تطوير الأوقاف الصحية بالمغرب في ضوء مدونة الأوقاف

د. عبد الرزاق اصبيحي

أستاذ القانون الخاص
بجامعة محمد الخامس
بالرباط
الكاتب العام السابق
للمجلس الأعلى لمراقبة مالية
الأوقاف العامة

عن أبي الدرداء رضي الله عنه أن النبي صلى الله عليه وسلم قال: «من أصبحَ معافًى في بدنِه آمنًا في سِربِه عندَه قوتُ يومِه فَكأنَّما حيزت لَهُ الدُّنيا بحذافيرِها» (أخرجه ابن حبان). ففي هذا الحديث النبوي الشريف يبين النبي صلى الله عليه وسلم أن الأمن في شتى أبعاده هو قوام الحياة، وأن الأمن الصحي لا يقل ضرورة وأهمية عن الأمن الغذائي والأمن العام. ولذلك، فقد فطن الواقفون رحمهم الله تعالى إلى أهمية الصحة، منذ القديم. ولأجل ذلك وقفوا نفائس أموالهم على مجالات الرعاية الصحية، باعتبارها من أهم مقومات وجود الإنسان.

ولسنا هنا بصدد الحديث عن أوقاف الرعاية الصحية، وإنما حديثنا عن كيفية تطوير هذه الأوقاف في المستقبل في ظل ما تتيحه مدونة الأوقاف. وهو ما يتطلب منا: إدراك نقاط القوة (أولا)، والوعي بالإكراهات (ثانيا)، من أجل تحديد الإمكانات المتاحة لبناء مستقبل واعد إن شاء الله (ثالثا).

أولا: نقاط القوة في الأوقاف المغربية

تتمثل أهم نقاط القوة في الأوقاف المغربية في أربع نقاط هي: التاريخ الوقفي العريق، والنظارة العليا لإمارة المؤمنين على الأوقاف، والإطار القانوني المتقدم، والأصول الوقفية المهمة.

التاريخ العريق للأوقاف بالمغرب: يمكن الجزم بأن تاريخ الأوقاف بالمغرب هو تاريخ المغرب نفسه، إذ لم تكن الأوقاف شيئا عابرا في حياة المغاربة، بل تعبيرا عن هذه الحياة. وقد تفاعلت الأوقاف مع حياة المغاربة عبر تاريخهم تفاعلا كبيرا وعجيبا، إلى درجة أن انتعاش الأوقاف كان دليلا على الرخاء والازدهار، وبالمقابل كان انكماش الأوقاف وانتكاسها تعبيرا عن سوء الأوضاع وترديها.

لقد كانت الأوقاف هي التي تضطلع ببناء المستشفيات وتجهيزها والصرف عليها، وهي ما كان يعرف بالمارستانات أو البيمارستانات. بل إن الأوقاف عوضت الدولة في فترات حالكة لم تستطع فيها هذه الأخيرة النهوض بأعباء الشأن الصحي للمواطنين، وخاصة في أواخر العهد المريني والعهد الوطاسي. كما شمل الوقف أيضا ما يخفف عن المرضى آلامهم، ويواسيهم في ما يعانونه من أسقام، من خلال الوقف على "مؤنس الغرباء" أو "مؤنس المرضى" وهو مؤذن يبدد بصوته الرخيم مشاعر الوحدة ليلا عن المريض ويخفف عنه آلام الوحشة بسبب الأرق.

إن أهمية التفاعل بين الأوقاف ووجدان المغاربة تتمثل في كونه يوفر ثقافة وقفية عميقة يمكن استجاشتها وإحياؤها في كل وقت، وإيقاظ جذوتها كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

النظارة العليا لإمارة المؤمنين على الأوقاف: يعتبر جلالة الملك، بصفته أميرا للمؤمنين، الناظر العلى للأوقاف، والساهر على حمايتها، ولاسيما بالنسبة للأوقاف العامة، طبقا لمقتضيات المادة 2 من مدونة الأوقاف، والتي جاء فيها: "يعتبر النظر في شؤون الأوقاف العامة من صلاحيات جلالتنا الشريفة بصفتنا أميرا للمؤمنين. ويقوم بهذه المهمة تحت سلطتنا المباشرة وزيرنا في الأوقاف والشؤون الإسلامية، في إطار التقيد بأحكام هذه المدونة والنصوص المتخذة لتطبيقها".

إن أهمية هذه المسألة تتمثل في أنها تجعل الأوقاف محل عناية ملكية سامية، وتضمن اتخاذ القرارات اللازمة لحماية هذه الأوقاف وتطويرها. وقد ظهر ذلك جليا في صدور مدونة الأوقاف وتمتيع الأوقاف فيها بعدد من الامتيازات التي لم تكن لتمر في المسطرة التشريعية العادية. إضافة إلى ما سبق، فإن النظارة العليا لجلالة الملك على الأوقاف تحمي هذه الأوقاف من التوظيف السياسي، وتضمن قدرا من الثبات للخطط والمشاريع الكبرى التي تحتاج إلى وقت من أجل أن تظهر ثمراتها.

الإطار القانوني المتقدم للأوقاف: لقد كانت الأوقاف قبل عهد الحماية تخضع للأحكام الفقهية، وفق الراجح والمشهور وما جرى به العمل من مذهب الإمام مالك. وبعد احتلال المغرب أصبحت الأوقاف تخضع بالإضافة إلى الأحكام الفقهية، للعديد من النصوص القانونية، بلغت حوالي 20 ظهيرا، أغلبها صدر في بداية عهد الحماية. نظرا لتقادم هذه

النصوص وعدم مسايرتها لتطور قطاع الأوقاف ومقتضيات حمايته، بالإضافة إلى ثغراتها القانونية الكثيرة، فقد تم تعويضها بمدونة الأوقاف التي شرع في إعدادها منذ سنة 1997، وصدرت في 23 فبراير 2010، ودخلت حيز التنفيذ في 23 سبتمبر 2013، وتم تعديلها في مارس 2019.

ومن مظاهر تقدم هذا الإطار القانوني (مدونة الأوقاف) أنه يعترف بأهمية الوقف وبدوره الطلائعي، باعتباره ثروة وطنية وعنصرا فاعلا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد. كما أنه سن مقتضيات قانونية كفيلة بتفعيل الوقف وحمايته من الاعتداء والغبن. وأكد على الطبيعة الخاصة للوقف واستقلاليته عن أموال الدولة وعن الأموال الخاصة، فضلا عن أن المدونة الأوقاف جمعت -ولأول مرة في المغرب- بين ضبط البناء النظري، وتيسير كيفيات التدبير، وتفعيل آليات الرقابة.

أهمية الأصول الوقفية بالمغرب: تنقسم الأملاك الموقوفة بالمغرب من حيث طريقة الاستفادة منها إلى: أملاك موقوفة للانتفاع بعينها كالمساجد والمدارس والزوايا، وأملاك تستغل ويصرف ريعها على الجهات المحبسة عليها. وتنقسم الأملاك الوقفية بالمغرب من حيث الجهة الموقوف عليها إلى: أوقاف عامة، وأوقاف معقبة، وأوقاف مشتركة. فالأوقاف العامة هي التي تكون لفائدة جهة بر عامة، وتدبرها مباشرة وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، نيابة عن أمير المؤمنين باعتباره الناظر الأعلى للوقف. والأوقاف المعقبة: هي التي تكون لفائدة أعقاب المحبس أو لشخص آخر وأعقابه، ويدبرها ناظر يختاره المستفيدون أو تعينه وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية. والأوقاف المشتركة: وهي التي تكون للجهتين معا، وتدبرها وزارة الأوقاف.

وحسب الإحصاءات الواردة في استراتيجية الأوقاف، فإن تتكون الأملاك الوقفية العامة ذات العائد من حوالي: 85.000 هكتار من الأملاك الفلاحية، تشمل: 166.000 أرض فلاحية وحوالي 2,5 مليون شجرة من الأشجار المختلفة (المثمرة والغابوية). ثم هناك حوالي 57.000 من الأملاك الحضرية، أغلبها بالمدارات الحضرية؛ ومقالع وحقوق مائية (588 ما بين عيون وجواري ومنابع وسواقي).

أما المؤسسات الدينية والثقافية والاجتماعية فتضم: أكثر من 50.000 مسجد؛ 5038 زاوية، و1496 ضريحا؛ و137 مدرسة، و6311 كتابا قرآنيا؛ و9 خزانات، و5 مكتبات ثقافية، ومتحفين، وملجأين، ومارستان واحد.

وهكذا يتضح أن الأصول الوقفية بالمغرب مهمة ومتنوعة. وبالتالي، يمكن الاستفادة منها في رسم استراتيجية وقفية حقيقية ومفيدة وفعالة.

ثانيا: الإكراهات الحالية في مجال الأوقاف

تتجلى أهم هذه الإكراهات في أربعة أمور هي: ضعف الثقافة الوقفية، وحصر النظارة على الأوقاف العامة في الإدارة الحكومية، وتسييس العمل المدني/ الأهلي، ثم تضييق نطاق الاستفادة من الوقف.

ضعف الثقافة الوقفية: حيث إن شريحة مهمة من المغاربة لا تعرف عن الوقف وتاريخه ومجالاته وأهدافه إلا القليل، نتيجة عدم قيام الجهات المعنية (الوزارة الوصية، المجالس العلمية، دور الثقافة، المؤسسات التعليمية...) بمجهودات من أجل تنمية الوعي الوقفي. وهذا الأمر يشكل عقبة حقيقية في وجه أي خطوة لاستقطاب أوقاف جديدة.

حصر النظارة على الأوقاف العامة في الإدارة الحكومية: أي أن القانون يجعل من وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية وحدها المؤهلة قانونا للنظارة على كل ما له علاقة بالأوقاف العامة، ومن ذلك أوقاف الرعاية الصحية. وهذا يشكل عائقا لدى بعض الواقفين الذين يرغبون في إدارة اوقافهم بأنفسهم، أو بواسطة أشخاص يعرفون أمانتهم وكفاءتهم. فيؤدي ذلك إلى إحجامهم عن الأوقاف، أو توجيه أموالهم إلى أغراض أخرى.

تسييس العمل المدني: هناك بعض المحسنين الذين يجدون في الجمعيات ملجأ للتبرع والإحسان. وهذا أمر جيد لولا أن كثيرا من هذه الجمعيات يختلط لديها العمل الجمعوي بالعمل السياسي، فيصبح الأول خادما للثاني. وهذا يؤدي إلى استغلال العمليات الإحسانية لأجل التجييش وخدمة أهداف سياسية قد لا يكون المحسنون راغبون فيها، وقد تفرض على المستفيدين من الإحسان فيقبلونها رغما عن إرادتهم. ناهيك عن أن هذا التسييس للعمل الإحساني يجعل هذا الأخير موسميا، ومرتبطا بمحطات سياسية (كفترة الانتخابات)، لا يلبث أن يخبو بعدها.

تضييق نطاق الاستفادة من الوقف: ونقصد بذلك أن الانطباع السائد لدى شريحة واسعة من المغاربة هو أن الوقف خاص ببناء المساجد والصرف عليها. وقلما تجد من يدرك أن مجالات الوقف أكثر رحابة، وأنها تشمل كل ما يحتاجه الإنسان بما في ذلك احتياجاته الصحية.

ثالثا: الإمكانات المتاحة لتطوير الأوقاف الصحية بالمغرب

بالرغم من الإكراهات التي أسلفنا الحديث عنها، فإن هناك فرص مهمة متاحة يمكن استثمارها والبناء عليها. وتتمثل أساسا في:

تجديد الأوقاف الصحية القديمة طبقا لشروط ومقاصد الواقفين: ويتم ذلك عن طريق إحصاء وضبط الأوقاف القديمة الموقوفة على الرعاية الصحية، من خلال السجلات والكنانيش الحبسية، وتحيين معطياتها حسب الواقع الحالي، مع الأخذ بعين الاعتبار ما طرأ عليها من تغييرات طيلة الزمان الماضي (معاوضات، نزع الملكية، احتلال.....)، وذلك ضمن الاستراتيجية الوقفية التي أوجبت المادة 2 المكررة من مدونة الأوقاف أن تستند إلى جرد عام ومفصل للممتلكات الوقفية.

إعادة تأهيل ما يمكن تأهيله من المارستانات لتصبح عيادات بالمواصفات الحديثة لعلاج الأمراض العقلية والنفسية، عملا بمقتضيات المادة 34 من مدونة الأوقاف التي نصت على أنه: "يجب التقيد بشروط الواقف والوفاء بها إذا كانت مشروعة وقابلة للتنفيذ".

إعادة العمل بالخدمات الصحية التي وقف المحبسون عليها: إذ إن هناك عددا مما وقف عليه المحبسون في الماضي، وتعطل بالرغم من أن الحاجة لا تزال ماسة إليه، مثل: مؤنس المرضى، وشراء الأدوية، وإيواء المرضى ومرافقيهم...وغيرها.

حصر الأوقاف التي يتعذر تنفيذ شروط الواقفين فيها، وتصنيفها حسب الأغراض المقصودة من الواقفين، حيث يمكن إحداث صندوق للرعاية الصحية يمول من عائدات الأملاك الموقوفة قديما على هذا الغرض، والتي يتعذر تنفيذ شروط الواقفين فيها، والصرف من هذا الصندوق على ما يحقق مقاصد الواقفين، وذلك عملا بمقتضيات المادة 35 من مدونة الأوقاف التي أجازت العمل بقصد الواقف عند تعذر التقيد بلفظه. ومما يحقق مقاصد الواقفين في المجال الصحي في عالمنا المعاصر: تمويل ودعم شراء الأجهزة الطبية، وتمويل تكوين الأطباء، ودعم البحث العلمي (ولاسيما في مجال محاربة الأوبئة)، وتخصيص منح دراسية لدعم طلاب الطب والصيدلة المتميزين، وتمويل حملات التوعية الصحية والمحافظة على البيئة لعلاقتها الوطيدة بالصحة العامة.

استقطاب أوقاف صحية جديدة عن طريق الاكتتاب: فقد نصت المادة 140 من مدونة الأوقاف على أنه: "يجوز للسلطة الحكومية المكلفة بالأوقاف التماس الإحسان العمومي تلقائيا ودون سابق إذن لفائدة الأوقاف العامة عن طريق جمع تبرعات نقدية أو عينية أو عن طريق إصدار سندات اكتتاب بقيمة محددة تسمى "سندات الوقف"، تخصص مداخيلها لإقامة مشاريع وقفية ذات صبغة دينية أو علمية أو اجتماعية"

وتتميز سندات الوقف (الصكوك الوقفية) طبقا لهذه المادة 140 من مدونة الأوقاف بكونها أداة للوقف الجماعي، تتيح الإمكانية للوقف من قبل مختلف فئات المجتمع بحسب قدرة كل واحد ووسعه. وبالتالي، فهي تساعد على توفير التمويل اللازمة للمشاريع الصحية بسرعة، وتتوقف فقط على مدى قدرة إدارة الأوقاف على حسن تسويق المشروع والإقناع بأهميته، وكسب ثقة الناس. وهذا ما يقتضي ضرورة دراسة المشروع جيدا، والقيام بحملة إعلامية كافية، وإعطاء القدوة للناس بالمبادرة في تمويل وتنفيذ المشروع.

الاستثمار في المجال الصحي: رغم كون الأوقاف قطاعا اجتماعيا خيريا تضامنيا، إلا أن هذا لا يتنافى مع تحقيق الربح، لأنه ليس هدفا في حد ذاته، وإنما لتعظيم عائد الوقف باعتباره شرطا أساسيا لتعظيم المنفعة، وتحقيق الوقف لأهدافه بكفاءة أفضل.

إن الخدمات التي يؤديها الوقف تجعله في حد ذاته استثمارا في العنصر البشري. ولكن استثمار موارد الوقف يتعين أن يخضع للقواعد العامة للاستثمار، مع مراعاة ما تقتضيه خصوصية الأوقاف، سواء من حيث مجالات الاستثمار، أو من حيث أولوياته. فمن خصوصية الاستثمار الوقفي إعطاء الأولوية للاستثمارات التي يكون لعائدها امتداد زمني أكبر، لتعلق حقوق الأجيال المستقبلية بالوقف، وإعطاء الأولوية للمجالات عالية المردودية في ما يتعلق بانعكاسها الإيجابي على الجانب الاجتماعي، وإن كانت قليلة العائد المادي، ومن ذلك المجال الصحي.

ويمكن في هذا الصدد عقد شراكات مع القطاع العام أو القطاع الخاص من أجل إنجاز استثمارات مهمة وذات جودة وجدوى في المجال الصحي، وذلك بالاستفادة مما نصت عليه مدونة الأوقاف في المادة 62 المكررة، والتي جاء فيها: "علاوة على خضوع الأموال الموقوفة وقفا عاما للتصرفات القانونية المشار إليها في المادة 60 من هذه المدونة، فلإدارة الأوقاف أن تبرم باسم الأوقاف العامة عقودا واتفاقيات للشراكة مع القطاع العام والقطاع الخاص من أجل إنجاز مشاريع استثمارية أو مشاريع اجتماعية مدرة للدخل، بهدف تنمية مداخيل الوقف والإسهام في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. يجب أن تبرم العقود والاتفاقيات المذكورة في إطار برامج خاصة، أو برامج استثمارية سنوية أو متعددة السنوات، تعلن عنها السلطة الحكومية المكلفة بالأوقاف بجميع الوسائل المتاحة وأن تراعى فيها الشروط التالية: تحقيق مصلحة الوقف؛ أن تكون الأهداف المراد تحقيقها من المشاريع المزمع إنجازها في إطار الشراكة محددة بكيفية دقيقة وفق دفتر تحملات يعد لهذا الغرض؛ أن يرفق كل عقد أو اتفاقية للشراكة بدراسة للجدوى تتضمن على وجه الخصوص، البيانات والمعطيات التقديرية للمشروع، وحصة مساهمة كل طرف والتزاماته، وكذا مدة إنجاز المشروع؛ أن تحدد ضمانات إنجاز المشروع؛ أن تحدد آلية لتقييمات دورية لمختلف مراحل إنجاز المشروع. وعلاوة على ذلك، يمكن لإدارة الأوقاف إنجاز برامج استثمارية خاصة بين الأوقاف العامة والدولة في إطار عقود أو اتفاقيات للشراكة وفق نفس الشروط المذكورة أعلاه".