

نحو إرساء معايير الجودة في إدارة الوقف -الديوان الوطني للوقف والزكاة أنموذجاً-

*Towards Establishing Quality Standards in Endowments (Wakf)
Management: The case of the National Board of Endowments and Zakat*

بدر شنوف

Bader Chennouf

جامعة الوادي - الجزائر-

University of Eloued – Algeria-
bader-chennouf@univ-eloued.dz

تاريخ الاستلام

Submission date
24/01/2023

تاريخ القبول للنشر

Acceptance date
08/05/2023

مروى زائري *

Maroua Zairi

جامعة الوادي - الجزائر-

University of Eloued - Algeria-
maroua-zairi@univ-eloued.dz

تاريخ النشر

Publication date
31/05/2023

ملخص:

دعماً لمشروع التنمية في القطاع المؤسساتي الوقفي نجد المشرع دائماً في سعي مستمر إلى مضاهاة التجارب الرائدة في إدارة الوقف وتطوير الأسس المؤسسية الوقفية لا سيما عندما يكون المركز الأساسي فيها هو الإدارة الفعالة، لذا تم نقل الإشراف على الأوقاف من الإدارة الحكومية المباشرة (مثلة في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف (إلى " الديوان الوطني للوقف والزكاة " المستحدث مؤخراً (ماي 2021)، والذي يُنتظر منه تسيير الأملاك الوقفية بما يضمن الرفع من كفاءتها الخدماتية والإسهام في التنمية الاقتصادية. وتهدف هذه الورقة البحثية إلى بيان مدى استقلالية هذا الديوان من جهة، وكيفية إرساء وتفعيل معايير الجودة المؤسساتية في أدائه من جهة أخرى، دون الإخلال بقواعد الحوكمة والاستثمار، خاصة أن مهمة التسيير الكامل للأوقاف أصبحت موكلة إليه.

الكلمات المفتاحية: معايير الجودة؛ إدارة الوقف؛ الديوان الوطني للوقف والزكاة؛ الحوكمة، الاستثمار.

Abstract:

Supporting the development project in the institutional sector of the Endowments, the legislator tends to continuously invest efforts keep pace with pioneering experiences in the management Endowments and in developing their institutional foundations among which effective management is at the core. Indeed Endowments management has been transferred from the governmental administration in charge of Endowments and Zakat (represented by the Ministry of Religious Affairs and Endowments) to the new National Office of Endowments and Zakat, which was established in May 2021. This board is expected to

* المؤلف المراسل

manage Endowments assets to promote its service efficiency and to contribute to economic sustainability.

This article aims to show the extent to which this office is independent, on the one hand and how to establish and activate institutional standards of quality in its performance on the other hand, without violating the rules of governance and investment, especially that this board became responsible for absolute management of Endowments

Key words: Quality standards; Endowment Administration; National Board of Endowments and Zakat; governance; investment.

مقدمة:

أثبت الواقع، في الجزائر وغيرها من الدول، أنّ تبني نمط الإدارة الحكومية في تسيير وإدارة الأملاك الوقفية لم يصل بها إلى مستوى الكفاءة المطلوبة في حوكمة التسيير بسبب البيروقراطية وتعقيدات الإجراءات الإدارية، ما أصاب الوقف بالركود وعدم تحقيقه للأبعاد التنموية، وهو ما جعل عديد الدول تنتقل إلى إسناد الأوقاف إلى هيئات مستقلة كأسلوب جديد في تسييرها، الأمر الذي أثبت نجاعته في تجربة الكويت والسودان وماليزيا وتجارب أخرى، وقد انتهج المشرع الجزائري تقريباً المنهج نفسه باستحداثه "الديوان الوطني للوقف والزكاة" بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 179/21 المؤرخ في: 03 ماي 2021، والذي جاء دعماً للتنمية في القطاع الوقفي، هذا إن كان يُحقق استقلالية تنفي كونه مجرد إعادة هيكلة، ولكي يُحقق أهدافه وجب إرساء قواعد الجودة المؤسساتية الوقفية في أدائه وفي تشكيلته المادية والبشرية.

هنا تظهر أهمية الدراسة؛ إذ بالرغم من تنوع أنماط وأساليب الإدارة في المؤسسة الوقفية إلا أنها تفتقد لروح الجودة واستراتيجية الأداء الفعال والحوكمة في قواعد استثمار أصولها بما يُحقق الثناء ويجعل الوقف رافداً من روافد تنمية الاقتصاد الوطني، لذا كان لابد من تسليط الضوء على الأحكام التي جاء بها المرسوم التنفيذي 179/21 المُحدث لـ "الديوان الوطني للأوقاف والزكاة"، لمعرفة الحلول والمقاربات الممكنة لتحقيق الجودة في إدارته للوقف حتى لا يكون مجرد إعادة هيكلة لإدارة الوقف.

وانطلاقاً مما سبق يُمكننا طرح الإشكال الآتي: كيف يمكن إرساء معايير الجودة في إدارة مؤسسة الديوان للنهوض بالقطاع الوقفي؟ وما هي حدود استقلاليته عن الوزارة الوصية؟
لمعالجة إشكلنا اعتمدنا المنهج التحليلي والاستقرائي لتحليل جزئيات الموضوع النظرية وجملة معايير الجودة الوقفية التي سندرجها في هذه الورقة البحثية، واستقراء أهم ما جاء به المرسوم التنفيذي الجديد 179/21.

كما تهدف هذه الورقة البحثية إلى:

- بيان النموذج المؤسسي للإدارة الوقفية حالياً في الجزائر.
 - التعريف بالديوان الوطني وبيان مدى استقلاليته وتأثيرها على فعالية قرارات الديوان.
 - بيان مفهوم الجودة في إدارة الوقف وكيف يمكن تحقيقها في مؤسسة الديوان.
 - كيف يمكن إرساء معايير الجودة في الديوان وهل لتطبيقاتها أبعاد على استثمار الوقف ونمائه؟
- تناولنا الموضوع وفق التقسيم التالي؛ فكانت الدراسة مكوتة من بحثين؛ الأول خصصناه لدراسة النموذج المؤسسي- لإدارة الوقف في الجزائر، أما الثاني فتناولنا فيه معايير الجودة وتفعيلها في هيئة الديوان الوطني.

المبحث الأول

النموذج المؤسسي لإدارة الوقف في الجزائر

إن البناء التنظيمي والإداري للوقف في الجزائر هو عملية مفصلية للنهوض بدور المؤسسة الوقفية وتحقيق أهداف الوقف ونمائه، وهذا ما جعل المسيرة التاريخية للنظام المؤسسي- الوقفي في توجه إصلاحه دؤوب يتعد شيئاً فشيئاً عن الأسلوب الإداري التقليدي، وحالياً تعتمد الجزائر على تنظيم إداري يتمثل في الأجهزة المركزية واللامركزية لإدارة الوقف (المطلب الأول)، إضافة إلى استحداث هيئة جديدة في المجال هي الديوان الوطني للوقف والزكاة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأجهزة المركزية واللامركزية لإدارة الوقف

تُعنى الأجهزة العليا المركزية بمهمة الإشراف العام وتنظيم ميكانيزمات الأوقاف في البلاد، والأجهزة المحلية تُركت لها مهمة التنفيذ والتسيير المباشر والمحدود للملك الوقفي كما سيتم بيانه.

الفرع الأول: الهيئات المركزية لإدارة الأملاك الوقفية

عملت الجزائر على الانتقال من إدارة الوقف تقليدياً وحصر- سلطات ومهام تسييره في شخص الناظر، إلى الأسلوب المؤسسي الحديث "الإدارة الحكومية المباشرة" وفقاً للهرم الإداري الذي تعلوه أجهزة مركزية تتولى الجانب التقني للإدارة من تسيير ورقابة ومحاسبة، وتمثل في:

أولاً: لجنة الأوقاف

وهي الهيئة العليا الأولى المكلفة بالإدارة الأملاك الوقفية بعد وزير الشؤون الدينية والأوقاف⁽¹⁾، وقد تم استحداثها بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 381/89⁽²⁾ في المادة التاسعة

منه إذ أوكلت إليها مجموعة من المهام والقرارات التي تتعلق بالسياسة العامة لإدارة الوقف وتسييره من مسائل تسوية وضعيات الأملاك والعقارات الوقفية وكيفية استثمارها وتميئتها ومصارف ريعها حسب نص المواد (03) و(05) و(06) من المرسوم السابق، إلى مسائل النظارة وتعيين نُظار الوقف وطرق اعتمادهم واستخلافهم ودليل عمل ناظر الوقف حسب المواد من (07) إلى (20) من ذات المرسوم.

ثانياً: المفتشية العامة

تم استحداثها بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 371 / 2000³ لتعمل تحت سلطة الوزير كجهاز رقابي على جميع هيئات ومؤسسات الوقف حتى تضمن تطبيق السياسة التشريعية للقطاع وحسن سير وصرف موارده.

ثالثاً: مديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة

تم استحداثها بموجب المرسوم 427/05⁽⁴⁾ أين أوكلت لها مجموعة مهام على رأسها البحث عن الأملاك الوقفية وجردها وتسجيلها وإعداد برامج استثمارها وتميئتها وتفرّج إلى مديرتان فرعيتان رئيسيتان على مستوى الوزارة هما:

- المديرية الفرعية لحصر الأملاك الوقفية وتسجيلها.
- المديرية الفرعية لاستثمار الأملاك الوقفية⁽⁵⁾.

الفرع الثاني: الهيئات اللامركزية لإدارة الأملاك الوقفية

هي أجهزة مُستحدثة على المستوى المحلي، عمل المشرّع على إنشاءها إضافة إلى الأجهزة المركزية، ترك لها مهمة تسيير الأملاك الوقفية في إطار صلاحيات مُحددة وتمثّل هذه الأجهزة الإدارية في:

أولاً: مديرية الشؤون الدينية والأوقاف

تسهر نظارة الشؤون الدينية والأوقاف في الولاية حسب المرسوم التنفيذي رقم: 381/98⁶ على تسيير الأملاك الوقفية وحمايتها والبحث عنها وجردها وتوثيقها إدارياً، وحددت هذه المهام في المادة (03) من المرسوم التنفيذي رقم: 200/2000⁷ المحدد لقواعد تنظيم مصالح الشؤون الدينية والأوقاف في الولاية، وأوكلت مهمة إدارتها إلى وكيل الأوقاف الذي يتولّى رقابة ومتابعة أعمال نُظار الوقف.

ثانياً: ناظر الملك الوقفي

وهو الشخص الذي يتولّى إدارة أصول الوقف وتسييرها تسييراً مباشراً يلزمه برعايته، عمارته، إستغلاله، حفظه، وحمايته، وحتى يؤهل أي شخص لمنصب ناظر الأوقاف وجب توقّر جملة من الشروط حدّدها المشرّع في المادة (17) من المرسوم 381/98.

المطلب الثاني: الديوان الوطني للأوقاف والزكاة

جسّد المشرّع الجزائري انطلاقةً جديدةً في إدارة الوقف والزكاة، سعى من خلالها للتهوض بالوقف تنموياً واستبعاد البيروقراطية في تعاملاته، خاصّة بعد السّلبات التي طالت التسيير الحكومي للأوقاف، فاستحدث هيئة الديوان الذي، يُعدّ دعماً لمشروع التنمية في البلاد والذي سيكون له بصمةٌ في تطوير أداء القطاع⁽⁸⁾.

الفرع الأول: التعريف بالديوان الوطني للأوقاف والزكاة

تمّ استحداث هيئة الديوان بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 179/21⁽⁹⁾، والذي عرّف الديوان بموجب المادة (02) منه بنصّها: "الديوان مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. يخضع الديوان إلى القواعد المطبقة على الإدارة في علاقته مع الدولة. ويُعتبر تاجراً في علاقته مع الغير". فهو بذلك هيكل إداري ذو بُعد وطني يهتم بالأوقاف والزكاة⁽¹⁰⁾، وهو ليس مؤسسة دينية ولا خيرية بل يتمتع دائماً بصفة التاجر في علاقته مع الغير على الرغم من الطابع الخيري لمؤسسة الوقف⁽¹¹⁾.

ونحن نرى أن تعريف المشرع سليم إلى حد بعيد خاصة أنه بين طبيعة العلاقة التي تربط الديوان بالإدارة والقواعد المطبقة عليه هي قواعد القانون الإداري، والعلاقة التي تربطه بالغير وهي علاقة يكتسب فيها صفة التاجر وتطبق عليه قواعد القانون التجاري.

غير أن الجمع بين ملفي الزكاة والوقف في إدارة واحدة هو الأمر الذي من شأنه عدم تحقيق النوعية في التسيير الإداري المتخصص رغم التكامل بعض الشيء بين مقصد الزكاة والوقف، إلا أن المعالجة الإدارية لملف الوقف وريعه ومستحقّيه طبقاً لإرادة الواقف واشتراطاته تختلف تماماً عن الزكاة، وشيء إيجابي أن المشرع قد فصل حسابات الأوقاف عن الحسابات الخاصة بالزكاة في المادة (39) من المرسوم السابق خاصة مع اختلاف ريع كل منها.

وهنا يستوجب على الديوان الوطني تسيير الأملاك الوقفية واستغلالها بما يحقق إنتاجيتها وأبعادها خاصة في المجال الاجتماعي والاقتصادي، وهذا من خلال هيكله معاصرة ومهام استراتيجية.

أولاً: هيكله الديوان الوطني وسيره

يتمثل التنظيم الداخلي للديوان في ثلاث هياكل يُسير من قبلها وتتولى مهمة إدارته، وقد تناول المشرع مهام وتشكيلة كل منها في الفصل الثالث من المرسوم التنفيذي رقم: 179/21 المعنون بتنظيم الديوان وسيره، وجدير بالتنويه أنّ الهيكلة الإدارية لقاعدة الديوان لم تكتمل بعد.

1/ المدير العام: يحتل المدير أعلى منصب في السلم الإداري للديوان بعد وزير الشؤون الدينية والأوقاف الذي يعينه باقتراح منه بموجب مرسوم وتوكل لشخص المدير مهام يغلب عليها الطابع الإداري ويجمع فيها بين مهام التسيير الأمثل للوقف من جهة، ومهام التنفيذ من جهة أخرى، ويشترط لتعيينه المستوى الجامعي والكفاءة المهنية حسب نص المادتين (25) و(28)، والتساؤل الذي يثير انتباهنا هنا هل هذه الشروط كافية لتولي منصب القيادة وإدارة الأوقاف بجميع أبعاد الإدارة المتميزة؟ خاصة أن هيئة الديوان يُعَوَّل عليها في الوقت الحالي لإخراج الأوقاف في الجزائر من بيروقراطيات الإدارة التلطية التقليدية.

2/ مجلس الإدارة: يترأسه وزير الشؤون الدينية والأوقاف أو مثله، ويتكوّن من ممثلي مختلف القطاعات الوزارية إضافة إلى المدير المكلف بالأوقاف والزكاة بوزارة الشؤون الدينية، يُعين الوزير مع هذه التشكيلة ثلاث خبراء متخصصين في مجال تسيير وإدارة الأوقاف، كما يمكن استعانة المجلس بكل شخص ذو كفاءة يمكنه إفادة المجلس. وجدير بالتنويه أن المدير العام أوكلت له مهمة أمانة المجلس وحضوره في الاجتماعات يكون بصوت استشاري حسب المادة (14) من المرسوم.

3/ الهيئة الشرعية: نصّت المادة (29) من المرسوم 179/21 على أن الديوان يزوّد بهيئة شرعية يترأسها ممثل عن وزير الشؤون الدينية والأوقاف، تتولى تقديم الاستشارة والمساعدة الفقهية وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية في أعمال الديوان، وتكلف على الخصوص بإبداء رأيها الشرعي في مشاريع الديوان وأنشطته وتساهم في إعداد الدراسات العلمية التي من شأنها تطوير نشاط الأوقاف والزكاة على حد سواء.

ثانياً: مهام وصلاحيات الديوان

إن المهام التي أوردتها المرسوم 179/21 هي أمر مفصلي في هذه الهيئة الجديدة، والتي ستبين استراتيجيات وميكانيزمات الديوان وأهدافه المتعلقة بإدارة الأوقاف العامة في الجزائر إدارة فعالة، من شأنها تدارك سلبيات الإدارات السابقة ومضاهاة التجارب الرائدة في بعض الدول، وتمثل جملة المهام والصلاحيات الموكلة للديوان الوطني للوقف والزكاة في:

1/ مهام الديوان: نصّت المادة (06) من المرسوم على الإطار العام لهذه المهام التي لها علاقة بأهدافه، والتي لا تتنافى مع ما جاءت به المراسيم السابقة، وهي: المرسوم التنفيذي رقم: 381/98 والرسوم التنفيذي رقم: 70/14⁽¹²⁾، والرسوم التنفيذي رقم: 213/18⁽¹³⁾، والتي يمكن القول من خلالها أن مجال عمل الديوان هو كل المهام التي من شأنها تسيير واستغلال وتنمية الأوقاف العامة وفقاً لإرادة الواقف، وتتعدد بين: مهام في إطار الخدمة العمومية، وفي إطار النشاط التجاري، والنشاط الإعلامي، ونشاط البحث العلمي، والإسهام في بعث الحركة الوقفية وتشجيعها، والمساهمة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية حسب المادة (07) من المرسوم التنفيذي رقم: 179/21.

2/ صلاحيات الديوان: نصّت المادة (10) من المرسوم السابق على أنه يمكن للديوان في إطار تأدية مهامه طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به القيام بالآتي:

- إبرام كل عقد 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 والاستعانة بكل شخصية أو مؤسسة أو هيئة يمكن الاستفادة منها لتحقيق أهدافه،
- أخذ أسهم في المؤسسات وإبرام كل عقد شراكة طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما،
- إقامة علاقات تعاون وتبادل خبرات مع المؤسسات والهيئات الأجنبية الماثلة بعد موافقة الوصاية،
- المشاركة في المنتقيات الوطنية منها والدولية التي تتناول الموضوعات ذات الصلة بمجال نشاطه.

الفرع الثاني: مدى استقلالية الديوان الوطني للوقف والزكاة

يعتبر نقل الإدارة والإشراف على الأعيان الوقفية من الإدارة الحكومية المباشرة إلى هيئة الديوان الوطني، من شأنه إحداث نقلة نوعية في مؤسسة الوقف وإعادة بعثها وتحقيق جودة شاملة في أطرها ومواردها المادية والبشرية تحقيقاً لتنمية الوقف وتمثيره، وحتى لا يكون الديوان مجرد إعادة هيكليّة يجب أن تتضح معالم استقلاليته التي من شأنها أن تؤثر على فعاليته في اتخاذ قرارات الإدارة وتوجيه الاستثمارات، خصوصاً أن استقلالية الهيئات التي تُدير الوقف قد أثبتت نجاحها ومثالها الأمانة العامة للأوقاف الكويتية، وهذا التوجه المعاصر نحو إنشاء

مؤسسات حكومية مستقلة سيساهم في تنامي الحاجة إلى تطبيق قواعد الحوكمة في هذه المؤسسات⁽¹⁴⁾، والتي لا تتحقق إلا باستقلالية الديوان ومجلس إدارته.

ومن خلال استقراء المرسوم التنفيذي رقم: 179/21 المنظم للديوان نجد أن استقلالية الديوان محدودة وضعيفة جداً، وذلك للأسباب التالية:

- بقاء هيئة الديوان تحت وصاية الوزير المكلف بالشؤون الدينية والأوقاف حسب نص المادة (07) منه، وهو ما يدل على أن الديوان مجرد هيكلية جديدة للأوقاف شأنها شأن الإدارة المركزية السابقة، وهو ما يؤثر على كفاءة وفعالية المؤسسة الإدارية الوقفية إن لم يتم تدارك هذه التبعية.

- التوسيع من سلطات الوزير وتدخلاته في الديوان ومسائله الجوهرية التي منها: منحه سلطة إنشاء الفروع الجهوية والولائية والملحقات اللازمة في الخارج، والتي حتى وإن تداول مجلس الإدارة عليها يستلزم موافقته لإنشائها حسب المادة (05) من المرسوم.

- ترأس الوزير الوصي أو ممثل عنه مجلس إدارة الديوان، وهو الأمر الذي يدل على تغييب تام لدور وصلاحيات المدير العام الذي يحضر اجتماعات المجلس بدور استشاري ويتولى أمانته حسب المادة (14) من ذات المرسوم.

- تؤولي الوزير أيضاً مهمة تعيين أعضاء مجلس الإدارة والإطارات العاملة فيه حسب المادة (16)، كما نلاحظ تدخله حتى في المسائل البسيطة والتي كان الأجدر منحها للمدير العام، ومثال ذلك:

- تحديد النظام الداخلي للديوان،

- إعداد البرامج وتنشيط الحملات الإعلامية المتعلقة بالأوقاف والزكاة التي اشترط فيها التنسيق مع الوزارة الوصية حسب ما نصت عليه المادة (15)، رغم أنه أمر لا يحتاج إلى مراجعة الوزارة.

وهذه الأسباب من شأنها أن تقلص من مرونة وكفاءة الديوان في إدارة الأوقاف وحياده عما يؤمل منه مستقبلاً، الأمر الذي يحتاج إلى ضبط استراتيجيات القطاع الوقفي وإعادة النظر في استقلاليته وتبعيته للوزارة الوصية من جهة، وإدارته وفقاً لمبدأ الجودة من جهة أخرى كما سنبينه في المبحث الموالي.

المبحث الثاني

معايير الجودة وتفعيلها في هيئة الديوان الوطني

إن تحقق الجودة في إدارة المؤسسة الوقفية ليس مجرد فلسفة نظرية، بل هي من المخرجات التي نرى أنها ستؤهل إدارة الأوقاف إلى الزيادة وتحقيق أبعاد الوقف التنموية، خصوصاً أن مصطلح الجودة هو المركز الأساسي في نجاح أي مؤسسة في أي قطاع، وباعتبار الديوان الوطني للوقف والزكاة أصبح المسير الرئيسي للوقف حالياً فإن تفعيل الجودة في خدماته سيحقق فعاليته لهذا سنتناول استراتيجية الجودة في إدارة الوقف (المطلب الأول)، وتنوع المحفظة الاستثمارية للديوان (المطلب الثاني).

المطلب الأول: استراتيجية الجودة في إدارة الوقف

إن تبني مبدأ الجودة والتميز في تقديم الخدمات كأحد مقاصد الواقفين وتأكيد ذلك في عقودهم الوقفية، استدعى ضرورة ابتكار ذلك الإطار المؤسسي والتنظيمي الذي بوسعه ترجمة اشتراطات الواقف في العقود الوقفية إلى واقع عملي⁽¹⁵⁾.

الفرع الأول: مفهوم الجودة في إدارة الوقف

يقول رسولنا الكريم محمد ﷺ «إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه»⁽¹⁶⁾، ومن هذا المنطلق حث على الإتقان وحسن أداء الأعمال وتجويدها في ديننا الحنيف لما في ذلك من جزاء ومخرجات تعود بالتقاع على صاحبها وعلى العمل أيضاً، لذا وجب على كل مشرف على عمل معين العناية به والاستفادة منه تحقيقاً لجودته.

أولاً: تعريف الجودة في اللغة

مشتقة من الأصل "جود" وتعني الجيد نقيض الرديء، وجاد الشيء جَوْدَةً، و جَوْدَهُ أي صار جيداً، وقد جاء جودة وأجاد أي أتى بالجيد من القول والفعل⁽¹⁷⁾، ومعنى الجودة اصطلاحاً يصب في نفس البوتقة، فقد نظر إليها بعضهم على أنها: "اتحاد الجهود واستثمار الطاقات لتحسين المنهج الإداري ومواصفاته"، ويذهب البعض إلى أن: "الجودة الشاملة تعني الكفاءة efficienncy"، ويرى آخرون بأنها: "تعبّر عن الفعالية effectiveraess"⁽¹⁸⁾.

ثانياً: تعريف الجودة الوقفية

عرفت الجودة الوقفية بأنها: "استقطاب الأصول المادية والمعنوية وإدارتها واستثمارها بالطرق المثلى، من خلال تقليل التكاليف والجهود مع صرف غلاتها وتوزيعها على المستحقين بعدالة وكفاءة ضمن نظام تقني يعتمد ويحافظ على التقييم والتحسين المستمر لكسب المثوبة الشرعية ورضا الموقعين والمجتمع"⁽¹⁹⁾.

أما الجودة في إدارة الوقف كمصطلح مركّب نقصد به من جهتنا إلتقان وتحسين عملية تسيير وإدارة الأعيان الوقفية بما يحقّق دورها بفعاليّة ويساهم في تنمية القطاع وفق استراتيجية عمل مدروسة.

الفرع الثاني: معايير تحقّق الجودة في إدارة الديوان الوطني للأوقاف والزكاة

نظراً لأن الديوان هو محور دراستنا الذي نسعى لتقديم حلول تجعل منه تجربة ناجحة في إدارة الأوقاف ذات كفاءة إدارية، وتحول دون كونه مجرد هيئة مركزية بيروقراطية وتؤكد الوجود القانوني لقطاع الوقف في الدولة، ومن هذه الحلول الوقوف على معايير تحقيق الجودة وتحسين أداء هذه المؤسسة الوقفية وذلك بإخضاعها لجملة من المعايير.

أولاً: معيار الكفاءة البشرية والقيادية

إن فعاليّة وكفاءة المعيار البشري العامل لا يتحقّق بالجهود الفردية المتمثلة في شخص القائد (الناظر والديوان كهيئة مشرفة مباشرة عليه)، بل يجب تحقيق الكفاءة في كل السلم البشري الزراعي للأوقاف بداية بأصغر موظف إلى أعلى رتبة في المؤسسة، وهذا يتم بدعم العاملين فيها وتحفيزهم وتقييم أدائهم وتأهيلهم، ولما لا تطبيق المبدأ الشرعي "الشورى" وإشراكهم في قرارات المؤسسة التي توجهها لتحقيق الأفضل، وهي طريقة نلاحظها كثيراً في المؤسسات الغربية رغم أن منشأ الفكرة إسلامي، أما القيادة فهي المتغيّر الثاني لهذا المعيار، ويلزم في قيادة الديوان أن تكون فاعلة في المؤسسة فهي المسؤولة عن توجيه المؤسسة بفعاليّة لتحقيق غاياتها باستخدام الموارد المالية والبشرية⁽²⁰⁾. وقد أحسن المشرع حين اشترط الكفاءة المهنية في وظيفة المدير العام الذي يمارس السلطة على جميع مستخدمي الديوان، وحتى في تشكيلة الهيئة الشرعية، إلا أنه لم يبين فيما تتمثل معايير هذه الكفاءة المطلوبة، وهل تتمثل في عنصر- الأقدمية والخبرة المهنية فقط؟ وإن كان كذلك فهل الأقدمية في المنصب تعد معياراً لقياس الكفاءة في مثل هذه الحالات، وإن كان الأمر يتطلب حسب نظرنا أمور تقنية أخرى مثل الدورات التدريبية والتكوينية بشهادات معتمدة في إدارة الأوقاف وتسييرها، ومركز معتمد يختص بها مثل مركز "واقف" لخبراء الوصايا والأوقاف في السعودية⁽²¹⁾، الذي يُعنى بكل مسائل الوقف من إدارة واستثمار ونظارة، يسيّر من قبل مختصين وأساتذة جامعيين في تخصصات الفقه والشرعية الإسلامية.

ثانياً: معيار الأداء الاستراتيجي

إن وجود قيادة متخصصة وموارد بشرية لا يمكن أن يحسن أداء المؤسسة الوقفية إن لم توضع استراتيجية مناسبة لإدارة الوقف، ونعني بذلك العملية الإدارية المطلوبة وفق استراتيجيات التسيير والتخطيط ووضع الخطط العامة لإدارة الأوقاف، وكيفية القضاء على البيروقراطية المعروفة في الدوائر الحكومية، وتحديث العمليات والإجراءات وتسهيلها أمام العملاء⁽²²⁾، أي الواقفين أو المستثمرين في الأوقاف، وتظهر استراتيجية الديوان في مجموع المهام والصلاحيات التي تمكنه حتى من التعامل والشراكة على المستويين الوطني والدولي والتبادل والاستعانة بخبرات أجنبية في المجال للنهوض بأداء الديوان وتحقيق فعاليته.

ويكتمل الأداء الفعال بتوفر عنصر- الإعلام والتسويق والذي لم يغفل عنه المشرع في المرسوم التنفيذي رقم: 179/21، ونحن نرى أنه في غاية الأهمية للتعريف بالوقف وزرع ثقافته أكثر في مجتمعاتنا، والإعلام هو سبيلنا الأمثل في ظل التطور العلمي والبيئة المعلوماتية المعاصرة.

ثالثاً: معيار حوكمة مؤسسة الديوان الوطني للأوقاف والزكاة

في ظل الأداء الاستراتيجي للمؤسسة الوقفية وجب إخضاع العملية الإدارية والاستثمارية للديوان إلى الرقابة والتقييم عن طريق حوكمة الوقف، التي تقصد بها قواعد تنظيمية غايتها تطوير الأسلوب الإداري لمؤسسات الوقف، بما يحقق أهداف الواقفين بجودة وسرعة وكفاءة وعدالة ويحقق أفضل الآثار الاقتصادية والاجتماعية⁽²³⁾.
وعليه فحوكمة الوقف يتوقف معناها على ما يأتي⁽²⁴⁾:

- تثبيت ملكية الوقف وآلية انتقالها وفق إطار شرعي قانوني،
- ضبط التنظيم الهيكلي لمؤسسة الوقف،
- ضبط نشاط الوقف وتوزيع إيراداته حسب معايير الحوكمة التي من شأنها أن تكون عنصر- جذب واستقطاب أوقاف جديدة وواقفين، باعتبارها وسيلة للقضاء على الفساد الإداري والمالي، والتي تضمن حسن استغلال أموالهم الموقوفة وتحقيق اشتراطاتهم وأهدافهم من الوقف.

إذ يمكن للإدارة عند تطبيق الحوكمة أن تحقق التوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، من خلال تشجيع الاستخدام الكفء للموارد الوقفية وضمان حق المساهلة عليها⁽²⁵⁾.

ونستشف من عدم تعرّض المرسوم التنفيذي رقم: 179/21 لعنصر- الرقابة على أعمال الديوان أن الأمر لازال مُوكلاً للمتفشيّة العامّة التي تعمل تحت سلطة الوزير كجهاز رقابي على جميع مؤسسات الوقف.

المطلب الثاني: تنوع المحفظة الاستثمارية للديوان الوطني للأوقاف والزكاة

إن نجاح إدارة الديوان الوطني للأوقاف والزكاة وتحقيق جودته يتحقق بانتهاج أساليب استثمار متنوعة تنوع أصول الوقف التي لن تؤدي دورها "تسييل المنفعة" إذا تم استغلالها وتمييزها في خدمة من ينصرف إليه ربع الوقف من جهة وحفظ هذه الأصول من جهة أخرى.

الفرع الأول: تكوين المحفظة الوقفية للديوان الوطني للأوقاف والزكاة

تتنوع محفظة أملاك الديوان الوقفية بين أصول عقارية وأخرى مالية ومنقولة، غير أنّ الحافظة العقارية تأخذ حظ الأسد فيها باعتبار ثقافة الأوقاف التقديّة وأوقاف المنفعة في الجزائر مازالت متأخرة مقارنة مع العقار، وباستحدثاته تم تحويل جميع الممتلكات الموقوفة غير المتنازع فيها والتي كانت تحت إدارة وتسيير مديرية الشؤون الدينية والأوقاف إلى الحافظة العقارية للديوان، والتي تتشكل من المحلات ذات الطابع السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي، والعقارات الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية بموجب محضر جرد إحصائي مصادق عليه من السلطة المكلفة بالأوقاف حسب ما نصت عليه المادة (13) من المرسوم التنفيذي 179/21، كما يتم تحويل المنقولات والحقوق والالتزامات المرتبطة بها وكذا الأموال المودعة في الحساب المركزي والحسابات الولائية، ليصبح ناظر الملك الوقفي المكلف بالتسيير المباشر لهذه الأوقاف المحوّل إلى الديوان وتحت إشرافه حسب نص المادة (14) من المرسوم التنفيذي.

وتبقى عملية جرد الأوقاف على المستوى الوطني وضمّها للحافظة العقارية للديوان ضرورة حتمية ستجسد وجود الأملاك الوقفية القانوني، وستكون عنصر فاعلاً في نجاح هيئة الديوان وجودته، خاصّة أن الواقع العملي لازال يواجه انتهاكات بالجملة في هذه الملكية وقّداستها. الأمر الذي يستدعي تطهير وضعيتها حتى يُمهّد لأرضية استثماريّة خصبة.

الفرع الثاني: تأثير حركية استثمار الأوقاف في جودة إدارة الديوان الوطني

إن الهيكلية المؤسساتية للديوان بما تحقّقه من جودة وكفاءة في إدارته مع الرقابة والتقييم بحاجة حلقة أخرى تحتم حلقات الجودة فيه وهي "ديناميكية الاستثمار الوقفي"، والتي تعني العمل بميكانيزمات مزدوجة بين تفعيل آليات استثمار الوقف وتمييزه من جهة، والعمل على استقطاب أصول وقفية جديدة من جهة أخرى.

فالعلاقة بين الوقف والاستثمار علاقة أساسية ومتينة، والاستثمار يشمل أصول الأوقاف وبديل الوقف وربع الوقف وغلاته⁽²⁶⁾، وهنا يتحقق عنصر التنوع الذي يؤدي حتماً إلى الحركة في الاستثمارات الوقفية، وبالتالي تحقيق أداء أفضل لعمل المؤسسة الوقفية الاستثمارية. وحتى تتحقق كفاءة العملية الاستثمارية لموارد الوقف بما يضمن حركتها وعدم تعطيلها واستمراريتها وتنمية عوائدها في إطار الالتزام بالضوابط الشرعية ومتطلبات الإدارة الاقتصادية المتعلقة بتسويق المشاريع، معايير المحاسبة، معايير الحوكمة، برامج الجودة، وجب استغلال ابتكارات الهندسة المالية الإسلامية في مشاريع الديوان، وانتقاء الصيغ التمويلية والاستثمارية التي تتناسب مع الأملاك الوقفية العقارية منها⁽²⁷⁾. والتي بين تعديل قانون الأوقاف لسنة 2001 أنها تستثمر بعقود الإيجار المزارعة، المساقاة، الحكر، المرصد إذا كانت أراضي زراعية، أو بعقود المقاوله، المقايضة، الترميم والتعمير إذا كانت عقارات مبنية أو قابلة للبناء إلى غاية آخر نط لاستثمار العقار الوقفي وهو «العقد الإداري للاستثمار» الذي جاء به المشرع في المرسوم التنفيذي 213/18 والذي خصه بشروط وكيفيات استغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، خصوصاً الواقعة في المناطق الحضرية والقابلة للتعمير، ويتم الاستثمار في هذه العقارات بنمطي التراضي وتقديم العروض.

أما تمييز أموال الوقف فيكون عن طريق الصيغ المستحدثة مثل المراجحات، سندات المقايضة، سندات الاستثمار والمضاربة الوقفية والمشاركة والودائع ذات المنافع الوقفية⁽²⁸⁾.

الخاتمة

ختاماً لما سبق يمكننا القول أنّ البناء المؤسسي لإدارة الوقف في الجزائر قد أثبت نجاعته التأسيسية، من خلال سعي المشرع إلى تطوير أدائه كقطاع ثالث في التولة بحثاً عن الجودة فيه، خاصة بعد استحداث هيئة الديوان الوطني للأوقاف والزكاة الذي رغم أهميته استقلاليته التامة عن الهيكل الحكومي إلا أن فعالية أدائه لا تتحقق فقط بهذه الاستقلالية بل يجب إخضاعه لاستراتيجية الجودة الوقفية عن طريق معايير الإدارة الرشيدة بمواردها البشرية والقيادية والتخطيط الاستراتيجي وحوكمة الوقف وثماره بالحفاظ على أصوله من جهة وتنوع استثماره من جهة أخرى وقد خلصنا إلى النتائج التالية:

1/أساس النهوض بدور المؤسسة الوقفية في الجزائر هو البناء الإداري والإدارة الرشيدة المنتزعة من البيروقراطية والتبعية.

نحو إرساء معايير الجودة في إدارة الوقف-الديوان الوطني للوقف والزكاة أنموذجاً- _____

2/استقلالية الديوان الوطني للوقف والزكاة نسبية ومحدودة نظراً لتبعيته للوزارة الوصية وسلطات الوزير المكلف بتنظيمه، سيره، تعيين إدارته، وتنصيب هيكله واسعة جداً إلى حد تغيب دور المدير العام للديوان فيه.

3/حدود استقلالية الديوان من شأنها التأثير في مرونة وفعالية قراراته وحياده عن ما يُؤمل منه مستقبلاً.

4/معايير الجودة في إدارة الديوان هي من المخرجات التي ستحقق أبعاد الوقف وأهدافه، وهي أمور تقنية تربط بين الموارد البشرية والمادية والتخطيطية والرقابية التي تتطلب تحفيز الطاقم الإداري.

5/تنوع المحفظة الاستثمارية للديوان لها تأثيرها على جودته، إذا ما تم حفظ أصول الوقف والمصارعة في تنظيم وضعيته القانونية على المستوى الوطني من جهة واستثماره بآلية متنوعة وحركية من جهة أخرى.

ولتفعيل دور الديوان الوطني للأوقاف والزكاة وإضفاء معايير الجودة والحوكمة في تسييره للأماكن الوقفية، نقترح التوصيات التالية:

1/إعادة النظر في:

-تبعية الديوان ووضعه تحت وصاية الوزارة بصورة كلية

-معيار الكفاءة المطلوبة في منصب المدير العام للديوان أو على الأقل ضبطها وتبينها وعدم حصرها في مجال الأقدمية.

2/الإسراع في إنشاء الفروع الجمهورية والمحلية للديوان للتخفيف من عبء مركزية الإدارة.

3/التقليص من سلطات الوزارة الوصية في عمل الديوان وإعطاء مساحة أكبر للمدير العام.

4/تفعيل الدور الإعلامي للهوض بالوقف وجذب واقفين جدد، وتوسيع ثقافة الأوقاف وعدم حصرها في الوقف العقاري.

5/القيام بدورات دراسية وتكوينية بصورة دورية في مجال الأوقاف، والتي يُعنى بها كل القطاع العامل في مؤسسة الديوان كل حسب منصبه والخدمات المنوطة به.

6/تحفيز العاملين في الديوان وربط قيمة الحوافز المالية المستحقة لهم بمدى تقدم المؤسسة ونسبة عوائدها، وتقييمهم بصورة دورية للمساهمة في تحسين معيار الأداء وتحقيق الجودة فيه لرفع الإنتاجية في أصول الوقف.

الهوامش:

- 1 خير الدين بن مشرن، الآليات القانونية المعتمدة في عمليتي الإنماء والحفاظة على الأوقاف العامة العقارية في الجزائر والمغرب «الإيجار-الاستبدال-البناء»-دراسة مقارنة، ط1، دار الخلدونية للنشر، الجزائر، 2021، ص 23.
- 2 المرسوم التنفيذي رقم: 381/98، المؤرخ في: 1998/12/01، المحدد لشروط وإدارة الأملاك الوقفية وتسييرها وحمايتها وكيفيات ذلك، جريدة رسمية عدد 90، بتاريخ: 1998/05/23
- 3 المرسوم التنفيذي 371/2000 المؤرخ في 2000/11/18 المتضمن إحداث المفتشية العامة في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف وتنظيمها وسيرها الجريدة الرسمية عدد 69 لسنة 2000 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 106/12 المؤرخ في 2012/03/05 الجريدة الرسمية عدد 15 ل سنة 2012.
- 4 المرسوم التنفيذي رقم: 427/05، المؤرخ في: 2005/11/07، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم: 146/2000، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، جريدة رسمية عدد 47، لسنة: 2000.
- 5 إضافة إلى هذه الهيكلية يوجد الصندوق المركزي للأوقاف وهو عبارة عن حساب وطني مفتوح تحول إليه أموال الوقف وكل الحسابات الولائية.
- 6 المرسوم التنفيذي 381/98 المؤرخ في 1998/12/01 المحدد لشروط إدارة الاملاك الوقفية وتسييرها وحمايتها وكيفيات ذلك الجريدة الرسمية عدد 90 لسنة 1998.
- 7 المرسوم التنفيذي 200/2000 المؤرخ في 2000/07/26 المحدد لقواعد تنظيم مصالح الشؤون الدينية والأوقاف في الولاية وعملها الجريدة الرسمية عدد 47 ل سنة 2000.
- 8 تصريح الوزير "يوسف بالمهدي" لقناة النهار فيديو موثق على اليوتيوب بعنوان: تصريح الوزير يوسف بالمهدي "الديوان الوطني للوقف والزكاة"، رابط القناة: <http://www.ennaharonline.com>
- 9 المرسوم التنفيذي رقم: 179/21، المؤرخ في: 2021/05/03، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للوقف والزكاة، جريدة رسمية عدد 35، بتاريخ: 2021/05/12.
- 10 زكريا بن تونس، استقلالية الإدارة الوقفية في الجزائر من خلال المرسوم التنفيذي رقم: 179/21، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية الاقتصادية، المنظمة العربية للتنمية الادارية -جامعة الدول العربية-، مجلد 11، عدد 01، فيفري 2022، ص 30.

- 11 شبيبة سفيان، حدود استقلالية الديوان الوطني للوقف والزكاة - قراءة تحليلية نقدية للمرسوم 179/21-، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 02، شهر 2021، ص 673.
- 12 المرسوم التنفيذي رقم: 70/14، المؤرخ في: 2014/02/10، الذي يحدد شروط وكيفيات إيجار الأراضي الوقفية المخصصة للفلاحة، جريدة رسمية عدد 09، بتاريخ: 2014/02/20.
- 13 المرسوم التنفيذي رقم: 213/18، المؤرخ في: 2018/08/20، الذي يحدد شروط وكيفيات استغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، جريدة رسمية عدد 25، بتاريخ: 2018/08/29.
- 14 زكريا بن تونس، مرجع سابق، ص 34.
- 15 منا الله محمد مهدي، سياسات تطوير مؤسسات إدارة وتثمين الأصول الوقفية في الجزائر على ضوء التجارب الحديثة "الأمريكية الماليزية، الخليجية"، أطروحة دكتوراه، تخصص مالية واقتصاد إسلامي، جامعة فرحات عباس، سطيف 2020/2021، ص 73.
- 16 رواه الألباني في صحيح الجامع، عن عائشة رضي الله عنها، حسن، ص 1880.
- 17 ابن منظور لسان العرب، مادة "جود".
- 18 انتصار مهدي عبد الله الصديق، الدلالة المعجمية لمصطلحات الجودة -دراسة تأصيلية-، حولية كلية اللغة العربية، بنين جرجا، جامعة الأزهر الجزء 3، عدد 215، سنة 2021، ص 3122.
- 19 سامي الصلاحيات، الجودة الوقفية -دراسة في معايير الإدارة والتنمية-، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة الكويت، عدد 28، يونيو 2013، ص 08.
- 20 المرجع نفسه، ص 11.
- 21 مركز تخصصي ومؤسسة غير ربحية مقرها مدينة الرياض، السعودية للريادة العلمية والعملية في قضايا الوصايا والأوقاف، تسعى لتطوير مؤسسة الأوقاف ومختلف شرائح منسوبي القطاع بما تقدمه من خدمات متنوعة في المجال وبشهادات معتمدة بالاشتراك مع الهيئة العامة للوقف ومؤسسات في نفس القطاع.
- 22 شايقة بديعة، تجديد فكرة إدارة المال الوقفي واستثماره لتحقيق أهدافه التنموية المعاصرة، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم سياسية بجامعة حمه لخضر الوادي، مجلد 06، عدد 01، ماي 2022، ص 198.
- 23 حسين خيري طه، نحو اجتهد معاصر في إدارة الأوقاف الإسلامية -الحوكمة أنموذج-، ط 1، دار الكلمة للنشر، القاهرة، مصر 2019، ص 20.
- 24 انظر: بنية عبد الله عبد الغني وناصر آل عبد الغني، ركائز حوكمة الوقف وأثرها على جودة الاستثمارات الوقفية، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية-جامعة الدول العربية-، عدد 03، سبتمبر 2022، ص 40.
- 25 انظر: منا الله محمد مهدي، مرجع سابق، ص 79.

- 26 شايقة بديعة، مرجع سابق، ص 202.
- 27 انظر: عمور عبد السلام، الديوان الوطني للأوقاف والزكاة كآلية جديدة لتثمين القطاع الثالث في الجزائر -تعليق على المرسوم 179/21-، مجلة الفكر القانوني والسياسي، كلية الحقوق والعلوم سياسية بجامعة عمار ثليجي الأغواط، المجلد 06، العدد 01، 2022 / 05 / 12، ص 686.
- 28 للتفصيل راجع: طرطاق نورية، دور التصرفات الواردة على الأملاك الوقفية في تنمية الوقف، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون خاص، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2021/2020، ص 347 إلى 355.