



الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة
ISLAMIC UNIVERSITY OF MADINAH

مجلة الجامعة الإسلامية

للعلوم الشرعية

مجلة علمية دورية محكمة

محرم ١٤٤٢ هـ

السنة: ٥٤

الجزء الثاني

العدد: ١٩٤

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

معلومات الإيداع

النسخة الورقية :

تم الإيداع في مكتبة الملك فهد الوطنية برقم ١٤٣٩/٨٧٣٦
وتاريخ ١٤٣٩/٠٩/١٧ هـ
الرقم التسلسلي الدولي للدوريات (ردمد) ١٦٥٨-٧٨٩٨

النسخة الإلكترونية :

تم الإيداع في مكتبة الملك فهد الوطنية برقم ١٤٣٩/٨٧٣٨
وتاريخ ١٤٣٩/٠٩/١٧ هـ
الرقم التسلسلي الدولي للدوريات (ردمد) ١٦٥٨-٧٩٠١

الموقع الإلكتروني للمجلة :

<http://journals.iu.edu.sa/ILS/index.html>

ترسل البحوث باسم رئيس تحرير المجلة إلى البريد الإلكتروني :

Es.journalils@iu.edu.sa

(الآراء الواردة في البحوث المنشورة تعبر عن وجهة نظر الباحثين فقط، ولا تعبر بالضرورة عن رأي المجلة)

هيئة التحرير

أ.د. عمر بن إبراهيم سيف
(رئيس التحرير)

أستاذ علوم الحديث بالجامعة الإسلامية

أ.د. عبد العزيز بن جليدان الظفيري
(مدير التحرير)

أستاذ العقيدة بالجامعة الإسلامية

أ.د. باسم بن حمدي السيد
أستاذ القراءات بالجامعة الإسلامية

أ.د. عبد العزيز بن صالح العبيد
أستاذ التفسير وعلوم القرآن بالجامعة الإسلامية

أ.د. عواد بن حسين الخلف
أستاذ الحديث بجامعة الشارقة بدولة الإمارات

أ.د. أحمد بن محمد الرفاعي
أستاذ الفقه بالجامعة الإسلامية

أ.د. أحمد بن باكر الباكري
أستاذ أصول الفقه بالجامعة الإسلامية

أ.د. عمر بن مصلح الحسيني
أستاذ فقه السنة بالجامعة الإسلامية

سكرتير التحرير: باسل بن عايف الخالدي
قسم النشر: عمر بن حسن العبدلي

الهيئة الاستشارية

أ.د. سعد بن تركي الختلان
عضو هيئة كبار العلماء (سابقاً)

سمو الأمير د. سعود بن سلمان بن محمد آل سعود
أستاذ العقيدة المشارك بجامعة الملك سعود

معالي الأستاذ الدكتور يوسف بن محمد بن سعيد
نائب وزير الشؤون الإسلامية والدعوة والإرشاد

أ.د. عياض بن نامي السلمي
رئيس تحرير مجلة البحوث الإسلامية

أ.د. عبد الهادي بن عبد الله حميتو
أستاذ التعليم العالي في المغرب

أ.د. مساعد بن سليمان الطيار
أستاذ التفسير بجامعة الملك سعود

أ.د. غانم قدوري الحمد
الأستاذ بكلية التربية بجامعة تكريت

أ.د. مبارك بن سيف الهاجري
عميد كلية الشريعة بجامعة الكويت (سابقاً)

أ.د. زين العابدين بلا فريج
أستاذ التعليم العالي بجامعة الحسن الثاني

أ.د. فالخ بن محمد الصغير
أستاذ الحديث بجامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية

أ.د. حمد بن عبد المحسن التويجري
أستاذ العقيدة بجامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية

قواعد النشر في المجلة(*)

- أن يكون البحث جديداً؛ لم يسبق نشره.
- أن يتسم بالأصالة والجدة والابتكار والإضافة للمعرفة.
- أن لا يكون مستثلاً من بحوث سبق نشرها للباحث.
- أن تراعى فيه قواعد البحث العلميّ الأصل، ومنهجيته.
- ألا يتجاوز البحث (١٢٠٠٠) ألف كلمة، وكذلك لا يتجاوز (٧٠) صفحة.
- يلتزم الباحث بمراجعة بحثه وسلامته من الأخطاء اللغوية والطباعية.
- في حال نشر البحث ورقياً يمنح الباحث (١٠) مستلّات من بحثه.
- في حال اعتماد نشر البحث تقول حقوق نشره كافة للمجلة، ولها أن تعيد نشره ورقياً أو إلكترونياً، ويحقّ لها إدراجه في قواعد البيانات المحليّة والعالمية - بمقابل أو بدون مقابل - وذلك دون حاجة لإذن الباحث.
- لا يحقّ للباحث إعادة نشر بحثه المقبول للنشر في المجلة - في أي وعاء من أوعية النشر - إلا بعد إذن كتابي من رئيس هيئة تحرير المجلة.
- نمط التوثيق المعتمد في المجلة هو نمط (شيكاغو) (Chicago).
- أن يكون البحث في ملف واحد ويكون مشتملاً على:
 - صفحة العنوان مشتملة على بيانات الباحث باللغة العربية والإنجليزية.
 - مستخلص البحث باللغة العربيّة، و باللغة الإنجليزيّة.
 - مقدّمة، مع ضرورة تضمينها لبيان الدراسات السابقة والإضافة العلمية في البحث.
 - صلب البحث.
 - خاتمة تتضمّن النتائج والتوصيات.
 - ثبت المصادر والمراجع باللغة العربية.
 - رومنة المصادر العربية بالحروف اللاتينية في قائمة مستقلة.
 - الملاحق اللازمة (إن وجدت).
- يُرسلُ الباحث على بريد المجلة المرفقات التالية:
البحث بصيغة **WORD** و **PDF**، نموذج التعهد، سيرة ذاتية مختصرة، خطاب طلب النشر باسم رئيس التحرير.

(*) يرجع في تفصيل هذه القواعد العامة إلى الموقع الإلكتروني للمجلة:

<http://journals.iu.edu.sa/ILS/index.html>

محتويات العدد

م	البحث	الصفحة
(١١)	"مساجين الإمام" في الصلاة عند المالكية (حقيقتها - سبب تسميتها - تاريخ تسميتها - حكمها في المذاهب الفقهية)	٩
(١٢)	عثمان بن علي نور عثمان أعمال المناسك التي تقعُ بغير نيّةٍ أو على خلافِ نيّةِ الناسك د. جزاع بن نواف بن جزاع المجلاد	٥٧
(١٣)	ضوابط الشهادة على المنتقبة دراسة فقهية تطبيقية د. فاطمة بنت محمد الكثم	١٠٢
(١٤)	تقنية البلوك تشين، تكييفها وتطبيقاتها الفقهية د. عبدالله بن محمد بن عبد الوهاب العقيل	١٤٦
(١٥)	الغنى والفقر وأثرهما في الأحكام القضائية دراسة فقهية مقارنة د. فهد بن مهنا الأحدي	٢٠١
(١٦)	مقصد سد باب النزاع وأثاره في المعاملات المالية د. بدر ناصر أحمد المنصوري	٢٥٧
(١٧)	آثار احترام الزوجة التجارة بين الفقه الإسلامي وقانوني التجارة والأحوال الشخصية بالكويت د. مريم عبد الرحمن الأحمد	٣٣١
(١٨)	جريمة الاعتداء على رجل الأمن في الفقه الإسلامي والنظام السعودي دراسة مقارنة د. خالد بن عايض بن محمد آل فهاد	٣٧٣
(١٩)	الإصلاح والتطوير الإداري للأوقاف في المملكة العربية السعودية في إطار رؤية ٢٠٣٠ د. طارق بن محمد علي العقلا	٤٢٥
(٢٠)	فقه الدعوة في مرويات أم الدرداء الصغرى (دراسة دعوية لخمسة وأربعين أثرًا من مروياتها) د. عبد الحميد عبد الكريم منشد الضفيري	٤٦٨

**الإصلاح والتطوير الإداري للأوقاف
في المملكة العربية السعودية في إطار رؤية ٢٠٣٠م**

**Administrative Reform and Development of
Islamic Endowments**
in the Kingdom of Saudi Arabia within the Framework of the Vision 2030

إعداد:

د. طارق بن محمد علي العقلا

الأستاذ المشارك بالقانون العام بجامعة أم القرى بمكة المكرمة

البريد الإلكتروني: Tmoqla@uqu.edu.sa

المستخلص

لقد أضحى الإصلاح والتطوير الإداري لإدارات القطاع الوقفي مطلباً ملحاً للوقف والمجتمع والدولة والاقتصاد الوطني، وذلك من أجل إعادة الثقة إلى الوقف والنهوض بدوره في المشاركة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية ومن أجل التناغم والتوافق مع توجهات وبرامج وخطط رؤية المملكة العربية السعودية 2030 في تحقيق الشمول المالي والإصلاح الاقتصادي الشامل لقطاعات الاقتصاد الوطني كافة في المملكة.

فقد أتى هذا البحث مستهدفاً تقديم رؤية واقعية للإصلاح والتطوير الإداري لإدارات الأوقاف عامة وأوقاف المملكة العربية السعودية على وجه الخصوص، وقد تم تقسيمه كما ورد في مقدمته إلى مقدمة وثلاثة مباحث وخاتمة، وقد أكد البحث على أهمية الإصلاح والتطوير الإداري للوقف لرفع كفاءة تشغيل أصوله وموارده وتعزيز مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي وفي التخفيف عن كاهل الميزانية العامة للدولة. كما بين خصوصية أموال الوقف وتميزها عن المال العام والمال الخاص في الطبيعة وفي ضوابط وقيود الاستعمال والاستغلال والتصرف والاستبدال. وأوضح البحث وجود جوانب مشتركة بين جوانب الإصلاح والتطوير الإداري للوقف وجوانب الإصلاح المالي والتشريعي له في رفع كفاءة وقدرة وتشغيل العناصر البشرية والمادية للوقف، وفي الأشكال والأساليب التي تتحقق هذه الجوانب من خلالها. وقد سعى البحث إلى الحصر الشامل لدواعي وأسباب إجراء وتحقيق الإصلاح والتطوير الإداري لإدارات الوقف مقدماً الكثير من وجوهها ونماذجها. كما هدف البحث إلى بيان الإشكاليات الفقهية والقانونية التي يمكن أن تعوق عمليات وإجراءات الإصلاح والتطوير الإداري. بالإضافة إلى الوقوف على أبرز معوقات إجراء الإصلاح والتطوير الإداري للوقف حيث خص بالذكر منها: عدم وجود جهاز مركزي حكومي لضبط حسابات أموال الأوقاف ومحاسبة ومساءلة إدارات الأوقاف عنها، و الموروث الإداري والفكري لنمط الإدارة الوقفية وأيضاً النمو البيروقراطي المتسارع في الإدارات الوقفية.

كلمات مفتاحية: الأوقاف-الإصلاح الإداري- التطوير الإداري- القانون المقارن- أصول الفقه-السعودية.

Abstract:

The administrative reform of the Islamic endowments (Waqf) sector departments has become an urgent demand for the endowment, society, state and the national economy, in order to restore confidence to the endowment and advance its role in participation in social and economic development, and for harmony and compatibility with the directions, programs and plans of Saudi Arabia's Vision 2030 in achieving a comprehensive financial inclusion and economic reform in all sectors of the national economy in the Kingdom.

This research aims to provide a realistic vision for the administrative reform of the endowment departments in general and in the Kingdom of Saudi Arabia in particular: The paper is divided, as found in the introduction and its plan and structure, into an introduction, three chapters and a conclusion. The paper emphasizes the importance of the administrative reform of the endowment to raise the efficiency of its assets and resources operation, enhance its contribution to the gross domestic product and to alleviate the burden on the state's general budget. Also, the research highlighted the peculiarity of endowment funds and their distinction from public and private money in nature and the limitations to their usage, exploitation, disposal and exchange. Also, the research highlighted the existence of common aspects between the administrative reform aspects of the endowment and the financial and legislative reform aspects of it in raising the efficiency, ability and operation of the human and material elements of the endowment, and in the forms and methods through which these aspects are achieved. The research sought to comprehensively identify the reasons for conducting and achieving administrative reform for endowment administrations in advance of many of its aspects and models. The research also sought to indicate the jurisprudential and legal problems that could hinder administrative reform processes and procedures. Additionally, the research also sought to identify the most important obstacles to the implementation of the administrative reform of the endowment, as it particularly mentioned: The lack of a central government agency to control endowment funds accounts and the accountability and responsibility of endowment management on them, and the administrative and intellectual heritage of the endowment management style and the accelerated bureaucratic growth in the endowment administrations.

Keywords: Waqf – administrative reform-administrative development-comparative law- fundamentals of jurisprudence -KSA.

المقدمة:

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.. أما بعد:

تُعَدُّ المملكة العربية السعودية رائدة في مجال الأوقاف الإسلامية لما حباها الله من مكانة بين دول العالم ولرسالتها الخالدة في خدمة ضيوف الرحمن من الحجاج والمعتمرين والزوار. ولقد رزقها الله من فضله وكرمه رزقا طيبا مباركا فيه لتواصل تحقيق رسالتها العالمية. ولقد طبعت حكومتها الرشيدة منذ عهد الملك المؤسس عبد العزيز آل سعود- طيب الله ثراه - وحتى عهد خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبد العزيز حفظه الله على خدمة المسلمين بل الإنسانية كلها من خلال الأوقاف الإسلامية في داخل المملكة أو خارجها. ولأن الناس على دين ملوكهم فإن أهل المملكة الكرام اتبعوا سنة ملوكهم في ذلك مما جعل المملكة دائما سباقة في مجال تطوير إدارة الأوقاف الإسلامية تحت ضوابط الشريعة الإسلامية السمحاء للأوقاف.

ولقد استهدفت رؤية المملكة العربية السعودية (٢٠٣٠) - في إطار سعيها إلى تحقيق التنمية المستدامة للمملكة- تطوير وتعزيز دور الأوقاف الإسلامية من خلال زيادة مساهمة القطاع غير الربحي في جهود التنمية في المملكة. حيث تطمح رؤية المملكة المباركة بحلول عام ٢٠٣٠ الى رفع مساهمة القطاع غير الربحي في إجمالي الناتج المحلي من أقل من (١%) إلى (٥%) والوصول الى مليون متطوع في القطاع غير الربحي، كما تستهدف رؤية المملكة (٢٠٣٠) إلى تعظيم الأثر الاجتماعي للقطاع غير الربحي. ولكي تحقق الرؤية أهدافها الطموحة فقد أقرت نظام الهيئة العامة للأوقاف بهدف تمكين الأوقاف إلى التحول نحو المؤسسية Institutionalization، واستخدام التقنية لتحقيق التنسيق مع الجهات الحكومية، وتنمية القدرات لتحفيز تطبيق معايير الحوكمة الرشيدة Good Governance. وتهدف كل هذه الجهود الخيرة الى تكامل الأوقاف كمكون رئيس من مكونات القطاع غير الربحي في دوره مع كل من القطاع الحكومي والخاص في بناء الوطن السعودي العزيز.

وانطلاقاً من هذه الغاية السامية يأتي البحث الحالي ليمثل إسهاماً علمياً في الإصلاح والتطوير الإداري للأوقاف الإسلامية لخدمة إحدى أهم توجهات رؤية المملكة العربية

أهمية البحث:

يكتسب البحث في التطوير الإداري للأوقاف أهمية من الوجوه التالية:

١) التطوير الإداري يرتبط ارتباطاً عضوياً بالمضامين التالية:

أ. تطوير الأوضاع الفنية للعمل في الجهاز الإداري وعلاج قصور وسلبات الإدارة.

ب. تطوير الأنظمة (القوانين واللوائح والقرارات والإجراءات) التي تحكم نشاط الإدارة.

ج. تحسين وتقويم القيم والسلوكيات الإدارية للعناصر البشرية في جهات الإدارة.

أن يستهدف التطوير الإداري القضاء على السلبية والالتكالية والارتجالية في اتخاذ القرارات الإدارية وخلق روح الابتكار والإبداع التنظيمي والاهتمام بتحقيق الإنجازات في ظل كل الظروف المحيطة^(١)، ويستهدف البحث تقديم رؤية واقعية للتطوير الإداري لإدارات الأوقاف في المملكة العربية السعودية لمعالجة المعوقات وأوجه القصور الإداري في إطار توجهات وأهداف وبرامج رؤية المملكة ٢٠٣٠

أسباب اختيار الموضوع:

يمكن الوقوف على العديد من الأسباب التي دعت الباحث لتناول هذا الموضوع، ومن أهمها:

١) ما تبغيه رؤية المملكة ٢٠٣٠ من إصلاحات لعناصر القطاع غير الربحي ومن زيادة إنتاجية أصوله الرأسمالية وتعزيز مساهمته في الناتج القومي الإجمالي.

٢) ما يعاني منه القطاع غير الربحي عامة والأوقاف خاصة من مشكلات إدارية وضعف في مؤشرات الأداء والإنتاجية بما يستدعي البحث عن أوجه تطويره.

٣) ندرة الدراسات السابقة التي تعرضت لبحث الموضوع بما يعزز من مقدار مساهمته في إثراء المكتبة الوقفية.

(١) نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي، ياسر العدوان، ص ٧٨٥.

إشكالية البحث:

يواجه الوقف في حاضره مشكلات إدارية صعبة الحل، وتتطلب البحث الجاد والعميق عن حلول لها وأهم هذه المشكلات:

(١) تعرض الكثير من أصوله وأعيانه للاندثار إما نتيجة لإهمال عمارتها وإما نتيجة للتعدي عليها وإما نتيجة لفقد وثائقها.

(٢) انخفاض إنتاجية أصول وأعيان الأوقاف نتيجة لسوء إدارتها.

(٣) سيطرة الفكر الروتيني والبيروقراطي والانفراد بالسلطة والتعسف في اتخاذ القرارات الإدارية والتحايل على القانون للإفلات من الرقابة ومن أي تبعات أو مسؤوليات عن إهمال أو تقصير أو استغلال للنفوذ أو تعدي على الأعيان أو الريع.

والسؤال الذي تتمحور حوله مشكلة البحث هو: ما هو السبيل لعلاج المشكلات الإدارية المتغلغلة في إدارات الأوقاف حتى يتحرر الوقف من مشاكله ويتحول إلى قطاع إنتاجي فاعل في دعم مسيرة الاقتصاد الوطني إلى النمو والازدهار؟. ويتفرع عنه عدد من الأسئلة الفرعية أهمها: ماهي توجهات رؤية المملكة (٢٠٣٠) لإصلاح وتطوير الأوقاف؟، وما هو الإصلاح والتطوير المطلوب لمؤسسات الوقف الإسلامي في المملكة العربية السعودية؟ وما هي أهم الصعوبات التي تواجه عمليات الإصلاح والتطوير الإداري للأوقاف من وجهتي النظر الإدارية والنظامية؟، وكيف يمكن التغلب على هذه الصعوبات والمعوقات؟. وهو ما يسعى البحث لدراسته من أجل اقتراح حلول قابلة للتطبيق ضمن الإطار الشرعي والنظامي في المملكة العربية السعودية.

أهداف البحث:

يستهدف هذا البحث تحقيق عدة أهداف من أهمها:

(١) إبراز فكرة الإصلاح الإداري كبرنامج عمل قابل للتنفيذ لعلاج مشكلات الإدارة.

(٢) تسليط الضوء على توجهات وأهداف رؤية المملكة ٢٠٣٠ في تحقيق ورفع مسيرة القطاع غير الربحي في زيادة الناتج المحلي الإجمالي من السلع والخدمات وفي زيادة مساهمته في موارد الدولة.

(٣) المساعدة على ضبط الأداء الوظيفي لإدارات الأوقاف بضوابط ومعايير وعلوم الإدارة الحديثة القائمة على الشفافية والإفصاح وكفاءة الأداء والرقابة والمساءلة والمسؤولية.

فرضية البحث:

يفترض البحث وجود علاقة طردية أو موجبة بين الإصلاح والتطوير الإداري للأوقاف وزيادة مساهمتها في التنمية المستدامة للمملكة.

منهج البحث:

يتتبع البحث الأسلوب الوصفي التحليلي الاستنباطي، فهو يدرس المشكلات والمعوقات الإدارية في إدارات الأوقاف، ويقوم بتصنيف مفاهيمها على ضوء مفاهيم علوم الإدارة الحديثة، ثم يحلل أسبابها، تمهيداً لاستنباط الحلول والمعالجات المقترحة لها.

الدراسات السابقة:

اطلع الباحث على الكثير من البحوث والدراسات التي تناولت النظرية العامة للوقف، والنظارة الأهلية عليه، ثم الإدارة الحكومية له، والمشكلات الإدارية التي تعترض نموه وتحقيق أهدافه. ولقد وقف الباحث على عدة دراسات سابقة قد تتداخل في بعض مكوناتها مع هذا البحث، لكن الباحث وبقدر الإمكان سوف يتحاشى تكرار ما أوردته هذه الدراسات من مسائل وما انتهت إليه من نتائج، متوخياً الحرص على إضافة الجديد إليها، ومن أهم هذه الدراسات:

(١) دراسة الدكتور/ رضا محمد عيسى، المعنونة: " معوقات النهوض بالوقف في أنظمة الدول الإسلامية". وقد تناولت هذه الدراسة المعوقات الإدارية في طريق النهوض بالوقف، وقدمت بعض الحلول الإدارية للنهوض بالوقف لكنها لم تهتم ببحث أطر وجوانب ومتطلبات وأبعاد الإصلاح والتطوير الإداري، وهو ما يستهدف هذا البحث بيانه وتفصيله^(١).

(٢) دراسة الدكتور/ سامي محمد الصلاحات، المعنونة " حوكمة الأوقاف وإدارة عملياتها الرئيسية" وهي دراسة لمعايير الشفافية والسياسات الرشيدة في تطوير إدارة المؤسسة الوقفية واستثماراتها. وهي منشورة بواسطة مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف بالرياض ١٤٣٩ هـ إحدى مشروعات وقف الشيخ سليمان بن عبد العزيز الراجحي. وتركز هذه الدراسة بصفة أساسية على موضوع الحوكمة وآثارها على تطوير مؤسسة الأوقاف وعلى دور أدوات

(١) معوقات النهوض بالوقف في أنظمة الدول الإسلامية، رضا محمد عيسى.

الحكومة في تحقيق الشفافية الوظيفية ومقاصد الواقفين، وعلى تطبيقات الحكومة ومعوقاتها في أنظمة وعمليات الأوقاف. ألا أن الحكومة لا تعتبر كل آليات وأساليب الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف والتي يستهدف هذا البحث استيفاءها^(١).

٣) دراسة الدكتور/ كمال منصوري، وهي عبارة عن رسالة الدكتوراه بعنوان "الإصلاح الإداري لمؤسسات قطاع الأوقاف: دراسة حالة الجزائر". وهي من منشورات الإدارة العامة للأوقاف بدولة الكويت عام ١٤٣٣ هـ. وهي دراسة مفيدة ونافعة وتتداخل مع هذا البحث في بعض المقاصد البحثية، غير أن لهذا البحث الكثير من وجهات النظر الخاصة والتي ينفرد بها^(٢).

٤) دراسة الدكتور/ ياسر العدوان، وهي عبارة عن بحث بعنوان "نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي". وهو منشور ضمن كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، وهو من منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية في عمان بالأردن ١٤٠٦ هـ. ويكتفي البحث المشار إليه بعرض نماذج لمفاهيم الإصلاح والتنمية والتحديث والتطوير الإداري في الوطن العربي، وهو بحث نافع ومفيد في بعض جوانبه، غير أن دراستنا الحالية أوسع نطاقاً وأكثر شمولاً في موضوعاتها منه^(٣).

٥) دراسة الدكتور/ كمال جعفر المفتي، الموسومة بعنوان "النماذج البيروقراطية والإصلاح الإداري". وهي بحث منشور بالعدد ٣٨ من مجلة الإدارة العامة عمان بالأردن عام ١٤٠٣ هـ. ويركز هذا البحث على أحد معوقات الإصلاح الإداري وأحد جوانب الإدارة وهو البيروقراطية. وهو بحث مفيد ونافع غير أن البحث الحالي يعتبر أوسع نطاقاً في موضوعاته^(٤).

٦) دراسة الدكتور/ حسن أبشر الطيب، الموسومة بعنوان "الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة". وهو بحث منشور في إطار كتاب الإدارة العامة والإصلاح

(١) حوكمة الأوقاف وإدارة عملياتها الرئيسية، سامي محمد الصلاحات، ص ص: ٢١٩ - ٢٢٥.

(٢) الإصلاح الإداري لمؤسسات قطاع الأوقاف : دراسة حالة الجزائر ، كمال منصوري.

(٣) نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي، ياسر العدوان، ص ص: ٧٨٥ - ٨٠٥.

(٤) النماذج البيروقراطية والإصلاح الإداري، كمال جعفر المفتي، .

الإداري في الوطن العربي من منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية عمان بالأردن عام ١٩٨٦م . وهو بحث فلسفي نافع ومفيد يتسم بتناول الإصلاح الإداري في الوظيفة العامة ولم يتعرض للإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف موضوع بحثنا الحالي^(١).

٧) دراسة "محمد عبدالله السلومي" بعنوان: معوقات الأوقاف وآلية التغلب عليها، والتي نشرت في ملتقى الأوقاف الثاني الذي نظّمته لجنة الأوقاف في الغرفة التجارية الصناعية بالرياض عام ١٤٣٥هـ، والتي عُيّنت برصد العلاقة بين القطاع الحكومي والأوقاف وتوصلت الدراسة إلى: ضرورة استقلال الأوقاف ببيئة مستقلة تدير شؤونها وتتبع القضاء الشرعي، والاستفادة من النظم الإدارية العربية التي اقتبست من الحضارة الإسلامية، ومن التطبيقات الإدارية الحديثة المتعلقة بخصخصة مشاريع الأوقاف وخدماتها. وتستفيد دراستنا الراهنة من هذه الدراسة من خلال الوقوف على المعوقات مما يسهل عملية الإصلاح الإداري^(٢).

٨) دراسة "رافع عبد الهادي الصغير وآخرون" بعنوان: أثر التوثيق في رقابة القضاء على الوقف: دراسة مقارنة وفقاً لأحكام الفقه الإسلامي والقانون الأردني والليبي معززة بأحكام قضائية، والتي نشرت بمجلة دراسات علوم شرعية بالجامعة الأردنية عام ٢٠١٧م، وعيّنت هذه الدراسة بأثر التوثيق في رقابة القضاء على الوقف وتوصلت الدراسة إلى عدد من النتائج منها: الاستفادة من الوسائل الحديثة مثل نظم المعلومات الجغرافية وغيرها في تعيين الأوقاف وتمييزها، وتستفيد دراستنا الراهنة من هذه الدراسة في التعرف على التجربتين الأردنية والليبية في هذا الإصلاح الإداري للأوقاف^(٣).

(١) الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الاصلالة والمعاصرة، حسن ابشر الطيب، ص ص : ٨٠٦ - ٨٣٨ .

(٢) معوقات الأوقاف وآلية التغلب عليها، محمد عبدالله السلومي، .

(٣) أثر التوثيق في رقابة القضاء على الوقف: دراسة مقارنة وفقاً لأحكام الفقه الإسلامي والقانون الأردني والليبي معززة بأحكام قضائية، رافع عبد الهادي الصغير وآخرون، ص ص : ١٣٩ - ١٥٤ .

محتويات البحث وهيكله العام:

يتكون هذا البحث من مقدمة وثلاثة مباحث وخاتمة على النحو التالي:

- * المقدمة وتتناول دواعي البحث وأهميته وأسباب اختيار موضوعه وإشكاليته، وأهدافه وفرضيته ومنهجه العلمي وأهم الدراسات السابقة.
- * المبحث الأول: مفهوم الإصلاح الإداري للوقف ودواعيه وأسبابه، وفيه ثلاثة مطالب:

- المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري للوقف وأساليبه
- المطلب الثاني: دواعي إجراء الإصلاح الإداري للوقف
- المطلب الثالث: أسباب تحقيق الإصلاح الإداري للوقف
- المبحث الثاني: وفيه إشكاليات إجراء الإصلاح الإداري للوقف وفيه مطلبان:
- المطلب الأول: إشكاليات تحقيق الإصلاح الإداري للوقف
- المطلب الثاني: معوقات إجراء الإصلاح الإداري للوقف
- المبحث الثالث: النمو البيروقراطي وآثاره على الإصلاح الإداري للوقف وفيه ثلاثة مطالب:

- المطلب الأول: مفهوم بيروقراطية الإدارة ونتائجها
- المطلب الثاني: مخاطر بيروقراطية الإدارة على إجراءات الإصلاح
- المطلب الثالث: آثار بيروقراطية الإدارة على مناهج الإصلاح
- * الخاتمة: وتتضمن أهم النتائج والتوصيات.
- * قائمة المراجع والفهارس

المبحث الأول: مفهوم الإصلاح والتطوير الإداري للوقف وأهميته

صلاح الشيء هو: سلامته من العيوب وزوال فساد، والإصلاح نقيض الفساد في الطبيعة وفي الاتجاه، فينبهما علاقة تضاد، ومنه قوله تعالى: ﴿وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا﴾^(١)، وقال سبحانه "وقال موسى لأخيه هارون أخلصني في قومي وأصلح ولا تتبع سبيل المفسدين"^(٢). ولا يتوقف الإصلاح الإداري للوقف عند مجرد تغيير بعض القيادات أو الأساليب الإدارية في إدارات الأوقاف، أو تعديل بعض مواد الأنظمة واللوائح التي تحكم نشاط هذه الإدارات، وإنما هو بالإضافة إلى استهدافه لتحقيق هذه الأهداف يستهدف تحقيق الجوانب التالية:

١. رفع قدرة وكفاءة وأداء العناصر البشرية في إدارات الأوقاف.
 ٢. مراجعة وتعديل وتطوير القوانين واللوائح المنظمة لأعمال الإدارات الوقفية.
 ٣. رفع كفاءة وتنمية واستثمار الأعيان الموقوفة والمدخرات المالية^(٣).
 ٤. تحقيق مصالح جميع أطراف الوقف^(٤) (الواقف - الموقوف عليه - المجتمع)
- وبيناً لمفهوم الإصلاح الإداري للوقف ودواعيه وأسبابه فإننا سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح والتطوير الإداري للوقف وأسابيه:

يُعدُّ الإصلاح الإداري من المصطلحات المشهورة لدى علماء الإدارة فهناك من عرفه بأنه "حصيلة الجهود ذات الإعداد الخاص، التي تهدف إلى إدخال تغييرات أساسية في المنظمة الإدارية العامة من خلال إصلاحات على مستوى النظام ككل"، وقيل هو "إدخال تعديلات في تنظيمات إدارية قائمة أو استحداث تنظيمات إدارية جديدة وإصدار الأنظمة والقوانين واللوائح اللازمة لذلك"^(٥).

يلزم التفرقة بين الوقف كتشريع اعتبره الشرع الإسلامي الحنيف سنة فعلية وندب

(١) الآية ٥٦ الأعراف.

(٢) الآية ١٤٢ الأعراف.

(٣) نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي، ياسر العدوان، ص ص: ٧٨٨ - ٧٨٩.

(٤) الحلقات المنسية في الإصلاح الإداري، نزية الأيوبي، ص ٨٤٠.

(٥) منهج ابن تيمية في الإصلاح الإداري، زيد محمد الرماني، ص ٣٩.

المسلمين إلى وقف أموالهم صدقة جارية يتقرب بها المسلم إلى الله عز وجل وبين الأوقاف كأعيان وأصول رأسمالية تم حبسها والتنازل عن ملكيتها والتصدق بريعها أو بغلتها على النفس أو الذرية في الوقف الذري، وعلى جهات البر والخير والنفع العام في الوقف الخيري وبين المرافق العامة الخدمية والمشاريع الاستثمارية التي يمكن إنشاؤها من فائض ريع وغلات الأعيان الموقوفة عن حقوق المستحقين، أو من حصيد بيع الأعيان المندثرة والمتهالكة عديمة النفع، أو من النقود التي تم وقفها لأغراض بناء هذه المرافق العامة.

أما إصلاح الوقف كتشريع فإنه موضوع الإصلاح التشريعي حيث من المعلوم أن معظم أحكام الوقف أحكام اجتهادية توصل إليها فقهاء الشريعة الإسلامية باجتهادهم استناداً إلى قواعد الفقه الكلية وإلى المقاصد العامة للشريعة الإسلامية. وهذه الأحكام الاجتهادية أحكام عملية تتغير بتغير المصالح التي وضعت لتحقيقها وتغير زمان الاجتهاد ومحل الأعيان الموقوفة^(١). ويتم الإصلاح التشريعي للوقف أو لمصالح الموقوف عليهم أو لمصالح المجتمع. فالوقف إذن فكرة نظرية وسنة إسلامية، ترك الشارع الحكيم لعلماء الأمة استنباط أحكامها العملية التفصيلية.

أما أعيان الأوقاف التي تحول الفكرة النظرية للوقف إلى كيانات مادية متمثلة في عقارات أو حقوق ومنافع أو نقود تتولى إدارتها جهة إدارية تسمى ناظر الوقف، فإنها تعتبر مؤسسات مالية تستمد وجودها وحياتها من الوقف، حيث يعد الوقف بالنسبة لها جهة تأسيس. أما هي فإنها تعتبر مؤسسة مالية لها كيان مادي مستقل وأهداف ومقاصد، وهي في الوقت ذاته جهة أو مصدر تمويل مباشر. فهي مصدر تمويل مباشر للمستحقين للريع إن كانت أعياناً مستقلة أو هي مصدر انتفاع مباشر بأعيانها إذا لم يمكن استغلالها، وهي في الوقت ذاته مصدر تمويل مباشر لبناء وإنشاء مرافق خدمية خيرية وإدارتها أو للمساهمة بفوائض ريعها في تكوين وإنشاء مشاريع إنتاجية استثمارية ووقفية لتنمية أصولها.

والنظرة على هذه الأعيان أو جهات إدارتها هي موضوع الإصلاح الإداري. حيث إن أعيان الأوقاف -والتي تمثل الكيان المادي للوقف- هي مؤسسات مالية يعترف لها بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة ويعبر عن إرادتها ويمثلها أمام القضاء وأمام الغير

(١) التكوين التاريخي لوظيفة الوقف، إبراهيم البيومي غانم، ص ٧٧.

وينوب عنها في إجراء التصرفات المالية إدارات مكونة من عناصر بشرية و يعتري عملها الإداري أحيانا الكثير من مظاهر الانحراف السلوكي والفساد الإداري وسوء الإدارة وإهدار الربح والإهمال والتقصير في المحافظة على أعيان الأوقاف ووثائقها والاستبداد والتعسف في التعامل مع الموقوف عليهم وبيروقراطية الأداء، إلى غير ذلك من وجوه الانحراف والفساد الإداري الذي يحتاج دوماً إلى ملاحقته بالإصلاح والتطوير الإداري لتلك المؤسسات .

أشكال وأساليب الإصلاح الإداري والتطوير لإدارات الأوقاف:

يأخذ الإصلاح والتطوير الإداري لإدارات الأوقاف عدداً من الأشكال والأساليب من أهمها:

(١) إدارة الأوقاف وفقاً لأساليب الإدارة المالية الحديثة القائمة على سرعة الإنجاز وعلى مبدأ الإدارة بالأهداف، وعدم اتباع أساليب الإدارة العامة الحكومية القائمة على الروتين والبيروقراطية الإدارية غير الهادفة، وتعدد الاعتمادات الإدارية والأختام الرسمية، على المستخلص الواحد والورقة الواحدة. وحيث إن مؤسسات الأوقاف لا تعد إدارات حكومية تقليدية وإنما هي مؤسسات اقتصادية إنتاجية أو خدمية بحسب نشاط كل مؤسسة، ويجب أن تعطى أصوله الرأسمالية الفرصة على أن تكون مصادر تمويلية لبناء وتشغيل مرافق إنتاجية أو خدمية وقفية إضافية تعظيماً لأهدافه ومقاصده^(١).

(٢) تعظيم الأخذ بمبدأ الإدارة بالأهداف. حيث يلزم الربط في إدارات الأوقاف بين الأجور والحوافز والمكافآت المالية التي يحصل عليها موظفو الإدارة، وبين ما يتم تحقيقه بالفعل من إنجازات وأهداف. فإن ناظر الوقف ومعاونيه إنما هم وكلاء عن أطراف الوقف سواء الواقف، الموقوف عليه، والمجتمع. وهي وكالة بأجر^(٢)، وهذا الأجر مرتبط بما يتم تحقيقه من مقاصد الوقف وأهدافه. ومن غير المناسب سريان أحكام قوانين الوظيفة العامة أو قوانين العمل عليهم. فإن ناظر الوقف وبناء على ما تقضي به المواد ٤١، ٤٢ من قانون الوقف اللبناني لعام ١٩٤٧م، والمواد ٥٠، ٥١، ٥٢ من قانون الوقف المصري رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦م يعتبر أميناً على مال الوقف ووكيلاً عن المستحقين. أي أنه أمين على الوقف في حفظ أصوله وانتظام حركته، ووكيل عن المستحقين في قبض الربح وتوزيعه عليهم، وتحدد

(١) البناء المؤسسي للوقف، نصر محمد عارف، ص ٥٣٥.

(٢) نظام الوقف وأحكامه الشرعية والقانونية، عمر مسقاوي، ص ٢٤٠.

مسؤوليته تبعاً لهذين الاعتبارين، فإذا تعدى على ما في يده من مال الوقف كأن بدده أو صرفه في شؤون نفسه فهو ضامن، وإذا امتنع عن توزيع الربيع على مستحقيه بغير مسوغ شرعي مقبول بعد مطالبتهم بإياه كان ضامناً لهذا الربيع عن ضياعه، وإذا استدان على الوقف بلا شروط من الواقف ولا إذن من القاضي المختص كان ضامناً للدين. وإلى هذا ذهب فقهاء الحنفية والشافعية، حيث أجاز الحصكفي في الدر المختار الاستدانة للحاجة بشرطين هما: إذن القاضي، وألا يكون للوقف غلة ولا تتيسر له إجارة يصرف عليه منها^(١). وحيث قال الرملي في نهاية المحتاج "لو اقترض لناظر من غير إذن حاكم ولا شرط من الواقف لم يجز، ولا يرجع بما صرف لتعديه به"^(٢). فناظر الوقف وكذلك معاونوه ليس لهم صفة الموظف الإداري في إدارة تحكمه قوانين الوظيفة العامة أو قوانين العمل، وإنما هو أمين على الحفظ ووكيل عن المستحقين وينبغي الربط بين أجر وكالته وبين انجازاته وما يحققه من أهداف الوقف ومقاصده التي أرادها الواقف.

٣) وأما الأسلوب الثالث الذي يبتغي الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف تحقيقه فهو ضبط وترشيد تصرفات ناظر الوقف أو الإدارة، وذلك بما يمنع جميع أوجه أو مظاهر الانحراف والفساد، ويمكن استنتاج هذا الأسلوب من أقوال الفقهاء ومن نصوص الأنظمة والقوانين المعاصرة. حيث يقول ابن النجار في منتهى الإرادات^(٣): "ووظيفته حفظ الوقف عمارته وإيجاره وزرعه ومخاصمة فيه وتحصيل ريعه، والاجتهاد في تنميته وصرفه في جهاته من عمارة وإصلاح وإعطاء مستحق، ويضع الشيخ إبراهيم الطرابلسي ضابطاً جامعاً لهذه التصرفات بقوله: "ويتحرى في تصرفاته النظر للوقف والغبطة، لأن الولاية مقيدة به"^(٤).

٤) ولعل أهم أساليب الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف المستهدفة أيضاً إقرار نظام واضح لمحاسبة ومساءلة ومسؤولية الجهة الإدارية، أي مؤاخذتها وتحميلها تبعات ما تجريه من تصرفات ضارة بأعيان الأوقاف أو بمصالح وحقوق المستحقين تستوجب الضمان أو التضمن

(١) الدر المختار محمد بن علي الحصكفي - دار الكتب العلمية بيروت ط ١ ص ٣٨٠.

(٢) نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج، محمد بن أبي العباس، أحمد الرملي، ص ٤٠٠.

(٣) منتهى الإرادات، محمد بن أحمد الشهير بابن النجار، ص ٣٦٣.

(٤) الإسعاف في أحكام الأوقاف، إبراهيم بن موسى الطرابلسي، ص ٥٦.

جبراً لما وقع من ضرر، وحفاظاً على حرمة الأموال الموقوفة وإلزاماً للمسؤول عن وقوع الضرر بالتعويض عنه سواء كان الضرر الواقع ناتجاً عن إخلال جهة الإدارة بشروط الواقف، أو ناتجاً عن العمل غير المشروع أو الفعل الضار الصادر منها بسبب سوء التصرف أو الإهمال أو الرعونة^(١).

وتجد المحاسبة عن أموال الوقف أساسها الفعلي في أن الوقف عبارة عن مال خرج من ذمة الواقف، وأصبح له شخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة وتم ربط إيراداته وغلاته بمستفيدين معلومين، وهو ما يعني أنه أصبح مالاً مخصصاً، وأصبحت غلاته موارد موجهة ومشروطة الاستخدام وأصبح بمثابة صندوق أموال يحتوي على مجموعة من الموارد المقيدة إنفاقها واستخدامها بحقوق المستحقين للربيع، والمقيدة كذلك بتحقيق جملة من الأهداف والأغراض التي ينبغي تحقيقها. وهو الأمر الذي يجعل هذه الأموال أموالاً مخصصة وليست أموالاً عامة ولا أموالاً خاصة، بل أموال لها خصوصيتها يلزم الإفصاح عن كل ما يتصل بمقدار مواردها ونفقاتها، وعن المركز المالي الذي يخص العين الموقوفة في نهاية كل سنة وفقاً لطبيعة كل عين وما أعدت له من استعمالات واستخدامات وعن أي تغير يحدث في حقوق المستحقين للربيع وفي التوزيعات الموزعة عليهم.

المطلب الثاني: دواعي إجراء الإصلاح والتطوير الإداري للوقف

تتعدد دواعي إجراء الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف من أجل تعزيز نشاط الإدارات في تحقيق وجوه الإصلاح التالية:

(١) حماية أموال الأوقاف عن طريق توثيقها وتسجيلها والحصر الدقيق لأعيانها وبناء قاعدة معلومات عامة عنها والإثبات الفعلي لبياناتها المالية بما يفصح عن حركة إيراداتها ونفقاتها.

(٢) تمكين جهات الإدارة من وضع استراتيجيات وخطط وبرامج وسياسات نشاطها ومراجعتها وتقويمها وتطويرها وتحديثها، والتحقق من مدى التزامها بالأحكام الفقهية عند القيام بوظائفها الإدارية^(٢).

(١) مسؤولية ناظر الوقف، عبدالله بن عوض العلياني، ص ١٥٣ وما بعدها

(٢) فقه المحاسبة الإسلامية، سامي مظهر قنطقجي، ص ٦١

٣) مساعدة جهات الإدارة على إعداد دراسات الجدوى الاقتصادية اللازمة لقيامها ببيع أعيان الوقف غير الصالحة للاستغلال واستبدالها بأعيان أخرى صالحة أو المشاركة بتمنيتها في شركة استثمارية وقفية مستقلة، بما يحقق مصلحة الوقف ومصلحة الموقوف عليهم.

٤) إعداد التقارير المالية اللازمة لبيان الحقوق المترتبة لصالح الوقف والالتزامات المالية المترتبة عليه نتيجة المعاملات التي أجرتها جهة الإدارة خلال السنة المالية المنتهية، وقياس أثر هذه المعاملات على حركة أموال الوقف وما أسفرت عنه من فائض أو عجز ليتسنى لجهة الإدارة اتخاذ القرارات اللازمة بشأنها.

٥) مساعدة جهة الإدارة على تحليل موارد ونفقات الوقف بحسب مصادرها وطبيعتها لتمكين الإدارة من القيام بعمليات التخطيط والرقابة وتقييم الأداء وتحليل صيغ الاستثمار وعوائدها.

٦) مساعدة جهة الإدارة على إعداد مشروع الميزانية السنوية والتقديرات المالية والحساب الختامي لموارد ونفقات الأعيان الواقعة تحت نظارتها.

٧) مساعدة جهة الإدارة على إجراء دراسات الجدوى اللازمة لاستثمار أصول الأوقاف وفوائض إيراداتها من أجل تنمية هذه الأصول وذلك بعد دراسة وضعيتها وتكوين فكرة واعية عنها.

٨) مساعدة جهة الإدارة على وضع القواعد اللازمة لتحصيل غلات الأوقاف الخيرية وعلى وضع القواعد الثابتة للإنفاق بموجبها على أوجه البر المستحقة استحقاقاً فعلياً على ضوء شروط الواقفين، وعلى إعادة النظر في مخصصات البر التي انعدمت أولوياتها أو تضاءلت لإجازة الاستمرار في الإنفاق عليها أو إلغاء مستحقاتها وفقاً لقواعد المصلحة والضرورة والحاجة.

٩) مساعدة جهة الإدارة على فتح وإمساك دفاتر الحصر والتسجيل والإيرادات والنفقات والمستحقين ومقادير الاستحقاق وفقاً للقواعد الفنية لإمساك الدفاتر، فإن التسجيل الدائم والشامل يحدد الحقوق والالتزامات ويحفظ أموال الوقف ومواعيد الوفاء بالمستحقات والديون لأصحابها ويحافظ على استمرارية الوحدة الوقفية وديمومتها^(١).

(١) الضوابط الشرعية والأسس المحاسبية لصيغ استثمار أموال الوقف، د. حسين شحاته. ص ٢٨

١٠. الارتقاء بالأوقاف كمؤسسة ذات كفاءة وفاعلية^(١) في تحقيق أكبر استغلال لأصولها الرأسمالية وأفضل استثمار لفوائضها المالية. وهذا لن يتأتى إلا عن طريق الأخذ بآليات الفاعلية والكفاءة الإدارية وعلى وجه الخصوص منهما ما يأتي:
- أ. حل المشكلات التي تعوق تنمية الأصول وتعظيم الغلات.
- ب. حفظ الأصول وحمايتها من الاعتداء عليها أو من الاندثار.
- ج. تخفيض نفقات الإدارة والتشغيل.
- د. الرقابة الإدارية على أموال الوقف، أي المتابعة والمساءلة والتحقق من أن الوقف يخدم أغراضه التي أنشئ من أجلها.
١١. تطوير أنماط أداء العمل وأساليبه ونماذج وآلياته في المؤسسة الوقفية^(٢)، وذلك لأن طبيعة الملكية في أموال الأوقاف وارتباط العائد بمستحقين معلومين يستدعي أنماطاً من العمل وخططاً تشغيلية تقلل من المخاطر المحيطة بالأصول وتعظم من العوائد المستحقة للموقوف عليهم. وهذا لن يتأتى إلا عن طريق التخطيط السليم للقرارات الإدارية والأداء الكفء للأجهزة الإدارية.

(١) حوكمة الأوقاف وإدارة عملياتها الرئيسية، سامي محمد الصلاحيات، ص ١١٩.

(٢) المرجع السابق، ص ١٢٥ بتصرف.

المطلب الثالث: أهمية تحقيق الإصلاح والتطوير الإداري للوقف

من منظور رؤية المملكة (٢٠٣٠)

أعطت رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ اهتماماً خاصاً بتعظيم الأثر الاجتماعي للقطاع غير الربحي من قطاعات الاقتصاد الوطني الثلاثة والمتمثل في "الجمعيات والمؤسسات الأهلية، والوقف بنوعيه الأهلي والخيري". ويتبلور هذا الاهتمام في عدة إجراءات من أهمها:

- ١) تمكين القطاع غير الربحي من التحول نحو المؤسسة
 - ٢) تعزيز دعم المشروعات والبرامج ذات الأثر الاجتماعي
 - ٣) تسهيل تأسيس منظمات غير ربحية للأسر ولأصحاب الثروات
 - ٤) تهيئة البيئة التقنية المساندة
 - ٥) تعزيز التعاون بين مؤسسات القطاع والأجهزة الحكومية
 - ٦) تحفيز مؤسسات القطاع على تطبيق معايير الحوكمة
 - ٧) غرس ثقافة العمل التطوعي لدى أفراد المجتمع
- وتهدف رؤية المملكة (٢٠٣٠) من وراء هذا الاهتمام، وهذه الإجراءات إلى تحقيق جملة من الأهداف من أهمها:

- ١) رفع مساهمة القطاع غير الربحي في الناتج المحلي إلى المتوسطات العالمية.
- ٢) رفع نسبة المشروعات الخيرية ذات الأثر الاجتماعي إلى الحدود المقبولة.
- ٣) السعي نحو مواءمة المشروعات الخيرية ذات الأثر الاجتماعي مع أهداف التنمية الوطنية الشاملة والمستدامة.

- ٤) تحسين فعالية وكفاءة منظومة الخدمات الاجتماعية
- ٥) حماية الموارد الحيوية للدولة
- ٦) تمكين تحقيق أثر أكبر للقطاع غير الربحي وتشجيع العمل التطوعي
- ٧) دعم نمو القطاع غير الربحي وتمكين المنظمات غير الربحية من تحقيق أثر اجتماعي أعمق، وقد ترجمت رؤية المملكة (٢٠٣٠) هذه الإجراءات والأهداف في خطة عمل واضحة تتكون ملامحها من:

- ١) تطوير رأس المال البشري بما يتناسب مع احتياجات سوق العمل.
- ٢) تحسين إنتاجية موظفي الحكومة وتحسين أداء الجهاز الحكومي

٣) تعزيز الشفافية في جميع القطاعات الحكومية

٤) تعزيز قيم الإتقان والانضباط

٥) تحديد آلية واضحة للمساءلة عن كل هدف والجهات ذات العلاقة بتحقيق كل هدف.

٦) فهم العلاقة بين مختلف الأهداف وإدارتها.

وإدراكاً من رؤية المملكة (٢٠٣٠) أن الوقف غير قابل شرعاً للتصفية شأن أي مؤسسة مالية أخرى وأنه مستمر في تقديم المنافع والخدمات إلى الموقوف عليهم إلى أجل غير محدود لا يرتبط بعمر الواقف ولا بعمر الموقوف عليهم وإنما يرتبط بعمر الأعيان والأصول الموقوفة القابلة للبيع والاستبدال عند انتهاء عمرها الافتراضي وصيرورتها أعياناً يستحيل الانتفاع بها أو استغلالها. أي إدراكاً من الرؤية بأن منافع الوقف مستمرة إلى الأبد فإنها قد سعت إلى إصلاحه وتطويره إدارياً من خلال ما تقدم من آليات وبرامج إصلاحية وتطويرية.

ومن جهة ثانية فإن رؤية المملكة (٢٠٣٠) نظرت إلى الأوقاف باعتبارها الممول الأكبر والمستدام لقطاع العمل الأهلي والخيري وغير الربحي في المملكة، ولذا فإن الرؤية قد ألزمت نفسها أنها ستعمل على تشجيع الأوقاف لتمكين هذا القطاع من الحصول على مصادر تمويل مستدامة، مع مراجعة الأنظمة واللوائح المتعلقة بذلك، وأنها ستعمل على تعظيم الأثر الاجتماعي للقطاع غير الربحي من خلال التحول نحو المؤسسة^(١).

ولعل من أهم أسباب تحقيق الإصلاح والتطوير الإداري للوقف في إطار توجهات وأهداف وبرامج رؤية المملكة (٢٠٣٠) ما استهدفت الرؤية تحقيقه من:

١) تنويع وتعظيم مصادر الإيرادات في الدولة بما ينعكس على استقرار الأسعار ويمنح المواطن وأسرته مزيداً من الأمن الغذائي والاجتماعي والاقتصادي.

فعلى الرغم من أن أموال الأوقاف ليست أموالاً عامة وأن إيراداتها ليست إيرادات عامة، لكن الأوقاف تستحوذ على جانب كبير من الأصول الرأسمالية المنتجة من أصول الاقتصاد الوطني وعناصره الإنتاجية ولا ينبغي ترك هذه الأصول مهمشة ضعيفة الإنتاجية بسبب سوء الإدارة. وتعظيم إيرادات وإنتاج هذه الأصول يعني ببساطة تعظيم استفادة

(١) الأوقاف والمجتمع، عبدالله بن ناصر السدحان، ص ٣٣٢.

المستحقين لربيعها من الأفراد ومن جهات البر الخيرية، وهذا بكل تأكيد ينعكس إيجابياً على الدولة وعلى الاقتصاد الوطني والميزانية العامة، ويترتب عليه تخفيف العبء عن كاهل الميزانية العامة في نفقات الضمان الاجتماعي وفي تكلفة إقامة المرافق العامة الخدمية كالمساجد والمستوصفات الخيرية والمدارس وغيرها، وفي نفقات تشغيل وتسيير العمل في هذه المرافق حيث يتكفل الوقف بنفقات إنشائها وتشغيلها.

(٢) تجويد إدارة أعداد غير قليلة من الموارد البشرية العاملة في إدارات الأوقاف الفرعية والمركزية بأسلوب أمثل، والاستفادة من أفضل الممارسات المتبعة في تقديم الخدمات المشتركة، فإنه من المعلوم أن إدارات الأوقاف الأهلية والحكومية يعمل فيها عدد كبير من الموظفين من جميع الفئات والدرجات الوظيفية، وأن غالبيتهم منقولون إليها من الإدارات الحكومية الأخرى إما لعدم الكفاءة وإما للربغة في عدم المساواة، وهو الأمر الذي أدى إلى كثير من الجوانب السلبية في بعض الإدارات الوقفية.

وتدرك رؤية المملكة (٢٠٣٠) جيداً هذه المسألة وتستهدف القضاء على مسبباتها

عن طريق:

أ. إعادة تدريب وتأهيل العناصر البشرية في إدارات الأوقاف لتطوير مهاراتها ومواهبها ورفع إنتاجيتها، وتعزيز كفاءتها إلى أعلى مستوى.

ب. تطبيق معايير أداء الإدارة القائمة على مكافأة المتميزين، وتمكينهم ورفع إنتاجية وجودة الخدمة الوظيفية، والحد من الهدر المالي والإداري، واتباع المنهجيات الحديثة في تطوير الأعمال وفقاً لمؤشرات أداء تقيس جودة العمل وتخفف تكلفة الخدمة وتنقل المعرفة.

(٣) الدفع بالأوقاف في اتجاه تحقيق انجازات مميزة للوطن وللمجتمع وللأسر الفقيرة وللعمل الخيري، نهوضاً بمسؤوليتها الاجتماعية إزاء هذه الجهات وسعيّاً إلى تحقيق طموحات أكبر في تحقيق تنمية شاملة ومستدامة للاقتصاد الوطني، وإيجاد فرص عمل مناسبة لأبناء الوطن في المشروعات الوقفية وتحفيزاً للميسورين من أبناء الوطن على تحمل مسؤوليتهم الاجتماعية في تمويل ودعم العمل الخيري.

وتدرك رؤية المملكة (٢٠٣٠) أن هذه الأهداف والغايات وغيرها لا يمكن تحقيقها إلا عن طريق إصلاح وتطوير وتنمية المؤسسة الوقفية، بتعديل أنظمتها ولوائحها، وتوجيه الدعم الحكومي إلى برامجها ذات الأثر الاجتماعي، وتدريب وتأهيل ورفع كفاءة الأداء

لموظفيها، وتوفير مصادر التمويل المستدامة لبرامجها التنموية والاستثمارية الخيرية الوقفية.

المبحث الثاني: إشكاليات إجراء الإصلاح والتطوير الإداري للوقف

تقول العرب: أشكل الأمر أي التبس، والإشكال والأمر الموجب التباسات في الفهم، وعليه فإن المقصود من إشكاليات الإصلاح تلك الاجتهادات الفقهية المتبسة الصارفة عن إجراء الإصلاح مثل: تأييد النظارة على الوقف وتوريثها للخلف وضعف البنية التحتية المؤسسية لإدارات الأوقاف.

وأما المعوقات فإنها تعني الموانع والمثبطات المعيقة لعمليات الإصلاح والتي تحول بين الوقف وبينها مثل: انعدام النصوص الشرعية والقانونية لتحقيق الحماية المدنية والجنائية لأعيان وريع الأوقاف. ولمزيد من تفصيل القول في ذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين: يتم تخصيص أولهما لإشكاليات الإصلاح، وتخصيص الثاني لمعوقات إجرائه في كل من الفقه الإسلامي وأنظمة الوقف السعودية.

المطلب الأول: إشكاليات إجراء الإصلاح والتطوير الإداري في

إدارات الأوقاف في الفقه الإسلامي وأنظمة الوقف السعودية

في مقولة شهيرة للإمام الشيخ محمد أبو زهرة يقول فيها: إن شئت أن تقول إن جل عيوب الأوقاف مرجعها إلى إدارتها فقل، وإن شئت أن تقول: "إن إصلاح الإدارة وحسن القوامه يقضي على أكثر ما ظهر من مفاصد الأحباس فقل"^(١).

لقد قال الشيخ هذه العبارة أثناء مناقشة مشروع قانون الوقف الاسترشادي التي كانت الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت تعترم إصداره لتحثي به الدول العربية والإسلامية فيما تصدره من قوانين داخلية للوقف، ولا تزال هذه العبارة صادقة في مضمونها ومدلولها. فإن الكثرة الكثيرة من مشكلات الأوقاف تنتج عن سوء الإدارة. لذلك كان الإصلاح والتطوير الإداري للأوقاف ضرورة عملية لضمان تحقيق مقاصده الشرعية والاجتماعية والاقتصادية.

ومع وضوح وجلاء هذه الحقيقة فإن التراث الفقهي الإسلامي الذي اعتمدته أنظمة

(١) مشروع قانون الوقف، محمد أبو زهرة، ص ٧٧.

الوقف السعودية مرجعاً لها في تقرير ما أقرته من أحكام بشأن النظارة على الوقف ومسؤولية الناظر يتضمن ما يأتي:

١. أن النظارة على الوقف سلطة شرعية تعطي الناظر الحق في إدارة شؤونه واستغلال أعيانه وعمارتهما وصرف ريعه إلى المستحقين وتنفيذ شروط الواقف^(١).
 ٢. أن يد الناظر على ما تحت يده أو في حيازته من أعيان الوقف أو بدلها النقدي عند بيعها أو من فائض غلاته أو من حقوق المستحقين التي لم يحن وقت توزيعها يد أمانة^(٢). لأنه وضع يده على الوقف بولاية شرعية صادرة من الواقف في حجة الوقف أو من القاضي المختص. وهذه اليد لا تنقلب أو تتحول إلى يد ضمان إلا إذا قام الناظر بعمل غير مشروع كالسرقة من مال الوقف أو تعدى أو فرط في الحفظ أو خان الأمانة، فإذا لم يصدر منه شيء من ذلك فلا ضمان عليه. وفي ذلك يقول ابن قدامة المقدسي في الكافي: "العامل أمين لا ضمان عليه فيما تلف بغير تعد منه، لأنه متصرف في المال بإذن المالك ولا يختص بنفعه فأشبهه الوكيل"^(٣).
- والواقع العملي يؤكد أن ناظر الوقف سواء تولى النظارة بشرط الواقف أو بتولية القاضي في الوقف الأهلي، أو تولاها بحكم القانون النافذ في دولة الوقف في الوقف الخيري أي الإدارة الحكومية، فإنه يحوز تحت يده جميع وثائق ومستندات التصرفات التي يجريها، وإذا لم يكن بطبيعته وديانته أميناً فإنه يستطيع أن يرتب ما يشاء من الأدلة والإثباتات على نزاهته وشفافية تصرفاته للإفلات من أي تبعة أو مسؤولية أو مؤاخذه له على فساد إدارته أو انحرافاته.

حالات لزوم تضمين ناظر الوقف بالتعويض عن الضرر:

بالنظر إلى إدراك الفقهاء للحقيقة التي أشرنا إليها أعلاه فإن الفقهاء قد صرحوا بتضمين ناظر الوقف بالتعويض عن الضرر الواقع على الوقف وعلى المستحقين في الحالات التالية:

- (١) الإهمال أو التقصير والعدوان على أموال الأوقاف. يقول ابن قدامة في المغني: "الأمين لا

(١) شرح منتهى الإرادات، منصور بن يونس البهوتي، ص ٤١٥.

(٢) أحكام الوقف في الشريعة الإسلامية، محمد الكبيسي، ١٤٩.

(٣) الكافي في فقه الإمام أحمد، موفق الدين عبد الله بن أحمد بن قدامة المقدسي، ص ١٥٩.

يضمن مالم يوجد منه تفريط أو عدوان^(١)."

(٢) خيانة متطلبات ومسؤوليات الوظيفة بالتلاعب في أوراق ومستندات ووثائق التحصيل والصرف وعقود البيع والشراء لحساب نفسه لا لحساب الوقف.

(٣) مباشرة التصرفات المناقضة لغرض الوقف إذا ترتب عليها ضرر بالوقف أو بالمستحقين.
ومن أمثلة هذه التصرفات:

أ. رفض تسليم المستحقين حصصهم دون مسوغ شرعي مع مطالبتهم إياه بها^(٢).

ب. موته دون إفصاح لأحد بأن ما تحت يده مال يخص الأوقاف، أو إيداعه إياه في مكان لا يعرفه أحد، فإنه يمثل هذه التصرفات يعد مضيعاً لمال الأوقاف^(٣).

(٤) وهناك حالات أخرى لتضمين ناظر الوقف تضميناً جزئياً منها ما لو كانت العين الموقوفة أرضاً زراعياً أو عقاراً سكنياً، وقام الناظر بتأجيرها بأقل من أجره المثل^(٤) مع علمه بأجر المثل ودون حصول الوقف على منافع أخرى.

وصفوة القول فيما تقدم أن الفقهاء قد نصوا على حالات بعينها لتضمين ناظر الوقف تعويض ما أحدثه أو تسبب فيه من ضرر مباشر بأعيان الوقف أو بحقوق المستحقين لربيع الأوقاف، وضيّقوا بقدر الإمكان من هذه الحالات لأنهم كانوا يرون حاجة الأوقاف إلى نظارة أصحاب المروءة والعفة والنزاهة وأنهم لو طعنوا في نزاهة نظار الأوقاف ما أقدم أحد على تولي النظارة من أصحاب المروءة والنزاهة والشرف، وربما لم يتوقع الفقهاء ضعف نفوس نظار الأوقاف وضعف وازعهم الديني وتجروهم على أكل أموال الأوقاف بغير حق على نحو ما يحدث في زماننا.

وقد سارت بعض قوانين الوقف الوضعية على نفس منهج الفقه الإسلامي في الثقة المطلقة بنظار الأوقاف وفي اعتبار أن يدهم على أموال الأوقاف يد أمانة وأنهم بالفعل أمناء

(١) المغني ابن قدامة المقدسي ص ١٩٤.

(٢) أحكام الوصايا والأوقاف في الفقه الإسلامي والقانون، محمد أحمد سراج، ص ٣٢٦.

(٣) حاشية ابن عابدين ج ٥ ص ٤٩٦.

(٤) الإنصاف في معرفة الراجح من الخلاف - علاء الدين المرادوي - دار إحياء التراث العربي، ج ٧ ص ٧٣.

ولم يشر أي قانون للوقف في المملكة العربية السعودية إلى أي من المسؤوليتين المدنية والتضمنين أو الجنائية لنظارة الأوقاف أو لإداراته الأهلية والحكومية، وكل ما ورد في هذه القوانين عن محاسبة ومساءلة ومسؤولية نظار الأوقاف ورد على النحو التالي:

أولاً: نص نظام الهيئة العامة للأوقاف^(١) على:

١) تتولى الهيئة مهمة الإشراف الرقابي على أعمال النظارة، واتخاذ الإجراءات النظامية لتحقيق أهداف الوقف دون الدخول في أعمال النظارة وذلك باتخاذ ما يأتي^(٢):

أ. الاطلاع على التقارير المحاسبية السنوية التي تعد عن الأوقاف

ب. تقديم الدعم الفني والمعلوماتي للنظار

ج. تقديم المشورة المالية والإدارية بما لا يخالف شرط الوقف

د. تحريك الدعوى إذا لزم الأمر أمام القضاء لعزل الناظر الذي يخفق في تحقيق أهداف الوقف، أو يفقد شرطاً من شروط النظارة.

٢) تضع الهيئة نظاماً مالياً محاسبياً للأوقاف التي تكون ناظرة عليها أو مديرة لها، بما يتوافق مع طبيعتها ويضمن حفظ أموال الأوقاف واستثماراتها وفق ما يقرره هذا النظام.

٣) تضع الهيئة نظاماً مالياً محاسبياً استرشادياً للأوقاف التي لا تكون ناظرة عليها أو مديرة لها لمساعدة النظار في حفظ أموال الأوقاف واستثمارها^(٣).

ثانياً : لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية^(٤):

وكما خلا نظام أو قانون الهيئة العامة للأوقاف من أية إشارة إلى محاسبة أو مساءلة نظار الأوقاف الأهلية والخيرية عن فسادهم الإداري أو تجاوزاتهم أو انحرافاتهم أو تعديهم على أعيان الأوقاف التي تحت نظارتهم أو على ريعها وغلاتها أو تضمينهم تعويضاً لما أصاب الأوقاف أو المستحقين الشرعيين للريع من أضرار لأية أسباب مباشرة ترجع إلى سوء إدارتهم فقد خلت كذلك لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية من أية نصوص أو إشارات لشيء مما تقدم،

(١) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١١ وتاريخ ١٤٣٧/٢/٢٦هـ والمبني على قرار مجلس الوزراء رقم ٧٣ وتاريخ ١٤٣٧/٢/٢٥هـ .

(٢) الفقرة الخامسة من المادة الخامسة من نظام الهيئة.

(٣) الفقرة ٢ من المادة ١٨ من نظام الهيئة.

(٤) الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ٨٠ وتاريخ ١٣٩٣/١/٢٩هـ.

بل على العكس كافأت اللائحة نظار الأوقاف الخيرية الخاصة^(١) حتى ولو كانوا منحرفين بتأييد نظارتهم على ما يقع تحت أيديهم وإشرافهم من أوقاف. وفي هذا الشأن تنص الفقرة الثالثة من المادة الأولى من اللائحة على أن "تبقى الأوقاف الخيرية الخاصة تحت أيدي نظارها الشرعيين المحددين في شرط الواقف أو الذين صدر الأمر من المحاكم الشرعية بتعيينهم" ولم يفصح النص السابق عن مدة هذا البقاء بما يشير إلى تأييده مدة حياة الناظر وإلى إمكانية توريث النظارة خلفه الذي يوصي له بالنظارة من بعده.

ثالثاً: نظام الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم:

في أول إشارة في قوانين الوقف في المملكة العربية السعودية إلى إمكانية محاسبة نظار الأوقاف الأهلية، نصت المادة العاشرة من نظام الهيئة على أن "تختص الهيئة بالنظارة على جميع الأوقاف الأهلية التي لا ناظر عليها... وعلى الناظر المعين تقديم حساب دوري إلى الهيئة عن إيرادات ومصروفات الوقف وإذا تبين أنه يقوم بأعمال مضرة بمال الوقف، فللهيئة أن تعترض على ما لا يسوغ من تلك الأعمال، وتعرض أمره على المحكمة المختصة لمحاسبته أو عزله". وحتى هذا النص الوحيد جاء رحيماً بالنظار، حيث لم يمنح الهيئة المذكورة سوى سلطة الاعتراض على ما لا يسوغ من وجهة نظرها من أعمال الناظر الذي أضر بمال الوقف، ثم تعرض أمره على المحكمة المختصة لمحاسبته أو عزله، وذلك دون أخذ في الاعتبار أن المحكمة تقضي بما يقدم لها من أوراق ومستندات ظاهرها الصحة، وأن مثل هذا الناظر المنحرف لن يعدم الحيل من ترتيب وإعداد الأدلة والمستندات على نزاهته وبرأته من أي عدوان على مال الوقف.

رابعاً: نظام المرافعات الشرعية:

على الرغم من أن نظام المرافعات نظام إجرائي وكان الأجدر به أن يتضمن نصوصاً تحدد إجراءات محاسبة ومساءلة ومسؤولية نظار الأوقاف على تجاوزاتهم وتعدياتهم على أموال الأوقاف أو تقصيرهم الجسيم في المحافظة عليها إلا أن النظام المذكور خلا تماماً من أي إشارة إلى شيء من ذلك، وجل ما أقرته المادة ٢٢٣ من قانون المرافعات هو إلزام ناظر الوقف

(١) الأوقاف الخيرية الخاصة هي: التي تؤول إلى جهات انتفاع عامة بعد انقراض الموقوف عليهم من الذرية والأشخاص المحددين بذواتهم ممن لهم صلة بالواقف أو من رغب في الوقف عليهم بذاتهم.

الأهلي أن يستأذن المحكمة المختصة في البلد التي فيها الوقف لبيع وقف عام أو استبداله أو نقله قبل أن يجري ذلك وإثبات المسوغات الشرعية التي تجيز بيعه أو استبداله أو نقله على أن يجعل ثمنه في مثله في الحال، كما ألزمته بالأمر نفسه عند اقتضاء المصلحة التصرف في وقف أهلي ببيعه أو استبداله أو نقله أو رهنه أو الاقتراض له وتعميره أو شراء بدل منه أو تجزئته أو فرزه أو دمج أو تأجيله لمدة تزيد على عشر سنوات أو المضاربة بماله.

ولم يشر نظام المرافعات الشرعية عن الحكم فيما لو خالف ناظر الوقف هذا الالتزام أو أجرى التصرفات المشار إليها دون استئذان المحكمة المختصة أو تعدى على مال الأوقاف. والخلاصة:

أن الإشكالية الرئيسية التي تصادف الاجتهاد الفقهي والقانوني عن إجراء الإصلاح والتطوير الإداري لإدارات الأوقاف تتصل بمدى القدرة على تقرير قواعد شرعية ونظامية لمراقبة ومحاسبة ومساءلة إدارات الأوقاف أو نظارات الأوقاف سواء الأهلية أم الحكومية. وإن التراث الفقهي قد خلا من ذكر آليات الرقابة وفروض ومبادئ المحاسبة ولم يرد فيه سوى بعض محددات المساءلة^(١) والمسؤولية المقيدة افتراضاً منه بتمتع النظار بالقيم الأخلاقية الإسلامية، وخشية منه من امتناع أصحاب المروءة والخلق والخبرة عن تولي نظارات الأوقاف عند افتراض خيانتهم. والقوانين والأنظمة الوقفية الحديثة التي تمتلك إدارات الأوقاف الحكومية ممثلة في وزارات وهيئات الأوقاف فإن مقاليد اقتراحها أو المطالبة بتعديلها أو إلغائها تتحاشى تقرير أية قواعد قانونية فاعلة في مراقبة ومحاسبة ومساءلة ومسؤولية جهات الإدارة عن تجاوزاتها أو عن فساد بعض عناصرها البشرية أو عما يلحق أعيان الوقف وغلاته من ضرر أو عن أية أضرار تقع على الموقوف عليهم ناتجة عن سوء الإدارة. وبالتالي يمكن

(١) أ. ربط أجرة الناظر بأدائه في العمل - ب. الخصم من أجرة الناظر بمقدار تقصيره في العمل وحجم المصالح التي أضاعها على الوقف. يقول البهوتي في كشف القناع ج ٤٠ ص ٢٧١: (ومتى فرط الناظر سقط مما له بقدر ما فوته على الوقف من الواجب عليه في العمل، فيوزع ما قدر له على ما عمل وعلى ما لم يعمل، ويسقط قسط ما لم يعمل)، ويقول الماوردي في الأحكام السلطانية ص ٢٧٥: (إن العامل يستحق ما جعل له إن كان الجعل معلوماً، فإن قصر روعي تقصيره في العمل فإن ترك بعض العمل لم يستحق ما قابله أي ما قابل العمل المتروك) راجع كشف القناع - منصور بن يونس البهوتي - مكتبة النصر الحديثة بالرياض ج ٤٠ ص ٢٧١.

القول بوجود إشكالية حقيقية معوقة لإجراء الإصلاح والتطوير الإداري المنشود لإدارات الأوقاف. ولتحقيق ذلك لابد من الاجتهاد وفقاً للشريعة الإسلامية في وضع حلول لتلك المشكلة الواقعية.

المطلب الثاني: معوقات إجراء الإصلاح والتطوير الإداري للوقف

ويمكننا الوقوف على عدد من القيود الشرعية والقانونية التي تحول دون إجراء الإصلاح والتطوير الإداري للوقف ودون تحقيق أهداف رؤية المملكة ٢٠٣٠ من ضرورة إصلاح وتطوير القطاع غير الربحي ومن أبرز هذه المعوقات ما يأتي:

(١) عدم وجود جهاز مركزي حكومي لضبط حسابات أموال الأوقاف ومحاسبة ومساءلة إدارات الأوقاف عنها. حيث اكتفى فقهاء الشريعة في محاسبة الناظر حالة اتهام المستحقين له بالخيانة أو بمخالفة شرط الواقف أو الشك في تصرفاته معهم، بأن يقدم الناظر تقريراً بموارد الوقف ومصرفاته إلى المحكمة المختصة. وذكر الفقهاء أن للقاضي الاكتفاء بالبيان الإجمالي دون تفصيل، بحيث لا يجبر على التفصيل إلا عند قوة التهمة. فإن امتنع عن تقديمه هددته القاضي دون حبسه^(١).

وقد سار على نفس الطريق نظام الهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية، حيث نص في المادة ٢٠ على أنه "مع عدم الإخلال بحق ديوان المراقبة العامة في الرقابة على حسابات الهيئة يعين مجلس إدارة الهيئة مراجع حسابات أو أكثر من الأشخاص ذوي الصفة الطبيعية أو الاعتبارية المرخص لهم في المملكة لمراجعة حسابات الأوقاف والهيئة وفي حال تعدد المراجعين فإنهم يكونون مسؤولين بالتضامن عن أعمالهم أمام المجلس، ويرفع تقرير مراجع أو مراجعي الحسابات إلى المجلس ويزود ديوان المراقبة العامة بنسخة منه، ويحدد المجلس أتعاب المراجع أو مراجعي الحسابات". ومن وجهة نظرنا فإن هذا النص غير كاف لضبط حسابات أموال الأوقاف وردع ضعاف النفوس من أفراد إدارتها من التعدي عليها، والأولى من ذلك هو العمل بما ذكره الشيخ البهوتي في كشف القناع حين قال: "ولولي الأمر أن ينصب ديواناً مستوفياً لحساب أموال

(١) محاضرات في الوقف، محمد أبو زهرة ص ٣٦٩.

الأوقاف عند المصلحة"^(١). وهذا الديوان الذي ذكره الشيخ البهوتي هو الأشبه في تكوينه ونشاطه للجهاز المركزي للمحاسبات الخاص بالأوقاف والذي عليه أن يراقب عدة أمور منها: بنود الإيرادات ووجوه النفقات ومدى دقتها وأهميتها وأولويتها أو تنفيذ الناظر لشروط الواقف-، وقبض المستحقين لمقادير استحقاقاتهم ومواعيد القبض. بحيث يكون هذا الجهاز بمثابة إدارة رقابية محاسبية متخصصة تتلقى تقارير وقوائم ومعلومات محاسبية دقيقة وبيانات مالية معززة بالمستندات وفقاً للقواعد الأساسية والتطبيقية لعلم المحاسبة^(٢).

(٢) الموروث الإداري والفكري لنمط الإدارة الوقفية:

لقد ورثت إدارات الأوقاف الإسلامية موروثاً فكرياً إدارياً جامداً، من شأنه تعويق أية جهود أو إجراءات إصلاحية إدارية لاحقة لاتصافه بالخصائص التالية:

(١) أن النظرة على الوقف سلطة شرعية تعطي لمن تثبت له الحق في إدارة شئون المال الموقوف بما يشمل استغلاله وعمارته واستبداله وصرف ريعه إلى المستحقين وحفظه والمخاصمة فيه^(٣). ولا تثبت للواقف إلا إذا اشترطها لنفسه في وثيقة وقفه.

(٢) أن ناظر الوقف هو من يتولى شئونه بالوكالة في حياة الواقف وبالوصية بعد مماته^(٤).

(٣) أن الناظر وكيل عن الموقوف عليهم سواء عينه الواقف أو القاضي في حياة الواقف أو بعد موته^(٥).

(٤) أن يد الناظر على مال الوقف يد أمانة لا تتحول إلى يد ضمان إلا إذا وجد ما يستوجبه^(٦).

(٥) أن ولاية ناظر الوقف على المال الموقوف ولاية خاصة مقدمة على الولاية العامة للقاضي والحاكم، وليس للقاضي إدارة شئون الوقف مع وجود الناظر حتى لو كان قد ولاه،

(١) كشاف القناع عن متن الإقناع، الشيخ منصور بن يونس البهوتي ج ٤ ص ٢٧٧.

(٢) وذلك بما يحقق الإفصاح الكامل عن أموال الأوقاف والرقابة عليها.

(٣) الوصايا والوقف في الفقه الإسلامي، وهبة الزحيلي، ص ٢٣٣.

(٤) أحكام الأوقاف - الخصاص - مطبعة الأوقاف المصرية ١٣٢٣ هـ ص ٢٥.

(٥) كشاف القناع، البهوتي، ص ٤٥٨.

(٦) القواعد لابن رجب، ص ٢٠٤.

ولا يملك عليه إلا حق التفيتش ومراجعة أعماله ومحاسبته وعزله عند قيام القرائن على خيانتة^(١).

٦) إن الولاية على الوقف إذا آلت إلى الحاكم أو الإمام أو من يمثله كالقاضي ، فيما إذا مات الواقف ولم يعين ناظراً ولا وصياً أو كان الموقوف عليهم غير معينين أو لا يمكن حصرهم أو كان الوقف على جهة بر، فإن للحاكم أن يشترطها لمن يشاء من ذوي الأهلية والكفاءة^(٢).

٧) إذا وجد ناظر للوقف يتولى أعمال النظارة، فليس للدولة إلا الإشراف الرقابي على أعماله الإجراءات النظامية لتحقيق أهداف الوقف دون الدخول في أعمال النظارة^(٣). وذلك عن طريق مراقبة الأداء الإداري والمالي للناظر ومراقبة تصرفاته المالية وسلوكه.

٨) التعامل مع الوقف بصفته شخصاً اعتبارياً مستقلاً بذمة مالية مستقلة^(٤). وأهلية تلقى الحقوق والالتزام بالالتزامات وإجراء التصرفات المالية الصحيحة.

٩) ضبط تصرفات ناظر الوقف بضوابط تحقيق مصلحة الوقف ومنفعة الموقوف عليهم واحترام شروط الواقف وصرف الربيع في مصارفه الشرعية مع مراعاة أولويات الصرف، وبحيث يتحدد نطاق هذه التصرفات في الجوانب التالية: عمارة الوقف - تحصيل الربيع - أداء الالتزامات - إجراء العقود - تنمية أعيان الأوقاف - تنفيذ شروط الواقف - الوفاء بديون الوقف - المحافظة على أعيان الأوقاف وحمايتها - إعداد الميزانية والحساب الختامي^(٥).

١٠) مشروعية حصول ناظر الوقف على أجر المثل من غلة الأعيان الموقوفة^(٦).

١١) مشروعية الخصم من أجره الناظر بمقدار تقصيره في أداء عمله^(٧).

(١) مواهب الجليل، الخطاب، ص ٣٩.

(٢) البهوتي، كشف القناع، ص ٢٧٢.

(٣) الصلاح الإداري لمؤسسات قطاع الأوقاف، كمال منصوري، ص ٤٨.

(٤) ديون الوقف، الصديق محمد الضير، ص ٢٥.

(٥) كمال منصوري - ص ٦٤. بتصرف.

(٦) البهوتي، كشف القناع، ص ٢٧١.

(٧) نفس المرجع والصفحة.

١٢) افتراض أمانة الناظر ومسؤوليته وبراءة ذمته وحسن نيته وجدارته بالثقة، وتغليب حسن الظن به ما لم يقيم الدليل على خلافه أو يكذبه ظاهر الحال وقد عول الفقهاء في رقابته على الرقابة الذاتية المنبعثة من أخلاقه وديانته^(١).

وصفوة القول فيما تقدم:

إن عناصر الموروث الفكري الإداري لنمط الإدارة الوقفية والذي أقره الفقهاء لتنظيم إدارات الأوقاف الأهلية، ثم انتقل تأثيره إلى الإدارات الحكومية يشكل في ذاته قيودًا تحول بين الإصلاح والتطوير الإداري وبين إدارات الأوقاف تحت دعاوى مخالفته للأحكام الشرعية. وحتى بعد أن أصبحت إدارات الأوقاف تشكل الخطر الداهم والمستمر على أعيان الأوقاف وغلاتها، وحتى بعد أن تغيرت محددات ومعايير أداء إدارات الأوقاف لعملها^(٢)، والتي كانت تقاس بموجبها أمانة الناظر وكفاءته ونزاهته.

المبحث الثالث: البيروقراطية وآثارها على الإصلاح والتطوير الإداري للوقف

حيث إن الإدارة البيروقراطية لها تأثير جوهري على عمليات الإصلاح والتطوير الإداري للأوقاف لذلك خصص هذا المبحث للتعرف على مفهومها، وآثارها على تحقيق الإصلاح والتطوير الإداري للأوقاف الإسلامية.

وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: مفهوم الإدارة البيروقراطية ونتائجها:

و يمكن تعريف البيروقراطية Bureaucracy - وفقاً للموسوعة العالمية للإدارة العامة والسياسة العامة والحوكمة - باعتبارها كيانا من الموظفين الحكوميين غير المنتخبين Non-elective government officials أو مجموعة الإدارة الحكومية التي تتخذ القرارات An administrative policy-making group . أي أن البيروقراطية هي الإدارة الحكومية التي تتخذ قرارات تتعلق بالخدمات العامة التي تقدم للمواطنين في دولة ما.

(١) كمال منصوري ص ٧٧.

(٢) ولعل من أهم هذه المحددات والمعايير: الحفاظ على أعيان وغلات الأوقاف - تنفيذ شروط الواقفين - الوفاء بحقوق المستحقين - تحري مصالح الوقف والموقوف عليهم - رفع إنتاجية أعيان الأوقاف - الإخلاص والشفافية في الأداء.

وتقوم البيروقراطية بأدوار متعددة تُشكل البيئة التي يعيش فيها المواطنون في بلد ما. وقرارات البيروقراطية تحدث آثارًا مهمة على الحياة المحلية التي يعيش فيها المواطنون بحيث إنها تكون ملتزمة بتقديم الخدمات العامة لهم. وعبر التطور التاريخي للإدارة العامة زادت الضغوط على البيروقراطية نتيجة لتوسع نطاق العمليات والمهام الاجتماعية والاقتصادية التي تؤديها مما أجبرها على التفكير في طرق أخرى لتقديم الخدمات العامة مثل: الخصخصة Privatizing وتكليف جهات غيرها بتقديم الخدمات Outsourcing، وإقامة الشراكات، وغيرها. (١)

وتحتوي المراجع العربية في الإدارة العامة Public Administration بصفة عامة على مفاهيم سلبية حول البيروقراطية تعكس ثقافة الإدارة في بعض بلادنا العربية، ومن أشهر المفاهيم الواردة لها:

١. أنها النموذج الأوضح للروتين والتعقيدات المكتبية في مجال الوظيفة العامة.
٢. أنها الوجه السيئ لتباطؤ الإجراءات والتمسك الحرفي بنصوص القوانين واللوائح.
٣. أنها الشكل القبيح لرتابة العمل الحكومي وبطء الأداء.
٤. أنها نموذج السلوك الإداري المعادي للإبداع والإجادة والمغذي للتبعية المطلقة للقيادات الرئاسية الأعلى.
٥. أنها النموذج المثالي لسيطرة القيادات ومركزية اتخاذ القرارات الإدارية.
٦. أنها المناخ الإداري العام الذي يتسم بتعقيد الأعمال ويستبد باتخاذ القرار.
٧. أنها مرض إداري ورمز لسيطرة الروتين والجمود وتعدد الإجراءات الإدارية والتنصل من المسؤولية عن الإنجاز (٢).

(١) A. (2018) , Editor , Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, (Cham, Switzerland: Springer International Publishing)Pp. 602-606.

(٢) راجع في التعاريف الواردة للبيروقراطية الإدارية: أ.د/ علي المبيض وآخرون، الإدارة العامة - القاهرة ٢٠٠٤ ص ١١٢ وما بعدها، أ.د/ إبراهيم درويش - الإدارة العامة - مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٧٧م ص ١٩٠ وما بعدها ، وراجع أ.د/ إسماعيل صبري مقلد - دراسات في الإدارة العامة - دار المعارف بمصر ١٩٧٣م ص ٤٥ ما بعدها.

النتائج السلبية للإدارة البيروقراطية غير الرشيدة للأوقاف:

- (١) تضخم مستويات الإدارات المركزية والفرعية، نتيجة لاتجاه كل مدير إلى بناء هيكل إداري ضخم لإدارته حتى يشبع رغبته في التوجيه والقيادة والسيطرة ومركزية اتخاذ القرار.
- (٢) مقاومة أي محاولة حقيقية لإصلاح الإدارات الوقفية وتفرغها من مضمونها والاكتفاء منها بالمعالجة الوتية للمشكلات الإدارية الطارئة.
- (٣) الاستبداد الإداري في مواجهة أصحاب الحقوق على الوقف نتيجة لطول وتعقد الإجراءات وقوة وسلطة مدراء الإدارات وكثرة المراجعات والتوقيعات والأختام على الورقة الواحدة.
- (٤) فتح أبواب الرشوة والمحسوبية والوساطة واستغلال الوظيفة لتحقيق مكاسب شخصية واستغلال النفوذ والسلوك الإداري غير المحمود.
- (٥) تدني مستوى الكفاءة الإدارية للمدراء حيث يتم اختيارهم وترقياتهم وفقاً لقواعد المحسوبية والوساطة والعلاقات الشخصية، واستبعاد الأكفاء من غير أصحاب الحظوة والقبول لدى القيادات العليا.
- (٦) ضعف ولاء موظفي الإدارات لفكرة الوقف وأهدافه وبقائه، وضعف التزامهم بتشريعاته واحترامهم لشروط الواقفين وضعف حرصهم على المحافظة على أعيانه والوفاء بحقوق المستحقين لريعه.

المطلب الثاني: مخاطر بيروقراطية الإدارة غير الرشيدة

على إجراءات الإصلاح والتطوير الإداري

غالباً ما تنتهي البيروقراطية غير الرشيدة بالكثير من عمليات وإجراءات وخطط وبرامج الإصلاح والتطوير الإداري إلى نتائج غير مستهدفة وقد يرجع السبب في ذلك إلى ما يأتي:

- (١) اعتماد برامج الإصلاح والتطوير الإداري على مناهج غير ديمقراطية. حيث تأتي هذه البرامج بقرارات شبه سيادية من الإدارات العليا بمعزل عن مشاركة الإدارات الدنيا المستهدفة بتنفيذ برامج الإصلاح والتطوير، وبمناى عن معالجة المشكلات الحقيقية التي تعاني منها الإدارات الدنيا. وغالباً ما تنتهي هذه البرامج الإصلاحية إلى برامج إعلامية دعائية فارغة المضمون أو إلى آليات لتعميق العمل بالأساليب الإدارية

البيروقراطية.

(٢) أن البيروقراطية على مستوى علاقات العمل الاجتماعية والوظيفية ما هي إلا أسلوب عمل إداري يستخدمه الموظف البيروقراطي لإبراز أهميته وتأكيد ذاته في مواجهة رؤوسيه وفي مواجهة أصحاب المصالح المنوطة به خدمتهم وقضاء مصالحهم وهو الأمر الذي يكسب الموظف البيروقراطي سخطاً عاماً على مستوى العلاقات الاجتماعية والوظيفية سواء من جانب رؤوسيه أو من جانب أصحاب المصالح الذين تعسف في انفرادهم بالسلطة أو في عرقلة قضاء مصالحهم^(١).

(٣) غالباً ما تؤدي البيروقراطية بإدارات الأوقاف إلى الانقسام التام بين الأحكام الشرعية للوقف وبين مبادئ وأساليب وأدوات العمل في الإدارات الوقفية. حيث ترفع هذه الإدارات شعارات لا تلتزم بها، ومبادئ يناقضها الواقع، وذلك بما يجعل فساد الإدارات الوقفية فساداً مؤسسياً أوسع نطاقاً وأكثر ضرراً أو بما يوحي إلى الاعتقاد بأن تدخل الدولة في إدارة الوقف وتوجيهه لم يكن المنهج الأمثل لتصحيح القطاع الوقفي وتطوير إدارته وتفعيل دوره في التنمية المتواصلة والشاملة.

(٤) غالباً ما تؤدي البيروقراطية بما يترتب عليها من تضخم الجهاز الإداري في الإدارات الوقفية إلى ارتفاع تكلفة الإدارة على حساب تضاؤل استحقاقات المستحقين للريع والنسب المستقطعة لإعمار الوقف وتنميته والفوائض المالية الممكن استثمارها. وقد أشارت المادتان ١٤، ١٩ من نظام الهيئة العامة للأوقاف بالملكة العربية السعودية إلى تكلفة إدارة الهيئة فيما نصت عليه المادة ١٤ بقولها "تحصل الهيئة على مقابل أتعاب نظير إدارتها للأوقاف التي لها ناظر غيرها، وعهد إليها إدارتها، ويحدد مجلس إدارة الهيئة هذا المقابل بعد الاتفاق مع الواقف أو الناظر على أن لا تزيد نسبة المقابل على ١٠% (عشرة في المائة) من صافي الدخل السنوي لتلك الأوقاف". والملاحظ أن أجر ناظر الوقف إن كان له ناظر خارج نطاق هذه النسبة أي أن الريع يتحمل نوعين من مقابل أتعاب الإدارة هما أجرة الناظر الأصلي، ومقابل أتعاب الهيئة. كما نصت المادة ١٩ من نظام الهيئة على أن: "تكون للهيئة ميزانية مستقلة تصدر

(١) الإدارة العامة، محمد عثمان إسماعيل، ص ١٦٠.

سنوياً، وتتكون من إيراداتها من المصادر الآتية:

أ. نسبة يحددها مجلس إدارة الهيئة لا تتجاوز ١٠% من صافي الدخل السنوي للأوقاف التي تكون الهيئة ناظرة عليها.

ب. الإيرادات المتحصلة من النشاطات التي تدخل ضمن اختصاصاتها^(١)

ولا يخفى أن الدافع الرئيس وراء ارتفاع تكلفة الإدارة الحكومية للأوقاف هو تضخم الأجهزة الإدارية التابعة للهيئة نتيجة لبيروقراطية الإدارة، والحاجة الملحة إلى توفير الموارد الكافية لمنح عناصر هذه الأجهزة الرواتب والحوافز والمكافآت وتوفير المهمات والأدوات اللازمة لمزاولة عمل عناصر هذه الأجهزة.

٥) ولعل من أهم مخاطر بيروقراطية الإدارة غير الرشيدة على خطط برامج وإجراءات الإصلاح الإداري لإدارات الأوقاف معاداة الإصلاح والتطوير والإبداع والتجديد الإداري والرغبة في إبقاء الحال على ما هو عليه دون تحمل لمشاق أو لمسؤولية عمليات الإصلاح والتطوير والتحديث والإبداع. والمراجع لمهمات الهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية التي نصت عليها المادة الخامسة من نظام الهيئة يلاحظ بوضوح أنه ليس من بين هذه المهمات أي عملية من عمليات الإصلاح أو التطوير الإداري أو الإبداع. فكل مهمات الهيئة المنصوص عليها في هذه المادة مجرد أعمال تقليدية روتينية تدور حول التسجيل والتوثيق والحصر والنظارة والإشراف الرقابي والاطلاع على التقارير وتقديم الدعم الفني والمشورة الإدارية والموافقات وتحصيل الغلات والدعوة إلى الوقف وتسهيل إجراءاته وتطوير صيغه والإسهام في إقامة مشروعات وقفية استثمارية ونشر الوعي في المجتمع بأهمية الوقف. أما خطط وبرامج وإجراءات الإصلاح الإداري الحقيقية والتحديث والتطوير والتجديد والإبداع فليس لها حظ فيما هو منصوص عليه. وللحق فإن هناك إشارة وحيدة وردت على استحياء وجاءت مجردة من أية آليات للإصلاح الإداري، وذلك فيما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة السابعة من نظام الهيئة والتي حددت اختصاصات مجلس الإدارة وأوكلت إليه " وضع

(١) وهذا باب واسع يمنح الهيئة حق فرض رسوم على كل نشاط تقوم به بموجب أحكام المادة ٤، ٥، ٧ من نظام الهيئة، وجميع هذه الرسوم مخصصة من صافي ريع الأوقاف وتتناقص بما حقوق المستحقين للريع.

الاستراتيجيات والخطط والسياسات المتعلقة بنشاط الاوقاف ومراجعتها وتقويمها والعمل على تطويرها وتحديثها". وهو مطلب نظري مضى عليه عامان ونصف العام ولم نشاهد له حتى الآن واقعاً ملموساً مما قد يتطلب إتاحة المزيد من الوقت مع التأكيد على ضرورة تحقيقه.

المطلب الثالث: آثر بيروقراطية الإدارة غير الرشيدة

على مناهج الإصلاح والتطوير الإداري

ولقد أولت رؤية المملكة (٢٠٣٠) عنايتها واهتمامها بإصلاح قطاع العمل الخيري الربحي وقدمت لتحقيق هذا الغرض عدداً من برامج الإصلاح والتطوير الإداري لإدارات هذا القطاع التي تهدف في مجملها إلى إعادة هيكلة الإدارة الوقفية بما يتناسب مع أهداف الرؤية، ومن أهم البرامج التي قدمتها في هذا الخصوص:

(١) برنامج قياس الأداء: والذي يعتمد ثقافة الأداء والإنجاز مبدءاً عاماً لجميع الأعمال، ويُقوّم أعمال الجهات الإدارية والمسؤولين تبعاً لكفاءة الأداء، وحجم الإنجاز وفقاً لمؤشرات خاصة لقياس الأداء وذلك بما يعزز المساءلة والشفافية.

(٢) تفعيل دور نشاط هيئة الاوقاف وحفزها على القيام بمسؤولياتها نحو:

أ. رفع إنتاجية أعيان وأصول الأوقاف الرأسمالية.

ب. رفع مساهمة الاوقاف في الناتج المحلي الإجمالي.

ج. تعزيز مساهمة الأوقاف في التخفيف من معاناة الأسر الفقيرة.

د. تحفيز أجهزة الهيئة وإداراتها على استرجاع أملاك الأوقاف المغتصبة، وحماية ما يقع تحت نظارتها من أملاك بتسجيلها وتوثيقها، وبناء قاعدة معلومات عامة عنها وإعادة تقويمها.

(٣) برنامج تعزيز حوكمة العمل في القطاع غير الربحي من أجل إلغاء التداخل والتعارض في الاختصاصات والصلاحيات والمسؤوليات، والسعي نحو توحيد جهود أجهزة وإدارات الأوقاف، وتسهيل إجراءات إنشاء الأوقاف الخيرية وإجراءات حصول المستحقين للريع على استحقاقاتهم، وتفعيل مسؤولية كل جهة إدارية في أداء مهامها بشكل يسمح لها بتنفيذها، ويمكّن من مساءلتها، ويضمن لها استمرارية العمل والمرونة في مواجهة التحديات، ويمنع الازدواجية والتضارب بين الاختصاصات والصلاحيات.

وإذا كانت الرؤية قد أكدت على أهمية القطاع الوقفي وضرورة النهوض بمؤسساته كي يساهم في التمتين الاقتصادية والاجتماعية وفي الوفاء بمسؤوليته الاجتماعية إزاء المستحقين للريع، فإن طريق تحقيق برامج الرؤية في إصلاح وتطوير وتحديث الإدارات الوقفية تعترضه عقبة كؤود تسمى بيروقراطية الإدارة التي من شأنها أن تحول بين غايات الإصلاح وبين إجراءاته وعملياته التالية:

١. عمليات الرقابة على أموال الأوقاف للتأكد من أن الوقف يخدم الأهداف التي أنشئ من أجلها.
 ٢. عمليات المتابعة والمحاسبة والمساءلة والمسؤولة عن كفاءة أداء الأجهزة الإدارية وعن تقصيرها وإهمالها الضار بمصالح الوقف أو بمصالح الموقوف عليهم.
 ٣. دقة العمليات وسلامة الإجراءات المتصلة بتحصيل إيرادات الأوقاف وإنفاقها والوفاء بحقوق أصحاب الحقوق عليها. وعمارة وصيانة الأعيان الموقوفة.
 ٤. متابعة معاملات الوقف للتحقق من سلامتها من نواحيها الشرعية والمالية والمحاسبة الإدارية ومدى توافقها مع شروط الواقفين.
 ٥. احترام خصوصية الوقف وطبيعته الخيرية التطوعية المدنية ومضمونه التنموي وقيمه الأخلاقية والإدارية والتنظيمية ودوره في تمويل قطاعات خدمة.
- إن البيروقراطية الإدارية غير الرشيدة التي أنصارها يميلون في أداء أعمالهم إلى الروتين والرتابة وإبقاء ما كان على ما كان ومعاداة التجديد والإبداع والتميز والخوف من المسؤولية والتوجه نحو إلقاء التبعات على غيرهم، تعتبر الحاجز المنيع بين إدارات الأوقاف وبين برامج وخطط إصلاحها وتطويرها إدارياً.

خاتمة البحث

لقد أضحي الإصلاح والتطوير الإداري لإدارات القطاع الوقفي مطلباً ملحاً للوقف والمجتمع والدولة والاقتصاد الوطني، وذلك من أجل إعادة الثقة إلى الوقف والنهوض بدوره في المشاركة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية لتحقيق مقاصده الشرعية النبيلة ومن أجل التناغم والتوافق مع توجهات وبرامج وخطط رؤية المملكة العربية السعودية (٢٠٣٠) في تحقيق الشمول المالي والإصلاح الاقتصادي الشامل لقطاعات الاقتصاد الوطني كافة في المملكة.

فقد أتى هذا البحث مستهدفاً تقديم رؤية واقعية للإصلاح والتطوير الإداري لإدارات الأوقاف عامة وفي المملكة العربية السعودية على وجه الخصوص، وقد تم تقسيمه كما ورد في مقدمته إلى مقدمة وثلاثة مباحث وخاتمة، وقد أكد البحث على أهم النتائج التالية:

١. أهمية الإصلاح والتطوير الإداري للوقف لرفع كفاءة تشغيل أصوله وموارده، وتعزيز مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، وفي التخفيف عن كاهل الميزانية العامة للدولة.

٢. وضوح خصوصية أموال الوقف وتمييزها عن المال العام والمال الخاص بطبيعة الحال، وفي ضوابط وقيود الاستعمال والاستغلال والتصرف والاستبدال.

٣. وجود جوانب مشتركة وتكامل بين جوانب الإصلاح والتطوير الإداري للوقف وجوانب الإصلاح المالي والتشريعي له في رفع كفاءة وقدرة وتشغيل العناصر البشرية والمادية للوقف، وفي الأشكال والأساليب التي تتحقق هذه الجوانب من خلالها.

٤. ضرورة الحصر الشامل لدواعي وأسباب إجراء وتحقيق الإصلاح والتطوير الإداري لإدارات الوقف مع عرض الكثير من وجوهها ونماذجها.

٥. بيان الإشكاليات الفقهية، والقانونية من منظور القانون والفقهاء المقارن التي يمكن أن تقيد عمليات وإجراءات الإصلاح والتطوير الإداري للأوقاف الإسلامية.

٦. الوقوف على أبرز القيود أو العوائق التي قد تحول دون إجراء الإصلاح والتطوير الإداري للوقف وأهمها:

أ. عدم وجود جهاز مركزي حكومي لضبط حسابات أموال الأوقاف ومحاسبة ومساءلة إدارات الأوقاف عنها.

ب. الموروث الإداري والفكري لنمط الإدارة الوقفية التقليدية، وقلة الاستعانة بالأساليب

الحديثة في الإدارة الوقفية.

ج. وجود مشاكل للبيروقراطية غير الرشيدة في الإدارات الوقفية.

التوصيات: على ضوء نتائج البحث ومضامينها، يوصي البحث بما يلي:

١. يجب متابعة الدولة لخطوات الإصلاح والتطوير الإداري المباركة للقطاع الوقفي ضمن القطاع غير الربحي مع الأخذ بقواعد التدرج في خطوات الإصلاح والتطوير الإداري.
٢. ضرورة إنشاء جهاز مركزي للمحاسبات خاص بالأوقاف لضبط حساباتها ومحاسبة ومساءلة إدارات الأوقاف عن أي تجاوزات تتعلق بأموال الأوقاف.
٣. أهمية إخضاع إدارات الأوقاف لمراقبة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالمملكة لمحاسبتهم عن كل قصور متعمد يضر بمصلحة الأوقاف أو بمصالح الموقوف عليهم وفقاً لضوابط الشريعة الإسلامية والأنظمة السعودية.
٤. حتمية تغيير الفكر والتطبيق المحاسبي في إدارات الأوقاف من الرقابة على الفساد المالي إلى المحاسبة على الفساد الإداري والمالي معاً، فإن الفساد الإداري لا يقل خطراً على الوقف من الفساد المالي بل هو الذي يفضي إليه.

المصادر والمراجع:

- إبراهيم البيومي غانم، التكوين التاريخي لوظيفة الوقف، ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني، الأمانة العامة للأوقاف، الكويت، ٢٠١٠م.
- إبراهيم بن موسى الطرابلسي، الإسعاف في أحكام الأوقاف، مؤسسة الريان، بيروت، ١٤٣٦هـ.
- إبراهيم درويش، الإدارة العامة، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٧م.
- ابن رجب، القواعد، دار الكتب العلمية، بيروت.
- أحمد رشيد، إدارة التنمية والتنمية الإدارية، دار الشروق، جدة ١٣٩٩هـ.
- إسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة، دار المعارف، مصر، ١٩٧٣م.
- البهوتي، كشاف القناع، دار الكتب العلمية، بيروت.
- حسن أبشر الطيب، الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، ١٩٨٦م.
- حسين شحاتة، الضوابط الشرعية والأسس المحاسبية لصيغ استثمار أموال الوقف، ندوة قضايا الوقف الفقهية، الأمانة العامة للأوقاف، القاهرة، ٢٠٠٣م.
- الخطاب، مواهب الجليل، دار الفكر، دمشق، ١٩٧٨م.
- الخصاف، أحكام الأوقاف، مطبعة الأوقاف المصرية، القاهرة، ١٣٢٣هـ.
- رافع عبد الهادي الصغير وآخرون، أثر التوثيق في رقابة القضاء على الوقف: دراسة مقارنة وفقاً لأحكام الفقه الإسلامي والقانون الأردني والليبي معزة بأحكام قضائية، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٤، الملحق ١، الجامعة الأردنية، ٢٠١٧م.
- رضا محمد عيسي، معوقات النهوض بالوقف في أنظمة الدول الإسلامية، المؤتمر الدولي الرابع للأوقاف، الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة، ٣٠ / ٣ / ٢٠١٣م.
- زيد بن محمد الرماني، منهج بن تيمية في الإصلاح الإداري، دار الصميعي، الرياض، ٢٠٠٤/١٤٢٥م.
- سامي محمد الصلاحيات، حوكمة الأوقاف وإدارة عملياتها الرئيسية، مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف، الرياض، ١٤٣٩هـ.
- سامي مظهر قنطقجي، فقه المحاسبة الإسلامية، مؤسسة الرسالة، بيروت، ٢٠٠٤م.

الصديق محمد الضرير، ديون الوقف، أعمال منتدى قضايا الوقف الفقهية الأول، الأمانة العامة للأوقاف، الكويت، أكتوبر ٢٠٠٣ م.

عبدالله بن عوض العلياني، مسؤولية ناظر الوقف، مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف، الرياض، ١٤٣٩ هـ.

عبدالله بن ناصر السدحان، الأوقاف والمجتمع، مؤسسة ساعي لتطوير الأوقاف، الرياض، ١٤٣٩ هـ.

علاء الدين المرادوي، الإنصاف في معرفة الراجح من الخلاف، دار إحياء التراث العربي، بيروت.

علي المبيض وآخرون، الإدارة العامة، القاهرة ٢٠٠٤ م.

عمر مسقاوي، نظام الوقف وأحكامه الشرعية والقانونية، دار الفكر، دمشق، ٢٠١٠ م.
كمال منصور، الإصلاح الإداري لمؤسسات قطاع الأوقاف : دراسة حالة الجزائر، الأمانة العامة للأوقاف، الكويت، ١٤٣٣ هـ.

محمد أبو زهرة، مشروع قانون الوقف، الأمانة العامة للأوقاف، الكويت، ١٩٩٣ م.
محمد أحمد سراج، أحكام الوصايا والأوقاف في الفقه الإسلامي والقانون، دار المطبوعات الجامعية، بالإسكندرية، ١٩٩٨ م.

محمد الكبيسي، أحكام الوقف في الشريعة الإسلامية، مطبعة الإرشاد، بغداد، ١٣٩٧ هـ.
محمد بن أبي العباس وآخرون، نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج، دار الفكر، بيروت.
محمد بن أحمد الشهير بابن النجار، منتهى الإرادات، تحقيق عبد الله التركي، مؤسسة الرسالة، دمشق.

محمد بن علي الحصكفي، الدر المختار، دار الكتب العلمية، بيروت.
محمد عبدالله السلومي، معوقات الأوقاف وألية التغلب عليها، ملتقى الأوقاف الثاني، الغرفة التجارية الصناعية، الرياض، ٣ / ١ / ١٤٣٥ هـ.

محمد عثمان إسماعيل، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢ م.
منصور بن يونس البهوتي، شرح منتهى الإرادات، عالم الكتب، ١٤١٤ هـ.
موفق الدين عبد الله بن أحمد بن قدامة المقدسي، الكافي في فقه الإمام أحمد، دار الكتب العلمية، بيروت.

نزیه الأیوبی، الحلقات المنسّیة فی الإصلاح الإداری، المنظمة العربیة للعلوم الإداریة، عمان، الأردن.

نصر محمد عارف، البناء المؤسسی للوقف، ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني، الأمانة العامة للأوقاف، الكويت، ٢٠١٠م.

وهبة الزحیلي، الوصایا والوقف فی الفقه الإسلامی، دار الفكر، دمشق، ١٤١٤هـ.

یاسر العدوان، نماذج لمفاهیم الإصلاح الإداری فی الوطن العربی، كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداری فی الوطن العربی من منشورات المنظمة العربیة للعلوم الإداریة، عمان، الأردن، ١٤٠٦هـ.

مرجع باللغة الإنجلیزیة:

Farazmand, A. (2018), Editor, Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, (Cham, Switzerland: Springer International Publishing) Pp. 602-606.

Bibliography

- Ibrahim Al-Bayoumi Ghanem, The Historical Composition of the Endowment Function, Symposium of the Endowment System and Civil Society, The General Authority of Endowments, Kuwait, 2010.
- Ibrahim bin Musa Traboulsi, First Aid in the Rulings of Endowments, Al-Rayyan Institution, Beirut, 1436 AH.
- Ibrahim Darwish, Public Administration, The Egyptian General Book Organization, Cairo, 1977 AD.
- Ibn Rajab, Al-Qawaa'id, Daar Al-Kutub Al-'Ilmiyyah, Beirut.
- Ahmed Rashid, Department of Development and Administrative Development, Dar Al-Shorouk, Jeddah 1399 AH.
- Ismail Sabry Makled, Studies in Public Administration, Dar Al-Maarif, Egypt, 1973 AD.
- Al-Bhouti, Kashaaf Al-Qinaa', Daar Al-Kutub Al-'Ilmiyyah, Beirut.
- Hassan Absher Al-Tayeb, Administrative Reform in the Arab World between Originality and Modernity, The Arab Organization for Administrative Sciences, Jordan, 1986 AD.
- Hussein Shehata, Sharia Controls and Accounting Bases for Formulas of Investing Waqf Funds, Symposium of Jurisprudential Waqf Issues, The General Secretariat of Endowments, Cairo, 2003.
- Al-Hattab, Mawaahib Al-Jaleel, Dar Al-Fikr, Damascus, 1978.
- Al-Khisf, provisions of endowments, the Egyptian Endowments Press, Cairo, 1323 AH
- Rafie Abdul Hadi Al-Soghair et al., The Impact of Documentation on the Control of the Endowment Endowment: A Comparative Study According to the Provisions of Islamic Jurisprudence and Jordanian and Libyan Law Enhanced by Judicial Provisions, Journal of Sharia and Law Studies Studies, Volume 44, Appendix 1, University of Jordan, 2017 CE.
- Reda Muhammad Issa, Obstacles for the Advancement of the Waqf in the Systems of Islamic Countries, Fourth International Conference of Endowments, Islamic University of Madinah, 3/30/2013.
- Zaid bin Muhammad al-Rammani, Ibn Taymiyyah's approach to administrative reform, Dar al-Sumayi, Riyadh, 1425/2004.
- Sami Muhammad Al-Salahat, Endowment Governance and Main Operations Management, Sa'i Foundation for Endowment Development, Riyadh, 1439 AH
- Sami Mazhar Qantajji, Islamic Jurisprudence, Al-Risala Foundation, Beirut, 2004.
- Al-Siddiq Muhammad Al-Dheir, Endowment debt, works of the first endowment jurisprudence issues forum, the General Authority of Endowments, Kuwait, October 2003.
- Abdullah bin Awad Al-Alyani, Responsibility of the headmaster of the endowment, Sa'i Foundation for Endowment Development, Riyadh, 1439 AH.

- Abdullah bin Nasser Al-Sadhan, Endowments and Society, Sa'i Foundation for the Development of Endowments, Riyadh, 1439 AH
- Aladdin Al-Mardawi, Al-Insaaf fee Ma'rifat Ar-Raajih min Al-Khilaaf, Arab Heritage Revival House, Beirut.
- Ali Al-Mobayed and others, Public Administration, Cairo 2004.
- Omar Masqawi, The Endowment System and its Legal and Legal Provisions, Dar Al-Fikr, Damascus, 2010.
- Kamal Mansouri, Administrative Reform of Endowment Sector Institutions: A Case Study of Algeria, The General Endowment Secretariat, Kuwait, 1433 AH
- Muhammad Abu Zahra, The Endowment Law Project, The General Authority of Endowments, Kuwait, 1993.
- Muhammad Ahmad Siraj, Rulings on Wills and Endowments in Islamic Jurisprudence and Law, University Press House, Alexandria, 1998.
- Muhammad Al-Kubaisi, Waqf Rulings in Islamic Law, Al-Irshad Press, Baghdad, 1397 AH
- Muhammad Ibn Abi Al-Abbas and others, Nihaayat Al-Muhtaaj Ilaa Sharh Al-Minhaaj, Dar Al-Fikr, Beirut.
- Muhammad ibn Ahmad, famous for Ibn al-Najjar, Muntahaa Al-Iraadaat, Abdullah Al-Turki investigation, Al-Risala Foundation, Damascus.
- Muhammad ibn Ali al-Hasakfi, Ad-Durr Al-Mukhtaar, Dar Al-Kutub Al-Alami, Beirut.
- Muhammad Abdullah Al-Saloumi, Constraints of Endowments and the Mechanism to Overcome them, Second Forum of Endowments, Chamber of Commerce and Industry, Riyadh, 3/1/1435 AH.
- Muhammad Othman Ismail, Public Administration, Arab Renaissance House, Cairo, 1992.
- Mansour bin Younis al-Bahwti, Sharh Muntaha Al-Iraadaat, The World of Books, 1414 AH
- Muwaffaq al-Din Abdullah bin Ahmed bin Qudamah al-Maqdisi, Al-Kafi fee Fiqh Al-Imam Ahmad, Dar Al-Kutub Al-Alami
- Nazih Al-Ayoubi, The Forgotten Episodes of Administrative Reform, Arab Organization for Administrative Sciences, Amman, Jordan.
- Nasr Muhammad Aref, The Institutional Building of the Endowment, Symposium of the Endowment System and Civil Society, The General Authority of Endowments, Kuwait, 2010.
- Wahba Al-Zuhaili, Wills and Waqf in Islamic Jurisprudence, Dar Al-Fikr, Damascus, 1414 AH
- Yasser Al-Adwan, Models of Concepts of Administrative Reform in the Arab World, Book of Public Administration and Administrative Reform in the Arab World, published by the Arab Organization for Administrative Sciences, Amman, Jordan, 1406 AH.

The contents of this issue

No.	Researches	The page
1	Masaajeen Al-Imam According to the Maaliki Jurists (Its Reality –The Reason Behind the Naming, The History of Its Naming and Its Ruling According to the Schools of Jurisprudence) Dr. Uthman bin Ali Nuur Uthman	9
12)	Ritual Acts that Occur Without Intention or With An Intention Different From that of the Worshipper Dr. Jazaa bin Nuwaaf bin Jazaa Al-Mijlaad	57
13)	Conditions of Testimony in Respect of Women in Veil An Applied Jurisprudential Study Dr. Fatimah bint Muhammad Al-Kulthum	102
14)	Blockchain Technology, Its Description and Jurisprudence Applications Dr. Abdullaah bin Muhammad bin Abdul Wahab Al-Aqeel	146
15)	Poverty and Wealth and Their Effect on Judicial Rulings A Comparative Jurisprudential Study Dr. Fahd bin Mahanna Al-Ahmadi	201
16)	The Purpose of Bridging Gaps of Dispute & Its Effects On Financial Transactions Dr. Bandar Naasir Ahmad Al-Mansuuri	257
17)	Impacts of the Wife's Practicing Trade Between Islamic Jurisprudence and Kuwaiti Laws of Commerce and Personal Status Dr. Maryam Abdur Rahman Al-Ahmad	331
18)	The Crime of Assault on Security Man in the Islamic Jurisprudence and the Saudi Law A Comparative Study Dr. Khaalid bin Aayid bin Muhammad Aal Fuhaad	373
19)	Administrative Reform and Development of Islamic Endowments in the Kingdom of Saudi Arabia within the Framework of the Vision 2030 Dr. Taariq bin Muhammad Ali Al-Uqla	425
20)	The Jurisprudence of Da'awah (Islamic Propagation) in the Narrations of Umm Al-Darda Al-Sugra (Da'awah Study of Forty-Five of Her Narrations) Dr. Abdul Hameed Abdul Kareem Munshid Ad-Dufairi	468

Publication Rules at the Journal (*)

- The research should be new and must not have been published before.
- It should be characterized by originality, novelty, innovation, and addition to knowledge.
- It should not be excerpted from a previous published works of the researcher.
- It should comply with the standard academic research rules and its methodology.
- The paper must not exceed (12,000) words and must not exceed (70) pages.
- The researcher is obliged to review his research and make sure it is free from linguistic and typographical errors.
- In case the research publication is approved, the journal shall assume all copyrights, and it may re-publish it in paper or electronic form, and it has the right to include it in local and international databases – with or without a fee – without the researcher's permission.
- The researcher does not have the right to republish his research that has been accepted for publication in the journal – in any of the publishing platforms – except with written permission from the editor-in-chief of the journal.
- The journal's approved reference style is “Chicago”.
- The research should be in one file, and it should include:
 - A title page that includes the researcher's data in Arabic and English.
 - An abstract in Arabic and English.
 - An Introduction which must include literature review and the scientific addition in the research.
 - Body of the research.
 - A conclusion that includes the research findings and recommendations.
 - Bibliography in Arabic.
 - Romanization of the Arabic bibliography in Latin alphabet on a separate list.
 - Necessary appendices (if any).
- The researcher should send the following attachments to the journal:

The research in WORD and PDF format, the undertaking form, a brief CV, and a request letter for publication addressed to the Editor-in-chief

(*) These general rules are explained in detail on the journal's website:

<http://journals.iu.edu.sa/ILS/index.html>

The Editorial Board

Prof. Dr. Omar bin Ibrahim Saif
(Editor-in-Chief)

Professor of Hadith Sciences at Islamic
University

**Prof. Dr. Abdul ‘Azeez bin Julaidan Az-
Zufairi**

(Managing Editor)

Professor of Aqidah at Islamic University

Prof. Dr. Baasim bin Harndi As-Seyyid

Professor of Qiraa‘aat at Islamic
University

**Prof. Dr. ‘Abdul ‘Azeez bin Saalih Al-
‘Ubayd**

Professor of Tafseer and Sciences of
Qur‘aan at Islamic University

Prof. Dr. ‘Awaad bin Husain Al-Khalaf

Professor of Hadith at Shatjah University in
United Arab Emirates

**Prof. Dr. Ahmad bin Muhammad Ar-
Rufā‘i**

Professor of Jurisprudence at Islamic
University

Prof. Dr. Ahmad bin Baakir Al-Baakiri

Professor of Principles of
Jurisprudence at Islamic University
Formally

Prof. Dr. ‘Umar bin Muslih Al-Husaini

Professor of Fiqh-us-Sunnah at
Islamic University

Editorial Secretary: **Baasil bin Aayef
Al-Khaalidi**

Publishing Department: **Omar bin Hasan
al-Abdali**

The Consulting Board

Prof. Dr. Sa’d bin Turki Al-Khathlan

A former member of the high scholars

His Highness Prince Dr. Sa’oud bin

Salman bin Muhammad A’la

Sa’oud

Associate Professor of Aqidah at King

Sa’oud University

**His Excellency Prof. Dr. Yusuff
bin Muhammad bin Sa’eed**

Vice minister of Islamic affairs

Prof. Dr. A’yaad bin Naamni As-Salami

The editor –in- chief of Islamic

Research’s Journal

**Prof. Dr. Abdul Hadi bin Abdillah
Hamitu**

A Professor of higher education in Morocco

Prof. Dr. Musa’id bin Suleiman At-

Tayyarr

Professor of Quranic Interpretation at King Saud’s
University

**Prof. Dr. Ghanim Qadouri Al-
Hamad**

Professor at the college of education at
Tikrit University

Prof. Dr. Mubarak bin Yusuf Al-Hajiri

former Chancellor of the college of sharia
at Kuwait University

Prof. Dr. Zain Al-A’bideen bilaa Furaaj

A Professor of higher education at
University of Hassan II

**Prof. Dr. Falih Muhammad As-
Shageer**

A Professor of Hadith at Imam bin Saud Islamic
University

**Prof. Dr. Hamad bin Abdil Muhsin At-
Tuwajjiri**

A Professor of Aqeedah at Imam
Muhammad bin Saud Islamic University

Paper version

Filed at the King Fahd National Library No. 8736/1439
and the date of 17/09/1439 AH
International serial number of periodicals (ISSN) 7898-
1658

Online version

Filed at the King Fahd National Library No.
8738/1439 and the date of 17/09/1439 AH
International Serial Number of Periodicals (ISSN)
7901-1658

the journal's website

<http://journals.iu.edu.sa/ILS/index.html>

The papers are sent with the name of the Editor -
in – Chief of the Journal to this E-mail address
Es.journalils@iu.edu.sa

(The views expressed in the published papers reflect
the views of the researchers only, and do not
necessarily reflect the opinion of the journal)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة
ISLAMIC UNIVERSITY OF MADINAH

Islamic University Journal

of Islamic Legal Sciences

Issue: 194 Volume 2 Year: 54 September 2020