



المملكة العربية السعودية  
وزارة التعليم  
الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة  
(٠٣٢)  
كلية الأنظمة والدراسات القضائية  
قسم الأنظمة

# دور الأنظمة السعودية في الإصلاح الإداري والمالي للوقف

النظام الجديد للهيئة العامة للأوقاف أنموذجاً  
دراسة مقارنة

رسالة علمية مقدمة للحصول على درجة العالمية العالية (الدكتوراه)

إعداد الطالب

عبد الله بن علي كردم العبدلي

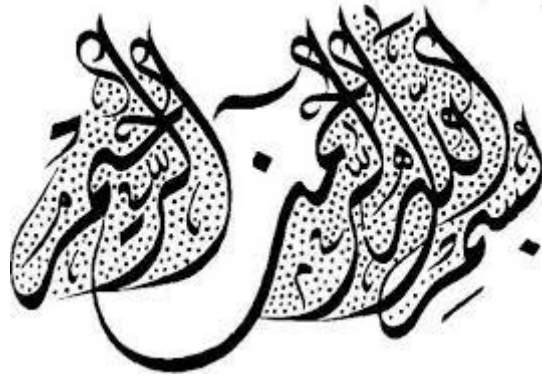
الرقم الجامعي ٣٧١٠٢٢٣٥٧

الجوال ٠٥٩٥٥٥٧٧٧٢

إشراف

أ.د. عبد العزيز بن مبروك عائد الأحدي

العام الجامعي ١٤٣٩-١٤٤٠هـ



## الشكر والتقدير

الحمد لله حتى يرضى والحمد لله إذا رضي والحمد لله بعد الرضى والصلاة والسلام على نبي الرحمة والهدى محمد بن عبد الله خير الورى وعلى من سار على نهجه واقتدى ، وبعد ...

فأتقدم بالشكر لوالدي حفظها الله وشفافها ، وأسبغ عليها الصحة والعافية .

كما أتقدم بالشكر لمعالي مدير الجامعة الدكتور حاتم بن حسن المرزوقي ، ولعميد كلية الأنظمة والدراسات القضائية الدكتور بندر بن خالد الذبياني ، ولرئيس قسم الأنظمة فضيلة الدكتور فهد السيسي على توجيهاته ، والأساتذة أعضاء هيئة التدريس بقسم الأنظمة ومجلس الكلية وعمادة الدراسات العليا بالجامعة الإسلامية والشكر موصول للمرشد الأكاديمي الأستاذ الدكتور أسعد عبد الحميد على توجيهاته .

ولا أنسى توجيه الشكر للمشرف السابق الأستاذ الدكتور عبد العلي بنلياس .

وهذا الجهد المقل كان لتوجيهات المشرف الأستاذ الدكتور عبد العزيز الأحمدي الأثر الكبير فيه لإخراجه بهذه الصورة البهية ، والشكر موصول لكل من أسهم فيه بالتشجيع والدعاء .

ثم ممتناً لمعالي وزير الشؤون الإسلامية والدعوة والإرشاد على موافقته على إفادي للحصول على درجة الدكتوراه من الجامعة الإسلامية في المدينة المنورة ، ولا أنسى فضيلة وكيل الوزارة للتخطيط والتطوير ، وسعادة مدير عام الموارد البشرية في الوزارة فلهم مني خالص الشكر والتقدير .

وأسأل الله أن يوفقني لكل خير .

الباحث

## مستخلص الرسالة

تناولت هذه الأطروحة جانبًا من جوانب الوقف تحت عنوان : « دور الأنظمة السعودية في الإصلاح الإداري والمالي للوقف ، النظام الجديد للهيئة العامة للأوقاف أنموذجًا ، دراسة مقارنة » ، وقد قسمت هذه الأطروحة إلى فصل تمهيدي وأربعة أبواب وخاتمة ، خصص الفصل التمهيدي منها للتعريف بمصطلحات البحث ، ودراسة بعض القضايا المتصلة به .

وفي الباب الأول : الإصلاح التنظيمي للوقف في المملكة العربية السعودية تتبعته فيه التطوير في مرحلتين ؛ الأولى : ما قبل نظام الهيئة العامة للأوقاف . وفي المرحلة الثانية : الإصلاح التنظيمي في نظام الهيئة العامة للأوقاف ، وما يستلزم عنه البحث في هذه الأنظمة من بيان دورها ومسؤوليتها في المحافظة على الأوقاف وهياكل تنظيم تلك الوزارات والهيئات في كلتا المرحلتين ودورها في إيجاد بنية تحتية مؤسسية حكومية غير ربحية لإدارات الأوقاف وإيجاد أشكال وقفية جديدة .

أما الباب الثاني : الإصلاح الإداري للوقف مفهومه وأبعاده وافتراضاته ، مع بيان ضرورة التكامل بما يتحقق مع رؤية ٢٠٣٠م للمملكة العربية السعودية .

وفي الباب الثالث : الإصلاح المالي للوقف والمصطلحات الأخرى ذات الصلة ، ومناقشة الوقف وخصائصه وحوكمته ، وتطرق إلى المحافظة على إرادة الواقف ومراعاة شروطه ، والمحافظة على الشخصية الاعتبارية والذمة المالية للوقف .

أما الباب الرابع فتناولت فيه تحديات الإصلاح الإداري والمالي للوقف في المملكة العربية السعودية والجهود المنوطة بالإدارات والأجهزة الحكومية للتغلب عليها ممثلة بالجهات الرقابية وبعض الإدارات الخدمية ، كل ذلك مع التركيز على آليات وأساليب أداء جميع هذه الأجهزة لمهامها في عملية الرقابة .

ثم ختمت الرسالة بخاتمة وتوصيات أضعها أمام صانعي القرار في الأجهزة التنظيمية (التشريعية) والأجهزة الإدارية في إدارات الأوقاف المركزية والفرعية لدراساتها وتطوير الأوقاف في ضوءها .

## *Thesis Abstract*

*This thesis tackled one aspect among the aspects of waqf (endowments) entitled "The role of Saudi Systems in the Endowments Administrative and Financial Reform – The new system of the General Authority for Waqf as a model and comparative study" . This thesis was divided into preface chapter, four chapters and conclusion . The preface was dedicated to be in the knee of the research terminology and the study of some related issues .*

*At first chapter: Regarding The organizational reform of Waqf in KSA, I pushed the development in two stages ; the first of which is the pre General Authority of Waqf ; the second ;the organizational reform in the general Authority of Waqf and what the research entails as regards these systems in terms of its role and responsibility for keeping and maintaining Qaqf and the organizational frameworks of such ministries and authorities at these two stages and their roles at finding non governmental non profit infrastructure for Waqf management and figuring new waqfs models .*

*The second chapter : The Administrative reform in terms of its concept, dimensions , hypothesis and unveiling the necessity for integration in copying with the 2030 vision of KSA .*

*In the third chapter, The Waqf Financial Reform and other terminologies in this regards and privatization and governance of Waqf in addition to discudding Waqf, and Governnce . No less important, I touched on preserving the Waqf willingness and considering its conditions and maintaining the de facto entities and waqf quietus .*

*The fourth chapter tackled the challenges of the Administrative and Financial reforms of Waqfs in KSA AND THE EFFORTS vested in Administrations and governmental bodies to overcome represented in the supervisory authorities and some service administrations and stressing to focus on mechanisms and ways of all these authorities performance of their tasks .*

*In conclusion, I concluded with conclusion and recommendations to decision makers at the organizational bodies (Legislative) and administrative authorities at Central and subsidiary Waqfs Administrations to study and develop Waqfs in these visionary suggestions .*

## المقدمة

الحمد لله الذي نعمه عليّ لا تعد ولا تحصى ، ومن أجلّ نعمه نعمة الإسلام ، وأن أرسل فينا خاتم الرسل عليه الصلاة والسلام ، وامتن علينا ببلاد الحرمين وطناً ، وأن هياً لنا قيادة تحكم بكتاب الله وسنة رسوله شريعة ومنهاجاً ، والصلاة والسلام على خير الورى ؛ محمد بن عبد الله ، عليه أفضل صلاة وسلام إلى يوم الدين ، أما بعد ...

فلقد غرس المشرع الإسلامي الحكيم في نفس المسلم حب فعل الخير ؛ ليخلق مجتمعاً إسلامياً يتعايش أفراده متأخين متعاونين متكافلين ، حينما شرّع الوقف باعتباره صدقة جارية لا ينقطع ثوابها حتى بعد موت الواقف لها ، ثم انتقل المشرع الحكيم بتشريع الوقف إلى تعددية الأغراض وتنوع الأهداف ؛ فلم يقصر أغراضه وأهدافه في المجال الديني ، وإنما انتقل به إلى المجال الاجتماعي ، وإلى جميع المجالات التي فيها النفع للمجتمع ، وطلب من الواقفين تحسس الحاجات الاجتماعية ذات الأولوية .

ومن المسلمات أن للوقف دوراً منذ عهد النبوة فاعلاً في التنمية المستدامة التي لا تعود بنفعها فقط على طائفة المستثمرين ، بل تسعى إلى تعميم المنافع في وجوه البر والخير وخدمة المجتمع من ذلك الوقت حتى وقتنا الحاضر .

وإدراكاً من المنظم السعودي بدور الوقف ؛ فقد توسع وتفنن في استحداث أغراض جديدة للوقف ، حتى لم تبق مصلحة اجتماعية أو منفعة عامة إلا ولها أوقاف تنفق عليها ، وتعمل على رعاية تقديمها للناس ، والمحافظة عليها ، وحمايتها ؛ فمن رعاية الأيتام والأرامل وكبار السن ، وحماية الطفولة والأطفال ، إلى بناء المدارس والمستشفيات والمساجد والمسكن ، إلى إمداد المدن والقرى بمياه الشرب ، إلى غير ذلك من قطاعات الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية ، مما أعاد للوقف مآثره وعطاءه ، ومما حفظ للوقف ريعه .

والكل يأمل أن تظل مؤسسة الوقف معطاءة كما كانت ؛ من خلال ما استحدثته الأنظمة السعودية من وسائل وآليات وأساليب في إدارته واستثمار أصوله وريعه ، وأدعو الله ﷻ أن تكون هذه الرسالة لبنة إيجابية في دراسة الأنظمة السعودية للوقف ، فلعل أن تكشف اللثام عن إيجابياتها وبعض سلبياتها ؛ تمهيداً للمشاركة لسد ما قد يكون وجد فيها من ثغرات ؛ فالوعي العلمي بثغرات الأنظمة والقوانين هو شرط لا بد منه لإعادة النظر في تنظيمها ووضعها من جديد ، والاستفادة منها في التطبيق الرشيد .

وباتت فكرة الوقف بأمس الحاجة إلى الإصلاح التنظيمي (التشريعي) الإداري والمالي ؛ حفاظاً على أعيانه من الضياع ، وعلى غلاته من العبث ، وعلى إنتاجيته من الاضمحلال .  
وتأتي هذه الدراسة تحت عنوان : « دور الأنظمة السعودية في الإصلاح الإداري والمالي للوقف ، النظام الجديد للهيئة العامة للأوقاف أنموذجاً » ، دراسة مقارنة ، ويكشف هذا العنوان عن الآتي :

- ١- أن موضوع الدراسة يهدف إلى بحث التنظيم القانوني للوقف في المملكة ، باعتبار الوقف تصرفاً قانونياً فردياً يتم بإرادة منفردة ، ويرتب حقوقاً للغير .
  - ٢- أن التنظيم القانوني لإدارات الأوقاف بالصورة التي تتناسب مع أغراض الواقف وأهداف وشروط الواقفين يقضي على الكثير من مشكلات الوقف المعاصرة .
  - ٣- أن التنظيم القانوني للوقف يمكن أن يؤدي إلى توسيع دائرة الوقف والحفاظ على أعيانه وموارده ، ويؤسس لأساليب ونظم إدارية تأخذ بسياسات الإدارة الرشيدة ، وترفع كفاءة الأداء الإداري للممتلكات الوقفية .
- وقد أدرك المنظم السعودي أهمية تنظيم الوقف وتفعيل رسالته ، فأصدر في تنظيم إدارة الوقف أربعة أنظمة على الترتيب :

أولاً : نظام مجلس الأوقاف الأعلى ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣٥ وتاريخ

١٣٨٦/٧/١٨ هـ .

ثانياً : لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية في المملكة العربية السعودية ، الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٨٠ وتاريخ ٢٩ / ١ / ١٣٩٣ هـ .

ثالثاً : نظام وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد ، الصادر بالأمر الملكي الكريم رقم أ / ٣ وتاريخ ٢٠ / ١ / ١٤١٤ هـ .

رابعاً : نظام الهيئة العامة للأوقاف ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ١١ بتاريخ ٢٦ / ٢ / ١٤٣٧ هـ .

وتسعى هذه الرسالة إلى عرض أمور الوقف وجوانبه ومسائله في إطار هذه الأنظمة .  
والله أسأل أن يوفقني لخدمة هذا الدين ، ثم الإسهام في بناء هذا الوطن ، وأن أكون فاعلاً في مجتمعي الإسلامي ، وأن يزيدني من فضله ورحمته وكرمه ، إنه سميع قريب مجيب .  
الأهمية العلمية للموضوع :

أهمية هذا البحث في هذا الموضوع من ثلاثة جوانب :

الجانب الأول : من حيث الحاجة الملحة للوقف إلى الإصلاح المالي والإداري وتحول الأصول الوقفية القائمة من أصول معطلة عن العمل والإنتاج إلى أصول منتجة .

الجانب الثاني : من حيث إن هذا البحث يهدف إلى تقديم رؤية علمية نظرية وعملية للإصلاح الإداري والمالي للوقف ، وذلك مع محاولة تقديم مشروع متكامل ومفتوح لمعالجة المعوقات والصعوبات والفساد الإداري والمالي الذي يعترض طريق الوقف في أدائه لحكمة تشريعه .

الجانب الثالث : من حيث إن غالب البحوث الحديثة في موضوع الوقف تغفل عن كونه مؤسسة اقتصادية تتضمن الاستثمار للمستقبل ، والبناء للثروة الإنتاجية من أجل الأجيال القادمة ؛ لتوزيع عائداتها في شكل منافع وخدمات عينية أو إيرادات وعوائد نقدية من خلال عمليات استثمار حاضرة تعود بالخير والنفع على مستقبل حياة المجتمع ، مع ما يتفق مع شروط الواقفين في ظل أحكام الشريعة الإسلامية .



## أسباب اختيار الموضوع :

ويمكن تلخيص أهم أسباب اختياري لهذا الموضوع فيما يلي :

١- أن بحث دور أنظمة الوقف السعودية في الإصلاح الإداري والمالي للوقف وما أقرته هذه الأنظمة للوقف من حماية ومن جوانب إصلاحية كثيرة ومتعددة تعتبر في ذاتها من جملة ما جاء به الدين الإسلامي الحنيف في إصلاح حياة البشر ، ومن أعظم مقاصد الشريعة الإسلامية ، وسوف يأتي في ثنايا هذه الرسالة ظهور روح الشريعة الإسلامية وإرشاداتها إلى أصول ومبادئ الإصلاح الإداري والمالي للوقف ، لذا كان من اللازم إبراز المعالم النظامية والشرعية في إصلاح الوقف إدارياً ومالياً ، ومناقشة هذا الموضوع مناقشة مستفيضة من جوانبه الشرعية والإدارية والمالية النظامية .

٢- ندرة الدراسات التي ناقشت هذا الموضوع حسب ما أتيج للباحث من اطلاع ، مع كثرة ما كتب في الوقف من أبحاث ، وما دون فيه من كتب ودراسات ، وما عقد بشأنه من ندوات ومؤتمرات ، وما أصدر في شأنه من أنظمة وقرارات ، وما ذكر من وجوه أهمية الموضوع مما يدعو إلى بحثه .

٣- إن موضوع الإصلاح التنظيمي والإداري والمالي للوقف من الموضوعات المعاصرة التي تتجه المملكة العربية السعودية ، لذا فإن بحث هذا الموضوع يعد معاشية للعصر ؛ لارتباط الوقف وتداخله بالتنمية في كافة المجالات المستدامة الشاملة في المملكة العربية السعودية .

٤- إن من شأن بحث موضوع الإصلاح التنظيمي والإداري والمالي للوقف في الأنظمة السعودية المستمدة من أحكام الشريعة الإسلامية أن يسهم في تغيير الصورة الذهنية لدى بعض البشر ، والتي تسببت في الاعتداء على أعيان الأوقاف القائمة ، أو على تراكمات ريعها الموجودة في حسابات الوزارات والهيئات الحكومية ، أو تحت يد النظر ، وأن يزيل من أفهامهم وعقولهم المفاهيم الخاطئة عن أهداف الوقف ومقاصده .

٥- إن من شأن بحث هذا الموضوع هو الوصول إلى نتائج ومقترحات تسهم في تغيير النظرة من قبل بعض الباحثين وبعض الإعلاميين في مدى قدرة الوقف على خدمة المجتمع ، وعلى تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة .

#### أهداف البحث :

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف ؛ من أهمها :

- ١ - البحث عن المتطلبات الأساسية للنهوض بالأوقاف وإعادتها إلى العطاء الخدمي في كافة المجالات (التعليم والصحة والحفاظ على البيئة وتنمية الموارد البشرية ، وتوفير الخدمات المشتركة في مجالات النقل والإسكان الاجتماعي) ورفع كفاءة إنفاق الربح الوقفي وغير ذلك مما كانت الأوقاف تقوم به في الماضي ، ومما هو منتظر ومطلوب منها القيام به في الحاضر .
- ٢ - رسم السياسات اللازمة لنمو الأوقاف وإعادة الحياة إليها في ضوء الواقع الاجتماعي والاقتصادي والتقني في المملكة العربية السعودية .
- ٣ - النظر في التراث الفقهي للوقف بما يسمح بالتعامل مع صور جديدة للأوقاف تناسب العصر ولم تكن الحاجة تدعو إلى وجودها في الماضي تحقيقاً لأهداف النهضة بالوقف .
- ٤ - حماية الأصول الرأسمالية للأوقاف القائمة حالياً ؛ من عقارات ومبان وأموال منقولة ، والمحافظه عليها من عواقب الفساد الإداري والمالي ، والنقص التنظيمي في استثمارها وإدارتها .
- ٥ - النظر في تحديد ومسؤوليات المرجعية الإدارية لمديري أملاك الأوقاف ومشروعاتها (نظار الوقف) والجهات الحكومية بما يسمح بإنشاء مرجعيات إدارية تقاسم جهاز القضاء في الإشراف الإداري على النظار وعلى تلك الجهات .
- ٦ - بحث مدى إمكانية اللجوء إلى الجمهور للاكتتاب العام في تمويل عمليات تنمية الأوقاف القديمة والخربة ؛ لإعادة دورها الاجتماعي ، وذلك كوسيلة أو آلية للإصلاح المالي

لوقف في مقابل أسهم أو حصص إنتاج للممولين ، تمثل في السوق المالي ، وتمنح صاحبها أو حاملها نصيباً من الأرباح .

٧ - تقديم نموذج لشكل وهيكل الإدارات الوقفية ، واعتماد نموذج الإدارة بالأهداف في إدارات الوقف المقترحة ، والذي يتقارب مع إدارة المنشآت التي تعمل في ظل نظام السوق ، وتخضع لرقابة إدارية ومالية حكومية وشعبية وتمتتع بدعم حكومي في جوانب التخطيط والتمويل والمشورة .

#### الدراسات السابقة :

تتعدد الدراسات السابقة التي وقف عليها الباحث عند إعداد هذه الدراسة لهذا البحث في موضوعات علوم الوقف ، ومن أهمها :

١ - استثمار الأوقاف ، رسالة دكتوراه للباحث : أحمد بن عبد العزيز الصقيه ، لنيل درجة الدكتوراه في الفقه ، من كلية الشريعة بجامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية بالرياض عام ١٤٣٠هـ ، وهي من منشورات وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد ، تناول فيها تعريف الوقف وخصائصه وأنواعه ، وحقائقه استثمار الوقف ، وما يؤثر فيه من الحقوق المتعلقة به ، وأحكامه وتطبيقاته ، وأحكام الصور القديمة والصور المعاصرة للاستثمار ، وذكر بعض التطبيقات المعاصرة لاستثمار الوقف في كل من المملكة العربية السعودية ودولة الكويت ، ثم ذيل رسالته بملاحق لنماذج معتمدة لعقود استثمار صادرة عن وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد بالمملكة العربية السعودية ، والأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت .

#### أوجه الشبه :

تشابه الدراسة الحالية مع الدراسة السابقة في ضرورات رصد ما أحدثته الظروف المالية والاقتصادية والاجتماعية المعاصرة من آثار على الأوقاف تستوجب تطويرها حتى تلبي حاجة المجتمع ، وحتى يمكن تنمية ريعها ، وحتى تستطيع الإسهام في إقامة

مؤسسات وقفية متخصصة وفاعلة ، ووضع الضوابط الشرعية سواء في مجال استثمار الوقف أو في مجالات إصلاحية .

وأوجه الاختلاف :

أ- إن مقصود البحث في الدراسة السابقة هو دراسة استثمار الوقف دراسة فقهية تطبيقية ، أما مقصود الدراسة الحالية فهو دراسة أثر أنظمة الوقف السعودية في الإصلاح التنظيمي والإداري والمالي للأوقاف .

ب- وإن من أبرز أهداف الدراسة السابقة بيان العوامل المؤثرة في استثمار الوقف والحقوق المتعلقة به ، أما أبرز أهداف الدراسة الحالية رسم السياسات اللازمة لنمو الأوقاف وإعادة الحياة إليها في ضوء الواقع الاجتماعي والاقتصادي والتقني في المملكة العربية السعودية .

٢ - النظرة على الوقف ، رسالة للباحث : خالد عبد الله شعيب ، لنيل درجة الدكتوراه في الفقه المقارن ، من كلية الشريعة ، جامعة الأزهر بالقاهرة ، وهي رسالة منشورة عام ١٤٢٧هـ/ ٢٠٠٦م ، وقد ركز الباحث الكريم في رسالته على موضوع النظرة على الوقف من حيث ماهيتها ، ونشأتها ، وشروط الناظر وحقوقه والتزاماته ، وسلطاته في إدارة الوقف ، واستبداله ، وتوزيع ريعه على الموقوف عليهم ، وعزله وموته .  
كما تناول عيوب النظرة على الوقف ، ومثالبها وآثارها في انكماش حركة الوقف الإسلامي .

أوجه الشبه :

أن كلتا الرسالتين تعنيان ببحث موضوع التنوع في شكل الإدارة ، فالرسالة السابقة جاءت تحت عنوان النظرة على الوقف التي تبحث في إدارة الأوقاف ؛ سواء تلك التي تدار من قبل الواقف نفسه أو من قبل أحد ذريته من بعده ، يحدده الواقف بالاسم أو بالصفة ، أو من قبل المشرف على الجهة المستفيدة من ريع الوقف ؛ مثل إمام المسجد

الموقف عليه ، وفي الدراسة الحالية تعنى بالإصلاح الإداري والمالي لإدارات الأوقاف التي فقدت وثائق إنشائها ، فلا يعرف شكل إدارتها الذي حدده الواقف ، كما تعنى بالإصلاح الإداري للأوقاف التي يوجد لها إدارات حكومية بيروقراطية ، وبحث فكرة الإدارة الجماعية للوقف من خلال مجلس إدارة أو مجموعة من الأشخاص كبديل عن نموذج المدير الفرد .

أوجه الاختلاف :

تعنى الدراسة الحالية للباحث ببحث جوانب وإمكانيات وسائل الإصلاح الإداري للوقف ، ودور الأنظمة السعودية في تحقيق هذا الهدف ، دون التركيز على دور النظارة على الوقف ، والتنوع المشار إليه في أوجه الشبه في شكل الإدارة وفي أساليب إصلاحها تتميز به هذه الدراسة الحالية الذي يشكل في حد ذاته أهم وجوه التفرقة بين الدراستين .

٣ - استثمار الوقف ، وهو بحث تكميلي لنيل درجة الماجستير من المعهد العالي للقضاء بالمملكة العربية السعودية ، من الباحث : سالم بن ناصر آل رakan ، في العام الجامعي ١٤٢٢هـ / ٢٠٠٢م ، والباحث الكريم لم يخرج في إطار بحثه في التأصيل الفقهي النظري للوقف ومجالات وأساليب استثمار أعيانه ومترجمات ريعه .

أوجه الشبه :

إذا اعتبرنا أن استثمار الوقف أحد وجوه الإصلاح المالي ، فيكون هناك صلة غير مباشرة بين هذه الدراسة والدراسة الحالية من هذا الوجه .

أوجه الاختلاف :

تتناول الدراسة الحالية للباحث الإصلاحات المتصلة في المجال الإداري والمالي والتنظيمي للوقف من وجوه عدة ، منها الإصلاحات المتصلة بتعظيم غلات وريع الوقف والإصلاحات المتصلة بتعظيم الاستفادة من إنفاق غلات الوقف وريعه ،

والإصلاحات المتصلة بدمج ميزانية الأوقاف في الميزانية العامة للدولة بما لا يتعارض مع شروط الواقفين .

٤ - استثمار الأوقاف وآثاره الاقتصادية والاجتماعية مع الإشارة إلى وضعية الأوقاف في الجزائر ، وهي رسالة للباحث كمال منصورى لنيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، من كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر ، في العام الجامعي ١٤٢٢هـ / ٢٠٠٢م ، وتمتاز هذه الرسالة بتناولها استثمار الأوقاف من وجوه أربعة : الوجه التنظيمي بالتطبيق على قانون استثمار رأس المال الجزائري ، ومن وجه اقتصادي بالتطبيق على القواعد العامة للاستثمار في علم الاقتصاد ، وبيان الآثار الاقتصادية لاستثمار الأوقاف بحسب المردود الاقتصادي لهذا الاستثمار على الاقتصاد الجزائري ، وبيان الآثار الاجتماعية لهذا الاستثمار على استحقاق الموقوف عليهم لريع الوقف .

أوجه الشبه :

إن استثمار الوقف ؛ سواء أخذ شكل زيادة حجم الأصول الرأسمالية الموقوفة أو أخذ شكل تهيئة هذه الأصول بالاستعمال أو الاستغلال أو زيادة إنتاجيتها إنما هو متطلب رئيسي للإصلاح التنظيمي والإداري والمالي للوقف ، وتمكين إدارته من الإبقاء عليه صالحاً ، وما يطلب منه من أغراض لأطول فترة زمنية ممكنة .

أوجه الاختلاف :

الرسالة الحالية تركز على دور أنظمة الوقف في المملكة العربية السعودية في تحقيق أهداف الإصلاح المالي والإداري للوقف ، وتستهدف عرض مسائل الوقف من خمسة جوانب على نحو ما تم إيضاحه في تناول الباحث لمشكلات البحث ، فيما انحصرت الدراسة السابقة في عرض مسائل استثمار الأوقاف وبيان آثار هذا الاستثمار على الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر .

٥ - استثمار الوقف الخيري في ضوء معايير الاستثمار في الإسلام ، رسالة للباحث سعيد عبد العال عبد الرحمن ، لنيل درجة الدكتوراه في الاقتصاد ، من كلية التجارة ، جامعة الأزهر بالقاهرة ، في العام الجامعي ١٤٠٩هـ / ١٩٨٩م ، وهي رسالة غير منشورة ، تدور هذه الرسالة حول الحديث عن ماهية الوقف وأنواعه وحقيقة استثمار أموال الوقف الخيري ، سواء تمثلت في الأصول الوقفية ، أو في تراكمات الربح ، قام فيها الباحث بإجراء الكثير من المقارنات بين أحكام الشريعة الإسلامية ، وأحكام علم الاقتصاد المعاصر في كل ما يتعلق باستثمار أموال الوقف الخيري .

أوجه الشبه :

تهدف الدراسة السابقة إلى استثمار الوقف والوصول بريعه إلى أعلى معدل ممكن في ضوء معايير الاستثمار في الإسلام ، وهذا الهدف يلتقي مع الدراسة الحالية في جانب أنه جزء من الإصلاح الإداري والمالي للوقف .

أوجه الاختلاف :

يبرز الاختلاف الواضح بين الرسالتين في الموضوع والمضمون ؛ حيث تركز الدراسة الحالية على بحث وإظهار دور أنظمة الوقف السعودية في الإصلاح التنظيمي والإداري والمالي للوقف في ضوء رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ ، مع اتخاذ النظام الجديد للهيئة العامة للأوقاف في المملكة نموذجاً لهذا الإصلاح .

حدود البحث وتساؤلاته ومشكلاته :

يركز هذا البحث بشكل رئيس على دراسة الأمور التالية :

- ١ - بيان حرص المنظم السعودي على إحياء سنة الوقف منذ عهد المؤسس الملك عبد العزيز بن عبد الرحمن آل سعود طيب الله ثراه ، وحتى العصر الحاضر .
- ٢ - مقارنة أحكام الوقف في الشريعة الإسلامية مع النظم السعودية للأوقاف وبعض الأنظمة الدولية الأخرى .

- ٣ - بيان أهمية الوقف ودوره في التنمية المستدامة ، وأثره في تحقيق رؤية المملكة ٢٠٣٠ .
- ٤ - دراسة نظام الهيئة العامة للأوقاف الجديد ، ومقارنته بنظام الترس في النظم الغربية ، مع بيان دور نظم الوقف السعودية في النهوض بالأوقاف .
- ٥ - دراسة الصعوبات والمعوقات الإدارية والمالية التي تعترض النهوض بالأوقاف .
- ٦ - دراسة جوانب وآليات الإصلاح الإداري والإصلاح المالي للأوقاف القائمة .
- ٧ - بيان ما يلزم أن يتحلى به الإصلاح التنظيمي السعودي لأنظمة الوقف السعودية من مرونة نظامية تسمح وتشجع على إقامة أوقاف جديدة .
- والأسئلة التي تُثار بصدد البحث كثيرة ومتنوعة ، وتحقيقاً للفائدة يرى الباحث أن تدور الأسئلة حول المسائل التالية :
- ١ - هل ترتبط الصعوبات والمعوقات التي تعترض طريق الوقف حالياً بعدم تقديم رؤى علمية جادة للإصلاح المالي والإداري للوقف ؟
- ٢ - ما هو دور الإصلاح التنظيمي (القانوني) للوقف في النهوض به من جديد ، وفي إعادة الدور المرتجى منه في خطط التنمية في المملكة العربية السعودية ؟
- ٣ - هل وصل المنظم السعودي بما أصدره من أنظمة للوقف إلى مرحلة الإصلاح التنظيمي المنشود للوقف ، أم أن أمامه خطوات إصلاحية أخرى يجب عليه أن يخطوها ؟ وما هذه الخطوات ؟
- ٤ - هل يجوز شرعاً إقرار بعض الوسائل النظامية ضد الأفراد أو المؤسسات الوقفية المتسببين في عرقلة أداء الوقف لحكمته التشريعية ، وللدور المنوط به ؟
- وتبرز إشكالية هذا البحث في كونه خماسي الجوانب والأبعاد ؛ فهو يلتزم في عرض مسائل الوقف بالمبادئ العامة للقواعد والأسس المقررة في الفقه الإسلامي ، وهذا هو البعد الأول للبحث .
- وأيضاً يعرض مسائل الوقف في ضوء ما أقرته الأنظمة السعودية السالفة الذكر ، وهو البعد الثاني للبحث .



وأما البعد الثالث فهو تقديم رؤية علمية للإصلاح المالي للوقف وفقاً لرؤى وأبحاث علماء التنظيمات المالية فيما يتصل بأصول الوقف وريعه ، ووجوه ترشيد إنفاق هذا الريع ضمن أسس الشريعة الإسلامية .

كما أن تقديم رؤية علمية للإصلاح الإداري لإدارة الوقف وفقاً لرؤى وأبحاث علماء الإدارة العامة والإدارة المالية ضمن ضوابط الشريعة الإسلامية هو البعد الرابع للبحث . ويركز الباحث جل جهده في تقديم التزاماته المتقدمة في إطار رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ ، سعياً وراء مواكبة الدراسة للمرتكزات الثلاثية لرؤية ٢٠٣٠ ، وهي خلق المجتمع الحيوي ، والاقتصاد المزدهر ، والوطن الطموح ، وهو البعد الخامس .

ومن خلال هذه الأبعاد الخمسة يتضح جلياً غياب أهمية الإدارة ودورها في عمليات الإصلاح الإداري والمالي للوقف في البحوث والدراسات العلمية حسب ما اطلع عليه الباحث ، ووجود بعض حالات الفساد الإداري في إدارة الوقف ؛ مما يدعو إلى التصدي لبحث أوجه الإصلاح الإداري في إدارة الوقف من الجوانب والأبعاد المشار إليها .

وإنما كان هذا البحث خماسي الجوانب والأبعاد ؛ لحرص الباحث أن ينأى ببحثه أن يكون مجرد شرح نظري للأنظمة واللوائح ، أو أن يكون مجرد إبداء رأي في مسائل مطروحة ، وحرصه كذلك على تقديم دراسة جادة تقدم بعض الحلول والمقترحات الملائمة للإسهام في تذليل ما يعترض طرق ازدهار الوقف من معوقات أو فساد مالي أو إداري ، وعودة الوقف إلى زاهر عهده .

ومن هذه النقاط مجتمعة تبرز الإشكالية الجوهرية لهذه الدراسة .

## مشروع البحث :

يتكون البحث من مقدمة وفصل تمهيدي ، وأربعة أبواب ، وخاتمة ، وفهارس على النحو

التالي :

مقدمة ، وتشتمل على :

- أهمية البحث .
- أسباب اختيار البحث .
- أهداف البحث .
- الدراسات السابقة .
- حدود البحث ، وتساؤلاته ومشكلاته .
- خطة الدراسة .
- منهج البحث .

الفصل التمهيدي ، ويشتمل على التعريف بمصطلحات البحث ، وفيه ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : التعريف بمصطلحات البحث ، وفيه أربعة مطالب :

- المطلب الأول : تعريف الوقف لغة واصطلاحاً .
- المطلب الثاني : المراد بالإصلاح الإداري للوقف .
- المطلب الثالث : المراد بالإصلاح المالي للوقف ومدى أهميته في هذا المجال .
- المطلب الرابع : المراد بأنظمة الوقف وعلاقتها بالإصلاح الإداري والمالي للوقف .

المبحث الثاني : الوقف عند الفقهاء والقضايا المتصلة به ، وفيه خمسة مطالب :

- المطلب الأول : الوقف عند متقدمي ومتأخري فقهاء الشريعة الإسلامية .
- المطلب الثاني : الوقف عند شراح الأنظمة .
- المطلب الثالث : طبيعة شخصية الوقف وملكيته وذمته المالية .
- المطلب الرابع : إدارة الوقف واستثماره في الشريعة الإسلامية .
- المطلب الخامس : وقف الأعيان والحقوق والمنافع .

المبحث الثالث : تنمية الوقف وتمويله وإدارته في الفكر النظامي المعاصر ، وفيه ثلاثة

مطالب :

المطلب الأول : تفعيل المبادئ العامة في تنمية وإدارة الأوقاف في الفكر

المعاصر .

المطلب الثاني : الصيغ التقليدية والحديثة في تمويل الوقف .

المطلب الثالث : التجارب المعاصرة في إدارة الأوقاف الاستثمارية .

الباب الأول : الإصلاح التنظيمي للوقف في المملكة العربية السعودية ، وفيه فصلان :

الفصل الأول : التطور التاريخي للإصلاح التنظيمي للوقف في المملكة العربية

السعودية ، وفيه مبحثان :

المبحث الأول : الإصلاح في فترة ما قبل نظام الهيئة العامة للأوقاف ، وفيه

ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : الإصلاح التنظيمي في ضوء نظام مجلس الأوقاف

الأعلى .

المطلب الثاني : الإصلاح التنظيمي في ضوء لائحة تنظيم الأوقاف

الخيرية الجديدة .

المطلب الثالث : الإصلاح التنظيمي في ضوء نظام وزارة الشؤون

الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد .

المبحث الثاني : الإصلاح التنظيمي في ضوء نظام الهيئة العامة للأوقاف ، وفيه

ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : البنيان التنظيمي والهيكل للهيئة .

المطلب الثاني : شخصية الهيئة ومسؤولياتها في المحافظة على الأوقاف .

المطلب الثالث : سلطات الهيئة والأدوار المنوطة بها والمأمولة منها .

الفصل الثاني : متطلبات استكمال الإصلاح التنظيمي للوقف في المملكة العربية

السعودية ، وفيه ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : المتطلبات ذات الصلة بإدارة الأوقاف الخيرية ، وفيه ثلاثة

مطالب :

المطلب الأول : إيجاد بنية تحتية مؤسسية خاضعة للدولة باعتبارها أحد

أجهزتها ، لا تقوم على مبدأ الربحية والمنافسة ، وتتولى إدارة

أوقاف كل منطقة .

المطلب الثاني : المتطلبات ذات الصلة بالإشراف الوزاري على

الأوقاف .

المطلب الثالث : المتطلبات المتصلة بتشديد العقوبة على العبث

بالأعيان الموقوفة .

المبحث الثاني : المتطلبات المؤدية إلى إيجاد أشكال وقفية جديدة ، وفيه ثلاثة

مطالب :

المطلب الأول : تقنين الصناديق الوقفية .

المطلب الثاني : تقنين المحافظ الاستثمارية الوقفية .

المطلب الثالث : تقنين أوقاف الحقوق والمنافع .

المبحث الثالث : المتطلبات التنظيمية المتصلة بتنمية وتمويل الوقف ، وفيه ثلاثة

مطالب :

المطلب الأول : تقنين المبادئ العامة في تنمية أموال الأوقاف .

المطلب الثاني : تقنين الصيغ التقليدية لتمويل الوقف .

المطلب الثالث : تقنين التمويل المؤسسي للأوقاف والتمويل عن

طريق الاكتتاب العام المباشر .

الباب الثاني : الإصلاح الإداري للوقف (مفهومه ، أبعاده ، افتراضاته) ، وينقسم إلى ثلاثة فصول :

الفصل الأول : ماهية الإصلاح الإداري للوقف ، وفيه ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : مفهوم الإصلاح الإداري للوقف ، وفيه ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : المفاهيم الأساسية للإصلاح الإداري للوقف .

المطلب الثاني : أهمية الإصلاح الإداري للوقف .

المطلب الثالث : معايير التفرقة بين الإصلاح الإداري والتنمية

الإدارية والتطوير الإداري والتحديث الإداري .

المبحث الثاني : أبعاد الإصلاح الإداري للوقف ، وفيه ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : صور وأساليب تحقق الإصلاح الإداري للوقف .

المطلب الثاني : إشكالية تحقق الإصلاح الإداري للوقف .

المطلب الثالث : التجارب العملية في الإصلاح الإداري للوقف

(سماتها ونتائجها) .

المبحث الثالث : افتراضات الإصلاح الإداري للوقف ، وفيه مطلبان :

المطلب الأول : كيفية تأصيل منهج مؤسسي للإصلاح الإداري للوقف .

المطلب الثاني : النماذج البيوقراطية للإصلاح الإداري للوقف .

الفصل الثاني : مخاطر ومحاذير الإصلاح الإداري للوقف ، وفيه مبحثان :

المبحث الأول : مخاطر النمو البيروقراطي ، وفيه ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : بيروقراطية الإدارة (المفهوم ، النشأة ، التطور) .

المطلب الثاني : مخاطر نمو البيروقراطية على عمليات الإصلاح

الإداري للوقف .

المطلب الثالث : الأبعاد السياسية والاجتماعية لبيروقراطية الإدارة .

المبحث الثاني : مخاطر الازدواجية والانفصال بين النظم والأساليب وبين

السلوك والطرق المعمول بها ، وفيه مطلبان :

المطلب الأول : إشكالية التعارض بين المبادئ الشرعية للوقف ، وبين

متطلبات التطوير .

المطلب الثاني : إشكالية غياب المنهج الشمولي المتكامل للإصلاح

الإداري للوقف ، والاستعاضة عنه بعمليات الإصلاح الجزئية .

الفصل الثالث : المنظور الفكري لاستراتيجية الإصلاح الإداري للوقف ، وفيه ثلاثة

مباحث :

المبحث الأول : الإطار الفكري ، وفيه مطلبان :

المطلب الأول : الإطار الفكري لاستراتيجية الإصلاح الإداري في

الفقه الإسلامي .

المطلب الثاني : الإطار الفكري لاستراتيجية الإصلاح الإداري في

النظام السعودي .

المبحث الثاني : ضرورات التكامل بين التراث الفقهي الإسلامي للوقف وبين

مناهج الإصلاح الإداري له ، وفيه مطلبان :

المطلب الأول : ضرورات التكامل للإصلاح الإداري في الفقه

الإسلامي .

المطلب الثاني : ضرورات التكامل للإصلاح الإداري في النظام

السعودي .

المبحث الثالث : ضرورات النظرة المستقبلية للإصلاح الإداري بما يتفق مع

رؤية المملكة ٢٠٣٠ ، وتجنب قصر الإصلاح الإداري على معالجة

القصور الإداري الراهن ، وفيه مطلبان :

المطلب الأول : ضرورات النظرة المستقبلية للإصلاح الإداري بما

يتفق مع رؤية المملكة ٢٠٣٠ .

المطلب الثاني : تجنب قصر الإصلاح الإداري على معالجة القصور الإداري الراهن .

الباب الثالث : الإصلاح المالي للوقف (حقيقته ، ضوابطه ، العوامل المؤثرة فيه ) ، وينقسم إلى ثلاثة فصول :

الفصل الأول : حقيقة الإصلاح المالي للوقف ، وفيه ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : مفهوم الإصلاح المالي للوقف ، والمصطلحات ذات الصلة ، وفيه مطلبان :

المطلب الأول : مفهوم الإصلاح المالي للوقف .

المطلب الثاني : مفاهيم المصطلحات المتصلة بالإصلاح المالي .

المبحث الثاني : ضوابط الإصلاح المالي للوقف ، وفيه مطلبان :

المطلب الأول : المحافظة على إرادة الواقف وشروطه .

المطلب الثاني : المحافظة على الشخصية الاعتبارية للوقف ، وعلى ذمته المالية المستقلة .

المبحث الثالث : العوامل المؤثرة في الإصلاح المالي للوقف ، وفيه مطلبان :

المطلب الأول : حقوق المستحقين للريع .

المطلب الثاني : مدى إمكانية استثمار الأصول الوقفية .

الفصل الثاني : جوانب الإصلاح المالي للوقف ، وفيه مبحثان :

المبحث الأول : التخطيط المالي للوقف ومراقبة عملياته ، وفيه ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : المفاهيم الأساسية لعملية التخطيط .

المطلب الثاني : ضرورات تصنيف أهداف الوقف وخطوات التخطيط لكل هدف .

المطلب الثالث : الأدوات الرقابية الفعالة لعمليات الوقف .

المبحث الثاني : الإصلاحات المالية الهيكلية المنشودة للوقف ، وفيه أربعة مطالب :

المطلب الأول : ضرورات الحصر الكامل لأعيان الوقف وتوفير المعلومات عنها .

المطلب الثاني : إيجاد الصيغ الاستثمارية ذات العائد المرتفع لأعيان وأصول الوقف .

المطلب الثالث : أساليب مقترحة لتحقيق التراكم الرأسمالي لريع الأوقاف وأعيانها واللازم لعمليات ترميم الأوقاف .

المطلب الرابع : تمتع أعيان الوقف بالحصانة النظامية في مواجهة محاولات الاستيلاء عليها .

الفصل الثالث : معوقات ومشكلات الإصلاح المالي للوقف ، وطرق معالجتها ، وفيه مبحثان :

المبحث الأول : معوقات الإصلاح المالي للوقف ، وفيه مطلبان :

المطلب الأول : المعوقات التي ترجع للجهاز الإداري القائم في المملكة ، وطرق معالجتها :

المطلب الثاني : المعوقات التي ترجع إلى قصور الأنظمة المالية عند إعداد الميزانية العامة للدولة .

المبحث الثاني : مشكلات الإصلاح المالي للوقف ، وفيه مطلبان :

المطلب الأول : المشكلات السلوكية لأجهزة الإصلاح .

المطلب الثاني : مشكلات الرقابة المالية على عملية الإصلاح ونتائجها .



الباب الرابع : تحديات الإصلاح المالي والإداري للوقف في المملكة العربية السعودية ، والجهود

المنوطة بالإدارات والأجهزة الحكومية للتغلب عليها ، وينقسم إلى فصلين :

الفصل الأول : تحدي التخطيط العلمي للقوى العاملة في الجهاز الحكومي ، وفيه مبحثان :

المبحث الأول : تداخل وازدواج الاختصاص بين الأجهزة الحكومية وبين

الإدارات الفرعية في الجهاز الواحد .

المبحث الثاني : وجود درجة عالية من المركزية الإدارية .

الفصل الثاني : الدور المنوط بالأجهزة المالية والإدارية في الإصلاح المالي والإداري

لوقف ، وفيه أربعة مباحث :

المبحث الأول : الدور المنوط بالوزارات والمؤسسات والمصالح المالية ، وفيه

ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : الدور المنوط بوزارة المالية .

المطلب الثاني : الدور المنوط بمؤسسة النقد العربي السعودي .

المطلب الثالث : الدور المنوط بالهيئة العامة للزكاة والدخل .

المبحث الثاني : الدور المنوط بالجهات الرقابية ، وفيه مطلبان :

المطلب الأول : الدور المنوط بهيئة الرقابة والتحقيق .

المطلب الثاني : الدور المنوط بديوان المراقبة العامة .

المبحث الثالث : الدور المنوط بوزارة التخطيط ووزارة العمل والتنمية

الاجتماعية ، وفيه مطلبان :

المطلب الأول : الدور المنوط بوزارة التخطيط .

المطلب الثاني : الدور المنوط بوزارة العمل والتنمية الاجتماعية .

المبحث الرابع : الدور المنوط بأجهزة التنمية الإدارية وأجهزة مكافحة الفساد ،

وفيه مطلبان :

المطلب الأول : الدور المنوط بأجهزة التنمية الإدارية .

المطلب الثاني : الدور المنوط بأجهزة مكافحة الفساد .

الخاتمة ، وتنقسم إلى :

- أهم نتائج الدراسة .

- توصيات الدراسة .

الفهارس ، وتحتوي على :

- فهرس الآيات القرآنية .

- فهرس الأحاديث النبوية .

- فهرس الأعلام .

- فهرس المصادر والمراجع .

- فهرس الموضوعات .

- الجداول والملاحق .

## منهج البحث :

يعتمد الباحث في هذه الدراسة على مناهج البحث التالية :

- ١ - المنهج الاستقرائي ؛ حيث يحاول الباحث من خلال هذا المنهج ملاحظة ظاهرة الدور الإيجابي للوقف في عصوره الماضية ، وأقول هذا الدور في العصر الحاضر ، وتدوين الملاحظات عن أسباب تغير هذا الدور ، حيث تمثل هذه الملاحظات الفروق أو المعطيات التي يخلص منها الباحث إلى ضرورات الإصلاح الإداري والمالي للوقف في إطار رؤية المملكة ٢٠٣٠ .
- ٢ - المنهج التحليلي لمفهوم وآليات الإصلاح المالي والإداري للوقف ، ويعنى هذا المنهج بالدراسة المتعمقة لأسس وقواعد الإصلاح الإداري والمالي بشكل عام ، وتطبيق هذه الأسس والقواعد على الإصلاح الإداري والمالي للوقف .
- ٣ - المنهج التطبيقي ، والذي يعنى بدراسة دور الوقف في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبشرية الشاملة والمستدامة في إطار رؤية المملكة ٢٠٣٠ .
- ٤ - أقوم بجمع المادة العلمية من مصادرها الأصلية مع ذكر المراجع الحديثة حسب مقتضيات البحث .
- ٥ - أذكر آراء الفقهاء والعلماء المشهورين في المسألة مع ذكر الأدلة وترجيح ما يظهر رجحانه لي بالدليل ، مع مقارنتها بالنظام .
- ٦ - توثيق النصوص والمنقولات من مصادرها الأصلية وتوثيق الآراء ونسبتها إلى أصحابها .
- ٧ - العناية بصياغة البحث بأسلوب علمي دقيق واضح يتناسب مع طبيعة الدراسة في هذه المرحلة .
- ٨ - ترقيم الآيات القرآنية وعزوها إلى سورها موضعاً رقم الآية مع كتابتها بالرسم العثماني .
- ٩ - تخريج الأحاديث من مظانها الصحيحة وخاصة صحيح البخاري ومسلم مكتفياً بذلك العزو من هذين الكتابين .

- ١٠ - أبين درجة الحديث كما أنني سأخرج الآثار من مصادرها الخاصة بهذا الشأن .
- ١١ - التعريف بالغريب والمصطلحات من مصادرها المعتمدة .
- ١٢ - ترجمة الأعلام الوارد ذكرهم في البحث ترجمة موجزة .
- ١٣ - وضع خاتمه في نهاية البحث وتتضمن أهم النتائج التي توصلت إليها من هذه الدراسة والتوصيات المناسبة .
- ١٤ - إعداد الفهارس المفصلة حسب ما هو موضح في الخطة .

## الفصل التمهيدي

### يشتمل على التعريف بمصطلحات البحث

تمهيد :

لما كان تعريف المصطلحات المتوقع ورودها في البحث يسهم في تحديد مقصود الباحث منها بما يوضح ويبين مدلولها ومعناها ، انطلاقاً من كون التعريف إنما يُعنى في المقام الأول بتحديد أوصاف المصطلح الذاتية ، وذكر خواصه المميزة له باللفظ الجامع المانع الدال على ماهية المصطلح أو الشارح لمعناه بتحديد أوصافه الذاتية ، أو التي هي من لوازمه .

ولما كانت كلمة المصطلح تعني : اللفظ الذي اتفق علماء كل علم أو فن على مدلوله ومعناه الخاص ؛ فإنه وتحقيقاً لأغراض تعريف مصطلحات البحث ؛ فإن الباحث سوف يعنى في هذا الفصل التمهيدي بتعريف المصطلحات التالية :

الوقف ، الإصلاح الإداري للوقف ، الإصلاح المالي للوقف ، الإصلاح التنظيمي للوقف ، وقف الحقوق ، وقف المنافع ، تنمية الوقف ، تمويل الوقف ، الصيغ التقليدية في تمويل الوقف ، الصيغ الحديثة في تمويل الوقف ، وسوف أستكمل تعريف هذه المصطلحات في مواضعها من مباحث هذا الفصل المتكون من المباحث التالية :

المبحث الأول : التعريف بمصطلحات البحث .

المبحث الثاني : الوقف عند الفقهاء والقضايا المتصلة به .

المبحث الثالث : تنمية الوقف وتمويله وإدارته في الفكر النظامي المعاصر .

## المبحث الأول

### التعريف بمصطلحات البحث

- هذا المبحث يتكون من أربعة مطالب ، هي : التعريف بالوقف ، وتحديد المراد بكل من الإصلاح الإداري ، والإصلاح المالي للوقف ، والعلاقة بين أنظمة (قوانين) الوقف ، وكلا النوعين من الإصلاح ، وذلك على النحو التالي :
- المطلب الأول : تعريف الوقف لغة واصطلاحًا .
- المطلب الثاني : المراد بالإصلاح الإداري للوقف .
- المطلب الثالث : المراد بالإصلاح المالي للوقف ومدى أهميته في هذا المجال .
- المطلب الرابع : المراد بأنظمة الوقف وعلاقتها بالإصلاح الإداري والمالي للوقف .

## المطلب الأول : تعريف الوقف لغة واصطلاحاً :

## أولاً : الوقف في اللغة :

مصدر للفعل الثلاثي « وقف » ، والذي قد يستعمل متعدياً ، ولازمًا في المحسوس والمعنوي ، والذي يكثر فيه إطلاق المصدر « وقف » وإرادة اسم المفعول ( موقوف ) ، ومن معانيه في اللغة : القيام من قعود ، والسكون بعد المشي ، ومعاينة الأشياء ، وفهم الكلام وتبينه ، والاطلاع على الأمور ، والامتناع والكف عن الأفعال<sup>(١)</sup> ، والحبس والمنع ، والسكون ، والسكوت ، والتأخير والتأجيل والتعليق ، وقطع الكلمة عما بعدها<sup>(٢)</sup> .

ومن الألفاظ الشاذة المستعملة في الباب قولهم : « أوقف » ، قال ابن فارس في مقاييس اللغة : « أما أوقف فهي لغة رديئة »<sup>(٣)</sup> .

وقال الأزهري<sup>(٤)</sup> في تهذيب اللغة : هي لغة تيمية رديئة لا تستخدم في فصيح اللسان إلا بمعنى سكت وأمسك وأقلع<sup>(٥)</sup> .

ويكثر استعمال لفظ الوقف في اللغة وعند فقهاء المالكية مرادفًا للحبس ؛ حيث التعبير بإحدى اللفظتين عن الأخرى ، فإن كليهما تتضمنان معنى الإمساك والمنع عن الاستهلاك والبيع وسائر التصرفات عن كل أحد أو غرض غير ما أمسكت أو وقفت عليه .

(١) المعجم الوجيز ، مجمع اللغة العربية بالقاهرة ، ١٤٢١ هـ ، ص ٦٧٨ ، مادة (وق ف) .

(٢) تهذيب اللغة ، أبو منصور الأزهري ، تحقيق عبد السلام هارون ، الدار المصرية للتأليف والترجمة ، مادة (وق ف) ، وراجع : مختار الصحاح ، محمد بن أبي بكر الرازي ، مكتبة لبنان ، بيروت ، ١٩٨٦ م ، مادة (وق ف) .

(٣) مقاييس اللغة ، أحمد بن فارس بن زكريا ، تحقيق عبد السلام هارون ، دار الجليل ، بيروت ، ١٩٩١ م ، ١٣٥ / ٦ .

(٤) محمد بن أحمد بن الأزهر الهروي ، أبو منصور ، أحد الأئمة في اللغة والأدب ، مولده ووفاته في هراة بخراسان ، نسبته إلى جده « الأزهر » عني بالفقه فاشتهر به أولاً ، ثم غلب عليه التبحر في العربية ، فرحل في طلبها ، وقصد القبائل وتوسع في أخبارهم . توفي سنة ٣٧٠ هـ . الأعلام ٣١١ / ٥ .

(٥) تهذيب اللغة ، لأبي منصور محمد بن أحمد الأزهري ، تحقيق : عبد السلام هارون ، الدار المصرية للتأليف والترجمة ، مادة (وقف) ، مرجع سابق .

قال المطرزي<sup>(١)</sup> في المغرب : والوقف هو : الحبس والتسبيل<sup>(٢)</sup> ، ومن الألفاظ الشاذة المستعملة في الباب قولهم : (وَقَّف) بالتشديد ، قال : الزبيدي<sup>(٣)</sup> في تاج العروس : هي منكرة قليلة<sup>(٤)</sup> ، والأفصح فيها (وقف) بالتخفيف ، وكذا قولهم : (حبس) بتخفيف الباء ، والأصل فيها تشديد الباء ؛ لحديث ابن عمر الذي رواه الإمام مسلم في باب الوقف من كتاب الوصية ، وقول رسول الله ﷺ لعمر بن الخطاب رضي الله عنه في شأن سهمه من أرض خيبر : « إن شئت حبست أصلها وتصدقت بها »<sup>(٥)</sup> أي بريعتها .

والراجح من حيث اللغة أن الوقف والحبس سواء في المعنى ؛ لعدم الفرق بينهما ، وذلك خلافاً لمن قال : إن الوقف أولى بالاستعمال من الحبس ، وأصرح في الدلالة على إفادته التأييد ، لكنها في الحقيقة لفظان مترادفان .

### ثانياً : تعريف الوقف في اصطلاح الفقهاء :

بناء على اختلاف فقهاء الشريعة الإسلامية في الجهة المالكة للعين الموقوفة ، وفي لزوم الوقف وجواز الرجوع عنه ، فقد وقع الخلاف بينهم في تعريفه ، وبيان ذلك أن الفقهاء قد اختلفوا في مال ملكية المال الموقوف :

(١) ناصر بن عبد السيد ، برهان الدين الخوارزمي المطرزي ، من فقهاء الحنفية ، ولد في جرجانية خوارزم ، توفي سنة ٦١٠ هـ . الأعلام ٧ / ٣٤٨ .

(٢) المغرب في ترتيب المغرب ، المطرزي ، تحقيق : محمود فاخوري ، مكتبة أسامة بن زيد ، بيروت ، ١٣٩٩ هـ ، مادة (وقف) .

(٣) محمد بن محمد بن محمد بن عبد الرزاق الحسين الزبيدي ، أبو الفيض ، الملقب بمرتضى ، علامة باللغة والحديث والرجال والأنساب ، من كبار المصنفين ، أصله من واسط (في العراق) ، ومولده بالهند (في بلجرام) ومنشأه في زبيد (باليمن) ، رحل إلى الحجاز ، وأقام بمصر ، وتوفي بها بالطاعون سنة ١٢٠٥ هـ . الأعلام ٧ / ٧٠ .

(٤) تاج العروس من جواهر القاموس ، السيد مرتضى الحسيني الزبيدي ، تحقيق : علي شيري ، دار الفكر ، بيروت ، ١٩٩٤ م ، مادة (وقف) .

(٥) رواه البخاري في كتاب الشروط ، باب الشروط في الوقف ٥ / ٤١٨ حديث رقم (٢٧٣٧) ، مع الفتح ، المكتبة السلفية ، الطبعة السلفية ، ط ٣ ، ١٤٠٧ هـ .



فقال أبو حنيفة<sup>(١)</sup> : إنه يبقى في ملك صاحبه (الواقف) ، ويكون الوقف بذلك غير لازم ، حيث يستطيع الواقف الرجوع عن الوقف والتصرف الناقل للملك في المال الموقوف . ويتفق بعض فقهاء المذهب المالكي مع الإمام أبي حنيفة في بقاء المال الموقوف على ملك الواقف ، وفي عدم تأييد الوقف .

أما أبو يوسف<sup>(٢)</sup> ومحمد<sup>(٣)</sup> من أصحاب أبي حنيفة والشافعية والحنابلة ؛ فيذهبون إلى انقطاع ملكية الواقف عن المال الموقوف وانتقاله إلى حكم ملك الله تعالى ، بما يترتب عليه أن يصير الوقف على التأييد ؛ حيث لا يجوز للواقف الرجوع عنه ، أو بيع المال الموقوف أو هبته ، كما أنه لا يورث عنه بعد موته<sup>(٤)</sup> .

يقول الإمام الشافعي<sup>(٥)</sup> في الأم : وحجة الذي صار إليه من أبطل الصدقات أن قال :

(١) النعمان بن ثابت ، التيمي بالولاء الكوفي ، أبو حنيفة ، الإمام المجتهد المحقق ، أحد الأئمة الأربعة عند أهل السنة ، قيل : أصله من أبناء فارس ، ولد ونشأ بالكوفة ، وكان يبيع الخبز ويطلب العلم في صباه ، ثم انقطع للتدريس والإفتاء ، أراه المنصور العباسي على القضاء ببغداد فأبى أن يفعل فحبسه إلى أن مات في محبسه سنة ١٥٠ هـ . الأعلام ٨ / ٣٦ .

(٢) يعقوب بن إبراهيم بن حبيب الأنصاري الكوفي البغدادي ، أبو يوسف ، صاحب الإمام أبي حنيفة وتلميذه ، وأول من نشر مذهبه ، كان فقيهاً علامة ، من حفاظ الحديث ، ولد بالكوفة ، وتفقه بالحديث والرواية ، ثم لزم أبا حنيفة ، وولي القضاء ببغداد أيام المهدي والهادي والرشيد ، ومات في خلافته ببغداد سنة ١٨٢ هـ وهو على القضاء ، وهو أول من دعي : « قاضي القضاة » . الأعلام ٨ / ١٩٣ .

(٣) محمد بن الحسن بن فرقد ، من موالي بني شيبان ، أبو عبد الله ، إمام في الفقه والأصول ، وهو الذي نشر علم أبي حنيفة ، أصله من قرية حرستة في غوطة دمشق ، وولد بواسط ، ونشأ بالكوفة ، فسمع من أبي حنيفة ، وغلب عليه مذهبه ، وعرف به ، وانتقل إلى بغداد ، فولاه الرشيد القضاء بالرقعة ثم عزله ، ولما خرج الرشيد إلى خراسان صحبه ، فمات في الري سنة ١٨٩ هـ . الأعلام ٦ / ٨٠ .

(٤) المبسوط ، السرخسي ١٢ / ٢٧ ، مطبعة السعادة ، مصر ، ١٣٣١ هـ ، وأيضاً : الشرح الصغير ، أحمد بن محمد الدردير ، تحقيق مصطفى كمال وصفي ٤ / ١٠٦ ، دار المعارف ، مصر ، ١٩٧٢ م .

(٥) محمد بن إدريس بن العباس بن عثمان بن شافع الهاشمي القرشي المطلبي ، أبو عبد الله ، أحد الأئمة الأربعة عند أهل السنة ، وإليه نسبة الشافعية كافة ، ولد في غزة بفلسطين ، وحمل منها إلى مكة وهو ابن سنتين ، وزار بغداد مرتين ، وقصد مصر سنة ١٩٩ فتوفي بها سنة ٢٠٤ هـ ، وقبره معروف في القاهرة . قال المبرد : كان الشافعي أشعر الناس وأدهم وأعرفهم بالفقه والقراءات . الأعلام ٦ / ٢٦ .

إنها في معنى البحيرة والوصيلة والحامي ؛ لأن سيدها أخرجها من ملكه إلى غير مالك<sup>(١)</sup> .  
 أما الإمام مالك<sup>(٢)</sup> ومحمد بن الحسن وأبو يوسف ؛ فقد اشترطوا للزوم الوقف شرطاً  
 واحداً هو : إخراج الموقوف من يد الواقف<sup>(٣)</sup> ، إلا أن بعض فقهاء المالكية ومع اتفاقهم مع  
 الإمام أبي حنيفة في اعتبار ملك العين الموقوفة على ملك الواقف فقد أجازوا له الحق في بيع  
 العين الموقوفة في حالتين :

أولاهما : أن يشترط هذا الحق لنفسه في حجة الوقف .

الثانية : أن تلجئه حاجة ماسة إلى بيع العين الموقوفة .

فإن لم يتوفر هذان الشرطان يصبح الوقف لازماً دائماً حتى مع بقاءه على ملك الواقف<sup>(٤)</sup> .  
 وعرفه بعض الحنفية بأنه : حبس عين على ملك الواقف ، والتصديق بمنافعها<sup>(٥)</sup> .  
 وهذا التعريف مبني على بقاء ملكية العين الموقوفة على ملكية الواقف وحقه في الرجوع  
 عن الوقف والتصرف الناقل لملكيتها باعتبار الوقف تبرعاً جائزاً وغير لازم .  
 وقال الإمام السرخسي<sup>(٦)</sup> في المبسوط : هو حبس المملوك عن التملك من الغير<sup>(٧)</sup> ،  
 والمعنى في هذا التعريف هو : « أنه لا يملكه أحد ؛ لا يبيع ولا يهبه ولا يارث » .

(١) الأم ، للإمام الشافعي ، دار المعرفة ، بيروت ، ١٤١٠هـ / ١٩٩٠م ٦١ / ٤ .

(٢) مالك بن أنس بن مالك الأصبحي الحميري ، أبو عبد الله ، إمام دار الهجرة ، وأحد الأئمة الأربعة عند  
 أهل السنة ، وإليه تنسب المالكية ، مولده ووفاته بالمدينة ، توفي بالمدينة سنة ١٧٩هـ . الأعلام ٢٥٧ / ٥ .

(٣) محاضرات في الوقف ، محمد أبو زهرة ، دار الفكر العربي ، د.ت ، ص ٤٠ .

(٤) الشرح الكبير على مختصر خليل ، للدردير ، دار الفكر ، بيروت ٨٩ / ٤ .

(٥) العناية على الهداية ، محمد بن محمود البابرتي ، دار الفكر ، بيروت ٢٠٢ / ٦ .

(٦) محمد بن أحمد بن سهل ، أبو بكر ، شمس الأئمة ، قاض من كبار الحنفية ، مجتهد ، من أهل سرخس في  
 خراسان ، أشهر كتبه « المبسوط » في الفقه ، أملاه وهو سجين بالجب في أوزجند بفرغانة ، وكان سبب  
 سجنه كلمة نصح بها الخاقان ، ولما أطلق سكن فرغانة إلى أن توفي سنة ٤٨٣هـ . الأعلام ٣١٥ / ٥ .

(٧) المبسوط ، لشمس الدين أبي بكر محمد بن أحمد ، المشهور بالسرخسي ، مطبعة السعادة ، مصر ،

وعرف الصاحبان أبو يوسف ومحمد الوقف بأنه : حبس العين على حكم ملك الله تعالى ، وقد اختار ابن عابدين<sup>(١)</sup> في حاشيته هذا التعريف<sup>(٢)</sup> ، والمعنى في هذا التعريف هو : أن العين الموقوفة محبوسة لا على ملك أحد من البشر ، وإنما على حكم ملك الله تعالى ؛ لأن الوقف تبرع لازم مانع من التصرف اللاحق في العين .

وذهب فقهاء المالكية ، وبعض فقهاء الشافعية والحنابلة ، وقد عرفوه بأنه : « إعطاء منافع شيء مدة وجوده لازماً بقاءه في ملك معطيه ولو تقديراً »<sup>(٣)</sup> .

وهذا التعريف مبني على بقاء العين الموقوفة على ملك الواقف ، مع منعه من التصرف فيها تصرفاً ناقلاً للملكية أو للملكية منافعها .

وعرفه فقهاء الشافعية ، وهو رواية عند الحنابلة ، بأن الوقف : « حبس مال يمكن الانتفاع به مع بقاء عينه على مصرف مباح شرعاً »<sup>(٤)</sup> .

وهذا التعريف مبني على خروج العين الموقوفة عن ملك الواقف ، وصيرورتها في حكم ملك الله تعالى ، ومنع الواقف من التصرف اللاحق فيها ؛ حيث يعتبر الوقف من التبرعات اللازمة .

وفي رواية عند فقهاء الشافعية<sup>(٥)</sup> ، وظاهر مذهب الحنابلة<sup>(٦)</sup> ، أن الوقف تملك الموقوف عليهم للعين الموقوفة ملكاً ناقصاً قاصراً فقط على تملك المنافع دون الرقبة التي تنتقل إلى حكم ملك الله تعالى ، لا يجوز لأحد التصرف فيها تصرفاً ناقلاً للملكية .

(١) محمد أمين بن عمر بن عبد العزيز عابدين الدمشقي ، فقيه الديار الشامية ، وإمام الحنفية في عصره ، مولده ووفاته في دمشق سنة ١٢٥٢هـ ، له كتاب « رد المحتار على الدر المختار » المعروف بحاشية ابن عابدين . الأعلام ٤٢ / ٦ .

(٢) حاشية ابن عابدين ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٢هـ / ٤ / ٣٣٨ .

(٣) منح الجليل شرح مختصر خليل ، الشيخ عليش ، دار الكتب العلمية ، بيروت ١٠٨ / ٨ .

(٤) نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج ، للرملي ، دار الفكر ، بيروت ، ١٤٠٤هـ / ٥ / ٣٥٨ .

(٥) مغني المحتاج ، الخطيب الشربيني ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٥هـ / ٣ / ٥٢٢ .

(٦) الإنصاف ، المرادوي ، المطبوع مع المقنع والشرح الكبير ، دار هجر ، ١٤١٥هـ / ١٦ / ٤٢٠ .

أما فقهاء الحنابلة فقد عرفوا الوقف في التعريف المشهور عندهم بأنه : « تحبب مالِك ، مُطْلَقِ التَّصَرُّفِ مَالَهُ الْمُتَنَفِّعِ بِهِ ، مع بقاء عينه بقطع تصرفه »<sup>(١)</sup> . أي بقطع تصرف المالك وغيره في رقبته بنوع من أنواع التصرفات ، وصرف ريعه إلى جهة بر تقرباً إلى الله تعالى »<sup>(٢)</sup> .  
وعرفه بعضهم بأنه : « تحبب الأصل وتسبيل المنفعة »<sup>(٣)</sup> .  
وعرفه بعضهم بأنه : « تحبب الأصل وتسبيل الثمرة » لأن النبي ﷺ قال لعمر بن الخطاب رضي الله عنه : « احبس أصلها وسبل ثمرتها »<sup>(٤)</sup> فالقصد « بالأصل » العين الموقوفة ، وأما إعطاء فوائد العين الموقوفة من غلة وثمره وغيرها للجهة المعنية فهو المراد بتسبيل الثمرة<sup>(٥)</sup> ، وهذا الذي يميل إليه الباحث . والله أعلم .

(١) المطلع على أبواب المقنع ، أبو عبد الله الحنبلي ، المكتب الإسلامي ، بيروت ، ١٣٨٥ هـ ، ص ٢٨٥ ،  
وراجع كذلك : الإقناع ، شرف الدين موسى بن أحمد الحجاوي ، تحقيق د. عبد الله التركي ، دار هجر ،  
١٤١٨ هـ ، ٦٣ / ٣ .

(٢) معونة أولي النهى ، ابن النجار ، تحقيق د. عبد الملك بن دهيش ، دار خضر ، بيروت ، ١٤١٦ هـ ، ٧٣٨ / ٥ .

(٣) الممتع في شرح المقنع ، زين الدين المنجي ، تحقيق عبد الملك بن دهيش ، دار خضر ، بيروت ، ١٤١٨ هـ ،  
١١٦ / ٤ .

(٤) سبق تخريجه .

(٥) كشاف القناع عن متن الإقناع ، للشيخ منصور بن يونس إدريس البهوتي ، تحقيق وتخريج لجنة  
متخصصة في وزارة العدل السعودية ، الطبعة الأولى ، ١٤٢٨ هـ ، ٢٠٠٧ م ، ٦ / ١٠ .

## المطلب الثاني : المراد بالإصلاح الإداري للوقف .

لم أجد تعريفاً محدداً للإصلاح الإداري للوقف في النظام السعودي ، إلا أنني استنتجت من القواعد العامة للنظام الإداري في المملكة العربية السعودية تعريفاً للإصلاح الإداري للوقف بأنه : تقويم وتطوير منظومة الإجراءات والهياكل التنظيمية التي تحكم نشاط الإدارة الحكومية والأهلية للوقف من حيث العمليات الإدارية والفنية ، والقيم والسلوكيات الإدارية والبشرية ، والبرامج والأنشطة الإدارية ، ومن وجهة نظر الباحث ؛ فإن عدم تعريف فقهاء الشريعة الإسلامية للوقف يرجع إلى :

١- أن الإصلاح في مفهومه العام نقيض الإفساد و ضد الفساد ، قال تعالى : ﴿ وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا ﴾<sup>(١)</sup> .

٢- أن فقهاء الشريعة الإسلامية قد اعتبروا ناظر الوقف الذي يباشر عمله إلى جانب الواقف نائباً عن الواقف فيما أسند إليه ، واعتبروا ناظر الوقف الذي يباشر عمله منفرداً وبتولية الواقف أو القاضي إياه وكيلاً عن أطراف الوقف ، وسواء كان نائباً أو وكيلاً ؛ فإن الفقهاء يفترضون فيه حسن النية ، ويغلبون الثقة على الشك في تصرفاته ، ويحملون أفعاله على الخير دون الشر .

يقول أبو يوسف (صاحب أبي حنيفة) : « إن أمور المسلمين محمولة على الإصلاح والسداد ما أمكن »<sup>(٢)</sup> ، كما أنهم وعند بيانهم لما يخرج به الوكيل عن الوكالة لم يعدوا فساد الوكيل سبباً لعزله من الوكالة<sup>(٣)</sup> .

وبناء على عدم وجود تعريف محدد للإصلاح الإداري للوقف ؛ فإن الباحث يستعين بالتعريف الوارد للإصلاح الإداري للمنظمات المدنية غير الوقفية ، الوارد في كتب ومراجع

(١) الأعراف : ٥٦ .

(٢) بدائع الصنائع للكاساني ، دار الكتب العلمية ، ١٤١٦هـ ، ٦ / ٣١ .

(٣) راجع في هذه الأسباب : المرجع السابق ، ٦ / ٣٧ ، ٣٨ .

العلوم الإدارية ، وذلك مع قياس الوقف كمنظمة مالية مدنية على سائر منظمات الأعمال الأخرى .

### أولاً : المفهوم اللغوي للإصلاح :

تقول العرب : (صَلَح) الشيء صلاحًا ، كان نافعًا أو مناسبًا ، و (صَلَح) صلاحًا : أي زال عنه الفساد ، و (أصلح) الشيء : أزال فساده ، و (استصلح) الشيء : طلب صلاحه ، و (الصلاح) : السلامة من العيب<sup>(١)</sup> .

والإصلاح نقيض وضد الفساد ؛ لأنه مناقض له في الطبيعة ، وضد له في الاتجاه ؛ فالعلاقة بينهما علاقة تناقض وضدية<sup>(٢)</sup> ، وقد جاءت الكثير من آيات القرآن الكريم شاهدة ومبينة لهذه العلاقة ، ومن هذه الآيات :

١- قوله تعالى : ﴿ وَكَانَ فِي الْمَدِينَةِ سَعَةُ رَهْطٍ يُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ ﴾<sup>(٣)</sup> .

٢- قوله تعالى : ﴿ وَقَالَ مُوسَى لِأَخِيهِ هَارُونَ أَخْلِفْنِي فِي قَوْمِي وَأَصْلِحْ وَلَا تَتَّبِعْ سَبِيلَ الْمُفْسِدِينَ ﴾<sup>(٤)</sup> .

٣- قوله تعالى : ﴿ وَاللَّهُ يَعْلَمُ الْمُفْسِدَ مِنَ الْمُصْلِحِ ﴾<sup>(٥)</sup> .

٤- قوله تعالى : ﴿ وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا ﴾<sup>(٦)</sup> .

فهذه الآيات وغيرها تفيد أن الإصلاح طلب لإزالة الفساد ودرئه ، وطلب الصلاح والسلامة من العيوب .

(١) المعجم الوجيز ، مجمع اللغة العربية ، القاهرة ، ١٤٢١هـ ، ص ٣٦٨ ، مادة (ص ل ح) .

(٢) د. عبد الله العكايلة ، نحو مدخل إسلامي للإصلاح الإداري ، بحث منشور ضمن كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، من منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، الأردن ، ١٩٨٦م ، ص ٩٥٦ .

(٣) النمل : ٤٨ .

(٤) الأعراف : ١٤٢ .

(٥) البقرة : ٢٢٠ .

(٦) الأعراف : ٥٦ .

## ثانياً : تعريف الإصلاح الإداري للوقف :

من خلال التعريفات التي عرف بها الإصلاح الإداري في شكله العام وصورته المطلقة يمكن أن يعرف الإصلاح الإداري للوقف بعدة تعريفات ، وهذه التعريفات مستفادة ومستقاة من التعريفات التي ذكرها علماء الإدارة العامة للإصلاح الإداري في منظمات (منشآت) الأعمال المدنية ، وبالقياس عليها واللفظ فيها من قبل الباحث ومن عبارته ، من أهمها :

١- الإصلاح الإداري للوقف هو : جهود هادفة ومنظمة لتنمية وتجديد وتطوير قدرات ومهارات وكفاءات الأجهزة الإدارية الأهلية والحكومية للوقف لتلبية مقتضيات استثمار وتنمية أعيانه وأصوله ، والاحتياجات الآنية والمستقبلية المتوقعة للمستفيدين منه<sup>(١)</sup> .

٢- الإصلاح الإداري للوقف في مفهومه الجزئي يعني : عمليات تنمية وتطوير وتحديث ورفع قدرات وكفاءات العناصر البشرية في الأجهزة الإدارية للوقف .

٣- الإصلاح الإداري للوقف في مفهومه الكلي والشمولي هو : « جهود سياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية ودينية هادفة لإحداث تغييرات أساسية متعمدة وإيجابية في السلوك والنظم واللوائح والقوانين والعلاقات والأساليب والأدوات المنظمة لقطاع الوقف والتي يلزم القيام بها تحقيقاً لتنمية ورفع قدرات وكفاءات وإمكانات العنصر البشري في الجهاز الإداري للوقف بما يحقق للوقف كمؤسسة اقتصادية درجة عالية من الكفاءة الإنتاجية ، والفعالية في تحقيق وإنجاز أهدافه<sup>(٢)</sup> .

٤- الإصلاح الإداري للوقف في مفهومه المثالي (أي الذي يجب أن يكون) هو : « تغيير مقصود في الهياكل الإدارية والأساليب الإدارية لإدارات الوقف الأهلية والحكومية القائمة ، واللوائح والقوانين الحاكمة لنشاطها ، من شأنه تحسين مخرجات العنصر البشري

(١) راجع : د. ياسر العدوان ، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي ، ص ٧٨٩ ، مرجع سابق .

(٢) راجع في هذا المعنى : د. حسن أبشر الطيب ، الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة ، بحث منشور في كتاب المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ص ٨٠٨ .

في الجهاز الإداري للوقف ، استهدافاً لخدمة ومصالح الموقوف عليهم ، وتمشياً مع الأهداف القومية للمجتمع»<sup>(١)</sup> .

يرى الباحث أن مفهوم الإصلاح الإداري للوقف في الفقه الإسلامي لا يخرج عن مفهومه اللغوي ؛ من حيث كونه يعني : إصلاح أموال النظارة على الوقف فيما يتصل بتحصيل الموارد ، و صرفها في مصارفها الشرعية بحسب شروط الواقفين ، وضبط تصرفات النظار في استبدال أعيان الأوقاف .

---

(١) راجع في هذا المعنى : د. نزيه الأيوبي ، الحلقات المنسية والمناطق المحظورة في الإصلاح الإداري العربي ،

بحث منشور في كتاب المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ص ٨٣٩ .



المطلب الثالث : المراد بالإصلاح المالي للوقف ومدى أهميته في هذا المجال .

أولاً : مضمون الإصلاح المالي للوقف :

إذا كان الإصلاح الإداري للوقف يتضمن ثلاثة مضامين أو معايير سلوكية وفنية وتقويمية تتصل بجوانب الإدارة الثلاثة الرئيسة وهي : ( الجهاز الإداري القائم ) ، و ( الأنظمة والقوانين واللوائح المنظمة لعمل الجهاز الإداري ) ، و ( السلوكيات والقيم والثواب الإدارية والأخلاقية للعناصر البشرية في الجهاز الإداري ) .

فإن الإصلاح المالي للوقف بما يتضمنه من إزالة أسباب الانحراف والفساد المالي عن ريع الوقف وأعيانه ؛ تدعيماً لدور الوقف في تحقيق أهدافه ، وفي إخراجه من دائرة الاقتصاد الخفي الذي لا دور له في تنمية المجتمع ، إلى الاقتصاد الظاهر الواضح ، الذي تتضافر أصوله وأعيانه مع باقي عناصر الإنتاج المتاحة في المجتمع في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعلمية والصحية والثقافية ، وكافة وجوه التنمية الشاملة في المجتمع ، وما يتضمنه هذا الإصلاح كذلك من تفعيل لدور الوقف في منع تركيز الثروة وجعلها دولة في أيدي الأغنياء فقط ، وفي إعادة توزيعها لصالح الفقراء ؛ شأنه في هذا المضمون شأن الزكاة المفروضة ، وما يتضمنه كذلك من إعادة ربط الوقف بالاقتصاد العام ( أي بميزانية الدولة ) في التخفيف عن كاهل الميزانية العامة للدولة في إقامة وبناء المشاريع والمرافق الخدمية في مجالات التعليم والصحة والإسكان الاجتماعي ، والطرق والكهرباء ومياه الشرب وغيرها من المرافق العامة الخدمية .

وكل ذلك يتفق بما تسعى له القيادة الرشيدة في المملكة العربية السعودية لتحقيق رؤية

٢٠٣٠م للتنمية في كافة المجالات ومنها مجال قطاع الأوقاف .

ثانياً : أهداف الإصلاح المالي للوقف :

إنني ومن خلال التحديد السابق لمضمون الإصلاح المالي للوقف أستطيع أن أحدد

أهدافه الرئيسة فيما يلي :

١ - إزالة أسباب التجاوزات والفساد المالي عن ريع الوقف وأعيانه تعظيماً للريع .

٢- نقل الوقف من دائرة الاقتصاد الخفي غير الظاهر إلى دائرة الاقتصاد الظاهر .

٣- تفعيل دور الوقف في إعادة توزيع الثروات الاقتصادية في المجتمع لصالح الفقراء ، ومنع تركيزها في أيدي الأغنياء فقط .

جاء في معونة أولي النهي<sup>(١)</sup> : « ويصرف ريعه (أي ريع الوقف الذري) إلى ورثته (أي الواقف) من النسب ، على سبيل البر ؛ لأن الوقف مصرفه البر ، وأقاربه الوارثون له أولى الناس ببره ؛ لقوله ﷺ : « إنك أن تدع ورثتك أغنياء خير من أن تدعهم عالة يتكفون الناس »<sup>(٢)</sup> .

ولقوله ﷺ : « الصدقة على المسكين صدقة ، وعلى ذي الرحم ثنتان : صدقة وصله »<sup>(٣)</sup> ، قال أبو عيسى : حديث حسن . ولأنهم أولى الناس بصدقاته النوافل والمفروضات ، وأولى الناس بماله ، فسبيل غلة وقفه سبيل ماله ؛ لأنه إنما وقف الأصل دون النماء .

٤ - دعم ميزانية الدولة في إقامة المرافق العامة الخدمية عن طريق المؤسسة الوقفية .

### ثالثاً : مجالات الإصلاح المالي للوقف :

إذا كان لا بد من إحداث إصلاحات مالية للوقف الإسلامي ، تدعيماً له في تحقيق أهدافه ، وتحويله إلى قطاع اقتصادي فاعل في تحقيق التنمية الشاملة للمجتمع ، فلا بد من إفراز أطر وقفية تقدم حلولاً عاجلة ومستديمة للمشكلات المالية التي تعترض دخول القطاع الوقفي في إطار الثروة الاقتصادية الكلية لدولة موطنه ، والتي تحول دون مساهمته في خطط التنمية الشاملة لدولته ، ويؤيد الباحث تأطير الإصلاح المالي للوقف بالأطر التالية<sup>(٤)</sup> :

(١) معونة أولي النهي ، ابن النجار ، تحقيق عبد الملك بن دهيش ، ٧٨٤ / ٥ .

(٢) صحيح البخاري ، كتاب النفقات ، باب النفقة على الأهل ٧ / ٨٠ .

(٣) سنن الترمذي ، كتاب الزكاة ، باب ما جاء في الصدقة على ذي القرابة حديث رقم (٦٥٨) ٣ / ٣٨ .

(٤) راجع في نفس المعنى : د. محمد شتا أبو سعد ، التكوين الاقتصادي للوقف ، بحث منشور ضمن أعمال

ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني في الوطن العربي ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ط ٢ ،

بيروت ٢٠١٠ ، ص ٣٥٨ .

- ١- معاملة الأوقاف كقطاع اقتصادي ومالي مستقل من نوع خاص ، يتمتع بحصانة دينية في استثماره واستغلاله وإنفاق ريعه ، ولا يتطابق في شخصيته الاعتبارية أو في ذمته المالية مع ذمة وشخصية شركات أو مؤسسات القطاع العام المملوكة للدولة .
- ٢- الحد من هيمنة الإدارة الحكومية على الأوقاف ، ومن طلاقة يدها في توزيع وتخصيص وإنفاق واستخدام ريع الأوقاف ومن استبدالها في استبدال أعيانها ؛ لما تؤدي إليه هذه الهيمنة من عرقلة نمو الوقف ، وحجبه عن المشاركة في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في دولته ، حيث لا بد من احترام إرادة الواقفين والتعويل عليها في تحديد المستحقين للريع ، وفي استبدال الأعيان ، وذلك في إطار رقابة الجهات الرقابية في الدولة والسلطة الولائية للقضاء .
- ٣- دعم الدولة للقطاع الوقفي بتقديم ما يلزم لكل مشروع استثماري وقفي من الامتيازات المالية ، والإعفاءات الضريبية والجمركية والتسهيلات الائتمانية ، ومعاملة هذه المشاريع معاملة الاستثمار الأجنبي على إقليمها فيما يتعلق بتملك أراضي البناء المرفقة (أي المزودة بالمرافق الخدمية المتعددة) أو على الأقل معاملتها معاملة الجمعيات الخيرية ومنظمات المجتمع المدني .
- ٤- إفساح المجال أمام القطاع الوقفي للمشاركة الفاعلة والظاهرة والمحسوسة في بناء الجامعات والمعاهد العلمية ومراكز تدريب الحرفيين والمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر<sup>(١)</sup> ، والقنوات الفضائية ، وتقديم الخبرات الفنية ، والإمكانات المادية له ، والسماح له بإدارتها إدارة غير هادفة إلى الربح وغير خاضعة لبيروقراطية الإدارة الحكومية .
- ٥- تجديد الخطاب الديني الدعوي للوقف وتغيير الصورة الذهنية للوقف بين أفراد المجتمع ، بتغيير وصف الفقر والفقراء ، والتأكيد على أن العمل الخيري ليس وسيلة لمزيد من التواكل والالتكالية والتبعية ، وإنما هو رافد مشروع لتحقيق الاستقلالية والتمتع باليد العليا ، وتعميق النظر إلى كون المستفيدين من الوقف الخيري إنما هم أشخاص نستثمر فيهم ولهم حقوقاً منحهم الشارع إياها .

(١) راجع في المعنى نفسه : أ.د. طارق البشري ، إصلاح الوقف ومستقبل العمل الأهلي والمجتمع المدني في الوطن العربي ، ندوة نظام الوقف في المجتمع المدني ، الأمانة للعامة للأوقاف بالكويت ، ص ٨٦١ .

### رابعاً : المرتكزات الأساسية للجانب المالي من الوقف الإسلامي :

من وجهة نظر الباحث يعتبر نظام الوقف الإسلامي نظاماً اقتصادياً ومالياً فريداً من نوعه في الترجمة العملية التطبيقية للقيم والمثل العليا الإسلامية النظرية ، المرتكزة على البر والإحسان ، وإنعاش حياة المجتمع الاقتصادية بمشاريع ومرافق وقفية ذات نفع اجتماعي عام وخاص ، وذلك من حيث إن للوقف الجوانب الإصلاحية التالية في حياة المسلمين :

- ١- تصحيح فلسفة العلاقة بين الأثنية ، والإيثار ، وبين السفه والبخل .
- ٢- وضع تصور مشروع لتصرف نظامي (قانوني) ناقل للملكية الأعيان غير مزيل لها ، فإن أول شرط اشترطه الفقهاء في المال الموقوف هو : « كونه عيناً معينة مملوكة ملكاً يقبل النقل ، يحصل منها مع بقاء عينها فائدة أو منفعة تصح إجارتها »<sup>(١)</sup> .
- ٣- خلق سبب من أسباب كسب الملكية الناقصة التي لا تجتمع فيها ملكية الرقبة والمنفعة في يد واحدة أو في وقت واحد<sup>(٢)</sup> . يقول الإمام الكاساني<sup>(٣)</sup> في بدائع الصنائع : وأما حكم الوقف الجائر فإنه يزول -أي به- الموقوف عن ملك الواقف ، ولا يدخل في ملك الموقوف عليه ، لكنه ينتفع بغلته بالتصدق عليه ؛ لأن الوقف حبس الأصل وتصدق بالفرع ، والحبس لا يوجب ملك المحبوس كالرهن<sup>(٤)</sup> .

(١) نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج ، ابن شهاب الدين الرملي ، ٣٦٠ / ٥ ، مرجع سابق .

(٢) د . محمد البشير مغلي ، التكوين الاقتصادي للوقف في بلدان المغرب العربي ، بحث منشور ضمن ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ص ٣١٢ .

(٣) أبو بكر بن مسعود بن أحمد ، علاء الدين بن ملك العلماء الكاساني ، المتوفى سنة ٥٨٧ هـ ، صاحب بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع ، شرح فيه تحفة الفقهاء للسمرقندي .

الفوائد البهية في تراجم الحنفية ، ص ٥٣ .

(٤) بدائع الصنائع ، للكاساني ، ٢٢١ / ٥ .

وللحنابلة في تملك الموقوف عليه للوقف (أو للمال الموقوف) روايتان ، ففي الممتع : قال المصنف رحمه الله : ويملك الموقوف عليه الوقف ، وعنه (أي عن الإمام أحمد) لا يملكه ، ويملك نفعه ، أما كون الموقوف عليه يملك الوقف على المذهب ؛ فلأن الوقف نقل للملك ، فملكه المنتقل إليه كالهبة والوصية ، وأما كونه لا يملكه على رواية ؛ فلأنه (أي الوقف) إقالة ملك عن العين والمنفعة على وجه القرية ، بتملك المنفعة ، فلم ينتقل إلى صاحب المنفعة ؛ كالتق ، وكلام الإمام أحمد في الرواية الأخرى محمول على أن الموقوف عليه لا يملك التصرف في الرقبة<sup>(١)</sup> .

٤- حبس المال عن حركة التوارث والتداول الحر المفضيان إلى جعله دُوْلَةً بين الأغنياء .

تلك هي بإيجاز المرتكزات الأساسية للجانب المالي من الوقف الإسلامي ، والتي ينبغي العودة به إليها في أي إصلاح مالي منشود له .

### خامساً : أسس الإصلاح المالي للوقف :

يؤيد الباحث أن الإصلاح المالي المنشود للوقف الإسلامي للنهوض به من جديد من كبوته الحاضرة في بداية القرن الخامس عشر الهجري ، الحادي والعشرين الميلادي ، ينبغي أن يقوم على الأسس التالية :

١- إعادة الانسجام بين الدور التمويلي للوقف ، والدور التمويلي للدولة في دعم الفئات المهمشة في المجتمع ، حتى يكون للوقف دور تنافسي مع جمعيات المجتمع المدني ذات النفع العام<sup>(٢)</sup> ، بما يتمتع به عنها من مرونة وابتعاد عن القيود .

(١) الممتع في شرح المقنع ، زين الدين المنجي ، تحقيق عبد الملك بن دهيش ، ٤/ ١٣٣ ، مرجع سابق .

(٢) د. فؤاد العمر ، إسهام الوقف في بناء ودعم مؤسسات العمل الأهلي في مجال التنمية المجتمعية ، بحث منشور في مجلة (أوقاف) ، رقم العدد ٣١ ، لعام ١٤٢١هـ ، ص ١١٩ وما بعدها بتصريف .

- إن الوقف في حقيقته الاقتصادية والعملية يعتمد على ثلاثة محاور أساسية ، هي :
- أ - تنمية الوقف وإيراداته : وهذا المحور يتطلب تفكيرًا تجاريًا وماليًا محضًا يعظم الربح ، ويبحث في أفضل الفرص الاستثمارية لزيادة العائد على العين المستثمرة .
- ب - حسن صرف الربح الصافي للوقف وغلته ، وهذا يتطلب من الناظر على الوقف أن ينظر في خيارات عديدة للصرف ؛ بحيث يحقق شروط الواقف ، وأن تصرف في مصارف تحقق أعلى عائد اجتماعي ، وبالتالي أجزل أجر وأعظم ثواب للواقف .
- ج - الرقابة على الوقف من قبل السلطة الحكومية والقضاء ، وذلك للمحافظة عليه من عبث العابثين وإهمال النظار<sup>(١)</sup> .
- ٢ - مشاركة الدولة في تمويل إقامة المشروعات الصغيرة من حصيلة الربح الذي انقطع مستحقوه ، وحصيلة بيع أعيانه المندثرة وقليلة النفع لصالح الجيل الثالث من أبناء الموقوف عليهم الأصليين ومن خلفهم من الأجيال ، وذلك لتخليص الدولة من إكراهات العولة الاقتصادية واقتصاديات السوق ودمج العمل التطوعي الخيري داخل التركيبة الاقتصادية والاجتماعية للدولة .
- ٣ - إحداث نقلة نوعية في حركة التراكمات النقدية لربح الوقف وحصيلة بيع أصوله عديمة النفع لتضمن أن يصبح الوقف أداة عصرية لتمويل الاستثمار ، كما تضمن نقدنة مستمرة للأصول الوقفية المندثرة والمتهالكة واستغلالها في مجالات استثمارية في حدود إرادة الواقفين وشروطهم والتخريجات الفقهية التراثية<sup>(٢)</sup> .

(١) د . فؤاد العمر ، البناء المؤسسي للوقف في بلدان شبه الجزيرة العربية ، ندوة نظام الوقف والمجتمع

المدني في الوطن العربي ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ص ٦٠٨ .

(٢) د . محمد بوجلال ، نظرية الوقف النامي ، بحث مقدم إلى دورة إدارة الأوقاف الإسلامية بالجزائر

بالاشتراك مع البنك الإسلامي للتنمية ، شعبان ١٤٢٠هـ ، ص ١١ وما بعدها بتصرف .

وفي بيان المضمون الاقتصادي للوقف ورد في كتاب اقتصاديات وإدارة الوقف :  
يهتم المضمون الاقتصادي للوقف بإبراز فكرة أساسية ، مضمونها أن الوقف لا يعني تجميد رأس المال والثروات الوطنية ، وحبسها عن الانتفاع الاقتصادي ، بل هو مصدر اقتصادي يهدف إلى توليد دخل مستمر يسمح بتوفير احتياجات المستفيدين في الحاضر مع الحفاظ على تلبية احتياجاتهم في المستقبل ، وإن دوام الوقف يعني الحفاظ على الرفاهية الاقتصادية للمتفعين ، التي لا تتدنى مع مضي الزمن<sup>(١)</sup> .

٤- إعداد بحوث من العلماء المختصين والمهتمين في مجال الأوقاف لإحياء سنة الوقف ، والتوصل إلى اجتهادات وتخريجات شرعية معاصرة لإنقاذ الثروة الوقفية من روتين الأنظمة والقوانين ، ومن جمود تراكماته النقدية والعينية ، ومن سلوكيات الاستهلاك المضي لريعه ، وتحقيق لفقهِ الوقف المرونة الكافية في استثمار أصوله وأعيانه استثماراً متعدد المجالات والأغراض .

٥- تخلي وزارات الأوقاف وهيئاته في إدارتها المؤسسية الحكومية عن التعيم في : حصر أعيان الوقف العقارية والمنقولة ، وفي حجم الربح الناتج عن أعيان الوقف ، وفي معدل إنتاجية الوحدات الوقفية مقارنة بمثيلاتها في القطاعين الفردي والحكومي ، وفي بنود إنفاق ريع الأوقاف وتراكماتها النقدية ، وفي حجم إنفاقها الخاص على هياكلها الإدارية من ريع الأوقاف وتراكماتها النقدية ، وفي موانع تحقيق الوقف للأهداف الاقتصادية الكلية للدولة ، وفي أسباب هدر حصانة الوقف المعوقة لتحقيق كفاءة استغلال أصوله وتثمين أمواله ، وفي أسباب وموانع خلق أطر تخطيطية وإنتاجية جديدة لدفع قدرة الوقف في خدمة الاقتصاد العام للدولة ، والانسجام مع خطط التنمية فيها .

(١) د. محمد الفاتح محمود بشير المغربي ، اقتصاديات وإدارة الوقف ، الشركة العربية المتحدة للتسويق

والتوريدات ، القاهرة ، ٢٠١١م ، ص ١٧٦ .

إن الإدارة الحكومية (للأوقاف) قلما تتوفر فيها الرقابة الكافية ، وقلما يتم فيها قياس الأداء على أسس موضوعية فعالة ، كما تكثر فيها الورقيات ، والتراكم العمودي في السلطات ، مما يضعف القدرة على اتخاذ القرار المناسب ، وعلى مراعاة الظروف والمتغيرات بالسرعة التي تناسبها ، وكثيراً ما تطرأ على هذه الإدارة عوامل الترهل وتراكم العمالة ، والفساد الإداري ، مما هو معروف في إدارة القطاع العام .

ينبغي أن تتركز جهودها (أي إدارة الأوقاف) في تحقيق أكبر درجة ممكنة من درجات الوصول إلى الهدف المضروب ، وتعظيم انتفاع ذلك الهدف من الأموال الموضوعة بين أيديها ، وبذلك يمكن تلخيص أي إصلاح في هذه الإدارة فيما يلي :

١ - رفع الكفاءة الإنتاجية لأموال الأوقاف إلى حدها الأمثل ، من أجل توفير أكبر قدر من الإيرادات للأغراض التي حبست من أجلها هذه الأموال ، ويتأتى هذا بما يلي :

أ - تعظيم إيراداتها بتحقيق أكبر معدل ممكن من العائد .

ب - تخفيض نفقاتها الإدارية إلى أدنى حد .

ج - تقليل احتمال المزالق الأخلاقية من فساد واختلاس وإساءة أمانة إلى أدنى حد .

٢ - حماية أصول أموال الأوقاف بالصيانة وحسن الاحتياط في الاستثمار .

٣ - حسن توزيع إيرادات الأوقاف على أغراضها المرسومة لها .

٤ - الالتزام بشروط الواقف .

٥ - إعطاء نموذج للواقفين المحتملين بحيث يشجعهم على وقف أموال جديدة .

فإن إزالة جوانب هذا التعتيم واعتماد مبدأ الشفافية والوضوح ، قد يؤدي إلى رسم أكثر من استراتيجية للإصلاح المالي للوقف الإسلامي<sup>(١)</sup> .

(١) د. منذر قحف ، الوقف الإسلامي (تطوره ، إدارته ، تنميته) ، مرجع سابق ، ص ٣٠٦ .



سادسًا : أهم جوانب الإصلاح المالي للوقف الإسلامي<sup>(١)</sup> :

قبل البحث في جوانب الإصلاح المالي للوقف ، لا بد من الوقوف على أهم المعوقات المالية التي تعترض أصول الفن المالي له ، مثل :

١- تدني إنتاجية<sup>(٢)</sup> الأصول الرأسمالية للأوقاف .

٢- تذبذب واهتزاز المكانة التي أصبح الوقف الإسلامي يتبوؤها في الاقتصاد الوطني .

٣- ضعف المردود الاقتصادي الذي يمثله الوقف في النشاط الاقتصادي للمجتمع ؛ حيث من المفترض أن ينتج عن استغلال واستثمار أعيان الأوقاف زيادة في الدخل الوطني وفي فاعلية الاقتصاد العام للدولة ، وهو الأمر الذي يفتقده الوقف الإسلامي ، والذي ربما يرجع في بعض أسبابه إلى زيادة نفقات الجهاز الإداري الحكومي له وإلى عدم قدرة هذا الجهاز على الاستغلال المكافئ للأصول الوقفية .

٤- خلط الإدارة الحكومية المؤسسية للوقف (وزارات وهيئات الأوقاف) في أسلوب إدارتها للوقف بين أساليب إدارة المرافق العامة الخدمية ، والتي تظهر فيها جهة الإدارة بصفتها سلطة عامة تسري عليها أحكام النظام (القانون) العام ، وقواعد علم الإدارة العامة ، وبين ما كان ينبغي أن تكون عليه أساليب إدارة الوقف باعتباره مجموعة من الوحدات الاقتصادية التي تعتبر بمثابة مراكز لإنتاج السلع والخدمات ، والتي تخضع في تنظيمها وتسييرها وتوزيع غلاتها لما تفرضه أحكام الشريعة الإسلامية ، وشروط الواقفين من قواعد وأصول وضوابط ، وقد أدى هذا الخلط إلى :

أ - استعمال الإدارة الحكومية للوقف لسلطان الدولة وسيادتها وتطبيق قواعد النظام (القانون) العام في إدارتها للأوقاف فيما يتصل بتوزيع الربح والتصرف في الأعيان ومخالفة شروط الواقفين .

(١) راجع في نفس الفكرة بتصرف : أ.د. عادل أحمد حشيش ، أصول الفن المالي للاقتصاد العام ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، ص ٥٢ وما بعدها بتصرف كبير .

(٢) المقصود بالإنتاجية : الثمرة الناتجة عن استغلال واستثمار كل وحدة أساسية من وحدات أعيان الأوقاف وأصولها الرأسمالية مقارنة بمثلتها تحت يد المشروع الاستثماري الخاص .

ب- فقد الوقف لخاصيته المميزة له ، القائمة على إيجاد بنية تحتية مؤسسية لأعمال البر والخير الاجتماعية والاقتصادية ، بعيدة عن تصرف الواقفين وعن الخضوع لقواعد إدارة الدولة لممتلكاتها العامة والخاصة .

سابعاً : مقترحات للإصلاح المالي للوقف الإسلامي من وجهة نظر الباحث :

أولاً : تجميع الأوقاف المتفقة الأغراض والأهداف في شكل رأس مال لشركة مساهمة ، وإعطاء كل عين موقوفة عددًا من أسهم الشركة بحسب وزنها النسبي في رأس المال ، واستغلال كل عين بما يناسب طبيعتها وموقعها ، وإدارة الشركة بأسلوب إدارة شركات المساهمة ، مع مراعاة النص في النظام الأساسي للشركة على :

أ - أن تكون الشركة مؤبدة غير محدد عمرها بمدة زمنية معينة ، وغير مرتبط بهدف محدد .

ب- أن يحل مجلس إدارة الشركة محل جميع نظار الأعيان الموقوفة المكونة لرأس المال .

ج- أن يتم توزيع أرباح الشركة الموزعة لكل عين موقوفة على الموقوف عليهم بحسب شرط الواقف .

د - أن يتكون مجلس الإدارة من نظار الوقف القدامى .

ثانياً : الربط بين أجر الناظر وبين إنتاجية الوقف الذي يتولى إدارته ؛ بحيث يرتبط أجره بإنجازاته وإنتاجيته وكفاءته ، وذلك دون إخلال بما تفرضه عليه الجهات الرقابية والمحاسبية الحكومية المختصة عليه من قواعد ومسؤوليات .

ثالثاً : النقل الحرفي لنماذج الصناديق الوقفية التي استحدثتها وتحدثتها الأمانة العام للأوقاف بدولة الكويت باعتبارها نماذج استرشادية قيادية جديرة بأن يحتذى بها مع مرعاة الأنظمة المعمول بها في المملكة العربية السعودية .

رابعاً : منع تأييد الإدارة ، سواء كانت حكومية أو أهلية ، فإن من شأن التأييد الوصول بالإدارة إلى الإهمال والتراخي وعدم الخوف من المسؤولية ، وذلك عن طريق الربط بين استمرار خدمة المديرين وتحقيق مصلحة الوقف وزيادة إنتاجية أصوله ، وبحيث يتم تعيين المديرين لمدة مؤقتة ، ثم يعرض المنصب بعدها للمنافسة العلنية لاختيار أكفأ العناصر<sup>(١)</sup> .

---

(١) هذه المقترحات حصيلة تراكمية للباحث من خلال مباشرته ميدانياً وإدارياً ؛ حيث عمل مديراً لأربع إدارة أوقاف في منطقة جازان ، ورئيساً لبرنامج العناية بالأوقاف بالقطاع الجنوبي في المنطقة ، ومستشاراً لشؤون الأوقاف بفرع الوزارة بجازان .

المطلب الرابع : المراد بأنظمة الوقف وعلاقتها بالإصلاح الإداري والمالي للوقف :

أولاً : تعريف نظام الوقف<sup>(١)</sup> :

يعتبر نظام (قانون) الوقف من الأنظمة (القوانين) ذات الطبيعة الخاصة ؛ لأنه ومن حيث اقتراب أحكامه من قواعد الميراث والوصية<sup>(٢)</sup> ، والنص فيه على حرية الواقف في التصرف في ثلث ماله يقفه على من يشاء من ورثته أو من غيرهم ، ويجابي به من يجب من ورثته ، مع لزوم ترك الثلثين لجميع الورثة ميراثاً أو وقفها عليهم بحسب نصيب كل وارث ، مع انتقال هذا النصيب الموقوف إلى ورثة كل منهم بعد وفاته .

وفي هذا الخصوص تنص المادة (٢٤) من قانون الوقف في مصر رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ م على أنه : « يجب أن يكون للوارثين من ذرية الواقف وزوجه أو أزواجه ووالديه الموجودين وقت وفاته استحقاق للوقف فيما زاد على ثلث ماله وفقاً لأحكام الميراث ، وأن ينتقل استحقاق كل منهم إلى ذريته من بعده وفقاً لأحكام هذا القانون ، ولا يجب هذا الاستحقاق لمن يكون الواقف قد أعطاه بغير عوض ما يساوي نصيبه عن طريق تصرف آخر ؛ فإن كان ما أعطاه أقل مما يجب له استحق في الوقف بقدر ما يكمله »<sup>(٣)</sup> .

ثم إن قانون الوقف ومن حيث كونه من القوانين الناقلة للملكية الأعيان يعتبر أحد فروع القانون المدني المنتمية إلى تقسيم القانون الخاص ، وقد كان القانون المدني المصري القديم ينظم

(١) راجع في ذات المعنى : أ.د. أبو بكر أحمد باقادر في حوار مفتوح له في ندوة : نظام الوقف والمجتمع المدني ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ص ٨٦٢ .

(٢) المذكرة التفسيرية لمشروع قانون أحكام الوقف في مصر ، رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ ، المنشور بالعدد رقم ٦١ من الوقائع المصرية ، الصادر بتاريخ ١٧/٦/١٩٤٦ م .

(٣) المادة (٢٤) من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ م بأحكام الوقف (في مصر) المنشور بالعدد ٦١ من الوقائع المصرية بتاريخ ١٧ يونيو سنة ١٩٤٦ .

الكثير من أحكام الوقف ضمن أبوابه ، وما زال القانون المدني الأردني رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦ م ينظم الكثير من أحكام الوقف في ٦٤ مادة من مواده<sup>(١)</sup> .

إلا أن نظرة أنظمة الوقف إلى الأوقاف الخيرية على أنها بمثابة الأموال العامة للدولة ، لكون مصارفها على جهات عامة ومحقة لمصالح أو منافع عامة بما يقتضي إعطاء وزارات وهيئات الأوقاف حق النظارة عليها ، واستغلال أعيانها ، بل والتصرف في أعيانها بالاستبدال والبيع المطلق .

ومثال ذلك ما نصت عليه الفقرة السادسة من المادة السابعة من نظام الهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١١ وتاريخ ٢٦/٢/١٤٣٧ هـ على منح مجلس إدارة الهيئة سلطة الموافقة على التصرف في أصول الأوقاف التي تكون الهيئة ناظرة عليها ؛ بقصد تنميتها ، وبما يحقق شرط الواقف ؛ سواء يبيعها وشراء بديل عنها ، أو الدخول بها لتصبح حصة في شركة أو غير ذلك من المعاوزات<sup>(٢)</sup> .

ومثال ذلك أيضاً ما نصت عليه المادة (١٠٤) من مدونة الأوقاف في المملكة المغربية من أنه : « يسوغ للسلطة الحكومية المكلفة بالأوقاف أن تتصرف في المال الموقوف وفقاً عمومياً بالبيع والمناقلة والكرء وغيرها من التصرفات التي ترى فيها مصلحة للوقف ، على أن تسري على هذه التصرفات الأحكام العامة لها مع مراعاة المقتضيات الخاصة »<sup>(٣)</sup> .

(١) راجع : د. منذر عبد الكريم القضاة ، أحكام الوقف ، دراسة قانونية فقهية مقارنة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، ١٤٣٦ هـ ، ص ١٩٥-٢٠٧ .

(٢) الأنظمة والقرارات المتعلقة بالأوقاف في المملكة العربية السعودية ، إعداد شركة الخضير والهزاع (محامون ومستشارون) ، شوال ١٤٣٧ هـ ، ص ١٨٦ .

(٣) د . مجيدة الزياتي ، مدونة الأوقاف المغربية ، دار الأمان ، الرباط ، ١٤٣٥ هـ ، ص ٣٤٩ .

سواء أكانت أوقافاً مستقلة بذاتها ، أو أوقافاً فيها بعض الحصص المخصصة لأشخاص معينين (وقف مشترك خيري وأهلي/ ذري) وذلك متى لم يكن الواقف قد اشترط لنفسه أو لشخص آخر معين النظارة عليها ، أو مات الناظر المشترط وأصبح الوقف بلا ناظر .

وبالنظر إلى هذا الاعتبار ؛ فإن نظام (قانون) الوقف يعتبر أحد فروع النظام (القانون) العام ، وذلك على أساس النظر إلى وجود الدولة في العلاقة الوقفية باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة ، وبوصفها قائمة على رعاية مصالح المجتمع ، ومنوط بها حماية هذه المصالح ، وذلك حيث يقوم تقسيم القانون إلى قانون عام وقانون خاص على أساس النظر إلى وجود الدولة في العلاقة القانونية باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة أم باعتبارها شخصاً عادياً ؛ فإن كانت الأولى ، كانت العلاقة علاقة قانون عام ، وإن كان الثانية كانت العلاقة علاقة قانون خاص<sup>(١)</sup> .

ثانياً: الاعتبارات المرجحة لكون قواعد قوانين الوقف من قواعد النظام (القانون) العام:

١- أن معظم قواعد قوانين الوقف قواعد أمرة لا يجوز الخروج عليها أو الاتفاق على مخالفتها<sup>(٢)</sup> .

٢- أن وزارات وهيئات الأوقاف تمتلك أدوات ووسائل وسلطات قهرية في استبدال أعيان الوقف وإنفاق الربح وعزل النظار ومخالفة شرط الواقف .

٣- أن أعيان وأصول الأوقاف الخيرية تخضع لأحكام قانونية تختلف عن الأحكام التي تخضع لها الأصول الرأسمالية المنتجة العقارية وغير العقارية المملوكة للأشخاص العاديين .

(١) أ.د. عبد الفضيل محمد أحمد ، مبادئ القانون في ظل الأنظمة المعمول بها في المملكة العربية السعودية ، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة ، مصر ، ١٩٩٤م ، ص ٢٩ .

(٢) راجع في معايير التفرقة بين قواعد القانون العام والقانون الخاص : أ.د. عبد الفضيل محمد أحمد ، مبادئ القانون في ظل الأنظمة المعمول بها في المملكة العربية السعودية ، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة ، ١٩٩٤م ، ص ٣٠ .

٤- أن وزارات وهيئات الأوقاف تمتلك سلطات واسعة في إصدار القرارات المؤثرة في حقوق ومراكز المستفيدين من ريع الأوقاف دون توقف على موافقتهم أو رضاهم ، وحتى دون الالتجاء إلى القضاء<sup>(١)</sup> .

### ثالثاً : التعريف المختار لنظام (قانون) الوقف :

من خلال ما سبق يتضح أن نظام الوقف هو أحد فروع القانون العام الداخلي المحتوي على قواعد أمرية وملزمة للكافة المنظمة لأحكام ملكية أعيان الوقف واستحقاقه وتأييده وشروط الواقف والمال الموقوف وأحكام وقف الحصص العقارية الشائعة ، وشروط الموقوف عليه المسلم وغير المسلم بها ، وشروط صحته وصحة صيغته وما يصح وما لا يصح من الشروط العشرة المشهورة ، وأحكام وحالات انتهاء الوقف المؤقت ومآل الأعيان بعد انتهاء الوقف المؤقت ، وأحكام وشروط توثيقه عند إنشائه أو الرجوع فيه أو تغيير مصارفه أو استبدال أعيانه وأحكام النظارة عليه ومحاسبة الناظر وتحديد مسؤولياته وعمارته حال خرابه .

(١) راجع المادة الثالثة من نظام مجلس الأوقاف الأعلى في المملكة العربية السعودية ، مجموعة الأنظمة السعودية ، ترتيب هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ، ١٤٢٣هـ ، مجلد ٣ ، ص ١٢٥ .

## المبحث الثاني

### الوقف عند الفقهاء والقضايا المتصلة به

لما كان المضمون الفعلي والواقعي للوقف ينطوي على وضع بعض الأصول الرأسمالية المنتجة بمعزل عن التصرفات الناقلة للملكيتها عن الواقفين ، ونقل ملكية رقابها وأعيانها إلى حكم ملك الله تعالى ، وتخصيص غلاتها وريعها ومنافعها لتحقيق أهداف خيرية اجتماعية أو دينية أو تعليمية أو صحية عامة ، سواء على سبيل التأييد أو التأييت ، كان من المتصور وجود الوقف بمعناه ومضمونه في كافة المجتمعات البشرية الإسلامية وغير الإسلامية .

وعند البحث في الوقف الإسلامي سوف ينصب على نظام الوقف في التطبيق الإسلامي القديم والمعاصر ، وذلك من خلال خمسة مطالب رئيسة على النحو التالي :

**المطلب الأول :** الوقف عند متقدمي ومتأخري فقهاء الشريعة الإسلامية .

**المطلب الثاني :** الوقف عند شراح الأنظمة الوضعية .

**المطلب الثالث :** طبيعة شخصية الوقف وملكيته وذمته المالية .

**المطلب الرابع :** إدارة الوقف واستثماره في الشريعة الإسلامية .

**المطلب الخامس :** وقف الأعيان والحقوق والمنافع .



المطلب الأول : الوقف عند متقدمي ومتأخري فقهاء الشريعة الإسلامية .  
 أولاً : الوقف عند متقدمي فقهاء المسلمين :

أسهب المتقدمون في صور استغلال واستعمال أعيان الوقف العقارية ؛ حيث أجازوا من هذه الصور : الإجارة<sup>(١)</sup> ، والحكر<sup>(٢)</sup> ، والمرصد<sup>(٣)</sup> .  
 وأسهم التأصيل الفقهي لأحكام الوقف التي تعتبر في مجموعها أحكاماً اجتهادية في النمو الحقيقي للأوقاف في المجتمعات الإسلامية .

كان لفعله ﷺ في أرض خيبر بعد افتتاحها عنوة ، وصيرورتها فيئاً للدولة أثر بالغ في نشأة الوقف وازدهاره ؛ إذ إنه ﷺ كما يذكر أبو عبيد<sup>(٤)</sup> بسنده في الأموال<sup>(٥)</sup> لما أفاء الله عليه خيبر قسمها إلى ستة وثلاثين سهماً ، وجعل كل سهم منها مائة سهم ، وعزل نصفها لنوائبه وما ينزل به ( والمعنى أنه جعلها وقفاً للأمة يصرف منه في مصالحها العامة ) وقسم النصف الباقي بين المسلمين ؛ ثم دعا يهود خيبر وخيرهم قائلاً لهم : إن شئتم دفعت إليكم هذه الأموال على أن تعملوا فيها ( أي بالمزراعة والمساقاة ) ويكون ثمرها بيننا وبينكم وأقركم ما أقركم الله ( أي تبقون فيها ما لم ينزل من عند الله أمر بجلائكم عنها ) فقبلوا البقاء على ذلك

(١) الإجارة : تملك نفع . حاشية ابن عابدين ٤ / ٩ .

(٢) إجارة الأرض الموقوفة إلى مستحكر لمدة طويلة ، مع إعطائه حق البناء والغراس ونقل ملكية التحكير إلى ورثته . حاشية ابن عابدين ٤ / ٩ .

(٣) المرصد : استئجار عقار موقوف لمستأجر يتولى عمارته وإصلاحه بدين على الوقف . حاشية ابن عابدين ٤ / ٣٦٨ ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٢ هـ .

(٤) أبو عبيد القاسم بن سلام الهروي الأزدي الخزاعي بالولاء ، الخراساني البغدادي ، من كبار العلماء بالحديث والأدب والفقهاء ، من أهل هراة ، ولد وتعلم بها ، وكان مؤدباً ، ورحل إلى بغداد فولي القضاء بطرسوس ثماني عشرة سنة ، ورحل إلى مصر سنة ٢١٣ هـ وإلى بغداد ، فسمع الناس من كتبه ، وحج ، فتوفي بمكة سنة ٢٢٤ هـ . الأعلام ٥ / ١٧٦ .

(٥) الأموال ، أبو عبيد القاسم بن سلام ، تحقيق محمد خليل هراس ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٠٦ هـ ، ص ٦١ .

إلى أن أجلاهم عمر بن الخطاب ، وعوضهم عنها بغيرها من أرض الشام ؛ شأنهم في ذلك شأن جميع أهل الكتاب الذين أجلاهم عن جزيرة العرب ؛ إعمالاً لقول رسول الله ﷺ : « لا يجتمع دينان في جزيرة العرب »<sup>(١)</sup> .

كما كان لفعل عمر بن الخطاب ﷺ الذي تأول فيه قوله تعالى : ﴿ مَا آفَاءَ اللَّهِ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَالرَّسُولِ ﴾ إلى قوله تعالى : ﴿ وَلَا تَجْعَلْ فِي قُلُوبِنَا غِلًّا لِلَّذِينَ ءَامَنُوا رَبَّنَا إِنَّكَ رَءُوفٌ رَحِيمٌ ﴾<sup>(٢)</sup> ، واللاتي أقرت تقسيم أموال الفياء إلى خمسة أقسام ، وخصصت خمس هذه الأقسام الخمسة أصناف من المستحقين ، وأشركت في الأربعة الأخماس المتبقية من مال الفياء ثلاث طوائف من المسلمين ، وهم : فقراء المهاجرين الذين أخرجوا من ديارهم وأموالهم ، وجماعات الأنصار الذين تبوءوا الدار والإيمان من قبلهم ، ثم الذين جاءوا من بعدهم من التابعين وتابعيهم إلى يوم القيامة ، والتي تحول بموجبها الفياء إلى وقف عام للمسلمين جميعاً ما تناسلوا ؛ يرثه قرن بعد قرن ، من ريعه على مصالح دولهم العامة .

وقد روى أبو عبيد القاسم بن سلام في الأموال عدة روايات في فعل عمر بن الخطاب ﷺ الذي أشار به علي بن أبي طالب ﷺ بعد افتتاح الدولة العمرية لأقاليم العراق والشام ومصر ، حيث قبل عمر تقسيم الأموال المنقولة التي غنمتها الجيوش الفاتحة على أفراد هذه الجيوش باعتبارها غنيمة ؛ تطبيقاً لقوله تعالى : ﴿ وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَالرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَأَبْنِ السَّبِيلِ ﴾<sup>(٣)</sup> .

أما الأموال العقارية من الأراضي الزراعية وملحقاتها من التجهيزات المقامة عليها ، واللازمة لعمليات الزراعة ، ومن الدور والمسكن التي يقيم فيها المواطنون من سكان العراق

(١) قال الشيخ محمد فؤاد عبد الباقي في تخرجه لموطأ الإمام مالك : هذا الحديث مرسل ، وهو موصول في الصحيحين عن ابن عباس رضي الله عنهما ، وأخرجه البخاري في كتاب الجزية والموادعة ، باب إخراج اليهود من جزيرة العرب ، موطأ الإمام مالك ، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي ، دار الحديث بالقاهرة ، ٨٩٣ / ٢ ، باب ما جاء في إجلاء اليهود من المدينة .

(٢) الحشر : ٧-١٠ .

(٣) الأنفال : ٤١ .

والشام ومصر وما يجاورها ؛ فقد رفض عمر بن الخطاب رضي الله عنه طلبات من اقترح معاملتها على أنها غنائم حرب ، وتقسيمها وفقاً لتشريع تقسيم الغنائم ، وأقر فيها عمر بن الخطاب رضي الله عنه ما أشار به عليه نفر من كبار الصحابة رضي الله عنهم بوقف ملكية رقبة هذه الأرض على الدولة ، وإبقاء أهلها الأصليين عليها لزراعتها لحسابهم الخاص ، وليس على سبيل المزارعة أو المغارسة ، مع ضرب (فرض) ضريبة الخراج بمقادير متفاوتة بحسب جودة الأرض وخصوبتها وصلاحتها للزراعة على كل مساحة معينة ومحددة منها كانت تعرف في هذا الوقت بالجريب<sup>(١)</sup> .

وقد ظلت الأراضي الزراعية في كل من العراق والشام ومصر أراضي خراجية تتوارثها الأجيال من عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه إلى أن أعلنت العلمانية إلغاء الخلافة العثمانية ، فتحولت هذه الأرض إلى الملك الخاص لواضعي اليد عليها ، وزالت عنها صفة الوقف .

لقد أدى التطبيق التاريخي للوقف الإسلامي منذ عهد النبوة حتى زوال دولة الخلافة العثمانية إلى وجود تنوع كبير في الأوقاف ؛ حيث أصل التراث الفقهي الإسلامي لأنواع الأوقاف التالية :

### ١ - الوقف العام على المصالح العامة للدولة :

وهذا الوقف الذي لا تكون فيه الأعيان الموقوفة مملوكة للحاكم أو لأحد ، وإنما تكون مملوكة للدولة نفسها ، مع الترخيص للأفراد العاديين باستغلالها في مقابل حصة عينية من الإنتاج تحصل عليها الدولة ، كانت تعرف بخراج الوظيفة ، ومن نماذج هذا النوع : وقف أرض خيبر ، ووقف أراضي العراق والشام ومصر .

وقد تطور هذا النوع في العصر العباسي ، وأصبح يعرف بالأرصاء ، والتي يمكن تعريفها بأنها : « ما يوقفه الحكام من أملاك الدولة من أراض وبتاتين تخصص إيراداتها للإنفاق على مصالح عامة محددة »<sup>(٢)</sup> ، والخاصية الرئيسية في الأرصاء هي : أن الوقف كان يتم

(١) الأموال ، لأبي عبيد ، ص ٦٢-٨٣ بتصرف ، مرجع سابق .

(٢) أ.د. منذر قحف ، الوقف الإسلامي ، تطوره ، إدارته ، تنميته ، ص ٣٢ ، مرجع سابق .

من قبل الحكام لأعيان ليست مملوكة لهم ملكية خاصة ، وإنما هي مملوكة للدولة ، وقد انتشرت الأرصاد وتوسعت في العهود الأيوبية والمملوكية والعثمانية .

## ٢- الوقف الخاص :

وهو الذي يكون فيه الواقف فردًا عاديًا من أشخاص النظام (القانون) الخاص ، ويتنوع فيه الموقوف عليه بحسب نوع الوقف ، وما إذا كان خيرياً يخصص ريعه ومنافعه لجهات البر والخير ، أو كان أهلياً أو ذرياً يخصص ريعه للواقف أو لشخص معين بالذات أو بالوصف ، حال حياته ، ثم ينتقل الريع بعد موت الموقوف عليه المعين لجهات البر والخير<sup>(١)</sup> .

كما يتنوع الوقف الخاص بحسب محل الوقف إلى وقف العقار ، ووقف المنقول ، ووقف المنافع والحقوق ، ويتنوع كذلك إلى الوقف المؤبد الذي لا يملك الواقف الرجوع فيه ؛ لخروج أعيانه عن دائرة ملكه الخاص ، وقطع حقه في التصرف اللاحق الناقل للملكيتها إلى غير الموقوف عليه ، وإلى الوقف المؤقت بزمان محدد ، الذي قال بعض الفقهاء بجوازه ؛ كأبي يوسف<sup>(٢)</sup> صاحب أبي حنيفة .

## ٣- الوقف المباشر والوقف غير المباشر (الاستثماري)<sup>(٣)</sup> :

أما الوقف المباشر فهو : الوقف الذي يتنفع فيه الموقوف عليه مباشرة بمنافع العين الموقوفة ، حيث تمثل هذه المنافع الإنتاج الفعلي لعين الوقف مثل : وقف عقار مبني لاستخدامه مدرسة لتلاميذ جهة معينة ؛ حيث يوفر هذا الوقف مكاناً لدراسة تلاميذ هذه الجهة .

أما الوقف غير المباشر ؛ فهو الذي لا تكون فيه للعين الموقوفة منافع قابلة للإشباع المباشر لحاجات الموقوف عليهم ، وإنما يمكن استخدامها في عمليات إنتاجية لإنتاج سلع أو خدمات قابلة للإشباع المباشر لحاجات الموقوف عليهم ، وذلك مثل أن تكون العين الموقوفة مصنعاً أو مزرعة لا يمكن الانتفاع بعينها إلا عن طريق استغلالها وتشغيلها في إنتاج

(١) التاج والإكليل لمختصر خليل ، أبي عبد الله محمد بن يوسف المواق ، دار الفكر ، بيروت ٦٣٩ / ٧ .

(٢) أ.د. محمد كمال الدين إمام ، الوصية والوقف في الإسلام (مقاصد وقواعد) منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٩هـ ، ص ٢٣٥ .

(٣) أ.د. منذر قحف ، ص ٣٣ ، مرجع سابق .

سلع أو خدمات قابلة للاستهلاك المباشر يتناولها الموقوف عليهم ، أو تباع في الأسواق لطالبيها ، وتنفق أثمانها على غرض الوقف .

#### ٤ - تنوع الوقف الإسلامي بحسب أغراضه وأهدافه :

وصور هذا التنوع في التطبيق التاريخي للوقف الإسلامي يصعب حصرها ؛ لأن مصالح المسلمين كثيرة ، وأهداف البر والخير لدى الواقفين للوقف عليها كثيرة كذلك ؛ فمن وقف للآبار والعيون ومياه الشرب على حجاج بيت الله الحرام وعامة المسلمين ، إلى وقف لمرافق الطرق لتوفير الراحة وزاد الطريق لآمين بيت الله الحرام والعائدين منه على طرق الحج القديمة من إفريقيا والهند والشام والعراق ، إلى وقف لتسهيل الطرق والمعابر والجسور ودروب الصحراء الجذبة والقافلة إلى وقف للحمامات والبيمارستانات والمدارس وأماكن الخدمات الجماهيرية العامة ، إلى وقف على طلاب العلم وعلى الفقراء والمساكين واليتامى والأرامل وأبناء السبيل ، إلى وقف على المساجد ورعاية الحيوانات الأليفة والطيور والثغور ، إلى غير ذلك من جهات البر والخير التي لا تنتهي<sup>(١)</sup> .

ومن وجهة نظر الباحث ؛ فإن صور وأشكال الوقف بحسب أغراضه وأهدافه وإن كثرت وتعددت ، إلا أنها لا تخرج في أصولها وقواعدها العلمية عن الأحكام العامة للوقف ، وإذا فإن تعددها تعدد ظاهري فقط ، وليس حقيقياً .

وقد كان لمتقدمي فقهاء المسلمين من أئمة مذاهب أهل السنة الفضل الأكبر في تأصيل أحكام الوقف بجميع صورته وأشكاله وأغراضه بما أغنى مقلديهم عن الاجتهاد فيما اجتهدوا فيه من الأحكام<sup>(٢)</sup> .

(١) أ.د. الشيخ محمد أبو زهرة ، محاضرات في الوقف ، دار الفكر العربي بالقاهرة ، ص ٢٠٤ وما بعدها بتصرف ، وراجع كذلك : د. محمد عبيد الكيسي ، أحكام الوقف في الشريعة الإسلامية ، مطبعة الإرشاد ، بغداد ، ١٣٩٧هـ ، ٤٢/١ ، وما بعدها بتصرف .

(٢) أ.د. عبد الحميد ميهوب ، أحكام الوصية والوقف في الشريعة الإسلامية ، دار الطباعة المحمدية بالقاهرة ، ١٤٠٩هـ ، ص ٢١٠ وما بعدها بتصرف .

## ثانياً : الوقف عند متأخري فقهاء الشريعة الإسلامية :

يرى الباحث أن جل دور متأخري فقهاء الشريعة الإسلامية في تأصيل أحكام الوقف الإسلامي لا يكاد يعدو البحث عن سبل وآليات مناسبة للعصر الحاضر في استثمار تراكمات ريع الوقف الذي انقطع مستحقوه ، أو حصيلة وناتج بيع أصوله وأعيانه المباعه التي انعدمت منافعها أو قل ريعها ، أو اندثرت معالمها وخشيت إدارة الوقف عليها من الضياع أو رأت استبدالها بأصلح وأنفع منها .

وإذا كان متقدموا فقهاء الشريعة الإسلامية قد أسهبوا في بحث جملة من صور استغلال واستعمال الأعيان والأصول الموقوفة ، وأقروا من هذه الصور تأجير الأعيان القاصر على بيع منافعها مع بقاء رقبته على ملك الموقوف عليهم بأنواع الإجارة العادية المتعددة<sup>(١)</sup> ، كما أقروا كذلك استغلال الأعيان الموقوفة عن طريق عقدي المزارعة<sup>(٢)</sup> والمساقاة<sup>(٣)</sup> ، والحكر أو التحكير القائم على إجارة العين الموقوفة لمدة طويلة لمستحكر يقوم بالبناء أو غرس الأشجار المعمرة عليها في مقابل مبلغ من المال يوازي قيمتها السوقية وقت استحكارها ، وبحيث يكون للمستحكر الحق في التصرف في الحكر لا في العين المستحكرة تصرفاً ناقلاً للملكية ، كما يكون لورثته الحق في ميراثه عنه ، وذلك كله مع بقاء ملكية رقبة العين المستحكرة على حكم ملك الوقف<sup>(٤)</sup> .

كما أقر متقدموا الفقهاء كذلك استغلال أعيان الوقف بصيغة (المرصد) القائمة على استئجار العين الموقوفة المتخربة التي يقصر ريعها عن الإنفاق على عمارتها وإصلاح الخراب منها ، مع السماح للمستأجر بعمارة العين وإعادتها إلى صلاحيتها للاستعمال والاستغلال ،

(١) د. رفيق يونس المصري ، الأوقاف فقهاً واقتصاداً ، دار الكتب ، سوريا ، ١٤٢٠ هـ ، ص ٩٠ وما بعدها بتصرف .

(٢) دفع أرض وحب لمن يزرعه ويقوم عليه ، أو مزروع لمن يعمل عليه بجزء مشاع معلوم من المتحصل ، كشف القناع ٣/ ٥٣٢ ، مرجع سابق .

(٣) دفع أرض وشجر له ثمر مأكول لمن يغرسه ، أو مغروس معلوم لمن يعمل عليه ويقوم بمصلحته بجزء مشاع معلوم من ثمرته . كشف القناع ٣/ ٥٣٢ ، مرجع سابق .

(٤) الشيخ مصطفى الزرقا ، المدخل إلى نظرية الالتزام العامة في الفقه الإسلامي ، دار القلم ، دمشق ، ١٤٢٠ ص ٥٢ وما بعدها بتصرف .

وذلك على نفقته الخاصة ، على أن تكون تكلفة ونفقة العمارة ديناً على الوقف يستقطعه المستأجر من الأجرة المتفق عليها على أقساط أو على دفعات دورية .

والفرق بين الأرصاء والحكر يتلخص في أن العمارة في الأرصاء يدفعها المستأجر وتكون ديناً له يرجع به على الوقف ، وأما في الحكر فإن المستحكر يتحمل تكلفة عمارة العين المستحكرة الموقوفة ، ولا يرجع بها على الوقف ، وإنما تكون جزءاً من أجرة الأرض التي أقام عليها البناء أو الغراس<sup>(١)</sup> ، وبعد .

فإن ما تقدم هو أهم صور استغلال الأعيان الموقوفة التي عني متقدموا فقهاء الشريعة الإسلامية بتأصيلها وبيان أحكامها الشرعية فيما هو مأثور عنهم في التراث الفقهي .

غير أن هذه الصور التراثية لم تعد كافية لاستيعاب واستغلال واستثمار الأعيان والأصول الوقفية المستحدثة ، وبخاصة : النقود التي يجوز وقفها<sup>(٢)</sup> ولا يجوز تأجيرها بأي نوع من أنواع الإجارة ، وذلك لفناء أصلها مع أول استعمال واستغلال لها ، كما لم تعد هذه الصور التراثية كافية لاستثمار أوقاف الأسهم باعتبارها صكوك ملكية تعطي الحق لحاملها في الحصول على توزيعات إذا ما حققت المنشأة المصدرة لها أرباحاً وقررت الإدارة توزيعها كلها أو جزءاً منها ، دون أن يكون له الحق في مطالبة المنشأة باسترداد قيمتها طالما كانت تمارس نشاطها<sup>(٣)</sup> ، مع إمكانه بيعها ونقل ملكيتها في سوق الأوراق المالية بشروط معينة .

كما لم تعد هذه الصور التراثية صالحة لاستيعاب استثمار وقف الحقوق المرتبة على الأعيان ، مثل حق الارتفاق<sup>(٤)</sup> ، أو حقوق الملكية الفكرية ، مثل حقوق الاختراع والابتكار والتأليف ، والعلامة التجارية ، والاسم<sup>(٥)</sup> ، والاتصال بالعملاء .

(١) الموسوعة الفقهية الكويتية ، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بدولة الكويت ، ١٤٠٣ هـ ، ٣ / ١١٢ ، مادة (إرصاء) بتصرف يسير .

(٢) وذلك بحسب اختيار شيخ الإسلام ابن تيمية ، راجع : مجموع فتاوى ابن تيمية ، جمع عبد الرحمن القاسم ، ١٤١٦ هـ / ٣١ / ٢٣٤ .

(٣) أ.د. منير إبراهيم هندي ، أدوات الاستثمار في أسواق رأس المال ، المكتب العربي الحديث بالإسكندرية ، ٢٠٠٨ م ، ص ٢٤٥ .

(٤) أحد أنواع الملك الناقص ، وهو حق عيني قصر على عقار لمنفعة عقار آخر مملوك لغير الأول ، أيا كان شخص المالك . مختصر أحكام المعاملات الشرعية ، علي الخفيف : ص ١٥-١٦ .

(٥) د. قطب مصطفى سانو ، وقف المنافع والحقوق وتطبيقاته المعاصرة ، بحث منشور ضمن بحوث منتدى قضايا الوقف الفقهية الثالث ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٢٨ هـ .

وقد تمكن فقهاء الشريعة الإسلامية المحدثون من استحداث صيغ وآليات استثمار جديدة تصلح لتنمية واستثمار أنواع الأوقاف المستحدثة ، ومن أهمها :

### ١ - صيغة المشاركة المتناقصة أو المشاركة المنتهية بالتمليك :

وهي الصيغة التي تقوم على إسهام أحد المستثمرين مع الوقف في إنشاء مشروع وقفي إنتاجي أو خدمي ، مع إعطاء الحق للمشروع الوقفي في رد مبلغ التمويل للمستثمر على دفعات ، والحلول محله في ملكية نصيبه من المشروع وفقاً للشروط المتفق عليها<sup>(١)</sup> ، حيث يكون الوقف في هذه الصيغة شريكاً بحصة في المشروع ، والمستثمر شريكاً بالحصة الأخرى ، ومن ناتج نشاط المشروع يحصل الشريك المستثمر على جزء من قيمة حصته علاوة على نصيبه في الأرباح ، ويتنازل للوقف عن جزء من حصته ، ويظل هكذا لعدة سنوات يتم الاتفاق عليها بين الشريكين إلى أن تؤول ملكية المشروع بالكامل للوقف ، ويتنازل الشريك المستثمر عن كامل حصته للوقف<sup>(٢)</sup> .

وعن طريق هذه الصيغة يمكن للأوقاف بمواردها المحدودة تمويل مشاريع استثمارية ضخمة تتول إليها ملكيتها بالكامل بعد عدة سنوات ، وتتمكن من ناتج نشاطها من تحقيق أهدافها ، فضلاً عن تنمية أعيانها وأصولها الموقوفة<sup>(٣)</sup> .

### ٢ - صيغة الإجارة التمويلية :

وهي الصيغة التي تقوم على أساس إنشاء عقدين في عقد واحد (أولهما) عقد إيجار لمدة طويلة لعقار موقوف متهاك أو لقطعة أرض فضاء لمستأجر يقيم عليها فندقاً أو عمارة سكنية على نفقته الخاصة ، في مقابل إيجار سنوي أو شهري محدد ، يحق للمستأجر أن يخصمه بالكامل ،

(١) راجع : عبد الله بن محمد العمراني ، رسالة الدكتوراه مقدمة إلى كلية الشريعة بالرياض بعنوان : العقود المالية المركبة ، دار كنوز إشبيلية ، ١٤٢٧هـ ، ص ٢٣٠ وما بعدها بتصرف .

(٢) أ.د. وهبة الزحيلي ، المشاركة المتناقصة وصورها في ضوء ضوابط العقود المستجدة ، بحث منشور في مجلة مجمع الفقه الإسلامي بجدة ، عدد ١٣ ج ٢ بتصرف .

(٣) راجع في نفس المعنى : أ.د. عبد السلام العبادي ، المشاركة المتناقصة طبيعتها وضوابطها الخاصة ، مجلة مجمع الفقه الإسلامي بجدة ، عدد ١٣ ج ٢ ، ص ٥٣٠ وما بعدها بتصرف .



أو يخصم جزءاً متفقاً عليه منه من أصل تكاليف إقامة البناء إلى أن يسترد كامل ما دفعه من تكاليف في إقامة البناء ، وبعدها يعود البناء والأرض ملكاً خالصاً للأوقاف<sup>(١)</sup> ، ومن ثم لا يتم تعطيل العقار الموقوف غير الصالح للاستعمال أو الانتفاع به طول مدة الإجارة ، ولا يتم بيعه واستبداله ومخالفة شرط الواقف بشأنه ، بل يستثمر مكان العقار بإقامة بناء فوقه يتم تأجيرها للمستثمر بإيجار سنوي أو شهري متفق عليه يكون كافياً لتسديد ما تحمله المستأجر من تكاليف في إقامة البناء ، وبعد مدة الإيجار المتفق عليها تعود الأرض وما عليها من مبان ملكاً خالصاً للأوقاف ، فتتحقق بذلك فائدة مزدوجة لكل من الوقف والمستثمر ، وتكون صيغة الإجارة التمويلية بذلك عقداً مركباً من عقد إيجار عقار ، وعقد بيع بالأجل معلق على الوفاء بكامل الثمن ، يقترب في توصيفه من عقود تحكير الأوقاف ، غير أنه يختلف عنها في أن نقل ملكية الأرض الموقوفة وما عليها من بناء بعد انتهاء مدة عقد الإيجار واستيفاء المستثمر لكل ما دفعه من تكاليف إنشائية ومعمارية لا يحتاج إلى اتفاق جديد أو إلى عقد جديد ، حيث ما زالت الأرض ملكاً للوقف ، وحيث يمتنع على المستثمر الاستمرار في شغل البناء بعد انتهاء مدة عقد الإيجار إلا بعقد جديد وبشروط جديدة يتم الاتفاق عليها<sup>(٢)</sup> ، خلافاً للمستحكر الذي يعطى حق البقاء في العين المستحكرة إذا رغب في البقاء وفقاً لشروط العقد .

### ٣- صيغة استثمار الأوقاف في المحافظ الاستثمارية :

تخص هذه الصيغة استثمارات التراكمات النقدية المتحصلة من ريع أعيان الوقف التي ليس لها مستحقون معلومون ، أو من حصيلة بيع الأعيان والأصول الموقوفة المندرسة أو قليلة النفع ، حيث لا تصلح هذه الصيغة لاستثمارات الأعيان العقارية .

(١) راجع في نفس المعنى : الأستاذان د. أحمد السعد ، ود. محمد العمري ، الاتجاهات المعاصرة في تطوير

الاستثمار الوقفي ، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت ، ١٤٢١هـ ، ص ٩٥ ، وما بعدها بتصرف .

(٢) راجع في نفس المعنى : أ.د. عبد الوهاب أبو سليمان ، عقد الإجارة مصدر من مصادر التمويل

الإسلامية ، من مطبوعات البنك الإسلامي للتنمية بجدة ، ص ١٠ وما بعدها بتصرف ، وراجع

كذلك : د. سلطان محمد حسين الملا ، تنظيم أعمال الوقف وتنمية موارده ، بحث منشور ضمن أعمال

مؤتمر الأوقاف الأول ، جامعة أم القرى ، مكة المكرمة ، ١٤٢٢هـ .

### أ- تعريف المحفظة الاستثمارية<sup>(١)</sup> :

هي أوعية ادخارية تنشؤها المصارف التجارية أو شركات الاستثمار أو المستثمرون الأفراد حسب قدراتهم المالية ؛ لتوجيه مدخراتهم للاستثمار المباشر في الأسهم والسندات التي تصدرها شركات المساهمة ، حيث تتكون من مجموعة متنوعة من الأوراق المالية التي يتولى مدير المحفظة إدارتها ، والتي يمثل عائدها المصدر الرئيس فيما تجريه من توزيعات على المستثمرين .

### ب- أهداف الاستثمار في المحافظ الاستثمارية :

- ١- تحقيق أقصى عائد ممكن من المدخرات النقدية .
- ٢- الوقاية من مخاطر التعرض ونقص السيولة وعدم القدرة على مواجهة الالتزامات الطارئة ، حيث يمكن عن طريق بيع جزء من الأوراق المالية المكونة للمحفظة توفير السيولة المطلوبة<sup>(٢)</sup> .
- ٣- تحقق جملة من المزايا للمستثمرين ، منها : تقليل عنصر المخاطرة ، توفير الخبرة في إدارة المدخرات ، تحقيق التنوع في الأوراق المالية المكونة للمحفظة ، تعظيم العائد .

### ج- تعريف للمحفظة الاستثمارية للوقف :

يعرف الباحث المحفظة الاستثمارية بأنها وعاء ادخاري يتسنى من خلاله لإدارات الوقف الأهلية والحكومية بحسب قدراتها المالية تجميع التراكبات النقدية وتوجيهها للاستثمار في مجموعة متنوعة من الأسهم المباح تداولها شرعاً ، بواسطة مدير كفاء للمحفظة ؛ لتحقيق أفضل عائد استثماري ممكن ، وإجراء التوزيعات الدورية على المستثمرين في المحفظة .

### د- التزامات مدير استثمار محفظة الوقف الاستثمارية :

يجب أن يراعي ما يلي :

- ١- تحقيق التوازن بين السيولة والربحية والضمان ، وذلك عن طريق الاستثمار في أسهم شركات ناجحة يتم الاحتفاظ بها وقتها تكون أسعارها منخفضة ، وبيعها عند ارتفاع

(١) أ.د. منير إبراهيم هندي ، أدوات الاستثمار في أسواق رأس المال ، ص ١٨٧ ، مرجع سابق .

(٢) الأساتذة : د. محمود عزت اللحام وآخرون ، الإدارة المالية المعاصرة ، دار الإعصار العلمي للنشر ،

عمان ، الأردن ، ١٤٣٧هـ ، ص ٤٩٣ .

أسعارها ، فيحقق أرباحاً متزايدة ، ولضمان تحقيق الأمان ؛ فإن على المدير أن يجعل جزءاً من مكونات المحفظة أسهماً ممتازة (تحمل صفات الملكية والمديونية معاً) ضماناً لدخل ثابت ناتج عنها ، وذلك مع الامتناع بقدر الإمكان عن الدخول في عمليات المضاربة غير المأمونة في سوق الأوراق المالية ؛ تقليلاً للمخاطرة ، وللحد من الخسائر .

٢- التخطيط للحاضر والمستقبل باختيار نوعيات الأسهم التي تحقق نمواً في رأس المال ، وتضمن دخولاً مستمرة وتزيد قيمتها مع الزمن ، وتتلاءم مع حاجات الموقوف عليهم في الحصول على قدر معقول من مستحقاتهم ؛ تحقيقاً لأهداف الوقف الحاضرة والآجلة .

٣- التحفظ والتعقل والرشد في اتخاذ القرارات الاستثمارية عند التوجه إلى مجالات استثمارية ذات مخاطر عالية ؛ تجنباً للخسائر المحتملة .

٤- اختيار التوقيت المناسب عند دخول سوق الأوراق المالية أو عند الخروج منه ، وعند إصدار أوامر الشراء أو أوامر البيع ، خاصة في أوقات اضطراب السوق ، وذلك كله مع المراقبة والمتابعة المستمرة لحركة التداول في السوق على الأوراق المالية المكونة لمحفظة الوقف .

#### هـ- أنواع مقترحة لمحافظ الأوراق المالية للوقف<sup>(١)</sup> :

١- **محفظة الدخل** : وهي المحفظة التي تتوجه من خلال تنويع أسهمها إلى تحقيق دخل مرتفع للوقف مع تجنب أكبر قدر من المخاطر من خلال اختيار أسهم الشركات القيادية الكبرى التي توزع أرباحاً مستقرة نسبياً .

٢- **محفظة النمو** : وهي المحفظة التي تجعل بعض مكوناتها أسهماً لشركات نامية يتوقع لها توسعات مستقبلية في نشاطها وأصولها الرأسمالية ، بما يؤثر إيجاباً على أسعار أسهمها وعلى توزيعاتها .

٣- **المحفظة المختلطة** : وهي التي تجمع مزايا النوعين السابقين ، وتتلافى عيوبهما ؛ بحيث تجمع بين تحقيق تدفق مستمر نسبياً للدخل ، ونمو متوقع فيه وفي أسعار السوق لمكوناتها

(١) اقتباساً من أ.د. محمود عزت اللحام وآخرين ، الإدارة المالية المعاصرة ، ص ٥٠٢ ، مرجع سابق .

من الأوراق المالية ، وذلك عن طريق اختيار توليفة جيدة من الأوراق المالية محققة لأهداف المحفظة<sup>(١)</sup> .

وسوف يولي الباحث في مباحثها القادمة مزيداً من التحليل والتأصيل للصيغ الاستثمارية الأخرى الحديثة للتراكبات النقدية لريع الأوقاف وغلالاتها وحصيلة بيع أعيانها المتهالكة والمندثرة .

وصفوة القول فيما تقدم : أن فقهاء الشريعة الإسلامية القدامى قد تركوا تراثاً فقهياً عظيماً في الوقف وأحكامه وأنواعه وأحواله ، أغنى الفقهاء المحدثين عن إعادة بحثه والنظر فيه من جديد ، فركزوا جل اهتمامهم وعنايتهم وبحثهم في إنتاج وتأصيل صيغ استثمارية حديثة ومعاصرة لتنمية الأوقاف وتعظيم الاستفادة من أصولها الرأسمالية .

---

(١) راجع في ماهية وإدارة وأهداف وسياسات الاستثمار في محافظ الاستثمار وتنويعها وأوزان مكوناتها من الأوراق المالية : أ.د. منير إبراهيم هندي ، أدوات الاستثمار في أسواق رأس المال ، المكتب العربي الحديث بالإسكندرية ، ٢٠٠٨م ، ص ١٨٥-٢٢٦ .

## المطلب الثاني : الوقف عند شرح الأنظمة

### أولاً : التعريف النظامي (القانوني) للوقف :

بعد استعراض الوقف عند فقهاء الشريعة الإسلامية في المطلب الأول من المبحث الأول فإن معظم الأنظمة العربية والإسلامية لم تضع تعريفاً جامعاً مانعاً للوقف ؛ للأسباب التالية :

١- أنها في جملتها تقنين لأحكام الفقه الإسلامي ، وأحكام الفقه الإسلامي في مجال الوقف اجتهادية محل خلاف بين الفقهاء ، والفقهاء أنفسهم لم يتفقوا في تعريف الوقف إلا على العموميات المتعلقة بكون الوقف حسب العين والتصديق بمنفعتها على إحدى جهات البر والنفع العام ، ثم اختلفوا بعد ذلك في كل ما يتعلق بالوقف من أحكام .

٢- أن الأنظمة والقوانين الخاصة التي تصدت لتنظيم أحكام الوقف وتقنين قواعده وتطبيقها أنظمة وقوانين مؤقتة يتم تعديلها وإلغاؤها مع تطور معالجة المجتمع لموضوعاتها ومن غير المقبول أن يتم تعديل مفهوم الوقف مع كل تعديل للنظام (القانون) .

### تعريف الوقف في مدونة الأوقاف المغربية :

عرفت أنظمة الأوقاف المغربية الوقف بأنه : كل مال حبس أصله بصفة مؤبدة أو مؤقتة ، وخصصت منفعته لفائدة جهة بر وإحسان عامة أو خاصة ، ويتم إنشاؤه بعقد أو بوصية أو بقوة القانون ، ويكون الوقف إما عاماً أو معقّباً أو مشتركاً<sup>(١)</sup> .

وعرفت المادة الخمسين من المدونة الوقف العام بأنه كل وقف خصصت منفعته ابتداءً أو مآلاً لوجوه البر والإحسان وتحقيق منفعة عامة .

وعرفت المادة ١٠٨ من المدونة الوقف المعقب والمشارك بقولها : يعتبر وقفاً معقّباً ما وقف على ولد أو عقب أو نسل أو ذرية المحبس أو غيره ، ويعتبر وقفاً مشتركاً ما وقف ابتداءً على جهة عامة وعلى شخص بذاته أو عليه وعلى عقبه<sup>(٢)</sup> .

(١) المادة الأولى من مدونة الأوقاف المغربية الصادرة بتاريخ ٨ ربيع الأول ١٤٣١ هـ .

(٢) راجع : د. مجيدة الزياتي ، مدونة الأوقاف المغربية ، ص ٢٥٤-٣٠٠ ، مرجع سابق .

### تعريف الوقف في الأنظمة الأردنية<sup>(١)</sup> :

ما نصت عليه المادة ١٢٣٣ من القانون المدني الأردني ، التي عرفت الوقف : حبس عين المال المملوك عن التصرف ، وتخصيص منفعه للبر ولو مآلاً .

وما نصت عليه المادة ١٢٣٥ من القانون نفسه : أن الوقف يكون خيرياً إذا خصصت منفعه لجهة بر ابتداء ، ويكون ذرياً إذا خصصت منفعه لشخص أو أشخاص معينين ، ولذرياتهم من بعدهم ، ثم إلى جهة من جهات البر عند انقراض الموقوف عليهم ، ويكون مشتركاً إذا خصصت الغلة للذرية وجهة البر معاً .

أما قانون الأوقاف الأردني رقم ٣٢ لسنة ٢٠٠١م<sup>(٢)</sup> فقد عرف الوقف بأنه حبس عين المال المملوك على حكم ملك الله تعالى على وجه التأييد ، وتخصيص منفعه ولو مآلاً .

### تعريف الوقف في الأنظمة السعودية<sup>(٣)</sup> :

عرفت المادة الأولى من نظام الهيئة العامة للأوقاف الوقف بقولها : « يقصد بالألفاظ والعبارات الآتية المعاني المبينة أمام كل منها ما لم يقتض السياق خلاف ذلك :

**الوقف العام** : الوقف المشروط على أوجه بر عامة معينة بالذات أو بالوصف .

**الوقف الخاص الأهلي** : الوقف المشروط على معين من ذرية وأقارب الواقف بالذات أو بالوصف .

**الوقف المشترك** : الوقف الذي يشترك في شرطه أكثر من نوع من أنواع الوقف .

أما المادة الأولى من نظام المجلس الأعلى للأوقاف فقد عرفت الأوقاف بقولها : « يقصد بالأوقاف الخيرية حيثما وردت في هذا النظام تلك التي تتولى شؤونها وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد في الحال والاستقبال »<sup>(٤)</sup> .

(١) د. منذر عبد الكريم القضاة، أحكام الوقف، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، ٢٠١٥م، ص ٢٦-٤٧ .

(٢) تم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٦/٧/٢٠٠١م .

(٣) نظام الهيئة العامة للأوقاف الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١١ بتاريخ ٢٦/٢/١٤٣٧هـ، موقع هيئة الخبراء بمجلس الوزراء على الشبكة العنكبوتية .

(٤) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣٥ بتاريخ ١٨/٧/١٤٣٧هـ .

وعليه ؛ فيتضح وجوه التفرقة بين تعاريف الوقف عند فقهاء الشريعة الإسلامية وعند شراح الأنظمة من وجوه :

١ - أن نظام الأوقاف في المملكة المغربية أجاز الوقف المؤبد والوقف المؤقت ، كما أجاز الوقف الخيري على جهة البر والإحسان عامة ، وخاصة لتحقيق منفعة عامة ، وأجاز إنشاء وقف بعقد أو وصية أو بقوة النظام .

٢ - أن نظام الوقف في المملكة الأردنية الهاشمية قد أجاز نوعي الوقف الخيري والذري ، ومنع صحة الوقف المؤقت .

٣ - أن نظام الأوقاف في المملكة العربية السعودية قد أجاز ثلاثة أنواع من الأوقاف ، هي : الوقف العام (الخيري) ، والوقف الخاص (الأهلي) ، والوقف المشترك .

كما اعتبر المنظم السعودي أن كل وقف كانت تتولى وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة الإرشاد سابقاً إدارته وقفاً خيرياً ما دامت منافعه مخصصة لجهة بر عامة في الحال والمآل .

أما تعريف الوقف في الفقه الإسلامي قد جاء عاماً ومطلقاً عن مثل هذه القيود والضوابط النظامية .

ثانياً : بعض المقاصد التنظيمية لأنظمة الوقف في التطبيق المعاصر من وجهة نظر الباحث :

١- تقنين حرية وسلطة الواقف في إنشاء الوقف والرجوع فيه ، أو التعديل في مصارفه وشروط استبداله عن طريق الإشهاد بذلك لدى المحكمة المختصة<sup>(١)</sup> .

٢- عقد الاختصاص للمحكمة وحدها في استبدال الوقف للمصلحة ، مع إقرار حق الواقف في الاستبدال إذا كان قد شرط لنفسه .

(١) المادة (١) من القانون المصري لعام ١٩٤٦ م .

- ٣- تحديد حالات وأحكام انتهاء الوقف المؤقت .
- ٤- اشتراط التأييد في وقف المساجد ، مع إجازة التأقيت والتأييد في الوقف الخيري على غير المساجد .
- ٥- تطبيق بعض أحكام الميراث في ما زاد من الوقف على ثلث تركة الواقف .
- ٦- تنظيم أحكام النظارة الأهلية الفردية على الوقف ، وأحكام محاسبة الناظر لمسؤوليته ، واعتباره أميناً على أموال الوقف ، وفقاً لأحكام كل نظام .
- ٧- إقرار مسؤولية الناظر في عمارة الوقف وفقاً لأحكام كل نظام .
- ٨- إقرار حق الواقف في أن يشترط لنفسه لا لغيره الشروط العشرة أو ما يشاء منها ، على أن تنفذ في حدود كل نظام .
- ٩- إقرار صحة رجوع الواقف في كل أو بعض الوقف ، أو التغيير في مصارفه أو شروطه ، بشرط أن يتم وفقاً لأحكام النظام .



### ثالثاً : نتائج تقنين أحكام الوقف من وجهة نظر الباحث :

لقد كان القضاء على فساد نظام الوقف ، ورفع الكفاءة الإنتاجية لأعيانه من أهم الحجج التي اتخذها الداعون لتقنينه وتنظيمه ، لكن التطبيق الفعلي المعاصر لهذه القوانين يكشف عن :

١- تدني معدلات عوائد استغلال واستثمار الأعيان الموقوفة عن مثيلاتها غير الموقوفة ، ولعل السبب الرئيس في ذلك يرجع إلى ضعف كفاءة الأداء للعناصر البشرية في الإدارات المؤسسية الحكومية للوقف .

٢- تباين واختلاف الأحكام القانونية الخاصة بالأوقاف في الأقطار العربية والإسلامية ، ولعل ذلك يرجع إلى :

أ - اختلاف مرجعية التقنين الفقهي والقضائية ؛ حيث يضع كل قطر قانونه بالتوافق مع المذهب الفقهي السائد في إقليمه ، ومع أحكام قضائه الوطني .

ب- اختلاف نظرة صاحب القرار السياسي إلى الوقف ، بما أدى إلى تباين وجهات النظر حول تقنين أحكامه من قطر عربي وإسلامي إلى قطر آخر ، حيث وجدت أقطار تبقي على صيغة الوقف التقليدية ، وتحفظ بسماته التشريعية المستمدة من التراث الفقهي الإسلامي ، كما في المملكة العربية السعودية والمغرب ، وأقطار أخرى تدمج الأوقاف في ممتلكات الدولة العامة ؛ كما في الجزائر ، وأقطار ثلاثة تلغي الوقف الأهلي ، وتنظم الوقف الخيري بأحكام قانونية وضعية تطلق يد الدولة في إدارته والتصرف في ريعه وأعيانه ، كما في مصر وليبيا ، وأقطار رابعة تؤمم وتصادر أعيان الأوقاف بالكامل ، وتلغي الوقف من تاريخ حياتها ، كما في تونس<sup>(١)</sup> .

(١) بعد استقلال تونس عن الاستعمار الفرنسي ، تم دمج الأوقاف في ميزانية الدولة ، ووقع إلغاء وحل الأقباس في تونس على مرحلتين : الأولى : الأمر المؤرخ في ٣١ / ٥ / ١٩٥٦ م الذي ألغى التحجيس العام الموجود يوم صدوره ، وحجر أي تحجيس عام في المستقبل ، ودمج كل ملك له صبغة وقف =

ج - تحول الفساد الإداري للوقف من فساد فردي لبعض النظار إلى فساد لبعض المؤسسات تدعمه الكثير من القرارات القانونية في قوانين الوقف ، خاصة مع ضعف الأجهزة الرقابية والنظم المحاسبية في معظم وجل الأقطار العربية والإسلامية .

---

= عمومي في ملك الدولة ، وأسندت إدارته لمصلحة أملاكها ، كما أسندت للدولة إدارة ما كانت جمعية الأوقاف السابقة متعهدة به ، وفي المرحلة الثانية أي بعد سنة تقريباً وقع إلغاء الأحباس الخاصة والمشاركة بمقتضى أمر مؤرخ في ١٨/٧/١٩٥٧ م ، وبذلك أصبحت تونس خالية تماماً من أي نظام قانوني للأوقاف .

راجع المستشار جمعة الزريقي ، الإطار التشريعي لنظام الوقف في بلدان المغرب العربي ، ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ص ١٤٥ ، مرجع سابق .

المطلب الثالث : طبيعة شخصية الوقف وملكيته وذمته المالية .

أولاً : مفهوم (تعريف) الشخصية القانونية والملكية والذمة المالية :

الشخص في نظر النظام (القانون) هو : كل كائن صالح لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات<sup>(١)</sup> .

أما الشخصية القانونية فإنها تعني : الصلاحية لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات ، وهذه الصلاحية تثبت لكل شخص (أي لكل كائن) حتى ولو لم تتوفر فيه عناصر أهلية الوجوب التي تعد تعبيراً عن مدى صلاحيتها لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات<sup>(٢)</sup> .

والفرق بين الشخصية وبين أهلية الوجوب يتمثل في : أن الشخصية وصف كامل مطلق ؛ متى وجدت وجدت كاملة ، أما أهلية الوجوب فإنها يمكن وجودها كاملة أو ناقصة بقدر ما يستطيع الشخص أن يكسبه من حقوق أو يتحمل به من التزامات<sup>(٣)</sup> .

ثانياً : أنواع الشخصية القانونية :

الشخص في نظر القانون على نوعين ، هما :

١- الشخص الطبيعي (الآدمي) ، وهو الإنسان الذي تثبت له الشخصية القانونية لمجرد كونه إنساناً بصرف النظر عن مدى ما يمكن أن يكتسبه من حقوق أو يتحملة من التزامات ، وبصرف النظر عن سنه أو مدى تمتعه بالعقل والتمييز .

(١) أ.د. عبد الفضيل محمد أحمد ، مبادئ القانون ، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة ، د.ت ، ص ١٦٣ .

(٢) راجع : أ.د. مصطفى الزرقا ، الفقه الإسلامي في ثوبه الجديد ، ط ٦٣ / ٣ - ٢٣٣ - ٢٤٠ .

وراجع : د. محمد سلام مذكور ، المدخل للفقه الإسلامي ، تاريخه ومصادره ونظرياته العامة ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٦٣ م ، ص ٤٤٤ بتصرف .

(٣) أ.د. عبد المنعم فرج الصدة ، مصادر الالتزام ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٧٩ م ، ص ١٩٠ .

٢- الشخص الاعتباري أو المعنوي ، ويمكن تعريفه بأنه : جماعة من الأشخاص (الطبيعيين) أو مجموعة من الأموال تقوم بنشاط ما تهدف إلى تحقيق غرض معين ، ويكون لها وجود مستقل و متميز عن الأشخاص الذي يساهمون في نشاطها أو يستفيدون منها ، ويعترف لها القانون بالشخصية القانونية الاعتبارية المستقلة بالقدر اللازم لتحقيق غرضها .  
وعليه ؛ فإن الشخص الاعتباري مجرد شخص افتراضي من صنع القانون ، وجد ليكون أداة مناسبة للقيام بأنشطة يعجز الشخص الطبيعي وحده بإمكانياته وقدراته الذاتية عن القيام بها .  
وأبرز جماعات الأشخاص الاعتبارية هي : الشركات (بأنواعها) ، والجمعيات الأهلية والخيرية .

وأبرز مجموعات الأموال هي : الوقف بنوعيه (الذري والخيري) والمؤسسات الاقتصادية والاجتماعية التي تنشأ بتخصيص مال لمدة غير معينة لعمل ذي صفة إنسانية أو علمية أو فنية أو رياضية أو لأي عمل آخر من أعمال البر والنفع العام دون قصد إلى ربح مادي<sup>(١)</sup> .  
وتبدأ شخصية الوقف (الاعتبارية) منذ تكوينه دون حاجة إلى اعتراف خاص ، وتنتهي بانتهاء مدته إن كان مؤقتاً بأجل معين ، أو بانقراض الموقوف عليهم ، كما تنتهي شخصية الوقف بحكم قضائي إذا خربت أعيانه واستحالت عمارتها أو استبدال غيرها بها<sup>(٢)</sup> .  
**ثالثاً : التعريف بالملكية :**

الملكية عند فقهاء الشريعة هي<sup>(٣)</sup> : علاقة شرعية بين الإنسان والأشياء تجعله مختصاً بها ، اختصاصاً يمنع غيره عنها ؛ بحيث يمكنه التصرف فيها عند تحقق أهليته للتصرف (أهلية

(١) أ.د. حسام الدين كامل الأهواني ، المدخل للعلوم القانونية ، الجزء الثاني ، مقدمة القانون المدني ، الكتاب الجامعي ، ٢٠٠٧م ، ص ١٤٢ .

(٢) الأستاذان د. حمدي عبد الرحمن أحمد ، د. ميرفت ربيع عبد العال ، نظرية الحق ، مطبعة الإسراء ، بدون ناشر ، ص ٤٢٨ .

(٣) أ.د. بدران أبو العينين ، تاريخ الفقه الإسلامية ونظرية الملكية والعقود ، دار النهضة العربية ، بيروت ، د.ت ، ص ٣٠٥ .

الأداء) بكل الطرق السائغة له شرعاً ، وفي الحدود التي بينها الشرع ؛ فالملكية ليست شيئاً مادياً ، وإنما هي حق من الحقوق الواسعة .

أما حق الملكية في النظام (القانون) فإنه : سلطة مباشرة يقررها القانون على شيء مادي معين ، تخوله الاستئثار باستعماله واستغلاله والتصرف فيه ، وهو أوسع الحقوق العينية نطاقاً ؛ لأنه يخول صاحبه كافة السلطات المتصورة على الشيء ، والتي تمكنه من استخلاص كل المزايا الممكنة من هذا الشيء ، وهذه السلطات هي :

١- سلطة الاستعمال : أي استعمال الشيء فيما هو قابل له للحصول على منفعه فيما عدا الثمار ، دون المساس بجوهره أو إحداث نقص فيه مثل سكنى المالك لداره .

٢- سلطة الاستغلال : وهو يعني تدخل المالك وقيامه بالأعمال اللازمة للحصول على ثمار الشيء ومنتجاته الطبيعية التي لا تتطلب بذل جهد أو عمل ، أو الصناعية التي تحتاج في إنتاجها إلى بذل مزيج من العمل ورأس المال ، أو الثمار المدنية ، وهي ما يغله الشيء من دخل أو ريع نقدي يلتزم به الغير في مقابل استفادته من منافع الشيء بموجب عقد إيجار<sup>(١)</sup> ، أو عقد ودیعة مصرفية .

٣- سلطة التصرف المادي و النظامي (القانوني) ، والتصرف المادي هو : قيام المالك بأعمال مادية تؤدي إلى فناء الشيء أو إتلافه أو استهلاكه أو تغيير شكله ؛ مثل هدم منزل ، أو قطع شجرة ، أما التصرف القانوني فهو : أعمال (نظامية) قانونية تؤدي إلى زوال حق الملكية كلياً أو جزئياً ؛ مثل نقل ملكية الشيء إلى آخر بالبيع أو الهبة ، أو تؤدي إلى ترتيب حق عيني آخر عليه ؛ كالانتفاع أو الاستعمال أو السكنى .

(١) أ.د. عبد الفضيل محمد أحمد ، مبادئ القانون ، ص ١٥٢ ، مرجع سابق .

رابعاً : أنواع الملك (الملكية) باعتبار محله عند فقهاء الشريعة الإسلامية<sup>(١)</sup> :

- ١- ملك العين ، ويسمى ملك الرقبة ، وهو الذي يخول للمالك جميع حقوق وسلطات الملكية .
- ٢- ملك المنفعة ، وهو الذي يخول للمالك الاستفادة بالشيء مع المحافظة على عينه ، ولا يخول للملك المنفعة ملكية العين .

وإذا ثبت للمالك ملكية الرقبة والمنفعة معاً كان الملك ملكاً تاماً ، أما إذا ثبت للمالك تملك منافع الشيء دون رقبته ، كما في الوقف بالنسبة للموقوف عليه أو إذا ثبت للمالك تملك الرقبة وحدها ؛ كما في الوقف بالنسبة للواقف عند من يقول بجواز تأقيته ، كان الملك ملكاً ناقصاً ، وقد يطلق على ملك المنفعة وحدها (كما في ملك الموقوف عليه لمنفعة المال الموقوف) حق الانتفاع الشخصي .

خامساً : أسباب ملك المنفعة<sup>(٢)</sup> :

- ١- الإباحة ، وتعني : الإذن بالانتفاع بالعين من غير تعاقد ، كما في إذن الدولة لمواطنيها بالانتفاع بالشوارع والمرافق العامة المجانية .
- ٢- الإجارة : وهي تملك المنفعة بعوض ، وكذا الإعارة ، وهي تملك المنفعة بغير عوض .
- ٣- الوقف : وهو حبس العين عن تملكها لأحد من العباد ، وصرف منفعتها لمن أراد الواقف له الانتفاع بها .

(١) أ.د. بدران أبو العينين ، تاريخ الفقه الإسلامي ونظرية الملكية والعقود ، ص ٣٠٧ وما بعدها بتصرف ، مرجع سابق .

(٢) السابق ، ص ٣١١ بتصرف ، مرجع سابق .

سادساً : حق الانتفاع في إطار الحقوق العينية المتفرعة عن حق الملكية في القانون المدني<sup>(١)</sup> :

ويعرف البعض الحقوق المتفرعة عن حق الملكية بأنها : تلك الحقوق العينية التي تنقرر على الشيء ، والتي تأخذ من حق الملكية بعض عناصره ، والتي تنقرر للغير على مال الغير ، وتحول صاحبها استعمال مال الغير أو الانتفاع به على نحو ما .  
وتتنوع هذه الحقوق إلى : حقوق الانتفاع ، والاستعمال ، والسكنى ، والحكر ، والارتفاق .

سابعاً : تعريف حق الانتفاع :

هو الحق العيني المقرر لشخص على مال الغير ، والذي يخوله استعماله واستغلاله لمدة معينة ، بحيث ينتهي حتماً بوفاة المنتفع<sup>(٢)</sup> .

كما يعرف بأنه : « حق عيني<sup>(٣)</sup> يخول لصاحبه الانتفاع طيلة حياته على الأكثر بشيء أو بحق لغيره ، مع احتفاظه بعينه لصاحبه ، فيؤدي قيامه إلى تجزئة حق الملكية إلى حق انتفاع وملكية رقبة<sup>(٤)</sup> .

وذلك حيث يأخذ حق الانتفاع عنصرين من العناصر الثلاثة لحق الملكية ، وهما : عنصر الاستعمال ، وعنصر الاستغلال ، ولا يبقى للمالك سوى عنصر حق التصرف في المال أو ما يسمى ملكية الرقبة .

(١) راجع : أ.د. محمد كامل مرسي ، الملكية والحقوق العينية ، ط ١ ، ١٩٣٣ ، مطبعة الاعتماد ، مصر ، ص ٣٦٣ وما بعدها بتصريف ، وراجع كذلك : أ.د. عبد المنعم البدر اوي ، شرح القانون المدني في الحقوق العينية الأصلية ، ١٩٥٦ م ، مطابع دار الكتاب العربي بمصر ، ص ٢٥٦ ، وراجع كذلك : أ.د. محمود جمال الدين زكي ، الوجيز في الحقوق العينية الأصلية ، مطبعة جامعة القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص ٥٨٦ وما بعدها بتصريف .

(٢) أ.د. عبد المنعم البدر اوي ، ص ٢٥٦ ، مرجع سابق .

(٣) أي سلطة مباشرة يقررها القانون لشخص على شيء مادي معين دون أن يستند في وجوده إلى حق آخر .

(٤) أ.د. محمود جمال الدين زكي ، ص ٥٨٦ ، مرجع سابق .

### ثامناً : طبيعة حق الانتفاع في الوقف :

لما كان حق الانتفاع يرد على جميع الأموال ؛ عقارية كانت أو منقولة ، مادية كانت أو معنوية ، قانونية كان أو فعلية ، حيث يجوز أن يكون محلاً لحق الانتفاع كل من : العقارات ، المنقولات المادية ؛ كالسيارات ، المنقولات المعنوية ؛ كحق المؤلف وبراءات الاختراع ، والقيم المنقولة ؛ كالأسهم والسندات ، ومجموعات الأموال القانونية ؛ كالتركات ، ومجموعة الأموال الفعلية ؛ كالمحال التجارية .

ولما كان حق الانتفاع من حيث الأصل يكتسب بالعمل النظامي (القانوني) المتمثل في العقد والوصية ، ولما كان العقد المنشئ أو المكسب لحق الانتفاع يغلب عليه أن يكون من عقود التبرعات ، أي الهبات ، ويندر فيه أن يكون من عقود المعاوضات ، ذلك لأن حق الانتفاع ينتهي حتماً بوفاة (موت) المنتفع ، وذلك بما يطبع العقد المقرر له بطابع العقود الاحتمالية ، كان من اللازم أن يكون هذا العقد من عقود التبرعات ، وتعتبر الوصية أكثر أسباب إنشاء (كسب) حقوق الانتفاع استعمالاً .

ويمكن اعتبار حق الانتفاع في الأعيان الموقوفة بأنه عبارة عن حقوق انتفاع مؤقتة متعاقبة ، ينتهي كل منها بوفاة المنتفع ، وقد حكمت المحاكم بذلك<sup>(١)</sup> .

### تاسعاً : الذمة المالية للوقف :

لما كان الوقف في نظر النظام (القانون) شخصاً اعتبارياً (معنوياً) معترفاً به من جانب الدولة ؛ فإن أنظمة القوانين المدنية<sup>(٢)</sup> تحرص على النص على أن يكون للشخص المعنوي ذمة مالية مستقلة عن ذمم الأشخاص المكونين له ، فتكون له أمواله الخاصة والتي تكون الجانب

(١) أ.د. محمد كامل مرسي ، الملكية والحقوق العينية ، ص ٣٦٧ ، مرجع سابق .

(٢) راجع على سبيل المثال المادتين (٥٢ ، ٥٣) من القانون المدني المصري الصادر بتاريخ ٩ رمضان ١٣٦٧هـ ، الموافق ١٦ يوليو ١٩٤٨م ، والمنشور بالوقائع المصرية ، عدد رقم ١٠٨ مكرر (أ) ، صادر

في ٢٩/٧/١٩٤٨م .



الإيجابي في ذمته المالية ، وتضمن ديونه الخاصة به ، بحيث لا يجوز أن يسأل الشخص الاعتباري عن ديون الأشخاص الطبيعيين المكونين له ، والعكس صحيح<sup>(١)</sup> .

وتطلق الذمة في اللغة ويراد بها<sup>(٢)</sup> : العهد والأمان والكفالة ، وفي الحديث : « المسلمون تتكافأ دماؤهم ، ويسعى بذمتهم أدناهم »<sup>(٣)</sup> . كما يراد بها الحق والحرمة .

ويعرفها فقهاء الشريعة بأنها : معنى أو وصف يصير به الإنسان أهلاً لوجوب الحق له أو عليه<sup>(٤)</sup> .

وهي وصف شرعي اعتباري ، وهي عند الفقهاء خصوصية من خصوصيات الإنسان ، امتاز بها عن غيره من سائر المخلوقات ، ويترتب على خاصية الإنسان بالذمة خاصيته بأهلية الوجوب ؛ لأنها مترتبة على الذمة ومرتبطة بها .

فأهلية الوجوب تعني : صلاحية الشخص للالتزام (أي لثبوت الحقوق له) وللإلزام أي لثبوت الحقوق عليه ، ومناطها في نظر الشرع الإسلامي<sup>(٥)</sup> هي الصفة الإنسانية ، ولا علاقة لها بالسن أو العقل أو الرشد ؛ لأنها قد تكون كاملة ، وقد تكون ناقصة ، ولأهلية الوجوب عنصران ، هما :

**الأول :** العنصر المؤهل للدائنية ، أي لأن يكون الإنسان دائئاً ، بحيث تثبت له الحقوق .

**الثاني :** العنصر المؤهل للمديونية ، أي الالتزام أي لأن يكون الإنسان مديئاً تثبت عليه الحقوق بأسبابها المشروعة .

(١) أ.د. حسام الدين الأهواني ، المدخل للعلوم القانونية ، ص ١٤٨ ، مرجع سابق ، وراجع أيضاً : أ.د. سليمان مرقص ، المدخل للعلوم القانونية ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٦٧م ، ص ٥٧٠ وما بعدها بتصرف .

(٢) المعجم الوجيز ، ص ٢٤٦ ، مادة (الذمة) .

(٣) السنن الكبرى للبيهقي ٢٩/٨ .

(٤) أ.د. حسين خلف الجبوري ، عوارض الأهلية ، مطابع جامعة أم القرى بمكة المكرمة ، ص ٩٥ .

(٥) الأستاذ الدكتور الشيخ مصطفى أحمد الرزقا ، المدخل الفقهي العام ، دار القلم ، دمشق ، ١٤٢٥هـ

ويستتبع العنصر الثاني في أهلية الوجوب الذي يؤهل الشخص للمديونية ، وجود وصف اعتباري في شخصية الإنسان يسمى الذمة ، يمكن اعتباره وعاء اعتبارياً في الشخص تثبت فيه الديون وسائر الالتزامات التي تترتب عليه ؛ لأنه متى أصبح الشخص قابلاً للمديونية احتيج إلى تقدير مقر (وعاء) اعتباري في شخصه لاستقرار الديون التي عليه داخله ، وهذا المقر أو الوعاء هو الذمة<sup>(١)</sup> .

### عاشراً : الذمة المالية عند علماء النظام (القانون) :

عرف القانونيون<sup>(٢)</sup> الذمة المالية بأنها :

« الجانب المالي من الشخصية القانونية ، أو : ذلك الوعاء الافتراضي الذي يستقبل ما قد ينشأ للشخص من حقوق ، وما يمكن أن يترتب عليه من التزامات مالية من وقت ولادته إلى حين وفاته » أو هي : « الوجه المالي للشخصية الذي يمثل مجموع ما للشخص من حقوق وما عليه من التزامات »<sup>(٣)</sup> .

وهذا التعريف يكشف عن أن للذمة المالية عنصرين : عنصر إيجابي يشتمل على الحقوق ، وعنصر سلبي يشتمل على الالتزامات أو الديون ، وهي في عنصرها تقتصر على القيم المالية .

### حادي عشر : خصائص الذمة المالية :

لما كانت الذمة المالية وجهاً أو جانباً من جوانب الشخصية (الوجه المالي) وأنها تفترض وجود الشخصية وتلائمها إلى أن تنقضي معها ، فإنها لذلك تتميز بالخصائص التالية<sup>(٤)</sup> :

١- أنها تعبير عن مجموع العناصر ذات القيمة المالية ، وبالتالي : فهي لا تنصرف إلى ما قد يكون للشخص من حقوق سياسية (الحق في الترشح للانتخابات العامة) أو من حقوق عامة (كل ما يثبت للفرد بوصفه إنساناً ؛ مثل الشرف والاعتبار والخصوصية) أو من حقوق الأسرة (الحق في الزواج والطلاق والميراث) أو الجوانب الأدبية من الحقوق

(١) الأستاذ الدكتور الشيخ مصطفى أحمد الرزقا ، المدخل الفقهي العام ٧٨٦/٢ ، مرجع سابق .

(٢) أ.د. عبد القادر الفار ، المدخل لدراسة العلوم القانونية ، ٢٠٠٤م ، ص ١٨٥ بدون ناشر .

(٣) أ.د. حسام الدين الأهواني ، المدخل للعلوم القانونية ، ص ١٥٠ ، مرجع سابق .

(٤) الأستاذان د. حمدي عبد الرحمن وميرفت ربيع ، نظرية الحق ، ص ٤٠٩ ، مرجع سابق ، بتصرف .

الفكرية (حق نشر المؤلفات والمصنفات باسم صاحبها) بل ولا تنصرف الذمة المالية إلى ما قد ينشأ عن بعض هذه الحقوق من آثار غير مالية (حقوق الأسرة) فإنها لا تدخل بذاتها عنصراً في الذمة ، إلا إذا رتبت هذه الحقوق نتائج مالية ؛ كالحق في التعويض المالي الذي يترتب للشخص المعتدى على سلامة جسده ، وحق الزوجة المطلقة في الحصول على مؤخر صداقها .

٢- أن الذمة تعبير عن مجموعة الحالة المالية للشخص بجانبها (الحقوق والالتزامات) بحيث يعتبر الشخص عند زيادة أحد الجانبين على الآخر موسراً أو معسراً ، لذا كانت مجموع حقوقه ضامنة للوفاء بمجموع التزاماته ، سواء أثناء حياته أو بعد مماته ، فحال حياته تعتبر أمواله جميعها ضامنة لديونه ، أما بعد وفاته فإنه لا تركة إلا بعد سداد الديون .

٣- أن الذمة فكرة تتجرد عن محتوياتها ، فهي أشبه بالوعاء الذي تصب فيه الحقوق ، وتغترف منه الالتزامات ، والضمان الذي يتقرر عليها إنما يرد على مجموعها وليس على مجرد دخول الحقوق فيها أو خروج الالتزامات منها ، فإن ما يهم الدائن هو حالتها (إيسار أو إعسار) وقت استيفائه لحقه ، ويترتب على هذه الخاصية حرية الشخص رغم مديونته في التصرف دون اعتراض من جانب الدائنين له .

اثنا عشر : موقف فقهاء الشريعة الإسلامية من الشخصية الاعتبارية والذمة المالية للوقف :

- ١- وجود مال مرصود لتحقيق غاية معينة أو هدف محدد .
- ٢- وجود نظام محدد لإدارة هذا المال وبيان أحكام التصرف فيه .
- ٣- وجود شخص طبيعي يعبر عن إرادة هذا الكيان ويكون له حق التقاضي والدفاع عن مصالحه .
- ٤- تمتع هذا الكيان بالذمة المالية المستقلة عن الأشخاص الطبيعيين المكونين له .
- ٥- اعتراف المنظم بالشخصية الاعتبارية لهذا الكيان .

لذلك ؛ ولما كان الوقف يقوم في فكرته الأساسية على رصد مال معين لتحقيق غايات وأهداف محددة ، وينبني على العناصر التالية :

١- انتقال ملكية الأعيان الموقوفة إلى كيان مالي يسمى الوقف وفقاً لقواعد الوقف وشروط صحته ، بحيث يفقد الواقف سلطة التصرف في العين الموقوفة<sup>(١)</sup> .

٢- صيرورة أعيان الوقف وما تدره من ريع أو غلة ، بمجرد قيام الوقف صحيحاً ، كياناً مالياً مستقلاً عن كل من الواقف والموقوف عليه وناظر الوقف ، بل وعن جهة الرقابة القضائية عليه .

٣- ضرورة وجود شخص طبيعي يتولى إدارة الوقف ويمثله أمام القضاء يسمى الناظر .

٤- قابلية الوقف باعتباره كياناً مالياً مستقلاً لأن يكون دائماً تثبت له الحقوق ، ولأن يكون مديناً تثبت في ذمته الالتزامات المالية .

٥- ولما كان الوقف كياناً مالياً مستقلاً صالحاً لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات ؛ فإنه وعلى ما يختاره الباحث يعتبر صالحاً لاكتساب شخصية اعتبارية قريبة من الشخصية الطبيعية في التمتع بالأهلية والذمة المالية<sup>(٢)</sup> .

غير أن فقهاء الشريعة الإسلامية وإن أدركوا بعض الأحكام الموضوعية للشخص الاعتباري ، إلا أنهم لم يبنوا له نظرية مستقلة ذات صياغة فنية صريحة ومحكمة تجمع عناصره وتتيح إسناد كافة الآثار القانونية له أو عليه<sup>(٣)</sup> .

(١) صرح فقهاء المالكية بأن الوقف أهل للتملك الحكمي ، وفي هذا ما يدل على ثبوت الشخصية له ، جاء في شرح الخرشي : يشترط في الموقوف عليه أن يكون أهلاً للتملك حكماً ؛ كالمسجد ، أو حساً كالآدمي .

وجاء في حاشية الدسوقي : وصح الإيصاء للمسجد ؛ لصحة تملكه الوصية ، ولنحوه ؛ كرباط وقنطرة .

راجع : حاشية الخرشي ، دار الفكر ، بيروت ٨٠ / ٧ ، وراجع حاشية الدسوقي ٣٧٩ / ٤ .

(٢) وقریباً من ذلك راجع : أ.د. سليمان مرقص ، المدخل للعلوم القانونية ، ص ٥٦٦ ، مرجع سابق بتصرف .

(٣) الأستاذان د. عبد الحميد الجمال ، ود. مصطفى الجمال ، النظرية العامة للقانون ، الدار الجامعية ، بيروت ، ص ١٥ وما بعدها بتصرف .

ولم يخل فقه التراث الإسلامي مما يعرف بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية ، ويذكر البعض<sup>(١)</sup> أنه : توجد أقوال دالة على أن (لوقف وليت المال) حقوقاً قبل الناس يقوم بطلبها من له الولاية أو النظر عليها ، وأن للناس حقوقاً قبلها يطالبون بها من له الولاية عليها ، شأنها في ذلك شأن الصبي غير المميز ، ومن في حكمه ، لذلك غالباً ما نرى أن الولي عليها يقوم ببيع ما يتعلق بها ؛ كبيع ثمار الأعيان الموقوفة ، وكثيراً ما يشتري لها ما يتعلق بديمومتها ؛ كشرائه للبذور والمبيدات اللازمة لزراعة أرض الوقف ، وقد يستدين لصالح عمارة هذه الأعيان ، ويكون الدين مطلوباً من نماء الأعيان الموقوفة .

والراجع في نظر الباحث أن مصلحة الوقف ومقتضيات تنميته واستشاره تستلزم الاعتراف له بالشخصية الاعتبارية ، خاصة وأنه لا يوجد نص قطعي أو ظني يمنع من ذلك ، وحتى تتأكد له استقلالته في ذمته المالية عن ذمة الواقف والموقوف عليهم وجهة الإدارة وجهات المراقبة القضائية والمحاسبية ، وحتى تسهل إدارته ومحاسبة جهة إدارته وتحديد المسؤولية عن أخطاء الإدارة .

(١) أ.د. حسين خلف الجبوري ، عوارض الأهلية ، ص ١٠٥ وما بعدها ، مرجع سابق بتصرف .

### المطلب الرابع : إدارة الوقف واستثماره في الشريعة الإسلامية .

لما كان الوقف باعتباره كياناً مالياً مستقلاً يهدف إلى تحقيق غايات اجتماعية مشروعة يعتبر في حكم الشريعة والنظام (القانون) شخصية اعتبارية من نوع خاص ، وغير مندرجة في نطاق الأشخاص الاعتبارية العامة الإقليمية أو المحلية ، أو في نطاق الأشخاص الاعتبارية الخاصة (الشركات والمشروعات الفردية) فإنه وبهذه الطبيعة يحتاج إلى من يمثله أمام الغير وأمام القضاء ، وقد اصطلح على تسمية هذا الممثل (ناظر الوقف) .

ويرى الباحث أن الوقف كيان مالي مستقل ، له اختصاص شرعي على ملكية أعيانه ، ويخضع مباشرة لأحكامه الخاصة ، وشخصية الوقف على هذا الوجه هي التي تفسر استمراره على مر الزمان رغم تغير الاجتهادات الفقهية حوله ، وهي التي تفسر التزامه بالأعمال والتصرفات التي يأتيها ممثلوه باسمه والتي تنصرف إلى ذمته ، وتترتب آثارها في مواجهته .

### أولاً : أساس فكرة الشخصية الاعتبارية للوقف :

إذا كانت فكرة الشخصية الاعتبارية للوقف محل سكوت من جانب بعض فقهاء الشريعة ، ومحل اعتراف من جانب الأنظمة (القوانين) المدنية والفقه والقضاء القانونيين ، فإن فكرة الشخصية الاعتبارية للوقف في نظر الباحث تقوم على الأسس والمقومات التالية<sup>(١)</sup> .

١- أن الباحث ينظر إلى الوقف على أنه مجموعة من القواعد والأحكام التشريعية (الفقهية والقانونية) الآمرة ، وعلى أنه كيان مالي مستقل عن الأشخاص المكونين له (الواقف ، الموقوف عليه ، الناظر ، جهات الرقابة القضائية المختصة عليه) .

٢- كما ينظر الباحث للوقف على أنه بطبيعته الذاتية عاجز عن إدارة نفسه بنفسه ، وعن التعبير عن إرادته بذاته ، وأنه لذلك يلزم أن يكون له ممثل قانوني في ميادين علاقاته مع الغير لا

(١) راجع في صور استثمار الوقف في الشريعة الإسلامية : قرار مجمع الفقه الإسلامي بجدة رقم ١٥/٦/١٤٠ في دورته الخامسة عشرة ، مسقط ، وراجع : د. محمد عبيد الكبيسي ، أحكام الوقف في

الشريعة الإسلامية ، مطبعة الإرشاد ، بغداد ١٣٩٧ هـ - ١٦٩ / ٢ .

تنصرف آثار تصرفاته إلى شخصه أو إلى ذمته ، وإنما تترتب آثارها في مواجهة الوقف ، وتلزم ذمته المالية المستقلة .

ثانياً : ممثلوا الأوقاف في ميدان العلاقة الخاصة بها<sup>(١)</sup> :

إذا كان الوقف على نحو ما تقدم شخصية اعتبارية من نوع خاص ، يلزم أن يكون لها شخص طبيعي (آدمي) يعبر عن إرادتها ويمثلها أمام الغير وأمام القضاء ، فهاهي السلطات والاختصاصات المنوطة بممثلي الأوقاف في ميدان العلاقات الخاصة بها ، ويمكن الإجابة عن ذلك :

يمثل ناظر الوقف الوقف في علاقاته مع الغير بصرف النظر عن المذهب الفقهي الذي أنشئ الوقف تبعاً لأحكامه أو الذي يقلده الواقف أو الموقوف عليهم أو الناظر نفسه ، وبصرف النظر عن كون الوقف ذرياً أو خيرياً ، وبصرف النظر عن كون الناظر هو الواقف نفسه أو أحد من أقاربه وأتباعه أو هيئة حكومية ، وهو في تمثيله للوقف يختص بالاختصاصات التالية .

١- تكوين إرادة الوقف وإعلانها وفقاً لشرط الواقف وأحكام الشريعة و النظام (القانون) .

٢- تمثيل الوقف في جميع علاقاته مع دولة الإقليم ومع الموقوف عليهم وأمام القضاء وأمام الجهات الرقابية والمحاسبية الحكومية ، ومع دائني الوقف من غير الموقوف عليهم ، ومع المدينين للوقف بالالتزامات المالية الناشئة عن عقود البيع والإيجار ، ومع أصحاب الحقوق المرتبة على أعيان الوقف ؛ مثل حقوق الارتفاق والسكنى والانتفاع .

٣- تشخيص الوقف تشخيصاً كاملاً أمام أصحاب المصالح المرتبطة بالوقف ، ولذلك فإنه يلزم في كل مرة يتغير فيها شخص الناظر على الوقف ، إبلاغ جميع أصحاب المصالح المرتبطة بالوقف بشخص الناظر الجديد ، وذلك مع لزوم إقرار صحة تصرفات الناظر السابق التي قام بها باسم الوقف وحسابه ، وانصرفت آثارها إليه .

(١) راجع : د. عبد الله بن عوض بن عبد الله العلياني ، مسؤولية ناظر الوقف ، دراسة تأصيلية مقارنة ، مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف ، ١٤٣٩هـ ، ص ١٣٦-١٦٧ بتصرف . وراجع : أ.د. رمضان الشرباصي ، أحكام الميراث والوصية والوقف الإسلامي ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، ٢٠١٣م ، ص ١٣٨ .

### ثالثاً : تصرفات ناظر الوقف المخالفة<sup>(١)</sup> :

إن السؤال الذي يطرح نفسه هو : ماذا لو خالف ناظر الوقف الحدود التي رسمتها الشريعة أو استنتجها قوانين الوقف النافذة ، أو اشترطها الواقف في حجة وقفه لدى مباشرته لاختصاصاته في إدارة شؤون الوقف .

ويرى الباحث لزوم التفرقة بين المخالفة الصريحة لحكم شرعي مجمع عليه من الفقهاء ، أو لقاعدة قانونية آمرة ، أو ضارة بالكيان المالي للوقف ، أو بحقوق المستحقين للريع ، وبين المخالفة التي لا تنطوي على شيء من ذلك ، أو التي تحقق مصلحة ظاهرة للوقف ؛ فإن مخالفت النوع الأول تقع مسؤوليتها على الناظر ، كما تقع باطلة ، وذلك لأن نيابة الناظر عن الوقف ليست مطلقة ، وإنما هي مقيدة بمصلحة الوقف ، ولأن الأوقاف تحت يد الناظر أمانة ، والأمين مسؤول في حالة خيانتة وتقصيره في حفظ الأمانة .

ويبقى السؤال هو : هل تنفذ هذه التصرفات المخالفة في مواجهة الوقف أم تكون باطلة بطلاً مطلقاً ؟

ويرى الباحث أن الإجابة تتوقف على حسن أو سوء نية الطرف الثاني في العلاقة ، فإن كان سيء النية بطل التصرف ، وإن كان حسن النية أمكن تصحيح التصرف ، مع إزالة الغبن الواقع على الوقف ، وذلك لضرورة استقرار المعاملات .

### رابعاً : استثمار الوقف :

يرى الباحث أن المقصود باستثمار الوقف : اتخاذ تراكمات ريع الوقف النقدية ، التي انقطع مستحقوها ، أو حصيلة بيع أعيانه المتخربة أو المندثرة التي تقرر استبدالها ، أو بعض أصوله الرأسمالية التي تقرر تغيير مجال نشاطها ، والإفادة منها كرأس مال لإقامة وإنشاء وبناء وخلق أصول رأسمالية جديدة منتجة لسلع أو لخدمات إنتاجية أو استهلاكية ، أو استخدام مكونات رأس المال المشار إليها في زيادة إنتاجية أصول رأسمالية موقوفة قائمة (موجودة)<sup>(٢)</sup> .

(١) د. عبد الله العلياني ، مسؤوليات ناظر الوقف ، ص ١٥٣-١٦٧ بتصرف ، مرجع سابق ، وراجع : كشاف القناع ، للبهوتي ١١٦/٤ بتصرف .

(٢) راجع في نفس المعنى : د. أحمد عبد العزيز الصقيه ، استثمار الأوقاف ، رسالة دكتوراه ، من منشورات وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف بالمملكة العربية السعودية ، ١٤٣٠هـ ، ص ٨٤ ، ٨٦ .



وعليه : فإن الاستثمار يعني : خلق أصول رأسمالية إنتاجية جديدة لم تكن موجودة من قبل ، أو زيادة إنتاجية أصول رأسمالية موقوفة قديمة وموجودة .

خامسًا : معايير التفرقة بين الاستثمار والمصطلحات المشابهة معه :

#### ١ - الاستثمار والعمارة :

الاستثمار إنهاء للمال ؛ أي استخدام الأموال كعنصر من عناصر الإنتاج ؛ إما مباشرة ببناء المصانع وشراء الآلات ومواد الإنتاج ، وإنشاء المزارع ، وإما بطريق غير مباشر ؛ ك شراء الأسهم والسندات ، والمهم فيه هو : زيادة الأصول الرأسمالية الموقوفة أو زيادة إنتاجية الأصول الرأسمالية الموقوفة السابق تكوينها .

أما العمارة فهي نقيض الخراب والإبقاء على الأصل الرأسمالي القائم المتخرب قائمًا ، وإطالة حياته صالحًا لأداء المنافع التي كان يؤديها من قبل تخربه ، وذلك عن طريق اقتطاع الناظر لنسبة من ريع الأوقاف التي كان من المفترض توزيعها على المستحقين (الموقوف عليهم) بصفة دورية وتخصيصها لإجراء العمارة والإصلاحات الضرورية للأصل الرأسمالي الموقوف لإطالة عمره وتأجيل عوامل تخربه وتعطله ؛ فالعمارة على هذا المعنى ليست استثمارًا ؛ لأنها لم يترتب عليها خلق أصل رأسمالي جديد منتج أو زيادة إنتاجية أصل قائم .

#### ٢ - الاستثمار والاستغلال :

استغل الشيء : أخذ غلته<sup>(١)</sup> ، والغلة هي الدخل الناتج عن الشيء ؛ من كراء دار أو ريع أرض ، أو ربح سهم ، والجمع : غلات وغلالات .

واستغلال العين الموقوفة حق مقرر لشخصين فقط ، وهما : (الموقوف عليه) الذي شرط الواقف لصالحه حقه في الانتفاع بالعين الموقوفة ، حيث يتقرر بهذا الشرط للمتنتفع حقان : أولهما : حق استعمال العين فيما أنشئت من أجله ، فإذا كان حق الانتفاع متعلقًا بمنزل معد للسكنى فلا يجوز للمتنتفع أن يجعله مقهى أو ملهى ليليًا ؛ وذلك لأن استعمال العين استعمالاً يخالف ما أعدت له يعتبر تصرفاً ، والمتنتفع ليس له حق التصرف .

(١) المعجم الوجيز ، مادة (غ ل ل) ، مرجع سابق .

**الثاني :** حق استغلال العين<sup>(١)</sup> ؛ فإن لصاحب حق الانتفاع بالعين الموقوفة استغلالها إما مباشرة أو بواسطة غيره ؛ كأن يؤجرها للغير للسكن فيها ، أو لزراعتها ، أو لتشغيلها في مقابل دخل أو ريع أو إيجار ، أو الحصول على ثمارها<sup>(٢)</sup> ، سواء كانت ثمرًا طبيعية تنتج عن العين الموقوفة دون تدخل من الإنسان ؛ كالأعشاب في المراعي ، أو ثمارًا صناعية تتطلب بذل جهد من الإنسان ؛ كالمحاصيل الزراعية أو ثمارًا مدنية ؛ كإيجار الأرض والمسكن وأرباح الأسهم ، وللمنتفع استغلال العين الموقوفة بأن يؤجرها للغير للحصول على أجرتها ؛ حيث تعتبر الأجرة ثمارًا مدنية ، ويظل الإيجار قائمًا إلى أن ينتهي هذا الحق بحلول أجله ، أو بموت المنتفع الموقوف عليه ، وينتقل حق الانتفاع بالعين الموقوفة إلى منتفع آخر .

أما الشخص الثاني الذي يتقرر له حق استغلال العين الموقوفة بمقتضى ولايته على الوقف فهو ناظر الوقف ، وذلك لأن استغلال العين الموقوفة الخالية من تخصيص الانتفاع بها لموقوف عليه معين يعتبر عملاً من أعمال الإدارة يقوم به ناظر الوقف لصالح الوقف ولصالح الموقوف عليهم<sup>(٣)</sup> .

وبناء على ما تقدم ؛ فإن الباحث يرى أن استغلال أعيان الوقف القائمة سواء بإجارتها إجارة عادية ، أو بالتعاقد عليها مساقاة أو مزارعة أو تحكيرًا أو مرابحة أو مضاربة أو بأي وجه آخر من وجوه الاستغلال لا يترتب عليه تكوين وإيجاد أصل رأسمالي منتج جديد أو زيادة في إنتاجية أصل رأسمالي موقوف قائم ، كل ذلك لا يعتبر استثمارًا بالمعنى الفني الدقيق لمصطلح الاستثمار .

(١) راجع حقوق المنتفع : أ.د. محمود جمال الدين زكي ، الوجيز في الحقوق العينية الأصلية ، ص ٥٩٠ ، مرجع سابق .

(٢) الثمار هي ما تنتجه الأعيان بصفة دورية دون إنقاص لأصل العين ؛ كالمحاصيل الزراعية والأعشاب والإيجار . مادة الحقوق العينية ، د. حسن القصار ، ٢٠١٤-٢٠١٥ بتصرف .

(٣) د. أحمد عبد العزيز الصقية ، استثمار الأوقاف ، ص ٢٣٨-٣٥٢ بتصرف ، وراجع : حاشية ابن عابدين ٤/٤٠٢ ، وراجع : نهاية المحتاج ، للرملي ٥/٢٢٥ .

### المطلب الخامس : وقف الأعيان والحقوق والمنافع :

الأعيان هي : كل ما له جرم ومادة ملموسة من كل شيء ، أو مال حاضر ونفيس .

والحقوق هي : كل ما يجب يقيناً لآحاد الناس على آحادهم من الأشياء ذات القيمة المالية ، أو ذات القيمة الاعتبارية ، أو ذات الأوصاف الشرعية ، بحيث يكون لمن ثبتت له القدرة على تحصيل ما تعلق به .

أما المنافع فهي : كل ما ينتفع به من الأشياء (الأعيان) أو هي : الفوائد المقصودة من الأعيان ، أو هي : ثمرات الأعيان المتولدة منها<sup>(١)</sup> .

#### أولاً : تعريف الأعيان والحقوق والمنافع في الفقه الإسلامي :

يعرف الفقه الإسلامي الأعيان بأنها : كل ما يقتنى ويملك من الأشياء التي يمكن إحرازها وحيازتها والانتفاع بها انتفاعاً معتاداً<sup>(٢)</sup> ، وذلك مثل : العقارات ، والحيوانات ، والنقود ، وغيرها .

تعريف الحق : يعرف الفقه الإسلامي الحق بأنه : مصلحة مستحقة شرعاً<sup>(٣)</sup> .

وبأنه : اختصاص يقرر به الشرع سلطة أو تكليفاً<sup>(٤)</sup> .

وقد استعمل الفقهاء المتقدمون لفظ الحق في مواضع عديدة ومعان مختلفة ، واعتمدوا على المعنى اللغوي للحق ، واتفقوا بوضوحه وشموله بجميع استعمالاته في اللغة والعلوم ومخاطبات الناس ، ولم يطلقوا الحق على مفهوم واحد ؛ فأطلقوه تارة على كل ما يثبت

(١) راجع في المعنى اللغوي لهذه المصطلحات : المعجم الوجيز ، مجمع اللغة العربية بالقاهرة ، ص ١٦٣ ، ٤٤٤ ، ٦٢٨ .

(٢) راجع في هذا المعنى : أ.د. بدران أبو العينين ، تاريخ الفقه الإسلامي ، ص ٢٨٣ بتصرف .

(٣) الحق ومدى سلطان الدولة في تقييده ، د. فتحي الدريني ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٣٩٧هـ / ١٩٧٧م ، ص ١٩١ .

(٤) د. مصطفى أحمد الزرقا ، المدخل الفقهي العام ، دار الفكر ، بيروت ١٤ / ٣ .

للشخص من ميزات ، وسواء كانت ثابت ماليًا أو غير مالي ، وأطلقوه تارة في مقابلة الأعيان والمنافع المملوكة ، ويريدون بذلك المصالح الاعتبارية الشرعية ، التي لا وجود لها إلا باعتبار الشارع ؛ كحد الشفعة ، وأطلقوه تارة على المعنى اللغوي للحق ، ويقصدون بذلك مرافقها ؛ كحق الشرب وحق المسيل ، ويقولون : حقوق العقد ، ويقصدون بذلك ما يتبعه من التزامات تتصل بتنفيذ حكمه ودفء الثمن<sup>(١)</sup> .

ثانيًا : أهم تقسيمات الحقوق عند الفقهاء<sup>(٢)</sup> ، وتعريف كل نوع منها :

- ١- حقوق الله تعالى ، وحقوق العباد<sup>(٣)</sup> .
- ٢- الحقوق المالية : وهي التي تتعلق بالأموال ومنافعها ، مثل حق الموقوف عليه في الحصول على نصيبه المشروط له من ريع الأعيان الموقوفة .
- ٣- الحقوق غير المالية : وهي التي لا تتعلق بالمال ولا ترتبط به ، مثل حق ولي المقتول في القصاص من القاتل أو في العفو عنه .
- ٤- ثم إن الحقوق المالية تنقسم إلى قسمين ، هما :
- أ - حقوق مالية شخصية ، وهي التي تعرف بحقوق الدائنية ، وتعطي لكل متعاقد سلطة اقتضاء ما يقيم بالمال من المتعاقد الآخر وإلزامه بالقيام بعمل أو بالامتناع عن القيام بعمل ، كما يمكن التنازل عنها للغير مقابل ثمن محدد ، مثل إلزام الموقوف عليه عند انتفاعه بالعين الموقوفة المعدة للسكن بعدم استخدامها متجرًا أو ملهى ليليًا ، أو أي غرض آخر غير السكن .

(١) استثمار أموال الزكاة وما في حكمها من الأموال الواجبة حقًا لله تعالى ، إعداد صالح بن محمد الفوزان ، كنوز إشبيلية ، الطبعة الأولى ، ١٤٢٦هـ / ٢٠٠٥م ص ١٧-١٨ بتصرف .

(٢) راجع في هذا المعنى : أ.د. بدران أبو العينين ، تاريخ الفقه الإسلامي ، ص ٢٩٧ .

(٣) ينبني هذا التقسيم على تحديد الجهة المستفيدة من الحق ؛ فإن كانت متعلقة بالنع العام والنظام العام في المجتمع ، كان الحق من حقوق الله ، وإن كانت متعلقة بالأفراد ولا علاقة لها بالنظام العام في المجتمع كان الحق من حقوق العباد ؛ لتعلقه بمصالح (منافع) خاصة دنيوية .

ب- حقوق مالية عينية ، وهي ما يقرره الشرع لشخص معين على شيء عيني أي الحقوق التي لا يوجد فيها مدين معين بالذات ، وإنما تقرر سلطة مباشرة لصاحبها على محل الحق ، مثل حق المالك في استعمال واستغلال والتصرف في ملكه وفقاً لأحكام الشرع وبلا تعسف في مواجهة الآخرين .

تعريف المنافع<sup>(١)</sup> : يعرف الفقه الإسلامي المنافع بأنها : الفوائد المقصودة من الأعيان ، أو الثمرات المتولدة عن الأعيان ، سواء كانت أعرافاً لا يمكن حيازتها ، مثل التفاخر والوجاهة بين الناس بملكية فندق أو عمارة أو سيارة ، أو كانت أعياناً متولدة عن أعيان مثل التمر الناتج من مزرعة النخيل ، أو كانت نقوداً متولدة عن أعيان مثل إيجار الفنادق والدور السكنية والأرض الزراعية .

ثالثاً : أنواع الحقوق عند شرح الأنظمة والقانونيين<sup>(٢)</sup> :

يقسم الفقه القانوني الحقوق إلى تقسيمين هما :

١- حقوق سياسية : وهي التي تثبت للشخص لتمكينه من الإسهام في إدارة شؤون وطنه ، أي أنها تثبت للفرد بوصفه مواطناً في دولة ، وتعتبر عن نتائج انتمائه السياسي لها ، مثل : الحق في الترشح للانتخابات العامة ، والحق في الانتخاب ، والحق في تولي الوظائف العامة .

(١) أ.د. محمد مصطفى شلبي ، المدخل في التعريف بالفقه الإسلامي ، القاهرة ، ص ٢٨٥ وما بعدها بتصرف .

(٢) راجع : أ.د. أحمد سلامة ، المدخل لدراسة القانون ، الكتاب الثاني ، القاهرة ، ١٩٧٤ م ، وراجع : أ.د. إسماعيل غانم ، محاضرات في النظرية العامة للحق ، القاهرة ، ١٩٥٨ م ، ص ٧١ وما بعدها بتصرف ، وراجع : د. محمد سعد خليفة ، الحق في سلامة الحياة وسلامة الجسد ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٥ م ، وراجع : د. محمد ناجي ياقوت ، فكرة الحق في السمعة ، مكتبة الجلاء بالمنصورة ، ١٩٨٥ م ، وراجع : أ.د. عبد المنعم البدر اوي ، مبادئ القانون ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٢ م ، ص ٢٧٠ وما بعدها بتصرف ، وراجع : د. محمد علي عرفة ، مبادئ العلوم القانونية ، الطبعة الثالثة ، ص ٣٤٠ وما بعدها بتصرف ، وراجع : أ.د. عبد الودود يحيى ، دروس في مبادئ القانون ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٢٩٠ وما بعدها بتصرف .

٢- حقوق غير سياسية (مدنية) ، وهي التي تثبت للشخص لتمكينه من ممارسة نشاطه المدني في مكان إقامته ، وفاء بمقتضيات معيشتته مع غيره من أبناء المجتمع ، وتقسم هذه الحقوق المدنية إلى أنواع :

أ - الحقوق العامة : وهي التي تثبت للشخص بوصفه إنساناً ؛ مثل حق الفرد في سلامة جسده وكيانه المعنوي (الشرف ، السمعة ، الاعتبار ، الخصوصية ، الفكر ، العقيدة) .

ب- الحقوق الخاصة : وهي التي يكتسبها الفرد إذا توافر لديه السبب الذي يجعله القانون صالحاً للتمتع بها ؛ مثل حقوق الأسرة ، والحقوق المالية ، وتقسم الحقوق المالية إلى ثلاثة طوائف من الحقوق يمكن تقويمها بالنقود :

- الحقوق العينية : وهي طائفة الحقوق التي يكون محلها أشياء مادية .

- الحقوق الشخصية : وهي التي يكون محلها عمل أو امتناع عن عمل أو إعطاء شيء .

- الحقوق المعنوية : وهي التي يكون محلها أشياء معنوية غير مادية ، ومن أهم أنواعها :

- حقوق الملكية الأدبية والفنية (الملكية الفكرية) ، وهي الحقوق التي ترد على النتاج الذهني من العلوم والفنون والآداب ، وتسمى بحقوق المؤلف<sup>(١)</sup> .

- حقوق الملكية الصناعية : وهي حقوق ترد على مبتكرات جديدة ؛ كالاختراعات والرسوم والنماذج الصناعية والعلامات التجارية ، والأسماء التجارية<sup>(٢)</sup> .

- حقوق الملكية التجارية : وهي مجموع ما للتاجر على محله التجاري من حقوق باعتبار المحل التجاري منقولاً معنوياً مستقلاً عن العناصر المكونة له (التجهيزات والبضائع) .

(١) أ.د. عاطف عبد الحميد ، السلطات الأدبية لحق المؤلف ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ٢٠٠٢م ، ص ٥١ وما بعدها بتصرف .

(٢) أ.د. عبد الفضيل محمد أحمد ، مبادئ القانون ، ص ١٦٠ ، مرجع سابق ، بتصرف .

## رابعاً : وقف الجانب المالي من الحقوق المعنوية ( حقوق الملكيات الأدبية والفنية والصناعية) :

الحقوق المالية يصح ويجوز وقفها باعتبارها أموالاً على الراجح من أقوال فقهاء الشريعة الإسلامية<sup>(١)</sup>.

ولما كان القانون قد استحدث طائفة أخرى من الحقوق ترد على قيم غير مادية ، يطلق عليها الحقوق المعنوية ، وهي على نحو ما سبق ذكره ثلاثة أنواع من الحقوق ؛ فإن السؤال الذي تعتبر الإجابة عليه ثمرة وفائدة لتقسيم الحقوق عند شرح القانون هو : هل يجوز ويصح وقف الجانب المالي من أنواع الحقوق المعنوية أم لا يجوز ؟

ويمكن الإجابة على هذا التساؤل على النحو التالي :

١- إن الحقوق المعنوية السالفة الذكر أصبحت في الوقت الحاضر تحت مظلة الحماية القانونية في كل دول العالم ، وكذا الحماية القانونية لمنظمة التجارة العالمية (الجات) تحت مسمى : حماية المصنفات الأدبية والفنية والعلمية (حق المؤلف) وحماية حقوق الملكية الفكرية والإنتاج الذهني .

٢- أن هذه الحقوق تنطوي على جانبين رئيسين ، هما :

أ - الجانب الأدبي : أي نسبة المصنف أو الابتكار أو الرسم الصناعي إلى صاحبه وتحويله سلطات نشر المصنف أو عدم نشره ، وسلطات تعديله وتحويله وسحبه من التداول .

ب- الجانب المالي : أي الحصول على ثمار الاستغلال المالي للمصنف أو الابتكار ، وتحويل صاحبه الحق في إجراء التصرفات القانونية التي تلزم لتحقيق هذا الهدف<sup>(٢)</sup>.

(١) طالما كانت هذه الحقوق لازمة ومؤكدة ويتكرر الانتفاع بها ، وطالما توفرت شروط صحة إنشاء الوقف بالنسبة للواقف بأن يكون رشيداً أهلاً للتبرع ، وطالما كان الانتفاع بهذه الحقوق غير مخالف لأحكام الشريعة الإسلامية .

(٢) الأستاذان د. حمدي عبد الرحمن ، د. ميرفت ربيع ، نظرية الحق ، ص ١٥٨ ، مرجع سابق .

٣- أن الجانب المالي من هذه الحقوق يقرر لصاحب الحق اختصاصه بحق استغلال مصنّفه أو ابتكاره مالياً ، ويحظر على غيره أن يباشر شيئاً من ذلك إلا بإذن كتابي من صاحب الحق ، أي أن هذا الحق حق استثنائي خاص يمكن تحقيقه بأية طريقة من طرق الاستغلال<sup>(١)</sup> .

٤- أن قوانين حماية المصنّفات وحماية حقوق الملكية الفكرية تمنح لصاحب الحق المالي عليها الحق في أن ينقل إلى الغير كل أو بعض الحقوق المالية ، وذلك باعتبار أن صاحب الحق المالي الأصلي عليها مالاً لكل ما تنازل عنه وما لم يتنازل عنه للغير من حقوق مالية ، ويمكن أن يتم هذا التنازل في صورة الهبة<sup>(٢)</sup> ، إذا كان بغير مقابل ، أو في صورة البيع إذا كان بمقابل مالي أو نقدي ، كما يمكن أن يشمل هذا التنازل كافة حقوق الاستغلال المالية على المصنّف أو الابتكار ؛ كحق النشر والترجمة ، وحق التحوير ، أو يقتصر هذا التنازل على جانب أو جانبيين دون باقي الجوانب ؛ كالتنازل عن حق الترجمة إلى الإنجليزية فقط دون غيرها من اللغات العالمية الحية<sup>(٣)</sup> .

٥- أن الجانب المالي من الحقوق المعنوية بالتوصيفات والاعتبارات الأربعة المتقدمة أصبح يمثل عنصراً من عناصر الذمة المالية للمؤلف<sup>(٤)</sup> أو المخترع (المبتكر) الواقف له ، ومن ثم فإنه ينتقل إلى ورثته بعد وفاته ، كما ينتقل إلى الموقوف عليهم وفقاً لشرط الواقف في حجة إنشاء الوقف ، بحيث يكون للورثة وحدهم ، أو للموقوف عليهم وحدهم مباشرة حقوق الاستغلال المالي للمصنّف أو الابتكار الموقوف .

وبناء على ما تقدم فإن الباحث يرجح :

(١) مثل : الأداء العلني بمقابل ، النشر ، الصور ، نسخ النماذج ، الحفر على الأسطوانات والشرائط والأفلام ، النحت ، وغير ذلك مما يناسب طبيعة كل مصنّف .

(٢) راجع أ.د. أحمد سلامة ، المدخل إلى نظرية الحق ، القاهرة ، ١٩٧٤م ، ص ٣٠٩ ، بتصرف .

(٣) لمزيد من التفصيل راجع : أ.د. محمد لبيب شنب ، دروس في نظرية الحق ، القاهرة ، ١٩٧٧م ، ص ٥٠ وما بعدها بتصرف .

(٤) أ.د. حسن كيرة ، أصول القانون ، القاهرة ، ١٩٥٩م ، ص ٦٥٠ وما بعدها بتصرف .



صحة وجواز وقف الجانب المالي من حقوق الملكيات الأدبية والفنية المعروفة بحقوق المؤلف ، أو حقوق الملكية الفكرية ، وكذا من حقوق المالكين الصناعية والتجارية على التوصيف السابق بيانه في هذه الحقوق .

وعليه فإن الجانب المالي من الحقوق المعنوية هو إحدى المنافع الرئيسة التي يتغياها المؤلف أو المبتكر والمخترع وغيرهم من أصحاب حقوق الملكيات المعنوية المشار إليها من وراء العصف الذهني الذي يقوم به كل واحد منهم فيما هو عالم به من العلوم والآداب .

### المبحث الثالث

#### تنمية الوقف وتمويله وإدارته في الفكر النظامي المعاصر

تقول العرب : نَمَى الشيء ، أنهأه ، وأنمى الشيء أي جعله نامياً ، ونما الشيء نماءً ونمواً أي زاد وكثر<sup>(١)</sup> .

ونمى النون والميم والحرف المعتل أصل واحد يدل على ارتفاع وزيادة ، والنماء : الزيادة ، نقول : نمى ينمي نماءً ونُمياً : زاد وكثر<sup>(٢)</sup> .

ونمو الأوقاف من وجهة نظر الباحث يشير إلى زيادة حجم أعداد الأصول والأعيان الناتجة عن زيادة الأوقاف الجديدة ، كما يمكن أن أشير إلى زيادة إنتاجية أصول وأعيان الوقف القائمة والحاضرة ، بما ينعكس على زيادة المنافع والاستحقاقات الأخرى للموقوف عليهم وللدولة .

أما تمويل الوقف فإنه يعني : تقديم ما يحتاج إليه الوقف من المال اللازم لتشغيل مشروعاته أو لبقاء أعيانه وأصوله صالحة للانتفاع بها واستغلالها لأطول فترة زمنية ممكنة ، وذلك بحسب طبيعة كل عين موقوفة وما أعدت له من نشاط ، أو لاستبدال الأصول المتهالكة عديمة النفع بأصول رأسمالية جديدة منتجة وأكثر نفعاً بأنواع التمويل التالية :

١- تمويل النشاط الداخلي للمشروع الوقفي ؛ مثل إحلال آلات جديدة محل الآلات المستهلكة .

٢- تمويل امتلاك المنافع للمشروع ، ؛ مثل : تأجير مخازن أو آلات أو معدات أو خبراء .

٣- تمويل شراء مستلزمات إنتاج ؛ مثل : الآلات والمواد الأولية .

(١) المعجم الوجيز ، ص ٦٣٦ ، مادة (نمأ) .

(٢) د. ياسر عبد الكريم الحوراني ، معجم الألفاظ الاقتصادية في لسان العرب ، دار مجدلاوي للنشر ،

عمان ، الأردن ، ١٤٢٧هـ ، ص ٢٥٧ .

- ٤- تمويل إجراء ترميمات وصيانة لأعيان الوقف .  
 ٥- تمويل إحلال وتجديد لأعيان الوقف المتهاكة .  
 ٦- تمويل تملك أعيان وقفية جديدة بطريق المشاركة المتناقصة أو بطريق الإجارة المنتهية بالتمليك<sup>(١)</sup> .

وأما إدارة الوقف ؛ فإنها تعني في جانبها التنظيمي النشاط الذي يقوم به الناظر في سعيه إلى صنع وتشكيل السياسة العامة للوقف وتنفيذها من أجل تحقيق أهدافه بما فيه من تنظيم شؤونه والعناية بأمره ، وتعمير خرابه ، والتصرف في ريعه وفقاً لشرط الواقف .

أما من الناحية المالية ؛ فإن إدارة الوقف تعني في جانبها المالي<sup>(٢)</sup> : عمليات اتخاذ القرارات المتعلقة باستغلال الأعيان الموقوفة وتحصيل غلاتها وريعتها ، واستثمار تراكماتها النقدية بما يعظم حجم وقيمة هذه الأعيان واستحقاقات الموقوف عليهم ، والحصول على مزيج مناسب من مصادر التمويل عند الحاجة .

وللإدارة المالية للوقف ثلاثة جوانب رئيسية هي : التخطيط المالي لتنمية الأوقاف واستثمارها ، وإدارة الأعيان الموجودة لتحقيق أقصى منفعة متولدة عن استغلالها ، وتنويع استثمارات فوائض الربح وحصيلة بيع الأعيان عديمة الجدوى الاقتصادية .

وبعد هذا التمهيد الموجز في تعريف مصطلحات المبحث المائل ، فإن جوهر البحث في موضوعات مطالبه الثلاثة على النحو التالي :

**المطلب الأول : تفعيل المبادئ العامة في تنمية وإدارة الأوقاف في الفكر المعاصر .**

**المطلب الثاني : الصيغ التقليدية والحديثة في تمويل الوقف .**

**المطلب الثالث : التجارب المعاصرة في إدارة الأوقاف الإسلامية .**

(١) د. عبد القادر بن عزوز ، فقه استثمار الوقف وتمويله في الإسلام ، رسالة دكتوراه ، من منشورات الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٢٩هـ ، ص ٦٨٠ وما بعدها ، وراجع كذلك : د. فارس مسدور ، تحويل واستثمار الأوقاف بين النظرية والتطبيق ، رسالة دكتوراه ، من منشورات الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٣٢هـ ، ص ٥١ وما بعدها .

(٢) أ.د. أحمد عبد الله الصباب وآخرون ، الإدارة الحديثة ، ص ٣٥٣ وما بعدها ، مرجع سابق .

المطلب الأول : تفعيل المبادئ العامة في تنمية وإدارة الأوقاف في الفكر المعاصر .

هناك مجموعة من المبادئ العامة التي تحكم تنمية وإدارة الأوقاف في الفكرين الاقتصادي والإداري المعاصرين ، يتم عرضها بإيجاز ، مع بيان كيفية تفعيلها :

أولاً : المبادئ العامة التي تحكم تنمية الأوقاف :

يرى الباحث أن المبادئ العامة التي تحكم تنمية الأوقاف من خلال التراكم المعرفي له تكمن فيما يلي :

١- مشروعية مصادر التمويل اللازم لعمليات زيادة إنتاجية أعيان الأوقاف القائمة ، سواء عن طريق عمارة المتخرب منها ، أو إحلال وتجديد الهالك منها ، حيث لا يجوز أن يتم هذا التمويل من مصادر ربوية ، أو بغبن فاحش على الوقف .

٢- تعظيم الربحية : فإن مقدار الربح المتحقق (سواء كان مادياً أو في صورة منافع) ، والذي يحصل عليه المشروع الوقفي نتيجة تشغيل واستغلال أعيانه وأصوله ، يعد مؤشراً مهماً للحكم على كفاءة ناظر الوقف وعلى قدرة المشروع على البقاء والاستمرار ، كما أن تعظيم الربحية يعبر عن النمو الحقيقي في أصول المشروع وقيمه المالية السوقية .

٣- تجنب قدر من السيولة النقدية من ريع الأعيان الموقوفة لمواجهة الالتزامات قصيرة الأجل المتوقعة وغير المتوقعة في مواعيدها الملائمة ، ومواجهة الظروف الطارئة ، وتوفير عنصر الأمان والحماية للمشروع الوقفي ، وتجنبه مخاطر التوقف عن الانتفاع به ، وتعزيز ثقة الموقوف عليهم في ناظر الوقف وحسن إدارته وتجنب المشروع الوقفي تحمل تكاليف إضافية نتيجة اضطرار الإدارة إلى استبدال بعض أعيانه أو الحصول على تمويل خارجي مكلف .

٤- تخفيض المخاطر الخارجية المحيطة بالمشروع الوقفي إلى أقل قدر ممكن ، وذلك ضماناً لاستقرار واستمرار المشروع الوقفي في نشاطه الإنتاجي ، وذلك عن طريق زيادة كفاءة استعمال واستغلال الأصول والأعيان الموقوفة ، وزيادة كفاءة عمليات تشغيله وربط أجور إدارته التنفيذية بإنتاجية المشروع ومراقبة الميزانية السنوية للمشروع .

٥- تجنّب المشروع الوقفي مخاطر استثمار تراكماته النقدية أو أصوله العينية في مجالات استثمار عالية المخاطر ، أو قليلة الجدوى الاقتصادية .

وبعد ... فإن هذه المبادئ الخمسة تعتبر أهم المبادئ في تنمية الأوقاف من وجهة نظر الباحث ، تم إيرادها لا على سبيل الاستقصاء والحصص ، بل على سبيل العموم والإجمال القابلين للإضافة والقياس .

### ثانياً : المبادئ العامة التي تحكم إدارة الوقف :

وهناك تساؤل قبل عرض هذه المبادئ هو : هل الناظر على الوقف نائب في إدارته عن الواقف والموقوف عليهم ، أم وكيل عنهم في الإدارة ؟  
وللإجابة على هذا التساؤل أقول :

إن النائب هو من قام مقام غيره في أمر أو عمل<sup>(١)</sup> .

أما الوكيل فهو من وكل إليه الأمر وفوض فيه ، مأخوذ من (وكل) إليه الأمر يكله وكلاً ووكولاً : أي سلمه إليه وفوضه إليه واكتفى به وتركه ولم يشترك معه .

والوكالة : أن يعهد الرجل إلى غيره في أن يعمل له عملاً .

والوكيل : هو الذي يسعى في عمل غيره وينوب عنه فيه<sup>(٢)</sup> .

### الوكالة في اصطلاح الفقهاء :

عرف فقهاء الشريعة الوكالة بعدة تعريفات تلتقي جميعها تحت معنى الاستنابة والتفويض في القول أو في الفعل ، ومن هذه التعريفات :

١- الوكالة هي : « استنابة جازئ التصرف فيما تدخله النيابة من قول (كعقد وفسخ عقد) أو فعل (كقبض وإقباض) »<sup>(٣)</sup> .

(١) المعجم الوجيز ، ص ٦٣٨ ، مادة (ناب) .

(٢) المرجع السابق ، ص ٦٨٠ ، مادة (وكل) .

(٣) شرح منتهى الإرادات ، منصور بن يونس البهوتي ، مطبعة أنصار السنة المحمدية ، القاهرة ،

٢- الوكالة هي : « إقامة الإنسان غيره مقام نفسه في تصرف معلوم »<sup>(١)</sup> .

٣- الوكالة هي : « تفويض شخص أمره إلى آخر فيما يقبل النيابة »<sup>(٢)</sup> .

وظاهر هذه التعريفات اللغوية والشرعية يمكن أن يشير إلى اعتبار ناظر الوقف وكيلاً عن الواقف والموقوف عليهم ، غير أن فقهاء الشريعة قد اشترطوا في الوكالة مجموعة من الشروط ، وبعضها يخرج ناظر الوقف عن وصف الوكيل ، ومن هذه الشروط :

أ - تعيين الوكيل .

ب - معرفة الوكيل للموكل ومعرفة الموكل للوكيل .

أما الشرطان معاً فإنهما يمكن تخلفهما في بعض صور الوقف في كل من الإدارتين الحكومية والأهلية على السواء ، فإن وزير الأوقاف أو محافظ هيئة الأوقاف شخص معين بالصفة لا بالذات ؛ لأنه موظف حكومي خاضع للتغيير الوزاري والإداري والإحالة على التقاعد وحلول غيره ، (غير المعين أو المعروف للواقف والموقوف عليهم) محله ، وكذا يصح أن يشترط الواقف في الوقف الذري أو الأهلي النظارة لنفسه أو لشخص معين ، وانتقال النظارة من بعده إلى ابنه الأكبر ، ولا ابن له لحظة الوقف ، وفي كلتا الصورتين يكون الوكيل غير معين ، ويكون سابق المعرفة بين الوكيل والموكل وبين الموكل والوكيل غير متحقق<sup>(٣)</sup> .

ثالثاً : موقف النظام (القانون) من اعتبار ناظر الوقف وكيلاً عن الواقف وعن الموقوف عليهم :

عرفت بعض الأنظمة الوكالة بأنها : « عقد بمقتضاه يلتزم الوكيل بأن يقوم بعمل قانوني لحساب الموكل »<sup>(٤)</sup> .

(١) البحر الرائق ، زين الدين بن إبراهيم بن بكر ابن نجيم ، دار المعرفة ، بيروت ، ط ٢ ، ١٣٩ / ٧ .

(٢) إغاثة الطالبين ، السيد البكري ، دار الفكر ، بيروت ، ٨٤ / ٣ .

(٣) راجع في شروط الوكالة : شرح منتهى الإرادات للبهوتي ١٨٥ / ٢ ، ١٩٠ ، وراجع : بدائع الصنائع

للكاساني ، دار الكتاب العربي ، بيروت ، ط ٢ ، ١٩٨٢ م ٢٠ / ٦ .

(٤) المادة ٦٩٩ من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ م ، الصادر بتاريخ ٢٩ / ٧ / ١٩٤٨ م .

إلا أن هناك موانع قانونية تمنع من اعتبار ناظر الوقف وكيلاً عن طرفيه ، من أهمها :  
 ١- الأصل بناء على القواعد الشرعية للوقف تحويل الناظر حق إجراء جميع التصرفات المحققة لمصالح الوقف الحالية والمستقبلية دون خيانة أو تقصير ، والمستفاد من نص المادتين ٧٠١ ، ٧٠٢ من القانون المدني المصري أن الوكالة العامة لا تحول للوكيل صفة إلا في أعمال الإدارة المنحصرة في : الإيجار الذي لا تزيد مدته على ثلاث سنوات ، وأعمال الحفظ والصيانة واستيفاء الحقوق ووفاء الديون وما تقتضيه أعمال الإدارة من تصرفات ؛ كبيع المحاصيل والبضائع والمنقولات التي يسرع إليها التلف ، ومن شراء ما يستلزمه الشيء محل الوكالة من أدوات لحفظه واستغلاله .

أما أعمال بيع أعيان الوقف واستبدالها ، وأعمال الرهن والصلح والإقرار والتحكيم وتمثيل الوقف أمام القضاء المخولة للناظر ، فإن المادة ٧٠٢ المشار إليها تتطلب بالنسبة لها حصول الوكيل على وكالة خاصة ؛ لأنها ليست من أعمال الإدارة ، وحتى الوكالة الخاصة لا تجعل للوكيل صفة إلا في مباشرة الأمور المحددة فيها وما تقتضيه هذه الأمور من توابع ضرورية وفقاً لطبيعة كل أمر وللعرف الجاري<sup>(١)</sup> .

ويتمثل المانع النظامي القانوني في هذا الموطن في أن سلطات الوكيل محدودة بما هو منصوص عليه في عقد الوكالة ، خلافاً لناظر الوقف ، فلو اعتبرنا الناظر وكيلاً عن الواقف ، ومات الواقف ، واحتاج الوكيل إلى وكالة خاصة لاستبدال أعيان الوقف ، فمن أين يحصل عليها<sup>(٢)</sup> ، فيكون تصرفه عندئذ تصرف الفضولي غير المجاز .

٢- الأصل بناء على القواعد الشرعية للوقف أن مال الوقف أمانة تحت يد الناظر لا يسأل عنها مسؤولية شخصية إلا في حالتي الخيانة والتقصير العمدي ، ويمكنه

(١) راجع المادة ٧٠٢ فقرات ١ ، ٢ ، ٣ من القانون المدني المصري .

(٢) وكذا الحال لو اعتبرنا الناظر وكيلاً عن الموقوف عليهم ، وكان الوقف على جهة خيرية ؛ فهل يمكن أن يحصل الوكيل على وكالة خاصة من نفسه باعتباره ممثلاً للوقف ، ويتحد بذلك شخص الوكيل في شخص الموكل .

الرجوع على الوقف عما أصابه من ضرر ما دي دون خطأ منه بسبب قيامه بمهام الإدارة قياماً معتاداً .

وقد خالف القانون هذا الأصل فيما نص عليه في المادة ٧١١ من القانون المدني المصري ، والتي تنص على أن : « يكون الموكل مسؤولاً عما أصاب الوكيل من ضرر دون خطأ منه بسبب تنفيذ الوكالة تنفيذاً معتاداً » .

ويتمثل المانع القانوني من اعتبار ناظر الوقف وكيلاً عن الواقف وعن الموقوف عليهم بناء على نص المادة ٧١١ السالف الذكر ، في أن القانون قد حمل الواقف باعتباره موكلاً مسؤولية تعويض ما يصيب الناظر من ضرر بسبب أعمال النظارة دون خطأ منه ، وهذا ما لم يقل به أحد من الفقهاء .

٣- أما المانع القانوني الثالث من اعتبار ناظر الوقف وكيلاً عن الواقف ؛ فإنه يتمثل في أن المادة ٧١٤ من القانون المدني المصري قد جعلت موت الموكل سبباً من أسباب انتهاء عقد الوكالة<sup>(١)</sup> ، ولم يقل أحد من الفقهاء بأن النظارة على الوقف تنتهي بموت الواقف ، وإنما قالوا : إن الواقف هو صاحب الولاية الأصلية على إدارة الوقف الذي أنشأه ، وله بكامل إرادته أن يقيم متولياً غيره على وقفه ، وإذا مات الواقف ولم يشترط ناظراً بعينه لإدارة الوقف ، ولكنه اختار وصياً ؛ فإن هذا الوصي هو الذي يتولى الإدارة ، ولهذا الوصي أن يوصي بإدارة الوقف لغيره ، ويصبح هذا الغير متولياً لإدارة الوقف متى توفرت فيه شروط الولاية ، لا يزاحمه أحد ، حتى القاضي ؛ لأنه صاحب ولاية خاصة مقدمة على الولاية العامة التي يتمتع بها القاضي .

(١) وإلى القول ببطلان الوكالة بموت الموكل ذهب ابن قدامة في المغني ، حيث قال : « الوكالة عقد جائز من الطرفين ، تبطل بموت أحدهما أيهما كان ، ولا خلاف في هذا فيما نعلم ، فمتى تصرف الوكيل بعد موت الموكل ؛ فهو - أي تصرفه - باطل إذا علم ذلك - الموت - .

راجع : المغني لابن قدامة ، المطبوع مع الشرح الكبير ، دار الكتاب العربي ، بيروت ، ١٤٠٣هـ



أما إذا كان الوصي المشروط له الولاية أو كان وصي الوصي الثاني غير أهل للولاية على الوقف ؛ بأن كان فاقد الأهلية أو ناقصها ؛ فإن على القاضي المختص إقامة وال آخر تتوفر فيه أهلية الولاية<sup>(١)</sup> .

٤- وأما المانع القانوني الرابع من اعتبار ناظر الوقف وكيلاً عن الواقف فهو أن تصرفات الوكيل محصورة ومقيدة بما وقع النص عليه في عقد الوكالة ، وفي هذا تنص المادة ٧٠٣ من القانون المدني المصري بقولها : « الوكيل ملزم بتنفيذ الوكالة دون أن يجاوز حدودها المرسومة ، وذلك على خلاف ناظر الوقف ؛ فإن له صلاحية القيام بكافة التصرفات التي تقتضيها أعمال الإدارة ، بل يجوز له مخالفة شرط الواقف في منع استبدال الأعيان ذات الجدوى الاقتصادية المتدنية وغير الصالحة للاستغلال » .

وقد وافق القانون في هذا المانع ما ذهب إليه في المغني في قوله : « ولا تصح الوكالة إلا في تصرف معلوم ، فإن قال : وكلتك في كل شيء ، أو في كل تصرف يجوز لي ، أو في كل مالي التصرف فيه لم يصح ، وبهذا قال أبو حنيفة والشافعي ، وقال ابن أبي ليلى : يصح ... »<sup>(٢)</sup> .

وبناء عليه ؛ لو كان ناظر الوقف وكيلاً عن الواقف ، فلو كانت الوكالة عامة ، أو مطلقة كانت غير صحيحة ، ولو كانت مقيدة بتصرفات معلومة كان إرادة الناظر مسلوبة في غيرها .

وبناء على ما تقدم ؛ فإن الباحث يرجح ما يلي :

١- عدم اعتبار ناظر الوقف وكيلاً عن الواقف أو عن الموقوف عليهم .

٢- اعتبار ناظر الوقف نائباً عن الواقف يقوم مقامه في أعمال الإدارة والحفظ ، ويلتزم بما حدده من شروط ، ونائباً عن الموقوف عليهم في استغلال أعيان الوقف ، واستثمار تراكمات ريعه النقدية ، ونائباً عن الوقف نفسه في تمثيله أمام الغير وأمام القضاء .

(١) راجع في هذا المعنى : د. عبد الملك أحمد السيد ، في بحثه بعنوان : إدارة الوقف في الإسلام ، مقدم إلى ندوة إدارة وتثمين ممتلكات الأوقاف ، البنك الإسلامي للتنمية ، ١٤٠٤هـ ، ص ٢٠٦ .

(٢) المغني ، لابن قدامة ٥/ ٢١١ ، مرجع سابق .

## رابعاً : آليات تفعيل المبادئ العامة التي تحكم تنمية الوقف وإدارته :

يقترح الباحث لتفعيل المبادئ السالفة البيان ما يلي :

١- منع تأييد النظارة على الوقف بعد موت الواقف ؛ فإنه إذا كان الفقهاء قد أقرروا للواقف

الحق في تغيير الناظر على وقفه وعزله بحسب ما يراه الواقف محققاً لمصالح الوقف ، فإن

هذا الحق يجب منحه لجماعة الموقوف عليهم في الوقف الذري ، وللممثل القانوني لجهة

البر الموقوف عليها في الوقف الخيري ؛ إذ من شأن هذا المنع أن يحقق المزايا التالية :

أ - الحيلولة دون استبداد الناظر في قراراته الإدارية المتعلقة بالوقف ، وبمصالح

الموقوف عليهم ، والحيلولة دون نهب الناظر لأعيان الوقف أو غلاته وريعه .

ب- حث الناظر على بذل المزيد من الجهد في استغلال أعيان الوقف واستثمار فوائضه

التقديدية ، خوفاً من فقدته للنظارة .

ج- منح الموقوف عليه حق مراقبة تصرفات الناظر الضارة بمصالح الوقف .

٢- حوكمة الوقف<sup>(١)</sup> ، وذلك عن طريق تحديث القواعد والمعايير التي تحدد العلاقة بين إدارة

الوقف من جهة ، وأصحاب المصالح أو الموقوف عليهم من جهة أخرى ، وتوفير كافة

المعلومات المتعلقة بأعمال وتصرفات جهة الإدارة ، ومقدار الربح وجهات صرفه ،

ونصيب كل مستحق ، وذلك بما يكفل لأصحاب المصالح الرقابة الفاعلة على أعمال جهة

الإدارة ، ويمنحها الثقة ، ويمنعها من الفساد المالي والإداري ، ويضمن للوقف نموه

واستقراره لأطول فترة زمنية ممكنة ، ويحقق أهدافه بما يرسم لجهة الإدارة طريق عمل

وفق ضوابط ومعايير وأخلاقيات محددة ومنظمة .

(١) راجع في مفهوم الحوكمة وما يتعلق بها : د. محمود عزت اللحام وآخرين ، الإدارة المالية المعاصرة ، دار

الإعصار العلمي للنشر ، عمان ، الأردن ، ١٤٣٧هـ ، ص ٦٣ وما بعدها بتصرف .

## المطلب الثاني : الصيغ التقليدية والحديثة في تمويل الوقف .

بعد أن تم تعريف مصطلح التمويل ، وتم تحديد أنواعه وأشكاله يجدر بيان عدد من المقاصد قبل الحديث عن الصيغ التقليدية والحديثة في تمويل الوقف ، هي :

أولاً : مشروعية الاستدانة على الوقف عند الحاجة<sup>(١)</sup> :

لقد قيد الفقهاء مشروعية الاستدانة على الأوقاف بقيد رئيس ، هو الحاجة إليها ، ولم يختلفوا في جوازها عند الحاجة إليها لعمارة أعيان الوقف أو صيانتها ، ولكنهم اختلفوا في شروط جوازها على النحو التالي :

- ١- ذهب فقهاء الحنفية إلى أن الاستدانة على الوقف لا تجوز إلا بشرطين ، هما :
  - أ- إذن الحاكم أو القاضي المختص بما له من ولاية عامة عند موت الواقف .
  - ب- عدم وجود غلة للوقف تحت يد الناظر ، وعدم إمكانية تأجير أعيانه<sup>(٢)</sup> .
- ٢- ذهب فقهاء المالكية<sup>(٣)</sup> ، وبعض الشافعية<sup>(٤)</sup> ، والحنابلة<sup>(٥)</sup> إلى ما يفيد اشتراط الشرط الثاني دون الشرط الأول .

(١) د. أحمد بن عبد العزيز الصقبة ، استثمار الأوقاف ، من منشورات وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف بالمملكة العربية السعودية ، ١٤٣٠هـ ، ص ٣٢٤ بتصرف .

(٢) راجع : البحر الرائق شرح كنز الدقائق ، لابن نجيم الحنفي ، دار الكتاب الإسلامي بجدة ، ط ٢ / ٥ ، ٢٢٦ ، وراجع كذلك : حاشية ابن عابدين ، دار الفكر ، بيروت ، ١٤١٢هـ / ٤ ، ٤٣٩ بتصرف .

(٣) حاشية الدسوقي على الشرح الكبير ، محمد بن عرفة الدسوقي ، دار إحياء الكتب العربية / ٤ ، ٨٩ .

(٤) أسنى المطالب شرح روضة الطالب ، لأبي يحيى زكريا الأنصاري ، دار الكتاب الإسلامي بالقاهرة ، ٤٧٦ / ٢ بتصرف .

(٥) الفروع ، ابن مفلح ، عالم الكتب ، بيروت / ٤ ، ٥٩٩ بتصرف .

## ثانياً : الصيغ التقليدية لتمويل الوقف :

المتبع لأنواع الوقف في الفقه الإسلامي يستخلص منها صيغاً تقليدية لتمويل الوقف ، هي : الاقتراض<sup>(١)</sup> ، الحكر<sup>(٢)</sup> ، الإجاريتين<sup>(٣)</sup> ، والحلو<sup>(٤)</sup> ، والإجارة الطويلة<sup>(٥)</sup> ، إضافة وقف جديد ، الاستبدال ، ولا يوجد من بين هذه الصيغ إلا صيغة واحدة تتضمن بطبيعتها زيادة في مقدار المال الموقوف ، بالتالي في قدرته على العطاء ، وهي صيغة إضافة وقف جديد إلى وقف قائم قديم ، أما الصيغ الأخرى فإنها مما يقصد به تشغيل واستغلال الوقف أو أعادته إلى الإنتاج بعد توقفه .

ويرى الباحث أن هذه الصيغ التقليدية لتمويل الوقف لم تعد تناسب أو تتماشى مع التطورات الاقتصادية لإقامة المشروعات الصغيرة والمتوسطة عن طريق ما يعرف بالكارتل

(١) أي استئانة الناظر على مال الوقف لتشغيله واستغلاله بعد تعطل أعيانه .

(٢) سبق لنا تعريف الحكر عند حديثنا في المطلب الأول من المبحث الثاني من هذا الفصل عن الوقف عند متأخري فقهاء الشريعة الإسلامية .

(٣) تأجير العقار الموقوف لمدة زمنية طويلة ، بمقدم فوري كبير يتم استخدامه في ترميم وإصلاح وتهيئة العقار لاستعمال المستأجر بالمواصفات التي يحددها في العقد ، مع التزام المستأجر بدفع إيجار شهري أو سنوي دوري مراعى في تقديره الدفعة الفورية المقدمة وإيجار المثل ، وذلك إلى نهاية مدة العقد المحددة والمتفق عليها .

راجع في هذا المعنى : أ.د. الشيخ مصطفى الزرقا ، المدخل إلى نظرية الالتزام العامة في الفقه الإسلامي ، دار القلم ، دمشق ، ١٤٢٠هـ ، ص ٥٣ .

(٤) المتعارف في الحوانيت ونحوها عبارة عن شراء حق القرار والإقامة في ذلك العقار الموقوف على الدوام والاستمرار مقابل الأجرة فقط .

(٥) إجارة الموقوف لأكثر من سنة إذا كان داراً أو حانوتاً ، أو لأكثر من ثلاث سنوات إذا كان أرضاً .

راجع في المعاني السابقة : اقتصاديات وإدارة الوقف ، د. محمد الفاتح محمود بشير المغربي ، الشركة العربية المتحدة للتسويق ، ٢٠١١م ، ص ٢٠٣-٢٠٦ .

والترست<sup>(١)</sup> من أجل خلق كيانات اقتصادية إنتاجية ضخمة ، يتم تمويلها بصيغ تمويل متطورة وغير تقليدية ، وغير قاصرة على التمويل الذاتي الداخلي ؛ حيث يلزم اللجوء في تمويلها إلى طرف خارجي من الغير ، بعيداً عن التمويل الذاتي باستبدال أعيان الوقف أو تحكيره أو إجارته أو استثمار فوائض ريعه النقدية ، وهو ما سوف أتصدى لبحثه حالاً .

### ثالثاً : الصيغ الحديثة لتمويل استثمار الوقف وتنمية أصوله :

١- سندات المقارضة (صكوك المقارضة) : يمكن تعريف سندات أو صكوك المقارضة بأنها : صكوك أو وثائق اسمية موحدة القيمة ، قابلة للتداول ، تمثل ديناً على جهة الإصدار ، تطرح للاكتتاب العام المباشر على أساس المشاركة في الأرباح المحققة بالنسب المحددة في نشرة الإصدار ، مع إعطاء الحق لجهة الإصدار في رد قيمتها بالكامل أو تدريجياً لصاحبها واستردادها دون منحه أي حق من حقوق الملكية في المشروع المصدر لها<sup>(٢)</sup> ، ولهذا السندات خصائص ، هي<sup>(٣)</sup> :

- أ - أنها وثائق اسمية تصدر باسم المكتتب فيها ، وليست لحاملها .
- ب - أنها موحدة ومدفوعة القيمة بالكامل عند الاكتتاب فيها .
- ج - أنها قابلة للتداول في السوق الثانوي لبورصة الأوراق المالية .
- د - أنها تمثل ديناً على جهة الإصدار ، وهي بهذه الخاصية تقترب من السندات العادية ، غير أنها لا تستحق فوائد ثابتة ومحددة مسبقاً ، وإنما يمثل عائدها جزءاً من الأرباح المحققة للمشروع المصدر لها ، تحدده نشرة الإصدار بالنسبة لا بالقيمة ، فهي بذلك

(١) الكارتل : اتفاق أو تفاهم بين عدد من المشروعات حول تحقيق أهداف معينة تتعلق غالباً بالسوق .  
الترست : اندماج عدد من المشروعات الاقتصادية المنفصلة ، وذوبان شخصيتها القانونية والفنية والتجارة والمالية في مشروع جديد يخضع لإدارة واحدة .  
أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، مقدمة في علم الاقتصاد والتشريعات الاقتصادية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٥ م ، ص ١٩٠ .

(٢) د. وهبة الزحيلي ، المعاملات المالية المعاصرة ، دار الفكر المعاصر ، ١٤٢٣ هـ ، ص ٣٨٧ بتصرف .

(٣) د. أحمد عبد العزيز الصقيه ، استثمار الأوقاف ، ص ٣٩٩-٤٠٧ ، مرجع سابق .

تقترب من الأسهم ، غير أنها لا تمنح المكتتب فيها الحق في ملكية ما يعادلها من المشروع ، ولا الحق في إدارته ، فهي بذلك في مرتبة وسط بين الأسهم والسندات ؛ حيث تجمع بين بعض الخصائص من كل من الورقتين .

هـ- أنها قابلة للاسترداد أو التصفية ، حيث يجوز لجهة إصدارها رد قيمتها بالكامل إلى صاحبها واستردادها وفقاً لشروط نشرة إصدارها ، أو رد قيمتها تدريجياً على عدد من السنوات وتصفيتهما تدريجياً .

و- أنها قابلة للضمان من طرف ثالث متبرع بالضمان إذا اشترط المكتتبون ذلك<sup>(١)</sup> ، ويمكن أن تكون الصورة التطبيقية للاستثمار الوقفي بهذه الصيغة كما يلي :

يمتلك الوقف قطعة أرض صالحة للبناء ، وتريد جهة إدارة الوقف إقامة مشروع استثماري إسكاني أو صناعي أو تجاري فوقها ، فإن لها أن تصدر نشرة اكتتاب عام مفتوح أو مغلق أمام المستثمرين من أصحاب المدخرات الخاصة ، تحدد فيها : عدد صكوك المقارضة التي سيتم طرحها للاكتتاب ، القيمة الاسمية لكل صك ، شروط الاكتتاب ، اسم الضامن المتبرع بالضمان ، نسبة نصيب الصك من الأرباح ، عدد سنوات استهلاك الصك (رد قيمته للمكتتب) .

ثم تتولى جهة إدارة الوقف إدراج هذه الصكوك في سوق الإصدار بالسوق المالية والترويج لها ، وبعد تمام بيعها (الاكتتاب فيها) تقيم المشروع الوقفي وتشغله ، وتحتجز جزءاً من نصيب الوقف من أرباح المشروع لاستهلاك وإطفاء هذه الصكوك ؛ إما برد قيمة الصك بالكامل ، أو بردها تدريجياً على أقساط بحسب ما نصت عليه نشرة

(١) راجع في التعريف بسندات (صكوك) المقارضة وخصائصها : د. أحمد الصقية ، استثمار الأوقاف ، ص ٣٩٩ وما بعدها بتصرف ، وراجع كذلك : د. عمر مصطفى إسماعيل ، سندات المقارضة وأحكامها في الفقه الإسلامي ، دراسة مقارنة تطبيقية ، دار النفائس ، عمان ، الأردن ، ١٤٢٦ هـ ، ص ١٢٢ وما بعدها بتصرف ، وراجع كذلك : الشيخ عبد الله المنيع ، بحث : سندات المقارضة وسندات الاستثمار ، منشور بالجزء الثالث من العدد الرابع من مجلة الفقه الإسلامي ، التابع لمنظمة المؤتمر الإسلامي بجدة .

الاكتتاب ، وبعد تمام استهلاك ورد قيمة هذه الصكوك تؤول ملكية المشروع بالكامل وأرباحه إلى جهة الوقف .

٢- سندات الاستثمار (شهادات الاستثمار) : حتى يحتفظ ناظر الوقف أو جهة إدارته الأهلية أو الحكومية بملكية المشروع الوقفي الاستثماري لصالح الوقف ذاته ، وحتى يحتفظ لنفسه بحق إدارته دون منازعة من الممول للمشروع ؛ فإنه يمكنه اللجوء إلى صيغة إصدار سندات أو شهادات الاستثمار ، وهي الصيغة الثانية من صيغ الاكتتاب العام أو الاكتتاب المغلق فيما يصدره الوقف من أوراق مالية .

ويلزم التنبيه على أن سندات الاستثمار - كصيغة مستحدثة لتمويل استثمارات الأوقاف - تختلف تمامًا عن السندات التي يتاح لشركات المساهمة إصدارها للاكتتاب العام عندما تكون في حاجة إلى التمويل عن طريق الاقتراض<sup>(١)</sup> ، والتي تعطى لأصحابها أو لحاملها فوائد ثابتة ، أيًا كان المركز المالي للشركة ، كما تمنحه ضمانًا عامًا على أموال الشركة يتقدم به على أصحاب الأسهم عند تصفية الشركة واقتسام موجوداتها<sup>(٢)</sup> ، وهذا السند يمكن تعريفه بأنه : الصك الذي يثبت دين الشركة أمام المقرض ، والقابل للتداول بالطرق التجارية<sup>(٣)</sup> ، ويمثل حقًا دائنًا لصاحبه في ذمة الشركة ، له الحق في استرداد قيمته في موعد محدد ، وفي تقاضي الفائدة المحددة ، وله ضمان عام على أموال الشركة ، لكنه لا يشارك في إدارة الشركة ، وليس له بعد استرداد قيمة سنده أي حق لدى الشركة يتيح له الحق في اقتسام موجوداتها عند حلها وتصفيتها .

(١) راجع : أ.د. محمود سمير الشراوي ، القانون التجاري ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٨٩ ، ص ٣٣٧ بتصرف ، وراجع كذلك : أ.د. مصطفى كمال طه ، مبادئ القانون التجاري ، ج ١ ، فقرة رقم ٥٢٢ ، القاهرة ، دار النهضة العربية .

(٢) راجع : أ.د. ثروت علي عبد الرحيم ، شرح القانون التجاري ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ص ٣٥٦ بتصرف .

(٣) أي عن طريق القيد في دفاتر الشركة إن كان اسميًا ، وعن طريق التسليم إن كان لحامله .

والسند بهذه المواصفات من وجهة نظر الشريعة الإسلامية يدخل في نطاق القرض الذي يجر نفعاً لصاحبه ، وهو لذلك يعتبر من قبيل ربا الجاهلية أو ربا القرض المحرم بنص القرآن الكريم ، من قوله تعالى : ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَذَرُوا مَا بَقِيَ مِنَ الرِّبَا إِن كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ ﴾<sup>(١)</sup> ، ويمكن تعريف سندات (شهادات) الاستثمار الوقفية بأنها : « صكوك أو وثائق تمثل حق ملكية لصاحبها في حصة مشاعة قد تزيد وقد تنقص بحسب الأرباح المتحققة من المشروع الاستثماري الذي مولته ، وبحسب إجمالي المبالغ المكتتب بها لدى جهة إصدارها »<sup>(٢)</sup> ، كما أنها تتميز بالخصائص التالية<sup>(٣)</sup> :

- أ - أنها صكوك تمويل اسمية غير قابلة للتداول .
  - ب - أنها تمثل حق ملكية في أرباح المشروع الاستثماري الذي مولته لا في أصوله الرأسمالية .
  - ج - تغير العائد المستحق لها وعدم ثباته أو تحديده مسبقاً .
  - د - أنها قريبة الشبه بصكوك المضاربة لاتفاقهما في الخصائص الثلاث المتقدمة .
- وتكون الصور التطبيقية للاستثمار الوقفي بصيغة سندات (شهادات) الاستثمار :
- في مقدور ناظر الوقف أن يستثمر مدخرات الوقف وتراكماته النقدية في شراء هذا النوع من السندات ، والحصول على توزيعاتها من جهات إصدارها<sup>(٤)</sup> .
  - وفي مقدور ناظر الوقف إقامة مشروع وقفي استثماري وتمويله عن طريق إصدار هذه السندات ، واقتسام أرباح المشروع بالنسب التي تحددها نشرة الإصدار بين

(١) البقرة : ٢٧٥-٢٧٨ .

(٢) راجع في التعريفات الواردة لسندات الاستثمار : د. محمد صبري هارون ، أحكام الأسواق المالية ، دار النفائس ، ١٤١٩هـ ، ص ٣٠٥ وما بعدها .

(٣) د. أحمد بن محمد الخليل ، سندات الاستثمار وحكمها في الفقه الإسلامي ، مكتبة المعارف بالرياض ، ١٤١٨هـ ، ص ٨٣ ، ٨٤ .

(٤) أ.د. حسين شحاتة ، استثمار أموال الوقف ، بحث منشور ضمن أعمال منتدى قضايا الوقف الفقهية الأول ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٢٥هـ .



الوقف وبين حاملي السندات ، وذلك عند توفر الكفاءة الإدارية لدى ناظر  
الوقف على إدارة المشروع وإدارة عمليات طرح هذه السندات .

٣ - عقد الاستصناع : يمثل عقد الاستصناع الصيغة الحديثة الثالثة من صيغ تمويل استثمار  
الوقف وتنمية أصوله ، ومن معايير التفرقة بين الصناعة والمهنة والحرفية أن تستهدف  
أعمال الصناعة تحويل المواد الخام ؛ مثل القطن ، أو نصف المصنوعة مثل الغزل إلى  
منتجات وسيطة ؛ مثل القماش ، أو إلى منتجات نهائية قابلة لإشباع حاجات الأفراد  
الاستهلاكية ؛ مثل الأثواب ، وأعمال الصناعة لا حصر لها ، ومنها : بناء العمارات ،  
والسفن ، والطائرات ، والسيارات ، والمنسوجات ، والصناعات الغذائية والأدوية  
والكيمياويات وغيرها .

وتعتمد أعمال الصناعة على الآلات وعلى تكفل المصانع بشراء وإحضار المواد الخام  
والطاقة والخبرة ، والعمل والمزج بين جميع عناصر الإنتاج اللازمة للخروج بالسلعة  
المصنوعة نصف مصنعة أو كاملة الصنع ، ولا شأن للمستهلك النهائي للسلعة المصنوعة  
بعمل من أعمال التصنيع في جميع مراحلها .

أما المهن الحرفية<sup>(١)</sup> فيقصد بها ما يقوم به أرباب الحرف أو الصناع المستقلون ؛  
كالنجار والسباك والحلاق والمكوجي والحداد والطباخ والكهربائي وميكانيكي  
السيارات وغيرهم من أعمال يدوية لحساب غيرهم دون خضوع لأوامر مدراء العمل ،  
وباستخدام أدوات المهنة أو الحرفة البسيطة ، والمواد الأولية التي يتم شراؤها بمعرفة ،  
ولحساب صاحب العمل .

وإذا كانت أعمال الصناعة تتم عن طريق قيام الجهة المالكة للمصنع (وهي التي  
تسمى في علم الاقتصاد بالمنظم) بالمزج بين عناصر الإنتاج اللازمة ، وهي (رأس المال

(١) راجع في مفهوم المهنة والحرفة ، وأوجه التفرقة بينهما وبين الوظيفة العامة : د. عطية بن عبد الحليم  
صقر ، التشريع الضريبي المصري (الضرائب على دخل المهن غير التجارية) ، بدون ناشر ، ص ٤١٤  
وما بعدها بتصرف .

المتمثل في العدد والآلات والمواد الخام والطاقة ، وعنصر العمل) وذلك للخروج بالمنتج النهائي أو السلعة النهائية القابلة لإشباع حاجات الأفراد الاستهلاكية .  
فإنه يصعب القول بأن أعمال المهن أو الحرف اليدوية ناتجة عن المزج بين عناصر التنظيم والعمل ورأس المال ، أو أنها يمكن أن تتم بطريقة منتظمة أو دائمة ومستمرة .  
بعد التعريف الموجز للعمل الصناعي وبيان الفرق بينه وبين العمل المهني والحرفي ، يرى الباحث بأنه يمكن تعريف عقد الاستصناع بأنه : « عقد رضائي يتم بموجبه الاتفاق بين جهة إدارة الوقف وبين مقاول بناء مثلاً (أو أي مصنع للملابس أو المواد الغذائية أو غيرها) على بناء عمارة أو فندق على أرض مملوكة للوقف ، خلال مدة محددة ، بمبلغ محدد يدفع حالاً أو على أقساط من مال الوقف ، على أن يلتزم المقاول بإحضار مواد البناء بمعرفته وعلى نفقته ، وتسليم المبنى وفقاً لمواصفات محددة في العقد » ، ويمكن أن تتعدد هذه الصور فتشمل :

- أ - استثمار الوقف لأصوله وتراكماته النقدية بصفته صانعاً ، فيقيم مصنعاً للصناعات الغذائية مثلاً باعتباره ممولاً لصالح الطرف الثاني .
- ب- استثمار الوقف لأصوله وتراكماته النقدية بصفته مستصنعاً (طالباً لمصنوعات نهائية كاملة) الصنع أو نصف مصنعة لصالح إشباع حاجات الموقوف عليهم من هذه المصنوعات مجاناً أو بأسعار التكلفة .
- ج- استثمار الوقف لأصوله وأعيانه العقارية بصفته مستصنعاً ، وباعتبار الصانع ممولاً لتكاليف المنتج النهائي الصنع (الفندق مثلاً) على أن تؤول ملكيته إلى الوقف بالمواصفات والتمن المحدد والمؤجل الدفع وفقاً لبنود عقد الاستصناع المبرم بينه وبين الصانع<sup>(١)</sup> .

(١) راجع في هذه الصور وفي غيرها : أ.د. نزيه حماد في بحث له بعنوان : أساليب استثمار الأوقاف وأسس إدارتها ، بحث مقدم إلى ندوة نحو دور تنموي للوقف ، وزارة الأوقاف بدولة الكويت ، ١٩٩٣ م ، وراجع كذلك : أ.د. علي محيي الدين القره داغي ، استثمار الوقف وطرقه القديمة والحديثة ، بحث منشور في مجلة مجمع الفقه الإسلامي بجدة ، العدد ١٣ ، مجلد ١ ، ص ٤٨١ وما بعدها بتصرف .

### المطلب الثالث : التجارب المعاصرة في إدارة الأوقاف الإسلامية<sup>(١)</sup> :

ورث الوقف الإسلامي بعد عصر دولة الخلافة الراشدة ، وضعف الوازع الديني لدى النظار ، وتجاوزاتهم في أعمال الإدارة ، وضعفهم عن حماية أملاك الأوقاف التي يديرونها تجاه كل طامع فيها ، ورث أنماطاً إدارية ضعيفة اتسمت بالخصائص التالية :

- ١- الفساد الإداري والانفراد والتسلط في اتخاذ القرار .
  - ٢- الانفراد بالسلطة الإدارية تجاه الأوقاف .
  - ٣- التشبث بالنظارة وتوريثها إلى الخلف من ورثة الناظر أو ممن يوصي لهم بالنظارة .
  - ٤- الحرص على تحقيق المصالح الذاتية للنظار على حساب شروط الواقفين ومصالح الوقف ومصالح الموقوف عليهم .
  - ٥- استخدام أساليب غير مشروعة للتحايل والإفلات من أية جهة رقابية ومن أية مسؤولية .
  - ٦- إهمال عمارة الأعيان أو صيانتها حتى تصبح خراباً ويتسنى للناظر بيعها تحت ذريعة استبدالها أو تحت مزاعم ملكيته لها بوضع اليد وضياع حجج أوقافها .
- وقد كانت النماذج السيئة من الإدارة الأهلية للأوقاف ذرائع كافية لنشأة الإدارة الحكومية للأوقاف وتدخل الدول في شؤونه تحت دعاوى الإصلاح الإداري له ، فأصبحت إدارته في أيدي أجهزة حكومية عميقة في البيروقراطية والروتين والفكر الإداري للقطاع العام ، وصار الوقف مجرد ظل للقطاع الحكومي ، يدار بأساليب إدارية لا تصلح للمؤسسات الاقتصادية العاملة في مجالات البر والإحسان والرحمة .

وتؤكد التجارب التاريخية لإدارة الوقف الإسلامي ، سواء من جانب الإدارة الأهلية المتمثلة في نظار الوقف من الأفراد ، أو من جانب الإدارة الحكومية البيروقراطية المتمثلة في وزارات وهيئات الأوقاف مقدار ما يعانيه الوقف الإسلامي من فساد مالي وإداري ، وإهمال ،

(١) راجع : د. ياسر عبد الكريم الحوراني ، تجربة الوقف في إطار عالمي ، مجلة أوقاف ، العدد ٦ ، السنة

وارتجال في اتخاذ القرارات ، وضياح لأصوله وأعيانه ، وانصراف فاعلي الخير عنه ، وتحولهم إلى التبرع للجمعيات المدنية الخيرية<sup>(١)</sup> .

ويرى الباحث عدم جدوى أي محاولات لإصلاح الوقف الإسلامي لأنها تقتصر فقط على تحسين وتجميل وجه هيئات الأوقاف دون تغيير جذري وحقيقي في الوضع المؤسسي النظامي القانوني لهذه الهيئات ، وفي استبدال الفكر الإداري الحكومي البيروقراطي الذي تدار به الأوقاف حالياً بالفكر الإداري الذي تدار به شركات المساهمة والمؤسسات الاقتصادية الاستثمارية ، ووضع نموذج إداري للأوقاف يتحقق فيه الربط بين كفاءة جهة الإدارة ومستحقات أفرادها المالية وبين إنتاجية الأصول والأعيان الوقفية الموجودة تحت يدها حتى يتم من خلاله الربط بين مصلحة الناظر وبين كفاءته الإدارية وإنجازاته ، والربط بين أهداف الإدارة وأهداف الوقف ، وذلك دون إهدار لشرط الواقف وحقوق الموقوف عليهم ، وذلك مع إعطاء معايير الأخلاق والأمانة والإخلاص في العمل لدى أفراد الجهات الإدارية وزنها النسبي المعقول دون إفراط أو تهويل ودون اعتماد عليها وحدها كدافع للرقابة الذاتية على نشاط الإدارة أو كمعيار وحيد لنزاهتها .

**أولاً : الأهداف الرئيسية التي يجب أن تستهدفها الإدارة الكفاء للأوقاف :**

١- رفع الكفاءة الإنتاجية لأموال الوقف إلى حدها الأمثل ؛ لتوفير أكبر قدر من الإيراد للأغراض التي حبست من أجلها ، ويتأتى هذا بتعظيم إيراداتها ، وتخفيض نفقاتها ، وتقليل احتمالات المزالق الأخلاقية في الإدارة .

٢- حماية أصول الأموال الموقوفة بالصيانة وحسن الاحتياط في الاستثمار باعتبار هذه الأصول مصدرًا دائمًا مؤبداً لإيرادات وعائدات تنفق في وجوه البر .

(١) راجع : محمد بن أحمد العكش ، تجربة الأوقاف في المملكة العربية السعودية ، مجلة أوقاف ، العدد ٤ ، السنة الثالثة ، ١٤٢٤هـ ، ص ١٠٥-١٣٢ بتصرف . وراجع : أعمال ندوة عرض التجارب الوقفية في الدول الإسلامية ، مركز صالح عبد الله كامل للاقتصاد الإسلامي بجامعة الأزهر ، ١٥-١٨ ديسمبر ٢٠٠٢م .

٣- تحقيق الكفاءة في توزيع إيرادات الأوقاف على أغراضها المرسومة لها ، وتقليل احتمالات المزالق الأخلاقية في التوزيع .

٤- الالتزام بشروط الواقف .

٥- إعطاء نموذج للواقفين المحتملين ؛ تشجيعهم على وقف أموال جديدة ، أي نشر التوعية الوقفية من خلال لسان الحال .

ثانياً : المبادئ الرئيسة التي يجب أن تحكم التجارب المعاصرة في إدارة الأوقاف :

١- من حيث إن الوقف قطاع اقتصادي قريب في طبيعته وتكوينه وأغراضه بمنشآت الأعمال ؛ لاتخاذها شكلاً تنظيمياً في الإنتاج تنفصل فيه الملكية عن الإدارة ؛ حيث لا يعتبر الناظر على الوقف مالكاً ، حتى لو كان هو الواقف ، لذا فإنه يلزم الأخذ في أي تجربة إصلاحية لإدارة الوقف الربط بين أهداف الناظر بصفته مديراً مستأجراً ، وبين أهداف الوقف ، وذلك من خلال ثلاث قنوات ، هي <sup>(١)</sup> :

أ - ربط المنافع الشخصية والبدلات التي يحصل عليها المدير (الناظر) بتحقيق أهداف الوقف .

ب- وضع أساليب رقابية لمحاسبة الإدارة (ناظر الوقف) على إنجازها وردعها عن التقصير ، بحيث تكون أساليب الردع كافية ومؤثرة .

ج- تقديم معونة حكومية في جوانب التخطيط الإداري والاستثمار والتمويل ، ويفضل أن يتم هذا الربط بثلاثة أساليب أو آليات هي :

- أسلوب المنافسة أو المسابقة الذي يتم من خلال الإعلان عن وجود وظيفة مدير أو ناظر وقف شاغرة ، ثم اختيار أكفأ العناصر المتقدمة من ذوي المؤهلات والخبرة وسابقة الأعمال ممن تنطبق عليه الشروط الموضوعية .

(١) أ.د. منذر قحف ، بحث : التكوين الاقتصادي للوقف في بلدان الهلال الخصيب ، منشور ضمن أعمال ندوة

نظام الوقف والمجتمع المدني في الوطن العربي ، ص ٤٠٣ وما بعدها بتصرف . المرجع السابق نفسه .

- ربط أجر المدير بإنتاجية مال الوقف ومدى تحقيق أغراضه ؛ بتخصيص نسبة من كل ربح يتم تحقيقه في كل عملية استثمارية يجريها المدير (الناظر) بمال الوقف ، بحيث يكون المدير في هذه الحالة أقرب إلى كونه مضارباً بمال الوقف .
- ربط استمرار أو تجديد خدمة المدير (الناظر) بتحقيق مصالح الوقف والموقوف عليهم ؛ بحيث يلزم تأقيت عمل المدير بفترة زمنية محددة ، ينظر بعدها بتجديد خدمته أو إنهاؤها تبعاً لما حققه من إنجازات .

٢- ومن المبادئ الرئيسة كذلك : خلق الحافز الذاتي لدى إدارة الوقف ، سواء كانت حكومية أو أهلية لتنمية الأوقاف المدارة ، وزيادة أصولها ومواردها عن طريق رفع كفاءتها الفنية والإدارية ، وتحويلها من إدارة تقليدية متراخية بيروقراطية إلى إدارة إما على غرار منشآت الأعمال أو على غرار جمعيات المجتمع المدني الخيرية .

٣- إيجاد سياسة واضحة وثابتة وعامة لمحاسبة النظار والمتولين على الوقف ، وإيجاد جهة رقابية حكومية قوية تراقب سلوكهم ، وتخضعهم للمحاسبة بصورة دورية ، وتكون قادرة على تنفيذ ما تصدره في مواجهتهم من قرارات وأحكام ، وذات خبرة في كشف وإبطال الحجج والمستندات المزورة التي يتذرع بها النظار للاستيلاء على ريع الوقف وأعيانه<sup>(١)</sup> .

### ثالثاً : تجارب ناجحة في التنظيم القانوني للوقف :

سألقي الضوء على تجربة المملكة العربية السعودية والمملكة الأردنية ، ودورهما في النهوض بأنظمة الأوقاف :

(١) أ.د. منذر قحف ، بحث : التكوين الاقتصادي للوقف في بلدان الهلال الخصيب ، منشور ضمن أعمال ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني في الوطن العربي ، ص ٤٠٣ وما بعدها بتصرف . المرجع السابق نفسه .

أولاً : التجربة السعودية<sup>(١)</sup> :

بدأت التجربة السعودية لإصلاح الوقف إدارياً ومالياً منذ عهد المؤسس الملك عبد العزيز آل سعود - طيب الله ثراه - ، واستمر ذلك حتى الوقت الحاضر .  
وقد تجلت مظاهر الإصلاح في :

- ١ - إصدار الأوامر والتعليمات المنظمة لشؤون الأوقاف .
- ٢ - تخصيص المحاكم للنظر في معاملات العقارات الموقوفة ، وإثبات عائداتها .
- ٣ - إثبات تسجيل الأوقاف في سجلات خاصة بالمحاكم الشرعية ، والتصديق عليها من قبل المحكمة .
- ٤ - وضع ضوابط لشراء بدل الأوقاف التي تم بيعها .
- ٥ - إنشاء وزارة الحج والأوقاف عام ١٣٨١ هـ .
- ٦ - إصدار نظام مجلس الأوقاف الأعلى رقم ٣٥ لمعالجة قضايا الأوقاف .
- ٧ - إصدار لائحة تنظيمية لنظام مجلس الأوقاف الأعلى في شأن الحصر والتسجيل .
- ٨ - إنشاء وكالة وزارة خاصة بشؤون الأوقاف بوزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد ؛ للمحافظة على أعيان الأوقاف ، وتنمية مواردها ، وتحصيل غلاتها ، وتوجيهها في وجوه الخير .
- ٩ - تنظيم وعقد العديد من الندوات والمؤتمرات العلمية في وزارة الأوقاف وفي الجامعات السعودية ، والمشاركة في الندوات العالمية ؛ من أجل تطوير أنظمة الأوقاف .
- ١٠ - الإبقاء على الوقف الأهلي (الذري) ، ودعم دوره الاجتماعي .
- ١١ - إنشاء الهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية .

(١) راجع : الشيخ عبد الرحمن فقيه ، الأوقاف في المملكة العربية السعودية ، مشكلات وحلول ، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة مكانة الوقف وأثره في الدعوة والتنمية ، مكة المكرمة ، شوال ١٤٢٠ هـ ، وراجع : أحمد بن محمد العكش ، تجربة الأوقاف في المملكة العربية السعودية ، ص ١٠٥ ، مرجع سابق .

كما أن هناك تجارب مؤسسية وقفية رائدة في مجال الأوقاف في المملكة العربية السعودية ؛  
من أهمها ما يأتي<sup>(١)</sup> :

١ - وقفية الأميرة العنود بنت عبد العزيز بن مساعد بن جلوي آل سعود ، والمعروفة باسم  
(العنود للاستثمار) .

٢ - أوقاف الشيخ محمد بن عبد العزيز الراجحي من العقارات والأسهم والفنادق والمزارع  
ومراكز البحث .

٣ - وقف الشيخ صالح بن عبد العزيز الراجحي ، المعروف باسم (مشروع الباطن الوقفي  
الزراعي) ، وهو أكبر مشروع خيري في العالم .

٤ - شركة دواجن الوطنية بالقصيم

ثانياً : التجربة الوقفية الأردنية :

تمثل التجربة الأردنية في تقنين أحكام الوقف ثاني التجارب الناجحة على مستوى العالم  
العربي والإسلامي في هذا الشأن .

وللباحث عدد من الوقفات المضيئة لهذه التجربة ، منها :

١- بتاريخ ٥ يونيو ١٩٦٦ صدر قانون الأوقاف الأردني النافذ حالياً تحت رقم ٢٦ لسنة  
١٩٦٦ بموجب أحكام المادة ١٠٧ من الدستور ، وقد تم تعديل هذا القانون بعدد من  
التعديلات ، شملت تغيير اسمه ليصبح قانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية .

٢- ويتضافر في تنظيم أحكام الوقف في المملكة الأردنية الهاشمية مع هذا القانون أحكام :

أ - الفرع الثاني من الفصل الأول من الباب الثاني من الكتاب الثاني من القانون المدني  
الأردني ، الذي عالج موضوع إجارة الوقف .

ب- الفصل الثالث من الباب الثاني من الكتاب الثالث من القانون المدني الأردني ،  
والذي شمل المواد من ١٢٣٣-١٢٧٠ والتي عالجت الأحكام التالية :

(١) مؤسسات وقفية رائدة ، تجارب ودروس ، غرفة الشرقية ، أسامة عمر الأشقر ، دار النفائش ، عمان ،  
الأردن ، ١٤٣٩هـ / ٢٠١٨م ، ص ١٤٩-١٩٩ بتصرف .



- تعريف الوقف وبيان أنواعه .
- تقسيم الوقف إلى خيرى وذري ومشارك ، وبيان خصائص كل نوع .
- لزوم انتهاء الوقف بأنواعه إلى جهة بر لا تنقطع .
- الشخصية الحكيمة (الاعتبارية) للوقف وذمته المالية المستقلة .
- أحكام ملكية أعيان الوقف بعد إتمامه ومنع جميع التصرفات الناقلة للملكيتها أو ملكية منافعها .
- ضرورة مراعاة شرط الواقف في إطار تحقيق مصلحة الوقف .
- اختصاص المحكمة الشرعية المختصة وحدها عند الاقتضاء بتفسير شرط الواقف بما يتفق مع مدلوله .
- سريان أحكام الشريعة الإسلامية والقوانين الخاصة بالوقف على شروط حجة الوقف وشروط الواقف وقواعد الاستحقاق .
- جواز عزل المتولي أو المشرف (الناظر) على الوقف حتى ولو كان الواقف أو من اختاره إذا ثبتت خيانتة أو قام به مانع من توليه ، بناء على طلب أصحاب المنفعة أو حماية للوقف ، أو تحقيقاً لمصلحته .
- جواز فيما عدا الوقف على المساجد أعطت المادة ١٢٣٧ من القانون المدني الأردني الحق للواقف في أن يشترط لنفسه أو لغيره حق التغيير أو التبديل في أعيان الوقف أو في مستحقه ، وحق تغيير المتولي حتى ولو لم يشترط ذلك لنفسه حين الوقف .
- الحكم بصحة الوقف وبطلان الشرط غير الصحيح المقترن به .
- عدم الاعتداد بكل شرط مخالف لحكم الشرع أو يوجب تعطيلاً لمصلحة الوقف أو تفويتاً لمصلحة الموقوف عليهم .

- لزوم مراعاة وزارة الأوقاف الأردنية شروط الواقفين في توليها الإشراف على الوقف الخيري وإدارته واستغلاله وإنفاق غلته على الجهات التي حددها الوقف .
- جواز إدارة الأوقاف الذرية من جانب الواقف أو من يشترط له الإدارة تحت إشراف القضاء الشرعي ، فإذا حدث خلاف بين المستحقين في الوقف الذري وبين المتولي ، ولم يتمكن القاضي الشرعي من التوفيق بينهما تناط عملية الولاية على هذا الوقف لإدارة الأوقاف الإسلامية<sup>(١)</sup> .

### معالم التنظيم القانوني للوقف في الأردن :

- ١- تركيز المقنن الأردني على الجانب الإداري للوقف .
- ٢- الاستقلالية التامة للأوقاف من خلال المحافظة على شخصيته المعنوية المستقلة وذمته المالية وعدم اختلاط الأملاك الوقفية بالأموال العامة .
- ٣- اعتماد المحاكم الشرعية المختصة كمرجعية أساسية في إدارة الوقف .
- ٤- اعتماد مجلس الأوقاف الأعلى باعتباره أعلى هيئة رسمية ضمن الهيكل الإداري لمؤسسة الوقف الأردنية جهة رقابية لها سلطة إصدار التعليمات الإدارية التي تضبط تصرفات اللجان المحلية والمتولين في عملية إدارة الأوقاف ، وسلطة تعيين المتولين ومحاسبتهم في الأمور المالية وإقرار الميزانية .
- ٥- اعتبار وزارة الأوقاف سلطة حكومية تباشر مسؤوليتها الإدارية والإشرافية على شؤون الوقف ، مع عدم منحها أية صلاحيات في بيع الممتلكات الوقفية بأي حال من الأحوال<sup>(٢)</sup> .

(١) د. عبد الفتاح صلاح في بحث له تحت عنوان : تجربة الوقف في المملكة الأردنية الهاشمية ، مقدم إلى ندوة توثيق التجارب الوقفية لدول الشام ، دمشق ، سوريا ، ١٤٢١هـ ، ومنشور ضمن كتاب : نظام الوقف في التطبيق المعاصر ، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت ، ص ٣٩ وما بعدها بتصرف .

(٢) د. ياسر الحوراني ، البناء المؤسسي للوقف في بلدان الهلال الخصيب ، بحث منشور ضمن أعمال ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني في الوطن العربي ص ٥٥٧-٦١٧ بتصرف .

## الباب الأول

### الإصلاح التنظيمي للوقف في المملكة العربية السعودية

يقصد بالإصلاح التنظيمي من وجهة نظر الباحث : الإصلاح التشريعي أو القانوني الذي لحق بالوقف الإسلامي خلال الفترة التي أعقبت إصدار أول قانون للوقف في مصر في ١٧ يونيو عام ١٩٤٦ م ؛ حيث كان الوقف الإسلامي قبل هذا التاريخ يعتمد في نشأته وتطوره على الأحكام والقواعد المقررة في الشريعة الإسلامية ، وقد أسهمت المدارس الفقهية الإسلامية في تنظيم الوقف وتكوين مؤسساته ، ووضعت أحكاماً وضوابط وشروطاً فقهية لإنشاء الوقف والمحافظة عليه حتى يؤدي رسالته على الدوام والاستمرار .

ومن الجدير بالقول أن أغراض وأهداف الوقف لا تختلف من بيئة إلى أخرى ، لكن أحكامه الشرعية الفرعية هي التي تختلف باختلاف المدرسة الفقهية السائدة في كل بيئة ؛ فحيث يسود المذهب الحنبلي في البيئة السعودية ، فإن هذا المذهب يشكل المدرسة الفقهية الرئيسية التي أسهمت في بناء منظومة الوقف في المملكة العربية السعودية ، فإذا كان المذهب الفقهي السائد في هذه الدول أو تلك هو المذهب الحنفي أو المالكي أو الشافعي ، فمن المتصور أن يكون المذهب السائد هو صاحب المدرسة الفقهية للوقف في هذه الدول .

ومن وجهة نظر الباحث ؛ فإن المملكة العربية السعودية لم تقن وتنظم أحكام الوقف على الطريقة التي قنته ونظمتها بها مصر والكويت والأردن والمغرب وغيرها من كثير من الدول العربية والإسلامية ، واكتفت بتقنين وتنظيم بعض أحكام إدارته في أربعة أنظمة وقوانين فرعية مع إلزام القضاة بالرجوع إلى ما قرره فقهاء المذهب الحنبلي أولاً ، ثم غيره من مذاهب أهل السنة الأخرى عند الفصل في القضايا المتعلقة بالأوقاف ، وهذا الموقف يدعو إلى القول بأن الأحكام النظامية (القانونية) للوقف في المملكة العربية السعودية أنه أتاح للمنظم فرصة كافية لأن يضع كافة المسائل المتعلقة بالوقف في نظام قانون واحد ، بحيث لا يقتصر

على بعض مسائله ، أو جوانبه الإدارية فقط ؛ لأن نظام الحكم مستمد من الشرعية الإسلامية ؛ وفقاً للمادة الأولى من النظام الأساسي للحكم ، الصادر عام ١٤١٢ هـ .

وفي هذا الباب وتحت عنوان الإصلاح التنظيمي للوقف في المملكة العربية السعودية سوف يتم من خلال فصلين مناقشة : التطور التاريخي للإصلاح التنظيمي للوقف في المملكة ، تمهيداً لبحث ومناقشة متطلبات استكمال هذا الإصلاح في الفصل الثاني من الباب ، على النحو التالي :

**الفصل الأول : التطور التاريخي للإصلاح التنظيمي للوقف في المملكة العربية السعودية .**

**الفصل الثاني : متطلبات استكمال الإصلاح التنظيمي للوقف في المملكة العربية السعودية .**

## الفصل الأول

### التطور التاريخي للإصلاح التنظيمي للوقف في المملكة العربية السعودية

عني المنظم السعودي بالأوقاف منذ عهد المؤسس الملك عبد العزيز طيب الله ثراه ؛ فقد رصد التاريخ اهتمامه المبكر بالأوقاف حتى قبل اكتمال توحيد البلاد ، كما ذكرت ذلك دراسة حديثة صادرة عن كرسي الملك سلمان بن عبد العزيز للدراسات التاريخية والحضارية في الجزيرة العربية بجامعة الملك سعود بعنوان : « الأوقاف الشرعية والأعمال الخيرية للملك عبد العزيز في مدينة الرياض » ، حيث وجه من خلال مجموعة من المراسلات والأنظمة الصادرة من ديوانه<sup>(١)</sup> رحمه الله بالاهتمام بالأوقاف ، وبَيَّن مجموعة من المصارف ، وأوكل ذلك لبعض العلماء والقضاة للإشراف المباشر عليها<sup>(٢)</sup> .

وبعد وفاة المؤسس الملك عبد العزيز طيب الله ثراه قام أبناؤه البررة بمتابعة سن القوانين الداعمة للأوقاف بإنشاء الوزارات والهيئات للعناية بالأوقاف ، وهو ما سيتم توضيحه في هذا الفصل من تقسيم هذا التطور إلى مرحلتين من خلال مبحثين على النحو التالي :

**المبحث الأول : الإصلاح التنظيمي للوقف في فترة ما قبل إصدار نظام الهيئة العامة للأوقاف .**

**المبحث الثاني : الإصلاح التنظيمي في ضوء نظام الهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية .**

(١) المرسوم الملكي : هو وثيقة رسمية تعبر عن إرادة الملك بالموافقة على موضوع سبق أن عرض على مجلس الوزراء السعودي ومجلس الشورى السعودي ، واتخذ كل منهما قراراً حيال ذلك الموضوع .  
الأمر الملكي : هو وثيقة رسمية مكتوبة تفصح عن إرادة الملك المباشرة والمنفردة وتصدر بصيغة محددة وتحمل توقيع الملك .

اللائحة التنفيذية : مجموعة القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بما لها من اختصاص مباشر مستمد من الدستور تمارسه في الظروف العادية ، ويطلق عليها لفظ « التشريع الفرعي أو اللائحة » .  
راجع : الموسوعة الحرة (ويكيبيديا) على الشبكة العنكبوتية .

(٢) الأنظمة والقرارات الإدارية المتعلقة بالأوقاف ، شركة الخضير والهزاع ، محامون ومستشارون ، غرفة الشرقية ، ط ١ ، ١٤٣٧ هـ ، ص ٩ .

## المبحث الأول

### الإصلاح التنظيمي للوقف في فترة ما قبل إصدار نظام الهيئة العامة للأوقاف

يعتبر نظام الهيئة العامة للأوقاف الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١١ وتاريخ ٢٦/٢/١٤٣٧هـ ، علامة فارقة في التطور التاريخي للإصلاح التنظيمي للوقف في المملكة العربية السعودية وقبل هذا النظام قد شهدت إصدار نظامين ولائحة وأمرًا ملكيًا على النحو التالي :

- ١- نظام مجلس الأوقاف الأعلى الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣٥ في ١٨/٧/١٣٨٦هـ .
- ٢- لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ٨٠ وتاريخ ٢٩/١/١٣٩٣هـ .
- ٣- نظام الهيئة العامة على أموال القاصرين ومن في حكمهم ، والتي أسندت الفقرتان ٧ ، ٨ من المادة الثانية منه إلى الهيئة اختصاصات إدارة الأوقاف الأهلية التي يوصى للهيئة بإدارتها أو التي تعين عليها هو اختصاص حفظ أقيام الأوقاف الخيرية العامة حتى شراء البدل من قبل مجلس الأوقاف الأعلى .
- ٤- الأمر الملكي رقم أ/٣ المؤرخ في ٢٠/١/١٤١٤هـ لإنشاء وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد .

وينقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو التالي :

**المطلب الأول :** الإصلاح التنظيمي في ضوء نظام مجلس الأوقاف الأعلى .

**المطلب الثاني :** الاصطلاح التنظيمي في ضوء لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية الجديدة .

**المطلب الثالث :** الإصلاح التنظيمي للأوقاف في ضوء نظام إنشاء وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد .

## المطلب الأول : الإصلاح التنظيمي في ضوء نظام مجلس الأوقاف الأعلى .

عند الدراسة التحليلية لنظام مجلس الأوقاف الأعلى وما تضمنه من أحكام وقواعد وإجراءات إصلاحية للوقف يمكن استنتاج واستخلاص معالم الإصلاح التالية<sup>(١)</sup> :

### أولاً : الإطار التنظيمي (التشريعي) للنظام المائل :

تبدو معالم هذا الإطار فيما يلي :

١- تكفل النظام بتعريف الوقف الخيري في الفقرة الأولى من مادته الأولى ولم يأخذ في تعريفه بأي تعريف فقهي من أي مذهب من مذاهب أهل السنة ، حيث عرف الوقف الخيري حينما ورد ذكره في مواد النظام بأنه : « الأوقاف التي تتولى شؤونها وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد ، في الحال والاستقبال (وزارة الحج والأوقاف سابقاً) » .

٢- لم يتعرض النظام بالإلغاء أو الإبقاء على الوقف الذري (الأهلي) حيث سكتت مواد النظام عن هذا الموضوع ، بما يعني استصحاب الأصل وبقاء ما كان على ما كان .

٣- أسند النظام النظارة على جميع الأوقاف الخيرية الكائنة بالمملكة إلى معالي وزير الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد (بصفته وبحكم وظيفته) ، بحيث يتولى مهام ولايته بمراعاة الأحكام الواردة في النظام بما فيها الأحكام التي خالف فيها النظام اجتهادات الفقهاء القدامى بشأن النظارة على الوقف .

٤- أسند النظام في مادته الثالثة أعمال الإدارة الفعلية التنفيذية والإشرافية على جميع الأوقاف الخيرية بالمملكة إلى مجلس الأوقاف الأعلى وفقاً لتشكيله القائم عند ممارسة صلاحيته واختصاصاته (وذلك بصفته وحكم وظيفته) .

(١) هذه المعالم من استنتاجات الباحث اعتماداً على ذخيرته العلمية وتراكم معارفه حيث عمل (١٥) عاماً مديراً لأربع إدارات للأوقاف ومشرفاً لبرنامج العناية بالأوقاف بالقطاع الجنوبي ومستشاراً لشؤون الأوقاف بفرع وزارة الشؤون الإسلامية بمنطقة جازان ، وتلقى العديد من الدورات في مجال الأوقاف .

## ثانياً : شكل وهيكل إدارة الوقف الخيري السعودي :

لم يقر النظام المائل الإدارة الأهلية للوقف الخيري ، حيث استبدلها بالإدارة الحكومية ممثلة في ثلاث جهات هي :

١- معالي وزير الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد ناظراً ومتولياً على جميع الأوقاف الخيرية في المملكة ، سواء تلك الموجودة وقت إصدار النظام أو التي يمكن أن توجد مستقبلاً ، ويخضع في نظارته للأحكام الواردة في النظام<sup>(١)</sup> .

٢- المجلس الأعلى للأوقاف وفقاً لأي تشكيل يكون عليه ، وقد حددت المادة الثالثة من النظام اختصاصات وسلطات ومسؤوليات المجلس ، لا على سبيل الحصر ؛ فإن المادة الثالثة بعد أن صرحت بأحد عشر اختصاصاً للمجلس ، رخصت لوزير الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد أن يعرض على المجلس أية مسألة أخرى تتعلق بالأوقاف ، ويعد هذا المجلس السلطة المركزية الإشرافية على جميع الأوقاف الخيرية بجميع مناطق المملكة .

٣- مجالس الأوقاف الفرعية الكائنة في مناطق المملكة ، والتي تنشأ على أساس متطلبات واقع الأوقاف وتجمعها والاجراءات اللازمة لتحقيقها واستغلالها ومصلحتها في كل منطقة على حدة ، وتعد هذه المجالس بمثابة الإدارات التنفيذية للقواعد والخطط والبرامج والرؤى التي يضعها مجلس الأوقاف الأعلى ، حيث تخضع هذه المجالس الفرعية للرئاسة المباشرة لمجلس الأوقاف الأعلى ، وتآتمر بأوامره ، وقد حددت المادة الخامسة من النظام تشكيل مجلس الأوقاف الفرعي ، كما حددت المادة السادسة اختصاصات وصلاحيات هذه المجالس وذلك في حدود الصلاحيات التي يحددها مجلس الأوقاف الأعلى وبناء على ما يصدره من تعليمات<sup>(٢)</sup> .

(١) المادة ١ / ٢ من نظام مجلس الأوقاف الأعلى .

(٢) المادة ٦ الفقرتان ١ ، ٦ من نظام مجلس الأوقاف الأعلى .



### ثالثاً : طبيعة ولاية الدولة على الأوقاف الخيرية :

أقر نظام مجلس الأوقاف الأعلى للدولة ولاية عامة على جميع الأوقاف الخيرية في جميع مناطق المملكة ، بيد أن هذه الولاية العامة ليست مطلقة بل مقيدة بالقيود التالية :

- ١- مراعاة مقتضيات المصلحة في استبدال أعيان الأوقاف الخيرية<sup>(١)</sup> .
- ٢- توحيد نماذج العقود المقررة للحقوق لصالح الوقف أو عليه<sup>(٢)</sup> .
- ٣- مراعاة أحكام الشرع الحنيف ومقتضيات المصلحة العامة ، وأية تعليمات تصدرها الدولة عند تقرير أي حق عيني على عقارات الوقف مثل التأجير والحكر .
- ٤- الترخيص لمجلس الأوقاف الأعلى بالاستعانة بمن يرى لزوم الاستعانة بهم من الخبراء والمستشارين .
- ٥- وضع حد أقصى لقيمة المشروعات المقترح تنفيذها من أموال الأوقاف الخيرية من لدن مجالس الأوقاف الفرعية<sup>(٣)</sup> .
- ٦- منع أعضاء مجالس الأوقاف وكل من له صلة بالإشراف على استثمارات الأوقاف من استئجار أعيان الأوقاف الخيرية منعاً مطلقاً<sup>(٤)</sup> .
- ٧- عدم الإخلال بالأحكام الشرعية الواجبة الاتباع في كل ما يتعلق بالأوقاف الخيرية والشروط الواردة في صكوكها<sup>(٥)</sup> .
- ٨- الفصل بين أموال الأوقاف وبين ميزانية وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد ، بما يقتضي إنفاق أموال الأوقاف في أوجه البر والإحسان في ضوء شروط الواقفين وأحكام الشرع ، وأن تكون مكافآت أعضاء مجلس الأوقاف الأعلى والبديلات

(١) المادة ٣/٧ من نظام مجلس الأوقاف الأعلى .

(٢) المادة ٣/٨ من نظام مجلس الأوقاف الأعلى .

(٣) المادة ٦/٢ من نظام مجلس الأوقاف الأعلى .

(٤) المادة ٨/١ من نظام مجلس الأوقاف الأعلى .

(٥) المادة ١١ من نظام مجلس الأوقاف الأعلى .

المقررة لهم وكذا مكافآت وبدلات أعضاء مجالس الأوقاف الفرعية ورواتب أعضاء وموظفي المجلس من ميزانية الوزارة وليس من أموال الأوقاف<sup>(١)</sup>.

#### رابعاً : الرقابة الإدارية على أعمال ادارات الوقف :

أعطت المادة العاشرة من نظام مجلس الأوقاف الأعلى لديوان المراقبة العامة حق ممارسة جميع الصلاحيات المقررة له نظاماً في مراقبة حسابات الأوقاف، وتقديم أية ملاحظات له على مجلس الأوقاف الأعلى وذلك إنطلاقاً من كون مجلس الأوقاف الأعلى ومجالس الأوقاف الفرعية إدارات حكومية يختص ديوان المراقبة العامة بمراقبة نشاطها وأعمالها وحساباتها للتأكد من مدى مطابقتها للنظام ومن مدى تقيدها بمبدأ المشروعية في أعمالها المادية والنظامية (القانونية) وأعمالها السلبية والإيجابية وهذه الرقابة التي يمارسها ديوان المراقبة العامة لحسابات الأوقاف تعد من قبيل الرقابة النظامية (القانونية) اللاحقة في الأمور المالية بعد الصرف والتي يختص بها الديوان إعمالاً لنص المادة السابعة من نظام إنشائه<sup>(٢)</sup>.

كما أناط نظام مجلس الأوقاف الأعلى بكل من مجلس الأوقاف الأعلى ومجالس الأوقاف الفرعية القيام بأحد أشكال الرقابة الذاتية الداخلية للحسابات الختامية للميزانية السنوية لواردات ومصروفات غلال الأوقاف الخيرية على مستوى المملكة ككل وعلى مستوى كل منطقة على حدة ، وذلك حين ألزمت الفقرة التاسعة من المادة الثالثة من النظام مجلس الأوقاف الأعلى بوضع التقديرات المالية السنوية لواردات ومصروفات غلال الأوقاف الخيرية (ميزانية الأوقاف) والتصديق على حساباتها الختامية وكذلك حين ألزمت الفقرة الخامسة من المادة السادسة من النظام مجالس الأوقاف الفرعية بمراجعة الحسابات الختامية السنوية لواردات ومصروفات غلال الأوقاف وتدقيقها وإرسالها مشفوعة بنتيجة المراجعة والتدقيق للمجلس الأعلى<sup>(٣)</sup>.

(١) المادة ١٢ من نظام مجلس الأوقاف الأعلى .

(٢) د. فوزي محمد الغميز ، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، مطابع الحميضي بالرياض ١٤٣٧هـ ، ص ٢٥٧ بتصرف .

(٣) وسوف أولي مزيداً من البحث ومن الدراسة لأعمال الرقابة والتفتيش على الأوقاف من قبل الجهات الرقابية الحكومية المستقلة في الباب الرابع من هذه الرسالة .

خامسًا : نظام الحماية القانونية التي أضفها النظام على أعيان وريع الأوقاف الخيرية :  
لقد أضفى نظام مجلس الأوقاف الأعلى على أعيان وريع الأوقاف الخيرية في المملكة بعض مظاهر الحماية المدنية ، لكنه سكت عن إضفاء بعض ألوان الحماية الجنائية في مواجهة من يستولي على أعيان الأوقاف أو من يجتلس من غلالها أو ريعها ، ومن أهم أشكال الحماية المدنية التي أقرها النظام المائل :

- ١- حصر وتسجيل الأوقاف الخيرية داخل المملكة وإثباتها بالطرق الشرعية ، ورفع أيدي واضعي اليد عليها بوجه غير شرعي<sup>(١)</sup> .
  - ٢- ربط استبدال أعيان الأوقاف الخيرية بمقتضيات المصلحة قبل إجازتها<sup>(٢)</sup> .
  - ٣- عدم ترتيب أية حقوق عينية على أعيان الوقف مثل الإيجار والحكر إلا بناء على قواعد واجبة يختص مجلس الأوقاف الأعلى بوضعها تراعى فيها أحكام الشرع الحنيف ومقتضيات المصلحة العامة وما تصدره الدولة من تعليقات خاصة بأجور العقارات<sup>(٣)</sup> .
- سادسًا : موقف نظام مجلس الأوقاف الأعلى من تعديل مصارف الأوقاف الخيرية :

لقد كان لنظام مجلس الأوقاف الأعلى في شأن تعديل مصارف الأوقاف الخيرية على جهات البر موقفان رئيسيان هما :

- ١- الترخيص لمجلس الأوقاف الأعلى بوضع قواعد ثابتة للإنفاق بموجبها على أوجه البر والإحسان يراعى فيها الاستحقاق الفعلي (لكل مستحق) وتحديد المقادير على ضوء شروط الواقفين وأحكام الشرع<sup>(٤)</sup> .
- ٢- أما في الحالات التي لم يعين الواقف فيها جهة البر الموقوف عليها ، أو عينها لكنها انقرضت ولم تعد موجودة ، أو وجدت جهة بر أخرى أولى منها ، فإن الفقرة السادسة من

(١) المادة ٣/١ من نظام مجلس الأوقاف الأعلى .

(٢) المادة ٣/٧ من نظام مجلس الأوقاف الأعلى .

(٣) المادة ٣/١٠ من نظام مجلس الأوقاف الأعلى .

(٤) المادة ٣/٥ من نظام مجلس الأوقاف الأعلى .

المادة الثالثة من النظام قد منحت مجلس الأوقاف الأعلى اختصاص إعادة النظر في المخصصات الحالية باسم البر والإحسان في ضوء القواعد الواردة في النظام وما أقرته الفقرة الخامسة المذكورة آنفاً لإجازة ما يتفق معها وإلغاء ما عداه .

المطلب الثاني : الاصطلاح التنظيمي في ضوء لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية الجديدة .  
الإطار التنظيمي (التشريعي) للائحة :

- ١- صدرت هذه اللائحة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٨٠ وتاريخ ٢٩ / ١ / ١٣٩٣ هـ .
  - ٢- تحتوي هذه اللائحة على ستة عشر مادة نظامية فقط .
  - ٣- ركزت هذه اللائحة جل عنايتها واهتمامها بعمليات حصر وتمحيص وتسجيل الأوقاف الخيرية .
  - ٤- اهتمت اللائحة بتنظيم عمليات الإشراف الإداري على نوعي الأوقاف الخيرية (العامة والخاصة) وتنظيم عمليات المراقبة الإدارية على الأوقاف الخيرية الخاصة التي ينقرض مستحقوها وتؤول إلى جهات خيرية عامة .
  - ٥- اهتمت اللائحة بتنظيم عمليات بيع واستبدال أعيان الأوقاف الخيرية قليلة الغلة ، أو التي لا غلة لها ، أو التي يخشى عليها بسبب تعرضها للضياع كالأشفاص الصغيرة .
- تقسيم الأوقاف الخيرية في منظور اللائحة<sup>(١)</sup> :

- ١- الأوقاف الخيرية العامة : وهي ما جُعِل وقفه على جهات خيرية ذات نفع عام في ابتداء إنشائها ؛ كأوقاف الحرمين الشريفين وأوقاف المساجد وأوقاف الأربطة والمدارس ، وغيرها من الأوقاف الموقوفة على جهات خيرية عامة .
- والأوقاف الخيرية العامة من شأنها أنها تقدم خدمات مباشرة للكافة بلا استثناء ، حيث تمثل هذه الخدمات المباشرة النتاج الفعلي للأعيان الموقوفة ، وحيث تمثل الأعيان الموقوفة بالنسبة لهذه الخدمات أو المنافع المتولدة عنها الأصول الثابتة الانتاجية المؤبدة ، أو رأس المال الإنتاجي الذي يهدف إلى تقديم فيض المنافع والخدمات المباشرة لأجيال المستفيدين المعاصرين لهذه الأصول .

(١) راجع المادة الأولى من لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية في المملكة العربية السعودية ، الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء ٨٠ ، وتاريخ ٢٩ / ١ / ١٣٩٣ هـ .

٢- الأوقاف الخيرية الخاصة وهي : ما خصص ريعه من أعيان الأوقاف على شخص معين أو أشخاص معينين في ابتداء إنشاء الوقف ؛ من الذرية والأشخاص المحددين بذواتهم ؛ كأقارب الواقف أو من لهم صلة به أو من رغب الواقف أن يوقف عليهم بذواتهم ، ثم يؤول الريع إلى جهات برّ عامة بعد انقراض الموقوف عليهم سواء اشترط الواقف ذلك أم لا . وعلى ذلك ... فإن مناط عمومية الوقف أو خصوصيته إنما ترجع إلى ابتداء إنشائه ، وقد يعرف الوقف الخاص في بعض الاجتهادات الفقهية بالوقف الأهلي أو الذري ، وهو لا يعدو أن يكون وقفاً خيراً ، احتجرت أصوله وأعيانه عن التصرف والاستهلاك الشخصي ، وخصصت منافعه لأشخاص بأعيانهم أو بصفاتهم من آل الواقف وذريته ومن له خصوصية معه ، برّاهم وإحساناً إليهم أو تخفيفاً من معاناتهم المعيشية .

### شكل وهيكل إدارة الوقف الخيري في تطبيق اللائحة :

١- أنطت المادة الثانية<sup>(١)</sup> من لائحة الوقف الخيري بمجلس الأوقاف الأعلى صلاحيات واختصاصات وضع قواعد الاشراف المباشر على الأوقاف الخيرية من جانب مدير الأوقاف في كل بلدة .

٢- أسندت المادة الثانية من اللائحة الإشراف المباشر على الأوقاف الخيرية بنوعيتها المتقدمين في كل بلدة إلى مدير الأوقاف القائم على رأس العمل فيها، كما أسندت إليه كذلك تمثيل الأوقاف الخاضعة لإشرافه أمام القضاء في الدعاوى المتعلقة بها وترتيب الحقوق العينية عليها بتأجيرها ، وتنفيذ عمليات صيانتها وتسلم غلالها والانفاق منها أو صرفها في أوجه الخير ، حسبما نص عليه شرط الواقف وعلى نحو ما تقضي به القواعد التي يضعها مجلس الأوقاف الأعلى .

(١) يتولى مدير الأوقاف في كل بلدة الإشراف المباشر على الأوقاف الخيرية في تلك البلدة ورعايتها والدخول في الدعاوى المتعلقة بها وتأجيرها وصيانتها واستلام غلالها والانفاق منها أو صرفها في أوجه الخير حسبما نص عليه شرط الواقف وذلك في حدود الصلاحيات والقواعد التي يحددها مجلس الأوقاف الأعلى . من لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية في المملكة العربية السعودية ، الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء ٨٠ ، وتاريخ ٢٩ / ١ / ١٣٩٣ هـ .

٣- أعطت المادة الرابعة<sup>(١)</sup> من اللائحة لدوائر الأوقاف الفرعية في مناطق المملكة كل دائرة في نطاق الاختصاص الجغرافي لدائرتها ، سلطة الاشراف والمراقبة العامة على الأوقاف الخيرية الخاصة التي انقرض المستحقون لغلاتها وريعتها ، وآلت إلى جهات خيرية عامة ، واتخاذ كل ما من شأنه حفظ أعيان الوقف والمساعدة في تنفيذ شرط الواقف ، مع إلزامها بتسجيل المعلومات اللازمة لضمان تحقيق ذلك في سجلاتها .

الحماية النظامية (القانونية) التي أضفتها اللائحة على أعيان وغلات الأوقاف الخيرية :

١- ألزمت المادة الخامسة<sup>(٢)</sup> من اللائحة دوائر الأوقاف المختصة كل دائرة في نطاق اختصاصها المكاني والجغرافي بحصر أعيان الوقف ضعيفة الغلة أو التي لا غلة لها أو التي يخشى عليها بسبب وضعها من التعرض للضياع كالأشقااص الصغيرة والتي يتقرر بيعها واستبدالها ، مع مراعاة القواعد التي يضعها مجلس الأوقاف الأعلى في التمحيص والحصر والتسجيل والبيع والاستبدال ، على أن ترفع الدائرة المختصة تقريرها بنتيجة الحصر لمجالس الأوقاف المختصة خلال الشهر الأول من كل سنة مالية .

٢- ألزمت المادة السادسة<sup>(٣)</sup> من اللائحة مجالس الأوقاف الفرعية ودوائر الأوقاف المختصة التابعة لها بحصر جميع أعيان الأوقاف في دائرة اختصاص كل منها لأغراض تنظيم

(١) يكون لدوائر الأوقاف الحق في الإشراف والمراقبة العامة على الأوقاف الخيرية الخاصة المراقبة التي من شأنها حفظ الوقف والمساعدة في تنفيذ شرط الواقف وضع اليد على الوقف بعد موافقة الحاكم الشرعي وذلك حين انقراض المستحقين فيه وأيلولته الشرعية إلى جهات خيرية عامة وعليها أن تضع في سجلاتها المعلومات اللازمة لضمان تحقيق ذلك . من لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية في المملكة العربية السعودية ، الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء ٨٠ ، وتاريخ ٢٩ / ١ / ١٣٩٣ هـ .

(٢) يراعى أن يتم وفق القواعد المقررة بيع واستبدال أعيان الأوقاف ضعيفة الغلة أو التي لا غلة لها أو التي يخشى عليها بسبب وضعها تعرضها للضياع كالأشقااص الصغيرة ، ولهذا الغرض يتم حصر هذه الأعيان من قبل دوائر الأوقاف المختصة وترفع بنتيجة الحصر تقريراً لمجالس الأوقاف المختصة وفقاً للنموذج رقم (١) المرفق وذلك خلال الشهر الأول من السنة المالية .

(٣) تحصر جميع مسميات أعيان الأوقاف لغرض تنظيم تسجيلها تحت المسميات المبينة أدناه ويرمز لكل مسمى بالرمز الموضح أمامه :

تسجيلها تحت المسميات والرموز التي حددتها المادة السادسة ، وذلك بما يكفي لتعيين جميع أعيان الأوقاف القائمة ، على أن يتم الحصر والتسجيل باستخدام الدفاتر والسجلات والنماذج والبطاقات التي حددتها المادة السابعة من اللائحة .

٣- ألزمت المادة التاسعة<sup>(١)</sup> الإدارات الفرعية المختصة بالوزارة بأن تفتح لكل عين موقوفة وقفًا خيرياً ملفاً خاصاً لا يخلط بغيره من الملفات ، ولا يتم تداوله أو الاطلاع عليه من أية جهة خارج القائمين على حفظه والمسؤولين في الوزارة ، يحفظ فيه :  
أ- صورة من الصك أو الوثيقة المثبتة والمسجلة للوقف .

= أ- عمارة «ع» ويقصد بالعمارة كل مبنى بني على نظام الشقق ويؤجر على هذا النظام أو يؤجر جميعه لأي غرض آخر ، ويفهم من ذلك أنه يشمل على أكثر من وحدة سكنية واحدة ويدخل تحت هذا المسمى الفنادق والمدارس والمستشفيات... إلخ .

ب- دار «ر» ويقصد بالدار كل بيت أو مبنى يشتمل على وحدة سكنية واحدة ويدخل في هذا المسمى «الفلل» و «العزل».. إلخ .

ج- دكان «ك» ويقصد بالدكان كل مبنى خصص للتأجير لغرض التجارة بالبيع والشراء عموماً ويشمل ذلك بيع الخدمات ويدخل في المسمى «المخزن» ، «المغازة» «المعرض»... إلخ >

د- أرض زراعية «ز» ويقصد بها كل أرض بها زرع أو غرس له غلة أو تكون معدة لذلك ، ويدخل في المسمى «الباستان» أو «الأراضي الزراعية» أو «البلاد الزراعية» و «الركيب» و «المزروعة» .

هـ- أرض «ج» ويقصد بها كل أرض جرداء ليس لها غلة من غرس أو كل أرض عليها دار خربة متساقطة لا تغل الأرض منها ويدخل في ذلك «الأرض الفضاء» و «الحوش» و «الخرابة» .

أما ما لا يدخل من الأعيان الموقوفة تحت أي رمز من الرموز أعلاه فيثبت بالاسم الكافي لتعيينه كقهوة وحمام . لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية في المملكة العربية السعودية ، الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء ٨٠ ، وتاريخ ٢٩ / ١ / ١٣٩٣ هـ .

(١) يفتح في الإدارات الفروع في الوزارة ملف خاص لكل عين موقوفة تحفظ فيه صورة من الصك أو الوثيقة المتعلقة بالوقف وأساس أو صورة جميع المكاتبات والمعاملات التي أدت إلى وصول الوقف تحت يد دوائر الأوقاف والمعاملات التي تحدد الوقف وتوضح معالمه وتتعلق بوضع اليد عليه من قبل المعتدين أي أن هذا الملف فقط لحفظ المعاملات التي تدل على الوقف وتحفظ كيانه فلا تدخل فيه المعاملات الخاصة بتأجيله أو استثماره أو استئجاره ويحمل الملف رقم الحصر الموضوع في البطاقة أو السجل ، كما تأخذ الملفات على قدر الإمكان ألواناً مختلفة لغرض تمييز نوع العين . لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية في المملكة العربية السعودية ، الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء ٨٠ ، وتاريخ ٢٩ / ١ / ١٣٩٣ هـ .



- ب- صور جميع المكاتبات والمعاملات التي تحدد معالم العين الموقوفة وتحفظ كيانها .
- ج- ما تعرضت له العين الموقوفة من حالات اعتداء أو وضع يد عليها من قبل المعتدين .
- ٤- ألزمت المادتان ١٢ ، ١٣<sup>(١)</sup> من اللائحة إدارات الوقف الفرعية المختصة بالوزارة بفهرسة سجلات حصر وتسجيل أعيان الوقف على نحو معين وموحد حتى يمكن الرجوع إليها وقت الحاجة في سهولة ويسر .

كما تناولت بعض الأنظمة في المملكة العربية السعودية كنظام الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم الصادر بالمرسوم الملكي م/١٧ بتاريخ ١٣/٣/١٤٢٧هـ ، وقرار مجلس الوزراء رقم ٥٣ بتاريخ ١٢/٣/١٤٢٧هـ في مسألة تنظيم الأوقاف الخيرية ، وللأهمية سيتم الحديث عنه من خلال الدراسة التحليلية التالية :

(١).١٢- يتكون رقم الحصر الذي تشتمل عليه السجلات الموضحة في المادة السابعة أعلاه من رقم الوقف المذكور في الفقرة «د» من المادة (٨) أعلاه ومن الرمز الدال على نوع العين المذكور في المادة (٦) أعلاه يليه رقم لتسلسل العين الموقوفة في سجل حصر أعيان الوقف.

١٣- يراعى في تسجيل أوقاف شخص معين وفي استعمال رقم الحصر إتباع ما يلي :

- أ- أن يلازم رقم الحصر العين الموقوفة في جميع المخبرات التي لها علاقة بتلك العين .
- ب- أن تأتي خلف بعضها في التسجيل ثم يلي ذلك تسجيل أوقاف شخص آخر.. وهكذا..
- ج- أن يوضع الرقم على باب العين الموقوفة في قطعة من المعدن أو الألمنيوم.
- د- أن لا يتغير رقم الحصر مهما كانت الظروف وحتى لو انقرضت عين الوقف أو أزيلت واستبدلت بعين أخرى يجب نقل هذا الرقم إلى العين الجديدة ليلازمها مع ملاحظة تسجيل المعلومات الجديدة عن العين الجديدة..

هـ- أن يوضع الرقم على الملف الخاص بالوقف>

و- أن يوضح الرقم في عقد تأجير العين وعقد صيانتها.. إلخ..

من لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية في المملكة العربية السعودية ، الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء ٨٠ ، وتاريخ ٢٩/١/١٣٩٣هـ .

الدراسة التحليلية للإصلاح التنظيمي في ضوء نظام الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم<sup>(١)</sup>.

أسباب شمول النظام للولاية على الأوقاف :

١- اعتراف نظام الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم ضمناً بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة للوقف، وبحاجته إلى الحماية النظامية والقانونية وإلى من يعبر عن ارادته ويمثله أمام القضاء وأمام الغير .

٢- حرص النظام على إيجاد إدارة (نظارة وقف) حكومية لقطاعين من قطاعات الأوقاف الأهلية هما : الأوقاف الأهلية التي يوصى للهيئة بنظارتها ، والأوقاف الأهلية التي تعين الهيئة على نظارتها ابتداء وعند إنشائها ، وذلك إلى جانب الإدارة الحكومية للأوقاف الخيرية ممثلة في معالي وزير الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد بصفته ناظراً عليها .

٣- حرص النظام على إيجاد جهة حكومية مستقلة مرتبطة بوزير العدل تكون مسؤولة عن حفظ أقيام (ثمن) الأعيان الموقوفة التي يتقرر بيعها واستبدالها وذلك إلى حين شراء البديل من قبل مجلس الأوقاف الأعلى باعتباره مشرفاً على الأوقاف الخيرية ، وذلك بعد إذن المحكمة الشرعية المختصة .

### الإطار التنظيمي (التشريعي) للنظام :

١- بناء على نص الفقرة الثانية من المادة التاسعة والثلاثين من هذا النظام ، يعتبر هذا النظام مكتملاً فيما جاء به من أحكام نظامية جديدة لنظام مجلس الأوقاف الأعلى الصادر بالمرسوم الملكي ذي رقم م/٣٥ وتاريخ ١٨/٧/١٣٨٦هـ ، ولائحة تنظيم الأوقاف الخيرية الصادرة بقرار مجلس الوزراء ذي رقم ٨٠ والتاريخ ٢٩/١/١٣٩٣هـ .

(١) نظام الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم الصادر بالمرسوم الملكي م/١٧ بتاريخ

٢- اعترف النظام ضمناً بالوقف الأهلي (الذري) وأقر الإبقاء عليه على حالته ما دام له ناظر يرعى شؤونه ، كما اعترف بالوقف المشترك<sup>(١)</sup> ، وذلك وفقاً لنص المادة العاشرة من النظام .

٣- أسند النظام رسمياً أعمال وشؤون النظارة إلى الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم على أنواع الوقف التالية :

أ- الأوقاف الأهلية التي لا ناظر عليها حالياً ومستقبلاً .

ب- الأوقاف المشتركة فيما يختص بالوقف الأهلي .

ج- الإشراف على نظار الأوقاف الأهلية والمشاركة في حالتين هما : إذا عهدت إليها المحكمة المختصة بحكم نهائي لها بهذا الإشراف ، (والثانية) إذا اقتضت المصلحة الخاصة بالوقف ، أو المصلحة العامة هذا الإشراف بناء على تقدير مجلس الأوقاف الأعلى<sup>(٢)</sup> .

٤- عقد النظام للهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم الصلاحيات والاختصاصات التالية :

أ- إجبار نظار الأوقاف الأهلية المعينين على تقديم حسابات دورية إلى الهيئة عن إيرادات ومصروفات الأوقاف الخاضعة لولاية كل منهم .

ب- الاعتراض على أي حساب دوري يتقدم به أي ناظر يثبت للهيئة أنه يقوم بأعمال مضرّة بهال الوقف ، أو أنه يدلس على الهيئة في أعماله أو في حساباته ، وعرض أمره على المحكمة الشرعية التي تقع أعيان الوقف في دائرتها لمحاسبته أو عزله .

(١) الوقف المشترك هو : ما يشترط الواقف فيه نصيباً محددًا من الربيع لنفسه أو لذوي قرابته ، ونصيباً آخر محددًا لبعض جهات البر والنفع العام عند إنشاء الوقف ، وهو أيضاً ما يكون وقفاً ذرياً ابتداءً ووقفاً خيرياً انتهاءً .

(٢) المادة (١٠) من نظام الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم الصادر بالمرسوم الملكي م/١٧ بتاريخ ١٣/٣/١٤٢٧هـ .

### قسمة الأوقاف الأهلية<sup>(١)</sup> :

أفرد نظام الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم في مادته الحادية عشرة للنص على جواز مطالبة الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم للمحكمة المختصة الإذن بقسمة نوعين من أنواع الأوقاف الأهلية فقط وهما :

١- إذا كان الموقوف حصة شائعة مشتركة بين الواقف ومالك آخر أو أكثر .

٢- إذا كان الموقوف حصة مشتركة بين وقفين أو أكثر .

ويلاحظ الباحث على هذا النص ما يلي :

١- أنه لم يتناول قسمة الأوقاف الذرية بين الموقوف عليهم إذا تعددوا ووقعوا تحت حيف وظلم ناظر الوقف ورأوا أنهم أحق برعاية أنصبتهم والمحافظة عليها ، أو إذا كانت مصلحة الوقف ذاته تقتضي قسمته .

٢- أنه لم يتناول قسمة الوقف المشترك ، إذا كان في ريع المال الموقوف نصيب محدد لذرية الواقف ، ونصيب آخر لجهة خيرية عامة ، وطلب مجلس الأوقاف الأعلى إدارة النصيب الواقع تحت إشرافه .

٣- أنه لم يتعرض لبيان نوع القسمة ، وهل هي قسمة جبر واختصاص لازمة أم هي قسمة أعيان أم هي قسمة ريع ومنافع .

٤- أنه لم يتعرض لشروط القسمة وبخاصة إذا كانت العين الموقوفة غير قابلة للقسمة وكان يترتب على القسمة عدم الانتفاع بالعين انتفاعاً مفيداً ، أو كان يترتب على القسمة ضرراً بيناً بعين الوقف أو بمستحققيه أو حرمان بعض أجزائها من مرافق العين الضرورية .

كما يلاحظ الباحث على أخذ النظام بجواز قسمة الأوقاف الأهلية بين الموقوف عليهم كما تقسم الأعيان المملوكة .

(١) تنص المادة الحادية عشرة على أنه يجوز للهيئة المطالبة بالقسمة ، وللمحكمة المختصة الإذن بذلك إذا كان الموقوف حصة شائعة مشتركة بين الواقف ومالك آخر أو أكثر ، أو مشتركة بين وقفين أو أكثر .

## السلطات التي منحها النظام لناظر الأوقاف الأهلية في ترتيب الحقوق العينية عليها :

منحت المادة الثانية عشرة من نظام الهيئة العامة للولاية على حقوق القاصرين ومن في حكمهم<sup>(١)</sup> لناظر الوقف الأهلي (الذري) حق ترتيب الحقوق العينية على عين الوقف في أربع حالات على سبيل الحصر هي :

- ١- إذا خربت عين الوقف .
  - ٢- إذا تعذرت عودة عين الوقف الى إنتاج غلتها المعتادة .
  - ٣- إذا كانت عين الوقف ارضا زراعية أو سكنية لا غلة لها .
  - ٤- إذا لم يوجد لدى الناظر رصيذاً نقدياً من ريع العين يقوم بعمارتها ففي هذه الحالات يكون من سلطة الناظر الجوازية أن يؤجر العين الموقوفة لمن يعمرها من ماله الخاص ببناء أو غرس أو تمهيد لمدة إيجار معلومة وبأجرة معلومة إيجاراً يشبه التحكير ، على أن يكون البناء أو الغرس ملكاً للباني أو الغارس (المستأجر) يصح له التصرف فيه تصرف الملاك ويورث عنه ، وعلى أن ينتهي حقه على العين المستأجرة بحلول الأجل المعين له .
- وللناظر سلطة تعويض المعمّر أو الغارس عما بناه أو غرسه بقيمة المثل عند حلول الأجل المعين له إذا اشترط ذلك في العقد وكان في هذا التصرف غبطة للوقف .

(١) المادة الثانية عشرة : يجوز لناظر اذا خرب الوقف أو تعذرت عودته لانتاج غلة أو كان أرضاً لا غلة لها ولا يوجد ما يعمر به من ريع الوقف أن يأذن لمن يعمره من ماله ببناء أو غرس أو نحوهما لمدة معلومة وبأجر معين على أن يكون البناء أو الغرس ملكاً للباني أو الغارس يصح له التصرف فيه تصرف الملاك ويورث عنه وينتهي حق من يعمر الوقف بحلول الاجل المعين له. ويجوز اذا تحققت غبطة الوقف أن يعوض المعمر عما بناه أو غرسه بقيمة المثل عند حلول الاجل المعين له اذا اشترط ذلك .

الصادر بالمرسوم الملكي م/١٧ بتاريخ ١٣/٣/١٤٢٧هـ ، وقرار مجلس الوزراء رقم ٥٣ بتاريخ ١٢/٣/١٤٢٧هـ .

## استبدال الأوقاف الأهلية :

وضعت المادة الثالثة عشرة<sup>(١)</sup> من النظام خمسة شروط أساسية محددة للحالات التي يجوز فيها للهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم بيع واستبدال أعيان الوقف بمثلها أو غيرها ، وهذه الشروط هي :

١- إذا اشترط الواقف بيع العين واستبدالها لنفسه أو لغيره ممن يلي النظارة عليه .

٢- إذا صارت العين بحالة لا ينتفع بها كلية .

٣- إذا تناقصت غلات العين بحيث لا تفي بمؤنتها (نفقات صيانتها والمحافظة عليها) .

٤- إذا نزع ملكية العين للمنفعة العامة وحصل الوقف على التعويض العادل من الدولة .

٥- إذا وافقت المحكمة الشرعية المختصة على البيع والاستبدال .

وفي غير هذه الحالات وبغير هذه الشروط مجتمعة لا يجوز للهيئة بيع أو استبدال الوقف بمثله أو بغيره ، اللهم إلا إذا اقتضت المصلحة الراجحة للوقف أو للموقوف عليهم ذلك ووافق الموقوف عليهم على الاستبدال .

## إدارة أموال الوقف واستثمار غلاتها :

رخصت المادة الخامسة عشرة<sup>(٢)</sup> من النظام للهيئة بعد إذن مجلس إدارتها أن تقوم باستثمار نسبة من فوائض ريع الأوقاف التي تديرها باسمها ولحساب ومصالح الموقوف

(١) تنص المادة الثالثة عشرة على أنه لا يجوز للهيئة أن تستبدل بالوقف مثله إلا إذا اشترط الواقف ذلك لنفسه أو لغيره أو صار الوقف لا ينتفع به كلياً أو صار لا يفي بمؤنته أو نزع ملكيته للمنفعة العامة..

لا يجوز بيع الوقف أو الاستبدال به غيره أو الإذن بتعميره أو نقله من مكانه إلا بعد موافقة المحكمة المختصة.

(٢) نصت المادة الخامسة عشرة من النظام على أن للهيئة بعد إذن مجلس الإدارة أن تقوم باستثمار نسبة من الأموال التي تديرها باسمها يوزع عائدها على المشمولين بهذا النظام. وتحدد اللائحة التنفيذية الضوابط اللازمة لذلك وكيفية توزيع العائد وتكوين الاحتياطات .

عليهم ، وذلك في مجالات الاستثمار التي تقرها أحكام الشريعة الإسلامية ، ووفقا للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية لنظام الهيئة .

### التزامات الهيئة حيال طلب عزل ناظر الوقف الأهلي المعين :

ألزمت المادة الثلاثون من النظام الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين<sup>(١)</sup> ومن في حكمهم أن تطلب من المحكمة المختصة عزل أي ناظر معين لأي وقف أهلي ، مع تعيينها أو تعيين غيرها بحسب ما تراه المحكمة حارسًا لإدارة أموال هذا الوقف ، في الأحوال التالية :

- ١- إذا غاب الناظر عن إدارة الوقف غيبة يخشى بسببها على ضياع أعيانه أو غلاته .
- ٢- إذا حجر على الناظر لجنون أو عته أو سفه .
- ٣- إذا قصر في إدارة الوقف تقصيرًا عمديًا يوجب تضييمه .

(١) نصت المادة الثلاثون من النظام على أنه إذا غاب الولي أو الوصي أو القيم أو الوكيل أو الناظر أو حجر عليه أو قصر في إدارة أموال المشمولين بهذا النظام فعلى الهيئة أن تطلب من المحكمة المختصة عزله وتعيين الهيئة أو غيرها حارسًا لإدارة الأموال حسب مقتضى الأحوال ، وعلى من صدر الحكم بتعيينه تسلم ما تحت يد المعزول من أموال وإثبات ذلك مفصلاً . ويلزم المقصر المعزول بتقديم حساب مفصل عن مدة إدارته خلال ثلاثة أشهر من تاريخ صدور الحكم . فإذا امتنع عن تقديم هذا الحساب رفع الأمر إلى المحكمة .

## المطلب الثالث : الإصلاح التنظيمي للأوقاف في ضوء نظام إنشاء وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد .

تمهيد :

نظام إنشاء وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد هو أحد فروع النظام (القانون) العام التي تحكم الروابط التي تكون الدولة طرفاً فيها باعتبارها صاحبة سيادة وسلطان في مواجهة المخاطبين بالقواعد النظامية (القانونية) المدرجة تحتها وذلك من حيث إن هذا النظام يحدد مسمى الوزارة وتشكيلها ومسؤولياتها عن كل ما له علاقة بالشؤون الإسلامية وشؤون الأوقاف والمساجد والإرشاد والدعوة إلى الله بالحكمة والموعظة الحسنة ، ومن حيث إن هذا النظام كذلك يتضمن مبادئ عامة وأحكاماً كلية لتنظيم نشاط الوزارة في قيامها بوظائفها الإدارية والفنية في تنمية غلال الأوقاف واستثمارها ، وتنفيذ شروط الواقفين ، والمحافظة على أعيان الأوقاف الخيرية والذرية في المملكة ، وذلك عن طريق حصرها وتسجيلها وصيانتها وإدارتها وحمايتها من الاعتداء عليها ، وإزالة ما وقع عليها من اعتداءات أو تعديات ، وتنظيم السجلات والملفات المشتملة على صكوك ملكية هذه الأعيان .

وقد توخى الأمر الملكي رقم أ/ ٣ وتاريخ ٢٠ / ١ / ١٤١٤ هـ ، بإنشاء وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد ، من خلال الأهداف والسياسات التي استحدثتها وتغيّرها في شؤون الأوقاف إحداث الإصلاحات التشريعية (التنظيمية) التالية :

أولاً : تنمية أصول الأوقاف وغلالها واستثمارها: وقد توصل النظام إلى تحقيق هذا الإصلاح عن طريق :

- ١- التعريف بمجالات البر ووجوه الخير والحث على إنشاء الأوقاف عليها .
- ٢- المحافظة على أعيان الأوقاف العامة والخيرية القائمة بتسجيلها وصيانتها .
- ٣- ترشيد إنفاق الفائض من غلال الأوقاف وإيداعه في أوعية إدخارية شرعية .
- ٤- إجراء دراسات الجدوى على أعيان الأوقاف المناسبة للإستثمار المناسب لكل موقع بالتنسيق مع البلديات الكائن في دائرتها .



٥- الالتزام في كل ما تقدم بشروط الواقفين، أو على الأقل عدم مخالفتها أو تجاهلها سواء فيما يتصل باستبدال الأعيان أو بإنفاق الربح والغلال .

**ثانياً : تحديد السلطات والمسؤوليات :**

مسؤوليات وسلطات الوزارة : من حيث كون الوزارة هي المسؤول الرئيسي عن المحافظة على أعيان الأوقاف في المملكة وعن تنميتها أفقياً بدعوة الناس إلى إنشاء الأوقاف الجديدة ، ورأسياً باستثمار فائض غلال الأوقاف في تكوين أصول رأسمالية وقفية جديدة ، ومن حيث ضرورة تمتع الوزارة بالسلطات الكافية واللازمة لتنفيذ مسؤولياتها تجاه الأوقاف ، فإن النظام قد منحها القدر الضروري من السلطات اللازمة لتنفيذ مسؤولياتها على النحو التالي<sup>(١)</sup> :

- ١- إجراء الحصر الشامل لأعيان الأوقاف القائمة في جميع مناطق المملكة مع بيان حالة كل عين ، وتنظيم سجلاتها وتوثيقها واتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لحمايتها من تعدي الأفراد عليها وإزالة ما وقع عليها من تعديات والمحافظة على صكوكها وحججها .
- ٢- تحصيل غلال الأوقاف الخيرية القائمة ، وتعويضاتها ووضعها في مصارفها الشرعية بحسب شروط الواقفين ، وإيداع الفائض في حسابات خاصة إلى حين استشاره الاستثمار الأمثل في زيادة الأصول الرأسمالية الوقفية الجديدة .
- ٣- تكوين قاعدة بيانات ومعلومات مركزية عن جميع الأوقاف الخيرية والذرية في المملكة باستخدام أساليب وأدوات التقنية الحديثة .
- ٤- تنمية موارد الأوقاف القائمة (الربح والغلال) وتطوير مصادرها ، وبيع المتعطل منها واستبداله وفق الضوابط الشرعية والنظامية المنصوص عليها .

(١) راجع الدراسة التي أعدها وحدة البحوث والتخطيط بوكالة الوزارة لشؤون الأوقاف بعنوان : العناية بالأوقاف في المملكة العربية السعودية ، ص ٦٠ وما بعدها بتصرف .

ثالثاً : الهياكل الإدارية الخاصة بالأوقاف في التنظيم الإداري للوزارة :

حتى تتمكن وزارة الأوقاف من تنفيذ اختصاصاتها ومسؤولياتها المتعلقة بشؤون الأوقاف ، فإن نظام إنشائها قد أدرج ضمن هياكلها الإدارية والفنية الأجهزة والإدارات التالية :

١- وكالة الوزارة لشؤون الأوقاف والوحدات التابعة لها .

٢- الأمانة العامة لمجلس الأوقاف الأعلى .

٣- الأمانة العامة لمجلس شؤون الأربطة .

٤- الإدارة العامة لأملاك الأوقاف .

٥- الإدارة العامة لاستشارات الأوقاف .

٦- إدارة الشؤون المالية والإدارية لجلال الأوقاف .

٧- الإدارة العامة لشؤون المقر والشؤون الفنية .

٨- الإدارة العامة للشؤون الخيرية .

٩- الإدارة العامة للمكتبات .

ولكل جهاز أو إدارة اختصاصات ومسؤوليات وصلاحيات سيأتي الحديث عنها في مواضعها .

وبعد إنشاء الهيئة العامة للأوقاف تم تعديل الهياكل الإدارية الخاصة بالوزارة ، حيث تم تغيير اسمها إلى وزارة الشؤون الإسلامية والدعوة والإرشاد ، وتم إلغاء وكالة الوزارة لشؤون الأوقاف ، وإسناد جميع شؤون الأوقاف للهيئة العامة للأوقاف .

كما تناول نظام المرافعات الشرعية مواد نظامية هامة لها علاقة بنظام الوقف ، أستعرضها فيما يلي<sup>(١)</sup> :

(١) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١ بتاريخ ٢٢/١/١٤٣٥ هـ .

## الإصلاح التنظيمي (التشريعي) للأوقاف في نظام المرافعات الشرعية .

يهدف نظام المرافعات الشرعية<sup>(١)</sup> إلى تحقيق غرضين رئيسين هما :

١ - تنظيم السلطة القضائية في المملكة وفقاً لنوعين من القواعد النظامية هما :

أ- القواعد التي تتولى بيان أنواع المحاكم وتشكيلها وشروط تعيين القضاة وحقوقهم وواجباتهم واختصاصات ومسؤوليات معاوي القضاة .

ب- قواعد الاختصاص وهي التي تتولى توزيع أنواع الولاية القضائية على المحاكم توزيعاً نوعياً ومحلياً وقيماً .

٢- أما الغرض الثاني فهو : بيان وتحديد قواعد إجراءات التقاضي والفصل في الدعاوى وتنفيذ الأحكام ؛ أي القواعد الإجرائية الواجب اتباعها للمطالبة بالحقوق وتنفيذ الالتزامات المتعلقة بالعقود المدنية والعقود التجارية وعليه :

فإن نظام المرافعات الشرعية نظام إجرائي أيقف من القضايا المدنية والتجارية موقف نظام الإجراءات الجزائية من القضايا الجزائية (الجنائية) حيث لا صلة لأي من النظامين بموضوع القضية المعروضة أمام المحكمة المختصة . وعليه فإن نظام المرافعات الشرعية نظام إجرائي يعنى في المقام الأول منه برسم القواعد الإجرائية الواجب اتباعها في كل ما يهتم بتنظيمه من أمور ومسائل لذلك :

فإنه وفي مقام تنظيمه لأحكام الوقف ، اهتم بتنظيم المسائل الإجرائية التالية :

١ - منع القاضي الشرعي المختص من تسجيل (إنشاء) أي وقف خيري أو ذري إلا بشرطين رئيسيين هما :

أ- ثبوت تملك الواقف للعين المراد وقفها ملكية ظاهرة ومستقرة .

ب- التأكد من خلو سجل العين مما يمنع من إجراء التسجيل<sup>(٢)</sup> .

(١) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١ بتاريخ ٢٢/١/١٤٣٥هـ .

(٢) المادة ٢٤٦ من نظام المرافعات الشرعية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١ بتاريخ ٢٢/١/١٤٣٥هـ .

٢- إلزام طالب تسجيل الوقف (سواء أكان الواقف أو نائبه أو وكيله) بأن يتقدم إلى المحكمة المختصة بطلب التسجيل مشفوعاً بوثيقة رسمية تثبت تملك الواقف للعين المراد وقفها ، ويستوي في هذه الوثيقة الرسمية أن تكون صك حجة استحكام أو صك منحة من الجهة المختصة في المملكة ، مع إلزامه كذلك بتحديد مصارف غلات الوقف وشخص الناظر عليه مع تسليم الصك للناظر على الوقف أو إلى الوزارة<sup>(١)</sup> .

٣- الترخيص لكل من الواقف وقاضي المحكمة المختص بإثبات وقفية الأوقاف التي ليس لها حجج وقف مسجلة ، وفق القواعد والإجراءات المقررة لإجراء الاستحكام<sup>(٢)</sup> .

٤- اشتراط سبعة شروط رئيسة لتسجيل وقيات العقارات السعودية المملوكة لأجانب وهي :

١- أن يكون الأجنبي (الواقف) قد تملك العقار وفقاً لقواعد نظام تملك غير السعوديين للعقارات في المملكة دون مخالفة لها .

٢- أن يتم إنشاء الوقف وفقاً للقواعد والأحكام الشرعية .

٣- أن يكون الوقف على جهة بر لا تنقطع .

٤- أن يكون الناظر على الوقف سعودياً .

٥- أن ينص في حجة الوقف على أحقية المجلس الأعلى للأوقاف في الإشراف عليه .

٦- أن يكون الوقف خاضعاً لأحكام أنظمة الوقف النافذة في المملكة .

٧- أن يكون الموقوف عليهم سعوديين (في الأوقاف الذرية) أو جهات خيرية سعودية .

٥- قيدت المادة المائتان وخمسون من نظام المرافعات الشرعية ناظر الوقف (سواء كان ناظراً خاصاً لوقف ذري أو كان إدارة حكومية لوقف خيرى) نقل الوقف من مكان إنشائه إلى مكان آخر قريباً أو بعيداً بخمسة قيود رئيسة هي :

(١) المادة ٢٤٧ من نظام المرافعات الشرعية ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١ بتاريخ ٢٢/١/١٤٣٥هـ .

(٢) المادة ٢٤٨ من نظام المرافعات الشرعية ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١ بتاريخ ٢٢/١/١٤٣٥هـ .

- أ- وجود المقتضى القوي الدافع على النقل ؛ مثل أن تكون العين في مجرى السيول .
- ب- استئذان القاضي الشرعي في المحكمة المختصة .
- ج- إثبات المسوغات الشرعية الدافعة على النقل .
- د- موافقة محكمة التمييز المختصة .
- هـ - وضع ثمن العين المنقولة في مثلها حقيقة أو حكماً .

## المبحث الثاني

### الإصلاح التنظيمي في ضوء نظام الهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية

صدر المرسوم الملكي رقم م/ ١١ في تاريخ ٢٦/٢/١٤٣٧هـ بنظام إنشاء الهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية .

ومع التأخر النسبي في إنشاء هذه الهيئة عن بعض الدول المجاورة ، إلا أن الباحث يرى أن في إنشائها كثيراً من الجوانب الإصلاحية .

ويرى الباحث أن إنشاء هذه الهيئة يعد خطوة مهمة على طريق تنقية ما يشوب أو يعلق بنظام الوقف في المملكة من عيوب ، فضلاً عن كونه داعماً لدور وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد عن طريق نشر الدعوة الإسلامية ونشر ثقافتها في الداخل والخارج ، وذلك من حيث تفرغها لتحقيق رسالتها الأصلية وتخفيف أعباء إدارة الأوقاف عن كاهلها .

ومع تقدير الباحث الكامل للأدوار التي بذلها مجلس الأوقاف الأعلى وللأدوار التي بذلتها مجالس الأوقاف الفرعية ومديرو الأوقاف في جميع مناطق المملكة وللأدوار التي بذلتها الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم ، وللأدوار التي بذلتها وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد بجميع تنظيماتها وهيكلها الإدارية المختصة بشؤون الأوقاف في عمليات حصر وتسجيل وتوثيق أعيان الأوقاف القائمة في المملكة والمحافظة عليها ودفع اعتداء الأفراد عليها وفي عمليات تنميتها واستثمار فوائدها النقدية ، وفي المحافظة على تنفيذ شروط الواقفين ، مع كامل التقدير والاحترام لهذه الجهود المبذولة .

إلا أن الباحث يرى : أن انعدام الوحدة في عمليات الإدارة والإشراف والتخطيط ، فضلاً عن تضارب سياسات بيع واستبدال الأعيان المتهالكة ، واستثمار غلات الربيع والتراكمات النقدية لحصيلة البيع ، نتيجة تعدد جهات الإدارة لنفس المال الواحد ، فضلاً عما كشف عنه

الواقع العملي من سلبيات بالنسبة لإدارة أموال الوقف ، إنما هي أمور حتمية لإعادة النظر في أنظمة الوقف السعودية ، وضرورة البحث عن صيغة جديدة وهيئة جديدة متفرغة ومتخصصة في إدارة شؤون الوقف وتلافي الجوانب السلبية التي أظهرها التطبيق العملي للأنظمة السابقة لكل ذلك : فقد ارتأى نظام إنشاء الهيئة العامة للأوقاف أنها الصيغة الملائمة لتوحيد إدارة الأموال الموقوفة وتجميع أعيانها وغلاتها واستثمارها وتلافي مثالب تعدد جهات الإشراف على إدارتها .

### معايير التفرقة بين الهيئة العامة للأوقاف وهيئات المشاريع العامة :

عرف الفكر الاقتصادي أشكالاً ثلاثة للمشاريع العامة<sup>(١)</sup> هي الهيئة العامة ، والمؤسسة العامة ، وشركة القطاع العام .

وقد كان ولا يزال اصطلاح الهيئة العامة يطلق على : أحد أشخاص القانون العام الذي يقوم على إدارة مرفق عام والذي يتم انشاؤه بقرار سيادي ، ويكتسب الشخصية المعنوية بمجرد صدور قرار الإنشاء ، وتعد أمواله أموالاً عامة ، ويعتبر العاملون فيه من العاملين المدنيين الخاضعين لقوانين الخدمة المدنية ، ويقوم بنشاط تجاري ويشارك في تنمية الاقتصاد

(١) يمكن تعريف المشروع العام بأنه : منشأة عامة تقوم بنشاط اقتصادي أيًا كان الشكل القانوني الذي تتخذه .

أو هو : مشروع يتمتع بالشخصية المعنوية ، زودته الدولة برأس مال بقصد مباشرة نشاط من طبيعة تجارية ، متبعًا بصفة أساسية وسائل القانون الخاص ، أو هو شخص اعتباري يباشر نشاطًا اقتصاديًا ، سواء تملك رأس ماله بالكامل شخص عام أم تملك جزءًا منه ، وسواء تم تشكيله وفقًا لقواعد القانون العام ، أو وفقًا لقواعد القانون الخاص .

أو هو تنظيم تنشؤه الدولة لتحقيق أهداف الخطة الاقتصادية العامة ، ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويقوم بمباشرة نشاط اقتصادي ، متبعًا أساليب الإدارة الخاصة ، ويخضع لرقابة من جانب الدولة .

راجع : أ.د. محمود سمير الشرقاوي ، القانون التجاري ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٨٩ م ، ط ١ ، ص ٤٥٦ .

الوطني ويعمل على تحقيق أهداف خطة التنمية طبقاً للسياسات العامة للدولة وخططها ، ويمثل أداة الوزير المختص لمتابعة تنفيذ ما يتعلق بوزارته من السياسة العامة للدولة في مجال نشاط الهيئة .

وأهم أوجه التفرقة بين الهيئة العامة للأوقاف وهيئة القطاع العام تتمثل في :

١- أن الأولى تختص بإدارة واستثمار أموال الأوقاف فقط أما الثانية فإنها تمثل الدولة المالكة لشركات القطاع العام في الإشراف على الاستخدام الأمثل للأموال المستثمرة في هذه الشركات والتأكد من تحقيق أهداف الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة<sup>(١)</sup> .

٢- أن الأموال الخاضعة لإدارة وإشراف هيئة الأوقاف ليست أموالاً عامة ، وإنما هي أموال موقوفة ذات طبيعة خاصة ، أما الأموال المستثمرة بمعرفة شركات القطاع العام الخاضعة لإشراف هيئات القطاع العام ، فهي أموال عامة ، وعن الطبيعة الخاصة لأموال الأوقاف تنص المادة ٢٩٤ من اللائحة التنفيذية للقانون الاسترشادي للوقف على أنه تعتبر أموال الوقف الخيري والحصة الخيرية في الوقف المشترك في حكم الأموال العامة (وليس من قبيل الأموال العامة) في الأمور التالية :

أ - تتمتع بما تتمتع به الأموال العامة من امتياز على أموال المدين .

ب- يتم تحصيلها بالطرق المقررة لتحصيل الأموال العامة .

ج- الإعفاء من أية ضرائب أو رسوم ونفقات نشر مما توجب القوانين نشره في الجريدة الرسمية .

د- الإعفاء من الرسوم القضائية في كافة درجات التقاضي .

هـ- تطبيق القوانين الجزائية التي تحمي المال العام على أموال الوقف .

(١) أ.د. محمود سمير الشرقاوي ، القانون التجاري ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٨٩م ، ص ٤٥٦ ،

المرجع السابق ص ٤٧٦ بتصرف .



و- استخدام وسائل التنفيذ المقررة للجهات الحكومية .

٣- أن الهدف الرئيس من إنشاء هيئة الأوقاف هو المحافظة على أعيان وغللات الأوقاف ، وتنميتها ، واستثمارها ، وتحقيق المصالح الخاصة للوقف وللموقوف عليهم ، أما أهداف هيئات القطاع العام فإنها تتعدى نطاق الأهداف الخاصة إلى تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة<sup>(١)</sup> .

وبعد هذا التمهيد الموجز أيبن المقاصد البحثية الرئيسية للمبحث من خلال ثلاثة مطالب كما يلي :

**المطلب الأول :** البنيان التنظيمي والهيكل للهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية .

**المطلب الثاني :** شخصية الهيئة ومسئولياتها في المحافظة على الأوقاف .

**المطلب الثالث :** سلطات الهيئة والأدوار المنوطة بها والمأمولة منها .

---

(١) تنص المادة الثالثة من نظام الهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية على أنه تهدف الهيئة إلى تنظيم الأوقاف والمحافظة عليها وتطويرها وتنميتها بما يحقق شروط واقفيها ، ويعزز دورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتكافل الاجتماعي وفقاً لمقاصد الشريعة الإسلامية والأنظمة . الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ١١ في تاريخ ٢٦ / ٢ / ١٤٣٧ هـ .

## المطلب الأول : البيان التنظيمي والهيكل للهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية .

### التعريف بالهيئة العامة للأوقاف :

هي شخصية اعتبارية مستقلة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وترتبط برئيس مجلس الوزراء ، وتباشر المهام والاختصاصات المنوطة بمقتضى هذا النظام ، ويكون مقرها الرئيس في مدينة الرياض ، ولها إنشاء فروع داخل المملكة بحسب الحاجة .

وتهدف الهيئة إلى تنظيم الأوقاف والمحافظة عليها ، وتطويرها ، وتنميتها ، بما يحقق شروط واقفيها ، ويعزز دورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتكافل الاجتماعي ، وفقاً لمقاصد الشريعة الإسلامية والأنظمة<sup>(١)</sup> .

وهي في ممارسة أعمالها تحل محل وكالة الوزارة لشؤون الأوقاف في وزارة الشؤون الإسلامية الأوقاف والدعوة والإرشاد (سابقاً) فيما لها من حقوق وما عليها من التزامات تتعلق بإدارة واستثمار أموال الأوقاف .

### البيان التنظيمي للهيئة :

أسند المنظم السعودي بمقتضى المادة الخامسة من نظام الهيئة إليها تولى عشر مهام رئيسة تتعلق جميعها بإدارة الأوقاف والنظارة عليها ، وإذا كان الوقف وعلى نحو ما تقدم يعتبر في ذاته شخصية اعتبارية معترف بها من غالبية قوانين الوقف العربية والإسلامية ، فإنه يكون بذلك شخصية اعتبارية مستقلة عن شخصية كل من الواقفين والموقوف عليهم والنظار عليه ، تتمتع بذمة مالية مستقلة عن ذمم الأفراد المكونين له ، وتتمتع بأهلية التعاقد وأهلية التقاضي وفي الوقت ذاته تدار من خلال هيئة عامة أضفى عليها المنظم السعودي وصف الشخصية الاعتبارية المستقلة .

(١) نظام الهيئة العامة للأوقاف بموقع هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ١١

في تاريخ ٢٦ / ٢ / ١٤٣٧ هـ .

والهيئة العامة للأوقاف بناء على تعريف المادة الثانية<sup>(١)</sup> لها تعتبر شخصية نظامية (قانونية) ينظمها قانون إنشائها وتحكمها قواعده ، وتقع روابطها تحت حكم نصوصه ، وهي فضلاً عن ذلك شخصية مصلحة ؛ حيث تحدد نوعها على أساس اختصاصها بتولي نشاط معين هو شؤون الأوقاف دون غيره ، وهي في ذات الوقت شخصية مرفقية تقوم بعمل ذا طابع إداري .

وهي بالإضافة إلى كونها شخصية قانونية اعتبارية عامة مصلحة مرفقية تعتبر شخصية وطنية ؛ حيث تباشر نشاطها الموضوعي في كامل المملكة ، وهذه الشخصية بالوصف السابق بيانها تقوم بنشاطها على أساس اقتطاع جزء من السلطة الإدارية للدولة ، خولته الدولة لها ، ومنحتها للقيام به بعض الامتيازات والسلطات الإدارية .

### الهيكل التنظيمي للهيئة :

حددت المواد ٦ ، ٩ ، ١٠ ، ١١ ، ١٢ ، ١٣ ، من نظام إنشاء الهيئة هيكلها التنظيمي على

النحو التالي :

### أولاً : مجلس الإدارة :

وهو يشكل من رئيس يعين بأمر من رئيس مجلس الوزراء وخمسة عشر عضواً على النحو

التالي :

- ١- المحافظ ، عضواً ونائباً لرئيس مجلس الإدارة .
- ٢- ممثل من وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد ، عضواً .
- ٣- ممثل من وزارة العدل ، عضواً .
- ٤- ممثل من الرئاسة العامة لشؤون المسجد الحرام والمسجد النبوي ، عضواً .
- ٥- ممثل من وزارة المالية ، عضواً .
- ٦- ممثل من وزارة الشؤون الاجتماعية ، عضواً .
- ٧- ممثل من وزارة التعليم ، عضواً .

(١) نظام الهيئة العامة للأوقاف بموقع هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ١١

في تاريخ ٢٦ / ٢ / ١٤٣٧ هـ .

- ٨- ممثل من الهيئة العامة للسياحة والتراث الوطني ، عضواً .
- ٩- ممثل من الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم ، عضواً .
- ١٠- ممثل من الجمعيات والمؤسسات الخيرية التي لها نشاط في مجال الأوقاف ، عضواً .
- ١١- أحد رجال الأعمال الذين لهم أوقاف ، عضواً .
- ١٢- اثنين من المتخصصين البارزين في مجال الاقتصاد والاستثمار ، عضوين .
- ١٣- أحد المتخصصين الشرعيين في المعاملات المالية والاقتصادية ، عضواً .
- ١٤- ممثل من المؤسسات الوقفية الخاصة ، عضواً .
- وقد صدر الأمر الملكي رقم أ/ ١٣٣ في ٣٠/٧/١٤٣٧هـ بتعيين وزير العمل والتنمية الاجتماعية رئيساً لمجلس إدارة الهيئة .

#### شروط العضوية :

اشترط النظام لعضوية ممثلي الجهات ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥ ، ٦ ، ٧ ، ٨ ، ٩ ، ألا تقل مرتبتهم الوظيفية في جهة عملهم الأصلية عن المرتبة الرابعة عشر وما يعادلها كما اشترط لعضوية ممثلي الجهات ١١ ، ١٢ ، ١٣ ، ١٤ ، أن يتم ترشيحهم للعضوية من قبل رئيس مجلس إدارة الهيئة .

وقد حدد النظام مدة عضوية مجلس إدارة الهيئة في ثلاث سنوات ، قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط<sup>(١)</sup> .

#### ثانياً : محافظ الهيئة :

وهو المسؤول عن إدارة شؤون الهيئة ، ويتم تعيينه وإعفاؤه من منصبه بقرار من مجلس إدارة الهيئة ، وله الحق في تفويض بعض اختصاصاته إلى من يراه من المسؤولين في الهيئة ، أو إلى بعض لجان الهيئة وفق ما يقتضيه سير العمل فيها ، وله الحق في ترشيح نائب أو أكثر يتم تعيينه بقرار من مجلس إدارة الهيئة ، ويتولى القيام بأعمال المحافظ عند غيابه أو ببعض أعمال

(١) وحكمة هذا التجديد : تجديد دماء الهيئة بالتجديد المستمر للأعضاء ، وعدم تأييد العضوية ، والإفادة من خبرات أكبر عدد ممكن من ذوي الخبرة في المجتمع .

المحافظ وفقاً للصلاحيات التي يمنحه إياها رئيس مجلس إدارة الهيئة في حدود ما يقتضي به نظام إنشاء الهيئة<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً : اللجنة الاستشارية الدائمة :

وهي لجنة يتم تشكيلها بقرار من مجلس إدارة الهيئة من غير أعضاء المجلس ومن غير مسؤولي الهيئة ويكون مقرها في مركز الهيئة الرئيس في مدينة الرياض وترتبط تنظيمياً بمجلس الإدارة وتقديم الاستشارات الشرعية والنظامية والمالية والاقتصادية والاستشارية والاجتماعية المتصلة بشؤون الوقف وتشمل كل من :

١- اثنين من المتخصصين في مجال الاقتصاد والاستثمار .

٢- اثنين من المتخصصين الشرعيين في المعاملات المالية والاقتصادية من لهم معرفة وخبرة في مجال الأوقاف .

٣- أحد المتخصصين في مجال الأنظمة .

٤- أحد المتخصصين الماليين .

٥- أحد المتخصصين الاجتماعيين .

ويحدد قرار تشكيل هذه اللجنة رئيسها ونائبه من بين أعضائها وتكون مدة العضوية فيها ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط ويكون لها سكرتارية يعين فيها عدد كاف من الموظفين المتخصصين<sup>(٢)</sup>.

(١) المادتان ٩ ، ١٠ من نظام الهيئة العامة للأوقاف بموقع هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ١١ في تاريخ ٢٦ / ٢ / ١٤٣٧ هـ .

(٢) المادة (١١) من نظام الهيئة العامة للأوقاف بموقع هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ١١ في تاريخ ٢٦ / ٢ / ١٤٣٧ هـ .

## رابعاً : لجنة الرقابة والمراجعة الداخلية الدائمة :

وهي لجنة يتم تشكيلها بقرار من مجلس إدارة الهيئة من غير أعضاء المجلس ومن غير منسوبي الهيئة وترتبط تنظيمياً بمجلس الإدارة ويكون مقرها في مركز الهيئة الرئيس بالرياض وتتشكل من :

١- ممثل من وزارة الداخلية لا تقل مرتبته الوظيفية عن المرتبة الثالثة عشرة .

٢- اثنين من المتخصصين في المحاسبة المالية .

٣- اثنين من المتخصصين في الإدارة المالية وقياس الأداء .

٤- أحد المتخصصين في الأنظمة .

ويحدد قرار تشكيل اللجنة رئيسها ونائبه من بين أعضائها ، ومدة العضوية فيها ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط ، ويكون لها سكرتارية يعين فيها عدد كاف من الموظفين المختصين ، وتستهدف تحقيق ما يأتي :

حماية أموال الهيئة وممتلكاتها<sup>(١)</sup> ، وضمان سلامة أنظمة الرقابة الداخلية في الهيئة وفعاليتها ، ودقة البيانات المالية والسجلات المحاسبية واكتهاها ، وضمان فاعلية العمليات الإدارية والمالية وكفائتها بما يحقق الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة ، والتحقق من التقيد بالأنظمة واللوائح والتعليمات ، والسياسات والخطط المقررة .

وقد أحالت المادة الثالثة عشرة من النظام إلى اللائحة المنظمة لأعمال الرقابة والمراجعة تفصيل اختصاصات اللجنة التي يعهد بها إليها مجلس إدارة الهيئة<sup>(٢)</sup> .

(١) لقد كان الأوفق والأنسب من وجهة نظر الباحث أن يكون النص كما يلي : « حماية أموال الأوقاف الخاضعة لإشراف وإدارة الهيئة » .

(٢) المادة ١٣ من نظام الهيئة العامة للأوقاف بموقع هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١١ في تاريخ ٢٦/٢/١٤٣٧هـ .

### خامسًا : مراجع / مراجعوا حسابات الهيئة :

ألزمت المادة العشرون من نظام الهيئة مجلس الإدارة بأن يعين مراجع حسابات أو أكثر من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين ذوي الصفة، من المرخص لهم في المملكة لمراجعة حسابات الهيئة والأوقاف الخاضعة لنظارتها وإدارتها ، وإعداد التقارير اللازمة ورفعها إلى مجلس الإدارة ، وتزويد ديوان المراقبة العامة صاحب الاختصاص الأصلي في الرقابة الإدارية على حسابات الهيئة والأوقاف، بنسخة من هذه التقارير للاسترشاد بها في عملياته الرقابية .

المطلب الثاني : شخصية الهيئة ومسؤولياتها في المحافظة على الأوقاف .

الهيئة العامة للأوقاف شخصية اعتبارية مستقلة :

اعترفت المادة الثانية من نظام إنشاء هذه الهيئة لها صراحة بالشخصية الاعتبارية المستقلة<sup>(١)</sup> ، وذلك للتعبير عن كون الهيئة مجموعة من الأشخاص الطبيعيين تدير وتشرف على مجموعة من الأموال المكونة للأوقاف وأن لهذه المجموعة من الأشخاص المكونين للهيكل التنظيمي للهيئة أهلية مستقلة للالتزام والإلزام، وقدرة قانونية على مباشرة المهام والاختصاصات المنوطة بها بمقتضى النظام ، وعلى تنظيم الأوقاف والمحافظة عليها وتطويرها وتنميتها بما يحقق شروط واقفيها ويعزز دورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتكافل الاجتماعي .

ولا يؤثر في استقلالية الهيئة كونها مرتبطة برئيس مجلس الوزراء ، فإن هذا الارتباط إنما هو ارتباط إداري تنظيمي في التشكيل والترشيح والتجديد وتقديم الدعم المعنوي ، لا في الأعمال الفنية .

مقومات الشخصية الاعتبارية في الهيئة :

تمتع الهيئة بناء على النصوص الواردة في نظام إنشائها وفي نطاق الحدود التي قررتها هذه النصوص بالحقوق التالية :

- ١- الاستقلال المالي والإداري ، (الذمة المالية المستقلة) .
- ٢- أهلية الإشراف على جميع الأوقاف العامة والخاصة والمشاركة .
- ٣- أهلية الإشراف على أعمال النظار في الأوقاف الأهلية .
- ٤- أهلية إدارة الأوقاف التي يطلب الواقفون أو النظار عليها من الهيئة إدارتها .
- ٥- أهلية الرقابة الإدارية على أعمال النظار في الأوقاف الأهلية<sup>(٢)</sup> .

(١) بعض علماء القانون يعبرون عن الشخص الاعتباري بالشخص المعنوي ولا مشاحة في الاصطلاح ؛ فإن كلا اللفظين يعبر عن كون الشخص شخصاً افتراضياً مجازياً غير حقيقي . د. محمد الشافعي أبو راس ، القانون الإداري ، مكتبة النصر الحديثة بالزقازيق ، ٢٠٠١م ، ص ١٢٩ .

(٢) راجع الفقرات ٣ ، ٤ ، ٥ من المادة الخامسة من نظام الهيئة العامة للأوقاف بموقع هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ١١ في تاريخ ٢٦ / ٢ / ١٤٣٧ هـ .



٦- حق التقاضي وتحريك دعاوى عزل الناظر الذي يخفق في تحقيق أهداف الوقف أو يفقد شرطاً من شروط النظارة .

٧- المواطن المستقل .

٨- الإدارة المستقلة من خلال مجلس إدارة يعبر عن إرادة الهيئة .

٩- النظام الأساسي الذي تكفل بتحديد اختصاصات وصلاحيات وأهداف الهيئة ومجلس إدارتها ، ومحافظها ولجانها العامة والفنية ، وسماها المالية ونظامها المالي والمحاسبي وميزانيتها المستقلة ، والذي حل محل نظام مجلس الأوقاف الأعلى وكل ما يتعارض معه من أحكام واردة في نظام المرافعات الشرعية أو في نظام الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم<sup>(١)</sup> .

#### القواعد الحاكمة لوجود الهيئة كشخصية اعتبارية :

لقد وجدت الهيئة العامة للأوقاف وتم اعتبارها شخصية اعتبارية مستقلة بناء على قاعدتين أساسيتين هما :

١- نظام إنشاء الهيئة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١١ وتاريخ ٢٦/٢/١٤٣٧هـ والمبني على قرار مجلس الشورى رقم ٦٠/٣٥ بتاريخ ٦/٧/١٤٣٥هـ وعلى قرار مجلس الوزراء رقم ٧٣ بتاريخ ٢٥/٢/١٤٣٧هـ ، فإن هذا النظام وحده هو الذي نص في مادته الثانية على منحها الشخصية الاعتبارية ، حيث لم يكن لها قبل إصدار هذا النظام وجود قانوني ولا مادي .

٢- وأما القاعدة الأساسية الثانية التي أوجدت الهيئة واعتبرتها شخصية اعتبارية مستقلة فهي : الغرض أو الهدف الذي أنشئت الهيئة لتحقيقه ، وكذا المهام المنوطة بها<sup>(٢)</sup> والتي حددتها المواد ٣ ، ٤ ، ٥ من النظام والتي لا تظهر الشخصية الاعتبارية إلا لتحقيقها ما عجز أو عجز عنه الأفراد الطبيعيون عن تحقيقه من أهداف .

(١) راجع المادة ٢٥ من نظام الهيئة العامة للأوقاف بموقع هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ، الصادر بالمرسوم

الملكي رقم م/١١ في تاريخ ٢٦/٢/١٤٣٧هـ .

(٢) راجع نص المواد المشار إليها .

وذلك حيث يعبر عن هذه القاعدة في إطار القانون الإداري بقاعدة « تخصيص الغرض » والتي تقضي بعدم منح أي تجمع أشخاص أو أموال للشخصية الاعتبارية إلا بعد تحديد نشاط هذا التجمع وتحديد الغرض أو الهدف الذي قام من أجل تحقيقه<sup>(١)</sup>.

### النتائج المترتبة على منح الهيئة العامة للأوقاف للشخصية الاعتبارية :

١- يترتب على ما نصت عليه المادة الثانية من نظام إنشاء الهيئة المشار إليه من منحها للشخصية الاعتبارية المستقلة نتيجة هامة هي : اعتبار الهيئة في نظر النظام مجازاً أو افتراضاً ، وليست شخصية قانونية حقيقية ، وأن هذا الشخص الاعتباري المجازي أو الافتراضي يبدأ حياته من تاريخ إصدار نظام إنشائه ، وتنتهي حياته بإلغاء هذا النظام ، ويمارس اختصاصاته وصلاحياته في إطار ما نص عليه النظام دون أي تجاوز له .

٢- كما يترتب على نشأة الهيئة كشخص اعتباري عدد من النتائج من أهمها :

أ- اعتبار الهيئة أحد أشخاص القانون العام ، واكتسابها لشخصية قانونية مستقلة عن الدولة وعن جماعات الواقفين ، والموقوف عليهم ، ونظار الوقف الأهلي .

ب- تتمتع الهيئة بذمة مالية مستقلة وبالحق في إدارة أموالها وميزانيتها الخاصة ومواردها الذاتية وهذا يقتضي أن تشكل أموال الهيئة ضمناً عاماً لدائنيها فقط وليس لدائني أعضاء مجلس إدارتها أو موظفيها .

ج- تتمتع الهيئة بأهلية التعاقد باسمها نيابة عن الأوقاف التي تتولى نظارتها أو إدارتها ، على أن تنصرف آثار هذه التعاقدات إلى الوقف .

د- تتمتع الهيئة بأهلية التقاضي وبحق الالتجاء إلى القضاء وتحريك الدعاوى في مواجهة كل من يعتدي على الأوقاف التي تتولى نظارتها وإدارتها .

(١) د. محمد الشافعي أبو راس ، القانون الإداري ، ص ١٣٦ ، مرجع سابق .

## مسؤوليات الهيئة في المحافظة على الأوقاف :

أُلقت المواد ٣ ، ٥ ، ٧ ، ٩ ، على الهيئة بصفتها ناظرًا ومشرفًا على الأوقاف العامة والأهلية والمشاركة وبصفتها الرقابية على أعمال نظار الأوقاف الأهلية ، وعلى مجلس الإدارة وعلى محافظ الهيئة بصفته عددًا من المسؤوليات العامة والخاصة التي تهدف إلى المحافظة على الأوقاف وتنظيمها وتطويرها وتنميتها ، وذلك في حدود شروط الواقفين ، ووفقا للقواعد القانونية الخاصة الواردة بنظام إنشاء الهيئة ، وبعدم المخالفة للوائح ونظم الإدارة الحكومية السعودية ، وذلك بما يحقق المقاصد الشرعية للوقف ، وتنمية المجتمع السعودي حضارياً وثقافياً واجتماعياً ، ومن أهم وأبرز هذه المسؤوليات ما يلي :

### ١- تنظيم الأوقاف : والتنظيم كمصطلح إداري يعني واحداً من معنيين هما :

أ - تجميع الجهود المتشابهة من حيث التخصص لأفراد الجهات الإدارية في الهيئة وتوجيهها نحو تحقيق أهداف ومسؤوليات الهيئة ، وذلك عن طريق توزيع السلطات والمسؤوليات .

ب- تسجيل وتوثيق وحصر جميع الأموال والأعيان الموقوفة ، وبناء قاعدة معلومات عامة عنها ، والوقوف على الأعيان المستحقة للاستبدال ، واتخاذ الإجراءات النظامية بشأنها وبشأن تنمية واستثمار الأعيان الصالحة وتعميرها<sup>(١)</sup> .

### ٢- المحافظة على الأوقاف : وتحقق هذه المحافظة بأشكال متنوعة منها :

أ - منع اعتداء الغير والاستيلاء على أعيانها أو غلاتها .

ب- استعادة أعيان الأوقاف المندرسة والمغتصبة من تحت واضعي اليد عليها .

ج- تعمير أعيان الأوقاف التي أوشكت على الخراب .

د- استبدال الأعيان المتهاكلة وقليلة النفع العام .

(١) راجع في مفهوم التنظيم وأهدافه وكيفية وخصائصه : أ.د. أحمد عبد الله الصباب وآخرين ، أساسيات

الإدارة الحديثة ، حوارزم العلمية للنشر والتوزيع ، جدة ، ١٤٢٦هـ ، ص ٩٥ وما بعدها بتصرف .

٣- تطوير الأوقاف<sup>(١)</sup> : وهو تحسين إنتاجية الأعيان والأصول الرأسمالية الموقوفة القائمة بما يتناسب مع طبيعة كل عين ، عن طريق تطبيق الأساليب الإدارية الأكثر تقدماً ، واستخدام التقنيات الإنتاجية الأكثر تطوراً ، والابتعاد قدر الإمكان عن المعالجات الوقتية للمشكلات ، وعن الاعتماد على ردود الأفعال في علاجها ، وتكريس الجهد الإبداعي في العمليات الإنتاجية والإدارية .

٤- تنمية الأوقاف : وهي مسؤولية تلقي على مجلس إدارة الهيئة عبء تنمية الأجهزة الإدارية في الهيئة ؛ لدفع قدراتها على التطوير والتحديث ، ونبذ البيروقراطية والارتجالية ، كما تلقي عليه عبء التوسع الأفقي والرأسي في الأصول الرأسمالية الموقوفة ، وإصلاح وتجديد التالف منها ، وزيادة إنتاجيتها وتطوير أساليب إدارتها .

٥- كما أقت المادة الخامسة من النظام على الهيئة مسؤولية القيام بالمهام التالية :

أ- تسجيل جميع الأوقاف في المملكة بعد توثيقها ، حيث تقتضي هذه المهمة تدوين وإثبات كل عين موقوفة في سجل رسمي خاص بها ؛ حفاظاً عليها من الضياع بعد توثيقها ؛ بإثبات جميع بيانات صكوك ملكيتها ، وحجة وقفها ، ومستنداتها وإرفاق هذه الصكوك والحجج والمستندات مع السجل الرسمي الخاص بكل عين .

ب- حصر جميع الأموال الموقوفة ، وهذه المهمة تقتضي الإحاطة بجميع الأعيان وإحصائها إحصاءً دقيقاً ، ومنع اعتداء الغير عليها ، وإثبات حقوق الارتفاق المقررة عليها ، وإثبات جميع حقوقها لدى الغير وجميع حقوق الغير عليها .

ج- بناء قاعدة معلومات عامة عن جميع الأعيان الموقوفة ، وهذه المسؤولية الملقاة على الهيئة - فضلاً عن كونها إحدى الأساسيات المهمة في العمل الإداري ، الذي لم يعد يتصور عمل أي هيئة بدون بيانات منظمة - يسهل الرجوع إليها ومعالجتها وامتلاكها لقاعدة

(١) راجع المادة (٣) من نظام الهيئة العامة للأوقاف بموقع هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ، الصادر بالمرسوم

الملكي رقم م/١١ في تاريخ ٢٦/٢/١٤٣٧هـ .

معلومات عامة عن جميع ما يتصل بنشاطها ووظائفها ، فإنها فضلاً عن ذلك تحقق للهيئة المزايا التالية :

- إعداد التقارير بصورة مهنية ؛ حيث تخرج المعلومات في تقارير تناسب جميع الاستخدامات ، مثل : إعداد المقارنات الرقمية والبيانية التلخيصية ، وكذا التقارير المرتبطة بفترات زمنية مختلفة .

- توفير إمكانية استرجاع البيانات المفقودة في حالة حدوث تلف الملفات أو الصكوك أو الوثائق المثبتة للوقف في بعض أعيانه أو في جميعها

- التشغيل المتزامن: حيث يمكن تشغيل عدة عمليات على قاعدة البيانات في وقت واحد بواسطة عدد من المستخدمين على أجهزة حاسوب متعددة أو على جهاز حاسوب واحد بحيث تتم كل عملية كما لو أنها عولجت على انفراد<sup>(١)</sup> .

- أمن البيانات والذي يتحقق عن طريق حماية قاعدة البيانات من الدخول عليها أو إجراء أي تعديل فيها بواسطة أشخاص غير مصرح لهم بذلك ، عن طريق ثلاثة أنواع من أساليب الحماية هي : كلمات المرور ، والصلاحيات ، وحماية التطبيق عن طريق التشفير الخاص بواسطة كل تطبيق .

٦- يرى الباحث أن نظام الهيئة العامة للأوقاف في مجمله قد وضع على عاتق الهيئة مسؤولية النظارة والإدارة ، والإشراف الرقابي على الأوقاف كما أُلقت الفقرة الثالثة من المادة الخامسة من النظام على عاتق الهيئة مسؤولية النظارة والإدارة والإشراف الرقابي على الأوقاف الآتية :

(١) د. نبيل عزت أحمد موسى ، أساسيات نظم المعلومات في المنظمات الإدارية ، توزيع دار زهران ، السليلية ، جدة ، ط ٢ ، ١٤٢٧هـ ، ص ٨٢ بتصرف .

- أ - النظارة على الأوقاف العامة (الخيرية) وعلى الأوقاف الخاصة (الأهلية أو الذرية) وعلى الأوقاف المشتركة (الأهلية ابتداء والخيرية انتهاء) إلا إذا اشترط الواقف في الأوقاف الأهلية والمشاركة أن يتولى نظارة الوقف شخص أو وجهة أخرى غير الهيئة .
- ب- النظارة على أوقاف مواقيت الحج والعمرة (المكانية) .
- ج- مسؤولية إدارة الأوقاف التي لها ناظر آخر غير الهيئة عند طلب الواقف أو الناظر .
- د- مسؤولية الإشراف الرقابي على أعمال النظار ، واتخاذ الإجراءات النظامية لتحقيق أهداف الوقف ، وذلك دون الدخول في أعمال النظارة ، حيث تكلف الهيئة لتحقيق هذه المسؤولية بالقيام بالأعمال التالية :
- الاطلاع على التقارير المحاسبية السنوية التي تعد عن الأوقاف .
  - تقديم الدعم الفني والمعلوماتي للنظار .
  - تقديم المشورة المالية والإدارية للنظار بما لا يخالف شروط الواقف .
  - تكليف ممثل عنها لحضور اجتماعات الجمعية العمومية ، أو اجتماعات مجلس إدارة الأوقاف التي ليس لها جمعيات عمومية عند بحث التقرير المالي السنوي للوقف .
  - طلب تغيير المراجع الخارجي .
  - تحريك الدعوى إذا لزم الأمر أمام القضاء لعزل الناظر الذي يخفق في تحقيق أهداف الوقف ، أو يفقد شرطاً من شروط النظارة .
- ٧- ويؤكد الباحث أن من أهم المسؤوليات التي ألقته المادة الخامسة من النظام على عاتق الهيئة : الموافقة على طلبات إنشاء الأوقاف العامة والمشاركة التي تمول عن طريق جمع التبرعات أو الهبات أو المساهمات ، وإصدار الأذونات اللازمة لذلك .
- ٨- ومن هذه المسؤوليات أيضاً : تحصيل إيرادات (غلات) الأوقاف التالية :
- أ - الأوقاف التي تكون الهيئة ناظرة عليها ، وإنفاقها على الأغراض الموقوفة من أجلها ، بما يحقق شرط الواقف وبالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة إذا لزم الأمر .

ب- الأوقاف التي تكون الهيئة مديرة لها، وانفاقها على الأغراض الموقوفة من أجلها ، بما يتفق مع عقد الإدارة وبما لا يتعارض مع شرط الواقف وبالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة إذا لزم الأمر .

٩- ومن هذه المسؤوليات أيضًا: اتخاذ الإجراءات اللازمة للاستفادة من أوقاف الحرمين الشريفين الكائنة خارج المملكة وذلك بالتنسيق مع وزارة الخارجية وإنفاق إيراداتها على مصارفها .

١٠- ويرى الباحث أن من أهم هذه المسؤوليات كذلك : اتخاذ الإجراءات اللازمة لتطوير العمل الوقفي وذلك من خلال الآتي :

أ - الدعوة إلى الوقف وتسهيل إجراءاته وتقديم المساعدة الممكنة الواقفين والنظار .

ب- تطوير الصيغ الوقفية التقليدية والسعي نحو إيجاد صيغ جديدة .

ج- الإسهام في إقامة المشروعات الوقفية والنشاطات العلمية والبحثية .

د- نشر الوعي المجتمعي بأهمية الوقف ودوره الاجتماعي والاقتصادي وعقد الندوات والمؤتمرات وإجراء البحوث والدراسات في مجال الأوقاف .

١١- وقد حملت المادة السابعة من النظام على مجلس إدارة الهيئة باعتباره السلطة العليا المشرفة على إدارة شؤون الهيئة وتصريف أمورها والمخولة باتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق أغراضها، حملت عليه المسؤوليات التالية :

أ - اقتراح الأنظمة المتعلقة بنشاط الأوقاف ، ورفعها إلى الجهات المختصة .

ب- وضع الاستراتيجيات والخطط والسياسات المتعلقة بنشاط الأوقاف .

ج- الموافقة على التصرف في أصول (أعيان) الأوقاف التي تكون الهيئة ناظرة عليها بقصد تنميتها وبما يحقق شرط الواقف .

د- الموافقة على إنشاء صناديق ومحافظ استثمارية وقفية وتأسيس مؤسسات وشركات وقفية أو المشاركة في تأسيسها أو تملك حصص في شركات قائمة .

هـ- الموافقة على المشروعات التي تنفذ من أموال الأوقاف .

و- الموافقة على الحصول على قروض لتمويل المشروعات الوقفية .

ويرى الباحث أن جملة المسؤوليات التي تدخل في إطار المادة السابعة من النظام إنما تهدف من وجهة نظر الباحث في كل ما تقدم من مسؤوليات الهيئة العامة للأوقاف في المحافظة على الأوقاف إلى رسم خارطة طريق الهيئة في شأن تنمية الأوقاف وتطوير آليات وصيغ استثمار أعيانها ، وهي مسؤوليات ينفرد المنظم السعودي بتقريرها لهيئة الأوقاف لا يوجد لها نظير في قوانين إنشاء هيئات الأوقاف العربية والإسلامية النظيرة<sup>(١)</sup> .

---

(١) راجع المادة (٥) و (٧) من نظام الهيئة العامة للأوقاف الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ١١ بتاريخ



### المطلب الثالث : سلطات الهيئة والأدوار المنوطة بها والمأمولة منها .

تتمتع الهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية بموجب نظام إنشائها بمجموعة من السلطات والأدوار المهمة المحققة لأغراض إنشائها ومن أبرز جوانب هذه السلطات والأدوار ما يلي :

**أولاً :** سلطة النظارة المباشرة على الأوقاف العامة (الخيرية) وعلى الأوقاف الخاصة (الأهلية) وعلى الأوقاف المشتركة<sup>(١)</sup> ، إلا إذا اشترط الواقف في النوعين الأخيرين أن يتولى النظارة على وقفه شخص آخر أو جهة أخرى غير الهيئة وقد حلت الهيئة في ممارسة هذه السلطة محل معالي وزير الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد ، بصفته ناظرًا على الأوقاف الخيرية بموجب الفقرة الثانية من المادة الأولى من نظام المجلس الأعلى للأوقاف الملغى بموجب الفقرة الأولى من المادة الخامسة والعشرين من نظام الهيئة .

**ثانيًا :** سلطة الإشراف العام على جميع الأوقاف العامة (الخيرية) والخاصة (الأهلية) والمشاركة ، التي يكون لها ناظر غير الهيئة<sup>(٢)</sup> ، إذا طلب الناظر أو الواقف هذا الإشراف وكذا سلطة الإشراف الرقابي على أعمال نظارة هذه الأوقاف الذين يعينهم الواقفون وذلك بما لا يخالف شروط الواقفين أو يدخل في أعمال النظارة ، أو يخالف ما نصت عليه بنود الفقرة الخامسة من المادة الخامسة من النظام .

**ثالثًا :** سلطة تحصيل إيرادات (غلال) الأوقاف التي تكون الهيئة ناظرة عليها أو مديرة لها<sup>(٣)</sup> ، وإنفاق هذه الإيرادات على الأغراض الموقوفة من أجلها بما يحقق شرط الواقف أو بما لا يتعارض معه ويتفق مع عقد الإدارة ، ذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة الحكومية الموقوف عليها أو الرقابية إذا استلزم الأمر ذلك ، وقد حلت الهيئة في ممارسة هذه السلطة محل مجلس الأوقاف الأعلى الذي كان مختصًا بموجب أحكام الفقرات ٤ ، ٥ ، ٦ ، من المادة الثالثة من نظام إنشائه بممارسة هذه السلطة .

(١) راجع الفقرة ٣ من المادة الخامسة من نظام الهيئة العامة للأوقاف .

(٢) المادة ٤ من نظام الهيئة العامة للأوقاف .

(٣) راجع الفقرتين ٧ ، ٨ من المادة ٥ من نظام الهيئة العامة للأوقاف .

رابعاً : سلطة الموافقة على التصرفات النظامية (القانونية) الناقلة للملكية أصول الأوقاف التي تكون الهيئة ناظرة عليها<sup>(١)</sup> ، سواء ببيعها وشراء بديل عنها (استبدالها) أو الدخول بالقيم المالية لها مشاركة بحصة في رأس مال شركة مساهمة أو توصية بالأسهم أو ذات مسؤولية محدودة ، أو غير ذلك من تصرفات المعاضات الناقلة للملكية ، على أن تتم هذه التصرفات وفقاً للشروط التالية :

١- أن تهدف الى تنمية الأعيان الموقوفة باستبدالها أو لاستثمارها .

٢- أن تحقق شرط الواقف أو لا تخالفه عند عدم وجوده .

٣- أن تتم في إطار اختصاصات مجلس إدارة الهيئة .

٤- أن تتم وفقاً للضوابط الشرعية والإجراءات التي تبينها لائحة نظام الاستثمار .

خامساً : سلطة استثمار المدخرات النقدية للوقف بصيغ استثمار غير تقليدية : وذلك حيث خولت الفقرة السابعة من المادة السابعة لمجلس إدارة الهيئة سلطة الموافقة على استثمار المدخرات النقدية للوقف في إنشاء صناديق استثمارية وقفية متعددة الأغراض ، أو في إنشاء محافظ استثمارية وقفية أو في تأسيس مؤسسات (مشاريع إنتاجية) أو شركات بكافة أنواعها المالية مملوكة بالكامل للأوقاف ، أو في المشاركة في تأسيس مثل هذه المشاريع والشركات مع المستثمرين من القطاع الخاص ، أو في تملك حصص في رأس مال شركات قائمة عن طريق شراء أسهم هذه الشركات من السوق الثانوية لبورصة الأوراق المالية والاستحواذ عليها وذلك كله وفقاً للإجراءات النظامية المتبعة .

سادساً : سلطة الموافقة على الاستدانة على الوقف والحصول على قروض نقدية من مؤسسات التمويل المحلية ، لأغراض تمويل إقامة وبناء المشروعات الوقفية البديلة للأصول الموصوفة التي يتقرر استبدالها ، والتي تكون الهيئة ناظرة عليها أو مديرة لها ،

(١) الفقرة ٦ من المادة ٧ من نظام الهيئة العامة للأوقاف . الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١١ بتاريخ

وكذا لأغراض رفع انتاجية هذه الأصول وصيانتها وتطويرها بما يحقق شرط الواقف ولا يخرج عن اختصاصات وصلاحيات مجلس إدارة الهيئة .

**سابعاً :** سلطة اقتراح الأنظمة المتعلقة بنشاط الأوقاف : ويتقاسم هذه السلطة كل من مجلس إدارة الهيئة ومحافظ الهيئة ؛ حيث يختص المحافظ بالإشراف على إعداد لوائح الهيئة الإدارية والمالية والاستشارية وغيرها من اللوائح الداخلية ، واقتراح تعديلها ، وبالإشراف على إعداد مشروعات الأنظمة المتعلقة بنشاط الأوقاف ، وذلك بمعرفة اللجنة الاستشارية الدائمة للهيئة ، ثم عرض هذه المشروعات على مجلس الإدارة لإقرارها تمهيداً لرفعها إلى الجهات المختصة لاعتمادها وفقاً للإجراءات المتبعة في سن الأنظمة في المملكة ، وحيث يختص مجلس الإدارة بمراجعة ما يرفع إليه من مشروعات الأنظمة من قبل المحافظ وتعديل ما يلزم تعديله منها ثم رفعها إلى الجهات المختصة لاعتمادها<sup>(١)</sup> .

ويرى الباحث أن كون اقتراح الأنظمة المتعلقة بنشاط الأوقاف سلطة مخولة لمجلس إدارة الهيئة إنما يرجع للاعتبارات التالية .

١- أن مرحلة الاقتراح أي مرحلة إعداد مشروع النظام (القانون) ورفعها للعرض على الجهات المختصة لسنه وإصداره ، إنما هي في الأصل وبحسب نص المادة ٢٢ من نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣/أ/٣ وتاريخ ٣/٣/١٤١٤ هـ إحدى سلطات وزير الأوقاف<sup>(٢)</sup> .

٢- أن مجلس إدارة الهيئة وبمقتضى نص الفقرة الأولى من المادة السابعة من نظام إنشاء الهيئة قد حل استثناء محل وزير الأوقاف في هذه السلطة .

٣- أن مجلس إدارة الهيئة وبمقتضى النص المشار إليه أعلاه يتمتع باختصاص أصيل في إعداد المشروع وصياغته ولا يعتبر لجنة فنية تابعة لوزير الأوقاف في قيامه بهذه المهمة .

(١) راجع الفقرتين ٤ ، ٦ من المادة ٩ والفقرة ١ من المادة ٧ من نظام الهيئة العامة للأوقاف ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١١ بتاريخ ٢٦/٢/١٤٣٧ هـ .

(٢) أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، المدخل إلى دراسة الأنظمة ، كتاب دراسي لطلاب المستوى الأول لمرحلة الماجستير بقسم الأنظمة بالجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة ، ٢٠١١ م .

٤- أن مجلس إدارة الهيئة في قيامه بهذه المهمة يعد بمثابة جهة معاونة لشعبة الخبراء في مجلس الوزراء في القيام بالدراسات التمهيديّة والصياغة الفنيّة لمشروع القانون المقترح ، شأنه في ذلك شأن كل عضو من أعضاء مجلس الوزراء في اقتراح ما يراه محققاً للمصلحة العامة في وزارته ، وشأن ما لا يقل عن عشرة من أعضاء مجلس الشورى في اقتراح مشاريع القوانين الجديدة أو في تعديل القوانين النافذة بناء على نص المادة ٢٣ من نظام مجلس الشورى الصادر بالمرسوم الملكي رقم أ/٩١ وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ .

### الدور المأمول للهيئة العامة للأوقاف بالمملكة العربية السعودية من وجهة نظر الباحث :

يرى الباحث أن نظام إنشاء الهيئة وقد منحها الكثير من الاختصاصات والسلطات والصلاحيات ، وقد حمل على عاتقها الكثير من المسؤوليات للنهوض بالوقف بمختلف أنواعه في بلاد الحرمين الشريفين ، يؤمل ويرتجى منها القيام بالكثير من الأدوار المحققة لأغراض إنشائها ، ومن أبرز هذه الأدوار :

١- ترجمة الواقع النظري إلى واقع عملي تطبيقي ملموس ، فإن الأنظمة (القوانين) وحدها مهما كانت إحاطتها وشمولها ودقة صياغتها ، لن تستطيع أن تغير من واقع قائم أو أن تخلق واقعاً جديداً دون اقتناع حقيقي من القائمين على تطبيقها بأهمية ما تنغيا تحقيقه من أهداف ، ودون سعي حقيقي لتنفيذ الخطط والبرامج التي استحدثتها هذه القوانين .

٢- كما يأمل الباحث أن تبادر الهيئة إلى تكوين صناديق ومحافظ استثمارية ووقفية إضافية متنوعة على جهات الخير العام ولتحقيق النفع العام ، وأن تنقل برامج الأوقاف الأهلية والمشاركة من محدودية الاقتصار على إفطار الصائم أو دعوة حاج أو معتمر لأداء الفريضة إلى آفاق المشاريع الاستثمارية الكبرى التي تهدف إلى تشغيل الأيدي العاملة العاطلة ، إلى إقامة مشاريع ووقفية عصرية تنتج أرباحاً كبيرة تصب في روح المقاصد الخيرية التي يتغياها الواقفون من حيث المبدأ والقربة دون أن يحدوا أشكالها أو مجالاتها .

- ٣- كما يأمل الباحث من الهيئة أن تكون حاضنة لكل صحيح جديد في حياة الوقف وأن تخرجه من نطاق السياسة الشرعية النظرية إلى نطاق السياسة العامة العملية في جوانبها الاجتماعية والثقافية والعلمية والصحية والبيئية .
- ٤- ويأمل الباحث من الهيئة تأكيد حرفيتها المهنية والشرعية والإدارية في إدارة الوقف وفي الاستفادة من قواعد ومبادئ علوم الإدارة العامة والإدارة المالية ، وفي وضع ضوابط مهنية وأخلاقية حاکمة لأعمال وتصرفات عناصرها البشرية في المحافظة على أموال الوقف وتنميتها ، وأن تسعى الهيئة إلى تحقيق المصالحة بين الوقف وبين الدولة والمجتمع ، حتى لا تنظر الدولة إليه باعتباره قطاعاً من قطاعات الاقتصاد الخفي غير المنتج ، وحتى يصبح الوقف في نظر المجتمع مؤسسة اقتصادية محققة للصالح العام وفق الضوابط الشرعية .
- ٥- وأمل الباحث أن تسعى الهيئة إلى إكساب النظارة على الوقف للثقة المهنية كبديل عن بيروقراطية الإدارة الحكومية ، مع العمل على إيجاد المعايير والوسائل الضامنة لإنجاح وترشيد عمليات استغلال واستثمار أعيان الوقف .
- ٦- ويتطلع الباحث أن تعد الهيئة نماذج متعددة لحجج وقف متطورة تتيح للراغبين في الوقف تحقيق رغباتهم بغير إملاء ولا فرض عليهم ، وبغير تخصيص لجهات بر بعينها ، وبغير تقييد بشروط تعسفية .
- ٧- كما يتطلع الباحث إلى رقابة ومحاسبة نظار الوقف الأهلي رقابة ميدانية جادة تحد من تجاوزات بعضهم ، وتكفل للوقف الاستثمار الأمثل ، وتحقيق الغبطة والمصلحة .
- وبعد ... فإن ما تقدم هي تصورات ومقترحات يأمل الباحث مراعاتها وتطبيقها على أرض الواقع ؛ للقيام بدور حقيقي وفعال للهيئة العامة للأوقاف في تفعيل أنظمتها التي تهدف إلى النهوض بدور الوقف في المملكة العربية السعودية .

## الفصل الثاني

### متطلبات استكمال الإصلاح التنظيمي للوقف في المملكة العربية السعودية

تعني كلمة متطلبات : الأمور التي يحتاج إليها الإصلاح التنظيمي أو التشريعي للوقف كي يستكمل بناءه .

كما تعني كلمة الإصلاح التنظيمي إجراء المزيد من التعديل والتطوير على نصوص مواد الأنظمة السعودية النافذة حالياً ، واستحداث ما يلزم من النصوص لتذليل الجوانب السلوكية للتعامل مع الأوقاف من جانب جميع الأطراف المخاطبة بها ، وتوفير التراكم الرأسمالي لأعيانه وغلاته ، وتقويم إدارته ، وتطوير أدائه لأغراضه ، وتحسين أوضاعه الراهنة ، ودفع قدرته للمساهمة في خطط التنمية الاجتماعية للدولة ، وربط موارده بأهداف خطط التنمية الاقتصادية في الدولة ، بحيث يستهدف الإصلاح التنظيمي (التشريعي) المنشود للوقف تحقيق جوانب الإصلاح التالية :

١- الإصلاح الإداري الذي لا يقتصر على إصلاح العمليات الإدارية الفنية المرتبطة بإدارة أعيان الوقف وأصوله الرأسمالية واستثمار غلاته النقدية ، وإنما يمتد ليشمل تحديث إدارة الوقف تقنياً وفنياً ، وخلق روح الابتكار والإبداع التنظيمي بين أفرادها ، والاهتمام بجوانب الإنتاجية والإنجاز عن طريق الربط بين مكافآت وحوافز أفراد الإدارة ، وبين إنتاجية الأعيان والأصول الموقوفة .

٢- تنمية الجهاز الإداري الحكومي للوقف ، لدفع قدراته نحو التطوير والتغيير ، عن طريق إلحاق الأفراد ببرامج تدريب نظرية لقواعد الوقف وأحكامه في الشريعة الإسلامية والقوانين المقارنة ، وبرامج تدريب فنية وإجرائية في طرق وأساليب المحافظة على الأعيان والغلال ، وفي الاستثمار ودراسات الجدوى .

٣- تطوير الجهاز الإداري الحكومي والأهلي للوقف بما يعتق رقبة أفراده من أغلال الفكر الإداري البيروقراطي وخصائصه السلوكية ، والمعالجة الوقتية لما يكتنف الأداء الإداري من نقائص ، وبحيث يستهدف هذا التطوير بذل الجهود الإبداعية ، وخلق روح الاستمرارية والتوقع لأفضل الطرق والأساليب التنموية والاستثمارية للغلات المالية للوقف ، وبما يحفز الجهاز الإداري للوقف على تبني المناهج والأساليب والوسائل التي تأخذ بها الدول الأخرى الإسلامية وغير الإسلامية ، والتي لا تتعارض مع الخصائص الاجتماعية والشرعية للمجتمع السعودي .

والفصل المائل يتصدى لبحث متطلبات استكمال الإصلاح التنظيمي (التشريعي) للوقف في المملكة العربية السعودية من ثلاثة جوانب رئيسية ، وفي ثلاثة مباحث على النحو التالي :

**المبحث الأول :** المتطلبات ذات الصلة بإدارة الأوقاف الخيرية .

**المبحث الثاني :** المتطلبات المؤدية إلى إيجاد أشكال وقفية جديدة .

**المبحث الثالث :** المتطلبات التنظيمية المتصلة بتنمية وتمويل الوقف .

## المبحث الاول

### المتطلبات ذات الصلة بإدارة الأوقاف الخيرية

إن إدارة الأوقاف سواء كانت خيرية أو ذرية تعني في مفهومها البسيط : مجموعة من العمليات المحتوية على : التخطيط والتنظيم ، وصنع القرار ، ورقابة أنشطة العاملين ، واستخدام الموارد المتاحة المادية ، والمالية ، والمعلوماتية بغرض تحقيق أهداف الوقف وفق مراد الواقف وشروطه ؛ أي أنها مجموعة من خمسة عناصر ، ومكونات العمليات الإدارية هي<sup>(١)</sup> :

١- **التخطيط**<sup>(٢)</sup> : أي وضع الأهداف وتحديد ما يجب القيام به من أعمال لإنجازها خلال فترة زمنية محددة وفي إطار الظروف والمعطيات المحيطة بالوقف .

٢- **التنظيم**<sup>(٣)</sup> : أي التنسيق بين أعمال ومهام الأفراد القائمين على الإدارات الفرعية المتخصصة المتولية لعمليات حفظ وتنمية واستثمار فوائض أموال الوقف .

٣- **صنع واتخاذ القرار السليم** إزاء تحديد ما يعترض الوقف من مخاطر أو مشكلات ، وإيجاد الحلول لها ، واتخاذ القرار الملائم بشأنها .

٤- **الرقابة**<sup>(٤)</sup> : وهي متابعة وضبط أنشطة العاملين على الوقف بهدف التأكد من أن أداءهم الفعلي مطابق للأداء المطلوب بحسب الخطة الموضوعية للمحافظة على أموال الوقف وتنميته واستثماره .

(١) راجع في كل ذلك : أساسيات نظم المعلومات في المنظمات الإدارية ، د. نبيل عزت أحمد موسى ، الطبعة الثانية ، ١٤٢٧هـ / ٢٠٠٦م ، ص ١٠٨-١١٣ بتصرف .

(٢) ساحلي مبروك ، مناهج وتقنيات الدراسات المستقبلية وتطبيقاتها في التخطيط ، الجزائر ، جامعة أم البواقي ، ص ٢ بتصرف .

(٣) الإدارة العامة والتنظيم الإداري ، فوزي حبش ، مكتبة صادر ، دار المنشورات الحقوقية ، ٢٠٠٨م ، ط ١ ، ص ٥٧ بتصرف .

(٤) الرقابة المالية في الفقه الإسلامي ، د. حسين راتب ريان ، دار النفائس ، ص ١٥-١٨ بتصرف .



٥- الإدارة المثلى للموارد المتاحة<sup>(١)</sup> : أي حسن إدارة واستخدام الموارد البشرية أو الأفراد ، والمالية والمادية والمعلوماتية عن طريق : استقطاب الكفاءات وتدريبهم وتقييم أدائهم ، وترشيد الإنفاق ، وحسن توظيف السيولة المتاحة ، ورفع إنتاجية الأصول الوقفية ، وتخزين وتصنيف البيانات المتعلقة بأعيان الوقف ، وتحويلها إلى معلومات يمكن الاستفادة منها عند اتخاذ القرار المتعلق باستبدال الأصول المتهاكلة أو استثمارها .

ولما كانت هذه العناصر أو المكونات الخمس لعمليات إدارة الأوقاف تحتاج في إنشائها والقيام بها إلى سند تنظيمي تشريعي يضمن عليها وعلى القائمين بها وعلى القرار الناشئ عنها المشروعية والحماية القانونية ؛ كان لزاماً أن تتطلب إدارة الأوقاف الخيرية كثيراً من متطلبات الإصلاح التشريعية لقوانين الوقف النافذة ، وهو ما سوف يتم بحثه في هذا المبحث من خلال ثلاثة مطالب على النحو التالي :

**المطلب الأول :** إيجاد بنية تحتية مؤسسية خاضعة للدولة باعتبارها أحد أجهزتها ، لا تقوم على مبدأ الربحية والمنافسة ، وتتولى إدارة أوقاف كل منطقة .

**المطلب الثاني :** المتطلبات ذات الصلة بالإشراف الوزاري على الأوقاف .

**المطلب الثالث :** المتطلبات المتصلة بتشديد العقوبة على العبث بالأعيان الموقوفة .

(١) د. عبد الوهاب محمد رفعت ، الإدارة العامة ، الدار المصرية الحديثة ، ١٩٨١ م ، ص ٢٨ وما بعدها بتصرف .

المطلب الأول : إيجاد بنية تحتية مؤسسية خاضعة للدولة باعتبارها أحد أجهزتها ،  
لا تقوم على مبدأ الربحية والمنافسة ، وتتولى إدارة أوقاف كل  
منطقة<sup>(١)</sup> .

إن فكرة الإصلاح التشريعي (التنظيمي) للوقف يجب أن تنهض على فكرة الشرعية  
المؤسسية في إيجاد الإصلاح وفي تنفيذ برامج وخطته ، عن طريق سن حزمة (منظومة) من  
الأنظمة واللوائح المتضمنة لخطط وبرامج الإصلاح المنشود وأهدافه وسياساته وطرقه  
وأساليبه ، وعدم ترك هذا الإصلاح رهيناً بقدرة وكفاءة العناصر البشرية في إدارة الوقف على  
تحديد عناصره وقطاعاته بما لديهم من خبرات ومعارف بمشكلات الأوقاف .

إن إيجاد بنية تحتية تنظيمية تشريعية لإصلاح الوقف تحدد الأطر المرجعية لهذا الإصلاح  
بما يجعل أهداف الإصلاح ونتائجه تصب في صالح الوقف ذاته بات مطلباً ملجأً لبناء  
الإصلاح على معايير قيمة تترجمها الأنظمة والقوانين واللوائح ، وتكسب هذا الإصلاح  
وصف الثبات والاستقرار .

ملامح الإصلاح التشريعي (التنظيمي) المنشود للوقف من وجهة نظر الباحث :

إن الإصلاح التشريعي (التنظيمي) المنشود يجب أن ينأى عن مجرد تجسيد  
الإطار التنظيمي القانوني للإدارة ، أو رغبة الدولة في السيطرة على التنظيمات الإدارية للوقف ،  
أو مجرد تعديل القوانين واللوائح تعديلاً لا يقبل التنفيذ ، أو مجرد تشكيل للجان  
لبحث جوانب الإصلاح وإعداد التقارير والتوصيات ، وإنما يجب أن يتصدى لوضع  
القواعد والأسس الموصلة إلى زيادة كفاءة وقدرة وإنتاجية الأصول الرأسمالية الموقوفة ،  
وإلى زيادة كفاءة وقدرة الأجهزة الإدارية للوقف على الإنجاز ، وخلق روح الابتكار والإبداع  
التنظيمي لديها .

(١) هذا المطلب بالكامل من استنتاجات الباحث .

إن هذا الإصلاح التشريعي المنشود يجب أن يزيل من طريق الوقف التعقيد والجمود ، ويسمح بمزيد من المرونة في تفسير النصوص ، وفي تطبيقها ، وينير الطريق أمام صاحب القرار عند اتخاذ قراره ، مع التقيد بالنص ورغبات وشروط الواقفين .

إن هذا الإصلاح التنظيمي التشريعي المنشود للوقف يجب أن لا يكون ذريعة للبيروقراطيين من رجال إدارات الوقف الذين يحملون كل كلمة من النظام والقوانين واللوائح على أشد وأعقد معانيها ومقاصدها ، والذين يتخوفون من اتخاذ أي قرار لا يسانده نص من نظام (قانون) أو لائحة مهما كانت الدواعي الموضوعية المستوجبة لإصداره ، وكأن التقيد بنصوص الأنظمة والقوانين واللوائح عندهم غاية في ذاته .

إن هذا الإصلاح التنظيمي (التشريعي) المنشود للوقف يجب أن تتكامل فيه خبرات إداريي الأوقاف مع خبرات صناعات الأنظمة (القوانين واللوائح) من أجل إنتاج نصوص غير متعارضة مع بعضها ، أو مع نصوص الأنظمة (القوانين) النافذة الأخرى ، نصوص غير منقولة حرفياً عن الدول الأخرى دون اعتبار لطبيعة مرحلة التطور الاجتماعي والاقتصادي في المجتمع السعودي ، نصوص يمكن الاستفادة منها في خطط تنمية الأوقاف الآتية والمستقبلية ، نصوص لا تُحترقها أو تتجاوزها الاستثناءات أو شخصنة القرارات ، نصوص تُؤمّن للوقف أصالته الإسلامية ومعاصرتة المالية والاقتصادية ، نصوص تستلهم التراث الفقهي الإسلامي رصداً وتحليلاً وتجديداً للتجارب الوقفية المتجددة ، ثم تتجاوزها الى التأصيل المعاصر للمفاهيم والقيم ، والنظم والمقومات والمكونات لمنظور فكري وعملي للإصلاح التشريعي (التنظيمي) والمالي والاقتصادي للوقف الاسلامي ، يتسم بالشمولية والتكامل والمرونة والتجديد والفعالية .

### رؤية الباحث للإطار المقترح للإصلاح التنظيمي (التشريعي) للوقف :

في إطار سعي الباحث من خلال هذه الدراسة لإيجاد بنية تحتية مؤسسية حكومية تنظيمية تشريعية للارتقاء بالوقف في المملكة العربية السعودية إدارياً ومالياً واقتصادياً ، وللقيام بعملية الإصلاح التشريعي للوقف ، لا بد أن تقوم على المقومات التالية التي يقترحها الباحث على ما يلي :

- ١- أن تتضمن أنظمة (قوانين) الوقف السعودية نصوصاً قطعية الدلالة للحماية القانونية (المدينة والجنائية والإدارية) لأعيان الوقف وغلاته .
- ٢- أن تتضمن هذه القوانين نصوصاً تعترف للوقف بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وأهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالالتزامات المالية ، وحسب ما اطلع عليه الباحث حتى كتابة هذه الرسالة لم تعترف الأنظمة السعودية للوقف بالشخصية الاعتبارية المستقلة باعتباره مؤسسة مالية ، وإنما اعترف نظام الهيئة العامة للأوقاف لها بالشخصية الاعتبارية المستقلة في المادة الثانية منه .
- ٣- أن تتضمن هذه الأنظمة (القوانين) نصوصاً خاصة محددة لقواعد وإجراءات استغلال أعيان الأوقاف وإعمارها وبيعها واستبدالها .
- ٤- أن تتضمن هذه الأنظمة (القوانين) نصوصاً قطعية الدلالة مُحدّدة لنطاق ونوع مسؤولية ناظر الوقف عن الإهمال والتقصير والخيانة في إدارة الوقف وسلطات الجهات الرقابية في مواجهته في كل حالة .
- ٥- أن تتضمن هذه الأنظمة (القوانين) نصوصاً واضحة الدلالة باعتبار الأوقاف مرافق عامة خدمية ، وإخضاع أمواله وإدارته لقواعد وأحكام المرفق العام .
- ٦- أن تتضمن هذه الأنظمة (القوانين) نصوصاً مانعة من اكتساب ملكية أعيان الأوقاف بالحيازة أو بوضع اليد أو بالتقادم أو بالاستحكام أو بالتصرفات الباطلة .
- ٧- الفصل الكامل بين ميزانية الوقف والميزانية العامة للدولة ، واعتبار موظفي الهيئة العامة للأوقاف وإداراته الفرعية موظفين عموميين في الدولة فيما يتعلق برواتبهم ومكافآتهم وحوافزهم وجميع مستحقاتهم المالية .
- ٨- منع تعديل مصارف الأوقاف الخيرية على جهات البر بالمخالفة لشرط الواقف إلا عند انقطاع وزوال الجهة ، أو انتهاء أجل الوقف المؤقت وانعدام المستحقين لغلاله .
- ٩- تقنين سلطة الهيئة العامة للأوقاف في حق نزع ملكية العقارات الموقوفة أو بيعها أو استبدالها أو ترتيب الحقوق العينية عليها ؛ وبصفة خاصة حق الحكر والإرصاد .

- ١٠- إعفاء أعيان وغللات الأوقاف الخيرية والذرية من الخضوع لأحكام أنظمة الحجز الإداري ، وضرائب الدخل ، وضريبة القيمة المضافة .
- ١١- النص على استقلالية مال الوقف وعدم صرفه في أغراض تتعارض مع قصد الواقف .
- ١٢- ضمان حصول الوقف على التعويض العادل والناجز عند نزع ملكية أعيانه للمنفعة العامة من خلال تقنين نصوص نظامية تكفل له ذلك .
- ويرى الباحث أن ملامح الإصلاح التنظيمي المنشود للوقف ، والإطار المقترح للإصلاح التنظيمي التشريعي للوقف التي تم الإشارة إليها من الأهمية من المكان مراعاتها ، والعمل بها ؛ للنهوض بدور الوقف من خلال انسجام سن الأنظمة مع الواقع .

## المطلب الثاني : المتطلبات ذات الصلة بالإشراف الوزاري على الأوقاف .

تقدم عند دراسة نظام مجلس الأوقاف الأعلى في المملكة العربية السعودية ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٣٥ وتاريخ ١٨ / ٧ / ١٣٨٦ هـ ، أن هذا النظام قد أسند النظارة على جميع الأوقاف الخيرية الكائنة في المملكة إلى معالي وزير الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد (بصفته) ، بحيث يتولى مهام ولايته بمراعاة الأحكام الواردة في النظام .

كما أن النظام المذكور قد أسند في مادته الثالثة أعمال الإدارة التنفيذية على جميع الأوقاف الخيرية بالمملكة إلى مجلس الأوقاف الأعلى (بصفته) ، ووفقاً لتشكيله القائم عند ممارسة صلاحياته واختصاصاته . ومؤدى هذا هو :

أن نظام مجلس الأوقاف الأعلى المشار إليه قد استحدث ثلاث جهات عامة تتولى إدارة الأوقاف العامة الخيرية القائمة وقت إصدار النظام ، والتي يمكن إنشاؤها مستقبلاً ، وهذه الجهات هي :

١- معالي وزير الشؤون الإسلامية والأوقاف (بصفته) ناظرًا .

٢- المجلس الأعلى للأوقاف (بصفته) جهة إشرافية

٣- مجالس الأوقاف الفرعية في المناطق (بصفتها) جهة إدارية فعلية تنفيذية ، ومن الأمور المستخلصة من نصوص هذا النظام أن هذه الجهات الإدارية العامة تتضافر جهودها في أعمال النظارة على الأوقاف الخيرية ، وأن المنظم قد أعطاهم صلاحيات تفوق صلاحيات ناظر الوقف في الفقه الإسلامي ، كما أنه لم يخضعها في جميع الأحوال لرقابة القضاء ، وقد كان من المناسب إخضاع قراراتها باعتبارها قرارات إدارية لرقابة قضاء الإلغاء والتعويض (القضاء الإداري) وذلك مع استمرار إخضاع الأعمال المدنية لجهات الإدارة الثلاث المتصلة باستغلال أعيان الوقف وبيعها واستبدالها وتأجيرها وترتيب الحقوق العينية الأخرى عليها لرقابة القضاء الشرعي بحكم كونه صاحب الاختصاص الولائي في النظر فيها .

وأيًا ما كانت الإدارة الحكومية للوقف ، وسواء كانت جهات متعددة ، أو جهة منفردة ، فإنها لا تخلو من المثالب والعيوب والمآخذ على نشاطها وعلى سلوك بعض أفرادها .

ويقترح الباحث بعض المتطلبات التشريعية (التنظيمية) ذات الصلة بالإشراف الوزاري على الأوقاف ، التي من أهمها من وجهة نظر الباحث :

١- إخضاع أعمال الإدارة الحكومية (الوزارية) للأوقاف لرقابتين قضائيتين .

أ - رقابة القضاء الإداري (قضاء الإلغاء والتعويض) فيما يتصل بأعمال الإدارة بالمعنى الفني للقرار الإداري .

ب- رقابة القضاء المدني فيما يتصل بالأعمال المدنية المتعلقة بترتيب الحقوق العينية على أعيان الوقف ، وفيما يتصل بعمليات بيع الأعيان المتهالكة واستبدالها واستثمار غلات أموال الوقف وغيرها من الأعمال ذات الصبغة المدنية .

٢- إخضاع قرارات الإدارة الحكومية (الوزارية) للأوقاف في شؤون بيع أعيان الأوقاف واستبدالها ، وتعديل مصارفها وترتيب الحقوق العينية عليها ، وغير ذلك من القرارات المتصلة بوجود الوقف واستمراره لقرارات جمعية عمومية مؤلفة من الواقفين أو من يمثلهم ، والموقوف عليهم أو من يمثلهم ، وممثلين عن القضاء الإداري والقضاء المدني والأجهزة الرقابية والمحاسبية الحكومية ، وذلك لمنع ما قد يعترى قرارات الإدارة الحكومية للأوقاف من فساد إداري أو من تعسف في استخدام السلطة فإن أموال الوقف أموال ذات طبيعة خاصة غير مملوكة لوزارة الأوقاف أو للهيئات والإدارات المتفرعة عنها والتابعة لها ، وغير مملوكة للدولة ، ولا ينبغي أن تنفرد الإدارة الحكومية باتخاذ القرارات المصرية بشأنها دون اعتبار مصالح الموقوف عليهم ، ودون الالتفات إلى مقاصد الواقفين ، ودون خضوع لرقابة الجهات الرقابية والقضائية المختصة ، والتجارب العملية تشير بأصابع الاتهام إلى الإدارات الحكومية للأوقاف والتي أضحت تتصرف لا باعتبارها تنظيمًا إداريًا للوقف وتشميره ، وصيانتته وعمارته وضمان استمراره في تحقيق

أهدافه الاجتماعية والاقتصادية ، وإنما باعتبارها مالكة لأعيان وأموال الأوقاف ،  
وصاحبة الحق في تعديل شروط الواقفين وفي تغيير مصارف الوقف وفي استنباط أحكام  
فقهيّة جديدة غير مسبوقه لتمرير قراراتها ومرئياتها .



### المطلب الثالث : المتطلبات المتصلة بتشديد العقوبة على العبث بالأعيان الموقوفة .

يمكن أن يستدل على المطالبة بضرورة الحماية الجنائية لأعيان وغللات الوقف بما قرره الفقهاء من أن يد الناظر على الوقف يد أمانة<sup>(١)</sup> ، والحكم الشرعي في صاحب يد الأمانة أنه يضمن تلف ما تحت يده من أمانات في حالتين هما : حالة التفريط (أي التقصير في الحفظ والرعاية المفضي إلى ضياع الأعيان الموقوفة أو ضياع حقوق الموقوف عليهم من ريع الأوقاف وغللاتها ) ، والحالة الثانية هي حالة التعدي<sup>(٢)</sup> (أي مجاوزة حدود ومسؤوليات الوظيفة المفضية إلى الاستيلاء على أعيان الوقف أو غلته والاعتداء على حقوق الغير الثابتة بالشرع عليها) كما يمكن إجراء القياس في هذا الحكم الخاص بناظر الوقف على كل من يتصل بإدارة الوقف من أفراد الإدارة الحكومية وإنما كانت يد الناظر على الوقف وكل من يتصل بإدارته يد أمانة لسببين رئيسيين<sup>(٣)</sup> ، هما : (الأول) : أن الناظر لا يعمل نفسه أو لمصلحته وإنما يعمل لحساب مصلحة الوقف ذاته ، ولحساب ومصلحة الموقوف عليهم فهو كالأجير المشترك ، (والثاني) : أن الناظر إنما وضع يده على مال الوقف بسبب شرعي ونيابة خاصة من الواقف أو من النظام (القانون) الذي أسند أعمال النظارة .

وبناء على ما تقدم ؛ يرى الباحث أن النظام (القانون) عندما يأخذ في إصلاحاته التشريعية للوقف بمبدأ الحماية الجنائية أو الحماية المدنية لأعيان الوقف وغللاته ؛ فإنه لا ينشئ بذلك حكماً جديداً لا سند له من الدين ، وإنما هو يكشف ويؤكد حكماً ثابتاً بأحكام الدين . والواقع العملي يؤكد على ضرورة العمل بمبدأ الحماية الجنائية والحماية المدنية لأعيان وريع الأوقاف ؛ حيث أدى ترك العمل بهذا المبدأ إلى عبث جهات الإدارة سواء كانت أهلية أو حكومية بالأوقاف ، كما أدى إلى أشكال متعددة من الفساد الإداري الذي انتهى بفاعلي الخير من المسلمين إلى العزوف عن وقف أموالهم ، والاتجاه إلى التبرع المباشر للجمعيات الأهلية الخيرية ، أو لمراقف تقديم الخدمات الحيوية المجانية للمحتاجين .

(١) العقود الدرية ، ابن عابدين ، دار المعرفة ، بيروت ، ٢٠٦/١ بتصرف .

(٢) كشاف القناع ، الشيخ منصور بن يونس البهوتي ٢٦٩/٤ مرجع سابق بتصرف .

(٣) أ.د. محمد أحمد سراج ، أحكام الوصايا والأوقاف في الفقه والقانون ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، ص ٣٥٤ بتصرف .

## صور الحماية الجنائية للأوقاف من وجهة نظر الباحث :

لتحقيق الحماية الجنائية والمدنية للأوقاف يرى الباحث الأخذ بمزيج من الصور/الصيغ التالية :

- ١- استرجاع أملاك الأوقاف المسروقة أو المغتصبة ، مهما كانت أساليب سرقتها أو اغتصابها أو إضاعتها ومهما طال زمن وضع يد الغير عليها ، وأيا كانت صفة واضع اليد عليها ، متى ثبت بالوثائق الرسمية الصحيحة ملكية الوقف للعين .
- ٢- اعتبار أموال الأوقاف بمنزلة المال العام في تحريم وتجريم اختلاسه أو سرقة أو اغتصابه أو إتلافه عمدًا أو تقصيرًا<sup>(١)</sup> .
- ٣- اعتبار أملاك الوقف الموجودة تحت يد الغير بسند مزور أو بغير سند أوقافاً قائمة وصحيحة مهما طال زمن حيازتها أو وضع اليد عليها ، ومهما تغير شكلها أو أسلوب استغلالها وطريقة الانتفاع بها ، مع فتح باب التصالح بشأنها بالثمن العادل الذي يمكن من استبدالها .
- ٤- رصد الدولة أرسادًا (أوقافًا) جديدة من الصندوق العقاري المملوك لها يعادل مقدار ومساحة أعيان الأوقاف التي تصرفت فيها وزارات وهيئات الأوقاف تصرف الملاك لها بلا سند شرعي وبغير استبدال لها .
- ٥- منع مصادرة أعيان الوقف أو نزع ملكيتها للمنفعة العامة إلا بالثمن العادل أو تنازل الإدارة الحكومية عنها لصالح الجهات الحكومية الأخرى إلا بالتعويض العيني عنها بمثلها حقيقة أو حكمًا ، وليس بسندات دين حكومية تستهلك على آجال طويلة وتقبل نظرة الميسرة مع اخضاع جميع عمليات المصادرة ونزع الملكية والتنازل والاستيلاء للرقابة القضائية والمحكمة العليا والنيابة العامة .

(١) د. فيصل عبد الله الكندري ، مظاهر الحماية الجنائية للأموال العامة ، مجلة الحقوق ، عدد يونيو/حزيران ١٩٩٤م ، الكويت ص ٢٨٨ بتصرف .

- ٦- إخضاع المستولي على الوقف بطرق احتيالية وسندات مزورة لأحكام النظام الجزائي لجرائم التزوير الصادر بالمرسوم الملكي رقم: م / ١١ / وتاريخ: ١٨ / ٢ / ١٤٣٥ هـ.
- ٧- إعادته تقييم إيجار العقارات السكنية المقامة بأموال الوقف والمؤجرة بالثمن الضعيف والتي تنطوي عقود إيجارها على شبهة المجاملة أو استغلال النفوذ أو إساءة استعمال السلطة لرد القيمة الإيجارية لها إلى القيمة السوقية العادلة أو أجره المثل .
- ٨- منع تأييد عقود إيجار أملاك الوقف العقارية أو توارثها لأكثر من خمس سنوات مع السماح بإمكانية تجديد عقد الإيجار لمدة مماثلة بزيادة سنوية عادلة في القيمة الإيجارية .
- ٩- تفعيل وزيادة المكافأة المالية لكل من يبلغ عن أعيان مغتصبة مملوكة للأوقاف الخيرية تحت يد الغير ، أو يقدم مستندات ذات أثر فعال في استردادها ، أو تكون مجهولة للهيئة العامة للأوقاف ، أو غير ثابتة في سجلاتها ، أو يدل عن موقعها على الطبيعة ، مع توفير الحماية الأمنية لهذا المبلغ باعتباره شاهد إثبات على جريمة من جرائم المال العام ، مع سرعة صرف مكافأته بعيداً عن التعقيدات الإدارية .
- يرى الباحث أن كل هذه المتطلبات للحماية الجنائية ضرورة للقيام بدور الوقف المنوط به ، والحفاظ عليه من الاندثار ، وترغيب المجتمع في إضافة أوقاف جديدة .

## المبحث الثاني

### المتطلبات المؤدية الى إيجاد أشكال وقفية جديدة

بعد دخول الوقف في منظومة الأنظمة والقوانين الوضعية للأقطار العربية والإسلامية أصبحت تصرفاً قانونياً<sup>(١)</sup> بإرادة منفردة ، يندرج تحت المعاملات المالية (كأهبة) التي يترتب عليها آثار مالية لصالح الجهة أو الأفراد الموقوف عليهم ، ويخرج المال الموقوف من ذمة الواقف المالية ، وبالنظر إلى اكتساب الوقف لصفة التصرف القانوني ؛ فإن القوانين قد تدخلت في شؤونه من جوانب كثيرة منها :

١- إلغاء الوقف الذري (الأهلي) وعدم السماح بإنشائه في الكثير من قوانين الوقف كما حدث في مصر .

٢- فرض الإشراف الإداري الكامل (النظارة) على الوقف الخيري من جانب وزير الأوقاف والأجهزة المعاونة له في وزارته (المواد ١ ، ٢ ، ٣ من نظام مجلس الأوقاف الأعلى السعودي) .

٣- الانفراد بوضع القواعد المتعلقة بإدارته واستغلاله وتحصيل غلاته وصرفها .

٤- تعديل مصارفه على وجوه البر والإحسان الثانوية .

٥- انفراد جهة الإدارة الحكومية للوقف باتخاذ القرارات المتعلقة باستثمار فوائضه المالية واستبدال أعيانه المتهاككة وترتيب الحقوق العينية عليها .

**والخلاصة ؛ إن قوانين الوقف لم تترك شأنًا من شؤونه إلا وتدخلت فيه بإعادة تنظيمه أو بإقرار الصالح منه ، وهذا ما يدعو إلى القول بإنشاء أشكال وقفية جديدة يستلزم إقرار**

(١) أ.د. الشيخ زكي الدين شعبان ، أحكام الوصية والميراث والوقف في الشريعة الإسلامية ، مكتبة الفلاح بالكويت ١٩٨٤ ، ص ٤٥٥ بتصرف . وراجع : د. رمضان الشرنباصي ، أحكام الميراث والوصية والوقف في الفقه الإسلامي ، ص ٧١ وما بعدها بتصرف .

القانون لها واعترافه بها وترخيصه بإنشائها ، حتى تكون بمنأى عن إلغائها مستقبلاً مع ما يترتب على هذا الإلغاء من مضار .

وانطلاقاً من هذه المسألة البديهية ؛ فإن هذا المبحث ينقسم إلى ثلاثة مطالب :

**المطلب الأول :** تقنين الصناديق الوقفية .

**المطلب الثاني :** تقنين المحافظ الاستشارية الوقفية .

**المطلب الثالث :** تقنين الحقوق والمنافع .

## المطلب الأول : تقنين الصناديق الوقفية .

### تمهيد :

- عند العرض لتجربة الصناديق الوقفية في التنظيم القانوني للوقف في دولة الكويت ، تين أن الفكرة الرئيسية للصناديق الوقفية تقوم على الأسس والمقومات التالية :
- ١- أن الصندوق الوقفي يعتبر وحدة إدارية متخصصة في تسيير أعمال وتمويل نشاط مرفق عام خدمي مجاني يدخل في وجوه البر ، يقدم خدمة مجتمعية عامة يحتاج الفقراء إلى إشباعها لهم بالمجان أو بأسعار التكلفة .
  - ٢- أن رأسمال الصندوق يتكون من التبرعات التي يوقفها الأثرياء والراغبون في فعل الخيرات لصالح تمويل نشاط الصندوق صاحب الأهمية من وجهة نظرهم .
  - ٣- أن نشاط الصندوق ينحصر في تلقي تبرعات الواقفين ، وتمويل وتسيير فائض أموال الصندوق فيختص بها جهاز استثمار آخر متخصص تابع للأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت التي تتابع وتراقب جميع الأجهزة المنبثقة عنها .
  - ٤- قد يمتد نشاط الصندوق إلى طرح مشاريع تنمية اجتماعية صغيرة أو متناهية الصغر تلبى حاجات المجتمع في المجالات غير المدعومة من الدولة ، ثم الدعوة إلى الوقف على هذه المشاريع بعد التوعية بأهدافها والترويج لها بمعرفة الأمانة العامة .
  - ٥- يتولى إدارة كل صندوق مجلس إدارة يتكون من عدد من العناصر الشعبية ، يختارهم رئيس المجلس الأعلى لشؤون الوقف في دولة الكويت لمدة زمنية محددة قابلة للتجديد ، ويعتبر مجلس الإدارة الجهة العليا المشرفة على أعمال الصندوق وإقرار سياساته وخطته وبرامجه التنفيذية وأهدافه في نطاق السياسات العامة والأنظمة والقواعد المتبعة لدى الأمانة العامة للأوقاف<sup>(١)</sup> ، ويعين مجلس الإدارة مديراً تنفيذياً للصندوق يترأس الجهاز الإداري التنفيذي لنشاطه .

(١) نظام الوقف في التطبيق المعاصر ، تحرير محمود أحمد مهدي ، من إصدارات البنك الإسلامي للتنمية بالاشتراك مع الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ط ١ ، ١٤٢٣هـ ، ص ١٠٠ وما بعدها بتصرف .

٦- ويعتبر كل صندوق وقفي وحدة إدارية مستقلة تلتزم بنطاق اختصاص الصندوق دون تداخل أو تعارض مع أعمال واختصاصات الصناديق الأخرى ، مع مراعاة التنسيق وتبادل الخبرات ودراسة المشكلات واقتراح الحلول للمشكلات المشتركة بين الصناديق بمعرفة لجنة مكونة من جميع مديري الصناديق ورئاسة الأمين العام للأوقاف بالكويت .

٧- وتتنوع مجالات أنشطة الصناديق الوقفية بحيث تشمل وجوه البر والخدمة المجتمعية ذات الأولوية مثل :

أ - رعاية المعاقين وذوي القدرات الخاصة .

ب- التنمية العلمية والثقافية والفكرية .

ج- رعاية المرأة المعيلة والمطلقات والأرامل .

د- رعاية اليتامى والأطفال بلا مأوى .

هـ- حماية البيئة والتنمية الصحية .

و- التنمية المجتمعية والبشرية .

ز- بناء المشاريع الوقفية الصغيرة ومتناهية الصغر وتمليكها للباحثين عن العمل الحر

غير الوظيفي لتحقيق أغراض : زيادة نسبة المكون المحلي في الصناعات القائمة من

المنتجات الوسيطة ، والمساهمة في الحد من البطالة ، وإشباع حاجات المجتمع من

السلع والمنتجات القابلة للاستهلاك المباشر .

**وغني عن القول :** إن مجالات أنشطة الصناديق الوقفية تكشف عن دورها الحقيقي في

تفعيل الوقف كقطاع اقتصادي ثالث ، وفاعل في تنمية المجتمع ، يخلق أطرًا عملية جديدة

للتنمية الشاملة والمستدامة .

### جوانب الضرورة في تقنين نشاط الصناديق الوقفية<sup>(١)</sup> :

من غير المقبول ترك نشاط الصناديق الوقفية في فراغ نظامي (قانوني) غير منضبط ، أو الاعتماد في تنظيم عملها على قرارات وتوصيات مجالس إدارتها ، أو على تعليمات الجهة المركزية الرسمية المتبوعة ، أو على الأنظمة الداخلية التي للأجهزة الحكومية الإشراف والرقابة عليها . إن هذا الفراغ النظامي (القانوني) من شأنه أن يشجع أصحاب التوجهات المنحرفة على الفساد المالي والإداري ، وأن يعيق اتخاذ القرار الحاسم في الوقت المناسب خوفاً من عدم مشروعيته .

فلهذه الأسباب وغيرها يرى الباحث ضرورة تقنين نشاط الصناديق الوقفية ، ووضع هذا النشاط وإحاطته بأطر قانونية محددة وواضحة ، حيث تبرز هذه الضرورة من الجوانب التالية :

- ١- إتاحة الفرصة أمام الواقفين للوقف على الصندوق ذاته ، لا على أهدافه وأغراضه فقط ، كما هو الوضع الحالي في هذه الصناديق .
- ٢- تحقيق الشفافية في نشاط الصندوق من حيث حجم موارده وحجم نفقاته .
- ٣- تيسير عمل الجهات الرقابية والمحاسبية على الصناديق ؛ حيث يلزم أن يتم عمل هذه الجهات وفقاً لنصوص قانونية سليمة وواضحة ، وليس بناء على اجتهادات فردية .
- ٤- التمهيد للاعتراف للصناديق الوقفية الجادة والنشطة بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة .
- ٥- تحديد أسس علاقة الصناديق الوقفية بوزارة الأوقاف والهيئات التابعة لها وبالجهات الحكومية الأخرى ذات العلاقة بنشاطها ، وبعضها البعض .
- ٦- تحديد أطر ونطاق علاقة الصناديق الوقفية بجمعيات المجتمع المدني الخيرية ذات النفع العام .

(١) راجع : نظام الوقف في التطبيق المعاصر ، نماذج مختارة من تجارب الدول الإسلامية ، البنك الإسلامي

للتنمية ، تجربة الصناديق والمشاريع الوقفية ، ص ٩٨-١٠٦ بتصرف .



- ٧- إخلاء مسؤولية مجلس إدارة الصندوق من المساءلة القانونية عن تلقى أو عن جمع التبرعات والهيئات والوصايا .
- ٨- تحديد الشكل القانوني للمشاريع الوقفية التي تقيمها الصناديق الوقفية حتى يمكنها التعامل مع الجهات الحكومية المختصة بإصدار التراخيص وتوصيل المرافق العامة الخدمية والإقراض والتمويل وغيرها .
- ٩- تحديد الطبيعة القانونية للمشاريع الوقفية والافصاح عما إذا كانت تجارية أو صناعية تأخذ أحكام المنشآت والشركات الفردية ، أو هي مشاريع وقفية ذات طبيعة خاصة تأخذ أحكام المرافق العامة الخدمية .
- ١٠- إتاحة الفرصة أمام كل صندوق لوضع نظامه الأساس ، وتحرير حجة وقفه وتوثيقها وتسجيلها لدى الجهات المختصة في الدولة .
- ١١- تنظيم أهلية اكتساب الصندوق للحقوق ، والالتزام بالالتزامات ، وإجراء التصرفات المالية الصحيحة<sup>(١)</sup> .
- ١٢- تنظيم أحكام إفلاس الصندوق ، وأحكام تصفيته وتوقفه عن النشاط وأيلولة أمواله وممتلكاته .
- ١٣- تحديد آليات عمل الصناديق الوقفية فيما تقدمه من أوجه رعاية اجتماعية للفئات المجتمعية المشمولة برعايتها .
- لهذه الجوانب وغيرها يرى الباحث ضرورة تدخل المشرع (المنظم) الوطني بتقنين قواعد وأحكام ونشاط الصناديق الوقفية قبل التوجه الى إقامتها ومزاولة نشاطها ضمن إدارات وأجهزة وزارة الأوقاف .

(١) د. علي محيي الدين القره داغي ، استثمار الوقف وطرقه القديمة والحديثة ، مجملته مجمع الفقه الإسلامي بجلد ، العدد ١٣ ، جزء ١ ، ٤٨٠ وما بعدها بتصرف .

## المطلب الثاني : تقنين المحافظ الاستثمارية الوقفية .

يمكن تعريف المحفظة الاستثمارية الوقفية بأنها<sup>(١)</sup> : « كيان مالي وقفي يهدف إلى تحقيق غرض معين ذي نفع عام ، يسمح لأي عدد من الواقفين حسب رغباتهم وقدراتهم المالية بالاشتراك فيه من خلال شراء وحدة أو أكثر من وحدات أصوله المالية ، ويتم إدارة مجموع الاشتراكات المكونة لرأس مال المحفظة من قبل مدير المحفظة بالاقتناء أو بالمضاربة في تركيبة متنوعة من الأوراق المالية المسموح بها شرعاً ، مع تخصيص عائد الاستثمار للإنفاق منه على أغراض الوقف للمحفظة ، مع إمكانية حصول الواقف على نسبة من العائد إذا اشترط لنفسه هذا الحق عند إنشاء الوقف على المحفظة ، ومع إمكانية استرداد الواقف لقيمة اشتراكه ؛ إذا نص نظام المحفظة على السماح بالوقف المؤقت .

### مميزات الوقف في محافظ الاستثمار الوقفية<sup>(٢)</sup> :

- ١- بالنظر إلى الضخامة المتوقعة للأموال الوقفية المجمعة لدى المحفظة ؛ فإن المحفظة تتمتع بالقدرة الشرائية الكبيرة للأوراق المالية ، بما يتيح لها تنويع الأوراق المالية وتقليل عنصر المخاطرة في اقتنائها أو في المضاربة فيها ؛ حيث تتوزع المخاطرة على عدد أوراق المحفظة ، فضلاً عن إمكانية حصول المحفظة على مكافأة شراء الأعداد الكبيرة من جهات الإصدار ، متمثلة في خفض قيمة شراء الأوراق .
- ٢- تتمتع المحفظة بمزايا الإفادة من خبرة مدير المحفظة وتجاربه في التعامل مع أسواق الأوراق المالية ، ووقوفه على المراكز المالية الحقيقية للشركات المصدرة للأوراق المالية التي تقتنيها المحفظة ، ودرأيته بالوقت المناسب لدخول السوق مشترياً وبائعاً ؛ لتحقيق أفضل عائد ، وتحمل أقل درجة من المخاطر .

(١) هذا التعريف من استخلاصات الباحث ، وهو مشتق من التعريفات الواردة لمحافظ الاستثمار . انظر : أ.د. منير هندي ، أدوات الاستثمار في أسواق رأس المال ، المكتب العربي الحديث بالإسكندرية ، ٢٠٠٨ م ، ص ١٨٩ وما بعدها بتصرف .

(٢) راجع في هذا المعنى : أ.د. محمود عزت اللحام وآخرين ، الإدارة المالية المعاصرة ، دار الإعصار العلمي للنشر ، عمان / الأردن ، ١٤٣٧ هـ ، ص ٤٩٣ وما بعدها بتصرف .

٣- تحقيق أكبر عائد للوقف لمواجهة أعبائه وتلبية حاجة الموقوف عليهم إلى السيولة وتنمية الأرباح المحتجزة لمواجهة التوسعات المستقبلية ، وتجنب العسر المالي ، وتجنب وجود أرصدة نقدية لا لزوم لها<sup>(١)</sup> .

### السياسات التي تحكم إدارة محفظة الاستثمار الوقفية<sup>(٢)</sup> :

من اللازم أن تتعلق السياسات التي تحكم إدارة محفظة الاستثمار الوقفية بأمرين ، هما :

١- توزيع رأس مال المحفظة الوقفية بين أكبر عدد من الأوراق المالية قليلة المخاطر ومتعددة الآجال ، وذلك عن طريق اقتناء مدير المحفظة لتشكيلة أو توليفة من الأوراق المالية الجيدة ، التي تتنوع فيها جهات إصدارها وتواريخ استحقاقها ، وتواريخ استحقاق توزيعها ، مع مراعاة عوامل السيولة والربحية والضمان والبحث الدائم عن تراكم الأرباح وتكوين الدخل الثابت والمستمر .

٢- اتباع سياسة استثمارية متوازنة تجمع بين اقتناء أسهم لشركات قيادية للحصول على توزيعاتها الدورية ، واقتناء أوراق مالية أخرى لشركات واعدة للمضاربة فيها وجني أرباحها ؛ من أجل تحقيق أكبر نمو في رأس مال المحفظة ، وضمان دخل مستمر لتحقيق أغراض الوقف على المحفظة .

### أنواع محافظ الاستثمار الوقفية المقترحة :

يقترح الباحث أن تكون محفظة الاستثمار الوقفية محفظة مختلطة ، تجمع بين خصائص ومزايا محفظة الدخل ، وخصائص ومزايا محفظة النمو ، بحيث تتوجه إلى تحقيق الأهداف التالية :

(١) راجع في هذا المعنى : أ.د. محمود عزت اللحام وآخرين ، الإدارة المالية المعاصرة ، ص ٤٩٥٣ وما بعدها بتصرف ، مرجع سابق .

(٢) د. أشرف محمد دوابة ، صناديق الاستثمار في البنوك الإسلامية بين النظرية والتطبيق ، دار السلام للنشر بالقاهرة ، ص ٢٩ ، د.ت .

- ١- تحقيق دخل مرتفع للوقف بأقل مستوى ممكن من المخاطر ، عن طريق اقتناء المحفظة لتوليفة متنوعة من أسهم الشركات القيادية الكبرى ذات التوزيعات المرتفعة والمستقرة .
- ٢- تحقيق النمو في رأس مال المحفظة بأقل مستوى ممكن من المخاطر ، عن طريق المضاربة في أسهم شركات ومنشآت أعمال ناشئة ونامية واعدة ، يتوقع لها ارتفاع في قيمتها السوقية ناتج عن استقرار المراكز المالية لجهات إصدارها<sup>(١)</sup> .

وتحقيقاً لذلك فإن مدير استثمار المحفظة بناء على توقعاته ومرئياته ؛ ينبغي أن يعطي الفرصة الكاملة في توزيع الأصول الرأسمالية للمحفظة بناء على حركة السوق المالية ارتفاعاً وهبوطاً ، في توقيت قرار دخول السوق بائعاً ومشترياً .

#### معايير التفرقة بين صناديق الاستثمار ومحفظة الاستثمار<sup>(٢)</sup> :

يتمثل الرابط الجامع بينهما في أن كلاً منهما أسلوب حديث نسبياً لإدارة الأموال واستثمارها في مجال الأوراق المالية عن طريق شركات مستقلة تُنشأ لهذا الغرض ، أو يتم إنشاؤها عن طريق البنوك وشركات التأمين كنشاط مستقل تابع لهما مالياً وإدارياً ، إلا أن الفوارق الرئيسة بين الصناديق والمحافظ تتمثل في :

- ١- صناديق الاستثمار مؤسسات مالية ذات طبيعة خاصة تهدف إلى تجميع مدخرات الأفراد من ذوي الفائض المالي واستثمارها بصفة رئيسية في الأوراق المالية نيابة عن أصحابها ولصالح أصحابها ، ولها الحق في إصدار وثائق استثمار تمنح لأصحاب المدخرات<sup>(٣)</sup> أمام محافظ الاستثمار الوقفية ؛ فهي كيان مالي وقفي يهدف إلى تجميع مدخرات الواقفين واستثمارها في الأوراق المالية لصالح جهات البر الموقوف عليها .

(١) أ.د. منير هندي ، أدوات الاستثمار في أسواق رأس المال ، ص ١٤٣ وما بعدها بتصرف ، مرجع سابق .

(٢) راجع : أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، صناديق الاستثمار ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٧م ، والكتاب منشور على موقعه الإلكتروني [www.profattiasakr.net](http://www.profattiasakr.net) ، ص ٢١-٣٠ .

(٣) المستشار محمود محمد فهمي ( رئيس هيئة سوق المال المصرية سابقاً ) في بحث له بعنوان : الإطار القانوني لصناديق الاستثمار ، مقدم إلى ندوة صناديق الاستثمار في مصر (الواقع والمستقبل) مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي بجامعة الأزهر ، مارس ١٩٩٧م ، ص ٧ وما بعدها .

٢- تستهدف صناديق الاستثمار في المقام الأول تنشيط سوق الأوراق المالية ، وربط المدخرات الوطنية بها ، عن طريق تجميعها بواسطة الصناديق ، واستثمارها بصفة أساسية في مجال الأوراق المالية ، في حين تستهدف محافظ الوقف الاستثمارية تشجيع أصحاب المدخرات النقدية الصغيرة على وقف مدخراتهم على جهات البر والنفع العام ، واستثمارها بواسطة مدير المحفظة نيابة عن المحفظة ولصالحها ، وليس نيابة عن الواقفين أو لصالحهم ، إلا أنه ومع كل وجوه الاختلاف بين وعائي الادخار المتقدمين ؛ فإن كليهما يعد واحداً من الأدوات الهامة في تجميع المدخرات من صغار المدخرين ، والتي تختلف في طبيعتها عن الأوعية الادخارية التي تُنشؤها البنوك التجارية أو شركات التأمين ؛ من حيث إنها لا تتلقى ودائع أو اقساط تأمين ، فضلاً عن أن ملكية المستثمر الذي يوجه مدخراته إلى صندوق الاستثمار تتمثل في شهادة أو وثيقة استثمار دالة على ملكيته لحصة محددة في مكونات الصندوق ، وهو الأمر الذي لا يتوفر في محافظ الاستثمار الوقفية .

### جوانب الضرورة في تقنين نشاط المحافظ الاستثمارية الوقفية :

تقدم أن محافظ الاستثمار الوقفية كيانات مالية وقفية تهدف إلى تجميع مدخرات الواقفين واستثمارها في الأوراق المالية<sup>(١)</sup> لصالح جهات البر الموقوف عليها فهي بهذا

(١) تعد الأوراق المالية وبخاصة الأسهم والسندات التي تصدرها منشآت الأعمال السلعة الرئيسة المتداولة في أسواق رأس المال الفورية ، ويمكن تصنيف الأوراق المالية من حيث ماهيتها إلى :  
أ- أوراق مالية تمثل حصة في ملكية المنشأة المصدرة لها ، وتعطي لحاملها الحق في الحصول على جزء من أرباح هذه المنشأة ، وهي الأسهم العادية .

ب- أوراق مالية تمثل مديونية ، وتعطي لحاملها ضماناً عاماً وحقاً في الحصول على جزء من أصول المنشأة المصدرة لها ، وهي السندات وما يماثلها (أذون الخزانة) ؛ فان لحامل السند نصيباً في الأصول ، يتمثل في الأصول المرهونة مقابل السند أو في الأصول بصفة عامة في حالة إفلاس المنشأة أو تصفيتها ، كما أن له الحق في الحصول على نصيب ثابت ومحدد مقدماً من أرباح المنشأة يتمثل في الفائدة المستحقة على السند . راجع : أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، مقدمة في علم الاقتصاد والتشريعات الاقتصادية ، ص ٣٦٢ وما بعدها بتصرف ، مرجع سابق .

الاعتبار بمثابة مؤسسات مالية تعمل في إطار الأسواق المالية أي أنها تتميز بالخصائص الذاتية التالية<sup>(١)</sup> :

١- أنها تمثل أحد جانبي سوق المال باعتبارها أحد العارضين لرؤوس الأموال في أسواق رأس المال لأغراض شراء الأصول المالية ذات العائد .

٢- أنها تدار بواسطة مدراء (خبراء) في بيع وشراء الأوراق المالية من خلال ما يتوفر لديهم من معلومات وخبرات ودراسات للمراكز المالية المتوقعة لجهات إصدار الأوراق ؛ فمدير المحفظة يعتبر في حقيقته وسيطاً مرخصاً له بمزاولة التداول ، وهو مخول بإصدار وتنفيذ أوامر السوق والأوامر الفنية وأوامر تجنب المخاطر ، كما أنه يلتزم بعدم التصرف غير القانوني في البورصة برفع الأسعار أو خفضها بما يلحق الأضرار بالمعاملين ، أو اتمام صفقات وهمية<sup>(٢)</sup> .

وبناء على الخصائص الذاتية المميزة لمحافظ الاستثمار الوقفية كما يراه الباحث ؛ فإن الباحث يرى أهمية وضرورة تقنين نشاط هذه المحافظ للاعتبارات التالية :

١- تحديد معالم البناء التنظيمي لمحافظ الاستثمار الوقفية ، وهل تأخذ هذه المحافظ الشكل التنظيمي للشركات أم لصناديق الاستثمار ، أم تأخذ شكلاً يتناسب مع طبيعتها وخصوصيتها ، وفي إطار هذا البناء التنظيمي يجب التركيز على :

(١) الأسواق المالية بصفة عامة هي : الأسواق التي يتم فيها تبادل الأوراق المالية ، وتنقسم إلى : أسواق رأس المال ، وأسواق النقد أو القروض ، وبالنسبة لأسواق رأس المال فتتنقسم بدورها إلى أسواق حاضرة أو فورية ، وأسواق العقود المستقبلية ، ويقصد بالأسواق الحاضرة الأسواق التي تتعامل في أوراق مالية طويلة الأجل (الأسهم والسندات) يتم تسليمها وتسلمها فور إتمام الصفقة ، وتعتبر البورصة أهم فروعها ، وكذا بيوت السمسة والمصارف التجارية (ويمكن إدراج محافظ الاستثمار الوقفية ضمن فروعها) .

راجع : أ.د. منير هندي ، أدوات الاستثمار في أسواق رأس المال ، ص ٦ ، مرجع سابق بتصريف .  
وراجع : أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، مقدمة في علم الاقتصاد والتشريعات الاقتصادية ، ص ٣٤٧-٣٦٢ بتصريف ، مرجع سابق .

(٢) راجع في ذات المعنى : أ.د. فريد النجار ، البورصات والهندسة المالية ، بدون ناشر ، القاهرة ، ١٩٩٦ م ، ص ١٤٢ بتصريف .

- أ- وضع النظام الأساس للمحفظة .
- ب - تحديد سياسة المحفظة في تجميع الاوقاف وفي استثمارها
- ج- تحديد السلطة المركزية للمحفظة و هل تكون بيد الواقفين ام بيد الدولة
- د- تحديد جهة إصدار القرارات النهائية في شأن سياسات المحفظة ، وهل تقع ضمن مسؤولية مدير المحفظة أم يشاركه الواقفون والدولة فيها .
- هـ- تحديد جهة حفظ الأوراق المالية للمحفظة .
- و- تحديد شروط اختيار وتعيين مدير المحفظة ومساعديه ومسؤولياتهم وواجباتهم وحقوقهم المالية .
- ٢- تحديد ما إذا كانت المحفظة الوقفية ذات نهاية مغلقة لوقفات مؤقتة (أي غير مسموح لها إلا بإصدار عدد محدود من حجج الأوقاف لا يمكن تجاوزه) أم هي ذات نهاية مفتوحة في الأوقاف المؤقتة (أي أن حجم الأموال الموقوفة وقفًا مؤقتًا غير محدد) ، وكذا تحديد ما إذا كانت المحفظة الوقفية فيما يتعلق بالوقف المؤبد ذات نهاية مغلقة أم ذات نهاية مفتوحة بالمعنى السابق بيانه<sup>(١)</sup> .
- ٣- تحديد ما إذا كانت المحافظ الاستثمارية الوقفية باعتبارها إحدى الكيانات أو المؤسسات المالية المتعاملة في سوق المال سوف تخضع لقانون السوق المالي شأن باقي مؤسسات السوق ، أم سيتم إفرادها بقوانين خاصة تناسب طبيعتها .
- ٤- وضع الشروط والإجراءات التنفيذية المحققة لمصالح أوقاف المحفظة ومصالح الواقفين من ذوي الوقف المؤقت ومصالح جهات الخير الموقوف عليها .
- ٥- تحديد أسس العلاقة بين المحفظة الوقفية وبين الدولة ، ممثلة في وزارة الأوقاف ، وفي مصلحة الزكاة والدخل (مصلحة الضرائب) .

(١) من المعلوم أن للنهية المفتوحة للمحفظة الوقفية تأثيرًا إيجابيًا على قدرتها على تجميع وتلقي الوقفيات وعلى قدرتها على تنشيط حركة التعامل في سوق المال .

- ٦- تحديد أسس تقييم أداء المحفظة الوقفية وأسس إعداد تقاريرها وبياناتها المالية وأساليب وجهات الرقابة عليها ومحاسبة إدارتها .
- ٧- توضيح دور المحافظ الوقفية في تمويل الشركات الجديدة وتوسعاتها وفي المحافظة على استقرار أسعار الأوراق المالية ، وتطوير صناعة التمويل .
- ٨- تنظيم أحكام إنشاء المحافظ الاستثمارية الوقفية وملكيته للأوراق المالية التي تقتنيها .
- ٩- تنويع قنوات ومجالات الأوقاف الخيرية وإزالة القيود على استثماراتها .
- ١٠- تنظيم أحكام تصفية المحفظة الوقفية المؤقتة وأيلولة أموالها وممتلكاتها وأهليتها لاكتساب الحقوق والالتزام بالالتزامات المالية وإجراء التصرفات القانونية الصحيحة .
- ١١- تنظيم أحكام العلاقات المتداخلة بين المحافظ الاستثمارية الوقفية المتنوعة مع بعضها البعض ، وبينها وبين الصناديق الاستثمارية الوقفية ، ومع المؤسسات المالية ، ومع المنتجات المالية ، ومع المشتقات المالية<sup>(١)</sup> .

---

(١) المشتقات المالية عبارة عن أدوات مالية تشتق من الأوراق المالية الحالية بغرض التغطية (تجنب) ضد مخاطر السوق بالنسبة للأسهم ، ومخاطر تغير سعر الصرف مثل الخيارات المالية والتسويات المالية والعقود الآجلة وعقود المستقبلات والمضاربات .

راجع أ.د. فريد النجار ، البورصات والهندسة المالية ، ص ٤٧٨ ، مرجع سابق بتصرف .



### المطلب الثالث : تقنين الحقوق والمنافع .

إن الخلاف النظامي (القانوني) حول إمكانية الاعتراف للوقف بالشخصية الاعتبارية المستقلة قد انتهى إلى إقرار هذا الاعتراف ، ومن مقتضى الاعتراف للوقف بالشخصية الاعتبارية الاعتراف له بالحق في اكتساب ملكية الأعيان والحقوق والمنافع ، كما تقدم عند تقسيم الملكية والحقوق<sup>(١)</sup> ، وتبين أن لهما تقسيمات وأنواع متعددة ، وأن الوقف بحكم كونه شخصية اعتبارية ذات ذمة مالية مستقلة يتمتع بأهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالالتزامات ، وينوب عنه الناظر في إجراء التصرفات المالية ، وأن الحقوق التي يمكن أن يكتسبها الوقف أو ترتب عليه تندرج تحت طائفة الحقوق المالية بنوعها الشخصية والعينية ، والتي يمكن وصفها بالحقوق التي تقبل التوريث ولا تقبل الإسقاط ؛ لما يترتب على إسقاطها من إسقاط حقوق الموقوف عليهم .

كما تقدم أن الحقوق والمنافع المالية باعتبارها أموالاً يصح ويجوز وقفها سواء كانت حقوقاً ومنافع متولدة عن أموال مادية عينية ، أو كانت حقوقاً ومنافع مالية متولدة عن ملكيات معنوية أدبية أو فنية أو صناعية ترد على قيم غير مادية ، وهي ما يعرف حديثاً بحقوق الملكية الفكرية وحقوق المؤلف .

### طبيعة الحقوق التي يمكن أن ترتب لصالح الوقف :

يمكن أن ترتب لصالح الوقف على أملاك الغير طائفة من الحقوق العينية التي تحول للوقف سلطة مباشرة على أملاك الغير ، والتي تعتبر حجة في مواجهة الكافة على وجه الدوام ، من أهمها :

١- حق الارتفاق<sup>(٢)</sup> والذي يمكن تعريفه بأنه تكليف أو عبء يتقرر على عقارات الغير لمصلحة العقار الموقوف خدمة له ، مثل حقوق المشرب والمسيل والمرور والصرف والري

(١) ص ٨٩ من هذه الرسالة .

(٢) يعرف حق الارتفاق بأنه تكليف أو عبء يتقرر على عقار معين لمصلحة عقار آخر ، ويسمى العقار الأول بالعقار الخادم ، والثاني بالعقار المخدوم . راجع : الأستاذان : د. حمدي عبد الرحمن ، د. ميرفت ربيع ، نظرية الحق ، ص ١٠٢ مرجع سابق .

وعدم التعلية بقصد حجب الضوء والهواء على العقار المجاور ، وهذا الحق مقرر لكافة العقارات المملوكة لأشخاص مختلفين ، بعضها على بعض ، ويبقى ما بقيت هذه العقارات .

٢- حق الضمان الذي يمكن أن يتقرر للوقف على مال معين من أموال المدين المستثمر لأحد أعيان الوقف ، والذي يخول للوقف القدرة على استيفاء حقوقه من ثمن هذا المال بالأولوية على غيره من أصحاب الحقوق الشخصية الآخرين ، وهو حق عيني تبعي ، حيث يتخذ صفة العينية من كونه سلطه تتقرر على مال معين ويتخذ صفة التبعية لأنه يتقرر ضمناً لحق آخر شخصي<sup>(١)</sup> .

٣- حق ضمان الضياع أو التلف : وهو الحق الذي يسأل عنه أحد شخصين هما :

أ - ناظر الوقف إذا فرط أو قصر في حفظ أعيان الوقف ، بما يترتب على تفريطه أو تقصيره ضياع أو هلاك الأعيان .

ب- الموقوف عليه المنتفع بالعين عن ما يصيبها من تلف أو ضياع ناشئ عن تقصيره ، أو عن بنائه أو غرسه الذي يترتب عليه التغيير في طبيعة العين أو في استعمالها ، أو عن تقصيره في صيانتها المعتادة التي يحتملها الاستعمال أو الاستغلال العادي ؛ مثل حفر قنوات الري والصرف ، وأعمال السباكة والنجارة ، وترميم وإصلاح السلام (الدرج) ؛ حيث يعتبر التزام المنتفع بالصيانة ناتجاً عن التزامه باستعمال الشيء كما يستعمله مالكة الحقيقي ، وفي مقابل الثمار التي يجنيها منه<sup>(٢)</sup> ؛ فالقاعدة : أن المنتفع ملزم أثناء انتفاعه بعين الوقف بكل ما يلزم العين المنتفع بها من التكاليف المعتادة ، وبكل النفقات التي تقتضيها أعمال الصيانة ، أما التكاليف غير المعتادة والإصلاحات الجسيمة التي لم تنشأ عن خطأ المنتفع ؛ فإنها تكون على الوقف ويلتزم المنتفع بتلك الأعمال والنفقات خلال مدة الانتفاع فقط<sup>(٣)</sup> .

(١) الأستاذان د. حمدي عبد الرحمن ، د. ميرفت ربيع ، نظرية الحق ، ص ١٠٤ مرجع سابق .

(٢) أ.د. محمود جمال الدين زكي ، الوجيز في الحقوق العينية الأصلية ، مطبعة جامعة القاهرة ، ١٩٧٨ م ، ص ٦٠٠ بتصرف .

(٣) أ.د. محمد حسين منصور ، الحقوق العينية الأصلية ، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية ، ٢٠٠٧ م ، ص ٢٢٧ بتصرف .

## طبيعة الحقوق المترتبة على الوقف لصالح الغير :

باعتبار الوقف شخصية معنوية لها ذمة مالية مستقلة وتمتع بأهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالالتزامات ؛ فإن مقتضى ذلك هو إمكانية ترتب وترتيب حقوق لصالح الغير على الوقف ، من أهمها :

### ١- حق الانتفاع بعين الوقف المقرر لصالح كل من :

أ - المستأجر للعين إجارة عادية إذا كانت صالحة للانتفاع بها بحالتها ، أو إجارتي إذا كانت غير صالحة للانتفاع بها إلا بنفقات يبذلها المستأجر ، أو تحكيرا إذا استحال الانتفاع بها إلا بإقامة بناء جديد أو بإعادة استصلاحها واستزراعها وغرسها على نفقة المستأجر .

ب- الموقوف عليه الذي اشترط الواقف له حق الانتفاع بالعين منفرداً أو بالتعاقب ، سواء كان جهة بر أو كان أحد أفراد ذريته بحسب نوع الوقف .

### ٢- الحقوق المتفرعة عن حق الانتفاع وهي :

أ - حق المنتفع في استعمال العين الموقوفة بحالتها التي تسلمها بها وبحسب ما أعدت له وإدارتها إدارة حسنة ، ويتولد عن حق الاستعمال وحق السكنى .

ب- حق المنتفع في استغلال العين الموقوفة والحصول على ثمارها<sup>(١)</sup> سواء كانت ثماراً طبيعية أصلية تنتج عن العين دون تدخل من الإنسان كأعشاب الرعي في المراعي ، أو ثماراً صناعية يتوقف وجودها على عمل الإنسان ؛ كالمحاصيل الزراعية ، أو ثماراً مدنية ناتجة عن إيجار العين لمن ينتفع بها في مقابل أجره نقدية<sup>(٢)</sup> .

(١) الثمار هي : ما تنتجه العين الموقوفة بصفة دورية دون إنقاص لأصلها ، مثل المحاصيل الزراعية ، وأما ما تنتجه بصفة غير دورية وينتقص من أصلها فيعبر عنه بالمنتجات ، مثل المعادن ومواد المحاجر (الرمال والحجر الجيري) .

(٢) أ.د. محمد حسين منصور ، الحقوق العينية الأصلية ، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية ، ص ٢٢٣ ، المرجع السابق نفسه .

والذي يميز حق الاستعمال عن حق الاستغلال والحصول على الثمار هو أن الاستعمال يخول للمنتفع شخصياً استخدام العين في جميع الوجوه التي يجوز له استعمالها فيها كأن يسكن المنزل أو يزرع الأرض حتى ولو أدى هذا الاستعمال الى انقاص قيمة العين دون استهلاكها أو إهلاكها أما حق الاستغلال فإنه لا يقتصر على الاستعمال الشخصي للعين بل يتضمن الحق في الحصول على ثمارها حيث يكون للمستغل الحق في الحصول على المحصولات الزراعية وفي تأجير العين والحصول على أجرها وله في سبيل استغلاله للعين الحق في القيام بجميع أعمال إدارتها<sup>(١)</sup>.

### جوانب الضرورة في تقنين أوقاف الحقوق والمنافع :

يرى الباحث ضرورة تقنين أوقاف الحقوق والمنافع للاعتبارات التالية :

- ١- إثبات الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة للوقف ، والاعتراف له قانوناً بأهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالالتزامات .
- ٢- تقنين نطاق ونوعية الحقوق التي يمكن أن يكتسبها الوقف على الغير ، والحقوق التي يمكن ترتبها للغير على الوقف ، سواء كان هذا الغير ناظرًا أو موقوفًا عليه أو مستثمرًا لأصل موقوف أو مستأجرًا أو مستحكرًا أو مشتريًا لأصل مستبدل .
- ٣- تقرير صحة وجواز وقف الحقوق والمنافع المالية المتولدة عن أموال مادية عينية وعن ملكيات معنوية أدبية أو فنية أو صناعية (حقوق الملكية الفكرية) .
- ٤- تقنين المسؤولية المدنية لناظر الوقف في ضمانه لهلاك أعيان الوقف بسبب خيانتة أو تفریطه في الحفظ .
- ٥- تقنين المسؤولية المدنية للموقوف عليه المنتفع بالعين الموقوفة في ضمانه لتلف العين الناشئ عن تقصيره أو عن تجاوزه أو تقصيره في صيانتها .
- ٦- تقنين نطاق حق المستأجر والمستحكر للعين الموقوفة في الانتفاع بها .

(١) د. عبد المنعم البدر اوي ، ص ٢٧١ ، مرجع سابق بتصرف .

- ٧- تقنين نطاق حق المنتفع بالعين الموقوفة في استغلالها وإدارتها .
- ٨- تقنين مضمون وطبيعة حقوق الملكية الفكرية المصرح بوقفها .
- ٩- تقرير وتقنين وقف المنافع التي يمكن تقويمها بالمال والتي تمس الحاجة العامة إليها ؛ مثل وقف شركات اتصال الهاتف الجوال بعض الخطوط على المستشفيات العامة أو على بعض ذوي الاحتياجات الخاصة<sup>(١)</sup> .

---

(١) د. قطب مصطفى سانو ، وقف المنافع والحقوق وتطبيقاتها المعاصرة ، من أعمال منتدى قضايا الوقف الفقهية الثالث ، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت ، ربيع الثاني ، ١٤٢٨هـ ، ص ١٢٩-١٦٧ بتصرف ، وراجع : د. صهيب حسن عبد الغفار ، وقف المنافع والحقوق وتطبيقاتها المعاصرة ، أعمال منتدى قضايا الوقف الفقهية الثالث ، ص ١٧٠-٢١٨ بتصرف .

## المبحث الثالث

### المتطلبات التنظيمية المتصلة بتنمية وتمويل الوقف

تقدم في المبحث الثالث من الفصل التمهيدي<sup>(١)</sup> في شأن تنمية الوقف وتمويله وإدارته في

الفكر النظامي المعاصر أن تنمية الوقف تعني أحد معنيين رئيسيين أو كلاهما ، هما :

١ - زيادة حجم وأعداد الأصول والأعيان الموقوفة بزيادة الأوقاف الجديدة .

٢ - زيادة إنتاجية الأصول والأعيان الموقوفة الحاضرة ، بما ينعكس على زيادة منافعها وعلى زيادة استحقاقات الموقوف عليهم .

كما تقدم أن تمويل الوقف يعني تقديم ما يحتاج إليه الوقف من المال اللازم لتشغيل مشروعاته وعناصر الإنتاج المتاحة في أصوله وأعيانه تشغيلاً كاملاً ، أو لبقاء أصوله وأعيانه الإنتاجية والمرفقية صالحة للانتفاع بها واستغلالها لأطول فترة زمنية ممكنة ، بحسب طبيعة كل عين موقوفة وما أعدت له أو خصصت له من نشاط ، أو لاستبدال الأصول المستهلكة عديمة النفع بأصول رأسمالية جديدة منتجة وأكثر نفعاً<sup>(٢)</sup> ، عن طريق أنواع التمويل التالية :

١ - تمويل الإحلال والتجديد للأصول الإنتاجية المستهلكة عن طريق مصادر التمويل الذاتية (المدخرات النقدية في خزائن الأوقاف) .

٢ - تمويل إنشاء الأوقاف العامة (الخيرية) عن طريق مصادر التمويل الخارجية التي تعتمد على مشاركة الغير بالقروض ، أو بالتبرعات والهبات<sup>(٣)</sup> .

(١) ص ١١١ من هذه الرسالة .

(٢) د. عبد العزيز الدوري ، دور الوقف في التنمية ، مجلة المستقبل العربي ، العدد ٢٢١ ، بيروت ، يوليو ١٩٩٧م ، ص ٢٢ وما بعدها بتصرف .

(٣) د. محمد الفاتح محمود بشير المغربي ، تمويل واستثمار الأوقاف الإسلامية ، مرجع سابق ، ص ١٢٣ وما بعدها بتصرف .

٣- تمويل إنشاء صناديق استثمارية وقفية متخصصة وفقاً للقواعد العامة في تمويل صناديق الاستثمار<sup>(١)</sup>.

٤- تمويل إنشاء محافظ استثمارية وقفية عن طريق تجميع المدخرات النقدية الصغيرة للواقفين في الأوقاف المتحدة أو المتشابهة الغرض ، واستثمارها في الأوراق المالية ، وإنفاق أرباحها في أغراض الأوقاف الممولة لإنشائها .

٥- تمويل عمليات الصيانة والترميم ، والحفاظ على أعيان الوقف المتهاكة تمويلًا ذاتيًا داخليًا أو تمويلًا خارجيًا .

٦- تمويل تملك أعيان وقفية جديدة بطريقتي المشاركة المتناقصة والإجارة المنتهية بالتمليك<sup>(٢)</sup> .

٧- تمويل إحياء الأعيان الموقوفة المدرسة (المتقدمة العهد والذاهبة الأثر والمطموسة المعالم) عن طريقتي الإجازتين والتحكير .

٨- تمويل شراء مستلزمات الإنتاج (من المواد الأولية والخدمات والعمالة) للمشاريع الوقفية المتعطلة تمويلًا ذاتيًا أو تمويلًا خارجيًا .

٩- تمويل أي غرض تنموي يهدف إلى المحافظة على الأصول الوقفية أو إلى تنمية وتعظيم ريعها وزيادة إنتاجيتها .

ومما لا شك فيه أن العمليات والإجراءات والصيغ والأساليب المتصلة بتنمية الأوقاف أو بتمويلها ، التي تستهدف المحافظة على الأصول الوقفية من الضياع ، والإبقاء عليها صدقة جارية مستمرة ، أو المتصلة بتعظيم وزيادة إنتاجيتها ، تحتاج إلى تقنينها وتنظيمها في صورة

(١) د. محمد عبد الغفار الشريف ، تجربة النهوض بالدور التنموي للوقف في دولة الكويت ، بحث مقدم إلى مؤتمر الأوقاف الأول بجامعة أم القرى ، ١٤٢٢هـ - ٢٣/٤ بتصرف .

(٢) د. خليفة بابكر الحسن ، استثمار موارد الأوقاف ، مجلة مجمع الفقه الإسلامي بجدة ، العدد ١٢ ، السنة ٢٠٠٠م ٩١/١ بتصرف .

قواعد نظامية قانونية عامة ومجردة وملزمة ، تشكل ضمانة قوية لاستمرارية الأوقاف والإبقاء عليها ، وهو ما سيتبين في هذا المبحث من خلال ثلاثة مطالب على النحو التالي :

**المطلب الأول :** تقنين المبادئ العامة في تنمية أموال الأوقاف .

**المطلب الثاني :** تقنين الصيغ التقليدية لتمويل الوقف .

**المطلب الثالث :** تقنين التمويل المؤسسي للأوقاف والتمويل عن طريق الاكتتاب العام المباشر .



## المطلب الأول : تقنين المبادئ العامة في تنمية أموال الأوقاف .

من وجهة نظر الباحث ؛ فإن مصطلح تنمية أموال الوقف تعني ثلاثة أمور ، هي :

١- المحافظة على بقاء الأصول والأعيان الوقفية أبد الدهر أو إلى حين الفناء التام لها ؛ تحقيقاً لرغبة الواقف في جعلها صدقة جارية يصل ثوابها إليه بعد موته إلى أن يرث الله الأرض ومن عليها ، وتحقق هذه المحافظة عن طريقين ، هما :

أ - عمارة (تعمير) الأعيان كلما خربت أو تهاكت .

ب- استبدال الأعيان المتخربة غير القابلة للتعمير بأعيان أخرى جديدة .

٢- العمل على زيادة إنتاجية وريع الأعيان الموقوفة عن طريق حسن الإدارة وحسن الاستغلال وترشيد الإنفاق والأخذ بأساليب الإنتاج الأكثر إنتاجية .

٣- العمل على التوسع الأفقي للوقف ، ليس فقط عن طريق دعوة أصحاب الأموال من المحسنين إلى وقف فوائضهم ، وإنما أيضاً عن طريق معاشرة أفراد المجتمع لما يحققه الوقف في مجتمعهم من مصالح ومنافع عامة لفئات المجتمع من ذوي الاحتياجات الخاصة ، أو من ذوي الدخل المحدود ، أو من الفئات الاجتماعية المهمشة ، وذلك مثل أن تتكفل إدارة الأوقاف بتطوير المناطق السكنية العشوائية وإمدادها بالمرافق الخدمية الضرورية ، أو تتكفل بإيواء وتعليم الأطفال اللقطاء ، أو تتكفل بإقامة مراكز بحثية تطبيقية متطورة لرعاية الموهوبين والمبتكرين والمخترعين من شباب المدارس والجامعات ، فإن الناس لو شاهدوا بأعينهم تحقيق الوقف لمثل هذه الأغراض ؛ فسوف يزيد اقتناعهم بأهميته في حياة مجتمعهم ، ويكون ذلك حافزاً لهم على وقف أموالهم ، وبمثل هذه الأساليب تتحقق التنمية الأفقية للأوقاف .

## المبادئ العامة<sup>(١)</sup> لتنمية أموال الأوقاف :

لما كانت مبادئ تنمية أموال الأوقاف تعني : القواعد الأساسية التي تقوم عليها التنمية المنشودة للوقف بمعانيها الثلاثة السالفة الذكر ؛ فإن على أي قانون ونظام يتم وضعه وإصداره لتنظيم أحكام الأوقاف مراعاة ما يلي من وجهة نظر الباحث :

١- ضمان بلوغ هدف الواقف في التبرع بصدقة جارية مؤبدة لا تنقطع بموته ، بل تستمر إلى ما شاء الله ، عن طريق سن مجموعة من الأحكام التي تضمن بقاء العين الموقوفة على وقفها إلى الأبد ؛ وعن طريق تعميمها واستبدالها بغيرها ، والتي تضمن إخراجها عن قرارات وزارات الأوقاف والجهات الحكومية الأخرى الرامية إلى التنازل عنها أو مصادرتها ، أو الاستيلاء عليها تحت دعاوى النفع العام ؛ فإنه ومن غير المقبول الحكم شرعاً بتأييد الوقف ومنع الواقف من الرجوع فيه أو إجراء أي تصرف ناقل للملكية ، ومنع الورثة من إدخاله ضمن عناصر تركة مورثهم ، ثم غض الطرف عن الحكم بتأييده نظاماً (قانوناً) وإجازة التصرفات المناقضة لتأييده إذا صدرت من إحدى وزارات الدولة أو هيئاتها الحكومية ؛ فإن التأييد كحكم شرعي يجب أن يسري على الجميع .

٢- ضمان بلوغ هدف الواقف في الحصول على أكبر قدر من الأجر والجزاء الأخروي ؛ عن طريق ضمان تحقيق أعيان الوقف لأكبر قدر من الإنتاجية وأعلى قدر من الربح وأكبر قدر من المنافع العامة .

## القواعد العامة التي يلزم تقنينها لتنمية أموال الوقف<sup>(٢)</sup> :

يلزم لتنمية أموال الوقف سن مجموعة من القواعد والمبادئ العامة ، من أهمها :

(١) المبدأ : مبدأ الشيء : أوله ومادته التي يتكون منها ، والجمع : مبادئ ، ومبادئ العلم : قواعده الأساسية التي يقوم عليها . راجع : المعجم الوجيز ، ص ٣٩ مادة (بدأ) .

(٢) راجع في نفس المعنى : د. مجيدة الزياني ، مدونة الأوقاف المغربية ، دراسة منهجية في الأسس والأبعاد ، دار الأمان ، الرباط ، المغرب ، ١٤٣٥ هـ ، ص ٢٤٣ وما بعدها بتصرف .

١- القواعد التي تشكل ضمانة نظامية (قانونية) لبقاء العين الموقوفة على الوقف وعدم خروجها عن منظومته ، مثل : أهلية الواقف للتبرع ، وملكيته للعين ملكية ثابتة ومشروعة ، وأهلية الموقوف عليه لاستحقاق ريع الوقف ومشروعية استحقاقه له ، حيث يؤدي التغاضي عن تنظيم وتقنين مثل هذه المبادئ العامة إلى منازعات قضائية مستقبلية قد تؤدي إلى صدور حكم قضائي ببطلان الوقف .

٢- القواعد المتصلة بتوثيق الوقف بوثيقة رسمية وتسجيله في جهة رسمية ، بما يساعد في إثباته ، ويحصنه من أية دعاوى كيدية ومن أية اعتداءات مادية على أعيانه ، ومن أية ادعاءات لاحقة للغير بملكية أعيانه .

وقد أحسن نظام الهيئة العامة للأوقاف بالمملكة العربية السعودية صنعاً عندما أسند إليها في مادته الخامسة مهمة تسجيل وتوثيق وحصر جميع الأموال الموقوفة في المملكة وبناء قاعدة معلومات عامة عنها<sup>(١)</sup> ، حيث تعتبر هذه الإجراءات التطبيق العملي لما ينبغي أن تحرص عليه قوانين الوقف من المحافظة على أعيانه وأصوله .

٣- ومن المبادئ والقواعد العامة التي يلزم الحرص على تقنينها وتنظيمها في قوانين الأوقاف : القواعد المتصلة بالحالات المسموح به لرجوع الواقف عن وقفه ، والحقوق التي يشترطها لنفسه على أموال الوقف ، والشروط التي يسمع للواقف اشتراطها لتعمير الوقف واستبدال أعيانه وتقرير الحقوق عليه لصالح الغير ، والتي لا مخالفة فيها لأحكام الشريعة الإسلامية ، وكذا القواعد المتصلة بإمكانية إثبات الوقف بكافة طرق الإثبات ؛ فإن هذه القواعد والمبادئ فضلاً عن اتصالها بأعمال إدارة الوقف تعتبر ذات أهمية في المحافظة على الأصول الموقوفة .

٤- ولعل من أهم المبادئ والقواعد العامة التي يجب النص عليها في قوانين الأوقاف ؛ القواعد المتصلة بمنع الإدارة الحكومية للوقف من التغيير في مصارفه ، أو التعديل في

(١) الفقرتان ١ ، ٢ من نظام الهيئة العامة للأوقاف ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١١ بتاريخ

شروط الواقف ، أو الإقرار للغير باستحقاقات مالية على الوقف ، أو التصرف في أموال البدل بغير شراء أعيان جديدة بديلة عن الأعيان المستبدلة ، أو إنهاء الوقف المؤقت بغير سبب طبيعي لإنهائه ، أو إعفاء جهات الإدارة من المحاسبة والمسؤولية عن ضياع أعيان الأوقاف ، أو إهدار غلاته وريعه ، أو تقصيرها في عمارتها لأغراض بيعها كأصول مستهلكة .

وبالجملة ؛ منع الإدارة الحكومية للأوقاف بوصفها ناظرًا عليها من استغلال سلطاتها أو النفاذ من خلال ما تخوله لها قواعد القانون العام المنظمة لنشاطها من جميع التصرفات المؤدية حقيقة أو احتمالاً إلى ضياع أعيان الأوقاف أو إلى استيلاء الدولة عليها ، أو إلى التصرف في غلاتها وريعها على أوجه إنفاق مخالفة للغرض الذي أوقفت الأعيان من أجل تحقيقه ؛ فإن وظيفة أنظمة (قوانين) الأوقاف يجب أن تحقق الحماية المدنية والجنائية لأعيان الأوقاف وغلاتها ، ويجب أن تنأى عن كفالة الحماية الإدارية عن موظفي وأفراد الجهات الإدارية الحكومية للأوقاف ، وإن أموال الأوقاف ليست من ممتلكات الدولة ، وليست مملوكة ملكية خاصة للإدارة الحكومية لها حتى تطلق هذه الإدارة يدها في التصرف في الأعيان أو في الغلات ، وإنما هي في الأصل مملوكة ملكية فردية خاصة ؛ نقلها الواقفون بإرادتهم وريعتهم في الحصول من الله ﷻ على أجر الصدقة الجارية إلى جهات بر ونفع عام معينة ، أو إلى الأكثر فقراً وحاجة واستحقاقاً من ذويهم وقرابتهم ، ثم جاءت الإدارة الحكومية بحكم الأنظمة (القوانين) النافذة في الدولة وتولت إدارتها لأغراض الإصلاح لا الإفساد ، ومن ثم يمكن اعتبار أي تصرف من جانب هذه الإدارة مخالفاً لأغراض الوقف أو لشروط الواقف اعتداء على الملكية الخاصة ، وتصرفاً غير نظامي ؛ حيث تحرص جميع الأنظمة في جميع دول العالم على صيانة وحماية الملكية الخاصة<sup>(١)</sup> .

(١) راجع : التصنيف الموضوعي لتعميم وزارة العدل بالملكة العربية السعودية ١٤٦/٢ ، الرياض ، ١٤١٩ هـ ، وراجع د. ناصر عبد الله المحيميد ، الإنهاءات الإجرائية الثبوتية بالمحاكم الشرعية بالملكة العربية السعودية ، مكتبة أمها الحديثة ، ١٤٢٧ هـ / ١ / ٢٨٧ بتصرف ، وراجع : كشاف القناع ، للبهوتي . ٤٦٦/٣ .

وما ابتعاد الناس عن وقف أموالهم ومدخراتهم إلا لما يشاهدوه من تعدي الإدارة الحكومية على أعيان وغللات الأوقاف الواقعة تحت إدارتها وعبثها بها ، بما يخالف أحكام الأمانة التي كان يلزم أن تلتزم بها .

## المطلب الثاني : تقنين الصيغ التقليدية لتمويل الوقف .

المراد من الصيغ التقليدية : الأدوات والوسائل والطرق التي قال بها الفقهاء القدامى والمحدثون في تنمية واستغلال أعيان الوقف وغلاته في مرحلة ما قبل نشأة الأسواق والأوراق المالية والاككتاب فيها واعتمادها صيغاً حديثة في تمويل عمليات الاستثمارات الوقفية ، ومن ثم فإنه يمكن اعتبار الحد الفاصل بين عصر الصيغ التقليدية وعصر الصيغ الحديثة هو نشأة الأسواق المالية ، وإصدار الأوراق المالية المتداولة فيها .

وفيما يلي تعريف موجز بأهم الصيغ التقليدية لاستغلال وتنمية الأوقاف :

لقد درج نظار الأوقاف في العصور الإسلامية الأولى على استغلال وتنمية أعيان الأوقاف بصيغ تقليدية ، منها :

١- إجارة العين غير المنتفع بها من جانب الموقوف عليهم إجارة عادية ، وإنفاق أجرتها على أغراض وقفها بحسب شرط الواقف ، على أن تتم الإجارة بشرطين ، هما :

أ - تحديد مدة الإجارة<sup>(١)</sup> ، حيث لا يجوز تأجير العين الموقوفة مع إطلاق مدة الإجارة .

ب- أن يتم تأجير العين الموقوفة بأجرة المثل ، وبلا غبن فاحش ، حيث « لا يصح إيجار الوقف بأقل من أجرة المثل إلا عن ضرورة »<sup>(٢)</sup> .

٢- تحكير العين الموقوفة : وعقد الحكر أو الاستحكار أو التحكير هو : عقد معاوضة مالية يتم بموجبه تأجير عين عقارية موقوفة لا تدر دخلاً يكفي لعمارتها بالبناء أو بالغراس أو بالاستصلاح والاستزراع ، على أن يلتزم المستأجر أو المستحكر بدفع ما يعادل قيمتها

(١) أ.د. محمد أحمد سراج ، أحكام الوقف في الفقه والقانون ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٩٣ م ، ص ٢٢٤ بتصرف ، وراجع : د. محمد عبيد الكبيسي ، أحكام الوقف في الشريعة الإسلامية ، مطبعة الإرشاد ، بغداد ، ١٩٧٧ م / ١ / ٩٠ بتصرف .

(٢) حاشية ابن عابدين ، دار الفكر ، بيروت / ٤ / ٣٨٤ ، مرجع سابق .

السوقية كإيجار معجل ، ثم دفع إيجار سنوي ضئيل ، ويعطى الحق في إقامة ما يشاء من بناء فوقها ، أو في استصلاحها واستزراعها وغراسها والانتفاع بها بسائر وجوه الانتفاع المناسبة ؛ بحيث يملك ما أقامه عليها من بناء أو غراس ، ويكون له حق التصرف فيه ، كما يورث عنه مدة بقاءه ، كما يورث عنه حق القرار في العين لمدة طويلة غير محددة<sup>(١)</sup> .

### التكييف الفقهي والنظامي (القانوني) لعقد الحكر :

- أ - عقد الحكر عقد إجارة أعيان لمدة طويلة للاستغناء به عن بيع العين أو استبدالها<sup>(٢)</sup> .
- ب - عقد يقصد به بقاء العقار المستحكر تحت يد المستأجر ما دام يدفع الأجرة السنوية<sup>(٣)</sup> .
- ج - عقد من عقود الضرورة التي أجازت للحاجة؛ خروجاً عن الأصل في عقد الإيجار .
- د - عقد يلتزم المستحكر بموجبه بالإبقاء على العين صالحة لما أعدت له من الاستعمال والاستغلال<sup>(٤)</sup> .

٣- ومن الصيغ التقليدية لتمويل تنمية الأوقاف الصيغة التي أطلق عليها بعض العلماء المعاصرين<sup>(٥)</sup> : الاستصناع على أرض الوقف ، ومن وجهة نظر الباحث فإنه من الأوفق

(١) الإنصاف ، المرادوي ، تحقيق د. عبد الله التركي ، دار هجر بالسعودية ، ١٤١٥هـ ، ص ٥١٤ ، وراجع :

الشيخ زهدي يكن ، الوقف بين الشريعة والقانون ، دار النهضة العربية ، بيروت ، د.ت ، ص ١١٨ بتصرف ، وراجع كذلك : د. محمد الفاتح محمود بشير المغربي ، اقتصاديات وإدارة الوقف ، ص ٢٠٤ بتصرف ، مرجع سابق .

(٢) د. منذر قحف ، الوقف الإسلامي ، تطوره إدارته وتنميته ، ص ٢٤٧ ، مرجع سابق بتصرف .

(٣) د. منذر عبد الكريم القضاة ، أحكام الوقف ، دار الثقافة ، عمان ، الأردن ، ١٤٣٦هـ ، ص ١٦١ بتصرف ، مرجع سابق .

(٤) محمد قدرى باشا ، قانون العدل والإنصاف للقضاء على مشكلات الأوقاف ، مكتبة الأهرام ، مصر ، ١٩٢٨م ، ص ١٤٨ بتصرف .

(٥) د. أنس الزرقا ، الوسائل الحديثة للتمويل والاستثمار ، ورقة مقدمة إلى الحلقة الدراسية لثمير أموال الأوقاف ، البنك الإسلامي للتنمية ، جدة ، ص ١٨٦ بتصرف .

والأفضل تسمية هذه الصيغة بالتمويل العقاري الوقفي ؛ حيث لا يمكن إلحاق مضمونها بمدخلات التصنيع الذي يعني تحويل المواد الأولية أو المواد نصف المصنعة إلى سلع أو خدمات قابلة للإشباع المباشر للحاجات الإنسانية (الاستهلاك النهائي) عن طريق تضافر الجهد البشري مع العدد والماكينات (المصانع).

وذلك لأن الاستصناع الذي صوره الفقهاء المعاصرون على أرض الوقف لا يعتبر في حقيقته استصناعاً ، وإنما هو صورة من صور عمليات البناء والتشييد والتمويل العقاري ، فإن صورته كما يقول البعض<sup>(١)</sup> : « أن تعلن إدارة الأوقاف مثلاً عن استعدادها للسماح لجهة تمويلية بأن تبني بناء على الأرض الموقوفة ، ويكون ملكاً للجهة التي بنته ، وتتعهد الأوقاف بشرائه بعد اكتماله من الجهة التي بنته بثمان مئذئ على أقساط سنوية أو شهرية ، وتراعي الأوقاف في تلك الأقساط المؤجلة أن تكون أقل من الأجرة المتوقعة من تأجير هذا البناء ؛ لتسديد الأقساط في المواعيد المحددة ، وبنتيجة هذه المعاملة ستنتقل ملكية البناء إلى الأوقاف بعد إبرام عقد شرائه من المقاول ، وبذلك تصير الأرض والبناء القائم عليها ملكاً للوقف ، وثمان البناء يسترد تدريجياً من المبالغ العائدة من إجارته ... وهذه الصيغة عبارة عن عقد استصناع بين الأوقاف وبين الجهة الممولة التي ستبني البناء على الأرض الوقفية » .

ويرى البعض<sup>(٢)</sup> : « أن صيغة الاستصناع التمويلي تتطلب عقدين : عقد استصناع بين الممول وناظر الوقف ، وعقد استصناع آخر بين الممول والمقاول الذي يقوم فعلاً بعملية البناء ، فتمول عملية البناء نقداً ، ويؤجل دفع الناظر إلى أوقات تحصيل عوائد المشروع الوقفي ، وعقد الاستصناع تنتج عنه مديونية على الوقف لصالح الممول ، ويقع على عين تصنع حسب مواصفات معينة وهي المباني » .

(١) د. محمد الفاتح محمود بشير المغربي ، اقتصاديات وإدارة الوقف ، ص ٢٠٨ ، مرجع سابق .

(٢) د. منذر قحف ، الوقف الإسلامي ، تطوره إدارته ، تنميته ، ص ٢٥٤ ، مرجع سابق .



ويرى البعض<sup>(١)</sup>: « أن استثمار أصول أو إيرادات الوقف في عقد الاستصناع يأخذ إحدى طريقتين ، هما :

**الأولى** : أن يقوم باستثمار أصوله بصفته مستصنعاً (طالباً للاستصناع) ، فيتم الاتفاق بين إدارة الوقف وجهة ممولة تقيم بناء على أرض الوقف ، على أن تشتريه إدارة الأوقاف بناء على اتفاق مسبق بثمن مؤجل على أقساط سنوية أو شهرية ، والغالب أن تكون أقل من الأجرة المتوقعة من تأجير المبنى ، وهو على هذا من صيغ استثمار الوقف باعتبار الوقف طالباً للتمويل الذي يحقق الغبطة له<sup>(٢)</sup> .

**الثانية** : أن يقوم الوقف باستثمار إيراداته بصفته صانعاً ، يطلب الربح عن طريق عقد الاستصناع ، فيكون الوقف هنا ممولاً باعتباره صانعاً ، واختيار كون المؤسسة الوقفية مستصنعاً أو صانعاً يتم وفقاً لقدراتها وما يحقق مصالحها .

وأيًا كان الخلاف بين وجهة نظر الباحث وبين ما قال به علماء الشريعة الإسلامية الجدد في توصيف هذه الصيغة ، وهل هي من صور الاستصناع حقيقة أو من صيغ التمويل العقاري ؛ فإن مجرد استحداث هذه الصيغة يعد في ذاته مجالاً هاماً من مجالات تنمية واستثمار الأصول الموقوفة .

٤- ومن الصيغ التقليدية التي قال بها علماء الشريعة الإسلامية الجدد لتمويل عمليات تنمية الأصول الإنتاجية للأوقاف واستغلالها ما يأتي :

أ - المشاركة الدائمة وفقاً لأحكام شركة العنان<sup>(٣)</sup> القائمة على أساس : بناء الممول لفندق أو عمارة سكنية أو إدارية على أرض موقوفة على أن يكون البناء ملكاً للطرفين معاً

(١) أ.د. خالد بن علي المشيخ ، النوازل في الأوقاف ، جامعة الإمام محمد بن سعود بالرياض ، برنامج كرسي الشيخ راشد بن دايل لدراسات الأوقاف ، ٢٠١٢م ، ص ٤٦٩ .

(٢) راجع : د. أحمد بن عبد العزيز الصقيه ، استثمار الأوقاف ، ص ٤١٨ ، مرجع سابق ، وراجع كذلك : د. علي محيي الدين القره داغي ، استثمار الوقف وطرقه القديمة والحديثة ، بحث منشور بمجلة مجمع الفقه الإسلامي بجدة ، العدد ١٣ ، ١ / ٤٨١ بتصرف .

(٣) هي الشركة التي لا تقبل التساوي ؛ بأن لا يوجد أصلاً أو وجد عند العقد وزال بعده . المهذب ، ص ٣٤٥ .

(إدارة الوقف والممول) ، يتقاسمان ريعه بحسب قيمة الأرض وتكلفة البناء ، وفقاً للاتفاق المبرم بينهما<sup>(١)</sup> .

ب- تمويل استغلال أراضي الأوقاف بصيغ المزارعة والمساقاة والمغارسة<sup>(٢)</sup> ، حيث يمكن لإدارة الأوقاف أن تدفع بأعيان الوقف الزراعية إلى من يزرعها من الأفراد والشركات أو يعمل عليها، أو إلى من يتولى سقيها وإمدادها بالمياه اللازمة لزراعتها أو إقامة تجهيزات ريها بالرش أو بالتنقيط، أو إلى من يتولى غرسها بالأشجار المعمرة ، على أن يكون المحصول الناتج بينهما بالنسب وإلى المدة التي ينص عليها عقد الاتفاق المبرم بينهما .

ج- تمويل تشغيل الأصول الوقفية الصناعية أو الطبية المعطلة أو التي تحتاج إلى استبدال الماكينات أو الأجهزة الطبية القديمة والمتخلفة الإنتاجية بأخرى حديثة أكثر أو أجود إنتاجية عن طريق المراجعة التمويلية أو المراجعة للأمر بالشراء ، حيث يفترض في هذه الصيغة حاجة الوقف إلى المعدات أو الأجهزة الطبية أو أي سلعة أخرى دون أن يملك ثمنها معجلاً ، فيتوجه إلى الممول الذي يمكن أن يكون مصرفاً (بنكاً) أو أي مؤسسة مالية تمويلية أخرى ، معبراً عن رغبته في شرائها منه مرابحة ، ويقدم له بياناً كاملاً بمواصفاتها وكمياتها وثمانها والمصدر الموجودة لديه ، ثم يعقد مع الممول عقد مواعده على شرائها منه عند حيازته الفعلية لها نسيئة بربح يتحدد كنسبة مئوية من ثمن شراء الممول لها<sup>(٣)</sup> ، ويطلق على الوقف في هذه الصيغة (الطرف الأمر بالشراء) ، أما الممول فإنه يعتبر وسيطاً في الشراء في تعاقد مع جهة تصنيع أو بيع المعدة أو

(١) د. نزيه حماد ، أساليب استثمار الأوقاف وأسس إدارتها ، أبحاث ندوة نحو دور تنموي للوقف ، الكويت ، مايو ١٩٩٣ ، ص ١٨٥ بتصرف .

(٢) كشاف القناع ، البهوتي ، ٣/ ٥٤١ ، مرجع سابق بتصرف .

(٣) د. عبد الرحمن بن حامد الحامد ، في رسالته للماجستير المقدمة إلى كلية الشريعة ، جامعة أم القرى ، ١٤٢٣ هـ ، بعنوان : تجربة البنوك التجارية السعودية في بيع المرابحة للأمر بالشراء ، دار بلنسية للنشر ، الرياض ، ١٤٢٤ هـ ، ص ٥٩ وما بعدها بتصرف .

الجهاز الطبي أو السلعة ، كما يعتبر بائعاً بالمراوحة في تعاقدته مع الوقف بعد تملكه وحيازته للسلعة المأمور بشرائها<sup>(١)</sup> .

**جوانب الضرورة في تقنين أوقاف الصيغ التقليدية لتمويل تنمية واستغلال الوقف من وجهة نظر الباحث :**

يرى الباحث أن جميع الصيغ التقليدية لتمويل تنمية واستغلال أعيان الأوقاف وأصولها الإنتاجية اجتهادية لا نص فيها ، ويمكن أن تكون محلاً للخلاف بين القائلين بها والمعارضين لها ، سواء في أصل مشروعيتها وجواز الأخذ بها ، أو في تكييفها الشرعي ، أو في توصيفها العملي والواقعي ، وتقليلاً ودفعاً للنزاع حولها يرى الباحث أهمية وضرورة تقنينها وصياغتها صياغة قانونية عامة ومجردة وملزمة ومحددة للجوانب التالية :

- ١- حقوق والتزامات الوقف في كل صيغة على حدة .
- ٢- حقوق والتزامات الطرف الثاني (الممول) في كل صيغة على حدة .
- ٣- تقديم عقد اتفاق نموذجي في كل صيغة على حدة .
- ٤- الإجراءات النظامية (القانونية) اللازمة لانعقاد وصحة العقد في كل صيغة على حدة .
- ٥- التكييف النظامي (القانوني) للعقد المبرم بين الطرفين في كل صيغة على حدة ، والذي يتم النظر على أساسه في كل نزاع قضائي يمكن أن ينشأ بينهما .
- ٦- تحديد النظام (القانون) الواجب التطبيق على كل صيغة على حدة .
- ٧- تنظيم وضبط سلوك الممولين عن طريق قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة يتم الاحتكام إليها لفض التنازع بين الوقف وبين الممولين ، من أجل تقرير الحقوق وفرض الالتزامات على الطرفين<sup>(٢)</sup> .

(١) د. رفيق يونس المصري ، بيع المراوحة للأمر بالشراء في المصارف الإسلامية ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ١٤١٦هـ ، ص ٥ وما بعدها بتصرف .

(٢) راجع : د. جمال الدين عطية ، الوقف والنظم الشرعية والحديثة ذات العلاقة ، مجلة أوقاف ، العدد ١ ، السنة الأولى ، ١٤٢٢ ، ص ٨٨-٩٧ بتصرف ، وراجع : د. تاج الدين أحمد لؤي آل غالب ، مبادئ تنمية الأوقاف ، دار آل غالب للنشر ، جدة ، ١٤٣٧هـ ، ص ١٦٥ وما بعدها بتصرف .

### المطلب الثالث : تقنين التمويل المؤسسي لتنمية واستغلال أعيان الأوقاف عن طريق الاكتتاب العام المباشر .

يقصد بالتمويل المؤسسي : التمويل الذي لا يرتبط ارتباطاً مباشراً بالأفراد ، سواء باعتبارهم ممولين (أصحاب أموال) أو باعتبارهم نظاراً على الأوقاف (متلقين للتمويل) حيث يؤدي هذا النوع من التمويل إلى هيمنة المصالح الشخصية وتلاعبها بالأوقاف سواء في عوائدها أو في أصولها أو في وظائفها ودورها الاجتماعي<sup>(١)</sup> .

التمويل المؤسسي للأوقاف يقصد به إذاً : التمويل الجماعي الذي يقدم للأوقاف كمؤسسة اقتصادية اجتماعية ، ويقدم للإدارة باعتبارها إدارة وقفية مؤسسية ؛ فإن الوقف وعلى حد تعبير البعض<sup>(٢)</sup> : مؤسسة يناط بها إنشاء وتأسيس مؤسسات خدمية وإنتاجية أخرى تغطي مختلف مجالات الحياة الاجتماعية والثقافية والخدمية ؛ فإن لكل وقف أوقافاً تنهض عليه وتستفيد من عوائده ؛ فإن من يوقف (عقاراً أو نقوداً) أو بستاناً على دار أيتام مثلاً ، يكون البستان هو الوقف ، وتكون دار الأيتام أحد الأوقاف ، وعليه فإنه تجب التفرقة بين الوقف كمؤسسة مؤسسية (بكر السين الأولى) وبين الأوقاف كمؤسسة مؤسسية (بفتح السين الأولى)<sup>(٣)</sup> .

أو بمعنى آخر : يجب التفرقة بين الوقف كصيغة فقهية وعملية (تصرف) نظامية قانونية يتم بموجبها حبس الأصل وتسبيل الثمرة ، وبين الأوقاف أي تلك المؤسسات التي تقوم على ذلك الثمر المسبل ؛ إذ الوقف فكرة نظرية ذات أهداف عليا ، وسنة دعا إليها الشارع الإسلامي الحكيم في إطارها العام ، مع ترك أحكامها العملية التفصيلية لاجتهاد العلماء ،

(١) د. كمال منصور ، رسالة دكتوراه بعنوان : الإصلاح الإداري لمؤسسات قطاع الأوقاف ، دراسة حالة الجزائر ، من منشورات الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٣٢هـ ، ص ١٠٧ .

(٢) د. سيف الدين عبد الفتاح ، التجديد السياسي والخبرة الإسلامية ، رسالة دكتوراه ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٧م ، ص ٥٣٧ وما بعدها بتصرف .

(٣) د. نصر محمد عارف ، البناء المؤسسي للوقف في بلدان وادي النيل ، بحث مقدم إلى ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني ، ص ٥٣٢ ، مرجع سابق .

وحتى تتناسب مع مقتضيات زمان ومكان العمل بها ، أما الأوقاف الفعلية التي ترجمت هذه الفكرة في كيانات وقوالب مادية ، متمثلة في عقارات أو نقود أو حقوق ومنافع مالية تقوم على رعايتها إدارة مالية ، وتسعى إلى تقديم الخير والنفعة والخدمات المجتمعية العامة ؛ فإنها تعتبر مؤسسات مالية تستمد مقومات حياتها وأساس وجودها وموارد تسييرها من الوقف ، فالوقف بالنسبة للأوقاف مؤسس ، والأوقاف بالنسبة للوقف مؤسسة محققة لأهداف الوقف ومقاصده الشرعية .

### الاكتتاب العام المباشر :

في إطار العمل في السوق المالي يدل هذا المصطلح على عملية شراء الأوراق المالية من سوق الإصدار أو السوق الأولي ، وهي أحد جناحي سوق الأوراق المالية<sup>(١)</sup> .

والاكتتاب في الأوراق المالية على نوعين :

**أولهما :** اكتتاب عام ، وهو متاح لجميع المتعاملين في سوق الأوراق المالية وفقاً لضوابط التعامل في السوق .

**والثاني :** اكتتاب مغلق ، وهو غير متاح إلا لطوائف بعينها من المكتتبين .

نماذج وأمثلة من الأوراق المالية التي يتم شراؤها بطريق الاكتتاب<sup>(٢)</sup> :

يتم التعامل في السوق المالي بأشكال متعددة من الأدوات المالية ، منها :

١ - الصكوك الحكومية والصكوك المضمونة من الحكومة ، ومن أهمها : شهادات الاستثمار ، أذون الخزانة ، سندات الإسكان والتنمية والخزانة .

(١) أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، تطور سوق المال في مصر في ظل التحديات المعاصرة ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٨ م ، ص ١٩ بتصرف .

(٢) أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، تطور سوق المال في مصر في ظل التحديات المعاصرة ، مرجع سابق ، ص ٨٥ بتصرف .

٢- الصكوك غير الحكومية الصادرة عن الأشخاص النظامية ( القانونية ) الخاضعة لأحكام القانون الخاص، وفي مقدمتها: شركات المساهمة، وهي على نوعين:

أ - الصكوك (السندات) المثبتة لدين على جهة إصدارها بأنواعها الخمسة : (السندات لحاملها، والاسمية، وبخصم الإصدار، وبعلاوة الإصدار، واليانصيب) .

ب- الصكوك المثبتة للملكية حصص في رأس مال جهة إصدارها، وهي الأسهم بأنواعها : (الأسهم العادية، والممتازة، وأسهم التمتع)، (والأسهم الاسمية، والأسهم لحاملها، والأسهم الإذنية أو لأمر صاحبها)<sup>(١)</sup> .

### تنبيه مهم :

يرى الباحث أنه ليست كل ورقة مالية صالحة لوقفها، وليست كل ورقة مالية صالحة للاكتتاب فيها بمال الوقف، وليست كل ورقة مالية صالحة لتمويل مؤسسات الوقف عن طريقها؛ حيث الصالح من بين هذه الأوراق فقط لوقفه والاكنتاب فيه أو إصداره وتمويل المؤسسات الوقفية عن طريقه هي الأوراق التي تتوافق مع أحكام الشريعة الاسلامية في الأرباح المتولدة والناجحة عنها .

ومن أهم نماذج هذه الأوراق : الأسهم العادية، والصكوك الوقفية، وصكوك (سندات) المقارضة أو المضاربة، وفيما يلي كلمة موجزة عن النوعين الأخيرين :

١- **الصكوك الوقفية** : وهي صكوك يتم إصدارها من جانب المؤسسات الوقفية في شكل أسهم أو سندات ذات طبيعة خاصة من حيث قيمتها والاكنتاب فيها وتداولها واستردادها واستحقاقها للعائد (التوزيعات الدورية)، ومن حيث شكل السند الوقفي وطبيعته، والحقوق الممنوحة لحامله وأجله، واسترداد قيمته ومزاياه .

(١) لمزيد من التفصيل في التعريف بهذه الأوراق وبغيرها: أ.د. محمود سمير الشرقاوي، القانون التجاري، الجزء الأول، دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٨٩م، ص ٣٢٣ وما بعدها بتصرف .

وقد أقر العلماء في شأن الأسهم الوقفية ما يلي<sup>(١)</sup> :

- أ - أن تكون جهة الإصدار إدارة وقفية .
- ب- أن يهدف الإصدار والاكتتاب إلى تمويل إقامة مشاريع استثمارية وقفية .
- ج- أن يكون السهم اسمياً غير متداول في البورصة .
- د- ألا يرتب السهم لحامله أية حقوق ملكية في المشروع الوقفي، أو أية حقوق مالية في الحصول على نصيب من أرباح المشروع الوقفي .
- هـ- أن يتم إنفاق أرباح المشروع على أوجه البر والخير التي خصص لها .
- كما أقر العلماء في شأن السندات الوقفية ما يلي<sup>(٢)</sup> :
- أ - ألا يمثل السند صكاً بدين على جهة الإصدار .
- ب- ألا يعطي السند لحامله الحق في استرداده أو في الحصول على فوائد ثابتة عنه .
- ج- لصاحب السند الحق في التنازل عنه لجهة إصداره الوقفية .

٢- إصدار صكوك المقارضة (سندات المضاربة) : وهي صيغة أخذ بها القانون الأردني بموجب قانون سندات المقارضة رقم ١٠ لسنة ١٩٨١م<sup>(٣)</sup> ، وتعهدت وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية أن تدفع لمالك السند كامل قيمته الاسمية مع أرباحه بحسب الشروط المبينة على ظهر السند، وقد كفلت الحكومة الأردنية الوفاء بكامل القيمة الاسمية للسند في الموعد المحدد .

(١) راجع في هذا المعنى : د. فارس مسدور ، تمويل واستثمار الأوقاف بين النظرية والتطبيق ، رسالة دكتوراه ، من منشورات الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ٢٠١١م ، ص ٩٣ .

(٢) د. كمال توفيق خطاب ، الصكوك الوقفية ودورها في التنمية ، بحث مقدم إلى مؤتمر الأوقاف الثاني بجامعة أم القرى ، ٢٠٠٦م ، ص ٩ بتصرف .

(٣) الأستاذ : وليد خير الله ، سندات المقارضة مع حالة تطبيقية ، بحث مقدم إلى ندوة إدارة وتثمين ممتلكات الأوقاف ، البنك الإسلامي للتنمية ، ١٤٢٥هـ ، ص ١٥٥ وما بعدها بتصرف .

وتقوم فكرة سندات المقارضة الوقفية على :

أ - اعتبار السند وثيقة اسمية محددة القيمة .

ب- حق مالك السند في الحصول على نسبة محددة من أرباح المشروع المصدر للسند في نشرة الإصدار .

ج- عدم استحقاق السند لأية فوائد سنوية محددة مسبقاً .

د- تخصيص حصيلة الاكتتاب في السندات لإقامة مشروع وقفي محدد .

هـ- منح وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية (الأردنية) حق إصدار هذه السندات .

و- يمثل السند قرصاً على المشروع الوقفي المخصص لتمويله ، والذي يجب إدارته مالياً كوحدة مستقلة ، وأن يتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة ، بحيث تتضح في نهاية السنة المالية أرباحه المعدلة لاستهلاك (إطفاء) السندات وتوزيع الأرباح حسب النسب المحددة في نشرة الإصدار .

ز- جعل موجودات كل مشروع ضامنة للوفاء بسندات المقارضة التي أصدرها ، بحيث لا يسمح عند توقفه وتصفيته بالتصرف فيها قبل الوفاء الكامل بقيمة هذه السندات .

ح- منح كل مشروع ممول عن طريق سندات المقارضة الحق في إدارة إصدار هذه السندات بنفسه، أو إسناد هذه المهمة إلى مؤسسة مالية متخصصة في إصدار وتسويق وتغطية الاكتتاب في الأوراق المالية لقاء أتعاب محددة .

### بيانات نشرة إصدار صكوك (سندات) المقارضة :

أوجب القانون الأردني رقم ١٠ لسنة ١٩٨١م الخاص بسندات المقارضة أن تحتوي نشرة الإصدار لهذه السندات على البيانات التالية<sup>(١)</sup> :

(١) الأستاذ : وليد خير الله ، سندات المقارضة مع حالة تطبيقية ، بحث مقدم إلى ندوة إدارة وتثمين ممتلكات الأوقاف ، البنك الإسلامي للتنمية ، ١٤٢٥هـ ، ص ١٥٨ ، مرجع سابق .



- ١- اسم صاحب السند (المكتب) وقيمته الاسمية .
- ٢- وصف المشروع الوقفي الذي ستستخدم حصيلة الإصدار في تمويله وجدواه الاقتصادية .
- ٣- تحديد فترة السماح اللازمة لتنفيذ المشروع .
- ٤- النسب المخصصة سنويًا لاستهلاك (إطفاء) السندات والنسب المخصصة لتوزيعها على مالكي السندات من صافي أرباح المشروع .
- ٥- مواعيد فتح باب الاكتتاب ومواعيد إقفاله ومواعيد التوزيعات المقررة .

### شروط الإصدار :

- ١- تعتبر نشرة الإصدار الأساس التعاقدي في كل عملية إصدار لسندات المقارضة ، كما تعتبر بمثابة الإيجاب من الجهة المصدرة ، ويعتبر إطلاع المكتب عليها واشترائه بها بمثابة القبول الواجب لإتمام التعاقد .
- ٢- تعتبر نشرة الإصدار بمثابة الحكم القطعي النهائي ، بحيث لا يجوز تغيير أي شرط من الشروط الواردة فيها .
- ٣- يمثل حملة السندات في اللجنة المشرفة على تنفيذ المشروع وإدارته عضوًا يسمى الحافظ الأمين ، تكون مهمته رعاية مصالح حملة السندات .
- ٤- توقيع وزير الأوقاف بالنيابة عن وزارته الضامنة للوفاء بقيمة السند لمالكة في المواعيد المقررة لاستهلاكه .
- ٥- تسجيل ملكية السند على وجهه وفي سجل الإسناد الخاص بإصداره لدى كل من وزارة الأوقاف والحافظ الأمين .
- ٦- يتم دفع الأرباح المقررة أو القيمة الاسمية للسند في المواعيد المحددة فور تقديمه إلى مكاتب وكيل الدفع والحافظ الأمين .
- ٧- مدة تقادم السند خمس عشرة سنة من موعد الاستهلاك (الإطفاء) المحدد .

## جوانب الضرورة في تقنين التمويل المؤسسي لتنمية الأوقاف عن طريق الاكتتاب العام المباشر :

يرى الباحث أن هذا النوع من التمويل الذي يعتمد على إصدار وتداول الأوراق المالية ، وعلى التعامل مع الأسواق المالية بنوعيتها : الأسواق المنظمة ، والأسواق غير المنظمة ، يستدعي تقنينه وإفراده بقواعد قانونية خاصة لوجوه وجوانب الضرورة التالية :

- ١- الاعتراف الصريح للأوقاف كمؤسسة اقتصادية بالشخصية الاعتبارية الحكومية والذمة المالية المستقلة وأهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالالتزامات .
- ٢- الاعتراف للأوقاف كمؤسسة اقتصادية بأهلية إصدار الأوراق المالية التي تتناسب مع طبيعتها ، وأهلية دخول أسواق الأوراق المالية والتعامل فيها سواء بنفسها أو عن طريق وسيط مالي (سمسار) .
- ٣- تحديد قواعد وإجراءات إصدار الأوقاف للأوراق المالية وحيازتها .
- ٤- تحديد طبيعة وأشكال الأوراق المالية التي يمكن إصدارها من جانب الأوقاف .
- ٥- تحديد بيانات نشرة الإصدار التي تلتزم بها الأوقاف حال إصدارها الأوراق .
- ٦- تحديد حجم التمويل المسموح به للأوقاف ، وطرق استهلاكها لإصدارتها من الأوراق المالية .
- ٧- تحديد الجهة الضامنة للوفاء للمكتتبين في الأوراق المالية الوقفية بأموالهم إذا لم يرغبوا في وقفها واشترطوا استردادها .
- ٨- تحديد الجهة الضامنة للوقف على إنشاء وتكوين صناديق وشركات الاستثمار في مجال الأوراق المالية ، وعلى تشكيل محافظ الاستثمار .
- ٩- تحديد السمات الرئيسة لاستثمارات الأوقاف في الأوراق المالية .
- ١٠- تحديد طرق وأساليب مواجهة الأوقاف لمخاطر التقلب في أسعار الصرف ، وحقوق الملكية ، وكيفية إدارتها للمخاطر المالية .

- ١١ - تحديد مدى قدرة الإدارة الحكومية للأوقاف على إعادة هيكلة المؤسسات الاقتصادية الوقفية وإجراء التغييرات الضرورية في أساليب الإدارة وفي هيكل رأس المال ، وفي شكل ملكية كل مؤسسة وقفية ، وفي الاندماج أو الاتحاد فيما بينها .
- ١٢ - تحديد مدى قدرة الأوقاف كمؤسسة اقتصادية مصدرة للأوراق المالية على استخدام عقود الخيار على الأسهم واستراتيجياتها المتعددة (استراتيجية مساواة خيار البيع والشراء ، واستراتيجية خيار البيع الصناعي ، وخيار الشراء الصناعي)<sup>(١)</sup> .

---

(١) انظر في التعريف بكل ما تقدم : أ.د. منير إبراهيم هندي ، إدارة المخاطر ، الجزء الأول والجزء الثاني ، المكتب العربي الحديث بالإسكندرية ، ٢٠١١م ، ص ١٤٦ وما بعدها .

## الباب الثاني

### الإصلاح الإداري للوقف (مفهومه ، أبعاده ، افتراضاته)

إن المفهوم العلمي الفني للإصلاح الإداري لأنظمة الإدارة العامة ، والإدارة المالية المعاصرة يتنازعه خمسة اتجاهات رئيسة<sup>(١)</sup> ، لكل اتجاه منها مفهومه الخاص في شأن مضمون ومدى وأساليب ونتائج هذا الإصلاح .

إلا أن الاختلالات الإدارية التي لحقت بالوقف إنما هي ناتجة عن سوء إدارة هذه المرافق ، وعن إهدار مصادر تمويلها ، وعن التحيز في تقديم خدماتها إلى غير المستحقين الأصليين لها من الموقوف عليهم ، إضافة إلى الاختلال الإداري الناتج عن سوء استخدام الترخيص لجهة الإدارة باستبدال الأعيان الموقوفة المتهاككة أو عديمة النفع ، والاستيلاء غير المشروع على أموال البدل .

ولقد اعترت الوقف الإسلامي الكثير من أوجه الفساد الإداري ، من أهمها :

- ١- الفساد المتصل بإهلاك أعيان الوقف ؛ إما بفقد وثائقها ومستنداتها ، وإما بإهمال صيانتها وتعميرها ، وإما بالتغاضي عن استيلاء الغير عليها ، وإما بتحكيكها لمدد طويلة ، وتسهيل اغتصاب المستحكرين لها ، وإما بيعها لأغراض استبدالها واستهلاك مال البدل .
- ٢- الفساد المتصل باستبدال الإدارة في التصرف في ريع الأوقاف وإنفاقه في غير الوجوه التي تم الوقف لأجلها ، وحرمان المستحقين الأصليين من الحصول على مستحقاتهم .
- ٣- الفساد المتصل بسوء سلوك النظار ومعاونتهم في التعامل مع أعيان الأوقاف ومع الريع الناتج منها ؛ إما بالتحايل على القوانين والأنظمة ، وتسهيل عمليات استيلائهم أو استيلاء ذويهم عليها ، وإما بالإهمال والتكاسل في التزاماتهم بحفظها ، وإما بانتهاج أساليب البيروقراطية الإدارية في إدارتها .

(١) ص ٣٩ ، ٤٠ .

وقد لعبت أوجه الاختلال الإداري لإدارة أعيان الأوقاف والمرافق الخدمية التي تمولها دورًا بارزًا في إعاقة حركة الوقف المجتمعية ، وفي إضعاف ثقته في العلاقة بين الدولة والمجتمع ، وتحويله إلى قيمة مضافة في قوة الدولة على حساب المجتمع<sup>(١)</sup> .

وفي هذا الباب سيتم الحديث عن ماهية الإصلاح الإداري للوقف وأهميته وأبعاده وصوره وإشكالياته وتجاربه وافترضاته ومخاطره وأطره الفكرية وضروراته بما يتفق مع برامج ورؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ م ، من خلال ثلاثة فصول رئيسة على النحو التالي :

**الفصل الأول : ماهية الإصلاح الإداري للوقف .**

**الفصل الثاني : مخاطر ومحاذير الإصلاح الإداري للوقف .**

**الفصل الثالث : المنظور الفكري لإستراتيجية الإصلاح الإداري للوقف .**

---

(١) د. إبراهيم البيومي غانم ، الأوقاف والسياسة في مصر ، دار الشروق ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ٣٨ وما بعدها .

## الفصل الأول

### ماهية الإصلاح الإداري للوقف

تثور الكثير من الأسئلة والاستفسارات حول مضمون الإصلاح الإداري للوقف ،  
ومن أهم هذه الأسئلة ما يأتي :

١- هل يقصد بهذا الإصلاح مجرد تحسين وتطوير الظروف المادية لعمل الأجهزة الإدارية الأهلية والحكومية للمؤسسات الوقفية ؟ أم يمتد الإصلاح إلى جوانب أخرى ذات صلة بالوقف والأوقاف .

٢- هل يتضمن الإصلاح الإداري للوقف تطوير وتعديل الأنظمة واللوائح والإجراءات والهياكل التنظيمية للوقف والمؤسسات الوقفية .

٣- هل يمتد الإصلاح إلى تقويم وتهذيب سلوك وأخلاقيات العناصر البشرية في الإدارات الأهلية والحكومية للأوقاف في تعاملها مع أموال الوقف .

٤- هل يعني الإصلاح الإداري للوقف والأوقاف في دولة ما مجرد نقل التجارب الإدارية الناجحة في دول أخرى وتعميم تطبيقها ؟

٥- هل يقتصر الإصلاح الإداري للوقف والأوقاف على مجرد معالجة السلبيات الإدارية التي تعوقه في تحقيق أهدافه ، أم يمتد إلى جوانب إصلاح أخرى ؟

٦- هل يقتصر الإصلاح الإداري للوقف على مجرد رفع كفاءة وإنتاجية أصوله الرأسمالية واستثمار موارده بدلاً من الاقتصر على استعمال واستغلال هذه الأصول والموارد ؟

أسئلة كثيرة تدور عن الإصلاح الإداري للوقف ، أحاول الإجابة عنها في هذا الفصل من خلال ثلاثة مباحث ، على النحو التالي :

- المبحث الأول : مفهوم الإصلاح الإداري للوقف .
- المبحث الثاني : أبعاد الإصلاح الإداري للوقف .
- المبحث الثالث : افتراضات الإصلاح الإداري للوقف .

## المبحث الأول

### مفهوم الإصلاح الإداري للوقف

من وجه نظر الباحث يعتبر الوقف تشريعاً نظرياً إسلامياً تطوعياً في أصله ، اجتهادياً في تأصيل فروعه وأحكامه ، وتعتبر الأوقاف الصيغة العملية التطبيقية التي نقلت هذا التشريع من حيزه النظري إلى جانبه العملي التطبيقي<sup>(١)</sup> ، وتعتبر المرافق الخدمية أو الإنتاجية التي يتم تمويل إنشائها وتشغيلها وتسييرها من ريع وإيرادات الأوقاف مؤسسات اقتصادية واجتماعية ذات أغراض وأهداف خيرية عامة في الوقف الخيري العام .

وعند القول بأن الوقف مؤسسة اقتصادية واجتماعية ، فلا يقصد الوقف باعتباره تشريعاً نظرياً ، ولا تقصد الأعيان الموقوفة باعتبارها مصدرًا للتمويل ، وإنما يقصد مجازاً المرافق الخدمية والإنتاجية الممولة عن طريق ما تدره أعيان الوقف من ريع وإيرادات .

وصفوة القول في ذلك : أن الوقف ثلاثة عناصر أساسية هي :

١- نظرية (تشريع الوقف) .

٢- الأعيان الموقوفة .

٣- المرافق الخدمية والإنتاجية الممولة من ريع وإيرادات الأعيان .

وعليه فإن هذه العناصر الثلاثة أنفة الذكر هي موطن (محل) الإصلاح الإداري ، فمن الطبيعي أن تكون نظرية أو تنظيم (تشريع) الوقف محلاً للإصلاح التنظيمي (التشريعي) ؛ بتعديل الاجتهاد الفقهي حول بعض المسائل والقضايا بما يناسب كل عصر ومصر ، أو بإضافة اجتهاد فقهي جديد تحتاج إليه مسيرة تنمية أعيان الوقف وتسيير مرافقه تحقيقاً لأهدافه ، وفقاً لشروط الاجتهاد ، وبما يتفق مع مقاصد الشريعة .

ومن الطبيعي أن تكون أعيان الوقف وأصوله الرأسمالية محلاً للإصلاحات المالية بتعميرها وإعادة تأهيلها للاستغلال والاستثمار ورفع إنتاجيتها ، أو باستبدال المتهاك منها

(١) ص ٤٢ .



حفاظاً عليها ، واستبقاء لها مصدرًا لإثابة الواقف إلى الأبد ، بما يتفق مع شرط التأييد في الوقف .

أما المرافق الخدمية والإنتاجية الممولة في إنشائها وفي تسييرها من ريع وإيرادات الأعيان الموقوفة ، والتي يتوصل الوقف إلى تحقيق أغراضه وأهدافه من خلالها ، والتي تدار بواسطة عناصر بشرية تستطيع التعبير عن إرادتها ، وتتصرف نيابة عنها ، وتمثلها نظامياً (قانوناً) أمام الغير ، والمعروفة باسم ناظر الوقف ، أيًا كانت صفته وتكوينه النظامي (القانوني) ؛ أي سواء كان إدارة حكومية أو إدارة أهلية ، هذه المرافق بعنصرها المادي والبشري هي محل الإصلاح الإداري المستهدف ؛ وذلك لأن إدارة هذه المرافق هي التي اعتراها الفساد الإداري والانحراف السلوكي إلى الحدود التي أفرغت هذه المرافق من رسالتها ، وجردتها من أهداف إقامتها ، وذلك بما أدى بالوقف إلى أن يكون موضوعاً للصراع بين المجتمع وبين المتولين لظنارته ، هذا الصراع الذي انتهى بأصحاب الفوائض المالية إلى الإحجام عن وقفها .

وصفوة القول في ذلك : أن الوقف كنظرية فقهية ، أو كمنظومة نظامية (قانونية) أقام قاعدة تمويلية ضخمة ، غاية في الثراء ، تتمثل في الأعيان والأصول الموقوفة ، القادرة على تلبية مطالب تمويل إنشاء وتسيير المرافق الخدمية والإنتاجية الوقفية ، التي تحقق المقاصد الشرعية لفكرة الوقف<sup>(١)</sup> .

وبعد هذا التمهيدي الموجز أنتقل إلى المقاصد البحثية الرئيسية في المبحث الحالي ، والتي سوف يتناولها الباحث من خلال ثلاثة مطالب على النحو التالي :

**المطلب الأول :** المفاهيم الأساسية للإصلاح الإداري للوقف .

**المطلب الثاني :** أهمية الإصلاح الإداري للوقف .

**المطلب الثالث :** معايير التفرقة بين الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية والتطوير الإداري والتحديث الإداري .

(١) راجع في المضمون ذاته : د. نصر محمد عارف ، ص ٥٣٤ ، مرجع سابق .

## المطلب الأول : المفاهيم الأساسية للإصلاح الإداري للوقف<sup>(١)</sup> .

المفهوم في اللغة : مجموع الصفات والخصائص الموضحة لمعنى كلي ، ويقابله : الماصدق ، فهمه فهماً وفهامة : أحسن تصوره وأفهمه الأمر ، أبانه له ، وفهمه الأمر : مكنه أن يفهمه ، وتفهم الكلام : فهمه شيئاً فشيئاً<sup>(٢)</sup> .

## المفهوم العلمي للإصلاح الإداري المعاصر :

هناك عدد من الاتجاهات تتنازع تحديد المفهوم العلمي والفني للإصلاح الإداري المعاصر .

## الاتجاه الأول :

وهو يرى أن للإصلاح الإداري مضامين سلوكية تتضمن تقويماً وتحسيناً وتطويراً للقوانين والأنظمة والإجراءات والهياكل التنظيمية التي تحكم نشاط جهة الإدارة ، ومضامين تقويمية للقواعد والسلوكيات الموجودة في النظام الإداري لتحسينها وتطويرها وربطها بطموحات مستقبلية تحافظ على الثوابت والقيم الإدارية المقبولة ، وتجدد وتطور القيم والثوابت الإدارية التي اعترها الفساد .

والإصلاح الإداري وفقاً لمفهوم هذا الاتجاه لا يقتصر فقط على العملية الإدارية الفنية ، وإنما يشمل التأثيرات المتبادلة مع البيئة الكلية وعلاقتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وبهذا يتجاوز الفهم الجزئي للإدارة ، والمتمثل في إصلاحات هيكلية أو تحديث أجهزة وأنظمة محددة . وهذه النظرة تنقل الإصلاح من مجرد عملية نقل صور إدارية وأدوات حديثة تقنية وفنية ، كما هو الحال في مفهوم التحديث الإداري إلى خلق روح الابتكار والإبداع التنظيمي ، والاهتمام بجوانب الإنتاجية والإنجاز في الظروف البيئية المحيطة<sup>(٣)</sup> .

(١) راجع : التعريف الإداري للوقف ، في المطلب الثاني من المبحث الأول من الفصل التمهيدي من هذه الرسالة .

(٢) المعجم الوجيز ، مرجع سابق ، ص ٤٨٣ ، مادة (فَهْمَه) .

(٣) أ.د. ياسر العدوان ، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي ، بحث منشور ضمن كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، من منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية ،

## الاتجاه الثاني :

ويرى أصحابه أن الإصلاح الإداري مفهوم معياري<sup>(١)</sup> (المعيار) ما اتخذ أساسًا للمقارنة والتقدير ، و (المعيار) : نموذج متحقق أو متصور لما ينبغي أن يكون عليه الشيء ، مفهوم معياري قيمى ، له أبعاد أخلاقية متعددة ، ذات أهداف قيمية مختلفة ، تختلف معايير قياسها ، ويقوم هذا المفهوم على دلالة أن التنمية أو التطوير شيء مرغوب فيه ، ويمكن ترجمته إلى برامج وأنشطة إدارية ، ويعتبر النموذج المعياري القيمي من نماذج الإصلاح الإداري هو الاتجاه الغالب لدى الباحثين لاعتماده على فكرة الشرعية المؤسسية في إيجاده وتنفيذه ، ويظهر هذا جليًا في أنظمة وتشريعات الإصلاح ، باعتبارها انعكاسًا قيميًا لما يراه المصلحون ، واتجاهها يراود سلوكه ، ويزداد هذا تأكيدًا حينما يكون تفسير أهداف الإصلاح وسياساته وطرقه مقرونة برؤية السلطات الإدارية لأهداف ووسائل الإصلاح ومقترنة بالخبرات الإدارية لدى الإدارة العليا .

## الاتجاه الثالث :

يرى أصحابه أن الإصلاح الإداري ليس فقط وسيطًا أو أداة لنقل خطط التنمية ، بل عملية تنموية وسياسية واجتماعية لها جوانب تنفيذية واقتصادية .

## الاتجاه الرابع :

ويرى أنصاره أن الإصلاح الإداري ليس فقط علاجًا لسليبيات إدارية ، وإنما هو مضامين سياسية واجتماعية ، ووسائل وطرق ليس بالضرورة الاتفاق عليها مسبقًا من قبل من لهم علاقة بالإصلاح .

## الاتجاه الخامس<sup>(٢)</sup> :

ويرى أنصاره ارتباط الإصلاح الإداري بعمليات تحول وانتقال من وضعية قائمة معيبة إلى وضعية صحيحة منشودة .

(١) د. ياسر العدوان ، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي ، ص ٧٨٨ ، مرجع سابق .

(٢) السابق نفسه .

## حدود وأهداف الإصلاح الإداري :

ينحصر نطاق الإصلاح الإداري في الجهاز الإداري بشقيه البشري والتنظيمي ؛ حيث يهدف إلى رفع القدرة والكفاءة الفعلية لأفراد الجهاز الإداري ، وإلى تنقية وتعديل وتطوير القوانين واللوائح والأوامر الإدارية المعيقة لعمل الجهاز لكي يجري ويلبي متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ويحقق الرغبات المعلنة وغير المعلنة لذوي العلاقة بالجهاز الإداري للمؤسسة الاقتصادية التي يتبعها الجهاز .

ويرى الباحث أن المفاهيم الأساسية للإصلاح الإداري للأوقاف والمرافق الوقفية تتعدد ، وذلك لتعدد مفهوم الإصلاح الإداري ، حيث تركز كل مفهوم من ناحية تعريف الإصلاح الإداري ومن زواياه ، ويرى الباحث أن أهم هذه المفاهيم ، هي :

- ١- رفع كفاءة العنصر البشري في الإدارة الوقفية وضبط سلوك أفرادها على مقتضى القيم والثوابت الإسلامية في التعامل مع أموال الصدقات .
- ٢- ربط أجور وحوافز أفراد الإدارات الوقفية بإنتاجية أعيان الأوقاف ومقدار ما تحققه من ريع وثمار وإنجاز لأهداف الوقف .
- ٣- تعديل وتنقية أنظمة ولوائح الوقف من مسببات البيروقراطية الإدارية المعيقة لانطلاق الأجهزة الإدارية الوقفية نحو الابتكار والإبداع التنظيمي .
- ٤- هجر أساليب الإدارة الحكومية وانتهاج أساليب الإدارة المالية الحديثة بحيث تدار أعيان الأوقاف والمرافق الوقفية لا باعتبارها إدارات حكومية ، وإنما باعتبارها مؤسسات اقتصادية إنتاجية خدمية .
- ٥- التعامل مع المرافق الوقفية باعتبارها مرافق عامة ، ومع أموال الأوقاف باعتبارها أموالاً ذات طبيعة خاصة ، يدخل اختلاسها في دائرة الغلول المحرم بنص الشارع وخيانة الأمانة .

## غايات الإصلاح الإداري للوقف :

ويرى الباحث أهمية وضرورة التفرقة بين دراسة الوقف كفكرة ونظرية ، وبين دراسة الأوقاف كصيغة تطبيقية لقواعد هذه النظرية ، وكمصدر لتمويل إقامة وتسيير المرافق الخدمية والإنتاجية الوقفية ؛ فإن دراسة الوقف كنظرية تستلزم دراسة أبعاده الفقهية والنظامية (القانونية) من حيث كونه حبسًا للمال على سبيل التأييد أو التأكيد ، وإخراجًا له عن ملكية صاحبه وذمته المالية ، ومنعًا له من التصرف الناقل للملكية إلى الغير ، ومن حيث كونه مخصصًا لتمويل مرافق بر و نفع عامة معينة ، أو لسد حاجة أفراد معينين من ذرية الواقف ، ولا يجوز تعديل مصارفه .

أما دراسة الأوقاف كصيغة تطبيقية وترجمة عملية ناقلة للنظرية إلى واقع جديد مادي ملموس في صورة أعيان وأصول رأسمالية موقوفة ممولة لمرافق خدمية أو إنتاجية مؤسسية تدار بمعرفة عناصر بشرية ، قد يشوب الفساد نشاطها الإداري ؛ فإنها تستلزم البحث في أوجه الفساد وأسبابه وأساليب مواجهته وإصلاحه .

والفساد الإداري إنما يلحق بإدارة أعيان الأوقاف أو بإدارة المرافق الوقفية الخدمية أو الإنتاجية ، ويمكن أن يتخذ صورًا وأشكالًا كثيرة ومتنوعة ، منها :

١- الإهمال في حفظ حجج ووثائق الأوقاف حتى تتلف أو تضيع ، وتضيع معها ملكية الوقف لأعيانه وأصوله الرأسمالية .

٢- الإهمال في عمارة أعيان الوقف العقارية حتى تتخرب ويقل أو ينعدم نفعها وتلاشى غلاتها .

٣- انتهاج الأساليب البيروقراطية في إدارة أعيان الأوقاف ومرافقه الخدمية حتى تتعطل كل مشاريع الاستغلال والتنمية للاستثمار<sup>(١)</sup> .

(١) د. سامي محمد صلاحات ، حوكمة الأوقاف وإدارة عملياتها الرئيسية ، مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف ، الرياض ، ص ٦٨-٧٩ بتصرف .

- ٤- تبديد الإدارة لبيع الأوقاف أو لأموال بدل الأعيان المتهالكة عديمة النفع في أوجه إنفاق غير مشروعة ، أو غير ذات جدوى .
- ٥- تغيير الإدارة في مصارف الوقف التي أرادها الواقف وحرمان المستحقين الأصليين من كل أو بعض مستحقاتهم .
- ٦- استغلال الإدارة لثغرات تشريعات الوقف للتوصل إلى الاستيلاء عليها من جانب أفراد الإدارة أو من جانب ذويهم .

## المطلب الثاني : أهمية الإصلاح الإداري للوقف .

إن القضية الرئيسية التي يعالجها هذا المطلب هي أهمية الإصلاح الإداري لما شاب الوقف الإسلامي من انحرافات في التطبيق ، واختلال في الإدارة ، وتكمن هذه الأهمية ، ويكمن هذا الدور للإصلاح الإداري للوقف في الجوانب التالية :

- ١- تلبية حاجة الوقف إلى تنظيم إداري جديد يتماشى وروح العصر ، ومستجدات الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة بالوقف<sup>(١)</sup> .
- ٢- تلبية حاجة الأوقاف إلى أجهزة وأساليب رقابية وإشرافية فعالة يتوفر لديها أدوات وآليات رقابية وتملك سلطة توقيع الجزاءات الرادعة على المعتدين على الأعيان أو على غلات الأوقاف تكون معاونة أو بديلة للقضاء الشرعي<sup>(٢)</sup> .
- ٣- تلبية حاجة الوقف إلى معاشة أسباب الخلل والقصور في التنظيمات الإدارية التقليدية التي تعرضت أموال الأوقاف في ظلها للاندثار .
- ٤- الحد من تجاوزات النظار والمتولين لشؤون الأوقاف وضعفهم عن حماية أعيان الأوقاف في مواجهة أصحاب الأطماع فيها، وإعادة تأهيلهم وفقاً لقواعد وأسس علوم الإدارة الحديثة<sup>(٣)</sup> .
- ٥- رفع إنتاجية أعيان الأوقاف وتعزيز إسهامها في الناتج المحلي الإجمالي ، وربط القطاع الوقفي بخطة التنمية العامة للدولة ، وبرامج الإصلاح الإداري فيها ، وتعظيم الأثر الاقتصادي للأوقاف .
- ٦- بناء سياسة واضحة لنظام رقابي فاعل على أداء نظار الأوقاف ، ومحاسبتهم وحماية أعيان الأوقاف وغلاتها من مطامعهم الشخصية .

(١) د. كمال منصور ، الإصلاح الإداري لمؤسسات قطاع الأوقاف ، رسالة دكتوراه ، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت ، ١٤٣٢هـ ، ص ١٢٣ .

(٢) د. منذر قحف ، الوقف الإسلامي ، تطوره وإدارته وتنميته ، ص ٢٨٤ ، مرجع سابق .

(٣) الشيخ محمد أبو زهرة ، محاضرات في الوقف ، مرجع سابق ، ص ٣٥ وما بعدها .

٧- ضمان وصول غلات الأوقاف ومنافعها إلى المستحقين الأصليين لها وفقاً لشروط الواقفين<sup>(١)</sup> ، والقضاء على أسباب التذمر والشكوى من سوء تصرف وفساد المتولين لشؤون الوقف ، وتحول غلاته إلى موارد رزق غير مشروع لغير المستحقين .

٨- تقديم الدعم الفني والمشورة الإدارية لجهات الإدارة لإنجاز عمليات حصر وتوثيق وتسجيل أعيان الأوقاف وبناء قاعدة معلومات دقيقة عنها ؛ حفاظاً على ديمومتها ، واستمراريتها في أداء رسالة الوقف وتحقيق أهدافه .

ثم التعرف على أبرز الطموحات الإدارية للارتقاء بمستوى الإدارات الوقفية ؛ سعياً إلى تحقيق أغراض الوقف ، المتمثلة في تحقيق رفاهة المجتمع وتراحمه وتعاطفه ، واستشرافاً لمستقبل أفضل للوقف الإسلامي .

ولما كانت الإدارة ديناميكية في توجيه الوقف نحو تحقيق أهدافه أو في تعجيزه عن تحقيق هذه الأهداف ، وذلك من حيث إنها تتأثر بالعوامل البيئية المحيطة بالوقف ؛ فقد تأثر الوقف الإسلامي على مر الدهور ازدهاراً وأفولاً بحسن الإدارة وفسادها ، حيث كانت الأوقاف في عصر الصحابة والتابعين وتابعيهم مصدر بر وإغاثة ، وسداً لحاجة الفقراء والمساكين وأبناء السبيل وطلاب العلم وعمارة المساجد ، فما كانت بيوت الله لتعمر بغير الأوقاف ، وما كانت لتقام وتنشأ إلا بتشريعه ، ولا تقام فيها الشعائر إلا بصدقته ، وما كان ذلك ليتم إلا باستقامة نظار الوقف ونزاهتهم وكفهم عن أكل الحرام ، وحرصهم على إبراء ذمتهم من حقوق المستحقين .

ولما تحول الوقف الذري إلى أداة لمحاربة الميراث ، وإلى ذريعة ووسيلة للتهرب من أحكامه ، وحرمان البنات من نصيبهن في تركات مورثيهن ، أو على بعض الفروض ، جعل التركة قسمة ضيزى بين الذكور والإناث ، يتم عن طريقه التطفيف للبنات ، والزيادة للذكور ، وخرج بذلك الوقف عن مساره الشرعي الصحيح ؛ بدأ الفساد يستشري في إدارته ، وطمع

(١) د. محمد عثمان الشبير ، مشمولات أجرة الناظر المعاصرة ، بحث ضمن أعمال منتدى قضايا الوقف الفقهية الأول ، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت ، ١٤٢٤هـ ، ص ٣٧٦ .



النظار في ريعه وأعيانه ، وصارت غلات الأوقاف نهباً للمتولين أمرها ، وضاعت الحقوق على مستحقيها .

وبسبب فساد بعض إدارات الأوقاف ؛ وضعف بعض أنظمة الحكومات ، التي أصدرت الأنظمة و القوانين التي مكنتها من الحلول في أعمال النظارة والإدارة محل الإدارات الأهلية ، تحت ذريعة الإصلاح الإداري على فساد النظار .

### عجز التنظيم القانوني للوقف عن تحقيق الإصلاح الإداري له :

إن أنظمة وقوانين الوقف لم تتجرد من الأغراض الجانبية ، ولم تخل من الثغرات ، ولكنها نقلت الفساد الإداري للأوقاف من نطاق الفردية الضيق إلى الفساد المؤسسي .

غير أن إصدار أنظمة (قوانين) الوقف ، وحلول الدولة محل النظار الأهليين في إدارة الأوقاف ؛ من خلال دواوين ووزارات وهيئات الأوقاف ، كل ذلك لم يكن ليزيل ما شاب إدارة الأوقاف من مثالب وفساد متعدد الأشكال .

ومن هنا تكمن أهمية الإصلاح الإداري للوقف ؛ فالإصلاح الإداري يتم من خلاله تأهيل النظار والقضاء على الفساد الإداري ، بما يعود على الوقف بالنماء والديمومة .

### معوقات الإصلاح الإداري للوقف من وجهة نظر الباحث :

يرى الباحث أن أهم أنواع معوقات الإصلاح الإداري للوقف ثلاثة أنواع ، هي :

١- تأخر القرار السياسي للإصلاح عن وقت الحاجة ، والذي قد يرجع إلى :

أ - عدم اقتناع صاحب القرار بالإسهام الحقيقي للوقف في عمليات التنمية الشاملة في الدولة ، حيث يدعو الواقع الفعلي للوقف في حاضره إلى هذه الرؤية .

ب- رغبة صاحب القرار في تجنب المساس بالشؤون الدينية للمواطنين ، خاصة وأن الوقف في عهود ازدهاره قد صاحبه اجتهادات فقهية كثيرة .

٢- التضخم البيروقراطي في بعض الإدارات الحكومية للوقف ، وتدخل هذه الإدارات في

ريع الوقف الذي تتولى إدارته وتوزيعه وإنفاقه وتخصيصه واستخدامه مع عزوف هذه

الإدارات عن إجراء أي إصلاح إداري حقيقي للوقف حتى لا تضر بمصالح ومزايا أفرادها المالية الذاتية .

٣- عدم اعتراف بعض الإدارات الحكومية والأهلية القائمة حالياً للأوقاف بالفشل والعجز عن تحقيق الأهداف الرئيسة التي يتغياها الوقف والواقفون والموقوف عليهم ، والتي تتلخص في :

- أ - تعظيم الكفاءة الإنتاجية لأعيان الوقف بما يوفر أكبر قدر من الربح .
- ب - تخفيض تكلفة ونفقات الإدارة إلى أقل قدر ممكن .
- ج - حفظ الربح من الفساد الأخلاقي للإدارة ، المتمثل في الاختلاس وخيانة الأمانة .
- د - حماية أعيان الوقف من الاندثار العمدي .
- هـ - عدالة توزيع الربح على مستحقيه الأصليين .
- و - الالتزام بشروط الواقفين في إنفاق وتوزيع ربح أوقافهم .
- ز - تحسين وجه الوقف في أنظار أصحاب الأموال لتشجيعهم وحفزهم على وقف أصولهم المالية الزائدة عن حاجتهم .

وذلك حيث تقود هذه المكابرة إلى عناد الإدارات القائمة للوقف في رفضها لإجراء أية إصلاحات إدارية هيكلية أو تنظيمية داخلية فيها ، أو إلى تطوير وإصلاح أساليب إدارتها ، ومن المعلوم أن أي إصلاح إداري للوقف لا يمكن أن يتم إلا عبر اقتراح وموافقة ودعم هذه الإدارات<sup>(١)</sup> .

**رؤية الباحث لأسباب فساد إدارات الأوقاف وأثر الفساد في هدم عمليات الإصلاح :**

يرى الباحث أن من أبرز أسباب فساد الإدارات الوقفية ما يلي :

(١) راجع في أهداف إدارة الوقف : أ.د. منذر قحف ، الوقف الإسلامي ، تطوره ، إدارته ، تنميته ، دار

١- تأييد النظارة على الأوقاف ؛ فالنظارة الأهلية تظل في احتكار الناظر الذي عينه الواقف أو أوصى به أو شرطه إلى أن يموت ، ثم تنتقل بعده إلى وصيه من أبنائه أو ذويه<sup>(١)</sup> ، لا يعزل عنها ، ولا يخضع لأي مسؤولية عن خيانتها أو تقصيره أو إهماله ، وفي مقدوره ترتيب دفعه ودفاعه ووثائقه ومستندات التي تبرئ ذمته وساحته أمام القضاء عن أية تهم توجه إليه ، والنظارة الحكومية وظيفتها عامة تخضع لأنظمة ولقوانين الخدمة المدنية التي يصعب في ظلها عزل الناظر تأديباً لخيانته وسوء سلوكه .

٢- ضياع المستحقين بأكل النظار لأموالهم وهضمهم حقهم ، والتناحر المستمر بين النظار وبين منافسيهم الراغبين في تولي النظارة ، مع عدم رعاية (تعمير) الأعيان الموقوفة كما ترعى الأملاك الحرة ؛ حيث لا يهتم النظار والمستحقين من أعيان الأوقاف إلا الثمرة العاجلة ، دون دوام صلاحها والاحتفاظ بها<sup>(٢)</sup> .

٣- إعطاء الناظر على العين الموقوفة الحق في توكيل غيره وتفويضه في الولاية عليها ، سواء كان هذا الناظر مؤملاً من قبل الواقف ، أو بمقتضى شرط الواقف ، أم مؤملاً من قبل القاضي ؛ فإن للناظر أن يوكل من يشاء في كل أو بعض التصرفات التي يملكها ؛ لأن التوكيل إنابة فيما للموكل من حق التصرف فيه ، وهو تصرف غير لازم ، بل جائز ، ولا يسلب الحق عن الأصل ، بل يستمر له ، فليس في التوكيل مخالفة لتوليه من ولاة ؛ إذ الوكيل يتكلم بلسان الموكل ، وفعله فعله وتبعات تصرفاته كلها عليه ، وعلى هذا جرى العمل من قديم الزمان ، ولم يعلم فيه خلاف بين الأئمة<sup>(٣)</sup> .

أما التفويض ؛ فهو : إسناد الناظر ولاية الوقف إلى غيره ، وتفويض نفسه منها ؛ بإقامة هذا الذي أقامه مقامه في كل ما يملك ، وهو يتصرف فيما كان يتصرف فيه الناظر

(١) د. عبد الله عوض العلياني ، مسؤوليات ناظر الوقف ، ص ١١٩ بتصرف .

(٢) الشيخ الدكتور محمد أبو زهرة ، محاضرات في الوقف ، دار الفكر العربي بالقاهرة ، ١٤٣٠ هـ ، ص ٣٣ .

(٣) المرجع السابق ، ص ٣١٩ .

على وجه الولاية لا على وجه الإنابة عمن فوضه ، والتفويض يملكه المتولي أمر الوقف عند الحنفية ، ومذهب المالكية يميز للناظر التوكيل في أي وقت يشاء ، وحينما أراد ، أما حقه في التفويض فإنه متوقف على إجازة الواقف أو شرطه ، وعند الشافعية : للناظر التوكيل ، أما التفويض فليس له إلا بالنص عليه من الواقف وإجازته له عند شرط النظر ، والتفويض عند الحنابلة لا يجوز من الناظر المعين بشرط الواقف أو بتعيين الحاكم إلا إذا شرط له ذلك<sup>(١)</sup> .

وكما أن لناظر الوقف الحق في توكيل غيره وتفويضه في الولاية على العين الموقوفة على النحو السابق بيانه ؛ فإن له كذلك الحق في أن يوصي لغيره في أي وقت شاء بالولاية على العين ، سواء تم الإيصاء في حال صحته أو مرضه ، وتكون وصية لازمة من بعد وفاته ، ما لم يردها الموصى إليه ، وما لم يكن في تنفيذها مخالفة لشرط الواقف في الولاية ؛ كأن يكون الواقف قد عيّن متولياً آخر لإدارة العين بعد موت الناظر ، ثم جاء الناظر وأوصى بالولاية عليها لشخص آخر .

وحق الإيصاء على هذا النحو ثابت في المذهب الحنفي ، ومذهب المالكية أن للناظر حق الإيصاء بالولاية إن أعطاه الواقف هذا الحق<sup>(٢)</sup> .

والمعنى في كل ما تقدم : أن النظارة على الأوقاف تعتبر حقاً مؤبداً للناظر بالأصالة عن نفسه ، وبتوكيل غيره ، وبتفويض الغير فيها ، ثم بالإيصاء بها ، وهو الأمر الذي قد يغري الكثيرين من النظار على الاستبداد في اتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بالعين الموقوفة ، أو إهمال المحافظة على بقائها صالحة نامية ، أو استغلالها بطرق استغلال غير مشروعة ، أو إنفاق غلاتها في غير وجوه إنفاقها التي أرادها الواقف ، أو توزيعها على غير

(١) الشيخ الدكتور محمد أبو زهرة ، محاضرات في الوقف ، دار الفكر العربي بالقاهرة ، ١٤٣٠هـ مرجع

سابق ، ص ٣٢٠-٣٢٣ .

(٢) المرجع السابق ، ص ٣٢١-٣٢٢ .

مستحقها ، أو التصرف فيها واستبدالها بما ليس فيه مصلحة ، أو بأي وجه آخر من وجوه الفساد الإداري .

٤- السبب الرابع لفساد إدارات الأوقاف : إن من أهم وأخطر أسباب فساد إدارات الأوقاف الأهلية والحكومية معاً : جريان فقهاء الشريعة الإسلامية في محاسبة النظار على افتراض حسن النية وتغليب الثقة في جانبهم على الشك في ذمهم ، وحمل أفعالهم على الخير والصالح المطلق دون ما عداهما ، اللهم إلا إذا قام دليل قاطع على التفريط أو الخيانة ، وعجز الناظر عن ترتيب أدلة تبرئته مما هو منسوب إليه أمام القضاء ، ولذلك خلت أقوال الفقهاء القدامى من وجوب المحاسبة الدورية للنظار ، أو لزوم مراقبة أدائهم من جانب أية جهة رقابية دائمة ، وما ذلك إلا لأن الفقهاء كانوا يغلبون العدالة على التهمة ؛ تشجيعاً لوجهاء الناس وأشرفهم على قبول تولي النظارة ، وتخوفاً من آثار التظنن في تصرفات النظار على إحجام الوجهاء عن قبول النظارة ، ومنع ذوي المروءة منها ؛ صيانة لكرامتهم ، وحرصاً على مروءتهم .

إن أحكام الفقهاء لمحاسبة النظار ، وجلها قام على حسن الظن فيهم ، وتغليب رجاء الخير فيهم على توقع الشر منهم ، مع كثرة قيام العظمت وأخبار الحوادث عن النظار بغير ما يعتقدون ، فإن الأحكام الفقهية في هذا الباب قد استمرت على أساس الثقة ، مع أن تلك الأحكام لم تقم على نص من كتاب أو سنة أو قياس صحيح على أمر منصوص ، بل قامت على حكمة لم تثبت .

والأحكام الفقهية يجب أن تكون محكمة بالزمان ، ولا يصح أن تستمر حاکمة على العصور ؛ فقد يحققها الزمان فيتحقق ما بني عليها ، وربما لا يحققها الزمان فلا يتحقق ما بني عليها ، وقد قامت الأدلة تترى في كل عصر على أن أحكام النظار ومحاسبتهم يجب ألا تقام على فرض حسن الثقة ، بل يجب أن تقام على أساس الاحتراس من الخيانة ، وتوقيها قبل وقوعها ،

ومن الحكمة أن نتوقى الأدوية ، وليس من الكياسة أن تغمض العين حتى يستمكن المرض ، ثم نعمل إلى العلاج ؛ فقد يعجز الطبيب ، وقد يستعصي الداء ، وقد يتعذر الدواء<sup>(١)</sup> .

وختامًا ؛ فإن معرفة أسباب فساد الإدارات من الأهمية بمكان في عملية الإصلاح الإداري ؛ فبمعرفة الأسباب يسهل معرفة الخلل وكيفية إصلاحه .

محاسبة الإدارات الحكومية للوقف في الأنظمة السعودية ودورها وأهميتها في تحقيق الإصلاح الإداري للوقف<sup>(٢)</sup> :

أولاً : نظام الهيئة العامة للأوقاف الصادر بالمرسوم الملكي م/ ١١ وتاريخ ٢٦ / ٢ / ١٤٣٧ هـ :

مع أن هذا النظام منح مجلس إدارة الهيئة ومحافظة ولجانها صلاحيات وسلطات واختصاصات واسعة في توليها لأعمال النظارة على الأوقاف ؛ إلا أنه خلا تمامًا من أي نص في مواد الخمسة والعشرين يتناول محاسبة الهيئة أو أي عنصر بشري فيها عن سوء إدارته لمهامه واختصاصاته أو عن تفريطه أو عن خيانتة ، أو عن الاحتراس من خيانتة ، أو عن توقي أخطائه العمدية قبل أو بعد وقوعها ، اللهم إلا ما نصت عليه المادة الرابعة والعشرون على استحياء من منع إعطاء مجلس إدارة الهيئة وموظفيها أو أقاربهم حتى الدرجة الرابعة ومن له علاقة أو مصلحة بأعمال الهيئة من التعامل بالبيع والشراء أو غير ذلك لحساب نفسه أو

(١) الشيخ الدكتور محمد أبو زهرة ، محاضرات في الوقف ، دار الفكر العربي بالقاهرة ، ١٤٣٠ هـ المرجع السابق ، ص ٣٥٣ .

(٢) د. حيدر بن محمد علي بني عطا ، المحاسبة على أموال الوقف في الإسلام والرقابة عليها ، دار شهرزاد للنشر ، عمان ، الأردن ، ٢٠١٦ م ، ص ١٤١ وما بعدها بتصرف ، وراجع : د. حسين شحاتة ، أصول الفكر المحاسبي الإسلامي ، مكتبة التقوى ، مدينة نصر ، القاهرة ، ١٤١٤ هـ ، ص ١٠١ وما بعدها بتصرف ، وراجع : د. حسين شحاتة ، الضوابط الشرعية والأسس المحاسبية لصيغ استثمار أموال الوقف ، ندوة قضايا الوقف الفقهية ، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت ، ١٤٢٣ هـ ، ص ٣٢ وما بعدها بتصرف .

لحساب الغير في أموال الأوقاف التي تكون الهيئة ناظرة عليها ، بحيث يقع باطلاً أي تصرف مخالف لأحكام هذه المادة<sup>(١)</sup> .

والملاحظ أن البطلان المنصوص عليه في المادة المشار إليها بطلان مطلق بنص النظام (القانون) وعلى مخالفة النظام (القانون) ، وليس محاسبة للهيئة عن سوء إدارتها ، أو عن خيانة أحد عناصرها البشرية أو عن خطأ عمدي وقع منه .

**ثانياً : المحاسبة في إطار العمل بنظام المجلس الأعلى للأوقاف :**

خلال فترة العمل بهذا النظام منذ إصداره بالمرسوم الملكي رقم م/٣٥ ، وتاريخ ١٨/٧/١٣٨٦هـ إلى وقت إلغائه بنفاذ نظام الهيئة العامة للأوقاف خلا تمامًا من أي نص يستوجب محاسبة المجلس الأعلى للأوقاف ، أو مجالس الأوقاف الفرعية عما يقع منها من سوء الإدارة أو الأخطاء العمدية أو الخيانة أو الغش أو التدليس أو الاختلاس ، أو أي شكل من أشكال الفساد الإداري .

**ثالثاً : المحاسبة في إطار العمل بلائحة تنظيم الأوقاف الخيرية :**

لم ترد في هذه اللائحة أية إشارة لأية مساءلة إدارية أو جنائية أو مدنية لأي مدير من مدراء أوقاف البلدان أو إدارات أوقاف الفروع ، عن أي عمل يمكن أن يشكل جريمة اختلاس أو جريمة خيانة الأمانة أو حتى إيقاعه في دائرة المسؤولية التقصيرية أو المسؤولية المدنية .

**رابعاً : المحاسبة في إطار المواد المتعلقة بالأوقاف في نظام الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم :**

لم ترد في المواد الثمانية المتعلقة بالأوقاف في نظام إنشاء هذه الهيئة ، رغم منحها اختصاصات إدارة الأوقاف الأهلية التي يوصى لها بالنظارة عليها أو التي تعين من قبل

(١) الأنظمة والقرارات الإدارية المتعلقة بالأوقاف ، شركة الخضير والهزاع ، محامون ومستشارون ، غرفة الشرقية ، ط ٢ ، ١٤٣٧هـ ، ص ١٩٣ .

القضاء ناظرًا عليها ، ورغم إسناد مهمة حفظ أقيام الأوقاف الخيرية العامة التي يتم بيعها لأغراض استبدالها ، حتى شراء البديل من قبل المجلس الأعلى للأوقاف ، لم ترد أية إشارة أو نص على إمكانية محاسبة الهيئة عن أي شكل من أشكال الفساد الإداري الذي قد يشوب عمل أحد عناصرها البشرية في ممارسة اختصاصاته وصلاحياته .

**خامسًا :** المحاسبة في إطار العمل بالمواد المتعلقة بالأوقاف من نظام المرافعات الشرعية ولائحته التنفيذية :

رغم كون نظام المرافعات نظامًا إجرائيًا ، ورغم كون المواد المتعلقة بالأوقاف فيه ذات صلة بتسجيل أعيان الأوقاف وإثبات ملكيتها للواقف ، وإجراءات استخراج صكوك الاستحكام لإثبات ملكية الواقف لعين الوقف ، والتصرف في العين الموقوفة بالبيع والاستبدال والنقل والرهن والعمارة والفرز والدمج والتأجير الطويل المدة وغير ذلك من الأمور الإجرائية ، ورغم كون هذه المواد تخاطب بأحكامها جهات عدة ؛ منها المحكمة المختصة ، وناظر الوقف المعين ، والمجلس الأعلى للأوقاف ؛ إلا أن هذه المواد قد خلت تمامًا من أية إشارة أو نص يخضع أي من المخاطبين بأحكامها لأية مساءلة أو مسؤولية من أية نوع عن أي خطأ أو فساد إداري .

وصفوة القول في كل ما تقدم : أن الأنظمة السعودية الصادرة في شأن تنظيم الأوقاف في المملكة قد سلكت مسلك فقهاء الشريعة الإسلامية في إضفاء الثقة المطلقة على نظار الأوقاف الأهلية ، وعلى الإدارات الحكومية المتعاقبة للأوقاف ، وقد تجنبت هذه الأنظمة مجرد النص على أي إجراء احترازي من خيانة أي عنصر من عناصر الإدارات الحكومية البشرية ، أو حتى توقي هذه الخيانة قبل وقوعها .

ويرى الباحث ضرورة إعادة النظر في هذا المسلك الذي ترتب على تمادي السير فيه إلى الشلل شبه التام الذي أصاب حركة الوقف ، وقضى على دوافعه الدينية ، وحوافزه الخيرية لدى أصحاب الفوائض المالية ، وذلك بما يكسب الإصلاح الإداري للوقف الإسلامي عن طريق إزالة معوقاته وأسبابه الأهمية البالغة في وقتنا الحاضر .



### المطلب الثالث : معايير التفرقة بين الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية والتطوير الإداري والتحديث الإداري .

في هذا المطلب سيتم بحث أهم معايير التفرقة بين الإصلاح الإداري للوقف كمصطلح علمي ، وكأسلوب فني علاجي ، وبين ثلاثة مصطلحات أخرى ذات صلة بإدارة أعيان الوقف ومرافقه ، هي :

- التنمية الإدارية لإدارات أصول الوقف ومرافقه .
- التطوير الإداري لإدارات الأصول والمرافق الوقفية .
- التحديث الإداري للإدارات الوقفية .

أولاً : التنمية الإدارية لإدارات أصول الوقف ومرافقه :

إن المفهوم الشائع الشامل للتنمية الاقتصادية هو: زيادة الدخل الوطني الحقيقي للمجتمع على مدى الزمن بمعدلات لا تسمح فقط بزيادة متوسط نصيب الفرد من هذا الدخل ، وإنما تعمل أيضاً على تضيق أو سد فجوة التخلف الاقتصادي بين المجتمع والمجتمعات الأكثر تقدماً<sup>(١)</sup> .

ويتوقف مفهوم التنمية الاقتصادية في الفكر الاقتصادي على التنمية الإدارية للوقف ، ويمكن تعريف الأخيرة (التنمية الإدارية للوقف) بأنها : مجموعة عمليات إدارية وفنية تصب في نهاية مطافها في :

- ١- زيادة كفاءة السياسات التشغيلية والاستثمارية والتمويلية المتبعة في إدارة الأصول الوقفية .

(١) عبد الرحمن يسري أحمد ، التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الإسلام ، مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية ، ص ٥ ، وراجع للمؤلف نفسه : دراسات في التنمية الاقتصادية ، معهد الدراسات العربية بالقاهرة ، ١٩٧٣م ، ص ٧٧ .

- ٢- إزالة الاختلال في العمليات الإنتاجية المصاحبة لاستغلال واستثمار الأصول الوقفية والفوائض المالية الناتجة عنها .
- ٣- رفع الروح المعنوية للعناصر البشرية في إدارات الأوقاف ، وإجراء الدراسات الفنية التي تنير الطريق أمام متخذ القرار ، وترشده إلى اتخاذ القرارات الصائبة .
- ٤- الحيلولة دون التدهور النقدي للمشاريع الوقفية عن طريق :
- أ- رفع معدلات تحصيل موارد الأوقاف (غلات الأوقاف).
- ب- القضاء على نسب الديون المعدومة المستحقة للمشاريع الوقفية.
- ج- الحد من حجم الديون المستحقة على المشاريع الوقفية.
- د- زيادة نشاط الرقابة المالية على أعمال الإدارة .
- هـ- إعداد الحسابات الختامية السنوية للمشاريع .
- ٥- تجنب الفشل المالي والاقتصادي للمؤسسات الوقفية<sup>(١)</sup> .
- ٦- تشغيل المتعطل من الأصول الرأسمالية الموقوفة وزيادة كفاءتها الإنتاجية عن طريق الاستخدام الأمثل لها ، أو عن طريق إجراء تغييرات جذرية في تنظيمات وفنون الإنتاج تسمح بالاستخدام الأفضل لها .
- ٧- رفع قدرات الجهاز الإداري للوقف البشرية والمادية على التطور والتغيير ، وذلك عن طريق :
- أ- عقد دورات تدريبية لموظفي القطاعات والإدارات الفرعية .
- ب- إصلاح الجوانب السلوكية والقيمية ، وتقويم انحرافات العناصر البشرية .

(١) يتمثل الفشل المالي للمشروع الوقفي في العجز المالي له إلى درجة الإفلاس والتصفية ، وذلك بأن تكون القيمة الدفترية لالتزاماته المالية أكبر من القيمة الدفترية لأصوله الرأسمالية ، ويصبح المشروع عاجزاً عن الوفاء بالتزاماته ، أما الفشل الاقتصادي فيعني عجز المشروع الوقفي عن تحقيق العائد المطلوب على استثماراته بأن يكون هذا العائد أقل من تكلفة الاستثمار التي يتحملها المشروع .

راجع : أ.د. محمود عزت اللحام وآخرين ، الإدارة المالية المعاصرة ، دار الإعصار العلمي للنشر ، عمان ،

الأردن ، ١٤٣٧هـ ، ص ٣٦٩ .

ثانياً : العلاقة بين الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية :

١- إذا كان الإصلاح الإداري لإدارات الأصول والمرافق الوقفية يستهدف القضاء على مظاهر السرية والخداع وعلى الضبائية على المعلومات والسلوكيات وعلى مظاهر الفساد الإداري الأخرى ؛ فإن التنمية الإدارية تستهدف تحقيق الشفافية والانفتاح والصدق وإضفاء الثقة على عمليات الإدارات الوقفية ، وتقليل الغموض والضبائية بين أطراف الوقف (الواقف ، والناظر ، والموقوف عليهم ، والدولة) ، باعتبار أن الشفافية تعني : مجموعة المبادئ التي تسمح بنشر الحقائق ، وبالإشتراك في الإجراءات والعمليات الهادفة إلى تحسين بيئة العمل ، وغرس الثقة مع من يطلبها أو تخصه في التوقيتات والأماكن المناسبة<sup>(١)</sup> .

٢- تسعى عمليات الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية للإدارات الوقفية معاً إلى تقوية النسيج الوقفي ونشر ثقافة الوقف بالطريق العملي الفعال بين أصحاب الفوائض المالية من المواطنين ، وإلى دعم الوقف إيجابياً .

٣- كما تسعى عمليات الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية للإدارات الوقفية إلى اختيار قيادات إدارية تتصف بالنزاهة والموضوعية والقناعة الحقيقية بجدوى فكرة الوقف وأهدافه ، وتحسين إجراءات العمل في إدارته ، والعمل على تبسيطها وإصلاح ما يطرأ عليها من خلل أو انحراف عن جادة الصواب<sup>(٢)</sup> .

ثالثاً : معايير التفرقة بين الإصلاح الإداري والتطوير الإداري للإدارات الوقفية :

التطوير الإداري في مفهومه العام يعني : التغير التدريجي الذي يحدث في بنية وهيكل الأجهزة الإدارية لإدارات الأوقاف الرئيسة والفرعية وسلوكيات أفرادها ، والقيم السائدة فيها ، والعلاقات المتبادلة بينها .

(١) د. عبد الناصر علك حافظ وآخرين ، مداخل حديثة في الإدارة ، دار الإعصار العلمي للنشر ، عمان ، الأردن ، ١٤٣٨هـ ، ص ٢٩١ .

(٢) راجع : أ.د. محمد عبد الحليم عمر ، أسس إدارة الأوقاف ، سلسلة بحوث الأوقاف ، مركز صالح عبد الله كامل للاقتصاد الإسلامي بجامعة الأزهر ، ص ٩ وما بعدها .

ويذكر البعض<sup>(١)</sup> أن مفهوم التطوير الإداري يستخدم من جانب بعض الكتاب العرب على أنه مرادف للتنمية الإدارية، إلا أن هذا البعض يعترض على هذا التوجه ويقول: وهنا نود الإشارة إلى أن مفهوم التطوير الإداري يعني: التحسين في جزئيات الجهاز الإداري بالمعنى الميكانيكي أو الهيكلي، ويتضمن بعداً سكونياً، وغالباً ما يركز اهتمامه على البعد التقني والفني في الجهاز الإداري.

ويتوقف فهم الإصلاح الإداري حسب هذا المفهوم على تطوير العلاقات الإدارية الداخلية للجهاز الإداري، وتتوجه معظم جهوده إلى إصلاح الهياكل الإدارية، والنظم المستخدمة، والعلاقات التنظيمية البيروقراطية، دون الاهتمام بتنمية علاقات عمل سلوكية فعالة، وبالحرارة المتجددة لجهود الإصلاح<sup>(٢)</sup>.

ويواصل الدكتور ياسر<sup>(٣)</sup> حديثه فيقول: كما وأنه ينظر إلى العملية الإدارية وإصلاحها بمعزل عن الإطار السياسي والاجتماعي، ومعالجة المشاكل من جانب واحد.

إضافة لذلك؛ فإنه تغلب على مفهوم التطوير الإداري صفة المعالجة الوقتية، ورد الفعل، ومعالجة نقائص اكتنفت الأداء الإداري، دون سعي لتكريس الجهد الإبداعي في النظام الإداري، واستمرارية إحداث صور متجددة من داخل النظام نفسه.

(١) د. ياسر العدوان، في بحث له بعنوان: نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي، منشور ضمن كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٤٠٦هـ، ص ٧٨٦.

(٢) ريتشارد لا ويليامز، أساسيات إدارة الجودة الشاملة، ترجمة مكتبة جرير بالرياض، ٢٠٠٠م، ص ٩٦ وما بعدها.

(٣) الدكتور ياسر مناع العدوان، حصل على الدكتوراه في الإدارة العامة، إدارة وتحليل السياسات من جامعة جنوب كاليفورنيا عام ١٩٨٣، وحصل على الماجستير عام ١٩٨٠م والبكالوريوس من الجامعة الأردنية عام ١٩٧٨. التحق بجامعة اليرموك كعضو هيئة تدريس، شغل خلالها عدة مناصب إدارية وأكاديمية، منها رئيس قسم، مساعد عميد، عميد، ونائب رئيس الجامعة للأعوام ١٩٩٤-١٩٩٩م. موقع عمون: صوت الأغلبية الصامتة، تحت عنوان: العدوان مديراً للوحدة الاستشارية.

لذا ؛ فإن ارتباط مفهوم التطوير الإداري بالمنهج المؤقت ، وتصور الإصلاح على أنه وصفة لأمراض إدارية وقتية تشكل نظرة ضيقة للإصلاح ؛ حيث لا يؤدي إلى ربط المفهوم بالتوقعات والمتطلبات المتجددة ، ومحاولة تحقيق درجة عالية من القدرة على التكيف التنظيمي والإداري مع الأوضاع والظروف المتغيرة .

وللتطوير الجزئي بصفته ردة فعل مثالب تنظيمية ، منها : أنها قد تصبح نفسها عائقاً إدارياً تحتاج إلى الإصلاح .

كذلك فإن مفهوم التطوير الإداري يعطي معنى ضمناً للإصلاح يرتبط جذرياً بالبيروقراطية<sup>(١)</sup>، مما يجعل الإصلاح أسيراً للنظم البيروقراطية وخصائصها السلوكية، وهذا يبعده عن الرؤية المستقبلية وإمكانية وجود بدائل أخرى للإصلاح غير الطريق البيروقراطي . اهـ.

رابعاً : أوجه الشبه بين الإصلاح الإداري والتطوير الإداري للوقف :

من العرض السابق للمفهوم المطلوب لكل من الإصلاح الإداري والتطوير الإداري يمكننا تعريف التطوير الإداري للإدارات الوقفية بأنه : التحسين التدريجي والمستمر في بنية وهيكل وأدوات عمل الأجهزة الإدارية لإدارات الأوقاف المركزية والفرعية وسلوكيات أفرادها والقيم السائدة فيها والعلاقات المتبادلة بينها والنظم المستخدمة في إنجاز أعمالها في إطار فقه الوقف وقواعده .

ويرى الباحث أن التطوير معنى يرمز إلى تحسين بيئة العمل في جميع إدارات الأوقاف الفرعية والمركزية ، ورفع مستوى النشاط التقني والعملية لأفرادها بصورة تدريجية ومستمرة ، والتغلب على المشكلات الإدارية التي تعترض العمل فيها ، أو تحول دون الأداء الأجود لأفراد الأجهزة الإدارية .

وهذا المفهوم للتطوير الإداري لا يبعد كثيراً عن مفهوم الإصلاح الإداري ، كما أن الأخذ بأسباب وأساليب التطوير لا يغني عن الأخذ بأسباب وأساليب الإصلاح الإداري ؛

(١) د. كمال جعفر المفتي ، النماذج البيروقراطية والإصلاح الإداري ، بحث منشور بالعدد ٣٨ من مجلة الإدارة العامة ، عمان ، الأردن ، شوال ١٤٠٣هـ ، ص ١٨٠ .

فإن كلا الأسلوبين معاً ( الإصلاح والتطوير) خطوات عملية في طريق القضاء أو الحد من الفساد الإداري في الإدارات الوقفية<sup>(١)</sup>.

خامساً : معايير التفرقة بين الإصلاح الإداري والتحديث الإداري للوقف :

إذا كان الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف المركزية والفرعية يعني في مضمونه العام القضاء على أوجه وأسباب الفساد الإداري في نشاط هذه الإدارات والمتصلة بالإهمال في حفظ وثائق الأوقاف وعمارة أعيانها ، واتباع الأساليب البيروقراطية في أعمال إدارتها ، وتبديد فوائدها المالية ، وتغيير مصارفها الرئيسية ، واستغلال الثغرات القانونية أو الحيل الشرعية للتنصل من المسؤولية .

وإذا كان الإصلاح الإداري معنى يرمز إلى خمسة مضامين رئيسة ، تنتهي جميعها إلى رفع كفاءة أفراد الإدارات الوقفية وضبط سلوكهم المهني والأخلاقي ؛ فإن التحديث الإداري معنى يرمز إلى السعي في خطوات عملية هامة في سبيل الإصلاح الإداري لتحقيق ما يلي :

- ١- التحديث الفني لأدوات مزاولة النشاط عن طريق الأخذ بالتقنيات الحديثة في البحث والحفظ والاسترجاع (الحاسوب) .
- ٢- الاستفادة والاقتباس<sup>(٢)</sup> من المناهج والأساليب والوسائل الإدارية الناجحة المطبقة في الدول الأخرى في القطاع الوقفي لديها<sup>(٣)</sup> .

(١) أ.د. علي السلمي ، الإدارة بالأهداف ، دار غريب للنشر بالقاهرة ، ١٩٩٩م ، ص ٥١ ، وراجع : أ.د. رمضان محمد بطيخ ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، ص ٧١ وما بعدها ، مرجع سابق .

(٢) د. ياسر العدوان ، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي ، ص ٧٨٧ ، مرجع سابق .

(٣) التحديث هنا : معنى يرمز لا إلى حدوث الأمر ووقوعه ، بل إلى الاستحداث والحدثة والأخذ بكل جديد نافع من أساليب العمل الإداري .

وصفوة القول فيما تقدم : أن الإصلاح الإداري مفهوم معياري<sup>(١)</sup> قيمي ، له أبعاد أخلاقية متعددة ذات أهداف قيمة مختلفة ، تختلف معايير قياسها ، ويقوم هذا المفهوم على دلالة أن التنمية أو التطوير شيء مرغوب فيه ، ويمكن ترجمته إلى برامج وأنشطة إدارية ، كما أنه ليس فقط وسيطاً أو أداة لنقل خطط التنمية ، بل عملية تنموية لها جوانب تنفيذية ، كما أنه ليس علاجاً فقط لسلبات إدارية ، بل له مضامين سياسية واجتماعية ، ووسائل وطرق ليس بالضرورة الاتفاق عليها مسبقاً من قبل من لهم علاقة بالإصلاح<sup>(٢)</sup> .

---

(١) أي بنموذج متحقق أو متصور لما ينبغي أن يكون عليه الشيء .

(٢) د. ياسر العدوان ، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي ، ص ٧٨٨ ، مرجع سابق .

## المبحث الثاني

### أبعاد الإصلاح الإداري للوقف

تستخدم كلمة (أبعاد) في اللغة العربية للدلالة على التباعد بين الأمور واتساع المدى بينها<sup>(١)</sup> ، وهي هنا بمعنى المدى المكاني لضرورة وأهمية الإصلاح الإداري لنشاط إدارات الأصول الرأسمالية والمرافق الخدمية والإنتاجية للوقف .

أما مصطلح إدارة الوقف ؛ فإنه معنى يرمز إلى جميع ما يتولاه ناظر الوقف من أعمال حفظ ورعاية وإدارة الأعيان الموقوفة وتوزيع ما تدره من غلات على أصحاب الاستحقاق فيها ، وكذا إلى جميع ما يخول للناظر من حقوق التعاقد والتقاضي باسم الوقف وتمثيله أمام الغير والتصرف نيابة عنه .

ولما كانت النظارة أو الولاية على الأوقاف وإدارتها حقاً أقره الشرع على كل عين موقوفة ، وكفله للواقف لرعاية المال الموقوف وإدارة شؤونه ، وهي في الوقت ذاته وصف شرعي وقانوني يثبت لصاحبه بمقتضاه الحق في وضع اليد على أعيان الوقف والقيام على شؤونه<sup>(٢)</sup> .

لذلك فإن الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف يكتسب أهميته وضروراته وأبعاده من عدد من الجوانب ، التي سوف يتم في هذا المبحث دراستها ومناقشتها ، وذلك من خلال ثلاثة مطالب ، على النحو التالي :

**المطلب الأول :** صور وأساليب تحقيق الإصلاح الإداري للوقف .

**المطلب الثاني :** إشكالية تحقق الإصلاح الإداري للوقف .

**المطلب الثالث :** التجارب العملية في الإصلاح الإداري للوقف (سماتها ونتائجها) .

(١) لسان العرب ، مادة (ب ع د) ، مرجع سابق .

(٢) د. كمال منصور ، رسالة دكتوراه بعنوان : الإصلاح الإداري لمؤسسات قطاع الأوقاف ، من منشورات الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ٢٠١١ ، ص ٢٤ .



## المطلب الأول : صور وأساليب تحقيق الإصلاح الإداري للوقف .

حتى يمكن التوصل إلى تصور علمي مقبول لصور وأساليب تحقق الإصلاح الإداري للوقف ، لا بد من الوقوف أولاً على أبرز المشكلات الإدارية في الهيكل الإداري الحكومي للأوقاف الخيرية ، وكذلك أيضاً على المشكلات الإدارية في الهيكل الإداري الأهلي (الفردى) للأوقاف الأهلية أو الذرية .

ويتم بيان ذلك من خلال هذين الفرعين :

### الفرع الأول : أبرز المشكلات الإدارية في الهيكل الإداري الحكومي للأوقاف الخيرية :

تعاني الإدارة الوقفية في إطارها الحكومي من عدد من المشكلات المزمنة ، ويمكن إيجازها في :

- ١- عدم وجود قاعدة بيانات ومعلومات دقيقة عن غالبية الوقفيات القديمة يمكن الرجوع إليها في تحديد معالم الوقفية .
- ٢- فقد أغلب حجج ووثائق الوقفيات القديمة ؛ إما نتيجة لسرقتها عمداً ، وإما نتيجة للإهمال الشديد في حفظها ، ويترتب عليه استحالة الوقوف على شروط الواقفين أو على المستحقين للريع أو على أغراض الوقف .
- ٣- التفريط المقصود وغير المقصود في الكثير من أعيان الأوقاف القديمة ؛ إما نتيجة لاستيلاء الجهات الحكومية أو ذوي السطوة والسلطان السابقين عليها ، وإما لتقاعس الإدارات الحكومية المتعاقبة في رفع واضعي اليد عليها لمدة طويلة تغيرت معها جميع معالم العين الموقوفة وأصبحت في حكم الأعيان المندثرة<sup>(١)</sup> .
- ٤- توسع الإدارات الحكومية في الماضي في تأجير أعيان الأوقاف العقارية بأسلوب الحكر الذي توارثته أجيال أحفاد المستحكرين باعتبار هذه الأعيان ملكاً خالصاً لهم ، يتمتعون

(١) أ.د. عبد الله مبروك النجار ، ولاية الدولة على الوقف (المشكلات والحلول) بحث مقدم إلى المؤتمر

الثاني للأوقاف ، جامعة أم القرى ، مكة المكرمة ، ١٤٢٧هـ.

- بحق التصرف فيها بما يشاؤون من أنواع التصرفات الناقلة للملكية ، وبما ترتب عليه استحالة استعادة إدارات الأوقاف للملكية هذه الأعيان لصالح الوقف<sup>(١)</sup> .
- ٥- تقاعس الإدارة الحكومية عن إيجاد برامج تنموية واستثمارية إنتاجية رائدة وجذابة أمام أصحاب الفوائض والمدخرات المالية من الأفراد والمشروعات الفردية تحفزهم وتشجعهم على وقف فوائضهم المالية ، ومن ثم اتساع دائرة الوقف أفقياً ورأسياً .
- ٦- عشوائية ومركزية قرارات الإدارات الحكومية المتعاقبة للأوقاف وارتباطها في غالب الأحوال بشخص متخذ القرار ، وليس بسياسة إدارية مستقرة لا تتغير بتغير أشخاص المديرين<sup>(٢)</sup> .
- ٧- ضعف العلاقة والتنسيق بين الإدارات الحكومية للأوقاف وبين جمعيات المجتمع المدني الخيرية الناجحة ، وعدم الاستفادة من خبراتها وتجاربها .
- ٨- عدم وجود نظام رقابي فاعل يحد من مشكلات الفساد الإداري في الإدارات الحكومية ، أو من جنوح مراكز القوى فيها إلى تسخير أعيان الأوقاف ومشروعاتها الاستثمارية لمصالحها الشخصية أو لمصالح ذويهم ومحاسبيهم .
- ٩- الفراغ النظامي (القانوني) والقصور التنظيمي (التشريعي) الذي أغرى الطامعين في الاستيلاء على أعيان الوقف وموارده إلى تحقيق مآربهم وهم بمأمن ومنأى من المساءلة النظامية القانونية .
- ١٠- افتقار الإدارات الوقفية الحكومية إلى العناصر البشرية المتخصصة والمؤهلة شرعياً وقانونياً وإدارياً واقتصادياً لقيادة العمل الوقفي بأساليب إدارية خارج دائرة البيروقراطية والروتين الحكومي<sup>(٣)</sup> .

(١) د. إبراهيم البيومي ، الوقف والسياسة في مصر ، دار الشروق بالقاهرة ، ١٩٩٨م ، ص ٦١ وما بعدها .

(٢) د. كمال منصور ، الإصلاح الإداري لمؤسسة قطاع الأوقاف ، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت ، ص ١٢٠ وما بعدها .

(٣) د. خالد محمد الشعيب ، النظرة على الوقف ، رسالة دكتوراه ، كلية الشريعة والقانون بالقاهرة ، جامعة الأزهر ، ٢٠٠١م ، (غير منشورة) .

## الفرع الثاني : أبرز المشكلات الإدارية في الهيكل الإداري الأهلي للأوقاف الأهلية :

أن الوقف الإسلامي قد شهد على مر تاريخه نوعين من الإدارة ، هما : الإدارة الأهلية (النظارة) ، والإدارة الحكومية .

وقد منح الفقهاء للواقف حق تولية أو توكيل أو إنابة أو الإيضاء بناظر على المال الذي أوقفه وأخرجه طوعاً من ذمته المالية ؛ لرعايته وإدارة شؤونه وحفظه ، وتوزيع غلاته على المصارف التي حددها .

كما منح الفقهاء للواقف الحق في النظارة على وقفه بالأصالة أو بالتفويض للغير أو بتوكيله أو الإيضاء له<sup>(١)</sup> ، حيث يعتبر تعيين الناظر على الوقف الذري حقاً خالصاً للواقف لا يجوز لأحد التدخل فيه .

يقول شيخ الإسلام ابن تيمية<sup>(٢)</sup> : « ليس للحاكم أن يولي ، ولا يتصرف في الوقف بدون أمر الناظر الشرعي الخاص (الواقف أو من يقيمه مقامه بالتوكيل أو بالتفويض أو بالإنابة أو بالإيضاء) إلا أن يكون الناظر الشرعي قد تعدى فيما يفعله (أي خان) فللحاكم أن يعترض عليه إذا خرج عما يجب عليه »<sup>(٣)</sup> .

ولما كانت وظيفة الناظر هي القيام على تدبير شؤون الوقف لمصلحة الموقوف عليهم ، وتحقيق الأغراض التي أنشئ الوقف من أجلها ، كان ضابط المصلحة هو المحور الرئيس الذي يقوم عليه ويدور من حوله كل نشاط الناظر وسلطاته واختصاصاته ، وكانت المعايير

(١) كشف القناع ، منصور بن يونس البهوتي ٤/ ٢٦٦ ، مرجع سابق .

(٢) أحمد بن عبد الحليم بن عبد السلام النميري الحراني الدمشقي الحنبلي ، أبو العباس ، تقي الدين ابن تيمية ، الإمام ، شيخ الإسلام ، ولد في حران عام ٦٦١ هـ ، وتحول به أبوه إلى دمشق ، فنبغ واشتهر ، واطلب إلى مصر من أجل فتوى أفتى بها ، فقصدتها ، فتعصب عليه جماعة من أهلها فسجن مدة ، ونقل إلى الإسكندرية ، ثم أطلق فسافر إلى دمشق سنة ٧١٢ هـ ، واعتقل بها سنة ٧٢٠ هـ ، وأطلق ، ثم أعيد ، ومات معتقلاً بقلعة دمشق سنة ٧٢٨ هـ ، فخرجت دمشق كلها في جنازته . الأعلام ١ / ١٤٤ .

(٣) مجموع الفتاوى ، شيخ الإسلام ابن تيمية ٣١ / ٦٥ .

الأخلاقية ؛ مثل الصدق والأمانة والإخلاص والنزاهة ، وتحري أكل الحلال ، وتجنب أكل المال الحرام هي المحاور الرئيسة التي تقوم عليها شروط اختيار الناظر ، ومن أجل ذلك كان من أهم المبادئ ذات الطابع التنظيمي التي شدد عليها الفقهاء لضمان نجاح إدارة الوقف وتحقيق مصالحه أن يتولى النظارة على الوقف الأرشد فالأرشد من الذين نص عليهم الواقف<sup>(١)</sup> .

وإذا كان الوقف الإسلامي في عصوره الأولى قد وجد نظاراً أمناء مخلصين ملتزمين في إدارتهم له بضوابط المصلحة ، وتتوفر في حقهم جميع المعايير الأخلاقية في العمل الإداري ، إلا أنه ومع تقادم العهد به ، وتغير أخلاقيات الناس ؛ شهد عصوراً مظلمة ، رانت على إدارته فيها الكثير من أسباب ومظاهر الفساد الإداري في التصرفات الإدارية للنظار ؛ حيث شكلت هذه الأسباب والمظاهر في ذاتها ومضمونها مشكلات إدارية معوقة لعمل الهياكل الإدارية الأهلية للأوقاف الذرية ، ومن أهم وأبرز هذه المشكلات :

- ١- إهمال عمارة الأوقاف وترميمها وصيانتها ؛ حفاظاً على أصولها من الخراب والاندثار ، ثم اللجوء بعد استحالة استغلال هذه الأعيان والانتفاع بها إلى الاقتراض عليها لإعادة هيكلتها من أجل بيعها واستبدالها .
- ٢- التحايل على مخالفة شروط الواقفين أو التلاعب بها تحت ذرائع مصالح مرجوحة أو غير معتبرة في صرف غلات وريع الأعيان ، أو في تبديد حصيلة بيعها .
- ٣- التقاعس عن الحفاظ على أعيان الوقف ومنع التعدي عليها في مواجهة أصحاب السطوة والنفوذ<sup>(٢)</sup> .

(١) إبراهيم البيومي غانم ، في تقديمه لأعمال ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني في الوطن العربي ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ص ١٨ .

والرشد في الوقف هو : حسن التصرف في المال ، وليس لكبر السن دخل في ذلك .

(٢) د. نور بنت حسن قاروت ، وظائف ناظر الوقف في الفقه الإسلامي ، مجلة أوقاف ، العدد الخامس ، أكتوبر ٢٠٠٣م ، الأمانة العامة للأوقاف ، الكويت .

٤- المبالغة في نفقات ترميم وصيانة أعيان الأوقاف ، وفي أجور واستحقاقات الناظر ومعاونيه من الفنيين والمهنيين ، وذلك بما لا يتناسب مع ما يبذله الناظر من جهد وما يصرفه من وقت في إدارة الوقف ، وذلك بالمخالفة لكون الأصل في تقدير أجره الناظر هو أجر المثل<sup>(١)</sup> .

تلك هي باختصار أهم المشكلات الإدارية المعوقة لعمل الإدارات الحكومية للأوقاف الخيرية ، والإدارات الأهلية للأوقاف الذرية ، والهدف من عرضها تمهيداً للوصول إلى صياغة مقترحات لصور وأساليب تحقق الإصلاح الإداري للوقف .

ويرى الباحث أن الإصلاح الإداري للوقف الإسلامي يعتبر شعاراً مرفوعاً لكثير من الدراسات والأبحاث المعاصرة ، وقد عقدت من أجله الندوات والمؤتمرات ، وشكلت اللجان السياسية والفنية ، واستقطبت له الخبرات والإمكانات ، ولكنه في واقعه العملي لا يزال دون طموحات تحقيقه .

والبعض يعزو الفشل في تحقيقه بأنه عملية تحتاج بطبيعتها إلى أمد طويل حتى تؤتي ثمارها ، وتحتاج إلى تغيير الكثير من المفاهيم والثقافات والقناعات الشخصية لدى أفراد العناصر البشرية في الإدارات الوقفية .

والبعض يعزو الفشل في تحقيقه إلى كون الفساد الإداري الذي يضرب بأطنابه في أرجاء إدارات الدول النامية ؛ نتاجاً لتخلفها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي ، وأنه لا سبيل إلى الخروج من دائرة هذا الفساد إلا بتبني ومعايشة أدوات وأساليب الإدارة الحديثة .

ويؤيد الباحث ما يراه البعض<sup>(٢)</sup> من أن الإصلاح الإداري - على وجه العموم ، ويمكن إدراج إدارات الوقف الحكومية والأهلية في إطار هذا العموم - هو : الإحداث الاصطناعي

(١) الإسعاف في أحكام الأوقاف ، إبراهيم بن موسى الطرابلسي ، مكتبة الثقافة الدينية بالقاهرة ، ٢٠٠٥م ، ص ٦٢ .

(٢) حسن أبشر الطيب ، الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة ، بحث منشور ضمن كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ١٤٠٦هـ ، ص ٨٠٨ .

للتحول الإداري ؛ اصطناعي لأنه مفروض ومتعمد ومخطط وغير عارض ، ويتم تبنيه للاعتقاد بأن النتائج النهائية التي تسفر عنه هي حتمًا أفضل من الواقع الراهن ، ولذا فإنه يستحق الجهد المبذول لإحداثه .

### الإصلاح الإداري للوقف من وجهة نظر الباحث :

ويقترح الباحث أن يكون هناك منهج مؤسس مقترح للإصلاح الإداري للوقف الإسلامي ويقوم هذا المنهج على الأسس والقواعد التالية :

- ١- تبني إدارات الأوقاف لبرامج طموحة تحقق تطلعات الجهات والأفراد الموقوف عليهم وتحقق أهدافهم وترفع المعاناة عنهم .
- ٢- الحيلولة دون تضخم نفقات الإدارات الوقفية أو ترهل وظائفها بما يستوجب التهام جانب كبير من حصيلة غلات الأوقاف .
- ٣- تزويد إدارات الأوقاف بعناصر بشرية قادرة على الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية ممن سبق إيفادهم لدراسة ومعايشة تجارب إدارات الأوقاف في الدول الغربية .
- ٤- تجنب إجراءات الإصلاح الإداري الشكلية والعاجلة والجزئية التي أصبحت في ذاتها عائقًا أمام الإصلاح ، والتي صبغت مناهجه بصبغة المعالجات الوقتية لأوضاع ونقائص راهنة في النظام الإداري للوقف ، والتي افتقدت الإصلاح نظرته المستقبلية والدائمة .
- ٥- تخليص إدارات الأوقاف من الصراع البيروقراطي فيما بينها ومن أشكال المجادلات البيزنطية باللوائح ، الرامية إلى انتصار كل إدارة لذاتها وآرائها ، والمقوضة للإصلاح الإداري الحقيقي .
- ٦- تجنب نقل نماذج وطرق وأدوات إدارات الأوقاف في الدول الغربية المتقدمة تحت مزاعم كونها نماذج عصرية ، وإدخالها قسرًا على بيئة الوقف في الدول الإسلامية ، دون اعتبار للاختلاف في أغراض الواقفين وشروطهم في احتياجات الموقوف عليهم ، وفي مراحل التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمعات<sup>(١)</sup> .

(١) د. محمد هاشم عوض ، نظرة شمولية للإدارة العربية المعاصرة ، المجلة العربية للإدارة ، العدد الرابع ،

٧- تجنب الانغلاق الفكري في الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف على أقوال مذهب أو مذاهب فقهية معينة فيما يتعلق بمحاسبة ومراقبة وأجر ناظر الوقف .

٨- تجسيد وتفعيل الإطار النظامي القانوني لإدارات الأوقاف ، وعدم الاقتصار في الإصلاح التشريعي لهذا الإطار على مجرد إصدار الأنظمة والقوانين واللوائح التي تسمح بالالتفاف حولها أو بخلق عرف إداري مخالف لها ، وذلك مع تجنب الإسراف في إصدار هذه الأنظمة والقوانين واللوائح بما يعقد العمل داخل الإدارات أو بما يجمد ويشل السلطة التقديرية للإدارات ؛ حيث يلزم أن تولى الأنظمة والقوانين واللوائح الخاصة بالوقف جل اهتمامها وعنايتها عدة أمور ، من أهمها :

أ- إيجاد وتفعيل دور جهات المحاسبة والرقابة على إدارات الأوقاف .

ب- الربط بين أجور وحوافز ومكافآت العناصر البشرية في إدارات الأوقاف وبين الأداء الفعلي والإنجاز الحقيقي والتنمية المستدامة للأوقاف .

ج- إيجاد فرص ودورات للتدريب الإداري الدوري لموظفي إدارات الأوقاف<sup>(١)</sup> مع ربط ترقيةهم بأداء واجتياز هذه الدورات التدريبية للتنمية البشرية ، وذلك من أجل إسناد المهام الإدارية القيادية إلى من يملكون المهارات والخبرات الإدارية المناسبة لكل مركز وظيفي قيادي .

وتحقيقاً لمنهج إصلاحية شمولي متكامل يتمتع بالاستمرارية لإدارات الأوقاف الإسلامية يؤكد الباحث على ما يأتي :

أ- وضع استراتيجية إدارية متكاملة موحدة ومنسقة لسائر جهود إدارات الأوقاف المركزية والفرعية .

ب- تنمية إطار فكري ثقافي لدى موظفي إدارات الأوقاف يحفز لديهم الرؤى التأميلية في التجارب الإدارية المعاصرة والناجحة ، ويدفعهم إلى استلهام مريثات التجديد

(١) د. حسن أبشر الطيب ، مؤسسات التنمية الإدارية العربية ( أوضاعها الراهنة وآفاق المستقبل ) المنظمة

العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، الأردن ، ١٩٨٤م ، ص ٧٢ .

والابتكار والإبداع التي تتناسب مع ظروف وعناصر المجتمع والبيئة المحتضنة  
للعين الموقوفة وجماعات المستفيدين من وقفها ، والتي لا تتعارض مع التراث  
الفقهي للوقف الإسلامي .



## المطلب الثاني : إشكالية تحقق الإصلاح الإداري للوقف .

لا يعدو الوقف عن كونه أحد قطاعات الاقتصاد الوطني للدولة الكائن فيها ، ولا تعدو إدارته الأهلية أو الحكومية (النظارة عليه) عن وصفها إدارة مالية مخصصة لرعاية الأموال والأعيان التي تضع يدها عليها ؛ سواء بصفة الأصالة أو الوكالة أو النيابة ، إدارة منوط بها القيام على حفظ أعيان الأوقاف ورعايتها وتوزيع غلاتها على فئات مخصصة من المستحقين ، وتحوله التعاقد والتقاضي وتمثيل الوقف أمام الغير ، وفقاً لمرجعيات محددة .

وبناء عليه يمكن القول : إن الإشكاليات والتحديات التي تواجه الإدارات المالية في المشروعات الخاصة وفي الإدارات الحكومية غير الوقفية تواجه بذاتها وعينها إدارات الأوقاف ، ومن ثم يمكن القول كذلك بأن إشكاليات وتحديات تحقيق الإصلاح الإداري في المشروعات الخاصة وفي الإدارات الحكومية غير الوقفية ، هي بذاتها وعينها تواجه الإصلاح الإداري في إدارات الأوقاف ، وذلك بالإضافة إلى نوع آخر من الإشكاليات التي تتعلق بطبيعة الوقف ، ولهذا فإنه سيتم تقسيم هذه الإشكاليات إلى نوعين على النحو التالي :

**أولاً :** الإشكاليات التي تمليها طبيعة الوقف ، ويقع في طبيعتها ما يأتي :

١- توتر العلاقة بين الوقف والدولة : لأنه منذ شيوع ظاهرة الفساد الإداري على الإدارات الأهلية للأوقاف<sup>(١)</sup> (النظارة الخاصة) وما ترتب عليه من حوادث سلب ونهب واستيلاء على أعيان الأوقاف بواسطة النظار أو بمعرفتهم ، وتدخل الدولة في عمليات الإدارة عن طريق وزارات الأوقاف وهيئاتها وإداراتها الفرعية ومأمورياتها ، فقد ظهر مع كل ذلك وصاحبه نشأة صراع حقيقي بين الوقف والدولة ؛ فالدولة ترمي إلى الهيمنة والاستحواذ على أعيان الوقف وضمها إلى دومينها المالي والعقاري ، وذلك على خلاف الأصل في الاستقلالية المطلقة التي يملها تشريع الوقف ، والتي تقوم على مبدأ احترام شرط

(١) د. إبراهيم البيومي غانم ، معالم التكوين التاريخي لنظام الوقف (اجتماعياً واقتصادياً ومؤسسياً) ، مجلة

أوقاف ، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت ، العدد التجريبي ، نوفمبر ٢٠٠٠م ، ص ٦٦ .

الواقف وإرادته ، ولا يزال هذا الصراع قائماً بين الوقف وبين الدولة ، يسفر بوجهه أحياناً ، ويختفي في أحيان أخرى .

٢- الشروط العشرة : وهي جملة الشروط التي يضعها الواقف بإرادته المنفردة ، والتي تحدد حقوق المستحقين للربيع ، وطرق انتفاعهم بالعين ، ونظام التوزيع للغلة على النحو الذي يختاره في وثيقة إنشاء الوقف ، والتي شاع بين الفقهاء ومقولتهم بشأنها : « شرط الواقف كنص الشارع » ، والمعنى في هذه المقولة أنه يلزم في طريق تفسيره ما يلزم في تفسير النصوص الشرعية<sup>(١)</sup> .

وفي الجملة ؛ فإن شروط الواقف التي يشترطها في وثيقة وقفه هي التي تنظم الوقف ما لم يرد نهي من الشارع عنها .

وبصرف النظر عن تقسيبات الفقهاء لهذه الشروط ، أو عن وجوه التفرقة فيها بين ما هو من العبادات وما هو من المعاملات منها ، وما هو مكمل لحكمه المشروط أو غير ملائم لمقصوده الشرعي أو مناف له ، وما هو مباح ومكروه ومحرم ، وما هو مبطل للوقف أو باطل في ذاته أو صحيح يجب الأخذ به ؛ فإن شرط الواقف الذي لا يتفق مع المقاصد الشرعية للوقف ؛ مثل الشروط المقيدة لحرية بعض المستحقين للربيع في الزواج أو الإقامة ، وكذا الشروط المفوتة لمصلحة الوقف الراجحة أو غير المحققة لها كانت ذريعة اتخذتها بعض الحكومات لإصدار قوانين الوقف<sup>(٢)</sup> حتى يتسنى لها إبطال مثل هذه الشروط .

وفي هذا الشأن أيضاً نصت المادة ٣٤ من مدونة الأوقاف المغربية الصادرة في ٨ ربيع الأول ١٤٣١ هـ الموافق ٢٣ فبراير ٢٠١٠ م على أنه : « يجب التقييد بشروط الواقف والوفاء بها إذا كانت مشروعة وقابلة للتنفيذ ، فإذا اقترن الوقف بشرط غير مشروع ، أو استحالة تنفيذه ، صح الوقف وبطل الشرط ، مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة ١٤ أعلاه .

(١) الشيخ الدكتور محمد أبو زهرة ، محاضرات في الوقف ، ص ١٣٥ ، مرجع سابق .

(٢) ومن هذه القوانين القانون المصري رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ م .

وجدير بالذكر أن المادة (١٤) المشار إليها تنص على : « يعتبر باطلاً وقف الشخص على نفسه ، وفي حالة الوقف على الذكور من أولاد الواقف دون الإناث ، أو العكس ، أو على بعض أولاده دون البعض ؛ اعتبر الوقف صحيحاً لهم جميعاً ، والشرط باطلاً »<sup>(١)</sup> .

وقد خطا القانون الاسترشادي للوقف الذي تضافرت في إصداره كل من الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، والمعهد الإسلامي للبحوث عضو مجموعة البنك الإسلامي للتنمية ، والذي تم إصداره في ١٢ / ١١ / ٢٠١٤ م ؛ خطا خطوات إلى الأمام في النظرة والتعامل مع شرط الواقف ، حيث نص هذا القانون في مواده : ٩ ، ١٠ ، ١١ على أن :

#### المادة (٩) :

للاوقف أن يقرب وقفه بالشروط التي يراها ، وشرط الواقف الصحيح كنص الشارع في الفهم والدلالة ، وتحمل عبارة الواقف على المعنى الذي يظهر أنه أراد وفقاً للعرف المستقر وقت إنشاء الوقف ، وإن لم يوافق القواعد اللغوية .

#### المادة (١٠) :

١- إذا اقترن الوقف بشرط صحيح وجب العمل به ، إلا إذا أصبح العمل به في غير مصلحة الوقف أو الموقوف عليه ، أو كان يفوت غرضاً مشروعاً للوقف ، فيجوز تعديله بحكم قضائي .  
٢- إذا تعارض شرطان صحيحان ، وجب الجمع بينهما كلما أمكن ذلك ، وإلا عمل بالشرط المتأخر .

٣- يجوز للاوقف أن يضيف شروطاً جديدة صحيحة لوقفه أو يحذف أو يعدل بعض شروطه .

٤- يحق للاوقف أن يشترط إيقاف حصة من صافي عوائد استثمار وقفه في حدود ما تسمح به اللائحة التنفيذية (أي للقانون الاسترشادي) .

٥- لا يجوز لغير الواقف أو من شرط له أن يغير في شروط الواقف ، باستثناء الحالات الواردة في هذا القانون ولوائحه التنفيذية .

(١) د. مجيدة الزباني ، مدونة الأوقاف المغربية ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٣٨ هـ ، ص

## المادة (١١) :

كل شرط في الوقف يكون مخالفاً للأحكام الشرعية أو القانون أو النظام العام أو الآداب العامة يكون باطلاً<sup>(١)</sup>.

وعلى وجه العموم ؛ فإن شرط الواقف يمثل في حقيقته وجوهه أبرز الإشكاليات والتحديات التي تواجه الإدارات الوقفية الحكومية والأهلية على حد سواء ؛ حيث يكف يدها عن إجراء الكثير من التصرفات ، وبخاصة استبدال الأعيان وتغيير المصارف ، وذلك حتى تجد المسوغ المشروع لقيامها بالتصرف المخالف لشرط الواقف .

ثانياً : الإشكاليات الإدارية العامة التي تعوق الإصلاح الإداري للوقف باعتباره قطاعاً اقتصادياً ثالثاً :

لعل من أهم هذه الإشكاليات ما يلي :

- ١- انعدام المفهوم الشمولي للإصلاح الإداري في الإدارات الوقفية ، حيث يتم هذا الإصلاح في غالب أحواله بالمفهوم الجزئي ، المتمثل في معالجة جانب واحد أو جوانب محددة من جوانب الفساد الإداري في إحدى الإدارات ، في الوقت الذي يحتاج فيه الإصلاح الحقيقي لإدارات القطاع الوقفي إلى خطط موضوعية متكاملة تشمل الجوانب التشريعية والفنية ورفع كفاءة العناصر البشرية ، والجوانب المعلوماتية .
- ٢- الصراع المعلن أحياناً ، والمستتر في أحيان أخرى بين الإدارات الفرعية في الأجهزة الإدارية للأوقاف على السلطات والصلاحيات ، وحرص الإدارة المركزية على الهيمنة الكاملة على القرارات ، وصعوبة تنازل كل إدارة عن سلطاتها وصلاحياتها ؛ لسيادة الاعتقاد بأن أهمية الإدارة وأساس بقائها يكمنان فيما تستحوذ عليه من سلطات وصلاحيات ، وتشير الدلائل والواقع العملي إلى أن هذا الصراع أحد معوقات وإشكاليات عمليات التطوير والإصلاح الإداريين .

(١) القانون الاسترشادي للوقف - النسخة التجريبية - الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ط ١ ،

٣- تبني محاولات الإصلاح للنقل العشوائي لنظم وأساليب وأدوات التجارب الإصلاحية الناجحة في الدول الأخرى وغرس هذه النظم والأساليب غرساً قسرياً في الإدارات الوقفية للدول الإسلامية دون الالتفات إلى مدى صلاحيتها للبيئة الإسلامية من عدمه ، وهو الأمر الذي قد يؤدي إلى تعقيد تراكمي للمشكلات الإدارية الراهنة<sup>(١)</sup> .

### أسس الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف :

ولتجنب هذه الإشكالية يرى الباحث أن يقوم الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف على الأسس التالية :

- ١- عدم تجاهل العوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية القائمة في كل دولة على حدة ، أو تجاهل الخصائص المتعلقة بالنظام الإداري السائد فيها .
- ٢- ضرورة تبني مناهج إبداعية لعمليات إصلاح الإدارات الوقفية تقوم على إحياء نظم الإدارة الإسلامية الناجحة ، والتي أثبتت صلاحيتها وجدواها في إدارة الوقف الإسلامي في الحقب الزمانية الماضية ، كما تقوم على منهج اقتباس انتقائي يفيد من التجارب الإنسانية في الإصلاح الإداري لقطاع الأعمال العام .
- ٣- الحيلولة دون انكفاء عمليات الإصلاح على العمليات الإدارية الفنية البحتة ، والسعي نحو امتدادها إلى كل مكونات الجهاز الإداري للأوقاف .

(١) د. أسامة عبد الرحمن ، البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ، الكويت ، ١٩٨٢م ، ص ١٤٩ .

المطلب الثالث : التجارب العملية في الإصلاح الإداري للوقف (سماتها ونتائجها) .

المقصود بهذا العنوان هو عمليات الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف التي تم اختبارها مرة بعد مرة للكشف عن فروضها والتحقق من صحتها ، وتلافي النقص في جوانبها ، وإصلاح ما يعثرها من مثالب .

وهذا الإصلاح (التجارب العملية) لا يعني كما قد يفهم من ظاهره العمليات العارضة أو المؤقتة التي يمكن القيام بها لمجرد الاختبار المعلمي للكشف عن عناصر المواد أو النظريات ، والوقوف عليها لمجرد المعرفة .

وعليه ؛ فإن هذا المطلب سوف يتبين فيه التجارب العملية في الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف التي ثبت نجاحها ، والتي تمت بلورتها وصياغتها في شكل مبادئ ونظريات ، وتبلورت آثارها في شكل نتائج فعلية محققة .

وقد أشرت إلى التجربة السعودية في إدارة الأوقاف في المطلب الثالث من المبحث الثالث من الفصل التمهيدي ، وأن المنظم السعودي عند سن الأنظمة الخاصة بالأوقاف لم يتعرض للتنظيم الموضوعي للأوقاف ؛ وذلك لأن النظام الأساسي الحكم ينص في مادته الأولى على أن أنظمة المملكة العربية السعودية مستقاة من الشريعة الإسلامية<sup>(١)</sup> .

ولم يصدر للوقف حتى الآن نظام أو قانون ينظم مواضيعه من جوانبها الموضوعية ، مقارنة بالقوانين الصادرة في كل من الكويت ، والمغرب ، والتي سيتم تناولها في هذا المطلب ؛ للإفادة منها .

(١) تنص المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم على أن المملكة العربية السعودية دولة إسلامية ، ذات سيادة تامة ، دينها الإسلام ، ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله ﷺ ، ولغتها هي اللغة العربية ، وعاصمتها مدينة الرياض .

### التجربة الكويتية في إدارة الأوقاف<sup>(١)</sup> :

في عام ١٩٢١م أنشئت في الكويت دائرة حكومية تحت مسمى دائرة الأوقاف ، أسندت إليها مهام تطوير الوقف وتنميته ، وفي شهر يناير عام ١٩٤٩م تم إنشاء مجلس الأوقاف الأهلي للإشراف على أعمال الدائرة ، وفي شهر أبريل من عام ١٩٥١م صدر أمر أميرى لمعالجة شؤون الوقف من خلال مواد مستنبطة من فقه مذاهب أهل السنة الأربعة ، وأصبح هذا الأمر التشريع القانوني النافذ إلى حين صدور قانون جديد للأوقاف .

ومع تشكيل أول حكومة في تاريخ الكويت ؛ تحولت دائرة الأوقاف إلى وزارة تحت اسم وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية ، وأسندت إليها إدارة الأوقاف في الكويت .

ثم تطور التنظيم الهيكلي لوزارة الأوقاف ، وأصبح يضم قطاعين فرعيين أساسيين ، هما : إدارة تنمية الموارد الوقفية ، وإدارة شؤون الأوقاف ، وبموجب المرسوم الأميري الصادر في نوفمبر ١٩٩٣م تم إنشاء الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ونص على ممارستها لجميع الاختصاصات المقررة لوزارة الأوقاف في مجال الوقف ، بما في ذلك : الدعوة إلى الوقف ، والقيام بكل شؤونه ، وإدارة أمواله ، واستثمارها ، وصرف ريعها في حدود شروط الواقفين بما يحقق المقاصد الشرعية للوقف وتنمية المجتمع حضارياً وثقافياً واجتماعياً ، ونص في مواده من ١ - ٤ على أن :

مادة (١) :

تنشأ أمانة عامة للأوقاف ، تتبع وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية ، ويكون لها مباشرة الاختصاصات المقررة للوزارة في مجال الأوقاف ، وفقاً لأحكام هذا المرسوم .

مادة (٢) :

تختص الأمانة العامة للأوقاف بالدعوة إلى الوقف والقيام بكل ما يتعلق بشؤونه ، بما في ذلك إدارة أمواله ، واستثمارها ، وصرف ريعها في حدود شروط الواقف ، وبما يحقق المقاصد

(١) نظام الوقف في التطبيق المعاصر (نماذج مختارة من تجارب الدول والمجتمعات الإسلامية ) ، عبد المحسن العثمان ، تجربة الوقف في دولة الكويت ، البنك الإسلامي للتنمية ، والأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ط ١ ، ١٤٢٣هـ ، ص ٩٠ وما بعدها بتصرف .

الشرعية للوقف وتنمية المجتمع حضارياً وثقافياً واجتماعياً ؛ لتخفيف العبء عن المحتاجين في المجتمع .

مادة (٣) :

تتولى الأمانة العامة للأوقاف في سبيل مباشرة اختصاصها ما يلي :

- ١- اتخاذ كل ما من شأنه الحث على الوقف والدعوة إليه .
  - ٢- إدارة واستثمار أموال الأوقاف الخيرية والذرية الآتية :
    - أ- الأوقاف التي يشترط الواقف النظارة عليها لوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية .
    - ب- الأوقاف على المساجد .
    - ج- الأوقاف التي لم يشترط الواقف النظارة عليها لأحد ، أو لجهة معينة أو انقطع فيها شرط النظارة .
    - د- الأوقاف التي عين واقفوها نظاراً عليها وانضمت إليهم الأمانة وفقاً لأحكام القانون .
    - هـ- الأوقاف خلال فترة حلها أو سحب يد الناظر عنها .
  - ٣- إقامة المشروعات تحقيقاً لشروط الواقفين ورغباتهم .
  - ٤- التنسيق مع الأجهزة الرسمية والشعبية في إقامة المشروعات التي تحقق شروط الواقفين ومقاصد الوقف ، وتسهم في تنمية المجتمع .
- مادة (٤) :

للأمانة العامة للأوقاف في حدود الضوابط الشرعية أن تقوم بالأعمال الآتية :

- ١- تأسيس الشركات أو المساهمة في تأسيسها .
- ٢- تملك شركات قائمة أو المشاركة فيها .
- ٣- تملك العقارات والمنقولات والأوراق المالية .
- ٤- القيام بكل ما من شأنه استثمار أموال الأوقاف .
- ٥- ممارسة الأعمال التجارية والصناعية والزراعية .
- ٦- أن تشتري لحساب الأوقاف الخيرية أنصبه المستحقين في الوقف<sup>(١)</sup> .

(١) مرسوم إنشاء الأمانة العامة للأوقاف ، من مطبوعات الأمانة لعام ٢٠٠٢ م .



## البناء المؤسس للقطاع الوقفي في دولة الكويت :

يتكون هذا البناء المؤسس من :

- ١- الأمانة العامة للأوقاف<sup>(١)</sup> : وهي المؤسسة المركزية الرسمية التي تمثل الدولة في الإشراف على القطاع الوقفي ، وتنظيم العلاقات المتبادلة بين الجهات المنتمية إليه ، وعلاقات تلك الجهات مع غيرها من مؤسسات المجتمع ، ولها النظارة على أوقاف كثيرة .
- ٢- الصناديق الوقفية المتخصصة : وهي صيغة مؤسسية استحدثت لتسهم في تحقيق أهداف إحياء سنة الوقف ، وزيادة الأوقاف الجديدة لعدة أغراض ، يختص كل واحد منها بواحد من هذه الأغراض .

وتقوم فكرة الصناديق الوقفية<sup>(٢)</sup> على إنشاء إدارات وقفية ، تتخصص كل منها برعاية وتسيير مرفق عام خدمي مجتمعي مجاني يدخل في وجوه البر ذات النفع العام ؛ فالصناديق الوقفية هي إذًا وحدات إدارية تعمل على إعادة توزيع الدخل الوطني لصالح الفقراء ؛ بتخصيص كل صندوق منها بتمويل ودعم أداء خدمة مجتمعية عامة يحتاج الفقراء لإشباعها لهم مجانًا أو بأثمان زهيدة في متناول أيديهم .

ويتم تمويل نشاط كل صندوق من التبرعات التي يجود بها الأغنياء المقنعين بنشاط الصندوق وأهمية الغرض من إنشائه .

غير أن الصندوق ينحصر نشاطه في تمويل أهدافه في دعوة الواقفين إلى وجه البر الذي يتخصص في تقديمه ، وتوعيتهم بأهميته ، واستدراج تبرعاتهم الوقفية من أجله ، ثم الإنفاق من حصيلة هذه التبرعات الموقوفة على نشاطه ، وتسيير أعماله ، أما استثمار الفائض منها ؛ فإنه متروك لإدارات جهاز الاستثمار الوقفي ، وهو أحد أجهزة الأمانة العامة للأوقاف ،

(١) د. فؤاد العمر ، تجربة الأمانة العامة للأوقاف في دولة الكويت ، بحث منشور في العدد الخامس من مجلة أوقاف ، ص ١٣ ، وراجع كذلك : د. علي فهد الزميع ، التجربة الكويتية في إدارة الأوقاف ، بحث مقدم لندوة : نحو دور تنموي للوقف ، من منشورات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بالكويت ، ١٩٩٣م ، ص ٥٨ .

(٢) أ.د. منذر قحف ، الوقف الإسلامي ، ص ٣٠١ ، مرجع سابق .

وذلك تطبيقاً لمبدأ التخصص في العمل ، واستشرافاً لاستخدام كفاءات فنية متخصصة في عمليات الاستثمار .

### فرص استثمارات الصناديق الوقفية الكويتية :

تنطلق الصناديق الوقفية الكويتية عند استثمار أصولها بما يتيح لها الاقتصاد الوطني الكويتي والدولي من فرص استثمارية ؛ سواء بتأسيس بعض شركات المساهمة ، أو الدخول في المحافظ الاستثمارية ، أو الاستثمار عبر سوق العقارات ، بما يمثله من نسبة مرتفعة في الأصول ، سواء عن طريق الإيجار أو الاستبدال ، حيث تمثل العقارات ما يزيد عن ٥٣٪ من إجمالي أصول الأوقاف الكويتية<sup>(١)</sup> .

وباستعراض الأرقام المتوفرة عن تجربة الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ؛ فقد تطور حجم الأرصدة المستثمرة بالصناديق والمحافظ الاستثمارية خلال الفترة الفاصلة بين عامي ١٩٩٤ ، ١٩٩٩ م بنسبة تقارب الثلاثة بالمائة ، كما تم تنويع مجالات الاستثمار في سبيل تقليل المخاطر بحلول سنة ١٩٩٧ م في واحد وعشرين صندوقاً ومحفظه استثمارية مختلفة النشاطات والعملات والمناطق الجغرافية<sup>(٢)</sup> .

### مجالات نشاط الصناديق الوقفية الكويتية :

تتعدد مجالات نشاط الصناديق الوقفية الكويتية إلى تغطية وجوه البر والنفع والخير العام ؛ الاجتماعية والثقافية والتنموية ، بدءاً من رعاية المعوقين وتأهيلهم ، ومروراً بأغراض الرعاية والتنمية الصحية ، ورعاية وصيانة المساجد ، والمحافظة على البيئة والتنمية الفكرية والثقافية ، وحفظ وتفسير القرآن الكريم ورعاية علومه ، ورعاية الأسرة والتنمية المجتمعية ،

(١) الأستاذان : د. طارق عبد الله ، وأ.د. داهي الفضلي ، التكوين الاقتصادي للوقف في بلدان شبه الجزيرة العربية ، بحث منشور ضمن أعمال ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ص ٤٦٧ ، وراجع كذلك : تحليل محفظة الأصول الوقفية في نهاية عام ١٩٩٩ ، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت .

(٢) الأستاذان : د. طارق عبد الله ، وداهي الفضلي ، ص ٤٦٨ ، مرجع سابق .

ورعاية الأمومة والطفولة ، ورعاية المسنين والمتعطلين عن العمل للعجز الجسماني ، وتقديم المساعدات الإعانات الإغاثية للمنكوبين من آثار الحروب والكوارث الطبيعية في المجتمعات الإسلامية خارج الكويت<sup>(١)</sup> .

### محصلات عمليات التطوير في إدارة وتوظيف الأوقاف التي جسدها الأمانة :

إن من أبرز إيجابيات هذا التطوير<sup>(٢)</sup> ما يلي :

١- رفع المستوى التنظيمي لإدارة شؤون الأوقاف وتنمية مواردها ، وتوفير المرونة لاستقطاب عناصر بشرية كفؤة ذات خبرة .

٢- ضمان كيان مستقل للأوقاف للانطلاق بها نحو آفاق التطوير المستهدف .

٣- اكتمال البناء المؤسسي لأجهزة الأمانة وذلك بإنشاء :

أ- إدارات استثمار الأموال الموقوفة وتنميتها وتحسين أدائها في المجالين العقاري والنقدي ، وتفعيلاً لنشاط وجهود هذه الإدارات ؛ فقد منحت الأمانة صلاحيات تأسيس الشركات أو الإسهام في تأسيسها ، وكذا تملك شركات قائمة أو المشاركة فيها ، وكذا تملك العقارات والأوراق المالية ، وكذا ممارسة الأعمال التجارية والصناعية والزراعية ، وشراء أنصبة المستحقين في الوقف لحساب الوقف الخيري .

ب- بلورة فكرة الصناديق الوقفية باعتبارها كيانات تنظيمية<sup>(٣)</sup> تتمتع بالإدارة الذاتية ، وتغطي معظم مجالات التنمية ، وتدار من مجلس إدارة يضم عناصر أهلية ، وممثلين

(١) د. إقبال عبد العزيز المطوع ، مشروع قانون الوقف الكويتي في إطار استثمار وتنمية الموارد الوقفية ، ١٤٢١هـ ، ص ٤٤ وما بعدها بتصرف ، وراجع كذلك : رسالة الماجستير المقدمة من الباحث عبد الله الهاجري إلى كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، مصر ، بعنوان : تقييم كفاءة استثمارات أموال الوقف بدولة الكويت ، صفحات متعددة ، والرسالة غير منشورة .

(٢) د. علي فهد الزميع ، التجربة الكويتية في إدارة الأوقاف ، أبحاث ندوة نحو دور تنموي للوقف ، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية ، الكويت ، ١٩٩٣ م .

(٣) د. بدر ناصر المطيري ، التجارب الإسلامية الحديثة في تنظيم وإدارة الأوقاف ، مجلة أوقاف ، العدد ١٥ ، ذو القعدة ١٤٢٩هـ ، ص ٥٤ .

من الجهات الحكومية المختصة ، وتمول من ريع الأوقاف المخصصة للصندوق ، وباعتبارها كذلك خيارًا استراتيجيًا في أسلوب تطوير مسيرة الأوقاف يعمل على إيجاد قالب تنظيمي ذي طابع أهلي يتمتع بذاتية الإدارة ، ويشترك في مسيرة تنمية الأوقاف من خلال رؤية متكاملة تراعي احتياجات المجتمع وأولوياته ، وتأخذ في الاعتبار ما تقوم به الجهات الرسمية والشعبية من مشروعات<sup>(١)</sup> ، وباعتبارها أيضًا إحدى الوسائل المهمة التي تستخدمها الأمانة العامة للأوقاف لتحقيق أهدافها ، بلورة لفكرة إنشاء إدارات فرعية تخصص كل منها في رعاية وخدمة غرض مجتمعي خدمي ؛ مثل تشجيع حفظ وتفسير القرآن الكريم ودراسة علومه ، ورعاية المساجد ، وخدمة الفكر والثقافة ، ورعاية المعوقين وذوي الاحتياجات الخاصة ، والمحافظة على سلامة البيئة ورعاية الأسر الأقل دخلًا .

٤- ومن إيجابيات عمليات التطوير الإداري التي تنهض بها الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت في سبيل استكمال تجربتها الرائدة في هذا الشأن ما يلي :

أ- تنظيم وعقد الندوات والمؤتمرات والملتقيات والمنتديات الخاصة بمناقشة قضايا الوقف الفقهية والقانونية وآفاقه المستقبلية .

ب- إصدار مجلة أوقاف ، وهي مجلة نصف سنوية محكمة ، تعنى بشؤون الوقف ، وتستقطب نخبة من الباحثين المتميزين للكتابة في قضايا المهمة .

ج- إصدار القانون الاسترشادي للوقف مع لائحته التنفيذية ومذكرته التفسيرية ، والذي يتمحور حول اقتراح نموذج قانون وقفي يراعي التعدد المذهبي والتشريعي في البلدان الإسلامية ، ويسهم في تطوير التشريعات القانونية الوقفية في دول العالم الإسلامي<sup>(٢)</sup> .

(١) د. كمال منصور ، الإصلاح الإداري لمؤسسات قطاع الأوقاف ، ص ١٤٩ ، مرجع سابق .

(٢) د. عبد المحسن عبد الله الخرافي في تقديمه للقانون الاسترشادي للوقف ، ص ٧ .

د- إنجاز العديد من المشاريع والأنشطة الوقفية الهادفة إلى دعم فكرة الوقف ونشرها على مستوى العالم الإسلامي ، ومن أهم هذه المشاريع :

- مشروع (مداد) لنشر وتوزيع وترجمة الكتب في مجال الوقف .
  - مشروع مسابقة الكويت الدولية لأبحاث الوقف .
  - مشروع (نماء) لتنمية المؤسسات الوقفية .
  - مشروع (قطاف) لنقل وتبادل التجارب الوقفية .
  - مشروع بنك المعلومات الوقفية .
  - مشروع أطلس الأوقاف في العالم الإسلامي<sup>(١)</sup> .
- ٥- البناء المؤسس لبنية الوقف وأنشطته ومشروعاته والمتمثلة في :
- توظيف إنفاق ريع الأوقاف المعدومة المستحقين في الاتجاه التنموي المجتمعي العام .
  - استثمار الأصول الوقفية وفقاً لمعايير السوق الاحترافية .
  - تعزيز المشاركة الأهلية في إدارة الصناديق والمشاريع الوقفية .
  - إيجاد مظلة عمل تنسيقية للتنسيق والتكامل بين الجهود الرسمية والجهود الشعبية في التنمية المجتمعية وخدمة المجتمع المدني .
- ٦- الأخذ بأحدث نظم التدقيق والرقابة المالية والشرعية الداخلية والخارجية ، مع إخضاع ميزانية الأمانة وحسابها الختامي لرقابة ديوان المحاسبة<sup>(٢)</sup> .

(١) ومن هذه المشاريع كذلك : مشروع جائزة الأمانة العامة للأوقاف للتميز والإبداع الوقفي ، ومشروع كشافات أدبيات الأوقاف .

(٢) التقرير السنوي الصادر عن الأمانة العامة للأوقاف لعام ١٩٩٧ م .

## رؤية ورسالة الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت :

في إطار الصلاحيات والاختصاصات الواردة بالمرسوم الأميري رقم ٢٥٧ وتاريخ ١٣/١١/١٩٩٣م الخاص بإنشاء الأمانة العامة للأوقاف يمكن تحديد رؤية ورسالة الأمانة كما يلي :

- ١- أنها مؤسسة اقتصادية مركزية لإدارة القطاع الوقفي في دولة الكويت وتنمية موارده ، وتتمتع باستقلالية نسبية في اتخاذ القرار ، وفق لوائح ونظم الإدارة الحكومية الكويتية ، وتختص بالقيام بالعمليات التالية :
- إدارة أموال الأوقاف واستثمارها ، وصرف ريعها في حدود شروط الواقفين .
- رسم السياسة العامة لإدارة واستثمار أموال الأوقاف .
- وضع النظم واللوائح الكفيلة بتنمية إيرادات الأوقاف وتحصيلها بصفة منتظمة ، وصيانة أعيان الأوقاف والمحافظة عليها .
- إقامة المشروعات الخدمية والاستثمارية ، تحقيقاً لشروط الواقفين ورغباتهم .
- التنسيق مع الأجهزة الرسمية والشعبية في إقامة المشروعات التي تحقق شروط الواقفين ومقاصد الوقف ، وتسهم في تنمية المجتمع<sup>(١)</sup> .
- ترسيخ الوقف كصيغة شرعية تنموية فاعلة في البنيان المؤسسي للمجتمع ، وتفعيل إدارة الموارد الوقفية بما يحقق المقاصد الشرعية للواقفين ، وينهض بالمجتمع ، ويعزز التوجه الحضاري الإسلامي المعاصر<sup>(٢)</sup> .
- الإدارة الكفؤة والفعالة للأموال الوقفية .
- ترسيخ فكرة الوقف كصيغة نموذجية للإنفاق الخيري الاجتماعي ، واستقطاب إقامة وقفيات جديدة .

(١) المادة (٣) من المرسوم الأميري رقم ٢٥٧ لعام ١٩٩٣ .

(٢) د. داهي الفضلي ، تجربة النهوض بالدور التنموي للوقف ، الأمانة العامة للأوقاف ، الكويت ، ذو

الحجة ١٤١٨هـ ، ص ١١-٢٦ .

## التجربة المغربية في الإصلاح الإداري للوقف :

من خلال قراءة الباحث الفاحصة والمتعمقة لمدونة الأوقاف المغربية يستطيع الوقوف على الوجوه التالية للإصلاح الإداري للوقف في المغرب :

١- بموجب المادة ١٥٧ من المدونة يعتبر ملك المغرب المتبع الرئيس لشؤون التدبير المالي للأوقاف العامة .

٢- يعاون الملك في تدبير شؤون الأوقاف مجلس يسمى (المجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامة) ، ويتولى هذا المجلس مراقبة مالية الأوقاف العامة ودراسة القضايا المتعلقة بها ، وإبداء الرأي بشأنها ، واقتراح جميع الإجراءات الهادفة إلى ضمان حسن تدبيرها وفق مبادئ الشفافية والحكامة الرشيدة بما يكفل حماية الأموال الموقوفة وفقاً عاماً ، والحفاظ عليها وتنمية مداخيلها ، وتنظيم المواد ١٥٨ ، ١٥٩ ، ١٦٠ ، ١٦١ ، ١٦٢ أحكام تشكيل المجلس وراثته وعضويته واجتماعاته واختصاصاته .

٣- يساعد المجلس الأعلى على القيام بمهامه لجنتان دائمتان ، هما :

أ - لجنة الافتحاص والتدقيق في مالية الأوقاف .

ب- اللجنة الاستشارية الشرعية .

ج- وللمجلس أن يحدث لجناً أخرى دائمة أو مؤقتة لدراسة قضايا معينة .

٤- وبموجب أحكام المادة ١٤٤ من المدونة يعتبر وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية الأمر بقبض الموارد وصرف النفقات المسجلة في الميزانية السنوية الخاصة بالأوقاف العامة ، ويجوز للوزير أن يعين تحت مسؤوليته من بين مستخدمي وموظفي إدارة الأوقاف ، وكذا نظار الأوقاف أمرين مساعدين بالصرف ، وأن يفوض إليهم الإمضاء نيابة عنه .

٥- وبمقتضى أحكام المادة ١٤٥ من المدونة يعتبر نظار الأوقاف أمرين مساعدين بالصرف ، كل في حدود اختصاصه ومسؤولين بصفة شخصية عن أعمالهم وقراراتهم وفقاً لأحكام المادة ١٤٥ من المدونة .

٦- يخضع تدبير مالية الأوقاف العامة لمراقبة خاصة حددت المادة ١٥٢ من المدونة أهدافها وأساليبها ، وأسندت المادة ١٥٣ من المدونة مسؤولية الاضطلاع بها إلى مراقب مالي مركزي يساعده في أداء مهامه مراقبان ماليان مساعدان يمارسون جميعاً مهامهم تحت سلطة المفتشية العامة لوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية ، ويمارس هذه المراقبة على صعيد نظارات الأوقاف الفرعية مراقبون محليون تحت سلطة المراقب المالي المركزي ، وقد حددت المادة ١٥٣ من المدونة صلاحيات واختصاصات المراقب المالي المركزي ومساعداه .

٧- أخضعت المادة ١٤٦ من المدونة تدبير مالية الأوقاف العامة ، ومسك المحاسبة الخاصة بها لتنظيم مالي ومحاسبي خاص ، ومصنفة للمساطر المحاسبية ، يحدد كل منها بقرار تتخذه السلطة الحكومية المكلفة بالأوقاف بناء على اقتراح المجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف ، كما أخضعت المادة ١٤٧ من المدونة صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات التي تبرمها إدارة الأوقاف لفائدة الأوقاف العامة لنظام خاص .

٨- أخضعت المادة ١٥٦ من المدونة نظار الأوقاف وسائر الأمرين المساعدين بالصرف ، والمراقب المالي المركزي ومساعداه والمراقبون المحليون أثناء ممارستهم لمهامهم لقواعد المسؤولية التأديبية والمدنية والجنائية طبقاً للنصوص التشريعية الجاري بها العمل في حالة ثبوت إخلالهم بالالتزامات الملقاة على عاقتهم .

٩- حدد الظهير الشريف المؤرخ في ٢٣ جمادى الأولى عام ١٣٣٣هـ اختصاصات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية وهيكلها التنظيمي بحيث تشمل على :

أ - الديوان العام .

ب- الإدارة المركزية والتي تشمل على : الكتابة العامة والمفتشية العامة ومديرية الأوقاف والتي تضم الأقسام التالية :

- قسم التخطيط والاستثمار ، ويضم مصالح : الدراسات ومشاريع البناء ، والبناء والتجهيز ، والمعاملات العقارية ، ومصالحة الحبس المعقب .



- قسم المالية ويضم المصالح التالية : مصلحة الأكرية وضبط المداخل الحسبية ، ومصلحة الحسابات والميزانية ومصلحة مراجعة نفقات التسيير .
- قسم الشؤون الفلاحية ، ويتكون من المصالح التالية : مصلحة المغارسات واستغلال الأراضي ، ومصلحة التحفيظ العقاري<sup>(١)</sup> .

---

(١) راجع في الهيكل التنظيمي لوزارة الأوقاف المغربية : الأستاذ محمود أحمد مهدي ، نظام الوقف في التطبيق المعاصر ، من منشورات البنك الإسلامي للتنمية ، والأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٢٣هـ ، ص ٢١ .

## المبحث الثالث

### افتراضات الإصلاح الإداري للوقف

المقصود بالافتراضات هنا أمران :

- ١- ما تختص به الأوقاف من مناهج إصلاح إداري مؤسسية .
  - ٢- مجموعة مقدمات يمكن اتخاذها فروضاً للوصول إلى حلول جذرية لمشكلات الفساد الإداري المزمع في إدارات الأوقاف .
- وإزاء هذين الأمرين أقف أمام افتراضين رئيسيين ، هما :
- ١- إبقاء ما كان على ما كان ، والإحجام عن إجراء أي تطوير أو تحديث أو إصلاح لإدارات الأوقاف .
  - ٢- إعادة هيكلة الأجهزة الإدارية في إدارات الأوقاف المركزية والفرعية واستحداث هياكل إدارية جديدة تتمتع بالاستقلالية في إدارة الأوقاف ، وتعمل في إطار النظم واللوائح الإدارية النافذة في الدولة مع منحها الصلاحيات اللازمة لإدارة وتنمية واستثمار أعيان الأوقاف الخاضعة لإشرافها ، والتنسيق مع أجهزة الدولة الأخرى في إقامة مشروعات النفع العام التي تحقق شروط الواقفين ومقاصد الوقف ، وتسهم في تنمية المجتمع المدني .
- وتأسيساً على ما تقدم ؛ سوف يقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي :

**المطلب الأول :** كيفية تأصيل منهج مؤسسي للإصلاح الإداري للوقف .

**المطلب الثاني :** النماذج البيروقراطية للإصلاح الإداري للوقف .

## المطلب الأول : كيفية تأصيل منهج مؤسسي للإصلاح الإداري للوقف .

تعني لفظة المنهج في اللغة العربية : الطريق الواضح ، والخطة المرسومة ، مشتقة من الثلاثي الصحيح (نهج) الطريق نهجًا إذا وضح واستبان ، ونهج نهج فلان أي سلك مسلكه<sup>(١)</sup> ، أما لفظة مؤسسي ؛ فإنها تعني التنظيم الإداري الذي يهدف إلى الإصلاح وإلى تعظيم دور الوقف والإفادة منه ، وعلى ذلك فإن مصطلح منهج مؤسسي في مجموعة يعني من وجهة نظر الباحث :

- ١- الخطط الواضحة والمرسومة للتنظيمات الإدارية الرامية إلى الإصلاح الإداري للوقف .
- ٢- حوكمة الوقف كمنهج مؤسسي للإصلاح الإداري لإدارته .
- ٣- حوكمة الوقف كأداة لترشيد الإدارات الوقفية .

ويشير مفهوم حوكمة الوقف بشكل عام إلى القواعد والمعايير التي تحدد العلاقة بين إدارة الأوقاف وبين أعيان الأوقاف من جهة ، وبينها وبين الواقف من جهة ثانية ، وبينها وبين الموقوف عليهم من جهة ثالثة ، وبينها وبين مؤسسات وجمعيات المجتمع المدني الخيرية من جهة رابعة ، وبينها وبين الجهات المحاسبية والرقابية الحكومية القائمة في دولة الوقف من جهة خامسة .

وهناك ترادف في المعنى والمقصود بين حوكمة الوقف وبين وفرة المعلومات المتعلقة بأعمال الإدارة ، وشفافية الجهات الإدارية في مزاولة أعمال الإدارة المتعلقة بأعيان الوقف ، فإن ضعف هذه المعلومات أو انعدام الشفافية في أعمال جهة الإدارة أو ما يمكن أن نطلق عليه : التعمية المقصودة ، كلها أمور تؤدي إلى عرقلة الإشراف والرقابة والمحاسبة ، وتساعد في انتشار الفساد وانعدام الثقة ، وسوء الإدارة ، بما يسفر عن إحجام أصحاب الفوائض المالية عن وقفها وضحالة الوقف أفقيًا ورأسيًا ، وتزايد هوة أزمة الثقة بين الوقف والمجتمع .

(١) المعجم الوجيز ، مادة (نهج) ، مرجع سابق .

### أ - تعريف حوكمة الوقف :

حوكمة الوقف مصطلح إداري واقتصادي يعني من وجهة نظر الباحث : مجموعة النظم والقواعد والمعايير التي تحدد العلاقة بين إدارات الأوقاف المركزية والفرعية ، وبين أطراف الوقف الخمسة السالف ذكرهم ، والتي تتم من خلالها جميع أعمال الإدارة ، وتضمن لها القدر اللازم من الموضوعية والمراقبة والمساواة والشفافية والنزاهة ؛ تحقيقاً لرفع كفاءة استغلال الأصول والموارد الوقفية ، وتظيم الاستفادة الموقوف عليهم والمجتمع منها<sup>(١)</sup> .

### ب- الحوكمة كمنهج للإدارة الرشيدة للأوقاف :

تعد الحوكمة من المرتكزات الأساسية لنظام الإدارة الرشيدة ، بما يكفل الشفافية والإفصاح<sup>(٢)</sup> والمساءلة وتحديد المسؤولية ، والتأكد من تقييد إدارة الوقف بالأحكام الشرعية ، والقوانين والنظم المعمول بها ، ومعايير السلوك والأخلاق الإسلامية ، وكافة الضوابط الخاصة بالوقف ، بما يساهم في حفظ الوقف وأصوله وممتلكاته ، وحقوق الموقوف عليهم ، ويبث الثقة في الوقف ، ويخلق صورة إيجابية عنه لدى المجتمع ، ويساهم في حماية الوقف من المخاطر الناتجة عن سوء الإدارة .

فأهمية حوكمة الوقف تبرز من خلال معالجة أوجه الخلل في إدارة الأوقاف ، وبث الثقة لدى كل من الواقفين والموقوف عليهم ، ومد جسور الثقة فيما بينهم ، وزيادة قيمة الأموال الموقوفة .

### ج- عناصر منظومة حوكمة الوقف :

يرى الباحث أن الحوكمة منظومة إدارية متعددة الجوانب والعناصر والأدوار ، ولضمان فاعليتها يجب أن تتكامل جوانبها وعناصرها وأدوارها ، وصولاً إلى الإدارة الرشيدة من خلال تحقيق أهداف معينة سبق لجهة الإدارة تحديدها ، وأهم عناصر هذه المنظومة ما يلي :

(١) هذا التعريف مقتبس من تعريف حوكمة الشركات . راجع : أ.د. علي فلاح الضلاعين وآخرين ، مبادئ الإدارة المالية ، دار الإعصار العلمي للنشر ، عمان ، الأردن ، ١٤٣٨هـ ، ص ٢٤٠ .

(٢) راجع : افتتاحية العدد رقم ٣١ من مجلة أوقاف ، صفر ، ١٤٣٨هـ ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت .

- ١- القوانين والنظم واللوائح والقرارات الإدارية والسياسات المتبعة المنظمة لأعمال الإدارات الوقفية .
  - ٢- الهيكل والبيان التنظيمي المتوازن للجهاز الإداري والمناسب مع حجم الوقف وأغراضه .
  - ٣- التقارير المالية والمحاسبية الدورية التي تمكن أطراف الوقف من متابعة أداء وإنجاز الجهة الإدارية في تنمية الوقف واستثمار موارده وتوزيع عوائده ، والمحافظة على أصوله ، وتحديد مستويات كفاءتها .
  - ٤- إيجاد نظام فعال يضمن مشاركة الواقف أو ورثته وبعض الموقوف عليهم والأجهزة المحاسبية والرقابية الحكومية في مساءلة جهة الإدارة ، والتدقيق على أعمالها ورقابة تصرفاتها ، والوقوف على تحقيق شروط الواقفين ومقاصدهم .
- د- أهداف حوكمة الوقف<sup>(١)</sup> :

- إن الهدف العام لحوكمة الوقف هو الوصول إلى الإدارة الرشيدة لأصوله وموارده بكافة مقوماتها البشرية والمادية ، وفي إطار هذا الهدف العام تنبثق عدة أهداف فرعية ، من أهمها :
- ١- التأكد من تقييد إدارات الأوقاف المركزية والفرعية بالأحكام الشرعية والقوانين والنظم المعمول بها في دولة الوقف .
  - ٢- مراعاة الالتزام بمعايير السلوك الإداري الرشيد وكافة الضوابط الإدارية .
  - ٣- المحافظة على أعيان الوقف والإبقاء عليها صالحة للاستعمال أو للاستغلال عن طريق عمارتها الدورية أو استبدالها .
  - ٤- خلق صورة ذهنية حميدة للوقف لدى كافة طوائف وفئات المجتمع .

(١) د. محمد رمضان ، التوفيق بين حوكمة الوقف ومقاصد الواقفين ، مجلة أوقاف ، العدد ٣١ ، صفر ، ١٤٣٨هـ ، ص ٥٧ . وراجع : حوكمة الوقف وعلاقتها بتطوير المؤسسات الوقفية ، علي سيد إسماعيل ، ٢٠١٩م ، دار حميثرا للنشر والترجمة ، الطبعة الأولى .

- ٥- حماية حقوق المستحقين لريع الأوقاف والكف عن تغيير مصارفه .  
 ٦- حماية أعيان الوقف من المخاطر الناتجة عن فساد أو سوء الإدارة .  
 ٧- استثمار الفوائض المالية للأوقاف في مشاريع ذات جدوى اقتصادية مرتفعة عظيمة العائد<sup>(١)</sup> .

### هـ- دواعي حوكمة الوقف وأهميتها :

لعل من أبرز دواعي حوكمة الوقف التي تبرز أهميتها وضرورتها ما يأتي :

- ١- ما تتغياه الحوكمة من تفادي أو علاج فساد إداري يشوب عملاً أو يخشى منها على حسن نشاط هيئة عامة أو مؤسسة اقتصادية أو مرفق عام ، حيث تعتبر الحوكمة آلية للتدبير الرشيد للموارد ، ووسيلة للتسيير الحكيم لنشاط الجهة الإدارية التي تأخذ بها .  
 ٢- ما تنتهي إليه حوكمة النشاط الإداري لأية جهة إدارية من البناء الراسخ والرصين لهاكلها الإدارية ، ومن التنفيذ الدقيق لسياساتها التشغيلية المبنية على التشخيص الواقعي والموضوعي للمشكلات والتحديات التي تواجهها .  
 ٣- كونها منطلقاً معرفياً جيداً لأية إصلاحات تشريعية أو إدارية تعالج مكان الخلل في نشاط أي جهة إدارية ، وتستهدف السيطرة على أوجه الفساد الإداري ، وما ذلك إلا لكونها مجموعة من القواعد والمبادئ المنظمة لعلاقات العمل في الجهة الإدارية ، وتوزيع الاختصاصات والصلاحيات ، وتحديد المسؤوليات ، وتوفير البيئة الرقابية السليمة ، وممارسة العمل من خلال حد أدنى معقول من الشفافية والنزاهة .  
 و- مرتكزات حوكمة الوقف<sup>(٢)</sup> :

تقوم حوكمة الوقف على عدة مرتكزات ، من أهمها :

- (١) راجع في ذات المعنى : د. سامي محمد الصلاحات ، حوكمة الأوقاف وإدارة عملياته الرئيسية ، ص ٥٠ وما بعدها ، وراجع كذلك : د. حسين عبد المطلب الأسرج ، حوكمة الصناديق الوقفية ، ٢٠١٠م ، د.ن ، ص ٢١ وما بعدها ، وراجع : د. مجيدة الزباني ، مدونة الأوقاف المغربية ، ص ٢٠٣ ، مرجع سابق .  
 (٢) د. ياسر الحوراني ، حوكمة وقف الموارد الإنتاجية ، مجلة أوقاف ، العدد ٣٠ ، رجب ، ١٤٣٧هـ ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ص ٨٣ .

- ١- الفضائل الأخلاقية والتي تنعكس على ما تتبناه إدارات الأوقاف من قرارات إدارية تتميز بالمصداقية والأمانة والإخلاص والقُدوة الطيبة .
- ٢- البيئة الرقابية السليمة والتي تتكفل بكشف الانحرافات وتصويبها في مهدها وقبل انتشارها ، من خلال خلق الوازع الديني لأفراد الإدارة .
- ٣- تحقيق الجدوى الاقتصادية والاجتماعية من الأصول الوقفية عن طريق تعظيم عوائدها ، وتقليل المخاطر التي تواجهها .
- ٤- إطالة عمر الأصول الوقفية تحقيقاً لمقاصد الواقف في تأييد الحصول على ثواب صدقته الجارية ، وذلك عن طريق الحرص على دورية تعمیرها ، واستبدال الهالك منها قبل اندثارها وتلاشيها وفوات فرص استغلالها .
- ٥- اعتماد مبادئ المساءلة القانونية والمسؤولية المدنية والجنائية لكل مسؤول إداري يخون واجبه الوظيفي والأخلاقي ، أو يرتكب شكلاً من أشكال الفساد الإداري أو المالي ، أو يقصر عمدًا في واجبات عمله بما يؤدي إلى ضياع أصل وقفي<sup>(١)</sup> .

(١) د. حسين الأسرج ، حوكمة الصناديق الوقفية بين النظرية والتطبيق ، ٢٠١٠م ، بدون ناشر ، ص ١١ وما بعدها بتصرف ، وراجع : د. سعيد الراشدي ، الإدارة بالشفافية ، دار كنوز المعرفة ، عمان ، الأردن ، ٢٠٠٦م وما بعدها بتصرف ، وراجع : الأستاذان فؤاد العمري وباسمة المعود ، الرقابة الداخلية والخارجية للمؤسسات الوقفية ، الندوة الدولية الرابعة لمجلة أوقاف ، مارس ٢٠١٥م .

## المطلب الثاني : النماذج البيروقراطية للإصلاح الإداري للوقف :

أولاً : مفهوم البيروقراطية :

لا يوجد اتفاق واضح بين علماء الإدارة العامة حول مفهوم البيروقراطية وأشكالها ، وخصائص التنظيم البيروقراطي ، ويرجع ذلك إلى تعدد مداخل دراسة البيروقراطية ، حيث يطلق هذا المصطلح على أكثر من معنى ، منها<sup>(١)</sup> :

- ١ - الأجهزة والمصالح والوحدات الإدارية الحكومية .
- ٢ - التعقيدات المكتبية والإدارية في مجال العمل الحكومي (الروتين) .
- ٣ - البطء في الإجراءات وجمود اللوائح والقوانين الحكومية .
- ٤ - الأعمال الروتينية التي تتصف بالرتابة وبطء الأداء .
- ٥ - التعقيدات الناتجة عن تضخم عدد العاملين في الوحدات الإدارية الحكومية .
- ٦ - أي نوع من أنواع السلوك غير المرغوب فيه في العمل الإداري .

ثانياً : الإصلاح الإداري للوقف بين الحوكمة وتبني النموذج البيروقراطي في الإدارة :

مع كون الحوكمة على نحو ما تبين في المطلب السابق منهجاً رشيداً لإدارة الأوقاف ، ومع ما تتغياه الحوكمة من أهداف إصلاحية لنشاط الأجهزة الإدارية ، ومع كثرة المفاهيم السيئة لبيروقراطية الإدارة ، واستحالة أن تكون على الأقل من حيث الظاهر طريقاً للإصلاح الإداري ، إلا أن هناك اعتقاداً في كثير من الدول النامية وفي بعض الدول العربية والإسلامية يدعو إلى تبني النموذج البيروقراطي كنموذج مثالي للإصلاح الإداري<sup>(٢)</sup> .

(١) أ.د. علي المبيض وآخرين ، الإدارة العامة ، دار الخريفي للطباعة بالقاهرة ، بدون ناشر ، ٢٠٠٤م ، ص ١٠٥ .

(٢) د. حسن أبشر الطيب ، الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة ، مرجع سابق ، ٨٢٦ وما بعدها .



ويستند هذا التوجه إلى الاعتبارات التالية<sup>(١)</sup> :

١- أن الإدارات الفنية في كثير من البلدان النامية ما تزال سجيئة أنماط ونماذج قانونية وتنظيمية لا تمت للواقع بصلة ، ولا تخلو من اختراع مسببات المصاعب والمتاعب على كافة مستويات الإدارة الدنيا والعليا ؛ فإنها تعتمد على ممارسة مواقف السلطة التسلسلية وتدرجها من أعلى الهيكل التنظيمي إلى قاعدته ، ومن شأن صلاحية الهياكل الإدارية المبنية على نظام التسلسل والتدرج الوظيفي أن تقلص وتضعف القدرة على الإبداع والمبادرة وحرية التصرف ، واتخاذ القرار الإداري المناسب في الوقت المناسب ، وأن تغذي التبعية المطلقة للقيادة الرئاسية ، وتزيد من حدتها ، وأن تغذي كذلك القرارات والممارسات الإدارية الفوقية على حساب العمل الجماعي ، والتفاهم المشترك .

٢- رغبة الكثير من إدارات الأوقاف الحكومية والأهلية في الإبقاء لما كان على ما كان ، وسعيها إلى مقاومة التغيير في أساليب الإدارة التي ألفوها وتدريبوا عليها ، والتي تضيي عليهم مكائنتهم الوظيفية ، وتحقق لهم مركزية القرار وسلطة الإشراف والتوجيه والسيطرة ، وتمكنهم من ترسيخ نظام إداري انضباطي يقوم على التسلسل والتدرج الوظيفي في الواجبات والصلاحيات والامتيازات والاختصاصات والمسؤوليات ، ولن تجد هذه الإدارات ما يحقق لها رغباتها أفضل من النموذج الإداري البيروقراطي ، الذي يمثل في نظرهم النموذج الأمثل للانضباط والعصرانية .

فلهذين الاعتبارين الرئيسيين وما يتفرع عنهما من اعتبارات فرعية تدور إدارات الأوقاف في الكثير من الدول العربية والإسلامية في جميع محاولاتها إلى الإصلاح الإداري ، تدور حول النموذج البيروقراطي ، احتفاظاً بموروثاتها من أساليب الإدارة ، وتمسكاً بالمألوف لديها ، وخشية من الخوض في المجهول .

(١) د. حسن أبشر الطيب ، الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة ، مرجع سابق ،

ثالثاً : نتائج انغلاق تجارب الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف على تبني النموذج البيروقراطي :

- ١- اقتصار محاولات الإصلاح الإداري على المعالجة الوقتية لما يتفاقم أمره من المشكلات الإدارية ، أو ما يستفحل خطره من مظاهر الفساد الإداري .
- ٢- استحواذ الإدارات العليا في التسلسل والتدرج الوظيفي للإدارات على سلطة اتخاذ القرارات وإصدار التعليمات ، بل وعلى الوسائل المادية اللازمة لممارسة النشاط<sup>(١)</sup> .
- ٣- سفور وجه المركزية الإدارية بكل ما تعنيه من خضوع كل موظف في كل إدارة لرئيس إداري يعلوه في السلم الإداري ، ومن أن يكون لكل رئيس على مرؤوسيه اختصاصات شاملة تشمل شخص المرؤوس وأعماله<sup>(٢)</sup> ، ومن أن يكون لكل رئيس على مرؤوسيه سلطة التوجيه والإرشاد والرقابة وإصدار الأوامر والمحاسبة ، وأن يلتزم المرؤوس باحترام وتنفيذ أوامر وتعليمات الرئيس ولو كانت مخالفة للقانون<sup>(٣)</sup> ، فضلاً عن سلطة التعقيب والتي تخول للرئيس سحب وإلغاء وتعديل القرارات التي يصدرها المرؤوس ، وكذا سلطة الحل محل المرؤوس<sup>(٤)</sup> في القيام بعمل أو واجب من واجبات وظيفته ، بما ينعكس سلباً على علاقات التنسيق والتعاون والتكامل بين أفراد الإدارة ، ويضعف المرونة الواجبة في أعمالها ، ويحد من أوجه الابتكار والإبداع الإداري في نشاطها .

(١) أ.د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٧٨م ، ص ١٧٦ .

(٢) أ.د. سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٥٩م ، ص ٦٣ .

(٣) أ.د. طعيمة الجرف ، ص ١٨٢ ، مرجع سابق .

(٤) أ.د. توفيق شحاته ، مبادئ القانون الإداري ، ١٩٥٤م ، ص ١٧٧ .

## الفصل الثاني

### مخاطر ومحاذير الإصلاح الإداري للوقف

لما كانت المخاطر في اللغة العربية تعني مواضع الأخطار والمهالك ، أما المحاذير فإنها جمع لكل ما هو محذور منه ؛ أي لكل ما يتقى ويحترز منه ويخاف جانبه .

ويرى الباحث أن من أكثر مواضع الأخطار التي ينبغي توقيها والاحتراز منها على الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف ما يلي :

١- البيروقراطية الإدارية .

٢- الازدواجية والانفصال بين أنظمة الوقف وأساليب الإدارة ، وبين السلوك الوظيفي للأفراد والآليات والأدوات والطرق التي يمارسون بها عملهم .

وسوف يتم بحث هذين الموضوعين في مبحثين متتاليين ، على النحو التالي :

**المبحث الأول :** مخاطر النمو البيروقراطي .

**المبحث الثاني :** مخاطر الازدواجية والانفصال بين النظم والأساليب وبين السلوك والطرق المعمول بها .

## المبحث الأول

### مخاطر النمو البيروقراطي

يرى الباحث أن النمو البيروقراطي يعتبر ظاهرة مميزة لإدارات الأوقاف في الدول العربية والإسلامية كافة ، حيث تتضخم هذه الإدارات وتتنوع أشكالها ومستوياتها ؛ فهاهي وزارات الأوقاف بوكالاتها المتخصصة تقف على قمة هرم الإدارات الوقفية ، وهاهي هيئات الأوقاف تلي الوزارات وتحل محلها ، وتنوب عنها في الاختصاصات الإدارية ، وهاهي هيئات الأوقاف قد أتممت بالموظفين الإداريين ؛ ما بين مجلس إدارة الهيئة ، ورئيس مجلس الإدارة ، والمحافظ ، ونائب المحافظ ، واللجان الاستشارية الدائمة ، ولجان الرقابة والمراجعة ، والسكرتاريات والموظفين ، وهاهي فروع الهيئة في المحافظات والمناطق ، ثم مجالس ومديريات الأوقاف الفرعية ، وهلم جرًا ، مما يشكل أرتالاً من الموظفين والعاملين .

ولو أن هذا التضخم الإداري في إدارات الأوقاف كان راجعاً إلى نمو مماثل في الوقفيات الجديدة لكان معقول المعنى والسبب ، ولكنه يرجع في جانب كبير منه إلى سياسة التوظيف وتشغيل الخريجين الجدد في الهيئات والمصالح الحكومية ، وربما يرجع في جانب منه إلى الوساطة والمحسوبية للقيادات العليا في الإدارات الوقفية .

إن النمو البيروقراطي وتضخم الإدارات الوقفية إحدى الحلقات المسكوت عنها ، والتي تقف عائقاً أمام الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف ، وانطلاقاً من هذه الفرضية ؛ قسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو التالي :

**المطلب الأول :** بيروقراطية الإدارة (المفهوم ، النشأة ، التطور) .

**المطلب الثاني :** مخاطر النمو البيروقراطي على عمليات الإصلاح الإداري للوقف .

**المطلب الثالث :** الأبعاد السياسية والاجتماعية لبيروقراطية الإدارة .

المطلب الأول : بيروقراطية الإدارة (المفهوم ، النشأة ، التطور) :

أولاً : أهمية دراسة البيروقراطية في مجال إدارة الأوقاف :

تعتبر البيروقراطية الأساس النظري المقبول في عمليات الموازنة بين نظم إدارة المشاريع والمؤسسات الاقتصادية لقطاع الأعمال العام والخاص والقطاع الوقفي .

وتبدو أهمية اعتماد البيروقراطية كمدخل لهذه الموازنة عندما يتم تحليل الوظائف الإدارية لكلا القطاعين ، وعندما تتم الإجابة على السؤال التالي : هل تقوم إدارات الأوقاف بواجباتها الوظيفية في حماية الأوقاف والاستغلال الأمثل أم لا ؟ وما هي انعكاسات قصور الإدارات الوقفية عن أداء وظائفها على النمو الأفقي والرأسي لقطاع الأوقاف .

وبناء عليه يمكن القول :

١- إن مدخل دراسة البيروقراطية في مجال إدارة الأوقاف يتيح للدارس فرصة التحليل والموازنة لمدى وفاء السلطات الإدارية الوقفية بواجبات وظيفتها ، وأسلوب عملها في أداء هذه الوظائف ، وانعكاسات هذا الأسلوب على السلوك الوظيفي للعاملين في هذا القطاع ، وعلى النمو الأفقي والرأسي للقطاع ذاته .

٢- إن هذا المدخل يتطلب دراسة العوامل المؤثرة على فعالية النظام الإداري لإدارات الأوقاف ، وبخاصة شرط الواقف ، ولزوم الوقف وتأييده وملكية أعيانه ، وكذا دراسة العوامل السلوكية لموظفي إدارات الأوقاف في التعامل مع خصوصيات الوقف التشريعية وسلوك الموظفين تجاهها<sup>(١)</sup> .

٣- إن البيروقراطية تعتبر أحد العوامل المؤثرة في فعالية أساليب الإدارة ، وتوجيه العمل الإداري ؛ نظراً لارتباطها بالإدارات الفرعية المكونة لهيكل الجهاز الإداري للأوقاف .

(١) اقتباساً من د. محمد عثمان إسماعيل حميد ، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٢م ، ص ١٦٠ وما بعدها .

## ثانياً : مفاهيم البيروقراطية :

- تعني كلمة المفاهيم : مجموعة الصفات والخصائص الموضحة للمعنى الكلي للبيروقراطية .  
وانطلاقاً من هذا التحديد ؛ فإنه يقصد بالبيروقراطية واحد أو أكثر من المفاهيم التالية :
- ١- أنها المعنى المرادف لفساد الإدارة والتعقيدات الروتينية ، وبطء الإجراءات والوساطة والمحسوبية ، بيد أن هذا المفهوم وإن كان هو الشائع عند غالبية الباحثين ، إلا أنه يركز على الجانب السلبي من البيروقراطية ، وهي لا تخلو من بعض الجوانب الإيجابية ، حيث لا يعقل أن تكون كلها أخطاء وعيوباً .
  - ٢- أنها مناخ عام إداري ونفسي واجتماعي<sup>(١)</sup> ، يتسم بتعقيد العمل ، وينتج مشكلات إدارية ذات طبيعة خاصة .
  - ٣- أنها النمط الإداري المستبد القائم على قوة وسلطة جهة الإدارة في مواجهة أصحاب المصالح .

## ثالثاً : نشأة البيروقراطية وتطورها :

- نشأ التنظيم الإداري البيروقراطي باعتباره نموذجاً مثالياً من شأنه تحقيق نتائج إيجابية ،  
منها :
- ١- إيجاد لوائح تنظيمية تحكم مختلف التخصصات الوظيفية داخل أجهزة العمل الحكومي ، تضمن عدم حدوث التعارض والاحتكاك بين وحدات الإدارات التنفيذية .
  - ٢- اتباع قاعدة التسلسل الوظيفي وخضوع المستويات الإدارية الأدنى لسلطة المستويات الأعلى ، بما يترتب عليه وحدة القرار الإداري وعدم الاختلاف حول تطبيقاته .
  - ٣- خلق قنوات اتصال رسمية محددة داخل الإدارة الواحدة ، تناسب من خلالها القرارات والأوامر الإدارية والتعليمات والتعاميم من القيادة إلى الإدارات الفرعية التنفيذية .

(١) أ.د. إسماعيل صبري مقلد ، دراسات في الإدارة العامة ، دار المعارف بمصر ، ١٩٧٣ م ، ص ٤٥ .

- غير أن التطبيق العملي للتنظيم البيروقراطي قد أسفر عن أمراض إدارية مستعصية العلاج ، بحيث أصبحت البيروقراطية مظهرًا للفساد الإداري ، ورمزًا لظواهر سلوكية إدارية وتنظيمية غير حميدة ، ومن أبرز مظاهر البيروقراطية كمرض إداري ما يلي<sup>(١)</sup> :
- ١- سيطرة الروتين الإداري والجمود والتعقيد والإجراءات الطويلة والمعقدة .
  - ٢- التسلط الإداري من جانب كبار وصغار الموظفين الإداريين ، وتركيز السلطة ، والانفراد باتخاذ القرارات<sup>(٢)</sup> .
  - ٣- التهرب من المسؤولية والتراخي في العمل والتعالي على المواطنين .
  - ٤- الاعتماد على العلاقات الشخصية والمحسوبية كأساليب للاختيار والترقية وقياس كفاءة الأداء وتصيد الأخطاء لتبرير توقيع الجزاءات على المخطئين .
  - ٥- تضخم الجهاز الإداري ، والاهتمام بالشكليات ، وكثرة السجلات والأوراق والنماذج والتوقيعات والأختام الرسمية .

(١) أ.د. علي المبيض وآخرين ، الإدارة العامة ، دار الحريري للطباعة بالقاهرة ، ٢٠٠٤م ، ص ١١٢ .

(٢) أ.د. إبراهيم دوريش ، الإدارة العامة ، مطابع الهيئة العامة للكتاب ، ١٩٧٧م ، ص ١٩٠ .

## المطلب الثاني : مخاطر نمو البيروقراطية على عمليات الإصلاح الإداري للوقف :

نتج عن التنظيم البيروقراطي لإدارات الأوقاف الحكومية جملة من المخاطر والمحاذير على جميع أطراف الوقف ، ويمكن الإشارة إلى أهمها فيما يلي :

أولاً : إدارة الوقف بأسلوب الإدارة الحكومية ، وليس باعتباره قطاعاً اقتصادياً يحتاج إلى نمط إداري خاص ، مناسب لظروفه واحتياجاته ، يراعي إحداث التوازن بين السلطة والمسؤولية ، كما يراعي الحد من عدد المستويات الإدارية .

ثانياً : تحولت خطط وبرامج تنمية الأوقاف واستثمارات فوائضها المالية إلى خطط شكلية قاصرة على بناء بعض العمارات السكنية وتأجيرها ، كما أصبحت قاصرة كذلك على مجرد تقدير النفقات والإيرادات ، وطرق استغلال الأعيان الصالحة وحصر الأعيان المزمع استبدالها .

ثالثاً : تربعت القيادات الإدارية العليا على المناصب ، وتزايدت سلطاتها ، ومحاربة كل من يهدد كيانها أو وجودها ، وتضاءلت أساليب رقابتها على مظاهر الفساد في الإدارات الخاضعة لها ، واقتصر جل رقابتها على مجرد تصيد أخطاء المناوئين لها .

رابعاً : اختفت في ظل الممارسة العملية للإدارة البيروقراطية للأوقاف جميع الخصائص والسمات المميزة للنظام البيروقراطي التي قال بها مناصروه ومؤيدوه ، وعلى وجه الخصوص ما يلي :

أ- ولاء الموظفين لفكرة الوقف وأهدافه وغاياته ، والسعي الدؤوب نحو استمراريته وبقائه .

ب- الالتزام بتشريع الوقف وقوانينه ولوائحه وقواعد العمل الرسمية في إدارته .

ج- الامتناع عن تقديم الخدمة ؛ لعدم استيفاء المتطلبات الشكلية من المستندات الورقية والتوقيعات الرئاسية ، والمغالاة في إجراءات شكلية تحتاج إلى كثير من



الوقت والجهد ، والاتجاه الموضوعي نحو تحقيق الأهداف ، بعيداً عن الاعتبارات الشخصية<sup>(١)</sup> .

وقد نتج عن جملة المخاطر السابقة لنمو البيروقراطية في الإدارات الوقفية عدد من المشكلات التي حولت النموذج البيروقراطي من كونه نموذجاً عقلاً رشيدياً ، يتسم في نظر مؤيديه بأكبر قدر من الموضوعية ، ويؤدي إلى الدقة وسرعة الإنجاز والعدالة ووضوح الاختصاصات ، والاستقرار الوظيفي ، إلى كونه مظهرًا من مظاهر التخلف الإداري وإدراجه في جانب الأمراض الإدارية المستعصية ، ومن ثم إلى اعتباره عائقاً أمام عمليات الإصلاح الإداري في إدارات الأوقاف .

وتظهر أهم المشكلات المصاحبة لبيروقراطية إدارات الأوقاف فيما يلي :

- ١- التخلف الإداري وانخفاض الكفاءة الإدارية لدى كثير من الموظفين الذين تجمدوا عند الإجراءات الروتينية ، وفقدوا المرونة في ممارسة الوظيفة الإدارية .
- ٢- سيادة مناخ نفسي ووظيفي لدى الكثير من الموظفين محبط للهمم والعزائم ، والتحفظ والتردد في إجراء الإصلاحات الإدارية المطلوبة .
- ٣- مركزية القرارات الإدارية ، وانعزال المستويات الوظيفية عن بعضها البعض ، ووجود علاقات متوازية وليست متدرجة للسلطة .
- ٤- التضخم العددي للعنصر البشري في مستويات الإدارات ، والذي قد يرجع في بعض أسبابه إلى :
  - أ- النظر إلى الأوقاف على أنها قطاع ريعي وأن من حق جهات الإدارة الحصول على نسبة من هذا الريع .
  - ب- رغبة الإدارات الوسطى في التخفيف من عبء الواجبات اليومية المطلوبة منها ، وعدم إلمام القيادات الإدارية العليا بنوع الأعباء والمهام والواجبات اليومية

(١) أ.د. ليلي شحاتة وآخرون ، الإدارة العامة ، المطبعة الإسلامية الحديثة بالقاهرة ، ١٩٩٥ م ، ص ١١٤ بتصرف .

المطلوبة من الإدارات الوسطى والدنيا ، وكما يقولون : فإن برقطة الإدارة لها وجهان : تضخم الإدارة وسيطرة مفاهيم التحكم المركزي<sup>(١)</sup> .

٥- نمو الإدارة البيروقراطية من إفراط في الرسمية والشكلية ، ومن الجمود ومقاومة التجديد والتغيير والتطوير ، ومن التحويل الذاتي ، وتحويل الوسائل إلى غايات ومعالجة مشكلات الإدارة البيروقراطية عن طريق استصدار المزيد من اللوائح ، والضوابط القانونية المهذرة .

٦- نمو ظاهرة دكتاتورية البيروقراطية ، والتي تحولت معها إدارات الأوقاف إلى مراكز قوى في مواجهة الواقفين والموقوف عليهم ، والتي سيطرت بموجبها هذه الإدارات على موارد الوقف ، وأجازت لها القوانين التعديل في مصارفه دون رقابة خارجية فاعلة ، وأصبح من حقها الإعطاء والحرمان ، وأصبح الموقوف عليهم محرومين من أنصبتهم فيها .

---

(١) أ.د. نزيه الأيوبي ، الحلقات المنسية والمناطق المحظورة في الإصلاح الإداري العربي ، كتاب : الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ص ٨٥٠ .

### المطلب الثالث : الأبعاد السياسية والاجتماعية للبيروقراطية الإدارية .

البيروقراطية لها أبعاد متعددة ، أهمها البعدان السياسي والاجتماعي :

أولاً : البعد السياسي للبيروقراطية :

ترتبط في بعدها السياسي بالسلطة السياسية وبالعاملين في الأجهزة والمصالح الحكومية في مجالات العمل الإداري العام ، وتعني بحسب المفهوم الشائع لها عدة معان ، من أبرزها<sup>(١)</sup> :

١- أنها أحد العوامل المؤثرة في تأليب الرأي العام ، وتوليد السخط العام على فعالية نظام الحكم القائم في أساليبه الإدارية ، وفي توجيه العمل الإداري العام .

٢- أنها ترادف في مفهومها مدلول الفساد الإداري في الإدارات الحكومية والتعقيدات الروتينية ، وبطء الإجراءات والوساطة والرشوة والمحسوبية ، واستغلال الوظيفة العامة لمكاسب شخصية ، واستغلال المال العام .

٣- أنها تؤثر على اختلال التوازن بين سلطات الدولة لصالح السلطة التنفيذية بما يزيد من حجم وقوة ونفوذ هذه السلطة ، ويجعل منها المستفيد الأول من موارد ومخصصات التنمية ، وبما يحصنها ويكسبها المناعة الفعلية ضد المساءلة والحساب والعقاب .

٤- أنها النمط الإداري والسياسي المستبد الناتج عن تدخل الحكومة في جميع وجوه النشاط الاقتصادي والاجتماعي في الدولة .

٥- أنها تنتهي بالكثير من عمليات تطوير الأنظمة الرسمية لإدارة العمل العام إلى الاعتماد على مناهج غير ديمقراطية في التطوير والتحديث والتغيير ، لأن هذا التطوير أو التغيير

(١) راجع في مفاهيم وسمات وخصائص ومزايا ومشكلات التنظيم البيروقراطي : أ.د. إسماعيل صبري ، مقلد دراسات في الإدارة العامة ، دار المعارف بمصر ، ١٩٧٣م ، ص ٤٥ وما بعدها ، وراجع كذلك : أ.د. محمود محمد السيد : الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق ، مكتبة عين شمس بالقاهرة ، ١٩٩١م ، ص ١١٩ وما بعدها ، وراجع كذلك : أ.د. إبراهيم درويش ، الإدارة العامة نحو اتجاه مقارن ، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٧م ، ص ١٩١ وما بعدها ، وراجع كذلك : أ.د. أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة ، دار المعرفة الجامعية بالإسكندرية ، ١٩٩٠م ، ص ٨٩ وما بعدها .

على فرض حصوله إنما يتم بمعزل عن مشاركة الأطراف المعنية بأداء الأجهزة الحكومية ، حيث يجيء دائماً عن طريق مستويات الإدارة العليا في داخل الجهاز الحكومي نفسه ، ما ينتهي به إلى تكريس المركزية وتقنين الفساد والانحراف ، دون اهتمام بمعالجة مشكلات أو تحقيق مصالح المتعاملين مع الجهاز الحكومي المستهدف بالتطوير والتحديث .

ولذلك فإن عمليات الإصلاح والتطوير والتحديث والتغيير في الأجهزة الحكومية غالباً ما تتحول إلى برامج إعلامية دعائية صورية أو فارغة المضمون ، وغالباً ما تتحول أغراض الإصلاح والتطوير إلى الحفاظ على مصالح العاملين في الجهاز الحكومي محل التطوير .

وإدارات الأوقاف ما هي إلا إحدى أجهزة الإدارة العامة في الدولة ، يصدق عليها ما يصدق على كافة هذه الأجهزة ، ويصيبها ما يصيب كافة الأجهزة عند تطبيق البيروقراطية الإدارية .

**ثانياً : البعد الاجتماعي :**

أما البعد الاجتماعي للبيروقراطية الإدارية فإنه يعني : كون البيروقراطية أسلوب عمل إداري يستخدمه الموظف العام لتأكيد ذاته وإبراز أهميته داخل الإدارة الفرعية أو المركزية ، من خلال التمسك بتطبيق اللوائح والقوانين واتباع التعليمات والإجراءات الرسمية وطلب الكثير من الوثائق والمحركات الرسمية المصدقة من جهات الاختصاص بالتصديق عليها ، إلى غير ذلك من فرض التعقيدات المكتبية المطولة ، من أجل إشباع رغباته في التسلط الإداري وإشعار طالب الخدمة بانفراده بالمسؤولية<sup>(١)</sup> .

البعد الاجتماعي للبيروقراطية إذاً بعد سلوكي قد يرجع في بعض أسبابه إما إلى انخفاض كفاءة الموظف العام وتدني إنتاجيته وأدائه الوظيفي أو إلى عدم رغبته في تحمل المسؤولية ، وميله الدائم إلى تميمها ، أو إلى رغبته في التسلط واستغلاله للسلطة الرسمية المخولة له .

**ثالثاً : أثر سيادة البيروقراطية ببعديها السياسي والاجتماعي على إدارات الأوقاف :**

من وجهة نظر الباحث فإن الكثير من أسباب قصور استراتيجيات الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف مرجعها إلى ما يأتي :

(١) د. محمد عثمان إسماعيل حميد ، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٢م ، ص ١٦٢ .

١- اختلال التوازن بين إدارات الأوقاف وبين أطراف الوقف (المال الموقوف والموقوف عليهم) حيث تستشعر جهات الإدارة بأن ملكية المال الموقوف قد زالت عنها وإلى الأبد يد الواقف ، وأصبحت في حكم ملك الله تعالى ، وقد حولتها قوانين الأوقاف سلطات واسعة في التصرف في هذا المال ، تستشعر بأن هذا المال قد آلت ملكيته إلى الإدارة ، وحيث تستشعر جهات الإدارة بما حولته لها أنظمة وقوانين الأوقاف من سلطة تعديل مصارف الوقف الخيري دون تقييد بشرط الواقف<sup>(١)</sup> ، تستشعر ؛ بل وتتمصص دكتاتورية البيروقراطية في مواجهة الموقوف عليهم في ظل تعقد أنظمة العمل وإجراءاته في القطاعات التي تتعامل مع الجماهير .

٢- فشل إدارات الأوقاف المتعاقبة في تأصيل منهج مؤسس للإصلاح الإداري يراعي التطبيق الأمثل لتشريع الوقف ، وتأييد استغلال أصوله وأعيانه ودوامه كصدقة جارية لا ينقطع ثوابها عن الواقف بعد موته ، وكل ذلك في إطار احترام شرط الواقف في استبدال أعيان الوقف وتوزيع الربح ، وقد يرجع هذا الفشل في أبرز أسبابه إلى :

أ- أن إدارات الأوقاف لا تزال أسيرة للنظم البيروقراطية الموروثة .

ب- انغلاق تجارب الإصلاح على تبني النموذج البيروقراطي في الإدارة .

(١) المادة الأولى من القانون المصري رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣م بشأن النظر على الأوقاف الخيرية وتعديل مصارفها على جهات البر ، الوقائع المصرية ، العدد ٤٢ مكرر في ٢١ / ٥ / ١٩٥٣ م .

## المبحث الثاني

### مخاطر الازدواجية والانفصال بين النظم والأساليب

#### وبين السلوك والطرق المعمول بها

سوف يتم مناقشة الازدواجية والانفصال بين أنظمة الوقف وأساليب الإدارة ، وبين السلوك الوظيفي لموظفي إدارات الوقف والآليات والأدوات والطرق التي يمارسون بها عملهم ، وذلك من خلال مطلبين على النحو التالي :

**المطلب الأول :** إشكالية التعارض بين المبادئ الشرعية للوقف وبين متطلبات التطوير .

**المطلب الثاني :** إشكالية غياب المنهج الشمولي المتكامل للإصلاح الإداري للوقف ، والاستعاضة عنه بعمليات الإصلاح الجزئية .

المطلب الأول: إشكالية التعارض بين المبادئ الشرعية للوقف وبين متطلبات التطوير .

أولاً: المبادئ الشرعية للوقف :

قام الوقف الإسلامي في نظر فقهاء الشريعة الإسلامية على عدة مبادئ ، منها :

١- أنه عند من يقول بلزومه : تبرع ملزم يترتب آثاراً ، منها : منع التصرف في العين الموقوفة بالبيع والهبة والرهن ، وصرف غلاتها على جهات البر والنفع العام التي عينها الواقف ، وعلى مقتضى الشروط التي شرطها<sup>(١)</sup> .

٢- أنه وبحسب إرادة الواقف قد يكون مؤبداً ، وقد يكون مؤقتاً ، فالوقف المؤبد يقصد منه وضع أصل ثابت ذي عطاء دوري مستمر لمصلحة غرض الوقف ، أما الوقف المؤقت فيختص بالأشياء الآيلة بحكم طبيعتها إلى الانتهاء والفناء ، وإذا كان الوقف المؤبد مجمعاً على صحته وجوازه بين الفقهاء ؛ فإن الوقف المؤقت الناشئ تأقيته عن إرادة الواقف يختلف فيه ، ولم يجزه إلا فقهاء المذهب المالكي<sup>(٢)</sup> .

٣- أنه بحسب الأصل والنص صدقة جارية تتسم بالخصائص التالية :

أ- استهداف بر أو نفع عام لنفع الأغنياء والفقراء على حد سواء .

ب- صحة وجواز انتفاع الواقف (معطي الصدقة) بثمرات صدقته .

ج- يتنوع محلها إلى : عقارات ، منقولات ، منافع ، نقود ، حقوق مالية .

د- الأصل فيها هو دوام الجريان واستمراريته ، ولا يقتصر العطاء فيه على مرة واحدة .

هـ- يتسم الإعطاء في الوقف بوصف الاستحقاق والحق لا بوصف المنح والجود ،

فالوقوف عليه صاحب حق وليس متسولاً .

(١) أ.د. الشيخ محمد أبو زهرة ، محاضرات في الوقف ، ص ٥٣ ، مرجع سابق .

(٢) أ.د. منذر قحف ، الوقف الإسلامي ، ص ١٠٦ مرجع سابق .

و- لا يحتاج الوقف لتمامه عند جمهور الفقهاء<sup>(١)</sup> إلى القبض ، حيث يلزم الواقف بمجرد اللفظ به ، خلافاً لصدقات التطوع المطلقة ؛ فإنها لا تلزم المتصدق بمجرد اللفظ .

ز- يجوز اقتران الوقف بالشروط التي لا تنافي مقتضاه ، وليس فيها مخالفة للمبادئ والأحكام الشرعية ، وليس فيها ضرر ولا ضرار بالواقف أو المستحقين ، أما اقتران الصدقات التطوعية المطلقة بالشروط ؛ فإنه يعد من قبيل المن والأذى المنهي عنهما .

ح- يحتاج محل الوقف (المال الموقوف) إلى من يقوم برعايته ويحافظ على بقائه صالحاً للاستعمال والاستغلال ، ونامياً ، خلافاً لمحل صدقات التطوع المطلقة ؛ فإن المتصدق عليه يملكه وله مطلق التصرف فيه واستهلاك عينه .

وبعد ... فإن ما تقدم يعتبر أبرز وأهم المبادئ العامة في الوقف الإسلامي ، وهي مبادئ لا تقف عندها كثير من الأنظمة والقوانين واللوائح الحديثة المنظمة للوقف ، ولا تلتفت إليها تجارب الإصلاح الإداري المعاصرة لإدارته .

#### ثانياً : متطلبات تطوير الوقف :

تتوجه معظم هذه الأنظمة والقوانين والتجارب إلى مطلق التطوير والتحديث الإداري بناء على ما اقتبسته وما نقلته عن أنظمة وقوانين وتجارب الدول المتقدمة ، بناء على أن متطلبات تطوير إدارات الأوقاف تستلزم تجديد الاجتهاد الفقهي في أساليب وفنون إدارة الأوقاف ، بل وهدم الأشكال الموروثة للتجارب القديمة ، والأخذ بأساليب ومعايير تتناسب مع الإدارة الحكومية للأوقاف .

ثالثاً : أهم نتائج التعارض بين المبادئ الشرعية للوقف ومتطلبات التطوير الإداري لإدارته :

يترتب على هذا التعارض نتيجتان هامتان ، هما :

أ - الانفصام بين المبادئ وبين أساليب وأدوات الإدارة .

ب- الازدواجية بين الأحكام الشرعية للوقف وبين مستلزمات تطوير إدارته وبيان ذلك .

(١) المغني لابن قدامة ٦ / ١٩٠ .



## أ- الانفصام بين المبادئ والأساليب :

أي انقطاع الصلة بينهما ، بحيث تغرد هذه الأساليب والأدوات الإدارية في فضاء آخر غير فضاء الوقف الإسلامي ، فيصير مفهوم التطوير مستوردًا ودخيلًا على الوقف الإسلامي ، وليس نابعًا من ثوابته ومبادئه ، وذلك في الوقت الذي يجب أن يتم فيه تطوير الأنظمة الإدارية في ضوء مقتضيات الثقافة الإسلامية التي نما وترعرع ووجد فيها الوقف الإسلامي<sup>(١)</sup> ، فإن التقدم الذي يحرزه شعب أو تحرزه أمة من الأمم لا يكمن في نظامها أو في جهازها الإداري ، وإنما فيما يقوم عليه هذا النظام وما يتمسك به هذا الجهاز من قيم ومثل وقوى أخلاقية وفلسفية ودينية .

## ب- الازدواجية :

يلاحظ الباحث أن لهذه الازدواجية عددًا من الجوانب منها :

- ١- وضع الأنظمة والقوانين واللوائح ثم تجاوزها بالاستثناءات المتعددة اللاحقة ، ومنع تنفيذها إلا إذا كانت جهة الإدارة محتاجة إلى شرعة أو تبرير أحد قراراتها .
  - ٢- وضع تسلسل وظيفي وتحديد السلطات والاختصاصات والمسؤوليات تبعًا له ، ثم حجب الصلاحيات والاختصاصات عن مديري الإدارات الدنيا والوسطى ، وتكريسها في يد مديري الإدارات العليا<sup>(٢)</sup> .
  - ٣- بناء واتخاذ القرارات الإدارية على الارتجالية ووفقًا للميول الشخصية لمتخذ القرار ، وليس على المعلومات اليقينية والحجيات الراجعة .
- وتبرز هذه الجوانب وغيرها مدى الازدواجية والخلط والتناقض والانفصام بين الأشكال الظاهرية للإصلاح الإداري وبين حقيقة الأداء في الإدارات الوقفية .

(١) د. زكي محمود هاشم ، التنمية الإدارية ، مجلة الإدارة ، المجلد السابع ، العدد الثالث ، يناير ، ١٩٧٥ م ، ص ٧٧ .

(٢) د. حسن أبشر الطيب ، الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة ، ص ٨٢٦ ، مرجع سابق .

ويرى الباحث لتحقيق الإصلاح الإداري ، ومعرفة حقيقة الأداء في الإدارات الوقفية يجب أن تتحقق الموازنة والتجانس والتناسق بين المبادئ الشرعية وبين النصوص النظامية القانونية ، ثم بينهما وبين الأساليب والآليات الإدارية ، ثم بين الجميع وبين رغبات وشروط أصحاب الفوائض المالية الجدد ؛ لحفزهم على وقف فوائضهم المالية .

فإن فاعلية وجدوى التجارب الإصلاحية للإدارات الوقفية لا تتأتى من خلال رفع شعارات الإصلاح ، أو العلاج الجزئي المؤقت لبعض المشكلات ، وإنما تستوجب منهجاً شمولياً إصلاحياً متكاملًا يتسم بالدوام والاستمرارية ، كما أن هذه الفاعلية لا تتأتى من خلال الفرض القسري للتجارب الإصلاحية لدى الغير لمجرد نجاحها .

المطلب الثاني : إشكالية غياب المنهج الشمولي المتكامل للإصلاح الإداري للوقف ،  
والاستعاضة عنه بعمليات الإصلاح الجزئية .

إن الإصلاح الإداري كل لا يتجزأ ، كل يشمل : العنصر البشري ، والقيم السلوكية التي يتحلّى بها أفراد هذا العنصر ، والتدرج الوظيفي بين أفرادها ، والصلاحيات والمسؤوليات المخولة والواجبة لكل مسؤول إداري ، والإمكانات المادية اللازمة لمزاولة النشاط الإداري ، ومدى كفاءة الحوافز المالية المحفزة على الإبداع والتطوير والتحديث ، والقوانين واللوائح الخالية من الثغرات والاستثناءات ، وهذه المنظومة من العناصر والمقومات تعتبر كلاً لا يتجزأ ، ووحدة متكاملة ، ولا يمكن النظر إليها أو معالجتها جزئياً أو تدريجياً بالتعاقب ؛ حيث تعتبر المعالجة الجزئية مجرد ترميم لما تم إفساده ، ولا يشكل طريقاً صحيحاً للإصلاح الإداري الشمولي .  
وأختلف مع المقولة التي تدعي أن الإصلاح الحاصل في أحد عناصر المنظومة يؤدي تراكمياً في النهاية إلى الإصلاح الكلي الشامل<sup>(١)</sup> ، حيث تثبت الوقائع والتجارب تراخي جهات الإدارة عن إجراء الإصلاح للعنصر الذي لا يتسبب في وجود مشكلة إدارية حالة تفرض نفسها وتعيق عمل الإدارة .

أولاً : جوهر الإصلاح الإداري للوقف :

إن جوهر الإصلاح الإداري للوقف يكمن من وجهة نظر الباحث في :

- ١- التنمية الإدارية لموظفي الإدارات الوقفية عن طريق إعادة تأهيلهم وتدريبهم وهيكلية تنظيمهم ورفع أدائهم وكفائتهم الوظيفية.
- ٢- خلق قيادات إدارية قادرة على فرض الشرعية المطلوبة للوقف ؛ استمداداً من الاستجابة غير المشروطة لشروط الواقفين ومن رعاية المصالح الحقيقية للموقوف عليهم .
- ٣- ديموقراطية السلطة وشرعنة استعمالها من جانب الإدارات العليا بالتفاعل النسبي مع كافة الإدارات الفرعية وتجنب شخصنة القرارات الإدارية .

(١) د. عبد المعطي عساف ، آراء في التطوير الإداري ، المجلة العربية للإدارة ، العدد ٣ ، السنة ٤ ، ١٩٨٠م ،

٤- منهجية سياسات وإجراءات و أنظمة قوانين الإصلاح ووسائل وطرق تحقيقه ، بحيث تتحقق بمقتضاه النتائج التالية :

أ- تطوير العملية التنموية للأوقاف رأسياً وأفقياً .

ب- حركية استغلال واستثمار موارد الأوقاف لمواكبة الخطط والبرامج التنموية في دولة الوقف وتعزيز إسهام الوقف في التنمية الوطنية الشاملة والمستدامة .

ج- الحد من التسلط والاحتكار للسلطات والاختصاصات والصلاحيات في كافة مستويات الأجهزة الإدارية .

٥- الوقوف على الأمراض والمشكلات الإدارية المزمنة في كافة الإدارات واختيار الحلول الملائمة لها بما يكفل تصحيح الأخطاء وتصويب الانحرافات .

٦- شمولية بيئة وعناصر الوقف بمختلف عناصرها وعلاقاتها ، وعدم جموده على العمليات الإدارية الفنية لإدارته والنظارة عليه ، باعتباره جهداً هادفاً يتم في إطار البيئة الكلية للوقف ، وليس مجرد تعديلات هيكلية في إدارته ، أو تبسيطاً لإجراءات إنشائه ، أو استخداماً لأدوات تقنية جديدة في حفظه وتوثيقه ، وإنما هو منهج شمولي متكامل لجميع عناصر البيئة المحيطة به والمتغيرات المؤثرة فيه .

**ثانياً : الأبعاد الضرورية للإصلاح الإداري للوقف من وجهة نظر الباحث :**

يرى الباحث أن هناك أربعة أبعاد ضرورية للإصلاح الإداري للوقف ، هي :

١- أن إدارة الأوقاف سواء كانت أهلية أو حكومية من مثل وقف عمر بن الخطاب رضي الله عنه لسهمه في أرض خيبر ، وعلى مر تاريخها لم تكن ولا ينبغي لها أن تكون جهازاً إدارياً منغلِقاً على تطبيق فكر إداري معين ، وإنما هي نتاج حضارة إسلامية ذات قيم ومبادئ ومثل عليا وأنماط تفكير وعادات وتقاليدي يجب أن تنعكس على جميع جوانب إصلاح ما اعتري نشاطها من فساد إداري أو من عقم وأمراض وجمود جعلت الوقف قطاعاً اقتصادياً دون الطموحات ودون تحقيق الأهداف المعقودة عليه .

ولهذا يلزم أن يتوجه ويبنى الإصلاح الإداري للوقف على إصلاحات شاملة ؛ تبدأ من دعوة أصحاب الفوائض المالية إلى وقفها ، ثم إلى احترام شروط الواقفين ، ثم إلى المحافظة على الأعيان الموقوفة ، ثم إلى تنمية واستثمار موارد الوقف ، ثم إلى ترشيد نفقات الإدارة ، ثم إلى توزيع غلات الوقف على المستحقين ، ثم إلى إزالة الإجراءات الإدارية البيروقراطية والتعقيدات الروتينية في التعامل ، مع إنشاء الأوقاف الجديدة ، ومع المستحقين للربح ، ثم إلى إزالة التعارض بين المبادئ الشرعية للوقف ومتطلبات تطويره وإصلاحه إدارياً ، ثم إلى التعامل مع فكرة الإصلاح الإداري للوقف لا باعتباره رد فعل أو علاجاً لأوضاع ونقائص تكتنف الأداء الإداري ، وإنما باعتباره أحد العوامل المهمة في إحياء سنة وشعيرة إسلامية .

٢- ويرى الباحث أن البعد الثاني للإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف فيتمثل في : تجنب النقل التلقائي والعشوائي لتجارب وأساليب وآليات وأدوات الإصلاح التي أثبتت جدواها وفعاليتها في دول أخرى غير إسلامية ، ثم غرسها في البيئة الإسلامية غرساً قسرياً<sup>(١)</sup> قد يؤدي إلى تعميق وتعقيد المشاكل الإدارية القائمة ؛ نتيجة لتجاهله للعوامل الدينية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية والقانونية ذات التأثير العميق في الوقف من جهة ، وفي نشاط الجهات الإدارية له من جهة ثانية ، وفي خصائص النظم الإدارية الكائنة في الدول الإسلامية من جهة ثالثة .

٣- ويرى الباحث أن البعد الثالث للإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف ؛ فإنه يتمثل في : توسيع دائرة المشاركة في عمليات الإصلاح ، واستقطاب الكفاءات الإدارية ذات الرؤية المتعمقة والقدرة على تقديم سياسات الإصلاح القابلة للتنفيذ من المختصين في مجالات العلوم السياسية والقانونية والاجتماعية والعلمية والإدارية والنفسية ، وتجنب قصر فكر الإصلاح وبرامجه وخططه على قيادات الإدارات الوقفية فقط ؛ فإنهم جزء من المشكلة ،

(١) د. أسامة عبد الرحمن ، البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب بدولة الكويت ، ١٩٨٢م ، ص ١٤٩ .

وتدور معارفهم ومداركهم وسياساتهم حول ما ألفوه واعتادوا على تنفيذه من الأساليب الإدارية المحتاجة إلى الإصلاح .

٤- ويرى الباحث أن البعد الرابع للإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف يتمثل في : تجنب التصور الضيق والمحدود لعمليات الإصلاح ، حيث يجب أن يقوم الإصلاح على سياسات وبرامج وخطط تقوم على تقديم علاج دائم ومتجدد وشامل ومتكامل للمشكلات الإدارية والتشريعية والتنظيمية الواقعة والمتوقعة .

إن هذه الأبعاد الأربعة من وجهة نظر الباحث هي أسس من الضرورة مراعاتها في أي عملية إصلاح إداري للأوقاف .

## الفصل الثالث

### المنظور الفكري لاستراتيجية الإصلاح الإداري للوقف

لما كان الفكر هو : جملة النشاط الذهني بما فيه من تحليل وتنسيق وإعمال للعقل في الصور الذهنية لأمر ما ، أو في مشكلة من أجل الوصول إلى حل لها ؛ فإنني أقصد بالمنظور الفكري : كل ما يمكن تأمله وتدبره عقلاً ، مما يؤدي إلى إستراتيجية متكاملة للإصلاح الإداري للوقف .

أما مصطلح الإستراتيجية ؛ فإنه يرمز في معناه اللغوي إلى خطة أو سبيل عمل الجهة الإدارية في حشد وتنسيق واستخدام إمكانياتها البشرية والمادية لتحقيق أهدافها ، فهي إذن تعبير عن : مجموعة الأفكار والمبادئ المنظمة لنشاط الإدارات الوقفية بصورة شاملة ومتكاملة ، إنها تعني باختصار : فن استخدام الإمكانيات المتاحة بطريقة مثلى لتحقيق الأهداف المنشودة .

وهي في معناها الاصطلاحي ترمز إلى : مجموعة السياسات والأساليب والخطط والبرامج والمناهج المتبعة ، من أجل تحقيق الأهداف المتغية في أقصر وقت ممكن ، وبالإمكانيات المادية المتاحة ، وبأقل تكلفة ممكنة<sup>(١)</sup> .

وقد تعني الاستراتيجية في بعض معانيها ما يلي :

- ١- توظيف إمكانيات وعناصر القوى المادية في الجهة الإدارية لإنجاز أهداف مستقبلية .
  - ٢- كما قد تعني كونها : علم وفن وضع الخطط والبرامج والسياسات التي تتيح استخدام الموارد والإمكانيات المادية والبشرية المتاحة لدى الجهة الإدارية لتحقيق أهدافها المنشودة<sup>(٢)</sup> .
- ومن وجهة نظر الباحث للمنظور الفكري لإستراتيجية الإصلاح الإداري للوقف ، سوف يتم تقسيم إلى ثلاثة مباحث ، على النحو التالي :

(١) د. محمد هاني محمد ، الإدارة الاستراتيجية الحديثة ، دار المعزز للنشر ، عمان ، الأردن ، ١٤٣٦ هـ ، ص ٤٥ .

(٢) السابق نفسه .

المبحث الأول : الإطار الفكري .

المبحث الثاني: ضرورات التكامل بين التراث الفقهي الإسلامي للوقف وبين مناهج الإصلاح الإداري له .

المبحث الثالث : ضرورات النظرة المستقبلية للإصلاح الإداري بما يتفق مع رؤية المملكة ٢٠٣٠ م ، وتجنب قصر الإصلاح الإداري على معالجة القصور الإداري الراهن .



## المبحث الأول

### الإطار الفكري

يرى الباحث أن الإطار الفكري لبناء إستراتيجية الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف ، سواء على مستوى الفقه الإسلامي ، أو على مستوى النظام السعودي المستمد من كتاب الله وسنة رسوله ﷺ بناء هذه الإستراتيجيات على الأسس والقواعد التالية :

١- تشريعات ونظم واقعية لتوجيه أداء إدارات الأوقاف في كافة العمليات المتصلة بالمحافظة على أعيان الوقف ورعاية شروط الواقفين ومصالح الموقوف عليهم وتنمية الأوقاف أفقياً ورأسياً .

٢- هيكل تنظيمي إداري يتميز بالبساطة والفاعلية والتوافق مع مقتضى الحال في الوقفيات الصغيرة والكبيرة ، تتحدد من خلاله الأدوار والمهام والمسؤوليات لكل فرد من أفرادها .

٣- نظم معلومات كافية ودقيقة ، وقنوات اتصال وتواصل بين كافة أطراف الوقف ، وبينها وبين مؤسسات وهيئات الدولة الكائن فيها أعيانه والمستفيدين منه .

وفي إطار هذه الأسس وغيرها في هذا المبحث ، سوف يقسم هذا المبحث إلى مطلبين ، على النحو التالي :

**المطلب الأول :** الإطار الفكري لإستراتيجية الإصلاح الإداري في الفقه الإسلامي .

**المطلب الثاني :** الإطار الفكري لإستراتيجية الإصلاح الإداري للوقف في النظام السعودي .

المطلب الأول : الإطار الفكري لإستراتيجية الإصلاح الإداري في الفقه الإسلامي .

يقصد بالإطار الفكري لإستراتيجية الإصلاح الإداري للوقف في الفقه الإسلامي كل ما يحيط بالوقف من خارجه من اجتهادات فقهية محددة لخطط وبرامج جهة إدارة أعيانه في حشد واستخدام إمكانياتها البشرية والمادية المتاحة لإدارة أعمالها في سبيل المحافظة الدائمة على الأعيان الموقوفة صالحة للاستعمال والاستغلال ، وفي سبيل تحقيق نموها ، واستثمار فوائدها المالية بما يتفق مع شرط الواقف ، وبما يحقق مقاصد الوقف والمصالح المعتبرة للواقفين :

أولاً : الأسس الرئيسة لبناء الإستراتيجية من وجهة نظر الباحث :

١- التحديد المسبق لأهداف الإدارة الوقفية بما يتفق ويتلاءم مع حجم الأموال الموقوفة الخاضعة لإدارتها ، ومع الإمكانيات المادية المتاحة لجهة الإدارة في مزاولة نشاطها ، وبما يقيم التوازن بين الأهداف وإمكانات تحقيقها .

٢- مرونة الإستراتيجية وقابلية آليات تحقيقها للتغيير والتعديل تبعاً للمتغيرات الخارجية المحتملة أو الطارئة .

٣- تشخيص المشكلات التي تعترض تنمية الأعيان الموقوفة وتأييد الانتفاع بها واستغلالها ، والتي تعترض جهة الإدارة في تحقيق أهداف الوقف ومقاصد الواقف ، ثم تعبئة وحشد قوى جهة الإدارة ووسائلها وأدواتها الملائمة ، ووضعها في منظومة متكاملة لمعالجة هذه المشكلات .

٤- تطوير وتغيير الثقافة التنظيمية لدى أفراد جهة الإدارة الوقفية ؛ من ثقافة إدارة مؤسسات القطاع العام والهيئات الحكومية إلى ثقافة إدارة مؤسسات الصدقة الجارية والنفع العام (الوقف) التي يمارسون نشاطهم بها يتطلبه هذا التغيير من<sup>(١)</sup> :

(١) د. عادل أمين إمام ، في رسالته للدكتوراه بعنوان : الثقافة التنظيمية في المنظمات متباينة الأداء ، كلية التجارة ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٧م ، غير منشورة ، ص ٣٤٠ وما بعدها .

- أ- تغيير لوائح العمل الداخلية والقوانين العرفية الضمنية التي تحكم السلوك اليومي الوظيفي للموظف في محيط عمله ؛ كي يستشعر أن ما يقوم به من عمل إنما يتم في إطار ثواب الصدقة الجارية ، ومد يد العون والنفع للمحتاجين من مستحقي ريع الأوقاف .
- ب- تنمية وتطوير أنماط سلوكية إدارية محمودة لدى موظفي إدارات الأوقاف في تعاملهم مع المال الموقوف ، ومع الضعفاء من المستحقين للريع ، بحيث يتم نشاطهم اليومي في إطار هذه الأنماط السلوكية المحمودة .
- ج- ترسيخ العمل بما هو مقبول ومرغوب فيه ، ونبذ ما هو غير مقبول وغير مرغوب فيه في بيئة العمل في الإدارة الوقفية من القيم التنظيمية الحميدة الموجهة لسلوك الموظفين ، مثل الصدق والأمانة والالتزام بالمواعيد ، واحترام الوقت واحترام شرط الواقف ، واحترام أصحاب الحقوق في الريع ، وغيرها<sup>(١)</sup> .

### ثانياً : القيم التنظيمية المنشودة للإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف في الفكر الإسلامي :

- أعني بالقيم التنظيمية : أعراف العمل المشتركة المتوافق عليها بين موظفي كل إدارة ، والموجهة لسلوك هؤلاء الموظفين اليومي أثناء دوامهم وخلال نشاطهم الوظيفي .
- ومن هذه القيم ما هو مقبول ومرغوب فيه ؛ مثل الصدق والأمانة والوفاء والإخلاص واحترام الآخر ، واحترام مواعيد العمل ، ومنها ما هو غير مقبول وغير مرغوب فيه ؛ مثل الكذب والخيانة والغدر والنميمة والإيقاع بالآخر وعدم الالتزام بالمواعيد ، وعدم احترام وقت العمل وغيرها .
- والقيم التنظيمية لا تعدو في واقعها عن كونها عادات اجتماعية مستقرة في وجدان كل فرد من خلال ما يخضع له من مؤثرات خارجية ، بحيث يكون الفرد صورة حية ، وتعبيراً واقعياً لما يكتسبه وما يتمتع به من قيم<sup>(٢)</sup> .

(١) د. حسين حريم ، السلوك التنظيمي (سلوك الأفراد في المنظمات) ، دار زهران للطبع والنشر ، ١٩٩١م ، ص ٤٤٠ وما بعدها .

(٢) د. فوزية دياب ، القيم والعادات الاجتماعية ، دار الكتاب العربي بالقاهرة ، ١٩٦٦م ، ص ١٦ .

ولما كان الإسلام ديناً ودنياً ومنهاجاً كاملاً للعقيدة والقيم الأخلاقية ؛ كان للقيم دور بارز في توجيه سلوك المسلم نحو الخير والرشد العقلاني ، وأثر بالغ في الارتقاء بغرائزه وشهواته<sup>(١)</sup> ، وفي توجيه وتهذيب طبائعه .

### ثالثاً : مكانة القيم التنظيمية ودورها في عمليات الإصلاح الإداري<sup>(٢)</sup> :

إن القيم التنظيمية ليست قيماً دينية خالصة بالمعنى الضيق للدين ، وإنما هي قيم تنظيم حياة كل مسؤول إداري ، متى كان وأينما كان ؛ فالمسؤول الإداري المسلم لا يكتمل إسلامه ما لم يكن لعقله دور في توجيه سلوكه ودوافعه ، وما لم يكن لقيمته دور في تزكية أفعاله وتهذيب تصرفاته ، إنها باختصار تضمني عليه أوصاف المواطن الصالح ، الذي يرتفع به صلاحه عن الإهمال والتسيب الوظيفي وقلة الإنتاجية ، وإهدار وقت العمل ، وعن الرشوة ، والاختلاس ، وإهدار المال العام ، وإساءة استعمال السلطة ، وعن الكذب والنفاق الوظيفي ، والتصنع والمداهنة والرياء والغش وتزوير الأوراق الرسمية ، وحب الذات ، والأنانية ، والمحسوبية ، وغير ذلك من أخلاقيات العمل الذميمة .

إن المسؤول الإداري في ممارسته لواجبات ومسؤوليات وظيفته يحتاج إلى سلطة ذاتية ضابطة مرشدة ، توجه سلوكه ، وتضبط تصرفاته ، وترتبط هذه الحاجة ارتباطاً وثيقاً بالقيم والمبادئ والمثل العليا التنظيمية التي إن افتقدتها صار بلا ضوابط أو نظام ، واتسم أداؤه الوظيفي بالتمرد والعصيان وعدم احترام الغير ، وأصبحت رغباته لا تقف عند حد معقول .

والقيم التنظيمية في إشباعها حاجة الموظف العام تحتاج إلى السلطة الضابطة وإلى النظام كإطار يحكم حياته الوظيفية ، إنها تؤدي بذلك دوراً مهماً في الإصلاح الإداري ، لا يقل أهمية عن دور القوانين واللوائح الإدارية ، في فرض النظام على المخاطبين بأحكامها .

(١) د. محمد البهي ، الإسلام في حياة المسلم ، مكتبة وهبة بالقاهرة ، ١٣٩٧ هـ ، ص ٣٣٧ .

(٢) اقتباساً من المرجع السابق ، و د. فوزية دياب ، القيم والعادات الاجتماعية ، ص ١٦ .

رابعاً : منظومة القيم التنظيمية في المؤسسة الوقفية<sup>(١)</sup> :

تعتبر القيم التنظيمية أساساً ترتكز عليه السياسات التشغيلية لأي منظمة أعمال ، وبخاصة المؤسسة الوقفية ، وتضم منظومة هذه القيم عدة قيم جوهرية ، من أهمها :

١- أخلاقيات الإدارة : وتمثل هذه القيمة المعايير الأخلاقية للعمل الخدمي العام ؛ مثل الوقف ، وفي دراسته عن أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي يشير الدكتور فؤاد العمر<sup>(٢)</sup> إلى دراسة صادرة عن الأمم المتحدة عن أهمية الأخلاق في إدارة الخدمات العامة ، وتأثير الفساد على الأداء الإداري ؛ حيث يؤكد الباحث على أن وجود ميثاق شرف لأخلاق العمل (في منظمات العمل الإداري) يعتبر من الوسائل الوقائية المهمة لمحاربة الفساد .

٢- وتكمن أهمية الوعي بأخلاقيات العمل والالتزام بها ، في أن الضوابط القانونية والإدارية لم تعد قادرة وحدها على درء الفساد الإداري أو منع الرشوة والاختلاس ونهب المال العام وسوء استخدام السلطة والإهمال ، والتسيب ، وغيرها من مظاهر الفساد في عالم الأعمال وإدارة المال العام وإدارة الأعمال .

وتعتبر صفات أمانة ناظر الوقف وصدقه ونزاهته وإخلاصه وعدالته واحترامه لذاته وللآخرين من أهم عناصر ومكونات أخلاقيات الإدارة الوقفية .

(١) د. كمال منصور ، الإصلاح الإداري لمؤسسات قطاع الأوقاف ، ص ٢٣٥ وما بعدها ، مرجع سابق .

(٢) د. فؤاد عبد الله العمر ، أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور

إسلامي ، نسخة إلكترونية ، البنك الإسلامي للتنمية ، جدة ، ١٩٩٩ م ، ص ٧٥ .

المطلب الثاني : الإطار الفكري لإستراتيجية الإصلاح الإداري في النظام السعودي .

إن المتأمل لمسيرة العناية النظامية بالأوقاف في المملكة العربية السعودية ، لا تخرج في إطارها الفكري لإستراتيجية الإصلاح الإداري للوقف في النظام السعودي عن الإطار الشرعي الذي بحثه فقهاء الشريعة الإسلامية ، ويتبين ذلك من خلال ما يلي<sup>(١)</sup> :

١- في عام ١٣٤٤هـ أمر الملك عبد العزيز - طيب الله ثراه - بإعادة تنظيم الأوقاف ، فأنشئ بمقتضى هذا الأمر إدارة للأوقاف في مكة المكرمة ، وإدارة مماثلة في كل من المدينة المنورة وجدة .

٢- في عام ١٣٤٥هـ صدرت التعليمات الأساسية ، فشملت الأمور الشرعية ، ومنها الحرمان الشريفان والأوقاف والمساجد والقضاء .

٣- في عام ١٣٥٣هـ صدر الأمر بتوحيد شؤون الأوقاف في مكة المكرمة والمدينة المنورة في إدارة واحدة .

٤- في عام ١٣٥٤هـ صدر مرسوم ملكي يربط إدارة الأوقاف وفروعها بإدارة عامة مقرها مكة المكرمة ، ويتبعها إدارة (فرعية) للأوقاف في كل من مكة المكرمة والمدينة المنورة .

٥- في عام ١٣٥٤هـ أصدر الملك عبد العزيز المرسوم الملكي ذا الرقم ٦٧ / ٤ / ٢ المؤرخ في ٩ / ٥ / ١٣٥٤هـ الخاص بمعالجة قضايا الأوقاف المتراكمة بصورة حازمة وعاجلة .

٦- وتسهيلاً لشراء البدائل التي تحقق الغبطة للأوقاف ؛ أصدر مجلس الشورى قراره ذا الرقم ٢٣٨ المؤرخ في ١٥ / ٨ / ١٣٥٥هـ ، الذي حدد بدقة ضوابط شراء تلك البدائل .

٧- صدر المرسوم الملكي رقم ٤٣٠ في ٩ / ١٠ / ١٣٨١هـ بإنشاء وزارة للحج والأوقاف ، فحلت هذه الوزارة فيما يتعلق بالأوقاف محل جميع الجهات الأخرى التي كانت مسؤولة عن الأوقاف .

(١) الدكتور الشيخ عبد الرحمن بن سليمان المطرودي ، ولاية الدولة على الأوقاف ، ندوة الوقف والقضاء ،

٨- في عام ١٣٨٦هـ ومع الحاجة الشديدة لإعطاء الأوقاف المزيد من الرعاية والتنظيم والنهوض بها وبأعمالها ؛ صدر نظام مجلس الأوقاف الأعلى بالأمر الملكي رقم م/٣٥ وتاريخ ١٨/٧/١٣٨٦هـ بناء على موافقة مجلس الوزراء بالقرار رقم ٥٨٤ وتاريخ ١٦/٧/١٣٨٦هـ.

٩- في عام ١٣٩٣هـ صدرت لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية لتقنين وتنظيم بعض أمور الأوقاف بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٨٠، المؤرخ في ٢٩/١/١٣٩٣هـ.

١٠- صدر الأمر الملكي ذو الرقم أ/٣ المؤرخ في ٢٠/١/١٤١٤هـ بإنشاء وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد ، جعل ضمن اختصاصاتها الرئيسة كل ما يتعلق بالأوقاف ؛ لتصبح قائمة مقام ولي الأمر في شؤون الأوقاف<sup>(١)</sup>.

وجدير بالذكر أنه وفي سبيل العناية بالتنظيم القانوني للأوقاف ؛ فإن المنظم السعودي قد أفرد الأوقاف بنصوص قانونية في نظامين آخرين ، هما :

أ- نظام الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم (المواد ٢ ، ١٠ ، ١١ ، ١٢ ، ١٣ ، ٢٢ ، ٣٠ ، ٣١).

ب- نظام المرافعات الشرعية (الفصل الثاني من الباب الثالث عشر ، والمواد ٢١٩ ، ٢٢٠ ، ٢٢١ ، ٢٢٢ ، ٢٢٣ ، ٢٢٤ ، ٢٢٥ ، ٢٢٦).

ومؤخرًا فإن المنظم السعودي قد استكمل البناء النظامي (القانوني) للأوقاف بإصدار نظام الهيئة العامة للأوقاف بالمرسوم الملكي رقم م/١١ وتاريخ ٢٦/٢/١٤٣٧هـ المبني على قرار مجلس الوزراء رقم ٧٣ وتاريخ ٢٥/٢/١٤٣٧هـ ، والذي نص في المادة ٢٥ منه على أن :  
يحل هذا النظام محل نظام مجلس الأوقاف الأعلى الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣٥ وتاريخ ١٨/٧/١٣٨٦هـ ، وعلى أن تسري على الأوقاف التي تكون الهيئة ناظرة عليها، الأحكام

(١) الدكتور الشيخ عبد الرحمن بن سليمان المطرودي ، ولاية الدولة على الأوقاف ، ندوة الوقف والقضاء ، الرياض ، صفر ، ١٤٢٦هـ ، مرجع سابق ، ص ٩٥ .

الواردة في هذا النظام استثناء من حكم المادة الثالثة والعشرين بعد المائتين من نظام المرافعات الشرعية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١ وتاريخ ٢٢/١/١٤٣٥هـ ، وعلى أن يلغي هذا النظام كل ما يتعارض معه من أحكام أخرى ، بما في ذلك الأحكام الواردة في نظام الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٧ وتاريخ ١٣/٣/١٤٢٧هـ. اهـ.

وتجدر الإشارة إلى أن المنظم السعودي قد أحل الهيئة العامة للأوقاف في الاختصاص والسلطات محل وكالة وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف لشؤون الأوقاف ، مع إلغاء هذه الوكالة ، كما تجدر الإشارة إلى أنه بتاريخ ٣٠/٧/١٤٣٧هـ صدر الأمر الملكي رقم أ/١٣٣ بتعديل اسم وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة الإرشاد إلى اسم : وزارة الشؤون الإسلامية والدعوة والإرشاد ، وإسناد رئاسة مجلس إدارة الهيئة العامة للأوقاف إلى وزير العمل والتنمية الاجتماعية ، واختصاص معاليه بشؤون الأوقاف خلفاً لوزير الشؤون الإسلامية والأوقاف .

**أهم معالم إستراتيجية الإصلاح الإداري للوقف في نظام الهيئة العامة للأوقاف :**

**أولاً : تكييف الهيئة باعتبارها إدارة وقفية :**

نصت المادة الثانية من نظام الهيئة<sup>(١)</sup> على أن : « الهيئة العامة للأوقاف هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة ، تتمتع بالاستقلال المالي والإداري ، وترتبط برئيس مجلس الوزراء ، وتباشر المهام والاختصاصات المنوطة بها بمقتضى هذا النظام ، ويكون مقرها الرئيس في مدينة الرياض ، ولها إنشاء فروع داخل المملكة بحسب الحاجة » .

(١) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١١ في ٢٦/٢/١٤٣٧هـ .



## ثانياً : التوصيف النظامي (القانوني) لوظائف الهيئة الإدارية :

نصت المادتان الثالثة والرابعة<sup>(١)</sup> على أن :

- ١- تهدف الهيئة إلى تنظيم الأوقاف والمحافظة عليها ، وتطويرها ، وتنميتها بما يحقق شروط واقفيها ، ويعزز دورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتكافل الاجتماعي وفقاً لمقاصد الشريعة الإسلامية والأنظمة .
- ٢- تشرف الهيئة على جميع الأوقاف العامة (الخيرية) والخاصة (الأهلية) والمشاركة ، وفقاً لما ورد في الفقرة (٥) من المادة الخامسة من هذا النظام .
- ٣- تشرف الهيئة على أعمال النظار الذين يعينهم الواقفون في حدود ما تقضي به الأنظمة ، وبما لا يخالف شروط الواقفين ، أو يدخل في أعمال النظارة .

## التنظيم الإداري لمهام الهيئة في إدارة قطاع الأوقاف :

نصت المادة الخامسة من نظام الهيئة على أن تتولى الهيئة المهام التالية :

- ١- تسجيل جميع الأوقاف في المملكة بعد توثيقها .
- ٢- حصر جميع الأموال الموقوفة ، وبناء قاعدة معلومات عامة عنها .
- ٣- النظارة على الأوقاف الآتية :
  - أ- الأوقاف العامة والأهلية والمشاركة إلا إذا اشترط الواقف أن يتولى نظارة الوقف شخص أو جهة أخرى غير الهيئة .
  - ب- أوقاف مواقيت الحج والعمرة .
  - ٤- إدارة الأوقاف التي يكون لها ناظر غير الهيئة ، وذلك بناء على طلب الواقف أو الناظر .
  - ٥- الإشراف الرقابي على أعمال النظار ، واتخاذ الإجراءات النظامية لتحقيق أهداف الوقف دون الدخول في أعمال النظارة ، وذلك باتخاذ ما يأتي :

(١) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١١ في ٢٦/٢/١٤٣٧هـ .

- أ- الاطلاع على التقارير المحاسبية السنوية التي تعد عن الأوقاف .
- ب- تقديم الدعم الفني والمعلوماتي للنظار .
- ج- تقديم المشورة المالية والإدارية بما لا يخالف شرط الواقف .
- ٦- الموافقة على طلبات إنشاء الأوقاف العامة والمشاركة التي تمول عن طريق جمع التبرعات أو الهبات أو المساهمات ، وإصدار الأذونات اللازمة لها .
- ٧- تحصيل إيرادات الأوقاف التي تكون الهيئة ناظرة عليها ، وإنفاقها على الأغراض الموقوفة من أجلها بما يحقق شرط الواقف .
- ٨- اتخاذ الإجراءات اللازمة للاستفادة من الأموال الموقوفة (الثابتة والمنقولة) خارج المملكة على أوجه بر عامة داخل المملكة ، وإنفاق إيراداتها على مصارفها .
- ٩- اتخاذ الإجراءات اللازمة لتطوير العمل الوقفي .

### محاسبة النظار ومنهجية الرقابة الإدارية المخولة للهيئة :

- ١- نصت الفقرة الخامسة من المادة الخامسة<sup>(١)</sup> على أن تتولى الهيئة مهمة الإشراف الرقابي على أعمال النظار ، واتخاذ الإجراءات النظامية لتحقيق أهداف الوقف دون الدخول في أعمال النظارة .
- ٢- نصت المادة الثامنة عشرة على أن :
- أ- تضع الهيئة نظاماً مالياً محاسبياً للأوقاف التي تكون ناظرة عليها أو مديرة لها ، يتوافق مع طبيعتها ، ويضمن حفظ أموال الأوقاف واستثماراتها وفقاً لما يقرره هذا النظام .
- ب- تضع الهيئة نظاماً مالياً محاسبياً استرشادياً للأوقاف التي لا تكون ناظرة عليها أو مديرة لها لمساعدة النظار في حفظ أموال الأوقاف واستثمارها .
- ج- تنظم اللائحة المالية للهيئة جميع ما له علاقة بالنواحي المالية ، ومن ذلك :

(١) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١١ في ٢٦/٢/١٤٣٧هـ .

- الحسابات .
  - الإيرادات والنفقات .
  - تحصيل إيرادات الأوقاف التي تكون الهيئة ناظرة عليها أو مديرة لها ، وإنفاقها على مصارفها وفقاً لشروط الواقفين .
  - الميزانية والحساب الختامي .
- ٣- نصت المادة العشرون على أنه : مع عدم الإخلال بحق ديوان المراقبة العامة في الرقابة على حسابات الهيئة ، يعين (مجلس إدارة الهيئة) مراجع حسابات أو أكثر من الأشخاص ذوي الصفة الطبيعية أو الاعتبارية المرخص لهم في المملكة لمراجعة حسابات الأوقاف والهيئة ، وفي حال تعدد المراجعين فإنهم يكونون مسؤولين بالتضامن عن أعمالهم أمام مجلس إدارة الهيئة ، ويرفع تقرير مراجع أو مراجعي الحسابات إلى المجلس ، ويزود ديوان المراقبة العامة بنسخة منه .

### ثالثاً : التوجهات الإدارية الإستراتيجية للهيئة :

- ١- الأسس التي تقوم عليها رسالة الهيئة : تركز الهيئة في تحقيق رسالتها على :
  - أ- الإيمان بأهمية وضرة الاستقلال المالي والإداري للأوقاف .
  - ب- الإيمان بمحورية التنظيم القانوني للإدارات الوقفية .
  - ج- الإيمان بأهمية الرقابة والمحاسبة على أعمال نزار الأوقاف الأهلية .
  - د- الإيمان بضرورة احترام شروط الواقفين .
- ٢- رؤية الهيئة لتحقيق رسالتها : معنى رؤية الهيئة توقعاتها المستقبلية التي تمثل طموحاتها القابلة للتحقيق خلال فترة وجودها ، والهادفة إلى تنمية الأوقاف ، والمحافظة على بقاء أعيانها صالحة للاستعمال والاستغلال ؛ تجسيداً لأهداف الوقف .

المبادئ القانونية المستخلصة من مواد نظام الهيئة<sup>(١)</sup> :

وباستقراء نصوص نظام الهيئة ؛ فإن رؤيتها تتبلور في :

- ١- المحافظة على الأصول الموقوفة وتطويرها وتنميتها .
- ٢- حصر جميع الأموال الموقوفة وتوثيقها وتسجيلها وبناء قاعدة معلومات عامة عنها .
- ٣- تحصيل إيرادات الأوقاف التي تتولى النظارة عليها وإنفاقها على مصارفها المحددة بمقتضى شروط الواقفين .
- ٤- اتخاذ الإجراءات اللازمة لتطوير العمل الوقفي بما في ذلك من :
  - أ- الدعوة إلى الوقف وتسهيل إجراءاته وتقديم الدعم الفني للواقفين والنظار .
  - ب- تطوير الصيغ الوقفية القائمة والسعي إلى إيجاد صيغ وقفية جديدة .
  - ج- الإسهام في إقامة المشروعات الوقفية .
- ٥- وضع الإستراتيجيات والخطط والسياسات المتعلقة بنشاط الأوقاف ومراجعتها وتقويمها وتطويرها وتحديثها .

القيم التنظيمية للهيئة في إطار إدارتها للأوقاف<sup>(٢)</sup> :

لما كانت منظومة القيم التي تتمتع بها أي منظمة أو هيئة إدارية تسهم في رفع كفاءتها وفعاليتها واكتساب ثقة المجتمع في نشاطها ؛ فيخلص الباحث إلى أن نظام إنشاء الهيئة حرص على تأكيد رغبته في تمتعها بالقيم التالية من خلال المبادئ القانونية الواردة في نصوص المواد النظامية للهيئة على النحو التالي :

- ١- النزاهة والشفافية في إجراء التصرفات التي تحقق الغبطة والمصلحة لعين الوقف وإيراده ؛ وذلك بحفظه وتنميته وإصلاحه ، والمخاصمة فيه ، و صرف غلته وفقاً لشروط الواقف .

(١) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١١ في ٢٦/٢/١٤٣٧هـ .

(٢) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١١ في ٢٦/٢/١٤٣٧هـ .

- ٢- محاربة فساد نزار الوقف الأهلي بالإشراف الرقابي على أعمالهم ، والاطلاع على التقارير المحاسبية السنوية التي يلتزمون بإعدادها وتقديمها للهيئة .
- ٣- رفع مستوى صدق وأمانة النظار بمحاسبتهم وتحريك الدعاوى المدنية (دعوى المسؤولية المدنية بالتعويض) والدعاوى الجزائية إذا لزم الأمر أمام القضاء ؛ لعزل الناظر الذي يخفق في تحقيق أهداف الوقف أو يفقد شرطاً من شروط النظارة .
- ٤- الصدق والأمانة والإخلاص والكفاءة في عمل مجلس إدارة الهيئة ومحافظة ولجانها ، وذلك عن طريق :
- أ- التدقيق في اختيارهم وفقاً لمعايير الكفاءة في الأداء ، وتحديد المدد الزمنية لتعيينهم ، وتحديد مكافآتهم بقرارات من مجلس الوزراء .
- ب- إثبات اجتماعاتهم وقراراتهم في محاضر رسمية ، مع منع التفويض للغير عند الغياب .
- ج- المنع من إفشاء العضولما وقف عليه من أسرار الهيئة بسبب عضويته في المجلس .
- د- تحديد ما لا يتجاوز (١٠٪) من صافي الدخل السنوي للأوقاف التي تكون الهيئة ناظرة عليها ؛ كنسبة مقطوعة لمستحققاتها نظير أعمال الإدارة .
- هـ- منع أي عضو من أعضاء مجلس الإدارة أو أي موظف من موظفي الهيئة أو أقاربهم حتى الدرجة الرابعة ، وجميع من له علاقة بإدارة أعمال الهيئة أو أي مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي مشروع أو اتفاق يعقد مع الهيئة من التعامل بالبيع أو بالشراء أو غير ذلك لحساب نفسه أو لحساب الغير في أموال الأوقاف التي تكون الهيئة ناظرة عليها أو مديرة لها ، بحيث يقع باطلاً أي تصرف مخالف لهذه الأحكام<sup>(١)</sup> .

(١) راجع نظام الهيئة العامة للأوقاف بالمملكة العربية السعودية ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ١١ وتاريخ ٢٧/٧/١٤٣٧هـ ، وراجع في المعنى نفسه : د. عبد الله مبروك النجار ، ولاية الدولة على الوقف ، المشكلات والحلول ، المؤتمر الثاني للأوقاف ، جامعة أم القرى ، مكة المكرمة ، ١٤٢٧هـ ، وراجع : د. عبد العزيز محمد الحجيلان ، الولاية على الوقف وأثرها في المحافظة عليه ، ندوة الوقف في الشريعة الإسلامية ومجالاته ، ١٤٢٣هـ .

### تقييم إنشاء الهيئة العامة للأوقاف في المملكة :

كانت إدارة الأوقاف في المملكة قبل إنشاء الهيئة العامة للأوقاف إدارة غير مؤسسية ، تتولاها جهات إدارية غير متخصصة في إدارة الوقف ، ومتشعبة الهياكل الإدارية ، ولا تتفرغ لأعمال الإدارة الوقفية ؛ حيث كان يناط بها تولى مهام واختصاصات إدارية أخرى ، وهو الأمر الذي دعا إلى إنشاء الهيئة وتخصصها ، وانفرادها بإدارة الأوقاف ، ولذلك تحولت الإدارة الوقفية في المملكة إلى إدارة مؤسسية متخصصة ومتفرغة ومتفردة بشؤون الأوقاف .

## المبحث الثاني

### ضرورات التكامل بين التراث الفقهي الإسلامي للوقف

#### وبين مناهج الإصلاح الإداري له

تبين في المبحث السابق أن منظومة القيم التنظيمية تعتبر أساسًا ترتكز عليه السياسات التشغيلية للإدارات الوقفية ، وتنطلق هذه النتيجة من كون التشريعات الإسلامية (الأحكام الفقهية) ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالأخلاق والقيم ، ويظهر ذلك واضحًا وجليًا من الآتي :

١- تقرير مجموعة من المبادئ العامة والقواعد الكلية في الفقه الإسلامي ، مثل : مبادئ وقواعد الضرورة ، مبادئ وقواعد التيسير ورفع الحرج ، مبادئ وقواعد رعاية المصالح .

٢- تقرير مجموعة الحقوق والمسؤوليات الاجتماعية ؛ مثل : حقوق الوالدين وذوي القربى ، حقوق اليتامى ، حق الجوار ، حقوق ذوي الحاجات والفقراء ، وغيرها ...

٣- تقرير مجموعة الحقوق المالية المفروضة والتطوعية ؛ ومنها : حق الزكاة ، حق الميراث ، والوصية ، والهبة ، والوقف ، وصدقات التطوع ، والماعون ، وغيرها ...

ومن هنا يرى الباحث أهمية وضرورة التكامل بين التراث الفقهي الإسلامي للوقف ، وبين مناهج الإصلاح الإداري له ، والتي تتبناها الأنظمة والقوانين واللوائح الوضعية المعاصرة ، وفي سعي الباحث لتحقيق هذا الهدف ؛ فسوف يقسم المبحث الحالي إلى مطلبين على النحو التالي :

**المطلب الأول :** ضرورات التكامل للإصلاح الإداري في الفقه الإسلامي .

**المطلب الثاني :** ضرورات التكامل للإصلاح الإداري في النظام السعودي .

## المطلب الأول : ضرورات التكامل للإصلاح الإداري في الفقه الإسلامي .

من المسلم به أن الشريعة الإسلامية جاءت لتنظيم علاقة المسلم بمجتمعه بشكل عام ، فهي أحكام تحيط بأفعال المسلمين وتنظمها ، وتبين ما هو حلال وما هو حرام ، وما هو مكروه ، وما هو واجب ، وما هو مندوب إليه ، وما هو مباح .

وقد بذل فقهاء الشريعة جهداً كبيراً لإظهار أحكام الشرع في كل حكم تكليفي وفي كل مشكلة وكل قضية وكل فعل أو قول ، وقد تكون من مجموع اجتهاداتهم ما يعرف بالفقه الإسلامي ، الذي يستقي أحكامه من مصادر محددة تختلف عن مصادر سائر القوانين الوضعية ، والذي يستمد قوته الملزمة من أوامر الشارع<sup>(١)</sup> ونواهيه .

وقد عالج الفقه الإسلامي جميع المسائل والقضايا التي عاجتها أو قد تعالجها مستقبلاً الأنظمة والقوانين الوضعية ، وهو الأمر الذي يمكن القول معه : إن الفقه الإسلامي يعتبر في حقيقته نظاماً وقانوناً إسلامياً يتميز عن القوانين الوضعية بجملة من الخصائص الذاتية ، أجمالها فيما يلي :

١- الفقه الإسلامي نظام ذو طابع ديني ، يسعى إلى بيان مراد الله ﷻ وحكمه في المشكلة أو المسألة التي تعترض حياة المسلمين ، ويلتزم منهجاً محدداً في الاجتهاد ، ويعتمد على مصدرين الشريعة الأساسيين (كتاب الله وسنة رسوله ﷺ) ، خلافاً لأساليب وطرق سن القوانين الوضعية .

٢- كونه أحد وجوه الفهم والتفسير والبيان لنصوص الشريعة وأحكامها ، وتطبيق مبادئها وقواعدها على جزئيات الوقائع والأحداث التي تعترض حياة المسلمين ؛ فإنه يتسم بالمرونة ، وينبني على جلب المصالح ودرء المفاسد في العاجل والآجل ، فإن الأحكام الشرعية العملية التفصيلية غير التوقيفية أحكام معللة ، ما شرعت إلا لتحقيق مصالح المكلفين بها ودرء المفاسد عنهم<sup>(٢)</sup> .

(١) أ.د. جعفر عبد السلام ، التجديد في الفكر الإسلامي ، رابطة الجامعات الإسلامية ، ص ٧٠ .

(٢) أ.د. عبد الكريم زيدان ، المدخل لدراسة الشريعة الإسلامية ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ١٤٠٧ هـ ،



والوقف الإسلامي من حيث كونه حكمًا تكليفيًا يندب الشارع الحكيم المسلمين إلى فعله ، وإدراجه في نطاق صدقات التطوع المستحبة ، ومن حيث إن فقهاء الشريعة الإسلامية قد أوسعوه بحثًا واجتهادًا وبيانا لأحكامه الجزئية لا يخرج في تشريعه عن قواعد وخصائص القانون الإسلامي .

### الوقف وبناء الحضارة الإسلامية :

للحضارة جانبان ؛ جانب مادي وتنظيمي ، وهو يشمل كل ما على سطح الأرض من عمران وقوانين منظمة وحاكمة لحياة الإنسان ، وجانب آخر معنوي ، وهو يشمل منظومة القيم والمبادئ ، يدل في مفهومه على عمارة الأرض بمقتضى المنهج الرباني الذي يحوي الجانبين معًا ، والذي لا تنفصل فيه القيم الإسلامية عن العمران المادي ، حيث لا يعرف الإسلام عمارة مادية أو تنظيمية غير مرتبطة بقيم معينة في حياة الناس ، متأثرة بها ، ومؤثرة فيها ، كذلك فإن القيم لا تعيش في فراغ ، وإنما تعيش وتتربى في كيان مادي وتنظيمي .

وقد أقام الوقف الإسلامي في عصور ازدهاره حضارة إسلامية ذات قيم ثابتة ، وأشكال مادية وتنظيمية راسخة على مدار قرون عديدة .

وقد كان من المفروض أن يظل الارتباط قائمًا بين الوقف وبين الحضارة التي أسهم في بنائها ؛ غير أن القيم التنظيمية التي كانت تحكم إدارة الوقف في عصور ازدهاره قد انهارت ، وحلت محلها كل مظاهر الفساد الإداري والانحطاط الأخلاقي ، فأصبح الوقف الإسلامي كطائر يطير بجناح واحد ، وعجز الوقف عن تحقيق مقاصده وغاياته وقت أن تغيرت القيم وابتعدت عن إدارته ، وذلك على الرغم من وجود الكثير من الأصول المادية الموقوفة ، ولن يعود الوقف إلى سيرته الأولى ، ولن يصلح حاله في زماننا إلا بعودة القيم التنظيمية الإسلامية إلى إدارته .

### السر في بقاء فكرة الوقف رغم اندثار معظم أصوله وأعيانه :

من الحقائق الجلية أن الوقف الإسلامي قد انحدر في أزمنته المتأخرة من القمة إلى الحضيض ؛ انحدرًا يبعث على الدهول ، فكيف ولماذا تدنى إلى هذا الهبوط الذي وصل إليه اليوم ، ولماذا لم تندثر فكرته كما اندثرت الكثير من أصوله وأعيانه ؟

الحقيقة الظاهرة أن تشريع وفكرة الوقف لم تزل بعد ؛ والسبب في ذلك يرجع إلى أن الوقف جزء من الشريعة الإسلامية ، والشريعة باقية خالدة ؛ تكفل الله ﷻ بحفظها ، وهذا فارق رئيس بين الوقف كصدقة جارية ، وبين معاشات الضمان الاجتماعي التي تمنحها الدول للمواطنين الفقراء ، فارق يجعل الوقف خاضعاً لسنن أخرى غير السنن التي تجري على الأفكار والقوانين ، والنظريات والأفراد ، والدول والحضارات الإنسانية الخاضعة لسنة الزوال من الوجود .

إن عمر الوقف الإسلامي إلى الآن يربو على الأربعة عشر قرناً من الزمان ؛ من مولده ونشأته وتشريعه ، وهو رغم ما أصاب إدارة أعيانه وأصوله وغلاته من أسباب ومظاهر الفساد الإداري ؛ لم يزل من الوجود طوال هذه المدة الزمنية التي لم تعشها أية فكرة أو نظرية أو أيديولوجية اقتصادية أو اجتماعية إنسانية أخرى ، بل إنه يشهد اليوم ما يشبه أن يكون مولداً جديداً له ، وبعثاً له من رقدته بفضل التجارب الحديثة في إصلاحه إدارياً<sup>(١)</sup> .

### المنهج الإصلاحى للوقف :

يرى الباحث أن الوقف ليس فكرة نظرية أو تشريعاً يعمل من تلقاء نفسه ، وإنما يعمل من خلال أفراد إدارته ، وأن نجاحه أو فشله في تحقيق مقاصده يكون بقدر إقبال إدارته عليه ، أو إدبارها عنه ، وبقدر التزامها بمقتضياته أو عدم التزامها ، وبقدر تخلقها بقيمه التنظيمية أو انحرافها وفسادها الوظيفي ، وبقدر عملها باقتراح الباحث بالقول بضرورة التكامل والتنسيق بين التراث الفقهي الإسلامي للوقف ، وبين مناهج الإصلاح الإداري المعاصرة له .

(١) د. تاج الدين أحمد لؤي آل غالب ، مبادئ تنمية الأوقاف ، دراسة في التنمية الإدارية ، ص ٣٧-٦٦

بتصرف ، مرجع سابق .

المطلب الثاني : ضرورات التكامل للإصلاح الإداري في النظام السعودي .

مرجعية الشريعة الإسلامية لجميع أنظمة المملكة :

تنص المادة السابعة من النظام الأساسي للحكم (الدستور) في المملكة على أن : « يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى وسنة رسوله ، وهما الحاكمان على هذا النظام ، وجميع أنظمة الدولة » .

وقد أكدت مرجعية وحاكمية القرآن الكريم والسنة النبوية للدستور والأنظمة السعودية قاطبة ، ما نصت عليه كذلك المادة ٦٧ من النظام الأساسي للحكم في المملكة من وجوب أن تراعي السلطة التنظيمية (التشريعية) قواعد الشريعة الإسلامية فيما تصدره من أنظمة ولوائح ، وتدلل هذه النصوص الدستورية على :

١ - سمو الشريعة الإسلامية على الدستور والأنظمة السعودية<sup>(١)</sup> ؛ فهي مرجع لهما ، وحاكم عليهما .

٢ - الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيس لجميع الأنظمة السعودية رسمياً وتفسيرياً<sup>(٢)</sup> .

وجوه التكامل بين الأحكام الفقهية والأحكام النظامية في تحقيق الإصلاح الإداري للوقف من وجهة نظر الباحث :

الوجه الأول :

تكامل المذاهب الفقهية الأربعة في إنتاج العديد من النظريات والمبادئ والطرائق الحقوقية في استمداد الأحكام وتقريرها ، وذلك بما يجعل الفقه الإسلامي ثرياً وقادراً على

(١) د. أحمد بن عبد الله بن باز ، النظام السياسي والدستوري للمملكة العربية السعودية ، ١٤٢١هـ ، بدون ناشر ، ص ٩٧ .

(٢) المصدر الرسمي : أي السلطة التي تضيف على الأحكام القانونية قوتها الملزمة ، أما المصدر التفسيري فيعني : الجهة التي تتولى تفسير وتوضيح ما غمض أو أبهم من النصوص .

راجع : أ.د. يحيى الجمل ، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٧٤م ، ص ٢٧ .

الوفاء بتقديم الحلول لجميع المشكلات العارضة في كافة مجالات الحياة ، كلما دعت الحاجة أو أظهر التطبيق العملي لأي حكم تكليفي عملي بعض المشكلات ، وهو ما يفتح أمام المنظم القانوني الباب واسعاً لسن أي قاعدة وأي نظام قانوني لما يعترض طريق الوقف من عقبات أو مشكلات .

### الوجه الثاني :

إن اختلاف فقهاء المذاهب الفقهية الإسلامية في الفروع المتعلقة بتأييد الوقف ولزومه وملكية أعيانه واستبدال أصوله واستثمار غلاته وموارده وغيرها من الفروع ؛ يتيح الفرصة الكاملة أمام السلطات التنظيمية (التشريعية) لسن ما تشاء من قواعد نظامية (قانونية) للوقف ، بل ولوضع قانون استرشادي عام يكون مرجعاً لجميع الدول الإسلامية في وضع قوانينها المحلية ، مستظلة في ذلك باجتهادات المذاهب الفقهية ، وهذا هو المنهج الذي سلكه المنظم السعودي في أنظمتها الخاصة بالأوقاف .

### الوجه الثالث :

من المعلوم أن نظام (قانون) الوقف يندرج في بعض الدول (الأردن) تحت فروع القانون المدني المنظم لمعاملات المخاطبين بأحكامه ، ومن المعلوم ندرة اهتمام القوانين الوضعية بمراعاة أو تقرير فكرة الحلال والحرام ، وذلك بما يمكن أن تصير معه مخالقات نظار الوقف وتجاوزاتهم في إدارة ما تحت نظارتهم من الأوقاف أفعالاً مشروعة ، تدخل في دائرة الحلال في الوقف الذي تعتبر فيه في جوهرها وحقيقتها أفعالاً غير مشروعة تدخل في دائرة الحرام .

إلا أن الصبغة الدينية في الفقه الإسلامي من حيث استنباط أحكامه من مصدرية الشريعة الإسلامية الرئيسين (القرآن والسنة) تقيم قواعده وأحكامه على ثلاثة أسس رئيسة ، هي :

١- فكرة الحلال والحرام .

٢- رعاية المصالح الدنيوية .

٣- رعاية الأعراف السليمة .

والتكامل والتنسيق بين الأحكام الفقهية والأحكام النظامية المتعلقة بالإصلاح الإداري للوقف يصنع أدوات الإصلاح ووسائله وآلياته وأهدافه بالصبغة الدينية التي تبنى عليها الأحكام الفقهية .

### صلاحية الفقه الإسلامي لسد حاجات الأنظمة (القوانين) الحديثة :

إن الراسخين اليوم في علم الحقوق من رجالات أوروبا ؛ أصبحوا يعترفون بأن التشريع الإسلامي يعد في طبيعة المصادر الصالحة لسد حاجات التشريع الحديث .

وجاء قرار مؤتمر القانون المقارن المنعقد بمدينة لاهاي في شهر جمادى الآخرة عام ١٣٥٦ هـ، والذي جاء فيه<sup>(١)</sup> :

- ١- اعتبار الشريعة الإسلامية مصدرًا من مصادر التشريع العام .
  - ٢- إثبات أن الشريعة الإسلامية شريعة حية قابلة للتطور .
  - ٣- وأنها شرع قائم بذاته وليس مأخوذًا من غيره .
- جاء في كلمة مأثورة عن شيخ القانونيين العرب<sup>(٢)</sup> : إن في هذه الشريعة عناصر لو تولتها يد الصياغة فأحسنت صياغتها لصنعت منها نظريات ومبادئ لا تقل في الرقي والشمول وفي مسaire التطور عن أخطر النظريات الفقهية التي نتلقاها اليوم عن الفقه الغربي الحديث .

(١) أ.د. الشيخ مصطفى أحمد الزرقا، المدخل الفقهي العام، دار القلم، دمشق، ١٤٢٥ هـ، ص ٣٠٩ .

(٢) الشيخ عبد الرزاق السنهوري، المتوفى سنة ١٩٧١ م .

### المبحث الثالث

ضرورات النظرة المستقبلية للإصلاح الإداري للوقف بما يتفق مع رؤية المملكة

٢٠٣٠م وتجنب قصر الإصلاح الإداري على معالجة أوجه القصور الراهن

تعد رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠م بمثابة خارطة طريق لتحديد برنامج عمل الوقت الحاضر لبناء المستقبل الزاهر وفق قدرات متاحة ومرتكزات محققة، من أجل مضاعفة القدرات الإنتاجية للدولة، وبناء وطن أكثر ازدهارًا، يجد فيه كل مواطن ما يتمناه لنفسه ولأولاده وأحفاده، من خلال الأدوات والآليات التالية:

١- تهيئة الإطار التشريعي لتمكين القطاع غير الربحي والخيري من تعظيم أهدافه ومضاعفة نشاطه، وذلك عن طريق:

أ- تطوير الأنظمة واللوائح اللازمة لتمكين مؤسسات المجتمع المدني من أداء دورها وتوسيع نشاطها ورفع طاقتها الإنتاجية.

ب- تشجيع الأوقاف لتمكين القطاع الوقفي من الحصول على مصادر تمويل مستدامة، مع مراجعة الأنظمة واللوائح المتعلقة بذلك.

ج- تسهيل تأسيس منظمات غير ربحية للميسورين والشركات الرائدة لتفعيل دورها في المسؤولية الاجتماعية، وتوسيع نطاق عمل القطاع غير الربحي.

د- زيادة فاعلية نشاط القطاع غير الربحي في مجالات الصحة والتعليم والإسكان والأبحاث والبرامج الاجتماعية والفعالية الثقافية.

هـ- تعظيم الأثر الاجتماعي للقطاع غير الربحي، وتمكين نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية، ونظام الهيئة العامة للأوقاف من التحول بالقطاع غير الربحي نحو المؤسسة.

و- تحفيز القطاع غير الربحي على تطبيق معايير الحوكمة<sup>(١)</sup>.

(١) راجع: رؤية المملكة ٢٠٣٠، المنشورة في تقرير اقتصاديات الوقف الأول، الصادر عن لجنة الأوقاف

في الغرفة التجارية الصناعية بالمنطقة الشرقية، ١٤٣٩هـ، ص ١٦ وما بعدها.

## أولاً: الخطوط العامة لرؤية المملكة ٢٠٣٠م لإصلاح القطاع الوقفي :

تعتمد رؤية المملكة ٢٠٣٠م في إطار المحور الثالث من محاورها والمعنون بعنوان : الوطن الطموح عددًا من الآليات والمرتكزات الرئيسة لإعادة تنظيم وإصلاح قطاع الأوقاف والتصدي لمشكلاته ومعوقاته والتحديات التي يواجهها ، ويمكن للباحث بلورة الخطوط العامة للرؤية في شأن هذا الإصلاح فيما يأتي :

- ١- تحديث وتطوير الأنظمة واللوائح وإصدار ما يلزم منها لمتطلبات التطوير والإصلاح .
  - ٢- حوكمة قطاع الأوقاف وتعزيز مبادئ الإفصاح والشفافية والرقابة على إدارته الحكومية والأهلية .
  - ٣- العمل على استحداث منتجات (صیغ وقفية) جديدة محفزة للأفراد والمؤسسات المالية لزيادة وتنمية أعيان الأوقاف وتنوع محافظها .
  - ٤- رفع كفاءة الأجهزة الإدارية في إدارات الأوقاف وإعادة بناء قدراتها الإدارية وهيكلها التنظيمية وإعادة تأهيل كوادرها البشرية وفق قواعد وأساليب علوم الإدارة الحديثة .
  - ٥- التوسع في برامج إنفاق الربح ذات الأثر الاجتماعي المرتفع والمتزايد .
- وبعد ... فإن ما تقدم هو أبرز ملامح الرؤية ؛ فقد كان للوقف والعمل الخيري المدني فيها نصيب وافر فيما يتصل بتشجيعه وتطوير أنظمته ، وتسهيل تأسيس مشروعاته ، وزيادة فعالية دوره الاجتماعي والتعليمي والصحي والثقافي والاجتماعي ، وتعظيم الأثر الاجتماعي الناتج عنه .

وبعد هذه النبذة المختصرة عن مضمون رؤية المملكة ٢٠٣٠م فإن المقاصد الرئيسة من البحث في هذا المبحث ، سوف يتم بحثها في مطلبين ، كما يلي :

**المطلب الأول :** ضرورات النظرة المستقبلية للإصلاح الإداري للوقف بما يتفق مع رؤية المملكة ٢٠٣٠م .

**المطلب الثاني :** تجنب قصر الإصلاح الإداري للوقف على معالجة القصور الإداري الراهن .

## المطلب الأول : ضرورات النظرة المستقبلية للإصلاح الإداري للوقف بما يتفق مع رؤية المملكة ٢٠٣٠<sup>(١)</sup> :

إن رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠م كما ورد في ديباجتها إنما هي رؤية القيادة السعودية للواقع الحاضر من أجل بناء مستقبل زاهر للدولة وأجيالها القادمة ؛ إنما هي برنامج عمل اليوم للغد ، إنما هي خارطة طريق لبناء مستقبل أكثر إشراقاً ، تتوجه فيه المملكة دوماً إلى الأمام ، مع أخذ العبرة من أخطاء أمس واليوم ، لا تطمح فقط في إصلاح أو معالجة الأخطاء وأوجه القصور ، أو إلى مجرد المحافظة على المكتسبات والمنجزات التي تحققت ، بل تطمح بعد ذلك وفوق ذلك إلى بناء وطن أكثر ازدهاراً وتقدماً ، وطن يجد له مكاناً على خريطة المنافسة العالمية بين الكبار .

### برنامج تحقيق تصورات الرؤية في إصلاح الوقف :

تعتمد الرؤية في تحقيق تصوراتها الطموحة على عدد من البرامج التي بدأ العمل بها فعلياً ، ومن أهمها بحسب ما ورد في الرؤية من برامج تنفيذية<sup>(٢)</sup> :

- ١- برنامج إعادة هيكلة الحكومة نحو المرونة ورفع كفاءة الأداء وسرعة اتخاذ القرار .
- ٢- برنامج الرؤى والتوجهات المعتمدة على الدراسات والمقارنات المعيارية .
- ٣- برنامج تحقيق التوازن المالي وزيادة الإيرادات غير النفطية .
- ٤- برنامج إدارة المشروعات الإصلاحية والتطويرية في جميع أجهزة الدولة .
- ٥- برنامج مراجعة الأنظمة القائمة و سن الأنظمة الجديدة اللازمة .

(١) راجع : رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠م ، المنشورة على الموقع الإلكتروني : [www.vision2030.gov.sa](http://www.vision2030.gov.sa) ، وراجع التقرير الأول الصادر عن لجنة الأوقاف للغرفة التجارية الصناعية بالمنطقة الشرقية ، ١٤٣٩هـ .

(٢) راجع : رؤية المملكة ٢٠٣٠ ، المنشورة في تقرير اقتصاديات الوقف الأول ، الصادر عن لجنة الأوقاف في الغرفة التجارية الصناعية بالمنطقة الشرقية ، ١٤٣٩هـ ، ص ١٦ وما بعدها .



- ٦- برنامج قياس الأداء لأجهزة الدولة بما يعزز المساءلة والشفافية .
- ٧- برنامج التحول الاستراتيجي لشركة أرامكو السعودية .
- ٨- برنامج إعادة هيكلة صندوق الاستشارات العامة .
- ٩- برنامج رأس المال البشري لتوفير الكوادر والقيادات الإدارية الناجحة .
- ١٠- برنامج التحول الوطني نحو تحديد الأولويات الوطنية واقتراح المبادرات الخلاقة .
- ١١- برنامج الشركات الاستراتيجية مع الشركاء الاقتصاديين العالميين .
- ١٢- برنامج التوسع في التخصصية ونقل المعارف الدولية وتوطينها .
- ١٣- برنامج تعزيز حوكمة العمل الحكومي لتحقيق المرونة وتسهيل الإجراءات وتحديد الاختصاصات .

### علاقة الرؤية بإصلاح إدارة الوقف من وجهة نظر الباحث :

من خلال القراءة الفاحصة والمتعمقة للباحث للعلاقة الوطيدة بين أهداف رؤية المملكة ٢٠٣٠م والدور الاقتصادي والاجتماعي المنوط بالوقف في تنمية المجتمع السعودي ، يمكن بلورة أهم جوانب علاقة الرؤية بإصلاح الوقف فيما يلي :

- ١- اعتبار الوقف حجر زاوية رئيس في تحقيق الأهداف الطموحة للرؤية المتمثلة في بناء اقتصاد مزدهر ومجتمع حيوي ووطن طموح .
- ٢- ما يمثله القطاع الخيري المدني غير الربحي من دور بالغ في مساندة جهود القطاع الحكومي في تمويل مشاريع إقامة المرافق العامة الخدمية التي تلبى وتشبع حاجات شرائح واسعة من أفراد المجتمع .
- ٣- ما يمثله الوقف من دور بالغ في تنمية مبادئ المسؤولية الاجتماعية لدى الأفراد والمؤسسات المالية وإرساء مبادئ التكافل الاجتماعي وإيجاد عنصر التوازن الطبقي بين طبقتي الأغنياء والفقراء في المجتمع ، وتحقيق السلام الاجتماعي .

٤ - ما تمثله برامج وآليات الإصلاح الإداري التي أشارت إليها الرؤية من أدوار بالغة الأهمية في إصلاح القطاع الوقفي في جوانب الإصلاح التالية :

أ - استحداث نماذج متقدمة لصياغة صكوك أوقاف عصرية .

ب - تنظيم برامج تدريب تخصصية لتأهيل العاملين في إدارات الأوقاف في مجالات توثيق الأوقاف - تسويق عمليات الاستثمار الوقفي - العمل بأساليب مؤسسية واحترافية - تعزيز الثقة في المؤسسة الوقفية ، وتصحيح الصورة الذهنية السلبية عنها .

٥ - ما تمثله إستراتيجية الإصلاح الإداري للوقف التي تتبناها الرؤية من أهمية في تحقيق :

أ - ترتيب أولويات النشاط الوقفي في المملكة من حيث توجيه الوقف نحو المجالات والقطاعات الخدمية المهمة ، والتي ترتبط بمستجدات الحاجات الاجتماعية الحيوية والملحة للمواطنين .

ب- إعداد خارطة طريق لتوجيه مصارف ريع الأوقاف نحو أوجه الصرف الأكثر نفعاً والأعظم أجراً .

ج- تسريع عمليات وتبسيط إجراءات بيع وشراء واستبدال الأعيان المتهاكلة ، واسترداد الأعيان المنهوبة من واضعي اليد عليها بدون مسوغ مشروع .

د- التخفيف من غلواء المركزية الإدارية في إدارات الأوقاف ، وإشراك الإدارات الوسطى والدنيا في صنع واتخاذ القرارات الإدارية ، بما يحقق كفاءة الأداء فيها .

هـ- تعزيز مبادئ الشفافية والإفصاح على مستوى جميع الإدارات المركزية والفرعية الحكومية والأهلية ، مع اعتماد أسلوب التقارير المالية السنوية المعدة بطريقة محاسبية احترافية ، والمراجعة من جهات مراجعة متخصصة .

ولما كانت الأوقاف في المملكة العربية السعودية قطاعاً اقتصادياً لا يستهان به من مكونات الاقتصاد الوطني للمملكة ؛ فقد أولت رؤية المملكة ٢٠٣٠م عناية خاصة لتحفيز

المادي والمعنوي للوقف ، وتحويل أعيانه وأصوله الرأسمالية ، وعائداته من الاقتصاد الاستهلاكي الخفي غير الظاهر ، إلى الاقتصاد الجلي الواضح ، الإنتاجي الظاهر ، الذي يمكن الاعتداد به في حسابات الدخل الوطني ، ويمكن بلورة رؤية المملكة ٢٠٣٠م في شأن نظرتها المستقبلية لإصلاح القطاع الوقفي في :

١- تهيئة الإطار التشريعي (التنظيمي) لتمكين الوقف من تعظيم أهدافه ومضاعفة نشاطه وعائداته، ورفع إنتاجية أصوله الرأسمالية.

٢- تيسير حصول الأوقاف على مصادر تمويل مستدامة لأغراض استثمار أصولها المتعطلة وغير المستغلة، والتوسع في إنشاء المشاريع الإنتاجية الوقفية .

٣- تسهيل إجراءات إنشاء مشاريع وقفية جديدة أمام أصحاب الفوائض المالية.

٤- زيادة فاعلية نشاط ودور الأوقاف في المجالات الخدمية الاجتماعية ذات الأولوية ؛ مثل الصحة، والتعليم، والإسكان الاجتماعي، والبحث العلمي .

٥- تشجيع تحول إدارات الأوقاف الأهلية من الفردية إلى المؤسسية.

٦- تطبيق مبادئ وقواعد الحوكمة الإدارية على إدارات الأوقاف .

أهمية ودواعي النظرة المستقبلية للإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف من وجهة نظر الباحث :

يكتسب الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف أهميته ودواعيه وضروراته من أجل تحقيق مستقبل أفضل للوقف ، من الجوانب التالية :

١- الامتثال والطاعة لقوله تعالى : ﴿إِنَّكَ اللَّهُ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ﴾<sup>(١)</sup> ، حيث تدل الآية الكريمة من جملة دلالاتها الكثيرة والمتعددة على أن الوقف الإسلامي لن يرتقي إلى مدارج متقدمة من مدارج الازدهار إلا عن طريق جهود متعددة ومتلاحقة من

(١) الرعد : ١١ .

الإصلاح الإداري لإدارات أعيانه وأصوله ؛ فإنه من المسلمات المتفق عليها أن الإصلاح الإداري الدائم والدؤوب هو حل لكل مشكلة وإنجاز ، وأنه كلما مر الزمن على مشكلة إدارية مع عدم حلها تحولت إلى تحد من الصعب ؛ بل من المستحيل علاجه .

٢- ومن دواعي هذا الإصلاح كذلك : جهود الإدارات الوقفية عن تطوير الفكر الإداري لأموال الأوقاف بما يتناسب مع طبيعة الوقف ؛ فإنه من الثابت أن العناصر البشرية في إدارات الأوقاف على أحسن الفروض فيها عناصر من خريجي الجامعات المدنية ، ومن أقسام علمية غير أقسام الإدارة ، تم تعيينهم في الأوقاف بحكم المسؤولية الاجتماعية للدولة في تشغيل الخريجين من الجامعات ، ومع مرور الزمن تبوؤوا المناصب الإدارية القيادية ، وأصبح فهمهم للإدارة مرهوناً بما يتمخض عنه أسلوب المحاولة والخطأ في ممارسة العمل الإداري ، أو مقتصرًا على ما يتزودون به من معارف خلال ما يسمح لهم من دورات تدريبية ، وهو الأمر المؤدي حتمًا إلى الضبابية والغموض في مفهوم ومهنية الإدارة ، وإلى عدم وضوح المفاهيم الإدارية الدقيقة لديهم .

٣- ومن دواعي هذا الإصلاح كذلك : معاناة الإدارات الوقفية من النمطية والرسومية والبيروقراطية الإدارية وهي سلبيات إدارية تعني تأدية الأعمال الإدارية في شكل محدد معروف ، وبإجراءات جامدة ، وفي شكل أنظمة مكتوبة ومتعارف عليها واجبة الاحترام والنفاز ، وهو الأمر الذي يؤدي بأفراد الإدارات الوقفية إلى رتابة الأداء ، وإلى فقد الرؤية المستقبلية لتنمية وتطوير القطاع الوقفي ، وإلى ركوده وتعطيله وإبعاده عن المشاركة الإيجابية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

٤- ومن دواعي هذا الإصلاح أيضاً تفاقم العديد من المشكلات الإدارية في المؤسسة الوقفية ومن أهم نماذج هذه المشكلات ما يلي :

أ- نقص المعلومات الخاصة بأعيان الأوقاف وكذلك عدم وجود حصر شامل يحدد مواقعها ويبين حدودها وأطوالها وشروط واقفيها أو حتى بيان يوضح التالف من وثائقها وحججها .

ب- مشكلة المركزية في اتخاذ القرار جغرافياً ووظيفياً وقيادياً ، وغياب التفويض بما يؤدي إلى تأخر الإنجاز وإضعاف الروح المعنوية للإدارات الوسطى وتعطيل طاقاتها وكفاءاتها الإدارية والإبداعية ، فضلاً عن تعقيد الإجراءات في وجه المستفيد من الربح .

ج- ضعف الرقابة الإدارية على كافة مستويات الإدارات العليا والوسطى والدنيا .

د- صعوبة استرجاع أعيان الأوقاف المغتصبة والمسروقة ؛ لعدة أسباب مجتمعة أو متفرقة منها الفراغ التنظيمي في تحقيق الحماية المدنية والحماية الجنائية ، أو بسبب العبث في وثائق وحجج وقف هذه الأعيان أو بسبب انعدام حصر وتوثيق هذه الأعيان .

### استشراف المستقبل من وجهة نظر الباحث :

المقصود باستشراف المستقبل ليس مطالبة سلطات التخطيط والتطوير الإداري في المملكة العربية السعودية تبني مجموعة من الإستراتيجيات الإدارية المتكاملة لتوجيه إدارات الأوقاف وهيئاتها نحو وجهة معينة أو لتحقيق أهداف مرسومة مسبقاً .

بل المقصود بها هو فهم الماضي بمثالبه وأخطائه وفهم الحاضر بمتطلباته وتطوراته ، ثم نشر الوعي حول متطلبات المستقبل وسمات الإنجازات المستهدفة تحقيقها وتحديد المشكلات والمعوقات والتحديات المعيقة لتحقيق هذه الإنجازات في ضوء المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والنظامية والقانونية القائمة والمتوقعة ، وقد قدمت رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ خارطة طريق واضحة لاستشراف هذا المستقبل والتي يأمل الباحث في تحويلها من واقعها النظري إلى واقع عملي ملموس .

المطلب الثاني : تجنب قصر الإصلاح الإداري على معالجة القصور الإداري الراهن :

أن أية مشكلة إدارية تستخف بها جهة الإدارة أو تتوانى في إيجاد حل جذري لها تتحول مع مرور الزمن على وجودها إلى تحد ومعضلة يصعب إن لم يستحل حلها وعلاجها .  
وإنه لمن الخطأ تصور الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف على أنها عملية ظرفية وقتية طارئة .

بل يجب أن تقوم توجهات الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف على الإصلاح الشامل والمتكامل الذي يتسم بالتجدد والاستمرارية ، ويرى الباحث أن هذا الإصلاح الشامل والمتكامل والمستمر يقوم على الدعائم التالية :

- ١- الأداء بأعلى درجة ممكنة من الكفاءة والإخلاص والشفافية والالتزام .
- ٢- التوافق والانسجام بين محاولات الإصلاح وبيئة العمل والمتغيرات الداخلية في دولة الوقف .
- ٣- استشراف متطلبات الإصلاح ومعوقاته وحلول هذه المعوقات قبل حدوثها .
- ٤- استلهام التراث الفقهي للوقف وإحياء صور متجددة منه .
- ٥- تأصيل منهج مؤسس للإصلاح الإداري للوقف يقوم على ما يأتي :
  - أ- وضع المتغيرات البيئية المحيطة بالوقف في عين الاعتبار .
  - ب- تطبيق وتنفيذ وتقويم ومتابعة ما يتم الاتفاق عليه من برامج إصلاحية ، مع تحديد عناصر المسؤولية عن أي قصور في التطبيق أو التنفيذ أو التقويم أو المتابعة .
  - ج- إزالة التضارب والتعارض بين نصوص القوانين واللوائح الوقفية ، والتخفيف من غلواء تجسيد الإطار القانوني في أعمال الإدارات الوقفية ؛ لتأثيره على كفاءة الأداء .
  - د- تحقيق درجة كافية من التوافق والتجانس والتناسق بين النظم والأساليب الإدارية النافذة ، وبين القيم والثوابت والتوجهات القائمة في بيئة العمل .

٦- توفير عناصر ومقومات التكامل والشمولية في العمليات التنفيذية للإصلاح الإداري للإدارات الوقفية ، وذلك عن طريق ما يأتي :

أ- عدم الاقتصار على التعديلات القانونية أو على إجراء حركة تنقلات بين هياكل الإدارات ، أو تيسير بعض الإجراءات الإدارية ؛ فإن مثل هذا الاقتصار يخرج بعمليات الإصلاح عن نطاق الشمولية إلى نطاق الإصلاح الجزئي .

ب- تبني مناهج إصلاحية إبداعية ابتكارية تقوم على استكشاف البدائل لعناصر ومكونات الأجهزة الإدارية المعطلة أو المعرقة الموعلة في البيروقراطية الإدارية .

ج- تبني مناهج التدريب الإداري على جميع مستويات الإدارة ؛ حتى يمكن إسناد المهام الإدارية القيادية إلى من يملكون المهارت والقدرة على الإصلاح والواقع الذاتي لتحقيقه ؛ حيث أثبتت التجارب أن مجرد توفر الحرفية المهنية والمهارة الفنية في أعمال الإدارة لا تكفي لتبوء المناصب الإدارية القيادية ، بل لا بد من توفر التصور العلمي لمقومات ومكونات الإصلاح ، وإن أي حديث عن الإصلاح الإداري للوقف يصير حديثاً مفرغاً من أي مضمون ما لم يتم توفير القدرات والمهارات البشرية العاملة بقواعد الإصلاح ومتطلباته ونظرياته العلمية التي هي نتاج ابتكار وإبداع القيادات الإدارية الناجحة ، أو التي هي نتاج الأبحاث والتجارب المتلاحقة لعلماء الإدارة .

٧- ومن دعائم الإصلاح الإداري الشامل والمتكامل لإدارات الأوقاف ؛ قيام عملياته وأهدافه وغاياته على استشراف المتغيرات المحيطة ببيئة الوقف ذات التأثير الخارجي على تنميته أفقياً ورأسياً ، وعدم انحسار جهود الإصلاح على معالجة المشكلات الإدارية الراهنة ، حتى لا يكون الإصلاح مجرد ردود أفعال أو معالجات لمشكلات حاضرة وراهنة ، وحتى يمكن اعتبار هذه الجهود جزءاً من خطط وبرامج شاملة ومتكاملة تتمتع بمرونة التعديل في ضوء المتغيرات المحيطة ، أو في ضوء تقويم النتائج والآثار .

٨- ومن هذه الدعائم كذلك : مراعاة التناسق بين خطط وبرامج الإصلاح وخطط وبرامج تنمية واستثمار أعيان الوقف ، وبين خطط وبرامج التنمية الشاملة والمستدامة في دولة الوقف ؛ فإن الأوقاف تعد قطاعاً اقتصادياً ثالثاً من قطاعات الاقتصاد الوطني لدولة الوقف ، ويلزم أن تكون خطط وبرامج إصلاحه في إطار أهداف خطط وبرامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية في دولته ، ومن الخطأ انكفاء عمليات الإصلاح الإداري للوقف على بعض الجوانب الفنية المنقطعة الصلة مع خطط وبرامج تنميته ، أو مع خطط وبرامج وأهداف التنمية في الدولة .

٩- ومن هذه الدعائم كذلك : تحقيق التوازن والتناسب بين المكونات والعناصر والأساليب والإجراءات والأدوات الفنية للإصلاح الإداري وما تستلزمه من موارد وإمكانيات مادية وبشرية ومكتبية ، بحيث يكمل بعضها بعضاً ، ولا يطغى أحدها على الآخر ، وعلى سبيل المثال ؛ فإن المغالاة في إصدار النظم القانونية المحفزة على الإصلاح يجد من المرونة والإبداع والابتكار ، ويفتح الباب واسعاً أمام جنود البيروقراطية الإدارية للتقيد بحرفية النصوص ، وبالمثل ؛ فإن المغالاة في سياسة التوظيف وفي إعداد التجهيزات المكتبية يفتح الباب واسعاً أمام الشكلية والمظهرية الإدارية ، ويحول المدراء التنفيذيين إلى أصحاب سلطة ونفوذ ، ويجعل الإصلاح قاصراً على إعداد التقارير الورقية .

وبعد ... فإن هذه الدعائم التسع التي يراها الباحث والتي تم الحديث عنها بإيجاز تعد في اعتقاد الباحث الدعائم الرئيسة التي ينبغي أن تقوم عليها استراتيجية الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف ، وإن كان يرى الباحث أهمية هذه الدعائم ، إلا أن باب الاجتهاد مفتوح أمام المختصين لإضافة دعائم أخرى تشرى الوقف الإسلامي .



## الباب الثالث

### الإصلاح المالي للوقف حقيقته ، ضوابطه ، العوامل المؤثرة فيه

أصبحت تنمية أعيان الأوقاف واستثمار فوائض عائداتها النقدية أحد المفاهيم الرئيسة لإصلاح وتطوير الوقف ، والتي يلزم أن تتكامل وتتناسق مع إصلاح وتطوير أجهزته الإدارية لتحقيق التنمية الشاملة للوقف .

ويدل مفهوم الإصلاح المالي للوقف على أن الوقف بجوانبه النظامية والقانونية والإدارية والمالية وحدة واحدة متكاملة ، وأن فكرة الإصلاح يجب أن تشمل كل هذه الجوانب .

وإن لمصطلح الإصلاح المالي للوقف مضامين متعددة ، منها<sup>(١)</sup> :

- ١- إصلاح الجوانب السلوكية لأفراد العنصر البشري في إدارات الأوقاف بهدف الحد من الإهمال والتسيب والاختلاس والرشوة واستغلال النفوذ ، وتحقيق المصالح الشخصية .
- ٢- إصلاح القوانين والأنظمة واللوائح والإجراءات المحققة للمصالح المالية للوقف ، مثل : المحافظة على أعيان الأوقاف وعلى وثائقها ، واسترداد الأعيان المنهوبة ، واستبدال الأعيان المتهالكة عديمة النفع ، وإلغاء تحكير الأعيان ، وتحفيز استثمار الأعيان والفوائض المالية في مجالات استثمار عظيمة العائد قليلة المخاطر .
- ٣- ترشيد إنفاق غلات أعيان الوقف التي انعدم مستحقوها لتكوين تراكم رأسمالي ونقدي كاف لتمويل مشاريع استثمارية ووقفية كبيرة .
- ٤- استحداث نظم رقابية ومحاسبية تحدد بوضوح نطاق المسؤولية الإدارية والمدنية والجنائية عن كل إهمال أو تقصير في المحافظة على أعيان الأوقاف ، وعن كل جنائية عمدية على هذه الأعيان من جانب أي شخص كان .

(١) على فلاح الضلاعين وآخرون ، مبادئ الإدارة المالية ، الإعصار للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ،

٥- ربط أجور ومكافآت وحوافز جهات الإدارات الوقفية الحكومية والأهلية بإنجاز أهداف الوقف وتحقيق طموحاته المستقبلية .

٦- تحفيز خلق روح الابتكار والإبداع الإداري والاستغلال الأمثل والأرشد لأعيان الأوقاف ، ورفع إنتاجيتها ، وتشغيل عناصر الإنتاج المتاحة فيها تشغيلاً كاملاً وتحقيقاً لهذه المضامين وغيرها من مضامين الإصلاح المالي للوقف .

وسوف يقسم الباب المائل إلى ثلاثة فصول على النحو التالي :

**الفصل الأول : حقيقة الإصلاح المالي للوقف .**

**الفصل الثاني : جوانب الإصلاح المالي للوقف .**

**الفصل الثالث : معوقات ومشكلات الإصلاح المالي للوقف ، وطرق معالجتها .**

## الفصل الأول

### حقيقة الإصلاح المالي للوقف

لقد كان من جملة أهداف الوقف وغاياته عبر تاريخه في بناء الحضارة الإسلامية ، تمويل المرافق العامة الخدمية التي قد تعجز الدولة عن تمويلها من ميزانيتها العامة ، وتدل التجارب التاريخية للوقف على وجود تأثير متبادل بينه وبين : مالية الدولة ، وبينه وبين المرافق العامة الخدمية ، من حيث إن فكرة الوقف تقوم على تقاسم أعباء إنشاء وتسيير المرافق العامة الخدمية بين الدولة وبين فاعلي الخير من المواطنين ، وذلك بما يستجيب لحاجات المجتمع الصحية والتعليمية والدينية وغيرها من الحاجات العامة .

ولما كان دور الوقف في العقود الزمنية المتأخرة قد بدأ يتقلص نتيجة لعوامل وأسباب مالية واقتصادية واجتماعية وسياسية ونظامية وقانونية ، لذلك تمس الحاجة إلى إجراء العديد من وجوه الإصلاح على الوقف ، حتى يعود إلى سابق عهده في إنشاء وتسيير المرافق العامة الخدمية .

ومن أهم هذه الوجوه : الجانب المالي ، وهو موضوع البحث في الفصل الحالي ، والذي سيخصص لبيان حقيقة الإصلاح المالي للوقف ، والذي سيقسم إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي :

**المبحث الأول :** مفهوم الإصلاح المالي للوقف والمصطلحات ذات الصلة .

**المبحث الثاني :** ضوابط الإصلاح المالي للوقف .

**المبحث الثالث :** العوامل المؤثرة في الإصلاح المالي للوقف .

## المبحث الأول

### مفهوم الإصلاح المالي للوقف والمصطلحات ذات الصلة

الإصلاح المالي للوقف ليس مجرد فكرة نظرية بعيدة عن المضامين الموضوعية ، وإنما هو جهود متحققة تتضمن المضامين التالية :

- ١- تقويم وتحسين بيئة إنشاء الوقفيات ، وخلق عقيدة راسخة لدى أصحاب الفوائض المالية بأهمية وجدوى وقف فوائضهم المالية صدقة جارية يلحقهم ثوابها في حياتهم وبعد وفاتهم .
- ٢- تطوير وتعديل القوانين واللوائح والإجراءات المانعة من الوقف<sup>(١)</sup> ، أو المعيقة له من تحقيق أهدافه ، أو المعوقة لعمليات تنمية واستثمار فوائضه المالية .
- ٣- الاهتمام برفع إنتاجية الأعيان والأصول الرأسمالية الموقوفة ، والتشغيل الكامل لعناصر الإنتاج المتوفرة فيها .
- ٤- رفع مستوى القيم الأخلاقية للعنصر البشري في الإدارات الوقفية ، وغرس روح المسؤولية الاجتماعية والدينية لديهم عن أموال الوقف .

وفي ضوء هذه المضامين الأربعة الرئيسة وغيرها من المضامين الثانوية المنبثقة عنها يتحدد مفهوم الإصلاح المالي للوقف ، وتحدد كذلك معايير التفرقة بين مصطلح الإصلاح

(١) ومن نماذج هذه القوانين ما يلي :

١- المرسوم بقانون ١٨٠ لسنة ١٩٥٢م بإلغاء نظام الوقف على غير الخيرات (الوقف الأهلي أو الذري) في مصر ، والمنع من إنشائه ، والمنشور بالوقائع المصرية ، العدد ١٣٢ مكرر غير عادي في ١٤ سبتمبر عام ١٩٥٢م .

٢- المرسوم بقانون رقم ١ لسنة ١٩٥٥م بجواز تصفية الوقف الذري في العراق ، المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٣٦٦٥ في ١٩/٧/١٩٥٥م .

٣- الظهير الشريف رقم ٢٨ / ٦٩ / ٥١ بتاريخ ١٠ جمادى الأولى ١٣٨٩هـ ، ٢٥ يوليو ١٩٦٩م ، والذي انتقلت بموجبه إلى الدولة ملكية الأراضي الفلاحية أو القابلة للفلاحة المعتبرة أوقافاً عمومية .

المالي للوقف وما قد يختلط به من مصطلحات أخرى متشابهة ، والتي سوف يفصل القول عنها في المطلبين التاليين :

**المطلب الأول :** مفهوم الإصلاح المالي للوقف .

**المطلب الثاني :** مفاهيم المصطلحات المتصلة بمصطلح الإصلاح المالي .

## المطلب الأول : مفهوم الإصلاح المالي للوقف .

في ضوء المضامين الأربعة السالفة الذكر للإصلاح المالي للوقف يمكن تعريفه بأنه : مجموعة متكاملة ومتناسقة من العمليات والإجراءات الإدارية والمالية المنظمة والمستدامة والهادفة إلى :

١- إخراج موارد أعيان الأوقاف ونفقاتها من دائرة الاقتصاد الخفي غير الظاهر إلى دائرة الاقتصاد القومي الجلي الظاهر الذي يمكن قياسه وفرض الرقابة عليه<sup>(١)</sup> .

٢- تطوير أدوات ووسائل وصيغ تنمية أعيان الأوقاف واستثمار فوائضه المالية بما يتماشى مع خطط وبرامج ومجالات الاستثمار المعاصرة ، وبما يحقق العوائد المجزية والمطلوبة لإشباع الاحتياجات الآنية والمستقبلية المتوقعة للموقوف عليهم ، وبما يحقق المصلحة العامة للمجتمع .

٣- رفع القدرات والطاقات الإنتاجية للأعيان والأصول المالية الموقوفة لمضاهاة مثيلاتها من الأعيان غير الموقوفة .

٤- القضاء على أسباب الفساد المالي المهدر لغلات الوقف ، والمضيق لأعيانه ؛ حفاظاً على هذه الأعيان ، وتعطيماً للريع والغلة ؛ مثل التأجير بالثمن البخس ، والتحكير لمدد زمنية طويلة بنفس القيمة .

٥- تحويل الوقف إلى آلية أو أداة لدعم ميزانية الدولة عن طريق نيابته عنها في إقامة وتسيير بعض المرافق الخدمية العامة في المجالات الدينية والاجتماعية والصحية والتعليمية والإسكان الاجتماعي ، وإيواء وتأهيل الأطفال اللقطاء ، ورعاية المسنين واليتامى والأرامل والنساء المطلقات .

٦- تحويل الوقف إلى آلية من آليات تمويل إقامة المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر من حصيلة الريع الذي انقطع مستحقوه أو من حصيلة بيع أعيانه المنثرة أو عديمة النفع<sup>(٢)</sup> ،

(١) د. محمد شتا أبو سعد ، التكوين الاقتصادي للوقف ، ص ٣٥٨ وما بعدها ، مرجع سابق .

(٢) أ.د. طارق البشري ، إصلاح الوقف ومستقبل العمل الأهلي ، ص ٨٦١ ، مرجع سابق .

للقضاء على مشكلة البطالة بين صفوف ذرية الموقوف عليهم في الوقف الذري ، أو بين صفوف الشباب القادرين على العمل غير الواجدين له في الوقف الخيري<sup>(١)</sup> .

٧- القضاء على التशوهات المالية التي أصابت الجانب المالي للوقف ، مثل :

أ- تدني إنتاجية الأصول والأعيان الموقوفة .

ب- تدني إسهام القطاع الوقفي في زيادة الناتج الوطني من السلع والخدمات ، وفي التخفيف عن كاهل الميزانية العامة للدولة في إعالة الطبقة الدنيا ورفع المعاناة عن الطبقة الوسطى .

ج- فقد الوقف خاصيته الاجتماعية في إيجاد بنية تحتية مؤسسية لأعمال البر مستقلة عن سيطرة الدولة .

الإصلاح المالي للوقف إذاً مفهوم مركب من عدة مضامين وعمليات وإجراءات مالية مستمرة وهادفة في بناء ودعم مؤسسات العمل الأهلي والمدني في مجال التنمية المجتمعية<sup>(٢)</sup> .

(١) د. سامي محمد صلاحات ، الوقف بين الأصالة والمعاصرة ، الدار العربية للعلوم ، بيروت ، ١٤٣٥ ،

ص ١٧ وما بعدها بتصرف .

(٢) د. فؤاد العمر ، إسهام الوقف في بناء ودعم مؤسسات العمل الأهلي ، ص ١١٩ ، مرجع سابق .

المطلب الثاني : مفاهيم المصطلحات المتصلة بمصطلح الإصلاح المالي للوقف .

قد يختلط مفهوم الإصلاح المالي للوقف بالمفهوم الاقتصادي لعدد من المصطلحات الاقتصادية ، من أبرزها :

١- تنمية الوقف .

٢- استثمار الوقف .

٣- خصخصة الوقف (خصوصة الوقف) .

٤- حوكمة الوقف .

وسوف أعنى في هذا المطلب بيان معايير التفرقة بين كل من الإصلاح المالي للوقف ، وبين كل من هذه المصطلحات الأربعة تباعاً .

أولاً : معايير التفرقة بين الإصلاح المالي للوقف وبين تنمية الوقف :

يختلف الإصلاح المالي للوقف على النحو الذي تقدم في تعريفه عن تنمية الأوقاف من عدد من الوجوه ، من أهمها :

١- أن تنمية الأوقاف تعني واحداً من أمرين أساسيين هما<sup>(١)</sup> :

أ- زيادة أعداد الأعيان الموقوفة الناتجة عن ارتفاع معدلات النشاط الوقفي الناتج عن نجاح الدعوة إلى الوقف واقتناع أصحاب الفوائض المالية بوقف جانب من فوائض أموالهم ومدخراتهم .

ب- زيادة معدلات إنتاجية أعيان وأصول الأوقاف الحاضرة ، وارتفاع معدلات توزيعاتها على المستفيدين ، نتيجة للإصلاح الإداري في إدارات هذه الأوقاف ، وعليه ؛ فإن تنمية الأوقاف تعتبر أحد وجوه التطبيق العملي لتنظيم الإصلاح المالي .

(١) د. فؤاد العمر ، إسهام الوقف في بناء ودعم مؤسسات العمل الأهلي ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ .



٢- أن الإصلاح المالي للوقف يعتبر في ذاته مصدرًا لتوفير التمويل اللازم لعمليات تنمية أعيان الأوقاف ؛ سواء المتخرب منها بالعمارة أو بالإحلال ، أو التجديد للهالك منها ، أو لتشغيل عناصر الإنتاج المتوفرة فيها تشغيلًا كاملاً ، أو لتعظيم ربحيتها ، أما التنمية فإنها أحد أبواب إنفاق تراكمات التمويل النقدية الناتج عن الإصلاح المالي .

٣- أن الإصلاح المالي للوقف في ذاته يعد آلية من آليات مراقبة فساد ناظر الوقف ومحاسبته ، أما تنمية أعيان الأوقاف فإنها تعد في ذاتها أسلوبًا لقياس كفاءة ناظر الوقف في الأداء ، وصلاحيته للبقاء في موقعه .

٤- أن الإصلاح المالي للوقف يعد في ذاته عنصر أمان وضمان وثقة للراغبين في وقف فوائضهم المالية بكفالة تنفيذ شروطهم وتحقيق غاياتهم من الوقف ، كما أنه يعزز ثقة الموقوف عليهم في حسن إدارة ناظر الوقف ، أما تنمية أعيان الأوقاف فإنها طريق لتعظيم غلات الأوقاف ونفع المستحقين لها .

### ثانيًا : معايير التفرقة بين الإصلاح المالي وبين استثمارات الأوقاف :

يشير فقه استثمار الوقف إلى معنيين متكاملين ، هما<sup>(١)</sup> :

١- استخدام تراكمات الربيع النقدية لأعيان الأوقاف الحاضرة التي انقطع مستحقوها ، وكذا حصيلة بيع أعيانه المتخربة أو المندثرة التي تقرر استبدالها أو تغيير مجال نشاطها أو الإفادة منها ، استخدام كل أو بعض هذه الحصيلة كرأس مال لبناء وتكوين أصول رأسمالية جديدة منتجة لسلع وخدمات إنتاجية أو استهلاكية ، أو لبناء وإقامة خطوط إنتاجية جديدة توسعية في أصول رأسمالية وقفية قائمة ، أو لإحلال عدد وآلات وماكينات حديثة متطورة محل مثيلاتها القديمة في خطوط إنتاجية وقفية قديمة بهدف إنتاج سلع وخدمات تنافسية محليًا أو عالميًا .

(١) أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، صناديق الاستثمار ، توزيع دار النهضة العربية القاهرة ، ١٩٩٧ م ، ص ١١ وما بعدها بتصرف .

٢- كما يشير فقه الاستثمار إلى أنه يعني في مفهومه : استخدام المدخرات النقدية للوقف في خلق أصول رأسمالية جديدة منتجة ، أو في بناء وإقامة خطوط إنتاجية جديدة لأصول رأسمالية وقفية قائمة ، أو في إحلال عدد وآلات وماكينات إنتاجية حديثة ومتطورة محل مثيلاتها القديمة في خطوط إنتاجية وقفية قديمة<sup>(١)</sup> .

والاستثمار في معناه المتقدم يختلف عن الاستغلال الذي هو : حصول الموقوف عليه على غلة العين الموقوفة ؛ إما باستعماله شخصياً لهذه العين فيما أعدت من أجله من وجوه الاستعمال ، وإما بتمكين الغير من استعمال العين في مقابل إيجار أو دخل نقدي معلوم ، أو في مقابل جزء عيني من المحصول (الغلة) الناتجة منها ، وذلك دون أن يؤدي هذا الاستغلال إلى خلق أو تكوين أصل رأسمالي منتج جديد يضاف إلى العين الموقوفة المستغلة .

وعليه ؛ فإن الإصلاح المالي للوقف في مضمونه وغاياته وعملياته وإجراءاته أعم وأشمل من استثمار مدخرات الوقف النقدية ، بحيث تعتبر عمليات الاستثمار أحد جوانب الإصلاح وليس جميعها .

### ثالثاً : الإصلاح المالي وخصوصية (خصخصة) الوقف :

يشير فقه مصطلح الخصخصة أو التخصيصية إلى<sup>(٢)</sup> نقل ملكية الأعيان الموقوفة من حكم ملك الله تعالى على الرأي الراجح من أقوال علماء الشريعة إلى ملكية الموقوف عليهم ، أو إعادتها إلى ملك الواقف أو ورثته بعد انتهاء أجل الوقف على القول بصحة توقيت الوقف بزمان محدد ، أو بعد انقراض المستحقين من الموقوف عليهم ، على القول بصحة الوقف غير اللازم أو غير المؤبد .

(١) راجع في نفس المعنى : د. عماد حمدي محمد محمود ، استثمار أموال الوقف وتطبيقاتها المعاصرة ، دار الكتب القانونية ، مصر ، المحلة الكبرى ، ٢٠١٢م ، ص ٢٦ وما بعدها ، وراجع : د. عبد القادر بن عزوز ، رسالة دكتوراه في فقه استثمار الوقف وتمويله في الإسلام ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٢٩هـ ، ص ٧٥ وما بعدها بتصرف .

(٢) أ.د. عطية عبد الحلیم صقر ، القطاع العام في مصر (النشأة ، التطور ، التحول) ، توزيع دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٧م ، ص ١٦ .

ويرى الباحث أن الخصوصية بهذا المعنى محل خلاف بين فقهاء الشريعة القدامى .  
وتختلف الخصوصية بمعناها المتقدم عن خصوصية الوقف في إنشائه وفي انتهائه وفي  
أحكامه وشروطه ، وملكية أعيانه ، وإدارته والتصرف في غلاته ، تلك الخصوصية التي  
تستوجب أن تتم عمليات إصلاحه تشريعياً وإدارياً ومالياً في إطار قواعده وأسس الشريعة ،  
والمحافظة على أعيانه وتعظيم دوره المجتمعي<sup>(١)</sup> .

والعلاقة بين الإصلاح المالي للوقف وبين خصوصيته وخصوصية أحكامه علاقة عموم  
وخصوص ، من وجهين :

**أولهما :** أن الإصلاح المالي للوقف يستلزم الاستقرار على الأخذ بالرأي الراجح عند علماء  
الشريعة في لزوم الوقف وتأبيده ، وفي بقاءه على حكم ملك الله تعالى ، حتى يؤدي  
الإصلاح ثماره .

**والثاني :** أن الإصلاح المالي للوقف يستلزم الالتزام بخصوصية الوقف في أحكامه ، حتى تتم  
عمليات الإصلاح في إطار الأسس والقواعد الشرعية المتفق عليها بين الفقهاء ،  
ولا تثار بشأنها أية منازعات جدلية<sup>(٢)</sup> .

**رابعاً : معايير التفرقة بين الإصلاح المالي للوقف وبين حوكمته :**

عند الحديث على تأصيل المنهج المؤسسي للإصلاح الإداري للوقف فإن حوكمة الوقف  
تعني نظام إدارة وتحكم بعمليات وإجراءات الأوقاف ضمن شروط الواقف ومصصلحة الوقف ،  
وتنمية المجتمع<sup>(٣)</sup> ، وتعني كذلك إحدى آليات تطوير البنيات التحتية ، وتبسيط الإجراءات ،

(١) د. نصر محمد عارف ، البناء المؤسسي للإصلاح الإداري لنظام الوقف ، مجلة الكلمة ، السنة العاشرة ، العدد ٣٩ ،  
عام ٢٠٠٣ م .

(٢) راجع : د. عطية عبد الحليم صقر ، اقتصاديات الوقف ، توزيع دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٤ م ،  
ص ٤١ وما بعدها .

(٣) راجع : د. سامي محمد الصلاحيات ، حوكمة الأوقاف وإدارة عملياتها الرئيسية ، مؤسسة ساعي  
لتطوير الأوقاف ، الرياض ، ١٤٣٩ ، ص ٤٤ .

وترسيخ الثقة في المؤسسة الوقفية المعتمدة على الوضوح وحسن التدبير<sup>(١)</sup>، تعتبر أداة لترشيد عمل الإدارات الوقفية، انطلاقاً من أن مفهوم حوكمة الوقف يشير إلى القواعد والمعايير التي تحدد شكل ونطاق العلاقة بين إدارات الأوقاف وبين أعيانه وأصوله الرأسمالية ومدخراته النقدية من جهة، وبينها وبين الواقف وخلفه العام والخاص من جهة ثانية، وبينها وبين الموقوف عليهم والمستحقين لريع الأوقاف من جهة ثالثة، وبينها وبين مؤسسات المجتمع المدني الخيرية من جهة رابعة، وبينها وبين الجهات المحاسبية والرقابية في دولة الوقف من جهة خامسة.

ومن هنا تكمن أهمية حوكمة المؤسسة الوقفية في الوجوه التالية :

١- أن مبادئ الحوكمة بما تتضمنه من تعزيز مسؤولية الإدارات الوقفية تجاه المحافظة على أعيان الأوقاف والريع الناتج عنها، وحسن إدارة المشاريع الوقفية وكفاءة تنفيذ كافة العمليات المتعلقة بتحصيل إيرادات الأوقاف وإنفاقها في مصارفها الشرعية بما يحقق شرط الواقف ومتطلبات قوانين الوقف، هذه المبادئ تتضافر جميعها في العمل على تحقيق كفاءة استخدام موارد الأوقاف وأعيانها وأصولها المالية، وتعظيم قيمها وتدعيم تنافسيتها مع نظيراتها غير الموقوفة، وذلك بما يساعد الوقف على التوسع الأفقي والنمو الرأسي، ويجعله قادراً على تحقيق أهداف الواقفين والمجتمع، وتعظيم المنافع العائدة على الموقوف عليهم، وتحقيق التوازن والترابط بين أهداف الخطة العامة للدولة، وخطة الوقف.

٢- أن الالتزام بتطبيق مبادئ الحوكمة على المؤسسة الوقفية يؤدي إلى<sup>(٢)</sup> :

- أ- ضمان الشفافية في تصرفات ناظر الوقف، وتمكين المشروع الوقفي من القيام بنشاطه الاستغلالي والاستثماري في إطار من النزاهة والموضوعية.
- ب- مكافحة الفساد المالي من خلال تطبيق وتفعيل نظم الرقابة المالية والإدارية.
- ج- زيادة كفاءة استخدام الموارد وتدعيم قدراتها التنافسية.

(١) راجع : د. مجيدة الزياتي، مدونة الأوقاف المغربية، ص ٢٠٣، مرجع سابق.

(٢) د. حكيمة بوسلمة، أهمية تطبيق مبادئ الحوكمة في تطوير مؤسسات الأوقاف، مقال منشور على

### الحوكمة كمنهج للإدارة الرشيدة لمؤسسة الأوقاف<sup>(١)</sup> :

بما أن الحوكمة : مجموعة النظم والقواعد والمعايير المحددة للعلاقة بين الوقف باعتباره شخصية اعتبارية مستقلة ، وبين أطرافه الخمسة السالف ذكرهم ، والتي يتم بمقتضاها ومن خلال الالتزام بها جميع أعمال الإدارة ، وتضمن لها القدر اللازم من الموضوعية والشفافية والنزاهة ، وتخضعها لقواعد المراقبة الخارجية والمساءلة المدنية والجزائية عن تجاوزاتها ؛ تحقيقاً لرفع كفاءة استغلال واستثمار موارد الوقف وأصوله ، وتعظيم استفادة الموقوف عليهم منها ؛ فإن الحوكمة بهذا المعنى تعد من المرتكزات الأساسية في النظم الإدارية الحديثة والرشيدة .

والحوكمة بهذا المفهوم والأهمية والمبادئ الحاكمة لها تعد من أدوات وآليات تحقيق الإصلاح المالي للأوقاف ، باعتبار الوقف أداة من أدوات النظام المالي الإسلامي في إعادة توزيع الثروات لصالح الطبقات الفقيرة في المجتمعات الإسلامية ، وباعتبار ما تهدف إليه الحوكمة من الحد من الفساد المالي والإداري في تسيير الأملاك الوقفية واستغلال واستثمار أصولها ومواردها .

(١) راجع في نفس المعنى : د. خالد المشمل ، الحكومة الاقتصادية ، المفاهيم والأساسيات ، المجلة المصرية للدراسات التجارية ، ص ١١٢ وما بعدها ، وراجع : د. محمد رمضان ، التوفيق بين حوكمة الوقف ومقاصد الواقفين ، الندوة الدولية الرابعة بمجلة أوقاف ، المنعقدة في ماليزيا ، مارس ٢٠١٥ م .

## المبحث الثاني

### ضوابط الإصلاح المالي للوقف

يعتبر الوقف باعتباره صدقة جارية ، وعملاً من أعمال البر التطوعية أحد أدوات السياسة المالية الإسلامية الاختيارية في إعادة توزيع الثروة لصالح الطبقة الفقيرة في المجتمع المسلم ، تدعو إليه ضرورات إعادة التوزيع الأولي للدخول والثروات الناشئة عن سيطرة الطبقات الغنية على عناصر الإنتاج المتاحة في المجتمع ، حيث ينتج عن هذا التوزيع الأولي استحواذ الأغنياء المالكين لعناصر الإنتاج على معظم الدخل الوطني في بلدانهم ، ومن ثم تراكم الثروات في أيديهم<sup>(١)</sup> .

فالوقف إذاً أداة من أدوات السياسة المالية الإسلامية الاختيارية في إعادة توزيع الثروات لصالح الطبقات الفقيرة في المجتمعات الإسلامية .

وقد انحرفت بعض إدارات الأعيان الموقوفة ، سواء أكانت إدارة أهلية أم حكومية عن تحقيق المقاصد الشرعية من تشريع الوقف في مخالفتها لإرادة الواقف وشروطه ، وفي تجنيها في تصرفاتها على الشخصية الاعتبارية للوقف ودمته المالية .

ويهدف الإصلاح المالي للوقف الذي يتم مناقشته في هذا المبحث إلى إزالة هذا الانحراف ، وتجنيد الأوقاف أخطاء إدارتها عليها ، وذلك من خلال مطلبين ، على النحو التالي :

**المطلب الأول :** المحافظة على إرادة الواقف وشروطه .

**المطلب الثاني :** المحافظة على الشخصية الاعتبارية للوقف وعلى ذمته المالية المستقلة .

(١) أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي ، ١٩٩٦ ، بدون ناشر ، ص ٩٦

وما بعدها .

## المطلب الأول : المحافظة على إرادة الواقف وشروطه .

يمكن تعريف شرط الواقف بأنه : الرغبات التي يملئها الواقف بإرادته في حجة (وثيقة) وقفه<sup>(١)</sup> .

أما الأحكام الخاصة بشرط الواقف والواردة في اللائحة التنفيذية للقانون الاسترشادي للوقف فهي<sup>(٢)</sup> :

١- جواز الوقف وصحته عند اقترانه بالشروط التي يراها الواقف ، ويجب تفسير هذه الشروط ، وبيان مدلولاتها وفقاً للقواعد والأحكام الخاصة بفهم ودلالة النصوص الشرعية ، وذلك احتراماً لإرادة الواقف ، وتطميناً للواقفين بأن إرادتهم ستكون لها الغلبة في فهم وتنفيذ شروطهم ، سواء كانوا أحياء أو أمواتاً<sup>(٣)</sup> .

٢- أن شرط الواقف الصحيح كنص الشارع في الفهم والدلالة .

٣- تحمل عبارة الواقف على المعنى الذي يظهر أنه أراده وفقاً للعرف المستقر وقت إنشاء الوقف ، وإن لم يوافق القواعد اللغوية ، وذلك حيث يجب حمل عبارة الواقف على المعنى الذي أراده وقت وقفه ، وذلك بالرجوع إلى العرف السائد في مكان الوقف وقت الوقف ، حتى لو كان هذا التفسير يختلف عن المدلولات اللغوية ، فالمرجع في تفسير عبارة الواقف هو المعنى السائد وقت الوقف ، وهذه القاعدة معمول بها عند فقهاء المالكية ، فألفاظ الواقف مبناها على العرف فيعمل به ، كما أورده الأجهوري من فقهاء المالكية<sup>(٤)</sup> .

(١) المادة (٤٩) من اللائحة التنفيذية للقانون الاسترشادي للوقف الذي تمت صياغته من نفس لجنة صياغة القانون ، والتي صاحب إصدارها إصدار القانون .

(٢) المادة (٩) من القانون الاسترشادي للوقف .

(٣) الفقرة الأولى من المادة (٩) من المذكرة التفسيرية للقانون الاسترشادي للوقف .

(٤) كما جاء في المادة (٩) من المذكرة التفسيرية للقانون الاسترشادي للوقف .

والأجهوري هو : نور الدين علي بن محمد بن عبد الرحمن بن علي ، أبو الإرشاد ، فقيه مالكي ، ومن

العلماء بالحديث ، توفي سنة ١٠٦٦ هـ بمصر . الأعلام ١٣/٥ .

### المراد بالشرط الصحيح :

والشرط الصحيح الذي وجب الأخذ به يفرض التوقف عند المراد به ، ومتى يجب الالتزام به ، وما حكم التعديل عليه .

فالشرط الصحيح هو : ما كان جائزاً شرعاً ومعتبراً في نظر الشارع ، وموافقاً لمقتضى عقد الوقف ، وجرى به العرف ، وتجرد عن الأثر الضار بالغير ، ولا يتنافى مع مقاصد الشرع ، ولا يتعارض مع مقتضى الوقف وصحته أو يخل بمصلحة الوقف ، أو بمصالح الموقوف عليهم ، أو يفوت مصلحة مشروعة للواقف ، ولا يخالف أحكام القانون أو النظام العام أو الآداب العام ، وكل شرط في الوقف يكون مخالفاً للأحكام الشرعية ، أو القانون (النظام) ، أو النظام العام ، أو الآداب يكون باطلاً<sup>(١)</sup> .

والشروط الصحيحة هي التي يجب الأخذ بها ورعايتها والعمل على تنفيذها ، وهي الشروط التي لا تنافي مقتضى الوقف ، وليس فيها مخالفة للمبادئ الشرعية ، ولا ضرر بالواقف والمستحقين ؛ كاشتراط الغلات لجهة معينة ، واشتراط أداء دين ورثته من الغلات إذا لزمتهم ديون<sup>(٢)</sup> .

### لزوم العمل بالشرط الصحيح :

يجب الالتزام بشرط الواقف الصحيح ، أما إذا كان الشرط غير صحيح فيبطل الشرط ويصح الوقف<sup>(٣)</sup> ؛ لأن الوقف من التبرعات ، والتبرعات لا تبطلها الشروط الفاسدة ، إلا إذا أصبح العمل بالشرط الصحيح في غير مصلحة الوقف أو الموقوف عليه ، أو كان يفوت غرضاً مشروعاً للواقف ، فيجوز تعديله بحكم قضائي ، فإذا تعارض شرطان صحيحان وجب الجمع بينهما كلما أمكن ذلك ، وإلا عمل بالشرط المتأخر ، ويجوز للواقف بعد إنشاء الوقف أن يضيف شروطاً جديدة صحيحة لوقفه ، أو يحذف أو يعدل بعض شروطه السابقة في حجة وقف ، وذلك للاعتبارات التي يراها ، مع التقيد بالأحكام السابقة .

(١) المادة (١١) من القانون الاسترشادي للوقف .

(٢) الإمام الشيخ محمد أبو زهرة ، محاضرات في الوقف ، دار الفكر العربي بالقاهرة ، ١٤٣٠ هـ ، ص ١٤٢ .

(٣) المادة (١٠) من القانون الاسترشادي .



## حكم التعديل في شروط الواقف<sup>(١)</sup> :

يكون هذا التعديل صحيحاً إذا وقع من الواقف حال حياته ، ولا يحق لغير الواقف أو من شرط الشرط الصحيح لصالحه إدخال أي تعديل في شروط الواقف ، أو حذف ما ليس في مصلحته من شروط ؛ فإن الوقف عمل إرادي للواقف لا يجوز لغيره أن يحل إرادته محل إرادة الواقف وأن يعدل بمقتضى ذلك من شروط الواقف ، وذلك فيما عدا حالة واحدة استثنائية ذكرها فقهاء الحنفية<sup>(٢)</sup> يتم بموجبها تعليق العمل بشرط الواقف وعدم الالتزام به وهي حالة ما إذا كان شرط الواقف يفوت مصلحة للوقف أو للواقف أو للمستحقين ، كما إذا شرط الواقف المنع المطلق من استبدال العين الموقوفة وتخربت العين وتعطلت جميع منافعها ، واستحال استعمالها أو استغلالها .

ويذكر البعض أن الفقهاء يقرون بإبطال كل شرط يخالف الشرع ، ولكن المتأخرين من الفقهاء في كتب الفروع يوجبون تنفيذ الشروط التي لا تتفق مع مقاصد الشارع أو مع مصلحة المستحقين ، أو التي ليس في تنفيذها مصلحة راجحة للمستحقين أيًا كان نوعها ؛ فمن ذلك مثلاً : اشتراط الواقفين السكنى بحيث لا يجوز للمستحق في دار بشرط السكنى أن ينتفع باستغلالها ولو اقتضت مصلحته أن ينتقل من البلد الذي فيه هذه الدار<sup>(٣)</sup> .

ونصت المادة ٥٣ من اللائحة التنفيذية للقانون الاسترشادي للوقف على أنه : يجوز تعديل شروط الوقف الصحيحة وفق الإجراءات الواردة في هذه اللائحة<sup>(٤)</sup> .

(١) راجع : حاشية ابن عابدين ٣٧٨/٤ ، وراجع : الإنصاف ، للمرداوي المطبوع مع المقنع والشرح الكبير ٤٤٥/٦ ، وراجع : أحكام الوقف في ضوء الشريعة الإسلامية وفقاً للقانون السعودي ، د. سمير صبحي ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٥م ، ص ٨٢ .

(٢) الإمام الشيخ محمد أبو زهرة ، محاضرات في الوقف ، ص ١٤٣ وما بعدها بتصرف ، مرجع سابق .

(٣) السابق نفسه .

(٤) القانون الاسترشادي للوقف ، الصادر عن الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ط ١ ، مكتبة الكويت الوطنية للنشر .

كما نصت المادة ٥٥ من اللائحة على أنه يجوز تعديل شروط الوقف لمن شرط لهم الواقف ذلك ، وفي الحدود ، وبتابع الإجراءات الواردة في حجة الوقف ، بما لا يتعارض مع الأحكام الواردة في هذا القانون واللائحة التنفيذية<sup>(١)</sup> .

وصفوة القول فيما تقدم : أن أهم ضابط للإصلاح المالي للوقف هو الالتزام بالمحافظة على إرادة الواقف وشروطه الصحيحة على النحو المتقدم بيانه .

---

(١) القانون الإسترشادي للوقف ، الصادر عن الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ط ١ ، مكتبة الكويت الوطنية للنشر .

**المطلب الثاني : المحافظة على الشخصية الاعتبارية للوقف وعلى ذمته الماليه المستقلة .**

تقدم في المطلب الثالث من المبحث الثاني من الفصل التمهيدي أن الشخصية الاعتبارية أحد نوعي الشخصية القانونية الصالحة لاكتساب الحقوق والالتزام بالالتزامات والقدرة على إجراء التصرفات المالية .

ويتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق التي يتمتع بها الشخص الطبيعي ، إلا ما كان منها ملازمًا للصفة الإنسانية ، وذلك في الحدود التي يقررها القانون<sup>(١)</sup> .

حيث يتمتع بالحقوق التالية :

- ١- الحق في التمتع بأهليتي الوجوب والأداء وإجراء التصرفات المالية .
- ٢- الحق في الموطن الدائم والمختار .
- ٣- الحق في أن يكون له نائب يعبر عن إرادته من الأشخاص الطبيعيين .
- ٤- الحق في التقاضي عند الخصومة منه وعليه .
- ٥- الحق في أن يكون له اسم يتحدد وفقاً لطبيعة نشاطه .
- ٦- الحق في أن تكون له ذمة مالية مستقلة عن ذمم الأشخاص المكونين له تجعله صالحاً للتعاقد وتحمل نتائج وآثار تعاقداته والالتزام أمام الغير بالالتزامات المالية وإلزام الغير بحقوقه المالية .

**الذمة المالية للوقف :**

لما كانت الذمة المالية على حد تعريف الفقهاء لها : وصفاً يصير به الشخص أهلاً للإيجاب له وعليه<sup>(٢)</sup> ، أي أنها وصف متصل بالشخص نفسه وليس بهاله أو بثروته يصير

(١) أ.د. عبد المنعم فرج الصدة ، أصول القانون ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٧٨م ، ص ٤٤٢ .

(٢) التعريفات ، علي بن محمد الجرجاني ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٣هـ ، ص ٤٠ ، وراجع :

الشيخ محمد أبو زهرة ، أصول الفقه ، دار الفكر العربي بالقاهرة ، ص ٣٠٧ .

بموجبه هذا الشخص أهلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالالتزامات والقدرة على إجراء التصرفات المالية .

ويذكر البعض<sup>(١)</sup> أن نظرية الذمة وما يتفرع عنها من أحكام ليست إلا تنظيمًا تشريعيًا يراد منه ضبط الأحكام واتساقها ، ويصح أن يتغير ويتطور تبعًا لمقتضيات المعاملات وتطورها إذا ما اقتضت المصلحة ذلك ، وليس فيما جاء به الكتاب ولا فيما أثر من السنة ما يمنع من أن تفرض الذمة لغير الإنسان ؛ كالوقف وبيت المال ، وتفسر تفسيرًا يتسع لأن تثبت للشركات والمؤسسات والأموال العامة ، على أن يكون ما يثبت لهذه الجهات من الذمة دون (أقل) ما يثبت للإنسان على درجة من الكمال ، تجعله أهلاً لأن يكلف بما هو عبادة ، ولأن تشغل بما هو واجب ديني ، وما يثبت لغيره يكون دون ذلك ، فلا يتسع لغير الالتزامات المالية من ناحيتها السلبية (الالتزامات) والإيجابية (الحقوق) .

وأجمع فقهاء الحنفية المتقدمون على أن الوقف لا ذمة له<sup>(٢)</sup> .

إلا أن البعض<sup>(٣)</sup> يقرر أن كثيرًا من الفقهاء المعاصرين يؤكدون أن ظواهر نصوص الحنفية تثبت أن الوقف له ذمة مالية مستقلة ، ويرون أن مكونات وعاء الذمة المالية للوقف هي العين الموقوفة والريع والفوائد المتولدة عن العين ، والأحكام التي تتبع في المحافظة على العين ، أو التصرف فيها ، ويرتبون على إثبات الذمة المالية للوقف نتائج ، منها :

أ - استقلال ذمة الوقف عن ذمة ناظر الوقف ، وعن ذمة الواقف ، وذمة الموقوف عليهم .

ب - أنه ليس لدائني الوقف أو الناظر أو الواقف أو الموقوف عليهم حق على ذمة الوقف المستقلة .

(١) الشيخ علي الخفيف ، كتاب الشركات ، طبعة دار النشر للجامعات المصرية بالقاهرة ، ١٩٦٢م ، ص ٢٦ .

(٢) الفتاوى الهندية ، طبعة المطبعة الكبرى الأميرية ، مصر ، ١٣١٠هـ / ١٢ / ١ .

(٣) منذر عبد الكريم أحمد القضاة ، بحث بعنوان : الذمة المالية للوقف في الفقه الإسلامي ، منشور ضمن أعمال وأبحاث منتدى قضايا الوقف الفقهية السابع ، الذي نظمته الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت في شعبان ١٤٣٦هـ ، ص ١٤٣ .

ج- أن ديون الوقف لا يطالب بها إلا الوقف نفسه ؛ باعتباره شخصاً اعتبارياً مستقلاً يتمتع بذمة مالية مستقلة .

أو هي على حد تعريف علماء القانون لها تمثل الجانب المالي من الشخصية القانونية ، أو تمثل الوعاء الافتراضي<sup>(١)</sup> الذي يستقبل ما قد ينشأ للشخص من حقوق مالية ، والذي يفى بها يمكن أن يترتب عليه من التزامات مالية من لحظة تأسيس الشخص الاعتباري إلى حين الانتهاء الكامل من تصفيته .

ولما كان الوقف في نظر القانون شخصاً اعتبارياً معترفاً به من جانب كافة الدول الإسلامية ؛ فإن كافة القوانين المدنية تعترف له بالذمة المالية المستقلة ، حتى تتيح له إمكانية تملك أمواله الخاصة ضماناً لديونه الخاصة<sup>(٢)</sup> ، وذلك على اعتبار أن الذمة هي الوجه المالي للشخصية ، الذي يمثل مجموع ماله من حقوق ، وما عليه من التزامات .

ولما كانت فكرة الشخص الاعتباري مجرد فكرة افتراضية قانونية حديثة ؛ فإن فقهاء الشريعة الإسلامية القدامى لم يصرحوا بها في تراثهم الفقهي العظيم ، غير أنهم صرحوا ببعض أحكامها الموضوعية ، دون بناء نظرية فقهية مستقلة ، ذات صياغة فنية تجمع عناصر الشخصية الاعتبارية ، وتتيح إسناد كافة الآثار الناتجة عن تصرفاته المالية ، له أو عليه .

واعترف المنظم السعودي بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة للوقف ، وذلك عند اعترافه بالهيئة العامة للأوقاف في مادتها الثانية التي تنص على أن : الهيئة العامة للأوقاف هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة .

وكما نصت المادة الثالثة على : تهدف الهيئة العامة إلى تنظيم الأوقاف والمحافظة عليها ، وتطويرها وتنميتها بما يحقق شروط واقفيها ويعزز دورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتكافل الاجتماعي وفقاً لمقاصد الشريعة الإسلامية والأنظمة<sup>(٣)</sup> .

(١) د. حسام الدين الأهواني ، المدخل للعلوم القانونية ، ص ١٥٠ ، مرجع سابق .

(٢) أ.د. سليمان مرقص ، المدخل للعلوم القانونية ، ١٩٦٧م ، ص ٥٧٠ ، مرجع سابق .

(٣) نظام الهيئة العامة للأوقاف ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ١١ بتاريخ ٢٦/٢/١٤٣٧هـ

والخلاصة ؛ أن المحافظة على الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة للوقف متطلبان رئيسان من متطلبات الإصلاح المالي للوقف ، وضابطان من ضوابط هذا الإصلاح .

### المبحث الثالث

#### العوامل المؤثرة في الإصلاح المالي للوقف

لما كان الإصلاح المالي للوقف يتضمن حزمة من الإجراءات التي تساعد في الحد من الفساد المالي عن ريع الأوقاف وأصولها المالية ، والتي تدعم دور الوقف في تحقيق أهدافه ، وتنقله من دائرة الاقتصاد الخفي الاستهلاكي ، إلى دائرة الاقتصاد الظاهر ، الذي يمكن قياسه ومراقبة مدخولاته ونفقاته ، والذي تتصافر أصوله وموارده مع باقي عناصر الإنتاج المتاحة في المجتمع في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة ، والتي تعمل كذلك على دفع دور الوقف في إعادة توزيع الثروات لصالح الفقراء ، وعدم تركيزها في أيدي الأغنياء وحدهم ، وعلى ربط الوقف بمالية الدولة ، والتخفيف عن كاهل ميزانيتها العامة ؛ بمشاطرته للدولة في إنشاء وتسيير المرافق العامة الخدمية الاجتماعية ، فإن الإصلاح المالي للوقف بهذه الإجراءات ، وبما يتضمنه من جوانب وأطر .

ومن الملاحظ أن هذه الإجراءات والجوانب والأطر والمرتكزات التي ينهض عليها الإصلاح المالي للوقف تتأثر بعاملين رئيسين ، يمكن علاجهما في المطلبين التاليين :

**المطلب الأول :** حقوق المستحقين للريع .

**المطلب الثاني :** مدى إمكانية استثمار الأصول الوقفية .

## المطلب الأول: حقوق المستحقين للريع .

### أولاً: تعريف المستحق للريع :

المستحق لريع الوقف هو : كل من شرط له الواقف نصيباً من غلة الوقف ، أو سهماً ، أو مرتباً ، أو حقاً في الانتفاع بالعين الموقوفة ، أو بجزء منها ، سواء أكان هذا المستحق فرداً عادياً ، أو جهة من جهات الخير ؛ فإن لم يحدد الواقف مستحقاً معيناً لريع وقفه خصص جميع الريع لعموم الخيرات<sup>(١)</sup> .

ويجوز أن يكون المستحق للريع هو الواقف نفسه ، أو أحد أقاربه المنتسبين إليه ، أو شخص أجنبي عن الواقف ، أو جهة من جهات الخيرات العامة ، ويجوز للواقف أن يشترط تخصيص الريع كله لشخص واحد ، أو لمجموعة أشخاص ، ويجوز أن يكون الاستحقاق عينياً ؛ باستعمال عين الوقف فيما أعدت له ؛ مثل الزراعة ، إذا كان المال الموقوف أرضاً زراعية ، أو المسكن إن كان عقاراً سكنياً ، أو بالركوب والحمل عليه إن كان إبلاً أو خيلاً ، وهكذا في كل عين بها أعدت له .

### ثانياً : أحكام استحقاق الريع :

يتعلق باستحقاق الريع عدة أحكام ، منها :

- ١ - الالتزام بشروط الواقف الصحيحة .
- ٢ - الالتزام بالمصارف التي حددها الواقف في حجة الوقف .
- ٣ - تعلق الاستحقاق بمنافع الأعيان الموقوفة لا بأعيانها أو ذواتها .
- ٤ - بقاء الأموال الموقوفة صالحة للاستغلال مدة البقاء المعهودة عرفاً .

### ثالثاً : حالات سقوط الاستحقاق في الريع لمن شرط لصالحه :

يسقط الاستحقاق في ريع الوقف لمن شرط لصالحه في حالتين ، هما :

(١) المادة (٢٢٨) من اللائحة التنفيذية للقانون الاسترشادي للوقف الصادر في ٢٠١٤ م .



١- إذا رفض المستحق الحصول على نصيبه أو رده بإرادته ؛ حيث لا يجبر على إدخال مال في ذمته بدون رضاه ، إلا إذا كان وارثاً لهذا النصيب بسبب من أسباب الإرث ؛ فإنه يستحقه بصفته وارثاً ، وليس بصفته موقوفاً عليه .

٢- إذا قتل المستحق الذي شرط له الاستحقاق الواقف ، أو أحد أصوله أو أحد فروعه ، سواء أكان فاعلاً أصلياً ، أم شريكاً ، أم شاهد زور<sup>(١)</sup> متسبباً في القتل .

ويشترط في هذا القتل ما يلي :

١- أن يكون بغير حق .

٢- أن يكون القاتل بالغاً عاقلاً أهلاً لتحمل المسؤولية الجزائية .

٣- ألا يكون القتل دفاعاً شرعياً عن النفس أو عن الأهل أو عن العرض .

وحرمان القاتل من استحقاقه في الربيع قاصر على القاتل وحده دون ذريته ، فإنهم يستحقون ما شرط لهم متى توفرت فيهم شروط الاستحقاق التي اشترطها الواقف .

#### رابعاً : حالات جواز تغيير مصارف ريع الوقف :

١- إذا تولى الواقف بنفسه تغيير المستحقين للربيع باشتراط شروط جديدة ، إلا إذا ترتب على ذلك ضرر ظاهر بالواقف أو بمصلحة الوقف .

٢- إذا كان الوقف خيرياً ، وتولت المحكمة المختصة تغيير المستحقين لغلته لتحقيق مصلحة أرجح للوقف أو للمستحقين ، أو للدولة .

٣- إذا وقع أحد أصول الواقف أو فروعه أو أزواجه أو أقاربه حتى الدرجة الرابعة في فاقة شديدة ، وأصيب بعجز كلي عن العمل ، أو عجز جزئي مستديم ، أو ترملت ، أو طلقت ، أو تيمم الصغير وأصبح بلا عائل ، أو سجن ، أو أصيب بأمراض الشيخوخة ؛ فإنه يصرف له من الربيع بقدر حاجته الأساسية بناء على حكم قضائي بذلك .

(١) المادة (٤٨) من المذكرة التفسيرية للقانون الاسترشادي للوقف الصادر في ٢٠١٤م .

٤- إذا وقعت كارثة عضال (زلزال أو بركان أو سيول جارفة أو حريق كاسح ، أو مرض وبائي) في محلة (بلد) الوقف وأصاب المنكوبين من هذه النوازل العامة وأشباهاها خسائر فادحة في ممتلكاتهم ، ولحق بهم الحاجة الماسة إلى المساعدة .

وتعد حقوق المستحقين للريع قيماً ضرورياً ومهماً يجب الالتزام به عند إجراء أي إصلاح مالي للوقف ، حيث يمكن اعتبار عدم الالتزام المطلق بهذا القيد نوعاً من أنواع الفساد الإداري والانحراف بالوقف عن مقاصده الأصلية التي أرادها الواقف وحددها في شروطه .

والقاعدة العامة التي وضعها المادة (٢٢٥) من اللائحة التنفيذية للقانون الاسترشادي<sup>(١)</sup> للوقف هي أنه : « لا يجوز لغير المستحقين الشرعيين الانتفاع بأموال الوقف أو ريعه عدا الحالات المستثناة بالقانون أو هذه اللائحة ، ولا يجوز حرمان من شرط له الاستحقاق إلا في الحالات الواردة في القانون أو هذه اللائحة » .

ونصت المادة الثامنة عشرة من نظام الهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية ، فقرة (ج) على : تحصيل إيرادات الأوقاف التي تكون الهيئة ناظرة عليها ، أو مديرة لها ، وإنفاقها على مصارفها وفقاً لشروط الواقفين .

وهذا قيد على وجوب الالتزام بحقوق المستحقين للريع في النظام السعودي ، وعدم الالتزام به يعد نوعاً من أنواع الفساد الإداري .

وأكدت المادة الثالثة من العشرون من نظام الهيئة العامة للأوقاف التي تنص على أن : تلتزم الهيئة في جميع تصرفاتها واستثماراتها بشروط الواقفين ، وبما لا يتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية والأنظمة النافذة .

وهذا قيد آخر على أن الهيئة يجب أن تلتزم بمراعاة حقوق المستحقين للريع في جميع تصرفاتها على الوقف<sup>(٢)</sup> .

(١) راجع القانون الاسترشادي للوقف ، الصادر عن الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، بالتعاون مع البنك الإسلامي للتنمية .

(٢) راجع : الأنظمة والقرارات المتعلقة بالأوقاف في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص ٦٦ .

## المطلب الثاني : مدى إمكانية استثمار الأصول الوقفية :

من أهم العوامل المؤثرة في الإصلاح المالي للوقف مدى إمكانية استثمار الأصول والأعيان الموقوفة ؛ حيث من المفترض ألا يتعارض الإصلاح مع استثمار الأصول ، وألا يعوق أحدهما الآخر ، وألا تتناقض أهداف الإصلاح وغاياته وعملياته مع أهداف استثمار الأصول ومجالاته .

ويرى الباحث أن الاستثمارات الوقفية يجب أن تؤدي إلى خلق أصول رأسمالية جديدة منتجة ، سواء تمثلت هذه الأصول في مشاريع إنتاج مستقلة ، أو تمثلت في خطوط إنتاج إضافية جديدة في مشاريع قائمة ، أو تمثلت في إحلال أدوات إنتاج جديدة متطورة محل أدوات إنتاج عتيقة متهالكة ، أما مجرد استغلال أعيان الأوقاف بالإيجار أو بالاستعمال الشخصي ، أو بالمضاربة أو بالمزراعة أو بغير ذلك من صيغ الاستغلال ؛ فإنها لا تعد استثماراً .

### أولاً : شروط استثمار الأصول الوقفية من وجهة نظر الباحث :

من المناسب أن يتم استثمار هذه الأصول وفقاً للشروط والضوابط التالية :

- ١- تجنب المخاطرة غير المحسوبة بأعيان الأوقاف ومدخراتها النقدية .
- ٢- العمل في مجالات استثمار لا تخالف الأحكام الشرعية .
- ٣- تحقيق عائد أكبر من عائد الاستغلال العادي للأصول الوقفية .
- ٤- إعطاء أولوية لمجالات الاستثمار ذات المردود الاجتماعي الذي تمس إليه الحاجة في موطن العين الموقوفة .
- ٥- ألا تكون العين الموقوفة المراد استثمارها موقوفة للانتفاع بها واستخدامها وصالحة لأداء ما أعدت له من وجوه استعمال وانتفاع .
- ٦- أن يترتب على استثمار الأصل الوقفي تعظيم مصلحة الوقف أو مصلحة المستحقين .

٧- ألا يترتب على الاستثمار مخالفة شروط الواقف الصحيحة أو الإضرار بحقوق الموقوف عليهم .

٨- أن يتم الاستثمار بناء على دراسات جدوى اقتصادية جادة وحقيقية ، وأن يتم بمعرفة جهة متخصصة أو مدير استثمار كفء وذو مصداقية وخبرة وسابقة عمل<sup>(١)</sup> .

### ثانياً : أدوات الاستثمارات الوقفية<sup>(٢)</sup> :

يمكن أن تتم الاستثمارات الوقفية باستخدام الأدوات والإمكانات المالية والمادية التالية :

١- فائض ريع الأوقاف عن استحقاقات المستحقين ، وعن الوفاء باحتياجات تعميره وسداد ديونه ودفع مرتبات موظفيه ، وكذا الربيع الذي يتعذر معرفة مصارفه .

٢- مخصصات الإحلال والتجديد لعناصر وأدوات الإنتاج التالفة أو المتهاكة من أرباح المشاريع الوقفية القائمة<sup>(٣)</sup> .

٣- حصيلة بيع الأصول الموقوفة المتهاكة أو المندثرة التي يتقرر استبدالها (مال البدل) .

٤- الأعيان الموقوفة التي يعجز ناظر الوقف عن إدارتها إدارة رشيدة .

٥- الأعيان الموقوفة التي يكون من مصلحة الوقف أو من مصلحة الموقوف عليهم تغيير وجوه استغلالها أو مجالات نشاطها ، وقد أجاز الفقهاء الاستثمار بتغيير المنفعة من الوقف إلى منفعة جديدة حتى لا يتعطل عن وظيفته وما وقف من أجله<sup>(٤)</sup> .

(١) راجع في مفهوم دراسات الجدوى : د. هيفاء أحمد الحججي الكردي ، الصندوق الوقفي للتأمين ، رسالة ماجستير ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٣٢هـ ، ص ٢٤ .

(٢) د. علي محيي الدين القره داغي ، استثمار الوقف ، مجمع الفقه الإسلامي ، الدورة الثالثة عشرة ، الكويت ، ١٤٢٢هـ ، صفحات متعددة .

(٣) د. مصطفى كمال طایل ، القرار الاستثماري في البنوك الإسلامية ، مطابع غباشي ، طنطا ، مصر ، ١٤١٩هـ ، ص ١٠٣ .

(٤) د. عبد القادر بن عزوز ، فقه استثمار الوقف وتمويله في الإسلام ، رسالة دكتوراه ، من منشورات الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٢٩هـ ، ص ٧٢ .

وقال فقهاء المالكية بمشروعية تغيير المنفعة عند الضرورة حيث أفتوا أنه يجوز للناظر تغيير بعض الأماكن لمصلحة ، كما أفتى بذلك أيضاً شيخ الإسلام ابن تيمية في مجموع الفتاوى ، حيث قال : وجوز جمهور العلماء تغيير صورة الوقف للمصلحة ؛ كجعل الدور حوانيت<sup>(١)</sup> .

وصفوة القول في ذلك : أنه يلزم أن يصاحب الإصلاح المالي للوقف مراعاة مدى إمكانية استثمار الأصول الموقوفة ، ومراعاة شروط الاستثمار في كل عين وفقاً لطبيعتها وما أعدت له ، وفوق ذلك كله مراعاة ألا يتم استثمار هذه الأصول على حساب استحقاقات المستحقين للريع ، أو ضد مصلحتهم ، أو ضد مصلحة الوقف ذاته ، وذلك كله مع جواز تغيير وجوه استعمال أو استغلال هذه الأصول بما يحقق المصلحة .

---

(١) الشرح الكبير ، مرجع سابق ، باب الوقف ، ومجموع الفتاوى ، شيخ الإسلام ابن تيمية ٣١ / ٥١٤ ، دار المعرفة ، بيروت .

## الفصل الثاني

### جوانب الإصلاح المالي للوقف

للإصلاح المالي للوقف من وجهة نظر الباحث جانبان رئيسان ، هما : التخطيط المالي ومراقبة العمليات ، والإصلاح الهيكلي للوقف والمؤسسات الوقفية .

أما التخطيط المالي فإنه يمثل الوظيفة الرئيسة لجهة الإدارة في التنبؤ بما سيكون عليه الوقف في الآجال القصيرة والمتوسطة والطويلة الأمد في المستقبل ، واتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة المتغيرات المستقبلية ، وأما مراقبة عمليات الوقف فإنها تعني ضبط الأداء الإداري في إدارات الأوقاف المركزية والفرعية الحكومية والأهلية بمعايير الإدارة الرشيدة ، بما يعزز الإفصاح والشفافية في الأداء الإداري والمالي والاستثماري ، وأما الإصلاح الهيكلي لإدارات الأوقاف فإنه يعني تنظيم البرامج التدريبية المتخصصة لتأهيل ورفع كفاءة وإنتاجية العناصر البشرية في إدارات الأوقاف ، وكل من له علاقة بأنشطة الوقف ؛ مثل القضاة والنظار وبناء قاعدة معلومات متطورة ووافية عن أوقاف كل منطقة على حدة ، وتحويل جهات الإدارة الأهلية من الإدارة الفردية الارتجالية إلى العمل والأداء بأساليب مؤسسية احترافية من خلال اطلاعها على الخبرات والتجارب الإدارية الناجحة ومفاهيم الجودة .

ويهتم الباحث بدراسة الجانبين معاً من خلال مبحثين :

**المبحث الأول :** التخطيط المالي للوقف ومراقبة عملياته .

**المبحث الثاني :** الإصلاحات المالية الهيكلية المنشودة للوقف .

## المبحث الأول

### التخطيط المالي للوقف ومراقبة عملياته

يقصد بالتخطيط المالي للوقف : وضع خطة مدروسة للنواحي المالية والاقتصادية والاستثمارية والإنتاجية والتنموية للوقف ، وكما هو معلوم فإن الخطة في مفهومها العام عبارة عن نظام تضعه الجهة الإدارية للأوقاف لكل ما يتصل بشؤون الوقف من حصر وتوثيق وتسجيل لأعيانه ، ومن إعداد قاعدة بيانات ومعلومات خاصة بكل عين موقوفة ، ومن استعمال واستغلال لأعيان الأوقاف واستثمار لفوائض مدخراتها<sup>(١)</sup> ، ومن تحصيل لموارد الأوقاف ، ووفاء بحقوق المستحقين لها ، ومن بيع واستبدال للأعيان المندثرة والأقل منفعة أو عديمة النفع .

وبالجملة ؛ كل ما يتصل بشؤون إدارة الأوقاف وتنميتها وعمارتها واستثمارتها .

ولما كان لهذا المبحث مقصدان بحثيان ، هما : التخطيط المالي للوقف ، ومراقبة عمليات

الوقف المالية ؛ فسوف يقسم إلى ثلاثة مطالب على النحو التالي :

**المطلب الأول :** المفاهيم الأساسية لعمليات التخطيط .

**المطلب الثاني :** ضرورات تصنيف أهداف الوقف وخطوات التخطيط لكل هدف .

**المطلب الثالث :** الأدوات الرقابية الفعالة لعمليات الوقف .

(١) راجع : د. علي شريف ، إدارة المنظمات الحكومية ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٩م ، ص ٢١٠

وما بعدها . وراجع كذلك : أ.د. علي المبيض وآخرون ، الإدارة العامة ، دار الحريري للطباعة

بالقاهرة ، ٢٠٠٤م ، ص ٦٧ ، ١٠٠ ، وأ.د. أحمد عبد الله الصباب وآخرون ، أساليب الإدارة الحديثة ،

دار خوارزم للنشر والتوزيع بالرياض ، ١٤٢٦هـ ، ص ٦١ وما بعدها .

## المطلب الأول : المفاهيم الأساسية لعملية التخطيط .

من الأهمية بمكان أن تأخذ إدارات الأوقاف بالمنهج العلمي الصحيح في جميع العمليات المتصلة بإدارة أعيان الأوقاف ، وعلى وجه الخصوص<sup>(١)</sup> :

١- عمليات اتخاذ القرارات الإدارية : حيث يجب على الإدارة تجنب الارتجالية والعشوائية والمراهنات الخاسرة المبنية على المصادفة ، كما يجب عليها النظر إلى المستقبل في إطار علمي يوازن بين الفرص والتحديات والمخاطر وزيادة إنتاجية الغلة ، ثم يتخذ القرار بناء على السلطة التقديرية لصاحب القرار .

٢- عمليات الموازنة الدقيقة بين البرامج والخطط الطموحة وبين الإمكانيات البشرية والمادية المتاحة للإدارة، فإذا أثبتت الموازنة إمكانية تحقيق البرنامج أو الخطة التنموية للوقف، بدئ البدء بتنفيذها وإلا لزم تعديلها لتناسب مع إمكانيات التنفيذ، وهذا ما أكد عليه شيخ الإسلام ابن تيمية في مجموع الفتاوى حين قال : « على النظار بيان المصلحة ، فإن ظهرت وجب اتباعها ، وإن ظهر أنها مفسدة ردت ، وإن اشتبه الأمر وكان الناظر عالماً عادلاً سوغ له اجتهاده »<sup>(٢)</sup> .

٣- عمليات توفير المعلومات الدقيقة والشاملة والمنظمة عن كل عين من أعيان الأوقاف، ثم دراستها دراسة متعمقة عند وضع خطة تنمية أو استثمار هذه العين أو تلك ، وتحليلها لا بغرض الوصول إلى نتيجة ممكنة أو مرغوبة ، وإنما بغرض إزالة أية مشكلات أو معوقات تعترض تنفيذ خطة تنمية العين بعد البدء في تنفيذها ، وذلك حتى لا تتعطل عمليات التنفيذ أو تجد الإدارة نفسها عاجزة عنه ، أو غارقة في مشكلاته وعوائقه .

٤- تقليل المخاطر المحيطة بأموال الوقف عند إرادة استعمال الأعيان أو استغلالها أو استبدالها أو استثمار فوائضها المالية ، وعدم المجازفة بها سعياً وراء أوهام خطط أو برامج غير

(١) راجع في نفس المعنى : د. محمد هاني محمد ، الإدارة الإستراتيجية الحديثة ، دار المعتر للنشر ، عمان ، الأردن ، ١٤٣٦هـ ، ص ٢٣ ، ٢٤ ، وراجع كذلك : أ.د. علي السلمي ، إدارة الموارد البشرية الإستراتيجية ، دار غريب للنشر بالقاهرة ، ٢٠٠١م ، ص ٥٤ وما بعدها .

(٢) مجموع الفتاوى ، شيخ الإسلام ابن تيمية ٦٩٠/٣١ .



مدروسة أو متدنية في فرص النجاح ، أولاً تتفق مع طبيعة العين<sup>(١)</sup> ، وينبغي على ذلك لزوم تجنب جهة الإدارة المغامرة والمجازفة والمخاطرة العالية في جميع العمليات المالية المتصلة باستعمال واستغلال واستبدال واستثمار أموال الأوقاف ، محافظة عليها ودرءاً للمخاطر عنها .

٥- إعداد دراسات الجدوى الاقتصادية لأي برنامج أو خطة تستهدف تنمية الأوقاف أو استثمار فوائضها المالية ، وذلك لأي مشروع تنموي أو استثماري لا يلتزم بمعايير الجدوى الاقتصادية الصحيحة ، ولا يمكن تطبيقه على أرض الواقع ، وإن تم تطبيقه فسوف يفرز نتائج عكسية غير مرادة له ، وسوف تتعاظم الأخطار المحتملة ومتعددة المصادر المحيطة بالبرنامج ، وربما تتحول إلى خسائر فادحة تصيب أموال الأوقاف ، بما يؤثر سلباً على مركزها المالي وعلى مركزها المعنوي عند العامة ؛ حيث هناك تزامن وتلازم بين الأخطار الاقتصادية المادية والأخطار المعنوية<sup>(٢)</sup> .

والخلاصة ؛ أن التخطيط الوقفي ليس إرادة منفردة لناظر الوقف أو جهة إدارته ، وليس قواعد اقتصادية ثابتة لا تتأثر بالمتغيرات المحيطة بالوقف ، وليس سياسة إدارية جامدة تحكمها شروط الواقفين إيجاباً أو سلباً ، وليس مجرد خطط وبرامج تنموية نظرية بمعزل عن إمكانات ترجمتها إلى واقع عملي ملموس ، وإنما هو منهج علمي ضابط وحاكم لجميع العمليات المتصلة باستعمال واستغلال واستبدال أعيان الأوقاف واستثمار فوائضها المالية ، وتعزيز الشعور بالمسؤولية الاجتماعية لدى أصحاب الفوائض المالية لوقفها ، ويخضع هذا المنهج للضوابط التالية :

١- ترشيد القرارات الإدارية لإدارات الأوقاف في جميع العمليات المتصلة بها .

٢- الموازنة بين الخطط والبرامج النظرية وبين الإمكانيات الإدارية المتاحة للتنفيذ .

(١) د. فؤاد عبد الله العمر ، دراسة حول تحديد رأس مال مؤسسة الوقف ومؤشرات كفايته وكفاءته ، البنك الإسلامي للتنمية ، جدة ، ١٤٣٤هـ ، ص ٦٤ .

(٢) د. هيفاء أحمد الحججي الكردي ، الصندوق الوقفي للتأمين ، رسالة ماجستير ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٣٢هـ ، ص ٢٤ .

- ٣- بناء قاعدة معلومات شاملة ودقيقة عن جميع الأعيان والأصول الرأسمالية الموقوفة .
- ٤- تقليل المخاطر المحيطة بالتصرفات المتصلة بشؤون الأوقاف .
- ٥- اعتماد دراسات الجدوى الاقتصادية كأساس لأي خطة أو برنامج لتنمية الأعيان أو استثمار فوائضها المالية .
- ٦- اعتماد الإفصاح والشفافية مبدآن رئيسان للمراقبة والمساءلة والمسؤولية<sup>(١)</sup> .

---

(١) راجع في نفس المعنى : د. محمد هادي محمد ، الإدارة الاستراتيجية الحديثة ، مرجع سابق ، ص ٢٣-٢٤ ، أ.د. علي السلمي ، الإدارة الاستراتيجية ، مرجع سابق ، ص ٥٤ وما بعدها .

المطلب الثاني : ضرورات تصنيف أهداف الوقف وخطوات التخطيط لكل هدف .

يحقق الوقف باعتباره مؤسسة مالية خيرية أهدافاً متعددة ، بعضها مالي ، وبعضها اجتماعي ، ومن الممكن تصنيف أهداف الوقف تحت هذين الهدفين الرئيسيين ، ومن ثم تحديد خطوات التخطيط المناسبة لكل هدف منهما على النحو التالي :

أولاً : الأهداف المالية : يتمثل أهم وأبرز هذه الأهداف في :

١- الهدف الأول : إعادة توزيع الدخل الوطني في دولة الوقف لصالح الطبقة الفقيرة ، وبيان ذلك : أنه يوجد في كافة اقتصادات العالم ما يعرف بعناصر الإنتاج ؛ أي العناصر التي يجب تضافرها لإحداث أي عملية إنتاجية للسلع والخدمات ، وهذه العناصر هي :  
 ١- الطبيعة أو الأرض ، ٢- رأس المال (النقود والعدد والآلات والمواد الأولية الخام أو نصف المصنعة) ، ٣- العمل (الجهد البشري) ، ٤- التنظيم (جهة الإدارة التي تتولى الإشراف على مزج العناصر الثلاثة المتقدمة من أجل الخروج بكمية من منتجات السلع والخدمات)<sup>(١)</sup> .  
 فإذا ترتب على مزج وتضافر هذه العناصر الأربعة وجود منتج نهائي ، وتم بيعه في الأسواق ؛ فإن ثمن البيع يتم توزيعه بين هذه العناصر ، حيث يحصل صاحب الأرض على عائد يسمى (الريع) ، ويحصل صاحب رأس المال على عائد يسمى (الفائدة) ، ويحصل العامل على عائد يسمى (الأجر) ، ويحصل المنظم على عائد يسمى (الربح) ، ولا يحصل أي فرد خارج دائرة هؤلاء الأربعة على أي عائد من العمليات الإنتاجية في المجتمع ، وتسمى عملية توزيع هذه العوائد على عناصر الإنتاج بالتوزيع الأولي أو المبدئي للدخل الوطني .  
 وينتج عن التوزيع الأولي للدخل الوطني وجود طبقة فقيرة معدمة ليس لها نصيب من جملة الناتج المحلي الإجمالي ، وهي الطبقة التي عبر عنها القرآن الكريم بالفقراء والمساكين<sup>(٢)</sup> .

(١) راجع في نفس المعنى : أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، علم الاقتصاد والتشريعات الاقتصادية ، توزيع دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٠م ، ص ١٥٠ وما بعدها ، وراجع كذلك : أ.د. حميدة زهران وآخرون ، النظرية الاقتصادية ، مكتبة عين شمس بالقاهرة ، ٢٠٠١م ، ص ٩٣ وما بعدها بتصرف .

(٢) أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، المالية العامة والتشريع المالي ، توزيع دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٦م ، وراجع للمؤلف نفسه : زكاة العملات الورقية الائتمانية ، توزيع دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٦م ، صفحات متعددة .

وقد تدخل المشرع الإسلامي الحكيم لحماية هذه الطبقة بعدة تشريعات اجتماعية ، منها : الزكاة ، الوقف ، صدقات التطوع ، الكفارات ، النذور ، الوصية ، الهبة .

فالوقف إذاً أداة أو آلية من آليات التشريعات الاجتماعية الإسلامية، يستهدف إعادة توزيع الدخل الوطني لصالح الطبقات الفقيرة التي لا تملك أي عنصر من عناصر الإنتاج، والتي لا تحصل على أي عائد أو نصيب من الناتج المحلي الأجمالي، جعله المشرع الحكيم صدقة تطوعية اختيارية، حث الأغنياء على فعلها ، وخصص ريعها لمستحقين معلومين يختارهم الواقف بنفسه بحسب رؤيته التقديرية لحالة كل منهم من أجل سد حاجاتهم وإغنائهم عن مذلة سؤال الناس والتصدق عليهم ؛ حفظاً لكرامتهم ، وصوناً لعرض الواقف وذريته .

### التخطيط لتحقيق الهدف الأول :

لما كان الوقف في نظريته صدقة تطوعية ترجع إلى إرادة الواقف وقناعته ورغبته في الإفادة من ثواب بعض أمواله بعد موته ومشاركة ورثته في منافع ثروته ؛ فإن برامج التخطيط للتنمية الأفقية لأعيان الأوقاف ينبغي أن تركز على تحسين الصورة الذهنية للوقف في نظر أصحاب الثروات وفوائض الأموال .

أما برامج التخطيط للتنمية الرأسية لأعيان الأوقاف فينبغي أن تركز على تعظيم الكفاءة الإنتاجية لهذه الأعيان ، وترشيد نفقات إدارتها حتى يتحقق فائض كبير من غلاتها يفي بحقوق أصحاب الحقوق عليها ، وبتكلفة إعمارها وصيانتها ، ويتحقق منه تراكم نقدي مدخر يمكن استثماره في مشاريع وافية جديدة .

٢- أما الهدف المالي الثاني للوقف فيتمثل في : التخفيف من أعباء الميزانية العامة للدولة في إقامة المرافق العامة الخدمية الاجتماعية وتشغيلها<sup>(١)</sup> ، مثل المدارس ومراكز التدريب على الحرف والتأهيل للمعوقين وذوي الاحتياجات الخاصة ، ومثل مستشفيات علاج

(١) أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، اقتصاديات الوقف ، توزيع دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٦م ، ص

الأمراض المزمنة المرتفعة التكاليف ؛ كالسرطان التي يعجز الفقراء عن تحمل تكلفة العلاج منها ، إلى غير ذلك من المرافق العامة الخدمية التي يتم تمويل إنشائها وتشغيلها من غلات الوقف الخيري والوقف المشترك والوقف الذري الذي انقرض المستحقون لربيعة .

### التخطيط لتحقيق الهدف الثاني :

في تحقيق هذا الهدف يجب التنسيق بين الإدارات الحكومية للأوقاف والتي تتولى مسؤوليات النظارة والإشراف والرقابة عليها ، وبين الوزارات المعنية في دولة الوقف بشأن مجالات الخدمات الاجتماعية التي يسند إلى الأوقاف تمويل إنشاء المرافق الخدمية المحققة لها ، أو تمويل تشغيل وتسيير هذه المرافق حتى لا تكون هناك ازدواجية في التمويل بين ميزانية الدولة وميزانية الأوقاف .

### ثانياً : الأهداف الاجتماعية للوقف :

أما عن الأهداف الاجتماعية للوقف فهي كثيرة ، والتي تناولها الفقهاء القدامى والمحدثون ، ومنها :

- ١- تحقيق روح التعاون والتكافل والتراحم بين المسلمين<sup>(١)</sup> .
- ٢- تأييد صدقة تطوعية ذات نفع عام لمستحقين مخصوصين أو غير معينين بذواتهم ؛ فإن الوقف من حيث إن الموقوف عليهم لا يملكون أعيان الوقف ، وإنما يملك كل مستحق منهم القدر الذي يستحقه من الغلة والريع وفقاً لشرط الواقف ، يعد مصدراً دائماً وثابتاً ومؤبداً للحقوق والأرزاق ، بخلاف صدقات التطوع الأخرى التي يملكها المتصدق عليه لمرة واحدة ، تفنى بمجرد استهلاكه لها دون استمرار أو ديمومة لأصلها ، ودون شعور من المتصدق بمسؤوليته الاجتماعية تجاه الموقوف عليهم من ذريته ، أو تجاه المرافق العامة الخدمية الخيرية<sup>(٢)</sup> .

(١) د. عبد الله بن ناصر السدحان ، الأوقاف والمجتمع ، مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف بالرياض ، ١٤٣٩هـ ، ص ٢٣ .

(٢) د. أحمد بن يوسف الدويش ، الوقف ، مشروعيته ومكانته الحضارية ، ندوة مكانة الوقف وأثره في الدعوة والتنمية ، مكة المكرمة ، ١٤٢٠هـ ، ص ٢٨ .

٣- الإسهام في تحقيق التنمية الاجتماعية والتنمية البشرية المستدامة ، بتمويل إنشاء المدارس والجامعات ومراكز التدريب ومراكز التأهيل ومراكز البحث العلمي ودعم طلبة العلم الفقراء على مواصلة تلقي العلم وفتح أبواب الرقي الاجتماعي أمامهم ، وإعانة العاجز ، وحفظ ماء وجه المعدم ، وإعانة المرأة المعيلة على تربية من تعولهم من اليتامى<sup>(١)</sup> .

---

(١) د. رضا محمد عيسى ، النهوض بالوقف ، دار الكتاب الجامعي للنشر ، ١٤٣٩هـ ، ص ٢٦ وما بعدها

### المطلب الثالث : الأدوات الرقابية الفعالة لعمليات الوقف .

إن مؤسسة الوقف بما تتمتع به من كونها شخصاً اعتبارياً مستقلاً يتمتع بذمة مالية مستقلة ، تتطابق إلى حد كبير مع منظمات الأعمال من حيث كونها مشروعاً استثمارياً يهدف إلى تحقيق التنميتين الاجتماعية والاقتصادية ، حيث يقوم الوقف على حبس أصل رأسمالي مدر للدخل ومولد للغلال والمنافع بصفة مستمرة .

ومن أهم أدوات عمل الإدارة الوقفية الجيدة :

#### أولاً : الرقابة التقويمية القائمة على :

- ١- التعرف على محفزات ومثبطات العمل الداخلية والخارجية في الإدارة الوقفية .
- ٢- اعتماد التقويم والمتابعة لنشاط أفراد الجهاز الإداري من خلال وضع معايير قياسية مسبقة وتطبيقها في إجراء قياس الأداء لكل فرد للتعرف على ما إذا كان أداءه الفعلي يتطابق مع ما هو مستهدف منه أم لا .
- ٣- القدرة على اكتشاف الانحرافات في الوقت المناسب لاتخاذ إجراءات التصحيح المناسبة .
- ٤- اتخاذ إجراءات تصحيح الانحرافات عن طريق تحديد أسباب كل انحراف وتحديد خطوط وإجراءات معالجته .

وبهذا تؤدي الرقابة التقويمية تلقائياً إلى قيام سلطة رقابية مستمرة وفاعلة<sup>(١)</sup> تستهدف تحديد جوانب القوة والضعف ، والفرص والمخاطر التي تواجهها الإدارة الوقفية .

والرقابة التقويمية هي : وظيفة إدارية يتم بموجبها مراجعة المهام والأداءات المنجزة للتعرف على ما تم تنفيذه بالمقارنة بما خطط له من أهداف ، والوقوف على مدى كفاءة الأداء واتخاذ الإجراءات اللازمة لرفع كفاءة أداء الإدارة<sup>(٢)</sup> .

(١) راجع د. محمد هاني محمد ، الإدارة الاستراتيجية الحديثة ، دار المعتر للنشر ، عمان ، الأردن ،

١٤٣٦هـ ، ص ٧٢ .

(٢) أ.د. علي المبيض وآخرون ، الإدارة العامة ، ص ١٩٣ ، مرجع سابق .

ثانياً : آليات تفعيل الرقابة المالية على الوقف ومحاسبة الناظر<sup>(١)</sup> :

- ١- إلزام الناظر بتقديم تقرير مالي سنوي يبين فيه بدقة حجم الموارد والنفقات .
- ٢- إلزام الناظر بإمساك دفاتر منتظمة وسجلات رسمية يدون فيها جميع العمليات المتصلة بأعيان الوقف ؛ ضمناً لعدم ضياع الحقوق والقضاء على الخصومات<sup>(٢)</sup> .
- ٣- وضع نظام معلومات محاسبي متكامل للمؤسسة الوقفية يحقق الإفصاح والشفافية عن كافة المعلومات الخاصة بأعيان الوقف والعمليات الجارية بشأنها لكافة أطراف الوقف .
- ٤- استقلالية أجهزة الرقابة على أموال الأوقاف وأعمال الإدارات الوقفية عن الجهات الإدارية للوقف وظيفياً ومالياً ، حيث يلزم إسناد عمليات الرقابة إلى جهات رقابية حيادية مستقلة ، وعدم خضوعها مالياً أو إدارياً للجهات الإدارية للوقف .

ويرى الباحث ضرورة تعديل نص المادة ٢٠ من نظام الهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية فيما ذهبت إليه من حق مجلس إدارة الهيئة في تعيين مراجع حسابات أو أكثر لمراجعة حسابات الأوقاف والهيئة ، على أن يرفع تقرير مراجع أو مراجعي الحسابات إلى إدارة الهيئة ، ويزود ديوان المراقبة العامة بنسخة منه ، ويحدد المجلس أتعاب مراجع أو مراجعي الحسابات .

ووجهة نظر الباحث إلى تعديل هذا النص ينحصر في :

- ١- أن مراجع الحسابات خاضع إدارياً في تعيينه لقرار مجلس إدارة الهيئة ، والأصل أن تكون أدوات الرقابة المؤسساتية مستقلة مالياً وإدارياً عن الجهات الخاضعة لرقابتها .
- ٢- أن مجلس إدارة الهيئة هو صاحب الصلاحية وحده في تحديد أتعاب مراجع الحسابات بما يجعله خاضعاً إدارياً ومالياً لمجلس الإدارة .

(١) د. رضا محمد عيسى ، النهوض بالوقف ، ص ١٤٠ ، مرجع سابق .

(٢) د. عبد الستار أبو غدة ، الأحكام الفقهية والأسس المحاسبية للوقف ، إصدار الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٣٥هـ ، ص ١٢٧ .



- ٣- استعانة ديوان المراقبة العامة في الرقابة على حسابات الهيئة بتقرير مراجع الحسابات الخاضع إدارياً ومالياً لمجلس الإدارة .
- ٤- أن رقابة ديوان المراقبة العامة على حسابات الأوقاف والهيئة قاصرة فقط على الرقابة المالية ولا تشمل الرقابة الإدارية سواء على قرارات الهيئة أو على أعمالها الإدارية .
- ٥- أن نظام إنشاء الهيئة خلا من أية نصوص تخضع قرارات الهيئة الإدارية لرقابة القضاء الإداري (قضاء الإلغاء أو التعويض) ، وهذه كلها عوامل ضعف في أنظمة الرقابة على الإدارة الحكومية للأوقاف في المملكة .
- ولمعالجة هذا الضعف يقترح الباحث ما يأتي :
- ١- منح صاحب الحق المضار من سوء إدارات الأوقاف الحق في المطالبة بالتعويض عما لحقه من ضرر ، ويترك لقاضي الموضوع تحديد المتحمل بتبعة التعويض .
- ٢- التحديد الدقيق للمسؤولية الإدارية و النظامية والقانونية للمتسبب في الضرر الذي يلحق بأعيان الوقف أو بأصحاب الحقوق تحقيقاً للربط بين السلطة والمسؤولية .
- ٣- أن يتم تعيين المحاسبين من جهات رقابية من خارج الهيئة ، وأن تكون مستحقاتهم من ميزانية الدولة ، وليس من ميزانية الهيئة .

## المبحث الثاني

### الإصلاحات المالية الهيكلية المنشودة للوقف

المقصود بالإصلاحات المالية الهيكلية المعاني والمفاهيم التالية :

- ١- بلورة التوجهات الاستراتيجية للنهوض بالوقف وتنمية أعيان الأوقاف .
- ٢- تحديد مجالات التخطيط الاستراتيجي لتعزيز مستقبل العمل الوقفي وتنظيم أوضاعه<sup>(١)</sup> .
- ٣- صياغة رؤية مستقبلية وتحديد رسالة مبنية على أسس شرعية تحكم العمل الوقفي ، وتتجاوب مع حاجات المجتمع ، ومقتضيات التطورات المعاصرة .
- ٤- ترسيخ فكرة الوقف كصيغة نموذجية للإنفاق الخيري وكياناً يتضمن دوراً تنموياً فاعلاً في تنمية مؤسسات المجتمع المدني .

ويرى الباحث أن هذه المعاني والمفاهيم الإصلاحية المالية يمكن تحقيقها من خلال

مطالب المبحث الأربعة التالية :

- المطلب الأول : ضرورات الحصر الكامل لأعيان الوقف وتوفير المعلومات عنها .
- المطلب الثاني : إيجاد الصيغ الاستثمارية ذات العائد المرتفع لأعيان وأصول الوقف .
- المطلب الثالث : أساليب مقترحة لتحقيق التراكم الرأسمالي لريع الأوقاف وأعيانها ، واللازم لعمليات تثير الأوقاف .
- المطلب الرابع : تمتع أعيان الوقف بالحصانة النظامية في مواجهة محاولة الاستيلاء عليها .

(١) راجع في المعنى نفسه : د. فؤاد العمر ، دراسة حول تحديد رأس مال مؤسسة الوقف ومؤشرات كفايته

وكفاءته ، البنك الإسلامي للتنمية ، جدة ، ١٤٣٤هـ ، ص ٦٤ وما بعدها .

المطلب الأول : ضرورات الحصر الكامل لأعيان الوقف وتوفير المعلومات عنها .

يعاني الوقف الإسلامي في عصوره المتأخرة من مشكلات إدارية وتنظيمية متعددة ، من أهمها :

- ١ - غياب الحصر الكامل والتنظيم الشامل لأعيان الكثير من الأوقاف وسجلاتها .
- ٢ - النقص الكبير في مجال المعلومات المتعلقة بأصول أعيان الأوقاف ونصوص الحجج الوقفية وأهدافها والمستحقين لريعتها ، و شروط الواقفين .

أولاً : تعريف الحصر<sup>(١)</sup> :

هو إجراء شكلي شرعي ونظامي وقانوني ذو وجهين ، هما :

- ١ - إحصاء وتسجيل كافة أعيان الأوقاف (على مستوى المناطق والدول) ، وتسجيل كافة البيانات والمعلومات الخاصة بكل عين موقوفة في سجلات حصر خاصة وفقاً لنماذج تسجيل معينة من جانب الجهات الرسمية المختصة .
- ٢ - توثيق وإثبات جميع الأعيان والبيانات بالطرق الشرعية والنظامية القانونية ، وتكوين قاعدة بيانات عامة عن جميع الأعيان ، تحتوي على ملف خاص لكل عين تحفظ فيه صورة من حجة أو صك أو وثيقة الوقف محددة لمعالم العين وواضع اليد عليها ، وجميع المعاملات والتصرفات التي جرت بشأنها بطرق غير مشروعة أو بطرق مشروعة (كالتأجير والحكر) وذلك مع حفظ هذه الملفات في خزائن خاصة بعيدة عن الاستعمال وغير قابلة للتداول أو الاطلاع عليها من غير المسؤولين عن حفظها .

ثانياً : أهمية الحصر<sup>(٢)</sup> :

يحقق الحصر الدقيق لأعيان الوقف النتائج الإيجابية التالية :

(١) هذه المعلومات مستتجة من لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ٨٠ في

٢٩ / ١ / ١٣٩٣ هـ بشأن الحصر والتمحيص والتسجيل .

(٢) راجع : د. رضا محمد عيسى ، النهوض بالوقف (المعوقات والحلول) ، ص ٩٦ ، مرجع سابق .

- ١ - حماية الأعيان من اعتداء الغير عليها ؛ بالاستيلاء أو بالاستغلال غير المشروع .
- ٢ - مساعدة الأجهزة الرقابية على تحديد مواقع ومساحات الأعيان المنهوبة واستردادها .
- ٣ - تنفيذ شروط الواقفين والمحافظة على حقوق المستحقين .

### ثالثاً : ضرورات الحصر<sup>(١)</sup> :

إن حصر أعيان الأوقاف تقتضيه الضرورات التالية :

- ١ - ضمان حق الواقف في تأييد وقفه وتنفيذ إرادته في الحصول على الثواب بعد موته .
- ٢ - منع أي محاولات للاعتداء على الأعيان أو لاستغلالها بطريق غير مشروع ، أو إجراء أي تصرفات قانونية غير مشروعة عليها .

### رابعاً : الأصل الشرعي لعمليات الحصر :

يمكن الاستناد في شرعية ومشروعية الحصر إلى :

- ١ - ما نصت عليه مجلة الأحكام العدلية<sup>(٢)</sup> في المادة رقم (١٧٣٩) من أنه : « لا يعمل بالوقفية وحدها ، إلا إذا كانت مقيدة في سجل المحكمة الموقوف بها ، والمعتمد عليه » .
- ٢ - ما صرح به ابن عابدين في حاشيته ؛ من أن الوقف لا يتم حتى يقبض حيث جرى العرف على أنه إذا حكم بشيء كتب في السجل الخاص به<sup>(٣)</sup> .
- ٣ - ما جرى عليه العمل عند صحابة رسول الله ﷺ وتابعيهم وعلى امتداد تاريخ الدولتين الأموية والعباسية من توثيق الأوقاف وتنظيم أمر الولاية عليها ، ومن تدوين الدواوين لحصر أعيانها وديونها وحقوقها والمستحقين لريعتها وحفظها من الضياع والاعتداء عليها .

(١) د. سامي محمد الصلاحيات ، حوكمة الأوقاف وإدارة عملياتها الرئيسية ، مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف ، الرياض ، ١٤٣٩هـ ، ص ١٨٧ .

(٢) راجع : مجلة الأحكام العدلية ، جمعية المجلة ، تحقيق : نجيب هوايني ، كازاخانة تجارة كتب ، وراجع أ.د. بدران أبو العينين ، تاريخ الفقه الإسلامي ، ص ١٠٧-١١٠ ، مرجع سابق .

(٣) حاشية ابن عابدين ٦ / ٥٣٤ ، مرجع سابق .

ومن أبرز الدواوين :

أ- ديوان الخراج ؛ الذي أنشأه عمر بن الخطاب رضي الله عنه لحصر وتوثيق وتسجيل أراضي الخراج في كل من مصر والشام والعراق<sup>(١)</sup> .

ب- ديوان الأحباس (الأوقاف) : الذي أنشأه القاضي الأموي توبة بن نمر<sup>(٢)</sup> في زمن الخليفة هشام بن عبد الملك<sup>(٣)</sup> لحصر وتوثيق وتسجيل الأوقاف في مصر والحفاظ عليها من الضياع<sup>(٤)</sup> ، حتى إن القاضي توبة بن نمر لم يمت حتى صار للأحباس

(١) الأموال ، أبو عبيد القاسم بن سلام ، تحقيق محمد خليل هراس ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٠٦هـ ، ص ٢٣٦ .

(٢) توبة بن نمر بن حرملة بن يغلب بن ربيعة بن نمر بن شاجي الحضرمي اليماني ، ثم البسبي ، وهو بطن من حمير ، يكنى أبا محجن ، وأبا عبد الله ، من أهل مصر ، جمع له القضاء والقصاص بمصر ، حدث عنه : زياد بن العجلان ، والعلاء بن كثير ، وعمرو بن الحارث ، والليث بن سعد ، وابن لهيعة ، ورجاء بن أبي عطاء ، وضمام بن إسماعيل ، توفي سنة عشرين ومائة ، وكانت له عبادة وفضل . وكانت له امرأة - يقال لها : عفيرة - من علية النساء وأهل الفضل ، وكانت ولايته القضاء من قبل الوليد بن رفاع ، فولاه القضاء في مستهل سنة خمس عشرة ومائة .  
كتاب القضاء وكتابة الولاية للكندي ، قضاة أهل مصر ، ص ٣٦٤ .

(٣) هشام بن عبد الملك بن مروان ، من ملوك الدولة الأموية في الشام ، ولد في دمشق ، وبويع فيها بعد وفاة أخيه يزيد (سنة ١٠٥هـ) وخرج عليه زيد بن علي بن الحسين (سنة ١٢٠) بأربعة عشر ألفاً من أهل الكوفة ، فوجه إليه من قتله وقل جمعه ، ونشبت في أيامه حرب هائلة مع خاقان الترك في ما وراء النهر ، انتهت بمقتل خاقان واستيلاء العرب على بعض بلاده ، واجتمع في خزائنه من المال ما لم يجتمع في خزانة أحد من ملوك بني أمية في الشام ، وبنى الرصافة (على أربعة فراسخ من الرقة غرباً) وهي غير رصافتي بغداد والبصرة ، وكان يسكنها في الصيف ، وتوفي فيها سنة ١٢٥هـ وكان حسن السياسة ، يقطاً في أمره ، يباشر الأعمال بنفسه ، من كلامه : « ما بقي عليّ من لذات الدنيا إلا أخ أرفع مؤنة التحفظ بيني وبينه » . الأعلام ٨ / ٨٦ .

(٤) عبد الرحمن بن سليمان المطرودي ، ولاية الدولة على الأوقاف ، ندوة الوقف والقضاء ، الرياض ، ١٤٢٦هـ ، ص ٤٥ ، وراجع : أ.د. بدران أبو العينين ، تاريخ الفقه الإسلامي ، ص ١٧٢-١٧٤ ، مرجع سابق .

ديوان مستقل عن بقية الدواوين تحت إشراف القاضي ، حيث أمر لأول مرة بتسجيل الأحباس في سجل خاص بها لكي يحافظ عليها ويحميها ، ويحمي مصالح المستحقين لها ، وإن كان بعض المؤرخين يرى أن أول من دون الأحباس للأوقاف الإسلامية هو الإمام الليث بن سعد<sup>(١)</sup> عام ١٧٥ هـ<sup>(٢)</sup> .

#### خامساً : أهمية حصر أعيان الأوقاف وتوفير المعلومات عنها :

يقرر البعض<sup>(٣)</sup> أن الأوقاف قد تعرضت خلال تاريخها للعديد من السرقات وعمليات النهب بسبب اختلال الظروف السياسية والأمنية والاجتماعية ، وكذلك الضعف الإداري .

وقد أرجع هذا البعض أوجه النهب إلى :

- ١- عدم رعاية أعيان الوقف ، الأمر الذي دفع الكثيرين للاعتداء عليها دون وجه حق ، بل اعتبرها البعض مالا سائبا .
- ٢- استغلال الضعف الإداري والاستهتار الوظيفي ، حيث تعرض الوقف للسلب والنهب لأنه افتقد الإدارة المؤسسية ، كما تعرض في أحيان أخرى للإهانة والتوقف بسبب الإدارة ، فإن الأوقاف لم تؤمن لها الإدارة المؤسسية المنضبطة في جميع الحالات .
- ٣- التفريط وضعف الورع عند المشرفين الذين عبثوا بالحرمانات ، واستحلوا أموال الأوقاف دون حسيب أو رقيب .

(١) الليث بن سعد بن عبد الرحمن الفهمي بالولاء ، أبو الحارث ، إمام أهل مصر في عصره حديثاً وفقهاً ، قال ابن تغري بردي : « كان كبير الديار المصرية ورئيسها وأمير من بها في عصره ، بحيث إن القاضي والنائب من تحت أمره ومشورته » ، أصله من خراسان ، ومولده في قلقشندة سنة ٩٤ هـ ، ووفاته في القاهرة سنة ١٧٥ هـ . وكان من الكرماء الأجواد . وقال الامام الشافعي : الليث أفقه من مالك ، إلا أن أصحابه لم يقوموا به . الأعلام ٥ / ٢٤٨ .

(٢) عبد الرحمن المطرودي ، ولاية الدولة على الأوقاف ، ص ٤٥ مرجع سابق ، وراجع : أ.د. بدران أبو العينين ، تاريخ الفقه الإسلامي ، ص ١٧٢-١٧٤ ، مرجع سابق .

(٣) د. سليم هاني منصور ، الوقف ودوره في المجتمع الإسلامي المعاصر ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ١٤٢٥ هـ ، ص ١٧٧ وما بعدها .

٤- الاستبدال الذي اتخذته البعض طريقاً للاستيلاء على الوقف والاعتداء عليه من خلال أكل أموال البدل ، وعدم شراء البديل الذي يحل محل العين المستبدلة ، أو إحلال أعيان ضعيفة الغلة والريع محل الأعيان المستبدلة ، واستحلال الفرق ، مع ما في هذا من ضرر وغبن على الوقف ، مما دفع ببعض الفقهاء إلى التشدد في إجازة الاستبدال لما علموه من أنه اتخذ وسيلة للاستيلاء على أعيان الوقف والتفريط فيها ، حتى أفتى البعض بحرمة<sup>(١)</sup> .

### سادساً : عناية أنظمة الوقف السعودية بتسجيل الأوقاف وحصريها وإحصائها :

نظراً لأهمية حصر أعيان الأوقاف لحفظها من أوجه الاعتداء عليها ؛ فقد أولت أنظمة الوقف السعودية عناية فائقة لتسجيل الأوقاف وحصريها وإحصائها ، ويمكن الوقوف من ذلك على ما يأتي :

١- أناطت الفقرة الثانية من المادة الخامسة من نظام الهيئة العامة للأوقاف بالهيئة مسؤولة حصر جميع الأموال الموقوفة ، وبناء قاعدة معلومات عنها .

٢- أسندت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من نظام مجلس الأوقاف الأعلى للمجلس اختصاص ومسؤوليات وضع خطة لتمحيص وحصر وتسجيل الأوقاف الخيرية الكائنة داخل المملكة وإثباتها بالطرق الشرعية ، ورفع أيدي واضعي اليد عليها بوجه غير شرعي .

٣- حددت لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية قواعد وإجراءات بيع واستبدال أعيان الأوقاف ضعيفة الغلة أو التي لا غلة لها ، أو التي يخشى عليها بسبب وضعها من تعرضها للضياع ؛ كالأشفاص الصغيرة ؛ حيث ألزمت دوائر الأوقاف المختصة في كل بلدة بحصر هذه الأعيان ورفع تقرير بنتيجة الحصر إلى مجالس الأوقاف المختصة خلال الشهر الأول من كل سنة مالية .

كما ألزمت اللائحة إدارات أوقاف الفروع بأن تستخدم إجراءات عمليات الحصر والتسجيل سجلين رئيسين هما :

(١) د. سليم هاني منصور ، الوقف ودوره في المجتمع الإسلامي المعاصر ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ،

أ- دفتر حصر وتسجيل صكوك أعيان الأوقاف الخيرية العامة .  
 ب- دفتر حصر وتسجيل صكوك أعيان الأوقاف الخاصة التي تؤول إلى جهات نفع عام بعد انقراض الموقوف عليهم المحددين بمعرفة الواقف .  
 وتحقيقاً لأغراض حصر وتسجيل أعيان الأوقاف ؛ فقد ألزمت اللائحة إدارات الفروع في وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة الإرشاد بفتح ملف خاص لكل عين موقوفة ، تحفظ فيه صورة من الصك أو الوثيقة المتعلقة بالوقف ، وأساس أو صورة جميع المكاتبات والمعاملات التي أدت إلى وصول الوقف تحت يد دوائر الأوقاف ، والمعاملات التي تحدد الوقف وتوضح معاملته ، وتتعلق بوضع اليد عليه من قبل المعتدين ، وذلك بما يدل على الوقف ويحفظ كيانه ، على ان يحمل الملف رقم الحصر الموضوع في بطاقة الحصر أو السجل ، وعلى أن يأخذ كل ملف لوناً مختلفاً بغرض تمييز نوع العين ، وذلك ما مراعاة ما يلي :

أ- عدم خلط ملفات الأوقاف الخيرية العامة بملفات الأوقاف الخيرية الخاصة ؛ حيث يجب حفظ كل نوع منها في خزينة خاصة .  
 ب- عدم قابلية ملفات الحصر للتداول أو الاطلاع عليها من أية جهة خارج نطاق القائمين على حفظها ، والمسؤولين في دوائر الأوقاف ، إلا بإذن خاص من الوزير المختص بشؤون الأوقاف ، ولا يتعارض هذا الاعتبار مع مبدأ الشفافية ؛ حيث لا تعلق لهذا المبدأ بما يلزم نحو المحافظة على سرية الملفات .  
 ج- ملازمة رقم الحصر للعين الموقوفة في جميع المكاتبات التي لها علاقة بتلك العين .  
 د- عدم تغيير رقم الحصر حتى لو انقرضت العين أو أزيلت أو استبدلت بعين أخرى ، حيث يجب نقل هذا الرقم إلى العين الجديدة ليلازمها ، مع ملاحظة تسجيل المعلومات الجديدة عن العين الجديدة .

وبالإضافة إلى ما تقدم ؛ فقد حددت لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية عدداً من القواعد والإجراءات الأخرى في شأن تسجيل وحصر وإحصاء أعيان الأوقاف الخيرية والخاصة تتصل بشكل دفاتر وسجلات الحصر ، وتشكيل اللجان المنوط بها عمليات



الحصر والتسجيل ومعاونوهم من المهندسين والمساحين والمصورين ، وتحديد منطقة عمل كل لجنة ، وأساليب وكيفية التعاون والتنسيق بينها وبين الجهة القضائية المختصة وبينها وبين وزارتي المالية والاقتصاد الوطني ووزارة الحج ، وبينها وبين وزارة العدل فيما يتعلق بإصدار حجج الاستحكام عن الأعيان الموقوفة .

٤- وقد أُلزم نظام التسجيل العيني للعقار الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٦ بتاريخ ١١/٣/١٤٢٣هـ الإدارة الوقفية صاحبة الولاية على العين الموقوفة أن تقيّد في السجل العقاري جميع التصرفات التي من شأنها إنشاء حق من الحقوق العينية العقارية الأصلية أو التبعية أو نقل العين أو تغييرها أو زوالها ، وكذا الأحكام القضائية النهائية المثبتة لشيء من ذلك ، وبحيث لا يسري أثر هذه التصرفات في مواجهة الغير إلا من تاريخ قيدها في السجل العقاري .

٥- وكما عُنيت أنظمة الوقف السعودية السالفة الذكر بأحكام تسجيل وحصر وإحصاء أعيان الأوقاف ؛ حيث أطلقت وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد (سابقاً) برنامجاً للعناية بالأوقاف وحصرها في جميع مناطق المملكة ، وقد عمل الباحث في هذا البرنامج في حصر الأوقاف بمنطقة جازان ، من عام ١٤٢٧هـ إلى ١٤٣٢هـ ، ويهدف هذا البرنامج لحصر واستثمار وتسجيل الأوقاف في المملكة العربية السعودية ، وعُنيت كذلك التعاميم الصادرة عن وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد (سابقاً) ومن قبلها وزارة الحج والأوقاف بنفس هذه المقاصد والغايات ، حيث تعتبر هذه التعاميم بمثابة أو في مقام اللائحة التنفيذية الداخلية للجهة المختصة بتنفيذ وتفعيل أحكام النصوص النظامية<sup>(١)</sup> .

٦- أطلقت هيئة الأوقاف حديثاً برنامجاً لحصر أعيان الأوقاف ، دشنته معالي وزير العمل في ١٢/٥/١٤٤٠هـ ، ١٨/١/٢٠١٩م .

(١) تجاوز عدد هذه التعاميم الأربعين تعميماً ، منشورة ضمن كتاب الأنظمة والقرارات الإدارية المتعلقة بالأوقاف في المملكة العربية السعودية ، من إعداد شركة الخضير والهزاع ، محامون ومستشارون ، من منشورات الغرفة التجارية بالمنطقة الشرقية ، لجنة الأوقاف ، ط ١ ، شوال ١٤٣٧هـ .

**المطلب الثاني : إيجاد الصيغ الاستثمارية ذات العائد المرتفع لأعيان وأصول الوقف .**  
 لعل من أبرز وأهم جوانب الإصلاحات المالية الهيكلية المنشودة للوقف عدم تعطيل إنتاجية الأعيان الموقوفة ، أو استثمارها ، أو استثمار فوائضها المالية في صيغ ومجالات استثمار قليلة العائد ، بل لا بد من البحث عن صيغ استثمارية مرتفعة العائد ؛ تحقيقاً لغبطة الوقف ، وتعظيماً لمصالح الموقوف عليهم .

**أولاً : أهمية وضرورة تنمية الوقف واستثمار أصوله وفوائضه المالية :**

إن الوقف يستطيع تغطية الفراغ الناشئ عن قصور الانفاق العام للدولة في إشباع حاجات أفراد المجتمع الضرورية والحاجية ، بل والتحسينية ؛ حيث تتعدد مجالات ووجوه أهمية الوقف الاقتصادية والمالية لتشمل ما يأتي :

- ١- الإسهام في تنمية رأس المال البشري في المجتمع من خلال تمويل مؤسسات التعليم والتدريب والتأهيل والإنفاق المستمر عليها .
- ٢- الإسهام في تأسيس البنية التحتية للمرافق العامة الخدمية وزيادة رأس المال الاجتماعي في مجالات الصحة والتعليم والحفاظ على البيئة .
- ٣- الإسهام في زيادة الحراك (النشاط) التجاري في المجتمع من خلال توزيعات الربح المستمرة على المستحقين الذين يتزايد لديهم الميل الحدي للاستهلاك ويضطرون إلى إنفاق كل دخولهم النقدي على إشباع حاجاتهم الاستهلاكية ، حيث يؤدي زيادة النشاط التجاري إلى زيادة مماثلة في النشاط الإنتاجي لتلبية الطلب المتزايد على السلع الاستهلاكية ، وذلك بما يؤدي تلقائياً إلى التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج المتاحة في المجتمع ، وبخاصة عنصر العمالة ، ومن ثم التقليل من البطالة .

**ثانياً : منزلة الاعتبارات الاجتماعية في سلم استثمارات الوقف :**

تحتل الاعتبارات الاجتماعية التي هي من صميم أهداف الوقف الأولوية في سلم استثمار الأوقاف<sup>(١)</sup> ، وينبغي على ذلك أمور كثيرة من أهمها :

(١) افتتاحية العدد ٢٩ من مجلة أوقاف ، المحرم ، ١٤٣٧ هـ ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت .

- ١- ضرورة استثمار أموال الوقف في مجالات استثمار لها مردودها الاقتصادي والاجتماعي الحقيقي كسياج واق للفقراء والأرامل واليتامى والمحتاجين الذين تعصف بهم تقلبات الاقتصادية وعلى الأخص منها التضخم وارتفاع الأسعار وقصور الدولة في رعايتهم .
- ٢- الابتعاد بقدر الإمكان عن الاستثمارات العقيمة التي لا تضيف إلى الناتج المحلي الإجمالي سلعا أو خدمات جديدة ، والتي لا توفر فرص عمل للعاطلين ، أو تسهم في زيادة دخول طبقات اجتماعية أخرى خارج دائرة المستحقين للربح ، أو تسهم في خفض واردات الدولة من السلع والخدمات الاستهلاكية والتخفيف عن كاهل ميزان مدفوعاتها أو ميزانها التجاري .

أدت طرق الاستثمار العقيمة المتمثلة في إجارة أعيان الوقف العقارية بكافة أشكال الإجارة ، وفي المساقاة والمزارعة والمغارسة والحكر والمشاركة والمضاربة في الأسهم والسندات ، وفي بيوع التقسيط والسلم والمرابحة إلى غير ذلك ، مما يعتبر في الحقيقة أساليب استغلال وليس طرق استثمار حقيقي ، أدت إلى هذا الفشل الذي يعيشه الوقف وتعيشه أصوله وموارده في الوقت الحاضر ، وإلى عجز ريع أصوله حتى على تغطية نفقات صيانته وعمارته .

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه البعض<sup>(١)</sup> من أن فقه استثمار الأوقاف العقارية على وجه الخصوص والأوقاف المنقولة بالتبعية ، يفتقر اليوم إلى تجديد في صيغته النظرية على نحو يتيح ضرباً من المرونة ، ويتسع للتطورات الهائلة التي استجدت في مجالات الاستثمار .

وإذا كان للطرق والأساليب التقليدية لاستغلال أعيان الوقف السالفة الذكر حظ كبير من المشروعية والتأصيل والتنظير الفقهي ؛ فإن الفقهاء لن يعدموا الحيل الشرعية في تأصيل وتنظير طرق وأساليب الاستثمار في مجالات الاستثمار المستحدثة والواعدة ، وبخاصة المتولدة عن اقتصاد المعرفة وتكنولوجيا المعلومات ؛ فإن تقدم وازدهار الدول لم يعد يقاس بامتلاك الدولة لأدوات إنتاج السلع التقليدية ؛ مثل الأرض الزراعية ومصانع الحديد والصلب

(١) د. عبد القادر زيتوني ، صكوك المزارعة ، مجلة أوقاف ، العدد ٢٨ رجب ١٤٣٦هـ ، ص ١٦ ، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت .

والمسوجات والأحذية وغيرها ، وإنما أصبح يقاس بامتلاكها المعامل ومراكز إنتاج المعارف والمعلومات ، فإن للمعلومة في الوقت الحاضر قيمة تفوق قيمة أطنان السلع المادية<sup>(١)</sup> .

آن الأوان كي ترتاد استثمارات الأوقاف مجالات تقنية المعلومات الدقيقة ، وتقنيات الحاسب الآلي ، وتقنيات الاتصالات ، وتقنيات حفظ المعلومات ومعالجتها ونقلها وتوزيعها ، آن الأوان كي تسهم الأوقاف في إنشاء بنوك للمعلومات في العالم الإسلامي ، وفي تمديد شبكات خدمات المعلومات التي تجمع المعارف الإنسانية ونتائج الفكر الإنساني وتضعها في متناول العلماء والباحثين وطلبة العلم المسلمين .

آن الأوان لكي يبني الوقف الإسلامي قواعد بيانات ومعلومات في شتى فروع المعارف الإنسانية من العلوم الطبيعية والتجريبية والإنسانية ، والتي تحتوي كل قاعدة منها على ضبط كامل للبحوث المنشورة في مجال اهتمامها ، وملخصات تفصيلية لها ، ومصادر توفر المادة العلمية الخاصة بها<sup>(٢)</sup> .

لقد أسهم الوقف الإسلامي في الماضي ، وكان له دوره الفاعل في نشر العلم والثقافة المناسبين للزمن الماضي ؛ من بناء المدارس والكتاتيب والمساجد وغيرها من أدوات وآليات نشر العلم ، وليس من المقبول أن يظل الوقف جامداً على أداء رسالته السابقة ، بعد أن أصبح المسلمون يعيشون في عصر اقتصاد المعرفة بما يوصف به ؛ من كونه اقتصاد الإنترنت والاقتصاد الرقمي ، والمعلوماتي ، والاقتصادي ، والاقتصاد الإلكتروني ، واقتصاد الويب ، والاقتصاد الشبكي ، واقتصاد اللاملموسات ، واقتصاد الخبرة ، والذي يدور حول الحصول على المعارف وتوظيفها وابتكارها وتوطينها والإفادة من تطبيقاتها التكنولوجية المتطورة ، والذي يهدف إلى استخدام عقل الإنسان ك رأس مال وعنصر من عناصر الإنتاج .

(١) د. محمد أنس أبو الشامات ، رسالة دكتوراه بعنوان : اتجاهات اقتصاد المعرفة في البلدان العربية ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلد ٢٨ ، العدد الأول ، ٢٠١٢م ، ص ٥٩٤ وما بعدها .

(٢) د. محمد جمال درويش ، التخطيط للمجتمع المعلوماتي ، المكتبة الأكاديمية بالقاهرة ، ٢٠٠٠م ، ص ١٣ وما بعدها .

لقد حولت ثورة المعلومات المعرفة إلى مورد أساس من الموارد الاقتصادية ، وأصبح الاستثمار في مجال المعلومات والتقنية أحد عوامل (عناصر) الإنتاج ، وأصبحت المعلوماتية والمعرفة قاطرة التنمية للتطور الاقتصادي<sup>(١)</sup> ، والنهوض الحقيقي بالوقف الإسلامي يتمثل من وجهة نظر الباحث في استثمار موارده في المعرفة والمعلوماتية ، من خلال أساليب ومجالات الاستثمار التالية :

١- رفع كفاءة العناصر البشرية في إدارات الأوقاف ، وتحسين أدائها في تنمية وتطوير الوقف .

٢- الأخذ بأساليب المعرفة القائمة على إيجاد ثقافة تنظيمية إدارية مبدعة ذات رؤية مستقبلية واضحة .

٣- اكتساب المعرفة من مصادرها الداخلية والخارجية الحقيقية ، ثم توليدها وتخزينها في قاعدة بيانات ومعلومات مشفرة ، والعمل على تطبيقها لزيادة قدرات ومهارات وكفاءة العناصر البشرية في الإدارات المركزية والفرعية ، وصولاً إلى خلق مجتمع الوقف المعرفي ، الذي تصبح فيه المعلومة ذات أبعاد اقتصادية (مورداً ومصدراً للقيمة المضافة) ، واجتماعية (وسيلة للارتقاء بمجتمع الأوقاف) ، وسياسية (تؤدي إلى توسيع قاعدة أعداد الواقفين ، وزيادة معدلات إنشاء الوقف) .

(١) الأستاذان عبد الرحمن الهاشمي ، وفائزة العزاوي ، المنهج والاقتصاد المعرفي ، دار المسيرة للنشر ،

عمان ، الأردن ، ٢٠٠٧م ، ص ١٦ .

المطلب الثالث : أساليب مقترحة لتحقيق التراكم الرأسمالي لريع الأوقاف وأعيانها ،  
واللازم لعمليات تثمير الأوقاف .

التراكم الرأسمالي للريع يعني : فوائض الريع المتراكمة من سنوات سابقة دون وجود  
مصارف شرعية لها ، والتي تشكل المدخرات اللازمة لعمليات تمويل الاستثمارات الوقفية<sup>(١)</sup> .  
ويهدف هذا المطلب إلى تسليط الضوء على جملة من الأساليب المقترحة المعظمة  
لمدخرات الأوقاف ، واللازمة لتمويل عمليات الاستثمار الوقفي .

إن من أبرز مشكلات الوقف الإسلامي في عصره الحاضر ذلك القدر الضئيل من  
الإيرادات التي لا تكاد تفي بحاجات تعمیر وصيانة الأعيان الموقوفة إذا ما قورنت بالثمن  
السوقي لهذه الأعيان ، ناهيك عن تحقيق فوائض أو مدخرات ممولة لعمليات استثمار جديدة .  
ولعل هذا يرجع إلى جملة من الأسباب ، من أهمها :

- ١- جمود أساليب استغلال الأعيان وتوقفها عند صيغ الإجارة والحكر وبيع الآجال  
والمرابحة والسلم ، وغيرها من الصيغ التقليدية القديمة .
- ٢- الخراب الذي لحق بالكثير من أعيان الأوقاف نتيجة لإهمال صيانتها وعمارتها لضعف  
غلاتها ، والذي أغرى الغير على الاستيلاء عليها بوضع اليد .
- ٣- الإتلاف العمدي للأراضي الزراعية القريبة من المدن ، والذي انتهى بالكثير منها إلى  
مصادرتها للمنفعة العامة لإقامة محطات توزيع المياه والكهرباء عليها .
- ٤- تقاعس أغلب إدارات الأعيان الموقوفة الأهلية والحكومية على حد سواء عن استحداث  
صيغ استغلال مجزية تحقق تراكمات نقدية لتمويل إنشاء استثمارات وقفية جديدة .

(١) د. قطب مصطفى سانو ، المدخرات ، أحكامها وطرق تكوينها واستثمارها في الفقه الإسلامي ، دار  
النفائس ، عمان ، الأردن ، ٢٠٠١م ، ص ٧ وما بعدها .

وفي الجملة ؛ فإن هذه الأسباب وغيرها تدعو إلى الأخذ بأساليب وطرق استثمار عصرية تحقق الاستغلال الأمثل للأعيان ، وتعظم من غلاتها ، وترفع كفاءة إنتاجيتها ، وتخلق تناسباً طردياً بين القيمة السوقية للعين والدخل المتولد منها<sup>(١)</sup> .

### نماذج من الأساليب المقترحة من وجهة نظر الباحث :

١- تحديث الإدارة الوقفية وتحويلها من إدارة للتسيير إلى إدارة للتدبير ، وذلك بجعل العناية بالاستثمار على قائمة أولويات نشاطها ؛ إذ لم يعد من المقبول أن تظل وظيفة ناظر الوقف قاصرة على ما حدده الفقهاء له من حفظ الوقف وعمارته وإيجاره وزرعه ومخاصمة فيه وتحصيل ريعه وصرفه في جهاته ، والاجتهاد في تنميته من عمارة وإصلاح<sup>(٢)</sup> ، وتنفيذ شروط الواقف ؛ فإن هذه الوظائف وظائف تسييرية تنفيذية حيادية ، أدت بالوقف إلى الجمود عن مسaire المستجدات والمتغيرات الاقتصادية المعاصرة ؛ لخلوها من مبادرات التجديد والابتكار والتطوير وكفاءة التدبير ومرونة التكيف مع مستجدات العصر ، وقد آن الأوان إلى عصرنة الإدارة الوقفية بما يضمن لها الاحترافية في أساليب وصيغ استغلال الأعيان ، وتحقيق تراكم وفوائض ومدخرات نقدية واستثمارها في أفضل الفرص الاستثمارية المتاحة المحققة للمردودين الاجتماعي والاقتصادي في آن واحد ، بحيث يحقق الاستثمار الوقفي تعظيماً للمنافع الاجتماعية ، وتعظيماً للأرباح الاقتصادية<sup>(٣)</sup> .

٢- توجه الاستثمار الوقفي نحو اقتصاد المعرفة : أضحت المعرفة مورداً اقتصادياً مهماً ، وعنصراً أساسياً من عناصر الإنتاج ، وأصبحت الأساس الأهم في الاستثمارات القائمة على أصول غير مادية أو ملموسة ، تنتج منتجات غير مادية .

وأصبح امتلاك المعرفة من أسرار نجاح وتفوق ، بل وبقاء الدول والمشروعات والمؤسسات الاقتصادية ، وذلك لما لها من دور رئيس في استخدام العقل البشري ك رأس للمال ،

(١) د. أنس مصطفى الزرقا ، إدارة وتنمية ممتلكات الأوقاف ، البنك الإسلامي للتنمية ، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب ، ١٩٩٧م ، ص ٢١ وما بعدها .

(٢) منتهى الإيرادات ، ابن النجار ، تحقيق د. عبد الله التركي ، مؤسسة الرسالة ، ١٤١٩هـ / ٣ / ٣٦٣ .

(٣) د. عبد الرزاق صبيحي ، إدارة واستثمار موارد الأوقاف ، مجلة أوقاف ، العدد ٢٩ ، ص ٣٠ .

وفي توظيف البحث العلمي كمصدر للدخل ، وفي قيادة الموارد البشرية نحو التطور والإبداع والابتكار ، والتعامل مع التقنيات الحديثة والمتطورة<sup>(١)</sup> .

ولكي تتحول استثمارات الأوقاف نحو اقتصاد المعرفة ، وتهجر صيغ استغلال الأعيان التقليدية القديمة ، لا بد من وضع خطط متكاملة ذات برامج زمنية وأهداف محددة وحاضرات أعمال متخصصة في صناعة المنتجات المعلوماتية ، ولتحقيق ذلك يقترح الباحث ما يأتي :

- ١- زيادة حجم (مقدار) الإنفاق الوقفي على البحث العلمي وعلى تحويل البحوث العلمية النظرية إلى تطبيقات في الصناعة والزراعة والسياحة والصحة .
- ٢- السعي نحو الارتقاء بالمعارف الإنسانية والثقافية والمجتمعية ، وتوجيهها نحو تكوين وابتكار منتجات وأدوات وطرق وأنظمة لإدارة المشاريع .
- ٣- الحرص على إقامة المشاريع الوقفية الاستثمارية ذات الكثافة المعرفية العملية في مجالات أجهزة الحاسب الآلي وأجهزة الاتصالات والمنتجات الدوائية ، والأدوات العلمية والطبية التي يكثر الطلب عليها في أسواق الدول النامية .

---

(١) راجع في اقتصاد المعرفة : د. محسن أحمد الخضير ، اقتصاد المعرفة ، مجموعة النيل العربية ، ٢٠٠١م ، ص ٤٥ وما بعدها . وراجع : د. باسم غدير ، اقتصاد المعرفة ، شعاع للنشر والعلوم ، حلب ، سوريا ، ٢٠١٠م ، ص ٦١ وما بعدها .



المطلب الرابع : تمتع أعيان الوقف بالحصانة النظامية في مواجهة محاولات الاستيلاء عليها .

منذ نشأة الوقف في العهد النبوي والدولة تكفل الحماية والمنعة لأعيانه من اعتداء الأفراد والجهات العامة عليها بدون سبب مشروع ، وتلزم الكافة باحترام شخصية الوقف الاعتبارية وذمته المالية وحرمة .

والحصانة في اللغة هي : المنعة والصون ، تقول : حصن الشيء حصانة فهو حصين ، أي منع من كل أشكال الاعتداء عليه ، وتقول : حصن الشيء أحصنه واتخذ كافة إجراءات الحيطنة لوقايته من إلحاق الأذى والضرر به<sup>(١)</sup> .

أولاً : تعريف حصانة الوقف<sup>(٢)</sup> :

يمكن تعريف حصانة الوقف بأنها : « كل ما من شأنه أن يكفل لأعيان الأوقاف ومواردها المالية وضعاً متميزاً يمكنه من أداء وظائفه وأهدافه على الوجه الأمثل ، ويجول بينه وبين كافة أشكال الاعتداء عليه أو سلب أمواله ، ويحقق له الحماية الكاملة .

ثانياً : أنواع حصانة الوقف :

يمكن تصور نوعين لهذه الحصانة ، هما :

- ١ - حصانة شخصية تتعلق بالشخصية الاعتبارية المستقلة للوقف ، وتحقق لها القدر الكافي من الحرية ، وتستهدف حماية الكيان المادي والأدبي للوقف .
- ٢ - حصانة عينية تتعلق بالذمة المالية للوقف ، وتحمي عناصرها الإيجابية (الأعيان والريع) وعناصر السلبية (حقوق المستحقين للريع والمتعاملين معه) .

(١) المعجم الوجيز ، مجمع اللغة العربية بالقاهرة ، ص ١٥٦ .

(٢) راجع في تعريف مطلق الحصانة : أ.د. أحمد أبو الوفا ، الوسيط في القانون الدولي العام ، ص ٤٥٩ ، دار

النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٦ م .

### ثالثاً : مظاهر حصانة أعيان الأوقاف :

تتعدد مظاهر حصانة أعيان الأوقاف على المستويين الشرعي والنظامي ، فتشمل :

١- تحديد حالات الانتهاء الحكمي للوقف المؤبد بحالة ما إذا تخربت العين الموقوفة واستحالت عمارتها أو استبدالها بغيرها على وجه يكفل نصيباً من الغلة للمستحقين ، وانتهى بذلك استحقاق الموقوف عليهم في الغلة<sup>(١)</sup> .

٢- تضييق الفقهاء من الحالات التي يجوز فيها استبدال العين الموقوفة باعتبار الاستبدال عملاً استثنائياً لا يجوز اللجوء إليه إلا في الحالات الاستثنائية التي تقتضيها المصلحة الراجحة للوقف أو للموقوف عليهم ، وانعدمت منافع العين واستحال عمارتها ، وعلى القول بجوازها فإنه يشترط فيه ما يلي<sup>(٢)</sup> :

أ- ألا يكون بيع العين الموقوفة بغبن فاحش .

ب- ألا يبيعه القيم لمن لا تقبل شهادته له أو لمن له على القيم دين .

ج- كثرة النفع في البدل .

٣- إلزام ناظر الوقف بعمارة العين الموقوفة ورعايتها كما ترعى الأملاك الحرة والخاصة ؛ حتى تظل صالحة للاستغلال والانتفاع بها لأطول فترة ممكنة .

٤- إجازة إهدار شرط الواقف وعدم الوفاء به إذا كان غير متفق مع مقاصد الشارع من الوقف أو غير محقق لمصلحة الوقف أو مصالح الموقوف عليهم .

رابعاً : الإجراءات النظامية (القانونية) المحققة لحصانة أعيان الأوقاف في الأنظمة السعودية والتي يتمثل أهمها في :

١- إخضاع حسابات الأوقاف بما فيها حسابات الهيئة العامة<sup>(٣)</sup> لرقابة ديوان المراقبة العامة .

(١) المحامي عمر مسقاوي ، نظام الوقف وأحكامه الشرعية والقانونية ، دار الفكر ، دمشق ، ٢٠١٠م ، ص ٣٤٥ .

(٢) الشيخ الدكتور محمد أبو زهرة ، محاضرات في الوقف ، ص ١٧٢ ، مرجع سابق .

(٣) راجع المادة (٢٠) من نظام الهيئة العامة للأوقاف .

- ٢- إبطال أي تصرف بالبيع أو بالشراء وأي تعاقد يبرمه أي من أعضاء مجلس إدارة الهيئة العامة للأوقاف أو أي من موظفي الهيئة أو أي من أقاربهم حتى الدرجة الرابعة أو أي ممن له علاقة بإدارة أعمال الأوقاف أو مصلحة مباشرة على أعيان وأموال الأوقاف التي تتولى الهيئة النظارة عليها أو إدارتها ، سواء كان هذا التصرف لحساب نفسه أو لحساب الغير ، ما دام الطرف الثاني في هذا التصرف أو التعاقد واحداً من المذكورين<sup>(١)</sup> .
- ٣- منع أعضاء مجالس الأوقاف وكل من له صلة بالإشراف على استثمارات الأوقاف من استئجار أعيان الأوقاف منعاً مطلقاً<sup>(٢)</sup> .
- ٤- منع الجهات القضائية المختصة من إصدار أي حجة استحكام لأية عين عقارية في أية جهة قبل الحصول على تأكيد من دائرة الأوقاف في الجهة الكائن فيها هذه العين يفيد بأن هذه العين غير موقوفة وعدم وجود علاقة وقفية لها<sup>(٣)</sup> .
- ٥- تكليف الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم بحفظ أقيام (أثمان) الأوقاف الخيرية التي يتم بيعها لأغراض استبدالها حتى شراء البديل<sup>(٤)</sup> .
- ٦- منع بيع أعيان الأوقاف أو استبدالها أو تعمیرها أو نقلها من مكانها بدون موافقة المحكمة المختصة .
- ٧- المنع المطلق من نقل الأعيان الكائنة داخل المملكة إلى خارجها ، والمنع المطلق من نقل أوقاف مكة المكرمة والمدينة المنورة إلى أي مكان آخر<sup>(٥)</sup> .
- ٨- منع نزع ملكية العقارات الموقوفة للمنفعة العامة إلا بتعويض عادل على أن يودع مبلغ التعويض بمعرفة المحكمة المختصة في مؤسسة النقد العربي السعودي أو أحد فروعها أو أحد المصارف إلى أن يتم التصرف فيه بمعرفة المحكمة المختصة<sup>(٦)</sup> .

(١) المادة (٢٤) من نظام الهيئة .

(٢) المادة (٨) من نظام مجلس الأوقاف الأعلى .

(٣) الفقرة (ب) من المادة (١٦) من نظام مجلس الأوقاف الأعلى .

(٤) الفقرة (٨) من المادة الثانية من نظام الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين .

(٥) الفقرة الخامسة من المادة (٢٢٣) من نظام المرافعات الشرعية .

(٦) المادة (٢٢٦) من نظام المرافعات الشرعية .

## الفصل الثالث

### معوقات ومشكلات الإصلاح المالي للوقف وطرق معالجتها

أثبت التاريخ الإسلامي الارتباط الكبير بين الوقف والتنمية المجتمعية الشاملة ، فمعظم الأعمال التنموية والحضارية التي سجلها التاريخ الإسلامي ، والتي أحدثت طفرة حضارية كبيرة في نهضة الأمة الإسلامية في مختلف الميادين ، كان الوقف من خلفها منشئاً لها وداعماً لاستمرارها .

ومن الثابت المسلم بها لدى غالبية الباحثين ، ما يلي :

- ١- أن الوقف وعلى امتداد التاريخ الإسلامي كان الصيغة الرئيسة للتفاعل والتكامل بين المبادرات الحكومية والأهلية من خلال خلق مؤسسات (جمعيات) مجتمع مدني تدعمها أموال وجهود تطوعية من أجل إقامة وتسيير مرافق عامة خدمية .
- ٢- أن الوقف قد وفر فرصاً حقيقية لتدعيم ترابط المجتمع المسلم بمختلف طوائفه وفئاته ، وقد شكلت المرافق العامة الخدمية الوقفية نظاماً للتأمين الاجتماعي يفني بإشباع الحاجات المعيشية العامة للطبقتين الدنيا والوسطى .
- ٣- أن الوقف قد وفر حدًا أدنى من الاستقرار المالي بدعمه لعدد من مجالات التنمية الاجتماعية المهمة ، كما وفر صيغة فاعلة من صيغ التأمين الاجتماعي من خلال الوقف الأهلي أو الذري للأفراد الذين يرغبون في تأمين حياة ذرياتهم وذويهم من غوائل الأيام<sup>(١)</sup> بعد وفاتهم ، وفي الوقت الحاضر أصبح الكثير من أعيان الأوقاف إما مبان متهالكة ، أو أراض بور ، أو أعيان تدار عبر أجهزة إدارية حكومية بيروقراطية ، يشوب نشاطها الكثير من سوء التصرف ، ومحاولة التعدي ، فضلاً عن نقص المعلومات عن مواقع مكونات الأعيان<sup>(٢)</sup> .

(١) راجع في هذا المعنى : د. علي الزميع ، الوقف وتفعيل طاقات المجتمع ، بحث منشور بمجلة أوقاف ، العدد ١٤ ، السنة الثامنة ، جمادى الأولى ، ١٤٢٩ هـ ، ص ١٦ .

(٢) محاضرة الشيخ صالح عبد الله كامل ، دور الوقف في النمو الاقتصادي ، ندوة نحو دور تنموي للوقف ، ص ٣٩ .

غير أن الوقف الإسلامي تعترضه اليوم العديد من المعوقات والمشكلات التي تحول بينه وبين تحقيق مقاصده الشرعية ، بل والتي تحول دون إجراء الإصلاحات المالية والإدارية لشؤونه .

وسيكون البحث في هذا الفصل عن أهم المعوقات والمشكلات وطرق معالجتها في مبحثين على التوالي ، على النحو التالي :

**المبحث الأول : معوقات الإصلاح المالي للوقف .**

**المبحث الثاني : مشكلات الإصلاح المالي للوقف .**

## المبحث الأول

### معوقات الإصلاح المالي للوقف

من المسلم به أن الوقف عمل خيري تطوعي معزز للمسؤولية الاجتماعية في تحقيق تنمية المجتمع اجتماعياً واقتصادياً .

ومن المسلم به كذلك أن الوقف في إسهامه في إقامة وتسيير المرافق العامة الخدمية إنما يكمل دور الدولة في هذا الشأن ، ولا يعوضه أو يغني عنه أو يحل محله .

ومن المسلم به أيضاً أن الأوقاف بحكم كونها أموالاً مخصصة لاستهلاك الواقفين ، لكنهم تخلو عنها ، وحولوها إلى عناصر إنتاج واستثمار تنتج المنافع والخدمات والإيرادات لصالح طبقات المستفيدين وفقاً لشروط وأولويات اشتراطها بإرادتهم ؛ تحقيقاً لأهداف ذات أهمية لديهم .

فإن الوقف بهذه الاعتبارات ، ولكي يحقق مقاصده يحتاج إلى ضوابط متطورة في إدارته وتنظيمه ، وفي تنميته واستثماره ، وفي علاقاته الخاصة بالدولة ، وفي أنظمتها القانونية الحاكمة لمسيرته .

وحتى يتحول الوقف من كونه عملاً خيرياً تطوعياً يستهدف توفير وعاء مالي يسخر لرعاية مصالح شريحة مجتمعية معينة ، إلى كونه آلية تنموية يتم من خلالها تشغيل أصوله الرأسمالية ، وعناصره المادية تشغيلاً كاملاً يسهم في زيادة الناتج المحلي الإجمالي من السلع والخدمات اللازمة لإشباع حاجات الموقوف عليهم أولاً ، وكافة شرائح المجتمع ثانياً ، ويخفف عن كاهل ميزانية الدولة في إقامة وتشغيل وتسيير المشاريع التي يسهم الوقف في إقامتها وفي تشغيلها وتسييرها .

فإن وجوه الإصلاح المالي هذه تعترضها في المملكة العربية السعودية نوعان رئيسان من المعوقات ، سوف يتصدى لها هذا المبحث لعرضها ومناقشتها ؛ سعياً إلى إيجاد الطرق الملائمة لمعالجتها ، وذلك من خلال مطلين على النحو التالي :

- المطلب الأول : المعوقات التي ترجع إلى الجهاز الإداري القائم في المملكة وطرق معالجتها .
- المطلب الثاني : المعوقات التي ترجع إلى قصور الأنظمة المالية عند إعداد الميزانية العامة للدولة .

المطلب الأول : المعوقات التي ترجع إلى الجهاز الإداري القائم في المملكة وطرق معالجتها .

أولاً : المعوقات التي ترجع إلى الجهاز الإداري :

لعل من أهم المعوقات أمام الإصلاح المالي للوقف في المملكة العربية السعودية تلك التي ترجع إلى أن الوقف لا يزال يدار بألية وسياسات الهيكل التنظيمي التي تغيب عنها الشفافية في الإفصاح عن أموال الأوقاف وأصولها وغياب الآلية المحاسبية الواضحة ، وغياب الآليات وسياسات وأفكار مجالس الإدارة المتطورة ، وجعل ذلك إلى ناظر الوقف .

وهذا ما يلاحظ فيما نصت عليه المادة الأولى من نظام الهيئة العامة للأوقاف ، بل وفي نصوص النظام بأكمله ، والأنظمة الوقفية المكملة له .

فالمادة الأولى المشار إليها قد أنشأت للهيئة مجلس إدارة له رئيس يعين بأمر من رئيس مجلس الوزراء ، ويضم في عضويته خمسة عشر عضواً ممثلين لجهات إدارية متنوعة من جهات المملكة الإدارية ، ومن المتخصصين في المجالات العلمية والمهنية ذات الصلة بالوقف<sup>(١)</sup> .

وقد اعتبرت المادة السابعة من نظام الهيئة مجلس الإدارة السلطة العليا المشرفة على إدارة شؤون الهيئة وتصريف أمورها ، وأسندت إليه سلطة اتخاذ القرارات اللازمة في خمسة عشر نشاطاً وعملاً خاصاً بالهيئة وبالأوقاف ، وقد كان من المفترض تبعاً لذلك أن يتمتع مجلس إدارة الهيئة وشؤون الأوقاف بما تتمتع به مجالس إدارات المؤسسات المالية المساهمة من اختصاصات وصلاحيات ومسؤوليات باعتبار أنه يدير أموالاً ذات طبيعة خاصة ، ويشغل عناصر إنتاج هي جزء من عناصر الإنتاج المتاحة في المملكة .

إلا أن المادة الأولى من نظام الهيئة قد خلعت على مجلس الإدارة صفة الناظر على الوقف ، وحددت صلاحيات الناظر بإجراء التصرفات التي تحقق الغبطة والمصلحة لعين

(١) نظام الهيئة العامة للأوقاف ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ١١ في ٢٦ / ٢ / ١٤٣٧ هـ .



الوقف وإيراده ، وذلك بحفظه وإيجاره وتنميته وإصلاحه والمخاصمة فيه ، وصرف غلته وفقاً لشروط الواقف ، وهذه هي عين الوظائف والصلاحيات التي حددها الفقهاء القدامى لناظر الوقف<sup>(١)</sup> .

وعلاوة على ذلك ؛ فإن الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من نظام الهيئة لم تقم وزناً لأية معايير للتفرقة بين ناظر الوقف بمفهومه ووظائفه واختصاصاته القديمة باعتباره رجلاً (شخصاً) أميناً قادراً بنفسه أو بنائبه على حفظ الوقف والتصرف فيه بالمصلحة وبناء على ما يراه باجتهاده الخاص ، وبين الإدارة الحكومية الرسمية للوقف ذات الإمكانيات المادية والبشرية والقدرات الإدارية والسلطات والاختصاصات والمسؤوليات والنفقات الكبيرة ؛ حيث نصت هذه الفقرة على أن : الإدارة : ما يعهد به الناظر إلى غيره ؛ سواء أكان شخصاً ذا صفة طبيعية أو اعتبارية في شأن تصريف شؤون الوقف بحفظه وإيجاره وتنميته وإصلاحه .

والسؤال الملح هنا هو : هل يعد مجلس إدارة الهيئة ناظراً مقيداً بالوظائف والاختصاصات والصلاحيات التي حددها الفقهاء القدامى لناظر الوقف الأهلي أو الذري ، ومقيداً بشروط الواقف ، أم أنه يملك من المقومات والصلاحيات ما يخوله للانطلاق بالوقف في رؤية تنموية إنسيابية مستديمة وفقاً لاستراتيجيات تنموية تركز على معالجة ما أصاب الوقف من جمود وخلل ، ووقف به عند حدود سد حاجة نفر قليل من المستحقين للريع بما لا يشبع لديهم حاجاتهم الضرورية .

يأمل الباحث من مجلس الإدارة أن يزيل من أمام الوقف المعوقات المالية التالية :

- ١ - عدم وجود برنامج إنتاج محدد يهدف إلى إحداث تنمية حقيقية للوقف .
- ٢ - غياب التنظيم القانوني للعلاقة بين الوقف وبين العاملين في إدارته<sup>(٢)</sup> ، والذي يسمح بتقسيم الوقف الخاضع لإدارة الهيئة إلى وحدات إنتاجية تخضع كل وحدة منها لرقابة

(١) راجع : حاشية ابن عبادين ٣٤٣/٤ ، وراجع : حاشية الدسوقي ٩١/٤ ، وراجع : مغني المحتاج للشیخ الخطیب الشربینی ٥٥٣/٣ ، وراجع : منتهی الإيرادات لتقی الدین محمد بن أحمد الفتوحی الحنبلی ١٢/٢ ، وراجع : الإنصاف للمرداوي ٦٣/٧ .

(٢) د. تاج الدين أحمد لؤي آل غالب ، مبادئ تنمية الأوقاف ، دار آل غالب للنشر ، ١٤٣٧هـ ، ص ١٦٧ .

حسابية تلزمها بإمسك دفاتر منتظمة ، يسجل فيها يوماً بيوم جميع العمليات التي تقوم بها ، وتكون هذه الدفاتر مرآة لإجراء الجرد السنوي للأصول والخصوم ، وبيان الأرباح والخسائر .

٣- جمود الوقف على إنتاج ما يلزم للمستحقين من المنافع والخدمات ، فإن الوقف الذي لا يفيض إنتاجه على ما يلزم أفرادَه يعد وقفاً مغلقاً .

٤- قصور التعاون مع بيوت الخبرة المتخصصة باعتبارها قنوات ووسائل معاونة في عمليات التنمية والاستثمار وتجنب المخاطر .

٥- مركزية القرار وتعقيدات وجمود أنظمة العمل وانعدام التخطيط وغياب التميز .

٦- ارتفاع نسب الإنفاق من الربح على المصروفات الإدارية<sup>(١)</sup> .

**ثانياً : طرق معالجة المعوقات التي ترجع إلى الجهاز الإداري :**

يأمل الباحث من مجلس إدارة الهيئة أن يتم تحويله إلى صيغة عملية تعظم مخرجات التنمية النابعة من الوقف بوصفه آلية مجتمعية تتوافر فيها شروط الاستدامة والقدرة على الإسهام في زيادة الناتج الوطني من السلع والخدمات .

ويأمل الباحث من مجلس الإدارة أن يوجه القطاع الوقفي نحو الدخول شريكاً رئيساً وفاعلاً في صناعة نهضة وتقدم المجتمع السعودي ، وبناء القدرات الذاتية الإنتاجية فيه .

وَيَتَمَنَّى الباحث من مجلس الإدارة ألا يقتصر على أعمال النظارة العادية بعدم التقيد المطلق بشرط الواقف أو إدارة الوقف بأسلوب النظارة العادية ، وأن يدرك أنه يدير وحدة اقتصادية نظامية وقانونية تجتمع فيها العناصر البشرية والمادية للنشاط الاقتصادي ، لا يكفي الوقوف في إدارتها عند حدود استغلال أصولها الرأسمالية فقط ؛ فإن مجرد الاستغلال لا يقدم إنتاجاً جديداً ، ولا قيمة مضافة إلى الوقف أو إلى المستحقين ، بل يقتصر إنتاجه على إشباع حاجة المستغل أو المستعمل وحده .

(١) د. إبراهيم محمود عبد الباقي ، دور الوقف في تنمية المجتمع المدني ، رسالة دكتوراه ، الأمانة العامة

للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٢٧هـ ، ص ١٥٠ وما بعدها .

## المطلب الثاني : المعوقات التي ترجع إلى قصور الأنظمة المالية عند إعداد الميزانية العامة للدولة .

كان للوقف الإسلامي دور فاعل في تمويل عمليات التنميتين الاجتماعية والاقتصادية في المجتمعات الإسلامية<sup>(١)</sup> ، وذلك من عدة جوانب ، منها :

١- رفع معدلات طلب المستحقين للريع على السلع الاستهلاكية ، فإن طبقة المستحقين للريع يكثر لديها الميل الحدي للاستهلاك على الميل الحدي للادخار ، ولزيادة الطلب على السلع الاستهلاكية آثار إيجابية على عمليات إنتاج هذه السلع من أجل زيادة عرضها لمواجهة زيادة الطلب عليها ، وهو الأمر الذي يؤدي إلى زيادة النشاط الاقتصادي في المجتمع<sup>(٢)</sup> .

٢- رفع معدلات الإنفاق الاستثماري ، ويتحقق ذلك من ناحيتين ، هما :

أ- باعتبار الوقف ممولاً لإقامة وبناء مشاريع استثمارية من فائض ريعه .

ب- وكأثر غير مباشر لما يجريه الوقف من توزيعات على المستحقين وما يترتب عليه من زيادة طلبهم على سلع الاستهلاك ، تلك الزيادة التي تحفز المستثمرين على إقامة مشروعات إنتاجية لإنتاج هذه السلع التي يتزايد الطلب عليها .

ج- التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج المتاحة في المجتمع ، وذلك لما يترتب على زيادة الاستهلاك وزيادة إنتاج سلع الاستهلاك من زيادة الطلب على عناصر وأدوات الإنتاج ؛ من الأيدي العاملة ، والمواد الخام ، والسلع نصف المصنوعة ، وكلها عناصر وأدوات إنتاج يسهم الوقف في زيادة تشغيلها .

٣- التخفيف من أعباء الموازنة العامة للدولة ؛ فإن غلة الأوقاف تشكل قناة تمويل مهمة لإقامة وتشغيل العديد من المرافق العامة الخدمية في مجالات الرعاية الاجتماعية ، بما يؤدي

(١) د. إبراهيم البيومي غانم ، نحو تفعيل دور الوقف في توفيق علاقة المجتمع بالدولة ، بحث منشور في مجلة المستقبل العربي ، بيروت ، العدد ٢٦٦ ، ٢٠٠١ م ، ص ٤٧ .

(٢) أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، مقدمة في علم الاقتصاد ، توزيع دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٨ م ، ص ٢٠٥ .

إلى مشاركة الوقف للدولة في إقامة وتشغيل هذه المرافق ، وهذا يؤدي بدوره إلى التخفيف من أعباء الموازنة العامة للدولة .

وعلى الرغم من هذه الأدوار والمقاصد المالية المهمة للوقف ، والتي أداها بكفاءة واقتدار في عهوده الماضية ، إلا أنه وفي زمانه الحاضر ؛ ولأسباب سياسية واقتصادية محلية ودولية أعاق الوقف عن مواصلة أدائها بنقص الكفاءة والاقتدار ، ومن وجهة نظر الباحث فإن هذه المعوقات ترجع إلى :

١- انعدام التوازن بين سلطة الدولة على الأوقاف وبين إرادة الواقف ؛ فإن الدولة حين مارست سلطاتها الشاملة والمطلقة على الوقف ؛ انحسر توجه أصحاب الفوائض المالية الراغبين في وقفها كصدقة دائمة ومستمرة تلحقهم في حياتهم وبعد مماتهم ، وازداد توجههم نحو بناء المساجد ، والتبرع لجمعيات المجتمع المدني الخيرية ، فقل بذلك الوقف على المصارف والمرافق الاجتماعية العامة ؛ خشية وقوع الأوقاف تحت سيطرة الدولة ، ولمعالجة لهذا المعوق يقترح الباحث ما يلي :

أ- أن تحرص أنظمة (قوانين) الوقف على بناء علاقة محايدة بين الدولة والوقف ، يتم فيها التأكيد على طبيعة الوقف الخيرية ، وعلى حرته في أداء أغراضه ، وعلى وقوف الدولة منه موقف المشرف على ترتيب العلاقات بينه وبين كافة مؤسسات المجتمع وإداراته ، وعلى تنسيق الشراكة بينه وبين منظمات المجتمع المدني الخيرية .

٢- ومن هذه المعوقات كذلك : عدم وجود إدارة فرعية مستقلة داخل الهيئة العامة للأوقاف تهتم بشؤون الراغبين الجدد في الوقف ، وتعينهم على اختيار مجالات الوقف الأكثر نفعاً ، ثم إتاحة الفرصة الكاملة للواقف الجديد لاختيار ما يريد بحرية تامة ؛ فإن وجود مثل هذه الإدارة الفرعية من شأنه إقناع الواقفين الجدد بمسؤوليتهم الاجتماعية ، وبدور الوقف في تحقيقها .

٣- ومن هذه المعوقات كذلك : ضعف أساليب تعبئة الأموال الموقوفة ؛ فإن نظام (قانون) الهيئة العامة للأوقاف حين أسند في الفقرة الأخيرة من مادته الخامسة إلى الهيئة القيام بمهمة نشر الوعي في المجتمع بأهمية الوقف ودوره الاجتماعي والاقتصادي ، هذا النظام حدد للهيئة آليتين لهذه المهمة ، هما : عقد الندوات والمؤتمرات وغيرها من النشاطات التثقيفية ، وإجراء الدراسات والبحوث في مجال الأوقاف .

ويدعو الباحث إلى ترجمة مهمة الهيئة في هذا الشأن ، ووضعها في صورة برامج محددة وأساليب واضحة قادرة على جمع الأموال من أجل إنشاء الأوقاف ، ويقترح الباحث من هذه الأساليب ما يلي :

١- إتاحة الوقف في صورة القرض الحسن لمدة معلومة ، بحيث تتيح هذه الصيغة لذوي الفوائض المالية إقراض الهيئة بمبالغ نقدية أو أشياء عينية قرضاً حسناً لمدة معلومة ، يحق لهم بعدها استرداد محل القرض ، ثم تتولى إدارة الاستثمار في الهيئة استثمار محل القرض في إقامة مشاريع إنتاجية جديدة ، يتم تسديد القرض من إنتاجها .

٢- إقرار صيغة كفيل السيولة الوقفية ، وهي الصيغة التي تتيح لإدارة الاستثمار في الهيئة القضاء على مشكلة السيولة لديها وقت حاجتها لها عن طريق الاقتراض من كفيل السيولة المبلغ المطلوب للإدارة على سبيل القرض الحسن .

٣- إقرار صيغة الضمان الوقفي للغارمين من أصحاب المشاريع الصغيرة الممولة من هيئة الأوقاف ، وهي الصيغة التي تجمع بين ثوابي الزكاة والصدقة الجارية ، والتي تتيح للضامن سداد ديون الغارم العاجز عن الوفاء بدينه الذي حصل عليه من هيئة الأوقاف لبناء مشروع صغير ، وذلك عن طريق رصد الضامن لمبلغ معين على سبيل الوقف يمكن خصمه من زكاة ماله لسداد ديون الغارمين .

## المبحث الثاني

### مشكلات الإصلاح المالي للوقف

يعوق إصلاح الوقف في حاضر زمانه عن تحقيق مقاصده وأهدافه نوعان من المشكلات ،  
يتصل أولاهما بسلوكيات (تصرفات) أجهزة الإصلاح الراضة لفكرة الإصلاح ، وتتصل  
الثانية بنقص الرقابة المالية على عمليات الإصلاح بما يفرغها من مضمونها الحقيقي ، ويعالج  
هذا المبحث المشكلتين معاً في مطلبين متوالين ، على النحو التالي :

**المطلب الأول :** المشكلات السلوكية لأجهزة الإصلاح .

**المطلب الثاني :** مشكلات الرقابة المالية على عملية الإصلاح ونتائجها .

## المطلب الأول : المشكلات السلوكية لأجهزة الإصلاح .

يختص الوقف من بين سائر التبرعات الإرادية والصدقات التطوعية بخاصية الديمومة والاستمرار ، حيث تدل حقيقته الشرعية على أنه تجبىس لأصله وتسييل لمنفعته ، وإخراج لأعيانه من ملكية الواقف إلى حكم ملك الله تعالى .

وتقتضي هذه الخاصية رعاية خاصة لأعيان الأوقاف تضمن استمراريتها في أداء وظيفتي الانتفاع بها واستغلالها بكفاءة مدة عمرها الافتراضي ، ثم استبدالها بعين أخرى أكثر إنتاجية منها إذا تحربت وتعطل نفعها ، وهكذا إلى أن يرث الله الأرض ومن عليها .

وتحتاج هذه الرعاية الخاصة إلى يد أمينة تقوم على أمر الأوقاف وتدبر شؤونها بكفاءة واقتدار ، وفكر متجدد يراعي المتغيرات والمستجدات في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المحيطة بأعيان الأوقاف .

وقد اصطلح الفقهاء على تسمية هذه اليد بناظر الوقف الذي يتحمل مسؤولية إدارته ، ويلتزم في تصرفاته بتحقيق مصلحة الوقف ومنفعة الموقوف عليهم ، وتنفيذ شروط الواقف ، ومراعاة الأحكام الشرعية والقانونية ضمن حدود سلطاته واختصاصاته<sup>(١)</sup> .

ومع تطور دور الدولة وتوجهها نحو الرقابة على مؤسسات المجتمع المدني غير الربحية ، وإخضاعها لقوانين الدولة وتشريعاتها الإدارية ؛ فقد تم إخضاع الأوقاف الخيرية للإدارة الحكومية إخضاعاً كاملاً ، مع إخضاع الأوقاف الأهلية أو الذرية لإشراف هيئات الأوقاف الحكومية .

ومع ظهور العديد من المتغيرات والمستجدات والأزمات المالية والاقتصادية ، وجدت بعض الاختلالات المؤسسية في إدارات الأوقاف الحكومية والأهلية حتمت البحث عن أساليب وآليات لإصلاحها ، ولعل من أهم هذه الاختلالات :

(١) د. عبد الله بن عوض العلياني ، مسؤولية ناظر الوقف ، مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف ، الرياض ،

- ١- وجود إدارات وقفية تفتقر إلى الكفاءة وسرعة الإنجاز ، وتعمل في إطار أنظمة عمل إدارية بيروقراطية تتسم بالبطء والتعقيد .
- ٢- افتقار بعض الإدارات إلى أمانة المسؤولية في المحافظة على أموال الأوقاف ، وتسعى بعض عناصرها البشرية إلى استغلال السلطة والوظيفة لتحقيق مكاسب شخصية على حساب مصلحة الوقف ومصالح الموقوف عليهم .
- ٣- إهدار شرط الواقف وتعطيل العمل به فيما يتعلق بعملية استبدال الأعيان وتوزيع الربح على المستحقين الأصليين<sup>(١)</sup> .
- ٤- المبالغة في حجم نفقات الإدارة خصماً من الربح على حساب حقوق المستحقين الأصليين ، ومخصصات إعمار الأعيان وإعادة تأهيلها .
- ٥- الوقوف حجر عثرة أمام أية محاولات إصلاحية تتغيا أي إصلاح مالي أو إداري أو اقتصادي ، وإفراغه من أي مضمون حقيقي له ، والتمسك بالقديم المألوف .
- ٦- افتقاد الرؤية العصرية لصيغ وآليات تنمية واستثمار أموال الأوقاف والتمسك بالصيغ القديمة منخفضة العائد عالية المخاطر .
- ٧- ضعف وتهافت أساليب وأدوات مراقبة السلوك الشخصي لنظار الأوقاف ؛ فإن ناظر الوقف قد تولى النظارة لا لخصوصية في ذاته وشخصه ، وإنما لأنه يتمتع بخلق عظيم وسلوك قويم وسمعة طيبة ، ويشتهر بين الناس بالعدالة والأمانة . لذلك ؛ فإنه عند تغير حاله وزوال هذه الصفات فيه يجوز للقاضي عزله وتنحيته ، بل وعقابه إذا خان واختلس من أموال الوقف ، أو رتب للاستيلاء عليها أو قصر وأهمل في حفظ الأوقاف إهمالاً جسيماً ترتب عليه هلاك العين<sup>(٢)</sup> .

(١) د. ياسر الحوراني ، المشكلات المؤسسية للوقف في التجربة الإسلامية التاريخية ، الندوة الدولية الأولى

لمجلة أوقاف (الوقف والعولة) ، الأمانة العامة للأوقاف ، ٢٠١٠م ، ص ٢٣٢ .

(٢) البحر الرائق ، ابن نجيم الحنفي ، دار الكتاب الإسلامي بالقاهرة ٢٥٨/٥ .



وعليه ؛ فإنه يلزم مراقبة السلوك الشخصي لناظر الوقف من جانب الجهات الرقابية الرسمية ، ومن جانب المستحقين للربح ، فإن ظهرت عليه أمارات الخيانة أو الإهمال الجسيم تم عزله ومحاسبته .

ويرى الباحث أن ضعف أو إهمال هذه المراقبة يعتبر في ذاته مشكلة تعترض مسيرة الإصلاح المالي للوقف .

ويقرر البعض أن مسؤولية ناظر الوقف في أنظمة الوقف السعودية تتكيف من خلال الضرر الذي يلحقه بالوقف نتيجة إخلاله بالتزاماته العقدية التي ينشؤها نيابة عن الوقف ، أو عما يصدر عنه من تصرفات أو أفعال ينتج عنها لحوق الضرر بالوقف ذاته نتيجة لإهماله ، أو عدم تحريه الغبطة والمصلحة ، وأن مصدر قيام المسؤولية المدنية لناظر الوقف في الفقه الإسلامي والنظام السعودي هو ثبوت الضرر ، سواء كان مادياً أو معنوياً ، وسواء كان نتيجة إخلال بمقتضى العقد بينه وبين الوقف ، أو نتيجة للفعل الضار الصادر منه بسبب سوء تصرفاته أو إهماله<sup>(١)</sup> ، وما ذلك إلا لأن سلوك الناظر من المسائل التي تحيط بها الظنون والريب ، خشية محاباة من له بهم قرابة أو علاقة خاصة .

(١) د. عبد الله بن عوض العلياني ، مسؤولية ناظر الوقف ، ص ٣٤٢ ، مرجع سابق .

## المطلب الثاني : مشكلات الرقابة المالية على عملية الإصلاح ونتائجها .

قبل بيان مشكلات الرقابة المالية ، لا بد من تعريف الرقابة ، وأهدافها وأساليبها . فالرقابة في أصل اللغة تعني : حفظ الشيء وحراسته ومراقبته<sup>(١)</sup> ، وليس لها تعريف في اصطلاح فقهاء الشريعة الإسلامية ، غير أنها ترادف مصطلح الحسبة والاحتساب ، وعند بعض العلماء المعاصرين تعني : عملية تركز على التحقق من إنجاز العمل وفق قرار أو معيار يتناسب مع مقتضيات الوظيفة ومع قواعدها ، سواء فيما يتعلق بالعمل العام أو بالعمل الخاص<sup>(٢)</sup> .

أما في اصطلاح القانون الإداري فيمكن تعريفها بأنها إحدى وظائف المدير التي يمكن عن طريق ممارستها التأكد من أن الخطة قد تم تنفيذها حسبما تقرر ، أي أن التنفيذ مطابق للتخطيط<sup>(٣)</sup> .

### أولاً : أهمية الرقابة :

تمكن الرقابة من الوقوف على مدى كفاءة المرؤوسين في أدائهم لأعمالهم عن طريق قياس هذه الأعمال بحجم المنجزات وتحديد مدى انحراف جهة الإدارة عن الخطة المرسومة لنشاطها ، كما تمكن الرقابة من إرشاد المرؤوسين وتصحيح أخطائهم ، ومن التأكد من إنجاز الأهداف ، والتحقق من صحة التصرفات الإدارية ، ومن تحقق مشروعية الأعمال<sup>(٤)</sup> .

### ثانياً : أهداف الرقابة على إدارات الأوقاف :

١ - التحقق من مدى تحقيق جهة الإدارة لأهداف الوقف وشروط الواقف .

(١) لسان العرب ، ابن منظور ، دار صادر ، بيروت ١ / ٤٢٤ .

(٢) أ.د. محمد بن أحمد الصالح ، دور الرقابة الشرعية في ضبط أعمال المصارف الإسلامية ، الدورة التاسعة عشرة لمجمع الفقه الإسلامي الدولي التابع لمنظمة المؤتمر الإسلامي ، إبريل ، ٢٠٠٩م ، ص ٣ .

(٣) أ.د. علي المبيض وآخرون ، الإدارة العامة ، دار الحريري للطباعة بالقاهرة ، ٢٠٠٤م ، ص ١٩٣ .

(٤) د. جواهر أحمد القناديلي ، الرقابة الإدارية من وجهة نظر إسلامية ، مركز الخبرات المهنية للإدارة

بالقاهرة ، ٢٠٠٧م ، ص ٢٥ .

- ٢- الكشف عن صعوبات ومعوقات تحقيق وإنجاز أهداف الوقف والعمل على إزالة أسبابها في الوقت المناسب .
- ٣- التأكد من مدى التزام جهة الإدارة في نشاطها بالأحكام الشرعية والقانونية النافذة .
- ٤- الحفاظ على أموال الأوقاف من العبث ومن سوء التصرف ، ومن إنفاقها في غير وجوه المصلحة المشروعة .
- ٥- الوقوف على مدى التزام الإدارة الوقفية بسياسات المؤسسة الوقفية وعلى نطاق التجاوزات والانحرافات التي قد تقع من ناظر الوقف وتحليل أسبابها والعمل على معالجتها .
- ٦- ضمان حق الواقف في تحقيق الوقف لمقاصده وغاياته .
- ٧- ضمان حقوق الموقوف عليهم في ريع الأوقاف ومنافعها على الوجه الذي يأخذ فيه كل ذي حق حقه كاملاً<sup>(١)</sup> .

### ثالثاً : أساليب الرقابة المالية على الأوقاف :

تتحقق الرقابة المالية على الأوقاف من خلال عدد من الأساليب والوسائل ، ومن أهمها<sup>(٢)</sup> :

- ١- فحص وتدقيق مستندات ووثائق الوقف المتصلة بالموارد والنفقات .
- ٢- إعداد التقارير المالية الوافية المعبرة عن : قائمة الإيرادات والمصروفات التي تخص الوحدة الوقفية خلال فترة مالية محددة تبعاً لطبيعة تلك الوحدة الوقفية ، تبين إيراداتها ومصروفاتها خلال تلك الفترة .

(١) أ.د. عبد الفتاح محمود إدريس ، ولاية الدولة في الرقابة على الأوقاف ، بحث منشور ضمن أعمال منتدى قضايا الوقف الفقهية الخامس ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، جمادى الآخرة ، ١٤٣٢هـ ، ص ٧٨ وما بعدها .

(٢) د. حيدر محمد علي بني عطا ، المحاسبة عن أموال الوقف في الإسلام والرقابة عليها ، دار شهرزاد للنشر ، عمان ، الأردن ، ٢٠١٦م ، ص ١٤٤ .

- ٣- إعداد قائمة بالمركز المالي لكل وحدة وقفية على حدة ، ولكل فترة زمنية محددة تبعاً لطبيعة هذه الوحدة ، تبين موارد تلك الوحدة والحقوق المترتبة عليها ، ومدى وفائها بالتزاماتها المالية التي عليها لصالح الغير ، وما إذا كانت الوحدة محققة لفائض أو لعجز ، ومقدار الفائض أو العجز .
- ٤- إعداد قائمة بالتغيرات في الحقوق المالية التي تخص الوحدة الوقفية تشمل الحقوق المترتبة لصالح الوحدة على الغير ، والحقوق المترتبة لصالح الغير على الوحدة ، والتي تبين التغيرات التي تطرأ على موارد الوحدة ، وعلى استخداماتها ومصروفاتها .
- ٥- إعداد قائمة بحجم توزيعات الوحدة الوقفية التي تبين الأموال المستحق توزيعها على المستفيدين من الربح في بداية السنة المالية ، والأموال التي تم توزيعها فعلياً على المستحقين في نهاية السنة المالية ، والاستقطاعات المخصصة للصيانة ، ولتعمير الوحدة ، وللنفقات الإدارية ، وللاستثمارات الجديدة .
- ٦- إعداد قائمة بالتدفقات النقدية للوحدة الوقفية ، التي تبين حركة الأموال الوقفية خلال السنة المالية للوحدة ؛ من حيث مقدارها ، والتي تتصل بالتبرعات التي وردت إلى الوحدة ، وبالدم الذي حصلت عليه الوحدة من الجهات المانحة ، وحصيلة التصرف في بعض أعيان الوحدة بالبيع أو بالإيجار .
- ٧- إعداد تقرير يبين مقدار ودرجة الإهلاك في عقارات الوحدة الوقفية ، والمبلغ اللازم لإعادة العقار إلى ما كان عليه ، كما يتضمن ملخصاً لسياسات الوحدة المالية للسنة المقبلة ، وعرضاً لأداء الإدارة عن السنة المنتهية .
- ٨- إعداد قاعدة بيانات عامة عن كل وحدة وقفية تتضمن سجلاً تاريخياً لحياتها ، يشتمل على بيانات وافية عن الواقف ، وعن القائمين بالنظارة على الوحدة ، والمستحقين للربح ، وإنجازات الوحدة ، والعثرات التي اعترضت طريقها ، وحالات الاعتداء عليها ، والمعتدين على الوحدة<sup>(١)</sup> .

(١) د. حيدر محمد علي بني عطا ، المحاسبة عن أموال الوقف في الإسلام والرقابة عليها ، دار شهرزاد

## رابعاً : مشكلات الرقابة المالية على الأوقاف :

تعرض سبيل الرقابة المالية للدولة على إدارات الأوقاف مشكلتان رئيستان من وجهة نظر الباحث ، هما :

١- الحظر الذي فرضه القانون على الجهة الرقابية ، والذي يحول بينها وبين التدخل في أعمال النظارة ، وبيان ذلك : أن الفقرة الخامسة من المادة الخامسة من نظام الهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية تنص على أن تتولى الهيئة الإشراف الرقابي على أعمال النظارة ، واتخاذ الإجراءات النظامية لتحقيق أهداف الوقف ، دون الدخول في أعمال النظارة ، وذلك باتخاذ ما يلي :

أ- الاطلاع على التقارير المحاسبية السنوية التي تعد عن الأوقاف .

ب- تقديم الدعم الفني والمعلوماتي للنظار .

ج- تقديم المشورة المالية والإدارية بما لا يخالف شرط الواقف .

د- تحريك الدعوى إذا لزم الأمر أمام القضاء لعزل الناظر الذي يخفق في تحقيق أهداف الوقف ، أو يفقد شرطاً من شروط النظارة .

هذا من جهة ، ومن جهة ثانية فإن حقيقة الرقابة المالية للهيئة على نظار الأوقاف تتلخص في كونها مجموعة من عمليات التفتيش والفحص والمراجعة للتعرف على كيفية أداء الناظر لواجبات وظيفته ، والتأكد من حسن استخدام أموال الأوقاف في الأغراض المخصصة لها ، ومن أن الموارد يتم تحصيلها طبقاً لأحكام القانون ، ومن أن النفقات يتم إجراؤها طبقاً لشرط الواقف ولأحكام القانون واللوائح ، وللتأكد كذلك من سلامة نتائج أعمال الناظر ، والمركز المالي للوحدة الوقفية ، وللكشف عن المخالفات والانحرافات ، وبحث أسبابها ، واقتراح وسائل علاجها تفادياً لتكرارها .

والكثير من وسائل وآليات الرقابة المالية المتقدمة الذكر تنطوي على تدخل من جانب الهيئة في أعمال النظارة ، وهذا من وجهة نظر الباحث يعتبر تناقضاً بين النص القانوني وبين الواقع الفعلي لأعمال الرقابة<sup>(١)</sup> .

٢- أما المشكلة الثانية فإنها تتمثل في الخوف من تدني كفاءة العناصر البشرية في الهيئة العامة للأوقاف عن أداء مهمة الرقابة المالية الحقيقية على أعمال نظار الأوقاف ، وذلك بما ينحرف بالرقابة عن الموضوعية إلى الشكلية ، وذلك حيث تقتضي الرقابة الموضوعية الحقيقية ما يلي :

أ- بحث وتحري أسباب قصور الناظر في تنمية الوقف واستثمار فوائضه ، وحسن استغلال الأعيان ، وكذا الكشف عن العيوب الفنية والمالية التي تعرقل أداء الوحدة الوقفية لأهداف الوقف واقتراح وسائل علاجها .

ب- الكشف عن المخالفات المالية التي ترقى إلى مستوى الجرائم ، والتي يرتكبها الناظر خلال مباشرته لواجبات وظيفته .

ج- إمداد الجهة الرقابية لمجلس إدارة الهيئة بكافة البيانات والمعلومات والنتائج التي توصلت إليها .

د- التحقق من أن النفقات التي أجراها الناظر تمت وفقاً لما يقرره النظام ، وأن الموارد حصلت كما هو مقرر لها نظاماً ، وأنها قد استخدمت أفضل استخدام ، وهذه مهام لا يقدر عليها ولا يستطيع القيام بها إلا مكاتب محاسبة متخصصة ذات خبرة واسعة ، يجب توفرها لدى جهات الرقابة المنبثقة عن الهيئة العامة للأوقاف ، وتكون تابعة لها وتحت إدارتها .

(١) راجع : د. عاصم العنزي ، ولاية الدولة على الرقابة على الأوقاف ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ،

## الباب الرابع

### تحديات الإصلاح المالي والإداري للوقف في المملكة العربية السعودية

#### والجهود المنوطة بالإدارات والأجهزة الحكومية للتغلب عليها

إن التطور السريع الذي شهده قطاع الوقف والعمل الخيري التطوعي في المملكة في أعقاب الطفرة البترولية ، وما نتج عنها من تدفق الأموال وتوافرها بأيدي الأفراد والمؤسسات ، وزيادة قدراتهم على التوسع في برامج الوقف والعمل الخيري قد صاحبه مشكلة رئيسة ، هي : ضعف الأداء الإداري في أجهزة وإدارات الأوقاف القائمة ؛ نتيجة لوجود إدارات تقليدية بطيئة الاستجابة إلى متطلبات النمو المفاجئ في الأوقاف ، ومتغيرات جوانب ومجالات تنمية واستثمار موارده وفوائضه .

وقد حاول مجلس الأوقاف الأعلى المختص وقتئذ بالإشراف على جميع الأوقاف الخيرية بالمملكة ، ووضع القواعد المتعلقة بإدارتها واستغلالها ، وتحصيل وصراف غلاتها ، وحصر وتسجيل وإثبات أعيانها ، ورفع أيدي واضعي اليد عليها بوجه غير شرعي ، واستثمار وتنمية أموال الأوقاف ، حاول المجلس أن ينهض بكثير من مسؤولياته ، لكنه كان يواجه بعدد من المشكلات والمعوقات التي تؤثر سلباً في قدرته وكفاءته .

كانت وما زالت هناك تحديات جمة وكثيرة أمام الإصلاح الإداري والمالي للوقف في المملكة ، والمأمول معالجتها ، أو الحد منها ، وتقليل آثارها ، مع إحلال الهيئة العامة للأوقاف محل وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد .

في هذا الباب ومن خلال فصلين سيتم مناقشة أبرز هذه التحديات ، والجهود المنوطة بالإدارات والأجهزة الحكومية للتغلب عليها ، على النحو التالي :

**الفصل الأول :** تحدي التخطيط العلمي للقوى العاملة في الجهاز الحكومي الوقفي .

**الفصل الثاني :** الدور المنوط بالأجهزة المالية والإدارية في الإصلاح المالي والإداري للوقف .

## الفصل الأول

### تحدي التخطيط العلمي للقوى العاملة في الجهاز الحكومي

لما كانت الإدارة تعني في مفهومها العام ما يملكه المدير من قدرات وإمكانات وقوة مفكرة تملك وتصنف وتخطط وتحفز وتقيم وتراقب الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية اللازمة لإنجاز أهداف محددة عن طريق الآخرين<sup>(١)</sup>؛ فإن التخطيط يعد أحد عناصرها الأساسية، وأحد وظائفها الرئيسة، من حيث إنه يُمكن المدير من الإجابة على أربعة أسئلة مهمة، هي:

١- أين نحن الآن من هذا الهدف؟

٢- ماذا علينا أن نفعل للوصول إلى الهدف؟

٣- ما هي البدائل المتاحة لدينا لتحقيقه؟

٤- ما هي العوامل المساعدة والمعيقة عن تحقيقه؟

إن التخطيط الدقيق يساعد المدير الناجح على توجيه سير الأمور، وتحديد المهام والمسؤوليات لموظفي الإدارة خلال المرحلة المستقبلية، وكما يمكنه من صناعة واتخاذ القرارات الإدارية الصحيحة الصائبة في الوقت المناسب لها<sup>(٢)</sup>.

وتمثل وظيفة التخطيط نقطة البدء لرجل الإدارة لمواجهة الأحداث والمتغيرات المستقبلية، والتخفيف من حدة آثارها، بما يعينه على تنبؤ ما سيكون عليه المستقبل، والاستعداد لهذا المستقبل<sup>(٣)</sup>.

(١) د. محمد هاني محمد، الإدارة الاستراتيجية الحديثة، دار المعتر للنشر، عمان، الأردن، ١٤٣٦هـ، ص ١٥.

(٢) أ.د. علي المبيض وآخرون، الإدارة العامة، دار الحريري للطباعة بالقاهرة، ٢٠٠٤م، ص ٥٤.

(٣) أ.د. أحمد عبد الله الصباب وآخرون، أساسيات الإدارة الحديثة، خوارزم العلمية للنشر، جدة،



وسوف أناقش في هذا الفصل عائقين من أهم عوائق التخطيط للقوى العملية في الجهاز الحكومي للوقف من خلال المبحثين التاليين :

**المبحث الأول :** تداخل وازدواج الاختصاص بين الأجهزة الحكومية و الادرات الفرعية في الجهاز الواحد

**المبحث الثاني:** وجود درجة عالية من المركزية الادراية .

## المبحث الأول

### تداخل وازدواج الاختصاص بين الأجهزة الحكومية

#### والإدارات الفرعية في الجهاز الواحد

إن من أبرز عيوب التنظيم الإداري لأجهزة إدارات الأوقاف عجزها عن تحقيق المسؤوليات التالية :

١- مسؤوليتها عن تحقيق مقاصد وغايات وأهداف الوقف وبرامجه التنموية ، والعجز عن تحقيقها .

٢- مسؤوليتها عن تحقيق أو عدم مخالفة شروط الواقفين ، وعدم مخالفة أحكام الأنظمة واللوائح .

٣- مسؤوليتها عن استرداد الأعيان الموقوفة المنهوبة وعن إعمار وتنمية وحسن استغلال الأعيان الصالحة للاستغلال .

٤- مسؤوليتها عن تحصيل موارد الأوقاف وإنفاق الحصيلة في مصارفها المشروعة ، والعجز عن تحقيق هذه المسؤوليات .

ويحتاج تحقيق هذه المسؤوليات أساليب عمل إدارية غير نمطية وغير تقليدية ومختلفة عن أساليب العمل الإداري في القطاع العام والقطاع الحكومي ، كما تحتاج إلى نمط معين من التنظيم الإداري<sup>(١)</sup> ترتب فيه وحداته بتحقيق الأهداف والإنجازات المحددة خلال كل فترة زمنية معينة ، وتتوزع فيه مسؤوليات وحداته وأفراده واختصاصاتها وفقاً لبرنامج عمل وإنجاز محددين ، وهذا ما لا يتوافر في الغالب الأعم من إدارات الأوقاف التي تنفصم فيها

(١) لمزيد من التفصيل انظر د. داهي الفضلي ، تجربة النهوض بالدور التنموي للوقف في دولة الكويت ،

تنظيماتها الداخلية عن الأهداف المنوط بها تحقيقها ، ولا تتلائم فيها أساليب العمل مع الطبيعة الخاصة للوقف والمقاصد الشرعية له ، والتي تنمو نموًا عشوائيًا غير مدروس ، وتتداخل وتزدوج فيها الاختصاصات والصلاحيات والمسؤوليات بين وحداتها الداخلية ، والتي تنزع إلى درجة عالية من المركزية في إدارة وتوجيه العمل اليومي ، وتركز سلطة رسم واتخاذ القرارات الإدارية في أيدي القيادات العليا .

وفي إطار مواجهة المملكة العربية السعودية لتداخل وازدواجية الاختصاصات الإدارية في كافة الأجهزة الحكومية في المملكة ؛ صدر المرسوم الملكي الكريم رقم ١٩ لعام ١٣٨٤ هـ بإنشاء الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة ؛ كإحدى إدارات وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، وعهد إليها القيام بعدة مهام تنظيمية ، منها<sup>(١)</sup> :

١- تحليل إجراءات العمل في الإدارات الحكومية وتبسيطها .

٢- تحليل التنظيم الإداري للوحدات الإدارية في أجهزة الإدارة الحكومية ، ومنع ازدواجية الاختصاصات فيما بينها .

وفي إطار رفع كفاءة وجودة التنظيم الإداري في الإدارات الحكومية في المملكة ؛ تم إصدار المرسوم الملكي رقم ٩٣ وتاريخ ٢٤ / ١٠ / ١٣٨٠ هـ المبني على قرار مجلس الوزراء رقم ٥٢٢ وتاريخ ١٢ / ١٠ / ١٣٨٠ هـ بإنشاء معهد الإدارة العامة ، والذي نص في مادته الثانية على أن الغرض من المعهد هو رفع كفاءة موظفي الدولة وإعدادهم علميًا وعمليًا لتحمل مسؤولياتهم ، وممارسة صلاحياتهم على نحو يكفل الارتقاء بمستوى الإدارة ، كما يختص المعهد بالإسهام في التنظيم الإداري للإدارة الحكومية ، وإعطاء المشورة في المشاكل الإدارية التي تعرضها عليه الوزارات والهيئات الحكومية<sup>(٢)</sup> ، وقد كان للمعهد دور فاعل وملموس في :

(١) د. ناصف عبد الخالق جاد ، تجارب الإصلاح الإداري في دول مجلس التعاون الخليجي ، بحث منشور في كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، الأردن ، ١٩٨٦ م ، ص ٨٧٠ .

(٢) مجموعة الأنظمة السعودية ، هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ، الرياض ، ١٤٢٣ هـ ، مجلد ٣ ، ص ٥٢ .

- ١- التدريب الإعدادي التأهيلي للمرشحين للوظائف العامة للدخول في الخدمة
- ٢- تدريب العاملين الموجودين على رأس الخدمة لرفع أدائهم وكفاءتهم الوظيفية .
- ٣- رفع مستوى الأداء لدى الموظفين وتحسين وتطوير البيئة الإدارية .
- ٤- إعادة تدريب الموظفين المنقولين إلى جهات عمل جديدة لتأهيلهم لتولي مهام ومسؤوليات ووظائفهم الجديدة المنقولين إليها .

وفي إطار تحقيق الانضباط في العمل الإداري في الأجهزة الإدارية الحكومية في المملكة باعتبار أن الموظف أمين على المصلحة العامة في نطاق اختصاصه ، ومسؤول عن بذل قصارى جهده للإسهام في حسن أداء المرفق الذي يعمل فيه للخدمة التي نيظ أمرها بهذا المرفق ، وتحقيقاً لأهداف ضبط الوظيفة العامة بإرساء القواعد التي تحاسب من يخطئ من الموظفين ويزجرهم عن تفریطهم في أداء واجباتهم ، وعن تعمد الخطأ ، فقد تم إصدار المرسوم الملكي الكريم رقم م/٧ وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ المبني على قرار مجلس الوزراء رقم ١٠٢٣ وتاريخ ٢٨/١٠/١٣٩٠هـ بإصدار نظام تأديب الموظفين ، لكي يتناول شؤون التأديب الإداري ؛ إعلاء للمصلحة العامة ، ودرءاً للتهرب من المسؤولية .

وقد تضمن هذا المرسوم إنشاء هيئتين ، تسمى أُولاهما : « هيئة الرقابة والتحقيق » ، وتختص برقابة الموظفين في أدائهم لواجباتهم الوظيفية ، والتحقيق مع من ينسب إليهم منهم التقصير في أداء واجباته الوظيفية ، وتسمى الثانية : « هيئة التأديب » ، وهي الهيئة التي تسهر على محاسبة من يسفر التحقيق معه عن إدانته أو يشير بدلائل قوية على أنه ارتكب ما يستحق المحاسبة .

وذلك كله دون إخلال بسلطة الوزير المختص باعتباره الرئيس الأعلى لوزارته ، ومن واجباته الأساسية مراقبة مرؤوسيه ، والتحقيق مع المخطئ منهم ، وتوقيع الجزاء الرادع عليه عند ثبوت إدانته بما هو منسوب إليه ، وفي هذا الشأن تنص المادة الخامسة من نظام هيئة الرقابة والتحقيق على أنه : « مع عدم الإخلال بسلطة الجهة الإدارية المعنية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق ؛ تختص الهيئة في حدود القواعد المنصوص عليها في هذا النظام بما يلي :

- ١- إجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية .
  - ٢- فحص الشكاوى التي تحال إليها من الوزراء المختصين أو من أي جهة رسمية مختصة عن المخالفات المالية والإدارية .
  - ٣- إجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها الرقابة ، وفيما يحال إليها من الوزراء المختصين ، أو من أي جهة رسمية مختصة<sup>(١)</sup> .
- وفي مجال تنظيم الجهاز الإداري الحكومي في المملكة ، والتنسيق بين وحداته ، أنشأ مجلس الوزراء السعودي في عام ١٣٨٣هـ لجنة عليا منبثقة عنه ، وتابعة له ، ومفوضة من قبله ، تسمى اللجنة العليا للإصلاح الإداري ، وقد فوضها مجلس الوزراء في ممارسة بعض اختصاصاته<sup>(٢)</sup> المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة (٢٤) من نظام المجلس والتي تعطي المجلس باعتباره السلطة التنفيذية المباشرة الهيمنة التامة على شؤون التنفيذ والإدارة ، بما فيها : « إنشاء لجان تتحرى عن سير أعمال الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى ، أو عن قضية معينة ، وترفع هذه اللجان نتائج تحرياتهما إلى المجلس في الوقت الذي يحدده لها ، وينظر المجلس في نتيجة تحرياتهما ، وله إنشاء لجان التحقيق على ضوء ذلك ، والبت في النتيجة ، مع مراعاة ما تقضي به الأنظمة واللوائح .

وقد كان لهذه اللجنة جهود ملموسة في المجالات التالية :

- ١- مجال تنظيم الجهاز الإداري على مستوى المملكة .
- ٢- مجال تنظيم الجهاز الإداري على مستوى الوحدات الإدارية الحكومية .
- ٣- مجال التنسيق بين وحدات الجهاز الإداري الحكومي .
- ٤- مجال اقتراح القوانين واللوائح المتعلقة بالخدمة المدنية وتعديلاتها .

(١) مجموعة الأنظمة السعودية الصادرة عن هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ، مجلد ٣ ، أنظمة الخدمة المدنية ، الرياض ، ١٤٢٣هـ ، ص ٣٥٠ .

(٢) د. ناصف عبد الخالق جاد ، تجارب الإصلاح الإداري في دول مجلس التعاون الخليجي ، ص ٨٧٢ ، مرجع سابق .

## تقييم الباحث لجهود معالجة تداخل وازدواج الاختصاصات بين الأجهزة الحكومية في المملكة :

يمكن القول في هذا الشأن بأن هذه الجهود لم تسفر في الإصلاح الإداري لقطاع الأوقاف بصفة خاصة إلا عن النتائج التالية :

- ١- المعالجة الجزئية والمحدودة لبعض المشكلات الإدارية في قطاع الأوقاف ، مثل الحصر والتسجيل والتوثيق لبعض أعيان الأوقاف لا جميعها ، والاسترداد الجزئي لبعضها لا لجميعها ، والاستثمار الجزئي لبعض فوائض ومدخرات أموال الأوقاف لا لجميعها .
- ٢- المعالجة الجزئية لبعض التشوهات في أساليب العمل في الإدارات الوقفية ، مع بقاء الأوضاع التنظيمية والهياكل الإدارية القائمة في الإدارات على حالها .
- ٣- ضعف رغبة جهات الإدارة في الأخذ بما يقدم إليها من توصيات لجان ونتائج وتوصيات دراسات ومقترحات إصلاح من بيوت خبرة ، حيث لم يتم الأخذ إلا بالقليل من كل هذه التوصيات والنتائج والمقترحات .

## المبحث الثاني

### وجود درجة عالية من المركزية الإدارية

إن من أبرز التحديات التي تواجه الإصلاح المالي والإداري للوقف في المملكة العربية السعودية منذ إنشاء المجلس الأعلى للأوقاف إلى حين إنشاء الهيئة العامة للأوقاف وجود درجة عالية من المركزية الإدارية كأسلوب عمل إداري يركز سلطات البت والتقدير ورسم السياسات ووضع الخطط في يد القيادات الإدارية العليا في السلم الوظيفي الإداري لإدارات الأوقاف المركزية والفرعية، والشواهد على ذلك كثيرة، منها:

١- أن نظام المجلس الأعلى للأوقاف قد ركز في يد المجلس جميع سلطات واختصاصات الإشراف على جميع الأوقاف الخيرية بالمملكة، وجميع صلاحيات وضع القواعد والإجراءات، واتخاذ القرارات المتعلقة بإدارتها واستغلالها، وتحصيل غلاتها، وصرف ريعها، حيث أسندت المادة الثالثة من نظام إنشاء المجلس إليه ثلاثة عشر اختصاصاً ومسؤولية؛ تشمل جميع جوانب العملية الإدارية المتعلقة بالأوقاف<sup>(١)</sup>.

٢- أنه على الرغم من أن نظام إنشاء المجلس الأعلى للأوقاف قد أقام إلى جواره في إدارة أعيان الأوقاف الكائنة في مناطق المملكة خارج دائرة العاصمة عددًا من مجالس الأوقاف الفرعية، إلا أن المادة السادسة من النظام قد ألزمت مجالس الأوقاف الفرعية بالرجوع إلى المجلس الأعلى<sup>(٢)</sup>، وبعدم البت في أي قرار في شؤون:

- أ - استبدال عقارات الأوقاف الخيرية الواقعة في منطقة المجلس الفرعي .
- ب - اعتماد المشروعات الاستثمارية والتنموية المقترحة تنفيذها من أموال الأوقاف الخيرية، والتي تتجاوز قيمتها مبلغ النصف مليون ريال .

(١) راجع المادة الثالثة من قرار مجلس الوزراء رقم ٥٨٤ وتاريخ ١٦/٧/١٣٨٦هـ.

(٢) المستشار فيصل بن محمد الخضير، الأنظمة والقرارات الإدارية المتعلقة بالأوقاف في المملكة العربية السعودية، مركز أوقاف للحلول التنموية بالدمام، ١٤٣٧هـ، ص ١٩٩، ٢٠٠، مرجع سابق .

- ج- أية معاملة يرجع النظام صلاحية البت فيها إلى المجلس الأعلى .
- د- التقديرات المالية السنوية لواردات ومصروفات غلال الأوقاف الخيرية الواقعة في منطقة عمل المجلس الفرعي، والتي يلزم لاعتمادها موافقة المجلس الأعلى عليها.
- هـ- اعتماد الحسابات الختامية السنوية لواردات ومصروفات غلال الأوقاف المذكورة وتدقيقها دون موافقة المجلس الأعلى .

والمعنى في ما تقدم : أن صلاحيات مجالس الأوقاف كانت قاصرة على تسيير العمل اليومي في الإدارات الفرعية ، وتنفيذ ما تتلقاه من تعليمات وتوجيهات من المجلس الأعلى فقط دون أن تكون لها سلطة البت في أي أمر مهم بشأن أعيان وأموال الأوقاف الكائنة في مناطق عملها أو سلطة التقرير النهائية في جميع أوجه النشاط الإداري لهذه الأعيان، أو سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية وتعديلها ، وسحبها وإلغائها حسب ما ترى .

٣- ولم يخفف نظام إنشاء الهيئة العامة للأوقاف من مغالاة الأخذ بالمركزية الإدارية ؛ فإن هذا النظام قد أحل الهيئة العامة للأوقاف محل وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد ، وأبقى على إدارات الأوقاف الفرعية في مناطق المملكة ، واستحدث وظيفة محافظ الهيئة ؛ فإنه قد عمق ووسع من نطاق الأخذ بالمركزية الإدارية في شؤون الأوقاف ، كما زاد من هيمنة الهيئة لا على الإشراف على الأوقاف الخيرية في المملكة فقط ، بل عليها وعلى الأوقاف الخاصة (الأهلية) ، والأوقاف المشتركة ، وأعمال النظار الذين يعينهم الواقفون ، ويكشف عن ذلك ويدل عليه نص المواد ( ٥ ، ٧ ، ٩ ) من النظام ، والتي ركزت جميع السلطات والاختصاصات والمسؤوليات في أيدي الهيئة كشخصية اعتبارية ، وفي أيدي مجلس إدارة الهيئة ، ومحافظ الهيئة<sup>(١)</sup> .

(١) المستشار فيصل بن محمد الخضير ، الأنظمة والقرارات الإدارية المتعلقة بالأوقاف في المملكة العربية السعودية ، مركز أوقاف للحلول التنموية بالدمام ، ١٤٣٧ هـ مرجع سابق ، ص ١٨٣ ، ١٨٨ .



## التعريف بالمركزية الإدارية وأركانها :

يشير تعريف أسلوب المركزية الإدارية إلى<sup>(١)</sup> تركيز العمل الإداري (في مؤسسة الوقف) وجعله من حيث سلطة البت والتقدير في أيدي القيادات العليا في السلم الوظيفي الإداري ، بحيث يلتزم كل مرؤوس بالخضوع لسلطة وقرارات رئيسه .

## أركان أسلوب المركزية الإدارية :

يقوم أسلوب المركزية الإدارية على ثلاثة أركان ، هي<sup>(٢)</sup> :

١- تجميع أوجه الوظيفة الإدارية وتركيزها بكل جوانبها في يد جهة الإدارة العليا ، بحيث يكون لها وحدها سلطة البت في جميع الأمور ، وسلطة التقرير النهائي في جميع أوجه النشاط الإداري ، وحق إصدار القرارات النهائية وتعديلها ، وسحبها وإلغائها ، بحسب ما تراه محققاً لأهداف النشاط وأغراضه .

٢- تدرج الإدارات والموظفين في سلم إداري يتدرج هبوطاً إلى أدنى الدرجات ، وصعوداً إلى الوزير أو إلى رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال ، بحيث يرتبط جميع الموظفين برباط التبعية ؛ حيث يتبع الموظف في الدرجة الأدنى جميع الموظفين في الدرجات الأعلى ، كما تخضع جهة الإدارة الدنيا لكل الإدارات التي تعلوها في السلم الإداري .

٣- السلطة الرئاسية ، وهي تعني خضوع كل موظف لرئيس إداري يعلوه في السلم الإداري وصولاً إلى الوزير أو إلى رئيس مجلس الوزراء (الرئيس الأعلى) ، وبحيث يكون للرئيس على أعمال مرؤوسيه اختصاصات إدارية شاملة ، حيث يملك سلطات تعيينه وترقيته ، وتحديد أعماله وواجباته الوظيفية ، ونقله من وظيفة إلى أخرى ، أو من عمل إلى عمل ، وتوقيع الجزاء التأديبي عليه عند الإخلال بواجبه ، أو ارتكابه لخطأ إداري<sup>(٣)</sup> ، كما يكون

(١) د. محمد الشافعي أبو راس ، القانون الإداري ، مكتبة النصر بالزقازيق ، مصر ، ٢٠٠١م ، ص ١٨٣ .

(٢) أ.د. توفيق شحاتة ، مبادئ القانون الإداري ، القاهرة ، ١٩٥٤ ، بدون ناشر ، ص ١٧٤ وما بعدها .

(٣) أ.د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن ، دار النهضة العربية بالقاهرة ،

لرئيس على مرؤوسيه سلطات التوجيه والإرشاد والرقابة ، بحيث جيب على المرؤوس الالتزام الكامل بطاعة أوامر الرئيس ، وتنفيذ تعليماته حتى لو كانت مخالفة للقانون ، وفي هذه الحالة على المرؤوس أن ينبه الرئيس إلى هذه المخالفة ؛ فإن أصر الرئيس على تنفيذ أوامره وأصدر أوامره بالتنفيذ وجب على المرؤوس الالتزام بالأوامر والتعليمات ، ويكون التنفيذ حينئذ على مسؤولية الرئيس الإداري وحده<sup>(١)</sup> .

### تقييم أسلوب المركزية الإدارية :

للمركزية الإدارية مزايا وعيوب ، نشير إليها فيما يلي :

#### أولاً : مزايا المركزية الإدارية :

يمكن إجمال هذه المزايا في :

- ١- تقوية سلطة ونفوذ جهة الإدارة العليا ، وتمكينها من فرض سلطانها على جميع موظفي الإدارات الوسطى والدنيا .
- ٢- توحيد أساليب العمل الإداري ، وتحقيق التجانس في الأداء في مختلف الإدارات .
- ٣- الاستفادة من خبرة وتجارب القيادات الإدارية العليا ، وإكساب الموظفين التابعين مزيداً من المهارات الإدارية .

#### ثانياً : عيوب المركزية الإدارية : يمكن إجمال هذه العيوب في :

- ١- تأخير البت في علاج المشكلات الإدارية ؛ نتيجة لتأخر إصدار القرار الإداري بشأنها .
- ٢- احتمال بعد القرار الإداري عن الصواب بقدر بعد مصدر القرار عن موقع المشكلة .
- ٣- عدم القدرة على إنجاب وإفراز القادة الإداريين الأكفاء .

(١) أ.د. طعيمة الجوف ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٧٨ م ، ص ١٨٣ .

## الإدارة المثلى للوقف :

يرى الباحث أنه ليس من الحكمة الأخذ في إدارة الأوقاف بأسلوب المركزية الكاملة أو المطلقة ، التي يجمع فيها وزير الأوقاف أو رئيس أو مجلس إدارة الهيئة العامة للأوقاف في يده كل السلطات الإدارية ، والتي ينفرد فيها بسلطة إصدار الأوامر والقرارات الإدارية ، وسلطة البت النهائي في كل شؤون الأوقاف ، والتي لا يملك فيها مدراء الإدارات الوسطى والدنيا إلا تنفيذ ما يصدر إليهم من أوامر وقرارات وتعليمات .

بل تقتضي الحكمة الإدارية في ظل التوسع المستمر في قطاع الأوقاف ، وفي إنشاء الإدارات الفرعية القائمة عليه في جميع مناطق المملكة التخفيف من درجة تركيز السلطة في أيدي الإدارات المركزية العليا ، وتفويضها أو تقريرها ابتداء لبعض المديرين وكبار الموظفين في الإدارات الفرعية في المناطق ، بحيث تكون لهم سلطة البت في بعض الأمور الجوهرية دون الرجوع إلى الوزير المختص أو إلى مجلس إدارة الهيئة ، وذلك من أجل تحقيق المرونة في العمل ، وعدم إرباكه ، أو التسبب في تأخير إنجازها ، وكذا من أجل خلق قيادات إدارية شابة مبدعة قادرة على تحمل مسؤولية إصدار القرارات الإدارية ، أي أن الحكمة تقتضي الأخذ بأسلوب المركزية البسيطة أو النسبية أو المعتدلة<sup>(١)</sup> ؛ فإن صانع القرار أو متخذ القرار في الإدارة الفرعية هو الأقرب إلى موقع مشكلات إدارته ، وهو الأقدر على تفهم جوانبها وأبعادها وحلولها ، وكلما كان متخذ القرار قريباً من موقع المشكلة كلما كان قراره أقرب إلى الصواب ، وأكثر تحقيقاً للحسم فيها<sup>(٢)</sup> .

(١) راجع في هذا الفرع من المركزية : أ.د. محمد فؤاد مهنا ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية ، د.ت ، ص ١٠٩ .

(٢) أ.د. ثروت بدوي ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٧١ م ، ص ٣٤٦ .

إرشادات تطبيق المركزية واللامركزية<sup>(١)</sup> :

- يؤيد الباحث ما ذهب إليه البعض من أنه ليس هناك قاعدة عامة لتطبيق المركزية أو اللامركزية ، ولكن هناك بعض الإرشادات التي تساعد المدير في اتباع هذه أو تلك ، ومنها :
- ١- مقتضيات الرقابة المركزية ، فإذا كان من صالح المؤسسة الوقفية تركيز الرقابة على جميع الإدارات وفي جميع شؤون الوقف في إدارة واحدة ؛ فإنه يفضل اتباع المركزية .
  - ٢- الرغبة في توحيد سياسات المحافظة على الأوقاف وتنميتها واستثمار فوائدها المالية ، فإذا كان ذلك يحقق مصلحة الوقف فإنه يفضل اتباع أسلوب المركزية الإدارية .
  - ٣- مدى توفر أساليب وأدوات الرقابة لدى جهة الإدارة ؛ فإن كانت متوفرة ؛ فإنه يفضل اتباع أسلوب اللامركزية أو المركزية النسبية البسيطة المعتدلة .
  - ٤- مدى أهمية وحيوية القرار الإداري ، ومقدار تكلفته ، فإذا كان موضوع القرار استراتيجياً ومهماً وذو تكلفة عالية ؛ فإنه يفضل اتباع أسلوب المركزية الإدارية .
  - ٥- تزايد حجم واردات القطاع الوقفي ، فكلما نمت وتزايدت أعيان الأوقاف وانتشرت إداراتها الفرعية على مستوى جميع مناطق المملكة فإنه يفضل اتباع أسلوب اللامركزية لمواجهة الحاجة إلى كثرة القرارات الإدارية المراد إصدارها وضماناً لسرعة إتخاذ القرار في الوقت المناسب
  - ٦- مدى توافر المديرين الأكفاء ومساعدتهم والموظفين المبدعين في الإدارات الفرعية ، فإن توفر منهم العدد الكافي الموثوق في كفاءته والمشهود له في إتقان العمل فإنه يفضل اتباع أسلوب اللامركزية الإدارية .
- وصفوة القول فيما تقدم : أن المبالغة في الأخذ بدرجة عالية من المركزية الإدارية الكاملة أو المطلقة يعتبر في ذاته أحد تحديات الإصلاح المالي والإداري للوقف في المملكة العربية السعودية .

(١) أ.د. أحمد عبد الله الصباب وآخرون ، أساسيات الإدارة الحديثة ، دار حوارزم العلمية للنشر ، جدة ،

## الفصل الثاني

### الدور المنوط بالأجهزة المالية والإدارية في الإصلاح المالي والإداري للوقف

تمثل الأجهزة والمؤسسات المالية والإدارية المناط بها مسؤولية الإصلاح المالي والإداري لقطاع الأوقاف الأساس في إنجاح عمليات هذا الإصلاح ، وذلك من حيث إن هذه الأجهزة والمؤسسات هي القائمة على مراقبة تطبيق القوانين والأنظمة وتنفيذ اللوائح ووضع أسس ونظم العمل الإداري ، ومن المعلوم أنه لا سبيل إلى تحقيق التنمية الإدارية في قطاع الوقف دون أن تتوفر لديه الأدوات الإدارية الفاعلة ذات القدرة على الاضطلاع بعمليات الإصلاح المالي والإداري لهذا القطاع .

ولقد شهد الجهاز الإداري في المملكة العربية السعودية بصفة عامة وفي قطاع الأوقاف بصفة خاصة توسعاً متزايداً في الأجهزة والمؤسسات المالية والإدارية المناط بها مسؤولية الإصلاح المالي والإداري ، وفي هذا الفصل سيتم مناقشة وتحليل الوحدات الإدارية المضطلة بعمليات الإصلاح المالي والإداري لقطاع الأوقاف في المملكة العربية السعودية ، من خلال أربعة مباحث على النحو الآتي :

**المبحث الأول :** الدور المنوط بالوزارات والمؤسسات والمصالح المالية .

**المبحث الثاني :** الدور المنوط بالجهات الرقابية .

**المبحث الثالث :** الدور المنوط بوزارة التخطيط ووزارة العمل والتنمية الاجتماعية .

**المبحث الرابع :** الدور المنوط بأجهزة التنمية الإدارية وأجهزة مكافحة الفساد .

## المبحث الأول

### الدور المنوط بالوزارات والمؤسسات والمصالح المالية

إن الوقف باعتباره مؤسسة مالية تمثل القطاع الثالث من قطاعات الاقتصاد الوطني ، وتستحوذ على جانب كبير من الأصول الرأسمالية الإنتاجية ، ومن عناصر الإنتاج المتاحة في المجتمع ؛ فإن من الطبيعي أن يضطلع بتنميته الإدارية والمالية ؛ وزارات وأجهزة ومجالس ولجان مالية واقتصادية ، في مقدمتها وزارة المالية والمؤسسات والأجهزة المتفرعة عنها ، وكذا أجهزة التخطيط المركزية وأجهزة الرقابة والتفتيش .

وهذا المبحث يعنى بعرض وتحليل الدور الإصلاحي للوقف المنوط بوزارة المالية ، والدور المنوط بمؤسسة النقد العربي السعودي ، والدور المنوط بمصلحة الزكاة وضرائب الدخل ، في ثلاثة مطالب رئيسة ، على النحو التالي :

**المطلب الأول :** الدور المنوط بوزارة المالية .

**المطلب الثاني :** الدور المنوط بمؤسسة النقد العربي السعودي .

**المطلب الثالث :** الدور المنوط بالهيئة العامة للزكاة والدخل .

## المطلب الأول : الدور المنوط بوزارة المالية .

تمارس وزارة المالية مجموعة من الاختصاصات في علاقاتها بالقطاعات الحكومية والمؤسسات العمومية المختلفة ، يمكن إجمالها فيما يأتي :

١- الرقابة المسبقة على تنفيذ الميزانية العامة : سواء من حيث صرف النفقات أو من حيث إقرار التصرفات المالية ؛ كالمناقصات والممارسات ، وذلك عن طريق ممثليها الماليين في الوزارات والدوائر المستقلة . وقد اصطلح على تسمية هذا النوع من الرقابة : «الرقابة المستمرة المانعة» بهدف منع الأخطاء والمخالفات المالية قبل وقوعها ، وتتم هذه الرقابة بطريقة منتظمة ودائمة ، عن طريق هؤلاء الممثلين الماليين . ولا يناعز وزارة المالية والاقتصاد الوطني في هذا الاختصاص أي جهاز رقابي آخر<sup>(١)</sup> .

٢- كما تختص وزارة المالية بالتحري والكشف عن المخالفات المالية التي تقع من جميع موظفي أجهزة الدولة ؛ لتحديد تلك المخالفات والمسؤولين عنها ، واقتراح الوسائل الكفيلة بالحد من وقوعها ، وإحالة ما يثبت منها إلى هيئة الرقابة والتحقيق لاتخاذ ما يلزم بشأنها ، كما تختص بمتابعة المخالفات المالية التي تثيرها أجهزة الرقابة الأخرى .

٣- كما تختص وزارة المالية بمعاونة الجهات المعنية في متابعة تنفيذ خطط التنمية الخاصة بها ؛ بهدف تقييم مستوى الإنجاز في مجال الأعمال ، ومستوى الأداء في مجال الخدمات ، بحيث لا يكون قيامها بوظيفتها تكررًا لما تقوم به الجهات الأصلية المعنية .

٤- كما تختص وزارة المالية بالاشتراك في اللجنة العليا للإصلاح الإداري في المملكة ، المنشأة بموجب قرار مجلس الوزراء ، الصادر فب عام ١٣٨٣هـ بهدف الإشراف على عملية الإصلاح الإداري<sup>(٢)</sup> ، والإسراع بعملية إعادة تنظيم الأجهزة الحكومية ، وتطوير الإدارة

(١) اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق ، دور وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، مجموعة الأنظمة المتعلقة باختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق ، ١٤٢٢هـ .

(٢) د. إبراهيم محمد محمود ، أجهزة ومؤسسات التنمية الإدارية في الوطن العربي ، بحث منشور ضمن كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، الأردن ، ١٤٠٦هـ ، ص ١٥٢ .

في المملكة ؛ حيث تقوم هذه اللجنة باتخاذ جميع الإجراءات التي تحقق إصلاح الجهاز الإداري ، وتكون قراراتها واجبة التنفيذ في حدود ما يقضي به قرار إنشائها ، وهي مؤلفة من : رئيس الوزراء رئيساً للجنة ، ووزير الدفاع والطيران نائباً للرئيس ، وعضوية كل من : وزير المالية والاقتصاد الوطني ، ووزير التخطيط ، واثنين من وزراء الدولة ، ورئيس الديون العام للخدمة المدنية ، ويساعدها في عملها لجنة إدارية تحضيرية مكونة من مدير عام معهد الإدارة العامة رئيساً ، وعضوية كل من : نائب رئيس الديوان العام للخدمة المدنية لشؤون تطوير الخدمة ، ومدير عام الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة في وزارة المالية والاقتصاد الوطني .

٥- كما كان يلحق إدارياً بوزارة المالية والاقتصاد الوطني<sup>(١)</sup> معهد الإدارة العامة ، المنشأ بالمرسوم الملكي رقم ٩٣ وتاريخ ٢٤ / ١٠ / ١٣٨٠ هـ ، المبني على قرار مجلس الوزراء رقم ٥٢٢ وتاريخ ١٢ / ١٠ / ١٣٨٠ هـ ، وهو : هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، ويلحق إدارياً بوزارة المالية والاقتصاد الوطني<sup>(٢)</sup> .

وتنص المادة الثانية من مرسوم إنشاء المعهد<sup>(٣)</sup> على أن الغرض من المعهد هو : رفع كفاءة موظفي الدولة ، وإعدادهم علمياً وعملياً لتحمل مسؤولياتهم ، وممارسة صلاحياتهم على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الإدارة ، ويدعم قواعد وتنمية الاقتصاد الوطني . كما يختص المعهد بالإسهام في التنظيم الإداري للإدارة الحكومية ، وإعطاء المشورة في المشاكل الإدارية التي تعرضها عليها الوزارات والهيئات الحكومية ، ( وإجراء ) البحوث المتعلقة بشؤون الإدارة ، وتوثيق الروابط الثقافية في مجال الإدارة العامة .

(١) نقلت هذه التبعية إلى الديوان العام للخدمة المدنية بمقتضى قرار مجلس الوزراء رقم ٥٥ وتاريخ ١٨ / ٣ / ١٤١٦ هـ لتجانس طبيعة عمله مع مهام الديوان ، وذلك بناء على برقية معالي وزير المالية المتضمنة لطلب ربط معهد الإدارة العامة بالديوان العام للخدمة المدنية .

(٢) المادة الأولى من مرسوم إنشاء المعهد ، مجموعة الأنظمة السعودية ، هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ، المجلد الثالث (أنظمة التعليم والعلوم) ، ص ٥٢ .

(٣) المعدلة بالمرسوم الملكي رقم م / ٥ وتاريخ ٢٧ / ٦ / ١٣٩٠ هـ .



أما عن صلاحيات المعهد ؛ فقد قدمت المادة الثالثة من مرسوم الإنشاء نماذج منها  
- لا على سبيل الحصر - حيث ذكرت منها :

أ - وضع وتنفيذ برامج تعليمية وتدريبية للمستويات الوظيفية المختلفة .

ب- إجراء البحوث والدراسات الإدارية العلمية والعملية وتوجيهها والإشراف عليها  
بالمعهد بالتعاون مع المسؤولين في الوزارات والمصالح وفروعها .

وقد كان مجلس إدارة المعهد وقت تبعيته الإدارية لوزارة المالية يضم : وزير المالية  
والاقتصاد الوطني رئيسًا ، ووكيل وزارة المالية للشؤون الاقتصادية نائبًا للرئيس .

إلا أنه وبناء على برقية وزير المالية والاقتصاد الوطني رقم ٣/س/ ٣٤٥٧ وتاريخ  
١٠/٣/١٤١٦هـ المتضمنة أنه من خلال مراجعة معاليه للاختصاصات التي تراكمت  
لدى وزارة المالية والاقتصاد الوطني على مدى السنوات الماضية ، تبين أن لها  
اختصاصات مشابهة لأعمال بعض الأجهزة الحكومية ، وحتى تتمكن الوزارة من التفرغ  
لمهامها الأساسية ؛ فإن معاليه يأمل الموافقة على ربط معهد الإدارة العامة بالديوان العام  
للخدمة المدنية ؛ لتجانس طبيعة عمله مع مهام الديوان .

وبناء على هذه المذكرة صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٥٥ وتاريخ ١٨/٣/١٤١٦هـ  
متضمنًا : إلحاق معهد الإدارة العامة بالديوان العام للخدمة المدنية .

إلا أنه مع هذا النقل فإن تشكيل مجلس إدارة المعهد الصادر بقرار مجلس الوزراء  
رقم ١٥٠ وتاريخ ١٧/١٠/١٤١٧هـ يضم ممثلًا عن وزارة المالية والاقتصاد الوطني  
عضوًا في المجلس ، بما يدل على أن لوزارة المالية دورًا مهمًا في توجيه سياسات المعهد ،  
ورفع كفاءة موظفي الدولة ، وإعدادهم علميًا وعمليًا لتحمل مسؤولياتهم وممارسة  
صلاحياتهم على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الإدارة ، ويدعم قواعد تنمية الاقتصاد  
الوطني ، كما أن لها دورًا في الإسهام في التنظيم الإداري للإدارة الحكومية ، والإصلاح  
الإداري لها .

٦- ومن آليات الإصلاح الإداري التابعة لوزارة المالية : الإدارة المركزية للتنظيم والأساليب والإدارة ، وقد أنشئت الإدارة المركزية للتنظيم بموجب المرسوم الملكي رقم ١٩ لعام ١٣٨٤ هـ ، إلا أنها لم تبدأ بممارسة أعمالها إلا في عام ١٣٨٦ هـ<sup>(١)</sup> ، وبموجب قرار وزير المالية والاقتصاد الوطني رقم ١٤٤٧ / ١٨ / ١ الصادر بتاريخ ٢ / ٢ / ١٣٨٦ هـ ، أوكلت إليها المهام التالية :

أ - دراسة وتحليل أساليب العمل في أجهزة الحكومة بقصد تطويرها وزيادة فاعليتها ؛ لتمكينها من القيام بخدمات أفضل .

ب- العمل على تحليل وتبسيط العمليات المكتبية في الإدارات الحكومية ، واستعمال الأجهزة والمعدات الحديثة ، وتوحيد النماذج المستعملة .

ج- التعاون مع خبراء مؤسسة فورد الذين يعملون في برنامج الإصلاح الإداري فيما يتعلق بتنظيم البرنامج وتنفيذه .

د - تقديم المشورة في جميع ما يرتبط بالأجهزة الإدارية المختلفة من أعمال في مجالات التنظيم والتوظيف والأساليب الإدارية .

وفي مرحلة لاحقة<sup>(٢)</sup> تحددت مهام ومسؤوليات الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة بموجب قرار وزير المالية والاقتصاد الوطني رقم ١٦٢٩ / ١٨ في ٢٤ / ٨ / ١٣٨٧ هـ كما يلي :

أ - تطوير الأساليب التنظيمية في الأجهزة الحكومية المختلفة في جميع المستويات ، ووضع معدلات الأداء المناسبة ، ونشرها للاسترشاد بها في تنظيم هذه الأجهزة وتحديد حاجتها من القوى العاملة .

(١) د. محمد عبد الرحمن الطويل ، الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية ، دراسة منشورة في كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، الأردن ، ١٤٠٦ هـ ، ص ٣٧٠ .

(٢) د. محمد عبد الرحمن الطويل ، الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص ٣٧٠ .

ب - مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة قبل إدراجها في الميزانية ، ومراجعة إعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات الأجهزة القائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة .

ج - إعداد وإبداء الرأي في مشروعات الأنظمة واللوائح المتعلقة بالنواحي التنظيمية والإدارية ، ومراجعة جميع الأنظمة القائمة بغرض العمل على تطويرها وتنسيقها عندما يطلب إليها ذلك .

د - المساعدة في تأسيس وتنظيم وحدات التنظيم والإدارة في الأجهزة الحكومية المختلفة ، والتنسيق بين أعمالها ، وإعداد دليل يوضح اختصاصها وأهدافها ، ومدىها بالمساعدات اللازمة لزيادة مقدرتها وكفاءتها ، ومتابعة أعمالها وتحليلها ، واستخلاص النتائج ، وتعميم المفيد منها .

وصفوة القول فيما تقدم : أن وزارة المالية أنشئت في عام ١٣٥١هـ / ١٩٣٢م ، والتي تقوم عن طريق الأجهزة والإدارات التابعة لها والملحقة بها ، والاختصاصات والمسؤوليات المنوطة بها بدور إصلاحي فاعل في الإصلاح المالي والإداري لجميع أجهزة وقطاعات الإدارة العامة في المملكة ، بما فيها قطاع الأوقاف ، إلى جانب دورها الهام في الرقابة المالية التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية ، والكشف عن الانحرافات ، ومدى مطابقتها هذه التصرفات للأنظمة واللوائح والقواعد والإجراءات النافذة<sup>(١)</sup> ، والتأكد من صحة الحسابات ، واستخدام الاعتمادات المالية في الأوجه التي خصصت لها ، وتطبيق القواعد المالية ، والكشف عن الأخطاء المالية وتصحيحها ، وتفادي وقوعها مستقبلاً ، وغير ذلك من الاختصاصات المتعلقة بإعداد الميزانية العامة للدولة ، والميزانيات السنوية للأجهزة الحكومية ومراقبة تنفيذها عن طريق الممثلين الماليين التابعين لها في الأجهزة والوحدات الحكومية .

فإن الأمل معقود على هذه الوزارة التي تقف على رأس وزارات قطاع التنمية في المملكة في استمرارية وزيادة فعاليتها في القيام بالإصلاح المالي والإداري لقطاع الأوقاف والعمل الخيري في المملكة .

(١) د. فهمي محمود شكري ، الرقابة المالية العليا ، دار مجدلاوي للنشر ، عمان ، الأردن ، د.ت ، ص ١٧ .

- وهكذا يأمل الباحث لوزارة المالية أن تقوم بدورها في الإصلاح الإداري والمالي للقطاع الوقفي من خلال اختصاصات وصلاحيات الوزارة في ممارسة عمليات المراقبة التالية :
- ١- الرقابة المسبقة والمستمرة على تنفيذ ميزانية الوقف وميزانية الهيئة العامة للأوقاف ، عن طريق الممثلين الدائمين للوزارة في الجهتين المشار إليها ، والتي تهدف إلى منع المخالفات قبل وقوعها .
  - ٢- التحري والكشف عن المخالفات المالية التي تقع من موظفي إدارات الأوقاف المركزية والفرعية لتحديد متركبيها ، واتخاذ ما يلزم من إجراءات التحقيق بشأنها .
  - ٣- تقييم مستوى الإنجاز في إدارات الأوقاف في مجال الأعمال والأداء .
  - ٤- الاشتراك في الإشراف على عمليات الإصلاح الإداري المقترحة في إدارات الأوقاف وتطويرها ، وإعادة تنظيمها .
  - ٥- دراسة أساليب العمل في الإدارات الوقفية بقصد تطويرها وتبسيط عملياتها ، وتوحيد النماذج المستعملة فيها .
  - ٦- تقديم المشورة في الإدارات الوقفية في مجالات التنظيم والتوظيف وأساليب الإدارة .
  - ٧- تطوير الأساليب التنظيمية في إدارات الأوقاف ، ووضع معدلات الأداء المناسبة لكل إدارة .
  - ٨- إعداد وإبداء الرأي في مشروعات الأنظمة واللوائح المتعلقة بالوقف ، والعمل على تطويرها وتعديلها حسب الحاجة .

## المطلب الثاني : الدور المنوط بمؤسسة النقد العربي السعودي .

تعتبر مؤسسة النقد العربي السعودي أول مؤسسة عامة تم إنشاؤها في المملكة العربية السعودية<sup>(١)</sup> ، وتم إنشاؤها بموجب المرسوم الملكي رقم ٢٣ وتاريخ ٢٣ / ٥ / ١٣٧٧ هـ<sup>(٢)</sup> المبني على قرار مجلس الوزراء رقم ١٠٣ وتاريخ ٢٠ / ٥ / ١٣٧٧ هـ ، من أجل القيام بدور فاعل في عمليات التنمية ، بعد تزايد أنشطة الدولة في مرحلة التوسع في الخدمات ، وبداية مرحلة التنمية الشاملة .

وليس لمؤسسة النقد العربي السعودي دور ملحوظ في عمليات الإصلاح المالي والإداري لأجهزة وإدارات المملكة ، أو لقطاع الوقف والعمل الخيري.

إلا أن المادة الرابعة من مرسوم إنشاء المؤسسة قد أسندت إليها مباشرة القيام بأعمال مصرف الحكومة (البنك المركزي) ، وألزامت أن تورد إليها كافة موارد الحكومة المالية ، أن تصرف منها كافة مدفوعاتها (نفقاتها العامة)<sup>(٣)</sup> .

وعلى الرغم من أن غلات وموارد الأوقاف ليست من قبيل الموارد العامة للدولة ، ولا تدخل ضمن عناصر ميزانيتها العامة ، سواء في جانب الإيرادات أو في جانب الصرف والنفقات العامة ، وإنما هي موارد وأموال ذات طبيعة خاصة ، ومخصصة لصالح الأفراد أو جهات البر الموقوفة عليهم .

(١) د. محمد عبد الرحمن الطويل ، الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية ، ص ٣٨٠ ، مرجع سابق .

(٢) مجموعة الأنظمة السعودية ، هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ، ١٤٢٣ هـ ، المجلد السابع ، ص ٩٦ .

(٣) د. أسامة عبد الرحمن ، المؤسسات العامة والأساليب الحديثة في الميزانية ، مع التركيز على الوضع في المملكة العربية السعودية ، بحث مقدم لدورة الميزانية العامة أداة للتنمية الاقتصادية ، كلية العلوم الإدارية ، جامعة الملك سعود ، الرياض ، ١٤٠١ هـ ، ص ٧١-٧٤ .

وراجع كذلك د. نواف كنعان ، ود. محمود عاطف البنا ، المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية ،

دراسة نظرية وتطبيقية ، مطابع الفرزدق ، الرياض ، ١٤٠٤ هـ ، ص ٩٥ وما بعدها .

على الرغم من ذلك فإن المنظم السعودي ارتأى في الفقرة الثالثة من المادة السادسة عشرة من نظام الهيئة العامة للأوقاف أن تودع أموال الأوقاف التي تكون الهيئة ناظرة عليها أو مديرة لها في حسابات مستقلة لدى مؤسسة النقد العربي السعودي .

كما ارتأى ذلك أيضًا بالنسبة للإيرادات المدرجة في ميزانيات الهيئة نفسها ؛ حيث نصت الفقرة الثانية من المادة التاسعة عشرة من نظام الهيئة<sup>(١)</sup> على أن تودع أموال الهيئة في حسابات مستقلة لدى مؤسسة النقد العربي السعودي ، وهذه الرؤية تشعر بما يأتي :

- ١- دور مؤسسة النقد في مراقبة إيرادات ونفقات الأوقاف والهيئة معًا .
- ٢- دور المؤسسة في وضع وتنفيذ السياسات المالية والاقتصادية التي تنتهجها الهيئة العامة للأوقاف في إدارة ميزانيتها وميزانية الأوقاف التي تشرف عليها .
- ٣- توفير قدر من المرونة للهيئة العامة للأوقاف في عمليات تنفيذ ميزانيتها السنوية وميزانية الأوقاف التي تشرف عليها .
- ٤- توفير قدر من الشفافية والإفصاح أمام الدولة عن موارد ونفقات قطاع الأوقاف لديها بما يمكنها من رسم السياسات الإصلاحية لهذا القطاع ؛ لتعظيم إيراداته ، وترشيد نفقاتها ، وتعزيز إسهاماته في الناتج الوطني الإجمالي ، وبما ينقل قطاع الأوقاف من دائرة الاقتصاد الخفي الذي تجهل الدولة موارده ونفقاته ، إلى دائرة الاقتصاد الظاهر .
- ٥- توفير قدر من الشفافية والإفصاح عن موارد ونفقات الهيئة العامة للأوقاف؛ لتمكين الجهات الرقابية الحكومية من الرقابة عليها .

(١) نظام الهيئة العامة للأوقاف الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١١ في ٢٦/٢/٢٤٣٧هـ

### المطلب الثالث : الدور المنوط بمصلحة الزكاة والدخل .

يتماثل الوقف مع الزكاة في أن كلا منهما أداة من أدوات السياسة المالية الإسلامية في إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة التي لم يكن لها حظ في الحصول على عائد من عوائد عناصر الإنتاج التي تضافت في إنتاج الدخل القومي عند التوزيع الأولي له<sup>(١)</sup>، إلا أن الوقف يدخل في إطار صدقات التطوع ، خلافاً للزكاة المفروضة ، وكلاهما يخرج عن دائرة أموال الدولة الخاصة الناتجة من عناصر الدومين العام والخاص (ممتلكاتها العامة والخاصة) .

وبناء على المرسوم الملكي رقم ١٧ / ٢ / ٢٨ / ٨٦٣٤ وتاريخ ٢٩ / ٦ / ١٣٧٠ م فقد أمر الملك المؤسس عبد العزيز (طيب الله ثراه) بقصر فرض ضريبة الدخل على الأفراد والشركات الذين لا يحملون الرعوية (الجنسية) السعودية<sup>(٢)</sup> ، واستيفاء الزكاة الشرعية وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية السمحاء من الأفراد والشركات الذين يحملون الرعوية السعودية .

وقد قسم المرسوم الملكي رقم ١٧ / ٢ / ٢٨ / ٣٣٢١ وتاريخ ٢١ / ١ / ١٣٧٠ هـ الدخل الخاضع للضريبة إلى نوعين : الدخل الشخصي ، والدخل على استثمار رأس المال (الدخل الذي تدره استثمارات رؤوس الأموال) ، وهذا التقسيم يستتبعه بالضرورة تقسيم ضريبة الدخل إلى نوعين هما : الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين ، والضريبة على دخول الأشخاص الاعتبارية (الشركات) .

بيد أن المنظم السعودي أبقى على ضريبة الدخل على استثمارات رؤوس الأموال (أي الضريبة) على دخل الأشخاص الاعتبارية ، بموجب المرسوم الملكي رقم م / ٣٧ وتاريخ ٤ / ٥ / ١٣٩٥ هـ ، المبني على قرار مجلس الوزراء رقم ٥٢٩ وتاريخ ٣ / ٥ / ١٣٩٥ هـ تم إلغاء الضريبة المقررة على الدخل الشخصي الذي يحصل عليه الأفراد الأجانب العاملون في المملكة

(١) أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، المالية العامة ، توزيع دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٦ م ، ص ٦١-٦٥ .

(٢) كتاب قوانين وتعليمات الزكاة الشرعية وضريبة الدخل ، وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، مصلحة الزكاة والدخل ، مطابع الحكومة ، ١٣٧١ هـ .

العربية السعودية ، بحيث يسري هذا الإلغاء على الدخول التي يستحق صرفها بعد صدور هذا المرسوم<sup>(١)</sup> .

٢- وبموجب ما نشرته جريدة أم القرى (الجريدة الرسمية) في عددها ٣١٩٣ لسنة ٦٥ بتاريخ الجمعة ١٩ جمادى الأولى ١٤٠٨هـ الموافق ٨ يناير ١٩٨٨م تحت عنوان : مكرمة ملكية كريمة بإلغاء ضريبة الدخل على الأجانب .

### موقف الوقف من فرض الضريبة على الأشخاص الاعتبارية :

قصر المرسوم الملكي رقم ٣٣٢١/٢٨/٢/١٧ وتاريخ ٢١/١/١٣٧٠هـ بشأن ضرائب الدخل على الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للضريبة على الشركات فقط ، وعرفت المادة العاشرة من هذا المرسوم الشركة بقولها : « تعني كلمة شركة في هذا النظام أي شركة تسجلت أو يجب عليها أن تسجل بموجب قانون تسجيل الشركات المصدق عليه بالأمر الملكي رقم ١٤٤ ، ويشمل هذا التعبير أيضاً كل الشركات التي تتعاطى كافة الأعمال في المملكة العربية السعودية » ، ومن المعلوم أن الوقف ليس شركة .

وتحت عنوان : المعفو من الضرائب : نصت المادة السابعة عشرة في فقرتها الأخيرة على أنه : « يعفى من أحكام هذا النظام التبرعات والإعانات المدفوعة للحكومة والهيئات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية المعترف بها من قبل الحكومة العربية السعودية » ، وبهذا يتضح أنه لا ضرائب مفروضة على أعيان الأوقاف أو غلاتها .

### موقف المملكة العربية السعودية من تحصيل الزكاة الشرعية :

يمكن تلخيص معالم هذا الموقف كما يلي :

١- في بداية الأمر نصت المادة الثانية من المرسوم الملكي ١٧/٢/٢٨/٨٦٣٤ وتاريخ ٢٩/٦/١٣٧٠هـ على أن : «تستوفى من الأفراد والشركات (شركات الأموال والأشخاص) الذين يحملون الرعوية السعودية الزكاة الشرعية وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية .

(١) مجموعة الأنظمة السعودية ، مجلد ٧ ، ص ٤٧ ، مرجع سابق .



٢- وبعد حوالي ثلاثة أشهر من صدور المرسوم السابق ؛ صدر المرسوم الملكي رقم ١٧/٢/٢٨/٨٧٩٩ وتاريخ ٨/٩/١٣٧٠هـ وصرح بأنه بالنظر لما رأيناه من رغبة رعايانا في أن يتولوا بأنفسهم توزيع قسم من زكاة أموالهم وعروض تجارتهم على ذوي قرباتهم من المساكين ؛ من أجل ذلك نأمر بما هو آت : « إن الزكاة الشرعية المفروضة على النقود وعروض التجارة ربع العشر ، اثنان ونصف في المائة ، فعلى بيت المال أن يستوفي من رعايانا ثمن العشر ، أي واحد وربع في المائة ، ويترك ثمن العشر الباقي لرعايانا ينفقونها بأنفسهم على المستحقين ، أما بالنسبة لزكاة الأنعام وثمار الأرض تستوفي من قبل الجهات المختصة (كاملة) كما كانت تستوفي في السابق » .

٣- أما بالنسبة للزكاة على الشركات السعودية والشركاء السعوديين فقد كانت محلاً للتعديل الوارد بالمرسوم الملكي رقم ١٧/٢/٢٨/٥٧٧ وتاريخ ١٤/٣/١٣٧٦هـ ، والذي نص في مادته الأولى على أن : « تستوفي الزكاة كاملة وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية من كافة الرعايا السعوديين على السواء ، كما تستوفي من الشركات السعودية التي يكون كافة الشركاء والمساهمين فيها من السعوديين ، كما تستوفي أيضاً من الشركاء السعوديين في الشركات المؤلفة من سعوديين وغير سعوديين .

٤- وبعد أن أمر المرسوم السابق بجباية الزكاة كاملة من جميع الشركات المساهمة وغيرها والأفراد ممن يخضعون للزكاة ، أعاد المرسوم رقم م/٧٦ وتاريخ ٣٠/١٠/١٣٩٦هـ الأمر بجباية نصف الزكاة الشرعية الواجبة في النقد وعروض التجارة من الخاضعين للزكاة ، وعليهم إخراج النصف الآخر بمعرفتهم لمستحقيه ، ما عدا الشركات المساهمة فتجبي الزكاة كاملة ، على أن يسري ذلك اعتباراً من السنة المالية المنتهية في آخر سنة ١٣٩٥هـ أو سنة ١٩٧٥م حسب الأحوال .

٥- وفي مرحلة متأخرة صدر المرسوم الملكي رقم م/٤٠ وتاريخ ٢/٧/١٤٠٥هـ إعادة حق الدولة في جباية الزكاة كاملة من جميع الشركات والمؤسسات وغيرها والأفراد ممن يخضعون للزكاة .

### مزايا ضريبية وزكوية للوقف :

من الثابت فقهاً وقانوناً أن الوقف يتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ، وبالذمة المالية المستقلة عن شخصية وذمة الواقف والموقوف عليهم وناظر الوقف ، وأنه يتمتع تبعاً لذلك بأهلية اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات ، وينوب عنه ناظر الوقف في إجراء التصرفات بالشروط التي ذكرها الفقهاء .

والسؤال المطروح هنا هو : هل تخضع أعيان الوقف وغلاته للضريبة والزكاة ، وهل تخضع التوزيعات التي يتم توزيعها من الربح على المستحقين لكل من الضريبة والزكاة ؟ وهذا السؤال يتفرع في حقيقته إلى سؤالين عن حكم فرض الزكاة على أموال الوقف وتوزيعاته ، وعن حكم فرض الضرائب على أعيان الأوقاف وغلاتها وتوزيعاتها ، وسيتم الإجابة هنا عن كلا السؤالين ، فنقول :

### أولاً : حكم فرض الزكاة على أموال الأوقاف وتوزيعات الوقف على المستحقين :

من المعلوم أن الوقف في ذاته صدقة تطوعية (غير إلزامية) يشترط في إنشائه ما يشترط في إجراء الصدقة التطوعية من ملكية كل من الواقف والمتصدق للمال ، ومن أهليتها للتصرف وعدم الحجر عليهما ، وعدم إجراء الوقف أو الصدقة في مرض الموت أو في حالة وجود الدين المستغرق على أيهما<sup>(١)</sup> ، إلا أن الفرق بين الوقف وبين صدقة التطوع يتمثل في أن الوقف صدقة جارية لا يمتلك المتصدق عليه عينها ، وإنما يستفيد فقط من منافعها مدة بقاء العين الموقوفة صالحة للاستعمال أو للاستغلال ، أما الصدقة التطوعية العادية ؛ فإنها مبتوتة تقع لمرة واحدة ، ويتملك المتصدق عليه عينها ، وله حق استهلاك عينها .

وكل من الوقف وصدقة التطوع العادية يختلفان عن الزكاة المفروضة ، والتي هي قدر مخصوص يؤخذ من مال مخصوص ويصرف لثاني طوائف مخصوصة من المستحقين ، وقد أطلق عليها القرآن الكريم وصف الصدقة .

(١) أ.د. منذر قحف ، الوقف الإسلامي ، ص ١٠٩ ، مرجع سابق .

وعلى ذلك نقول بأنه لا صدقة مفروضة على عين صدقة تطوعية ؛ لأن ذلك يتنافى مع حديث : « لا ثني في الصدقة »<sup>(١)</sup> ، أي لا تؤخذ الصدقة عن مال واحد مرتين في عام واحد .  
وأصل الثني بالمد (الثناء) ، والذي في النهاية : الثني بالكسر والقصر وهو أن يفعل الشيء مرتين ، قال أبو عبيد : وفي الثني وجه آخر : أن لا تؤخذ الصدقة من عام مرتين ، ويعتبر أخذ الزكاة من إجمالي غلال الأوقاف ، ثم أخذها مرة ثانية من كل مستفيد مما يوزع عليه من الغلة من قبيل الثني أو الازدواج<sup>(٢)</sup> .

### ثانياً : مدى خضوع الوقف للضرائب والرسوم :

لم ترد في أنظمة الوقف السعودية ولا في نظام ضريبة الدخل على الشركات أية إشارة إلى لزوم فرض الضرائب على أعيان الأوقاف أو على غلالها ، والإشارة الوحيدة التي وردت في نظام الهيئة العامة للأوقاف في المادة الحادية والعشرين منها نصت على أن : « تعامل الهيئة من حيث الرسوم (رسوم التوثيق والتقاضي) معاملة الهيئات والمؤسسات العامة » .

وقد جاء القانون الاسترشادي للوقف ولائحته التنفيذية في هذا الشأن أكثر وضوحاً وحسماً ؛ فإنها وقد اعتبرا أن أموال الوقف الخيري والحصة الخيرية في الوقف المشترك في حكم الأموال العامة ، فإن المادة ٦٢ من القانون ، والفقرتان ٣ ، ٤ من المادة ٢٩٤ من اللائحة التنفيذية قد نصا على أن تعفى الأوقاف الخيرية والحصة الخيرية من الأوقاف المشتركة من أي ضرائب أو رسوم ونفقات نشر مما توجب القوانين نشره في الجريدة الرسمية ، كما تعفى الأوقاف الخيرية والحصة الخيرية من الأوقاف المشتركة من الرسوم القضائية في كافة درجات التقاضي .

(١) الأموال ، لأبي عبيد القاسم بن سلام ، قال أبو عبيد : حديث مرفوع ، حدثت به عن سفيان بن عيينة ، عن الوليد بن كثير ، عن حسن بن حسن ، عن أمه فاطمة بنت حسين . الأموال ، فقرة ٩٨٢ ، ص ٣٨٣ ، تحقيق : محمد خليل هراس ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٠٦ هـ .

(٢) لمزيد من التفصيل راجع : أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، الازدواج الضريبي في التشريع المالي الإسلامي والتشريع المالي المعاصر ، رسالة ماجستير ، كلية الشريعة والقانون بالقاهرة ، توزيع دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٦ م .

وهو نفس الإعفاء الذي أكدت عليه مدونة الأوقاف المغربية ، حيث نصت المادة ١٥١ على أن : « تعفى الأوقاف العامة فيما يخص جميع تصرفاتها أو أعمالها أو عملياتها ، وكذا الدخول المرتبطة بها من كل ضريبة أو رسم أو أي اقتطاع ضريبي آخر يكون له طابع وطني أو محلي<sup>(١)</sup> .

أما الوقف الذري الخاص فلا يتمتع بالإعفاء من الضرائب والرسوم مثل الوقف الخيري ؛ لأنه يؤول لمصلحة المستحقين ، إلا القدر المصروف فعلاً في وجوه البر والإحسان<sup>(٢)</sup> .  
وواضح أن هذا الإعفاء يقتصر فقط على دعم الوقف الخيري والحصة الخيرية في الوقف المشترك .

والخلاصة ، أن للهيئة العامة للزكاة والدخل دوراً إصلاحياً للوقف ، يتمثل في دعمه ودعم أنشطته ومقاصده الخيرية عن طريق إعفاء أعيانه وغلاته من الزكوات الأربع الأصلية (الزروع والثمار ، والنعم ، والنقدين ، وعروض التجارة) ، وكذا من كافة الضرائب والرسوم التي تفرضها الدولة بما فيها رسوم التقاضي .

(١) د. مجيدة الزباني ، مدونة الأوقاف المغربية ، الكتاب رقم (١١) من سلسلة كتب مدار التي تصدرها الأمانة العامة للأوقاف بالكويت ، ص ٢٩٤ .

(٢) د. منذر عبد الكريم القضاة ، أحكام الوقف ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، الأردن ، ١٤٣٦ هـ ، ص ١٥١ .

## المبحث الثاني

### الدور المنوط بالأجهزة الرقابية

يبارس عمليات الرقابة على إدارات الأوقاف جهتان :

**الأولى : داخلية ؛** تخولها السلطة الرئاسية لكل رئيس على أعمال مرؤوسيه ؛ للتأكد من مشروعياتها وملاءمتها ، وتمثل هذه الرقابة في<sup>(١)</sup> :

١- الإرشاد والتوجيه .

٢- الأوامر والتعليمات والقرارات ، وهما مرحلتان في الرقابة السابقة على قيام المرؤوس بالعمل ، أما بعد إتيان المرؤوس بالعمل أو التصرف الإداري ؛ فإن الرقابة اللاحقة تتمثل في :

أ- إقرار الرئيس لعمل المرؤوس أو الاعتراض عليه .

ب- التعقيب على العمل بسحبه أو إلغائه أو تعديله عند عدم مشروعيته .

ج- حلول الرئيس محل المرؤوس في القيام بالعمل أو إجراء التصرف عند تقاعس المرؤوس عنه<sup>(٢)</sup> .

**الثانية : جهة خارجية عن الأجهزة الإدارية الحكومية ،** وتمثل فيما تنشؤه الدولة من جهات رقابية مستقلة تهدف إلى التحقق من سلامة الأداء في الإدارات الحكومية ، ومن تصحيح الأخطاء ، وتلافي حدوثها أو تكرارها .

(١) د. محمد الشافعي أبو راس ، القانون الإداري ، مكتبة النصر بالزقازيق ، مصر ، د.ت ، ص ١٨٩-١٩٦ .

(٢) المرجع السابق ص ١٩٤ ، وراجع : أ.د. محمود أبو السعود حبيب ، القانون الإداري ١/ ١٣٢-١٣٩ ، مطبعة الإيهان بالقاهرة ، د.ت .

وضمناً لحسن أداء أجهزة الإدارة العامة في المملكة ، والتأكد من سلامتها ومشروعيتها وعدم مخالفتها للأنظمة واللوائح النافذة ؛ أنشأت المملكة عددًا من الأجهزة الرقابية المركزية المستقلة للقيام بعمليات الرقابة المالية والإدارية على أعمال وتصرفات أجهزة الإدارة العامة ، هي :

- ١- ديوان المراقبة العامة .
- ٢- وزارة المالية والاقتصاد الوطني .
- ٣- ديوان المظالم (القضاء الإداري) .
- ٤- هيئة الرقابة والتحقيق .
- ٥- الديوان العام للخدمة المدنية .
- ٦- المباحث الإدارية<sup>(١)</sup> .
- ٧- الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد<sup>(٢)</sup> .

وسوف أعنى في هذا المبحث من خلال مطلين بعرض وتحليل الدور المنوط بجهتين فقط من هذه الجهات السبع ، هما : هيئة الرقابة والتحقيق ، وديوان المراقبة العامة ، وذلك على النحو التالي :

**المطلب الأول :** الدور المنوط بهيئة الرقابة والتحقيق .

**المطلب الثاني :** الدور المنوط بديوان المراقبة العامة .

(١) أحد أجهزة المديرية العامة للمباحث بوزارة الداخلية ، أنشئ بمقتضى الأمر الملكي رقم ٨/٢١١١ وتاريخ ١/١٢/١٤٠٠هـ لمحاربة جريمة الرشوة واستغلال النفوذ بالتنسيق مع هيئة الرقابة والتحقيق .

(٢) النشأة بمقتضى الأمر الملكي رقم ٦٥/أ/١٣ وتاريخ ١٣/٤/١٤٣٢هـ لحماية النزاهة وتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد المالي والإداري بمختلف صورته ومظاهره وأساليبه .

### المطلب الأول : الدور المنوط بهيئة الرقابة والتحقيق .

بموجب أحكام المرسوم الملكي رقم م/٧ وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ في شأن تأديب الموظفين ؛ أنشئت هيئة مستقلة تسمى هيئة الرقابة والتحقيق ، ترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء ، وتضم الهيئة جهازين رئيسيين ، هما : جهاز الرقابة ، وجهاز التحقيق ، ويتكون كل جهاز منهما من عدة إدارات<sup>(١)</sup> .

وقد أنيط بالهيئة مهام رقابة أداء الأجهزة الحكومية إدارياً ومالياً ، والتحقيق والادعاء في المخالفات الإدارية والجرائم الجنائية المتعلقة بالوظيفة العامة ؛ كالرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ .

ويحقق استقلال الهيئة وارتباطها برئيس مجلس الوزراء لها الحيدة والاستقلالية عن الجهات الحكومية الأخرى ، وتهدف الهيئة إلى التحقق من حسن الأداء الإداري في الجهاز الحكومي والمؤسسات العامة ، ومساءلة من يسفر التحقيق معه عن إدانته .

### أولاً : اختصاصات جهاز الرقابة :

تمارس الهيئة نوعين من الرقابة ، هما : الرقابة الإدارية ، والرقابة المالية ، وتختص إدارة الرقابة الإدارية وفقاً للمادة الثامنة من الباب الثاني من اللائحة الداخلية للهيئة بما يلي<sup>(٢)</sup> :

١- الكشف عن المخالفات الإدارية التي تقع من جميع الموظفين المدنيين بوحدة الإدارات الحكومية (بما فيها الأوقاف) والأشخاص المعنوية العامة والمؤسسات العامة ، واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها .

٢- مراقبة تفويض الصلاحيات والمسؤوليات وفقاً للنظم المعتمدة واللوائح المقررة والقرارات الصادرة المنظمة لذلك .

(١) حيث يتكون جهاز الرقابة من إدارتين ، هما : إدارة الرقابة الإدارية ، وإدارة الرقابة المالية .

أما جهاز التحقيق فيتكون من : الإدارة العامة للتحقيق ، والمكتب الإداري للادعاء وإدارة القضايا .

(٢) بصدور المرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ الخاص بالنظام الجديد لديوان المظالم حدث تغيير في تركيب الهيئة واختصاصاتها .

- ٣- الكشف عن المخالفات الناتجة عن التقصير في الرقابة الداخلية في الوحدات الإدارية .
- ٤- اقتراح وسائل العلاج اللازمة في حالة وقوع حوادث الإهمال أو المخالفات وإحالتها للجهات المختصة .
- ٥- التعاون مع وزارة الخدمة المدنية في الكشف عن المخالفات الخاصة بشؤون الموظفين فيما يتعلق بشرعيتها ؛ كالتعيين والترقية والعلاوات والبدلات وما في حكمها .
- ٦- مراقبة دوام منسوبي الأجهزة الحكومية مع رصد الظواهر المتعلقة بدوام الموظفين<sup>(١)</sup> .
- أما في شأن الرقابة المالية ؛ فإن إدارة الرقابة المالية وبناء على الأمر السامي رقم ٢٩٥١٦/٣ ر وتاريخ ٢٦/٩/١٣٩٤ هـ، تختص بما يأتي :
- ١- دراسة القضايا التي تحال إليها ، وتتناول مخالفات مالية لتحديد تلك المخالفات والمسؤولين عنها قبل التحقيق فيها ، واقتراح الوسائل الكفيلة بالحد من وقوع تلك المخالفات .
- ٢- فحص ما يحال إليها من شكاوى أو إخباريات تتناول مخالفات مالية ، واتخاذ ما يقتضيه الفحص من التفتيش على الجهات التي تتناولها بهدف تحديد ما يكون قد وقع فيها من مخالفات ، والمسؤولين عنها ؛ تمهيداً للتحقيق فيها .
- ٣- معاونة الجهات المعنية في متابعة تنفيذ خطط التنمية المعتمدة لها عن طريق تقييم مستوى الإنجاز في مجال الأعمال، ومستوى الأداء في مجال الخدمات، وتقصي أسباب القصور.
- ٤- متابعة المخالفات المالية التي تثيرها الأجهزة الرقابية الأخرى.
- ٥- مراقبة ومتابعة استخدام الجهات الحكومية لسياراتها طبقاً للضوابط التي أقرتها كل جهة.
- ٦- مراقبة التزام كل جهة حكومية بالاعتمادات المالية المقررة لها بالميزانية العامة للدولة .

(١) أضيف هذا الاختصاص بموجب الأمر السامي رقم ٧/ب/٦٢١٨ وتاريخ ٢٤/٤/١٤١٧ هـ.



## ثانياً : اختصاصات جهاز التحقيق :

يختص جهاز التحقيق بالهيئة بثلاثة اختصاصات رئيسة هي :

- ١- مباشرة وإجراء التحقيق التأديبي في المخالفات التأديبية المالية والإدارية والمسلكية .
- ٢- مباشرة وإجراء التحقيق الجنائي في جرائم التزوير والتزيف والرشوة .
- ٣- توجيه الاتهام وإحالة أوراق القضية إلى ديوان المظالم والادعاء فيها أمام الدوائر المختصة بالديوان والاعتراض على الأحكام .

وقد كانت صلاحيات هيئة الرقابة والتحقيق وقت إنشائها مستمدة من نظام تأديب الموظفين رقم م/٧ وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ باعتباره جهة الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية التي تقع من الموظفين المدنيين في قطاعات الإدارات الحكومية ، إلا أنه ومع صدور نظام ديوان المظالم الجديد رقم م/٥١ وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ آلت اختصاصات هيئة التأديب المنشأة بموجب نظام تأديب الموظفين إلى ديوان المظالم ، واختصت هيئة الرقابة والتحقيق بجملة اختصاصات ، منها :

- ١- التحقيق في جرائم الرشوة والتزوير والجرائم المنصوص عليها في المرسوم الملكي رقم ٤٣ وتاريخ ٢٩/١١/١٣٧٧هـ .
- ٢- القضايا التي تحت التحقيق لدى ديوان المظالم، والتي اكتمل فيها التحقيق ولم تتقدم هيئات الحكم لمباشرة اختصاصاتها بشأنها .
- ٣- أيلولة اختصاصات هيئة التأديب المنصوص عليها في نظام تأديب الموظفين إلى ديوان المظالم<sup>(١)</sup> .

(١) بموجب المرسوم الملكي رقم ٢/١٣/٨٧٥٩ وتاريخ ١٧/٩/١٣٧٤هـ أنشئ ديوان المظالم كهيئة قضاء إداري مستقلة ضمن تشكيلات شعبة ديوان مجلس الوزراء ، ثم صدر المرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ ، واعتبر ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة ترتبط مباشرة بجلالة الملك ، وطور في اختصاصاته بتوسيع دائرة الدعاوى التي ينظرها لتشمل : الدعاوى الحقوقية المتعلقة بنظامي الخدمة المدنية والتقاعد المدني ، دعاوى الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية المعيبة ، دعاوى التعويض عن آثار القرارات الإدارية الجائرة ، دعاوى المنازعات في العقود الحكومية ، دعاوى التأديب المقامة من هيئة الرقابة الإدارية .

٥- التحقيق والادعاء في الجرائم المالية والمخالفات الإدارية الثابتة في مواجهة أي موظف عام ، واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها ، وتوجيه الاتهام بشأنها ، وإحالة أوراق القضايا فيها إلى ديوان المظالم .

٦- ممارسة الاختصاصات والصلاحيات السابق بيانها والإشارة إليها .

ولما كانت الهيئة العامة للأوقاف إحدى الجهات الإدارية في المملكة ؛ فإن أعمالها ومخالفاتها المالية والإدارية خاضعة لرقابة وتحقيق هيئة الرقابة والتحقيق ، والأمل معقود على الهيئة في بذل المزيد من العناية والجهد من أجل تحقيق الإصلاح المالي والإداري للوقف وأجهزته الإدارية ، ومن خلال تشكيل الهيئة وتبعيةها المباشرة لرئيس مجلس الوزراء ، واستقلالها ، وطبيعة عملها ، واختصاصاتها ، وصلاحياتها تستطيع الهيئة الإصلاح المالي والإداري للوقف والإدارات الوقفية من خلال ممارستها للصلاحيات والاختصاصات التالية :

١- ما تجريره من رقابة كاشفة عن المخالفات المالية والإدارية الواقعة في مؤسسة الوقف ، وفي الإدارات الوقفية .

٢- ما تجريره من تحقيقات في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها الرقابة ، وفيما يحال إليها من الجهات الرسمية ذات العلاقة بالوقف والإدارات الوقفية .

٣- ما تجريره من مراقبة على عمليات تفويض السلطات والاختصاصات داخل إدارات الأوقاف وعلى المخالفات الناتجة عن تقصير الوحدات الإدارية في الرقابة الداخلية على عناصرها البشرية .

٤- ما تقترحه من وسائل علاجية لوقائع الإهمال والتسيب وقصور الأداء في الأجهزة الإدارية الوقفية .

٥- ما تجريره من تنسيق وتعاون مع ديوان المراقبة العامة حال اكتشاف أي مخالفات إدارية أو مالية .

٦- ما تقوم به من مراقبة لدوام منسوبي إدارات الأوقاف خلال جولاتها الميدانية مع الإدارات المركزية والفرعية .

- ٧- ما تجرّيه من فحوص ودراسات تتطلبها مراحل التحقيق في القضايا والمخالفات المحالة إليها أو التي تجتمع لديها معلومات عنها ، أو تحريات للجهات الرسمية .
- ٨- ما تجرّيه من متابعات لتقييد الإدارات الوقفية بأحكام الأوامر والقرارات والأنظمة واللوائح .
- ٩- ما تجرّيه من تحقيقات جنائية مع موظفي إدارات الأوقاف المنسوب إليهم ارتكاب جرائم تزوير أو رشوة أو استغلال الوظيفة العامة في تحقيق مصالح شخصية .
- ١٠- ما تتولاه من ادعاء عام أمام ديوان المظالم (القضاء الإداري) في القضايا التأديبية والجنائية بعد انتهاء التحقيق الابتدائي منها ، وتوجيه الاتهام الصريح إلى مرتكبيها المتضمن لوصف التهمة والأدلة عليها ، والمواد النظامية المطلوب تطبيقها .
- ١١- ما تتولاه من مسؤوليات الاعتراض على الأحكام الإدارية في الدعاوى التي ترفعها طبقاً لقانون المرافعات والإجراءات الإدارية أمام ديوان المظالم .
- وصفوة القول فيما تقدم : أن هيئة الرقابة والتحقيق جهاز رقابي حكومي مركزي مستقل ، منوط به مسؤولية الرقابة المالية والإدارية لأعمال وتصرفات أجهزة الإدارة العامة والتحقق من سلامة وكفاءة أداء الموظفين العموميين المدنيين ، والكشف عن مخالفاتهم المالية والإدارية<sup>(١)</sup> .

(١) اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق ، دور وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، مجموعة الأنظمة المتعلقة باختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق ، ١٤٢٢هـ .

## المطلب الثاني : الدور المنوط بديوان المراقبة العامة .

يعاني الجهاز الإداري للأوقاف في المملكة من بعض السلبيات ، ويسعى جاهداً نحو تحديد أسبابها ومعالجة تداعياتها ، ومعظم المشاكل والسلبيات التي يعاني منها الجهاز الإداري للأوقاف ذات صبغة تنظيمية وسلوكية ، من أبرزها :

١- التضخم الوظيفي والبيروقراطية الإدارية ، وبطء الإجراءات ، وعدم مواكبتها لتطور الأعمال التنموية والاستثمارية لأموال الأوقاف ، مع توجه القيادات الإدارية نحو المركزية في صنع واتخاذ القرارات الإدارية.

٢- ضعف الفاعلية في تنفيذ خطط وبرامج تنمية واستثمار أموال وأعيان الأوقاف، والتمسك بالأساليب والصيغ التقليدية.

٣- نقص المعلومات عن كثير من أعيان الأوقاف المندثرة والمنهوبة ، مع الصعوبة الإدارية الشديدة في استرداد الأعيان المستولى عليها بأساليب غير مشروعة .

٤- ضعف وقلة الخبرة الفنية والإدارية التي تساعد صانعي ومتخذي القرارات في التخطيط والتنسيق وتحديد الأولويات أو بناء التنظيمات الإدارية على أسس علمية ، أو وضع أساليب عمل متطورة تساعد على إنجاز وتحقيق الأهداف وترفع من مؤشرات الأداء .

٥- إضافة إلى وجود الكثير من المشكلات السلوكية التي تعوق أداء الجهاز الإداري للأوقاف لمهامه بالفاعلية المطلوبة أو المنشودة ، حيث يتأثر السلوك الوظيفي لبعض العاملين بالمشكلات السلوكية التالية :

أ- التسبب وعدم احترام وقت العمل .

ب- الإهمال والسلبية وعدم الرغبة أو القدرة على تحمل المسؤولية .

ج- الفساد والرشوة واستغلال النفوذ .

د- استغلال الوظيفة لتحقيق مصالح ذاتية .

هـ- عدم الالتزام بالنظم الموضوعية وصولاً إلى الاستيلاء على أعيان الأوقاف بأساليب وطرق غير مشروعة ، والاختلاس من الربيع والتصرف فيه تحت مسميات المكافآت والمزايا والعمولات والإكراميات والهدايا وتبادل المنافع وفروق الأسعار .

وعلاجاً للسلبات والمشكلات الإدارية والمالية للأوقاف أنشأت المملكة عددًا من الأجهزة الرقابية الحكومية المركزية المستقلة ، وأناطت بها مسؤوليات التفتيش والرقابة على أعمال وتصرفات إدارات الأوقاف ويوجد على رأس هذه الأجهزة ديوان المراقبة العامة .

#### أولاً : التعريف بديوان المراقبة العامة :

جهاز رقابي حكومي مركزي مستقل ، مرجعه رئيس مجلس الوزراء ، تم إنشاؤه كشعبة متخصصة في مجلس الوزراء في عام ١٣٧٣هـ لمراجعة حسابات الدولة ، ومع صدور نظام مجلس الوزراء بالمرسوم الملكي رقم ٣٨ وتاريخ ٢٢ / ١٠ / ١٣٧٧هـ تمتع الديوان بالاستقلال عن شعب مجلس الوزراء ، واكتسب اسم : ديوان المراقبة العامة ، وهو يعمل الآن ويمارس اختصاصاته في إطار :

- ١- نظامه الأساس الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٩ وتاريخ ١١ / ٢ / ١٣٩١هـ .
- ٢- لائحته التنفيذية المعتمدة بالأمر السامي رقم ٣ / ١٨٨٣٥ / ٣ س وتاريخ ١٩ / ٩ / ١٣٩٢هـ .
- ٣- قرار مجلس الوزراء رقم ٣٩٠ لعام ١٣٩٨هـ بتوسيع صلاحيات الديوان في الرقابة على المؤسسات الاقتصادية والشركات التي تسهم الحكومة في رأس مالها ، إضافة إلى رقابته الأصلية على الأجهزة الإدارية الحكومية .

#### ثانياً : اختصاصات الديوان<sup>(١)</sup> :

- ١- الرقابة اللاحقة (بعد الصرف) على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها ، ومراقبة كافة أموال الدولة الثابتة والمنقولة ، ومراقبة حسن استعمال هذه الأموال واستغلالها والمحافظة

(١) المواد : ٧ ، ٨ ، ٩ من نظام الديوان الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٩ وتاريخ ١١ / ٢ / ١٣٩١هـ .

عليها ، ويرى الباحث أن أموال الوقف وإن لم تكن مملوكة للدولة ملكية مطابقة لإيرادات دومينها العام والخاص<sup>(١)</sup> ، إلا أنها داخلة في جملة موارد عناصر الإنتاج المتاحة في الدولة ، وفي إطار الناتج المحلي الإجمالي فيها ، وأن مصارف الوقف مندرجة كذلك في جملة عناصر النفقات الاجتماعية الجارية في الدولة ، ومن أجل هذه الاعتبارات أخضعها نظام الهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية في مادته العشرين لرقابة ديوان المراقبة العامة .

٢- كما يختص الديوان بإعداد اللوائح التنفيذية ، وإيجاد (بناء) الأجهزة الإدارية اللازمة لتفعيل اختصاصه الأول ، والتي تكفل تحقيق ما يأتي :

أ - التحقق من أن جميع إيرادات لدولة ومستحقاتها من أموال وأعيان وخدمات قد أدخلت في ذمتها (المالية) وفقاً للنظم السارية ، وأن كافة مصروفاتها قد تمت وفقاً لأحكام الميزانية السنوية ، وطبقاً للنظم واللوائح الإدارية والمالية والحسابية النافذة .

ب- التحقق من أن كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة تستعمل في الأغراض التي خصصت من أجلها من قبل الجهة المختصة ، وأن لدى هذه الجهات من الإجراءات ما يكفل سلامة هذه الأموال وحسن استعمالها واستغلالها ، ويضمن عدم إساءة استعمالها أو استخدامها في غير الأغراض التي خصصت من أجلها .

ج- التحقق من أن كل جهة من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تقوم بتطبيق الأنظمة واللوائح المالية والحسابية التي تخضع لها وفقاً لنظامها الخاص تطبيقاً كاملاً ، وأنه ليس في تصرفاتها المالية ما يتعارض مع تلك الأنظمة واللوائح .

ثالثاً : الجهات الإدارية الخاضعة لرقابة الديوان<sup>(٢)</sup> :

يختص الديوان بالرقابة المالية على :

(١) الدومين : مصطلح يطلق على ممتلكات الدولة الخاصة العقارية والمنقولة .

(٢) المادة ٩ من نظام إنشاء الديوان .

- ١- جميع الوزارات والإدارات الحكومية وفروعها (أي الأجهزة الإدارية المركزية واللامركزية؛ من البلديات ومصالح المياه وجميع الإدارات الأخرى التي لها ميزانياتها المستقلة)<sup>(١)</sup>.
  - ٢- البلديات وإدارات العيون ومصالح المياه.
  - ٣- المؤسسات العامة والإدارات الأخرى ذات الميزانيات المستقلة التي تخرج لها الحكومة جزءاً من مال الدولة؛ إما بطريق الإعانة أو لغرض الاستثمار.
  - ٤- كل مؤسسة خاصة أو شركة تسهم الدولة في رأس مالها، أو تضمن لها حدًا أدنى من الأرباح، على أن تتم الرقابة عليها وفقاً لتنظيم خاص يعده الديوان، ويصدر به قرار من مجلس الوزراء، يحدد فيه مدى هذه الرقابة، بحيث تتناسب مع طبيعة عملها، ومدى علاقتها المالية بالدولة، وبحيث لا يعرقل نشاطها.
  - ٥- كل هيئة يكلف الديوان بمراقبة حساباتها بأمر من رئيس مجلس الوزراء، أو بقرار من مجلس الوزراء، ومن جهة هذه الهيئات: الهيئة العامة للأوقاف.
- وقد بذل الديوان منذ إنشائه وحتى الآن جهداً كبيراً في مراجعة حسابات الدولة، وتطبيق النظم المالية الحديثة، وإعداد ورفع التقارير السنوية والخاصة إلى الملك وإلى مجلس الوزراء، وإلى وزارة المالية، وإلى الجهات الرسمية المختصة، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على سريتها وعلى أسرار الجهات التي تتم مراقبتها.
- ويتجه الديوان في الوقت الحاضر إلى عدم الاكتفاء بالرقابة المالية النظامية على حسن تطبيق الأنظمة المالية، وشمول مراقبته لرقابة الأداء في الجهات الخاضعة للرقابة للتأكد من حسن استخدام أموال الدولة<sup>(٢)</sup>.

(١) د. نادر أحمد أبو شيخة، حول البنية التنظيمية للإدارة العامة في الدول العربية، دراسة مقارنة، بحث منشور ضمن كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٤٠٦هـ، ص ١٠٥.

(٢) د. محمد عبد الرحمن الطويل، الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، ص ٣٧٥، مرجع سابق.

وتأسيساً على ما تقدم يمكن القول : إن الرقابة اللاحقة لحسن استعمال أموال الأوقاف في الأغراض المخصصة لها وحسن استغلال أعيان الأوقاف ، وحسن تطبيق إدارات الأوقاف للأنظمة واللوائح المالية والحسابية الخاصة بها ، ومدى كفاية هذه الأنظمة واللوائح لتحقيق كفاءة الأداء في إدارات الأوقاف ، والتي يختص ديوان المراقبة العامة بالقيام بها ، إنما تبرز الدور الإصلاحي الحقيقي للديوان في تحقيق الإصلاح المالي والإداري للوقف ، وتحقيقاً لذلك يقترح الباحث إحداث إدارة أو مصلحة خاصة في الديوان تتولى الرقابة على أموال الوقف .



### المبحث الثالث

#### الدور المنوط بوزارة التخطيط ووزارة العمل والتنمية الاجتماعية

إن إصلاح الوقف لا ينحصر فقط في المؤسسات والهيئات الرقابية التابعة لوزارة المالية ، بل يمكن لباقي القطاعات الحكومية ذات الصلة بالعمل الاجتماعي أن تسهم في عملية الإصلاح بحيث يمكن لوزارتي التخطيط والعمل والتنمية الاجتماعية أن تضطلعاً بدور أساسي في تقويم الاختلالات التي تعترى الوقف ، وذلك ما سوف أناقشه من خلال مطلبين :

**المطلب الأول :** الدور المنوط بوزارة التخطيط .

**المطلب الثاني :** الدور المنوط بوزارة العمل والتنمية الاجتماعية .

## المطلب الأول : الدور المنوط بوزارة التخطيط .

تعد وزارة التخطيط في المملكة العربية السعودية واحدة من ست وزارات تابعة لقطاع التنمية الشاملة في المملكة<sup>(١)</sup> ، وهي بمثابة كيان تنظيمي مستقل (في شكل وزارة) يعنى بنشاط التخطيط ، أي التنبؤ بما سيكون عليه مستقبل التنمية في المملكة ، مع الاستعداد لمغيرات هذا المستقبل للتخفيف من حدته وآثاره<sup>(٢)</sup> ، أو لتحقيق أقصى استفادة من إيجابياته .

ومن الجدير بالقول : إن التخطيط وظيفة إدارية مستمرة لا تتوقف عند حدود إنجاز هدف أو أهداف معينة ؛ إذ إنه طالما كانت للحكومة أهداف فلا بد من وجود وزارة فيها تتولى وضع خطط تحقيقها وإنجازها .

### أولاً : تقسيمات التخطيط الوطني وفقاً لإطاره الزمني :

يتنوع التخطيط الوطني زمنياً إلى :

١- الخطة طويلة الأجل التي يصل مداها إلى عشر سنوات ، والتي تعكس فلسفة الحكومة وأهدافها على المدى البعيد ، وتساعد على اتخاذ القرارات المناسبة بشأن توجيه وتخصيص الموارد العامة ، وتحديد أولويات الاستثمار وتوفير مصادر التمويل ، وهي خطة ذات أهداف عريضة ومرنة ، ويتم تنفيذ الخطط المتوسطة والقصيرة الأجل في إطارها وظلها .

٢- الخطة متوسطة الأجل ويتراوح مداها الزمني من سنة إلى خمس سنوات ، وتسمى أحياناً بالخطة الخمسية ، وتعنى بتحديد أوجه النشاط الاقتصادي في الدولة من إنتاج واستهلاك واستثمار وادخار وسياسات صحية وتعليمية وخدمية وغيرها ، وتهدف إلى ضمان الاستخدام الأمثل للموارد العامة والترشيد الأفضل للنفقات المالية في ضوء ما تحدده من أهداف وسياسات .

(١) محمد عبد الرحمن الطويل ، الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية ، ص ٣٦٤ ، مرجع سابق .

(٢) أ.د. أحمد عبد الله الصباب وآخرون ، أساسيات الإدارة الحديثة ، ص ٦١ ، مرجع سابق ، بتصرف .

٣- الخطة قصيرة الأجل ، وهي خطط الإنقاذ التي يتم وضعها لمواجهة كوارث طبيعية أو متغيرات وأزمات دولية متسارعة ، ويتراوح مداها بحسب مقتضيات معالجة الأزمة التي وضعت لمعالجة آثارها ؛ بحيث لا يتجاوز هذا المدى مدة السنة المالية ، وقد توضع الخطة قصيرة الأجل من أجل تحقيق أحد الأهداف التالية :

أ - مواجهة مشاكل إدارية تعيق تحقيق أهداف بعض الوزارات .

ب- تحسين الأداء الوظيفي وتطويره في بعض الوزارات أو المؤسسات أو الهيئات العامة .

ج- تحقيق بعض الأهداف القريبة المحددة .

ثانياً : أجهزة التخطيط المركزية المعاونة لوزارة التخطيط في المملكة العربية السعودية :

يمكننا ملاحظة ثلاثة أجهزة تخطيط مركزية معاونة لوزارة التخطيط في المملكة ، هي :

١- مجلس الخدمة المدنية : ويختص بتخطيط وتنظيم شؤون الخدمة المدنية (الوظائف العامة المدنية والموظفين العموميين المدنيين في المملكة) في جميع الوزارات والمصالح الحكومية والأجهزة ذات الشخصية الاعتبارية العامة المستقلة والإشراف عليها ، وذلك بما يضمن تطوير مستوى الخدمة المدنية ، ورفع الكفاءة الإنتاجية للموظفين المدنيين<sup>(١)</sup> ، وتتلخص أهم اختصاصات المجلس في<sup>(٢)</sup> :

أ - رسم السياسات العامة للخدمة المدنية ، ووضع الخطط والبرامج التنفيذية لها .

ب- تنمية القوى العاملة في الجهاز الحكومي ورفع كفاءتها الإنتاجية عن طريق التدريب .

ج- تصنيف الوظائف ودراسة معدلات الأجور والرواتب واقتراح تعديلها .

ويعتبر المجلس جهازاً إدارياً فنياً متخصصاً في تحديد الهياكل التنظيمية والوظيفية

لمؤسسات الدولة ، ومشرفاً على مهام واختصاصات الاختيار والتعيين لمعظم الوظائف

(١) د. نادر أحمد أبو شيخة ، حول البنية التنظيمية للإدارة العامة في الدول العربية ، ص ٩٠ ، مرجع سابق .

(٢) د. إبراهيم محمد محمود ، أجهزة ومؤسسات التنمية الإدارية في الوطن العربي ، بحث منشور ضمن

كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ص ١٥٤ .

العامه ، وفي تنظيم المبادئ والقواعد واللوائح والإجراءات المتصلة بالتعيين والترفيه (الترقية ، والمحاسبة ، والتقاعد أثناء الخدمة)<sup>(١)</sup> .

٢- الإدارة المركزية للتنظيم والأساليب : وتختص هذه الإدارة بالعمل على تطوير الأساليب التنظيمية في الأجهزة الحكومية المختلفة في جميع المستويات ، ووضع معدلات الأداء المناسبة ، ومراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الإدارية الجديدة قبل إدراجها في الميزانية العامة للدولة ، ومراجعة وإعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات الأجهزة القائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة ، وإبداء الرأي في مشروعات الأنظمة واللوائح المتعلقة بالنواحي التنظيمية والإدارية<sup>(٢)</sup> .

وفي الجملة ؛ فإن هذه الإدارة مسؤولة عن تبسيط إجراءات العمل وتكييفها وتعديلها في ضوء المتغيرات التنظيمية والوظيفية ، واستنباط وسائل وأساليب مستحدثة لزيادة كفاءة الأداء الوظيفي .

٣- اللجنة العليا للإصلاح الإداري : وهي اللجنة المختصة بالإشراف على عمليات الإصلاح الإداري في جميع قطاعات الأجهزة الإدارية الحكومية في المملكة ، والإسراع بعمليات إعادة هيكلة وتنظيم الأجهزة الحكومية وتطوير الأداء فيها ، واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك .

والخلاصة أن المملكة العربية السعودية قد أولت اهتمامًا متزايدًا لأجهزة التنمية الإدارية لديها ، فأنشأت العديد من أجهزة التنمية الإدارية المستقلة ؛ بهدف مواكبة متطلبات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المملكة ، مع ملاحظة تنوع هذه الأجهزة في تبعيتها التنظيمية ومستواها الرئاسي ، ونوعية اختصاصاتها والوزارات التي تعاونها ؛ فإن فاعلية أجهزة التنمية الإدارية لا تتحقق فقط من خلال قيامها بأعمال تنفيذية محددة بمعزل عن

(١) د. إبراهيم محمد محمود ، أجهزة ومؤسسات التنمية الإدارية في الوطن العربي ، بحث منشور ضمن كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ص ١٨٦ .

(٢) د. نادر أحمد أبو شيخة ، ص ٩٠ ، مرجع سابق .

التعاون والتنسيق مع الوزارات المغذية لها بنتائج أعمالها ، وإنما تتحقق بدرجة أفضل وأعمق من خلال تفاعلها وتعاونها وتنسيقها مع كل وزارات المملكة ، وفق فلسفة موحدة ، ونظام متكامل ، وأهداف مشتركة .

ويمكن لوزارة التخطيط أن تلعب دورًا مهمًا في إصلاح الوقف وإدارته من خلال مسؤولية الوزارة في تحقيق ما يأتي :

- ١- تدخل الدولة الهادف في النشاط الوقفي ، الذي يرمي إلى تعبئة موارد الأوقاف المالية والطبيعية لتعزيز إسهام القطاع الوقفي في الناتج المحلي الإجمالي .
- ٢- توجيه عمليات تنمية واستثمار أموال الأوقاف الموجهة التي تحقق أقصى نمو ممكن ومستهدف للقوى الاقتصادية والدخل الوطني ، مع توفير أقصى مواءمة بين إنتاج الأعيان الموقوفة والحاجات الاجتماعية ذات الأولوية لإشباعها على النحو الأمثل ، وفقًا لنظام أولويات محددة .
- ٣- رفع مستوى الكفاية الإنتاجية لأعيان الأوقاف الصالحة للاستغلال أو الاستثمار ؛ لتحقيق الاستغلال الأمثل لها بما يجعلها تولد فائضًا من الإنتاج يتزايد بموجبه الدخل الحقيقي للموقوف عليهم لمواجهة أعباء التضخم .
- ٤- اتخاذ التدابير الوقائية التي تحول دون الفقد الاقتصادي لأعيان الأوقاف ؛ بالاندثار أو بالتهالك ، بالحفاظ عليها وعمارتها وصيانتها وإجراء عمليات الإحلال والتجديد لها .
- ٥- تهيئة الظروف التنظيمية الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية اللازمة لإنجاح مؤسسة الوقف واستمراريتها في أداء رسالتها وأهدافها ، والاستغلال الأمثل لأعيانها ومواردها .

## المطلب الثاني : الدور المنوط بوزارة العمل والتنمية الاجتماعية<sup>(١)</sup> .

إن وزارة العمل والتنمية الاجتماعية إذ تسهر على رعاية العمال والضعفاء ، الذين يعملون بأجر لمصلحة أصحاب الأعمال وتحت إدارتهم أو إشرافهم في القطاع الخاص وفي الحكومة والهيئات المحلية والمؤسسات الخيرية والمؤسسات العامة من الخاضعين لأحكام نظام العمل والعمال الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٢١ وتاريخ ٦ / ٩ / ١٣٨٩ هـ .

وإن وزارة العمل والتنمية الاجتماعية إذ تشرف إدارياً وتنظيماً على مصلحة الضمان الاجتماعي باعتبارها وكالة عامة للضمان الاجتماعي ملحقة بوزارة العمل والتنمية الاجتماعية وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري<sup>(٢)</sup> ، وتهدف إلى :

١- رسم الخطة العامة للضمان الاجتماعي في المملكة والقيام بجميع أنواع النشاط المحقق لأغراضه .

(١) كان الاسم السابق لوزارة العمل هو : وزارة العمل ، ثم صدر أمر ملكي رقم أ / ١٣٣ بتاريخ ٣٠ / ٧ / ١٤٣٧ هـ بتعديل اسمها إلى : وزارة العمل والتنمية الاجتماعية .

وتعد وزارة العمل والتنمية الاجتماعية في المملكة العربية السعودية واحدة من عشر وزارات يضمها قطاع الوزارات الخدمية ، ويتبعها إدارياً وتنظيماً : مصلحة الضمان الاجتماعي وفروعها ، والجمعيات التعاونية الخيرية الخاضعة لأحكام نظام الجمعيات التعاونية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٢٦ وتاريخ ٥ / ٦ / ١٣٨٢ هـ ، والجمعيات والمؤسسات الخيرية ذات الشخصية الاعتبارية الهادفة إلى تقديم الخدمات الاجتماعية التقديرية أو العينية ، وغير الهادفة إلى الربح ، الخاضعة لأحكام لائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٠٧ وتاريخ ٢٥ / ٦ / ١٤١٠ هـ ، والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية ودوائرها الإدارية ومكاتبها في جميع أنحاء المملكة ، المنشأة بموجب أحكام نظام التأمينات الاجتماعية ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٣٣ وتاريخ ٣ / ٦ / ١٤٢١ هـ ، ولجنة ترشيح مجلس الوزراء رقم ١٧٥ وتاريخ ٩ / ٧ / ١٤٢٣ هـ ، المبني على توصية اللجنة العامة لمجلس الوزراء رقم ٣٠٤ وتاريخ ١٠ / ٦ / ١٤٢٣ هـ .

(٢) المذكرة الإيضاحية للضمان الاجتماعي المرفقة بنظام الضمان الاجتماعي ، مجموعة الأنظمة السعودية ، مجلد ٦ ، أنظمة العمل والرعاية الاجتماعية ، ١٤٢٣ هـ ، ص ٢٠٣ .

- ٢- توفير الخدمات الخاصة بتدريب العجزة والمعوقين وتأهيلهم وإعدادهم للعمل .
- ٣- صرف الإعانات والمعاشات للمحتاجين وتطوير أوضاعهم للخروج بهم من حالة الاحتياج إلى القدرة على الكسب والإنتاج .
- ٤- تقدير الحالات الإنسانية لأصحاب الحاجات الوقتية المفاجئة والطارئة ، و صرف المساعدات العاجلة لهم ؛ لتمكينهم من معاودة ممارسة نشاطهم وحياتهم .

وإن وزارة العمل والتنمية الاجتماعية إذ تشرف إدارياً وتنظيماً على الجمعيات التعاونية التي يكونها مواطنو مناطق المملكة ، والتي تهدف إلى تحسين حالة أعضائها في نواحي الإنتاج والاستهلاك وفقاً للمبادئ التعاونية العامة ، وذلك حيث توفر الجمعيات التعاونية الإنتاجية لأعضائها ومؤسسيها والمساهمين في رأس مالها أدوات ولوازم الإنتاج التي يحتاجونها<sup>(١)</sup> ، وحيث تزود الجمعيات الاستهلاكية أعضائها بالسلع الاستهلاكية بأسعار مناسبة دون تحمل هوامش الربح التي يحصل عليها الوسطاء من تجار الجملة ونصف الجملة والتجزئة ، وحيث توفر الجمعيات المهنية والحرفية لأعضائها أدوات المهنة والحرفة لاستكمال النقص الموجود في ورشهم الصغيرة منها ، وحيث توزع وتصرف جميع أنواع الجمعيات جزءاً من أرباحها المحققة لتحقيق الرعاية الاجتماعية للمحتاجين من أعضائها ومن أهالي الحي الذي تزاوّل فيه نشاطها ؛ تفعيلاً لمبدأ المسؤولية المجتمعية .

وإن وزارة العمل والتنمية الاجتماعية إذ تشرف وتراقب نشاط الجمعيات والمؤسسات الخيرية الاجتماعية غير الهادفة إلى الربح ، والهادفة إلى تقديم خدمات اجتماعية صحية أو تعليمية أو ثقافية أو إنسانية ، أو مساعدات نقدية أو عينية للمنكوبين من الحروب الأهلية والكوارث الطبيعية ، والمؤسسة وفقاً لأحكام لائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية الخاضعة لإشراف ومراقبة وزارة العمل والتنمية الاجتماعية .

(١) راجع : المذكرة التفسيرية المرفقة بنظام الجمعيات التعاونية ، مجموعة الأنظمة السعودية ، هيئة الخبراء

وإن وزارة العمل والتنمية الاجتماعية إذ تشرف على تكوين وتنظيم المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بدوائرها الإدارية ومكاتبها الفرعية في أنحاء المملكة ، والتي تقوم بإدارة التأمينات الاجتماعية بفرعها الرئيسيين (فرع الأخطار المهنية ، والتعويضات عن إصابات العمل ، وفرع المعاشات والتعويضات عن العجز غير المهني والشيخوخة والوفاة)<sup>(١)</sup> ، وذلك وفقاً لأحكام نظام التأمينات الاجتماعية رقم م/٢٣ وتاريخ ٣/٩/١٤٢١ هـ ، والتي تكفل وتضمن الوفاء بحقوق ومستحقات العاملين الخاضعين لنظام التأمينات الاجتماعية وأفراد عائلاتهم<sup>(٢)</sup> ممن يصابون بإصابات عمل أثناء العمل ، أو بسببه أو بأمراض مهنية أو بحالات عجز غير مهني أو شيخوخة أو يموتون أثناء الخدمة ، ويستحقون لذلك تعويضات أو معاشات .

وإن وزارة العمل والتنمية الاجتماعية إذ تتولى وضع وتنفيذ قواعد ترشيح واختيار رواد العمل الاجتماعي التطوعي الخيري في مجالات<sup>(٣)</sup> : خدمة المجتمع والتكافل الاجتماعي ، بناء المساجد وتحفيظ القرآن الكريم ، رعاية المعوقين ، وتأهيلهم ، رعاية الأيتام والمسنين ، التبرعات المادية والعينية في مجالات البر والخير ، رعاية الفئات المحتاجة وتأهيلها للعمل ، الإسهام في تشييد المنشآت الصحية والتعليمية والمرافق العامة أو تجهيزها .

أقول : إن وزارة العمل والتنمية الاجتماعية إذ تقوم بأعباء ومسؤوليات الإشراف والتنظيم الإداري والرقابة الإدارية والمالية ورقابة الأداء على جميع هذه المؤسسات والجهات الخدمية ذات الأغراض والأهداف الخيرية التطوعية الاجتماعية المتطابقة مع أغراض وأهداف الوقف الإسلامي ؛ فإنها مؤهلة بذلك لما يأتي :

١- تولى الصلاحيات المخولة لوزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد في الإشراف على أعيان الأوقاف وإدارتها ؛ فإن اختصاصات وزارة العمل والشؤون

(١) المادة الأولى من نظام التأمينات الاجتماعية رقم م/٣٣ لسنة ١٤٢١ هـ

(٢) المادة الثانية من النظام السابق نفسه .

(٣) المادة الأولى من قرار نائب رئيس مجلس الوزراء رقم ١٧٥ وتاريخ ٩/٧/١٤٢٣ هـ .



الاجتماعية وطبيعة الواجبات الإدارية التي تؤديها ، ومدى ارتباطها بالعمل الخيري التطوعي الذي لا يختلف كثيرًا عن الوقف الخيري يجعلها مرشحة للقيام بهذه المهمة .

٢- تكامل الخدمات الاجتماعية ، وتنسيق جهود الدولة في النهوض بمستوى هذه الخدمات اعتباران مهمان يرشحان وزارة العمل والتنمية الاجتماعية لإدارة الأوقاف من خلال ترؤس وزير العمل والتنمية الاجتماعية لمجلس إدارة الهيئة العامة للأوقاف .

٣- تحقيق أهداف الوقف ، والنهوض بأساليب تطويره ، والتخطيط لتنميته كمؤسسة اقتصادية لها ارتباط مباشر باختصاصات وصلاحيات وزارة العمل والتنمية الاجتماعية ، وارتباطها بالأنشطة الخيرية الاجتماعية ، وتوافر الأجهزة الفنية والإدارية المتخصصة لديها ، والكفيلة بالحفاظ على أعيان الأوقاف وتنميتها ، وخطط تطويرها اعتبارات أخرى مهمة ترشح وزارة العمل والتنمية الاجتماعية للحلول محل وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف في الإشراف على إدارة وتنظيم أعيان الأوقاف ، وفي القيام بالإصلاح المالي والإداري للوقف .

وحسناً فعل صاحب القرار السعودي عندما صدر قرار مجلس الوزراء في عام ١٤٣٧هـ بالموافقة على إنشاء الهيئة العامة للأوقاف ؛ حيث ألغى وكالة وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد لشؤون الوقف ، ونقل المهام المتعلقة بالأوقاف للهيئة ، على أن يكون رئيس مجلس إدارة الهيئة هو وزير الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد ، وأن يعين لها محافظ على المرتبة الممتازة بأمر ملكي .

وبعد صدور المرسوم الملكي بالموافقة على نظام الهيئة العامة للأوقاف واعتماد ميزانية سنوية لها من ميزانية الدولة ، وفي خطوة غير مسبوقه وغير متوقعة ؛ تم تعيين وزير العمل والتنمية الاجتماعية رئيساً لمجلس إدارة الهيئة العامة للأوقاف .

وفي خطوة أخرى تمهيدية غير مسبوقه ؛ صدر بتاريخ ٣٠ / ٧ / ١٤٣٧هـ أمر ملكي رقم ١٣٣ / أ بتعديل اسم وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد ليكون :

وزارة الشؤون الإسلامية والدعوة والإرشاد ، وذلك بفصل الأوقاف تمامًا عن الوزارة ، ونقل تبعيتها للهيئة ، مع تعيين وزير العمل والتنمية الاجتماعية رئيسًا لمجلس إدارة الهيئة .

وفي تاريخ ١٤٣٨/١٢/١ هـ عقد الاجتماع الأول للهيئة برئاسة وزير العمل والتنمية الاجتماعية ، رئيس مجلس إدارة الهيئة ، وتم تشكيل مجلس الإدارة بتعيين محافظ للهيئة ، واعتماد تشكيل أعضاء اللجنة الاستشارية الدائمة ، وأعضاء لجنة الرقابة والمراجعة الداخلية ، وأعضاء اللجنة التنفيذية<sup>(١)</sup> .

**كيفية إسهام وزير العمل والتنمية الاجتماعية بصفته رئيسًا لمجلس إدارة الهيئة العامة للأوقاف في إصلاح الوقف :**

إن وزير العمل والتنمية الاجتماعية بحكم كونه عضوًا في مجلس الوزراء يحمل الصفة السياسية التنفيذية في وزارة خدمية ، وبحكم المادة العاشرة من نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم أ/١٣ بتاريخ ٣/٣/١٤١٤ هـ ، والتي تنص على أنه : يعتبر الوزير هو الرئيس المباشر والمرجع النهائي لشؤون وزارته ، وي مارس أعماله وفق أحكام هذا النظام ، والأنظمة واللوائح الأخرى ؛ فإنه وبصفته وزيرًا مسؤول سياسيًا أمام مجلس الوزراء عن تنفيذ ما يرسمه مجلس الوزراء من سياسات مالية واقتصادية تتعلق بوزارته<sup>(٢)</sup> .

وهو بصفته وزيرًا تنفيذيًا يملك الحق أن يقترح أي مشروع نظام أو لائحة تتعلق بأعمال وزارته<sup>(٣)</sup> .

وهو كذلك وبعد اعتماد مجلس الوزراء لرؤية المملكة ٢٠٣٠م وإصداره لها مسؤول سياسيًا أمام مجلس الوزراء عن :

- ١ - تهيئة البيئة اللازمة لنمو وتنمية القطاع الوقفي .
- ٢ - تمكين قطاع الأوقاف من الحصول على مصادر تمويل مستدامة .

(١) تقرير اقتصاديات الوقف الأول الصادر عن لجنة الأوقاف بالغرفة التجارية والصناعية بالمنطقة الشرقية ، ١٤٣٩ هـ .

(٢) المادة ١٩ من نظام مجلس الوزراء المشار إليه أعلاه .

(٣) المادة ٢ من نظام مجلس الوزراء .

٣- إعادة تنظيم القطاع الوقفي وترتيب أوضاعه ، وتهيئته للقيام بدوره من خلال التصدي للمشكلات والتحديات التي تواجهه ، وإن وزير العمل والتنمية الاجتماعية وبعد تعيينه رئيساً لمجلس إدارة الهيئة العامة للأوقاف بموجب الأمر الملكي أ/ ١٣٣ الصادر في ٣٠/٧/١٤٣٣ هـ ، وإسناد رئاستها إليه كبديل عن رئيس مجلس إدارتها السابق ؛ فإنه تنتقل إليه وبصفته رئيساً لمجلس الإدارة جميع اختصاصات وصلاحيات رئيس مجلس الإدارة في الإشراف على<sup>(١)</sup> :

١- تنظيم الأوقاف والمحافظة عليها وتطويرها وتنميتها بما يحقق شروط واقفيها ، ويعزز دورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والتكافل الاجتماعي .

٢- تسجيل جميع الأوقاف في المملكة بعد توثيقها .

٣- حصر جميع الأموال الموقوفة ، وبناء قاعدة معلومات عامة عنها .

٤- التصرف وفقاً لمقتضيات المصلحة في أعيان الأوقاف العامة والأهلية والمشاركة .

٥- الإشراف الرقابي على نظار الوقف الأهلي ، واتخاذ الإجراءات النظامية لتحقيق أهداف الوقف دون الدخول في أعمال النظارة ، وتحريك الدعوى إذا لزم الأمر أمام القضاء لعزل الناظر الذي يخفق في أعمال إدارته .

وهكذا يمكن القول بأن لوزير العمل والتنمية الاجتماعية ، بحكم كونه يجمع بين صفته كوزير سياسي ، وصفته كرئيس لمجلس إدارة الهيئة العامة للأوقاف دوراً أساسياً وجوهرياً في إصلاح الوقف ، وبخاصة في المجالات التالية :

١- تنمية محفظة الأوقاف العامة .

٢- تطوير البيئة التشريعية (التنظيمية) للوقف ، والمراجعة المستمرة للأنظمة .

٣- بناء القدرات والهياكل التنظيمية والإدارية لرفع كفاءة الأداء المؤسسي فيها .

(١) تقرير اقتصاديات الوقف ، الغرفة التجارية الصناعية بالمنطقة الشرقية ، لجنة الأوقاف ، ١٤٣٩ هـ ،

- ٤- توسيع وتنويع قاعدة النشاط الوقفي في موارده ومصارفه .
- ٥- تفعيل الخطاب الوقفي وإصلاحه ؛ نشرًا لثقافة الوقف وتجديد الوعي به ، وبأهميته ، ودوره في خدمة المجتمع ، وإعادة الصورة الإيجابية عنه في ذاكرة المجتمع .

## المبحث الرابع

### الدور المنوط بأجهزة التنمية الإدارية وأجهزة مكافحة الفساد

يقصد بأجهزة التنمية الإدارية الأجهزة والمؤسسات الإدارية التي تلعب دورًا قياديًا في الإصلاح الإداري لأجهزة وإدارات الدولة العامة ، وفي تحقيق التغيير المنشود في الأداء والنشاط الإداري لأجهزة الإدارة العامة الحكومية ، وحل المشكلات التي تواجهها<sup>(١)</sup> .

أو بمعنى آخر ؛ فإن أجهزة التنمية الإدارية هي الأجهزة المنوط بها تطوير الجهاز الإداري الحكومي في الدولة ، وتقوم على تطبيق القوانين وتنفيذ اللوائح ، ووضع أسس ونظم العمل الإداري ، ومن نماذجها :

١- معاهد الإدارة العامة .

٢- مجالس الخدمة المدنية .

٣- مجالس القوى العاملة .

٤- أجهزة التخطيط المركزية .

٥- أجهزة التنظيم والإدارة والأساليب الإدارية .

٦- لجان الإصلاح الإداري .

٧- الأجهزة المركزية للرقابة والتفتيش .

أما أجهزة مكافحة الفساد فهي : هيئات حكومية عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة ماليًا وإداريًا ، غير تابعة لأي وزارة ، تهدف إلى حماية النزاهة وتعزيز مبدأ الشفافية ومكافحة

(١) د. إبراهيم محمد محمود ، أجهزة ومؤسسات التنمية الإدارية في الوطن العربي ، كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ص ١٥٠ ، مرجع سابق .

الفساد المالي والإداري بشتى صورته وأساليبه في جميع الإدارات العامة في الدولة ، ويطلق عليها في المملكة العربية السعودية (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد)<sup>(١)</sup> .

وسوف أناقش وأحلل في هذا المبحث الدور المنوط بكل من أجهزة التنمية الإدارية وأجهزة مكافحة الفساد مع الاقتصار في أجهزة التنمية الإدارية على الدور الإصلاحي لمجلس الخدمة المدنية ، وذلك على النحو التالي :

**المطلب الأول :** الدور المنوط بأجهزة التنمية الإدارية .

**المطلب الثاني :** الدور المنوط بأجهزة مكافحة الفساد .

---

(١) تنظيم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الصادر عن مجلس الوزراء رقم ١٦٥ ، وتاريخ ٢٨ / ٥ / ١٤٣٢ هـ .

### المطلب الأول : الدور المنوط بأجهزة التنمية الإدارية .

من أهم أجهزة التنمية الإدارية مجلس الخدمة المدنية ، ففي الأول من شهر صفر عام ١٣٩١هـ تم إنشاء ديوان الموظفين العام بالمرسوم الملكي رقم م/٨ وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ .

وفي العاشر من شهر رجب عام ١٣٩٧هـ تم إلغاء ديوان الموظفين العام ، وإحلال مجلس الخدمة المدنية محله بالمرسوم الملكي رقم م/٤٨ وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ المبني على قراري مجلس الوزراء رقم ٩٤٩ وتاريخ ٢٧/٦/١٣٩٧هـ ، ورقم ٩٥٠ وتاريخ ٢٧/٦/١٣٩٧هـ مع تعديل اسم ديوان الموظفين العام إلى الديوان العام للخدمة المدنية<sup>(١)</sup> .

وفي الأول من شهر ربيع الأول عام ١٤٢٠هـ تم إنشاء وزارة جديدة تسمى وزارة الخدمة المدنية ، تشرف على شؤون الخدمة المدنية في الوزارات والمصالح الحكومية والأجهزة (الإدارية) ذوات الشخصية المعنوية ، وتتولى اختصاصات الديوان العام للخدمة المدنية ، وذلك بموجب المرسوم الملكي رقم أ/٢٨ وتاريخ ١/٣/١٤٢٠هـ مع تعديل ما يلزم تعديله بما يتفق مع هذا الترتيب من نظام مجلس الخدمة المدنية رقم م/٤٨ لسنة ١٣٩٧هـ ، ومن نظام الخدمة المدنية رقم م/٤٩ لسنة ١٣٩٧هـ<sup>(٢)</sup> .

### أولاً : أعضاء مجلس الخدمة المدنية :

هو مجلس مشكل من :

- ١- رئيس مجلس الوزراء رئيساً .
- ٢- نائب رئيس مجلس الوزراء نائباً للرئيس .
- ٣- رئيس الديوان العام للخدمة المدنية عضواً (ومن المفترض أن يحل محله وزير الخدمة المدنية الذي يتولى اختصاصاته) .

(١) المادة الثانية من نظام مجلس الخدمة المدنية رقم م/٤٩ وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ .

(٢) البنودان أولاً وثانياً من المرسوم الملكي رقم أ/٢٨ وتاريخ ١/٣/١٤٢٠هـ .

٤- أربعة من الوزراء أعضاء يعينون بأمر ملكي لمدة ثلاث سنوات .

٥- ثلاثة أعضاء من ذوي الاختصاص يعينون بأمر ملكي لمدة ثلاث سنوات<sup>(١)</sup> .

### ثانياً : اختصاصات مجلس الخدمة المدنية :

١- يتولى المجلس بالتعاون مع الجهات المختصة تخطيط وتنظيم شؤون الخدمة المدنية في جميع الوزارات والمصالح الحكومية ، والأجهزة ذوات الشخصية الاعتبارية العامة ، والإشراف عليها بما يؤمن تطور مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاءة الإنتاجية .

٢- اقتراح الأنظمة المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية لإصدارها بالطرق النظامية .

٣- إصدار اللوائح المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية ، وإبداء الرأي في المعاملات التي ترفع من الوزارات والمصالح الحكومية ذات العلاقة بالعاملين في الخدمة المدنية .

٤- التعاون مع الجهات المختصة في المجالات الآتية :

أ - رسم السياسات العامة للخدمة المدنية ، ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها .

ب- تنمية القوى العاملة في الجهاز الحكومي ، ورفع كفاءتها الإنتاجية عن طريق التدريب والإعداد .

ج- تطوير التشكيلات والنظم الإدارية القائمة في الأجهزة الحكومية ، وتحسين إجراءات وأساليب العمل فيها .

د- إحكام الرقابة الإدارية على جميع ما يؤدي ضمن شؤون الخدمة المدنية من أعمال وإجراءات من قبل الأجهزة العاملة في الدولة ، بما في ذلك الأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة ، والتأكد من تمشيها مع الأنظمة واللوائح .

هـ- تصنيف الوظائف (المدنية) .

و- دراسة معدلات الأجور والرواتب ، واقتراح تعديلها ، وكذلك تحديد وتنظيم صرف المكافآت والبدلات للعاملين في الخدمة المدنية .

(١) البند أولاً من المرسوم الملكي رقم م/٥٣ وتاريخ ١٦/١١/١٤٠٢هـ .



ز- ما يتم إسناده إليه مستقبلاً من اختصاصات أخرى بقرار من مجلس الوزراء<sup>(١)</sup>.

ح- وضع نظامه الداخلي وتحديد جلساته ، وطريقة اتخاذ قراراته .

وبعد ... فإن مجلساً بهذا التشكيل وهذه الاختصاصات والمسؤوليات جدير بأن يقف على رأس أجهزة التنمية الإدارية التي تلعب دوراً قيادياً في الإصلاح الإداري وفي تطوير الأداء ورفع الكفاءة الإنتاجية لأجهزة الإدارة العامة في المملكة ، وتذليل المشكلات التي تعترض طريقها .

ولعل من أهم وأخطر أجهزة الإدارة العامة التي يناط بمجلس الخدمة المدنية الإدارة الحكومية للأوقاف الخيرية ، والإدارة الأهلية للأوقاف الذرية التي تخضع لإشراف الهيئة العامة للأوقاف ، فإن الإدارة الحكومية للأوقاف قد أضحت في أمس الحاجة إلى الإصلاح والتطوير الإداري ، وإلى أن يوليها مجلس الخدمة المدنية مزيداً من عنايته .

(١) راجع المادتين الأولى والتاسعة من نظام مجلس الخدمة المدنية رقم م/٤٨ لسنة ١٣٩٧هـ .

## المطلب الثاني : الدور المنوط بأجهزة مكافحة الفساد .

تقدم في التمهيد للمبحث المائل أن الهيئة المذكورة هيئة حكومية عامة ، ذات شخصية معنوية عامة ، مستقلة ماليًا وإداريًا ، وغير تابعة لأية وزارة ؛ حيث ترتبط بالملك مباشرة ، وتهدف إلى حماية النزاهة<sup>(١)</sup> ، وتعزيز مبدأ الشفافية<sup>(٢)</sup> ، ومكافحة الفساد المالي والإداري في جميع أجهزة وإدارات الدولة .

نشأت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بمقتضى الأمر الملكي رقم أ/٦٥ وتاريخ ١٣/٤/١٤٣٢ هـ ، القاضي بإنشائها ، ثم صدر التنظيم الخاص لها بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٦٥ وتاريخ ٢٨/٥/١٤٣٢ هـ

أولاً : التعريف بالهيئة :

هي هيئة وطنية مركزية ترتبط مباشرة بالملك ، وتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال التام ماليًا وإداريًا والحيدة الكاملة ، وليس لأحد التدخل في مجال عملها ، ومقرها الرئيس مدينة الرياض ، ولها أن تنشئ فروعًا أو مكاتب داخل المملكة بحسب الحاجة ، وتخضع لرقابتها جميع الجهات العامة في المملكة ، وجميع الشركات التي تمتلك فيها الدولة نسبة لا تقل عن ٢٥٪ من رأس مالها ، وتتعاون مع الجهات الرقابية الأخرى المتداخلة معها في بعض الاختصاصات بما يحقق تكامل الأدوار واتساقها في حماية النزاهة ومكافحة الفساد<sup>(٣)</sup> .

ثانيًا : أهداف الهيئة :

تنص المادة الثالثة من تنظيم الهيئة على أنه : تهدف الهيئة إلى :

- ١- حماية النزاهة .
- ٢- تعزيز مبدأ الشفافية .
- ٣- مكافحة الفساد المالي والإداري بشتى صورته وأساليبه .

(١) النزاهة : البعد عن السوء وترك الشبهات ، المعجم الوجيز ، ص ٦١١ ، مادة (ن ز هـ) عن الشيء .  
 (٢) الشفافية : صدق ووضوح وموضوعية المعلومات والتعاملات ونشرها مع إمكانية مراجعتها من جهات محايدة عديدة بما يوفر لها الثقة والمصداقية .  
 (٣) المواد ١ ، ٢ ، ٤ من تنظيم الهيئة الصادر بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٦٥ في ٢٨/٥/١٤٣٢ هـ .

## أ- حماية النزاهة :

إذا كانت النزاهة في اللغة تعني البعد عن السوء وترك الشبهات ؛ فإنها في الاصطلاح تعني<sup>(١)</sup> : الموضوعية والسلوك المهني الرشيد ، والسريّة والكفاءة المهنية ، وتعتبر مصداقية المعلومات المقدمة ودقتها وحياديتها عن التميز ، وأمانتها ، وقابليتها للفهم والاستيعاب ، وعدم تضاربها ، وقابليتها للمراجعة والتدقيق والاستنتاج الصحيح أحد أهم وجوه تحقق النزاهة .

## ب- تعزيز مبدأ الشفافية :

يعني مبدأ الشفافية : صدق ووضوح وموضوعية المعلومات المقدمة من الجهة الخاضعة للمراقبة إلى جهة الرقابة الإدارية بما يوفر لها وفيها الثقة والمصداقية ، أي الإفصاح السليم والصحيح في الوقت المناسب عن كافة المعلومات المتعلقة بالجهة الخاضعة للمراقبة ، بما في ذلك مركزها المالي وأدائها الوظيفي<sup>(٢)</sup> .

فالشفافية تعني الكشف عن الصورة الحقيقية للوقائع والأحداث ، ومناقشتها بشكل علني دون موارد ، ونشر المعلومات المتعلقة بسجلات الجهة الخاضعة للمراقبة بكل وضوح<sup>(٣)</sup> ، وتتمثل في عرض المعلومات المالية وغير المالية (الإدارية) لأي قضية ذات أهمية لغرض الإفصاح عنها أمام أية جهة يعينها الأمر بصورة لا يشوبها الغش أو إخفاء أية معلومة ضرورية<sup>(٤)</sup> .

(١) د. سامي محمد الصلاحيات ، حوكمة الأوقاف وإدارة عملياتها الرئيسية ، مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف بالرياض ، ١٤٣٩هـ ، ص ١٢٦ .

(٢) د. محمد العشماوي ، آليات حوكمة الخزانة العامة ، ملتقى حوكمة الخزانة العامة المنعقد بالمملكة المغربية ، يوليو ٢٠٠٧م ، ص ٣٠ .

(٣) د. سامي محمد الصلاحيات ، ص ٥٦ ، مرجع سابق .

(٤) د. مجيد الشرع ، المحاسبة في المنظمات المالية (المصارف الإسلامية) ، دار إثراء للنشر ، عمان ، الأردن ، ٢٠٠٨م ، ص ٥٧ .

ج- مكافحة الفساد المالي والإداري<sup>(١)</sup> :

يشير هذا المصطلح إلى محاسبة أي استغلال للسلطة أو المنصب أو للوظيفة لغرض تحقيق مكاسب أو مزايا أو منافع شخصية خاصة للنفس أو للغير ممن يرتبطون بالفساد بصلة قربي أو صداقة أو منافع متبادلة .

## ثالثاً : اختصاصات الهيئة :

خولت المادة الثالثة من تنظيم الهيئة للهيئة وهي في سبيل تحقيق أهدافها استعمال الصلاحيات التالية :

١- متابعة تنفيذ الأوامر والتعليقات المتعلقة بالشان العام ومصالح المواطنين بما يضمن الالتزام بها .

٢- التحري عن أوجه الفساد المالي والإداري في عقود الأشغال العامة<sup>(٢)</sup> وعقود التشغيل

(١) الفساد هو : كل سلوك انتهك أيًا من القواعد والضوابط التي يفرضها النظام .  
أو هو : كل سلوك يهدد المصلحة العامة بخيانتها وعدم الالتزام بها ، وذلك بتغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة .

أو هو : أي إساءة لاستخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة .  
وتشمل ظاهرة الفساد جرائم متعددة ؛ مثل : الرشوة ، والمتاجرة بالنفوذ ، إساءة استعمال السلطة ، الإثراء غير المشروع ، والتلاعب بالمال العام ، واختلاسه ، أو تبديده أو إساءة استعماله .  
وتعد ظاهرة الفساد ظاهرة مركبة ، تختلط فيها الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية ، ولذا تتعدد أسباب نشوئها ، ومن هذه الأسباب :

أ- عدم اتساق الأنظمة ومتطلبات الحياة الاجتماعية .

ب- ضعف الرقابة .

وللفساد آثار سلبية متعددة ، أهمها : التأثير السلبي على عملية التنمية وتبديد الموارد والإمكانيات وإساءة توجيهها .

راجع : الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ٤٣ وتاريخ ١٤٢٨/٢/١هـ .

(٢) عقد الأشغال العامة هو : اتفاق بين جهة الإدارة وأحد الأفراد أو الشركات بقصد القيام ببناء أو ترميم أو صيانة عقار لحساب شخص معنوي عام ، بقصد تحقيق منفعة عامة في نظير المقابل المتفق عليه وفقاً للشروط الواردة في العقد .

=

والصيانة<sup>(١)</sup> وغيرها من العقود المتعلقة بالشأن العام ومصالح المواطنين في الجهات المشمولة باختصاصات الهيئة ، واتخاذ الإجراءات النظامية اللازمة في شأن أي عقد يتبين أنه ينطوي على فساد ، أو أنه أبرم أو يجري تنفيذه بالمخالفة لأحكام الأنظمة .

٣- إحالة المخالفات والتجاوزات المتعلقة بالفساد المالي الإداري عند اكتشافها إلى الجهات الرقابية أو جهات التحقيق بحسب الأحوال ، مع إبلاغ رئيس الجهة التي يتبعها الموظف المخالف بذلك ، وللهيئة الاطلاع على مجريات التحقيق ومتابعة سير الإجراءات في هذا الشأن ، ولها أن تطلب من الجهات المعنية اتخاذ التدابير الاحترازية أو التحفظية وفقاً لما يقضي به النظام في شأن من توافرت أدلة أو قرائن على ارتكابه أفعالاً تدخل في مفهوم الفساد ، وفي جميع الأحوال ، إذا رأت الهيئة أن تلك المخالفات والتجاوزات تمثل بعداً مؤسسياً لأي من الجهات المشمولة باختصاصات الهيئة ، فعليها رفع الأمر إلى الملك لاتخاذ ما يراه .

٤- ومن أبرز اختصاصات الهيئة الرئيسية في مكافحة الفساد المالي والإداري ما يأتي :

أ- متابعة استرداد الأموال والعائدات الناتجة من جرائم الفساد مع الجهات المختصة .

ب- مراجعة أساليب العمل وإجراءاته في الجهات المشمولة باختصاصات الهيئة ، بهدف تحديد نقاط الضعف التي يمكن أن تؤدي إلى الفساد ، والعمل على معالجتها بما يضمن تحقيق أهداف الهيئة وتنفيذ اختصاصاتها .

ج- اقتراح الأنظمة والسياسات اللازمة لمنع الفساد ومكافحته ، وإجراء مراجعة دورية للأنظمة واللوائح ذات الصلة ؛ لمعرفة مدى كفاءتها والعمل على تطويرها ، والرفع عنها بحسب الإجراءات النظامية .

= راجع : د. محمد سعيد حسين أمين ، مبادئ القانون الإداري (أساليب العمل الإداري) ، بدون ناشر ، القاهرة ، ٢٠٠٥م ، ص ١٩٣ ، وراجع : أ.د. سليمان الطحاوي ، الأسس العامة للعقود الإدارية ، القاهرة ، ١٩٩١م ، ص ٥٣-٥٤ .

(١) عقد التشغيل والصيانة أو عقد امتياز المرافق العامة هو : عقد يتولى الملتزم بمقتضاه وعلى مسؤوليته إدارة مرفق عام اقتصادي (تشغيله وصيانته) ، واستغلاله مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين ، مع خضوعه للقواعد الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة وللشروط التي يتضمنها العقد .

راجع : سالم بن صالح المطوع ، العقود الإدارية ، مطبعة النرجس بالرياض ، ١٤٢٩هـ ، ص ١٦ .

د- متابعة مدى قيام الجهات المشمولة باختصاصات الهيئة بما يجب عليها إزاء تطبيق الأنظمة المجرمة للفساد المالي والإداري ، والعمل على تعزيز مبدأ المساءة لكل شخص مهما كان موقعه .

هـ- جمع المعلومات والبيانات والإحصاءات المتعلقة بالفساد ، وتصنيفها وتحليلها وبناء قواعد بيانات وأنظمة معلومات خاصة بها .

٥- وللهيئة اختصاصات فرعية تكميلية أخرى لمكافحة الفساد ، من أهمها :

أ- العمل على تحقيق أهداف الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد .

ب- تشجيع قطاعات الدولة على تبني خطط وبرامج لحماية النزاهة ومكافحة الفساد .

ج- تلقي بلاغات المواطنين المتعلقة بتصرفات منطوية على فساد ، والتحقق من صحتها ، واتخاذ ما يلزم في شأنها .

د- تنمية شعور المواطنين بالمواطنة وأهمية حماية المال العام والمرافق والممتلكات العامة بما يحقق حسن إدارتها والمحافظة عليها .

هـ- نشر الوعي بمفهوم الفساد وبيان أخطاره وآثاره ، وبأهمية حماية النزاهة ، وتعزيز الرقابة الذاتية ، وثقافة عدم التسامح مع الفساد .

رابعاً : إدارات الهيئة المتخصصة في حماية النزاهة ومكافحة الفساد :

تتكون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من مجموعات من الإدارات هي :

١- إدارة حماية النزاهة .

٢- إدارة مكافحة الفساد .

٣- إدارة متابعة المشاريع والشأن العام .

٤- إدارة إقرارات الذمة المالية والقسم الوظيفي .

٥- إدارة الرصد والإحصاء والقياسات .

٦- إدارة التوعية والتثقيف .

وبالجملة ؛ فإن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد إذ ينعقد لها الاختصاص في :

١- التحري عن أوجه الفساد المالي والإداري في الجهات العامة في المملكة .

٢- اتخاذ الإجراءات النظامية بشأن أي تصرف ينطوي على فساد ، بها في ذلك :

أ- إحالة المخالفات والتجاوزات النظامية المتعلقة بالفساد إلى الجهات الرقابية وجهات التحقيق .

ب- اتخاذ التدابير الاحترازية والتحفظية ضد الفاسدين .

ج- متابعة استرداد الأموال والعائدات الناتجة عن جرائم الفساد مع الجهات المختصة .

وإن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد إذ تختص بمراقبة ومتابعة ومراجعة وتقويم ورصد نتائج أساليب العمل وإجراءاته في قطاع الأوقاف باعتباره أحد الجهات العامة التي تعترف لها الدولة بأهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالالتزامات وصحة إجراء التصرفات والذمة المالية المستقلة والمشمولة باختصاصات الهيئة .

**دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في تحقيق الإصلاح الإداري والمالي للوقف من وجهة نظر الباحث :**

إن الهيئة باعتبارها جهازاً حكومياً عاماً ومستقلاً ومحايداً ، هادفاً إلى حماية النزاهة وتعزيز مبدأ الشفافية ومكافحة الفساد المالي والإداري في كافة أجهزة وإدارات المملكة ، تمتلك من الاختصاصات والصلاحيات التي تستطيع بموجبها تحقيق الإصلاح الإداري والمالي في قطاع الأوقاف في جوانبه وحيثياته التالية :

١- التحقق من دقة وصدق وشفافية ومصداقية البيانات والمعلومات ، والقوائم المالية التي تنشرها إدارة الأوقاف عن موارد ونفقات وجهة الإدارة .

٢- التحقق من قيام جهات الإدارة الوقفية بجميع عمليات وإجراءات حصر وتوثيق وتسجيل أعيان الأوقاف ، وبناء قاعدة معلومات دقيقة عنها .

- ٣- التحري عن أوجه الفساد فيما تعقده الإدارة الوقفية من عقود تنصرف آثارها إلى الوقف ،  
واتخاذ الإجراءات النظامية لدرء هذا الفساد .
- ٤- التحري بكافة الوسائل الممكنة عن أوجه الفساد الإداري والمالي في إدارات الأوقاف بعد  
استقبال البلاغات واتخاذ الإجراءات النظامية بشأن أي تصرف ينطوي على فساد ، واتخاذ  
التدابير الاحترازية .



### الخاتمة

وبعد ... فهذه هي خاتمة البحث التي أسأل الله ﷻ في مطلعها أن يتقبل قولي وعملي فيها خالصاً لوجهه الكريم ، وأن يرزقني على الدوام بالعلم النافع والعمل الصالح ، إنه ولي ذلك والقادر عليه .

ثم إنني أتشرف بعرض أهم ما توصلت إليه من النتائج التالية :

- ١- أن الوقف بوصفه صدقة تطوعية يعتبر أداة من أدوات السياسة المالية الإسلامية في إعادة توزيع الدخل الوطني لصالح الفقراء ؛ شأنه في ذلك شأن الزكاة ، غير أنه يختلف عنها في كون الزكاة أداة إجبارية ذات مستحقين محددين بالوصف ، خلافاً للوقف ؛ فإنه أداة اختيارية تطوعية مخصصة للنفع العام الذي قد يعم غير المستحقين للزكاة .
  - ٢- أن التنظيم القانوني (النظامي) للوقف في المملكة ما زال في حاجة إلى التكميل والتطوير والإصلاح في جوانبه الإدارية والمالية والاقتصادية وتطوير الصيغ التمويلية لتنمية واستثمار أعيان الوقف وأصوله الرأسمالية .
  - ٣- أن الإصلاح الإداري للوقف معنى يرمز إلى مجموعة متنوعة من العمليات الإدارية الرامية إلى النهوض بأنظمة الوقف في كل الجوانب ، وليس في جانب واحد ، وليست وقتية ، وإنما بصفة مستمرة بما يتفق مع القواعد الشرعية . .
  - ٤- أن الإصلاح المالي للوقف معنى يرمز إلى مجموعة من العمليات المالية الرامية إلى تحقيق إصلاح أنظمة الوقف المالية بما يكفل عدم التعدي على أموال الوقف أو أصوله أو غلاته .
  - ٥- أن الإصلاح التنظيمي للوقف يمكن تعريفه بأنه : معنى يرمز إلى عدد من العمليات والإجراءات التنظيمية من أهمها :
- أ- سن وإصدار القوانين المنظمة لأحكام إنشاء الوقف والرجوع فيه واستبدال أعيانه وتغيير مصارفه وتوثيقه وتسجيله وحصر أعيانه وبناء قاعدة معلومات وافية عنها .

ب- تعديل وإلغاء القوانين المعيقة لإنشاء الوقف الذري وتركيزها على إزالة التشوهات التي أصابته وعلى الأخص منها :

- استخدامه كأداة لحرمان البنات من ميراثهن .
  - استخدامه كأداة لاختصاص بعض الورثة بكامل التركة وحرمان الباقين .
  - استخدامه كأداة للانتقام من جميع الورثة والوقف على غير أهله وذويه .
- ج- إقرار مبدأ مسؤولية الناظر ومساءلته ومراقبة تصرفاته حال تعمدته الإضرار بالوقف أو حال تعسفه في معاملة الموقوف عليهم ، أو حال تعديه على غلات الأوقاف أو حال تعديه على أموال البدل أو حال تدني إنتاجية الأعيان الموقوفة نتيجة لسوء استغلالها أو الإهمال في عمارتها .

د- تنظيم أحكام حصر وتسجيل وإثبات الأعيان الموقوفة وبناء قاعدة معلومات دقيقة عنها ، وأحكام رفع أيدي واضعي اليد عليها بوجه غير شرعية ، واسترداد المنهوب منها بغير حق أو سند شرعي .

هـ- الاعتراف للوقف بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة .

و- تحديد مسؤولية ناظر الوقف عن تنمية أعيانه واستثمار فوائضه المالية وتحسين إنتاجية أصوله .

٦- كما توصلت الدراسة إلى نتيجة مهمة ، وهي : لزوم التفرقة بين الوقف كنظرية أو تنظيم ، وبين أعيان الأوقاف كمصدر للتمويل ، وبين المرافق الوقفية الإنتاجية أو الخدمية كأدوات وآليات لتحقيق أغراض الوقف والنفع الخاص أو العام للموقوف عليهم ، وتبدو أهمية هذه التفرقة في : أن الوقف كنظرية وتنظيم يحتوي على طائفة المبادئ والأحكام الشرعية والقانونية وإجراءات الحصر والتوثيق والتسجيل كل ما يتعلق به من أحكام إنما يكون محلاً للإصلاح التنظيمي ، وأن الوقف كأعيان وأصول رأسمالية تم حبسها وخروجها من ذمة الواقف المالية إلى ذمة الوقف ، وتخصيص ريعها للنفع الخاص

- أو العام إنما يكون محلاً للإصلاح المالي ، وأن الوقف كمرافق اجتماعية عامة وخدمية يتم تمويل إنشائها وتشغيلها من ريع الأعيان الموقوفة إنما هو محل الإصلاح الإداري .
- ٧- كما توصلت الدراسة إلى نتيجة أخرى مفادها أن الإصلاح الإداري للوقف لا يقتصر على إصلاح العمليات الإدارية الفنية المرتبطة بأعيان الأوقاف والمرافق الوقفية وإنما يمتد ليشمل : التحديث التقني والفني للإدارات والتطوير التنظيمي لها ورفع كفاءة عملياتها المتصلة بالتخطيط والتنظيم وصنع واتخاذ القرارات والرقابة الداخلية وإدارة الموارد وتقرير مبادئ المساءلة والمسؤولية .
- ٨- كما توصلت الدراسة إلى نتيجة أخرى مفادها أن صيغ استغلال وتنمية أعيان الأوقاف القديمة ، مثل الحكر والإجارة والمزارعة والمساقاة والمغارسة والمضاربة والمشاركة لم تعد صالحة للتطبيق في العصر الحاضر ، بما تم تطبيقها عليه من وجوه التطبيق في الزمن الماضي ، وأنه لا بد من الاجتهاد في تطويرها وفي استحداث صيغ استثمار جديدة مناسبة للعصر .
- ٩- كما توصلت الدراسة إلى نتيجة أخرى مفادها لزوم التفرقة بين استغلال أعيان الأوقاف للحصول على غلاتها بوجوه وأساليب وطرق الاستغلال التقليدية ، وبين استثمار أعيان وأموال ومدخرات الأوقاف لأغراض إنشاء وإقامة مرافق وقفية إنتاجية أو خدمية جديدة تسهم في تعزيز وتعظيم إسهامات الوقف في الناتج المحلي الإجمالي من السلع والخدمات .
- ١٠- كما توصلت الدراسة إلى نتيجة أخرى مفادها لزوم تقنين الصيغ الحديثة لتمويل الاستثمارات الوقفية مثل الصناديق الوقفية ومحافظ الاستثمار الوقفية ، حتى لا يكون هناك فراغ تنظيمي في عمل هذه الصيغ ، وحتى يمكن تحديد حقوق والتزامات أطراف العملية الوقفية في كل صيغة على حدة .
- ١١- كما توصلت الدراسة إلى نتيجة أخرى مفادها ضرورة وأهمية الاستفادة من التجارب الوقفية التي ثبت نجاحها في الدول الإسلامية وغير الإسلامية دون النقل الحرفي لها ؛ فإن لكل مجتمع ظروفه وأحواله المالية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة به .

١٢- كما توصلت الدراسة بعد استعراض موقف قوانين الوقف في كل من مصر والأردن والمغرب والمملكة العربية السعودية يتضح أن السلطة التنظيمية في هذه الدول تتجه إلى اعتبار الوقف أحد فروع القانون العام ؛ حتى تمكن الدولة من الإشراف على إدارته ، وتوزيع غلاته ، والتصرف في أعيانه .

١٣- كما توصلت الدراسة بعد مقارنة تعريفات الوقف في أنظمة المغرب والأردن والمملكة العربية السعودية إلى نتائج :

أ- أن النظام المغربي استحدث أشكالاً من الوقف غير موجودة في النظامين الأردني والسعودي ، من أهمها : الوقف المؤقت ، والوقف الذي يتم إنشاؤه بوصية ، والوقف الذي يتم إنشاؤه بقوة القانون .

ب- أن نظام الأوقاف في المملكة الأردنية لم يتعرض لذكر الوقف المؤقت .

ج- أن نظام الأوقاف في المملكة العربية السعودية اعتبر الوقف الخيري وفقاً عاماً ؛ باعتبار أنه يحقق منافع عامة ، لا باعتبار خضوع أعيانه لقواعد الملكية العامة ، كما أنه اعتبر الوقف المشروط على شخص معين من ذرية الواقف بالذات أو بالوصف وفقاً خاصاً ، وهي تسمية مستحدثة تعبر عن ما اصطلح الفقهاء على تسميته بالوقف الذري أو الأهلي .

١٤- كما توصلت الدراسة عند عرض تجارب ناجحة لإدارات الأوقاف أن الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت أسهمت إسهاماً فاعلاً في النهوض بالأوقاف في دولة الكويت على المستوى المحلي ، وكذلك على المستوى العالمي ؛ لتخصصها في مجال الأوقاف ، كونها المنسق الإسلامي للأوقاف في الدول الإسلامية ، فنجد أن أي باحث في شؤون الوقف ومسائله ودراساته يجد نفسه أمام أكثر من ٣٠٠ بحث علمي محكم ، ورسالة علمية وافية ، ودراسة علمية موسعة صادرة عنها ، ومنشورة بواسطتها ، ومدعومة من قبلها ، وتصدر مؤلفات حديثة في مجال الأوقاف ، وتقيم المشاريع والمسابقات في مختلف

مجالات الوقف ودراساته ، كما تنقل تجارب الدول غير الإسلامية في مجال العمل الخيري ، حيث تم اختيار دولة الكويت لتكون الدولة المنسقة لموجب قرار المؤتمر السادس لوزراء أوقاف الدول الإسلامية المنعقدة بالعاصمة الإندونيسية جاكرتا في أكتوبر سنة ١٩٩٧ م ، وتقوم الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت بالتنسيق في تنفيذ العديد من هذه المشاريع مع كل من المجلس التنفيذي لمؤتمر وزراء الأوقاف والشؤون الإسلامية والمعهد الإسلامي للبحوث والتدريب التابع للبنك الإسلامي للتنمية ، وقد تبنت وأنجزت عددًا من المشاريع الخاصة في خدمة الأوقاف منذ تأسيسها ، وقد سعت الهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية للاستفادة من الخبرات المتوفرة ، وتقيم سلسلة دراسات دولية لأبحاث الوقف .

١٥- توصلت الدراسة من خلال استعراض أنظمة المملكة العربية السعودية أنها لم يصدر للوقف حتى الآن نظام أو قانون ينظم مواضيعه من جوانبها الموضوعية ، مقارنة بالقوانين الصادرة في كل من الكويت ومصر والأردن والمغرب وغيرها من الدول ، وتبين ذلك عند إجراء المقارنات بين أنظمة الوقف السعودية المعنية بتنظيم جوانب الوقف الإجرائية والإدارية .

١٦- كما توصلت الدراسة إلى مراعاة الأنظمة الوقفية السعودية للأحكام الفقهية الشرعية ، وذلك عند المقارنة بينها ، خاصة في مراعاة شروط الواقفين ، ومحاسبة النظار .

١٧- كما توصلت الدراسة إلى أن أبعاد وافتراضات وضوابط الإصلاحين الإداري والمالي لا تقوم إلا على الأسس المستقاة من الشريعة الإسلامية من الصدق والأمانة المفترضة في القائمين على شؤون الوقف ، ولا يعني ذلك عدم إصدار أنظمة رقابية محاسبية للوقف .

١٨- كما توصلت الدراسة إلى نتيجة أخرى مفادها أن حوكمة الوقف وتجنب نمو البيروقراطية الإدارية في إدارته ، وتجنب التعارض بين مبادئه الشرعية ومتطلبات إصلاحه وتطويره تنظيمياً وإدارياً ومالياً ، وتوفير المنهج الشمولي المتكامل لعمليات إصلاحه ، تعتبر جميعها متطلبات مهمة لإصلاح الوقف وتطويره وتحديثه .

- ١٩- كما توصلت الدراسة إلى نتيجة أخرى مفادها ضرورة التنسيق والتكامل والتناغم بين مناهج الإصلاح التنظيمي والإداري والمالي ، وبين التراث الفقهي الإسلامي للوقف ، ودفع أي مدخل للتعارض بينهما .
- ٢٠- كما توصلت الدراسة إلى أهمية وضرورة تصنيف وترتيب أهداف الوقف وتحديد خطوات التخطيط لتحقيق كل هدف ، وصولاً إلى برنامج تنفيذي واضح المعالم لتحقيق كل هدف .
- ٢١- كما توصلت الدراسة إلى أهمية وضرورة مراعاة الاعتبارات الاجتماعية عند تحديد سلم وأولويات استثمار أموال الأوقاف ، بحيث يكون لهذا الاستثمار مردود اجتماعي حقيق لصالح الموقوف عليهم خاصة ، والمجتمع عامة .
- ٢٢- كما توصلت الدراسة إلى أهمية ارتياد التمويل الذي توفره أعيان الأوقاف لمجالات إنتاج وتوطين وتوليد منتجات المعرفة القادرة على تقنيات العصر بما يناسبها وامتلاك زمام العلم والمعرفة .
- ٢٣- كما توصلت الدراسة إلى تحديد أبرز معوقات الإصلاح التنظيمي والإداري والمالي للوقف واقتراح أساليب وآليات مواجهتها .
- ٢٤- كما توصلت الدراسة إلى تحديد معالم الدور المنوط بالأجهزة والمؤسسات المالية والإدارية المنوط بها مسؤولية الإصلاح المالي والإداري لقطاع الأوقاف في المملكة العربية السعودية وعلى الأخص منها :
- أ- وزارة المالية .
- ب- مؤسسة النقد العربي السعودي .
- ج- الهيئة العامة للزكاة والدخل .
- د- هيئة الرقابة والتحقيق .
- هـ- ديوان المراقبة العامة .
- و- وزارة التخطيط ووزارة العمل والتنمية الاجتماعية .
- ز- مجلس الخدمة المدنية .

ح- الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد .

تلك هي أهم النتائج التي توصل إليها الباحث بعد الدراسة العلمية التأصيلية الاستقصائية الاستقرائية التحليلية الاستنباطية القائمة على المنهج التجريدي المبني على التقييم الدقيق للفروض والحقائق قبل قبولها .

### التوصيات

يرى الباحث أهمية ولزوم العمل على :

- ١- الإصلاح المستمر والمتدرج لقطاع الوقف تشريعياً (تنظيمياً) وإدارياً ومالياً لتعزيز كفاءته وتعظيم دوره وإسهاماته في زيادة الناتج المحلي الإجمالي .
- ٢- الأخذ بمبدأ محاسبة ومساءلة الإدارة الوقفية عن إنجازاتها وعن تقصيرها في الحفاظ على أعيان الوقف ووثائقه ، وعن إهدارها لأمواله وفوائضه .
- ٣- استكمال البناء التنظيمي لأنظمة (قوانين) الوقف في المملكة العربية السعودية .
- ٤- التطوير المستمر لصيغ تمويل وتنمية واستثمار أعيان الأوقاف ومواردها المالية .
- ٥- السعي الدؤوب نحو تعظيم إنتاجية أعيان الأوقاف القائمة والتشغيل الكامل لعناصر الإنتاج الكامنة فيها .
- ٦- الاستفادة من التجارب الوقفية العالمية والإقليمية الناجحة دون النقل الحرفي لها ، والاقتصار على اقتباس الجوانب الملائمة منها .
- ٧- استحداث هيئة خاصة لمراقبة أموال الوقف ، مرتبطة برئيس مجلس الوزراء .
- ٨- العمل على إيجاد صيغ وقفية حديثة مقننة تستوعب أغراض الوقف وتحقق أهدافه .
- ٩- منع تأييد النظارة على الوقف بعد موت الواقف .

وصلى الله وسلم وبارك على نبينا محمد وآله وصحبه أجمعين .

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين .

# الفهارس



## الفهارس

- فهرس الآيات القرآنية
- فهرس الأحاديث النبوية
- فهرس الأعلام المترجمين
- فهرس المصادر والمراجع
- فهرس الموضوعات

## فهرس الآيات القرآنية

## فهرس الآيات القرآنية

الآية	رقمها	السورة	الصفحة
﴿ وَاللَّهُ يَعْلَمُ الْمُفْسِدَ مِنَ الْمُصْلِحِ ﴾ .....	٢٢٠	البقرة	٣٨
﴿ يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَذَرُوا مَا بَقِيَ مِنَ الرِّبَا ... ﴾	٢٧٥-٢٨٧	البقرة	١١٢
﴿ وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا ﴾ .....	٥٦	الأعراف	٣٨، ٣٧
﴿ وَقَالَ مُوسَى لِأَخِيهِ هَارُونَ أَخْلِفْنِي فِي قَوْمِي وَأَصْلِحْ ... ﴾ .....	١٤٢	الأعراف	٣٨
﴿ وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ ﴾ .....	٤١	الأنفال	٥٨
﴿ إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ ﴾ .....	١١	الرعد	٣٣٩
﴿ وَكَانَ فِي الْمَدِينَةِ بَسْعَةٌ رَهَطٌ يُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ ﴾ ...	٤٨	النمل	٣٨
﴿ مَا آفَاءَ اللَّهِ عَلَىٰ رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ ﴾ .....	٧-١٠	الحشر	٥٨

## فهرس الأحاديث النبوية

## فهرس الأحاديث النبوية

الصفحة	طرف الحديث
٣٢	إن شئت حبست أصلها ...
٤٢	إنك أن تدع ورثتك أغنياء ...
٤٢	الصدقة على المسكين صدقة صدقة ...
٤٥١	لا ثني في الصدقة
٥٨	لا يجتمع دينان في جزيرة العرب

## فهرس الأعلام المترجمين

## فهرس الأعلام المترجمين

العلم	الصفحة
ابن الهمام	٣٧
ابن رشد	٣٤
ابن عابدين	٣٥
ابن فارس	٣٠
أبو حنيفة	٣٣
أبو عبيد	٥٧
أبو يوسف	٣٣
الأزهري	٣١
البهوتي	٣٧
توبة بن نمر	٣٨٩
الخطاب	٣٧
الخرشي	٣٤
الزيدي	٣٢
خليل	٣٢
السرخسي	٣٤
الشافعي	٣٣
شيخ الإسلام ابن تيمية	٢٥٩
الليث بن سعد	٣٩٠
مالك	٣٤
محمد بن الحسن	٣٣
المطرزي	٣٢
هشام بن عبد الملك	٣٨٨
ياسر مناع العدوان	٢٥٢

## فهرس المصادر والمراجع



## فهرس المصادر والمراجع

- ١- اتجاهات اقتصاد المعرفة في البلدان العربية ، د. محمد أنس أبو الشامات ، رسالة دكتوراه ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلد ٢٨ ، العدد الأول ، ٢٠١٢م
- ٢- الاتجاهات المعاصرة في تطوير الاستثمار الوقفي ، الأستاذان د. أحمد السعد ، ود. محمد العمري ، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت ، ١٤٢١هـ
- ٣- أجهزة ومؤسسات التنمية الإدارية في الوطن العربي ، د. إبراهيم محمد محمود ، بحث منشور ضمن كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، الأردن ، ١٤٠٦هـ
- ٤- أجهزة ومؤسسات التنمية الإدارية في الوطن العربي ، د. إبراهيم محمد محمود ، بحث منشور ضمن كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية
- ٥- أحكام الأسواق المالية ، د. محمد صبري هارون ، دار النفائس ، ١٤١٩هـ
- ٦- الأحكام الفقهية والأسس المحاسبية للوقف ، د. عبد الستار أبو غدة ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٣٥هـ
- ٧- أحكام الوصايا والأوقاف في الفقه والقانون ، أ.د. محمد أحمد سراج ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية
- ٨- أحكام الوصية والميراث والوقف في الشريعة الإسلامية ، أ.د. الشيخ زكي الدين شعبان ، مكتبة الفلاح بالكويت ١٩٨٤م
- ٩- أحكام الوصية والوقف في الشريعة الإسلامية ، أ.د. عبد الحميد مهيب ، دار الطباعة المحمدية بالقاهرة ، ١٤٠٩هـ
- ١٠- أحكام الوقف ، دراسة قانونية فقهية مقارنة ، د. منذر عبد الكريم القضاة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، ١٤٣٦هـ
- ١١- أحكام الوقف في الشريعة الإسلامية ، د. محمد عبيد الكبيسي ، مطبعة الإرشاد ، بغداد ، ١٣٩٧هـ
- ١٢- أحكام الوقف في الفقه والقانون ، أ.د. محمد أحمد سراج ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٩٣م
- ١٣- أحكام الوقف في ضوء الشريعة الإسلامية وفقاً للقانون السعودي ، د. سمير صبحي ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٥م
- ١٤- أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي ، د. فؤاد عبد الله العمر ، نسخة إلكترونية ، البنك الإسلامي للتنمية ، جدة ، ١٩٩٩م

- ١٥- الإدارة الإستراتيجية الحديثة ، د. محمد هاني محمد ، دار المعترف للنشر ، عمان ، الأردن ، ١٤٣٦هـ
- ١٦- الإدارة العامة ، أ.د. أحمد صقر عاشور ، دار المعرفة الجامعية بالإسكندرية ، ١٩٩٠م
- ١٧- الإدارة العامة ، أ.د. علي المبيض وآخرين ، دار الحريري للطباعة بالقاهرة ، ٢٠٠٤م
- ١٨- الإدارة العامة ، أ.د. ليلي شحاتة وآخرون ، المطبعة الإسلامية الحديثة بالقاهرة ، ١٩٩٥م
- ١٩- الإدارة العامة ، د. محمد عثمان إسماعيل حميد ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٢م
- ٢٠- الإدارة العامة بين النظرية والتقليد ، أ.د. محمود محمد السيد ، مكتبة عين شمس بالقاهرة ، ١٩٩١م
- ٢١- الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية ، د. محمد عبد الرحمن الطويل ، دراسة منشورة في كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، الأردن ، ١٤٠٦هـ
- ٢٢- الإدارة العامة نحو اتجاه مقارن ، أ.د. إبراهيم درويش ، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٧م
- ٢٣- الإدارة المالية المعاصرة ، أ.د. محمود عزت اللحام وآخرين ، دار الإعصار العلمي للنشر ، عمان ، الأردن ، ١٤٣٧هـ
- ٢٤- الإدارة المالية المعاصرة ، الأساتذة : د. محمود عزت اللحام وآخرون ، دار الإعصار العلمي للنشر ، عمان ، الأردن ، ١٤٣٧هـ
- ٢٥- إدارة المخاطر ، الجزء الأول والجزء الثاني ، أ.د. منير إبراهيم هندي ، المكتب العربي الحديث بالإسكندرية ، ٢٠١١م
- ٢٦- إدارة المنظمات الحكومية ، د. علي شريف ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٩م
- ٢٧- إدارة الموارد البشرية الإستراتيجية ، أ.د. علي السلمي ، دار غريب للنشر بالقاهرة ، ٢٠٠١م
- ٢٨- إدارة الوقف في الإسلام ، د. عبد الملك أحمد السيد ، مقدم إلى ندوة إدارة وتثمين ممتلكات الأوقاف ، البنك الإسلامي للتنمية ، ١٤٠٤هـ
- ٢٩- الإدارة بالأهداف ، أ.د. علي السلمي ، دار غريب للنشر بالقاهرة ، ١٩٩٩م
- ٣٠- إدارة واستثمار موارد الأوقاف ، د. عبد الرزاق صبيحي ، مجلة أوقاف ، العدد ٢٩
- ٣١- إدارة وتنمية ممتلكات الأوقاف ، د. أنس مصطفى الزرقا ، البنك الإسلامي للتنمية ، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب ، ١٩٩٧م
- ٣٢- أدوات الاستثمار في أسواق رأس المال ، أ.د. منير إبراهيم هندي ، المكتب العربي الحديث بالإسكندرية ، ٢٠٠٨م
- ٣٣- آراء في التطوير الإداري ، د. عبد المعطي عساف ، المجلة العربية للإدارة ، العدد ٣ ، السنة ٤ ، ١٩٨٠م

- ٣٤- الازدواج الضريبي في التشريع المالي الإسلامي والتشريع المالي المعاصر ، أ.د. عطية عبد الحلیم صقر ، رسالة ماجستير ، كلية الشريعة والقانون بالقاهرة ، توزيع دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٦ م
- ٣٥- أساسيات إدارة الجودة الشاملة ، ريتشارد لا ويليامز ، ترجمة مكتبة جرير بالرياض ، ٢٠٠٠ م
- ٣٦- أساسيات الإدارة الحديثة ، أ.د. أحمد عبد الله الصباب وآخرون ، خوارزم العلمية للنشر ، جدة ، ١٤٢٦ هـ
- ٣٧- أساسيات نظم المعلومات في المنظمات الإدارية ، د. نبيل عزت أحمد موسى ، توزيع دار زهران ، السليلية ، جدة ، ط ٢ ، ١٤٢٧ هـ
- ٣٨- أساسيات نظم المعلومات في المنظمات الإدارية ، د. نبيل عزت أحمد موسى ، دار خوارزم ، الطبعة الثانية ، ١٤٢٢ هـ
- ٣٩- أساليب استثمار الأوقاف وأسس إدارتها ، أ.د. نزيه حماد ، بحث مقدم إلى ندوة نحو دور تنموي للوقف ، وزارة الأوقاف بدولة الكويت ، ١٩٩٣ م
- ٤٠- أساليب استثمار الأوقاف وأسس إدارتها ، د. نزيه حماد ، مقدم إلى ندوة : نحو دور تنموي للوقف ، المنعقدة بالكويت عام ١٩٩٣ م
- ٤١- استثمار الأوقاف ، د. أحمد بن عبد العزيز الصقيه ، من منشورات وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف بالمملكة العربية السعودية ، ١٤٣٠ هـ
- ٤٢- استثمار الأوقاف ، د. أحمد عبد العزيز الصقيه ، رسالة دكتوراه
- ٤٣- استثمار الوقف ، د. علي محيي الدين القره داغي ، مجمع الفقه الإسلامية ، الدورة الثالثة عشرة ، الكويت ، ١٤٢٢ هـ
- ٤٤- استثمار الوقف وطرقه القديمة والحديثة ، أ.د. علي محيي الدين القره داغي ، بحث منشور في مجلة مجمع الفقه الإسلامي بجدة ، العدد ١٣ ، مجلد ١
- ٤٥- استثمار الوقف وطرقه القديمة والحديثة ، د. علي محيي الدين القره داغي ، بحث منشور بمجلة مجمع الفقه الإسلامي بجدة ، العدد ١٣
- ٤٦- استثمار أموال الزكاة وما في حكمها من الأموال الواجبة حقاً لله تعالى ، صالح بن محمد الفوزان ، كنوز إشبيلية للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، ١٤٢٦ هـ / ٢٠٠٥ م
- ٤٧- استثمار أموال الوقف ، أ.د. حسين شحاتة ، بحث منشور ضمن أعمال منتدى قضايا الوقف الفقهية الأول ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٢٥ هـ
- ٤٨- استثمار أموال الوقف وتطبيقاتها المعاصرة ، د. عماد حمدي محمد محمود ، دار الكتب القانونية ، مصر ، المحلة الكبرى ، ٢٠١٢ م

- ٤٩- استثمار موارد الأوقاف ، د. خليفة بابكر الحسن ، مجلة مجمع الفقه الإسلامية بجدة ، العدد ١٢ ، السنة ٢٠٠٠ م
- ٥٠- أسس إدارة الأوقاف ، أ.د. محمد عبد الحليم عمر ، سلسلة بحوث الأوقاف ، مركز صالح عبد الله كامل للاقتصاد الإسلامي بجامعة الأزهر
- ٥١- الأسس العامة للعقود الإدارية ، أ.د. سليمان الطحاوي ، القاهرة ، ١٩٩١ م
- ٥٢- الإسعاف في أحكام الأوقاف ، إبراهيم بن موسى الطرابلسي ، مكتبة الثقافة الدينية بالقاهرة ، ٢٠٠٥ م
- ٥٣- الإسلام في حياة المسلم ، د. محمد البهي ، مكتبة وهبة بالقاهرة ، ١٣٩٧ هـ
- ٥٤- أسنى المطالب شرح روضة الطالب ، أبو يحيى زكريا الأنصاري ، دار الكتاب الإسلامي بالقاهرة
- ٥٥- إسهام الوقف في بناء ودعم مؤسسات العمل الأهلي في مجال التنمية المجتمعية ، د. فؤاد العمر ، بحث منشور في مجلة (أوقاف) لعام ١٤٢١ هـ
- ٥٦- الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة ، حسن أبشر الطيب ، بحث منشور ضمن كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ١٤٠٦ هـ
- ٥٧- الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة ، د. حسن أبشر الطيب ، بحث منشور في كتاب المنظمة العربية للعلوم الإدارية
- ٥٨- أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، أ.د. رمضان محمد بطيخ ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٦ م
- ٥٩- أصول الفقه ، الشيخ الدكتور محمد أبو زهرة ، دار الفكر العربي بالقاهرة
- ٦٠- أصول الفن المالي للاقتصاد العام ، أ.د. عادل أحمد حشيش ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية
- ٦١- أصول القانون ، أ.د. حسن كيرة ، القاهرة ، ١٩٥٩ م
- ٦٢- أصول القانون ، أ.د. عبد المنعم فرج الصدة ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٧٨ م
- ٦٣- الإطار التشريعي لنظام الوقف في بلدان المغرب العربي ، المستشار جمعة الزريقي ، بحث مقدم إلى ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني في الوطن العربي ، من منشورات الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ومركز دراسات الوحدة العربية ، ط ٢ ، بيروت ، ٢٠١٠ م
- ٦٤- الإطار القانوني لصناديق الاستثمار ، المستشار محمود محمد فهمي ( رئيس هيئة سوق المال المصرية سابقاً ) ، مقدم إلى ندوة صناديق الاستثمار في مصر (الواقع والمستقبل) مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي بجامعة الأزهر ، مارس ١٩٩٧ م
- ٦٥- الأعلام ، خير الدين الزركلي ، دار العلم للملايين ، بيروت ، لبنان ، الطبعة الخامسة عشرة ، ٢٠٠٢ م

- ٦٦- إعمال المصلحة في الوقف ، الشيخ الدكتور عبد الله بن بيه ، مؤسسة الريان للنشر ، بيروت ، لبنان ، ١٤٢٦هـ
- ٦٧- إغاثة الطالبين ، السيد البكري ، دار الفكر ، بيروت
- ٦٨- افتتاحية العدد رقم ٣١ من مجلة أوقاف ، صفر ، ١٤٣٨هـ ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت
- ٦٩- اقتصاد المعرفة ، د. باسم غدير ، شعاع للنشر والعلوم ، حلب ، سوريا ، ٢٠١٠م
- ٧٠- اقتصاد المعرفة ، د. محسن أحمد الخضير ، مجموعة النيل العربية ، ٢٠٠١م
- ٧١- اقتصاديات الوقف ، أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، توزيع دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٦م
- ٧٢- اقتصاديات وإدارة الوقف ، د. محمد الفاتح محمود بشير المغربي ، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات ، ٢٠١١م
- ٧٣- اقتصاديات وإدارة الوقف ، د. محمد الفاتح محمود بشير المغربي ، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات ، القاهرة ، ٢٠١١م
- ٧٤- الإقناع ، شرف الدين موسى بن أحمد الحجاوي ، تحقيق د. عبد الله التركي ، دار هجر ، ١٤١٨هـ
- ٧٥- آليات حوكمة الخزانة العامة ، د. محمد العشماوي ، ملتقى حوكمة الخزانة العامة المنعقد بالمملكة المغربية ، يوليو ٢٠٠٧م
- ٧٦- الأم ، الإمام الشافعي ، تحقيق رفعت فوزي عبد المطلب ، دار الوفاء ، ١٤٢٢هـ / ٢٠٠٢م
- ٧٧- الأموال ، تحقيق محمد خليل هراس ، أبو عبيد القاسم بن سلام ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٠٦هـ
- ٧٨- الإنصاف ، المرادوي ، المطبوع مع المنع والشرح الكبير ، تحقيق د. عبد الله التركي ، دار هجر ، ١٤١٥هـ
- ٧٩- الأنظمة والقرارات الإدارية المتعلقة بالأوقاف ، شركة الخضير والهزاع ، محامون ومستشارون ، غرفة الشرقية ، ط ١ ، ١٤٣٧هـ
- ٨٠- الأنظمة والقرارات الإدارية المتعلقة بالأوقاف في المملكة العربية السعودية ، المستشار فيصل بن محمد الخضير ، مركز أوقاف للحلول التنموية بالدمام ، ١٤٣٧هـ
- ٨١- أهمية تطبيق مبادئ الحوكمة في تطوير مؤسسات الأوقاف ، د. حكيمة بوسلمة ، مقال منشور على شبكة المعلومات الدولية <https://google/nopuex>
- ٨٢- الأوقاف السياسية في مصر ، د. إبراهيم البيومي غانم ، دار الشروق بالقاهرة ، ١٩٩٨م
- ٨٣- الأوقاف فقهاً واقتصاداً ، د. رفيق يونس المصري ، دار الكتب ، سوريا ، ١٤٢٠هـ

- ٨٤- الأوقاف والمجتمع ، د. عبد الله بن ناصر السدحان ، مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف بالرياض ، ١٤٣٩هـ
- ٨٥- البحر الرائق ، زين الدين بن إبراهيم بن بكر ابن نجيم الحنفي ، دار المعرفة ، بيروت ، ط ٢
- ٨٦- بدائع الصنائع ، الكاساني ، دار الكتب العلمية ، ١٤١٦هـ
- ٨٧- البناء المؤسس الإداري لنظام الوقف ، د. نصر محمد عارف ، مجلة الكلمة ، السنة العاشرة ، العدد ٣٩ ، عام ٢٠٠٣م
- ٨٨- البناء المؤسس للوقف في بلدان الهلال الخصيب ، د. ياسر الحوراني ، بحث منشور ضمن أعمال ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني في الوطن العربي
- ٨٩- البناء المؤسسي للوقف في بلدان شبه الجزيرة العربية ، د. فؤاد العمر ، ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني في الوطن العربي ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت
- ٩٠- البورصات والهندسة المالية ، أ.د. فريد النجار ، بدون ناشر ، القاهرة ، ١٩٩٦م
- ٩١- البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية ، د. أسامة عبد الرحمن ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب بدولة الكويت ، ١٩٨٢م
- ٩٢- بيع المرابحة للأمر بالشراء في المصارف الإسلامية ، د. رفيق يونس المصري ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ١٤١٦هـ
- ٩٣- تاج العروس من جواهر القاموس ، السيد مرتضى الحسيني الزبيدي ، تحقيق : علي شيري ، دار الفكر ، بيروت ، ١٩٩٤م
- ٩٤- التاج والإكليل لمختصر خليل ، أبو عبد الله محمد بن يوسف المواق ، دار الفكر ، بيروت
- ٩٥- تاريخ الفقه الإسلامي ونظرية الملكية والعقود ، أ.د. بدران أبو العينين ، دار النهضة العربية ، بيروت ، د.ت
- ٩٦- التجارب الإسلامية الحديثة في تنظيم وإدارة الأوقاف ، د. بدر ناصر المطيري ، مجلة أوقاف ، العدد ١٥ ، ذو القعدة ١٤٢٩هـ
- ٩٧- تجارب الإصلاح الإداري في دول مجلس التعاون الخليجي ، د. ناصف عبد الخالق جاد ، بحث منشور في كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، الأردن ، ١٩٨٦م
- ٩٨- التجديد السياسي والخبرة الإسلامية ، د. سيف الدين عبد الفتاح ، رسالة دكتوراه ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٧م
- ٩٩- التجديد في الفكر الإسلامي ، أ.د. جعفر عبد السلام ، رابطة الجامعات الإسلامية

- ١٠٠- تجربة الأمانة العامة للأوقاف في دولة الكويت ، د. فؤاد العمر ، بحث منشور في العدد الخامس من مجلة أوقاف
- ١٠١- تجربة البنوك التجارية السعودية في بيع المرابحة للأمر بالشراء ، د. عبد الرحمن بن حامد الحامد ، رسالة ماجستير ، جامعة أم القرى ، ١٤٢٣هـ ، دار بلنسية للنشر ، الرياض ، ١٤٢٤هـ
- ١٠٢- التجربة الكويتية في إدارة الأوقاف ، د. علي فهد الزميع ، بحث مقدم لندوة : نحو دور تنموي للوقف ، من منشورات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بالكويت ، ١٩٩٣م
- ١٠٣- تجربة النهوض بالدور التنموي للوقف في دولة الكويت ، د. داهي الفضلي ، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت ، ١٤١٨هـ
- ١٠٤- تجربة النهوض بالدور التنموي للوقف في دولة الكويت ، د. محمد عبد الغفار الشريف ، بحث مقدم إلى مؤتمر الأوقاف الأول بجامعة أم القرى
- ١٠٥- تجربة الوقف في المملكة الأردنية الهاشمية ، د. عبد الفتاح صلاح ، بحث مقدم إلى ندوة توثيق التجارب الوقفية لدول الشام ، دمشق ، سوريا ، ١٤٢١هـ ، منشور ضمن كتاب : نظام الوقف في التطبيق المعاصر ، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت
- ١٠٦- تحليل محفظة الأصول الوقفية في نهاية عام ١٩٩٩م ، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت
- ١٠٧- التخطيط للمجتمع المعلوماتي ، د. محمد جمال درويش ، المكتبة الأكاديمية بالقاهرة ، ٢٠٠٠م
- ١٠٨- تطور سوق المال في مصر في ظل التحديات المعاصرة ، أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٨م
- ١٠٩- التعريفات ، علي بن محمد الجرجاني ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٣هـ
- ١١٠- تقديم لأعمال ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني في الوطن العربي ، إبراهيم البيومي غانم ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت
- ١١١- تقديم للقانون الاسترشادي للوقف ، د. عبد المحسن عبد الله الخرافي
- ١١٢- تقرير اقتصاديات الوقف ، الغرفة التجارية الصناعية بالمنطقة الشرقية ، لجنة الأوقاف ، ١٤٣٩هـ
- ١١٣- التقرير السنوي الصادر عن الأمانة العامة للأوقاف لعام ١٩٩٧م
- ١١٤- تقييم كفاءة استثمارات أموال الوقف بدولة الكويت ، عبد الله الهاجري ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، مصر ، والرسالة غير منشورة
- ١١٥- التكوين الاقتصادي للوقف ، د. محمد شتا أبو سعد ، بحث منشور ضمن أعمال ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني في الوطن العربي ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ط٢ ، بيروت ٢٠١٠م

- ١١٦- التكوين الاقتصادي للوقف في بلدان المغرب العربي ، د. محمد البشير مغلي ، بحث منشور ضمن أعمال ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت
- ١١٧- التكوين الاقتصادي للوقف في بلدان الهلال الخصيب ، أ.د. منذر قحف ، منشور ضمن أعمال ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني في الوطن العربي
- ١١٨- التكوين الاقتصادي للوقف في بلدان شبه الجزيرة العربية ، الأستاذان : د. طارق عبد الله ، وأ.د. داهي الفضلي ، بحث منشور ضمن أعمال ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت
- ١١٩- التكوين التاريخي لوظيفة الوقف في المجتمع العربي ، د. إبراهيم البيومي غانم ، بحث منشور ضمن أعمال ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني في الوطن العربي ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ط ٢ ، ٢٠١٠م
- ١٢٠- تمويل واستثمار الأوقاف الإسلامية ، د. محمد الفاتح محمود بشير المغربي ، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات ، القاهرة ، ٢٠١١م
- ١٢١- تمويل واستثمار الأوقاف بين النظرية والتطبيق ، د. فارس مسرور ، رسالة دكتوراه ، من منشورات الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ٢٠١١م
- ١٢٢- تنظيم أعمال الوقف وتنمية موارده ، د. سلطان محمد حسين الملا ، بحث منشور ضمن أعمال مؤتمر الأوقاف الأول ، جامعة أم القرى ، مكة المكرمة ، ١٤٢٢هـ
- ١٢٣- التنمية الإدارية ، د. زكي محمود هاشم ، مجلة الإدارة ، المجلد السابع ، العدد الثالث ، يناير ، ١٩٧٥م
- ١٢٤- التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الإسلام ، عبد الرحمن يسري أحمد ، مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية
- ١٢٥- تهذيب اللغة ، أبو منصور الأزهرى ، تحقيق عبد السلام هارون ، الدار المصرية للتأليف والترجمة
- ١٢٦- التوفيق بين حوكمة الوقف ومقاصد الواقفين ، د. محمد رمضان ، مجلة أوقاف ، العدد ٣١ ، صفر ، ١٤٣٨هـ
- ١٢٧- الجامع الصحيح ، أبو عيسى محمد بن عيسى بن سورة الترمذي ، وهو سنن الترمذي ، تحقيق وشرح أحمد محمد شاكر ، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي ، الطبعة الثانية ، ١٣٩٨هـ / ١٩٧٨م
- ١٢٨- الجامع المسند الصحيح المختصر من أمور رسول الله ﷺ وسننه وأيامه ، المعروف بصحيح البخاري ، أبو عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري



- ١٢٩- حاشية الدسوقي على الشرح الكبير ، محمد بن عرفة الدسوقي ، دار إحياء الكتب العربية
- ١٣٠- الحق في سلامة الحياة وسلامة الجسد ، د. محمد سعد خليفة ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٥ م
- ١٣١- الحق ومدى سلطان الدولة في تقييده ، د. فتحي الدريني ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٣٩٧هـ / ١٩٧٧ م
- ١٣٢- الحقوق العينية الأصلية ، أ.د. محمد حسين منصور ، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية ، ٢٠٠٧ م
- ١٣٣- الحلقات المنسية والمناطق المحظورة في الإصلاح الإداري العربي ، أ.د. نزيه الأيوبي ، كتاب : الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية
- ١٣٤- الحلقات المنسية والمناطق المحظورة في الإصلاح الإداري العربي ، د. نزيه الأيوبي ، بحث منشور في كتاب المنظمة العربية للعلوم الإدارية
- ١٣٥- حوار مفتوح بعنوان : إصلاح الوقف ومستقبل العمل الأهلي والمجتمع المدني في الوطن العربي ، ندوة نظام الوقف في المجتمع المدني ، أ.د. طارق البشري ، الأمانة للعامة للأوقاف بالكويت
- ١٣٦- حوار مفتوح في ندوة : نظام الوقف والمجتمع المدني ، أ.د. أبو بكر أحمد باقادر ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت
- ١٣٧- حوكمة الأوقاف وإدارة عملياتها الرئيسية ، د. سامي محمد الصلاحات ، مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف ، الرياض ، ١٤٣٩هـ
- ١٣٨- حوكمة الأوقاف وإدارة عملياتها الرئيسية ، د. سامي محمد صلاحات ، مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف بالرياض ، ١٤٣٩هـ
- ١٣٩- حوكمة الصناديق الوقفية ، د. حسين عبد المطلب الأسرج ، ٢٠١٠م ، د.ن
- ١٤٠- حوكمة وقف الموارد الإنتاجية ، د. ياسر الحوراني ، مجلة أوقاف ، العدد ٣٠ ، رجب ، ١٤٣٧هـ ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت
- ١٤١- حول البنية التنظيمية للإدارة العامة في الدول العربية ، د. نادر أحمد أبو شيخة ، دراسة مقارنة ، بحث منشور ضمن كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ١٤٠٦هـ
- ١٤٢- دراسات في التنمية الاقتصادية ، عبد الرحمن يسري أحمد ، معهد الدراسات العربية بالقاهرة ، ١٩٧٣ م
- ١٤٣- دراسة حول تحديد رأس مال مؤسسة الوقف ومؤشرات كفاية وكفاءته ، د. فؤاد العمر ، البنك الإسلامي للتنمية ، جدة ، ١٤٣٤هـ

- ١٤٤- دراسة حول تحديد رأس مال مؤسسة الوقف ومؤشرات كفايته وكفاءته ، د. فؤاد عبد الله العمر ، البنك الإسلامي للتنمية ، جدة ، ١٤٣٤ هـ
- ١٤٥- دروس في مبادئ القانون ، أ.د. عبد الودود يحيى ، القاهرة ، ١٩٧٦ م
- ١٤٦- دروس في نظرية الحق ، أ.د. محمد لبيب شنب ، القاهرة ، ١٩٧٧ م
- ١٤٧- دور الرقابة الشرعية في ضبط أعمال المصارف الإسلامية ، أ.د. محمد بن أحمد الصالح ، الدورة التاسعة عشرة لمجمع الفقه الإسلامي الدولي التابع لمنظمة المؤتمر الإسلامي ، إبريل ، ٢٠٠٩ م
- ١٤٨- دور الوقف في التنمية ، د. عبد العزيز الدوري ، مجلة المستقبل العربي ، العدد ٢٢١ ، بيروت ، يوليو ١٩٩٧ م
- ١٤٩- دور الوقف في النمو الاقتصادي ، محاضرة الشيخ صالح عبد الله كامل ، ندوة نحو دور تنموي للوقف
- ١٥٠- دور الوقف في تنمية المجتمع المدني ، د. إبراهيم محمود عبد الباقي ، رسالة دكتوراه ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٢٧ هـ
- ١٥١- الذمة المالية للوقف في الفقه الإسلامي ، منذر عبد الكريم أحمد القضاة ، منشور ضمن أعمال وأبحاث منتدى قضايا الفقهية السابع ، الذي نظمته الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت في شعبان ١٤٣٦ هـ
- ١٥٢- رد المختار على الدر المختار ، محمد أمين بن عمر ابن عابدين ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٢ هـ
- ١٥٣- رسالة دكتوراه بعنوان : الإصلاح الإداري لمؤسسات قطاع الأوقاف ، د. كمال منصور ، دراسة حالة الجزائر ، من منشورات الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٣٢ هـ / ٢٠١١ م
- ١٥٤- الرقابة الإدارية من وجهة نظر إسلامية ، د. جواهر أحمد القناديلي ، مركز الخبرات المهنية للإدارة بالقاهرة ، ٢٠٠٧ م
- ١٥٥- الرقابة المالية العليا ، د. فهمي محمود شكري ، دار مجدلاني للنشر ، عمان ، الأردن
- ١٥٦- رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ م ، المنشورة على الموقع الإلكتروني : [www.vision2030.gov.sa](http://www.vision2030.gov.sa)
- ١٥٧- زكاة العملات الورقية الائتمانية ، أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، توزيع دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٦ م
- ١٥٨- السلطات الأدبية لحق المؤلف ، أ.د. عاطف عبد الحميد ، دار النهضة العربية بالقاهرة

- ١٥٩- السلوك التنظيمي (سلوك الأفراد في المنظمات) ، د. حسين حريم ، دار زهران للطبع والنشر ،  
١٩٩١ م
- ١٦٠- سندات الاستثمار وحكمها في الفقه الإسلامي ، د. أحمد بن محمد الخليل ، مكتبة المعارف بالرياض ،  
١٤١٨ هـ
- ١٦١- سندات المقارضة مع حالة تطبيقية ، الأستاذ : وليد خير الله ، بحث مقدم إلى ندوة إدارة وتثمين  
ممتلكات الأوقاف ، البنك الإسلامي للتنمية ، ١٤٢٥ هـ
- ١٦٢- سندات المقارضة وأحكامها في الفقه الإسلامي ، د. عمر مصطفى إسماعيل ، دراسة مقارنة تطبيقية ،  
دار النفائس ، عمان ، الأردن ، ١٤٢٦ هـ
- ١٦٣- سندات المقارضة وسندات الاستثمار ، الشيخ عبد الله المنيع ، منشور بالجزء الثالث من العدد الرابع  
من مجلة الفقه الإسلامي ، التابع لمنظمة المؤتمر الإسلامي بجدة
- ١٦٤- السنن الكبرى ، الإمام أبو بكر البيهقي ، دار الكتب العلمية ، الطبعة الثالثة ، ١٤٢٤ هـ ، ٢٠٠٣ م
- ١٦٥- شرح الخرشي على مختصر خليل ، دار الفكر ، بيروت ، ١٤١٤ هـ
- ١٦٦- الشرح الصغير ، أحمد بن محمد الدردير ، تحقيق مصطفى كمال وصفي ، دار المعارف ، مصر ،  
١٩٧٢ م
- ١٦٧- شرح القانون التجاري ، أ.د. ثروت علي عبد الرحيم ، دار النهضة العربية بالقاهرة
- ١٦٨- شرح القانون المدني في الحقوق العينية الأصلية ، أ.د. عبد المنعم البدر اوي ، ١٩٥٦ م ، مطابع دار  
الكتاب العربي بمصر
- ١٦٩- الشرح الكبير على مختصر خليل ، أحمد بن محمد الدردير ، دار الفكر ، بيروت
- ١٧٠- شرح منتهى الإرادات ، منصور بن يونس البهوتي ، طبعة أنصار السنة المحمدية ، القاهرة ،  
١٣٦٦ هـ
- ١٧١- صكوك المزارعة ، د. عبد القادر زيتوني ، مجلة أوقاف ، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت ، العدد ٢٨  
رجب ١٤٣٦ هـ
- ١٧٢- الصكوك الوقفية ودورها في التنمية ، د. كمال توفيق خطاب ، بحث مقدم إلى مؤتمر الأوقاف الثاني  
بجامعة أم القرى ، ٢٠٠٦ م
- ١٧٣- صناديق الاستثمار ، أ.د. عطية عبد الحكيم صقر ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٧ م
- ١٧٤- صناديق الاستثمار ، أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، توزيع دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٧ م

- ١٧٥- الصندوق الوقفي للتأمين ، د. هيفاء أحمد الحجى الكردي ، رسالة ماجستير ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٣٢هـ
- ١٧٦- طبعة المطبعة الكبرى الأميرية ، الفتاوى الهندية ، مصر ، ١٣١٠هـ
- ١٧٧- العدوان مديرًا للوحدة الاستشارية ، موقع عمون : صوت الأغلبية الصامتة ، تحت عنوان :
- ١٧٨- عرض التجربة الوقفية بالمملكة المغربية ، د. عبد العزيز الدرويش ، بحث مقدم إلى ندوة التجارب الوقفية في دول المغرب العربي ، الرباط ، نوفمبر ١٩٩٩ م
- ١٧٩- عقد الإجارة مصدر من مصادر التمويل الإسلامية ، أ.د. عبد الوهاب أبو سليمان ، من مطبوعات البنك الإسلامي للتنمية بجدة
- ١٨٠- العقود الإدارية ، سالم بن صالح المطوع ، مطبعة النرجس بالرياض ، ١٤٢٩هـ
- ١٨١- العقود الدرية ، ابن عابدين ، دار المعرفة ، بيروت
- ١٨٢- العقود المالية المركبة ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الشريعة بالرياض ، عبد الله بن محمد العمراني ، دار كنوز إشبيليا ، ١٤٢٧هـ
- ١٨٣- علم الاقتصاد والتشريعات الاقتصادية ، أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، توزيع دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٠ م
- ١٨٤- العناية بالأوقاف في المملكة العربية السعودية ، وحدة البحوث والتخطيط بوكالة الوزارة لشؤون الأوقاف
- ١٨٥- العناية على الهداية ، محمد بن محمود البابرقي ، دار الفكر ، بيروت
- ١٨٦- عوارض الأهلية ، أ.د. حسين خلف الجبوري ، مطابع جامعة أم القرى بمكة المكرمة
- ١٨٧- فتح القدير ، الكمال بن الهمام الحنفي ، دار الفكر ، بيروت ، ط ١
- ١٨٨- الفروع ، ابن مفلح ، عالم الكتب ، بيروت
- ١٨٩- فقه استثمار الوقف وتمويله في الإسلام ، د. عبد القادر بن عزوز ، رسالة دكتوراه ، من منشورات الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٢٩هـ
- ١٩٠- الفقه الإسلامي ، نشأته وتطوره ، الإمام جاد الحق علي جاد الحق ، معهد الدراسات الإسلامية بالقاهرة ، ١٤٠٨هـ
- ١٩١- فكرة الحق في السمعة ، د. محمد ناجي ياقوت ، مكتبة الجلاء بالمنصورة ، ١٩٨٥ م
- ١٩٢- في رسالته للدكتوراه بعنوان : الثقافة التنظيمية في المنظمات متباينة الأداء ، د. عادل أمين إمام ، كلية التجارة ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٧ م

- ١٩٣- القانون الإداري ، أ.د. ثروت بدوي ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٧١م
- ١٩٤- القانون الإداري ، أ.د. طعيمة الجرف ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٧٨م
- ١٩٥- القانون الإداري ، أ.د. محمود أبو السعود حبيب ، مطبعة الإبيان بالقاهرة ، د.ت
- ١٩٦- القانون الإداري ، د. محمد الشافعي أبو راس ، مكتبة النصر بالزقازيق ، مصر ، ٢٠٠١م
- ١٩٧- القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، د. فوزي محمد الغميز ، مطابع الحميضى بالرياض ١٤٣٧هـ
- ١٩٨- القانون الاسترشادي للوقف - النسخة التجريبية - الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ط ١ ، ٢٠١٤م ، مكتبة الكويت الوطنية للنشر
- ١٩٩- القانون التجاري ، الجزء الأول ، أ.د. محمود سمير الشراوي ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٨٩م
- ٢٠٠- قانون العدل والإنصاف للقضاء على مشكلات الأوقاف ، محمد قدرى باشا ، مكتبة الأهرام ، مصر ، ١٩٢٨م
- ٢٠١- القرار الاستثماري في البنوك الإسلامية ، د. مصطفى كمال طایل ، مطابع غباش ، طنطا ، مصر ، ١٤١٩هـ
- ٢٠٢- القطاع العام في مصر (النشأة ، التطور ، التحول) ، أ.د. عطية عبد الحلیم صقر ، توزيع دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٧م
- ٢٠٣- القيم والعادات الاجتماعية ، د. فوزية دياب ، دار الكتاب العربي بالقاهرة ، ١٩٦٦م
- ٢٠٤- كتاب الشركات ، الشيخ علي الخفيف ، طبعة دار النشر للجامعات المصرية بالقاهرة ، ١٩٦٢م
- ٢٠٥- كتاب قوانين وتعليمات الزكاة الشرعية وضريبة الدخل ، وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، مصلحة الزكاة والدخل ، مطابع الحكومة
- ٢٠٦- كشاف القناع ، منصور بن يونس البهوتي ، دار الكتب العلمية ، بيروت
- ٢٠٧- اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق ، دور وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، مجموعة الأنظمة المتعلقة باختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق ، ١٤٢٢هـ
- ٢٠٨- لسان العرب ، ابن منظور الإفريقي ، دار صادر ، بيروت
- ٢٠٩- المالية العامة والتشريع المالي ، أ.د. عطية عبد الحلیم صقر ، توزيع دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٦م
- ٢١٠- مبادئ الإدارة المالية ، أ.د. علي فلاح الضلاعين وآخرون ، دار الإعصار العلمي ، الطبعة الأولى ، ١٤٢٨هـ/ ٢٠١٧م

- ٢١١- مبادئ الإدارة المالية ، أ.د. علي فلاح الضلاعين وآخرين ، دار الإعصار العلمي للنشر ، عمان ، الأردن ، ١٤٣٨هـ
- ٢١٢- مبادئ العلوم القانونية ، د. محمد علي عرفة ، الطبعة الثالثة
- ٢١٣- مبادئ القانون ، أ.د. عبد المنعم البدر اوي ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٢م
- ٢١٤- مبادئ القانون الإداري (أساليب العمل الإداري) ، د. محمد سعيد حسين أمين ، بدون ناشر ، القاهرة ، ٢٠٠٥م
- ٢١٥- مبادئ القانون الإداري ، أ.د. توفيق شحاتة ، القاهرة ، ١٩٥٤ ، بدون ناشر
- ٢١٦- مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن ، أ.د. سليمان الطماوي ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٥٩م
- ٢١٧- مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن ، أ.د. سليمان محمد الطحاوي ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٥٩م
- ٢١٨- مبادئ القانون التجاري ، ج ١ فقرة رقم ٥٢٢ ، أ.د. مصطفى كمال طه ، القاهرة ، دار النهضة العربية
- ٢١٩- مبادئ القانون في ظل الأنظمة المعمول بها في المملكة العربية السعودية ، أ.د. عبد الفضيل محمد أحمد ، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة ، مصر ، ١٩٩٤م
- ٢٢٠- مبادئ تنمية الأوقاف ، د. تاج الدين أحمد لؤي آل غالب ، دار آل غالب للنشر ، ١٤٣٧هـ
- ٢٢١- مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي ، أ.د. عطية عبد الحلیم صقر ، ١٩٩٦ ، بدون ناشر
- ٢٢٢- مبادئ وأحكام القانون الإداري ، أ.د. محمد فؤاد مهنا ، مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية ، د.ت
- ٢٢٣- المبسوط ، شمس الدين أبي بكر محمد بن أحمد السرخسي ، مطبعة السعادة ، مصر ، ١٣٣١هـ
- ٢٢٤- مجلة الأحكام العدلية ، جمعية المجلة ، تحقيق : نجيب هوايني ، كازاخانة تجارة كتب
- ٢٢٥- مجموع الفتاوى ، شيخ الإسلام ابن تيمية ، جمع عبد الرحمن القاسم ، ١٤١٦هـ
- ٢٢٦- مجموعة الأنظمة السعودية ، هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ، الرياض ، ١٤٢٣هـ ، مجلد ٣
- ٢٢٧- المحاسبة عن أموال الوقف في الإسلام والرقابة عليها ، د. حيدر محمد علي بني عطاء ، دار شهرزاد للنشر ، عمان ، الأردن ، ٢٠١٦م
- ٢٢٨- المحاسبة في المنظمات المالية (المصارف الإسلامية) ، د. محمد الشرع ، دار إثراء للنشر ، عمان ، الأردن ، ٢٠٠٨م
- ٢٢٩- محاضرات في النظرية العامة للحق ، أ.د. إسماعيل غانم ، القاهرة ، ١٩٥٨م
- ٢٣٠- محاضرات في الوقف ، أ.د. الشيخ محمد أبو زهرة ، دار الفكر العربي

- ٢٣١- محاضرات في الوقف ، الشيخ الدكتور محمد أبو زهرة ، دار الفكر العربي بالقاهرة ، ١٤٣٠هـ
- ٢٣٢- مداخل حديثة في الإدارة ، د. عبد الناصر علك حافظ وآخرين ، دار الإعصار العلمي للنشر ، عمان ، الأردن ، ١٤٣٨هـ
- ٢٣٣- المدخرات ، أحكامها وطرق تكوينها واستثمارها في الفقه الإسلامي ، د. قطب مصطفى سانو ، دار النفائس ، عمان ، الأردن ، ٢٠٠١م
- ٢٣٤- المدخل الفقهي العام ، أ.د. الشيخ مصطفى أحمد الزرقا ، دار القلم ، دمشق ، ١٤٢٥هـ
- ٢٣٥- المدخل الفقهي العام ، الأستاذ الدكتور الشيخ مصطفى أحمد الزرقا ، دار القلم ، دمشق ، ١٤٢٥هـ
- ٢٣٦- المدخل إلى دراسة الأنظمة ، أ.د. عطية عبد الحلیم صقر ، كتاب دراسي لطلاب المستوى الأول لمرحلة الماجستير بقسم الأنظمة بالجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة ، ٢٠١١م
- ٢٣٧- المدخل إلى نظرية الالتزام العامة في الفقه الإسلامي ، أ.د. الشيخ مصطفى الزرقا ، دار القلم ، دمشق ، ١٤٢٠هـ
- ٢٣٨- المدخل إلى نظرية الالتزام العامة في الفقه الإسلامي ، الشيخ مصطفى الزرقا ، دار القلم ، دمشق ، ١٤٢٠هـ
- ٢٣٩- المدخل إلى نظرية الحق ، أ.د. أحمد سلامة ، القاهرة ، ١٩٧٤م
- ٢٤٠- المدخل في التعريف بالفقه الإسلامي ، أ.د. محمد مصطفى شلبي ، القاهرة
- ٢٤١- المدخل لدراسة الشريعة الإسلامية ، أ.د. عبد الكريم زيدان ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ١٤٠٧هـ
- ٢٤٢- المدخل لدراسة العلوم القانونية ، أ.د. عبد القادر الفار ، ٢٠٠٤م ، بدون ناشر .
- ٢٤٣- المدخل لدراسة العلوم القانونية ، د. خالد الرويس ، د. رزق مقبول الريس ، مكتبة الشقري بالرياض ، ١٤٢٦هـ
- ٢٤٤- المدخل لدراسة القانون ، أ.د. أحمد سلامة ، الكتاب الثاني ، القاهرة ، ١٩٧٤م
- ٢٤٥- المدخل للعلوم القانونية ، أ.د. سليمان مرقص ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٦٧م
- ٢٤٦- المدخل للعلوم القانونية ، الجزء الثاني ، مقدمة القانون المدني ، أ.د. حسام الدين كامل الأهواني ، الكتاب الجامعي ، ٢٠٠٧م
- ٢٤٧- مدونة الأوقاف المغربية ، د. مجيدة الزياني ، الكتاب رقم (١١) من سلسلة كتب مدار التي تصدرها الأمانة العامة للأوقاف بالكويت
- ٢٤٨- مدونة الأوقاف المغربية ، د. مجيدة الزياني ، دار الأمان ، الرباط ، ١٤٣٥هـ

- ٢٤٩- مدونة الأوقاف المغربية ، د. مجيدة الزباني ، دراسة منهجية في الأسس والأبعاد في ضوء القانون الاسترشادي للوقف ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٣٨هـ
- ٢٥٠- المذكرة الإيضاحية للضمان الاجتماعي المرفقة بنظام الضمان الاجتماعي ، مجموعة الأنظمة السعودية ، مجلد ٦ ، أنظمة العمل والرعاية الاجتماعية
- ٢٥١- المذكرة التفسيرية المرفقة بنظام الجمعيات التعاونية ، مجموعة الأنظمة السعودية ، هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ، مجلد ٦
- ٢٥٢- المذكرة التفسيرية لمشروع قانون أحكام الوقف في مصر ، رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ ، المنشور بالعدد رقم ٦١ من الوقائع المصرية ، الصادر بتاريخ ١٧/٦/١٩٤٦م
- ٢٥٣- مرسوم إنشاء الأمانة العامة للأوقاف ، من مطبوعات الأمانة لعام ٢٠٠٢م
- ٢٥٤- مسؤولية ناظر الوقف ، د. عبد الله بن عوض العلياني ، مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف ، الرياض ، ١٤٣٩هـ
- ٢٥٥- المشاركة المتناقضة طبيعتها وضوابطها الخاصة ، أ.د. عبد السلام العبادي ، مجلة مجمع الفقه الإسلامي بجدة ، عدد ١٣ ج ٢
- ٢٥٦- المشاركة المتناقضة وصورها في ضوء ضوابط العقود المستجدة ، أ.د. وهبة الزحيلي ، بحث منشور في مجلة مجمع الفقه الإسلامي بجدة ، عدد ١٣ ، ج ٢
- ٢٥٧- مشروع قانون الوقف ، الشيخ الدكتور محمد أبو زهرة ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٩٩٣م
- ٢٥٨- مشروع قانون الوقف الكويتي في إطار استثمار وتنمية الموارد الوقفية ، د. إقبال عبد العزيز المطوع ، ١٤٢١هـ
- ٢٥٩- المشكلات المؤسسية للوقف في التجربة الإسلامية التاريخية ، د. ياسر الحوراني ، الندوة الدولية الأولى لمجلة أوقاف (الوقف والعولمة) ، الأمانة العامة للأوقاف ، ٢٠١٠م
- ٢٦٠- مشمولات أجرة الناظر المعاصرة ، د. محمد عثمان الشبير ، ضمن أعمال منتدى قضايا الوقف الفقهية الأولى ، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت ، ١٤٢٤هـ
- ٢٦١- مصادر الالتزام ، أ.د. عبد المنعم فرج الصدة ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٧٩م
- ٢٦٢- المطلع على أبواب المقنع ، أبو عبد الله الحنبلي ، المكتب الإسلامي ، بيروت ، ١٣٨٥هـ
- ٢٦٣- مظاهر الحماية الجنائية للأموال العامة ، د. فيصل عبد الله الكندري ، مجلة الحقوق ، عدد يونيو/حزيران ١٩٩٤م ، الكويت



- ٢٦٤- معالم التكوين التاريخي لنظام الوقف (اجتماعياً واقتصادياً ومؤسسياً) ، د. إبراهيم البيومي غانم ، مجلة أوقاف ، الأمانة العامة للأوقاف بالكويت ، العدد التجريبي ، نوفمبر ٢٠٠٠ م
- ٢٦٥- المعاملات المالية المعاصرة ، د. وهبة الزحيلي ، دار الفكر المعاصر ، ١٤٢٣ هـ
- ٢٦٦- معجم الألفاظ الاقتصادية في لسان العرب ، د. ياسر عبد الكريم الحوراني ، دار مجدلاوي للنشر ، عمان ، الأردن ، ١٤٢٧ هـ
- ٢٦٧- المعجم الوجيز ، مجمع اللغة العربية بالقاهرة ، ١٤٢١ هـ
- ٢٦٨- المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية بدمشق ، ١٤٢١ هـ
- ٢٦٩- معونة أولي النهى ، ابن النجار ، تحقيق د. عبد الملك بن دهيش ، دار خضر ، بيروت ، ١٤١٦ هـ
- ٢٧٠- المغرب في ترتيب المغرب ، ناصر الدين المطرزي أبو الفتح ، تحقيق : محمود فاخوري ، مكتبة أسامة بن زيد ، بيروت ، ١٣٩٩ هـ
- ٢٧١- المغني ، موفق الدين ابن قدامة المقدسي ، تحقيق الدكتور عبد المحسن التركي ، وعبد الفتاح الحلو ، دار عالم الكتب ، ط ٣ ، ١٤١٧ هـ / ١٩٩٧ م
- ٢٧٢- مغني المحتاج ، الخطيب الشربيني ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٥ هـ
- ٢٧٣- مقاييس اللغة ، أحمد بن فارس بن زكريا ، تحقيق عبد السلام هارون ، دار الجليل ، بيروت ، ١٩٩١ م
- ٢٧٤- مقدمة في علم الاقتصاد ، أ.د. عطية عبد الحليم صقر ، توزيع دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٨ م
- ٢٧٥- مقلد دراسات في الإدارة العامة ، أ.د. إسماعيل صبري ، دار المعارف بمصر ، ١٩٧٣ م
- ٢٧٦- الملكية والحقوق العينية ، أ.د. محمد كامل مرسي ، ط ١ ، ١٩٣٣ ، مطبعة الاعتماد ، مصر
- ٢٧٧- الممتع في شرح المقنع ، زين الدين المنجي ، تحقيق عبد الملك بن دهيش ، بيروت ، ١٤١٨ هـ
- ٢٧٨- منتهى الإيرادات ، ابن النجار ، تحقيق د. عبد الله التركي ، مؤسسة الرسالة ، ١٤١٩ هـ
- ٢٧٩- منح الجليل شرح مختصر خليل ، الشيخ عليش ، دار الكتب العلمية ، بيروت
- ٢٨٠- المنهج والاقتصاد المعرفي ، الأستاذان عبد الرحمن الهاشمي ، وفائزة العزاوي ، دار المسيرة للنشر ، عمان ، الأردن ، ٢٠٠٧ م
- ٢٨١- مواهب الجليل لشرح مختصر خليل ، محمد بن محمد المغربي ، المعروف بالخطاب ، دار الفكر ، بيروت ، ١٤١٢ هـ
- ٢٨٢- مؤسسات التنمية الإدارية العربية ( أوضاعها الراهنة وآفاق المستقبل ) ، د. حسن أبشر الطيب ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، الأردن ، ١٩٨٤ م

- ٢٨٣- المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية ، د. نواف كنعان ، ود. محمود عاطف البنا ، دراسة نظرية وتطبيقية ، مطابع الفرزدق ، الرياض ، ١٤٠٤هـ
- ٢٨٤- المؤسسات العامة والأساليب الحديثة في الميزانية ، مع التركيز على الوضع في المملكة العربية السعودية ، د. أسامة عبد الرحمن ، بحث مقدم لدورة الميزانية العامة أداة للتنمية الاقتصادية ، كلية العلوم الإدارية ، جامعة الملك سعود ، الرياض ، ١٤٠١هـ
- ٢٨٥- الموسوعة الفقهية الكويتية ، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بدولة الكويت ، ١٤٠٣هـ
- ٢٨٦- الموطأ ، الإمام مالك بن أنس ، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي ، دار الحديث بالقاهرة
- ٢٨٧- موقع نداء الإيمان على الشبكة العنكبوتية <http://www.al-eman.com>
- ٢٨٨- نحو تفعيل دور الوقف في توفيق علاقة المجتمع بالدولة ، د. إبراهيم السيومي غانم ، بحث منشور في مجلة المستقبل العربي ، بيروت ، العدد ٢٦٦ ، ٢٠٠١م
- ٢٨٩- النظرة على الوقف ، د. خالد محمد الشعيب ، رسالة دكتوراه ، كلية الشريعة والقانون بالقاهرة ، جامعة الأزهر ، ٢٠٠١م ، (غير منشورة)
- ٢٩٠- النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية ، أ.د. يحيى الجمل ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٧٤م
- ٢٩١- النظام السياسي والدستوري للمملكة العربية السعودية ، د. أحمد بن عبد الله بن باز ، ١٤٢١هـ ، بدون ناشر
- ٢٩٢- نظام الوقف الإسلامي ، تطوير أساليب وتحليل لنتائج بعض الدراسات الحديثة ، د. أحمد أبو زيد ، بحث مقدم إلى ندوة التجارب الوقفية في دول المغرب العربي
- ٢٩٣- نظام الوقف في التطبيق المعاصر (نماذج مختارة من تجارب الدول والمجتمعات الإسلامية) ، عبد المحسن العثمان ، تجربة الوقف في دولة الكويت ، البنك الإسلامي للتنمية ، والأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ط ١ ، ١٤٢٣هـ
- ٢٩٤- نظام الوقف في التطبيق المعاصر ، الأستاذ محمود أحمد مهدي ، من منشورات البنك الإسلامي للتنمية ، والأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ١٤٢٣هـ
- ٢٩٥- نظام الوقف في التطبيق المعاصر ، محمود أحمد مهدي ، من إصدارات البنك الإسلامي للتنمية بالاشتراك مع الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، ط ١ ، ١٤٢٣هـ
- ٢٩٦- نظام الوقف وأحكامه الشرعية والقانونية ، المحامي عمر مسقاوي ، دار الفكر ، دمشق ، ٢٠١٠م
- ٢٩٧- النظرة الاقتصادية ، أ.د. حميدية زهران وآخرون ، مكتبة عين شمس بالقاهرة ، ٢٠٠١م

- ٢٩٨- نظرة شمولية للإدارة العربية المعاصرة ، د. محمد هاشم عوض ، المجلة العربية للإدارة ، العدد الرابع ، السنة التاسعة ، ١٩٨٥ م
- ٢٩٩- نظرية الحق ، الأستاذان د. حمدي عبد الرحمن أحمد ، د. ميرفت ربيع عبد العال ، مطبعة الإسرائ ، بدون ناشر
- ٣٠٠- النظرية العامة للقانون ، الأستاذان د. عبد الحميد الجمال ، ود. مصطفى الجمال ، الدار الجامعية ، بيروت
- ٣٠١- نظرية الوقف النامي ، د. محمد بوجلال ، بحث مقدم إلى دورة إدارة الأوقاف الإسلامية بالجزائر بالاشتراك مع البنك الإسلامي للتنمية ، شعبان ١٤٢٠ هـ
- ٣٠٢- النماذج البيروقراطية والإصلاح الإداري ، د. كمال جعفر المفتي ، بحث منشور بالعدد ٣٨ من مجلة الإدارة العامة ، عمان ، الأردن ، شوال ١٤٠٣ هـ
- ٣٠٣- نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي ، د. ياسر العدوان ، منشور ضمن كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ١٤٠٦ هـ
- ٣٠٤- نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج ، شمس الدين محمد بن أبي العباس الرملي ، دار الفكر ، بيروت ، ١٤٠٤ هـ
- ٣٠٥- النهوض بالوقف ، د. رضا محمد عيسى ، دار الكتاب الجامعي للنشر ، ١٤٣٩ هـ
- ٣٠٦- النوازل في الأوقاف ، أ.د. خالد بن علي المشيخ ، جامعة الإمام محمد بن سعود بالرياض ، برنامج كرسي الشيخ راشد بن دايل لدراسات الأوقاف
- ٣٠٧- الوجيز في الحقوق العينية الأصلية ، أ.د. محمود جمال الدين زكي ، مطبعة جامعة القاهرة ، ١٩٧٨ م
- ٣٠٨- الوسائل الحديثة للتمويل والاستثمار ، د. أنس الزرقا ، ورقة مقدمة إلى الحلقة الدراسية لثمير أموال الأوقاف ، البنك الإسلامي للتنمية ، جدة
- ٣٠٩- الوسيط في القانون الدولي العام ، أ.د. أحمد أبو الوفا ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٦ م
- ٣١٠- الوصية والوقف في الإسلام (مقاصد وقواعد) ، أ.د. محمد كمال الدين إمام ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٩ هـ
- ٣١١- وظائف ناظر الوقف في الفقه الإسلامي ، د. نور بنت حسن قاروت ، مجلة أوقاف ، العدد الخامس ، أكتوبر ٢٠٠٣ م ، الأمانة العامة للأوقاف ، الكويت
- ٣١٢- الوقف ، مشروعاته ومكانته الحضارية ، د. أحمد بن يوسف الدريويش ، ندوة مكانة الوقف وأثره في الدعوة والتنمية ، مكة المكرمة ، ١٤٢٠ هـ

- ٣١٣- الوقف الإسلامي ، تطوره ، إدارته ، تنميته ، أ.د. منذر قحف ، دار الفكر ، دمشق ، ١٤٢٧هـ
- ٣١٤- وقف المنافع والحقوق وتطبيقاته المعاصرة ، د. قطب مصطفى سانو ، بحث منشور ضمن بحوث  
 منتدى قضايا الوقف الفقهية الثالث ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت
- ٣١٥- الوقف بين الشريعة والقانون ، الشيخ زهدي يكن ، دار النهضة العربية ، بيروت
- ٣١٦- الوقف وتفعيل طاقات المجتمع ، د. علي الزميع ، بحث منشور بمجلة أوقاف ، العدد ١٤ ، السنة  
 الثامنة ، جمادى الأولى ، ١٤٢٩هـ
- ٣١٧- الوقف ودوره في المجتمع الإسلامي المعاصر ، د. سليم هاني منصور ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ،  
 ١٤٢٥هـ
- ٣١٨- ولاية الدولة على الأوقاف ، الدكتور الشيخ عبد الرحمن بن سليمان المطرودي ، ندوة الوقف  
 والقضاء ، الرياض ، صفر ، ١٤٢٦هـ
- ٣١٩- ولاية الدولة على الأوقاف ، عبد الرحمن بن سليمان المطرودي ، ندوة الوقف والقضاء ، الرياض ،  
 ١٤٢٦هـ
- ٣٢٠- ولاية الدولة على الوقف (المشكلات والحلول) بحث مقدم إلى المؤتمر الثاني للأوقاف ، أ.د. عبد الله  
 مبروك النجار ، جامعة أم القرى ، مكة المكرمة ، ١٤٢٧هـ
- ٣٢١- ولاية الدولة في الرقابة على الأوقاف ، بحث منشور ضمن أعمال منتدى قضايا الوقف الفقهية  
 الخامس ، أ.د. عبد الفتاح محمود إدريس ، الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت ، جمادى الآخرة ،  
 ١٤٣٢هـ

## فهرس الموضوعات

## فهرس الموضوعات

الصفحة	الموضوع
٣	الشكر والتقدير
٤	مستخلص الرسالة
٦	المقدمة
٨	الأهمية العلمية للموضوع
٩	أسباب اختيار الموضوع
١٠	أهداف البحث
١١	الدراسات السابقة
١٥	حدود البحث ، وتساؤلاته ومشكلاته
١٨	مشروع البحث
٢٧	منهج البحث
٢٩	الفصل التمهيدي ، ويشتمل على التعريف بمصطلحات البحث ، وفيه ثلاثة مباحث :
٣٠	المبحث الأول : التعريف بمصطلحات البحث ، وفيه أربعة مطالب :
٣١	المطلب الأول : تعريف الوقف لغة واصطلاحاً
٣٧	المطلب الثاني : المراد بالإصلاح الإداري للوقف
٤١	المطلب الثالث : المراد بالإصلاح المالي للوقف ومدى أهميته في هذا المجال
٥٢	المطلب الرابع : المراد بأنظمة الوقف وعلاقتها بالإصلاح الإداري والمالي للوقف
٥٦	المبحث الثاني : الوقف عند الفقهاء والقضايا المتصلة به ، وفيه خمسة مطالب :
٥٧	المطلب الأول : الوقف عند متقدمي ومتأخري فقهاء الشريعة الإسلامية
٦٩	المطلب الثاني : الوقف عند شراح الأنظمة
٧٥	المطلب الثالث : طبيعة شخصية الوقف وملكيته وذمته المالية
٨٦	المطلب الرابع : إدارة الوقف واستثماره في الشريعة الإسلامية
٩١	المطلب الخامس : وقف الأعيان والحقوق والمنافع

- المبحث الثالث : تنمية الوقف وتمويله وإدارته في الفكر النظامي المعاصر ، وفيه ثلاثة مطالب : ..... ٩٨
- المطلب الأول : تفعيل المبادئ العامة في تنمية وإدارة الأوقاف في الفكر المعاصر ..... ١٠٠
- المطلب الثاني : الصيغ التقليدية والحديثة في تمويل الوقف ..... ١٠٧
- المطلب الثالث : التجارب المعاصرة في إدارة الأوقاف الاستثمارية ..... ١١٥
- الباب الأول : الإصلاح التنظيمي للوقف في المملكة العربية السعودية ، وفيه فصلان : ..... ١٢٣
- الفصل الأول : التطور التاريخي للإصلاح التنظيمي للوقف في المملكة العربية السعودية ، وفيه مبحثان : ..... ١٢٥
- المبحث الأول : الإصلاح في فترة ما قبل نظام الهيئة العامة للأوقاف ، وفيه ثلاثة مطالب : ..... ١٢٦
- المطلب الأول : الإصلاح التنظيمي في ضوء نظام مجلس الأوقاف الأعلى ..... ١٢٧
- المطلب الثاني : الإصلاح التنظيمي في ضوء لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية الجديدة ..... ١٣٣
- المطلب الثالث : الإصلاح التنظيمي في ضوء نظام وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد ..... ١٤٤
- المبحث الثاني : الإصلاح التنظيمي في ضوء نظام الهيئة العامة للأوقاف ، وفيه ثلاثة مطالب : ..... ١٥٠
- المطلب الأول : البنيان التنظيمي والهيكل للهيئة ..... ١٥٤
- المطلب الثاني : شخصية الهيئة ومسؤولياتها في المحافظة على الأوقاف ..... ١٦٠
- المطلب الثالث : سلطات الهيئة والأدوار المنوطة بها والمأمولة منها ..... ١٦٩
- الفصل الثاني : متطلبات استكمال الإصلاح التنظيمي للوقف في المملكة العربية السعودية ، وفيه ثلاثة مباحث : ..... ١٧٤
- المبحث الأول : المتطلبات ذات الصلة بإدارة الأوقاف الخيرية ، وفيه ثلاثة مطالب : ..... ١٧٦
- المطلب الأول : إيجاد بنية تحتية مؤسسية خاضعة للدولة باعتبارها أحد أجهزتها ، لا تقوم على مبدأ الربحية والمنافسة ، وتتولى إدارة أوقاف كل منطقة ..... ١٧٨

- المطلب الثاني : المتطلبات ذات الصلة بالإشراف الوزاري على الأوقاف ..... ١٨٢
- المطلب الثالث : المتطلبات المتصلة بتشديد العقوبة على العبث بالأعيان  
الموقوفة ..... ١٨٥
- المبحث الثاني : المتطلبات المؤدية إلى إيجاد أشكال وقفية جديدة ، وفيه ثلاثة مطالب :  
..... ١٨٨
- المطلب الأول : تقنين الصناديق الوقفية ..... ١٩٠
- المطلب الثاني : تقنين المحافظ الاستثمارية الوقفية ..... ١٩٤
- المطلب الثالث : تقنين أوقاف الحقوق والمنافع ..... ٢٠١
- المبحث الثالث : المتطلبات التنظيمية المتصلة بتنمية وتمويل الوقف ، وفيه ثلاثة  
مطالب : ..... ٢٠٦
- المطلب الأول : تقنين المبادئ العامة في تنمية أموال الأوقاف ..... ٢٠٩
- المطلب الثاني : تقنين الصيغ التقليدية لتمويل الوقف ..... ٢١٤
- المطلب الثالث : تقنين التمويل المؤسسي- للأوقاف والتمويل عن طريق  
الاكتتاب العام المباشر ..... ٢٢٠
- الباب الثاني : الإصلاح الإداري للوقف (مفهومه ، أبعاده ، افتراضاته) ، وينقسم إلى ثلاثة فصول : ٢٢٨
- الفصل الأول : ماهية الإصلاح الإداري للوقف ، وفيه ثلاثة مباحث : ..... ٢٣٠
- المبحث الأول : مفهوم الإصلاح الإداري للوقف ، وفيه ثلاثة مطالب : ..... ٢٣٢
- المطلب الأول : المفاهيم الأساسية للإصلاح الإداري للوقف ..... ٢٣٤
- المطلب الثاني : أهمية الإصلاح الإداري للوقف ..... ٢٣٩
- المطلب الثالث : معايير التفرقة بين الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية  
والتطوير الإداري والتحديث الإداري ..... ٢٤٩
- المبحث الثاني : أبعاد الإصلاح الإداري للوقف ، وفيه ثلاثة مطالب : ..... ٢٥٦
- المطلب الأول : صور وأساليب تحقق الإصلاح الإداري للوقف ..... ٢٥٧
- المطلب الثاني : إشكالية تحقق الإصلاح الإداري للوقف ..... ٢٦٥
- المطلب الثالث : التجارب العملية في الإصلاح الإداري للوقف (سماتها  
ونائجها) ..... ٢٧٠



- المبحث الثالث : افتراضات الإصلاح الإداري للوقف ، وفيه مطلبان : ..... ٢٨٢
- المطلب الأول : كيفية تأصيل منهج مؤسسي للإصلاح الإداري للوقف ..... ٢٨٣
- المطلب الثاني : النماذج البيوقراطية للإصلاح الإداري للوقف ..... ٢٨٨
- الفصل الثاني : مخاطر ومحاذير الإصلاح الإداري للوقف ، وفيه مبحثان : ..... ٢٩١
- المبحث الأول : مخاطر النمو البيوقراطي ، وفيه ثلاثة مطالب : ..... ٢٩٢
- المطلب الأول : بيوقراطية الإدارة (المفهوم ، النشأة ، التطور) ..... ٢٩٣
- المطلب الثاني : مخاطر نمو البيوقراطية على عمليات الإصلاح الإداري للوقف ..... ٢٩٦
- المطلب الثالث : الأبعاد السياسية والاجتماعية لبيوقراطية الإدارة ..... ٢٩٩
- المبحث الثاني : مخاطر الازدواجية والانفصال بين النظم والأساليب وبين السلوك والطرق المعمول بها ، وفيه مطلبان : ..... ٣٠٢
- المطلب الأول : إشكالية التعارض بين المبادئ الشرعية للوقف ، وبين متطلبات التطوير ..... ٣٠٣
- المطلب الثاني : إشكالية غياب المنهج الشمولي المتكامل للإصلاح الإداري للوقف ، والاستعاضة عنه بعمليات الإصلاح الجزئية ..... ٣٠٧
- الفصل الثالث : المنظور الفكري لاستراتيجية الإصلاح الإداري للوقف ، وفيه ثلاثة مباحث : ..... ٣١١
- المبحث الأول : الإطار الفكري ، وفيه مطلبان : ..... ٣١٣
- المطلب الأول : الإطار الفكري لاستراتيجية الإصلاح الإداري في الفقه الإسلامي ..... ٣١٤
- المطلب الثاني : الإطار الفكري لاستراتيجية الإصلاح الإداري في النظام السعودي ..... ٣١٨
- المبحث الثاني : ضرورات التكامل بين التراث الفقهي الإسلامي للوقف وبين مناهج الإصلاح الإداري له ، وفيه مطلبان : ..... ٣٢٧
- المطلب الأول : ضرورات التكامل للإصلاح الإداري في الفقه الإسلامي ..... ٣٢٨
- المطلب الثاني : ضرورات التكامل للإصلاح الإداري في النظام السعودي ..... ٣٣١

- المبحث الثالث : ضرورات النظرة المستقبلية للإصلاح الإداري بما يتفق مع رؤية المملكة ٢٠٣٠ م ، وتجنب قصر الإصلاح الإداري على معالجة القصور الإداري الراهن ، وفيه مطلبان : ..... ٣٣٤
- المطلب الأول : ضرورات النظرة المستقبلية للإصلاح الإداري بما يتفق مع رؤية المملكة ٢٠٣٠ م ..... ٣٣٦
- المطلب الثاني : تجنب قصر الإصلاح الإداري على معالجة القصور الإداري الراهن ..... ٣٤٢
- الباب الثالث : الإصلاح المالي للوقف (حقيقته ، ضوابطه ، العوامل المؤثرة فيه ) ، وينقسم إلى فصلين :
- الفصل الأول : حقيقة الإصلاح المالي للوقف ، وفيه مبحثان : ..... ٣٤٧
- المبحث الأول : مفهوم الإصلاح المالي للوقف ، والمصطلحات ذات الصلة ، وفيه مطلبان : ..... ٣٤٨
- المطلب الأول : مفهوم الإصلاح المالي للوقف ..... ٣٥٠
- المطلب الثاني : مفاهيم المصطلحات المتصلة بالإصلاح المالي ..... ٣٥٢
- المبحث الثاني : ضوابط الإصلاح المالي للوقف ، وفيه مطلبان : ..... ٣٥٨
- المطلب الأول : المحافظة على إرادة الواقف وشروطه ..... ٣٥٩
- المطلب الثاني : المحافظة على الشخصية الاعتبارية للوقف ، وعلى ذمته المالية المستقلة ..... ٣٦٣
- المبحث الثالث : العوامل المؤثرة في الإصلاح المالي للوقف ، وفيه مطلبان : ..... ٣٦٧
- المطلب الأول : حقوق المستحقين للريع ..... ٣٦٨
- المطلب الثاني : مدى إمكانية استثمار الأصول الوقفية ..... ٣٧١
- الفصل الثاني : جوانب الإصلاح المالي للوقف ، وفيه مبحثان : ..... ٣٧٤
- المبحث الأول : التخطيط المالي للوقف ومراقبة عملياته ، وفيه ثلاثة مطالب : ..... ٣٧٥
- المطلب الأول : المفاهيم الأساسية لعملية التخطيط ..... ٣٧٦
- المطلب الثاني : ضرورات تصنيف أهداف الوقف وخطوات التخطيط لكل هدف ..... ٣٧٩
- المطلب الثالث : الأدوات الرقابية الفعالة لعمليات الوقف ..... ٣٨٣

- المبحث الثاني : الإصلاحات المالية الهيكلية المنشودة للوقف ، وفيه أربعة مطالب : ..... ٣٨٦
- المطلب الأول : ضرورات الحصر الكامل لأعيان الوقف وتوفير المعلومات عنها ..... ٣٨٧
- المطلب الثاني : إيجاد الصيغ الاستثمارية ذات العائد المرتفع لأعيان وأصول الوقف ..... ٣٩٤
- المطلب الثالث : أساليب مقترحة لتحقيق التراكم الرأسمالي لريع الأوقاف وأعيانها واللازم لعمليات ترميم الأوقاف ..... ٣٩٨
- المطلب الرابع : تمتع أعيان الوقف بالحصانة النظامية في مواجهة محاولات الاستيلاء عليها ..... ٤٠١
- الفصل الثالث : معوقات ومشكلات الإصلاح المالي للوقف ، وطرق معالجتها ، وفيه مبحثان : ..... ٤٠٤
- المبحث الأول : معوقات الإصلاح المالي للوقف ، وفيه مطلبان : ..... ٤٠٦
- المطلب الأول : المعوقات التي ترجع للجهاز الإداري القائم في المملكة ، وطرق معالجتها : ..... ٤٠٨
- المطلب الثاني : المعوقات التي ترجع إلى قصور الأنظمة المالية عند إعداد الميزانية العامة للدولة ..... ٤١١
- المبحث الثاني : مشكلات الإصلاح المالي للوقف ، وفيه مطلبان : ..... ٤١٤
- المطلب الأول : المشكلات السلوكية لأجهزة الإصلاح ..... ٤١٥
- المطلب الثاني : مشكلات الرقابة المالية على عملية الإصلاح ونتائجها ..... ٤١٨
- الباب الرابع : تحديات الإصلاح المالي والإداري للوقف في المملكة العربية السعودية ، والجهد المنوطة بالإدارات والأجهزة الحكومية للتغلب عليها ، وينقسم إلى فصلين : ..... ٤٢٣
- الفصل الأول : تحدي التخطيط العلمي للقوى العاملة في الجهاز الحكومي ، وفيه مبحثان : ..... ٤٢٤
- المبحث الأول : تداخل وازدواج الاختصاص بين الأجهزة الحكومية وبين الإدارات الفرعية في الجهاز الواحد ..... ٤٢٦
- المبحث الثاني : وجود درجة عالية من المركزية الإدارية ..... ٤٣١

- الفصل الثاني : الدور المنوط بالأجهزة المالية والإدارية في الإصلاح المالي والإداري
- ٤٣٧ ..... للوقف ، وفيه أربعة مباحث :
- المبحث الأول : الدور المنوط بالوزارات والمؤسسات والمصالح المالية ، وفيه ثلاثة مطالب :
- ٤٣٨ ..... المطالب الأول : الدور المنوط بوزارة المالية
- ٤٣٩ ..... المطالب الثاني : الدور المنوط بمؤسسة النقد العربي السعودي
- ٤٤٥ ..... المطالب الثالث : الدور المنوط بالهيئة العامة للزكاة والدخل
- ٤٤٧ ..... المبحث الثاني : الدور المنوط بالجهات الرقابية ، وفيه مطلبان :
- ٤٥٣ ..... المطالب الأول : الدور المنوط بهيئة الرقابة والتحقيق
- ٤٥٥ ..... المطالب الثاني : الدور المنوط بديوان المراقبة العامة
- ٤٦٠ ..... المبحث الثالث : الدور المنوط بوزارة التخطيط ووزارة العمل والتنمية الاجتماعية ، وفيه مطلبان :
- ٤٦٥ ..... المطالب الأول : الدور المنوط بوزارة التخطيط
- ٤٦٦ ..... المطالب الثاني : الدور المنوط بوزارة العمل والتنمية الاجتماعية
- ٤٧٠ ..... المبحث الرابع : الدور المنوط بأجهزة التنمية الإدارية وأجهزة مكافحة الفساد ، وفيه مطلبان :
- ٤٧٧ ..... المطالب الأول : الدور المنوط بأجهزة التنمية الإدارية
- ٤٧٩ ..... المطالب الثاني : الدور المنوط بأجهزة مكافحة الفساد
- ٤٨٢ ..... الخاتمة ، وتنقسم إلى :
- ٤٨٩ ..... أهم نتائج الدراسة
- ٤٨٩ ..... توصيات الدراسة
- ٤٩٥ ..... الفهارس ، وتحتوي على :
- ٤٩٦ ..... فهرس الآيات القرآنية
- ٤٩٨ ..... فهرس الأحاديث النبوية
- ٥٠٠ ..... فهرس الأعلام المترجمين
- ٥٠٢ ..... فهرس المصادر والمراجع
- ٥٠٤ ..... فهرس الموضوعات
- ٥٢٥