تدابير النزاهة والحوكمة

في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية

هيئة مكافحة الفساد

تدابير النزاهة والحوكمة

في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية

2024

رام الله - فلسطين

فريق الإعداد

الباحث الرئيس: **محمد خليفة**	مدير دائرة دراسات وتقييم مخاطر الفساد/ الإدارة العامة للنزاهة والوقاية من الفساد/ هيئة مكافحة الفساد
مراجعة وتقييم: **أ. عبد الله عباس عليان**	مدير عام النزاهة والوقاية من الفساد/ هيئة مكافحة الفساد
الإشراف العام: **د. رائد محمود رضوان**	رئيس هيئة مكافحة الفساد

حقوق الطبع والنشر محفوظة لهيئة مكافحة الفساد

فلسطين- البيرة - البالوع - شارع هيئة مكافحة الفساد

هاتف: -7-8 22424016 (970+)

فاكس: 22424015 (970+)

إيميل: info@pacc.pna.ps

الصفحة الإلكترونية: https://www.pacc.ps/

تقديـــــم

تشكل دراسات تدابير النزاهة والحوكمة في الوزارات والمؤسسات مكوناً أساسياً في برنامج هيئة مكافحة الفساد، ويتم إعداد هذه الدراسات في إطار عمل هيئة مكافحة الفساد في تطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحتها.

والدراسة التي نضعها بين يدي صنّاع القرار والمستفيدين بعنوان «تدابير النزاهة والحوكمة في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية» تعالج موضوعاً في صميم اهتمامات هيئة مكافحة الفساد. وتكتسب أهميتها في أنها تسلط الضوء على تدابير النزاهة والحوكمة في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية التي لها أهميتها الخاصة، إذ تقوم بدور مهم يمس أداء فريضة الحج التي تُعد الركن الخامس من أركان الإسلام، إضافة إلى إدارتها لقطاع مهم وهو قطاع الأملاك الوقفية، والذي يقوم بدور تنموي واجتماعي. وبالتالي، فإن أي انحراف أو خلل في أداء هذه الوزارة قد يترتب عليه ضياع حقوق المواطنين في أداء فريضة الحج، أو ضياع الإيرادات المتحصلة من الأملاك الوقفية. ولذلك فإن رصد التحديات ونقاط الضعف التي تواجه كل من الإدارة العامة للأملاك الوقفية والإدارة العامة للحج، ووضع خطة لمجابهتها من شأنه أن يحد من الخلل في الإجراءات ويعزز من منظومة النزاهة والوقاية من الفساد في الوزارة، وأن يرفع من مستوى جودة الخدمة المقدمة للمواطنين، وأن يفعّل من الدور التنموي للوقف.

تأتي هذه الدراسة ثمرة التعاون والتنسيق ما بين وزارة الأوقاف والشؤون الدينية وهيئة مكافحة الفساد، من خلال توقيع مذكرة تفاهم بين المؤسستين. وحيث أنه قد تم الانتهاء من إعداد هذه الدراسة، فإنه لا يسعنا إلا أن نتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى وزارة الأوقاف، لا سيّما الأخوة معالي وزير الأوقاف والشؤون الدينية سماحة الشيخ حاتم البكري، وعطوفة الأخ حسام أبو الرب وكيل الوزارة، والسيد محمود حمد مدير عام الأملاك الوقفية، والسيد سليم الأشقر مدير عام الإدارة العام للحج والعمرة، والسيد أكرم عطاونة مدير عام الشؤون القانونية، والسيد خالد خلاف مدير عام الرقابة الداخلية، وإلى جميع الأخوة العاملين في الإدارة العامة للحج والعمرة والإدارة العامة للأملاك الوقفية، على ما بذلوه من جهد وما خصصوه من وقت لتزويد الباحث بالمعلومات والبيانات اللازمة لإعداد الدراسة.

ونشكر الباحث على جهوده في إعداد هذه الدراسة، والأستاذ عبد الله عليان مدير عام النزاهة والوقاية من الفساد على إشرافه ومتابعته لإعداد الدراسة. وإننا على يقين بأن توصيات هذه الدراسة ستأخذ طريقها إلى التنفيذ، وأن تسهم في تحصين وزارة الأوقاف والشؤون الدينية ضد الفساد، وفي تعزيز الإجراءات الوقائية فيها، ورفع مستوى جودة الخدمة المقدمة للمواطنين، وأن يفعّل من الدور التنموي للوقف.

رئيس هيئة مكافحة الفساد
د. رائد محمود رضوان

تقديـــم 3

1. الإطار العام للدراسة 7

1.1. مقدمة 7

2.1. أهمية الدراسة 8

3.1. مجال الدراسة 10

4.1. أهداف الدراسة 10

5.1. منهجية الدراسة 10

2. تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للأملاك الوقفية 12

1.2. التعريف بالوقف وأهميته 12

2.2. الإطار القانوني الناظم لإدارة الأملاك الوقفية 15

1.2.2. العهد العثماني 15

2.2.2. عهد الانتداب البريطاني: 18

3.2.2. فترة الحكم الأردني 22

4.2.2. حقبة الاحتلال الإسرائيلي: 27

5.2.2. عهد السلطة الفلسطينية 29

3.2. بيئة النزاهة في الإدارة العامة للأملاك الوقفية 31

1.3.2. مدى استقلالية إدارة الأوقاف الإسلامية 31

2.3.2. دليل إجراءات العمل 31

3.3.2. مجلس الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية 32

5.3.2. نظام الهدايا 35

6.3.2. نظام الإفصاح عن تضارب المصالح 35

4.2. بيئة المساءلة في وزارة الأوقاف 37

1.4.2. التقارير الدورية التي يجب إعدادها من قبل الإدارة العامة للأوقاف 37

2.4.2. التقرير السنوي: 37

3.4.2. نظام الرقابة والتدقيق الداخلي 38

4.4.2. الشكاوى والبلاغات ضد وزارة الأوقاف 39

5.4.2. الامتثال لتقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية 40

5.2. بيئة الشفافية في وزارة الأوقاف 42

1.5.2. الموقع الإلكتروني لوزارة الأوقاف 42

2.5.2. عقد اجتماعات أو لقاءات توعوية 43

3.5.2. الأرشفة الإلكترونية 43

6.2. تدابير النزاهة والحوكمة في دوائر الإدارة العامة للأملاك الوقفية 43

1.6.2. تدابير النزاهة والحوكة في دائرة الأملاك 43

2.6.2. آلية العمل في دائرة الأملاك 44

3.6.2. مبادرات الاستثمار 46

4.6.2. تدابير النزاهة والحوكمة في دائرة المشاريع الزراعية 46

5.6.2. تدابير النزاهة والحوكمة في دائرة التسجيل والتوثيق 47

6.6.2. تدابير النزاهة والحوكمة في دائرة المساحة 49

7.6.2. تدابير النزاهة والحوكمة في دائرة المتابعة والتنسيق 50

8.6.2. مقترحات لتدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للأملاك الوقفية 54

3. تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للحج والعمرة 57
1.3. الإطار القانوني الناظم للحج والعمرة 57
2.3. تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للحج والعمرة 60
1.2.3. توقيع برتوكول الحج 60
2.2.3. لجنة الحج والعمرة 61
3.2.3. آلية اختيار الحجاج 61
4.2.3. رسوم الحج 66
5.2.3. بعثات الحج 69
1.5.2.3. البعثة الإدارية 69
2.5.2.3. البعثة الطبية 71
3.5.2.3. البعثة الإعلامية 71
4.5.2.3. البعثة الأمنية 72
6.2.3. العلاقة مع شركات الحج والعمرة 72
7.2.3. سكن الحجاج 74
8.2.3. الحج المميز 78
3.3. مقترحات لتدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للحج والعمرة 79

4. النتائج والتوصيات 83
1.4. النتائج 83
النتائج المتعلقة بوزارة الأوقاف والشؤون الدينية بشكل عام: 83
النتائج المتعلقة بالإدارة العامة للأملاك الوقفية: 84
النتائج المتعلقة بالإدارة العامة للحج والعمرة: 86
2.4. التوصيات 87
التوصيات المتعلقة بوزارة الأوقاف والشؤون الدينية بشكل عام: 87
التوصيات المتعلقة بالإدارة العامة للأملاك الوقفية: 88
التوصيات المتعلقة بالإدارة العامة للحج والعمرة: 89
قائمة المصادر والمراجع 91
ملحق (1) 93
أهم انجازات الإدارة العامة للأملاك الوقفية في العام 2018: 93
إنجازات الإدارة العامة للأملاك الوقفية خلال العامين 2019 و2020: 93
إنجازات للإدارة العامة للإملاك الوقفية في العام 2021 93

فهرس الجداول

اسم الجدول	رقم الصفحة
جدول (1) مساحة الأراضي الوقفية حسب المحافظة	9
جدول (2) الاعتداءات الإسرائيلية على الممتلكات الوقفية في الضفة الغربية	27
جدول (3) الشكاوى والبلاغات المقدمة ضد وزارة الأوقاف في الفترة 2012-2021	39
جدول (4) اعتداءات المواطنين والمؤسسات الأخرى على الأملاك الوقفية	51
جدول (5) مصفوفة مخاطر الفساد في الإدارة العامة للأملاك الوقفية	54
جدول (6) مصفوفة مخاطر الفساد في الإدارة العامة للحج والعمرة	79

فهرس الأشكال

الموضوع	رقم الصفحة
الشكل (1): الأطراف المستفيدة من الحوكمة الوقفية	17

فهرس الملاحق

الموضوع	رقم الصفحة
ملحق (1): إنجازات الإدارة العامة للأملاك الوقفية في الفترة 2018- 2021	93

1. الإطار العام للدراسة

1.1. مقدمة

تقوم وزارة الأوقاف والشؤون الدينية بدور فاعل في المجتمع الفلسطيني؛ من خلال دعم المجتمع دينياً وثقافياً وفكرياً، وتسعى الوزارة الدينية إلى تحقيق الأهداف الآتية[1] :

1. رعاية أركان الإسلام الخمس.
2. رعاية الشؤون الدينية للحفاظ على وسطية المنهج.
3. الحفاظ على أملاك الوقف وتنميتها.
4. حفظ الموروث الديني والثقافي والارتقاء بالعلم والتعليم.
5. تعزيز دور المرأة والشباب في التنمية الشاملة.
6. التحسين الدائم للخدمات التي تقدمها الوزارة.

ولتحقيق هذه الأهداف، فإن الوزارة تقوم بالمهام والصلاحيات الآتية[2] :

1. تولي أمور الوقف والتعاون مع القائمين عليه بما يحقق مصالح الوقف، وبما يعود بالخير والفائدة على المجتمع، وتنمية ريعه والصرف منه طبقاً لأحكام الشريعة الإسلامية وشروط الوقف.
2. الإشراف على المساجد ورعايتها ورفدها بالأئمة والمؤذنين والخدم، لأداء رسالتها باعتبارها مركزاً للإشعاع الديني.
3. نشر الدعوة الإسلامية في الداخل والخارج، وإحياء التراث الإسلامي، وإصدار النشرات والمجلات الدعوية.
4. الإشراف على شؤون الحج والعمرة وحملاته، وفقاً لأحكام القانون.
5. الاهتمام بالقرآن الكريم (بإنشاء دور ومراكز التحفيظ والتجويد) وتدعيمها بما يمكنها من تأدية رسالتها، وكذلك عقد المسابقات المحلية والدولية لحفظ القرآن الكريم.
6. المشاركة في المؤتمرات الدعوية والندوات التلفزيونية، وإحياء المناسبات الدينية.
7. التعاون مع الوزارات والجهات المعنية الأخرى في الأمور المشتركة.
8. الإشراف على لجان بناء المساجد، ومتابعة عملها وإصدار التراخيص اللازمة لعملها من أذونات وعمل مخططات.
9. توثيق الروابط مع الدول والمنظمات الإسلامية والعالمية، والمشاركة في المؤتمرات الإسلامية المحلية والدولية.
10. تقديم الخدمات للمواطنين فيما يتعلق بالمسائل الدينية ومعالجة الظواهر المستجدة في المجتمع.
11. الإشراف على لجان الزكاة وعملها بما يحقق مصلحة الفقراء والمحتاجين والتخفيف عن كاهلهم.
12. الاهتمام بالتعليم الشرعي وتطوير مدارس الأوقاف الشرعية.
13. الاهتمام بالمرأة الفلسطينية وتوعيتها دينياً وفي المجالات كافة، وتمكينها لتكون عنصراً فاعلاً ومنتجاً في المجتمع.
14. الحفاظ على المقدسات ومتابعة الاعتداءات على المساجد والمقدسات.

1. الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء الفلسطيني: http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/OrgStructure/Details/20.
2. نفس المرجع السابق.

2.1. أهمية الدراسة

تنبع أهمية هذه الدراسة من أنها تسلط الضوء على تدابير النزاهة والحوكمة في إدارتين عامتين رئيسيتين في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية وهما: الإدارة العامة للأملاك الوقفية، والإدارة العامة للحج والعمرة.

فبالنسبة لفريضة الحج، فإنها تكتسب أهمية خاصة لدى المسلمين، سيّما وأن الغالبية العظمى من سكان فلسطين هم من المسلمين (97.9% من السكان مسلمين من أصل نحو 4.8 مليون نسمة)[3] ، ويحرص المسلم على تأدية هذه الفريضة بالرغم من تكلفتها المالية المرتفعة، وباعتبارها الركن الخامس من أركان الإسلام، وتطهره من الذنوب، وفي ظل الظروف الاقتصادية في فلسطين، فإن تأدية فريضة الحج هو حلم كل مسلم، وأن الغالبية العظمى ممن يسجلون للحج يجمعون تكاليف الحج بصعوبة. وبالتالي، فإنه يفترض أن تتسم كافة الإجراءات المتعلقة بالحج بالنزاهة والشفافية سيما وأنه يتم اختيار الحجاج كل عام بنظام القرعة.

ويجدر التأكيد أن إعداد هذه الدراسة لا يقوم على أي انطباع بأن هناك مشكلة ما أو فساد في الوزارة، وتأخذ الدراسة بعين الاعتبار أن هناك جهوداً كبيرةً تُبذل من قِبل الإدارتين العامتين كما هو موضح في الملحق رقم (1) الذي يوضح إنجازات الإدارة العامة للأملاك الوقفية. إن وجود أي انحراف أو خلل فيه قد يترتب عليه غياب العدالة والمساواة بين المواطنين، وضياع حقوقهم بتأدية هذه الفريضة من جهة، وقد يترتب عليه شُبهات فساد مالي أو هدر للمال العام في حال عدم الاستغلال الأمثل لأموال الحج من جهة أخرى. لذلك تحاول الدراسة استكشاف التحديات أو نقاط الضعف في أداء الإدارة العامة للحج والعمرة، ووضع خطة لمجابهتها لأن ذلك من شأنه أن يحد من الخلل في الإجراءات ، وتحصين الوزارة من الفساد الذي قد يحدث فيها.. إضافة إلى رفع مستوى جودة الخدمة المقدمة للمواطنين، وأن يمكّن كل ذي حق بالحصول على حقه في الحج، وأن يتم صرف أموال الحج بأفضل صورة تمكّن الحجاج من تأدية الفريضة بكل يسر وسهولة.

من ناحية أخرى، فإن نظام الوقف يكتسب أهمية كبيرة في المجتمعات الإسلامية بشكل عام، وفي فلسطين بشكل خاص. فعدا عن مكانته الدينية؛ فإن له دوراً اجتماعياً واقتصاديا وثقافياً، وسياسياً يتمثل في حماية الأرض من التسريب إلى الاحتلال، ودعم صمود المواطن على أرضه. فإضافة إلى دور العبادة والمقابر فقد ساهم الوقف في مختلف مجالات الحياة مثل: رعاية الفقراء والأيتام والأرامل والمسنين، وتعبيد الطرق وإنشاء المدارس والمستشفيات وغيرها.

وقد عُهد للإدارة العامة للأملاك الوقفية القيام بدور مهم فيما يخص هذه الأوقاف بدءاً من الإرشادات لآليات الوقف، والعمل على اتمام الإجراءات وحماية هذه الأوقاف، واستثمارها بأفضل صورة ممكنة حتى تحقق الهدف الاقتصادي والاجتماعي منها، ومن ثم زيادة مساهمتها في التنمية الاقتصادية المحلية. وحيث أن فكرة الوقف تنطلق من الالتزام بالقرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة، اللذين حضا على فعل الخير والتقرب إلى الله تعالى. لذلك فإن الواقف ابتداءً يتجه إلى المحكمة الشرعية، التي تقوم بدورها بالتأكد من صحة الوقف من الناحية الشرعية، وتصدر حجة وقفية تتضمن تفاصيل الوقف من حيث موقعه الجغرافي، والمساحة، وأوجه إنفاق الريع. وترسل الحجة الوقفية إلى الإدارة العامة للأملاك الوقفية. ولأن الدراسة تُركز على الحوكمة في الإدارة العامة للأملاك الوقفية؛ فإنها لن تدخل في تفاصيل الوقف من الناحية الشرعية.

3. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. النتائج الأولية للتعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت 2017. رام الله- فلسطين. شباط 2018.

وبالتالي، فإنه يفترض أن تتسم الإجراءات المتعلقة بالأملاك الوقفية كافةً بالنزاهة والشفافية. لأن أي انحراف أو خلل في أدائها، قد يترتب عليه ضياع هذه الأملاك وسيطرة إسرائيل عليها، وضياع حقوق المواطنين المالية ، وقد يترتب عليه هدر لأموال الوقف في حال عدم الاستغلال الأمثل لها. ولذلك فإن رصد تدابير النزاهة والحوكمة المتعلقة بعمل هذه الإدارة العامة، ووضع خطة لتعزيزها من شأنه أن يحد من شبهات الفساد، وأن يتم الاستفادة من أموال وعائدات الوقف بأفضل صورة ممكنة. كما تصب هذه الدراسة في إطار سعي هيئة مكافحة الفساد الى بناء جسور شراكة مع المؤسسات الرسمية الحكومية وغير الحكومية والتي تتقاطع مع سياستها واستراتيجيتها في تحقيق أهدافها.

يوضح الجدول (1) مساحة الأراضي الوقفية حسب المحافظة؛ إذ تبلغ نحو 103.2 ألف دونم حتى شهر حزيران 2022 منها 93% أراضي ملساء، و7% أراضي مشجرة.

جدول (1): مساحة الأراضي الوقفية حسب المحافظة

المحافظة	مساحة الأراضي الوقفية بالدونم						عدد العقارات الوقفية		
	أراضي مشجَّرة			أراضي ملساء*			مؤجر	غير مؤجر	المجموع
	مؤجر	غير مؤجر	المجموع	مؤجر	غير مؤجر	المجموع			
القدس	79	606	685	400	879	1,279	187	41	228
أريحا	3,868	-	3,868	8,404	70,596	79,000	301	22	323
الخليل	-	-	-	6	144	150	153	23	176
بيت لحم	-	208	208	515	1,117	1,632	64	10	74
جنين	390	327	717	340	714	1,054	258	19	277
حلحول	40	72	112	118	124	242	30	3	33
دورا	-	6	6	16	384	400	55	7	62
رام الله	45	224	269	704	3,700	4,404	455	18	473
سلفيت	101	128	229	200	677	877	63	9	72
طوباس	4	37	41	60	2,934	2,994	21	2	23
طولكرم	280	278	558	350	2,078	2,428	168	26	194
قلقيلية	104	137	241	76	973	1,049	128	16	144
نابلس	87	109	196	211	318	529	846	16	862
يطا	-	-	-	3	14	17	2	-	2
المجموع الكلي	**4,998**	**2,132**	**7,130**	**11,403**	**84,652**	**96,055**	**2,731**	**212**	**2,943**

*هي أراضي لا يوجد عليها شجر أو بناء وقد تكون مستغلة زراعيا وقد تكون غير صالحة للزراعة.

المصدر: وزارة الأوقاف والشؤون الدينية: الإدارة العامة للأملاك الوقفية. بيانات غير منشورة.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك تفاوتاً كبيراً في تقديرات مساحة الأراضي الوقفية في الضفة الغربية من جهة، وعدم معرفة المساحة الحقيقية للأملاك الوقفية من جهة أخرى؛ مما يترتب على ذلك عدم استغلال هذه الأملاك وفقدان الإيرادات التي قد تنجم عن ذلك؛ وبالتالي، عدم وصول الأموال لقنوات الصرف التي وُقفت من أجلها. وبحسب التقديرات يوجد في الضفة الغربية 2,943 عقاراً وقفياً (محلات تجارية، ومدارس، وكليات، ومستشفيات وغيرها) و387 مقامًا، و597 مقبرة. علماً بأن مساحة الأراضي الوقفية قد تتغير من وقت لآخر نتيجة لعدة أسباب، منها: شق طرق قد تؤدي إلى انتقاص المساحة، أو اكتشاف

أراضٍ للأوقاف لم تكن معروفة سيّما في ظل أعمال التسوية، أو وقف أراض جديدة. ويجدر الأخذ بعين الاعتبار أن البيانات في جدول (1) هي ما توفر لدى الإدارة العامة للأملاك الوقفية حتى شهر حزيران 2022، وأن عدم دقة البيانات ناجم عن تعاقب الإدارات المختلفة على فلسطين، إضافة إلى ممارسات الاحتلال الإسرائيلي ومحاولاته المستمرة لمصادرة الأراضي حتى الوقفية منها. وأن البيانات الحقيقية والدقيقة لكل المحافظات ستتبين حين الانتهاء من مشروع التسوية التي تقوم بها هيئة تسوية الأراضي والمياه.

3.1. مجال الدراسة

تم إعداد هذه الدراسة بالتعاون والتنسيق مع وزارة الأوقاف والشؤون الدينية من خلال تشكيل فريق من قبل وزارة الأوقاف والشؤون الدينية وهيئة مكافحة الفساد، لدراسة تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للحج والعمرة، والإدارة العامة للأملاك الوقفية. وتغطي هذه الدراسة الفترة الزمنية 2017 - 2022.

4.1. أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق هدف رئيس، وهو رصد التحديات ونقاط الضعف وتعزيز نقاط القوة التي لها تأثير فعال على جودة خدمات الحج التي تقدمها للمواطنين، وتلك المتعلقة بالأملاك الوقفية. ووضع الخطط الكفيلة بمواجهة هذه المخاطر للعمل على منع وقوعها أو الحد من آثارها السلبية على المؤسسة الرسمية، وعلى جودة الخدمة المُقدمة للمواطن، وعلى استثمار أموال الوقف. إضافة إلى ذلك هنالك أهدافاً فرعية أخرى تسعى هذه الدراسة الى تحقيقها تتمثل بالآتي:

1. تحديد التحديات ونقاط الضعف من خلال مراجعة وتحليل الإطار القانوني الناظم لعمل وزارة الأوقاف في هاتين الإدارتين، ومراجعة الإجراءات الإدارية وآلية سير العمل واتخاذ القرارات فيهما. ومن ثم رصد أشكال وصور القصور أو الخلل في الإطار القانوني من جهة، ولرصد أي انحراف أو خلل في الإجراءات أو القرارات الإدارية من جهة أخرى.
2. تقييم التحديات ونقاط الضعف في الإدارتين المستهدفتين في الدراسة، من خلال تحديد مستوى التأثير الذي يُمكن للقصور القانوني، أو للإجراء أو للقرار الإداري المُنحرف عن مساره الطبيعي أن يُسببه، والتنبؤ باحتمالية وقوع الانحراف.
3. السيطرة على التحديات ونقاط الضعف من خلال اقتراح تعديلات على الإطار القانوني حتى يكون محصناً ضد الفساد، واقتراح أنظمة أو تعليمات أو تدخلات أو إصلاحات إدارية قابلة للتطبيق بغية تخفيف المخاطر والحد منها.

5.1. منهجية الدراسة

لتحقيق الأهداف المنشودة لهذه الدراسة، تم الاعتماد على منهج التحليل المزدوج حيث يتضمن أسلوب التحليل الاستقرائي والتحليل الاستنباطي في ضوء مصادر المعلومات المتاحة عن الموضوع. وبالتالي سيتم اتباع الإجراءات والخطوات التالية:

- تحليل الإطار القانوني الناظم لعمل الإدارة العامة للأملاك الوقفية، والذي يشمل العديد من القوانين التي تمتد من العهد العثماني، إضافة إلى تحليل الإطار القانوني الناظم لعمل الإدارة

العامة للحج، والذي يقتصر على تعليمات الحج رقم (1) لسنة 2014.

- مراجعة الإجراءات الإدارية والقرارات الإدارية التي تنظم سير العمل في الإدارتين المذكورتين.
- الاطلاع على الدراسات والتقارير ذات العلاقة.
- الاطلاع على تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية المتعلقة بوزارة الأوقاف والشؤون الدينية، وتقارير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وتقارير وحدة الرقابة الداخلية في الوزارة.
- تنظيم لقاءات شخصية مع الموظفين العاملين في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية من مختلف الفئات سواءً أكانتبشكل فردي أو من خلال ورشة عمل. وكذلك تنظيم مقابلات مع الخبراء وذوي العلاقة بهذا الشأن.
- تنظيم ورشة عمل لعرض نتائج الدراسة، يدعى إليها العاملين في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، وكافة الجهات الأخرى ذات العلاقة، وذلك للاستفادة من وجهات النظر المختلفة في تحديد التحديات ونقاط الضعف وتعزيز نقاط القوة في الإدارة العامة للأملاك الوقفية، والإدارة العامة للحج والعمرة.

2. تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للأملاك الوقفية

1.2. التعريف بالوقف وأهميته

تعريف الوقف لغة: تجمع المعاجم اللغوية على أن الوقف مأخوذ من الفعل الثلاثي وقف وتعني ثبت أي سكن. وهي عكس جلس، وتعني حبس، وجمع وقف وقوف وأوقاف ويقال للموقف وقف وهي تدل على المصدر.

تعريف الوقف اصطلاحاً: لم يتفق الفقهاء على تعريف واحد للوقف؛ فهناك عدة تعريفات تبعاً لاختلاف المذاهب ووجهة نظرها في الوقف من لزومه وعدمه، وديمومته، ومصير الوقف، وغير ذلك. وبحسب بعض الدراسات فإن أدق التعريفات هو حبس العين على ملك الواقف والتصدق بالمنفعة على الفقراء أو على وجه من وجوه الخير. (فهو حبس العين على ملك الله تعالى والتصدق بالمنفعة)[4]. وذلك لأن هذا التعريف خاص بذكر جوهر الوقف وإظهار حقيقته وينسجم مع توجيه الرسول ، ويتوافق مع الأحاديث النبوية الشريفة في بيان جوهر الوقف ومفهومه. ويعني هذا التعريف أن حبس الشخص ملكه فلا يملكه أحد، لا ببيع ولا هبة ولا إرث، وأن الملك ما جاز الانتفاع به شرعاً، وأن يُصرف ريعه على ما هو مباح.

وإن هذا يعد تطبيقاً للشريعة الإسلامية المتمثلة بالقرآن والسنة، فيكون الهدف من الوقف التقرب إلى الله تعالى، حيث هناك كثير من الآيات القرآنية التي تشجع الناس على التصدق بهدف التقرب إلى الله، وذلك من خلال أعمال البر والتقوى ومنها قوله تعالى: وَٱفۡعَلُواْ ٱلۡخَيۡرَ لَعَلَّكُمۡ تُفۡلِحُونَ ۩ ﴿٧٧﴾[5] وقوله تعالى: لَن تَنَالُواْ ٱلۡبِرَّ حَتَّىٰ تُنفِقُواْ مِمَّا تُحِبُّونَۚ وَمَا تُنفِقُواْ مِن شَيۡءٖ فَإِنَّ ٱللَّهَ بِهِۦ عَلِيمٞ ﴿٩٢﴾[6] وقوله تعالى: فَمَن يَعۡمَلۡ مِثۡقَالَ ذَرَّةٍ خَيۡرٗا يَرَهُۥ ﴿٧﴾[7].

وهناك العديد من الأحاديث النبوية الشريفة التي تنص بوضوح على مشروعية الوقف، منها قول رسول الله : "إذا مات ابن آدم انقطع عمله إلا من ثلاث : صدقة جارية، أو علم ينتفع به، أو ولد صالح يدعو له"[8]. وهذا يدل على أن الوقف قد يكون عقارا ثابتا مثل: الأرض، والبيت، والمحلات التجارية، والمصانع والشركات وغيرها. ويشمل الأموال المنقولة المتمثلة بوقف المصاحف على المساجد والأواني وغيرها، إلا أنه لا يمكن وقف الحيوانات وكذلك سمك البحر والذرية (الأولاد)؛ لأنه لا يمكن حصرها أو بقاؤها على قيد الحياة، وليست ثابتة. ويتم الوقف بأي لفظ من ألفاظ الوقف البالغ عددها ستة وعشرين لفظاً حسب كتب الصحاح وأكثرها شيوعاً قولك وقفت أو حبست أو تصدقت أو سبلت، ومنها ما هو كناية مثل (داري للفقراء).

بينما تعرف الأراضي الوقفية قانونياً: بحسب المادة (4) من قانون الأراضي العثماني لسنة 1274هـ/1858م بأنها الأراضي التي قد صار وقفها توفيقاً للشرع الشريف، فرقبة هذه الأراضي وجميع حقوق التصرف بها عائدة لجانب الوقف، ولا تجري عليها المعاملات القانونية لأنه حيث يلزم العمل بحسب شروط الواقف مهما كانت. كما عرفته المادة (1) من قانون العدل والإنصاف[9] بأنه: "حبس العين عن تمليكها لأحد من العباد والتصدق بالمنفعة على الفقراء ولو في الجملة أو على وجه من وجوه البر". ويتضح أن التعريف القانوني يتفق مع ما اشتملت عليه معظم تعريفات الفقهاء، لا سيّما التعريف سابق الذكر. كما عرفها القرار بقانون رقم (2) لسنة 2023 بموجب المادة (2/1) **الأوقاف**: هي الأموال المنقولة أو غير المنقولة الموقوفة على جهة بر لا تنقطع ابتداء أو انتهاء، والمساجد وملحقاتها والمقامات ودور التكايا والزوايا والمقابر الإسلامية المخصصة للدفن، أو التي منع فيها الدفن سواء أكانت دارسة أو غير دارسة[10].

4. القضاة، منذر عبد الكريم: أحكام الوقف دراسة قانونية فقهية مقارنة بين الشريعة والقانون. ط 1. عمان- المملكة الأردنية الهاشمية. دار الثقافة للنشر والتوزيع. 2011.
5. سورة الحج، آية 77.
6. سورة آل عمران، آية 92.
7. سورة الزلزلة، آية 7.
8. الإمام أحمد: مسند. حديث 5179.
9. الموقع الإلكتروني موسوعة التشريع والقضاء في فلسطين (المقتفي): التشريعات الدينية، الحكم العثماني: http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1922&ID=15135.
10. ديوان الفتوى والتشريع: قرار بقانون رقم (2) لسنة 2023م بشأن تعديل قانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم (26) لسنة 1966م وتعديلاته. الوقائع الفلسطينية، العدد 198، 25/1/2023. رام الله - فلسطين.

من ناحية عملية، فقد لعبت الأوقاف الإسلامية دوراً مهماً في فلسطين، واتسع نطاقها وتأثيرها في الحياة العامة للمجتمع الفلسطيني على الصعيد الاقتصادي، والاجتماعي، والسياسي، والعمراني، والإداري. فقد بدأت مسيرتها في فلسطين منذ عهد الرسول عندما أوقف ثلث مدينة الخليل ومزارع بيت عينون على الصحابي الجليل تميم بن أوس الداري وذريته من بعده، حيث يقيم حين أعلن إسلامه عند زيارته للمدينة المنورة، وقد بلغت الأوقاف ذروتها في عهد الأيوبيين والمماليك والعثمانيين[11].

وينتشر الوقف في فلسطين بشكل كبير، حيث تشير بعض الدراسات بأن:" فلسطين من أقصاها إلى أقصاها حافلة بالأوقاف"[12]. وتشمل الأوقاف عدداً واسعاً من المؤسسات والموجودات مثل: المساجد، والمستشفيات، والمدارس، والكليات الشرعية، ودور الأيتام الإسلامية، والمقابر سواء العاملة أو المندرسة (التي منع فيها الدفن)، والأوقاف الذرية، ووقف التخصيصات، والأراضي الوقفية، والأسواق والبنايات، والمقامات، وأملاك من لا وارث لهم، والأحكار، والتكايا، والزوايا، وغيرها.

أما من الناحية الاقتصادية، فيُعد الوقف قطاع ثالث يختلف عن القطاع الخاص والقطاع الحكومي؛ حيث يعمل هذا القطاع بعيداً عن تأثير الحكومة، وبعيداً عن الدوافع الربحية للقطاع الخاص، وذلك لأن هذه الأنشطة تدخل في إطار أعمال البر والإحسان. فالمجتمع يحتاج إلى أنشطة اجتماعية واقتصادية خيرية إلى جانب الأنشطة القائمة على الربح التي يقوم بها القطاع الخاص والأنشطة القائمة على إدارة أملاك الدولة، والتي تهدف إلى رفع رفاهية المجتمع. وهذا يدل على أن الأوقاف هي ملكية أصيلة من المنظور الإسلامي مثلها مثل الملكية الخاصة والعامة اللّتين حظيتا باحترام التشريع الإسلامي، وقام بتنظيمهما لتحقيق المقاصد الشرعية منهما.

إضافة إلى ذلك، يُعد الوقف تحويل الأموال من الاستهلاك إلى الاستثمار، حيث يتم إنتاج المنافع والإيرادات حتى يتم استهلاكها في المستقبل لتوزع على أغراض الوقف خيراتها القادمة بشكل منافع وخدمات أو إيرادات وعوائد، سواء أكان هذا الاستهلاك بشكل جماعي مثل منفعة المسجد أو المدرسة، أو بصورة فردية على نحو ما يوزع على الفقراء والمحتاجين أو على الذرية. فالوقف عملية تجمع ما بين الادخار والاستثمار معا. فإنشاء وقف إسلامي هو أشبه ما يكون بإنشاء مؤسسة اقتصادية ذات وجود دائم. كما يرتبط الوقف بمفهوم التنمية المستدامة، حيث يعتبر ثروة إنتاجية توضع في الاستثمار على سبيل التأبيد يمنع بيعه أو استهلاكه، ويمنع تعطيله عن الاستغلال، ويحرم الانتقاص منه أو التعدي عليه. فالوقف استثمار تراكمي بحيث تضاف أوقاف جديدة إلى ما هو موجود دون أن ينتقص من قيمة القديم شيء [13].

فالمقصود باستثمار أموال الوقف" توظيف الأموال الموقوفة واستغلالها وتنميتها بما يضمن بقاءها صالحة لإدرار العائد، وكذلك توظيف واستغلال وتنمية ما قد يكون هناك من فائض في الإيراد المحصل منها" بوسائل استثمارية مباحة شرعاً، كما يتعيّن المحافظة على الموقوف بما يحقق بقاء عينه ودوام نفعه، وأنه يجب استثمار الأصول الوقفية سواء أكانت عقارات أم منقولات ما لم تكن موقوفة للانتفاع المباشر بأعيانها [14].

11. فشافشة، راضي: أوقاف قضاء حيفا خلال فترة الانتداب البريطاني (1922-1948م) دراسة وثائقية. (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة النجاح الوطنية. فلسطين. 2010.
12. عطية، فداء توفيق سعود: توظيف الوقف الإسلامي لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في شمال الضفة الغربية (الواقع والمأمول). (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة القدس. فلسطين. 2010.
13. العتوم، عامر، وربابعة، عدنان: استثمار الأموال الوقفية: مصادره وضوابطه. المجلة الأردنية في الدراسات الإسلامية، مجلد (11)، عدد (2)، 2015.
14. نفس المرجع السابق.

ومن هنا ينبغي تنظيم أنشطة الوقف وأن تعمل في بيئة تراعي قيم النزاهة ونظم المساءلة ومبادئ الشفافية، وأن يتم تشجيعها وتنظيمها قانونياً مع مراعاة الهدف الأساسي منها والذي حث عليه الدين الإسلامي، وصونها من الاستغلال والتعديات عليها، وإبعادها عن تسلط القرار الحكومي. فتنمية الأوقاف من شأنه أن يساعد على النمو الاقتصادي، والحد من الفقر المتفاقم في فلسطين (29.2% من السكان)[15]. ويزداد الأمر أهمية إذ إن هناك جزاء أخروياً متحققاً في رسالة الأوقاف، وأن الناظر سواء أكان فرداً أم مؤسسة. فإنه ملزمٌ بتحقيق أكبر قدر من النزاهة والشفافية في أعمال الأوقاف، خصوصاً فيما يتعلق بتطبيق شرط الواقف. ويوضح الشكل (1) أن هناك العديد من المستفيدين من حوكمة المؤسسات الوقفية والقائمين عليها[16].

الشكل (1): الأطراف المستفيدة من الحوكمة الوقفية

المصدر: الصلاحات، سامي محمد: حوكمة الأوقاف وإدارة عملياتها الرئيسة. الطبعة الأولى. الرياض - المملكة العربية السعودية: مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف. 2018.

فالواقف من حقه أن يتم الوقف وفقاً للشرط أو الشروط التي يضعها، ومن حق الموقوف لهم أن يحصلوا على المنافع أو الإيرادات الناجمة عن الوقف، ومجلس النظارة أو الجهة التي تتابع شؤون الوقف ستتمكن من وضع السياسات التي تسهّل أداء المؤسسة الوقفية وتعزز من الشفافية والنزاهة في أدائها، والمؤسسة الوقفية ستتمكن من تحسين أدائها، وتكسب مصداقية الواقفين، ومن ثم ستنعكس النتائج الإيجابية على أصحاب المصالح الآخرين مثل الحكومة والمحاكم والموردين والمستثمرين والاقتصاد ككل[17].

15. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2017: مسح الأوضاع المعيشية للأسر - الإنفاق، الاستهلاك، والفقراء. رام الله- فلسطين.
16. الحوكمة الوقفية: هي التحكم والمراقبة والضبط لعمليات الأوقاف، وأساس هذا التحكم أو المراقبة أو الضبط هو منع الفساد. المصدر: الصلاحات، سامي محمد: حوكمة الأوقاف وإدارة عملياتها الرئيسة. الطبعة الأولى. الرياض - المملكة العربية السعودية: مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف. 2018.
17. الصلاحات، سامي محمد. مرجع سابق.

2.2. الإطار القانوني الناظم لإدارة الأملاك الوقفية

يسلط هذا الجزء من الدراسة الضوء على الإطار القانوني الناظم لإدارة الأملاك الوقفية؛ وهو ليس سرد تاريخي للأوقاف، ولكن طبيعة القوانين السارية الناظمة للوقف كثيرة ومتعددة وتعود إلى حقب تاريخية وسياسية مختلفة (العهد العثماني، والانتداب البريطاني، والحقبة الأردنية، والأوامر العسكرية الإسرائيلية، والقوانين الفلسطينية)؛ وهذا يجعل من الصعوبة الدخول في كل تفاصيلها، حيث إن هذه القوانين لا تزال سارية المفعول، وهي بالرغم من كثرتها والحديث منها قد يلغي القديم أو يكمله أو يعدل بعض أحكامه. ومن الصعوبة دمج هذه القوانين، لأن جزء منها قانون مدني، وجزء آخر قانون خاص، من ناحية أخرى، فإن هذه القوانين ينقصها التشريعات المكملة من الأنظمة واللوائح والتعليمات، ويُشكل استمرارها بهذا الكم والتنوع شكلاً من أشكال الاكتظاظ التشريعي الذي قد يؤدي إلى تشتيت الموظف؛ ومن ثم الوقوع بالخطأ، ويحول دون تطبيق مبادئ الحوكمة بأنجع الطرق؛ مما قد يخلق العديد من الثغرات، ويشكل عدم الالتزام بتطبيق أحكامها فرصة كبيرة لشبهات الفساد.

وفي ذات الوقت ترى وزارة الأوقاف أن القانون الرئيس الذي يُعالج ما يتعلق بالوزارة هو قانون رقم (26) لسنة 1966 قانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، وأن الوزارة لم تقم بالعمل على المساهمة في سن قانون جديد بسبب وضع القدس وتركيبة مجلس الأوقاف، والمحافظة على بقاء إدارة الأوقاف للأردن، وحتى لا يتم خلق ذريعة للاحتلال لاتخاذ إجراءات بحق القدس والمسجد الأقصى. ولكن تم مؤخراً إصدار قرار بقانون رقم (2) لسنة 2023م بشأن تعديل قانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم (26) لسنة 1966م وتعديلاته.

1.2.2. العهد العثماني

أدخلت الدولة العثمانية تغييرات جوهرية على نظام الأوقاف في فلسطين وغيرها، وبإصدار قانون الأراضي عام 1858م، إذ أدخلت المركزية على إدارة الأوقاف وحظرت تحويل الأراضي الأميرية أوقافًا، مما أدى إلى الحد من انتشار الأوقاف. وبذلك أصبح لها نفوذ أوسع في مجال توفير الخدمات التربوية والرفاهية الاجتماعية، وتابعت الاستيلاء على كثير من الأوقاف الذرية التي مات المنتفعون بها، فحتى عام 1914م وضعت يدها على نحو سبعين وقفًا ذريًا في فلسطين[18].

واشترط القانون موافقة السلطان مباشرة على أي وقف لأرض أميرية بهدف عدم المساس بخزينة الدولة التي تعد الأرض الأميرية وإيراداتها دخلاً مهماً لا يمكن تجاهله للدولة العثمانية. ولم يقف الحد عند إصدار قانون الأراضي حيث تم إصدار مجموعة من القوانين التي كان أهمها قانون الطابو عام (1276ه/1859م) بغية تفعيل قانون الأراضي، ومن خلاله بدأت بتسجيل الأراضي بأسماء المالكين أو بأسماء المنتفعين بها، وبالنسبة للأراضي الأميرية أو الموقوفة فقد نظر إلى طبيعة التصرف بها لمدة عشر سنوات، حيث يتم تسجيلها شرط دفع ما يترتب عليها للخزينة بنسبة 5% (وهو مبلغ خمسة قروش على كل مائة قرش) وعند تسجيل الأراضي الموقوفة يشار لها على أنها أراضي وقف يتم الانتفاع بها من قبل المنتفعين[19].

وقد قسم قانون الأراضي العثماني في (المادة 4) منه الأراضي الوقفية إلى قسمين: أوقاف صحيحة، وأوقاف غير صحيحة:

أما الأوقاف الصحيحة: هي الأراضي المملوكة ملكاً صحيحاً من قِبل الواقف (أي يحق له التصرف بها كما يشاء) وقد صار وقفها توفيقاً للشريعة الإسلامية، فرقبة [20] هذه الأراضي الموقوفة وجميع حقوق التصرف بها عائدة لجانب الواقف، ولا تجري عليها المعاملات القانونية. ويلزم العمل بها حسب شروط

18. فشافشة، راضي أحمد ذيب. مرجع سابق.

19. ازريق، مهيب: أوقاف لواء نابلس منذ عام (1242ه/1826م) - (1337ه/1918م). (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة النجاح الوطنية. فلسطين. 2013.

20. هنالك نوعان لحق ملكية الأرض، وهما حق الانتفاع وهو حق استعمال الأرض واستغلالها دون التصرف بها، وهو حق مؤقت ينقضي بوفاة صاحبه. أما حق الرقبة فهو ملكية الأرض فهو حق التصرف بالأرض بالبيع والهبة وغيرهما، سواءً برضا المنتفع أو بدونه.

الواقف مهما كانت فلا رجعة فيها (لذلك لا يجرى البحث في هذا القانون عن هذا القسم من الأراضي الموقوفة). وكانت هذه الأوقاف سواءً العقارات أو الأراضي لغرضين:

1. الوقف الذُّري: وهو ما جعل استحقاق الريع فيه لغيره من الأشخاص الذين يعينهم بالاسم أو الوصف سواء أكانوا من أقاربه والأجيال المتعاقبة من سلالته أو من غيرهم. فإذا لم يوجد وريث للمنفعة حول الوقف - بناء على الوصية - للأغراض الخيرية أو الدينية، فإن لم يوص بذلك صار العقار محلولاً[21]. وكان الدافع إلى هذا النوع من الأوقاف خوف الملاك من ضياع ممتلكاتهم والمحافظة عليها من التفتت، أو المصادرة أو التهرب من دفع الضرائب أو انتقال الأملاك إلى بعض الأسر عن طريق المصاهرة. وظلت هذه الأوقاف محدودة في داخل المدن والقرى[22].

2. الوقف الخيري: مثل أوقاف المساجد والأضرحة أو المعاهد التعليمية ذات الصبغة الإسلامية والمكتبات. وقد قصد المتبرعون في جميع هذه الحالات أن يكون مردود إيجار العقارات الموقوفة (تكايا) يكفي للقيام بمختلف نفقات إدارتها. وكذلك الوقف الذي يخصص دخله لصالح الناس جميعاً مثل: الحمامات العامة والمغاسل ومنازل الضيافة والاستراحة لأبناء السبيل (أي الخانات)، والمخابز لتوزيع الخبز على المحتاجين، والمستشفيات ومصحات الأمراض العقلية وملاجئ العجزة والأيتام. كانت لهذه الفئة من أراضي الأوقاف الأهلية آثار اقتصادية سيئة تراكمت بمرور الزمن؛ فمع تعاقب الأجيال تضاعفت أعداد الورثة والمنتفعين منها، فتوزعت العائدات، وتفتت المردود بشكل قلل كثيراً من قيمتها. ونشأت لذلك خلافات مزمنة، واحتدمت المنازعات القضائية بين المستحقين. وازدادت الأمور تعقيداً إذ كان من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، التصرف في العقارات الموقوفة بالبيع أو الاستبدال في حال الوفاء بالديون[23].

وحسب القانون يتم اعتماد الوقف بعد التنفيذ الفعلي من قبل الواقف، فمثلاً تصبح أية أرض وقفاً إن بُني عليها مسجد وتمت فيه إقامة الصلاة. كذلك إن وهب شخص مساحة لبناء مقبرة وصرح بالدفن فيها وتم ذلك فعلاً. لهذا تمنع الدولة دفن الموتى في أراضي الميري حتى لا تتحول إلى أوقاف.

الفئة الثانية من الأوقاف وهي الأوقاف غير الصحيحة، أو أوقاف التخصيصات: وهي الأوقاف القائمة على الأراضي الأميرية، والتي تملك الدولة رقبتها بينما يملك الأفراد حق التصرف فيها واستغلالها. وهي الأراضي التي أوقفها السلاطين أو آخرون بإذن السلطان: فظل حق الرقبة تابعاً لخزينة الدولة مثل أراضي الميري الصرف، وتخصيص منافعها الأميرية كأعشارها ورسومها إلى جهة ما. وإن أكثر الأراضي الموقوفة هي من هذا النوع، ولهذا تجري بحقها المعاملات القانونية، كما أن رسم الفراغ[24] والانتقال وبدل المحلولات يعود لطرف وقفها. وقد أعطى المشرع للمتصرف الحق بالقيام بأغلب التصرفات القانونية التي يقوم بها المالك، كبيع حق تصرفه أو وضعه تأميناً للدين وغيرها من التصرفات، ولكن رغم ذلك فإن القانون وضع قيود على حرية المتصرف، ومنها منعه من وقف الأرض التي يتصرف بها [25]، وذلك بموجب المادة (9) من قانون التصرف في الأموال غير المنقولة رقم (49) لسنة 1953 والتي نصت على: لا يحق لمن يتصرف في أرض أميرية أن يوقفها على جهة أو يوصي بها ما لم تكن الحكومة قد ملكته إياها تمليكاً صحيحاً بعد توفر المسوغات الشرعية لذلك.

وتنقسم الأوقاف غير الصحيحة إلى ثلاثة أقسام:

1. عقارات تخص الدولة، ولكن ينتفع باستعمالها أو بعائداتها المزارعون الذين يقيمون عليها. وكان إيقاف هذا النوع من الأراضي بيد السلطان أو الدولة فقط، وكان يحق للمنتفعين به نقل حق الانتفاع إلى غيرهم بشرط موافقة الجهة الواقفة. وكان معظم أراضي الوقف في فلسطين من هذا النوع.
2. عقارات تدفع للخزينة ضرائب الأعشار، ويؤجر كأحكار للفلاحين بعقود طويلة الأجل، وقد اقتصرت على بعض مناطق القدس والخليل ونابلس.
3. قسم معفى تماماً من دفع الأعشار أو أية ضريبة أخرى للخزينة.

21. هي الأراضي الأميرية التي أصبح عقد التصرف فيها مفسوخا، وخزينة الدولة القابضة على رقبة الأرض في حل منه، ومن حقها أن تفوضها وتستغلها بالطريقة التي تحلو لها، ومن أسباب انحلال الأرض الأميرية هي تركها وتعطيلها مدة ثلاث سنوات متتالية. المصدر: فقها، رجاء: التنظيم القانوني للأراضي الأميرية. (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة النجاح الوطنية. فلسطين. 2012.
22. ازريق، مهيب. مرجع سابق.
23. نفس المرجع السابق.
24. الفراغ لغة يعني: ترك الاشتغال والخلاء وفرغ المكان: أي أخلاه، وفي الاصطلاح يعني التخلي عن حق التصرف في شيء ما إلى شخص آخر، ويعرف المتخلي بالفارغ والمتخلي له المفروغ له، والشيء المفروغ مفروغًا منه وفق اتفاق الطرفين أو وفق بدل معلوم وفراغ الأرض الأميرية: يعني التخلي عن حق التصرف فيها لصالح شخص أو أشخاص آخرين وهو ما يقابله بالأراضي الملك البيع.
25. فقهاء، رجاء. مرجع سابق.

وتجدر الملاحظة أن الوقف لم يقتصر على مؤسسات المجتمع الإسلامي فحسب، بل شمل أيضاً مؤسسات الأديان الأخرى من مسيحية ويهودية، ويسمى الوقف في هذه الحالات "المستثنى"، أي الذي لا تخضع إدارته للأوقاف الإسلامية [26].

يحمل قانون الأراضي لسنة 1858 في طياته نقاط ضعف وتحديات كبيرة أمام عمل الإدارة العامة للأملاك الوقفية؛ حيث يترتب على استمرار سريانه فرصة لشبهات الفساد. فقد استغل الاحتلال الإسرائيلي هذا القانون للسيطرة على الأراضي الوقفية المقامة على أراضٍ أميرية، خاصة بعد صدور الأمر العسكري رقم 59 بتاريخ 23/7/1997، والذي بموجبه أعلنت إسرائيل مئات الآلاف من الدونمات أراضٍ للدولة ومن بينها أراضٍ موقوفة. ومثال ذلك قضية "وقف التميمي" في الخليل؛ إذ رفعت الحكومة الإسرائيلية دعوى ضد أمناء هذا الوقف بزعم أن أراضي الوقف الواقعة خارج حدود بلدية الخليل هي في الحقيقة أراضي أميرية موقوفة (أي أن وقفها غير صحيح بموجب القانون). وبالتالي، فإن بإمكان إسرائيل أن تصنفها أنها أراضي دولة ويمكن مصادرتها*. ولكن يعتمد ذلك على تصنيف الأرض ابتداءً إن كانت أراضي ميري أو أراضي دولة، يمكن محاججة إسرائيل من خلال إظهار الحجج الوقفية التاريخية التي تنص في متنها على أن السلطان أو الحاكم يملك رقبة العقار، ويثبت ذلك بعقد المحكمة الشرعية وهناك قرارات محاكم تؤكد على ذلك. ومثال ذلك وقف النبي موسى الذي أوقفه الظاهر بيبرس أثناء عودته من الحج سنة (668هـ /1269) والمكتوب على لوح رخامي داخل المسجد، من ماله الخاص كما جاء حجة الوقف**.

* المصدر: عمر، لؤي: الأوقاف الإسلامية في الضفة الغربية. سلسلة تقارير قانونية (30). رام الله - فلسطين. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. 2002.

** مقابلة مع أ. أكرم عطاونة مدير عام الأملاك الوقفية، وزارة الأوقاف والشؤون الدينية.

وقد انطلق اهتمام الدولة العثمانية بتنظيم الأوقاف عندما أقدمت الدولة على حل الإقطاع العسكري (عام1242 هـ/ 1826م) وتزامن ذلك مع تشكيل نظارة الأوقاف، بهدف الإشراف ورعاية شؤون الأراضي والمقدسات والأماكن الدينية والمؤسسات الخيرية وملحقاتها من أوقاف منقولة وغير منقولة. إلا أن الأوقاف ظلت تعاني من حالة الفوضى والاضطراب، ويرجع ذلك إلى حالة الضعف التي كانت تعاني منه الدولة بصورة عامة وفلسطين بشكل خاص جراء ما واجهته من اضطرابات وحروب أهلية استمرت حتى عام (1277هـ/ 1860م) وقد تسربت بعض مظاهره الى الأوقاف والدوائر المسؤولة عنها، وهو ما أسهم في سيطرة العائلات المتنفذة وأصحاب السلطة والجاه والمتنفذين الذين استأثروا بخيرات الوقف من خلال تنصيب أنفسهم متولين عليه ومسيرين لشؤونه، ولم يقف الأمر إلى هذا الحد، بل تعداه إلى أن أصبح الاهتمام بالوقف وشؤونه حكرا عليهم وعلى أبنائهم بالوراثة، وأصبحت هذه الفئة من المجتمع مستأثرة بالعلم من حيث موقعها المميز [27].

وفي بعض الأحيان كان يشرف على إدارة الأوقاف حكام الولايات والسناجق والمقاطعات، وكذلك المتولين الذين تعينهم الدولة لإدارة أمور المؤسسات الخيرية حيث زاد التعدي عليها، وبالرغم من تطلعات الدولة الطموحة نحو الإصلاح إلا أن إجراءاتها العملية كانت بطيئة، فلم تطل كافة القطاعات دفعة واحدة،وإنما جاءت على مراحل متتالية راعت فيها الدولة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وعند حلول منتصف القرن التاسع عشر كانت الدولة العثمانية قد قطعت شوطاً كبيراً في السيطرة على ممتلكات الأوقاف، وتمثَّل هذا في سيطرة وزارة الأوقاف على مساحة واسعة من ممتلكات الأوقاف، ويعود السبب وراء ذلك إلى سوء الإدارة أو الغموض بطبيعة الوقف[28].

26. لؤي، عمر. مرجع سابق.
27. ازريق، مهيب، مرجع سابق.
28. ازريق، مهيب، مرجع سابق.

ومن الملاحظ أن القوانين التي أصدرتها الدولة العثمانية بهدف إدارة أراضي الوقف كانت تهدف إلى السيطرة عليها وتقليصها، فقد تقلصت مساحة الأراضي الموقوفة من خلال ضبطها وتحويل كثير منها لخزينة الدولة، وكذلك أوجدت خزينة خاصة عرفت باسم خزينة الأوقاف كان الهدف منها الإنفاق على دور العبادة والمراكز التعليمية والمستشفيات في المناطق البعيدة. ونتيجة للاهتمام العثماني بالأوقاف تشكلت البنية الإدارية الجديدة التي استطاعت الدولة من خلالها الإمساك بزمام الأمور من حيث التنظيم الإداري، والإشراف على كافة أراضي وممتلكات الأوقاف داخل الدولة العثمانية [29].

2.2.2. عهد الانتداب البريطاني:

تم في هذه الفترة إصدار التشريعات الآتية [30] :

1. قرار رقم (1) لسنة 1921 من المراقب العام للأوقاف الإسلامية لجان الأوقاف العمومية.
2. الأوقاف الخيرية قانون يقضي بتنظيم الأوقاف الخيرية التي لا تنشأ بمقتضى الشرائع الدينية (1 تشرين الأول سنة 1924).
3. قانون نزع ملكية الأراضي. (1 آب 1926).
4. الأوقاف الخيرية (المتولي العام) قانون يقضي بإنشاء منصب المتولي العام على الأوقاف الخيرية (1 آب سنة 1925)
5. قرار رقم 156/I لسنة 1930 استبدال العقارات الوقفية.
6. مرسوم (الحائط الغربي أو حائط المبكى) في فلسطين لسنة 1931.
7. أصول (رسوم) الأوقاف الخيرية لسنة 1935.
8. الباب السادس قانون العدل والإنصاف.
9. نظام الأوقاف الخيرية (المتولي العام) المعدل لسنة 1947.
10. قانون الأوقاف الخيرية (المتولي العام) لسنة 1947.

---

29. تمثلت البنية الإدارية خلال فترة التنظيمات العثمانية بما يأتي (ازريق، مهيب. مصدر سابق):
وزارة الأوقاف: (تأسست في إسطنبول في العام 1826م) وحددت صلاحياتها بالإشراف على المقدسات الإسلامية وما يتعلق بها من مساجد ومقامات ومزارات ومشافي وملحقاتها وتوابعها من الأوقاف الخيرية المنقولة، والإشراف على الأوقاف الذرية أيضاً بالرغم من صبغتها الخاصة.
مدير الأوقاف: ومن مهامه حسب الدستور العثماني مراقبة عمل الكتاب التابعين للمديرية والإشراف على أموال الأوقاف والتعرف على إيرادات ومصروفات الأوقاف اليومية، حيث كانت تسجل في الدفاتر ويتم المصادقة عليها من قبل مدير الأوقاف.
ناظر الوقف: هو الشخص الذي يتولى الإشراف العام على الوقف وإيراداته ونفقاته، وفي الوقف الذري يكون الناظر الواقف نفسه أو أحد أفراد الأسرة، وذلك حسب شروط الوقف. أما الوقف الخيري فكان يتم تعيين ناظره من قبل الجهات المسؤولة، وغالبا ما كان نظّار الوقف الخيري من العائلات المتنفذة اجتماعياوعلميا وإداريا، وبمرور الزمن حرصت هذه العائلات على الإمساك بزمام النظارة من خلال اهتمامها بالعلوم الشرعية وتوثيق علاقاتها بالحاكم، وحصلت على امتيازات مادية ومعنوية وفي مقدمتها احتلت مكانة مرموقة في الأوساط الشعبية والرسمية فحصلت على ألقاب التفخيم والتشريف والهبات والأعطيات والإعفاء من الضرائب والخدمة العسكرية، ومن الأمثلة على هذه العائلات آل البسطامي.
المتولي: الشخص الذي يشرف على إدارة أمور الوقف، وفي السابق كان يمثل أعلى هيئة إدارية في جهاز الوقف قبل تشكيل نظارة الأوقاف، وبعد تشكلها أصبح أصغر موظف ضمن التسلسل الإداري في جهاز الأوقاف. ففي الوقف الذري فإن التولية فيه اشترطت دائما أن يكون الواقف هو المتولي على الوقف طيلة حياته، ومن ثم تكون لأولاده الذكور حسب الأرشد منهم وفي حال انقراض الذكور من السلالة يتم الرجوع إلى شروط الوقف، فإذا تحول إلى وقف خيري يتولى مهمة تعيين المتولي الحاكم العام أو مدير الأوقاف. وكان هناك متابعة لعمل المتولي ومحاسبته سنويا وفقاً للدستور خاصة متولي الأوقاف الخيرية، أما بالنسبة للوقف الذري فكانت محاسبته ومراقبته من قبل المستفيدين من الوقف.
الجابي: الشخص الذي توكل إليه مهمة متابعة شؤون الوقف من حيث جمع وجباية ريع الوقف وتسليمه للمتولي، وغالبا كانت هذه الوظيفة تعين في الوقفيات الكبيرة كما هو الحال في أوقاف الحرمين أو المسجد الأقصى.
الكتابة: مهمته هو تسجيل كل ما يريد وما يتم إنفاقه من أموال الوقف وكل شيء يتعلق بالوقف من عمليات البيع والإيجار والاستحكار، وتكون ضمن سجل يعرف بسجل الوقف.
30. يمكن الحصول على نصوص هذه التشريعات من الموقع الإلكتروني المقتفي (منظومة القضاء والتشريع في فلسطين): http://muqtafi.birzeit.edu/.

بعد خسارة الدولة العثمانية للحرب العالمية الأولى (1914 - 1918) بدأ عهد جديد كانت فيه فلسطين فريسة للانتداب البريطاني الذي امتد 30 عاماً. وقد مر هذا العهد بمرحلتين: مرحلة الحكم العسكري (1917 - 1920)، ومرحلة الحكم المدني (1920-1948) بعد دخول هربرت صموئيل أول مندوب سامي يهودي على فلسطين.

بإعلان الانتداب البريطاني على فلسطين بدأت الخطوات العملية الأولى بفرض وعد بلفور على أرض الواقع؛ وذلك بتملك الأراضي من قبل بريطانيا بشكل أوسع مما كان عليه في أواخر الدولة العثمانية؛ حيث تم الاستيلاء بشكل منظم على 45% من أراضي فلسطين (12.1 مليون دونم من مساحة فلسطين البالغة 26.4 مليون دونم) [31] شملت أراضي الموات والمتروكة والأميرية. الأمر الذي سهل على دولة الانتداب استيعاب العدد الكبير من المهاجرين اليهود. وبدأت الحكومة الانتدابية بوضع القوانين والاستراتيجيات لاستحواذها على الأراضي الخاصة والوقفية في سبيل تحقيق الوطن القومي لليهود. وقد تم هذا الاستيلاء على الأراضي من خلال قيام الانتداب البريطاني بسن قوانين جديدة أو تعديل القوانين العثمانية لإضفاء الصبغة القانونية في السيطرة على الأراضي وتسهيل نهبها، والعمل على إيجاد مسوغات تتحدى الشرع الإسلامي وتنتزع الأراضي الوقفية رغم أن عملية انتقال أراضي الوقف لم يكن مسموحاً وكان محصوراًبين ورثة مستأجري الوقف، وكانت عمليات تعديل القانون تتم بالتنسيق مع الجانب الصهيوني وخاصة رئيس المنظمة الصهيونية (وايزمن) الذي عارض بشدة ظاهرة انتشار الأوقاف في المجتمع الفلسطيني، كما استغلت الحكومة البريطانية أحكام التصرف بالأراضي الأميرية المطبق خلال الحكم العثماني من حق التصرف والفراغ والانتقال والمحلولات [32] من أجل السيطرة على هذا النوع من الأراضي.

بل ذهب الانتداب البريطاني إلى أبعد من ذلك؛ حيث وضع دستوراً لفلسطين، يمنح للمندوب السامي بموجب المادة (12) منه جميع الحقوق في الأراضي العمومية والحقوق المتعلقة بها، وإدارة كافة المناجم والمعادن، مع مراعاة حق أي شخص الاستثمار بمقتضى امتياز يمنح على شكل مرسوم، كما يحق للمندوب السامي بموجب المادة (13) من الدستور أن يهب أو يؤجر أي أرض عمومية، بشرط تطبيق صك الانتداب الذي يحفظ فكرة إنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين [33] .

---

31. أبو غزالة، هبة: المجلس الشرعي الإسلامي الأعلى بين التبعية لحكومة الانتداب البريطاني واستقلالية القرار في إدارة شؤون الأوقاف 1922-1948. (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة بيرزيت. فلسطين. 2016.

32. **"حق التصرف:** لغة هو: تحويل الشيء من حالة إلى أخرى. أما اصطلاحاً فهو استعمال الأرض والانتفاع بها دون ملك رقبتها الأميرية التي تعود ملكيتها لخزينة الدولة. ويقسم التصرف إلى قسمين: عملي مثل: الزرع، والغرس. ونظري مثل: البيع، والإيجار، والإعارة. والمتصرف عبارة عن مستأجر تمنحه نظارة الدفتر خقاني عقد ايجار بحق المنفعة لا تملك وحقوق دفعه للضرائب. وتم استغلال عقود التصرف من قبل السكان المحليين في عهد الاقطاع والفوضى واستغلال عدم وجود فترة زمنية لعقد التصرف وأنه قابل للتوريث وقانون التقادم بحيازة الأرض لأكثر من عشر سنوات، وإضفاء الشرعية على تملك الأرض الأميرية.
"الفراغ": لغة ترك الاشتغال والبقاء بلا عمل. أما اصطلاحاً فهو: التخلي عن حق التصرف في شيء ما إلى شخص آخر، ويعرف المتخلي بالفارغ والمتخلي له مفروغا له، والشيء المفروغ مفروغا منه وفق اتفاق معلوم أو مجاني، وقد ساد في متصرفية القدس ثلاثة أنواع من الفراغ: القطعي ويعني التنازل عن الأرض والفراغ بالوفاء ويعني الرهن أو البيع، والثالث فراغ المواضعة ويعني تنازل الفارغ عن أرضه فراغاً قطعياً في الدوائر الرسمية للمفروغ له بعد أن يتفقا على أن تبقى الأرض في تصرف الفارغ أو تحت اسم مستعار وهذه إحدى الوسائل التي استخدمتها الحركة الصهيونية في شراء الأراضي داخل المتصرفية.
"الانتقال": لغة تعني الحركة وتحويل الشيء من مكان إلى آخر. أما اصطلاحاً فهو: إحالة الأرضي الأميرية من قبل خزينة الدولة إلى ورثة المتصرف، وعرف بحق الانتقال لأنه ليس الإرث الذي يجري في الأموال المملوكة، فبعد وفاة متصرف الأرض ينتقل حق التصرف إلى ورثته لاستثمارها دون بدل نقدي لمعاملات الانتقال.
"المحلولات": وهي اصطلاحا الاراضي الأميرية التي أصبح عقد التصرف فيها مفسوخا والخزينة القابضة على رقبة الأرض في حل منه ومن حقها أن تفوضها وتستغلها بالطريقة التي تحلو لها ويكون الحل ضمن الحالات الاتية: وفاة المتصرف من غير ورثة وتنازل المتصرف عن الجنسية العثمانية وترك الأرض وتعطيلها لأكثر من ثلاث سنوات متتالية، وقد نصت المادة 91 من قانون الاراضي على أنه يثبت حق الشخص بالأراضي الأميرية من خلال الطابو إذا ثبت عليها أكثر من عشرسنوات وتصبح غير محلولة وتمنح سند تصرف جديد مجانا". المصدر: أبو غزالة، هبة حسان أحمد. مصدر سابق.

33. أبو غزالة، هبة حسان أحمد. مرجع سابق.

قُدر حجم الأوقاف حوالي 1.1 مليون دونم خلال فترة الانتداب، نصفها في مناطق 1948، وعملية تسجيل الأوقاف وحصرها في فلسطين لم تكن سهلة سواء في فترة الانتداب البريطاني أو فترة قيام الدولة الصهيونية بسبب تشتت الأوراق وبعثرة السجلات[34].

وقد كانت هذه الأوقاف فريسة سهلة للانتداب البريطاني، فتتويجاً لسياسة الانتداب صدر قانون 1920م من قبل المندوب السامي هيربرت صموئيل بعد أشهر قليلة من تحول الحكم العسكري البريطاني إلى الحكم المدني، وهو من أوائل القوانين التي ساهمت بتسهيل محاولات الانتداب البريطاني السيطرة على الأراضي الأميرية ومن بعدها الأراضي الوقفية؛ حيث أصبح بموجبه انتقال الأراضي مرهون بموافقة حكومة الانتداب. كما تم تعديل قانون الأراضي العثماني 1858م ليسري على جميع الأموال غير المنقولة ومنها أراضي الوقف بمختلف أنواعها، وعلى سائر التحويلات للأموال غير المنقولة سواء بالبيع أو الرهن أو الهبة أو إنشاء الوقف على اختلاف أنواعه. وعليه تم استحداث هذا القانون بهدف تقييد إنشاء الوقف، بالإضافة إلى منح المندوب السامي بحسب المادة (1) منه السلطة المطلقة في إدارة شؤون الأوقاف، وفتح المجال أمام الشركات والأفراد من اليهود لامتلاك أكبر مساحة ممكنة من فلسطين[35].

وفي العام 1923م عُدل قانون استملاك الأراضي، حيث نص القانون المعدل فيما يخص الأراضي الوقفية على ما يأتي: "لدى تطبيق هذا القانون على أرض الوقف يكون لمتولي الوقف أو إدارة الأوقاف إن لم يكن ثمة متول، جميع السلطات وتترتب عليه أو عليها جميع الالتزامات المفروضة في هذا القانون على صاحب الأرض أو المتصرف بها ويدفع ثمن الأرض إلى صندوق الأوقاف باسم الوقف المختص".

وأصدر الانتداب القوانين التي تنظم مختلف الجوانب المتعلقة بالأوقاف؛ فقد أصدر قانون الأوقاف الخيرية قانون يقضي بتنظيم الأوقاف الخيرية التي لا تنشأ بمقتضى الشرائع الدينية (1 تشرين الأول سنة 1924م)، ثم أصدر في العام التالي قانون الأوقاف الخيرية (المتولي العام) قانون يقضي بإنشاء منصب المتولي العام على الأوقاف الخيرية (1 آب سنة 1925م). وتم إصدار تعديلات عليها في العام 1947م.

حيث حدد مجالات الإنفاق، واعتبر أن وقف الأموال المنقولة يُعد صحيحاً إذا أُنشئ في آخر وصية وضعها الواقف، وتناول بالتفصيل ما يتعلق بالتولية على الأوقاف، وأن يلتزم المتولي، مع مراعاة صك الوقفية، بالاعتناء بالمال الموقوف عناية الرجل الحريص بملكه، ويلزم المتولي بتنفيذ شروط الواقف. وإذا كان هناك فائض في المال الموقوف نقداً فيلزم المتولي باستثمار النقد في السندات المالية. وحدد حالات انتهاء الوقف بما يأتي: أن تحقق وجوهه تماماً، أو تصبح وجوهه غير مشروعة، أو تعذر تحقيق وجوهه من جراء إتلاف مال الوقف أو غير ذلك مع مراعاة السلطة المخولة للمحكمة، أو إذا كان الوقف قابلاً للنسخ وفسخ صراحة، ولا يجوز للواقف أن يفسخ الوقف بدون إذن المحكمة.

كما أعطى القانون الحق للمندوب السامي أن يعين موظفاً يدعى متولي الأوقاف الخيرية العام يباح له بحكم منصبه امتلاك الأموال المنقولة وغير المنقولة على اختلاف أنواعها وعقد العقود والتوقيع على المستندات وإقامة الدعاوى والدخول فيها كخصم. بالشروط التي يقررها ويتقاضى الراتب أو الرسوم التي يعينها المندوب السامي، ويعين المندوب السامي الموظفين الذين يرى ضرورة لتعيينهم لمساعدة متولي الأوقاف الخيرية العام. كما حدد القانون الرسوم التي تستوفى لقاء ما يقوم به متولي الأوقاف الخيرية العام من الواجبات، ويجوز تغيير أو تعديل هذه الرسوم من وقت الى آخر بأمر أو مرسوم يصدره المندوب السامي.

34 - نفس المرجع السابق.

35 - أبو غزالة، هبة حسان أحمد. مرجع سابق.

وتوسع الانتداب البريطاني في إيجاد القوانين المسيطرة على الأوقاف؛ فقد أصدرت حكومة الانتداب في العام 1926م قانونا يسهل عملية الاستحواذ على الأراضي الوقفية. حيث نصت المادة السابعة منه: "يحق للمنشئين وهم للحكومة أو أي مجلس بلدي أو محلي أو سلطة أخرى محلية أو شخص يقوم أو هو على وشك القيام بمشروع أن يضعوا أيدهم في الحال على الأرض اللازمة لإقامة المشاريع عليها خلال 15 يوماً من تاريخ تبليغه أو تخلف عن المفاوضة مع المنشئين بشأن مقدار التعويض الذي يدفع له أو إذا لم يتفق المنشئون مع هؤلاء الأشخاص على مقدار التعويض خلال خمسة عشر يوماً. وإذا رفض صاحب الأرض السماح للمنشئين بوضع يدهم على الأرض. فيجوز لهم أي المنشئين أن يقدموا طلبا بذلك إلى رئيس محكمة الأراضي الوقفية ضمن دائرة اختصاصها إذا اقتنع رئيس المحكمة بذلك يصدر قرار بتوقيعه ينص على تسليم الأرض للمنشئين.

لدى تطبيق هذا القانون على أرض وقف، يكون لمتولي الوقف أو لدائرة الأوقاف إن لم يكن ثمة متول، جميع السلطات وتترتب عليه أو عليها جميع الالتزامات المفروضة في هذا القانون على صاحب الأرض ويدفع ثمن الأرض إلى المتولي أو إلى صندوق الأوقاف، إن لم يكن للوقف متول باسم الوقف المختص.

وبإصدار قانون نزع الملكية للأراضي 1926م، فقد أعطت الحكومة البريطانية الحق للهيئات الرسمية والشعبية وحتى الأفراد استملاك أراضي الوقف، وبذلك أوجدت الحكومة الانتدابية قوانين استملاك الأراضي الوقفية وانتزاعها للهيئات والمؤسسات الخاصة وحتى الأفراد في حالة إقامتهم للمشاريع، وكان اليهود أوفر حظاً بالحصول على هذه الأراضي لتمتعهم بوفرة المال.

ثم صدر قرار رقم 1/156 لسنة 1930م استبدال العقارات الوقفية، الذي فصل في آلية استبدال العقارات الوقفية، وإجراءاتها، والرسوم المتعلقة بها.

ثم صدر مرسوم (الحائط الغربي أو حائط المبكى)[36] لسنة 1931، والذي أقر بأن للمسلمين وحدهم تعود ملكية الحائط الغربي، ولهم وحدهم الحق العيني فيه لكونه يؤلف جزءاً لا يتجزأ من ساحة الحرم الشريف التي هي من أملاك الوقف، وتعود لهم ملكية الرصيف الكائن أمام الحائط وأمام المحلة المعروفة بحارة المغاربة المقابلة للحائط لكونه موقوفاً حسب أحكام الشرع الإسلامي لجهات البر والخير. ولكن المرسوم يعطي لليهود حرية السلوك إلى الحائط الغربي لإقامة التضرعات في جميع الأوقات.

يتضح مما سبق مدى خطورة وتمادي الانتداب البريطاني في السيطرة والاستيلاء على الأراضي الوقفية والتحكم بمختلف الجوانب المتعلقة بها، والتي سهلت سيطرة الصهيونية على فلسطين، مستغلةً هذه القوانين والدعم من الانتداب البريطاني. ويشكل سريان هذه القوانين إحدى نقاط الضعف والتحديات أمام عمل الإدارة العامة للأملاك الوقفية، يترتب عليها شبهات فساد؛ إذ يشكل استمرار سريانها أداة لهدر الأملاك الوقفية وعدم القدرة على استغلالها.

36 - الموقع الإلكتروني المقتفي منظومة القضاء والتشريع في فلسطين:
http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1931&ID=29.

ولاحقاً صدر أصول (رسوم) الأوقاف الخيرية لسنة 1935م، الذي بموجبه يستوفى رسم قدره 2.5% من قيمة الأموال غير المنقولة الموقوفة حسب سعر السوق لدى تسجيل الوقف في دائرة تسجيل الأراضي. ويستوفى رسم قدره مائتين وخمسين ملاً عن تسجيل أي صك أو أمر أو قرار بتعيين متولين جدد للوقف أو عن إصدار قرار باستقرار مال الوقف في دائرة تسجيل الأراضي بشأن أية أموال غير منقولة مسجلة باسم متولي الوقف.

ومن ناحية عملية فقد أدت القوانين البريطانية إلى العديد من الكوارث التي لحقت بالأملاك الوقفية، كان من أبرزها:

- تضخيم حجم الملكيات العائلية: ففي عام 1924م ملكت 144 عائلة 3.1 مليون دونم من الأراضي أي ما يعادل 22 ألف دونم للعائلة الواحدة. ومن ثم إجبار العائلات العربية على بيع أراضيها في فلسطين، وكانت بعض هذه العائلات العربية تعيش خارج فلسطين وتمتلك الآلاف من الدونمات.
- مكنت الصلاحيات الواسعة التي تمتع بها المندوب السامي من قيامه في عام 1921م بإصدار أوامر تلغي ملكية أهالي حيفا لأراضيهم الجنوبية والتي تزيد مساحتها عن 40 ألف دونم على أن تسلم لمستوطنة عيون قارة) ريشون لتسيون (بتاريخ 25/2/1921م. كما تم مصادرة أراضي الجفتلك (179.5 ألف دونم) في بيسان من أصحابها العرب بدعوى أنها من أملاك السلطان عبد الحميد.
- انتشار الفوضى في تنظيم الأوقاف وسوء إدارتها من قبل المتولين والقائمين عليها، وسوء عملية تسجيل الأوقاف الذرية والمندرسة، والفوضى في عملية مسح الأراضي الوقفية، واعتداء السكان المحليين والانتداب البريطاني على الأراضي الوقفية[37].
- السيطرة المباشرة للانتداب على الأراضي الوقفية مثل: قرية القباب (كان نصفها وقف لمصلحة الحرم الشريف، ومزرعة كفر طا، وقرية بصة أم العلق، وغيرها كثير).
- الاعتداءات الكبيرة على الأوقاف المندرسة[38] من قبل الحكومة البريطانية، وتسهيل الاعتداء عليها، فلم تكن هي المعتدي الوحيد على أراضي الوقف المندرس فهنالك اعتداءات محلية كثيرة على هذا النوع من الأوقاف نظرا لغياب الوثائق الوقفية، من خلال تزوير سندات ملكية لهذه العقارات وخاصة إن كانت أراضي أميرية أو أوقاف مندرسة. (مثل: الاعتداء على وقف سيدنا داود وتحويله من وقف إلى ملكية خاصة، وعلى أراضي قرية الياجور، وأرض سيدنا الفضل بن العباس (2800 دونم)).

3.2.2. فترة الحكم الأردني

أيضاً في فترة الحكم الأردني صدر العديد من التشريعات ذات العلاقة بالأوقاف، وهي:

1. قرار رقم (6) صادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين لسنة 1954م.
2. قرار رقم (19) صادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين لسنة 1954م.
3. قانون الأوقاف الخيرية - مرور الزمن رقم (57) لسنة 1959م.

---

37 . فشافشة، راضي أحمد ذيب. مرجع سابق.

38. الأوقاف المندرسة هي الأوقاف التي اختفت وثائق وقفها ولا يعرف من هو واقفها أو الجهة المستفيدة منها، مع بقاء حالتها وصلاحية منفعتها خاصة الأراضي منها. ويتم التعامل معها على أساس مدة وقفيتها التي كانت ثابتة منذ فترة زمنية طويلة ومتعرف عليها بأنها وقف، وعليه كانت إدارة الأوقاف تتصرف برقبتها كما تشاء من مزارعة أو إجارة أو مقاطعة باعتبار أنها وقف صحيح. وفي فلسطين كثير من الأراضي الواقعة ضمن الأوقاف المندرسة، وفي أواخر الفترة العثمانية لحقت هذه الأوقاف دائرة المعارف الحكومية، تم استغلال مواردها في النظام التعليمي العثماني. وتم تسجيلها في دائرة الطابو منذ عام 1859 تحت اسم "أوقاف مندرسة". المصدر: أبو غزالة، هبة حسان أحمد. مرجع سابق.

لغوياً: مُندرِس (اسم): فاعل من إندَرَسَ. واندَرَسَ (فعل): اندرسَ يندرس، اندراسًا، فهو مُندرِس. اِنْدَرَسَ الرَّسْمُ أَوِ الأَثَرُ: اِنْمَحَتْ بَقاياهُ، عَفَتْ، اِنْدَرَسَتْ أَخْبارُهُ: اِنْطَمَسَتْ وَذَهَبَ ذِكْرُها، اندرس الخبرُ: انطمس وذهب ذكرُه.

الموقع الإلكتروني المعاني: https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D9%85%D9%86%D8%AF%D8%B1%D8%B3/?page=1.

4. نظام موظفي الأوقاف الإسلامية رقم (4) لسنة 1959م.
5. نظام تحصيل الإيجارات والمقاطعات الوقفية رقم 28 لسنة 1960م.
6. نظام التركات وأموال الأيتام المعدل رقم (39) لسنة 1961م.
7. قانون المالكين والمستأجرين للعقارات الوقفية قانون رقم (5) لسنة م1964.
8. قرار رقم (1) صادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين لسنة 1966م.
9. قانون رقم (26) لسنة 1966 قانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية.
10. قانون مؤقت رقم (73) لسنة 1966م قانون معدل لقانون الأوقاف والشؤون الإسلامية رقم 26 لسنة 1966.
11. نظام الأوقاف والشؤون الإسلامية رقم (142) لسنة 1966م.
12. قانون رقم (4) لسنة 1968م معدل لقانون الأوقاف والشؤون الإسلامية.
13. قانون مؤقت رقم (49) لسنة 1968م قانون معدل لقانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية.
14. قانون مؤقت رقم (53) لسنة 1968م(معدل لقانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم (26) لسنة 1966.
15. قانون رقم (5) لسنة 1969م معدل لقانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية.
16. قانون مؤقت رقم (32) لسنة 1970م قانون معدل لقانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم (26) لسنة 1966.
17. نظام رقم (81) لسنة 1970 معدل لنظام الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية.
18. قانون رقم (31) لسنة 1971 قانون معدل لقانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية.
19. قانون رقم (29) لسنة 1972 قانون معدل لقانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية.
20. قانون إعفاء الأوقاف الخيرية من الضرائب والرسوم رقم (36) لسنة 1973.
21. نظام علاوات وعاظ ومعلمي وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم (71) لسنة 1975.
22. قانون مؤقت رقم (11) لسنة 1975 (معدل لقانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم (26) لسنة 1966).
23. قانون رقم (5) لسنة 1977 مؤقت معدل لقانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية.
24. قانون رقم (17) لسنة 1985 قانون معدل لقانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية.
25. نظام رقم 11 لسنة 1988 معدل لنظام الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية.
26. نظام رقم 1 لسنة 1991 نظام معدل لنظام الأوقاف والشؤون الإسلامية.

قرار رقم (6) صادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين: إن خدمة موظفي الأوقاف في الضفة الغربية تحسب لهم اعتباراً من تاريخ التحاقهم مع الضفة الغربية بالمملكة.

قرار رقم (19) صادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين لسنة 1954: تقرر اعتبار قانون تحصيل إيجارات الوقف ومقاطعاته العثماني المشار اليه ما زال ساري المفعول في المملكة.

قانون الأوقاف الخيرية - مرور الزمن رقم (57) لسنة 1959: عرف الوقف الخيري: كل وقف أنشئ، أو جرى التعامل على صرف ريعه أو تعود منفعته على عموم الناس، أو على قسم منهم مما يدخل تحت الامور التالية:

1. نشر الدين واقامة الشعائر والعبادات الدينية.
2. إسعاف الفقراء.
3. نشر العلم والمعارف.
4. أية وجوه أخرى تعود بالنفع أو الخير على المجتمع الإنساني مما لا يدخل ضمن الأمور السابقة. ويشمل ذلك المساجد والمعابد والمدارس والمستشفيات والملاجئ والمقابر، وأي عقار وقف عليها ولا يشمل أي وقف أنشئ لمصلحة الواقف أو ذريته، مما يطلق عليه اسم (الوقف الذري أو الوقف الأهلي) إلا إذا آل هذا الوقف لجهة خيرية.

ولا يجري مرور الزمن في دعاوى الوقف الخيري.

نظام موظفي الأوقاف الإسلامية رقم (4) لسنة 1959: يعين موظفو الأوقاف حسب الموازنة الخاصة التي تقرر لهذه الغاية ويجري تعيينهم وترفيعهم وإنهاء خدماتهم وسائر ما يتعلق بهم من الشؤون بمقتضى المدنيين لموظفي الحكومة المعمول به على أن يمارس رئيس المجلس الأعلى للأوقاف صلاحيات الوزير، والمدير العام للأوقاف صلاحيات وكيل الوزارة، والمجلس الأعلى للأوقاف صلاحيات لجنتي انتقاء وترفيع الموظفين - للأغراض المقصودة في النظام المذكور.

نظام التركات وأموال الأيتام المعدل رقم (39) لسنة 1961: تعديل المادة (34) "تأخير المدين عن دفع أقساط الإدانة ": إذا لم يفِ المال المرهون بالدين أو تعذر التنفيذ فيه، أو زال ملك المديون عنه بأية طريقة، تنفذ هذه الحجة في أموال المديون الأخرى منقول أو غير منقولة ولو آلت إلى الورثة بطريق الإرث.

ناقش نظام تحصيل الإيجارات والمقاطعات الوقفية رقم 28 لسنة 1960 ما يتعلق بآلية تحصيل المستحقات على الأملاك الوقفية.

قانون المالكين والمستأجرين للعقارات الوقفية قانون رقم (5) لسنة 1964: إذا قل بدل الإيجار المتفق عليه بين المستأجر والمستأجر الفرعي عن أجر المثل لا تكون دائرة الأوقاف الإسلامية ملزمة بقبول البدل المذكور، ويحق للدائرة المذكورة في هذه الحالة استيفاء أجر المثل عن العقار الموقوف الذي يستمر المستأجر الفرعي بإشغاله بعد تاريخ انتهاء العقد بين المستأجرين والدائرة المذكورة. وإيفاءً لهذه الغاية يقدر أجر المثل بقيمته كما هي بتاريخ عقد الإجارة بين المستأجر والمستأجر الفرعي. ولكن القانون حصر الأرض الوقفية لإقامة منشآت عليها فقط، وليس كل الأملاك الوقفية.

قرار رقم (1) صادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين: تستوفي من المالكين ومن المستأجرين في المناطق البلدية ضريبة سنوية تعرف بضريبة المعارف على ألا يزيد مقدارها على 3% من بدل الإيجار الصافي. تعفى كافة معاملات ودعاوى أملاك الأوقاف الاسلامية الخيرية والأوقاف الخيرية للطوائف المسيحية المعترف بها رسمياً والمربوطة بحجة وقفية من الضرائب والرسوم والطوابع على اختلاف أنواعها.

قانون إعفاء الأوقاف الخيرية من الضرائب والرسوم رقم (36) لسنة 1973: تعفى كافة معاملات ودعاوى الأوقاف الخيرية من الرسوم والطوابع على اختلاف أنواعها، وتعفى كافة أملاك الأوقاف الخيرية المستغلة مباشرة من قبل الهيئة التي تتولى إدارتها من الضرائب والرسوم والطوابع على اختلاف أنواعها. ويشترط في ذلك ألا يشمل هذا الإعفاء أملاك الأوقاف الخيرية إذا كانت مستغله من قبل أشخاص آخرين، وفي هذه الحالة يحقق الضريبة على المستغلين وتستوفى منهم.

القانون رقم (26) لسنة 1966 وتعديلاته (تم تعديل القانون 12 مرة): بموجب هذا القانون، فإن لوزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية شخصية معنوية، واستقلال مالي وإداري. وتمارس الصلاحيات المنصوص عليها في هذا القانون، وفي أية أنظمة أو تعليمات تصدر بمقتضاه. ويحق لها رغم أي تشريع آخر أن تنيب عنها في الإجراءات القضائية وفي المرافعات لدى محاكم الصلح ومأموري التسوية أحد موظفيها).

وحدد القانون أهداف وزارة الأوقاف بما يأتي:

1. المحافظة على المساجد وأموال الأوقاف وصيانتها وادارة شؤونها.
2. العناية بتطوير المسجد ليؤدي رسالته في مجالات التربية الإسلامية.
3. إذكاء روح التضحية والجهاد والثبات في الأمة وتقوية الروح المعنوية من خلال المعاني الإسلامية وتوجيهات العقيدة.
4. تنمية الأخلاق الإسلامية، وتمكينها في حياة المسلمين العامة والخاصة.
5. دعم النشاط الإسلامي العام والتعليم الديني، وإنشاء المعاهد الدينية ومدارس تحفيظ القرآن.
6. نشر الثقافة الإسلامية، والمحافظة على التراث الإسلامي، وتنمية الوعي الديني وشد المسلم إلى عقيدته.

وترتبط وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية بالوزير ويدير شؤونها: مجلس الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، ووكيل الوزارة، وجهاز تنفيذي. أما بالنسبة لتركيبة مجلس الأوقاف، فقد حدد القانون ما يأتي:

أ. يتألف المجلس من الوزير رئيساً ومن وكيل الوزارة وممثل عن كل من: وزارة الداخلية، والتربية والتعليم، والأشغال العامة، والإعلام. يعينه الوزير على ألا تقل درجته عن الأولى (أ) ويكون بمرتبة وكيل أو مدير في وزارته وخمسة أعضاء يتم اختيارهم من المهتمين بالأوقاف والشؤون الإسلامية، ومدة العضوية في المجلس سنتان.

ب. يعين أعضاء المجلس غير الحكوميين المنصوص عليهم في الفقرة (أ) من هذه المادة بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من الوزير.

ج. يحدد التنظيم الإداري للوزارة بموجب أنظمة تصدر لهذا الغرض.

د. يعين الموظفون المذكورون بالفقرة (ج) وتعالج سائر شؤونهم بموجب الأنظمة السارية على موظفي الحكومة، ويجوز لمجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس وضع نظام خاص لهذه الغاية.

هـ. تؤلف لجنة من وكيل الوزارة رئيساً، وعضوية مدير الوعظ والارشاد والمدير المالي والمدير الإداري في الوزارة تكون لها صلاحيات لجنة انتقاء وتعيين الموظفين.

و. تطبق على جميع موظفي الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية أحكام قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959، أو أي قانون يحل محله. ويعتبر تاريخ بدء الخدمة للموظفين القائمين على العمل عند نفاذ هذا القانون مع تاريخ 1/5/1951، على أن تحسم عائدات التقاعد من رواتبهم وتدفع لصندوق الخزينة ليتولى دفع رواتب التقاعد والمكافآت إلى مستحقيها. ويستثنى من أحكام هذه المادة الموظفون الذين يتقاضون رواتبهم من المواد المفتوحة في موازنة الوزارة ويوضع نظام خاص لتنظيم شؤونهم.

ز. بالإضافة لمدة الخدمة المنصوص عليها في الفقرة (و) تحسب خدمة الموظف التابعة للتقاعد في وزارة أخرى خدمة مقبولة للتقاعد سواء وقعت خلال المدة المنصوص عنها أو سبقتها.

كما حدد القانون صلاحيات المجلس بما يأتي:

يمارس المجلس الصلاحيات التالية:

1. رسم السياسة العامة لأموال الأوقاف، وتحقيق الأهداف المنصوص عليها في هذا القانون.
2. وضع الخطط اللازمة لاستثمار أموال الأوقاف، وتحقيق الأهداف المنصوص عليها في هذا القانون.
3. وضع مشروع الموازنة في بداية كل سنة مالية ورفعها لمجلس الوزراء لإقرارها.
4. الإشراف على شؤون الحج ووضع التعليمات اللازمة لتنظيم نقل الحجاج واجراءات سلامتهم وراحتهم، وإسكانهم، وتحديد واستيفاء بدل الخدمات المباشرة التي تقدمها الوزارة للحجاج.
5. تنظيم شؤون الوعظ والإرشاد.
6. تأسيس وادارة الكليات والمعاهد والمدارس الشرعية ودور الأيتام الإسلامية المهنية والأكاديمية بموافقة الجهات المعنية وفقا للقوانين والأنظمة وتحديد رسوم الدراسة فيها وشروط الإعفاء منها.
7. تنسيب الأنظمة ووضع التعليمات اللازمة لتعيين الهيئة التدريسية والأجهزة الفنية والإدارية للكليات والمعاهد والمدارس ودور الأيتام وتنظيم سائر شؤونها الإدارية والمالية.
8. أ. استبدال العقارات الوقفية وترتيب الحكر عليها، وذلك عند وجود المسوغ الشرعي بإذن المحكمة الشرعية التي يقع العقار في منطقتها في الحالين.

   ب. الموافقة على الإجازات التي تزيد مدتها على ثلاث سنوات، وإقرار إنشاء الأبنية على الأراضي الوقفية.

   ج. إحالة العطاءات والمقاولات وفقاً للتعليمات التي يضعها المجلس.
9. الموافقة على إقامة الدعاوى والتوكيل فيها وإجراء التحكيم والمصالحات في المنازعات وإسقاطها.
10. عقد القروض المالية اللاربوية المتعلقة بمشاريع الأوقاف بموافقة رئيس الوزراء، وتعيين المصارف والشركات المالية اللاربوية التي تحفظ فيها أموال الأوقاف.
11. إقرار دفع المبالغ التي تزيد على خمسمائة دينار، وصرف الإكراميات المساعدات غير المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها إذا زادت قيمتها على مائة دينار. وتصرف بقرار من الوزير إذا قلت عن ذلك.
12. يجتمع المجلس بدعوة خطية من رئيسه ويكون اجتماعه قانونياً بحضور أكثرية أعضائه المطلقة، وتصدر قراراته بالإجماع أو بأكثرية الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي أيده رئيس الجلسة.
13. للمجلس أن يفوض الوزير أياً من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون.

وللتشجيع على الوقف وأهميته فبموجب المادة (8) من القانون (26) لسنة 1966 وتعديلاته تُعفى جميع معاملات ودعاوى وأملاك الوقف من الضرائب والرسوم والطوابع على اختلاف أنواعها، ويستثنى من هذا الإعفاء كل من الضرائب التي تتحقق على الأبنية الوقفية التي ينشئها الغير على أراضي الوقف المؤجرة لهم، وتستوفى هذه الضرائب منهم خلال فترة سريان الإجارة، والضرائب المتحققة على العقارات التي يوقفها الغير وقفاً خيرياً، وتستوفى هذه الضرائب منهم خلال فترة استغلالهم لتلك العقارات. ويؤسس تحت مراقبة المجلس صندوق مركزي لجميع واردات الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، تدفع منه النفقات المصرح بها بموجب الميزانية السنوية.

إضافة إلى ما سبق فقد صدرت عدة قوانين ذات علاقة بأراضي الدولة؛ فبموجب قانون تحويل الأراضي من نوع الميري إلى ملك رقم (41) لسنة 1953 يجوز لصاحب أية أرض أميرية يرغب في تحويلها من ميري إلى ملك بقصد وقفها على جهة خيرية، وأن يطالب مجلس الوزراء إصدار قرار بتمليكه هذه الأرض تمليكاً صحيحاً.

4.2.2. حقبة الاحتلال الإسرائيلي:

صدر الأمر العسكري رقم 327 بشأن صيانة حرمة الأماكن المقدسة سنة 1969، وبموجبه تكون الأماكن المقدسة مصانة من انتهاك حرمتها وكل مس آخر، ومن أي أمر قد يمس بحرية وصول أبناء الديانات إلى الأماكن المقدسة لديهم أو المس بمشاعرهم تجاه تلك الأماكن. وفرض الأمر العقوبات الآتية: كل من ينتهك حرمة مكان مقدس أو يمس به بأي شكل آخر، يعاقب بالسجن لمدة سبع سنوات، وكل من يقوم بأمر قد يمس بحرية وصول أبناء الديانات إلى الأماكن المقدسة لديهم أو بمشاعرهم تجاه تلك الأماكن، يعاقب بالسجن لمدة خمس سنوات. وكل من يخالف قواعد السلوك التي حددتها السلطة المختصة أو لا ينصاع لأمر قانوني صادر عن حارس، يعاقب بالسجن لمدة سنتين.

وقد استغلت إسرائيل قوانين الانتداب في الاعتداء على الممتلكات الوقفية. ولكن لا يوجد توثيق دقيق لهذه الاعتداءات لأسباب عديدة منها: الوضع القانوني غير المنظم والموثق بشكل كامل وسليم للأراضي، وضعف البنية الإدارية للأوقاف بعد الاحتلال، وعدم امتلاك الآليات القانونية الكافية لحصر وحماية الممتلكات الوقفية. ومن أول اعتداءات الاحتلال على الوقف بعد حرب 1967، هدم حارة المغاربة التاريخية في مدينة القدس القديمة، وطرد سكانها منها، وذلك بقصد إيجاد فناء واسع للمصلين اليهود أمام الحائط الغربي للحرم القدسي الشريف (حائط البراق) مستغلة المرسوم سابق الذكر. وبذلك تم إزالة وقف قديم ومهم جدا في المدينة المقدسة، سواء من الناحية التاريخية أو الدينية أو المادية، إذ أزيلت خلال عملية الهدم مساجد وزوايا ودور سكن موقوفة [39]، وما زالت الاعتداءات الإسرائيلية مستمرة كما يبين الجدول (2).

جدول (2) الاعتداءات الإسرائيلية على الممتلكات الوقفية في الضفة الغربية

المحافظة	اسم المنطقة	المساحة بالدونم
أريحا	أرض الفشخة (تحول إلى منتجع سياحي)	10,479
	الخربة السمراء/النويعمة (مستوطنة نعمة)	55,000
بيت لحم	مسجد بلال بن رباح (قبة راحيل)، أرض البلوطة/ بيت إسكاريا، والبرك السليمانية/أرطاس، وواد حلوة/ العبيدية، وأبو انجيم/خلة القطن.	
الخليل	الحرم الإبراهيمي	6
	مسجد مشهد الأربعين	0.741
	حمام الخليل، وأرض الأربعين/ تل الرميدة، ومسجد زاوية الأشراف، وخان الخليل/الحسبة، مسجد الأقطاب، ودكاكين مسجد الأقطاب، ومسجد الكيال، ومقبرة الراس، وأرض أبو طوق/ دورا	
	أرض عروض فراح (مستوطنة الخارصينا)	40
	بئر دعمس	2.133
	بئر المحاور الشرقي (ضمت إلى مستوطنة كريات أربع)	1.282
	أرض النبي يونس (شق طريق التفافي)	6
القدس	الست بدرية/بيت صفافا (طريق لمستوطنة جيلو)	6
	دير الأسد/عناتا (طريق التفافي وبناء جدار الفصل العنصري)، وشكارة الجامع/ أبو ديس، ومقام الشيخ عبد السلام.	

رام الله	أرض أبو ليمون (أعلنتها إسرائيل منطقة خضراء)	84
	أرض وقبة النبي سيرا/ بيت سيرا (جدار الفصل العنصري)	19
	القطرواني/ عطارة (أعلنتها إسرائيل منطقة خضراء)	8.5
	السلامية وشيبان وقرطيس الشرقي/ البيرة، وأم الشيخ وأبو زيتون/ بيتونيا، وأرض الوقف أبو فروة/بي لقيا (جدار الفصل)	
سلـــــــــفيت	بور القيس (محطة كهرباء)	25.5
	مقام ذو الكفل (اعتداءات متكررة من المستوطنين)	0.4
	مقام ذو النون (اعتداءات متكررة من المستوطنين)	0.175
	دير القلعة/دير بلوط (مصادرة)	4
	القشاش/دير استيا (مصادرة)	22.3
	خلة الجامع/ حارس (طريق التفافي)، وخلة ياسين/حارس (مصادرة)، وحريقة المخماس/دير استيا، ومسجد حسن خضر/دير استيا، ومقام يوشع (مقبرة يهودية)	
طولكرم	الخلايل (مباني صناعية)	82.63
	أراضي الوقف/فرعون ودير الغصون وجبارة (جدار الفصل العنصري)	
قلـــــــقيلية	القطعة الشامية (جدار الفصل العنصري، وشارع التفافي)	5.5
	واد أبو اسكند/ خلة الأعمى (عزلها بجدار الفصل العنصري)	56.5
	أرض العابد والطويل/ عزون الشمالية	1.3
	خلة الجامع جبل محمد/ كفر قدوم (مستعمرة قدوميم)	6
	خلة القرنين/ جينصافوط (إحراق زيتون)	2.5
جنين	مراح الجامع/ الجلمة، والسدرة/فقوعة، والقصرية/زبوبا، والصيافير/العرقة، وكافة الأملاك الوقفية في برطعة وخربة عبد الله واليونس وظهر المالح وأم الريحان (جدار الفصل العنصري)	
نابلس	أرض سكة الحديد الحجازية/ الناقورة (طريق التفافي)، ومقام الشيخ غانم/كفر قليل (السيطرة على المقام)، ومقام النبي يوسف/بلاطة، وأرض المسعودية/برقا (مصادرة)، وأرض الوقف الأفجم/عقربا (موقع تدريب عسكري)	
مجموع المساحات المعتدى عليها من إسرائيل		**65,859**

المصدر: وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، الإدارة العامة للأملاك الوقفية. بيانات غير منشورة. وعمر، لؤي. مصدر سابق.

كما أصدرت إسرائيل قانون أملاك الغائبين لعام 1950 والذي سمح باستغلال أملاك الغائبين واستملاكها على أنها أراض مهجورة آلت ملكيتها إلى (الدولة) بالتقادم، وأمرت إسرائيل بسريانه على أملاك الوقف الإسلامي، بادعاء أن المجلس الإسلامي الأعلى الذي كان يتولى هذه الأوقاف أصبح غائبا.

أما الأملاك الوقفية التي نجت من هذا القانون، كونها لم تكن تخضع لسلطة المجلس الإسلامي الأعلى، وهي أوقاف المدن الفلسطينية التي بقيت فيها بقية باقية من الفلسطينيين، وهي في يافا وحيفا وعكا. وتم تعديل القانون سنة 1973 بهدف إضفاء "غطاء شرعي" على المصادرة. وجاء في القانون أنه "إذا قبل ساكن المبنى التعويض، فإن هذا يعني أن حقوق الملكية كافة قد صفيت، وأن الحكومة ستعترف بهذا الإجراء بوصفه تغييراًشرعياً للملكية، وينطبق هذا الأمر حتى في الحالات التي يتضح فيها أن ساكن المبنى لا يملك الملك المقصود[40].

40. نفس المرجع السابق.

وفي هذا الصدد يجدر الأخذ بعين الاعتبار أنه بالرغم من إصدار إسرائيل للقوانين التي تُمكنّها من مصادرة الأراضي والاستيلاء عليها، إلا أنها في ذات الوقت تضرب عرض الحائط بكل المواثيق والأعراف والقوانين الدولية، وأنها في كثير من الحالات تقوم بمصادرة الأراضي بالقوة العسكرية.

وقد هدفت الاعتداءات الإسرائيلية والسيطرة على الأوقاف الإسلامية إلى شق طرق التفافية، أو لإنشاء وتوسيع المستوطنات. وتُقدر إحدى الدراسات[41] حجم الأملاك الوقفية التي صادرتها إسرائيل بنحو 66 ألف دونم. منها على سبيل المثال: مسجد بلال بن رباح في بيت لحم، و40 دونم من أرض "عاروض فراح" وضمها إلى مستوطنة الخارصينا، و55 ألف دونم في الخربة السمراء أُقيمت عليها مستعمرة "نعمة". وتسيطر إسرائيل بهذه الاعتداءات على 68.3% من الأراضي الوقفية كما يوضح الجدول (2)؛ ويعني ذلك أن مساحة الأراضي الوقفية المتبقية التي تستطيع الإدارة العامة للأملاك الوقفية التصرف بها تبلغ نحو 30 ألف دونم فقط. ويجدر الأخذ بعين الاعتبار هنا أيضاً بأن هذه الاعتداءات - بحسب الإدارة العامة للأملاك الوقفية- هي ضئيلة جداً مقارنة مع حقيقة الاعتداءات، والتي ستتبين لاحقاً أيضاً مع انتهاء مشروع التسوية.

إن الوقف الإسلامي كان من الممكن أن يشكل قوة داعمة وسلطة موازية لسلطة "الكيان الإسرائيلي"، لو أن إسرائيل لم تنتبه إلى أهمية هذه القوة، وتعمل على تحييد فعاليتها من خلال وضع يدها على هذه الأملاك ومصادرتها. وتختلف التقديرات في تحديد حجم الأوقاف ومساحتها: فهناك تقدير بأنها 17% من مساحة فلسطين الكلية أي 1.68 مليون دونم، وترى بعض المصادر إن مساحة الوقف الصحيح تشكل في المدن 100 ألف دونم، وتشير تقديرات أخرى أن مساحة أراضي الوقف كانت 1.08 مليون دونم في بداية القرن العشرين، أو خلال فترة الانتداب البريطاني، وأن نصف هذه المساحة كان في مناطق48[42].

5.2.2. عهد السلطة الفلسطينية

أصدرت السلطة الفلسطينية التشريعات الآتية ذات العلاقة بالأوقاف:

1. قرار مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2004 بشأن مقام النبي موسى.
2. قرار مجلس الوزراء رقم (61) لسنة 2004م بإزالة تعديات الهيئات المحلية على الاملاك الوقفية.
3. قرار مجلس الوزراء رقم (68) لسنة 2004م بإشراف وزارة المالية على استئجار الأملاك الوقفية للوزارات والمؤسسات الحكومية.
4. قرار مجلس الوزراء رقم (6) لعام 2013م بتشكيل لجنة عطاءات خاصة لاستثمار الأملاك الوقفية.
5. قرار بقانون رقم (22) لسنة 2018 بشأن المحافظة على أراضي وأملاك الدولة.
6. قرار بقانون رقم (2) لسنة 2023م بشأن تعديل قانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم (26) لسنة 1966م.

فقد تضمن قرار مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2004 وضع مقام النبي موسى تحت الإشراف المشترك لوزارة الأوقاف والشؤون الدينية ووزارة السياحة والآثار، وتكليف لجنة مشتركة للعمل على توفير التمويل اللازم لترميم المقام في الحدود الدنيا لتحويله إلى مركز جذب سياحي وديني.

أما قرار مجلس الوزراء رقم (61) لسنة 2004م فقد حاول وقف التعديات على الأملاك الوقفية؛ حيث أكد بأن على وزير الحكم المحلي العمل على إزالة التعديات الواقعة على الأملاك الوقفية من قبل الهيئات المحلية، وإبلاغ مجالسها بعدم منح رخص بناء أو تقديم أية خدمات بلدية للأراضي الوقفية المعتدى عليها.

41. نفس المرجع السابق.

42. دغش، خالد: الاستيلاء على الوقف الإسلامي سحب القاعدة الاقتصادية من تحت أقدامنا. الموقع الإلكتروني: https://www.arab48.com.

كما أن قرار مجلس الوزراء رقم (68) لسنة 2004م فقد حاول إلزام المؤسسات الحكومية والوزارات بدفع إيجارات العقارات الوقفية؛ حيث أوجب على وزارة المالية أن تتولى الإشراف على توقيع عقود استئجار الأملاك الوقفية بين وزارة الأوقاف والشؤون الدينية والوزارات والمؤسسات الحكومية، والتعاون مع وزارة الأوقاف في تحصيل بدل الإيجارات السنوية لتلك الأملاك.

أما قرار مجلس الوزراء رقم (6) لعام 2013 فقد نص على تشكيل لجنة عطاءات خاصة لاستثمار الأملاك الوقفية، برئاسة وزير الأوقاف والشؤون الدينية وعضوية كل من:

1. رئيس وحدة الاستثمار والمشاريع في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية.
2. مدير عام الشؤون المالية في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية.
3. ممثل عن دائرة العطاءات المركزية في وزارة الأشغال العامة والإسكان.
4. مدير عام دائرة اللوازم العامة أو من يعين ليقوم بأعماله حال غيابه في وزارة المالية.

ونظراً لأهمية هذه اللجنة فإن الدراسة تقترح أن يضاف إلى هذه اللجنة أعضاء آخرين، مثل: ممثل عن وزارة الاقتصاد الوطني، وممثل عن هيئة تشجيع الاستثمار.

كما يتبين أن هناك عدد قليل من التشريعات الناظمة للأوقاف التي أصدرتها السلطة الفلسطينية (حيث يعتبر أحد أسبابها الرئيسية غياب المجلس التشريعي. بالرغم من كل المشكلات والثغرات الكبيرة في القوانين السابقة، كما أن عدم تطبيقها لا سيما قرارات مجلس الوزراء سالفة الذكر قد أدى إلى هدر كثير من الأملاك الوقفية وعدم وقف الاعتداءات عليها. وقد ساهمت الوزارة في إصدار تعديل لقانون رقم (26) لسنة 1966م، من خلال القرار بقانون رقم (2) لسنة 2023، والذي أضاف بعض الأمور المتعلقة بالأملاك الوقفية، وهي:

مادة (6)

1. تتولى الوزارة جباية الرسوم والأحكار والأعشار الخاصة بالأوقاف الإسلامية.
2. تستوفي الوزارة بدل رسوم أحكار ومقاطعة عن الأوقاف الخيرية بنسبة (0.0025) من المنفعة سنويًا وفق تخمين يصدر عن الوزارة لهذه الغاية.

مادة (8)

1. تعفى من الضرائب والرسوم والطوابع على اختلاف أنواعها كل من الآتي:
   أ. الأملاك الوقفية.
   ب. المعاملات الخاصة أو المتعلقة بالأوقاف والشؤون الدينية.
   ج. الدعاوى التي تقيمها الوزارة على الغير.
2. يستثنى من أحكام الفقرة (1) من هذه المادة، كل من الآتي:

أ. الأبنية الوقفية التي ينشئها الغير على أراضي الوقف إذا أُجّرت، وتستوفى منهم خلال مدة سريان الإجارة.
ب. العقارات الوقفية المؤجرة للغير، وتستوفى من المستأجرين مباشرة.
ج. العقارات التي يوقفها المحسنون وقفًا خيريًا، والمشترط استغلالها أو الانتفاع بها من قبلهم لمدة محددة، وتستوفى منهم خلال مدة استغلالهم لتلك العقارات.

المادة (9)

يكون للحجج الوقفية الصادرة عن المحاكم الشرعية حجية الأحكام القضائية، سواء أكانت تتعلق بأموال منقولة أو غير منقولة ولا يسري عليها التقادم، وتلتزم دوائر تسجيل الأراضي بتسجيل الحجج الوقفية المقدمة إليها.
تبقى التشريعات المعدلة للقانون الأصلي الصادرة حتى تاريخ 01/04/1985م، نافذة لحين تعديلها أو إلغائها.
بموجب المادة (15) يصدر مجلس الوزراء الأنظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القرار بقانون.

3.2. بيئة النزاهة في الإدارة العامة للأملاك الوقفية

هناك بعض مؤشرات النزاهة المهمة الواجب الالتزام بها، أهمها:

1.3.2. مدى استقلالية إدارة الأوقاف الإسلامية

لجأ المشرع الفلسطيني إلى تأسيس المؤسسات العامة[43] ؛ وذلك من منطلق تطبيق اللامركزية، إذ تقوم هذه المؤسسات على إدارة مرفق عام يعمل على تقديم خدمات أو تتولى اختصاصات في مجالات متعددة، اجتماعية، واقتصادية، وصحية وتعليمية، وفنية وغيرها. ويعود تأسيس المؤسسات العامة إلى العديد من العوامل والاعتبارات الفنية، التي تتمثل في تحرر هذه المرافق أو المؤسسات من تعقيدات المركزية والروتين الحكومي، وتمكين الكفاءات الفنية وأهل الخبرة من إدارة هذه المرافق. ولذلك، تعد مؤسسة عامة تمثل جزءا من الجهاز الإداري للدولة، ولكنها تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وبقدر من الحرية والاستقلال المالي والإداري عن الأجهزة الإدارية المركزية الخاضعة لها. وعلى أرض الواقع هناك العشرات من المؤسسات العامة في فلسطين.

ونظرا لأهمية المؤسسات العامة وللدور الذي تقوم به، فإن إنشاءها يتم بموجب قانون (يقره المجلس التشريعي). ولا يجوز للسلطة التنفيذية إنشاء مؤسسات عامة إلا بمقتضى قانون وفق أحكام القانون الأساسي المعدل. حيث يجب أن تحدد أهداف المؤسسات العامة بدقة، وبشكل يساعد على تقييم أدائها، وتحديد آليات المساءلة فيها وشروط ومواصفات المسؤولين عنها.

أما فيما يتعلق بإدارة الأملاك الوقفية فهي إدارة عامة في وزارة الأوقاف، ولكن بالمقارنة مع العديد من الدول الإسلامية (مثل: الأمانة العامة للوقف في الكويت في العام 1993، ومؤسسة الأوقاف وشؤون القصّر في دبي في العام 2004، والهيئة العامة للأوقاف في السعودية في العام 2016) فقد تم فصل إدارة الأوقاف (أن تصبح مؤسسة عامة) عن وزارة الأوقاف، من منطلق أنها يجب أن تدار بعقلية المؤسسة الاستثمارية التنموية، ويختلف وضعها عن باقي دوائر وزارة الأوقاف، وأن الأصل في الوقف أن يكون منتجاً ويُدر ريعاً دورياً وقابلاً للزيادة والنمو بإجماع الفقهاء. وأحد المقترحات لدعم الأملاك الوقفية بأن يتم تحويلها إلى مؤسسة عامة [44]. وهناك اقتراح آخر بأن يتم تشكيل مجلس لإدارة الأملاك الوقفية، يضم ممثلين عن القطاع الخاص.

2.3.2. دليل إجراءات العمل

تعتبر أدلة إجراءات العمل أحد أهم إجراءات العمل المؤسسي، حيث تضمن تقديم الخدمة على قاعدة المساواة بين المواطنين وبطريقة مهنية وبعيداً عن الارتجالية والمزاجية التي قد تفتح المجال لشبهات الفساد مثل قبول الواسطة والمحسوبية وطلب الرشاوى وقبولها. كما تعتبر أدلة العمل المرشد للموظفين سواءً الحاليين أو الجدد، حيث تمأسس العمل تجاه زملائهم، وتجاه المواطنين وكافة الأطراف الأخرى.

43. بحسب القانون الإداري تعرِّف المؤسسة العامة بأنها مرفق عام مُنح الشخصية المعنوية، أو هي إدارة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، تتولى إدارة مرفق عام أو عدة مرافق عامة متخصصة ضمن حدود دائرة إقليمية معينة. أي أنها شخص من أشخاص القانون العام المكلفة بمزاولة نشاط معن بقدر من الاستقلال ولكن ضمن القانون. المصدر: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة الفلسطينية المفهوم والممارسة. سلسلة التقارير (76). رام الله - فلسطين.

44. الصلاحات، سامي محمد. مرجع سابق.

تبين للدراسة أنه لا يوجد دليل إجراءات عمل للإدارة العامة للأملاك الوقفية. وإنما يتم العمل فيها شفاهةً وبموجب العرف، ويتعرف الموظف الجديد على الإجراءات من خلال الموظف القديم، مما يُعد مدخلاً لارتكاب شبهات الفساد مثل إساءة استعمال السلطة والرشاوى وقبول الواسطة والمحسوبية والمحاباة. ولذلك لا بد من إعداد دليل إجراءات العمل، بحيث يشمل كل ما يتعلق بالخدمات المختلفة التي تقدمها الإدارة العامة للأملاك، وان يراعي قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة، وأن يتم تدريب الموظفين عليه سواءً الحاليين أو الجدد.

> نظراً لغياب أدلة إجراءات العمل في الإدارة العامة للأملاك الوقفية؛ فإن كثيراً من إجراءات العمل يتم بتناقل الخبرة شفاهةً من الموظف القديم إلى الموظف الجديد، مما يفسح المجال للرأي الشخصي والاجتهاد؛ ويشكل ذلك مدخلاً لارتكاب شبهات الفساد؛ يمكن أن ينجم عنه ارتكاب العديد من جرائم الفساد مثل إساءة استعمال السلطة والرشاوى وقبول الواسطة والمحسوبية والمحاباة. ولذلك لا بد من العمل على إعداد أدلة لإجراءات العمل تعالج كل ما يتعلق بالأوقاف من النواحي المختلفة. وأن يتم تدريب الموظفين عليه سواءً الحاليين أو الجدد.

جدير بالذكر هنا أنه بعد إصدار المسودة الأولى من هذه الدراسة وضحت الوزارة أنها قد قطعت شوطاً مهماً في إعداد دليل إجراءات العمل، ووضعت خطة استراتيجية للتطوير، إضافة إلى أنها قد نظمت عدة دورات تدريبية لموظفي الإدارة العامة للأملاك في موضوع التخمين. كما أن القرارات التي تصدر في موضوع الأملاك تتم من خلال لجنة، وليس بقرار موظف بمفرده، ويحق للجنة الاستعانة بخبراء للمساحة أو المخمنين ومن تراه مناسبًا لمساعدتها على القرار المتعلق بالأملاك الوقفية.

3.3.2. مجلس الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية

يتطلب وضع المؤسسة العامة أن يوجد مجلس إدارة[45] فعال للمؤسسة العامة يوفر لها إدارة جماعية، ويمنع التفرد في اتخاذ القرارات، وخاصة إذا كانت صلاحيات مجلس الإدارة واضحة ومحددة في القانون أو التشريع الناظم لعملها. وبالتالي، فإن وجود هذا المجلس يفترض أن يقلل من فرص الفساد المحتملة في إدارة الوزارة. وحتى يكون هذا المجلس فعالاً فإنه يجدر أن يحدد القانون آلية تشكيل المجلس وصلاحياته، وآلية اجتماعاته وغيرها.

وقد نص على تشكيل مجلس الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية المادة (5) من القانون رقم (26) لسنة 1966، ويتألف المجلس من الوزير رئيساً ومن وكيل الوزارة وممثل عن كل من وزارة الداخلية والتربية والتعليم والأشغال العامة والإعلام يعينه الوزير على ألا تقل درجته عن الأولى (أ) ويكون بمرتبة وكيل أو مدير في وزارته، وخمسة أعضاء يتم اختيارهم من المهتمين بالأوقاف والشؤون الإسلامية. ومدة العضوية في المجلس سنتان. ويعين أعضاء المجلس غير الحكوميين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من الوزير.

45. يوجد لغالبية المؤسسات العامة الفلسطينية مجالس إدارة تتولى الصلاحيات المتعلقة بإدارة كل من هذه المؤسسات، ولكن بمسميات مختلفة، فمثلاً: مجلس المفوضين في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ومجلس الأمناء في هيئة الإذاعة والتلفزيون، ومجلس الإدارة في كل من سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال.

وجدير بالذكر أن من الناحية العملية لا يوجد مجلس لصعوبة تشكيله؛ ويعود ذلك إلى الوضع الخاص لمدينة القدس، حيث إنه تتم إدارة الأوقاف فيها من قبل الأردن، وعملياً فقد تم الاستعاضة عن مجلس الأوقاف بقيام الوزارة بتشكيل لجنتي "بدل المثل" و"لجنة تأجير واستثمار الأملاك الوقفية" كما سيأتي تفصيلهما لاحقاً. ويبدو أن تشكيل هاتين اللجنتين لم يكن بديلاً عن تشكيل المجلس؛ فقد انتقد تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية عدم تشكيل مجلس الأوقاف والشؤون الدينية، وأن ذلك يُعد خلافاً لقانون الأوقاف والشؤون الإسلامية رقم (26) لعام 1966 وتعديلاته. وأوصى التقرير بتشكيل المجلس.

وهنالك كثير من الملاحظات والانتقادات فيما يتعلق بما ورد في القانون (26) لسنة 1966 بتشكيل مجلس الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، يمكن إيجازها بما يلي:

1. تشكل تركيبة المجلس حالة من التناقض والتعارض وتداخل الصلاحيات، وحالات من تضارب المصالح، إذ أن وزير الأوقاف هو رئيس المجلس؛ أي أنه سيحدد السياسات ويتخذ القرارات، ومن ثم هو من سيقوم بتنفيذها. ويشكل ذلك خرقاً لمبدأ المساءلة؛ إذ من المفروض أن الوزير هو المسؤول أمام المجلس عن تنفيذ ما يقرره المجلس، وفي حال كونه هو رئيس المجلس فإن المجلس يفقد عنصر المساءلة والتقويم للوزير.

2. نظراً للطبيعة الاقتصادية للأوقاف والدور التنموي المفروض أن تقوم به؛ فإنه من الأجدر أن يكون في عضوية المجلس ممثلاً عن وزارة الاقتصاد الوطني، وهيئة تشجيع الاستثمار وسلطة النقد، حتى يتمكن المجلس من صياغة سياسات استثمارية للأوقاف، وتفعيل دورها التنموي.

3. لا يعقد المجلس أي اجتماعات.

4. حددت المادة (6) /12/ب من القانون رقم (26) لسنة 1966 أن المجلس يجتمع بدعوة خطية من رئيسه ويكون اجتماعه قانونياً بحضور أكثرية أعضائه المطلقة، وتصدر قراراته بالإجماع أو بأكثرية الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي أيده رئيس الجلسة.

   وتكمن المشكلة في حصر دعوة المجلس برئيسه فقط في هيمنة رئيس المجلس على المجلس؛ وإنما من المفروض أن يكون هنالك مجال لدعوة المجلس من قبل ثلث الأعضاء مثلاً لمناقشة أمر ما، وفي ذلك تقليل من هيمنة رئيسه، كما أن هذا النص لم يشر إلى الحد الأدنى من عدد الاجتماعات سنوياً، ولم يشر أيضاً إلى أرشفة هذه الاجتماعات، ولم يحدد إن كان هناك اجتماعات عادية وغير عادية.

5. نصت المادة 6/12 على: "إقرار دفع المبالغ التي تزيد على خمسمائة دينار وصرف الإكراميات والمساعدات غير المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها إذا زادت قيمتها على مائة دينار. وتصرف بقرار من الوزير إذا قلت عن ذلك". ويُعد هذا النص خرقاً لمبدأ النزاهة؛ فكيف للمجلس أن يقر دفع إكراميات ومكافآت خارج القانون والنظام. فإن كان لا بد من دفع هذه المبالغ، فيصار إلى تعديل القانون أو النظام ليشملها. وبالرغم من المخالفة الصريحة للقانون؛ إلا أن الوزارة لا ترى أن ذلك مخالفةً، وأن تطبيق النظام المالي يتيح للمجلس اتخاذ قرار بصرف المكافآت.

6. بموجب المادة (10) فإن على الوزارة أن تنظم سجلاتها طبقاً لمبادئ المحاسبة التجارية الحديثة، أو طبقاً للأصول المتبعة في وزارة المالية، وتكون سجلاتها وقيودها خاضعة للتدقيق من قبل مدقق حسابات خارجي يعتمده المجلس.

   وقد خالفت وزارة الأوقاف هذه المادة حيث إنه لم تعين مدقق حسابات خارجي. كما انتقد ذلك أيضاً ديوان الرقابة المالية والإدارية في تقريره العام 2014 [46]؛ الذي بين أن هناك ضعف في الضوابط المالية بالأملاك الوقفية، تمثل في سلامة إجراءات العمل في الصندوق، وعدم تعيين مدقق حسابات خارجي، وعدم الالتزام بمبدأ تخصيص الأمانات. وأبدى الديوان تحفظه على البيانات المالية، وأوصى بأن تقوم الوزارة بمعالجة أسباب التحفظ، وضرورة اعتماد موازنة مالية، وتعزيز الضوابط المالية لإدارة الأملاك الوقفية وفقاً للقوانين والأنظمة. وتبرر الوزارة عدم تعيين مدقق الحسابات لأنها تطبق النظام المالي للسلطة الفلسطينية، ويقوم الديوان بالرقابة عليها، ولذلك فلا داع لتعيين مدقق حسابات خارجي.

46. ديوان الرقابة المالية والإدارية: التقرير السنوي للعام 2014. رام الله - فلسطين.

7. لم يقم المجلس بالدور المنوط به من حيث إعداد الأنظمة اللازمة لسير العمل في الوزارة؛ لاعتمادها من مجلس الوزراء.
8. نصت المادة 6/2 على قيام المجلس بوضع الخطط اللازمة لاستثمار أموال الأوقاف وتحقيق الأهداف المنصوص عليها في هذا القانون؛ للمساهمة في تفعيل الدور التنموي للوقف. الأمر الذي لم يقم به المجلس أو لجنة تأجير واستثمار الأملاك الوقفية. وتُبرر الوزارة عدم القيام بذلك من منطلق الظروف المختلفة التي تعمل فيها الوزارة، وغياب التخطيط العام، كما أكد تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2019 أن هناك ضعف كفاءة الوزارة في الاستغلال الأمثل والاستفادة من الأملاك الوقفية نتيجة لعدم وضع خطة استثمارية للأملاك الوقفية، كما لا تقوم الوزارة بتصنيف الاستثمارات بشكل صحيح، حيث يتم الخلط بينها وبين الإيجارات في كشوف الوزارة وتقاريرها وبين المديريات.

وفي هذا الصدد تقترح الدراسة أن تقوم الإدارة العامة للأملاك الوقفية بالتواصل مع بيوت الخبرة أو الخبراء الاقتصاديين وتشجيعهم على إعداد خطة استثمارية للأملاك الوقفية طواعيةً. كما أنه يمكن الاستفادة من هيئة تشجيع الاستثمار في اقتراح مشاريع استثمارية تناسب الأملاك الوقفية، وفي حال وجود مشاريع ذات جدوى اقتصادية يمكن المشاركة مع البنوك في تنفيذها.

إضافة إلى الملاحظات السابقة، لقد حددت المادة (6) من القانون رقم (26) لسنة 1966 صلاحيات مجلس الأوقاف كما سبق ذكره. ولكن عدم قيام المجلس بدوره يشكل إحدى نقاط الضعف والتحديات الكبيرة، حيث أدى ذلك إلى استمرار عمل الوزارة دون وجود للسياسات العامة، أو خطة استثمارية للأوقاف، أو أنظمة تتعلق بسير العمل؛ مما يُشكل غياباً لنظم المساءلة، ويتيح المجال للاجتهادات الشخصية، ويُعد ذلك خللاً ومدخلاً لارتكاب شبهات الفساد.

إقرار الذمة المالية لمسؤولي وزارة الأوقاف

هنالك التزام بتقديم إقرار الذمة المالية بناء على طلب هيئة مكافحة الفساد من قبل كافة موظفي وزارة الأوقاف بمنصب مدير فأعلى. فبناءً على معلومات وحدة إقرارات الذمة المالية في هيئة مكافحة الفساد، فقد تم توزيع 1,574 إقراراً على موظفي وزارة الأوقاف في الفترة 1/4/2012، وحتى 21/9/2021. وقد التزم منهم 1,552 (بنسبة التزام 98.6%) موظفاً بتسليم إقرار الذمة المالية للهيئة.

5.3.2. نظام الهدايا

يُعد تقديم الهدايا أو قبولها من السنة النبوية ومن العادات والتقاليد، ولكن الهدايا في مجال العمل قد تأخذ أبعاداً أخرى، وقد يختلط مفهومها حينئذ بمفهوم الرشوة، وقد تؤثر سلباً على أداء الموظف تجاه من قدم له هذه الهدية؛ الأمر الذي تطلب صدور قرار من مجلس الوزراء بنظام الهدايا[47] ، وبدأ العمل به منذ نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 26/12/2019. وقد هدف هذا النظام (مادة 2) إلى: ضبط وتنظيم تلقي الهدايا، وتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاع العام، ومنع تضارب المصالح بين الجهات المختلفة. ويخضع لأحكامه الوزراء، والموظفون المدنيون والعسكريون، ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة، وموظفو المؤسسات العامة والمؤسسات والشركات التي تساهم فيها الحكومة، وجميع أقاربهم حتى الدرجة الأولى.

وبموجب النظام يُحظر على الخاضعين لأحكامه، قبول أي هدية تقدم لهم بحكم وظيفتهم أو عملهم. من أي جهة كانت، سواء بشكل مباشر أم غير مباشر، خلافاً لأحكام هذا النظام، ولا يجوز قبول الهدايا النقدية بأي حال من الأحوال.

وحددت المادة (5) الاستثناءات على حظر قبول الهدية وهي (شهادات التقدير، والدروع التذكارية، وبطاقات المعايدة والتهنئة، والمواد القابلة للتلف، مثل الطعام والزهور)، والهدية التي تقتضي قواعد المجاملة والبرتوكول قبولها من حكومة أجنبية أو جهة محلية أو أجنبية، والمقدرة قيمتها بمائة دينار أردني أو أقل، بما لا يخل أو يتعارض مع القيام بواجبات الوظيفة. ولا يجوز أن يزيد مجموع قيم الهدايا التي يتلقاها الخاضع لأحكام النظام من عدة مصادر على ألف دينار أردني خلال السنة الواحدة.

وبموجب النظام (مادة 6) يجب تشكيل لجنة لدى الجهات الخاضعة لأحكامه للنظر في الهدايا التي يتلقاها الخاضعون لأحكامه لاتخاذ التوصية المناسبة بشأنها، وتتكون اللجنة من ثلاثة موظفين على الأقل من موظفي الإدارات العليا، وتنعقد اجتماعات اللجنة وتتخذ توصياتها بالإجماع، وترفع اللجنة توصياتها إلى المسؤول لاتخاذ القرار المناسب بشأنها، خلال أسبوعين من تاريخ تبلغها بتلقي الخاضع لأحكام هذا النظام للهدية. ويتم تسجيل الهدية بموجب نموذج مرفق بالنظام.

> جدير بالذكر أنه بعد إعداد المسودة الأولى من الدراسة، فقد قامت وزارة الأوقاف بتشكيل لجنة للهدايا من موظفي الإدارة العليا، وقامت بالتعميم على كل المديريات.

6.3.2. نظام الإفصاح عن تضارب المصالح

يُعد الإعلان عن تضارب المصالح أبرز قيم النزاهة [48]، فقد نصت عليه المادة (80) من القانون الأساسي المعدل[49] بالنسبة للوزراء. وانسجاماً مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فقد اعتبر المشرع الفلسطيني عدم الإعلان عن تضارب المصالح جريمة يعاقب عليها قانون مكافحة الفساد[50]

47. فلسطين: قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2019م بنظام الهدايا. المنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية). العدد 162 بتاريخ 26/12/2019. رام الله فلسطين.

48. تُعرف النزاهة لغةً بأنها البعد عن السوء وترك الشبهات. وهي ترفُّع النفس وتباعدها عن كل قُبح ومعصية، فالنون والزاء والهاء تدل على البعد، يقال تنزهت عن كذا أي ابتعدت عنه ورفعت نفسي عنه تكرماً ورغبة عنه. المصدر: الغامدي، ماجد حميد. الموقع الإلكتروني لشبكة الألوكة:https://www.alukah.net/books/files/book_11502/bookfile/sloooonazah.pdf.

أما اصطلاحاً فتعرف النزاهة بأنها مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، والالتزام بالسلوك القويم بمبدأ تجنب تضارب المصالح، والاهتمام بالمصلحة العامة، وحرص الذين يتولون مناصب عامة عليا على الإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح" قد ينشأ بين مصالحهم الخاصّة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم، كأن يجمع الشخص بين الوظيفة الحكومية ومصالحه في القطاع الخاص، إذ قد يخلق ذلك تعارضاً (تضارباً) في المصالح في مجالات عديدة، مثل المناقصات أو العطاءات أو المواصفات أو الضرائب أو الرسوم الجمركية، مما يؤدي إلى احتمال حسم هذا التعارض، بما يتماشى مع مصالحه الخاصة على حساب المصلحة العامة. وتشمل هذه المجموعة من القيم، أيضاً، منع تلقي الموظف العام، أي مقابل مالي (الرشوة) من مصدر خارجي، للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامّة، أو يؤدي إلى هدر المال العام. المصدر: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد. رام الله - فلسطين. 2016.

49. القانون الأساسي المعدل. الوقائع الفلسطينية. الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز 2. مارس 2003.

50. قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005. الوقائع الفلسطينية. العدد السابع والثمانون. 26 حزيران/ يونيو 2010 م. رام الله - فلسطين.

رقم(1) لسنة 2005 وتعديلاته؛ إذ عرف تضارب المصالح[51] بأنه: الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار الموظف بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصياً أو أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، أو عندما يتأثر أداؤه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة، أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار. ويُعد أحد جرائم الفساد هو (عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية للممتنع عن إعلانها).

وجدير بالذكر أن هيئة مكافحة الفساد قد عملت على إعداد نظام الإفصاح عن تضارب المصالح[51] ، حيث يخضع لهذا النظام الوزراء ورؤساء الدوائر الحكومية، ورؤساء الأجهزة الأمنية، والخاضعين المشمولين في قانون خدمة قوى الأمن، ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والهيئات المحلية، وموظفي الهيئات والنقابات والجمعيات ومن في حكمهم، وموظفي المؤسسات العامة والمؤسسات والشركات التي تساهم فيها الحكومة. ويهدف هذا النظام إلى تحقيق الآتي:

1. منع تضارب المصالح.
2. ضبط وتحديد حالات تضارب المصالح، وكيفية التعامل معها.
3. ضمان القيام بالإفصاح عن أي استثمارات أو أموال أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح.
4. تحديد الآلية المتبعة للإفصاح عن تضارب المصالح من حيث المعلومات المتضمنة لعملية الإفصاح وفق النموذج.
5. تحديد آليات إزالة تضارب المصالح.
6. إخضاع الخاضع للمساءلة في حالة عدم قيامه بالإفصاح.

وبموجب النظام، فإنه يجب على الخاضعين لأحكامه الامتناع عن مزاولة أي أعمال أو القيام بأي نشاط من شأنه قيام التضارب المباشر أو غير المباشر، والتنحي فوراً عن المشاركة بأي صورة في إجراء أو قرار من شأنه أن يفضي إلى قيام حالة من حالات تضارب المصالح المباشر، والامتناع عن إفشاء أو استخدام أي معلومات تم الحصول عليها في سياق القيام بواجبات المنصب، وعدم الاشتراك في جمع التبرعات أو المساهمات العينية لأي جهة قبل الحصول على موافقات جهة العمل.

ويترتب على أي جهة تخضع للنظام تشكيل لجنة تضارب المصالح تتكون من 3 موظفين من الفئة العليا أو الأولى أو ما يوازيهم، وترفع توصياتها إلى المسؤول المختص خلال 14 يوماً من تاريخ إحالة النموذج إليها. وتتخذ اللجنة إحدى التوصيات الآتية: التنحي فوراً، في حال وجود حالة تضارب مصالح مباشر، أو إزالة حالة التضارب خلال 7 أيام من تاريخ صدور قرار المسؤول المختص، وعدم اتخاذ الخاضع لأي قرار أو إجراء يتعلق بالمهمة محل حالة تضارب المصالح خلال هذه الفترة، في حال وجود حالة تضارب مصالح غير مباشر، أو إبقاء الحال على ما هو عليه، في حالة عدم وجود تضارب مصالح. كما وضح النظام إجراءات الإفصاح، وأكد على سرية البيانات الواردة في النموذج، وعلى حماية أي مبلِّغ عن تضارب المصالح. وبين النظام أن مسؤولية الهيئة تتمثل بالبحث والاستدلال في البلاغات والشكاوى التي تردها بهذا الخصوص، ولها كل الصلاحيات في حالة عدم قيام الخاضع بإزالة حالة تضارب المصالح.

51. قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020 م بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح. الوقائع الفلسطينية. العدد 164. 27/2/2020. رام الله - فلسطين.

4.2. بيئة المساءلة في وزارة الأوقاف

هناك عدة تعريفات للمساءلة [52] ، التي تؤكد على قدرة أجهزة الدولة على محاسبة (مساءلة) الأشخاص الذين عهدت إليهم بالسلطات في حالة الإخلال بوظائفهم، أو محاسبة المسؤول في وحدة ما عن الأعمال التي يقوم بها الموظفون تحت مسؤوليته. وقد أصبح مصطلحي الشفافية والمساءلة يتردد بشكل كبير جداً في جميع المجالات مثل: الاقتصاد، والسياسة وغيرها، باعتبارهما الحل لكثير من المشكلات، مثل: التلاعب، والاحتيال، والفساد الإداري والمالي. وتعد آلية المساءلة إحدى أهم أدوات الرقابة في إطار مكافحة الفساد، فهي تعد معياراً ضابطاً للأداء الحكومي، وأداة تقويمية للعاملين في مؤسسات الدولة، سواءً من خلال محاسبتهم من قبل الجهات الرسمية، أو من قبل مؤسسات المجتمع المدني والرأي العام، وذلك للحد من المخالفات أو الخروقات والانحراف في عمل الحكومة التي قد تحيد عن مسارها الصحيح إذا ما ضعفت أشكال المحاسبة[53].

وهنالك العديد من المؤشرات المهمة التي يجب الالتزام بها من قبل وزارة الأوقاف لا سيما الإدارة العامة للأملاك الوقفية، لكي تحقق الالتزام بنظم المساءلة، ومن أهم هذه المؤشرات:

1.4.2. التقارير الدورية التي يجب إعدادها من قبل الإدارة العامة للأوقاف

لم يرد في القانون رقم (26) لسنة 1966 ما يشير إلى إلزام الإدارة العامة للأملاك الوقفية بإعداد تقارير دورية فيما يتعلق بنشاطها ومستوى الأداء فيها، واقتراح الحلول لمواجهة المعوقات والصعاب والتي تعترض سير أعمالها. كما تبين في الدراسة أنه لا يتم عملياً إعداد تقارير دورية؛ مما يشكل خرقاً لنظام المساءلة، حيث أن التقرير الدوري من شأنه أن يساعد على معرفة الإنجازات من جهة، كما يساعد على تقويم الأداء من جهة أخرى، واكتشاف أي انحرافات أو تجاوزات، وبالتالي يسهم في تعزيز التدابير الوقائية والحوكمة، ورغم ذلك تقوم الإدارة العامة للأملاك الوقفية بإعداد تقارير دورية سنوية حول عملها وإنجازاتها والمعيقات التي تواجهها. ولكن هذه التقارير غير منشورة على الموقع الإلكتروني للوزارة.

2.4.2. التقرير السنوي:

لم يرد في قانون رقم (26) لسنة 1966 ما يشير إلى إلزام وزارة الأوقاف بإعداد تقرير سنوي. ويشكل عدم نشر التقرير السنوي والتقارير الدورية فقدان لحق المواطن في الحصول على المعلومات، وكذلك يفقد مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الأخرى ذات العلاقة حقها في الدفاع عن قضايا المواطنين من جهة، وكذلك الحق في تصويب المسار بالنسبة لأداء وزارة الأوقاف. مما يشكل حماية للتجاوزات والأخطاء إن وجدت. وبالتالي، يفتح الباب أمام ارتكاب شبهات الفساد المختلفة.

52. يعود مصطلح المساءلة إلى لفظ الحساب، ويعني مضمون هذا اللفظ أن الشخص لا يعمل لنفسه فقط بل أنه مسؤول أمام الآخرين. أما اصطلاحاً فهي واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية (سواء أكانوا منتخبين أم معينين، وزراء أم موظفين ومن في حكمهم) في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة أو الوزارة، بشكل يتم فيه توضيح قراراتهم وتفسير سياساتهم، 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، وكذلك حق المواطنين العاديين في الاطلاع على هذه التقارير العامة، وعن أعمال الإدارات العامة، مثل مجلس النواب، ومجلس الوزراء، والوزارات والمؤسسات العامة الرسمية والمؤسسات غير الوزارية والمؤسسات الأهلية والشركات التي تدير أو تقدم خدمة عامة مثل الكهرباء والمياه والاتصالات. المصدر: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد. رام الله - فلسطين. 2016.

53. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد. رام الله - فلسطين. 2016.

3.4.2. نظام الرقابة والتدقيق الداخلي [54]

يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بتقييم نظام الرقابة الداخلي في الوزارات والمؤسسات العامة، بناءً على منهجية عربية ودولية خاصة المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الإنتوساي)، وقد اعتمد هذا الأسلوب على الأسئلة المباشرة والفحص والزيارات الميدانية لكافة الأقسام، والإدارات في المحافظات، حيث يتم إعطاء علامة لكل عنصر من عناصر النظام الداخلي، الذي يتفرع عنه مجموعة من المتغيرات.

وقد أظهرت نتائج تقييم نظام الرقابة الداخلي في وزارة الأوقاف من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية أنه قد طرأ تحسن في التقييم العام للنظام من 37% في العام 2006 إلى 42% في العام 2008، بالرغم من التحسن إلا انه بقي ضعيفاً، وارتفع إلى 61% في العام 2010 أصبح متوسطاً. إلا أن درجة الثقة بوحدة الرقابة الداخلية استمرت 10%.

وفي العام 2014 جاء تقييم النظام منخفضاً (لم يتم وضع نسب مئوية)، وكانت النتيجة كما يأتي: تقييم منخفض لكل من تخطيط سليم للأداء وبناء القدرات، ومتوسط لكل من وحدة الرقابة الداخلية، واستخدام الوسائل الآلية ومقومات الضبط الداخلي، وعالٍ للتنظيم الإداري. ومن الإيجابيات التي طرأت على نظام الرقابة الداخلية ما يأتي: تحديد المواصفات والمؤهلات والشروط الواجب توفرها لإشغال الوظائف، ووجود خطة سنوية واستراتيجية معتمدة لوحدة الرقابة الداخلية، وإشراك الوحدات والأقسام المختلفة في إعداد الموازنة، وإعداد تقارير إنجاز سنوية لتنفيذ الموازنة ونسبة الانحراف إن وجد. وأوصى التقرير بضرورة العمل على تفعيل قسم التخطيط ووحدة التدريب وبناء القدرات للقيام بواجباتها من إعداد الخطط السنوية ودراسة احتياجات موظفي الوزارة، وتوفير العدد الكافي من الموظفين لوحدة الرقابة الداخلية في الوزارة حتى تتمكن من القيام بعملها بفعالية وكفاءة ومتابعة تنفيذ توصياتها، وضرورة قيام وحدة الرقابة الداخلية بإعداد تقارير ربعية حول تنفيذ خطتها، وقيام الوحدة بإجراء الجرد المفاجئ والدوري للعهد المالية والموجودات داخل الوزارة والمديريات، وضرورة الفصل بين مهام المحاسب ومهام أمين الصندوق، وتوفير العدد الكافي من الموظفين في الدائرة المالية، والعمل على إعداد التقارير المالية الشهرية والربعية للدائرة المالية[55].

ويشكل ضعف نظام الرقابة الداخلي انحرافاً كبيراً عن الأساس الذي يجب أن تعمل به وزارة الأوقاف، وله تأثير سلبي مباشر على أداء الوزارة، وتداخل الصلاحيات والمسؤوليات، وضعف آلية اتخاذ القرار بها.

إزاء ذلك أكدت الوزارة على أن وحدة الرقابة الداخلية تقوم بدورها بشكل جيد، وأنها تُبدي ملاحظات للإدارات العامة ويتم الأخذ بهذه الملاحظات والالتزام بها من الناحية الفنية واللوجستية.

---

54. يعرف نظام الرقابة الداخلي بحسب ديوان الرقابة المالية والإدارية بأنه: مجموعة الإجراءات والسياسات الداخلية المتبعة، والتي تهدف إلى التأكد من صحة مختلف العمليات المالية والإدارية، والتأكد من دقة البيانات المالية، ومدى الاعتماد عليها، وحماية الأصول والموجودات، وزيادة الكفاءة الإنتاجية والالتزام بالقوانين والأنظمة، والسياسات المقررة. وتتكون عناصر نظام الرقابة الداخلي مما يلي:

1. هيكل تنظيمي سليم: يضمن وجود تسلسل سليم للاختصاصات، وتحديداً واضحاً للواجبات، وعدم التداخل والتعارض للمسؤوليات، بحيث يكون معتمداً من الجهات ذات الاختصاص.
2. توصيف دقيق للوظائف والبرامج التدريبية: وتحديد المواصفات والمؤهلات، ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وبرامج تدريبية مستمرة لكل المستويات، وتقييم البرامج التدريبية، ووجود أدلة إجراءات موثقة.
3. نظام محاسبي متكامل: يضمن وجود مجموعة متكاملة من الدفاتر والسجلات والمستندات، ودليل حسابات، ونظام دقيق للترميز، ومجموعة من التقارير المالية، وإعداد الموازنات وفق الأصول العلمية.
4. معدلات لتقييم الأداء وتقييم فعلي للأداء: تضمن وجود مؤشرات لتقييم الآداء لجميع المستويات، وأهدافاً واضحة وقابلة للقياس، وتقييماً فعلياً للأداء في ضوء المؤشرات.
5. وحدة رقابة داخلية سليمة: تضمن مراجعة قبل الصرف، ومراجعة بعد الصرف، ومراجعة إدارية.
6. استخدام الوسائل الآلية: ويضمن وجود الوسائل الآلية اليدوية، والحاسب الإلكتروني، والأنظمة المحوسبة.
7. تطوير الموارد البشرية: إخضاع الكادر لدورات داخلية وخارجية، والتدريب المباشر أثناء العمل.
8. الفصل في الواجبات: عدم قيام موظف واحد بعمليتين من حيث (الترخيص بالعملية، والتسجيل، والتنفيذ).

المصدر: السلطة الوطنية الفلسطينية. ديوان الرقابة الإدارية والمالية: التقرير ربع سنوي الأول لعام 2010 واقع نظام الرقابة الداخلي في الوزارات الفلسطينية (2006-2010). رام الله -فلسطين. 2010.

55. ديوان الرقابة الإدارية والمالية: التقرير ربع السنوي الثالث للعام 2014 نتائج تقييم نظام الرقابة الداخلية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان. رام الله -فلسطين.

4.4.2. الشكاوى والبلاغات ضد وزارة الأوقاف

هنالك العديد من الشكاوى والبلاغات المرفوعة لهيئة مكافحة الفساد ضد العاملين في الوزارة، كما يتضح في الجدول (3) فقد بلغ عددها 65 شكوى وبلاغ؛ مما يُعد مؤشراً على وجود نقاط ضعف وتحديات في آلية عملها، والتي قد تكون أدت بالفعل إلى شبهات فساد؛ حيث ما زال قسم من هذه الشكاوى قيد المتابعة في الإجراءات القانونية.

جدول (3): الشكاوى والبلاغات المقدمة ضد وزارة الأوقاف في الفترة 2012-2021

السنة	عدد الشكاوى والبلاغات الواردة	التكييف القانوني للشكوى	النتيجة
(5) 2021 حتى 21/9/2021	2	إساءة استعمال السلطة	
	1	عدم الاختصاص	
	1	الواسطة والمحسوبية	
	1	الاختلاس	
(5) 2020	3	إساءة استعمال السلطة	
	1	عدم الاختصاص	
	1	التهاون في القيام بواجبات الوظيفة	
(5) 2019	2	استثمار الوظيفة	قيد المتابعة
	1	إساءة استخدام السلطة	قيد المتابعة
	1	واسطة ومحسوبية	قيد المتابعة
	1	عدم اختصاص	رد لعدم الاختصاص
(6) 2018	2	عدم اختصاص	رد لعدم الاختصاص
	1	اختلاس	حفظ
	1	كسب غير مشروع	حفظ
	1	رشوة	حفظ
	1	واسطة ومحسوبية	حفظ
(12) 2017	5	عدم اختصاص	رد لعدم الاختصاص
	1	اختلاس	حفظ
	2	إساءة استخدام السلطة	حفظ
	2	استثمار الوظيفة	حفظ
	1	استثمار الوظيفة	قيد المتابعة
	1	واسطة ومحسوبية	حفظ
(11) 2016	5	عدم اختصاص	رد لعدم الاختصاص
	2	واسطة ومحسوبية	حفظ
	1	إساءة استخدام السلطة	حفظ
	2	استثمار الوظيفة	حفظ
	1	إساءة استخدام السلطة	قيد المتابعة

2015 (10)	8	عدم اختصاص	رد لعدم الاختصاص
	1	تهاون في أداء واجبات الوظيفة العمومية	حفظ
	1	واسطة ومحسوبية	حفظ
2014 (7)	5	عدم اختصاص	رد لعدم الاختصاص
	1	واسطة ومحسوبية	حفظ
	1	امتناع عن تنفيذ قرار قضائي	حفظ
2013 (4)	4	عدم اختصاص	رد لعدم الاختصاص

المصدر: هيئة مكافحة الفساد: بيانات غير منشورة. رام الله - فلسطين. 2021.

5.4.2.الامتثال لتقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية

بين تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2020 مدى التزام وزارة الأوقاف والشؤون الدينية بتنفيذ التوصيات المتعلقة بدائرة الأملاك الوقفية والإشراف عليها عن العام 2018؛ حيث تبين بأنه تم تنفيذ توصية واحدة فقط بنسبة 6%، وتنفيذ 6 توصيات بشكل جزئي بما نسبته 35%، ولم يتم تنفيذ باقي التوصيات بما نسبته 59%، وفقاً للتوضيح الآتي:

1. **التوصية التي تم تنفيذها** هي إيداع الشيكات برسم التحصيل في البنك أولاً بأول فور استلامها من المستأجرين، ومتابعة الشيكات المرتجعة وتحصيلها أولاً بأول. تم تنفيذ التوصية من خلال التفاهم مع البنك العربي على إيداع الشيكات برسم التحصيل على أن تكون بلا عمولة؛ من خلال استحداث برنامج إلكتروني داخلي مربوط بين الوزارة والمديريات لإدخال بيانات الشيكات عليه، وإرسال النسخة الأصلية للوزارة، لإيداعها في البنك واستلام وصل الإيداع.
2. **تم تنفيذ التوصيات التالية بشكل جزئي وهي:**

1. قيام الوزارة بالتوجيه المحاسبي الصحيح لحساباتها، وتسجيل كل بند من إيراداتها ونفقاتها وتصنيفها. التنفيذ جزئي حيث يكون التوجيه المحاسبي الخاطئ بناءً على الموظف المدخل لسوء الفهم في بنود الإيرادات، ويتم علاجها بقيود محاسبية مركزية في الوزارة، وتوجيه الموظف للبنود الصحيحة في حال اكتشاف الخطأ.
2. قيام الوزارة بالعمل على تحصيل الذمم المدينة المسجلة على المؤسسات الحكومية، وتنظيم عقود إيجار بالأملاك الوقفية (مدارس حكومية) المستغلة، وتجديد عقود الإيجار للأملاك الوقفية المنتهية والتي تقوم المؤسسات الحكومية باستغلالها. تم تنفيذ هذه التوصية جزئياً من خلال المتابعة على الإيجارات للجهات الحكومية بعضوية الأملاك الوقفية والدائرة المالية والشؤون القانونية والرقابة الداخلية، وذلك لحل كافة الإشكاليات العالقة بالأراضي أو العقارات الوقفية المؤجرة للجهات الحكومية.
3. ضرورة قيام الوزارة بمراجعة الفروق في سجلات الذمم المدينة للأعوام 2015 و2016 و2017 والبحث عن أسباب عدم تطابقها واختلافها. تم تنفيذ جزئي لهذه التوصية من خلال استحداث برنامج إلكتروني داخلي مربوط مع المديريات لأي تعديل على العقود والذمم والاستحقاقات، أو أي إدخال جديد للتحققات المالية أولاً بأول.
4. قيام الوزارة بتعزيز الإجراءات التي يتم من خلالها تحصيل وتسجيل الذمم المدينة المستحقة لها، وإثبات الذمم المدينة المتعلقة بأقساط بدل المفتاحية في السجلات. تم تنفيذ جزئي لهذه التوصية من خلال عمل المطالبات المالية للمتأخرات، كما يتم توجيه إخطارات عدلية عن الشيكات الراجعة عن طريق محامي وزارة الأوقاف.
5. ضرورة التنسيق مع الدوائر ذات الاختصاص في سلطة الأراضي لاستخراج شهادات وقيود التسجيل الجديدة، وذلك لتحديث بيانات الأراضي والأملاك الوقفية التي خضعت لأعمال التسوية

التي قامت بها هيئة تسوية الأراضي والمياه في سجلات الأملاك الوقفية، حيث أن مديريات الوزارة لا تقوم بتزويد الإدارة العامة للأملاك الوقفية بالبيانات الجديدة التي حصلت عليها للأراضي والعقارات الوقفية لإدخالها وتثبيتها على البرنامج الإلكتروني بشكل سليم، بحيث يوضح أرقام قطعها وأحواضها حسب أعمال الفرز والتسوية الجديدة. تنفيذ جزئي من خلال العمل بشكل متواصل وحسب مجريات العمل بتوثيق وتحديث البيانات وتثبيتها وتحديث البيانات وتثبيتها على البرنامج الإلكتروني أولاً بأول.

6. تحديد منهجية واضحة في الوزارة يتم من خلالها ملاحقة المتخلفين عن سداد المبالغ المستحقة للوزارة. يتم تنفيذ جزئي من خلال عمل المطالبات المالية للمتأخرات، كما يتم توجيه إخطارات عدلية عن الشيكات الراجعة عن طريق المحامين التابعين لوزارة الأوقاف.

3. **لم يتم تنفيذ التوصيات التالية:**

1. العمل على إعادة صياغة القوانين والأنظمة وتوحيدها في قانون فلسطيني واحد، وتنفيذ قرارات مجلس الوزراء رقم61 و68 لعام 2004.
2. توزيع المشرفين على الأملاك الوقفية في المديريات بما يتناسب مع حجمها وعددها. لم تنفذ.
3. قيام الإدارة العامة للأملاك الوقفية بإعداد الخطط السنوية التي توضح أهدافها وغاياتها ومخرجاتها؛ حتى يتسنى لها تنفيذ مهامها بصورة دقيقة تعكس حقيقة اعمالها ومتابعاتها للأملاك الوقفية.
4. قيام الوزارة بتسجيل الأملاك الوقفية وحصرها، والعمل على توفير كافة الحجج الوقفية لها، وإجراء مسح شامل لجميع الأراضي الوقفية وتحديد مساحاتها بدقة، وإعداد تقارير سنوية مفصلة عن الأراضي الوقفية توضح مساحة كل أرض وقفية وعمل تقييم ومقارنة لها من سنة لأخرى، وتحديد الاعتداءات عليها إن وجدت.
5. ضرورة قيام الوزارة بتقييم أصولها الثابتة من الأملاك الوقفية، سواءً بالقيمة الدفترية أو القيمة العادلة، لتحديد قيمتها. لم تنفذ بسبب صعوبة العمل في بعض المناطق بسبب صعوبة الوصول إليها.
6. إعداد قاعدة بيانات للأملاك الوقفية ومساحاتها، بأرقام قطع وأحواض جديدة ومواقعها الجغرافية، والتنسيق مع هيئة تسوية الأراضي والمياه وسلطة الأراضي، واستخراج شهادات وقيود التسجيل الجديدة لتحديث بيانات الأراضي والأملاك الوقفية التي خضعت لأعمال التسوية، وضرورة وجود المعززات اللازمة لاتفاقيات وعقود التأجير.
7. إغلاق السلفة التي تم تحويلها من حساب إيرادات الأملاك الوقفية لحساب الحج بقيمة 800 ألف دينار، ولم يتم إثباتها ذمة مدينة في حسابات الأملاك الوقفية.
8. ضرورة المتابعة مع وزارة المالية لتحصيل الذمم المالية المستحقة عليها لوزارة الأوقاف والخاصة بوقف خاصكي سلطان، تطبيقاً لقرار سيادة الرئيس الصادر بتاريخ 4/4/2011 وتسجيلها ذمة مالية على وزارة المالية حتى تسديدها. ما زال الموضوع عالق مع وزارة المالية.
9. ضرورة وجود خطة استثمارية واضحة لإدارة أموال الأملاك الوقفية، تساهم في تنمية هذه الأموال والاستفادة من العائدات الاستثمارية لها، وضمان تصنيف الاستثمارات بشكل صحيح.
10. ضرورة تطوير نظام وبرنامج إلكتروني فعال لتوثيق الأملاك الوقفية وتوفير البيانات والتقارير المطلوبة، بما يلبي مصلحة العمل من تسجيل وتوثيق للاتفاقيات السابقة والحالية، وتوضيح أملاك الوقف بكافة بياناتها، بشكل يربط كافة المديريات بالإدارة العامة للأملاك الوقفية.

يؤشر التحليل السابق فيما يتعلق بالتزام الوزارة بتنفيذ توصيات الديوان على ضعف الحوكمة في الوزارة، وضرورة قيامها بالإجراءات اللازمة تجاه ما يرد إليها من ملاحظات من الديوان؛ والتي من شأنها تحسين الأداء وتفعيل الدور التنموي للوقف.

5.2. بيئة الشفافية في وزارة الأوقاف

هناك العديد من مبادئ الشفافية التي يجب الالتزام بها من قِبل وزارة الأوقاف، وهي:

1.5.2. الموقع الإلكتروني لوزارة الأوقاف

أشارت مسودة الدراسة إلى أنه يوجد موقع إلكتروني لوزارة الأوقاف (https://www.pal-wakf.ps/ar)، ولكنه شبه معطل منذ عدة شهور، وهناك بعض الملاحظات عليه حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة، تجعل منه أداة غير فعّالة للتعرف على وزارة الأوقاف، وآلية الاستفادة من الخدمات التي تقدمها، وأهم هذه الانتقادات:

1. لا يتضمن الموقع أية بيانات عن الأملاك الوقفية، ولا يبين للمواطنين أو المستثمرين آلية التعامل أو الاستفادة من الأملاك الوقفية مثل استئجارها أو زراعتها أو الاستثمار فيها.
2. لا يشمل الموقع على التقارير الدورية والسنوية للوزارة.
3. لا يشمل إحصائيات محدثة عن إنجازات الوزارة.
4. لا يسمح الموقع بتنزيل القوانين ذات العلاقة بالوزارة.
5. لا يتضمن أية معلومات عن الإدارات العامة في الوزارة.

ولكن لاحقاً تم تحديث بعض الأيقونات في الموقع وإنشاء صفحة خاصة بالحج، ولكن ما زال بحاجة إلى تطوير وأخذ الملاحظات أعلاه بعين الاعتبار. كما أشار تقرير الديوان إلى أن أعمال دائرة تكنولوجيا المعلومات والإدارة العامة للأملاك لا تتم بناء على خطط تشغيلية معتمدة ومنبثقة عن الخطة الاستراتيجية للوزارة، حيث تبين عدم وجود خطط تشغيلية توضح الأنشطة والأهداف لتحسين آليات متابعة الأملاك الوقفية وتحقيق الاستثمار الأفضل لها، وبالرغم من وجود نظام لتسجيل وحصر الأملاك الوقفية، إلا أنه لا يوجد خطة لدى الإدارة العامة للأملاك الوقفية لتطوير النظام بما ينسجم مع احتياجات العمل. كما أن دائرة تكنولوجيا المعلومات تتسم بالضعف وعدم القدرة على تلبية وتطوير خدمات الوزارة بشكل إلكتروني، مثل تطوير نظام تسجيل وحصر الأملاك الوقفية.

من ملاحظات الديوان ذات العلاقة في تقرير العام 2020 أنه لا يوجد استخدام للبريد الإلكتروني بنسبة 23%، و77% يتم الاستخدام بدرجة أقل من 50%؛ مما يُشكل مخاطر عالية تتمثل في عدم الاعتماد الكلي على البريد الإلكتروني الحكومي في المراسلات الرسمية مما يؤدي إلى ضياع وفقدان البيانات.

إن عدم فعالية الموقع الإلكتروني تعد خرقاً لمبادئ الشفافية، كما أن الموقع الإلكتروني الفعّال من شأنه أن يوفر الجهد والوقت على المواطن، وبالتالي يسهم في رفع جودة الخدمة. ومن ناحية أخرى أصبح الموقع الإلكتروني ذو أهمية كبيرة في ظل الثورة التكنولوجية الحالية، وهو أحد الأدوات المهمة لتوضيح آلية العمل، وإجراءات الحصول على الخدمة، وإبراز كافة الإنجازات. وبالتالي، يجب العمل على إعادة بنية الموقع الإلكتروني، وإكماله بحيث يشمل كافة الجوانب المتعلقة بوزارة الأوقاف.

وجدير بالذكر هنا أنه بعد إعداد المسودة الأولى لهذه الدراسة فإن الوزارة قد عملت على تطوير الموقع الإلكتروني وتحديثه، ولكنها لم تطلقه إلى حين الانتهاء من الدراسة.

2.5.2. عقد اجتماعات أو لقاءات توعوية

لا تقوم وزارة الأوقاف سيما الإدارة العامة للأملاك الوقفية بعقد أي اجتماعات أو لقاءات للتوعية في مجال الوقف، وحث الناس على الوقف سيما وأن مجالاته كبيرة وواسعة وله أهمية اقتصادية كبيرة، وتقترح الدراسة وجود خط هاتف للاتصال مجاناً لدى الوزارة، إضافة إلى ضرورة وضع خطة إعلامية للتفاعل مع الجمهور وحث الناس على إحياء سنة الوقف، وتبيان آثارها الدينية، وتبيان حرمة الاعتداء عليها، وأهميتها الاقتصادية، ويمكن أن تقوم الإدارة العامة بهذا الصدد بالتواصل مع محاضري الشريعة وخبراء الاقتصاد في الجامعات المختلفة لتقديم محاضرات عبر الفضائيات الفلسطينية فيما يتعلق بأهمية الوقف، ودوره في محاربة الفقر، ودعم الفئات المحرومة والمهمشة. وفي هذا الصدد أكدت الوزارة على أنه تعقد مؤتمرات وورش عمل، وهناك مقترح أن يتم حث الناس على إحياء سنة الوقف من خلال خطب الجمعة.

3.5.2. الأرشفة الإلكترونية

بينت الإدارة العامة للأملاك الوقفية أنه يوجد أرشفة إلكترونية للعقود والوثائق المتعلقة بالأملاك الوقفية، ولكنها بحاجة إلى تطوير وتحديث، للوصول إلى أرشفة كافة الأعمال والوثائق.

> نظراً لحساسية طبيعة العمل في وزارة الأوقاف؛ حيث أن جميع الوثائق التي لديها تمثل حقوقاً للمواطنين، فإن ذلك يتطلب المحافظة على نسخة إلكترونية من هذه الوثائق، وأن يتم إجراء المعاملات إلكترونياً بالتوازي مع العمل اليدوي.

6.2. تدابير النزاهة والحوكمة في دوائر الإدارة العامة للأملاك الوقفية

تتولى الإدارة العامة للأملاك الوقفية مسؤولية الأملاك الوقفية من حيث التسجيل والتوثيق، والتأجير، والاستثمار، وذلك من خلال 5 دوائر:

1. دائرة الأملاك.
2. دائرة المشاريع الزراعية.
3. دائرة التسجيل والتوثيق.
4. دائرة المساحة.
5. دائرة المتابعة والتنسيق.

وفيما يلي تفصيل للتحديات ونقاط الضعف المتعلقة بكل دائرة.

1.6.2. تدابير النزاهة والحوكة في دائرة الأملاك

تتمثل مهام دائرة الأملاك فيما يأتي:

1. الأرشفة الإلكترونية لكافة المعاملات والطلبات الواردة للإدارة العامة للأملاك الوقفية، وتوثيق الإجراء المتخذ على كل طلب ومعاملة.
2. متابعة جميع الطلبات والمعاملات التي يتم تحويلها من الإدارة العامة للأملاك الوقفية إلى الإدارات المختلفة داخل الوزارة.

3. إعداد ملفات الصادر على المعاملات لمديريات الأوقاف.
4. المتابعة مع مديريات الأوقاف في المعاملات سواءً الواردة منها أو الصادرة إليها.
5. تحضير وإعداد وتدقيق المعاملات المنوي عرضها على جلسات لجنة الإشراف على تأجير واستثمار الأملاك الوقفية، وصياغة بنود القرارات المتخذة من قبل اللجنة، وإرسال هذه القرارات إلى مديريات الأوقاف لتنفيذها وفق الشروط المتخذة في هذه القرارات.
6. إعداد تقارير الإنجاز الربعية والسنوية للإدارة العامة للأملاك الوقفية.

2.6.2. آلية العمل في دائرة الأملاك

في ظل غياب دليل لإجراءات العمل؛ فإنه يتم تقديم الخدمات في هذه الدائرة وفقاً للتسلسل الآتي:

1. يتوجه طالب الخدمة إلى دائرة الأملاك في المحافظة، لتقديم طلب خطي لاستئجار أي من الأملاك الوقفية سواءً أرض أو عقار. ولا يوجد نموذج معد لهذا الغرض. وتعبئة النموذج من جهة الاختصاص، وإرفاق البيانات والوثائق وإثبات الملكية ومخطط المساحة لكامل قطعة الأرض مصدقاً، وختم النموذج بخاتم الجهة الرسمية وتوقيعه من المسؤول المختص، والنظام الداخلي للمؤسسة، ودراسة جدوى اقتصادية. والتأكد من استيفاء كامل المستحقات المالية المطلوبة على المأجور لغاية تاريخه.

بين تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارة لعام 2019 أن هناك عدم اكتمال المعززات اللازمة للاتفاقيات وعقود التأجير، وضعف المديريات في متابعة العقود والاتفاقيات المنتهية واتخاذ الإجراءات المناسبة بحقها؛ مما يؤدي إلى عدم الاستفادة من هذه الأملاك الوقفية وتحقيقها المنفعة التي أُوقفت من أجلها.

2. يتم تحويل الطلب إلى لجنة "بدل المثل"، التي تقوم بالكشف على الموقع، وتقدير قيمة الأجرة السنوية.

تتكون لجنة المثل من مدير مديرية الأملاك في المحافظة، ورئيس قسم الأملاك، ورئيس قسم المحاسبة، وقد يوجد عضو رابع وقد لا يوجد.

وتقدر اللجنة بدل المثل من خلال الاستفسار من المواطنين في الموقع المعني أو في البلدة أو القرية، والاستفسار من أصحاب الاختصاص، ويتم اعتماد قيمة الأجر ويوقع أعضاء اللجنة على ذلك، ويُعد عمل اللجنة هو الأساس الذي تنطلق منه عملية تأجير الأملاك الوقفية.

من الملاحظات على لجنة بدل المثل ما يأتي:

1. لا يوجد نظام يوضح آلية عمل اللجنة، مثل: معايير تقدير أجرة الوقف وأن يكون التخمين على أساس علمي وواضح، وآلية اتخاذ القرار في اللجنة.
2. لا تضم اللجنة في عضويتها مخمناً. ولكن أكدت الوزارة على أنها تستعين بخبراء ومخمنين خارجيين.
3. تختلف تركيبة اللجنة في كل مديرية عن الأخرى من حيث عدد الأعضاء، ومناصبهم في الوزارة.
4. من غير الواضح آلية العمل في حالة عدم موافقة مدير عام الأوقاف على تقدير اللجنة.

يتبين من هذه الملاحظات أن عمل اللجنة بهذه الطريقة قد يترتب عليه شبهات فساد، وقد يؤدي إلى عدم دقة تقدير قيمة الإيجار؛ مما يؤدي إلى انخفاض الإيرادات الناجمة عن ذلك. وبالتالي، ضعف فعالية الدور التنموي للأوقاف.

3. يتم إرسال تقرير لجنة بدل المثل إلى مدير عام الإدارة العامة للأملاك الوقفية، والذي بدوره يفحص الطلب والتأكد من اكتماله، ووجود المرفقات والمعززات.

4. يتم عرض المعاملة على لجنة "تأجير واستثمار الأملاك الوقفية" لإصدار القرار النهائي بالموافقة على الطلب والمصادقة على العقد، أو الرفض. وعدم قبول أي دفعة مالية من قيمة الأجرة السنوية إلا بعد إتمام إجراء التوقيع والمصادقة على الاتفاقية من قبل الوزارة.

تتكون لجنة الاستثمار والتأجير من 10 أعضاء، وهم: وزير الأوقاف، والوكيل المستشار في وزارة الأوقاف، ووكيل وزارة الأوقاف، ومدير عام الأوقاف في المحافظة المعنية، ومدير عام الإدارة العامة للأملاك الوقفية، ومدير عام الشؤون المالية في الوزارة، ومدير عام الشؤون القانونية، ونائب مدير عام الهندسة والإنشاءات، ورئيس وحدة الرقابة الداخلية، ومدير الأملاك الوقفية.

تشكل عضوية وزير الأوقاف في لجنة تأجير واستثمار الأملاك الوقفية حالة من الازدواجية؛ حيث إن إنه سيوقع على تقرير اللجنة بصفته رئيسها، ثم سيوقع على قرار اللجنة بصفته وزيراً، إضافة إلى سيطرة الوزير على قرار اللجنة بحكم منصبه. كما أن ذلك قد يحرم المستفيد من استئناف قرار اللجنة في حالة الاعتراض عليه. ويحمل ذلك في طياته مخاطر فساد. ولكن أكدت الوزارة أنه بإمكان المستفيد أن يشتكي ويتم إعادة النظر بالقرار، وليس هناك رقابة على قرارات اللجنة على مستوى مديريات الوزارة، ولا يوجد آلية منع تضارب المصالح لدى أعضاء اللجنة.

5. إشعار المستأجر بعدم العمل أو التصرف بالأرض أو العقار إلا بعد أخذ الموافقة الخاصة بإعداد المخططات والتراخيص اللازمة وإعداد الاتفاقية أو عقد الإيجار.

6. يتم رفع قرار لجنة الاستثمار والتأجير إلى وزير الأوقاف، الذي يصادق على القرار، ويصبح نهائياً.

7. يتم طباعة القرار وإرساله للمديرية، والتي تعمل على تنظيم اتفاقية إجارة مطبوعة مع المستأجر بموجب قرار لجنة الاستثمار والتأجير، من قبل محامي الأوقاف حسب المنطقة.

8. ترسل الاتفاقية إلى الإدارة العامة للأملاك الوقفية، ويتم إرسالها للإدارة العامة للشؤون القانونية للتدقيق، والاعتماد من مدير عام الشؤون القانونية. ويتم التوقيع على كل صفحات الاتفاقية من الفريق الثاني ومختومة بالختم الرسمي للفريق الثاني. وكذلك توقيع مدير الأوقاف على كل صفحات الاتفاقية.

9. يتم إرسال نسخة من الاتفاقية إلى المستأجر، ويتم تسليمه الأرض أو العقار الوارد في الاتفاقية، وبدء العمل في الموقع بعد تسليمه حسب الأصول واستكمال إجراءات التأجير.

10. يقوم محاسب في مديرية الأوقاف بقبض قيمة الأجرة بموجب سند قبض معتمد من المديرية بدل قيمة الأجرة أو قسيمة الإيداع في البنك.

من ملاحظات ديوان الرقابة المالية والإدارية في هذا الصدد أنه لا يتم إيداع الشيكات برسم التحصيل في البنك أولاً بأول فور استلامها من المستأجرين؛ حيث يتم الاحتفاظ بها داخل قاصة حديدية في المديريات حتى تاريخ الاستحقاق، كما تبين وجود شيكات مرتجعة موجودة في عدد من المديريات لم يتم تحصيلها حتى تاريخ 30/11/2018م، وقيمتها (190,084 دينار، و11,194 دولار، و45,710 شيكل)؛ مما يؤشر على وجود ضعف في المتابعة، وقد يؤدي ذلك إلى فقدان الشيكات وضياع قيمتها المالية على الوزارة.

يشكل قبض قيمة مبلغ الأجرة من قبل الموظف احتمالية كبيرة لمخاطر الفساد؛ وتتضاعف هذه الاحتمالية في حالة عدم إيداع الشيكات برسم التحصيل فور استلامها من المستأجرين؛ فقد يؤدي إلى ارتكاب جرائم فساد مثل: الاختلاس، وإساءة الائتمان، واستثمار الوظيفة.

والاقتراح هنا أن يقوم المستأجر بإيداع الأجرة في البنك، وتزويد المديرية بقسيمة الإيداع، وأن يقوم المحاسب بمطابقة كشف البنك مع قيمة الإيجارات المتفق عليها في العقود.

من الملاحظات التي أبداها تقرير ديوان الرقابة لعام 2019 أنه هناك عدم تناسب بأعداد الموظفين المشرفين على الأملاك الوقفية مقارنة بإجمالي الأملاك الوقفية في المديريات، وعدم توزيعهم بما يتناسب مع عددها، مما قد يؤدي إلى ضعف متابعة الأملاك الوقفية والإشراف عليها بالشكل المناسب.

3.6.2. مبادرات الاستثمار

تعتمد الإدارة العامة للأملاك مبادرات الاستثمار حالياً فقط في مراكز المدن لإنشاء مراكز تجارية، وهناك بعض الأمثلة الناجحة على تنفيذ هذه المبادرات، والتي بلغت 10 مبادرات في كل من أريحا، والخليل، ونابلس، وجنين، ورام الله. وتتم هذه المبادرات بطريقتين:

1. التنفيذ بالاعتماد على ميزانية الأوقاف أي الصرف من العائدات الوقفية، حيث يتم الاستناد إلى الحجة الوقفية، أو استشارة القاضي الشرعي.
2. التنفيذ من خلال القطاع الخاص: من خلال نشر عطاء استثمار في الجريدة اليومية بموعد محدد، وقد يتم تحديد طبيعة الاستثمار وقد لا يتم تحديدها. ويتم فتح العطاءات من قبل لجنة فنية أمام المستثمرين، واختيار العرض المناسب.

ورغم النجاح في هذه المبادرات؛ إلا أنها غير كافية؛ فبناءً على المعلومات المتوفرة من دائرة التسجيل والتوثيق فإن ما نسبته فقط نحو 10% (أو 20% بحسب الإدارة العامة للأملاك الوقفية) يتم تأجيره من الأراضي الوقفية التي تحت سيطرة وزارة الأوقاف (26.5 ألف دونم)، وباقي الأراضي غير مستغل؛ ففي عام 2021 تم تأجير (80) عقار وقفي، وتأجير 1390 دونماً لغايات الزراعة، وتأجير 35 دونماً لإقامة مشاريع سياحية وترفيهية على أرض الوقف، وتأجير (67) دونم لإقامة محطات طاقة شمسية لتوليد الكهرباء. وتؤكد الدراسة مرة أخرى على ضرورة وضع خطة استثمارية كما سبق ذكره، وكما أكد على ذلك قانون رقم (26) لسنة 1966. إذ أن من شأن وضع هذه الخطة تفعيل الدور التنموي للوقف، والخروج بأفكار أو مشاريع جديدة تلبي حاجة المنطقة التي توجد بها هذه الأوقاف.

4.6.2. تدابير النزاهة والحوكمة في دائرة المشاريع الزراعية

تتمثل مهام دائرة المشاريع الزراعية فيما يأتي:

1. إعداد الخطط والبرامج العامة للإدارة، والإشراف على تنفيذها.
2. إعداد التقارير وتوفير البيانات والمعلومات التي تتعلق بالإدارة.
3. تحديد احتياجات الدائرة في الموارد المالية والبشرية.
4. الإشراف على تنمية الأراضي والمشاريع الوقفية.
5. الإشراف والمتابعة وإعداد الخطط والبرامج لاستصلاح الأراضي الوقفية واستغلالها اقتصادياً.
6. التنسيق مع المؤسسات الأهلية والحكومية ذات العلاقة.
7. الإشراف على إقامة مشاريع زراعية تنموية على أراضي الوقف.
8. الإشراف والمتابعة لعمليات مبادلة الأراضي والأشجار الوقفية بما يحقق مصلحة الوقف.
9. صياغة العقود الزراعية ومتابعتها.
10. الإشراف والمتابعة مبادلة الأراضي والمشاريع المؤجرة بما يحقق مصلحة الوقف.

تتمثل المشكلات الرئيسة التي تواجه عمل هذه الدائرة فيما يأتي:

1. عدم توفر البيانات الدقيقة حول مساحات أراضي الأوقاف؛ ومناطق وجودها، وسبق التوضيح أن ذلك ناجم عن عدم الانتهاء من أعمال التسوية.
2. عدم وضع خطة استثمارية لاستصلاح الأراضي الزراعية، وإعداد دراسات جدوى لإنتاج محاصيل زراعية قد لا تكون متوفرة. وتعتقد الوزارة أنه يمكن إعداد هذه الخطة بعد الانتهاء من اعمال التسوية.
3. هناك حاجة ماسة لربط إلكتروني بين مديريات الأوقاف، ومقر الوزارة الرئيس، للاطلاع عن كثب على كافة المعاملات المتعلقة باستثمار أو تأجير الأراضي الوقفية لغايات الزراعة.

5.6.2. تدابير النزاهة والحوكمة في دائرة التسجيل والتوثيق

تتمثل مهام دائرة التسجيل والتوثيق فيما يأتي:

1. تسجيل كافة العقود والاتفاقيات المصدقة على برنامج الأملاك وأخذ نسخة من الاتفاقية على الماسح الضوئي.
2. تسجيل جميع التعديلات والتغيرات التي تطرأ على جميع الأملاك الوقفية.
3. تسجيل الأملاك الموقوفة حديثاً من خلال الحجج الوقفية أو الوكالات الدورية أو سندات الطابو.
4. الزيارات الدورية لمديريات الأوقاف والاجتماع مع مسؤول الأملاك لمتابعة كافة أمور الأملاك الوقفية.
5. متابعة أعمال التسوية الجارية في أكثر من (120) قرية ومدينة لتسجيل أملاك الأوقاف حسب الأصول.
6. متابعة إعلان جداول الحقوق وتقديم الاعتراضات اللازمة حفاظاً على حقوق الوقف.
7. الكشف الميداني على الأملاك الوقفية في المديريات المراد إجراء عمليات المبادلة عليها من المواطنين.
8. حضور المزادات العلنية في عملية تأجير العقارات الوقفية التي تجري مديريات الأوقاف ممثلاً عن الإدارة العامة للأملاك الوقفية في الوقفية في الوزارة.

تبين في الدراسة أنه هناك عدة مشكلات في نظام تسجيل الأملاك الوقفية (مع الأخذ بعين الاعتبار صعوبة حصر الأملاك الوقفية نتيجة لعدم انتهاء أعمال التسوية، وكذلك انتظار تطوير نظام التسجيل) بالرغم من وجود نظام لتسجيل وحصر الأملاك الوقفية، يوجد نسخ احتياطي لبيانات نظام تسجيل وحصر الأملاك الوقفية، كما أن النظام محمي على الأجهزة المركزية للوزارة. إلا أنه لا يوجد قاعدة بيانات مكتملة، ولا يوجد خطة لدى الإدارة العامة للأملاك الوقفية لتطوير النظام بما ينسجم مع احتياجات العمل. رغم أهميته إلا أنه على جهاز حاسب موظف في الوزارة دون تطبيق أي إجراءات حماية للبيانات، ولا يوجد اختبارات للنظام للتأكد من تحقيقه لأهداف الوزارة في تسجيل وإدارة ومتابعة وأرشفة بيانات الأملاك الوقفية، فالتقارير الصادرة عنه غير مكتملة مثلاً في مساحات الأراضي (الملساء والمشجرة) المؤجرة. وكما سبق القول فإن دائرة تكنولوجيا المعلومات تتسم بالضعف وعدم القدرة على تلبية وتطوير خدمات الوزارة بشكل إلكتروني، مثل تطوير نظام تسجيل وحصر الأملاك الوقفية.

وهناك ضعف في ضوابط التطبيقات (مدخلات، مخرجات)، والتي تتمثل بالآتي: بيانات الأملاك الوقفية غير مكتملة عبر النظام وغير دقيقة، وتتم عملية تسجيل البيانات الخاصة بالأملاك الوقفية وتعديلها

دون وجود أي (ضوابط رقابية كافية تضمن نزاهة وعدالة تلك الإجراءات) مثل مراجعة أو اعتماد مسبق لتلك الحركات، إضافة إلى أن البيانات الخاصة بالأملاك الوقفية (مثل بيانات مالية حول الأملاك الوقفية رقم السند المالي، تاريخ السند، القيمة المالية)، تاريخ تنقل الأملاك الوقفية بين المستأجرين، حالة الأملاك الوقفية (مؤجر، غير مؤجر)، الدعاوى القضائية على المستأجرين) غير مدخلة عبر نظام تسجيل وحصر الأملاك الوقفية. كما أنه لا يوجد أي ربط مالي بين النظام والبيانات المالية للمستأجرين للأملاك الوقفية وعدم تسجيل الدعاوى القضائية حول الأملاك، ساهمت تلك العوامل بصعوبة الاعتماد على تقارير النظام وصعوبة متابعة الأملاك الوقفية من جهات الاختصاص. ولا يتم أرشفة الوثائق والعقود الخاصة بالأملاك الوقفية، ولا يتم ربط تلك المستندات بالأملاك الوقفية الخاصة عبر نظام تسجيل وحصر الأملاك الوقفية.

يؤكد على ما سبق الملاحظات التي أوردها تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2019، والتي تتمثل بالآتي:

- ضعف البرنامج المستخدم في توثيق الأملاك الوقفية، وعدم فعاليته وكفاءته في توفير البيانات والتقارير المطلوبة والمفروزة حسب الحالة، وعدم تلبيته لمصلحة العمل من تسجيل وتوثيق الاتفاقيات السابقة وتوضيح الأملاك الوقفية بكل بياناتها؛ مما يؤدي إلى ضعف المتابعة وآلية التعامل مع المستأجرين والمستثمرين.
- عدم وجود نظام وبرنامج إلكتروني محوسب يربط كافة المديريات بالإدارة العامة للأملاك الوقفية؛ مما يؤدي إلى عدم دقة البيانات والمعلومات ما بين المديريات والوزارة ويؤثر على سهولة الوصول إلى المعلومات.
- لا يوجد تقييم للأصول الثابتة من الأملاك الوقفية سواءً بالقيمة الدفترية أو بالقيمة العادلة؛ مما يؤثر على صحة التقارير المالية الصادرة عن الوزارة، وعدم المتابعة الكافية للأملاك الوقفية.
- عدم توفر قاعدة بيانات دقيقة وشاملة لجميع الأملاك الوقفية ومساحاتها، تتضمن أرقام القطع والأحواض الجديدة ومواقعها الجغرافية؛ مما يؤدي إلى عدم الدقة في البيانات والمعلومات ويؤثر على سهولة الوصول للمعلومات المطلوبة.

وبحسب الإدارة العامة للأملاك الوقفية يوجد ربط إلكتروني في المديريات، ولكنه غير مربوط مع الإدارة العامة المركزية في رام الله، ويجري العمل على إعداد برنامج كامل متكامل لكافة الأملاك والأراضي لتوحيد البوابة الإلكترونية بعد الانتهاء من أعمال التسوية، كما تم العمل على توحيد بوابة إلكترونية فرعية في مديريات الأوقاف.

يحمل نظام تسجيل الأملاك الوقفية الحالي في طياته نقاط ضعف كبيرة، قد تؤدي إلى ارتكاب شبهات فساد. مما يتطلب تحديث نظام التسجيل وتطويره بما يتناسب مع احتياجات العمل.

6.6.2. تدابير النزاهة والحوكمة في دائرة المساحة

تتمثل مهام دائرة المشاريع المساحة فيما يأتي:

1. المشاركة في إعداد الخطة العامة للأملاك الوقفية والخطة الخاصة بنشاطات أقسام دائرة المساحة.
2. إعداد التقارير وتوفير البيانات والمعاملات التي تتعلق بالدائرة، ورفعها للمسؤول المباشر.
3. تحديد احتياجات الدائرة من الموارد المادية والبشرية.
4. الإشراف على ضبط أراضي الوقف وعقاراتها وتثبيت حدودها، وتحديد مواقعها، وما عليها من عقارات.
5. الإشراف ومتابعة معاملات الفرز والتوحيد للأراضي الوقفية والأراضي التي ينوي آخرون التبرع بها للأوقاف.
6. الإشراف ومتابعة مخططات تسجيل الأراضي الوقفية ضمن المناطق المستثناة من أعمال التسوية، بالتنسيق مع مدير الأوقاف المعني وقسم التسجيل والتسوية.
7. الإشراف ومتابعة وإعداد ورسم المخططات الطبوغرافية للأراضي الوقفية التي تنوي الوزارة إقامة مشاريع عليها، بالتنسيق مع مديرية الإنشاءات.
8. إجراء مسح شامل لجميع الأراضي الوقفية وعقاراتها، وتصنيفها، وبيان مساحات وأوصاف الأبنية المقامة عليها.
9. متابعة المستجدات على الأراضي الوقفية وتحديث مخططات المساحة كلما استدعت الحاجة.
10. متابعة الأراضي الوقفية لإعداد مخططات المساحة اللازمة.

التحدي الكبير الذي يواجه دائرة المساحة، هو أن مساحة الأراضي الوقفية غير معروفة بالكامل لدى الإدارة العامة للأملاك الوقفية، وأن هناك اختلافاً كبيراً جداً في تقديرات هذه المساحة، منها على سبيل المثال: تقدر بأنها 17% من مساحة فلسطين الكلية أي 1.68 مليون دونم، وترى بعض المصادر أن مساحة الوقف الصحيح تشكل في المدن 100 ألف دونم، وتشير تقديرات أخرى أن مساحتها كانت 1.08 مليون دونم في بداية القرن العشرين، أو خلال فترة الانتداب البريطاني في فلسطين، وأن نصف هذه المساحة كان في مناطق [56] 48، قدرتها بعض الدراسات بنحو 153 ألف دونم [57] (الفرق الرئيس هو في مساحة الأراضي في أريحا)، وقدرتها دراسة أخرى بنحو 931 ألف دونم [58]. في حين تقدرها دائرة التوثيق والتسجيل في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية بنحو 103.2 ألف دونم كما هو موضح في الجدول (1). ويعود عدم وضوح مساحات أراضي الأوقاف إلى غياب المسح الشامل للأراضي، وتوثيق مساحاتها الحقيقية، الأمر الذي بدأت السلطة بتنفيذه من خلال تأسيس هيئة تسوية الأراضي والمياه، فمثلاً استعادت وزارة الأوقاف أرضاً مساحتها 96 دونماً بصدور أول سند تسجيل في قرية تعنك/جنين.

وقد أورد تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية بعض الملاحظات بهذا الشأن، أهمها:

- ضعف في التنسيق مع الدوائر ذات الاختصاص في سلطة الأراضي لاستخراج شهادات وقيود التسجيل الجديدة، وذلك لتحديث بيانات الأراضي والأملاك الوقفية التي خضعت لأعمال التسوية التي قامت بها هيئة تسوية الأراضي والمياه في سجلات الأملاك الوقفية، حيث أن مديريات الوزارة لا تقوم بتزويد الإدارة العامة للأملاك الوقفية بالبيانات الجديدة التي حصلت عليها للأراضي والعقارات الوقفية لإدخالها وتثبيتها على البرنامج الإلكتروني بشكل سليم بحيث يوضح أرقام قطعها وأحواضها حسب أعمال الفرز والتسوية الجديدة؛ مما قد يؤدي إلى وجود تضارب في الكشوف الصادرة بخصوص الأملاك فيما يتعلق بأرقامها الجديدة.

56. دغش، خالد: الاستيلاء على الوقف الإسلامي سحب القاعدة الاقتصادية من تحت أقدامنا. الموقع الإلكتروني: https://www.arab48.com.
57. لؤي، عمر. مصدر سابق.
58. عطية، فداء توفيق سعود، مرجع سابق.

- لا يوجد توثيق وحصر للاعتداءات الواقعة على الأملاك الوقفية وإعداد تقارير دورية بها، سواءً كانت من الجانب الإسرائيلي أو من المواطنين والمؤسسات الرسمية والأهلية؛ مما يؤدي إلى عدم توفر بيانات واضحة ودقيقة عنها.

7.6.2. تدابير النزاهة والحوكمة في دائرة المتابعة والتنسيق

تتمثل مهام دائرة المتابعة والتنسيق فيما يأتي:

1. التنسيق مع المديريات ومتابعة قرارات لجنة الأملاك بحيث يتم فحص هذه القرارات إن تم تنفيذها أو لم تُنفّذ ت خلال المدة الزمنية المحددة في القرار.
2. إن لم يتم التنفيذ يتم التنسيب إلى مدير عام الأملاك بإلغاء هذه القرارات.
3. في حال دخول القرارات حيز التنفيذ تتم المتابعة مع المديرية على توقيع الاتفاقيات مع المستأجرين وتنفيذها.
4. في حال كانت الاتفاقية موقعة ولم يتم التنفيذ على أرض الواقع خلال المدة المحددة، تتم المتابعة من خلال المديرية مع المستأجر وإبلاغه بضرورة بدء العمل، وإن لم يتم البدء بالمشروع يتم التنسيب إلى مدير عام الأملاك لعمل اللازم.
5. إعداد تقرير شهري وسنوي بعدد القرارات المنفذة وغير المنفذة.

من ناحية عملية تُعد دائرة المتابعة والتنسيق أهم دائرة في الإدارة العامة للأملاك الوقفية؛ سيما في ظل الاعتداءات المختلفة على الأملاك الوقفية سواءً من قبل إسرائيل أو من قبل المواطنين والمؤسسات.

يضاف إلى ذلك أن هناك كم من الاعتداءات على الأملاك الوقفية من قبل المواطنين وبعض المؤسسات كما يتبين في الجدول (4)، ويمكن إدراج أهم الملاحظات بهذا الشأن:

- لا يقيم بعض المواطنين وبعض المؤسسات أي وزن لقدسية الأوقاف وحرمة الاعتداء عليها، ورفض إزالة هذا الاعتداء حتى وصل الأمر في بعض الحالات إلى القضاء.
- تُضعف هذه الاعتداءات الرغبة والتشجيع لدى المواطنين الآخرين في اتباع سنة الوقف، ويضعف الدور التنموي للوقف.
- لا يزال عدد كبير من العقارات الوقفية تؤجر بمبالغ زهيدة جداً؛ فهناك 537 مستأجراً يدفعون أجرة سنوية 100 دينار أردني فأقل، كما أنه يتم تأجير 166 عقار بأقل من 10 دنانير سنوياً (ترى الإدارة للأملاك الوقفية أن هذا الأمر يوجد في البلدة القديمة في الخليل لخصوصية الوضع فيها)؛ مما يتطلب بذل جهود أكبر من قبل الدائرة لتعديل هذه الإيجارات، سيما وأن قانون المالكين والمستأجرين للعقارات الوقفية قانون رقم (5) لسنة 1964 في المادة (3) يستثني الأملاك الوقفية من أحكام قانون المالكين والمستأجرين رقم (62) لسنة 1953 وتعديلاته على أي مستأجر أو مستأجر فرعي.
- هناك اعتداء من نوع آخر على الأملاك الوقفية، يتمثل بعدم دفع المواطنين أو المؤسسات للإيجارات المستحقة عليهم للأوقاف، مما يسبب خفض الإيرادات المتأتية من الأوقاف وإضعاف دورها التنموي.

إضافة إلى ذلك هناك العديد من الملاحظات التي أوردها تقرير الديوان لعام 2019، والتي تؤكد على ما سبق وتتمثل بالآتي:

- وجود سلفة غير مغلقة تم تحويلها من حسابات إيرادات الأملاك الوقفية لحساب موسم الحج بقيمة 800 ألف دينار، ولم يتم إثباتها على أنها ذمة مدينة في حسابات الأملاك الوقفية؛ مما يؤدي إلى عدم دقة البيانات المالية الخاصة بالأملاك الوقفية.

- هناك 50% من الذمم المدينة للوزارة مسجلة على المؤسسات الحكومية، وهناك مؤسسات حكومية (مدارس حكومية) تستغل الأملاك الوقفية دون وجود عقد إيجار، كما أن هناك عدد من عقود الإيجار للأملاك الوقفية المنتهية والتي تقوم المؤسسات الحكومية باستغلالها دون تجديدها؛ مما يؤدي إلى تخفيض العائدات من الأملاك الوقفية.
- لم تلتزم وزارة المالية بتسديد الذمم المالية المستحقة عليها لوزارة الأوقاف والخاصة بوقف خاصكي سلطان، تطبيقاً لقرار سيادة الرئيس الصادر بتاريخ 4/4/2011 والذي نص على إعفاء المستأجرين لهذا الوقف من دفع إيجاراتهم وتحويلها إلى وزارة المالية.
- وجود فروق كبيرة في سجلات الذمم المدينة للأعوام 2015 و2016 و2017 وعدم تطابق الكشوف الواردة من المديريات مع البيانات على البرنامج المحاسبي (بيسان) لدى الوزارة، وعدم دقة الأرصدة الافتتاحية لحسابات الذمم المدينة المثبتة على السجلات المالية، ما بين أرصدة نهاية المدة وبداية المدة لذات العام، مما يشير إلى ضعف مراجعة التقارير الصادرة من الوزارة ومتابعتها.
- عدم كفاية الإجراءات التي تقوم بها الوزارة لتسجيل الذمم المدينة المستحقة لها وتحصيلها، حيث بلغت قيمتها 5.3 مليون دينار حتى تاريخ 31/12/2017، حيث لم يتبين وجود متابعات دورية أو إشعارات أو إخطارات للمؤسسات لضمان تسديد المبالغ المترتبة عليها، كما تبين عدم قيام الوزارة بإثبات الذمم المدينة المتعلقة بأقساط بدل المفتاحية في دفاترها وبياناتها؛ مما قد يؤدي إلى عدم تحصيل كامل الذمم المستحقة للوزارة.
- لا يوجد منهجية واضحة في الوزارة يتم من خلالها ملاحقة المتخلفين عن سداد المبالغ المستحقة عليهم للوزارة؛ مما يؤدي إلى انخفاض العائدات الممكن تحقيقها منها وقد يؤدي إلى ضياعها أيضاً. ومن أمثلة ذلك ما أورده تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2014 من التهاون في متابعة تنفيذ اتفاقية الإجارة بين جامعة القدس/أبو ديس ووزارة الأوقاف فيما يتعلق بدفع الالتزامات المترتبة على الجامعة للوزارة. وأوصى بضرورة المتابعة على تنفيذ الاتفاقية. وعدم وجود معايير واضحة للمستفيدين من المنحة الدراسية المقدمة من جامعة القدس لوزارة الأوقاف.
- عدم التجانس والوضوح في آليات متابعة الأملاك الوقفية وغياب تطبيق قرارات مجلس الوزراء رقم 61 و68 لعام 2004م.

جدول (4)

اعتداءات المواطنين والمؤسسات الأخرى على الأملاك الوقفية

المحافظة	اعتداءات المواطنين	اعتداءات المؤسسات
أريحا	العوجا: أرض الوقف الذيقة الشرقية: بناء ورثة على أرض (حوض 17 قطعة 7) ورفض تنظيم اتفاقية إجارة. قيام 8 أشخاص بالبناء على أرض (حوض 17 قطعة 7) ورفض تنظيم اتفاقية إجارة.	أرض الوقف بجانب السوق الجديد: قامت البلدية ببناء 15 كشك، وموقف للسيارات، دون تنظيم اتفاقية إجارة.
بيت لحم	أرطاس: البرك السليمانية: قام المواطن ببناء مخازن على أرض الأوقاف دون إذن. (تم رفع قضية في المحكمة). الخضر: قام المواطن بتجريف الأرض وتغيير معالمها. (تم رفع قضية في المحكمة). العبيات: قام المواطن بالبناء على جزء من أرض المقبرة. الدوحة: بناء صرح شهيد على أرض المسجد. حوسان: قام مواطنون ببناء مساكن على أرض الوقف دون وجه حق.	

الخلـيل /دورا	المقبرة الشامية/ دورا: قام المواطن بالاستيلاء على 460 متر مربع من أرض الوقف وضمها إلى أرضه. جورة الذمي/ الظاهرية: قام 3 مواطنين بالاستيلاء على أجزاء من أراضي الوقف وضمها إلى أراضيهم بمساحات: 1500 متر، و300 متر، و200 متر.	
القـدس	أرض المطعام: قيام مواطن ببناء محلات تجارية على أرض الوقف وضمها إلى أرضه. الجيب: قيام مواطنين بالبناء على أرض الوقف. صدر قرار محكمة بالإخلاء ولم ينفذ. رفض مستأجرون لعشرات الدونمات من أراضي الوقف لأغراض زراعية تجديد عقودهم مستغلين ظروف الاحتلال الإسرائيلي ولا يزال الوضع مستمراً	العيزرية: (أرض وقف كنان الجاسوس): قيام المجلس المحلي بالبناء عدة طبقات على أرض الوقف دون إذن/ يوجد قضية في المحكمة. وقيام المجلس المحلي ووزارة الصحة بإنشاء مقر مديرية صحة القدس دون موافقة الأوقاف/يوجد قضية في المحكمة.
رام الله	بيت عور التحتا: قام ورثة مستأجر بالاستيلاء على العقار ويرفضون الإخلاء أو تجديد العقد. النبي صالح: قام 6 مواطنين بالبناء على أرض الأوقاف دون إذن. قراوة بني زيد: قام مواطن بالاعتداء على أرض المقبرة وهدم السور وفتح شارع بعرض 3 متر.	
سلفيت	دير استيا: مقبرة الست صالحة: قام المواطن بضم جزء من أرض المقبرة إلى منزله.	إسكاكا: المسجد الجديد: أضاف المجلس القروي غرفاً صفية للمدرسة خلافاً للاتفاقية. فرخة: المقبرة الدارسة: قيام الأهالي بالاعتداء على المقبرة الدارسة منذ العام 1952 ببناء المدرسة الأساسية دون إذن أو اتفاقية إجارة. دير استيا: المقبرة الدارسة: تم تأجير مختار القرية 2730م2 منذ العام 1973 لإقامة مدرسة، ولكن حديثاً أضاف المجلس البلدي غرفاً صفية للمدرسة خلافاً لاتفاقية الإجارة، ويرفض تجديدها. زيتا جماعين: المقبرة المندرسة: أقام المجلس المحلي مدرسة دون اتفاقية إجارة. حارس: أرض النقارة: أقام المجلس القروي (مركز صحي، ومجمع دوائر، ومدرسة، وحفر بئر) دون موافقة الأوقاف أو إذن منها. بروقين: قام المجلس البلدي بإقامة مدرسة على وقف الحارونية، واستخدام مبنى الأوقاف القديم مقراً للمجلس وذلك دون إذن من وزارة الأوقاف.

طولكرم	فرعون: المقبرة الجنوبية الدرجة: قيام مواطنَين بالاعتداء على المقبرة ببناء مسكن 56م2. وقيام مواطن آخر ببناء سور حديقته في أرض الوقف. طولكرم: مقام الشيخ موسى: قيام ورثة مرحوم بالتصرف بأرض الوقف. النزلة الشرقية: مسجد النزلة: قام مواطن بالاستيلاء على أرض الوقف دون علم الأوقاف. بيت ليد: المسجد القديم (حاكورة المشمش): قام ورثة بالاستيلاء على مبنى تابع للوقف.	عتيل: قام المجلس القروي بالاعتداء على أرض الوقف (المقبرة): مقر المجلس البلدي، ومدرسة بنات، وساحة لمدرسة الذكور، ومركز طبي، وروضة، ومدرسة الذكور الأساسية) دون علم الأوقاف. زيتا: المقبرة الغربية: قام المجلس القروي ببناء (مقر المجلس، ومدرسة للقرية، وعيادة صحية، ومخزن لمولد الكهرباء) دون علم الأوقاف. صيدا: اقطان الجامع: قام المجلس القروي ببناء متنزه وصالة أفراح دون علم الأوقاف.
قلـقيلية	أرض الوقف خلة النوفل:: نتاش الباطن: قام مواطن بالبناء على أرض الوقف دون إذن الأوقاف.	قلقيلية: خلة نوفل: قام جهاز الأمن الوقائي بإقامة مبنى دون إذن الأوقاف، ويرفض توقيع اتفاقية إجارة. حجة: خلة الفقه: أنشأ المجلس القروي محطة للصرف الصحي. كما قام المجلس بشق طريق زراعي وتأجير أرض الوقف للغير. كفر لاقف: ضم المجلس القروي أرض الوقف إلى أرض المدرسة.
جـنين	اليامون: الجدورة: قيام العديد من المواطنين باعتداء على أراضي الأوقاف بالبناء عليها والاستيلاء على 9 دونمات. أرض المقبرة: بناء مواطن سور استنادي 4م ودخول 80 سم في أرض المقبرة، ومواطن آخر حفر حفرة امتصاصية على الحد الفاصل مع المقبرة دون ارتداد قانوني. أرض الوقف زرد البعيد: قيام مواطن بالبناء على حدود أرض الوقف دون ارتداد قانوني. سيلة الحارثية: قام مواطن بالاعتداء على جزء من أرض المقبرة، وذلك بهدم السور وعمل طريق من منتصفها وتربية ورعي الحيوانات فيها. الفندقومية: بناء مواطنين لسور محاذي للأرض الوقفية وداخل ضمن حدودها. زبوبا: القصرية: قيام المواطنين بالاستيلاء على جزء من أراض الوقف. قباطية: وسط البلدة: قيام مواطن بالبناء على حدود أرض الوقف دون ارتداد قانوني. رمانة: قيام المواطنين باستغلال العقارات الوقفية دون إذن الأوقاف. وقيام المجاورين لأرض المقبرة بالبناء على الحدود دون ارتداد قانوني. المغير: قام مواطن باستغلال تسوية المسجد بتحويلها لعيادة صحية.	جنين: مبنى البلدية السابق: قامت البلدية باستئجار المبنى كمقر دون عقد إجارة، ومن ثم رحلت منه إلى مبنى جديد وحولته إلى مكتبة، ورفضت تسليمه للأوقاف منذ 15 سنة. سيلة الحارثية: مقام الشيخ أبو عبد الله: قامت البلدية بهدم المقام وحفر القبور لتوسيع الشارع، دون إذن الأوقاف. رمانة: وعرة الموارس: شق المجلس القروي شارع دون إذن الأوقاف. رمانة: أرض المقبرة: قيام لجنة العمل النسائي بالبناء دون إذن الأوقاف.

نابلس		اللبن الشرقية: الاعتداء على الأراضي الوقفية من خلال تجريفها وإقامة أبنية عليها دون إذن من الأوقاف. تل: أرض المقبرة: فتح المجلس القروي طريق في أرض الوقف ورغم صدور قرار من المحكمة إلا أن المجلس يرفض تنفيذه، وقام ببناء مدرسة على المقبرة المندرسة دون إذن الأوقاف.

المصدر: وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، الإدارة العامة للأملاك الوقفية. بيانات غير منشورة. 2020.

8.6.2. مقترحات لتدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للأملاك الوقفية

يوضح الجدول (5) مقترحات وإجراءات عملية، للتغلب على التحديات ونقاط الضعف في الإدارة العامة للأملاك الوقفية، بغية حماية حقوق المواطنين المستفيدين من ريع هذه الأوقاف، ورفع مستوى جودة الخدمات التي تقدمها إدارة الأملاك، وتحصين بيئة العمل فيها ضد شبهات الفساد.

ترى الوزارة أنه بالرغم من أحقية العديد من المقترحات إلا أنه يجب الأخذ بعين الاعتبار تأثير الاحتلال الإسرائيلي، والظروف العامة في فلسطين، وغياب المجلس التشريعي، والتخطيط العام، وصعوبة التمويل.

جدول (5)

مقترحات لمواجهة التحديات وتعزيز النزاهة والوقاية من الفساد في الإدارة العامة للأملاك الوقفية

التحديات ونقاط الضعف	وصف التحدي ونقطة الضعف	توصيات لمعالجة التحديات ونقاط الضعف	الجهة المنفذة
مخالفة المادة (4) من قانون الخدمة المدنية والمادة (56) من اللائحة التنفيذية.	يوجد هيكل تنظيمي، ووصف وظيفي، ولكنه غير معلن للموظفين	توزيع الوصف الوظيفي على الموظفين، وتوضيح المهام بشكل واضح	كافة دوائر الإدارة العامة للأملاك الوقفية، ووحدة الرقابة الداخلية
عدم وضع خطط استثمارية لاستثمار الأملاك الوقفية	هدر الأملاك الوقفية دون الاستفادة من دورها التنموي	إعداد خطة استثمارية بالتشاور مع بيوت الخبرة أو الخبراء الاقتصاديين	الإدارة العامة للأملاك الوقفية
عدم وضع خطة إعلامية لإحياء سنة الوقف	انحسار توجه المواطنين نحو الوقف، وبالتالي ضعف دوره التنموي	وضع خطة إعلامية بالتعاون مع الفقهاء والعلماء	الإدارة العامة للأملاك الوقفية
عدم وجود دليل إجراءات العمل	النقص في الخطوات والإجراءات. عدم وضوح الخطوات التفصيلية للحصول على الخدمة. عدم وضوح آلية تشكل اللجان، والمعايير التي تستند إليها في القرار. لعدم وضوح الوقت اللازم الذي تستغرقه المعاملة حتى تكون جاهزة.	إعداد دليل إجراءات يراعي قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة	الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية، وكافة دوائر وزارة الأوقاف

لا تنشر الإدارة العامة للأملاك الوقفية تقارير دورية	يعد ذلك خرقاً لنظام الشفافية والمساءلة، لعدم اكتشاف أي انحرافات أو تجاوزات	تعديل المادة (6) من قانون رقم (26) لسنة 1966	وزير الأوقاف
عدم نشر التقرير السنوي	فقدان لحق المواطن ومؤسسات المجتمع المدني في الحصول على المعلومات، وفقدان الحق في تصويب المسار، مما يشكل حماية للتجاوزات والأخطاء إن وجدت	تعديل المادة (6) من قانون رقم (26) لسنة 1966	وزير الأوقاف
ضعف نظام الرقابة الداخلي	فتح المجال لكثير من التجاوزات والمخالفات وجرائم الفساد	إعداد نظام رقابة داخلي وتدريب كافة الموظفين عليه	الإدارة العامة للتدريب
ضعف وحدة الرقابة الداخلية	فتح المجال لكثير من التجاوزات والمخالفات وجرائم الفساد	استحداث أو تقوية وحدة الرقابة الداخلية، ومدها بالإمكانيات المادية والبشرية	وزير الأوقاف
عدم فعالية الموقع الإلكتروني لوزارة الأوقاف	غياب المعلومات لكافة المتعاملين مع الوزارة، مثل التقارير الدورية والسنوية وزارة الأوقاف، والإحصائيات، وآليات الاستفادة من الخدمات.	تحديث الموقع الإلكتروني	الإدارة العامة لنظم المعلومات
غياب الأرشفة الإلكترونية	التعامل مع المعاملات يدوياً قد يفتح المجال للتلاعب في البيانات المدخلة على النظام دون أرشفة الوثيقة الرسمية إلكترونيا ويؤدي بالتالي الى ضعف إمكانية التدقيق الإلكتروني	توفير كافة الإمكانيات اللازمة للمحافظة على الأرشيف	وزير الأوقاف
لجنة بدل المثل	لا يوجد نظام يوضح آلية عمل اللجنة، ولا تضم اللجنة في عضويتها مخمناً، وتختلف تركيبة اللجنة في كل مديرية عن الأخرى.	إعداد نظام متكامل لعمل اللجنة يحدد معايير لعضويتها وآلية اتخاذ القرار فيها، وأن تضم مخمنين	الإدارة العامة للأملاك الوقفية، والإدارة العامة للشؤون القانونية
عضوية وزير الأوقاف في لجنة تأجير واستثمار الأملاك الوقفية	الازدواجية: حيث إن إنه سيوقع على تقرير اللجنة بصفته رئيسها، ثم سيوقع على قرار اللجنة بصفته وزيراً، وسيطرته على قرار اللجنة بحكم منصبه.	إعادة تشكيل اللجنة بحيث لا تكون برئاسة وزير الأوقاف	وزير الأوقاف
قبض قيمة مبلغ الأجرة من قبل الموظف	قد يشكل ذلك ارتباكاً وخطورة في دفع الأجرة، ويتيح الفرصة لجرائم الاختلاس وإساءة الائتمان	أن يقوم المستأجر بإيداع الأجرة في البنك، وتزويد المديرية بقسيمة الإيداع، وأن يقوم المحاسب بمطابقة كشف البنك مع قيمة الإيجارات المتفق عليها في العقود.	الإدارة العامة للأملاك الوقفية، والإدارة العامة للشؤون المالية والإدارية

نظام تسجيل الأملاك الوقفية	لا ينسجم مع احتياجات العمل، لا يتم عمل نسخ احتياطي لبيانات النظام، ولا يوجد أي إجراءات حماية للبيانات. ولا يوجد اختبارات للنظام للتأكد من تحقيقه لأهداف الوزارة	تحديث النظام وتطويره، أو إعداد نظام جديد	الإدارة العامة للأملاك الوقفية، والإدارة العامة لأنظمة المعلومات، ووزارة المالية
عدم معرفة مساحة الأراضي الوقفية بالكامل، وهناك اختلاف كبير جداً في تقديرات هذه المساحة	عدم استغلال الأملاك الوقفية، وعدم حصر الاعتداءات على الأوقاف، ومن ثم ضعف الإيرادات الناتجة عن ذلك، وضعف الدور التنموي للوقف.	المتابعة الحثيثة من دائرة المساحة مع هيئة تسوية الأراضي والمياه	دائرة المساحة، البلديات، وهيئة تسوية الأراضي والمياه
المتابعة والتنسيق	ضعف متابعة الاعتداءات من إسرائيل، ومن المواطنين والمؤسسات	رفد الدائرة بموظفين مختصين، وتشكيل لجنة وطنية للمتابعة	وزير الأوقاف، ومجلس الوزراء
	وجود سلفة غير مغلقة تم تحويلها من حسابات إيرادات الأملاك الوقفية لحساب موسم الحج بقيمة 800 ألف دينار	المتابعة على إغلاق السلفة، ووضع خطة لتفعيل الإيرادات الوقفية	دائرة المتابعة والتنسيق
	لا يزال عدد كبير من العقارات الوقفية تؤجر بمبالغ زهيدة جداً	بذل جهود أكبر لتعديل هذه الإيجارات بالاستفادة من الاستثناء الوارد في المادة (3) من قانون المالكين والمستأجرين للعقارات الوقفية قانون رقم (5) لسنة 1964.	دائرة المتابعة والتنسيق

3. تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للحج والعمرة

يُعد الحج الركن الخامس من أركان الإسلام، وحيث أنه يتطلب قدرة مالية لأدائه: فقد فرضه الله عز وجل على المسلم مرة واحدة في العمر، ويتمنى كل مسلم تأدية هذه الفريضة، ولكثرة ما يتمنى تأديته المسلمون فإنها تدخل حتى في إطار المجاملات اليومية، مثل: أن تقول "بحجتك" إذا جاملت شخصاً أو أحببت أن تشكره على دعوة ما، أو أن تقول لشخص "زمزم" إذا رأيته يتوضأ أي تتمنى له الوضوء من ماء زمزم، وغيرها.

تشرف الإدارة العامة للحج والعمرة وتنظم ما يتعلق بالحج والعمرة. وتتكون من إدارتين بما يتواءم مع تطوير الهيكلية، من ضمنها إدارة الحج والعمرة، وإدارة المتابعة. وتأتي دراسة تدابير النزاهة والحوكمة هنا من منطلق رفع جودة هذه الخدمة، وسد الثغرات التي قد تحول دون حصول المواطن على حقه في تأدية هذه الفريضة، وتحصين الموظفين ضد شُبهات الفساد.

1.3. الإطار القانوني الناظم للحج والعمرة

هناك عدد قليل من التشريعات الناظمة للحج والعمرة مقارنة بما تم معالجته في موضوع الأملاك الوقفية. حيث أن هناك 3 تشريعات فقط، وهي:

قانون رقم (26) لسنة 1966 وتعديلاته: نصت المادة (7) من هذا القانون أن من صلاحيات مجلس الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية الإشراف على شؤون الحج ووضع التعليمات اللازمة لتنظيم نقل الحجاج وإجراءات سلامتهم وراحتهم وإسكانهم، وتحديد واستيفاء بدل الخدمات المباشرة التي تقدمها الوزارة للحجاج، وللمجلس حيثما تقتضي الحاجة إنشاء مدن واستراحات للحجاج، بالتنسيق والتعاون مع البلديات المعنية وتحديد الأجور والأثمان التي تستوفى من الحجاج عن الخدمات التي تقدم لهم في هذه المدن والاستراحات وتخصص نسبة من هذه المبالغ لتلك البلديات حسب الاتفاق الذي يعقد مع كل منها.

قرار مجلس الوزراء رقم (161) لسنة 2004م بشأن الإشراف على شؤون الحج والعمرة: نصت المادة (1) على أنه تشرف وزارة الأوقاف على شؤون الحجاج والمعتمرين من حيث نقلهم وإسكانهم وسلامتهم.

تعليمات رقم (1) لسنة 2014م بشأن التعليمات الإدارية والمالية لشؤون الحج والعمرة صادرة عن وزارة الأوقاف والشؤون الدينية: أعطت المادة (7) أعلاه من قانون رقم (26) لسنة 1966 وتعديلاته الصلاحيات لمجلس الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية الإشراف على شؤون الحج ووضع التعليمات اللازمة لذلك، ولكن هذه التعليمات صدرت عن وزير الأوقاف بسبب عدم تشكيل المجلس.

نصت هذه التعليمات العديد من الأحكام التي تنظم شؤون الحج والعمرة، منها:

رئيس بعثة الحج (وزير الأوقاف)، وأن يصحب الحجاج البعثة الإدارية، والبعثة الإعلامية، والبعثة الطبية، والبعثة العسكرية، ومدير البعثة.

يتم اختيار الحجاج من قبل لجنة الحج والعمرة في الوزارة مع بداية كل موسم بوضع الآلية المناسبة لاختيار الحجاج بالاستناد إلى البروتوكول الذي يوقع سنوياً مع وزارة الحج في السعودية.

تتألف البعثة الإدارية من الفئات الآتية: الإداريون (من يتولى العمل في إدارة بعثة الحج)، والمرشدون (يتم اختيارهم من خلال لجنة خاصة يشكلها الوزير)، والواعظات، والخدمات المساندة (تشمل الفنيين، والسائقين، والمراسلين، والعمال، والحراس وأمن الوزارة من مرتبات قوى الأمن الفلسطينية).

وحددت التعليمات معايير اختيار أفراد البعثة الإدارية للحج والعمرة، وأتاح للوزير استثناء بعض الموظفين ممن لا تنطبق عليهم الشروط الواردة في هذه المادة إذا وجدت ضرورة لمرافقتهم للبعثة، على ألا تزيد نسبتهم عن 10% من إجمالي البعثة الإدارية، ويجوز للوزير اختيار عدد من موظفي الدولة أو المتقاعدين للمشاركة في بعثة الإدارية، إذا دعت الضرورة لذلك، على ألا يزيد عددهم عن 25% من إجمالي عدد البعثة الإدارية. ويحدد عدد أفراد البعثة الإدارية على النحو الآتي: إداري لكل (100-50) حاج، إضافة للعدد الذي يستثنيه الوزير، ومرشد لكل حافلة بالإضافة إلى مراعاة أعداد حجاج الطيران بحيث يكون لكل (50) حاج مرشداً، وكذلك مراعاة خروج مرشدين احتياط بمعدل لا يزيد عن 10% من العدد الكلي للمرشدين. أما موظفو الخدمات فحسب الحاجة التي تقدرها لجنة الحج والعمرة.

يتم تشكيل البعثات جميعها وطواقم العمل المرافقة للبعثة بقرار من الوزير وبناءً على احتياجات العمل.

اختيار موظفين للمشاركة في بعثة الحج: يتم اختيار ما لا يزيد عن خمسين موظفاً من المؤذنين والعاملين في المساجد، وحراس المسجد الأقصى المبارك والمسجد الإبراهيمي في بعثة الحج لمرة واحدة فقط لكل منهم، ولا يتم صرف مكافآت أو علاوات سفر لهذه الفئات، وإنما تتكفل الوزارة بنفقات حجهم من رسوم معابر، وأجرة نقل، ونفقات السكن في مكة المكرمة والمدينة والمشاعر.

وحسب المادة (15) من التعليمات يتم استيفاء مبلغ (300) دينار أردني عند التسجيل للحج، تودع في حساب أمانات الحج وتحتسب من رسوم خدمات الحج الإجمالية عند حلول دور المسجل، وتقوم الدائرة المالية للحج والعمرة بتحصيل مبلغ (5) دنانير بدل خدمات عن كل معتمر بالغ دخل الأراضي السعودية من شركات الحج والعمرة، تودع في حساب أمانات الحج.

يتم احتساب تكلفة الحاج بعد توقيع البروتوكول مع وزارة الحج السعودية وبعد الانتهاء من إرساء كافة العطاءات المتعلقة بالحج وتحديد تكلفة جميع بنود الحج، وهي:

أ. بدل أجرة استئجار سكن مكة المكرمة والمدينة المنورة.

ب. بدل أجرة استئجار حافلات نقل الحجاج (النقل الدولي)، وكذلك النقل الداخلي.

ج. بدل ثمن ملابس الإحرام.

د. بدل الخدمات الإضافية للمشاعر.

هـ. خدمات الوزارة.

و. خدمات مكاتب الحج والعمرة.

ز. مكتب الوكلاء الموحد.

ح. خدمات مدينة الحجاج (غور نمرين).

ط. أي خدمات أخرى تقرها لجنة الحج والعمرة.

وجدير بالذكر أن هذه البنود قد زادت كما هو موضح لاحقاً تحت عنوان رسوم الحج.

كما حددت التعليمات علاقة الوزارة بشركات الحج والعمرة.

من خلال الاطلاع على هذه التعليمات يمكن إدراج الملاحظات الآتية:

1. نظراً لعدم وجود قانون أو نظام ينظم شؤون الحج فقد صدرت هذه التعليمات من وزير الأوقاف ليطبقها بنفسه، على موضوع يهم كل المواطنين وهو الحج، ويتضح أنه قد وضع لنفسه صلاحيات واسعة.
2. لم تحدد التعليمات عدد المرات التي يجوز للموظف أن يكون أحد أعضاء البعثة الإدارية.
3. ضرورة إضافة معايير لاختيار أعضاء كل من: البعثة الإعلامية، والبعثة الطبية، والبعثة العسكرية. من حيث شروط ومؤهلات أعضاء هذه البعثات، وعدد أفراد كل بعثة، والدور المنوط بكل منهم.
4. تعطي التعليمات الصلاحية للوزير بإضافة بعض الموظفين استثناءً للبعثة ممن لا تنطبق عليهم الشروط إذا وجدت ضرورة لمرافقتهم للبعثة، على ألا تزيد نسبتهم عن 10% من إجمالي البعثة الإدارية.
5. كما يجوز للوزير اختيار عدد من موظفي الدولة أو المتقاعدين للمشاركة في بعثة الحج، إذا دعت الضرورة لذلك، على ألا يزيد عددهم عن (25%) من إجمالي عدد البعثة. أي باستطاعة الوزير عملياً أن يضم نحو 100 شخصاً بحد أعلى للبعثة الإدارية.

   يفتقد النصان الأخيران للنزاهة؛ حيث من المفروض أن يكون هناك معايير واضحة لإضافة أي موظف للبعثة الإدارية، وأن تقرر اللجنة من تراه مناسباً من الموظفين وأن يكون سفره ضرورياً لرفع جودة الخدمة المقدمة للحجاج.
6. تتيح المادة (7) من التعليمات اختيار 50 موظفاً للمشاركة في بعثة الحج من المؤذنين والعاملين في المساجد، وحراس المسجد الأقصى المبارك والمسجد الإبراهيمي في بعثة الحج لمرة واحدة فقط لكل منهم.

نظراً لكل هذه الثغرات في تعليمات الحج؛ ولأهمية تنظيم كل ما يتعلق بالحج فإنه لا بد من إصدار تشريع ينظم كل ذلك، بحيث يراعي كل ما يتعلق بحقوق المواطنين من جهة، وأن يراعي قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة أسوة ببعض الدول، مثل قانون رقم (1) لسنة 2015 لتنظيم حملات الحج والعمرة الصادر في الكويت، وقانون رقم (6) لسنة 1993 بشأن تنظيم شؤون الحج 6 / 1993 في قطر، ونظام شؤون الحج والعمرة رقم (21) لسنة 2017 في الأردن.

كما ترى الوزارة أيضاً أن هذه التعليمات لا تفي بالغرض، وتم فعلياً صدور قرار بقانون رقم (2) لسنة 2023م بشأن تعديل قانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم (26) لسنة 1966م وتعديلاته حيث تم إضافة تضاف مادة جديدة إلى القانون الأصلي تحمل الرقم (6) تنص على الآتي:

1. تستوفي الوزارة رسوم مقابل ترخيص شركات الحج والعمرة، وتحدد قيمتها بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء.
2. تتقاضى الوزارة بدل خدمات وأجور الحج والعمرة بموجب قرار من الوزير، بناءً على تنسيب لجنة الحج والعمرة.

يتضح أن التعديل على قانون رقم (26) لسنة 1966 لم يعالج أي من المكشلاتاالمشكات المتعلقة بالحج التي تتطرق لها الدراسة، وأنه اقتصر على زيادة الإيرادات والرسوم؛ مما يجعل التوصية قائمة بخصوص المعالجة القانونية للثغرات ونقاط الضعف في الأمور المتعلقة بالحج.

https://www.almeezan.qa/LawPage.aspx?id=375&language=ar

نظام رقم (21) لسنة 2017 نظام شؤون الحج والعمرة. الجريدة الرسمية. رقم العدد 5450 الصادر بتاريخ 16/3/2017. عمان- الأردن.

2.3. تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للحج والعمرة

تعاني هذه الإدارة العامة من نفس المشكلات السابق ذكرها في الإدارة العامة للأملاك الوقفية؛ فقد تبين حين إعداد الدراسة أنه لا يوجد دليل إجراءات عمل في هذه الإدارة العامة، ولكن لاحقاً تم العمل على إعداد الدليل ولكنه لم يصدر بعد، وأشارت الإدارة العامة للحج أن الوزارة تُعد تقارير ربعية وتقرير بموسم الحج ترفعها إلى المؤسسات الرسمية ولكن لا يتم نشرها، وغيرها من المشكلات الأخرى.

ولذلك حاولت الدراسة رصد التحديات ونقاط الضعف فيما يتعلق بتنظيم الحج، من خلال تتبع عملية بدء موسم الحج حتى نهايته، حيث تقوم الوزارة بفتح باب التسجيل للحج سنوياً، واختيار الحجاج، ثم تتولى عملية تأمين النقل والسكن. ومع أن الحج والعمرة يشتركان في بعض الإجراءات المتعلقة بالتسجيل والنقل والسكن، إلا أن المشكلات ومعوقات الحصول على الخدمة تظهر في الحج بشكل عام بسبب العدد المحدد سنوياً، أما العمرة فهي مفتوحة أمام كافة المواطنين، ومتيسرة مراراً خلال العام. كما أن الدور الأكبر لوزارة الأوقاف يتركز في موضوع الحج، أما العمرة فتتم معظم إجراءاتها عبر الشركات، وتتولى الوزارة دور الرقابة عليها، والتأكد من التزامها بالعقود والاتفاقيات التي توقعها الشركات مع المعتمرين من حيث الباصات، والسكن، وغيرها.

وفيما يلي تحليل لكافة المراحل التي تمر بها إجراءات الحج:

1.2.3. توقيع برتوكول الحج

في كل عام، يوقع وزير الأوقاف والشؤون الدينية في دولة فلسطين مع وزير الحج السعودي البروتوكول السنوي بشأن أسس وترتيبات الحج لذات العام. يتضمن هذا البروتوكول حصة فلسطين من حجاج بيت الله الحرام، والتي تبلغ سنويا ما يقارب 6,600 تأشيرة حج فقط للمواطنين المقيمين داخل الوطن، أما فلسطيني الخارج فحصتهم ضمن حصة الدولة المضيفة لهم. إضافة إلى الترتيبات المتعلقة بالحجاج الفلسطينيين، وسفرهم ومنافذ الدخول والخروج، وإسكانهم وإقامتهم، والشروط الصحية وتوعية الحجاج، والرسوم التي تتقاضاها المملكة العربية السعودية، وغير ذلك من الأسس والتفاهمات، علماً أن مثل هذا البروتوكول يوقعه وزير الحج السعودي مع كافة دول العالم الإسلامي سنوياً.

ووفقاً للمادة (2) من تعليمات الحج تقوم لجنة الحج مع بداية كل موسم بوضع الآلية المناسبة لاختيار الحجاج بالاستناد إلى هذا البروتوكول، وما يرد به من تعليمات ومحددات وأنظمة.

> من المآخذ على بروتوكول الحج أنه غير منشور؛ مما يشكل غياب للشفافية، وتقترح الدراسة أن تقوم الإدارة العامة للحج بنشره على الموقع الإلكتروني للوزارة، أو نشر جوهره على الأقل. ولكن تعتقد الوزارة أنه لا يمكن نشره بسبب خصوصية العلاقة مع وزارة الحج السعودية.

بالنسبة لعدد الحجاج فهو محدد من قبل وزارة الحج السعودية، ولا تستطيع وزارة الأوقاف تغييره، وتقسم حصة فلسطين من تأشيرات الحج بين الضفة الغربية وقطاع غزة، بواقع 62% للضفة الغربية (4,062 حاجاً) و38% لقطاع غزة (2,508 حاجاً)، وذلك استنادا إلى عدد السكان في كل منطقة والمعلن من قبل الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. كما تُقسم حصة كل تجمع (مدينة وبلدة وقرية ومخيم) حسب عدد السكان أيضا، وذلك بنسبة واحد لكل ألف مواطن تقريباً.

2.2.3. لجنة الحج والعمرة

من ناحية عملية تتألف لجنة الحج والعمرة من 8 أشخاص، وهم: وزير الأوقاف، ووكيل الوزارة، والوكيل المساعد لشؤون الحج والعمرة، والإدارة العامة للحج والعمرة، ووحدة الرقابة الداخلية، والإدارة العامة للشؤون القانونية، والإدارة العامة للوعظ والإرشاد. وتعتقد الوزارة أن أعضاء اللجنة يجب أن يكونوا من داخل الوزارة فقط بحكم طبيعة عملهم، بحكم أنها المسؤولة عن إدارة ملف الحج، ومن ثم لم توضِّح التعليمات تركيبة لجنة الحج والعمرة. كما أكدت الوزارة على أن لجان الحج الأخرى جميعها تضم شركاء من خارج الوزارة.

وقد تبين في الدراسة أن أعضاء لجنة الحج تتكرر أسماؤهم في لجنة الحج سنوياً؛ مما يترتب عليه مخاطر عالية قد تُفضي إلى شبهات الفساد مثل استغلال النفوذ وتحقيق مكاسب شخصية سواءً في اختيار الحجاج أو استئجار الحافلات والسكن. إضافة إلى ذلك تبين وجود نفوذ من قِبل أشخاص من خارج وزارة الأوقاف وسيطرتهم على مفاصل رئيسة في موسم الحج لعام 2022 وعدة مواسم قبله؛ مما يخلق حالة من تضارب المصالح بين هؤلاء الأشخاص وموظفي وزارة الأوقاف القائمين على إدارة موسم الحج. إضافة إلى أنه تبين أن لجنة الحج تقوم بإطالة مدة بقائها في السعودية أو الأردن خلال السفر لترتيب أمور السكن أو الحافلات وغيرها، دون وجود مبرر لهذا التأخير، الذي يزيد من التكاليف المالية على موازنة الحج.

تقترح الدراسة من منطلق حوكمة عمل هذه اللجنة أنه لا بد من أن يعالج الإطار القانوني هذا الأمر، بحيث ينص على تركيبة هذه اللجنة، وآلية اجتماعاتها، ومعايير اتخاذ القرار بها، وأن تضم أشخاصاً من خارج وزارة الأوقاف؛ كأن تضم ممثلاً للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. وذلك أسوة ببعض الدول العربية فمثلاً تتكون لجنة شؤون الحج في قطر من ثلاثة ممثلين عن وزارة الأوقاف يكون من بينهم رئيس اللجنة ونائبه، وممثل عن كل وزارات الخارجية، والداخلية، والصحة العامة، والتربية والتعليم، وممثل عن كل من الهيئة العامة القطرية للإذاعة والتلفزيون، وجمعية الهلال الأحمر القطري، ولمجلس الوزراء القطري أن يضم إلى عضوية اللجنة ممثلين عن جهات حكومية أخرى أو أعضاء آخرين. وتكون مدة عضوية اللجنة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمدة أو لمدد أخرى مماثلة، وتختار كل جهة من يمثلها، ويصدر بتسمية الأعضاء قرار من الوزير، وله أن يندب مقرراً للجنة ويحدد اختصاصاته ومكافآته. كما حدد قانون الحج القطري مهام اللجنة. أما في الأردن تتشكل لجنة الحج برئاسة مدير عام الحج والعمرة وستة أعضاء يختارهم الوزير على أن يكون ثلاثة منهم من موظفي الوزارة.

بالمقابل ترى الوزارة أن التحديات المختلفة التي تواجه موسم الحج سيتم معالجتها من خلال إقرار مشروع القرار بقانون لتنظيم شؤون الحج والأملاك الوقفية، وكما سبق التوضيح فإن هذا القانون قد صدر دون أن يكون له أي مساهمة في معالجة المشكلات والتحديات المتعلقة بالحج.

3.2.3. آلية اختيار الحجاج

تعلن وزارة الأوقاف في الصحف ومختلف وسائل الإعلام المحلية والمساجد، عن بدْء التسجيل للحج، أي تقديم الطلبات لموسم الحج لمدة أسبوعين، وبسبب تزايد أعداد وكثافة المواطنين الراغبين بالتسجيل، يتم التسجيل في مراكز المحافظات في مقار مديريات الأوقاف، حسب العنوان المبين في الهوية الشخصية لحملة الجواز الفلسطيني فقط، ومن خلال أصحاب العلاقة المذكورين في الطلب ويمنع التعامل مع الأقارب أو المندوبين.

وجدير بالذكر أن الوزارة بناءً على قرار وزير الأوقاف، فبعد انتهاء التسجيل في العام 2011 تم إجراء قرعة على كل المسجلين في ذلك العام، وتم ترتيب الفائزين بالقرعة بشكل متسلسل، بحيث تم الاختيار بما يتناسب مع عدد السكان في كل تجمع، ومن ثم تم إغلاق باب التسجيل، ولا يتم فتحه إلا للتجمعات التي انتهت بها قائمة المسجلين في العام 2011؛ ويتم التعامل بالقرعة مع الأعداد المتوفرة. وحتى تاريخ إعداد هذه الدراسة فإنه لم يتبقَ إلا الخليل (ستنتهي في العام 2024) والقدس التي لم تنتهِ فيها القائمة بعد. وتؤكد الوزارة أنه حال الانتهاء من الأعداد المتبقية فإنه لن يتم العمل لاحقاً بهذا القرار.

يجدر التنويه أنه نظراً لتأخر إصدار الدراسة فقد حصل العديد من التطورات وتنفيذ بعض التوصيات في موضوع الحج منها أن التسجيل للحج ودفع الرسوم أصبح إلكترونياً، وذلك من خلال تطوير تطبيق آمن (من خلال التأكد من وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات).

من ناحية عملية لقد ترتب على قرار إغلاق باب التسجيل سالف الذكر العديد من المشكلات، منها: أن هناك مواطنين يعلمون أنهم سيحجون هذا العام أو العام الذي يليه قبل إجراء القرعة، إضافة إلى أن ذلك يخرق مبدأ المساواة بين المواطنين، وحالة من الالتباس في آلية اختيار الحجاج، ويخدش الثقة في نزاهة عملية القرعة واختيار الحجاج. ويؤدي كل ذلك إلى ظهور انطباع لدى المواطنين بأن هناك واسطة ومحسوبية ومحاباة في اختيار أسماء الحجاج، ويثير ذلك نقاش كبير وتعليقات على وسائل التواصل الاجتماعي. لكن تبقى القدس مستثناة من ذلك بسبب صعوبة التسجيل فيها.

يتبين في الدراسة أن الوزارة تبذل جهوداً كبيرة لتنظيم موسم الحج كل عام، وأنه ليس لديها ما تخفيه، وأن الوزارة قد حصلت على الترتيب الأول من قِبل السعودية في تنظيم حملات الحج على مستوى العالم الإسلامي، وحصلت مرتين على الترتيب الثاني والثالث أيضاً.

ولكن يكتنف هذه الجهود عدم الوضوح وخلق انطباعات غير مرغوبة لدى المواطنين والجهات المختلفة؛ ومن ثم تقترح الدراسة أن تقوم الوزارة بحملة إعلامية (تؤكد الوزارة أنها قد نشطت هذا العام في مسألة الحملة الإعلامية فقد نظمت مؤتمر صحفي أول موسم الحج وآخر في آخر الموسم) تبدأ مع توقيع بروتوكول الحج، توضح فيها جميع الإجراءات منذ بدء التسجيل، وآلية اختيار الحجاج، وحتى انتهاء موسم الحج والعودة، بما فيها الرسوم وكيفية احتسابها. وأن يتم تنفيذ هذه الحملة على كل وسائل الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي، إضافة إلى إعداد وتنفيذ استطلاع رأي للحجاج في نهاية موسم الحج؛ لقياس مدى رضاهم عن كافة الأمور المتعلقة بالحج، وأن يتم نشر نتائجه، والاستفادة منها في تلافي نقاط الضعف التي قد تظهر من خلال هذا الاستطلاع، وأن يتم تنفيذ هذا الاستطلاع من قِبل مؤسسة بحثية، أو الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. وجدير بالذكر أنه تنفيذاً لهذه التوصية فقد قامت وحدة الرقابة الداخلية في الوزارة بتنفيذ هذا الاستطلاع في العام 2022 بتوزيع استبانة على 100 حاج في فندقين في المدينة المنورة، وهو خطة إيجابية من قبل الوزارة؛ ولكن الاستطلاع يجدر أن يكون من جهة محايدة حتى يكون أكثر موضوعية، كما أنه من الناحية الإحصائية لا يمثل الحجاج فالعدد قليل لا يشكل سوى 1.6% من عدد الحجاج، لذلك لا يمكن اعتبار نتائجه على أنها تمثل رأي الحجاج.

وتضع الوزارة العديد من الشروط لمن يرغب في التسجيل للحج، ويُعلن عن هذه الشروط بشكل واضح في الصحف ووسائل الإعلام والمساجد، ويكون التسجيل من خلال الموقع الإلكتروني (www.tawaf.ps)، الذي أعلنت عليه شروط التسجيل للحج للعام 2024، وهي:

1. هذا التسجيل لمرة واحدة فقط ولا يؤخذ بعين الاعتبار في الأعوام القادمة.
2. التسجيل عبر الموقع الإلكتروني هو لحاملي الهوية الفلسطينية فقط، وكل من يحمل الهوية المقدسية هو أو احد مرافقيه فعليه التوجه لمديرية الأوقاف التابع لها لاتمام التسجيل.

3. التسجيل فقط لمن لم يؤد فريضة الحج سابقاً.
4. التسجيل لمن هو فوق سن السادسة عشرة فقط.
5. يمنع تسجيل الأنثى لوحدها في الطلب.
6. يمنع تسجيل المواطن في أكثر من طلب واحد، وإن حدث ذلك سيتم اعتماد الطلب الأول فقط.
7. يتم قبول طلب التسجيل بعد دفع مبلغ (300) ثلاثمائة دينار عن كل شخص في الطلب.
8. يمنع تسجيل أكثر من مرافقين إثنين في نفس الطلب.
9. يكون التسجيل حسب العنوان المبين في الهوية الشخصية فقط.
10. العنوان المعتمد هو عنوان المحرم أو الزوج فقط.
11. يمنع الاستبدال لأي سبب كان لمن حالفه الحظ في قرعة الحج.

كما وضحت الوزارة على الموقع أعلاه وعلى صفحة الوزارة على الفيسبوك أنه لإتمام عملية التسجيل فإن على المواطن اتباع الخطوات التالية:

1. التسجيل عبر الموقع الإلكتروني هو لحاملي الهوية الفلسطينية فقط، وإن كان صاحب الطلب أو أحد مرافقيه يحمل الهوية المقدسية فعليه مراجعة مديرية الأوقاف التابع لها لإتمام التسجيل.
2. تبدأ عملية التسجيل بإدخال بيانات المحرم (الذكر) أولاً.
3. إدخال بيانات صاحب الطلب (الذكر) والمرافقين تكون حسب الهوية الشخصية فقط.
4. إذا لم يجد المواطن عنوانه الفعلي ضمن قائمة العناوين فعليه مراجعة مديرية الأوقاف التابع لها مصطحباً معه ما يثبت سكنه في تلك المنطقة.
5. إذا رغب المواطن بالتسجيل للحج لوحده، ودون مرافقين يضغط على مربع أداء القسم يفيد بعدم أدائه فريضة الحج سابقاً.
6. يجب إدخال رقم الهاتف النقال الخاص بكل شخص في الطلب وإدخال الرمز المرسل لكل رقم هاتف نقال.
7. اذا رغب المواطن بإضافة مرافقين لطلبه، وكان محرماً لهم يضغط على مربع القسم الذي يفيد بعدم أداء المرافقين لفريضة الحج سابقاً.
8. لا يمكن تسجيل ذكرين اثنين في نفس الطلب، وإذا كان المواطن مضطراً لذلك فعليه مراجعة مديرية الأوقاف مصطحباً ما يثبت حاجته لمرافق ذكر.
9. بعد اتمام إدخال جميع البيانات يتم نسخ أو تصوير رمز الدفع (الكود) الذي يظهر بعد الضغط على زر الحفظ والتوجه لمراكز الدفع الخاصة المرفق مع الرمز لدفع رسوم التسجيل عن كل شخص في الطلب.
10. يتلقى المواطن رسالة نصية على هاتفه الجوال تفيد بقبول طلب التسجيل الخاص به بعد دفع رسوم التسجيل في البنك.

وبعد انتهاء الفترة المحددة للتسجيل أجرت الوزارة الأوقاف والشؤون الدينية قرعة الحج إلكترونياً على أسماء الراغبين بأداء فريضة الحج من المحافظات الشمالية للعام 1445هـ /2024م.

وجدير بالذكر أن هذه التطورات قد جاءت لمعالجة العديد من المشكلات التي أشارت إليها مسودة الدراسة، حيث كان هناك التباس لدى بعض المواطنين من حيث إتمام عملية التسجيل وكان يرافقها بعض الاحتجاجات من قِبل المواطنين.

على الرغم من الإيجابيات فيما ذكر أعلاه من حيث الشفافية في إعلان شروط التسجيل للحج، وإجراء القرعة إلكترونياً، إلا أن هناك العديد من الثغرات في عملية اختيار الحجاج (تعترف الوزارة بجزء منها)؛ والتي تشكل في ظاهرها شُبهات للعديد من جرائم الفساد مثل الواسطة والمحسوبية والمحاباة، واستثمار الوظيفة، وغيرها. ويمكن إجمال أهم هذه الثغرات بما يأتي:

1. يتم توزيع نحو 90% من العدد المراد إجراء القرعة عليه على التجمعات السكانية حسب التوزيع السكاني الصادر عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ويبقى هامش لا يزيد عن 10% من العدد لمعالجة العديد من الحالات مثل: الخطأ في عدد المرافقين، أو استكمال الحصص لتجمع سكاني ما، أو إضافة مُرافق، وغيرها من الحالات.

2. **قوائم الحجاج خارج القرعة:** بالرغم من آلية التسجيل، والاختيار بالقرعة؛ إلا أن هناك جزء من الحجاج يتم اختيارهم خارج القرعة؛ وهذا العدد غير ثابت ويتكرر سنوياً. وتقر الوزارة أنها لا تتدخل في اختيار هذه الحالات، ويقتصر دورها على متابعة إصدار التأشيرات فقط. وهي:

- **مكرمة الرئيس:** هي منحة حج يتم إعطاؤها باسم الرئيس، ولا تخضع للقرعة، وإنما تأتي القائمة جاهزة لوزارة الأوقاف لتقوم بدورها في الحصول على تأشيرات لهم، ويقوم الحجاج في هذه القائمة بدفع الرسوم مثل بقية الحجاج، وقد يكون بعضهم قد دخل بالقرعة ولم يحالفه الحظ. ولا تعلم الوزارة عن آلية اختيار الأسماء في هذه القائمة، وتتم دون التنسيق معها.
- **قائمة رئيس الوزراء:** هي قائمة أخرى تأتي لوزارة الأوقاف، ولا تخضع للقرعة، وإنما تأتي القائمة أيضاً جاهزة لوزارة الأوقاف لتقوم بدورها في الحصول على تأشيرات لهم، ويقوم الحجاج في هذه القائمة بدفع الرسوم مثل بقية الحجاج، وقد يكون بعضهم قد دخل بالقرعة ولم يحالفه الحظ. ولا تعلم الوزارة عن آلية اختيار الأسماء في هذه القائمة أيضاً، وتتم دون التنسيق معها.
- **قائمة الأجهزة الأمنية:** هي قائمة أخرى تأتي لوزارة الأوقاف، ولا تخضع للقرعة، وإنما تأتي القائمة أيضاً جاهزة لوزارة الأوقاف لتقوم بدورها في الحصول على تأشيرات لهم، ويقوم الحجاج في هذه القائمة بدفع الرسوم مثل بقية الحجاج، ولا تعلم الوزارة عن آلية اختيار الأسماء في هذه القائمة أيضاً، وتتم دون التنسيق معها.
- **قائمة القدس:** هي قائمة أخرى تأتي لوزارة الأوقاف، ولا تخضع لقرعة الوزارة؛ حيث يتم التسجيل في إقليم فتح في القدس لأن إسرائيل لا تسمح بالتسجيل في مديرية الأوقاف، وتتم القرعة في المسجد الأقصى، وتأتي القائمة المختارة إلى الوزارة لتقوم بدورها في الحصول على تأشيرات لهم، ويقوم الحجاج في هذه القائمة بدفع الرسوم مثل بقية الحجاج، ولا تعلم الوزارة عن آلية اختيار الأسماء في هذه القائمة أيضاً، وتتم دون التنسيق معها.
- **الحالات الخاصة أو الاستثنائية:** تقوم لجنة الحج باختيار حجاج بعيداً عن القرعة، وهم حالات خاصة سيما مرضى السرطان أو الفشل الكلوي مثلاً، أو شخص كان ممنوع من السفر من قبل إسرائيل ومن ثم سُمح له. ويتحمل الحاج في هذه الحالة تكاليف الحج كاملة. من المآخذ على اختيار الحجاج ضمن هذه الحالات أنها تخلو من الشفافية؛ فليس هناك معايير مكتوبة ومعلنة للمواطنين بخصوص آلية اختيار الحجاج في هذه القائمة، وإنما تقرر ذلك لجنة الحج لكل حالة على حده.

يشكل اختيار هذا العدد من الحجاج خارج طريقة القرعة خطراً كامناً للفساد، ويتيح المجال واسعاً أمام شُبهات الفساد لا سيما الواسطة والمحسوبية والمحاباة، واستثمار الوظيفة، والكسب غير المشروع، وإساءة استعمال السلطة. وأن مرد ذلك بشكل رئيس هو لغياب الشفافية وأدلة الإجراءات.

إن هذه الحالات تُفقد المساواة بين المواطنين المسجلين للحج من جهة، وتُفقد بلدة معينة أو محافظة من حصتها من جهة أخرى، كما أن أي حالة من هذه الحالات كفيلة بهز الثقة والمصداقية بآلية اختيار الحجاج، وأن جوهر المشكلة أنه يُسجل للحج عشرات الآلاف، وأن هناك تنافس شديد بين المواطنين في الحصول على الفوز بقرعة الحج؛ فنسبة فوز المواطن بالقرعة ضئيلة في بعض المناطق بسبب كثرة الطلبات ومحدودية المقاعد بحسب بروتوكول الحج ، إضافة إلى أنه من السهولة بمكان انتشار المعرفة بهذه الحالات في ظل الاستخدام الكبير لوسائل التواصل الاجتماعي. ويؤدي كل ذلك إلى خلق انطباعات لدى المواطنين بأن هناك غياب للحوكمة في إجراءات الحج وآلية اختيار الحجاج.

وللخروج من كل هذه الملابسات تقترح الدراسة أن يتم إلغاء كل هذه القوائم، وتحويل آلية اختيار الحجاج إلى نظام القرعة الإلكتروني، مع الأخذ بعين الاعتبار أن تبقى هناك حالات استثنائية خارج القرعة ولكن يجب العمل على مأسستها ووضع معايير لاعتماد هذه الحالات استثناءً وأن يُعلن عن ذلك للمواطنين. وقد أوصت مسودة الدراسة أن يتم تصميم تطبيق إلكتروني على أجهزة الجوال، وأن يتم التسجيل من خلاله فقط، ومن ثم سد كل الثغرات وتجنب كل اللغط حول آلية اختيار الحجاج، وهو الأمر الذي تم فعلاً كما سبق ذكره.

3. **تأشيرات أخ خارج القرعة:** تُقر الوزارة أن القرعة تجري على نحو 90% من حجم الكوتا المخصصة لفلسطين، لأن هناك حالات من خارج القرعة منها كما سبق ذكره في البند 1 أعلاه. ولكن نسبة 10% المتبقية تُثير جدلاً كبيراً وتخلق حالة من الإرباك لدى الوزارة والمواطنين، وقد أشار إلى ذلك العديد من التقارير والدراسات الصادرة عن جهات مختلفة، منها مثلاً تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية التي تشير إلى العديد من الملاحظات التي يتكرر معظمها في كل موسم حج، فمثلاً يُبين تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية في التدقيق على موسم الحج لعام 2019 [59] أن هناك خلل في إدارة نظام قرعة الحج الإلكترونية، تمثل في الآتي:

- حذف بيانات سجلات المسجلين للحج من النظام الإلكتروني دون مبرر. ولكن الوزارة تنفي ذلك، ولا يمكن أن يحدث.
- إضافة بيانات مواطنين إلى نظام القرعة قبل استيفاء الرسوم منهم.
- حذف سجلات الفائزين بالقرعة الإلكترونية من سجلات التهيئة. بالمقابل وضحت الوزارة أن هذا يتم في القرعة التجريبية.
- لم يتم إدخال عدد من المسجلين ضمن قرعة الحج، وتكرار بيانات مسجلين للحج بشكل غير واضح.
- إدخال بيانات لحجاج ضمن تصنيف حجاج معتمدين لم يكن لهم أي سجلات عبر كشوف انتظار قرعة العام 2011.
- إدخال بيانات لحجاج خارج فترة التسجيل المحددة من قبل الوزارة وقبل إجراء القرعة بعدة أيام.
- إدخال بيانات فائز بقرعة الحج قبل تنفيذ القرعة؛ مما يؤثر سلباً على مصداقية نتائج القرعة.
- لا يتم تسجيل تاريخ منح الفائز بالقرعة وآلية الفوز بها (قرعة إلكترونية، أو إضافة حجاج معتمدين، أو بعثة، أو موظف إداري) عبر نظام القرعة؛ مما يؤدي إلى صعوبة التأكد من آلية الفوز بالقرعة.
- ضعف في ضبط مدخلات نظام قرعة الحج، من حيث رقم الهوية، وتاريخ الميلاد، وتاريخ التسجيل. وأن هناك 1,050 سجل غير واضحة درجة القرابة بينهم في سجلات وزارة الداخلية (السجل المدني).
- إضافة إلى ما سبق فقد أشار تقرير ديوان الرقابة إلى العديد من الملاحظات المتعلقة بموسم الحج لسنة 2017، وفيما يلي إيجاز لهذه الملاحظات وتوضيح الوزارة لهذه الأمور:
- وجود 26 اسم من الحجاج الفائزين في القرعة غير واردة أسماءهم في الكشوفات (التأشيرة النهائية، كشف الاستبدال) وفي المقابل تم اختيار 23 حاج خارج الكشوفات المعتمدة (كشف القرعة، كشف الحالات الخاصة، كشف الاستبدال) دون وجود توضيح حول أسس ومعايير اختيارهم، بالإضافة إلى أن 15 منهم لم يدفعوا رسوم الحج، مما يشكك في نزاهة وشفافية اختيار الحجاج. كما تكرر وجود أسماء من خارج القرعة في موسم الحج لعام 2022.
- وفي توضيح الوزارة لذلك أن هناك حالات خاصة كما سبق ذكرها تراعي العديد من الحالات الإنسانية أو المرضية، أو المواطن الذي يتم إرجاعه عن الجسر من قِبل الجانب الإسرائيلي ثم يُثبت أنه قد تم السماح له بالسفر فإنه يتم منحه تأشيرة حج خارج القرعة، وغيرها. وكما سبق ذكره يتم ذلك بقرار من لجنة الحج وليس بقرار فردي من أي موظف، ولكن تكمن المشكلة أن هذه القرارات والحالات الاستثنائية غير معلنة؛ مما يتيح المجال للتأويل وخلق انطباع أن هناك شُبهات واسطة ومحسوبية ومحاباة.

59. ديوان الرقابة المالية والإدارية: التقرير السنوي 2020. رام الله - فلسطين. 2021.

- منح تأشيرتين متعددة سفرات لإحدى الشركات من أجل خدمة الحجاج دون حصولها على ترخيص، خلافا لأحكام المادة رقم (16/5) والمادة (17) من تعليمات الحج والعمرة، وقيامها بمنح بعض شركات الحج والعمرة تأشيرات بالرغم من عدم مشاركتها في موسم الحج، وعدم منح شركات أخرى بالرغم من مشاركتها في موسم الحج ولديها عدد من الحجاج.

أكدت الوزارة أن هذا الأمر يتعلق بشركة بعينها، وتم إبراز للباحث شهادة تأهيل لهذه الشركة.

4. ليست هناك آلية مكتوبة ومعلنة لإعادة القرعة بالنسبة لبعض حالات المواطنين المستنكفين والذين فازوا بالقرعة المعلنة. فمثلاً إذا استنكف بعض المواطنين الذين حالفهم الحظ في القرعة لسبب ما، مثل: الوفاة أو المرض، أو لأسباب خاصة أخرى. فلا يوجد آلية متبعة لاستبدال هؤلاء المستنكفين بمواطنين جدد. والأصل أن تعاد القرعة في نفس المنطقة التي تم الاستنكاف فيها. لذلك فإن عدم وضوح آلية الاختيار يخلُق انطباعاً بأن الباب واسعاً للواسطة والمحسوبية في اختيار البدلاء للمستنكفين. وقد وضحت الوزارة هذا الأمر بأنه يتم دراسة كل حالة على حدة من قِبل لجنة الحج، التي تُقرر الإجراء الذي يتم اتخاذه لمعالجة الحالة.

5. في بعض الأحيان درج ما كان يسمى بالاستبدال، والذي يعني أن المواطن الذي يفوز بالقرعة بإمكانه أن يتنازل عن تأشيرته إلى شخص آخر بالاتفاق معه بسبب عدوله عن القيام بالحج لسبب ما. لقد أدت هذه الآلية في كثير من الأحيان إلى قيام بعض المواطنين بالتسجيل للحج، وإذا حالفهم الحظ في القرعة فإنهم يقومون ببيع تأشيراتهم بمبالغ عالية إلى أشخاص آخرين قادرين على الدفع. بالمقابل وضحت الوزارة أنها قد تغلبت على هذه المشكلة من خلال العديد من الإجراءات فهي حالياً تُلزم التنازل عن تأشيرة الحج إلى شخص قريب من الدرجة الأولى أو المحارم فقط، وهناك لجنة مختصة بالاستبدال تقوم بدراسة كل حالة على حدة؛ ولكن من الصعوبة بمكان ضبط كل الحالات لأسباب تتعلق بالمواطنين أنفسهم، الاستبدال قد انتهت لأن التأشيرة أو الفيزا أصبحت إلكترونية.

إضافة إلى ذلك أكدت الوزارة أنه قد تم إلغاء ميزة كِبر السن من القرعة؛ وذلك لأن الغالبية العظمى من كبار السن بحاجة إلى مرافِقين اثنين في كثير من الحالات؛ مما يؤدي إلى التأثير على حصة التجمع من تأشيرات الحج، ولذلك فإنه يتم عملياً إجراء القرعة بمعزل عن العمر، وإنما ضمن الشروط التي تم ذكرها أعلاه.

يتبين مما سبق أن هناك ثغرات ومشكلات رئيسة تعتري عملية اختيار الحجاج؛ أدت إلى امتعاض كثير من الحجاج سيما في ظل التنافس الشديد في الفوز بالقرعة، وأن ذلك يحتمل مخاطر فساد؛ قد تؤدي وباحتمالية كبيرة إلى ارتكاب شبهات جرائم فساد سيما الواسطة والمحسوبية والمحاباة، واستثمار الوظيفة، وتضارب المصالح. مما يؤكد على أهمية وضع دليل إجراءات لعملية التسجيل للحج وآلية اختيار الحجاج بحيث يراعي بالمقام الأول المساواة بين المواطنين، وأن يراعي قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة. سيما وأن هذه الخدمة تسمو على الخدمات المختلفة التي تقدمها مؤسسات السلطة الفلسطينية؛ لأنها تعالج أداء فريضة من فرائض الإسلام التي يحلم بها كل مسلم.

4.2.3. رسوم الحج

تقوم لجنة الحج بتحديد رسوم الحج بعد طرح عطاءات كل من السكن في السعودية، والنقل الداخلي، والنقل الخارجي. وفي السنوات الماضية كان يتم نشر التكاليف لكل بند، ولكنها غير ثابتة وتتغير سنوياً. ويتم تحديد عناصر التكلفة على النحو التالي:

1. بدل سرير لكل حاج في المدينة المنورة ومكة المكرمة.
2. بدل مقعد بحافلات حديثة.

3. بدل نقل داخلي وضريبة مغادرة.
4. بدل خدمات شركات الحج
5. بدل خدمات الوزارة.
6. بدل خدمات مدينة الحجاج (غور نمرين).
7. بدل الخدمات الإضافية وخيم المشاعر.
8. بدل هَدي.
9. تأمين شخصي.
10. إفطار مكة المكرمة.
11. بدل خدمات مكتب الوكلاء الموحد.

وقد كانت الوزارة في السابق تنشر تفاصيل الرسوم أعلاه وقيمة كل منها، ولكنها توقفت عن ذلك؛ حيث أعلنت أن رسوم الحج 3485 دينارا أردنيا للعام 2024، وأن استكمال إجراءات التسجيل يتطلب دفع الرسوم كاملة من خلال الدخول إلى الموقع الإلكتروني (tawaf.ps) أو مديريات الأوقاف، والحصول على وصل (فيشة) الدفع، أو التوجه لأحد فروع منصة الدفع الإلكتروني ليكون التسجيل مكتملا.

> يتبين من استعراض رسوم الحج أنها بحاجة إلى مزيد من التفصيل والتوضيح؛ لإزالة أي لُبس قد يبدو في ظاهرها.

جدير بالذكر أنه من ناحية عملية فإن إدارة مالية الحج منفصلة عن إدارة مالية وزارة الأوقاف، حيث لدى الوزارة صندوق خاص بالحج وآخر للأملاك الوقفية مثلاً، وكل منها منفصل عن الآخر، ولا يتم الترحيل من بند إلى بند. ونظرا لأن هذه الأموال متعلقة بالأمانات وبالعبادات، فإن مالية وزارة الأوقاف منفصلة عن مالية السلطة الفلسطينية، ولا يعني ذلك أن هذه الصناديق غير خاضعة لقواعد العمل المالي السليمة والمعمول بها في السلطة، ووفقاً للأصول المتعارف عليها من حيث تقديم تقارير دورية عنها ونشرها، وخضوعها للرقابة المالية في السلطة الفلسطينية.

ورغم ذلك هناك العديد من الملاحظات فيما يتعلق برسوم الحج، أهمها:

1. لم يتضح في الدراسة أو لأي مُطلّع المقصود من البنود 4 إلى 7 والبند 11 أعلاه، فجميعها خدمات تُقدم للحجاج دون أي توضيح لماهية هذه الخدمات؛ ويُعد ذلك نقص في الشفافية، ويفتح المجال لاختلاف تفسير ذلك من مواطن إلى آخر.

   ولكن من خلال توضيح الوزارة فالبند رابعاً (خدمات شركات الحج) يعني المبلغ المدفوع لشركات الحج لقاء ما تُقدمه من خدمات للحجاج تشمل مثلاً: المتابعة على جوازات السفر وتسليمها للحجاج، ومتابعة حالات الحجاج المرضى، والمتابعة على الحجاج والتأكد من وجودهم، وتقديم بعض الهدايا للحجاج.

   أما البند خامساً (خدمات الوزارة) فتشمل مهمات وأجر البعثة الإدارية، وما يتبع ذلك من مصروفات مختلفة.

   في حين أن البند سادساً (خدمات مدينة الحجاج) فيتم دفع هذا المبلغ لوزارة الأردنية مقابل قاعة الحجاج.

   أما البند سابعاً (الخدمات الإضافية وخيم المشاعر) فيشمل التجهيزات المختلفة لراحة الحجاج مثل المكيفات وفراش النوم (صوفا بد)، والمياه، والكهرباء، والسجاد.

2. تشير بعض التقارير أن بعض المواطنين يرون أن رسوم الحج مرتفعة "وأنه مكلف جداً خاصة لغير المقتدرين، ناهيك عن المصاريف الأخرى التي ترهق الحاج"[60]. كما أن العمل والمهام في الموسم لا يتطلب عدد كبير من الإداريين خصوصاً في ظل وجود إداريي الشركات، حيث لم يتبين وجود مهام لبعض الاسماء الموجودة ضمن بعثة إداريي الوزارة. كما تبين لديوان الرقابة.

بالمقابل ترى الوزارة أن عدد الإداريين مناسب، وربما أن هناك حاجة لمزيد من الإداريين للمتابعة على الأمور المختلفة المتعلقة بالحجاج، وأن كل إداري تكون مهمته محددة بموجب القرار الإداري، وأن عدد الإداريين يتم تحديده من قبل وزارة الحج السعودية، كما أنه يتم دفع ضريبة لوزارة الحج السعودية بنسبة 17.5%؛ وأن وزارة الأوقاف قد تتكبد تكاليف تفوق ما يتم دفعه من رسوم الحجاج.

3. استخدمت الوزارة أموال الحجاج مراراً لتغطية مصاريف أخرى بشكل مخالف للقانون والتعليمات، إضافة إلى مخالفة تعليمات فخامة الرئيس حسبما صرح وزير الأوقاف: "وجود تعليمات واضحة من سيادة الرئيس بمنع الاستثمار بالحج بحيث يتم صرف كل ما يؤخذ من الحجاج لخدمتهم وتسهيل رحلتهم، على أن يتم وضع الفائض في صندوق الحج والعمرة والسحب منه في حالة النقصان" [61]. فكما أشار أكثر من تقرير لديوان الرقابة المالية والإدارية[62]:

- قامت الوزارة بتحويل مبلغ نحو 530 ألف دولار، ونحو 1.8 مليون دينار من حسابات أمانات الحج لدى البنوك إلى الحسابات الجارية للوزارة لاستخدامها في تغطية نفقات الوزارة الأخرى، وذلك في موسم الحج 2013. وفي ذلك مخالفة صريحة لتعليمات الحج وللمادة (9) من نظام معدل لنظام الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم 11 لسنة 1988.
- استخدام أموال الحج في غير الغايات المخصصة من خلال قيام لجنة الحج بتحويل مبلغ 100 ألف دينار أردني من حسابات امانات الحج لدعم موازنة الأجهزة والأثاث في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، والقيام بشراء خمس مركبات لاستخدام الوزارة بقيمة 182.3 ألف دينار أردني وتسديد قيمتها من أموال الحج المودعة في الحسابات البنكية الخاصة بالحج، وذلك في موسم الحج 2015.
- تم صرف نحو ألفي دينار بدل اتصالات وانترنت لأعضاء بعثة الوزارة، ومبلغ نحو 3.4 ألف دينار بدل مواصلات على الرغم من صرف بدل مهمات عمل رسمية لهم، وذلك في موسم الحج 2016. وصرف إكراميات إلى 11 موظفاً بقيمة 3,300 دينار، رغم حصولهم على مهمات العمل الرسمية بقيمة 16.7 ألف دينار، مما أدى إلى تحميل موسم الحج مصاريف دون أساس قانوني للصرف؛ مما يؤثر على مخصص رسوم الحج، ويُعد ازدواجاً في عملية الصرف.
- وجود سُلف غير مغلقة تتعلق بسنوات سابقة بمبلغ 25.7 ألف دينار، تتعلق بموظفين من وزارات ومؤسسات عامة، دون قيام الوزارة باتخاذ إجراءات عملية لتحصيل هذه المبالغ.
- وجود مبلغ 149.5 ألف دينار عن رسوم حج لسنوات سابقة منذ 2009 مسجلة على مكتب الرئيس وغير مغلقة، ولم تقم الوزارة بإرسال مطالبات مالية بها.

تؤكد الوزارة على أن كل رسوم الحج يتم إنفاقها في المجالات المتعلقة لخدمة الحجاج، وهي بالكاد أن تكفي لتغطية مصاريف الحج المختلفة، وقد يتوفر فائض في بعض السنوات من هذه الرسوم نتيجة لإدارة ملف الفيز أو التأشيرات للحج والعمرة. وأن الوزارة قامت في العام 2018 بتحويل جزء من هذا الفائض لتغطية العجز في إيجار مبنى الوزارة، وأن ذلك تم بموافقة وزير الأوقاف في حينه، ولجنة الحج، وأنه قُيد على انه سلفة للوزارة، ويجب ان تُعيدها لصندوق أمانات الحج.

يتبين مما سبق بخصوص رسوم الحج، أن الوزارة تُقدر بعناية رسوم الحج في بنودها المختلفة، وأنها قد لا تكون كافية في بعض السنوات، وقد يكون هناك فائض في بعضها الآخر. وتُدرك الوزارة أن أموال الحج مفصولة تماماً عن موازنة الوزارة ومصاريفها، وأنه في حالة تم استخدام جزء من هذه الأموال لصالح نفقات الوزارة فإنه ذلك يكون على سبيل السلفة.

ترى الدراسة أن استخدام أموال الحج بهذه الطريقة يُثير الشبهة حول استخدام هذه الأموال، ولذلك يقترح أن يتم تفصيل بنود رسوم الحج بشكل واضح، وأن يتم التعامل مع هذه الرسوم بمنتهى الشفافية والوضوح، وإعلان ذلك للمواطن لدرء اية شبهة قد تظهر نتيجة لاستخدام هذه الأموال في أمور أخرى.

60. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): نريد شفافية في كافة إجراءات الحج. الموقع الإلكتروني: https://www.aman-palestine.org/media-center/2388.html. تاريخ الدخول 15/4/2020.
61. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): خدمة الحج لا زالت تدار بتعليمات قابلة للتغير مع كل وزير.. الموقع الإلكتروني: https://www.aman-palestine.org/media-center/2388.html. تاريخ الدخول 15/4/2020.
62. ديوان الرقابة المالية والإدارية: تقارير مختلفة للسنوات 2015، و2016، و2017، و2018، و2019. رام الله - فلسطين.

5.2.3. بعثات الحج

في السابق كان يخصص لفلسطين ضمن الكوتا المحددة من المملكة العربية السعودية 600 (أي 10% من عدد الحجاج) تأشيرة للبعثة الرسمية وتعطي التعليمات صلاحيات واسعة لوزير الأوقاف في تشكيل جميع البعثات وطواقم العمل المرافقة للبعثة بقرار بناءً على احتياجات العمل. وأن هذا العدد يتم تحديده في بروتوكول الحج. ولكن بحسب توضيح الإدرة العامة للحج فقد تم في موسم العام 2024 تخفيض نسبة البعثات إلى 1% فقط.

تتكون البعثات من 4 مجموعات:

1.5.2.3. البعثة الإدارية

وتتكون من الموظفين الإداريين الذين تختارهم لجنة الحج من أصحاب الخبرة في هذا المجال، ومن ضمنهم لجنة الحج نفسها والتي يرأسها الوزير، ويختلف عددهم من عام إلى آخر، ومهمتهم مرافقة الحجاج ذهاباً وإياباً، ومتابعة شؤونهم في السفر والسكن، والإشراف على ترتيبات المرور عبر النقاط الحدودية، والمتابعة مع متعهدي النقل والسكن.

بناء على المواد 3 - 6 من تعليمات الحج، تتألف البعثة الإدارية من الفئات الآتية:

أ. الإداريون: من يتولى العمل في إدارة بعثة الحج، ويتم مساعدة الحجاج في كافة نقاط السفر، وأثناء تأدية المشاعر.

ب. المرشدون: من يتولى إرشاد وتوجيه الحجاج خلال السفر والمناسك ويتم اختيارهم من خلال لجنة خاصة يشكلها الوزير، ويشترط في المرشد أن يكون مؤهلاً تأهيلاً شرعياً، وأن يكون قادراً على القيام بأداء مهمة الوعظ والإرشاد للحجاج في حلهم وترحالهم.

ويُمنح الإمام والواعظ الكفيف فرصة المشاركة في الإرشاد مع بعثة الحج لمرة واحدة أثناء خدمته، بما لا يزيد عن مرشدين اثنين فقط في كل موسم، شريطة أن يؤمن لكل منهما مرافق من المؤذنين يكون على استعداد لخدمته. كما يجوز تكليف المرشد بأعمال إدارية بالإضافة إلى مهمة الإرشاد حسب الحاجة.

ج. الواعظات: يشترط في الواعظة أن تكون مؤهلة تأهيلاً شرعياً للقيام بمهمة الوعظ والإرشاد للنساء في موسم الحج.

د. الخدمات المساندة: وتشمل الفنيين، والسائقين، والمراسلين، والعمال، والحراس وأمن الوزارة من قوى الأمن الفلسطينية.

كما حددت التعليمات شروط اختيار أفراد البعثة الإدارية للحج والعمرة بما يأتي:

أ. معيناً بوظيفة دائمة على جدول التشكيلات.

ب. مضى على عمله في الوزارة سنتين ميلاديتين حتى الأول من شوال من سنة الاختيار بالنسبة لدور الحج أو العمرة.

ج. ألا يكون قد صدر بحقه عقوبة تأديبية خلال سنة الاختيار حسب قانون الخدمة المدنية المعمول به، أو قرار من الوزير بحرمانه من المشاركة في البعثة الإدارية.

د. قادراً على أداء مهمته من الناحية الجسدية والصحية.

هـ. لديه مؤهل علمي يتوافق وطبيعة التكليف المنوط به.

و. لديه المقدرة والإمكانية لاكتساب الخبرات.

بالرغم من الشروط أعلاه فإنه يتم اختيار أفراد البعثة وفق الأولويات الآتية:

1. من لم يسبق له الخروج مع البعثة الإدارية.
2. أقدمية الخروج مع البعثة الإدارية.
3. ذو الكفاءة في العمل من موظفي الوزارة.

وسبق انتقاد التعليمات فيما يتعلق بصلاحيات الوزير بالزيادة على عدد أعضاء البعثة من خلال استثناء بعض الموظفين ممن لا تنطبق عليهم الشروط بما لا يزيد عن 10% والمتقاعدين بما لا يزيد عددهم عن 25% من إجمالي عدد البعثة الإدارية.

أما بالنسبة لعدد أفراد البعثة الإدارية على النحو الآتي: إداري لكل (50 - 100) حاجاً، ومرشد لكل 50 حاجاً، ومراعاة خروج مرشدين احتياط بمعدل لا يزيد عن 10% من العدد الكلي للمرشدين، وعدد الواعظات وموظفو الخدمات حسب الحاجة التي تقدرها لجنة الحج والعمرة بالوزارة. ولكن في العام 2024 تم تخصيص إداري لكل حافلة، ومرشد لكل حافلة أيضاً.

من الملاحظات على البعثات الإدارية:

1. لم تحدد التعليمات عدد المرات التي يجوز للموظف أن يكون أحد أعضاء البعثة الإدارية؛ فقد يخرج الموظف عدة مرات في بعثة الحج؛ مما يُعد مدخلاً لشبهات الفساد؛ فقد يؤدي ذلك ببعض الموظفين إلى استغلال هذا التكرار في الحج عن الآخرين وقبض مبلغ رسوم الحج لقاء ذلك؛ إضافة إلى استغلال بعضهم لموسم الحج في شراء بضائع من السعودية وتحيلها للحجاج بغرض المتاجرة والربح، كما أن بعض كبار الموظفين يُدرج زوجه أو زوجاته أو الأقارب على حساب بعثة الحج. بالمقابل ترى الوزارة أن هذا الطرح مبالغ فيه وغير دقيق، ولكن يمكن الخروج من هذا الجدل من خلال الشفافية والوضوح فيما يتعلق بكل ذلك.
2. قيام وزارة الأوقاف بتحويل عدد من الحجاج الفائزين بالقرعة إلى مرشدين وإداريين ضمن بعثة الوزارة مما يشكك في مصداقية تشكيل لجان البعثات، ويؤدي إلى تحميل موسم الحج تكاليف إضافية، كما تم تحويل بعض منهم إلى إداريي شركات واستبدالهم بأقرباء لهم ليحجوا بدلاً منهم. والأمر الذي يؤشر على أنهم ليسوا إداريي شركات، وأن هذه التأشيرات تم بيعها من قبل شركات الحج والعمرة، وقيام وزارة الأوقاف باختيار أشخاص ضمن بعثة الحج من خارج كشوفات الوزارة المعتمدة ومنحهم تأشيرة زيارة تحت مسمى سائق بعثة وإداري أوقاف[63]. بالمقابل ترى الوزارة أن ذلك ينطبق على بعض الموظفين الذين سجلوا للحج وفازوا بالقرعة، وتم تحويلهم إلى مرشدين.
3. تبين في موسم الحج 2017 حسب تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية، وجود زيادة في عدد إداريي وزارة الأوقاف الذين رافقوا موسم الحج (43) إدارياً، خلافاً للمواد رقم (4 و5) من التعليمات الإدارية والمالية لموسم الحج والعمرة، حيث أن مجموع الإداريين من الوزارة الذين يجب أن يرافقوا الحجاج هو 38 إدارياً، إلا أن عدد الإداريين حسب قرار وزير الأوقاف هو 85 إدارياً.
4. تبين لديوان الرقابة أن العمل والمهام في الموسم لا يتطلب العدد الكبير من الإداريين خصوصاً في ظل وجود إداريي الشركات، حيث لم يتبين وجود مهام لبعض الأسماء الموجودة ضمن بعثة إداريي الوزارة. وقد تكرر ذلك في موسم الحج لعام 2022. تؤكد الوزارة أيضاً أن عدد الإداريين ليس كبيراً، وأن كل موظف له دور ووظيفة محددة لخدمة الحجاج.
5. عدم وضوح آليات اختيار المرشدين، حيث لا يوجد معايير موثقة تحدد الأسس التي تم اختيارهم بناءً عليها، في ظل وجود مرشدين لا يحملون المؤهلات العلمية المناسبة، مما لا يعطي تأكيد بقدرتهم على القيام بأداء مهمة الوعظ والإرشاد للحجاج.

63. ديوان الرقابة المالية والإدارية: تقرير عن موسم الحج 2017. رام الله - فلسطين.

6. يتهَم مرشدون توكلهم الوزارة مهمة مرافقة الحجاج وإرشادهم دينياً، بأنهم "مقصرون في العلم والمعرفة.. ومنهم من لا يحسن في الإرشاد خاصة في مسائل أحكام الحج وغيره". ومن المرشدين من يفتقد القدرة على إدارة فوجه وتنظيمه ولا حتى إلقاء الأدعية وبالطريقة المطلوبة، فيلجأ البعض إلى أفواج أخرى يقودها مرشد أفضل. وقد يفتقد الحجاج المرشد في أهم أوقات المناسك.

2.5.2.3. البعثة الطبية

تضم أطباء وصيادلة وممرضين، ومهمتها الإشراف على صحة الحجاج وتقديم الرعاية الصحية لهم وأن من يحدد أفراد البعثة الطبية هي وزارة الصحة. ويختلف عدد أعضاء البعثة الطبية من عام إلى آخر، ولكن الملاحظ أنه ليس هناك آلية محددة في اختيار أعضاء هذه البعثة ولم تنص تعليمات الحج على ذلك؛ وإنما يترك الأمر في اختيارهم لوزارة الصحة، دون إشراك وزارة الأوقاف في عملية الاختيار أو لجنة الحج في عملية الاختيار. من حيث شروط ومؤهلات أعضاء هذه البعثات، وعدد أفراد كل بعثة، والدور المنوط بكل منهم.

ونجم عن عدم مأسسة آلية اختيار هذه البعثة ظهور عدة مشكلات وعدم فاعلية أدائها، مثل: وجود تخصصات ضمن البعثة الطبية لا تتناسب مع طبيعة المهمة المطلوبة من البعثة في موسم الحج[64]، وعدم تنوع التخصصات الضرورية، وأحيانا كان الاختيار يتم تحت ضغط الوقت، مما يؤدي إلى اختيار غير سليم وتجهيزات غير كافية. وفي بعض السنوات مثلاً سافرت البعثة الطبية بعد سفر الحجاج. وأن دور البعثة الطبية كان شكلياً أحياناً، ولا يكون وفقا للحاجة التي يتطلبها موسم الحج، وإنما يحصر الهدف من دور البعثة في خدمة أعضاء هذه البعثة أكثر من خدمة الحجاج أنفسهم[65].

3.5.2.3. البعثة الإعلامية

يتم اختيار أعضاء هذه البعثة من قبل وزارة الإعلام، ويتم اختيارهم من هيئة الإذاعة والتلفزيون وفضائية فلسطين، ومهمتها نقل رسائل الحجاج إلى ذويهم، ونقل أخبار البعثة الفلسطينية بشكل عام. والأمر نفسه كما في البعثة الطبية، فليست هناك آلية محددة في اختيار الإعلاميين لهذه البعثة، ولا مرجعية محددة تقرر أعضاءها.

الأمر الذي قد يفتح المجال أمام العلاقات الشخصية أيضاً. كما بين ديوان الرقابة أنه لا يوجد مهام محددة ومعتمدة لأعضاء البعثة الإعلامية للقيام بها، إضافة إلى عدم وجود معايير لتحديد عدد أفراد البعثة الإعلامية، كما تم استضافة أكثر من مندوب عن كل وسيلة إعلام، خلافاً للتعليمات الإدارية.

تُشير الوزارة إلى أن عدد البعثات محدد في برتوكول الحج، وأن اختيار الموظفين في البعثات الأخرى (عدا البعثة الإدارية) يتم من خلال الجهات ذات العلاقة، وليس من اختيار الوزارة ذاتها، وأن تكاليف هذه البعثات تُضاف إلى رسوم الحج باعتبارها خدمات ضرورية يتم تقديمها للحجاج.

ترى الدراسة نتيجة للعديد من الملاحظات على أداء هذه البعثات أنه لا بد من مراجعة آلية اختيار الموظفين لبعثات الحج؛ حيث أن الآلية الحالية تحمل في طياتها مخاطر شبهات عالية للفساد؛ مما يتطلب وضع معايير أكثر دقة في اختيار الموظفين في هذه البعثات، وتحديد عددهم بدقة، وتحديد مهامهم.

64. نفس المصدر السابق.

65. كايد، عزيز: النزاهة والشفافية في خدمات الحج والعمرة. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). رام الله - فلسطين. 2010.

4.5.2.3. البعثة الأمنية

يتم اختيار أعضاء هذه البعثة من قبل وزارة الداخلية للمحافظة على الأمن والنظام العام، وليست هناك آلية محددة في اختيارهم، ولا يتم بالتنسيق مع وزارة الأوقاف؛ الأمر الذي قد يفتح المجال أمام العلاقات الشخصية أيضاً. وقد تبين في موسم الحج لعام 2022 أنه لا يوجد معايير أو ضوابط معينة لاختيار أعضاء البعثة؛ فيتم اختيار بعضهم لنواحي إنسانية (مثل المرض، والظروف الخاصة)، وتتكون البعثة الأمنية من كل الأجهزة الأمنية رغم أن بعضها ليس من اختصاصه موضوع الأمن مثل الدفاع المدني، إضافة إلى أن البعثة الأمنية لا تمارس أي مهام خلال موسم الحج.

6.2.3. العلاقة مع شركات الحج والعمرة

حددت تعليمات الحج آلية العلاقة مع شركات الحج والعمرة على النحو الآتي:

1. الإعلان في الصحف المحلية عن فتح باب تأهيل الشركات الراغبة للعمل في موسم الحج والعمرة خلال شهر من تاريخ الإعلان لتقديم الأوراق اللازمة للتأهيل.
2. تقوم الشركات بتقديم أوراقها ومتطلبات التأهيل للوزارة في المدة القانونية.
3. يتم دراسة طلبات الشركات من لجنة الحج والعمرة، والتي تصدر قراراً باعتماد الشركات المستوفية للشروط وإعلانها في الصحف المحلية.
4. في حال تأخرت إحدى الشركات عن تقديم أيٍّ من الأوراق في المدة القانونية، فإنه يتم تأخير الإعلان عن اسمها كشركة مؤهلة إلى حين استكمال كافة الأوراق، وموافقة اللجنة عليها.
5. يشترط في الشركات الراغبة بالعمل في مجال الحج والعمرة:

أ. الحصول على شهادة حسن سير وسلوك من وزارة الداخلية لأصحاب الشركة والمفوض بالتوقيع عنها.

ب. شهادة تسجيل صادرة عن مراقب الشركات في وزارة الاقتصاد.

ج. عقد تأسيس الشركة.

د. عقد إيجار أو سند ملكية للمكتب.

هـ. شهادة تسجيل لدى الغرفة التجارية.

و. رخصة مهن لمكتب خدمات من البلدية.

ز. فتح مشغل مرخص من دائرة المكوس والجمارك.

ح. براءة ذمة من مكتب ضريبتي القيمة المضافة والدخل.

ط. براءة ذمة من الدائرة المالية في الوزارة.

ي. كفالة بنكية يتم تحديد قيمتها في كل موسم.

ك. رقم حساب باسم الشركة لدى أحد البنوك العاملة في دولة فلسطين.

ل. رسوم تأهيل يتم تحديد قيمتها بحسب الظروف.

م. تعهد والتزام تام بكافة التعليمات الصادرة عن وزارة الأوقاف فيما يتعلق بعمل الشركات وراحة الحجاج والمعتمرين.

أجازت التعليمات للشركات بفتح فروع في المحافظات، وأكدت على التزام الشركات بكافة البنود والتعليمات الصادرة عن الإدارة العامة للحج والعمرة والموقعة عليها الشركة.

فبعد تسجيل الحجاج لدى الشركات المعتمدة تتعاقد الوزارة مع هذه الشركات من خلال اتفاقية تحدد الخدمات التي ينبغي على الشركات القيام بها، كإنجاز معاملاتهم والاحتفاظ بوثائقهم، والمحافظة على أمتعتهم والعناية بمساكنهم، وذلك مقابل الحقوق التي تحصل عليها، وهي مبلغ 80 دينارا عن كل حاج، إضافة إلى تأشيرة إداري لكل حافلة.

تطرح الوزارة عطاء مركزي تتقدم له الشركات المؤهلة، ويتم فتحه علناً، بحيث يرسو العطاء على إحدى هذه الشركات يطلق عليها (متعهد النقل)، والتي توقع اتفاقاً مع الوزارة يحدد المواصفات المطلوبة في حافلات النقل وفق كراسة العطاء التي تشمل تفاصيل كثيرة وشاملة تدل على حرص الوزارة على راحة الحجاج أثناء سفرهم. وتقوم الوزارة بمساءلة متعهد النقل بعد انتهاء موسم الحج، ومحاسبته على التقصير والخلل وعدم الالتزام بالمواصفات، وتوقيع الغرامات عليه، أو حرمانه من التقدم للعطاء في السنوات التالية، أو إلزامه بإعادة بعض الرسوم للحجاج مقابل نقص بعض الخدمات المقدمة لهم، أو غير ذلك.

إلا أن المشكلة، كما شكا جزء من الحجاج، تكمن في:

- لا يلتزم متعهد النقل بتوفير كافة الشروط والمواصفات المنصوص عليها في كراسة العطاء، مثل وجود حافلات احتياطية، وجود سائقين احتياطيين، ونقص العديد من المتطلبات اللازمة داخل الحافلات، وغير ذلك من البنود التي تنص عليها اتفاقية النقل وكراسة العطاء.
- أشارت مسودة الدراسة إلى أن هناك لجنة تقوم بالكشف على عينة فقط من الحافلات السعودية أي نحو 30 حافلة من أصل 80 حافلة تنقل الحجاج، وذلك بسبب عدم إمكانية إحضار كافة الحافلات السعودية إلى الأردن للكشف عليها، الأمر الذي لا يكشف عيوبًا محتملة في الحافلات الأخرى. كما تبين في موسم الحج 2022 أن الحافلات المستأجرة لم تكن بمستوى الحافلات المصنفة (VIP). إلا أن هذا الوضع قد تغير كما سبق ذكره حيث أصبحت الحافلات الأردنية تدخل إلى السعودية، وأن هناك سائق احتياط لكل حافلة.
- تقوم بعض الشركات ببيع بعض تأشيرات الحج التي تحصل عليها من وزارة الأوقاف على أنها تأشيرات إدارية (سائق، فني، مساعد سائق)، وبأسعار مضاعفة، أو شراء بعض التأشيرات من مواطنين حصلوا عليها بالقرعة، ثم بيعها لأشخاص آخرين بأسعار مضاعفة أيضاً.
- تحملت الوزارة في موسم 2017 مصاريف مخالفات الحافلات في الأراضي السعودية بمبلغ 3,973 دينار، نتيجة لعدم ترتيب وتنظيم كشوفات أسماء الحجاج. كما تبين أن عدد من الحافلات المخصصة لنقل الحجاج قد غادرت مدينة الحجاج إلى الأراضي السعودية دون وجود إداري شركة فيها، في حين أن بعض الحافلات بها أكثر من إداري.
- تبين في موسم الحج لعام 2022 أن حافلات نقل الحجاج تتوقف في استراحات محددة خلال مسيرة نقل الحجاج، وتوجيه الحجاج إليها؛ مما يثير شبهات فساد، مثل الكسب غير المشروع نتيجة اتفاق التعاقد من الباطن مع أصحاب هذه الاستراحات مقابل عائد معين. بالمقابل ترى الوزارة أنه لا وصاية لها على السائقين، وأن على السائقين أن يختاروا الاستراحة الأنظف بما يليق بالحجاج.

وضحت الوزارة ما يتعلق بدور شركات الحج والعمرة، أنه في رحلات العمرة تتولى الشركات القيام بكل الخدمات المتفق عليها بموجب العقد ما بين الشركة والمعتمرين، وأن دور الوزارة هو الإشراف على أداء هذه الشركات بموجب ذلك العقد، إذ تتم المراقبة من خلال موظف الوزارة الذي يُراقب عملية التنفيذ سواءً فيما يتعلق بمواصفات باصات النقل، أو على الجسر، أو السكن، وغيرها. وأن الوزارة تقوم بمخالفة

الشركة التي لا تلتزم بالعقد وأن المخالفات يكون منصوص عليها في عقد التعامل مع الشركة ومصادق عليها من لجنة الحج. أما في رحلات الحج فإن الوزارة تتولى إدارة العملية بالكامل، وأن الشركات عليها تنفيذ تعليمات الوزارة، ويُترك للحاج أن يختار الشركة التي يريد التعامل معها.

ولكن قبل إصدار النسخة النهائية من الدراسة وللتغلب على بعض المشكلات سالفة الذكر قامت الوزارة في موسم الحج 2024 بخصوص حافلات نقل الحجاج إلى المملكة العربية السعودية باستئجار حافلات موحدة نوع مرسيدس (30 vip راكباً ويرافقها ورش فنية متنقلة لكل مجموعة حافلات في حال حصل أي عطل أثناء المسير. أما النقل الداخلي فهناك نقاط لتجمع الحجاج في المحافظات والتي سيتم الإعلان عنها وستنطلق إلى مدينة الرئيس محمود عباس للحجاج في أريحا ومن ثم إلى غور نمرين.

7.2.3. سكن الحجاج

تبدأ إجراءات ترتيب سكن الحجاج قبل البدء بعملية تسجيل الحجاج حيث يتم مخاطبة مجلس الوزراء الفلسطيني لطلب تشكيل لجان خاصة لاستئجار السكن (بطريقة الاستئجار المباشر) وتتكون اللجنة من:

- وزارة الأوقاف والشؤون الدينية.
- وزارة المالية (اللوازم العامة).
- وزارة السياحة والآثار.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية.

وبعد صدور قرار مجلس الوزراء بالموافقة على تشكيل اللجان تقوم بمباشرة عملها حسب الشروط والمواصفات والضوابط والتعليمات المنظمة لشؤون الحج.

إلا أن المشكلة، كما يشكو بعض الحجاج، تكمن فيما يأتي:

- لم يتم إجراء الترتيبات اللازمة لسكن الحجاج من خلال المسار الإلكتروني الذي تعتمده معظم دول العالم.
- تتم عملية استئجار الحافلات وسكن الحجاج من خلال نفس اللجنة في كل موسم تقريباً؛ مما يؤدي إلى شبهات فساد، مثل الكسب غير المشروع من خلال اتفاقيات من الباطن بين لجنة الحج والجهة التي يتم إحالة العطاء عليها في نقل الحجاج وسكنهم.
- تم في موسم الحج لعام 2022 الاتفاق مع مؤسسة الطوافة لتوفير خدمات للحجاج في جبل عرفة ومنها وجبة طعام بتكلفة 370 ريال، وتبين أن وجبات الطعام غير صالحة للأكل؛ مما يولد قناعة بوجود شبهات فساد في التعامل مع هذه المؤسسة، وقد قامت الوزراة باتخاذ الإجراءات اللازمة وتغريم الشركة. إضافة إلى أن هناك شبهات كسب غير مشروع في عملية شراء الهدي.
- هناك مؤشرات على وجود ظاهرة حجاج غير رسميين في سكنات الحجاج ممن لديهم تأشيرات تجارية أو إقامة في المملكة العربية السعودية، حيث تم إقامة بعض منهم في الفنادق المستأجرة بالتنسيق مع بعض أصحاب شركات الحج والعمرة على حساب الحجاج دافعي الرسوم.
- يقول أحد الحجاج: "حالفني الحظ في الخروج للحج من أول سنة أسجل فيها. لكن الفرحة لم تتم عندما فوجئنا بالفنادق في مكة، فهي بعيدة وخدماتها ليست جيدة، على عكس الفنادق في المدينة المنورة التي كانت ممتازة"، وبما أن الحاج يدفع رسومًا عالية تصل إلى نحو ألفي دينار من المفروض أن يحصل على خدمات جيدة وسكن قريب".

- ويضيف حاج آخر: "ان الخدمات في الفندق كانت سيئة جداً؛ فالغرف مكتظة بالحجاج وبعضنا كان ينام على فرشات أرضية ومنها سيئة.. حتى أنه لم تكن هناك متابعة لشؤون الحجاج من قبل مشرفي وإداريي الوزارة ومسؤوليها، وأن الأوضاع لا تقتصر فقط على سكن مكة، حتى في منى، خيم حجاج فلسطين هي الأبعد وفيها مشقة وإرهاق".

وفي توضيح الوزارة لذلك بينت أن السعودية تضع مستويات مختلفة من الخدمات بأسعار مختلفة، وأن الحصول على خدمة بجودة أعلى يتطلب دفع مبلغ أكبر، وأن الوزارة تبذل جهدها للحصول على أفضل الخدمات بأقل الأسعار. وكما في موضوع النقل، تطرح الوزارة كراسة عطاء إسكان الحجاج في مكة المكرمة والمدينة المنورة، تحدد فيه المواصفات الواجب توفرها في مساكن الحجاج بشكل تفصيلي، ويتم فيما بعد توقيع العطاء مع الشركة أو الشركات التي يرسو عليها العطاء، أي متعهد السكن، وتُكلّف لجنة الكشف بفحص المساكن والتأكد من توفر المواصفات المتفق عليها، بما يضمن راحة الحجاج في مساكنهم.

إلا أن المشكلة، كما يشكو كثير من الحجاج، وكما أكد تقريريّ ديوان الرقابة لموسميّ الحج 2017، و2019، تكمن فيما يأتي:

- في موسم الحج لعام 2017:

  - عدم التزام متعهد السكن بتوفير كافة الشروط والمواصفات المنصوص عليها في كراسة العطاء، مثل اختلاف مستويات الفنادق التي يسكن فيها الحجاج، وبُعد المسافة عن الحرم، وعدم تناسب مساحة الغرف مع عدد الحجاج فيها، ونقص العديد من المتطلبات اللازمة داخل المساكن، وغير ذلك من البنود التي تنص عليها اتفاقية السكن وكراسة العطاء.
  - إسكان الحجاج في مواقع مختلفة اختلافاً واسعاً من حيث جودتها، وتدني الخدمات فيها. كما تكرر ذلك في موسم الحج لعام 2022، من حيث وجود تفاوت في الفنادق المستأجرة.
  - تسكين 516 شخص من (البعثات والشخصيات الاعتبارية وأعضاء مؤسسات) على حساب نفقة دافعي رسوم الحج، بالإضافة لوجود (181) سرير بقيت دون تسكين في مكة المكرمة، ولم يتم استغلالها في التوسعة على الحجاج في غرفهم.
  - تسكين إداريي النقل في الغرف (825) و (826) في فندق نوازي الوثير بواقع اربعة أسرة في كل غرفة، خلافا للمادة السادسة من الاتفاقية الموقعة مع متعهد النقل، كما تم تسكين سائقي سيارات البعثة القادمة من الأردن في الفنادق المستأجرة على حساب الحجاج، وبالتالي زيادة في التكلفة مع العلم بأن هذه الخدمة متوفرة من قبل إدارة الفندق طبقا للعقد الموقع معها.
  - قيام وزارة الأوقاف باستئجار فندق الظل وتأجير فندق الأرض المتميزة لحجاج بعد انتهاء موسم الحج للعام 1438ه بمعزل عن لجنة الاستئجار المشكلة بقرار من مجلس الوزراء.
  - هناك مؤشرات على وجود ظاهرة حجاج غير رسميين في سكنات الحجاج ممن لديهم تأشيرات تجارية أو إقامة في المملكة العربية السعودية، حيث تم إقامة بعضهم في الفنادق المستأجرة بالتنسيق مع بعض أصحاب شركات الحج والعمرة على حساب الحجاج دافعي الرسوم.

- في موسم الحج لعام 2019:

  - استئجار 661 سرير إضافي عن عدد الحجاج الفعلي بتكلفة نحو 982 ألف دينار، في الفنادق المستأجرة في مكة المكرمة.
  - تحميل تكلفة الفندق المستخدم مقراً لبعثة الحج على تكلفة رسوم الحج بواقع 195 ريال سعودي لكل حاج، كما أن 50% من الأشخاص الذين تم تسكينهم في الفندق ليسوا من ضمن البعثات المرافقة للحجاج، وليس من مسؤولية الوزارة تأمين سكن لهم.
  - استئجار 408 سريراً إضافياً عن الحاجة الفعلية للحجاج في فنادق المدينة المنورة بمبلغ نحو 603 ألف ريال سعودي، أي تحميل كل حاج مبلغ نحو 28 دينار.

وتجدر الإشارة إلى أن ما تم الإشارة إليه من التحيدات أو المشكلات تتقاطع مع ما أشار إليه تقرير ديوان الرقابة، وفي ذات الوقت لم تلتزم الوزارة بتنفيذ توصيات الديوان، فحسب تقرير الديوان لسنة[66] 2022 تبين تنفيذ الوزارة 4 توصيات فقط بشكل كامل، (23%) من أصل 17 توصية تتعلق بموسم الحج لعام 2019، وتنفيذ 3 توصيات بشكل جزئي (18%)، ولم يتم تنفيذ 10 توصيات (59%).

أما التوصيات التي تم تنفيذها فهي:

1. ضرورة أن يقوم النظام الإلكتروني بتغيير حالة الفائزين في القرعة في سجلات التهيئة الإلكترونية لمنع تكرار اسمه.
2. استئجار الفنادق في المدينة المنورة وفقاً للحاجة الفعلية الحقيقية، كون عملية الاستئجار تتم حسب عدد الأسرّة.
3. اختيار أعضاء البعثة الطبية بحيث تناسب مؤهلاتهم مع طبيعة أعمالهم.
4. الالتزام بإيفاد المرشدين لمهمة الحج وفقاً للمتطلبات القانونية، وتجنب تحويل موظفين من حجاج عاديين لمرشدين ضمن بعثة الحج.

التوصيات المنفذة بشكل جزئي:

1. ضرورة اعتماد معايير لبند الحالات الخاصة لطلبات الحجاج، والاستناد إليها في حالة فرز الطلبات. حيث تم وضع معايير الاختيار.
2. الالتزام بتسجيل وإثبات الإيرادات والنفقات أصولاً. حيث تم عملياً العمل على تطوير النظام المحاسبي.
3. اتخاذ الإجراءات المناسبة لتحصيل السلف المستحقة على الموظفين، وفقاً لإجراءات تكفل استرجاع الحق المالي للوزارة. عملياً تم تحصيل جزء من السلف.

أما التوصيات التي لم يتم تنفيذها فهي:

1. ضرورة اعتماد بيانات الحجاج المعتمدين للحج من خلال نتائج القرعة فقط، وألا يتم إضافة أسماء لم تدخل ضمن القرعة.
2. الالتزام بإدخال بيانات الحجاج فقط خلال فترة التسجيل المعلنة من قبل الوزارة، وعدم إدخال بيانات الحجاج بعد إجراء القرعة الإلكترونية. حيث تم قبول بعض الطلبات بشكل استثنائي ودراستها من قبل الوزارة.
3. استئجار الفنادق في مكة المكرمة وفقاً للحاجة الفعلية لعدد الأسرّة المطلوبة لتسكين الحجاج الفعليين، ومراعاة الطاقة الاستيعابية للفنادق.
4. وجود تنسيق كاف بين وزارتي الصحة والأوقاف لضمان ربط عدد أعضاء البعثة الطبية مع الاحتياج الفعلي، وألا تقوم البعثة بمغادرة الأراضي السعودية إلا بعد الانتهاء من تفويج الحجاج ومغادرتهم.
5. ضرورة التنسيق بين وزارتي الداخلية والأوقاف بالمهام المطلوبة خلال موسم الحج وتزويد الوزارة بتقرير بذلك.
6. ضرورة الاستناد في إيفاد البعثات الرسمية لموسم الحج خاصة الممثلة للوزارات والمؤسسات العامة لأحكام الأنظمة والقوانين والتعليمات والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء بالخصوص.
7. ضرورة التقيد بمعايير محددة لطلبات الاستبدال أو رفضها، بحيث تكون غير قابلة للاجتهاد. إلا أنه تم تخفيض أعداد حالات الاستبدال.

66. ديوان الرقابة المالية والإدارية، متابعة تنفيذ التوصيات للتقارير الرقابية الصادرة. رام الله - فلسطين، 2022.

8. ضرورة ربط عدد الإداريين الموفدين لموسم الحج سنوياً وفقاً للاحتياج الفعلي استناداً لخطة عمل مكتوبة.
9. إعداد الموزانة التقديرية للحج واعتمادها وفقا للأصول، بحيث تتضمن تقدير إيرادات ونفقات الحج.
10. إعادة النظر في مبلغ رسوم الخدمات التي تتقاضها الوزارة من الحجاج سنوياً استناداً لأساس ضمان عدم المغالاة.

يؤشر التحليل السابق فيما يتعلق بالتزام الوزارة بتنفيذ توصيات الديوان على ضعف الحوكمة في الوزارة، وضرورة قيامها بالإجراءات اللازمة تجاه ما يرد إليها من ملاحظات من الديوان؛ والتي من شأنها تحسين الأداء ورفع جودة الخدمات المتعلقة بالحج.

بالمقابل وضحت الإدارة العامة للحج والعمرة أن الوزارة تبذل الجهود الممكنة لاختيار السكن وفق المواصفات المطلوبة ومن أهمها أن تكون الغرف والأسِرة مناسبة صحيًّا، إضافة إلى مطابقة الفنادق لمتطلبات السلامة الصحية والأمنية، وقربه من الحرم نسبياً وأن يكون في منطقة حيوية تتمتع بالخدمات. إضافة إلى ذلك فإن مقر بعثة الحج يستقبل العديد من الوفود من الحجاج العرب والمسلمين، أو من الفلسطينيين المهاجرين والذين يتم استضافتهم أو استيعابهم في سكن الحجاج، مما يبدو للعيان أن هناك حجاج غير رسميين في سكن الحجاج.

أما فيما يتعلق بعدد الأسرّة الفائض عن الحاجة، فقد بينت الوزارة أن الفنادق في مكة المكرمة يتم استئجارها بالكامل، أي أن الفندق لا يُؤجر جزء منه، ومن هنا فقد يكون الفندق مناسب لعدد الحجاج وقد يكون هناك فائض في الغرف أو في الأسرّة، إضافة إلى أنه تشترط وزارة الحج السعودية أن يكون الفندق حائزاً على تصريح الإسكان وأن يتوفر فيه شروط السكن الموحد الذي يتم منحه بناءً على مساحة الفندق، وفي بعض الحالات يكون تصريح سعة الفندق أقل ربما بمئات الأسرة، مما يضطر بعثة الحج أن تضع في الغرفة الواحدة أكبر من العدد المسموح. من ناحية أخرى من الصعوبة بمكان أن يتم استئجار أسرّة في مكة المكرمة، لأن ذلك يكون فقط في فنادق مصنفّة خمسة نجوم، وتكلفتها عالية جداً بالنسبة للحجاج. أما في المدينة المنورة فإنه يتم استئجار أسرّة وليس فندقاً بأكمله. كما أكدت الوزارة على أن أي قرار باستئجار الفنادق سواءً في مكة المكرمة أو المدينة المنورة يتم بقرار من لجنة السكن، وبإجماع أعضاء اللجنة بمن فيهم عضو اللجنة الممثل لديوان الرقابة المالية والإدارية.

ما تم الإشارة إليه أعلاه ورد في مسودة الدراسة؛ ولكن قبل إعداد النسخة النهائية من الدراسة فقد اتخذت الوزارة خطوة جديدة فيما يتعلق بسكن الحجاج، حسب رغبة المواطنين في الحصول على خدمات أفضل، وهو أن يبقى سكن الحجاج في المدينة المنورة في فنادق مصنفة خمس نجوم (غرف رباعية مع وجبة إفطار) لجميع الحجاج حسب ما هو معمول به في المواسم السابقة. أما في مكة المكرمة لموسم الحج لعام 2024 فإن الحاج بإمكانه اختيار مستوى السكن عند التسجيل وفق إمكانياته المادية من أربع مستويات: المستوى الأول: الحج المميز 1 vip ثنائي على بلاط الحرم في فنادق خمس نجوم مع توفير وجبة إفطار وعشاء، برسوم تبلغ 5986 ديناراً أردنيا. والمستوى الثاني: الحج المميز 2 vip ثلاثي على بلاط الحرم في فنادق خمس نجوم مع توفير وجبة إفطار وعشاء، برسوم تبلغ 4978 دينارا أردنيا، و المستوى الثالث: نظام السكن الثنائي الاقتصادي (الحاج ومحرمه) ذلك كخصوصية لمن يرغب من الحجاج كخدمة خاصة في الفندق حيث تم استجار فندق يبعد 800 متر عن بلاط الحرم، برسوم تبلغ 4180 دينارا أردنيا. والمستوى الرابع : نظام السكن الثلاثي الاقتصادي حيث تم استئجار فندق بعيد عن بلاط الحرم مسافة 900 متر برسوم تبلغ 3485 دينارا أردنيا.

وجدير بالذكر أن هذه التطورات قد جاءت لمعالجة العديد من المشكلات التي أشارت إليها مسودة الدراسة، حيث كان هناك التباس لدى بعض المواطنين من حيث إتمام عملية التسجيل وكان يرافقها بعض الاحتجاجات من قِبل المواطنين.

ترى الدراسة أن مسألة السكن في مكة المكرمة أو المدينة المنورة لا تخلو من بعض الثغرات، والتي قد يكمن في ظاهرها ارتكاب جرائم الفساد سيما استثمار الوظيفة، والكسب غير المشروع، وإساءة استعمال السلطة. ولا بد من اتخاذ إجراءات من قبل وزارة الأوقاف للتغلب على هذه المشكلات، ومن أهم الاقتراحات بهذا الشأن أن تقوم لجنة باختيار السكن، ولجنة أخرى تقوم بالاستلام والتأكد من مطابقة المواصفات، ومراعاة أحكام قانون الشراء العام. إضافة إلى ذلك فإن التفاصيل الكثيرة المتعلقة بآلية استئجار الفنادق غير واضحة للمواطنين أو الوزارات والمؤسسات؛ مما يفسح المجال للتفسير على غير حقيقة الأمر، ويكمن المخرج من ذلك بقيام الإدارة العامة للحج بشرح كافة هذه التفاصيل من خلال الوسائل المختلفة سواءً بالفيديو أو مواقع التواصل الاجتماعي أو الإذاعات، ووكالات الأنباء والصحف قبل بدء موسم الحج؛ للقضاء على كافة الانتقادات الموجهة للوزارة. ويجدر التنويه هنا أيضاً أن الوزارة قد نفذت بعض الاقتراحات التي وردت في مسودة الدراسة، ومنها ما سبق ذكره من حيث وضع 4 خيارات أمام الحجاج فيما يتعلق بالسكن، وترك له حرية الاختيار بما يناسب دخله.

8.2.3. الحج المميز

قد يحصل بعض الحجاج على خدمات إضافية ومميزة بناءً على طلبه مقابل رسوم إضافية، وهذا من الممكن أن يتمتع به أي حاج فلسطيني تم اختياره وفق الإجراءات إذا رغب، وهو من ضمن الحصة الفلسطينية المتفق عليها، وبالتنسيق مع الوزارة وموافقتها. ولكن ليس هذا المقصود بالحج المميز؛ إنما يُقصد به الحج من خارج الحصة الفلسطينية ويتم عبر شركات سياحية أو من خلال شخصيات اعتبارية وضمن مكرمات ومنح ما، وتستهجن الوزارة هذا الحج، ولا علاقة لها بنقل الحجاج وإسكانهم لهذه المجموعة من الحج المميز. يُذكر أن الشركات تتقاضى رسوماً عالية مقابل هذا النوع من الحج وصلت في بعض الحالات إلى 5 آلاف دولار.

وتحصل عادة خروقات لما يتم الاتفاق عليه في الحج المميز، منها [67]:

- اشتكى بعض المواطنين من وجود مبالغة في إغراءات بعض الشركات للحج المميز، ووعود مبالغة أيضا في خدمات النقل والسكن، ولكنهم يُفاجأون أثناء الحج بعدم صحة هذه الوعود، الأمر الذي يحتاج إلى متابعة من قبل الوزارة، ومساءلة الشركات القائمة على هذا النوع من الحج.
- قد يحصل تحايل آخر من قبل الشركات التي تقوم بحج مميز، وهو تحايل ضد الوزارة نفسها.
- إن هذا التحايل الذي يهدف إلى كسب غير مشروع على حساب الوزارة، وتلك الخروقات التي تخل بالوعود المتعلقة بالحج المميز، تدعو إلى التفكير وإعادة النظر فيما يسمى بالحج المميز، وصولاً إلى إمكانية إلغاء هذا التمييز بين الحجاج المقتدرين على دفع مبالغ إضافية وبين الآخرين غير المقتدرين، وخاصة أن الحج عبادة، ومن المفترض أن لا يرافقه أي تمييز أثناء تأدية مناسكه، وإنما اعتباره فرصة لاستشعار المساواة بين الناس مع ترك المجال للتمايز بين السفر براً أو جواً، أو السكن منفرداً في غرفة أو مع مجموعة، وأي فروقات محدودة مبررة.
- يبين مسؤول إحدى الشركات أن الحج المميز تصل تكلفته إلى نحو عشرة آلاف دولار، أو سبعة آلاف دينار أردني، ويحصل الحاج من خلال هذا البرنامج على خدمات في أعلى المواصفات، من مواصلات ومسكن ومأكل ومشرب، حتى في الوقوف بعرفة أيضاً. وبخصوص التأشيرة الخاصة بحجاج المميز فإنه يمكن الحصول عليها: "منهم من يحصل على التأشيرة بمعرفته من خارج نطاق الوزارة ومناطق وجهات أخرى، ومنهم من يكون من الفائزين في القرعة لكنه يريد خدمات مميزة كالسفر عبر الطيران، وهنا يفقد مبلغ رسوم الوزارة المقدرة حوالي ألفي دينار ولا يستفيد منها أي شيء".

67. عزيز كايد، مصدر سابق، والائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، مصدر سابق.

ويضيف: "عملنا توفير حج مميز وبطبيعة الحال مشمول تأشيرة الحج".. ونشتري تأشيرة الحج المميز من مؤسسات أو شركات أو جهات خارج الوطن، وتكون أيضاً بسعر مرتفع".

- هناك من يحصل على تأشيرة من أية جهة، ثم يبيعها بسعر مرتفع ويسميها "مميزًا" دون مقابل خدمات مميزة وبأعلى المواصفات، ويجد نفسه في النهاية مثله مثل الحجاج العاديين، معتبرا ذلك تحايلاً على الحاج.

وضَّح وزير الأوقاف في هذا السياق، "لا يوجد لدينا ما يسمى حجًا مميزًا.. ومن يريد أن يخرج من البعثة يفقد الرسوم، لأن مقعده في المواصلات والفندق محجوز؛ إذ نحاسب عليها وفقاً للأعداد المخصصة لنا". لافتاً إلى أن هذا النوع من الحج لا يخضع لإشراف الوزارة، وإنما ينحصر دورها على أفراد البعثة التابعة لها.

يتبين مما سبق أن الحج المميز هو أمر موجود ومطبق على أرض الواقع، وإن دل ذلك على شيء فهو يدل على مدى الشغف والرغبة في أداء فريضة الحج من جهة، ويدل على مدى صعوبة الحصول على تأشيرة الحج من جهة أخرى، نتيجة ضعف الفوز من خلال القرعة بسبب كثرة عدد الحجاج المسجلين. كما أن وجود هذا الحج يخلق حالة من عدم المصداقية في إجراءات الحج التي تقوم بها الوزارة، ويخلق انطباع لدى المواطنين أن من لديه قدرة على الدفع يستطيع الحج.

وللتغلب على هذه المشكلة، فإنه يتطلب أن تكون الإجراءات شفافة وواضحة للجميع، وأن تقوم الوزارة بحملة إعلامية تستهدف توعية المواطنين وتحذرهم من اللجوء إلى هذه الطريقة.

3.3. مقترحات لتدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للحج والعمرة

يوضح الجدول (6) مقترحات وإجراءات عملية لمواجهة التحديات وتعزيز النزاهة والوقاية من الفساد في الإدارة العامة للحج والعمرة، بغية حماية حقوق الحجاج، ورفع مستوى جودة الخدمات التي تقدمها هذه الإدارة، وتحصين بيئة العمل فيها ضد الفساد.

جدول (6)

مقترحات لمواجهة التحديات وتعزيز النزاهة والوقاية من الفساد في الإدارة العامة للحج والعمرة

التحديات ونقاط الضعف	وصف التحدي ونقطة الضعف	توصيات لمعالجة التحديات ونقاط الضعف	الجهة المنفذة
تعليمات رقم (1) لسنة 2014م بشأن التعليمات الإدارية والمالية لشؤون الحج والعمرة	تم إصدارها من قبل وزير الأوقاف ليطبقها بنفسه	إصدار قانون ينظم الحج والعمرة، أو نظام يصدره مجلس الوزراء	وزير الأوقاف، ومجلس الوزراء
	صلاحيات واسعة لوزير الأوقاف يترتب عليها مبالغ مالية يتحملها الحجاج: اختيار عدد من موظفي الدولة أو المتقاعدين للمشاركة في بعثة الحج، إذا دعت الضرورة لذلك، على ألا يزيد عددهم عن (25%) من إجمالي عدد البعثة، دون أي معايير لهذا الاختيار وقد لا تنطبق عليهم الشروط. تعطي التعليمات الصلاحية للوزير بإضافة بعض الموظفين استثناءً للبعثة ممن لا تنطبق عليهم الشروط إذا وجدت ضرورة لمرافقتهم للبعثة، على ألا تزيد نسبتهم عن 10% من إجمالي البعثة الإدارية.	إلغاء البندين 3 و4 من تعليمات الحج.	وزير الأوقاف، ومجلس الوزراء

	تشكيل البعثات جميعها وطواقم العمل المرافقة للبعثة بقرار من الوزير	وضع معايير واضحة لأعضاء البعثات المختلفة، تحيد القرار الشخصي للوزير، وتحقق العدالة بين الموظفين للمشاركة في البعثة. ويكون هذا من خلال نظام يقر من مجلس الوزراء، أو قانون الحج.	
	لم تحدد التعليمات عدد المرات التي يجوز للموظف أن يكون أحد أعضاء البعثة الإدارية.	وضع معايير لآلية الاختيار على أساس الكفاءة والمؤهل.	
	إضافة 50 موظفاً للمشاركة في بعثة الحج من المؤذنين والعاملين في المساجد.	وضع معايير واضحة لأعضاء البعثات المختلفة، تحيد القرار الشخصي للوزير، وتحقق العدالة بين الموظفين للمشاركة في البعثة. ويكون هذا من خلال نظام يقر من مجلس الوزراء، أو قانون الحج.	وزير الأوقاف، ومجلس الوزراء
قرار بقانون رقم (2) لسنة 2023م بشأن تعديل قانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم (26) لسنة 1966م	تم إضافة مادة جديدة تنص على الآتي: تستوفي الوزارة رسوم مقابل ترخيص شركات الحج والعمرة، وتحدد قيمتها بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء. تتقاضى الوزارة بدل خدمات وأجور الحج والعمرة بموجب قرار من الوزير، بناءً على تنسيب لجنة الحج والعمرة. يتضح أن التعديل لم يعالج أي من المشكلات المتعلقة بالحج التي تتطرق لها الدراسة، وأنه اقتصر على زيادة الإيرادات والرسوم.	ما تزال الحاجة قائمة للمعالجة القانونية للثغرات ونقاط الضعف في الأمور المتعلقة بالحج.	وزير الأوقاف، ومجلس الوزراء
بروتوكول الحج	عدم نشر البروتوكول يشكل غياب للشفافية	نشر البروتوكول على الموقع الإلكتروني للوزارة	وزير الأوقاف، الإدارة العامة للحج والعمرة
لجنة الحج والعمرة	لم تنص التعليمات على كيفية تشكيل اللجنة، وصلاحية تشكيلها للوزير	أن يعالج الإطار القانوني هذا الأمر بوضع معايير لتركيبة اللجنة، وآلية اتخاذ القرار بها، وآلية اجتماعاتهت، وتوسيعها لتشمل الجهاز المركزي للإحصاء، وممثلين عن المجتمع المدني والقطاع الخاص	وزير الأوقاف، ومجلس الوزراء
	تكرار أسماء أعضاء لجنة الحج سنوياً؛ مما يترتب عليه مخاطر عالية قد تُفضي إلى شبهات الفساد		

آلية اختيار الحجاج	عدم علم الوزارة وتدخلها في اختيار الأسماء في كل من القوائم أدناه رغم مسؤوليتها الكاملة عن ملف الحج، والتي تصل أعدادها بالمئات، مما يسبب فقدان المساواة للمواطنين، وفقدان الثقة والمصداقية بآلية الاختيار:	وضع معايير واضحة لاختيار كل الحجاج، وتوضيحها للموطنين، بحيث يعتمد جميع الحجاج من خلال القرعة؛ وتحديد معايير واضحة لاختيار الحالات الاستثنائية.	وزير الأوقاف، الإدارة العامة للحج والعمرة
	1. مكرمة الرئيس 2. قائمة رئيس الوزراء 3. قائمة الأجهزة الأمنية 4. قائمة القدس 5. عدم وضوح آلية اختيار الوزارة للحالات الخاصة أو الاستثنائية		
	تأشيرات أخرى خارج القرعة: تجري القرعة إلكترونياً على نحو 90% من حجم الكوتا المخصصة لفلسطين، لأن هناك حالات من خارج القرعة عدا عن القوائم سالفة أعلاه. وتثير نسبة 10% المتبقية جدلاً كبيراً وتخلق حالة من الإرباك لدى الوزارة والمواطنين.		
رسوم الحج	كانت الوزارة سابقاً تنشر تفاصيل قيمة رسوم الحج، ولكن توقفت عن ذلك وتنشر قيمة واحدة وهي مجموع رسوم الحج.	إعادة نشر تفاصيل قيمة رسوم الحج، من منطلق الشفافية، وحق المواطن في معرفة تفاصيل الرسوم التي يدفعها.	لجنة الحج
	استخدمت أموال الحجاج مراراً لتغطية مصاريف أخرى بشكل مخالف للقانون والتعليمات	إعادة أموال الحج التي تم استخدامها، وكذلك في حالة وجود فائض في رسوم الحج إلى صندوق أمانات الحج.	لجنة الحج
	وجود سُلف غير مغلقة تتعلق بسنوات سابقة بمبلغ 25.7 ألف دينار، تتعلق بموظفين من وزارات ومؤسسات عامة، دون قيام الوزارة باتخاذ إجراءات عملية لتحصيل هذه المبالغ. وجود مبلغ 149.5 ألف دينار عن رسوم حج لسنوات سابقة منذ 2009 مسجلة على مكتب الرئيس وغير مغلقة، ولم تقم الوزارة بإرسال مطالبات مالية بها.	المطالبة بإغلاق السلف، ومطالبة وزارة المالية بصرف رسم الحجاج المستحقة من سنوات سابقة.	الإدارة العامة للشؤون المالية والإدارية، ووزير الأوقاف.
بعثات الحج	**البعثة الإدارية:** • عدم تحديد عدد المرات التي يجوز للموظف أن يكون أحد أعضاء البعثة. • العدد الكبير من الإداريين خصوصاً في ظل وجود إداريي الشركات. • عدم وضوح آليات اختيار المرشدين.	وضع معايير واضحة لأعضاء البعثة، من حيث العدد، والمهام المنوطة بهم.	الإدارة العامة للحج، والإدارة العامة للشؤون القانونية، ومكتب الوزير
	البعثة الطبية: تختارهم وزارة الصحة، دون إشراك وزارة الأوقاف أو لجنة الحج في عملية الاختيار وجود تخصصات ضمن البعثة الطبية لا تتناسب مع طبيعة المهمة المطلوبة	تحديد شروط ومؤهلات أعضاء هذه البعثات، وعدد أفراد كل بعثة، والدور المنوط بكل منهم.	الإدارة العامة للحج، ووزارة الصحة
	البعثة الإعلامية، والبعثة الأمنية: اختيار أعضاء هذه البعثة من قبل وزارة الإعلام ووزارة الداخلية دون تدخل من وزارة الأوقاف أو لجنة الحج	تحديد شروط ومؤهلات أعضاء هذه البعثات، وعدد أفراد كل بعثة، والدور المنوط بكل منهم.	الإدارة العامة للحج، ووزارة الإعلام ووزارة الداخلية

العلاقة مع شركات الحج والعمرة	• عدم التزام متعهد النقل بتوفير كافة الشروط والمواصفات المنصوص عليها في كراسة العطاء مثل وجود حافلات احتياطية، وجود سائقين احتياطيين. • عدم قيام الوزارة بمساءلة متعهد النقل بعد انتهاء موسم الحج. • عدم الكشف على كل الحافلات • تقوم بعض الشركات ببيع بعض تأشيرات الحج التي تحصل عليها من وزارة الأوقاف على أنها تأشيرات إدارية (سائق، فني، مساعد سائق)، وبأسعار مضاعفة. • بعض حافلات نقل الحجاج تتوقف في استراحات محددة خلال مسيرة نقل الحجاج، وتوجيه الحجاج إليها؛ مما يثير شبهات فساد، مثل الكسب غير المشروع نتيجة اتفاق التعاقد من الباطن مع أصحاب هذه الاستراحات مقابل عائد معين.	الالتزام بقرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام. تفعيل الرقابة على أداء الشركات.	الإدارة العامة للحج، والإدارة العامة للشؤون القانونية، ومكتب الوزير
سكن الحجاج	عدم التزام متعهد السكن بتوفير كافة الشروط والمواصفات المنصوص عليها في كراسة العطاء إسكان الحجاج في مواقع مختلفة اختلافا واسعا من حيث جودتها، وتدني الخدمات فيها تسكين البعثات والشخصيات الاعتبارية وأعضاء مؤسسات على حساب الحجاج	الالتزام بقرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام	لجنة الحج، ولجنة السكن
الحج المميز	المبالغة في إغراءات بعض الشركات للحج المميز التكلفة العالية تصل إلى نحو عشرة آلاف دولار	الشفافية في إجراءات اختيار الحجاج، وأن تقوم الوزارة بحملة إعلامية تستهدف توعية المواطنين وتحذرهم من اللجوء إلى هذه الطريقة	الإدارة العامة للحج، والشؤون القانونية، ولجنة الحج

4. النتائج والتوصيات

1.4. النتائج

يمكن إيجاز النتائج التي توصلت إليها هذه الدراسة إلى 3 فئات بحسب مواضيع هذه الدراسة، على النحو الآتي:

النتائج المتعلقة بوزارة الأوقاف والشؤون الدينية بشكل عام:

1. هناك كثير من الملاحظات والانتقادات فيما يتعلق بتشكيل مجلس الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، منها: تشكل تركيبة المجلس حالة من التناقض والتعارض وتداخل الصلاحيات، وحالات من تضارب المصالح، إذ أن وزير الأوقاف هو رئيس المجلس؛ أي أنه سيحدد السياسات ويتخذ القرارات، ومن ثم هو من سيقوم بتنفيذها. ولم يقم المجلس بالدور المنوط به من حيث إعداد الأنظمة اللازمة لسير العمل في الوزارة. لم يقم المجلس بوضع الخطط اللازمة لاستثمار أموال الأوقاف؛ مما قد يشكل سبباً في عدم الاستفادة من الأملاك الوقفية وتفعيل دورها التنموي.

   عدم قيام المجلس بدوره يشكل نقطة ضعف وتحدي، حيث أدى ذلك إلى استمرار عمل الوزارة دون وجود للسياسات العامة، أو خطة استثمارية للأوقاف، أو أنظمة تتعلق بسير العمل؛ مما يُشكل غياباً لنظم المساءلة، ويتيح المجال للاجتهادات الشخصية، وما يترتب عليها من شُبهات جرائم فساد مثل التهاون في القيام بواجبات الوظيفة، والمحاباة، والكسب غير المشروع، واستغلال الوظيفة.

2. من مظاهر ضعف الحوكمة في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية ضعف الامتثال بتنفيذ توصيات تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية المتعلقة بدائرة الأملاك الوقفية والإشراف عليها عن العام 2018؛ حيث تبين بأنه تم تنفيذ توصية واحدة فقط بنسبة 6%، وكذلك هناك ضعف بتنفيذ التوصيات المتعلقة بموسم الحج 2019؛ حيث تم تنفيذ 4 توصيات فقط (23%) من أصل 17 توصية. ولم يتم تنفيذ باقي التوصيات بما نسبته 59% في الإدارتين العامتين.

3. لم تعين وزارة الأوقاف مدقق حسابات خارجي مما يشكل خرقاً لمبادئ المساءلة. ووجود فروق كبيرة في سجلات الذمم المدينة للأعوام 2015 و2016 و2017، وعدم دقة الأرصدة الافتتاحية لحسابات الذمم المدينة الثبتة على السجلات المالية.

4. هنالك التزام بتقديم إقرار الذمة المالية بناء على طلب هيئة مكافحة الفساد من قبل كافة موظفي وزارة الأوقاف بمنصب مدير فأعلى، بنسبة التزام 98.6%.

5. يشكل ضعف نظام الرقابة الداخلي انحرافاً كبيراً عن الأساس الذي يجب أن تعمل به وزارة الأوقاف، وله تأثير سلبي مباشر على أداء الوزارة، وتداخل الصلاحيات والمسؤوليات، وضعف آلية اتخاذ القرار بها.

6. هنالك العديد من الشكاوى المرفوعة ضد العاملين في وزارة الأوقاف المرفوعة لهيئة مكافحة الفساد، فقد بلغ عدد الشكاوى والبلاغات ضد وزارة الأوقاف المقدمة لهيئة مكافحة الفساد 65 شكوى وبلاغ. وتُعد الشكاوى مؤشراً على وجود نقاط ضعف وتحديات أمام عمل الوزارة، والتي قد تكون أدت بالفعل إلى شبهات جرائم فساد؛ حيث ما زال قسم من هذه الشكاوى قيد المتابعة في الإجراءات القانونية.

7. بالرغم من تطوير بعض الأمور في الموقع الإلكتروني لوزارة الأوقاف (https://www.pal-wakf.ps/ar)، ولكنه ما زال بحاجة إلى تطوير. وهناك بعض الانتقادات المهمة للموقع الإلكتروني حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة، تجعل منه أداة غير فعّالة للتعرف على وزارة الأوقاف، وآلية الاستفادة من الخدمات التي تقدمها.

8. لا تقوم وزارة الأوقاف لا سيما الإدارة العامة للأملاك الوقفية بعقد أي اجتماعات أو لقاءات للتوعية في مجال الوقف، وحث الناس على الوقف خصوصاً أن مجالاته كبيرة وواسعة، وله أهمية اقتصادية كبيرة.

النتائج المتعلقة بالإدارة العامة للأملاك الوقفية:

1. لعب الوقف دوراً مهماً في الحياة العامة للمجتمع الفلسطيني على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والعمراني والإداري. ومن الناحية الاقتصادية يُعد الوقف قطاع ثالث متميز عن القطاع الخاص والقطاع الحكومي؛ الذي يهدف إلى رفع رفاهية المجتمع.

2. إن قوانين الوقف كثيرة ومتعددة وتعود إلى حقب تاريخية وسياسية مختلفة (العهد العثماني، والانتداب البريطاني، والحقبة الأردنية، والأوامر العسكرية الإسرائيلية، والقوانين الفلسطينية)؛ كما أن هذه القوانين لا تزال سارية المفعول، وهي بالرغم من كثرتها إلا أن القوانين الحديثة منها قد تلغي بعض أحكام القوانين القديمة أو تكملها أو تعدل بعض أحكامها. وبالتالي، فإن استمرار سريانها يشكل أحد نقاط الضعف والتحديات أمام عمل الإدارة العامة للأملاك الوقفية، ويسبب ضياع الأملاك الوقفية جراء التهاون في تعديل هذه القوانين وتفعيلها، باتجاه استغلال الأملاك الوقفية بأفضل صورة ممكنة حتى تشكل داعماً للتنمية الاقتصادية. ومن أمثلة ذلك:

   - قسم قانون الأراضي العثماني لسنة 1858 الأوقاف إلى قسمين، الأول أوقاف صحيحة والثاني أوقاف غير صحيحة. وترتب على استمرار سريانه أن استغله الاحتلال الإسرائيلي للسيطرة على الأراضي الوقفية المقامة على أراضٍ أميرية باعتبارها وقف غير صحيح، وبموجبه أعلنت إسرائيل مئات الآلاف من الدونمات أراضٍ للدولة ومن بينها أراضٍ موقوفة. ومثال ذلك قضية "وقف التميمي" في الخليل.
   - عمل الانتداب البريطاني على وضع القوانين والاستراتيجيات لاستحواذها على الأراضي الخاصة والوقفية في سبيل تحقيق الوطن القومي لليهود. وذلك بسن قوانين جديدة أو تعديل القوانين العثمانية لإضفاء الصبغة القانونية في السيطرة على الأراضي وتسهيل نهبها، مما جعل الأوقاف فريسة سهلة للانتداب البريطاني، ومن ناحية عملية فقد أدت القوانين البريطانية إلى العديد من الكوارث التي لحقت بالأملاك الوقفية، والتي من أبرزها: تضخيم حجم الملكيات العائلية؛ والسيطرة المباشرة للانتداب على الأراضي الوقفية مثل: قرية القباب ومزرعة كفر طا، وقرية بصة أم العلق، وغيرها كثير، والاعتداءات الكبيرة على الأوقاف المندرسة.
   - استغلت إسرائيل قوانين الانتداب البريطاني في الاعتداء على الممتلكات الوقفية، سواء المساجد والزوايا والكنائس والمقابر، أو العقارات والأراضي والأشجار. ومن أول هذه الاعتداءات هدم حارة المغاربة التاريخية في مدينة القدس القديمة، لفسح المجال لليهود الصلاة في (الحائط الغربي أو حائط المبكى). قد هدفت أغلب الاعتداءات الإسرائيلية على الأوقاف الإسلامية إلى تحقيق غرض التوسع الاستيطاني. ويُقدر حجم الأملاك الوقفية التي صادرتها إسرائيل بنحو 66 ألف دونم شكلت 71.3% من الأراضي الوقفية.

3. تؤشر قلة التشريعات الناظمة للأوقاف التي أصدرتها السلطة الفلسطينية، على قلة الاهتمام بهذا الأمر، بالرغم من كل المشكلات والثغرات الكبيرة في القوانين السابقة، والتي أدت إلى هدر كثير من الأملاك الوقفية من جهة، وعدم معالجة ما يتعلق بها بشكل سليم من جهة أخرى. وتقع المسؤولية بهذا الصدد بالدرجة الأولى على وزارة الأوقاف.

4. على الرغم من صدور قرار بقانون رقم (2) لسنة 2023م بشأن تعديل قانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم (26) لسنة 1966م؛ إلا أنه ركز على جانب زيادة الجباية للوزارة، من حيث رسوم ترخيص شركات الحج والعمرة، أو جباية الرسوم والأحكار الخاصة بالأوقاف الإسلامية، ولم يعالج المشكلات والتحديات التي تشير إليها الدراسة.

5. لا يوجد دليل إجراءات عمل للإدارة العامة للأملاك؛ وإنما يتم العمل في هذه الدائرة شفاهةً وبموجب العرف، ويتعرف الموظف الجديد على الإجراءات من خلال الموظف القديم، مما يشكل شُبهات للفساد؛ يمكن أن ينجم عنه ارتكاب العديد من جرائم الفساد.

6. لم يرد في قانون رقم (26) لسنة 1966 ما يشير إلى إلزام الإدارة العامة للأملاك الوقفية بإعداد تقارير دورية فيما يتعلق بنشاطها ومستوى الأداء فيها، أو إعداد تقرير سنوي. مما يشكل حماية للتجاوزات والأخطاء إن وجدت. وبالتالي، يفتح الباب لشبهات جرائم الفساد المختلفة.

7. غياب الأرشفة الإلكترونية: فلا يتم أرشفة الوثائق والعقود الخاصة بالأملاك الوقفية، ولا يتم ربط تلك المستندات بالأملاك الوقفية الخاصة عبر نظام تسجيل وحصر الأملاك الوقفية.

8. من الملاحظات على لجنة بدل المثل ما يأتي: لا يوجد نظام يوضح آلية عمل اللجنة، مثل: معايير تقدير أجرة الوقف وأن يكون التخمين على أساس علمي وواضح، وآلية اتخاذ القرار في اللجنة، ولا تضم اللجنة في عضويتها مخمناً، ولم يتبين أنها تستند إلى تقرير مخمن أو استشارته، وتختلف تركيبة اللجنة في كل مديرية عن الأخرى من حيث عدد الأعضاء، ومناصبهم في الوزارة، وعدد الأعضاء، ومن غير الواضح آلية العمل في حالة عدم موافقة مدير عام الأوقاف على تقدير اللجنة. وأن عمل اللجنة بهذه الطريقة قد يترتب عليه شُبهات فساد تتمثل في عدم دقة تقدير قيمة الإيجار؛ مما يؤدي إلى انخفاض الإيرادات الناجمة عن ذلك. وبالتالي هدر مال عام وضعف فعالية الدور التنموي للأوقاف.

9. تشكل عضوية وزير الأوقاف في لجنة تأجير واستثمار الأملاك الوقفية حالة من الازدواجية؛ حيث إنه سيوقع على تقرير اللجنة بصفته رئيسها، ثم سيوقع على قرار اللجنة بصفته وزيراً، إضافة إلى سيطرته على قرار اللجنة بحكم منصبه، ويحمل ذلك في طياته شُبهات فساد؛ قد تؤدي إلى ارتكاب جريمة إساءة استعمال السلطة.

10. يشكل قبض قيمة مبلغ الأجرة من قبل الموظف احتمالية شُبهة فساد؛ فقد يؤدي إلى ارتكاب جرائم فساد.

11. إن ما نسبته فقط نحو 10% يتم تأجيره من الأراضي الوقفية التي تقع ضمن سيطرة وزارة الأوقاف (30 ألف دونم)، وباقي الأراضي غير مستغل.

12. هناك عدة مشكلات في نظام تسجيل الأملاك الوقفية، منها: بالرغم من وجود نظام لتسجيل وحصر الأملاك الوقفية، ولا يتم عمل نسخ احتياطي لبيانات النظام، كما أن النظام رغم أهميته إلا أنه على جهاز حاسب موظف في الوزارة دون تطبيق أي إجراءات حماية للبيانات.

13. التحدي الكبير الذي يواجه دائرة المساحة، هو أن مساحة الأراضي الوقفية غير معروفة بالكامل لدى الإدارة العامة للأملاك الوقفية، وأن هناك اختلاف كبير في تقديرات هذه المساحة، حيث تتفاوت هذه التقديرات ما بين مليون دونم، و931 ألف دونم، و153 ألف دونم، في حين تقدرها دائرة التوثيق والتسجيل في وزارة الأوقاف بنحو 103.3 ألف دونم، ويعود عدم وضوح مساحات أراضي الأوقاف إلى غياب المسح الشامل لها، وتوثيق مساحاتها الحقيقية، وعدم قيام الوزارة بالمتابعة على حصر الأملاك الوقفية.

14. ضعف في التنسيق مع الدوائر ذات الاختصاص في سلطة الأراضي لاستخراج شهادات وقيود التسجيل الجديدة، وذلك لتحديث بيانات الأراضي والأملاك الوقفية التي خضعت لأعمال التسوية التي قامت بها هيئة تسوية الأراضي والمياه في سجلات الأملاك الوقفية، حيث أن مديريات الوزارة لا تقوم بتزويد الإدارة العامة للأملاك الوقفية بالبيانات الجديدة التي حصلت عليها للأراضي والعقارات الوقفية لإدخالها وتثبيتها على البرنامج الإلكتروني بشكل سليم بحيث يوضح أرقام قطعها وأحواضها حسب أعمال الفرز والتسوية الجديدة؛ مما قد يؤدي إلى وجود تضارب في الكشوف الصادرة بخصوص الأملاك فيما يتعلق بأرقامها الجديدة.

15. هناك كم من الاعتداءات على الأملاك الوقفية من قبل المواطنين وبعض المؤسسات، مما يضعف الرغبة والتشجيع لدى المواطنين الآخرين في اتباع سنة الوقف، وبذلك يضعف الدور التنموي للوقف. هناك ضعف لدى الإدارة العامة للأملاك الوقفية في استمرارية المتابعة على الأوقاف المختلفة من جهة، والعمل بشتى الوسائل لوقف هذه الاعتداءات.

16. ضعف المتابعة والتنسيق فيما يتعلق بتحصيل إيجارات الأملاك الوقفية، ومن الأمثلة على ذلك أن هناك عدد من عقود الإيجار للأملاك الوقفية المنتهية والتي تقوم المؤسسات الحكومية باستغلالها دون تجديدها، وعدم التزام وزارة المالية بتسديد الذمم المالية المستحقة عليها لوزارة الأوقاف

والخاصة بوقف خاصكي سلطان، وعدم كفاية الإجراءات التي تقوم بها الوزارة لتسجيل الذمم المدينة المستحقة لها وتحصيلها، حيث بلغت قيمتها 5.3 مليون دينار حتى تاريخ 31/12/2017، ولا يوجد منهجية واضحة في الوزارة يتم من خلالها ملاحقة المتخلفين عن سداد المبالغ المستحقة عليهم للوزارة؛ مما يؤدي إلى خفض العائدات الممكن تحقيقها منها وقد يؤدي إلى ضياعها أيضاً. وعدم التجانس والوضوح في آليات متابعة الأملاك الوقفية وغياب تطبيق قرارات مجلس الوزراء رقم 61 و68 لعام 2004م. ولا يزال عدد كبير من العقارات الوقفية تؤجر بمبالغ زهيدة جداً؛ أي تقل عن 10 دنانير وعددها 166 عقار. مما يسبب خفض الإيرادات المتأتية من الأوقاف وإضعاف دورها التنموي.

النتائج المتعلقة بالإدارة العامة للحج والعمرة:

1. لا يوجد قانون ينظم كل ما يتعلق بالحج والعمرة؛ وإنما تدار عملية الحج بتعليمات رقم (1) لسنة 2014م بشأن التعليمات الإدارية والمالية لشؤون الحج والعمرة صادرة عن وزير الأوقاف والشؤون الدينية. وهناك كثير من الانتقادات لهذه التعليمات، منها: لم تحدد التعليمات عدد المرات التي يجوز للموظف أن يكون أحد أعضاء البعثة الإدارية، ولم توضح التعليمات تركيبة لجنة الحج والعمرة؛ ولذلك لا بد من أن يعالج الإطار القانوني هذا الأمر، بحيث ينص على أعضاء اللجنة، ومعايير اتخاذ القرار بها، وأن تضم أشخاصاً من خارج وزارة الأوقاف؛ كأن تضم ممثلاً للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وممثلاً عن منظمات المجتمع المدني. ولم يتم تحديد معايير اختيار أعضاء كل من: البعثة الإعلامية، والبعثة الطبية، والبعثة العسكرية. تبدأ إجراءات الحج بتوقيع وزير الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية في السلطة الفلسطينية مع وزير الحج السعودي البروتوكول السنوي بشأن أسس وترتيبات الحج لذات العام. ومن المآخذ هنا أن هذا البروتوكول غير منشور؛ مما يشكل غياب للشفافية.

لا تُجرى القرعة على كامل الحصة المخصصة لفلسطين (6,600 تأشيرة)؛ وعلى الرغم من الإيجابيات من حيث الشفافية في إعلان شروط التسجيل للحج، وإجراء القرعة علناً والتي أصبحت إلكترونياً في العام 2024، إلا أن هناك العديد من الثغرات في عملية اختيار الحجاج (تعترف الوزارة بجزء منها)؛ والتي تشكل شُبهات فساد مثل الواسطة والمحسوبية والمحاباة، واستثمار الوظيفة، وغيرها. ويمكن إجمال أهم هذه الثغرات بما يأتي: هناك عدد كبير من الأسماء يتم اختيارهم خارج القرعة: وتقر الوزارة أنها لا تتدخل في اختيار هذه الحالات، ويقتصر دورها على متابعة إصدار التأشيرات فقط. وهي: مكرمة الرئيس، وقائمة رئيس الوزراء، وقائمة الأجهزة الأمنية، وقائمة القدس، والحالات الخاصة أو الاستثنائية، ومنحة خادم الحرمين الشريفين.

مما يُفقد المساواة بين المواطنين المتقدمين للحج من جهة، كما أن أي حالة من هذه الحالات كفيلة بخدش الثقة والمصداقية بآلية اختيار الحجاج، سيما في ظل التنافس الشديد بين المواطنين في الحصول على الفوز بقرعة الحج فنسبة حصول المواطن على ذلك لا تتجاوز 10%، إضافة إلى أن من السهولة بمكان انتشار المعرفة بهذه الحالات في ظل الاستخدام الكبير لوسائل التواصل الاجتماعي.

- هناك العديد من الملاحظات أو التجاوزات فيما يتعلق برسوم الحج، أهمها: ينقص تكاليف الحج أعلاه الشفافية والوضوح؛ حيث أنها تشمل ضمنياً تكاليف البعثات المرافقة للحجاج؛ وهذا أيضاً مخالف لقانون تنظيم الموازنة العامة ومخالف لتعليمات الحج ذاتها. إضافة إلى ذلك يبدو أن تقديرات اللجنة تفوق التكلفة الحقيقية للحج؛ حيث أن الوزارة استخدمت أموال الحجاج مراراً لتغطية مصاريف أخرى في العديد من السنوات بشكل مخالف للقانون والتعليمات. إن آلية فرض رسوم الحج قد تحمل في طياتها شُبهات فساد عالية؛ قد تفضي إلى ارتكاب جرائم فساد مختلفة مثل: الرشوة، واستثمار الوظيفة، وإساءة الائتمان، وإساءة استعمال السلطة.

2. لم تحدد التعليمات عدد المرات التي يجوز للموظف أن يكون أحد أعضاء البعثة الإدارية؛ ووجود زيادة

في عدد إداريي وزارة الأوقاف الذين قد يرافقوا موسم الحج. كما أن العمل والمهام في الموسم لا يتطلب العدد الكبير من الإداريين خصوصاً في ظل وجود إداريي الشركات، وعدم وضوح آليات اختيار المرشدين، وليس هناك آلية محددة في اختيار أعضاء البعثات الأخرى (الطبية، والإعلامية، والعسكرية) وإنما يترك الأمر في اختيارهم للوزارات ذات العلاقة. ونجم عن عدم مأسسة آلية اختيار هذه البعثات ظهور عدة مشكلات وعدم فاعلية أدائها.

3. هناك عدة مشكلات في بعض شركات النقل، منها: عدم التزام متعهد النقل بتوفير كافة الشروط والمواصفات المنصوص عليها في كراسة العطاء، وعدم قيام الوزارة بمساءلة متعهد النقل بعد انتهاء موسم الحج، من ناحية ثانية تكشف لجنة الكشف على عينة فقط من الحافلات السعودية. مما قد يؤدي إلى شُبهات فساد سيما الرشوة، واستثمار الوظيفة، والكسب غير المشروع، وإساءة استعمال السلطة.

4. هناك عدة مشكلات في سكن الحجاج، منها: عدم التزام متعهد السكن بتوفير كافة الشروط والمواصفات المنصوص عليها في كراسة العطاء، وإسكان الحجاج في مواقع مختلفة اختلافاً واسعاً من حيث جودتها، وتدني الخدمات فيها، وتسكين أشخاص من (البعثات، والشخصيات، الاعتبارية وأعضاء مؤسسات) على حساب الحجاج. وقد حاولت الوزارة التغلب على مشكلات السكن من خلال ترك المجال للحاج الاختيار من 4 مستويات للسكن بأسعار مختلفة.

5. إن الحج المميز هو أمر موجود ومطبق على أرض الواقع، وإن دل ذلك على شيء فهو يدل على مدى الشغف والرغبة في أداء فريضة الحج من جهة، ويدل على مدى صعوبة الحصول على تأشيرة الحج من جهة أخرى، وعلى الآلية التي تتم فيها القرعة. كما أن وجود هذا الحج يخلق حالة من عدم المصداقية في إجراءات الحج التي تقوم بها الوزارة، ويخلق انطباع لدى المواطنين أن من لديه قدرة على الدفع يستطيع الحج.

2.4. التوصيات

على ضوء النتائج السابقة، تقترح الدراسة 3 فئات من التوصيات بحسب مواضيع هذه الدراسة، على النحو الآتي:

التوصيات المتعلقة بوزارة الأوقاف والشؤون الدينية بشكل عام:

1. لا بد من إعداد دليل إجراءات العمل سواءً للإدارة العامة للأملاك الوقفية أو الحج والعمرة، بحيث يشمل كل ما يتعلق بالجوانب المختلفة لهذه الخدمات. وأن يراعي قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة، وأن يتم تدريب الموظفين عليه سواءً الحاليين أو الجدد.

2. تعيين مدقق حسابات خارجي لوزارة الأوقاف؛ سيما وأن لها علاقة كبيرة بالأمور المالية للمواطنين، خاصة في الأملاك الوقفية، أو الحج والعمرة.

3. تدريب موظفي الوزارة على نظام منع تضارب المصالح؛ والعمل على تشكيل اللجنة التي نص عليها النظام.

4. تطوير نظام الرقابة الداخلي وتفعيله وتحديثه للتغلب على المشكلات المختلفة التي تسبب الضعف الكبير فيه.

5. تطوير الموقع الإلكتروني لوزارة الأوقاف والشؤون الدينية، بحيث يصبح مرآة لكل ما يتعلق بالوزارة.

6. ضرورة وجود خط هاتف للاتصال مجاناً على الوزارة، إضافة إلى ضرورة وضع خطة إعلامية للتفاعل مع الجمهور وحث الناس على إحياء سنة الوقف، وتبيان آثارها الدينية، وتبيان حرمة الاعتداء عليها، وأهميتها الاقتصادية، ويمكن أن تقوم الإدارة العامة بهذا الصدد بالتواصل مع محاضري الشريعة

وخبراء الاقتصاد في الجامعات المختلفة لتقديم محاضرات عبر الفضائيات الفلسطينية فيما يتعلق بأهمية الوقف، ودوره في محاربة الفقر، ودعم الفئات المحرومة والمهمشة. وقد يتطلب الأمر تخصيص إدارة إعلامية في الإدارة العامة للأوقاف.

7. نظراً لحساسية طبيعة العمل في وزارة الأوقاف؛ حيث أن جميع الوثائق التي لديها تمثل حقوقاً للمواطنين، فإن ذلك يتطلب المحافظة على نسخة إلكترونية من هذه الوثائق، وأن يتم إجراء المعاملات إلكترونياً بالتوازي مع العمل اليدوي.

التوصيات المتعلقة بالإدارة العامة للأملاك الوقفية:

1. تم تعديل قانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم (26) لسنة 1966م بموجب القرار بقانون رقم (2) لسنة 2023، ولكن تبقى الحاجة قائمة لسن قانون ينظم كل ما يتعلق بشؤون الوقف، ويلغي كافة المشكلات الناجمة عن القوانين السارية الحالية، وأن يراعي هذا القانون قيم النزاهة ونظم المساءلة ومبادئ الشفافية. ويمكن الاسترشاد بمشروع القانون الاسترشادي للوقف الذي صاغته الأمانة العامة للوقف في الكويت.
2. تشكيل مجلس لإدارة الأملاك الوقفية يضم ممثلين عن وزارات ومؤسسات أخرى، وممثل عن القطاع الخاص.
3. وجود خط هاتف للاتصال مجاناً على الوزارة، إضافة إلى ضرورة وضع خطة إعلامية للتفاعل مع الجمهور وحث الناس على إحياء سنة الوقف، وتبيان آثارها الدينية، وتبيان حرمة الاعتداء عليها، وأهميتها الاقتصادية، ويمكن أن تقوم الإدارة العامة بهذا الصدد بالتواصل مع محاضري الشريعة وخبراء الاقتصاد في الجامعات المختلفة لتقديم محاضرات عبر الفضائيات الفلسطينية فيما يتعلق بأهمية الوقف، ودوره في محاربة الفقر، ودعم الفئات المحرومة والمهمشة. وقد يتطلب الأمر تخصيص إدارة إعلامية في الإدارة العامة للأوقاف.
4. نظراً لحساسية طبيعة العمل في وزارة الأوقاف؛ حيث أن جميع الوثائق التي لديها تمثل حقوقاً للمواطنين، فإن ذلك يتطلب المحافظة على نسخة إلكترونية من هذه الوثائق، وأن يتم إجراء المعاملات إلكترونياً بالتوازي مع العمل اليدوي.
5. إلغاء عضوية وزير الأوقاف في لجنة تأجير واستثمار الأملاك الوقفية.
6. أن يقوم المستأجر للأملاك الوقفية بإيداع الأجرة في البنك، وتزويد المديرية بقسيمة الإيداع، وأن يقوم المحاسب بمطابقة كشف البنك مع قيمة الإيجارات المتفق عليها في العقود.
7. ضرورة وضع خطة استثمارية للأملاك الوقفية كما أكد على ذلك قانون رقم (26) لسنة 1966. إذ أن من شأن وضع هذه الخطة تفعيل دور الوقف التنموي، والخروج بأفكار أو مشاريع تلبي حاجة المنطقة التي توجد بها هذه الأوقاف، وربما يتم تنفيذ مشاريع لا يقوم بها القطاع الخاص.
8. تحديث نظام تسجيل الأملاك الوقفية وتطويره بما يتناسب مع احتياجات العمل.
9. بذل جهود أكبر من قبل دائرة المتابعة في الأملاك الوقفية لتعديل الإيجارات منعدمة القيمة، سيما وأن قانون رقم (5) لسنة 1964 المالكين والمستأجرين للعقارات الوقفية في المادة (3) يستثني الأملاك الوقفية من أحكام قانون المالكين والمستأجرين رقم (62) لسنة 1953 وتعديلاته على أي مستأجر أو مستأجر فرعي (لأغراض إقامة منشآت).
10. أن يتم تشكيل لجنة وطنية للوقوف على مختلف الاعتداءات على الأملاك الوقفية، والعمل على تصويب ما يمكن تصويبه منها، وإزالة ما يمكن إزالته.
11. إعادة تشكيل لجنة بدل المثل على الأقل في 3 محافظات رئيسة (أريحا، ونابلس، وجنين)؛ بحيث تضم أعضاء من وزارات ومؤسسات أخرى، مثل ممثل عن سلطة الأراضي، وممثل عن وزارة

الأشغال العامة والإسكان، وقاضي شرعي.

12. تدريب موظفي الإدارة العامة للأملاك الوقفية على آلية التخمين، ويمكن التعاون مع هيئة سوق رأس المال بهذا الصدد.

13. تشكيل لجنة في كل محافظة للعمل على حصر الأملاك الوقفية، إضافة إلى مساعدة هيئة تسوية الأراضي والمياه للقيام بدورها في هذا الصدد.

التوصيات المتعلقة بالإدارة العامة للحج والعمرة:

1. إعداد تشريع ينظم الحج والعمرة أسوة ببعض الدول الأخرى مثل قطر والكويت والأردن، بحيث يراعي قيم النزاهة ونظم المساءلة ومبادئ الشفافية، كما أن ذلك كفيل بالتغلب على كثير من المشكلات المختلفة التي يواجهها المواطنون والحجاج كل عام.

2. إعادة النظر في تكوين لجنة الحج بحيث يتم تشكيل لجنة لكل موسم حج، وأن يضاف إليها أعضاء من مؤسسات أخرى، مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ووزارة النقل والمواصلات، ووزارة السياحة والآثار، ووزارة المالية (اللوازم العامة)، وممثل عن المجتمع المدني، وممثل عن القطاع الخاص.

3. أن تقوم الإدارة العامة للحج والعمرة بنشر بروتكول الحج على الموقع الإلكتروني، أو على الأقل جوهره.

4. ضرورة الالتزام بالمسار الإلكتروني في ترتيبات سفر الحجاج وسكنهم، وتوضيح أسباب عدم استخدامه.

5. أن يُعهد إلى مدقق حسابات خارجي للتدقيق على موسم الحج.

6. ضرورة قيام الإدارة العامة للحج والعمرة بتنظيم حملة إعلامية تبدأ مع توقيع بروتوكول الحج، توضح فيها جميع الإجراءات منذ بدء التسجيل ومتطلباته، وتفاصيل رسوم الحج وكيفية احتسابها، وآلية اختيار الحجاج، وآلية النقل، وحتى انتهاء موسم الحج والعودة. وأن يتم تنفيذ هذه الحملة على كل وسائل الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي.

7. إعداد وتنفيذ استطلاع رأي للحجاج في نهاية موسم الحج؛ لقياس مدى رضاهم عن كافة الأمور المتعلقة بالحج، وأن يتم نشر نتائجه، والاستفادة منها في تلافي نقاط الضعف التي قد تظهر من خلال هذا الاستطلاع، وأن يتم تنفيذ هذا الاستطلاع من قِبل مؤسسة بحثية، أو الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

8. تحويل آلية اختيار الحجاج بالكامل إلى نظام القرعة الإلكتروني، وإلغاء كل قوائم الحجاج من الجهات المختلفة، وأن يتم تصميم تطبيق إلكتروني على أجهزة الجوال، وأن يتم التسجيل من خلاله فقط، ووضع دليل إجراءات لعملية التسجيل للحج، ومن ثم سد كل الثغرات وتجنب كل اللغط حول آلية اختيار الحجاج. وحيث أنه لا بد من وجود حالات استثنائية فإنه لا بد من وضع معايير مكتوبة ومعلنة للمواطنين بخصوص آلية اختيار الحجاج في الحالات الخاصة أو الاستثنائية، وأن يُعلن للمواطنين عدد هذه الحالات ومبررات استثنائها.

9. توضيح رسوم الحج بالتفصيل لإزالة أي لُبس أو غموض قد يبدو في ظاهرها، مثل تكرار تقديم خدمات مختلفة، وتوضيح كيفية حدوث فائض في هذه الرسوم، وعدم استخدامها لأغراض أخرى.

10. مراجعة آلية اختيار الموظفين لبعثات الحج (الإدارية، والطبية، والإعلامية، والأمنية)، ووضع معايير لاختيار الموظفين في هذه البعثات بحيث يكونوا من المختصين في مجال عمل كل لجنة، وتحديد عددهم بدقة، وتحديد مهامهم بدقة، وأن تقوم كل لجنة بعملها فعلياً خلال موسم الحج وأن تُعد تقريراً بإنجازاتها يتم نشره على الموقع الإلكتروني لوزارة الأوقاف والشؤون الدينية.

11. يمكن التخفيف من تكاليف الحج المختلفة التي تنفق على البعثات الإدارية من خلال قيام الشركات بدورها الحقيقي، واستبدال المرشدين مثلاً من خلال فتح المجال التطوعي في الإرشاد لمحاضري الشريعة الإسلامية في الجامعات، ومعلمي التربية الإسلامية في المدارس، على أن يحجوا على نفقتهم الخاصة. أو تحميل نفقات هذه البعثات على الدولة بدلاً من تحميلها للحجاج، مما يساعد على تخفيف رسوم الحج على المواطنين. ولكن الوزارة بدلاً من ذلك فقد فرضتها على الحجاج بموجب القرار بقانون رقم (2) لسنة 2023.

12. أن تقوم وزارة الأوقاف بتحديد الاستراحات التي يتوقف فيها الحجاج؛ لتجنب أي مخاطر تتعلق باستغلال الحجاج أو أي اتفاقيات تعاقد من الباطن مع هذه الاستراحات.

13. العمل على فصل مالية الحج عن مالية وزارة الأوقاف والشؤون الدينية؛ بحيث يتم تكليف موظف مالي في لجنة الحج لمتابعة الأمور المالية الخاصة بموسم الحج؛ مع الأخذ بعين الاعتبار تغيير هذا الموظف سنوياً.

14. إعداد نشرة حول دور الشركات في حملات العمرة، وموسم الحج، وعلاقة الوزارة مع هذه الشركات في كلتا الحالتين. وإعادة النظر في وضع معايير وضوابط لتأهيل هذه الشركات بما يضمن قيامها بالمهام المطلوبة على أكمل وجه.

15. العمل على تطبيق قانون الشراء العام فيما يتعلق بنقل الحجاج.

16. لغايات تخفيض رسوم الحج أن يتم العمل على إعادة النظر في مسار قافلة الحج؛ بحيث تصل إلى مكة المكرمة أولاً، وبعد أداء المناسك يتم التوجه إلى المدينة المنورة؛ مما يساعد على خفض سعر السرير في المدينة المنورة إلى النصف تقريباً.

17. أن تقوم لجنة باختيار السكن، ولجنة أخرى تقوم بالاستلام والتأكد من مطابقة المواصفات، ومراعاة أحكام قانون الشراء العام. ومراعاة أن يكون ممثلاً مختصاً عن وزارة النقل والمواصلات في عضوية اللجنة لفحص الحافلات من الناحية الفنية.

18. للتغلب على مشكلة الحج المميز يتطلب أن تكون الإجراءات شفافة وواضحة للجميع، وأن تقوم الوزارة بحملة إعلامية تستهدف توعية المواطنين وتحذرهم من اللجوء إلى هذه الطريقة.

قائمة المصادر والمراجع

- القرآن الكريم
- الإمام أحمد: مسند. حديث 5179.

1. أبو غزالة، هبة حسان أحمد: المجلس الشرعي الإسلامي الأعلى بين التبعية لحكومة الانتداب البريطاني واستقلالية القرار في إدارة شؤون الأوقاف 1948-1922. (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة بيرزيت. فلسطين. 2016.
2. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة الفلسطينية المفهوم والممارسة. سلسلة التقارير (76). رام الله - فلسطين.
3. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): نريد شفافية في كافة إجراءات الحج. الموقع الإلكتروني: https://www.aman-palestine.org/media-center/2388.html. تاريخ الدخول 15/4/2020.
4. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): خدمة الحج لا زالت تدار بتعليمات قابلة للتغير مع كل وزير.. الموقع الإلكتروني: https://www.aman-palestine.org/media-center/2388.html. تاريخ الدخول 15/4/2020.
5. ازريق، مهيب أحمد حسن: أوقاف لواء نابلس منذ عام (1242ه/1826م) - (1337ه/1918م). (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة النجاح الوطنية. فلسطين. 2013.
6. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. النتائج الأولية للتعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت 2017. رام الله- فلسطين. شباط 2018.
7. دغش، خالد: الاستيلاء على الوقف الإسلامي سحب القاعدة الاقتصادية من تحت أقدامنا. الموقع الإلكتروني: https://www.arab48.com.
8. ديوان الرقابة المالية والإدارية: التقرير السنوي للعام 2014. رام الله - فلسطين.
9. ديوان الرقابة الإدارية والمالية: التقرير ربع سنوي الأول لعام 2010 واقع نظام الرقابة الداخلي في الوزارات الفلسطينية (2010-2006). رام الله -فلسطين. 2010.
10. ديوان الرقابة الإدارية والمالية: التقرير ربع السنوي الثالث للعام 2014 نتائج تقييم نظام الرقابة الداخلية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان. رام الله -فلسطين.
11. ديوان الرقابة المالية والإدارية: التقرير السنوي للعام 2017. رام الله-فلسطين.
12. ديوان الرقابة المالية والإدارية: تقرير عن موسم الحج 2017. تقرير غير منشور. رام الله - فلسطين.
13. ديوان الرقابة المالية والإدارية: التقرير السنوي للعام 2018. رام الله-فلسطين.
14. ديوان الرقابة المالية والإدارية: التقرير السنوي للعام 2019. رام الله-فلسطين.
15. ديوان الرقابة المالية والإدارية: التقرير السنوي للعام 2020. رام الله-فلسطين.
16. الصلاحات، سامي محمد: حوكمة الأوقاف وإدارة عملياتها الرئيسة. الطبعة الأولى. الرياض - المملكة العربية السعودية: مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف. 2018.
17. العتوم، عامر، وربابعة، عدنان: استثمار الأموال الوقفية: مصادره وضوابطه. المجلة الأردنية في الدراسات الإسلامية، مجلد (11)، عدد (2)، 2015.
18. عطية، فداء توفيق سعود: توظيف الوقف الإسلامي لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في شمال الضفة الغربية (الواقع والمأمول). (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة القدس. فلسطين. 2010.

19. عمر، لؤي: الأوقاف الإسلامية في الضفة الغربية. سلسلة تقارير قانونية (30). الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. رام الله فلسطين. 2002.

20. فشافشة، راضي أحمد ذيب: أوقاف قضاء حيفا خلال فترة الانتداب البريطاني (1922-1948م) دراسة وثائقية. (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة النجاح الوطنية. فلسطين. 2010.

21. فقها، رجاء: التنظيم القانوني للأراضي الأميرية. (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة النجاح الوطنية. فلسطين. 2012.

22. القانون الأساسي المعدل لسنة 2003. الوقائع الفلسطينية. العدد الممتاز المنشور بتاريخ 19/3/2003.

23. قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2019م بنظام الهدايا. الوقائع الفلسطينية. العدد 162 بتاريخ 26/12/2019. رام الله فلسطين.

24. قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020 م بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح. الوقائع الفلسطينية. العدد 164. 27/2/2020. رام الله - فلسطين.

25. قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2019م بنظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم. المنشور في الوقائع الفلسطينية. العدد 161 بتاريخ 28/11/2019. رام الله فلسطين.

26. كايد، عزيز: النزاهة والشفافية في خدمات الحج والعمرة. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). رام الله - فلسطين. 2010.

27. الموقع الإلكتروني المقتفي (منظومة القضاء والتشريع في فلسطين): http://muqtafi.birzeit.edu/.

ملحق (1)

إنجازات الإدارة العامة للأملاك الوقفية في المحافظات الشمالية في الفترة 2018 - 2021

أهم انجازات الإدارة العامة للأملاك الوقفية في العام 2018:

1. تنظيم (300) عقد واتفاقية إجارة للأراضي والعقارات الوقفية.

2. متابعة مسح وتسجيل الأراضي والأملاك الوقفية من خلال هيئة تسوية الأراضي والمياه التي تجري فيما ما يقارب (100) تجمع وبلد والحصول على سندات تسجيل جديدة فيها (طابو).

3. مسح 5,615 دونم من أراضي الوقف على نفقة الوزارة الخاصة، منها 5,498 دونم في أريحا (حجلة والنتلة)، و117 دونم في جماعين.

إنجازات الإدارة العامة للأملاك الوقفية خلال العامين 2019 و2020:

1. تنظيم (553) عقد واتفاقية إجارة مع المستأجرين للأراضي والعقارات الوقفية، حيث تم تأجير (4061) دونم من أراضي الأوقاف لغايات الزراعة منها (3044) دونم لزراعة النخيل فقط.

2. في عام 2019: تأجير مساحة (1912) دونم منها (1219) دونم في أريحا والأغوار لزراعتها بأشجار النخيل و(693) دونم موزعة على المحافظات الشمالية لزراعة الأرض بالمحاصيل الزراعية المختلفة كالزيتون والحبوب والحمضيات.

3. في عام 2020: تأجير مساحة (1394) دونم منها (1100) دونم في أريحا والأغوار وذلك لزراعتها بأشجار النخيل و(294) دونم موزعة على المحافظات الشمالية لزراعتها بالمحاصيل المختلفة كالزيتون والأفوكادو والزراعة تحت البيوت البلاستيكية.

4. الحصول على أول سندات تسجيل طابو لأرض وقف في قرية تعنك بمساحة (96) دونم حيث كان المجلس القروي والأهالي معتديين عليها، وتم إصدار كوشان طابو باسم دائرة الأوقاف الإسلامية.

5. خلال عام 2019 مسح (8335) دونم من الأراضي الوقفية منها (5600) دونم من خلال مكاتب هندسية و(183) دونم من خلال دائرة المساحة في الوزارة وتم تقديم ادعاءات ملكية فيها في مكاتب التسوية المنتشرة في العديد من مدن وبلدات الضفة الغربية.

6. استقبلت الادارة العامة للأملاك الوقفية (3665) معاملة خلال الفترة أعلاه، حيث تم التعامل مع هذه الطلبات والرد عليها وفق الأصول.

إنجازات للإدارة العامة للإملاك الوقفية في العام 2021

1. تأجير (80) عقار وقفي.

2. تأجير (1390) دونم لغايات الزراعة، كالتالي: (1088) دونم لزراعة النخيل في العوجا، و(102) دونم لزراعة الزيتون، و(27) دونم لزراعة الأفوكادو، و(88) دونم لزراعة متنوعة موسمية والزراعة تحت البيوت البلاستيكية، و(85) دونم أرض مزروعة بالزيتون تم تأجيرها لقطف الثمر والعناية بالأرض.

3. تأجير (35) دونم لإقامة مشاريع سياحية وترفيهية على أرض الوقف.

4. تأجير (67) دونم لإقامة محطات طاقة شمسية لتوليد الكهرباء.

5. تنظيم علاقة مع ثلاثة مجالس محلية في كفراعي وسيلة الظهر في جنين ودير الغصون في طولكرم لاستغلال أسطح المساجد لإقامة محطات طاقة شمسية لتوليد الكهرباء مقابل إعفاء هذه المساجد

من فاتورة الكهرباء والماء طيلة فترة الاستغلال.

6. تنفيذ مشروع أرض الوقف الإسلامية لدار الايتام الصناعية من أرضي العيزرية بتمويل ذاتي وذلك بإنشاء وبناء 15 محل تجاري تقع على الشارع الرئيسي وهو في المراحل النهائية من التسليم.

7. موافقة لجنة الأملاك لتأجير واستثمار الأملاك الوقفية لاستثمار قطعة أرض الوقف المقام عليها عمارة الأوقاف التجارية والتي تقع في مركز السوق التجاري في مدينة جنين بنظام (BOT) وذلك بهدم البناء القائم القديم الحالي، وبناء عمارة تجارية وفق المواصفات الحديثة.

8. استلام (150) كوشان طابو للأملاك الوقفية من هيئة تسوية الأراضي والمياه.

9. الاتفاق مع لجنة زكاة القدس لتزويد الوزارة (2000) شتلة زيتون بعمر (5) خمس سنوات وسيتم استلامها قريبا وزراعتها في أراضي الوقف في نابلس وطولكرم وجنين.

10. استصلاح قطعتي أرض وقف في عصيرة الشمالية وبرقة في محافظة نابلس بمساحة (20) دونم بالتعاون مع لجان الإغاثة الزراعية.