

الفصل السابع

علاقة الوقف بمؤسسات المجتمع المدني

تأكد لدينا أكثر من مرّة في الفصول السابقة: أن سياسات السيطرة الحكومية على نظام الوقف أدت إلى نقله من الحيز الاجتماعي ومبادراته التطوعية، إلى الحيز الحكومي وتعقيداته البيروقراطية. وفي الوقت الذي كانت سياسات السيطرة على هذا النظام تنتج آثارها السلبية، وتدمر أسس الأداء الوظيفي الفعال للأوقاف في بناء مؤسسات المجتمع المدني في بلدان العالم الإسلامي وتعزيزها، كان المجال قد انفتح أمام مؤسسات المجتمع المدني الأجنبي لتتغلغل في المجتمع، وتحل تدريجياً محل المؤسسات التقليدية الموروثة بعد أن أصابها الوهن والتدهور.

ومعنى ما سبق هو أن المجتمع المدني في بلادنا الإسلامية صار يتهدده عددٌ من الأخطار أهمها خطران: خطر التمويل الأجنبي، وخطر السيطرة الحكومية، وكلاهما يؤديان إلى إفقاد هذا العمل استقلالته المالية، والإدارية، والوظيفية، ومن ثم طمس سمته "المدنية / الأهلية" وإكسابه السمة الأجنبية، أو الحكومية.

إن القطاع المدني بمؤسساته وجمعياته وأنشطته المختلفة يعاني من مشاكل عديدة إلى جانب مشاكل التمويل الأجنبي والسيطرة الحكومية، ولكننا نركز هنا فقط على هاتين المشكلتين نظراً لارتباطهما الوثيق بالتطورات التي مر بها نظام الوقف في أغلب مجتمعاتنا الإسلامية خلال القرن العشرين بصفة خاصة.

وخلاصة تلك التطورات هي أنه مع تزايد النفوذ الأجنبي، ومع تزايد مركزية الدولة

وإحكام قبضتها على المجتمع تدهور نظامُ الوقف، وخاصة بعد أن تم نقله من حيزه الاجتماعي إلى الحيز الحكومي الرسمي، كما ذكرنا. وإضافة إلى ذلك فقد أدت السياسات الحكومية القانونية والإدارية-تجاه الأوقاف إلى عزوف المجتمع عن هذا النظام، وفقدان الثقة فيه، كما أدت إلى تدهور أصوله الاقتصادية، وضمور مؤسساته الخدمية والتنموية التي ارتبطت به، أو اعتمدت عليه في السابق. وبعبارة موجزة: لقد انفصلت العلاقة بين العمل الأهلي والمجتمع المدني بأنماطه وصوره المختلفة وبين نظام الوقف.

ومع صعود موجة الاهتمام بالمنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني، وتشجيعها على تقاسم المسؤولية الاجتماعية مع القطاع الحكومي والقطاع الخاص، بدأت بوادرُ الاهتمام بنظام الوقف في الظهور على المستويين الرسمي (الحكومي) والشعبي (الأهلي).

وبالنظر إلى علاقة الوقف بمؤسسات المجتمع المدني؛ ثمة منازعات كثيرة بشأن التعريف بالدلالات التي يشير إليها مفهوم "المجتمع المدني". وهي منازعات تدورُ في مجملها حول توصيف حالة المجتمع في علاقته بالدولة، ومدى تمتعه بقدر من الاستقلالية النسبية تجاهها.

البعض يُعرِّف المجتمع المدني بأنه "مجالٌ للحرية أو الاستقلال النسبي عن الدولة". والبعض يعرفه بأنه مجال يشتمل على كافة الظروف التي تكفل الحياة الاجتماعية الجيدة، ويتمكن الناس فيه من التواصل مع بعضهم. وآخرون يقولون "إنه مجالٌ للتفاعل الإيجابي ما بين الدولة من جهة، والمجال العام بما يضمه من تنظيمات طوعية من جهة أخرى، والسوق بما يشمله من اتحادات وشركات خاصة من جهة ثالثة"⁽¹⁾.

(1) ثمة جدل واسع المدى حول تعريف المجتمع المدني، ولمزيد من التفاصيل حول الاتجاهات التي أوردنا نبذة عنها انظر على سبيل المثال:

Adam B. Sligman, The Idea of Civil Society (New York: Free Press; Toronto: Maxwell Mac., 1992)

Blaney, D. & Pasha, M., " Civil Society and Democracy in the Third World, Ambi-

ويرى فريق ثالث أن للمجتمع المدني مفهومين: الأول يتصوره قطاعاً من المجتمع الأوسع، ويضع له مواصفات تميزه؛ مثل الاستقلال النسبي عن المجال الحكومي، وأنه غير هادف للربح، ويتمتع بوضع قانوني منظم، ويقوم على أساس طوعي.. إلخ. والاتجاه الثاني يتصور مفهوم المجتمع المدني على أنه حالة للمجتمع الأوسع ذاته، وليس قطاعاً منه فقط، وأن صفة المدنية فيه تفترض حضور الفرد وقبوله الطوعي الحر للمشاركة في اتخاذ القرارات التي تتعلق بمستويات مختلفة من الحياة العامة، انطلاقاً من قناعاته الذاتية، وليس من التزاماته القبلية أو الدينية⁽¹⁾. وطبقاً لهذا التصور فإن المجتمع المدني يشير إلى منظومة من العلاقات التي تحكم الحركة الكلية للمجتمع وعلاقات أفراد وفئاته المختلفة.

وأيّاً كان التعريف الذي يشير إليه مضمون المجتمع المدني، فإن أهمّ ما نلاحظه في هذا السياق هو ما نسميه "التوازي التاريخي" بين موجة الاهتمام النظري والعملي به، وبين موجة الاهتمام بالوقف ومنظومة العمل التطوعي، أو الخيري في المجال الاجتماعي الإسلامي خاصة. نقول: إن هناك توازياً تاريخياً بين الموجتين، وليس تساوياً أو توازناً بينهما؛ فموجة "المجتمع المدني" موجة عالية بدأت في التسعينيات من القرن العشرين تقريباً، وتقف خلفها مؤسسات وحكومات ومراكز بحوث وجامعات، ولها سياسات عابرة للقارات تندمج في تيار العولمة الجارف، كما أن لديها إمكانيات مالية وتكنولوجية، ولها أتباع ومريدون وعمال من أبناء مجتمعاتنا ومن غيرهم.

guities and Historical Possibilities".Studies in Comparative International Development,Vol.28,No.1, Spring1993,p.6-10.

عزمي بشارة، المجتمع المدني: دراسة نقدية مع إشارة للمجتمع المدني العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط 2 . 2000) ص 29 - 37.

(1) محمد السيد سعيد، نظرات في خبرة المجتمع المدني المصري في عقدين. بحث في ندوة (المجتمع المدني: التغيير الاجتماعي والتحول الديمقراطي في مصر 15-14 ديسمبر 2004) ص 2 و3.

أما موجة الاهتمام بالوقف وبمنظومة العمل التطوعي ومؤسساته وتراثه الإسلامي، وواقعه ومستقبله بشكل عام فقد بدأت في تسعينيات القرن العشرين أيضًا؛ وأخذت في الصعود شيئًا فشيئًا، ولكن إمكاناتها قليلة مقارنة بموجة المجتمع المدني المتزامنة معها. ولكن "أصالة" موجة الوقف هي ميزتها الأساسية التي تضمن لها القبول والرضا، ومن ثم "الشرعية الاجتماعية"، وهي أمور لا تزال تفتقر إليها الموجة الأخرى إلى حد كبير في أغلب مجتمعات العالم الإسلامي.

ورغم هذا التوازي "التاريخي" بين الموجتين⁽¹⁾، واستقطاب موجة والمجتمع المدني لاهتمام معظم النخب الفكرية والثقافية والسياسية في مجتمعاتنا، فإن هذه النخب في جدالها المستمر حول الموضوع؛ لم تتنبه إلى أهمية نظام الوقف إلا قليلًا، ولم تعترف اعترافًا صريحًا بدوره في بناء شبكة واسعة ومتنوعة من المؤسسات والمبادرات والأنشطة الأهلية التي ملأت عبر مراحل تاريخية سابقة، مساحات مؤثرة داخل المجال الاجتماعي، في النموذج التقليدي، وكان من أهم أهدافها دعم الكيان العام للأمة بما فيه جهاز "الدولة" ذاتها.

ولعلَّ السببَ الرئيسي لغفلة معظم النخب الحداثية عن أهمية الوقف، يتمثل في الهيمنة الظاهرة لمفهوم "المجتمع المدني" بمضمونه المستمد من المرجعية المعرفية الغربية المتغلبة حضاريًا في العصر الحديث؛ فأحد استعمالات هذا المفهوم تجعله نقيضًا للمجتمع الديني. وفي رأينا أن الانطلاق من مفهوم المجتمع المدني بهذا المعنى يؤدي إلى الغفلة عن مكونات قيمة ومؤسسية أصيلة. وإن لم تكن فاعلة بالقدر المطلوب حاليًا. مثل المؤسسات الوقفية، وعلى رأسها المؤسسات التعليمية والصحية ومؤسسات الرعاية الاجتماعية التي أدت دورًا أصيلًا في بناء التنظيم الاجتماعي المتضامن والمعافي من أسقام التفتت والانقسام والصراع.

(1) لمزيد من التفاصيل حول الموجتين المذكورتين انظر: غانم، نحو تفعيل نظام الوقف، مرجع سابق، ص 39 و40.

وإذا كان استعمال مفهوم " المجتمع المدني " لقراءة الواقع الاجتماعي وتحليله والسعي لتطويره في بلدانا الإسلامية يؤدي إلى إغفال بعض المكونات الأصلية والفاعلة، وتشويه لبعضها الآخر، وإقحام مكونات غريبة عليه، ووفود قيم سلبية إليه في حالات أخرى؛ إذا كان ذلك كذلك؛ فإن التحفظ على هذا المفهوم أضحى ضرورة علمية ومنهجية، وبخاصة إذا كان موضوع البحث والتحليل عبارة عن قيم ومؤسسات وممارسات أصيلة وموروثة وذات مرجعية معرفية وتاريخية إسلامية منفكة الصلة عن مرجعية قيم ومؤسسات وممارسات المجتمع المدني في خبرة المجتمعات الغربية.

لكننا نؤكد هنا أيضاً على أن التحفظ على مفهوم "المجتمع المدني" ورفض استخدامه كمفهوم تحليلي ونحن بصدد بحث علاقة "نظام الوقف" بالمجتمع المدني؛ هما أمران لا يعينان الامتناع عن توظيف الأطروحة النظرية العامة لهذا المفهوم في المقارنة المنهجية مع الأطروحة العامة التي ينتمي إليها نظام الوقف؛ فمثل هذه المقارنة مفيدة في بيان جوانب من خصوصية كل من الأطروحتين، والوصول إلى فهم أكثر دقة، وإلى معرفة أكثر فائدة نظرياً وعملياً. وسنقتصر هنا على بحث حالة الأوقاف والمجتمع المدني في كل من مصر والكويت.

أولاً: حالة نظام الوقف والمجتمع المدني في مصر

يُتَّهَمُ المجتمع المدني ومؤسساته في مصر من وطأة أزمة مزمنة في قوانينه وهياكله المؤسسية من جهة، وفي علاقته بكل من المجتمع والدولة من جهة أخرى. ولهذه الأزمة أسباب متعددة، منها القديم ومنها المستحدث. ومن الأسباب القديمة: القانون رقم 32 لسنة 1964 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة. ومن الأسباب المستحدثة: القانون رقم 84 لسنة 2002 بشأن تلك الجمعيات والمؤسسات أيضاً؛ فهذا القانون مليء بالعقبات والعراقيل والقيود التي أدت إلى تهميش العمل الأهلي في المجتمع بصفة عامة. ولا تزال هذه العقبات التي

تضمنها هذا القانون تحولاً دون نهضته، وستظل تحول دون ذلك إلى أن يتم إلغاؤه أو تعديله بما يكفل للمجتمع المدني حرية تكوين مؤسساته وممارسة نشاطاته وبرامجه؛ دون سيطرة أو تحكم من جهة الإدارة الحكومية.

نعم؛ هناك أزمة حقيقية يعاني منها المجتمع المدني في مصر، وهناك أيضاً القانونان السابق ذكرهما، إلا أن هناك أسباباً أخرى أكثر أهمية من الأسباب القانونية؛ هي التي تفسر الأزمة الراهنة للمجتمع المدني. وأهم هذه الأسباب هو حالة الانفصال القائمة بين نظام الوقف من جهة، وبين أنشطة العمل المدني ومنظماته من جهة أخرى. هذا الانفصال الذي نؤرخ له باستيلاء السلطة على الأوقاف الخيرية بشكل كامل منذ قيام ثورة يوليو سنة 1952م، وتأميمها لكافة المؤسسات الخيرية والمدنية التي نشأت على أساس تلك الأوقاف، واعتمدت عليها أيضاً في تمويلها وإدارتها. وقد تم هذا الانفصال بطريقة قانونية منظمة استهدفت تعزيز السيطرة البيروقراطية للوزارة على المؤسسات الوقفية، بما فيها المساجد والمدارس والمستشفيات ودور الرعاية الاجتماعية. ومن أجل هذا صدرت عدة قوانين، وكان من أهمها القانون رقم 247 لسنة 1953م، والقانون المعدل له برقم 30 لسنة 1957م.

يرى دعاة المجتمع المدني أن نقطة البدء في طريق نهضته هي إلغاء القانون رقم 84 لسنة 2002⁽¹⁾. ونحن نرى أن نقطة البدء الصحيحة التي تسبق إلغاء هذا القانون، أو تتواكب مع تعديله على الأقل؛ تتمثل في ضرورة إعادة الصلة بين نظام الوقف وبين مختلف مؤسسات المجتمع المدني ومنظماته على نحو ما خلصنا إليه في الفصل السابق من هذا الكتاب. وهذه العملية تتطلب أول ما تتطلب النظر

(1) هناك حملة مستمرة للمطالبة بإلغاء هذا القانون، ومن الملفت للنظر إن المطالبين بإلغائه يتمون - في معظمهم - لجمعيات ومنظمات تعتمد على جهات أجنبية في تمويل أنشطتها. وتتركز نشاطات هذه الجمعيات في مجال حقوق الإنسان والمطالبة بحقوق المرأة غالباً.

في البنية التشريعية القانونية لنظام الوقف ذاته. وذلك بهدف إلغاء القوانين المقيدة لحرية المبادرة بالوقف، وتلك التي أدت إلى تأميم أموال الأوقاف ومؤسساتها وجمعياتها الخيرية، وتلك التي أدت إلى فصم عرى الترابط بين الوقف ومؤسسات المجتمع المدني في مختلف صورته ومجالاته.

إن أي نهضة حقيقية للمجتمع المدني في مصر- بل في كافة مجتمعاتنا الإسلامية بما فيها المجتمعات العربية- مرهونة بإصلاح نظام الوقف، ومتوقعةً على إعادة ثقة المجتمع في هذا النظام. فإذا ما تمَّ إصلاحه وعادت الثقة المجتمعية فيه، أمكنَ للقطاع المدني أن يستردَّ استقلاله من حيث التمويل والإدارة، وأمكَنه أيضًا أن يتحرَّرَ من قيود البيروقراطية الحكومية من ناحية، ومن أسر المعونات والمنح الأجنبية من ناحية أخرى.

وبدون التحرر من هذين القيدين؛ وبخاصة قيد التمويل الأجنبي، فإنه لا يمكن تحقيق النهضة المنشودة لمجتمعنا المدني، ولا لنظام الوقف الداعم الأساسي معنويًا وماليًا لهذا المجتمع.

إن دراستنا لنظام الوقف في تاريخ مصر الحديث والمعاصر قد كشفت لنا عن أن التدخل الحكومي في هذا النظام كان سببًا رئيسيًا لتدهور دوره الاجتماعي والتنموي الذي كان يقوم به⁽¹⁾، وكان سببًا كذلك في إبعاده عن المؤسسات المدنية التي نشأت في مصر الحديثة. وتبين لنا أيضًا أن التدخل الحكومي في هذا المجال جاء عبر ثلاثة طرق: أولها هو الطريق الإداري، وكان هو الأسبق، وثانيها هو الطريق القانوني، وكان هو الأكثر سلبية، وثالثها هو الطريق السياسي، وكان هو الأشد فتكًا بالثقة المجتمعية في نظام الوقف برمته.

1- من الناحية الإدارية: بدأت عملية التدخل الحكومي منذ عهد محمد علي. واقتصرت المحاولة الأولى على إيجاد مؤسسة حكومية تشرف على قطاع الأوقاف،

(1) انظر كتابنا: الأوقاف والسياسة في مصر، مرجع سابق، الفصل الخامس 499-383.

وتسعى لضبط حالة الفوضى التي كان يعاني منها. وأنشأ محمد على لهذا الغرض في سنة 1835 م، ما عرف باسم "ديوان الأوقاف العمومية". ولكنه عاد فألغاه بعد ثلاث سنوات في سنة 1838 م، ثم أعاده الخديوي عباس الأول مرة أخرى في سنة 1850 م. واستمر الديوان منذ ذلك الحين إلى أن تحول إلى نظارة في سنة 1878 م - في عهد الخديوي إسماعيل - ولكن "النظارة" لم تستمر طويلاً إذ ألغيت في سنة 1884 م بعد وقوع مصر تحت الاحتلال البريطاني بعامين فقط. ثم عاد "ديوان الأوقاف" مرة أخرى ليستمر إلى سنة 1913 م حيث تم تحويله إلى "نظارة الأوقاف". ولا تزال هذه النظارة "الوزارة" مستمرة إلى اليوم. وقد اتسعت اختصاصاتها الإدارية والإشرافية، وتضخمت أجهزتها بفعل التراكم المؤسسي والوظيفي المتوالي على مدى يقرب من مائة سنة. ومن ثم فقد توفرت لديها قدرات تنظيمية ومؤسسية وإدارية هائلة، مكنتها - ولا تزال تمكنها - من إحكام السيطرة على نظام الوقف بكل مكوناته الموروثة والمستحدثة، وأيضاً على مجال الدعوة إلى الله، والإرشاد الديني.

لم تمثل التنظيمات الإدارية التي أدخلتها "الدولة المصرية الحديثة" على نظام الوقف "الموروث" سوى جانب واحد من جوانب عملية الضبط الحكومي لهذا النظام، ومحاولة تطويعه وإدماجه في البيروقراطية العامة لجهاز الدولة.

وكان كل تنظيم إداري جديد للأوقاف يصدر "بإرادة سنية" أو "بمرسوم خديوي" أو "أمر كريم" أو "أمر عال" أو "بقانون" أو بقرار وزاري أو جمهوري حسب كل عهد من عهود الحكم - يعبر في واقع الأمر عن إرادة أعلى سلطة للدولة في فرض هذا التنظيم أو ذلك. وهو ما يعني أن التدخل في شئون الأوقاف من الناحية الإدارية كان سياسة واعية للدولة الحديثة في مصر منذ بدايات تكونها في مطلع القرن التاسع عشر. وكان هدف هذه السياسة هو - كما قلنا - إدماج قطاع الأوقاف بكل مكوناته في البيروقراطية العامة للدولة، وإضافة قوته إلى قوتها، واستلحاقه بدومينها العام.

2- من الناحية القانونية: سلكت الدولة المصرية الحديثة مسلكاً آخر في محاولتها لضبط نظام الوقف وهو المسلك "التقني". ونعني به قيام السلطة التشريعية للدولة بوضع "تقنيات خاصة" لنظام الوقف؛ الأمر الذي حدث لأول مرة على نحو شبه مكتمل، عندما صدر القانون رقم 48 لسنة 1946م. فقبل هذا القانون لم يكن هناك تقنين خاص لنظام الوقف بالمعنى الحديث الذي يشير إليه مصطلح التقنين. ومعنى هذا أن الإطار التشريعي للوقف كان خارج سلطة الدولة تماماً، وكان شأناً فقهياً - علمياً - خالصاً، أو شبه خالص. إن البنية التشريعية القانونية لنظام الوقف تكشف لنا عن الخطوات المنظمة التي اتخذتها الدولة المصرية الحديثة لكي تضع يدها على منابع الأصلية للعمل الأهلي بمؤسساته ونشاطاته التي كانت تتم بمبادرات اجتماعية مستقلة. وكانت تشتمل على ألوان متعددة من صور العمل الجماعي التضامني بأوسع معانيه. ويدلنا تحليل تلك البنية التشريعية على أن تضخم جهاز الدولة وتزايد مركزيته، وشمولية وظائفه؛ كل ذلك كان على حساب ضمور المؤسسات المدنية / الأهلية المبنية على قاعدة نظام الوقف، وكان أيضاً على حساب حالة اللامركزية التي كانت الأوقاف تتسم بها في المرحلة التي وصلت فيها الدولة المصرية إلى قمة مركزيتها وشموليتها خلال عقدي الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين.

3- من الناحية السياسية: تمكنت الدولة مع قيام ثورة 23 يوليو 1952م من إخضاع نظام الوقف لعملية "تسييس" واسعة النطاق. ونعني بالتسييس هنا: توظيف القدرات المادية والرمزية لنظام الوقف في خدمة السياسة العامة للسلطة الحاكمة. وذلك كجزء من عمليات التعبئة التي مارستها تلك السلطة، بغض النظر عن وجود درجة من التوافق أو الاتساق بين الأهداف الأصلية لنظام الوقف ومؤسساته، وبين الأهداف الجديدة للسلطة الحاكمة.

وبهذا المعنى فإن السلطة الثورية، والحكومات التي خلفتها، استطاعت إكمال عملية اقتلاع نظام الوقف من إطاره الاجتماعي، وتمكنت من أن تعيد هيكلته وتثبيته داخل الإطار المؤسسي الحكومي بالكامل؛ حتى انعدمت الثقة المجتمعية في هذا النظام. وكان من أهم وقائع عملية التسييس هذه الآتي:

أ) إخضاع الأصول العقارية للأوقاف لقوانين الإصلاح الاجتماعي والاقتصادي التي أصدرتها ثورة يوليو؛ وخاصة قوانين الإصلاح الزراعي، والقوانين الخاصة بالعلاقة الايجارية سواء في الأراضي الزراعية، أو في المساكن والمنشآت التجارية والصناعية والحرفية؛ الأمر الذي أدى إلى ضمور الأساس الاقتصادي لنظام الوقف، وأسهم في نزوب الموارد المالية لمؤسساته وأنشطته المختلفة؛ تلك المؤسسات والأنشطة التي لم يكن لها أي مخرج من أزمتها سوى إغلاقها أو إلحاقها بالمؤسسات الحكومية، والإنفاق عليها من بنود الخدمات العامة بميزانية الدولة.

ب) توظيف موارد الأوقاف في دعم السياسات العامة للدولة؛ وذلك بهدف إكساب هذه السياسات قدرًا من الشرعية والقبول الجماهيري. وقد تمثل ذلك في تمويل عديد من مشروعات الإسكان الشعبي، والإسهام في بناء بعض المشروعات الصناعية والتجارية بأموال الأوقاف. كما سعت الدولة باستمرار منذ مطلع الستينيات من القرن العشرين من أجل إحكام قبضتها الإشرافية والإدارية على قطاع "المساجد" في مختلف أنحاء البلاد، وذلك عن طريق "وزارة الأوقاف" التي اكتسبت موقعًا وظيفيًا بالغ الأهمية داخل الجهاز الحكومي، وأصبحت لها سلطة قانونية في ممارسة أعمال الرقابة والإشراف على هذا القطاع، فضلًا عن إلحاقه بها؛ من الناحيتين الإدارية والوظيفية.

4. تعدد أبعاد الأزمة وتمدها

سبقت الإشارة إلى أن المجتمع المدني في مصر كان وثيق الصلة بنظام الوقف وتراثه العريق قبل أن تتدخل "الدولة الحديثة" في شئون الأوقاف وتسيطر عليها سيطرة تامة ابتداء من منتصف القرن العشرين. وفي رأينا أن أزمة العمل الأهلي والمجتمع المدني في مصر لم تبدأ إلا بعد أن أحكمت الدولة سيطرتها على نظام الوقف وأدمجته في جهازها البيروقراطي / الحكومي. بل إننا نذهب إلى أبعد من ذلك وهو أن أزمة المجتمع المدني في جانب رئيسي هي إحدى نتائج

أزمة نظام الوقف، وأن الدولة لم تقدم في منتصف التسعينيات من القرن العشرين على تقييد الجمعيات والمؤسسات الخاصة وكافة صور العمل الأهلي إلا بعد أن كانت قد قضت في الخمسينيات على استقلالية نظام الوقف، وقوضت أركانه، وقطعت صلاته بمجاله الحيوي وهو المجال الاجتماعي التطوعي. ولم يكن باستطاعة سلطة الدولة أن تصدر القانون رقم 32 لسنة 1964م بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة قبل أن تنتهي أولاً من إحكام سيطرتها على نظام الوقف وتحويله إلى "مؤسسة حكومية".

لقد كان من نتائج السيطرة الحكومية على نظام الوقف أنها جففت منابعه الاجتماعية، التي كانت تحافظ عليه وتقوم بتجديده، كما أنها أخرجته من سياقه الوظيفي المرتبط بحاجات أبناء المجتمع ومتطلباتهم، وأدخلته في الإطار الحكومي وربطته بالسياسات العامة للدولة التي ترسمها الطبقة الحاكمة في أعلى هرم السلطة. والأهم من ذلك هو أن تلك السيطرة الحكومية على الأوقاف قد أدت إلى قطع العلاقة بينها وبين المجتمع المدني بمؤسساته وأنشطته ومجالاته المختلفة.

لم يعد ممكناً على سبيل المثال أن يقوم فردٌ، أو مجموعة أفراد بعمل وقف وتخصيص ريعه للإنفاق على وجه أو أكثر من وجوه البر والمنافع العامة، أو لتمويل جمعية خيرية، أو مؤسسة من مؤسسات المجتمع المدني؛ دون الخضوع لسلسلة طويلة ومعقدة من الإجراءات الإدارية الحكومية تكون نتيجتها في نهاية المطاف هي: الصد عن القيام بأي مبادرة من هذا النوع.

وتوجد إحصاءات وبيانات موثقة توضح أن الأوقاف هي التي مولت مؤسسات المجتمع المدني وأنشطته المتنوعة إلى ما قبل ثورة يوليو سنة 1952م. كما توجد شواهد ووقائع كثيرة تثبت كيف أن السيطرة الحكومية على نظام الوقف ومؤسساته كانت بمثابة المقدمة التي أدت إلى تراجع العمل المدني / الأهلي، وإلى تفاقم

المشاكل والأزمات التي يعاني منها؛ وأهمها المشاكل المتعلقة بالتمويل، والإدارة، وحرية اختيار مجالات النشاط، وتقديم الخدمات⁽¹⁾.

وفي رأينا أنه لا يمكن تحليل أزمة المجتمع المدني في مصر بعيداً عن أزمة نظم الوقف⁽²⁾، كما أنه لا يمكن التوصل إلى حلول لمشاكل هذا القطاع ما دامت مشاكل قطاع الأوقاف قائمة دون حل. هذا إن أردنا بطبيعة الحال الوصول إلى بناء مجتمع مدني وطني مستقل؛ وغير خاضع لشروط المساعدات والمنح الأجنبية من ناحية، وغير مستوعب داخل البيروقراطية الحكومية من ناحية أخرى.

5. إصلاح نظام الوقف شرط للنهوض بالمجتمع المدني

رأينا كيف أن أنصار المجتمع المدني والعمل الأهلي التطوعي بصفة خاصة، يركزون انتقاداتهم على الإطار القانوني للجمعيات الأهلية والمؤسسات الخاصة. وهو الإطار الذي يمثله القانون رقم 84 لسنة 2002م.

ولكن الملفت للنظر هنا هو: أن هؤلاء المطالبين بحرية المجتمع المدني لا يرغبون فقط في تغيير القانون 84 لسنة 2002 باعتباره المتسبب في تقييد النشاط الأهلي وعرقلة نمو مؤسساته المدنية؛ وإنما يسعون لإلغائه لسبب آخر سبق أن عبر عنه د. سعد الدين إبراهيم منذ تسعينيات القرن الماضي بقوله: "إن قانون الجمعيات يعرقل العديد من قوى التنوير العلمانية، بينما تعطي ثغرات هذا القانون الكثير من

(1) للوقوف على التفاصيل راجع الفصل الثالث من كتاب الأوقاف والسياسة، مرجع سابق.
 (2) هناك عدة محاولات دراسية هدفت للتغلب على أزمة العمل الأهلي ولكنها - في مجملها - تجاهلت نظام الوقف ولم تلتفت إليه، ومن هذه المحاولات انظر: أمير سالم: دفاعاً عن حق تكوين الجمعيات، دراسة نقدية لقانون الجمعيات (القاهرة: مركز المساعدة القانونية، 1991) و"من أجل تحرير المجتمع المدني، مشروع قانون بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة" (القاهرة: جماعة تنمية الديمقراطية ومركز القاهرة لحقوق الإنسان، والمنظمة المصرية لحقوق الإنسان، 1998)، وانظر كذلك: سعد الدين إبراهيم: العمل الأهلي في مصر (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام - كراسات استراتيجية رقم 1998-62).

المميزات الضخمة للنشطين الإسلاميين"⁽¹⁾. وقد كان د. سعد يقصد القانون رقم 32 لسنة 1964م، وينطبق قصده أيضاً على القانون الذي حل محله ولم يختلف عنه اختلافاً جوهرياً، وهو القانون رقم 84 لسنة 2002م.

إذاً فالدعوة لتغيير القانون المذكور ليست بريئة، وليست خالصة لمصلحة تنشيط المجتمع المدني وإزالة المعوقات من طريقه، وإنما هي دعوة أيديولوجية ميسسة ومتحيزة لنوعية محددة من الأنشطة الأهلية أو غير الحكومية. وهي دعوة متحيزة أيضاً لمفهوم خاص لما يطلقون عليه اسم "المجتمع المدني"، وهو المفهوم الذي يعتبر الجمعيات ذات المرجعية الدينية خصماً له، ولا يعترف بحق الإسلاميين في ممارسة أي نوع من النشاط الأهلي، أو المشاركة في بناء مؤسسات "المجتمع المدني"، حتى وإن كانت هذه المؤسسات تقوم بخدمة المجتمع بكفاءة أكبر، وبفاعلية أعلى من غيرها.

ولسنا بصدد مناقشة الأهداف المعلنة أو الخفية من وراء المطالبة بتغيير القانون، ولكننا نشير فقط إلى أن المطالبة بتغييره "حق يراده باطل". فالقانون به الكثير من القيود البيروقراطية التي تعرقل نمو العمل الأهلي، وتقف حائلاً دون ازدهاره وتقدمه، ولا بد من إزالتها وتنقيتها منها حتى تنهياً ظروف أفضل لعمل مؤسسات المجتمع المدني؛ ولكن الظروف الدولية والإقليمية والمحلية تفرض ضرورة الإبقاء على الرقابة الحكومية على التمويل الأجنبي بصرامة، وأن تزيد من القيود التي تحد من هذا التمويل، بل وتمنعه حفاظاً على الأمن القومي، وصيانةً للقيم الثقافية الأصيلة التي تهددها أنشطة عديد من الجمعيات والمنظمات الممولة من الخارج. وهذه الرقابة الحكومية على التمويل الأجنبي التي نطالب بها- إلى حد منع هذا التمويل نراها ضرورية كضمانة لوجود "مجتمع مدني" حقيقي ومستقل، وليس مجرد أنشطة هشة ونخبوية تعبر عن امتدادات لأجندات وأهداف الجهات الأجنبية في بلادنا.

(1) انظر: سعد الدين إبراهيم: العمل الأهلي في مصر، مرجع سابق، ص 34.

لقد كان استيلاء الدولة على نظام الوقف وتأميمه بكل مكوناته؛ هو الخطوة الأولى في طريقها للسيطرة على مؤسسات المجتمع الأهلي كافة؛ بدءاً بالمساجد وانتهاءً بالمستشفيات، والمدارس الأهلية، والجمعيات الخيرية. ولم يصدر القانون رقم 32 لسنة 1964م إلا بعد أن انتهت السلطة من إجراءات تأميم الأوقاف والسيطرة على جميع مؤسساتها ومشروعاتها.

كانت البداية غداة قيام ثورة يوليو مباشرة؛ فبعد أقل من شهرين صدر المرسوم بقانون رقم 180 لسنة 1952م، الذي قضت أحكامه والتعديلات التي أدخلت عليه تباعاً بأمرين:

أولهما: وضع جميع الأوقاف الخيرية تحت نظارة أو إدارة وزارة الأوقاف، بعد أن كانت تدار إدارة أهلية مستقلة.

وثانيهما: تخويل وزير الأوقاف سلطة تغيير مصارف تلك الأوقاف الخيرية وجعلها على "جهات بر أولى" دون تقييد بشروط واقفيها.

وبالأمير الأول تم القضاء على الاستقلال الذاتي لإدارة الوقف الخيري ومؤسساته الاجتماعية والتعليمية والصحية وغيرها. وبالأمير الثاني تم تسييس نظام الوقف برمته، وجرى نقله من الحيز الاجتماعي إلى الحيز السياسي وتوظيفه في خدمة السلطة الحاكمة⁽¹⁾.

ولتعزيز السيطرة البيروقراطية لوزارة الأوقاف على المؤسسات الخيرية الوقفية صدر القانون رقم 30 لسنة 1957م بتعديل المادة الأولى من القانون 247 لسنة 1953م. وبموجب هذا التعديل أصبح لوزير الأوقاف "أن يغير في شروط إدارة الوقف الخيري". وصرحت المذكرة الإيضاحية بأن ذلك ينطبق على: "سائر المؤسسات الخاصة ذات النفع العام التي أنشئت بطريق الوقف، والخاضعة لنظارة وزارة الأوقاف"⁽²⁾.

(1) لمزيد من التفاصيل انظر كتابنا الأوقاف والسياسة في مصر، مرجع سبق ذكره.

(2) انظر: قوانين الوقف والحكر والقرارات التنفيذية (القاهرة، المطابع الأميرية، ط 1993، 2) ص 31.

إن وقائع الاستيلاء البيروقراطي الحكومي على نظام الوقف ومؤسساته، هي نفسها وقائع الاستيلاء على مؤسسات المجتمع الأهلي ومنظماته، وعلى مصادر تمويلها المستقلة⁽¹⁾. لذلك قلنا إن إعادة النظر في قوانين الوقف هي نقطة البدء الصحيحة في طريق إحياء المجتمع المدني وإعادة الحيوية إلى مؤسساته وأنشطته المختلفة. إن المطلوب هو إعادة النظر في قوانين الوقف وتعديلها بما يؤدي إلى إزالة القيود التي فرضتها على حرية العمل الأهلي ومؤسساته الاجتماعية على اختلافها، وأهمها القوانين الآتية:

- (1) القانون رقم 48 لسنة 1946 م بشأن الوقف.
- (2) القانون رقم 247 لسنة 1953 م بشأن النظر على الأوقاف الخيرية وتعديل مصارفها.
- (3) القانون رقم 30 لسنة 1957 م بتعديل بعض أحكام القانون 247 لسنة 1953 م.
- (4) القانون رقم 272 لسنة 1959 م بتنظيم وزارة الأوقاف ولائحة إجراءاتها في الإقليم الجنوبي (مصر أثناء الوحدة مع سوريا من سنة 1958 م إلى سنة 1961 م). وهناك العديد من القرارات الجمهورية والقرارات الوزارية التي صدرت منذ سنة 1952 م بخصوص نظام الوقف. وكثيرٌ منها في حاجة إلى الإلغاء أو التعديل، حتى تتهيأ الظروف الملائمة لإحياء نظام الوقف، وتحريره من أسر السيطرة الحكومية، وتمكينه من القيام بدوره في بناء مؤسسات المجتمع المدني ودعم أنشطته المختلفة بعيداً عن مخاطر التمويل الأجنبي.

ثانياً: حالة نظام الوقف والمجتمع المدني في الكويت

ظلت الأوقاف في الكويت تسهم في تقديم كثير من الخدمات الاجتماعية مثل: بناء المساجد، وتوفير الطعام للمحتاجين، ومساعدة الفقراء والمعوزين.. إلخ، وذلك منذ البدايات المبكرة لنشأة إمارة آل الصباح في منتصف القرن الثامن عشر، إلى دخولها في الحقبة النفطية في نهايات النصف الأول من القرن العشرين.

(1) سبقت الإشارة إلى أن العلمانيين من أنصار ما يسمى " المجتمع المدني " لا يذكرون شيئاً عن الأوقاف وما حدث لها، ويغفلون تماماً عن هذا الجانب من جوانب الاستيلاء البيروقراطي على مؤسسات مجتمعنا الأهلي الأصيل، وقد كشفنا عن جانب منها في كتابنا السالف ذكره.

وبدخول الكويت الحقبة النفطية، خرجت أوقافها من دائرة الضوء، وتراجع دورها الذي كانت تقوم به إلى درجة التهميش الفعلي نتيجة قيام الدولة بتوفير كافة الخدمات، بما فيها تلك المتعلقة بقطاع المساجد.

وتجلى تراجع الاهتمام بالوقف عندما تأسست وزارة للشئون الاجتماعية؛ حيث حظيت برعاية فائقة ودعم كبير من الدولة للقيام بأداء خدمات في نفس المجال الذي تعمل في الأوقاف. واستمرت حالة الأوقاف تتدهور وتعاني من التهميش والإهمال ما يقرب من أربعة عقود (من أواخر الأربعينيات إلى بداية التسعينيات من القرن العشرين)، ولم تنتبه حكومة الكويت إلى هذا القطاع إلا بعد أن صرعاها صدام حسين بالغزو في أغسطس سنة 1990م.

وفي إطار محاولات ترميم شرعية حكم آل صباح على أسس إسلامية بعد أن كانت قد تضررت كثيراً نتيجة لجوئها إلى القوى الغربية لإخراج صدام من الكويت، بدأت جهود إصلاح الأوقاف. وخطت هذه الجهود خطواتها الأساسية الأولى بتأسيس الأمانة العامة للأوقاف في سنة 1993م، وذلك لتتولى الدعوة للوقف والقيام بكل ما يتعلق بشئونه من إدارة الأموال، واستثمارها، وصرف ريعها إلى جانب تأسيس الشركات وتملك العقارات التي تفتح السبل لاستثمار الأوقاف؛ مما أحدث نقلة نوعية للأوقاف في الكويت من حيث الشكل المؤسسي في المحل الأول، ومن حيث الأداء الوظيفي بشكل نسبي؛ مقارنة بما كان عليه حالها قبل تأسيس الأمانة⁽¹⁾.

ويلفت النظر في حالة أوقاف الكويت أنه مع كل الجهد والعمل الدؤوب لتطويرها وتحديث المؤسسة التي تقوم على رعايتها، إلا أن البنية التشريعية الوقفية

(1) اعتمدنا في هذا القسم الخاص بتجربة الكويت في إصلاح الوقف وعلاقته بمؤسسات المجتمع المدني على الدراسة التي نشرناها مع أ. داهي الفضلي في حولية "أمّتي في العالم" (مركز الحضارة للدراسات السياسية القاهرة) وهي بعنوان: تحولات نظام الوقف: مائة عام من محاولات الهدم والإصلاح" ص 388-402.

لا زالت تعتمد على الأمر الأميري الصادر في إبريل عام 1951م. وهو تشريع تجاوزه الزمن منذ زمن. ولا تزال محاولات إصدار تشريع جديد متعثرة، ولهذا التعثر أسباب كثيرة؛ منها ما هو داخلي خاص بالتكوين المذهبي لأهل الكويت، ومنها ما هو خارجي خاص بضغط إقليمية ودولية متحيزة ضد تطوير العمل الخير الإسلامي عموماً، ومن خلال نظام الوقف خصوصاً.

وفي سنة 1425هـ / 2004م استجابت الحكومة الكويتية للضغوط المتواصلة التي مارسها شعية الكويت، وأصدرت قراراً بإنشاء لجنة استشارية داخل الأمانة العامة للأوقاف تختص بالأوقاف الجعفرية. وبناء على هذا القرار، أصدر وزير الأوقاف الكويتي لائحة تنظيمية وإدارية للوقف الجعفري بتاريخ 23 / 3 / 1425هـ / 9 / 5م 2004م. وشرعت تلك اللجنة الاستشارية منذ ذلك الحين في عقد الندوات والمؤتمرات التي تتناول مسائل الوقف الجعفري ومشكلاته وكيفية تطويره ورفع كفاءته في الكويت. وتحتاج هذه الخطوة إلى دراسة متعمقة لمعرفة تأثيراتها على منظومة الأوقاف في علاقتها بالمجتمع المدني في الكويت بصفة عامة.

1. جمود قانوني ومرونة إدارية ووظيفية

رغم أن الكويت تنفرد عن جاريتها من دول مجلس التعاون الخليجي بوجود دستور منذ سنة 1962م، ورغم وجود برلمان منتخب، وأحد أهم مهامه التشريع؛ إلا أن قانون الأوقاف الكويتي ظل دون تعديل منذ منتصف القرن الماضي. فالتشريع المنظم لعمل الأوقاف في الكويت هو أمر أميري صادر في 5 إبريل 1951م، ومكون من عشر مواد تتحدث المادة الأولى عن اعتمادات أوراق القضاة السابقين. وتتحدث المادة الثانية عن نفاذ الوقف الخيري، ولو مات واقفه قبل الحوز، والمادة الثالثة تشير إلى أنه إذا كان الوقف على الخيرات، ولكن جعله الواقف على شخص أو على يد شخص، أو نحو ذلك، فيعتبر خيرياً، وتكون كلمة "على" تعني الناظر وليس الموقوف عليهم. أما المادة الرابعة فتتحدث عن الاستبدال، والسابعة عن

جواز رجوع الواقف وحقه في تغيير شروطه، إلا إذا كان الأمر متعلقاً بالمساجد. والمادة الثامنة تحدد أيلولة الوقف إذا تهدم أو قلت غلته، بأن يذهب للواقف إذا كان حياً أو لورثته بعد مماته. والمادة التاسعة تتحدث عن أحكام انقطاع الوقف.

ولكن رغم جمود قانون الوقف في الكويت لفترة طويلة، إلا أن الواقع شهد بأن هناك مرونة إدارية عالية منذ منتصف تسعينيات القرن العشرين. وقد أسفرت هذه المرونة عن تجربة عملية ثرية تعتبر متميزة في ممارستها الإدارية والاستثمارية والاجتماعية.

2. الإصلاح المؤسسي الإداري

مر التطور الذي حصل في الجانب المؤسسي للأوقاف في الكويت بعدة مراحل، هي:

أ- مرحلة الإدارة الأهلية (1921 - 1948 م)

تمثل هذه الفترة بداية التفكير بإنشاء بعض الدوائر الحكومية مثل: الأمن، والدفاع، والجمارك، والبلدية، والأوقاف. ورغم إنشاء دائرة الأوقاف في تلك الفترة، إلا أن دور الأهالي ظل قائماً، وسار بشكل متوازي مع هذه الإدارة الحكومية. ولا تذكر المصادر أي دور لدائرة الأوقاف في تلك الفترة، ويبدو أنه كان محدوداً للغاية.

ب - مرحلة الإدارة الحكومية (1948 - 1960)

في عام 1949 م بدأ العمل على توسيع دائرة الأوقاف وإضافة بعض الصلاحيات لها. وكان إنشاء أول مجلسٍ لشئون الأوقاف في سنة 1368 هـ / 1949 م، برئاسة الشيخ عبد الله الجابر الصباح؛ هو أول خطوات التطوير المؤسسي للأوقاف الكويتية. فقد تشكل هذا المجلس من الأهالي، وتولى موظف حكومي إدارة الدائرة.

وأعيد تشكيل المجلس أربع مراتٍ في سنوات: 1949م و1951م و1956م و1957م. وبدأت الدائرةُ في تلك الفترة تمدُّ إشرافها إلى المساجد التي كانت بيد الأئمة والمؤذنين. ولاقت اعتراضًا منهم في البداية، ولكن بعد التّحاور وبيان أهمية إشراف الدولة على المساجد من أجل ترميمها وصيانتها اقتنع كثيرون، وبدأوا طواعية بتسليم المساجد للدائرة، التي بدأت بدورها في وضع جدول الرواتب للأئمة والمؤذنين، وقامت بترميم بعض المساجد، وكان ذلك إيذانًا بعهدٍ جديد ازداد فيه الدور الحكومي، وتقلص فيه دور الأهالي في مختلف القطاعات التطوعية، ومنها قطاعُ الأوقاف.

ج - مرحلة الوزارة (1962 - 1990 م)

مع إعلان استقلالِ البلاد في يونيو سنة 1961م بدأ السعي لتشكيل ملامح الدولة، وتحويل بعض الدوائر الحكومية لوزارات، ومنها دائرة الأوقاف العامة التي تحولت في 7 يناير 1962م لوزارة الأوقاف، وأصبح لها هذا الاسم حتى 25 / 10 / 1965م؛ حيث أضيفت إليها "الشؤون الإسلامية" ليصبح اسمها "وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية". وأسندت الأوقاف كإدارة إلى الوكيل المساعد للشؤون المالية والإدارية، وبذلك أصبحت جزءًا بسيطًا بعد أن كانت هي الأساس، وأصبح أمر الأوقاف يذكر باعتبارها أحد مصادر الصرف على أنشطة الوزارة، مع وجود الميزانية الحكومية، حتى أن الربح لم يكن يصرف كاملاً، وكان يتراكم بصورة كبيرة، وخاصة بعد أن زادت إيرادات الدولة من النفط خلال العقود الأخيرة من القرن العشرين.

د - مرحلة الأمانة العامة للأوقاف (نوفمبر 1993م،.....)

في 13 نوفمبر 1993م / 1413هـ صدر مرسوم أميري برقم 257 يقضي بإنشاء الأمانة العامة للأوقاف. ويتكون هذا المرسوم من ثلاث عشرة مادة. نصت المادة الأولى على نقل اختصاص وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية في مجال الأوقاف للأمانة العامة

للأوقاف. أما المادة الثانية فتناولت اختصاص الأمانة في الدعوة للوقف والقيام بكل ما يتعلق بشئونه من إدارة الأموال واستثمارها وصرف ريعها. وتحدثت المادة الثالثة عن تولي الأمانة لاختصاصاتها على الوقف وإدارة واستثمار أموال الأوقاف الخيرية والذرية، ومنها: أوقاف المساجد، والأوقاف التي ليس لها ناظر، أو اشترط ناظرها إسناد النظارة إلى الوزارة. كما أن الأمانة تتولى النظر على الأوقاف خلال فترة حلها أو سحب يد الناظر عنها. أما المادة الرابعة فقد نصت على سبل استثمار الأوقاف من تأسيس للشركات وتملك للعقارات... إلخ، والمادة الخامسة تحدثت عن تشكيل مجلس شئون الأوقاف. وتناولت المواد من السادسة إلى الثامنة اختصاصات هذا المجلس والسلطة العليا المشرفة على شئون الأوقاف، واقتراح السياسة العامة له، واعتماد تنظيمه ولوائحه الداخلية، ودورية اجتماعه (أربع مرات كل سنة)، وطريقة التصويت داخله، وأخذ القرارات بالأغلبية، وعمل سجل خاص ومحاضر للاجتماعات. أما المادة التاسعة فنصت على تولي الأمين العام الإدارة التنفيذية في الأمانة العامة للأوقاف ويساعده نواب له. ونصت المادة العاشرة على تشكيل لجان مجلس شئون الأوقاف، وهي: اللجنة الشرعية، ولجنة استثمار الموارد الوقفية، ولجنة المشاريع الوقفية. أما المادة الحادية عشر فتحدثت عن وجوب وجود حساب لكل وقف من الأوقاف تسجل فيه إيراداته ومصروفاته، مع عمل حساب ختامي إجمالي لإيرادات ومصروفات جميع الأوقاف.

3. ملامح إصلاح الوقف الكويتي وأثره على المجتمع المدني

تتمثل أهم انعكاسات عمليات إصلاح قطاع الوقف منذ تأسيس الأمانة العامة للأوقاف على المجتمع المدني في الكويت في الآتي:

(أ) صرف الربيع

تمثل كفاءة صرف ربيع الأوقاف لأي مؤسسة وقفية عمودها الفقري، وتعتبر معياراً أساسياً من معايير نجاحها؛ باعتبار أن الربيع الناتج هو ثمرة جهد للإدارة الناجحة في الاستثمار؛ فالعلاقة طردية بين النجاح من جهة، وقيمة عوائد الاستثمار من جهة أخرى.

وقد سعت الأمانة العامة للأوقاف في بداية نشأتها لوضع مجموعة من السياسات في هذا المجال أهمها: إشراك مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة بأوجه صرف الربيع، باعتبار أن عملية الصرف مسئولية جماعية. وإشراك ممثلين للأهالي في عملية الصرف، باعتبارهم أصحاب مصلحة فيه، ولأن الوقف عمل أهلي في تكوينه الأساسي. وترسيخ المؤسسة في عملية الصرف والابتعاد عن القرارات الفردية نهائياً. وتوزيع الربيع بشكل يراعي مقاصد وشروط الواقفين، ويحقق رسالة الوقف في تنمية المجتمع من جميع جوانبه. واتباع أكثر من طريقة - أوقنة - لتوزيع الربيع، وخلق آليات تكفل حسن التوزيع (توزيع مخاطر الصرف).

ب) الصناديق الوقفية

طورت الأمانة العامة للأوقاف عددًا من الصيغ كآليات لصرف الربيع، وأهمها الصناديق الوقفية. وقد جرى العرف على أن يكون الصندوق (Fund) أحد أدوات الاستثمار في السوق الاستثماري، ولكن الأمانة العامة للأوقاف أخذت "الاسم" وغيرت الاستعمال، فأصبح الصندوق الوقفي أحد قنوات الصرف. والصندوق الوقفي هنا هو: قالب تنظيمي داخل الهيكل المؤسسي للأمانة، يتمتع باستقلالية معقولة ضمن الأطر والنظم واللوائح العامة المنظمة لعمل الأمانة، وضمن قوانين الدولة ذات العلاقة. وللتعرف أكثر على هذا القالب التنظيمي الجديد، نعرض لمكوناته من خلال الآتي:

1 - 1 مجلس الإدارة: لكل صندوق وقفي مجلس إدارة؛ كل أعضائه من خارج الأمانة العامة للأوقاف، عدا مدير الصندوق. ويرأس المجلس أحد الوزراء السابقين من أصحاب الاختصاص. أما أعضاء المجلس فيمثلون منظمات المجتمع المدني، وبعض الجهات الحكومية ذات العلاقة، كما يمثلون الأهالي. ولمجلس الإدارة مطلق الصلاحية في صرف ربيع الأوقاف التي تخصصها له الأمانة، أو يقوم هو بجمعها. وهو الجهة العليا المشرفة على أعمال الصندوق.

1 - 2 أهداف الصندوق: لكل صندوق كل حسب اختصاصه ثلاثة أهداف: الأول هو صرف ريع الأوقاف المخصصة وفق الأهداف المرسومة له في قرار إنشائه، والثاني هو جمع الأوقاف والتبرعات لتوفير مصادر ريع للإنفاق على أغراض وأهداف الصندوق، والثالث هو القيام بدور التنسيق بين مؤسسات المجتمع المدني والأجهزة الحكومية والأهالي في مجال عمل الصندوق، وخلق أرضية مشتركة للعمل.

0 - 3 الإدارة التنفيذية: يتولى مدير يعينه الأمين العام للأمانة العامة للأوقاف بالتشاور مع مجلس الإدارة جميع الأعمال التنفيذية ويكون موظفاً على كادر الأمانة.

0 - 4 موارد الصناديق المالية: هي ما تخصصه الأمانة من ريع الأوقاف ذات العلاقة بعمل الصندوق، وريع ما يجمعه الصندوق من تبرعات وأوقاف، والرسوم التي تحصل عليها من بعض مشاريعها.

1 - 5 النظام اللائحي للصناديق: تتضمن هذا النظام وثيقة "النظام العام للصناديق الوقفية". وهذه الوثيقة تتكون من اثنين وثلاثين مادة، تتناول جميع أعمال الصناديق. وهناك نظم مالية وإدارية خاصة بعمل الصناديق وأهمها: "اللوائح الإدارية" للأمانة، وهي صادرة في طبعة عن الأمانة في سنة 1996م، والنظام العام للصناديق الوقفية ولائحته التنفيذية، وهو صادر في سنة 1996م، والنظام العام للمشاريع الوقفية وهو صادر في سنة 1996م.

وبالنظر في تجربة الصناديق الوقفية بالأمانة العامة للأوقاف نلاحظ أنها هدفت لتمثيل جميع ألوان الطيف السياسي والاجتماعي والمذهبي في الكويت. وقد نجحت الصناديق - نجحت نسبياً في تكوين ما يمكن أن نطلق عليه القطاع الرابع. فإذا كان القطاع الأول تمثله الحكومة، والثاني يمثلها القطاع الخاص، والثالث تمثله مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية (NGO's)، فقد نجحت

تجربة الصناديق في جمع أصحاب التوجهات الفكرية والأيدولوجية المختلفة على طاولة واحدة أولاً، وبشكل مؤسسي مستمر ثانياً (ليس اجتماعاً مؤقتاً)، وثالثاً وهو الأهم؛ أن هذا يتم تحت شعار إسلامي غير حزبي يمثل جانباً من تراث الأمة وتاريخها وهو نظام الوقف.

ج) المشاريع الوقفية

إذا كان المستثمر فرداً أو مؤسسة يتبع ما يسمى بتوزيع الاستثمارات لتقليل مخاطرها؛ فقد اتبعت الأمانة في سياستها للصرف هذا المبدأ؛ نظراً لحدثة تجربة الصناديق بكل مكوناتها، وخشية من تعثرها، وبالتالي عدم القدرة على صرف ريع الأوقاف، ومن ثم اتجه التفكير إلى إنشاء قناة أخرى للصرف يكون للأمانة (كأداة تنفيذية) دور أكبر في توجيهها فكانت "المشاريع الوقفية"؛ هي القناة المختارة، وهي شبيهة لحد كبير بالصناديق الوقفية، ولكنها تختلف عنها في الآتي:

1 - 1 أحياناً يكون لها لجنة إشراف، وأحياناً تدار مباشرة من الإدارة التنفيذية للأمانة.

1 - 2 هي أقل استقلالية؛ وإن كانت لها نظم ولوائح خاصة بها.

1 - 3 نطاق عملها وأهدافها محددة (رعاية طلبة العلم، الطالب المتفوق، رعاية الأيتام... إلخ)

د) لجان التنمية المجتمعية

الفكرة الأساسية في هذه اللجان هي أن تكون "المنطقة السكنية" محور عمل "اللجنة الوقفية". وقد هدفت هذه اللجان إلى جعل البعد الجغرافي (المنطقة السكنية) مرتكزاً للعمل، وهو ما يطلق عليها في الغرب (Community Foundation). وهدف مشروع هذه اللجان هو الإسهام في تغيير بعض القيم السائدة في المجتمع الكويتي وتحويله من مجتمع استهلاكي اتكالي على الدولة، إلى مجتمع يهتم

بمنطقته السكنية ويسعى لتطويرها والتخطيط لمستقبلها، مع العمل لإيجاد جهود مركزية أهلية، تتكون من المختار (العمدة)، ورئيس الجمعية التعاونية، وإمام المسجد الرئيسي في المنطقة؛ لتقوم كللجنة وقفية بتحديد احتياجات المنطقة ومخاطبة الجهات الحكومية والأهلية للمساهمة في تسييرها. ويتم منح كل لجنة مبلغاً متواضعاً نسبياً (8 - 10 آلاف دينار كويتي) سنوياً، لإدارة أمورها وتحفيز الآخرين على المساهمة معها.

وقد كان الهدف الرئيسي لمشروع التنمية المجتمعية هو الإسهام في دعم الولاء الوطني، وتحويل شعارات لمشاريع تفيد الوطن، وتزرع قيماً جديدة في نفوس أفراد المجتمع وتدفعهم إلى التفكير الحر والمبادرة الذاتية. ولم تتوافر لدينا حتى كتابة هذه السطور دراسات أو بيانات عما آل إليه مشروع اللجان الوقفية في التطبيق.

هـ) لجنة الوفاء

هي في حقيقتها لجنة للمساعدات المالية للأسر المحتاجة، وسُميت "لجنة الوفاء" لأنها تمثل اعترافاً من الناظر (الأمانة العامة للأوقاف) بفضل الوافد الذي أوقف أمواله لصالح الخير العام؛ وذلك بأن يتم الصرف من ربيع هذا الوقف على أقاربه المحتاجين. والوفاء كلمة تراعي إحساس المحتاج أكثر من كلمة المساعدات أو الإعانات، أو الأسر التي أخنى عليها الدهر!

4 - الاستثمار وتنمية الموارد البشرية

يمثل العائد على الاستثمار أحد أهم معايير كفاءة المؤسسة الاستثمارية وقفية كانت غير وقفية. إلا أن الاستثمارات الوقفية تستلزم بعض الاشتراطات الخاصة التي قد لا تفرض على المؤسسة الاستثمارية التجارية، ومن ذلك: الالتزام بالاستثمار المتوافق وغير المتعارض مع قواعد الشريعة الإسلامية. والبعد عن المخاطر واتباع ما يطلق عليه بالاستثمارات المحافظة Conservative Investments. والمزج بين السعي للحصول على أقصى عائد مالي والاستثمار في المجالات

التنموية التي قد لا تحقق عوائد مدرة (وإن كان هناك من يرى غير ذلك، ويرى التركيز على الاستثمار الذي يدر عائدات مالية مرتفعة لصالح الوقف دون النظر لطبيعة الاستثمارات). واختيار الاستثمارات طويلة الأجل نسبياً نظراً لديمومة الأعيان الوقفية، واستمرار مصادر صرفها وفق شروط الواقف، والبعد عن المضاربات قصيرة الأمد.

وفي فترة ما قبل إنشاء الأمانة العامة للأوقاف كان الاستثمار العقاري هو المسيطر في المحفظة الاستثمارية للأوقاف الكويتية؛ إذ كان يشكل أكثر من 90٪ من إجمالي الأصول. وكانت عوائده ضئيلة بالنسبة لإجمالي العوائد الأخرى. ولم تكن هناك استثمارات مالية سوى في بيت التمويل الكويتي وهو بنك يدار حسب نظم الشريعة الإسلامية وتمتلك الأمانة العامة للأوقاف نسبة 10٪ من رأس ماله إلى جانب ما للأوقاف من نسبة بسيطة في بنك فيصل الإسلامي في السودان، وبنك فيصل في بنغلاديش.

ومع إنشاء الأمانة العامة في سنة 1993م كانت مسألة ترتيب هذه المحفظة من الأولويات الأولى، وفي هذه الشأن تم الآتي:

1 - وضع استراتيجية استثمارية واضحة الأهداف، تحددت ضمنها مجالات الاستثمار على النحو التالي: الاستثمار العقاري لا يزيد عن 65٪ من إجمالي الأصول، واستثمار مالي لا يزيد عن 50٪، واستثمار صناعي لا يزيد عن 2٪، واستثمار خدمات لا تزيد عن 10٪.

• **التوزيع حسب العملات:** [دينار كويتي. النسبة مفتوحة بدون حد أقصى، دولار أمريكي: 35٪، وعملات أوروبية 10٪، وعملات آسيوية 5٪، وعملات دول مجلس التعاون الخليجي 5٪، بقية عملات دول الشرق الأوسط 5٪].

• التوزيع الجغرافي: [داخل الكويت بدون حد أقصى، وفي الولايات المتحدة الأمريكية 35٪، وأوروبا 10٪ وآسيا 5٪ والخليج 5٪ والشرق الأوسط 5٪].

2 - أهداف الاستثمار: (المحافظة على الأصول الوقفية، (تنمية رؤوس الأموال الوقفية) حماية قيمة الأصول الوقفية من التقلبات الاقتصادية، وتعظيم القدرة على إدراج الربح، وتأكيد نجاح الصيغة الاستثمارية الإسلامية في النشاط الاقتصادي.

3 - السياسات الاستثمارية: وهي نوعان:

أ- سياسات عامة للاستثمار، وتشتمل على منافسة القطاع الخاص وتنويع الاستثمارات وأدواتها.

ب سياسات خاصة، وتتمثل في تحديد سقف لكل استثمار، واختيار عملة نقدية، وموقع جغرافي محدد.

5- في تطوير الأداء المؤسسي

إذا كان الاستثمار والصرف جناحي المؤسسة الوقفية، فالبناء المؤسسي هو الإدارة التي تحمل هذين الجناحين اللذين يدفعانها للحركة على أرض الواقع.

وقد أولت الأمانة العامة للأوقاف البعد المؤسسي عناية كبيرة، وذلك من خلال وضع استراتيجية عامة ابتداء من سنة 1997م، حتى سنة 2005م، ثم تجددت بعد ذلك أكثر من مرة؛ وذلك سعياً لرسم الإطار العام لعمل الأمانة كمؤسسة وقفية من جميع النواحي، وبعيداً عن الإدارة الفردية المتغيرة بتغير الأفراد، والتي كثيراً ما تكون عرضة للانتكاس.

ومن خلال استعراض عناصر تلك الاستراتيجية يمكننا معرفة الملامح العامة للبناء المؤسسي للأمانة، على النحو الآتي:

أ. الرؤية: وهي الصورة التي تريد المؤسسة أن يراها الآخرون عليها. وتسعى الأمانة لتكون مؤسسة رائدة متميزة للإسهام في النهوض بالمجتمع الكويتي من خلال تفعيل نظام الوقف.

ب. الرسالة: وهي المهمة التي ترى الأمانة أنها مطالبة بإنجازها وتتمثل في مجموعة من الغايات والأهداف الاستراتيجية، ولكل غاية هدف أو أكثر تسعى لتحقيقه في ضوء حزمة من السياسات العامة: وهي الأطر والمرجعيات التي تحكم عمل المؤسسة.

أما بالنسبة للهيكل التنظيمي فقد سعت الأمانة لإيجاد هيكل تنظيمي مرن ومنضبط في نفس الوقت، ليقوم بالأعباء الملقة عليه. وما يميز هيكلها هو: قلة المستويات الإدارية والإشرافية. وقلة المواقع الوظيفية والبعد عن الأخطبوطية التي تميز هياكل المؤسسات الحكومية. والسعي للتكيف مع النظم الحكومية التي تلتزم بها الأمانة، ومع النظم الداخلية التي تضعها هي. والتركيز على كل قطاعات العمل مثل (الاستثمار - الصرف - الخدمات - الدعم). والتقليل من أعداد الموظفين قدر الإمكان، والتركيز على الكيف بدل الكم. ووضع الوصف الوظيفي وواجبات عمل كل موظف بشكل محدد ودقيق. والتقليل من حجم الدورة المستندية للعمل أفقياً ورأسياً.

6 - حصاد التجربة الكويتية في النهوض بالوقف والمجتمع المدني

مما سبق يتبين لنا أن جهود الأمانة للنهوض بالوقف في الكويت قد أسفرت عن نتائج إيجابية كثيرة، كما أن لها بعض السلبيات المؤسفة. وقد أشرنا إلى بعضها في سياق تحليل تلك الجهود. وكان للنجاحات التي أحرزتها الأمانة انعكاسات إيجابية أيضاً على مؤسسات المجتمع المدني في الكويت. وبشكل إجمالي يمكن القول أن أهم سمات هذه التجربة يتمثل في: كثافة الإنجاز المؤسسي. والاستجابة المرنة لمتغيرات الواقع. والموازنة بين الأصالة والتجديد. واستيعاب

النظام المؤسسي للعاملين، مع التركيز على الأبعاد المؤسسية وليس على الأشكال المؤسسية. والتأهيل العلمي والتركيز على الاحتراف التخصصي للكوادر العاملة بالأمانة. وترسيخ قيم التضامن والتعاون ودعم مؤسسات المجتمع المدني، وتعزيز المجال المشترك بين المجتمع والدولة على أسس تعاونية مستندة إلى تراث العمل الخيري بشكل عام، والوقفي بشكل خاص.

3. تحديات تواجه الوقف والمجتمع المدني

لا وجه للمقارنة بين التجربتين المصرية والكويتية في إصلاح الوقف وتفعيل علاقته على نحو إيجابي بمؤسسات المجتمع المدني. فلكل منهما سياقه الخاص. وأوجه الشبه بينهما باهتة، وتكاد لا ترى بالعين المجردة. والحاصل هو أن نظام الوقف وعلاقته بالمجتمع المدني في مصر في أزمة ممتدة ومزمنة، في حين لا يمكننا الحديث عن أزمة مماثلة في حالة الكويت.

إن المشكلات التي يعاني منها نظام الوقف في علاقته بالمجتمع المدني في كل من مصر والكويت؛ تعاني منها أيضاً أغلب أوقاف بلدان عالمنا الإسلامي. وبعض هذه المشاكل يرجع إلى قلة الاهتمام بإصلاح نظام الوقفي مراحل تاريخية سابقة، وبعضها الآخر يرجع إلى أسباب قانونية وإدارية واقتصادية. وكانت المحصلة النهائية لهذه المشاكل هي:

1- تدني فاعلية نظام الوقف في الواقع المعاصر للمجتمعات الإسلامية، وضمور علاقته بمؤسسات المجتمع المدني التقليدي والحديث. ورغم التباين الملحوظ بين كل من حالتي مصر والكويت، إلا أن ما يقال عنها في جملتها ينطبق بدرجة أو بأخرى على بقية بلدان العالم الإسلامي فيما يتعلق بأوضاع المجتمع المدني وعلاقته بالوقف فيها.

2- قصور أساليب استثمار الممتلكات الموقوفة، وتركزها في المجال العقاري بصفة أساسية؛ الأمر الذي يفوت على الأوقاف كثيراً من الفرص الاستثمارية التي

تعود بالنفع على الأعيان الموقوفة من ناحية، وعلى المصارف المخصصة لها من ناحية أخرى، إلى جانب مشكلة ضياع كثير من الممتلكات الموقوفة والاستيلاء عليها في فترات سابقة، وعدم رجوعها إلى الوقف وضعف الجهود الرسمية المبذولة من أجل إرجاعها.

3- شيوخ صورة نمطية سلبية عن الأوقاف في الوعي الاجتماعي العام، ولدى النخب المثقفة وقادة الرأي وصناع القرار بوجه خاص، وهذه الصورة تختزل الأوقاف في إطار "ديني" ضيق، وتنفي أية صلة أو دور لها في مجالات الحياة الأخرى، وخاصة بمؤسسات المجتمع المدني. كما تلتصق هذه الصورة بالأوقاف كثيرًا من الأوصاف السلبية، وتصورها على أنها [مال سايب] وعنوان للتخلف والإهمال. ومثل هذه الانطباعات تشكل عقبة في مواجهة أية جهود تسعى لإصلاح الأوقاف أو النهوض بها.

4- غياب التخطيط العلمي المنظم لقطاع الأوقاف في معظم البلدان الإسلامية، واستمرار تسييره بطريق تقليدية، دون اهتمام بتوفير الكفاءات الوظيفية المؤهلة لوضع الخطط ومتابعتها وتطويرها.

5- إن سياسات الدولة الحديثة في عالمنا الإسلامي، بما في ذلك مصر والكويت تجاه نظام الأوقاف بصفة خاصة، وتجاه العمل الخيري الموروث بصفة عامة، قد أفضت إلى نتائج سلبية متعددة، ومن أهمها أنها نقلت قطاع الوقف بفعالياته ومؤسساته من الحيز الاجتماعي التلقائي، إلى الحيز الحكومي البيروقراطي على المستويين القانوني والمؤسسي. وكانت المحصلة هي أن تهيمش أو إهمال قطاع الأوقاف نتيجة تلك السياسات، ونتيجة أيضًا لعدم وجود جهود إصلاحية جادة للنهوض بهذا القطاع من داخله (مع استثناء محدود للتجربة الكويتية)، ووفقًا لطبيعته وخصائصه الذاتية؛ لكل ذلك ضمرت مساهمات الأوقاف وغيرها من أدوات العمل الخيري الموروث، بقدر ما اتسع المجال أمام صيغ وافدة من أشكال

العمل التطوعي أو غير الهادف إلى الربح.

ورغم كل ما سبق؛ فإن أنظمة الأوقاف في عالمنا الإسلامي لا تزال على قيد الحياة، ولا تزال قابلةً للبقاء والعطاء، ويمكن تطويرها وفق أحدث الأساليب والنظم الإدارية وذلك باعتماد مبادئ الشفافية والمحاسبة، والرقابة، والتخطيط العلمي، وإشراك المؤسسات الأهلية في ذلك، وإعطاء قدر أكبر من "الاستقلالية" لمؤسسات المجتمع المدني وتحريرها من مشكلات الروتين الحكومي وربطها بالوقف، وإعادة هيكلتها في صيغ جديدة تتلاءم مع متغيرات الحياة الاجتماعية والاقتصادية. وكل هذه الإصلاحات تتطلب ضرورة إعادة النظر في الأطر القانونية المنظمة للأوقاف في الوقت الراهن، مع بذل كثير من الجهود لإعادة الاعتبار لنظام الوقف وتجديد ثقة المجتمع فيه، وهذا هو التحدي الكبير الذي يتطلب بذل كثير من الجهد العلمي والعملية والإعلامية والتعليمية في آن واحد.