مؤسسات العمل الخيري وضرورات إصلاح نظام الوقف في مصر

د. إبراهيم البيومي غانم

ورقة عمل رقم (١٤٤)
فبراير ٢٠٠٩

د. إبراهيم البيومي غانم هو خبير بقسم بحوث وقياسات الرأي العام بالمركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، القاهرة.

ملخص

تناقش هذه الدراسة سبل تفعيل وتطوير نظام الوقف في مصر، والذي ظل لقرون طويلة مصدرا من مصادر التنمية المستدامة في مصر وفي غيرها من المجتمعات العربية والإسلامية، والركيزة المادية والمعنوية لبناء ودعم ما يطلق عليه بالتعبير المعاصر مؤسسات المجتمع المدني. وتشير الخبرة التاريخية لهذا النظام إلى أن فعاليات الوقف قد غطت مختلف المجالات العلمية والتعليمية، والصحية، والخدمية، وحتى الترفيهية. وتبحث هذه الدراسة في سبل تفعيل وتطوير نظام الوقف حتى يمكنه النهوض بدوره الفعال في مواجهة التحديات التنموية التي يعاني منها المجتمع. والسؤال الرئيسي الذي تتناوله الدراسة هو: هل قانون الوقف المصري المعمول به، أو قانون الجمعيات الأهلية الحالي يسمح بإنشاء مؤسسات خيرية ذات نفع عام أم لا؟ وإذا كان أي من القانونين—أو غيرهما—يسمح بذلك فما هي الإجراءات التي يجب القيام بها؟ وإلى أي مدى تتوافر الحماية القانونية والقضائية لتلك المؤسسات عند إنشائها، وتكفل لها الفاعلية أثناء عملها، وتنظم انتهاءها. وللإجابة عن هذه الأسئلة، تتبع الدراسة منهجية مقارنة لمعرفة أوجه الشبه والاختلاف بين قوانين الوقف، والجمعيات الأهلية، والمؤسسات الخيرية في كل من مصر، وتركيا، وإيران، وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية.

Abstract

This study discusses ways of reviving and improving the system of waqfs (endowments) in Egypt, a longtime source of sustainable development in Arab and Muslim communities and a forerunner of what are contemporarily known as civil society organizations. Historical experience also shows that this system once played a vital role in such areas as science, education, health, services and even entertainment. With this in mind, the study sets out to explore ways of bringing the system of waqfs to its past glory in an attempt to once again make it a main pillar of public interest and development. Specifically, the study addresses the following questions: Does the current waqf law, association law or other laws, allow the establishment of charity organizations for public interest? If yes, what are the required procedures and to what extent these organizations are afforded legal and judicial protection during establishment, operation and closure? To answer these questions, the study reviews the legal framework regulating these organizations in Egypt, drawing a comparison with the cases of Turkey and Iran, as well as the laws applied in the UK and the US.

مقدمة

وصل نظام الوقف في مصر ونحن في مطلع القرن الحادي والعشرين إلى حالة تفرض أن تمتد إليه يد الإصلاح والتطوير، وبخاصة في علاقته بالمؤسسات الخيرية العاملة التي تسهم في تحقيق النفع العام، وتشارك في رفع المعاناة عن الفئات الضعيفة والمهمشة، وتسعى لدعم جهود التنمية التي تبذلها الدولة. وفي ضوء ذلك فإن الموضوع الرئيسي لهذه الدراسة هو البحث فيما يمكن عمله من أجل إصلاح نظام الوقف، وتفعيل دوره في خدمة المجتمع بشكل عام، وفي دعم مؤسسات العمل الخيري ذات النفع العام بشكل خاص.

إن مؤسسات العمل الخيري بمختلف أنماطها تدخل ضمن التكوين المؤسسي للمجتمع المدني بمفهومه المعاصر. وثمة ثلاثة معايير تميز ـــ مجتمعة ـــ مؤسسات العمل الخيري عن غيرها من مؤسسات المجتمع المدني: الأول هو المعيار القانوني ويعني أن تكون المؤسسة خاضعة لأحد القوانين المعنية بتنظيم الأعمال التطوعية. والثاني هو المعيار الاقتصادي ويعني أن المؤسسة تقدم خدماتها بدون مقابل (التعليم، أو الصحة، أو الرعاية الاجتماعية لفئات خاصة، أو الدفاع عن حقوق معينة، أو فئات اجتماعية ما ...)، أو إنها تقدم تلك الخدمات بأسعار أقل من أسعار السوق وبنفس الجودة، أو تقدم خدماتها بأسعار السوق، ولكن ليس بهدف تحقيق الربح وإنما لتعيد إنفاق العائد من أجل توفير بعض الخدمات، أو القيام بنشاطات أخرى لصالح المجتمع دون مقابل مادي. أما المعيار الثالث فهو المعيار الاجتماعي ويعني أن تكون الخدمات والنشاطات التي تقدمها مؤسسات العمل الخيري ذات أولوية متقدمة بالنسبة للمستفيدين منها، ويمكن التعرف على ذلك بدراسات ميدانية تستقصي آراء المستفيدين والخبراء بشأن الحاجات وترتيب الأولويات وفق معايير موضوعية.

وفي ضوء ما سبق، فإن العمل الخيري ليس مرادفا "للعمل الإغاثي" أو "الإحسان" العاجل أو المؤقت الذي يقتصر على تقديم تبرعات عينية أو نقدية لبعض المعوزين، أو لذوي الخصاصة من الفقراء والمهمشين، أو لبعض الفئات الاجتماعية التي تصيبها الشدائد والأزمات، فضلا عن أنه ليس مرادفا للعمل "الديني" بالمعنى الضيق الذي يهدف إلى النجاة الفردية وتزكية النفس؛ فكل هذه المعاني تدخل في تكوين الحقل الدلالي لمفهوم "العمل الخيري" الذي هو بالأساس عمل إصلاحي، وتحرري، وتنموي، بل وإبداعي أيضا؛ من حيث إنه يطرح الطمأنينة والصفاء في الأنا الفردية والأنا الجماعية، ويستثير الهمم من أجل المنافسة والسبق في إدراك "النفع المشترك" أو "المصلحة العامة". والمصلحة بمعناها الشامل هي مقصد مقاصد الشريعة، والعمل الخيري هو أحد المقاصد الفرعية التي تسهم في تحقيق هذا المقصد.

إن هناك اهتماما متزايدا في الواقع الاجتماعي المعاصر بكيفية مشاركة رأس المال في تقديم الخدمات العامة وحل المشكلات التي تواجه المجتمع، وهو ما يطلق عليه "الوظيفة الاجتماعية للملكية الخاصة". وينصب قسم من هذا الاهتمام على نظام "الوقف الخيري الإسلامي" من أجل استعادة دوره في تنمية المجتمع ومساندة الدولة. وقد بدأت علامات هذا الاهتمام تظهر في بعض البلدان العربية والإسلامية في صور شتى من المبادرات

الفردية والجماعية التي تؤسس أوقافا جديدة، وتهدف للإسهام في دعم جهود التنمية، وتلبية احتياجات معاصرة وراهنة. ويتجلى هذا الاهتمام أيضا في التوجهات الأهلية وبعض الجهود الحكومية (العربية والإسلامية) التي ترمي لإصلاح نظام الوقف الموروث من مختلف جوانبه الإدارية والقانونية والاقتصادية حتى يمكنه النهوض بدوره الفعال الذي ترجمته الممارسات التاريخية على أرض الواقع في معظم فترات العصور السابقة، وحتى يمكنه الإسهام في شد أزر الدولة والمجتمع معا في مواجهة التحديات التنموية التي تواجههما معا.

وتشير الخلاصة التاريخية لنظام الوقف إلى أنه كان قاعدة مادية ومعنوية لبناء ودعم ما نطلق عليه بتعبيراتنا المعاصرة **مؤسسات المجتمع المدني**، كما كان مصدرا من مصادر **التنمية المستدامة** في مصر وفي غيرها من مجتمعاتنا العربية والإسلامية. وتشير الخبرة التاريخية لهذا النظام كذلك إلى أن فعاليات الوقف قد غطت مختلف المجالات العلمية والتعليمية، والصحية، والخدمية، وحتى الترفيهية. والذي لا يقل أهمية عن هذا وذاك هو أن نظام الوقف كان أحد الابتكارات المؤسسية الإسلامية التي جسدت الشعور الفردي بالمسئولية الجماعية، ونقلت هذا الشعور من المستوى الفردي الخاص إلى المستوى الجماعي العام، وذلك بملء الإرادة الحرة للمتبرعين من مؤسسي الأوقاف، ومن ثم يمكن القول إن مهمات التنمية كانت مسئولية مشتركة بين المجتمع بفعالياته المختلفة، والدولة بمؤسساتها وأجهزتها المتنوعة.

ولكن عقود القرن المنصرم شهدت تراجعا في الاهتمام بنظام الوقف في كثير من البلدان العربية والإسلامية ومنها مصر. وكان لهذا التراجع أسباب شتى لا يتسع المجال هنا للحديث عنها. بيد أن التطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي مرت بها مجتمعاتنا على مدى النصف الأخير من القرن العشرين أفضت في السنوات الأخيرة إلى استئناف التنقيب عن البنى المؤسسية الموروثة، والتفتيش في مخزونها التاريخي، وفي مقدمتها نظام الوقف الإسلامي؛ سعيا لتجديد المعرفة به، وتحليل مكوناته، واستيعاب دروسه للاستفادة بإيجابياتها وتفادي سلبياتها، وفتحا لأبواب الاجتهاد بشأن تجديده بمنهجية معاصرة تهدف إلى إدماج نظام الوقف، وغيره من النظم الموروثة في سياسات التنمية.

والسؤال الرئيسي هنا هو: هل قانون الوقف المصري المعمول به، أو قانون الجمعيات الأهلية الحالي، يسمح—أي منهما—بإنشاء مؤسسات خيرية ذات نفع عام أم لا؟ وإذا كان أي من القانونين—أو غيرهما—يسمح بذلك فما هي الإجراءات التي يجب القيام بها؟ وإلى أي مدى تتوافر الحماية القانونية والقضائية لتلك المؤسسات عند إنشائها، وتكفل لها الفاعلية أثناء عملها، وتنظم انتهاءها.

إن المنهجية المقارنة تساعدنا في استخلاص أهم عوامل فعالية المؤسسات الخيرية؛ وسنحاول ذلك من خلال معرفة أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بين قوانين الوقف، والجمعيات الأهلية، والمؤسسات الخيرية في تجارب متنوعة في كل من: مصر، وتركيا، وإيران، وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية.

وفي ضوء ما سبق تنقسم الدراسة إلى ما يلي. أولا: الإطار القانوني للعمل الخيري ومؤسساته في مصر، ويتناول لمحة عن النظم القانونية للعمل الخيري ومؤسساته في مصر (الجمعيات الأهلية، والجمعيات ذات النفع العام، والمؤسسات الأهلية، والوقف)، وأهم السمات الحالية لتلك النظم والمؤسسات. ثانيا: مقارنة بين نظام الوقف ومؤسسات العمل الخيري (حالات مصر وتركيا وإيران)، وقوانين العمل الخيري ومؤسساته في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية. وأخيرا الخاتمة، وتتضمن أهم الاستنتاجات والاقتراحات التي تهدف إلى تطوير آفاق العمل الوقفي/الخيري في مصر، انطلاقا من إصلاح منظومة القوانين الوقفية القائمة.

أولا: الإطار القانوني للعمل الخيري ومؤسساته في مصر

يأخذ العمل الخيري—بالمعنى المشار إليه آنفا—أشكالا متنوعة في التطبيق؛ بعضها تلقائي غير منظم، ويشمل الصدقات، والتبرعات، والزكوات، والكفارات ... إلخ، وبعضها مؤسسي له هيكل رسمي (تنظيمي ووظيفي) يحكمه قانون من قوانين الدولة.

وينظم العمل الخيري المؤسسي في مصر—في الواقع الراهن—عدد من القوانين أهمها: قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، وبعض مواد القانون المدني (رقم ٤٧ لسنة ١٩٤٩ وتعديلاته) المتعلقة بالشركات المدنية، وقانون أحاكم الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ وتعديلاته، وعدد من المراسيم والقوانين الأخرى التي صدرت تباعا غداة قيام ثورة ١٩٥٢ لتنظيم الوقف. وسنتناول هذه الأطر القانونية من الأحدث فالأقدم على النحو الآتي:

١ـ قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية (٨٤ لسنة ٢٠٠٢)

حدد قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢[١] ثلاثة أشكال تنظيمية للعمل وفقا لأحكامه هي: الجمعية الأهلية (م/١ ـ م/٤٧)، والجمعية ذات النفع العام (م/٤٨ ـ م/٥٣)، والمؤسسة الأهلية (م/٥٥ ـ م/٦٤). وتندرج هذه الأشكال ضمن مفهوم "العمل الخيري" بدرجات متفاوتة، على النحو الذي سبق بيانه في مقدمة هذه الدراسة.

أـ الجمعية الأهلية

عرفت م/١ من قانون الجمعيات المذكور الجمعية بأنها "... كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة، أو غير معينة، تتألف من أشخاص طبيعيين، أو أشخاص اعتبارية، أو منهما معا، لا يقل عددهم في جميع الأحوال عن عشرة؛ وذلك لغرض غير الحصول على ربح مادي". وينظم تأسيس الجمعية وكيفية عملها باقي المواد الواردة في الفصول من الأول إلى الرابع من هذا القانون، وأهمها: م/٢ التي تشترط لإنشاء الجمعية وجود نظام أساسي

[١] انظر القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزيرة التأمينات والشئون الاجتماعية (قطاع الشئون الاجتماعية) رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٢، إعداد ومراجعة أحمد محسن بحيري وكريمة السيد إبراهيم (القاهرة: وزارة التجارة والصناعة، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ط ٧ـ ٢٠٠٧).

مكتوب وموقع عليه من المؤسسين، وم/٦ التي تنص على أن تلتزم الجهة الإدارية بقيد ملخص النظام الأساسي للجمعية في السجل الخاص المعد لذلك خلال ستين يوما من تاريخ قيام ممثل جماعة المؤسسين بتقديم طلب القيد ... وتثبت الشخصية الاعتبارية للجمعية بإجراء هذا القيد، أو بمضي ستين يوما من تاريخ قيام ممثل جماعة المؤسسين بتقديم طلب القيد مستوفيا، أيهما أقرب. وم/١١ التي نصت على حق الجمعية في أن تعمل في الميادين المختلفة لتنمية المجتمع، "ويجوز للجمعية بعد أخذ رأي الاتحادات المختصة وموافقة الجهة الإدارية أن تعمل في أكثر من ميدان".

ونصت م/١٣ على الإعفاءات الضريبية التي تتمتع بها الجمعية، وهي: الإعفاء من رسوم التسجيل والقيد، ورسوم التصديق على التوقيعات، والإعفاء من ضرائب ورسوم الدمغة المفروضة حاليا والتي تفرض مستقبلا على جميع العقود والتوكيلات والمحررات والأوراق المطبوعة والسجلات وغيرها، والإعفاء من الضرائب الجمركية والرسوم المفروضة على ما تستورده من عدد وأجهزة وأدوات إنتاج، وكذلك على ما تتلقاه من هدايا وهبات ومعونات من الخارج ... وإعفاء العقارات المبنية المملوكة للجمعية من جميع الضرائب العقارية، واعتبار التبرعات التي تقدم للجمعيات تكليفا على دخل المتبرع بما لا يزيد عن ١٠% منه.

وبالنسبة لمصادر تمويل الجمعية، لم ينص القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ على الوقف كأحد مصادر تمويل الجمعيات، فقط نصت م/١٧ منه على حق الجمعية في تلقي التبرعات، وجمعها من الأشخاص الطبيعيين ومن الأشخاص الاعتبارية (المحلية والأجنبية)، بموافقة الجهة الإدارية، وسردت م/١٨ منه مصادر تمويل الجمعية التي يجوز لها أن تستعين بها في سبيل تحقيق أغراضها ودعم مواردها المالية، وحصرتها في: المشروعات الخدمية، والإنتاجية، والحفلات، والأسواق الخيرية، والمعارض، والمباريات الرياضية".[٢]

وحددت لائحة النظام الأساسي للجمعية—وهي معتمدة من الجهة الإدارية—موارد الجمعية في: اشتراكات الأعضاء، والتبرعات ـ الهبات ـ الوصايا ـ الهدايا ـ المعونات، والإعانات الحكومية، والموارد الأخرى التي يوافق عليها مجلس الإدارة، وحصيلة إقامة الأسواق الخيرية والمعارض والمباريات الرياضية، والعائد من استثمار أموالها، أو من مشاريعها الإنتاجية والخدمية. كما حددت اللائحة ذاتها طريقة استغلال الجمعية لمواردها، ومن ذلك: أن تودع الجمعية أموالها باسمها الذي قيدت به لدى بنك من البنوك، ولها أن "تستثمر فائض إيراداتها في مجالات مرجحة الكسب، تضمن لها الحصول على مورد ثابت، أو أن تعيد توظيفها في مشروعاتها الإنتاجية والخدمية، وفقا لأحكام م/٥٩ من اللائحة التنفيذية،[٣] ومن أهم أحكامها أنه "لا يجوز الاستثمار أو إعادة الاستثمار في أي من المشروعات الإنتاجية أو الخدمية بما يجاوز (٥٠%) من فائض الميزانية السنوية، إلا بموافقة الجمعية العمومية، وفي جميع الحالات يمتنع على الجمعية الدخول في مضاربات مالية".[٤]

---

[٢] المرجع السابق، ص ١١.

[٣] انظر اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، في المرجع السابق، ص ٧٧.

[٤] المرجع نفسه، ص ٧٧.

ب- الجمعية ذات النفع العام

حدد القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ الفرق بين "الجمعية الأهلية"، و"الجمعية ذات النفع العام" في م/٤٩ منه؛ حيث نصت على أن "كل جمعية تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة عند تأسيسها، أو بعد تأسيسها يجوز إضفاء صفة النفع العام عليها بقرار من رئيس الجمهورية..."، ونصت م/٥٠ على أن "تحدد بقرار من رئيس الجمهورية امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الجمعيات التي تضفى عليها صفة النفع العام، وعلى وجه الخصوص عدم جواز الحجز على أموالها كلها أو بعضها، وعدم جواز اكتساب تلك الأموال بالتقادم، وإمكانية نزع الملكية للمنفعة العامة لصالحها؛ تحقيقا للأغراض التي تقوم عليها الجمعية". هذا هو الفرق الأساسي بين "الجمعية"، و"الجمعية ذات النفع العام". وأضافت م/٥١ من القانون المذكور فرقا آخر يتمثل في أن لوزير الشئون الاجتماعية (التضامن) أن يعهد إلى إحدى الجمعيات ذات النفع العام بإدارة مؤسسة تابعة للوزارة، أو لغيرها من الوزارات أو الوحدات المحلية، بناء على طلبها، أو تنفيذ بعض مشروعاتها أو برامجها، وفي هذه الحالة تعتبر أموال الجمعية أموالا عامة".[٥] وقد جرى إضفاء صفة "جمعية ذات نفع عام" على ١٩٢ جمعية في الفترة من ٢٠٠٣/١٠/٢٩ إلى ٢٠٠٧/٢/١١؛[٦] أي بمتوسط ٥٠ جمعية سنويا.

ج- المؤسسة الأهلية

بالنسبة لـ"المؤسسة الأهلية"، وهي النمط الثالث من أنماط العمل الخيري التي نظمها القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢؛ نصت م/ ٥٦ منه على أن "تنشأ المؤسسة الأهلية بتخصيص مال لمدة معينة، أو غير معينة، لتحقيق غرض غير الربح المادي ...".[٧]

ونصت م/٥٧ من القانون نفسه على أن "يكون إنشاء المؤسسة الأهلية بواسطة مؤسس واحد، أو مجموعة من المؤسسين من الأشخاص الطبيعيين، أو الأشخاص الاعتبارية، أو منهما معا، ويضع المؤسسون نظاما أساسيا يشمل على الأخص البيانات الآتية: (أ) اسم المؤسسة ونطاق عملها الجغرافي، ومقر مركز إدارتها بجمهورية مصر العربية؛ (ب) الغرض الذي تنشأ المؤسسة لتحقيقه؛ (ج) بيان تفصيلي للأموال المخصصة لتحقيق أغراض المؤسسة؛ (د) تنظيم إدارة المؤسسة بما في ذلك تعيين رئيس وأعضاء مجلس الأمناء، وطريقة تعيين المدير. كما يجوز إنشاء المؤسسة بسند رسمي، أو بوصية مشهرة؛ يعد أيهما في حكم النظام الأساسي للمؤسسة، بشرط اشتماله على البيانات المنصوص عليها في الفقرة السابقة ...".[٨]

وتثبت الشخصية الاعتبارية للمؤسسة الأهلية طبقا لنص م/٦٠ من قانون الجمعيات المذكور اعتبارا من اليوم التالي لقيد نظامها الأساسي أو لقيد ما في حكمه، ويتم القيد بالجهة الإدارية بناء على طلب منشئ المؤسسة أو

[٥] القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، مرجع سابق، ص ٢٠.
[٦] الوقائع المصرية، أعداد متفرقة خلال الفترة أكتوبر ٢٠٠٣ - فبراير ٢٠٠٧.
[٧] القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، مرجع سابق، ص ٢١.
[٨] القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، مرجع سابق، ص ٢١.

رئيس مجلس الأمناء، أو الشخص المعين لتنفيذ الوصية". ويكون لكل مؤسسة أهلية مجلس أمناء يتولى إدارتها، ويمثلها أمام القضاء وقبل الغير (م/٦٠- م/٦١)، ويجوز للمؤسسة أن تتلقى أموالا من الغير بعد موافقة وزير الشئون الاجتماعية على ذلك، وعلى الشروط التي قد يضعها مقدم المال (م/٦٢).

وأوضحت اللائحة التنفيذية للقانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ أن تخصيص المال لمؤسسة أهلية يجوز أن يكون عقارا أو منقولا، ويشترط في العقار عدة شروط أهمها: (أ) الملكية التامة بجميع خصائصها. (ب) أحد خصائص حق الملكية: من استعمال، أو استغلال، أو حق التصرف في الرقبة. (ج) حقوق المنتفع بالعقار أيا كان السند القانوني لذلك كالهبة أو الوصية أو غيرها. (د) حقوق المستأجر على العقار في حدود ما هو مقرر قانونا في أحكام عقد الإيجار؛ وذلك بما لا يزيد عن مدة الإجارة القانونية أو الاتفاقية بحسب الأحوال". أما التخصيص على المنقول فيرد على نوعين من الأموال: (أ) النقود، بما في ذلك عوائد الاستثمار واستغلال العقارات أو المنقولات (ب) القيم المنقولة كالسندات والأسهم والحصص والأوراق المالية أو التجارية بصفة عامة، وشهادات الاستثمار والإيداع وأذون الخزانة وسنداتها، أو عائد أي من هذه القيم سواء أكانت مصرية أو أجنبية.[٩]

ويتضح مما سبق أن "المؤسسة الأهلية" التي نص عليها القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ تشبه إلى حد كبير الوقف الخيري الإسلامي؛ فقد لاحظنا أنها تقوم على تخصيص أموال، لمدة معينة أو غير معينة، للإنفاق على منافع عامة مختلفة، ولا تهدف إلى الربح. وبالرغم من أن نصوص القانون لم تشترط صراحة أن يكون الإنفاق من حاصل الريع أو العوائد أو الأرباح التي تدرها الأموال المخصصة للمؤسسة، إلا إنه ليس في قانون الجمعيات نفسه ما يمنع من ذلك؛ وربما جاء الغموض متعمدا في هذا الشأن تجنبا لحدوث تداخل بين "الوقف" الذي تختص به وزارة الأوقاف،[١٠] و"المؤسسة الأهلية" التي تخضع لوزارة التضامن.

٢ ـ الشركة المدنية

تعتبر الشركة المدنية أحدث الأشكال ظهورا في ميدان العمل الخيري في مصر. وقد جاء ظهور هذا النمط كنوع من التحايل على القيود التي فرضها قانون الجمعيات القديم رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤، والتي لا يزال يفرض بعضها القانون الجديد رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

عرفت م/٥٠٥ من القانون المدني[١١] الشركة المدنية بأنها "عقد بمقتضاه يلتزم شخصان أو أكثر بأن يساهم كل منهما في مشروع مالي بتقديم حصة من مال، أو عمل؛ لاقتسام ما ينشأ عن هذا المشروع من ربح أو خسارة". والشركة التي لا تحترف عملا تجاريا هي شركة مدنية؛ كأن تحترف القيام بالأعمال المدنية كاستثمار زراعي، وشراء العقارات بقصد استثمارها، ونشر التعليم، والأعمال الفنية والرياضية. وبهذا المعنى تأخذ الشركة المدنية

---

[٩] المرجع السابق، ص ١٠١.

[١٠] اكتسبت وزارة الأوقاف هذا الاختصاص طبقا للقوانين السارية، وبخاصة تلك التي صدرت في أعقاب ثورة يوليو ١٩٥٢، ولمزيد من التفاصيل انظر: إبراهيم البيومي غانم، الأوقاف والسياسة في مصر (القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٨) ص ٤٥٨ ـ ٤٩٩.

[١١] عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٤).

شكلين: إما أن تكون شركة ذات مضمون مدني، وإما أن تكون ذات مضمون تجاري. ولم يصدر حتى الآن قانون ينظم طريقة إشهار الشركة ذات المضمون المدني في مصر.

نصت م/٥٠٦ من القانون المدني أيضا على أنه "تعتبر الشركة بمجرد تكوينها شخصا اعتباريا، ولكن لا يحتج بهذه الشخصية قبل الغير إلا بعد استيفاء إجراءات الشهر التي يقررها القانون". ونظرا لعدم صدور القانون الذي ينظم عملية الإشهار هذه، فإنه لا يمكن للشركة المدنية أن تحتج بشخصيتها على الغير إلا إذا اتخذت شكل شركة تجارية. وطبقا لهذه النصوص نشأت عدة شركات مدنية للعمل في المجال العام (الاجتماعي والسياسي والحقوقي)، ومنها: مركز دراسات المرأة الجديدة (١٩٩١)، ومركز دراسات المرأة معا (١٩٩١)، والمركز المصري لحقوق المرأة (١٩٩٦)، والبرنامج العربي لنشطاء حقوق الإنسان (١٩٩٧)، والمركز العربي لاستقلال القضاء (١٩٩٧).

وثمة ثلاث مشكلات تعوق الصيغ الثلاثة (الجمعية ـ الجمعية ذات النفع العام ـ المؤسسة الأهلية)، كما تعوق الشركات المدنية المشار إليها، عن الفاعلية في الواقع، وهي:

١ـ مشكلة ضعف مصادر التمويل.

٢ـ مشكلة الخضوع لسلطة الجهة الإدارية.

٣ـ مشكلة الانفصال عن الاحتياجات المحلية المجتمعية.

وتلك المشكلات الثلاث مترابطة؛ فقصور التمويل يدفع الجمعيات إلى سلوك أحد سبيلين الأول: هو انتظار العون الحكومي من وزارة التضامن، وهذا العون الذي تقدمه الوزارة محدود، ولا يجاوز في المتوسط ٣٠٠٠ جنيها مصريا سنويا لكل جمعية من الـ٢٤ ألف جمعية، والسبيل الثاني هو: التطلع إلى العون الخارجي الذي يأتي محملا بشروط كثيرة تؤثر سلبيا على عمل الجمعية أو المؤسسة، فضلا عن أن الحصول على تمويل أجنبي لابد أن يكون بموافقة الجهة الإدارية (وزارة التضامن)، ومن هنا تجد هذه الجهة الفرصة مواتية ـــ أحيانا ـــ للتوسع في فرض هيمنتها على الجمعية، وغالبا ما تتمخض هاتان المشكلتان عن المشكلة الثالثة وهي عزلة الجمعية أو المؤسسة أو الشركة المدنية عن الاحتياجات المحلية، أو الاضطرار للعمل وفق أجندة لا تمثل أولوية متقدمة بالنسبة للمستفيدين من خدماتها.

إن نظام الوقف ـــ إذا توافرت له شروط الفعالية ـــ كفيل بالتغلب على تلك المشكلات الثلاثة؛ من حيث إنه يوفر مصدرا للتمويل يتسم بثلاث سمات أساسية هي أنه: **مستمر**؛ بحكم تأبيد الوقف الخيري على أرجح الأقوال، وتجدده بإضافة أوقاف خيرية تنشئها الأجيال المتعاقبة إذا أخذنا بالرأي الذي يرى تأقيته بمدة زمنية معينة، وهو مصدر **مستقل** بحكم أنه يأتي بمبادرة اجتماعية حرة من الأفراد أو المجموعات، أو الشركات، وهو أيضا مصدر **مستقر** لاعتماده على أصول اقتصادية تتمتع بدرجة ثبات عالية، ودرجة مرونة منخفضة في الاستجابة لتقلبات السوق.

٣ـ الوقف الخيري

يعتبر قانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦[١٢] من أقدم القوانين (الحديثة) للعمل الخيري في مصر، وعلى منواله نسجت بلدان عربية كثيرة قوانينها الخاصة بالأوقاف. وقد خضع هذا القانون لكثير من التعديلات منذ صدوره قبل ثورة يوليو بستة أعوام، وإلى جانبه صدرت عدة مراسيم، وقوانين خاصة بتنظيم وإدارة الأوقاف المصرية، وكيفية صرف الريع المتحصل منها. وبات من العسير اليوم الإلمام بأطراف غابة تشريعات وقوانين الأوقاف لكثرتها وكثرة التعديلات التي دخلت عليها.

لا نجد في قانون الوقف—ولا في تعديلاته، ولا في المراسيم والقوانين الأخرى التي صدرت بهذا الخصوص—أي مادة تنص على أشكال مؤسسية محددة للوقف، وإنما تركزت كل تلك القوانين على عملية تسجيل الوقف، وتخصيص ريعه، وقسمة الاستحقاق فيه، وإدارته، وضبط حساباته، وغير ذلك من التصرفات التي تجري على الأعيان الموقوفة، أو التي لها صلة بها. ويبدو أن سكوت المشرع في قوانين الوقف عن تعريف "الوقف" في مواد القانون، هو لأحد سببين—في تقديرنا—أولهما هو الخروج من مأزق الاختلاف حول تعريفه، وثانيهما هو شيوع معنى الوقف—بشكل عام—في الثقافة السائدة في معظم طبقات المجتمع عند وضع القانون في منتصف الأربعينيات من القرن الماضي؛ فلم تكن ثمة حاجة لتعريف المعروف. ولكن الملفت للنظر هو أنه بالرغم من استقرار الممارسات الاجتماعية لفترات طويلة على إنشاء "مؤسسات وقفية" متنوعة الاختصاصات (مدارس ـ مكتبات عامة ـ مستشفيات ـ ملاجئ ـ مساجد ـ دور أيتام ... إلخ)، إلا أن قوانين الوقف سكتت عنها مثلما سكتت عن تعريف المقصود بالوقف.

وكانت تلك المؤسسات حتى قرب منتصف القرن العشرين قد أصبحت كثيرة العدد، وواسعة الانتشار في مختلف أنحاء البلاد، بما يوجب معالجتها في نصوص القانون، أو في تعديلاته على الأقل. ومن ذلك على سبيل المثال: المؤسسات التعليمية (مدارس الجمعيات الخيرية، ومدارس وزارة الأوقاف، ومدارس ديوان الأوقاف الملكية، والمدارس الإسلامية الحرة؛ وهي مدعومة بنسب متفاوتة من الأوقاف)، ففي سنة ١٩٥٢/١٥ بلغ عدد تلك المدارس باختلاف أنواعها ٣٣٧ مدرسة، وبلغ إجمالي عدد تلاميذها في السنة نفسها ١٤٦,١٩٤ تلميذا وتلميذة، بينما بلغ عدد مدارس وزارة المعارف في السنة نفسها أيضا ٩١٩ مدرسة، وبلغ عدد تلاميذها ٤٢٧,٩٧٩ تلميذا وتلميذة،[١٣] أي أن إسهام الأوقاف في المدارس كان يساوي ثلث إسهام وزارة المعارف، وتقدم الخدمات التعليمية لعدد يصل إلى ربع العدد الذي كانت تخدمه مدارس وزارة المعارف آنذاك.

هذا إلى جانب وثوق الصلة بين الأوقاف وعدد كبير آخر من المؤسسات والجمعيات الخيرية العاملة في المجال الصحي والرعاية الاجتماعية (مثل: جمعية المساعي المشكورة ـ جمعية العروة الوثقى ـ الجمعية الخيرية الإسلامية ـ جمعية المواساة ـ جمعية التوفيق القبطية ... إلخ) التي كانت تعتمد على الأوقاف في تدبير جزء من

[١٢] قوانين الوقف والحكر والقرارات التنفيذية (القاهرة: الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ط ٢، ١٩٩٣).
[١٣] انظر، إبراهيم البيومي غانم، الأوقاف. مرجع سابق، ص ٢٤٥، ٢٤٧.

التمويل اللازم لتغطية نفقات مشروعاتها وبرامجها الخدمية والتنموية، ويبدو أن سكوت المشرع عن ربط الأوقاف بالمؤسسات سببه الرئيسي هو إفساح مجال لعمل وزارة الشئون الاجتماعية التي كانت قد نشأت حديثا (سنة ١٩٣٩)؛ أي قبل سبع سنوات من وضع قانون الأوقاف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦.

والمفارقة الكبرى في مسيرة المؤسسات الوقفية الخيرية (الأهلية)، هي أنها أضحت—منذ منتصف القرن الماضي تقريبا—مؤسسات "حكومية"؛ إما بإخضاعها مباشرة لوزارة الأوقاف، وهو ما حدث بالنسبة للممتلكات الموقوفة من الأراضي والمباني، وحدث أيضا لأغلبية المساجد وملحقاتها الخدمية، أو بتحويل تبعية المؤسسات التي أنشأتها الأوقاف إلى إحدى الوزارات (مثلا: مدارس الأوقاف أُلحقت بوزارة التربية والتعليم ـ المستشفيات أُلحقت بوزارة الصحة ـ الجمعيات الخيرية الوقفية والملاجئ ودور الرعاية الاجتماعية أُلحقت بوزارة الشئون الاجتماعية[١٤] (التضامن حاليا). وبذلك أضحت الأوقاف بلا مؤسسات أهلية، وغدت هي ذاتها مؤسسة حكومية (وزارة) تعمل في ميدان الدعوة من خلال ضم المساجد إليها والإشراف عليها، كما تسهم في تقديم بعض المساعدات لفئات اجتماعية مستحقة للمعونة.

ووجه المفارقة الكبرى هنا هو: أنه بينما الأصل في الأوقاف هو أنها عمل خيري أهلي، ومبادرات اجتماعية أصيلة من حيث النشأة، ومستقلة من حيث التمويل، ووثيقة الصلة بحاجات المجتمع المحلي الذي تنشأ فيه من حيث الوظيفة التي تؤديها؛ نجدها تخضع للسيطرة الحكومية ويجري إدماجها في بيروقراطيتها العامة؛ علما بأن الحكومة—قديما وحديثا—لا دور لها في إنشاء تلك الأوقاف، ولا حتى في حض المواطنين عليها. أما الجمعيات الأهلية والمؤسسات الخاصة والجمعيات ذات النفع العام، فهي وإن جاءت بمبادرات أهلية، إلا أنها وليدة القانون المدني (في السابق) وقانون الجمعيات (حاليا)، فضلا عن أنها تنشأ لتبحث—في أغلب الحالات—عن تمويل محلي أو أجنبي، حكومي أو غير حكومي. ويشير الواقع أحيانا إلى أنها لا تلبي بالضرورة حاجات ذات أولوية بالنسبة للمستفيدين منها، ومع ذلك تحظى بوضع مؤسسي رسمي ينظمه قانون الجمعيات، أو القانون المدني بالنسبة للشركات المدنية؛ بخلاف الوقفيات؛ فهي في وضعها الراهن عبارة عن مصدر أهلي لتمويل مؤسسة حكومية (هي وزارة الأوقاف)، والمؤسسات الإنتاجية والخدمية المرتبطة بالأوقاف خاضعة بالكامل لوزارة الأوقاف، وليس لها الحد الأدنى من الحرية والاستقلالية التي يمنحها قانون الجمعيات لمؤسساته؛ رغم كل ما يرد على هذا القانون وعلى تلك المؤسسات من تحفظات تتعلق بمحدودية الحرية التي يتيحها للجمعيات. وهذا هو أحد الأسرار الكبرى التي تفسر انحسار دور نظام الوقف، وجموده، وانصراف المجتمع عن تجديده، وعزوفه عن إنشاء وقفيات جديدة مثلا منذ أكثر من نصف قرن مضى، باستثناء بعض الحالات النادرة.[١٥]

---

[١٤] انظر، الشيخ عبد المنعم النمر، قصة الأوقاف (القاهرة: وزارة الأوقاف، ١٩٧٩/١٩٨٠)، ص ٩. وكان الشيخ النمر وزيرا للأوقاف في السنوات الأخيرة من عهد الرئيس السادات، وانظر أيضا، إبراهيم البيومي غانم، الأوقاف، مرجع سابق، (المرجع السابق، ص٤٦٧، و٤٧١ ـ ٤٧٢).

[١٥] منها أوقاف المستشار محمد شوقي الفنجري، انظر: بيان توثيقي بالأوقاف الحديثة الإضافية، الجزء الثالث إعداد المستشار الدكتور محمد شوقي الفنجري (القاهرة: نور الإيمان للطباعة، ٢٠٠٧).

لقد جرت محاولات عدة لإصلاح نظام الوقف في مصر على مدى القرنين الماضيين، ولكنها انطلقت جميعها من فكرة أساسية هي: تقوية الإدارة المركزية للأوقاف، وتمكين البيروقراطية الحكومية من إحكام سيطرتها على منابع الوقف؛[١٦] دون بذل أي جهد يذكر لتطوير المؤسسات الوقفية الأهلية، ودون وضع أي سياسة تسعى لاستثمار رأس المال الرمزي الذي يختزنه مفهوم الوقف في التشجع على إنشاء أوقاف ومؤسسات خيرية جديدة، أو في حض القادرين على العطاء لتمويل النفع العام والمصلحة المشتركة.

وطبقا لقوانين الوقف السارية في مصر لا يمكن تأسيس جمعية أو مؤسسة ذات نفع عام، ولكن يمكن إنشاء مؤسسة أهلية—على النحو السابق شرحه—وفق أحكام قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية. وإضافة إلى الغموض الذي يحيط بالمؤسسة الأهلية إذا حاولنا تقريبها من جوهر نظام الوقف الخيري، فهي—وإن باتت قريبة جدا من الوقف الخيري—لا تحمل اسمه، ومن ثم تظل مفتقرة إلى قوته الرمزية المستمدة من المرجعية الإسلامية من جهة، ومن الإرث الاجتماعي والتاريخي الذي يكسبها مشروعية وقبولا لدى قطاعات واسعة من المواطنين من جهة أخرى. وإذا أمكن علاج هاتين المشكلتين، فإن نقطة الضعف الأساسية في المؤسسة الأهلية تظل ماثلة في عدم وجود ضمان لديمومة تمويلها، والوقف الخيري كفيل بحل هذه المشكلة، ولكن لا قانون الجمعيات يسمح بذلك صراحة، ولا قوانين الوقف تسمح أصلا. **وهنا تكمن المشكلة، ومن هنا يبدأ الحل**. والخطوة الأولى هي تعديل قوانين الأوقاف المعمول بها حاليا بهدف تخليصها من العوائق التي تحول دون فعاليتها في الواقع الاجتماعي، والخطوة الثانية هي وضع قانون جديد ينظم علاقة الأوقاف بمؤسسات العمل الخيري؛ ذلك لأن التجربة أثبتت أن انفصال هذه العلاقة قد أضر بالوقف وبمؤسسات العمل الخيري والنفع العام؛ أي أنه أضر بالمجتمع والدولة معا.

لقد أدت التعديلات التي أدخلت منذ قيام ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ على قانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ إلى تقييد حرية المواطنين في المبادرة بالتبرع للمصلحة العامة وفقا لنظام الوقف. ويؤكد البعض على أن تلك التعديلات غير شرعية، وغير دستورية أيضا، وأنها تسببت في نتائج سلبية كثيرة منها:

أ- إلغاء الوقف الأهلي المؤقت الذي أجازه القانون ٤٨ لسنة ١٩٤٦، والخروج على رأي أغلب الفقهاء بإجازة الوقف لغير الخيرات متى كان مؤقتا؛ وذلك لمواجهة ظروف بعض المواطنين. وهذا الإلغاء حرم الوقف الخيري من أحد روافده المتمثلة في انقراض المستحقين في الوقف الأهلي، وفي حصة الخيرات—مهما كانت صغيرة—التي عادة ما ينص عليها أصحاب الأوقاف الأهلية.

ب- صادرت التعديلات المشار إليها—والمطعون فيها شرعا ودستورا—أغلب الأوقاف الخيرية، وأعطتها بغير حق للإدارات المحلية والإصلاح الزراعي، وأخيرا آلت لهيئة الأوقاف المصرية—كما بينا—فحرمت الجمعيات والمؤسسات الخيرية من الأوقاف التي كانت مخصصة للإنفاق على مشروعاتها الخدمية والاجتماعية والتنموية.

[١٦] انظر التفاصيل في، إبراهيم البيومي غانم، الأوقاف، مرجع سابق، ص ٣٨٣ ـ ٤٩٩.

ج- جعلت تلك التعديلات لوزارة الأوقاف حق النظارة على الأوقاف ما لم يشترط الواقف النظارة لنفسه مدة حياته فقط. وإذا كانت الجهة الموقوف لصالحها جمعية أو هيئة جاز لوزارة الأوقاف أن تتنازل لها عن النظارة؛ أي أن المسألة جوازية فقط، وقد تسبب ذلك في العزوف عن إنشاء أوقاف جديدة وحرمان المؤسسات والجمعيات والهيئات الخيرية من التمويل الوقفي المستقل.

د- أجازت هذه التعديلات لوزارة الأوقاف أن تغير شروط الواقف؛ مخالفة بذلك القاعدة الفقهية التي تقول إن شرط الواقف كنص الشارع في لزومه ووجوب العمل به. وهذا التعديل يمثل مصادرة لإرادة الواقفين، وينطوي على مخالفة دستورية أخرى، وقد أعلن الشيخ على جمعة مفتي الجمهورية عدم شرعية هذا التعديل، وأيده في ذلك وزير الأوقاف د. محمود حمدي زقزوق.

هـ- قضت التعديلات أيضا بأنه إذا تخرب المال الموقوف، ولم تتيسر عمارة المتخرب، فإن الاختصاص في استبدال الوقف يكون لهيئة الأوقاف المصرية. وهذه مخالفة دستورية أخرى باعتبار ما كان عليه الأصل، وهو أن صاحب الاختصاص في الفصل في طلبات الاستبدال هو المحكمة المختصة. وتتأتي عدم الدستورية أيضا من أن ذلك التعديل سلب لاختصاص قضائي وإسناده إلى جهة إدارية غير محايدة، ولها بيروقراطيتها المعروفة.[١٧]

وتمدنا التجارب المعاصرة في تحديث نظام الوقف وفي تطوير مؤسسات العمل الخيري بكثير من الخبرات والدروس التي يمكن الاسترشاد بها عند إجراء التعديلات المشار إليها، وعند وضع القانون المقترح أيضا؛ ولهذا الغرض سنجري بعض المقارنات بين قوانين الوقف ومؤسسات العمل الخيري في عدد من البلدان لاستخلاص بعض الأفكار والمبادئ التي يمكن الاسترشاد بها.

ثانيا: مقارنة بين نظام الوقف ومؤسسات العمل الخيري

حالات تركيا وإيران وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية

كان نظام الوقف—ولا يزال—من النظم التي تمثل قاسما مشتركا بين مختلف المجتمعات الإسلامية (العربية وغير العربية) منذ فجر الإسلام. وقد تراكم على قاعدة هذا النظام كثير من الخبرات القانونية والمؤسسية والإدارية والاقتصادية والثقافية، واستفادت المجتمعات الغربية بكثير من تلك الخبرات في تطوير مؤسساتها الخيرية المعاصرة.

وللوقف تعريفات فقهية ذات صيغ متعددة ومختلفة، ولكنها متقاربة في جوهرها وهو أن الوقف عبارة عن "حبس الأصل وتسبيل الثمرة"؛ أي منع التصرف في رقبة العين الموقوفة التي يدوم الانتفاع بها، وصرف المنفعة

[١٧] يوجه المستشار الدكتور محمد شوقي الفنجري الانتقادات الخمسة المذكورة، ويؤكد أنها في مجملها تدل على بطلان شرعية ودستورية التعديلات التي دخلت على قانون الوقف رقم ٤٨ لسنة، ١٩٤٦، انظر: محمد شوقي الفنجري، حول قانون الوقف المصري ومخالفاته الشرعية والدستورية (ورقة غير منشورة). ويطالب المستشار الفنجري بضرورة إلغاء تلك التعديلات المعيبة، والعودة إلى نصوص قانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦.

التي تتولد عنها لجهة أو أكثر من جهات الخير ابتداء (إذا كان وقفا خيريا) أو انتهاء (إذا كان وقفا أهليا). ومن هذا التعريف يتبين أن أهم أنواع الوقف هي:

١ـ **وقف أهلي** (أو ذري؛ نسبة إلى النسل والذرية)، وهو ما يخصص ريعه للإنفاق على النفس (نفس الواقف) وذريته، في حياته، ومن بعد موته جيلا بعد جيل، أو حسب ما يشترط هو، أو حسب المدة التي يحددها القانون.

٢ـ **وقف خيري**، وهو ما يخصص ريعه للإنفاق على وجوه البر والمنافع العامة؛ سواء كانت مؤسسات خدمية كالمدارس والمستشفيات، وذوي الاحتياجات الخاصة، أو كانت فئات كاليتامى والفقراء والمساكين والمرضى والعجزة والمسنين ... إلخ.

٣ـ **وقف مشترك**، إذا جمع الوقف بين النوعين (الأهلي والخيري) يسمى الوقف المشترك. ويجوز أن يكون الشيء الموقوف أراضٍ زراعية، أو عقارات مبنية، أو منقولات (مثل: الكتب، والمكتبات، ومعدات الإنتاج ... إلخ)، ويجوز أن يكون أموالا نقدية، أو إيداعات بنكية، أو أسهم وسندات شركات تعمل في مجالات مشروعة.[١٨]

وتوجد أوجه للشبه وأخرى للاختلاف بين الوقف وأنواعه ومؤسساته في البلدان الإسلامية ومنها مصر وإيران وتركيا، والمؤسسات الخيرية في البلدان الغربية ومنها مثلا: بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية. صحيح أن أوجه الاختلاف تكاد تكون جذرية بين حالات الدول المذكورة، إلى الحد الذي يتعذر معه إجراء المقارنة على نحو دقيق، ولكن ما يدعم إجراء المقارنة هو وحدة الموضوع الذي يجمع تلك الحالات وهو العمل الخيري—بمعناه الذي سبق تحديده—وهو يكفي لإجراء المقارنة لاستخلاص بعض الأفكار المفيدة من هذه التجارب.

ويرجع اختيارنا لكل من تركيا وإيران إلى تطور النظم القانونية الخاصة بالوقف في كليهما من جهة، ووجود نماذج متعددة لمؤسسات النفع العام المستندة إلى تلك النظم من جهة أخرى، فضلا عن التشابه النسبي في ظروف كل منهما مع ظروف مصر، ووجود نظام وقفي عريق موروث في كل منهما مثلما هو الحال في مصر.

أما اختيار كل من بريطانيا والولايات المتحدة، فيرجع اختيارنا لهما إلى تنوع الأطر المؤسسية والقانونية للعمل الخيري ومؤسساته، ووجود عديد من المحفزات القانونية التي تشجع رجال الأعمال وأصحاب الثروات على تأسيس مؤسسات النفع العام، أو على الأقل في دعمها، هذا إضافة إلى فعالية النظم الإدارية والمحاسبية والرقابية التي تخضع لها مؤسسات النفع العام في البلدين، وإنجازات هاتين الدولتين في هذه القضايا بالتحديد هي من أهم ما تحتاج إليه تجربة الوقف ومؤسسات العمل الخيري في مصر.

---

[١٨] ما أوردناه في تعريف الوقف وأنواعه هو القاسم المشترك الذي يتفق عليه أغلب العلماء، وهناك اختلافات كثيرة، وأنواع أخرى متعددة للوقف، ولمزيد من التفاصيل بشأنها انظر على سبيل المثال: أحمد جمال الدين، الوقف: مصطلحاته وقواعده (بغداد: مطبعة الرابطة، ١٩٥٥ ـ ١٣٧٥) ص ٥ ـ ١٠.

وفيما يلي مقارنات بين ما تتضمنه قوانين كل دولة من تلك الدول بشأن الوقف والمؤسسات الخيرية، أو ما في حكمها، وشخصيتها القانونية، وأغراضها الأساسية، وطرق استثمار أموالها، ونظم المعاملة الضريبية لها. ولكن قبل ذلك تجدر الإشارة—إضافة إلى ما سبق بشأن حالة الأوقاف وعلاقتها بمؤسسات العمل الخيري في مصر—إلى أن قانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ جاء خاليا من أي تعريف للوقف، ولم يرد له تعريف في أي من تعديلات هذا القانون، ولا في القوانين الأخرى التي صدرت بشأن الوقف للأسباب التي أوردناها سابقا.[١٩] ونضيف هنا أن إلغاء الوقف الأهلي غداة ثورة يوليو١٩٥٢، والإبقاء على الوقف الخيري فقط كان عاملا مساعدا على استمرار السكوت عن تعريف المقصود بالوقف؛ إذ بات واضحا في ذاته كعمل من أعمال البر له نظام مخصوص. وساعد على هذا السكوت أيضا العزوف الاجتماعي عن إنشاء أوقاف جديدة بعد أن وضعت الحكومة يدها على الأوقاف الخيرية وأسندت لوزارة الأوقاف مهمة إدارتها، وأطلقت يدها في تغيير مصارفها، حتى ولو خالفت شروط الواقفين.[٢٠] هذا إلى جانب عدم احتواء القانون على نص صريح يفيد الإقرار بالشخصية الاعتبارية للوقف؛ الأمر الذي من شأنه أن يساعد في توفير حماية قانونية له، ويفتح المجال لإنشاء مؤسسات وقفية، أو معتمدة على الأوقاف لتعمل في مجالات النفع العام المختلفة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه قبل صدور قانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ كانت جملة الأراضي الزراعية الموقوفة قد بلغت ٧٠٠,٠٠٠ فدان (سبعمائة ألف فدان)، وبعد صدور القانون بست سنوات؛ أي في سنة ١٩٥٢ نقصت هذه المساحة إلى ٥٨٢,٩٥٠ فدانا (خمسمائة واثنان وثمانون ألف وتسعمائة وخمسون فدانا)؛ وذلك لعدة أسباب أهمها أن القانون وضع قيودا على إنشاء الوقف، وخاصة إذا كان أهليا في بدايته، وفتح في الوقت نفسه أبواب الرجوع فيه برغبة الواقف. ثم تآكلت المساحة الزراعية الموقوفة بسبب الإجراءات التي اتخذتها ثورة يوليو والقوانين التي أصدرتها بخصوص الأوقاف وأهمها المرسوم رقم ١٨٠ لسنة ١٩٥٢ الذي قضي بحل الأوقاف الأهلية القائمة وقتها، وحظر إنشاءها في المستقبل، والقانون ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣ الذي أعطى وزير الأوقاف سلطة تغيير مصارف الوقف إلى أغراض غير التي حددها الواقفون، وبموجب القانون ١٥٢ لسنة ١٩٥٧ والقانون ٤٤ لسنة ١٩٦٢—اللذان قضيا باستبدال الأراضي الموقوفة على البر العام والبر الخاص—تسلمت هيئة الإصلاح الزراعي، والمجالس المحلية من وزارة الأوقاف مساحة إجمالية قدرها ٢٢٩,٧٨٦ فدانا و١١ قيراطا و٨ أسهم، ونصف سهم، وباقي الـ ٥٨٢,٩٥٠ فدان إما تم حلها وإعادتها لملاكها إن كانوا أحياء وقتها، أو لورثتهم، باعتبارها أوقافا أهلية، ومن ثم إخضاعها لقوانين الإصلاح الزراعي وانتزاعها منهم—أو جزء منها—مرة أخرى تطبيقا لقوانين الإصلاح. وما لم يتم حله تم الاستيلاء عليه من جهات وأفراد في بعض الحالات، وطُمِسَتْ معالمه الوقفية. هذا بالإضافة إلى أن المحليات قد تسلمت جميع العقارات والمباني الاستغلالية والأراضي الفضاء التي كانت تشغل

[١٩] انظر ما سبق من هذا البحث عند الحديث عن الوقف الخيري.

[٢٠] يرى المستشار طارق البشري أن قيام ثورة يوليو بإلغاء الوقف الأهلي كان سببا من أسباب العزوف عن إنشاء أوقاف خيرية؛ لأن الأهلي كان مدخلا للخيري ومشجعا عليه، كما أنه كان يؤول إلى الخيرات في نهاية المطاف، بعد انقراض الذرية، أو كثرة عددها وتضاؤل نصيب كل فرد منها من ريع الوقف .

أحياء بكاملها في بعض المدن والمراكز الحضرية، وتصرفت فيها بطرق مختلفة أدت إلى ضياعها، أو قطع صلتها بالأوقاف إلى الأبد.

بعد إنشاء هيئة الأوقاف المصرية بموجب القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٧١، وبصدور القانون ٤٢ لسنة ١٩٧٣ الذي قضى باسترداد جميع الأراضي والعقارات الموقوفة التي سبق أن سلمتها وزارة الأوقاف إلى الإصلاح الزراعي والمحليات، نجحت الوزارة وهيئة الأوقاف المصرية في استرداد ما مساحته ٩٤,٨٩٢ ألف فدان، وثمانية قراريط، ونصف قيراط حتى سنة ١٩٨٠، ثم زادت المساحة المستردة ووصلت إلى ١٠١ ألف فدان حسب الإحصاءات الصادرة عن هيئة الأوقاف المصرية، ووزارة الأوقاف سنة ٢٠٠٨/٢٠٠٧. والباقي وهو حوالي ١٢٨ ألف فدان (من إجمالي ٢٢٩,٧٨٦ ألف فدان) لا يزال جاري البحث عنه، أو أصبح مجهول المصير، أو جرى الاستيلاء عليه، أو تم تمليكه لواضعي اليد بطرق مختلفة؛ بعضها بمعرفة وزارة الأوقاف، وبعضها بمعرفة جهات أخرى.[٢١]

إذا اقتصرنا فقط على الأراضي الزراعية الموقوفة—لصعوبة الحصول على إحصاءات عن العقارات المبنية والمنقولات الموقوفة—فإن مساحة الأوقاف كانت ٥٨٢,٩٥٠ فدان حتى سنة ١٩٥٢، وصلت الآن إلى ١٠١,٠٠٠ فدان. أي أصبحت "سدس" ما كانت عليه تقريبا، وضاع الباقي ولم يسترد حتى اليوم، وفقد المجتمع ما كانت تدره تلك الأصول الموقوفة من ريع وعوائد كانت مخصصة للإنفاق على المنافع العامة.

١ ـ تركيا

يُعرف قانون الوقف التركي باسم "قانون المؤسسات الخيرية"،[٢٢] ولم يرد فيه تعريف اصطلاحي للوقف. واكتفى المشرع التركي بالإحالة مباشرة إلى الصيغ الإدارية للموقوفات والمؤسسات الخيرية التي تحصل على تمويلها من الأوقاف؛ فعرف **الوقف المضبوط**، وهو الذي تديره المؤسسة الحكومية المعنية بالأوقاف، وتراعي تنفيذ شروط الواقفين، وتشمل ثلاثة أقسام: أوقاف السلاطين العثمانيين السابقين وأعضاء أسرهم، والأوقاف التي انقرضت سلالة المشروط لهم التولية (النظارة) عليها، وأوقاف جرى إلحاقها بالأوقاف المضبوطة بحكم قضائي أو باختيار المستحقين فيها، ويتلقى نظارها رواتبهم من الإدارة الحكومية وتقوم هي بتصريف أعمالها. **والوقف الملحق**، وهو يعني المؤسسات التي تم إنشاؤها قبل تطبيق القانون المدني التركي الملغي رقم ٧٤٣، وتلك التي يتم إسناد إدارتها

---

[٢١] جميع الأرقام والإحصاءات الواردة مأخوذة من بيانات وزارة الأوقاف، والكتب الدورية التي تصدرها سنويا، وأيضا من كتاب الدكتور عبد المنعم النمر، وزير الأوقاف الأسبق، وهو بعنوان"قصة الأوقاف"، مطبوع سنة ١٩٧٩ ـ ١٩٨٠. وكتاب "إنجازات وزارة الأوقاف عن العام المالي٢٠٠٥/٢٠٠٦، إضافة إلى كتابنا السابق ذكره.

[٢٢] نص القانون التركي منشور بالتركية وبالإنجليزية على موقع مجموعة "قينق" ـ وهي مؤسسة خيرية وقفية تركية ـ وبياناتها كالآتي:

Vakıflar Kanununun türkçe metni için aşağıdaki adreste ve resmi gazeteden ulaşabilirsiniz.

www.rega.com.tr Kaynak: 27.02.2008 Çarşamba Tarih ve sayı : 26800 (Asıl).

وقد قمنا بترجمة القانون إلى العربية، ودققنا الترجمة بالرجوع إلى النصين التركي والإنجليزي.

لذرية الواقف، أو لمسئولين حكوميين تطبيقا لشروط الواقفين.[٢٣] أما **مؤسسات الجماعة الدينية**، فقصد القانون بها "المؤسسات التي تنتمي إلى المواطنين الأتراك غير المسلمين والمسجلة طبقا لقانون المؤسسات الخيرية (الأوقاف) رقم ٢٧٦٢ لسنة ١٩٣٤". أما **المؤسسات الجديدة** فتشير إلى تلك المؤسسات التي أنشئت في ظل القانون المدني التركي الملغي، أو القانون المدني التركي المطبق حاليا. وقصد القانون أيضا **بالمؤسسات الأجنبية** تلك المؤسسة التي تعمل خارج بلدها الأصلي. أما **الخيريات** فالمقصود بها "السلع والخدمات التي توضع لخدمة المجتمع، كما هو مبين في حجج تأسيس الوقف أو المؤسسات الخيرية".

وقد مر قانون المؤسسات الخيرية (الأوقاف) التركي بمرحلتين: الأولى من ١٩٣٤ إلى ١٩٧٦، والثانية من ١٩٧٦ إلى ٢٠٠٨، وهي المرحلة التي شهدت طفرة كبيرة بفضل الإصلاحات التي أدخلها البرلمان سنة ١٩٧٦على نظام الوقف ومؤسسته، ومنها النص على إعفاء مؤسسات الوقف من الضرائب العقارية، وفتح باب التبرعات والهبات من الأفراد والشركات للمؤسسات الوقفية. وقد استوعب قانون الوقف التركي الصيغ القديمة للوقف، وأضاف إليها الصيغ الجديدة، وأهمها "المؤسسات الخيرية"، كما عني بتعريف أوقاف غير المسلمين ومؤسساتهم الخيرية ضمن القانون نفسه، ولم يعزلها عنها الأوقاف أو المؤسسات الإسلامية. وكل هذه الصيغ يشترك في تنظيمها قانون المؤسسات الخيرية (قانون الوقف)، والقانون المدني التركي.

يقرر قانون الوقف التركي[٢٤] صراحة أن الوقف له شخصية اعتبارية قانونية مستقلة (م/٤)، ويحيل إلى القانون المدني التركي بشأن إنشاء مؤسسات خيرية جديدة؛ إذ تنص م/٥ منه على أن "تنشأ المؤسسات الجديدة وفقا لفقرات القانون المدني التركي. ويتم تحديد الحد الأدنى من الأصول والأملاك المطلوبة من قبل مجلس الأوقاف (الحكومي) خلال تأسيس الوقف أو المؤسسة الوقفية. وللمؤسسات الجديدة أن تنشئ لها فروعا ومكاتب تمثيلية وفقا للشروط الواردة في حجة الوقف. وللمؤسسات الجديدة أن تنشئ فيدراليات وكنفدراليات، وللأجانب الحق في تأسيس مؤسسات خيرية جديدة في تركيا وفقا لمبدأ المعاملة بالمثل من الناحيتين القانونية والواقعية".

وفيما يتعلق بمشكلة تعذر الالتزام ببعض شروط الواقفين، وخاصة في بعض الأوقاف القديمة نتيجة مرور الزمن، وبسبب تغير الظروف الاجتماعية، ولاستحالة الاستمرار في الإنفاق على أغراض لم تعد ذات أهمية، أو زالت من الوجود بالكلية، جاءت م/١٥ من قانون الوقف التركي بحل هو أقرب لروح الأحكام الشرعية المتعلقة بنظام الوقف؛ إذ نصت على أنه "عندما يستحيل الوفاء بالشروط الواردة في حجة الوقف الملحق، أو وقف الجماعة الدينية، أو عندما تكون هذه الشروط غير قانونية، أو إذا ظهرت حاجة تدعو لتغيير مصرف الوقف، فإن المجلس (الحكومي) تكون له سلطة تغيير أو تحديث تلك الشروط أو الإعفاء من عبئها بناء على اقتراح من إدارة المؤسسة الوقفية ذاتها"؛ أي بناء على اقتراح من ذوي الشأن، من ذرية الواقف، أو من الموكول إليهم إدارته

---

[٢٣] حسين محمد زاده صديق (مترجم)، سازمان أوقاف حضرت همايون وتغييرات در مديريت أوقاف (ترجمة قسم من كتاب Vakiflar من ص ١٨٧ وما بعدها).

[٢٤] قانون الوقف التركي، مرجع سابق.

ورعاية مصالحه بموجب شروط الواقفين، وليس بقرار فوقي من السلطة الإدارية الحكومية كما حدث في مصر مثلا بعد قيام ثورة يوليو سنة ١٩٥٢.

ونص القانون التركي أيضا (م/٢٤) على إلزام المتعاملين مع الأوقاف بالتأجير أو الاستغلال، والمؤسسات الوقفية كذلك، بالتأمين على ممتلكات الوقف، وعلى تلك المؤسسات ضد السرقة والحريق والكوارث الطبيعية. والتأمين على الوقف من المسائل ذات الأهمية الكبيرة،[٢٥] وقد وقفت عوامل مختلفة—منها الاختلافات الفقهية بين العلماء—دون وضعها موضع التطبيق في مصر، وفي كثير من البلدان العربية والإسلامية. وفي ضوء فكرة تأبيد الوقف، أو تخصيصه لمدة طويلة نسبيا، فإن عملية التأمين تكون ذات وجاهة شرعية؛ حيث تضمن تحقيق فكرة التأبيد، أو المحافظة على أعيان الوقف مدة طويلة تفي بغرض الواقف. وعلى أية حال فالأمر يحتاج إلى إعادة نظر في قضية التأمين على الوقف في ضوء مقاصد الواقفين، وجدوى التأمين في المساعدة على تحقيق هذه المقاصد.

ويسمح القانون التركي أيضا للمؤسسات الخيرية والوقفية التركية بأن تنشئ لها فروعا ومكاتب تمثيل لها خارج تركيا، ويمكنها أن تتلقى مساعدات لجهات خارجية، وأن تقدم هي مساعدات لجهات خارجية وفق إجراءات معينة. وتنص م/٢٥ من القانون نفسه على أنه "يجوز للمؤسسات الخيرية (الوقفية) الجديدة أن تنشئ فروعا أو مكاتب تمثيل لها في الخارج، أو تدخل في مشروعات تجارية، أو تقيم علاقات تعاون دولي، وأن تؤسس مجالس إدارة، أو تشارك في عضوية مجالس إدارة مؤسسات خيرية أجنبية شريطة أن يكون ذلك واردا من شروط حجة الوقف". وفي حالة توافر فقرات قابلة للتطبيق في حجة الوقف للمؤسسات الجديدة، وبموجب إخطار مسبق إلى رئيس الإدارة المدنية، يمكن لتلك المؤسسات الخيرية الحصول على منح وهبات عينية ونقدية من أشخاص طبيعيين، أو من أشخاص اعتبارية في الخارج. ولابد من تحديد شكل ومضمون الإخطار بواسطة قاعدة تنظيمية. ويمكن للمؤسسات الخيرية الجديدة أن تقدم المنح والمساعدات إلى المؤسسات والجمعيات الموجودة في الخارج التي تشترك معها في أهداف واحدة. على أن يتم إرسال واستقبال المساعدات والمنح من خلال حوالة بنكية. وللمؤسسات الأجنبية أن تعمل في تركيا، أو أن تتعاون مع جهات تركية؛ بموجب تصريح من وزارة الخارجية التركية. وبناء على ما تشير به وزارة الخارجية التركية، يمكنها أن تؤسس فروعا أو مكاتب تمثيلية، أو تؤسس مجالس إدارة، أو أن تصبح عضوا في مجالس موجودة بالفعل. ويحل مبدأ المعاملة بالمثل محل الحظر السابق على تأسيس الأجانب لمؤسسات في تركيا. ولغير الأتراك أن يؤسسوا مؤسسات في تركيا طالما أن القانون في دولتهم الأصلية يسمح للمواطنين الأتراك بتأسيس المؤسسات في تلك الدول.[٢٦]

ولتوثيق علاقة المؤسسات الخيرية بالسلطات الحكومية المختصة من جهة، وبالمجتمع وقياداته المحلية وتكويناته المهنية والدينية من جهة أخرى، استحدث قانون المؤسسات الوقفية التركي جهازا سماه "مجلس

[٢٥] حظي موضوع التأمين بقدر من اهتمام العلماء في النصف الأول من القرن العشرين، ثم توقف، انظر على سبيل المثال: زين الدين، شركات التأمين وأعيان الأوقاف، مجلة المحاماة الشرعية، السنة الثالثة ـ العدد السابع ـ ذو الحجة ١٣٥٠ـ إبريل ١٩٣٢، ص ٥٩٧ ـ ٥٩٨.

[٢٦] قانون الوقف التركي، مرجع سابق.

المؤسسات"، وهو عبارة عن مجلس أعلى لصنع القرار للمؤسسات الخيرية والوقفية، ويتكون هذا المجلس من ١٥ عضوا: خمسة أعضاء يختارون من مجلس إدارة المؤسسات التابع لرئاسة الوزارة، وخمسة أعضاء يتم تعيينهم من خلال مرسوم مشترك بناء على اقتراح من رئيس الوزراء ورئيس مجلس شئون الأوقاف، والخمسة مقاعد المتبقية يتم شغلها من قبل ممثلي المؤسسات الوقفية "الجديدة"، والمؤسسات "القديمة"، والمؤسسات الخيرية للأقليات الدينية.[٢٧]

المعاملة الضريبية

تتمتع الأوقاف التركية والمؤسسات الخيرية المرتبطة بها بإعفاءات ضريبية متعددة. وقد نصت م/٧٧ من قانون المؤسسات الخيرية (الأوقاف) التركي على أن "تعفى من ضريبة الدخل، ومن ضرائب الشركات "الهبات والمنح والنفقات التي يقدمها أشخاص أو شركات من أجل صيانة، أو إصلاح، أو ترميم وتصوير Landscaping الملكية الثقافية التي تنتمي إلى المؤسسات الخيرية والوقفية وتوثيقها، وتكون معفية بشكل كامل Fully Deductible—سواء كانت لها صفة النفع العام أو لم تكن لها هذه الصفة—من ضرائب الدخل والشركات". وكان قانون الوقف القديم—قبل التعديل سنة ١٩٧٦—يجيز فقط عمل خصم ضريبي على الدخل الخاضع للضريبة يصل إلى ٥ بالمائة من الدخل الخاضع للضريبة سنويا من أشخاص حقيقيين أو شركات، إذا كانت المنحة أو الهبة موجهة إلى المؤسسات ذات النفع العام فقط.

ودعم قانون المؤسسات الخيرية (الأوقاف التركية) الإعفاءات الضريبية بما نصت عليه م/٧٨ منه على أن "تستفيد العقارات الوقفية الثابتة التي تخضع لإدارة السلطة الحكومية، وكذلك المؤسسات الوقفية الملحقة، من المزايا المقدمة لأملاك وأصول الدولة؛ لذلك لا يجوز توقيع الحجز عليها، و تُعفَى كل أعمالها ومعاملاتها من كل الضرائب، والرسوم، والنفقات أو الواجبات ... والعقارات الثابتة والمنقولة المهداة إلى المؤسسة الوقفية أثناء تأسيسها أو بعده تُعفَى من ضريبة التركات".[٢٨] ويبدو أن قانون الوقف التركي قد تأثر بسياسة الإعفاءات الضريبية التي تتمتع بها مؤسسات العمل الخيري في المجتمعات الغربية كما سنبين فيما بعد.

٢ - إيران

ينظم العمل الخيري ومؤسساته في إيران أكثر من قانون. ومن أهم هذه القوانين القانون المدني الإيراني الصادر سنة ١٩٢٨،[٢٩] وتختص المواد من رقم ٥٥ إلى رقم ٩١ بموضوعات الوقف وبعض مسائله، وقانون الأوقاف الصادر سنة ١٩٣٤، وكان يتضمن عشر مواد، وقد استمر العمل به مع إدخال عدة تعديلات عليه، إلى أن حل محله النظام الإداري وصلاحيات منظمة الأوقاف والشئون الخيرية الصادر بتاريخ ١٩٨٤/١٢/٢٣.[٣٠]

---

[٢٧] المرجع السابق نفسه.

[٢٨] المرجع نفسه.

[٢٩] صدر القانون المدني الإيراني سنة ١٩٢٨، وأدخلت عليه تعديلات كثيرة بعد ذلك، وخاصة بعد قيام الثورة سنة ١٩٧٩.

[٣٠] صدر قانون الوقف الإيراني سنة ١٩٨٤ تحت عنوان "قانون النظام الإداري وصلاحيات منظمة الأوقاف والشئون الخيرية".

ولكن تجدر الإشارة بداية—ولو بإيجاز—إلى ما تشهده الأوقاف في إيران من نهضة منذ نجاح الثورة في خلع الشاه سنة ١٩٧٩، فقد بادر مجلس قيادة الثورة بتاريخ ١٩٧٩/٤/٢٤ بإصدار قانون نصت المادة الأولى منه على أنه "تفاديا لأي تفريط في حقوق الموقوفات، ومن أجل تنظيم الوثائق وعقود الإيجار، وتعيين بدل إيجار عادل للعقارات الوقفية المؤجرة، والواقعة في حيازة البعض، يتم فسخ جميع الوثائق والعقود العادية والرسمية المبرمة بين الأوقاف والمستأجرين، فيما يخص الموقوفات العامة كالعقارات المزروعة والبساتين والأراضي والمباني المستحدثة في المدن والقرى (...) وتنظم عقود إيجار جديدة بتسعيرة عادلة تتناسب والأسعار المألوفة في الوقت الراهن".

وكان لهذا القانون أثر إيجابي كبير في رد الثقة الاجتماعية في نظام الوقف، وفي تشجيع من يرغب في إنشاء أوقاف جديدة للإسهام في خدمة المجتمع وتنميته. كذلك ظهر أثر إيجابي كبير لنص المدة ٤٩ من دستور الجمهورية الإسلامية الذي أناط بالحكومة مهمة مصادرة الثروات الناجمة عن الربا والغصب والرشوة والاختلاس والسرقة والميسر وسوء استخدام الموقوفات وإعادتها لأصحابها". وفي ضوء هذا النص صدر قانون جديد للأوقاف، وتشكلت محاكم خاصة للنظر في الدعاوى ذات الصلة بالمادة ٤٩ من الدستور، بما في ذلك دعاوى سوء استخدام الموقوفات.[٣١]

القانون المدني الإيراني يعرف في م/٥٥ منه الوقف بأنه "هو عبارة عن حبس العين، وتسبيل المنفعة". وهذا التعريف هو من التعريفات الفقهية المشهورة، وهو يركز على كيفية إدارة الأموال الموقوفة؛ بحيث تبقى قائمة على أصولها على مر الزمن، ويصرف ريعها في أوجه البر والمنافع المختلفة. وهناك مواد كثيرة أخرى في القانون المدني الإيراني متعلقة بنظام الوقف لا مجال لتناولها هنا.

أما قانون النظام الإداري وصلاحيات منظمة الأوقاف والشئون الخيرية الصادر بتاريخ ١٩٨٤/١٢/٢٣، فقد أقر (م/٣) صراحة بالشخصية الاعتبارية للوقف، وفتحت (م/٥) من هذا القانون الباب للمشاركة المجتمعية في إدارة الأوقاف بالتعاون مع الجهة الرسمية المسئولة عنها.

كما اهتم القانون نفسه بصيانة الأعيان الموقوفة، وقامت منظمة الأوقاف بتأسيس "مؤسسة إعمار الموقوفات" عام ١٩٨٦ بهدف إعمار العقارات وإصلاح الأراضي الموقوفة وانتشالها من الإهمال، وتقديم الخدمات الزراعية والصناعية ذات العلاقة بشئون المناجم لمصلحة الأوقاف، والقيام بالعمليات التجارية في الداخل والخارج بغية سد حاجة الموقوفات، والإسهام والاستثمار في مشاريع إعمار الموقوفات، وإنشاء مؤسسة مالية غير مصرفية معنية بالاعتمادات مع مراعاة القوانين والضوابط المصرفية السارية في إيران، وتتكون هذه المؤسسة من:

---

[٣١] لمزيد من التفاصيل انظر: حسين أميدياني، سير تقنين الوقف في التاريخ المعاصر في الجمهورية الإسلامية الإيرانية (بحث غير منشور) ص ٢٧ ـ ٣١.

(أ) الجمعية العمومية، (ب) مجلس الأمناء، (ج) المدير التنفيذي، (د) المفتشين، (هـ) مكاتب المؤسسة واللجان التنفيذية والمؤسسات والشركات التابعة.[٣٢]

وفي ضوء القوانين المنظمة للوقف والعمل الخيري في إيران، يمكن تقسيم صيغ العمل الخيري ومؤسساته إلى عدة أنواع هي:

أ- المؤسسات شبه الحكومية، وهي تتمتع باستقلال نسبي عن المؤسسات الحكومية، وتتلقى الدعم المالي من ثلاثة مصادر: الحكومة، والأوقاف، والتبرعات الأهلية.

ب- المؤسسات الوقفية، وهي عبارة عن صيغة متطورة للوقف الفردي التقليدي، وتستمد مواردها المالية من الأوقاف المخصصة للصرف من ريعها على أهدافها، ومن عوائد الاستثمار التي تقوم بها، ومن التبرعات الأهلية.

ج- الجمعيات الخيرية الأهلية، وعددها في إيران حوالي ١٣٠٠ جمعية، وتستمد مواردها من التبرعات، ومن الوصايا الشرعية، وتقدم خدماتها في مجالات اجتماعية ثقافية متنوعة.[٣٣]

المعاملة الضريبية

ينص البند الثالث من م/٢ من القانون الإيراني للضرائب المباشرة لسنة١٩٩٢ على إعفاء العقارات الموقوفة من الضرائب السنوية. وبموجب البند الرابع لهذه المادة فإن المؤسسات المسجلة وذات النفع العام، والتي تصرف وارداتها وفقا لنظام أساسي في المجالات المذكورة في البند الثالث، يتم إعفاؤها من الضرائب السنوية بشرط أن تشرف الحكومة على واردها ونفقاتها.[٣٤]

وقد نظمت (م/٦) من القرار التنفيذي لقانون النظام الإداري وصلاحيات منظمة الأوقاف والشئون الخيرية علاقة منظمة الأوقاف بالمؤسسات الخيرية، وخاصة المؤسسات الخيرية التي تسعى للحصول على شهادة تأييد لغرض الإعفاءات الضريبية، أو لأي سبب آخر. وأكملت هذا التنظيم المادة ٤٨ من القرار المشار إليه فنصت على أنه "إذا شاءت المؤسسات الخيرية الاستفادة من حق الإعفاء من الضرائب الوارد في قانون الضرائب المباشرة ينبغي لها الانضواء مسبقا تحت إشراف نظارة المنظمة".[٣٥]

لقد شهدت إيران موجة واسعة من إنشاء المؤسسات الخيرية الجماعية بعد الثورة على أساس الأوقاف، مستفيدة من المزايا الضريبية، ومن مناخ الثقة الذي استردته الثورة بسلسلة من القرارات والإجراءات القانونية

---

[٣٢] انظر: مجموعة منتخبة من قوانين الوقف في إيران، ترجمها إلى العربية صادق العبادي (غير منشورة) ص ١٦ ـ ٢١.

[٣٣] انظر: صادق العبادي، مؤسسات العمل الخيري في إيران: عرض وتقديم (طهران: ندوة التجربة الوقفية في الجمهورية الإسلامية الإيرانية ـ المديرية الثقافية لمنظمة الأوقاف والشؤون الخيرية / لجنة الندوات العلمية والثقافية ـ بالتعاون مع الأمانة العامة للأوقاف بالكويت، والبنك الإسلامي للتنمية بجدة ـ أكتوبر ١٩٩٩) ص ١٤ ـ ١٦.

[٣٤] انظر: صادق العبادي، مؤسسات العمل الخيري.، مرجع سابق، ص ٧.

[٣٥] انظر: مجموعة منتخبة، مرجع سابق، ص ٢٥ و٢٦.

والإدارية. وتعمل هذه المؤسسات في رعاية الأيتام، وبناء المدارس، وتقديم المساعدات الصحية والعلاجية. ومن أشهرها: مؤسسة مجمع المتقين، وموقوفة عبد الله الرضوي، ومؤسسة البُرْز الثقافية، ومؤسسة الموقوفات للدكتور أفشار، وموقوفات نمازي ... إلخ.

٣- بريطانيا

تطبق بريطانيا القانون العام المبني على العرف والعادة بدون وجود دستور مكتوب لديها. والمنظمات غير الربحية والتي جرت العادة في بريطانيا على تسميتها بالمنظمات التطوعية تخضع لقوانين تعتمد في أساسها القانوني على قانون السوابق القانونية، وليس على النصوص القانونية المكتوبة. ويقر القانون العام البريطاني بحق المواطنين في تأسيس جمعيات لمختلف الأهداف والأغراض سواء تجارية أو غير تجارية. ويؤكد القانون العام البريطاني أيضا أن هذا الحق متأصل ومتجدد. ويميز القانون بين الأهداف الخيرية والأهداف غير الخيرية ضمن نطاق الأغراض غير التجارية، وتتمتع الأهداف الخيرية مقارنة مع الأهداف غير الخيرية بمميزات معينة أهمها الإعفاء من معظم أنواع الضرائب، وإمكانية الحصول على هبات يجري خصمها من الوعاء الضريبي للمتبرعين.

وبصرف النظر عن كون المنظمات خيرية أم تجارية، فإنه يمكنها الاختيار بين شكلين قانونيين أساسيين اعتمادا على كون المنظمات محدودة أو غير محدودة. والفرق الرئيسي بين هذين النوعين يكمن في أن القانون ينظر إلى المنظمات المحدودة على أنها ذات صفة اعتبارية منفصلة عن صفة أعضاء أو موظفي هذه المنظمة، وبالتالي تكون المنظمات المحدودة ذات شخصية اعتبارية قانونية بنظر القانون وتخضع لقانون الشركات، وكذلك توجد مجموعة متنوعة من التشريعات التي تنظم شؤون أنواع مختلفة من المنظمات غير الربحية سواء المحدودة أو غير المحدودة، ومن ضمن هذه التشريعات "قانون المنظمات الخيرية"، و"قانون جمعيات الصداقة" و"قانون الجمعيات الصناعية والضمان الاجتماعي".[٣٦]

إن القانون الإنجليزي يسمح فقط بنوعين من الكيانات القانونية، فهناك الشركات الفردية والشركات التجارية. ويجب أن يعتمد تأسيس المنظمات غير الربحية على أحد هذين النوعين، فإما أن تكون المنظمات ذات مسئولية غير محدودة أو محدودة.

ولكل من هذين النوعين أنواع عدة فرعية، حيث يستخدم بعضها للأغراض التجارية. وسنوضح بالتفصيل الأنواع المختلفة من الكيانات غير التجارية المسموح بها من قبل القانون الإنجليزي والصفات الرئيسية والشروط الخاصة لكل منها.

[٣٦] انظر: ليستر سالمون (وآخرون) الدليل الدولي لقوانين العمل الخيري، نسخة مترجمة للعربية (غير منشورة) الفصل الرابع والعشرون، ص ٥٢٣ - ٥٢٦.

أ- المؤسسات Corporations

تُعرف المؤسسة بأنها مجموعة الأشخاص (شركة تجمع أكثر من شخص طبيعي) أو مكتب (شركة فردية من شخص طبيعي واحد)، وتتمتع بصفة اعتبارية قانونية منفصلة عن صفات أعضاء أو موظفي المؤسسة. ويمكن للمؤسسات سواء الجماعية أو الفردية أن تكون كنسية (مثل رئيس الأساقفة أو الأسقف أو الكاهن، وكل منهم يمثل شركة فردية أو جماعة من الراهبات أو الكهنة؛ وكل منهم يمثل شركة فردية، أو جماعة من الرهبان أو الكهنة في كاتدرائية وهم يشكلون شركة جماعية)، أو الشركات العادية (مثل الشركات الخاصة، وهي شركات فردية أو شركات محدودة بضمان أو بأسهم مؤسسة بموجب قانون الشركات، وهي شركات جماعية).

والشركات غير الربحية التي تختار أن يتم تأسيسها بشكل اعتيادي فإنها تكون شركات محدودة بموجب ضمان؛ حيث يكون المؤسسون ضامنين تغطية الديون غير المسددة حتى مبلغ كفالة معين (عادة يكون رسميا)، والنوع الآخر في الشركات المنصوص عليه بموجب قانون الشركات هو الشركة المحدودة بالأسهم. ويخدم هذا النوع عادة الأغراض التجارية، وحيث إن الشركة هي كيان قانوني ذو صفة اعتبارية مستقلة ومنفصلة عن الشركات الفردية أو الأعضاء التابعين للشركة فيجوز لها أن تمارس باسمها جميع الأمور التي يمارسها الأفراد، أي أنها تستطيع شراء وتملك وبيع الأملاك باسمها، وإبرام العقود وتحمل المسؤولية المدنية في الأضرار، ويمكن توجيه الاتهام إليها وإدانتها في مخالفات جنائية معينة وهكذا.

والمؤسسة هي أحد الأنواع الفرعية للشركات ذات الأهداف غير التجارية بموجب القانون الإنجليزي، وهذه المؤسسات عبارة عن مبرات خيرية مؤسسية تتبع التاج الملكي أو الأفراد. ويوجد نوعان من المؤسسات—حسب القانون—وهما المؤسسة الأولية Incipient Foundation والتي يتم تأسيسها مباشرة بموجب مرسوم ملكي أو قانون برلماني، أو فرد لديه ترخيص ملكي، والنوع الآخر يسمى Percipient Foundation أو الأوقاف Endowments ويتم تأسيسها على أساس هبة من أحد المؤسسين (مثال بعض الكليات والمستشفيات).[٣٧]

ب- الجمعيات غير المحدودة Unincorporated Associations

يوجد إلى جانب الشركات العديد من الجمعيات والهيئات التي تتكون من مجموعة من الأشخاص (أفرادا أو شركات)، وهي لا تتمتع بالصفة الاعتبارية للشركات، وقد تكون أهدافها تجارية خالصة أو قد تكون غير ذلك، إلا أن اصطلاح الجمعيات غير المحدودة Unincorporated Association عادة ما يطلق على الكيانات ذات الأغراض غير التجارية، والتعريف القانوني لها هو التزام شخصين أو أكثر بأهداف عامة ليست ذات طبيعة تجارية بموجب تعهد متبادل، ويكون لكل طرف واجبات والتزامات ضمن تنظيم له قواعد تحدد الجهاز المشرف عليها والمتحكم بأموالها، والشروط المتعلقة بذلك وشروط الانتساب أو الانسحاب منها. وينبغي تدوين عقد الاتفاق بين أعضاء الجمعية غير المحدودة في نصوص تعاقدية.

[٣٧] المرجع السابق، ص ٥٢٣ ـ ٥٢٤.

وهذا التعريف يميز الجمعيات غير المحدودة عن المؤسسات والأفراد وشركة التوصية. ونظرا لأن الجمعيات غير المحدودة لا تتمتع بوجود قانوني منفصل ومتميز عن الأعضاء الذين تتكون هذه الجمعية منهم، لذا فإن ممتلكات الجمعية غير المحدودة ينبغي أن يمتلكها بعض الأفراد (وربما الأعضاء الأفراد أنفسهم) نيابة عن الجمعية، كذلك لا يجوز للجمعية رفع الدعاوى أو ملاحقتها قضائيا، وعادة ما تتخذ الإجراءات القانونية ضد أو من قبل الأعضاء أفرادا أو مسئولين، ولا يمكن إدانة الجمعية بأي جرم جنائي كما هو الحال بالنسبة للأفراد الأعضاء أو الموظفين فيها.

ولا توجد قوانين خاصة بالجمعيات غير المحدودة، ومعظم قرارات إنشاء هذه الجمعيات تصدر من المحاكم. وباستثناء بعض الجمعيات غير المحدودة المسجلة كجمعيات صداقة أو صناعة أو ضمان اجتماعي—التي ينظر إليها على أنها "شبه شركات "—تحظى تلك الجمعيات غالبا ببعض صفات الشخصية الاعتبارية.[٣٨]

ج- جمعيات الصداقة Friendly Societies

جمعيات الصداقة هي جمعيات تأمين متبادل غير محدودة يكتتب فيها الأعضاء للحصول على ضمان اجتماعي يستفيدون منه مع عائلاتهم، وهي تشكل مجموعة من الجمعيات التطوعية النفعية للتكافل الاجتماعي (والنوع الآخر هي جمعيات الإسكان والتعاونيات والنقابات العمالية). وبموجب قانون جمعيات الصداقة لعام ١٩٧٤م تتمتع هذه الجمعيات بمزايا منها: حق امتلاك الأراضي والممتلكات الأخرى باسم الأمناء، وتنتقل ملكية هذه الأملاك تلقائيا للأمناء الجدد بدون أي تنازل أو تحويل ملكية؛ وحق رفع الدعاوى والدفاع أمام المحاكم باسم الأمناء، والإعفاء من دفع رسوم الطوابع في بعض المعاملات الخاصة؛ وإجراءات مبسطة من قبل المسئولين في إحصاء وتسليم الممتلكات.[٣٩]

د- التراست

يمكن وصف التراست مجازا بأنه كيان غير ربحي، لأنه يشكل من الناحية الفعلية "علاقة" أكثر منه منظمة بالمعنى القانوني والإداري. ويعرف التراست في بريطانيا بأنه التزام منصف يلزم شخصا (يسمى الأمين) بالتصرف بأملاك تخضع لإشرافه (تسمى أملاك التراست) لمنفعة أشخاص آخرين (المستفيدون)، ويجوز أن يكون المستفيدون (الأشخاص) أحد أهدافه. وعندما يكون الغرض من التراست خدمة الجمهور بشكل عام، وتحقيق أهداف خيرية وفقا للمعنى القانوني للاصطلاح يصبح التراست نوعا من الكيانات غير الربحية، ويجوز للمدعي العام نيابة عن المستفيدين من التراست تنفيذ التزامات التراست التي أسس من أجلها، ومن حيث المبدأ يجوز للأفراد والمؤسسات أن يقوموا بوظيفة الأمين على التراست.[٤٠]

---

[٣٨] المرجع السابق، ص ٥٢٤ ـ ٥٢٥.

[٣٩] نفسه، ص ٥٢٥ ـ ٥٢٦.

[٤٠] نفسه، ص ٥٢٧.

المعاملة الضريبية

تُمنح المنظمات الخيرية في إنجلترا الكثير من الاستثناءات والإعفاءات، فوفقا لمرسوم ضرائب الدخل والمؤسسات لعام ١٩٨٨، يتم منح الجمعيات الخيرية إعفاءات محددة من ضرائب الدخل والمؤسسات الخيرية، وعادة ما تُعفى من ضريبة الدخل الرأسمالية بموجب مرسوم الكسب الخاضع للضرائب والأجور لسنة ١٩٩٢، وتقوم الجمعيات الخيرية بتقديم بعض السلع والخدمات بثمن مخفض حتى تكون معفاة من ضريبة القيمة المضافة.[٤١] أما الإعفاءات من الضرائب الأخرى فتشمل الطوابع الضريبية، وطوابع المراهنات، وإعفاء بعض الأفراد المتبرعين من ضريبية الدخل، وإن كان ذلك مقابل شروط معينة من بينها ألا تقل قيمة المبلغ المتبرع به عن ٢٥٠ جنيه إسترليني.[٤٢]

وتشير بعض الدراسات إلى أن هذا العمل الخيري قد يتدهور نتيجة لعدم منح إعفاءات أو امتيازات ضريبية كافية، فمثلا تدهورت أحوال جمعيات الصداقة داخل إنجلترا نتيجة للعمل التنظيمي والضريبي غير الملائم الذي صدر في السبعينيات والثمانينيات، ولم تتحسن أحوالها إلا عندما صدر قانون جمعيات الصداقة في عام ١٩٩٢.

٤ـ الولايات المتحدة الأمريكية

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من الدول التي تطبق القانون العام ولديها دستور مكتوب. ويعتبر تشكيل المنظمات غير الربحية أحد الحقوق الثابتة لدى المواطنين أكثر منها هبة تمنحها السلطات الحكومية أو تمنعها، وقد برع الأمريكيون في تكوين الجمعيات التي تهدف إلى تحقيق النفع العام والأغراض المشتركة.[٤٣] وتخضع المنظمات غير الربحية فيها إلى مجموعة واسعة من قوانين الولايات والقوانين الفيدرالية المتعلقة بإجراءات التأسيس والضرائب (ويصل عدد صفحاتها إلى عدة آلاف صفحة بالخط الصغير). ويتحدد الوضع القانوني للمنظمات غير الربحية بناء على قوانين الولايات والمعاملة الضريبية للمنظمات من قبل القانون الفيدرالي، ولكن لكل ولاية سلطة ضريبية خاصة بها، وتشترط الحكومة الفيدرالية قبل منح الإعفاءات الضريبية أن تكون الجهات المستفيدة من الإعفاء منظمات قانونية بالمعنى الحرفي لهذا الاصطلاح.

ويمر الاعتراف بالمنظمات غير الربحية في الولايات المتحدة بمرحلتين: في المرحلة الأولى تنال المنظمة الصفة القانونية الأولية على مستوى حكومة الولاية، وفي المرحلة الثانية تنال المنظمات وضعا خاصا مثل الإعفاء من الضريبة على مستوى الحكومة الفدرالية إلى جانب شروط الإعفاء الضريبي الخاصة بكل ولاية، والنزعة الغالبة لدى المنظمات خلال الخمسين عاما الماضية هي الحصول على صفة قانونية رسمية واعتراف رسمي بها

---

[٤١] لمزيد من التفاصيل انظر: ليستر سالمون، وهيلموت أنهاير، مفهوم العمل الخيري والتطوعي: دراسة مقارنة للقطاع غير الربحي: الغرض ـ المنهجية ـ التعريف ـ التصنيف، تقديم وترجمة بدر ناصر المطيري (الكويت: الأمانة العامة للأوقاف، ١٩٩٤).

[٤٢] انظر: بدر ناصر المطيري، مفوضية العمل الخيري في بريطانيا (الكويت: الأمانة العامة للأوقاف، ١٩٩٦). وانظر أيضا ليستر سالمون وآخرون، الدليل الدولي، مرجع سابق، ٥٤٥ ـ ٥٤٩.

[٤٣] انظر: أليكس دي توكفيل، الديمقراطية في أمريكا، ترجمة وتعليق: أمين مرسي قنديل، تصدير محسن مهدي (القاهرة: عالم الكتب، ص ٤ ـ ٢٠٠٤) ج/٢ـ ص ٤٨٧ ـ ٤٩١.

ككيانات معفاة من الضرائب من قبل سلطات الضريبة الفيدرالية، وخاصة طبقا لقانون ضريبة الدخل الذي يرمز إليه بـ 501C3. ويشترط هذا القانون أن تكون المؤسسة أو المنظمة غير ربحية ولا تعمل بالسياسة حتى تتمتع بالإعفاء الضريبي.[٤٤]

ومن ناحية الهيكل التنظيمي توجد ثلاثة أشكال تنظيمية للمنظمات غير الربحية وهي:

أ- المؤسسات Corporations

يوجد قانون للمؤسسات غير الربحية في كل ولاية تقريبا. وتنشأ المؤسسة بموجب عقد تأسيس رسمي—ويسمى أيضا شهادة تأسيس—تُحدد فيه الأهداف الرئيسية للمنظمات والأشخاص الممثلين لها. وغالبا ما يشير مفهوم المؤسسة الخيرية إلى "حبس مبلغ من المال أو الأسهم أو العقارات للإنفاق من ريعها على أغراض خيرية ومنافع عامة لا تستهدف الربح، كإنشاء دور للعبادة أو معاهد للتعليم أو ملاجئ للمشردين أو مستشفيات، أو للإنفاق على بعض ما يكون موجودا من هذه الهيئات بالفعل".[٤٥] ومن شروط عقد إنشاء المؤسسة الخيرية أنه يجب على المنظمة صياغة مجموعة منفصلة من القواعد تسمى اللوائح الداخلية، وهي تبين النظام الداخلي للمنظمة وآلية عمل الموظفين والأمور الإدارية. ومن المزايا الرئيسية للمؤسسة المحدودة أنها تحد من المسؤولية الملقاة على عاتق المدراء والموظفين تجاه تصرفات المنظمات. وتنص قوانين المؤسسات المحدودة على العديد من الواجبات والمسؤوليات المناطة بالمؤسسة وكذلك مدرائها وموظفيها. وهي تساعد المنظمة على النجاح بالاختبار التنظيمي الذي يفرضه قانون الإيرادات الداخلية الوطنية لتحديد أهلية المؤسسة للحصول على إعفاء ضريبي، وهذا يبرر توجه معظم المنظمات غير الربحية في الولايات المتحدة في الوقت الراهن—ومنذ سنوات مضت—نحو اعتماد الصفة المؤسسية Corporations كصفة قانونية للمؤسسة، وينطبق ذلك على معظم الهيئات المؤسساتية التابعة للقطاع غير الربحي مثل المدارس والكليات والجامعات والمستشفيات والمتاحف والمكتبات العامة ومجموعات التأييد ومراكز الرعاية الاجتماعية.[٤٦]

ب- الجمعيات التي لا تحمل صفة اعتبارية Unincorporated Associations

على الرغم من أن معظم المنظمات غير الربحية سعت مؤخرا لتسجيل نفسها ككيانات اعتبارية بموجب قانون الولاية، إلا أن هذه الخطوة غير ملزمة للمنظمة غير الربحية حتى تكون قادرة على العمل في الولايات المتحدة، ويمكن ببساطة أن تتبنى مجموعة من الأشخاص "دستورا" معينا وبعض اللوائح التنظيمية وتمارس عملها بدون تسجيل نفسها رسميا. وإذا توافرت للمنظمة مجموعة لوائح داخلية؛ فإنها تكون مستوفية لمتطلبات الاختبار التنظيمي الذي يؤهلها لوضعية الإعفاء الضريبي بموجب قوانين الضرائب الفيدرالية والخاصة بالولاية، وبالفعل

---

[٤٤] انظر التفاصيل الخاصة بالإعفاءات الضريبية التي تتمتع بها المؤسسات الخيرية الأمريكية في: ليستر سالمون وآخرون، الدليل، مرجع سابق، ص ٥٧٥ ـ ٥٨٥.

[٤٥] إبراهيم البيومي غانم، الأوقاف والسياسة، مرجع سابق، ص ٦٦.

[٤٦] انظر: ليستر سالمون، الدليل، مرجع سابق، ص ٥٧٠.

لا تزال العديد من الجمعيات الأكاديمية والمهنية وبعض النوادي في الولايات الأمريكية مستمرة بالعمل بدون تسجيل رسمي، وهي بهذه الصفة تكون بمنأى عن قوانين الولاية المتعلقة بالواجبات والالتزامات المترتبة على المؤسسات، ولكن يتحمل الموظفون والمدراء المسؤولية الشخصية في الجمعيات غير الاعتبارية.[٤٧]

ج- التراست Trust

يمكن للمنظمات غير الربحية أن تكون بشكل "تراست"؛ وهذا التراست يعتبر من حيث المبدأ مجموعة من الأصول (الأموال) المكرسة لخدمة هدف محدد. ويمكن تأسيس التراست بإشهاره أو بموجب اتفاقية التراست التي تضع الأصول أمانة في عهدة الأمين. والتراست هو من الأشكال السائدة للمنظمة غير الربحية في الولايات الأمريكية، وتستمد وجودها من أملاك السلف (الذرية)، وتعمل بشكل رئيسي لخدمة أغراضها الخيرية، وغالبا ما تقتصر على هدف واحد (تمويل المنح الدراسية على سبيل المثال)، ويتأسس العديد من المؤسسات على شكل تراست مثل صندوق مستحقات الموظفين ولجان الحركات السياسية، ولكن التراست لا يعفي القائمين عليه من المسؤولية الشخصية كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات.[٤٨]

المعاملة الضريبية

في أعقاب الحرب العالمية الثانية توسعت الحكومة الأمريكية الفيدرالية في إصدار قوانين الإعفاءات الضريبية التي تتمتع بها المؤسسات الخيرية؛ نظرا لتنامي دورها في الحياة العامة، وكان من أهم تلك القوانين قوانين الإعفاء من ضرائب الأرباح التجارية ومن ضرائب التركات عندما يقوم ذوو الشأن بالتبرع لمؤسسات خيرية.[٤٩]

وتشكل المنظمات المعفاة من الضريبة في الولايات المتحدة الأمريكية في وضعها الراهن جزءا أساسيا من إجمالي المنظمات غير الربحية؛ بل يمكن القول إن جميع المنظمات غير الربحية، على اختلاف أسمائها، تشكل من الناحية العملية شريحة واحدة من حيث المعاملة الضريبية، والسبب في ذلك يعود إلى أن شروط الإعفاء الضريبي في القانون الفيدرالي فضفاضة، ويمكن استيفاؤها بيسر، بل وتجعلها مؤهلة أيضا للحصول على هبات من الأفراد والشركات والمؤسسات.

وتأسست تلك الإعفاءات الضريبية بناء على جملة من القواعد القانونية التي تتمحور في جوهرها حول طبيعة المجتمع الديمقراطي الذي يشجع التعددية والتنوع للمؤسسات الخاصة؛ تلك المؤسسات التي تسمح للأفراد بالالتقاء معا لتحقيق أهداف غير تجارية، وبالتالي فإن فرض ضريبة على هذه المنظمات يبدو متناقضا مع هذا المبدأ. ويجيز القانون الأمريكي تقديم إعفاءات ضريبية لقاء التبرعات المقدمة لفئات معينة من المنظمات غير

---

[٤٧] السابق، ص ٥٧١.

[٤٨] نفسه، ص ٥٧٢.

[٤٩] انظر في ذلك:

Marion Fremont-Smith, *Foundations and Government:* State and Federal Law and Supervision (New York: Russell Sage Foundation: 1965) p. 43.

الربحية، وتسري هذه الإعفاءات على ضرائب الدخل والهبات والضرائب على العقار. وتستغل الشركات التجارية هذه الإعفاءات بصورة واضحة، فمثلا شركة فورد تتمتع بالتسهيلات الضريبية بناء على الاستثناء الممنوح للأنشطة التجارية المتعلقة بالأبحاث المنفذة من قِبل الكليات والجامعات والأعمال التجارية التي تخدم فئات بعينها مثل الطلاب.

خاتمة: استنتاجات واقتراحات

المقارنة بين قوانين العمل الخيري ومؤسساته والأوقاف في مصر، وقوانينه ومؤسساته في البلدان الأربعة (تركيا وإيران وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية) كشفت لنا عن عدد من النتائج لعل من أهمها الآتي:

١ـ جمود وقيود في قوانين الوقف، وقانون الجمعيات والمؤسسات الخيرية في مصر، تحد من مبادرات المواطنين للمشاركة في إنشاء وتمويل مؤسسات النفع العام؛ بينما قوانين البلدان الأخرى—التركية والإيرانية والبريطانية والأمريكية—تشجع على ذلك.

٢ـ أن منظومة قوانين الوقف في مصر تفصل وتعزل الأوقاف عن التنظيمات المؤسسية للعمل الخيري والنفع العام في المجتمع. وهذا أمر لا يجوز السكوت عليه؛ لأن الاستمرار في السكوت عليه يفتح الباب أمام مزيد من التدخلات الأجنبية عبر تمويل الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وهو ما أطلقنا عليه في دراسات سابقة لنا اسم موجة "الاستعمار ما بعد الجديد" الذي يتغلغل عبر بعض مؤسسات المجتمع المدني. وفي هذا المجال يمكن الرجوع إلى القانون التركي، والاستفادة من نصوصه التي نظمت علاقة المؤسسات الخيرية بالأوقاف.

٣ـ منظومة قوانين الوقف والعمل الأهلي ومؤسساته لا تقدم حوافز ضريبية مشجعة للراغبين في إنشاء أوقاف جديدة أو دعم مؤسسات خيرية تعمل في خدمة المجتمع. وما هو موجود من إعفاءات ضريبية إما محدود القيمة، أو مشتت بين عشرات القوانين والإجراءات التي يجب استيفاؤها قبل الحصول على الإعفاء الضريبي. وفي هذا المجال يمكن الرجوع إلى القانون التركي، والقانون الإيراني، والقوانين الأمريكية والبريطانية للاستفادة منها في تنظيم الإعفاءات الضريبية، وتوظيفها في التشجيع على المبادرة بالتبرع للمؤسسات الخيرية.

٤ـ أن ممتلكات الأوقاف الموروثة التي تخضع لإدارة "هيئة الأوقاف المصرية" لا تستثمر بكفاءة، وتبعيتها للهيئة تحملها أعباء مالية كبيرة. ومن ثم فالمطلوب هو دراسة إعادة هيكلة المحفظة الاستثمارية للهيئة على نحو يحقق منها أفضل عائد ليتم إنفاقه في مصارف تخدم المجتمع، وتراعي شروط الواقفين. وفي هذا المجال يمكن الرجوع إلى أنظمة التراست والمؤسسات الخيرية في النموذجين البريطاني والأمريكي للاستفادة بأنظمة إدارة واستثمار الأموال المخصصة لتمويل مشروعات النفع العام.

٥ـ قوانين الوقف—وبخاصة تلك التي صدرت بعد ثورة يوليو—لا تزال تسمح لوزارة الأوقاف أن تغير في مصارف ريع الأوقاف، وأن لا تراعي شروط الواقفين السابقين. وفضلا عن أن في عدم مراعاة شروط الواقفين خروجا على الأحكام الشرعية التي تنظم الوقف، فإن استمرار هذا الخروج لا يطمئن الواقفين الراغبين في إنشاء

أوقاف جديدة، ويجعلهم يحجمون عن المبادرة بشئ من ذلك. وفي هذا المجال يمكن الرجوع إلى القانون التركي الذي وضع قواعد تغيير مصارف الوقف على نحو يتفق مع القواعد الشرعية.

٦ـ هناك انفصال حاد وخطر في البنية التشريعية والبنية المادية والإدارية للأوقاف المصرية بين: أوقاف المسلمين، وأوقاف المسيحيين. وهذا الانقسام عمره الآن أقل من نصف قرن بموجب قرار جمهوري برقم ٢٦٤ لسنة ١٩٦٠. وهذا الوضع الشاذ لا يتفق مع منطق الدولة الحديثة من جهة، وهو خروج على ما ألفه المصريون (مسلمون ومسيحيون) طيلة ألف وثلاثمائة وخمسين عاما من جهة أخرى في ظل تطبيق الأحكام الشرعية للوقف وانفتاحها على جميع أصحاب الديانات الأخرى دون تمييز، واستيعابها لهم. والمطلوب هو مساواة الأوقاف الإسلامية بالأوقاف القبطية من حيث إدارتها المستقلة، واحترام شروط الواقفين عند صرف عوائدها في وجوه المنافع العامة التي حددوها في نصوص وقفياتهم. ويمكن الرجوع في هذا المجال أيضا إلى القانون التركي الذي استوعب جميع الأوقاف، مع المحافظة على خصوصيات كل دين، أو طائفة دينية في المجتمع.

٧ـ حالة المنظومة القانونية للوقف في مصر تحتاج لبعض التعديلات الأساسية، لتشجع أصحاب رأس المال على القيام بدورهم الاجتماعي، ولتكون هذه المنظومة القانونية الوقفية أكثر كفاءة في الاستجابة للاحتياجات المجتمعية الراهنة. وأهم الاقتراحات بتعديل هذه المنظومة هي:

أـ إلغاء القانون رقم ١٨٠ لسنة ١٩٥٢ الذي قضى بإلغاء الوقف على غير الخيرات، والعودة لنصوص القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ التي تجيز الوقف المؤقت على غير الخيرات.

ب- إلغاء القانون ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن النظر على الأوقاف الخيرية وتعديل مصارفها على جهات البر. وإلغاء جميع القوانين المعدلة له: القانون رقم ٥٤٧ لسنة ١٩٥٣، والقانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٤، والقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٧، والقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٠ (وهو أسوأ تعديل على الإطلاق؛ حيث نص على إنزال عقوبة الحبس ستة أشهر، والغرامة مائة جنيه، أو بإحدى هاتين العقوبتين على واضعي اليد من أبناء الواقف بعد موته ما لم يقوموا بتسليم ما تحت يدهم لوزارة الأوقاف خلال شهرين من تاريخ إخطار الوزارة لهم. إن النص على "عقوبة" في شأن تطوعي وعمل خيري لم يكن له سوى معنى واحد هو الفرار من مجرد التفكير في مثل هذا العمل الذي قد يجلب لذرية الواقف الأذى من بعده.

ولقد قضى القانون ٢٤٧ المذكور وتعديلاته بأن يكون لوزير الأوقاف "أن يغير في شروط إدارة الوقف الخيري"، وصرحت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٧بأن ذلك ينطبق على "سائر المؤسسات الخاصة ذات النفع العام التي أنشئت بطريق الوقف، والخاضعة لنظارة وزارة الأوقاف".[٥٠] وتسبب هذا النص في تجفيف منابع تمويل تلك المؤسسات، وإحجام المواطنين عن إنشاء أوقاف جديدة لتمويلها.

[٥٠] انظر: قوانين الوقف والحكر والقرارات التنفيذية (القاهرة، المطابع الأميرية، ط ٢، ١٩٩٣) ص ٣١.

والمطلوب بعد إلغاء القانون المذكور وتعديلاته هو العودة إلى نصوص القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ بشأن النظارة على الوقف وشروط إدارتها واحترام إرادة الواقفين في تخصيص ريعها.

ج- تعديل الفقرة ج من المادة رقم (٢) من القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٧١ بإنشاء هيئة الأوقاف المصرية، حيث نصت تلك الفقرة على عدم اختصاص هيئة الأوقاف بالنظر على "الأوقاف الخيرية التي يشترط فيها الواقف النظر لنفسه ولأبنائه من طبقة واحدة". والتعديل المطلوب هو أن تنص هذه الفقرة على عدم اختصاص هيئة الأوقاف بالنظر على الأوقاف الخيرية التي يشترط الواقف النظر عليها لنفسه ولذريته من بعده، أو لهيئة أو مؤسسة أو جمعية خيرية ذات نفع عام.

والنص البديل المقترح هو: "أن يكون للواقف على الخيرات أن يشترط في إشهاد الوقف النظر لنفسه أو لأبنائه من بعده، أو لمن يشاء ممن يحددهم سواء كانوا أشخاصا طبيعيين أو اعتباريين، ويتم سماع الإشهادات أمام المحكمة الابتدائية التي تقع في دائرتها أعيان الوقف كلها أو أكثرها قيمة، وله أن يرفض سماع الإشهادات بحكم مسبب إذا اشتملت على تصرف ممنوع أو باطل شرعا، أو مخالف للنظام العام، أو إذا ظهر أن المشهد فاقد الأهلية، ويكون التظلم من الرفض خلال خمسة عشر يوما أمام الدائرة المختصة، ويكون حكمها نهائيا".[٥١]

د- يقترح إضافة مادة جديدة إلى قانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ لتشجيع الأثرياء والمحسنين على إنشاء أوقاف جديدة، والاجتهاد في توفير عنصر الثقة، والمحفزات التي تسهم في إطلاق مبادراتهم الخيرية للنفع العام. وخاصة في مجال وقف الأموال المنقولة حيث أصبحت تشكل قسما رئيسيا من الثروة، ولا يوجد في القانون القديم ما يشجع على وقفها أو ينظم عملية تحويلها لأوقاف. والنص المقترح هنا هو: "في حالات وقف الأموال المنقولة كالودائع النقدية والأوراق المالية وشهادات الاستثمار والادخار بأنواعها المختلفة، وما في حكمها، وحقوق الملكية الفكرية وغيرها، يتم الوقف بالتصديق على توقيعات الواقف لدى أحد البنوك—المملوكة للدولة أو التي تساهم في رأسمالها بنسبة لا تقل عن الثلث—وتخطر بها وزارة الأوقاف، وتودع لديها نسخة منه، على أن يرد بالتصديق بيان من له حق النظر على الوقف، ومدته—مؤقتة أو مؤبدة—وفي حالة التأقيت يجب بيان من له حق الرجوع فيه، أو تغيير مصارفه، أو تعديل شروطه أو استبداله، أو غير ذلك من التصرفات التي يكون فيها ضمان مصلحة الوقف".

وبالنسبة لعنصر الثقة يقترح إضافة مادة تنص على أنه "لا يحق لوزير الأوقاف، ولا أية جهة أخرى، القيام بتغيير مصارف الوقف التي نص عليها الواقف، ويُلغى كل ما يخالف ذلك من أحكام في القوانين السابقة".[٥٢]

---

[٥١] هذا الاقتراح من ورقة غير منشورة أعدها المستشار/ أحمد حسان، وهي تتضمن عدة اقتراحات تهدف لإزالة العقبات التي تحول دون فاعلية نظام الوقف في مصر.

[٥٢] من مقترحات المستشار أحمد حسان.

هـ- يقترح إضافة مادة جديدة لقانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ المذكور لربط نظام الوقف بمنظومة الجمعيات والمؤسسات الأهلية الخيرية ربطا وثيقا، من حيث التمويل، وتخصيص الموارد، والإدارة والإشراف والرقابة والمحاسبة.

والنص المقترح هنا هو أنه "يجوز للواقف إسناد الإشراف على وقفه إلى جهة حكومية، أو المعاهد والجامعات، أو البنوك، أو الجمعيات والمؤسسات الأهلية. ولهذه الجهات أن تعهد في إدارة النشاط الاستثماري للوقف إلى إحدى الجهات المتخصصة الوارد ذكرها في قانون سوق رأس المال رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢، وقانون الإيداع والقيد المركزي للأوراق المالية رقم ٩٢ لسنة ٢٠٠٠، ولائحتهما التنفيذية، وعلى الجهة المشرفة على الوقف أن ترسل إلى هيئة الأوقاف في نهاية كل عام بيانا بالإيرادات والمصروفات للتحقق من تنفيذ أهداف الواقف. ولهيئة الأوقاف الحق في مخاطبة كل من وزير الأوقاف والواقف بما يعن لها من ملاحظات. ولا تستحق هيئة الأوقاف أية رسوم على ذلك؛ استثناء من أحكام المادة رقم ٨ من القانون رقم ٢٧٢ لسنة ١٩٥٩ بشأن تنظيم وزارة الأوقاف".[٥٣]

و- يقترح إضافة مادة جديدة إلى قانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ تنص على فصل إدارة الأعيان الموقوفة عن إدارة صرف الريع على الأغراض الموقوف عليها، مع تحديث كلا من الإدارتين، وتطويرهما ليكونا بأعلى كفاءة ممكنة في استثمار الموقوفات، وفي صرف عوائدها للمنافع العامة.

ز- يقترح إضافة مادة جديدة لقانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ تنص على نظام واضح ومبسط للإعفاءات الضريبية على الأعيان الموقوفة، وتقدم حوافز للمتبرعين بأوقاف جديدة لصالح مؤسسات النفع العام.

ح- يقترح إضافة مادة جديدة لقانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ تنص على توحيد النظام القانوني والإداري لجميع الأوقاف المصرية (إسلامية ومسيحية) على أساس المواطنة، وليس الانتماء الديني.

إن إلغاء القوانين المشار إليها، وتعديل بعض المواد في بعض القوانين، واستحداث مواد جديدة لتضاف إلى نصوص قانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ يجب أن يكون ضمن خطة شاملة لاستعادة الثقة في نظام الوقف—كما حدث مثلا في التجربة الإيرانية بعد الثورة سنة ١٩٧٩—كما يجب أن تكون فلسفة الإلغاء والتعديل والإضافة التي اقترحناها هي التشجيع على الوقف، وربطه بالمؤسسات والجمعيات الأهلية، وتفعيل استقلالية هذه المؤسسات والجمعيات بتوفير موارد تمويل مستقلة، ومستمرة، ومستقرة؛ كما هو شأن المؤسسات والجمعيات في التجربتين البريطانية والأمريكية، ولا تجتمع صفات الاستقلال والاستمرار والاستقرار في مصادر التمويل المطلوبة إلا في نظام الوقف.

[٥٣] من مقترحات المستشار أحمد حسان.