جامعة الأزهر

كلية الشريعة والقانون بأسيوط

المجـــلة العلميـــة

إدارة الأوقاف الليبية والواقع الرقابي عليها

إعداد

الباحث / إسماعيل عبد الله أحمد قراطم

باحث دكتوراه بقسم الشريعة والإدارة أكاديمية الدراسات الإسلامية

بجامعة مالايا ــ ماليزيا

تحت إشراف

أ.د/ قمر الزمان بن نورالدين

أستاذ الشريعة والإدارة أكاديمية الدراسات الإسلامية بجامعة مالايا، ماليزيا

د. أسموليادي لوبيس

قسم الشريعة والإدارة أكاديمية الدراسات الإسلامية بجامعة مالايا، ماليزيا

(العدد الخامس والثلاثون الإصدار الثاني أبريل ٢٠٢٣م الجزء الأول)

إدارة الأوقاف الليبية والواقع الرقابي عليها

إسماعيل عبد الله أحمد قراطم.
قسم الشريعة والإدارة، أكاديمية الدراسات الإسلامية، جامعة مالايا، ماليزيا.
البريد الإلكتروني: ismaielgratem@gmail.com

ملخص البحث:
تناول الباحث في هذه المقالة نبذة مختصرة عن طبيعة الوقف في ليبيا، وبيان مساهماته الدينية والاجتماعية والاقتصادية والصحية عبر عصوره المختلفة، وبين أهمية الإدارة الوقفية في حفظ أموال الوقف وتنميتها تنمية مستدامة؛ مما ينبغي عليها تفعيل هيئة المراقبة وديوان المحاسبة لمحاربة الفساد الإداري ومعالجة الاختلالات الهيكلية التي تسببتها تغييرات الحكومات منذ عشر سنوات، والتي حالت دون تحقيق مقاصد الوقف وغاياته، اعتمد الباحث على المنهج التاريخي والتحليلي والاستقرائي، خاتماً بأهم النتائج حيث توصل إلى أن الأوقاف الليبية قديماً حققت نجاحات باهرة ومساهمات كبيرة دينية واجتماعية واقتصادية وصحية، والاضطراب السياسي الذي تعيشه ليبيا سبب مشكلات إدارية وقانونية؛ مما أثرت سلباً على أداء إدارة الأوقاف في محاربة الفساد الذي تعيشه الأوقاف، ولم تقم هيئة الأوقاف باتخاذ إجراءات فعليه في معالجة المخالفات والإخفاقات الإدارية، وأخيراً أوصى الباحث بإفراد دراسة تطبيقية خاصة حول تبعات الفساد المالي الذي تعيشه إدارة الأوقاف في ليبيا، مع كشف تلك الإحصاءات على وسائل الإعلام حتى يعرف حجم الفساد ومآلاته على الأوقاف حاضراً ومستقبلاً.

الكلمات المفتاحية: الإدارة – الأوقاف – الليبية – الواقع – الرقابة.

Management of Libyan Endowments and Supervision over them

Ismail Abdullah Ahmed Karatem.

Department of Shari'ah and Administration, Academy of Islamic Studies, University of Malaya, Malaysia.

Email: ismaielgratem@gmail.com

Abstract:

This article provides a brief overview of the nature of the endowment in Libya, and its religious, social, economic and health contributions over the different eras. It also discusses the importance of endowment management in preserving endowment funds and developing them in a sustainable way. This requires enforcing the Monitoring Authority and the Audit Bureau to combat administrative corruption and address the structural imbalances caused by the changes of governments ten years ago. This prevented the realization of the endowment's purposes and objectives. The researcher draws on historical, analytical and inductive approach and concludes the paper with key findings. Among these findings is that the Libyan endowments in the past achieved remarkable successes

and great religious, social, economic and health contributions. The researcher points out that the political turmoil in Libya has caused administrative and legal problems that negatively impact the performance of the Endowments Department within. The Endowments Authority did not take genuine action in addressing violations and administrative failures. Finally, the researcher recommends conducting special applied study of the consequences of financial corruption in the Endowments Department in Libya and publishing such statistics in the media, so that the extent of corruption and its repercussions on endowments, present and in the future, are known.

Keywords: Administration – Endowments – Libyan – Reality –Censorship.

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

الحمدالله ربِّ العالمين والصلاة والسلام على رسوله المصطفى الأمين، وبعد:

فلقد استمدت الأوقاف قوتها من نصوص الوحي السماوي والقوانين الدستورية؛ مما جعل لها الحضور الدائم والدور الفعال في خدمة المجتمع، وعلى الرغم من المساهمة الكبيرة والفاعلة للمؤسسات الوقفية عبر العصور المختلفة في كثير من البلاد الإسلامية الا أن دورها في التنمية في بعض البلاد الإسلامية ودولة ليبيا نموذجاً ظل محدوداً وقاصراً حيث أنها تواجه الكثير من المعوقات التي تحد من قدرتها على القيام بدور فاعل في تنمية المجتمعات فيها(١)، وتعدُّ ظاهرة الفساد الإداري واحدة من تلك التحديات التي تواجه دولة ليبيا؛ فعرقلت الخطط وبرامج التنمية، وسير الأداء الحكومي في تقديم الخدمات(٢)، وبرغم التاريخ الطويل وامتداد رقعة الأوقاف الإسلامية في الكثير من الدول الإسلامية الا أن الأوقاف في ليبيا ما زالت تعاني من الإهمال والتسيب الإداري، وظلت مساهمتها في عملية التنمية محدودة، مع العلم أن ليبيا حظيت برصيد تراكمي لمؤسسة

(١) نصر، أشرف جمعة محمد، ٢٠٢٠، الوقف النقدي ودوره في التمويل في ضوء تجربة سنغافورة لتطوير الوقف في ليبيا، رسالة دكتوراة في المصارف الإسلامية والتمويل، الجامعة الإسلامية العالمية، ص٧٥.

(٢) سعيد، قاسم علوان واحمد، هاد عادل، ٢٠١٤، الفساد الإداري والمالي (المفهوم- الأسباب-الآثار- وسائل المكافحة)، جامعة تكريت، العراق، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، م٦. ص١٠٢.

الوقف فيها على امتداد تاريخها منذ الفتح الإسلامي عام ٢٢هـ مروراً بعهود الحكم المختلفة التي مرت بها، حققت خلالها نجاحات باهرة في العديد من المجالات منها الدينية والاجتماعية والثقافية، وبرغم ذلك لا يزال الاستغلال الأمثل لموارد الأوقاف ضعيفاً، مع وجود حالات فساد كشفت عنها تقارير الجهات الرقابية، وهو ما نحاول في هذه المقالة عرضه وإبرازه للقارئ والجهات المختصة لعل وعسى نجد أذناً صاغية في معالجة تلك المخالفات.

المشكلة البحثية:

إن السرد الاستقرائي لوقائع المؤسسة الوقفية في ليبيا يبرز لنا الأدوار الإيجابية والسلبية التي رافقت الأداء الإداري لهذه المؤسسة لمدة من الزمن، حتى يشيد الناس والأكاديميون بتلك الأدوار، ويقدموا حلولاً علمية لمجاوزة تلك العقبات التي سببها تغيير الطاقم الإداري في ظل التغييرات السياسية التي تعيشها ليبيا حالياً؛ فمع كل وزير أو رئيس للإدارة يعاد تنظيم المؤسسة الوقفية، بل يتم إعادة الخطط التنظيمية والبرامج الإدارية والاستثمارية، وأحياناً يتم إلغاء كل ما سبق من قرارات وخطط تنظيمية، ولم تقم هيئة الأوقاف باتخاذ الإجراءات اللازمة حيال الاختلالات الإدارية(١)؛ فنتج عن هذا التسيب والإهمال فساد مقنن ومنظم، وغابت الخطط الاستراتيجية والاستثمارية الفصلية والسنوية التي حالت دون تنفيذ تنمية مستدامة للأموال الوقفية في دولة ليبيا(٢).

(١) تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة ٢٠٢١، ص ٩٢٦.

(٢) الدالي، عبد المنعم، واقع إدارة واستثمار الأوقاف في ليبيا، جامعة سونال أمبيل الإسلامية الحكومية،٢٠١٨، ص٦.

أسئلة البحث:

السؤال الرئيس: ما طبيعة الإدارة الوقفية في ليبيا والواقع الرقابي عليها؟

ويتفرع من هذا السؤال الأسئلة الفرعية التالية:

١- اذكر نبذة عن الوقف ومساهماته في ليبيا؟

٢- ما طبيعة العمل الإداري للوقف في ليبيا؟

٣- ما المعوقات التي تواجهها الإدارة الوقفية في ليبيا؟

أهداف البحث:

يسعى الباحث في هذه الورقة لتحقيق الأهداف التالية:

١- ذكر نبذة مختصرة عن الوقف ومدى مساهماته في ليبيا.

٢- التعرف على طبيعة العمل الإداري للوقف في ليبيا.

٣- معرفة المعوقات التي تواجهها الإدارة الوقفية في ليبيا.

مصطلحات البحث:

الإدارة: الإدارة مصدر أدار، ومضارعها يدير، واسم الفاعل مدير، والمفعول مُدار. وأدار الشيء، أي: جعل حركاتِه تتواتر بعضُها في إثر بعض، وأدار الشركة، أي: تولَّى مسؤوليتها. والإدارة مكان العمل، وإدارته بتوجيهه وضبطه والسيطرة عليه واستعمال الحكمة في اتّخاذ القرارات المناسبة بشأنها [(١)].

(١) أحمد مختار عبد الحميد عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، ط١، ١٤٢٩هـ - ٢٠٠٨م، ج١، ص٧٧٥-٧٨٢.

الوقف: الوقف هو حبس العين على ملك الواقف والتصدق بمنفعتها على جهة من جهات الخير"[١]. وعرف بأنه "تحبيس العين وتسييل المنفعة"[٢].

الواقع: هو ما يحيط بالإنسان والجماعة من حال ومجال وعصر، ويؤثِّر فيهم بما يحملانه من قِيَمٍ وأفكار، وطبائع وخصائص وسمات [٣].

الرقابة: هي التي تقوم على متابعة الأداء الفعلي وقياسه ورصد التقصير وتحديد موقعه ومعالجته [٤]. والرقابة الإدارية لا تقف عند سلوك أداء العاملين، بل إنها تمتد إلى اللوائح، والنظم، والقواعد التي تحكم هذا العمل، ونقدها، ومعالجة القصور فيها، والحكم على مدى تناسبها مع احتياجات العمل ومع قدرات العاملين في المنظمة الإدارية [٥].

(١) الزحيلي، وهبة، ١٩٨٩، الفقه الإسلامي وأدلته، سوريا، دمشق، دار الفكر. ج٢، ٢٤٣.

(٢) المقدسي، موفق الدين أبو محمد بن قدامة، ١٩٨٥، المقنع في فقه الامام أحمد بن حنبل الشيباني، تحقيق: محمود الأرناؤوط، ياسين محمد الخطيب، جدة: المملكة العربية السعودية، دار القمر. ج٢، ص١٦٥.

(٣) الجوفان، جميلة محمد، الواقعية نظرة عن قرب، رابط:
http://www.alukah.net/literature_language/0/5427/#ixzz5DzDho79N

(٤) جليلة، تاجوري، ٢٠١٥، الرقابة الإدارية ودورها في تحسين الأداء الوظيفي، رسالة دكتوراه، الجزائر، جامعة العربي. ص٨٩.

(٥) معوض، فاطمة، متطلبات تطوير إدارة الموارد البشرية بالجامعات المصرية في ضوء الفكر الإداري الإسلامي ومتغيرات العصر، مجلة كلية التربية، المحلد٢٥، العدد٩٨، جامعة بنها: كلية التربية، (٢٠١٤) ، (١٩٩ – ٢٤٦) ، ص ٢٣٩.

أهمية البحث:

تبرز أهمية البحث من خلال معرفة طبيعة العمل الوقفي في ليبيا، ومدى مساهماته الدينية والاجتماعية والاقتصادية، وكيفية إدارته، مع التطرق لمعوقاته الإدارية حتى أن أداءه مع كثرة الأوقاف في ليبيا لم يرق إلى مستوى بقية الدول التي أوقافها بالمقارنة مع الأوقاف الليبية قليلة جداً. كل ذلك من أجل أن يعرف القارئ والجهات المختصة في ليبيا مدى تباطئ عمل الإدارة الوقفية لعلَّ وعسى تتحرك الأيادي العاملة فيها لمجاوزة تلك المشكلات والعقبات، والعمل عل حلها في أقرب وقت ممكن.

الدراسات السابقة:

١- إدارة استثمارات الوقف في ليبيا (التحديات والحلول)، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية العالمية ماليزيا، ٢٠٢٠م، الدراسة نظرية تطبيقية. سلك الباحث فيها المنهج الوصفي التحليلي، هدف البحث إلى معرفة مدى الاستثمارات الوقفية في ليبيا، ذاكراً معوقات الاستثمار والحلول. وتمثلت أوجه المغايرة بأن مقالة الباحث ستدون المعوقات المستجدة فيما بعد ٢٠٢٠ حيث أن جزءاً من تلك المعوقات كان سببها تغير الحكومات فيما بعد الثورة في ليبيا حتى أصبح الوقف مشلولاً وعاجزاً.

٢- الحوراني، ياسر عبد الكريم، المشكلات المؤسسية للوقف في التجربة الإسلامية التاريخية، مجلة أوقاف، العدد ١٤، ٢٠١٨م. سلك الباحث المنهج الوصفي التحليلي. هدف البحث إلى التأصيل الشرعي للوقف من حيث أنواعه وأحكامه، نبذة عن الإدارة الوقفية من حيث الهيكلة والتوصيف الوظيفي والإجراءات. والبحث نافع ومفيد، إلا أنه غلب عليه التوصيف الإداري وإجراءات

التعامل؛ مما يعني وجود فوارق جوهرية بين البحثين من حيث مدة الدراسة ومن حيث التتبع التاريخي للعمل الإداري في الأوقاف.

٣- الأشقر أسامة عمر، ٢٠١٧، التنظيم القانوني للوقف، الدوافع الاليات، المجالات، المؤتمر التالت للأوقاف الجامعة الإسلامية، المملكة العربية السعودية. سلك الباحث المنهج الوصفي الكيفي. هدف البحث إلى دوافع التنظيم القانوني للوقف، مجالات التنظيم القانوني للوقف، مآلات التنظيم القانوني للوقف. والباحث مشكور على جهوده المباركة إلا أن هناك فجوات وفوارق بين البحثين حيث لم يتطرق إلى معرفة واقع الوقف الليبي تاريخياً، ولم يتناول المعوقات الإدارية للوقف التي جاءت بعد أحداث الثورات.

مناهج البحث:

سلك الباحث المنهج التاريخي والتحليلي والاستقرائي؛ من أجل أن يبرز الأفكار التي تضمنتها المقالة من خلال تفصيل وتوضيح الظاهرة محل الدراسة، ومعرفة طبيعة كل جزيئات الموضوع ومتعلقات المشكلة التي يسعى الباحث للإجابة عنها في مباحث ومطالب هذه المقالة.

حدود البحث:

تمثلت حدود البحث في التعرف على واقع المؤسسات الوقفية في الوقت الراهن من حيث طبيعة الوقف ومساهماته في ليبيا، ومعرفة واقع الإدارات الوقفية مع ذكر المعوقات التي تواجهها في تنفيذ مخططها السنوي والفصلي في تنمية أموال الوقف تنمية مستدامة.

هيكلة البحث:

المبحث الأول: نبذة مختصرة عن الوقف ومدى مساهماته في ليبيا، وفيه مطلبان:

المطلب الأول: نشأة الوقف وتنظيمه في ليبيا

المطلب الثاني: أنواع الوقف في ليبيا.

المبحث الثاني : المساهمات الوقفية في ليبيا ، وفيه ثلاثة مطالب :

المطلب الأول: دور الوقف في المجال الديني .

المطلب الثاني: دور الوقف في مجال التعليم والثقافة.

المطلب الثالث: دور الوقف في المجال الاجتماعي والاقتصادي في ليبيا

المبحث الثالث: إدارة الأوقاف في ليبيا ، وفيه أربعة مطالب :

المطلب الأول: نبذة تاريخية عن تنظيم إدارة الوقف.

المطلب الثاني: مراحل تطور التنظيم الإداري لإدارة الأوقاف في ليبيا.

المطلب الثالث: الهيئة العامة للأوقاف واختصاصاتها .

المطلب الرابع: الهيكل التنظيمي للهيئة العامة للأوقاف والشؤون الإسلامية.

المبحث الرابع: معوقات تواجه إدارة الأوقاف في ليبيا ، وفيه أربعة مطالب :

المطلب الأول: مشاكل ومعوقات سياسة

المطلب الثاني: معوقات إدارية وتنظيمية

المطلب الثالث: معوقات تشريعية

المطلب الرابع: معوقات اجتماعية

المبحث الخامس: الواقع الرقابي للهيئة العامة للأوقاف ، وفيه مطلبان :

المطلب الأول: هيئة الرقابة الإدارية

المطلب الثاني: ديوان المحاسبة

المبحث الأول

نبذة مختصرة عن الوقف ومدى مساهماته في ليبيا.

لقد مرت المؤسسات الوقفية خلال العهود المتعاقبة على حكم ليبيا عقب الفتح الإسلامي بمراحل مختلفة سجلت خلالها رصيدًا تراكميًا من النجاحات الباهرة والمساهمات الكبيرة في مناحي الحياة المختلفة في ليبيا، وسجلت إخفاقات كذلك، وفي هذا المبحث سنلقي نظرة عامة على نشأة الوقف وتنظيمه ومساهماته في ليبيا. وقد قسم الباحث هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: نشأة الوقف وتنظيمه في ليبيا

المطلب الثاني: أنواع الوقف في ليبيا

المطلب الأول

نشأة الوقف وتنظيمه في ليبيا

كلما دخل المسلمون بلداً أوقفوا الأراضي وشيدوا عليها المساجد والمدارس لتحفيظ القرآن الكريم ، والتعليم، ودخلت ليبيا الإسلام في عام ٢٣ه الموافق ٦٠٣م، ومنذ ذلك الوقت والحين بدأ المسلمون في وقف بعضٍ من أملاكهم تقرباً إلى الله، ومن أهم تلك الوقفيات العديد من المرافق ذات الأغراض الاجتماعية كالأنفاق على المحتاجين، وبناء المدارس والكتاتيب القرآنية، وبناء المستشفيات والصيدليات للتشافي والعلاج، وكان من بين تلك الأوقاف الليبية الوقف الدفاعي، والمسمى بوقف السور، فقد عرفت المدينة في وقتها بأسوارها المانعة وتحصيناتها القوية التي بنيت لغرض حمايتها من أي هجوم [1].. واستمر الوقف

(١) الزريقي، جمعة محمود، ٢٠٠٧، مباحث في الوقف الإسلامي، دار الكتب الوطنية، بنغازي ليبيا ٢٠٠٧. ص٩٧.

الليبي في النمو والتطور في جميع المراحل والأزمنة، وتراكم رصيد الوقف إلى أن بلغ في عام ٢٠١٢ إلى ١١٠٠٠ أصلاً عقارياً ريعياً، وأكثر من ٦٠٠٠ مسجداً، وما يفوق ١٠٠٠ مدرسة قرآنية ومركزًا لتحفيظ للقران [١]. وظلَّ الوقف في ليبيا خاضع تنظيماً للأحكام الفقهية والمتمثلة بالأخذ بأقوال مذهب الإمام مالك، وما فيه مصلحة نفعية من أقوال المذاهب الأخرى [٢]. وكانت تتم رقابة القضاء على الأوقاف من خلال المحاكم الشرعية حيث أنها تقوم بمحاسبة النظار ومتابعتهم، وكذلك الفصل في القضايا والنزاعات [٣].

المطلب الثاني

أنواع الوقف في ليبيا

وأنواع الوقف في ليبيا كثيرة، ويشير الباحث إلى أهمها، وهي كالتالي:

الوقف الخيري .

الوقف الذري .

الوقف العقاري.

أوقاف أخرى .

وسيبدأ بها الباحث مرتبةً على النحو التالي:

(١) طابة، مصطفي الصادق، ٢٠١٧، التمويل الإسلامي في ليبيا الواقع وأفاق المستقبل، التمويل الإسلامي الاجتماعي بدول المغرب العربي، تونس. ص١٥٤.

(٢) الزريقي جمعة، مرجع سابق ذكره ص ١٠٩.

(٣) نصر، أشرف جمعة محمد، ٢٠٢٠، الوقف النقدي ودوره في التمويل في ضوء تجربة سنغافورة لتطوير الوقف في ليبيا، رسالة دكتوراة في المصارف الإسلامية والتمويل، ماليزيا، الجامعة الإسلامية العالمية. ص٢٨٦.

أولا: الوقف الخيري: وهي "الأعيان ذات النفع العام، والتي توقف ابتداءً وانتهاءً على جهات الخير عند إنشاءها، وذلك كالوقف على المساجد والزوايا والمستشفيات والفقراء وقراءة القرآن"(١)، وهذا النوع من الوقف قصد فيها الواقف صرف ريعه إلى جهات البر والإحسان، ولقد أشارت أحد بنود القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٧٢م إلى أيلولة الأوقاف الخيرية للهيئة العامة للأوقاف عند انقطاع جهة البر الموقوف عليها (٢)، ولقد شكلت هذه الأوقاف الخيرية حجماً كبيراً على مستوى ليبيا.

ثانياً: الوقف الذري: وهو "الوقف الذي قوامه أن يكون للواقف نفسه أو للذرية ونحوها من الأقارب أو من أراد من الناس، وجعل آخره لجهات الخير"(٣)، وأجاز الإمام مالك –رضي الله عنه– صدقة الرجل على ذريته بشرط أن تؤول بعد اندثارهم إلى سبيل الله، ولقد أسهم الوقف الذري في ليبيا في إنشاء العديد من المساجد والزوايا والكتاتيب، ولقد تنوع وتعدد الوقف الذري في ليبيا، ومن أشهر هذه الأوقاف وقف عبدالسلام الأسمر، والبازه، والفطيسي، والسبعة في مدينة زليطن، والمحجوب والزروق في مصراته، والدوكالي في مسلاته وغيرها، إلا أن ظهور الكثير من المشكلات الإدارية التي واجهت تنظيم وإدارة الوقف الذري جعلت الكثير من الدول تعيد النظر في انهاء وإلغاء الوقف الذري، ومن بين هذه المشاكل ازدياد العقب وقلة الدخل، حيث واجه بعد مدة من الزمن منه مشاكل

(١) جرجس، جرجس، ١٩٩٧، معجم المصطلحات الفقهية القانونية، الشركة العالمية للكتاب، لبنان، ط١. ص٣٦٥.

(٢) القانون ٢٤ لسنة ١٩٧٢.

(٣) جرجس، مرجع سبق ذكره ص ٣٢٢.

تتعلق بتوزيع ريعه وصيانته؛ وذلك باعتبار أن أصل الموقوف عليهم قليل، ومع مرور الزمن يكثرون، وكلهم يصبحون مستحقين للريع والمنافع؛ وبالتالي هذا ما جعل الوقف الذري مهدداً بالخراب والانتهاء، ومن بين هذه المشاكل حرمان بعض الورثة، كأن يخص بالوقف الأولاد دون البنات[١]، البعض من الأولاد أو تفضيل الزوجة على الأبناء، أو وضع شروط مجحفة بالمستحقين، فقام المشرع في ليبيا بإصدار بعض القوانين التي نظمت الوقف الذري" وألغت كل وقفٍ على غير الخيرات"[٢].

ثالثا: **وقف العقار**: ويتمثل الوقف العقاري في الأراضي سواء كانت زراعية أو رعوية، أو ما ألحق بهذه الأراضي من محلات تجارية أو حرفية أو مباني خدمية أو سكنية. ولقد شكل الوقف العقاري في ليبيا أقدم أنواع الأوقاف وأكثره، وقد جوَّز القانون الليبي رقم ١٢٤ في مادته رقم ٧ لسنة ١٩٧٢م هذا الوقف حتى ولو كان شائعاً لا يقبل القسمة [٣].

رابعاً: **الأوقاف الأخرى**: كالوقف المؤبد، والمتمثل في المساجد والملحق بالزوايا، وهنا المقصود به هو" وضع الأصل الثابت ذي عطاء دوري ومستمر لغرض الوقف"[٤]، وكذلك الوقف المؤقت على جهات الخير والبر والإحسان كالوقف الذي تنتهي مدة وقفه بانتهاء أصله، كوقف الكتب والأشجار، وعند الوقف يجب أن

(١) أبو زهرة، الإمام محمد، ١٩٧٢، محاضرات في الوقف، دار الفكر العربي، القاهرة، ص٤٥.

(٢) الزريقي، محمود جمعة، مباحث في الوقف، مرجع سابق ذكره، ص ٢٦.

(٣) قانون ١٢٤ ص ٣.

(٤) قحف، منذر، ٢٠٠٠، الوقف في المجتمع الإسلامي المعاصر، تطوره، ادارته، تنميته، دار الفكر، دمشق ٢٠٠٠، ص ١٠٢.

يحدد التأقيت وإلا اعتبر وقفاً مؤبداً، والوقف المؤقت لا تزيد مدته عن ٦٠ سنة هجرية، وينتهي بانتهاء المدة المحددة، ويعود للواقف إن كان على قيد الحياة، أو لورثته؛ فإن انقطعوا يؤول إلى الهيئة العامة للأوقاف. وأخيراً وقف النقود والذي يتمثل في حبس مال بغرض الانتفاع به على مصرف مباح، كاستخدام النقود في التبرعات لبناء المدارس والمساجد والمقابر، وكذلك إنشاء صناديق التبرع، وفتح الحسابات المصرفية لجمع التبرعات لبناء المساجد وصيانتها.

المبحث الثاني
المساهمات الوقفية في ليبيا

لعب الوقف في ليبيا أدواراً هامَّة وفاعلة في كثير من مرافق الحياة العامة حيث امتدت تلك المساهمات في المجالات الدينية والاجتماعية والاقتصادية؛ مما جعله مؤسسة اجتماعية تعليمية ثقافية، قدَّم خدمات جليلة للمجتمع الليبي للفقراء والمساكين وذوي الحاجة وطلاب العلم، كما كان له دور في نشر العلوم والثقافة، وبناء المساجد والكتاتيب والزوايا التي أصبحت جامعات إسلامية ومنارات علمية، وهذا ما سيتناوله الباحث في هذا المبحث في ثلاثة مطالب، وهي على النحو التالي:

المطلب الأول: دور الوقف في المجال الديني

المطلب الثاني: دور الوقف في مجال التعليم والثقافة

المطلب الثالث: دور الوقف في المجال الاجتماعي والاقتصادي في ليبيا

المطلب الأول
دور الوقف في المجال الديني

لقد أسهم الوقف في ليبيا في المجال الديني إسهامات مقدرة تمثلت في بناء المساجد حيث بلغ عدد المساجد في ليبيا حوالي ٥٤٠٠ مسجد [(١)]. وشيدت الأوقاف الكثير من المباني الملحقة بهذه المساجد من زوايا وكتاتيب لتعليم طلبة العلم، وكذلك توفير أجور الموظفين من أئمة وخطباء ومشرفين ووعاظ ومؤذنين

(١) بيانات منشورة عن الهيئة العامة للأوقاف والشئون الإسلامية (إدارة المساجد) سنة ٢٠١٠.

وقيمين. وشيدت الأوقاف الزوايا، وهي عبارة عن حجرة أو حجرات كانت ملحقة بالمسجد غالباً [١]. وتمثلت أهم نشاطات الزوايا في الاهتمام والعناية بتحفيظ القرآن والأحاديث النبوية الشريفة، حيث اختصت ليبيا بهده الخاصية العظيمة؛ نتيجة لوقف الزوايا والمساجد، وقد تميزت ليبيا بكثرة حفظة القرآن الكريم، وحصولهم على الجوائز الدولية والعالمية بشكل مستمر، وأيضاً تمثلت نشاطات الزوايا في متابعة الطلبة علمياً وتربوياً وخلقياً، حيث تقوم الزاويا بمنح الطالب الإجازة العلمية في العلوم الدينية عندما يبلغ مستوى علمياً مقبولاً يؤهله للقيام بالتدريس والتعليم، وكانت لها دور كبير في فض المنازعات والمشكلات الاجتماعية، هذا وقد أسهمت الزوايا ايضاً في التكافل الاجتماعي بتقديم يد العون والمساعدة من إيواء وإطعام الطعام والتسهيلات لراحة المسافرين، والفقراء والمحتاجين، ومن الإسهامات الأخرى للزوايا نجد دورها الجهادي ضد الاحتلال الإيطالي لليبيا، وكذلك إسهامها في تعلم وإتقان قطاعات مقدرة من الشعب الليبي للصناعات[٢]. والمنارات التعليمية في ليبيا ثمرات من ثمرة تطور المدارس القرآنية التي أنشئت في المساجد والزوايا، وكانت مخرجاتها العلمية مخرجات يشهد لها في الفقه والقضاء والورع؛ لهذا وقع إقبال الناس في وقف الأملاك عليها؛ الأمر الذي جعلها في مقام الجامعات الكبيرة حيث يحفظ الطالب القرآن الكريم ومتون اللغة والفقه والتوحيد والفرائض والمنطق، ولولا الأوقاف لما كان

(١) مسعود، عبد الله مسعود، ٢٠١٣، ملامح الحياة الفكرية والثقافية في ليبيا أواخر الحكم العثماني حتى الاحتلال الإيطالي سنة ١٩١١، المجلة الجامعة، ع١٥، م٣، ص١٢١.

(٢) الشريف، فوزي صالح، ٢٠١٨، دور الزوايا في الحياة الاجتماعية بالمجتمع الليبي، مجلة السراج في التربية وقضايا المجتمع، ع٧، ص ٣٦.

للمنارات العلمية أن تستمر وتقوم بدورها وأداء رسالتها، وقد استمرت هذه المنارات بعد استقلال ليبيا في أداء دورها العلمي، وغطت حاجة البلاد من الأساتذة المتخصصين في شتى المجالات، ثم تقلّص دورها بإنشاء المدارس والجامعات الحديثة(١).

المطلب الثاني

دور الوقف في مجال التعليم والثقافة

تمثلت إسهامات الوقف في المجال التعليمي والثقافي في ليبيا من خلال توفير المباني والكوادر البشرية من المشايخ والمعلمين الذين أدوا دورهم في تحفيظ القرآن وتدريس علومه والعلوم التطبيقية واللغة الإنجليزية، وإعداد الائمة والوعاظ(٢)، وذلك عبر قيام جمعيات وقفية تهتم بنشر العلم، كما قام الوقف بتبني تعليم محو الأمية لمن مضى عنه ركب التعليم من كبار السن رجالاً ونساء، وأشارت إحصائية إلى عدد ١٠٠٥٥ أمي بين رجل وامرأة موزعين بين ٤٣٤ مركزاً ، وفي ذات السياق لعب الوقف في نشر الثقافة الدينية من خلال الدروس والمحاضرات التي يلقيها علماء ومشايخ في المساجد والمدارس والملتقيات، وكذلك مركز الإصلاح والتأهيل، وأيضاً شارك الوقف في مجال التعليم الجوَّال حيث سيرت قوافل من المشايخ والمتخصصين في العلوم إلى المناطق النائية، كما ساهم في تعليم ذوي الاحتياجات الخاصة وفاقدي البصر حيث ساعدهم ذلك في حفظ القرآن الكريم والإلمام بالعلوم الشرعية.

---

(١) الزريقي، محمود، مباحث في الوقف الإسلامي، مرجع سابق ذكره، ص١٠٣.

(٢) رحومة، حسين بوكررحومه، ٢٠١٣، دور الوقف في دعم التعليم في ليبيا، جامعة القاهرة، ص١٩٠، ١٩٧.

وفيما يتعلق بدوره قديماً فقد تبنى بناء الكتاتيب جمع كتاب، وهو: مكان للتعليم الأساسي كالقراءة والكتابة وحفظ القرآن الكريم، وشيء من علوم الشريعة والعربية، ومبادئ الحساب [١]، والكتاتيب كانت من أفضل وأهم المؤسسات التعليمية التي عنيت بتعليم المجتمع الليبي، وكانت بمثابة الدروع التي حافظت على تراث الأمة في مواجهة الغزو الثقافي[٢]، ولم يقتصر التعليم الابتدائي الأساسي في الكتاتيب على صغار السن، بل اتسعت الفكرة لتشمل الكبار من الرجال الأميين، حيث انتشرت الكتاتيب بشكل واسع وبارز؛ وذلك نتيجة لتحمس الناس الشديد للقرآن الكريم، وكثرة الفتوحات الإسلامية، واتساع رقعة الدولة الإسلامية، وساعد انتشارها آنذاك قلة المدارس الحديثة، وقلة التكاليف المتعلقة بنفقات هذا النوع من التعليم؛ لأن من يقوم بالتعليم هو إمام المسجد[٣].

لقد ساهم الوقف في ليبيا في استمرار الكتاتيب وأداء رسالتها السامية، وتوفير المكتبات الشرعية من تفسير وفقه ومعاجم وكتب لغة. وأنشئت مدرسة الفنون الإسلامية في سنة ١٨٩٥، وأسهم سكان مدينة طرابلس في وقف الكثير من العقارات عليها؛ الأمر الذي جعلها تستمر في عطائها وأداء رسالتها إلى اليوم[٤].

(١) محمد ابن سحنون، ١٩٨١، آداب المعلمين، ط٢، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، ص. ٦٤.

(٢) محروس، سيد، ١٤٢٦هـ، الكتاتيب، مجلة الأزهر، المؤتمر الدولي الثاني لتطوير الدراسات القرآنية، ص، ٥٠.

(٣) ابن موسي، تيسير، ١٩٩٨، المجتمع العربي الليبي في العهد العثماني، الدار العربية للكتاب طرابلس ليبيا، ص٣٢٥.

(٤) الزريقي، محمود،٢٠٠٢، مباحث في الوقف الإسلامي" دراسة في قضايا الوقف ونظامه وملامح عن مظاهره" ج١، الشركة الليبية للحديد والصلب، مصراته، ليبيا، ص١٠٢.

المطلب الثالث

دور الوقف في المجال الاجتماعي والاقتصادي في ليبيا

تمثلت إسهامات الأوقاف في المجال الاجتماعي في تقديم يد العون والمساعدة للأرامل والأيتام، وإسعاف المرضى والعاجزين ومساعدة المعاقين، وأنفقت عائدات المحلات التجارية التابعة للمساجد وكذلك عائدات الأراضي الزراعية وغير ال زراعية الموقوفة لغرض الاستثمار في تأمين طلاب العلم وتزويج الفقراء وإعالة المحتاجين [١].

ولم يقتصر الوقف على الجوانب العلمية والدينية، بل شمل الجوانب الاقتصادية داخل المجتمع، فالاهتمام بالوقف وأمواله وتنميته وتطويره وانتشار الوقفيات الخيرية كالمستشفيات والمدارس والفنادق مع رصد عوائدها الاستثمارية في وجوه البر ساهمت في نمو الاقتصاد بشكل واسع، وأيضاً في حركة التنمية التجارية[٢]، بل إن الوقف يلعب دوراً مهماً في الجانب الاقتصادي من خلال الكثير من النواحي والتي منها: دوره الكبير في إعادة توزيع الدخل بين شرائح المجتمع، عدم حبسها بأيدٍ محددة، كما ساهم الوقف وساعد في تحسين البنية التحتية للاقتصاد والتي بدورها تهيئ الظروف المناسبة للاستثمارات مثل انشاء الجسور

(١) اللجنة الشعبية العامة للتعليم والبحث العلمي،٢٠١٠، تعليم الكبار ومحو الأمية في ليبيا، التقرير الوطني لليبيا حول واقع الامية وتعليم الكبار والجهود المبذولة حياله، ص٢٣.

(٢) أحمد إبراهيم ملاوي، المحور الرابع، ٢٠٠٩، " الوقف وتجديد الحضارة الإسلامية" المؤتمر الثالث للأوقاف بالمملكة العربية السعودية، الجامعة الإسلامية.

والطرق وحفر الآبار. تمويل الوقف مؤسسات التعليم هو بمثابة الاستثمار في الرأسمال البشري، والذي لا يقل أهمية عن الاستثمار في رأس المال المادي [١].

(١) احبيل محمد عبد المجيد سالم، ٢٠١٦، " أوضاع بعض المؤسسات الدينية في ليبيا اثناء العهد الملكي"، مجلة الجامعة الأسمرية، العلوم الشرعية والإنسانية، ليبيا، ج٢٧، ص، ١٦٤.

المبحث الثالث

إدارة الأوقاف في ليبيا

إن إدارة الأوقاف هي المحرك الرئيس لأموال الأوقاف واستثماره وتسيير شؤونه، وبنجاح الإدارة يزدهر الوقف وتتحقق مقاصده، وبتقصير الإدارة وإهمالها يضمحل ويتلاشى الوقف، وفي هذا المبحث سنتعرف على واقع حال إدارة الأوقاف في ليبيا، وقد اشتمل المبحث على أربعة مطالب، وهي كالتالي:

المطلب الأول: نبذة تاريخية عن تنظيم إدارة الوقف.

المطلب الثاني: مراحل تطور التنظيم الإداري لإدارة الأوقاف في ليبيا.

المطلب الثالث: الهيئة العامة للأوقاف واختصاصاتها.

المطلب الرابع: الهيكل التنظيمي للهيئة العامة للأوقاف والشؤون الإسلامية.

المطلب الأول

نبذة تاريخية عن تنظيم إدارة الوقف

صدر أول مرسوم لإنشاء إدارة تتولي الأوقاف في ليبيا سنة ١٨٦٢، وكان ذلك بموجب إدارة الأوقاف العثمانية، ثم تبعتها هيئة إدارة الأوقاف في فترة الاستعمار الإيطالي ، وبعد تغير الحكم ونظامه في ليبيا من النظام الملكي إلى نظام الجمهورية قامت الدولة بتغير أنظمة مؤسساتها ومن ضمنها مؤسسة الوقف، حيث أصدر المشرع الليبي القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧١، والقاضي بإنشاء مؤسسة الأوقاف، ثم صدر قانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٧٢، والمتعلق بشأن الأحكام الوقفية، حيث تمت صياغة هدا القانون على غرار بعض القوانين الصادرة في الدول العربية والمتمثل في نقطتين أساسيتين هما عدم الاقتصار على المذهب المالكي، حيث كان القانون شاملاً لجميع صيغ مذاهب الأئمة الأربعة؛ وذلك تحقيقاً

لمصلحة الوقف، والإشارة الثانية كانت مراعاة مصلحة الواقف، أنشئت الهيئة العامة للزكاة ودمجت مع الهيئة العامة للأوقاف عام ١٩٩٧ بقرار من اللجنة الشعبية العامة رقم ٩٩ لسنة ٢٠٠٠، وصدرت مجموعة من القرارات التنفيذية استناداً إلى هذه القوانين، ومن خلال هذه التشريعات نظمت هيئة الأوقاف من حيث إجراءاتها الموضوعية والإجراءات الخاصة بها(١). وفي ذات السياق أصدرت اللجنة الشعبية العامة سنة ٢٠٠٤ قراراً بإنشاء الهيئة العامة للأوقاف وشؤون الزكاة، والتي بدورها تهتم بالأوقاف والشؤون الدينية، وكانت الأوقاف في تلك الفترة في جمع الأموال من العقارات الوقفية المستأجرة، وإدارة المساجد والاهتمام بشؤونها. وفي عام ٢٠١٢ صدر قرار من مجلس الوزراء لأول حكومة بعد الانتقال السياسي القاضي بتسمية مؤسسة الوقف بالهيئة العامة للأوقاف تحت رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٢، حيث تكون للهيئة الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وتتبع وزارة الأوقاف والشؤون الدينية" ونصت المادة الثالثة على أن "يكون المقر الرئيسي للهيئة بمدينة طرابلس، وتنشأ لها فروع بالمناطق وذلك بقرار مجلس الإدارة"، والمادة الرابعة نصت على المهام الموكلة لهده الهيئة(٢)، وتبع ذلك آخر التعديلات والذي ما هو عليه الآن، وقد تمَّ بموجب قرار مجلس الوزراء سنة ٢٠١٦ برقم١٠ وذلك بشأن إنشاء (الهيئة العامة للأوقاف والشؤون الإسلامية).

مما سبق ذكره يستنبط الباحث أن الاحكام المنظمة للوقف في ليبيا دائرة بين أحكام الشرع الحنيف ونصوص القانون وأوامر القضاء، وإدارة أملاك الوقف

(١) الزريقي، محمود، مباحث في الوقف الإسلامي، مرجع سابق ذكره ص ١٢٣.
(٢) وزارة العدل الليبية، الجريدة الرسمية، ع ٧، ٢٠١٢.

دائرة بين النظارة الأهلية والرسمية والمتمثلة في الهيئة العامة للأوقاف، ويساهم القضاء في إدارة الأوقاف بواسطة الرقابة على إنشاء وتأسيس الأوقاف، وتوثيق عقودها، وكذلك الرقابة على التصرفات والمصارف ومتابعة النظار.

المطلب الثاني

مراحل تطور التنظيم الإداري لإدارة الأوقاف في ليبيا

مرَّ الوقف في ليبيا بعدة مراحل حيت تطور فيها الوقف وكثرت أعيانه، وقد قام مدير الأوقاف الليبية سابقا الدكتور مصطفي طابلة بتقسيم التنظيم الإداري للأوقاف إلى عدة فترات كالاتي [(١)]:

الفترة الأولى: وهذه الفترة من الفتح الإسلامي لليبيا عام ٢١هـ إلى فترة الحكم العثماني عام ٦٥٦هـ، وهذه المرحلة لم توثق بدراسات دقيقة تبين طبيعة الوقف فيها، ولكن من المؤكد أن الوقف خضع للشرع الإسلامي، وقد تكون اختلطت به بعض الأحكام المتعلقة بتنظيم العقارات الوقفية مع الأنظمة السابقة التي حكمت ليبيا قبل الفتح الإسلامي.

الفترة الثانية: فترة الحكم العثماني لليبيا من عام ٦٥٦هـ إلى ١٣٢٩هـ، ونظمت الأوقاف في ليبيا في تلك الفترة بنفس النظم التي خضعت لها نظارة الأوقاف العثمانية في إستنبول، وتبع ذلك إنشاء فروع للنظارة في كل الولايات التابعة لها، وتلك الإدارة طبقت التشريعات المنظمة لملكية العقارات الوقفية، ومنها قانون الأراضي العثمانية الصادر سنة ١٨٥٨، ونظام إدارة الأوقاف لسنة

(١) طابلة، مصطفي الصادق، ٢٠١٧، التمويل الإسلامي في ليبيا الواقع وافاق المستقبل، التمويل الإسلامي الاجتماعي بدول المغرب العربي. تونس يونيو.

١٨٧٢، والتي غالباً ما تم تطبيق مسائل الوقف على فقه الإمام أبي حنيفة النعمان رحمه الله.

الفترة الثالثة: فترة الاستعمار الإيطالي لليبيا من سنة ١٩١١م إلى استقلال ليبيا سنة ١٩٥١م، وظهرت في هذه الحقبة الاستعمارية مجموعة أوامر ومراسيم ظاهرها إصلاح الأوقاف، وباطنها السيطرة عليه واستغلاله في تمرير سياساته، ومن تلك المراسيم والأوامر: الأمر الإيطالي الصادر في ٤-نوفمبر ١٩١٥، والقاضي بتشكيل لجنة من الليبيين والإيطاليين للقيام بإعادة النظر في الأملاك الموقوفة في قطر طرابلس، وفي نفس السياق صدر مرسوم آخر سنة ١٩١٧، والذي ينص على تغيير مصارف بعض الأوقاف، وصدر أيضاً في نفس العام مرسوم يقضي بإنشاء هيئة للأوقاف، وفي سنة ١٩٣٩ صدر قانون رقم ١٢٩٥ بشأن تنظيم إدارة أوقاف بطرابلس.

الفترة الرابعة: وتمثلت من فترة استقلال ليبيا واعتماد الحكم الذاتي فيها سنة ١٩٥١م، إلى فترة حكم الجمهورية سنة ١٩٦٩، وتميزت تلك الفترة بظهور بوادر لإصلاح الأوقاف وحمايته، وتنظيم أحكامه، وإشراكه في التنمية المجتمعية، وخاصة في مجال الثقافة والعلوم، ومن مظاهر الإصلاح هو تضمين القوانين العامة منها: القانون المدني- قانون المرافعات، وقانون العقوبات، حيث تضمن عدداً من المواد التي اعترفت للوقف بالشخصية الاعتبارية، ونظمت أحكام الإيجار، وأزمعت له الحماية المدنية والجنائية، وصدرت مجموعة من القوانين الخاصة والمنظمة للوقف وإدارته ومنها: القانون الصادر سنة ١٩٥٧ تحت رقم ٢، والقاضي بتنظيم مصلحة الأوقاف في بنغازي، وإدامة خضوع إدارة أوقاف

طرابلس لأحكام قانون ١٢٩٥ الصادر سنة ١٩٣٩، كما صدر مرسوم بشأن تنظيم الزوايا السنوسية سنة ١٩٦٣.

الفترة الخامسة: فترة نظام الجماهرية من سنة ١٩٦٩ إلى ٢٠١١، وصدر في تلك الفترة مجموعة من القوانين المنظمة للوقف، ومنها القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٧١ والمتعلق بأحكام الوقف وإنشائه، والاشهاد عليه، وتغير شروطه ومصارفه، كما شمل النظارة والاستحقاق، وحماية الأعيان والحقوق للوقف، وصدر قانون في ١١٦ لسنة ١٩٧٢، والذي حل الوقف الذري ومنع الوقف على غير الخيرات، كما تأسست الهيئة العامة للأوقاف وأوكلت لها مهمة إدارة الأوقاف والشئون الدينية بالدولة، غير أن القبضة الشمولية للدولة في الحكم واعتمادها على صادرات النفط فقط في إدارة اقتصادها جعل من دور الهيئة يقتصر على المساجد وإدارة شئونها فقط، وتغطية نفقاتها من مرتبات للأئمة والقيمين من ميزانية الدولة، وحينها تقلص دور الأوقاف واضمحل رصيدها وعزف الناس عن التوقيف.

الفترة السادسة: فترة ما بعد ٢٠١١، وفي هذه الفترة شهدة إدارة الأوقاف مجموعة من التغيرات الجذرية في إدارتها، حيث تأسست أول وزارة للأوقاف والشئون الإسلامية، وأنشئت الهيئة العامة للأوقاف، وتم إعادة تنظيمها بموجب قرارات وزارية عدة مرات، ولم تخرج تلك التعديلات على كونها مؤسسة تبعيتها للدولة وخاضعه لإشرافها ورقابتها، حيت تم آخر تعديل بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ١٠ لسنة ٢٠١٦، بشأن إنشاء الهيئة العامة للأوقاف والشئون الإسلامية، وتضم مجموعة من الإدارات والأقسام والوحدات، والتي سيتم التطرق إليه في المطلب القادم.

المطلب الثالث

الهيئة العامة للأوقاف واختصاصاتها

الهيئة العامة للأوقاف أنشأتها الدولة لغرض القيام بأعمال عامة تتمتع بقوة القانون وذمة مالية مستقلة، ولها أهلية التقاضي، وتحمل الالتزامات والحقوق، ويكون لها رئيس يعبر عن إرادتها وموطن يتواجد فيه مركز إدارتها، ويجوز أن يكون لها مكاتب وفروع[١]، وأول قرار نشأت بموجبه الهيئة العامة للأوقاف رقم ١٠ لسنة ١٩٧١،[٢] ثم أجريت عليه بعض التعديلات أولها كان بموجب قرار رقم ١١٢٨ لسنة ١٩٩٠، والصادر من اللجنة الشعبية العامة(مجلس الوزراء) يقضي بإنشاء الهية العامة للأوقاف والشؤون الإسلامية، وكان أعلى تمثيل للأوقاف بمستوى الوزارة سنة ٢٠١٢، حتى ٢٠١٦، ثم تبعها آخر تعديل هيئة وما هي عليه الآن، وتمارس الهيئة العامة للأوقاف أعمالها من خلال نظامها الداخلي، والمتضمن للتقسيمات الرئيسة للهيئة، والمتمثلة في الإدارات والمكاتب والأقسام والوحدات والفروع بالبلديات، كما يحتوي على وصف وتوصيف الوظيفة لكل تقسيم وصلاحياته وأعماله والمسؤوليات المنوطة له، وأيضاً تحديد الكادر الوظيفي الذي يحدد الوظائف اللازمة لكل قسم للقيام بأعماله وتحقيق أهدافه، والتي تكون محكومة بالقوانين والتشريعات المعمول بها في الدولة، وشخصية الهيئة العامة للأوقاف، ونظامها الداخلي يدور في فلك نظم الدولة الاقتصادية والإدارية، ويغلب عليها الطابع الديني، مع أنها مؤسسة اقتصادية مالية بالدرجة

(١) المادة رقم (٥٢و٥٣) من القانون المدني الليبي.

(٢) طابلة، مصطفى، ١٩٧٢، الاشكاليات الفقهية لأنظمة الوقف في ليبيا، القانون رقم ١٢٤/ ص رقم ٢٨.

الأولى، وأيضاً معنية بالجوانب الاجتماعية والثقافية والأمنية للمجتمع، والمتتبع لأحكام التشريعات المنظمة للهيئة العامة للأوقاف، ونظارتها والمسؤوليات التي أوكلت إليها، فبمقتضي ذلك تكون الهيئة وموظفيها أمينة على مال الوقف، وتتمثل نظارة الهيئة العامة على الوقف وعلى الشئون الإسلامية. وتتولى الهيئة العامة للأوقاف النظارة على جميع الأوقاف التي ليس لها ناظر، وذلك بمقتضي الشرط، كما تتولى النظارة على بعض الأوقاف بنص القانون، ولو كان سبق للواقف شرط فيها كالتالي: الزوايا والأموال الموقوفة والمعهودة إلى مؤسسة الزوايا الإسلامية بالنظر إليها، وتؤول إليها جميع الأموال وممتلكات هذه المؤسسة، والتي منها الوقفيات التي نظرت المحكمة فيها بإقامة الهيئة كناظر عليها منفردة أو منتسبة إلى غيرها، والأوقاف التي يوافق ناظرها وجميع مستحقيها على إسناد إدارتها ونظارتها للهيئة، أو يكون بعضهم قاصرين أو محجوراً عليهم، وتركات الغائبين غيبة منقطعة، وليس لهم وكلاء، والمتوفون الذين ليس لهم وارث، وصناديق النذور، والصدقات الموجودة بالمساجد، وأشجار النخيل التابعة للأوقاف الخيرية والمملوكة للأشخاص الذين غابوا دون وكيل عنهم. وتشمل نظارة الهيئة على الشئون الإسلامية كالمساجد والزوايا ووقف الفقراء، وإفطار الصائم، وتزويج اليتيمات، ووقف السبيل وغيرها من المصارف، وكذلك القيام بأنشطة الوعظ والإرشاد من خلال إنشاء الكراسي العلمية في المساجد والزوايا والمنارات العلمية، وكذلك القنوات المرئية والمسموعة، وإحياء المناسبات الدينية، وحفظ وإدارة أملاك الغائبين غيبة منقطعة، وإدارة تركات المتوفيين الذين لا وارث لهم،

المحافظة على الهوية الدينية، وذلك بالعمل على نشر تعاليم الدين الإسلامي وقيمه السمحاء [١].

ومن اختصاصات الهيئة العامة للأوقاف حفظ الوقف، ورد الأيدي العاتية عليه، وإدارتها بما يضمن تنفيذ شروطها، وعمارة واستثمار الأعيان عن طريق إبرام عقود الصيانة لاستمرار نفعها، وأيضاً تمثيل الأوقاف أمام القضاء والجهات الأخرى العامة والخاصة، وتقديم مقدمات الدفاع في المنازعات والطعن والاستئناف في الأحكام الصادرة في غير مصلحة الوقف، استثمار أموال البدل والتصرف فيها بشراء بديل نظيرها، أو إعادة استثمارها في أي وجه شرعي، ومن اختصاص الهيئة الإشراف والمتابعة للنظار المعينين بشرط الواقف أو أمر القضاء، ولها الحق في تأديبهم وعزلهم، والإشراف على نظار الوقف، ومتابعة ومراجعة أعمالهم وميزانياتهم السنوية، وإعداد التقارير بشأن المخالفات ضدهم، وإحالتها إلى الجهات الاختصاصية، والإشراف أيضاً على الكتاتيب والمساجد والزوايا، وتعيين الخطباء والوعاظ والأئمة فيها، ووضع السياسات العامة لإدارة أعيان الوقف وأمواله، حيث منح القانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٧٤م بشأن الوقف وأحكامه والذي أعطي فيه المشرع بعض الصلاحيات للهيئة العامة للأوقاف مباشرة دون الرجوع إلى القضاء، ومنها الحق في استبدال عين الوقف وتطويره وتنميته وإراداته بأسس مالية واقتصادية، وإنشاء المشاريع الاستثمارية وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة، وتدبير مصادر إنشائها، وتقييم الأصول الوقفية،

(١) طابلة، مصطفي، ٢٠١٩، أعمال نظارة الوقف ونفقاتها لدى الهيئة العامة للأوقاف والشئون الإسلامية الليبية، ع١٦، مجلة كلية التربية، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ليبيا، ص٢٩.

وإبداء الرأي والمشورة في الأصول الصالحة للاستثمار مباشرة من الهيئة أو عن طريق المشاركة مع الغير، وإعداد اللوائح والنظم والسجلات اللازمة لتسجيل أصول الوقف وشروطه وضبط حركة مصروفاته وإيراداته، ومن اختصاصاتها إعداد الميزانيات التقديرية والحسابات الختامية وإرفاقها بالتقارير والمستندات وتقديمها للجهات ذات العلاقة(١). ومن جملة الاختصاصات كشف الانحرافات الإدارية وضبط اللوائح الداخلية، وإخضاع الموظف المقصر للمساءلة وإحالته للتأديب وإعداد ميزانية سنوية تقديرية قبل بداية السنة بثلاثة أشهر، وإعداد الحساب الختامي خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية (٢). ومع هذا لم تقم الهيئة باتخاذ إجراءات فعليه في معالجة المخالفات، وقصرت في إعداد الميزانيات التقديرية السنوية، وقفل الحسابات الختامية في مواعيدها المحددة، وإبرام عقود استبدال أعيان للوقف بالبيع دون مراعاة مصلحة الواقف ودون شراء أصل جديد بمال البدل(٣)، ولعل ذلك يرجع إلى ضعف نظام الرقابة والحوكمة في الهيئة العامة للأوقاف، وعدم استفادة الهيئة من إعادة تنظيمها أكثر من مرة خلال السنوات الأخيرة، وعدم تطوير القوة البشرية الفاعلة داخل الهيئة عن طريق الدورات والاستعانة بالخبراء من الدول الناجحة في حوكمة الأوقاف وإدارتها.

(١) طابلة، مصطفي، نفقات الوقف على النظارة مرجع سابق ذكره ص١٣.

(٢) القانون رقم ١٩٧٢/١٢٤م بشأن أحكام الوقف، ينظر مثال: المادة (٤٧) من القانون ١٩٧٢/١٢٤م فاغلب نظم الحوكمة وردت في هذا النص.

(٣) تقارير ديوان المحاسبة للسنوات: ٢٠١٥م/٢٠١٦م/٢٠١٧م، ونماذج من عقود الاستبدال والبيع التي أجرتها الأوقاف-محفوظة بسجلات إدارة الأوقاف.

المطلب الرابع

الهيكل التنظيمي للهيئة العامة للأوقاف والشؤون الإسلامية

لفهم مهام وطبيعة عمل الهيئة العامة للأوقاف يتطلب ذلك النظر للهيكل التنظيمي وتقسيمات إداراته ومكاتبه، حيث تختلف الإدارات في وظائفها وفق طبيعتها ومهامها، وجميع الإدارات والمكاتب تتبع رئيس الهيئة مباشرة وفق القرار (٥٩) لسنة ٢٠٢٠، بشأن اعتماد النظام الداخلي للهيئة [١]، وفيما يلي نسرد أهم الإدارات والمكاتب المتعلقة بموضوع الدراسة، وبعض المخالفات الواردة بشأنها.

أ ــ إدارة الفروع: نص قرار رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٢م والخاص بإعادة تنظيم الهيئة العامة للأوقاف على أن يكون المقر الرئيسي للهيئة مدينة طرابلس على أن تكون له فروع في بقية المدن الليبية الأخرى، حيث بلغ عدد هذه المكاتب في جميع مدن ومناطق ليبيا بعد سنة ٢٠١١ إلى أكثر من (٤٠) مكتباً تابعاً للهيئة مباشرة، وكان للفروع دور مهم في إدارة الأوقاف بحكم قربها وعلاقتها المباشرة بالعقارات الوقفية التي تديرها، ولكن تظل قاصرة على إدارتها الإدارة الفاعلة والجيدة، ومنها إهمال المكتب الفرعي بمدينة العجيلات القيام بأي إجراءات قانونية وإدارية تجاه المستأجرين المتقاعسين عن سداد قيمة الإيجارات الوقفية[٢].

(١) الهيكل التنظيمي المدرج في هذا المطلب هو أخر هيكل تنظيمي وفق قرار رئيس الهيئة رقم ٥٩ لسنة ٢٠٢٠.

(٢) تقرير ديوان المحاسبة لسنة ٢٠٢١ ص ٢٣٠.

ب ــ إدارة الشؤون الإدارية والمالية: وتختص بإعداد الميزانيات التقديرية والقيام بأعمال الخزينة، وحفظ الوثائق والمستندات المالية لكافة الإجراءات التي تقوم بها الهيئة، وإعداد المرتبات والمزايا وفق التشريعات، ومتابعة تحصيل إيرادات الهيئة وديونها لدى الغير، ومن مهامها ونطاق اختصاصها إعداد الحسابات الختامية، وجاء في تجاوزاتها الإهمال والتسيب ومخالفتها للقوانين لعدم قيام الإدارة بتسوية العهد المالية لسنوات سابقة [١].

ج ــ مكتب المراجعة الداخلية: المراجعة الداخلية هي عملية موضوعية ومنظمة تهدف للوصول إلى أدلة إثبات، وتستخدمها لتقييم العمليات والأحداث المالية التي نفدتها الهيئة العامة للأوقاف وتطابقها مع ما وضعته من خطط، ومن أهم مهامه مراقبة تنفيد اللوائح والتشريعات، والتأكد من اكتفاء الدورة المستندية والنظام المحاسبي، وإجراء التفتيش المفاجئ، ومتابعة حركة الحسابات المصرفية وفحص وتفتيش العقود التي تبرمها الهيئة للتأكد من صحتها وسلامتها من أي شبه تخل بالموازين والأسس المحاسبة المعمول بها، وضعف نظام المراجعة الداخلية يؤدي إلى ارتكاب المزيد من جرائم التسيب والإهمال والفساد، ومع هذه المهام لا يزال مكتب المراجعة الداخلية قاصراً وعاجزاً عن متابعة حركة الحسابات المصرفية من خصم وإيداع[٢].

(١) تقرير الرقابة الإدارية لسنة ٢٠١٧، ص ١٥٨.

(٢) تقرير ديوان المحاسبة ٢٠١٩، ص٨٩٥.

المبحث الرابع

معوقات تواجه إدارة الأوقاف في ليبيا

في ظل الوضع الحالي تعيش الأوقاف حالة ضعف وتدهور واضمحلال أكثر مما قبل؛ وهذا يترتب عليه العديد من المشاكل، والتي منها ضعف الأداء، والفساد الإداري؛ مما يتسبب إلى قصور في الأداء وغياب تحقيق مقاصده وأهدافه؛ وهنا سيشير الباحث إلى هذه المعوقات في المطالب التالية:

المطلب الأول: مشاكل ومعوقات سياسية

المطلب الثاني: معوقات إدارية وتنظيمية

المطلب الثالث: معوقات تشريعية

المطلب الرابع: معوقات اجتماعية

المطلب الأول

مشاكل ومعوقات سياسية

تعيش الدولة الليبية حالة من عدم الاستقرار السياسي بسبب الأزمة الحالية؛ مما ترتب عنها تدهور إدارة الأوقاف فيها؛ لأن إدارة الدولة في ليبيا إدارة مركزية، كما يلعب النفوذ السياسي دوراً في التأثير على الأوقاف من خلال استغلال أراضي الأوقاف وعوائد أرباحها، وفرض السيطرة على جميع الأنشطة الخيرية والثقافية، بحجة المحافظة عليها ورعايتها من الفساد، إلا أن هذا التدخل لم يؤد إلى إنهاء الفساد في إدارة الأوقاف، بل زادت حدته وانتشاره[1]؛ بل إن الفساد في ظل تدخل النظام السياسي صار مقنناً بحسب ميولات ورغبات مصلحة

(١) الحوراني، عبد الكريم، ٢٠٠٨، المشكلات المؤسسية للوقف في التجربة الإسلامية، الأمانة العامة للأوقاف، الكويت ع١٤ مايو، ص٧٨.

بعض المحسوبين؛ مما جعل الأوقاف غير مستقرة إدارياً[١]، وصارت الأوقاف كجهة دينية يوجه خطابها الديني والدعوي النظام السياسي، ويعمل على استغلال أموالها في تخصيص منح ومكافئات مالية للمحسوبين عليهم؛ ولأجل تنفيذ كل رغباتهم ومصالحهم قام النظام السياسي بتكليف وتعيين مدراء الإدارات بما يرونهم مناسبين مع ميولاتهم؛ وهذا جعل الأوقاف غير مستقلة في تنفيذ خططها السنوية بل جعلها مشلولة في الحركة والعمل.

المطلب الثاني

معوقات إدارية وتنظيمية:

الإدارة الوقفية في أبسط صورها تعني: "تنظيم وإدارة القوى البشرية المسؤولة عن إدارة الوقف، بهدف تحقيق مصلحة الوقف بالشكل الأمثل، ومصلحة المنتفعين به في جهات البر والإحسان العامة والخاصة "[٢]، ويتحقق ذلك باعتماد الهياكل التنظيمية لهذه المؤسسة، وتحديد الصلاحيات والمسؤوليات لكل مستوى إداري وهو بالضرورة يكون موجهاً نحو تحقيق أهداف المؤسسة [٣]، وإدارة الأوقاف في ليبيا واجهت مجموعة من المعوقات الإدارية والتنظيمية؛ نتيجة عدم الاستقرار السياسي الذي أثر سلباً على التنظيم الإداري في الهيئة

(١) الزميع، علي، ٢٠٠٨، الوقف وتفعيل طاقات المجتمع، تجربة الكويت مجلة أوقاف، ع ١٤، مايو، ص٢٤.

(٢) الرفاعي، محمد حسن، ٢٠٠٩، إدارة الوقف بين المركزية واللامركزية، بحث مقدم إلى المؤتمر الثالث للأوقاف بالمملكة العربية السعودية، الجامعة الإسلامية في المدينة المنورة، المحور الثالث، ص ١٦٦.

(٣) الدليل الارشادي لتصميم وتطوير الهياكل التنظيمية، ٢٠٢، ع١، جامعة الملك عبد العزيز، المملكة العربية السعودية، ص٨.

العامة للأوقاف في ليبيا، وأثر على تحقيق دورها المنوط بها في المحافظة على الأوقاف، ومحاربة الفساد الإداري والمالي، وهذا ما تؤكده العشر السنوات الماضية حيث تعاقب على إدارة البلد ستة حكومات؛ نتج عن ذلك عدم استقرار إداري في إدارة الأوقاف، فمع كل وزير أو رئيس للإدارة يعاد تنظيم المؤسسة الوقفية، بل يتم إعادة الخطط التنظيمية والبرامج الإدارية والاستثمارية، وأحياناً يتم إلغاء كل ما سبق من قرارات وخطط تنظيمية، فالمدراء أو الوزراء لهذا المرفق الهام يعملون وفق مصالحهم، مع ضعف تجاربهم الإدارية؛ فنتج عنه صدور قرارات غير مدروسة؛ مما أدَّت إلى إرباك العمل الإداري، فعبثوا بأموال الأوقاف، دون أن يكترثوا لعظمة حرمة الأوقاف عند الله، وحتى يسهل لهم استغلالها بما سعوا في فصل الأوقاف عن الشؤون الإسلامية[1]. وتم التلاعب بالاستقلالية من عدمه في كل حكومة جديدة حيث في سنة ٢٠١٦ تم إعادة تسمية إدارة الأوقاف بالهيئة العامة للأوقاف والشؤون الإسلامية؛ وهذا واضح في التخبط والعشوائية الإدارية والتنظيمية للأوقاف، والذي أدى إلى تسيب وإهمال وانتشار الفساد الإداري فيها.

(١) طالبة، مصطفى الصادق، ٢٠١٩، أعمال نظارة الوقف ونفقاتها لدى الهيئة العامة للأوقاف والشؤون الليبية الإسلامية مجلة كليات التربية، الجامعة المفتوحة ع١٦، ص٢٢.

المطلب الثالث

معوقات تشريعية

الأوقاف في الوقف المعاصر في حاجة ماسة إلى تشريعات تضمن لها الحماية الناجحة، وتمكنها من تحقيق الأغراض التي أوجدت من أجلها والمتمثلة في تحقيق شرط الواقف، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فالدول الحديثة اتجهت إلى تقنين الأوقاف، ومعرفة تطبيقها وطرق وأساليب توزيع الريع على المستفيدين؛ مما أدَّت إلى خروج أحكام الأوقاف من النظام الفقهي إلى النظام القانوني للدولة، وخاصة في الدول الإسلامية التي تعتبر الشريعة الإسلامية مصدراً ثانياً للتشريع، حيث بدأت الأوقاف تسير فيها وفق القانون المنظم للأوقاف الصادر من الدولة(١)، وبهذا العمل أتاحت لبعض الدول الإسلامية في إحداث تغيير في القوانين الوقفية؛ فراعوا مصالحهم على مصالح الأوقاف، فكانت هذه المعوقات التشريعية أحد أهم المشاكل التي تواجه الإدارة الوقفية في ممارسة أعمالها؛ مما تؤدي بدورها إلي قصور أدَّى إلى تفشي الفساد الإداري(٢)، يشير الباحث لهذه النقطة إلى ما هو معمول به حالياً قي كلٍ من لبنان والهند وليبيا، حيث تم تحديد قيمة الإيجار لعقارات الأوقاف بقيم ثابته، وذلك بسبب تحديد قيمتها في اللوائح والتشريعات المعمول بها، وتم تحديد سعر الإيجار بشكل متدني، مقارنة مع قيمة الإيجارات المماثلة للعقارات الوقفية؛ سبب ذلك إلى انخفاض قيمة

(١) الأشقر أسامة عمر، ٢٠١٧، التنظيم القانوني للوقف، الدوافع الاليات، المجالات، المؤتمر التالت للأوقاف الجامعة الإسلامية، المملكة العربية السعودية، ص١٠٠.

(٢) الصبيحي، عبد الرزاق، ٢٠١٧، التشريعات الفقهية المعاصرة في الأوقاف، المؤتمر الإسلامي للأوقاف، مكة المكرمة ع ٢، ص ٢.

الإيرادات، وأحدث عجزاً لدى بعض الإدارات الوقفية، وأيضاً تفشي الفساد في تلك الإدارات؛ بسبب المحاباة في إبرام عقود الأجرة لتلك العقارات[١]، وأيضاً جزء كبير من عدم الاهتمام بالأوقاف هو من نتاج قصور النظام القانوني الموكل بحمايته؛ مما أدى إلى تصرف الإدارة الوقفية تصرفاً من غير محاسبة ولا مساءلة.

وفي ذات السياق فإن عدم إصدار بعض الدول قانوناً خاصًّا للأوقاف، وإلزام مؤسسة الوقف بالخضوع لقانون الدولة في تسيير شؤون الوقف؛ أدى إلى ظهور العديد من المشاكل، فمثلا قانون الإجارة في ليبيا يعتمد علي اللوائح المعمول في إيجار أملاك الدولة في تحديد سعر الإجارة للأراضي والعقارات، وليس بما نص عليه قانون الأوقاف والقانون المدني والذي نص على سعر المثل في الاجارة، إلا أنه لم يطبق إلا حديثاً [٢]، ومن الملاحظ أن السلطات في الدولة اعتمدت على إصدار القرارات الإدارية والتنظيمية وأهملت إصدار القوانين الجديدة، حيث منعت الاستقلالية التامة للأوقاف، واستفادت من عقارتها باستغلالها، لما تتمتع به العقارات من موقع استراتيجي داخل المدن.

(١) عبد العظيم، حمدي، ٢٠٠٩، النتائج المترتبة عن تهميش الوقف الإسلامي المؤتمر التالت للأوقاف، الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، المملكة العربية الإسلامية، ص٢٧٤.

(٢) الهيئة العامة للأوقاف، ٢٠١٠، لائحة الانتفاع بالعقارات الأوقاف، اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠ م بشأن التسجيل العقاري وأملاك الدولة المرفقة بالقرار اللجنة الشعبية العامة رقم ٤٣٣.

المطلب الرابع

معوقات اجتماعية

تواجه الأوقاف عموماً معوقات اجتماعية بعدم وعي المجتمع بماهية الأوقاف وحرمتها وخصوصيتها عن باقي الأملاك، وهي من أكبر المعوقات التي تواجه إدارة الأوقاف في ليبيا، فثقافة المواطنين أن الوقف وعقاراته ما هو الا مال عام، فيتم الاستلاء عليه دون النظر لأي اعتبارات، فالسائد عندهم أن مال الدولة مستباح ويمكن الاستلاء عليه[1]، وثقافة المجتمع اتجاه خصوصية ملك الوقف وحرمته غائبة تماماً، وأيضاً محدودية فهمهم لدور الوقف في الاستثمار والاقتصاد، فمعظم الواقفين يكون الهدف من توقيفهم هو خدمة المساجد والكتاتيب وغيرها من أوجه البر والإحسان دون التفكير في التوقيف في مجال الاستثمار بحيث تعود بالنفع للمجتمع. وأيضاً من المشاكل الاجتماعية انتشار وترسخ فكرة أن الوقف قام بحرمان الأنثى من الميراث حتى وبعد إلغائه سنة ١٩٧٢، حيث سادت فكرة أن الوقف مليء بالسلبيات والفساد.

مما سبق ذكره يتضح لنا أن إدارة الأوقاف لا يمكن أن تقوم بدورها المنوط بها مالم يتحقق الاستقرار السياسي والذي بدوره سيؤدي إلى إصلاح الجانب التنظيمي والتشريعي للوقف.

(١) الدالي، عبد المنعم، ٢٠١٦، واقع إدارة واستثمار الأوقاف في ليبيا، رسالة دكتوراه، جامعة سونان، إندونيسيا، ص ٣٠١.

المبحث الخامس

الواقع الرقابي للهيئة العامة للأوقاف

فالرقابة من الأمور المهمة في عصرنا الحالي لضمان سير العمل الإداري والمالي، ولضمان أداء العاملين وتصرفاتهم، ومدى الالتزام بقواعد وأحكام الوقف، ومتابعة إدارات ومصروفات إدارة الأوقاف، ومحاسبة النظار في حالة الإهمال والتقصير؛ تحقيقاً للمصلحة المرجوة من الوقف. وهنا يشير الباحث إلى دور الواقع الرقابي للهيئة العامة للأوقاف بشكل تفصيلي في هذين المطلبين:

المطلب الأول: هيئة الرقابة الإدارية

المطلب الثاني: ديوان المحاسبة

المطلب الأول

هيئة الرقابة الإدارية

تمارس هيئة الرقابة الإدارية مهمة الرقابة على الأعمال الإدارية في المؤسسات الحكومية دون المساس بنظم واختصاصات الجهات الخاضعة لها، وتمارس التحقيق الإداري والتحري، إذ تتولى مهمة الفحص حول أعمال الإدارات والتصرفات التي تصدر منها للتأكد من مدى الالتزام باللوائح والنظم، وكشف التصرفات المخالفة للقوانين المعمول بها، والبحث والتحري عن أسباب القصور في الأداء، وتقدم المشورة القانونية في التنظيم. وتقوم الهيئة بوظيفتها عن طريق عدة وسائل منها المراقبة الفردية، والتفتيش والرقابة المفاجئة على الجهات الخاضعة لرقابتها، ولعضو الرقابة المخول الحق في الاطلاع على كل ما يراه مناسباً من وثائق ومستندات ولو كانت سرية، وله الحق في الاستدعاء والتحقيق، كما أعطي القانون الحق لهيئة الرقابة الإدارية في قرارات الإيقاف للموظفين

كإجراء احترازي ووقائي للمصلحة العامة ومصلحة التحقيق[١]، ومن أهداف هيئة الرقابة الإدارية مراقبة الأجهزة التنفيذية، ومتابعة أعمالها لمعرفة مدى تقيدها بتنقيد اللوائح والقوانين، كما تعمل الهيئة على كشف المخالفات المتعلقة بواجبات الوظيفة العامة أو الاخلال بها، والتحقيق فيها، واتخاذ ما يلزم لمسائلة مرتكبيها، ومتابعة الأداء بالمؤسسات التنفيذية، ومكافحة التسيب الإداري، وإجراء التحريات اللازمة للكشف عن أسباب القصور والكشف عن ما يشوب النظم المعمول بها من قصور وعيوب، والتي من شأنها عرقلة سير العمل في مرافق الدولة، كما من أهداف الهيئة هو دراسة القوانين واللوائح والقرارات والأنظمة المعمول بها في المؤسسات للتأكد من كفايتها واقتراح التعديلات في حال وجود قصور[٢].

وقد أقرت هيئة الرقابة متابعة التقارير الميدانية للأوقاف، وقياس معدلات الأداء الإداري؛ بناءً عليه تضمن تقرير ٢٠١٩ أنها واجهت العديد من الصعوبات نتيجة عدم تعاون الأوقاف معها. وقد سبق التقرير الرقابي لسنة ٢٠١٧ إلى عدم وجود هيكل تنظيمي وملاك وظيفي واضح في تحديد الاختصاصات والمسؤوليات في الأوقاف؛ وأكد التقرير ذاته عن تكليف موظفين بمهمة رؤساء إدارات بالهيئة لا تتوفر فيهم الشروط الواجب في شغل تلك الوظائف؛ وهذا ما انعكس سلباً على الأداء الوظيفي. ورصد التقرير سنة ٢٠١٨ تفشي ظاهرة التسيب الإداري والمتمثل في عدم تقيد مدراء الإدارات العليا بالهيئة بالحضور والانصراف، وأكد

(١) تواتي، محفوظ علي عمران، ٢٠٢٢، نطاق اختصاص هيئة الرقابة الإدارية بمكافحة الفساد في ليبيا، الجامعة الاسمرية الإسلامية، زليتن، ليبيا، ص٦.

(٢) المادة ٢٥ من قانون لإنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

تقرير سنة ٢٠١٩ غياب الشفافية التامة في الهيئة العامة للأوقاف حيث أوصي الرئيس بعدم التعامل مع عضو الرقابة.

المطلب الثاني

ديوان المحاسبة

صدر الإعلان الدستوري رقم ١١٩ لسنة ٢٠١١ والذي نص على" بتولي ديوان المحاسبة الرقابة المالية على جميع الإيرادات والمصروفات، وكافة الأموال الثابتة والمنقولة المملوكة للدولة، والتأكد من حسن استخدام هذه الأموال والمحافظة عليها"[١]، وقد بين القانون مختلف أنواع الرقابة التي يمارسها الديوان على الوزارات والهيئات التنفيذية، ويتولى ديوان المحاسبة إدلاء ملاحظاته بشأن المخالفات إلى الجهات الخاضعة لرقابته في كل ما يتعلق بإجراءات التصرف الإداري، وإدارة المال بما في ذلك أداء تلك الجهات، ومعايير عملها، وأنظمة الرقابة الداخلية التي تعتمدها الهيئات والمؤسسات، ومدى فاعلية أنظمة الرقابة الداخلية التي تتبعها وفقاً للاختصاصات المبينة في القانون[٢]، كما يعمل الديوان على بيان أوجه القصور في اللوائح والقوانين والأنظمة المعمول بها في الهيئات والمؤسسات، وتحقيق الرقابة على الأداء، والكشف عن المخالفات الإدارية التي من شأنها إلحاق الضرر بالمال العام، كما يعمل على تعزيز مبادي الحوكمة في المؤسسات التي تخضع لرقابته، لتسهيل عملية الرقابة والمساءلة، وهذ ما جاء في لائحته التنفيذية [٣].

(١) الإعلان الدستوري المؤقت الصادر بتاريخ ٢٠١١/٨/٣، المادة (٢٨).
(٢) قانون إعادة تنظيم ديوان المحاسبة، م (١١)، واللائحة التنفيذية للقانون، م (١١).
(٣) ميرة، عبدالحفيظ فرج. ٢٠١٩، إمكانية تفعيل دور ديوان المحاسبة الليبي كهيئة رقابية على مؤسسات القطاع العام، مجلة كلية الاقتصاد، جامعة الزاوية، ج١، ع٣، ص١٢.

وتبيَّن من خلال التقارير السنوية للديوان للأعـوام ٢٠١٩- ٢٠٢٠-٢٠٢١ مخالفات تنظيمية ومالية، بل كل عام مختلف عن سابقه في كثرة الفسـاد الإداري بالهيئة العامة للأوقاف، وتركزت المخالفات بتأخر إدارة الوقـف بإعـداد قاعـدة بيانات دقيقة وشاملة عن الوقف والناظر عليـه، حيـث لـم تقـم إدارة الوقـف والاستثمار بوضع خطط واضحة تتضمن جباية الإيرادات الوقفية، وتبين من خلال التقارير الصادرة عن لجان التفتيش والمتابعة في الهيئة خلو معظم ملفات الوقف من محاضر التسليم والاستلام بين الناظر والهيئة العامة للأوقاف، تخلف الهيئـة بعدم تقديم سجل العهد والسلف المالية لعضو الديوان المكلف بالرقابة، والتخلـف عن إعداد الحساب الختامي للهيئة حيث تبين أن آخر حساب ختامي كان في سنة ٢٠١٣[١]، كما أظهر التقرير الإيرادات المحققة من ١-١-٢٠٢٠م وحتـى ٣١-١٢-٢٠٢٠م بمبلغ وقدره ٢,٦٧٠.٢٢٧ دينار، وفق الجدول التالي[٢]:

(١) تقرير ديوان المحاسبة لسنة ٢٠٢١، ص٩٢٦

(٢) تقرير ديوان المحاسبة لسنة ٢٠١٩، ص٨٩٥

اسم المكتب	مبلغ الإيجار بالدينار الليبي
مصراته	٨٣٣,٢٢٩
جنزور	١,١٠٣,٦٣٠
ترهونة	٥٢,١٨٨
مسلاته	٤٨٠,٤٠٩
زليتن	١٩١,٥١٠
زلطن	٥,٧٠٠
القلعة	١,٨٠٠
رقدالين	١,٧٦٠

جدول رقم (١)

وبعد الفحص والتدقيق تبين أن الهيئة لم تقم بإعداد خطة واضحة في آلية تحصيل إيرادات الوقف، وأن غالبية المكاتب الفرعية والتي يقدر عددها ٤٠ مكتباً فرعياً تقوم بإحالة الإيرادات في وقتها المحدد للسنة المالية ٢٠٢٠ والسنوات السابقة؛ مما يعد مخالفة واضحة لأحكام القانون ١٢٤ لسنة ١٩٧٢ في المادة (٤٠) بشأن أحكام الوقف، كما تأخرت المكاتب الفرعية بالمناطق بإحالة ١٠% مقابل النظارة إلى حسابات الهيئة؛ مما يعد مخالفة للمادة رقم (٣٠) من قرار وزير الأوقاف رقم (٢٠٨) لسنة ٢٠١٤م بشأن صرف إيرادات الأوقاف المحققة. وتبين مدى الإهمال والتسيب في عدم قيام بعض المكاتب الفرعية بالهيئة في متابعة الديون المستحقة عن الجهات الحكومية منذ سنوات سابقة، حيث بلغت

قيمة الديون المستحقة على الشركات والجهات العامة نحو ٦٨٦,٩٥٧,٦٨٣ دينار ليبي وفق الجدول رقم (٢)

البيان	المبلغ الدينار
أملاك تم إزالتها وحددت قيمتها	٥٤٦,٩٦٩,٧٤١
ديون على الجهات العامة	١١٦,١٦٢,٨٣٦
ديون مترتبة بأحكام قضائية	٣,١٠٠,٠٤٣
ديون مترتبة على مشروعات الإسكان	٣.٠٠٠,٠٠٠
ديون أخرى	١٧,٥٢٨,٠٠٠

الجدول رقم (٢)

مما سبق ذكره وخلال سرد الواقع الرقابي بالهيئة العامة للأوقاف يتبين لنا ما تعانيه هذه المؤسسة ذات الشعيرة الإسلامية الحسنة من مشاكل ومعوقات وسوء إدارة وتفشي للفساد والمخالفات بجميع أنواعها في الإدارة سواء كانت تنظيمية تتعلق بتضارب بالاختصاصات والمهام، أو القيام بوظائفها الإدارية والمتعلقة بإدارة الوقف واستثماره وتحصيل ريعه، وغياب الخطط والبرامج والاستراتيجيات الإدارية والاستثمارية التي من شأنها الوقوف بهذه المؤسسة للقيام بمهامها وأداء رسالتها، أو انخفاض مستوى الأداء لشاغلي الوظائف الإدارية لغياب الدور الفعلي لإدارة التخطيط والموارد البشرية، وأيضاً ضعف نظام الرقابة الداخلية وعدم قدرته في كبح الفساد والانحراف الإداري الذي دبَّ في أوصال الإدارة الوقفية، وعجزه في المحافظة على الأوقاف وإيراداتها، مع غياب المتابعة المستمرة للمشروعات الاستثمارية وضعف النظام المحاسبي.

الخاتمـــة

وفي ختام المقالة نستعرض بعض نتائج هذه الدراسة والتوصيات اللازمة وهي كما يلي:

أولا: النتائج

١- نشأ الوقف في ليبيا منذ فجر الإسلام وقدم خدمات جليلة للمجتمع الليبي مما جعله مؤسسة دينية واجتماعية وتعليمية وثقافية وصحية.

٢- الإدارة الوقفية في ليبيا تراوحت بين الازدهار قديماً والاضمحلال حديثاً، والسبب في أدائها السلبي هو التغيرات السياسية التي تعيشها دولة ليبيا منذ ٢٠١٠ وحتى وقتنا الحاضر

٣- تتمتع الهيئة العامة للأوقاف بقوة القانون في حفظ أموال الوقف، والدفاع عنه ومتابعة النظار وإحالة الفاسدين على الجهات المختصة لتأديبهم أو عزلهم أو محاكمتهم، ومع هذا لم تقم الهيئة باتخاذ إجراءات فعليه في معالجة المخالفات ولإخفاقات الإدارية والمالية.

٤- الاضطراب السياسي الذي تعيشه ليبيا سبب مشكلات إدارية وقانونية واجتماعية وقفت عائقة في أداء إدارة الأوقاف؛ مما أثرت سلباً على تحقيق دورها المنوط بها في المحافظة على الأوقاف، ومحاربة الفساد الإداري والمالي.

ثانياً: والتوصيات

يوصي الباحث بالآتي:

١- أوصي بإفراد دراسة تطبيقية خاصة حول تبعات الفساد الإداري والمالي الذي تعيشه إدارة الأوقاف في ليبيا مع كشف تلك الإحصاءات على وسائل الإعلام حتى يعرف حجم الفساد ومآلاته على الأوقاف حاضراً ومستقبلاً.

٢- إفراد دراسة استشرافية تتضمن ما ستحققه الأوقاف حال معالجة الاختلالات الإدارية في إدارة الأوقاف.

٣- يوصي الباحث إدارة الأوقاف الليبية والمتمثلة في الهيئة العامة للأوقاف والشؤون الإسلامية بتطوير الأداء ومراقبة الله في السر والعلن في أموال الأوقاف.

٤- أوصي الهيئة العامة للأوقاف بتبني برنامج دعوي شاملاً لأحكام الوقف وما أعدَّه الله للواقفين من ثواب وأجر، وكذلك عظمة حرمته عند الله حتى يستشعر الجميع عظمة هذه الشعيرة عند الله.

المراجع والمصادر

١- أبو زهرة، الإمام محمد، ١٩٧٢، محاضرات في الوقف، دار الفكر العربي، القاهرة.

٢- احبيل، محمد عبد المجيد، ٢٠١٦، " أوضاع بعض المؤسسات الدينية في ليبيا اثناء العهد الملكي"، مجلة الجامعة الأسمرية، العلوم الشرعية والإنسانية، ليبيا، ج٢٧.

٣- الأشقر، أسامة عمر، ٢٠١٧، التنظيم القانوني للوقف، الدوافع الاليات، المجالات، المؤتمر التالت للأوقاف الجامعة الإسلامية، المملكة العربية السعودية.

٤- الإعلان الدستوري المؤقت الصادر بتاريخ ٢٠١١/٨/٣، المادة (٢٨).

٥- ابن سحنون، محمد، آداب المعلمين، ط٢، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر١٩٨١.

٦- ابن موسى، تيسير، ١٩٩٨، المجتمع العربي الليبي في العهد العثماني، الدار العربية للكتاب طرابلس ليبيا.

٧- بوكررحومه، رحومة حسين، ٢٠١٣، دور الوقف في دعم التعليم في ليبيا، جامعة القاهرة.

٨- بيانات منشورة عن الهيئة العامة للأوقاف والشئون الإسلامية (إدارة المساجد) سنة ٢٠١٠.

٩- تقارير ديوان المحاسبة للسنوات: ٢٠١٥م/٢٠١٦م/٢٠١٧م، ونماذج من عقود الاستبدال والبيع التي أجرتها الأوقاف-محفوظة بسجلات إدارة الأوقاف.

١٠- تقرير الرقابة الإدارية لسنة ٢٠١٧.

١١- تقرير ديوان المحاسبة ٢٠١٩.

١٢- تقرير ديوان المحاسبة لسنة ٢٠١٩.

١٣- تقرير ديوان المحاسبة لسنة ٢٠٢١.

١٤- تواتي، محفوظ علي، نطاق اختصاص هيئة الرقابة الإدارية بمكافحة الفساد في ليبيا، الجامعة الاسمرية الإسلامية، زليتن، ليبيا٢٠٢٢.

١٥- جرجس، جرجس، ١٩٩٧، معجم المصطلحات الفقهية القانونية، الشركة العالمية للكتاب، لبنان، ط١.

١٦- تاجوري جليلة، ٢٠١٥، الرقابة الإدارية ودورها في تحسين الأداء الوظيفي، رسالة دكتوراه، الجزائر، جامعة العربي.

١٧- الجوفان، جميلة محمد، الواقعية نظرة عن قرب، رابط:
http://www.alukah.net/literature_language/0/5427/#ixzz5DzDho79N

١٨- ملاوي، أحمد إبراهيم، المحور الرابع، ٢٠٠٩، " الوقف وتجديد الحضارة الإسلامية" المؤتمر الثالث للأوقاف بالمملكة العربية السعودية، الجامعة الإسلامية.

١٩- عمر، أحمد مختار عبد الحميد، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، ط١، ١٤٢٩هـ - ٢٠٠٨م.

٢٠- عبد الكريم الحوراني، ٢٠٠٨، المشكلات المؤسسية للوقف في التجربة الإسلامية، الأمانة العامة للأوقاف، الكويت ع١٤ مايو.

٢١- حمدي، عبد العظيم، ٢٠٠٩، النتائج المترتبة عن تهميش الوقف الإسلامي المؤتمر التالت للأوقاف، الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، المملكة العربية الإسلامية.

٢٢- الدالي، عبد المنعم، ٢٠١٦، واقع إدارة واستثمار الأوقاف في ليبيا، رسالة دكتوراه، جامعة سونان، إندونيسيا.

٢٣- الدليل الارشادي لتصميم وتطوير الهياكل التنظيمية، ٢٠٢، ع١، جامعة الملك عبد العزيز، المملكة العربية السعودية.

٢٤- الرفاعي، محمد حسن، ٢٠٠٩، إدارة الوقف بين المركزية واللامركزية، بحث مقدم إلى المؤتمر الثالث للأوقاف بالمملكة العربية السعودية، الجامعة الإسلامية في المدينة المنورة، المحور الثالث.
٢٥- الزحيلي، وهبة، ١٩٨٩، الفقه الإسلامي وأدلته، سوريا، دمشق، دار الفكر.
٢٦- الزريقي، محمود ،٢٠٠٧، مباحث في الوقف الإسلامي" دراسة في قضايا الوقف ونظامه وملامح عن مظاهره" ج١، الشركة الليبية للحديد والصلب، مصراته، ليبيا.
٢٧- الزميع، علي، ٢٠٠٨، الوقف وتفعيل طاقات المجتمع، تجربة الكويت مجلة أوقاف، ع ١٤، مايو.
٢٨- الشريف، فوزي صالح، ٢٠١٨، دور الزوايا في الحياة الاجتماعية بالمجتمع الليبي، مجلة السراج في التربية وقضايا المجتمع، ع٧.
٢٩- الصبيحي، عبد الرزاق، ٢٠١٧، التشريعات الفقهية المعاصرة في الأوقاف، المؤتمر الإسلامي للأوقاف، مكة المكرمة ع ٢.
٣٠- طابة، مصطفي الصادق، ٢٠١٧، التمويل الإسلامي في ليبيا الواقع وأفاف المستقبل، التمويل الإسلامي الاجتماعي بدول المغرب العربي، تونس.
٣١- طابلة، مصطفى، ١٩٧٢، الاشكاليات الفقهية للأنظمة الوقف في ليبيا، القانون رقم ١٢٤.
٣٢- طابلة، مصطفي، ٢٠١٩، أعمال نظارة الوقف ونفقاتها لدى الهيئة العامة للأوقاف والشئون الإسلامية الليبية، ع١٦، مجلة كلية التربية، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ليبيا.
٣٣- قاسم، علوان سعيد، احمد هاد عادل، ٢٠١٤، الفساد الإداري والمالي (المفهوم- الأسباب-الآثار- وسائل المكافحة)، جامعة تكريت، العراق، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، م٦.

٣٤- قانون إعادة تنظيم ديوان المحاسبة، م (١١)، واللائحة التنفيذية للقانون، م (١١).
٣٥- القانون رقم ١٩٧٢/١٢٤م بشأن أحكام الوقف، ينظر مثال: المادة (٤٧) من القانون ١٩٧٢/١٢٤م فاغلب نظم الحوكمة وردت في هذا النص.
٣٦- قحف، منذر، الوقف في المجتمع الإسلامي المعاصر، تطوره، ادارته، تنميته، دار الفكر، دمشق ٢٠٠٠.
٣٧- اللجنة الشعبية العامة للتعليم والبحث العلمي،٢٠١٠، تعليم الكبار ومحو الأمية في ليبيا، التقرير الوطني لليبيا حول واقع الامية وتعليم الكبار والجهود المبذولة حياله.
٣٨- المادة ٢٥ من قانون لإنشاء هيئة الرقابة الإدارية.
٣٩- المادة رقم (٥٢و٥٣) من القانون المدني الليبي.
٤٠- محروس، سيد، الكتاتيب، مجلة الأزهر، المؤتمر الدولي الثاني لتطوير الدراسات القرآنية١٤٢٦ ه.
٤١- مسعود، عبد الله مسعود، ملامح الحياة الفكرية والثقافية في ليبيا أواخر الحكم العثماني حتى الاحتلال الإيطالي سنة ١٩١١، المجلة الجامعة، ٢٠١٣.
٤٢- معوض، فاطمة، متطلبات تطوير إدارة الموارد البشرية بالجامعات المصرية في ضوء الفكر الإداري الإسلامي ومتغيرات العصر، مجلة كلية التربية، المجلد٢٥، العدد٩٨، جامعة بنها: كلية التربية، ٢٠١٤.
٤٣- المقدسي، موفق الدين أبو محمد بن قدامة، المقنع في فقه الامام أحمد بن حنبل الشيباني، تحقيق: محمود الأرناؤوط، ياسين محمد الخطيب، جدة: المملكة العربية السعودية، دار القمر١٩٨٥.
٤٤- ميرة، عبدالحفيظ فرج، إمكانية تفعيل دور ديوان المحاسبة الليبي كهيئة رقابية على مؤسسات القطاع العام، مجلة كلية الاقتصاد، جامعة الزاوية ليبيا، ٢٠١٩.

٤٥- نصر، أشرف جمعة محمد، الوقف النقدي ودوره في التمويل في ضوء تجربة سنغافورة لتطوير الوقف في ليبيا، رسالة دكتوراة في المصارف الإسلامية والتمويل، الجامعة الإسلامية العالمية٢٠٢٠.

٤٦- الهيكل التنظيمي المدرج في هذا المطلب هو أخر هيكل تنظيمي وفق قرار رئيس الهيئة رقم ٥٩ لسنة ٢٠٢٠.

٤٧- الهيئة العامة للأوقاف، ٢٠١٠، لائحة الانتفاع بالعقارات الأوقاف، اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠ م بشأن التسجيل العقاري وأملاك الدولة المرفقة بالقرار اللجنة الشعبية العامة رقم ٤٣٣.

٤٨- وزارة العدل الليبية، الجريدة الرسمية، ع ٧ ،٢٠١٢.

فهرس الموضوعات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	٨٩٨
المبحث الأول: نبذة مختصرة عن الوقف ومدى مساهماته في ليبيا، وفيه مطلبان:	٩٠٥
المطلب الأول: نشأة الوقف وتنظيمه في ليبيا	٩٠٥
المطلب الثاني: أنواع الوقف في ليبيا.	٩٠٦
المبحث الثاني : المساهمات الوقفية في ليبيا ، وفيه ثلاثة مطالب:	٩١٠
المطلب الأول: دور الوقف في المجال الديني .	٩١٠
المطلب الثاني: دور الوقف في مجال التعليم والثقافة.	٩١٢
المطلب الثالث: دور الوقف في المجال الاجتماعي والاقتصادي في ليبيا.	٩١٤
المبحث الثالث: إدارة الأوقاف في ليبيا ، وفيه أربعة مطالب :	٩١٦
المطلب الأول: نبذة تاريخية عن تنظيم إدارة الوقف.	٩١٦
المطلب الثاني: مراحل تطور التنظيم الإداري لإدارة الوقاف في ليبيا.	٩١٨
المطلب الثالث: الهيئة العامة للأوقاف واختصاصاتها .	٩٢١
المطلب الرابع: الهيكل التنظيمي للهيئة العامة للأوقاف والشؤون الإسلامية.	٩٢٥
المبحث الرابع: معوقات تواجه إدارة الأوقاف في ليبيا ، وفيه أربعة مطالب :	٩٢٧

الموضوع	الصفحة
المطلب الأول: مشاكل ومعوقات سياسة .	٩٢٧
المطلب الثاني: معوقات إدارية وتنظيمية.	٩٢٨
المطلب الثالث: معوقات تشريعية.	٩٣٠
المطلب الرابع: معوقات اجتماعية .	٩٣٢
المبحث الخامس: الواقع الرقابي للهيئة العامة للأوقاف ، وفيه مطلبان :	٩٣٣
المطلب الأول: هيئة الرقابة الإدارية.	٩٣٣
المطلب الثاني: ديوان المحاسبة .	٩٣٥
الخاتمة.	٩٣٩
المصادر والمراجع.	٩٤١
فهرس الموضوعات .	٩٤٦