



جمهورية السودان  
المعهد العالي  
لعلوم الزكاة

# الهيكل الإداري لمؤسسات الزكاة

فؤاد عبد الله العمر



هاتفون 2490157907975 - فاكس 2490157907959 - ص ب 12434 الخرطوم شرق الساحة الخضراء - شارع الشهيد عمارا نور

[www.highzakats.edu.sd](http://www.highzakats.edu.sd)

المعهد العالي لعلوم الزكاة

بسم الرحمن الرحيم

محاضرة عن:

## الهيكل الإداري لمؤسسات الزكاة

المحاضر: فؤاد عبد الله العمر

ضمن برنامج تدريب الملاكات القيادية ، باللغة العربية  
في أجهزة الزكاة في الدول الإسلامية الأعضاء في  
البنك الإسلامي للتنمية

المكان : الخرطوم - جمهورية السودان  
التاريخ : ١٤١٠/١/٨ هـ وحتى ١٤١٠/١/٢٠ هـ  
الموافق : ١٩٨٩/٩/٩ م وحتى ١٩٨٩/٩/٢١ م



## القسم الأول

### ١. التنظيم الإداري في الإسلام :

سادت النظم الإدارية في الإمبراطورية القديمة ، لاسيما الإمبراطورية الفارسية والإمبراطورية الرومانية ، نتيجة تجارب مستمرة في ميدان الاقتصاد والسياسة والحرب ، وحصية خبرات إدارية جعلت كلا منها قادرة علي تنظيم شئونها تبما لأوضاعها الاقتصادية والسياسية والعسكرية وتبعا لمتطلبات الحكم والتوسع العسكري الذي فرض التنظيم لكافة الأقاليم التي سيطرت عليها .

لقد وجد الديوان منذ عهد الرسول صلى الله عليه وسلم دن أن يتمس بهذه التسمية، وللدلالة علي صحة هذا القول انه كان للرسول صلى الله عليه وسلم كتبة وقراء من كان عثمان بن عفان يكتب له أحيانا ، وأحيانا علي بن أبي طالب ، وخالد بن سعيد ولما ابن سعيد ، والعلاء بن الحضومي ، وكان أول من كتب له أبي بن كعب وقد بعث معاذ رضي الله عنه إلى اليمن وأوصاه بالوصايا في الحديث المشهود ( انك تقدم علي أهل كتاب فليتك أول ما تدعوهم إليه عبادة الله تعالى ، فإذا عرفوا الله تعالى فاخبرهم أن الله تعالى فرض عليهم زكاة تؤخذ من أغنيائهم وترد علي فقرائهم، فان هم أطاعوك لذلك فخذ منهم وتوق كرائم أموالهم واتق دعوة المظلوم فانه ليس بينها وبين الله حجاب ) .

ومن الدلائل على وجود المفاهيم الديوانية عند المسلمين ، ان النبي صلى الله عليه وسلم اراد مرة احصاء المسلمين فقال : اكتبوا لى من تلفظ بالإسلام من الناس ، فكتبوا له الفا وخمسمائة رجل ولم يكن قبل ذلك يجمع المسلمين كتاب حافظ اي ديوان مكتوب .

لقد كان احصاء المسلمين الاول خطوة اولى نحو التدوين اذ يمثل هذه الطرق تم الاحصاء واعداد من اعتنق الاسلام ، والظاهر ان الرسول الله صلى الله عليه وسلم اتخذ هذه الخطوة ليوقف علي اعداد المسلمين وذلك لدفع أموال الزكاة ولصرفها علي المحتاجين من المسلمين ، والاخذ ممن يتوجب عليهم الدفع . واما نواة ( بيت المال )

فقد وجدت في أيام الخليفة ابي بكر ، ولما تولى عمر بن خطاب الخلافة فطور الانظمة السائد في الدولة ، و اضاف اليها اساليب ادارية متبعة في بلاد فارس ففي سنة ١٥هـ فرض علي المسلمين الفروض ودون الدواوين ، واعطى العطايا علي السابقة في الإسلام . وفصل السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية وكما انه فصل الجباية عن الجانب القضائي او التنفيذي . فكان الجباة يعينون مستقلين عن الولاة والقضاء حتى لا يخضع الجابي لرغبة الوالي او الأمير .

وكان الديوان الدفتر او مجتمع الصحف والكتاب يكتب فيه اهل الجيش واهل العطية، واول ديوان انشئ في الاسلام هو ديوان الجند ، ويطلق عليه ايضا ديوان العطاء وغايته الحفاظ علي الأموال الفائضة الواردة الي بيت مال المسلمين ، مثل الزكاة والجزية والعشور وغيرها ، وتسجيل اسماء الجند لصرف العطايا لهم.

ولما تولى عثمان بن عفان الخلافة ،قرأ الاوضاع الإدارية السائدة التي وضعها الخليفة عمر بن الخطاب من قبل . وسار الخليفة علي بن ابي طالب علي النمط الإداري السابق لانه لم يري موجبا لتغييره او الاضافة عليه، وخاصة وانه كان مشغولا بما ساد من مشاكل داخلية في عهده .

واما في عهد الاموي فاصح عدد الدواوين خمسة وهم ديوان الجند - ديوان الخراج- ديوان الخاتم - ديوان البريد ، وكانت هذه الدواوين مركزية اما الدواوين في الولايات فكانت ثلاثة وهي ديوان الجند ، ديوان الرسائل ، ديوان المستغلات (المالية) .

واما ديوان الخراج فهو الديوان الذي يتولى القضايا المالية للدولة ، ويتولى تسجيل ما يرد وما ينفق من الاموال في الوجوه المختلفة . ويقال لكتابة الخراج قلم التصريف ، وكان هذا الديوان يعتبر بمثابة مصلحة مالية حاليا ، اذ نظم تنظيمها دقيقا حيث اعدت فيه ايصالات الاستلام والصرف التي كانت تحفظ في سجلات خاصة بها .

وكان الفائض من الولايات يرسل الي هذا الديوان ومع ذلك فان مبالغ طائلة اقيت في خزائن الولايات لاجراض المحلية والحوادث الطارئة .

## ٢.١ التنظيم الداخلي للديوان المركزي :

تناول الماوردي موضوع التنظيم الداخلي للديوان ضمن الباب الثامن عشر الذي خصصه لدراسة موضوع الديوان وأحكامه ، حيث يذكر ان الذي يشمل عليه ديوان السلطنة ينقسم اربعة اقسام ( احدها ) ما يختص بالجيش من اثبات وعطاء (والثاني ) ما يختص بالعمال من تقليد وعزل ( والرابع ) ما يختص ببيت المال من دخل وخرج .

وقد استطراد الماوردي في توضيح القسم الرابع فهو يرى ان كل مال استحققه المسلمون ولم يتعين مالكة منهم فهو من حقوق بيت المال ، فاذا اقبض صار بالقبض مضافا الى حقوق بيت المال سواء ادخل الى حرزه ام لم يدخل ، الان بيت المال عبارة عن الجهة عن مكان ، وكل حق وجب صرفه في مصالح المسلمين فهو علي بيت المال ، فاذا صرف في جهته صار مضافا الى الخارج من بيت المال في الإسلام هو الجهة التي تستحق قبض الأموال العامة ويجب عليها اشباع الحاجات العامة ، واثبات هذه الشخصية المعنوية هو ما عناه الماوردي من قوله ان بيت المال هو عبارة عن الجهة لا عن المكان ، وبيت المال في الفكر الإسلامي اصطلاح خاص يعبر عن الخزانة العامة .

واذا كان النظام المالي الإسلامي يقوم على اساس من قاعدة التخصيص في الإيرادات العامة حيث تقسم الأموال العامة الى عدة اقسام كل قسم منها يوجه الى اشباع نوع من الحاجات العامة فان بيت المال بدوره يقسم الى أربعة أقسام بقدر انواع المال العام المخصصة لحاجات مختلفة وهي :

١. الزكاة

٢. الاخماس

٣. الغنى

٤. المواد الاخرى وعلى ذلك فان بيت المال ينقسم الى الأقسام الآتية :

(١) بيت مال الزكاة .

(٢) بيت مال الاخماس.

(٣) بيت مال الغى.

(٤) بيت مال لموارد الأخرى .

ومن كل ما سبق يمكن ان يقال ان التنظيم الداخلى للديوان ان يقوم علي اكثر من اساس . فقد استخدم ، اساس العملاء فاذا جاز لنا ان نستخدم هذا التعبير حين افرد قسما كبيرا يختص بالجيش من اثبات وعطاء ، ثم كانت الاقسام الاخرى قائمة على اساس وظيفي تعليق كل قسم منها باوجة نشاط تختلف في طبيعتها عن الانشطة الاخرى ويمثل كل قسم منها مجالا متكاملا من النشاط قائما بذاته كما يكون الاعتبار الاساس عند تقسيم الاعمال في المنظمة باستحداث الاساس الوظيفي .

## القسم الثاني

### تعريف الهيكل الاداري :

هو عبارة عن الاطار الذي يبين حدود المنظمة والتي تعمل فيه المنظمة .

الهيكل التنظيمي يعكس اهداف ووظائف المنظمة :

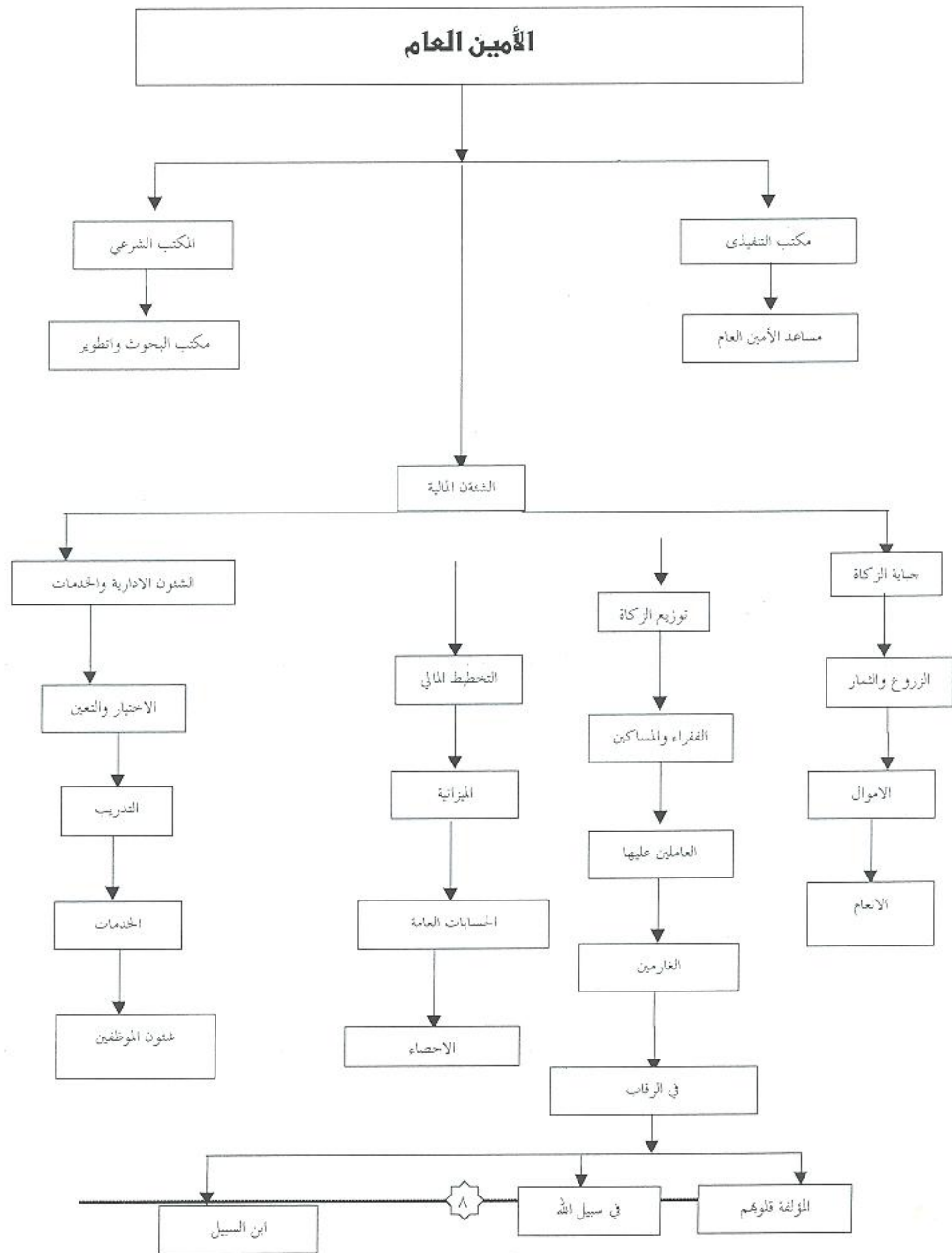
1. لابد من قبيل تصميم الهيكل التنظيمي من دراسة للعديد من العوامل وهي :  
تحديد الأنشطة الرئيسية : لابد من توضيح ما هي الأنشطة الرئيسية في مؤسسة الزكاة بحسب دورها والاهداف المراد تحقيقها فمؤسسة الزكاة التي تجمع بقوة القانون قد يكون الأنشطة الرئيسية فيها هي جباية وتوزيع الزكاة ... واما مؤسسة الزكاة التي تجمع تطوعا فقد يضاف الى نشاط جمع وتوزيع الزكاة ، ونشاط الاعلام والتوعية .
2. تحليل القرارات : دراسة وتحليل القرارات الواجب اتخاذها والمستويات الادارية التي يمكن اتخاذها ونوع الادارة .
3. تحليل العلاقات : دراسة نقاط الاتصال بين الأنشطة المختلفة .
4. حجم العمل : ويقصد فيه تحدد حجم العمل الحالي والمتوقع حسب استراتيجية مؤسسة الزكاة وخططها المستقبلية .
5. بيئة العمل وظروف المنظمة: هل هي مستقرة ... اي هل مؤسسه الزكاة تجاوزت مرحلة التأسيس واصبح لها كيان مؤثر في البلد فالبيئة المتحركة وجد الافضل لها ان يكون هيكل المؤسسه لا مركزي ليستطيع التلائم معه التحديات الى ستواجه مؤسسة الزكاة .
6. استراتيجية المؤسسه : فلا بد لكل مؤسسة زكاة ان تحدد استراتيجيتها المستقبلية هل ستركز على نشاط معين ( جباية زكاة الزروع والثمار ) .

٧. نوع التكنولوجيا المستخدمة : ففي عدة دراسات تبين انالمستويات الادارية  
تزداد بتعدد التكنولوجيا وكما ان نسبة رجال الادارة المشرفين علي القوة  
العاملة تزداد بازدياد التعدد التكنولوجي .

وبعد تحديد اهداف المنظمة وانشطتها الرئيسية والفرعية اللازمة لتحقيق هذه  
الاهداف يتم تجميع هذه الانشطة والاهداف الرئيسية في شكل تقسيمات تنظيمية  
متميزة ( ادارت واقسام ) ترتبط فيما بينها بعلاقات السلطة وهنال اربعة عوامل  
اساسية تحديد اي هيكل اداري وهي اثنان منهم يتناولون الوظائف الفردية وهما :  
أ/ تخصص كل عامل في وظيفة محددة .

ب/ توزيع السلطة بين الوظائف واما الاثنان الاخرين .





فيتناولون الوسيلة نحو تجميع الوظائف في اقسام وهما (٣) الاسس التى على  
ضوئها تجمع الوظائف في مجموعات محدده (٤) وتحديد عدد الاشخاص الذين  
يخضعون لرقابة رئيس معين .

## القسم الثالث

### نماذج وأشكال التنظيم :

#### ١-٣ : النموذج الوظيفي في التنظيم :

ويرتكز هذا التنظيم على أنواع النشاط أو الوظائف الأساسية التي تؤولها المنظمة - مؤسسة الزكاة تمارس الوظائف الخاصة بالجباية والتوزيع فالتقسيمات الرئيسية توضح ( في الهيكل التنظيمي ) في مستوى أساسي يلي مباشرة الإدارة العليا لمؤسسة الزكاة.

#### تقسيمات فرعية

جباية الزعم والثمار  
حسابه الاموال

#### تقسيمات رئيسية

جباية الزكاة

توزيع الزكاة

- ١-٢ مصرف الفقراء المساكين
٣. العاملين عليها
٤. مصرف الفارمين
٥. مصرف في الرقاب .
٦. المولقة قلوبهم .
٧. في سبيل الله .
٨. ابن السبيل

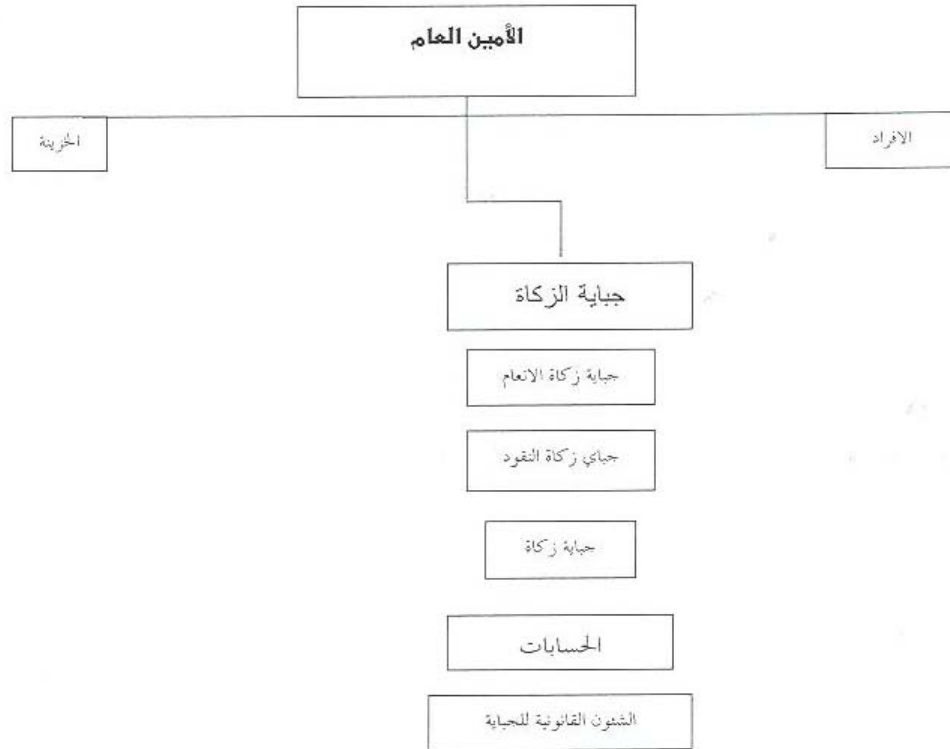
| مزايا النموذج الوظيفي في التنظيم  | عيوب هذا النموذج   |
|---|--|
| يبرز الأنشطة والوظائف الرئيسية التي تعطيها الإدارة اهتماما خاصا .<br>يوفر الكفاءة والاقتصاد في اداء العمليات وذلك نتيجة لتجمع كافة العمليات المتشابهة في ادارة واحدة.<br>يوفر التخصص المنهي وبالتالي يرفع من كفاءة العمل .<br>يوفر وسائل دقيقة ومحكمة للرقابة . | مسئول كل نشاط رئيسي سيركز على نجاح نشاطه ولا يمكن ان يستوعب اهداف المنظمة ككل .<br>للتسيق بين الإدارات المختلفة يحتاج إلى جهود كبيرة<br>صعوبة النمو السريع والاقتصاد لمؤسسه الزكاة لأنه يشكل إجهاد على التنظيم الوظيفي |

## ٢.٢ : نموذج التنظيم علي اساس المنتج او السلعة :

ويستخدم هذا النموذج في المنظمات الكبيرة التي تتعامل مع مجموعات كبيرة من السلع او الخدمات وهذا ينطبق علي بعض مؤسسات الزكاة التي تتسع انشطتها في قبول والخبرات والوصايا والاثاث فيكون لمدير الادارة سلطات واسعة علي كيفية تصنيع السلعة او تقديم الخدمات بما في ذلك الخدمات المرتبطة بها .

| المزايا  | العيوب   |
|--|--|
| من السهولة احداث التنسيق بين مختلف الانشطة المرتبطة بتقديم خدمة .<br>يوفر استخدام افضل للمهارات البشرية والمعارف التخصصية .<br>يمكن اعتبار كل تقسيم احكام الرقابة علي بصورة افضل من الناحية المالية .<br>يوفر مجالات واسعة للأفراد للتدريب واكتساب الخبرات . | يتطلب هذا النموذج التنظيمي استخدام عدد اكبر من الافراد ذوي القدرات الادارية العامة .<br>قد يؤدي الى زيادة التكاليف نتيجة لازدواجية بعض الاقسام والخدمات المركزية . |

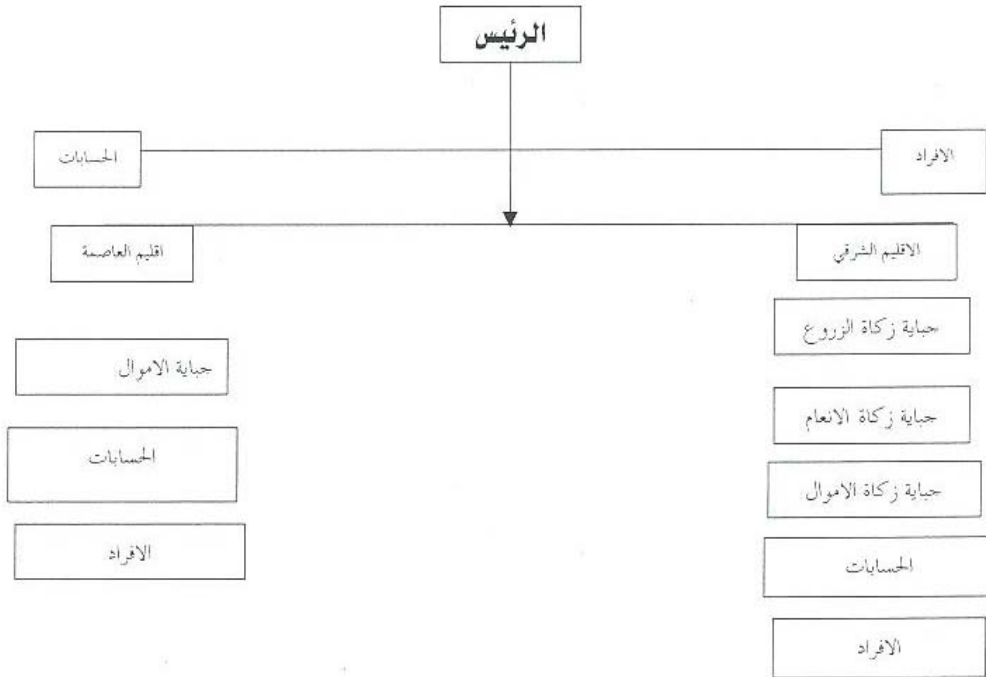




### ٣.٣ : النموذج الجغرافي :

ويصلح هذا التنظيم في المؤسسات الزكاة ذات الأنشطة المنتشرة جغرافيا ، فتجمع الأنشطة الخاصة بمنطقة أو موقع جغرافي معين يؤدي الى توفير في النفقات ورفع لكفاءة العمل وامكانية لتوجيه الأنشطة حسب الظروف والعوامل المحلية السائدة في المنطقة .

| المزايا  | العيوب   |
|--|--|
| يمكن من هذا النموذج التأقلم والتوافق مع المواقف والمشاكل المحلية ويمكن اصدار القرارات بصورة اقرب من موقع العمل وتحدياته .<br>يوفر هذا النموذج تنسيقا بين مختلف أنشطة الزكاة في المنطقة الواحد .<br>يوفر هذا النموذج تخفيضا ملحوظا في تكلفة الاداء وسهولة في الاتصال وخاصة في البلاد ذات الرقعة الجغرافية الواسعة . | صعوبة الرقابة والمتابعة من قبل الادارة العليا .<br>يتطلب هذا التنظيم عدد اكبر من الرؤساء ذوي القدرات الادارية العامة |

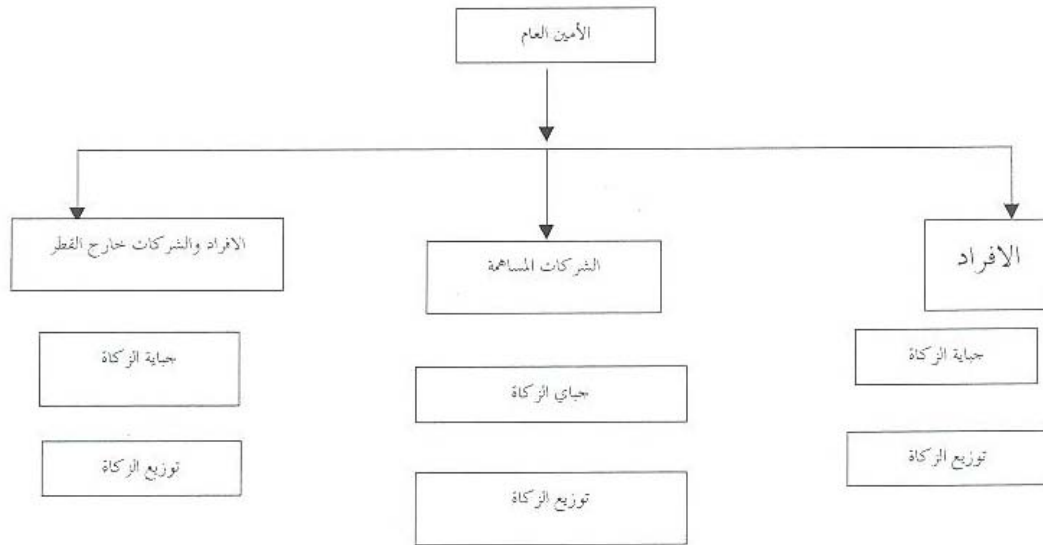


### ٤.٣: نموذج التنظيم على اساس العملاء

ويقوم هذا النموذج على اساس تجميع مختلف الأنشطة التي لخدمة نوع واحد

من العملاء في تقسيم تنظيمي معين .

| المزايا   | العيوب  |
|---|---|
| <p>يتيح هذا التنظيم امكانية التنسيق بين مختلف الأنشطة والعمليات المرتبطة بنوع معين من العملاء الذين تتعامل معهم مؤسسة الزكاة.</p> <p>يتيح هذا التنظيم الاستفادة من مزايا التخصص ويقسم العمل بدرجة تحقيق كفاءة الانتاج والعمليات .</p> | <p>يشكل صعوبة في تنسيق التقسيم التنظيمي (ادارة ) المنظم وفقا لهذا النموذج . والتقسيمات الاخرى للمنظمة والتي نظمت وفقا لنماذج اخرى .</p> <p>هناك احتمال عدم الاستخدام والتوظيف الامثل لموارد المالية لبشرية المتاحة والموزعة على ادارات او اقسام العملاء . فمثلا في نهاية السنة المالية قد يكون هناك ضغط على ادارة الشركات اكثر من اللازم بسبب عرض الميزانيات وطلب المساعدات في حالة الخسارة</p> |



#### ٥.٢ : نموذج تنظيم المصفوفة :

ويقوم تنظيم المصفوفة على الجمع بين النموذج الوظيفي في التنظيم ( الخيار الاول ) ونموذج التنظيم على أساس المنتج والسلعة ( الخيار الثاني ) . ويشيع هذا النموذج في الإدارات الهندسية وإدارات البحوث والتنمية والإدارات التسويقية لأنه يوفر الرضا للمتخصصين ويحقق الاستخدام الأمثل للتجهيزات والمعدات المختلفة والأفراد ذوي التخصصات المختلفة وتنسيق توزيعها على شكل مشروعات حسب احتياجاتها . وكما أن أحد أهم الدوافع لإنشاء مثل هذا التنظيم هو الاهتمام المتزايد بالنتائج النهائية عن طريق مشروعات يشترك فيها كافة المسؤولين عن تحقيق نتائجها النهائية .

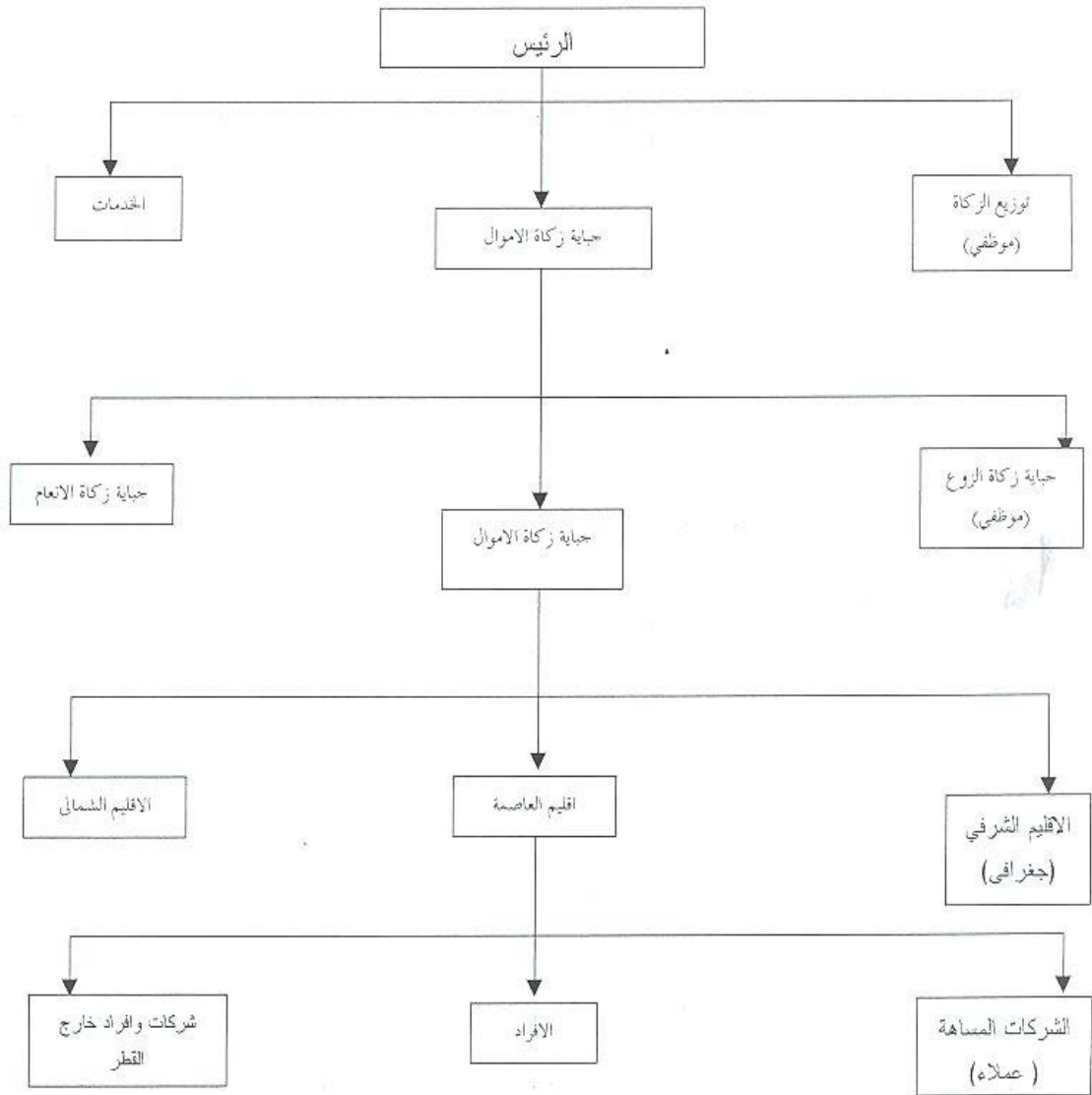
وقد تبرز مشكلة مهمة من هذا النموذج وهي احتمال أن يتسبب هذا النموذج في وجود صراع بين مديري الإدارات ومديري المشاريع وهذا يمكن تلافيه بالتنسيق الواضح وبالتحديد الشامل لواجبات الجميع .



### نموذج التنظيم المخطط *Admixing Departmentation*

وفي التطبيق العملي لمؤسسات الزكاة يشيع استخدام النموذج المختلط في التنظيم ،  
إذا من الصعوبة اتباع نموذج واحد في معظم مؤسسات الزكاة ؟





## القسم الرابع

### معايير الحاق أنشطة معينة بإدارات أو أقسام محددة :

عادة يحاد المدير بشأن افضل التقسيمات التنظيمية التي يمكن ان تلحق أنشطة معينة بها بحيث تؤدي بكفاءة او فعالية ... وقد يكون هذا ( اللاحق ) أثناء وضع الهيكل التنظيمي او يكون نشاط جديد بعد اقرار الهيكل التنظيمي ولعل هناك معايير معينة يمكن عللا اساسها تقدير القسم او الادارة التي يلحق بها هذا النشاط وهذه المعايير هي :

#### ١.٤ : الاستخدام بدرجة اكبر :

فالنشاط الذي يستخدم بدرجة اكبر في ادارة قسم معين يلحق عادة به .  
فمثلا نشاط النقل الذي يتضمن عمليات عديدة مثل خدمات النقل واستخدام المعدات والالات لتجميع ونقل وتوزيع الزكاة .. قد يسند الى مدير ادارة جهاية الزكاة او حتى الى رئيس قسم زكاة الزروع ( الذي قد يكون اكبر شخص يستخدمها ) ومن الطبيعي ان يعنى ذلك حرمان باقى الادارات من خدمة النقل ولكن هذه الخدمة تلحق تنظيما فقط فيه علي ان يتم تنسيق اداء هذه الخدمة للادارات الاخرى ، وب نفس المنطق قد يلحق هذا النشاط بادارة توزيع بدلا من ادارة الجباية الزكاة . اذا كان هذا النشاط يستخدم بدرجة اكبر في ادارة توزيع الزكاة .

#### ٢.٤ : اهتمام المدير :

فقد يعهد بنشاط ما الى مدير معين اذا كان مهتما بهذا النشاط ولديه القدرة على الاشراف علي ادارة بكفاءة وفعالية . فمثلا لو كان مدير جباية الزكاة محامي ولديه خبره كبيرة في هذا المجال فقد يلحق به الشئون القانونية لمؤسسه الزكاة نظرا لقدرته علي ادارتها وتوجيهها .

#### ٣.٤ : المنافسة :

ففى بعض الاحيان يكون من الافضل تنظيميا تجزئة نشاط معين الى نشاطين فرعيين او اكثر لخلق نوع من التنافس بين هذه التقسيمات التنظيمية بما يحقق كفاءة وفعالية الاداء .

#### ٤.٤ : وقف التنافس :

ففى حالات معينة قد يكون من الافضل دمج بعض الاقسام التنظيمية التى تقوم بنشاطات متشابهة فى قسم لوقف التنافس الضار لمصلحة مؤسسة الزكاة .

#### ٥.٤ : الرقابة على السياسات :

فقد تحتاج مؤسسة الزكاة الى توحيد السياسات حول قضايا معينة على مستوى المؤسسة ككل مما يستدعى جعل هذه الأنشطة او الاقسام تحت مسؤولية مدير معين يمكنه ان يعكس بفاعلية اهداف وانشطة مؤسسة الزكاة .

#### ٦.٤ : تجنب الفصل القسري للأنشطة :

فاحيان يكون هناك صعوبات فى تحديد المكان المناسب لممارسة أنشطة معينة يقتضى الامر فصلها وممارستها فى ادارات منفصلة ، ولكن لاعتبارات عملية قد يفضل ممارستها من بعضها البعض ، فمثلاً فى مؤسسة الزكاة قد يكون من الافضل ان يكون مدير واحد هو المسئول عن الجباية وتوزيع زكاة الانعام وذلك للعلاقة المباشرة بين النشاطين .

#### ٧.٤ : فصل النشاط الرقابى :

فالتشغيل الفعال لمؤسسات الزكاة يتطلب ان تسند أنشطة الرقابة على العمليات الى شخص مستغيل عن .

المدير المسئول عن التنفيذ .. فمهمة مراجعة الحسابات تسند الى مراجع خارجى للتأكد من صحة وسلامة المجلات المالية وهذا الامر لا يتحقق عند اسناد هذه المسؤولية الى موظف تابع للإدارة المالية .

#### ٨.٤: الاهتمام الوظيفي :

فقد يعهد النشاط المستجد الى الادارة المتاثرة او المتهم به فمثلا متابعة تسديدات الزكاة قد تلحق بادارة جباية الزكاة بدلا من الشؤون المالية باعتبار ان جباية الزكاة لها اهتمام وظيفي قوى فى هذا المجال لأنه فى نهاية سيدل على مدي نشاطها فى جميع الزكاة.



## المراجع

١. ادارة المنظمات : اتجاه شرطي .  
حامد أحمد بدر ، دار القلم ١٩٨٢ م الكويت الطبعة الاولى .
٢. الادارة في الإسلام :  
أحمد ابراهيم ابوسن المطبعة المصرية دبي ١٩٨١ م . التنظيمات الادارية في الإسلام : محمد محمد جاهين الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٤ م .
٣. تعريب النقود والدواوين في العصر الاموي:  
حسان علي حلاق دار الكتاب اللبناني الطبعة الاولى ١٩٧٨ م .
- ٤.تنظيم وطرق العمل :  
زكي محمود هاشم كطبوعات جامعة الكويت الطبعة الاولى ١٩٨٤ م .