منه وأكثر رَدًّا على أهل الوقف لم يَجُز بيعه، لأنّ الأصل تحريم البيع، وإنّما أُبِيحَ للضرورة صِيَانَةً للمقصود "[4]، كما يجوز عندهم بيع بعض الوقف لإصلاح بعضه الآخر.

2 : بيع الأوقاف في التشريع الجزائري.

لم يَتَعَرَّض المشرِّعُ من خلال تشريعات الوقف إلى تصرُّف البيع بالمعنى الذي أوردناه في مقدمة هذا الجزء، وإنّما تحدَّثَ عن البيع كمرحلة من مراحل عملية الاستبدال التي أجازها في

---

(1) علي بن أحمد ين مكرم الله الصعيدي العدوي، **حاشية العدوي على نهاية الطالب الرباني لرسالة ين أبي زيد القيرواني**، ضبط وتصحيح وتحقيق: محمد عبد الله شاهين، ط[1]، بيروت – لبنان، دار الكتب العلمية، 1417هـ - 1997م، ج 02، ص 351.

(2) الإمام الرافعي القزويني، مرجع سابق، ج 06، ص 298.

(3) الإمام الحجاوي، مرجع سابق، ج 03، ص 27.

(4) عبد القادر بن عمر الشيباني – ابراهيم بن محمد ضويان، **المعتمد في فقه الإمام أحمد في الجمع بين نيل المآرب بشرح دليل الطالب ومنار السبيل في شرح الدليل**: تح: علي عبد الحميد بلطجي و محمد وهبي سليمان، ط[2]، بيروت – لبنان، دار الخير، 1414هـ - 1994م، ج 02، ص 16.

حدود مُعَيَّنَة نَصَّ عليها في المادة الرابعة و العشرين (24) من المرسوم التنفيذي 98 – 381 والتي سبق الحديث عنها، " فإذا كانت المادة (24) قد تعرَّضَت للحالات التي يجوز الاستبدال فيها، فإنّ حالة بيع العقار للحاجة، لم يَنُص عليها المشرِّع، وحَسَنًا فَعَل، وبهذا يكون المشرِّع قد أخذ بالرواية الثانية التي لا تُجيز بيع العقار للحاجة، والحكمة من عدم جواز ذلك؛ هو المحافظة على دوام الأوقاف التي تتميَّز بصفة التأبيد، ولكي لا يَتَسَارَعَ المُستَحِقُّونَ إلى بيع عقار الوقف، مما يؤدي إلى القضاء على الأوقاف"[1]، وينطلِقُ المشرِّع في هذا من القاعدة التي قَرَّرَهَا في المادة الثالثة والعشرين (23) من نفس المرسوم والتي تَمنَعُ التَصَرُّف في أصل الوقف بأيّ صِفَةٍ من صفات التصرُّف سواء بالبيع أو الهبة أو التنازل أو غيرها، ومن أيّ جِهَةٍ كانت؛ الواقف أو الموقوف عليه أو القائم على الوقف ومُتَوَلِّيه، إلاّ إذا وُجِدَت الضرورة التي فَصَّلَتهَا المادة الرابعة والعشرون (24) كما ذكرنا ذلك سابقا، " وعليه فلا يجوز في قانون الأوقاف الجزائري بيع العين الموقوفة ولو باشتراط الواقف، مُوَافَقَةً لقول الجمهور غير المالكية"[2]، في مسألة اشتراط الواقف ذلك لا في مسألة البيع.

ثانيا: التعدي على الأوقاف.

وهو كُلُّ تصرُّفٍ يَضُرُّ بالوقف أو بمستقبله، ويُشَكِّلُ طريقًا إلى انتهائه، ويَتَلَبَّسُ التعدي غالبا بصفة الإضرار، إن بقصد أو بغير قصد، وللفقه الإسلامي والتشريع القانوني الوضعي موقف من هذا التصرّف سنحاول التَعَرُّضَ إليه بشكل مختصر.

1 : التَعَدِّي في الفقه الإسلامي.

" لا يخرج معنى التَعَدِّي في اصطلاح علماء الشريعة عن معناه اللغوي، غَايَةُ ما في الأمر أنّ منهم من أَطلَقَ التَعَدِّي بمعنى مُجَاوَزَةَ الحَدّ أو الحق دون تَقييد، ومنهم من قَيَّد المجاوزة بغير المشروع أو بغير الجائز، أو بما يَنبَغِي أن يَقتَصِرَ عليه"[3]، وباعتبار أنّ الفقه الإسلامي يَعتَبِرُ الأوقاف أموالا فإنّه لا يُفَرِّقُهَا من حيث التعدِّي عليها عن باقي الأموال، فهو يُدخِلُ التَعَدِّي عليها في باب الجنايات المعروفة في كتب الفقه الإسلامي، مع تَقرِيرِهِ الضَّمَانَ على الأموال الوقفية المُعتَدَى عليها،

(1) براهيمي نادية، مرجع سابق، ص 202.

(2) بلبالي ابراهيم، مرجع سابق، ص 457.

(3) محمد فتح الله النشار، **حق التعويض المدني بين الفقه الإسلامي والقانون المدني**، الاسكندرية – مصر، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002م، ص 46.

" يقع التعدّي في الفقه الإسلامي المُوجِب للضّمَان من خلال الفعل الضّار الواقع بصفة إرادية (الإتلاف، الغَصب) وبصفة غير إرادية (فِعلُ غَيرِ المُمَيِّزِ كالصبي والمجنون[1])؛ فَأَماَّ الإتلاف فهو في اصطلاح الفقهاء إخرَاجُ الشيء من أن يكون مُنتَفَعًا به مَنفَعَةً مَطلُوبَةً منه عَادَةً ، ويُعرَفُ أيضا بأنّه إهلاَكُ المال وإفنَائِهِ، والإفنَاءُ قد يتعلَّق بذات المال، وقد يتعلَّقُ بِمَالِيَتِهِ مع بقاء ذاته وهو نوعان:

- إتلاَفٌ للشيء صُورَةً ومَعنًا؛ بإخراجه عن كونه صالحا للانتفاع به.
- إتلاَفٌ للشيء مَعنًا لا صُورَةً؛ بإحداث مَعنًا فيه يَمنَعُ من الانتفاع به مع قِيَامِهِ في نفسه حقيقة"[2].

وبالجملة فإنّ كُلَّ ما يُسَبِبُ ذَهَابَ المال وضَيَاعَهُ وخروجه عن يَدِ صاحبه بنيّة التجاوز يُعَدُّ تَعَدِياً، ولذلك أَدخَلَ بعض العلماء التَعيِيبَ والذي مَظهَرُهُ انتقاص قيمة المال ومنافعه وبخاصة في الأعيان؛ ضمن دائر التَعَدِّي سواء أكان بالتَسَبُّب أو بالمباشرة، وأَمَّا الغَصبُ وهو من صُوَرِ التعدّي الإرادي، فقد جاء في تعريف مجلة الأحكام العدلية له بأنّه:[أَخذُ مال أَحَدٍ وضَبطِهِ بدون إِذنِهِ]، " والتعريف على إيجازه يُؤَدِّي المعنى المقصود من الغَصب، فهو لا يعدو أن يكون أَخذًا أو استِيلاَءً على مال شخص بغير حَقّ، أو بدون إِذنِ صاحبه "[3]، فالغَصبُ هو الانتفاع بمال الغير بغير وجه حق، أما كيفية الضَّمَان في حال الغَصب، فإنّه وباتفاق العلماء؛ يَقَعُ بِالمِثلِ إذا كان المال مِثلِيًّا، وبالقيمة إن كان المال قِيمِيًّا (بالقِيمَةِ تقديرا).

2 : التَعَدِّي في التشريع الجزائري.

لم يَذكُر ولم يَتَعَرَّض قانون الأوقاف من خلال مواده إلى مسألة التعدّي على الأملاك الوقفية إلاّ من قَبِيلِ الاستغلال غير المشروع للأملاك الوقفية كالتدليس أو التزوير أو إخفاء وثائق تَتَعَلَّقُ بالوقف، وذلك في المادة السادسة والثلاثين (36) من قانون الأوقاف 91 – 10، هذه المادة التي تُحِيلُ المُعتَدِي على قانون العقوبات؛ جاءت عامّة ولم تُفَصِّل أنواع التعدِّي وكيف يكون الجزاء المُتَرَتِّبُ عليها، وكان حَرِيًّا بالمشرّع أن يُفَصِّلَ، لأن الأموال الوقفية لها خُصُوصِيَةٌ تَجعَلُهَا تَختَلِفُ عن باقي الأموال العامّة التي يمكن للنّاس الانتِفَاعُ بها، إِضَافَةً إلى الحُرمَةُ التي تَكتَسِيهَا، وهو

(1) لن نتعرض بالشرح والتفصيل لهذه التصرُّفَات لأنّ الوقف لا يقع أصلا من الصبي أو المجنون، عملا بالمادتين 30 و31 من قانون الأوقاف 91 – 10.

(2) محمد فتح الله النشار، مرجع سابق، ص 52.

(3) محمد فتح الله النشار، المرجع نفسه، ص 65.

الشيء الذي يَفتَرِضُ زيادةَ الحِرصِ والتأكيد على المحافظة عليها وحمايتها من كل اعتداء، بل تشديد العقوبة لكل من تُسَوِّلُ له نفسه التلاعبَ بها واستغلالها لأغراضه الشخصية، وبالتالي إدخال النصوص الخاصة بها ضِمنَ ما يُعرَفُ في القانون بالظروف المُشَدَّدَة، ثم إنّه وبالرجوع إلى قانون العقوبات فإنّنا " لا نَجدُ فيه عقوبات تَخُصُّ الجرائم المرتكبَة في حَقِّ الأوقاف وحدها، بل ولا نَجِدُ أَسمَاءً لهذه الجرائم بالمصطلحات المذكورة في المادة (36)؛ إلاّ التزوير الذي تَنَاوَلَهُ قانون العقوبات الجزائري في فصله السابع من الكتاب الثالث ...، أمّا الجرائم الأخرى فَيُمكِنُ إدراجها فيما يُسَمَّى في قانون العقوبات إِسَاءَةَ استعمال الوظائف وائتِمَانِهَا الذي تَنَاوَلَهُ في القسم الثامن من أقسام التزوير، ولذلك فهو داخل فيه"[1]، وعليه فإنّ هذه الإحالة يَنقُصُهَا التَعَرُّضُ إلى الكثير من التصرُّفات غير المشروعة التي يمكن أن تَطَال الأملاك الوقفية، وهو ما يُشَكِّلُ ثغرة قانونية قد تُنتَهَكُ من خلالها حُرمَةُ الأعيان الوقفية بشكل خطير، ومن ضِمنِهَا مثلا؛ أن قانون العقوبات " لا يَضمَنُ التعويض عن الضّرر الذي يَلحِقُ أهل الوقف من جَرَّاء الاعتداء عليه، فهو من القانون العام، ولا يَنظُرُ إلى الجرائم إلاّ من حيث كَونِهَا ضارّة بمصلحة المجتمع، فَيُعَاقِبُ عليها بعقوبات لا تَرجِعُ بفائدة مباشرة على المجني عليه"[2]، وحتى على الأوقاف في حَدِّ ذَاتِهَا!!! فَمَن يُعَوِّضُ الضَّرَرَ المُلحَقَ بالاغتصاب لأموالها أو بتعريضها للإهمال والتعييب؟ حتى مع حُكمِنَا على المعتدِي بأحكام جزائية كالسجن مثلا، وكيف يكون الأمر إذا ما كان المُعتَدِي أَحَدَ القائمين على الوقف نفسه، هذه التساؤلات وغيرها كثير، لا نجد لها جوابا مُفَصَّلاً في القوانين المتعلِّقة بالأوقاف وبخاصة قانون الوقف، ولا ندري سبب إغفال المشرِّع لها رغم أهميتها القصوى، فمثل هذه القوانين تُحَدِّدُ المسؤوليات وتَحفَظُ الحقوق الخاصة بالأوقاف، وكان من الأجدر ومن باب أولى على المشرِّع حسب رأينا؛ أن يُحِيلَنَا على الأقل على القانون المدني " وتحديدا على مسألة العمل غير المشروع والذي سَمَّاهُ القانون المدني الجزائري العمل المُستَحِقِ للتعويض، وأساسه المادة الرابعة والعشرون بعد المائة (124) والتي تَنُصُّ على أن [كُلَّ عَمَلٍ أَيًّا كان؛ يرتكبه المرء ويُسَبِّبُ ضَرَرًا للغير يَلزِمُ من كان سَبَبًا في حدوثه بالتعويض]"[3]، مع التنبيه إلى أن لفظة [من كان سببا في حدوثه] عامّة

(1) بلبالي ابراهيم، مرجع سابق، ص 465.

(2) بلبالي ابراهيم، المرجع نفسه، ص 465.

(3) بلبالي ابراهيم، المرجع نفسه، ص 465.

في تحديد المسؤول خاصة إذا علمنا أنّ مشكلة التَعمِيمِ التي تَعتَرِي صياغة النصوص المتعلّقة بالأوقاف مطروحة بشكل واضح، وقد أشرنا إلى ذلك سابقا، فإلى مَن نُرجِع سبب الفعل المُلزِمِ للتعويض بالنسبة للقائمين على إدارة الأوقاف ؟ هل إلى الرئيس أم إلى المرؤوس أم إلى الشخص المعنوي نفسه (متمثلا في الأوقاف).

ثالثا: إهمال الأوقاف.

الإهمال من التصرُّفات السَّلبِيَّة التي قد تقع على الأعيان الوقفية بشكل خاص، إذ أنّ القائم بشؤون الأوقاف قد يتهاون في ترميم الأعيان الوقفية وإصلاحها إذا كانت الحاجة مُلِحَّةً في ذلك، ممّا يجعل الأوقاف مُعَرَّضَةً للتدهور والتهالك مع مرور الزمن، فَتَفقِدَ وَضعَهَا الأصلي تدريجيا إلى أن ينتهي أمرها إلى الزوال والاندثار، أو قد يُهمَلَ الوقوف على حاجات الأوقاف أو تُهمَلَ فرصة مواتية لتنميته وتطويره، إلى غير ذلك من التصرفات السَّلبِيَّة، ولا شك بأنّ الإهمال هو من أخطر التصرفات التي قد تَرِدُ على الأوقاف، إذ هو تَعَدٍّ مَعنَوِيٍّ قد يكون أخطر من التعدِّي المادي بكثير، وبالتالي فهو من التصرفات الممنوعة شرعا وقانونا.

1 : إهمال الوقف في الفقه الإسلامي.

الإهمال إضرار؛ وعليه فهو داخل في عموم قوله صلى الله عليه وسلم **[لاَ ضَرَرَ ولاَ ضِرَار]**[1]، وهو الحديث الذي جعله العلماء قاعدة فقهية تَندَرِجُ تحتها العديد من أبواب المعاملات، والنظرة الفقهية واضحة في مسألة الضَّرَر؛ فهو ممنوع ومُحَرَّمٌ على النفس وعلى غيرها، وبذلك يدخل إهمال الأوقاف تحت هذا الغطاء فَيُصبِحُ تعريض الأعيان الوقفية للإهمال أمرا مَنهِيًّا عنه ومُحَرَّمًا يَأثَمُ صاحبه، إضافة إلى تَرَتُّبِ التعويض إذا استَصحَبَ الإهمالُ القَصدَ ونِيَّةَ الإضرار المُتَعَمَّد، والإهمال مخالفٌ لمقصد حِفظِ الوقف المطلوب ابتداءً فكل ما قِيلَ سابقا عن تأصيل حفظ الأوقاف من الناحية الشرعية يَصلُحُ لذلك ولا داعٍ لإعادته، كما أنّه نوع من خيانة الأمانة التي مُنِعنَا شرعا من إتيانها قال تعالى ﴿ يَـٰٓأَيُّهَاٱلذِين ءَامَنُواْ لاَ تَخُونُواْ ٱللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوٓاْ أَمَـٰنَـٰتِكُمْ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾[2]، وجعل الله تعالى التَحَلِّي بحفظ الأمانة من صفات عباده المؤمنين

(1) **أحمد**، المسند، رقم: 2867. سنن ابن ماجة، رقم: 2370.

(2) سورة الأنفال: الآية 27.

قال جَلَّ شأنه ﴿ وَالذِينَ هُمْ لِأَمَـٰنَـٰتِهِمْ وَعَهْدِهِمْ رَٰعُونَ ﴾[1]، كما حثَّ عليها المصطفى صلوات الله وسلامه عليه بقوله [أَدِّ الأَمَانَةَ لِمَن ائتَمَنَك ولا تَخُن مَن خَانَك][2]، واعتبر التَلَبُّسَ بخلافها من صفات المنافقين فقال [آيَةُ المُنَافِقِ ثلاث... وإذا أُتمِنَ خَان.....][3]، أَضِف إلى ذلك أنّ الإهمال غَيرِ المُصَاحِبِ لنيّة الإضرار هو نوع من ترك الإتقان في العمل، وقد أَمَرَنَا صلى الله عليه وسلم بإتقان العمل فقال [إنّ الله يُحِبُّ إذا عَمِلَ أَحَدُكُم عَمَلا أن يُتقِنَه][4]، وبالجملة فإنّ فعل الإهمال مُستَهجَنٌ وتَأبَاهُ الفطرة السليمة في الإنسان باعتباره مُفضٍ إلى كل سَيِّءٍ وقَبيح، فما بَالُكَ إذا كان فيما هو عند بعض الفقهاء في حُكمِ مُلكِ الله تعالى (والملك كُلُّه لله) ونعني بذلك الأوقاف؛ لا شكّ بأنّه أكثر استِهجَانًا وقُبحًا.

2 : إهمال الوقف في التشريع الجزائري.

لا نَجِدُ في نصوص القانونية المتعلِّقة بالأوقاف إشارة إلى هذه المسألة، رغم أهمّيتها وإمكانية حدوثها في الغالب، بل إنّ واقع الأعيان الوقفية اليوم يَشهَدُ بذلك، ورُبَّمَا يَعُودُ السبب في ذلك إلى أنّ الوصاية لم تَتَمَكَّن إلى حَدِّ الآن من الأخذ بزمام الأمور والتَحَكُّمِ بشكل فعَّال في الأعيان الوقفية، لا من حيث الضبط القانوني الدقيق، ولا من حيث الوجود الميداني الفعَّال والمتواصل، أو يكون سبب عدم الإشارة إليها بنصوص قانونية راجع إلى أنّه (المشرّع) مَنَعَ التعدِّي عليها، فيكون من باب أولى منعه تعريضها للإهمال، ومع ذلك فإنّ الأمر يَستَلزِمُ الانتباه إلى ذلك مستقبلا، خاصة مع وجود نيّة السعي إلى إدخال الأملاك الوقفية وبخاصة الأعيان منها؛ في مجالات استثمارية وتعاملات مالية تَتَطَلَّبُ ابتداءً أن تكون هذه الأخيرة في صورة مَقبُولَةٍ من حيث العَرضِ والشَكل.

---

(1) سورة المؤمنون: الآية 08.

(2) **سنن أبي داود**، من حديث أبي هريرة، باب في الرجل يُؤخَذُ حَقُّهُ من تحت يده، رقم: 3535، ج5، ص395. **سنن الترمذي**، من حديث أبي هريرة، رقم: 1264، ج3، ص555.

(3) **البخاري**، من حديث أبي هريرة، كتاب الإيمان، باب علامة المنافق، رقم: 33، ج1، ص27. **مسلم**، من حديث أبي هريرة، كتاب الإيمان، باب بيان خصال المنافق، رقم: 59، ص46. **سنن الترمذي**، من حديث أبي هريرة، باب ما جاء في علامة المنافق، رقم: 2631، ج5، ص19.

(4) **مسند أبي يعلى**، من حديث عائشة رضي الله عنها، رقم: 4386، ج7، ص 349. **المعجم الأوسط الطبراني**، من حديث عائشة، رقم: 897، ج1، ص 275. **الجامع لشعب الإيمان للبيهقي**، من حديث عائشة، رقم: 4929، ج7، ص 232.

خاتمة الفصل الثاني:

لقد مَرَّت إدارة الأوقاف منذ عُرِفَت في صدر الإسلام بمراحل عِدَّة، إلى أن وصلت إلى المرحلة المعاصرة والتي نقصد بها في سياق البحث؛ أواخر الفترة التي شَهِدَت حُكمَ العثمانيين في الجزائر وإلى يومنا هذا، وذلك لأهميتها باعتبار أنّ التطوّر من الجانب الإداري الذي حدث فيها محوري ونوعي، ويمكن أن نُوجزَ المراحل المتقدمة عن الفترة المعاصرة إلى مرحلتين أساسيتين هما : **مرحلة الذاتية والاستقلالية في التسيير** يَمتَدُّ فيها نمط التعامل مع الوقف من يوم أن شَرَعَ الإسلام إمكانية الوقف كقربة لله تعالى إلى عهد الدولة الأموية، ومن أبرز خصائصه (الذاتية في التسيير، الاستقلالية في الإدارة، انحصار مصارفه)، ثم **مرحلة الإشراف القضائي** المُمتَدَّةِ من العهد الأموي إلى بدايات العهد العثماني مع تَحَوُّلٍ تَدَرُّجِي في كيفية ومدى الإشراف، ومن أبرز خصائص هذا النمط (الإشراف القضائي، التسيير المُنَظَّم نِسبِيًّا، توسع مجالات الوقف)، بعدها جاءت **مرحلة إشراف هيئات خاصة على الأوقاف**، والتي بدأت مع نهاية العهد الثماني، وقد انقسمت بدورها إلى مراحل ثلاث اتَّسَمَت بالتحوّل التدريجي وهي: مرحلة التأسيس الإداري، فمرحلة التأسيس التشريعي، ثم مرحلة التأصيل المؤسسي.

إنّ التطور التاريخي للأوقاف في الجزائر إبَّانَ الفترة العثمانية مَرَّ بمرحلتين أساسيتين هما؛ **مرحلة التسيير العفوي** تُرِكَ فيها الأمر للمبادرة الشخصية في الإدارة والتسيير، و**مرحلة التنظيم والمتابعة** أين بدأت الأوقاف تَصطَبِغُ بِصِبغَةِ المُؤَسَّسِيَّة والهيكلة الإدارية، وتَجَسَّدَت إدارتها من خلال أجهزة ثلاثة؛ جهاز القائمين على الوقف، وجهاز التشريع والمراقبة، وأخيرا جهاز التنفيذ والتصرُّف، كما اتخذت تنظيمات الأوقاف شَكلَ إدارة مَحَلِّيَّةٍ خاصّة وجهاز إداري مُستَقِل مُحَدَّد الصلاحيات، واستمرت الحال على هذا التطوّر والرُقَيّ إلى أن جاء بَلاَءُ الاستدمار الفرنسي الذي بَيَّتَ للقضاء على الأوقاف خُطَّةً خبيثة تَمَثَّلَت في الخطوات التالية: القضاء على المؤسسات الأهلية، الإلحاق الاقتصادي، تدمير البُنَى الاجتماعية، سَرِقَةُ أموال الوقف وإدخالها في ميزانية الدولة المُستَعمِرَة، إضعاف الأوقاف وتصفيتها، و غير ذلك من الاعتداءات السافرة التي ساهمت في تدهور حالة الأوقاف وزوالها مع الوقت، الشيء الذي حدث بالفعل في مَطلَعِ الاستقلال حيث كانت الأوقاف في الغالب أَثَرًا بَعدَ عَين بِسَبَبِ ما لَحِقَهَا من الدّمار والاستغلال، وعندما كان الأمل مع الاستقلال مُنعَقِدًا لعودة الأوقاف إلى سابق عهدها؛ خاب الأمل، فَخُطوَةُ إعادة الاعتبار (من

خلال المرسوم 283/64 المؤرّخ في 1964/10/07) لم تَكفِ لجعل الأوقاف مؤسَّسَة رائدة في الخدمة الإنسانية كما كان يُرَادُ لها، إذ لم تتغيّر في الجوهر حالها واستمرت المُعَانَاةُ إلى أن جاء قانون الأوقاف 10/91 الذي كان بداية جديدة لوضعية الأوقاف في الجزائر؛ حيث بدأ الاهتمام بها فَنَالَت الحماية الدستورية، وتَنَظَّمَت من خلال قانون وتشريعات خاصّة وضِمنَ وصاية خاصة (وزارة الشؤون الدينية والأوقاف)، وأصبحت لها هيكلة خاصّة مركزية على مستوى الوزارة (وزير الشؤون الدينية والأوقاف، اللجنة الوطنية للأوقاف، مديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة) ومحلية على مستوى الولاية (مدير الشؤون الدينية والأوقاف على، ووكيل الأوقاف، وناظر الملك الوقفي)، والتي أُوكِلَ إليها جملة من التصرُّفات يمكن تَميزُهَا إلى نوعين؛ **التصرُّفات الأصلية** المطلوبة على جهة الوجوب أو الندب (الحصر والتسجيل، الصيانة والحماية، التسيير المالي، الاستثمار والتنمية)، والتي أجَازَهَا الشّرع باعتبار المصلحة المُتَوَخَّاة منها لِعَودِهَا على الأوقاف بالنفع العام، وهي على هذا مطلوبة وضرورية لمستقبل الوقف؛ ومنها **أولاً**؛ مُشتَرِكَةٌ فيما بينهم على وجه الإلحاق بعموم استغراق لفظ القائم على الأوقاف للجميع والذي قُلنَا بأنّ المشرّع كثيرا ما كان يَعمَدُ إلى استعمال الألفاظ المشتركة بهذا المدلول، وهو مَسلَكٌ غَيرُ سليم كما ذكرنا ذلك في متن الرسالة، لأنه يُفضِي إلى تَوَزُّعِ العمل الواحد بين أكثر من جهة، وهو غالبا ما ينتهي إلى أن لا يُلزَمُ طَرَفٌ به مَظَنَّةَ أنه من اختصاص الآخر، وبالتالي يَضِيعُ العمل وتضيع المسؤولية معه، **وثانيًا**؛ تصرُّفات خاصة تَرجِعُ لِكُلِّ هَيئَةٍ على حِدَى صَلاَحِيَةُ القيام بها؛ مِن مِثلِ عقد الاتفاقيات الدولية الخادمة للأوقاف المُوكَلَة للوزير، أو متابعة عمل وكيل الأوقاف ونُظَّار الملك الوقفي على المستوى المحلِّي المُوكَلَة للجنة الوطنية للأوقاف، والتي تقوم كذلك بمتابعة ملف إيجار الأوقاف من حيث تحديد الكيفية ودفتر الشروط وتجديد العقود وما إلى ذلك من ترتيبات التصرف (الإيجار)، وكذا تسوية وضعية الأملاك الوقفية وبخاصة من الناحية القانونية، في مقابل ذلك هناك بعض التصرُّفات الخاصة المُوكَلَة إلى هيئات الإدارة المحلية، كمراقبة عمل وكيل الأوقاف واقتراح ناظر للملك الوقفي؛ المُلحَقَة بمدير الشؤون الدينية والأوقاف، وكتشجيع الحركة الوقفية للناس ومراقبة عمل ناظر الملك الوقفي تحت إشراف مدير الشؤون الدينية والأوقاف؛ المُلحَقَةُ بوكيل الأوقاف، وكذا توزيع الغَلاَّت على المستحقين وفق إرادة الواقف المُلحَقَةُ بناظر الملك الوقفي، والنوع الثاني هي؛ **التصرُّفات العارضة** الطارئة على وجه الاستثناء [لا يُلتَجُئ لها إلا عند الحاجة والضرورة] (التغيير،

الاستدانة، الاستبدال)، أو المنع [لا يُلتَجَئُ إليها أو يُتَعَامَلُ معها إلاّ عند الضرورة القُصوَى فقط] (البيع، التَعَدِّي، الإهمال)، وهذه التصرُّفات تَوَافَقَ الشَرعُ والقانون على عدم اللجوء إليها إلاّ في حال الضرورة وثبوت مصلحة الوقف في إتيَانِهَا، بمعنى أنّها على العارض لا على الأصل، وهي على الدوام مُفتَقِرَةٌ إلى إذنِ الحاكم أو القاضي الذي يَأذَنُ بها عند تَوَفُّر شروطها، كما أنّ القانون لم يُدَقِّقِ في إلحَاقِهَا بمن يقوم بها عند الحاجة إليها، واكتفى كعادته بالعبارة العامّة التي تَستَغرِقُ الجميع وهو الشيء الذي نَبَّهنَا على سلبيته سابقا.

كان هذا بِدَايَةَ عهدٍ جديد يُنتَظَرُ أن يُستَكمَلَ بالجديد الذي يَتَوَاءَمُ مع التطوُّر الذي تَعرِفُهُ الإدارات الحديثة من حيث التسيير، فإدارة الأوقاف بحاجة إلى نموذج إداريٍّ جديد ومُتَجَدِّد يَتَلاَءَم وطبيعة المجتمع الجزائري، ويُوَاكِب التطوُّر الذي تَعرِفُه المؤسسات الخيرية العالمية من حيث الإدارة والتسيير، وِفقَ إستراتيجية مدروسة تأخذ بعين الاعتبار الوضع الحالي والحقيقي للأوقاف في الجزائر، وتَتَطَلَّعُ فيه إلى تحقيق أهداف مستقبلية تَرقَى بالأوقاف إلى مستوى المؤسَّسَة الفاعلة في المجتمع، والتي تُؤدِّي الرسالة التي وُجِدَت من أجلها.

الباب الثاني

خطوات الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

الفصل الأول

نماذج الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

الباب الثاني : خطوات الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف.

تمهيد:

بعد التأصيل النظري الذي اعتمدناه في الفصل التمهيدي وكذا الباب الأول بقصد وضع الأساس الذي تنبني عليه الرؤية التطبيقية لموضوع الإصلاح؛ سيكون الحديث من خلال الباب الثاني على الجانب التطبيقي للموضوع، فيكون الفصل الأول قائما على ذكر بعض النماذج التطبيقية التي اعتمدت بعض المقاربات في مسيرة الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف، هذه المقاربات المختلفة والمقصودة تؤكد جملة الزوايا التي قد ينظر إليها ومن خلالها إلى موضوع الإصلاح، فكل تجربة من هذه التجارب عالجت جانبا من الإصلاح وبرزت فيه، وعلى هذا الأساس تمّ اختيارها كنماذج، أمّا الفصل الثاني من هذا الباب فقد تمّ ذكر المتطلبات التي تقوم عليها عملية الإصلاح الإداري في الجزائر، وهي مرتكزات تقوم عليها العملية الإصلاحية لضمان السير الحسن والفعّال لها، بغرض الحصول على النتائج المرجوّة منها، إذ دون هذه المتطلبات الأساسية لن يكون للإصلاح فائدة في الوصول إلى تغيير الواقع الإداري الحالي، كما أنّه سيكون بلا معنى، وسينضاف إلى رفّ التجارب والمحاولات الإصلاحية السابقة التي لم تؤت النتيجة اللازمة والهدف المنشود.

الفصل الأول: نماذج الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف.

تمهيد:

لقد شَهِدَت الأوقاف في العقود القليلة الماضية طَفرَةً مُعتَبَرَة من حيث شَكلُ وطُرُقُ إدارتها وتسييرها، وهو ما يُبرِزُ الاهتمام الذي أصبحت تُولِيهِ هذه البلدان لأوقاف، ورغم أنّ درجة الاهتمام متفاوتة من بلد لآخر، إلاّ أنّ المُهِمَّ هي المَكَانَة التي أصبحت فيها الأوقاف بعد سنين من الغياب والتَغيِيبِ المقصود تارة والواقعي تارة أخرى، سَنُحَاوِلُ من خلال هذا الفصل عَرضَ بعض التجارب الإصلاحية التي مَسَّت جانبا من إدارة الأوقاف والتي كانت بحسب رأينا مُتَمَيِّزَةً من تلك الجِهَةِ التي عَمَدَت إصلاحها في النظام الإداري للأوقاف، وهذا يعني أنّ هذه التجارب من خلال رصيدها لا تمثل النموذج الكُلِّي والأكمل للإصلاح الإداري، ولكنّها على الأقلّ تَمُسُّ جزءا منه، ولأنّنَا إذا أخذناها بكاملها كُلٌّ من جهة تميّزِه؛ فَلَرُبَّمَا تَكَوَّنَت لدينا آفاق للحلول المُمّكِنَة للإصلاح الإداري المتعلِّق بنظام الأوقاف في الجزائر، على الأقل من حيث تَحدِيدِ المحاور التي يُمكِنُ الشروع في إصلاحها ابتداءً، ما دامت التجارب حاضرة ويمكن الاستفادة منها، وهذا هو المقصود والمأمول.

المبحث الأول: التجربة المغربية الحديثة لإدارة الأوقاف العامة.

ارتبط وجود الأوقاف بوجود النظام السياسي في المغرب، حيث أنّ المَلَكِيَةَ كانت وما زالت تُشَكِّلُ مرجعية النسيج السياسي في البلد، والذي أَوجَدَ تفاعلا اجتماعيا منذ مُدّة طويلة ساهم في الاستقرار السياسي النِسبِي لهذا البلد، فلم يَعرِفِ المغرب المعاصر وإلى فترة أسبق من ذلك بكثير؛ نظاما سياسيا غير النظام المَلَكِي، والذي كان غالبا ما يأخذ الصِبغَةَ الدينية في شرعيته وإلى يوم الناس هذا، وقد كان لهذا النظام الذي استَقَرَّ عليه المغرب والمُرتَبِطُ بالدين؛ عاملا مُهِمًّا في بقاء نظام الأوقاف واستمراره، باعتبار أنّه من واجبات إمارة المؤمنين المُوكَلَةِ إلى ملك المغرب.

المطلب الأول: إدارة الأوقاف المغربية في العصر الحديث.

ونَقصِدُ بعبارة "الحديث"؛ ما كان مُرتَبِطًا بِمَظهَرِ الدولة الحديثة الذي له ارتباط اليوم بمدلول الدولة المدنية، وهو بالنسبة للدول العربية والإسلامية مُتَعَلِّقٌ بفترة ما بعد الاستعمار الحديث (نهايات القرن العشرين)، حيث أخذت إدارة الأوقاف شكل الإدارات الأخرى التي تُنَظِّمُ شؤون الدولة والمجتمع.

الفرع الأول: لمحة تاريخية عن الأوقاف في المغرب.

لم تَنطَلِق التجربة الوقفية الحديثة من فراغ بل هي استمرارية لرصيد كبير مُمتَدٍّ في التاريخ، فلقد كان للأوقاف حضورٌ دائمٌ في الحياة المغربية عبر الدويلات التي حَكَمَت تلك المنطقة من الرُقعَةِ الإسلامية المُمتَدَّة، بالإضافة إلى ارتباط نظام الأوقاف بالدِّين الإسلامي الذي اعتَنَقَتهُ شعوب تلك المنطقة مُبَكِّرًا في مسار الحضارة الإسلامية، فبعد الفتح الإسلامي تَوَالَت المنشآت الوقفية بالمغرب، فأُنشِئَ مسجد القرويين بمدينة فاس في عهد الأدارسة، ومسجد الأندلسين، كما بَنَى الزَنَاتِيُون المساجد والفنادق والحمامات والأرحية كأوقاف على المساجد وبخاصّة جامع القرويين، وعلى النهج نفسه سار المرابطون، حيث كان يُشرِفُ يوسف بن تاشفين على زيارة المساجد وإصلاح أسوارها وبناء السقَايَات والحمّامات في جميع أنحاء مدينة فاس، التي ضَمَّت في عهد يعقوب المنصور الموحّدي وابنه الناصر 782 مسجدا وعددًا من الحمّامات والأريحة والحوانيت وغيرها وكان جُلَّهَا مُحبَسًا على مساجد فاس وبخاصة القرويين، وأُلحِقَت بالمساجد كتاتيب القرآن ومكتبات ضَمَّت العديد من المصاحف التي وقفت على المُتَعَلِّمِين، كما أُنشِأَت بعيدا عن

المدن رِبَاطَات، وفي العهد المريني عَرَفَ الوقف بإجماع الدارسين نهضة معتبَرَة؛ فقد اهتمّ الملوك المرينيين الأوائل بشكل عملي ومُكَثَّف ببناء المؤسسات الوقفية والاجتماعية إلى جانب المؤسسات الدينية والثقافية، كما اشتَمَلَت الأوقاف في عصرهم إلى جانب ما كان معتادا (المساجد، الأرحية،...) أصنافا أخرى جديدة مُستَحدَثَة؛ كالمارستانات (مستشفيات الأمراض العقلية)، ودُورُ المُسنِّين والعَجَزَة، وخَصَّصُوا الأوقاف للمَبَرَّات (من البِرّ) المادية وأعمال الإحسان التي استفادت منها الفئات الفقيرة والمرضى والمعاقين، كما اهتَمُّوا بالمنشآت الخاصّة بالخدمات العمومية؛ كالسِقَايَات ودُور الوضوء وإنارة الأزقّة وغير ذلك، كان هذا في بداية العهد المريني أمّا نهايته فقد شهدت تراجعا بسبب الأوضاع التي كانت تعيشها الدولة التي أَثَّرَت على هذه النهضة، فَتَرَاجَعَ الوقف في أواخر العصر المريني وخلال الفترة الوَطَّاسِيَّة[1].

حاول السَّعدِيُّون إصلاح هذه الوضعية وإعادة تنظيم الأوقاف من جديد وتَبَلوَرَت مُسَاهَمَاتِهِم في تشييد المساجد وترميمها، وإحياء بعض المدارس وتأسيس البعض الآخر، وإنشاء المكتبات أو تزويد القديم منها بالمؤلفات، جاءت بعدها مرحلة العلويين؛ التي بدأ فيها الاهتمام بالأحباس منذ عهد الرشيد العلوي، ثم تَوَسَّعَ في عهد اسماعيل الذي حفظ الكثير من أوقاف المسلمين من الضّياع والغصب، حيث أمر نُظَّار الوقف في كل جهة من الجهات بإحصاء الأوقاف وتسجيلها في دفاتر خاصة تكون كوثائق قانونية وتاريخية بين أيدي الأجيال القادمة، تُعِينُهَا على التَعَرُّفِ على ممتلكات الأوقاف ومقاصد الواقفين، وكان من ذلك ما يُسَمَّى بالحَوَالاَت الحبسية الإسماعيلية التي ما زال بعضها موجودا حتى الآن، وهي نُقلَةٌ نوعية في التوثيق، وفي عهد عبد الله بن اسماعيل تأسَّسَت النظارة العامة للأوقاف وسُمِّيَت نظارة النُظَّار بنفس اشتقاق أمانة الأمناء (وزارة المالية) وقاضي القضاء (وزارة العدل)، وأصبح لها من الاختصاص والنفوذ العام كَكُلِّ ما يَلزَمُ أن يكون لوزارة أوقاف حديثة (بداية القرن 17الميلادي)، ومما يَجدُرُ التنبيه له هو أنّ الدولة العلوية كانت

(1) الفترة الوطّاسيّة: تمثل نهاية الحكم المريني في المغرب وبداية الحكم السعدي، وبني وطّاس فرقة من بني مرين، حكموا مدينة فاس إلى أن دخلها عليهم السلطان محمد الشيخ السعدي (سلطان مراكش آنذاك) أوائل 956هـ وأسر جميع الوطّاسيين إلاّ أبي حسون الذي فرّ إلى الجزائر ثم عاد إلى فاس وقُتِلَ بها على يد السعدي سنة 961هـ وبمقتله انقرضت الدولة المرينية بالمغرب، وبدأت فترة السعديين بها. لمزيد من التفاصيل أنظر: أحمد بن خالد الناصري (1250هـ /1315هـ)، **الاستقصا لأخبار دول المغرب الأقصى**، تح: أحمد بن جعفر الناصري السلاوي، منشورات وزارة الثقافة والاتصال، المغرب، 2001، ج4، ص 331 – 384.

تعتبر الأوقاف الإسلامية تُرَاثًا خَاصًّا لجماعة المسلمين (بمعنى أنّه وُجِدَ لتحقيق المصلحة العامة كما يُسَمَّى حديثا بالمال العام)، كما اهتَمَّت بالتقنين للوقف؛ ففي الفترة الممتدَّة من 1912م-1924م أَصدَرَ السلطان يوسف أكثر من 35 ظهيرا شريفا لتنظيم الأحباس وإدارتاها [1].

هذا ملخص عن أهم المراحل التي عرفتها الأوقاف تاريخيا، وليس المقصود الاستطراد في تفاصيلها وإنما الإشارة إليها، بِغَرَضِ وُلُوجِ العصر الحديث الذي تعيشه الأوقاف اليوم وبخاصة بعد الاستقلال، وهو الأمر الذي سنحاول تسليط الضوء عليه وبخاصة جانب الإدارة فيها لِتَعَلُّقِهِ بموضوع البحث.

الفرع الثاني: وضعية إدارة الأوقاف حاليا.

لقد حَرِصَت مؤسَّسَة الوقف دائما؛ للسعي في المحافظة على استقلاليتها الذاتية كمؤسَّسَة دينية مُنفَصِلَةً من الناحية المالية عن موازنة الدولة الإسلامية، التي أصبح مُعظَمُهَا منذ سقوط الخلافة العثمانية دُوَلاً زمنية عصرية تقوم على أساس قومي أو وطني أكثر ممَّا تقوم على أساس ديني، وقد كانت من فوائد الاستقلال الذاتي للأوقاف:

- حِمَايَتُهَا من الذوبان في أملاك الدولة، وصيانتها من الاستغلال في النفقات العمومية للحكومات.
- الحفاظ على رسالتها الدينية والاجتماعية التي تُحَدِّدُهَا حُجَجُ الوقف التي غالبا ما تَنتَهِي بعبارة " فمن بَدَّلَ أو غَيَّرَ فالله حسيبه".

لم تختلف وضعية الإدارة الوقفية عن حال ومستوى باقي الإدارات الأخرى الموجودة في الدولة والتي تُعَانِي التَخَلُّفَ والتَهمِيش، ويَتَجَلَّى ذلك في أجهزتها وطريقة التسيير والعنصر البشري المُكَلَّفِ به، إلى جانب الهيكلة والتشريع على النحو التالي:

(1) عبد العزيز الدرويش، **نظام الوقف في التطبيق المعاصر (نماذج مختارة من تجارب الدول و المجتمعات الإسلامية)**، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب (البنك الإسلامي للتنمية بجدة) – الأمانة العامة للأوقاف (الكويت)، ط1، جدة، 1423هـ- 2003م، ص 14-17 بتصرف.

الأجهزة: فكل ما تستخدمه الإدارة لتسيير أمورها، يُوحِي بإدارة قديمة، لا تُعطِي أهمية خاصة للمَظهَر الخارجي للإدارة، وتَعتَبِرُ كثيرا من الأدوات التي أصبحت ضرورية في إدارات أخرى نوعا من التبذير والتَّرَف الذي لا معنى له (كوسائل المعلوماتية الحديثة).

التسيير: الذي يَتَمَيَّزُ بتداخل الاختصاصات وجمع السلطات في يَدٍ واحدة، وغالبا ما يكون تسمية الأقسام والمصالح شَكلِيًّا فقط، كما تكون جماعة من الأشخاص (اثنين أو ثلاثة) تُشَكِّلُ خليّة دائمة إلى جانب المسؤول عن الإدارة وتسيير كل شيء.

العنصر البشري: الذي يمتاز في عَدَدٍ من إدارات الأوقاف بالتَقَدُّم في السِّن مع ضُعفٍ في مستوى التكوين (الاعتماد على الخِبرَة القديمة).

الهيكلة: والتي تَعنِي القانون التنظيمي لإدارة الأوقاف، الذي غالبا ما يكون قديما وبسيطا ولا يَقَعُ تَغيِيرُهُ إلاّ بعد عقود من الزمن، وحتى ولو كان على أرفع وأحدث مستوى تشريعي ممكن؛ فإنّه غالبا ما يبقى اسميا وشكليا لأنّ المديريات والأقسام لم تَتَعَوَّد على الاضطلاع بمسؤولياتها في الاستقلال بل هي مُجَرَّدُ أجهزة للسُخرَة (من التسخير)، صالحة فقط لتنفيذ التعليمات [1].

التشريع: فَمُعظَمُهُ نصوص تشريعية وضوابط حبسية تقليدية، تَسيرُ عليها الأوقاف وفي الكثير منها كلام عن وَضعٍ مَضَى لم يَعُد موجودا، ولذلك كانت هذه التشريعات ممّا تَجَاوَزَهُ الزمان و لم يَعُدِ التعاطي معه سليما، واحتاج بذلك إلى أن يُحَيَّن.

الفرع الثالث: هيكلة إدارة الأوقاف.

إنّ وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية هي الجهة التي تتولَّى الدعوة للوقف والمحافظة على أمواله وإدارته واستثمار وصرف رِيعِهِ على وجوه البَرّ التي وُقِفَ من أجلها، وبموجب الفصل الخامس والسبعين من ظهير 19 رجب 1333هـ تُدِيرُ هذه الوزارة الأوقاف العمومية، كما تُبَاشِرُ على أحباس الزوايا اختصاصات الوزارة وهيكلها التنظيمي، وتَشتَمِلُ الوزارة بالإضافة إلى ديوان الوزير؛ إدارة مركزية ونظارات مَحَلِّيَّة ومصالح خارجية.

(1) عبد الكبير العلوي المدغري، **إدارة الأوقاف الإسلامية في المجتمع المعاصر في المغرب**، ندوة: أهمية الأوقاف الإسلامية في عالم اليوم، **تنظيم**: المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية (مؤسَّسَة آل البيت – مآب) و مؤسَّسَة الإمام الخوئي الخيرية، بريطانيا، 1996، ص 467-470 بتصرف.

أولا: الإدارة المركزية.

وتشتمل على ما يلي:

1) الكتابة العامة؛ التي تتولَّى توجيه سير الأعمال المتعلِّقة بالوزارة، والسَهَرِ على جميع مهام الدراسات والأبحاث التَوَقُعِيَّة.

2) المفتشية العامة؛ والتي تقوم بجميع أعمال التفتيش والتَحَرِّيات والدراسات والفَحص والتدقيق في حسابات استغلال الأوقاف العمومية واستثمارها.

3) مديرية الأوقاف؛ وتتولَّى استغلال الأوقاف العمومية واستثمارها والمحافظة عليها، ومراقبة أحباس الزوايا والأحباس الخاصّة، كما تتولَّى التخطيط التنموي للوقف، تَضُمُّ هذه المديرية الأقسام التالية:

أ – قسم التخطيط والاستثمار؛ المُؤَلَّف من المصالح التالية (الدراسات ومشاريع البناء، البناء والتجهيز، المعاملات العقارية، الحبس المُعَقِّب [الذري]).

ب – قسم المالية؛ ويَشتَمِل على المصالح التالية (الأَكرِيَة (جمع كراء) وضبط المداخيل الحبسية، الحسابات والميزانية،مراجعة نفقات التسيير).

ج – قسم الشؤون الفلاحية؛ ويتكوَّن من المصالح التالية (المغارسات واستغلال الأراضي الوقفية، التحفيظ العقاري).

4) مديرية الشؤون الإسلامية؛ وتَسهَر على الحفاظ على القِيَمِ الإسلامية وسلامة العقيدة، وضمان إقامة الشعائر الدينية في جميع أنحاء المملكة المغربية.

5) مديرية الدراسات والشؤون العامة؛ ويُعهَدُ إليها بالتدريب والتأهيل في المجال الديني وتنمية الموارد البشرية في الوزارة.

ثانيا: الإدارة المحلية (الإقليمية).

أما على المستوى المحلِّي فَتُمَثِّلُ الأجهزة التالية وزارة الأوقاف:

1) نظارات الأوقاف والشؤون الإسلامية؛ التي تتولَّى إدارة الوقف واستثماره والمحافظة عليه، وبناء المؤسسات الدينية والثقافية والاجتماعية وإصلاحها والعناية بها.

2) المجالس العلمية الإقليمية؛ التي تُنَاطُ بها رعاية كراسي الوعظ والإرشاد والتثقيف الشعبي، والتوعية بمُقَوِّمَات الأمة الروحية والأخلاقية والتاريخية في المغرب [1].

وهكذا فإنّ هيكل وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية يَستَجِيبُ على هذا النحو لمتطلَّبَات الوظائف الأساسية للتسيير الإداري والمحاسبي والفنِّي للوقف، ووظائف استثماره والمحافظة عليه، وبجانب هذه الإصلاحات المؤسَّسِيَّة؛ عَرِفَت أساليب العمل ووسائله تطورا ملحوظا خلال الحِقبَة الأخيرة، فقد تَمَّ تعزيز الكفاءات التقنية والإدارية بالمزيد من ذوي التأهيل العالي في مختلف الاختصاصات التي يحتاجها العمل الوقفي، وسَجَّلَت الوزارة قَفزَةً نوعية مشهودة في مجال برامج المعلوماتية الخاصة بتنمية الموارد البشرية، من قَيِّمِين دِينِيِّين وموظفين، واستحداث التطبيقات المعلوماتية الخاصّة بمتابعة أكرية الرِبَاع واستغلال الأراضي الفلاحية الحبسية [2]، ومع هذا تبقى الإدارة الوقفية في المغرب وكغيرها من الإدارات الوقفية في البلدان الإسلامية ذات مَسحَةٍ حكومية يَغلُبُ عليها الطابع البيروقراطي للإدارات الحكومية، وبالتالي فإنّ التَبَعِيَّة الإدارية للوصاية يَحُولُ دون انطلاقة الأوقاف إلى المستوى المطلوب، كما أنّ مِلَف الأوقاف في حَدِّ ذاته كثير الحساسية في المغرب لما يَشُوبُه من شبهات كثيرة وفساد من جهة، ولِتَبَعِيَّتِه لوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية التي هي بمثرلة وزارةٍ للسيادة بحُكمِ نظام الحكم السائد (المَلَكِيَّة) ذي الخلفية الدينية (إمارة المؤمنين) من جهة أخرى.

المطلب الثاني: التسيير الإداري للأوقاف العامة في المغرب.

سنحاول من خلال هذا المطلب تفصيل بعض الجوانب المتعلِّقة بكيفية إدارة الأوقاف، وبخاصّة النمط التي عرفته الإدارة الوقفية في المغرب سابقا، وكذا النمط الذي تسعى ربما إلى اعتماده في المستقبل.

(1) هذه الهيكلة المُقَرَّرَة في الظهير رقم 1.93.164 الصادر في 23 جمادى الأولى 1414هـ الموافق 08 نوفمبر 1993م مع بعض التعديلات البسيطة التي أضافها الظهير رقم 1.03.193 الصادر في 09 شوال 1424هـ الموافق 04 ديسنبر 2003م.

(2) عبد العزيز الدرويش، مرجع سابق، ص 20-22.

الفرع الأول: تسيير الأوقاف العامة بإدارة حكومية.

وهو الأمر الذي كانت عليه الأوقاف في المغرب منذ وُجِدَت، وكذا بعد الاستقلال لارتباطها أَوَّلاً كما قلنا بالنظام السياسي المُعتَمَد، الذي يعتبر نفسه وصيًّا عن الدين وحمايته والذي يُعَدُّ من أكبر شعائره الأوقاف، بالإضافة إلى قِصَرِ التجربة الإدارية بصفة عامّة وفي كل الميادين والتي لم تسمح بوجود بدائل أخرى مُجَرَّبَة.

في البداية كانت الأوقاف تُسَيَّرُ من طرف الواقف أو من يُعَيِّنُهُ كناظر عليها وبالتالي كانت تَتَّسِم بالفردية، وقد تحدثنا سابقا (الباب الأول) عن مختلف الأنماط الإدارية التي عرفها الوقف في الحضارة الإسلامية ومنها هذا النمط، " فالولاية على الأوقاف العامّة تأثّرت في البداية بالأحكام الفقهية التي ترى بأنّ الوقف قطاع خاص مرتبط بإرادة الواقف أساسا، ومتعلِّقٌ بمصالح اجتماعية محدودة ولو على المستوى الجغرافي، وبالتالي لم يكن لِشَكلِ الولاية أن يتجاوز حدود ما يسمح به هذا الإطار الضيِّق، فكانت الولاية فردية يَحرِصُ فيها الواقف على أن تَتَوَفَّر في الناظر مجموعة من الشروط التي تُؤَشِّرُ على قدرته في القيام بواجبه تجاه الوقف وعدم إهماله أو التفريط فيه"[1].

أولا : سيطرة الدولة على إدارة الأوقاف العامة.

وقد ساهم في رجوع إدارة الأوقاف العامّة إلى الدولة؛ جملة من الأسباب نذكر أهمها وهي:

1 – تَسَبُّبُ الإدارة الفردية في ظهور العديد من التجاوزات التي وقع فيها النُظّار رغم وقوعهم تحت رقابة القضاء، الذي كان يتساهل و يتواطأ في بعض الأحيان، ممّا أنتج تلك التجاوزات التي فرضت التحوُّل إلى الإدارة الحكومية التي لها الولاية على حماية كل الأملاك وبخاصة تلك التي تُصبَغُ بصبغة الدين ومنها الأوقاف، ولذا كانت ولاية الدولة على الأوقاف والتي عَرِفَتهَا جميع إدارات الأوقاف في العالم العربي والإسلامي هي ولاية عامة تَستَمِدُّهَا انطلاقا من مسؤوليتها عن مصالح المسلمين (والتي منها رعاية شؤون الأوقاف وحمايتها) من غير أن تكون ولاية مباشرة إلاّ في الحال التي يُترَكُ فيها الوقف من دون وَلِيّ من باب [الحَاكِمُ أومن يُفَوِّضُهُ؛ وَلِيُّ من لا وَلِيَّ

(1) عبد الرزاق اصبيحي، **الحماية المدنية للأوقاف العامة بالمغرب**، منشورات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية – المملكة المغربية- مطبعة الأمنية، الرباط، 1430هـ/2009م، ص 29.

له][1]، وأمام هذا الوضع أصبح جهاز القضاء الذي كان مُكَلَّفًا بالرقابة على الإدارة الفردية للأوقاف العامة، عاجزا عن الاضطلاع بمهمَّتِه على أكمل وجه، بالنَّظَر إلى كثرة العيوب التي اعتَرَت هذه الإدارة، فكان ذلك مُبَرِّرًا كافيا للدولة كي تتدخَّل من أجل إعادة تنظيم قطاع الأوقاف.

2 – رغبة بعض الحكومات في السيطرة على الأوقاف العامّة التي تُشَكِّلُ عائقا لطموحاتهم الشخصية؛ باعتبار الاستقلالية التي تَملِكُهَا الأوقاف من الأساس وبخاصّة في تسيير أمورها من ذاتها ولو كان ذلك تحت عين القضاء، إلاّ أنّها بطبيعتها مستقلّة عن تَدَخُّلِ الدولة وهي (طبيعة الاستقلالية) أحد عناصر القوة التي تملكها الأوقاف، ومع تعاظم دور الدولة على حساب دور الفرد وبخاصة في الأنظمة الاشتراكية، وكذا ازدياد حجم الأوقاف (لم تَعُد تُمَثِّلُ قطاعا هامشيًّا) التي أصبحت تُشَكِّلُ رصيدا وطنيا معتبرا له تأثيره المباشر على اقتصاد البلد؛ نَمَت الرغبة عند العديد من الحكومات في السيطرة على الأوقاف حتى لا تكون مؤسَّسَة موازية للدولة تُفقِدُهَا مهابتها [2]، وقد ساهم في وجود هذه الرغبة العديد من العوامل من أبرزها:

- الضغط الذي اعتَمَدَهُ الاستعمار في تفكيك مؤسَّسَة الوقف، والجُهدُ الذي بَذَلَتهُ السلطات الوطنية في إنشاء إدارات لتنظيم الوقف وحمايته من اليد الأجنبية.
- قوة النَّزعَة المركزية للدولة الحديثة (السيطرة والتحكُّم).
- اعتقاد الأنظمة التي تَبَنَّت الاشتراكية؛ بضرورة إبقاء الأوقاف تحت سيطرة الدولة لضمان تنفيذ برامج الإصلاح المختلفة [3].

---

(1) **سنن أبي داود**، من حديث عائشة، باب في الوليّ، رقم: 2083، ج3، ص425. **سنن الترمذي**، من حديث عائشة، باب ما جاء: لا نكاح إلاّ بوليّ، رقم 1102، ج3، ص399. **مسند أحمد**، من حديث بن عباس، رقم: 2260، ج 03، ص 38.

(2) مِن المُهِمّ التفكير من خلال البحوث العلمية؛ في مسألة المدى الذي يمكن أن تصل إليه استقلالية الأوقاف كمؤسَّسَة، ومدى إمكانية تعارض ذلك مع مبدأ السيادة الذي يرتبط بأحد أركان الدولة المعتبرة في المفهوم الدستوري المعاصر لها.

(3) عبد الرزاق اصبيحي، مرجع سابق، ص 29-37 بتصرف.انظر كذلك في نفس السياق: ابراهيم بيومي غانم، التكوين التاريخي للوقف في المجتمع العربي.

ثانيا: التجربة في الميزان.

لم تكن كما قلنا سابقا؛ وزارة الأوقاف من صَنِيعِ الوجود الاستعماري، بل عُرِفَت بالشكل التنظيمي منذ العهود الأولى للدولة العلوية؛ حيث أنشأ المولى عبد الله ما يُسَمَّى وقتئذ بنظارة النظّار على غرار ما يُعرَفُ بأمانة الأمناء (وزارة المالية) وقاضي القضاة (وزارة العدل)، ولكن هذا الوجود السابق لم يَحُل دون التدخُّل سواء في عهد الحماية أو ما بعدها.

1 – الأوقاف العامة في عهد الحماية:

لقد تَعَهَّدَت فرنسا في بنود اتفاقية الحماية المُبرَمَة مع المغرب (بفاس 30 مارس 1912م) بعدم التَعَرُّض والمَسَاس بالأحباس ؛ فقد نَصَّ الفصل الأول من الاتفاقية على أنّ نظام الحماية [سيحافظ على الوضعية الدينية، احترام وهيبة السلطان، ممارسة الدين الإسلامي، وعلى المؤسسات الدينية لا سِيَمَا تلك المتعلِّقة بالأحباس]، وقد تجسَّدَ ذلك من خلال وضع الأوقاف تحت إشراف السلطان، حيث أُنشِأَت وبموجب الظهير المؤرخ في 20 ذو القعدة 1330هـ الموافق 31 أكتوبر 1912م إدارة مركزية تابعة لدار المخزن (سُمِّيَت بنِيقَة الأحباس)[1] وكانت تتولَّى الولاية المباشرة على الأوقاف باختصاصات محدَّدَة أوضحها الظهير المؤرخ في 08 شعبان 1331هـ الموافق 13 يوليوز 1913م متمثِّلَةً في:

- إجراء مراقبة شاملة وتامّة على الأوقاف العامّة بجميع أطراف المنطقة السلطانية.
- مراقبة تصرُّفَات النُظَّار وحساباتهم الشهرية والسنوية.
- وضع الضوابط التي تمشي عليها جميع النظارات.
- إحصاء الأملاك الحَبسِيَّة الموجودة في سائر النواحي.
- إصلاح الأحباس وصيانتها بواسطة النُظّار.
- تَتَبُّع الدعاوى المرفوعة أمام المحاكم فيما له علاقة بالأحباس
- إنجاز تقرير سنوي عام عن ميزانية الحبس.

(1) وفي مقابل ذلك عَمَدَت سلطات الحماية إلى إنشاء أجهزة موازية لبنِيقَة الأحباس بغرض التحكُّم والسيطرة ولو بصفة غير مباشرة، حيث أنشأت " قسم مراقبة الأحباس " تابع مباشرة لسلطات الحماية بادِّعَاء المساعدة الفنية في إدارة الأوقاف، كما تمَّ استحداث مجلس أعلى للأحباس سنة 1914م مُهِمَّتُهُ الرقابة العليا على سائر أعمال إدارة الأحباس بعضوية شِبه كاملة من عناصر الحماية.

أما على المستوى المحلّي فإنّ النُظَّار هم وحدهم المُخَوَّلين إدارة وتسيير الأحباس الموجودة في مناطق نفوذهم، وصيانتها والمحافظة عليها طِبقًا للشروط الشرعية والنصوص القانونية، ويقوم بأمر الرقابة التامّة على تصرُّفات الناظر "مراقب حبسي" تُعَيِّنُهُ بنيقة الأحباس من بين المغاربة المسلمين[1].

وجدير بالذكر أنَّهُ وبالرغم من المعطيات التي تؤكِّدُ أنّ إدارة الأوقاف العامّة في مرحلة الحماية كانت وَبَالاً عليها، وشَرًّا مُستَطِيرًا عَصَفَ بأركانها وقضى على أهدافها ومقاصدها؛ إلاّ أنّ القائمين على الأوقاف المغربية إذَّاك لم يكونوا يرون الحَلَّ في استقلال الأوقاف العامة بإدارتها عن الدولة، وإنّما فقط في استقلالها عن السلطات الفرنسية، وبالتالي كانوا يُنَادُون برجوع التصرُّف في كل ما تعلَّقَ بالأوقاف؛ إلى المغاربة المسلمين وحدهم من غير تدخُّل فرنسا وعُمَّالِهَا، إلاّ أنّ المسألة وإن وُجِدَ لها العُذرُ في سياقها التاريخي (وجود الاحتلال كما نادت بذلك جمعية العلماء المسلمين الجزائريين إلى فصل الدين عن الدولة الفرنسية) فإنّها في وقتنا الحاضر أصبحت ضرورة (استقلال الأوقاف العامة بتسييرها عن الإدارة الحكومية) لابد منها حِفَاظًا على الأوقاف وتحقيقا لمقاصد وجودها [2].

2 – الأوقاف العامة في عهد الاستقلال:

بعد الاستقلال أخذت الحكومة زِمَامَ أمرِ الأوقاف بِيَدِهَا، واستمرَّت في التعامل بنفس الصيغة التي كانت تُدَارُ بها على عهد الحماية من حيث بَسطِ ولايةٍ مباشرةٍ عليها، والمتمثِّلَة أساسا في إدارة الأحباس والتي أصبحت ابتداء من يونيو 1961م تحمل اسم " وزارة عموم الأوقاف والشؤون الإسلامية "، وقد استَمَرَّ الوضع على ما هو عليه حتى صدور الظهير في 12 ربيع الثاني 1396هـ الموافق 12 أبريل 1976م في شأن تنظيم واختصاصات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، باعتبارها السلطة الحكومية المكلَّفَة بقطاعي الأوقاف والشؤون الإسلامية معا، فأُوكِلَ إليها مهمَّة الإشراف على إدارة الأوقاف وتسييرها والمحافظة على كيانها، حيث أَحدَثَ هذا الظهير على المستوى المركزي للوزارة مديريةً للأوقاف أَوكَلَ إليها ممارسة الاختصاصات التالية:

(1) انظر لتقييم هذه التجربة: محمد مكي الناصري، **الأحباس الإسلامية في المملكة المغربية**، منشورات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بالمغرب، مطبعة فضالة، المحمدية (المغرب)، 1412هـ الموافق 1992م، ابتداء من ص 28.

(2) عبد الرزاق اصبيحي، مرجع سابق، ص 39-43 بتصرف.

- تدبير شؤون الأوقاف والقيام بإحصاء ممتلكاتها، وبذل الجهد في صيانتها وتنميتها، واتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بضمان مصالحها واستمرار بقائها.
- صيانة وتجهيز المؤسسات الدينية، وتمكينها من أداء رسالتها السامية وبناء مساجد حسب الاستطاعة والإمكان.
- وضع الخُطط والمشاريع للانتفاع بجميع إمكانيات الأوقاف طِبقًا لأَحدَثِ الطُرق وأَنجَع الأساليب، والمساهمة في مشاريع الدولة الهادفة إلى التنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- مراقبة الأوقاف المُعَقِّبَة (الذرية أو الأهلية) والأوقاف المُعَيَّنَة وأوقاف الزوايا والأضرحة حسب النصوص الصادرة بشأنها.

لم يُضِف الظهير الصادر في 23 جمادى الأولى 1414هـ الموافق 08 نوفمبر 1993م جديدا لما سَبَقَهُ فيما يَخُصُّ وظيفة الوزارة تجاه الأوقاف، أو اختصاصات مديرية الأوقاف؛ باستثناء التدقيق في بعض عبارات الظهير السابق، وإعادة ترتيب طفيف في الهيكلة الإدارية[1]، وبالرغم من أنّ الظهير سالف الذكر نُسِخَ بالظهير الصادر في 09 شوال 1424هـ الموافق 04 ديسنبر 2003م في شأن اختصاصات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية؛ إلاّ أنّ هذا الظهير هو الآخر لم يأت بجديد يَهُمُّ الأوقاف سواء في الهيكلة أو الاختصاصات، باستثناء إحداث مصلحة تَتَّبع الدعاوى والمنازعات المتعلِّقة بالأوقاف (ضِمنَ قسم الشؤون الفلاحية) هذا على المستوى المركزي، أمّا محليًّا فقد تَمَّ الفصل بين تدبير الشأن الديني الذي أُوكِلَ إلى مندوبيات الشؤون الإسلامية[2]، وتدبير شؤون الأوقاف الذي أُلحِقَ بنظارات الأوقاف المكلَّفَة بالحفاظ على ممتلكات الأوقاف وتدبيرها وتحسين مداخيلها، وتَتَبُّع المنازعات المتعلِّقة بها، واقتراح كل مشروع أو مخطط يهدف إلى حسن استثمارها[3].

(1) انظر الفرع الثالث من المطلب الأول السابق.

(2) بحسب المادة 19 من ظهير 2003م فإنّ من اختصاص المندوبيات الإشرف على المكتبات التابعة للأوقاف والسَهَر على الحفاظ على تراثها.

(3) عبد الرزاق اصبيحي، مرجع سابق، ص 44-48 بتصرف.

ثالثا: سلبيات الإدارة الحكومية للأوقاف.

لا جدال في أنّ شكل الإدارة ينعكس سِلبًا أو إيجابا على القطاع المُدَار؛ ذلك أنّ لكل شكل إداري آليات اشتغاله التي تَطبَعُهُ بطابع خاص يتميَّزُ به عن غيره من طرق التدبير، وهذا ما يجعل من أولويات الإصلاح الإداري التفكير في كيفيات تطوير الأشكال الإدارية، ولقد ظهرت العديد من السلبيات التي رافقت التسيير الحكومي للأوقاف؛ هذه السلبيات التي كان لها الدور الكبير في الحَيلُولَة دون وصول الأوقاف إلى تحقيق الغرض الذي وُجِدَت من أجله، كما أنّها أَبعَدَت عنها العديد من الفُرَص التي كانت بالإمكان أن تكون الانطلاقة الحقيقية والقويّة نحو مستقبل زاهر ومَتِين يعود بالنفع على البلاد والعباد، ويُمكِنُ تَعدِيدُ هذه السلبيات على مستويين رئيسين؛ ما تعلّق بجانب التسيير، وما تعلّق بجانب الرقابة والمحاسبة.

1 – السلبيات المتعلِّقَة بالتسيير.

أ – على المستوى المركزي؛ ويمكن تعديدها إلى:

- مركزية القرار التي تنعكس سِلبًا من جميع النواحي على أداء الوقف لدوره، الشيء الذي يمنع من استجابة الوقف بالسرعة والفعالية المطلوبين للحاجات المُلِحَّة على الصعيد المحلّي.
- جمع الوزير بين الصِّفَة السياسية لمنصبه التي تُجبِرُهُ على مسايرة سياسة الحكومة ورؤيتها، وبين منصبه الإداري باعتباره الناظر الأول على الأوقاف التي تملك بالأساس رؤية مستقلّة.
- التوظيف على أساس القواعد المعمول بها في باقي الإدارات الحكومية رغم خصوصية الأوقاف.
- ضُعفُ برامج التكوين والتأهيل التي يَتَلَقَّاهَا الموظف الحكومي ومنه العامل في الأوقاف.
- عدم الاهتمام بالبُعدِ الاجتماعي الذي يُؤَسِّسُ للأوقاف على أساس التطوُّع، الشيء الذي يَغِيبُ في ظل الإدارة الحكومية للوقف العام.

ب – على المستوى المحلِّي؛ ويمكن تعدادها إلى:

- اعتبار الناظر عاملا إداريا كباقي الإداريين من غير الأخذ بعين الاعتبار الوضع الخاص للأوقاف ولمن يقوم بإدارتها، مما يُسَبِّبُ عدم تمييز مُهِمَّة الناظر عن باقي المهام الإدارية التي يشغلها باقي الإداريين، وهو تجاوزٌ للخصوصية التي تتحلَّى بها الأوقاف، فَمُهِمَّتُهُ أكثر من أن يستوعبها إطار الوظيفة العامة.

- عدم وضوح التكييف القانوني للمركز الذي يَشغَلُهُ الناظر مما يُسَبِّبُ إزدواجية في العمل، فهو من جهة يخضع لقواعد تعيين وعزل الموظفين باعتباره موظفا إداريا يخضع للسلطة الرئاسية لرؤسائه، ومن جهة أخرى خاضعٌ لشروط الواقفين باعتباره مشرفًا على الوقف ومتحدِّثًا باسمه.

هذه الوضعية جعلت من مركز الناظر في غاية التعقيد والصعوبة، إضافة إلى كونها غير طبيعية ولا منسجمة مع أحكام الوقف كما حدَّدَها الفقهاء وكما دَرَجَ عليها التطبيق العملي[1].

2 – السلبيات المتعلِّقة بالرقابة والمحاسبة.

بالإضافة إلى السلبيات المتعلِّقة بالتسيير هناك سلبيات أخرى متعلّقة بجانب محوري في العملية الإدارية للأوقاف وهو محور المراقبة والمحاسبة، فهو العمود الفقري الذي يضمن سلامة الأملاك الوقفية ويضمن بقاءها واستمرارية عطائها، وأهم هذه السلبيات:

أ – عدم كفاية آليات الرقابة، وهو الأمر الذي يُعِيدُنَا إلى السلبية التي ذكرناها في الإدارة الفردية للأوقاف والتي كان من المُفتَرَضِ أن تكون الإدارة الحكومية بديلا عنها، وأحد الأسباب التي ساهمت وساعدت في الانتقال إليها (الإدارة الحكومية)، واستُعمِلَ الأمر حُجَّةً لذلك، ولذلك لم تَكُن النتائج مختلفة عَمَّا كانت عليه من قبل؛ فالفساد والتَسَيُّب واستغلال الأوقاف في الأغراض الشخصية وغير ذلك من الآفات بقي منتشرا، وقد كان من المأمول في الرقابة الخاصّة للوقف العام أن تُمَكِّنَ من إعطاء صورة واضحة وشفافة عن وضعيته، ولذلك لا غنى لتحقيق ذلك عن رقابة خارجية [2]، تصاحب سير التدبير وتتكامل مع الرقابة الداخلية، وتُفَعَّل بآليات حقيقية للمحاسبة.

ب – عدم كفاية آليات المحاسبة، إذ تنتهي التجاوزات التي يكون سببها القائمون على إدارة الأوقاف بعقوبة تأديبية (باعتبارهم موظفين) أو جنائية، مع ما يصاحب ذلك من ضياع لمُقَدَّرَات الأوقاف من غير رجوعها واستعادتها، وهو الأمر الذي يُبرِزُ الثغرة التي يَتِمُّ من خلالها محاسبة

---

(1) عبد الرزاق اصبيحي، مرجع سابق، ص 50-55بتصرف.

(2) هناك تجربة مُهِمَّة في هذا المجال سنأتي إلى تفصيلها في المطلب اللاحق باعتبارها تجربة رائدة؛ وهي تجربة " المجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامّة " في المغرب.

النُظّار على أخطائهم، بل وأكثر من ذلك فعدم كفاية هذه الآليات يُعطِي لأصحاب النفوس المريضة ضمانات للمزيد من التعدِّي والاستغلال غير المشروع للأوقاف[1].

الفرع الثاني: تسيير الأوقاف العامة بإدارة غير حكومية.

سنأتي من خلال هذا الفرع إلى الحديث عن تجربة مأمولة في المغرب وفي العديد من البلدان العربية والإسلامية المُهتَمَّة بالوقف، تتمثَّل في إعطاء الفرصة لإدارة غير حكومية لتسيير الأوقاف، وهي تجربة جديرة بالاهتمام، إذ أنّها ستكون نمطا ثالثا وسطا بين الإدارة المنفردة (التسيير الذاتي) والإدارة المركزية (التسيير الحكومي)، تجمع بين إيجابياهما وتتجاوز سلبياهما، وهو أمرٌ واقعيٌّ لا يطرح أيّ إشكال من الناحية العملية؛ لأنّه ينسجم مع التَوَجُّه المُعتَمَد من قِبَلِ الكثير من الدول اليوم، التي أصبحت تَتَخَلَّى تدريجيا عن الكثير من السلطات والخدمات والصلاحيات لتتولاَّها مؤسسات خاصة بأشكال حديثة وتحت مراقبة الدولة، وأجدر المؤسسات التي يمكنها أن يقام عليها ذلك مؤسَّسَة الأوقاف، لأنّها بالأصل تملك ذلك الرصيد وتتميّز بتلك الاستقلالية من ذاتها.

أولا: مزايا الإدارة غير الحكومية للأوقاف.

هناك العديد من المزايا التي يمكن استخلاصها من الإدارة غير الحكومية للأوقاف، وهي في الحقيقة مزايا توفرها طبيعة مؤسَّسَة الأوقاف من ذاتها، لا من وجود تلك الجهة غير الحكومية التي تقوم بإدارتها، لأن شخصية الأوقاف كمؤسَّسَة ومن حيث منطلق وجودها تملك تلك المزايا.

1 – وضوح الشخصية المعنوية لمؤسَّسَة الوقف.

لم يعد خافيا استقلال الأوقاف بشخصية معنوية (اعتبارية) قانونية، ولم يعد الآن مجال للتناقش عن ذلك؛ فقد أصبحت من المُسَلَّمَات التي يتفق عليها الفقهاء اليوم حتى بحكم الأمر الواقع، وقد فَصَّلنَا هذا الأمر في الفصل التمهيدي بما يُغنِينَا عن العودة إليه، وبالتالي لم تَعُدِ الحاجة اليوم إلى إثبات الشخصية المعنوية للوقف، ورُبَّمَا بقي بعض الاختلاف المتعلِّق بمسألة انتقال الذمّة المالية (هل إلى الموقوف عليهم، أو الوقف في حَدِّ ذاته، أو تبقى على ذِمَّة الواقف)، والأنسب مع حديثنا هو أن تنتقل إلى الوقف بذاته فَتُستَكمَلَ مواصفات الشخصية القانونية للوقف كمؤسَّسَة

(1) عبد الرزاق اصبيحي، مرجع سابق، ص 56-57 بتصرف.

قائمة بذاتها, مستقلّة عن الوقف والواقف والموقوف عليهم وكذا على الناظر الذي يُدِيرُ مصالحها، ورغم أنّ هناك من يرى بأنّ الوقف يَكتَسِبُ شخصيته المعنوية بمجرد إنشائه بالإرادة المنفردة للواقف دون الحاجة إلى شَكلِيَةٍ معيّنة أو إقرارٍ من الدولة؛ إلاّ أنّ تَدَخُّلَ السلطة للاعتراف له بشخصيته الاعتبارية سيكون مفيدا في إقرار هذه الحقيقة الفقهية لِتَصِيرَ حقيقة قانونية واقعية، كما أنّ إدارة الوقف العام من قِبَلِ مؤسَّسَة لها شخصيتها المعنوية سيزيد من وضوحُ شخصية الوقف، وسَيَضَعُ المكلَّفِين بمهمَّة إدارة الأوقاف أمام مسؤولياتهم الحقيقية كنائبين عن الوقف، ذلك أنّ إلحاق المسؤولية بمن يَنُوبُ عن الوقف في إدارته عنصر إيجابي آخر من وضوح الشخصية الاعتبارية لمؤسَّسَة الوقف، فبهذا الشكل يمكنُ اعتبار الناظر نائبا نيابة قانونية (يُحَدِّدُها القانون) عن الوقف، الأمر الذي لا يُحَقِّقُ لنا الانسجام مع أحكام الوقف فحسب، بل يجعل الناظر أكثر إحساسا بواجب النهوض بشؤون الوقف ووظائفه على أكمل وجه، انطلاقا مما يَتَرَتَّبُ عليه من مسؤولية تجاهه [1].

2 – انفصال الأموال الوقفية عن أموال الدولة.

وهذه ميزة أخرى لها دلالتها الواقعية والعملية في مجال إدارة الأوقاف، فَمِنَ المُهِمِّ بمكان التفريق بين الأموال الوقفية والأموال العامة رغم اتحادهما في خدمة المصلحة العامة، فاتحاد الهدف لا يُبَرِّرُ الخَلطَ بين النوعين، بالإضافة إلى أنّ التمايز تَفرِضُه الخصوصية التي يتميَّز بها كِلاَ المَالَين عن بعضهما وإن اشتركا في بعض الأمور، وقد أكَّدَ المشرّع المغربي التمايز بينهما من خلال الظهير المؤرخ في 07 شعبان 1332هـ الموافق 01 يوليو 1914م المتعلِّق بالأملاك العمومية المُتَمَّم بالظهير المؤرخ في 04 صفر 1338هـ الموافق 29 أكتوبر 1919م، وتَكمُنُ أهمية الفصل؛ في تَصَوُّرِ خلافه، فالقطاعات الحكومية مُكَلَّفَة باستعمال أموال الدولة قصد تنفيذ الاختيارات والتَوَجُّهَات الحكومية ذات المنطلق السياسي (أبعاد سياسية خاضعة للتغير باستمرار) والتي لا تكون بالضرورة نفس تَوَجُّهَات الأوقاف، فعلى هذا يكون الخَلطُ بين المالين ضِمنَ ميزانية سلطة حكومية واحدة مُؤَدٍّ حتما إلى إضعاف الأوقاف العامة وتصفيتها، والحيلولة دون أداء رسالتها

(1) هناك من يرى بأنّ يَدَ الناظر على الوقف يَدَ أمانة لا يَضمَنُ إلاّ إذا ثبت تقصيره، وهو بالتالي مطالب من حيث الالتزام ببذل عناية (مسؤولية الشخص العادي)، بينما يرى آخرون بأنّ يَدَهُ على الوقف يَدَ ضمان وبالتالي فهو ملتزم تجاه الوقف ببذل عناية وتحقيق نتيجة (مسؤولية الشخص الحريص المُتَبَصِّر) وهذا الرأي هو أكثر انسجاما مع النيابة القانونية المُخَوَّلَة للناظر من خلال هذا الأنموذج.

ذات الطبيعة الاجتماعية بالدرجة الأولى، يضاف إلى ذلك أنّ تسهيل عملية الرقابة على الأموال (العامة أو الوقفية) لا يُتِيحُهُ الخَلطُ بينهما المُفضِي إلى التداخل بين المالين بما يَصعُبُ معه معرفة حدود كل منهما، وبالتالي تُستَعمَلُ الميزانية الخاصة بالأوقاف ضِمنَ احتياجات ميزانية الدولة، فَلاَ يُعرَفُ متى ينتهي تَدَخُّلُ ميزانية الدولة ليبدأ تَدَخُّلُ ميزانية الأوقاف، بل وقد تُصرَفُ نفس النفقة مرتين؛ مرة من قبل ميزانية الدولة ومرة من قبل ميزانية الأوقاف.

هاتان الميزتان مهمتان وكافيتان لإبراز أهمية الإدارة غير الحكومية للأوقاف، وكذا الفائدة الكبيرة التي سَتَتَحَصَّل عليها الأوقاف من جَرَّاءِ هذه الاستقلالية [1].

ثانيا: كيفية تحقيق الاستقلالية (من خلال إدارة غير حكومية) في المغرب.

إنّ استقلال الأوقاف العامّة عن الإدارة الحكومية، فضلا عن المزايا التي ذكرناها سالفا؛ مُسَايِرٌ للتَوَجُّهِ الحديث الذي أصبحت تَتَبَنَّاه بعض التجارب المعاصرة التي بَلوَرَت أشكالا جديدة في إدارة هذا القطاع، بما يَعكِسُ الرغبة في تجاوز التسيير الحكومي التقليدي الموروث عن إدارة الأوقاف العامّة بسلبياته السالفة، وبعدم استجابته للأساليب الحديثة في الإدارة والتسيير، وقد أثبتت هذه التجارب وجود نَقلَةٍ نوعية في أنماط تسيير وإدارة الوقف جديرة بالاستفادة منها، من غير استنساخها ومحاولة إسقاطها بشكل مباشر، لأنّ الأوضاع والظروف التي نجحت فيها ليست بالضرورة نفس الظروف والمعطيات الاجتماعية التي نريد تطبيق الأنموذج فيها، فخصوصية الواقع الذي نريد تطبيق أيّ مشروع فيه مُهِمٌّ للغاية، وعامل مِفصَلِيٌّ في نجاح المشروع، فتجربة الأمانة العامة للأوقاف الكويتية مثلا لم تَصلُح كنموذج لإمارة الشارقة (الإمارت العربية المتحدة)، ولكن هذه الأخيرة ومن خلال نموذجها الخاص استطاعت أن تَجِدَ نمطا آخر يصلح لواقعها [2]، بالإضافة إلى وجود تَصَوُّرٍ عند بعض الباحثين في شؤون الأوقاف بالمغرب يرى بأنّ فكرة إلحاق إدارة الأوقاف بإدارة المجتمع المدني[3] مُستَبعَدَةٌ في الظروف الحالية وذلك لاعتبارات كثيرة تدور جميعها

(1) عبد الرزاق اصبيحي، مرجع سابق، ص 61-85 بتصرف.

(2) يُذكَرُ في هذا الصَّدَد التجربة الكويتية من خلال الأمانة العامة للأوقاف والتي سنأتي إلى تفصيلها في المبحث القادم.

(3) ويُقصَدُ بها مجموع التنظيمات والجمعيات والهيئات المستقلّة عن مكونات المجتمع السياسي من الدولة ومؤسَّسَاتها وكذلك الأحزاب السياسية.

حول محور عدم وجود الجاهزية الكاملة لهذا الانتقال[1]، فالوضع الذي جرى عليه العمل لِحِقَبٍ طويلة بالنسبة لإدارة الأوقاف في الدول العربية من خلال الهيمنة الحكومية الكُلِّيَّة على الأوقاف، يجعل من الصعب عمليا وواقعيا المرور بسرعة إلى وضع تَنفُضُ فيه الدولة يَدَهَا بالكليَّة من شؤون الأوقاف، كما أنَّهُ مُغَايِرٌ لِسُنَنِ التغيير الاجتماعي (التَحَوُّل الاجتماعي) التي تستدعي التَدَرُّج في أيّ عملية انتقالية، ومن أهمّ الأسباب التي تُبرِزُ عدم الجاهزية لهذا الانتقال المباشر والسريع:

1 – الإطار التشريعي لمؤسسات المجتمع المدني في المغرب.

لا يمكن لقانون الحريات العامّة [2] أن يُشَكِّلَ إطارا قانونيا صالحا يُستَنَدُ عليه لتسيير الأوقاف العامّة من طرف جمعيات المجتمع المدني، ما دام أنّه نَصٌ عَامٌ مُخَصَّصٌ بالمنع الوارد في الفصل 74 من الظهير المؤرخ في 19 رجب 1333هـ الموافق 02 يونيو 1915م (المتعلِّق بالقانون المُطَبَّق على العقارات المُحفَظَة كما وقع تغييره وتَتِمَّتُه) الذي قَصَرَ إدارة الأوقاف العامّة على الدولة وحدها ممثلة بوزارة الأوقاف، ومن ثَمَّ يصبح من غير الممكن لغير هذه الوزارة إدارة الأوقاف العامّة، حتى المُحبِسَ نفسه.

2 – عدم أهلية مؤسسات المجتمع المدني لهذا الدور.

وليس هذا تنقيصا من قِيمَتِهَا أو دورها فيما تقوم به من جهود تُشبِهُ في الكثير من مجالاتها ما كانت تقوم به مؤسَّسَة الوقف عبر التاريخ، ولكن واقع وحال هذه المؤسسات اليوم لا يُؤَهِلُهَا للقيام بهذا الدور، وذلك للأسباب التالية:

أ – الخلفية السياسية لأغلب هذه المؤسسات، والتي غالبا ما تكون أهدافها ومنطلقاتها قائمة على هذه الخلفية المُنتَهِي مآلها في الغالب إلى الدخول في صراعات سياسية لا تَتَوَاءَم ولا تتجانس مع طبيعة الوقف الجَامِعَةِ للناس، والمساهمة في مساعدتهم من غير تمييز ولا تصنيف، فلم يكن الوقف في

(1) يَذهَبُ البعض الآخر إلى أنّ إسناد إدارة الأوقاف العامة للمجتمع المدني هو الخَيَارُ المناسب لطبيعتها، باعتبارها جزء من القطاع الثالث (لا الخاص، ولا العام – الحكومي) الذي يرتبط أساسا بتنظيمات المجتمع المدني وليس بالحكومة.

(2) الظهير رقم 1.58.376 الصادر بتاريخ 15 نوفمبر 1958م، الذي وقع تغييره وتَتِمَّتُه بموجب الظهير بمثابة قانون رقم 1.73.283 المؤرخ في 10 أفريل 1973م، المُغَيَّر والمُتَمَّم بموجب الظهير رقم 1.02.206 الصادر بتاريخ 23 يوليو 2002م المُنَظِّم لحق تأسيس الجمعيات.

يوم من الأيام أَدَاةً سياسية في أيدي الحكام أو غيرهم، وحتى أولئك الذين أرادوا استغلاله لأغراضهم الخاصة لم يَستَتِبَّ لهم الوضع طويلا، ورجع الوقف إلى أصله من الاستقلالية والذاتية.

ب – الصبغة التطوُّعية في العمل التي تمتاز بها جمعيات المجتمع المدني؛ لا تَتَوَاءَم مع المسؤولية المُلقَاة على عاتق القائم على إدارة الوقف، من حيث المتابعة والمراقبة والمسؤولية.

ج – صعوبة متابعة عمل هيئات المجتمع المدني ومراقبته بما يحافظ على النزاهة والشفافية، فالانحراف وارد بشكل كبير وبخاصة من الناحية المالية، فأغلبُ هذه الهيئات تَستَفِيدُ من إعانات مالية داخلية وخارجية تكون في بعض الأحيان في مقابل الولاء أو اتخاذ مواقف مُعَيَّنَة لمصلحة جهة من الجهات، الأمر الذي يُأبَى أن تُحشَرَ فيه مؤسَّسَة كمؤسَّسَة الأوقاف ذات السُمعَةِ الربانية.

د – الرصيد التاريخي الكبير للأوقاف لا يتناسب مع التجربة الفَتِيَّةِ التي تعيشها هيئات المجتمع المدني، والتي لم تُكَوِّن لنفسها بَعدُ رصيدا كبيرا في مجال التسيير والإدارة ومعرفة المجتمع بصفة يسمح لها بِتَحَمُّلِ مسؤولية إدارة مؤسَّسَة ضاربة في أعماق تاريخ الأمة، هذا الأمر يعني أن هذه الهيئات بحاجة إلى مزيد من الوقت والتجربة والعمل المتواصل حتى تصل إلى مستوى وضع رؤية وتَصَوُّر علمي وعملي حول تسيير وإدارة الأوقاف [1].

ثالثا: إدارة الأوقاف العامة من خلال مؤسَّسَة عامة.

إنّ الطريقة التي تدار بها الأوقاف العامة في المغرب حاليا هي طريقة الإدارة المباشرة، وهي طريقة تقليدية تَنسَجِمُ أكثر مع المرافق ذات الطابع الإداري، وتلك التي لها علاقة بسيادة الدولة، أمّا قطاع الأوقاف ذو الصبغة الخَدَمِيَة بالدرجة الأولى؛ فيحتاج إلى طريقة إدارة تنسجم مع طبيعته هذه، وقد أفرز تطوُّر التنظيم الإداري طُرُقاً أخرى لإدارة المرافق العامة إلى جانب الإدارة المباشرة، وهي: الإدارة بواسطة المؤسسات العامة، الإدارة بواسطة الامتياز، الإدارة بطريق الاستغلال غير المباشر (مشاطرة الاستغلال)، الإدارة بطريقة الاستغلال المختلط (الاشتراك)، ...إلخ، ومن خلال واقع الأوقاف في المغرب والفُرَصِ التي يمنحها الجو العام السائد حاليا، فإنّ أقرب الطُرق المُحَقِّقَةِ للمقصود بكل تداعياته (استمرار الاستقرار وعدم تجاوز الواقع، الانتقال التدريجي إلى الوضعية الأفضل من دون هَزَّات كبيرة في النسيج الاجتماعي، تكوين رصيد وتجربة قابلة للتطوير في قابل

(1) عبد الرزاق اصبيحي، مرجع سابق، ص 94-96 بتصرف.

الأيام التي تضمن التحوّل السَلِس إلى الأحسن، التخفيف من هيمنة الحكومة بشكل متصاعد) هي الإدارة عن طريق المؤسَّسَة العامة بالنظر إلى مزاياها، وإلى سهولة انسجام الأوقاف العامة معها [1].

1 – المزايا.

تُعَرَّفُ المؤسَّسَة العامة على أنّها [عبارة عن مِرفَق عام يتخصَّصُ في نشاط معيَّن، ويُمنَحُ الاستقلال في إدارة شؤونه بإضفاء الشخصية المعنوية عليه، وإدارته عن طريق مُنَظَّمَة عامّة مع خضوعه لِقَدرٍ من الوصايا الإدارية]، وهذا الوضع يُشبِهُ إلى حَدٍّ مَا مدلول اللامركزية الإدارية التي تُحَقِّق الاستقلال النسبي على الحكومة المركزية أو السلطات المحلِّية مع الاضطلاع باختصاصات محدودة على أساس وظيفي، وينتج عن ذلك جملة من المزايا من أبرزها:

أ – الاستقلال الإداري والمالي، ويُمكِنُ تكييف رقابة الدولة (الموجودة على المؤسسات العامة) على مثل هذه المؤسَّسَة (الوقف)، بأن يَقتَصِرَ دورها على الحيلولة دون خروج مؤسَّسَة الوقف على الأغراض التي وُجِدَت من أجلها (رقابة وقائية).

ب – اكتساب الشخصية المعنوية، بما يترتَّبُ عنها من نتائج إيجابية من مثل استقلال الذِمَّة المالية للمؤسَّسَة باعتبار استقلال الذِمَّة المالية للوقف، التَمَتُّع بالأهلية المدنية في مواجهة الغير قضائيا، وكذا إبرام العقود وما إلى ذلك من حقوق قانونية مُلحَقَةٌ بالشخص الاعتباري.

ج – الابتعاد عن تَسيِيسِ مؤسَّسَة الوقف باعتبار أنّها غير تابعة لِتَوَجُّهَات الحكومة وليست أداة في يَدِهَا تُوجِّهُهَا كيف وحيثما شاءت.

د – اعتماد الكفاءة والتخصُّص كمعيار للاختيار بَدَلَ التوظيف المُعتَمِد على المعطيات السياسية المُرَتَّبَة بخيارات الحكومة وإكراهاتها في مجال التشغيل، باعتبار أنّ التوظيف في المؤسَّسَة العامة المديرة للأوقاف سيكون على أساس احتياجات الأوقاف لا غير.

ذ – الاستفادة من الأنظمة والقواعد المُتَّبَعَة في إدارة المشاريع الخاصّة بما تمتاز به من فعالية وجودة ومنافسة.

---

(1) هذا الرجاء الذي عَبَّرَ عنه الأستاذ عبد الرزاق اصبيحي، هو الذي تَحَقَّقَ لاحقا من خلال إنشاء " المجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامة بالمغرب " سنة 2011م كمؤسَّسَة مستقلّة إداريا وماليا عن وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية مُكَلَّفَة بجانب الرقابة المالية للأوقاف العامة، كتجربة جديدة، والذي سيكون هو أحد كوادرها الإدارية العليا (**الكاتب العام**)، سنأتي إلى تفصيل عمل هذا المجلس لاحقا.

ر – كَسبُ ثِقَة المواطنين بما يَعنيهِ من اطمئنانٍ على أوقافهم وتشجيعهم على الإقبال على وقف أموالهم.

ز – تخفيف الأعباء المُلقَاة على عاتق الدولة تجاه الأوقاف، وتوجيه ذلك الاهتمام نحو مجالات أخرى إستراتيجية تعود بالنفع على الفرد والمجتمع، فهذه الاستقلالية التي تُعطَى للأوقاف تُحَقِّقُ التكاملية المنشُودَة بين الجهاز الحكومي وباقي مؤسسات المجتمع التي تسير في اتجاه واحد لتنمية الفرد والمجتمع من كل الجوانب [1].

كل هذه المزايا تُشَجِّع على خوض تجربةِ إشرافِ وإدارةِ مؤسَّسَة عامة للأوقاف، انطلاقا من الواقع التي توجد فيه، ولا بأس من المحاولة التي ستكون حتما رصيدا إضافيا في مستقبل مؤسَّسَة الوقف التي نصبو إليه.

2 – آليات إنشاء المؤسَّسَة العامة لإدارة الأوقاف.

إنّ اقتراح إخضاع الأوقاف لإدارة مؤسَّسَة عامّة ينبغي أن يراعي الخصوصية المغربية مع الاستفادة من التجارب المعاصرة التي أثبتت جَدوَتَهَا، وهذا الاقتراح يحتاج إلى منهجية لتجسيده تتمثل في الخطوات التالية:

أ – إحداث مؤسَّسَة عامّة تحت الإشراف المباشر لملك البلاد، لأنّ المؤسَّسَة بحاجة إلى إرادة سياسية من أعلى سلطة سياسية في البلد تُكسِبُهَا الشرعية والحماية اللازمة لاستمرار عملها ونجاحه.

ب – يتولَّى إدارة المؤسَّسَة مجلس إداري يَضُمُّ في تشكيلته, بالإضافة إلى وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية؛ شخصيات تجمع بين التخصُّص والكفاءة في مجال إدارة المشاريع الاقتصادية والاجتماعية والتنموية (تماشيا مع طبيعة الوقف)، يَتِمُّ تَعيِنُهُم بظهير بعد اختيارهم من بين مرشحين يتقدَّمُون بملفاتهم لشغل هذا المنصب على أساس برامج محدَّدَة يلتزمون بتنفيذها خلال فترة عملهم.

ج – يُكَلَّفُ المجلس بالمهام التالية:

(1) عبد الرزاق اصبيحي، مرجع سابق، ص 98-100 بتصرف.

- رَسمُ السياسة العامّة لإدارة واستثمار الأموال الوقفية، تحقيقا لأكبر عائدٍ على الوقف وعلى الموقوف عليهم.
- وَضعُ وتطوير القوانين والنُظُم الكفيلة بتنمية إيرادات الأوقاف وتحصيلها بصفة منتظمَة وصيانتها باستمرار، ومتابعة تنفيذ ذلك بما يَكفُلُ المحافظة عليها.
- الموافقة على مشاريع الموازنات السنوية والحسابات الختامية.
- النظر في التقارير الدورية التي تُقَدَّم عن سَيرِ العمل بالمؤسَّسَة وفروعها ومركزها المالي، واتخاذ القرارات اللازمة لمعالجة ما يَطرَأُ من اختلالات في ذلك.

د – تُدَعَّم المؤسَّسَة حين إنشائها بكل ما تحتاجه من وسائل مادية ومعنوية تَضمَنُ لها الانطلاقة الجيّدة والفعّالة، كما تتحمَّلُ الدولة جزءا من نفقات المؤسَّسَة (تُحَدَّدُ نسبته) حتى لا تَستَهلِكَ هذه النفقات جانبا كبيرا من ريع الوقف.

ذ – تُنقَلُ إلى المؤسَّسَة بعد إنشائها اختصاصات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية المتعلّقة بالأوقاف، لتصير المؤسَّسَة مُكَلَّفَة وحدها دون غيرها بالنظر في كل شؤون الأوقاف على مستوى تراب المملكة، ولها أن تُنشِئَ على صعيد الجهات والأقاليم والعَمَالاَت فروعا لها حَسبَمَا تقتضيه حاجة الأوقاف والمتعاملين معها، على أن تكون العلاقة بين المؤسَّسَة والوزارة علاقة تعاون وتنسيق لا علاقة تَبَع.

ر – اعتماد نظام دقيق في الرقابة يتجاوز التَدَقِيق المحاسبي (القائم على التَأَكُّد من صحة العمليات المالية ومطابقتها الشكلية للقانون) إلى مقارنة النتائج المُتَحَقِّقَة فِعلِيًا مع الأهداف والغايات المُسَطَّرَة في البرامج المُتَعَهَد على تجسيدها عند التأسيس (رقابة الأداء) [1].

إنّ مثل هذه الآلية المعتمدَة في إنشاء جهاز إداري يقوم على شؤون الأوقاف، يُنتَقَلُ فيه بالأوقاف من مرحلة السيطرة المطلقة للإدارة الحكومية إلى مرحلة التي تُصبِحُ فيها الأوقاف مؤسَّسَة تَتَمَتَّع بالاستقلالية مع بقاء دور الدولة في الإشراف عليها من باب الرقابة اللاحقة لا أكثر؛ هو نموذج معقول ومقبول ويُمَثِّلُ في رأينا الفرصة المواتية للانتقال المُنَظَّم والمدروس إلى ما هو أحسن، من دون الفصل المطلق والانعِتَاق الكُلِّي والمفاجئ من التَبَعِيَّة إلى الجهاز الإداري

(1) عبد الرزاق اصبيحي، مرجع سابق، ص 100-102 بتصرف.

الحكومي الذي دام سنين طويلة، باعتبار ما فيه من محاذير وأخطار ليس بالأمر الهَيِّنِ التعامل معها، كما يُمكِنُ اعتباره مرحلة انتقالية مدروسة بشكل علمي تُحَقِّقُ سلاسة العملية الانتقالية.

المطلب الثالث: المجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامة – الهيئة الرقابية المالية المستقلة –

سنتعرض من خلال هذا المطلب وبشيء من التفصيل وضعية المجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامة الذي يُعَدُّ تجربة جديدة وجديرة بالتنويه، تمثل مبدأ استقلالية المؤسَّسَة التي تُدِيرُ شؤون الأوقاف ولو في جانب واحد وهو الجانب المالي، ولكِنَّهُ في اعتقادي أهمّ الجوانب التي لابد لإدارة الأوقاف أن تَنتَبِهَ إليه عند البدء في أيّ عملية إصلاح إداري لنظامها، ففي سياق الحديث عن الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف؛ تكون الإصلاحات المتعلِّقة بالجانب المالي وبالذات آليات الرقابة والمتابعة هي الأساس الذي يقوم عليه أي برنامج للإصلاح.

الفرع الأول: نشأة المجلس.

لقد أصّل لوجود المجلس؛ الظهير رقم 1.09.236 المؤرّخ في 08 ربيع الأول 1431هـ الموافق 23 فبراير 2010م، المتعلِّق بمدوّنة الأوقاف، الذي أشار إلى المجلس من خلال الفرع الثاني من الفصل الثاني (مراقبة مالية الأوقاف العامّة) من الباب الرابع (تنظيم مالية الأوقاف العامّة ومراقبتها) والذي يُعطِي الفكرة الأولية عن وضعية هذا المجلس باعتباره هيئة رقابية بالدرجة الأولى تَهتَمُ بجانب مالية الأوقاف العامّة (لا الخاصة).

أَتَت المدوّنة ومن خلال 09 مواد (157 إلى 165) إلى شرح بعض الأمور المتعلِّقة بهذا المجلس، حيث حدَّدت المادة 157 تَبَعِيَة المجلس إلى القصر الملكي وهو مكلَّفٌ بِتَتَبُّعِ شؤون التدبير المالي للأوقاف العامّة، بينما ذَكَّرَت المادة 158 بمهامه المتمثِّلَة في دراسة القضايا المتعلِّقة بالأوقاف العامّة وإبداء الرأي بشأنها واقتراح جميع الإجراءات الهادفة إلى ضمان حُسنِ تدبيرها وِفقَ مبادئ الشفافية والحَكَامَة الرشيدة، بما يكفل حماية الأموال الموقوفة وَقفًا عَامًّا، والحفاظ عليها وتنمية مداخيلها، بالإضافة إلى اختصاصاته (المجلس) المتمثِّلة في:

1. القيام بجميع أعمال البحث والتَحَرِّي في أيّ قضية من قضايا تدبير مالية الأوقاف العامّة، وتقديم تقرير بنتائجها للملك.

2. إعداد مشاريع مُصَنَّفَةَ الميزانية السنوية الخاصة بالأوقاف العامَّة، والتنظيم المالي والمحاسبي المتعلِّق بها، ومُصَنَّفَة المَسَاطِر[1] المحاسبية، والنظام الخاص بالصفقات، وعَرضِهَا على السلطة الحكومية المكلَّفة بالأوقاف قَصدَ اعتمادها.
3. القيام بافتِحَاص سنوي لوضعية التدبير المالي للأوقاف العامّة، وإعداد تقرير سنوي بنتائجه يُرفع إلى الملك، وتُبعَثُ نسخة منه إلى وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية.
4. إبداء الرأي والاستشارة في القضايا المتعلِّقة بتدبير الأوقاف العامّة، والتي تُحِيلُهَا عليه السلطة الحكومية المكلَّفة بالأوقاف.
5. تقديم كل اقتراح أو توصية ترمي إلى تحسين أساليب تدبير الأوقاف العامّة والحفاظ عليها وتنمية مداخيلها.

تُعَدِّدُ المادة 159 تركيبة المجلس؛ ابتداءً من رئيسه المُعَيَّن من قِبَلِ الملك شخصيا إلى بقية الأعضاء وهم :

- كاتب عام المجلس.
- مُمَثِّل عن المجلس العلمي الأعلى.
- شخصية علمية من الفقهاء الذين لهم دراية واسعة بشؤون الوقف.
- قاض له صفة رئيس غرفة بالمجلس الأعلى للحسابات.
- مستشار قانوني خبير في مجال الوقف.
- خبير محاسب مُقَيَّد بهيئة الخبراء المحاسبين.
- ثلاثة خبراء من بين الشخصيات المشهود بكفاءتها في مجال التدبير الإداري والمالي.

هؤلاء جميعا يُعَيَّنُون بظهير من الملك، ويمكن للمجلس عند الحاجة أن يستعين بشخصيات علمية وإدارية وخبراء لمهام محدَّدَة وظَرفِيَة.

دورية المجلس المُحَدَّدَةُ بمرّة كل ثلاثة أشهر على الأقل، وكلما دَعَت الضرورة إلى الالتقاء؛ تُشِيرُ إليها المادة 160، بينما تتحدَّث المادة 161 عن اللجنتين الدائمتين اللَّتين تقوم بمساعدة المجلس في

(1) لفظ المسطرة القانونية وجمعها مساطر؛ لفظ كثير الاستعمال في اللغة القانونية للمغرب، ويقصد بها الترتيبات والكيفيات والآجال والشروط المحدِّدَة لتنفيذ قانون ما.

مهامه وهما: **لجنة الافتحاص والتدقيق في مالية الأوقاف العامّة** يُوكَلُ إليها إعداد مشروع التقرير السنوي حول نتائج افتحاص وضعية التدبير المالي للأوقاف العامّة، **ولجنة استشارية شرعية** تُكَلَّفُ بإعداد الاستشارات التي يُقَدِّمُهَا المجلس في القضايا المعروضة عليه، كما يُمكِنُ للمجلس إنشاء لجان أخرى (دائمة، مؤقتة) إذا اقتضت الضرورة لذلك.

تخوِّلُ المادة 162 المجلس وضع قانونه الداخلي الذي يَعرِضُه على الملك للمصادقة عليه، بينما تَأمُرُ المواد 163،165 بضرورة تسهيل وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية عمل المجلس؛ وذلك بتزويده بكل ما يحتاجه لإتمام مُهِمَّتِهِ من وثائق ومستندات ومعلومات ومعطيات، بالإضافة إلى جميع الوسائل المادية والموارد البشرية اللازمة وجعلها تحت تَصَرُّفِهِ بعد طلبها من الوزير وموافقة الملك عليها، كما تُقَرِّرُ المادة 164 بأنّ تسجيل الاعتمادات المالية اللازمة لسير المجلس تكون من ميزانية وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية [1]، وهذا يعني عدم استعمال ريع الوقف لهذا الغرض وهذا شيء إيجابي، كما يكون رئيس المجلس آمرا مساعدا بالصرف بتعين من وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية.

الفرع الثاني: تنظيم المجلس وكيفيات تسييره.

بتاريخ 08 رمضان 1432هـ الموافق 09 أغسطس (أوت) 2011م صدر الظهير رقم 1.11.139 المتعلِّق بالنظام الداخلي للمجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامّة بالمغرب، والمحتوي على 6 أبواب، يَتَعَرَّضُ الباب الأول إلى أحكام عامة تُحَدِّدُ الوجود المعنوي القانوني للمجلس ومَقَرُّهُ (المواد 1، 2، 3) بينما يفصل الباب الثاني وضِمنَ فصلين كاملين تنظيم المجلس وكيفيات تسييره (المواد من 4 إلى 40).

أولا: أجهزة المجلس.

تَتَحَدَّدُ أجهزة المجلس في رئاسته، لجانه، الجمع العام، الكتابة العامة، كتابة الضبط (المادة 04).

---

(1) التبعية المالية للمجلس من خلال ميزانيته إلى وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف لا تتناسب مع استقلاليته الإدارية عنها، وقد يكون عاملَ تعطيلٍ لمهامه، وهو الرأي الذي يذهب إليه الدكتور عبد الرزاق اصبيحي (الكاتب العام للمجلس)، وقد أفصح لي من خلال لقاءٍ جمعنا في مكتبه بالمجلس عن النيَّة الموجودة عند أعضاء المجلس للعمل على استقلالية المجلس من الجانب المالي عن الوصاية في المستقبل، وهو الأمر الذي يُحَضِّرُ لِعَرضِهِ على الملك.

1 – رئاسة المجلس.

تَفصِلُ (المادة 05) من الظهير سالف الذِّكر مهام الرئيس واختصاصاته، فهو المسؤول عن إدارة المجلس وتنظيم جميع شؤونه بما يملك من الصلاحيات والسلطات اللازمة التي تسمح له بذلك.

2 – لجان المجلس.

وهي على نوعين؛ دائمة ومؤقتة (المادة 06)، أما الدائمة فَتَضُمُّ كل من (لجنة الافتحاص والتدقيق المالي، اللجنة الاستشارية الشرعية، لجنة تنمية الوقف وتحسين أساليب التدبير)، وأمّا المؤقتة فَتَضُمُّ (لجنة إعداد مشاريع النصوص المالية والمحسبية والمرجعية، لجنة البحث والتحرِّي والمعاينة)، كما يمكن إنشاء لجان دائمة أخرى أو مؤقتة كلما دَعَت الضرورة لذلك (المادة 07)، تضمُّ تركيبة اللجان (على الأقل 3 أعضاء) يُعَيِّنُهُم رئيس المجلس، كما يمكن الاستعانة بأعضاء آخرين على سبيل الاستشارة وطلب الخِبرَة أو غير ذلك، بينما تُشِير المواد من 09 إلى 13 كُلٌّ على حدى؛ مهام اللجان الثلاثة الدائمة واللجنتين المؤقتتين التي سبق ذكرهم في المادة 06، وِفقَ البرنامج الذي يُسَطِّرُهُ لها (اللجان) الرئيس (المادة 14).

3 – الجمع العام للمجلس.

ويُقصَدُ بالجَمع العام جميع أعضاء المجلس، والذي تُبَيِّنُ (المادة 16) جميع اختصاصاته المتعلِّقة بإبداء الرأي والمَشُورَة وعلاقته بمختلف اللجان، وكذا إصدار التوصيات والمقترحات، أمّا دورية اللقاءات (كل ثلاثة أشهر) وكيفية استدعاء الأعضاء والنِصَاب القانوني لانعقاد الجمع وما تَعَلَّقَ بذلك تنظمه المواد من 17 إلى 21 .

4 – الكتابة العامة.

يتولّى الكاتب العام مساعدة رئيس المجلس في أداء مهامه، ولهذه الغاية يَضطَلِعُ تحت سلطة الرئيس بالمهام التالية (المادة 22 تَذكُرُ هذه المهام؛ وهي بالدرجة الأولى التنسيق الدائم والمُستَمِر بين الرئيس ومختلف لجان المجلس، بالإضافة إلى صِفَةِ المُقَرِّر في مختلف الاجتماعات، كما أنّه قد يكون مُفَوَّضًا من قبل الرئيس في إحدى مهامه).

5 – كتابة الضبط.

وهي هيئة إدارية تُعنَى بتوثيق الاجتماعات وإعداد المحاضر ومَسكِ السِجِلاّت والمحافظة عليها وعلى أرشيف المجلس وتدبيره وصيانته (المادة 23).

ثانيا: تسيير المجلس.

وهو كل ما يتعلَّقُ بهيكلة المجلس وتنظيمه المالي.

1 – الهيكلة الإدارية.

تتكوَّن إدارة المجلس من ثلاث شُعَب هي:

أ – شعبة الموارد البشرية والمالية والمنظومة المعلوماتية (وتَضُمُّ ثلاث وحدات: الموارد البشرية، الشؤون المالية وتدبير الممتلكات، المنظومة المعلوماتية) (المادة 26).

ب – شعبة الدراسات وتَتَبُّع أعمال اللجان وإعداد التقارير (وتَضُمُّ ثلاث وحدات: الدراسات والاستشارات، إعداد التقارير والوثائق، تنسيق وتَتَبُّع أعمال اللجان) (المادة 28).

ج – شعبة كتابة الضبط (وتَضُمُّ وحدتين: الضبط، التوثيق والأرشيف) (المادة 30).

تُبرِزُ المواد 25، 27، 29 مهام الشُعَب الثلاث، بينما تُوَضِّحُ المواد 32، 33 كيفية تعيين رؤساء الشُعَب والوحدات، أما المواد 34، 35، 36 فتُشِيرُ إلى الكيفيات التي يَستَعِينُ بها المجلس لإتمام مهامه بموظفين وأعوان من إدارات أخرى تُوضَعُ تحت تَصَرُّفِه سواء أكانوا من وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية أو من غيرها من الإدارات الحكومية الأخرى.

2 – التنظيم المالي للمجلس.

تُؤَطِّرُهُ أربع مواد (من 37 إلى 40)، تُظهِرُ كيفية رصد الاعتمادات المالية المُخَصَّصَة للمجلس ضِمنَ ميزانية الوزارة، ومسؤولية الرئيس كآمر مساعد بالصرف في صَرفِهَا، بالإضافة إلى تعين الوزير المكلَّف بالمالية بِقَرَار؛ محاسبا عاما لدى المجلس مَكَلَّف بالاختصاصات التي تُخَوِّلُهَا القوانين والأنظمة للمحاسبين العموميين.

الفرع الثالث: الاختصاصات والمساطر.

يُحَدِّدُ هذا الباب جملة الاختصاصات وكيفية أدائها وآجالها القانونية، إلى جانب دراسة تقارير الميزانية والمراقبة المالية، وكل ما تعلَّق بحسابات التسيير والإدارة.

أولا: دراسة مشروع الميزانية السنوية الخاصة بالأوقاف العامّة و المصادق عليه.

ابتداء من المادة 41 وإلى غاية المادة 54 الحديث يَتَرَكَّز على الميزانية؛ استقبال المجلس لمشروع الميزانية من قِبَلِ الوزارة (المادة 41)، ثم إحالتها على لجنة الافتحاص والتدقيق المالي لدراستها وإبداء الرأي فيها (مقترحات وتعديلات) بعد سماع مُمَثِّل الوزارة (المواد 42 إلى 51)، وبعد الاتفاق على مُجمَل التعديلات يَتِم عَرض المشروع على الجَمعِ العام للمجلس للمصادقة عليه أو رفضه (المواد 52 إلى 54).

ثانيا: افتحاص وتدقيق مالية الأوقاف العامّة.

ويتم ذلك من خلال الخطوات التالية:

1 – دراسة تقارير المراقبين الماليين والبت فيها.

يَرفَعُ المراقب المالي المركزي والمراقبين الماليين المَحَلِّيين كُلٌّ على حدى تقاريرهم إلى المجلس (المادة55) وِفقَ كيفيات مُحَدَّدَة قانونا (المادة 56)، هذه التقارير يَتِمُّ عَرضُهَا على لجنة الافتحاص والتدقيق المالي لدراستها في إطار برنامج زمني محدَّد (المواد من 57 إلى 63) لِتَرفَعَ بدورها تقريرا يُعرَضُ على المجلس للمصادقة عليه (المادة 64).

2 – دراسة حساب التسيير المتعلّق بتنفيذ الميزانية السنوية والمصادقة عليه.

ما قيل عن التقارير المالية يُقَال عن دراسة حساب التسيير الذي يَسهَرُ على تدقيقه المجلس (المادة 65) ضمن الآجال المحدَّدَة قانونا (المادة 66)، هذا الحساب تُحِيلُهُ الوزارة على المجلس (المادة 67) الذي يقوم بدوره بإحالته على لجنة الافتحاص والتدقيق المالي (المادة 69) التي من حَقِّهَا المطالبة بأيّ وثيقة توضيحية ومن أيّ جهة كانت تساعدها في عملها (المواد 70، 71)، بعدها تقوم اللجنة بمناقشة العَرض مع مُمَثِّلِين عن الوزارة (المادة 72) لِتَرفَعَ بعد ذلك تقريرها إلى الجَمع العام للمصادقة عليه (المادة 73).

3 – الافتحاص السنوي لوضعية التدبير المالي للأوقاف العامّة.

ويتعلَّقُ الأمر هنا بالتَأَكُّد مِن مدى رَشَادَة التدبير المالي خلال السنة، ووَضعِيَتِهِ على صعيد الإدارة المركزية للوزارة ومصالحها الخارجية وكذا الأجهزة التي تتولَّى تدبير مالية الأوقاف (المادة 74)، وهو يهدف إلى تحقيق جملة من الأمور (مشروعية العمليات المُنجَزَة من الناحية القانونية والشرعية، احترام الضوابط القانونية والشرعية المُنَظِّمَة للعمل، تقييم النتائج المُحَصَّل عليها من

خلال المشاريع المبرمجة، وكذا جَدوَى الوسائل المستعملة،...) (المادة 75)، بينما تُشِيرُ المواد من 76 إلى 79 إلى الكيفية التي تُنجَزُ بها هذه العملية (اللجنة المُخَوَّلَة بهذا العمل، تاريخ ومكان العمل، تشكيلة اللجنة، تسهيل عملها، إنجاز التقرير النهائي الذي سَيُرفَعُ إلى الجَمع العام للمجلس).

ثالثا: التقرير السنوي للمجلس.

يَرفَعُ رئيس المجلس إلى عِلمِ الملك تقريرا سنويا حول نتائج عملية الافتحاص السنوي لوضعية التدبير المالي للأوقاف العامّة، قبل نهاية شهر يونيو من السنة الموالية لسنة التسيير موضوع التقرير، ويَتَضَمَّن التقرير:

- حصيلة عملية الافتحاص مُرفَقَة بالخُلاَصَات والاستنتاجات والملاحظات والمقترحات والتوصيات التي صادق عليها المجلس.
- حصيلة نشاط المجلس وآفاق عمله (المادة 80).

تُرسَلُ نسخة من التقرير سالف الذكر إلى السلطة الحكومية المكلَّفة بالأوقاف قَصدَ الإخبار (المادة 81).

الفرع الرابع: علاقة المجلس بوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية ووضعية أعضائه والتزاماتهم.

وهذه مسألة مُهِمَّةٌ تُظهِرُ مدى الاستقلالية التي يتمتع بها المجلس ونَمَطَهَا، فبحسب المادة 82 فإنّ رئيس المجلس هو المُمَثِّل القانوني للمجلس والمُخَاطِبُ الدائم لإدارة الأوقاف في علاقتها بالمجلس (وقد يَنُوبُ عنه الكاتب العام)، وهذا يعني الاستقلالية الإدارية عن إدارة الأوقاف، وعدم التَبَعِيَة الرئاسية لرئيس المجلس حِيَالَ وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية، بالإضافة إلى تبعية المجلس للقصر وليس للحكومة، كما أنّه ووِفقَ (المادة 83) فإنّ الوزارة مُلزَمَةٌ بتسهيل عمل المجلس وتَمكِينِهِ من جميع حاجياته، وتوفير كل الوسائل المادية لتَمَامِ أعماله، وهو ما يُؤَكِّدُ بأنهما مؤسستان مستقلّتَان عن بعضهما البعض من الناحية الإدارية، غير أنّ ميزانية تسيير المجلس تُعتَمَدُ مع ميزانية الوزارة من الناحية المالية، وهي مسألة (الاستقلالية المالية عن الوزارة) يسعى المجلس إلى

تجاوزها في السنوات القادمة كمرحلة لاحقة للمنهجية التَدَرُّجِيَة في التغيير التي يَعتَمِدُهَا المجلس لتوسيع صلاحياته المساهمة في تفعيل عمله بشكل أكثر فعالية[1].

تَنُصُّ (المادة 84) على ما يلي: لا يجوز الجمع بين العمل بأسلاك وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية والعمل بإدارة المجلس، بصفة دائمة أو مؤقتة، وينطبق المَنعُ على جميع العاملين بالوزارة المذكورة والمجلس، مهما كانت صِفَتُهُم ووضعيتهم الإدارية (نظامية أو تعاقدية)، الأمر الذي تؤكده المادة 85 (حالة التنافي)، كما يَحضُرُ على أعضاء المجلس البَوحَ بأسرار المجلس (معلومات، تقارير، قرارات،...)، وكذا القيام بأيّ فعل يُسِيءُ إلى نزاهة المجلس وتَجَرُّدِهِ (استغلال المنصب لأغراض شخصية، التحدُّث باسم المجلس من غير إذنه، عدم التصريح بوجود مصلحة مع إحدى الإدارات،...) (المواد من 87، 88)، وهم مُلزَمُون بالتصريح عن ممتلكاتهم (المادة 89).

يتقاضى أعضاء المجلس تعويضات عن مهامهم، وتعويضات عن التَنَقُّل بمناسبة مزاولة هذه المهام بقرار من رئيس المجلس (المقدار وكيفية الصرف) بعد موافقة الملك (المادة 90)[2]، وهي مسائل مُشَجِّعَةٌ لأعضاء المجلس تسهيلا لهم للقيام بمهامهم على أحسن صورة ممكنة.

(1) وهي الرغبة التي أبداها الكاتب العام للمجلس الدكتور عبد الرزاق اصبيحي في لقاء خاص معه أواخر شهر ديسمبر 2013م بمكتبه في المجلس (اللقاء موثق انظر الملاحق).

(2) مصدر المعلومات الخاصة بالمطلب الثالث: **مدونة الأوقاف المغربية** الصادرة بظهير ملكي رقم 1.09.236 بتاريخ 08 ربيع الأول 1431هـ الموافق 23 فبراير 2010م. **النظام الداخلي للمجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامّة بالمغرب** المصادق عليه بالظهير الملكي رقم 1.11.139 بتاريخ 08 رمضان 1432هـ الموافق 09 أغسطس 2011م.

المبحث الثاني: التجربة الكويتية الحديثة لإدارة الأوقاف العامة.

دولة الكويت دولة فَتِيَّة وصغيرة نالت استقلالها مؤخرا، وبما أنّها تَتَرَبَّعُ على مخزون كبير من الذهب الأسود؛ فإنّها أصبحت من البلدان البترولية الكبيرة في منطقة الخليج، الوضع الذي ساعدها على أن تَقفِزَ قَفزَةً نوعية في مجال التنمية والتطوير، فانتقلت الكويت من البلد الصحراوي الفقير إلى أحد أكبر منتجي البترول وأغنى البلدان في العالم، هذه الطَفرَة الاقتصادية التي دخلت فيها الكويت ساهمت بدورها كذلك في نمو الأوقاف وانتقالها من المرحلة التقليدية التي كانت تعرفها أوضاع الأوقاف في مُجمَلِ البلدان العربية والإسلامية، إلى المرحلة المتقدِّمة التي أصبحت فيها الأوقاف مؤسَّسَة فاعلة في المجتمع، وبالخصوص في الكويت أين تُعَدُّ تجربة استثمار الأوقاف من التجارب الرائدة التي جعلت دولة الكويت تنتقل إلى مَصَافِ الدول الرائدة في مجال العمل المؤسسي للأوقاف.

لقد انتقلت الأوقاف في الكويت ومن خلال الأمانة العامة للأوقاف إلى مستويات متقدِّمة في العطاء والخدمة عبر مؤسسات عملية فاعلة وصلت في بعض الأحيان إلى مستوى الشركات القابضة، لدرجة أنّه لا يمكن الحديث اليوم عن تطوُّر إدارة الأوقاف في العالم دون ذِكرِ التجربة الرائدة لصناديق ومشاريع الأوقاف التي أَسَّسَتهُمَا الأمانة العامة للأوقاف بالكويت، وسعيا إلى تَسلِيطِ الضوء على هذه التجربة الرائدة والمُهِمَّة في العمل الوقفي في العالم، وقَصدَ الوقوف على خصوصياتها وكذا المجال الذي أسهمت فيه لإصلاح إدارة الأوقاف وطُرُقِ تسييرها؛ سنحاول من خلال مطالب المبحث تفصيل الحديث عن هذه المؤسَّسَة الوقفية العالمية كنموذج رائد في مجال الاستثمار الوقفي.

المطلب الأول: لمحة تاريخية عن تطور الأوقاف في الكويت.

إنّ تجربة الأوقاف في الكويت بدأت منذ استقلال البلد وتشكيل أول حكومة في تاريخ الكويت، فقد نشأت الأوقاف إذن كمؤسَّسَة منذ نشأة الدولة في حَدِّ ذاتها؛ حيث كان الأهالي يَبنُون المساجد ويوقفون عليها، وكان أول وقف مُوَثَّق في هذا الإطار "مسجد بن بحر" الذي يرجع تاريخ إنشائه إلى سنة 1108هـ (1695م)، وكانت هذه المرحلة بمثابة مرحلة الإشراف المباشر للواقفين على أوقافهم.

ظل جهاز الدولة بسيطا حتى بداية القرن العشرين حيث كان جُلُّ النشاط أهليا، وكانت الإدارة الحكومية مُهتَمَّةً بالدفاع والأمن والجمارك وتنظيم التجارة والنشاط البحري، ولكن دخول القرن العشرين بِكُلِّ ما جاء به من متغيِّرَات عالمية وإقليمية وصراعات وحروب؛ حَفَّزَ الكويت حكومة وشعبا للسير في طريق المعاصرة، فازداد الاهتمام بتطوير جميع مناحي الحياة وبخاصّة الاجتماعية والاقتصادية [1]، سَعيًا للوصول إلى مرتبة الدول المتقدِّمة وبخاصة مع تَوَفُّرِ الإرادة السياسية وكذا الموارد المالية الناتجة عن الاستغلال الكبير للبترول، الشيء الذي كان له أثر في الدفع نحو نهضة علمية وحضارية جديدة للكويت من خلال انتشار التعليم وبناء المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية الكفيلة بتقديم الخدمات للأفراد وتشجيع المبادرات، وقد شَجَّعَ على ذلك النظام الاقتصادي المفتوح الذي اعتمدته دولة الكويت، والذي كان عاملا مُهِمًّا ومُسَاهِمًا فَعَّالاً في الوصول إلى هذا المُبتَغَى والأمل الذي طالما حَلُمَ به الكويتيون، ولأنّ الأوقاف كانت جزءا من النسيج الاجتماعي الكويتي فإنّه أصابها ما أصاب المجتمع من تَحَوُّلٍ وانتقال إلى مستويات أحسن وأرفع، فكان الطَفرَةُ الوقفية التي شهدتها الكويت المَاثِلَةِ للعيان اليوم، ليس على مستوى التواجد وإنّما كذلك على مستوى الأداء والفعالية العملية، وما مشروع الأمانة العامّة للأوقاف إلاّ خير دليل على ذلك، والتي سنأتي إلى تفصيل تجربتها ضِمنَ هذا المبحث المُخَصَّص للتجربة الكويتية وبالذّات لتجربة الأمانة العامّة للأوقاف.

الفرع الأول: مراحل تطور العمل الوقفي.

تَبَلوَرَ التفكير الوقفي في دولة الكويت عبر مراحل متعدِّدَة، إلى أن وصل إلى ضرورة إنشاء مؤسَّسَة وقفية متخصِّصَة في شؤون الوقف ورعايته واستثماره بمختلف الوسائل والطرق المشروعة، فلم يكن ما وصلت إليه الأوقاف اليوم في الكويت نتيجة فعل معزول في الزمان، ولا قرار ارتجالي من مسؤول بغرض إظهار الاهتمام، وإنّما كان رصيدا طويلا من التجربة الوقفية وإن كانت بسيطة في مُنطَلَقَاتِهَا إلى أنّها وصلت إلى مستويات كبيرة في نهاياتها، والذي يُمَيِّزُهَا بِحَقٍّ هو أنّها

(1) شيرين حسن مبروك، **دور الوقف الإسلامي في استثمار التعليم العالي في ضوء الخبرات العالمية والإقليمية**، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في التربية (تخصص التعليم العالي والجامعي)، معهد الدراسات والبحوث التربوية، جامعة القاهرة، 1431هـ الموافق 2010م، ص 112.

وصلت اليوم إلى هذا المستوى وهي الدولة التي كانت صحراء قاحلة لم تَعرِف الحضارة ولا مظاهرها، بينما نَجِدُ الكثير من الدول التي كانت مَهدًا للعديد من الحضارات، وكانت حواضر علمية وثقافية للعديد من العهود الإسلامية؛ ما تَزَالُ الأوقاف فيها تَرزَءُ في طِيِّ النسيان ولا صوت يَعلُو لها (سوريا، العراق، مصر،....) إلاّ في المناسبات وضِمنَ وصاية الوزارة المَعنِيَّة بالشؤون الدينية والأوقاف.

ويمكن تعديد المراحل التي مَرَّت بها التجربة الوقفية الكويتية على النحو الآتي:

أولا – مرحلة الإدارة الأهلية.

وتَمَيَّزَت كما قُلنَا بالإشراف المباشر للواقفين أو من يُنَصِّبُونَهُم نُظَّارًا على أوقافهم لإدارة وتسيير تلك الأوقاف، فكانت بذلك تُجَسِّدُ النمط الأول في إدارة الأوقاف والذي تحدثنا عليه سابقا في الأنماط الإدارية التي مرَّت بها الإدارة الوقفية، وهذه المرحلة هي المرحلة الطبيعية التي يبدأ بها أَيُّ وقف عند نُشُوئِهِ، إذ يقوم الواقف أو من يَنُوبُهُ على تسيير الوقف والقيام عليه وعلى متطلَّبَاته.

ثانيا – مرحلة الإدارة الحكومية الأولى.

ويُمكِنُ حَصرُ مَدَاهَا الزمني بين 1921م إلى 1949م، والتي تمّ فيها إنشاء " دائرة الأوقاف " كجهاز إداري يَهتَمُّ بشؤون الأوقاف، وتمّ توسيع صلاحياتها وإنشاء مجالس الأوقاف (1948م)، وهي مرحلة كما يظهر بدأت فيها الأوقاف تأخذ شكل الهيئة الإدارية التي تُعنَى بشؤون الأوقاف، فانتقلت بذلك من الإدارة الفردية الأهلية إلى الإدارة الحكومية.

ثالثا – مرحلة الإدارة الحكومية الثانية.

والتي امتَدَّت من 1949م إلى 1962م، وتَمَّ فيها:

1) تأسيس مجلس شؤون الأوقاف.
2) حُكمٌ من المحكمة الشرعية يَعتَبِرُ دائرة الأوقاف هي المرجع الأول في أمور الوقف.
3) مرسوم أميري في 1951/04/05م يُنَظِّمُ عمل " دائرة الأوقاف ".

رابعا – مرحلة الوزارة.

وكانت بين سنة 1962م وسنة 1990م، وتَمَيَّزَت بـــ:

1) أصبحت دائرة الأوقاف تُعرَفُ ابتداء من يناير 1962م بوزارة الأوقاف، ثُمَّ وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية ابتداء من 1965/10/25م، وأُسنِدَت مهمة إدارة الأوقاف إلى الوكيل المساعد للشؤون الإدارية والمالية.
2) إنشاء قطاع مستقِلّ للأوقاف في الوزارة برئاسة وكيل وزارة مساعد سنة 1982م.
3) صدور قرار وزاري رقم 168 سنة 1992م يُعِيد تنظيم وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية.
4) صدور قرار وزاري رقم 255 سنة 1992م يَقضِي بتنظيم جهاز تنمية الموارد الوقفية لِيَتَوَلّى إدارة الأموال الوقفية واستثمارها وتنميتها.
5) صدور قرار وزاري رقم 09 سنة 1993م، يتعلَّق بإنشاء قطاع مستقِلّ للأوقاف تابع لوزارة الأوقاف.

خامسا – مرحلة " الأمانة العامة للأوقاف "[1].

تُظهِر مُجمَلُ المراحل المذكورة؛ التطوُّرَ الكبير الذي عرفته إدارة الأوقاف الكويتية، حيث وصلت بقطاع الأوقاف إلى مستوى القطاع المُستَقِلّ عن باقي قطاعات الوزارة، هذا الاستقلال النسبي هو في حَدِّ ذاته نَقلَةٌ نوعية سيكون لها ما بعدها حَتمًا، إذ أَفضَى التفكير نحو إعطاء هذا القطاع مرونة أكثر تتلاءَمُ مع دخول مُعتَرَك التجارب العملية؛ إلى ضرورة مَنحِ استقلالية إدارية عن جهاز الوزارة، على أساسه تَتَمَكَّنُ الأوقاف من خِدمَةِ المجتمع عَبرَ مشاريع متنوعة تُبرِزُ خصائصها المتميِّزَة الهادفة إلى خِدمَة الناس، وهو الشيء الذي حصل بالفعل عند صدور المرسوم الأميري رقم 257 بتاريخ 1993/11/13م والقاضي بإنشاء " الأمانة العامة للأوقاف "، والتي هي جهاز حكومي يَتَمَتَّع باستقلالية نسبية في اتخاذ القرارات، هذا التطوُّرُ الذي كان الدافع من ورائه تحقيق الأهداف التالية:

1. العَودَةُ بالوقف إلى دوره الرِيَادي في خِدمَة المجتمع وتنميته، والمجتمع الكويتي في تلك الفترة كان بحاجة ماسّة إلى هذا النوع من التنمية والتطوير.

(1) سنعود إلى بسط هذه التجربة بشيء من التفصيل في مطلب خاص.

2. تحديث أدوات استثمار الأموال الوقفية وتنميتها وتنويعها، وهنا تَكمُنُ الجِدَّةُ في التجربة الكويتية التي لم تَكتَف بإرجاع الأوقاف إلى مستوى القطاع الخَدَمِي فقط، وإنما ارتَقَت به إلى مستوى المؤسَّسَة الفاعلة والمانحة في القطاع الاستثماري.
3. الاستفادة من الخبرات الشعبية الوطنية في إدارة العمل الوقفي؛ وهذه مِيزَةٌ أخرى رائدة في التجربة الكويتية تَمَثَّلَت في فتح المجال للمشاركة الاجتماعية من خلال الأفراد والهيئات لتطوير هذا القطاع الذي هو مُلكٌ للأمة تستطيع من خلاله خِدمَةَ بعضها البعض، فهذا الانفتاح يُكسبُ مؤسَّسَة الوقف مكانةً مُهِمَّةً، ويسمح لها بِأَدَاءٍ قَوِيّ باعتبار أنّ مَحضَنَهَا هو المجتمع كُلُّه وبالتالي فهو دِرعُ حمايتها وسببُ تطوّرها ونمائها[1].

الفرع الثاني: قانون الوقف الكويتي.

بِنَاءً على إنشاء الأمانة العامة للأوقاف، وعملا على إحياء مُهِمَّة الوقف ودوره التاريخي؛ كان لابد من إعداد قانون متكامل للوقف مُستَمَدٌ من الأحكام الشرعية، أُوكِلَت مُهِمَّةُ وضع مشروعه إلى لجنة من الخَبَرَات الشرعية والقانونية وقد تَمَّ ذلك؛ حيث أعاد القانون ترتيب هيكلة الأوقاف، فَأَحَلَّ هيئة الأوقاف الكويتية مَحَلَّ الأمانة العامة للأوقاف، فأصبحت الجِهَة المسؤولة عن الأوقاف في وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية تُعرَفُ باسم "هيئة الأوقاف"[2] أو ما عُرِفَ بعد ذلك في هيكلة التنظيم المؤسسي لإدارة الأوقاف في الكويت بـــ "مجلس شؤون الأوقاف"[3].

أولا – ميزات قانون الوقف الكويتي.

يمكن تِعدَادُ ميزات قانون الوقف بما يلي:

1) الشمولية؛ حيث شَمِلَ جميع الأحكام الفقهية الخاصة بعقد الوقف.

---

(1) ابراهيم محمود عبد الباقي، **دور الوقف في تنمية المجتمع المدني (الأمانة العامة للأوقاف– الكويت – نموذجا)**، سلسلة الرسائل الجامعية (3)،ط1، الأمانة العامة للأوقاف، الكويت، 2006م، ص 137-144 بتصرف. انظر كذلك: عبد المحسن العثمان، **تجربة الوقف في الكويت**، ندوة نظام الوقف في التطبيق المعاصر، مرجع سابق، ص 91-94.

(2) محمد أحمد العثمان، **الوقف الخيري ودوره في التنمية الاقتصادية**، رسالة ماجستير في الفقه الإسلامي وأصوله، كلية الشريعة، جامعة دمشق، 1426هـــ/2005م، ص 346.

(3) شيرين حسن مبروك، مرجع سابق، ص 114.

2) المرونة الفقهية؛ من حيث التَفَتُّحُ على كل المذاهب الفقهية عند أهل السنة والجماعة مع الرجوع إلى أشهر الأقوال من مذهب الإمام مالك رضي الله عنه.
3) الاستقلالية الإدارية والاستثمارية؛ التي يَكفُلُهَا القانون للأوقاف وهي الاعتبارات التي ساهمت في نجاح الأوقاف من خلال استثمار أموالها دون قيود وتعقيدات إدارية، مما ساهم في نهضةٍ تنمويةٍ اقتصادية مُعتَبَرَة.
4) المشاركة الأهلية في الإدارة والاستثمار والتوزيع؛ حيث ضَمِنَ القانون تحقيق شروط الواقفين على أحسن وجه من الاستثمار ونوعه، والتوزيع العادل على أصحابه، ممّا أدّى إلى ازدياد رغبة النّاس في الوقف، فزادت بذلك الأموال الوقفية وأصبح الوقف شَأنًا عَامًّا يساهم فيه الجميع؛ أفرادا ومؤسسات للمجتمع المدني.
5) استثمار الأموال الوقفية؛ فَسَنُّ القوانين المتعلِّقة باستثمار الأموال الوقفية أعطى حماية لها، وساهم إلى حَدٍّ كبير في الإقبال على الوقف وكذا على استثماره، وبالتالي فقد كان القانون دَفعًا للأوقاف إلى الأمام لا مُقَيِّدًا لها كما هي الحال في الكثير من القوانين التي لم تُشرَع إلاّ بنيَّة التقييد والتَحَكُّم.
6) الاعتماد على الخبراء المختصِّين في كل المجالات؛ لِلبَتِّ بطريقة علمية مدروسة ومضبوطة في القضايا المتعلِّقة بإدارة واستثمار الأموال الموقوفة، والابتعاد عن النظرة التقليدية في تسيير الأوقاف القائمة على مبدأ المحافظة على الموجود.

ثانيا – الانتقادات الموجَّهَة للقانون.

ورغم الإضافة المُعتَبَرَة التي جاء بها القانون للأوقاف ومستقبلها، إلاّ أنّه لم يَسلَم من بعض النقائص والانتقادات والتي هي للملاحظات والتعقيبات أقرب؛ ومنها:

1) من حيث الشكل تأخيره أحكام الناظر عن أحكام الاستحقاق، وكان من الأجدَر العكس لأنّ أحكام الناظر أسبق.
2) عدم تحديد ألفاظ الوقف التي يَتِمُّ بها انعقاد الوقف مؤبدا.
3) عدم التوسُّع في الوقف المعلَّق على المشيئة (أحكام المشيئة والخيار).
4) لم يُخَصِّص القانون صندوقا لموارد كل نوع من أنواع الأوقاف على حِدَى.
5) لم يُحَدِّد القانون قَدرَ الضرورة أو المصلحة التي يجوز بها مخالفة شرط الواقف.

6) إهمال القانون مسألة الغِبطَة الظاهرة (تغيير شرط الواقف، أو الوقف)، حيث أنّه لم يُصَنِّفهَا ويُبَيِّنَ أحكامها في ثنايا النصوص.

ومن الملاحظ بأنّ هذه الانتقادات لم تَمُس جوهر الإدارة الوقفية التي اعتنى القانون بإظهارها بشكل يَضمَنُ لها الاستقلالية الإدارية التي تُحَقِّقُ المرونة والفعالية اللازمة لإتمام المُهِمَّة التي وُجِدَت الأوقاف من أجلها [1].

الفرع الثالث: البناء المؤسسي للقطاع الوقفي في الكويت.

البناء المؤسسي للقطاع الوقفي في الكويت لا ينحصر في مؤسَّسَة واحدة، بل يَتَكَوَّن من شبكة من المؤسسات تتمثَّل فيما يلي:

1 – الأمانة العامة للأوقاف:

وهي المؤسَّسَة المركزية الرسمية التي تُمَثِّل الدولة في الإشراف على القطاع الوقفي، وتُنَظِّم العلاقات المتبادلة بين الجهات المنتمية إليه، وعلاقات تلك الجهات مع غيرها من مؤسسات المجتمع، ولها النَّظَارة على أوقاف كثيرة، وتنقسم بدورها إلى:

- الصناديق الوقفية المتخصِّصَة التي تُمَثِّل جملة المشاريع الوقفية التي يُستَثمَرُ فيها.
- المشاريع الوقفية التي تُمَارِسُ الأمانة من خلالها أنشطتها الخَدَمِيَة في مختلف الميادين الرسمية والأهلية وتَتَنَوَّع مجالاتها بتنوُّع مجالات الوقف.
- مؤسّسات التنمية الاجتماعية والتي تُعنَى بالعمل التنموي الوقفي في مختلف المناطق السكنية، وتَدعَمُ تنظيماتها الوقفية المحلية.
- جهاز الاستثمار الوقفي الذي يَهتَمُّ بالاستثمار من حيث أساليبه وأدواته، ويتولَّى مُهِمَّةَ البحث عن الفُرَص الاستثمارية، والتَعَرُّف على المشاريع وتقييمها.

2 – السلطة القضائية:

وهي الجهة التي تُشرِف على تطبيق التشريعات القانونية للوقف، وتتولَّى مُهِمَّةَ توثيق حُجَجِ الأوقاف، وتُرَاقِب تصرُّفات النُظّار في ضوء شروط الواقفين والقواعد القانونية والشرعية المنظِّمَة للوقف.

---

(1) محمد أحمد العثمان، مرجع سابق، ص 354-356 بتصرف.

3 – نظارات الأوقاف الأهلية:

هذه النظارات لا تُعتَبَرُ جزءا من جهاز الأمانة العامة للأوقاف، ويَتَّسِم أسلوبها بالعمل المؤسساتي في التصرُّف والعلاقات مع التنظيمات الأخرى الوقفية وغير الوقفية، وهي خاضعة لرقابة كافة الأجهزة التي يُحَدِّدُهَا القانون ومنها السلطة القضائية، ويمكن اعتبار هذه النظارات بمثابة الإدارة الوقفية التقليدية على مختلف الأوقاف التي لا تَنحَصِرُ في مدا استثماري مُعَيَّن (المساجد، المقابر، .....)[1].

المطلب الثاني: الأمانة العامة للأوقاف الكويتية – الريادة في إدارة الاستثمار الوقفي –.

وهنا التخصيص الذي يَتبَعُ التعميم؛ فقد أشرنا سابقا إلى أنّ الأمانة العامة للأوقاف جزء مُهِمٌّ من الهيكلة الإدارية الوقفية في الكويت، بل هي عموده الفقري، لأنّ المشروع الوقفي الكويتي مُرتَكِزٌ عليها بشكل كبير، إلى درجة أنّ الحديث عن الأوقاف في الكويت يعني بالضرورة الحديث عن الأمانة العامة للأوقاف، وليس هذا السَبَبَ الوحيد في اختيار الحديث عنها ضِمنَ الدراسة العلمية؛ وإنّما تماشيًا مع طبيعة الموضوع المُتَعَرِّضِ لتجارب الإصلاح الإداري للأوقاف، والذي لا يُمكِنُ فيه بحال تَجَاوُزُ التجربة الإدارية للأمانة العامة للأوقاف وبخاصة ما تعلَّقَ منها بالإدارة الاستثمارية للأوقاف وهو عَينُ ما نريده من الدراسة.

تُعتَبَرُ تجربة الأمانة العامة للأوقاف بالكويت من النماذج الرائدة اليوم وبخاصة في مجال الإدارة الاستثمارية للأوقاف، حيث أُعطِيَت هذه المؤسَّسَة المستقلِّة نسبيا عن الإدارة الوقفية الحكومية؛ مجالا واسعا وحُرًّا في مجال الاستثمار الوقفي وَصَلَ بالأوقاف إلى مستوى عالي من المردودية، أصبحت معه الأوقاف مؤسَّسَة مانحة وقابضة بالمدلول الاقتصادي الحديث؛ بما تراكم عندها من أموال، وبما أصبح لها من استثمارات كبيرة في كل مجالات التنمية الاجتماعية وميادينها، هذه التجربة ومن الناحية الاستثمارية للأوقاف يمكن اعتبارها نموذجا ناجحا في مجال

(1) عبد المحسن العثمان، **نظام الوقف في التطبيق المعاصر (نماذج مختارة من تجارب الدول و المجتمعات الإسلامية)**، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب (البنك الإسلامي للتنمية بجدة) – الأمانة العامة للأوقاف (الكويت)، ط 1، جدة، 1423هـ- 2003م، ص 94-96 بتصرف.

الإصلاح الإداري المنشود لمؤسَّسَة الأوقاف في الجزائر وغيرها، وسنحاول من خلال فروع المطلب تفصيل جوانب هذه المؤسَّسَة الوقفية الرائدة.

الفرع الأول: الأمانة العامّة للأوقاف – رسالة، رؤية، ودور.

ولأنّ الأمانة العامة للأوقاف اعتمدَت الأسلوب الحديث في تسيير المؤسسات فقد كان لِزَامًا عليها أن تَضَعَ لنفسها رسالةً تُحَدِّدُ المجال والأفُق الذي سَتَنتَهِجُه للوصول بالأوقاف إلى أعلى المستويات، فالرسالة في مثل هذه الحالات هي خَطُّ السَيرِ الذي تُوضَعُ من خلاله إستراتيجيات العمل وأهدافه، وهو البوصلة التي تُوَجِّهُ جهود المؤسَّسَة وتحميها من الانحراف عن الدور الذي أُنشِأَت من أجله، كما يترتَّبُ عن تحقيق الرسالة اكتساب رؤية لذلك، وهو الشيء الذي تَجَسَّدَ في الأمانة العامة للأوقاف ويَتَجَسَّدُ في غيرها من المؤسسات من خلال الأهداف الكبرى التي تَتَبَنَّاهَا المؤسَّسَة وتسعى إلى تحقيقها والتي يكون مُنطَلَقُهَا دائما تِلكُم الرسالة المُسَطَّرَة.

قد يَستَخِفُّ الكثير من الناس بأهمية تحديد الرسالة قبل الشروع في أيّ عمل؛ كَسَبَبٍ لنجاح المؤسَّسَة ووصولها لأهدافها، على اعتبار أنّها مجرّد كلمات، ولكنّ الحقيقة أنّ الكثير من المؤسَّسَة حتى ولو عَلِمَت المجال الذي تَنشُطُ فيه (اقتصادي، اجتماعي،.....إلخ) إلاّ أن غياب الرسالة التي تريد تحقيقها من العمل جَعَلَتهَا تسير في طريق مُظلِمٍ وبلا خريطة (لا رؤية ولا أهداف)، اعتمادا على استنساخ تجربة أو السير وِفقَ نموذج موجود في الساحة، فهي تُحَدِّدُ أهدافها وطريق سيرها والغرض الذي تريده من خلال غيرها، وكم ذا وَجَدنَا من المؤسسات وحتى المشاريع الإصلاحية التي كانت تَنطَلِقُ من دون رسالة ولا رؤية؛ كيف انتهى بها المَطَافُ إلى الفشل، ولهذا فإنّه من الضروري على المؤسَّسَة الوقفية الحديثة؛ أن تعتمد الأسلوب الجديد في تسيير المؤسسات، فَتَضَعَ لنفسها رسالة تُبَلوِرُ من خلالها رؤيتها لأداء الأهداف التي تسعى من أجلها.

أولا – الرسالة.

تَمَكَّنَت الأمانة العامة للأوقاف بعد جُهدٍ كبير من البحث والدراسة مع المختصِّين والخبراء وأصحاب الشأن في مجال الوقف؛ من صياغة رسالتها بشكل مُحَدَّد، وأصدرت في يناير من سنة 1997م وثيقة الإستراتيجية المَحَدِّدَة للرسالة التي مضمونها "***تحقيق التجاوب الفعّال مع العصر الذي نعيش فيه مع الحفاظ على الهوية العربية الإسلامية للمجتمع، وعلى وِحدَتِه وتماسكه،***

وأداء دور إيجابي في حركة نموه، ومواجهة مشكلاته الأساسية والنهوض به في كافة المجالات " [1] هذا هو نص الرسالة التي اعتمدتها الأمانة كقاعدة لانطلاق مشروعها مع الأوقاف، وهو يُبَيِّنُ بأنّ الأوقاف ومن خلال الأمانة العامة للأوقاف كمؤسَّسَة هي قيمة مضافة لتطوُّر المجتمع

ورُقِيِّهِ الحضاري على كل المستويات.

ثانيا – الرؤية.

وقد يُعَبَّرُ عنها بالغايات والأهداف الإستراتيجية المُحَقِّقَة للرسالة الموضوعة، وهي :

1) الغاية الأولى: رسوخ الوقف باعتباره صِيغَةً نموذجية للإنفاق الخيري.

وتهدف هذه الغاية إلى تعميق الاعتقاد بكون الوقف حَلاً متعدِّد الأبعاد والغايات، وصيغة للإنفاق تُؤَهِّلُه لأن يكون رائدا للعمل الخيري.

2) الغاية الثانية: رسوخ الوقف باعتباره إطارا تنظيميا تنمويا فعّالا في البنيان المؤسسي للمجتمع.

وتَحرِصُ هذه الغاية على تأكيد مكانة الوقف، باعتباره رُكنًا أساسيا في القطاع الثالث (الخيري التطوعي) ضِمنَ بُنيَانِ المجتمع، وتعزيز إسهامه بفعالية في تشكيل السياسات التنموية للدولة، واعتباره صيغة فعّالة للإدارة الأهلية لشؤون المجتمع.

3) الغاية الثالثة: تحقيق المقاصد الشرعية للواقفين.

والمعيار الحاكم لهذه الغاية؛ هو الحِفَاظُ على الأصول الموقوفة، وإنفاق الرِيعِ لتحقيق شروط الواقفين، وتوجيه الأنشطة الوقفية لتحقيق المقاصد الشرعية للوقف.

4) الغاية الرابعة: توجيه الريع لتنمية المجتمع ونهضته.

ويَتِمُّ ذلك بتوظيف صَرفِ الريع لِتَكمِلَةِ جهود مؤسسات الدولة والمجتمع، والقيام بالأعمال التي تَخدِمُ النمو المجتمعي ولا تستطيع الأجهزة الرسمية والشعبية الوفاء بها كُلَّهَا.

5) الغاية الخامسة: الجَلبُ المُستَمِرّ لأوقاف جديدة.

---

(1) عبد المحسن العثمان، مرجع سابق، ص 98.

ويسعى هذا الحَلبُ إلى نمو كُلٍّ من الأصول الوقفية وشرائح الواقفين وتَنَوُّعِهَا، مع تَعَدُّدِ أغراض الوقف وفق متطلَّبَات المجتمع الحالية والمستقبلية، واستحداث صِيَغ ملائمة لمُستَجَدَّات العصر، وتوسيع المشاركة الأهلية في الدعوة للوقف.

6) الغاية السادسة: إدارة الأموال الوقفية بأقصى كفاءة ممكنة.

وتهدف هذه الغاية إلى استثمار الأموال الموقوفة والمحافظة عليها، وتنميتها بما يُحَقِّقُ أعلى عائد، مع الالتزام بالضوابط الشرعية وتحقيق المُلاَئَمَة بين المعايير الربحِيَّة والمعايير التنموية في استثمار الأموال الموقوفة، وإدارتها بأقَلِّ كُلفَةٍ مُمكِنَة، وتحديث إستراتيجية استثمار الأموال الوقفية وتطويرها وِفقًا للمضامين الاستثمارية[1].

ثالثا – الدور.

لا شك بأنّ دور الأمانة العامة للأوقاف دَورٌ كبير ومُهِمٌّ للغاية وعلى أصعدة كثيرة نَذكُرُ منها:

1) المجال الدعوي؛ فقد حَرِصَت الأمانة على القيام بهذه الوظيفة الربانية باعتبارها صَرحًا دَعَوِيًّا يَحفَظُ للأمة كيانها الحضاري الذي جعلها خير الأمم التي أُخرِجَت للنّاس، فكانت الأمانة العامة بمثابة الحِصن الذي يُحَقِّقُ مَقصَدَ خِدمَةِ الدين وحِفظِهِ عبر وسيلة الدعوة إليه، وقد تمثَّلَت خَدَماتها في هذا المجال من خلال خِدمة القرآن ورعاية المساجد والعاملين عليها ونشر الإسلام في ربوع العالم وتسخير الإمكانيات اللازمة لذلك، إلى جانب كُلِّ هذا خِدمَةُ الدعوة إلى الوقف وتطوير الاهتمام به لدى الناس من خلال التعريف به وبمشاريعه، وكذا عقد الملتقيات والندوات الفقهية الداعمة له تشجيعا للبحث فيه.

2) المجال العلمي والثقافي؛ وقد رأت الأمانة ضرورة الاهتمام بهذا المجال، الذي يحمي هُوِيَّةَ المجتمع ويُكَرِّسُ أصالتها ويبعث تُطَلُّعَهَا للمستقبل وِفقَ رؤية حضارية تتوافق مع روح العصر ومتطلَّبَاته، وقد أَعَدَّت لذلك خُطَطاً وبرامج متنوِّعَة نَذكُرُ منها على سبيل المثال لا الحصر:

- خِدمة الثقافة الإسلامية من خلال رعاية كُتب التراث والثقافة الإسلامية ودراستها ونشرها جماهريا.

(1) **ابراهيم محمود عبد الباقي**، مرجع سابق، ص 145-149 بتصرف. **عبد المحسن العثمان**، مرجع سابق، ص 98.

- خِدمة البحث العلمي ونشر الثقافة العلمية والفنون المشروعة لدى مختلف فئات المجتمع (الأطفال، الطلاّب، الباحثين الجامعيين، عموم الناس)

3) المجال الصحي والبيئي؛ وهما عنصران مهمان في سلامة المجتمع وضمان قيامه بالدور الحضاري المُنَاطِ به، ولهذا الغرض اهتمَّت الأمانة العامة للأوقاف بهذا المجال بتقديمها لجملة من الخدمات تمثَّلت في:

- دعم حملات التوعية الصحية، وكذا الملتقيات والندوات العلمية والدراسات والبحوث المهتمَّة بهذا الجانب.
- مساعدة ذَوِي الاحتياجات الخاصة (المعاقين، كبار السِّن،...).
- رعاية الجانب الصحي لعموم النّاس (خَدَمَات صحية مباشرة).
- نشر الثقافة البيئية في صفوف الناس وبخاصة الأطفال والمتمدّرسين والطلاّب، والقيام بحملات ميدانية لحماية البيئة (خدمات بيئية).

4) المجال الاجتماعي والاقتصادي؛ وهما بابان تُؤتَى منهما الأمم لِتُسلَبَ منها حريتها وكرامتها وتضمن تبعيتها لقوى التَحَكُّم والسيطرة الظالمة، ومن هذا المُنطَلَق في ضمان حرية وسيادة الأمة على مُقَدَّرَاتِهَا؛ عَمِدَت الأمانة على سَدِّ البابان في وجه المُتَرَبِّصِين، فاهتمت بِشَتَّى الطُرُقِ والوسائل المشروعة لترقية المجتمع وتنميته اقتصاديا عبر السُبُل التالية:

- رعاية مختلف فئات المجتمع (الأطفال، الشباب، الأسرة).
- دعم مشروعات اجتماعية خَدَمِيَّة وتفعيل المشاركة المجتمعية الأهلية.
- الاهتمام بالقطاع الحِرَفِي والمشاريع الاستثمارية فيه.
- الإسهام في التخصيص والبنوك (بنك الاستثمار الإسلامي /البحرين، بنك الميزان /باكستان، الشركة الكويتية اللبنانية للاستثمار العقاري، ...) والشركات الاستثمارية [1].

كل هذه الجهود تُبرِزُ للعيان الدور الذي تقوم به الأمانة في خدمة الرسالة التي وضعتها لنفسها، وكذا الأهداف والغايات الكبرى التي سَطَّرَتهَا لمسيرتها، بُغيَةَ الوصول بالأوقاف إلى

(1) ابراهيم محمود عبد الباقي، مرجع سابق، ص 213- 300 بتصرف.

المستوى الرسالي والحضاري الذي هي أَهلٌ له، والتي استطاعت الأمانة أن تُوَضِّحَهُ إلى اليوم، وما تَزَالُ تَبذُلُ كل الجهود وبخاصة ما تعلَّقَ بجانب البحث في ميدان الأوقاف والمجالات التي تَخدُمُهُ؛ من أجل الوصول إلى أحسن الصِيَغِ والكيفيات التي تَضمَنُ بقاء الأوقاف وتَطَوُّرَهَا المُستَمِر والدائم خِدمَةً للفرد والمجتمع بل ولِكُلِّ الإنسانية، كما هو أصل الدين وهدف الرسالة المحمدية في الكون.

الفرع الثاني: الأمانة العامّة للأوقاف – الهيكل التنظيمي، السياسات واختصاصات والصلاحيات، العلاقات.

لم يكن من الممكن للأمانة العامة للأوقاف أن تُحَقِّقَ النتائج الممتازة في أرض الواقع؛ من غير أن يكون وَرَاءَ الجُهدِ تَنظِيمٌ وهيكلة، واحترام وانضباط بالاختصاصات والصلاحيات، وكذا شَبَكَةٌ من العلاقات المتكاملة مع مختلف فعاليات المجتمع.

أولا – الهيكل التنظيمي للأمانة العامة للأوقاف.

لابد لِكُلِّ مؤسَّسَة طموحة إلى النجاح؛ من تنظيم إداري قَوِيّ ومُحكَم، تكون اختصاصات أقسامه وفروعه واضحة لا لَبسَ فيها، ومُهِمَّاتُ هياكله محدَّدَةٌ تَتَجَنَّبُ التضارب المُفضِي إلى العَرقَلَةِ والتعطيل، وإعاقة الوصول إلى الأهداف المنشودة، من هنا حَرِصَت الأمانة العامة للأوقاف على إيجاد تنظيم إداري مُتَمَيِّزٍ وفعَّال يتكوَّنُ من مجموعة لجان دائمة ومؤقتة، وتُسَيِّرُه استراتيجيات استثمارية، وله علاقات مع مختلف الهيئات والفئات والجهات والمؤسسات والقطاعات، ولهذا الغرض كان البناء المؤسسي للأمانة العامة للأوقاف يَمِيلُ إلى أَخذِ شكل التنظيم الشبكي الذي يَضُمُّ قطاعات عِدَّة، بعضها مسؤول عن تنظيم شؤون الأوقاف، وبعضها متخصِّصٌ في إدارة قطاعات معيَّنَة من النشاط الوقفي، إضافة إلى إدارات الصناديق والمشاريع الوقفية، والاستثمار الوقفي والتي سنأتي إلى تفصيلها لاحقا [1].

وقبل الخوض في تفاصيل هذه الهيكلة؛ لابد من التنبيه بأنّ مجلس شؤون الأوقاف[2] هو السلطة العليا المُشرِفَة على شؤون الأمانة العامة للأوقاف، ويملك حَقَّ اتخاذ القرارات المناسبة

(1) ابراهيم محمود عبد الباقي، مرجع سابق، ص 154.

(2) بحسب المادة 05 من المرسوم الأميري 257 المتعلِّق بإنشاء الأمانة العامة للأوقاف فإنّ المجلس يتكوَّن من الأعضاء التالين: وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية، أمين عام الأمانة العامة للأوقاف، وكيل وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، مدير عام مؤسَّسَة التأمينات

الضرورية لتحقيق الأغراض التي أُنشِئَت الأمانة من أجلها، ويَقتَرِحُ السياسات العامّة لإدارة واستثمار أموال الأوقاف، ويَضَعُ النُّظُمَ واللوائح الكفيلة بتنمية إيرادات الأوقاف وتَحصِيلَهَا بصفة مُنتَظَمَة، وكذلك ما يتعلّق بصيانة أعيان الوقف والمحافظة عليها، كما يَعتَمِدُ التنظيم الداخلي للأمانة العامة للأوقاف والنُّظُمَ واللوائح الداخلية المتعلِّقة بالمسائل الإدارية، إلى جانب قيامه بتشكيل اللجان الدائمة التي تمثِّل هيكلة الأمانة العامة للأوقاف[1] والتي سنذكرها (اللجان) تِبَعًا (نص المادة 10 من المرسوم الأميري 257 المؤرخ في 13 نوفمبر 1993م المتعلِّق بإنشاء الأمانة العامة للأوقاف):

1) اللجنة الشرعية؛ ومُهِمَّتُهَا إبداء الحكم الشرعي في كل أعمال الأمانة، وكذا ما يَرِدُ عليها من مسائل، بالإضافة إلى ذلك هناك " إدارة الشؤون الشرعية والقانونية " التي تعمل على التوعية الشرعية في مجال الوقف، ومتابعة أعمال اللجنة الشرعية، وتوثيق حُجَجِ الوقف وتجميع الأحكام والفتاوى المتعلِّقَة بالأوقاف، وتحصيل الديون وصياغة العقود وتقديم الاستشارات والدراسات القانونية وما إلى ذلك.

2) لجنة تنمية واستثمار الموارد الوقفية؛ والتي من اختصاصاتها متابعة الجهات الإشرافية الاستثمارية، ووَضعُ السياسات والمقترحات والتصوُّرَات لتنفيذ العمليات الاستشارية العقارية والمالية، كما تُوجَدُ من ضِمنِهَا " اللجنة التنفيذية للمشاريع الاستثمارية " التي تُتَابع استثمارات الأمانة العامة للأوقاف وتوافق على الجديد منها ورفعها إلى لجنة " تنمية واستثمار الموارد الوقفية ".

3) لجنة المشاريع الوقفية؛ وتَختَصُّ بإعداد إستراتيجية وسياسات صرف رِيعِ الوقف من أجل تحقيق المقاصد الشرعية، تنفيذا لشروط الواقفين، والنَّظَر بما يَتِمُّ إعداده من دراسات في هذا الشأن

الاجتماعية، مدير عام بيت الزكاة، ممثِّل عن وزارة المالية لا تَقِلُّ درجته عن وكيل وزارة مساعد يختاره الوزير المختَصّ، ممثل عن الهيئة العامة للاستثمار، ثلاثة أعضاء من ذوي الخِبرة والاختصاص يَتِمُّ تعيينهم لمدّة ثلاث سنوات قابلة للتجديد من قِبَل مجلس الوزراء اعتمادا على ترشيح من وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية.

(1) محمد الجلاهمة، **التجربة الوقفية للأمانة العامة بدولة الكويت**، الدورة التدريبية حول إدارة واستثمار ممتلكات الأوقاف، الأمان العامة للأوقاف بالتعاون مع هيئة الأوقاف الإسلامية بالسودان، الخرطوم – السودان، من 03 إلى 08 ماي 2008م، ص 141.

والموافقة على المشروعات والبرامج الوقفية، كما تَتَحَكَّمُ هذه اللجنة في لجان فرعية عنها هي لجنة المِنَح واللجنة التنفيذية للمشاريع الاستثمارية.

4) **لجنة التخطيط**؛ وهي الساحة المشتركة لجميع أجهزة الأمانة العامة للأوقاف، والميدان التدريبي الملائم لجميع العاملين بها، كما أنّها قناة التواصل الجماعي للأفكار والآراء، منها تَتَحَدَّدُ الخُطَطُ والبرامج الاستراتيجية للأمانة وكذا مشاريع الميزانيات، إلى جانب الاهتمام بكل ما يعمل على تطوير الكفاءة والأداء لدى العاملين من خلال التدريب والتعليم، ولا نَنسَى دورها في التنسيق بين مختلف وحدات الأمانة، وإبداء الرأي في كل ما يُطلَبُ منها في هذا الصَّدَد.

5) **لجنة العقود**؛ وتَختَصُّ بالنظر في كل المناقصات المطروحة عليها والخاصّة بتنفيذ المشاريع المختلفة.

6) **لجنة المشتريات**؛ وتتكامل مع لجنة العقود لإتمام العديد من العمليات الشرائية.

7) **لجنة المساعدات**؛ وتقوم بتقديم المساعدات للمحتاجين (أفراد، جمعيات، مؤسسات، ....) مُرَاعَاةً لشروط الواقفين.

8) **لجنة المساجد الأهلية**؛ لرعاية بيوت الله تعالى وإعمارها.

9) **لجنة الإدارة العليا**؛ تَختَصُّ بإبداء الرأي في كل ما يعرض عليها من مشاريع وبرامج مستقبلية، ورسم سياسات العمل الداخلية وفق منظومة الغايات الإستراتيجية للأمانة العامة للأوقاف.

10) **لجنة شؤون الموظفين**؛ وتتمثّل مُهِمَّتُهَا في مناقشة المواضيع التي تَهُمُّ الموظفين، واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها، سواء على المستوى الإداري أو المالي.

11) **لجنة الموازنة التقديرية**؛ تُعَدُّ الإطار العام للخُطَط والميزانيات التقديرية التشغيلية، اتِّساقًا مع الأهداف الإستراتيجية للأمانة العامة للأوقاف وتَطَلُّعَاتِهَا المستقبلية [1].

تجدر الإشارة هنا إلى إنّه قد تُشَكَّل لجان وفِرَق عمل مؤقّتة لإنجاز مهام محدَّدَة في الزمان والمكان تسهيلا لعمل اللجان المختلفة.

(1) للمزيد من التدقيق في عمل اللجان المذكور وكذا سياسات بعضها واختصاصات بعضها أنظر إلى: ابراهيم محمود عبد الباقي، مرجع سابق، ص 156 - 162.

يحتوي الدليل التنظيمي لهيكل الأمانة العامة للأوقاف على العناصر التالية:

- الوحدات التنظيمية التابعة للأمين العام.
- الوحدات التنظيمية التابعة لنائب الأمين العام للإدارة والخدمات والمساندة.
- الوحدات التنظيمية التابعة لنائب الأمين العام للمصاريف الوقفية.
- الوحدات التنظيمية التابعة لنائب الأمين العام لتنمية الموارد والاستثمار [1].

ثانيا – السياسات والاختصاصات والصلاحيات.

1) السياسات؛ وهي المبادئ الأساسية التي تَلتَزِمُ بها، وتَتَحَاكَم إليها الأمانة العامة للأوقاف، في تخطيط عملها وتنفيذه ومتابعته (حوالي 31 مبدأ) نذكر منها على سبيل المثال:

- الأمانة العامة للأوقاف تَمُدُّ يَدَهَا للتعاون مع الجميع في سبيل الخير.
- كُلُّ ما يخدم نماء المجتمع هو خَيرٌ تُوَجِّهُ الأمانة العامة للأوقاف جهودها إليه.
- استثمارات الأمانة العامة للأوقاف تَتَجَنَّب تعريض الأوقاف للمخاطر.
- تلتزِمُ الأمانة العامة للأوقاف بالتخطيط العملي مِنهَجًا أساسيا في العمل [2].

وتَتَّجِهُ هذه المبادئ لتحقيق الوعي الإسلامي بأهميّة الوقف وتوجيه مختلف الفاعلين والشركاء إلى استثمار إمكاناته الهائلة لتنمية المجتمع، كما أنّها تُمَثِّلُ معالم هادية في طريق عمل الأمانة تستهدي بها في طريق الرسالة التي وضعتها لنفسها وتجعل العاملين فيها دائمي الاستحضار لها (الرسالة)، وهي تُشبِهُ إلى حَدٍّ ما؛ مسألة الاستحضار التي تُحَقِّقُهَا القواعد الفقهية في علم الأصول من اجتماع جملة من الأدلّة التفصيلية تحت مفهومها.

2) الاختصاصات؛ وتتمثَّلُ فيما يلي:

- اتخاذ كل ما من شأنه الحَثُّ على الوقف والدعوة إليه.
- إدارة الأوقاف الخيرية والذرية (الأهلية) واستثمارها، وتتكوَّن من: الأوقاف التي لم يشترط الواقف النظارة عليها للوزارة، والأوقاف على المساجد، الأوقاف التي لم يشترط الواقف النظارة عليها لأحد أو لجهة معيَّنة أو انقطع فيها شرط النظارة، الأوقاف التي عَيَّنَ

(1) محمد الجلاهمة، مرجع سابق، ص 143.

(2) ابراهيم محمود عبد الباقي، مرجع سابق، ص 150-152.

واقفوها نُظَّارًا عليها وانضَمَّت إليهم الأمانة العامة للأوقاف وِفقًا لأحكام القانون، الأوقاف خلال فترة حَلِّهَا أو سحب يَدِ الناظر عليها.

- إقامة المشروعات تحقيقا لشروط الواقفين ورَغَبَاتِهِم.
- التنسيق مع الأجهزة الرسمية والشعبية في إقامة المشروعات التي تُحَقِّقُ شروط الواقفين، ومقاصد الوقف، وتنمية المجتمع[1].

3) الصلاحيات؛ وهي الحدود والضوابط الشرعية والقانونية التي تتحرك في مجالها الأمانة العامة للأوقاف وتتمثَّل في:

- تأسيس الشركات والمساهمة في تأسيسها.
- تَمَلُّك شركات قائمة أو المشاركة فيها.
- تَمَلُّك العقارات والمنقولات والأوراق المالية.
- القيام بكل ما من شأنه استثمار أموال الأوقاف.
- ممارسة الأعمال التجارية والصناعية والزراعية.
- شراء أَنصِبَة المستحقين للوقف لحساب الأوقاف الخيرية[2].

ثالثا – العلاقات.

أَدرَكَت الأمانة العامة للأوقاف وهي المؤسَّسَة التي تَملِكُ الرسالة والرؤية والاستراتيجية؛ بأنّها لا تَسبَحُ في فَلَكٍ من فراغ بل على العكس من ذلك، فهي موجودة ومتواجدة في ميدان يَكثُرُ فيه الفاعلون والمؤثِّرون ومن كل الجوانب، وعلى هذا فقد عَمَدَت إلى مَدِّ الجسور والروابط التي تُمَكِّنُهَا من التفاعل الإيجابي مع المحيط الخارجي بُغيَةَ الوصول إلى مستوى التكاملية البَنَّاءَة التي تُحَقِّقُ المقصد الأساس من عمل الأوقاف، وفي هذا السياق أَنجَزَت الأمانة العامة للأوقاف مشروع " النُّظُم الآلية المتكاملة للتنمية الوقفية " لِتَتَمَكَّنَ من خلاله تنظيم هذه الشَبَكَة من العلاقات (مع الهيئات والمؤسسات والجهات) وترتيبها على الوجه الجيّد، ومن أبرز هذه النُظُم؛ نظام العلاقات العام، نظام التوثيق، نظام دخول شبكة الانترنيت، نظام المصارف الوقفية، نظام

(1) المادة 03 من مرسوم إنشاء الأمانة العامة للأوقاف.

(2) المادة 04 من مرسوم إنشاء الأمانة العامة للأوقاف.

متابعة وتقييم الاستثمار،...إلخ [1]، وكل هذه الأنظمة مُدَعَّمَة بأحدث تكنولوجيات المعلوماتية، والتي تقوم الأمانة بتَحيينِهَا بشكل مُستَمِرّ بسبب السرعة التي تعرفها هذه التكنولوجيا، كما وضعت الأمانة العامة للأوقاف إستراتيجية لاتصالاتها وعلاقاتها المتنوِّعَة مع مختلف القطاعات في المجتمع، وتَضَمَّنَت هذه الإستراتيجية أهمَّ الوسائل المقترحة لتنمية علاقاتها بالقطاعات المختلفة وتوثيقها، بما يُحَقِّقُ أهدافها وتَطَلُّعَاتِهَا.

1) علاقة الأمانة العامّة للأوقاف بالعملاء (الواقفون وذرياتهم)؛ من خلال مَدِّ جسور التعارف والتعاون، وتقديم الرعاية المناسبة للمحتاجين منهم، وِفقَ جملة من الأنشطة المتمثِّلَة في؛ تسهيل إجراءات الوقف (توجيه، توثيق الحُجَج الوقفية،...)، الاتصال الدائم بهم والاستفادة من آرائهم، تعزيز العلاقة مع النُظَّار من خلال إعداد وثيقة " الأحكام العامّة للنّظارة " ووثيقة " برنامج النّظارة " تسهيلا لعملهم.

2) علاقة الأمانة العامة للأوقاف بالجهات الرسمية المحلية؛ في جَوٍّ من التكاملية التي تعمل الأمانة على توطيدها بشكل مُستَمِر، بُغيَةَ دراسة مجموعة من المشاريع التي تتواءم مع تَوَجُّهَاتِهَا، دون الدخول في منافسة معها، وِفقًا للتشريعات والقوانين سارية المفعول، والتزاما بالتَوَجُّهَات العامة لِخِطَّتِهَا، وفي هذا الإطار دَعَّمَت الأمانة العديد من المشاريع مع جهات رسمية مختلفة، من مثل بناء المستشفيات، وتطوير بعض المدارس ورياض الأطفال، وتقديم الخدمات لبعض المساجد، وتقديم خدمات الرعاية الاجتماعية وغير ذلك.

3) علاقة الأمانة العامة للأوقاف بالمؤسسات الأهلية المحلِّيّة وجمعيات النفع العام؛ التي تُعتَبَرُ شريكا رئيسا في تنفيذ برامج التنمية، ولهذا السبب كان تَوَجُّه الأمانة نحو المزيد من التكاملية مع هذه المؤسسات وبصيغٍ مختلفة؛ كإقامة أنشطة تنسيقية مشتركة، أو الدعم المباشر لأنشطتها، ومن ذلك إنشاء " **جائزة الكويت للتَمَيُّز المؤسَّسِي** " بالاشتراك مع شركة الاستثمار البشري للتدريب والاستشارات، بهدف إبراز القدرات الإبداعية لدى المؤسسات والأفراد العاملين فيها، وتشجيعهم على المزيد، ومن أبرز الجمعيات الكويتية التي وقع العمل معها؛ جمعية الإصلاح

(1) لمزيد من التفاصيل حول هذه الأنظمة؛ انظر: ابراهيم محمود عبد الباقي، مرجع سابق، ص 173-176.

الاجتماعي، الجمعية الكويتية لتقدُّم الطفولة العربية، جمعية بَيَادِر السلام الكويتية، الهيئة الخيرية الإسلامية العالمية، اتحاد الحرفيين، لجنة إعانة البعثات الطلابية، لجنة إعانة المرضى، ...إلخ.

4) علاقة الأمانة العامة للأوقاف بالمؤسسات الإسلامية؛ بِتَبَنِّي المشاريع الثنائية العملية، مِن مِثل المساهمة في تشكيل " لجنة التعاون الإسلامي " التي تهدف إلى رَسمِ سياسات الدَّعم في مجال العلاقات الإسلامية الخارجية مع كل من وزارة الخارجية والإعلام والشؤون الإسلامية، وقد أَثمَرَ هذا الجهد نشوء " الصندوق الوقفي للتعاون الإسلامي "، كما أنشأت الأمانة العامة وبالاشتراك مع البنك الإسلامي للتنمية أكبر مركز تجاري في الكويت لاستثمار أموال الوقف، وكذا مشروع " بنك المعلومات الوقفية " الذي يُعتَبَر قاعدة بيانات دولية مُهِمَّة عن الأوقاف الإسلامية، إلى جانب هذا حَرِصَت الأمانة العامة للأوقاف على علاقات متنوِّعَة ومتقدِّمَة مع هيئات ووزارات الأوقاف في الدول الإسلامية، وتَمَّ التعاون فيما بينهم في ميادين مختلفة، كما جرى تبادل الزيارات والمشاورات مع المسؤولين في هذه الدول.

5) علاقة الأمانة العامة للأوقاف بالمؤسسات الدولية؛ وقد تَنَوَّعَت هذه العلاقات، وأَثمَرَت عِدَّة اتفاقيات مع منظمات غير حكومية، منها اتفاقية تعاون مع جامعة أكسفورد ببريطانيا لإنشاء مؤسَّسَة وقفية كويتية في بريطانيا، كما تسعى الأمانة إلى إنشاء مَثِيلَتَهَا في الولايات المتحدة الأمريكية، وبالمثل مع الكثير من المنظَّمَات التابعة لهيئة الأمم المتحدة (منظمة العمل الدولية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي).

6) علاقة الأمانة العامة للأوقاف مع الإعلام؛ هذا القطاع الحَسَّاس الذي لا غِنَى لأيّ مؤسَّسَة جادّة تَطمَحُ إلى الرِيَادَة من أن تتجاوزه أو تَستَخِفَّ به، فالإعلام اليوم أصبح يقوم بدور بالغ الأهمية والخطورة في آن واحد، بل أكثر من ذلك؛ أصبح الورقة الفاصلة في الانتصار الحاسم في أيّ معركة ومن أيّ مستوى، وما تَزخَرُ به الأحداث العالمية اليوم خيرُ دليل على ذلك، ومن هذا المنطلق؛ اهتمَّت الأمانة بهذا الجانب ووَضَعَتهُ نَصبَ أَعيُنِهَا، تحقيقا للأهداف التي تريد تحصيلها والوصول إليها، وقد تَوَاجَدَت في جميع وسائل الإعلام الحديثة اليوم (المرئي، المسموع، المقروء) بغرض إيصال رسالتها للغير، لما للإعلام من سَطوَةٍ وقوّة في التأثير على الناس، وتوجيههِم الوِجهَة التي يريدها، ولأنّ رسالة الأمانة هي من رسالة الأوقاف، ولأنّ رسالة الأوقاف هي المساهمة في

حماية المجتمع وقِيَمِهِ الحضارية فقد سَعَت الأمانة إلى التواجد إعلاميا وبكل الوسائل المشروعة المُمكِنَة، وقد كان لها ذلك من خلال العديد من الأنشطة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

- التغطيات الإخبارية لأنشطة الأمانة العامة للأوقاف ومشاريعها، وإجراء مجموعة من اللقاءات الإذاعية والتَلفَزِيَّة مع بعض المسؤولين فيها، من مثل برنامج " مساء الخير يا كويت " وبرنامج " هاتف المساء" و" الثاني على الخط "، إلى جانب بَثِّ مجموعة من البرامج الإذاعية مثل المسلسل التلفزيوني الدرامي الإذاعي " الوقف خَيرٌ لا ينقطع " وبرنامج " نجوم في سماء الوقف " الذي يتناول سيرة أحد الواقفين وأحد المفاهيم الوقفية، والبرامج التلفزيونية من مثل برنامج " عَطَاءَات وقفية " والذي يَهدِفُ إلى تبصير الجمهور بالوقف والدعوة إليه، وبرنامج " مجلّة الوقف " الذي يتناول نشاط الأمانة العامة للأوقاف أو أحد أجهزتها.
- إقامة المعارض المحلِّيّة والدولية للتعريف برسالتها، سواء من ذاتها أو بالاشتراك مع غيرها.
- إصدار العديد من المطبوعات الإعلامية المتعلِّقَة بالوقف وبنشاط الأمانة العامة للأوقاف؛ من مثل نشرة " الوقفي " وهي نشرة إعلامية داخلية تتناول إنجازات الوحدات الإدارية للأمانة، و"الوقف عطاءات مجتمعية " التي تَشتَمِل على أهمّ عطاءات الوقف المجتمعية، وغير ذلك من النشريات.
- تنظيم العديد من الملتقيات العلمية المحلّية والدولية المُعَرِّفَة بالأوقاف، والمُشَجِّعَة للدراسات العلمية العاملة على تطوير الأوقاف وأدائها (الملتقيات الدورية للأمانة بشعارات متنوعة، إلى جانب الندوات العلمية الخاصّة والحلقات النقاشية التي يحضرها المختَصُّون من الداخل والخارج لدراسة بعض القضايا المستجدة في ميدان الأوقاف).

7) علاقة الأمانة العامة للأوقاف بالعاملين؛ حيث أَولَت للارتقاء بهم إلى أعلى مستوى من الكفاءة والأداء أهمية كبيرة، وذلك من خلال إدارة خاصة بهم تُعنَى بمتابعة شؤونهم وتدريبهم وتطويرهم كُلٌّ حسب مستواه التعليمي والوظيفي، كما يجري عقد دورات تدريبية (مهارات السكرتارية، مهارات استعمال الحاسوب، اتخاذ القرارات وحَلّ المشكلات،.....)، وإيفاد العديد منهم للمشاركة في دورات خارجية لنفس الغَرَض، بالإضافة إلى ذلك تعمل الأمانة على تكريم

موظفيها المتميِّزين بشكل مُستَمِر بهدايا تِذكَارية، وتَدعَمُ عموم موظفيها عن طريق الخصومات في بعض الخدمات، وقد وَضَعَت الأمانة العامة للأوقاف نُظُمًا ومشاريع للتنمية المهنية[1] للعاملين بها.

الفرع الثالث: الأمانة العامّة للأوقاف – الاستثمار الوقفي (الصناديق الوقفية، المشاريع الوقفية).

يعتبر مجال الاستثمار أَحَدَ المهام الإستراتيجية للأمانة العامة للأوقاف، والذي يَتَلَخَّصُ في إدارة الأموال والممتلكات الوقفية والمحافظة عليها وتنميتها بأفضل الطُرُق والضوابط والقواعد الشرعية المُحَقِّقَة للعوائد المتنامية، وِفقًا لجُملَةٍ من المعايير المُوَجِّهَة نذكر منها:

- المعيار الشرعي القائم على تقليل المخاطر بغرض الحفاظ على رأس المال الوقفي.
- المعيار الاقتصادي المُتَضَمِّن إنجاز دراسات الجَدوَى لأيّ عمل استثماري.
- المعيار الجغرافي المَبني على التوزيع العادل والمدروس للمشاريع على مختلف المناطق الجغرافية لإحداث التوازن.
- معيار تنويع وسائل الاستثمار لضمان الاستقرار في المداخيل.
- معيار تنويع قطاعات الاستثمار لتحصيل العوائد بشكل مستمر.
- معيار فني يحدِّد الأَسقُف الاستثمارية لكل قطاع[2].

وقد كان لاعتماد هذه المعايير الدور الكبير في تحسين الأداء الاقتصادي للأمانة وتعزيز قدراتها على القيام بأنشطة استثمارية أكبر، وكذا دعم دورها في مسيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للكويت.

أولا – الصناديق الوقفية.

كخَيَارَات استراتيجية لتطوير مسيرة الوقف، وتتلخَّص الفكرة في إيجاد قالب تنظيمي يَتَمَتَّع باستقلالية نسبية، يختَصُّ بالدعوة للوقف والقيام بالأنشطة التنموية في المجالات التي تُحَدَّدُ لكل صندوق، وذلك من خلال رؤية متكاملة تراعي احتياجات المجتمع وأولوياته، وتأخذ في الاعتبار ما تقوم به الجهات الرسمية والشعبية من مشروعات لابد منها، وأن تَصُبَّ في صِيَغٍ

(1) لمعرفة المزيد حول هذه الأنظمة والمشاريع؛ انظر: ابراهيم محمود عبد الباقي، مرجع سابق، ص 187-188.
(2) محمد الجلاهمة، مرجع سابق، ص 147.

إسلامية[1]، وعلى هذا يكون مَنحَى اختيار فكرة الصناديق الوقفية مَنحَى تَتَطَلَّبُهُ الاستراتيجية التي تسعى الأمانة إلى تحقيقها ضِمنَ الرؤية التي تَبَنَّتهَا.

1) طبيعتها؛ الصناديق عبارة عن صيغة تنظيمية عصرية أنشأتها الأمانة العامة للأوقاف انطلاقا من فلسفتها في إحياء المفاهيم الحضارية والتنموية للوقف، باعتباره أداة رئيسة وخَيَار استراتيجي في أسلوب تطوير مسيرة الوقف وتنفيذ الرسالة الوقفية للأمانة تنفيذا فعّالا، ويُنشَئُ الصندوق بحسب الحاجة إلى إنشائه، بناءا على دراسة تُعِدُّهَا الجهات المُختَصَّة في الأمانة، والتي تقوم بعرض المشروع على لجنة المشاريع الوقفية المنبثِقَة عن " مجلس شؤون الأوقاف " وفي حال الموافقة يَصدُرُ قرار عن وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية ورئيس مجلس شؤون الأوقاف بإنشاء الصندوق مُحَدِّدًا أهدافه ومجالات عمله[2].

2) هدفها؛ تَتَوَخَّى الأمانة من خلال هذه الصناديق تحقيق جملة من الأهداف أبرزها:

- المشاركة في الجهود التي تَخدِمُ إحياء سُنّة الوقف عن طريق طَرحِ مشاريع تنموية اجتماعية والدعوة إلى الوقف عليها، وإنفاق رِيعِ كل صندوق على غَرَضِهِ المُحَدَّد، وذلك من خلال برامج عَمَل مُحَدَّدَة تُرَاعِي أكبر عائد تنموي.
- تجديد الدور التنموي للوقف في إطار منظَّم يحقِّقُ التكامل بين مشاريع الوقف ويراعي الأولويات ويُنَسِّقُ بينها.
- تطوير العمل الخيري من خلال طَرحِ نموذج جديد وعملي يُتِيحُ للراغبين الإقدام على وقف أموالهم والاطمئنان على تحقيقها لمقاصدهم.
- تلبية حاجات المجتمع في المجالات غير المَدعُومَة بالشكل المناسب.
- تحقيق المشاركة الشعبية في الدعوة إلى الوقف وإنشائه وإدارة مشاريعه.
- منح العمل الوقفي مرونة من خلال مجموعة قواعد تحقِّقُ الانضباط وتَضمَنُ في الوقت ذاته تَدَفُّقَ العمل وانسيَابِهِ[3].

3) إدارتها؛ يَتَمَتَّع الصندوق الوقفي بإدارة ذاتية واستقلالية نسبية، ويَتَشَكَّل من :

(1) محمد أحمد العثمان، مرجع سابق، ص 357.

(2) ابراهيم محمود عبد الباقي، مرجع سابق، ص 189.

(3) عبد المحسن العثمان، مرجع سابق، ص 99.

- مجلس من 5 إلى 9 أعضاء يُشرِف على الصندوق، يَتِمُّ تعيين أعضائه من قِبَل رئيس المجلس الأعلى لشؤون الوقف (يمكن إضافة أعضاء آخرين لبعض القطاعات الحكومية الأخرى التي لها علاقة بمجال عمل الصندوق)، والمجلس هو أعلى هيئة مُشرِفَة على الصندوق في إقرار الخُطَط والسياسات والبرامج.
- يتولَّى قيادة الصندوق رئيس مجلس إدارته المُختَار ونائبه من بين الأعضاء لمدة سنتين قابلتين للتجديد.
- يجتمع المجلس 6 مرّات على الأقل في السنة، وتَصدُرُ قراراته بأغلبية أصوات الحاضرين، ويُرَجَّحُ الجانب الذي فيه الرئيس عند التساوي.
- يُعَيِّنُ الأمين العام للأمانة العامة للأوقاف مديرا لتنفيذ أهداف الصندوق، الذي يُعتَبَرُ أمين سرّ المجلس، كما يمكن أن يكون له مساعد أو أكثر بحسب الحاجة[1].

4) **مرتكزات البناء المؤسَّسَاتي للصناديق الوقفية**؛ والذي يقوم على العناصر الأساسية التالية:

- رؤية إستراتيجية واضحة تَحكُمُ عمل النشاط الوقفي وتحدِّدُ اتجاهات تنميته وتطويره متجانسة مع السياسات العامّة والرؤية الإستراتيجية للأمانة العامة للأوقاف.
- بناء منهج متكامل ومتوازن وواقعي لعمليات تخطيط النشاط الوقفي وتطويره.
- الاهتمام بتطوير نُظُمِ المتابعة والتقويم والرقابة.

كما أنه (أي البناء المؤسَّسَاتي) يتميّز بالعديد من الميزات :

- تُجَسِّدُ الصناديق مبدأ " الخيرية " باعتباره غاية ووظيفة مؤسَّسَة الوقف، في قَالَبٍ حضاريٍّ رَاقٍ يتلاءم مع العصر.
- يُعطِي الأوقاف الطابع المؤسَّسَاتي الذي هو أقوى تأثيرا وأكثر فعالية.
- يُسهِمُ في إحياء مؤسسات المجتمع المدني، وذلك بِفَسحِ المجال للمشاركة الفعَّالَة في أنشطة الصناديق، وهو عامل مُهِمّ في تعزيز عوامل التآلف والوحدة والتماسك بين أفراد المجتمع.

(1) ابراهيم محمود عبد الباقي، مرجع سابق، ص 190.

- استغراقها (الصناديق) لجميع مناحي الحياة، بما يَكفُلُ رفع العَنَتَ والضَيّقَ عن الكثير من الحاجيات التي قد لا تَقوَى الدولة لوحدها من خلال التزاماتها الكثيرة على توفيرها للمجتمع بالقَدرِ الكافي.
- اكتسابها (الأوقاف) للمرونة والواقعية في البرامج المطروحة من خلال الصناديق، الشيء الذي يَسمَحُ لها بتحقيق أهدافها بكل سهولة ويُسرٍ، بما يتوافق مع المتطلَّبات الواقعية.

5) مجالات عملها ومواردها المالية؛ تحاول الصناديق أن تَمُسَّ مشاريعها مصالح ومنافع أكبر شريحة من المجتمع، ومن خلال مجالات كثيرة ومتعدِّدَة الوُجهَات (ثقافية، اجتماعية، اقتصادية، علمية، تربوية ،...)، تَصُبُّ جميعها في تنمية المجتمع وتطويره، ولتحقيق ذلك تَعتَمِدُ الصناديق على مجموعة من الموارد المالية تتمثل في:

- ريع الأوقاف السابقة المُخَصَّصَة له سنويا.
- ريع الأوقاف الجديدة التي تدخل أغراضها كما حَدَّدَهَا الواقفون؛ ضِمنَ أهداف الصندوق.
- رِيعُ الأنشطة والخدمات التي يقدِّمُها الصندوق.
- رِيعُ المشروعات التي يقوم بها الصندوق.
- ما يُقَدَّمُ من هِبَات ووصايا وتبرُّعات مشروعة (لا تُقبَل التبرعات من الجهات الأجنبية إلاّ بعد الموافقة عليها من لجنة التخطيط).

6) علاقاتها؛ ويمكن أن نُحَدِّدَ ذلك من خلال ثلاثة محاور:

أ – علاقتها مع الأمانة العامة للأوقاف.

باعتبار أنّ الأمانة العامة للأوقاف هي الإطار القانوني الذي سَمَحَ بوجود هذه الصناديق فإنّها المسؤولة عنها من خلال جملة من الخدمات يمكن حصرها في:

- تعريف الجمهور بها، والدعوة إلى الوقف على أغراضها المتنوِّعَة.
- القيام بأعمال الشراء الجماعي لاحتياجات الصناديق الوقفية المختلفة، مع تَحَمُّل كل صندوق تكاليف الأغراض التي تَخُصُّه.
- تقديم الاستشارات الشرعية والقانونية والمالية والإدارية والفنِّيَّة، والخدمات الإدارية الأخرى.

- متابعة الأجهزة العاملة بالصناديق الوقفية والرقابة على أعمالها، بغرض التَأَكُّد من التزامها بالنُظُم واللوائح المُقَرَّرَة.

ب – علاقاتها فيما بينها (أي الصناديق).

وهنا لابد وأن لا يتعارض عمل أيّ صندوق مع عمل الصناديق الأخرى أو يتداخل؛ فَلِكُلٍّ نِطَاقُه، من غير أن يكون ذلك مانعا من اشتراك صندوقين أو أكثر في عمل مشترك، وتشجيعا لذلك تمّ تشكيل " لجنة التنسيق بين الصناديق " والتي تَحَدَّدَت اختصاصاتها فيما يلي:

- إنجاز أنشطة ومشروعات الصناديق الوقفية والخدمات التي تُقَدِّمُهَا، تَجَنُّبًا لإقامة مشروعات أو خدمات متماثلة فيما بينها.
- إنجاز المشروعات التي يَشتَرِك فيها أكثر من صندوق وقفي.
- الإسهام في الأعمال التي يشترك فيها صندوق وقفي أو أكثر مع غيره من الجهات الحكومية أو الأهلية أو جمعيات النفع العام.
- التعاون بين الصناديق الوقفية وغيرها من الجهات التي تشترك في أهداف وغرض الصندوق.
- تبادل الخَبَارَات بين الصناديق.
- دراسة المشكلات التي تصادف الصناديق الوقفية واقتراح الحلول المناسبة لها.
- تحديد احتياجات الصناديق الوقفية من المواد المشتركة.

ج – علاقاتها مع الغير.

هناك تنسيق كبير بين الصناديق وجمعيات النفع العام، فالعديد من هذه الجمعيات مُشَارِكٌ في عضوية مجالس إدارة عدد من الصناديق الوقفية التي تَشتَرِك معها في نوع الخِدمَة المُقَدَّمَة والأهداف المَرجُوَّة، وهذا التنسيق مُحَقِّقٌ للتكامل الخَادِمِ للصالح العام، بالإضافة إلى ذلك تَلتَزِمُ الصناديق الوقفية في علاقاتها مع الجهات الحكومية بالعمل وِفقَ النُظُمِ التي تَضَعُهَا هذه الجهات كُلٌّ حسب اختصاصها، ومن هنا فقد شارك العديد من ممثلي الجهات الحكومية من وزارات ومؤسسات في عضوية جميع مجالس إدارات الصناديق الوقفية، كُلٌّ حسب تَخَصُّصِه وتَنَاسُبِهِ مع اختصاصات تلك الصناديق.

7) **تِعدَادُهَا**؛ لقد كان عدد الصناديق في بادئ الأمر يَربُو عن إحدى عشر صندوقا تَمَّ إلغاء بعضها ودمج بعضها في الآخر، وقد اختُصِرَت حاليا إلى 4 صناديق[1] هي:

1. الصندوق الوقفي للقرآن الكريم وعلومه.
2. الصندوق الوقفي لرعاية المساجد.
3. الصندوق الوقفي للتنمية العلمية والاجتماعية (أُدمِجَت فيه صناديق؛ التنمية العلمية،رعاية الأسرة،الثقافة والفكر، التي كانت موجودة من قبل).
4. الصندوق الوقفي للتنمية الصحية (أُدمِجَت فيه صناديق؛ التنمية الصحية، رعاية المعاقين والفئات الخاصة، المحافظة على البيئة، التي كانت موجودة من قبل)[2].

ثانيا – المشاريع الوقفية.

هي أقلّ أهمية من الصناديق الوقفية من الناحية الشكلية الهيكلية لا من حيث العطاء والأهمية الواقعية، فالمشاريع كذلك لها دورها في إبراز دور الوقف وأهميته على مستوى القيام بدور التنمية المجتمعية، ولذلك لا تَكَادُ تَحصِرُ الفرق بينهما إلا من الجانب الشكلي الهيكلي، فالصناديق الوقفية في حَدِّ ذاتها مشاريع، ومع هذا يمكن تَلَمُّسَ الفرق بين الصناديق والمشاريع في كَونِ هذه الأخيرة مستقلّة من الناحية العملية والتنظيمية، بحيث يكون المشروع عبارة عن مِرفَقٍ عام، أو خَدَمِي لفئة معينة من الناس بخلاف الصناديق التي رأينا طريقة سيرها وتنظيمها الذي تعمل من خلاله، كما أنّ المشاريع الوقفية بحكم طبيعتها وحَجمِهَا والإمكانات المرصودة لها وبِنيَتِهَا التحتية؛ لا يمكن استيعابها في الأشكال القانونية المعهودة في قطاعات النشاط الحكومي (إدارة، لجنة، مركز،...)، وفي نفس الوقت لا يمكن أن تكون بشكل جمعيات النفع العام باعتبار أنّ الجهات المساهمة في هذه المشاريع هي مزيج من مؤسسات رسمية وغير رسمية، كما أنّ المشاريع ليست بصبغة تجارية يمكن صَهرُهَا في قالب قانوني، ولذلك كان الأنسب لهذه المشاريع أن تأخذ صورة الوقف ذي الهيكل المؤسسي والذي تُبَيِّنُ حُجَّةُ تأسيسه الدواعي والأهداف المتعلّقة به وإطاره العام، ونظام إدارته وتمويله، وترتبط بمحتويات وأحكام هذه الحُجَّة التأسيسية مختلف الأوقاف التي ستعقد لصالح

(1) للوقوف على بعض الأرقام المتعلّقَة بإنجازات هذه الصناديق في الفترة الممتدَّة من 1995 إلى 2005؛ انظر: محمد الجلاهمة، مرجع سابق، ص 152- 155.

(2) ابراهيم محمود عبد الباقي، مرجع سابق، ص 191-197 بتصرف.

المشروع فيما بعد .. وهذا مجال واسع للاجتهاد الشرعي والإبداع القانوني في مجال العمل الوقفي، وباختصار فإنّ الفرق بينها وبين الصناديق يتمثل في أنّ الصندوق مؤسَّسَة قائمة بذاتها وِفقَ هيكلة وطريقة عمل وبرنامج مُحَدَّد ومخطّط له ينتهي بمشروع أو جملة من المشاريع، بينما المشروع الوقفي هو آلية عملية مباشرة للمساهمة في مجال محدّدٍ من دون إجراءات إدارية معيّنة، أي بعبارة أخرى؛ ليس كل مشروع صندوق، ولكن كل صندوق ينتهي بالضرورة إلى مشروع، أضف إلى ذلك أنّ المشروع ضِمنَ الصناديق الوقفية خاضع للترتيبات الإدارية سارية المفعول في الهيكلة الإدارية للصناديق والتي أبرزنا طريقة عملها سابقا، بينما المشروع ضِمنَ المشاريع الوقفية وباعتبار كونه مشتركا في الغالب بين الأمانة وغيرها من الهيئات الرسمية أو غير الرسمية فإنّه يَخضَعُ للإدارة المشتركة فيما بينهما من غير إلزامية السير على الهيكل التنظيمي و الإداري للصناديق.

1) مفهوم المشروع الوقفي:

قالب تنظيمي تُنشِئُهُ الأمانة العامة للأوقاف بمفردها أو بالاتفاق مع إحدى الجهات الرسمية أو الوقفية أو الأهلية وفقاً للنُّظُم المعتمدَة لتنفيذ أهداف تنموية محدَّدَة، تَخدِمُ أغراض الوقف.

2) أهداف المشاريع الوقفية:

تهدف المشاريع الوقفية بصفة عامة إلى:

- المساهمة في إحياء سُنَّة الوقف بتجديد الدعوة لها من خلال مشروعات ذات أبعاد دينية وتنموية.
- تحديد الدور التنموي للوقف.
- تلبية احتياجات المجتمع في المجالات غير المدعومة بالشَّكل المناسب من قِبَل الدولة أو المؤسسات الشعبية.
- تحقيق المشاركة الشعبية في الدعوة للوقف، وإدارة مشروعاته.

ويمكن ذكر جملة من المشاريع الوقفية الناجحة التي أثمرتها المشاريع الوقفية:

- مشروع رعاية الحرفيين والأيتام وذو الحاجات الخاصّة.
- مشروع ثقافة الطفل.
- مشروع رعاية الأسرة.
- مشروع تكريس الإبداع العلمي[1].

(1) من الموقع الإلكتروني الخاص بالأمانة العامة للأوقاف الكويتية http://www.awqaf.org.kw.

المبحث الثالث: التجربة الغربية في إدارة المؤسَّسَة الوقفية.

عَمَلُ الخير طبيعة بشرية أقام الله تعالى من خلالها سُنَنًا كثيرة في الدنيا، وجعلها فِطرَةَ الأَسوِيَاءِ من خَلقِه، في مقابل فِعلِ الشَرّ الذي هو المقابل والشِقُّ الثاني من سُنَّة الثنائية التي تقوم عليها الحياة في كل مجالاتها، وبالتالي فلن يُعدَمَ الخير ولا الشرّ مادام الله تعالى لم يَأذَن بانتهاء الدنيا. لقد عَرِفَت الإنسانية منذ وجودها عمل الخير في صور كثيرة تفاعلت وتطوَّرَت عبر الزمان حتى صارت في أيامنا هذه مؤسسات وهيئات هدفها الأسمى وشُغلُهَا الشاغل فِعلَ الخير وإفادة الناس بالوسائل والطُرُق الحديثة، فالكثير من المجتمعات الآن أصبحت فيها مؤسسات تَهتَمُّ بمساعدة الناس وتقديم يَدِ العون لهم من خلال الكثير من الخَدَمَات التي لا يستطيعون القيام بها أو الحصول عليها.

لقد قَطَعَ العمل الخيري في الغرب أشواطا كبيرة، جعلته يَحظَى باهتمامٍ كبيرٍ شعبيا ورسميا فأضحى القطاع الثالث الذي يُحسَبُ له ألف حساب حتَّى من الجانب السياسي، فقد كان في الكثير من الأحيان عاملا مُرَجِّحًا في العملية السياسية لطرف على آخر، وبهذه المكانة استطاع العمل الخيري ومن خلال مؤسسات وهيئات مُهتَمَّة ومُتَخَصِّصَة؛ الوصول إلى المساهمة الفعَّالَة في التنمية المجتمعية والتطوُّر، وقد تزامن هذا الاهتمام بالتطوّر السريع الذي عرفته إدارة الأعمال والمشاريع في الغرب، وكذا المستوى الراقي الذي أصبحت تُقَدَّمُ من خلاله الخدمات، وللوقوف على هذا الدور الأساسي والمِحوَرِي في حياة النّاس سنحاول من خلال المبحث؛ الوقوف على التجربة الغربية في إدارة هذه المؤسسات الخيرية، بغرض الاستفادة منها في بَلوَرَة الأنموذج الإداري الفعَّال في إدارة الوقف الذي هو أرقى مؤسَّسَة خيرية في هذا الوجود وبخاصة من خلال الرؤية الإسلامية، فالتجربة الغربية التي تتميَّزُ اليوم بتجديدٍ نظريٍّ وعمليٍّ مُستَمِرّ للأبعاد القانونية والإدارية والتنظيمية، وتُسَخِّرُ الدول لها الكثير من الإمكانيات المادية في العديد من المجالات خِدمَةً للعمل الخيري الوقفي؛ جديرة بالاهتمام والمتابعة من باب الحِكمَة التي هي ضالَّةُ المؤمن أينما وجدها كان أحقّ الناس بها، فإذا كُنَّا اليوم نَنشُدُ الاقتباس من التجارب الغربية في الجانب السياسي والاقتصادي وقد فعلنا ذلك من غير أن ننجح في الوصول إلى مستواها، فَلِمَا لا نَقتَبِس تِقنيًّا من الرصيد التنظيمي والهيكلي للتجربة الغربية في إدارة العمل الخيري من غير أن يكون ذلك استِنسَاخًا كما فعل السياسيون والاقتصاديون، وإنّما استِفَادَةً من تجربة مُمَاثِلَةٍ لِمَا هو رصيد

حضاري نَمتَلِكُهُ نحن بالأصالة ومن قَبلِ أن تتميَّزَ به المؤسسات الخيرية الغربية؛ ممثّلا بالأوقاف، وعندها سنكون قد انطلقنا من أَسَاسٍ لا من فراغ، وتكون الاستفادة تقنية لا أكثر، عملا على التحسين والتطوير، وهو غايتنا من ذكر الأنموذج الغربي في إدارة العمل الخيري في الدراسة بعد ذِكرِنَا لنموذجين من محيطنا القريب (المغرب، الكويت) كُلٌّ من جِهَةٍ مُحَدَّدَة.

المطلب الأول: المؤسَّسَة الخيرية في الغرب.

لقد انتَظَمَ فعل الخير في الغرب من خلال مؤسسات وهيئات؛ حتى أصبح الفعل الفردي للخير لا يتأتَّى في غالبه إلاّ من خلال هذه المؤسسات أو الهيئات التي عَمَدَت التشريعات الغربية على تأطيرها وحمايتها والدفع بها إلى الأمام، وذلك لِتَيَقُّنِهَا من أهمية الدور الذي تقوم به في العملية التنموية للمجتمع، فلقد فَتَحَت لها المجال وسَمَحَت لها بالتعبير عن ذاتها، فكان نِتَاجُ ذلك؛ المستوى الراقي والكبير الذي وصلت إليه هذه المؤسسات من العَطَاء والخِدمة التي جعلتها في الكثير من الأحيان تتجاوز الحدود الجغرافية للبلد الذي نَشَأَت فيه، بل وتتجاوز في بعض الأحيان الإطار المحدَّد لها، وذلك عندما تُستَعمَل أَدَاةً لتحقيق غرض من الأغراض السياسية أو الاقتصادية أو ما شابه ذلك.

الفرع الأول: لمحة تاريخية عن تطور المؤسَّسَة الخيرية في الغرب.

هناك العديد من الإشارات التاريخية التي تُبرِزُ تَجَذُّرَ المؤسَّسَة الخيرية في حياة البشرية منذ القِدَم، وقد كان عامل الدِّين هو الدافع لها في جميع المجتمعات التي عرفتها الإنسانية، وفي هذا السياق يؤكد معظم الباحثين بأنّ فكرة الأمانات الوقفية الخيرية كانت معروفة في العصور الوسطى الأوروبية[1]، لكنّها كانت حِكرًا على الكنيسة آنذاك، باعتبار أنّها كانت المسؤول الوحيد عن حماية هذه الوقفيات من امتدَادِ أيدي الحكَّام والمُتَنَفِّذِين عليها بالنَهبِ أو السرقة.

(1) أَضَفتُ التقييد حتى نُفَرِّقَ بين هذه العصور التي كانت مُظلِمَةً في أوروبا، ولكنّها كانت عصورًا ذهبيةً في الحضارة الإسلامية والإنسانية جمعاء، وهذه هي المغالطة التي يَتَحَجَّجُ البعض جهلا أو قصدا عند الحديث عن تطبيق شريعة الله تعالى؛ بقولهم أنّها تنقلهم إلى العصور الوسطى، فإذا كان بهذا المعنى الزماني فتلك العصور كانت عصور التطوّر والرقي الإنساني عند المسلمين و لم يَكُن ذلك ليكون لولا فضل شريعة رب العالمين، فعلى هذا؛ أهلا وسهلا بالعصور الوسطى، وليَقُل لنا هؤلاء في أيّ العصور يعيشون اليوم.

إنّ أول إشارة لفكرة الأمانات الوقفية في القوانين الغربية كانت في بريطانيا عام 1601م، حيث تَمَّ سَنُّ بعض القوانين التي تحمي هذه الوقفيات من خلال إنشاء مؤسسات تَرعَى تلك الوقفيات تمتاز بالاستقلالية عن الكنيسة، فكانت هذه الخطوة الأولى في استقلال المؤسسات الخيرية، تَلَتهَا في نهاية القرن السابع عشر تشجيع المَلَكِيَّة للعمل الخيري الاجتماعي، إذ بدأت هذه المؤسسات بإنشاء المدارس والمستشفيات والجامعات وغير ذلك من الحاجيات الاجتماعية، وتطوَّرَ الأمر في القرن الثامن عشر حيث بدأنا نَعرِف أشكالا جديدة من الوقفيات من مِثلِ وقفيات الصكوك والأسهم الحكومية، بالإضافة إلى مساهمة البرلمان البريطاني من خلال تشريعاته في تنظيم الأمانات الخيرية، أمّا في فرنسا وألمانيا وبسبب الثورة وانتشار الفكر الاشتراكي فيها فقد تَعَطَّلَ عمل المؤسسات الخيرية إلى مطلع القرن العشرين [1]، لأنّ الفكر الاشتراكي والشيوعي ذو خلفية إيديولوجية تقوم على فلسفة التَحَكُّم والسيطرة على جميع المُقَدَّرَات حتى الخيرية منها ومحاربة المبادرة الفردية بكل ملامحها، إلى جانب موقفه طبعا من الدِّينِ والذي يعتبرونه أفيون الشعوب.

تطوّرت المؤسَّسَة الخيرية في الغرب بشكل سريع في القرن الماضي، وبخاصّة بعد الحربين العالميتين وبشكل متفاوتٍ بين مختلف البلدان، وعَمَدَت التشريعات والقوانين على تنظيم هذا المجال وإعطائه الصورة التي تَلِيقُ به، فقد عَرَّفَهُ القانون الفرنسي بأنّه [رَصدُ شيءٍ محدَّدٍ من رأس المال على سبيل الدوام، لعمل خيري عام أو خاص]، ويكون العمل الخيري عامًّا كإنشاء مستشفى أو ملجأ للعجزة، أو بإعطاء جامعة مبلغا من المال، أو عقارا لإنشاء الكراسي العلمية أو الإنفاق على جوائز علمية، أو على أوجه أخرى من أعمال الخير، وفي النظام الأنقلو أمريكي لدينا نظام " الترُست – Trust " الذي لم يكن يحظَى برعاية كبيرة في الولايات المتحدة الأمريكية في بداية الأمر باعتباره موروث استعماري (بريطاني) كان يعمل من أجل مصالح الطبقة الأرستقراطية فقط، ولذلك كان هذا النظام مضبوطًا في حدود ضَيِّقَة جدا في بادئ الأمر، إذ كان امتِيَازًا خاصا بإنشاء الكنائس وخِدمَة الدِّين، ومع بداية القرن العشرين أخذت فكرة الترُست تَتَجَذَّر شيئا فشيئا، وبدأت النظرة تتغيَّر والاهتمام يزداد يوما بعد يوم، مما حَدَى برجال

(1) أسامة عمر الأشقر، **تطور المؤسَّسَة الوقفية في ظل التجربة الغربية**، سلسلة الدراسات الفائزة بمسابقة الكويت الدولية لأبحاث الوقف، ط1، الأمانة العامة للأوقاف، الكويت، 2007م، ص 13 – 15 بتصرف.

القانون إلى مراعاة دور " الترُست " في مساعدة الحكومة لتحقيق الرَفَاه الاجتماعي، فبدؤوا بِسَنِّ قوانين تُحتَرَمُ فيها رغبات وأماني المانحين، فكانت ثمرة ذلك بارزةً في نشوء العديد من الوقفيات التي أصبحت اليوم عالمية ومعروفة من مثل وقفيات كارنيجي (1906م) وفورد (1936م) وروكفلر وغيرهم، وقد بَذَلَ هؤلاء جهود كبيرة لانتزاع الاعتراف الحكومي بوقفياتهم، وطَلَبِ التسهيلات الإدارية والضريبية لأعمالهم الخيرية، وقد كان ذلك سببا مُهِمًّا في فتح مجال التنافس في إنشاء وقفيات جديدة وبخاصة العائلية منها.

إن المُتَتَبِّعَ لفكرة الترُست في المجتمع الغربي يَجِدُ صعوبة في تحديد جميع صورها وأشكالها، وذلك لأنّ فكرة الترُست لا تَنتَظِمُ في منظومة قانونية واحدة، ولا يجدها الدَّارِسُ في باب أو فصل قانوني مستقل، وإنّما تَتَوَزَّع وتَنتَظِم ضِمنَ فعاليات القطاعات الخيرية الواسعة بمختلف نُظُمِهَا القانونية والإدارية، الأمر الذي يؤدي إلى صعوبة معرفة الحجم الحقيقي للتُرُست الخيري في المجتمع الغربي، إضافة إلى صعوبة تمييز الصور الوقفية عن الأشكال الخيرية الأخرى، فما تَستَنِدُ علية هذه الوقفيات اليوم من إمكانيات مادية كبيرة، وقبل ذلك من تكاثر وتواجد بلغ مستوى 66738 مؤسَّسَة خيرية في سنة 2000م؛ 5000 منها ذات صِبغَة تشغيلية (تُقَدِّم خدمات مباشرة للجمهور؛ صحية، تعليمية،...) والباقي ذو صِبغَةٍ استثمارية مانحة للمال، حيث بلغ حجم الأصول الوقفية لهذه المؤسسات 471 بليون دولار أمريكي، منها 447 بليون دولار أمريكي على شكل استثمارات من أَسهُم وسندات وودائع نقدية، كما بلغ صافي الدخل المُحَقَّق (الإيرادات الوقفية) 72 بليون دولار [1]، وهو الشيء الذي يجعلنا نقول بأنّ تجربة العمل المؤسسي الخيري الوقفي في الغرب مَرَّت بمراحل مُتَذَبذِبَة، فقد اصطدمت أحيانا بالمؤسَّسَة الحاكمة، وأحيانا بالمؤسَّسَة الدينية، وأحيانا أخرى وقعت فريسة الاستغلال المالي أو السياسي، إلى أن استقرَّ لها الأمر على ما هي عليه الآن؛ قويّة ومُتَرَسِّخَةً بفضل تَبَنِّي المجتمع لها، وحماية الدول وقوانينها لكافة أشكال العمل المؤسسي الخيري[2].

(1) عبد العزيز شاكر حمدان الكبيسي، **التجربة الأمريكية في العمل الخيري " الترُست – Trust "**، المؤتمر الثاني للأوقاف [الصيغ التنموية والرؤى المستقبلية]، جامعة أم القرى، مكة، 1427هـ/2006م، ص 5 – 7 بتصرف.

(2) أسامة عمر الأشقر، مرجع سابق، ص 17.

الفرع الثاني: مفهوم الوقف في الفكر الغربي.

إنّ دراسة المؤسَّسَة الخيرية الغربية لابد وأن يكون من مُنطَلَق دراسة الأبعاد التاريخية والسياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية التي ساهمت في نُشُوء الفكرة وتطورها، وهذا يتطلب الوقوف على جملة من المفاهيم الأساسية التي أَصَّلَت لها، وكذا التحوُّلات التاريخية التي مَرَّت بها هذه التجربة الغربية، بما سَيُتِيحُ لنا بالطبع؛ مقارنة هذه التجربة مع ما يتوافق في حضارتنا من المؤسَّسَة المشابهة لذلك و هي مؤسَّسَة الوقف والاستفادة من الأشكال التطبيقية الأقرب لها.

لقد عَرَّفَ القانون الغربي الأمانات الخيرية بالنظر إلى العلاقة القانونية التي تَنشَأ عن هذه العقود، فذكر بأنّها [علاقة أمانة خاصة بمال معيَّنٍ تُلزِمُ الشخص الذي يَحُوزُ المال (Trustee) بعدّة التزامات بهدف استغلاله لأهداف خيرية]، هذا التعريف يَضبِطُ العلاقة بين الأطراف الثلاثة بشكل جيّد ودقيق، يَتِمُّ من خلاله تحديد الحقوق والواجبات، وعلى أساسه تَمَّ استحداث أشكال قانونية مختلفة للأمانات الخيرية؛ منها المؤبّد والمؤقت، ومنها الخيري والذري، أو صياغة أمانات تجمع أكثر من غرض؛ كَأَن تكون خيرية وذرية مؤقتة، فَكُلُّ هذه الأشكال تدخل في إطار الصياغة القانونية للأمانات الخيرية (Charitable Trust)، بالإضافة إلى ذلك يُمكِنُ أن نَستَشِفَّ من التعريف أَحَقِّيَةَ الأفراد كَمَا المؤسسات بمختلف أشكالها؛ إدارة الأمانات، وهو ما يُعطِي دافعا قَوِيًّا إلى المشاركة المجتمعية في إدارة الوقف بعيدا عن الاحتكار الحكومي لها، ويزيد من مردودية عمل المؤسَّسَة وبالتالي المزيد من التطوُّر والتنمية الاجتماعية للأفراد، إلى جانب هذا؛ هناك من القانونين من نَظَرَ إلى مفهوم الأمانات الخيرية الوقفية باعتبار الأغراض التي تُرصَدُ إليها، فيكون معيار تقديم أوجه البَرّ والخير هو الوَصفُ الذي يجعل المؤسَّسَة خيرية من عدمها، وهذا المعيار المُعتَمَدُ لدى النُّظُمِ الضريبية الغربية في تحديد هذه المؤسسات التي تَستَفِيدُ من التخفيف أو التسهيل أو الإعفاء الضريبي عن أعمالها [1].

أولا: المصطلحات المعبّرة عن عن هذا المفهوم.

ويمكننا تحديد مُجمَل المصطلحات المتعلِّقَة بالعمل الخيري المُنَظَّم في الغرب والتي تُبرِزُ مفهومه على النحو التالي:

(1) أسامة عمر الأشقر، مرجع سابق، ص 10 – 12 بتصرف.

1) مصطلح " Endowment " وهو بالمعنى اللغوي يعني الهِبَة والِمنحَة، ومفهومه: اعتِمَادٌ مَالِيٌّ يُحتَفَظُ به إلى الأبد، ويُوَجَّهُ الرِّبحُ الناتج عنه لصالح أعمال خيرية، وهو بذلك لا يَدُلُّ على منظمة أو مؤسَّسَة بعَينِهَا، وإنّما يَدُلُّ على ما هو موهوب لها أو لأجلها بغرض تمويلها وتفعيل الأنشطة الخيرية التي تقوم بها.

2) مصطلح " Trust " وهو يعني لغويا وقف، ثقة، صندوق استثماري، مال أمانة، ومفهومه المُتَّصِلُ بالوقف هو ترتيب قانوني يَتِمُّ بموجبه نَقلُ أموال أو ممتلكات من المالك إلى شخص آخر (الأمين) لإدارتها لصالح واحد أو أكثر من المستفيدين، وهو على نوعين خاص أو عائلي (يشبه الوقف الذري عندنا) يَتَعَيَّنُ للمالك الحقيقي وورثته، وعام وهو الخيري المُوَجَّه للنفع العام (الوقف الخيري عندنا).

3) مصطلح " Foundation " ويعني المؤسَّسَة، ومفهومه هو ذلك الكيان التنظيمي القائم على الوقف لدعم المؤسَّسَة الخيرية، أو بعبارة أخرى؛ صندوق دائمٌ لجمع تبرُّعاتٍ للأعمال الخيرية والدينية والتعليمية والبحثية وغيرها من الأغراض، أو الجمعية التي تُقَدِّمُ مساعدات مالية إلى الكليات والمدارس والمستشفيات والمنظَّمات الخيرية وهي مؤسَّسَة غير ربحية (Non profit corporation) .

وعلى هذا يكون " **Endowment** " دليل على المال، و " **Trust** " على من يُدِيرُه، وأما " **Foundation** " فيكون الإطار التنظيمي والقانوني الذي يُجَسَّدُ من خلاله العمل الخيري[1]، فالنظام الغربي تقوم فلسفته في العمل الخيري على صياغة منظومة تعمل كَوِحدَةٍ واحدة، وكل ما يدخل في وِعَاءِ هذه المنظومة (على اختلاف تَسمِيَّاتِهَا وتصنيفاتها) هو صدقات خيرية جامعها البِرُّ والإحسان (Philanthropy)[2].

---

(1) نعمت عبد اللطيف مشهور، مرجع سابق، ص 729 – 730. انظر كذلك: ياسر عبد الكريم الحوراني، **الغرب والتجربة التنموية للوقف؛ آفاق العمل والفرص المفادة**، المؤتمر الثاني للأوقاف [الصيغ التنموية والرؤى المستقبلية]، جامعة أم القرى، مكة، 1427هـ/2006م، ص 6 – 7.

2) ياسر عبد الكريم الحوراني، المرجع نفسه، ص 10.

إنّنا إذا أردنا تحديد إطارٍ عامٍ تَندَرِجُ تحته سائر الأشكال الوقفية الغربية؛ فسيكون مصطلح " Trust "[1] الأنسب والأقرب لمفهوم الوقف وحبس المال عند المسلمين، حيث يمكننا من خلال هذا المصطلح استقراءُ وتَتَبُّع مختلف الأشكال الوقفية بما في ذلك المؤسسات ذات العلاقة بالأوقاف الخيرية، فهناك الأمانات (الترُست) التي يُعهَدُ من خلالها إلى رعاية أموال القُصَّر واليتامى والأرامل ومن في حُكمِهِم، وهناك الأمانات التي يَعهِدُ فيها المتبرِّع باستفادته واستفادة ذريته منها وهو ما يُعرَفُ عندنا بالوقف الذري أو الأهلي، إضافة إلى الأمانات الخيرية التي تُصرَفُ في وجوه البِرِّ العامة وهو ما يُسَمَّى عندنا بالوقف الخيري، وعلى أساس هذا الاختلاف والتنوّع؛ تعدَّدَت الأسماء والمصطلحات المتعلِّقة بكل نوع، وبهذه المفاهيم المتنوِّعَة التي تَصُبُّ في إطار العمل الخيري يمكن أن نَستَشِفَّ مفهوم المؤسَّسَة الذي أصبح يَتَلَبَّسُهُ العمل الخيري في الغرب، فقد أصبحت هذه المؤسسات حقيقة واقعية لمنشآت اقتصادية فاعلة في مجالات الخير العام، وساهمت بذاتها في إيجاد المكانة التي تَلِيقُ بها، وهو الشيء الذي تَتَطَلَّبُه الأوقاف اليوم؛ وهو أن يكون لها كيان يَفرِضُ نفسه في الواقع من دون الحاجة إلى غيره.

ومن خلال ما سبق يمكننا أن نُعَرِّف المؤسَّسَة الخيرية على أنّها: [مؤسَّسَة غير حكومية، لا ربحية، تمتلك أموالا (مصدرها غالبا ما يكون فردا، مؤسَّسَة، عائلة)، وتُوَظِّفُ أموالها في إدارة برامج تَخدُمُ أهدافا خيرية]، وبناء على ذلك يكون أهمُّ ما يميِّزُ هذه المؤسسات العناصر التالية:

- العمل المؤسسي لإدارة الأموال الخيرية أو الوقفية.
- اللامركزية والاستقلالية بعيدا عن الاندماج في أجهزة الإدارة الحكومية.
- محدودية تبرُّعَاتِهَا من خلال فرد، عائلة، أو مؤسَّسَة.
- أهداف خيرية للصالح العام في مختلف القطاعات التي تُفِيدُ الرفاه الاجتماعي[2].

ثانيا: الأنماط التي يتجسَّدُ من خلالها هذا المفهوم.

وإذا ما عَرَّجنَا على الصِيَغ القانونية التي تَتَجَسَّد فيها هذه المؤسسات الخيرية فهي على النحو التالي:

---

(1) عَرَّفَ القانونيون مصطلح الأمانات " Trust " على أنّه: علاقةُ أمانَةٍ يَعهَدُ من خلالها شخص (Grantor) لشخص آخر (Trustee) الإشراف على مال مخصوصٍ وذلك لمصلحة طَرَفٍ مُستَفِيدٍ آخر.

(2) أسامة عمر الأشقر، مرجع سابق، ص 21 – 22.

1) نمط المؤسَّسَة (Corporation)؛ وهو أكثرُ الأنماط القانونية التي تُسَجَّلُ من خلاله المؤسسات الخيرية، حيث يُسمَحُ لها بحرية واسعة في مجال إدارة المؤسَّسَة والتصرُّف في المال الخيري والوقفي بما تراه مناسبا، مع أنّه الأكثرُ تعقيدا في الوقت ذاته من حيث الإجراءات الحكومية اللازمة لإنشائه بسبب الاحتياطات التي تريد الحكومات من خلالها مراقبة نشاط هذه المؤسسات التي تمتلك كل هذا القَدرِ من الحرية في التسيير والإدارة وبخاصة الجانب المالي منها.

2) نمط المؤسَّسَة الخيرية الوقفية (الأمانة الخيرية Charitable Trust)؛ وهي مؤسَّسَة وقفية استثمارية قامت من خلال اتفاقية فرد أو عائلة أو مؤسَّسَة يَتِّمُ التَعَهّدُ فيها بالأمانة الوقفية إلى إدارة ولكن مع تحديد مسؤولياتها ووظائفها والمستفيدين منها، فالإدارة مُقَيَّدَةٌ برغبة الواقف، مع ملاحظة أنّ أيّ تغييرات من حيث المستفيدين موقوفة على رأي الواقف أو القضاء[1].

الفرع الثالث: نماذج من العمل الوقفي في الغرب.

لقد تَكَوَّنَت من خلال هذا الرصيد الضارب في الزمان؛ العديد من المؤسسات الخيرية التي أصبح للكثير منها الطابع العالمي والإقليمي، وأصبحت لها سُمعَةٌ دولية عابرة للقارات، بفضل الإنجازات التي حقَّقَتها على أرض الميدان، ومن جملة التجارب الرائدة في هذا المجال اليوم نذكر:

أولا: مؤسَّسَة بيل وميليندا غيتس[2] الوقفية (Bil & Milinda Gates Foundation)؛ التي تُعَدُّ من أكبر الوقفيات في العالم حيث بلغ إجمالي رأسمال الوقفية 28 مليار دولار سنة 2005م وهي وقفية متخصِّصَة في الأغراض التعليمية وبخاصة التكنولوجيا المَكتَبِيَّة وتقديم مِنَح للموهوبين لمتابعة تعليمهم في جامعة كامبردج (تمّ وقف مليار دولار على مدى 20 سنة)، وكذا البرامج الصِحيّة ومن أبرزها محاربة الإيدز والسُّل وشَلَل الأطفال، وبسبب الكادر الإداري المتميِّز لهذه المؤسَّسَة البالغ 198 فرد على درجة كبيرة من المهنية والتَخَصُصِيَّة استطاعت هذه المؤسَّسَة أن تُفِيدَ أكثر من 100 دولة في العالم.

---

(1) أسامة عمر الأشقر، مرجع سابق، ص 24 – 25 بتصرف.

(2) بيل غيتس رجل الأعمال الأمريكي الشهير صاحب شركة ميكروسفت (Microsoft) للبرمجيات والإعلام الآلي، وأغنى رجل في العالم لعدّة سنوات وزوجته ميليندا.

ثانيا: مؤسَّسَة روكفيللر[1] **(Rockefeller Foundation)**؛ تأسَّسَت هذه الوقفية عام 1913م، وكانت تهدف إلى التقدُّم في مجالات أبحاث الصحّة العامة والتعليم، ومن ذلك تطوير لُقَاحَات للوقاية من الحُمَّى الصفراء، ثم تَوَسَّعَ اهتمامها نحو تحديث القطاع الزراعي خصوصا في العالم النامي (الثورة الخضراء)، بلغت ثروة وقفية روكفيللر عام 2004م حوالي 3،2 مليار دولار، يعمل بها نحو 186 عاملا مختصِّين في الأعمال الإنسانية والعمل الخيري عبر العالم.

ثالثا: وقفية كارنيجي [2] **(Carnegie Corporation)**؛ تأسَّسَت سنة 1911م حيث بدأت أنشطتها في أمريكا ثمّ امتَدَّت إلى دول الكومنولث البريطاني ودول إفريقيا، بلغ إجمالي الوقفية سنة 2005م قرابة 2،2 مليار دولار ولها فروع عديدة وبخاصة في بريطانيا حيث تُوجَدُ وقفية كارنيجي (اسكتلندا)، في عام 2001م أَنشَأَت المؤسَّسَة جائزة العمل الخيري تُمنَحُ كل سنتين للمؤسسات التي تَدعَم العلاقات الديموقراطية في التنظيم المؤسسي.

رابعا: وقفية فورد [3] **(Ford Foundation)**؛ تَعمَلُ على ترسيخ القِيَم الديموقراطية، والحَدِّ من الفقر والتَخَلُّف في العالم، ومن المهام التي تَعتَقِدُ المؤسَّسَة ضرورة الاهتمام بها قضايا حقوق

---

(1) مؤسسة روكفلر منظمة بارزة خيرية وهي مؤسسة خاصة مقرها في مدينة نيويورك .أسَّسَ هذه المؤسسة البارزة التي انشئتها عائلة روكفلر لستة الأجيل؛ جون روكفلر ("الأب") جنبا إلى جنب مع ابنه جون روكفلر الابن الكبير في مجال الأعمال الخيرية والمستشار الرئيسي غيتس فريدريك تايلور، في ولاية نيويورك في 1913، هدفها الأساسي التاريخي " تعزيز رفاه البشرية في جميع أنحاء العالم."، تُصَنَّف اليوم على أنّها من بين المنظمات غير الحكومية الأكثر تأثيرا في العالم، حيث بلغت الأصول 3.1 مليار دولار بنهاية عام 2008 والتي كانت 4.6 مليار دولار في عام 2007 ، مع مِنَحٍ سنوية تَصِل إلى 137 مليون دولار.

(2) **ديل كارينجي** : من مواليد 24نوفمبر 1888بالقرب من ميزوري ، توفي في 1 نوفمبر 1955بفوريست هيلز، نيويورك) كان مؤلف أمريكي ومطور الدروس المشهورة في تحسين الذات و مدير معهد كارنيجي للعلاقات الإنسانية من أهم مؤلفاته كتاب "دع القلق و ابدأ الحياة" الذي ترجم إلى العربية و انتشر بشكل واسع في العالم العربي و الإسلامي.

(3) **هنري فورد** : من مواليد 7 أبريل 1947 توفي في 30 يوليو 1863)، رجل الصناعة الأمريكي البارز، مؤسس شركة فورد للسيارات وراعيا لتطوير تقنية التجميع خط الإنتاج الضخم، خَصَّصَ فورد كثيرًا من وقته وأمواله للمشاريع التعليمية والخيرية؛ فقد أنشأ متحفان هما متحف جرينفيلد فيلج ومتحف هنري فورد، وكلاهما في ديربورن بولاية ميتشيجان في الولايات المتحدة الأمريكية، أَسَّسَ فورد وابنه إدسِل مؤسسة فورد، وهي أكبر مؤسسة في العالم تقدم منحًا للتعليم والبحث والتطوير، والتي صارت منظمة قومية عام 1950م، توجد لها اليوم مكاتب في بلدان أخرى من العالم، بالإضافة إلى مكاتبها في الولايات المتحدة الأمريكية، كما قام ببناء مدارس في مجالات مختلفة لتوفير خبرة تعليمية باستخدام تقنية الفصل الدراسي الواحد, تقنية التدريس الحديث, والتعليم من خلال المشاركة.

الإنسان وفُرَص التعايش السلمي بين الأديان، وقد كان لها نشاط مُعتَبَر في فلسطين حيث أنفقت منذ 1948م حوالي 50 مليون دولار على المسائل المتعلّقة بحقوق الإنسان وقضايا السلام.

إلى جانب ما ذُكِر؛ هناك العديد من الوقفيات المهمّة في العالم والتي تقوم بدور تنموي كبير من مثل وقفية ماك آرثر (Mac Arther Foundation) ووقفية وليام وفلورا هوليت (William & Flora Hewllet Foundation) ووقفية هنري لوس (Henry Luce)، ووقفية تشارلز ستيوارت (Charles Stewart Mott Foundation) ووقفية الرعاية الإنسانية في كندا (International Human Concern) ووقفية سارلو (Sarlo Foundation) المختصَّة بشؤون الجالية اليهودية وغيرها كثير، ويرجع السبب في ذلك إلى تَوَفُّرُ المناخ المُشَجِّع على ذلك وبخاصة جانب الحريات، الذي لم يَستَثنِ حتى المسلمين من أن تكون لهم وَقفِيَاتُهُم الخاصة بهم، وهو الأمر الذي تحقّق فِعلاً، فقد وُجِدَت الوقفيات الإسلامية، وإن لم تَكُن بنفس الحجم والقوّة إلا أنّها تُمَثِّلُ بدايةً قد يكون لها ما بعدها إذا تَمَّت الاستفادة من الفُرص المُتَاحَة، وفي هذا السياق يمكن الحديث عن بعض الوقفيات التي تجتهد اليوم لِفَرضِ نفسها في الواقع، مع أنّ مُنطَلَقَهَا في الغالب لا يتوافق مع منطلق الوقفيات الغربية، إلاّ أنّها تشترك معها في إرادة الخير ومحاولة المساهمة في رفاه الفرد وتطوُّر المجتمع، صحيح أنّ الوقفيات الإسلامية في حقيقة الأمر أُنشِأَت لِسَدِّ حاجات المسلمين في الغرب ابتداء؛ ولكن هذا لا يمنعها اليوم من أن تُسَاهِمَ كمؤسَّسَة اجتماعية في مساعدة جميع الأفراد دون النَظَرِ إلى دينهم ومعتقداتهم، وهو الأمر الذي يتجانس بالكُلِّيَّة مع رسالة الوقف في الإسلام، ومن بين الوقفيات الإسلامية التي تذكر في هذا المجال:

خامسا: الوقف الإسكندنافي؛ مَقَرُّهُ الدانمارك، وهو تَجَمُّعٌ إسلامي شعبي يستهدف الجاليات المسلِمَة في الدول الاسكندنافية، حيث يسعى إلى المشاركة العملية في قضايا الأمة الإسلامية وتَبَنِّي المصالح الإسلامية المشتركَة، ومن ذلك مساهمته في تحريك الرأي العام الإسلامي فيما يُعرَفُ بالرسوم المسيئة للرسول صلى الله عليه وسلم من خلال الدعوة إلى المقاطعة الاقتصادية وإثارة الروح الإسلامية من جديد، ومطالبة الدول العربية بطرح مشروع قرار في الأمم المتحدة لاستصدار قانون حماية الأقليات والمحافظة على معتقداتها الدينية في جميع أنحاء العالم.

سادسا: الوقف الإسلامي في أمريكا الشمالية (NAIT)؛ تَمَّ تأسيس هذا الوقف من قِبَلِ جمعية الطلبة المسلمين بأمريكا الشمالية سنة 1973م، وهو يُشرِفُ على نحو 300 وقفية إسلامية تابعة

للمراكز الإسلامية، يَتَرَكَّز دوره على ثلاثة أنشطة أساسية؛ المساجد والتعليم والمراكز الإسلامية، كما يقوم بتعريف تلك المراكز بأهمية المحافظة على شروط الواقفين والالتزام بالأهداف الإسلامية لهذه الأوقاف، قام هذا الوقف باستحداث الصندوق التعاوني للمراكز الإسلامية الذي يقوم بمنحِ قروض بلا فائدة للجاليات الإسلامية لتشجيعها على إقامة المساجد والمدارس والمراكز الإسلامية، كما يقوم بالاستثمار في الشركات التي توافق تعاليم الإسلام، كما يمكن الإشارة إلى العديد من الهيئات الإسلامية التي استَحدَثَت مشاريع وقفية؛ ومن ذلك مثلا **التجمع الإسلامي في أمريكا الشمالية (IANA)** الذي قام بتأسيس مشروع مؤسَّسَة الوقف لضمان استمرارية البرامج التي يُشرِف عليها وأهمُّها المؤتمرات وإصدار الكتب والقيام بالأنشطة الدعوية والإعلامية، وهناك **الجمعية الإسلامية في أمريكا الشمالية (ISNA)**، وكذا **الحلقة الإسلامية لأمريكا الشمالية (ICNA)**، وغيرها من المؤسسات الإسلامية في الغرب [1].

المطلب الثاني: النظام الخيري " Trust " في الولايات المتحدة الأمريكية.

العمل الخيري المُنَظَّم عريق في الولايات المتحدة الأمريكية، وقد عَرَفَ تطورا كبيرا من حيث الأداء و النتائج، وهو جدير بأن يُدرَس ويُستَفَادَ منه باعتباره تجربة إنسانية رائدة وحِكمَةٌ ضَالَّةٌ للمؤمن أينما وجدها فهو أحق الناس بها، ومن هذا المُنطَلَق سنحاول من خلال هذا المطلب الوقوف على أهمّ الميزات التي تميّز إدارة هذا العمل الخيري؛ بُغيَةَ الاستفادة منه في تركيب صورة ولو نسبية عن المأمول من إدارة الأوقاف في البلاد الإسلامية.

الفرع الأول: عوامل وحوافز نمو وتطوُّر المؤسَّسَة الوقفية الأمريكية.

تَمَكَّنَت المؤسسات الخيرية الأمريكية خلال القرن العشرين من توسيع مساحات حركاتها الاجتماعية، وتوطيد أركان دورها المؤثِّر في المجتمع الأمريكي، بفضل تَبَنِّي الحكومة الفيدرالية سياسة غير تَدَخُّلِيَّة في مجالات الحياة العامة وبخاصة الخيرية منها[2]، ويُقصَدُ بعدم التَدَخُّل هنا؛ تمكين هذه المؤسَّسَة من أكبر قَدرٍ من الحرية في النشاط والإدارة والتسيير واختيار طريقة العمل

(1) ياسر عبد الكريم الحوراني، مرجع سابق، ص 19 – 24 بتصرف.

(2) شيرين حسن مبروك، مرجع سابق، ص 97.

ومجالاته والفئة المستهدفة، مع بقاء الرقابة على شرعية النشاط وكل ما تَعَلَّقَ بالجانب المالي وحركته من باب الوقاية لا من باب التضييق، وبهذه السياسة بلغت الولايات المتحدة الأمريكية مكانة كبيرة في مجال تشجيع العمل الخيري، مما ساعد على انتشار واسع للمؤسسات الوقفية الكبرى التي أصبحت تُمَثِّلُ نماذج قائدة للمؤسسات المانحة، كما أصبحت العديد من هذه المؤسسات كما سبق الحديث عنها مؤسسات خَدَمِيَة عابرة للقارات.

أولا: عوامل نمو وتطور المؤسَّسَة الوقفية الأمريكية.

لا شكّ بأنّ هذا النمو والتطوُّر الذي عَرِفَهُ القطاع الخيري في الولايات المتّحدة الأمريكية لم يُولَد من فراغ، بل هو نِتَاجُ عوامل ساهمت في الوصول به إلى هذه المرتبة، يمكن تلخيصها من خلال مستويين رئيسين هما:

1) المستوى الفردي؛ والذي كان الدافع فيه العوامل الدينية والثقافية والأخلاقية، التي تطوَّرَت مع التطوُّر الحضاري وزيادة الإحساس الاجتماعي لرجال الأعمال وأصحاب الأموال بضرورة المساهمة في تنمية المجتمع وتطوُّرِه، فالدراسات تؤكِّد بأنّ 83 % من أموال العطاء الفردي كانت تذهب مباشرة إلى الكنائس والمدارس ومراكز البِرّ الأخرى، وهو ما يدل على الارتباط الديني للفرد الأمريكي والإحساس بالمسؤولية الاجتماعية تُجَاه الآخرين.

2) المستوى القومي؛ فقد شَهِدَت الفترة الممتدَّة من 1900م إلى 1920م في الولايات المتحدة الأمريكية انتقالَ الاقتصاد من الاعتماد على الزراعة إلى الاعتماد على الصناعة، هذا التغيير الاقتصادي أَثَّرَ كثيرا في الاقتصاد الأمريكي وأعاد تشكيله، ممَّا تَرَتَّبَ عليه ظهور علاقات جديدة بين العاملين وأصحاب الأعمال ساهمت في ظهور استحقاقات جديدة ومُتَعَاظِمَة على الحكومة يوما بعد يوم؛ مما حَدَى بالدولة إلى مطالبة الرأس المال الفردي إلى المشاركة في تخفيف العِبءِ والتطوُّعِ للحَدِّ من الآثار الاجتماعية والاقتصادية لذلك التَحَوُّل، الشيء الذي سَمَحَ بإنشاء العديد من المؤسسات الوقفية الخيرية محافظةً على مكانة الدولة واستقرارها[1].

(1) شيرين حسن مبروك، مرجع سابق، ص 99 – 100 بتصرف.

ثانيا: حوافز نمو وتطور المؤسَّسَة الوقفية الأمريكية.

لم تَكُن المؤسَّسَة الوقفية في أمريكا لِتَصِلَ إلى هذا المستوى الكبير لولا وجود العديد من التحفيزات التي ساهمت بشكل مباشرٍ في هذا التطوّر، وكان لها الأثر الطيِّبُ في تشجيع عمل هذه المؤسسات، وهي على دربين:

1 – الحوافز المعنوية.

وتتمثَّلُ في:

- البُعدُ الديني والإيمان بالثواب الأخروي عند الأفراد.
- الحُبُّ الفطري الإنساني للخير والإحساس بالراحة النفسية عند فِعلِه.
- تفعيل المسؤولية الاجتماعية للعَطَاء الخيري وبخاصّة عند أرباب المال.
- الإشادة الإعلامية بِمُؤَسِسِي هذه الوقفيات، مما يدعِّم المكانة الاجتماعية لهم.
- تكريم أصحاب الصناديق والمؤسسات الوقفية واعتبارهم مواطنين من الدرجة الأولى.

2 – الحوافز المادية.

والتي تتمثَّل في:

- إرساء نظام قانوني يجعل المؤسَّسَة الوقفية قطاعا قائما بذاته (لا حكومي ولا خاص) يَتَمَتَّع بالاستقلالية الكاملة في القرار والإدارة.
- الاستفادة من الإعفاءات والتسهيلات الضريبية، الأمر الذي يُشَجِّع على زيادة النشاط وبخاصة جَانِبَ الاستثمار في المشاريع غير الرِبحِيّة [1].

الفرع الثاني: طبيعة ومفهوم النظام الخيري " Trust " في الولايات المتحدة الأمريكية.

يَتَحَدَّد مفهوم الترُست من خلال النصوص القانونية التي تُعَرِّفُه، ومن ذلك المادة 1167 من التقنين المدني لولاية نيويورك لسنة 1865م الساري المفعول إلى اليوم والتي تَنُصُّ على أن " **الترُست التزامٌ نَاشِئٌ عن الثقة الشخصية الموضوعة في طرف، والمقبولة من الآخر تَطَوُّعًا في مصلحة طرف ثان**"[2] ، كما عَرَّفَهُ معهد القانون الأمريكي بأنّه " **علاقة أمانة خاصّة بمال معيَّن،**

(1) شيرين حسن مبروك، مرجع سابق ، ص 100-101 بتصرف.

(2) A trust is an obligation arising out of a personal confidence reposed in, and voluntarily accepted by, one for the benefit of another

تُلزِمُ الشخص (يُسَمَّى الأمين أو الوصي) الذي يَحُوزُ هذا المال، بِعِدَّة التزامات تَهدِفُ إلى استغلاله لصالح شخص آخر (يُسَمَّى المُستَفِيد أو المُستَحِق)، وتَنشَأُ هذه العلاقة نَتِيجَةً للتعبير عن إنشائها[1] "، وقد وُجِدَت العديد من الاعتبارات التي يُمكِنُ من خلالها تحديد مفهوم التُرست، والتي منها اعتبار مصاريف هذا التُرست؛ فإذا كان على وجوه البِرّ والخير عُدَّ التُرست خيريا، وهذا الاتجاه اعتمدته مُعظَمُ النُّظُمِ الضريبية في الولايات المتّحدة الأمريكية في عملية تحديد أنواع التُرستات التي تَستَحِقُّ التسهيلات والإعفاءات الضريبية، وباعتبار العلاقة القانونية التي تَنشَأُ عن عقود التُرست فقد عُرِّفَ على أنّه " علاقة أمانة خاصة بمال مُعَيَّن تَلزِمُ الشخص الذي يحوز المال (Trustee) بِعِدَّة التزامات بهدف استغلاله لأهداف خيرية "، وعلى هذا الأساس تَتَحَدَّدُ أطراف هذا العقد، وتتحدَّدُ من خلالها حقوق والتزامات كل طرف، ومع وأنّ هذه التعريفات يُبتَغَى منها تحديد الإطار الشكلي الذي يَصُبُّ فيه مفهوم التُرست إلاّ أنّها كذلك تُفِيدُ الكثير من الجوانب المهمَّة الأخرى؛ من ذلك مسألة مِلكِيّة التُرست أو تَأبِيدِهِ التي لم يُشِر إليها وبالتالي تُرِكَ الأمر مفتوحا ومُحتَمَلاً، فأصبح بالإمكان أن يكون التُرست مؤبّدا أو مؤقتا خيريًّا أو ذرّيا (أهليا)، كما يمكن أن يكون لغرض واحد أو لِعِدَّةِ أغراض معًا، وكل هذه الاحتمالات هي التي حدَّدَت الأشكال القانونية الممكِنَة لهذه التُرستات، كما سَمَحَت التعاريفُ للأفراد والمؤسَّسَات بمختلف أشكالها إدارة هذه التُرستات باعتبار الشخصية المعنوية القانونية التي يمتاز بها من يُدِير هذه التُرستات[2]، إضافة إلى المفهوم المُستَخلَصِ من ثنايا النصوص القانونية؛ فإنّ النصوص من جهة أخرى تُوَضِّحُ لنا طبيعة النظام الخيري " تُرست " بذكر خصائصه ومزاياه وهي:

- التُرست الخيري الذي لا يهدف إلى تحقيق الرِبح، ويَتَطَلَّبُ إنشاؤه التسجيل وإعداد التقارير لدى النائب العام.
- ضرورة تَبَنِّي التُرست الخيري سياسات واضحة وشفافة تَتَعَلَّقُ بالمعاملات المالية وتُعَارِض المصالح.

(1) بما يُشبِهُ إلزامية الوقف على الشيء الموقوف حالة النُطقِ بالتعبير عنه في الفقه الإسلامي.

(2) عبد العزيز شاكر حمدان الكبيسي، مرجع سابق، ص 8 – 9 بتصرف.

- يَتِمُّ إدارة الترُست بواسطة مجلس الأمناء؛ وهم القائمون على إدارة ممتلكاته للأغراض الخيرية فقط.
- الترُست الخيري يَقبَلُ التبرُّعَات في المشروع الخيري بدافع ذاتي أو من خلال حملات تسويق.
- الترُست يَمتَلِكُ الصفة القانونية في كونه مؤسَّسَة مسجَّلَة خاصة خيرية لدعم الأنشطة غير الرِبحية في مجالات مختلفة؛ تعليمية، اجتماعية، ثقافية، صحية، بيئية، دينية، إنسانية،.... وكل مجالات الخير.
- يمكن للتُرُست الخيري الاستثمار في الأصول المُتَبَرّع بها وزيادتها بتحقيق عوائد تساعد في المحافظة على الأصول ومَنعِهَا من التآكل وصرف العوائد على أهداف الترُست الخيرية.
- قد يُنشَئُ الترُست بواسطة مجموعة من الأشخاص دون أن تكون لهم أموال، بل يُكَوِّنُون الترُست الخيري ومن ثَمَّ يجمعون أمواله.
- الترُست الخيري يقوم على صكوك تَبَرُّع لا تُستَرَدّ.
- يَستَفِيدُ الترُست الخيري من الإعفاءات الضريبية والمِنَح وبعض المميّزات القانونية غير المُتَوافَّرَة في الصندوق الاستثماري[1].

هذه الطبيعة التي تُمَيِّز الترُست الخيري تُبَيِّنُ وَجهَ الشَّبَه الذي يجمعها بمؤسَّسَة الوقف الإسلامي من حيث المَقصَد؛ وهو المساهمة في التنمية الاجتماعية من كل النواحي، والعمل على خِدمَة الفرد والمجتمع في جميع مجالات الحياة الاقتصادية والتعليمية والثقافية والصِّحية وغيرها، بُغيَةَ الوصول إلى التخفيف على الطبقات الفقيرة والمحتاجة، فالبَصمَةُ الإنسانية في التَحَرُّك والنشاط واضحة في كلا النموذجين، إلا أنّ الفارق بينهما مُهِمٌّ ومُهِمٌّ للغاية، فبينما يكون القَصدُ في الغالب من الترُست الخيري طلب الجاه والسُمعَة وذِكرِ الناس، فإنّ تَجَرُّدَ القَصدِ في الوقف الإسلامي لله تعالى ونَيلِ الأجر كصدقة جارية شَرطٌ أساسيٌّ في القَبُول، وهنا يَظهَرُ التمايز.

(1) عبد العزيز شاكر حمدان الكبيسي، مرجع سابق، ص 15.

الفرع الثالث: أركان وأهداف وأنواع النظام الخيري "Trust" في الولايات المتحدة الأمريكية.

لاشك بأنّ مثل هذا النظام الذي مَرَّت عليه قرون عِدَّة، قد تَرَسَّخَ في الواقع وأصبح له وجود عملي ظاهر للعيان بما يؤكِّدُ جَدوَتَهُ وأهميته، كما يؤكِّد صلابة هَيكَلِه وفعالية أعماله، وما النتائج إلاّ تأكيد عن ذلك، كما أنّ له أركانا يقوم عليها، وأهدافا يسعى إلى تحقيقها، وأنواعا يَتَمَثَّلُ من خلالها.

أولا :أركان " الترُست ".

وتتمثَّل في:

1: المانح أو الواقف أو المُتَبَرِّع (Settlor) وهو الطرف المُنشِئ للتُرُست، وقد يكون فردا (حقيقي أو حكمي) أو مجموعة من الأفراد أو مؤسَّسَة.

2: المَوثُوقُ به (Trustee) الأمين أو الوصي (الناظر) الذي يَقبَلُ تطوُّعًا الإشراف على الترُست وإدارته حسب شروط المانح المنصوص عليها والموافقة للقانون.

3: المستفيد أو المستحق (Beneficiary) المقصود من الوقف ونتيجته، والذي يُدِيرُ المَوثُوقُ به الترُست لمصلحته، وقد يكون فردا أو مجموعة من الأفراد، أو مشروعا.

4: عَينُ الترُست (Corpus) وهوالشيء المُتَبَرَّعُ به وقد يكون مالا أو عقارا أو منقولا.

ثانيا: أهداف " الترُست ".

يهدف الترُست إلى تحقيق جملة من الأهداف من أبرزها:

- نشر التعليم بكل متطلَّباته.
- محاربة الفقر في المجتمع.
- توفير الحماية للأرامل، وذلك بأن يَعهِدَ بالأموال التي يريد تركها لزوجته أو لذريته، إلى أمين يتولَّى استثمارها وتسليم ريعها للمستحقين (ترُست السفيه أو الوافي).
- القيام بالكثير من الأعمال ذات النفع العام، التي تعتمد على تبرُّعات الأفراد والهيئات الخاصة، فقد لا يكون المُتَبَرِّعُ ذا خِبرَةٍ، أو لا يملك التَفَرُّغَ اللازم لذلك؛ فَيَستَعِينُ بأمين أو مجلس أمناء لإدارة الترُست من أجل تحقيق الغرض المطلوب (الترُست الخيري الذي قد يكون مؤقتا أو مؤبّدا، بخلاف غير الخيري الذي لا يكون إلاّ مؤقتا).

ثالثا: أنواع " الترُست ".

هناك العديد من الصُّوَر التي تدخل ضِمنَ المفهوم العام للترُست، فإلى جانب الأنواع الرئيسة الكبرى، وهي الترُست الاستثماري (الائتماني)، والترُست الخيري (الأمانات)، والترُست الاستثماري الخيري، التي تتحدَّد أشكالها بحسب التشريعات ونُظُمِ الإدارة؛ هناك أنواع أخرى تتحدَّد بحسب الهدف وطريقة الإدارة ومن أهمِّها:

1) الترُست التوجيهي؛ والذي ينشأ بموجب سَنَد مُحَدَّدَ الغرض تحديدا عامًّا، ومن ثَمَّ يباشر عمله وِفقًا لتعليمات إضافية من مَنشَئِهِ.

2) ترُست الأمانة؛ ويشمل كُلاًّ من ترُست العهد والترُست السلبِي، وفي مثل هذا النوع لا يُكَلَّفُ الأمين بأيّ عمل سِوَى الاحتفاظ بما عُهِدَ إليه ثم إيصاله إلى المستفيد في تاريخ مستقبلي.

3) الترُست الوقائي؛ وهو الذي يكون ضَمَانَةً للتَصَرُّف حال الإفلاس، فَيَضمَنُ ما يَلزِمُهُ وعائلته من نفقة عند صدور حكم الإفلاس، ولذلك كان طابعه وقائيا.

4) الترُست الخيري؛ وهو عبارة عن أمانات خيرية أو عُهدَات بِرٍّ يُرصَدُ ريعها على طبقة من الناس أو على عامتهم دون تخصيص.

5) الترُست العام؛ وهو عبارة عن أمانة عامّة تُرصَدُ لجميع الناس، أو لطبقة معيَّنَة من المجتمع، أو ما كان لوجوه الخير أو المنفعة العامة.

6) ترُست العُهدَة؛ وهو أمانة أو عُهدَةٌ تَنتَقِلُ منفعتها من مستفيد لآخر، أو تؤول إلى أُنَاسٍ غير مذكورين أصلا في سند الائتمان وذلك في ظروف خاصة.

7) الترُست التعليمي؛ وهو عبارة عن هِبَة ائتمانية تعليمية، أو أمانة مرصودة لأغراض التعليم[1] .

المطلب الثالث: مؤسَّسَة " Wellcome Trust " في بريطانيا.

في مجال العمل الخيري المؤسَّسَاتي تُعتَبَرُ بريطانيا أقدم وأعرق من الولايات المتّحدة الأمريكية (المُستَعمَرَة السابقة لبريطانيا)، وبالتالي فإنّ التجربة البريطانية في مجال تنظيم العمل الخيري رائدة وسَبَّاقَةٌ، ولابد من أخذ صورة عنها والاستفادة من خصوصيتها، وسعيًا إلى تحقيق

(1) عبد العزيز شاكر حمدان الكبيسي، مرجع سابق، ص 10 – 12 بتصرف.

ذلك سنحاول من خلال هذا المطلب الإحاطة ولو بشكل مُقتَضَب بمؤسَّسَة " **Wellcome Trust** " كتجربة واقعية عن العمل الوقفي في الغرب، بغرض الاطلاع على تَمَيُّزِهَا ومدى الإبداع الموجود فيها كتجربة ما تزال تعطي ثمارها بشكل مستمر ومتزايد إلى يومنا هذا.

الفرع الأول: دوافع نشأة المؤسَّسَة وتطورها.

وكما يدل عليها اسمها فإنّ المؤسَّسَة من إنشاء " Henry Wellcome " [1] الصيدلاني الذي كانت له اهتمامات بالصناعة الدوائية، فجاءت مؤسَّسَته بتلك الصِبغَة وبقيت على ذلك حتى بعد موته ودخول هذه المؤسَّسَة مجال الاستثمار، ولقد كان الدافع إلى إنشائها العديد من الأسباب؛ الشخصية التي تعود إلى شخصية المُتَبَرِّع والبيئة العائلية التي نشأ فيها، والموضوعية المتعلِّقَة بالمحيط الخارجي والسائدة في تلك الفترة؛ مُتَمَثِّلَةً في الإقبال على فعل الخير في أوضاع اقتصادية واجتماعية مُزرِيَة وبخاصة من رجال الأعمال المعروفين، ويمكن تِعدَادُ أهمِّ هذه الأسباب على النحو التالي:

- التطوّر الحضاري الذي عَرِفَهُ الغرب وبخاصة في المجال التنظيمي والتسييري والإداري؛ والذي لم يعد يَسمَح لأيّ نشاطٍ اجتماعي أو خيري أن يتجاوز الإطار المؤسَّسَاتي، ومادام القطاع الخيري كان موجودا قبل ذلك، فقد كان لزاما عليه أن يَنتَظِمَ بهذا الشكل حتى يكون أداؤه فعّالاً.
- محدودية الآفاق التي تصل إليها المساهمات والتبرُّعات الفردية، فباعتبار الحاجة الكبيرة والماسّة؛ فإنّ الجُهدَ الفردي محدود الأثر، وعليه كان العمل الجماعي من خلال المؤسَّسَة هو السبيل الأنجع والأنفع للعمل الخيري.

---

(1) من مواليد 1853م في مدينة (**Wisconsin**) الأمريكية، من عائلة مسيحية متديّنة، بدأت اهتماماته بالجانب الطبي والصيدلاني في سِنّ 16 وأظهر نبوغا فيه حتى أنه اخترع أول منتوج له " محلول الحبر السري" أو عصير الليمون، هذا النبوغ والاهتمام ساعده على التخرّج من كلية فيلادلفيا للصيدلة، ليُنشِأ بعدها مع زميله في الكلية مؤسَّسَة تجارية تعنى بالأدوية والتي كان لها النجاح والتطوّر وتوسّع نشاطها فاضطره الأمر إلى نقل مقرها إلى بريطانيا، لتبدأ مرحلة جديدة في البحث العلمي الصيدلاني والعلاجي من خلال مختبرات المؤسَّسَة، إذ أصبحت إحدى الشركات العالمية في هذا المجال. في 1901م بدأت الاهتمامات غير التجارية تأخذ مكانها في حياته من مثل اقتناء الكتب والأثريات المتعلّقة بتاريخ الصناعة العلاجية، وقد تَمَّ له تأسيس مؤسَّسَة خيرية انطلاقا من دمج جميع أعماله التجارية وغير التجارية في مؤسَّسَة واحدة هي " Wellcome Foundation Limited " سنة 1932م، توفي هنري سنة 1936م.

- الاهتمام المتزايد بالعمل الخيري في مقابل تلبية الحاجات الكبيرة للمجتمع وعلى جميع الأصعدة.
- حصول المُتَبَرِّع على مكانة اجتماعية في حياته وبعد وفاته (الثناء الحسن).
- العمل من خلال المؤسَّسَة يضمن استمرار العطاء ويتجاوز مستوى الشَخصَانِيَة التي يُفضِي تَعَلُّقُ العمل بها غالبا إلى تَعَطُّلِ العمل وتَوَقُّفِهِ بعد ذلك، فالبُنيَة التحتية للمؤسَّسَة هي الكفيل الوحيد لاستمرار المؤسَّسَة الخيرية في النشاط.
- الاستفادة من التسهيلات والإعفاءات الضريبية المُقَدَّمَة للمؤسَّسَة الخيرية.
- قدرة المُتَبَرِّع على متابعة أمواله وإدارتها بشكل جيّد (التسيير المباشر والمراقبة).

وللتأكيد على صفة المُؤَسَّسِيَة المُلحَقَة بمؤسَّسَة " **Wellcome Trust** "، فإنّ المؤسَّسَة لم تتوقف بعد وفاة مؤسِّسِها بل زاد نشاطها وما زال إلى الآن، فقد توفي (Henry Wellcome) تاركًا وراءه وصية إلى مجموعة من النُظَّار (الأوصياء) الذين اختارهم قبل وفاته لرعاية مؤسَّسَتِه التجارية والاستفادة من ريعها في المجالات الصِّحية والعلاجية وبخاصة جانب البحث العلمي، هذه الوصية التي احتَوَت بالتفصيل على طريقة العمل، ابتداء من مجلس الأمناء إلى المشاريع المَرجُو تحقيقها.

تُعتَبَرُ مرحلة ما بعد 1964م مرحلة تَحَوُّلٍ في عمل المؤسَّسَة، وذلك من خلال الخُطَطِ الاستراتيجية الجديدة التي سمحت للوصول إلى مستوى القُدرَةِ على الانفاق الخيري مُقَدَّرٍ بحوالي 40 مليون باوند سنويا بعدما كان في 1960 لا يتجاوز 730 ألف باوند سنويا، بعد ذلك دخلت المؤسَّسَة عالم الاستثمار من أبوابه الواسعة وبخاصة سوق الأدوية التي أصبحت تساهم فيه باكتشافات جديدة لأدوية علاجية، وقد أصبح للمؤسَّسَة اسمًا تجاريًّا عالميًّا مَكَّنَهَا من دخول عالم الكبار، ولم يتوقف الأمر عند هذا الحَدّ؛ فمع مرور الزمن ازدادت القُدرَةُ الاستثمارية للمؤسَّسَة وتوسَّعَت مِمَّا اضطَرَّهَا إلى الدخول في شَرَاكَاتٍ جديدة تحافظ من خلالها على قوّة استثمارها تجاوزا لمسألة المنافسة القاتلة، فكان لها أن اتّحَدَت مع مؤسَّسَة (Glaxo plc) سنة 1995م ، وبعد سنوات اندَمَجَت المؤسستين مع شركة أخرى (Smith Kline Beecham) ليصبح الناتج مؤسَّسَة دوائية كبرى تُسَمَّى (Glaxo Smith Kline plc)[1].

(1) أسامة عمر الأشقر، مرجع سابق، ص 33 – 40 بتصرف.

الفرع الثاني: خصائص المؤسَّسَة.

وباعتبار التميُّز الذي عرفته هذه المؤسَّسَة من حيث التواجد والنشاط؛ فقد اكتسبت من خلاله العديد من الخصائص نذكر منها:

أولا: الخصائص القانونية.

والتي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

1 – الشكل القانوني: والذي من خلاله تُعتَبَرُ المؤسَّسَة خيريّة محدودة مستقلّة قانونيا وإداريا، وِفقَ التسجيل الحكومي لدى المفوضية العليا للأعمال الخيرية [1] في بريطانيا وولز، يُسَيِّرُ المؤسَّسَة مجلس أُمَنَائِهَا (Governors) الذي يقوم بمتابعة شؤون المؤسَّسَة الوقفية من خلال دستور (وثيقة) يُنَظِّمُ علاقات المؤسَّسَة الداخلية والخارجية، وهي تُعَدُّ ناظرا (Trustee) على الوقفية.

2 – تسجيل المؤسَّسَة: وهو من مهام مجلس الأمناء الذي يقوم بذلك لدى المفوضية العليا كما ذكرنا ذلك، وبعد هذا الإجراء يُصبِحُ للمؤسَّسَة اسما ورقما تجاريًّا يُسَهِّلُ عليها العمل الإداري والمالي في جميع التعاملات وبخاصة الخارجية، طبعا بعد تَأَكُّدِ المفوضية من موافقة المؤسَّسَة لمعاير المؤسَّسَة الخيرية الوقفية.

3 – دستور الوقفية: وهو وثيقة قانونية تُنَظِّمُ أعمال ووظائف المؤسَّسَة بطريقة عصرية تحقيقا لأهداف المؤسَّسَة، يحوي على نوعية الأعمال والاستثمارات المسموح[2] للمؤسَّسَة ممارستها، وكذا آليات إصدار القرارات، وكيفيات تجاوز الصراعات الداخلية المحتملَة، كما يُفَصِّل الدستور مهام مجلس الأمناء، وكذا طبيعة العلاقات الداخلية للمؤسَّسَة.

4 – الاستقلالية القانونية للوقفية: ويُقصَدُ بها انفصال المؤسَّسَة كشخصية اعتبارية تماما عن شخصية المُؤَسِّس، بما يحميها من قرارات الحكومات المتعاقبة أو من ولاءات الأفراد أو الجماعات

(1) هي الهيئة المسؤولة عن الأمانات والأعمال الخيرية في بريطانيا وولز، وتتكوَّن من رئيس وعضوين غالبا ما يتمُّ تعينهم من العاملين في سلك القضاء، ويمكن زيادة عدد العاملين في الهيئة عند الضرورة، ويتمتَّعُ الموظفين في هذه الهيئة بمزايا الموظفين الحكوميين إداريا وماليا.

(2) التي يَسمَح بها القانون الذي يَرسُمُ للأمانات الخيرية سبيل تنظيم أعمالها ووظائفها، كما يقوم بدور رقابي عليها لحمايتها.

المتنفِّذَة، كما يَسمَح لها بوضع سياساتها الخاصة بها بكل حرية، بعيدا عن الضغوط الداخلية أو الخارجية [1].

ثانيا: الخصائص الوظيفية.

هذه الخصائص أَكسَبَت المؤسَّسَة من خلال وظائفها مكانةً مرموقة؛ كأحد أهم العوامل في تطوير المعرفة والصناعة الدوائية في بريطانيا جعلتها تَحتَلُّ المرتبة الثانية عالميا، ويمكن تحديد هذه الخصائص بما يلي:

1 – دعم العلماء والباحثين ومؤسَّسَات البحث العلمي؛ وهو يُشَكِّلُ الجزء الأكبر من الأنشطة السنوية للمؤسَّسَة، حيث لا يَقتَصِر الأَمرُ على مَنحِ الأموال؛ وإنّما تقوم المؤسَّسَة بتوظيف البحوث الطبية عالية المستوى توظيفا حقيقيا، بما يخدم أهداف المؤسَّسَة ويرفع من المستوى الطبِّي للبشرية، وذلك من خلال دَعمِ الأساتذة الباحثين وطلبة الدراسات العليا وطُلاّب الجامعات، إلى جانب مَنحِ الجوائز العلمية، وكل هذا تُقَرِّرُهُ الإحصائيات الواردة من التقارير السنوية للمؤسَّسَة [2].

2 – الإسهام في تطوير المعرفة العلمية العلاجية؛ حيث وتَوَافُقًا مع إستراتيجية العمل الخيري في بريطانيا؛ القائم على الاهتمام بالمجالات المُهمَلَة حكوميا، والمعالجة الحقيقية للمشكلات الموجودة، تَوَجَّهَت المؤسَّسَة من خلال جهاز إداري مختصّ ومُؤَهَّل عِلمِيًّا إلى تطوير الصناعة الدوائية العلاجية والتخصُّص فيها، بما يَتَّفِق والاحتياجات الإنسانية في رفع المستوى الصِّحي للإنسان والقضاء على الإشكالات الصِّحية والمَرَضِيَّة بشكل جذري وتام، وقد كان لهذا الدور الوظيفي الكثير من النتائج العملية والإنجازات العلمية؛ من مِثلِ الاهتمام بالأمراض الاستوائية باكتشاف عَقَّار فعّال لعلاج الملاريا، وآخر يعمل على الإسراع في نمو الرئتين في الأجنّة المُتَوَقَّع ولادتها مبكرا، كما دَعَمَت المؤسَّسَة بحوثا لتطوير جهاز اكتشاف مرض (Chlamydia)، وأخرى لعلاج الشَرَه المَرَضِي المُتَسَبِّب في اضطرابات نفسية وصحية، وكذا دعم الجهود في مجال هندسة زراعة الأنسجة العظمية.

(1) أسامة عمر الأشقر، مرجع سابق، ص 41 – 46 بتصرف.

(2) للحصول على بعض الأرقام انظر: أسامة عمر الأشقر، مرجع سابق، ص 49 – 52.

3- الانتقال من المؤسَّسَة المانحة للمال فقط إلى المؤسَّسَة الخيرية التنفيذية؛ والتي تُشرِف على العديد من الأنشطة والمشاريع إلى جانب الخدمات المباشرة، وهذا الوجه التنفيذي للمؤسَّسَة تَجَسَّدَ من خلال استحداث العديد من المؤسسات التي تقوم بأدوار ووظائف خَدَمِيَّة مباشرة للوسط الطبي وللجمهور بما يعود بالخير على المجتمع، ومن أبرز هذه المؤسَّسَات نذكر **مركز الأبحاث الجينية** الذي يُعَدُّ من أكبر المراكز المختصَّة بدراسة الجينات على المستوى العالمي والذي تأسَّسَ سنة 1992م ب 15 موظف ليصل سنة 2000م إلى زُهَاء 580 موظف، وهو ما يُبرِزُ التطوُّر الذي عرفته أعمال هذه المؤسَّسَة، وقد كان من أبرز إنجازات هذا المركز؛ تحديد الجِين المسؤول عن سرطان الرِّئة، وكذا المسؤول عن مرض " السفلس "، إلى جانب **المكتبة الوقفية** التي كانت أحد أحلام المُؤَسِّس المنصوص عليها في وصِيَّتِه، حيث أرادها مُحتَوِيَةً على المُقتَنَيَات التاريخية والأثرية المتعلِّقَة بالعلوم العلاجية من مخطوطات وكتب وصور ومُجَسَّمَات، تساعد من خلال البحث فيها استِيقَاءَ المعلومات اللازمة منها، وقد تأسّست المكتبة سنة 1962م وتوسَّعَت مع الزمن لِتَصِلَ مُقتَنَيَاتُها سنة 1990م إلى حوالي نصف مليون كتاب، و8 آلاف مخطوطة غربية، و11 ألف مخطوط شرقي، و100 ألف صورة، وبسبب هذا الرصيد الكبير أصبحت قِبلَةً للكثير من الزائرين بلغ عددهم سنة 2004م؛ 250 ألف شخص من مختلف الفئات العمرية والأكاديمية، و لم يتوقَّف الدعم عند هذا الحدّ بل تجاوزه إلى تقديم الوقفية في عام 2004م ما يقارب 4 ملايين باوند لدعم أنشطة المكتبة، واستمرَّت مسيرة الإنجاز المُؤَكِّدَةِ للصبغة التنفيذية للوقفية وأثمرت **مركز الأبحاث السرطانية البريطاني** الذي تأسَّسَ عام 1989م بالتعاون مع جامعة كامبريدج من أجل تطوير البحوث العلمية المتعلِّقَة بأمراض السرطان؛ من حيث فهم آليات نشوء المرض ابتداء ومن دراسة الخلايا واضطراباتها، وقد بلغ عدد العاملين في هذا المركز حوالي 250 عامل سنة 2003م وكان حجم الإنفاق المالي في نفس السنة 8 ملايين باوند.

4 - الأنشطة الاجتماعية؛ حيث أنّ التخصُّصَ في الميدان الطبي والعلاجي الصيدلاني؛ لم يمنع المؤسَّسَة من التفكير في طُرُقٍ ابتكارية لتحقيق هذا الغرض، وهو ما كان سببا في إقامة العديد من الندوات والمؤامرات والمعارض التعريفية بالعلوم العلاجية الهادفة إلى تنمية الاهتمام الشعبي بها، وتعريفهم بإنجازات المؤسَّسَة في هذا المجال، وكذا بتاريخها وتاريخ مُؤَسِّسِهَا،كما دَعَمَت المؤسَّسَة فِرَقًا مسرحية تُقَدِّمُ عروضا فنِّيّة حول أثر العلاج ودوره في المجتمعات، وكذا بعض المؤسَّسَات

العلمية من أجل عقد حلقات حول العلوم العلاجية عبر الأنترنت، إلى جانب مشروع المركز التعليمي لتطوير الكفاءات التدريسية.

5 – الشراكة؛ مع الغير (الحكومي، المدني) لإقامة المشاريع والبرامج المشاركة، وقد أثمر ذلك العديد من المشاريع البَنَّاءَة؛ من مثل دَعمِ برنامج الدراسات التاريخية العلاجية بالتعاون مع جامعة لندن من خلال تقديم مِنَح دراسية لمستوى الماجستير والدكتوراه بغرض دراسة العلاقات المختلفة للتداوي مع العناصر التاريخية والاجتماعية والأخلاقية والاقتصادية لمختلف المجتمعات الإنسانية (قيمة الدّعم قُدِّرَت سنة 2004م بـــ 5 ملايين باوند)، أضف إليه مشروع بنك الدم الجيني الهادف إلى تطوير البحوث الخاصة بالتَعَرُّف على أسباب الأمراض السائدة والمنتشرة بكثرة في العالم، وفي نفس السياق يأتي دعم مركز الأبحاث الطبية التطبيقية، ومشروع نشر البحوث الطبية العلاجية، وكل هذا يدخل ضِمنَ الرؤية الانفتاحية للمؤسَّسَة نحو الشراكة مع الغير.

6 – المساهمة في الحِرَاك الاقتصادي؛ فموجودات المؤسَّسَة المقدَّرَة بـــ 10 بلايين باوند تَسمَحُ لها بدور فعَّال في الحِرَاك الاقتصادي للمجتمع البريطاني بالإضافة إلى فُرَص العمل التي تَضمَنُهَا المؤسَّسَة والتي تُسَاهِم بشكل مباشر في التقليص من البطالة [1].

ثالثا: الخصائص الإدارية.

لقد أَكسَبَت التجربة الكبيرة في عمل المؤسَّسَة؛ خِبرَةً رائدة في الجانب الإداري لأعمالها، حيث أَمَّنَت الأشكال الإدارية للمؤسَّسَة؛ من حيث هيكلتها وتحديد علاقاتها ووظائفها ومُحَدِّدَات عملها، ووضوح أهداف ووظائف مختلف الوحدات الإدارية فيها، ممّا سمح لها ضمان الاستمرارية والنجاح في تقديم رسالتها، ويمكن أن نُلَخِّص أهم الخصائص الإدارية للمؤسَّسَة فيما يلي:

1 – الإدارة عبر صبغة المؤسَّسَة المستقلّة؛ ضِمنَ إطار الجهد الجماعي التكاملي، وذلك من خلال منظومتين إداريتين منفصلين؛ الأولى منظومة تتولَّى مسؤولية الإشراف والتخطيط والرقابة ممَثَّلَةً في مجلس الأمناء [2]، والثانية جهة تنفيذية تتمثَّل في إدارة المؤسَّسَة وأقسامها ولجانها التنفيذية.

---

(1) أسامة عمر الأشقر، مرجع سابق، ص 48 – 65 بتصرف.

(2) للاطلاع على الخصائص الإدارية لمجلس الأمناء (الوظائف، الصلاحيات، آليات العمل، اللجان التابعة له) انظر: أسامة عمر الأشقر، مرجع سابق، ص 68 إلى 72.

2 – التقسيم الإداري بحسب الحاجة العملية؛ فعملية استحداث الأقسام الإدارية يكون بِحَسَبِ طبيعة المؤسَّسَة الخيرية والعلمية والاستثمارية والحاجة إلى وجود ذلك القسم من الإدارة، وهو ما يجعل التركيبة الإدارية مَرِنَة وخاضعة للتغير بحسب الظروف والطلب، وهذا الأمر يُجَنِّبُ المؤسَّسَة المصاريف والتكاليف العَبَثِيَّة التي تكون بلا فائدة، ويرفع من مستوى مردوديتها، كما أنّ هذه الأقسام تمتلك آليات ووسائل عملية واضحة ومُتَعَارَف عليها لخدمة وظائفها الإدارية في المؤسَّسَة[1].

3 – لوائح وأنظمة تنازع المصالح؛ وقد وُجِدَت هذه اللوائح لتجاوز إمكانية التنازع والصراح المحتمل بين مختلف أقسام القرار والمنتمين إلى المؤسَّسَة، حماية للقرار الإداري للمؤسَّسَة واستقلاليته[2].

رابعا: الخصائص المالية.

المال قَوَامُ الأعمال وبدون مال لا يستقيم حال، فهو مُقَوِّمُ البقاء والضامن لاستمرار النشاط، ولهذا الغرض كانت الوظيفة المالية في المؤسَّسَة ذات أهمية بالغة، عَمِلَت هذه الأخيرة على الاهتمام بها من خلال توفير واستثمار وإدارة الأموال.

1 – التوفير؛ ومن هذا الجانب قُدِّرَت قيمة الموجودات سنة 2004م بـــ 10،564 بليون باوند تُشَكِّلُ الأصول الاستثمارية 96% منها، بينما يُمَثِّل الباقي أصول ثابتة (مباني، ألآلات، أثاث،..) غير قابلة للتداول، وهذه الأرقام تُبَيِّن التَوَجُّه الاستثماري الذي اعتَمَدَتهُ المؤسَّسَة في نشاطها بقصد الوفاء بالتزاماتها، وهو يُمَثِّلُ الجِدِّيَة في التعاطي مع مستقبل المؤسَّسَة.

2 – الاستثمار؛ وهو عَصَبُ النشاط الخيري، الذي تقوم به المؤسَّسَة من خلال سياسات مدروسة ومضبوطة ومُقَرَّة من قِبَل مجلس الأمناء بالاستعانة باللجنة الاستثمارية، ووِفقَ ضوابط نوعية النّشاط تَجَنُّبًا للمخاطر وسُمعَة المؤسَّسَة ومكانتها، إلى جانب دراسة النِّسَب المُتَوَقَّعَة للربح فيه على المدى القصير والمتوسط والطويل، وفي هذا السياق وتحقيقا للمردودية القُصوَى للمداخيل؛ فإنّ المؤسَّسَة اعتمدت سياسة التنويع في النشاط الاستثماري المباشر (تقليلا للمخاطر

(1) للاطلاع على مختلف الأقسام الإدارية واللّجَان التابعة لها انظر: أسامة عمر الأشقر، مرجع سابق، ص 73 – 77.

(2) للاطلاع على مختلف هذه اللوائح وكيفية تنفيذها انظر: أسامة عمر الأشقر، مرجع سابق، ص 77 – 79.

وتحقيقا لأكبر عائد) ومكان وُجُودِه [1]، وِفقَ أرقى أشكال الإدارة الاستثمارية الحديثة لِقِسمِهَا الخاص بالاستثمار، والذي يقوم بمتابعة العملية الاستثمارية التي تقوم بها لصالح المؤسَّسَة أكثر من 25 مؤسَّسَة استثمارية بريطانية وعالمية ضِمنَ عقود مُحَدَّدَةَ الشروط، وللعلم فقط فإنّ المؤسَّسَة أنفقت 39 مليون باوند سنة 2004م في سبيل إدارة استثماراتها، كما أنّ الأسهم المالية تمثل 70% من حجم استثمارات المؤسَّسَة نِصفُهَا داخل بريطانيا وهو الشكل الأفضل لها، بالإضافة إلى أنّه ومن خلال القانون البريطاني تُعَدُّ أول مؤسَّسَة خيرية بريطانية تَستَخدِمُ حق التصويت في المؤسسات المُدرَجَة في السوق المالي والتي تمتلك أسهما فيها، وهو ما يجعلها قادرة على التأثير في القرارات الإدارية والمالية لهذه المؤسسات بما يخدم مصالحها الخاصة.

إنّ المَسعَى الاستثماري والمكانة التي وصلت إليها المؤسَّسَة لم تكن بِمَنأَى عن خدمة الرسالة الإنسانية التي وُجِدَت المؤسَّسَة أصلا من خلالها، ولذلك كان توجيه الاستثمارات والعوائد لتعظيم المنفعة؛ غَرَضُهُ توسيع النشاط الخَدَمِي للمشاريع الخيرية العاملة في أرض الميدان، وإمدادها بما تَستَحِقُّهُ من أموال للمواصلة، وبالتالي لم يكن جمع المال من أجل المال، وإنّما من أجل التواجد الدائم في خِدمَة المجتمع وحاجاته وبخاصّة في المجال الصِّحي والعلاجي.

3 – الإنفاق؛ والذي تَنصَبُّ الجهود على تعظيمه والزيادة من حجمه لأنّه يُبرِزُ المدى الذي وصلت إلية المؤسَّسَة في الخدمة والنشاط، وهذا طبعا بخلاف ما يكون عليه الأمر بالنسبة للمؤسسات الرِبحِيَّة، وهذا شيء طبيعي، وفي هذا الإطار تقوم المؤسَّسَة بتقدير حجم الإنفاق السنوي المستقبلي من خلال تقييم مَوجُودَاتِهَا وعوائدها لكل ثلاث سنوات استشرافًا وتَحَسُّبًا لِلتَقَلُّبَات الاستثمارية المتوقَّعَة على المدى القصير وعملا على تجاوزها في حينها، وقد بلغ حجم إنفاق المؤسَّسَة في سنة 2004م حوالي 378 مليون باوند (بعد أن كانت سنة 2003م في حوالي 516 مليون باوند) مُوَزَّعَةٌ على النحو التالي: 66% مصاريف الدعم المالي لِلمِنَح والجوائز والمشروعات العلمية بما يمثل ما مقداره 251 مليون باوند مُوَجَّهٌ في 90% منه إلى مواطني الدولة

(1) تتوزّع الاستثمارات المؤسَّسَة في العالم على النحو التالي: 50% في بريطانيا، 20% في أمريكا الشمالية، 15% في أوروبا، 15% في آسيا ودول أخرى، للاستزادة من المعلومات المتعلقة بحجم التدفقات النقدية بحسب البلدان **انظر**: أسامة عمر الأشقر، مرجع سابق، ص 96.

البريطانية، 23% مصاريف مباشرة لأنشطة المؤسَّسَة ودعم مؤسساتها العلمية بما يمثِّل 86 مليون باوند مُوَزَّعَة على المراكز البحثية للمؤسَّسَة وكذا على المكتبة الوقفية، 11% المصاريف الإدارية (مصاريف الموظفين في المؤسَّسَة والمتعاقدين معها) بما يوافق 38،4 مليون باوند، والدعم (للموظفين والضيافة والاستشارات والاستهلاك واللجان) بما يوافق 2،8 مليون باوند، وهذا الإنفاق وبخاصة ما تعلَّقَ منه بالمكافئات والتحفيزات التي يتحصّل عليها العاملون في المؤسَّسَة مُهِمٌّ للغاية؛ لأنّه يَرفَعُ من مستوى عَطَاءِ العاملين وبالتالي يَزِيدُ من كفاءتهم وأدائهم ويَضمَنُ استمرار هذا العطاء وتواصله [1].

الفرع الثالث: التخطيط الإداري والإستراتيجي للمؤسَّسَة.

لقد أَثبَتَت الدراسات الحديثة أهمية عنصر التخطيط في تحقيق أهداف المؤسَّسَة الخيرية ووظائفها في خدمة المجتمع، وبالتالي فإنّ مَقُولَةَ عدم الحاجة إلى التخطيط تعني من باب أولى عدم ضرورة سائر الأعمال الإدارية الأخرى لإنجاح عمل المؤسَّسَة، بالإضافة إلى أنّ عدم التخطيط يؤدي حَتمًا إلى الغموض في الأهداف المَرجُوَّة والإستراتيجية المطلوبة بل ويُنَاقِضُهَا، إلى جانب عدم القدرة على تقييم الإنجازات وقياس مدى نجاح المؤسَّسَة، ولأنّ مؤسَّسَة " **Wellcome Trust** " مؤسَّسَة أثبتت نجاحها العملي، فهذا دليل على أنّها كانت تُدرِكُ بحقٍّ أهمية التخطيط الإداري والإستراتيجي في عملها، وجَسَّدَت أُسُسَهُ الحديثة المتعارف عليها في إدارة المؤسسات الغربية الرائدة اليوم؛ فهي تملك رسالة ورؤية تُمَثِّلُ الأهداف المُحَقَّقَة لتلك الرسالة، إلى جانب تحديد الوسائل المُجِيدَة لتلك الأهداف، وقِيَم تنظيمية تضبط العمل.

أولا: رسالة مؤسَّسَة " Wellcome Trust ".

وهي وثيقة ذات صياغة عريضة تتمتَّع بالديمومة، وتُوَضِّحُ الغرض الذي أُقِيمَت على أساسه المؤسَّسَة، وعلى أساسها تُصَاغُ السياسات والاستراتيجيات، ويُشتَرَطُ في الرسالة أن تكون واضحة من خلال صياغتها صياغة جيِّدَة تَزِيدُ عند العاملين في المؤسَّسَة الوعي بتلك الرسالة، والقناعة في العمل على نَشرِها، كما أنّها بذلك ستكون في مَنأَى عن التعديل الدائم بسبب المرونة التي تتمتَّع بها إذا ما حدثت تغيرات، وقد حَدَّدَ الواقف السيد هنري " Henry " الرسالة في وصيته والمتمثِّلَة

(1) أسامة عمر الأشقر، مرجع سابق، ص 89 – 105 بتصرف.

في [**دعم وتطوّر البحث العلمي المتعلّق برفع المستوى الصِّحي للإنسان والحيوان**] هذه الرسالة ومنذ 1936م لم تتغيَّر بفضل تحقيقها للشروط سالفة الذكر، والتي ما زالت المشاريع والبرامج المُنجزَة تُستَلهَمُ من روحها.

ثانيا: أهداف مؤسَّسَة " Wellcome Trust ".

لا يكفي لنجاح أيّ مؤسَّسَة أن تكون لها رسالة فقط، وإنّما لابد من أن تُحَدِّدَ غاياتها وأهدافها التي تسعى إلى تجسيد الرسالة من خلالها، ويمكن تحديد أهداف مؤسَّسَة " **Wellcome Trust** " فيما يلي:

1 – المعرفة العلمية؛ من خلال دعم البحوث العلمية النظرية والتطبيقية المتعلِّقَة بالعلوم العلاجية في بريطانيا وخارجها بالتعاون والشراكة مع القطاعات الحكومية والشعبية، ولتحقيق هذا الهدف قامت المؤسَّسَة بتقديم صِيَغ مختلفة من المِنَح والجوائز والبرامج، إضافة إلى الدعم المالي المُقَدَّم لإنشاء المؤسَّسَات العلمية وتجهيزها بأحدث الأجهزة والإمكانات.

2 – توفير البيئة المناسبة للبحث العلمي؛ من خلال توفير الاحتياجات المادية والعلمية للباحثين، عبر تطوير الموارد البشرية العاملة في القطاع الصحّي؛ بالدورات التدريسية والتدريبية والمِنَح والجوائز المُعَدَّة لذلك، إلى جانب توفير الأجهزة والهياكل اللازمة للبحث وإقامة المكتبات وتسهيل وصول المعلومة إلى الباحثين.

3 – تثمين النتائج العلمية؛ من خلال تحويل نتائج البحث العلمي النظري إلى وسائل وطُرُق علاجية مادية وعملية حتى يتمكَّن أصحابها من الاستفادة منها، وقد استَحدَثَت المؤسَّسَة لهذا الغرض مراكز استثمارية منفصلة مُؤَهَّلَة وقادرة على ممارسة هذا الدور الهام.

4 – دعم القطاعات الشعبية والمدنية؛ من خلال توفير المعلومات للعاملين بالقطاعات العامّة، وذلك عبر المكتبات الإلكترونية وتسهيل الوصول إلى نتائج البحوث، بالإضافة إلى دَعمِ الأنشطة الشعبية المهتمَّة بالمجالات الصحِّيّة عبر برامج تلفزيونية وإذاعية ومحاضرات ودورات ومعارض فنِّيّة ونشر المؤلفات والمنشورات التي تخدم هذا المجال[1].

(1) أسامة عمر الأشقر، مرجع سابق، ص 80 – 84 بتصرف

ثالثا: القِيَم التنظيمية.

وهي العقيدة التي تَتَبَنَّاهَا المؤسَّسَة وتَعمَلُ على وِفقِهَا، كما أنّها الميزان الذي تُوزَنُ به مختلف السلوكيات والأعمال الصادرة من المؤسَّسَة والعاملين فيها لتحديد الصالح من الطالح منها، وجملة هذه القِيَم هي التي تَحكُمُ علاقات موظفيها والمنتمين إليها في تعاملاتهم مع الداخل والخارج، وهي مطلوبة وبخاصة في مثل مؤسَّسَة " **Wellcome Trust** " ذات الصبغة الخيرية، وفيما يأتي بيان لأهم القِيَم التي تَبَنَّتهَا المؤسَّسَة:

1 – الاستقلالية؛ التي تضمن حرية القرار الإداري واستقرار النشاط.

2 – الريادة؛ في إبداع واكتشاف الفُرَص التي تخدم رسالة المؤسَّسَة.

3 – الشراكة؛ التي تساهم في التقدُّم والرُقَيّ بالنشاط الخيري.

4 – المرونة؛ التي يُتَجَاوَزُ من خلالها جميع العقبات والحواجز وتضمن استمرار العمل.

5 – الثقة؛ في تحقيق كل ما يتناسب مع سياسات المؤسَّسَة.

6 – الإتقان؛ لتحقيق أعلى معايير الكفاءة في العمل.

7 – الأمانة؛ في التصرُّف بمسؤولية تجاه الآخرين.

8 – العطاء؛ في الاستجابة لاحتياجات المجتمع.

9 – الانفتاح؛ من خلال الشفافية والوضوح مع الآخرين.

10– تفويض الصلاحيات؛ لتثمين كفاءات العاملين وتشجيع قُدُرَاتِهِم ومُؤَهِّلاَتِهِم.

رابعا: التخطيط الاستراتيجي.

تَنبُعُ أهمية التخطيط الاستراتيجي في نَظَرِ القائمين على المؤسَّسَة في حِرصِهِم على ضمان الاستغلال الأمثَل لموارد المؤسَّسَة المالية والبَحثية، كذلك التَأَكُّدُ من وجود سياسات مَرِنَة وبديلة تستجيب للفرص السانحة في المستقبل، إضافة إلى وضع استراتيجيات مستقبلية تعالج أوجه القصور والخَلَل التي اعتَرَت مسيرة المؤسَّسَة سابقا، وأهمّ ميزة تمتاز بها الخُطَطُ الإستراتيجية الخَمسيَّة (توضع لكل خمس سنوات) للمؤسَّسَة؛ عنصر المرونة وقابلية الاستجابة السريعة للفُرَص المتاحة، الذي يُعَدُّ أهم عناصر النجاح لأيّ خطة إستراتيجية، والجدير بالذكر أنّ المؤسَّسَة استحدثت

وحدة إدارية للتخطيط الاستراتيجي، مُوَاكِبَةً في ذلك الممارسات المعاصرة التي تَتبَعُهَا أشهر المؤسسات التجارية، في سبيل التأكيد على النمو السريع والمتواصل للمؤسَّسَة[1].

هذه هي التجربة الرائدة لمؤسَّسَة " **Wellcome Trust** "، والتي تُظهِرُ بحقٍّ المستوى الذي وصلت إليه المؤسَّسَة الخيرية البريطانية من الرسالية والعمل المؤسساتي الناجح، والذي كان وراءه جُهدٌ بشري عادي ولكنَّهُ متميِّز، ينطلق من ثقافة فعل الخير ولا يتوقف عند الشعارات بل يسعى إلى تجسيدها في الواقع بما تُتَاحُ له من إمكانات يسعى هو ابتداء لإيجادها، وما نَذكُرُهُ الآن؛ كما هو اعتراف موضوعي بالتَفَوُّق الغربي في هذا المجال، هو في نفس الوقت تَأَسُّفٌ على التَنَكُّرِ الحادث في مجتمعاتنا إلى هذه القِيَمِ التي جاء بها الإسلام منذ أكثر من 14 قرن، وجَسَّدَهَا أرقى مؤسَّسَاته الاجتماعية مُمَثَّلَةً في الأوقاف، ولكنّنا نَأبَى إلاّ البحث عنها في الغرب، وهي بالأصل من وَضعِ الشرق.

(1) أسامة عمر الأشقر، مرجع سابق، ص 84 – 88 بتصرف.

خاتمة الفصل الأول من الباب الثاني.

لقد كان الفصل الأول من هذا الباب فرصة للانتقال من الجانب التنظيري الذي ميَّزَ الباب الأول والذي كان ضروريا لتأصيل مدلول الإصلاح الإداري والنظام الوقفي في الجزائر، حتى نتمكَّنَ من ولوج الجانب التطبيقي المميِّز للباب الثاني بكل انسيابية تسمح بالاستيعاب الجيِّد للسيرورة التي تسير عليها الدراسة، فكانت البداية في ذِكرِ مختلف التجارب النموذجية المختارة لهذا الغرض من التجربة المغربية في ميدان إدارة الأوقاف، وهي تجربة لا تخرج في عمومها عن التجارب العربية الأخرى وبخاصة من حيث تَبَعِيَتِهَا للدولة؛ فوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية هي المسؤولة عن إدارة الأوقاف ومتابعتها والعمل على حمايتها وتنميتها، وبالتالي فإنّ إدارة الأوقاف في المغرب هي إدارة حكومية يَنطَبِقُ عليها كل ما ينطبق على الإدارة الحكومية للمرافق العامة والذي بسطنا الحديث عنها سابقا، غير أنّ اللافت في التجربة المغربية وهو المقصود من ذِكرِهَا كمبحث، هو التجربة التي وُجِدَت ابتداء من سنة 2011م والمتمثَّلَة في المجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامّة، حيث أُسنِدَ أمر الرقابة المالية لهيئة عامّة (نظامية) مستقلِّة عن إدارة الأوقاف (هيئة خارجية)، وبِغَضِ النظر عن مناقشة مدى الاستقلالية الحقيقية لهذه الهيئة من عدمها؛ فإنّ الفكرة جديرة بالاهتمام وتحتاج إلى أن تُفَعَّلَ في الجزائر وإن بطرحٍ آخر ولكن بالمحافظة على جوهر الفكرة وهو الاستقلالية الخارجية للمراقبة المالية للأوقاف وعدم ترك ذلك للآليات الداخلية المعتمدة للمراقبة المالية في الوزارة الوصيَّة (تكليف هيئة مستقلِّة عن الوزارة للقيام بعملية المراقبة المالية وكل ما يتعلَّقُ بها -مراقبة مالية خارجية-)، وهو جوهر الإصلاح المالي للأوقاف في الجزائر حسب رأينا، والذي سنعود إلى بسطه في الفصل الأخير من الباب عند عرض التصوُّر الذي نقترحه لإصلاح إدارة الأوقاف في الجزائر، بعد هذا انتقل الحديث عن أنموذج آخر وعن مسلكٍ وتصوُّرٍ آخر للإصلاح الإداري أردناه هذه المرّة مرتبطا بمجال الاستثمار، من أجل هذا كان التعريج على التجربة الكويتية في إدارة الأوقاف الرائدة اليوم في مجال الاستثمار، والتي لم تنطلق من فراغ كما أوضحنا ذلك في ثنايا المبحث، بل هي رصيد ماض احتُرِمَ وأُعطِيَ له الاهتمام والاحترام اللازم، وثمرةُ جهودٍ مستمرَّة بُذِلَت و قُدِّرَت حَقَّ التقدير، ولكن قبل هذا وذاك نِتَاجُ إرادة سياسية صادقة لإعطاء الأوقاف المكانة اللائقة بها وقد تمَّ ذلك وهنا مَكمَنُ التَمَيُّز، لقد استطاعت هذه المؤسَّسَة أن تضع هيكلا إداريا متميِّزا للإدارة الاستثمارية الوقفية، بما

جعلها نموذجا يُمكِنُ الاستفادة منه في إصلاح الجانب الإداري الاستثماري الوقفي في الجزائر، والذي هو أحد ركائز الإصلاح الإداري لنظام الوقف فيها، فقد امتازت التجربة الكويتية وبخاصة إذا ما قُورِنَت بالتجارب الموجودة في البلدان العربية خاصة؛ بالعديد من الميزات يُمكِنُ حصرها فيما يلي:

1 – المؤسَّسِيَّة في العمل (رسالة، رؤية، أهداف، استراتيجية،...)؛ فقد اختارت الأمانة العامة للأوقاف وهي تفكر بالانطلاقة الحقيقية لمسيرة الأوقاف؛ أن تتجاوز الطريقة التقليدية التي اعتُمِدَت في الكثير من البلدان العربية والإسلامية التي أرادت أن تَبعَثَ الأوقاف من جديد، حيث كان السائد في هذه البلدان هو جَعلُ الأوقاف إدارة من الإدارات الحكومية ضِمنَ وزارة الشؤون الإسلامية والتعامل معها على أنّها موروث حضاري يجب الاعتناء به والمحافظة عليه ضِمنَ المستطاع وفقط، لكن الأمانة العامة للأوقاف أرادت من الأوقاف أن تكون مؤسَّسَة قائمة بذاتها، مؤسَّسَة عصرية تمتلك المواصفات اللازمة للنجاح، مؤسَّسَة تملك رسالة ورؤية وإستراتيجية تسمح لها بالوصول إلى مُبتَغَاهَا بشكل علمي وحضاري، كما هو شأن المؤسسات الكبيرة في العالم، أي أن تكون الأوقاف مؤسَّسَة بمعنى الكلمة لا مُجَرّدَ إدارة بيروقراطية من الإدارات الحكومية.

2 – الاستقلالية في الإدارة والتسيير؛ فرغم كَونِهَا تابعة لمجلس شؤون الأوقاف الذي هو بالأساس هيئة حكومية، إلاّ أنّ الأمانة كمؤسَّسَة؛ لها ما يكفي من الحرية ومجال الحركة من حيث اختيار مشاريعها وتسييرها لإستراتيجيتها من دون تَدَخُّل الحكومة أو غيرها في عملها، و يُدَعِّمُ ذلك أن المؤسَّسِيَّة التي تحدثنا عنها سابقا، من حيث امتلاك رسالة خاصة ورؤية لتجسيد تلك الرسالة، إلى جانب الإستراتيجية اللازمة لتحقيق ذلك؛ تُؤَكِّدُ الاستقلالية الإدارية في التسيير وهو المُهِم حتى ولو وُجِدَت التبعية الشكلية (استقلالية نسبية مع تبعية من حيث الشكل فقط) فهذا لا يَضُرُّ ما دامت المؤسَّسَة هِيَ من تختار طريقة عملها وكيفية تحقيق أهدافها، فالذي يَهُمُّنَا هو وجود الاستقلالية في الإدارة والتسيير أمّا الإلحاق والتبعية باعتبار الرقابة والمتابعة فلا حرج فيه، وقد يكون مطلوبا على الأقل في المرحلة الأولى السابقة للاستقلال الكُلِّي عن التبعية الحكومية الإدارية، طبعا كل هذا ما كان لِيَحدُث لولا وجود إرادة سياسية حقيقية وراء هذه الاستقلالية التي كانت بمثابة الدعم المعنوي لتأصيلها وقاعدة صَلبَةً في انطلاقها.

3 – الاحترافية في الأداء وبخاصة في المجال الاستثماري؛ (رائدة الاستثمار الوقفي) فقد أصبح الوقف من خلال الأمانة مؤسَّسَة استثمارية كبيرة لا تحتاج إلى من يَعُولُهَا بل أصبحت هي عائلة للعديد من المشاريع الخيرية، فانتقلت الأوقاف من مرحلة البحث عن الذات إلى مرحلة التعبير عن الذات؛ من خلال المشاريع والانتقال للمجتمع عِوَضَ أن تنتظره ليأتي إليها، وما كان هذا لِيَحدُث لو اتُبِعَت الطُرُقُ القديمة في التسيير والإدارة، وهو من جِهَةٍ أخرى يؤكِّدُ الاحترافية التي اختَطَّتهَا الأمانة لتحقيق أهدافها، والتي سمحت لها بكل جَدَارَةٍ أن تصل إلى المستوى المرموق الذي وصلت إليه اليوم.

وجاءت خاتمة الفصل والنماذج؛ الإشارة إلى المحور الثالث من محاور الإصلاح المطلوبة وهو الجانب المتعلِّق بالهيكلة وطرق التسيير الحديثة، وهنا لا مناص من العودة إلى التجربة الغربية في إدارة المؤسسات الخيرية، والتي هي تجربة رائدة ومهمَّة لكل سَعيٍ في تطوير المؤسَّسَة الوقفية عندنا فيما يتعلَّق بالجانب التنظيمي والتسييري والآليات الحديثة في الهيكلة الإدارية العصرية، فلقد أظهر حَاضِرُ هذه التجربة المُنطَلِقِ من تاريخ بعيد ورصيد كبير؛ كيف استطاع عمل الخير في الغرب أن ينتقل نَقلَةً نوعية نحو الاحترافية العملية التي جعلت منه مؤسَّسَة قائمة بذاتها مانحة ومستثمرة ورائدة في النشاطات التي تعود على الإنسانية بالخير، وما كان لهذا العمل أن يصل إلى هذا المستوى من المؤسَّسَاتية؛ لولا الإرادة السياسية الداعمة للعمل الخيري على كل المستويات، والفكر التجديدي عند القائمين على إدارة هذا المؤسَّسَات الخيرية في الانتقال بالعمل الخيري إلى مستوى الاحترافية في الأداء والاستمرارية في العطاء، وهذه الأعمال والنتائج تَتَحَدَّثُ عن نفسها، وقد اخترنا النموذج الأمريكي والبريطاني باعتبارهما أقوى البلدان في مجال الفعل الخيري المؤسَّسَاتي، لنحاول الوصول إلى الأسباب التي أوصلت العمل الخيري في هذه البلدان إلى هذه المستويات العالية، بغرض الاستفادة منها في تطوير نموذج خاص بنا في بعث المؤسَّسَة الوقفية عندنا إلى أرقى من تلك المؤسسات، و ليس الأمر مستحيلا لأنّ الأوقاف تملك من الرصيد والمخزون الذي يَسمَحُ لها بأن تكون مؤسَّسَة خير للعالمين، كما هو وَصفُ الدين الذي أوجد أصولها و هو الإسلام بأنّه للعالمين (﴿ اَلْيَوْمَ أَكْمَلْتُ لَكُمْ دِينَكُمْ وَأَتْمَمْتُ عَلَيْكُمْ نِعْمَتِي وَرَضِيتُ لَكُمُ

ٱلإِسْلَٰمَ دِيناً) [1]، بل وأجزِمُ بأنّ الأوقاف لا يمكن أن تكون موافقة للمنظور الإسلامي إلاّ إذا كانت مؤسَّسَة بالمفهوم الحضاري والعصري الذي تعرفه اليوم مؤسَّسَات الخير في الغرب، ومن أهم النتائج المتوصل إليها من خلال هذا النموذج :

- العمل الخيري عمل مُؤَسَّسَاتي ومُنَظَّم يملك رسالة ورؤية وإستراتيجية في العمل.
- المؤسَّسَة الخيرية تملك الاستقلالية في القرار والحرية في المبادرة.
- الرقابة الحكومية المَرِنَة التي يكون غَرَضُها المتابعة لضمان عدم خروج المؤسَّسَة الخيرية عن الأهداف المسطَّرَة، وليست بحال وسيلة للتقييد والتحكّم.
- الإرادة السياسية الداعمة؛ من خلال تجانس المنظومة القانونية والتشريعية والتنفيذية، والمساهمة المادية في تشجيع العمل الخيري التي تسعى إلى أن تُعطِيه مكانته وفرصته للمساهمة في تنمية المجتمع والقيام بمسؤولياته تجاهه، و لم تكن بحال مُعَوِّقًا له ولا حاجزا بينه وبين رسالته.
- المنظومة الاجتماعية المُهَيِّئَة لثقافة المساهمة في فعل الخير ونشره الموجودة عند الأفراد؛ سمحت لهذا النوع من الفعل الخيري المُؤَسَّس أن يتطوَّر ويتكاثر وينتشر.
- الرصيد التاريخي الدافع إلى التطوير والاستمرار، فالتجربة المؤسَّسِيَّة للعمل الخيري لم تنطلق من فراغ، ولكنّها لم تَكتَفِ باستغلال الرصيد التاريخي لاكتساب الشرعية في التواجد، وإنّما عَمِلَت على أن تترك أثرها، وأن تكون لبنة إضافية في هذا الرصيد وذاك الصَّرح المتنامي مع الوقت.

(1) سورة المائدة: من الآية 03.

الفصل الثاني

مرتكزات الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في الجزائر

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

الفصل الثاني – مرتكزات الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في الجزائر.

تمهيد:

يحتاج اقتراح أنموذج جديد لنظام الأوقاف في الجزائر إلى التشريح الجيّد لِوَضعِيَتِهِ الحالية على مستويات عِدَّة، أَوَّلُهَا؛ المستوى التشريعي ونَقصُدُ به الماكنة القانونية التي تُدَارُ من خلالها وعَبرَهَا الأوقاف، ثانيها؛ المستوى الهيكلي الذي يُعَبِّرُ عن الماكنة التنظيمية التي تُدِيرُ الأوقاف وتقوم بتسييرها من خلال المرافق الإدارية المركزية والمحلّيّة، يُضَافُ إليها المستوى الأدائي المتعلّق بكفاءة وفعالية القائمين على شؤون إدارة الأوقاف، وثالثهما؛ المستوى المالي وهو ركيزة مُهِمَّة في عملية الإصلاح الإداري، إذ عليه يقوم شأن المستويين السابقين، كما أنّه عَصَبُ الأوقاف الذي تَحيَ به.

إنّ تشريح هذه المستويات يَستَدعِي بالضرورة الحديث عن مُستَلزَمَاتِهَا؛ فعن المستوى الأول سيستلزم الأمر التَطَرُّقَ إلى الإرادة السياسية المُوجِدَة والداعمة للماكنة القانونية؛ هل هي موجودة أو غير موجودة؟ راغبة أو غير راغبة في الإصلاح؟ وتواصلا معها تأتي مسألة الولاية عل الأوقاف؛ أَمِنَ الحِكمَة بَقَاءُ ولاية الدولة عليها كما هو حالها اليوم، أم الأحسنُ هو استقلالها عنها، وإذا كان الاستقلال عنها هو الأصوب فما نوعه وما مَدَاه؟ وعن المستوى الثاني سَيَحتَاجُ الأمر إلى وَضعِ هَيكَلِ الإدارة في ميزان مستوى الحاجة إلى كل عناصره الموجودة وبالتالي قِيَاسُ درجة المردودية لديه؛ هل نحن بحاجة إلى كل هذه المرافق؟ وهل من الضروري الاحتفاظ بجميعها؟ وما إلى ذلك، وأمّا المستوى الثالث فالإمكانات المادية اللازمة لتطوير مهارات القائمين على الأوقاف ضرورية للغاية في عملية التقييم والتشريح، فلابد من تحديد قِيمَتِهَا ومن قَبلِ ذلك وجودها وهل هي كافية أم غير كافية؟ هذا التشخيص هو الذي سَيَسمَحُ لنا بالوقوف على جملة الثغرات الموجودة في النظام الإداري الوقفي في الجزائر، والذي انطلاقا منه ستأتي الحاجة إلى البحث عن الحلول التي بإمكانها معالجة تلك الثغور، ومحاولة إيجاد البديل من خلال الاستفادة من التجارب المختلفة لإدارة الأوقاف في العالم، والتي بَسَطنَا الحديث عنها في الفصل السابق، هذه التجارب التي إذا ما أُضِيفَ لها مُرَاعَاةُ الخصوصية الاجتماعية للمجتمع الجزائري؛ سَتُمَكِّنُنَا من بلورة رؤية وأنموذج مَحَلِّي خاص لإدارة الأوقاف الجزائرية، نأمل أن تُحَدِّدَ معالمه هذه الدراسة الأكاديمية.

يَبقَى من الضروري الإشارة إلى الجهود التي بُذِلَت من قِبَل الدولة في مجال الإصلاح الإداري، والتي يُمكِن تلخيصها في أحدث الجهود الساعية إلى الإصلاح الإداري في الجزائر والمتمثِّلَة في استحداث المديرية العامّة للإصلاح الإداري سنة 2003م من خلال المرسوم التنفيذي 03-192[1] الذي يُوَضِّح تبعية المديرية لسلطة رئيس الحكومة، ويجعل من أهمّ مهامها اقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال الإصلاح الإداري وضمان تنسيقها ومتابعة تنظيمها، بالتشاور مع الإدارات المعنية (المادة 02)، وبالتالي فإنّ المرسوم يتحدث عن الإدارة بصفة عامّة وليس على إدارة بعينها وهو ما يبرز صفة العمومية في الطرح التي تتجاوز خصوصيات كل إدارة على غيرها وهو الأمر الواقع (خصوصية كل إدارة) الذي لا يمكن تغافله في أيّ سَعيٍ للحصول على نتائج جيّدة للإصلاح الإداري، وعلى هذا كان السعي إلى الإصلاح الإداري من غير الأخذ بعين الاعتبار هذه المسألة، مُجَرَّد إجراء إداري لا يُعَالِج المشكلة من أساسها، لأنّ الإدارات حتى ولو كانت عمومية فإنّ هناك اختلاف في نوعية مشاكلها وظروفها وبالتالي للحلول المقترحة لها.

وبالعودة إلى الأوقاف فَلِكَونِهَا مصلحة من مصالح وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، فإنّ التعامل مع إصلاحها يَندَرِجُ في سياق إصلاح إدارة الوزارة بصفة عامة وليس في إطار إصلاح نظامها الخاص بها، وبالتالي فهو كما قُلنَا سابقا مُجَرَّد إجراء إداريّ لا يختلف عمّا تعرفه هذه الإدارات العامّة من محاولات حل المشاكل اليومية التي تعتري التسيير الإداري الروتيني، وهذا الذي يجعلنا نَؤكِّدُ بأنّ هذا خِلاَفُ ما نَقصِدُهُ نحن بالإصلاح الإداري لنظام الأوقاف من خلال هذه الدراسة؛ والذي هو مشروع كبير ومُهِمّ يتجاوز حتى المستوى العادي لإصلاح إدارة من الإدارات العامّة، إلى مستوى المؤسسة الكبيرة ذات الرسالة والرؤية الاستراتيجية البعيدة والتي تَفرِضُ تعاملا خَاصًّا واهتِمَاما أخصّ، ولهذا السبب لم نريد الاستطراد في الحديث عن هذه المديرية وتفصيلها أكثر.

مهام المديرية قائمة على ثلاثة محاور:

(1) المرسوم التنفيذي 03-192 المؤرخ في 26 صفر 1424هـ الموافق 28 أبريل 2003م المحدّد لمهام المديرية العامّة للإصلاح الإداري وتنظيمها، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 30، السنة:40، بتاريخ 28 صفر 1424هـ الموافق 30 أبريل 2003م.

المحور الأول: قواعد تنظيم إدارات الدولة بما يتناسب مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية وحاجات المستعملين.

المحور الثاني: ترقية المناهج والتقنيات العصرية لتنظيم الإدارة العمومية وعملها.

المحور الثالث: ترقية وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن[1].

ومن خلال تدقيق جملة المهام التي تحويها تلك المحاور، نصل إلى أنّها تعالج المسائل المتعلِّقَة بالإدارة بصفة عامّة ولا تَخُص إدارة بذاتها، وهذا التعميم يُضعِفُ من جدواها في إحداث التغيير اللازم والإصلاح المطلوب وبخاصة مع غياب الآليات العملية التي تُحَقِّق المقصود من العملية الإصلاحية التي تحتاجه كل إدارة بحسب حاجاتها وخصوصيتها والتي منها إدارة الأوقاف، رغم إشارة إحدى المهام إلى ما يقارب ذلك بقولها [...المبادرة بكل دراسة تتعلّق بمسائل الإصلاح الإداري التي تباشرها مختلف الدوائر الوزارية أو المساهمة فيها...] ويعني مساهمة المديرية في مشاريع الإصلاح الإداري التي تنتهجها أيّ وزارة من الوزارات، وبالتالي يبقى مصدر المبادرة الأولية في العملية الإصلاحية بكل تفاصيلها؛ الوزارة في حدّ ذاتها.

إنّ الحديث عن إصلاح مؤسَّسَة الأوقاف يَفرِضُ نفسه اليوم أكثر من أي وقت مضى، وإصلاح هذه المؤسَّسَة يبدأ حتما من الإصلاح الإداري لمنظومتها من جميع نواحيه، وعليه فقد أصبح من الأهمية بمكان بَذلُ الجهود العلمية والعملية التي تهدف إلى وضع الصِّيَغ الحديثة والفعّالة للانتقال بهذه المؤسَّسَة إلى مستويات متقدّمة من العطاء والمساهمة في عودة الأمة إلى رِيَادَتِهَا الحضارية التي فقدتها عبر الزمان، ولن نكون بحاجة إلى أنظمة مستوردة لتحقيق ذلك ما دام في موروثنا الحضاري من هو أهل لتوفير ذلك وهي مؤسَّسَة الأوقاف، وهذا لا يعني بحال الاستغناء عن التجربة الإنسانية البنّاءة التي عرفتها البشرية في العقود الأخيرة من تطور وازدهار وبخاصة جانب التسيير فيها والإدارة، فالحكمة ضالَّةُ المؤمن أينما وجدها فهو أحقُّ بها.

(1) المادة (03) من المرسوم التنفيذي 03-192.

المبحث الأول: مرتكز الإصلاح التشريعي.

ولكن قبل التفصيل في محاور الإصلاح التي أشرنا إليها لابد من معالجة نقطة مُهِمّة هي بمثابة الرابط بين تلك المحاور بما يشبه الوسيط الكيميائي الضروري عند الكيميائيين في أي تفاعل، ويمكننا القول بأنّها القاعدة التي تَنبَني عليها المحاور الثلاثة، ولذا لابد من الفصل فيها وتوضيحها بشكل دقيق لأهميتها وتأثيرها على العملية الإصلاحية برُمَّتِهَا؛ فهي التي ستَحكُمُ من حيث الأساس على نجاح العملية الإصلاحية أو فشلها، وإدرَاجُنَا لها في هذا المبحث سَبَبُهُ ارتباطها بالجانب القانوني لوضعية الأوقاف، إذ من خلال معرفة الوضع القانوني المُتَحَدِّدِ بالولاية عنها، والذي يُؤصِّلُهُ التشريع ابتداء؛ يمكن تحديد النظرة التي يُتَعَامَلُ فيها مع الأوقاف، فالحديث عن الولاية (النظارة) على الأوقاف يَسبِقُ الحديث عن إدارة الأوقاف وهيكلتها وكذا العناصر المُكَوِّنَةِ لها، لأنّها تُؤَصِّلُ للموضوع؛ فمتى أدركنا صاحب الولاية أدركنا أَحَقِّيَتَهُ بها، وكذا ما له وما عليه فيها.

إنّ إدارة الأوقاف في العصر الحديث أصبحت في البلدان الإسلامية وفي الغالب الأعَمّ تحت ولاية الدولة، وبالتالي فقد أصبح الأمر واقعًا يُتَعَامَلُ معه، وأضحَى تقييم ولاية الدولة على الأوقاف هو المقصود ابتداء من أيّ محاولة لإصلاح إدارة الأوقاف، وبمعنى آخر؛ هل بقاء ولاية الدولة على الأوقاف قِيمَةٌ مُضَافَةٌ في تطوُّر إدارة الأوقاف أم عامل في تدهورها؟ وعلى أساس الجواب يَتَحَدَّدُ دور الولاية في العملية الإصلاحية لإدارة الأوقاف.

لقد كانت ولاية الدولة على الأوقاف بعد اندِحَارِ الاستعمار شيئا طبيعيا ومنطقيا باعتبار أنّ الدولة الحديثة من خلال سُلطَتِهَا السياسية هي التي استَلَمَت زِمَامَ تسيير وتنظيم الحياة الاجتماعية للأفراد، ولكن وجود وتجربة الأوقاف وإدارتها كان سابقا لوجود الدولة الحديثة، وبالتالي فإنّ وقوع الأوقاف تحت إدارة الدولة أَمرٌ فَرَضَهُ واقع الخروج من مرحلة الاستعمار، وليس من الضرورة أن يبقى على تِلكُمُ الحال، وبخاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار المكانة التي كانت للأوقاف في المجتمع قبل أن يَستَبِيحَهَا الاستعمار الغربي، إلى جانب أنّ تقييم أداء إدارة الأوقاف اليوم يَمُرُّ حَتمًا عَبرَ تقييم طبيعة الولاية اللازمة عليها، وبالتالي وبشكل أدقّ تقييم ولاية الدولة عليها، ولهذا سَيُفتَتَحُ المبحث بمطلب يتناول الولاية على الأوقاف؛ من حيث مدلولها وكذا الآثار المترتبة عن ولاية الدولة على الأوقاف، لِيُلحَقَ بمطلبٍ ثانٍ يُجَسِّدُ التشريع الوقفي المأمول.

المطلب الأول: الولاية على الأوقاف.

سنتناول من خلال هذا المطلب مفهوم الولاية أو النظارة على الأوقاف من الناحية الشرعية والقانونية كإطار عام لعملية الإشراف على الأوقاف، باعتبار أنّ الولاية مفهومٌ مُرتَبِطٌ ارتباطا عضويا بالأوقاف منذ أن شُرِعَت، كما سَنَتَحَدَّث عن القائم على الإشراف في عصرنا الحالي وهي الدولة؛ فَنَضَعُ هذا الواقع في ميزان التقييم والمصلحة المُتَوَخَاة لمستقبل الأوقاف في أداء الرسالة التي وُجِدَت من أجلها.

الفرع الأول: مفهوم الولاية (النّظارة).

سَنُحَاوِلُ من خلال هذا الفرع الوقوف على مفهوم النظارة كأسلوب تسييري وتنظيمي لشؤون الأوقاف من خلال الفقه الإسلامي الذي ابتَكَرَهُ وكذا وِجهَةَ نظر المشرِّع الجزائري لهذا المفهوم، فإدراك مفهوم النّظارة سَيَسمَحُ لنا بتحديد ماهيتها والعناصر المُكَوِّنَةِ لها، وطبيعة النظام الإداري الذي تمتاز به، مما سَيُسَاهِمُ في تعديد التصرُّفات المَنُوطَةِ بها، وبالتالي الوقوف على الآثار والمسؤوليات المترتِّبَة عنها، فمن المعلوم بأنّ " مِنَ الحقوق المقرَّرَة للوقف؛ الولاية عليه والنَظَرُ في شؤونه وتدبيرها، لأنّ الوقف مَالٌ يحتاج إلى من يقوم برعايته وحِفظِهِ واستثماره بالطرق المشروعة، وإنفاق غِلَّتِهِ في أوجه الإنفاق المُعتَبَرَة، وإهمال الوقف من إضاعة المال المُنهَى عنه شرعا قال النبي صلى الله عليه و سلم [إنّ الله كَرِهَ لكم قِيلَ وقَالَ، وكَثرَةَ السُؤَال، وإضَاعَةَ المال] [1] ... [2].

أولا: النظارة (الولاية) في الفقه الإسلامي.

ويُقصَدُ بالنظارة أو الولاية هنا " كل ما يَدخُلُ من العمل في الوقف، بعد قِيَامِهِ وتَمَامِهِ، ومن تَسَلُّمِهِ من يَدِ الواقف عند من يشترط القبض والتسليم، ومن تحصيل منافعه وصَرفِهَا إلى مُستحقِّيها، وعمارته إذا استحقَّ العمارة والمحافظة عليه، وبالجملة القيام بكل ما يُسَبِّبُ بقاءه

---

(1) **البخاري**، من حديث المغيرة بن شعبة، كتاب الزكاة، باب قوله تعالى لا يسألون الناس إلحافا، رقم: 1477، ج1، ص457/ **مسلم**، من حديث المغيرة بن شعبة، كتاب الأقضية، باب النهي عن كثرة المسائل من غير حاجة والنهي عن مَنعٍ وهات وهو الامتناع من أداء حقٍّ لَزِمَهُ أو طلب ما لا يَستَحِق، رقم: 593، ص 820.

(2) أحمد بن صالح بن صواب الرفاعي، **ولاية الدولة على الوقف بين الرقابة والاستيلاء**، المؤتمر الثالث للأوقاف – اقتصاد، إدارة وبناء حضارة – الجزء 1، المحور الثالث : "الإصلاح الإداري المنشود للوقف، المملكة العربية السعودية، 1430هـ/2009م، ص 09.

ودوامه بقدر مُدَّتِهِ، ويحقِّقُ المصلحة الشرعية منه "[1]، وبالجملة هي كل ما فُوِّضَ به الناظر من أعمال وتصرُّفات تَحفَظُ الوقف من حيث عمارته وإصلاحه، وتحصيل غِلَّتِهِ من أُجرَةٍ وزَرعٍ وثَمرٍ وإيفاء الموقوف عليهم حَقَّهُم منها، والاجتهاد في تنمية الوقف وتطوره، وقد اختلف الفقهاء فِي مَن تكون له الولاية ابتداءً؛ فذهب **الحنفية** إلى أنّها للواقف أولا؛ قال الإمام المرغيناني : " وإن جعل الواقف غَلَّةَ الوقف لنفسه، أو جعل الولاية إليه جاز عند أبي يوسف "[2]، ورَأيُ أبي يوسف هو المعمول به في أغلب البلدان الإسلامية؛ فإدارة الوقف ثابتة ابتداء للواقف بدون نص (حتى ولو لم يشترط ذلك)، ثُمَّ لمن يُوَلِّيهِ من بعده، فإن لم يُعَيِّن أحدًا بعده كانت الولاية للقاضي؛ قال بن نجيم [3]: " فإذا مات ولم يُوص إلى أحدٍ فالرأي فيه للقاضي، لأنّه نُصِّبَ ناظرا لكل من عَجَزَ بنفسه عن النظر، والواقف مَيِّتٌ ومُصرِفُ الغَلَّةِ عاجز عن التصرُّف في الوقف لنفسه، فالرأي في نَصبِ القَيِّمِ إلى القاضي"[4]، وأمّا **المالكية** فَيُبطِلُونَ اشتراط الواقف الولاية لنفسه، لأنّ الوقف خُرُوجُ المال من ذِمَّة الواقف وانتقال الحيازة إلى الموقوف عليهم، فاشتراطه الولاية لنفسه تَنَافٍ مع ذلك وقد مَنَعَهُ مالك لهذا السَّبَب، فتكون الولاية على هذا للموقوف عليهم " أو لمن يختارونه هم إذا كان الموقوف عليهم مُعَيَّنين وكانوا بالغين مالكين لِمِلكِيَّتِهِم وذلك إذا لم يُعَيِّن الواقف لمن تكون الولاية "[5]، فإذا أشار الواقف إلى من يتولَّى الوقف اعتُمِدَ اختياره، قال بن الحاجب [6]

---

(1) بلبالي ابراهيم ، مرجع سابق ، ص 379.

(2) المرغيناني، مرجع سابق، ج 02، ص 929.

(3) **ابن نجيم**: زين الذين بن ابراهيم بن محمد الحنفي، الإمام العلامة، عُمدَةُ العلماء العاملين، وقدوة الفضلاء الماهرين، أخذ عن العلامة قطلوبغا، والبرهان الكركي، والأمين بن عبد العال، وغيرهم، ألّف رسائل وحوادث ووقائع في فقه الحنفية، وله " البحر الرائق شرح كتر الدقائق "، وكتاب " الأشباه و النظائر "، وكتاب " شرح المنار " في الأصول ، وكذا " الفوائد الزينية في فقه الحنفية " على شكل قواعد فقهية، توفي سنة 970 هـــ . **انظر: شذرات الذهب**، ابن العماد، ج 08، ص 358. **الأعلام**، الزركلي، ج 03، ص 64.

(4) زين الدين بن ابراهيم المعروف بابن نجيم، **الفوائد الزينية في مذهب الحنفية**، تح: أبو عبيدة مشهور بن حسن آل سلمان، ط[1]، المملكة العربية السعودية، دار بن الجوزي، 1414هـــ - 1994م، ص 66.

(5) عبد الملك السيد، مرجع سابق، ص 207.

(6) **ابن الحاجب**: أبو عمر عثمان بن عمر بن أبي بكر بن يونس جمال الدين المصري ثم الدمشقي، الفقيه الأصولي المتكلم، إمام التحقيق وفارس الإتقان و التدقيق، أخذ عن أبي الحسن الأبياري وعليه اعتماده، وأبي الحسن بن جبير، وقرأ على الإمام الشاطبي القراءات، رافق العزّ بن عبد السلام وأحَبَّهُ ودخل السجن معه، أخذ عنه جمهرة من العلماء منهم: الشهاب القرافي، والقاضي ناصر الدين بن المنير، وأبو علي ناصر الدين الزواوي الذي أدخل مختصر الحاجب إلى بجاية ومنها انتشر بالمغرب، له تصانيف عديدة وفي مجالات متعدّدة؛ نذكر منها: مختصره الفرعي الذي امتدحه بن دقيق العيد و ذاع صِيتُه في المشرق والمغرب، وله " الكافية " في النحو

"ويتولّى الوقف من شَرَطَ الواقف لا الواقف"[1]، " وإذا أَغفَلَ الواقف أَمرَ من يتولاَّه، فإن كان على غير مُعَيَّنٍ أو على مُعَيَّنٍ لا يملك أمر نفسه فالولاية للقاضي يُوَلِّي من يشاء " [2]، وعن **الشافعية** يقول الإمام الغزالي[3] " وتولية أَمرِ الوقف إلى من شَرَطَ له الواقف، فإن سَكَت فهو إليه أيضا لأنّه لم يَصرِفهُ عن نفسه " [4]، وإن وقف و لم يشترط التولية؛ فالراجح أنّ الولاية على الوقف عند عدم اشتراطها لأحد؛ تكون للقاضي وعلى هذا سارت كتب الشافعية"[5]، ويُلَخِّصُ الإمام مُوَفَّقُ الدين بن قدامى المقدسي مراتب هذه الولاية عند **الحنابلة** فيقول " و يُنظَرُ في الوقف من حيث شَرَطَ الواقف، لأنّ عمر رضي الله عنه جعل النَّظَر في وقفه إلى حفصة بنته، ثمّ إلى ذوي الرأي من أهلها ... وإن لم يَشرِط الناظر ففيه وجهان، أحدهما: يَنظُرُ فيه الموقوف عليه، لأنّه مِلكُهُ وغَلَّتُهُ له فكان نَظَرُهُ إليه كالمُطْلَقِ، والثاني: إلى حاكم البلد، لأنّه يتعلَّقُ به حق الموقوف عليه، وحَقُّ من يَنتَقِلُ إليه "[6] .

ونظمها " الواقية "، وكذا " الشافية " في التصريف، وغير ذلك من التصانيف النافعة، توفي بالاسكندرية سنة 646 هـ. **انظر: شجرة النور الزكية في طبقات المالكية**، محمد بن محمد مخلوف، ج 01، ص 241. **شذرات الذهب**، بن العماد، ج 05، ص 234. **الديباج المذهب**، بن فرحون، ص 289.

(1) **ابن الحاجب**، جمال الدين بن عمر، **جامع الأمهات**، تح و تع: أبو عبد الرحمان الأخضر الأخضري، ط[1]، بيروت – لبنان / دمشق – سورية، اليمامة للطباعة و النشر و التوزيع، 1419هـ - 1998م، ص 452.

(2) الإمام أبو زهرة، مرجع سابق، ص 343.

(3) **الغزالي**: محمد بن محمد بن أحمد الطوس، أبو حامد، حجَّة الإسلام جامع أشتات العلوم والمبرز في المنقول منها والمفهوم، قرأ في صباه طرفا من الفقه على يد أحمد بن محمد الراذكاني، ثم سافر إلى جرجان وأخذ فيها عن الإمام أبي نصر الاسماعيلي، ثم قصد نيسابور ولازم إمام الحرمين الجويني، وجَدَّ واجتهد حتى برع في المذهب، قدم بغداد وأقام فيها على التدريس ونشر العلم والتصنيف، ذاع علمه وانتشر بين الناس حتى بلغ الآفاق، من أكبر مصنفاته : " الوسيط " و " البسيط " و " العزيز " و " الخلاصة " في فقه الشافعي، و " المنخول " ثم " المستصفى " في أصول الفقه، و كتابه المشهور " إحياء علوم الدين " وغير ذلك من المؤلفات العظيمة، توفي سنة 505 هـ . **انظر: طبقات الشافعية الكبرى**، تاج الدين السبكي، ج 06، ص 191. **شذرات الذهب**، بن العماد، ج 04، ص 10.

(4) الإمام الرافعي القزويني، مرجع سابق، ص 289.

(5) أبو زهرة، المرجع نفسه، ص 344.

(6)**ابن قدامة**، أبو محمد موفق الدين عبد الله المقدسي، **الكافي في فقه الإمام أحمد**، تح: الشيخ سليم يوسف وسعيد محمد اللحام، بيروت – لبنان ، دار الفكر، 1414هـ- 1994م، ج 02، ص 330.

ثانيا : الولاية (النظارة) في التشريع الجزائري.

أشار المرسوم التنفيذي 98 – 381 في مادته السابعة (07) إلى معنى النّظارة، حيث نَصَّت المادة على أنَّهُ [يُقصَدُ بنظارة الوقف في صُلبِ هذا النّص ما يأتي: التسيير المباشر للملك الوقفي، رعايته، عمارته، استغلاله، حفظه، حمايته]، " وواضح من نَصِّ المادة بأنّ بعض عناصرها مُكَرَّر، فالرعاية والحفظ والحماية كُلُّها بمعنى واحد، فكان يمكن أن يقال: نظارة الوقف هي رعايته وعمارته واستغلاله، وبَقِيَ عليه عنصر يَدخُلُ في نظارة الوقف و لم يَذكُره؛ وهو صَرفُ الغَلاَّت لمستحقيها "[1]، وقد يُجَاب على ذلك بأنّ صَرفَ الغلاَّت لِمُستَحِقِّيهَا داخل في مهام التسيير المباشر للملك الوقفي وهو منصوص عليه في بداية نَصِّ المادة، كما أنّ المشرِّع لم يغفلها، وإنما ذكرها ضمن مهام ناظر الملك الوقفي، بَقِيَ أن نُشِير بأنّ المشرِّع الجزائري حَدَّدَ النظارة من خلال تَعدِيدِ جملة من التصرُّفات (الاستغلال، العمارة، الرعاية، الحفظ، الحماية)، من غير أن يُلحِقَ هذه التصرُّفات بالطرف المعني بها، وتَركُ الأَمرِ على هذه الحال يُلحِقُ الولاية والنّظارة بجملة من الأطراف تشترك كلها في ذلك؛ ابتداء من وزير الأوقاف والشؤون الدينية ولجنة الأوقاف ومديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة على مستوى الوزارة إلى مدير الشؤون الدينية والأوقاف ووكيل الأوقاف وكذا ناظر الملك الوقفي حال وجوده على المستوى الولائي، وهذا يعني بأنّ الولاية والنظارة هي لهؤلاء وبالتالي للوصاية مُمَثَّلَةً في الوزارة، وعلى هذا تَثبُتُ ولاية الدولة على الأوقاف العامّة طبعا، أمّا الأوقاف الخاصة فقد جاء القانون 02-10 المعدِّل والمتمِّم لقانون الأوقاف 91-10 وفي مادته 02 بخضوعها للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، بمعنى أنّها لا تخضع لقانون الأوقاف وبالتالي ليست تحت وصاية وولاية الدولة بل تحت وصاية أصحابها.

الفرع الثاني : ولاية الدولة[2] على الأوقاف في الميزان.

تَخضَعُ الأوقاف في عصرنا الحالي وفي أغلب الدول الإسلامية إلى ولاية الدولة عليها، وإن بشكل نِسبِيٍّ من دولة لأخرى ومن تجربة لأخرى، فأغلبُ إدارات الأوقاف في العالم الإسلامي

(1) بلبالي ابراهيم، مرجع سابق، ص 390.

(2) لابد من التنبيه هنا إلى ضرورة التفريق بين مصطلح الدولة ومصطلح النظام السياسي، والذي يختلط في مفهوم الكثير من الناس، فقد يذهب النظام وتبقى الدولة، ولكن إذا ذهبت الدولة فلا معنى لوجود النظام، وفي رأينا فإنّ التفريق بينهما ضروريٌّ في مسألة الولاية على الأوقاف ومعرفة كيفية التصرُّف معها للوصول إلى مدلولها الحقيقي المناسب للأوقاف.

داخلةٌ ضِمنَ هيكلة إدارة الدولة، وتابعةٌ تنظيميًّا إلى مؤسسات حكومية بِصِفَةٍ مباشرة كوزارة الشؤون الدينية والأوقاف أو أحد الهيئات التابعة لها، كما تُوجَدُ بعض التجارب القليلة التي نشهد فيها استقلالية للأوقاف عن التسيير الحكومي من حيث الإدارة والتسيير وكذا الجانب المالي، ولكن ضِمنَ القوانين التي تسير عليها باقي الهيئات الإدارية الحكومية، وتحت الرقابة الحكومية وبخاصة من الناحية المالية، فالإشراف والولاية موجودة وإن بِتَفَاوُتٍ من دولة لأخرى من حيث أسلوب الولاية ومَدَاهَا وطبيعتها، وقد تَعَرَّضَت ولاية الدولة على الأوقاف للكثير من الانتقادات والملاحظات من قِبَلِ المهتمِّين بشؤون الأوقاف، باعتبار أنّ هذه الولاية سَتَستَصحِب جميع سلبيات الإدارة الحكومية المعروفة ضِمنَ ما يُعرَفُ بالإطار البيروقراطي الذي تُسَيَّرُ به الدولة، وهذا الأمر كما حَالَ دون تطوُّر الإدارة الحكومية فإنّه سَيَحُولُ حتمًا دون قيام الأوقاف بالدور المُنتَظَرِ منها، إلى جانب أنّ هذا مخالف للطبيعة التي امتازت بها الأوقاف عبر التاريخ من كونها مؤسَّسَة مستقلّة، فيكون تقييدها مُعَاكِسًا لطبيعتها وأَصلِ وُجُودِهَا، ولكن في مقابل ذلك هل الحَلُّ كَامِنٌ في الاستقلالية عن ولايتها؟ وما المقصود بهذه الاستقلالية؟ فهل المقصود بالاستقلالية البنّاءة لمؤسَّسَة الأوقاف؛ تلك الاستقلالية المُطلَقَة التي تجعل الأوقاف مؤسَّسَة موازية لمؤسَّسَات الدولة الموجودة، فنكون عندها أمام إشكالية تتعلّق بمسألة السيادة التي تَتَمَيَّزُ بها الدولة الحديثة، أم أنّها استقلالية ضِمنَ مجال إعطاء الأوقاف حريةً أَوسَع للمبادرة والحركة، فأَيُّهُمَا أنفع وأصلح للأوقاف من حيث المبدأ، وهل يتغيّر هذا الأمر بتغير الزمان والمكان؟ تلك جملة من التساؤلات التي تَفرِضُ نفسها وتستدعي الإجابة عنها، حتى يُشرَع في العمل على الانتقال بالأوقاف من مرحلة التنظير والتأصيل إلى مرحلة العطاء والتنفيذ لِمَا هي أَهلٌ له وما عُرِفَت به عبر التاريخ.

أولا : إيجابيات ولاية الدولة على الأوقاف.

لاشك بأنّ ولاية الدولة على الأوقاف وإن بِشَكلٍ نِسبِيّ لا تُعدَمُ بعض الإيجابيات، ومن أبرزها:

1 – إعادة بعث الأوقاف من جديد.

حيث أنّ الدولة الحديثة استطاعت أن تَدمِجَ الأوقاف ضِمنَ شبكة هياكلها الإدارية الحكومية، وبالتالي فقد استطاعت الأوقاف أن تَتَنَفَّسَ الصعداء بعد حِقبَةٍ مُظلِمَةٍ عاشتها مع الاستعمار الذي خَرَّبَهَا وعمل جاهدا على إبادتها، دون أن نَنسَى " الولاية العامة للدولة على كُلِّ

من وما في المجتمع من أفراد وأموال، فهي مسؤولة عن هذه الأمانات التي تحت يَدِهَا بِقَدرِ ما لها من سلطة وصلاحية في التقويم والتوجيه وضمان السلوك الجيّد، كل ذلك في ضوء قواعد شرعية صارمة حتى لا تُسِيءَ استغلال ما لها من سلطة من جهة؛ فَتَصَرُّفُ الإمام على الرعيّة منوط بالمصلحة، ولا تُهمَلُ في مسئولياتها وواجباتها من جهة أخرى، ... فولاية الدولة على الأوقاف بالصورة والأسلوب والمدى الذي يُحَافِظُ عليها ويُدَعِّمُهَا ويحافظ في نفس الوقت على مقصود الواقف وشروطه الصحيحة شرعا هي مسئوليات الدولة وواجباتها الشرعية"[1].

2 – حفظ وحماية الأوقاف من الاعتداء عليها.

لقد كان تدخُّلُ الدولة في شؤون الأوقاف قبل هذه الفترة مُعَلَّلاً ومطلوبا، " فلم تَمضِ سوى فترة قصيرة على ظهور الإسلام وقيام الدولة الإسلامية حتى شَهِدَ المجتمع الإسلامي طَفرَةً كبيرة في المسألة الوقفية، من حيث حجم الأموال الموقوفة وأنواعها والمجالات الموقوف عليها، هذا الأمر استدعى تدخل الدولة للإشراف على عملية الوقف ورعايتها وحمايتها من عَبَثِ النُظَّار وفسادهم وضُعفِ قُدُرَاتِهِم"[2]، ولكنّه لم يكن إشرافا احتوائيا للأوقاف، وإنما غَرَضُه الحماية وتمكين الأوقاف من القيام بدوها الذي وُجِدَت من أجله وضِمنَ الإطار الطبيعي الذي نشأت فيه، وقد اتخذت الحماية أشكالا كثيرة من أهمِّهَا؛ الحماية المادية لأعيان الوقف من الزوال والاندثار، وكذا الحماية القانونية من خلال التشريعات التي تحافظ على صيرورة الأوقاف واستمرار نشاطها من غير تَعَرُّضٍ للاستغلال وذلك بِتَثبِيتِهَا وتوثيقها، بالإضافة إلى مراقبة تصرُّفات النُظَّار ومحاسبتهم عند الاقتضاء، ولكن مع مرور الزمن وتَغَيُّرِ الأوضاع السياسية التي كانت تَمُرُّ بها البلدان الإسلامية آنذاك؛ بدأ مَسلَكُ الحماية يأخذ منحا آخر أكثرَ إخضَاعًا للأوقاف لسلطان الدولة من حيث التَحَكُّمُ فيها وجَعلِهَا تابعة لها، "وقد تنوَّعَت ولاية الدولة من إقليم لآخر في مدى ونطاق هذه الدولة، وفي حالات كثيرة كانت هناك مُغَالاَةٌ من قِبَلِ الدولة في

(1) شوقي أحمد دنيا، **استقلالية أعيان الوقف عن المال العام – الوسائل والغايات**، المؤتمر الثالث للأوقاف – اقتصاد، إدارة وبناء حضارة – الجزء 1، المحور الأول : حقيقة الملكية من أعيان الوقف، المملكة العربية السعودية، 1430هـ/2009م، ص 630-631 بتصرف.

(2) شوقي أحمد دنيا، المرجع نفسه، ص 629.

ولايتها على الأوقاف وتَصَرُّفِهَا في أموالها، رِقَابًا وثمارا ومنافعا، وصلت في الكثير من الحالات إلى حَدِّ مصادرة هذه الأموال ودمجها في الأموال العامة "[1]، وهذا غاية في التعدِّي.

3 – محاولات للاستثمار والتنمية.

فقد شَرَعَت العديد من الدول في استثمار الأوقاف وإن بشكل مُحتَشَم، ولكنَّهُ استثمار لا يوافقُ طموحَ الأوقاف وما يمكن أن تُحَقِّقَهُ في هذا المجال، فما هو مطروح من صِيَغٍ حكومية لاستثمار الأوقاف يَنطَلِقُ من مُنطَلَقِ النظرة التقليدية التي كان يُنظَرُ بها إلى عمل تلك المؤسَّسَة، والتي كان أقصى ما يُسعَى إليه هو تمكين الأوقاف من البَقَاء وعدم الزوال والانتهاء، ومحاولة تأمين الحَدِّ الأدنى من الموارد المالية التي تُغَطِي المصاريف، وبالتالي فهي نَظرَةٌ للأوقاف على أنّها استهلاكية لا مُنتِجَة للخدمات، وهذه النظرة وإن كانت إيجابية من حيث الإبقاء على الأوقاف والسعي إلى استمرارها، إلاّ أنها سلبية من حيث أنها لا تُعبِّرُ عن الطاقة الكامنة في الأوقاف والتي تجعلها مؤسَّسَة مُهِمَّة في المجتمع ورافدا من روافد تطوُّرِه وتنميته، وهي النظرة المُفتَقَدَةُ اليوم عند عموم السلطة السياسية.

ثانيا : سلبيات ولاية الدولة على الأوقاف.

وكما أنّ لولاية الدولة على الأوقاف إيجابيات فهي كذلك تَحوِي الكثير من السلبيات، قد تَنسِفُ كل تلك الإيجابيات المذكورة آنفا ومن أهمِّهَا:

1. " طَمَعُ بعض الولاة في الوقف (باعتبارهم ممثِّلِي الولاية العامة) واستغلال تلك الولاية كوسيلة للاستيلاء على الوقف، والتاريخ الإسلامي يَشهَدُ بالكثير من تلك المواقف وبخاصة في عهد المماليك.
2. إِحجَامُ الناس على الوقف وضُعفُ المبادرة الأهلية، لِتَسَلُّطِ الحُكَّام عليه وانعدام ثِقَةِ الناس فيهم.
3. قِلّةُ الكفاءة والإنتاجية والمزالق الأخلاقية التي تُعرَفُ بها الإدارات الحكومية، إلى جانب البيروقراطية المُعَرقِلَةُ لكل نماء.
4. تَفَشِّي الفساد في أوساط النُظَّار والتغاضي عنه وضُعفُ الرقابة والإشراف عليهم.

(1) شوقي أحمد دنيا، مرجع سابق، ص 630.

5. المركزية الشديدة في إدارة الأوقاف، ورَبطِهَا ببعض المجالس واللِّجان، وعدم إعطاء الإدارة المباشرة على الأوقاف صلاحية التَصَرُّف، ممّا يُسَبِّبُ التأخُّر الشديد في اتخاذ القرار وبالتالي تدهور الوقف وانصِرَافِ مَن لَهُ رغبة في استثمار الوقف عن الاستثمار بسبب هذه العوائق" [1] .
6. رؤية الوقف من زاوية ضَيِّقَة، تَعتَبِرُهُ مُجَرَّدَ شعيرة دينية لا مؤسَّسَة اجتماعية قائمة بذاتها وذات أهمية بالغة (تغييب الدور والمضمون الاجتماعي للوقف).
7. الضُعفُ المادي للأوقاف بسبب ضُعفِ مدخولها و مواردها [2].

الفرع الثالث : استقلالية الأوقاف في الميزان.

وكما أنّ إبقاء الأوقاف تحت ولاية الدولة له ماله وعليه ما عليه، فإنّ ما يقابل هذا وهو استقلال مؤسَّسَة الأوقاف لابد وأن يُحَدَّدَ جيدا، وأن تُضبَطَ معالمه وحدوده بشكل يُحَقِّقُ المقصد من الأوقاف من غير أن يأتي بالنتيجة العكسية لذلك، فلقد كانت الأوقاف منذ تشريعها مؤسَّسَة قائمة بذاتها، تمتاز باستقلالية معنوية ومادية أَمَدَّهَا بها الشرع الحنيف، فهي بمجرَّد قِيَامِهَا تخرج من إمكانية تَصَرُّفِ الواقف فيها بأيّ شكل من أشكال التَمَلُّك أو التصرُّف المنافي لوجودها، هذه المِيزَة التي أكسبت الأوقاف ذِمّةً مستقلّة عن ذِمَّة مُنشِئِهَا هي التي سمحت لها القيامَ بالدور الريادي والحضاري في الأمة، فالأوقاف إذن على أَصلِهَا مؤسَّسَة مستقلّة وقائمة بذاتها، صارت مع مرور الوقت ولأسباب موضوعية وذاتية في بعض الأحيان تحت وصاية السلطة الحاكمة على اختلاف أنواعها، وبالتالي فإنّ الواقع الجديد الذي فَرَضَهُ عليها الزمان هو من قَبِيلِ العارض لا الأصل، وعلى هذا كان لزاما عليها الآن أن تعود للأصل ولكن مع مراعاتها للواقع المُحَقِّقِ للقصد، والذي لم يكن يعني في يوم من الأيام الاستقلالية المطلقة التي رُبَّمَا يَتَصَوَّرُهَا بعض الناس اليوم، وإنّما هي استقلالية من نوع خاص، استقلالية في الحركية والتزام بالمشروعية[3]، وهذا يعني أنّها مُلزَمَةٌ بإيجاد صِيغَةٍ مناسبة تَسمَحُ لها بتحقيق الغرض الذي وُجِدَت من أجله، من غير أن يَمُسَّ ذلك سيادة

(1) أحمد بن صالح بن صواب الرفاعي، مرجع سابق، ص 35 – 36 بتصرف.
(2) سليم هاني منصور، مرجع سابق، ص 267- 274 بتصرف.
(3) المشروعية في أحد تعاريفها الدستورية هي الخضوع للقانون والالتزام به حتى من أجهزة الدولة نفسها.

الدولة وهيبتها، ولكنَّ السؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصَّدَد؛ هل الأوقاف الآن وبالمستوى الذي هي فيه في الجزائر مُستَعِدَّةٌ لهذه الاستقلالية ؟ وهل المطلوب بالضرورة هو الاستقلالية المطلقة عن ولاية الدولة ؟ وإذا كان الأمر كذلك فما هو مدلول هذه الاستقلالية ؟ وهل يمكننا الحديث عن استقلالية نسبية؟ أم أنّنَا بحاجة إلى تَدَرُّجٍ في إكساب مؤسَّسَة الأوقاف هذه الاستقلالية، وِفقَ انتقالٍ مدروسٍ ومضبوط.

أولا : إيجابيات الاستقلالية.

لاشك بأنّ لاستقلالية الأوقاف إيجابيات عِدَّة ربما يكون من أبرزها:

1. الابتعاد عن الاستغلال غير المشروع؛ الذي تَسَبَّبَت فيه عقود من الوصاية على إدارة الأوقاف من خلال انتشار الفساد المالي واستغلال الأوقاف لأغراض شخصية، بالإضافة إلى تجسيد ذاتية الأوقاف كمؤسَّسَة غير تابعة.
2. الابتعاد عن البيروقراطية الحكومية والمركزية المُتَحَكِّمَة التي تُمَيِّز الهيئات التابعة لوصاية الدولة، ممَّا يسمح للأوقاف بمجال أوسع للحركة والعمل وتوسيع المشاريع المتعلِّقة بخدمة الأمة.
3. رفع رهان التطوير الذاتي لأساليب الإدارة والتسيير من خلال رفع مستوى الكفاءة لدى المُسَيِّرين، فالأوقاف عندما تَستَقِل تكون أمام تحدي التعبير عن الذات مما يجعلها في سباق دائم للوصول إلى أرقى المستويات.

ثانيا : سلبيات الاستقلالية.

لا تُعدَمُ الاستقلالية المَرجُوَّةُ للأوقاف من بعض السلبيات التي هي أقرب ما تكون إلى المحاذير التي يجب تَجَنُّبُهَا منها إلى السلبية، ومن أبرزها:

1. قد تكون مؤسَّسَة الأوقاف إذا لم تُضبَط علاقاتها مع مؤسسات الدولة بشكل واضح؛ مؤسَّسَة موازية لهذه المؤسسات وهو ما قد يُشَكِّلُ خطرا على سيادة الدولة بالمفهوم الحديث الذي انبَنَت عليه الدولة الحديثة، وبالتالي فإنّ المَحذُورَ هو أن تُصبِحَ مؤسَّسَة الأوقاف وبخاصة بعد أن تتطوَّر وتتوسَّع ويزداد نشاطها؛ مؤسَّسَة مُوَازِيَةً لجهاز الدولة القائم، وهذا مَسَاسٌ كبير بسيادة الدولة الذي يعني في لغة المصالح والمفاسد مَسَاسٌ بالاستقرار الاجتماعي، وهذه مَفسَدَةٌ كبرى تُنهِي الدولة وبالتالي لا تُصبِحُ لمؤسَّسَة

الأوقاف مدلول في وجودها، فالارتباط بَيِّنٌ في ضرورته ودخول مؤسَّسَة الأوقاف في كيان الدولة ظاهر في أهميته، فلابد إذا من ضَبطِ العلاقة بشكل جيِّد تفاديا لاستغلال هذه المؤسَّسَة لأغراض تتنافى مع وجود الدولة واستمرارها وهي مَفسَدَةٌ عُظمى تتقدَّمُ تحقيق أيّ مصلحةٍ أخرى، فالمطلوب في هذا المجال هو التكاملية لا التوازي.

2. الاستقلالية الإدارية قد تُفضِي إلى الاستقلالية المالية التي تُعتَبَرُ إشكالية لابد من الانتباه إليها، فإدارة المال من غير وُجُودٍ لآليات المراقبة؛ تَجعَلُهُ مَصدَرَ خطر إذا ما استُغِلَّ في غير الوجه الذي وُجِدَ من أجله، فلم يَعُد خافيا في عالم اليوم قُوَّةُ المال وتأثيره في الكثير من المعادلات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والدولية، فاكتساب المال أصبح مرادفا لاكتساب القوة ومُصَاحِبًا لها، ومن هنا يأتي الإشكَال، فإذا ما أصبحت مؤسَّسَة الأوقاف مؤسَّسَة تَكسِبُ المال، فإنّ هذا يعني أنّها أصبحت تُمَثِّلُ قوة في المجتمع، وإذا أصبحت كذلك فإنها سَتُصبِحُ مَطمَحَ كُلِّ مُستَغِّل، ومَلجَئ كُلِّ مُغَامِر، وقد تُستَدرَجُ إلى مَتَاهَاتٍ بعيدة كل البُعدِ عن رسالتها، فليس من وظيفة الأوقاف أن تكون سَبَبًا في انتصارٍ سياسي أو غَلَبَةٍ حزبية أو مَدعَاةً للتفرقة بين أفراد المجتمع، بل هي على العكس من ذلك؛ أداة للوحدة وخدمة الأمة بكل أطيافها، كما هي فلسفة الهيئات الخيرية في الإسلام نظامية كانت أو مجتمعية (مدنية)، وربما يَعتَقِدُ الكثير عدم واقعية حدوث ذلك، ولكنَّهُ مُمكِنٌ وبالتالي فهو محذور مُعتَبر.

بعد ذكر الإيجابيات والسلبيات المتعلِّقة بوصاية الدولة على الأوقاف وكذا في المقابل استقلالها عنها ،فإنّ الأسلَمَ في رأينا هو الجمع بين المَسلَكَين لأنّ الجمع أولى من الترجيح كما يقول علماء الأصول، فَتُعتَمَدُ استقلالية الأوقاف ابتداءً وكما كانت على أَصلِهَا، وتُعطَى الوصاية للدولة في الحدود التي تَضمَنُ السَّيرَ الحسن للأوقاف وتحقيق الغرض الذي شُرِعَت من أجله انتهاءً، بما يَحفَظُ للدولة سيادتها على المؤسَّسَات ومنها الأوقاف، ولكنَّهَا سيادةٌ للتطوير والحماية لا للتَحَكُّمِ والاستغلال، كما يجب وانطلاقا من الواقع الحالي للأوقاف في الجزائر؛ اعتمادُ مَسلَكِ التَدَرُّج في الانتقال من الوصاية إلى الاستقلالية التي لا نَرَاهَا إلاّ نِسبِيَّة بالمواصفات التي ذكرنا، وصولا إلى الأنموذج البنّاء المُعتَمِدِ على:

1. استقلالية التسيير الإداري كُلِّيَةً، والتي تعني حُرِيَّةَ المؤسَّسَة في اختيار شكلها وطريقة عملها وأهدافها ومشاريعها، من دون تدخُّل الحكومة في ذلك لا من بعيد ولا من قريب، بما يعني قيام المؤسَّسَة بذاتها.
2. الإشراف القضائي على مالية الأوقاف، أو اعتِمَادَ مؤسَّسَة مستقلّة لهذا الغرض، و يمكن في هذا الصَّدَد الاستفادة من التجربة المغربية في هذا المجال والمُعتَمِدَة على المجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامة، كهيئة مستقلّة عن الوصاية ولكنَّها مؤسَّسَة عمومية تابعة للقصر.
3. الرقابة التوجيهية للحكومة فيما يَخُصُّ تسهيل عمل مؤسَّسَة الأوقاف؛ من خلال وَضعِ مؤسَّسَة الأوقاف والقائمين عليها في صورة الإستراتيجية التنموية التي تعتمدها الدولة حتى تُسَاهِمَ الأوقاف من جِهَتِهَا في دَعمِ تلك الإستراتيجية، كما يُمكِنُ للدولة التَدَخُّلَ عند انحراف المؤسَّسَة عن دورها ورسالتها على غِرَارِ ما هو عليه الشأن بالنسبة للتدخُّل الحكومي في المؤسسات الخيرية في الغرب، المحدَّد والمضبوط بشكل دقيق، وقد رأينا التجربة البريطانية والأمريكية كنماذج.

المطلب الثاني: التشريع الوقفي.

" إنّ البِنيَةَ التشريعية القانونية التي وضعتها الدولة الحديثة لنظام الأوقاف، وهي تَعكِسُ العديد من التحوُّلاَت في التوجُّهَات العامة لها وعلاقاتها بالمجتمع؛ قد أَسرَت نظام الوقف داخلها... بل وقَنَّنَت عُزلَتَهُ عن الحركة الحُرَّة في مُجمَلِ مناحي الحياة على نَحوِ ما كان عليه قَبلاً أو حتى شَبِيهَهُ ... وأَسهَمَت ضِمنَ عوامل متعدِّدَة في إضعاف الميل الاجتماعي نحو إنشاء أوقاف جديدة، بل وفي حَجبِ نظام الأوقاف وتقاليده المؤسَّسِيَّة الخاصة عن مجاله الاجتماعي الفسيح... ولعلّ وَضعَ النُّظُمِ والتشريعات القانونية الوقفية التي تَعنَى بسلامة الأداء الفني والإداري والأخلاقي... وتُرَاعِي كافَّةَ الجوانب والأبعاد الروحية والعبادية لهذا الأداء... فَتَتَهَيَّأُ من ثَمَّ الحركة الوقفية مع مَطلَعِ القرن الحادي والعشرين – عصر العولمة – فَتُحَدِّدَ غاياتها ومقاصدها وتُعِدُّ مناهجها وبرامجها

وتُدَشِّنُ آلياتها وتَأخُذَ مسارها الصحيح... إنما يُعَدُّ ذلك من مُقَوِّمَات النهضة الحضارية الإسلامية المنشودة "[1].

إنّ الحديث عن التشريع وعن القوانين المسيِّرة للأوقاف؛ يستدعي الحاجة إلى الحديث عن الجهة المسؤولة عن ذلك وهي السلطة التشريعية في البلد، والتي تملك حَقَّ المبادرة في سَنِّ التشريعات المختلفة التي تُسَيَّرُ بها مصالح الدولة والمجتمع، كما أنّه يُمكِنُ للسلطة التنفيذية من خلال وزاراتها اقتراح القوانين والتشريعات المختلفة التي تَخُصُّ مجال اختصاصهم، وعلى هذا يكون مجال التشريع في الدولة متعلِّقًا بصفة مباشرة بالسلطة السياسية، وبالتالي فإنّ إرادة الإصلاح كذلك مَرهُونَةٌ بمدى تَوَفُّر الإرادة السياسية لدى هذه السلطة، وهو أَمرٌ مهمٌّ للغاية، بل هو المُنطَلَقُ الضروري لأيّ عملية إصلاح إداري، فبدونه لا يمكننا بأيّ حالٍ الحديثُ عن إصلاح الإدارة وتحسينها، وهذا الذي جعلنا نُدرِجُ الحديث عن الولاية في صُلبِ موضوع الإصلاح التشريعي المأمول، وما ذكرناه سابقا يَنطَبِقُ على الأوقاف في الجزائر تماما، فأوّل خطوات الإصلاح هو وجود الإرادة السياسية الحَقَّة لهذه العملية، فالأوقاف لا يمكنها أن تمتلك إدارة قويّة وفعّالة، كما لا يمكنها أن تقوم بالدور المنوط بها إذا لم تتوفَّر هذه الإرادة، بما يعني اختصارا: لا إصلاح لإدارة إلاّ بوجود الإرادة، وهو يُشبِهُ إلى حَدٍّ كبير ما عَبَّرَ عنه القرآن الكريم في مسألة الصُلحِ بين الزوجين قبل الانتقال إلى إقرار الطلاق (إِنْ يُّرِيدَآ إِصْلَٰحاً يُوَفِّقِ ٱللَّهُ بَيْنَهُمَآ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ عَلِيماً خَبِيراً) [2] فالتوفيق من الله تعالى مُقتَرِنٌ بوجود النِيَّة وإرادة الإصلاح وإلاّ فلا إصلاح، وكذا يُقَال عن إدارة الأوقاف في الجزائر؛ لا إصلاح إلاّ بوجود إرادة للإصلاح، وهو الأمر المتعلِّق بالإرادة السياسية للسلطة السياسية.

إنّ الإصلاح التشريعي كأحد روافد الإصلاح الإداري يَستَوجِبُ الحديث عن جملة القوانين والتشريعات المُنَظِّمَة للوقف بما لها وما عليها، وكذا التفكير في تشريعها مستقبلا، كُلُّ هذه النقاط هي موضوع بحثنا من خلال هذا المطلب، والذي سنحاول من خلال فروعه الوقوف عليها وتوضيحها بشكل جيِّد حتى يكون توصيف البديل دقيقا وصائبا.

---

(1) عطية فتحي الويشي، **أحكام الوقف وحركة التقنين في دول العالم الإسلامي المعاصر (مصر أنموذجا)**، سلسلة الدراسات الفائزة في مسابقة الكويت الدولية لأبحاث الوقف، ط1، الأمانة العامة للأوقاف، الكويت، 1423هـ/2002م، ص 176-177 بتصرف.

(2) سورة النساء: من الآية 35.

الفرع الأول: التقنين الوقفي.

مسألة تقنين الأحكام المتعلِّقة بالأوقاف تُشبِهُ إلى حَدٍّ كبير مسألة تقنين الأحكام الشرعية والتي أحدثت الكثير من النِّقَاش في أوساط العلماء، بين مانعٍ لها ومؤيِّد، ولكنّها أصبحت اليوم واقعا ملموسا تتعامل معه جميع الدول الإسلامية، إذ لا يُطرَحُ اليوم التساؤل عن إمكانية تقنين الأحكام المتعلِّقة بالوقف بل عن كيفية تقنينها، فالمسألة بالنسبة للأوقاف تَمَّ الحَسمُ فيها، إذ أصبح للكثير من البلدان الإسلامية قوانين وتشريعات تتعلَّقُ بالوقف، وبالتالي فإنّ حديثنا سوف لن يتناول التقنين من حيث الجواز أو عدمه، وإنّما التقنين كواقعٍ وكتجربة موجودة تحتاج إلى التفعيل والتطوير، وبخاصة منذ التجربة العثمانية في مجلة الأحكام العدلية.

" إنّ حركة تقنين الأحكام الوقفية يُمكِنُ أن تحقِّقَ للوقف غاياته وأهدافه...ولكن في مقابل ذلك كُلِّهِ لا يمكننا إغفال الصعوبات الجَمَّة التي تواجه عملية تقنين الأحكام الوقفية، ومن أهمِّهَا عدم نُضجِ آليات القرار وسَنِّ التشريعات في البلاد الإسلامية عموما، يُضَافُ إليه ضُعفُ السلطة القضائية وتَغَوُّلُ السلطة التنفيذية، تلك الأمور الكفيلة بإفشال عملية تقنين الأحكام الوقفية، أو الانحراف في تطبيقها وتنفيذها، وعلى الرغم من ذلك فقد تُجُوِّزَ عن ذلك كُلِّهِ بإصدار مُعظَمِ الدول لقوانين تتعلَّق بالأوقاف وهو ما يَستَلزِمُ التصدِّي لها إصلاحا وتطويرا"[1].

أولا: الظروف والخلفيات.

لقد واكبَ العديد من الظروف نُشُوءَ حركة التقنين الوقفية في البلدان الإسلامية، بعد أُفُولٍ كبيرٍ أَعقَبَ تلك المحاولة التي عرفتها أواخر الخلافة العثمانية كما ذكرنا؛ وقد كان سَبَبُ إعادة الاهتمام بذلك جُملَةً من الظروف والخلفيات كان أبرزها نشوء الدولة الحديثة وتعقيداتها التنظيمية والإدارية، ذلك لأنّ الأوقاف في جميع عصورها لم تُعرَف إلاّ طَلِيقَةً حُرَّة من كل تَبَعِيَّة أو إلزامية تنظيمية أو إدارية، ولكن الأمر الآن لم يَعُد ممكنا استمراره على تلك الحال، ويمكن تلخيص تلك الظروف والخلفيات على النحو التالي:

(1) أسامة عمر الأشقر، **التنظيم القانوني للوقف: الدوافع – الآليات – المجالات**،المحور الثالث: الإصلاح الإداري المنشود للوقف، المؤتمر الثالث للأوقاف، المملكة العربية السعودية (اقتصاد، إدارة، بناء حضارة)، 1430هـ/2009م، ص 94.

- ظهور مفهوم الدولة القُطرِيَّة؛ الذي يَعنِي تَمَيُّزًا عن المحيط الخارجي (الذي يُمَثِّلُ دولا قطرية أخرى) من خلال النظام السياسي السائد والقوانين وطريقة الانتظام المتَّبَعَة، وكذا الخصائص الاجتماعية، وغير ذلك ممّا له دورٌ في تحديد هُوِيَّةِ المجتمع، فكان أن نشأت مفاهيم جديدة لأركان الدولة والتي من أهمِّهَا ركن السلطة السياسية المحتكِرَة لعملية التقنين، بما يعني أنّ مرافق الحياة لابد وأن تَنتَظِمَ من خلال ذلك التقنين، ومن هنا كانت الأوقاف كنظام اجتماعي تفاعلي مُلزَمَةٌ بالانصياع لهذا الترتيب الجديد عليها والذي لم تَألَفهُ بهذه الإلزامية من قبل، فكان إيذانا بدخولها النظام القانوني للدولة، فَتَمَّ إدماجها في الجهاز الإداري للدولة فأصبحت متعلِّقَةً به إدارة ونشاطا وتمويلا, الشيء الذي أفقَدَهَا الاستقلالية التي كانت تُمَيِّزُهَا من قبل.
- الوضع العدائي لبعض السلطات السياسية العلمانية التي كانت تريد القضاء على الأوقاف باعتبارها مَورُوثا حضاريا له ارتباط وثيق بهويّة الأمة الإسلامية، وذلك استمرارا للنهج التغريبي الذي بدأه الاستعمار من قَبل، فقد قامت بعض الأنظمة العربية بإلغاء الأوقاف تماما ومنها من قامت بتحجيمه إلى حدٍّ بعيد بدعوى أنه هَدرٌ للمال، و لم تكن من فُرصَةٍ مواتية لذلك إلى من خلال إفراغه من محتواه بسَنِّ القوانين المحدِّدَة لنشاطه وحركته.
- الوضعية الاجتماعية السيِّئَة التي تعيشها المجتمعات الإسلامية، ومع ما كانت تقوم به الأوقاف تاريخيا من خدمات كبيرة في المجتمع وارتباط الناس بها رغم شُحِّ مداخيلها، جعل الدولة مع عدم كفايتها أمور الناس؛ مُلزَمَةً بفتح المجال أمام الأوقاف والسماح لها بالمساهمة، فلم يكن ذلك ممكنا إلاّ من خلال تنظيمها وتشريع القوانين لذلك، بُغيَةَ توجيهها والتحكُّمِ فيها.
- دخول الأوقاف في عباءة الإدارة الحكومية ألبسها جميع سلبيات التسيير البيروقراطي المُنتِجِ للعديد من الآفات (الفساد الإداري، قِلَّة الكفاءة، .....)، ممّا أفقد الثِّقَة في تعامل الناس معها، فكان نِتَاجُ ذلك – مع وجود إرادة للسلطة في تحجيم العمل الاجتماعي والخيري بسبب خلفيات سياسية– ؛ أُفُولُ دور الأوقاف وتراجعها عن المعهود عنها، ومضى في أذهان النّاس بأنّ الأوقاف إدارة حكومية تابعة لها.

هذه هي أهمّ الظروف التي عايشتها الأوقاف في الفترة المعاصرة، والتي ساهمت في التقليل من قِيمَتِهَا ومحاولة إفراغها من مضمونها الحقيقي سعيا إلى تحجيمها، ولكنّ الواقع يوما بعد يوم يؤكِّدُ بأنّ هذه المساعي لن تذهب بعيدا، وأنّ الأوقاف أثبتت بأنّها تملك من الطاقة الكامنة فيها؛ ما يجعلها تَستَرِدُّ تلك المكانة إن عاجلا أو آجلا[1].

ثانيا: المسوِّغات الموضوعية.

هناك العديد من الدوافع والمُسَوِّغات التي تستدعي عملية تقنين الأحكام المتعلِّقة بالأوقاف ومن أبرزها:

1 – "الحماية القانونية التي تَكفُلُهَا الدساتير للأفراد؛ من حيث حرية القيام بالشعائر الدينية ومنها الأوقاف، وبالتالي فإنّ عملية التقنين ستعمل على حماية إرادة الواقف.

2 – حماية الأملاك الوقفية من الاعتداء والاستغلال غير المشروعين، وهو الأمر الذي وقع في الجزائر مثلا حيث أنّ الأوقاف مَحمِيَّةٌ دستوريا (المادة 52 من الدستور).

3 – الارتقاء بقطاع الأوقاف إلى مستويات متقدِّمَة من الخِدمة والعَطَاء، ذلك لأنّ عملية التقنين ستكون حافزا كبيرا لهذا الارتقاء وذلك من خلال:

- ظهور العديد من المؤسسات الوقفية، وكذا اختصاص العديد من الباحثين في مجال الأوقاف؛ سَيَعمَلُ على دفع حركة التقنين بشكل علمي وفعّال نحو التطوير من وسائل تنظيم العمل الوقفي.
- المواكبة الآنية للتطوُّرَات التي تَفرِضُ نفسها اليوم على أنماط الحياة، تُلزِمُ التقنين التفاعل معها بشكل إيجابي، وهو الشيء الذي يزيد من مردودية عطاء المؤسَّسَة.
- دخول الأوقاف مُعتَرَكَ التنمية من خلال المشاريع الاقتصادية والاجتماعية وغيرها يَفرِضُ على التقنين ضَبطَ ذلك بآليات قانونية تُشَجِّعُ وتُوَفِّرُ ذلك"[2].

(1) أسامة عمر الأشقر، **التنظيم القانوني للوقف: الدوافع – الآليات – المجالات**، مرجع سابق، ص 103-105 بتصرف.

(2) أسامة عمر الأشقر، المرجع نفسه، ص 105-108 بتصرف.

ثالثا: أُسُس وآليات.

تحتاج عملية التقنين الوقفي وحتى لا تكون شكلية؛ إلى مجموعة من الأُسُسِ التي تقوم عليها وهي:

1. ضرورة إدراك الأنظمة السياسية ومؤسَّسَات المجتمع المدني؛ أهمية الوقف ودوره التنموي.
2. ضرورة رَفعِ الوصاية الحكومية المباشرة على الأوقاف.
3. إنشاء إطار قضائي مؤسَّسِي أو جهاز حكومي مستقلّ عن وصاية وزارة الأوقاف يُعهَدُ إليه الإشراف على الأوقاف.
4. إنشاء قانون وقفي عصري ومستقلّ عن التبعية للقوانين الأخرى، بمرجعية شرعية مُوَحَّدَة ومُتَفَتِّحَة عن الاجتهادات الفقهية المُعتَبَرَة.
5. إسناد أمر إعداد القانون إلى خبراء ومختصِّين في جميع المجالات اللازمة وِفقَ مُحَدِّدَات الخِبرَة والكفاءة والفعالية.
6. الدعم الإعلامي لهذه المسيرة حتى تَجِدَ المَحضِنَ الرسمي والمدني لنموها[1].

الفرع الثاني: معوِّقات التشريع الوقفي في العصر الحديث.

لقد تجاوزت العديد من الدول مسألة تقنين الأحكام المتعلِّقَة بالأوقاف، فأصبح لديها تشريعات وقوانين خاصّة بها، واحتلَّت الأوقاف في الكثير من هذه البلدان ومنها الجزائر؛ المكانة الأكبر تشريعيا من خلال الحماية الدستورية لها، وبالتالي لم يَعُد الأمر مطروحا فيما إذا كان من اللازم تقنين أحكام الوقف أم لا، بعد أن كان سِجَالاً في الماضي القريب بين الفقهاء، " يُشِير التطوُّر التاريخي للسياسات الحكومية اتجاه نظام الأوقاف – حتى منتصف القرن العشرين – إلى أنّها قد تركَّزَت أولا على الجوانب الإدارية لنظام الأوقاف، ثم انتقلَت تدريجيا إلى جوانبه التشريعية والقانونية، وانتهت بنَقلَةٍ من مجال السياسة المدنية أو الأهلية التي أسَّسَهَا الفقه إلى مجال السياسة الحكومية التي شَرَّعَتهَا الدولة بالقانون....أي أنّها أَدَّت إلى نَقلِ نظام الأوقاف من المجتمع إلى الدولة بمنطق التسويغ القانوني والتلفيق التشريعي..... وبتقنين أحكام الوقف خرجت الأوقاف من النظام الفقهي غير المُقَنَّن، ودخلت في النظام القانوني للدولة... وتَمَّ دمجها وكافة مُتَعَلَّقَاتِهَا في

(1) أسامة عمر الأشقر، **التنظيم القانوني للوقف: الدوافع – الآليات – المجالات**، مرجع سابق، ص 109-115 بتصرف

الجهاز المركزي إدارة ونشاطا وتمويلا "[1]، ولكن هذه التجربة الفَتِيَّة في التشريع الوقفي والمُتَأَخِّرةِ أصلا عن التجربة الفتيّة في مَأسَسَة الوقف وجَعلِهِ ضمن العمل الإداري في الدولة؛ جعلت هذه القوانين والتشريعات تَشُوبُهَا العديد من العوائق والمشاكل التي لم تُعطِ الأوقاف الدَفعَة التي كانت مُنتَظَرَةً منها.

أولا: المعوّقات الكبرى في مجال التشريع في البلدان العربية.

سنذكر من خلال هذا الفرع أهم المعوِّقات التي شابت عملية التشريع الوقفي في البلدان العربية وبخاصة تلك التي لها رصيد قديم في التعامل مع الأوقاف كمصر وسوريا، على أنّ الأمر متشابه إلى حَدٍّ كبير مع باقي البلدان.

1: صدور تشريعات أدّت إلى إهدار أموال الأوقاف.

فالعديد من التشريعات التي كانت تَخُصُّ تنظيم الأوقاف في بادئ الأمر لم تُرَاعِ خصوصيتها وتعاملت معها كباقي الأموال الأخرى، ومن هنا بدأ الخطأ وكانت البداية من الوقف الأهلي (الذرّي) الذي تَمَّ القضاء عليه في الكثير من البلدان العربية على اعتبار أنه يُكَرِّسُ البطالة بين المستفيدين، ولقد كانت حُجَّةً غير مقنعةٍ دفعت بها النظرة الإيديولوجية التي كانت عند البلدان التي تَبَنَّت الاشتراكية، على اعتبار أن الوقف الأهلي (الذرّي) يُكَرِّسُ البرجوازية العائلية وهو مخالف لمبدأ تقاسم الثروة بين الناس، فكان أن شُرِّعَت القوانين لإنهائه والاستيلاء عليه، ففي مصر كان القانون رقم 180 لسنة 1952 بداية العملية، حيث نَصَّ في مادته الأولى والثانية على إلغاء الوقف على غير الخيرات، فَانكَفَأَ الناس عن الوقف وأحجموا على وقف أموالهم في وجوه الخير الكثيرة، كما ساهم وجود هذا القانون في الاستيلاء على الأوقاف والتصرُّفِ فيها، وهو ما تَجَسَّدَ بالفعل عند صدور القانون رقم 152 لسنة 1957 القاضي بتسليم الأموال الموقوفة إلى الهيئة العامة للإصلاح الزراعي لإدارتها، ثم تَعَزَّزَ الأمر بالقانون رقم 44 لسنة 1962 الذي قَضَى بتسليم أعيان الوقف المنتهي بالقانون رقم 180 سالف الذِّكر إلى المجالس المحلِّيَّة إضافة إلى الهيئة العامّة للإصلاح الزراعي، فَانفَقَدَت ملكية الأوقاف وكان ذلك سببا في تَعَرُّضِهَا للخراب والاندثار والتآكل مع الوقت بسبب الإهمال الذي تَعَرَّضَت إليه من قِبَلِ القائمين عليها، بالإضافة

(1) عطية فتحي الويشي، مرجع سابق، ص 173-174 بتصرف.

إلى الاستغلال غير المشروع لها من قِبَلِ المتنفِّذِين في الإدارة الحكومية والمتواطئين معهم، " لقد تَرَتَّبَ على تسليم أعيان الوقف على النحو المُشَارِ إليه؛ اقتطاع نِسَبٍ كبيرة من رِيع تلك الأعيان لصالح الهيئة العامة للإصلاح الزراعي والمجالس المحلِّيَّة، نظير إدارتها لتلك الأعيان وصيانتها وعمارتها، ورغم اقتطاع تلك النِسَب مقابل الصيانة والعمارة، فقد تَمَّ تخريب مُعظَم أعيان الوقف التي سُلِّمَت بناءً على هذا القانون... فأصبحت الأراضي الوقفية وكأنّها مِلكِيَّة عامّة يمكن نَزعُهَا وتوزيعها على المواطنين، على الرغم من أنّها أراضي أوقاف المسلمين وهي مِلكِيَّةٌ من نوع خاص[1] لها حرمتها التي لا تقبل التعدِّي عليها، ورغم أنّ القانون رقم 1141 لسنة 1972 أَلحَقَ تنظيم عمل الأوقاف بهيئة الأوقاف المصرية؛ إلاّ أنّ الصلاحيات الواسعة التي أُعطِيَت وبخاصة في مجال بيع واستبدال الأوقاف عن طريق المزاد العلني أو البيع بطريق الممارسة والتي لم يُرَاعَ حتّ أَمرُ الاختلاف الموجود بينهما، وكذا الشروط الواجب تَوُفُّرُهَا للإقدام على تلك التصرُّفَات؛ جعلت الأوقاف تتعرّضُ إلى انتهاك مُنَظَّم ساهم وشَجَّعَ إلى حد كبير الاعتداء عليها.

وما يقال عن مصر يُستَصحَبُ على سوريا في مسألة الاعتداء على الأوقاف وإن اختلفت الكيفيات؛ " فالنظام القانوني في سوريا ومن خلال المرسوم التشريعي رقم 128 الصادر بتاريخ 1949/06/11 لم يسمح بتعيين ناظر على الوقف إلاّ إذا كان تابعا لجهة حكومية في الدولة، كما أنّه لم يَعتَرِف بالوقف إلاّ إذا تَمَّ قَيدُهُ بسجلاّت السجل العقاري، وهو ما يُعَدُّ عائقا يَحُولُ دون الاعتراف بالشخصية القانونية لكثير من أموال الوقف، ودون مراعاة الوجود الفعلي لها، الذي انطلاقا من هذا الشرط (التقييد) سيكون عامل استِبَاحَةٍ لها واعتداءٍ عليها وبالتالي إنهاءها "[2].

2: قصور النصوص التشريعية في توفير الحماية لأموال الأوقاف.

لا يكفي وجود النصوص التشريعية لحماية الأوقاف؛ بل يحتاج الأمر إلى أن تَتَّسِمَ هذه النصوص بالمرونة اللازمة التي تَسمَحُ لها بتجاوز الجمود الذي يجعل الكثير من النصوص القانونية من غير صيغة تنفيذية من ذاتها ومن غيرها، كما أنّها لابد وأن تكون واضحة ودقيقة في التعبير عن

(1) رضا محمد عبد السلام عيسى، **معوّقات النهوض بالوقف في ظل أنظمة الوقف النافذة في الأقطار الإسلامية**، المؤتمر الرابع للأوقاف – نحو استراتيجية تكاملية للنهوض بالوقف الإسلامي – الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، 2012، ص 197.

(2) رضا محمد عبد السلام عيسى، المرجع نفسه، ص 200.

مُرَادِهَا، حتى لا تُطوَى هذه النصوص باستغلال الثغرات الموجود في الصياغة فَيَتِمَّ تأويلها بالكيفية التي تجعل منها عُرضَةً للاستغلال والتعدِّي، فالنصوص المَطَّاطَة والحَمَّالَةَ للوجوه لا تَصلُحُ أبدا في حماية الموضوع الذي تُشِيرُ إليه صياغتها، وعلى ذلك فإنّ تشريع الأوقاف لابد وأن يكون بعبارات وصِيَغٍ واضحة لا تحتمل التأويل، كما لا تكفي النصوص التي تَلحِقُ عملية الحماية بلجان أو بهيئات محدَّدَة لوحدها، بل لابد أن تُلحَقَ هذه النصوص بِصِيَغٍ تنفيذية عملية تَسمَحُ بالتحرُّك السريع و الفعّال من خلال الصلاحيات المُوكَلَةِ إليها، " فصدور القرار الوزاري رقم 34 لسنة 1984 في مصر مثلا، والذي أقرَّ بتشكيل عدد من اللِّجان والأجهزة التي تقوم بعملية البحث عن أعيان الوقف المُغتَصبَة تمهيدا لاستردادها؛ لم يُؤتِ أُكلَهُ وظَلَّت الأمور تُرَاوِحُ مكانها دون أن تُحَقِّقَ نتيجة فعلية على أرض الواقع، واستمرَّت حالات التعدِّي في غياب الرقابة الإدارية والمالية وَسَطَ زحام الروتين الإداري السائد في العمل الحكومي"[1] (البيروقراطية)، كما يمكننا أن نُضِيفَ في نفس السياق ضُعفَ العقوبات التي تُحَدِّدُها هذه النصوص حول مسألة الاعتداء والتي كان من المفروض أن تُمهَرَ بالظروف المُشَدَّدَة لحرمة الأموال الوقفية، فالنصوص إلى جانب أنّها تعالج المشكلة بعد وقوعها، بمعنى أنّها ليست ذات صفة استباقية تحاول الحماية القَبلِيَّة؛ فإنّها ذات تأثير ضعيف وغير رادع، ولم تُسَاهِم في توقيف الاعتداءات (الإهمال، الاختلاس، التبديد، ...) سواء من الداخل (القائمين على إدارة الوقف) أو من الخارج (أفراد ومؤسسات).

3: ضُعفُ أنظمة الرقابة على الأجهزة التابعة لوزارات الأوقاف.

ويُقصَدُ بها جملة الأنظمة المعمول بها في إطار المتابعة والمراقبة على الهيئات، سواء أكانت تشريعية متمثِّلَةً في القوانين واللوائح المُنَظِّمَة لعملية المتابعة (مالية، إدارية)، أو الهيئات أو اللِّجان المَوكُولِ لها القيام بهذه العملية (قضائية، إدارية)، فالغالب بالنسبة للدول العربية؛ توكيل الأمر إلى وزارة الأوقاف باعتبارها ناظرا على الأملاك الوقفية، وأنّ هذه الأنظمة لا تَتَمَتَّع بالصلاحيات اللازمة لِبَسطِ رقابتها على جميع أعمال الوزارة (مالية، إدارية، تنظيمية، قضائية) حتى تَتَمَكَّن من تحديد موطن الخَلَل، وبالتالي إيجاد الحلول اللازمة لذلك سواء داخليا (ضمن الجزاءات المترتِّبَة عن الخطأ الإداري) أو خارجيا (ضمن المَنحَى القضائي في حَلِّ المنازعات)، لأنّها أجهزة وهيئات تابعة

(1) رضا محمد عبد السلام عيسى، مرجع سابق، ص 202.

بالأصل للسلطة التنفيذية (أجهزة تفتيش تابعة للوزارة[1]، هيئة حكومية،...) وبالتالي فهي لا تملك ابتداء تلك المساحة اللازمة للحركة من خلال الاطِّلاَع على السِجلاَّت الخاصة بتسيير الوزارة للأوقاف (عدم وجود الاستقلالية) إلاّ بإذن الوزير، وعلى ذلك لا يمكنها أن تتجاوز الحدود التي ترسمها تلك السلطة في قضية المتابعة والمراقبة، وبخاصة إذا كانت تلك المتابعة تُهَدِّدُ بعض المُتَنَفِّذِين المستفيدين من ريع الأوقاف لأغراضهم الشخصية، وهو الواقع المُرّ في البلدان العربية التي نَخَرَهَا الفساد إلى مستويات متقدِّمَة، "ولذلك ولكي تكون الرقابة على أموال الوقف رقابة جادّة وحقيقية، فلابد أن يَتِّمَ إسنادها بموجب نصوص قانونية إلى جِهَةٍ مستقلّة تماما على الجهاز الحكومي عامّة، وعن وزارة الأوقاف بصفة خاصّة، وهذا الاستقلال الرقابي يؤدي إلى حيادية الأجهزة الرقابية، وعدم خضوعها للضغوط الإدارية في الجهاز الحكومي، وأن تكون هذه الجِهَةُ الرقابية ذات صلاحيات واسعة في الرقابة المالية والضبطية القضائية، مع مَنحِهَا صلاحيات رفع تقارير بالمخالفات إلى الجهات القضائية المختصَّة"[2].

4: غياب الخريطة التشريعية لحماية استثمارات أموال الوقف.

لقد بدأت الأوقاف وهي تدخُلُ مجال المؤسَّسَاتِيَّة؛ الاهتِمَامَ بمجال الاستثمار كأحد السُبُلِ التي تَضمَنُ لها البقاء والاستمرار في القيام بدورها، وهذا الاهتمام لابد وأن يلازمه تغطية تشريعية وقانونية قَوِيَّة وداعمة تضمن الحماية الكافية، وهو الشيء الغائب اليوم بسبب غياب الخريطة التشريعية التي تُظهِر ومن خلال التأصيل الشرعي (المرجعية الشرعية)؛ المجالات والكيفيات التي لابد وأن تُحتَرَم في مجال استثمار المال الوقفي بما يُحَقِّقُ الحماية لهذه الأموال، ويُشَجِّعُ الأفراد والمؤسَّسَات على الاستثمار في الأوقاف بكل اطمئنان، فَبِوُجُودِ مثل هذه الخريطة التشريعية الواضحة المعالم؛ يمكن أن يُرسَمَ المستقبل الواعد للأوقاف، والذي سيكون بلا شَكٍّ دَعمًا إضافيا للمجتمع في تحقيق تطلُّعَاته وآماله.

---

(1) وفي الجزائر يمكن الحديث عن المرسوم التنفيذي 12-106 المؤرخ في 12 ربيع الثاني 1433هـ الموافق 5 مارس 2012م المعدّل للمرسوم التنفيذي 00-371 المؤرخ في 22 شعبان 1321هـ الموافق 18 نوفمبر 2000م المتضمِّن إحداث المفتشية العامّة في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف وتنظيمها وسيرها، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد:15، السنة:49، بتاريخ 21 ربيع الثاني 1433هـ الموافق 14 مارس 2012م.

(2) رضا محمد عبد السلام عيسى، مرجع سابق، ص 205.

هذه جملة من المعوِّقات التشريعية التي صاحبت التطوُّر الذي عَرِفَتهُ الأوقاف خلال السنوات الماضية، وهي مُعوِّقات تحتاج إلى تصويبها والاستفادة من الآثار السيِّئَة التي فرضتها على الأوقاف؛ لبناء رؤية تشريعية متكاملة، تسمح للأوقاف من الانطلاقة الحقيقية نحو الاحترافية في الإدارة والتسيير، والتي ستجعل منها مؤسَّسَة اجتماعية رائدة ومؤثِّرَة في تطوُّر الأفراد والمجتمع، كما أنّ هذه الرؤية التشريعية الجديدة ستكون بمثابة الدِرعِ الواقي من كل المخاطر التي ستواجه مؤسَّسَة الأوقاف، وضَامِنًا مُهِمًّا لاستقرارها.

ثانيا: أوجه تطوير النظام القانوني الوقفي.

ولتجاوز العديد من المعوِّقات التي سَبَقَ ذكرها فإنّه من الضروري الاهتمام ببعض الخطوات، والاعتماد على بعض الآليات التي من خلالها يُمكِنُ للأوقاف أن تَنطَلِقَ من جديد على أسُسٍ تشريعية مؤسَّسَة ومُسَاعِدَةٍ على التطوُّر نحو تفعيل دورها في المجتمع، ومن أهمِّ هذه الخطوات:

1: التَحيِينُ والمراجعة المستمرِّة للتشريعات المُنَظِّمَة للوقف، بُغيَةَ تحقيق المواكبة للواقع (حاجات الناس) ولمقتضيات الشَّرعِ، تفعيلا لدورها الاجتماعي، مع الاستفادة من صِيَغِ التشريعات الحديثة الخاصة بتجارب الوقف الأجنبية الموافقة للشَّرع، من خلال التَلاَقُح القانوني والتشريعي وتبادل الخبرات.

2: إعداد جيل من العلماء المُخَضرَمِين الذين يجمعون بين المَلَكَة الشرعية والثقافة القانونية الحديثة، من أجل تجديد أحكام الوقف الفقهية وتقنينها دون نَقضِ مقاصد الشَّرع الحنيف، مع إصلاح النُّظُمِ القانونية التي تُنَظِّمُ سَيرَ العمل داخل أروقة المجالس النيابية والتشريعية بقصد ترشيد عملية التقنين للوقف.

3: إعداد عمل مَوسُوعِي يتضمَّنُ أحكام الوقف والتعليق عليها بما يجعلها واضحة المدلول سَهلَةَ التطبيق، وذلك من خلال الاستفادة من الموروث الفقهي الكبير بكل مذاهبه المُعتَمَدَة.

4: الاهتمام بالجانب القضائي من حيث تكوين قضاة الوقف المُتَخَصِّصِين، بالإضافة إلى ترتيب الطرائق القانونية التي يجب اتباعها في الدعاوى والمرافعات وفصل الخصومات وحَسمِ المنازعات المتعلِّقة بالوقف، مع ضرورة أن يكون للقضاء المستقلّ الولاية القانونية العامة على الأوقاف التي تَنبَنِي عليه فكرة الاستقلالية الوقفية نظريا وتطبيقيا.

5: البحث عن الصِيغ الملائمة لترابط قانون الوقف مع هيكل البِنيَة التشريعية والقانونية للدولة تفاديا للتعارض والتَضَاد المُفضِي إلى عرقلة انسيابية الأنشطة الوقفية، مع العمل على إعداد الصياغة القانونية التي تَرفَعُ يَدَ الدولة عن الوقف، وتُطلِقُ في المقابل يَدَ العمل الأهلي للمشاركة في فعاليات الممارسة القانونية للأنشطة الوقفية، تحقيقا للتكاملية الواقعية بين الفقه الوقفي والحركة الاجتماعية [1].

ثالثا: التشريع الوقفي في الجزائر.

لقد خطا التشريع الوقفي في الجزائر في السنوات الأخيرة وبخاصّة بعد 1991م خطوات مُهِمَّة إذا ما قُورِنَت بما قبلها، وقد ذكرنا فيما سبق تطوُّر الأوقاف بشيء من التفصيل، وما يَهُمُّنَا الحديث عنه الآن هو المستوى الذي وصل إليه الجانب التشريعي للأوقاف من حيث الإيجابيات والسلبيات.

1: الإيجابيات.

يمكننا أن نعتبر بأنّ بداية التشريع للأوقاف في الجزائر بِشَكلٍ مُستَقِلٍّ عن غيرها إيجابية في حَدِّ ذاتها، وهي التي كانت سببا في وجود الإيجابيات الأخرى، فالاعتراف بكيان الأوقاف ابتداءً أَمرٌ مُهِمٌّ سَيَتبَعُهُ وإن طال الزمان؛ ما يُطَوِّرُهُ ويزيد من تواجده، وبخاصة إذا علمنا بأنّ هذا الاعتراف كان من أعلى وَاجِهَةٍ تشريعية في البلد وهو الدستور، يمكننا تعديد الإيجابيات التي جَسَّدَهَا أول قانون للوقف في الجزائر سنة 1991م بما يلي:

- إقرار المرجعية الإسلامية للوقف في التشريع أو في الاشتراط أو في طُرُق الاستغلال، حيث تَمَّت الإشارة إلى مراعاة أحكام الشريعة في مواد كثيرة من هذا القانون (المواد:2، 13، 14، 24،...)، وهذا يتجانس مع طبيعة الأوقاف التي هي بالأساس مؤسَّسَة شرعية بالأصل.
- العمل على استرجاع الأملاك الوقفية، ومحاولة إخضَاعِهَا لعملية جَردٍ عام، وتسجيلها في سِجِلٍّ عقاريٍّ خاص بأملاك الدولة، وهذا من شأنه المساهمة في حصرها وتنظيمها، ثم حمايتها حماية قانونية.

(1) عطية فتحي الويشي، مرجع سابق، ص 178-182 بتصرف.

- محاولة إضفاء طابع التنظيم على إدارة الوقف بتحديثها بما يَخدُمُ الأهداف المراد تحقيقها بالاستفادة من الخبرات الإدارية والتنظيمية المعاصرة.
- التفصيل النسبي لأحكام الوقف في خطوطه العريضة، بما يُقَلِّلُ من مجال الاحتجاج بعدم فهم نصوصه.
- الانفتاح من حيث المرجعية الفقهية على المذاهب الأربعة، قَصدَ كَسبِ المرونة اللازمة والمجال الأوسع لتنظيم أحكام الوقف ونوازله[1].

2: السلبيات.

التجربة الفتيّة في التشريع الوقفي مع غياب الإرادة السياسية اللازمة؛ ساهم في وجود العديد من المآخذ على النصوص المُنَظِّمَة للأوقاف في الجزائر، ويمكن ذكرها على النحو التالي:

- تَأَخُّرُ صدور المراسيم التنفيذية الشارحة لما جاءت به القوانين، مما يجعل الجدوى من تنفيذها غير ذي فائدة، فصدور القانون في وقت، ثُمَّ ورود المرسوم التنفيذي في وقت لاحق قد يكون لسنين هو في الحقيقة تشريع لزمان غير الزمان اللازم، وهو الأمر الذي يُفقِدُ القانون والمرسوم فائدته العملية، فقانون الأوقاف لسنة 1991 مثلا تَحَدَّثَ عن ناظر الملك الوقفي وإدارته للأوقاف (المواد 33، 34) وأَلحَقَ التفاصيل بالتنظيم الذي لم يصدر إلاّ في سنة 1998 من خلال المرسوم التنفيذي 98/381 (أي بعد سبع سنين)، وحتى مع صدور التنظيم فإن نُظَّار الأملاك الوقفية لم يَتِم تَعيِنُهُم إلى يومنا هذا 2014، وقد تكرّر في قانون الوقف الإحالة على التنظيم في أكثر من 10 مواد، فإذا كانت كل هذه المواد مُهِمَّة وتحتاج إلى سرعة التنفيذ، فإنّ التأخير في صدور هذه المراسيم، والتَأَخُّر بعد ذلك في تنفيذها يجعل القانون في حَدِّ ذاته بلا فائدة، ويكون قد ضَاعَ من حياة الأوقاف ومستقبلها الزمن الثمين الذي كان استغلاله سيكون ذا فائدة عظيمة على الوقف وعلى آثاره الاجتماعية بين الناس.

(1) عبد القادر داودي، **تفعيل دور الوقف في التنمية بين مقاصد الشرع ومعوّقات الواقع – الجزائر أنموذجا** – المؤتمر الرابع للأوقاف – نحو استراتيجية تكاملية للنهوض بالوقف الإسلامي – الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، 2012، ص 78-79 بتصرف.

- مما أشار إليه قانون الوقف كذلك؛ ضرورة استرجاع الأملاك الوقفية بعد إحصائها وإثبَاتِهَا بجميع الوسائل الشرعية والقانونية المُمّكِنَة، وعند هذا الحَدّ تتجلّى مُشكِلَةُ الإثبات، إذ سنجد أنفسنا أمام مَسرَحِ جريمة طُمِسَت معالم أدِلّتِهَا؛ ابتداءً من مُصَادَرَة الإدارة الاستعمارية لمُعظَمِ الوثائق الإثبَاتِيَة، بإتلافها أو إخفائها في الأرشيف الفرنسي وتحويل تلك الممتلكات الوقفية لأغراض لا صِلَةَ لها بالوقف (ثكنات، كنائس، حدائق، ...) ما جعل الوصول إلى حقيقتها الأولى صَعبَ المنال بعد كُلَّ الطَمسِ المُتَعَمَّد والزمن البعيد، وقد استمرَّت الحال على ذلك بعد الاستقلال ممَّا زاد المسألة تعقيدا، خاصّة مع تحويل كثير من الأملاك الوقفية إلى ممتلكات عامّة شُيِّدَت عليها مؤسسات رسمية أو خاصة مع غياب الوثائق أو عدم القدرة على الوصول إليها، وهذه عَقَبَةٌ من العقبات التي تَعتَرِضُ إعادة بَعثِ الوقف واسترجاع هَيبَتِهِ، وعليه فلابد من الاستعانة بخبراء في الإحصاء والمحاسبة لوضع بطاقة وطنية تُحصِي الموجود بشكل دقيق، وتَكشِفُ عن المأمول وتُحَيَّنُ بشكل مستمرّ مع كل استرجاع[1].
- قُصُورٌ في النظرة التنموية والاستثمارية للأملاك الوقفية؛ فرغم أنّ القانون 07/01 المتمِّم للقانون 10/91 أضاف صِيَغًا استثمارية جديدة للأوقاف، وبالتالي فَتَحَ أُفُقًا مُهِمًّا إذا ما قُورِنَ بالحال التي كانت قَبلَه؛ إلاّ أنّ الإضافة لم تكن ضِمنَ إستراتيجية تنموية واستثمارية تملكها الإدارة الوَصِيَّة، بل كانت مُجَرَّدَ إضافة من غير تابع، والدليل على ذلك أنّ هذه الصِيَغ لم تَشهَد مُجمَلَهَا تواجدا واقعيا وعمليا من خلال مشاريع ملموسة، فالكثير منها بقي حِبرًا على ورق لم يَتَجَسَّد في أرض الميدان، فغياب هذه النظرة الاستثمارية الحقيقية ابتداءً هو الذي جعل الصِيَغَ المنصوص عليها غير عملية، كما أنّه ساهم في الانكِفَاء عليها وعدم التفكير في صِيَغٍ أخرى أكثر تطوُّرًا وفاعلية، تتماشى مع التطوُّر الاستثماري الكبير الذي يَعرِفُهُ الاقتصاد العالمي اليوم، والذي جَسَّدَتُهُ بحق بعد التجارب المؤسَّسَاتِيَّة الوقفية في العالم الإسلامي والعربي كما هي الحال مع التجربة الكويتية التي سبق الحديث عنها، فَمِنَ الضروري إذن أن تَتَوَافَقَ النظرة التشريعية في مجال الاستثمار مع الاستحقاقات التي

(1) عبد القادر داودي، مرجع سابق، ص 82.

يَطلُبُهَا واقع الأوقاف اليوم والذي أصبح في مَصَافِّ المؤسَّسَات الاقتصادية الكبرى من غير أن يَفقِدَ هُوِيَّتَهُ كمؤسَّسَة لجلب النفع والخير للناس، فَمِثلُ ذلك التوافق هو الذي سَيَسمَحُ بقيام الوقف على أصوله التي نشأ من أجلها، ويُتِيحُ له الفرصة لبناء مستقبله بشكل جيّد يضمن له أداء رسالته ودوره الاجتماعي كمؤسَّسَة خيرية واقتصادية فعّالَة ومُنتِجَة للخدمات.

- ضُعفُ تَخَصُّصِ القضاء في مسائل الوقف، من المآخذ التي تُلحَقُ بالنصوص التشريعية؛ حيث أنّ القانون يُشِيرُ في العديد من نصوصه إلى المرجعية القضائية في حَلِّ النزاعات والمشاكل التي تتعرَّضُ لها الأوقاف (المواد: 16، 48)، وهذا شيء جيِّدٌ في الأصل، ولكن المشكلة كامنة في أنّ هذا القضاء لا يملك الكفاءات التي لها دراية جيِّدَة ومُعَمَّقَة في قضايا الأوقاف وخصوصيتها، ممّا يجعل القضاء يتصرَّفُ مع هذه الأموال كما يتصرَّفُ مع باقي الأموال (عقارية أو مالية) من غير أن يراعي خصوصيتها، كما أنّ أغلبية القضاة لا يملكون بالأصل التكوين اللازم الذي يسمح لهم بمعالجة قضايا الأوقاف، وفي الكثير من الأحيان لا يملكون الحَدَّ الأدنى من الثقافة الشرعية باعتبار التكوين الذي تَلَقَوهُ، وبخاصة وأنّ القضاء مَوصَدَةٌ أبوابه (بسب غياب الإرادة السياسية) أمام المُتَخَصِّصِين في المجال الشرعي وبخاصة منهم خريجي تخصّص الشريعة والقانون الذين يجمعون بين السَبِيلَين النظرة الشرعية والإسقاط القانوني، وعلى هذا كان من الضروري على التشريع القانوني أن يَهتَمَّ بجانب إلحاق المرجعية القضائية بأهل التَخَصُّص، وأن يعمل القضاء في نفس الوقت على تكوين قضاة مُتَخَصِّصِين في مسائل الوقف حتى تكون العملية احترافية وذات فعالية جيّدة.

الفرع الثالث: مُتطلَّبَات التشريع الوقفي في الجزائر.

يَستَوجِبُ التشريع الوقفي في الجزائر اليوم محاولةَ تَجَنُّب السلبيات التي ذكرناها سالفا، وهذا الأمر يَتَطَلَّبُ إعادة النَّظر قي جميع النصوص القانونية المُنَظِّمَة للوقف، ومحاولة تَحيينِهَا بما يتماشى مع الواقع وبما يتناسب مع مكانة مؤسَّسَة الوقف في المجتمع، وما يجب أن يكون عليه دورها الرسالي الذي شَرَحنَهُ في الفصول السابقة، فليست المشكِلَةُ في سَنِّ القوانين فقط حتى نَحصُلَ على إدارة راشدة للأوقاف، بل المسألة متعلِّقَةٌ بجملة من الشروط الموضوعية التي تَتَكَرَّر

بأوجه مختلفة في كل مفاصل الإصلاح الإداري المنشود لنظام الأوقاف (الهيكلي التنظيمي، الأدائي العملي) والتي من أبرزها:

أولا: الإرادة السياسية في الإصلاح وفي تنفيذ التشريعات.

يمكننا القول بأنّ العمود الفقري الذي يقوم عليه كَيَانُ أيِّ مشروعٍ للإصلاح (ومنه الإصلاح الإداري للأوقاف) هو وجود الإرادة السياسية الحقيقية والصادقة لإنجازه، لأنّه المحرِّكُ الأساس لها والدافع الأول لانطلاقتها، وتَكمُنُ أهمية وجود الإرادة السياسية في النقاط التالية:

1: الإرادة السياسية هي قاطرة السلطة في البلد بكل عناصرها التنفيذية والتشريعية والقضائية، وبالتالي فإنّ عملية الإصلاح المُفتَقِرَةِ لهذه السلطات الثلاث ستكون مُوَفَّقَةً إذا اجتمعت هذه السلطات وراءها وكانت داعمةً لوجودها ابتداءً ومُسَهِّلَةً لعملها انتهاءً.

2: الإرادة السياسية هي القادرة على حماية عملية الإصلاح من أيِّ محاولات لإفشالها أو الحَيلُولَة دون الشروع فيها، سواء من الأفراد أو المؤسَّسَات أو جماعات الضغط المَصلَحِيَّة.

3: الإدارة هي آلية تنفيذ الإصلاح وهي في نفس الوقت صَنِيعَةُ الإرَادة السياسية التي تَتَحَكَّم فيها وفي مَفَاصِلِهَا، وبالتالي فأيّ برنامجٍ للإصلاح مَهمَا كانت فعاليته وإيجابيته إذا لم تتجاوب معه الإدارة فإنّه آيِلٌ لا محالة للفشل وبخاصة في الدول المتخلِّفَة والتي لا تَمتَلِكُ تقاليد عريقة في العمل المؤسَّسَاتي.

4: غالبا ما يحتاج الجهد الإصلاحي إلى إمكانيات مادية كبيرة، يُفضِي عدم وجودها إلى عرقلة العملية الإصلاحية إن لم نَقُل وَأدَهَا في المهد، والكفيل بإيجاد هذا الدعم هي الإرادة السياسية.

ومن هنا؛ كان على السلطة السياسية صاحبة الإرادة السياسية أن تضع مَخَاوِفَهَا المُتَوَهَّمَة حول الأوقاف جَانِبًا، وأن تَطمَئِنَ تمامًا إلى الدور الذي جُعِلَت له الأوقاف، والذي هو في مصلحة الأمّة وكذا السلطة السياسية لو فَقِهَت جيِّدًا ذلك الدور، هذه المخاوف غير المبرّرة يمكن إزالتها بِذِكر بعض العناصر المُشَجِّعَة والمُطَمئِنَة للسلطة السياسية تَحفِيزًا لإيجاد الإرادة السياسية المطلوبة.

- الأوقاف خَيَارٌ استراتيجي لتجسيد السيادة؛ حيث تقوم الأوقاف بِسَدِّ الاحتياجات المطلوبة في الميدان الصحِّي، التعليمي،الاجتماعي،الاقتصادي، بما يرفع الحَرَج عن الدولة الذي غالبا ما يُفرَضُ عليها رَفعُ الدَّعمِ عن المواد الأوليّة مثلا والتَحَكُّم في مُقَدَّرَات الأمّة [ما يقوم به صندوق النقد الدولي].

- الأوقاف خَيَار لخفض ميزانية الدولة في المسائل الاجتماعية وتوجيهها للميادين الحسَّاسَة التي تُحَقِّقُ الاستقرار الاجتماعي والأمن الغذائي والاقتصادي (الجانب العسكري، البحث العلمي،...إلخ).
- الأوقاف ليست ولن تكون بحال سلطة موازية، وإنّما هي عنصر إضافي ومُكَمِّل لها من أجل الصالح العام.
- الإشراف المُلحَق بالسلطة القضائية؛ من خلال المتابعة والمراقبة ضَمَانٌ لعدم خروج الأوقاف عن الخَطّ التنموي المقصود لها، ودليلٌ على أنّها جُزءٌ من المنظومة الكُلِّيَة للدولة.

ثانيا: الاختصاص النوعي للقائمين على التشريع الوقفي.

يحتاج التشريع الوقفي إلى ذَوِي الخِبرَةِ في مجال القانون وسنِّهِ، وكذا أهل الدِّرَاية بأحكام الوقف ومسائله، فالتشريع لا يحتاج النُّصُوصَ بِقَدرِ حاجته إلى وَضعِهَا في المكان المناسب لها، وتحميلها القَدرَ اللازم لها من القُوَّة والحُجَّةِ والتعبير عن المقصود، وأَهَمُّ ما يُبرِزُ الحاجة إلى أهل الاختصاص في مجال التشريع الوقفي ما يلي:

1: التشريع المناسب في المكان والزمان المناسبين؛ يَجعَلُ العمل فاعلا وذو مردودية جيِّدَة، تتجاوز تَضيِعَ الوقت والفُرَصَ المُتَاحَة التي كثيرا ما كانت النصوص المُستَنسَخَة من تجارب أخرى أو التي هي من وَضعِ أُنَاسٍ لا خِبرَةَ لهم بخصائص الأوقاف؛ تُضَيِّعُهَا.

2: تمتاز الأوقاف بِخُصُوصِيَةٍ من حيث نوع المال الذي تُمَثِّلُهُ، وكذا الوظيفة التي وُجِدَت من أَجلِهَا، فَعَدَمُ إدارك هذه الخصوصية والتفاعل معها بشكل دقيق، وهو الشيء الذي لا يدركه إلاّ أهل الاختصاص؛ يجعلها عند الكثير من المتعاملين معها كغيرها من الأموال، يُخطِئُونَ في التشريع لها وتنظيم أمورها.

ثالثا: الاختصاص القضائي في المسائل المتعلِّقَة بالوقف.

وما يُقَالُ عن القائمين على التشريع يُقَالُ عن الفاصلين في منازعات الأوقاف وهم القضاة على العموم، وهؤلاء من الضروري أن يكونوا على دِرَايَةٍ بأحكام الوقف ومسائله وكذا اجتهادات العلماء فيه، بالإضافة إلى الاطِّلاَعِ الواسع على المخزون الفقهي الكبير الذي يُمكِنُ الاستفادَةَ منه في إيجاد الحلول المناسبة لمشاكل الأوقاف وإدارتها، وهذا الاختصاص تَقتَضِيه الاعتبارات التالية:

1: الاختصاص النوعي للأموال الوقفية يستدعي بالضرورة الاختصاص النوعي للقضاء المُتَخَصِّص في حَلِّ المنازعات المتعلِّقة بها.

2: القاضي غيرُ المُختَصّ في قضايا الوقف؛ كثيرا ما تكون أحكامه مجانبةً للصواب بسبب عدم معرفته لخصوصية الأموال الوقفية، وهذا يَتَطَلَّب تكوينًا خاصًّا للقضاة في مجال المنازعات الوقفية، بما هو غير مُتَاحٍ لدى القضاة العاديين.

3: العمل على إِكسَاب تلك الأحكام القُوَّة والحُجِّية اللازمتين عند التنفيذ، باعتبار أنّها من ذوي الرأي والاختصاص، بالإضافة إلى الثِّقَةِ التي تَتَوَلَّدُ من ذلك عند النّاس.

رابعا: الاختصاص النوعي في تنفيذ النصوص.

ونعني بذلك التكوين الخاص للقائمين على تنفيذ التشريعات المتعلِّقة بالوقف، إذ لا يكفي البراعة الإدارية في تسيير وتنظيم شؤون الأوقاف، بل لابد أن يكون القائم على إدارة الأوقاف على دِرَايَةٍ جيِّدَةٍ بالنصوص التشريعية من حيث:

1: فَهمُ مدلولها بصفة دقيقة، ممّا يجعله مُوَفَّقًا في استيعابها ومعرفة كيفية تطبيقها في الواقع.

2: رَشَادَةُ التنفيذ من حيث الزمان والمكان المناسبين، وهذا يستدعي وجود مَلَكَةٍ قانونية عند القائمين على شؤون الأوقاف لا يُمكِنُ تحصيلها إلا بتكوين خاص لهم.

فالتشريعات تحتاج إلى الإطار الكُفءِ الذي يعمل بصدق وأمانة على تنفيذ النصوص، فلا يتجاوزها أو يَلوِي عُنُقَهَا من أجل تجاوز تطبيقها لأسباب نَفعِيَةٍ أو مَصلَحِيَّة محدّدة.

خامسا: الاختصاص النوعي لصيغة النصوص.

فالصيغة التي تُكتَب بها التشريعات مُهِمَّةٌ للغاية في إدارة الأوقاف وحتى في حمايتها، لأنّها المُعَبِّرُ عنها والواجهة التي تُعرَفُ من خلالها ويُوقَفُ على خصوصيتها، فإذا كانت العبارات المستَعمَلَّة في النصوص لا تُعبِّرُ على الأوقاف بشكل جيِّد فإنّها ستكون ذات أثرٍ معاكس لما هو مطلوبٌ منها, ولذلك كان تحقيق ذلك مُعتَمِدًا على :

1: الواقعية ابتداءً في اختيار النُّصوص التي تكون موافقةً للواقع المَعِيش، وغير مُستَقَاة من الخَيَال أو مِن تجارب ناجحة أخرى لا تكون بالضرورة مواتية للواقع، وبالتالي فلابد من تشريع ما يُمكِنُ تنفيذه لا ما يُرتَجَى الوصول إليه وهو مُتَعَذِّرٌ بحسب الواقع، وعلى هذا وَجَبَ الاستقراء الجيِّدُ

للواقع والانطلاق منه لتشريع النصوص التي تعالج السلبيات الموجودة فيه أو المُمكِنُ تَصَوُّرُ حدوثها.

2: لابد أن تكون الصياغة واضحة لا يَعتَرِيهَا الإيهام، والعبارات دقيقة غَيرُ حَمَّالَةٍ للوجوه، حتى يمكن تطبيقها وعدم تعريضها للتأويل الذي يُفقِدُهَا قُوَّتَهَا ويَجعَلُهَا مَطِيَّةً للتلاعب المُفضِي إلى إفراغها من مَضمُونِهَا، وعليه؛ فَكُلَّمَا كانت الصياغة واضحة وشفَّافَة كلما كان تطبيقها سهلا ومفيدا وفَعَّالاً، بما يسمح أن تكون في مواجهة جميع من تُسَوِّلُ له نفسه الاعتداء عليها، " ولا إشكال في اعتماد المرونة في النصوص عند اقتضاء الأمر، حتى تكون للسلطة التقديرية مجال وبخاصة في الأحوال التي تقتضي ذلك وتُحَقِّقُ مقصد الشرع منها، وفِقهُ الوقف مَبنِيٌّ على ذلك في أغلب الأحيان... مع الاعتناء بالسلامة اللغوية المبنية على احترام قواعد النحو والبيان، واستعمال المصطلحات الواضحة والمعروفة عند أهل الاختصاص"[1].

3: كما يجب أن تكون النصوص المتعلِّقَة بالأوقاف متجانسة ومتكاملة مع البنِيَة التشريعية للدولة (التشريعات المتعلِّقَة بالميادين الأخرى) حتى يُتَجَنَّبَ التعارضُ المُفضِي إلى عَرقَلَةِ تطبيق النص ابتداءً، لأنّه سيكون متعارضا مع نصٍ آخر أَسبَقَ منه في التطبيق، وتُتَجَنَّبَ مسألة الاختصاص القضائي بسبب وجود التنازع، والذي يَنتُجُ عنه عدم الاستقرار التشريعي المُوصِلِ حتمًا للفوضى، بالإضافة إلى ضرورة مراعاة واحترام حدود التشريع الدولي فيما يتوافق مع الشريعة طبعًا، لأنّ الأوقاف قد يكون لها امتدادات تتجاوز الحدود القطرية من حيث الأثر.

4: لابد من الاهتمام بوضع "مذكّرات توضيحية (تفسيرية) لمشروع نظام الوقف، تُفَصَّلُ فيها الحالات المختلفة، وتُذَكِّرُ بمنهج التقنين وكيفية تبويبه وتقسيماته، وتُوضِّحُ أصل كل مادة من المواد، وصولا إلى درجة من استغراق جميع أحوال الوقف، مع التقليل قَدرَ الإمكان من الاستثناءات، ومراعاة الترتيب المنهجي في عرض القانون (الديباجة، الأحكام التمهيدية، الشروط، ...إلخ) بما يقتضيه التوالي المنطقي"[2].

---

(1) الحاج محمد الحاج الدوش، **صياغة نظام (قانون) نموذجي للوقف الإسلامي (ضرورة اجتهادية وحضارية)**، المؤتمر الثالث للأوقاف – اقتصاد، إدارة وبناء حضارة – المحور الثالث: الإصلاح الإداري المنشود، المملكة العربية السعودية، 1430هـ/2009م، ص 149 بتصرف.

(2) الحاج محمد الحاج الدوش، المرجع نفسه، ص 148-149 بتصرف.

المبحث الثاني: مرتكز الإصلاح التنظيمي (الهيكلي).

تحتاج الأوقاف كذلك إلى إِصلاَحٍ تَنظِيمِيّ يَشمَلُ هيكلتها، بما يتوافق مع مكانتها ودورها في المجتمع، وكذا بما يَفرِضُهُ الواقع المؤسساتي في العمل الخيري المُنَظَّم الذي أصبح مَطلَبًا حَتمِيًّا في الحاضر، وعلى هذا يكون مَطلَبُ إصلاح التنظيم والهيكلة المتعلِّقة بتسيير الأوقاف بدوره مطلبا مُلِحًّا في عملية الإصلاح الإداري لهذا النظام.

سنتطرّق من خلال هذا المبحث إلى واقع الهيكلة الوقفية بصفة عامة وفي الجزائر بصفة خاصة، حتى نقف على مواطن الضعف التي بها، على أمل إيجاد الحلول المناسبة لها والتي تسمح بأداء مؤسَّسَة الوقف لدورها الرسالي والحضاري.

المطلب الأول: واقع الهيكلة الوقفية في العصر الحديث.

لقد كانت الإدارة الوقفية في البلدان العربية حبيسة النمط الإداري الحكومي منذ أن بدأت تَنتَظِمُ في شكل إدارة، ولاشك بأنّ هذا الارتباط يجعلها تُورِثُ عنها كل صفاتها، مما يعني أنّ إدارة الأوقاف لم تكن تختلف عن باقي المرافق الإدارية الحكومية من حيث التسيير والإدارة، وبالتالي يَنطَبِقُ عليها كل ما ذكرناه سالفا من السلبيات والثغرات التي مَيَّزَت العمل الإداري في الوطن العربي.

الفرع الأول: مميزات الإدارة الوقفية في البلدان العربية.

يغلُبُ على الإدارة الوقفية الحالية في البلدان العربية جملة من المميِّزات التي هي أقرب للمعوِّقَات منها إلى المحفِّزَات، وباستثناء بعض التجارب الرائدة في مجال الإدارة؛ فإنّ الغالب على الوضع التنظيمي للهيكلة الوقفية المميِّزَات التالية والتي تُعَدُّ مسائل لابد من الفصل فيها حتى نتحدث عن إصلاح إداري لنظام الأوقاف.

أولا: إشراف الدولة على الأوقاف ومسألة الاستقلالية.

والقَصدُ من طرح المسألة؛ هو الوصول إلى إجابة تتعلَّقُ بمدى حاجة الأوقاف اليوم إلى أن تكون مؤسَّسَة مستقلِّة عن النمط الإداري الحكومي، وإذا فرضنا ضرورة الاستقلالية؛ فهل ستكون استقلالية مُطلَقَة وعندها سنكون أمام جهاز مُوَازٍ لجهاز الدولة، وهذا الأمر له علاقة بسيادة الدولة لا تخفى مخاطره، أم أنّنا بحاجة إلى استقلالية مضبوطة بضوابط تُحَقِّقُ المقصود من

غير أن تُنشِأَ كيانا آخر يقابل كيان الدولة القائم، بالإضافة إلى ذلك فإنّ مسألة الاستقلالية هذه مرتبطة بمسألة إشراف الدولة على الأوقاف، فهل هو إيجابي في مصلحة الأوقاف أم سلبي مُضِرٌّ به؟ وهل يمكن إيجاد تَولِيفَةٍ معيّنة لصورة الإشراف الذي يُلحَقُ بالدولة ويُبقِي الأوقاف على استقلالها الذاتي.

لم تكن الأوقاف في صدر الإسلام بحاجة إلى إدارة بالمعنى الحديث، باعتبار أن نشاطها كان محدودا، وآلياتها كانت معروفة مُتَحَكَّمٌ فيها بِقُدرَةٍ من ذاتها، فلمَّا اتَّسَعَ المجال بعد ذلك وبخاصة في العهد العثماني؛ بدأ التفكير في تقنين أنشطتها وإدارة مرافقها كما تُدَارُ باقي المرافق الحكومية الأخرى، فهذا الأداء الإداري الحكومي للأوقاف بعد عهد الاستقلال استَوجَبَتهُ الظروف التي كانت الشعوب تَمُرُّ بها، فلم يكن من الممكن بعد أن فعل المُستَدمِرُ فِعلَهُ في الأوقاف تصفيةً وتخريبا، أن تتخلَّى الدولة الحديثة بعد استقلالها من متابعة الأوقاف وتسييرها، وبالتالي فالولاية من هذا الباب كانت منطقية يَفرِضُها الواقع، على أنّ هذا الأداء الحكومي لم يكن في المستوى المطلوب و لم يُحَقِّق للأوقاف المكانة التي كانت عليها قبل دخول المستعمر إلى البلاد الإسلامية، ولذا كان من الضروري تقييم أدائه ووضع الخُطَطِ لتصحيح أخطائه، ولذا " فإنّ أهمية البحث في تقييم الأداء الإداري الحكومي للوقف تَرتَكِزُ على تَخَطِّ الأمور الجزئية والفرعية تجاه تحقيق أهداف أكثرَ عُمقًا وتجريدا، لأنّه لا يُنكَرُ في أيِّ حال من الأحوال دَورُ الدولة في ضمان وجود دافعية تُوَفِّرُ للوقف مَكَانًا في الإطار المؤسَّسِي للمجتمع، بصورة تتكامل فيه مع الأنشطة الخيرية الأخرى عبر تبادلات مكثّفة، والتي تَهدِفُ في النهاية إلى إشبَاعِ وتلبية حاجات الناس والفئات الأقَلُّ حظا، مما يؤدي إلى حتمية تعزيز تَفَوُّقِ المجتمع"[1].

1 – مسوِّغات استقلالية مؤسَّسَة الوقف الإسلامي.

هناك العديد من المُسَوِّغَات التي تُبَرِّرُ استقلالية الأوقاف عن الإدارة الحكومية ومن أبرزها:

- صيغة المؤسَّسَة المستقلّة؛ تَضمَنُ الإفادة القُصوَى من الأموال الوقفية، وهي بديلٌ منافس لصِيَغِ الإدارة الفردية أو الحكومية.

(1) ياسر عبد الكريم محمد الحوراني، **الأداء الإداري الحكومي للوقف (الإشكالات والحلول)**، المؤتمر الرابع للأوقاف: نحو استراتيجية تكاملية للنهوض بالوقف الإسلامي، الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، 2012، ص 499.

- نوعية المنتوج الذي تُوَفِّرُهُ مؤسَّسَة الوقف المستقلّة في جميع المجالات (الاجتماعية، التعليمية، الصحية،...) قادرٌ على تلبية أغراض وأهداف تنموية مُحَدَّدَة بكفاءة واقتدار، ولذلك يظهر أحيانا تَفَوُّقَهَا على مثيلاتها في القطاع الحكومي والخاص من حيث الأداء والكفاءة.
- تحقيق الرغبات التفصيلية للواقفين بأمانة تَضمَنُهُ المؤسَّسَة الوقفية المستقلّة، أكثر من المؤسَّسَات الوقفية الواقعة تحت وصاية الحكومة.
- المبادرة إلى المشاريع الاستثمارية المساهمة في الجانب التنموي من حيث فُرصِ العمل، تُحَقِّقُهُ المؤسَّسَة الوقفية المستقلّة المُتَحَرِّرَة من الإكراهات المالية والضغوط الاقتصادية التي تُمَارِسُهَا بعض المؤسَّسَات المالية العالمية كصندوق النقد الدولي على الدول، باعتبار أنّها مؤسَّسَات خيرية، لا تخضع لتلك الاعتبارات التي تخضع لها المؤسسات الحكومية.
- المؤسَّسَة الوقفية المستقلّة تساهم في صُنعِ القطاع الثالث (إلى جانب القطاع العام والخاص)، الذي يعمل على تقديم خدمات في مجال النفع العام، يَتَعَذَّرُ على الدولة في الغالب الأعم تغطيتها بالشكل المناسب [1].
- المؤسَّسَة الوقفية المستقلّة هي التي يُضمَنُ من خلالها تجاوز شُبهَةِ إلحاق الأموال الوقفية بالأموال العامّة، التي اعتمدتها الكثير من البلدان العربية سابقا.
- المؤسَّسَة الوقفية المستقلّة، هي تعبير عن الوجه الأصيل للمؤسَّسَة الوقفية في الإسلام، والتي وُجِدَت على هذه الحال منذ أنّ نَشَأَت وأَقَرَّهَا الإسلام، فلم تكن في يوم من الأيام مُقَيَّدَةً بالسلطة الحاكمة ولا تحت وصايتها المباشرة.

2 – إيجابيات دور الدولة في إدارة الأوقاف.

ويمكن أن نُبرِزَ النقاط التي تُظهِرُ أهمية دور الدولة في تنظيم إدارة الوقف فيما يلي:

- تستطيع الدولة أن تقوم بدور رقابي مُتَخَصِّص على أساس الخِبرَة والمِهَنِيَّة التي تملكها (الرقابة المالية، الإدارية).

(1) أحمد يوسف محمد عريقات، **تقييم أداء الوقف الإسلامي في الأردن باستخدام المَنحَى النُّظُمِي وتحديد مستلزمات تحوله إلى منظمة ساعية للتعلم**، دكتوراه في تخصص: فلسفة الإدارة، كلية الدراسات الإدارية والمالية العليا، جامعة عمّان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2008م، ص 80-81 بتصرف.

- تمتاز قرارات الدولة في الغالب بصفة الإلزامية النافذة، بما تملك من عناصر القُوَّة التي تقوم عليها مقوِّمَات الطاعة وهو ما سَيُمَثِّلُ للأوقاف سَنَدًا مُهِمًّا لحمايتها من الاعتداء، ومُسَهِّلاً لنشاطها في الميدان.
- تَدَخُّلُ الدولة في الأساس كان من باب حماية الأوقاف من اعتداءات القائمين عليها من النُظَّار وغيرهم، والذين عاث الكثير منهم فسادا فيها بالاستغلال والتعريض للتهالك بالإهمال واللامبالاة.
- بِسَبَبِ الولاية العامة على مرافق الحياة، فإنّ الدولة هي القادرة على جعل تلك المرافق في توافق مع مصلحة الوقف، وفيما يحتاجه من مستلزمات هي من اختصاص تلك المرافق، فيكون التوافق عندها تكاملا يَعمَلُ من أجل هدف واحد هو المصلحة العامّة للمجتمع.
- إن التنظيم الوظيفي للأقسام الوقفية يحتاج إلى توصيف دقيق لطبيعة الاختصاصات المطلوبة من أجل مَنعِ التداخلات بين الاختصاصات، وتوجيه النشاط الإداري الوقفي للعمل بأقصى مِهَنِيَّة وكفاءة ممكنة، ممّا يحتاج إلى تَصَوُّرٍ عام ورؤية شاملة للواقع الاجتماعي كَكُل، وهو ما تنفرد به الدولة "[1].

3 – سلبيات دور الدولة في إدارة الأوقاف.

ومع وجود هذه الأهمية للدولة في أحقيتها لإدارة الأوقاف باعتبار الولاية العامّة، فإنّ هذا الأمر لم يَسلَم من العديد من الانتقادات الموجَّهَة إليه ومن أبرزها:

- خضوع الأوقاف لإدارة الدولة يعني بالضرورة خضوعها للسياسة الإدارية التي تَنتَهِجُهَا والتي غالبا ما تكون خاضعة بدورها لقرارات الجهاز التنفيذي وجماعات الضغط والمصالح، وهذا الأمر قد يُفَوِّتُ الفرصة على قيام الوقف بدوره الحقيقي، ويَسحَبُهَا إلى مجالات لا دخل لها فيها بالأصل.

(1) ياسر عبد الكريم محمد الحوراني، **الأداء الإداري الحكومي للوقف (الإشكالات والحلول)**، مرجع سابق، ص 499-502 بتصرف.

- الاستحواذ على الأوقاف هو إنهاءٌ لصفة الاستقلالية التي نشأت الأوقاف بها، كما أنّ القالب الذي وضعتها فيه الدولة الحديثة أفرغها من محتواها وافتَقَدَت معها الخصوصية التي تَمَيَّزَت بها لقرون عديدة، فكان ذلك إيذانا بانتهاء دورها.
- الصورة البيروقراطية السلبية التي تُمَيِّز التنظيم الإداري للدولة، والتي أصبحت لصيقة به؛ لا يمكن أن تكون بديلا صالحا لتنظيم الأوقاف وإدارتها، بالإضافة إلى أنّه يُعَدُّ تَقَهقُرًا عن الإمكانيات الذاتية في التسيير التي عُرِفَت بها الأوقاف دائما في إدارة شؤونها.
- إدخال الأوقاف ضمن الخُطَط التنموية المطلوبة من مختلف المرافق الإدارية للدولة؛ يعني توجيه ريعها إلى المُستَهدَف من تلك الخُطط، والذي لا يكون بالضرورة المُستَهدَف ممّا ذكرته حُجَجُ الأوقاف، وعندها سنكون عند مُعضِلَةِ عدم احترام إرادة الواقف المُعتَبَرَةِ شرعا وقانونا.
- الخيارات السياسية المعتمدَة اليوم من قِبَلِ أغلب الدول العربية لا تنطلق من نفس المُنطَلَق الذي تنطلق منه الأوقاف، وبخاصة تلك التي تُأَصِّلُ للمفهوم العلماني للدولة الذي يرى بأنّ الدولة هي وحدها صاحبة الدور الاجتماعي والمنفردة بذلك، فكيف يمكن التوافق إذا لم يكن المنطلق واحدا.
- لقد أثبتت التجربة الحكومية لإدارة الأوقاف عَجزَ هذه الأخيرة عن القيام بهذا الدور على أحسن وجه، فالنتائج الكارثية التي وصلت إليها الأوقاف في الكثير من البلدان العربية خير دليل على ذلك ولا تحتاج حتى إلى المناقشة، بل إنّ الواقع التاريخي يشهد بذلك؛ فالأمثلة التي تُبَيِّنُ فشل محاولات الاستحواذ على الأوقاف كثيرة.
- استشراء الفساد الإداري في مرافق الدولة يجعلها غير مُؤهَّلَة لإدارة أموال تَتَمَيَّز بخاصية الحُرمَة الشرعية، وبالتالي فإنّ الأوقاف تَفرِضُ من ذاتها نمطها الإداري الخاص بها والذي لابد وأن يستوفي الشروط الشرعية اللازمة لذلك.

4 – ضوابط المقاربة بين نفي وإثبات دور الدولة في إدارة الأوقاف.

وبين الداعم لولاية الدولة على الأوقاف باعتبار الواقع، وبين الهادف إلى استقلال الأوقاف بذاتها باعتبار المستقبل؛ أصبح من الضروري البحث عن صِيغَةٍ توافقية لا تتجاهل الواقع ولا تَتَنَكَّرُ للمستقبل، " فمسألة تكييف تَدَخُّلِ الدولة في بناء إدارة الوقف يَقَعُ ضمن المسائل الاجتهادية التي

تبدو للوهلة الأولى أكثر عُمقًا وتعقيدا، خصوصا أنّها تقع على محور العلاقة بين جهاز الوقف والسلطة، وتَتَّسِم بخصوصية شديدة في مجال تحديد الاختصاصات وصناعة القرار"[1] ولذا كان السعي إلى التوافق مُهِمٌّ لمصلحة الجميع ولا يَتَأَتَّى ذلك إلاّ من خلال الاستفادة من إيجابيات ما كان موجودا ومحاولةُ وَضعِ الضوابط للثغرات التي لوحظت عليه، ومن أهم هذه الضوابط:

- **المرونة؛** التي تعني السَمَاحَ للأوقاف بمساحةٍ تضمن قُدرَتَهَا على الإدارة وتنفيذ جميع أنشطتها وأخذ القرارات الخاصة بها بما يضمن الاستقلالية، مع بقاء دور الدولة في المراقبة والمتابعة (وبخاصة المالية) بالصورة التي تَضمَنُ وجود الدولة وهيبتها، فمثل هذه المرونة ولو كانت نسبية؛ كفيلة بإحداث التوازن المطلوب بين ولاية الدولة واستقلالية الوقف، والذي يحافظ على مصلحة الوقف ومستقبله، فَتَدَخُلُ الدولة لابد أن يكون مُوَجَّهًا من غير المساس بالاستقلالية الإدارية للوقف.
- **التكاملية؛** التي تَضمَنُ التكاثف من أجل تحقيق النتيجة المَرجُوَّة، فعلى سبيل المثال؛ قد تحتاج الأوقاف إلى أن يتجاوز مفعولها الحدود القطرية، وهي بالتالي بحاجة إلى من يُوَفِّرَ لها ذلك الغطاء، ولن يكون بوسع غير الدولة تحقيق ذلك وتوفيره، وقد تَتَجَسَّدُ التكاملية من خلال الإدارة المشتركة؛ " فلا شكّ بأنّ أهداف البِرِّ والخير العام تقع في صورة تقاطع مشترك بين اهتمامات مؤسَّسَة الوقف واهتمامات الدولة، وهذا يعني ضرورة صياغة مفاهيم مشتركة بين الجانبين، ويمكن أن تتضمَّنَ هذه المفاهيم؛ **أولا** وجود إدارة مشتركة تراعي مبدأ خصوصية الوقف من جهة، وسيادة الدولة من جهة أخرى، **ثانيا** توجيه هذه المفاهيم للرُقَيّ بمستوى الوقف على نحو رشيد يكفل تحقيق الأهداف في نطاق المصلحة الوطنية، **ثالثا** مراعاة عدم انفراد الدولة باتخاذ القرار الإداري وفي نفس الوقت عدم وجود استقلالية مطلقة لمؤسَّسَة الوقف... من هنا يمكن صِيَاغَةُ مشروعُ إدارةٍ مشتركة بين الدولة ومؤسَّسَة الوقف تَعتَمِدُ أساسا الاختصاص والخِبرَة، مع مراعاة تحديد تدخُّل الدولة ضِمنَ

(1) ياسر عبد الكريم محمد الحوراني، **الأداء الإداري الحكومي للوقف (الإشكالات والحلول)** مرجع سابق، ص 522.

العمل الرقابي والمتابعة والتقييم، دون التَغَلّغُل في البِنيَة المؤسَّسِيَّة للوقف، أو المساس بالاستقلالية الإدارية النسبية التي يتمتع بها "[1].

- **الاعتبار**؛ ويُقصَدُ به اعتراف كُلُّ طَرَفٍ بأهمية الطرف الآخر، فعلى الدولة أن تُعِيدَ الاعتبار للأوقاف كمؤسَّسَة فاعلة ومهمَّة في المجتمع، لها مكانتها التي لابد من الحفاظ عليها، وفي المقابل على الأوقاف أن تعترف بدور الدولة في حمايتها وتسهيل نشاطها، وكذا بالولاية العامّة عليها، والابتعاد عن فكرة الاستقلالية المطلقة التي لا تعني غير وجود دولة بداخل دولة وهذا مُتَعَذَّرٌ بل ومرفوض حتى من الناحية الشرعية.
- **الرقابة المستقلّة**؛ وهي التي كانت في الماضي مُوكَلَةٌ إلى القضاء باعتباره سلطة مستقلّة تماما عن الجهاز التنفيذي، ولكنّ الأمر لم يَعُد مُتَحَقِّقًا بالضرورة في الدولة الحديثة رغم التنادي بمبدأ الفصل بين السلطات، لأنّ الواقع يقول بأنّ القضاء اليوم وفي الغالب الأعمّ تحت وصاية وضغط السلطة التنفيذية، وعلى هذا يكون تحقيق الرقابة هذه مُلحَقٌ بهيئة منتخبة بشكل شَفَّاف ومسؤول من أعضاءٍ ذَوِي خِبرة و دِراية واسعة في مجال اختصاصهم المتعلِّق بمجالات التي تخضع للرقابة كُلٌّ من جهته (المالية، الإدارية، المحاسبية،القانونية)، يُعَيَّنُونَ من خلال آلية واضحة وشفّافة تتكافأ فيها الفُرصُ لجميع المختصّين.

فالاستقلالية المطلوبة هي استقلاليةٌ مضبوطةٌ بين الحرية والمسؤولية، أو بعبارة أوضح استقلالية بَنَّاءَة تنطلقُ من واقعِ وجود إطار الدولة ككيان يحمي المجتمع ويحافظ على استقراره وتطوُّرِه، وتُؤمِنُ بخصوصيتها كمؤسَّسَة مستقلّة، وبِقُدرَتِهَا على العمل بكل حرية ومسؤولية في تحديد القرارات المناسبة لعملها ومستقبلها، فعنصر الاستقلالية في أخذ القرارات الداخلية بعيدا عن التَدَخُّل والضغط الخارجي هو الكفيل بضمان حرية المؤسَّسَة في أداء مهامها، وهو المُعَبِّرُ عن مدلول استقلاليتها، وبالتالي فنحن نريد استقلالية ضِمنَ إطار الانضباط بكيان الدولة وسيادتها، وهو الأمر الذي يَتَجَسَّد من خلال وضع الآليات التي تُحَدِّدُ مجالات العمل وحدود التدخُّل بشكل واضح بين الدولة وبين المؤسَّسَة.

(1) ياسر عبد الكريم محمد الحوراني، **الأداء الإداري الحكومي للوقف (الإشكالات والحلول)**، مرجع سابق، ص 526-527.

ثانيا: مسألة المركزية واللامركزية.

وهذه المسألة كانت مَحَلَّ نقاش طويل بين المهتمِّين؛ في محاولة لمعرفة النظام الأمثل للإدارة، والشيء نفسه يَنطَبِقُ اليوم على إدارة الأوقاف، هل الذي يُلاَئِمُهَا هو النظام المركزي أم اللامركزي؟ وهذا يحتاج منَّا إلى معرفة النظامين، وكذا حصيلتهما في الواقع بالنسبة للتجربة الإدارية للدولة فيما يَخُصّ المرافق الإدارية المختلفة.

غالبا ما يَقتَرِنُ مصطلح المركزية أو اللامركزية بالإدارة؛ ولذلك يُقَالُ المركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية، وبالتالي فقد اقتَرَنَ النمط الإداري المُطَبَّق لإنجاز المعاملات الإدارية في أيّ مؤسَّسَة من مؤسسات الدولة بهذين النمطين، وقد عُرِّفَت المركزية الإدارية بأنّها: تركيز الصلاحيات الإدارية في مركز واحد وبصورة خاصة في العاصمة، وهي إمّا مَرِنَة (تتخلى فيه السلطة المركزية عن بعض صلاحياتها لكبار الموظفين في العاصمة أو لممثلين لها في المناطق كالمحافظ مثلا) أو مُطلَقَة (تتجمَّع فيه السلطات الإدارية في يد الحكومة ورئيس الدولة)[1]، وفيما يخصُّ إدارة الأوقاف فإنّها كانت متأثِّرَة بالنمط الإداري السائد في الدولة، وهذا النمط بدوره كان متأثِّرًا بالاتجاه السياسي المختار في ذلك البلد، فإذا كان الاختيار مُتَوَجِّهًا إلى النظام الاشتراكي كان النمط الموافق هو النمط المركزي المطلق في الإدارة، وإذا كان الاختيار هو النظام السياسي المتأثِّر باللَّمسَة اللبيرالية فيكون النمط السائد هو الإدارة المركزية المَرِنَة أو اللامركزية بحسب طبيعة الإدارة، وعلى هذا تكون إدارة الأوقاف الواقعة تحت وصاية الدولة تَبَعًا للنمط السائد فيها، وأما عن اللامركزية فقد تَعَدَّدَت التعريفات المتعلِّقة بها ومنها أنّها: توزيع الصلاحيات الإدارية بين السلطات المتمرّكِزَة في العاصمة والكيانات الأخرى، كالبلديات والمؤسسات العامة[2]، وهي كذلك على نوعين؛ كاملة – مطلقة – (تُفَوَّضُ فيها السلطة الإدارية الكاملة في اتخاذ القرارات، فَلِكُلِّ مسؤول إداري؛ سلطةُ تحديد ما يشاء من الأهداف، وإصدار ما يريد من القرارات) وهذا النمط من حيث الواقع العملي والميداني يُفضِي إلى الفوضى وتداخل الأعمال والصلاحيات

(1) حسن محمد الرفاعي، **إدارة الأوقاف بين المركزية واللامركزية**، المؤتمر الثالث للأوقاف – اقتصاد، إدارة وبناء حضارة – المحور الثالث: الإصلاح الإداري المنشود، المملكة العربية السعودية، 1430هـ/2009م، ص 167.

(2) حسن محمد الرفاعي، المرجع نفسه، ص 167.

وبالتالي إلى التنازع)، ونِسبِيَّة (تُوَزَّعُ فيه السلطة المركزية بعض الصلاحيات الإدارية على السلطة المحلِّيَّة).

إنّ الأوقاف بحُكمِ الخصوصية التي تمتاز بها؛ لابد وأن تختار النمط الإداري الذي يوافق هذه الخصوصية، ويُحَقِّقُ المقصد الذي وُجِدَت من أجله، كما أنّه ليس بالضرورة أن يكون الخَيَار لأحدهما دون الآخر، فقد يمكن الجمع بين إيجابيات كل نمط وهذا هو المطلوب في رأيي لأنّ خصوصية الأوقاف تستدعي خصوصية النمط الإداري المُسَيِّر لها، " فلابد أن يكون نظام التسيير متوازنا يَعتَمِدُ المركزية واللامركزية بشكل نسبي من خلال الجمع بينهما، ولكي يتحقَّقَ ذلك فإنّه لابد من تحليل الوظيفة الإدارية للمؤسَّسَة الوقفية والمتمثِّلَة في: التخطيط، التنظيم، التنسيق، الرقابة، لبيان ما يُعتَبَرُ من تلك العناصر مركزيا أو لا مركزيا، مع مراعاة مصلحة الوقف وشروط الواقف على الدوام.

التخطيط[1]؛ يجب أن يكون لا مركزيا، تقوم فيه كل جهة إدارية محلِّيَّة (لا مركزية) باعتماد الخُطَّة التي تَخدُمُ الأوقاف فيها، وتُوَائِمُ الواقع الموجودة فيه، لأنّها أدرى بواقعها الميداني، وبالتالي فإنّ نظرتها ستكون أكثر صوابا وأَدَقَّ توصيفا.

التنظيم[2]؛ وهو الهرم التنظيمي (الهيكلة)؛ ويجب أن يكون لا مركزيا تَختَارُهُ كل جهة من مُنطَلَقِ حاجتها الواقعية، وبالتالي يكون لكل جهة هيكلتها المحلِّيَّة (الإقليمية) في إدارة الأوقاف الموجودة في نطاقها الجغرافي.

التنسيق[3]؛ ويَحسُنُ أن يكون لا مركزيا، لأنّه يَحصُلُ بين جهود بشرية تُدِيرُ الممتلكات الوقفية في إقليم معيَّن له خصوصياته التي تختلف عن خصوصيات الأقاليم الأخرى.

الرقابة[4]؛ فالعملية الإدارية في جميع محطاتها تحتاج إلى الرقابة، فتنفيذ الخُطَّة يحتاج إليها، والتنظيم الإداري كذلك، والأمر نَفسُهُ بالنسبة للتنسيق، وفي مجال الأوقاف يُستَحسَنُ الجمع بين النمطين بشكل تَنَاسُبِي يَتِمُّ فيه تحديد الصلاحيات الرقابية في كل مستوى، فيُمكِنُ أن تكون الرقابة محلِّيَّة

(1) من بين تعريفاته: تحديد الأهداف المستقبلية، وتعيين وسائل تحقيقها في مُدَّة زمنية محدّدة.

(2) من بين تعريفاته: الشكل الذي تُفرَغُ فيه جهود جماعية لتحقيق غرض مرسوم.

(3) من بين تعريفاته: التوفيق بين الأنشطة المختلفة لتحقيق التجانس والانسجام بينها، بقصد تحقيق الأهداف بأعلى كفاءة ممكنة.

(4) وهي المتابعة الدقيقة لمحطات العملية الإدارية، تحقيقا للأهداف المسطَّرة، وسعيا إلى احترام آليات التنفيذ ووسائل الإنجاز.

على مستوى الجهة يقوم بها موظف إداري (رقابة داخلية)، على أن تُلحَقَ الرقابة على كُلِّ الجهات إلى هيئة مستقلّة متخصِّصَة أو إلى القضاء بشكل مباشر كما كان العهد في الماضي.

وعلى هذا يكون النمط الإداري المُستَحسَنُ اعتماده في إدارة الأوقاف؛ نمط اللامركزية النِّسبِيَّة التي تُتِيحُ حريّة الحركة بالنسبة لتسيير الأوقاف ولكن من دون أن تصل إلى مستوى الحرية المطلقة التي تُفضِي إلى كيان مُوَازٍ لكيان الدولة الإداري وهذا ليس في مصلحة الأوقاف التي لا نريدها دولة في دولة، وإنّما مؤسَّسَة رسالية في فعل الخير تتكامل مع جميع المؤسسات التي تشاركها الهدف وتعمل على المحافظة على الكيان السيادي الذي تَنشَطُ فيه، والذي يُوَفِّرُ لها كل الحماية اللازمة للقيام بمهامها ويُحَقِّقُ الاستقرار الذي هو مقصد المقاصد[1].

لقد اتَّفَقَت معظم أراء الباحثين المعاصرين في قضايا الأوقاف؛ على أنّ الأنظمة الحكومية الحالية المُتَّسِمَة بالمركزية الشديدة التي تُدَارُ بموجبها الأوقاف في الكثير من البلدان الإسلامية؛ كان لها دور كبير في إحجام النّاس عن الوقف، وتَوَقُّفِ دورها السابق في التنمية وخِدمَة المجتمع، وفي بقاء الكثير من المشاكل التي ما زالت تعاني منها الأوقاف: من ضياعٍ لأعيانها، وتعطيلٍ لشروط الواقفين وتجاوزها، وعدم الاستفادة من الأساليب الحديثة في مجال الاستثمار والتنمية وتطوير الأملاك الوقفية، ورأت ضرورة تغيير هذه الأنظمة وإيجاد أنظمة بَدِيلَة بعيدة عن الهيمنة الحكومية بالقَدرِ الذي تسمح به الظروف الخاصّة بكل بلد، وتَبتَعِد عن المركزية والروتين الحكومي، وتُعطِي لإدارة مؤسَّسَة الأوقاف القَدرَ الكبير من الحرية في اتخاذ القرار وتنفيذه، بحيث يكون الدور الحكومي مقتصرا على التخطيط والإشراف على التنفيذ والمراقبة [2].

ثالثا: مسألة البنيَة التنظيمية.

البنيَة التنظيمية لأيّ جهاز إداري تتأثَّر بالنمط الإداري المُتَّبَع، ولذلك كانت الأجهزة الإدارية المُتَّبِعَة للنمط المركزي مثلا؛ مُغلَقَة ومحدودة الحركة، تَفتَقِدُ المرونة اللازمة في العمل

(1) حسن محمد الرفاعي، مرجع سابق، ص 183-185 بتصرف.

(2) محمد أحمد العكس، **التطور المؤسسي لقطاع الأوقاف في المجتمعات الإسلامية المعاصرة (دراسة حالة السعودية)**، إصدارات الأمانة العامة للأوقاف، سلسلة الدراسات الفائزة في مسابقة الكويت الدولية لأبحاث الوقف، ط1، الكويت، 1427هـ/2006م، ص 107.

الإداري الذي يحتاج في بعض الأحيان إلى سرعة أخذ القرار والتحرُّك وغير ذلك، فَتُصبِحُ الهيكلة مُثقَلَةً لا تستطيع الحركة.

تُوَاجِهُ الهيكلة الإدارة الوقفية اليوم تحدِّياتٍ كبيرة في تحديد نفسها، والبحث عن التركيبة والصِيغة المناسبة التي تُتِيحُ لها البروز والقيام بالرسالة التي وُجِدَت من أجلها، في محاولةٍ لتجاوز النَّمَطِيَّة الإدارية السائدة في أغلب الدول العربية، والتي بلا شكّ هي في حاجة ماسّة إلى التغيير والتجديد للخروج من " الممارسة الذاتية المحدودة إلى النِّطاق التنظيمي والمؤسَّسِي، المحكوم بِأُطُرٍ وقواعد مُنضَبِطَة ومُتَضَمِّنَة لآليات فعَّالَة يمكن تطبيقها في الواقع العملي، بما يَكفُلُ الاستجابة لتطوُّرَات العصر ومتطلَّبَات المجتمع، ويُحَرِّرُ نظام الوقف من تَحَكُّمِ الفرد أو السلطة، وعلى نَحوٍ يُخَلِّصُ الوقف من المثالب والتجاوزات التي عَلَقَت بمسيرته من جانب بعض النُظَّار، أو جعل التَدَخُّل الحكومي وتطويعه لخدمة الأهداف الأساسية[1]، فقد أصبح من المُسَلَّمَ به؛ جَعلُ الأوقاف مؤسَّسَة قائمة بذاتها بِكُلِّ ما تحمله كلمة مؤسَّسَة من معنا في العصر الحديث، باعتباره الحَلَّ الأمثل لتحقيق هُوِيَّتِهَا وسبب وجودها، "وبالنّظر إلى التطوُّر الهائل الذي عرفته البشرية في مختلف المجالات خلال العقود الماضية، فإنّه من المناسب إعادة النَّظَر في النّظارة الفردية (أي التي تُسنَد إلى الأشخاص)، فإنّ كان من شروط صِحَّة الوقف؛ التأبيد كما هو الحال عند الأحناف، فإنّ أفضل صيغة لإدارة شؤونه هي "المؤسَّسَة" لأنّها تَتَّصِفُ بالديمومة والاستمرارية بخلاف الأشخاص الذين يزولون بزوال الأعمار، ثم إنّ العصر الذي نعيش فيه هو عصر المؤسَّسَات، فما اتصل بها دام وازدهر، وما انفصل عنها انقطع واندثر، فكم من وقفٍ انقطعت صِلَتُهُ وزال بزوال النُظَّار أو المستفيدين، لذلك أدعو إلى ضرورة مَأسَسَة النظارة إذا ما أردنا للأوقاف ألاَّ ترتبط بالأشخاص فيكون مآلها الضياع والاندثار، ثم إنّ من ميزات مأسَسَة النظارة؛ إمكانية إدارة الممتلكات الوقفية وما تُدِرُّهُ من رِيعٍ بما يخدم الأغراض التنموية حسب الظرف الذي تعيشه كل دولة"[2] .

---

(1) محمد الشحات الجندي، **المحصلة النهائية لإلغاء الوقف في قوانين بعض الأقطار الإسلامية**، المؤتمر الثالث للأوقاف – اقتصاد، إدارة وبناء حضارة – المحور الثاني: إلغاء الوقف بين المكاسب والخسائر الوطنية، المملكة العربية السعودية، 1430هـ/2009م، ص 632.

(2) محمد بوجلال، **الحاجة إلى تحديث المؤسَّسَة الوقفية بما يخدم أغراض التنمية الاقتصادية**، المؤتمر الثالث للاقتصاد الإسلامي، جامعة أم القرى، كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، مكة المكرمة، 1424هـ/2003م، ص 10-11.

إن تحديد البِنيَة التنظيمية الناجعة لمؤسَّسَة الوقف والتي تسمح لها بالتعبير القَوِيِّ عن طاقتها الكامنة؛ هو أمر لا يَقِلُّ أهمية عن الفصل في مسائل الاستقلالية والمركزية التي سَبَقَ الحديث عنهما، ولذلك يُعَدُّ الفصل في النموذج الإداري المناسب للأوقاف في وقتنا الحاضر من الأولويات التي تُأَصِّلُ لإصلاحٍ راشدٍ للأوقاف، وذلك من خلال "إدخال إصلاحات جذرية على الهياكل الإدارية المُكلَّفة بتدبير الأملاك الوقفية على المستوى المركزي و المحلّي... تلافيا للثقل الإداري والقضاء عليه وعلى تَمَركُز مصدر القرار وتداخل الاختصاصات، وجعل الإدارة أداة عصرية فعّالة وديناميكية"[1] وبالطبع فإنّ الحديث عن الهيكل التنظيمي يستدعي الحديث عن الكادر المُؤطِّر لهذا الهيكل، وما يَستَوجِبُهُ من تدريب وتكوين يَليقُ بمستوى الإدارة الحديثة للأوقاف، إلى جانب تطوير وسائل العمل المتناسب مع التكوين والتدريب، ولقد تَعَدَّدَت الأنماط الهيكلية لإدارة الأوقاف، وأخذت صُوَرا متعدِّدَة وبخاصة في البلدان التي لها رصيد تاريخي في العمل الخيري المؤسَّسَاتي، " فالدراسات الغربية الحديثة رأت في الجهاز الحكومي المستقلّ النمط الأمثل للإشراف على المؤسَّسَات الوقفية والخيرية، باعتبار ما يَتَمَيَّزُ به هذا النمط من كفاءة وقُدرَةٍ على توظيف الخبرات والمعلومات في سبيل تطوير هذا الدور والوصول به إلى أفضل المستويات، ويُمكِنُ مشاهدة هذا النمط فيما تقوم به المُفَوَضِيَّةُ العليا للأعمال الخيرية في بريطانيا، كما يوجد نمط آخر في الإشراف يَتَمَثَّلُ في تدخُّل حكومي مباشر من خلال وضع التشريعات، وتدخُّل القضاء في حالة مخالفتها، وهو النمط المعمول به في الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا "[2]

الفرع الثاني: الواقع المؤسَّسَاتي لإدارة الأوقاف في الجزائر.

لقد تحدثا سابقا عن تركيبة هيكلة الأوقاف في الجزائر، وأهَمُّ العناصر المُكَوِّنَةِ لها على المستوى المركزي (الوزارة) والمحلي (الولاية)، وكذا التصرُّفات المُوكَلَة لكل طرف، ويمكننا من خلال ذلك العرض أن نُحَدِّدَ أهم الملاحظات التي تتعلَّقُ بالوضع الهيكلي للأوقاف انطلاقا من العناصر المذكورة في الفرع السابق (الاستقلالية، المركزية، البنية التنظيمية)، وذلك بغرض التوصيف الدقيق لذلك الوضع.

(1) عبد الكبير العلوي المدغري، مرجع سابق، ص 492.

(2) أسامة عمر الأشقر، **التنظيم القانوني للوقف: الدوافع – الآليات – المجالات**، مرجع سابق، ص 114.

أولا: إدارة الأوقاف من مسؤولية وزارة الشؤون الدينية والأوقاف.

تَقَعُ الأوقاف العامّة في الجزائر تحت وصاية الدولة ممثَّلَةً في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، وهذه التَبَعِيَّة تجعل إدارتها من مسؤولية هذه الوزارة، وبالتالي فإنّ نمط تسيير هذه الأوقاف خاضعٌ لإدارة الوزارة التي يَغلُبُ عليها الطابع الحكومي المعروف في الإدارات الحكومية، فارتباط الأوقاف بإدارة الشؤون الدينية أورثها جميع مميِّزَات الإدارة الحكومية التي ذكرنا سابقا أَهَمَّ خصائصها، " فقد كان لارتباط هذا الإشراف والنمط الإداري الحكومي على الوقف في الكثير من الأحيان؛ دورٌ في انتقال سلبيات الإدارات العمومية الأخرى إلى مؤسَّسَة الوقف؛ من مِثلِ عدم الشفافية في اتخاذ القرارات، وبيروقراطية التعامل مع المجتمع المدني والمستثمرين، وغياب معايير نوعية في التوظيف في المناصب، وتَعَقُّد المسؤولية الإدارية لناظر الوقف وغير ذلك من المُعَوِّقَات المختلفة الأنواع والمصادر"[1] وهذا الوضع لم يسمح لها بأن تَستَقِلَّ وتَخُطَّ لنفسها طريقتها الخاصة في تسيير أمورها، ممّا جعلها إلى الآن قِسمًا من أقسام الإدارة في الوزارة، لا يُلتَفَتُ إلى خصوصيتها وأهميتها الاجتماعية، ولا إلى مِيزَةِ حُرمتها الشرعية، ولذلك فإنّ الاهتمام بها لم يَكُن أولوية بالنسبة لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف، بما يجعل الحديث عن الأوقاف كمؤسَّسَة فاعلة في المجتمع تُرِي ثمارها وأثارها في المجتمع ليس مطروحًا الآن، وهذا الذي يُؤَكِّدُ ويستدعي عملية الإصلاح بشكل سريع، ولكن بمنهجية موضوعية تراعي حالة الأوقاف الآن (بعد التقييم والتدقيق العلمي)، وتَنطَلِقُ من سَبرٍ للواقع من جميع جوانبه (المجتمع، الإرادة السياسية، الجاهزية والقابلية الإدارية الحكومية لعملية الانتقال إلى الوضع الجديد للأوقاف كمؤسَّسَة قائمة بذاتها، ...)، مع ضرورة الانتباه إلى المرحلية في تجسيد ذلك، وهو الشيء الذي ستحاول الدراسة الوصول إليه وتحديد أَهَمَّ خُطُوَاتِه من دون الاستغراق في التفاصيل، التي سيأتي وقتها ولا يمكن الحديث عنها قبل الفصل في المحاور الكبرى التي يجب أنّ تتوفَّر في أيّ نِيَّةٍ للإصلاح الإداري للأوقاف (الإرادة السياسية، الجاهزية لعملية الإصلاح [توفير الشروط الموضوعية] الأرضية الصلبة التي ستقام على أساسها عملية الإصلاح،.....)، فمسألة تَبَعِيَة الإدارة الوقفية للوزارة والوصاية

(1) عبد القادر بن عزوز، **معوّقات النهوض بالوقف الخيري أسبابه وطرق علاجه**، المؤتمر الرابع للأوقاف: نحو استراتيجية تكاملية للنهوض بالوقف الإسلامي، الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، 2012، ص 28.

من جهة، والصيغة التي يمكن أن تَتَجَسَّدَ من خلالها استقلالية مؤسَّسَة الأوقاف من جهة أخرى؛ هي من المسائل التي يجب الفصل فيها من قبل الحديث عن التفاصيل الجزئية والإجرائية التطبيقية التي تواكب أي عملية للإصلاح الإداري.

ثانيا: القرارات مركزية والمتابعة والتسيير المباشر محلية (ولائية).

المَلحَظُ الثاني على الواقع المؤسساتي لإدارة الأوقاف يُظهِرُ المركزية في أخذ القرار، المُتَجَسِّدِ من خلال الصلاحيات المُخَوَّلَة للهيئات المركزية في أخذ القرارات المصيرية للأوقاف وبخاصة ما تعلَّقَ بمسائل الاستثمار والمسائل المالية المتعلِّقة بالإيرادات والنفقات، وحتى وإن أُعطِيَت بعض الصلاحيات لبعض الهيئات اللامركزية (الولائية)، إلاّ أنّها تبقى دائما مُفتَقِرَةً إلى تزكية الهيئة المركزية وبخاصة الوزير أو مديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة، ومركزية القرار هذه؛ هي التي ساهمت في تعطيل انطلاقة الأوقاف، لأنّ الوصاية كهيئة مركزية لا تُبَاشِرُ ميدانيا متابعة الأوقاف المُوكَلَة إلى الإدارة المحلِّيَّة باعتبار أنَّهَا أكثر قُربًا من الأعيان الوقفية ومن متابعة وضعها الميداني، ورغم ذلك تبقى هذه المتابعة الميدانية قاصرة، لأنّ العامل المُهِمَّ فيها غائبٌ من الناحية العملية والميدانية، ونَقصِدُ بذلك ناظر الملك الوقفي الذي لم يَتِم تعيينه إلى الآن رغم أنّ تنظيم عَمَلِه قُنِّنَ في 1998، إنّ مركزية القرار التي تَخضَعُ لها إدارة الأوقاف، إذا ما أُضِيفَ لها التبعية الهيكلية التي تحدثنا عنها سابقا؛ تحتاج كذلك إلى الفصل فيها واختيار نموذج يُحَرِّرُ القرار الإداري الوقفي من العَطَالَة البيروقراطية التي تَفرِضُهَا الإدارات الحكومية والتي منها وزارة الشؤون الدينية والأوقاف.

ثالثا: البِنيَة المزدوجة للإدارة (وزارة، ولاية).

انقسم الاهتمام بالأوقاف في الجزائر من حيث تسييرها وإدارتها على قسمين؛ قِسمٌ مركزي مُتَمَثِّلٌ بالوزارة، وقِسمٌ مَحَلِّي (ولائي) متمثِّلٌ في مديرية الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية، وقد حَدَّدَ القانون مهام وصلاحيات كل من الطرفين (تمّ الحديث عنهما سابقا), وما يُعَابُ على هذا التقسيم هو تداخل الصلاحيات بين مختلف الهيئات المُكَوِّنَة لكل طرف[1]، الشيء الذي يُرَتِّبُ الكثير من التداعيات السلبية على عمل الأوقاف ومن أبرزها مسألة تحديد

(1) ومثاله: مسألة مراقبة عمل ناظر الملك الوقفي؛ فمرَّةً هي من صلاحيات وكيل الأوقاف (بمقتضى المادة 11 من المرسوم التنفيذي 381/98، ومرَّة هي من صلاحيات اللجنة الوطنية للأوقاف (بمقتضى المادة 21 من القرار الوزاري 29 لسنة 1999م المنشئ للجنة الوطنية للأوقاف).

المسؤوليات عند وجود التجاوزات المُضِرَّة بالأوقاف مثلا[1]، بالإضافة إلى غياب الإطار الهيكلي الذي يُبَيِّن آليات التنسيق التي تربط بعض هذه الهيئات بغيرها، مِن مِثلِ علاقة اللجنة الوطنية للأوقاف التي تُعَدُّ قراراتها مُلزِمَة لجميع القائمين على الأوقاف كما تُشِيرُ إلى ذلك المادة 10 من القرار الوزاري رقم 29 لسنة 1999م المُنشِئ لها؛ مع بَقِيَّة الهيئات وبخاصة المحلِّيَّة منها، وبمثل ذلك يُقَالُ عن وضعية ناظر الملك الوقفي رغم تفصيل المرسوم التنفيذي 381/98 لمركزه.

إنّ تحليل البِنيَة الإدارية التي تُمَيِّز عمل إدارة الأوقاف في الجزائر اليوم؛ يَستَدعِي التساؤل عن أهمية وجود هكذا بِنيَة والحاجة إلى ذلك، فهل نحن بحاجة إلى وجود جميع هذه الهيئات (مركزية ومحلية) لإدارة الأوقاف؟ مع ما يَترَتَّب على ذلك من تكاليف على الأوقاف أو على ميزانية الدولة باعتبار أنّ الموظفين العاملين في إدارة الأوقاف هم موظفون عَامُّون باستثناء وضعية ناظر الملك الوقفي (غير الموجود واقعيا اليوم) التي تَظهَرُ خصوصية المركز القانوني الذي يَشغَلُهُ من غير أن يكون موظفا عامّا، وبحسب رأينا فإنّ البنية لا تحتاج إلى ذلك وبخاصة ما ذكرناه من تداخل الصلاحيات وقيام أكثر من طرف بنفس العمل، ولهذا فإنّ من المُهِمِّ بمكان ترشيد الجهود وبالتالي ترشيد إلحاق التصرُّفات الإدارية بمن هو أهلٌ للقيام بها من بين الهيئات الإدارية التي فَصَّلنَا الحديث عنها سابقا،وقبل ذلك نحتاج إلى تحديد دقيق لجملة التصرُّفات اللازمة لإدارة الأوقاف والتي هي بحاجة إليها على وجه الضرورة أوالحاجة، وهذا الأمر لا يتأتَّى إلاّ إذا كانت الرسالة واضحة والرؤية بَيِّنَة من خلال الأهداف المَرجُو تحقيقها من تلك التَصَرُّفات، ومن هذا المنطلق واعتمادا على ما يمكن ملاحظته على حال الإدارة الوقفية ميدانيا؛ فإنّه يمكن ترشيد تلك التصرُّفات وإلحاقها بشكل محدَّد بالأصلح قُدرَةً على إتمامها، وعلى هذا نكون قد قَلَّصنَا من التداخُل في الصلاحيات والتصرُّفات الموجودة اليوم، وفي المقابل خَفَّفنَا من العَطَالة التي تُمَيِّز عمل الهيئات الإدارية الوقفية، بما يُرَشِّدُ الأعمال وكذا تكاليفها المادية.

(1) للاستزادة من موضوع المسؤولية يمكن الرجوع إلى: بن تونس زكرياء، المسؤولية المدنية المترتبة على إدارة الأوقاف الإسلامية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، تخصص شريعة وقانون، كلية العلوم الإسلامية / جامعة الجزائر، 2007م.

المطلب الثاني: متطلّبات الهيكلة الوقفية في الجزائر.

تتحدَّدُ المتطلَّبات؛ من خلال التوصيف الدقيق لأهمّ الثغرات التي عرفتها البِنيَة الهيكلية التي مَيَّزَت الأوقاف في السنوات الأخيرة، وقد أشرنا إلى أَهَمِّ محاورها في المطلب السابق، بغرض أخذ الموقف منها من قَبلِ الوُلُوج إلى تحديد الإجراءات والآليات اللازمة لعملية الإصلاح، فَجُملَةُ التساؤلات التي ذكرناها سابقا تُأَصِّلُ للإصلاح الهيكلي لنظام الأوقاف في الجزائر، وهذا المسعى في الإجابة هو الذي سيكونُ موضوعَ حديثِ فروع المطلب، وذلك بمحاولة ذِكرِ المقترحات التي تُعطِي صورة عن الهيكلة المرغوبةِ والمناسبة للإدارة الوقفية في الجزائر، والتي لا يمكن أن تكون ذا فائدةٍ معتبرة إذا لم تكن واقعيةً من حيث طرح البديل، ونَقصُدُ بذلك مراعاة شروط النجاح المُعتَمِدَةِ على معرفةٍ حقيقيةٍ بواقع الأوقاف وحالها (المعلومات الدقيقة)، وكذا إلى جاهزية السُّلطة السياسية لتحقيق ذلك، بالإضافة إلى تَوَفُّر العوامل الضرورية لهذه النَقلَة النوعية نحو المؤسَّسَاتية من الناحية المادية (الوسائل) والقانونية (النصوص – آليات التنفيذ)، وقبل الحديث عن تفاصيل المقترح نُذَكِّرُ بالشرط الأساس لنجاح العملية الإصلاحية، والذي أشرنا إليه في المبحث السابق (الإصلاح التشريعي) وهو الشرط الملازم للإصلاح الإداري بِرُمَّتِهِ ألا وهو؛ ضرورة وجود الإرادة السياسية التي ستكون الدافع كذلك إلى الإصلاح الهيكلي.

الفرع الأول: الاستقلالية الإدارية النسبية.

لقد ثَبَتَ واقعيًّا بأنّ تَبَعِيَّة الأوقاف للإدارة الحكومية التقليدية في أغلب الدول العربية والإسلامية؛ لم تكن لها النتائج المَرجُوَّة، ولم تَتَحَقَّق معها النُقلَةُ والانطلاقة المفترضة، وبالتالي لم تَتَمَكَّن مؤسَّسَة الأوقاف من التعبير عن ذاتها بعد عقودٍ طويلةٍ من الوَأدِ الاستعماري لها، ولم تَظهَر في المجتمع بالصورة التي كانت تُعرَفُ بها في حضارة الإسلام، وعلى هذا فإنّ انفِكَاكَهَا من التَّبَعِيَّة الإدارية للدولة أصبح ضروريا ولازما من أجل تَجَاوُزِ هذا الضُمُور التي تعيشه الأوقاف اليوم رغم تَحَسُّن حالها عَمَّا كانت عليه من قَبل، وإن لم يكن مناسبًا لمؤسَّسَة ثَبَتَ في التاريخ عِظَمُ عَطَائِهَا ودورها، ولكن في مقابل هذا؛ هل يستقيم اليوم وبخاصة في حالة الجزائر أن تَستَقِلَّ الأوقاف بشكل كُلِّي عن الإشراف الحكومي بجميع صُوَرِهِ، لِتَصِيرَ الأوقاف مؤسَّسَة قائمة بذاتها تَصنَعُ جَوَّهَا ومحيطها الخاص بها؟ وهل تملك بما هي عليه الآن من وَضعٍ؛ القُدرَةَ على ذلك؟

يَسبِقُ الجواب على هذا السؤال التنبيه على جملة من الملاحظات وهي:

1. التجربة الإدارية الحكومية لتسيير الأوقاف في الجزائر تجربة فَتِيَّة جدا، وبالتالي فإنّ الأوقاف لا تمتلك الرصيد الكافي التقني والبشري الذي يسمح لها بالاستقلال الذاتي في التسيير والإدارة، فَنُقصُ التجربة آيِلٌ لا محالة إلى الفشل.
2. الوضع المادي للأوقاف اليوم، وبخاصة مع انعدام إحصاء وحصر نهائي للثروة الوقفية في الجزائر؛ يجعلها (الوضع المادي) غير قادرة على القيام بكل متطلَّبَات ومُستَحَقَّات الاستقلال الإداري عن الدولة، والذي كما هو معلوم كبير ويتزايد من يوم لآخر، ولولا أنّ الإرادة السياسية انتَشَلَت الأوقاف وتكفَّلَت من حيث المبدأ ماديا بتنظيمها (دفع رواتب العاملين بها وتقديم المساعدة المادية في بعض الحالات، وتمكينها ببعض الامتيازات) وإن لم يَكُن بالصورة المَرجُوَّة؛ لَمَا قَامَت للأوقاف بالأصل قائمةٌ ولاندَثَرَت وذهب ريحها.
3. الاستقلال المطلق للأوقاف حَلٌّ غير واقعي، لأنّه ينتهي من حيث المآل إلى جملة من المفاسد الشرعية والواقعية، وبخاصة عندما تُصبِحُ هذه الأوقاف في مستوى كبير (حجما وعملا) يَسمَحُ لها بالتأثير على الواقع السياسي للدولة، فَتَصِيرَ دولة في دولة وهذا الأمر وإن بدا إيجابيا من حيث الظاهر، إلاّ أنّه يُخفِي عواقب وخيمة على سيادة الدولة وهيبتها وبالتالي على استقرار المجتمع، وهو مُنَافٍ لمقصد الوقف في حَدِّ ذاته الذي يَنشُدُ الاستمرار في العطاء.

إذا؛ فالضُعفُ المادي الذي لا يُؤَمِّنُ الانطلاقة، والنُقصُ التقني والتسييري الذي لا يَضمَنُ الاستمرار، وقبلهما الواقع السياسي الذي لا يَضمَنُ الاستقرار؛ هي الأسباب الرَئِيسَة التي تؤكِّدُ عدم جاهزية الأوقاف حاليا إلى الاستقلال الكامل عن الإشراف الحكومي، وبالتالي وحتى لا نَترُكَ الأوقاف كذلك تَرزَأُ تحت ضغط النمط الإداري الحكومي البيروقراطي المُثَبِّط والمُكَبِّل في غالب الأحيان؛ لابد من التفكير في آلية وتَولِيفَةٍ تَسمَحُ للأوقاف بالتعبير عن ذاتها والظهور بالمظهر اللائق بها والمطلوب منها، وتسمح في المقابل للدولة بتحقيق سيادتها والقيام بدورها في متابعة شؤون أفرادها ومؤسسات المجتمع فيها، وهذا لا يَتَأَتَّى إلاّ من خلال ما اصطُلِحَ على تسميته بالاستقلالية الإدارية النسبية، فالمنشود إذا؛ هو الإدارة المشتركة القائمة على مبدأ التكاملية والتعاون البَنَّاء الذي

يسمح لمؤسَّسَة الأوقاف بالحرية في سِيَاقِ الانضباط، والذي سنقوم بتوضيح معالمه وكيفياته العملية.

أولا: الاعتبارات التي تظهر أهمية الإشراف الحكومي.

لو تَتَبَّعنَا النموذج الغربي في إدارة الأوقاف الخيرية لَلاَحَظنَا أسباب الاهتمام الحكومي بِتَأطِيرِهِ، ونوعية هذا الإشراف الذي يَتَجَاوَز بكثير مدلول الاحتواء الذي يَغلُبُ على الطابع الحكومي للإشراف في الدول العربية، ويمكن باختصار تحديد هذه الاعتبارات فيما يلي:

1. تشجيع الدور المتميِّز الذي أَنتَجَهُ التفاعل الميداني بين الأفراد ومؤسَّسَات المجتمع المدني مع الأوقاف، والذي كان سببا في تطوير التنمية الاجتماعية على جميع الأصعدة، وهو شيء تعمل الحكومات الغربية على تحقيقه، وبالتالي متى ما وَجَدَت التجربة التي تُجَسِّدُ لها ذلك ساعدتها.
2. حماية الرغبة في ممارسة النشاط الخيري الموجودة عند الفرد من جهة، والسعي إلى سلامة هذا النشاط من الانحراف إلى أغراض أخرى تَمُسُّ بالنفع العام من جهة أخرى؛ استَدعَى تأطير هذا النشاط من دون الإخلال بِحُرِّيَّتِهِ في الممارسة، والعمل على حماية التجربة الوقفية والخيرية (عدم وجود نِيَّة للاحتواء من خلال الإشراف والتأطير).

وعلى هذا فالمطلوب هو نَوعٌ من الإشراف الذي يَتَجَاوَزُ فكرة الاحتواء المُكَرَّس من خلال التَّبَعِيَّة، وتمكين الأوقاف من مجال واسع في الحركة وبخاصة ما تعلَّقَ بحرِيَّة أخذ القرار المناسب، وتوجيه المتابعة التي تكون بمثابة العامل المُحَفِّز المُطَمئِن، لا العائق المُثَبِّط [1].

ثانيا: ضوابط الإشراف الحكومي على المؤسَّسَة الوقفية.

هذا الإشراف الذي ذكرنا أهمِيَّتَهُ؛ لابد وأن تُوضَعَ له ضوابط تُظهِر حدودَ التدخُّل والتأطير حتى لا يَصِيرَ احتواءً يأتي على خلاف المقصود، وأهمُّ هذه الضوابط:

1. الإشراف لابد وأن يكون في **سِيَاقِ الولاية العامّة** المُعتَبَرَةِ شرعا وقانونا، باعتبار أنّ وَلِيَّ الأمر مسؤول بشكل مباشر عن تصرُّفاته المتدخِّلَة في شؤون الوقف باعتبار النيابة عن الجماعة، وبالتالي فعليه تَحَمُّلُ آثار التصرُّفات سواء أكانت حقوقا أو التزامات له أو عليه

(1) أسامة عمر الأشقر، **التنظيم القانوني للوقف: الدوافع – الآليات – المجالات**، مرجع سابق، ص 111 بتصرف.

تُجَاهَ الوقف (من باب رعاية مصالح الرَعِيَّة)، وهذا يستدعي وجود توافقٍ وانسجام بين حَقِّ الدولة وولايتها على الوقف، وبين الأهداف المُعتَبَرَةِ للوقف.

2. الإشراف مَنُوطٌ بمفهوم **العدالة الواجب تَوَفُّرُها** في مَن يَتولّى أمور الأوقاف، فإذا انتَفَت العدالة[1]؛ انتَفَت معها الأهلية، وبالتالي فإنّ اَلإشراف الحكومي على الأوقاف لابد وأن يَتَحَقَّقَ من خلال تجسيد شرط العدالة فيها، فإذا غاب هذا الشرط ارتفعت الأحَقِّيَّةُ في الولاية، وهي الوصف الواجب قيامه في القائم والناظر على الوقف.

3. الإشراف كذلك مَنُوطٌ **بتَحَقُّقِ المصلحة المُعتَبَرَة**، يقول الإمام بن تيمية: [الناظر ليس له أن يفعل شيئا في أمر الوقف إلاّ بمُقتَضَى المصلحة، وعليه أن يفعلَ الأصلح فالأصلح،... فَكُلُّ مُتَصَرِّفٍ بولاية إذا قِيلَ يَفعَلُ ما شاء، فإنّما هو لمصلحة شرعية...]، وهذا يعني تقييد حُرِّيَّةَ الحاكم في ضوء هذا الشرط، فالحاكم له حَقُّ النَّظر العام، ولكن يُعتَرَضُ عليه إن فعل ما لا يَسُوغُهُ.

فهذه الضوابط المَبنِيَّةُ على المسؤولية (واجب حماية الرَعِيَّة وما يعود عليها بالنَفع)، وعلى العدالة (الكفاءة المادية والمعنوية لِتَحَمُّلِ المسؤولية)، وعلى المصلحة المُعتَبَرَةِ شَرعًا (كثمرةٍ مقصودةٍ لِتَحَمُّلِ المسؤولية وتوفُّر العدالة) هي التي تُجَسِّدُ الإشراف البَنَّاء والعملي الخادم لمصلحة الوقف والدولة معا[2].

ثالثا: الأدوار التي يقوم عليها الإشراف.

وهي جُملَةُ المهام والوظائف المَنُوطَةِ بالدور الحكومي الإشرافي على الأوقاف.

الدور السياسي.

والمُتَمَثِّلِ في النقاط التالية:

1. الاعتراف بحَقِّ الأفراد والمؤسَّسَات غير الحكومية في توظيف الوقف واستغلاله للصالح العام، وفتح سائر مجالات العمل الخيري (الاجتماعية، التعليمية، الثقافية، الصحية،...) لها دون احتكار.

(1) العدالة: مَلَكَةٌ إيمانية تحمل صاحبها على مُلاَزِمَة الأخلاق والمروءة.

(2) ياسر عبد الكريم الحوراني، **الأداء الإداري الحكومي للوقف (الإشكالات والحلول)**، مرجع سابق، ص 517-519 بتصرف.

2. إقامة ودَعم الإطار المؤسَّسِي المُشرِف على كافة الأشكال الوقفية.
3. ضبط حدود التعامل مع المؤسَّسَات الوقفية بشكل دقيق، بما يَضمَنُ حماية هذه المؤسَّسَات وعدم التعدِّي عليها.
4. تشجيع التعاون بين مختلف المؤسَّسَات الوقفية الموجودة في المجتمع والتواصل مع التجارب الخارجية الرائدة في مجال الخدمات الخيرية، لتحقيق التكامل الأمثَل للمشاريع العملية.

الدور التقنيني (التشريعي).

والمُتَمَثِّل فيما يلي:

1. إقامة اللِّجَان الحكومية والبرلمانية المُختَصَّة؛ لوضع التقنينات التي تَضمَنُ تفعيل الوقف وتسهيل اندماجه في مؤسَّسَات العمل المدني والأهلي.
2. وضع التشريعات المُوَضِّحَة لجُملَة الضوابط المُنَظِّمَة للعلاقات التي تَربِطُ مؤسَّسَة الوقف بباق الدوائر الحكومية (قضائية، سياسية، اقتصادية، استثمارية،....).
3. وَضعُ التقنينات التي تَضمَنُ حُسنَ إدارة واستثمار واستغلال الأوقاف من قِبَلِ المؤسَّسَات الوقفية غير الحكومية.

الدور الرقابي.

والمُشتَمِل على:

1. مُتَابَعَة مَدَى احترام المؤسَّسَة الوقفية لرسالتها والأهداف التي قامت على أساسها، وكذا الوظائف التي تَعَهَّدَت بها.
2. إحالة المخالفات (القانونية، المالية، الإدارية، المحاسبية) على القضاء المُختَصّ للفصل فيها، والسماح للمجتمع بالاطِّلاَعِ عليها بكل شفافية.
3. الزيارات التَفَقُدِيَّة الدورية؛ بغرض تقديم المساعدة والتوجيه لا التضييق والمراقبة السلبيَّة.
4. فتح المجال بكل شفافية للمجتمع المدني لتقديم الملاحظات المتعلِّقَة بنشاط هذه المؤسَّسَات.

الدور التطوُّري.

من خلال الآتي:

1. إشرَاك المؤسَّسَات الوقفية في الإستراتيجية التنموية للمجتمع، بِغَرَضِ فَتحِ المجال لها للمساهمة في تطوير المجتمع.

2. تمكين المؤسَّسَة الوقفية من الاستفادة من الخدمات الإدارية (الفنية والتسيرية) والاستشارية (القانونية والمالية)، من خلال دعم تكوين الكادر المُتَخَصِّص في ذلك.
3. إقامة الدورات والمؤتمرات والندوات المتخصِّصَة في العمل الخيري والوقفي، تشجيعا لثقافة الوقف ونشرا لها، بالإضافة إلى تطوير أدائها الميداني [1].

" من هنا يُمكِنُ صِيَاغَةُ مشروعٍ [إدارة مشتركة] بين الدولة ومؤسَّسَة الوقف يَعتَمِدُ على أساس الاختصاص والخِبرَة، مع مراعاة تحديد تدخُّل الدولة ضِمنَ العمل الرقابي والمتابعة والتقييم، دون التَغَلغُل في البِنيَة المؤسَّسِيَّة للوقف، أو المساس بالاستقلالية الإدارية النِسبِيَّة التي يَتَمَتَّع بها"[2].

الفرع الثاني: البنيَة التنظيمية (الهيكلية) المَرِنَة.

وأما المُتَطَلَّبُ الثاني الذي يجب الاهتمام به؛ فهو الشكل المناسب الذي يجب أن تكون عليه هيكلة الأوقاف بما يتناسب مع الاختيار المُتَعَلِّق بالإدارة المشتركة، هذا الشكل أو النمط الذي يجب أن تَتَحَدَّدَ معالمه المتعلِّقَة بالأمور التالية: الهيكل، أُسُسُ العمل، الوظائف والمهام، الصلاحيات، وغير ذلك، ويُشتَرَطُ فيه المرونة والجِدَّة؛ التي تجعله يُحَقِّقُ المطلوب من جعل مؤسَّسَة الوقف رائدة من حيث العطاء العملي، ومتفاعلة مع الواقع بشكل جيِّد.

أولا: أفضلية العمل المؤسساتي.

أفضلية العمل المؤسَّسَاتي عن العمل الفردي، ويرجع ذلك إلى ما يلي:

1. تجاوز الصفة الفردية المصاحبة في الكثير من الأحيان للخطأ، فالعمل الجماعي تَتَقَلَّصُ فيه نسبة الخطأ بسبب تَعَدُّدِ الآراء، الذي يُفضِي إلى عدم الاجتماع على الخطأ الذي هو بالأصل من خصوصيات الأمّة الإسلامية.
2. الاستقرار وضمان الاستمرارية في العمل مُتَعَلِّقٌ بتكاثف الجهود واجتماعها.
3. تَتَحَقَّقُ الوسطية والموضوعية بشكل كبير في العمل الجماعي، وهو ما يُسَاهِمُ في حَصرِ مجال الخطأ وسرعة استدراكه إن وقع، مع تخفيفٍ لأضراره بنسبة كبيرة.

(1) أسامة عمر الأشقر، **التنظيم القانوني للوقف: الدوافع – الآليات – المجالات**، مرجع سابق، ص 111-113 بتصرف.
(2) ياسر عبد الكريم الحوراني، **الأداء الإداري الحكومي للوقف (الإشكالات والحلول)**، مرجع سابق، ص 526-527.

4. العمل الجماعي مُكتَشِفٌ للإبداع الفردي ومُشَجِّعٌ له، كما أنّه يسعى إلى جَمعِ الطاقات والقُدُرَات وترشيدها بالكيفية المناسبة، بِمَا يسمح لهذه الكفاءات من التعبير عن ذاتها.
5. الواقع اليوم يدعو إلى التَكَتُّل والتجمع كشرط لاكتساب القوة والاستمرار في الريادة، والنماذج العملية كثيرة وفي كُلِّ المجالات، بل حَتَّى الأقوياء اليوم يَتَكَتَّلُون.

ولذلك فإنّ مستقبل الأوقاف اليوم هو في العمل المؤسَّسَاتي الذي لا غِنَى لها عنه إذا ما أرادت أن تَحتَل المكانة اللائقة بها، لأنّه أكثر تحقيقا لِفُرَصِ النّجاح، وأقَلُّ احتمالا لوقوع الخَلَل.

ثانيا: الأنماط الإدارية المختلفة.

وتَتَحَدَّد هذه الأنماط والأشكال من خلال جملة من العوامل؛ نَذكُرُ منها:

- طبيعة ووظائف المؤسَّسَة الوقفية (الرسالة والرؤية).
- الموارد المالية للمؤسَّسَة (المِنحَة أو الاستثمار).
- القوانين المُنَظِّمَة (النصوص المُنَظِّمَة لطريقة العمل).
- العلاقة مع الآخرين (طبيعة الخدمات المقدمة).

وعلى ضوء هذه العوامل وغيرها، وُجِدَت العديد من النماذج والأنماط الإدارية للمؤسَّسَة الوقفية المستقلة، والتي منها:

1- نمط المؤسَّسَة الوقفية المانحة.

هدفها الرئيس مَنحَ الأموال وإنفاقها في وجوه البِرِّ والنفع العام (الإنفاق المباشر على الأفراد أو بالتعاون مع المؤسَّسَات الخيرية الأخرى)، وهي مؤسَّسَة لا تُقَدِّم خدمات أو منتجات للجمهور (العلاج، التعليم،...)، وتَتَأَلَّف المؤسَّسَة من حيث البناء الهيكلي على **مجلس الأمناء**؛ يَهتَمُ بالإشراف على التخطيط والرقابة والتَأَكُّد من تحقيق الأهداف الخيرية للمؤسَّسَة، وإلى **إدارة** يُنَاطُ بها التنفيذ، تَنقَسِمُ إلى جهاز إداري أوّل مُهِمَّتُهُ الإنفاق في مجالات البِّر والخير عبر إعداد الطَلَبَات والمقابلات ودراستها بالشراكة مع الأفراد والمؤسَّسَات في المجتمع المحَلِّي، وجهاز إداري ثانٍ مُهِمَّتُهُ الحفاظ على الأموال الوقفية واستثمارها [1].

(1) النموذج التطبيقي لهذا النمط هو الأمانة العامة للأوقاف الكويتية التي فَصَّلنَا الحديث عنها سابقا.

2- نمط المؤسَّسَة الخَدَمِيَّة (التشغيلية).

وهي مؤسَّسَة تَسعَى لتقديم الخدمة بشكل مباشر للجمهور، عبر المؤسسات التعليمية والصّحية والاجتماعية المختلفة، ورغم أنّه النمط الإداري الأقدم تاريخيا في التجربة الإسلامية والغربية؛ إلاّ أنّه النمط الأقل انتشارا في التجربة المعاصرة، ويرجع سبب ذلك إلى القُدرَة على تشغيل المؤسَّسَة في مختلف المجالات الصِّحِيَّة أو التعليمية أو غيرها عبر فترات طويلة، أَضِف لها الاستحقاقات التي يَتَطَلَّبُهَا إنشاء مثل هذه المؤسسات إدارة ودعما ومتابعة (التَكلُفَة)، ولذلك اتجهت العديد منها إلى الشراكة والتَوَحُّد في مشاريع بعينها[1].

يرى الدكتور أسامة عمر الأشقر بأنّ النمط الملائم لإدارة المؤسَّسَة الوقفية هو نمط المؤسَّسَة التشغيلية وذلك للاعتبارات التالية:

1. تلافي الإشكالات التي تَتَلَبَّس عادة بعمل المؤسَّسَات المانحة.
2. قُدرَة المؤسَّسَة التشغيلية على الاستجابة لرغبات وشروط الواقفين التفصيلية، وهو ما يُسهِمُ في تشجيع حركة الوقف.
3. المؤسَّسَات التشغيلية نموذج الاستفادة القصوى من الأموال الوقفية لتحقيق دورها في التنمية الاجتماعية.
4. الاعتماد على هذه الصيغة يعني الابتعاد عن صيغة إنفاق المال غير المشروط الذي تقوم به بعض المؤسَّسَات الوقفية المانحة.
5. المؤسَّسَات التشغيلية أقدر على تلبية حاجات تنموية مُعَيَّنَة.
6. وجود خِدمَة، أو مُنتَج تُقَدِّمُهُ المؤسَّسَة التشغيلية يُسهِمُ في قُدرَتِنَا على قياس مَدَى تحقيق الوقف لأهدافه، وذلك عبر عمليات التقييم الدورية التي تقوم بها المؤسَّسَة الوقفية اعتمادا على التغذية الراجعة [2].

(1) أسامة عمر الأشقر، **التنظيم القانوني للوقف: الدوافع – الآليات – المجالات**، مرجع سابق، ص 125-131 بتصرف.
(2) أسامة عمر الأشقر، مرجع سابق، ص 131.

وقد وُجِدَت اقتراحات لنماذج وأنماط أخرى لمؤسَّسَة الأوقاف لا تَبتَعِد كثيرا عن النوعين السابقين، ولكن تُحَدَّدُ بحسب الغرض المُبتَغَى، فإذا أخذنا بعين الاعتبار المعيار التجاري الاستثماري؛ فهناك من يقسمها إلى ثلاثة نماذج هي:

المؤسَّسَة الوقفية ذات الحجم الاستثماري المحدود وغير المُتَنوِّع كوقف العقار والأسهم، والذي يَستَدعِي وُجُودَ سجل تجاري يُعيِّن له مدير (ناظر) لإدارة الاستثمار حسب الخُطَط المُعَدَّة من قِبَلِ مجلس النظارة أو الهيئة العليا المشرِفَة على الوقف.

الشركة الوقفية ذات المسؤولية المحدودة؛ تجمع أكثر من واقف (شريك) يُسَاهِمُ فيها بجزء من رأس مالها، وتَستَثمِرُ الأوقاف أصولها من خلال هذه الشركة على اعتبار أنّها شخص اعتباري مُستَقِل بذمته المالية عن الواقفين، وهذا النموذج يَتَنَاسَبُ مع الاستثمارات المُتَعَدِّدَة التي تملك أصولا متنوِّعة وتَستَثمِرُ في مجالات مختلفة، بالإضافة إلى أنّه يعطي إمكانية إدارة الاستثمارات الحالية أو غيرها من المشاريع الاستثمارية الوقفية التي يَرغَبُ الواقف أو مجلس النُظَّارة إضافتها في المستقبل، ومن أهم امتيازات هذا النموذج ما يلي:

1. إمكانية تَعَدُّد الأنشطة والأغراض وزيادة رأس المال، وتعديل بعض نصوص العقد بما يتوافق مع الضوابط المُحَدَّدَة في صَكِّ (حُجَّة) الوقف، وبخاصة إذا اتَّحَدَ مجلس النظارة في جملة الوقفيات (المساهمات).
2. محدودية مسؤولية الوقف عن ديون الشركة برأس مال الشركة فقط، ولا تَمتَدُّ لأصول الوقف الخارجة عن رأس مال الشركة.
3. إمكانية صياغة صلاحيات مجلس المديرين بشكل مُنضَبِط مع شروط وأحكام الوقف.

الشركة الوقفية ذات المساهمة المُقفَلَة؛ يقوم المساهمون بوقف أَسهُمِهِم فور الانتهاء من تأسيس الشركة، ويتناسب هذا النموذج مع الاستثمارات الكبيرة التي تملك أصولا متنوِّعة وتَستَثمِر في مجالات مختلفة، بالإضافة إلى أنّه يعطي إمكانية إدارة الاستثمارات الحالية أو غيرها من المشاريع الاستثمارية الوقفية المستقبلة، ومن أهم مميزات هذا النموذج:

1. الفصل بين المِلكِيَّة والإدارة؛ فمجلس النظارة هنا هو مُمَثِّل المُلاَّك (الواقفون) ومجلس الإدارة هو المعني بإدارة الشركة (عدم سيطرة مجلس النُظَّارة على إدارة الاستثمارات)، ويَنتُجُ عن هذا تدعيم القرارات الجماعية المدروسة والابتعاد عن القرارات الفردية، إلى

جانب تفعيل كفاءة مجلس النظارة في الرقابة الإدارية، حيث يُصبِحُ دوره وضع السياسية الاستثمارية واعتماد خُطَط العمل ومراقبة الأداء وتقديم التوجيه الإداري المطلوب.

2. ضمان عدم صدور القرار من مجلس الإدارة إلاّ بعد تَحَقُّق شروط قانونية مُعَيَّنَة تُحَقِّقُ مصلحة الشركة الوقفية.

3. تحديد صلاحيات مجلس الإدارة بشكل مُنضَبِط مع شروط وأحكام الوقف[1].

ثالثا: المستلزمات التنظيمية للمؤسَّسَة الوقفية.

ونقصد من ذلك ما تتطلَّبُه البِنيَة الهيكلية لمؤسَّسَة الوقف من عناصر مُهِمَّة في تكوين هيكلتها على أُسُسٍ صحيحة وبنظرة حديثة، لأنّ العمل المؤسَّسَاتي اليوم أصبحت تَضبِطُهُ قواعد عمل خاصة، ولم تَعُد النظرة التقليدية تَتَوَاءَم مع الواقع العملي المتسارع والمتأثِّر بالعديد من المؤثرات الخارجية، كما أصبح من غير الممكن اليوم أن تقوم مؤسَّسَة من غير أن تُحَدِّدَ رسالتها[2] ورؤيتها[3] وأهدافها التي تصبو إليها، وكذا مجال عملها والنِطَاق الذي تَنشُطُ فيه، ومن خلال كُلِّ هذه الأمور يمكن أن تُحَدَّدَ البِنيَة الهيكلية التي تُعَبِّرُ عن تلك المُحَدِّدات وتكون متجانسة معها.

ما ذكرناه من ضرورة تَبيين المحدِّدَات (الرسالة، الرؤية، ....) هو أمر مُهِمٌّ للغاية، لأنّها البوصلة التي سَتَسيرُ من خلالها وانطلاقا من تَوجيهِهَا ماكنة المؤسَّسَة، وبدون الفصل في تلك المحدِّدَات تكون المؤسَّسَة في وضعية تُصرَفُ فيها الجهود من غير فائدة ولا مردودية تُذكَر، وهذا يعني تَضييعًا للطاقات والإمكانات وتفويتًا لِفُرَصِ التقدُّم والتطوُّر، فهذه المُحَدِّدَات هي بمثابة القناعة التي تَسبِقُ التَصَرُّف الراشد والصحيح، وتكون الدافع الحقيقي له، فلا يُتَصَوَّرُ العمل البَنَّاء إذا لم تكن من خَلفِهِ قناعة راسخة وواضحة، وكذا يُقَالُ عن المؤسَّسَة الوقفية؛ فلا يُمكِنُ تَصَوُّرُ نجاحها واستمراره إن لم تَفصِل أمرها في هذه المحدِّدَات، لأنّها الأساس الذي يَنبَني عليه كُلُّ العمل

---

(1) علي عبد الله علي العثمان، **الرؤى التطويرية لإدارة الأوقاف، المؤتمر الرابع للأوقاف: نحو استراتيجية تكاملية للنهوض بالوقف الإسلامي**، الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، 2012، ص 432-434 بتصرف.

(2) ونقصد بالرسالة: الغاية والقصد الذي وُجِدَت المؤسسة من أجله، وهي (الرسالة) خَطُّ سَيرِهَا والمحدِّد الذي تُوَجِّهُ المؤسَّسَة من خلالها جميع تحركاتها.

(3) ونقصد بالرؤية: مجموع الأهداف التي تُوضَعُ من أجل تحقيق الرسالة.

بعدها، فإذا كان الأساس هَشًّا فلا داعي للحديث عن قوة أو مَتَانَةِ الأعمدة أو الجدارن أو الطوابق من بعدها.

يَتبَعُ الفصل في المحدِّدَات بشكل علمي ودقيق والذي تستدعيه البنية الهيكلية؛ البَثَّ في نوعية ونمط الإدارة المختارة التي على أساسها تُحَدَّدُ مستلزمات تلك البنية، وهي على النحو التالي:

1. البِنيَة الشكلية (مجلس الإدارة، مختلف الإدارات الفرعية، المكاتب التابعة،...بحسب الحاجة إلى التفريع).
2. الوظائف والمهام (الإدارية، المالية، الاستثمارية، إلى غير ذلك مع تحديد المهام والصلاحيات المتعلِّقَة بكل وظيفة).
3. قواعد العمل (وهي الحدود التي تُضبَطُ من خلالها العلاقات التكاملية التي تجمع ما بين تلك الوظائف، وحدود كل وظيفة من غير التداخل فيما بينها من خلال اللوائح التنظيمية والإدارية).
4. القانون الداخلي (المُحَدِّد لطريقة العمل ونظام سَير المؤسَّسَة).

الفرع الثالث: الكفاءة البشرية الفعّالة.

وهذا أَهَمُّ مُتَطَلَّبٍ في حقيقة الأمر؛ لاعتماده على أقوى ركيزة في عملية الإصلاح في حَدِّ ذاتها وهو الإنسان، فالاستثمار في تطوير أدائه ومهاراته في الإدارة والتسيير هو التَحَدِّي الذي يُوَاجِهُ أيّ مؤسَّسَة تصبو إلى النجاح و التَمَيُّز، وبالتالي فعلى الإدارة الوقفية أن تُولِي هذا الأمر الأهمّية التي يَستَحِقُهَا، بأن تجعله من أولى أولوياتها إذا ما أرادت أن تُوَفَّقَ في عملية الإصلاح الإداري، " فقد أَوصَت دراسة قام بها الباحثان بولند وكارلو (Boland & Carlo) سنة 2005م بأنّ عمليةَ دَعمِ تعليم وتأهيل وتدريب الموظّفين، ووَضعُ إستراتيجية تُعنَى باختيار الموارد البشرية المؤهَّلَة تأهيلا يَتَلاَءَمُ وطبيعة عمل المُنَظَّمَة (الإدارة) غير الرِبحِيَّة؛ يجب أن تُعطَى الأولوية "[1].

(1) أحمد يوسف محمد عريقات، مرجع سابق، ص 56.

أولا: اعتبارات الاختيار.

وقبل الحديث عن رفع كفاءة الإطار المُسَيِّرِ للأوقاف، لابد وأن يكون اختِيَارُهُم مُوَفَّقًا ابتداء، وهذا يحتاج إلى الالتزام بمجموعة من الاعتبارات المُحَدَّدَة لهذا الاختيار وهي:

1 – الاعتبارات الشرعية.

وهي الشروط الكفيلة بجعل الاختيار مشروعا ومُؤَسَّسًا على قواعد مِهَنِيَّة سليمة تَكفُلُ حِفظَ مصلحة الوقف، ومن أبرزها:

أ – القوّة والقدرة على التسيير؛ ونعني بها في جانب التسيير والإدارة الكفاءة المُتَّفَقِ بين الفقهاء على اعتبارها شرطا في استحقاق النّظارة، قال البهوتي [وشرط في الواقف كفاية التَصَرُّفِ وخِبرَةٍ أي عِلمٌ به، وقوّة عليه؛ لأنّ مراعاة حفظ الوقف مطلوبة شرعا، وإذا لم يكن الناظر مُتَّصِفًا بهذه الصفات لم يُمكِنهُ مراعاة حفظ الوقف....]، قال الله تعالى على لسان بنت شعيب عليه السلام (إِنَّ خَيْرَ مَنِ إِسْتَـٔجَرْتَ ٱلْقَوِىُّ ٱلْأَمِينُ) [1]، ومن السُنَّة قوله صلى الله عليه وسلم في الرَدّ على أبي ذر رضي الله عنه عندما طلب الولاية [يا أَبَى ذر إنَّكَ ضَعِيف، وإنَّهَا أَمَانَة، وإنّها يوم القيامة خِزيٌ ونَدَامَة، إلاّ مَن أَخَذَهَا بِحَقِّهَا، وأَدَّى الذي عليه فيها][2]، فالقُوَّةُ التي تَعنِي الكفاءة؛ مطلوبة شرعا وواقعا.

ب – الأمانة؛ وهي شرط في الناظر المَسَيِّرِ للوقف حِفظًا لحق الله تعالى وحقوق العباد؛ فبالأمانة تُحفَظُ الأموال، والآية السابقة تَدُلُّ على ذلك (آية القَصَص)، وقد شَدَّدَ الفقهاء عليها لدرجة أنّ بعضهم اعتبر أن تَخَلُّفَ شرط الأمانة في الواقف نفسه يُوجِبُ على القاضي فَكَّ ولايته على الوقف، وعند بعضهم الآخر لا اعتبار لتعيين الحاكم أو الموقوف عليهم؛ ناظرا تَخَلَّفَ فيه وصف الأمانة، ووجب إزالة يَدِهِ عن الوقف .

ج – العدالة؛ وهي عند أهل الفقه: الصلاح في الدين والمُرُوءَةُ باستعمال ما يُجَمِّلُهُ ويُزَيِّنُهُ وتَجَنُّبِ ما يُدَنِّسُهُ ويُشِينُهُ، ولأنّ نظارة الوقف ولاية على مال؛ اشتُرِطَ لها العدالة كالولاية على مال اليتيم،

---

(1) سورة القصص: الآية 26.

(2) **مسلم**، من حديث أبي ذر الغفاري، كتاب الإمارة، باب كراهة الإمارة بغير ضرورة، رقم: 1825، ص885/ **السنن الكبرى للبيهقي**، من حديث أبي ذر الغفاري، كتاب آداب القاضي، باب كراهية الإمارة وكراهية تَوَلِّي أعمالها لمن رأى من نفسه ضَعفًا أو رأى فَرضَهَا عنه بغيره ساقطا، رقم: 20212، ج10 ص 163.

وسواء وُلِّيَ ناظر الوقف من طرف الواقف أو الحاكم، ولم يَكُن عدلا لم تَصِح ولايته لِفَوَاتِ شرطها وهو العدالة، وأُزِيلَت يَدُهُ عن الوقف حِفظًا له [1].

2- الاعتبارات الأخلاقية.

تَكتَسِي الأخلاق في الإسلام مَكَانَةً عظيمة، ولذلك حَثَّ الإسلام على اعتبارها والتَحَمُّلِ بها، حتى إنّ المولى عزّ وجلّ جعلها وِسَامًا لأفضل خلقه بقوله (وَإِنَّكَ لَعَلَىٰ خُلُقٍ عَظِيمٍ) [2]، وإذا كانت الأخلاق مطلوبة على عموم الأمّة فإنّها مطلوبة بشكل أكبر مِمَّن يملكون مسؤوليات على غيرهم، ومن هؤلاء؛ القائمون على شؤون الأوقاف، والذين يمكن ذِكرُ أَهَمِّ الأخلاق المطلوبة فيهم على النحو التالي :

أ - الرِفقُ مع رعيته؛ ويُقصَدُ بها رِفقُ الرئيس مع المرؤوس، والذي يُعَدُّ من الاستراتيجيات المحورية للإدارة الناجحة، والناظر مُطَالَبٌ بالرفق على من هُم تحت يَدِهِ لأنّها من مسؤوليته، وقد جاءت السُنَّةُ مُشَدِّدَةً الوعيد على من تَشَدَّدَ على من هم تحت مسؤوليته، فعن عائشة رضي الله عنها أنّها قالت: سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول في بيتي هذا [اللَّهُمَّ من وَلِيَ من أَمرِ أُمَّتِي شيئا فَشَقَّ عليهم فاشقُق عليه، ومَن وَلِيَ من أَمرِ أُمَّتِي شَيئًا، فَرَفِقَ بهم فارفُق به][3].

ب - النُصحُ فيما وُلِّي؛ والنصيحة توجيه الخير للمنصوح له، وما دام الناظر يعمل تحت وصاية الواقف أو الحاكم، وتحت إمرته مؤسَّسَة وقفية وكادر من العاملين؛ فهو مأمور بالنُصحِ لجميعهم سَعيًا لمصلحة الوقف واستمرارًا لعطائه، وقد أَغلَظَ النبي صلى الله عليه وسلم لمن لم يَقُم بهذا الدَور؛ ففي الحديث الصحيح أنّه قال [ما مِن عَبدٍ يَستَرعِيهِ الله رَعِيَّةً فلم يُحِطهَا بِنُصحِهِ إلاّ لم يَجِد رائحة الجنة][4].

---

(1) محمد رشيد بن علي بوغزالة، **الكفاءات الرشيدة المسيّرة للمؤسَّسَة الوقفية (أسس البناء وسبل الوقاية من الفساد)**، المؤتمر الرابع للأوقاف: نحو استراتيجية تكاملية للنهوض بالوقف الإسلامي، الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، 2012، ج4، ص 81-86 بتصرف.

(2) سورة القلم الآية 04.

(3) **مسلم**، من حديث عائشة، كتاب الإمارة، باب فضيلة الإمام العادل وعقوبة الجائر والحَثِّ على الرفق بالرعيّة والنهي عن إدخال المَشَقَّةِ عليهم، رقم 1828، ص886/ **السنن الكبرى للنسائي**، من حديث عائشة، باب حفظ الإمام الرعيّة وحُسنُ نَظَرِهِ لهم، رقم 8822، ج8، ص 142.

(4) **البخاري**، من حديث معقل بن يسار، كتاب الأحكام، باب من استُرعِيَ رعيَّة و لم يَنصَح، رقم 7150، ج4، ص331/ **مسلم**، من حديث معقل بن يسار، كتاب الإيمان، باب استحقاق الوالي الغَاشُّ لرعيّته النّار، رقم 142، ص75.

ج – العدل فِيمَن هم تحت وِصَايَتِهِ؛ فالعدل أساس كل ولاية ووظيفة، وهو مَطلَبٌ أخلاقيٌّ دَعَا إليه القرآن في مواطن شَتَّى (إِنَّ ٱللَّهَ يَامُرُ بِالْعَدْلِ وَالِاحْسَٰنِ وَإِيتَآءِ ذِے ٱلْقُرْبىٰ وَيَنْهىٰ عَنِ ٱلْفَحْشَآءِ وَالْمُنكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ) [1]، وكذا السُّنَّةُ المُطَهَّرَة حيث قال النبي صلى الله عليه وسلم [إنّ المُقسطِين عند الله على مَنَابرَ مِن نُور عَن يَمِين الرحمان عَزَّ وَجَلَّ وكِلتَا يَدَيهِ يَمِين، الذين يَعدِلُونَ في حُكمِهِم وأَهلِيهِم وما وُلُّوا][2].

د – صَونُ حرمة النظارة بكمال المروءة؛ فَكُلُّ خُلُقٍ حَسَنٍ يُكَمِّلُ مروءة الناظر هو في الوقت نفسه صَونٌ وتشريفٌ لولاية الوقف، ولأنّ المروءة اسم جامع لكمالات الأخلاق والمكارم،فإنّ من أعظم الشرفِ وأكملِ المروءة القُربُ من منازل النُبُوَّةِ كما جاء في الحديث [إنّ من أحَبِّكم إليّ وأقربكم منيّ مجلسا يوم القيامة أَحَاسِنُكُم أخلاقا...][3] [4].

3 – الاعتبارات المهنية.

ونقصد بها تلك التي لها علاقة مباشرة بوظيفة النّظارة من حيث الأداء، وهي أفعال مُكتَسَبَةٌ بالممارسة والتَلَقِّي، وهي المُفَعِّل الرئيس للنّظارة الناجحة التي تَحفَظُ مؤسَّسَة الوقف وتُقَوِّي أداءها، ويمكن أن نوجز أهَمَّهَا فيما يلي:

أ – الانضباط وإتقان العمل؛ وهما الركيزتان الأساسيتان للجودة، والناظر مطالبٌ شرعا بالقيام بأعباء النّظارة بعين الانضباط لتحقيق متطلَّبات الجودة، وهذا لا يَتَأَتَّى إلاّ بإتقان العمل على أحسن وجه وأكمل المقاييس، يقول النبي صلى الله عليه وسلم في الحَثِّ على ذلك [إنّ الله يُحِبُ إذا عَمِلَ أحَدُكُم عَمَلا أن يُتقِنَهُ][5].

---

(1) سورة النحل: من الآية 90.

(2) **مسلم**، من حديث عبد الله بن عمرو، باب فضيلة الإمام العادل وعقوبة الجائر والحَثِّ على الرفق بالرعيَّة والنهي عن إدخال المَشَقَّةِ عليهم، رقم 1827، ص886/ **مسند أحمد**، من حديث عبد الله بن عمرو، رقم 6492، ج11، ص 32.

(3) **سنن الترمذي** ، من حديث جابر بن عبد الله، باب ما جاء في معالي الأخلاق، رقم 2018، ج4، ص370/ **صحيح بن حبّان**، من حديث أبي ثعلبة الخشني، باب ذكر خصال من كُنَّ فيه استَحَقَّ بُغضَ المصطفى صلى الله عليه وسلم إيَّاه، رقم 5557، ج12، ص 368/ **الجامع لشعب الإيمان للبيهقي**، من حديث أبي ثعلبة الخشني، باب في حسن الخلق، رقم 7622، ج10، ص 359.

(5) محمد رشيد بن علي بوغزالة، مرجع سابق، ص 86-91 بتصرف.

(5) **مسند أبي يعلى**، من حديث عائشة رضي الله عنها، رقم: 4386، ج7، ص 349/ **المعجم الأوسط الطبراني**، من حديث عائشة، رقم: 897، ج1، ص 275/ **الجامع لشعب الإيمان للبيهقي**، من حديث عائشة، رقم: 4929، ج7، ص 232.

ب – احترام التَسَلّسُل الوظيفي؛ وهذا الأمر مطلوب، فالتَفَاضُلُ بين الخَلقِ سُنَّةٌ كونية، وهو بلا شَكٍّ ذو تأثير على الواقع في تقليد الوظائف، فذُو الكفاءة والمَهَارَةِ ليس كَفَاقِدِهَا، وبالتالي فقد وجب احترام هذا التَسَلّسُل المنطقي واللازم في أيّ عمل مؤسَّسَاتي، والعمل على تَمتِينِ الروابط الوظيفية بين جميع الكادر العامل، من خلال التشاور والتناصح وبَثِّ روح الفريق المُنسَجِمِ وعدم الانفراد بالقرار.

ج – الحِرص على مصلحة الوقف والتصرُّف بما يُصلِحُه؛ فمن أكبر غايات تشريع النظارة على الوقف رعاية مَصلَحَتِهِ، والقيام على استمرارية رِيعِهِ على كل حال، وأيّ تَصَرُّفٍ للناظر في الوقف يجب أن يكون مَنُوطًا بالمصلحة العائدة على الوقف، أو على الموقوف عليهم، وإنّ أيَّ تَصَرُّفٍ خِلاَفَ ذلك يُعَدُّ بَاطِلاً، ويَدخُلُ في رعاية مصالح الوقف؛ التَخطِيطُ لأهداف الوقف بتقرير الوسائل المناسبة والموارد اللازمة لإنجاح مؤسَّسَة الوقف، [1] .

ثانيا: تطوير الكفاءة لدى العاملين.

إذا كان السَدَادُ في اختيار القائم على إدارة الوقف غايةً في الأهمية؛ فإنّ تَأهِيلَهُ وتطوير كفاءته لا يَقِلُّ أهمية عن ذلك، لأنّه الضَمَانَةُ لاستمرار مؤسَّسَة الوقف في القيام بدورها على أحسن وجه وأتمّ حال، " فالمؤسَّسَات الحديثة تحتاج إلى كوادر بشرية مُؤَهَّلَة لتحقيق أهدافها وخُطَطِهَا التنموية والإستراتيجية المختلفة، ومن هذه المؤسَّسَات؛ مؤسَّسَة الوقف التي هي في أَمَسِّ الحاجة لذلك، غير أنّ واقعها يَعكِسُ تَأَخُرَهَا في تنمية قُدُرَات كوادرها البشرية "[2].

إنّ عملية تنمية قُدُرَات وكفاءات الإطار البشري القائم على إدارة الأوقاف لا يمكن أن تَتِمَّ إلاّ من خلال خُطَّةٍ عملية وبرنامجٍ مُعَدٍّ للتأهيل والتدريب، إذ " أنّ التدريب على رأس العمل هو سِرُّ نجاح العمل المؤسَّسِي، فإذا كان عمر الفاروق رضي الله عنه نَهَى البَاعَةَ الذين لا يَتَفَقَّهُون بأحكام البيع والشراء؛ من دخول الأسواق، فإنّ التَصَدُّرَ في إدارة الأوقاف من قِبَلِ بعض النُظَّار والمسؤولين عن الأوقاف تَستَلزِمُ وقفة في إلزامهم بالتَفَقُّهِ بأحكام الوقف"[3]، ورَفعِ مستواهم الأدائي من خلال الدورات التدريبية التي تُعَالِجُ جميع الحالات التي تُصَاحِبُهُم أثناء عملهم، والمُتَعَلِّقَة

(1) محمد رشيد بن علي بوغزالة، مرجع سابق، ص 91-96 بتصرف.

(2) عبد القادر بن عزوز، **معوّقات النهوض بالوقف الخيري أسبابه وطرق علاجه**، مرجع سابق، ص 33.

(3) علي عبد الله علي العثمان، مرجع سابق، ص 440.

بفنون التعامل مع الغير، وتِقنيَات إدارة الفريق، ومهارات التفكير، وطُرقِ وَضعِ الخُطَط والاستراتيجيات، ...إلخ من المحاور التي لها أهميتها في تطوير مستوى الأداء لدى العاملين بإدارة الأوقاف، وبالطبع فإنّ هذا التطوير سيعود لا محالة بالنفع على مستوى المؤسَّسَة وفعاليتها، وفي سِيَاقٍ تَكَامُلِيٍّ مع التأهيل الذي لابد أن يَخضَعَ له الكادر العامل في إدارة الأوقاف؛ فإنّ التأهيل لابد أن يَشمَلَ كذلك الهيئات التي لها علاقة بإدارة الأوقاف من حيث التأثير على عملها، وهي الجهات القضائية وكذا الرقابية[1] التي لابد وأن يكون مستوى تأهيلها متجانسًا ومواكبًا للتأهيل الذي يَخضَعُ له الإطار الإداري المسؤول على إدارة الأوقاف.

وفي سياق تحقيق التطوير الأدائي للعاملين في إدارتها؛ قامت وزارة الشؤون الدينية والأوقاف بإنشاء هيئة خاصة بتكوين وتحسين مستوى إطاراتها، وهو الشيء الذي عَبَّرَ عنه المرسوم التنفيذي 10-208[2] الذي تَنُصُّ مادته الأولى على :[يهدف هذا المرسوم إلى تنظيم المدرسة الوطنية لتكوين وتحسين مستوى إطارات إدارة الشؤون الدينية والأوقاف وسيرها]، حيث عُهِدَ لهذه الهيئة الإشراف على تحسين مستوى وأداء العاملين بالوصاية ومنهم إطارات إدارة الأوقاف، الذين تُشِيرُ إليهم صراحة المادة (05) من المرسوم [...تُكَلَّف المدرسة على الخصوص بـــ...ضمان عملية تحسين مستوى وتجديد معلومات الرُتَب... سِلك وكلاء الأوقاف، سِلك المفتشين،...]، هذه المدرسة وبمقتضى المادة (06) من المرسوم نفسه يُسَيِّرُهَا مجلس توجيه[3] ويديرها مدير وتُزَوَّد بمجلس علمي، كما أنّ التنظيم الداخلي لهذه المدرسة يُوَضِّحُه القرار الوزاري

(1) يمكن ذكر بعض عناوين الدورات التدريبية المتعلِّقَة بالقضاة من مثل: آلية إعداد صِيَغ (حُجَج) الوقف والإشكالات القانونية المتعلِّقَة بها، أحكام الوقف والنظارة، أبجديات العمل المالي والاستثماري المتاح للأوقاف، ...إلخ، وكذا الدورات المتعلِّقَة بالجهة الرقابية من مثل: وسائل الرقابة المالية والإدارية والقانونية على الأوقاف، أساليب العمل الرقابي الخاصة بالمؤسَّسَات الخيرية، ...إلخ.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 10 – 208 المؤرخ في 30 رمضان 1431هـ الموافق 09 سبتمبر 2010م ، الصادر بالجريدة الرسمية لـــ ج ج د ش، العدد: 53، السنة:47، بتاريخ 06 شوال 1431هـ الموافق 15 سبتمبر 2010م.

(3) المادة (07) من المرسوم التنفيذي 10- 208 تُحَدِّد تركيبة مجلس التوجيه برئاسة وزير الشؤون الدينية والأوقاف، والمتمثِّلة في ممثل عن كل من (وزير الدفاع، وزير الداخلية، وزير العدل، وزير المالية، وزير التعليم العالي، السلطة المُكَلَّفَة بالوظيفة العمومية)، وهنا يُطرَحُ التساؤل عن سبب وجود ممثلين عن وزارة الدفاع والداخلية والعدل في مثل هكذا هيئات ذات طابع علمي تكويني ؟؟؟

المشترك المؤرخ في 21 رجب 1432هـ الموافق 23 جوان 2011م[1]، الذي يُبرِزُ ومن خلال مادته (03) مسؤولية المديرية الفرعية للتكوين التحضيري؛ عن هذا الجانب (التكوين وتحسين الأداء)، حيث أنّه ومن مهام هذه المديرية؛ تنظيم عملية التكوين التحضيري أثناء فترة التربص لشغل المناصب ...وسِلك وكلاء الأوقاف، ضمان عمليات تحسين المستوى وتجديد المعلومات لـ... وسِلك وكلاء الأوقاف وسِلك المفتشين، أمّا نظام الدراسة فَتُشِيرُ إليه المادة (26) من المرسوم التنفيذي 10-208 بقولها [يَتِم الالتحاق بدورات تحسين المستوى وتجديد المعلومات طبقا للشروط والكيفيات المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 96- 92[2] المؤرخ في 14 شوال 1416هـ الموافق 03 مارس 1996م والذي يَختَصُّ بجميع إطارات الإدارات العمومية وليس بإطارات الشؤون الدينية والأوقاف فحسب، وهنا يتأكد لنا من جديد كيفية تعاطي الوصاية مع الأوقاف؛ فوزارة الشؤون الدينية والأوقاف تَعتَبِرُ الأوقاف مُجَرَّدَ مصلحة إدارية في الوزارة، ولا تَعتَرِفُ لها بالخصوصية اللازمة بها، الأمر الذي يَنعَكِسُ حَتما حَتَّى على نوعية التكوين وتحسين أداء القائمين عليها، إذْ أنّها تُدرِجُهُ ضِمنَ سياق تحسين وتطوير الأداء الذي تَعتَمِدُهُ مع جميع الموظفين في إدارة الوزارة مع وجود الفارق، مِن غير تَمَيُّزٍ وخصوصية، وهو الشيء الذي لا يعود على الأوقاف بكثير فائدة كما هو ملاحظ اليوم رغم كونها مؤسسة كبيرة ومُهِمَّة، ومن هنا بدأ الخَلَل بحسب رأيي في عدم تَمَكُّن المؤسسة من التَطَوُّر والقيام بما هو مُنتَظَرٌ منها والذي استطاعت بعض التجارب الإسلامية الرائدة الوصول إليه، وهذه الملاحظة تُؤَكِّدُ مرّة أخرى ضرورة التعامل مع مؤسسة الأوقاف بشكل خاص وفي جميع المجالات ومنها تحسين الأداء والمستوى؛ وذلك بتخصيص برامج تكوينية خاصّة واعتماد أسلوب وطريقة خاصّة في تنفيذه (دورات تدريبية، ورشات عملية، مِنَح للاطلاع على التجارب الرائدة في إدارة الأوقاف،...) ، ولن يكون الأمر مُبَالَغًا فيه إذا قُلنَا ضرورة إنشاء مدرسة خاصّة لتحقيق ذلك.

---

(1) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 رجب 1432هـ الموافق 23 جوان 2011م الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 62، السنة:48، بتاريخ 24 ذي الحجّة 1432هـ الموافق 20 نوفمبر 2011م.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 96 – 92 المؤرخ في 14 شوال 1416هـ الموافق 03 مارس 1996م المتعلّق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 16، السنة: 33، بتاريخ 17 شوال 1416هـ الموافق 06 مارس 1996م.

الفرع الرابع: الأرضية الميدانية الملائمة.

كل المسائل التي تَمَّ الحديث عنها في الفروع الثلاثة الماضية لا يمكنها أن تُوجَدَ، ولا أن يُكتَبَ لها النَّجَاحُ إلاّ إذا وُجِدَت الأجواء المساعدة والمُشَجِّعَةُ على ذلك، وهذا الأمر يستدعي مِنَّا جملةً من الشروط لابد من السعي إلى إيجادها من قَبلِ الخوض وبذل الجُهدِ في تحقيق عناصر الفروع الثلاثة، وهذه الشروط هي :

أولا – الإرادة السياسية في الإصلاح والتغيير.

وهي المِفتَاحُ الأساسي والمُنطَلَقُ الحقيقي لعملية الإصلاح، ولذلك كان لِزَامًا على السلطة السياسية إن كانت راغبة حقيقةً في انطلاقة الأوقاف نحو التطوُّر والرُقَيّ، ونحو المؤسَّسَاتية التي أصبحت مفروضة في هذا العصر؛ أن تُمَهِّدَ الطريق لهذه الانطلاقة الجديدة والواعدة نحو ازدهار مُستَمِر للمجتمع، وما نَقصُدُهُ من تمهيد الطريق هي جملة القرارات ذات البُعدِ السياسي التي تُوَجَّهُ إلى مراكز القرار في الدولة وسُلُطَاتِهَا المختلفة (التنفيذية، التشريعية، القضائية)، بِغَرَضِ تسهيل هذه المُهِمَّة والمُسَاعَدَةَ على تنفيذها، فعملية الإصلاح تحتاج إلى القاعدة التشريعية المُتَمَثِّلَة في جملة التشريعات التي تُنَظِّمُ العمل وتُوَفِّرَ الإطار القانوني للمؤسَّسَة وتَحمِيه، وإلى المساهمة القضائية في المتابعة والمراقبة التي تَضمَنُ توفير المَنَاعَة اللازمة لكيان المؤسَّسَة الوقفية من الاعتداء بكل أصنافه، وطبعًا إلى توفير مُختَلَفَ الهيئات التنفيذية الفرعية على المستوى المركزي والمَحَلِّي لآليات التنفيذ المُوافِقَة للتَوَجُّه العام الذي سيكون عُنوَانُهُ خِدمَةَ الأوقاف.

إنّ تَوَفُّرَ وتكامل جهود السلطة السياسية من خلال السلطات الثلاث هو الذي يَسمَحُ لمؤسَّسَة الأوقاف بالوصول بِكُلِّ ثقة إلى إثبات ذاتها أولا، وإلى تحقيق الأهداف التي تَصبُو إليها ثانيا.

ثانيا– الهِمَّة العالية والقناعة الراسخة في قَبُول الإصلاح والتغيير.

من جهة أخرى فإنّ القناعة التي لابد أن يَمتَلِكَهَا الكادر المُسَيِّرُ للأوقاف حول ضرورة الإصلاح والتغيير الذي لابد أن يَطَالَ مؤسَّسَة الأوقاف في ثَوبِهَا الجديد؛ مسألة جوهرية للغاية، لأنّ تَوَفُّرَ الإرادة السياسية لا يكفي لدفع عجلة الإصلاح، إن لم يَكُنِ المعني بتنفيذها وتجسيدها غَيرَ مُتَحَمِّسٍ لها ولا مُقتَنِعٍ بأهميتها وضرورتها، ولذلك وَجَبَ بذل الجُهدِ والوُسعِ في إقناع

العاملين على إدارة الأوقاف بعملية الإصلاح، وتشجيعهم على المساهمة والمشاركة في تحقيقها وذلك من خلال الخطوات التالية:

1. التَحسِيس بالوضعية المُتَعَثِّرَة للأوقاف في الوقت الحالي، وما يَجِبُ أن تكون عليه انطلاقا من تاريخها ومكانتها في الأمّة.
2. توضيح مشروع الإصلاح وخُطَّتِهِ، وشرح تَفَاصِيلِهِ بكل عناية، وفتح المجال أمام تدخُّلاَتهم ومساهماتهم، مع تشجيع المبادرة والمناقشة والاقتراح، حتى يَشعُرَ الجميع بأنّه جزء من المشروع، وبالتالي ضرورة أن يعمل من أجل نجاحه (عملية الإقناع).
3. رَفعُ الهِمَّة لديهم من خلال الامتيازات المادية والمعنوية التي ستصاحب انطلاقة مشروع الإصلاح.

ثالثا – التفاعل الاجتماعي البنّاء (الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني).

ليست مؤسَّسَة الأوقاف في عُزلَةٍ عن المجتمع، ولم تُوجَد بالأصل إلاّ للتواصلِ معه والالتِفَاتِ حوله بغرض تقديم المساعدة له، وعلى هذا فإنّ تفاعل المحيط ونقصد المجتمع بكل مُكَوِّنَاتِهِ مع المؤسَّسَة الوقفية ضروري كذلك لنجاحها في أداء دورها، ومن هنا وُجِدَت الحاجة إلى تفعيل هذا التواصل المفقود منذ أَمَدٍ بعيد؛ بِشَتَّى الوسائل المُمكِنَةِ والمُتَاحَةِ ومنها:

1. وَضعُ خُطَّةٍ إعلامية للتعريف بالوقف وأهميته في الحياة الاجتماعية، بغرض إعادة بِنَاءِ ثقافة الوقف لدى أفراد المجتمع.
2. تشجيع الأفراد على وقف أموالهم؛ من خلال ابتكار مشاريع وقفية فاعلة وغير مُعَقَّدَة من حيث الإجراءات الإدارية.
3. دَمجُ الثقافة الوقفية في البرامج التربوية؛ لتربية النَشءِ على فِعلِ الخير وعلى المدلول الحضاري لرسالة الوقف في المجتمع.

المبحث الثالث: مرتكز الإصلاح المالي.

باعتبار الأوقاف مالا فهي بلا شَكٍّ مصدرٌ لقوام الأعمال واستقامة الحال، وحتى يَتَحَقَّقُ الأمر في وقتنا الحالي فإنّ مؤسَّسَة الأوقاف بحاجة إلى قِوَامٍ يقوم على نظرة إصلاحية لمنظومتها المالية من حيث تحيينها وإدخال الطُرق العصرية في تسييرها، وفتح آفاق جديدة في توظيفها بالشكل الذي يجعلها حاضرةً بقوّة في حياة المجتمع، إذ أنّ عملية الإصلاح المالي لنظام الأوقاف هي إحدى الركائز المُهِمَّة في عملية الإصلاح الإداري الوقفي المُبتَغَى في بلدنا، والتي لا يمكن أن يُكتَبَ لها النجاح إلاّ إذا اعتمدت الأساليب العصرية في التسيير المالي للمؤسَّسَات الخيرية، والتي يُوجَدُ منها الكثير في عالم اليوم، بالإضافة إلى الرؤية الواضحة لكيفية توظيف تلك الأموال بالطُّرُقِ التي تَضمَنُ استمرار عطاء المؤسَّسَة، فإذا تَمَّ ذلك كان الأمر دافعا للتنمية والتطوُّر الاجتماعي في جميع مناحي الحياة.

سنحاول من خلال هذا المبحث الحديث عن مالية الأوقاف فيما تَتَمَثَّل، وعن واقعها في الجزائر اليوم لِنَخلُصَ بعد ذلك إلى متطلّبات الإصلاح المالي لنظام الأوقاف في الجزائر.

المطلب الأول: مالية الأوقاف.

الوقوف على واقع مالية الأوقاف مُهِمٌّ للغاية، وبَسطُهُ للتقييم ثم التقويم بعد ذلك أهمُّ وأَوكَد، لأنّه لا يمكننا تحديد الخطوات اللازمة لعملية الإصلاح من دون معرفةٍ جيِّدَةٍ ودقيقةٍ للحال التي هي عليه الإدارة المالية للأوقاف وكذا الإمكانات الحالية والمستقبلية المُتَاحَةُ لإنجاز هذا العمل، فَتَوَفُّرُ الموضوعية في الدراسة ثم بعد ذلك في المعالجة؛ هو السبيل الأَوفَرُ حَظًّا في النجاح.

عندما نتحدث اليوم عن الأوقاف فإنَّنَا نتحدث بالضرورة وفي الأعَمِّ الأغلب عن المال، لأنّ الأوقاف هي من قَبِيل المال أو ما يؤول إلى المال، وعلى هذا الأساس ارتبط تسييرها منذ أن وُجِدَت في التاريخ الإسلامي وحتى الإنساني بالتسيير المالي من حيث الإيرادات أو النفقات، وهذا الأمر و إن كان صحيحا إلى الآن، إلاّ أنّ إدارة المال لم تَعُد وحدها مَحَلَّ الاهتمام، بل انضَافَ إليها اهتمام لا يَقِلُّ أهمية عن سابقه؛ ألا وهو الاهتمام بجانب الإدارة الهيكلية من حيث المُكَوِّنُ البشري والسُّلَم التنظيمي إلى جانب التأصيل التشريعي والقانوني لجميع التصرفات.

الفرع الأول: الرقابة المالية.

عندما يُذكَرُ المال وبخاصة في المصالح العامة؛ تُذكَرُ معه الرقابة، فالمال السَائِبُ الذي هو من دون رَقِيبٍ ولا مُتَابِع هو مَجلَبَةٌ للمفسدة، فلقد كان المال فتنة هذه الأمّة كما أخبر عن ذلك الصادق المصدوق صلى الله عليه وسلم فعَنْ كَعْبِ بْنِ عِيَاضٍ، قَالَ: سَمِعْتُ رَسُولَ اللهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ: [إِنَّ لِكُلِّ أُمَّةٍ فِتْنَةً، وَإِنَّ فِتْنَةَ أُمَّتِي الْمَالُ][1]، ولذلك احتاجت الأوقاف بهذا الاعتبار إلى الرقابة والمتابعة، ولقد كانت المراقبة على الأوقاف في أوّل الأمر مَنُوطَةً بولاية القضاء بعد أن استَشرَى الفساد في الكثير من النُظَّار الذين أُوكِلَ إليهم أمر الإشراف على إدارة الأوقاف، واستمرَّت الحال على ذلك إلى أن دَبَّ الفساد في القضاء كذلك، فانتقل الحُكَّامُ إلى استحداث دواوين وهيئات لمتابعة الأوقاف وألحقوها بهم، مع بقاء سلطة القضاء موجودة لحمايتها من التعدِّي أو الاستغلال، وكان إلى جانبهم العلماء والفقهاء الذي وقفوا بالمرصاد للعديد من الاعتداءات التي شَمِلَت أو كانت سَتَشمَلُ الأعيان الوقفية من قِبَلِ الحُكّام وغيرهم، وبعد أن اندَحَرَ المستعمر من جُلِّ البلاد الإسلامية والعربية تاركًا وراءه دَمَارًا كُلِّيًا للأوقاف من حيث العطاء والوجود؛ لم تَقُم حكومات الاستقلال بما يجب عليها تجاه إرجاع الأوقاف إلى ما كانت عليه في سابق عهدها من الاستقلالية والحضور الاجتماعي، فصارت غريبة في بلاد الإسلام، لا تَختَلِفُ إن وُجدَت في أحسن الأحوال؛ عن أيّ إدارةٍ حُكُومِيَّة عادية، فَأُلحِقَت بالجهاز الحكومي و لم يعد لها ولأموالها أيّ تَمَيُّز، بل أصبحت في الكثير من البلدان من قبيل المال العام، وهو أمر غير صائبٍ وَجَبَ تصحيحه، فالأمر إذا صار على هذه الحال فهو بمثابةِ تنازلٍ عن الملك إلى جهة غير معلومة للواقف لِتَتَصَرَّفَ فيه بحسب ما تشاء، وليس هذا إلحاقٌ بالمال العام من باب المصلحة حتى لا تَضِيعَ تلك الأموال كما يرى البعض، وفي هذا السياق لابد وأن يُعلَمَ بأنّ الأوقاف ليست أموالا عامّة بالمفهوم المعروف عن الأموال العامة والتي هي من مسؤولية الدولة، ولا هي خاصَّة بالمدلول المعروف عن الأموال الخاصة التي يَتَحَكَّمَ فيها أصحابها، بل هي أموال من نوع خاص ومُمَيَّز فلا هي أموال عامة ولا هي أموال خاصّة، وحتى مع " إقرار الفقه لولاية الدولة على الأوقاف؛ فإنّه يرفض تماما فكرة إدماج أموال الوقف في الأموال العامة، ومن ثَمَّ وَضعُهَا تحت

(1) أحمد، **المسند**، مرجع سابق، من حديث كعب بن عايض،رقم 17471، ج 29، ص 15.

تَصَرُّف الدولة تَصَرُّفًا مباشرا، شَأنَ تَصَرُّفِهَا في الأموال العامة، من حيث التصرُّف في رقبة الأموال وكذلك التصرُّف في غَلاَّتِها وثمارها "[1]، هذه هي الوضعية السليمة للأوقاف والتي لابد وأن تُؤخَذَ بعين الاعتبار في العملية الإصلاحية لمالية الأوقاف.

أولا: الواقع المالي للأوقاف.

لا شك بأنّ الواقع المالي للأوقاف في أغلب الدول الإسلامية اليوم ومنها الجزائر ليس بذاك، وهو يعيش ما يُمكِنُ تَسمِيَتُهُ بالتزيف، وهذا راجعٌ للعديد من الأسباب الموضوعية والذاتية والتي منها:

1. ضُعفُ الإطار المُسَيِّر للأوقاف من حيث البِنيَة التنظيمية، فهو غير قادرٍ حتى على تسيير مستلزمات التسيير المَرفَقِي العادية المُتعلِّقَة بالهيكلة الوقفية، ناهيك أن تكون له القدرة على المتابعة الجيدة لمالية الأوقاف.
2. الحماية القانونية القاصرة من حيث متابعة المعتَدِين والمستَغِلِّين للأوقاف بالطُرُقِ المُلتَوِيَة وبخاصة من الداخل، لأنّ القوانين وإن كانت بعض نصوصها تُجَرِّمُ الاعتداء على الأملاك الوقفية ضمن التذكير وفي إطار قانون العقوبات بصفة عامّة؛ إلاّ أنّ هذه التشريعات لم تصل إلى درجة المتابعة للمُعتَدِي من داخل الإدارة الوقفية وهو الشيء المُنتَشِر اليوم في مسألة الاعتداء، فالفساد الإداري اليوم هو المشكلة وليس الاعتداء من الخارج، وأغلب وسائله؛ استعمال الحِيَل واستغلال الثغرات القانونية للاستفادة من ريع الأوقاف بالطُرُقِ الملتوية التي تُظهِر بأنّها قانونية.
3. نُقصُ الاهتمام باسترجاع الأوقاف التي سُلِبَت أو استُغِلَّت بطرق غير شرعية، وبخاصة إذا كان المستغلّون ذوو نفوذ وجاه، أو كانت الدولة في حَدِّ ذاتها هي المُستَغِلَّةُ لذلك من خلال مصالحها العامّة واعتبار الأوقاف أملاكًا عامّة بحسب توصيف البعض.
4. غياب الرؤية التنموية الاستثمارية لتطوير الأوقاف، والاكتفاء بالمحافظة على الأصول العَينِيَّة من الزوال، وهذه رؤية قاصرة لأنّ الاكتفاء بالموجود والمحافظة عليه هو في الحقيقة تَضيِعٌ

(1) شوقي أحمد دنيا، مرجع سابق، ص 635.

له مع مرور الزمن، وبخاصة عند فَقدِ إمكانية المحافظة عليه بسبب نُقصِ الموارد، لأنّنا في عصر إذا لم نَتَقَدَّم فنحن بالضرورة نَتَأَخَر، وإذا لم نُنَمِّي قدراتنا فَنَحنُ نتآكل ونتهالك.

ويتجلَّى التزيف من خلال عِدَّة مظاهر نذكر منها على سبيل التمثيل لا الحصر:

- النفقات التي لا تعود بأيّ نَفعٍ أو فائدة، ومُعظَمُهَا عبارة عن مساعدات وإكراميات وامتيازات يُجنيهَا البعض من غير وَجهِ حَقّ.
- التلاعب بالأموال الوقفية من قِبَلِ القائمين على إدارة الأوقاف باستعمال أساليب ملتوية، من مثل تمكين البعض من الاستفادة من أعيان الوقف عن طريق الإيجار مثلا بأثمان بَخسَة مقابل بعض المصالح الشخصية والمنافع المادية.
- سوء التدبير المالي الناتج عن الجهل وغياب الكفاءة واختيار من لا يَصلُحُ لتسيير الأوقاف بشكل مُتَعَمَّد لاعتبارات عِدَّة؛ كوجود المصلحة الشخصية، أو القرابة العائلية، أو غيرها ذلك[1].

كل هذه الأمور التي تُبَيِّن الواقع الذي تعيشه الأوقاف؛ تستدعي التأكيد على ضرورة المراقبة المالية عليها وذلك باعتماد الطُرقِ الحديثة والعصرية التي تُحَقِّقُ المقصود.

ثانيا: المشكلات والمعوّقات المتعلقة بمالية الأوقاف.

إنّ الوضعية التي آلت إليها مالية الأوقاف كانت بسبب العديد من المشاكل والمعوِّقَات، وكانت هي بذاتها سببا لمشكلات ومعوِّقَات أخرى تُجَاه المجتمع، ومن أبرز هذه المشكلات:

1 – مشكلة التمويل؛ وهي من أبرز المشاكل التي أعاقت تطوُّر القطاع الوقفي وحَدَّت من كفاءته في تحقيق أهدافه...ويرجع شُحُّ السيولة لدى المؤسَّسَة الوقفية بصفة أساسية إلى طبيعة الأعيان الموقوفة نفسها، والتي يَتَأَلَّفُ الجزء الغالب منها من عقارات وأراضي فلاحية، يَتِمُّ تأجيرها بأثمان زهيدة ولفترات طويلة لا تتناسب وإمكانات الوقف والدَور المُنتَظَرِ منه من الناحية الاجتماعية، وهذه مَدعَاةٌ إلى الإسراع بعملية الإصلاح المالي المطلوب.

2 – مشكلة الاستثمار؛ مُتَمَثِّلَةً في غياب الرؤية الإستراتيجية للمؤسَّسَة الوقفية فيما يَخُصُّ الجانب المالي، وبخاصة ما تَعَلَّقَ بجانب الاستثمار وتطوير آليات تحصيل الموارد، فالنظرة التقليدية

(1) عبد الكبير العلوي المدغري، مرجع سابق، ص 475 بتصرف.

القائمة على المحافظة على الموجود من خلال حمايته وصيانته فقط؛ لم تَعُد تكفي لقيام الوقف بالدور الذي عليه، بل وأصبحت سَبَبًا في تآكله مع الوقت وربما اندثاره.

3 – مشكلة التضييق على الموارد؛ وبخاصة الخارجية منها، بسبب ما يُعرَفُ بالسياسة الدولية لِتَجفِيفِ مَنَابِعِ ما يُسَمَّى بالإرهاب وبخاصّة إذا تعلَّقَ الأمر بالدول الإسلامية، وهذا ادعاء كاذب؛ لأنّ من أحد أسباب هذا التضييق عِلمُ الدوائر العالمية المُتَرَبِّصَة بالأمّة الإسلامية؛ بالأثر الكبير الذي تُحدِثُه الأوقاف كمؤسَّسَة عالمية في نشر الدعوة الإسلامية والخير بين الناس، وبالتالي فإنّ التَضيِيق هو استهداف مباشر للدور الحضاري الذي تقوم به هذه المؤسَّسَة، وهو الدور الذي لا يَرُوقُ للكثير من المتربِّصِين بهذه الأمّة ودينها.

4 – مشكلة الإحصاء الدقيق للثروة الوقفية؛ جهلا بها بسبب ضَيَاع الكثير من الحُجَجِ الوقفية (الوثائق) وبخاصّة بعد النَهبِ الاستعماري لها، أو تجاهلا لها بسبب قيام العديد من الأفراد أو الهيئات النافذة من الاستغلال الشخصي لهذه الأوقاف ولِمُدَدٍ طويلة أصبح من الصعب معها رَدُّهَا إلى أصلها، ورَدُّ ما انجَرَّ عنها من منافع.

ثالثا: آليات إصلاحية لمالية الأوقاف.

وقد عَمَدَت بعض التجارب المعاصرة إلى تجاوز هذه المشكلات من خلال بعض الإجراءات العملية التي تحاول توفير أكبر قَدَرٍ من الموارد والعمل على تنميتها، ومن أبرز هذه الإجراءات:

1. السَعيُ إلى الإفادة من الآراء الفقهية المُوَسَّعَة في المسائل المُتَّصِلَة بطبيعة الأصول الموقوفة وضوابط تثميرها، كالمسائل المتعلّقة بوقف النقود ووقف المشاع واستبدال الوقف وما إلى ذلك، ومن ثمّ استدراج أوقاف جديدة تَتَسِّمُ بدرجة عالية من السيولة، من أمثلة ذلك التجربة الكويتية في إنشاء صناديق المشاريع الوقفية، التي تقوم على فكرة المساهمة الوقفية النقدية للمشروع الوقفي، وكذا التجربة السودانية المعتمدة على ما يعرف بالأسهم الوقفية التي يَكتَتِبُ فيها الواقفون ممّن لهم الرغبة في الوقف على غَرَضِ المشروع المُحَدَّد.
2. الاهتمام بالأساليب الحديثة لإدارة الشؤون المالية والاستثمارية للوقف، وذلك بتوفير الكوادر الفنِّية المؤهَّلَة لذلك، والمُلِمَّة بالأسس الحديثة لإدارة الاستثمار، بالإضافة إلى تعزيز

المُلاَءَمَة الائتمانية للمنشأة الوقفية بما يجعلها قادرةً على المنافسة والحصول على ثِقَة الجهات المُمَوِّلَة [1].

3. العمل على تصنيف الممتلكات الوقفية بحسب مكان تواجدها (حضري أو ريفي، زراعي أم عقاري ساحلي أو داخلي ، سياحي،...) بغرضِ الاختيار التَوظِيفِي المُفِيد للاستثمار في تلك الأوقاف بما يتوافق وصِنفَهَا، فالوقف الموجود في الريف غير الموجود في المدينة، وذو الطابع الزراعي يختلف عن ذي الطابع السياحي وهكذا.
4. استحداث إدارة خاصة بالاستثمار الوقفي وتنميته ضِمنَ هيكلة المؤسَّسَة الوقفية.
5. تشجيع المبادرات الاستثمارية في مجال الوقف؛ من خلال دَعمِ الدولة للمؤسَّسَات الداعمة لمؤسَّسَة الوقف، وذلك بتخفيف الضرائب عنها وتقديم التسهيلات المالية والإجرائية لكل مبادرة استثمارية تسير في ذلك الاتجاه[2].

الفرع الثاني: الاستثمار الوقفي.

الحديث عن مالية الأوقاف يَتَطَلَّبُ إلى جانب المراقبة لأصولها والمحافظة عليها؛ رؤية مستقبلية إلى تطوير هذه الأصول وتنميتها، وهذا لا يَتَأَتَّى في عصرنا الحالي إلاّ بوجود خارطة استثمارية فاعلة، تَنتَقِلُ بالأوقاف إلى مستوى المؤسَّسَة المالية الكبيرة التي تقوم بذاتها من غير الحاجة إلى غيرها، وتُحَقِّقُ الغرض والمقصد الذي وُجِدَت من أجله، خِدمَةً للنّاس ومنافعهم.

أولا: واقع الاستثمار الوقفي.

لقد تَطَوَّر فكر الاستثمار الوقفي في السنوات الأخيرة في العديد من البلدان التي شَهِدَت نَقلَةً نوعية في الاهتمام بالأوقاف، ولكنَّهُ على العموم يبقى دون المستوى المأمول، باستثناء بعض التجارب الرائدة في هذا المجال؛ من مثل التجربة الكويتية (الأمانة العامّة للأوقاف) بالنسبة للصناديق والمشاريع الوقفية، والتجربة السودانية (هيئة الأوقاف الإسلامية) بالنسبة للأسهم الوقفية وغيرها،

(1) محمود أحمد مهدي، ندوة: **نظام الوقف في التطبيق المعاصر – نماذج مختارة من تجارب الدول والمجتمعات الإسلامية**، البنك الإسلامي للتنمية بالتعاون مع الأمانة العامة للأوقاف الكويتية، ط1، 1423هـ/2003م، ص 138- 140 بتصرف.

(2) عبد القادر بن عزوز، **معوّقات النهوض بالوقف الخيري أسبابه وطرق علاجه**، مرجع سابق، ص 31 بتصرف.

فَمُقَارَنَةُ الموجود حاليا من حيث الاستثمار الوقفي بما تَملِكُهُ الأوقاف من إمكانية لتطوير نفسها في هذا المجال تجعلنا نُدرِكُ الفارق الواضح والجَلِيَّ؛ فالتجربة الاستثمارية الوقفية في البلدان الإسلامية ما زالت بعيدة كُلَّ البُعدِ عن المستوى الذي وصلت إليه المؤسَّسَات الخيرية في الغرب، ومع عِلمِنَا بأنّ المُتَاحَ من النماذج الغربية في هذا المجال قد لا يَتوافَق بالضرورة مع الشّرع؛ إلاّ أنّ ذلك لا يمنع من بذل العلماء الجهد اللازم لإيجاد الصِيَغ الشرعية التي تنطلق بالأوقاف إلى مستوى الاحترافية التي وصلت إليه نظيراتها في الغرب، فما دامت مسائل الأوقاف اجتهادية من حيث المُنطَلَق فإنّ ذلك يُعَدُّ حافزا على المواصلة في طَرقِ باب الاجتهاد في المسائل المتعلِّقَة بها ومنها الاستثمار.

هناك العديد من الأفكار التي يَطرَحُهَا المختصُّون في الأبحاث المتعلِّقَة بالاستثمار الوقفي وهي جديرة بالاهتمام والتطوير، من مثل فكرة **جهوية الاستثمار** التي تَنظُرُ إلى أوقافِ كُلِّ أقليم أو جهة على أنّها تُشَكِّلُ وحدة قائمة بذاتها، تُوضَعُ الخُطَطُ والبرامج من أجل تنميتها من ذاتها وتستفيد هي من العائد الناتج في حدود الجهة الموجودة فيها (الإقليم)، وفي هذا الإطار يُستَحسَنُ من الأوقاف أن تَستَثمِرَ في الشيء الذي يُلاَءِمُ طبيعة تلك الجهة (فلاحية، صناعية، سياحية،...)، وهذه الجهوية في الاستثمار غالبا ما تكون مشاريعها صغيرة أو متوسطة، لا تَتَطَلَّب تكاليف مُرهِقَة، ولا تحتاج إلى قروض، ولكنَّهَا في الوقت نفسه ناجحة وذات مردودية مُهِمَّة على الصعيد الاقتصادي أو الاجتماعي[1]، وكذا فكرة الدكتور محمد بوجلال المُسَمَّاة **بالوقف النامي** والتي هي" عبارة عن مؤسَّسَة من نوع خاص تُؤَدِّي وظيفة الوساطة المالية بين جمهور الواقفين ومجموعة من المؤسَّسَات الإنتاجية أو الخَدَمِيَّة والتي هي بحاجة إلى الأموال المُجَمَّعَة في إطار ما أسميناه بالتَرَاكُم في المَنبَع، ونتيجة لذلك سَتَنشَأ علاقات بين المؤسَّسَة الوقفية ووَحَدَات الفائض المُمَثَّلَة في جمهور الواقفين من جهة، وبين هذه المؤسَّسَة ووَحَدَات العجز المُمَثَّلَة في الشركات التي تبحث عن مصادر تمويل مناسبة من جهة أخرى "[2].

(1) عبد الكبير العلوي المدغري، مرجع سابق، ص 478-479.

(2) محمد بوجلال، مرجع سابق، ص 15.

فَكُلُّ هذه الأفكار والتجارب وغيرها؛ تُبَيِّنُ حاجة مؤسَّسَة الوقف إلى مزيد من الجهد والتفكير من أجل تغيير الواقع الاستثماري للأوقاف إلى الأحسن، والانتقال به بشكل تَدَرُّجِي إلى المستوى الذي وصلت إليه المؤسَّسَات الخيرية في الغرب من حيث الأداء والعطاء.

ثانيا: صيغ استثمار وتمويل الأوقاف.

لقد تطوَّرَت مع الزمن العديد من الصِيَغ الخاصة باستثمار الأوقاف، وقد كانت الحاجة إلى ذلك؛ هي الدافعُ الذي جعل هذه الصِيغ تتطوَّر وتُحَاوِل أن تواكب الاستثمارات التي يَعرِفُها الاقتصاد العالمي اليوم، "ولقد كان الهَدَفُ من تلك الصِيَغ الاستثمارية أو التمويلية؛ الحفاظُ على الأملاك الوقفية من الضَّيَاع والاندثار من جهة، وترقية الأوقاف التي تَدَهوَرَت وَضعِيَّتُهَا بمرور الزمن وأصبحت لا تؤدي ذلك الدور الذي قامت به في القديم من جهة أخرى "[1]، وقد كانت البداية في صِيَغِ الاستثمار الحديثة (ونعني فترة ما بعد استقلال الدول العربية) مُستَوحَاة من الموروث التاريخي للأوقاف الذي كان الفقه الإسلامي يؤصِّلُ له، ومن أهم تلك الصِيَغ نَجِد المغارسة[2]، المساقاة[3]، المزارعة[4] المتعلِّقَة بالأراضي الوقفية الزراعية، وكذا الإجارة المتناقصة المنتهية بالتمليك[5]، الاستصناع[6]، المضاربة[7] (وصورتها اليوم هي سندات المقارضة أو المضاربة المتناقصة المنتهية بالتمليك)، المشاركة[8] (دائمة، متناقصة منتهية بالتمليك) فيما تَعَلَّقَ بالأعيان الوقفية[9]، وهذه الصُوَر ليست حِكرًا على الأوقاف بل هي جارية في المعاملات التجارية الواقعة

(1) فارس مسدور، **تطوير صيغ تمويل واستثمار الأوقاف**، المؤتمر الثالث للأوقاف (اقتصاد،إدارة،بناء حضارة)، المحور الثالث: الإصلاح الإداري المنشود للوقف، المملكة العربية السعودية، 1430هـ/2009م، ص 587.

(2) **المغارسة**: وهو أن يُسَلِّمَ أحد الأطراف الأرض لآخر ليغرسها من عنده والشجر بينهما.

(3) **المساقاة**: وهي دَفعُ الشجر أو النخل إلى من يعمل فيهما وتكون الثمرة بينهما (المحصول) بحسب الاتفاق.

(4) **المزارعة**: وهي دَفعُ الأرض لمن يزرعها أو يعمل عليها والزرع بينهما (المتعاقدين).

(5) **الإجارة المتناقصة المنتهية بالتمليك**: وهي إجارة في مقابل قيمة شيء منتفع به تُقَدَّمُ على أقساط، متى تَمَّت تلك الأقساط عاد الشيء إلى صاحبه الأصلي.

(6) **الاستصناع**: وهو شراء ما يصنع وفقا للطلب (العقد على شراء ما سيصنعه الصانع).

(7) **المضاربة**: وهو أن يدخل أحد المضاربين بماله والآخر بجهده (كفاءة، حرفة، ...) ويَتَّجِرَا فيه، فيكون الربح بينهما بحسب الاتفاق، وعند الخسارة؛ يَخسَرُ رب المال ماله، وأما الآخر فَيَخسَرُ الجهد الذي بذله.

(8) **المشاركة**: وهي اشتراك اثنين في مال لهما على أن يَتَّجِرَا فيه والربح بينهما.

(9) وقد بَسَطنَا الحديث عن تلك الصِيَغ في الفصل الثالث من الباب الأول في معرض حديثنا عن تصرُّفات إدارة الوقف في الجزائر.

بين الناس، وإنّما أُضِيفَت إلى الأوقاف لِكَونِهَا مَالاً وبالتالي يَسرِي عليها ذلك، ومع الاطِّلاَع على التجارب الوقفية الغربية وكيفية استثمارها لأصولها والاحتكاك بها، بدأ التفكير في صِيَغٍ جديدة تَتَمَاشَى مع تطوُّر الصِيَغ الاقتصادية والمالية العالمية مع الأخذ بعين الاعتبار موقف الشرع منها، فَوُجِدَت فكرة الصكوك الوقفية[1] والصناديق والمشاريع الوقفية[2]، وكذا الودائع الاستثمارية الوقفية[3]، التي كانت وما زالت مَدَارًا للنقاش والتداول بين العلماء في العديد من المؤتمرات والندوات العلمية، وقد هُذِّبَت العديد منها وأُعطِيت الصِفَةَ الشرعية، ومازالت أخرى طَورَ البحث والتَحَرِّي، وهذه النَقلَة النوعية من خلال تلك الصِّيَغ انتقلت بمؤسَّسَة الوقف من المؤسَّسَة المُقَدِّمَة للخدمات والمُستَهلِكَة للموارد، إلى مؤسَّسَة قابضة ومانحة تَدعَمُ المشاريع التنموية الكبرى في المجتمع.

إنّ التفكير في الصِّيَغِ الجديدة لا يعني التَخَلِّي على الصِّيَغِ التقليدية التي تبقى دائما سارية المفعول، فليس كل الأوقاف باستطاعتها تطبيق الصِيَغِ الجديدة والتواؤم معها، والمُعتَبَرُ في اختيار الصيغة التي تُستَثمَرُ بها الأوقاف؛ هو تحديد حالها من حيث المكان المُتَوَاجِدَة فيه والطبيعة التي هي عليها، وكذا الإمكانيات المُتَوَفِّرَةِ لديها، وانطلاقا من كُلِّ ذلك تُحَدَّدُ الكيفية التي تُستَثمَرُ بها والصِيغَة الأَمثَل لذلك، وإلى جانب تلك الصِّيَغ المباشرة في الاستثمار وُجِدَت صِيَغٌ تمويلية جديدة دخلت سوق الاستثمار وكانت لها مردودية اقتصادية مهمة، قد تَستَفِيدُ منها الأوقاف في مَسَارِهَا الاستثماري، وأَهَمُّ تلك النُّظُم التمويلية الحديثة نجد نظام " BOT " أي [بناء – تشغيل – تحويل][4]؛ " الذي يُعرَفُ بكونه أسلوبا لتمويل البِنيَة التحتية، حيث يُتَوَلَّى في هذا الأسلوب

---

(1) **الصكوك الوقفية**: وهي عبارة عن أسهم وقفية (وهي جزء من رأس المال الموقوف يشارك به صاحبه في مشروع استثمار ذلك المال مقابل عَائِدٍ من الأرباح يكون للوقف وهو الأحسن أو لصاحبه)، أو سندات وقفية (وهو قرض يُقَدِّمُهُ صاحبه للهيئة القائمة على مشروع وقفي لاستثماره بما يعود على الوقف بالفائدة، وهي على أنواع؛ سندات المشاركة الوقفية، سندات الإجارة، سندات التحكير)

(2) تحدثنا عنها في معرض تفصيلنا لتجربة الأمانة العامة للأوقاف الكويتية في الفصل الثاني من الباب الثاني.

(3) **الودائع الاستثمارية الوقفية**: هي أموال نقدية توضع لدى بنك ما أو جهة استثمارية خاصّة؛ بقصد المضاربة بها في التجارة أو الصناعة ونحوهما من المضاربات الشرعية، لتعود بأرباح لا بأس بها على المساهمين، وفي حالة الوقف على المؤسسة الوقفية أو الموقوف عليهم بحسب طبيعة الوقف.

(4) هناك من يعتقد بأنّ هذا النظام ما هو إلاّ صيغة مَطَوَّرَة لنظام الحِكر والإجارتين والمرصد الذي عرفته الأوقاف في القديم وبخاصة في العهد العثماني، انظر: أحمد محمد خليل الإسلامبولي، **أسلوب المشاركة المتناقصة في تمويل العمليات الوقفية كما يجربه البنك الإسلامي للتنمية، مؤتمر الأوقاف الأول**، مكة المكرمة، ج3.

الطُرُقَ المُتَقَدِّمَة للعطاء؛ بإعداد تصميم المشروع، وتوفير التمويل اللازم للبناء والتشييد والإدارة والتشغيل والصيانة، مقابل ضَمَانَةٍ من الحكومة بشراء تلك السلعة أو الخِدمَة المُنتَجَة من المشروع، خلال فترة زمنية كافية لتغطية تكاليف القروض وتكاليف التشغيل، وتوفير العائد لرؤوس الأموال المساهمة في المشروع، وفي النهاية تُحَوَّلُ مِلكِيَةُ المشروع إلى الحكومة وهو في حالة تشغيلية جيِّدَة، دون أيّ تكاليف وخالصا من أيّ التزامات،... وقد انتشر هذا النظام كثيرا إلى درجة أنّه أصبح يَشمَلُ مُعظَمَ مرافق البِنيَة التحتية مع مطلع القرن التاسع عشر "[1] ، وانطلاقا من هذه المواصفات فإنّه يُمكِنُ لمؤسَّسَة الوقف أن تَعتَمِدَ هذا النظام لأنّه لا يُكَلِّفُهَا كثيرا ويَسمُحُ لها بتنمية نفسها وتوسيع خَدَمَاتِهَا ومساهمتها في تطوير المجتمع وبخاصة البِنيَة التحتية له، وقد وُجِدَت أشكال كثيرة لهذا النظام بحسب الصِيَغِ الميدانية والمُتَدَخِّلِينَ فيها على أساس الشراكة، ويمكن أن نَذكُرَ منها النماذج التالية:

1. نموذج " BOO "؛ ويعني [بناء-تَمَلُّك-تشغيل] حيث لا تكون الشركة أو المُتَعَهِّدُ بالإنجاز(البَنَّاء مثلا) ملتزما بتحويل مِلكِيَة المشروع للجهة المُستَثمِرَة (الدولة مثلا).
2. نموذج " BTO " ؛ ويعني [بناء-تحويل-تشغيل] حيث يقوم المُتَعَهِّد بالإنجَاز بتحويل المشروع إلى الجهة المستثمِرة، ويقوم هو بالتشغيل، مع تَحَمُّل الجهة المستثمِرة تكاليف الصيانة والتأمين على المشروع خلال فترة التشغيل.
3. نموذج " BRT "؛ ويعني [بناء -تأجير - تَمَلُّك] حيث يقوم المُتَعَهِّد بإنجاز المشروع وتأجيره إلى الجهة المستثمِرة خلال فترة معيَّنَة تنتهي بِتمليكِهِ إيَّاهَا.
4. نموذج " BOOST "؛ ويعني [بناء-تملك-تشغيل-دعم-تحويل] وهنا تقوم الجهة المستثمِرة بتقديم دَعمٍ أو إعانة للمشروع خلال فترة التشغيل.
5. نموذج " DBFOT "؛ ويعني [تصميم-بناء-تمويل-تشغيل-إعادة] حيث يقوم المُتَعَهِّدُ بالإنجاز؛ بالتصميم والتمويل والبناء والتشغيل ثم يُعَادُ المشروع بعد فترة مُتَّفَقٍ عليها إلى الجهة المستثمِرة[2].

(1) فارس مسدور، **تطوير صيغ تمويل واستثمار الأوقاف** مرجع سابق، ص 581.

(2) فارس مسدور، المرجع نفسه، ص 582-583.

وما يلاحظ على هذه النماذج أنّها عملية ولا تحتاج إلى تكاليف كبيرة من الجهة التي تريد الاستفادة منها، والتي في الغالب لا تَملِكُ قدرات كبيرة في التمويل والتي منها الأوقاف في العديد من البلدان الإسلامية، وبالتالي فإنّ نظام " BOT " يُعتَبَرُ مَسلَكًا استثماريا جيّدًا للأوقاف في الوقت الحالي، وبخاصّة المشاريع الكبيرة ذات الأمَدِ البعيد من حيث الثمرة.

لقد كان مَقصَدُ المحافظة على الأوقاف من الزوال والاندثار، وكذا مقصد العمل على تطويرها وترقيتها الدافع الأساس وراء البحث عن الصِّيَغِ الاستثمارية والتمويلية للأوقاف، وقد كانت النتيجة؛ تلك الصِّيَغ الأولى والتي تطوَّرَت مع الزمن إلى صِيَغٍ جديدة تتماشَى ما التطوُّر الاقتصادي والمالي الذي عرفته البشرية، وهذه العملية لابد لها أن تَستَمِرّ، وأن تعمل قَرِيحَةُ العلماء والخبراء على ابتكار الوسائل الجديدة التمويلية والاستثمارية المتوافقة مع الطبيعة الخاصة للأوقاف؛ حتى تَسمَحَ لها بالتواجد الفعلي والبَنَّاء في المجتمع من أجل القيام بالدور المنوط بها والذي وُجِدَت من أجله.

ثالثا: رؤية إستراتيجية للاستثمار الوقفي.

تهدف هذه الرؤية إلى وَضعِ الخُطَّة الاستثمارية الوقفية الناجعة من حيث النماذج وطُرُقُ تنفيذها، والمُستَمِرّة من حيث آليات المتابعة والتطوير الدائم، وهي على هذا الأساس تَحتَاجُ إلى مُتَطَلَّبَات قَبلِيَّة (تسبق عملية الاستثمار) ومتطلَّبَات مرافقة (تساير العملية الاستثمارية) ومتطلَّبَات بَعدِيَّة لاحقة (تَتبَعُ بداية العملية الاستثمار)

1 – المتطلَّبَات القبلية (السابقة لأيّ استثمار).

وهذه المتطلَّبَات سابقة للعملية الاستثمارية، وهي ضرورية لأنّه يَتَأَصَّلُ ويقوم هَيكَلُ الاستثمار على أساسها وهي :

أ – دراسة الواقع الوقفي.

ويَتِمُّ عن طريق المعلومات الدقيقة التي سَتُجمَع من خلال الإحصاء الدقيق والحَصرَ الشامل للممتلكات الوقفية من أصول وغيرها، قصد معرفة الخريطة الوقفية التي تكون بمثابة بنك المعلومات الذي على أساسه سَتُحَدَّدُ الرؤية والكيفية المناسبة التي سَتُنتَهَجُ في العملية الاستثمارية.

ب – دراسة الإمكانات المتاحة.

من المُهِمِّ بمكان معرفة المُتَاح من الفُرَصِ التي تُمَكِّنُ من دخول الساحة الاستثمارية على بَيِّنَة ووضوح، ولا يَتِمُّ ذلك ابتداءً إلاَّ من خلال معرفة الوضع الاستثماري الموجود في البلد، والتسهيلات القانونية والعملية التي تُحِيطُ به من إكراهات ومخاطر، لأنّ الوقوف على ذلك مُسَاعِدٌ على أخذ القرار الصائب في نوع الاستثمار المختار، وكذا التوقيت المناسب للولوج فيه.

ج – دراسة التجارب الاستثمارية الوقفية الناجحة.

الاستفادة من التجارب الاستثمارية الناجحة عاملٌ مساعدٌ في بَلوَرَةِ النموذج الاستثماري الذي نَصبُو إليه، وذلك من خلال تحليله واختيار النافع والملائم منه للمحيط الاجتماعي الذي نُرِيدُ الاستثمار فيه بعيدًا عن فكرة الاستنساخ، لأنّ التجربة تُفِيدُ بأنّ استنساخ التجارب الناجحة لا يعني تحقيق تجربة ناجحة بالضرورة، بل على العكس من ذلك في الكثير من الأحيان، فعامل الزمان والمكان والمحيط (اجتماعيا وثقافيا) له تأثيره المباشر في المسألة.

د – صياغة النماذج الاستثمارية الموافقة والملائمة.

بعد أن تَتِمَّ الخطوات السابقة؛ يُسَارُ إلى وضع النماذج المُثلَى والمناسبة للاستثمار، في صياغة دقيقة لِكُلِّ مراحله (الانطلاقة، آليات المتابعة، آليات التقويم السريع، النتائج المَرجُوَّة) مع ما تتطلَّبه هذه الماكنة الاستثمارية من هيكلة وموارد بشرية ووسائل تقنية.

2 – المتطلّبات المرافقة (أثناء عملية الاستثمار الوقفي).

لا يكفي وجود النموذج الاستثماري الجَيِّد؛ فهناك مُتَطَلَّبَات أخرى لابد من الاهتمام بها، وهي متطلَّبَات تُوَاكِبُ العملية الاستثمارية وتكون في غالبها من المُحَفِّزَات الداعمة لها وهي:

أ – التحفيز الإعلامي لمشاريع الاستثمار الوقفي.

فالمؤسَّسَة الوقفية المعاصرة بحاجة إلى دعم إعلامي مُهِمٍّ لإعادة نشر الثقافة الوقفية من جديد، والعمل على تسويق المنتجات الاستثمارية التي ترغب فيها، ولسنا اليوم بحاجة إلى البرهان على أهمية الإعلام في الحياة الإنسانية.

ب – تشجيع ثقافة الاستثمار في الأوقاف لدى الأفراد والمؤسسات.

وذلك من خلال التسويق لنماذج واقعية وسهلة، تَسمَحُ للأفراد كما للمؤسَّسَات من الاطمئنان على سلامة الاستثمار الوقفي ونجاعته، بما يدفعهم إلى الإقدام عليه بكل قُوَّة، وهذا طبعا

مُرتَبِطٌ كما أشارنا إليه؛ بالطريقة والكيفية التي تُعرَضُ بها المشاريع الوقفية، وكذا السهولة المُتَوَفِّرَة في التعاطي معها والإقدام عليها، فَكُلَّمَا كانت الإجراءات سَهلَةً ومُتَيَسَّرَة كُلَّمَا كان التفاعل مع الاستثمار أقوى.

3 – المتطلَّبَات البعدية.(اللاحقة للعملية الاستثمارية).

وهذه المتطلَّبَات تَتبَعُ عملية الاستثمار، وهي ضرورية لأنّها تَضمَنُ استمراره وتطوير أدائه وهي:

أ – تشجيع الدراسات العلمية المهتمَّة بالاستثمار الوقفي.

وذلك من خلال دَعمِ البحوث التي تَهدِفُ إلى تطوير وسائل الاستثمار وطُرُقِهِ، وبخاصّة البحوث التطبيقية منها، لأنّ جانب المعاملات المالية يتطوَّر بسرعة وبخاصة في المجتمعات الغربية، وهذا يحتاج إلى تَحيينِ المعارف بشكل مُستَمِر من خلال البحوث العلمية المستمرَّة العاملة على إيجاد الطُرُقِ والأساليب الكفيلة بالرفع من مردودية الأوقاف وضمان استمرار عطائها.

ب – التحسين المُستَمِرّ للكفاءة القائمة على عملية الاستثمار.

من خلال الدورات التكوينية والتدريبية؛ التي تعمل على رفع مستوى الأداء لدى العاملين في مجال الخِبرَة المالية والاقتصادية التي تَتَطَلَّبُهَا الاستثمارات الناجحة، فقد تَجِدُ إداريا يُحسِنُ تسيير المرافق الإدارية الوقفية، ولكن هذا لا يعني حتمًا أنّه قَادِرٌ على تسيير المسائل الاستثمارية بنفس الكفاءة، ومن هنا تَظهَر أهمية توظيف الكفاءات العلمية الميدانية التي لها خِبرَة في المجالات المالية والاقتصادية والعمل على تكوينهم وتدريبهم بشكل مُستَمِرّ ومتواصل.

ج – المواكبة والمتابعة المُستَمِرَّة للوضع الاستثماري المحلّي.

وهذه المسألة وإن كانت تِقنِيَّةً تَدخُلُ في مهام الكادر المُسَيِّر للاستثمار، إلاّ أنّه لابد من التنبيه عنها كَمُتَطَلَّب ضروري للعملية الاستثمارية الوقفية، بغرض المحافظة على الحيوية المستمرَّة للنشاط الاستثماري الوقفي المُتَعَلِّق بِشَكلٍ مباشرٍ بالأوضاع الاستثمارية المحلِّيَّة من حيث التأثير والتأثُّر.

الفرع الثالث: مالية الأوقاف في الجزائر.

يَعتَمِدُ الحديث عن مالية الأوقاف في الجزائر على معالجة محورين اثنين؛ المحور الأول يَتَعَلَّقُ بجانب النفقات والإيرادات، وهذا يَستَلزِمُ مِنَّا الكَلاَمَ على الصندوق المركزي للأوقاف، وأمّا المحور

الثاني فَيَتَعَلَّقُ بالجانب الاستثماري، وهنا يَتَوَجَّبُ ذِكرُ ما هو مُتَاحٌ من الصِّيَغِ الاستثمارية، والمدى التطبيقي الذي وصلت إليه.

أولا: النفقات والإيرادات[1].

لقد تحدثنا في الفصل الثاني من الباب الأول عن التسيير المالي والاستثماري للإدارة الوقفية في الجزائر بِشِقَيهَا المركزي والمحلِّي بما لا يحتاج إلى الإعادة، ولذلك سيكون حديثنا من خلال هذه الجزئية؛ مُتَصِلاً ببعض الملاحظات المتعلِّقَة بهذا التسيير لأنّنا في معرض الحديث عن الخطوات الإصلاحية للجانب المالي للأوقاف، ولكن قَبلَ التفصيل في تلك الملاحظات سَنَقُومُ بالتعريج بشيء من التوضيح عن الوعاء الذي يَستَقبِلُ تلك الإيرادات وتَخرُجُ منه تلك النفقات ألا وهو الصندوق المركزي للأوقاف، الذي له اعتبار في العملية المالية للأوقاف، فهذا الصندوق الذي استُحدِثَ بموجب قرار وزاري مشترك رقم 31[2] ، وهو بهذه الصِّفَة يُعَدُّ مَخزَنَ الإيرادات ومَنبَعَ النفقات المتعلِّقَة بالأوقاف، وقد كانت النفقات والإيرادات قبل ذلك مُتَعَلِّقَةٌ بحساب مفتوح باسم الأوقاف تحت رقم 19700261 والذي بمُوجِبِ هذا القرار تَمَّ صَبُّ تلك الأموال في الحساب المركزي الجديد، بالإضافة إلى الحساب المتعلِّقِ بالأضرحة (مقابر الأولياء الصالحين) والهِبَات (المادة 11 من القرار)، الصندوق المركزي للأملاك الوقفية أُنشِئَ تطبيقا للمادة 35 من المرسوم التنفيذي 98-381 المُحَدِّد لشروط إدارة الأملاك الوقفية وتسييرها وحمايتها وكيفية ذلك (المادة 1 من القرار)، وهو عبارة عن حساب جاري يُفتَحُ على المستوى المركزي (الوزارة) في إحدى المؤسَّسَات المالية بِمُقَرَّر من الوزير المُكَلَّف بالشؤون الدينية والأوقاف، ويَتَوَلَّى آلية العمليات المالية الآمر بالصَّرف (الوزير) وأمين الحساب المُعَيَّن من طرفه والمُقتَرَح من قِبَلِ اللجنة الوطنية للأملاك الوقفية من بين المُوظَفِين الذين تَتَوَفَّرُ فيهم شروط التأهيل المحاسبي ويَستَجِيبُ لِمَلمَحِ وكيل الأوقاف (المواد 2،3 من القرار)، وباعتبار أنّ الصندوق مركزي وتواجد الأوقاف مَحَلِّي فقد أشارت (المادة 4) من

(1) يضبطها في الجزائر القرار الوزاري المؤرخ في 5 محرم 1421هـ الموافق 10 أبريل 2000م المتضمِّن كيفيات ضبط الإيرادات والنفقات الخاصة بالأملاك الوقفية، المنشور في الجريدة الرسمية لـ ج ج د ش العدد 26 الصادر في 3 صفر 1421هـ الموافق 7 ماي 2000م.

(2) القرار الوزاري المشترك المؤرَّخ في 14 ذي الحجة 1419هـ الموافق 2 مارس 1999م المتضمِّن إنشاء صندوق مركزي للأملاك الوقفية، المنشور في الجريد الرسمية لـ ج ج د ش العدد 32 بتاريخ 16 محرم 1420هـ الموافق 2 مايو 1999م.

القرار إلى فَتحِ النظارات على مستوى الولاية حسابات جارية بِمُقَرَّر من الوزير تُصَبُّ فيه الموارد الوقفية، لتقوم جميع الحسابات الجارية الولائية بِصَبِّ مواردها في الصندوق المركزي بعد خَصمِ النفقات (المادة 5 من القرار)، كما يتولَّى وكيل الأوقاف على مستوى الولاية أمانة الحساب الجاري الولائي، ويُكَلَّف بِمَسكِ السِجِلاَّت والدفاتر المحاسبية (المادة 6 من القرار)، ويُتَابِعُ ويراقب أعمال ناظر الملك الوقفي الذي يقوم بمسك الحسابات المتعلِّقَة بِرِيع الملك الوقفي المكلَّف به وصَبِّ تلك المبالغ المُحَصَّلَة في الحساب الجاري الولائي (المواد 7، 8 من القرار)، أضف إلى ذلك أنّه يَشتَرِكُ في التوقيع على الصَكِّ المُتَعَلِّقِ بالنفقات مع الآمرين بالصرف الثانويين على مستوى الولاية – المُحَدَّدُون بالصِّفَة ضمن المُقَرَّر المُتَضَمِّن فتح حسابات الأملاك الوقفية (المادة 9 – 10 من القرار)، بَقِيَت الإشارة إلى أنّ العمليات المالية المشار إليها في نَصِّ القرار تَتَعَلَّق بالأملاك الوقفية العامة لا الخاصة (المادة 13 من القرار)، إذن؛ فَكُلُّ ما يتعلَّق بالجانب المالي للأوقاف من نفقات وإيرادات يَمُرُّ عبر هذا الصندوق المركزي المُتَحَدِّدَةُ طَرِيقَةُ سَيرِهِ بالقرار الوزاري المشترك سالف الذكر، وعلى هذا يُمكِنُ أن نُورِدَ بَعضَ الملاحظات المتعلِّقَة بهذه الطريقة في التسيير المالي وهي :

1 – العملية المالية من جهة النفقات واقعة تحت تَصَرُّفِ الوزير الذي يُعَيِّنُ أمين الحساب على مستوى الصندوق المركزي، ويَسمَحُ من خلال مَقَرَّرٍ بفتح الحساب الجاري على المستوى الولائي (الصندوق الولائي)، كما أنّهما يشتركان في آلية العمليات المالية من خلال التوقيع المزدوج، إلى جانب ذلك فإنّ القانون يَسمَحُ للجنة الوطنية للأوقاف ومن خلال موقعها القانوني والهيكلي في الوزارة اقتراح أولويات الإنفاق العادي[1] لريع الأوقاف المُتَاح، والإنفاق الاستعجالي[2] وِفقَ آلية التفويض التي يمنحها إيَّاهَا الوزير، والقرار يُشِيرُ إلى العملية المالية ولكن الكيفية الرقابية لتلك العمليات، والطريقة المحاسبية في المتابعة؛ يُخَوِّلُهَا القانون لمديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة

(1) تنص المادة الرابعة (04) من القرار المؤرخ في 05 محرم 1421هـ الموافق 10 أبريل 2000م؛ المحدِّد لكيفيات ضبط الإيرادات والنفقات الخاصة بالأملاك الوقفية إلى أنّه [تعتبر من النفقات العامة للأوقاف؛ النفقات التي تحددها لجنة الأوقاف طبقا لأحكام المادة الثالثة والثلاثون (33) من المرسوم التنفيذي 98 – 381] كما تنص المادة (37) من نفس المرسوم إلى إمكانية تفويض وزير الشؤون الدينية الأوقاف رئيس لجنة الأوقاف لصرف إيرادات و نفقات الأوقاف باعتباره آمرا بالصرف ثانويا.

(2) تحدِّد المادة الخامسة (05) من القرار المؤرخ في 05 محرم 1421هـ الموافق 10 أبريل 2000م سالف الذكر النفقات الاستعجالية.

على مستوى الوزارة والتي من بين مهامها بموجب المرسوم التنفيذي 05-427 المُتَضَمِّن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف وانطلاقا من المادة الثالثة (03):

- متابعة تحصيل موارد الأملاك الوقفية وتحديد طُرُقُ صَرفِهَا.
- تحسين التسيير المالي والمحاسبي للأملاك الوقفية.

كما تُشِيرُ نفس المادة وبشكل أَدَقّ إلى أَحَدِ مهام المديرية الفرعية لاستثمار الأملاك الوقفية والمُتَمَثِّل في متابعة العمليات المالية والمحاسبية للأملاك الوقفية ومراقبتها من خلال مكتب تسيير موارد ونفقات الأملاك الوقفية، هذه المهام تُظهِرُ الدَورَ الذي تقوم به هذه المديرية في التسيير المالي للأملاك الوقفية.

2 – ما الفائدة من فتح الحسابات الجارية الولائية مع وجود الحساب الجاري المركزي والوطني، وبخاصّة مع التواصل الشبكي المعلوماتي الذي تَعتَمِدُهُ المؤسَّسَات المالية التي تُفتَحُ عندها الحسابات عبر التراب الوطني، بمعنى أنّه يمكن صَبُّ الأموال في الحساب المركزي من أيّ ولاية من ولايات الوطن بشكل مباشر، وبخاصة إذا عَلِمنَا بأنّ النَّص القانوني يُبرِزُ بأنّ الحسابات الولائية ما هي إلاّ جِسرٌ ظَرفِي للحساب المركزي؛ فالأموال لا تَستَقِر بها، فَبِمُجَرَّدِ خَصمِ النفقات تُصَبُّ الأموال في الحساب المركزي، وتلك مِن مسؤولية مدير الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية بموجب المادة (36) من المرسوم التنفيذي 98-381، والذي يُعَدُّ في نفس السياق آمرا بالصَّرف؛ فالمادة (33) من المرسوم التنفيذي نفسه تُشِيرُ إلى إمكانية تفويض الوزير مدير الشؤون الدينية والأوقاف بصرف استعجالي للإنفاق من إيرادات الوقف قبل إيداعها في الصندوق المركزي للأوقاف، مع تقديم هذا الأخير تقريرا مُفَصَّلاً [1] عن ذلك إلى الجهة الوصية.

من خلال ما سبق يمكننا الإِدرَاكُ بأنّ الرقابة المالية على إيرادات ونفقات الأملاك الوقفية في الجزائر تَتِمُّ ضِمنَ المتابعة المالية العادية التي تُقِيمُهَا الوزارة على جميع هيكلتها، باعتبار أنّ الأوقاف جُزءٌ من الإدارة المركزية، وبالتالي فإنّ ماليتها جزء من مالية الوزارة وعلى هذا الأساس تَتِّمُ الرقابة المالية عليها، وهذا في الحقيقة لا يستقيم؛ لأنّ الأموال التي تتعامل بها الوزارة هي مِلكٌ

(1) تُضبَط كيفية تقديم هذا التقرير المادة التاسعة (09) من القرار الوزاري المؤرخ في 05 محرم 1421هـ الموافق 10 أبريل 2000م؛ المحدِّد لكيفيات ضبط الإيرادات والنفقات الخاصة بالأملاك الوقفية.

عام، بينما الأوقاف مَالٌ من نوع خاص كما ذكرنا ذلك سابقا، والوزارة بِحُكمِ الناظر عليه فقط، وعلى هذا الأساس فإنّه ولِنَفسِ الخصوصية التي تَمتَلِكُهَا الأوقاف فقد لَزِمَ أن تكون لها متابعة ورقابة مالية خاصة بها، أَضِف إلى ذلك أنّ ميزانية الوزارة مَعلُومَةٌ من حيث القيمة والمصدر (خزينة الدولة) ولا يُمكِنُ القولُ بأنّ ميزانية الأوقاف من ميزانية الدولة لأنّها أموال ذاتُ طابع خاص، وبالتالي لا يَصِّحُ التعامل معها على ذلك الأساس (أنّها أموالٌ عامّة) لأنها ليست كذلك، وحتى من الناحية التطبيقية فإنّ المحاسبة التي تَخضَعُ لها الهيئات الحكومية ومرافقها تَحتَاجُ إلى الوقت وإلى آليات بيروقراطية طويلة في حركتها، وباعتبار الأوقاف حاليا جزء من هذه الإدارة فإنّها سَتَخضَع لنفس الإجراء وهذا الذي يجعل هذه الأموال مُحتَجَزَة ولا يمكن التفكير في سرعة استثمارها إذا كانت على هذه الحال من التعقيد.

ما تُوَضِّحُهُ النصوص القانونية المُنَظِّمَة لمالية الأوقاف؛ عن المتابعة التي يقوم بها بعض القائمين على إدارة الأوقاف (مدير الأوقاف والزكاة والحج والعمرة، مدير الشؤون الدينية والأوقاف على مستوى الولاية، وكيل الأوقاف، ناظر الملك الوقفي) من حيث مَسكِ دفاتر النفقات والإيرادات، من دون الإشارة إلى آلية الرقابة الكُلِّيَة أو العامّة، ومن يقوم بها حتى ضِمنَ ما هو منصوص عليه بخصوص هَيكَلِ الوصاية فيما يتعلّق بالأوقاف طبعا؛ هي ثَغرَةٌ تجعل الباب مفتوحا أمام العديد من التَدَخُّلات، ولذلك وجب ضَبطُهَا بشكل شَفَّافٍ وواضح، ونشر التقارير المحاسبية لمالية الأوقاف السنوية حتى يَتِّمَ الاطِّلاَع عليها من قِبَلِ الباحثين والمُهتَمِّينَ بمسائل الوقف، بِغَرَضِ الاستفادة منها واقتراح الحلول لما استُشكِلَ فيها، كما أنّ هذا يُعَدُّ حَقًّا لعموم الأمّة لأنّ الأوقاف مُؤَسَسَتُهُم، وهي ما أُنشِأَت إلاَّ لِخِدمَتِهِم.

ثانيا: واقع الاستثمار الوقفي.

ذكرنا كذلك في الفصل الثاني من الباب الأول مسألة الاستثمار والتنمية الوقفية، وأعدنا الإشارة إليه في الفرع السابق، والذي يَهُمُّنَا الآن؛ هو المدى الاستثماري للأوقاف في الجزائر؟ وما هي الصِيغُ الأَكثَرُ استعمالا؟ وهل تملك الوصاية إستراتيجية للاستثمار الوقفي؟

الجواب على هذه الأسئلة تُوَضِّحُهُ المعطيات الميدانية، وتُفَصِّلُهُ المعلومات الحسابية والأرقام التي تُظهِرُ بشكل جَلِيٍّ واقع المشاريع الاستثمارية الوقفية، وهذا هو الأمر المُهِمّ، فالعبرة ليست بِعَدَدِ التشريعات المُنَظِّمَةِ للعملية الاستثمارية أو كَثرَةِ الصِّيَغِ التي يَصُبُّ فيها هذا الاستثمار، وإنّما

المُهِم هو التطبيق العملي لما هو موجود ومُتَاح، ومحاولة تطويره مع الوقت، فقد تُوجَدُ النصوص ولا تُوجَدُ الإرادة لتنفيذها ولا الجَوُّ الملائم لتحقيقها، فما الفائدة من ذلك إذن؟.

واقع الأمر؛ أنّ الاستثمار الوقفي في الجزائر ليس ذائعا صِيتُهُ، وهذا دليل على أنّ النصوص الموجودة والتي هي مقبولة إلى حَدٍّ ما كانطلاقة؛ لم يَتِّم حتى توظيفها ومحاولة تكوين رصيدٍ مُعتَبَرٍ لتجربةٍ استثمارية تُوجَدُ نصوصها منذ أكثر من عَقدٍ من الزمن، والأمر طبعا لا يَتَعَلَّقُ ولا يتوقف عند الاستثمار فقط، فهناك مُشكِلَةٌ محترمة في قضية تنفيذ النصوص المتعلِّقة بالأوقاف وتطويرها ميدانيا، إذ ما يُقَالُ عن الاستثمار، يُقَالُ على توظيف نُظَّار الأملاك الوقفية وغير ذلك، والسَبَبُ كما ذكرنا غياب الإرادة السياسية الكاملة والتامَّة الصادقة لتطوير الأوقاف وإعطائِهَا المكانة التي تَستَحِقُّهَا ولو من خلال ما هو موجود من نصوص على نُقصِهَا وضُعفِهَا، وبالعودة إلى واقع الاستثمار الوقفي؛ فإنّه يُمكِنُ بشكل من الإجمال، ومن خلال النصوص القانونية؛ الحديثُ على نوعين من أنواع الاستثمار، الاستثمار الداخلي القائم على الاعتماد الذاتي لمؤسَّسَة الوقف في استثمار أموالها من غير اشتراك مع الغير، واستثمارٌ خارجيّ يَفتَقِرُ إلى مشاركة خارجية، وهو المذكور في نَصِّ المادة 26 مكرّر من القانون 01-07 بقولها [يمكن أن تُستَغَلَّ وتُستَثمَرَ وتُنَمَّى الأملاك الوقفية بتمويل ذاتي أو بتمويل وطني أو خارجي مع مراعاة القوانين والتنظيمات المعمول بها]، وقد أَفَاضَت النصوص القانونية في سَردِ جميع هذه التصرُّفات وبعض تفاصيلها [1].

الاستثمار الوقفي يقوم عليه بشكل مباشر وعلى المستوى المركزي مديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة والتي من أبرز مهامها المتعلِّقَة بتنمية الأوقاف:

- إعداد البرامج المتعلِّقَة بإدارة الأملاك الوقفية واستثمارها وتنميتها.
- إعداد الصفقات والاتفاقيات المتعلِّقَة بالأملاك الوقفية وضَمَانُ متابعة تنفيذها.

وهذه المُهِمَّة تقوم بها وبشكل أَدَقّ المديرية الفرعية لاستثمار الأملاك الوقفية التي أُعِيدَ تنظيمها من خلال مكاتب وِفقَ القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 رجب 1433هـ الموافق 03 يونيو

(1) للمزيد من المعلومات حول مجمل العقود المذكورة في القانون 01-07 يرجى الاطلاع على: بن تونس زكرياء، **المسؤولية المدنية المترتبة عن إدارة الأوقاف الإسلامية من خلال التشريع الجزائري**، مرجع سابق.

2012م المُتَضَمِّن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف من خلال مكتب استثمار الأملاك الوقفية وتنميتها، الذي أُوكِلَ إليه مَهَام:

- إعداد الدراسات المتعلِّقَة باستثمار الأملاك الوقفية وتنميتها.
- إعداد الصفقات والاتفاقيات المتعلِّقَة باستثمار الأملاك الوقفية ومتابعة تنفيذها.
- وضع آليات إعلامية وإشهارية لمشاريع استثمار الملك الوقفي.

فَتَقييمُ الاستثمار الوقفي في الجزائر يَتِّمُ حتمًا من خلال تقييم عمل مكتب استثمار الأملاك الوقفية وتنميتها، وهذا يحتاج إلى بَسطِ حصيلة العمل خلال السنوات الأخيرة.

إنّ الوضع الاستثماري للأوقاف الذي ليس بذاك من الناحية الفعلية والواقعية المُتَمَثِّلَة في المشاريع الميدانية التي نَجِدُ مفعولها في المجتمع، والتي كما قلنا لا يُسمَعُ عنها شيء لأنّها قليلة ومحدودة إلى درجة كبيرة، فَنَظرَةٌ موضوعية إلى هذا الواقع تُظهِرُ المدى الذي وصل إليه، فَباستِثنَاء بعض المشاريع الكبيرة نوعا ما [**مشروع حي الكرام** ببلدية السحاولة بالعاصمة[1]، **مشروع المركب الوقفي** –البشير الإبراهيمي- ببلدية بوفاريك ولاية البليدة[2]، **مشروع المسجد الأعظم** (مسجد الجزائر العاصمة)[3]] والتي هي في طَورِ الإنجاز، فإنَّنَا لا نسمع عن مشاريع أخرى جديدة، ولو من باب الإستراتيجية المستقبلية للاستثمار إذا ما كانت موجودة بالأصل، وبالتالي فإنّ ما هو موجود يُعتَبَرُ ضئيلا إذا ما قُورِنَ بما هو مُتَاحٌ من الفُرَصِ والكيفيات الاستثمارية على مستوى التشريع؛ وهذا الأمر يَجعَلُنَا نتساءل عن سَبَبِ الفتور الذي يُمَيِّزُ الاستثمار الوقفي في الجزائر، ولماذا لم تتمكن المؤسَّسَة الوقفية من البروز عبر هذا المدخل (الاستثمار الوقفي)؟

قد تكون الإجابة على السؤال ابتداءً من خلال طرح بعض الفرضيات من مثل:

هل هذا رَاجِعٌ لغياب إرادة سياسية كافية؟

---

(1) الذي يُعتَبَر الأول من نوعه في العالم العربي والإسلامي، وهذا من حيث تركيبته، فهو يحتوي على شُقَق سكنية، محلات تجارية، مركز أعمال، بنك، مسجد ومبرة لرعاية الأيتام.

(2) الذي يحتوي على مكاتب دراسات، مكتبة تقليدية وإلكترونية وقاعة محاضرات، مدرسة قرآنية متخصِّصَة في القراءات، ومدرسة متخصِّصَة (في العلوم المختلفة)، ودرا الضيافة...

(3) هو عبارة عن مركب وقفي يحتوي على ثالث أكبر مسجد في العالم العربي والإسلامي بعد الحرمين الشريفين، فندق، مركز صحي متخصِّص، منارة عامرة الأولى من نوعها في العالم، معهد عالي للدراسات الإسلامية، مركز تجاري، مطاعم، ورشات الحرف التقليدية، موقف سيارات، مساحات خضراء واسعة (70% من مساحة المشروع)، مركز ثقافي إسلامي.

هل لأنّ الإدارة الوقفية لا تملك تَصَوُّرًا ولا إستراتيجية تَخُصُّ الاستثمار الوقفي؟

هل يَرجِعُ ذلك إلى أنّ الأوقاف لم تصل بعد إلى المستوى الذي يَسمَحُ لها بولوج مجال الاستثمار، فيكونُ دخولها مجال الاستثمار مُخَاطَرَةً لا تُؤمَنُ عاقبتها؟

هل المسألة مُتَعَلِّقَةٌ بِشُحِّ الموارد اللازمة لخوض هذا المجال؟

هل السبب كَامِنٌ في عدم وجود برامج مشاريع استثمارية؟

هل لغياب الكفاءة اللازمة وبخاصة التقنية منها لإدارة الاستثمار الوقفي؟

والجواب الأَصوَبُ في برأينا؛ مُتَضَمَّنٌ في جميع تلك الفرضيات، فغياب الإرادة السياسية الحقيقية التي تَبتَغِي تطوير الأوقاف والجانب الاستثماري فيها موجود، وهو خاضع لعِدَّةِ اعتبارات أَبرَزُهَا أنّ ملف الأوقاف في حَدِّ ذَاتِهِ يُعتَبَرُ طابوها لا يُتَنَاوَلُ بكل حرِّية وعليه خطوط حمراء لا يمكن تَجَاوُزُهَا، فالعديد من الأملاك الوقفية تَمَّ ضَمُّهَا إلى أملاك الدولة، وهناك أملاك أخرى استولى عليها الخواص المُتَنَفِّذُون وجَعَلُوهَا أملاكا لهم، ولم تستطع الوصاية الاقتِرَابَ منهم بسبب هذا الداعي السياسي[1]، كما أنّ الأوقاف من خلال الهيكلة الحالية التي تُسَيَّرُ بها ليست في المستوى الذي يُمَكِّنُهَا من خوض غِمَارِ الاستثمار بالاحتِرَافِية المطلوبة، فمكتب استثمار الأملاك الوقفية هو جُزءٌ من مديرية فرعية لمديرية هي بالأساس مِرفَقٌ إداري من وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، وهذا عامل آخر من عوامل تَخَافُتِ الدور الاستثماري للأوقاف، يُضَافُ إليه أنّ الموارد الوقفية ليست كبيرة بالقَدرِ الذي يجعلها تَستَثمِر بكل أَرِيَحِيَةٍ وبخاصة في المشاريع الكبيرة المُدِرَّةُ للأرباح، وسَبَبُ هذا النُقصِ طَبعًا رَاجِعٌ إلى الصِّيَغِ المُستَعمَلَة في جَلبِ الموارد فيما هو موجود من الأملاك الوقفية، فما يُحصَلُ عليه من الموارد هو بالأساس من صيغة الإيجار الأكثر استعملا مع الأعيان الوقفية القديمة، والتي يكون الإيجار فيها بالأساس زهيدا إلى حَدٍّ كبير، وحَتَّى بالنسبة لإيجار المشاريع الجديدة، فإنّ قِلَّةَ عددها لا يجعل الحاصل كبيرا، وعلى هذا يكون تَجَاوُزُ هذا المشكل مُرتَبِطًا بشكل الإدارة القائمة على الاستثمار الوقفي، وكذا التجديد الذي لابد أن يَطَالَ الصِّيَغَ الاستثمارية، وبخاصة تلك الجاذبة للموارد من غير تَكلُفَةٍ كبيرة وقد ذكرنا بعضا منها سابقا، ومن هنا تَظهَرُ الحاجة إلى برامج استثمارية جديدة ومدروسة بعناية كبيرة تَسمَحُ بمجالات واسعة

(1) انظر جريدة النهار الجديد عدد يوم 9 جمادى الثانية 1434هـ الموافق 20 أفريل 2013م.

للاستثمار الوقفي، وتَفتَحُ له أفاقًا أَوسَعَ للتَمَدُّد والانتشار بالكيفية التي تَجعَلُهُ أَقرَبَ للأفراد والمؤسَّسَات وأَسهَلَ تَعَاطِيًا معها.

المطلب الثاني: متطلَّبَات الإصلاح المالي لأوقاف في الجزائر.

من خلال ما هو مُشَاهَدٌ من واقع الأوقاف في الجزائر، ومِمَّا يجب أن تكون عليه من المَكَانَةِ والدَورِ الفَعَّال في المجتمع، وانطلاقا ممّا تَملِكُهُ من رصيد معنوي ومادي مُعتَبَر، وكذا ما هو مُتَاحٌ من الفُرَصِ والإمكانات؛ فإنّ الأوقاف في الجزائر تَملِكُ كُلَّ حُظُوظِ النّجاح أُسوَةً بِمَثِيلاَتِهَا في البلدان ذات التجربة الناجحة من مثل الكويت وتركيا والسودان، شَرِيطَةَ أن تسير على نهج العمل الإصلاحي لأوضاعها المالية من حيث التسيير المالي (إيرادات، نفقات) والإدارة الاستثمارية، إضافة إلى إيجاد الجَوِّ الملائم لتحقيق تلك الإصلاحات من مثل وجود الإرادة السياسية والقاعدة التشريعية القانونية المُشَجِّعَة، وهذا النَهج يَقُومُ على محاور ومرتكزات أساسية، سنقوم ببسطها من خلال فروع المطلب.

الفرع الأول: الاستقلالية الرقابية لمالية الأوقاف.

والأَجدَرُ بالرقابة المالية للأوقاف أن تُوكَلَ بحسب رأينا إلى جِهَةٍ مُستَقِلَّةٍ عن الكادر الإداري المُسَيِّرِ للمؤسَّسَة الوقفية؛ بمعنى مُستَقِلَّة إداريا عن الوصاية (وزارة الشؤون الدينية والأوقاف)، وذلك للعديد من الأسباب الذاتية والموضوعية ومن أبرزها:

- المصداقية الرقابية للجهة المُستَقِلَّة أكبر بكثير من الرقابة الداخلية التي قد تَتَدَخَّل فيها اعتبارات كثيرة (وهو الواقع) تَحُولُ دون تحقيق الغرض من الرقابة، من مثل التغطية على الخَلَل، السكوت على الفساد المالي،... إلخ.
- الآلية الرقابية في الأجهزة الإدارية الحكومية بطيئة من حيث الوصول إلى الخَلَل، ومن حيث سرعة اتخاذ القرارات الملائمة التي تحتاج إلى مراحل إدارية متتابعة قد تَستَغرِقُ الكثير من الوقت.
- الاحترافية الموجودة في الهيئة المُستقلَّة التي تَعتَبِر الأوقاف مِلَفًّا خاصا يستدعي التَفَرُّغ له، أفضل من الروتينية في التعامل مع الأوقاف على أنّها جزءٌ من مالية الوزارة بأكملها ولذلك لا يُعطَى لها التَفَرُّغُ اللازم بها.

ولكن السؤال المطروح من خلال ما ذكرنا من الأسباب؛ هو إمكانية وجود هيئات تستطيع أن تقوم بهذا الدور ولها خِبرَة في هذا المجال؟

يمكننا أن نُحَدِّدَ نوعين من الهيئات التي يُمكِنُ أن تقوم بهذا العمل؛ الأولى هيئات رسمية بصفة استقلالية من مثل مجلس المحاسبة، والثانية هيئات مدنية مُتَخَصِّصَة من مثل المحاسبين المعتمدين الخواص، وبحسب رأينا وتَحقِيقًا للمقصد الذي يُبحَثُ فيه عن الهيئة المُؤَهَّلَة للقيام بمهمَّة الرقابة المالية على الأوقاف بكل مصداقية واحترافية؛ فإنَّهُ يُعمَدُ إلى مرحلتين:

المرحلة الأولى: يُكَلَّفُ فيها مكتب للمحاسبة مُعتَمَد من خلال عقد عمل، على متابعة مالية الأوقاف في الوطن، إمّا بشكل مَحَلِّي على مستوى كل ولاية أو بشكل جهوي (يَضُمُّ أكثر من ولاية) بحسب التواجد القوي للأوقاف، يقوم هذا المكتب بتقديم التقرير السنوي لمالية الأوقاف إلى مكتب الوزير الأول.

المرحلة الثانية: وخلال الفترة الزمنية التي يَعمَلُ فيها بِمُقتَرَحِ المرحلة الأولى، يَتِمُّ العمل على إنشاء هيئة مستقلَّة إداريا عن وزارة الشؤون الدينية والأوقاف تكون تابعة لرئاسة الجمهورية على غِرَار المجلس الإسلامي الأعلى اليوم، لتقومَ بعملية الرقابة على مالية الأوقاف، وتُعطَى الصلاحيات اللازمة لذلك، كما هو الحال بالنسبة للتجربة المغربية من خلال المجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامة، والذي خَصَّصنَا له مبحثا في الفصل السابق لشرح طريقة عمله.

تبقى الإشارة إلى أنّ المقترح الثاني يبقى في نظرنا سَارِيَ المفعول حتى ولو استَقَلَّت مؤسَّسَة الأوقاف عن الوصاية وأصبحت كَيَانًا مستقِلاً من الناحية الإدارية، لأن استقلال الرقابة المالية ضروري مَهمَا كان نوع الإدارة الوقفية، فمسألة التَفرِقَة بين المُسَيِّرِ للمال وبين المُرَاقِبِ له لابد وأن تُكَرَّسَ في جميع الهيئات الإدارية.

الفرع الثاني: الاحترافية الاستثمارية للمشاريع.

المحور الثاني في العملية الإصلاحية هو الانطلاق نحو الاحترافية الاستثمارية التي تَعنِي أن لا يكون مِلَفُ الاستثمار الوقفي عبارة عن مَصلَحَة من مصالح الإدارة الوقفية التي تَخضَعُ للممارسات البيروقراطية، يَنتَظِرُ القائمون عليها مُرَتَّبَاتِهِم الشهرية، ويكون تَحَرُّكُهُم مُتَعَلِّقٌ بالأوامر الفَوقِيَّة، وتُستَغرَقُ جُهُودُهُم في النَّمَطِيَّة الشكلية للأعمال الإدارية اليومية، ناهيك أن

يكونوا ذَوُو كفاءة مُتَدَنِّيَة في المجال الاستثماري، فإذا كانت الرغبةُ حقيقيةً في أن يكون الاستثمار الوقفي ذا جَدوَى فِعلِيَّة، فقد لَزِمَ أن يُعطَى المِلَفَ حَقَّهُ ومُستَحَقَّه، ولا يكون ذلك إلاّ من خلال الخطوات التالية:

أولا – تعيين مجموعة من الخبراء والمتخصِّصِين في المجال الشرعي والاقتصادي والمالي والاستثماري (وكالة، مجلس، هيئة، ....) تَقُومُ بِوَضعِ الخُطَّة اللازمة للعمل الاستثماري الوقفي بكل مراحله وتفاصيله في إطار إستراتيجية واضحة ودقيقة، ويُرَكِّزُ في هذا الصَّدَد على الكفاءات العالية في التَخَصُّص، بمعنى أن يُسَلَّمَ المِلَفُ لأهله لا لعناصر يَغلُبُ عليها الطابع الإداري في العمل، ولا يملكون الخِبرَة اللازمة لذلك، فنحن هنا نتحدث عن الاحترافية لا عن مُجَرَّدِ الوظيفة، تعمل هذه المجموعة على تطوير الصِّيَغِ الاستثمارية الوقفية بما يَتَلاَءَمُ مع الإمكانات الوقفية المُتَوَفِّرَة، وكذا المُتَاح من الفُرَص الاستثمارية في الواقع، وعلى هذا يُستَحسَنُ أن يَصُبَّ هذا الجهد في إطار المؤسَّسَة الوقفية المستقلَّة المطروح سابقا والمُتَعَلِّقُ بالإصلاح الهيكلي، لأنّه سيكون جزءً منها ولا يَنفَكُ عنها بخلاف ما ذكرناه عن الرقابة المالية التي هو بدوره (الإطار القائم على الاستثمار) خَاضِعٌ لها.

ثانيا – التَهيِئَة الجيّدة لأرضية العمل؛ من خلال التأصيل التشريعي والقانوني لوجود هذه الهيئة، المُسَاعِد على حرية الحركة القائمة على فكرة تشجيع المبادرة، إضافةً إلى تهيئة المناخ الاستثماري الجيّد المُرتَكِز على جملة التسهيلات المالية (التخفيض أو الإلغاء الضريبي للنشاطات الاستثمارية الوقفية، تبسيط الإجراءات الإدارية اللازمة للعملية الاستثمارية، ...إلخ)، مع وجود الدعم الإعلامي اللازم للنشاطات الاستثمارية الوقفية في أوساط المجتمع.

هناك الكثير مِمَّا يمكن فِعلُهُ في مجال الاستثمار الوقفي في الجزائر وبخاصّة طُرُقَ التمويل التي تَرفَعُ من عوائد الأوقاف، وتجعلها تَتَطَلَّع إلى آفاق استثمارية أَوسَعَ وأكبر، وهذه الطُرُقُ التمويلية البسيطة وغير المُكلِفَة لِلرَصِيدِ الوقفي؛ يُمكِنُ التَحَكُّمُ فيها بشكل جَيِّد، وسَتُمَثِّلُ رصيدا من التجربة الاستثمارية التي تُمَكِّنُ الأوقاف مستقبلا من خَوضِ غِمَار الاستثمارات الكبرى كما وقع في العديد من البلدان الإسلامية (السودان، الكويت، الإمارات، تركيا، ماليزيا، .....)، ومن أَبرَزِ هذه الصِّيَغ؛ صيغة المشاركة والتي من أنواعها:

1. **المشاركة الدائمة:** وهو عقد تَتَشَارَكُ بموجبه إدارة الأوقاف مع جهة ثانية في مشروع عقاري وقفي دائم، كأن تَدخُلَ شريكا في إنجاز مشروع سكني على الأراضي الوقفية ويكون المال من الطرف الثاني (حكومة، خواص، مؤسَّسَات مصرفية إسلامية...)، على أن تكون حِصَّةُ كل شريك من الأرباح على قَدرِ مشاركة كل منها في رأس المال، ويبقى المشروع مُؤَجَّرًا وتُقَسَّمُ عَوَائِدُهُ بينهم.
2. **المشاركة المُتَنَاقِصَة المُنتَهِيَةُ بالتمليك:** عِوَضَ دَوَامِ المشاركة؛ يُمكِنُ أن تَتَنَازَلَ إدارة الأوقاف عن نِسبَةٍ من حِصَّتِهَا السنوية (أو الشهرية) لإِطفَاءِ حِصَّةِ الشريك لِيَؤُولَ المشروع في النهاية إلى إدارة الأوقاف بالكامل.
3. **المضاربة المُتَنَاقِصَة المُنتَهِيَةُ بالتمليك:** تكون الأرض والمال من الأوقاف (مثلا) على أن يتولَّى مكتب دراسات (المُضَارِب) إنجاز المشروع وإدارته بعد ذلك، وهذا مُقَابِل نِسبَة من الأرباح كَمُقَابِلٍ للجُهدِ والخِبرَة والإدارة، لِتَقُومَ إدارة الأوقاف بعد ذلك بشراء حِصَّتِهِ من المشروع عن طريق الإِطفَاء السنوي بِتَنَازُلِهَا عن نسبة إضافية من أرباحها لصالح المكتب.
4. **الإيجار المُتَنَاقِصُ المُنتَهِيُ بالتمليك:** يمكن أن تُستَثمَرَ إيرادات الأوقاف في إنجاز مَحَلاَّت تجارية على أراضٍ غير وقفية، لتقوم الإدارة بِبَيعِهَا بِنَاءً على صيغة الشراء بالإيجار مع هامش ربح معقول.
5. **الأسهم والسندات الوقفية:** يمكن أن تَستَعِينَ إدارة الأوقاف في تعمير أرض وقفية عن طريق الاستعانة بالتمويل السَنَدِي أو بالأسهم الوقفية، وهي عبارة عن مَنحِ حق استغلال المال لصالح الأوقاف – وِفقَ طُرُقٍ شرعية–، وبعد إنجاز المشروع وتشغيله (تأجيرا أو استثمارا مُعَيَّنًا) يَتِمُّ إِطفَاءُ هذه السندات والأسهم الوقفية من الإيرادات المُتَأَتِّيَة من المشروع[1].

(1) فارس مسدور، **الأوقاف الجزائرية بين الاندثار والاستثمار**، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، الجزائر، العدد 20، 2008م. بحث منشور على الأنترنت.

إلى جانب هذه الصِّيَغ؛ لابد من الاهتمام كذلك بالمجالات الاستثمارية ذات الجَدوَى الإستراتيجية (البحث العلمي، التنمية البشرية) التي لا نَجِدُ لها اليوم مَكَانًا ولا اهتِمَامًا في الصِّيَغ التي تَقتَرِحُهَا القوانين الوقفية للاستثمار في أغلب الدول العربية ومنها الجزائر، بِسَبَبِ الذهنية القاصرة على الاهتمام بالجانب الاقتصادي المالي فقط، غَيرَ المُدرِكَةِ لأهمية الاستثمار في الإنسان الذي هو في حقيقة الأمر؛ المُحَرِّك الأساس للمؤسَّسَة ولاستثماراتها، بخلاف ما نَجِدُهُ في الدول الغربية التي تَشهَدُ مؤسَّسَات العمل الخيري لديها طَفرَةً وليس قَفزَةً في مجال الاستثمار أصبحت بِمُوجِبِهَا في مستوى التأثير حتى على الجانب السياسي للدول، وما تجربة " Wellcome Trust " البريطانية التي فَصَّلنَا الحديث عنها كنموذج إلاَّ خَيرُ شَاهِدٍ على ذلك، وبطبيعة الحال فإنّ هذا لا يعني التَخَلِّي عن المشاريع ذات الجدوى الاقتصادية لأنّها كذلك مُهِمَّة ولابد من التفكير في تطويرها في الجزائر، ولكن الأوقاف تحتاج كذلك وبما هو مُتَاحٌ في الجزائر؛ إلى دخول مجالات استثمارية جديدة تُوَسِّعُ فيها مجالها ورؤيتها الاستثمارية، فلماذا لا يُلتَفَتُ مثلا إلى القطاع السياحي في الجزائر والذي يُمكِنُ أن يكون مجالا خِصبًا للاستثمار الوقفي، وفي الوقت نفسه بَدِيلاً حضاريا لما يُقَدَّمُ اليوم في سوق الفَندَقَةِ مثلا من نماذج تَتَنَافَى وعناصر الهُوِيَّة الجزائرية، إلى جانب ذلك هناك المُرَكَّبَات السياحية وبخاصة في المناطق التي بها حَمَّامَات معدنية (السياحة الصحية)، والقرى السياحية على غِرَار ما هو موجود في الكثير من البلدان العربية والإسلامية (تونس، المغرب، الأردن، تركيا،.....)، كُلُّ هذا وغيرها من المجالات المتعلِّقَة بالتعليم والصحّة؛ هي مجالات لم يتم في الجزائر إلى يومنا هذا الخَوضُ فيها بِجِدِّية، لأنّ الرؤية غير واضحة والمجال غير مُتَوَفِّر بالطريقة الصحيحة، ولذلك فإنّ الفُرصَةَ في أن تقوم الأوقاف اليوم بالدور الاستثماري الفَعَّال الذي يعود عليها بالنفع ابتداءً، وعلى التنمية والتطوُّر المجتمعي انتهاءً وهو المقصود من وجودها أصلا؛ مُتَاحَةٌ إذا تَمَّ أَخذُ مِلَفِ الاستثمار بالطريقة الصحيحة وتَمَّت معالجته ضِمنَ الخطوات المنهجية التي ذُكِرَت سابقا، بَقِيَت الإشارة إلى ضرورة أن تَتَجَانَسَ جهود الإصلاح المالي مع بقيِّة الجهود الإصلاحية الأخرى (التشريعية والهيكلية) للوصول إلى طَرحِ نموذج إصلاحي جزائري للمؤسَّسَة الوقفية، فالعملية الإصلاحية ذات التركيبة الثلاثية المُعتَمَدَة؛ جسمٌ واحد لا يمكن فَصلُ بَعضِهِ عن البعض الآخر، وإلاّ أصبحنا أمام جَسَدٍ مُعَوَّقٍ قد يأتي بنتائج عكسية لما هو مطلوب، وهنا تَتَوَضَّحُ الحاجة عند الحديث عن الإصلاح الإداري؛ إلى وجود إستراتيجية متكاملة

تراعي تلك التركيبة على أنّها جسم واحد، وبالتالي الابتعادُ عن بَحثِ الحلول الظرفية الخاصّة بكل جُزءٍ منها، لأنّه تَجزِئَةٌ للحَلّ لا تنتهي بحالٍ إلى الحَلّ.

الفرع الثالث: الآلية التشريعية المشجِّعَة.

المَاكِنَة التشريعية مُهِمَّةٌ كذلك كركيزة من ركائز الإصلاح المالي، ولا نَقصِدُ بها المسائل المُتَعَلِّقَة بالتشريع المالي والاستثماري الخاصة بالأوقاف فقط، وإنّما نَقصِدُ إلى جانب ذلك إيجَاد الجَوِّ القانوني المُلاَئِم لتطبيق تلك التشريعات، فالمعلوم بأنّ المؤسَّسَة الوقفية هي جُزءٌ من المنظومة المجتمعية تُأَثِّر وتَتَأَثَّر به، والتشريعات المتعلِّقَة بها وبجانب المال والاستثمار فيها لا تُمَارَسُ في فراغ، وإنّما هي في احتكاكٍ دائم بالمحيط الذي يَلُفُّهَا، وعلى هذا كان من اللاَزِمِ أن تُرَاعِي الهيئات الرسمية والمدنية من خلال عملها، وبالضبط من خلال التشريعات التي تُنَظِّمُ عملها؛ وجود مؤسَّسَة الأوقاف كواقع حقيقي ومُهِمّ في آنٍ واحد، لأنّ ذلك سيكون دَعمًا لهذه المؤسَّسَة وسبيلا إلى التعاون معها من أجل تحقيق الهدف المشترك للجميع وهو التنمية والتطوير المُجتَمَعِي على جميع الأصعدة، وهذا الأمر يُمكِنُ تَحَقُّقُهُ من خلال:

1 – الاعتراف السياسي (الإرادة السياسية) بالمؤسَّسَة الوقفية كمؤسَّسَة فاعلة وداعمة للتنمية المُجتَمَعِيَّة، تَستَحِقُ الدَّعمَ والتشجيع والحماية.

2 – تطوير آليات التنسيق والتعاون بين المؤسَّسَة الوقفية وباقي الهيئات الرسمية والمدنية في المجتمع، من خلال مشاريع مشتركة، ورؤية تنموية متجانسة مع الرؤية التنموية للدولة.

3 – الاعتِدَادُ بوجود المؤسَّسَة الوقفية، عند قيام الهيئات الرسمية بالتشريع الخَاصِّ بمجال عملها، وذلك حتى لا تكون تلك التشريعات عائقا أمام النشاط الوقفي.

إن الآلية التشريعية التي تَعتَمِدُهَا الدولة في مَرَافِقِهَا المختلفة؛ يُفتَرَضُ فيها العمل على إحداث التوازن والتجانس الضروري بين مختلف الهيئات المُكَوِّنَة لجسد الدولة، لأنّ عَدَمَ الأَخذِ بعين الاعتبار هذا الشرط؛ يعني إحداث اضطراب في سَيرِ هذه المرافق في مختلف مناحي الحياة اليومية للأفراد، ولذلك كانت السياسة التشريعية لأيّ دولة مَبنِيَةً على إحداث التوازن بين مختلف المرافق المُكَوِّنَة للمجتمع، فعلى الدولة في سياستها التشريعية وعملا على إحداث ذلك التوازن؛ أن تُرَاعِي وجود المؤسَّسَة الوقفية في المَنظُومَة التشريعية الكُلِّيَة، فَكُلَّمَا كانت المنظومة التشريعية

متجانسة فيما بينها، وضِمنَ إطار رؤية متكاملة لسياسة الدولة في تسيير شؤون المجتمع؛ كُلَّمَا كان ذلك أَدعَى إلى تحقيق التنمية والتطوُّر في المجتمع، وهو الغَرَضُ الذي تَسعَى إلى تحقيقه المؤسَّسَة الوقفية.

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

خاتمة الفصل الثاني:

لقد رأينا من خلال مباحث الفصل الخطوات اللازمة للعملية الإصلاحية، وكانت البداية بالإصلاح التشريعي، الذي استَفتَحنَا الحديث فيه عن الولاية التي يُعَدُّ تحديدها نقطة الارتكاز الأولى، لارتباطها بالجانب القانوني لوضعية الأوقاف، إذْ من خلال معرفة الوضع القانوني المُتَحَدِّدِ بالولاية عنها، والذي يؤصِّلُهُ التشريع ابتداء؛ يمكن تحديد النظرة التي يُتَعَامَلُ فيها مع الأوقاف، من هنا كانت ولاية الدولة على الأوقاف هي الواقع المُتَجَسِّد في أغلب البلدان الإسلامية ومنها الجزائر والذي فَرَضَهُ واقع الخروج من مرحلة الاستعمار، هذا الوضع الذي حاولنا من خلال المبحث وضعه في الميزان من خلال ذكر إيجابياته وسلبياته، كما حاولنا وَضعَ التَصَوُّر المقابل لذلك؛ وهو استقلالية الأوقاف في الميزان كذلك، بذكر الإيجابيات والسلبيات، **لِنَصِلَ إلى نتيجة مفادها أنّ الأسلَمَ في رأينا هو الجمع بين المَسلَكَين، فَتُعتَمَدُ استقلالية الأوقاف ابتداء وكما كانت على أَصلِهَا، وتُعطَى الوصاية للدولة في الحدود التي تَضمَنُ السَّيرَ الحسن للأوقاف وتحقيق الغرض الذي شُرعت من أجله انتهاء**، وبما يحفظ للدولة سيادتها على المؤسَّسَات ومنها الأوقاف، ولَكِنَّهَا سيادة للتطوير والحماية لا للتَحَكُّمِ والاستغلال، مع ضرورة اعتماد مَسلَكِ التَدَرّج في الانتقال من الوصاية إلى الاستقلالية التي لا نَرَاهَا إلاّ نسبية بمواصفات مُحَدَّدَة تمّ الحديث عنها، بعد ذلك تَمَّ التطرُّقُ إلى مسألة التقنين الوقفي الذي فرضته العديد من الظروف والخلفيات، كما ساهمت في وجوده العديد من المسوِّغات الموضوعية، وصاحبته الكثير من المعوِّقات، فاحتاج إلى التطوير المُفتَقِرِ إلى جملة من الخطوات تتمثَّلُ في: التَحيِينُ والمراجعة المستمرَّة للتشريعات المُنَظِّمَة للوقف، إعداد جيل من العلماء المُخَضرَمِين المتخصِّصِين في الوقف الذين يجمعون بين المَلَكَة الشرعية والثقافة القانونية الحديثة، إعداد عمل موسوعي يتضمَّنُ أحكام الوقف، الاهتمام بالجانب القضائي من حيث تكوين قضاة الوقف المُتَخَصِّصِين، التجانس مع هيكل البنيَة التشريعية والقانونية للدولة.

لقد تميّزت العملية التشريعية الوقفية في الجزائر بإيجابيات، كما أنّها لم تَسلَم من السلبيات، ولن يَتَأَتَّى علاجها إلاّ من خلال جملة من المتطلَّبَات التي اقترحناها ومن أهمّها: وجود الإرادة السياسية في الإصلاح وفي تنفيذ التشريعات، الاختصاص النوعي للقائمين على التشريع الوقفي، الاختصاص القضائي في المسائل المتعلِّقَة بالوقف، الاختصاص النوعي في تنفيذ النصوص، الاختصاص النوعي لصيغة النصوص.

إلى جانب ذلك فإنّ الإصلاح الهيكلي لا يَقِلُّ أهمية عن الإصلاح التشريعي، فالأوقاف بحاجة كذلك إلى إِصلاَحٍ تَنظِيمِيٍّ يَشمَلُ هيكلتها، بعد أن كانت حبيسة النمط الإداري الحكومي منذ أن بدأت تَنتَظِمُ في شكل إدارة، والذي كان مميّزا بجملة من الإيجابيات وكذا جملة من السلبيات أتينا إلى ذكرها وتفصيلها، الأمر الذي أفضى إلى بدأ التفكير في مسألة الاستقلالية الإدارية للأوقاف والذي استَدعَتهُ العديد من المسوِّغات الموضوعية والواقعية، ولأنّها وبدورها لا تخلو من بعض الملاحظات، ولأنّ كلا النمطين به إيجابيات وسلبيات؛ فقد أصبح من الضروري البحث عن صِيغَةٍ توافقية لا تتجاهل الواقع ولا تَتَنَكَّرُ للمستقبل، ولذا كان السعي إلى التوافق مُهِمٌّ لمصلحة الجميع، والذي لا يمكن تحقيقه إلاّ بالاستفادة من إيجابيات ما كان موجودا، ومحاول وَضعِ الضوابط للثغرات التي لوحظت عليه، مع مراعاة الأمور التالية (المرونة، التكاملية، الاعتبار، الرقابة المستقلَّة)، واعتماد نظام المركزية واللامركزية بشكل نسبي في التسيير، من خلال الجمع بينهما بصفة متوازنة (نمط اللامركزية النسبية)، فتُعطَي إدارة مؤسَّسَة الأوقاف القَدرَ الكبير من الحرية في اتخاذ القرار وتنفيذه، بحيث يكون الدور الحكومي مقتصرا على الإشراف والمراقبة، وبهذا تكون الأوقاف مؤسَّسَة قائمة بذاتها بكل ما تحمله كلمة مؤسَّسَة من مَعنًا في العصر الحديث، باعتباره الحَلَّ الأمثل لتحقيق هُوِّيَتِهَا وسبب وجودها، وقد انتهينا إلى أنّ الصيغة المُثلَى في ذلك تَتَجَسَّد في فكرة **الإدارة المشتركة** القائمة على مبدأ التكاملية والتعاون البَنَّاء الذي يَسمَحُ لمؤسَّسَة الأوقاف بالحرية في سياق الانضباط، فالمطلوب هو نوع من الإشراف الذي يتجاوز فكرة الاحتواء المُكَرَّس من خلال التَبَعِيَّة، وتمكين الأوقاف من مجال واسع في الحركة وبخاصة ما تعلَّقَ بحرية أخذ القرار المناسب وتوجيه المتابعة التي تكون بمثابة العامل المُحَفِّز المُطَمئِن لا العائق المُثَبِّط، من هنا يمكن صياغة مشروع [إدارة مشتركة] بين الدولة ومؤسَّسَة الوقف يَعتَمِدُ على أساس الاختصاص والخِبرَة، مع مراعاة تحديد تدخُّل الدولة ضِمنَ العمل الرقابي والمتابعة والتقييم، دون التَغَلغُل في البِنيَة المؤسَّسِيَّة للوقف، أو المساس بالاستقلالية الإدارية النسبية التي يَتَمَتَّع بها، أضف إلى ذلك أنّ الإصلاح الهيكلي للأوقاف في الجزائر بحاجة إلى المتطلَّبَات التالية: الاستقلالية الإدارية النسبية، البنية التنظيمية (الهيكلية) المَرِنَة، الكفاءة البشرية الفعّالة، الأرضية الميدانية الملائمة، مقرونة بملحقاتها التي تَمَّ تفصيلها في سياق المبحث، إضافة إلى ضرورة أن تكون للمؤسَّسَة الوقفية الحديثة مُحَدِّدَاتُهَا

الخاصة بها (الرسالة، الرؤية، ...) لأنّها الأساس الذي يَنبَني عليه كل العمل بَعدَهَا، فهذه المُحَدِّدَات هي بمثابة القناعة التي تَسبِقُ التَصَرُّفَ الراشد والصحيح.

وأمّا ثالثة الأثافي؛ فهي عملية الإصلاح المالي لنظام الأوقاف، والتي هي إحدى الركائز المُهِمّة في عملية الإصلاح الإداري الوقفي المُبتَغَى في بلدنا، ولذلك كان الاهتمام بها شيئًا غاية في الأهمية، و قد نبّهنا إلى أنّه لابد وأن يُعلَمَ ابتداءً بأنّ الأوقاف ليست أموالا عامّة بالمفهوم المعروف عن الأموال العامة والتي هي من مسؤولية الدولة، كما أنّها ليست أموالا خاصة بالمدلول المعروف عن الأموال الخاصة التي يَتَحَكَّمَ فيها أصحابها؛ بل هي أموال من نوع خاص تَعتَرِيهَا حُرمَةٌ شرعية ومتميِّزَة، وهي المِيزَة التي لابد من الانتباه إليها في العملية الإصلاحية للنظام المالي الوقفي بشكل خاص والنظام الوقفي بشكل عام.

لا شك بأنّ الواقع المالي للأوقاف في أغلب الدول الإسلامية اليوم ومنها الجزائر ليس بذاك، وهو يعيش ما يُمكِنُ تَسمِيَتُهُ بالتريف لأسباب كثيرة، كما أنّه يشكو من العديد من المعوِّقَات التي تَحُولُ بينه وبين بُغيَتِهِ، والتي يمكن تجاوزها من خلال بعض الآليات الأساسية التي أَشَرنَا إليها في سياق البحث، وذلك باعتماد طُرُقٍ وكيفيات منهجية مدروسة، نَذكُرُ منها على سبيل المثال لا الحصر فكرة جهوية الاستثمار أو فكرة الوقف النامي، وغيرها من الأفكار الإبداعية التي تتواءم مع الطبيعة الوقفية، واستكمالا لهذا تَمَّ التطرُّقُ إلى صِيَغِ استثمار وتمويل الأوقاف؛ القديمة والحديثة، وانتهينا إلى التأكيد على ضرورة أن يَتِمَّ تحديد الصِيَغ المناسبة من خلال رؤية إستراتيجية للاستثمار الوقفي حتى لا يكون الجهد ظَرفِيًا ومحدودا، وأَكَّدنَا على ضرورة احترام متطلَّبَات ذلك وقَسَّمنَاهَا إلى متطلَّبَات قَبلِيَّة ومتطلَّبَات مُرَافِقَة وأخرى بَعدِيَّة ، حتى تسير العملية بشكل سَلِسٍ وفَعَّال، وعن مالية الأوقاف في الجزائر؛ فقد تَوَصَّلنَا إلى أنّ الرقابة المالية على إيرادات ونفقات الأملاك الوقفية في الجزائر تَتِمُّ ضِمنَ المتابعة المالية العادية التي تُقِيمُهَا الوزارة على جميع هَيكَلَتِهَا، باعتبار أنّ الأوقاف جُزءٌ من الإدارة المركزية، وأنّ الاستثمار الوقفي يقوم عليه بشكل مباشر وعلى المستوى المركزي مديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة، وبعد الإشارة إلى أهَمِّ الملاحظات المُلحَقَة بهذا الإشراف، انتهينا إلى ذِكرِ متطلَّبَات الإصلاح المالي للأوقاف في الجزائر والتي هي: الاستقلالية الرقابية لمالية الأوقاف، الاحترافية الاستثمارية للمشاريع، الآلية التشريعية المشجِّعَة، ووصلنا إلى نتيجة مفادها أنّ استقلال الرقابة المالية ضروري مَهمَا كان نوع الإدارة

الوقفية، فمسألة التَفرِقَة بين المُسَيِّرِ للمال وبين المُرَاقِبِ له لابد وأن تُكَرَّسَ في جميع الهيئات الإدارية، وفي هذا الإطار أَورَدنَا الاقتراح المُتَعَلِّق بالهيئة التي يجب أن تُشرِفَ على الرقابة المالية للأوقاف، والمُتَجَسِّد عبر مرحلتين؛ **الأولى** يُكَلَّفُ فيها مكتب للمحاسبة مُعتَمَد من خلال عقد عمل، على متابعة مالية الأوقاف في الوطن، إمّا بشكل مَحَلِّي على مستوى كل ولاية أو بشكل جهوي (يَضُمُّ أكثر من ولاية) بحسب التواجد القوي للأوقاف، يقوم هذا المكتب بتقديم التقرير السنوي لمالية الأوقاف إلى مكتب الوزير الأول، **والثانية:** وخلال الفترة الزمنية التي يُعمَلُ فيها بِمُقتَرَحِ المرحلة الأولى، يَتِمُّ العمل على إنشاء هيئة مستقلَّة إداريا عن وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، تكون تابعة لرئاسة الجمهورية على غِرَار المجلس الإسلامي الأعلى اليوم، لتقومَ بعملية الرقابة على مالية الأوقاف، وتُعطَى الصلاحيات اللازمة لذلك، كما هو الحال بالنسبة للتجربة المغربية من خلال المجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامة، وبالنسبة لِمَلَف الاستثمار الوقفي وحتّى يكون ذا جَدوَى فِعلِيَّة؛ فقد وَجَبَ أن يُعطَى حَقَّهُ ومُستَحَقَّه، ولا يكون ذلك إلاّ من خلال الخطوات التالية؛ **أولا** تعيين مجموعة من الخبراء والمتخصِّصِين في المجال الشرعي والاقتصادي والمالي والاستثماري (وكالة، مجلس، هيئة، ....) تَقُومُ بِوَضعِ الخُطَّة اللازمة للعمل الاستثماري الوقفي بكل مراحله وتفاصيله، **ثانيا** التَهيِئَة الجيّدة لأرضية العمل (تشريعيا، اقتصاديا، إعلاميا)، مع الانتباه إلى أهمية الاهتمام كذلك بالمجالات الاستثمارية ذات الجدوى الإستراتيجية (البحث العلمي، التنمية البشرية).

وفي خلاصة الفصل يَجِبُ التأكيد مرّة أخرى عند الحديث عن الإصلاح الإداري؛ على الحاجة إلى وجود إستراتيجية متكاملة تَنظُرُ إلى تلك التركيبة (التشريعي، الهيكلي، المالي) على أنّها جِسمٌ واحد، وبالتالي الابتعاد عن بحث الحلول الخاصة بكل جزء منها، لأنّه تَجزِئَةٌ لِلحَلّ لا تنتهي بحالٍ إلى الحَلّ، كما ويجب على الدولة في سياستها التشريعية وعملا على إحداث ذلك التوازن؛ أن تُرَاعِي وجود المؤسَّسَة الوقفية في المَنظُومَة التشريعية الكُلِّيَة.

الخـــاتمـــة

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

لقد ثبت بما لم يعد فيه مجال للشكّ؛ دور الأوقاف في حياة المجتمعات الإنسانية عامّة والإسلامية خاصّة ، وذلك من خلال العَطَاء الذي ساهمت به في رفع المستوى المعيشي والحياتي للإنسان، هذه المؤسَّسَة الإنسانية بكل ما تَحمِلُهُ الكلمة من معنى؛ أصبحت تقوم بالعديد من الأدوار الحضارية التي تُبرِزُ أصالتها وتميّزها كمؤسَّسَة خَدَمِيَّة تجاوزت اليوم هذا المدى الذي أَصَّلَهَا في بداية نشأتها؛ لِتُصبِحَ مؤسَّسَة مُنتِجَة وكبيرة بمشاريعها الضخمة التي تضاهي في قوَّتِها القوى الثلاثة الأخرى السياسة الاقتصاد والإعلام، ولذلك سُمِّيَت بالقوة الرابعة التي يُحسَبُ لها ألف حساب في تحديد وتوجيه السياسات الحكومية في المجال الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وهذا يدل على أنّ المؤسَّسَة الوقفية أصبحت رقما مجتمعيا بارزا ومُهِمًّا في مسار التنمية المجتمعية في الدولة، ولأنّ هذه المكانة الكبيرة والمهمَّة التي هي عليها الأوقاف اليوم في المجتمعات الغربية والدور المفصلي الذي تقوم به، ولأنّ هذا الدور وتِلكُم المكانة وللأسف غائبتان في عموم البلدان الإسلامية إلاّ النَزر القليل منها؛ فقد أصبح من الضروري التفكير في السُبُل التي تساهم في تجاوز هذه الوضعية غير الصِّحِيَّة والدخيلة على ماضي الأوقاف الحضاري المنبثق من حضارة خاتم الرسالات وأكمل التشريعات، وتحقيقا لهذا المبتغى يأتي الجهد العملي العلمي المُتَجَسِّد في رسالة الدكتوراه الموسومة بـــ " **الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في التشريع الجزائري دراسة مقارنة مع الفقه الإسلامي**"، الذي يحاول أن يكون لَبِنَةً إضافية في صرح الاسترجاع المأمول لدور المؤسَّسَة الوقفية لمكانتها وقوتها التي كانت في سابق عهدها والتي عُرِفَت بها في أرقى مراحل تاريخها، ولأنّ الأوقاف اليوم وفي أغلب البلدان الإسلامية والعربية ومنها الجزائر هي وبِحُكم الواقع المفروض إدارة حكومية، ولأنّ الإدارة الحكومية في هذه البلدان هي بحاجة ماسَّة إلى عملية إصلاحية لوضعها؛ فإنّ الإدارة الوقفية بحاجة هي كذلك إلى أن تَشمَلَهَا تلك العملية، سعيا إلى تطوير أدائها واحتلال المكانة اللائقة بها، ومن هنا جاءت فكرة موضوع الرسالة، والتي انْبَنَت على دراسة الإشكالية الرئيسة التالية : ما هو تشخيص الوضع الإداري التسييري لنظام الأوقاف في الجزائر، وما مدى الحاجة إلى إصلاحه، والأسس والمتطلَّبَات التي تقوم عليها هذه العملية الإصلاحية؟ وعلى بعض التساؤلات الفرعية التابعة لها.

لقد حاولنا من خلال فصول ومباحث هذه الرسالة الإجابة عن الإشكالية الرئيسة وعلى التساؤلات الفرعية التابعة لها، وقد توصلنا من بعد البحث إلى جملة من النتائج التي تبرز رأينا في

المسألة، وإلى بعض التوصيات التي تناسب الموضوع وتُمَثِّلُ المقترح العملي لتَصَوُّرِنَا في عملية الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في الجزائر، والتي سنقوم بعرضها بعد الإشارة إلى بعض التنبيهات المتعلِّقَة بالمضمون النظري للرسالة، والتي سَتَسمَحُ بوضع تلك النتائج والتوصيات في إطارها الصحيح ، تفاديا لأن تُحَمَّلَ الرسالة ما لم تَلتَزِم به ابتداءً فَيُطلَبُ منها أكثر ممّا هو مطلوب، وتتمثَّلُ هذه التنبيهات فيما يلي:

1. الإصلاح الإداري الذي نحن بِصَدَدِ الحديث عنه في سياق هذه الرسالة؛ هو الذي يُقصَدُ به التغيير الجزئي لا الكُلِّي الشامل الذي يُعَبَّرُ عنه بالتطوير الإداري، فنحن نتحدث عن الإصلاح في إدارة الأوقاف التي هي جزءٌ من إدارة الشؤون الدينية والأوقاف والتي هي بدورها جزءٌ من إدارة الدولة كَكُل، بمعنى أنّنا لا نتحدث عن الإصلاح المتعلِّق بكامل الجهاز الإداري للدولة، مع عِلمِنَا بالترابط وتأثير الكُل على الجزء، ولكن محدودية الموضوع هي التي تتطلَّب ذلك، وعلى هذا فموضوع الرسالة لا يعالج الإصلاح الإداري الحكومي بأكمله وإنّما يحاول إعطاء تصوُّر عن إصلاح إدارة الأوقاف كجزء من الإدارة الحكومية، ويقترح حلولا تتناسب وخصوصيَّة الأوقاف في وضعها الحالي.
2. المقاربة الفقهية في الرسالة تذكيرية أكثر منها تأصيلية لأنّها تتعامل مع الوقف الذي هو بالأصل مدلول شرعي مُتَفَقٌ على جوازه عند جمهور الفقهاء ولم يَعُد اليوم مَثَارَ نقاشٍ وجدال، كما أنّ الموروث الفقهي زاخر بالاجتهادات المتعلِّقَة به وبالتصرُّفات التي تَسرِي عليه وبخاصّة في جانب الاستثمار الوقفي وأنماطه الجديدة التي استدعى تدخُّلَ الرأي الفقهي لتسديده، ولأنّ الرسالة لا تستدعي التفصيل في تلك التصرُّفات وإنّما الإشارة إليها باعتبار الجانب التسييري في إدارتها فقط ولذا لم يكن التطرُّقُ الفقهي كبيرا فيها، كما أنّ الجانب الإداري في عمومه هو جملة من المعاملات التي يَسرِي عليها قاعدة " الأصل في الأشياء الإباحة "، وهي من التقنيات العملية التي من قبيل الحكمة التي هي ضالَّةُ المؤمن أينما وجدها فهو أحق بها، فلم يكن التعاطي الفقهي معها إلاّ إذا اقتضت الضرورة ووُجِدَت الشُبهَةُ في تلك التقنية أو التصرُّف.

وبعد سرد هذه التنبيهات يمكن التحدث عن النتائج والتوصيات التي انتهت إليها هذه الدراسة.

أولا: النتائج

1. **الوقف تَصَرُّفٌ شرعي يُحَقِّقُ المصالح الدينية والدنيوية**، فهو يجسِّدُ أمرا تعبديا، يتمثَّلُ في مرضاة الله سبحانه وتعالى ونيل ثوابه والذِكرِ الطَّيِّب في الدنيا والآخرة، ويُمَثِّلَ خِدمَةً إنسانية خاصّة وعامّة لأفراد الأمّة تَشمَلُ حفظ الكليات الخمس بدرجاتها الثلاث (الضروري، الحاجِّي، التحسيني).
2. تَبرُزُ أهمية الوقف بشكل واضح ومتميِّز في؛ **استِيعَابِهِ لمقاصد الشريعة التي جاء الإسلام لِحِفظِهَا في العاجل والآجل**، وذلك من خلال الآثار الواقعية التي يُنتِجُهَا هذا النظام على صيرورة الحياة الإنسانية من الوِجهَة الطبيعية وعلى جميع الأصعدة الاجتماعية، الاقتصادية، المالية، وحتى الإستراتيجية، وهو الشيء الذي يُبَيِّنُ دون أدنى شَكّ دوره الحضاري.
3. **يُثبِتُ جمهور الفقهاء للوقف شخصية حُكمِيَّةً**، وهي ما يُطلَقُ عليها في العصر الحاضر الشخصية الاعتبارية (المعنوية)، الشيء الذي يُمَكِّنُهُ من التَمَتُّعِ بالذمّة المالية كما يَتَمَتَّع بها الشخص الطبيعي، ويَجعَلُهُ مَؤَهَّلاً لأن يُمَثِّلَ شخصية قانونية تَمتَلِكُ الحقوق وتؤدي الواجبات من خلال مُمَثِّلٍ شرعي يباشر عنه هذه الأعمال وهو المُتَوَلِّي، هذا الأمر حَسَمَتهُ في تشريعاتها مُعظَمُ الدول الإسلامية ومنها الجزائر بما لم يَعُد معه حاجة إلى تأكيده.
4. نَصَّ قانون الأوقاف الجزائري 91-10 في مادته (03) على أنّ الوقف :[**هو حبس العين عن التَمَلُّك على وجه التأبيد والتَصَدُّق بالمنفعة على الفقراء أو على وَجهٍ من وجوه البرّ أو الخير**]، كما حَسَمَ المشرّع الجزائري موقفه فيما يَخُصُّ الطبيعة القانونية للوقف في نص المادة (04) من قانون الأوقاف والتي ورد فيها بأنّ [**الوقف عقد التزام تبرّع**]، فجعله تَصَرُّفًا يدخُلُ ضِمنَ التبرُّعات، وقد سَمَّى هذا التصرُّفَ بالعقد رغم أنّه لا يَفتَقِرُ إلى القبول، الشيء الذي استَدرَكَتهُ المادة بعد ذلك بقولها [**صادر عن إرادة منفردة**].
5. أَسَّسَ القانون تقسيمه الوقف إلى خاص وعام؛ على الخيرية الموجودة في إعطاء الواقف وقفه للموقوف عليه، فإن كان الوقف مُتَمَحَّضًا في الخيرية لم يَقصِد صاحبه به إلاّ الأجر الذي يَلحَقُهُ من الله جلّ وعلى، كان وقفه هذا عَامًّا خَيرِيًّا.

6. **النظام الإداري نظام مفتوح يؤثّر ويتأثّر سلبا وإيجابا في بيئته** بمختلف عناصرها الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية، الثقافية، وعلى هذا يكون مفهوم الإصلاح الإداري قائما على الأخذ بعين الاعتبار المجالين الداخلي والخارجي.
7. **الإصلاح الإداري كما أنّه حاجة واقعية فهو كذلك حاجة شرعية**؛ لأنه يُجَسِّدُ المقاصد التي أَصَّلَهَا الإسلام.
8. المدخل الصحيح للإصلاح الإداري بمعناه الشامل يقوم على دعائم وركائز أساسية مشتركة؛ تبدأ من الفرد الذي هو جزء من المجتمع الكبير ومن ثَمَّ المؤسسات الاجتماعية والتعليمية والتربوية وأخيرا المؤسَّسَات الإدارية.
9. **امتازت التجربة العربية في الإصلاح الإداري بالعديد من السِّمَات، التي حدَّدَت شكلها وأَبرَزَت خصائصها والتي من أَهَمِّهَا:** قِلَّة العناية بتأصيل منهج مؤسَّسِي للإصلاح الإداري، تَبَنِّي النموذج البيروقراطي، تجسيد الإطار القانوني للإدارة، الاقتصار على الإصلاح الشكلي الظاهري، العناية الجزئية بالتدريب القيادي الإداري، الإزدواجية.
10. **لايمكن بحال الاكتفاء بوجود إرادة للإصلاح لا تُتبَعُ بإستراتيجية لإتمامه**، وهذه الأخيرة تحتاج إلى نَفَسٍ طويل وتخطيط حكيم، ولابد وأن تَتِمَّ وِفقَ مُقَوِّمَات الأصالة والمعاصرة.
11. تتمثّل أهم **مقوّمات نجاح عملية الإصلاح الإداري** في: ضمان الاستمرارية في التنفيذ، وجود الدعم السياسي، تحقيق التكاملية، المراقبة والمتابعة الفعَّالَة للبرامج، عدم التغافل عن المؤثِّرين في عملية الإصلاح، وضع الأسبقية الأساسية لتنمية العنصر البشري، تنمية التوازن بين المُكَوِّنَات الفنية للإصلاح الإداري.
12. **مَثَّلَ الاستدمار الفرنسي نكبة حقيقية على الأوقاف الجزائرية** من خلال اعتماد الخطوات التالية: القضاء على المؤسَّسَات الأهلية، الإلحاق الاقتصادي، تدمير البُنَى الاجتماعية، سرقة أموال الوقف وإدخالها في ميزانية الدولة المُستَعمِرَة، إضعاف الأوقاف وتصفيتها، وهي الجريمة التي أرجعت الأوقاف وإدارتها قُرُونًا إلى الوراء.
13. لا يمكن للأوقاف في الجزائر أن تقوم بالدور الحضاري المُنتَظَر منها والذي قامت به في عصور النور والرُقَيّ الذي عرفته الأمة الإسلامية عبر التاريخ؛ إلاّ إذا قرَّرَت أن تُعَبِّرَ عن

ذاتها بكل قُوَّة، من خلال أنموذج إداري جديد ومُتَجَدِّد يَتَلاَءَمُ وطبيعة المجتمع الجزائري، ويواكب التطوُّر الذي تعرفه المؤسَّسَات الخيرية العالمية من حيث الإدارة والتسيير، وِفقَ إستراتيجية مدروسة تأخذ بعين الاعتبار الوضع الحالي والحقيقي للأوقاف في الجزائر، وتَتَطَلَّع فيه إلى تحقيق أهداف مستقبلية تَرقَى بالأوقاف إلى مؤسَّسَة فاعلة في المجتمع، تؤدي الرسالة التي وُجِدَت من أجلها.

14. ينقسم الهيكل التنظيمي الحالي لإدارة الأوقاف في الجزائر إلى قسمين؛ قِسمٌ يُشرِفُ على الأوقاف بطريق غير مباشر (الإدارة المركزية – الوزارة –)، وقِسمٌ يَتَعَامَلُ مع الأوقاف بشكل يومي وبطريق مباشر (الإدارة المحلية – مديرية الشؤون الدينية والأوقاف في الولاية).

15. التصرُّفات التي تقوم بها الإدارة الوقفية في الجزائر على نوعين رئيسين؛ **أولا: التصرُّفات الأصلية؛** المطلوبة على جِهَة الوجوب أو الندب (الحصر والتسجيل، الصيانة والحماية، التسيير المالي، الاستثمار والتنمية) والتي أجازها الشرع باعتبار المصلحة المُتَوَخَاة منها لِعَودِهَا على الأوقاف بالنفع العام، وهي على هذا مطلوبة وضرورية لمستقبل الوقف، **ثانيا: التصرُّفات العارضة؛** الطارئة على وَجهِ الاستثناء [لا يُلتَجَئُ لها إلاّ عند الحاجة والضرورة] (التغيير، الاستدانة، الاستبدال)، أو المنع [يُلتَجَئُ إليها عند الضرورة القُصوَى فقط، أو تقع عليها قصدا] (البيع، التعدِّي، الإهمال)، وهذه التصرُّفات تَوَافَقَ الشرع والقانون على عدم اللجوء إليها إلاّ في حال الضرورة وثُبُوتِ مصلحة الوقف في إتيَانِهَا.

16. اللافت في التجربة الوقفية المغربية المعاصرة؛ هو **إسنَادُ أَمرِ الرقابة المالية للأوقاف لهيئة عامّة (نظامية) مُستَقِلَّة عن إدارة الأوقاف (هيئة خارجية)** وذلك من خلال المجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامّة والذي أُنشِأَ سنة 2011م.

17. تُعَدُّ الأمانة العامة للأوقاف في الكويت؛ صاحبة الرِيَادَة في الجانب الاستثماري للأوقاف، حيث أنّها استطاعت أن تَضَعَ هَيكَلاً إداريا مُتَمَيِّزًا للإدارة الاستثمارية الوقفية، والذي امتاز بـــ **المؤسسية في العمل** (رسالة، رؤية، أهداف، إستراتيجية،....)، **الاستقلالية في الإدارة التسييرية، الاحترافية في الأداء وبخاصة في الجانب الاستثماري.**

18. لم يكن العمل الخيري في الغرب لِيَصِلَ إلى هذا المستوى من المُؤَسَّسَاتِية؛ لولا الإرادة السياسية الداعمة له على كل المستويات.
19. **تَتَجَسَّدُ الإرادة السياسية الداعمة؛ من خلال تَجَانُسِ المَنظُومَة القانونية والتشريعية والتنفيذية**، والمساهمة المادية في تشجيع العمل الخيري، التي تَسعَى إلى أن تُعطِيهِ مَكَانَتَهُ وفُرصَتَهُ للمساهمة في تنمية المجتمع والقيام بمسؤولياته تُجَاهَه.
20. الأوقاف لا يمكن أن تكون موافقة للمنظور الإسلامي إلاّ إذا كانت مؤسَّسَة بالمفهوم الحضاري العصري الذي تَعرِفُهُ اليوم مؤسَّسَات الخير في الغرب.
21. **العمل الخيري عمل مؤسَّسَاتي ومُنَظَّم يَملِكُ رسالة ورؤية وإستراتيجية في العمل.**
22. **المؤسَّسَة الخيرية الغربية تَملِكُ الاستقلالية في القرار والحرية في المبادرة.**
23. **الرقابة الحكومية المَرِنَة؛** غَرَضُهَا المتابعة الجيِّدَة لضمان عدم خروج المؤسَّسَة الخيرية عن الأهداف المُسَطَّرَة، وليست بِحَالٍ وسيلة للتقييد والتَحَكُّم.
24. كانت المَنظُومَة الاجتماعية المُهَيِّئَة لثقافة المساهمة في فِعلِ الخير ونَشرِهِ الموجودة عند الأفراد؛ سببًا في وجود هذا النوع من الفعل الخيري المُؤَسَّس، وعاملا مُهِمًّا في تَطَوُّرِه وتكاثره وانتشاره.
25. **التجربة المُؤَسَّسِيَّة للعمل الخيري في الغرب لم تنطلق من فراغ**، ولَكِنَّهَا لم تَكتَف باستغلال الرصيد التاريخي لاكتساب الشرعية في التواجد، وإنّما عَمِلَت على أن تَترُكَ أثرها، وأن تكون لَبِنَةً إضافية في هذا الرصيد وذاك الصَّرح المتنامي مع الوقت.
26. ولاية الدولة على الأوقاف هو الواقع المُتَجَسِّد في أغلب البلدان الإسلامية ومنها الجزائر، وهو الأمر الذي فَرَضَهُ واقع الخروج من مرحلة الاستعمار.
27. **يحتاج التشريع الوقفي في الجزائر إلى مُتَطَلَّبَات** أبرزها: الإرادة السياسية في الإصلاح وفي تنفيذ التشريعات، الاختِصَاص النوعي للقائمين على التشريع الوقفي، الاختصاص القضائي في المسائل المُتَعَلِّقَة بالوقف، الاختصاص النوعي في تنفيذ النصوص، الاختصاص النوعي لصيغة النصوص.
28. **تحتاج عملية الإصلاح إلى القاعدة التشريعية المُتَمَثِّلَة في جملة التشريعات التي تُنَظِّم العمل وتُوَفِّر الإطار القانوني للمؤسَّسَة وتَحمِيه**، وإلى المساهمة القضائية في المتابعة

والمراقبة التي تَضمَنُ توفير المناعة اللازمة لكيان المؤسَّسَة الوقفية من الاعتداء بكل أصنافه، وطبعا إلى توفير مختلف الهيئات التنفيذية الفرعية على المستوى المركزي والمحلِّي لآليات التنفيذ الموافقة لِلتَوَجُّه العام الذي سيكون عُنوَانُهُ خِدمَةُ الأوقاف.

29. **الواقع المؤسساتي لإدارة الأوقاف في الجزائر هو من مسؤولية وزارة الشؤون الدينية والأوقاف**، فالقرارات مركزية (وزارية) والمتابعة والتسيير المباشر محلِّيَّة (ولائية)، بما يعني البِنيَة المُزدَوَجَة للإدارة الوقفية في الإشراف على الوقف (وزارة، ولاية).

30. **الأوقاف بحاجة إلى إصلاح تنظيمي يَشمَلُ هيكلتها**، بعد أن كانت حَبِيسَةَ النمط الإداري الحكومي منذ أن بدأت تَنتَظِمُ في شكل إدارة، والصيغة المُثلَى في الهيكلة الوقفية تَتَجَسَّد في **فكرة الإدارة المشتركة** القائمة على مبدأ التكاملية والتعاون البَنَّاء الذي يَسمَح لمؤسَّسَة الأوقاف بالحرية في سياق الانضباط، فالمطلوب هو نوع من الإشراف الذي يتجاوز فكرة الاحتواء المُكَرَّس من خلال التَبَعِيَّة، وتمكين الأوقاف من مجال واسع في الحركة، وبخاصة ما تَعَلَّقَ بحرية أخذ القرار المناسب، وتوجيه المتابعة التي تكون بمثابة العامل المُحَفِّز المُطَمئِن لا العَائِق المُثَبِّط.

31. من خلال واقع الأوقاف في الجزائر والفُرَص التي يمنحها الجو العام السائد حاليا، فإنّ أقرب الطُرُقِ المُحَقِّقَة للمقصود بكل تداعياته (استمرار الاستقرار وعدم تجاوز الواقع، الانتقال التدريجي إلى الوضعية الأفضل من دون هَزَّات كبيرة في النسيج الاجتماعي، تكوين رصيد وتجربة قابلة للتطوير في قَابِلِ الأيّام، ضمان التَحَوُّل السَلِس إلى الأحسن، التخفيف من هَيمَنَة الحكومة بشكل متصاعد)؛ هي **الإدارة عن طريق المؤسَّسَة العامّة** بالنظر إلى مزاياها، وإلى سهولة انسجام الأوقاف العامّة معها.

32. **العلاقة بين المؤسَّسَة الوقفية والوزارة لابد وأن تكون علاقةَ تعاون وتنسيق لا علاقة تَبَع**، وهو ما يُجَسِّدُ مدلول الاستقلالية المؤسَّسِيَّة للوقف، بما يعني استقلالية في الحركة (حرية القرار والتسيير) والتزام بالمشروعية (الخضوع للقوانين سارية المفعول).

33. **إنّ الأسلَمَ في الظروف الحالية للأوقاف الجزائرية؛ هو الجمع بين المَسلَكَين (استقلالية مؤسَّسَة الوقف، ولاية الدولة على الوقف)**، فَتُعتَمَدُ استقلالية الوقف ابتداءً وكما كانت على أَصلِهَا، وتُعطَى الوصاية للدولة في الحدود التي تَضمَنُ السَّيرَ الحسن للأوقاف وتحقيق

الغرض الذي شُرِعَت من أجله انتهاءً، بما يَحفَظُ للدولة سيادتها على المؤسَّسَات ومنها الأوقاف، على أن تكون سِيَادَةً للتطوير والحماية لا للتَحَكُّمِ والاستغلال، كل ذلك في سياق مَسلَكِ التَدَرُّج في الانتقال من الوصاية إلى الاستقلالية التي لا نَرَاهَا إلاّ نِسبِيَّةً.

34. **مُتَطَلَّبَات الهيكلة الوقفية في الجزائر تَتَمَثَّل في:** الاستقلالية الإدارية النِسبِيَّة، البِنيَة التنظيمية (الهيكلية) المَرِنَة، الكفاءة البشرية الفعّالة، الأرضية الميدانية الملائمة).

35. **الأوقاف** ليست أموالا عامّة بالمفهوم المعروف عن الأموال العامّة والتي هي تحت مسؤولية الدولة، ولا هي أموال خاصّة بالمدلول المعروف عن الأموال الخاصّة التي يتحكم فيها أصحابها، بل هي **أموال من نوع خاص، خصوصية الأوقاف في حَدِّ ذاتها.**

36. **يجب أن يَتِمَّ تحديد الصِيَغِ المناسبة للاستثمار الوقفي من خلال رؤية إستراتيجية للاستثمار الوقفي**، حتى لا يكون الجُهدُ ظَرفِيًا ومحدودا، مع احترام المتطلَّبَات المُقتَرِنَة بذلك (القَبلِيَّة، المرافقة، البَعدِيَّة).

37. الرقابة المالية على إيرادات ونفقات الأملاك الوقفية في الجزائر تَتِمُّ ضِمنَ المتابعة المالية العادية التي تُقِيمُهَا الوزارة على جميع هَيكَلَتِهَا، باعتبار أنّ الأوقاف جزءٌ من الإدارة المركزية، وهذا يعني أنّ مالية الأوقاف هي من مالية الوزارة، كما أنّ الاستثمار الوقفي يقوم عليه بشكل مباشر وعلى المستوى المركزي؛ مديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة.

38. **جوهر الإصلاح المالي للأوقاف في الجزائر؛ هو الاستقلالية الخارجية للمراقبة المالية للأوقاف**، وعدم تَركِ ذلك للآليات الداخلية في المراقبة المالية المُعتَمَدَة في الوزارة الوصيَّة، ويكون ذلك باعتماد هيئة مستقلَّة عن الوزارة للقيام بعملية المراقبة المالية وكُلُّ ما يتعلَّقُ بها – مراقبة مالية خارجية – .

39. **استقلالية الرقابة المالية ضروري مهما كان نوع الإدارة الوقفية**، فمسألة التَفرِقَة بين المُسَيِّر للمال وبين المراقب له لابد وأن تُكَرَّسَ في جميع الهيئات الإدارية.

40. **لا غنى لتحقيق استقلال الرقابة المالية من رقابة خارجية**، تُصَاحِبُ سَيرَ التدبير وتتكامل مع الرقابة الداخلية، وتُفعَلُ بآليات حقيقية للمحاسبة، وهذه المسألة غاية في الأهمية؛ فالاكتفاء اليوم بالرقابة الداخلية التي يَغلُبُ عليها طابع البيروقراطية والوظيفة

الروتينية التي تُشبه باقي الوظائف الإدارية الأخرى يَجعَلُهَا بلا معنى، فالموضوعية في مثل هكذا أعمال مُتَعَذِّرَةٌ في الغالب الأعَمّ ولذلك كان اللجوء إلى الرقابة الخارجية أكثر موضوعية وفائدة للأوقاف، كما أنّه أَدعَى إلى حيادية الأجهزة الرقابية، وعدم خُضُوعِهَا للضغوط الإدارية الحكومية، كما ويجب أن تكون هذه الجِهَة الرقابية ذات صلاحيات واسعة في الرقابة المالية والضَبطِيَة القضائية، مع مَنحِهَا صلاحيات رفع تقارير بالمخالفات إلى الجهة القضائية المُختَصَّة.

41. **العملية الإصلاحية عملية متكاملة تحتاج إلى مساهمة الجميع**، والاقتِصَارُ فيها على مجال دون الآخر مَضيَعَةٌ للجهد والوقت والمال، وهذا يعني أن تكون مُتَجَانِسَة وضِمنَ رؤية إصلاحية شاملة تَتَضَمَّن المشروع المُجتَمَعِي الذي تُرِيدُهُ الأمّة الجزائرية، وكذا الخَيَار الاقتصادي الذي تُرِيدُ السَيرَ عليه؛ هل هو خَيَارُ تكريس المساعدة الاجتماعية، أم خَيَارُ تشجيع المبادرة الفردية، أو الجمع بينهما، فمن خلال ذلك تَتَأَسَّسُ الرؤية الاستثمارية الوقفية وتُحَدِّدُ مَكَانَهَا كعامل مُتَمِّم لجهد الدولة وليس مُوَازِيًا لها.

42. **الوضعية الحالية لإدارة الأوقاف الجزائرية تستدعي عملية الإصلاح بشكل سريع، وِفقَ منهجية موضوعية** تُرَاعِي حالة الأوقاف الآن (بعد التقييم والتدقيق العلمي)، وتَنطَلِقُ من سَبرٍ للواقع من جميع جوانبه (المجتمع، الإرادة السياسية، الجاهزية للتنفيذ لدى الإدارة، ...) مع ضرورة الانتباه إلى المَرحَلِيَّة في تجسيد ذلك.

43. **يحتاج الحديث عن الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف إلى وجود إستراتيجية متكاملة تراعي تلك التركيبة التي عالجنا الموضوع من خلالها (التشريعي، الهيكلي، المالي)؛ على أنّها جسم واحد**، وبالتالي الابتعاد عن بَحثِ الحلول الخاصّة بكل جُزءٍ منها، لأنّه تَجزِئَةٌ للحَلّ لا تنتهي بِحَالٍ إلى الحَلّ، فعلى الدولة في سياستها التشريعية وعَمَلاً على إحداث ذلك التوازن؛ أن تُرَاعِي وجود المؤسَّسَة الوقفية في المنظومة التشريعية الكُلِّيَّة.

التوصيات:

1. استِحدَاثُ **تَخَصُّصٍ قضائي جديد في المجال الوقفي** وتكوين قُضَاةٍ مُتَخَصِّصِين في مسائل الوقف.

2. **تشجيع الدراسات العلمية المتعلِّقَة بالتشريع الوقفي** من خلال تَحفِيز الجامعات على اعتماد الدراسات الأكاديمية (ماستر، دكتوراه) وفتح المخابر التي تبحث في تطوير التشريع الوقفي.
3. **إنشاء مدرسة مُتَخَصِّصَة في تكوين إطارات التسيير الإداري الوقفي** في جميع المجالات (القانونية، التنظيمية، المالية، الاستثمارية) تابعة للمؤسَّسَة الوقفية.
4. **إقامة الدورات التدريبية التكوينية للقائمين على إدارة الأوقاف في مجال التشريع والإدارة الوقفية** لإحداث الاختصاص النوعي في تسيير، تنفيذ، وصياغة التشريعات الوقفية.
5. **مُرَاعَاة السلطة التشريعية لوجود الأوقاف عند القيام بوظيفة التشريع في الميادين الأخرى.**
6. إنشاء جهاز إداري يقوم على شؤون الأوقاف (**الإدارة عَبرَ صِيغَة المؤسَّسَة العامّة المستقلّة)** تَنتَقِل فيه بالأوقاف من مرحلة السيطرة المطلَقَة للإدارة الحكومية إلى مَرحَلَةٍ تُصبِحُ فيها الأوقاف مؤسَّسَة تَتَمَتَّع بالاستقلالية الإدارية عن الوصاية، مع بقاء دور الدولة في الإشراف عليها من باب المراقبة اللاحقة لا أكثر، بما يُوَفِّرُ الانتقال السَلِس والمُنَظَّم والمدروس إلى ما هو أحسن.
7. تَفَادِيًا لكثرة الهيئات الإدارية في المؤسَّسَة الوقفية؛ التي غالبًا ما لا يكون تَوَاجُدُهَا مُهِمًّا، مِمَّا يجعلها عِبئًا عليها من الناحية التنظيمية والمالية؛ فإنّه يُصَارُ إلى اعتماد **آلية التقسيم الإداري بحسب الحاجة العملية**، فما يحتاجه الواقع هو الذي سيكون أساس إنشاء الهيئات الإدارية الجديدة.
8. واقع الأوقاف في الجزائر يَستَلزِمُ اعتماد مَسلَكِ التَدَرُّج في الانتقال من الوصاية إلى الاستقلالية التي لا نراها إلاّ نسبِيَّةً، والتي تعني استقلالية التسيير الإداري كُلِّيَةً عن الوصاية (تمكين هذه المؤسَّسَة من أكبر قَدرٍ من الحرية في النشاط والإدارة والتسيير واختيار طريقة العمل ومجالاته والفِئَة المُستَهدَفَة)، مع إلحاق مسؤولية الإشراف على مالية الأوقاف إلى القضاء أو إلى مؤسَّسَة مُستقِلَّة مُتَخَصِّصَة في هذا الغرض (الأنموذج المغربي)، بالإضافة إلى اعتماد الرقابة التوجيهية للحكومة (ضمان احترام القانون وعدم الانحراف عن الأهداف

التي سَطَّرَتهَا المؤسَّسَة لنفسها)، وهو ما يُمكِنُ التعبير عنه بشكل مختصر بالقاعدة التالية: **مركزية الرقابة ولا مركزية التنفيذ.**

9. من الضروري على المؤسَّسَة الوقفية الحديثة؛ أن تَعتَمِدَ الأسلوب الجديد في تسيير المؤسسات، فَتَضَعُ لنفسها رسالة (خطّ السّير والاختصاص) تُبَلوِرُ من خلالها رؤيتها (الأهداف التي تَسعَى إلى تحقيقها في الآماد المختلفة، قصيرة متوسطة وطويلة) لأداء الغرض الذي أُنشِأَت من أجله.

10. صياغة مشروع " **الإدارة المشاركة** " بين الدولة ومؤسَّسَة الوقف، القائم على أساس الاختصاص والخِبرَة، مع مُرَاعَاة تحديد تَدَخُّل الدولة ضِمنَ العمل الرقابي والمتابعة والتقييم، دون التَغَلغُل في البِنيَة المؤسسية للوقف، أو المَسَاس بالاستقلالية الإدارية النِسبِيَّة التي يَتَمَتَّع بها.

11. تكليف هيئة مستقلّة عن الوزارة؛ للقيام بعملية المراقبة المالية وكُلُّ ما يتعلَّقُ بها – مراقبة مالية خارجية – على مرحلتين: **الأولى** يُكَلَّفُ فيها **مَكتَبٌ للمحاسبة مُعتَمَد ومن خلال عقد عمل؛ على متابعة مالية الأوقاف في الوطن**، إمَّا بشكل مَحَلِّي على مستوى كل ولاية، أو بشكل جِهَوِي (أكثر من ولاية) بحسب التَوَاجُد القَوِيّ للأوقاف، يقوم هذا المكتب بتقديم التقرير السنوي لمالية الأوقاف إلى مكتب الوزير الأول، **والثانية**: وخِلاَل الفترة الزمنية التي يُعمَلُ فيها بمقترح المرحلة الأولى؛ يَتِّمُ العمل على **إنشاء هيئة مستقلَّة إداريا عن وزارة الشؤون الدينية والأوقاف**، تكون تابعة لرئاسة الجمهورية على غِرَارِ المجلس الإسلامي الأعلى مَثَلاً، لتقوم بعملية الرقابة على مالية الأوقاف العامّة، وتُعطَى الصلاحيات اللازمة، كما هي الحال بالنسبة للتجربة المغربية من خلال المجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامّة.

12. ضرورة تَبَنِّ مبدأ " **المُخَصَّص التنموي** " في جميع المشروعات الوقفية الجديدة بحيث يُخَصَّصُ دائما جُزءٌ من العائدات الاستثمارية للوقف للزيادة في رأسماله.

13. العمل على اعتماد فكرة " **جهوية الاستثمار** " والتي تَعني تَمكِينَ الجهات الإدارية المحلية من اختيار المشاريع الاستثمارية الأنجع لِجِهَاتِهِم ومُتَابَعَتِهَا، باعتبارهم الأعلَم بواقع

الأوقاف وما يَصلُحُ لها في تلك الجِهَة من النوعية المناسبة (زراعي، صناعي، سياحي،...إلخ).

14. إنشاء هيئة مُتَخَصِّصَة في المجال الاستثماري الكبير تكون تابعة للمؤسَّسَة الوقفية، تسعى إلى البحث عن الوسائل الاستثمارية المفيدة التي تَرفَعُ من عوائد الأوقاف، يكون طابع المشاريع التي تَهتَمُ بها وطنيّاً وحتى دوليًّا في قابل الأيّام، ويُمكِنُ في هذا الإطار الاستفادة من تجربة الأمانة العامّة للأوقاف الكويتية.

وبَاكُورَةُ الحديث بعد عَرضِ النتائج والتوصيات التي تَوَصَّلنَا إليها من خلال الجُهدِ والوُسعِ الذي بَذَلنَاهُ في البحث؛ أنّ الأوقاف اليوم قَادِرَةٌ، إذا ما تَوَفَرَت النيَّات الصادقة وتَجَدَّدَت الرغبة لدى المسلمين في إحيَائِهَا، والعَزمِ على تَكثِيرِهَا والمُضِيِّ بها في سبيل الخير والنفع العام؛ أن تكون المُنطَلَقَ الأمين للنهضة والطريق الأقوَمَ للتنمية، متى رُوعِيَت الأصول والأحكام، وأُحكِمَت سياسة الأوقاف، وأُقِيمَت القواعد الشرعية والتقنية الاقتصادية للتمويل والاستثمار، وكُلُّ هذا لا يَتَأَتَّى اليوم إلاّ من خلال إدارة وقفية قويَّة ومُتَطَوِّرَة، بما يعني **ضرورة الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في الجزائر بِسَنَدٍ قانوني ورُوحٍ شرعية**.

قائمة المراجع

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

قائمة المراجع و المصادر

القرآن الكريم

كتب الحديث النبوي الشريف .

1. أحمد بن محمد بن حنبل (241هـ)، **المسند**، تح: أحمد شاكر وأكمله حمزة الزين، ط[1]، دار الحديث، القاهرة – مصر، 1416هـ/1995م. **المسند**، تح: شعيب الأرناؤوط وعادل مرشد، ط[1]، مؤسَّسَة الرسالة، بيروت – لبنان، 1416هـ/1995م. **مسند الإمام أحمد**, ط [1]، بيروت – لبنان ، دار الفكر ، 1414هـ - 1993م.
2. آل الشيخ، الشيخ صالح بن عبد العزيز بن محمد بن ابراهيم، **موسوعة الحديث الشريف** – الكتب الستة – ، الرياض – السعودية، دار السلام للنشر، 1420هـ - 1999م.
3. الألباني، **صحيح سنن ابن ماجه**، ط[1]، الرياض – السعودية، مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، 1417هـ - 1997م.
4. الألباني، **صحيح سنن النسائي** (303هـ)، ط[1]، الرياض – السعودية، مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، 1419هـ - 1998م.
5. البخاري، أبو عبد الله محمد بن اسماعيل (256هـ)، **الجامع الصحيح المسند من حديث رسول الله صلى الله عليه وسلم وسننه وأيامه**، تح: محب الدين الخطيب، ط[1]، القاهرة – مصر، المطبعة السلفية ومكتبتها، 1400هـ-1980م.
6. البخاري، الإمام أبو عبد الله محمد بن اسماعيل (256هـ)، **صحيح البخاري** ، ط[2] ، الرياض – دمشق ، مكتبة دار السلام – دار الفيحاء ، 1419هـ - 1999م.
7. البيهقي، أبو بكر أحمد بن الحسين (ت458هـ)، **الجامع لشعب الإيمان**، ط[1]، مكتبة الرشد، الرياض، 1423هـ/2003م.
8. البيهقي، أبو بكر أحمد بن الحسين (ت458هـ)، **السنن الكبرى**، تح: محمد عبد القادر عطا، ط[3]، دار الكتب العلمية، بيروت – لبنان، 1424هـ/2003م.
9. الترمذي، أبو عيسى محمد بن عيسى بن سورة (279هـ)، **سنن الترمذي**، ضبط ومراجعة وتصحيح : صدقي محمد جميل العطا، بيروت – لبنان، دار الفكر، 1414هـ - 1994م.

10. الترمذي، أبو عيسى محمد بن عيسى بن سَورَة الترمذي (279هـ)، **الجامع الصحيح**، د.ر.ط، تح: أحمد محمد شاكر، مكتبة مصطفى البابي وأولاده، مصر، د.ت.ن.
11. ابن حبان، محمد بن حبّان بن أحمد بن حبّان الدارمي البُستِي (354هـ)، **صحيح ابن حبّان**، تح: شعيب الأرناؤوط، ط[2]، مؤسَّسَة الرسالة، بيروت – لبنان، 1414هـ/1993م.
12. أبو داود، سليمان بن الأشعث السجستاني الأزدي (275هـ)، **سنن أبي داود**، بيروت – لبنان، دار الجيل، 1412هـ - 1992م.
13. السيوطي، جلال الدين عبد الرحمان (ت911هـ)، **الجامع الصغير وزوائده**، د.ر.ط، جمع وترتيب: عباس أحمد صقر – أحمد عبد الجواد، دار الفكر، 1414هـ/1994م.
14. الشافعي، أبو عبد الله محمد بن ادريس (204هـ)، **مسند الإمام الشافعي**، بيروت – لبنان، دار الكتب العلمية، د ت.
15. الطَّبراني، أبو القاسم سليمان بن أحمد (360هـ)، **المعجم الأوسط**، تح: طارق بن عوض الله وعبد المحسن بن ابراهيم الحسيني، د.ر.ط، دار الحرمين للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة- مصر، 1415هـ/1995م.
16. ابن ماجه، أبو عبد الله محمد بن يزيد القزويني (ت 273هـ)، **السنن**، تح: شعيب الأرناؤوط، عادل مرشد/ محمد كامل قرّه بللي/ عبد اللطيف حرز الله، ط[1]، دار الرسالة العالمية، 1430هـ/2009م.
17. مسلم، أبو الحسين مسلم بن الحجّاج القشيري النيسابوري (261هـ)، **المسند الصحيح المختصر من السنن بنقل العدل عن العدل إلى رسول الله صلى الله عليه وسلم**، تح: أبو قتيبة نظر محمد الفاريابي، ط[1]، دار طيبة، الرياض، 1427هـ/2006م.
18. مسلم، أبو الحسين مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري النيسابوري (261هـ)، **صحيح مسلم**، ط[1] ، الرياض – دمشق، مكتبة دار السلام – دار الفيحاء، 1419هـ - 1998م.
19. النسائي، أبو عبد الرحمان أحمد بن شعيب (303هـ)، **السنن الكبرى** ،تح: حسن عبد المنعم شلبي، ط[1]، مؤسَّسَة الرسالة، بيروت – لبنان، 1421هـ/2001م.

20. أبو يعلى، أحمد بن علي بن المثنّى التميمي (307هـ)، **مسند أبي يعلى**، تح: حسين سليم أسد، ط[2]، دار الثقافة العربية، دمشق، 1412هـ/1992م.

كتب اللغة و المعاجم و التراجم .

1. إميل بديع يعقوب، **معجم المفصل في اللغويين العرب**، ط[1]، بيروت – لبنان، دار الكتب العلمية، 1418هـ - 1997م.
2. جيرار كورنو، **معجم الصطلحات القانونية**، ترجمة منصور القاضي، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت – لبنان، 1998.
3. الذهبي، **تاريخ الإسلام ووفيات المشاهير والأعلام**، تح: عمر عبد السلام تدمري، ط[1]، دار الكتاب العربي، بيروت – لبنان، 1410هـ/1990م.
4. الرازي، الإمام محمد بن أبي بكر بن عبد القادر ، **مختار الصحاح**، ط[1]، بيروت – لبنان، دار الكتب العلمية، 1410هـ / 1990م.
5. الزركلي، خير الدين ، **الأعلام: قاموس تراجم**، ط[2]، بيروت – لبنان، دار العلم للملايين، 1997م.
6. السبكي، تاج الدين أبي نصر عبد الوهاب بن علي بن عبد الكافي ، **طبقات الشافعية الكبرى**، تحقيق: عبد الفتاح محمد الحلو – محمود محمد الطناحي، ط[2]، مصر، هجر للطباعة والنشر والتوزيع والإعلان، 1413هـ - 1992م.
7. العسقلاني، ابن حجر ، **رفع الإصر عن قضاة مصر**، تح: علي محمد عمر، ط[1]، مكتبة الخانجي، القاهرة، 1418 هـ / 1998 م.
8. ابن العماد، عبد الحي الحنبلي، **شذرات الذهب في أخبار من ذهب**، بيروت – لبنان، دار إحياء التراث العربي، د ت ط.
9. ابن فارس، أبو الحسن أحمد ، **معجم مقاييس اللغة**، ط[1]، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، بيروت- لبنان، دار الجيل، 1411هـ / 1991م.
10. ابن فرحون، القاضي ابراهيم بن نور الدين ، **الديباج المذهب**، تحقيق: مأمون بن محي الدين الجنان، ط[1]، بيروت – لبنان، دار الكتب العلمية، 1417هـ - 1996م.

11. الفيروزآبادي، الإمام مجد الدين محمد بن يعقوب ، **القاموس المحيط**، ط[6]، تحقيق: محمد نعيم العرقوسي، بيروت – لبنان، مؤسَّسَة الرسالة، 1419هـ / 1999م.
12. القرشي، عبد القادر، **الجواهر المضيئة في طبقات الحنفية**، تحقيق: عبد الفتاح محمد الحلو، ط[2]، مصر، مؤسَّسَة الرسالة، 1413هـ - 1993م.
13. الكوثري، محمد زاهد بن الحسن ، **محات النّظر في سيرة الإمام زُفَر**، د ر ط، المكتبة الأزهرية للتراث، مصر، د ت ط.
14. مخلوف، محمد بن محمد بن عمر بن قاسم ، **شجرة النور الزكية في طبقات المالكية**، تحقيق: عبد المجيد خيالي، ط[1] ، بيروت – لبنان ، دار الكتب العلمية ، 1424هـ - 2003م .
15. ابن منظور، **لسان العرب**، تقديم: الشيخ عبد الله العلايلي، ترتيب: يوسف خياط، بيروت – لبنان، دار الجيل، 1407هـ / 1988م.
16. النجدي، محمد بن عبد الله بن حميد، **السحب الوابلة على ضرائح الحنابلة**، تحقيق: بكر بن عبد الله أبو زيد – عبد الرحمان بن سليمان العثيمين، ط[1]، بيروت – لبنان، مؤسَّسَة الرسالة ، 1416هـ - 1996.
17. النووي، شرف الدين ، **تهذيب الأسماء واللغات**، إدارة الطباعة المنيرية - القاهرة، تصوير دار الكتب العلمية، بيروت – لبنان، د.ت.ط، ج04، ص 194.

كتب الفقه الإسلامي :

كتب الحنفية .

1. الغنيمي، عبد الغني الدمشقي الميداني، **اللباب في شرح الكتاب**، تحقيق وضبط وتعليق: محمود أمين النواوي، ط[2]، بيروت – لبنان، دار إحياء التراث العربي، 1415هـ - 1995م.
2. الكاساني، علاء الدين أبو بكر بن مسعود ، **بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع**، تخ: محمد عدنان بن ياسين درويش، ط[2] ، بيروت – لبنان، دار إحياء التراث العربي، 1414هـ - 1998م.
3. المرغيناني، **الهداية شرح بداية المبتدئ**، تحقيق و تعليق وتخريج: محمد محمد تامر وحافظ عاشور حافظ، ط[1]، القاهرة – مصر، دار السلام للطباعة والنشر، 1420هـ - 2000م.

4. ابن نجيم، زين الدين بن ابراهيم المعروف ، **الفوائد الزينية في مذهب الحنفية**، تح: أبو عبيدة مشهور بن حسن آل سلمان، ط[1]، المملكة العربية السعودية، دار بن الجوزي، 1414هـ - 1994م.

كتب المالكية .

1. الباجي، أبو الوليد سليمان بن خلف بن سعد بن أيوب، **المنتقى شرح موطأ مالك**، ط[1]، تحقيق محمد عبد القادر أحمد عطا، بيروت – لبنان، منشورات محمد علي بيضون – دار الكتب العلمية، 1420هـ - 1999م.
2. ابن الحاجب، جمال الدين بن عمر ، **جامع الأمهات**، تح وتع: أبو عبد الرحمان الأخضر الأخضري، ط[1]، بيروت – لبنان / دمشق - سورية، اليمامة للطباعة والنشر والتوزيع، 1419هـ - 1998م.
3. ابن جزي، جمال الدين بن أحمد الغرناطي، **القوانين الفقهية**، تح: عبد الكريم الفضيلي، صيدا – لبنان، المكتبة العصرية، 1423هـ - 2002م.
4. العدوي، **حاشية العدوي على شرح الخرشي على مختصر خليل**، الإمام علي بن أحمد العدوي، ضبط وتخريج: الشيخ زكريا عميرات، ط[1]، دار الكتب العلمية، بيروت – لبنان، 1417هـ - 1997م.
5. العدوي، علي بن أحمد بن مكرم الله الصعيدي، **حاشية العدوي على نهاية الطالب الرباني لرسالة بن أبي زيد القيرواني**، ضبط وتصحيح وتحقيق: محمد عبد الله شاهين، ط[1]، بيروت – لبنان، دار الكتب العلمية، 1417هـ - 1997م.
6. الغرياني، الصادق عبد الرحمان، **مدونة الفقه المالكي وأدلته**، ط[1]، بيروت – لبنان، مؤسَّسَة الريان، 1423هـ - 2002م .

كتب الشافعية .

1. **حاشيتا قليوبي و عميرة على شرح العلامة جلال الدين المحلى على منهاج الطالبين للإمام النووي**، دار إحياء الكتب العربية، القاهرة – مصر، د ت ن.
2. القزويني، أبو القاسم عبد الكريم بن محمد بن عبد الكريم الرافعي ، **العزيز شرح الوجيز (الشرح الكبير)**، تحقيق: الشيخ علي المعوض – الشيخ عادل أحمد عبد الموجود، ط[1]، بيروت – لبنان، منشورات محمد علي بيضون – دار الكتب العلمية، 1417هـ / 1997م.

3. مصطفى الخن – مصطفى البغا – علي الشربجي ، **الفقه المنهجي على مذهب الإمام الشافعي**، ط[3]، دمشق – دار القلم، بيروت – دار الشامية، 1419هـ – 1998م.
4. المناوي، محمد عبد الرؤوف الشافعي، **التوقيف على مهمات التعاريف**، ط[1]، تحقيق محمد رضوان الداية، بيروت – لبنان، دار الفكر المعاصر، دمشق – سورية، دار الفكر، 1410هـ / 1990م.
5. المنوفي، بن شهاب الدين الرملي ، **نهاية المحتاج في شرح المنهاج**، ط[1]، بيروت – لبنان، دار إحياء التراث العربي، 1412هـ – 1992م.
6. النووي، أبو زكريا محي الدين بن شرف الدين، **تحرير التنبيه**، ط[1]، تحقيق: محمد رضوان الداية – فايز الداية، بيروت – لبنان، دار الفكر المعاصر، دمشق – سورية، دار الفكر، 1410هـ / 1990م.
7. النووي، أبو زكريا محي الدين بن شرف الدين، **المجموع شرح المهذب**، تحقيق: محمد نجيب المطيعي، بيروت – لبنان، دار إحياء التراث العربي، 1415هـ / 1995م.

كتب الحنابلة .

1. الحجاوي، أبو النجا شرف الدين موسى المقدسي، **الإقناع**، تصحيح وتحقيق: عبد اللطيف محمد موسى السبكي، بيروت – لبنان، دار المعرفة، د ت ن.
2. الصنعاني، محمد بن اسماعيل، **سبل السلام**، تح: عصام الصباطي- عماد السيد، القاهرة، مصر، دار الحديث، تاريخ الإيداع 1994م.
3. ضويان، ابراهيم بن محمد، **المعتمد في فقه الإمام أحمد في الجمع بين نيل المآرب بشرح دليل الطالب: الشيخ عبد القادر بن عمر الشيباني و منار السبيل في شرح الدليل**، تح: علي عبد الحميد بلطجي - محمد وهبي سليمان، ط[2]، بيروت – لبنان، دار الخير، 1414هـ - 1994م.
4. الفتوحي، تقي الدين الحنبلي المصري (ابن النجار)، **منتهى الإرادات**، ط[2]، تح: عبد الغني عبد الخالق، بيروت – لبنان، عالم الكتب، 1416هـ / 1996م.
5. ابن قدامة، أبو محمد موفق الدين عبد الله المقدسي، **الكافي في فقه الإمام أحمد**، تح: الشيخ سليم يوسف - سعيد محمد اللحام، بيروت – لبنان، دار الفكر، 1414هـ- 1994م.

6. ابن قدامة، **المغني**، تح: محمد شرف الدين خطاب- السيد محمد السيد- سيد إبراهيم صادق، ط[1]، القاهرة – مصر، دار الحديث، 1416هـ / 1996م.
7. المرداوي، علاء الدين أبي الحسن بن سليمان، **الإنصاف**، ط[1]، بيروت – لبنان، دار إحياء التراث العربي، 1419هـ – 1998م.

في غير المذاهب الأربعة :

1. الشوكاني، محمد بن علي بن محمد، **نيل الأوطار من أحاديث سيد الأخيار**، ط[1]، ضبط وتصحيح محمد سالم هاشم، بيروت – لبنان، دار الكتب العلمية، 1415هـ - 1995م.
2. ابن هبيرة، عون الدين أبو المظفر يحي بن محمد، **الإفصاح عن معاني الصحاح**، ط[1]، بيروت – لبنان، دار الكتب العلمية، 1417هـ - 1996م.

المراجع المتعلِّقة بنظام الوقف .

1. ابراهيم محمود عبد الباقي، **دور الوقف في تنمية المجتمع المدني (الأمانة العامة للأوقاف- الكويت – نموذجا)**، سلسلة الرسائل الجامعية (3)،ط1، الأمانة العامة للأوقاف، الكويت، 2006م.
2. أحمد الريسوني، **الوقف الإسلامي**، ط1، القاهرة، دار الكلمة للنشر والتوزيع ، 2014م.
3. أحمد بن صالح بن صواب الرفاعي، **ولاية الدولة على الوقف بين الرقابة والاستيلاء**، المؤتمر الثالث للأوقاف – اقتصاد، إدارة وبناء حضارة – الجزء 1، المحور الثالث : "الإصلاح الإداري المنشود للوقف، المملكة العربية السعودية، 1430هـ/2009م.
4. أحمد فراج حسين، **أحكام الوصايا والأوقاف في الشريعة الإسلامية دراسة فقهية مقارنة**، ط [1]، الإسكندرية – مصر، منشأة المعارف، 2000 م.
5. أسامة عمر الأشقر، **التنظيم القانوني للوقف: الدوافع – الآليات** - المجالات، المحور الثالث: الإصلاح الإداري المنشود للوقف، المؤتمر الثالث للأوقاف، المملكة العربية السعودية (اقتصاد، إدارة، بناء حضارة)، 1430هـ/2009م.
6. أسامة عمر الأشقر، **تطور المؤسَّسَة الوقفية في ظل التجربة الغربية**، سلسلة الدراسات الفائزة بمسابقة الكويت الدولية لأبحاث الوقف، ط1، الأمانة العامة للأوقاف، الكويت، 2007م.
7. التيجاني عبد القادر أحمد، **الدور الاقتصادي والاجتماعي للوقف**، الدورة التدريبية حول: إدارة واستثمار ممتلكات الأوقاف، من تنظيم الأمانة العامة للأوقاف – الكويت – بالاشتراك مع

البنك الإسلامي للتنمية – جدة – وهيئة الأوقاف الإسلامية – الخرطوم – من 3 إلى 8 ماي 2008، السودان.

8. الحاج محمد الحاج الدوش، **صياغة نظام (قانون) نموذجي للوقف الإسلامي (ضرورة اجتهادية وحضارية)**، المؤتمر الثالث للأوقاف – اقتصاد، إدارة وبناء حضارة – المحور الثالث: الإصلاح الإداري المنشود، المملكة العربية السعودية، 1430هـ/2009م.

9. حسن عبد الله الأمين، محاضرة: **الوقف في الفقه الإسلامي**، حلقة دراسية حول تنمية ممتلكات الأوقاف أقيمت سنة 1404 هـ - 1984م، ط[2]، جدة – السعودية، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب التابع للبنك الإسلامي للتنمية، 1415هـ - 1994م.

10. حسن محمد الرفاعي، **إدارة الأوقاف بين المركزية واللامركزية**، المؤتمر الثالث للأوقاف – اقتصاد، إدارة وبناء حضارة – المحور الثالث: الإصلاح الإداري المنشود، المملكة العربية السعودية، 1430هـ/2009م.

11. خالد بن علي بن محمد المشيقح، **الأوقاف في العصر الحديث – كيف نوجهها لدعم الجامعات وتنمية مواردها** – دراسة فقهية.

12. رضا محمد عبد السلام عيسى، **معوّقات النهوض بالوقف في ظل أنظمة الوقف النافذة في الأقطار الإسلامية**، المؤتمر الرابع للأوقاف – نحو استراتيجية تكاملية للنهوض بالوقف الإسلامي – الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، 2012.

13. رمول خالد، **الإطار القانوني والتنظيمي لأملاك الوقف في الجزائر**،دراسة مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية مدعمة بأحدث النصوص القانونية و الاجتهادات القضائية، ط2، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

14. الزرقا، مصطفى، **أحكام الأوقاف**، ط[2]، دمشق – سوريا، مطبعة الجامعة السورية، 1366هـ - 1947م.

15. زهدي، يكن، **الوقف في الشريعة الإسلامية**، بيروت – لبنان، دار النهضة العربية، 1388هـ.

16. أبو زهرة، محمد، **محاضرات في الوقف**، ط [2]، مصر، دار الفكر العربي، 1971 م.

17. سليم هاني منصور، **ولاية الدولة على الوقف وتفريغه من مضمونه الاجتماعي**، المؤتمر الثالث للأوقاف – اقتصاد، إدارة وبناء حضارة – الجزء 1، المحور الثالث : الإصلاح الإداري المنشود للوقف، المملكة العربية السعودية، 1430هـ/2009م.

18. السيد عبد الملك، محاضرة: **إدارة الوقف في الإسلام**، حلقة دراسية حول تنمية ممتلكات الأوقاف أقيمت سنة 1404 هـ - 1984م، ط[2]، جدة – السعودية، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب التابع للبنك الإسلامي للتنمية، 1415هـ - 1994م.

19. شوقي أحمد دنيا، **استقلالية أعيان الوقف عن المال العام – الوسائل والغايات**، المؤتمر الثالث للأوقاف – اقتصاد، إدارة وبناء حضارة – الجزء 1، المحور الأول : حقيقة الملكية من أعيان الوقف، المملكة العربية السعودية، 1430هـ/2009م.

20. الصديق محمد الضرير، **ديون الوقف**، منتدى قضايا الوقف الفقهية الأول – التزام شرعي.... وحلول متجددة – الأمانة العامة للأوقاف (الكويت) بالاشتراك مع البنك الإسلامي للتنمية، الكويت، 11-13 أكتوبر 2003.

21. عبد الرزاق اصبيحي، **الحماية المدنية للأوقاف العامة بالمغرب**، منشورات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية – المملكة المغربية- مطبعة الأمنية، الرباط، 1430هـ/2009م.

22. عبد العزيز الدرويش، **نظام الوقف في التطبيق المعاصر (نماذج مختارة من تجارب الدول و المجتمعات الإسلامية)**، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب (البنك الإسلامي للتنمية بجدة) – الأمانة العامة للأوقاف (الكويت)، ط1، جدة، 1423هـ- 2003م.

23. عبد العزيز شاكر حمدان الكبيسي، **التجربة الأمريكية في العمل الخيري " الترُست – Trust "**، المؤتمر الثاني للأوقاف [الصيغ التنموية والرؤى المستقبلية]، جامعة أم القرى، مكة، 1427هـ/2006م.

24. عبد القادر بن عزوز، **معوّقات النهوض بالوقف الخيري أسبابه وطرق علاجه**، المؤتمر الرابع للأوقاف: نحو استراتيجية تكاملية للنهوض بالوقف الإسلامي، الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، 2012.

25. عبد القادر داودي، **تفعيل دور الوقف في التنمية بين مقاصد الشرع ومعوّقات الواقع – الجزائر أنموذجا** – المؤتمر الرابع للأوقاف – نحو استراتيجية تكاملية للنهوض بالوقف الإسلامي – الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، 2012.

26. عبد الكبير العلوي المدغري، **إدارة الأوقاف الإسلامية في المجتمع المعاصر في المغرب**، ندوة: أهمية الأوقاف الإسلامية في عالم اليوم، **تنظيم**: المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية (مؤسَّسَة آل البيت – مآب) و مؤسَّسَة الإمام الخوئي الخيرية، بريطانيا، 1996.

27. عبد المحسن العثمان، **نظام الوقف في التطبيق المعاصر (نماذج مختارة من تجارب الدول و المجتمعات الإسلامية)**، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب (البنك الإسلامي للتنمية بجدة) – الأمانة العامة للأوقاف (الكويت)، ط1، جدة، 1423هـ- 2003م.

28. عزّة مختار إبراهيم عبد الرحمان البنا، **الوقف ودوره في مكافحة الفقر**، المؤتمر الثالث للأوقاف – اقتصاد، إدارة وبناء حضارة – المملكة العربية السعودية، 1430هـ / 2009م.

29. عطية عبد الحليم صقر، **اقتصاديات الوقف** – ندوة: نحو إحياء دور الوقف في الدول الإسلامية، رابطة الجامعات الإسلامية/، 7-9 ماي 1998.

30. عطية فتحي الويشي، **أحكام الوقف وحركة التقنين في دول العالم الإسلامي المعاصر (مصر أنموذجا)**، سلسلة الدراسات الفائزة في مسابقة الكويت الدولية لأبحاث الوقف، ط1، الأمانة العامة للأوقاف، الكويت، 1423هـ/2002م.

31. علي حيدر، **ترتيب الصنوف في أحكام الوقوف**، ترجمة: أكرم عبد الجبار – محمد أحمد العمر، بغداد – العراق، مطبعة بغداد، 1950م.

32. علي محي الدين القره داغي، **ديون الوقف**، منتدى قضايا الوقف الفقهية الأول – التزام شرعي.... وحلول متجدِّدَة – الأمانة العامة للأوقاف (الكويت) بالاشتراك مع البنك الإسلامي للتنمية، الكويت، 11-13 أكتوبر 2003.

33. فرج أبو راشد، **الوقف**، بيروت – لبنان، مطبعة عون، 1966.

34. كرم حلمي فرحات أحمد، **دور الوقف في تحقيق التكافل الاجتماعي في الحضارة الإسلامية**، المؤتمر الثالث للأوقاف – اقتصاد، إدارة وبناء حضارة – المملكة العربية السعودية، 1430هـ / 2009م.

35. محمد أحمد العثمان، **الوقف الخيري ودوره في التنمية الاقتصادية**، رسالة ماجستير في الفقه الإسلامي وأصوله، كلية الشريعة، جامعة دمشق، 1426هـ/2005م.

36. محمد أحمد سراج، **ضمان العدوان في الفقه الإسلامي**، ط[1]، بيروت – لبنان، المؤسَّسَة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1414هـ - 1993م.

37. محمد الجلاهمة، **التجربة الوقفية للأمانة العامة بدولة الكويت**، الدورة التدريبية حول إدارة واستثمار ممتلكات الأوقاف، الأمان العامة للأوقاف بالتعاون مع هيئة الأوقاف الإسلامية بالسودان، الخرطوم – السودان، من 03 إلى 08 ماي 2008م.

38. محمد الحبيب بن خوجة، **لمحة عن الوقف والتنمية في الماضي والحاضر**، ورقة مقدمة في ندوة: أهمية الأوقاف الإسلامية في عالم اليوم، المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية (مؤسَّسَة آل البيت " مآب " مؤسَّسَة الإمام الخوئي الخيرية، بريطانيا، 1996.

39. محمد الشحات الجندي، **رؤية مستقبلية لنظام الوقف الإسلامي – ندوة إحياء دور الوقف في البلدان الإسلامية**، تنظيم: رابطة الجامعات الإسلامية بالتعاون مع جامعة قناة السويس، بور سعيد – مصر، 09/07 ماي 1988م.

40. محمد فتح الله النشار، حق التعويض المدني بين الفقه الإسلامي والقانون المدني، الاسكندرية – مصر، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002م.

41. محمد كمال الدين إمام، **الوصايا والأوقاف في الفقه الإسلامي**، بيروت – لبنان، المؤسَّسَة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1428هـ- 1998م.

42. محمد مصطفى شلبي، **أحكام الوصايا والأوقاف**، ط[3]، مصر، مطبعة دار التأليف، 1386هـ - 1967م.

43. محمد مكي الناصري، **الأحباس الإسلامية في المملكة المغربية**، منشورات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بالمغرب، مطبعة فضالة، المحمدية (المغرب)، 1412هـ الموافق 1992م.

44. مصطفى محمد عرجاوي، **الوقف وأثره على الناحيتين الاجتماعية والثقافية في الماضي والحاضر**، بحث مقدم إلى ندوة الوقف الإسلامي المنعقد في 6-7 ديسنمبر 1997، كلية الشريعة و القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة.

45. منذر قحف، **الوقف الإسلامي (تطوره ، إدارته ، تنميته)**، ط[1]، دمشق – سوريا، دار الفكر، 1421هـ - 2000م.

46. ناصر عبد الله الميمان، **ديون الوقف**، منتدى قضايا الوقف الفقهية الأول – التزام شرعي.... وحلول متجددة – الأمانة العامة للأوقاف (الكويت) بالاشتراك مع البنك الإسلامي للتنمية، الكويت، 11-13 أكتوبر 2003م.

47. نعمت عبد اللطيف مشهور، **الوقف الخيري ودوره في تغطية أوجه الإنفاق العام الخدمي في الدول الإسلامية و الغربية**، المؤتمر الثالث للأوقاف – اقتصاد، إدارة وبناء حضارة – المملكة العربية السعودية، 1430هـ / 2009م.

48. وهبة الزحيلي، **إدارة الوقف الخيري – سلسلة : بين الأصالة و المعاصرة –** ، ط[1]، دمشق – سوريا، دار المكتبي، 1418هـ - 1998م.

49. ياسر عبد الكريم الحوراني، **الغرب والتجربة التنموية للوقف؛ آفاق العمل والفرص المفادة**، المؤتمر الثاني للأوقاف [الصيغ التنموية والرؤى المستقبلية]، جامعة أم القرى، مكة، 1427هـ/2006م.

50. ياسر عبد الكريم محمد الحوراني، **الأداء الإداري الحكومي للوقف (الإشكالات والحلول)**، المؤتمر الرابع للأوقاف: نحو استراتيجية تكاملية للنهوض بالوقف الإسلامي، الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، 2012م.

51. يوسف قاسم، **التدخل التشريعي وأثره في الأوقاف المصرية**، ندوة إحياء دور الوقف في الدول الإسلامية، تنظيم: رابطة الجامعات الإسلامية بالتعاون مع جامعة قناة السويس، بور سعيد – مصر، 09/07 ماي 1988م.

المراجع المتعلّقة بالإصلاح الإداري .

1. أحمد صقر عاشور، **نظرة مستقبلية لاستراتيجيات الإصلاح الإداري في الوطن العربي**، ندوة الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، ط1، شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمّان – الأردن، 1986.

2. حسن أبشر الطيب، **الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة**، سلسلة مواضيع حول الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، تحرير: ناصر محمد الصائغ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ط1، شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمّان – الأردن، 1406هـ/1986م.

3. زيد بن محمد الرماني، **منهج بن تيمية في الإصلاح الإداري**، ط1، دار الصميعي للنشر والتوزيع، الرياض/ المملكة العربية السعودية،1425هـ/2004م.

4. عالية عبد الحميد عارف، **الإصلاح الإداري– قضايا نظرية ومداخل للتطوير**- مركز البحوث والدراسات السياسية،ط2، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 1429هـ/2008م.

5. عطية حسين افندي، **اتجاهات جديدة في الإدارة**، ط1, مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة – مصر، 1994.
6. فيصل بن معيض آل سمّير، **استراتيجيات الإصلاح و التطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني**، رسالة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1428هـ- 2007م.
7. محمد إبراهيم الطراونة، **أثر الإصلاح الإداري في التنمية – التجربة الأردنية –** دار اليراع للنشر والتوزيع، عمان، د.ت.ن.
8. محمد قاسم القريوتي، **الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق**، ط1، دار وائل للطباعة والنشر، عمّان – الأردن، 2001.
9. نزيه الأيوبي، **الحلقات المنسية والمناطق المحظورة في الإصلاح الإداري العربي**، سلسلة مواضيع حول الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، تحرير: ناصر محمد الصائغ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ط1، شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمّان – الأردن، 1406هـ/1986م.
10. ياسر العدوان، **نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي**، ندوة الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، ط1، شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمّان – الأردن، 1986.

مراجع القانون .

1. عاصم أحمد عجيلة، **طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة (إداريا، تأديبيا، جنائيا، مدنيا)**، ط[4]، القاهرة – مصر، عالم الكتاب، 1416هـ - 1996م.
2. محمد يوسف المعداوي، **دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري**، ط[2]، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988م.

3. يحي أحمد موافي، **الشخص المعنوي ومسؤولياته قانونا**، الإسكندرية – مصر، منشأة المعارف، 1987م.

مراجع متنوعة .

1. ابراهيم حركات، **النشاط الاقتصادي الإسلامي في العصر الوسيط حتى القرن 9هـ-5م**، الدار البيضاء – الجزائر، دار افريقيا الشرق، 1996م.
2. أحمد بن خالد الناصري (1250هـ /1315هـ)، **الاستقصا لأخبار دول المغرب الأقصى**، تح: أحمد بن جعفر الناصري السلاوي، منشورات وزارة الثقافة والاتصال، المغرب، 2001.
3. **مدونة الأوقاف المغربية** الصادرة بظهير ملكي رقم 1.09.236 بتاريخ 08 ربيع الأول 1431هـ الموافق 23 فبراير 2010م.
4. ناصر الدين سعيدوني، **دراسة تاريخية في الملكية والوقف والجباية في الفترة الحديثة**، ط[1] بيروت – لبنان، دار الغرب الإسلامي، 2001م.
5. **النظام الداخلي للمجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامّة بالمغرب** المصادق عليه بالظهير الملكي رقم 1.11.139 بتاريخ 08 رمضان 1432هـ الموافق 09 أغسطس 2011م.
6. وزارة الشؤون الدينية والأوقاف الجزائرية، **التجربة الوقفية في الجزائر**، ندوة: نظام الوقف في التطبيق المعاصر، ط1، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب التابع لبنك الإسلامي للتنمية (جدة) – الأمانة العامة للأوقاف (الكويت)، 1423هـ/2003م.

الرسائل الجامعية .

1. أحمد يوسف محمد عريقات، **تقييم أداء الوقف الإسلامي في الأردن باستخدام المَنحَى النُظُمِي وتحديد مستلزمات تحوله إلى منظمة ساعية للتعلم**، دكتوراه في تخصص: فلسفة الإدارة، كلية الدراسات الإدارية والمالية العليا، جامعة عمّان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2008م.
2. بلبالي ابراهيم، مذكرة ماجستر بعنوان: **قانون الأوقاف الجزائري دراسة تحليلية نقدية مقارنة بالفقه الإسلامي**، تخصص شريعة وقانون، كلية العلوم الإسلامية – الخروبة – 2003 /2004.

3. بن تونس زكرياء، **المسؤولية المدنية المترتبة عن إدارة الأوقاف الإسلامية في التشريع الجزائري**، مذكرة ماجستير، تخصص شريعة قانون، كلية العلوم الإسلامية (الخروبة)، جامعة الجزائر، 2007م.
4. دلالي الجيلالي ، **الوظيفة الاقتصادية للوقف و دوره في التنمية**، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، فرع العقود والمسؤولية، 2003 – 2004 م.
5. رشيد مليجي، **الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء المناظرة الوطنية الأولى**، المدرسة العليا للإدارة، الرباط – المغرب.
6. سالمي موسى، **التصرفات الواردة على الأملاك الوقفية في التشريع الجزائري**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة الجزائر، فرع العقود والمسؤولية، 2003م.
7. شيرين حسن مبروك، **دور الوقف الإسلامي في استثمار التعليم العالي في ضوء الخبرات العالمية والإقليمية**، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في التربية (تخصص التعليم العالي والجامعي)، معهد الدراسات والبحوث التربوية، جامعة القاهرة، 1431هـ الموافق 2010م.
8. صورية زردوم بن عمار، **النظام القانوني للأملاك الوقفية في التشريع الجزائري**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر – باتنة- الجزائر، 2010/2009.
9. عبد الرحمان معاشي، **البعد المقاصدي للوقف في الفقه الإسلامي**، مذكرة ماجستير تخصص: فقه وأصول، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، جامعة الحاج لخضر – باتنة/الجزائر، 2006/2005م.
10. عبد القادر بن عزوز، **فقه استثمار الوقف و تمويله في الإسلام (دراسة تطبيقية عن الوقف في الجزائر)**، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية العلوم الإسلامية، 2003 – 2004.
11. كمال منصوري، **مذكرة ماجستير بعنوان: استثمار الأوقاف وآثاره الاجتماعية والاقتصادية**، فرع التسيير، كلية العلوم الاقتصادية – الخروبة –، الجزائر، 1995.
12. ميمون جمال الدين، **ناظر الوقف في الشريعة الإسلامية و التشريع الجزائري – دراسة مقارنة –**، مذكرة ماجستير، فرع: قانون عقاري وزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب – البليدة – الجزائر، 2004 – 2005م.
13. نادية ابراهيمي، **الوقف وعلاقته بنظام الأموال في القانون الجزائري**، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 1995م.

المجلات العلمية .

- محمود بوترعة، **الشخصية القانونية المعنوية في الفكر الإسلامي**، مجلة الإحياء، ع 07، باتنة – الجزائر، 1424هـ / 2003م.

المواقع الإلكترونية.

- الموقع الإلكتروني الخاص بالأمانة العامة للأوقاف الكويتية http://www.awqaf.org.kw

النصوص التشريعية :

الأوامر .

- الأمر رقم 75 – 58 المؤرخ في 20 رمضان 1395هـ الموافق 26 سبتمبر 1975م، المتضمن القانون المدني الجزائري، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 78، السنة: 12 بتاريخ 24 رمضان 1395هـ الموافق 30 سبتمبر 1975م، المعَدَّل والمتَمَّم بالقانون 05-10 المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1426هـ الموافق 20 يونيو 2005م الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 44، السنة: 42 بتاريخ 19 جمادى الأولى 1426هـ الموافق 26 يونيو 2005م.
- الأمر 05-02 المؤرخ في 18 محرم 1426هـ الموافق 27 فبراير 2005م الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 15، السنة: 42 بتاريخ 18 محرم 1426هـ الموافق 27 فبراير 2005م المتضمن قانون الأسرة الجزائري، المعَدِّل والمتَمِّم للقانون 84-11 المؤرخ في 09 رمضان 1404هـ الموافق 09 جوان 1984م الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 24، السنة: 21 بتاريخ 12 رمضان 1404هـ الموافق 12 جوان 1984م.

القوانين .

- القانون 91-10 المؤرخ في 12 شوال 1411هـ الموافق 27 أبريل 1991م المتضمن قانون الأوقاف الجزائري المتمم والمعدل، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 21، السنة: 28، بتاريخ 23 شوال 1411هـ الموافق 08 ماي 1991م.
- القانون 01 – 07 المؤرخ في 28 صفر 1422هـ الموافق 22 ماي 2001م، المتعلق بالأوقاف، المعدل والمتمم لقانون الأوقاف 91 – 10، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 29، السنة: 38، بتاريخ 29 صفر 1422هـ الموافق 23 ماي 2001م.

- القانون 02- 10 المؤرخ في 10 شوال 1423هـ الموافق 14 ديسمبر 2002م، المتعلق بالأوقاف، المعدل والمتمم لقانون الأوقاف 91 – 10، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 83، السنة: 39، بتاريخ 11 شوال 1423هـ الموافق 15 ديسمبر 2002م.

المراسيم التنفيذية.

- المرسوم التنفيذي 89 – 99 المؤرخ في 23 ذو القعدة 1409هـ الموافق 27 جوان 1989م المتضمن صلاحيات وزير الشؤون الدينية، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 26، السنة: 26، بتاريخ 24 ذو القعدة 1409هـ الموافق 28 جوان 1989م.
- المرسوم التنفيذي 91 – 114 المؤرخ في 12 شوال 1411هـ الموافق 27 أبريل 1991م المتضمن القانون الأساسي الخاص بعمال قطاع الشؤون الدينية والأوقاف، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 20، السنة: 28، بتاريخ 16 شوال 1411هـ الموافق 01 ماي 1991م.
- المرسوم التنفيذي 96 – 92 المؤرخ في 14 شوال 1416هـ الموافق 03 مارس 1996م المتعلّق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 16، السنة: 33، بتاريخ 17 شوال 1416هـ الموافق 06 مارس 1996م.
- المرسوم التنفيذي 98 – 381 المؤرخ في 12 شعبان 1419هـ الموافق 01 ديسمبر 1998م المتضمِّن تحديد شروط إدارة الأملاك الوقفية وتسييرها وحمايتها وكيفيات ذلك، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 90، السنة: 35، بتاريخ 13 شعبان 1419هـ الموافق 02 ديسمبر 1998م.
- المرسوم التنفيذي 00 – 146 المؤرخ في 25 ربيع الأول 1421هـ الموافق 28 جوان 2000م المعدل و المتمم ، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية و الأوقاف، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 38، السنة: 37، بتاريخ 29 ربيع الأول 1421هـ الموافق 02 جويلية 2000م.
- المرسوم التنفيذي 00 – 200 المؤرخ في 24 ربيع الثاني 1421هـ الموافق 26 جوان 2000م المتضمن قواعد تنظيم مصالح الشؤون الدينية والأوقاف في الولاية وعملها، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 47، السنة: 37، بتاريخ 02 جمادى الأولى 1421هـ الموافق 02 أوت 2000م.

- المرسوم التنفيذي 03- 192 المؤرخ في 26 صفر 1424هـ الموافق 28 أبريل 2003م المحدِّد لمهام المديرية العامّة للإصلاح الإداري وتنظيمها، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 30، السنة:40، بتاريخ 28 صفر 1424هـ الموافق 30 أبريل 2003م.
- المرسوم التنفيذي 05 – 427 المؤرخ في 05 شوال 1426هـ الموافق 07 نوفمبر 2005م المعدل و المتمم، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 73، السنة: 42، بتاريخ 07 شوال 1426هـ الموافق 09 نوفمبر 2005م.
- المرسوم التنفيذي 08 – 411 المؤرّخ في 26 ذي الحجّة 1429هـ الموافق 24 ديسمبر 2008م المتضمِّن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلّفة بالشؤون الدينية والأوقاف، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 78، السنة: 45، بتاريخ 30 ذي الحجّة 1429هـ الموافق 28 ديسمبر 2008م.
- المرسوم التنفيذي 10 – 208 المؤرخ في 30 رمضان 1431هـ الموافق 09 سبتمبر 2010م المتضمن تنظيم المدرسة الوطنية لتكوين وتحسين مستوى إطارات إدارة الشؤون الدينية والأوقاف وسيرها، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد: 53، السنة:47، بتاريخ 06 شوال 1431هـ الموافق 15 سبتمبر 2010م.
- المرسوم التنفيذي 12- 106 المؤرخ في 12 ربيع الثاني 1433هـ الموافق 5 مارس 2012م المعدّل للمرسوم التنفيذي 00-371 المؤرخ في 22 شعبان 1321هـ الموافق 18 نوفمبر 2000م المتضمِّن إحداث المفتشية العامّة في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف وتنظيمها وسيرها، الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش، العدد:15، السنة:49، بتاريخ 21 ربيع الثاني 1433هـ الموافق 14 مارس 2012م.

القرارات الوزارية .

- القرار الوزاري المشترك رقم 29 المؤرخ في فيفري 1999م المتضمن إنشاء لجنة الأوقاف الوطنية.
- القرار الوزاري المشترك رقم 31 المؤرخ في 14 ذي الحجة 1419هـ الموافق 02 مارس 1999م المتضمن إنشاء صندوق مركزي للأوقاف، الصادر بالجريدة الرسمية

لـــ ج ج د ش، العدد: 32، السنة: 36، بتاريخ 16 محرم 1420هـــ الموافق 02 ماي 1999م.

- القرار الوزاري المشترك المؤرّخ في 20 ذي القعدة 1430هـــ الموافق 08 نوفمبر 2009م المتضمّن إطار تنظيم المسابقات على أساس الاختبارات والامتحانات المهنية للالتحاق بالرتب التابعة للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلَّفَة بالشؤون الدينية والأوقاف، الصادر بالجريدة الرسمية لـــ ج ج د ش، العدد: 03، السنة: 47، بتاريخ 27 محرم 1431هـــ الموافق 13 يناير 2010م.
- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 رجب 1432هـــ الموافق 23 جوان 2011م، المتضمّن التنظيم الداخلي للمدرسة الوطنية لتكوين إطارات إدارة الشؤون الدينية والأوقاف وتحسين مستواهم، الصادر بالجريدة الرسمية لـــ ج ج د ش، العدد: 62، السنة:48، بتاريخ 24 ذي الحجّة 1432هـــ الموافق 20 نوفمبر 2011م.

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

الفهـــارس

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

فهرس الآيات

الآية	رقمها	سورتها	الصفحة
(..وَءَاتَى ٱلْمَالَ عَلَىٰ حُبِّهِۦ ذَوِى ٱلْقُرْبَىٰ وَٱلْيَتَٰمَىٰ وَٱلْمَسَٰكِينَ وَٱبْنَ ٱلسَّبِيلِ وَٱلسَّآئِلِينَ وَفِى ٱلرِّقَابِ ....)	177	البقرة	21
(وَلَا تَأْكُلُوٓا۟ أَمْوَٰلَكُم بَيْنَكُم بِٱلْبَٰطِلِ وَتُدْلُوا۟ بِهَآ إِلَى ٱلْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا۟ فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَٰلِ ٱلنَّاسِ بِٱلْإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ)	188	البقرة	76
(وَأَنفِقُوا۟ فِى سَبِيلِ ٱللَّهِ وَلَا تُلْقُوا۟ بِأَيْدِيكُمْ إِلَى ٱلتَّهْلُكَةِ وَأَحْسِنُوٓا۟ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلْمُحْسِنِينَ)	195	البقرة	16
(وَمِنَ ٱلنَّاسِ مَن يُعْجِبُكَ قَوْلُهُۥ فِى ٱلْحَيَوٰةِ ٱلدُّنْيَا وَيُشْهِدُ ٱللَّهَ عَلَىٰ مَا فِى قَلْبِهِۦ وَهُوَ أَلَدُّ ٱلْخِصَامِ ﴿٢٠٤﴾ وَإِذَا تَوَلَّىٰ سَعَىٰ فِى ٱلْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ ٱلْحَرْثَ وَٱلنَّسْلَ ۗ وَٱللَّهُ لَا يُحِبُّ ٱلْفَسَادَ)	204-205	البقرة	70
(يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓا۟ إِذَا تَدَايَنتُم بِدَيْنٍ إِلَىٰٓ أَجَلٍ مُّسَمًّى فَٱكْتُبُوهُ ۚ وَلْيَكْتُب بَّيْنَكُمْ كَاتِبٌۢ بِٱلْعَدْلِ ۖ وَلَا يَأْبَ كَاتِبٌ أَن يَكْتُبَ كَمَا عَلَّمَهُ ٱللَّهُ)	282	البقرة	75
(لَن تَنَالُوا۟ ٱلْبِرَّ حَتَّىٰ تُنفِقُوا۟ مِمَّا تُحِبُّونَ ﴿٩٢﴾ وَمَا تُنفِقُوا۟ مِن شَىْءٍ فَإِنَّ ٱللَّهَ بِهِۦ عَلِيمٌ)	92	آل عمران	12
(وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى ٱلْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِٱلْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ ۚ وَأُو۟لَٰٓئِكَ هُمُ ٱلْمُفْلِحُونَ)	104	آل عمران	32
(وَءَاتُوا۟ ٱلْيَتَٰمَىٰٓ أَمْوَٰلَهُمْ ۖ وَلَا تَتَبَدَّلُوا۟ ٱلْخَبِيثَ بِٱلطَّيِّبِ ۖ وَلَا تَأْكُلُوٓا۟ أَمْوَٰلَهُمْ إِلَىٰٓ أَمْوَٰلِكُمْ ۚ إِنَّهُۥ كَانَ حُوبًا كَبِيرًا)	02	النساء	188

(وَلاَ تُوتُواْ ٱلسُّفَهَآءَ امْوَٰلَكُمُ ٱلتِى جَعَلَ ٱللَّهُ لَكُمْ قِيَماً وَارْزُقُوهُمْ فِيهَا وَاكْسُوهُمْ وَقُولُواْ لَهُمْ قَوْلاً مَّعْرُوفاً)	05	النساء	189
(وَابْتَلُواْ ٱلْيَتَٰمَىٰ حَتَّىٰٓ إِذَا بَلَغُواْ ٱلنِّكَاحَ فَإِنْ ءَانَسْتُم مِّنْهُمْ رُشْداً فَادْفَعُوٓاْ إِلَيْهِمْ أَمْوَٰلَهُمْ وَلاَ تَاكُلُوهَآ إِسْرَافاً وَبِدَاراً اَنْ يَّكْبَرُواْ)	06	النساء	189
(إِنْ يُّرِيدَآ إِصْلَٰحاً يُوَفِّقِ ٱللَّهُ بَيْنَهُمَآ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ عَلِيماً خَبِيراً)	35	النساء	332
(وَتَعَاوَنُواْ عَلَى ٱلْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَلاَ تَعَاوَنُواْ عَلَى ٱلاِثْمِ وَالْعُدْوَٰنِ وَاتَّقُواْ ٱللَّهَ إِنَّ ٱللَّهَ شَدِيدُ ٱلْعِقَابِ)	02	المائدة	22
(ٱلْيَوْمَ أَكْمَلْتُ لَكُمْ دِينَكُمْ وَأَتْمَمْتُ عَلَيْكُمْ نِعْمَتِى وَرَضِيتُ لَكُمُ ٱلاِسْلَٰمَ دِيناً)	03	المائدة	315
(وَلاَ نَكْتُمُ شَهَٰدَةَ ٱللَّهِ إِنَّآ إِذاً لَّمِنَ ٱلاَثِمِينَ)	106	المائدة	75
(وَلاَ تُسْرِفُوٓاْ إِنَّهُۥ لاَ يُحِبُّ ٱلْمُسْرِفِينَ)	141	الأنعام	73
(يَٰبَنِىٓ ءَادَمَ خُذُواْ زِينَتَكُمْ عِندَ كُلِّ مَسْجِدٍ وَكُلُواْ وَاشْرَبُواْ وَلاَ تُسْرِفُوٓاْ إِنَّهُۥ لاَ يُحِبُّ ٱلْمُسْرِفِينَ)	31	الأعراف	73
(فَأَوْفُواْ ٱلْكَيْلَ وَالْمِيزَانَ وَلاَ تَبْخَسُواْ ٱلنَّاسَ أَشْيَآءَهُمْ وَلاَ تُفْسِدُواْ فِى ٱلاَرْضِ بَعْدَ إِصْلَٰحِهَا ذَٰلِكُمْ خَيْرٌ لَّكُمْ إِن كُنتُم مُّومِنِينَ)	85	الأعراف	71
(يَٰٓأَيُّهَا ٱلذِين ءَامَنُواْ لاَ تَخُونُواْ ٱللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوٓاْ أَمَٰنَٰتِكُمْ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ)	27	الأنفال	218
(خُذْ مِنَ اَمْوَٰلِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِم بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَوٰتِكَ سَكَنٌ لَّهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيم)	103	التوبة	15
(فَسْـَٔلُوٓاْ أَهْلَ ٱلذِّكْرِ إِن كُنتُمْ لاَ تَعْلَمُونَ)	43	النحل	211

(إِنَّ ٱللَّهَ يَامُرُ بِالْعَدْلِ وَالِاحْسَٰنِ وَإِيتَآءِ ۪ ذِ ۪ ٱلْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ ٱلْفَحْشَآءِ وَالْمُنكَرِ وَالْبَغْيِ ۚ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَّكَّرُونَ)	90	النحل	378
(وَضَرَبَ ٱللَّهُ مَثَلًا قَرْيَةً كَانَتْ ـ اٰمِنَةً مُّطْمَئِنَّةً يَاتِيهَا رِزْقُهَا رَغَدًا مِّن كُلِّ مَكَانٍ فَكَفَرَتْ بِأَنْعُمِ ٱللَّهِ فَأَذَاقَهَا ٱللَّهُ لِبَاسَ ٱلْجُوعِ وَالْخَوْفِ بِمَا كَانُوا۟ يَصْنَعُونَ)	112	النحل	72
(وَإِذَآ أَرَدْنَآ أَن نُّهْلِكَ قَرْيَةً اَمَرْنَا مُتْرَفِيهَا فَفَسَقُوا۟ فِيهَا فَحَقَّ عَلَيْهَا ٱلْقَوْلُ فَدَمَّرْنَٰهَا تَدْمِيرًا)	16	الإسراء	33
(يَٰٓأَيُّهَا ٱلذِينَ ءَامَنُوا۟ ٱرْكَعُوا۟ وَاسْجُدُوا۟ وَاعْبُدُوا۟ رَبَّكُمْ وَافْعَلُوا۟ ٱلْخَيْرَ لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ ۩ ﴿٧٧﴾)	77	الحج	74/12
(وَالذِينَ هُمْ لِأَمَٰنَٰتِهِمْ وَعَهْدِهِمْ رَٰعُونَ)	08	المؤمنون	219
(فَسْـَٔلْ بِهِۦ خَبِيرًا)	59	الفرقان	211
(وَالذِينَ إِذَآ أَنفَقُوا۟ لَمْ يُسْرِفُوا۟ وَلَمْ يَقْتُرُوا۟ وَكَانَ بَيْنَ ذَٰلِكَ قَوَامًا)	67	الفرقان	73
(وَالذِينَ لَا يَدْعُونَ مَعَ ٱللَّهِ إِلَٰهًا ـ اٰخَرَ وَلَا يَقْتُلُونَ ٱلنَّفْسَ ٱلتِى حَرَّمَ ٱللَّهُ إِلَّا بِالْحَقِّ وَلَا يَزْنُونَ ۚ وَمَن يَّفْعَلْ ذَٰلِكَ يَلْقَ أَثَامًا)	68	الفرقان	76
(إِنَّ خَيْرَ مَنِ ٱسْتَـْٔجَرْتَ ٱلْقَوِىُّ ٱلْاَمِينُ)	26	القصص	376
(وَقَالُوٓا۟ إِن نَّتَّبِعِ ٱلْهُدَىٰ مَعَكَ نُتَخَطَّفْ مِنْ اَرْضِنَآ ۚ أَوَلَمْ نُمَكِّن لَّهُمْ حَرَمًا ـ اٰمِنًا تُجْبَىٰٓ إِلَيْهِ ثَمَرَٰتُ كُلِّ شَىْءٍ رِّزْقًا مِّن لَّدُنَّا وَلَٰكِنَّ أَكْثَرَهُمْ لَا يَعْلَمُونَ)	57	القصص	72
(ظهر الفساد في البر والبحر...)	41	الروم	72
(وَالذِينَ ٱسْتَجَابُوا۟ لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا۟ ٱلصَّلَوٰةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَٰهُمْ يُنفِقُونَ)	38	الشورى	85

(وَلَوْلَآ أَن يَّكُونَ ٱلنَّاسُ أُمَّةً وَٰحِدَةً لَّجَعَلْنَا لِمَن يَّكْفُرُ بِالرَّحْمَٰنِ لِبُيُوتِهِمْ سُقُفًا مِّن فِضَّةٍ وَمَعَارِجَ عَلَيْهَا يَظْهَرُونَ)	33	الزخرف	22
(وَإِنَّكَ لَعَلَىٰ خُلُقٍ عَظِيمٍ)	04	القلم	377
(وَالذِينَ فِيٓ أَمْوَٰلِهِمْ حَقٌّ مَّعْلُومٌ ﴿٢٤﴾ لِّلسَّآئِلِ وَالْمَحْرُومِ)	25-24	المعارج	16
(أَرَءَيْتَ ٱلذِي يُكَذِّبُ بِالدِّينِ ﴿١﴾ فَذَٰلِكَ ٱلذِي يَدُعُّ ٱلْيَتِيمَ ﴿٢﴾ وَلَا يَحُضُّ عَلَىٰ طَعَامِ ٱلْمِسْكِينِ ﴿٣﴾ فَوَيْلٌ لِّلْمُصَلِّينَ ﴿٤﴾ ٱلذِينَ هُمْ عَن صَلَاتِهِمْ سَاهُونَ ﴿٥﴾ ٱلذِينَ هُمْ يُرَآءُونَ وَيَمْنَعُونَ ٱلْمَاعُونَ ﴿٦﴾)		الماعون	21

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

فهرس الأحاديث

نص الحديث	الصفحة
آية المنافق ثلاث.... وإذا إِأْتُمِنَ خان.....	219
أَدِّ الأمانة لمن إِأْتَمَنَكَ ولا تَخُن من خانك....	219
إذا مات الإنسان انقَطَعَ عَمَلُهُ إلاّ من ثلاث صدقة جارية وعِلمٌ يُنتَفَعُ به ووَلَدٌ صالح يَدعُ له.	16/7
ألا أُخبِرُكُم بأفضل من درجة الصيام والصلاة والصدقة ؟ قالوا: بلى، قال: إصلاح ذات البَين، وفساد ذات البين الحالقة.	71
إن الله كَرِهَ لكم قِيلَ وقال، وكَثرَةَ السؤال، وإضاعة المال.	321
إنّ الله يُحِبُ إذا عمل أحدكم عملا أن يُتقِنَهُ.	219، 378
إنّ المُقسطِين عند الله على مَنَابِرَ من نور عن يمين الرحمان عزّ وجلّ وكلتا يديه يمين، الذين يَعدِلُونَ في حُكمِهِم وأَهلِيهِم وما وُلُّوا.	378
إنَّ دماءَكم وأموالَكم حرامٌ عليكم، كحُرْمَةِ يومِكم هذا، في شهرِكم هذا، في بلدِكم هذا.	72
إن شِئتَ حَبَّستَ أصلها وتَصَدَّقَت بها.	04
إِنَّ لِكُلِّ أُمَّةٍ فِتْنَةً، وَإِنَّ فِتْنَةَ أُمَّتِي الْمَالُ	385
إنّ من أحَبِّكم إليّ وأقربكم منيّ مجلسا يوم القيامة أَحَاسِنُكُم أخلاقا.	378
الحاكم أومن يُفَوِّضُهُ؛ وَلِيُّ من لا وَلِيَّ له.	233
حَبِّس الأصل وسَبِّل الثمرة.	08
ذِمَّةُ المؤمنين واحدة يَسعَى بِذِمَّتِهم أَدنَاهُم.	33
الغزوُ غزوانِ فأمّا من ابتغَى وجهَ اللهِ وأطاع الإمامَ وأنفق الكريمةَ وياسرَ الشريكَ واجتنبَ الفسادَ فإنَّ نومَه ونبهَه أجرٌ كلُّه وأمّا من غزا فخرًا ورياءً وسمعةً وعَصَى الإمامَ وأفسد في الأرضِ فإنَّهُ لم يرجعْ بالكفافِ.	71
الفتنةُ نائمةٌ، لَعَنَ اللهُ مَن أيقظها.	72
قد أَجَرنَا مَن أَجَرت يا أمَّ هانئ.	34

كُلوا واشرَبوا وتصدَّقوا ما لم يخالِطْه إسرافٌ ولا مَخِيلةٌ.	73
لا تَزُولُ قَدَمَ عبد يوم القيامة حتى يُسأَلَ عن أربع ...وعن ماله من أين اكتَسَبَهُ وفيما أنفقه...	189
لا ضَرَرَ و لا ضِرَار.	218
اللَّهُمَّ من وَلِيَ من أَمرِ أُمَّتِي شيئا فَشَقَّ عليهم فاشقُق عليه، ومن ولي من أمر أمّتي شيئا، فَرَفِقَ بهم فارفُق به.	377
ما من عَبدٍ يَسترَعِيهِ اللهُ رَعِيَّةً فلم يُحِطهَا بِنُصحِهِ إلاّ لم يَجِد رائحة الجنّة.	377
من احتَبَسَ فَرَسًا في سبيل الله إيمانا بالله وتصديقا بوعده فإنّ شِبَعَهُ وريَّهُ، ورَوثَهُ، وبَولَهُ في ميزانه يوم القيامة.	12
مَن كان عِندَهُ فَضلُ ظَهرٍ فَليَعُد به على مَن لا ظَهرَ له، ومَن كان عِندَهُ فَضلُ زَادٍ فَليَعُد به على مَن لا زَادَ له.	21
من نفَّسَ عن مسلمٍ كُربةً مِن كُربِ الدُّنيا نفَّسَ اللَّهُ عنهُ كربةً مِن كُرَبِ يومِ القيامةِ، ومن يسَّرَ على مُعسرٍ في الدُّنيا يسَّرَ اللَّهُ عليهِ في الدُّنيا والآخرةِ، ومن سَترَ على مُسلمٍ في الدُّنيا سترَ اللَّهُ علَيهِ في الدُّنيا والآخرةِ، واللَّهُ في عونِ العَبدِ، ما كانَ العَبدُ في عونِ أخيهِ.	74
نِعمَ المال الصالح للرجل (للعبد) الصالح.	189
وإنَّ هذا المالَ حُلوةٌ، من أخذه بحقِّه ووَضَعَهُ في حقِّه فَنِعمَ المعونةُ هو، ومَن أَخَذَهُ بغيرِ حَقِّه كان كالَّذي يأكلُ ولا يَشبَعُ.	73
يا أبي ذر إنّك ضعيف، وإنّها أمانة، وإنّها يوم القيامة خِزيٌ وندامة، إلاّ مَن أَخَذَهَا بِحَقِّهَا، وأَدَّى الذي عليه فيها.	376

فهرس الأعلام

العَلَـــم	الصفحة
الباجي : القاضي أبو الوليد سليمان بن خلف التميمي .	11
ابن تَيْمِيَةَ: مُحَمَّدُ بنُ الخَضِرِ بنِ مُحَمَّدِ بنِ الخَضِرِ الحَرَّانِيُّ.	307
ابن جزي : أبو القاسم محمد ابن أحمد ابن جزي الكلبي الغرناطي .	199
الجمل : سليمان ابن عمر ابن منصور العجيلي الأزهري .	167
ابن الحاجب : أبو عمر عثمان ابن عمر ابن أبي بكر ابن يونس جمال الدين المصري ثم الدمشقي.	96، 306
الحجاوي : شرف الدين أو النجا موسى ابن أحمد ابن موسى ابن سالم ابن عيسى ابن سالم المقدسي .	08
ابن حزم : علي ابن أحمد ابن سعيد ابن حزم ابن غالب ابن صالح الأموي .	53
الخرشي : أبو عبد الله محمد ابن عبد الله الخرشي .	165
خليل : ضياء الدين خليل ابن اسحاق الجندي ، أبو المودة .	159
الدردير : أبو البركات أحمد بن الشيخ محمد العدوي الأزهري .	06
الرازي : محمد بن أبي بكر بن عبد القادر زين الدين .	01
الرافعي القزويني : أبو القاسم عبد الكريم ابن محمد ابن عبد الكريم .	07
ابن رشد الجد : أبو الوليد محمد ابن أحمد ابن رشد القرطبي .	158
ابن أبي زيد، القيرواني : عبد الله ابن أبي زيد عبد الرحمان، أبو محمد .	166
سحنون : عبد السلام ابن سعيد ابن حبيب التنوخي القيرواني ، أبو سعيد .	158
السرخسي : محمد ابن أحمد ابن أبي سهل ، أبو بكر .	52
شريح، القاضي: أبو أمية شريح ابن الحارث الكندي .	14
الشوكاني : محمد ابن علي ابن محمد ابن عبد الله .	13
الشيرازي : ابراهيم ابن علي ابن يوسف الفيروزآبادي أبو أسحاق .	51
الصاوي : أحمد الخلوتي ، أبو العباس .	159

الصنعاني : محمد ابن اسماعيل ابن صلاح ابن محمد الحسني الكحلاني .	08
ابن عابدين : محمد أمين ابن عمر ابن عبد العزيز عابدين الدمشقي .	232
عبد الوهاب، القاضي: أبو محمد عبد الوهاب ابن علي ابن نصر البغدادي .	51
العدوي : أبو الحسن علي ابن أحمد الصعيدي .	06
ابن عرفة : أبو عبد الله محمد ابن الشيخ محمد ابن عرفة الورغمي التونسي .	05
عمر ابن عبد العزيز : أبو حفص عمر ابن عبد العزيز ابن مروان الأموي .	103
الغزالي: محمد بن محمد بن محمد بن أحمد الطوسي، أبو حامد.	96
ابن فارس : أحمد بن فارس بن زكريا ، أبو الحسين القزويني .	02
الفتوحي : محمد ابن أحمد ابن عبد العزيز ابن علي ابن ابراهيم ابن رشيد.	08
الفيروزأبادي : محمد بن يعقوب بن محمد ، أبو طاهر .	01
ابن القاسم : أبو عبد الله عبد الرحمان ابن القاسم العتقي المصري .	157
ابن قدامة، موفق الدين : أبو محمد عبد الله بن أحمد بن محمد الحنبلي .	03
القرطبي : أبو عبد الله محمد ابن أحمد ابن أبي بكر ابن فرح .	53
القليوبي : أحمد ابن أحمد ابن سلامة ، أبو العباس شهاب الدين .	200
الكاساني : أبو بكر ابن مسعود ابن أحمد ، علاء الدين .	213
محمد بن الحسن الشيباني : محمد بن الحسن بن فرقد ، أبو عبد الله .	05
المرداوي : علاء الدين أبو الحسن علي ابن سليمان ابن أحمد ابن محمد السعدي ثم الصالحي الحنبلي.	200
المرغيناني : علي ابن أبي بكر ابن عبد الجليل الفرغاني ، برهان الدين .	213
المناوي : محمد عبد الرؤوف ابن تاج العارفين ابن علي ابن زين العابدين الحدادي القاهري .	07
ابن منظور : محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل ، جمال الدين الرويفعي الإفريقي.	02
المنوفي : محمد ابن أحمد ابن حمزة شمس الدين الرملي ، الشافعي الصغير .	12
ابن نجيم : زين الذين ابن إبراهيم بن محمد بن محمد الحنفي .	95، 306
النفراوي : أحمد ابن غنيم بن سالم ، أبو العباس .	158

النووي : يحي ابن شرف بن مرى بن حسن بن حسين بن حزام ، محي الدين أبو زكريا .	02
أبو يوسف : يعقوب بن ابراهيم القاضي الأنصاري .	04

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

فهرس الموضوعات

الموضوع	الصفحة
مقدمة.	[أ – د]
الفصل التمهيدي : المفهوم الفقهي والقانوني للوقف.	01
المبحث الأول : المفهوم الفقهي للوقف.	01
المطلب الأول : تعريف الوقف ودليل مشروعيته.	01
الفرع الأول : تعريف الوقف.	01
الفرع الثاني : دليل مشروعيته.	11
المطلب الثاني : مقاصد الوقف وآثاره.	15
الفرع الأول : مقاصد الوقف.	15
الفرع الثاني : آثار الوقف.	18
المبحث الثاني : المفهوم القانوني للوقف.	27
المطلب الأول : طبيعة الشخصية المعنوية (الاعتبارية) للوقف.	27
الفرع الأول : مقومات الشخص المعنوي (الاعتباري).	28
الفرع الثاني: الشخصية الاعتبارية للوقف.	34
المطلب الثاني : الوقف في التشريع الجزائري.	38
الفرع الأول: التعريف القانوني للوقف.	38
الفرع الثاني : الطبيعة القانونية للوقف وأقسامه.	39
خلاصة الفصل التمهيدي.	42
الباب الأول : الإصلاح الإداري ونظام الأوقاف في الجزائر.	
مقدمة :	46
الفصل الأول : المقصود بالإصلاح الإداري.	47

المبحث الأول : ماهية الإصلاح الإداري.	48
المطلب الأول: العوامل المُلزِمَة لإصلاح إدارة الأوقاف في الجزائر.	48
الفرع الأول: حالة الأوقاف ووضعيتها وضرورة ردّ الاعتبار لها.	48
الفرع الثاني : الإمكانات المُتَاحَة والمُتَوَفِّرَة للأوقاف.	49
الفرع الثالث: حاجة المجتمع لخدماتها.	49
الفرع الرابع: تراجع الثقافة الوقفية.	50
الفرع الخامس: واجب الحفاظ على الأوقاف وحمايتها.	51
المطلب الثاني: مفهوم وتعريف الإصلاح الإداري.	51
الفرع الأول: مفهوم الإصلاح الإداري.	51
الفرع الثاني: تعريف الإصلاح الإداري.	56
المطلب الثالث: خصائص وأبعاد الإصلاح الإداري.	60
الفرع الأول: خصائص الإصلاح الإداري.	60
الفرع الثاني: أبعاد الإصلاح الإداري.	61
المطلب الرابع: أهداف ومراحل الإصلاح الإداري.	63
الفرع الأول: أهداف الإصلاح الإداري.	63
الفرع الثاني: مراحل الإصلاح الإداري.	64
المطلب الخامس: الإصلاح الإداري في سياق الفقه الإسلامي.	68
الفرع الأول: الحاجة إليه من جهة تحقيق المقاصد.	70
الفرع الثاني: الحاجة إليه من جهة تحقيق المصالح.	73
المبحث الثاني : تجارب الإصلاح الإداري في الوطن العربي.	77
المطلب الأول : اتجاهات الإصلاح الإداري.	77
الفرع الأول : عوامل الدفع نحو الإصلاح الإداري.	78
الفرع الثاني : نماذج لكيفيات الإصلاح الإداري.	81
الفرع الثالث: تقنيات مواكبة للإصلاح الإداري.	82
المطلب الثاني : التجربة العربية في الإصلاح الإداري.	86

الفرع الأول :سمات الإصلاح الإداري.	86
الفرع الثاني: نتائج الإصلاح الإداري.	92
المطلب الثالث : المعوقات وأسباب الفشل.	93
الفرع الأول : معوقات الإصلاح الإداري.	94
الفرع الثاني : أسباب فشل الإصلاح الإداري.	97
المطلب الرابع : تقييم عام لتجارب الإصلاح الإداري في الوطن العربي.	99
الفرع الأول : مجال بناء وتنمية هياكل وأنظمة مؤسسية.	99
الفرع الثاني : مجال الممارسات الإدارية.	100
الفرع الثالث : قصور وعدم تكامل عناصر إستراتيجية الإصلاح.	101
المبحث الثالث : استراتيجيات الإصلاح الإداري في الوطن العربي.	103
المطلب الأول: أهمية الإستراتيجية لإدارة عملية الإصلاح الإداري.	103
الفرع الأول: المفاهيم الأساسية لهذه الإستراتيجية.	104
الفرع الثاني : شروط الإستراتيجية.	106
المطلب الثاني: أنماط الإستراتيجيات المعتمدة في الإصلاح الإداري.	109
الفرع الأول: الاستراتيجيات التقليدية.	109
الفرع الثاني: الإستراتيجيات المعاصرة للإصلاح الإداري.	113
الفرع الثالث : الإستراتيجيات المحدّدة بهدف.	117
المطلب الثالث: مقومات نجاح عملية الإصلاح الإداري وخطوات صياغة الإستراتيجية.	122
الفرع الأول: مقومات نجاح عملية الإصلاح الإداري.	122
الفرع الثاني: خطوات صياغة الإستراتيجية.	127
خاتمة الفصل الأول.	130
الفصل الثاني : تطور إدارة الأوقاف في الجزائر.	133
المبحث الأول : الإدارة الوقفية الجزائرية في الفترة المعاصرة.	133

المطلب الأول : التطور التاريخي للإدارة الوقفية في الفترة المعاصرة.	133
الفرع الأول: الأنماط الإدارية الوقفية عبر التاريخ.	133
الفرع الثاني : فترة الاستعمار الفرنسي.	137
الفرع الثالث : فترة ما بعد الاستقلال.	149
المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي للإدارة الوقفية في الفترة المعاصرة.	156
الفرع الأول: عناصر الإدارة المركزية للأوقاف بالجزائر.	157
الفرع الثاني: عناصر الإدارة المحلية للأوقاف بالجزائر.	166
المبحث الثاني : تصرُّفات الإدارة الوقفية في الفترة المعاصرة.	178
المطلب الأول : التصرُّفات الأصلية (المطلوبة).	178
الفرع الأول : الحصر والتسجيل.	179
الفرع الثاني: الصيانة والحماية.	182
الفرع الثالث: التسيير الإداري والمالي.	188
الفرع الرابع : الاستثمار والتنمية.	192
المطلب الثاني : التصرُّفات العارضة (الطارئة).	198
الفرع الأول: التصرُّفات الاستثنائية (الاضطرارية).	199
الفرع الثاني : التصرُّفات الممنوعة.	212
خاتمة الفصل الثاني	220
الباب الثاني : خطوات الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في الجزائر.	225
مقدمة	226
الفصل الأول: نماذج الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف.	226
المبحث الأول: التجربة المغربية الحديثة لإدارة الأوقاف العامة.	227
المطلب الأول: إدارة الأوقاف المغربية في العصر الحديث.	227
الفرع الأول: لمحة تاريخية عن الأوقاف في المغرب.	227
الفرع الثاني: وضعية إدارة الأوقاف حاليا.	229

الفرع الثالث: هيكلة إدارة الأوقاف.	230
المطلب الثاني: التسيير الإداري للأوقاف العامة في المغرب.	232
الفرع الأول: تسيير الأوقاف العامة بإدارة حكومية.	233
الفرع الثاني: تسيير الأوقاف العامة بإدارة غير حكومية.	240
المطلب الثالث: المجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامة – الهيئة الرقابية المالية المستقلة –	248
الفرع الأول: نشأة المجلس.	248
الفرع الثاني: تنظيم المجلس وكيفيات تسييره.	250
الفرع الثالث: الاختصاصات والمساطر.	252
الفرع الرابع: علاقة المجلس بوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية ووضعية أعضائه والتزاماتهم.	254
المبحث الثاني: التجربة الكويتية الحديثة لإدارة الأوقاف العامة.	255
المطلب الأول: لمحة تاريخية عن تطور الأوقاف في الكويت.	256
الفرع الأول: مراحل تطور العمل الوقفي.	257
الفرع الثاني: قانون الوقف الكويتي.	260
الفرع الثالث: البناء المؤسسي للقطاع الوقفي في الكويت.	262
المطلب الثاني: الأمانة العامة للأوقاف الكويتية – الريادة في إدارة الاستثمار الوقفي –.	263
الفرع الأول: الأمانة العامّة للأوقاف – رسالة، رؤية، ودور.	264
الفرع الثاني: الأمانة العامّة للأوقاف – الهيكل التنظيمي، السياسات واختصاصات والصلاحيات، العلاقات.	268
الفرع الثالث: الأمانة العامّة للأوقاف – الاستثمار الوقفي (الصناديق الوقفية، المشاريع الوقفية).	276
المبحث الثالث: التجربة الغربية في إدارة المؤسَّسَة الوقفية.	283
المطلب الأول: المؤسَّسَة الخيرية في الغرب.	284

الفرع الأول: لمحة تاريخية عن تطور المؤسَّسَة الخيرية في الغرب.	284
الفرع الثاني: مفهوم الوقف في الفكر الغربي.	287
الفرع الثالث: نماذج من العمل الوقفي في الغرب.	290
المطلب الثاني: النظام الخيري " Trust " في الولايات المتحدة الأمريكية.	293
الفرع الأول: عوامل وحوافز نمو وتطور المؤسَّسَة الوقفية الأمريكية.	293
الفرع الثاني: طبيعة ومفهوم النظام الخيري " Trust " في الولايات المتحدة الأمريكية.	295
الفرع الثالث: أركان وأهداف وأنواع النظام الخيري " Trust " في الولايات المتحدة الأمريكية.	298
المطلب الثالث: مؤسَّسَة " Wellcome Trust " في بريطانيا.	299
الفرع الأول: دوافع نشأة المؤسَّسَة وتطورها.	300
الفرع الثاني: خصائص المؤسَّسَة.	302
الفرع الثالث: التخطيط الإداري والإستراتيجي للمؤسَّسَة.	308
خاتمة الفصل الأول من الباب الثاني.	312
الفصل الثاني: مرتكزات الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في الجزائر.	317
المبحث الأول: مرتكز الإصلاح التشريعي .	320
المطلب الأول: الولاية على الأوقاف.	321
الفرع الأول: مفهوم الولاية (النظارة).	321
الفرع الثاني: ولاية الدولة على الأوقاف في الميزان.	324
الفرع الثالث: استقلالية الأوقاف في الميزان.	328
المطلب الثاني: التشريع الوقفي.	331
الفرع الأول: التقنين الوقفي.	333
الفرع الثاني: معوِّقات التشريع الوقفي في العصر الحديث.	336
الفرع الثالث: مُتَطَلَّبَات التشريع الوقفي في الجزائر.	345

المبحث الثاني: مرتكز الإصلاح التنظيمي (الهيكلي).	350
المطلب الأول: واقع الهيكلة الوقفية في العصر الحديث.	350
الفرع الأول: مميزات الإدارة الوقفية في البلدان العربية.	350
الفرع الثاني: الواقع المؤسساتي لإدارة الأوقاف في الجزائر.	361
المطلب الثاني: مُتَطَلَّبَات الهيكلة الوقفية في الجزائر.	365
الفرع الأول: الاستقلالية الإدارية النسبية.	365
الفرع الثاني: البِنيَة التنظيمية (الهيكلية) المرنة.	370
الفرع الثالث: الكفاءة البشرية الفعّالة.	375
الفرع الرابع: الأرضية الميدانية الملائمة.	382
المبحث الثالث: مرتكز الإصلاح المالي.	384
المطلب الأول: مالية الأوقاف.	384
الفرع الأول: الرقابة المالية.	385
الفرع الثاني: الاستثمار الوقفي.	389
الفرع الثالث: مالية الأوقاف في الجزائر.	396
المطلب الثاني : مُتَطَلَّبَات الإصلاح المالي لأوقاف في الجزائر.	404
الفرع الأول: الاستقلالية الرقابية لمالية الأوقاف.	404
الفرع الثاني: الاحترافية الاستثمارية للمشاريع.	405
الفرع الثالث: الآلية التشريعية المشجِّعَة.	409
خاتمة الفصل الثاني.	411
خاتمة الرسالة (النتائج والاقتراحات).	415
قائمة المراجع.	
الفهارس :	
فهرس الآيات.	
فهرس الأحاديث.	
فهرس الأعلام.	

الملاحق:	
وثيقة اللقاء مع مسؤول شعبة الأوقاف بالأمانة العامّة للأوقاف – إمارة الشارقة.	
وثيقة اللقاء مع الكاتب العام للمجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامّة – المغرب.	
قانون الأوقاف 91 – 10.	
القانون 01 – 07 المُتَمِّم والمُعَدِّل لقانون الأوقاف 91 – 10.	
المرسوم التنفيذي 98 – 381.	
فهرس الموضوعات.	

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية