

mr. senad ćeman

vakufi i fondacije u svijetu i kod nas (sličnosti i razlike)

Vakufi i fondacije jesu institucije s dugom i bogatom historijom. Stari Rimljani, Grci, Egipćani, Feničani i drugi drevni narodi bili su dobrotvori, o čemu postoje pisani i materijalni tragovi.

Pojavljuju se u formi ekonomske institucije, čija je imovina namijenjena realizaciji određene svrhe, pretežno religiozne, ali često i s naglašenim svjetovnim intencijama.

U ranijem periodu vakufi i fondacije tradicionalno su pripadali religijskim institucijama, koje su bile autonomne u odnosu na državu.

Zakon, osnivači, korisnici i obični smrtnici su ih, shodno kulturnom, vjerskom i društvenom poimanju njihove uloge i značaja, nazivali različitim imenima, ali im je namjena bila slična ili identična.

U društvima gdje je moralni aspekt davanja za opće dobro, tradicionalno dio religije, kao u islamu ili kršćanstvu, individualna dobročinstva pojedinaca naročito dolaze do izražaja u vrijeme opadanja ekonomske snage i moći države i društva kao cjeline. Najkompletniji izraz solidarnosti predstavlja društveno organizirano izvršavanje dobročinstva putem formiranja institucija kojima se neopozivo ustupa imovina u korist općeg dobra i povjerava briga o održavanju nekog svetog mjesta, očuvanju kulturnog naslijeđa, obrazovanju, bolesnim, nemoćnim i siromašnim.

Kulturnu, humanu i sakralnu dimenziju jednog društva možemo jasno sagledati kroz praćenje historijskog nastajanja i razvoja određenog vakufa ili fondacije. U poređnom analizom nastanka i razvoja zadužbina, općenito, dolazimo do spoznaje o postojanju dva primarna modela: opći i porodični; koji su

osnivani na dva načina: izjavom volje pred svjedocima ili putem oporuke. Pravosnažnim postaju tek nakon donošenja sudske presude i upisa u registar.

Srodni izrazi po upotrebi i značenju, u odnosu na vakufe i fondacije jesu: fond, filantropija, komitet, udruženje, ustanova, zadužbina, nevladin sektor, treći sektor, neprofitne organizacije i civilno društvo. Svi su oni institucionalizirani oblik davanja u državama u kojima su registrirani.

Institucija vakufa u islamu jeste jedna od svijetlih tačaka povijesti i humanosti muslimana, koja datira još od vremena poslanstva. Vakuf pripada području koje se danas naziva civilno društvo. Šerijat je dozvolio muslimanima da mogu uvakufiti dio svoje imovine ili cijelu imovinu, a oni su tu mogućnost, nadajući se za to velikoj Allahovoj nagradi, često i koristili.

Savremeni islamski pravници¹ vakuf najčešće definiraju kao “uzapćenje osnovice, a darovanje dobiti.”²

Savremena zakonodavstva zapadnih zemalja ne poznaju pojam vakufa, ali u sebi sadrže pojmove koji su po svom značenju slični vakufu. Tako postoje brojni izrazi, po značenju i upotrebi slični vakufu, koji su prihvaćeni u skladu s kulturnim, političkim i privrednim razvojem ovih zemalja. Tako se u Sjedinjenim Američkim Državama ovaj sektor najčešće naziva neprofitnim sektorom (*nonprofit sector*), u Engleskoj dobrovoljnim sektorom (*voluntary sector*), u Francuskoj sektorom socijalne ekonomije (*economie sector*), u Njemačkoj (*verien*), a u zemljama u razvoju nevladinim organizacijama (*nongovernmental organizations*). Osim ovih izraza, u upotrebi su još i izrazi: treći sektor (*third sector*), dobrotvorni sektor (*charitable sector*), civilno društvene organizacije (*civil society organizations*), nezavisni sektor (*independent sector*), sektor udruživanja (*associational sector*), i sektor izuzet od poreza (*tax-exempt sector*). Ovi različiti izrazi nastali su zbog različitih pristupa u regulisanju sektora, različite tradicije i kulture koja je uvjetovala njegov razvoj, što je onda dovelo i do različitih definicija.³

¹ Nazih Hammad, *Mu'jam al-mustalahat al-iqtisadiyya fi lugat al-fuqaha*, al-Ma'had al-alamy li al-fiqr al-islamy, Virdžinija, Sjedinjene Američke Države, 1995., str. 353.

² *Tahbis al-asl wa tasbil al-manfa'ah*, Ibn Qudama, *al-Šarh al-kabir*, Dar al-kitab al-araby, nedarirano, knjiga 6, str. 185.

³ Paunović, Žarko, *Nevladine organizacije*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2006., str. 26.

Institut fondacije, u onom smislu riječi koji je kod nas uobičajen, specifičan je za zemlje kontinentalnog prava. Svoj najviši stepen pravne izgrađenosti fondacija je dostigla u germanskim zemljama, prije svih u Austriji, Njemačkoj i Švicarskoj. Od romanskih zemalja Francuska je najinteresantnija po svojim rješenjima u oblasti zadužbinarstva i mecenarstva. Anglosaksonske zemlje nemaju oblik samostalnih fondacija analogan kontinentalnim, ali imaju više instituta za realizaciju dobroćinih ciljeva, poznatih pod zajedničkim nazivom "trust" u značenju povjerenstvo.

Posmatrano s pravno-formalne strane, materija koja se odnosi na fondacije u savremenom zakonodavstvu nekih zapadnih zemalja uređena je posebnim zakonima o fondacijama. To je, recimo, slučaj u Austriji i, djelimično, u Francuskoj.

Pravni položaj zadužbina u Austriji danas je reguliran *Saveznim zakonom o privatnim zadužbinama*⁴. Ovim zakonom zamijenjen je ranije važeći *Savezni zakon o zadužbinama i fondovima*⁵ od 27. decembra 1974. godine. Zakon iz 1974. godine, kao osnovni cilj zadužbina i fondova navodio je ostvarivanje općekorisnih i dobrotvornih ciljeva, što znači da su ciljevi bili objektivno postavljeni, a Zakon iz 1993. godine kao cilj osnivanja fondacije navodi ostvarenje zadataka koji je odredio njen osnivač, čime je zakonodavac prihvatio subjektivnu koncepciju cilja, prepustivši njegovo definiranje samom osnivaču.

Zadužbinarstvo se u Francuskoj pojavljuje u obliku donatorstva ili mecenarstva i u zakonskim tekstovima nije regulirano kao institucionalni sistem. Francuski *Građanski zakonik* donesen je davne 1804. godine, i u sebi ne sadrži odredbe o pravnim licima, pa tako ni o fondacijama. Ove odredbe dobile su svoje mjesto u okviru dopunjenog teksta *Građanskog zakonika* iz 1989. godine. Ovaj zakon, kao što je slučaj u većini evropskih zemalja, polazi od toga da su fondacije pravna lica, pa na reguliranje njihovog pravnog položaja primjenjuje odgovarajuće odredbe *Građanskog zakonika*, uključujući u svoj tekst i odredbe o načinu poslovanja i o poreskim olakšicama. Poređenja

⁴ *Savezni službeni list Republike Austrije*, br. 255, 14.10.1993, str. 5812-5822.

⁵ *Bundesgesetz ueber Stiftungen und Fonds*, Bundesgesetzblatt, br. 6, 1975, str. 456-466.

radi, austrijski *Zakon o zadužbinama i fondovima* primjenjuje se nezavisno od *Građanskog zakonika*; on po svojoj konstrukciji i sadržini predstavlja institucionalni sistem zadužbinarstva u pravom smislu riječi (za razliku od francuskog).

U nekim zemljama fondacije su uređene odredbama građanskih zakonika, kao što je to slučaj u Njemačkoj i Švicarskoj. U Njemačkoj ne postoji poseban zakon o fondacijama, ali se u pogledu upravljanja njima uglavnom primjenjuju odredbe *Građanskog zakonika* koje važe za udruženja kao pravna lica. Njemačko zakonodavstvo o ovoj materiji zasniva se pretežno na privatnoj inicijativi, bez miješanja države koja bi, određenim mjerama, podsticala razvoj ove društvenokorisne ustanove. Specifičnost švicarskog prava o fondacijama jesu tzv. porodične i crkvene fondacije, kojim se prvenstveno štiti interes nasljednika i drugih zaineresiranih lica, u slučaju osnivanja fondacije izjavom posljednje volje osnivača ove društvenokorisne ustanove.

Neka zakonska rješenja u vezi sa zadužbinarstvom, kao naprimjer holandsko, sasvim su specifična. U Holandiji, naime, fondacije nisu pravna lica, nego se one uređuju pravilima o građanskim društvima, koja se nalaze u okviru odredbi holandskog *Građanskog zakonika*, a koja se tiču ugovornih odnosa.

Anglosaksonsko pravo izrazom fondacija označava “dobrotvorno davanje”. U Sjedinjenim Američkim Državama pitanje fondacija nije uređeno na osnovu građanskog, nego na osnovu pravila poreskog zakonodavstva. Naime, uzimajući u obzir principe precedentnog prava (*Common Law*), u Sjedinjenim Američkim Državama osnovni i glavni podsticaj razvoju donatorstva jeste poresko zakonodavstvo. Šta je dobročino davanje, u ovoj zemlji se tumači u okviru fiskalnog zakonodavstva.

U Kanadi i Engleskoj organi nadležni za zadužbine i fondacije (*Charities Commisioners*) prvenstveno su odgovorni za određivanje šta se ima smatrati dobročinim davanjem i za nadzor nad radom ovih društvenokorisnih ustanova. Njihova nadležnost nije izvedena iz poreskog zakonodavstva, nego iz *Zakona o fondacijama*.⁶

⁶ Grupa autora, *Pravni režim zadužbina i fondova u uporednom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2003., str 90.

U većini muslimanskih zemalja postoje posebni zakoni o vakufima i ministarstva vakufa. U sekularnim državama vakufima upravljaju ministarstva za vjeru i vjerska pitanja. Samo se u Turskoj vakuf tretira kao fondacija, i tako se ovaj izraz prevodi na druge jezike.

Administrativno uređenje vakufa doživljava korjenite promjene. Najuspješnija reorganizacija vakufa izvršena je u Kuvajtu i Sudanu, uvođenjem sistema vakufskih fondova i odvajanjem poslova investiranja od raspodjele prihoda vakufa.

Positivna zakonska legislativa Bosne i Hercegovine, riječ vakuf i njene izvedenice ne tretira, ni direktno ni posredno⁷, ali se na njih odnose propisi o udruženjima i fondacijama. Pravni položaj udruženja i fondacija u Bosni i Hercegovini treba posmatrati u svjetlu ustavne odredbe *Ustava Bosne i Hercegovine*, prema kojoj i Bosna i Hercegovina i oba njena entiteta imaju ustavnu obavezu da osiguraju najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Polazeći od navedenog ustavnog osnova, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine donijela je 2001. godine *Zakon o udruženjima i fondacijama*. Kao nespornu vrijednost treba istaći, prije svega, to da njegovo donošenje na nivou Bosne i Hercegovine znači zakonom sankcionisani isti položaj svih lica u ovoj državi, da pod jednakim uvjetima mogu ostvarivati i štititi svoje ljudsko i međunarodno priznato pravo da se udružuju s drugima. Riječ je o općem zakonu koji se u pravilu primjenjuje na sva udruženja. Zakon se ne primjenjuje na političke organizacije, vjerske zajednice i sindikalne organizacije. Za ove oblasti doneseni su posebni zakoni. Za vjerske zajednice donesen je *Zakon o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u Bosni i Hercegovini*, a u čl. 6. spomenutog zakona kaže se da sve crkve i vjerske zajednice svojim aktima uređuju koji njihovi unutrašnji organi imaju svojstvo pravne osobe, koja će se onda takvim smatrati na teritoriji Bosne i Hercegovine.

⁷ Vidi: *Zakon o udruženjima i fondacijama*, koji je donio Parlament Federacije Bosne i Hercegovine na sjednici Predstavničkog doma održanoj 17. jula 2002. godine i na sjednici Doma naroda, održanoj 5. marta 2002. godine, broj 01-3-02-3-46/02., *Zakon o udruženjima i fondacijama*, koji je donijela Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine na sjednici Zastupničkog doma održanoj 30. novembra 2001. godine i na sjednici Doma naroda održanoj 5. oktobra 2001. godine.

Posljednji zakon o vakufima u Bosni i Hercegovini donesen je davne 1909. godine i primjenjivao se do 1930. godine. Nakon ukidanja šerijatskih sudova uvakufljenje je prešlo u nadležnost Islamske zajednice. *Ustavom Islamske vjerske zajednice u Bosni i Hercegovini*, od 13.7.1959. godine, propisano je da odluku o osnivanju vakufa, u smislu čl. 25. stav 9., donosi Starješinstvo ove zajednice, na prijedlog nadležnog džematskog odbora i izdaje vakufnamu na bosanskom jeziku.

Ustavom Islamske zajednice u Bosni i Hercegovini, od dana 26.11.1997. godine, određeno je da, u smislu člana 52. stav 1. alineja 9., Rijaset Islamske zajednice odobrava osnivanje vakufa za vjerske potrebe. Također, članom 32. Ustava Islamske zajednice u Bosni i Hercegovini određeno je da vakufskom imovinom upravlja Vakufska direkcija.

Član 28. Ustava Islamske zajednice u Bosni i Hercegovini iz 1998. godine kaže da “imovinu Islamske zajednice čine vakufska dobra i druge stvari, prava i novčana sredstva.” U članu 31. kaže se da “svako fizičko i pravno lice može u duhu šerijatskih propisa osnovati vakuf”. Na osnovu Ustavnih ovlaštenja, na zasjedanju održanom 22. maja 1999. godine, Sabor Islamske zajednice u Bosni i Hercegovini donio je Statut Vakufske direkcije, po kojem je utvrđeno da su organi koji sudjeluju u upravljanju vakufskom imovinom medžlis Islamske zajednice, posebni samostalni vakuf i mutevelije. Prema čl. 32, “vakufskom imovinom upravlja Vakufska direkcija”.⁸

Fondacije nastaju na sličan način kao i vakufi, tj. izjavom volje pred svjedocima ili u formi oporuke. Fondacije su u boljem pravnom statusu od vakufa u Bosni i Hercegovini zbog postojanja zasebnog zakona kojim su na teritoriji Bosne i Hercegovine i njena dva entiteta uređena pitanja fondacije.

Vakufi i fondacije jesu pravna lica s poznatim titularom prava i obaveze, nastala na bazi realnih ugovora, a nakon usaglašavanja bitnih elemenata ugovora. Pravne posljedice vakufa i fondacija nastaju neposredno nakon sudske verifikacije izjave o osnivanju. U principu su neopozivi, izuzmu li se neke posebne

⁸ Salkić, Muhamed, *Ustavi islamske zajednice*, El-Kalem, Sarajevo, 2001., str. 352; Esad Hrvatić, *Restitucija i njeno pravno utemeljenje*, *Hikmet*, br. 9-12, Tuzla, decembar 2000., str. 265.

odredbe. Bitni su elementi gotovo identični, a riječ je o dobrotvoru, imovini, korisnicima i formi vakufa ili fondacije.

Administrativno uređenje vakufa razlikuje se od uređenja fondacija u tome što se kod vakufa, uglavnom, koristi individualni pristup (mutevelija) upravljanja, dok se kod fondacija koristi kolektivni (upravni odbor) pristup upravljanja i odlučivanja. Savremeno vakufsko pravo daje prednost kolektivnom uređenju, tako da i u tom segmentu vakuf ima slična rješenja kao i fondacije.

Vakuf je, u osnovi, vremenski neograničen institut. Islamski pravници smatraju da će vakuf prestati postojati samo u slučaju da propadne, ili se zagubi, a nakon donesene odluke nadležnog suda, na osnovu traženja onih koji se o njemu brinu. Stapanje i pripajanje vakufa jeste, prema mišljenju šerijatskih pravnika, dozvoljeno samo u onim slučajevima kada je to jedini način da se produži njegova trajnost.

Za razliku od vakufa, pozitivno pravo predviđa dvije vrste osnova prestanka fondacija: opoziv i likvidaciju.

Sličnosti između vakufa i fondacija

Komparirajući vakufsko pravo s građanskim pravom ili sa zakonima o udruženjima i fondacijama dolazimo do rezultata o postojanju velike sličnosti među ponuđenim pravnim rješenjima, ali i do određenih razlika koje je neophodno uvažiti zbog pravne prirode jednih i drugih. Najznačajnije sličnosti među njima mogli bismo sažeti u sljedećem: pozivanje na postojeću zakonsku regulativu, pravni subjektivitet i materijalna odgovornost, transparentnost, javna uslužnost i neprofitabilnost, osnova za stjecanje prava na dobijanje pomoći i opća politika za ostvarenje društvenog prosperiteta, princip javne inicijative i učešća za sve, administrativna i finansijska neovisnost. S druge strane, najznačajnije razlike među njima ogledaju se u sljedećem: namjera osnivanja, traženje saglasnosti, način administrativnog upravljanja, vremenska ograničenost postojanja, akumuliranje budžetskih sredstava, obim kontrole (nadzora), politika podjele i poreske olakšice.

Vakufi i fondacije imaju izuzetno dugu tradiciju u razvoju ljudske civilizacije, i bez obzira na različite altruističke, humanističke, religijske ili komercijalne motive zadužbinara, sličnosti među njima ogledaju se u sljedećem:

a) pozivanje na postojeću zakonsku regulativu

Zajednička karakteristika vakufa i fondacija jeste pozivanje na zakonske akte u slučaju povrede vlasničkog prava od državne vlasti, aministrativnih propusta ili zloupotrebe resursa i prihoda. Sve fondacije utemeljene su na osnovu posebnih državnih zakona o njima i pri ministarstvima koja vrše kontrolu rada njihovih upravnih odbora i sudski sankcioniraju administraciju koja svojim odlukama i radnjama ne ispunjava zacrtane ciljeve fondacije. I po šerijatskom pravu, kadija može smijeniti nadzornika (*nazira*) vakufa, ukoliko nije sposoban ili ne može obavljati takve poslove, ili ih može obavljati, ali to čini nesavjesno, tako što npr. pokuša prevariti ili na neki drugi način ugroziti interes vakufa⁹;

b) pravni subjektivitet i materijalna odgovornost

Zajednička odlika vakufa i fondacija jeste da, kao samostalna pravna lica registrirana za obavljanje svojih aktivnosti, imaju zakonom uređen pravni status i samostalnu materijalnu i sudsku odgovornost. Zakonom su predviđena prava i obaveze fondacija, na osnovu kojih one vrše svoju misiju. Prema mišljenju teoretičara šerijatskog prava, vakuf je “pravni institut (*muassasa*) s finansijskom i poslovnom sposobnošću za ostvarivanje prava i izvršavanje obaveza”¹⁰. Prema tome, pravni status vakufa¹¹ identičan je statusu koji su pravnici dodijelili fondacijama, kada su na njih gledali kao na ujedinjenje truda i kapitala od određenog broja ljudi na putu zajedničke dobiti ili opće koristi, uz samostalnu

⁹ Šakir-bey al-Hanbali, *Mujaz fi ahkam al-waqf*, Maktaba al ‘itimad, Damask, II, 1348. h.g., str. 44-48.

¹⁰ Mustafa al-Zarqa, *Ahqam al-awqaf*, Dar Ammar, Amman, II, 1998., str. 25.

¹¹ Pravni subjektivitet vakufa proizvodi brojne pravne posljedice, od kojih su najznačajnije slijedeće:

- a) vakuf kao pravno lice ima pravo neovisnog materijalnog raspolaganja u odnosu na muteveliju, osnivača i korisnika. Imetak vakufa, njegova prava i obaveze jesu isključivo njegove i ne mogu biti opterećeni obavezama drugih lica;
- b) vakuf kao pravno lice uživa sva građanska prava, u granicama propisanim zakonom;
- c) njemu pripada pravo podizanja sudskih sporova protiv drugih fizičkih ili pravnih lica. Isto pravo pripada drugima, koji mogu sudu tužiti vakuf zbog kršenja određenih akata;
- d) vakuf može zastupati osoba ovlaštena od upravnih organa vakufa. Vidi: Ali Muhyiddin al-Qara Dagi, *Duyun al-waqf*, Muntada qaraya al-waqf al-fiqhiyya al-awwal, Kuvajt, 2003., str. 45-46.

finansijsku odgovornost¹². Neki savremeni zakoni o vakufima ukazuju na pravni status vakufa, kao što je to, naprimjer, slučaj s *alžirskim Zakonom o vakufu*, donesenim 1991. godine, prema kojem vakuf nije vlasništvo ni fizičkih ni pravnih lica, nego uživa status zasebnog pravnog lica, a država pazi da se ispoštuju odluke administracije vakufa.¹³

Poredeći pozitivno pravo o fondacijama s vakufskim pravom, islamski pravnici smatraju da pet elemenata pravnog subjektiviteta fondacija - više osoba koje nastoje ostvariti određeni cilj, utvrđena pravna procedura, članstvo s podijeljenim zaduženjima, finansijska odgovornost i sudsko priznanje pravnog statusa - potpuno odgovara pravnoj prirodi islamskih vakufa.¹⁴ Pravni subjektivitet i finansijska sposobnost jesu neophodni elementi pozitivnog poslovanja vakufa i fondacija. Oni trebaju ostati u savremenom zakonodavstvu i pomoći u realizaciji zajedničkih aktivnosti vakufa i fondacija na osnovu potpisanih protokola i ugovora;

c) transparentnost

Jedna od osnovnih zajedničkih karakteristika vakufa i fondacija jeste transparentnost administrativnih uredbi i poslovanja. Transparentnost se postiže otvorenošću i davanjem prava institucijama i javnosti da znaju kako i na koji način posluje određena zadužbinska ustanova. To donosi dodatno povjerenje i jača takve ustanove. Pored činjenice da vakufi i fondacije posluju transparentno, praksa potvrđuje da je stepen transparentnosti veći kod fondacija. Razloge možemo tražiti u činjenici da fondacije gotovo redovno dostavljaju godišnji izvještaj upravnom odboru, koji kasnije prihvati ili ne prihvati skupština fondacije. Dalje, finansijski izvještaj mora biti prihvaćen od ovlaštene revizorske kuće, a on se zatim podnosi na usvajanje skupštini za rad fondacija. Zbog toga je stepen korupcije u fondacijama niži u odnosu na vakufe. Tome uglavnom doprinosi neodgovarajuća statutarna uređenost kontrole

¹² Nazih Hammad, *n. d.*, str. 162.

¹³ *Qanun al-awqaf fi al-jazair, dirasa iqtisadiyya islamiyya*, 5. tom, br. 2, muharrem 1411. h.g. (1991.).

¹⁴ Mohammad Ubajdallah Atiqi, Izz al-Din Tunj i Khalid Šuayb, *al-Mustalahat al-waqfiyya*, al-Sanduq al-waqfi li al-taqafa wa al-fiqr, al-Amana al-amma li al-awqaf, Kuvajt, 1996., str. 118.

administracije, nedefiniranog minimuma transparentnosti poslovanja, oslanjanje na povjerenje, moralnost i bogobožnost nadzornika, a i sama državna kontrola rada vakufa ne može vakufe adekvatno zaštititi od krađe i korupcije.¹⁵ Transparentnost je jedan od najbitnijih preduvjeta progressa savremenog vakufa i fondacija, i toga je svjestan sve veći broj vakufa i fondacija;

d) javna uslužnost i neprofitabilnost

Sličnost između dvije strane ogleđa se i u brizi za najugroženije kategorije društva, nastojanju da im se osiguraju dostojni uvjeti za život i pružanju svih vrsta usluga od javnog značaja za društvo. Svim svojim programima vakufi i fondacije nastoje poboljšati kvalitet zaštite i usluga građana. U tom cilju tragaju za novim oblicima i sadržajima partnerske saradnje s institucijama države i privatnog biznisa, radi zadovoljenja interesa građana, profiliranja i promocija osnovnih vrijednosti društva. Usluge koje pružaju svojim korisnicima uglavnom su besplatne. Značajna odrednica ovih zadužbina, svakako, jeste neprofitabilnost. Javna uslužnost i neprofitabilnost otvaraju velike mogućnosti za međusobnu saradnju vakufa i fondacija na putu ostvarenja zacrtanih plemenitih akcija i uzvišenih ciljeva¹⁶;

e) osnova za stjecanje prava na dobijanje pomoći i opća politika za ostvarenje društvenog prosperiteta

Elementi međusobne saradnje vakufa i fondacija počivaju na zajedničkom nastojanju ostvarenja jednog cilja, tj. društvenog prosperiteta u svim njegovim dimenzijama. Proučavajući krajnje intencije i ekonomsku bit vakufa, možemo zaključiti da je vakuf neprekidni proces progressa.¹⁷ Isto tako je krajnji cilj zadužbina, fondova i fondacija što jači društveni razvoj i progres. Vakufi i fondacije nastoje bogatstvo ljudskih resursa usmjeriti ka razvoju društvene zajednice, materijalno poboljšati kvalitet življenja i uspostaviti koordinaciju svih društvenih struktura koje rade na

¹⁵ Fuad Abdullah al-Amr, *Aklaqiyat al-amel fi kidma al-amma wa al-raqaba alajha min manzur islami*, al-Ma'had al-islami li al-buhut wa al-tadrib, Džedda, 1999., str. 110.

¹⁶ Abdulmalik Ahmad al-Sayyid, *al-Dawr al-ijtimai li al-waqf*, al-Ma'had al-islami li al-buhut wa al-tadrib, Džedda, 1994., str. 235.

¹⁷ Mundir Kahf, *al-Waqf fi al-mujtamaa al-islami al-muasir*, Wizara al-awqaf wa al-šun al-islamiyya, Katar, 1998, str. 22.

jačanju društva. Za primjer nam može poslužiti pomaganje školstva. Vakufi i fondacije sprovode sličnu politiku usluga i uvjetovanja pomoći za školovanje. To je politika otvorenih vrata obrazovanja, koja daje jednaku mogućnost svima da se obrazuju. Da nije bilo takvog pristupa, obrazovanje ne bi dostiglo trenutni nivo¹⁸;

f) princip javne inicijative i učešća za sve

Vakufi i fondacije se, bez obzira na različitost njihove prirode i namjera, u osnivanju, upravljanju i raspodjeli prihoda rukovode privatnom inicijativom. Vakufi nastaju inicijativom pojedinca koji osjeti potrebu da svojim činjenjem u interesu općeg dobra odgovori osnovnim potrebama određene kategorije društva. Obje institucije otvorene su za saradnju s fizičkim i pravnim licima koja žele pomoći u što efikasnijoj realizaciji projekta, bez obzira na njihov društveni i socijalni položaj;

g) administrativna i finansijska neovisnost

Vakufi su, do vremena direktnog uplitanja u administrativne poslove, bili pod upravom nadzornika. Njima su uglavnom upravljali vakifi, potom osobe koje su vakifi imenovali, a zatim kadija. Fondacijama su, bez obzira na njihovu veliku administrativnu sličnost s vakufima, gazdovali ljudi izvan državnih (vladinih) službi, što im je omogućavalo uživanje statusa upravne i finansijske neovisnosti. Razlikovale su se, utoliko što njima nije upravljalo jedno lice, nego povjerenstvo, čiji članovi za obavljanje svojih poslova nisu primali finansijsku nadoknadu.¹⁹

Razlike između vakufa i fondacija

Pored navedenih sličnosti između vakufa i fondacija, zbog njihove različite prirode, postoje i određene razlike, od kojih bismo izdvojili sljedeće:

a) namjera (nijet)

Sistem vakufa se, u osnovi, oslanja na postojanje čvrste i iskrene namjere (*nijet*) za osnivanje vakufa, a osoba tom odlukom želi Božiju blizinu i Njegovu nagradu (*tavab*) za učinjeno dobro.

¹⁸ Abdulmalik Ahmad al-Sayyid, *n. d.*, str. 249.

¹⁹ Badr Nasir al-Mulayri, *Min qasamat al-tajriba al-brilaniyya fi al-amal al-kayri wa al-talawwui*, al-Amama al-amma li al-awqaf, Kuvajt, 1994., str. 8.

Fondacije se, uglavnom, osnivaju radi ostvarenja ovosvjetskih ciljeva, kao što su: pribavljanje koristi članovima ili lokalnoj zajednici, zaštita interesa članova fondacije ili osiguranje dovoljnih sredstava za život potomaka, ili ostvarenje drugih humanih ciljeva, ali bez postojanja namjere da se time stekne Božija blizina. Pored postojanja ove razlike, njihov utjecaj na moguću saradnju vakufa i fondacija jeste ograničen;

b) traženje saglasnosti

Prema većini zakona zapadnih država, a također i muslimanskih zemalja, fondacije su obavezne pribaviti pismenu saglasnost državne administracije, objaviti je u službenim novinama ili je ovjeriti u određenim uredima za registraciju i djelovanje. Državnim zakonima propisani su jasni uvjeti koje mora ispuniti svaka fondacija, zadužbina, nevladina organizacija ili udruženje prije obznajivanja svog postojanja i djelovanja.

Za osnivanje vakufa, u osnovi, nije potrebno traženje saglasnosti, jer, prema mišljenju islamskih pravnika, vakuf postaje punovažan samom namjerom (*nijetom*) i izjavom (*lafz*) vakifa.²⁰ Osim toga, savremeni zakoni o vakufima punovažnost vakufa, zbog osiguranja trajnosti vakufa, uvjetuju njihovom sudskom registracijom (*tevtik*). Današnja praksa zakonodavstava zapadnih i muslimanskih zemalja koja se bave pitanjima humanitarnog rada zahtijeva pribavljanje odobrenja za registraciju zadužbine, prije same registracije.²¹ Vodeći računa o tome, vakufi mogu ostvarivati saradnju isključivo s registriranim fondacijama, a samo u iznimnim slučajevima i onda kada potrebe zahtijevaju i s neformalnim udruženjima;

c) način administrativnog upravljanja

Administrativni sistem uređenja fondacija podrazumijeva postojanje višečlanog upravnog odbora, s osnovnom zadaćom da upravlja fondacijom i vrši kontrolu poslovanja. Administrativni sistem upravljanja vakufima, i pored mogućnosti da to obavlja jedna ili više osoba, upravljanje vakufima gotovo redovno povjerava samo jednoj osobi. U većini savremenih zakona o

²⁰ Mustafa al-Zarqa, *Ahqam al-awqaf*, Dar Ammar, Amman, II, 1998., str. 29; Šakir-bey al-Hanbali, *n. d.*, str. 4.

²¹ Badr Nasir al-Mulayri, *n. d.*, str. 81.

vakufima upravljanje vakufima povjereno je jednoj osobi, ministru vakufa ili direktoru direkcije vakufa. Model upravljanja fondacijama putem upravnih odbora jeste kolektivni, a model upravljanja vakufima putem mutevelije je individualni. Prvi model je, u osnovi, djelotvorniji zbog otvorene i neposredne razmjene mišljenja, naravno, pod pretpostavkom da se radi o efikasnom, a ne birokratskom upravnom odboru, te ukoliko se ima osjećaj za realne potrebe lokalne zajednice i društvenog progressa;

d) vremenska ograničenost postojanja

Većina fondacija osnovana je na određeni vremenski period, uz mogućnost da njeni članovi, ukoliko se za to ukažu potrebe i želje, mogu ugasiti fondaciju, ili zbog zahtjeva vlasti da ona prestane s radom. Vakuf je, u osnovi, vremenski neograničen institut; smatra se stalnim dobrom, sve dok Allah, dž.š., ne naslijedi Zemlju i ono što je na njoj. Trajnost se ogleda u njegovim prihodima, koje uživaju korisnici, koji su isto tako trajna kategorija²²;

e) akumuliranje budžetskih sredstava

I pored činjenice da se vakufi i fondacije oslanjaju na vlastite finansijske izvore, postoji primjetna razlika među njima. Specifičnost vakufa ogleda se u njihovoj mogućnosti da traju onoliko dugo koliko postoje entuzijazam i pravilno materijalno raspolaganje njegovim dobrima. Finansijski izvori fondacija iz godine u godinu razlikuju se, shodno trenutnoj ekonomskoj situaciji u društvu, dopuštenim poreskim olakšicama, entuzijazmu i pomoći njenih članova.

U principu, prihodi fondacija dijele se na dobrovoljne i nedobrovoljne. Dobrovoljnim prihodima pune se finansijski izvori fondacija kroz testamentalno ostavljanje nasljedstva na ime fondacije, uvjetovano poklanjanje, donatorske aukcije i humanitarne kampanje. Nedobrovoljni prihodi ostvaruju se putem kupovine, prodaje, pružanja usluga po znatno nižim cijenama od tržišnih, ubiranjem najamnine, donacijama od zvaničnih institucija i od dobiti iz investicionih ulaganja.

Vakuf se razlikuje od fondacija i po tome što mnoge države vakufsku imovinu ne smatraju javnim državnim dobrom.

²² Mustafa al-Zarqa, *Ahqam al-awqaf*, Dar Ammar, Amman, II, 1998., str. 59.

Rezultat toga jeste to da postoji odvojenost finansijske odgovornosti vakufa od finansijske odgovornosti države. Vakuf se ne može tretirati kao javno dobro, jer država ne polaže pravo apsolutnog raspolaganja njegovim dobrima, a još manje se može tretirati kao privatno vlasništvo, zbog činjenice da je namijenjen za opće dobro. Vakufsko dobro može se definirati kao javno dobro određeno za posebne namjene.²³ Vakufsko dobro može se posmatrati i kao Božije dobro, koje se ne može oteti, konfiskovati, niti preusmjeriti u druge namjene, kao što je to slučaj s imovinom fondacija, čiju imovinu država može konfiskovati u slučaju dokazanog odstupanja od ciljeva fondacije, te je preusmjeriti za druge namjene.

Imovina vakufa i fondacija, po svojoj prirodi, slična je zadužbinskoj imovini, koja čini osnovu za stjecanje dobiti, te je saradnja moguća kroz zajedničko punjenje finansijskih izvora i zajedničku realizaciju projekata fondova i vakufa;

f) obim kontrole (nadzora)

Pored Božije kontrole, samokontrole i kontrole drugih osoba, upravnik vakufa redovno je kontroliran i od sudske vlasti (kadije). Zbog toga je akcenat prvog savremenog zakona o vakufima, donesenog u Osmanskom carstvu²⁴, bio na kontroli rada upravnika vakufa. Zakonom je predviđeno polaganje računa (*muhasaba*) upravnika vakufa pred sudijama, shodno propisima šerijatskog prava. Polaganje računa za porodične vakufe predviđeno je jednom godišnje, i mutevelije za rad u takvim vakufima su to činile pred direktorom vakufske direkcije.

Za razliku od vakufa, većina fondacija podliježe kontroli upravnih odbora, kontroli specijaliziranih vladinih revizorskih institucija i, u posebno složenim slučajevima, direktnoj kontroli sudova;

g) politika podjele

Ako izuzmemo vakufe čiji su prihodi namijenjeni za opće dobro, namjenu prihoda vakufa možemo posmatrati kao nepro-

²³ Majdub Ahmad, *Iradat al-awqaf al-islamy wa dawruha fi išbai al-hajat al-amma*, al-Ma'had al-islami li al-buhut wa al-tadrib, Džedda, 1994., str. 85.

²⁴ Ovaj zakon poznat je i kao *Ramazanski zakon o vakufima*, ili kao *Nizamu tevđihi-l-džihat*, donesen 2. ramazana, 1321. godine po Hidžri (23. jula, 1891. godine po Isa, a.s.). Procedura kontrole rada upravnika vakufa uređena je čl. 52. ovog zakona. Vidi: Šakir-bey al-Hanbali, *n.d.*, str. 5.

mjenjivu normu, bez obzira na promjenjivost vremena i prilika. Ona je nepromjenjiva čak i onda kada prestane potreba za njom, osim uz dopuštenje suda (kadije). Usprkos činjenici da je jedna takva norma pomogla opstanku vakufa u određenim trusnim vremenskim periodima, ona, ipak, nije bila dovoljno fleksibilna da odgovori na stvarne potrebe i izazove društva.

Fondacije se razlikuju po tome što većina zakona koji uređuju njihov rad, daje široke ovlasti upravnim odborima u raspodjeli dobiti, a sve radi ostvarenja zacrtanih ciljeva fondacije. Fleksibilnost fondacija u politici raspodjele pomoći onima koji je zaslužuju predstavlja još jedan segment saradnje koja obećava, između vakufa, s jedne, i fondacija, nevladinih organizacija i civilnog društva, s druge strane;

h) poreske olakšice

Bitna odlika fondacija jesu brojne poreske olakšice, zahvaljujući kojima fondacije osiguravaju odgovarajuću i stalnu novčanu pomoć, pomoću kojih realiziraju aktivnosti i ostvaruju ciljeve.²⁵ Osnovni razlog stjecanja poreskih olakšica nalazimo u nastojanju modernog društva da podrži i osnaži fondacije u njihovim aktivnostima, koje ni sama država nije sposobna sprovesti, ili država ne pridaje potrebnu pažnju takvim aktivnostima.

Brojni su razlozi zbog kojih vakuf nema takav status i ne podliježe nikakvim poreskim olakšicama. Istina, savremeni zakoni o vakufima predviđaju oslobađanje vakufske imovine od poreskih dadžbina. Tako, *Alžirski zakon*²⁶ predviđa oslobađanje "vakufske imovine od poreskih obaveza uplate taksi za registraciju, prijenos vlasništva, poreza na dobit itd., zbog same prirode vakufa da čini dobročine i općekorisne poslove".²⁷

²⁵ Badr Nasir al-Mulayri, *n.d.*, str. 82.

²⁶ *Qanun al-awqaf fi al-jazair, dirasa iqtisadiyya islamiyya*, 5. tom, br. 2, muharrem 1411. h.g. (1991.).

²⁷ Predmet vakufa (*al-mawquf*) prema mišljenju većine (*jumhur*) uleme ne podliježe obavezi davanja zekata, ako je njegova namjena javnog karaktera. Prema mišljenju malikijskih pravnika, predmet vakufa podliježe obavezi davanja zekata, čak i kad je u pitanju vakuf namijenjen različitim kategorijama korisnika. Vidi: *Al-Mawsua al-fiqhiyya*, Wizara al-awqaf wa al-šun al-islamiyya, Kuvajt, 1993., knjiga 23, str. 236.