الوقف

ودوره في تمويل المرافق العامة الخدمية،

عند عجز الموازنة العامة للدولة

بحث

مقدم إلى المؤتمر الثالث للأوقاف

المزمع عقده بمشيئة الله تعالى في رحاب الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة

بالتعاون والتنسيق مع

وزارة الشئون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد

بالمملكة العربية السعودية

من

أ.د/ عطية عبد الحليم صقر

الأستاذ

بكليات الشريعة في جامعات الأزهر بالقاهرة وأم القرى بمكة المكرمة

والجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة

فهرس الموضوعات

ملخص البحث	٢
تقديم و تقسيم	٤
فرضية البحث	٥
خطة البحث	٦
نظرية المرافق العامة (الماهية و الأنواع)	٧
ماهية المرافق العامة	٧
العناصر المميزة للمرافق العامة	٨
صلة المرافق العامة بالسلطة التنفيذية في الدولة	٩
أنواع المرافق العامة	١٠
المشروعات الخاصة التي توصف بالمرفق العام	١٢
الوقف في علاقاته بالمرفق العام	١٣
العوامل التي تتنازع القرار السياسي بإنشاء المرافق العامة	١٤
الطبيعة الخاصة لمنافع المرفق العام	١٤
المرفق العام في إطار السلطة التقديرية للدولة	١٥
الشخصية الاعتبارية للوقف	١٨
ماهية الشخصية الاعتبارية	١٩
أركان الشخص الاعتباري	١٩
النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية الاعتبارية	١٩
الوقف كشخصية اعتبارية في الأنظمة القانونية المقارنة	٢٠

الطبيعة الخاصة للوقف باعتباره شخصا اعتباريا ٢٠
مرافق الدولة العامة الوقفية ٢٢
مكونات المحفظة الوقفية ٢٣
الصكوك الوقفية ٢٣
المرافق الخاصة الوقفية الخاضعة لإشراف الدولة ٢٦
أهمية إسباغ صفة المرفق العام على المشروعات الوقفية الخاصة ٢٦
لماذا لا تكون المؤسسات الوقفية وسطا بين المؤسسات العامة والخاصة ٢٧
الوقف في علاقته بالعجز في الميزانية العامة للدولة ٢٩
مفهوم الميزانية العامة للدولة ٢٩
الميزانية العامة بين التوازن و العجز ٣٠
منهج الدول النامية في مواجهة العجز في الميزانية العامة ٣١
ماهية الإصدار النقدي و أساسه الفني ٣٢
مدى ملاءمة الالتجاء للتمويل عن طريق التضخم ٣٣
اثر إلغاء الوقف الخيري على تفاقم العجز في الميزانية العامة ٣٤
التوصيات ٣٦

ملخص البحث

يعالج البحث الماثل فرضية توجيه ريع الوقف الخيري واستثماراته نحو تمويل إقامة وتشغيل المرافق العامة الخدمية، عند عجز الموازنة العامة للدولة، وذلك من منطلق اعتبارين أساسيين هما:-

١- تعدد جهات البر التي يوقف عليها، وتعدد المنتفعين بخدماتها من غير حصر. في الوقف على غير المعينين
٢- عدم وجود المانع النظامي القوي الذي يحول دون اعتبار الجهات الموقوف عليها مرافق عامة خدمية، ومن ثم تمتعها بمزايا وسلطات وطرق إقامة وتشغيل المرافق العامة.

ولإثبات صحة هذه الفرضية فقد احتوى البحث الماثل على ثلاثة مباحث على النحو التالي:-

١- عنى الباحث في المبحث الأول ببيان ماهية المرفق العام وعناصره وخصائصه المميزة له وصلته بالسلطة التنفيذية في الدولة، كما عنى أيضاً ببيان أنواع المرافق العامة وعلى الأخص منها المشروعات الخاصة ذات النفع العام التي توصف بالمرفق العام.

٢- تناول الباحث في المبحث الثاني المرفق الخيري في علاقته بالمرفق العام وتوضيحاً لهذه العلاقة فقد ركز الباحث على أربع جزئيات هي:-

أ- العوامل التي تتنازع القرار السياسي بإنشاء المرافق العامة.

ب- الشخصية الاعتبارية للوقف باعتباره تجمعاً مالياً يستهدف تحقيق أغراض معينة.

ج- المرافق العامة التي يمكن للدولة إقامتها وإدارتها بتمويلات وقفية.

د- المرافق الوقفية الخاصة الخاضعة لإشراف الدولة.

٣- أما المبحث الثالث والأخير فقد تناول فيه الباحث: الوقف الخيري في علاقته بالعجز في الميزانية العامة للدولة، وفي بيان أوجه هذه العلاقة أوضح الباحث المسائل التالية باعتبارها مقدمات ضرورية للمطالبة بإحياء سنة الوقف الخيري في الأقطار الإسلامية التي عطلت مسيرته، وهي:-

أ- مفهوم العجز في الميزانية العامة للدولة.

ب- الميزانية العامة بين التوقع والتقدير وبين التوازن والعجز.

ج- منهج الدول النامية في معالجة العجز في ميزانياتها العامة وفقاً لأسلوبي التوسع في الإصدار النقدي وفي الائتمان المصرفي وما يترتب على كلا الأسلوبين من تضخم مالي واقتصادي كنتيجة حتمية للتوسع فيهما.

د- مدى ملائمة اللجوء إلى التمويل بالتضخم في الدول النامية.

هـ- أثر إلغاء الوقف الخيري على تفاقم العجز في الميزانية العامة في الأقطار الإسلامية المعطلة له.

وقد خلص الباحث في نهاية البحث الماثل إلى المناداة بإحياء سنة الوقف الخيري لا لكونه فقط سنة إسلامية دعا إليها الشارع الإسلامي الحكيم، بل لقدرته على أداء أدوار متزايدة في حياة المجتمع المسلم في جميع جوانبها الاجتماعية والاقتصادية والمالية، إذا تم وضع التنظيم الجيد له، وأدير إدارة علمية واعية.

فالوقف ومن حيث كونه حبساً لمال يمكن الانتفاع به مع بقاء أصله، بمنع التصرف في رقبته وإنفاق غلّته على مصرف مباح شرعاً وموجود حال بقاء الأصل، وهو ومن حيث كونه مورداً لم يعيّن الشارع له منتفعين معلومين، وهو ومن حيث إمكانية انعقاده على الجهات والمرافق ذات النفع العام التي تخضع في تقديريها وتحديدها لرغبة الواقف ومحض تقديره وإرادته، والتي لا تقع تحت حصر معين، والتي لا تتمتع بموارد مالية ذاتية، بل تعتمد في ميزانياتها على ميزانية الدولة، الوقف من هذه المنطلقات الأساسية، يمكن أن يكون مصدراً دائماً لتمويل إقامة وتشغيل مالا يقع تحت حصر من الجهات والمرافق ذات النفع العام والتي تعجز ميزانية الدولة عن إقامتها وتشغيلها، ومن ثم فإنه يمكن أن يتضافر مع الميزانية العامة للدولة، ويغطّي العجز فيها، ويخصص مواردها العامة لأغراض التنمية، على أن يتحمّل هو أعباء التنمية الاجتماعية وإشباع الحاجات العامة الاجتماعية، بل ويمكنه معالجة التشوّهات المالية في الميزانية. لذا فإن الباحث يوصي بوضع نظام نموذجي للوقف الخيري يراعى فيه:-

١- احترام إرادة الواقفين.

٢- احترام القواعد الشرعية في استبدال أعيان الوقف والتصرف فيها.

٣- الأخذ بأساليب الإدارة الحديثة في إدارة واستثمار الأصول الموقوفة.

٤- كف يد الدولة عن الاستيلاء على أصول الوقف وغلاته.

٥- تبسيط إجراءات إنشاء وتسجيل الوقف.

٦- الاعتراف للمشروعات الوقفية بصفة المرفق العام الخدمي.

الباحث

تقديم وتقسيم

إننا إذا افترضنا الوقف قطاعاً ثالثا [1] من القطاعات الاقتصادية في الدولة، وإذا سلّمنا بكونه سنّة دينية تتلاقى مع فطرة حب الخير في المسلمين، أمكننا أن نقول: إن في التنظيم الدقيق للوقف الخيري، وفي إدارته على أسس علمية سليمة، إدارة تجارية لا إدارة حكومية، مصلحة وطنية، لا تقل أهمية عن ضرورات إصلاح القطاع العام، من وجوه عدّة، أهمها:-

١- إمكانية الانتقال بريع الوقف واستثماراته من جانب الاقتصاد الخفي [2] في الدولة إلى جانبه المعلن أو الظاهر.

---

(١) جرى العرف بين الاقتصاديين على تقسيم القطاعات الاقتصادية في الدولة، وفقاً لمعيار ملكية المنشآت الإنتاجية إلى قطاعين هما:

أ- القطاع العام: وهو مجموعة المشروعات والمنشآت الإنتاجية التي تمتلكها الدولة أو إحدى هيئاتها أو مؤسساتها العامة، أو تساهم فيها بأكثر من نصف رأسمالها وتتولى إدارتها، وهو يتكون تاريخياً إما بالبناء أو بالتأميم أو بهما معاً، وتتولى الدولة إدارته وتشغيله لا بهدف تحقيق الربح، بل بهدف إنتاج سلع وخدمات لإشباع حاجات عامة بثمن عام في متناول الطبقات الفقيرة في المجتمع، ولا يقتصر وجوده فقط في الدول ذات النهج الاشتراكي، بل يعد وجوده ضرورة في الدول ذات الاقتصاد الحر خاصة بالنسبة للمشروعات التي يعزف أو يعجز الأفراد عن إقامتها والتي تنتج سلعاً أو خدمات اجتماعية ضرورية لا يمكن استبعاد غير القادرين على الدفع من استهلاكها أو لا يمكن تركها لاحتكارات القطاع الخاص مثل مياه الشرب والكهرباء والموانئ البحرية والجوية، حيث تضطر الدولة إلى إقامة مثل هذه المشروعات وتملكها وإدارتها وتقديم منتجاتها بأسعار معتدلة.

ب- القطاع الخاص: وهو مجموعة المشروعات والمنشآت الإنتاجية الفردية والمشتركة التي يقيمها ويمتلكها ويديرها الأفراد إدارة تجارية هادفة إلى تحقيق الربح في كافة مجالات الاقتصاد الوطني الزراعية والصناعية والتجارية والسياحية والنقل والاتصالات وغيرها.

● ويعتبر الوقف وفقاً لمعيار ملكية أصوله وأعيانه، ومن حيث كون هذه الأصول والأعيان داخلة في حكم ملك الله تعالى، كما يرى جانب كبير من فقهاء المسلمين، يعد قطاعاً ثالثاً متميزاً من القطاعات الاقتصادية في الدولة بما يستوجب تنظيمه والعناية الفائقة به.

(٢) الاقتصاد الخفي: مصطلح اقتصادي معروف يعبر عن معنيين رئيسين هما:-

أ- جانب النشاط الاقتصادي الذي يدرك بالعقل والتوقع، ولا يستطيع أحد التقدير الدقيق لعائداته أو لحجمه في الناتج الكلي للاقتصاد الوطني ومن ثم نسبته إلى الدخل القومي.

ب-الجزء المخصوم من رأس المال الاجتماعي في الدولة الذي يصعب الاعتماد عليه في خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ومن أبرز نماذجه ما يلي:-

١- عمل المرأة في بيت الزوجية، الذي لا تتقاضى عليه أجراً، ولا يمكن معرفة أو تحديد ساعات دوامه، فإنه بلا شك جزء من حجم وقوة العمل الكلي في المجتمع، وهو نشاط اقتصادي خفي بما يوفره على الأسرة من دخل حقيقي منظور وغير منظور، يدرك بالعقل، ولا يستطيع أحد تقدير حجمه أو عائده في الناتج الكلي للدولة.

=

٢- إمكانية توجيه ريع الوقف واستثماراته، نحو تمويل المرافق العامة الخدمية، خاصة عند عجز الموازنة العامة للدولة عن إقامتها أو تسييرها.

* **فرضية البحث:** إننا إذا انتهينا إلى القول: بأن الوقف من حيث دخوله في أصل ملكيته تحت حكم ملك الله تعالى، وسلّمنا بكونه سنة إسلامية تتلاقى مع فطرة حب الخير في المسلم وانتهينا إلى ضرورة تنظيمه وإدارته بما يضمن الاستغلال الجيد لأعيانه، وبما يضمن احترام شروط الواقفين في صرف ريعه وغلّته، وإذا افترضنا كذلك أن بعض المنتفعين بالريع، ليسوا أفراداً، بل جهات بر، فإن السؤال الذي نطرحه هو:

هل يمكن اعتبار جهات البر الموقوف عليها قطاعاً من قطاعات المرافق العامة في الدولة، إلى جانب مرافقها العامة الحكومية، ومرافقها العامة الخدمية، انطلاقاً من تعدد المنتفعين بخدمات المرافق الوقفية من غير حصر؟ ومن معيار النفع العام في المرافق الوقفية؟

٢- ما يحتجزه الفلاح من المحاصيل الزراعية القابلة للتخزين لضرورات استهلاك أسرته خلال العام أو الموسم، من تمر، وأرز، وقمح، وشعير، وذرة، وفول وغيره من المحاصيل الزراعية- وكذا ما يحتجزه كل صاحب حرفة ومهنة من منتجاته لغرض استهلاكه الخاص- فإن هذا الجزء، يشكّل بلا شك قدراً كبيراً من الناتج الوطني في كل دولة، ويقلل بنسبة قد تكون أكبر، من حجم الطلب الكلي في أسواق الدولة، على هذه المنتجات لكن أحداً لا يستطيع الوقوف على التقدير الدقيق لهذا الجزء المخصوم من الناتج الكلي في الدولة ولا تستطيع الدولة بناء خطتها في التصدير أو في الاستيراد على مقداره.

٣- ومن أبرز نماذج الاقتصاد الخفي، والذي كان لإهمال الدولة لتنظيمه والعناية بإدارته أثراً بارزاً في تحوله من جانب الاقتصاد الظاهر أو المعلن إلى جانب الاقتصاد الخفي، الوقف في جانبيه الرئيسيين: جانب الأعيان والأصول الموقوفة، وجانب الريع والاستثمارات.

- أما بالنسبة لجانبه الأول: فقد كان لإلغاء الوقف الخيري في بعض الأقطار الإسلامية وانعدام الحصر الدقيق لأعيانه التي أفلتت من استيلاء الدولة عليها في أقطار إسلامية أخرى أثر بارز في اندثار الكثير من الأصول الوقفية، ودخولها في ملكية واضعو اليد عليها من النظار ومن غيرهم.
- وأما بالنسبة لجانبه الثاني فقد كان لترك إدارة الأصول الوقفية لنظار الوقف وإهمال إدارته على أسس علمية وتجارية،، أثر بارز في ضآلة ريعه وانخفاض عائده وانصراف النظار عن استثمار أعيانه، ومن ثم وقوف الوقف على هامش الحياة الاقتصادية في المجتمع، وتواري عائداته تحت جانب الاقتصاد الخفي، من حيث كونها لا تزيد عن حفنة بسيطة من وحدات النقد المحلي، التي لا تشبع أطماع النظار فيها، فضلاً عن حقوق المنتفعين. ولا سبيل إلى الانتقال بأعيان الوقف واستثماراته وعائداته من جانب الاقتصاد الخفي إلى جانبه الظاهر والمعلن إلا بفتح قنوات تنظيمية وروافد تجميعية لأصوله بما يسمح بتكوين هياكل وقفية كبرى قادرة على الإنتاج الكبير، مع إدارة هذه الهياكل الوقفية الكبرى إدارة علمية تجارية قادرة على تنظيم العائد.

إننا إذا قلنا بصحة هذه الفرضية أمكننا القول: بأن للوقف دوراً في تمويل إقامة وتسيير المرافق العامة الخدمية، التي تعجز أو لا ترغب الموازنة العامة للدولة في تمويل إنشائها أو في تسييرها.

ولإثبات صحة هذه الفرضية، فإن البحث الماثل سوف يحتوي على ثلاثة مباحث:

* **المبحث الأول:** في نظرية المرافق العامة. وسوف نعني في هذه المبحث ببيان:

١- ماهية المرفق العام.

٢- العناصر (الخصائص) المميزة للمرفق العام.

٣- صلة المرفق العام بالسلطة التنفيذية في الدولة.

٤- أنواع المرافق العامة.

٥- المشروعات الخاصة التي توصف بالمرفق العام.

** **المبحث الثاني:** الوقف الخيري في علاقته بالمرفق العام. وفيه نعني ببيان:

١- العوامل التي تتنازع القرار السياسي بإنشاء المرافق العامة.

٢- الشخصية الاعتبارية للوقف.

٣- مرافق الدولة العامة الوقفية.

٤- المرافق الخاصة الوقفية الخاضعة لإشراف الدولة.

*** **المبحث الثالث:** الوقف في علاقته بالعجز في الميزانية العامة للدولة، ونتناول فيه:-

١- مفهوم الميزانية العامة للدولة.

٢- الميزانية العامة بين التوقع والتقدير.

٣- الميزانية العامة بين التوازن والعجز.

٤- منهج الدول النامية في مواجهة العجز في الميزانية العامة.

٥- الإصدار النقدي وأساسه الفني.

٦- التضخم كنتيجة حتمية للتوسع في الإصدار النقدي والائتمان المصرفي.

٧- مدى ملائمة الالتجاء إلى التمويل بالتضخم في البلدان النامية.

٨- أثر إلغاء الوقف الخيري على تفاقم العجز في الميزانية العامة.

٩- عود حميد إلى الوقف.

١٠- التوصيات.

المبحث الأول

نظرية المرافق العامة

"الماهية والأنواع"

تحتل فكرة المرفق العام مكاناً بارزاً في فقه الوقف في الشريعة الإسلامية، فالأصول التشريعية للوقف ليست مجرد دعوة إلى فعل الخير، أو إلى الصدقة الجارية، وإنما هي بعد أن أكمل الفقهاء باجتهادهم ما بداخل إطارها العام من مسائل جزئية ذات صلة بحقيقته الشرعية وأنواعه وأركانه وشروط كل ركن، وحقيقة الملك في كل من الرقبة والمنفعة في المال الموقوف، وعمارته واستبداله وضرورة احترام إرادة الواقف، هي بعد التأصيل الفقهي لها، وخروج الأوقاف من حيز المطلق إلى حيز الواقع، وشموله لكل وجوه البر، يظهر لنا الوقف كمجموعة مرافق عامة ينظمها ويضبط سيرها قواعد وأحكام الفقه الإسلامي، وتأسيساً على ذلك يمكننا القول: بأن الوقف في علاقته بنظرية المرافق العامة، ذو صلة قوية وترابط عضوي وثيق.

(١) ماهية المرفق العام [(١)]:

يطالعنا في فقه الأنظمة الإدارية الوضعية في تعريف المرفق العام وتحديد عناصره اتجاهان رئيسيان، يذهب أحدهما إلى تعريف المرفق العام على أساس موضوعي أو مادي، لا ينظر إلا إلى طبيعة النشاط الذي تقوم به الدولة ممثلة في سلطاتها الإدارية بينما يذهب الاتجاه الثاني إلى تغليب المعيار الشكلي أو العضوي في الجهة أو الهيئة الإدارية للمرفق العام، وعليه فإنه يمكن تعريف المرفق العام بتعريفين هما:

١- التعريف الموضوعي ويرى أنه: كل نشاط موجه لتحقيق النفع العام بانتظام واضطراد.

---

(١) راجع بتصرف في تعريف المرفق العام في الأنظمة الإدارية الوضعية:

د/ السيد خليل هيكل –القانون الإداري السعودي- من مطبوعات جامعة الملك سعود – ١٤١٥، ص٧٥.

د/ طعيمة الجرف –القانون الإداري- مكتبة القاهرة الحديثة- ١٩٦٣، ص٢٢٠ وما بعدها.

د/ محمد فؤاد مهنا –الوجيز في القانون الإداري- المرافق العامة – مؤسسة المطبوعات التجارية بالقاهرة – ١٩٦١.

د/ سليمان الطماوي –الوجيز في القانون الإداري – دار الفكر العربي بالقاهرة، ١٩٧٩.

د/ شاب توما منصور – القانون الإداري - الكتاب الأول- مطبوعات جامعة بغداد – ١٩٧٩، ص١٨٦.

٢- التعريف الشكلي ويرى أنه: الجهة الإدارية التي تتولى توجيه النشاط نحو تحقيق النفع العام سواء كانت هذه الجهة هيئة إدارية، أو منظمة عامة خاضعة للدولة.

ونحن نرى أن الخلاف بين التعريفين ليس حقيقيا، فإنهما قد يلتقيان في بعض الحالات حين يكون المرفق العام بمعناه الموضوعي هو في الوقت نفسه مرفقاً عاماً بمعناه الشكلي وذلك حين ينتهي مجلس التعليم العالي إلى ضرورة إنشاء فرع للبنات بالجامعة الإسلامية للوفاء بحاجة عامة لأهل المدينة المنورة، وينشئ لهذا الغرض مرفقاً عاماً بالمعنى الشكلي (أي هيئة استشارية أو تنفيذية إدارية) تقوم بإنجاز إنشاء فرع الجامعة للطالبات.

ونحن نرجح ما يذهب إليه البعض [1] في تعريف المرفق العام، من الجمع بين المعيارين الشكلي والموضوعي بحيث يكون المرفق العام هو: كل نشاط يهدف إلى إشباع حاجة عامة تقوم به الدولة بنفسها أو بواسطة إحدى هيئاتها أو مؤسساتها العامة، أو يتولاه فرد عادي تحت توجيه وإشراف ورقابة الدولة. وعليه:

فإن العنصر الأساسي في فكرة المرفق العام هو ضرورة وجود نشاط إنتاجي لقدر من السلع أو من الخدمات التي توجه إلى إشباع الحاجات العامة، ينهض به مشروع يهدف إلى أداء خدمة عامة، تقوم الدولة مباشرة بإنشائه، أو ينشئه فرد عادي تحت إشراف ورقابة النظام الإداري في الدولة.

فكرة المرفق العام إذن في جوهرها تقوم على أساس عنصر النفع العام، وفكرة النفع العام في ذاتها غير محددة المعنى، وهي تخضع في تقديرها لإرادة صاحب القرار السياسي، ومجموع الظروف والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المقررة لأهمية المنفعة وضرورة قيام مرفق عام يتولى إنتاجها وإشباعها للمواطنين.

(٢) العناصر المميزة للمرافق العامة:

ليس كل مشروع أو منشأة تقيمها الدولة، أو الأفراد العاديين يمكن اعتبارها مرفقاً عاماً فقد يكون المشروع خاصاً، يهدف إلى تحقيق نفع خاص لمن أقامه، فالدولة في إقامتها وإدارتها لممتلكاتها الخاصة من مصانع ومتاجر ومزارع وآبار نفط وغيرها، تتغيا تحقيق أكبر عائد تمول به خزانتها العامة، ولا تتغيا تحقيق نفع عام، والحال كذلك في مشروعات الأفراد التي تأخذ شكل شركات الأشخاص أو الأموال وتستهدف تحقيق الربح لذا فإنه يلزم لاعتبار المشروع أو المنشأة مرفقاً عاماً توفر ثلاثة عناصر رئيسة هي:-

---

(١) د/ محمد فؤاد مهنا، ص٦ وما بعدها (بتصرف) مرجع سابق.

* **العنصر الأول:** الخضوع لسلطان الدولة في إنشائه أو في إدارته وذلك بما يقتضي:

١- أن يخضع قرار إنشاء المرفق العام لسلطة الدولة التقديرية.

٢- أن تتولى الدولة أو أحد أشخاصها العامة إنشاؤه، أو تكليف الأفراد بإقامته.

٣- أن يخضع في إدارته والرقابة عليه لإدارة الدولة أو أحد أشخاصها العامة المباشرة أو غير المباشرة [١].

* **العنصر الثاني:** العمل بانتظام واضطراد، وهو عنصر تقتضيه طبيعة الخدمات الضرورية التي يؤديها المرفق العام للجمهور، والتي لا يمكنهم الاستغناء عنها، وهو عنصر يقتضي لزوم خضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص يضمن استمرار تشغيله وعدم توقفه أو انتهاء نشاطه.

* **العنصر الثالث:** عنصر الغرض أو الهدف الذي يسعى المرفق العام إلى تحقيقه وهو: أداء خدمات عامة بقصد إشباع حاجات عامة ذات نفع عام للمواطنين.

وباجتماع هذه العناصر الثلاث يتضح أن المرفق العام مشروع ذو نفع عام تنشؤه الدولة بنفسها أو تحت توجيهها ورقابتها ويخضع في إدارته لنظام قانوني خاص يضمن له العمل بانتظام واضطراد، ويضع له من القواعد الآمرة [٢] ما يكفل تزويد المواطنين بحاجاتهم العامة الأساسية من المنتجات والخدمات العامة الضرورية، دون استهداف تحقيق الربح.

(٣) صلة المرفق العام بالسلطة التنفيذية في الدولة:

أياً كان نوع المرفق العام أو صفته، فإنه لابد وأن يخضع في تنظيمه وإدارته لسلطة الدولة، على معنى: أن تكون الكلمة النهائية في إدارة المرفق (المشروع) وتنظيمه لسلطات الدولة الإدارية، ويتحقق هذا بخضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص يختلف عن النظام الأساسي للمشروعات الخاصة.

---

(١) المستشار محمد حامد الجمل –الموظف العام فقهاً وقضاءً – دار النهضة العربية بالقاهرة -١٩٦٩، ص٢٥٤.

(٢) القواعد الآمرة: مصطلح نظامي يعني: القواعد التي تضع تنظيما آمراً لا يجوز مخالفته أو الخروج عليه أو الاتفاق بين الأفراد على غيره، بحيث يقع باطلاً كل اتفاق على ما يخالف أحكامها مثل القواعد التي تحرم استبدال الوقف لغير ضرورة والقواعد التي تحرم الاعتداء على جسم الغير أو ماله وسميت هذه القواعد بذلك لأنها تمثل المصالح العليا للمجتمع في تنظيم نشاط معين على وجه خاص باعتبار ذلك ضروري في المحافظة على استقرار المجتمع. راجع: د/ محمود عبد الرحمن محمد – المدخل للعلوم القانونية – دار النهضة العربية بالقاهرة، ص٩٥.

(٤) أنواع المرافق العامة: استقر الفقه والقضاء في مختلف الدول، على تقسيم المرافق العامة إلى عدة تقسيمات وفقاً لثلاثة معايير رئيسة هي:

١- معيار موضوع النشاط الذي يزاوله المرفق.

٢- معيار السلطة التي تنشئ المرفق.

٣- معيار دائرة نشاط المرفق.

ووفقاً لهذه المعايير الثلاثة مجتمعة فإن المرافق العامة تنقسم وتتنوع إلى:

(١) مرافق عامة قومية ومرافق عامة محلية:

والمرفق العام القومي هو الذي يصل نفعه وتمتد خدماته إلى كل سكان الدولة في كل أقاليمها، وتختص الحكومة المركزية بسلطة إنشائه وإدارته، ومن أمثلته: مرافق القضاء، والصحة، والبريد، والمواصلات والاتصالات وغيرها من مجالات المنافع والخدمات.

أما المرفق العام الإقليمي فهو المرفق الذي يفي بالحاجات العامة لسكان إقليم معين من أقاليم الدولة، ويختص بإنشائه وإدارته أشخاص الإدارة المحلية في المدن والمحافظات ومن أمثلته: مرافق النظافة، والنقل الجماعي داخل المدن، والمجازر والأسواق.

(٢) المرافق الإدارية:

وهي المرافق ذات النشاط الإداري البحت، التي تباشر الدولة عن طريقها نشاطها وسلطاتها الإدارية وفقاً لأحكام وقواعد قانونها (نظامها) الإداري باعتباره القانون المنظم لنشاط السلطة العامة في الدولة وفقاً لوسائل وآليات تتمتع بموجبها جهات الإدارة بامتيازات السلطة العامة التي لا يتمتع بها الأفراد في علاقتهم بالإدارة أو في علاقاتهم البينية.

وتباشر المرافق الإدارية كل أنشطة الإدارة العامة التي تتمتع فيها جهة الإدارة بامتيازات السلطة حال قيامها بإحدى الوظائف الأساسية للدولة، التي لا يجوز للأفراد مزاولتها وهي تشمل مرافق: الشرطة والجيش والقضاء والسجون والجمارك والطرق... وغيرها.

(٣) المرافق العامة الاقتصادية:

وهي مجموعة المشروعات العامة ذات الطابع الصناعي أو التجاري أو الزراعي أو السياحي التي تتولاها الأشخاص العامة ويتداخل نشاطها مع نشاط الأفراد، وهذه المرافق بطبيعتها مرافق إنتاجية، أدى تطور دور الدولة الحديثة وتعدد وظائفها وتدخلها في جميع مجالات الحياة في المجتمع إلى وجودها.

وقد يتداخل نشاط هذه المرافق الاقتصادية مع النشاط الخاص للأفراد، سواء من حيث ارتياد هذه المرافق لمجالات إنتاج صناعية أو زراعية أو مالية أو تجارية، هي في الأصل كانت متروكة للنشاط الفردي الخاص، أو من حيث خضوعها لنفس الأنظمة (القوانين) التي تخضع لها مشروعات النشاط الخاص المماثلة فيما يتصل بعلاقة المرفق مع عماله وبالمنتفعين من خدماته وبالغير.

إلا أن ما يميز المرافق الاقتصادية عن مشروعات النشاط الفردي الخاص هو أنها لا تكتسب صفة التاجر، ولا تهدف إلى تعظيم الربح بقدر ما تهدف إلى تقديم منتجات ذات نفع عام لازمة لإشباع حاجات عامة أساسية للمواطنين، ومن أمثلة هذه المرافق: مشروعات توليد الكهرباء، وتوفير مياه الشرب، والإسكان الاقتصادي وغيرها.

(٤) المرافق التفضيلية أو الخيرية [١]:

وهي مجموعة المرافق العامة غير الإنتاجية، وغير التجارية التي تهدف إلى تطوير الإنسان ورقيه وتنميته عقلياً وجسمانياً، وحمايته من الجهل والمرض والفقر.

ويتشابه نشاط هذه المرافق مع العمل الخيري الفردي الخاص، إلا أنها تخضع في إنشائها وإدارتها والرقابة عليها لسلطات الدولة، وهي تتضمن مرافق المساعدات والمعونات الاجتماعية والتأمين الصحي والمتاحف والمكتبات العامة والإذاعة والتلفزيون وغيرها من المرافق التي تقدم خدماتها للجمهور بالمجان.

(٥) المرافق العامة الفعلية أو الحكمية [٢]:

وهي عبارة عن مرافق عامة لا تنشؤها الدولة، وإنما ترخص فيها لبعض المشروعات الخاصة بأن تتولى تنظيمها وإدارتها مع إمكانية الاستفادة بامتيازات السلطة العامة وعلى الأخص منها:

---

(١) المستشار محمد حامد الجمل، ص٢٠٢، مرجع سابق.

(٢) المرجع نفسه، ص٢٧٤، وراجع كذلك د/ شاب توما منصور، ص٢٠٩، مرجع سابق.

أ- تمتعها باستخدام السلطة التقديرية في ممارسة نشاطها العادي، وحقها في اتخاذ القرارات الملائمة في الظروف غير الطبيعية.

ب- تمتعها بسلطة اتخاذ القرارات النافذة أو القابلة للتنفيذ، وحقها في التنفيذ المباشر لقراراتها وأوامرها الصادرة في مواجهة الأفراد ولو بالقوة الجبرية دون حاجة إلى الالتجاء إلى القضاء لاستصدار حكم بالتنفيذ.

غير أنه يشترط لتمتع هذه المرافق بامتيازات السلطة العامة، خضوعها لنفس الأنظمة التي تخضع لها المرافق العامة الأخرى وحصولها على الترخيص اللازم لمزاولة نشاطها في مجال إشباع الحاجات العامة.

ومن أبرز هذا النوع من المرافق: مشروعات تجهيز ونقل ودفن الموتى، ويدخل فيها كذلك: أفران صنع وبيع الخبز (المخابز) المرخص لها بذلك من الدولة بشرط التزامها بما تضعه الدولة من قيود خاصة بوزن الرغيف وسعر البيع وكمية وحجم الإنتاج اليومي وغير ذلك من إجراءات الضبط والرقابة على هذا النشاط الفردي، الهادفة إلى ضمان استمرار المرفق العام الفعلي في نشاطه وإشباع الحاجات العامة للمواطنين، كما يدخل في هذا النوع كذلك المساجد التي يقيمها الأفراد ويتولون إدارتها بمعرفتهم، أو تدار بمعرفة وزارات ومديريات الشئون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد.

(٥) المشروعات الخاصة التي توصف بالمرفق العام:

يقرر بعض فقهاء النظام (القانون) الإداري، إمكانية الأخذ بمعيار الهدف الرئيس الذي يتغياه المشروع الخاص لإضفاء وصف المرفق العام عليه، ومن ثم تمتعه ببعض حقوق وامتيازات السلطة العامة خاصة فيما يتصل بالملكية للمنفعة العامة، لكننا وإزاء ما تعّرض له هذا التوجّه من انتقادات نرى ضرورة وجود شخص إداري عام (الدولة أو إحدى وزاراتها أو إحدى هيئاتها أو مؤسساتها العامة) يعمل هذا المشرع تحت رقابته وإشرافه. حيث لا يكفي لوصف المشروع الخاص بالمرفق العام مجرد استهدافه أو تحقيقه لبعض المنافع العامة.

** المبحث الثاني: الوقف في علاقته بالمرافق العامة:

يطالعنا في بداية الحديث عن العلاقة بين الوقف وبين فكرة المرفق العام بمعنييه الرئيسيين وهما: المعنى الوظيفي، والمعنى العضوي، أي من حيث كون المرفق العام نشاطاً (عملاً) اقتصادياً أو اجتماعياً معيناً يستهدف تحقيق النفع العام، وهو المعنى الوظيفي، أو من حيث كونه مشروعاً تهيئ الدولة له وسائل معينة وأشخاصا وأموالاً، لإنشائه وإدارته، وتمنحه قدراً من امتيازات السلطة العامة في مواجهة الكافة بما يفي بمتطلبات تشغيله، وهو المعنى العضوي للمرفق العام، يطالعنا في تحديد العلاقة بين الوقف والمرفق العام سؤالان رئيسيان هما:

١- هل يمكن أن يتخذ صاحب القرار السياسي في الدولة، قراراً بإنشاء مرفق خدمي عام يتم تمويل بنائه وتشغيله من ريع محفظة وقفية يتم دعوة المواطنين إلى الاكتتاب العام أو الخاص في صكوكها، على أن يتمتع هذا المرفق الوقفي بالشخصية المعنوية المستقلة وذمة مالية وميزانية مستقلة عن الموازنة العامة للدولة.

٢- وأما السؤال الثاني فهو:

هل يمكن للأفراد من أهل الخير إنشاء مشروع ذي نفع عام يتم تمويل بنائه وتشغيله من ريع أصول وقفية، ومنحه الشخصية المعنوية المستقلة وامتيازات المرافق العامة، وإدارته بواسطة الواقفين تحت إشراف ورقابة الدولة.

إن الإجابة على هذين السؤالين هي موضوع هذا المبحث، وعليه فإننا سوف نقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب على النحو التالي:

* **المطلب الأول:** العوامل التي تتنازع القرار السياسي بإنشاء المرافق العامة.

* **المطلب الثاني:** الشخصية الاعتبارية للوقف.

* **المطلب الثالث:** مرافق الدولة العامة الوقفية.

* **المطلب الرابع:** المرافق الخاصة الوقفية الخاضعة لإشراف ورقابة الدولة.

المطلب الأول: العوامل التي تتنازع القرار السياسي بإنشاء المرافق العامة

تنهض فكرة المرفق العام على وجود حاجات عامة متعددة ومتجددة ومتزايدة يجب على الدولة إشباعها للمواطنين في مقابل مالها من حقوق السيادة والسلطان عليهم وتتجمع هذه الحاجات حول فكرة مشتركة مدارها أنه في كل جماعة سياسية توجد مجموعة من المتطلبات الحياتية التي لابد من إشباعها دفاعاً عن وجود وأمن وكيان واستقرار ورقي هذه الجماعة، وذلك عن طريق مشروعات تقيمها الدولة لا تهدف إلا إلى تحقيق النفع العام، وعليه فإن هذه المشروعات ليست مجرد مشروعات إنتاجية ولكنها مشروعات للنفع العام اصطلح على تسميتها بالمرافق العامة.

وكما يعتبر قرار إنشاء المرفق العام مظهراً من مظاهر السيادة للسلطة السياسية في الدولة، فإنه يعتبر كذلك مظهراً من مظاهر نشاط الإدارة للسلطات الإدارية فيها، فضلاً عن أن صفة النفع العام التي يتميز بها المرفق العام هي التي تميزه عن أوجه النشاط الأخرى التي تقوم بها جهات الإدارة، لتحقيق مصالحها الخاصة [1]، ويتضح هذا من الفرق بين أن تدير الإدارة العامة أملاك الدولة لتمويل الخزانة العامة بالموارد المالية الكافية، وبين أن تدير نفس الإدارة مرفقاً عاماً للوفاء بحاجات عامة لجمهور المواطنين.

* **الطبيعة الخاصة لمنافع المرفق العام:** خروجاً من اعتراض البعض بأن كل المشروعات التي تنشؤها الدولة، أو هي في أغلبها على الأقل تتوجه إلى تحقيق النفع العام، فلا داعي إذن للتفرقة بين مشروع يعتبر بطبيعته مرفقاً عاماً، ومشروع آخر لا يعتبر كذلك ما دامت الدولة هي المنشئة للجميع، وللخروج من دائرة هذا الخلاف فقد ذهب جانب [2] من فقه الأنظمة الإدارية المقارنة إلى القول: بأنه يلزم لكي يكون شرط النفع العام مميزا مستقلاً للمرافق العامة أن يكون ذو طبيعة خاصة بحيث يشترط فيه:

١- أن يكون من نوع المنافع التي تعجز المشروعات الفردية الخاصة أو تعزف عن تحقيقها على الوجه الأكمل، إما لارتفاع تكلفة إنتاجها أو لكونها منافع اجتماعية خاصة بالطبقات الفقيرة غير القادرة على الدفع.

---

(١) د/ طعيمة الجرف، ص٢٢٢، مرجع سابق.

(٢) د/ محمد فؤاد مهنا، المرافق العامة، ص١١، مرجع سابق.

٢- أو أن تكون من نوع المنافع التي ترى الدولة ضرورة منافستها للقطاع الخاص في إنتاجها وتوزيعها لكسر احتكار القطاع الخاص لها، بالنظر إلى كونها من ضروريات وحاجيات المواطنين الحياتية التي لا يمكن تركها للقطاع الخاص مثل: مياه الشرب والكهرباء.

*** المرفق العام في إطار السلطة التقديرية للدولة:**

يعني مصطلح السلطة التقديرية في السياق الماثل: الحق الممنوح للسلطة الإدارية في اتخاذ قرار إنشاء المرفق العام أو عدم إنشائه وفقاً للظروف المحيطة وفق تقديرها ورؤيتها بناء على ما تتمتع به من سلطة التقدير، وعليه يمكن القول:

بأن نطاق المرافق العامة في أية دولة يتغير بتغير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة بها، حيث إن ما يعتبر مرفقاً عاماً في وقت قد لا يعتبر كذلك في وقت آخر، ومالا يعتبر مرفقاً عاماً في وقت، قد تدعو الظروف الطارئة إلى اعتباره مرفقاً عاماً، وعلى وجه العموم: فإن وظائف الدولة المعاصرة قد تزايدت بشكل غير مسبوق عما كان يعرف بعصر الدولة الحارسة التي كانت مرافقها العامة قاصرة فقط على حفظ الأمن وتحقيق العدالة وما يعجز النشاط الخاص أو يعزف عن إقامته من المرافق الخدمية ذات النفع العام.

حيث تعددت وظائف الدولة بسبب اتساع سياسة تدخلها في مختلف جوانب الحياة في المجتمع، وعليه:

فقد أصبح أمر تقدير الخدمات والمنافع العامة التي ترى الدولة إشباعها للمواطنين عن طريق المرافق العامة، متروكاً للهيئات والجهات الإدارية، التي تترخص في ممارسته تحت رقابة السلطات السياسية. أو بعبارة أخرى:

فإن لصاحب القرار السياسي في الدولة سلطة البت فيما إذا كانت هذه الخدمة أو المنفعة قد أضحت ضرورية في حياة المواطنين أم لا، وسلطة البت فيما إذا كان يجب على الدولة التدخل المباشر في إنتاجها وإشباعها للمواطنين عن طريق مرفق عام أم لا. وفي كلتا الحالتين فإن على السلطات الإدارية تنفيذ مرئيات صاحب القرار السياسي.

*** العوامل التي تتنازع القرار السياسي بإنشاء المرافق العامة:** يتنازع القرار السياسي في هذا الشأن عاملان رئيسيان نوجز الحديث عنهما فيما يلي:

(١) العامل الأول: فائض أو عجز الميزانية العامة للدولة، وهو عامل مادي بحت فكلما توفرت الإمكانات المادية لدى الخزانة العامة للدولة، أفاض صاحب القرار السياسي على المواطنين بإشباع المزيد من حاجاتهم العامة، والعكس في كل ما تقدم صحيح.

ونحن نرى أنه في حالة عجز الموازنة العامة للدولة وقصور إمكاناتها المادية عن إنشاء المرافق العامة الخدمية لإشباع ما يراه المواطنون قد أصبح من الحاجات الحياتية الملحّة لهم فإنه يمكن للوقف أن يتدخل وفق تنظيمات معينة لإقامة هذه المرافق نيابة عن خزانة الدولة على نحو ما سنرى لاحقا –إن شاء الله–.

(٢) العامل الثاني: أهمية الحاجة العامة المطلوب إشباعها: فرق الفقه المالي وهو بصدد تحديد طبيعة الحاجات العامة بين نوعين من الحاجات من منطلق استحالة إشباع كل الحاجات العامة في المجتمع وهما [١]:

١– الحاجات التي لا يتصور توقف إشباعها على طلب الأفراد، حيث لا تسمح طبيعتها بتجزئة الطلب عليها أو تجزئة عرضها، وبالتالي استحالة توقف إشباعها على دفع المقابل النقدي لها وفقاً لجهاز السوق، وهي الحاجات الأولية للجماعة مثل الدفاع والأمن والقضاء، إذ لا يتصور توقف حاجة الجماعة إلى الأمن على طلب الأفراد ودفع المقابل، فإن ذلك قد يؤدي إلى بقاء مثل هذه الحاجات الحيوية لكيان المجتمع دون إشباع، ولهذا فإن الدولة أياً كانت طبيعتها تتكفل بإشباع هذه الحاجات، بافتراض طلب الأفراد لها، وتمويلها من مواردها الذاتية الخاصة.

٢– أما النوع الثاني من الحاجات فهي التي يمكن فعلاً أن يتوقف إشباعها على الطلب عليها، بحيث إنها تتميز بإمكانية تجزئة الطلب عليها وإمكانية تجزئة عرضها وإمكانية استبعاد غير القادر على دفع ثمنها من إشباعها له.

ويختلف أمر إشباع هذه الحاجات في الدول ذات الاقتصاد الحر عنه في الدول ذات الاقتصاد الموجه على النحو التالي: أما في الدول ذات الاقتصاد الحر حيث لا يتوقف الإنتاج على توجيه من السلطة العامة في الدولة، وحيث لا توضع الحاجة نفسها في موضع اعتبار المنتجين الذين لا يضعون في اعتبارهم إلا المقابل المادي لها، وحيث تحدى المنتجون رغبات المستهلكين عن طريق الإعلانات التجارية الضخمة التي تخلق رغبات جديدة عند الأفراد، وحيث يتم توجيه هذه الإعلانات إلى طلب أنواع معينة من المنتجات. لذا:

---

(١) أ.د/ عطية عبد الحليم صقر – مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي– دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٩٦، ص٤٧.

فإن منتجي النشاط الخاص في هذه الدول يركزون على إنتاج السلع والخدمات المشبعة لحاجات الفئات القادرة على دفع المقابل المادي، وهي غالباً ما تكون حاجات ترفيّة. أما الحاجات الضرورية التي يطلبها في الغالب الفئات غير القادرة على الدفع (حاجات الفقراء) فإنها في ذاتها لا تعني غالبية منتجي النشاط الخاص، لذا فإن الدولة ذات الاقتصاد الحر مطالبة بإنشاء المرافق العامة المتخصصة في إشباع هذه الحاجات، والتي يتنازع القرار السياسي بشأن إشباعها العوامل الثلاث التي نحن بصدد الحديث عنها.

أما إشباع هذا النوع من الحاجات بالنسبة للدول ذات الاقتصاد الموجّه والمخطط، فإن هذه الحاجات توضع مباشرة موضع الاعتبار والاهتمام من السلطات العامة في الدولة التي تعني غالباً بالتوجيه نحو إنتاجها وإشباعها للمواطنين [1] وفقا لترتيب الأولوية فيما بينها وإمكانات الدولة المادية في إنشاء المرافق العامة التي تتولى أمر إشباعها، ووفقاً لما إذا كانت الحاجة، حاجة اجتماعية ضرورية أو كمالية. والخلاصة:

أن الحاجة مهما كانت ضرورية للأفراد، فإنها تظل في نطاق الحاجات الخاصة التي يشبعها الأفراد لأنفسهم، إلى أن يتدخل القرار السياسي ويعتبرها حاجة عامة، وهنا تنشئ الدولة المرفق العام المتخصص في إشباعها للأفراد، وعليه: فإن العبرة في اعتبار الحاجة عامة أو خاصة هي برؤية صاحب القرار السياسي وتوجيهه للسلطات الإدارية العامة بتنظيم إشباعها للمواطنين.

وفي علاقة الوقف بهذا العامل نستطيع أن نقول: إن المرافق العامة الوقفية تستطيع أن تزيل أثر تأخر القرار السياسي في اعتبار حاجة ما، حاجة ضرورية لمواطني مدينة أو منطقة ما، وذلك عن طريق التدخل لإقامة المرفق العام الوقفي الذي يتغيا إشباع هذه الحاجة لمواطني هذه المنطقة من الدولة، فإذا افترضنا مثلاً أن العزوبة بين الشباب المقيمين في المدن أعلى منها بين الشباب المقيمين في البادية، وأن السبب الرئيسي لذلك هو ارتفاع تكاليف ونفقات بناء الأسرة الزوجية، أو ندرة الشقق السكنية للمتزوجين الجدد، وتولدت عن هذه الحالة حاجة عامة إلى وجود مرفق عام يتولى بناء الشقق السكنية لهذه الفئة العمرية من المواطنين، ورأى صاحب القرار السياسي تأخير إشباع هذه الحاجة في قائمة أولويات الحاجات المطلوب من الدولة إشباعها للمواطنين، فإن هذه هي مهمة الوقف الخيري الذي يهدف إلى القضاء على العزوبة بين الشباب وعلى العنوسة بين فتيات المدن، والأمثلة على ذلك أكثر من أن تحصى.

---

(١) راجع في نفس المعنى: د/ محمد حلمي مراد –أصول الاقتصاد– نهضة مصر– ط١، ص١٨٧.

* المطلب الثاني: الشخصية الاعتبارية للوقف

لما كان الوقف كائناً اجتماعياً موجوداً في عالم الواقع يمارس نشاطاً اقتصادياً ويتمتع بأهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالالتزامات، وينفصل تماماً عن أشخاص الواقفين وعن أشخاص النظار القائمين على إدارته، كان لابد من بيان صفة هذا الكائن الاجتماعي الموجود في الفكر النظامي المعاصر والفقه الإسلامي.

وفي بحثنا عن الوصف الذي أطلقه فقهاء الشريعة الإسلامية على التجمعات المالية التي تستهدف تحقيق أغراض مالية أو اقتصادية، وجدنا الفقهاء يطلقون تسميات مختلفة على التجمعات المالية التي قامت في عصرهم، حيث أطلقوا في باب الزكاة على تجمعات الأنعام التي تستهدف توفير الراعي والحالب والمرعى والفحل ومكان المبيت أطلقوا على هذا التجمع المالي مصطلح (الخِلطة) بكسر الخاء، وأخضعوا مجموع النعم المتماثلة في الخِلطة لنصاب زكاة واحد، ولم يفرضوا الزكاة في كل خليط على حدة.

وبالمثل فإنهم أطلقوا على التجمع المالي الذي يستهدف التجارة وتحقيق الربح مصطلح الشركة، ولأن الوقف عندهم لم يكن تجمعاً مالياً، بل كان مبادرات فردية فقد ظل على تسميته وصفته الشرعية الأولى.

لكننا وفي عالم الواقع نجد الوقف عند غير المسلمين يأخذ شكل التجمعات المالية الضخمة التي تتكون من وقفيات صغيرة لأفراد يرغبون في فعل الخير وليست لديهم رءوس أموال ضخمة يوقفونها، فيتم تجميع هذه الوقفيات الصغيرة في شكل كيانات اقتصادية ضخمة وتكتلات إنتاجية كبيرة، تستفيد من مزايا الإنتاج الكبير في تجميع الكفاءات المطلوبة لنجاح المشروع الوقفي الكبير.

ولمساعدة هذه الكيانات والتكتلات المالية والاقتصادية الضخمة تعمد الدول الأجنبية عن طريق أنظمتها القانونية إلى تسهيل وجودها وتيسير قيامها بنشاطها لخدمة الأغراض التي ترمي إلى تحقيقها، وتنظيم حالتها النظامية (القانونية) بما يحمي مصالحها في مواجهة الأفراد وبما يحمي الأفراد والهيئات الأخرى مما ينتج عن وجودها ونشاطها من مخاطر، وتخلع عليها في الوقت ذاته وصف الشخصية الاعتبارية أو المعنوية.

ونحن نرى أنه لا يوجد ما يمنع شرعاً أن نقتبس من أنظمة الوقف الأجنبية ما يناسب أوقافنا الإسلامية من تنظيمات إدارية، وأن نخلع على أوقافنا الإسلامية وصف الشخصية الاعتبارية المستقلة، والسؤال الذي يفرض نفسه هو: ما هي الشخصية الاعتبارية وما هي مقوماتها وآثارها؟ ونقول:

* **ماهية الشخصية الاعتبارية:** الشخصية الاعتبارية هي: وصف مجازي أو افتراضي تخلعه أنظمة الدولة على مجموعات من الأشخاص الطبيعيين (الآدميين) أو على تجمعات وكيانات مالية إنتاجية عامة أو خاصة، بما يقتضي استقلال كيان هذه الشخصية الافتراضية عن الأشخاص الطبيعيين المكونين لها في الذمة المالية والجنسية والاسم والموطن والحقوق والالتزامات والتقاضي والأهداف التي ترمي إليها [1].

* **مقومات (أركان) الشخص الاعتباري:** يقتضي وجود الشخص الاعتباري كحقيقة معنوية غير مادية أو مجسّمة أن يتمتع بالمقومات (الأركان) التالية:

١- وجود مصالح مشروعة مستقلة جديرة بالحماية مرتبطة ببعضها ارتباطاً يسمح بتركيزها في هيئة أو مؤسسة أو جمعية أو شركة أو مشروعاً يمثل المصالح المشتركة لجماعة الأفراد المكونين له، ويسعى إلى تحقيق الأهداف التي يرصدون لها جزءا من أموالهم.

٢- وجود نظام أساسي للشخص الاعتباري تتحدد على أساسه الإدارة البشرية الآدمية التي تعبّر عن إرادته وتعمل باسمه ولحسابه وترعى مصالحه وتفي بالتزاماته.

٣- اعتراف الدولة بالشخص الاعتباري المنشأ، اعترافاً يمنحه بعض امتيازات السلطة العامة للدولة إن كان الشخص الاعتباري شخصاً عاماً (مملوكاً للدولة) أو يمنحه أهلية التعاقد والتقاضي واكتساب الحقوق والالتزام بالالتزامات، ويقرر له ذمة مالية مستقلة.

* النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية الاعتبارية [2]:

من الثابت أن هناك خمس نتائج رئيسة تترتب على اعتراف الدولة بالشخص الاعتباري هي:

١- مولد شخص نظامي جديد له مصالح خاصة تحميها أنظمة الدولة.

٢- استقلال الشخص الاعتباري بذمة مالية مستقلة عن الذمم المالية للأفراد المكونين له.

٣- تمتع الشخص الاعتباري بأهلية التعاقد وقبول الهدايا والأوقاف والوصايا، وأهلية إجراء كافة التصرفات النظامية التي لا تتعارض مع الأهداف التي أنشئ من أجل تحقيقها.

---

(١) راجع في هذا المعنى: د/ إدريس العلوي العبدلاوي – أصول القانون – ج٢ – نظرية الحق-، ص٢٦٨ وما بعدها – مطابع قدموس الجديدة – الرباط – المغرب، ١٩٧٢.

(٢) د/ حمدي عبد الرحمن، د/ ميرفت ربيع عبد العال – نظرية الحق – مطبعة الإسراء بالقاهرة، ص٤١٨ وما بعدها.

٤- تمتعه بأهلية التقاضي بأن يكون مدعياً ومدعى عليه، على أن يمثله شخص طبيعي في كافة الدعاوى المرفوعة منه أو عليه بصفته ممثلاً له في الدعوى، وبصفته الوظيفية لا الشخصية.

٥- اعتباره محلاً للمسئولية التعاقدية والتقصيرية [١]، ولبعض نتائج المسئولية الجنائية، حيث من المتصور توقيع عقوبة الغرامة المالية عليه، وتوقيع عقوبة الحل والتصفية، على أن تكون مسئولية الشخص الاعتباري مستقلة ومتميزة عن مسئولية الأشخاص الطبيعيين المكونين له، وذلك عن الجرائم والمخالفات التي يرتكبها الموظفون التابعون له وعن الأضرار التي تنجم عن نشاطه.

* الوقف كشخصية اعتبارية في الأنظمة القانونية المقارنة:

تنص الفقرة الثالثة من المادة ٥٢ من القانون المدني المصري على أن الأوقاف أحد الأشخاص الاعتبارية الستة التي منحها القانون الشخصية الاعتبارية [٢].

*** الطبيعة الخاصة للوقف باعتباره شخصاً اعتبارياً:** إن ثمة خلاف ضروري بين الوقف باعتباره شخصاً اعتبارياً وبين المؤسسات العامة المملوكة للدولة والشركات التجارية المملوكة للأفراد حيث تعد المؤسسات العامة من أشخاص النظام (القانون) العام بينما تعد الشركات التجارية من أشخاص النظام الخاص، والوقف باعتبار ذاته وخصائصه لا يدخل تحت توصيف أي من هذين الشخصين، وإنما هو شخص اعتباري ذو طبيعة خاصة، وليس هناك ما يمنع من تسميته أو اعتباره مؤسسة خاصة ذات نفع عام ينشأ عن طريق تبرع محض من شخص يسمى الواقف بماله أو بجزء من ماله لمدة مؤبدة أو مؤقتة لكنها غير معينة لغرض ذي صفة إنسانية أو دينية أو علمية أو لأي غرض آخر من أعمال البر أو النفع العام دون قصد الربح المادي.

وإذا كان ولابد من توثيق الوقف في حجّة (وثيقة) شرعية لمنع إنكاره أو اندثاره بعد موت الواقف، إلا أن هذه الحجة ليست عقداً تبادلياً أو معاوضة بين طرفين، من حيث إن الموقوف عليهم قد يكونوا منعدمين عند الوقف، ومن ثم فإن الوقف لا يعدو أن يكون تصرفاً ناقلاً للملكية بإرادة منفردة هي إرادة الواقف وحده، ولنا أن نقول: إنه تبرع محض أو إنه صدقة جارية، أو إنه أصول رأسمالية استثمارية رصدت لتحقيق غرض خيري معين.

---

(١) راجع في هذا المعنى: د/ شاب توما منصور – ص٧٥ مرجع سابق.

(٢) راجع بمجموعة القوانين المصرية – القانون المدني – دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص١٣.

وإذا كان الوقف عند بعض فقهاء المسلمين لا يرد إلا على العقارات لما تتمتع به من ثبات مطلق يتناسب مع تأبيد الوقف، إلا أن البعض الآخر من الفقهاء لا يمانعون في وقف النقود وسائر المنقولات الأخرى ذات القيمة المالية، بل ولا يمانعون في وقف الحقوق المالية والحقوق الذهنية [1] ذات القيمة المالية، وذلك من منطلق أن أغلب مسائل الوقف اجتهادية لا نص فيها. وعليه فإننا نرجح:

اعتبار الوقف مؤسسة خاصة ذات نفع عام تنهض بتحقيق مصالح عامة وتتضافر مع الدولة في العمل على إشباع حاجات عامة للجمهور، وفقاً لنظام خاص، يمكن لنظام (قانون) الوقف في الدولة أن يضع نموذجاً له يحتذى به الواقف عند تحرير حجّة (وثيقة) وقفه وأنه لذلك يعتبر شخصاً اعتبارياً مستقلاً، يتمتع بكل مقومات الشخصية الاعتبارية وما يترتب على ثبوتها من النتائج سالفة البيان، وأنه ليس هناك ما يمنع أن تمنح الدولة المؤسسة الوقفية، في لقاء ما تحققه من النفع العام، أهلية نظامية أوسع ترخص لها أن تمارس بعض امتيازات السلطة العامة، على أن تخضع المؤسسة الوقفية للرقابة الإدارية بصورة أوثق مما هي عليه الآن.

ونحن لا نتغيّا من وراء بحثنا لمسألة الشخصية الاعتبارية للوقف إلا الإصلاح الإداري له، بعيداً عن مثالب الإدارة الحكومية، وعن تردي إدارة النظار التي لم يجن الوقف منها إلا التلاشي والاضمحلال.

---

(١) أ. د/ عطية عبد الحليم صقر – وقف الجانب المالي من الحقوق الذهنية- بحث مقدم إلى المؤتمر الثاني للأوقاف المنعقد بجامعة أم القرى – مكة المكرمة، ١٤٢٧هـ.

** المطلب الثالث

* مرافق الدولة العامة الوقفية

يتصور هذا النوع من المرافق العامة الخدمية، فيما تنشؤه الدولة من مشروعات يتم تمويل بناؤها وتشغيلها من ريع محفظة وقفية خاصة بكل مرفق، يتم دعوة المواطنين إلى الاكتتاب العام أو الخاص في صكوكها، على أن يتمتع المرفق الوقفي بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وما يناسبه من امتيازات السلطة العامة ويدار بأسلوب إدارة المرافق العامة لا بالأسلوب الحكومي.

والسؤال الذي يطرح نفسه هو: هل تسمح نظرية المرافق العامة بإقامة مثل هذا النوع من المرافق؟ ونرى في الإجابة على هذا السؤال أن أصول نظرية المرافق العامة لا تمانع من إقامة مثل هذا النوع من المرافق الخدمية، وذلك بالنظر إلى الاعتبارات التالية:

١- التطور الذي لحق بفكرة الدولة، ونقلها من كونها سلطة آمرة تبسط سيادتها على الأفراد إلى قيادتها وتوجيهها لفكرة التضامن الاجتماعي الذي يستهدف إشباع حاجات الطبقتين الوسطى والدنيا في المجتمع، وعليه: فإنه طالما أن الميزانية العامة للدولة عاجزة عن إقامة مرافق عامة خدمية لازمة لإشباع حاجات بعض طبقات المجتمع فلا مانع وفقاً لنظرية التضامن الاجتماعي أن توجه الدولة الطبقة القادرة في المجتمع إلى إنشاء هذه المرافق تحت رقابتها وإشرافها.

٢- التطور الذي لحق بالأساس الفني للنظام (القانون) الإداري بعد ظهور نظرية المرافق العامة، حيث لم يعد النظام الإداري هو الموجه لإنشاء المرفق العام، بل أصبح المرفق العام هو الأساس للنظام الإداري والمحدد لمجال انطباقه، فحينما يوجد المرفق العام يكون النشاط إدارياً ويكون النظام الإداري هو النظام الواجب التطبيق [1] وذلك بما من مقتضاه أن تكون حاجات المرافق العامة هي المفسرة والمبررة لقواعد ونظريات النظام الإداري، وليس مقتضيات السلطة العامة.

٣- تقتضي طبيعة بعض الأنشطة ذات النفع العام الاجتماعي، وجوب قيام الدولة بها، إما لأن الأفراد لا يمكنهم القيام بها على الوجه الأكمل، وإما لأن المنافع العامة المتولدة عن هذه الأنشطة لا تقبل احتكارات النشاط الخاص، فإذا عجزت الميزانية العامة للدولة عن تغطية

---

(١) انظر حول هذا الموضوع: د/ ثروت بدوي – مبادئ القانون الإداري – المجلد الأول – دار النهضة العربية، ١٩٦٦، ص١٦٣.

نفقات القيام بهذه الأنشطة، أمكن للوقف أن يتدخل لتغطية هذه النفقات، مع إعطاء الدولة حق القيام بهذه الأنشطة وفقاً لشروط الواقفين.

ويمكن تصور الكثير من نماذج الأمثلة لهذا النوع من المرافق العامة الخدمية الوقفية حيث تعد مشروعات تحلية مياه البحار نموذجاً واضحاً عند ندرة مياه الشرب السطحية والجوفية، كما يعد إنشاء الجامعات التقنية نموذجاً آخر، وإنشاء المدن الجامعية لطلاب الجامعات نموذجاً ثالثاً، وهكذا إلى ما لا حصر له من المرافق العامة.

ويعترضنا في هذا المقترح توضيحان لابد من بيانهما وهما:

(أولهما) مكونات المحفظة الوقفية: نعني بالمحفظة الوقفية هنا أية أصول مالية أو رأسمالية عينية أو منقولة يتم وقفها من جانب الواقفين لغرض معين يتم إنشاء المرفق العام الوقفي لتحقيقه، سواء كانت هذه الأصول أوراقاً مالية أو نقوداً أو عقارات أو منافع واردة على أعيان معينة، أو كانت حقوقاً مالية مباحة شرعاً، ما دامت هذه الأصول مفردات لمحفظة وقفية أو لصندوق وقفي ملتزم باحترام شروط الواقفين وإنفاق ريع كل أصوله في مجال النفع الذي تغيّاه الواقفون.

ولا تعدو المحفظة الوقفية أو الصندوق الوقفي وفقاً لهذا التوصيف أن تكون قناة تنساب من خلالها الأوقاف الصغيرة نحو تجميعها في أصول رأسمالية ضخمة يمكن الإفادة منها في إقامة المشروعات الوقفية الضخمة ذات النفع العام الكبير.

ويكفينا في هذا المقترح أن نشير إلى أن المؤتمر الثاني للأوقاف بالمملكة العربية السعودية المنعقد في رحاب جامعة أم القرى بمكة المكرمة في شهر ذي القعدة من عام ١٤٢٧هـ قد بحث ضمن محوره الخاص بالصيغ التنموية الجديدة للوقف مسائل وقف النقود، ووقف المنافع والحقوق المباحة شرعاً، والصناديق الوقفية، وكذا الصكوك الوقفية، وانتهى إلى إقرار كل هذه الصيغ التنموية الجديدة [1] بما يغني عن تكرار بحثها هنا.

(ثانيهما) الصكوك الوقفية: وهي من وجهة نظرنا تمثل أبرز مكونات المحفظة الوقفية التي يمكن إمساكها لتمويل إقامة وتشغيل المرافق العامة الوقفية الماثلة، ونحن نرى أن الصكوك الوقفية نوع خاص من

---

(١) راجع على وجه الخصوص: د/ محمد مصطفى الزحيلي في بحثه بعنوان: (الصناديق الوقفية)، د/ عبدالله مصلح الثمالي في بحثه بعنوان: (وقف النقود) أعمال المؤتمر الثاني للأوقاف بالمملكة العربية السعودية.

أنواع الأوراق المالية غير التقليدية التي لا تمثل حصصاً للملكية أو ديناً على جهة إصدارها، وإنما هي سندات تبرع وقفي تصدرها إدارة المرفق الوقفي العام بفئات مختلفة وتطرحها للاكتتاب العام من خلال السوق الأوّلى (سوق الإصدار) في سوق الأوراق المالية، وهي غير قابلة للتداول في السوق الثانوي للأوراق المالية، من حيث إن قيمتها الاسمية تمثل صدقة جارية حاسمة ونهائية لا يجوز استرجاعها.

* **اعتراض ودفعه:** دفعاً لما قد يثيره البعض من اعتراض عدم لزوم تدخل الدولة لإقامة وتشغيل المرفق العام الوقفي، ما دامت جماعة الواقفين قادرة على القيام بهذا العبء وذلك من منطلق التخوف من استيلاء الدولة على أموال الأوقاف، والتخوف كذلك من تسيب الإدارة الحكومية للمرافق العامة، وللرد على ذلك نقول:

بأن المفترض أن يخضع المرفق العام الوقفي لنظام أساسي خاص يضمن بقاء ملكيته على حكم ملك الله تعالى، كما يضمن احترام شروط الواقفين بقصر إنفاق ريع أوقافهم على أغراض المرفق وحدها، كما يضمن بالإضافة إلى ذلك تحقيق ثلاثة مبادئ رئيسة هي:

١- دوام التشغيل بانتظام واضطراد: وذلك عن طريق توفير المناخ الذي يمكن المرفق من القيام بعمله على سبيل الدوام والاستمرار، وإزاحة العوائق الإدارية والروتين الحكومي وأية عقبات إدارية أو مالية أخرى قد تمنعه من أداء عمله بانتظام، وعلى الأخص منها:

- تنظيم علاقة المرفق بموظفيه من حيث الاستحقاقات والاستقالات والإضرابات.
- عدم جواز الحجز على أمواله أو مصادرتها أو بيعها جبراً.
- تطبيق نظرية الظروف الطارئة على تعاقداته، بما يعيد التوازن إلى شروط ما يبرمه من تعاقدات قد ترهقه مالياً إذا وقعت ظروف لم تكن في الحسبان عند التعاقد.

٢- المساواة بين جميع الأفراد المنتفعين بخدمات المرفق في تلقي خدماته، فلا تحظى فئة منهم بمزايا أو استثناءات دون الباقين، وذلك مادام الجميع يتمتعون بالشروط المعينة لهم باعتبارهم موقوفاً عليهم.

٣- مبدأ قابلية قواعد النظام الأساسي للمرفق للتعديل والتغيير فيما لا يمس شروط الـــواقفين، وذلك حتى تتلاءم هذه القواعد مع مقتضيات التشغيل وتطور أساليب الإدارة، وابتكارات التقنية الحديثة وتغير الظروف الاجتماعية.

ولا يخفى على أحد أن غياب هذه المبادئ في حجج أوقاف المسلمين القائمة، قد أدى إلى عدم فاعلية هذه الأوقاف في أداء دورها، الذي كانت تؤديه في الماضي وقت تحريرها، كما أدى إلى اندثار الكـــثير مـــن الأوقاف التي توقف نشاطها بما أغرى النظار عليها والمحتكرين لمنافعها بالاستيلاء على أصولها، ومـــن شـــأن استثمار أعيان الأوقاف الجديدة في شكل مرفق عام خدمي تحرسه الدولة وفقاً لنظام أساسي واضح أن يضمن للوقف استمرارية التشغيل ودوام النفع، وأن يضمن للواقفين جريان الصدقة والثواب الذي تغيّوه مـــن وراء أوقافهم.

* المطلب الرابع: المرافق الخاصة الوقفية الخاضعة لإشراف ورقابة الدولة

قدمنا في أثناء حديثنا عن أنواع المرافق العامة أن فريقاً من فقهاء النظـــام (القـــانون) الإداري يـــرون إمكانية الأخذ بمعيار الهدف الرئيس الذي يتغياه المشروع الخاص لإضفاء وصف المرفق العام عليه، وإن كانوا يصفونه بالمرفق الكامن أو المرفق الفعلي. وعليه فإن أنصار هذا الاتجاه يرون إمكانية أن تقوم المشاريع الخاصة بتنظيم وإدارة المرافق العامة وبالتالي إمكانية خضوع هذه المشاريع للمبادئ والقواعد النظامية التي تخضع لهـــا جميع المرافق العامة وإمكانية استفادتها من امتيازات السلطة العامة.

وتحاشياً لما وجه إلى هذا الاتجاه من انتقادات بشأن انعدام إسباغ الدولة لصفة المرفق العام على مثـــل هذه المشروعات الخاصة، فإننا قد اشترطنا خضوعها لإشراف ورقابة السلطات العامة في الدولة فيما يتـــصل بتنظيم عملها وضبط تصرفات إداراتها.

ويستوي في المرفق العام الوقفي أو الفعلي أن يقيمه فرد واحد أو يقيمه مجموعة من الأفراد (الواقفين) طالما أنه يستهدف تحقيق خدمات ومنافع عامة وقد حصل على ترخيص سابق بالنشاط من سلطات الدولـــة المختصة ويخضع لإشرافها ورقابتها.

*** أهمية إسباغ صفة المرفق العام على المشروعات الوقفية الخاصة ذات النفع العام:** تبدو هـــذه الأهمية من الوجوه التالية:

١- الاعتراف بالواقع وإسباغ المشروعية على نشاط المشروعات الوقفية الخاصة ذات النفع العام.
٢- تشجيع المبادرات الفردية الخاصة على إقامة مثل هذه المشاريع الوقفية في المجالات التي تضعها الدولة في ذيل قائمة أولوياتها واهتماماتها العامة.
٣- خلق المزيد من مظاهر التضامن الاجتماعي.
٤- إحياء سنة الوقف والسماح له بأن يؤدي دوره في مشاركة الدولة في تحمل جزء من أعبائهـــا المالية المتزايدة.
٥- ضغط حجم النفقات العامة التحويلية المتمثلة في معاشات الضمان الاجتماعي والمـــساعدات والمنح التي تقدمها الدولة للطبقات الفقيرة والأكثر فقراً في المجتمع.

٦- ضمان مصدر تمويل دائم لجهات النفع العام التي لا ترغب الدولة في إقامتها، لضمان استمرارها في أداء رسالتها دون أن تتعرض لمخاطر التوقف الناتج عن نقص التمويل أو تأخر الإعتمادات المالية من الدولة.

٧- تقديم البديل العملي في مواجهة الحق المطلق الذي منحته بعض الأقطار الإسلامية لوزارات الأوقاف لديها في إدارة واستغلال والتصرف في ريع وأصول الأوقاف الخيرية القديمة، والذي نتج عنه إحجام المسلمين عن إنشاء الأوقاف الخيرية الجديدة لإدراكهم أنهم حين يوقفون جزء من ثرواتهم، فكأنما يتنازلون عنها لوزارة أوقافهم.

* لماذا لا تكون المؤسسات الوقفية وسطاً بين المؤسسات العامة والخاصة:

يمكن تعريف المؤسسة العامة بأنها مصلحة عمومية إدارية تمنح قسطاً من الاستقلال في إدارة شئونها، عن طريق تمتعها بالشخصية المعنوية التي تخول لها الاستقلال بوسائلها الإدارية وبذمتها المالية، وتتخصص في إدارة أحد المرافق العامة. أو هي: جهة إدارية تنشؤها الدولة، وتمنحها الشخصية المعنوية المستقلة وتترك مهمة إدارة وتسيير مرفق عام معين على مبدأ التخصص فيه [1].

المؤسسة العامة إذن هي: طريق أو أسلوب من أساليب الإدارة غير المباشرة للمرافق العامة، والأساس في وجودها هو وجود نشاط يمارسه مرفق عام يحتاج إلى ضبطه وترشيده من جانب جهة تتمتع بنوع من الإدارة الفنية الملائمة له، بحيث تسمح هذه الإدارة بالابتعاد عن الأسلوب الحكومي في الإدارة واستحداث أساليب إدارية خاصة لتعظيم المنافع والخدمات التي يشبعها هذا المرفق للمواطنين.

وإذا كانت المؤسسات العامة تنقسم إلى ثلاثة أنواع رئيسة بحسب ما إذا كان النشاط الذي يقوم به المرفق العام الذي تتولى إدارته نشاطاً إدارياً أو نشاطاً اقتصادياً (تجارياً أو زراعياً أو صناعياً أو مالياً) أو كان هذا النشاط مهنياً (كالغرف التجارية والنقابات المهنية المختلفة) فإن السؤال الذي يفرض نفسه هنا هو:

هل يمكن إضافة نوع رابع إلى المؤسسات العامة لإدارة واستثمار الأوقاف وفقاً لشروط الواقفين وأغراض كل وقف؟ نحن نرى عدم وجود المانع من ذلك طالما كانت نشأة هذه المؤسسة نشأة نظامية وكان المرفق الوقفي يتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة.

---

(١) د/ طعيمة الجرف، ص٢٤١، مرجع سابق.

*** أعتراض ودفعه:** قد يرى البعض بأن في وجود هيئات الأوقاف القائمة ما يغني عن و جود هـــذه المؤسسات الوقفية، ونحن نتفق معه في ذلك شريطة تعديل النظام الأساسي لهذه الهيئات بمـــا يجعـــل أمـــوال الأوقاف أموالاً مخصصة للمنافع العامة وليست أموالاً عامة، وبما يعدل من أساليب الإدارة لهيئات الأوقـــاف ويلزمها باحترام شروط الواقفين، ويكف يدها عن التصرف المطلق في أعيان الوقف وغلاته وباختصار: بمـــا يحوّل هذه الهيئات من كونها مصالح عامة حكومية إلى كونها مرافق عامة اقتصادية تقوم بنشاط مالي واقتصادي هو تجميع الأوقاف واستثمار أصولها وإنفاق غلاتها على الأغراض المخصصة لها وفقاً لشروط الواقفين.

أما أن تكون هيئة الأوقاف مصلحة حكومية تلتحق ميزانيتها بميزانية الدولة وتجري عليها أحكامهـــا وتتحمل الدولة عجزها ويئول فائضها إلى ميزانية الدولة، وتدير الأوقاف إدارة مباشرة ومطلقة لمصلحة الدولة، وبأسلوب الروتين الحكومي، فهذا مالا نوافق عليه.

إننا نريد مؤسسة عامة وقفية تدير الأوقاف إدارة غير مباشرة أي عن طريق مجالس نظارهـــا، بحيـــث يكون لكل مجلس نظارة شخصيته وكيانه ويتمتع بحرية العمل تحت توجيه وإرشاد المؤسسة ولا تخضع قراراته لاعتماد المؤسسة إلا في مسائل محدودة مثل التي تمسّ السياسة العامة للوقف أو استبداله أو ما شابه ذلك مـــن المسائل الكبيرة.

*** المبحث الثالث

الوقف في علاقته بالعجز في الميزانية العامة للدولة

*** مفهوم الميزانية العامة للدولة:** الميزانية هي: تقدير معتمد من السلطة التنظيمية لنفقات الدولة وإيراداتها عن سنة قادمة، يعبّر عن أهداف الدولة وبرامجها الاجتماعية والاقتصادية والمالية، أو هي: التعبير المالي لبرنامج العمل الذي تعتمده السلطة التنظيمية، والذي تتكفل الحكومة بتنفيذه خلال السنة القادمة تحقيقاً لأهداف المجتمع [1].

الميزانية العامة إذن هي: عمل تقديري تقوم به السلطتان التنظيمية والتنفيذية في الدولة يتعلق بفترة مستقبلة، ويختص بثلاثة جوانب رئيسة هي:

١- تقدير حجم الخدمات العامة التي يراد أداؤها خلال الفترة التي تغطيها الميزانية.
٢- تقدير حجم النفقات العامة اللازمة لأداء هذه الخدمات.
٣- تقدير حجم الإيرادات العامة التي تغطي هذه النفقات (٢).

*** الميزانية العامة بين التوقع والتقدير:**

يجمع فقهاء المالية العامة على أن الميزانية العامة بمثابة بيان لما تتوقع السلطة التنفيذية أن تنفقه وأن تحصّله من إيرادات مالية، خلال مدة قادمة تقدر بعام واحد في أغلب الأحوال، حيث تقوم هذه السلطة بإجراء هذا التوقع أو التقدير قبل أن تعرضه على السلطة التنظيمية لإقراره، وتعد الميزانية بما تتضمنه من بنود النفقات والإيرادات ومبالغها بمثابة برنامج عمل الحكومة في تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والمالية للدولة في الفترة التي تغطيها الميزانية، حيث يعكس هذا البرنامج سياستها في المجالات المشار إليها، من خلال ما تنصرف إليه أوجه الإنفاق والإيراد المختلفة [3].

---

(١) راجع في هذا المعنى: الأستاذان: د/ عبد الكريم صادق بركات –دراسة في الاقتصاد المالي- مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية، ١٩٨٣، ص٤٢٩، د/ حامد عبد المجيد دراز – المالية العامة- مؤسسة شباب الجامعة، ص٢١.

(٢) راجع في نفس المعنى: د/ محمد دويدار – دراسات في الاقتصاد المالي – الدار الجامعية، ص٣١٧.

(٣) د/ عادل أحمد حشيش – اقتصاديات المالية العامة – مؤسسة الثقافة الجامعية بالإسكندرية – ١٩٨٣، ص٣٠٨.

* الميزانية العامة بين التوازن والعجز:

تختلف وجهة نظر أنصار الفكر المالي التقليدي حول قاعدة توازن الميزانية عن وجهة نظر أنصار الفكر المالي الحديث، ويتلخص الخلاف بين الاتجاهين فيما يلي [1]:-

١- يرى التقليديون أن المقصود بتوازن الميزانية هو: تساوي نفقات الدولة العادية مع إيراداتها العادية المستمدة من المصادر العادية (الضرائب، الرسوم، إيرادات ممتلكاتها الخاصة).

٢- يمنع التقليديون العجز في الميزانية العامة حيث لا يجيزون زيادة النفقات العامة العادية عن الإيرادات العادية.

٣- لا يقر التقليديون للدولة أن تلجأ إلى القروض العامة، أو إلى الإصدار النقدي الجديد إلا لمواجهة نفقات عامة غير عادية (نفقات الحروب) أو نفقات استثمارية توجه نحو تشييد خدمات عامة تفيد تطور ونمو الدولة.

٤- يمنع التقليديون سد العجز في الميزانية عن طريق الإصدار النقدي الجديد أو ما يعرف بالتمويل التضخمي لما يؤدي إليه من تدهور قيمة النقود وارتفاع الأسعار، وما يستتبعه من آثار اقتصادية واجتماعية سيئة، تتعلق بإعادة توزيع الدخل والثروة لصالح الأغنياء على حساب الفقراء، ومن حدوث آثار انكماشية على الاقتصاد الوطني بوجه عام.

أما أنصار الفكر المالي الحديث فإنهم ينظرون إلى توازن الميزانية في ضوء التوازن الاقتصادي لا من خلال تساوي النفقات العامة العادية مع الإيرادات العامة العادية، وإنما من خلال التوازن الاقتصادي العام على المدى البعيد. وعليه فإنهم يرون:

١- إمكانية أن تواجه الدولة الزيادة التي تحصل في الإنفاق العام العادي عن طريق القروض والإصدار النقدي الجديد.

٢- إمكانية حصول الدولة على القروض العامة شريطة استخدام حصيلتها في تمويل استثمارات منتجة تدر عائداً يزيد من الإيرادات العامة بما يسمح بمواجهة أعباء القروض.

---

(١) راجع في عرض قاعدة توازن الميزانية د/ السيد عبد المولى – المالية العامة – دار الفكر العربي بالقاهرة، ص٤٩٥ وما بعدها.

٣- إمكانية استخدام الإصدار النقدي الجديد في تمويل استثمارات منتجة تزيد من كل من الطلب الفعلي والطاقة الإنتاجية بما يسمح بزيادة العرض الكلي الذي يمنع حدوث التضخم بما يترتب عليه من آثار.

* منهج الدول النامية في مواجهة العجز في الميزانية العامة:

لقد اعتنقت أكثر الدول النامية منهج الفكر المالي الحديث في تغطية العجز في ميزانياتها العامة الناتج عن تزايد نفقاتها العامة العادية عن طريق القروض العامة بنوعيها الداخلية والخارجية، كما توسعت في عمليات الإصدار النقدي الجديد انسياقاً وراء هذا الفكر كذلك.

ذلك أن هذه الدول وتحت إلحاح رغباتها في التنمية المتسارعة وزيادة مقدرتها المالية القومية قد توجهت إلى عقد القروض العامة إلى الحد الذي تجاوز معه حجم الدين العام الداخلي والخارجي الحدود المسموحة له من إجمالي الدخل القومي لديها، و لم تراع غالبيتها أية عوامل داخلية أو خارجية محددة لحجم قروضها العامة وعلى الأخص منها:

- حجم المدخرات الفردية.

- قدرة الاقتصاد القومي على استيعاب القروض التي تعقدها.

- قدرة الاقتصاد القومي على خدمة وسداد هذه القروض، بما يحدثه هذا العامل من أعباء حقيقية على الطبقات الفقيرة وعلى الاقتصاد القومي.

و لم تراع غالبية هذه الدول أن الاقتصادي العالمي (كينز) عندما أسس لمنهج الفكر المالي الحديث في معالجة ا لكساد العالمي الكبير في الفترة ما بين عامي ١٩٢٩ – ١٩٣٢م كان في ذهنه أنه يعالج كساداً واقعاً في اقتصاديات كبيرة مرنة تمتلك جهازاً إنتاجياً قادراً على استيعاب أية زيادة في المقدرة المالية القومية ناتجة عن القروض العامة أو عن الإصدار النقدي الجديد، وعلى استشعار هذه الزيادة ومقابلتها الفورية بالزيادة في العرض الكلي من الناتج القومي من السلع والخدمات، و لم يدر بخلد (كينز) وقتئذ أن الدول النامية ذات الاقتصادات المتخلفة الجامدة والأجهزة الإنتاجية الضعيفة التي لا قدرة لها على زيادة إنتاجها أو على استيعاب انتقال رءوس الأموال الأجنبية نحو بلدانها، سوف تعتنق نظريته وتطبقها دون ما روية أو رؤية صحيحة.

وقد كان من آثار سياسة توسع الدول النامية في عقد القروض العامة، ظهور الضغوط التضخمية لديها على أثر زيادة حجم الاستثمار عن طاقة الاقتصاد القومي، وظهور العجز المستمر لميزان مدفوعاتها، مما ترتب عليه صعوبة خدمة وسداد القروض الأجنبية والداخلية على حد سواء، وحدث ما لم يكن في الحسبان من غرق الكثير من الدول النامية في مستنقع الديون التي قضمت لخدمتها معظم الدخل القومي لعشرات السنين.

و لم تكتف أكثرية الدول النامية بالتوسع في عقد القروض الخارجية والداخلية المباشرة بل زادت الطين بلّة عندما توجهت إلى زيادة وسائل الدفع في اقتصاداتها عن طريق الإصدار النقدي الجديد أو عن طريق التوسع في الائتمان المصرفي، زيادة تؤول إليها بغرض استخدامها في تمويل نفقاتها العامة، التي لا تكفي لتغطيتها إيراداتها العامة العادية وغير العادية.

ويطلق على هذه الطريقة: التمويل عن طريق عجز الميزانية [1] أو التمويل عن طريق التضخم.

* ماهية الإصدار النقدي وأساسه الفني:

يتمثل الإصدار النقدي الجديد في طبع كمية إضافية من النقود الورقية، لا تقابلها أية زيادة في الناتج القومي، بما يجعلها تشكل ديناً على الاقتصاد القومي لبلد الإصدار بحيث تؤول هذه الكمية إلى الدولة المصدرة لاستخدامها في تمويل نفقاتها العامة.

وتستند الدولة في القيام بهذا الإصدار الجديد على سلطتها في الإشراف على النظام النقدي وتوجيهه وتحديد القواعد التي يسير على مقتضاها، وتعيين الكميات التي يمكن إصدارها من النقود الورقية، وتستطيع الدولة أن تقوم بإصدار النقود الإضافية إذا كانت هي التي تتولى عملية الإصدار أو إذا كان بنك الإصدار (البنك المركزي) مملوكاً لها.

كما عمدت أكثرية الدول النامية إلى الاقتراض من البنوك التجارية، التي تستطيع خلق نوع جديد من النقود يسمى نقود الودائع أو النقود الكتابية، وهي طريقة لا يختلف أثرها النهائي عن الإصدار النقدي الجديد [2] في زيادة وسائل الدفع لغرض الاستخدام في تمويل النفقات العامة للدولة.

---

(١) د/ السيد عبد المولى، ص٤٤٤، مرجع سابق.

(٢) د/ عاطف صدقي – مبادئ المالية العامة – دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٧٣، ص٦٦٢ وما بعدها.

* التضخم كنتيجة حتمية لوسيلتي زيادة وسائل الدفع المتقدمتين:

يرجح فقهاء المالية العامة أن كلا من وسيلتي: الإصدار النقدي الجديد واقتراض الدولة من البنوك التجارية لديها، تمثلان صورتان من القروض الإجبارية التي لا تستند على مدخرات حقيقية، ويطلقون عليهما أنهما وسيلتا التمويل التضخمي، لما يؤديان إليه من زيادة في الطب الكلي على السلع والخدمات المتاحة في المجتمع، عن كمية المعروض منهما في أسواق الدولة، بما يستتبع ارتفاع الأسعار، ومن ثم انخفاض القيمة الحقيقية أو القوة الشرائية لنقود الدولة، وعليه فإن هاتين الوسيلتين تشكلان سبباً رئيساً للتضخم المالي يضاف إلى أسبابه الاقتصادية الأخرى.

* مدى ملاءمة الالتجاء للتمويل عن طريق التضخم في البلدان النامية:

أياً كان موقف الفكر المالي والاقتصادي التقليدي والحديث من استخدام التضخم كوسيلة لتمويل النفقات العامة للدولة، سواء في نطاق الاقتصاديات المتقدمة ذات الجهاز الإنتاجي المرن عند تعرضه لنقص التشغيل الكامل لعوامل الإنتاج فيه، أو في نطاق البلدان النامية ذات الاقتصاديات الهشة والأجهزة الإنتاجية الجامدة عند رغبتها في الإسراع بعمليات التنمية، فإن التضخم المالي بوسيلتيه (التوسع في الإصدار النقدي وفي الائتمان المصرفي) كانت له مخاطر حقيقية وآثار فعلية على اقتصادات البلدان النامية التي استخدمته كوسيلة لتمويل التنمية لديها، من عدة جوانب نخص بالذكر منها الجانبين التاليين:-

١- جانب العجز المزمن والمتزايد في ميزان المدفوعات، وهو الأثر المباشر لانخفاض حصيلة الصادرات نتيجة لارتفاع أثمانها، في الوقت الذي تتزايد فيه واردات الدولة من السلع الاستثمارية والاستهلاكية، وهو الأثر المباشر أيضاً لهروب رءوس الأموال الوطنية إلى الخارج حماية لها من التدهور المستمر في قيمتها، وإحجام رءوس الأموال الأجنبية عن المجيء إلى الداخل خشية التدهور المستمر في قيمة العملة الوطنية.

٢- جانب الاختلال المستمر في التوازن الاجتماعي بين طبقات وفئات المجتمع [1]: وهو الأثر المباشر لارتفاع الأسعار المصاحب للتضخم وما يؤدي إليه من إعادة توزيع الدخل والثروة في صالح أصحاب الدخول المرنة، وهي الدخول التي تنجم بصفة أساسية من الأرباح التجارية، وفي غير صالح أصحاب الدخول الثابتة أو التي تتغير ببطء خاصة الأجور والمهايا، الأمر الذي

(١) د/ السيد عبد المولى، ص٤٦٥-٤٦٧، مرجع سابق.

يزيد من حدة التفاوت بين الفئات الاجتماعية، والذي ينتج عنه استئثار الأغنياء بفوائد وعائدات التنمية وحرمان الغالبية الساحقة من الشعب من ثمار التنمية.

* أثر إلغاء الوقف الخيري على تفاقم العجز في الميزانية العامة:

لقد أدى إلغاء الوقف الخيري في أنظمة بعض الأقطار الإسلامية، وتعطيل دوره باستيلاء الدولة على أصوله وتحكمها في صرف ريعه في أنظمة بعض الأقطار الإسلامية الأخرى، إلى خنق المبادرات الفردية الهادفة إلى التضامن الاجتماعي، وإلى إحجام أهل الخير من أثرياء المسلمين عن إقامة مشروعات نفع عام اجتماعية واقتصادية كان يمكن أن تخفف الكثير من أعباء الميزانية العامة للدولة، وأن تزيل عن عاتقها نفقات إنشائها وإدارتها وصيانتها.

لكن الأقطار الإسلامية التي ألغت الوقف الخيري، أو عطّلت حركته وفاعليته وتحت تأثير التكوين الفكري للنخب الحاكمة فيها والتي ترى أن الوقف سنة إسلامية لم تعد مناسبة للزمن الحاضر في إشباع الحاجات الاجتماعية، وأن الأنسب منها أن تسيطر الدولة باعتبارها تنظيما اجتماعياً وسلطة منظمة على الموارد البشرية والمادية في المجتمع للقيام بالخدمات العامة التي تهدف إلى إشباع حاجات المواطنين العامة.

وعلى هذا الأساس ظهرت الدولة المتدخلة وتعددت وتفرعت وظائفها واتسع دورها في حياة المجتمع بجميع مظاهرها، حتى اتسع الخرق على الراقع كما يقولون، وعجزت ميزانيتها عن تحمل أعباء مشكلات الخروج بمجتمعها بأسرع ما يمكن من حالة التخلف الاجتماعي والاقتصادي، علاوة على إشباع الخدمات الاجتماعية الأساسية لمواطنيها.

وبدلاً من أن تتفرغ الأقطار الإسلامية المعنية بالوقف الإسلامي إلى تطوير بنيانها الاقتصادي وبناء الهياكل الأساسية والقطاعات الرئيسية لاقتصادها، وتترك للوقف عمليات إشباع الحاجات الاجتماعية العامة لجمهور المواطنين، إذا بها تلغي الوقف الخيري وتعطل فاعليته وتحجبه عن أداء دوره الاجتماعي، الذي استمر يؤديه لمئات السنين الماضية، وقد كان من أثر ذلك ومن مقتضاه أن وجدت هذه الأقطار نفسها غارقة في مستنقع الديون وفي خضم التضخم المالي وفي مشكلات الفئات الاجتماعية الفقيرة والأقل فقراً التي تتزايد حاجاتها العامة وتملك من وسائل الضغط على الدولة ما يمنع تجاهل مطالبها واحتياجاتها.

* **عود حميد إلى الوقف:** أننا ومن خلال هذا المؤتمر – ننادي بإحياء سنة الوقف في ديار المسلمين قاطبة، لا لكونه فقط سنة إسلامية دعا إليها رسول الله –صلى الله عليه وسلم–، وإنما لقدرته على أداء أدوار

متزايدة (إذا تم وضع التنظيم الجيد له وأدير إدارة علمية واعية) في حياة المجتمع المسلم بجميع جوانبها الاجتماعية والمالية والاقتصادية.

فالوقف ومن حيث كونه حبساً لمال يمكن الانتفاع به مع بقاء أصله، بمنع التصرف في رقبته وإنفاق غلته على مصرف مباح وموجود حين بقاء الأصل، والوقف ومن حيث كونه مورداً لم يعيّن الشارع له مستحقين معلومين، والوقف ومن حيث إمكانية انعقاده على الجهات (المرافق) ذات النفع العام، التي تخضع في تقديرها وتحديدها لرغبة الواقف ومحض إرادته وتقديره، والتي لا تقع تحت حصر معين، والتي لا تتمتع بموارد مالية ذاتية، بل تعتمد في ميزانيتها على ميزانية الدولة، الوقف من هذه المنطلقات الأساسية له يمكن أن يكون مصدراً دائماً لتمويل مالا يقع تحت حصر من الجهات والمرافق ذات النفع العام، ويمكن أن يتضافر مع الميزانية العامة للدولة، ويغطي العجز فيها ويخصص مواردها العامة لأغراض التنمية الاقتصادية، على أن يتحمل هو أعباء التنمية الاجتماعية وإشباع الحاجات العامة الاجتماعية، بل ويمكنه معالجة التشوهات المالية فيها.

إنه الصدقة الجارية التي لو دعا إليها المسلمون لأجابوها، ولو سهّل لهم طريق إقامتها لتعاظم دورها، فهل يعي المسلمون ذلك؟.

التوصيات

في ختام بحثنا نوصي المؤتمر بتبني فكرة وضع نظام نموذجي للوقف الإسلامي يراعى فيه:-

١- احترام إرادة الواقفين في صرف غلات أوقافهم.

٢- احترام القواعد الشرعية في استبدال أعيان الوقف والتصرف فيها.

٣- الأخذ بأساليب الإدارة الحديثة في إدارة واستثمار الأصول الموقوفة.

٤- كف يد الدولة عن الاستيلاء على أصول الوقف أو غلاته.

٥- تبسيط إجراءات إنشاء الوقف وتسجيله.

٦- الاعتراف للمشروعات الوقفية بصفة المرفق العام الخدمي بحصانته .

قائمة بأهم مصادر البحث

أولاً: مصادر في النظام (القانون) الإداري:

١- د/ إدريس العلوي العبدلاوي –أصول القانون- نظرية الحق –مطابع قدموس بالرباط – المغرب، ١٩٧٢م.

٢- د/ السيد خليل هيكل – القانون الإداري السعودي – مطبوعات جامعة الملك سعود، ١٤١٥هـ.

٣- د/ ثروت بدوي – مبادئ القانون الإداري – المجلد الأول – دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٦٦م.

٤- د/ حمدي عبد الرحمن، د/ ميرفت ربيع – نظرية الحق – مطبعة الإسراء بالقاهرة، ٢٠٠٦م.

٥- د/ سليمان الطماوي – الوجيز في القانون الإداري – دار الفكر العربي بالقاهرة، ١٩٧٩م.

٦- د/ شاب توما منصور – القانون الإداري – الكتاب الأول – مطبوعات جامعة بغداد، ١٩٧٩م.

٧- د/ طعيمة الجرف – القانون الإداري – مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٣م.

٨- المستشار/ محمد حامد الجمل – الموظف العام فقهاً وقضاءً – دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٦٩م.

٩- د/ محمد فؤاد مهنا – الوجيز في القانون الإداري – المرافق العامة – مؤسسة المطبوعات التجارية بالقاهرة، ١٩٦١م.

١٠- د/ محمود عبد الرحمن محمد – المدخل للعلوم القانونية – دار النهضة العربية بالقاهرة.

ثانياً: مصادر في الاقتصاد والمالية العامة:

١١- د/ السيد عبد المولى – المالية العامة – دار الفكر العربي بالقاهرة.

١٢- د/ حامد عبد المجيد دراز – المالية العامة – مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية.

١٣- د/ عادل أحمد حشيش – اقتصاديات المالية العامة – مؤسسة الثقافة الجامعية بالإسكندرية، ١٩٨٣م.

١٤- د/ عاطف صدقي – مبادئ المالية العامة – دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٧٣م.

١٥- د/ عطية عبد الحليم صقر – مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي – دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٩٦م.
١٦- د/ عبد الكريم صادق بركات – دراسة في الاقتصاد المالي – مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية، ١٩٨٣م.
١٧- د/ عبد المنعم فرج الصدة – مبادئ القانون – دار النهضة العربية – بيروت، ١٩٧٧م.
١٨- د/ محمد حلمي مراد – أصول الاقتصاد – ط١ – مكتبة نهضة مصر.
١٩- د/ محمد دويدار – دراسات في الاقتصاد المالي – الدار الجامعية بالإسكندرية.

ثالثاً: أعمال (بحوث) المؤتمر الثاني للأوقاف بالمملكة العربية السعودية – المنعقد في رحاب جامعة أم القرى بمكة المكرمة، ١٤٢٧هـ.