مجلة أبحاث ودراسات التنمية، المجلد (09) /العدد (1)، جوان 2022، ص.ص:05-19

نحو لامركزية مؤسسية لإدارة الأوقاف: الوقف المحلي والتنمية المحلية

Towards an institutional decentralization of waqfs management: Local waqf and local development

رحيم حسين *[1]

[1] مخبر الدراسات والبحوث في التنمية الريفية، جامعة برج بوعريريج، الجزائر
rahim.hocine@univ-bba.dz

تاريخ الاستلام:2022/03/10 تاريخ القبول:2022/04/11 تاريخ النشر:2022/06/15

ملخص:

يمثل الانتقال من نظام المركزية إلى نظام المحلية في مجال إدارة الأوقاف هدفا استراتيجيا، حيث إنه من شأنه إحداث تحول عميق في اتجاه ترشيد الممارسات الوقفية وتعزيز الدور الاجتماعي والتنموي لهياكل الأوقاف، لاسيما على المستوى المحلي، وذلك من خلال المساهمة في إقامة بعض المشاريع الاجتماعية ذات المنفعة العامة، وفي تمويل بعض المشاريع الاستثمارية الصغرى للفقراء عبر صيغ التمويل الإسلامي المناسبة لكل مشروع، ولكن أيضا المساهمة في تكريس ونشر الثقافة الوقفية في المجتمع. ومع ذلك، وعلى أهمية إقامة مؤسسات محلية للأوقاف، إلا أن ذلك يبقى غير كاف ما لم يتشكل مناخ ملائم لعمل تضامني دائم، تدعمه مختلف الأطراف الفاعلة على المستويين الوطني والمحلي.

الكلمات المفتاحية: وقف، أوقاف، مؤسسة الوقف، وقف محلي، تنمية محلية.

ترميز JEL : O118, R551, G223

Abstract:

The transition from a decentralization system to a local system in the management of waqfs represents a strategic objective lead to a profound change in the rationalization of waqf practices and the strengthening of the social and developmental role of waqf structures, especially at the local level, by contributing to the implementation of certain social projects engaged in public benefit, to finance some micro-projects, particularly for and by the poor, by adopting more appropriate Islamic financing methods, but also contributing to creating and deployment of a waqf culture. Despite the importance of these local waqf institutions, they remain insufficient without a favorable climate for sustainable solidarity work, supported by the various actors at national and local levels.

Keywords: waqf, awqaf, waqf institution, local waqf, local development.
JEL Classification Codes: O118, R551, G223

* المؤلف المرسل

1. مقدمة:

الوقف ظاهرة إنسانية عريقة في القدم، فهو يجسد أبرز صور التكافل الاجتماعي المستديم، إذ أنه لا يتعلق بمجرد منح إعانة مؤقتة لسد رمق فقير ومعوز، بل يستهدف ضمان ترقية حياة فئة عريضة من المحتاجين والضعفاء على المدى المتوسط والطويل، إن من جانب التنمية البشرية، من رعاية صحية وتكوين وتعليم، أو من حيث توفير شغل دائم للعاطلين، أو إعانة أسر ليس لديها معيل، أو غير ذلك من أوجه التعاضد والتكافل.

على مر العصور شهدت المجتمعات الإسلامية زخما لا يضاهى في مجال وقف الأصول العقارية لغرض النفع العام، ولاسيما في مجال بناء المساجد ومؤسسات التعليم ومراكز الرعاية الصحية، وغير ذلك من مجالات الإنفاق الخيري، حتى إنه تشكلت لذلك جمعيات ونظارات ودواوين خاصة، غير أنه، وبحجة الحفاظ على الثروة الوقفية وحمايتها من التدهور، الذي طال أجزاء منها، تم في عديد الدول تولية أجهزة حكومية إدارة تلك الأصول المتراكمة، الذي انتهى في كثير من الحالات إلى نوع من التسيب في إدارة تلك الأصول، إن بسبب قلة العناية والصيانة، أو بسبب نقص التقدير وسوء التدبير، وفي النتيجة اندثر بعض تلك الأوقاف، وانصهر آخر ضمن أملاك الدولة، واضمحل الوعاء الوقفي في عمومه حتى أضحى الوقف حدثا نادرا، بعد أن كان ظاهرة مجتمعية متأصلة.

إن من أهم أسباب بلوغ نظام الوقف مبلغه هذا استيلاء أجهزة الدولة على مفاصله، واعتماد سياسة المركزية في إدارته، ومن أهم مداخل تصحيح هذا الوضع إعادة النظر في سياسات وآليات إدارة الأوقاف، وإرساء هياكل مستقلة ومتخصصة في إدارة الموارد الوقفية، تعتمد على الكفاءة والخبرة من ناحية، وعلى اللامركزية أو المحلية من ناحية ثانية. فمع إن الوقف المحلي موجود ومستمر على المستوى الفردي والعائلي، إلا أن المطلوب هو التوجه نحو مأسسة الوقف المحلي من خلال إرساء هياكل محلية مستقلة قادرة على النهوض بالأوقاف المحلية وترقيتها وتعظيم منافعها.

مشكلة البحث: مما تقدم يمكن صياغة الإشكالية الرئيسية لهذا البحث من خلال التساؤل الآتي: كيف يمكن تطوير نظام للأوقاف أكثر فعالية قائم على إدارة مؤسسية لامركزية؟ وللإجابة عن هذا التساؤل يتعين معالجة جملة من التساؤلات الفرعية:

- ما أهمية مأسسة العمل الوقفي وتطبيق قواعد الحوكمة في تطوير نظام الوقف وتفعيل دوره الاجتماعي والتنموي؟
- كيف يمكن التحول من نظام أوقاف قائم على المركزية إلى نظام قائم على اللامركزية؟
- ما مدى العلاقة الأثرية ما بين الوقف المحلي والتنمية المحلية؟ وما دور كل طرف من الأطراف الفاعلة في تعزيز الآثار الإيجابية في هذه العلاقة؟
- ما دور الاستثمار الوقفي المحلي في التنمية المحلية وفي ترقية المشروعات الصغرى للفقراء؟

أهمية البحث: تتجلى أهمية هذا البحث في ما يتضمنه من طرح مختلف لأسلوب الإدارة المؤسسية للأوقاف، والذي يشكل في الحقيقة نموذجا جديدا يرتكز على بعدين أساسيين: الاستقلالية والمحلية، وذلك في ظل هيمنة

مطلقة لأسلوب الإدارة المركزية، التي تكون فيه الوزارة الوصية عن الأوقاف، عبر إدارتها المركزية أو مصالحا الجهوية، هي من يقرر في شأن الأوقاف من حيث التحصيل والتسجيل والحماية والمتابعة والاستثمار وغير ذلك مما يتعلق بالوقف والأوقاف، وهو ما أفضى في كثير من الأحيان، ليس فحسب إلى تناقص الموارد الوقفية، بل حتى إلى تدهور وتآكل بعض الأصول الوقفية المتاحة، وعدم استغلالها أو استثمارها بما يحقق عوائد مجزية. فالتوجه إذا نحو إعادة هيكلة منظومة الأوقاف هو في الحقيقة خيار بالغ الأهمية، ومن شأنه إعادة الاعتبار للرصيد الوقفي وللممارسة الوقفية.

أهداف البحث: يمكن تلخيص أهداف هذا البحث في ما يلي:

- تقديم مساهمة متواضعة في مجال إدارة الأوقاف، وذلك من زاويتي المأسسة واللامركزية.
- البحث في سبل دعم دور مؤسسات الأوقاف على المستوى المحلي، باعتبارها مؤسسات جوارية تشكل أحد أهم مكونات المؤسسات المالية الإسلامية التضامنية.
- تقديم مقترحات عملية في اتجاه ممارسة اللامركزية في الإدارة الوقفية.

فرضيات البحث: يقوم هذا البحث على الفرضيات التالية:

- اتجاه اللامركزية أكثر فعالية وفاعلية من الإدارة المركزية للأوقاف، ولذلك من المهم تدعيم إرساء شبكة لمؤسسات الأوقاف على المستويات الإقليمية والمحلية.
- يمكن مؤسسات الوقف الإسلامي أداء دور فعال في جهود التنمية المحلية عبر مختلف تدخلاتها وأدواتها المتعددة والمتنوعة، شريطة توفر مناخ محلي ملائم وتكاتف جهود الأطراف الفاعلة، خاصة منها المحلية، في تحقيق الهدف المشترك.
- يساهم تفعيل حكم جواز وقف المنقولات عموما، ووقف النقد على وجه الخصوص، إلى جانب جواز الوقف المؤقت، في دعم أنشطة مؤسسات وصناديق الوقف المحلية وترقية دورها الاقتصادي والاجتماعي على المستوى المحلي.

منهجية البحث: هذا البحث استشرافي يرمي إلى تقديم ومناقشة مقترح تحول من سياسة حالية قائمة على مركزية إدارة الأوقاف، تقودها إدارات عمومية، ممثلة في مديريات ومصالح الوزارة الوصية على الشؤون الدينية والأوقاف، إلى سياسة جديدة قائمة على لامركزية إدارة الأوقاف، عمادها استقلالية المؤسسات الوقفية. ومن أجل ذلك سيتم اعتماد المنهج الاستقرائي في تشخيص واقع الإدارة الوقفية، كاشفين عن بنيتها وأدواتها، محللين ترابطات مختلف مكوناتها، ومبرزين انعكاسات هذا النمط من الإدارة على الأوقاف وعلى الأنشطة الوقفية، وعلى المجتمع بوجه عام. غير أن هدف البحث، وهو تقديم اقتراح تنظيم جديد لإدارة الأوقاف، يستدعي استنباط حزمة من الآليات والتدابير والقواعد التي يمكن أن يتحقق عبرها هذا النظام الجديد.

ستتم معالجة هذا الموضوع من خلال المحاور التالية:

- إدارة الأوقاف: من الإدارة الفردية والعائلية إلى الإدارة المؤسسية
- إدارة الأوقاف: من سياسة المركزية إلى سياسة اللامركزية
- أهمية سياسة "المحلية" في إدارة الأوقاف ومقومات نجاحها

– الاستثمار الوقفي المحلي والتنمية المحلية

2. إدارة الأوقاف: من الإدارة الفردية والعائلية إلى الإدارة المؤسسية

شهد الوقف الإسلامي في العصر الحديث تطورا لافتا، إن من حيث إطاره التنظيري والفقهي، أو من حيث حجمه وأدواته وآلياته، وكان ذلك ثمرة جهود مضنية من باحثين وهيئات متخصصة ومجامع فقهية. فلقد انتقل العمل الوقفي من الطابع الفردي، الذي كان غالبا عليه، إلى الطابع المؤسسي، من خلال إنشاء عديد المؤسسات والهيئات ذات أبعاد محلية، وطنية ودولية، كما وتكرس اعتماد الأصول النقدية، والأصول المنقولة بوجه عام، ضمن الأوقاف، بعدما كان الوقف مرتبطا بالعقار، وأدخلت على أساليبه تقنيات الرقمنة، بفضل استغلال تكنولوجيا الإعلام والاتصال، كما وأدرجت أدوات جديدة في التحصيل والتوظيف، كالأسهم والصكوك الوقفية.

ومع إن الأعمال الوقفية في المجتمع الإسلامي تتسم بالأصالة، وتستمد وجودها من روح النظام الإسلامي، إلا أنه، وعلى غرار باقي المجتمعات، ظلت في عمومها تتم في إطار فردي، وترتبط أساسا بوقف أصول ثابتة، ولاسيما الأراضي، كما وطغى عليها بنسبة معتبرة نمط الوقف الذري. فلقد ساد العمل الوقفي تلك التبرعات التي يبادر بها بعض الأشخاص فرادى، أو في صورة هبات عائلية. ومع ذلك يجدر الذكر أن طابع الفردية هذا، على هيمنته، لا يعني غياب البعد الهيكلي والمؤسسي تماما، وإن لم يكن بالشكل المعروف حاليا.

يمثل إدراج التنظيم المؤسسي على أنشطة الوقف أهم تحول في مجال إدارة الأوقاف، والهدف الرئيسي من عملية مأسسة الوقف والتحول من الإدارة الفردية إلى الإدارة الجماعية للأوقاف ترشيد إدارة الأوقاف ورفع أدائها وفعاليتها، فمن ضمن مبادئ حوكمة مؤسسة الوقف التحول من التولية الفردية إلى التولية الجماعية، حيث تبدأ هذه المؤسسة بمجلس الواقفين ليتشكل بعده مجلس النظار (مجلس الإدارة)، الذي ينتخب من قبل مجلس الواقفين (العمر، المعوذ، 2014، ص84).

غير أنه، ومع إن طابع المأسسة هذا أتخد صيغا متعددة، إلا أن الآليات والقواعد التنظيمية التي بسطتها الحكومات كانت هي الغالبة. وفي هذا الإطار تجدر الإشارة إلى أن إدارة الأوقاف ظلت لعهود تهمين عليها الإدارة الحكومية المركزية، حيث تعهد الولاية عليها إلى سلطة مركزية، ممثلة في وزارة الأوقاف، أو في أية جهة تفوضها الدولة، ولطالما تم تبرير ذلك بما شهدته بعض الأموال الوقفية من تدهور وضياع عبر العصور، إن بسبب اللامبالاة أو بسبب نقص الخبرة وتفشي الفساد لدى بعض من النظار. غير أن تجارب عديدة بينت، بالمقابل، أنه في ظل تحويل إدارة الأوقاف إلى الحكومة ضاعت الحوكمة، ففحين كان المستهدف إعادة الاعتبار للأوقاف وتنميتها ورفع كفاءة نظاراتها المركزية، فلت التحكم في كثير من الأوقاف من يد الحكومات بسبب كثرتها وتشتتها، وكان ذلك مدعاة لإعادة النظر من جديد في أسلوب إدارة الأموال الوقفية من خلال إنشاء هيئات مستقلة في عدد من الدول، وهذا المسعى هو الذي ينبغي تطويره ونقل صورته من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي، أي تشجيع إنشاء مؤسسات وقفية مستقلة وطنية وإقليمية.

وفي الواقع كان لتدخل الحكومات الواسع في مجال إدارة الأوقاف أثرا متباينا على تطور حصائلها وعلى دورها الاجتماعي والتنموي، ففي حين قدر بعضهم أن هذا التدخل انطوى على أثر سلبي، حيث أدى إلى تراجع

وركود لمستوى الأوقاف، وانكماش واضح لدورها الاجتماعي، بل وقد انتهى الأمر في بعض الحالات إلى فساد وطمع في الأموال الوقفية، ومن المداخل المستعملة في ذلك استغلال جواز استبدال الأوقاف، ومن الذين كتبوا في هذا الموضوع (العاني، 1422هـ)، يرى آخرون أنه، وبمقابل محاولات تقويض أركان نظام الوقف وهدم بنيانه، هناك تجارب هامة للإصلاح والتجديد بعديد البلدان الإسلامية (الفاضلي، 2001، ص ص 349-416). وبالفعل، هناك ذاك وذلك، إذ هناك دولا لم تعر الاهتمام الكافي لتطوير قطاع الوقف، واكتفت بمحاولات إجراء مسح شامل للموروث منه، وربما إدارة بعض مكوناته، بينما سعت أخرى في اتجاه إعادة النهوض بهذا القطاع وإعادة الاعتبار لقيمته المجتمعية، وتجسد ذلك في إقامة آليات وأجهزة متخصصة، فتوسعت مجالات الوقف بها وتنوعت منتجاته، واستطاعت الأجهزة الوقفية المستحدثة أن تساهم بفعالية في التنمية الاجتماعية والاقتصادية من خلال عديد المشاريع الخيرية والاستثمارية التي تم تنفيذها، ليس على المستوى المحلي فحسب، بل حتى تجاوزت حدود القطر.

يقصد بالمؤسسة الوقفية **(institution, fondation)** أية هيكلة **(structure)** أو تنظيم يستهدف تجميع أموال وقفية وتوزيعها في مختلف سبل الخير، سواء لمصلحة عامة أو لمصلحة خاصة، مع مراعاة ضرورة الالتزام بالضوابط الأخلاقية وشروط الكفاءة التخصيصية. وفي حالة الوقف الإسلامي يتعين الالتزام بجملة من الضوابط أو الأحكام الشرعية، من قبيل الالتزام بحدود الطيبات (وقفا من مصدر حلال واستخداما في سبل البر)، واحترام خيار أو شرط الواقف، باعتبار أن شرط الواقف كنص الشارع، ما لم يتعارض طبعا وأحكام الشرع.

وباعتبار الهدف العام، ينسحب مدلول المؤسسة الوقفية على المنظمات الوقفية والخيرية المتواجدة في الغرب. وفي هذا الإطار ذكر الحوراني في دراسته للتجربة الغربية ثلاثة أشكال في تطبيقات الوقف (الحوراني، 2006، ص ص6-7):

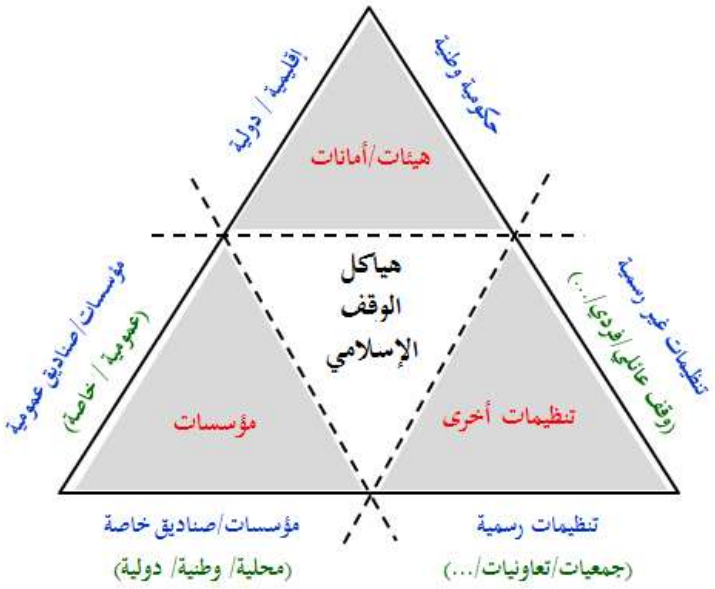
- **المؤسسة الوقفية (Fondation)**، وهي هيئة أوقاف تستخدم أموالها في تمويل أنشطة النفع العام في شتى المجالات الخيرية.
- **الأمانة الوقفية (Trust)**، وهو تكتل مؤسسات قائم على الثقة أو الأمانة، تنصب أنشطتها على الأعمال الخيرية. و في أمريكا نجد أن الوقف الأهلي أو الذري يندرج ضمن الأمانة الوقفية.
- **المؤسسة غير الربحية (Non-profit Corporation)**، وهو مفهوم أوسع، يشمل كافة المؤسسات الأخرى التي لا تهدف إلى الربح، ويمتد نشاطها إلى عديد القطاعات: تربية وتعليم، صحة، الخ.

وفي ذات السياق يمكن أيضا التمييز، في إطار التنظيم المؤسسي للوقف الإسلامي، ما بين ثلاثة أنماط من الهياكل الوقفية:

- **الهيئات والأمانات:** وهي في العادة تكون حكومية، تابعة لوزارة الأوقاف، دون أن يعني ذلك عدم استقلاليتها الإدارية والمالية، فهي تعمل تحت إشراف الوصاية الحكومية.
- **المؤسسات والصناديق:** وتتمثل في المؤسسات والصناديق الوقفية المعتمدة، سواء أكانت عمومية أو كانت مبادرات خاصة.

- **التنظيمات الوقفية الأخرى:** وتشمل مختلف المنظمات والتنظيمات الأخرى، المعتمدة وغير المعتمد، كالجمعيات والتعاونيات والتنظيمات القروية والعائلية.

الشكل رقم (01) : أنماط هياكل الوقف الإسلامى



هناك نظامان بارزان ظلاّ يهيمنان على الإدارة الوقفية بالدول الإسلامية: نظام النِّظارة ونظام الوزارة، حيث يجسد الناظر في الغالب نظام الإدارة الفردية للأوقاف، ولو أن الناظر قد يكون في صورة مجلس إدارة، في حين تجسد الوزارة، أو أية هيئة تابعة لها، نظام الإدارة المؤسسية للأوقاف. ومن الواضح أن مديرية الأوقاف بالوزارة، أو أية هيئة للأوقاف تابعة لها، تلعب دور الناظر، ولكن كشخص معنوي، والإدارة هنا تكون جماعية. ولعله من المفيد هنا التذكير بأن ناظر الأوقاف (الذي يتولى شأن إدارة الوقف)، فردا كان أو مجلسا، إنما يمثل الواقف ويتصرف على أساس شروطه، سواء عيّنه الواقف (فردا كان أو جماعة)، أم عينته الدولة في هذا المنصب.

3. إدارة الأوقاف: من سياسة المركزية إلى سياسة اللامركزية

مع إن إدارة الأوقاف استطاعت تجاوز النظارة الفردية التقليدية إلى النظارة الجماعية المؤسسية، إلا أنها ما تزال في الواقع رهينة الإدارية المركزية في جل البلدان الإسلامية، حيث تُعهد إدارة الأوقاف إلى سلطة مركزية، تابعة في الغالب إلى وزارات الشؤون الدينية والأوقاف، أو أية وصاية حكومية أخرى، باختلاف تسميات هذه الوزارات والوصايات ما بين البلدان الإسلامية، أو تُعهد إلى هيئات مركزية أخرى تكون تحت السلطة المباشرة للحكومة، كالأمانات والدواوين.

منذ أزيد من ثلاثة عقود والنداءات تتزايد بخصوص ضرورة تعديل الأنظمة والقوانين الخاصة بالأوقاف وتحريرها من القبضة الحكومية، والعودة بها إلى الأصل، الذي ظل سائدا إلى غاية بداية القرن العشرين الميلادي (منتصف القرن الرابع عشر الهجري)، والمتمثل في الإدارة المستقلة لكل وقف تحت مراقبة القضاء الشرعي، أو ما يعرف اليوم بنظام المؤسسات الوقفية المستقلة (العكش، 2006، ص ص106-107). وفي

سياق هذا التوجه نرى أن المؤسسة الوقفية المستقلة المنشودة لا ينبغي أن تبقى مركزية، إذ أن المؤسسات الوقفية المحلية تكون في الغالب أنفع وأكفأ وأنسب لتحقيق المصالح بحكم جواريتها، أي قربها من المستفيدين المحتملين، فضلا عن سهولة التحكم فيها.

صحيح أن هيمنة أسلوب المركزية في إدارة الأوقاف لم يمنع وجود أوقاف فردية أو مؤسسية على المستوى المحلي أو على مستوى بعض المنظمات، على غرار صناديق الوقف الخيرية والدعوية وصناديق الوقف الجامعية وصناديق الوقف الاستثمارية بمختلف أنماطها وأهدافها، غير أن طابع المحلية يبقى محدودا جدا، بالنظر إلى ما ينتظر من دور للأوقاف على المستوى المحلي.

وحتى من الناحية الفقهية، فلقد اتفق أصحاب المذاهب الأربعة على أنه متى وجد للوقف ناظر خاص فليس للحاكم (الناظر العام) حق التصرف في الوقف، حتى لو كان الناظر الخاص معيناً من قبل الحاكم، وهذا الحكم استمده الفقهاء من القاعدة الفقهية العامة: "الولاية الخاصة أقوى من الولاية العامة" (عقيلة، 2011، ص108). هذا، فضلا عن أن مركزة الوقف تتنافى في الغالب والمقصد من الوقف ومراد الواقف، وهو محلية الانتفاع من الأموال الموقوفة، وأن يكون الموقوف عليهم هم من المحليين.

إن سياسة الانتقال من المركزية إلى المحلية في إدارة الأوقاف تعد بالغة الأهمية لتطوير أنظمة الوقف وتفعيل دورها التنموي، وهو يندرج في إطار تدعيم المالية التضامنية وطنيا ومحليا. وينبغي أن يتم هذا التحول وفق مخطط وطني توجيهي تراعى فيه أهداف الكفاءة في التعبئة والرشادة في الاستخدام والعدالة في التوزيع، حيث يتحقق انتشار المؤسسات والصناديق الوقفية محليا بما يضمن العدالة الجغرافية والفئوية، ومن ثم ضمان تكافؤ الفرص ما بين المناطق والأفراد.

ومن الواضح أن تنفيذ مثل هذا المخطط يقتضي وضع إطار تشريعي، من قوانين وتنظيمات، يتضمن حوافز خاصة للهياكل الوقفية المحلية، فضلا عن الجوانب المتعلقة بكيفية تنظيمها وسيرها، وهو ما من شأنه تشجيع أصحاب المال والواقفين عموما على المساهمة في إنشاء مؤسسات وصناديق محلية. ومن ناحية أخرى يستدعي تحقيق هذا التوجه تكثيف الندوات واللقاءات العلمية والإعلامية بهدف شحذ الهمم من ناحية، وإبراز الأهمية التي تكتسيها مثل هذه الهياكل ودورها في التنمية المحلية من ناحية ثانية.

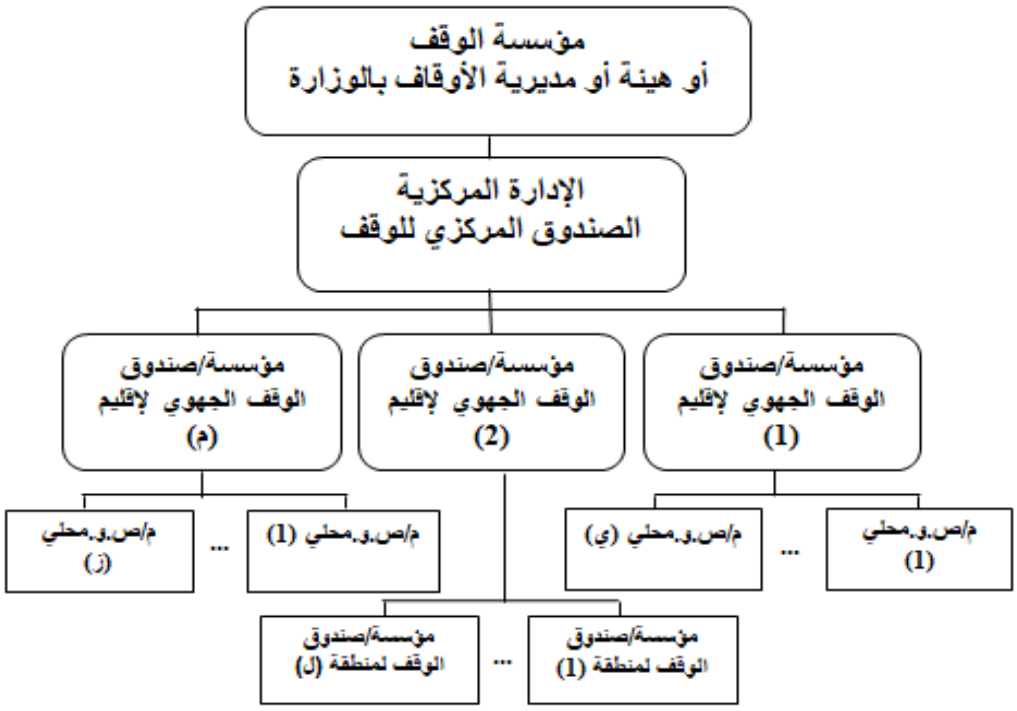
إن إرساء نظام وقف قائم على المحلية يعني إعادة النظر في منهج تنظيم إدارة الأوقاف، حيث تكون هناك إدارة مركزية وإدارات جهوية وأخرى محلية. وبذلك تتشكل في الواقع ثلاثة مستويات من الإدارات:

- المستوى المركزي: وهو مستوى الإدارة المركزية، حيث المقر العام لمؤسسة أو هيئة الوقف، وهي تتولى عملية الإشراف والتنسيق والتوجيه والتخطيط مركزيا، أي على المؤسسة ككل، دون المساس بالاستقلالية (المالية والإدارية) الممنوحة للمستوى الجهوي والمحلي. وهذه الإدارة تتعامل بالأساس مع الإدارات الإقليمية (المستوى الجهوي أو الإقليمي).
- المستوى الإقليمي أو الجهوي: ويتولى الإشراف على الفروع المحلية التي تدخل في نطاقه الجغرافي، مع عدم الإخلال بمبدأ الاستقلالية التي ينبغي أيضا أن تُمنح للمستوى المحلي. وعلى هذا المستوى يمكن

إقامة عدد محدود من المؤسسات الجهوية، وذلك حسب خصوصية وجغرافية كل بلد، مثلا شمال، جنوب، شرق وغرب، وذلك بمراعاة البعد والكثافات السكانية للأقاليم.

- المستوى المحلي أو مستوى المناطق: وهي الإدارات المحلية، والتي تشمل ضمنا الهياكل الوقفية المتواجدة على مستوى الدوائر والبلديات (مؤسسات، جمعيات، صناديق). ويمكن هيكلا واحدا، أو إدارة واحدة، أن يتولى أكثر من بلدية، حيث يراعى في ذلك مبدأ الفعالية والخصوصية لكل منطقة.
-

الشكل رقم (2): هيكل إشرافي مبسط لمؤسسات وصناديق الوقف



إن التوجه نحو نظام اللامركزية في إدارة الأوقاف لا يعني استبعاد الدولة تماما عن شؤون الوقف، وإنما ترك الاستقلالية للمؤسسات في مسألة الإدارة، فدور الدولة يبقى ضروريا في مجال التنظيم والتشريع، على ألاّ يكون ذلك مخلا بتنمية الموارد الوقفية، وكذا في مجال الرقابة والإشراف والسهر على احترام القواعد الضابطة للأوقاف، على غرار مطالبة المؤسسات الوقفية باعتماد نظام محاسبي للأوقاف، متابعة مدى احترام شروط الواقفين، وغير ذلك من مقتضيات الإدارة الجيدة لشؤون الوقف.

وفي هذا الإطار تعد مسألة الوصاية والإشراف على المؤسسات والصناديق الوقفية من المسائل الأكثر إثارة عند الحديث عن هذه الهياكل واستقلاليتها، وينبثق هذا الانشغال من التوجس المتعلق باحتمال ضياع الأوقاف في حالة وقوعها بين أيدي نظارة غير مؤهلة، إذ أن الدولة مسؤولة عن صيانة الحقوق وحماية الممتلكات العامة. وبالإضافة إلى دورها الإشرافي والتنسيقي، من حق الدولة أيضا متابعة عمل الهيئات الوقفية

المحلية، عبر تقارير الأنشطة الدورية أو المعاينات الميدانية، كما ومن حق الدولة أيضا السهر على احترام إرادة الواقفين، وفي حالة تسجيل تجاوزات وخروقات ثابتة يمكنها رفع ذلك إلى الجهة القضائية المختصة إقليميا.

يمكن ضمن مخطط الانتقال نحو لامركزية إدارة الأوقاف اعتبار اقتراحين:

- إنشاء ديوان وطني للأوقاف، أو أمانة عامة للأوقاف، تكون تابعة لرئاسة الحكومة، وفي هذه الحالة يتم بالتزامن إنشاء دواوين جهوية، تندرج تحت إشرافها المؤسسات والصناديق الجهوية، ويمكن أن تخصص لهذه الدواوين مكاتب خاصة بمقرات مديريات الشؤون الدينية، ريثما يتهيكل النظام ويتوسع. وللإشارة، على سبيل المثال، تتولى حاليا في الجزائر إدارة الأوقاف محليا مصلحة الإرشاد الديني والشعائر الدينية والأوقاف، وهو ما ينبغي إعادة النظر فيه، حيث ينبغي تخصيص مديرية خاصة بالأوقاف.
- وضع المؤسسات والصناديق الجهوية والمحلية تحت إشراف وزارة الشؤون الدينية، ولو في مراحلها الأولى، حيث تكون هذه الهياكل تحت إشراف مديريات الشؤون الدينية والأوقاف للولاية التي تقع فيها.

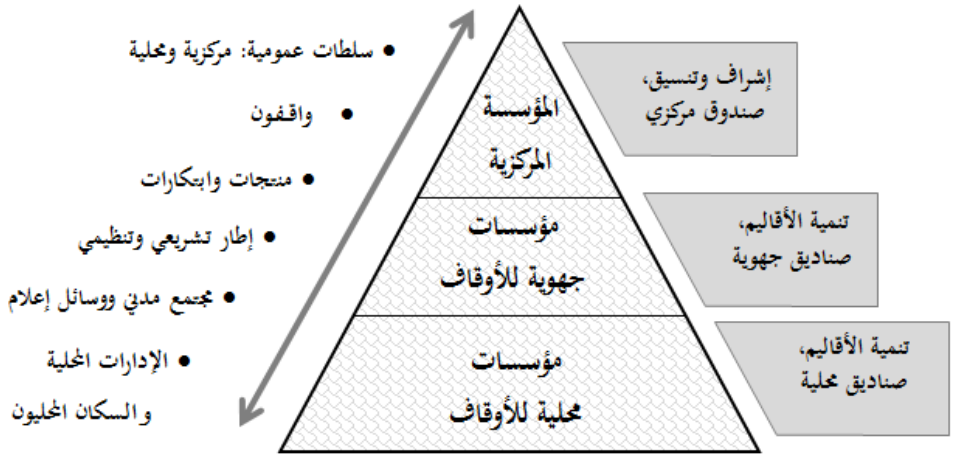
4. أهمية سياسة "المحلية" في إدارة الأوقاف ومقومات نجاحها:

ثمة مزايا عديدة يمكن تحقيقها عبر سياسة اللامركزية، أو بالأحرى عبر منطق "المحلية"، في إدارة الأوقاف، حيث إن:

- قرب المؤسسات الوقفية من الأهالي يجعل التواصل معها ميسرا وبسيطا، سواء أكان هؤلاء الأهالي واقفون أم كانوا من الموقوف عليهم وكافة المستفيدين من الأوقاف؛
- احتكاك المؤسسات الوقفية المحلية بالمجتمع المحلي يساعد على إدراك احتياجات السكان والمشاريع ذات الأولوية، وهو ما يساعد في ترشيد القرارات التخصيصية والاستثمارية، ويسهل عملية ترتيب مخطط الأولويات؛
- خدمة هذه المؤسسات الوقفية للمجتمعات المحلية يزيد الثقة فيها، وهو ما يدعم تواجدها ويزيد من قدرتها في تعبئة الأوقاف، ومن ثم في تزايد حجم الأوقاف كمّا ونوعا.

إن نجاح سياسة لامركزية إدارة المؤسسات والصناديق الوقفية وبلوغ مستوى الفعالية المطلوب يستدعي مساهمة أطراف عديدة، بدءا بإيجاد إطار تشريعي وتنظيمي ملائم، ثم رعاية ودعم السلطات المركزية والمحلية، وكذا مساهمة ودعم هياكل المجتمع المدني (المحلي على وجه الخصوص) ووسائل الإعلام المختلفة بالتعبئة والتحسيس، هذا دون إغفال العنصر المحوري وهم الواقفون من ذوي الأموال، والإدارات (النظارات) المحلية، بل وحتى السكان المحليين بمختلف شرائحهم، الذين يساهمون حتى بالأوقاف المنقولة الصغرى، العينية منها والنقدية، وهو كله ما يضفي حركية في تلك المؤسسات والصناديق. الشكل التالي يلخص أهم تلك العناصر:

الشكل رقم (3): مستويات المؤسسة الوقفية وأطر عملها



وعلى أهمية هذا التفاعل ما بين مختلف الأطراف في نجاح نظام الوقف المحلي، وفي تحقيق التنمية المحلية كهدف مشترك، ينبغي التأكيد على أهمية تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية باعتبارها أرضية تهم مختلف الأطراف والمؤسسات، وفي ذات الوقت ينبغي على مسيري تلك المؤسسات، بما في ذلك مؤسسات الوقف، توخي الحصافة وتبني معايير حوكمة المؤسسات في ممارساتهم. ومع إن فكرة الحوكمة ذاتها ترمز إلى ضرورة دور حيوي للسلطة العمومية، إلا أنها تشدد ايضا على أن الأدوات التوجيهية والرقابية لن تكون متلائمة في سياق وجود شبكات من الأعوان. ففي ظل هذا السياق المتميز بترابط الأعوان، ليس لأيّ عون، بما في ذلك السلطة العمومية، أن يفرض إرادته على الأعوان الأخرين (**Enjolras, 2005, pp56-69**).

إن تقويم مستوى فعالية المؤسسات والجمعيات والصناديق الوقفية المحلية يستدعي وضع جملة من المؤشرات نذكر من أهمها ما يلي:

- مؤشر الانتشار الجغرافي، وغالبا ما يعبر عن معدل الانتشار بنسبة عدد الوحدات إلى عدد السكان.
- مؤشر التمويل الاستثماري، ويقاس بعدد وحجم المشاريع الاستثمارية المقامة من طرف المؤسسة؛ عدد المشاريع الصغرى المستفيدة من التمويل ونسبتها إلى عدد طلبات التمويل (معدل الاستجابة)؛ نسبة التمويل الاستثماري إلى رأس المال الوقفي؛ الخ.
- مؤشر الكفاءة المالية للمؤسسة الوقفية، ومن مؤشراته الجزئية معدل نمو حجم التدفق الوقفي المحصل؛ معدل نمو وعاء الواقفين (عدد الواقفين) ومعدل نمو العوائد المحققة من الاستثمار الوقفي.
- مؤشر الجوارية التمويلية، ويقاس بمستوى اقتراب الصناديق من المجتمعات المحلية (مؤسسات وصناديق محلية) والمساهمة في تنميتها وفي ترقية أنشطتها الاستثمارية ودعم المبادرين فيها من الفقراء.

- مؤشر المساهمة الاجتماعية، ويقاس بعدد المشاريع ذات الطابع الاجتماعي وحجمها وطبيعتها وعدد المستفيدين منها، مع الحرص على طابع المحلية في مساهمات مؤسسة الأوقاف، حجم القروض الحسنة وعدد المستفيدين منها.

وفي سياق تقويم الفعالية يجدر التفكير أيضا في مقياس للآثار الاجتماعية التي يمكن أن تحدثها المؤسسات الوقفية، وهو ما يقتضي وضع جملة من المؤشرات الأساسية التي تعكس الآثار الفعلية على المستفيدين، وينصب الحديث هنا عن مدى استفادة المجتمعات المحلية على العموم، وبعض المستهدفين من السكان المحليين على وجه الخصوص. ويمكن أن يتم إنجاز هذا المقياس من خلال إجراء تحقيقات ميدانية أو عبر الإنترنت. ومثل هذه المقاييس تقوم بإنجازها عادة هيئات متخصصة في الدراسات والاستشارات، سواء أكانت عمومية أم كانت مكاتب خاصة، وسواء أكانت دولية أم وطنية.

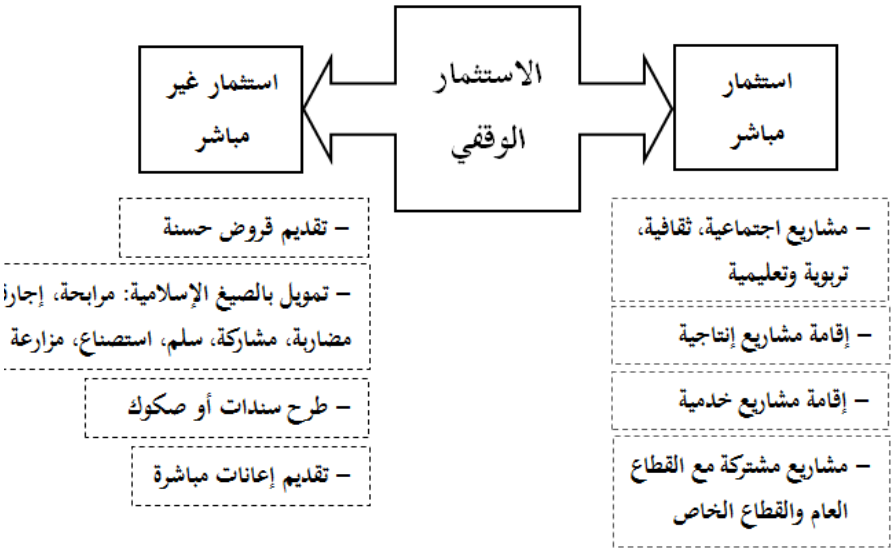
5. الاستثمار الوقفي المحلي والتنمية المحلية:

يقصد بالاستثمار الوقفي استخدام الأموال الموقوفة حاليا لتحقيق عائد مستقبلا، سواء أكان عائدا ماديا أو عائدا معنويا، وسواء أكان عائدا خاصا (للمؤسسة أو للصندوق الوقفي) أو عائدا مجتمعيا. وعلى الرغم من تنوع مداخل الإسهام الاجتماعي والاقتصادي للمؤسسات الوقفية وأساليب تحقيقها، يبقى مدخل الاستثمار الوقفي أهمها، ليس فحسب من منظور حماية وتنمية الأموال الوقفية، ولكن بالأساس من منظور الديناميكية المصاحبة للأنشطة الاستثمارية، بما تتضمنه من استحداث لمناصب الشغل وإطلاق لمشاريع استثمارية جديدة، ومن ثم تقليص لفجوة الفقر والحرمان.

هناك مداخل وأساليب عديدة لاستثمار الأموال الوقفية، تختلف بحسب طبيعة الأصل الوقفي وهدف الجهة المكلفة بإدارة هذه الأوقاف. وعلى سبيل المثال قد توضع الأراضي الوقفية المخصصة للفلاحة للتأجير الفلاحي على أساس المزاد العلني أو على أساس التراضي، كما هو متضمن في التشريع الجزائري المتعلق بإيجار الأراضي الوقفية المخصصة للفلاحة (مرسوم تنفيذي رقم 14-70 الخاص بإيجار الأراضي الوقفية)، وتدفع الإيجارات للصندوق المركزي للأوقاف (المادة 5 منه). ويمكن أن يتعلق مدخل استثمار الوقف عبر التأجير بالمباني والأصول المنقولة، كما يمكن أن يتم استثمار الأوقاف من خلال مدخل المضاربة والمشاركة. غير أن هذا المدخل يرتبط بالمخاطرة، على خلاف مداخل المرابحة والتأجير والتأجير المنتهي بالتمليك، التي تبقى الأنسب للأموال الوقفية، ولو كانت أقل عائدا بالمقارنة مع الأساليب التشاركية.

بوجه عام يمكن التمييز بين أسلوبين في استثمار الأموال الوقفية: الاستثمار المباشر من طرف مؤسسة الوقف، إن من خلال الإنشاء أو من خلال الاقتناء، والاستثمار غير المباشر من خلال تمويل مشاريع ذات منفعة عامة، أو مشاريع من شأنها المساهمة في امتصاص البطالة ومكافحة الفقر، كالمشروعات التي يبادر بها صغار المستثمرين من الفقراء. الشكل البياني التالي يقدم تلخيصا لأهم أساليب استثمار الأوقاف:

الشكل رقم (4:) مداخل استثمار الأوقاف



يمكن استثمار أموال الأوقاف بصورة مباشرة من خلال إقامة مشاريع من طرف المؤسسة الوقفية أو الصندوق الوقفي، سواء أكانت مشاريع إنتاجية أم مشاريع خدمية وتجارية، وهذا إما من خلال استغلال مباني ومحلات موقوفة، أو من خلال اقتناء أو إقامة مباني لذلك. فاستغلال تلك الأصول الاستثمارية لتحقيق عوائد من أبرز أساليب تنمية الأوقاف.

وإلى جانب الاستثمارات المباشرة للأموال الوقفية يمكن تقديم تمويلات لمشاريع استثمارية غير تابعة للصندوق باستخدام صيغ التمويل المعروفة في الفقه الإسلامي من مرابحة وإجارة وسلم واستصناع وجعالة ومزارعة، إضافة إلى الصيغ المعاصرة التي أقرتها المجامع الفقهية كالمشاركة المتناقصة، والمشاركة المنتهية بالتمليك، والإجارة المنتهية بالتمليك (الزحيلي، د.س، ص 30). كما ويمكن الصناديق الوقفية إيداع جزء من أموالها في المصارف الإسلامية والمؤسسات التي تلتزم بأحكام الشريعة الإسلامية (الزحيلي، د.س، ص 31).

ومن التمويلات غير المباشرة أيضا إصدار أسهم وصكوك لتمويل مشروعات الوقف ذات الأهمية المالية، حيث يتم تقسيم رأس مال المشروع إلى حصص متساوية وطرحها للاكتتاب العام أو الخاص من طرف مؤسسة أو هيئة أو صندوق الوقف. ولقد اقترح فكرة الأسهم الوقفية عديد الباحثين المعاصرين، منهم منذر قحف كوسيلة تمويل لأموال قائمة، ومحمد عبد الحليم عمر كوسيلة لإنشاء أوقاف جديدة، كما طرحها عبد الله العمار (العاني، 2017) وغيرهم.

وهكذا يمكن مؤسسات الأوقاف، عبر مختلف الأساليب التمويلية السالفة الذكر، المساهمة بفعالية في تمويل التنمية المحلية والنهوض بتلك المناطق المعزولة، وهو ما يعني المساهمة في مكافحة الفقر وامتصاص البطالة المتفاقمة على مستوى تلك المناطق، ولاسيما الريفية منها وما يعرف بمناطق الظل، التي ظلت لعقود محرومة من أشعة شمس البرامج التنموية المختلفة، مما اضطر غالبية أهاليها، وخاصة منهم الشباب، للنزوح

إلى المدن بحثا عن منصب شغل مستقر، فضلا عن الاستفادة من عديد الخدمات الاجتماعية والفرص الاقتصادية المتاحة في المدن، بما في ذلك فرص التعليم والتكوين والرعاية الصحية.

وغني عن البيان في هذا المقام أن مؤسسات الأوقاف، وغيرها من المؤسسات التضامنية والخيرية، تبقى مؤسسات مساندة وداعمة لجهود التنمية المحلية، فهي إذا قد تشكل عنصرا من عناصر الحركية الإقليمية، إذ أن التنمية هي محصلة أطراف ومؤسسات وعوامل عديدة، هذا فضلا عن وضع سياسات اقتصادية واجتماعية متكاملة في مجال تنمية الأقاليم، كما ولابد من اندماج عديد الأطراف في تجسيد تلك السياسات، وعلى وجه الأولوية إرساء هياكل البنى التحتية ومنح بعض التحفيزات والإعفاءات الخاصة لأهالي تلك المناطق، على غرار منح علاوة المنطقة للأطباء والفنيين، وإعفاء أصحاب المشروعات الاستثمارية من الضرائب أو تخفيضها، وغير ذلك مما يمكن أن يعزز مبررات الاستقرار في هذه المناطق.

6. خاتمة:

لقد كان المبتغى الأساس من هذا المقال إبراز أهمية لامركزة إدارة الأوقاف كمدخل عملي لتطوير أنظمة الوقف الإسلامي، في ظل هيمنة منطق الإدارة المركزية الممارسة من طرف الدولة لعقود من الزمن، والتي ما تزال إلى يومنا هذا تستحوذ على الأملاك الوقفية وتتولى الوصاية عليها وإدارتها، وهو وضع لم يحقق بالمستوى المطلوب تنمية تلك الأوقاف، بل وأفضى إلى تدهور بعضها وضياع البعض الآخر. وعليه، فقد انصبت المعالجة على سبل إرساء مؤسسات محلية للأوقاف، مع ربط ذلك بدورها التنموي والاجتماعي على المستوى المحلي.

على ضوء ما تقدم من هذا البحث يمكن تسجيل النتائج الآتية:

- مع إن وصاية الدولة على الأوقاف كانت في الأصل بمثابة تدخل يستهدف إعادة الاعتبار لها، وصيانتها وحمايتها من سوء التدبير الذي طال بعضها، إلا أنه مع مر الزمن، ونتيجة لقلة الاهتمام ونقص التكوين لدى جل من أوكلت إليهم مهمة إدارة الأوقاف، أضحت شؤون الوقف مجرد مصلحة إدارية يديرها موظفون لا اهتمام ولا تفكير لديهم في تنمية الأوقاف والنهوض بها.
- إن الانتقال من نظام مركزي إلى نظام لامركزي في إدارة الأوقاف لن يحقق الهدف المنشود في الرقي بالوقف والأوقاف ما لم يرافقه تحول في الأنماط الإدارية والممارسات الخاصة بالأنشطة الوقفية، فإقامة مؤسسات وقفية ليس هدفا في حد ذاته، وإنما الهدف هو النهوض بالوقف الإسلامي، باعتباره أهم مكون للمالية الإسلامية التضامنية، وإحياء دوره الاجتماعي والتنموي، لاسيما في مجال تنمية المجتمعات المحلية.
- ثمة أساليب عديدة ومتنوعة يمكن من خلالها المؤسسات المحلية للأوقاف تنمية مواردها وتنويع تدخلاتها التمويلية، بدلا من الاقتصار على أسلوب تأجير الممتلكات الوقفية من أراض ومحلات ومساكن، ومن ضمن تلك الأساليب تقديم تمويلات عن طريق المضاربة والمشاركة المؤقتة والسلم وغيرها.
- في إطار سياسة لامركزية إدارة الأوقاف يمكن هيئات الوقف المحلية المساهمة بفعالية في تحقيق سياسة التنمية المحلية، لاسيما في مجال مكافحة الفقر وتقليص فجوة الحرمان وبعث الحركية في تلك الأقاليم

المهمشة، ومن أهم أوجه هذه المساهمة تمويل المشروعات الصغرى للفقراء، وذلك بمراعاة الصيغة المناسبة لطبيعة النشاط الاستثماري المقترح للتمويل.

- على أهمية التحول إلى نظام اللامركزية في إدارة الأوقاف، لا يمكن بلوغ مستويات عالية من الفعالية دون إشراك فعلي واندماج تام لمختلف الأطراف الفاعلة في تحقيق التنمية المحلية، بما في ذلك الإدارات العمومية، أصحاب الأموال، وسائل الإعلام، الجمعيات ومختلف هيئات المجتمع المدني والأهالي.

7. المراجع:

- Bernard Enjolras, (2005), Economie sociale et solidaire et régimes de gouvernance, RECMA - Revue internationale de l'économie sociale, N° 296, Mai 2005, pp 56-69.

- الحوراني ياسر عبد الكريم، (1427 هـ/2006 م)، الغرب والتجربة التنموية للوقف: آفاق العمل والفرص المفادة، بحث مقدم إلى المؤتمر الثاني للأوقاف حول الصيغ التنموية والرؤى المستقبلية، المنعقد في رحاب جامعة أم القرى، المملكة العربية السعودية.

- الزحيلي محمد، الصناديق الوقفية المعاصرة: تكييفها، أشكالها، حكمها، مشكلاتها، بحث منشور في: www.kantakji.com/fiqh/Files/Wakf/52054.pdf متاح إلى 2020/01/17.

- العاني أسامة عبد المجيد، " نحو صندوق وقفي لتمويل المشروعات متناهية الصغر"، بحث منشور في 2017/02/07 متاح في:

http://www.atharhum.com/atharhum/Text.aspx?pid=bohoth&cid=bohoth005 متاح للاطلاع إلى 2020/01/17.

- العاني عبد القهار داود عبد الله، (1422 هـ)، العوامل التي أدت إلى تدهور الوقف عبر التاريخ الإسلامي، مؤتمر الأوقاف الأول في المملكة العربية السعودية المنظم من طرف جامعة أم القرى بالتعاون مع وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد، مكة المكرمة، 4-7 شعبان 1422 هـ.

- العكش محمد أحمد، (1427هـ/2006م)، التطور المؤسسي لقطاع الأوقاف في المجتمعات الإسلامية المعاصرة: دراسى حالة المملكة العربية السعودية، الأمانة العامة للأوقاف، الكويت.

- العمر فؤاد بن عبد الله، المعود باسمة بنت عبد العزيز، (2014)، قواعد حكمة الوقف: نظارة مؤسسة الوقف نموذجا، بحث أنجز في إطار كرسي الشيخ راشد بن دايل لدراسات الأوقاف بجامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية.

- الفاضلي داهي، (2001)، تحولات نظام الأوقاف: مائة عام من محاولات الهدم وتجارب الإصلاح، ضمن كتاب: الأمة في قرن: الماهية والمكانة والإمكانية، دار الشروق الدولية، القاهرة.

- عقيلة حسين، (2011)، ولاية الدولة الرقابة على الوقف ..الأحكام الفقهية والأبعاد المقاصدية، حوليات جامعة الجزائر، مجلد20، العدد2، نوفمبر 2011.

- قانون رقم 91-10، مؤرخ في 27 أبريل 1991، يتعلق بالأوقاف.
- مرسوم تنفيذي رقم 14-70، مؤرخ في 10ربيع الثاني 1435 الموافق 10 فبراير 2014، يحدد شروط وكيفيات إيجار الأراضي الوقفية المخصصة للفلاحة.