

## الديوان الوطني للأوقاف والزكاة\* آفاق تنموية\* - قراءة في المرسوم 179/21-

*The national office of endowments and Zakat\* Developmental prospects\* -reading in the executive decree 21/179-*

خلف عقيلة

مخبر استراتيجيات المؤسسات الناشئة والتوزيع الاقتصادي، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة(الجزائر)، -*a.khelouf@univ-dbk.m.dz*

تاريخ الاستلام: 2022/08/15

تاريخ القبول: 2022/11/24

## الملخص:

جاءت دراستنا بهدف تسليط الضوء على الديوان الوطني للأوقاف والزكاة لمعرفة طبيعة عمله والإطار القانوني والتنظيمي الذي رسمه المشرع الجزائري والذي من خلاله يمكن استخلاص مميزات هذه المؤسسة التنموية التي تعول الحكومة عليها كثيرا لإضفاء حركية جديدة في المجال الاقتصادي والاجتماعي، وبعد تحليل المرسوم التنفيذي 179/21 قد توصلت للنتائج التالية:

- يعد انشاء الديوان الوطني للأوقاف والزكاة تجربة مهمة جدا في مسار أداء المنظومة الوقفية وتحصيل أموال الزكاة في الجزائر، تتطلب من المتخصصين والقائمين عليها مرافقتها عن طريق تصحيح جملة الاختلالات والعوائق التي تعترضها.
- ضعف وغياب استقلالية الديوان الوطني للأوقاف والزكاة في ظل بقاء التبعية المطلقة في القرارات للوزارة الوصية.
- تحقيق كفاءة العملية الاستثمارية للموارد الزكوية والوقفية وضمان استمراريته وتنمية عوائدها، مرهون باستقلالية الديوان الوطني للأوقاف والزكاة.
- ضرورة الالتزام بالمتطلبات الأساسية لإدارة الديوان كالمطلوبات المتعلقة بتسويق المشاريع، معايير المحاسبة، معايير الحوكمة، برامج الجودة، والتي تعمل على المحافظة على الأملاك الوقفية وزيادة عوائدها، وبالتالي التقليل من المخاطر الاستثمارية.

الكلمات المفتاحية: الديوان؛ الأوقاف؛ الزكاة؛ المرسوم 179/21؛

تصنيف JEL: H82, K36, K23

*Abstract :*

Our study aimed at highlighting the National Office of Endowment and Zakat, to know the nature of its work beside the legal and regulatory framework drawn up by the Algerian legislator which can be deduced from it the features of this development institution, which the Government relies heavily on to add new motility in the social and economic field. After the analysis of the Executive Decree 21/ 179, the study reached the following results:

- The establishment of the National Office of Endowment and Zakat is a very important experience in the performance of the endowment system, and the collection of zakat funds in Algeria requires specialists and sponsors to accompany them by correcting the campaign of imbalances and obstacles encountered. Achieving
- The weakness and absence of the independence of the National Office of Endowment and Zakat in light
- The efficiency of the investment process of the Zakat resources and endowment, and ensuring the continuity and development of its returns depends on the independence of the National Endowment and Zakat Office.
- The need to adhere to the basic requirements of the management of the office, such as those related to the marketing of projects, accounting standards, governance standards, quality programs, which preserve the endowment wire and increase its returns, thereby reducing investment risks.

**Key Words:** office, endowment, zakat, decree 21/179.

**JEL Classification:** H82, K36, K23

## 1. مقدمة:

تعد كل من مؤسسة الوقف ومؤسسة الزكاة أحد أبرز وأهم مؤسسات القطاع الثالث التي من شأنها أن تشكل بديلا ناجعا لسد مختلف الاحتياجات المجتمعية التي يعجز القطاع العام وحتى الخاص في بعض الأحيان عن سدّها، وهو ما تسعى إلى تحصيله العديد من البلدان العربية والإسلامية من خلال تطوير أداء هاتين المؤسستين على كل المستويات الإدارية والتنموية والاستثمارية وغيرها.

ولهذا زاد الاهتمام بالأوقاف في الجزائر منذ 1991 مقارنة بما كان عليه سابقا ، فأصبح الانشغال بها أكثر شعبيا ورسميا و انعكس ذلك على الحضور الرسمي من الناحية القانونية ، حيث انتقلت من مجرد شعيرة تضبطها مجموعة من النصوص التشريعية لقانون الأسرة 11/84 إلى كيان إداري تظمه وصاية الشؤون الدينية والأوقاف و تسيره جملة من النصوص التشريعية لقانون خاص هو قانون الأوقاف 10/91 ، إلا إن مسألة الاستقلالية الإدارية للأوقاف عن الإدارة الحكومية شغلت بال المهتمين بشؤون الأوقاف و أكدوا على ضرورتها، إلى أن جاء تاريخ 30 رمضان 1442 هـ الموافق ل 12 ماي 2021 م حيث صدر في الجريدة الرسمية مرسوم تنفيذي رقم 179/21 الذي تضمن إنشاء الديوان الوطني للأوقاف و الزكاة.

سوف نتناول في دراستنا موضوع وفكرة الديوان الوطني للأوقاف والزكاة بالدراسة والتحليل ، التي جسدها المشرع الجزائري من خلال المرسوم رقم 179/21 ، المتضمن لأول مرة إنشاء ديوان وطني للأوقاف والزكاة، هذه الفكرة التي تُعد اليوم من ضمن أبعديات حوكمة كِلِّ من نظام الوقف الإسلامي وشعيرة الزكاة.

## 1.1 إشكالية الدراسة:

الإشكال المحوري الذي تتطلع إليه دراستنا يتمثل في تبيان الدور الاقتصادي للديوان الوطني للأوقاف والزكاة أو بصيغة أخرى، ماهي الصلاحيات التي كرسها المرسوم التنفيذي 179/21 للديوان الوطني للأوقاف والزكاة من أجل تمكينه من ترمين أموال الأوقاف والزكاة في الجزائر؟  
ويتفرع منه مجموعة من الأسئلة الفرعية:

- ماهي الطبيعة القانونية والإدارية للديوان الوطني للأوقاف والزكاة؟
- ما هو دور الديوان الوطني للأوقاف والزكاة في تسيير واستثمار الأملاك الوقفية؟
- ما مدى مساهمة الحوكمة في تفعيل الديوان الوطني للأوقاف والزكاة لتحقيق التنمية المستدامة؟

## 2.1 الفرضيات:

- الديوان الوطني للأوقاف والزكاة مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي تجاري تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي.
- يساهم الديوان الوطني للأوقاف والزكاة في تنمية الأملاك الوقفية وأموال الزكاة والحفاظ عليها.
- يساهم تطبيق مبادئ الحوكمة في رفع كفاءة أداء الديوان الوطني للأوقاف والزكاة وزيادة قدرته على الاستمرارية.

## 3.1 أهمية الموضوع:

تتجلى أهمية البحث في حداثة الموضوع بحد ذاته والتي تتوافق مع حداثة انشاء الديوان الوطني للأوقاف والزكاة من جهة، وإبراز أهم نقاط القوة والضعف في هذا الكيان الإداري الجديد الذي يعنى بإدارة وتسيير وتنمية قطاعي الزكاة والأوقاف لما لهما من تأثير على السياسة العامة للدولة وميزانيتها العامة ودور الديوان الوطني للأوقاف والزكاة في إنعاش القطاع الخيري وحماية الأملاك الوقفية وتنميتها وإحصائها.

## 4.1 منهج الدراسة:

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي، حيث يتم التنقيب في محتوى النص القانوني ومحاولة تقييم عمل المشرع للتنبيه على ما قد يعاب عليه من ناحية الصياغة أو من الناحية التطبيقية له في واقع المجتمع الجزائري.

## 2. مفهوم الديوان الوطني للأوقاف والزكاة:

يعد الديوان الوطني للأوقاف والزكاة هيكل حكومي جديد تم إنشاؤه بموجب المرسوم التنفيذي 179/21 المؤرخ في 03 ماي 2021 (المرسوم التنفيذي 179/21، 2021)، بغية تنظيم الأملاك الوقفية وأموال الزكاة وقد أسندت الوصاية الإدارية للديوان إلى وزارة الشؤون الدينية والأوقاف باعتبارها كانت المسؤولة عن تسيير كل من الوقف والزكاة.

فهو بذلك من جهة يأخذ الطابع الوطني حيث نصت المادة 04 من المرسوم أن مقر الديوان هي مدينة الجزائر ويمكن للديوان إنشاء فروع جهوية أو ولائية بموجب اقتراح من المدير العام للديوان إذا احتاج الأمر ذلك، وعلى اعتبار أنه كانت الأوقاف يشرف عليها على مستوى المديرية التابعة لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف الموجودة بكل ولايات الوطن يستوجب على الديوان أن يتواجد في الحد الأدنى للولايات حتى يضمن متابعة وتسيير الأوقاف الملقاة على عاتقه وتجدر الإشارة أنه على الهيئات الإدارية المحلية التي كانت تشرف على إدارة الوقف الانتقال إلى مبنى جديد ومستقل كما يمكن للمدير العام للديوان من إنشاء ملحقات بالخارج بالتنسيق مع وزارة الخارجية بعد مداولة مجلس إدارة الديوان وموافقة الوزارة الوصية.

أسس الديوان للاهتمام بملفي الوقف والزكاة معا بعد أن كان تسيير الوقف منوطا بهيئات مركزية ومحلية على مستوى وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، وملف الزكاة كان تحت إشراف صندوق الزكاة وهو هيئة خاصة كانت تحت وصاية وزارة الشؤون الدينية والأوقاف.

## 1.2 الطبيعة القانونية للديوان الوطني للأوقاف و الزكاة :

تنص المادة 2 من المرسوم: "ينشأ الديوان الوطني للأوقاف والزكاة ويدعى في صلب النص 'الديوان'، والديوان مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي تجاري يتمتع بالشخصية المعنوية (علاق، 2018، صفحة 54) والاستقلال المالي كما يخضع الديوان إلى القواعد المطبقة على الإدارة في علاقاته مع الدولة، ويعتبر تاجرا في علاقاته مع الغير. رغم أن المشرع الجزائري لم يقدم تعريفا للمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية إلا أنه و من خلال القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية يمكن أن نعتبر المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أكثر أسلوب نجاعة لتجسيد اللامركزية المرفقية في الدولة، وقد جاء في نص المادة 44 من القانون 01-88 أن: "المؤسسة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبق التعريف، معدة مسبقا و لدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء و التقييدات و كذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين " (القانون رقم 01/88، 1988)، أي أنه و حتى تصنف المؤسسة على أنها مؤسسة أو هيئة عمومية صناعية و تجارية يتوجب أن تتوفر فيها ثلاث معايير وهي الإنتاج التجاري، التسعير المسبق، دفتر الشروط العامة.

وكون خولت لها مهمة تسيير المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري من جهة وكذلك ممارسة نشاط من طبيعة صناعية وتجارية مماثلة لنشاط الشركات الخاصة، وهذا ما يجعلها خاضعة لنظام قانوني مزدوج حيث

يطبق عليها القانون الخاص عند إبرام العقود مع أشخاص القانون الخاص في حين تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة العامة في علاقاتها مع الدولة. (المادة 45 قانون رقم 01/88، 1988)

• إن خضوع الديوان الوطني للأوقاف والزكاة للقانون العام يفرض خضوعه للمبادئ العامة الموجودة في القانون الإداري وهي المرافق العامة وهي:

- من حيث الإنشاء والتنظيم والتسيير: يخضع الديوان إلى المرسوم المنشئ له.
- من حيث علاقة الديوان مع السلطة الوصية: فهو يخضع لأحكام المرسوم المنشئ له.
- وهناك بعض التصرفات تخضع للقانون الإداري (بوضياف، 2021، صفحة 141):
- من حيث الاعتمادات الممنوحة من طرف الدولة: فهي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية.
- خضوع الديوان لدفتر الشروط العامة: حيث يلتزم الديوان بما ينص عليه في دفتر الشروط العامة الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 87-96 معدل وتمام بالمرسوم التنفيذي رقم 09-339.
- يخضع بعض العاملين في الديوان لنظام الوظيف العمومي، والذي تنطبق عليه هذه الصفة: المدير العام.
- من حيث المنازعات: يختص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الناتجة عن علاقة الديوان بالدولة، بحيث تخضع للقانون الإداري وللإجراءات الإدارية.

• من حيث علاقة الديوان مع الغير، وتطبيقا لنص المادة الأولى المشار إليها سابقا فهو يخضع لقواعد القانون التجاري،

وهذه التصرفات تتمثل في: (بعلي، 2002، صفحة 25)

- الاعتماد على المحاسبة التجارية، طبقا للمادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 96-339، تمسك المحاسبة حسب الشكل التجاري وفقا للمخطط الوطني للمحاسبة ومن خلال هذه المحاسبة يتم تحديد الوضعية المالية للديوان.
- العاملون بالديوان من غير الإداريين يخضعون لقانون علاقات العمل رقم 90-11.
- من حيث المنازعات: بعض منازعات الديوان التي تخضع للقانون الخاص في الشق المتعلق بالمسائل الاجتماعية، وأيضا المسائل المتعلقة بالنشاط التجاري الذي يمارسه الديوان فيفصل فيها القضاء التجاري.

## 2.2 التنظيم الإداري للديوان الوطني للأوقاف والزكاة:

تعتبر العملية الإدارية المحور الأساسي في عملية تطوير الأداء العملي لمؤسسة الوقف، حيث يتوقف ذلك على إيجاد هيكل اداري كفاء بشقيه النظامي والبشري بشكل أجهزة مرتبطة ببعضها البعض وتكون خاضعة لرقابة الدولة، وعلى اعتبار أن إدارة الوقف في فترة انتقالية، ولاتزال تحت وصاية وزارة الشؤون الدينية، تنص الفقرة 1 من المادة 11 من المرسوم التنفيذي 179/21: "يسير الديوان من قبل مجلس الإدارة، و يديره مدير عام و يزود بهيئة شرعية"، و على هذا يكون الديوان مسير من طرف مجلس الإدارة يرأسه وزير الشؤون الدينية و الأوقاف أو ممثله، كما يعين له الوزير مديرا عاما لإدارته و يستعان فيه بهيئة شرعية لإبداء الرأي في توجهات الديوان و قراراته، إذا فالديوان يتشكل من ثلاث أعمدة رئيسية، مجلس الإدارة لأخذ القرارات و مدير عام لأجل التنسيق و التسيير والتنفيذ وهيئة شرعية لإسداء الاستشارات والرأي والتوجيه.

## 3.2 التنظيم المالي للديوان:

يقصد بالتنظيم المالي للديوان تسيير موارده والتي غالبا ما تكون مستقلة عن أموال الجهة الوصية فله ذمة مالية خاصة به وهو ما نصت عليه المادة 34 من المرسوم 179/21 حيث يخصص للديوان رصيد مالي أولى من طرف

الدولة وتمسك العمليات المحاسبية للديوان في شكلها التجاري طبقا لقواعد القانون وحسب المادة 3 من دفتير الأعباء الذي يحدد تبعات الخدمة العمومية للديوان الوطني للأوقاف والزكاة ويتلقى الديوان المساهمات المالية من طرف الدولة كآلية تعود للديوان مقابل التكفل بتبعات الخدمة العمومية.

كما يجب على الديوان حسب المادة 5 من دفتير الشروط السابق الذكر أن يرسل إلى السلطة الوصية قبل تاريخ 30 أفريل من كل سنة تقييما للمبالغ الواجب تخصيصها لفائدته قصد تغطية الأعباء الحقيقية المترتبة عن تبعات الخدمة العمومية التي يفرضها دفتير الأعباء الملحق بالمرسوم التجاري 179/21. كما تشتمل ميزانية الديوان على إيرادات ونفقات، تفتح السنة المالية في أول جانفي وتغفل في 31 ديسمبر من كل سنة حسب المادة 36 من المرسوم 179/21.

- تشمل الإيرادات الرصيد الأولي ومساهمات الدولة بعنوان تبعات الخدمة العمومية بالإضافة إلى إيرادات الأملاك الوقفية، مداخيل زكاة الاموال المحصلة لتوزيعها على مستحقيها، عائدات الأنشطة التجارية للديوان، المساهمات المحتملة من الجماعات المحلية والهيئات الوطنية، الهبات والوصايا، الصدقات. وحسب المادة 03 من دفتير الاعباء الذي يحدد تبعات الخدمة العمومية للديوان الوطني للأوقاف والزكاة يتلقى الديوان المساهمات المالية من طرف الدولة مقابل التكفل بتبعات الخدمة العمومية.

- أما بخصوص النفقات وحسب المادة 37 من نفس المرسوم فإنها تشمل نفقات التسيير ونفقات التجهيز بالإضافة إلى كل النفقات الأخرى الضرورية لتحقيق أهداف الديوان. يتولى ضمان مراقبة حسابات الديوان والمصادقة عليها من محافظ حسابات أو أكثر يتم تعيينهم طبقا للتنظيم المعمول به وحسب المادة 39 من المرسوم السالف الذكر يتم ضبط حسابات الأملاك الوقفية بشكل مستقل عن الحسابات الخاصة بالزكاة.

- أما فيما يخص إعداد مشروع الميزانية والحسابات المالية السنوية فيتم عرضه على مجلس للإدارة للمصادقة عليه حيث تعرض الميزانية التقديرية للديوان على مجلس الإدارة ثم ترسل المداولة الخاصة بها إلى وزارة الشؤون الدينية والأوقاف للمصادقة عليها (المرسوم التنفيذي 179/21، 2021).

وبما أن الوزارة الوصية على الديوان هي وزارة الشؤون الدينية والأوقاف فإنه يقع على عاتق الديوان كل سنة مالية، أن يرسل إلى الوزير الوصي تقييما للمبالغ التي يجب أن تخصص له من أجل تغطية الأعباء الحقيقية الناجمة عن تبعات الخدمة العمومية التي يقوم بها طبقا للمرسوم 179/21.

كما يقوم المدير العام للديوان بإرسال الحصائل السنوية وحسابات النتائج، والتقارير السنوي عن النشاطات، مرفقة بتقرير محافظ او محافظي الحسابات الى الجهة الوصية، وكذا الوزير المكلف بالمالية بعد الموافقة عليها من طرف مجلس الادارة.

حتى يؤدي الديوان الوطني للأوقاف والزكاة المهام الموكلة له يحتاج إلى جملة من الإطارات العاملة، والمصادر المالية المتنوعة، كما أن تأدية تلك المهام على أكمل وجه يتوقف بدرجة كبيرة جدا على حجم سلطة الديوان في تعيين الإطارات العاملة لديه، وكذا صفاء المصادر المالية المشكلة لميزانية الديوان، والتي ينبغي أن تكون ذات صلة مباشرة بكل من الأموال الوقفية وأموال الزكاة دون غيرها من المصادر الأخرى، مع ضرورة الفصل بين هذه الأخيرة؛ أي الفصل بين أموال الوقف وأموال الزكاة. (يونس، 2022، صفحة 25)

يبرز ضعف استقلالية الديوان الوطني للأوقاف والزكاة أكثر من خلال استقرار الإيرادات المشكلة لوعائه المالي، حيث أورد المشرع الجزائري إلى جانب كل من الرصيد الأولي، وإيرادات الأملاك الوقفية والهبات والوصايا والصدقات ما أسماه بـ "مساهمات الدولة بعنوان تبعات الخدمة العمومية"، وكذا "المساهمات المحتملة من الجماعات المحلية والهيئات الوطنية" وهو ما يمكن اعتباره خروج عن اختصاصات هيكل التسيير على ضوء المرسوم التنفيذي 179/21 خصوصية أموال الأوقاف، والزكاة بالخصوص، الأمر الذي قد ينجر عنه التحتم مستقبلا على الديوان بالمشاركة والإنفاق على نشاطات لا تدخل ضمن اختصاصاته. هذا وقد نص المشرع من الناحية الأخرى على وجوب عرض الميزانية التقديرية للديوان على الوزارة الوصية بعد مداولة مجلس إدارة الديوان وهو ما يطعن كذلك في الاستقلالية المالية للديوان عموما. (شبيرة، 2021، الصفحات 679-680).

### 3. صلاحيات ومهام الديوان الوطني للأوقاف والزكاة:

#### 1.3 صلاحيات الديوان الوطني للأوقاف والزكاة:

باعتبار الديوان الوطني للأوقاف والزكاة مؤسسة عمومية، فإنه يتمتع بمجموعة من الصلاحيات التي تسمح له بتحقيق الأهداف التي أنشأ من أجلها والتي تتمثل في ضمان تقديم الخدمة العمومية، وكذلك تنفيذ كل المهام المسندة له في إطار المرسوم التنفيذي رقم 179/21، وتتمثل هذه الصلاحيات حسب المادة 10 من المرسوم ما يلي:

- إبرام كل عقد أو اتفاق أو اتفاقية ذات صلة بمهامه مع المؤسسات الوطنية والدولية.
  - القيام بكل عملية مالية أو تجارية أو عقارية أو ذات طابع منقول لتوسيع نشاطه.
  - اللجوء إلى الخبرة الوطنية أو الدولية أو الاستعانة بكل شخصية أو مؤسسة أو هيئة يمكن الاستفادة منها لتحقيق أهدافه.
  - أخذ أسهم في المؤسسات وإبرام كل عقد شراكة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به.
  - إقامة علاقة تعاون وتبادل خبرات مع المؤسسات والهيئات الأجنبية المماثلة بعد موافقة الوصاية.
  - المشاركة في الملتقيات الوطنية والدولية التي تتناول الموضوعات ذات الصلة بنشاطه.
- ما يلاحظ على الصلاحيات المذكورة في المادة 10 أعلاه هو العلاقات الخارجية مع الهيئات الوطنية والأجنبية سواء تعلق الأمر بمهام تشاركية أو تجارية أو تبادلية بالإضافة إلى توسيع دائرة استغلال الأملاك الوقفية بشكل أفضل، وهو ما يضمن الاستفادة منها.
- وفي الأخير ينتهي المرسوم بأحكام متزنة تتعلق بذكر مجموعة من الأحكام المنظمة لعمل الديوان، لأن إنشاء هيكل جديد يتطلب مرحلة انتقالية من أجل تسيير الأملاك الوقفية في إطار الآليات القديمة إلى غاية إنشاء الهيكل الجديد (الديوان) وتنصيبه من أجل مباشرة مهامه المنصوص عليها في المرسوم 179/21.
- حيث عالج هذا الأخير في الباب الخامس منه أحكام خاصة وانتقالية تبين كيفية التحول أو الانتداب بالنسبة للموظفين الذين يريدون العمل على مستوى الديوان الوطني للأوقاف والزكاة، وهو ما نصت المادة 42 منه "يمكن الموظفين المنتمين إلى أسلاك وكلاء الأوقاف ومفتشي إدارة الأملاك الوقفية وكذا الموظفين الذين يقومون بمهام مطابقة لمهام منصب الشغل ذي صلة بتسيير وإدارة الأملاك الوقفية التحويل أو الانتداب إلى الديوان بناء على طلبهم لضمان تأطير نشاطاته على المستوى الجهوي أو الولائي".

كما نصت المادة 43 من نفس المرسوم على تحويل جميع الأملاك الوقفية العقارية والمنقولة إلى الديوان بموجب محضر جرد مصادق عليه من قبل السلطة المكلفة بالأوقاف في أجل لا يتجاوز 6 أشهر من تاريخ نشر هذا المرسوم (المرسوم التنفيذي 179/21، 2021)، ويشمل محضر الجرد كل المحلات ذات الطابع السكني أو التجاري أو المهني أو الحرفي أو العقارات الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية. (المرسوم التنفيذي 179/21، 2021)

كما تحول كل الأموال المودعة في الحساب المركزي والحسابات الولائية للأوقاف إلى الديوان بعد استيفاء الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها، (المرسوم التنفيذي 179/21، 2021)، وبالإضافة إلى ذلك نصت المادة 47 من المرسوم 179/21 على تحويل كل الأموال المودعة في الحسابات المركزية والولائية الخاصة بالزكاة إلى الديوان، كما تحول جميع المنقولات التي تم اقتناؤها في إطار تسيير نشاطات صندوق الزكاة على مستوى المصالح الخارجية التابعة لإدارة الشؤون الدينية والأوقاف بعد استيفاء عملية الجرد.

### 2.3 مهام الديوان الوطني للأوقاف والزكاة:

يعد الديوان أداة لتسيير الأملاك الوقفية العامة واستغلالها وتنميتها واستثمارها طبقاً لإدارة الواقفين وأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها وفي هذا الإطار يقوم بتسيير واستغلال الأملاك الوقفية العامة المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 381/98 وكذا المرسومين التنفيذيين المتعلقين باستثمار العقار الفلاحي الوقفي (المرسوم 70/14) العقار الوقفي غير الفلاحي والمرسوم 213/18. (بن تونس، 2014)

#### 1.2.3 في مجال تسيير الأملاك الوقفية:

يقوم الديوان الوطني للأوقاف والزكاة بمجموعة من المهام في مجال إدارة واستثمار الأملاك الوقفية بتنوع بحسب الخدمة المقدمة كما يلي: (المرسوم التنفيذي 179/21، 2021)

#### • المهام المتعلقة بالخدمة العمومية:

- حسب المادة 7 من المرسوم 179/21 يقوم الديوان بمجموعة من المهام في باب تقديم الخدمة العمومية باعتباره مرفق إداري مكلف بإدارة وتسيير الأملاك الوقفية العامة.
- تتمثل فيما يلي: (المرسوم التنفيذي 179/21، 2021)
  - إعداد البرامج المتعلقة باستغلال الأملاك الوقفية وتنميتها واستثمارها بالتنسيق مع الوزارة الوصية.
  - البحث عن الأملاك الوقفية بالتنسيق مع مصالح المؤسسات المعنية والأعوان العموميين المخولين واللجوء إلى جميع الطرق المتاحة قانوناً من أجل استرجاع الأملاك الوقفية المكتشفة.
  - السعي لدى ضابط عمومي مختص لتوثيق الأملاك الوقفية العقارية وشهر سنداتهما بالمحافظة العقارية المختصة إقليمياً.
  - حفظ الوثائق الخاصة بالأملاك الوقفية.
  - تعيين ورقمنة البطايق الوطنية للأملاك الوقفية العامة.
  - إنشاء بنك معطيات للأملاك الوقفية القابلة للاستثمار والتنمية.

### • المهام المتعلقة بالنشاط التجاري:

- يقوم الديوان بمجموعة من الأعمال ذات الطابع التجاري وهذا من أجل الاستغلال الأمثل للأموال العقارية الوقفية والاستفادة من عائداتها في مجالات الخير والبر ولتحقيق ذلك يقوم بما يلي: (المرسوم التنفيذي 179/21، 2021).
- تأجير المحلات الوقفية ذات الاستعمال السكني باستثناء السكنات الوظيفية الالزامية.
- تأجير المحلات الوقفية ذات الاستعمال التجاري والمبني والحرفي.
- تأجير الأراضي الوقفية الفلاحية واستغلالها.
- متابعة تحصيل مبالغ الإيجار والأعباء المرتبطة بها وأي إجراء آخر ناتج عن استغلالها للأموال الوقفية.
- جمع كل المعطيات المتعلقة بتحسين قيمة للإيجار والأموال الوقفية على العموم من بنوك المعطيات والمؤسسات المتخصصة وذلك وفقا لمقتضيات السوق العقارية.
- القيام بأنشطة التهيئة والترقية العقارية للأوعية والعقارات الوقفية في حدود قواعد الإدارة والتسيير.
- تنمية الأصول الوقفية (عقارية ومنقولة) مالم تكن موقوفة للانتفاع بها مباشرة.
- صيانة وترميم الأملاك الوقفية التابعة للديوان وهذا حتى تبقى صالحة للاستغلال والاستفادة من عائداتها.
- الاستثمار في المجالات التي تقل فيها نسبة المخاطرة بعد القيام بدراسات الجدوى الاقتصادية للمشاريع المستهدفة كما هو الحال بالنسبة لاستثمار العقارية الوقفية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 213/18.
- متابعة عمليات تبادل الأملاك الوقفية التي يسيرها الديوان والتكفل بها.
- متابعة المنازعات المتعلقة بالأوقاف المسيرة من قبل الديوان والتكفل بها.
- إحياء الوقف النقدي والتكفل به.
- ممارسة كل النشاطات تجاري وخدمة تجارية في إطار مهامه.

### • المهام المتعلقة بالمساهمة في بعث الحركة الوقفية وتشجيعها:

- من أجل تشجيع الناس على وقف أموالهم وتوسيع مجالات الوقف ليشمل مختلف القطاعات أضاف المشرع بعض المهام للديوان والتي تتناسب مع إطاره الهيكلي الجديد وهي:
- إنشاء المبرات والمؤسسات الخيرية الوقفية كإنشاء المستشفيات الوقفية مثلا.
- الإسهام في بناء المساجد والمدارس القرآنية والزوايا وتجهيزها وصيانتها في حدود الإمكانيات المتاحة.

### • المهام المتعلقة بالنشاط الإعلامي:

- من أجل إبراز أهمية الأوقاف في مختلف المجالات يقوم الديوان بمجموعة الأعمال التي تهدف إلى ذلك من خلال:
- اتخاذ كل التدابير التي تهدف إلى تحسين المواطنين بأهمية ترقية الأعمال الخيرية في الأمة وزيادتها ودفعهم إلى وقف أموالهم.
- إصدار مجلات ووثائق اعلامية على جميع الدعائم تبرز أهمية الأوقاف ودورها في المجتمع.
- تنظيم الملتقيات والمؤتمرات والأيام الدراسية والدورات التدريبية ذات الصلة بالأوقاف.

- المساهمة في تنشيط الحملات الإعلامية المتعلقة بالأوقاف وذلك بالتنسيق مع الوزارة الوصية.

● المهام المتعلقة بتشجيع نشاط البحث العلمي:

لأجل المساهمة في تشجيع البحث العلمي يقوم الديوان بما يلي:

- تشجيع وتدعيم الدراسات العلمية والأنشطة العلمية لاسيما تلك التي تندرج في إطار مهامه.

- المساهمة في إحداث فرق البحث والبرامج العلمية ذات الصلة بالأوقاف طبقا لتنظيم المعمول به.

- المشاركة في حفظ التراث الثقافي الديني والمخطوطات والوثائق الأرشيفية ذات الصلة بنشاطه.

2.2.3 في مجال تسيير أموال الزكاة:

حسب المادة 8 من المرسوم السابق الذكر يعد الديوان آلية لجمع الزكاة وصرفها وتنميتها طبقا لأحكام الشريعة الإسلامية وبهذه الصفة يكلف الديوان في مجال الزكاة بما يلي: (المرسوم التنفيذي 179/21، 2021)

● في مجال الخدمة العمومية:

- يقوم الديوان بتحصيل الزكاة وجمعها عبر مساجد الوطن عن طريق صندوق الزكاة ومن خلال الحسابات المخصصة لهذا الغرض.

- توزيع الزكاة وفق مصارفها الشرعية، بما يساهم في التضامن الاجتماعي.

- تعيين ورقمنه البطاقية الوطنية، لمستحقي الزكاة.

● في مجال المساهمة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية:

يقوم الديوان في مجال اجماع الزكاة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية بما يلي:

- وضع آليات ناجحة لتنمية موارد الزكاة.

- دعم ومرافقة الشباب في مشاريعهم ومؤسساتهم المصغرة ومتابعة ذلك بالتنسيق مع الهيئات والمؤسسات المعنية.

- إبرام اتفاقيات مع المؤسسات المالية والاقتصادية التي تندرج في إطار نشاطه.

- الإسهام في الحملات الخيرية والتضامنية ذات البعد الوطني.

● في مجال النشاط العلمي والإعلامي:

للتحسين بأهمية الزكاة في المجتمع وأثرها على الأمة ومن أجل حث الناس على إخراج زكاة أموالهم يقوم الديوان بما يلي المادة 07 (المرسوم التنفيذي 179/21، 2021):

- المساهمة في تنشيط الحملات الإعلامية التوعوية حول الزكاة بالتنسيق مع الجهات المعنية التابعة لوصية وزارة الشؤون الدينية والأوقاف.

- تنظيم الملتقيات والمؤتمرات والأيام الدراسية والدورات التدريبية التي تخدم شعيرة الزكاة.

- توعية المواطنين وكسب ثقتهم بخصوص أهمية الزكاة.

- إصدار مجلات ووثائق إعلامية تخص الزكاة وتخدم أهداف الديوان.

#### 4. أهمية الديوان الوطني للأوقاف والزكاة:

تختلف العملية الإدارية بحسب مجال التطبيق، فوجد نظام إدارة الأعمال الذي يطبق في المؤسسات الاقتصادية الربحية، بينما يطبق نظام الإدارة العامة في المؤسسات الحكومية و التي لا تهدف إلى الربح، وبما أن الوقف مؤسسة كما سبق توضيحه تهدف إلى المحافظة على مال الوقف واستثماره لتحقيق عائد، ثم إنفاق بدون مقابل، لذلك فإن طبيعة الإدارة فيها مزيج من إدارة الأعمال هذا العائد على الموقوف عليهم مجاناً والإدارة العامة، ومن وجه آخر فإن الأصل في الوقف أن تكون النظارة - الإدارة - للواقف والذي قد يوكل غيره فيها، وبما أن الوقف فيه حق عام والحكومة مسؤولة عن رعاية الحقوق العامة، لذلك ظهر تدخل الدولة في إدارة الأوقاف سواء من خلال القضاء أو إنشاء ديوان للأوقاف ضمن دواوين الحكومة وتطور الأمر حتى العصر الحاضر إلى إنشاء وزارة للأوقاف، وسرعان ما انتشرت في جميع البلاد الإسلامية، وبالتالي غلب على إدارة الوقف جانب الإدارة العامة بما فيه من سلبيات عديدة مثل انخفاض فعالية إدارة الوقف، وقلة المحاسبة والرقابة واستيلاء الحكومات على بعض الأوقاف وضمها للموارد العامة، وضآلة العائد على أموال الأوقاف وقصور صيغ الاستثمار والفصل بين إدارة الأوقاف وتوزيع العائد على الموقوف عليهم .

برزت أهمية إنشاء الديوان الوطني للأوقاف والزكاة لعدة اعتبارات اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية، نبرز منها ما يأتي: (عمر، 2022، صفحة 889)

- انخرطت وزارة الشؤون الدينية والأوقاف ضمن استراتيجية التنمية التي انتهجتها وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، في إطار مشروع التنمية الوطني، ومن خلال مخطط عمل الحكومة وذلك بوضعها قيد التنفيذ لمشروع الديوان الوطني للأوقاف والزكاة، وذلك بهدف إخراج الإدارة من العملية التجارية والعملية الاستثمارية التي عائق من العوائق، لأنه لا يمكن من خلال الإدارة ومن خلال الوتيرة البيروقراطية أن نمضي بعيداً، فالإدارة مرافقة والإدارة مراقبة، ولا يمكنها أن تمضي عقود شراكة مع جهات مختلفة، أو أن تسعى لتنمية الأموال، لهذا تم التفكير في إخراج هذا الجهاز وهذا الكيان من الإدارة للسماح له بممارسة عمله بكل حرية، اقتداء بتجربة الديوان الوطني للحج والعمرة، والذي استطاع تطوير الخدمات بعدما تحول نظامه القانوني (رقمته، إحصاء، تقديم خدمات أفضل..)، ويبقى دور الإدارة في المحاسبة والمراقبة، بينما يطلق يد الديوان لكي يعمل ويتطور أداؤه من خلال القواعد البيانية التي يتم إحصاؤها (العقارات، الأراضي البيضاء، مستثمرات فلاحية، دور..)، وكذلك رقمنة الأوقاف حتى يسهل التعامل معها، تأسيساً بالتزام الحكومة برقمنة كل القطاعات .

- تحقيق الكفاءة العملية الاستثمارية، للموارد الزكوية والوقفية، بما يضمن استمراريته وتنمية عوائدها، في إطار الالتزام بالضوابط الشرعية، من خلال الالتزام بالمتطلبات الأساسية للإدارة الاقتصادية، كالمطلبات المتعلقة بتسويق المشاريع، معايير المحاسبة، معايير الحوكمة، برامج الجودة، استغلال ابتكارات الهندسة المالية الإسلامية في مشاريع الديوان، وانتقاء الصيغ التمويلية والاستثمارية التي تتناسب مع الأملاك الوقفية والزكوية، والتي تعمل على المحافظة على هذه الأصول وزيادة عوائدها، وبالتالي التقليل من المخاطر الاستثمارية.

- في ظل سيطرة الدولة على إدارة الوقف وتوجيهها كجزء من جهازها الإداري الحكومي، عرف صالح المؤسسة الوقفية الإطار المؤسسي للأوقاف تطورات خاضعة لعاملين أساسيين هما: إعادة تنظيم وإصلاح المؤسسة الوقفية من ناحية، وعلاقتها بالدولة من ناحية ثانية، وفي ضوء هذين المعيارين نجد أن المؤسسة الوقفية قبل وصولها إلى

الاندماج النهائي في الجهاز الحكومي البيروقراطي، وفقدانها لهويتها وانحرافها عن مسارها الطبيعي، كمؤسسة أهلية اجتماعية ذات رسالة تنموية، وهو ما أدى إلى ركود الاستثمارات الوقفية التي تكفلت الدولة بتسييرها. أصبح إنشاء هيكل جديد لتسيير الأوقاف والزكاة بعيدا عن مشاكل التسيير التي تتميز بها الإدارات الحكومية، أكثر من ضرورة، فالتدخل المباشر للدولة في إدارة الزكاة والأوقاف، وتوجيهها لم يكن الإطار الأمثل لتطويرهما وتفعيل الاستثمار، حيث تعاني الإدارة الحكومية غالبا من: (يونس، 2022، الصفحات 20-21)

- ضعف الكفاءة في الأداء وتسيير الأوقاف.
- تأخر نظم المعلوماتية والتوثيق.
- تدني مستويات المردود الاجتماعي والاقتصادي للقطاع الثالث.
- تضائل الجانب التنموي للقطاع الخيري وبالمقابل ارتفاع تكاليف إدارة قطاعي الأوقاف والزكاة.
- السلبات المرتبطة بالجانب الإداري والرقابي والمحاسبي.
- جمع الوزير بين الصفة السياسية للمنصب ومنصب الناظر الأول للأوقاف.
- عدم وضوح التكييف القانوني للناظر.
- البيروقراطية السلبية التي تميز التنظيم الإداري للدولة.
- عدم كفاية آليات الرقابة والمحاسبة -مع الوزير بين الصفة السياسية للمنصب ومنصب الناظر الأول للأوقاف
- إدخال الأوقاف ضمن الخطط التنموية للدولة مما قد يؤدي إلى عدم احترام إرادة الواقف.

##### 5. حوكمة الديوان الوطني للأوقاف والزكاة لأداء وظيفي أمثل:

أحدث مفهوم الحوكمة ثورة كبيرة في الميدان الأكاديمي، من خلال التطور المستمر في نظرياته وتطبيقاته إلى درجة تبنيه من طرف أكبر الهيئات العالمية من جهة ومن جهة أخرى ربط المصطلح بالعديد من المجالات. أصبح موضوع الحوكمة ميدانا واسعا للبحث باعتباره مفهوما سياسيا واجتماعيا وإداريا يتجسد من خلاله منهجية وآليات ممارسة السلطة في الوقت الحاضر، فهو حصيلة التفاعل الرسمي وغير الرسمي بين كل من الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني في رسم السياسات العامة وتطويرها.

##### 1.5 مفهوم حوكمة المؤسسات الوقفية:

إن مصطلح الحوكمة هو الترجمة للأصل الإنجليزي لكلمة "GOVERNANCE" وقد تعددت التعريفات المقدمة له، فالبعض ينظر إليه من الناحية القانونية على أنه يشير إلى طبيعة العلاقات التعاقدية من حيث كونها كاملة أو غير كاملة، والتي تحدد حقوق وواجبات المساهمين وأصحاب المصالح من جهة والمسيرين، وآخرون يعرفونه من الناحية الاقتصادية على أنه الآلية التي تساعد المؤسسة على الحصول على التمويل وتعظيم الثروة للملاك واستمرارها في الأجل الطويل، وفريق ثالث ينظر إليه من الناحية الاجتماعية والأخلاقية مركزين على المسؤولية الاجتماعية للمؤسسة في حماية الأقلية وصغار المساهمين وتحقيق التنمية الاقتصادية العادلة وحماية البيئة (بن ثابت و بن جاب الله، 2006)، وحسب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD (2004): بأنها "مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين، وتقدم حوكمة الشركات

أيضا الهيكل الذي من خلاله توضع أهداف الشركة، وتحدد وسائل إنجاز تلك الأهداف والرقابة على الأداء". (FREELAND، 2007)

لقد فتح مصطلح الحوكمة مجالا فكريا جديدا سمح بمناقشة دور الحكومة في تفاصيله مع القضايا العامة فهو يعبر على ذلك التغيير الذي طرأ على دور الدولة وكيف أنها فاعل رئيسي وهام وإن لم تعد الفاعل الوحيد، فالتنمية في ظل الحوكمة في حاجة لفرص العمل التي يوفرها القطاع الخاص كما أنها في حاجة إلى مؤسسات تنظم الأفراد في شكل جماعات لها تأثيرها على السياسات العامة وهو الدور الذي يقوم به المجتمع المدني. (mirian, 2001) من خلال إسقاط مفهوم الحوكمة ومبادئها على المؤسسة الوقفية، يظهر مدى حاجة هذه المؤسسة لتطبيق الحوكمة والإدارة الرشيدة في عملياتها، ويزداد الأمر أهمية إذا عرفنا أن هناك ثوبا أخرويا متحققا في رسالة الأوقاف، فالإشراف على شؤون الوقف يتطلب تحقيق أكبر قدر ممكن من الأمانة والنزاهة والشفافية في المعاملات، خصوصا بتطبيق شرط الواقف، وهذا ما يقصد به حوكمة الوقف. (العمرى و عثمان ، 2020 ، صفحة 213)

كما تعرف حوكمة مؤسسة الوقف بأنها مجموعة من القواعد والمبادئ والإجراءات التي تحكم العلاقات بين الأطراف المؤثرة في أداء مؤسسة الوقف ويمكن من خلالها متابعة ومراقبة أداء مجلس الإدارة والمدير العام والهيئة الشرعية، وكفاءة استخدامها الأمثل لمواردها بما يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار الشفافية والعدالة والمساءلة والمسؤولية من جهة (فؤاد و باسمه، 2016، صفحة 285)، ويحقق شروط الواقفين ومنفعة جميع الأطراف ذوي المصلحة من جهة أخرى.

ويقصد بأصحاب المصلحة الأطراف المعنية بتطبيق الحوكمة في قطاع الأوقاف وهم: (الصلاحات، 2018)

- الواقفون أو الموقوف لهم: يجب أن يمتاز كل طرف منها بأشد معايير العطاء أو الصرف، بحيث يسلم الواقف وقفه مع ما به من متعلقات مالية وقانونية واستثمارية، وان يتم الصرف على الموقوف لهم ضمن شروط الواقف وبمعايير الصرف التي تحفظ الوقف واستدامته.
- مجلس الإدارة: وهو المجلس القائم على مراقبة العمليات والإجراءات ووضع السياسات التي تسهل أداء المؤسسة الوقفية وتعزز من الشفافية والسياسات الرشيدة في أزقة المؤسسة الوقفية مطالبة من خلال الإدارة التنفيذية أو الإدارات المساعدة بتنفيذ كلي وممارسة مهنية ضمن أطر معايير الحوكمة التي يقرها المجلس.
- أصحاب المصالح المحصلة: وهم كل من لهم صلة بهذا الوقف، كالحكومة، المحاكم، الموردين، المستثمرين وغيرهم، كل هاته الجهات يجب أن تسعى لتعزيز الحوكمة في المؤسسة الوقفية.

## 2.5 أهمية حوكمة الديوان الوطني للأوقاف والزكاة:

هناك عدة أسباب باعثة لإرساء قواعد الحوكمة في المؤسسات الوقفية نذكر منها:

- استكمال الإطار الداعم للحوكمة بإصدار التشريعات المناسبة وإنشاء المؤسسات واستحداث المناصب التي تتماشى مع واقع الأعمال الوقفية والتي تضمن أعلى قدر من فاعلية المؤسسة الوقفية.
- زيادة كفاءة استخدام الموارد وتعظيم قيمة مؤسسة الوقف وتدعيم قدرتها التنافسية من خلال تأسيس الأوقاف الكبيرة ذات القيمة السوقية وفق نموذج شركات المساهمة التي تدار على أسس تجارية من جهة، وتأسيس صناديق وقفية كبيرة بالنظر إلى القيمة السوقية لأصولها والتي يتم عادة تأسيسها عن طريق الحصص والأسهم الوقفية وهي منتشرة خاصة في دول الخليج، من جهة أخرى. (عبد الله عبد الغني، 2022، صفحة 243)

- حل مشكلات التمويل باستبدال بعض الأوقاف وإنشاء أوقاف نقدية عن طريق الاكتتاب العام والذي يتطلب أطرافاً وعلاقات متعددة يصعب استيعابها إلا من خلال الاهتمام بمبادئ الحوكمة.
- ضمان النزاهة والحيادية والاستقامة لكافة المشاريع الوقفية بمحاربة الفساد المالي والإداري والقضاء على سلبيات التموضع تحت مظلة الحكومة، حيث صار يتبع نمط الأداء الحكومي الذي يمتاز بما يعرف بالبيروقراطية التي تعقد الإجراءات والتضخم الوظيفي وعدم الاستقرار التنظيمي، غياب معايير قياس وتقييم الأداء المؤسسي تفشي الوساطة والمحسوبية ويكون هذا عن طريق تعزيز مسؤولية إدارة المشاريع الوقفية في تنفيذ المعاملات بكفاءة.
- تفادي وجود أخطاء متعمدة أو انحراف باستخدام النظم الرقابية الداخلية والخارجية المتطورة والتي تسمح بتحديد مدى تطبيق المبادئ المحاسبية المتعارف عليها المتعلقة بالأصول الوقفية المالية وإيرادات ونفقات التي يهتم بها المستفيدين الخارجيين.
- تحقيق قدر كافي من الإفصاح و الشفافية في الكشوفات المالية ، إن الهدف الأساسي من الحوكمة هو الحفاظ على مصالح الأفراد وكذا الأطراف الأخرى، فكل مؤسسة ملزمة قانوناً بإعطاء معلومات ضرورية، صادقة وكافية لكل المتعاملين، فوجود نظام جيد للحوكمة يتسم بالشفافية، وتحديد المسؤولية والمساءلة يعد إطاراً مانعاً لمحاولات التضليل في التقارير وخاصة إمكانية التواطؤ مع مراجعي الحسابات الخارجيين، فالحوكمة تساوي الأخلاق وهي تدعو لتحسين الصورة الذهنية للمؤسسات، وكذلك مصداقيتها وتدعو لإدخال الاعتبارات الأخلاقية وتحسين درجة الوضوح والشفافية . (سوليفان و كاترين، 2002)
- تعزز الحوكمة البيئة الملائمة للاستثمار والنمو وبالتالي فهي تدعم عمل مؤسسات الوقف وتدفعهم إلى تبني الحوكمة من أجل تحقيق التنافسية والكفاءة الاقتصادية خصوصاً مع تنامي دور القطاع الخاص في الاقتصاد، ففي ذلك تعمق الشراكة بين القطاعين العام والخاص. (سايج، 2013، صفحة 160)
- تعزيز الاستقلالية والموضوعية في إبداء الرأي الشرعي من جهات التدقيق الشرعي.
- ضمان أعلى قدر من الفاعلية لمراقبي الحسابات الخارجية والتأكد من تمتعهم بالاستقلالية وعدم خضوعهم لأية ضغوط من مجلس الإدارة أو المدير التنفيذي.
- تساهم إجراءات الحوكمة في ظهور جيل جديد من قادة وصناع سياسات أكثر مهارة متمثلين في المديرين ومجالس الإدارة والفنيين ورواد المشروعات في أعلى مستويات الهيئات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني ومؤسسات الأعمال الخاصة يتمتعون بكثير من التدريب والخبرة والقدرات على وضع استراتيجية سليمة في اتخاذ القرارات على أسس سليمة وضمن اتخاذ قرارات الدمج أو الاستحواذ بناء على أسس سليمة، كما يتم تحديد المكافآت على أساس الأداء مما يساعد على تحسين كفاءة أداء المؤسسة. ونجاح برامج الخصخصة يرتبط بمدى تطبيق مبادئ الحوكمة (عزي، 2008)، والذي يقوى ثقة الجمهور في صحة عملياتها التي تتطلب قواعد إدارية جيدة، كما يساعد على ضمان تحقيق الدولة أفضل عائد على استثماراتها إلا لأسباب موجبة تدعو إليها الحاجة والتأكد من أن نظم المرتبات والمكافآت تعكس الأداء. بما يؤدي إلى تنمية الاستثمار وتشجيع تدفقه وتنمية المدخرات وتعظيم الربحية وإتاحة فرص عمل جديدة وتعظيم القيمة السهمية للمؤسسة. (مركز المشروعات الدولية، بدون تاريخ)

## 6. خاتمة:

حاولنا من خلال دراستنا تسليط الضوء على الديوان الوطني للأوقاف والزكاة هذه المؤسسة المستحدثة بالمرسوم التنفيذي 179/21، المرسوم الذي أحدث تغيير جوهري في نظام التسيير الخاص بالديوان حيث اعتبرته تاجرا وهو ما يفرض عليه التزامات كالقيد في السجل التجاري ومسك العمليات المحاسبية في شكلها التجاري طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به إضافة إلى وجوب تعيين محافظ حسابات أو أكثر لمراقبة حسابات الديوان والمصادقة عليها.

كما أن المرسوم كرس نوع من الاستقلالية المالية بتخصيص ميزانية خاصة واعتماد مالي سنوي خاص به واعتبر المدير العام الأمر بالصرف، ويمكن القول إن المرسوم التنفيذي جاء لتغيير الطبيعة القانونية لتسيير الأوقاف وإخراجها من محدودية الإدارة العمومية إلى اعتماد الأسلوب التجاري في التسيير تكريسا لتوجه سياسة الدولة الجزائرية في اعتماد الاقتصاد الحر.

إن الدور المهم الذي يعول على الديوان الوطني للأوقاف والزكاة من تقديم خدمات جليلة لمختلف فئات المجتمع ومساهمته في تنفيذ مشاريع تنموية، أضحي لزاما على الدولة حفظه وتطويره والارتقاء به في شتى المجالات وتطبيق أفضل الممارسات الإدارية ولعل أهم هاته الممارسات هو ترشيد طرق إدارتها واتخاذ القرار فيها من خلال تطبيق الحوكمة ووضع الإجراءات الكفيلة بإرساء قواعد في المؤسسات الوقفية.

وتعتبر الحوكمة إحدى المتطلبات الحديثة لتطوير المؤسسات الوقفية ولهذا الأسلوب معايير ومقوماته وأسسها القائمة خاصة على الإفصاح والشفافية، وهي عناصر نكاد نقول غائبة عن واقعنا.

## 1.6 نتائج الدراسة:

- يعد انشاء الديوان الوطني للأوقاف والزكاة تجربة مهمة جدا في مسار أداء المنظومة الوقفية وتحصيل أموال الزكاة في الجزائر، تتطلب من المتخصصين والقائمين عليها مرافقتها عن طريق تصحيح جملة الاختلالات والعوائق التي تعترضها.

- الديوان الوطني للأوقاف والزكاة هيكل حكومي جديد تم إنشاؤه بموجب المرسوم التنفيذي 179/21 من أجل تنظيم الأوقاف والزكاة، وقد أسندت الوصاية الإدارية على الديوان إلى وزارة الشؤون الدينية والأوقاف باعتبارها كانت المشرفة على الملفين من قبل.

- يتحدد الإطار العام لمجال عمل الديوان بالأوقاف العامة من حيث تسييرها واستغلالها وتنميتها وفق إرادة الواقف وبما يتوافق مع أحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها أخذا بعين الاعتبار التنظيم والتشريع المعمول بهما في الواقع.

- ضعف وغياب استقلالية الديوان والمتمثلة في نقطتين، أولهما اشتراط التنسيق مع الوزارة الوصية في عملية إعداد البرامج وتنشيط الحملات الإعلامية المتعلقة بالأوقاف والزكاة، حيث هناك إغفال واضح لسلطة المدير العام في إنشاء الفروع والتعيين.

- من حيث تركيبة مجلس الإدارة فإن أغلب أعضائه ينتمون إلى وزارات مختلفة، وهو ما يجعله شبه مجلس وزراء مصغر من حيث العدد الكبير، كما ان هناك ممثلين لا علاقة لهم في كثير من الأحيان بالأوقاف والزكاة ومع ذلك تم إعطاؤهم العضوية في المجلس وأخذ القرارات في مجال تسيير الأملاك الوقفية والزكاة.

- من حيث سلطة الديوان في تنظيم هيكله وتسييرها أوجب المشرع الرجوع إلى الجهة الوصية في كثير من الحالات، فإذا ما أراد الديوان إنشاء فروع جهوية أو محلية أو ملحقات بالخارج يرفع اقتراحه إلى الوزارة الوصية طبقا للمادة 5

من المرسوم 179/21، وهذا ما يؤثر على استقلالية الديوان، بالإضافة إلى ذلك نصت المادة 11 من نفس المرسوم على أن النظام الداخلي للديوان يحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالشؤون الدينية والأوقاف على الرغم من أن مشروع النظام الداخلي له يتم إعداده من طرف الديوان والتصويت عليه من طرف أعضائه، ثم يرسل إلى الوصاية (الوزير) لإبداء رأيه وملاحظاته حول المشروع ثم يصدر قرار اعتماده، وهو ما يؤكد تبعية الديوان لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف.

- من حيث إعداد البرامج المتعلقة باستغلال الأملاك الوقفية وتنميتها واستثمارها اشترطت المادة 7 من المرسوم السابق الذكر أن يتم ذلك بالتنسيق مع الوزارة الوصية، بالرغم من أن إعداد مثل هذه البرامج يعتبر في الأصل عملية فنية وتقنية وعلمية في كثير من الأحيان، ولا تحتاج إلى وصاية الوزارة حتى تمنح الأجهزة المكلفة بذلك نوع من الاستقلالية بعيدا عن الرقابة وهو ما يوفر لهم أريحية في العمل.

- تعد ركائز حوكمة مؤسسات الوقف نظام لتعزيز الرقابة والشفافية وإطار عام لتحديد المسؤوليات مما يعمل على تحسين الأداء وتفعيل الاستثمار الحقيقي بتوفير مناخ جاذب للاستثمار بما يضمن نجاح الوقف واستمراريته.

2.6 توصيات الدراسة: من خلال ما سبق فإنه يمكن لنا تقديم جملة من التوصيات، والتي يمكن إيجازها فيما يأتي:

- الإسراع في التجسيد على أرض الواقع للهيكلية التنظيمية للديوان الوطني للأوقاف والزكاة.

- الإسراع في الإلغاء الصريح لجميع القوانين المتعارضة مع مهام الديوان مع مراجعة وتحيين القوانين المتعلقة به.

- إيضاح عمل ناظر الأوقاف ضمن الديوان، وكذا جميع الهيئات المتداخلة مع عمل الديوان)

- عقد مؤتمرات وندوات تعريفية وتحسيسية بأهمية الديوان.

- تكثيف عمليات المتابعة والإحصاء لجميع الأملاك الوقفية وأموال الزكاة

- التنسيق بين مختلف القطاعات لتسهيل عمل الديوان، لا سيما وزارتي المالية والسكن والعمران والمدينة.

- استقرار الإطار القانوني حتى يتسنى للديوان أداء الدور المنوط به .

- تشجيع تحويل الإطارات العاملة بالوزارة إلى الديوان، مع توفير بيئة مهنية مريحة مما يسمح بتوقع مردودية أحسن

في المجال التنموي للأوقاف والزكاة.

- إنشاء أقطاب وقفية والعمل على إعادة إحياء المجمعات الوقفية والزكوية .

- ضرورة الفصل بين قطاعي الزكاة والأوقاف لاختلاف أهدافهما، حتى يتسنى لهما تحقيق الأهداف الشرعية

والتنموية المرجوة من كل واحد منهما .

- إعطاء الهيئة الشرعية دورا أكثر أهمية وتأثيرا في المنظومة الوظيفية وذلك بإشراك ممثل منها ضمن مجلس إدارة

الديوان.

## 7. قائمة المراجع:

## 1.7 الكتب:

- 1- بعلي محمد الصغير، (2002)، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر.
- 2- بوضياف، عمار، (2021)، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر.
- 3- سوليفان، ج، وكاترين، ك، (2002)، تأسيس حوكمة الشركات في الاقتصاديات النامية والصاعدة والانتقالية، مركز المشروعات الدولية الخاصة.

## 2.7 الرسائل الجامعية:

- 1- بن تونس، زكرياء (2014)، الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في التشريع الجزائري (أطروحة دكتوراه)، تخصص الشريعة والقانون، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة.
- 2- سايح، بوزيد، (2013)، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية حالة الجزائر، (أطروحة دكتوراه) تخصص اقتصاد التنمية. جامعة أبي بكر الصديق تلمسان، الجزائر.

## 3.7 المقالات والملتقيات العلمية:

- 1- بن ثابت علال، بن جاب الله محمد، (يومي 4، 5 ديسمبر 2006)، الحوكمة المؤسسية ومتطلبات الإصلاح لتطبيقها في الدول النامية، الملتقى الدولي حول أبعاد الجيل الثاني من الإصلاحات الاقتصادية، جامعة بومرداس.
- 2- زكرياء بن يونس، (2022)، استقلالية الإدارة الوقفية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 11، العدد 01.
- 3- سفيان شبيرة، (ديسمبر 2021)، حدود استقلالية الديوان الوطني للأوقاف والزكاة – قراءة تحليلية نقدية للمرسوم -، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 02.
- 4- علاق، عبد القادر، (جوان 2018)، الاعتراف بالشخصية المعنوية للوقف، مؤسسة الوقف التنموي، مجلة معارف قيم العلوم القانونية، العدد 24.
- 5- العمري عمرو، علام عثمان (2020)، دور الحوكمة وأهميتها في تطوير المؤسسة الوقفية، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 12، العدد 04.
- 6- فؤاد بن عبد الله، باسم بنت عبد العزيز، (د س ن)، قواعد حوكمة الوقف – نظارة مؤسسة الوقف نموذجاً -، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، مشروع بحث.
- 7- فؤاد عبد الله، باسم بنت عبد العزيز، (2016)، الرقابة الداخلية والخارجية على المؤسسة الوقفية العامة، مجلة الأوقاف، المجلد 16، العدد 31.
- 8- سامي محمد الصلاحات، (2018)، حوكمة الأوقاف وإدارة عملياتها الرئيسية، الطبعة الأولى، مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف.
- 9- أخضر عزي، (2008)، فعاليات الحكم الرشيد في تفعيل خصوصية الشركات، المؤتمر العلمي الأول حول الشركات ودورها في الإصلاح الاقتصادي، جامعة دمشق، سوريا.
- 10- مركز المشروعات الدولية الخاصة، (CIPE)، (د س ن)، تأسيس حوكمة الشركات في الأسواق الصاعدة (الترجمة العربية)، القاهرة.
- 11- بئينة عبد الله عبد الغني، (سبتمبر 2022)، ركائز حوكمة الوقف وأثرها على جودة الاستثمارات الوقفية، المجلة العربية للإدارة، المجلد 42، العدد 03.
- 12- صالح صالح، نوال بن عمارة، (2021)، الحوكمة ودورها في تفعيل مؤسسات الأوقاف الجزائرية لتحقيق التنمية المستدامة، ملتقى القطاع الثالث والمؤسسات الوقفية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة في التجارب الحديثة، جامعة سطيف.

#### 4.7 القوانين والمراسيم:

1- المرسوم التنفيذي رقم 21-179 المؤرخ في 21 رمضان 1442 هـ الموافق ل 03 ماي 2021 م المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأوقاف والزكاة وتحديد قانونه الأساسي، الجريدة الرسمية، العدد: 35 السنة: 58، بتاريخ 30 رمضان 1442 هـ الموافق 12 ماي 2021 م.

2- قانون رقم 01/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية،

3- القانون رقم 91-10 المتعلق بالأوقاف المؤرخ في 12 شوال 1411 الموافق ل 27 أفريل 1991، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادرة بتاريخ 8 ماي 1991.

4- المرسوم التنفيذي 91-83 المؤرخ في 23/02/1991 المتضمن إنشاء نظارة الشؤون الدينية، الملغي بموجب المرسوم 2000-200 المؤرخ في 24 فيفري 2000 الذي جمع بين مصالح الشؤون الدينية والأوقاف في الولاية تحت مسمى مديرية الشؤون الدينية والأوقاف.

#### 5.7 المراجع باللغة الأجنبية:

1-FREELAND، C. (MAY 7/8، 2007). Committee Guidance on Corporate Governance for Banks. paper presented to Coorporate Governance and Reform، Paving the Way to Financial Stability and Development، a conference. Cairo، organized by the Egyptian Banking Institute.

2-mirian، W. (2001 ). thinking about governance. a drift discussion paper prepered for the commonwealth foundation citizens et governance.