الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان
aman
Transparency Palestine

سلسلة تقارير رقم (73)
كانون أول، ٢٠١٣

# تقرير حول
# النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة الأملاك الوقفية في فلسطين

## المحتويات

مقدمة ..... ٢
تمهيد ..... ٢
الفصل الأول ..... ٣
المبحث الأول/الاطار التشريعي ..... ٣
المبحث الثاني/الاطار المؤسساتي ..... ٦
الفصل الثاني ..... ١٠
المبحث الأول/بيئة النزاهة في ادارة الاملاك الوقفية ..... ١٠
المبحث الثاني/بيئة الشفافية في ادارة الاملاك الوقفية ..... ١٢
المبحث الثالث/بيئة المساءلة في ادارة الاملاك الوقفية ..... ١٣
النتائج ..... ١٦
التوصيات ..... ١٨
قائمة المراجع ..... ١٩

## مقدمة

لا يمثل الوقف مسألة دينية تنظمها أحكام فقهية فقط وإنما هو أيضا مسألة كفاءة في إدارة عقود واستثمارات عقارية، وصفقات ومناقصات وميزانية لها موارد ونفقات، ولا بد أن يؤخذ بعين الاعتبار أن أموال وممتلكات الوقف هي جزء من ثروة المجتمع يمكن أن توظف بما يخفف العبء عن موازنة الدولة في تقديم الخدمات التعليمية والاجتماعية والصحية وبالتالي فان مسألة النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة المال العام تنطبق تماماً على الاموال الوقفية.

واكتسب الوقف في فلسطين على مدى العصور أهمية كبيرة، ومما لا شك فيه بأن التطورات التي تشهدها ادارة الوقف تتطلب الدعم والمساندة بما يحفظ لهذه المؤسسة دورها المنشود ليس فقط من الناحية الدينية وإنما من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والتنموية والسياسية.

يهدف هذا التقرير إلى تعزيز بيئة النزاهة والمساءلة والشفافية في إدارة أملاك الوقف الاسلامي في فلسطين، وتقديم الدعم والمساندة الى وزارة الاوقاف والشؤون الدينية من أجل تعزيز البرامج و الاصلاحات في إدارة أملاك الوقف، ولتحقيق هذا الهدف فسيعتمد هذا التقرير في جانبه النظري المنهج الوصفي التحليلي، بحيث يتم استعراض التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة وتحليل أحكامها على ضوء مفاهيم الشفافية والنزاهة والمساءلة. وأما فيما يتعلق بالجانب العملي للتقرير فسيعتمد على وصف وتحليل الواقع العملي لإدارة أملاك الوقف والإشكالات التي تواجهه على ضوء آراء المختصين وذوي العلاقة.

وعليه فقد تم تقسيم هذا التقرير الى فصلين، الأول يعالج الاطار التشريعي والمؤسساتي لإدارة أملاك الوقف والثاني يخصص لدراسة وتعزيز بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في ادارة أملاك الوقف. وصولاً الى الاستنتاجات والتوصيات المناسبة في هذا المجال.

## تمهيد

مؤسسة الوقف من المؤسسات التي لعبت دوراً فاعلاً في تاريخ الحضارة الإسلامية حيث كان الوقف ممولاً رئيسياً لكثير من المرافق والخدمات كالتعليم والرعاية الصحية والاجتماعية ومؤسسات الفكر والثقافة. وفي عصرنا الحاضر تزداد أهمية الوقف وتتضاعف الحاجة إليه، حيث تساهم مؤسسة الوقف في كثير من المرافق الخيرية والاجتماعية والعلمية، إلى جانب المساهمة في الناتج القومي حيث تمثل الأوقاف قطاعاً اقتصادياً ثالثاً وموازياً للقطاعين العام والخاص، يساند الدولة في تحمّل بعض أعباء التعليم والصحة ومحاربة البطالة ومكافحة الفقر. فالوقف إخراج لجزء من الثروة الإنتاجية في المجتمع من دائرة المنفعة الشخصية ودائرة القرار الحكومي معا وتخصيصه لأنشطة الخدمة الاجتماعية العامة وهكذا يمكننا تصور أن إنشاء وقف بمثابة إنشاء مؤسسة اقتصادية دائمة لمصلحة الأجيال القادمة، وتنتج هذه المؤسسة منافع وخدمات أو إيرادات وعوائد.[1]

ويعرف الوقف اصطلاحاً «بأنه حبس العين عن تمليكها لأحد من العباد والتصدق بالمنفعة على الفقراء ولو في الجملة أو على وجه من وجوه البر»[2]. وجاء هذا التعريف قاصراً عن مواكبة المستجدات حيث يشترط أن يكون الوقف مالاً غير منقول، مما يؤدي الى احجام كثير من الناس عن الوقف[3].

ويتم تصنيف الأوقاف في فلسطين حسب المعايير الآتية[4]:

١. الجهة التي أقيم الوقف من أجلها: وميز قانون العدل والانصاف العثماني النافذ في فلسطين بين نوعين من الوقف وهما الوقف الأهلي أو الذري وهو ما يوقفه الواقف على ذريته بشكل عام أو مع تخصيص جهة من ذريته، مثل وقف آل النمر الذري في مدينة نابلس. أما النوع الثاني وهو الوقف الخيري وهو ما يوقفه الواقف على وجه التأبيد على جهة من جهات

١ المرسي السيد حجازي، دور الوقف في تحقيق التكافل الاجتماعي في البيئة الإسلامية،مجلة جامعة الملك عبدالعزيز للاقتصاد الإسلامي، مجلد(١٩) ،العدد(٢) ،٢٠٠٦، ص٦٠.

٢ المادة (١) من قانون العدل والانصاف.

٣ ورد في كلمة ألقاها وزير الأوقاف والشؤون الدينية في ورشة عمل بعنوان إدارة الاملاك الوقفية بتاريخ ٢٠١٣/٩/١.

٤ لؤي عمر، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية (٣٠)، رام الله، ٢٠٠٢، ص ١٥- ١٧.

الخير والبر، سواء كانت تلك الجهة محددة كالايتام أو عامة لكافة أوجه الخير[٥].

٢. الجهة التي تديره: وميز نظام إدارة الأوقاف العثماني النافذ في فلسطين بين الوقف الذي تديره الدولة مباشرة بواسطة دائرة حكومية وغالباً ما يكون وقفاً خيرياً، وبين الوقف الذي يديره شخص عادي يسمى متولي الوقف والذي يحدده الواقف في معظم الاحيان وغالباً ما يكون وقفاً ذرياً.

٣. الوضع القانوني للأرض الموقوفة: تم تقسيم الوقف الى نوعين الأول الوقف الصحيح وهو الوقف على أرض مملوكة ملكاً صحيحا للواقف، اما الثاني فهو الوقف غير الصحيح وهو الوقف القائم على أرض أميرية تملك رقبتها الدولة بينما يملك الأفراد حق الاستغلال والتصرف بها.

وتتنوع الأملاك الوقفية في فلسطين الى أراضي ومباني (محلات ، مدارس، كليات، عيادات ومستشفيات، ابار وعيون، نوادي،..) ومقامات ومقابر ومساجد.

ويرجع أصول الوقف الإسلامي في فلسطين الى المكانة الدينية لفلسطين، وقد تضاعفت الاوقاف في عهد العثمانيين بسبب الدافع الديني، أما في عهد الانتداب البريطاني فكان الوقف تحت سلطة المجلس الإسلامي في فلسطين، وبعد العام ١٩٤٨ لم تعد الاوقاف في فلسطين وحدة واحدة، وقامت اسرائيل بمصادرة كثير من الأملاك الوقفية، وانقسمت فلسطين الى أجزاء، قسم تحت سيطرة الاحتلال الاسرائيلي (اراضي ٤٨) وقسم تحت الإدارة المصرية (قطاع غزة) وقسم تحت الإدارة الأردنية ( الضفة الغربية). ثم جاء الاحتلال الاسرائيلي سنة ١٩٦٧ وتولى ضابط ركن الأديان الإشراف على الشؤون والسلطات الدينية للمسلمين والتي تضم جهاز القضاء الشرعي وإدارة الأوقاف الإسلامية والمعهد الديني- الأزهر في قطاع غزة ، وأما في الضفة الغربية فقد تم تشكيل " الهيئة الإسلامية العليا " في القدس المحتلة والتي اتخذت في حينه قراراً بأن تتبع الأوقاف الاسلامية وزارة الأوقاف في الأردن وتنفذ جميع القوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها هناك.

وخلال فترة الاحتلال الاسرائيلي تزايدت الاعتداءات الاسرائيلية على الممتلكات الوقفية ففي عام ١٩٧٣ أقر البرلمان الاسرائيلي تعديلاً لقانون أملاك الغائبين لإضفاء غطاء شرعي على المصادرة.[٦] واستمر الحال ذلك لحين قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية سنة ١٩٩٤ وإنشاء وزارة الأوقاف والشؤون الدينية بتاريخ ١٩٩٤/١٠/١، التي أصبحت مسؤولة عن ادارة الأملاك الوقفية في الضفة الغربية وقطاع غزة باستثناء الاوقاف في مدينة القدس التي بقيت ولغاية الان تتبع وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الاسلامية الأردنية[٧].

# الفصل الأول

## تقييم الاطار التشريعي والمؤسساتي لإدارة الأملاك الوقفية

## المبحث الاول

### الاطار التشريعي

تعددت أشكال التشريعات الناظمة للوقف في فلسطين فبعضها جاء على هيئة قوانين وبعضها الاخر جاء على هيئة أنظمة وبعضها الآخر جاء على هيئة قرارات صادرة عن مجلس الوزراء، فمنها من جاءت لتنظم الوقف من الناحية الموضوعية فبينت أنواع الوقف وشروطه وأهدافه وهي مرتبطة بالغالب بالأحكام الشرعية، والبعض الآخر نظم ادارة أملاك الوقف. وتنظم أملاك الوقف بموجب القوانين الموروثة فمنها العثمانية والأردنية والمصرية وذلك تطبيقاً للقرار الرئاسي رقم (١) لسنة ١٩٩٤م[٨]

٥ المادة (٢) من قانون الأوقاف الخيرية رقم (٥٧) لسنة ١٩٥٩ نصت على أنه «يقصد بالوقف الخيري كل وقف انشيء، أو جرى التعامل على صرف ريعه أو تعود منفعته على عموم الناس، أو على قسم منهم مما يدخل تحت الامور التالي:
١. نشر الدين واقامة الشعائر والعبادات الدينية.
٢. اسعاف الفقراء.
٣. نشر العلم والمعارف.
٤. اية وجوه اخرى تعود بالنفع أو الخير على المجتمع الانساني مما لا يدخل ضمن الامور السابقة.
ويشمل ذلك المساجد والمعابد والمدارس والمستشفيات والملاجيء والمقابر واي عقار وقف عليها ولا يشمل أي وقف انشيء لمصلحة الواقف أو ذريته، مما يطلق عليه اسم (الوقف الذري أو الوقف الاهلي) الا اذا آل هذا الوقف لجهة خيرية.

٦ سالم عبد الله حلس و بهاء الدين عبد الخالق بكر، مجلة الجامعة الإسلامية، المجلد التاسع عشر، العدد الثاني، ٢٠١١، ص ١٣٣٠-١٣٣٣.

٧ مقابلة أجراها الباحث مع الاستاذ لؤي عمر، مدير عام الشؤون القانونية في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية بتاريخ ٢٧ /١٠ /٢٠١٣.

٨ الجريدة الرسمية، العدد الأول، ١٩٩٤/١١/٢٠م.

بشـأن استمرار العمـل بالقوانين والأنظمـة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ ١٩٦٧/٦/٥م.

وفيما يلي نبين أهم التشريعات الناظمة للوقف في فلسطين والنافذة سواء في الضفة الغربية أو في قطاع غزة:

## أولا: القوانين:

- قانون العـدل والانصاف السـاري في الضفة الغربية وقطـاع غزة[٩]: وأحكامـه تتعلق بالوقف مـن الناحية الموضوعية، فبين مثلا تعريف الوقف وشروط انعقاده وشروط صحته.
- قانـون الأراضـي العثمـاني سنـة ١٨٥٨ السـاري في الضفـة الغربيـة وقطاع غـزة[١٠]: و قسـم الوقف الى نوعين الأول الوقف الصحيح و الوقف غير الصحيح.
- قانـون الأوقـاف الخيريـة (الباب ١٤ لسنـة ١٩٢٤) السـاري في الضفـة الغربيـة وغـزة: وينظـم انشاء الوقف والتولية عليه.
- قانـون ضريبـة الأبنيـة والأراضي رقـم (١١) لسنة ١٩٥٤ الساري في الضفة الغربية.
- قانـون الاوقـاف الخيريـة رقـم (٥٧) لسنـة ١٩٥٩ والسـاري في الضفـة الغربية: وبموجـب هذا القانون فقـد تم النصـ علـى ان دعـاوى الوقـف الخيري لا تسقط بمرور الزمن.
- قانون المالكين والمستأجرين للعقارات الوقفية الأردني رقـم (٥) لسنـة[١١] ١٩٤٩: وبموجب هـذا القانون تم استثنـاء الممتلـكات الوقفية المؤجرة لإقامـة منشآت عليهـا مـن الحماية التـي يفرضهـا قانـون المالكين والمستأجريـن رقم (٦٢) لسنـة ١٩٥٣ من منع زيادة الأجرة وتحديد مدة الاجارة.
- قانـون الأوقـاف والشـؤون والمقدسـات الإسلاميـة رقـم (٢٦) لسنة ١٩٦٦ وتعديلاتـه[١٢]: و بموجب هذا القانون فقد تم النص على الاستقلال المالي والإداري للـوزارة، كما تم النص على تشكيـل مجلس الأوقاف والشؤون الدينيـة لإدارة الأملاك الوقفية، وحدد فيه صلاحيات هذا المجلس.
- قانـون إلغـاء الوقف علـى غير الخـيرات سنة ١٩٥٤ السـاري في قطاع غـزة[١٣]: هذا القانـون الغى الوقف الـذري في قطاع غزة بينما بقي هذا النوع من الوقف في الضفة الغربية.
- قانون اعفاء الاوقاف الخيرية من الضرائب والرسوم رقم (٤٦) لسنـة ١٩٦٢ الساري في الضفة الغربية : وبموجـب هذا القانون تعفى كافـة معاملات ودعاوي واملاك الاوقـاف الاسلامية الخيرية، من الضرائب والرسوم والطوابع على اختلاف أنواعها.
- قانون أصـول المحاكمات الشرعية رقـم (٣١) لسنة ١٩٥٩ وتعديلاتـه السـاري في الضفـة الغربية: ففي المـادة الثانية مـن هـذا القانون حـددت اختصاص المحاكـم الشرعيـة والتي مـن ضمـن اختصاصاتها الفصل في الوقف وإنشاؤه من قبل المسلمين وشروطه والتوليـة عليـه واستبدالـه ومـا لـه علاقـة بإدارته الداخليـة وتحويـل المسقفـات والمستغـلات الوقفيـة للإجارتـين وربطهـا بالمقاطعـة، والدعـاوى المتعلقة بالنزاع بين وقفـين أو بصحة الوقف وما يترتب عليه من حقوق أسست بعرف خاص.
- قانـون رقم (٥) لسنـة ١٩٦٠ الساري في قطاع غزة: والـذي ينص على عـدم جواز تملك أمـوال الأوقاف الخيريـة أو كسب أي حق عليها بالتقادم، كما لايجوز التعـدي عليها وفي حالة حصـول التعدي يكون للجهة صاحبـة الشأن حق إزالته إداريـا بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة.
- قانون أصـول المحاكمات الشرعية رقـم (١٢) لسنة ١٩٦٥[١٤] الساري في قطاع غـزة: ففي المادة الخامسة نصت علـى أن المحاكم الشرعيـة الابتدائية تختص بالفصـل في المسائـل المتعلقـة بتحويـل المسقفـات والمستغلات الوقفيـة إلى اجارتين وربطها بالمقاطعة. والتوليـة والحقـوق التـي أسسـت بعـرف خاص في الأوقـاف الصحيحة كالرقبة وشـروط الوقف ومشد المسكـة والقيمة والفلاحة ويستثنـى من ذلك دعاوى التصرف بالاجارتين والمقاطعة.

٩ محمد قدري باشا، الحكم العثماني، ص ٣٢٢.
١٠ مجموعة عارف رمضان ، الحكم العثماني.
١١ الجريدة الرسمية الأردنية، العدد ١٧٤٣، ص١٩٨.
١٢ الجريدة الرسمية الأردنية، العدد ١٩٢٦، ص٩٩٢.
١٣ الوقائع الفلسطينية ، العدد٣٣، ١٩٥٤، ص ٨٢٣.
١٤ الوقائع الفلسطينة، الادارة المصرية ،عدد خاص، ١٩٦٥، ص ٤.

## ثانياً: الأنظمة

نظـام الأوقـاف والشـؤون الإسلامية رقـم (١٤٢) لسنة ١٩٦٦ وتعديلاته: والذي نص على تسجيل عقارات الوقف وتأجيرها وعلى واردات الأوقاف الذرية .

## ثالثاً: قرارات مجلس الوزراء

- قرار مجلس الـوزراء رقم (٢١/٠٨/م.و/أ.ق) لسنة ٢٠٠٤ بشـأن إزالـة تعديـات الهيئـات المحليـة على الأملاك الوقفية.

- قـرار مجلس الـوزراء رقـم ( ٢١ /٠٩ /م.و/ أ.ق ) لسنـة ٢٠٠٤ باشـراف وزارة الماليـة علـى استئجار الأمـلاك الوقفية للـوزارات والمؤسسـات الحكومية: بموجب هذا القرار تم تكليف وزارة المالية بالإشراف علـى توقيع عقـود ايجار الأملاك الوقفيـة بين وزارة الأوقـاف والشـؤون الدينيـة والـوزارات والمؤسسات الحكوميـة، وتحصيل بـدل الايجـارات السنوية على الأملاك الوقفية بالتعاون مع وزارة الأوقاف والشؤون الدينية.

- قرار مجلس الـوزراء رقم (٢١/١٠/م.و/أ.ق) لسنة ٢٠٠٤ بشـأن تشكيـل لجنـة وزاريـة خاصـة لدراسة امكانية تثبيت بدل ايجار الأملاك الوقفية.

- قـرار مجلس الـوزراء رقـم ( ٢١/١١ /م.و/ أ.ق ) لسنـة ٢٠٠٤ بتنظيـم تسجيـل الأراضـي الوقفيـة: بموجب هذا القرار تم تكليف سلطة الأراضي بالعمل علـى التسجيل المجدد للأراضـي الوقفية، ورغم هذا القـرار إلا انه لغايـة الآن لم يتم الانتهـاء من عملية التسجيـل المجـدد للأراضي الوقفية رغـم أنه هناك أراضـي وقفيـة داخـل المناطق (A) ويمكـن اجراء عملية تسجيل مجدد لها[١٥].

- قرار مجلس الـوزراء رقم (٢١/١٢/م.و/أ.ق) لسنة ٢٠٠٤ بشـأن تقديم وزارة الأوقـاف والشؤون الدينية لتقريرهـا السنـوي حـول ميزانية الأمـلاك الوقفية لمجلـس الوزراء: بموجب هـذا القرار تم تكليف وزارة الأوقـاف والشـؤون الدينية برفع تقريـر سنوي حول ميزانية الأملاك الوقفية لمجلس الوزراء قبل ٣١/١٢ من كل عام.

- قرار مجلس الـوزراء رقم (٠٨/٠٤/م.و/أ.ق) لسنة ٢٠٠٥ بشـأن الايـرادات الوقفيـة لـوزارة الأوقـاف والشـؤون الدينية: بموجب هذا القرار تم تكليف وزير الأوقـاف والشؤون الدينية ووزير المالية دراسة آليات وسبـل تنفيذ عمليـة الفصل بين الايـرادات الوقفية وسائـر الايرادات المالية الأخـرى في الخزينة العامة وآلية التحقـق من الأوجه القانونيـة لصرف الأموال الوقفية[١٦].

- قرار مجلس الـوزراء رقم (٢١/١٣/م.و/أ.ق) لسنة ٢٠٠٤ بشأن تشكيل مجلـس أعلى للأراضي الوقفية. وبموجـب هذا القـرار تم النص علـى تشكيل مجلس أعلـى للأراضـي الوقفيـة برئاسـة وزيـر الأوقـاف والشـؤون الدينيـة وفـق نظـام يصـدر عـن مجلس الوزراء، ولم يصدر هذا النظام لغاية الآن.

- قـرار مجلس الـوزراء رقـم ( ٠٢/٤٥ /م.و/س.ف ) لعـام ٢٠١٣ بشـأن تشكيـل لجنة عطـاءات خاصة لاستثمـار الأمـلاك الوقفيـة. وبموجب هـذا القرار تم تشكيـل لجنة عطاءات خاصـة لاستثمار الأملاك الوقفيـة، برئاسـة وزير الأوقـاف والشـؤون الدينية وعضويـة كل من رئيس وحدة الاستثمار والمشاريع في وزارة الأوقـاف والشؤون الدينية، ومدير عام الشؤون المالية في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، وممثل عن دائرة العطـاءات المركزيـة في وزارة الأشغال العامة والإسـكان ومديـر عـام اللـوازم العامـة أو من يعين ليقوم بأعماله حال غيابه في وزارة المالية.

وهنـا وبتحليلنا لمنظومة التشريعات الآنفة الذكر يتبين لنا أن هـذه المنظومة تعـاني بعض الثغـرات والاشكالات ومن أبرزها الآتي:

- قصـور التعريـف الوارد للوقـف وفقا لقانـون العدل والانصاف عن مواكبـة المستجدات حيث يشترط أن يكون مالا غير منقـول وبالتالي يستثني وقف الاسهم والسنـدات المالية ووقف المنقولات مما يؤدي هذا الى احجام كثير من الناس عن الوقف.

١٥ مقابلـة أجراها الباحث مـع الأستاذ شوكت البرغوثي مدير عام تسجيل الأراضـي في سلطـة الأراضـي، علـى هامش ورشـة عمل بعنـوان إدارة الاملاك الوقفية بتاريخ ٢٠١٣/٩/١.

١٦ هـذا القرار غير مطبق على ارض الواقع وفقا لما اشار اليه البعض ممن التقى بهم الباحث.

- اقتصار تطبيق أحكام قانون المالكين والمستأجرين للعقارات الوقفية الأردني رقم (٥) لسنة ١٩٤٩ على الممتلكات الوقفية المؤجرة لإقامة منشآت عليها وكان من الاجدر أن يطبق على كافة العقارات الوقفية المؤجرة بحيث يتم استثناء كافة العقارات الوقفية المؤجرة من الحماية التي يفرضها قانون المالكين والمستأجرين لسنة ١٩٥٣، فغالبية العقارات الوقفية المؤجرة تقع داخل حدود الهيئات المحلية ويسري عليها قانون المالكين والمستأجرين لسنة ١٩٥٣، وهي مؤجرة منذ فترة طويلة بإجرة زهيدة رغم تأجيرها لغايات تجارية، مما يشكل عقبة أمام تنمية الوقف وتطوير ايراداته [١٧].

- محدودية صيغ استثمار الوقف المنصوص عليها في التشريعات السارية، فلا بد من ايجاد صيغ استثمارية حديثة كالاستثمار في الاسواق المالية وايجاد صيغ تنظيمية عصرية جديدة كالصناديق الوقفية.

- لم تتضمن التشريعات السارية منح المستثمرين في العقارات الوقفية امتيازات تشجيعية.

- لم يشترط قانون العدل والانصاف الكتابة في الوقف، مما خلف منازعات وخلافات كثيرة وفي احيان الى عدم قدرة وزارة الاوقاف على اثبات ملكيتها للعين الموقوفة.

- التخبط التشريعي فيما يتعلق بالاحكار: فعقد الحكر هو عقد إجارة لمدة طويلة يعقد بإذن الحاكم ويدفع فيها المستحكر لجانب الوقف مبلغًا معجلا يقارب قيمة الأرض ويحدد مبلغًا آخر ضئيلا يستوفى سنويًا لجهة الوقف من المستحكر أو ممن ينتقل إليه هذا الحق. ولا يخفى أن هذه العقود تقضي على الجزء الأكبر من عوائد الوقف بمرور الزمن خاصة في ظل ارتفاع معدلات تضخم الأسعار وانخفاض القيمة الحقيقية للنقود. مما دفع السلطة الوطنية منذ قدومها لإصدر قرار رئاسي بمنع التحكير لانخفاض الريع الناتج عن التحكير، وكثير من عقود الاحكار التي كانت قائمة لم تسو لغاية الآن وعليها خلافات قانونية ومثال ذلك أحكار خاصكي سلطاني في بيت لحم والذي صدر بشانه قرار رئاسي في العام ٢٠١١ بحيث تم تجميد دفع بدل الاحكار لوزارة الاوقاف الذي كانت تتقاضاه من المنتفعين من هذه الأحكار وتكليف وزارة المالية بدفعها عوضا عن المنتفعين من هذه الأحكار الذي لم تنفذه وزارة المالية حتى الان بسبب عدم وجود أي سند أو مرجعية قانونية لهذا الصرف.

**واخيرا فإنه وبدورنا نرى أن هذا التعدد والتشابك القانوني الهائل ما بين هذا الكم الكبير من التشريعات يجعل من الضرورة بمكان دمج معظم تلك التشريعات في قانون فلسطيني واحد يشمل كل من الضفة الغربية وقطاع غزة ويتضمن الاحالة التشريعية الى لوائح تنفيذية وانظمة وتعليمات تنسجم معه عاموديا وتنسجم فيما بينها افقيا بما يمثل سلة تشريعة واحدة متجانسة وواضحة وسهلة الفهم والتطبيق ومتوائمة مع متطلبات واحتياجات الحالة الفلسطينية الراهنة فيما يتعلق بالوقف، كوقف الأسهم والسندات المالية ووقف المنقولات.**

## المبحث الثاني

### الاطار المؤسساتي

أسند قانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٦ وتعديلاته ادارة الأملاك الوقفية الى مجلس الأوقاف والشؤون الدينية لإدارة الأملاك الوقفية، والذي يتشكل برئاسة وزير الأوقاف والشؤون الدينية وعضوية وكيل الوزارة وممثل عن كل من وزارة الأشغال، والتربية و التعليم، والإعلام، والداخلية، وخمسة أعضاء من المهتمين بالأوقاف والشؤون الإسلامية، ومن أهم صلاحياته:

١. رسم السياسة العامة لأموال الأوقاف والشؤون والمقدسات.
٢. وضع الخطط اللازمة لاستثمار أموال الأوقاف وتحقيق الأهداف المنصوص عليها في القانون.
٣. استبدال العقارات الوقفية وترتيب الحكر عليها، وذلك عند وجود المسوغ الشرعي بإذن المحكمة الشرعية.

١٧ مقابلة أجراها الباحث مع الاستاذ لؤي عمر، مدير عام الشؤون القانونية في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية بتاريخ ١١ /٩ /٢٠١٣.

٤. الموافقة على ايجارات العقارات الوقفية التي تزيد مدتها على ثلاث سنوات، وإقرار إنشاء الأبنية الوقفية.

**الا أنه على أرض الواقع ومنذ قدوم السلطة الوطنية ولغاية الآن لم يتم تشكيل هذا المجلس، وشكل بدلا منه في العام ١٩٩٦ وبقرار من وزير الأوقاف لجنة الاشراف على تأجير واستثمار الأملاك الوقفية في الوزارة حيث تضم هذه اللجنة كل من وزير الأوقاف (رئيساً)، ووكيل الوزارة، والوكيل المساعد، ومدير عام الشؤون الإدارية والمالية، ومدير عام الشؤون القانونية ومدير الدائرة الهندسية، ومدير الأملاك الوقفية (مقرراً) . كما تم تشكيل لجنة بدل المثل في كل مديرية في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية في المحافظات وتتكون من (مدير الأوقاف، محاسب المديرية، ومسؤول قسم الأملاك في المحافظة). مما يعني ابقاء العمل محصوراً في وزارة الأوقاف مما يضعف الشفافية وقد يخلق حالات تضارب مصالح.**

ولتحقيق مزيداً من الشفافية في طرح العطاءات الخاصة باستثمار الاملاك الوقفية وفتحها واحالتها، قام وزير الاوقاف والشؤون الدينية بالتنسيب لمجلس الوزراء لتشكيل لجنة خاصة لاستثمار الأملاك الوقفية، وبناء على هذا التنسيب صدر قرار من مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٣/٣/٥ بتشكيل لجنة عطاءات خاصة لاستثمار الأملاك الوقفية، برئاسة وزير الأوقاف والشؤون الدينية وعضوية كل من رئيس وحدة الاستثمار والمشاريع في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، ومدير عام الشؤون المالية في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، وممثل عن دائرة العطاءات المركزية في وزارة الأشغال العامة والإسكان، ومدير عام اللوازم العامة أو من يعين ليقوم بأعماله حال غيابه في وزارة المالية. ومن الملاحظ هنا عدم اشراك ممثل عن ديوان الرقابة المالية والادارية في هذه اللجنة كعضو مراقب ليس له الحق في التصويت.

وقد قامت هذه اللجنة بإعداد شروط كراسة العطاء للاستثمار في الأملاك الوقفية على غرار شروط العطاءات العامة مع مراعاة خصوصية الأملاك الوقفية، وتم طرح العديد من العطاءات للاستثمار في الأملاك الوقفية، وواجهت هذه اللجنة في بداية عملها صعوبات حيث لم يكن يتقدم أحد من المستثمرين لهذه العطاءات بسبب اعتياد هؤولاء المستثمرين على أسلوب التفاوض المباشر مع الوزارة، الا أنه تم تجاوزها في الوقت الحاضر[١٨].

وحتى تتمكن الوزارة من القيام بدورها في إدارة الوقف فقد أنشأت الإدارات التالية والتي تعمل الآن وفقا لما هو مقر في هيكلية وزارة الأوقاف من خلال عدد من الموظفين المعينين فيها وهي[١٩]:

١. الإدارة العامة للأملاك الوقفية في الوزارة وهي الجهة المسؤولة عن إدارة الاملاك الوقفية منذ وقفها، وتتلخص مهام هذه الإدارة بالآتي:

- ارشاد الراغبين في الوقف الى الاجراءات القانونية والشرعية الواجب اتباعها لوقف ما يرغبون في وقفه من أملاكهم أو عقاراتهم.
- استلام الأراضي والعقارات الموقوفة من أصحابها الواقفين، بعد اتمام إجراءات الوقف أمام الجهات المختصة، وذلك بالتنسيق مع مدير أوقاف المحافظة التي تقع فيها الأراضي أو العقارات الموقوفة.
- العمل على تسجيل الممتلكات كافة في دوائر الطابو وتسجيل الاراضي، واستخراج سندات الملكية الخاصة بها.
- إعداد سجلات لتدوين الاملاك الوقفية وترتيبها وبيان شاغلها وقيمة إيجارها.
- التنسيق مع الدوائر المختصة وخاصة الدائرة القانونية للمحافظة على أملاك الوقف ومنع التعديات عليها.
- متابعة تنفيذ شروط الوقف.
- متابعة معاملات تخصيص قطع الأراضي اللازمة للمقابر والمساجد سواء من الأملاك الخاصة المتبرع بها أو من الحكومة وتسجيلها باسم الأوقاف.

١٨ مقابلة تليفونية اجراها الباحث مع المهندس سعيد أبو زيد ممثل وزارة الاشغال العامة والإسكان في لجنة العطاءات الخاصة لاستثمار الأملاك الوقفية بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/١٧.

١٩ قرار مجلس الوزراء رقم (٠٦/١١٥/١٣/م.و/س.ف) لسنة ٢٠١١ بشأن المصادقة على الهيكل التنظيمي المعدل للهيكل التنظيمي لوزارة الاوقاف والشؤون الدينية.

- الاحتفاظ بالنسخ الأصلية لسندات التسجيل لكل ممتلكات الأوقاف وتزويد مدير الأوقاف المختص بصورة عنها.
- فتح ملف لكل عقار أو أرض يحتوي على الاوراق الثبوتية كافة.
- الاحتفاظ بنسخة من كل عقد ايجار وتصنيفها حسب مديريات الاوقاف.
- التنسيق مع مقرر لجنة الاملاك.
- حفظ الخرائط المساحية لاملاك الوقف كافة، لمتابعة الفرز والمسح، ولمعرفة التعديات الواقعة على هذه الاملاك.

٢. الإدارة العامة للهندسة والإنشاءات، وتتولى عدد من المهام من ابرزها الإشراف على جميع الاعمال الهندسية اللازمة لمشاريع الابنية الوقفية والقيام بها وتحضير الشروط العامة ووثائق العطاء وبيان التقديرات الاولية لتكاليف المشاريع. ومتابعة الحصول على التراخيص للمشاريع الوقفية من جهات الإختصاص .

٣. وحدة الاستثمار والمشاريع، وتتولى المهام الآتية:

- مسح جميع الأراضي الموقوفة؛ لمعرفة طبيعتها وكيفية إستغلالها.
- تطوير أساليب استغلال الأملاك الوقفية، ووضع الخطط والبرامج اللازمة.
- إستثمار الأملاك الوقفية بموجب الدراسات اللازمة والمطلوبة.
- دراسة المشاريع المقدمة كافة من مديريات الأوقاف وتقديمها للجهات الممولة ومتابعة تنفيذها.
- إيجاد علاقات مع ممولين محليين ودول عربية لتأمين استثمار العقارات الوقفية.
- التعاون مع الإدارة العامة للهندسة والإنشاءات والمشاريع؛ للاستغلال الأمثل والجدوى الإقتصادية من استثمار العقارات.
- تغيير نوع الانتفاع للأراضي حسب طبيعتها، بتحويلها من زراعي إلى تجاري أو صناعي؛ لزيادة أهميتها وقيمتها الإيجارية، وذلك بالتنسيق والمتابعة مع وزارة الحكم المحلي في المحافظات.
- استصلاح الأراضي الوقفية وزراعتها بالأشجار المثمرة.
- إعداد التقارير الدورية الشهرية عن الأملاك الوقفية؛ للمحافظة عليها وتطوير إستثمارها.
- العمل على تعديل قانون حماية المستأجر، واتخاذ الوسائل كافة لرفع قيمة الإيجارات.

## وتتم عملية تأجير العقارات الوقفية على النحو الآتي[٢٠]:

أولاً: يقدم طلب استئجار العقار في مديرية الاوقاف والشؤون الدينية في المحافظة التي يقع فيها العقار، ويحال الطلب الى قسم الاملاك في المديرية حيث يتم هناك فحص الملف ( سند الملكية، زيارة الموقع، المشروع المنوي اقامته مع المخططات،..) وفي حال تبين لقسم الاملاك أن الملف مستوفي المتطلبات كافة يعرض على لجنة بدل المثل، التي تقوم بدورها بدراسة الطلب وتحديد قيمة الاجارة حسب طبيعة المشروع ومكان العقار وقيمته في تلك المنطقة، كما أن المديرية تعلن عن فتح مزاد علني و يتم توقيع المحاضر ورفعها للوزارة. وفي حال تم التوافق بين الطرفين تحرر اتفاقيات رسمية وتوثق لدى المديرية وترسل صورة عنها الى مقر الوزارة اذا كانت مدة الاجارة لغايات الزراعة لا تزيد على سنتين. أما اذا كانت مدة الاجارة تزيد على سنتين يرفع الى الوزارة للجنة الاشراف على تأجير واستثمار الأملاك الوقفية في الوزارة.

ثانياً: تقوم الإدارة العامة للأملاك الوقفية بدراسة الملف المحال اليها وأخذ رأي الجهات المعنية من الإدارات العامة في الوزارة كالشؤون القانونية ووحدة الاستثمار، وتجهيز الملف وعرضه على لجنة الاشراف على تأجير واستثمار الأملاك الوقفية، التي تقوم بدراسة الملف، ومن ثم رفع توصياتها للوزير لاتخاذ القرار المناسب.

وللاستفادة من التجارب المقارنة بحثاً عن الممارسات

٢٠ مقابلة اجراها الباحث مع السيد لؤي عمر مدير عام الشؤون القانونية وعضو لجنة الاشراف على تسجيل واستثمار الأملاك الوقفية في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/١١.

الفضلى في هذا الجانب فقد قمنا في هذا البحث في استعراض بعض التجارب المقارنة في إدارة املاك الوقف والمتمثلة بالاتي:

## أولاً: الكويت

لا ينحصر البناء المؤسسي للقطاع الوقفي في دولة الكويت في مؤسسة واحدة، بل يتكون من شبكة من المؤسسات ومن أهمها الآتي:

- الأمانة العامة للأوقاف وهي عبارة عن جهاز حكومي يتمتع باستقلالية نسبية في اتخاذ القرارات وفق لوائح ونظم الادارة الحكومية الكويتية يتولى رعاية شؤون الأوقاف، ويدير هذه المؤسسة مجلس شؤون الوقف الذي يتشكل برئاسة وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية وعضوية كل من أمين عام الأمانة العامة للأوقاف، وكيل وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية ومدير عام مؤسسة التأمينات الاجتماعية، ومدير عام بيت الزكاة، وممثل عن وزارة المالية، وممثل عن الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار وثلاثة أعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص يعينهم مجلس الوزراء.[٢١]
- الصناديق الوقفية المتخصصة: وهي صيغة مؤسسية استحدثت لتسهم في تحقيق أهداف إحياء سنة الوقف وزيادة الاوقاف الجديدة لعدة أغراض يختص كل من هذه الصناديق بواحد، وتغطي هذه الصناديق مجالات القرآن الكريم وعلومه ورعاية المعاقين والفئات الخاصة والثقافة والفكر والتنمية العلمية ورعاية الأسرة وحماية البيئة والتنمية الصحية ورعاية المساجد.

## ثانيا: المملكة الأردنية الهاشمية

بموجب القانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠٠١ وتعديلاته، تتولى وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية الإشراف على الأوقاف الاسلامية وادارتها عن طريق مجلس منشأ يسمى مجلس الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية برئاسة وزير الأوقاف وعضوية كل من ( المفتي العام للمملكة، امين عام الوزارة، مدير عام تنمية اموال الأوقاف، مدير عام دائرة الحج والعمرة، مدير عام صندوق الحج ، ممثل عن وزارة الداخلية، ممثل عن وزارة التربية والتعليم ، ممثل عن وزارة الثقافة، ممثل عن دائرة قاضي القضاة، ممثل عن وزارة المالية/الأراضي، ممثل عن وزارة الشؤون البلدية، ممثل عن وزارة الاشغال العامة والإسكان، ممثل عن البنك المركزي، اربعة أشخاص من المهتمين بالشؤون الاسلامية اثنان منهم من ذوي الخبرة في مجال الاقتصاد والاستثمار يتم تعيينهم بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الاوقاف.

## ثالثاً: المملكة المغربية

تتولى إدارة الأوقاف في المغرب وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، والتي يصدر بتنظيم هيكلها وتحديد اختصاصاتها ظهائر شريفة ( ملكية) خلافا لغيرها من الوزارات التي تنظم اختصاصاتها بموجب مراسيم وتخضع الاوقاف بالمغرب الى جانب الرقابة الملكية الى رقابة السلطة التشريعية التي تناقش وتبدي رأيها في ميزانتي التسيير والاستثمار لقطاعي الأوقاف والشؤون الإسلامية، كما تخضع الأوقاف للرقابة الداخلية إذ تتولى المفتشية العامة بالوزارة مهمة التفتيش والفحص والتدقيق في حسابات استغلال الأوقاف، وللرقابة المحاسبية من قبل الجهات المركزية[٢٢].

وعليه ومن خلال استعراضنا لتلك التجارب نرى ان غالبيتها أكد على مفهوم المشاركة في الاجسام المختصة بادارة الاملاك الوقفية بحيث لا تقتصر العضوية فيها على وزارة الاوقاف فقط كما هو الحال لدينا في فلسطين، فالتجربة الاردنية تشرك عدد من الجهات الرسمية ذات العلاقة كالبنك المركزي ووزارة الثقافة ووزارة التربية والتعليم ووزارة الاشغال العامة والاسكان ووزارة الحكم المحلي، بالاضافة الى مسألة مهمة جدا هي اشراك شخصيات مستقلة ذات خبرة في المجال الاقتصادي والاستثمار بما يمثل نوع من الشراكة مع القطاع الخاص في ادارة هذا الموضوع المهم. الامر الذي يدفعنا الى التوصية بضرورة تبني هذه الصورة من الشراكة في الحالة الفلسطينية بحيث يتم تضمين مجلس الاوقاف والشؤون الاسلامية ممثلين عن كل من وزارة الاشغال العامة ووزارة الاقتصاد الوطني ووزارة الحكم المحلي وسلطة الأراضي وهيئة تشجيع الاستثمار وأكادميين وممثلين عن القطاع الخاص.

٢١ الموقع الالكتروني للامانة العامة للأوقاف في الكويت: WWW. awqaf.org.kw.

٢٢ مهداوي، محمد ،نظام الوقف في التطبيق المعاصر، وقائع ندوات رقم ٤٥، لبنك الاسلامي للتنمية (المعهد الاسلامي للبحوث والتدريب)، ٢٠٠٣، ص ١٣-٣٠.

# الفصل الثاني

## تعزيز بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة الأملاك الوقفية

## المبحث الأول

### بيئة النزاهة في إدارة الأملاك الوقفية

تعرف النزاهة بأنها مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل والالتزام بمبدأ تجنب تضارب المصالح والاهتمام بالمصلحة العامة، وحرص الذين يتولون المناصب العليا على الإفصاح عن ممتلكاتهم قبل تولي المنصب والإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة عند اتخاذ قرارات تقع في إطار صلاحياتهم بحكم مناصبهم، وتشمل هذه المجموعة من القيم أيضاً منع تلقي القائمين والعاملين في وزارة الاوقاف والشؤون الدينية أي مقابل مالي (الرشوة) من مصدر خارجي للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامة أو القيام بأي عمل قد يؤدي إلى هدر المال العام في عملية ادارة الاموال الوقفية. بالاضافة الى وجود أنظمة داخلية مالية وادارية مقرة ومفعلة وملتزم بها، ووجود مدونات سلوك تضع الأحكام التي تتعلق بنزاهة وسلوك المسؤولين والموظفين في تعاملهم مع المستفيدين من الأملاك الوقفية وبالمعايير الأخلاقية المقرة في المجتمع كقيم ايجابية مثل المحافظة على الأموال والممتلكات العامة وتجنب ممارسة السلوك والقيم السلبية مثل الواسطة والمحسوبية.

### أولا: الأنظمة المالية والإدارية المطبقة في ادارة الأملاك الوقفية:

تتمتع وزارة الأوقاف والشؤون الدينية بالشخصية المعنوية ولها استقلال مالي واداري ويجوز لها أن تقاضي بهذه الصفة وان تنيب عنها في الإجراءات القضائية المتعلقة بها أو لأية غاية أخرى النائب العام أو أي شخص آخر تعينه لهذه الغاية وذلك استنادا للمادة (٣) من قانون الاوقاف والشؤون الإسلامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٦، وعلى الرغم من هذه الاستقلالية الا ان عدم اصدار نظام مالي خاص بوزارة الاوقاف حتى يومنا هذا يجعل من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة النافذ ملزماً بحق وزارة الاوقاف ومنطبقا على الجوانب المالية في إدارة الأملاك الوقفية، الى حين اصدار نظام مالي خاص بالوزارة اذا اقتضت خصوصية اعمال الوزارة اصدار مثل هذا النظام.

وبالاضافة الى تطبيق النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة على الجوانب المالية الوزارة فلا بد من الاشارة الى أن قانوني اللوازم العامة والعطاءات والأشغال الحكومية الساريين يطبقان أيضا في الوزارة، كما أن موظفيها يخضعون لقانون الخدمة المدنية ويتلقون رواتبهم من الخزينة العامة، وتعد موازنة الأوقاف وفقا للتعليمات الصادرة عن وزارة المالية في اعداد الموازنة، وتدخل ميزانيتها في الموازنة العامة، وينطبق على اعداد موازنة وزارة الأوقاف كافة الاجراءات المطبقة على بقية الوزارات باستثناء واحد وهو ان الايرادات التي تحققها وزارة الاوقاف لاتدخل الحساب الموحد للخزينة العامة وانما تذهب مباشرة لتغطية النفقات التشغيلية من الايرادات، ويتم الصرف وفقا للموازنة المصادق عليها [٢٣].

### ثانياً: مدى وجود سياسات واضحة تنظم ادارة أملاك الأوقاف ومدى الالتزام بها

على ضوء الاستفسار من الموظفين المختصين في الوزارة حول هذا الموضوع فقد افادوا بأن هنالك خطط وبرامج ومشاريع يتم مناقشتها ورفعها الى وزير الاوقاف والشؤون الدينية، وبالاستفسار حول كيفية اعدادها واقرارها فقد تبين بأنها تمت داخل الوزارة وانها غير معتمدة بصورة رسمية وغير معلنة أومنشورة.

### ثالثا»: تضارب المصالح

لا يوجد في الوزارة حتى تاريخه تعليمات واضحة ومعلنة لمنع تضارب المصالح خاصة باعضاء لجنة بدل المثل أو لجنة الاشراف على تأجير واستثمار الأملاك الوقفية، كضرورة افصاح الموظفين في تلك اللجان عن مصالحهم الخاصة او علاقاتهم بالمتقدمين للانتفاع من الاملاك الوقفية ( علاقاتهم العائلية مثلا )، ولكن هناك تعميم صادر من وزير الاوقاف والشؤون الدينية بتاريخ ١٩٩٧/٢/٢٥ بأن تكون الاجرة السنوية للغرفة الواحدة في سكن الامام في ملك الاوقاف ثلاثين دينارا سنويا في القرى ، وخمسين

٢٣ مقابلة أجراها الباحث مع السيد زكريا طالب مدير عام الشؤون المالية والإدارية في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/١٩.

دينـاراً سنوياً للغرفة الواحدة في المدينة وأن يكون التأجير للإمـام بصفته الوظيفيـة وليس الشخصيـة ويجب عليه اخلاء السكن في حال نقله الى موقع آخر.

## رابعا: مدونة السلوك

بالاستفسار عن مدى التزام الموظفين في العاملين في إدارة الامـلاك الوقفية بمدونة سلوك خاصة بالوزارة وهل تلقى هـؤلاء الموظفين تدريب عليها، تبـين أنهم يخضعون لمدونة السلـوك العامة التي يخضع لها باقي الموظفين في الوظيفة العامة ولغاية تاريخه لم يتلقوا عليها أي تدريب[٢٤].

## خامسا: فيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية:

يخضع الموظفون العاملون في إدارة الأملاك الوقفية لقانون مكافحـة الفسـاد الفلسطيني النافذ تحـت بند الموظفين، وبالاستفسار عن مدى تقديمهم لإقرارات الذمة المالية تم الإجابة بأن جميع الموظفين الذين يخضعون للقانون قاموا بتعبئـة النمـوذج الخاص بإقرار الذمـة المالية، بمن فيهم أعضـاء لجنة الاشـراف على الامـلاك الوقفيـة والمدراء الماليون وأعضاء لجان العطاءات والمشتريات.

## سادساً: الجانب التوعوي

بالاستفسـار من مدير دائرة الأمـلاك الوقفية، عن مدى وجود برامج توعوية وتدريـب لموظفي الدائرة أفاد بأنه لم يتلق العاملين في الإدارة اي توعية حول النصوص القانونية الـواردة في قانون الخدمة المدنية وقانون العقوبات وقانون مكافحـة الفسـاد والمتعلقة بسـوء استخدام الموقـع العام وأشكال الفساد الأخرى. ومن الجدير بالاشارة أن الجانب التوعـوي لا يقتصر على العاملـين في إدارة الأوقاف وانما يجـب أن يكـون هنـاك توعية للجمهـور على نطـاق واسع بأهميـة الوقف في التنمية الاقتصادية وتخفيف العبء عن موازنة الدولـة في تشجيع قيام الناس علـى وقف اموالهم وتوعيتهـم بضـرورة المحافظـة علـى الأمـلاك الوقفيـة والابلاغ عن اي تعدي يقع على الاملاك الوقفية باعتبارها مالاً عامـاً، وليس اقتصار التوعية على الوعاظ والأئمة في المساجد وانما يجب أن يكون من خلال وسائل متعددة.

## سابعاً: تلقي الهدايا:

وبالاستفسـار عـن وجود نظـام أو وضع اجـراءات تنظم عمليـة تلقي الهدايا تم الاجابة بانـه لا يوجد نظام خاص ينظم هذا الموضوع.

## ثامناً:

وعن مدى وجود تعليمات او آليات للابلاغ عن حالات فساد في عمليـة تأجير أو استثمار الاملاك الوقفية وتشجيع هذا الابـلاغ فقد تبين أنه لا يوجد أيـة تعليمات أو اليات تشجع الابلاغ عن حالات فساد.

## تاسعاً: قيم ايجار العقارات الوقفية

يتـم تحديد قيم ايجارات العقارات الوقفية من لجنة المثل في مديرية الأوقـاف في المحافظة والتي تتشكل من (مدير الأوقـاف، محاسب المديريـة، ومسؤول قسـم الأملاك في المحافظـة) والتـي بدورهـا تنسـب للجنة الاشـراف على الاملاك الوقفيـة، وتعتمد هذه اللجنـة في تحديد الايجار علـى سعر السوق المحلي وعلى بدل المثل المعمول به وطبيعة المشـروع الذي سيقام على الأرض الوقفيـة، فيتم التعامل مع الطلبـات المقدمة مـن الدوائر الحكوميـة والمؤسسات الأهلية التي تهدف الى انشـاء مرافق عامة كالمستشفيات والمدارس بشـروط أيسـر مـن الطلبات التـي تهدف الى تحقيق الربح المادي، فمثلا قامت وزارة الاوقاف والشؤون الدينيـة في العـام ٢٠٠١ بعقـد اتفـاق مـع وزارة التربيـة والتعليـم ومن بنودها قيام وزارة الاوقاف بتأجير قطع من الاراضـي الوقفية لـوزارة التربية والتعليـم لبناء مدارس عليهـا بأجرة تبلغ ٣٠٠ دينـار أردني سنويا للدونم الواحد في مركـز المحافظة داخل المدن، وفي البلـدات بأجرة تبلغ ١٥٠ دينـار أردني سنويـا للدونم وفي داخـل القرى بأجرة تبلـغ ١٠٠ دينـار أردني سنويـا. بينمـا تم تأجير ٣٠ دونم في أبو شخيدم لاقامة مدينة ملاهي بمبلغ مليون وعشرين الـف دينـار أردني لمدة ٢٥ سنة، كما يتـم تأجير الشقة في عمـارة الهلال في العيزريـة بمبلغ ٣٠٠ دولار شهرياً، ومن الجديـر بالملاحظة ان هناك بعض العقارات الوقفية ذات قيمة تجاريـة مرتفعة يتم تأجيرها بمبالـغ زهيدة كما هو الحـال في محل تجـاري مساحتـه ٢٠ متر مربـع في سوق الأوقاف التجـاري في رام الله في عام ٢٠١٠ بأجرة سنوية تبلغ (١٥٠٠) دينار اردني سنوياً.[٢٥]

٢٤ مقابـاة أجراهـا الباحث مـع السيد مـراد عامر، مدير دائـرة الأملاك الوقفية ، بتاريخ ٢٠١٣/٩/١١.

٢٥ تم الحصـول على هذه المعلومات من الإدارة العامة للأملاك الوقفية في

وهنا ومما يلاحظ على تشكيلة هذه اللجان أن جميع أعضائها من الوزارة الامر الذي قد يمس بحاديتها وافتقادها الى الخبرات المطلوبة وخاصة فيما يتعلق بالقدرة على التخمين.

## المبحث الثاني

### بيئة الشفافية في ادارة الأملاك الوقفية

تعني الشفافية ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة، خاصة السياسات المالية العامة وحسابات القطاع العام وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم. كذلك تعني الشفافية الحد من السياسات والإجراءات غير المعلنة أو السرية التي تتسم بالغموض وعدم مساهمة الجمهور فيها بشكل واضح.

وبتحليلنا لمدى استجابة ادارة الأملاك الوقفية لمتطلبات الشفافية يتبين لنا الاتي:

### أولا: فيما يتعلق بنشر التقارير الدورية:

ومن خلال مراجعتنا للإدارة العامة للأملاك الوقفية تم ابلاغنا بانه لم يتم نشر أي تقارير دورية عن ارباح وايرادات الأملاك الوقفية، بشكل مطبوع أو عن طريق النشر في الموقع الإلكتروني للوزارة، وانما تقوم الإدارة العامة للاملاك الوقفية بإعداد هذه التقارير ورفعها للوزير[٢٦].

### ثانياً: وفيما يتعلق بإتاحة الفرصة للجمهور للاطلاع:

فقد تبين أنه لا يوجد هناك سجل منشور يمكن الاطلاع عليه يشمل جميع الممتلكات الوقفية ولا يوجد في الموقع الالكتروني للوزارة أية معلومات عن الأملاك الوقفية وانما يشير هذا الموقع فقط الى اختصاصات الإدارة العامة للأملاك الوقفية[٢٧]. وقد أشار أحد المستثمرين في القطاع الخاص الى شح المعلومات التي تعطى للمستثمرين حول الأراضي الوقفية[٢٨]. وفي حال رغبة الوزارة باستثمار أحد أملاكها الوقفية أو تأجيرها فإنها تقوم بالإعلان عن رغبتها في التعاقد مع الغير بواسطة الصحف المحلية، أو عن طريق اعلان يعلق في المسجد الذي يقع العقار في منطقته أو عن طريق اعلان يعلق في مديرية الأوقاف في المحافظة أو على نفس العقار[٢٩].

### ثالثاً: فيما يتعلق بوجود أدلة اجرائية:

تبين انه لغاية الآن لا يوجد اية أدلة إجرائية توضح اجراءات العمل لدى الإدارة العامة للأملاك الوقفية، كما أنه لا يوجد أي منشورات توعوية أو أدلة عمل توضح الإجراءات الواجب اتباعها لأي مواطن يرغب في استئجار أي من الممتلكات الوقفية أو انشاء وقف، وانما عليه الاستيضاح من دائرة الأملاك نفسها[٣٠].

### رابعاً: توثيق عمليات الاختيار في محاضر خاصة:

تبين ان هذه العملية توثق بموجب محاضر رسمية، يوضح فيها جميع المعلومات المتعلقة بعملية الاختيار.

### خامساً: حصر الممتلكات الوقفية:

ومن الجدير بالذكر أن هناك قاعدة بيانات خاصة للأملاك الوقفية التابعة لوزارة الاوقاف، فالاملاك الوقفية موثقة ولكنها غير محصورة على أرض الواقع وغير محددة المساحة فجزء منها مسجل لدى الدوائر الرسمية (دائرة الطابو و دائرة المالية ) وجزء غير مسجل وذلك بسبب أن هناك كثير من الواقفين لم يكملوا اجراءات تسجيل العقارات الموقوفة من قبلهم في الدوائر الرسمية، ولغاية الآن لم يتم تسجيل كافة الأملاك الوقفية وذلك لقلة الامكانيات المالية المتاحة وكثير من الاراضي الوقفية تقع في مناطق (C). ولا يوجد احصائيات دقيقة حول مساحات العقارات والاراضي الوقفية، فمثلا

وزارة الأوقاف.

٢٦ مقابلة أجراها الباحث مع الاستاذ مراد عامر مدير دائرة الأملاك الوقفية بتاريخ ٢٠١٣/٩/١١.

٢٧ www.pal-wakf.ps.

٢٨ زهير مناصرة، مدير عام شركة النخيل، مداخلة في ورشة عمل بخصوص ادارة الأملاك الوقفية لمعهد الحوكمة الفلسطيني بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/٠١.

٢٩ مقابلة أجراها الباحث مع السيد لؤي عمر مدير عام الشؤون القانونية في وزارة الأوقاف بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/١١.

٣٠ . مقابلة أجراها الباحث مع الاستاذ مراد عامر مدير دائرة الأملاك الوقفية، بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/١١ أكد أن الوزارة تقوم حاليا بإعداد دليل اجراءات عمل للوزارة ومن ضمنها ادارة الأملاك الوقفية.

تبلغ مساحة الأراضي المشجرة تقريبا (٢٢٠٠) دونم في الضفة الغربية بما فيها قرى ضواحي القدس و تبلغ مساحة الأرض الملساء تقريبا (٥٢٠٠٠) دونم تقريبا[٣١]. وبتاريخ ٢٠١٣/٧/٣ شكلت لجنة بقرار من وزير الأوقاف والشؤون الدينية لتوثيق العقارات الوقفية التابعة لوزارة الأوقاف ومن مهامها توثيق العقارات والأراضي الوقفية في كافة مديريات الأوقاف وجمع وحصر كافة المستندات المتعلقة بالعقارات الوقفية من خرائط وسندات طابو.

### سادساً: الأنظمة الحاسوبية:

تبين ان هناك عجز وعدم مجاراة للتقنيات الحديثة مما أدى الى غياب نظام ارشفة وحوسبة مناسب يربط ما بين الإدارة العامة للأملاك في الوزارة وبين المديريات في المحافظات وأثر سلبا على سهولة الوصول الى المعلومة وبالتالي تمكين المواطنين من الحصول عليها.

## المبحث الثالث

### بيئة المساءلة في إدارة الأملاك الوقفية

تعرّف نظم المساءلة على أنها واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة أو الوزارة وبشكل يتم فيه توضيح وتفسير قراراتهم وسياساتهم والاستعداد لتحمل المسؤوليات المترتبة على هذه القرارات والالتزام بتقديم تقارير عن سير العمل في مؤسستهم يوضح الإيجابيات والسلبيات ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل. وتفترض أنظمة المساءلة الفعّالة وضوح الالتزامات والأطر وقنوات الاتصال وتحديد المسؤوليات. فالمساءلة بمفهومها العام تفرض على كل من حصل على تفويض من جهة معينة، بصلاحيات وأدوات عمل، أن يجيب بوضوح عن كيفية التصرف واستخدام الموارد والصلاحيات التي وضعت تحت تصرفه.

وبتحليلنا لمدى استجابة بيئة العمل في إدارة الأملاك الوقفية لمتطلبات المساءلة يتبين لنا الآتي:

### أولاً: من حيث تقديم التقارير:

لم تقدم وزارة الأوقاف والشؤون الدينية تقارير دورية عن الأملاك الوقفية وايراداتها وأرباحها واستثماراتها وعن ميزانيتها الى مجلس الوزراء، وانما تقوم وزارة الأوقاف والشؤون الدينية بتقديم تقارير دورية عن انجازات الوزارة بشكل عام، على الرغم من صدور قرار من مجلس الوزراء رقم (٢١/١٢/م.و/أ.ق) لسنة ٢٠٠٤ بتكليف وزارة الاوقاف والشؤون الدينية برفع تقرير سنوي حول ميزانية الأملاك الوقفية لمجلس الوزراء قبل ١٢/٣١ من كل عام. والتقارير التي تعد بهذا الخصوص تقارير دورية صادرة عن الإدارة العامة للاملاك الوقفية وترفع للوزير ولا يتم نشرها[٣٢].

### ثانياً:

ومن حيث الجهة التي تصادق على توصيات لجان دراسة طلبات الاستئجار فقد تبين أن لجنة الاشراف على الاملاك الوقفية ترفع توصياتها للوزير الذي يعتبر صاحب الصلاحية في القرار.

### ثالثا: الشكاوى:

تعتبر الشكاوى واحدة من أهم أدوات المساءلة التي تخول كل من يعلم بتجاوز أو مخالفة ما أن يشتكي على هذه المخالفة. وبمراجعتنا لوزارة الأوقاف والشؤون الدينية فهناك وحدة للشكاوى ترتبط مباشرة بالوزير، تتلقى الشكاوى المرفوعة على الوزارة بجميع اختصاصاتها، ولها على موقع الوزارة الالكتروني زاوية لتلقي الشكاوى من المواطنين[٣٣]. وفي هيكلية الوحدة لا يوجد قسم مخصص للشكاوى المتعلقة بالأملاك الوقفية ولا يوجد احصائيات عن الشكاوى التي تم تقديمها بخصوص الأملاك الوقفية، وبمراجعتنا لهذه الدائرة تم افادتنا بأن هناك عدد قليل من الشكاوى التي وردت الى وحدة الشكاوى تتعلق بالأملاك الوقفية وكانت تتم معالجة الشكوى في الوحدة مع الدائرة المختصة في الوزارة، ويرجع السبب الى عدم فاعلية وحدة الشكاوى لاسباب منها أن المشتكين أنفسهم يتوجهون الى الإدارات المختصة مباشرة دون التوجه الى

٣١ هذ الأرقام تم الحصول عليها من دائرة الأملاك الوقفية في وزارة الأوقاف.

٣٢ مقابلة أجراها الباحث مع مدير دائرة الاملاك الوقفية في الوزارة بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/١١.

٣٣ http://www.pal-wakf.ps.

دائـرة الشـكاوى[٣٤]. مما دفع مديـر عام الشـكاوى برفع مطالبـة الى وزير الاوقاف بضرورة تحويل جميع الشكاوى التـي تأتـي الـى الدوائـر المختصة الـى وحـدة الشكاوى مباشرة، وتم الموافقة على هذا الطلب من الوزير.

## رابعا: من حيث الرقابة المالية والادارية:

الأصـل أن تخضع ادارة الاملاك الوقفية في فلسطين لعدة جهـات رقابية خارجية وداخلية، فالأملاك الوقفية تخضع لرقابـة ديـوان الرقابة الإداريـة والماليـة، فالديوان يدقق علـى وزارة الأوقاف والشؤون الدينيـة كأي دائرة حكومية وبالاستفسار من ديوان الرقابـة الإدارية والمالية عن قيام الديـوان بالتدقيق علـى الاملاك الوقفيـة تم الاجابة بأنه بالسابـق لم يجر تدقيق على الأملاك الوقفية وانما يجري حاليا واثناء اعداد هذا التقرير عملية تدقيق على الاملاك الوقفية من حيـث ادارتها وتشغيلهـا وتنظيم قيودها وهل هنـاك قاعدة بيانات سليمة وشاملة وهل الاملاك الوقفية تم حصرها وما هي نسبة التحصيل من هذه الأملاك كما يتـم التدقيق على البرامج، وقـد تم اخذ مديرية للأوقاف كعينة لعملية التدقيق هذه[٣٥].

وقـد أفاد ممثـل ديـوان الرقابـة الإداريـة والمالية في الورشة التـي عقدتهـا مؤسسة أمان لمناقشـة المسودة الأولـى من هـذا التقريـر بتاريـخ ٢٠١٣/١١/١٩ بأن الديـوان في المراحل الاخيرة من التدقيق على الأملاك الوقفيـة وأفـاد بان الـوزارة كانـت ملتزمـة من حيث الاجراءات في كافة عمليات الشراء (النفقات) بقانون اللـوازم العامـة المطبـق في الدولـة، وكما أفـاد أيضا بانه لايوجـد مرجعية قانونية للصـرف من الايرادات ممـا يتطلب اصدار نظام مـالي واداري خاص للوزارة استنادا لقانون الاوقاف الساري[٣٦].

**وجدير بالذكر انه ولخصوصية الاملاك الوقفية فإن طـرق الرقابـة عليهـا تختلـف عـن طـرق الرقابـة علـى غالبية الجهـات الحكوميـة، حيث أسنـد القانون رقـم (٢٦) لسنـة ١٩٦٦ في مادته (١٠) مهمـة التدقيـق والرقابـة علـى سجـلات الـوزارة وقيودهـا الى مدقـق حسابـات قانـوني يعتمده مجلس الأوقاف لمراجعة حسابات الوزارة وتدقيـق سجلاتها[٣٧]، الا أنـه لم يتم تعيين مدقق حسابـات خارجـي ووحـدة التدقيـق الداخلي في الوزارة هي التي تقوم بهذه المهمة وترفع تقاريرها للوزيـر مباشرة[٣٨]. ومن الجديـر بالذكر هنا وكما اوضحنـا سابقـا ونظـرا لعـدم وجـود نظـام مالي خاص بوزارة الأوقاف فان النظام المالي للوزارات والمؤسسـات العامـة السـاري هو الـذي يطبق على وزارة الاوقاف، وبالاستفسار عن ما اذا كان هناك مدقق مـالي لوزارة الماليـة في وزارة الاوقاف افاد مديـر عـام الرقابـة المدنيـة في وزارة المالية بأنه لم يتلـقَ اي تعليمات للتدقيق علـى الأوقاف وفقا لمـا نص عليـه النظام المـالي للسلطة، علـى الرغم مـن أن الوزارة تتلقـى رواتبها مـن الموازنة العامة للدولـة كما أنها مركـز من مراكـز المسؤولية التي تخضع للرقابة[٣٩].**

أما علـى المستوى الداخلي فحسـب الهيكلية المقرة لوزارة الأوقاف والشؤون الدينية فهنـاك وحدة الرقابة الداخلية تتبـع الوزير مباشـرة، وتتكون من دائـرة الرقابة الإدارية ودائـرة الرقابـة الماليـة، وتتلخص مهامهـا في الجانـب النظري على القيام بعمليات التفتيش الدوري على مختلف الوحـدات المالية لفروع الإدارة ولجان الزكاة كافة، التأكد مـن المـوارد المالية وصحـة استخدامها لمـا خصصت له، التأكد مـن صحة تحليل النتائـج المالية، التأكد من حسن استخـدام السجـلات والوثائـق الماليـة وحفظهـا حسـب الأصـول، التحقـق مـن فاعليـة الأداء الإداري والفنـي وكفاءتـه، والتحقـق مـن أن إجـراءات العمـل واستخدام

٣٤ مقابلـة أجراهـا الباحـث مـع السيد أحمـد الخطيب مدير عـام وحدة الشكاوى في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/١١.

٣٥ مقابلـة اجراها الباحـث مع السيد شحادة علاونة مديـر دائرة الرقابة علـى الخدمات الاجتماعيـة والثقافية في ديوان الرقابـة الإدارية والمالية بتاريخ ٢٠١٣/١٠/١.

٣٦ مداخلة قدمها السيد عباس سلامة ممثل ديوان الرقابة الإدارية والمالية في الورشـة التي عقدتها مؤسسـة أمان لمناقشة المسـودة الأولى من هذا التقرير بتاريخ ٢٠١٣/١١/١٩ .

٣٧ المـادة (١٠) مـن قانون الأوقـاف رقم (٢٦) لسنـة ١٩٦٦. والتي تنص على أنه "تنظم دائرة الاوقاف والشؤون الاسلامية حساباتها وسجلاتها طبقـاً لمبـادئ المحاسبـة التجارية الحديثـة او طبقاً للاصـول المتبعة في وزارة الماليـة وتكـون سجلاتها وقيودهـا خاضعة للتدقيق مـن قبل هيئة محاسبـة قانونية معترف بها يعتمدها المجلس، كما يجوز لرئيس الوزراء تكليـف ديـوان المحاسبة بمراقبـة حسابـات الدائرة وتدقيـق سجلاتها ومعاملاتها".

٣٨ مقابلـة أجراها الباحث مع السيد زكريا طالب مدير عام الشؤون المالية والإدارية في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/١٩.

٣٩ مقابلـة أجراهـا الباحث مـع السيد محمـود زعرور مدير عـام الرقابة المالية المدنية في وزارة المالية بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/٢٦.

عناصر الإنتاج البشرية والمادية قد تمت وفق الخطط والأهداف والتشريعات المعمول بها.

هذه الوحدة لم يجر تفعيلها في السابق[٤٠] لغاية عام ٢٠١٢ حيث تم تعيين قائم بأعمال مدير عام الوحدة وموظف آخر. وهي تعاني حاليا من نقص في عدد المدققين، أما بخصوص قيامها بالتدقيق على ادارة الأملاك الوقفية، فقد قامت الوحدة بإعداد تقرير تقييم مخاطر لإدارة الأملاك الوقفية للبدء بالتدقيق وقد حصلت الادارة العامة للاملاك الوقفية بموجب هذا التقرير على خطورة مرتفعة ولها أولوية في عملية التدقيق[٤١].

وقد أفاد القائم بأعمال مدير عام وحدة الرقابة الداخلية في وزارة الاوقاف بأنه ووفقا لتقرير تقييم المخاطر فقد تبين انه لا يوجد خطة عمل واضحة، وليس هناك رقابة على لجنة الاشراف على الأملاك الوقفية، ولا يوجد فصل بين عمل الادارة العامة للاملاك الوقفية ولجنة الاشراف على الاملاك، كما ان قاعدة البيانات غير كافية وهنالك صعوبة في الحصول عليها في الوقت المناسب، ولا يوجد حصر للأملاك الوقفية فالاملاك الوقفية موثقة ولكن على ارض الواقع غير معروفة، يجب أن يكون هناك الية لحفظ الوثائق وحمايتها، هناك تداخل في الصلاحيات بين وحدة الاستثمار والإدارة العامة للأملاك الوقفية فالأفضل دمجهم.

## خامساً:

وفيما يتعلق بمدى تحقق الوزارة من التزام المستفيدين بشروط الواقفين والحجج الوقفية فقد أفاد مدير دائرة الأملاك الوقفية عن ان دائرة الاملاك تقوم بالمتابعة بهذا الموضوع دون ان يبين الاليات والكيفية التي تتم من خلالها هذه المتابعة.

## سادسا:

وحول كيفية التعامل مع الاعتداءات على الأملاك الوقفية: فقد تبين بأن الأملاك الوقفية تتعرض لعدة اعتداءات، سواء من قبل اشخاص عاديين كالتعديات على املاك وقفية في مدينة الرام[٤٢] أو اعتداءات خارجية تتم من قبل الاحتلال الاسرائيلي، كما أنه هناك خلافات مع الهيئات المحلية على ملكية اراضي وقفية، فهناك ٥٠٠ قضية مرفوعة في المحاكم الفلسطينية موضوعها التعدي على الاملاك الوقفية، ولم يبت فيها لغاية الآن، وتقوم وزارة الأوقاف والشؤون الدينية عن طريق المحامين التابعين للوزارة بمتابعة هذه القضايا. كما أن هناك اعتداءات اسرائيلية على كثير من الاملاك الوقفية ولا يوجد حصر دقيق للاملاك الوقفية المعتدى عليها من الاسرائيلين[٤٣]. وتقوم وزارة الأوقاف والشؤون الدينية بالتعاون مع وحدة الجدار والاستيطان برفع قضايا ضد الاسرائيليين لحماية الأملاك الوقفية، فمثلا في محافظة سلفيت تم تثبيت ملكية الاوقاف ل٤٠٠ دونم[٤٤]. ونتيجة هذه الاعتداءات الاسرائيلية أصبح هناك تخوف لدى المستثمرين من اقامة مشاريع استثمارية وخاصة على الأراضي الوقفية الواقعة في مناطق (C).

## سابعاً: الايرادات الوقفية:

استنادا للمادة (٨) من القانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٦ والتي تنص على أنه «يؤسس تحت مراقبة المجلس صندوق مركزي لجميع واردات الأوقاف والشؤون الاسلامية تدفع من النفقات المصرح بها بموجب الميزانية السنوية». وبناء عليه قامت الوزارة بفتح حسابات بنكية لدى البنك الاسلامي العربي والبنك الاسلامي الفلسطيني تورد اليه جميع الايرادات الوقفية سواء واردات الأوقاف الخيرية أو ١٠٪ من واردات الأوقاف الذرية التي تتولى الوزارة القيام بمهام التولية عليها وادارتها والتي تتراوح قيمتها ما بين مليون ونصف الى مليونين دينار أردني سنويا، ولا تدخل هذه الايرادات للخزينة العامة، ولايخضع هذا الحساب لرقابة وزارة المالية[٤٥].

---

٤٠ وفقا لتقيم نظام الرقابة الداخلي في الوزارة الذي أجراه ديوان الرقابة المالية والادارية في العام ٢٠١٠.

٤١ مقابلة أجراها الباحث مع السيد خالد خلاف القائم بأعمال مدير عام وحدة الرقابة الداخلية في وزارة الاوقاف بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/١٩.

٤٢ محمد لافي، بلدية الرام في الورشة مداخلة في الورشة تي عقدتها مؤسسة أمان بلمناقشة هذا التقرير بتاريخ ٢٠١٣/١١/١٩.

٤٣ فمثلا بلغت مساحة الاراضي المصادرة في أريحا خمس وتسعون الف دونم.

٤٤ مقابلة تلفونية أجراها الباحث مع السيد محمد الياس مدير عام في وحدة الجدار والاستيطان بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/٢٣.

٤٥ مقابلة أجراها الباحث مع السيد زكريا طالب مدير عام الشؤون المالية والإدارية في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/١٩.

## النتائج:

من خلال هذا البحث يتبين لنا ولدى اطلالتنا على التطور التاريخي للوقف الإسلامي في فلسطين أن جذوره تمتد الى الفتح الإسلامي، وحتى يومنا هذا.

**وفيما يتعلق بالاطار التشريعي** فقد وجدنا تعدد كبير ومعقد في التشريعات الناظمة لعمل ادارة الاملاك الوقفية في فلسطين فبعضها يعود الى العهد العثماني والانتدابي والمصري والأردني كما ان منها ما جاء على هيئة تشريعات بدرجة قوانين وبعضها الاخر جاء على درجة انظمة أو على هيئة قرارات صادرة عن مجلس الوزراء او عن الوزير، بالاضافة الى اشكالات ناجمة عن فروقات بين التشريعات التي كانت سارية بين الضفة الغربية وقطاع غزة قبل عام ١٩٦٧ بما يخلق تشابك قانوني وعدم انسجام فيما بين تلك التشريعات بالاضافة الى مسألة مهمة وهي عدم معالجتها لمستجدات حديثة في قضايا الوقف كما هو الحال بوقف الأسهم والسندات المالية ووقف المنقولات.

**وفي الإطار المؤسساتي** فقد تبين أن وزارة الاوقاف بدأت مؤخرا ببرامج واصلاحات لتحسين اليات الإشراف على الأملاك الوقفية، ولكن بقيت هنالك عدد من الاشكالات المتمثلة بأنه ومنذ قدوم السلطة الوطنية ولغاية الآن لم يتم تشكيل مجلس للأوقاف والشؤون الدينية لإدارة الأملاك الوقفية وفقا لما نص عليه قانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٦ وتعديلاته، وقد شكل بدلا منه في العام ١٩٩٦ وبقرار من وزير الأوقاف لجنة الاشراف على تأجير واستثمار الأملاك الوقفية في الوزارة.

وباستعراضنا للتجارب المقارنة فيما يتعلق بادارة الاملاك الوقفية فقد وجدنا انها متقدمة على الحالة الفلسطينية من حيث تفعيلها لمفهوم الشراكة في الاجسام التي تتولى ادارة الاملاك الوقفية سواء مع الجهات الرسمية الاخرى ذات العلاقة او مع القطاع الخاص والمؤسسات الاهلية ذات العلاقة.

### وفيما يتعلق بتحليلنا لبيئة النزاهة في ادارة الأملاك الوقفية فقد تبين الآتي:

- لا يوجد في الوزارة حتى تاريخه تعليمات واضحة ومعلنة لمنع تضارب المصالح سواء للجنة بدل المثل أو لجنة الاشراف على تأجير واستثمار الأملاك الوقفية.
- لا يوجد مدونة سلوك خاصة بالموظفين العاملين في قضايا الوقف حيث أنهم يخضعون لمدونة السلوك العامة التي يخضع لها باقي الموظفين في الوظيفة العامة الا أنهم لم يتلقوا عليها اي تدريب لغاية تاريخه.
- فيما يتعلق باقرارات الذمة المالية فقد تبين بأن جميع الموظفين الذين يخضعون للقانون قاموا بتعبئة النموذج الخاص بإقرار الذمة المالية.
- ان العاملين في ادارة الاملاك الوقفية لم يتلقوا اية توعية حول النصوص القانونية الواردة في قانون الخدمة المدنية وقانون العقوبات وقانون مكافحة الفساد والمتعلقة بسوء استخدام الموقع العام وأشكال الفساد الأخرى.
- عدم وجود نظام أو وضع اجراءات تنظم عملية تلقي الهدايا في ادارة الاملاك الوقفية.
- عدم وجود تعليمات أو آليات للإبلاغ عن حالات فساد في عملية تأجير أو استثمار الاملاك الوقفية.
- لا يوجد اية تعليمات أو اليات تشجع الابلاغ عن حالات فساد.

### وفيما يتعلق بتحليلنا لبيئة الشفافية في ادارة الأملاك الوقفية، فقد تبين الآتي:

- انه لم يتم نشر أي تقارير دورية عن ارباح وايرادات الأملاك الوقفية، بشكل مطبوع أو عن طريق النشر في الموقع الإلكتروني للوزارة، وانما تقوم الإدارة العامة للاملاك الوقفية بإعداد هذه التقارير ورفعها للوزير.
- لا يوجد سجل منشور يمكن الاطلاع عليه يشمل جميع الممتلكات الوقفية ولا يوجد في الموقع الالكتروني للوزارة أية معلومات عن الأملاك الوقفية وانما يشير هذا الموقع فقط الى اختصاصات الإدارة العامة للأملاك الوقفية.

- لا يوجد اية أدلة إجرائية توضح اجراءات العمل لدى الإدارة العامة للأملاك الوقفية.
- لا يوجد أي منشورات توعوية أو أدلة عمل توضح الإجراءات الواجب اتباعها لأي مواطن يرغب في استئجار أي من الممتلكات الوقفية أو انشاء وقف، وانما عليه الاستيضاح من دائرة الأملاك نفسها.
- ان توثيق عمليات الاختيار توثق بموجب محاضر رسمية، يوضح فيها جميع المعلومات المتعلقة بعملية الاختيار.
- إن غياب نظام أرشفة وحوسبة مناسب يربط ما بين الإدارة العامة للأملاك في الوزارة وبين المديريات في المحافظات يؤثر سلبا على سهولة الوصول الى المعلومة وبالتالي تمكين المواطنين من الحصول عليها.

## وفيما يتعلق بتحليلنا لبيئة المساءلة في ادارة الأملاك الوقفية، فقد تبين الآتي:

- لا تقدم وزارة الأوقاف والشؤون الدينية اية تقارير دورية عن الأملاك الوقفية وايراداتها وأرباحها واستثماراتها الى مجلس الوزراء.
- وفيما يتعلق بالجهة التي تصادق على توصيات لجان دراسة طلبات الاستئجار فقد تبين ان لجنة الاشراف على الاملاك الوقفية ترفع توصياتها للوزير الذي يعتبر صاحب الصلاحية في القرار.
- وفيما يتعلق بالشكاوى فقد تبين انه لا يوجد قسم مخصص للشكاوى المتعلقة بالأملاك الوقفية ولا يوجد احصائيات عن الشكاوى التي تم تقديمها بخصوص الأملاك الوقفية.
- وفيما يتعلق بالرقابة والتدقيق فقد تبين أنه لم يتم تعيين مدقق حسابات خارجي ووحدة التدقيق الداخلي في الوزارة هي التي تقوم بهذه المهمة وترفع تقاريرها للوزير مباشرة.
- وبالاستفسار عن ما اذا كان هناك مدقق مالي لوزارة المالية في وزارة الاوقاف تم الاجابة أنه لا يوجد مدقق مالي لوزارة المالية في الوزارة، وأن الرقابة المدنية في وزارة المالية لم تتلقَ اي تعليمات للتدقيق على الأوقاف على الرغم من أن وزارة الأوقاف تخضع للنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة وتتلقى رواتبها من الموازنة العامة للدولة .
- الأملاك الوقفية تتعرض لعدة اعتداءات، سواء داخلية من قبل اشخاص عاديين أو اعتداءات خارجية تتم من قبل الاحتلال الاسرائيلي.
- الوزارة قامت بفتح حسابي أمانات لدى البنك الاسلامي العربي والبنك الاسلامي الفلسطيني تورد اليه جميع الايرادات الوقفية سواء واردات الأوقاف الخيرية أو ١٠٪ من واردات الأوقاف الذرية التي تتولى الوزارة القيام بمهام التولية عليها وادارتها، ولا تدخل هذه الايرادات للخزينة العامة.
- لاتخضع الحسابات البنكية التي تورد لها الايرادات الوقفية لرقابة وزارة المالية.

## ووفقا لتقرير تقييم المخاطر المعد في الوزارة داخليا فقد تبين الآتي:

- أنه لا يوجد خطة عمل واضحة.
- وليس هناك رقابة على لجنة الاشراف على الأملاك الوقفية.
- لا يوجد فصل بين عمل الادارة العامة للاملاك الوقفية ولجنة الاشراف على الاملاك.
- قاعدة البيانات غير كافية وهنالك صعوبة في الحصول عليها في الوقت المناسب.
- لا يوجد حصر للأملاك الوقفية فالاملاك الوقفية موثقة ولكن على ارض الواقع غير معروفة.
- لجنة بدل المثل غير قادرة على تخمين الخلو لذا من المفروض أن تضم أعضاء من خارج الوزارة لضمان حياديتها.
- ليس هناك آلية لحفظ الوثائق وحمايتها.
- هناك تداخل في الصلاحيات بين وحدة الاستثمار والإدارة العامة للأملاك الوقفية فالأفضل دمجهم.

## التوصيات:

١. نوصي المشرع الفلسطيني باصدار قانون موحد لشقي الوطن ينظم ادارة الأملاك الوقفية، ويدمج معظم التشريعات الوقفية النافذة في فلسطين في قانون واحد ويتضمن الاحالة التشريعية الى لوائح تنفيذية وانظمة وتعليمات تنسجم معه عاموديا وتنسجم فيما بينها افقيا بما يمثل سلة تشريعة واحدة متجانسة وواضحة وسهلة الفهم والتطبيق ومتوائمة مع متطلبات واحتياجات الحالة الفلسطينية الراهنة فيما يتعلق بالوقف. ويتضمن كافة الامور المستجدة، كوقف الأسهم والسندات المالية ووقف المنقولات.

٢. ان تقوم وزارة الاوقاف باشراك ممثل عن ديوان الرقابة المالية والادارية في لجنة العطاءات الخاصة لاستثمار الأملاك الوقفية كعضو مراقب ليس له الحق في التصويت.

٣. ان يقوم مجلس الوزراء بتشكيل مجلس الأوقاف والشؤون الدينية لإدارة الأملاك الوقفية والاستفادة من التجارب المقارنة التي أكد غالبيتها على مفهوم المشاركة في الاجسام المختصة بادارة الاملاك الوقفية بحيث لا تقتصر العضوية فيها على وزارة الاوقاف فقط وانما يتم تضمين مجلس الاوقاف والشؤون الاسلامية ممثلين عن كل من وزارة الاشغال العامة والاسكان ووزارة الاقتصاد الوطني ووزارة الحكم المحلي وسلطة الأراضي ووزارة المالية وهيئة تشجيع الاستثمار وأكاديميين وممثلين عن القطاع الخاص.

### وفيما يتعلق بتعزيز بيئة النزاهة في ادارة الاملاك الوقفية:

١. اصدار وزير الاوقاف تعليمات واضحة ومعلنة لمنع حالات تضارب المصالح سواء للجنة بدل المثل أو لجنة الاشراف على تأجير واستثمار الأملاك الوقفية.

٢. ان تقوم وزارة الاوقاف بتدريب العاملين في إدارة الأملاك الوقفية على مدونة سلوك العاملين في الوظيفة العامة. بالاضافة الى تدريب العاملين في ادارة الاملاك الوقفية وتوعيتهم حول النصوص القانونية الواردة في قانون الخدمة المدنية وقانون العقوبات وقانون مكافحة الفساد والمتعلقة بسوء استخدام الموقع العام وأشكال الفساد الأخرى.

٣. ان تقوم وزارة الاوقاف بوضع نظام او اجراءات تنظم عملية تلقي الهدايا في ادارة الاملاك الوقفية.

٤. ان تقوم وزارة الاوقاف بوضع تعليمات او آليات للإبلاغ عن حالات فساد في عملية تأجير أو استثمار الاملاك الوقفية وتشجيع هذا الابلاغ.

٥. ان تلتزم وزارة الاوقاف باشراك جهات من خارج الوزارة في عضوية لجان بدل المثل لضمان حياديتها، وضرورة ان يكون هناك لجنة تخمين في حال تقدير ثمن الخلو لانها تكون ذات خبرة وبالتالي أقدر على التخمين.

### وفيما يتعلق بتعزيز بيئة الشفافية في ادارة الاملاك الوقفية:

١. ان تلتزم وزارة الاوقاف بنشر تقارير دورية مالية وإدارية تحتوي على معلومات موثوقة ومفيدة عن الأملاك الوقفية.

٢. ان تلتزم وزارة الاوقاف باتاحة الفرصة للجمهور في الاطلاع على البيانات المتعلقة بالأملاك الوقفية واستثماراتها وميزانيتها وذلك عن طريق نشرها.

٣. ان تقوم وزارة الاوقاف بوضع أدلة اجرائية توضح اجراءات العمل في الدوائر المتعلقة بإدارة الأملاك الوقفية .

٤. ان تقوم وزارة الاوقاف بتوثيق وتسجيل كافة الحجج الوقفية لممتلكات الأوقاف داخل فلسطين، أو تلك التي سجلت ووثقت من خارج فلسطين، والعمل على حصر الأوقاف الضائعة والمغتصبة منذ الاحتلال الصهيوني عام ١٩٤٨م.

٥. رفد الموقع الالكتروني للوزارة بمعلومات وافية عن الأملاك الوقفية.

٦. ان تلتزم وزارة الاوقاف بنشر منشورات توعوية أو أدلة عمل توضح الإجراءات الواجب اتباعها لأي مواطن يرغب في استئجار أي من الممتلكات الوقفية أو انشاء وقف.

٧. ان تعتمد وزارة الاوقاف أحدث النظم المحاسبية في ضبط واردات ومصروفات الأوقاف الإسلامية داخل فلسطين، واعتماد التقارير السنوية المحاسبية

لغرض عرضها على الجمهور.

**وفيما يتعلق بتعزيز بيئة المساءلة في ادارة الاملاك الوقفية :**

١. تفعيل دور وحدة الشكاوى في وزارة الاوقاف فيما يتعلق بقضايا الاملاك الوقفية.
٢. تفعيل وحدة الرقابة الداخلية في وزارة الاوقاف ورفدها بالكوادر المتخصصة.
٣. ان تلتزم وزارة الاوقاف بتقديم تقارير دورية ربعية عن ميزانية الأملاك الوقفية وايراداتها وأرباحها واستثماراتها لمجلس الوزراء.
٤. ان تقوم وزارة الاوقاف بتعيين مدقق حسابات خارجي على الاملاك الوقفية.
٥. ان يكون هنالك مدقق مالي لوزارة المالية في وزارة الاوقاف.
٦. ان يقوم مجلس القضاء الاعلى بتخصيص قضاة للنظر في قضايا الأوقاف المنظورة أمام المحاكم لتسريع البت فيها.
٧. ان تعمل وزارة الاوقاف على تأهيل وتطوير كفاءات موظفي وزارة الأوقاف والشؤون الدينية ، من خلال عقد دورات تدريبية متخصصة في مجال إدارة واستثمار الأوقاف، ورفد الدوائر المختصة بالعدد اللازم.

## قائمة المراجع


- لؤي عمر، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية (٣٠)، رام الله، ٢٠٠٢.
- المرسي السيد حجازي ،دور الوقف في تحقيق التكافل الاجتماعي في البيئة الإسلامية، مجلة جامعة الملك عبد العزيز للاقتصاد الإسلامي، مجلد (١٩) ،العدد (٢) ، ٢٠٠٦.
- سالم عبد الله حلس و بهاء الدين عبد الخالق بكر، مجلة الجامعة الإسلامية، المجلد التاسع عشر، العدد الثاني، ٢٠١١.
- مهداوي، محمد ،نظام الوقف في التطبيق المعاصر، وقائع ندوات رقم ٤٥، البنك الاسلامي للتنمية (المعهد الاسلامي للبحوث والتدريب)، ٢٠٠٣.
- تقرير ديوان الرقابة المالية والادارية السنوي ٢٠١٢.
- الهيكل التنظيمي والخطة التطويرية لوزارة الأوقاف والشؤون الدينية.


## المقابلات

- مقابلة اجراها الباحث مع الاستاذ لؤي عمر مدير عام الشؤون القانونية في وزارة الأوقاف وعضو لجنة الاشراف على الأملاك الوقفية بتاريخ ١١ /٢٠١٣/٠٩.
- مقابلة أجراها الباحث مع السيد مراد عامر مدير دائرة الاملاك في وزارة الأوقاف بتاريخ ١١ /٢٠١٣/٠٩.
- مقابلة أجراها الباحث مع مدير عام الشؤون الإدارية والمالية في في وزارة الأوقاف وعضو لجنة الاشراف على الأملاك الوقفية بتاريخ ١٩ /٢٠١٣/٠٩.
- مقابلة أجراها الباحث مع السيد أحمد الخطيب مدير عام وحدة الشكاوى في في وزارة الأوقاف بتاريخ ١٩ /٢٠١٣/٠٩.
- مقابلة أجراها الباحث مع السيد خالد خلاف القائم بأعمال وحدة الرقابة الداخلية في وزارة الأوقاف بتاريخ ٢٠ /٢٠١٣/٠٩.
- مقابلة مع السيد محمود زعرور مدير عام الرقابة المالية المدنية في وزارة المالية بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/٢٦.
- مقابلة تليفونية اجراها الباحث مع المهندس سعيد أبو زيد ممثل وزارة الاشغال العامة والإسكان في لجنة العطاءات الخاصة لاستثمار الأملاك الوقفية بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/١٧.
- مقابلة مع الاستاذ محمود الشاعر مستشار قانوني في وزارة المالية/ عضو لجنة الايجارات المركزية بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/٢٦.
- مقابلة تليفونية أجراها الباحث مع السيد محمد الياس مدير عام في وحدة الجدار والاستيطان بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/٢٣.
- مقابلة مع السيد شحادة علاونة مدير دائرة الرقابة على الخدمات الاجتماعية والثقافية بتاريخ ٢٠١٣/١٠/١.
- مقابلة مع السيد رشيد منصور مدير عام الإدارة العامة للأملاك الوقفية بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٧.

الائتلاف
من أجل
النزاهة
والمساءلة
أمان
aman
Transparency Palestine


إعداد: عنان جبعيتي

إشراف الدكتور عزمي الشعيبي، مفوض أمان لمكافحة الفساد

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريماوي ط ١، شارع الإرسال، هاتف: ٢٩٨٩٥٠٦/٢٩٧٤٩٤٩ ٠٢

فاكس: ٠٢٢٩٧٤٩٤٨ ، ص. ب : ٦٩٦٤٧، القدس:٩٥٩٠٨

غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبي- متفرع من شارع ديغول

هاتف: ٢٨٨٤٧٦٧ ٠٨ / فاكس: ٢٨٨٤٧٦٦ ٠٨

info@aman-palestine.org / www.aman-palestine.org



برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات النرويج وهولندا ولوكسمبورغ