

الزامات برنامه‌های توسعه در آینده مدیریت موقوفات

فاطمه موسوی ویانه

مقدمه

تدوین و ابلاغ سند چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران گام مهمی در نظام برنامه‌ریزی کلان کشور بود تا به وسیله آن برنامه‌های توسعه چهارم تا هفتم با جهت‌گیری دستیابی به ویژگی‌های افق مقصد تنظیم و تدوین شوند. به بیان دیگر، برنامه‌های توسعه پنج ساله هر یک مانند گامی در دستیابی به اهداف چشم‌انداز بیست ساله خواهند بود. همسویی برنامه‌های توسعه با افق چشم‌انداز در واقع می‌تواند همه برنامه‌ها، منابع مالی، انسانی، فیزیکی، مدیریتی و ساختاری کشور را هماهنگ و همسو کند. هر چند این کار بسیار دشوار به نظر می‌رسد ولی امری ناممکن نیست. در این راه این دستگاه‌های اجرایی هستند که باید همه توان و ظرفیت‌های خود را در هماهنگی با این برنامه به کار گیرند. نخستین گام در مسیر چشم‌انداز، برنامه چهارم توسعه می‌باشد که در فصل دوازدهم خود تکالیفی برای کلیه دستگاه‌های دولتی تعیین کرده است، البته اعتبار این قانون در سال ۱۳۸۹ به پایان می‌رسد اما قانون «مدیریت خدمات کشوری» در فصول خود نحوه اجرایی شدن فصل دوازدهم قانون برنامه چهارم توسعه، و اصلاح ساختار، تشکیلات، نیروی انسانی و نحوه ارزیابی دستگاه‌های دولتی را به تفصیل بیان کرده است.

سازمان اوقاف و امور خیریه نیز به عنوان بخشی از ساختار و تشکیلات دولت در این تلاش ضروری، باید مأموریت‌ها و استراتژی‌های خود را با اهداف برنامه‌های توسعه - در زمان حاضر برنامه چهارم توسعه - هماهنگ کند. بدین ترتیب، با بهره‌گیری از استراتژی برنامه چهارم، دستوری روشن برای اصلاح ساختار سازمانی و شرح وظایف خود خواهد داشت.



تکالیف برنامه چهارم توسعه و تغییرات ساختاری

ابلاغ سند چشم‌انداز توسعه بیست ساله کشور توسط مقام معظم رهبری، معین کرد که ایران باید طی ۴ برنامه توسعه پنج ساله، خود را به حدی از توسعه‌یافتگی برساند که در همه امور مقام اول را در منطقه داشته باشد.

رسیدن به چنین جایگاهی نیازمند تحول در همه ارکان دستگاه‌های اجرایی کشور خواهد بود زیرا نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه، سیستمی است که در آن کلیه فعالیت‌های هدفگذاری، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر اجرا سازماندهی می‌شود. لذا برنامه‌ریزی، فرآیند چند مرحله‌ای خواهد بود که با مطالعه و تحلیل وضع موجود و سناریوهای مختلف برای آینده آغاز شده و سپس با هدفگذاری، تعیین راهبردها، انتخاب سیاست‌ها، تخصیص منابع، سازماندهی، اجرا و نظارت و ارزیابی ادامه می‌یابد.

برای وقوع نظامند چنین تحولی، در برنامه چهارم توسعه یک فصل جامع با عنوان فصل دوازدهم «نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت» تدوین و به تصویب مجلس رسید. در این فصل دولت مکلف شد:

۱. حوزه‌های امور حاکمیتی، امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور تصدی‌های اقتصادی را از هم تفکیک نماید.

۲. امور حاکمیتی را خود و عنداللزوم با جلب مشارکت مردم انجام دهد، امور تصدی فرهنگی و خدماتی را در اشکال قانونی واگذار نماید، امور زیربنایی را با مدیریت و نظارت خود توسط بخش غیردولتی انجام دهد و امور تصدی‌های اقتصادی را با رعایت اصل ۴۴ به بخش غیردولتی واگذار نماید.

۳. همچنین در طی مواد مفصل ۱۳۶ تا ۱۵۴ فصل دوازدهم این قانون برای دولت وظایف متعددی برای اصلاح ساختار، تشکیلات، نیروی انسانی، منابع مالی، شیوه‌های نظارت و ارزیابی و غیره تدوین شده است. از آنجا که تفکیک میان امور حاکمیتی با سایر امور نیازمند تعریف دقیق آن‌هاست، فصل اول و دوم «قانون مدیریت خدمات کشوری» (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مجلس شورای اسلامی) به این امر اختصاص یافته است. در ماده ۹ این قانون، امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی این گونه تعریف شده است: آن دسته از وظایفی که منافع اجتماعی حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می‌شود از قبیل آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، علوم و تحقیقات، درمان، توان‌بخشی، تربیت بدنی و ورزش، اطلاعات و ارتباطات عمومی و امور فرهنگی، هنری و تبلیغات اسلامی.

ماده ۱۳ این قانون مقرر می‌دارد که امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با رعایت اصول بیست و نهم و سی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تعیین صلاحیت شده و با نظارت و حمایت دولت و با استفاده از شیوه‌های ذیل انجام می‌گردد:

۱. اعمال حمایت‌های لازم از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مجری این وظایف؛



۲. خرید خدمات از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی؛
۳. مشارکت با بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از طریق اجاره، واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی؛
۴. واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با پرداخت تمام و یا بخشی از هزینه سرانه خدمات؛
۵. ایجاد و اداره واحدهای دولتی موضوع این ماده توسط دستگاه‌های اجرایی.

همان‌گونه که از این تعاریف بر می‌آید فعالیت‌های سازمان اوقاف و امور خیریه در چارچوب فعالیت‌ها و امور اجتماعی، فرهنگی می‌گنجد که با توجه به ماده ۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری باید امور حاکمیتی و امور تصدی‌گری آن تفکیک و راهکارهایی برای واگذاری بهینه امور تصدی‌گری اندیشیده شود. البته قانونگذار برای این امر محدودیت زمانی تعیین کرده است: ماده ۲۴ تأکید می‌کند که در راستای اجرای احکام این فصل کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون آن دسته از وظایفی که قابل واگذاری به بخش غیردولتی است را احصا و با رعایت راهکارهای طرح‌شده در این فصل نسبت به واگذاری آنها اقدام کنند. به نحوی که طی هر برنامه بیست درصد از میزان تصدی‌های دولت در امور قابل واگذاری کاهش یابد. امری که تا کنون در سازمان اوقاف و امور خیریه مورد توجه قرار نگرفته است.

فصل چهارم قانون مدیریت خدمات کشوری نیز اصلاح ساختار سازمانی را مد نظر قرار داده و ماده ۳۵ آن، کلیه دستگاه‌های اجرایی را موظف کرده در چارچوب احکام این فصل حداکثر ظرف مدت یک سال نسبت به پیشنهاد اصلاح ساختار سازمانی خود اقدام نمایند.

به جز مواد برنامه چهارم توسعه در فصل دوازدهم که تکالیفی برای تمام دستگاه‌های دولتی تعیین کرده است، در چند ماه دیگر برای سازمان اوقاف و امور خیریه به طور مستقیم و یا غیرمستقیم وظایفی مشخص شده است. در ماده ۱۰۶ برنامه چهارم توسعه دولت مکلف شده است، به منظور تعمیق ارزش‌ها، باورها، فرهنگ معنویت و نیز حفظ هویت اسلامی - ایرانی، اعتلای معرفت دینی و توسعه فرهنگ قرآنی، اقدام‌های ذیل را انجام دهد:

بند ج: حمایت از پژوهش‌های راهبردی و بنیادی در زمینه اعتلای معرفت دینی و توسعه فعالیت‌های قرآنی؛

بند ه: تهیه طرح جامع گسترش فضاهای مذهبی و مساجد، توسط سازمان‌های تبلیغات اسلامی و اوقاف و امور خیریه با همکاری سازمان میراث فرهنگی تا پایان سال اول برنامه چهارم؛

بند ح: تهیه طرح جامع، با رویکرد گسترش فرهنگ وقف و امور خیریه. با آن که بیش از سه سال از تصویب قانون برنامه چهارم گذشته است اما هنوز هیچ کدام از طرح‌های جامع به تصویب نرسیده‌اند.

جز این در مواد مختلف قانون برنامه چهارم بر استفاده از توان سازمان‌های غیردولتی و خیریه اشاره شده

است؛ در بند «ه» ماده ۹۵ این قانون، ارتقای مشارکت نهادهای غیردولتی و مؤسسات خیریه، در برنامه‌های فقرزدایی و در بند «ک» ماده ۹۷ نیز سامان‌دهی و توسعه مشارکت‌های مردمی و خدمات داوطلبانه در عرصه بهزیستی و برنامه‌ریزی و اقدامات لازم برای حمایت از مؤسسات خیریه و غیردولتی مورد تأکید قرار گرفته است. همچنین در بند «ه» ماده ۹۷ و بند «و» ماده ۹۸ نیز به طور عام‌تر به تدوین طرح جامع مشارکت نهادهای غیردولتی در توسعه پایدار کشور اشاره شده است.

با وجود این تأکیدات برنامه چهارم توسعه، همچنان برنامه جامعی برای بهره‌گیری از توان سازمان‌های غیردولتی و امور خیریه وجود ندارد. هدف‌های بلندمدت، استراتژی‌ها و سیاست‌های کلان و عملیاتی کشور عاملی است که ساختار و تشکیلات و همچنین نحوه تخصیص منابع را تعیین می‌کند، پس ترکیب ساختار می‌تواند بر همه فعالیت‌های مربوط به اجرای استراتژی‌ها اثر بگذارد. از آنجا که همه دستگاه‌های اجرایی باید با جریان توسعه همسو باشند، بنابراین اجرایی کردن احکام قانون برنامه چهارم توسعه در حوزه مدیریت موقوفات و موضوعات مرتبط با آن، در وضع موجود، ضرورتی انکارناپذیر خواهد بود.

لذا مناسب خواهد بود سازمان اوقاف و امور خیریه نیز استراتژی‌های برنامه چهارم را به عنوان استراتژی‌های دستگاهی خود انتخاب کند و به تبع آن ساختار و تشکیلات خود را در هماهنگی با آن تعیین نماید. در حال حاضر اهداف کلی سازمان اوقاف و امور خیریه در سطح کلان عبارتند از احیا، حفظ و اداره موقوفات، نظارت بر مؤسسات خیریه، اداره و نظارت بر اماکن مذهبی و بقاع متبرکه و نشر و گسترش معارف اسلامی (از طریق اعزام مبلغین مذهبی و نشر قرآن کریم) بخشی از این وظایف مانند نظارت بر اداره موقوفات، بقاع متبرکه و فعالیت مؤسسات خیریه از جمله وظایف حاکمیتی است اما فعالیت‌های فرهنگی و تبلیغات اسلامی از جمله اعزام مبلغان مذهبی، نشر قرآن کریم و برگزاری مسابقات قرآنی از جمله امور تصدی‌گری است که به راحتی می‌تواند به نهادهای عمومی غیردولتی چون شورای عالی حوزه علمیه قم و سازمان تبلیغات اسلامی واگذار شود. اما بخش اصلی فعالیت‌های سازمان معطوف به مدیریت موقوفات است و اصلی‌ترین تغییرات باید در این بخش صورت گیرد.

تحلیل وضعیت موجود مدیریت موقوفات

اوقاف در کشور ما سابقه‌ای طولانی دارد. تعداد کل موقوفات کشور براساس آمار سال ۱۳۸۵ حدود ۱۱۰ هزار موقوفه است که در مجموع بیش از ۷۰۰ هزار رقبه دارند. چنین حجم گسترده‌ای از موقوفات هم اکنون بسیاری از اجزای ساختار اقتصادی جامعه را به طور مستقیم یا غیرمستقیم تحت تأثیر قرار می‌دهند. با این وجود، بسیار کمتر از توان مورد انتظار از چنین مجموعه‌ای در بهبود و رونق اقتصادی کشور ایفای نقش می‌کنند. موقوفات در واقع سرمایه بسیار بزرگی در کشورمان در اختیار نظام اسلامی قرار داده است که اگر نگاه مدیریتی مطلوبی به آن وجود داشته باشد می‌تواند نقش مؤثری را در رفع بسیاری از چالش‌های اقتصادی موجود در جامعه داشته باشد.

در ایران، سازمان اوقاف و امور خیریه متولی موقوفات است. وظیفه اصلی سازمان اوقاف و امور خیریه،



احیا، حفظ و اداره موقوفات و انطباق تصمیمات متخذه بر موازین قانونی و شرعی می‌باشد که این مهم در چارچوب وظایف اساسی تعیین شده سازمان و به وسیله واحدهای ستادی و اجرایی انجام می‌پذیرد. بیش از ۸۰ درصد از کل موقوفات کشور به صورت متصرفی و تحت نظارت و اداره مستقیم سازمان اوقاف و امور خیریه است.

عواید موقوفات ممکن است از سه راه مشخص حاصل آیند: اجاره، فروش و تبدیل به احسن و نیز سرمایه‌گذاری و مشارکت. در کشور ما، بیشتر درآمد حاصل از املاک وسیع موقوفه از راه اجاره دادن آنها حاصل می‌شود. در سال ۱۳۷۹، از مجموع حدود هفتصد هزار رقبه شناسایی شده فقط ۷۰ هزار رقبه یعنی حدود ۱۰ درصد آنها اجاره داده شده‌اند و مجموعه اجاره سالانه و پذیره‌های دریافتی از این رقبات حدود ۸ میلیارد و ۴۰۰ میلیون تومان بوده است.

در این سال بیش از دو سوم درآمد سازمان اوقاف را اجاره‌های دریافتی تأمین کرده است. در سال ۱۳۷۹ درآمد سازمان اوقاف و امور خیریه، ۱۲ میلیارد و ۷۰۰ میلیون تومان بوده است. مشخص نیست که در سال ۱۳۸۵ چند درصد رقبات اجاره داده شده‌اند ولی درآمد سازمان اوقاف و امور خیریه به ۵۸ میلیارد و ۸۷۰ میلیون تومان رسیده است. با وجود این، وابستگی درآمدهای سازمان به اجاره املاک و مستغلات یکی از نقاط ضعف سازمان است.

در بخش هزینه‌کرد این درآمدها نیز همان‌گونه که آمار نشان می‌دهد، در سال ۱۳۷۹ بالاترین هزینه‌ها، به عمران و حفظ و نگهداری موقوفات اختصاص داده شده‌اند و یک سوم درآمد موقوفات به این ترتیب هزینه شده است. یک سوم دیگر درآمد موقوفات بنا به درخواست واقفان به امور دینی اختصاص یافته است؛ یعنی در اموری مانند ترویج قرآن و نشر معارف اسلامی، کمک به مساجد، مدارس علمیه و عتبات عالیات و مراسم مذهبی و تعزیه‌داری و اطعام عزاداران در مناسبت‌های مذهبی و امثال آن هزینه شده است. در زمینه خدمات اجتماعی و کمک به نیازمندان سازمان اوقاف بودجه اندکی را صرف کرده است. ۴/۳ درصد درآمدها صرف خیرات و کمک به مستمندان شده است. فقط ۱/۷ درصد درآمدها صرف کمک به بیمارستان‌ها و درمانگاه‌ها و دارو و درمان بیماران شده و تنها ۱/۳ درصد درآمد به دارالایتام و پرورشگاه‌ها اختصاص یافته است. آمار سازمان اوقاف و امور خیریه در مورد هزینه‌کرد اعتبارات در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به تفکیک نیامده است اما بنا بر اطلاعات موجود همچنین یک سوم درآمد موقوفات برای عمران و نگهداری موقوفات اختصاص می‌یابد و سهم خدمات اجتماعی سازمان همچنان اندک است.^۱

در کنار این، میزان موقوفات جدید کمتر از حد انتظار بوده است. دلیل اصلی این مسأله را می‌توان حضور مراکز موازی دانست که در زمینه امور خیریه فعال بوده‌اند، مانند کمیته امداد امام خمینی، بنیاد مستضعفان و...؛ در کنار آن نهضت مدرسه‌سازی که مورد توجه خیرین قرار گرفت به نوعی جایگزین سنت وقف شد و وجود بنیادهای عام‌المنفعه و انجمن‌های خیریه محلی که کمک‌های اندک مردم را جمع‌آوری و هدایت می‌کنند به عنوان قالب‌های جدید امر خیر به رسمیت شناخته شده‌اند. با وجود ظرفیت‌های بسیار اوقاف در زمینه ارائه خدمات اجتماعی،

عواید موقوفات ممکن است از سه راه مشخص حاصل آیند: اجاره، فروش و تبدیل به احسن و نیز سرمایه‌گذاری و مشارکت. در کشور ما، بیشتر درآمد حاصل از املاک وسیع موقوفه از راه اجاره دادن آنها حاصل می‌شود

مشکل عمده مدیریت موقوفات در زمان حاضر، کمبود امکان بهره‌وری از موقوفات است. موقوفات زمانی می‌تواند جایگاه شایسته‌ای در توسعه اجتماعی و فرهنگی کشور داشته باشد که بهره‌وری اقتصادی آنها بالا باشد و سودهای حاصل از مدیریت موقوفات آنها بالا باشد و سودهای حاصل از مدیریت بهینه منابع موقوفه قابل توجه باشد.

سازمان اوقاف فقط در مورد اوقافی که خواست واقفان در کمک به مستمندان و امور خیریه بوده، در این زمینه هزینه کرده و فقط زمانی سازمان اوقاف می‌تواند در انجام امور خیریه مؤثر باشد که درآمدهای آن بیشتر شود.

لزوم تدوین برنامه اقتصادی نوین برای موقوفات

مشکل عمده مدیریت موقوفات در زمان حاضر، کمبود امکان بهره‌وری از موقوفات است. موقوفات زمانی می‌تواند جایگاه شایسته‌ای در توسعه اجتماعی و فرهنگی کشور داشته باشد که بهره‌وری اقتصادی آنها بالا باشد و سودهای حاصل از مدیریت بهینه منابع موقوفه قابل توجه باشد. به این ترتیب، درآمد حاصل در جهت امور خیریه شده، منشأ آثار اجتماعی و فرهنگی متعددی متناسب با خواست واقفان خواهد شد. رسیدن به چنین وضعیتی نیازمند طراحی مدل‌های مدیریت نوین در مجموعه اوقاف کشور است، چرا که در مدیریت سنتی حفظ اصل و ماندگاری وقف فقط با حفظ عین موقوفه معنا می‌شود و تا کنون کمتر به ارزش اقتصادی موقوفات توجه شده است. به عبارت دیگر، ماندگاری وقف را در حفظ صورت فیزیکی آن جستجو کرده‌اند و در این راه کمتر به تولید درآمد و ارزش اقتصادی آن توجه شده و متأسفانه بسیاری از موقوفات به دلیل بی‌توجهی به اصل مدیریت مالی، در معرض خطر کاهش ارزش واقعی املاک و حتی متروکه شدن قرار گرفته‌اند. چنین وضعیتی با روح حاکم بر احکام شرعی که بر بقای موقوفه و درآمد عام‌المنفعه آن تأکید دارند، منافات دارد.

آنچه در موضوع مدیریت اوقاف کشور لازم به نظر می‌رسد نگرشی جدید به مسأله مدیریت موقوفات است؛ به طریقی که بهره‌وری بیشتر موقوفات را مد نظر داشته باشد؛ بدین معنا که اگر بتوان به موقوفات مانند واحدهای اقتصادی نگریست که یکی از هدف‌هایشان تحصیل درآمد است، تنها تفاوت این املاک با واحدهای اقتصادی دیگر، در نوع هزینه فایده ایجاد شده خواهد بود؛ به این معنا که متناسب با شرایط وقف‌نامه‌ها صرف امور خیریه خواهد شد.

با توجه به ذکر مختصری از نابسامانی‌های اقتصادی در مدیریت املاک وقفی، لزوم ایجاد تحول در نحوه اداره موقوفات اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. اما باید دانست که مشکلات فراوانی بر سر راه برنامه‌ریزان است که بخشی از آنها املاک و اموال اوقافی است:

۱. مشکل نقدینگی و عدم امکان اخذ وام و رهن موقوفه: گرچه دارایی‌های وقفی و اموال موقوفه ثروتی بالقوه عظیم هستند، اما برای به جریان انداختن این سرمایه‌ها پس از شناسایی راهکارهای مناسب، نیاز به صرف هزینه‌های ثابت اولیه است و در حال حاضر این امکان وجود ندارد. آنچه هست نقدینگی مقید و متعلق به موقوفات است و باید برحسب نیت واقفان مصرف شود. علی‌رغم تمایل بانک‌ها و تلاش آنها برای پیدا کردن راه‌های مناسب برای ایجاد امکان اعطای وام به املاک وقفی و با وجود تأسیس صندوق عمران موقوفات کشور، مشکل کمبود نقدینگی به عنوان آورده اولیه برای ساماندهی اقتصادی موقوفات هنوز باقی است.

۲. عدم اطلاع مدیران از امکانات موجود و بالقوه موقوفات به منظور به کارگیری آنها برای برنامه‌ریزی در

جهت سازمان‌دهی و ایجاد نظام احیای وقف: به رغم وجود دستورالعمل‌ها و روش‌های اجرایی دقیق برای گزارش متولیان از درآمدها و هزینه‌های خود به سازمان اوقاف عملاً این گزارش‌ها به هیچ‌وجه کافی نبوده و نقص‌های بسیاری دارند؛ از جمله:

در هیچ یک از گزارش‌ها به ارزش ریالی املاک وقفی اشاره‌ای نشده و سازمان اوقاف نیز که بر مسند تصدی موقوفات متصرفی و نظارت بر موقوفات غیرمتصرفی قرار دارد کمتر در پی شناسایی ارزش اقتصادی اموال موقوفه بوده است. بنابراین، نه خود سازمان و نه هیچ محقق و ارزیاب دیگری نمی‌تواند بر اساس اطلاعات موجود در پرونده‌های موقوفات در بایگانی سازمان اوقاف، تصویر روشنی از وضعیت املاک، دارایی‌ها، نحوه مدیریت، نظارت و درآمدزایی موقوفات ارائه دهد.

کمترین اثر این آشفتگی و ابهام در اداره موقوفات، نداشتن شاخص معتبری برای ارزیابی عملکرد مدیران (متولیان) در خصوص تحصیل درآمد از سویی و حفظ اموال از سوی دیگر است.

۳. مشکلات منابع انسانی: کمبود افراد متخصص مشکلی است که در دستگاه‌های دولتی عمومیت دارد و سازمان اوقاف و امور خیریه نیز از آن مستثنی نیست. سازمان اوقاف متخصصان حقوقی، مالی، مهندسی، فنی و... کافی در اختیار ندارد و مدیران فعلی با وجود تمایل به تغییر در مجموعه خود بر حسب نگرش‌های جدید همچنان به شیوه‌های قدیمی عمل می‌کنند.^۱

راهکارهای پیشنهادی

حال که به تفصیل در مورد الزامات قانونی در برنامه چهارم توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری بحث کرده و به وضعیت موجود سازمان نیز اشاره کردیم، زمان آن است که به مهمترین بخش این یادداشت یعنی امکان تحقق این الزامات قانونی بپردازیم:

مدیریت موقوفات در دو مؤلفه عمده می‌گنجد: نخست عواید موقوفات و دوم هزینه‌کرد درآمد موقوفات. هر نوع برنامه‌ریزی راهبردی در بخش وقف مستلزم تعیین راهبرد سازمان اوقاف در این دو بخش است. سازمان اوقاف و امور خیریه در جهت تحقق اهداف سند چشم‌انداز باید در پی تحقق سه هدف راهبردی باشد که عبارتند از:
الف. ترویج فرهنگ وقف و ایجاد وقفیات جدید از طریق توجه دادن واقفان و علاقه‌مندان به نیازهای اجتماعی و توسعه‌ای جدید؛

ب. سرمایه‌گذاری و توسعه اوقاف موجود و بیشینه‌سازی درآمد موقوفات؛

ج. توزیع کارآمد درآمدهای وقفی مطابق قواعد شرعی و با التزام به شرایط ترسیم‌شده توسط واقفان. برای تحقق هر کدام از این اهداف، سازمان باید راهکارهای جداگانه‌ای دنبال کند.

الف. ترویج فرهنگ وقف

اهداف تبلیغاتی و فعالیت رسانه‌ای وقف را می‌توان چنین خلاصه کرد:

بالا بردن آگاهی‌های مردم درباره وقف، عرضه حجم مناسبی از اطلاعات صحیح در این مورد به عامه

گسترش امور خیریه،
وقف و مؤسسات
خیریه مسأله‌ای
است که نیازمند
فرهنگ‌سازی و تبلیغ
است. تشکیل ستاد
خبری ویژه برای
تولید خبر، همکاری
با صدا و سیما برای
تولید محصولات
صوتی و تصویری،
ایجاد ارتباط با
سینماگران و به طور
کلی استفاده از هنر
برای تبلیغ امور خیر
یکی از مسائل مهمی
است که سازمان باید
برای آن راهبردهای
لازم را طراحی نموده
و آن را پیگیری
نماید.

مردم، پیرایش مفهوم وقف در اذهان از شائبه‌هایی که موجب کاهش تمایل مردم به وقف شده و بر طرف کردن شبهات نابجا در این رابطه، دعوت عموم به ایجاد موقوفات جدید متناسب به نیازهای جدید جامعه، فراهم ساختن همکاری و پشتیبانی مؤسسات مختلف دولتی و ملی نسبت به طرح‌های وقفی، تشویق مردم به انتخاب شیوه وقف به عنوان یکی از شیوه‌های موجود و پایدار در تأمین مالی طرح‌های نیکوکارانه و توسعه‌گرایانه، و سهم کردن دیگران در تقویت وقف به عنوان پدیده کار دولتی - مردمی. راهکارهای عملیاتی گسترش فرهنگ وقف عبارتند از:

۱. طراحی و استقرار نظام مشاوره در سازمان اوقاف و امور خیریه
به منظور تسهیم دانش و همچنین آرایه طریق به کارکنان برای انجام کارهای معمول در سازمان، همچنین آرایه راهنمایی به متولیان و امنای محترم برای اداره مطلوب‌تر موقوفات و همچنین آرایه طریق به واقفان جدید برای وقف در عرصه‌های مورد نیاز جامعه و تنظیم وقف‌نامه پیشنهاد می‌شود واحدی تحت عنوان امور مشاوره در ستاد و مراکز استان‌ها پیش‌بینی شود.
سازمان به سبب ماهیت وقف که باید در آن واقفی وجود داشته باشد تا کنون راهبرد منفعلانه را پیش رو گرفته بوده است. بدین نحو که انسان خیری اقدام به وقف می‌کرده و سپس عنداللزوم سازمان وارد عمل می‌شده است. چنین وضعیتی بایستی تغییر یابد و سازمان رویکردی فعال را در اقدامات خود پیدا کرده و خود وارد عمل شده و با افراد خیر بالقوه ارتباط برقرار نماید. همچنین باید با بهبود تصویر سازمانی برای آحاد مردم، از طریق افزایش روابط با ایشان و همچنین نهادهای مردمی امکان جذب بیشتر توجه خیرین به وقف و امور خیریه را افزایش دهد.

۲. طراحی و تدوین راهبردهای همکاری با رسانه‌های جمعی
گسترش امور خیریه، وقف و مؤسسات خیریه مسأله‌ای است که نیازمند فرهنگ‌سازی و تبلیغ است. تشکیل ستاد خبری ویژه برای تولید خبر، همکاری با صدا و سیما برای تولید محصولات صوتی و تصویری، ایجاد ارتباط با سینماگران و به طور کلی استفاده از هنر برای تبلیغ امور خیر یکی از مسائل مهمی است که سازمان باید برای آن راهبردهای لازم را طراحی نموده و آن را پیگیری نماید. همچنین باید میزان نفوذ و تأثیرگذاری برنامه‌های انجام شده را ارزیابی کرده و بازخوردهای لازم را تهیه کند.

۳. طراحی ساز و کار گزارش‌دهی به واقفان و ذی‌نفعان با هدف گسترش فرهنگ وقف
یکی از نیازهای اساسی سازمان، داشتن سازوکاری برای گزارش‌دهی به واقفان و جامعه است؛ که مثلاً سازمان این مقدار درآمد داشته است؛ این مقدار و در این موارد، درآمدها را مصرف کرده است؛ این مقدار در زمینه وقف و امور خیریه فعالیت داشته؛ فعالان اوقاف این افراد بوده‌اند و... لازم است در سازمان نظامی تدارک دیده شود که به طور منظم و دقیق چنین گزارش‌هایی را برای ارائه فراهم می‌آورد.

۴. انتشار اوراق وقف

مدت‌هاست که مباحث مربوط به وقف نقود و سهام مورد توجه قرار گرفته و در حال حاضر نیز در بسیاری از کشورهای اسلامی اجرا می‌شود. در قوانین موجود کشور ما نیز ماده ۴۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، مصوب دهم اردیبهشت ۱۳۶۵ هیأت وزیران، سهام خریداری شده از فروش موقوفه را عین موقوفه به شمار می‌آورد. بنابراین با مجاز بودن تبدیل موقوفه به سهام و پذیرش سهام به عنوان عین موقوفه، می‌توان از پول هم به عنوان موقوفه سخن گفت. هر چند به طور کلی قوانین کشور، وقف پول را منع نمی‌کند بلکه بر بقای موقوفه به رغم انتقال آن تأکید دارد. از این رو چنانچه پول، که مال محسوب می‌شود، باقی بماند و منافع آن طبق خواست واقف صرف امور خیریه شود، آنگاه وقف پول از نظر قانون جایز خواهد بود.^۲

یکی از راه‌های ترویج وقف نقود، انتشار اوراق وقف است. هدف از انتشار و فروش اوراق وقف، کمک به جذب سرمایه‌های اندک افراد در راستای ترویج فرهنگ وقف است. در حال حاضر با تغییر شرایط اقتصادی و عدم وجود کفایت مالی جهت وقف زمین، ساختمان و... بسیاری از افراد امکان وقف ندارند. از این رو باید بتوان ساز و کاری تدوین نمود تا به وسیله آن با جمع‌آوری وجوه نقد اندک مردم، سنت حسنه وقف را ترویج کرد. یکی از بهترین شیوه‌های دستیابی به چنین هدفی استفاده از اوراق وقف است. سازمان اوقاف و امور خیریه می‌تواند با تأسیس یک نهاد واسط اقدام به انتشار اوراق وقف کرده و وجوه به دست آمده را در اختیار گیرد. سازمان در این نوع اوراق موظف است وجوه به دست آمده را بر اساس اساسنامه منتشره هنگام فروش اوراق، صرف کند. سازمان می‌تواند بر اساس نیازهای روز جامعه و مسائل مختلف، انواع گوناگون اساسنامه منتشر و از طریق بانک به فروش برساند.^۱

ب. سرمایه‌گذاری و توسعه اوقاف موجود

در بخش سرمایه‌گذاری و توسعه موقوفات جدید باید رویکرد سازمان، بیشینه‌سازی درآمد‌های موقوفات باشد. در این دیدگاه هر موقوفه باید چون یک بنگاه اقتصادی دیده شود که بایستی سودآور باشد و تنها تفاوت آن با بنگاه اقتصادی آن است که سود حاصل از فعالیت، برای نیات واقف صرف می‌شود. رسیدن به چنین موقعیتی مستلزم استفاده از مدیریت نوین اقتصادی و توان تخصصی مؤسسات مالی است. راهکارهای پیشنهادی در این بخش عبارتند از:

۱. طراحی و تدوین راهبردهای حفظ و استفاده بهینه از موقوفات کشور

هر یک از موقوفات و رقبات متعلق به آنها مسائلی دارند که نیازمند مستندسازی و برنامه‌ریزی برای بهینه‌سازی آنهاست. به منظور حفظ و نگهداری آنها باید راهبردهایی در سطوح حفظ نیت واقف و جلوگیری از تغییر آن، به روز رسانی و ابدال و استبدال آن به نحو مقتضی، حفاظت فیزیکی و جلوگیری از تصاحب، تخریب و یا تغییر کاربری آن، بیمه نمودن آنها و... طراحی شوند. در این صورت هر موقوفه به مثابه یک

یکی از راه‌های ترویج وقف نقود، انتشار اوراق وقف است. هدف از انتشار و فروش اوراق وقف، کمک به جذب سرمایه‌های اندک افراد در راستای ترویج فرهنگ وقف است. در حال حاضر با تغییر شرایط اقتصادی و عدم وجود کفایت مالی جهت وقف زمین، ساختمان و... بسیاری از افراد امکان وقف ندارند

تجربه کشورهای
اسلامی و غربی
نشان داده است
که در قالب
فعالیت موسسه
سرمایه‌گذاری
وقفی علاوه بر آنکه
ارزش اقتصادی
اموال وقفی محفوظ
می‌ماند به دلیل
تخصص شرکت‌های
اداره‌کننده این
صندوق‌ها و
تفکیک تصمیمات
سرمایه‌گذاری منابع
مالی از تصمیمات
مصرف منافع این
اموال، سود بیشتری
عاید این صندوق‌ها
می‌شود

بنگاه، نیازمند برنامه‌ریزی راهبردی است که سازمان می‌تواند الگوی کلی آن را تهیه کرده و جهت اجرا به متولیان و یا امنای موقوفات پیشنهاد داده و آنها را در این امر یاری کند.

۲. طراحی استانداردها و روال‌های حسابرسی (گزارش‌های مالی) در موقوفات

با وجود گسترش توجه به مسأله لزوم نظارت مالی بر موقوفات در سال‌های پس از انقلاب و تلاش برای فراهم نمودن پشتیبان قانونی مناسب - از جمله استقرار نماینده ولی فقیه در رأس نظارت بر موقوفات - به علت عدم توجه به ویژگی‌های فنی مسأله نظارت مالی و حسابرسی و به خصوص مشکلات مربوط به حسابرسی واحدهای اقتصادی کوچک - که عمده موقوفات منفعتی کشور، زیرمجموعه این دسته از بنگاه‌های قرار می‌گیرند - خلأهایی در نظام فنی و حقوقی نظارت بر موقوفات کشور وجود دارد که باید در راستای ارتقای کارایی در بهره‌برداری از اموال وقفی کشور، رفع شوند. لازم است استانداردهای خاص حسابرسی و نظارت مالی بر موقوفات با لحاظ ویژگی‌های فنی خاص موقوفات کشور و با مشارکت متخصصان حسابرسی و حقوقدانان تدوین و راهکارهای نظارت بر حسن اجرای آن طراحی شود.^۵

۳. ایجاد مؤسسات سرمایه‌گذاری اوراق وقفی

تجربه کشورهای اسلامی و غربی نشان داده است که در قالب فعالیت موسسه سرمایه‌گذاری وقفی علاوه بر آنکه ارزش اقتصادی اموال وقفی محفوظ می‌ماند به دلیل تخصص شرکت‌های اداره‌کننده این صندوق‌ها و تفکیک تصمیمات سرمایه‌گذاری منابع مالی از تصمیمات مصرف منافع این اموال، سود بیشتری عاید این صندوق‌ها می‌شود. از آنجا که بخش عمده دارایی این مؤسسات، پول و سهام است و وقف نقود در ایران مورد توجه قرار نگرفته، ایجاد این مؤسسات نیز ضرورت نیافته است ارتباط سازمان اوقاف و امور خیریه در ایران با مؤسسات مالی ممکن است به صورت وقف پول عملی نشده باشد، اما اهمیت تشکیل صندوق‌های پولی موجب شده تا این سازمان از سال ۱۳۶۵ مؤسسه مالی و مؤسسه صندوق عمران موقوفات کشور را تأسیس کند که از وظایف آن عمران، احیا و بازسازی و مرمت موقوفات و اماکن مذهبی، انجام دادن عملیات بازرگانی اعم از داخلی و خارجی به منظور رفع نیاز موقوفات، مشارکت و سرمایه‌گذاری در برنامه‌های عمرانی موقوفات و ایجاد واحدها و مؤسسات و شرکت‌های مورد نیاز، انجام دادن عملیات اعتباری از طریق بانک‌ها و صندوق‌های قرض‌الحسنه و تأسیس مؤسسه مالی و اعتباری غیربانکی با رعایت قوانین و مقررات بانکی جمهوری اسلامی ایران است.

با این تفصیلات، پیشنهاد می‌شود که «مؤسسات سرمایه‌گذاری اوراق وقفی» تشکیل شود که دارایی آنها مشتمل بر اوراق سهام وقف‌شده، اوراق سهام خریداری‌شده یا وجه حاصل از فروش موقوفات - در موارد جواز فروش آنها - و اوراق سهام خریداری‌شده یا درآمد حاصل از موقوفات باشد و با موجودی این شرکت‌ها در بازار سرمایه فعالیت کرده و درآمد حاصل از آنها در جهت وقف مصرف شود. درآمد اوراق (شامل افزایش قیمت و سود سهام)، پس از کسر هزینه‌های شرکت و پس‌انداز مبلغی برای حفظ ارزش اولیه

اوراق - به میزان نرخ تورم - به مصارفی که واقفان اعلام داشته‌اند می‌رسد.^۶

۴. امکان انتشار اوراق بهادار وقفی (مشارکت)

همان گونه که در بخش وضعیت موجود سازمان اوقاف و امور خیریه گفته شد، یکی از مشکلات اصلی سازمان، کمبود نقدینگی جهت سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری بهینه از موقوفات است، انتشار اوراق بهادار مشارکت به سازمان امکان می‌دهد تا برای اجرایی کردن طرح‌های اقتصادی پر بازده سرمایه لازم را به دست آورد و به تناسب آن سود پرداخت کند. البته این امر مستلزم تشکیل نهاد حقوق سرمایه‌گذار تابع سازمان است. تشکیل مؤسسات سرمایه‌گذاری وقفی به سازمان اجازه می‌دهد تا این مهم را به این مؤسسات واگذار کرده و خود تنها نقش نظارتی داشته باشد.

ج. توزیع کارآمد درآمدهای وقفی

مخارج موقوفات در دو جهت است: یکی مخارج مقدم با هزینه‌هایی که برای حفظ موقوفه لازم هستند و دوم هزینه‌هایی که برای عمل به نیت واقف است. صندوق عمران موقوفات کشور، حفظ و نگهداری موقوفات را به عهده دارد اما تحقق هدف راهبردی توزیع کارآمد درآمدهای وقفی مستلزم تعیین راهبردهایی است که سازمان با پیروی از آنها، کانال مناسب ارائه هر خدمت را یافته و از آن طریق خدمت خود را ارائه کند؛ به نحوی که نیت واقف به شکل مطلوب برآورده شود، موقوف علیهم بیشترین بهره‌برداری را بکنند، کمترین هزینه را برای سازمان داشته باشد و در نهایت سازمان کمتر درگیر کارهایی عملیاتی شود، زیرا براساس برنامه چهارم توسعه، اصل کلی این است که دستگاه‌های دولتی، راهبردها را مشخص کنند و اجرا را به عهده دیگران بگذارند. از این رو برای کاهش فعالیت‌های اجرایی سازمان در توزیع درآمدهای وقفی و استفاده حداکثری از توان سازمان‌های غیردولتی، راهکار ذیل پیشنهاد می‌شود:

۱. تشکیل صندوق‌های تخصصی وقف

وظیفه اصلی صندوق‌های وقفی، توزیع درآمدهای موقوفات براساس نیت گوناگون واقفان در میان جامعه است. این صندوق‌ها می‌توانند با پرداختن به موضوعات مصرف تازه‌ای که جنبه توسعه‌ای و ملموس‌تری برای مردم و پاسخ به نیازهای آنها دارند، اعمال خیریه را با ارائه الگوهای تازه ارتقا بخشند و راه را برای همکاری مردمی و تغییر نگاه سنتی به وقف و زمینه‌های فعالیت آن هموار سازند.

اعتبارات هر صندوق از بودجه‌ای است که سازمان سالانه و براساس درآمد موقوفات آن حوزه، تخصیص می‌دهد و نیز درآمد و ققیات جدیدی که در راستای اهداف آن پایه‌گذاری می‌شوند. اهتمام اصلی این صندوق‌ها، جذب وقف نقود در قالب اوراق وقفی است. درآمدهای دیگر اعم از درآمدهای ناشی از فعالیت‌ها با هدیه‌ها و کمک‌های جذب‌شده توسط صندوق و نیز اوقاف جذب‌شده خارج از چارچوب بودجه به صندوق اختصاص می‌یابند تا در قالب فعالیت‌های تخصصی خود مصرف کند.^۷

صندوق‌های

تخصصی وقف

می‌توانند با پرداختن

به موضوعات

مصرف تازه‌ای که

جنبه توسعه‌ای و

ملموس‌تری برای مردم

و پاسخ به نیازهای

آنها دارند، اعمال خیریه

را با ارائه الگوهای تازه

ارتقا بخشند و راه را

برای همکاری مردمی

و تغییر نگاه سنتی

به وقف و زمینه‌های

فعالیت آن هموار

سازند

همکاری مشترک
میان صندوق‌های
تخصصی با
دستگاه‌های دولتی
مربوط با حوزه
کاری آنها نه
تنها باعث حذف
موازی‌کاری میان آنها
می‌شود بلکه امکان
تخصیص بهینه
منابع و اعتبارات را
نیز فراهم می‌کند.

با توجه به حوزه فعالیت سازمان اوقاف و امور خیریه و نیات واقفان، پیشنهاد می‌شود حداقل ۶ صندوق تخصصی تشکیل شود:

۱. صندوق رسیدگی به امور مساجد؛
۲. صندوق ترویج قرآن کریم و علوم قرآنی؛
۳. صندوق برگزاری مراسم مذهبی؛
۴. صندوق امور خیریه و خدمات اجتماعی؛
۵. صندوق بهداشت و سلامت؛
۶. صندوق توسعه علمی و آموزشی.

این صندوق‌ها می‌توانند با دیگر ارگان‌ها و نهادهای حکومتی، قراردادهای تفاهم‌نامه‌های همکاری امضا کنند و به فعالیت‌های مشترک بپردازند. به عنوان مثال وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان تبلیغات اسلامی در حیطه صندوق‌های رسیدگی به امور مساجد و ترویج علوم قرآنی فعالیت دارند و سازمان بهزیستی و کمیته امداد در حوزه امور خیریه و خدمات اجتماعی دستگاه‌های اصلی شناخته می‌شوند و در نهایت وزارت بهداشت و دانشگاه‌های علوم پزشکی، متولی امور سلامت و بهداشت در کشورند و توسعه علمی و آموزشی نیز از وظایف دو وزارتخانه آموزش و پرورش و علوم، تحقیقات و فن‌آوری است. همکاری مشترک میان صندوق‌های تخصصی با دستگاه‌های دولتی مربوط با حوزه کاری آنها نه تنها باعث حذف موازی‌کاری میان آنها می‌شود بلکه امکان تخصیص بهینه منابع و اعتبارات را نیز فراهم می‌کند. همچنین این صندوق‌ها می‌توانند با مؤسسات خیریه همکاری کنند و از منابع مالی و انسانی این مؤسسات استفاده و امکان مشارکت بیشتر سازمان‌های غیردولتی در حوزه امور خیریه را فراهم کنند.

پی‌نوشت‌ها

۱. زرشنک عیاد، لیل، گزارش آشنایی با وضعیت اوقاف در کشور (شماره مسلسل ۶۳۹۶)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.
۲. همان منبع.
۳. برای تفصیل بیشتر نگاه کنید به «وقف پول»، سیدعلی کسایی، فصل‌نامه میراث جاویدان، سال سیزدهم، شماره ۵۱.
۴. برای تفصیل بیشتر نگاه کنید به «تامین مالی وقف با استفاده از اوراق بهادار اسلامی (صکوک)»، ابوذر سروش، مجموعه مقالات همایش بین‌المللی وقف و تمدن اسلامی (جلد دوم)، تهران، سازمان اوقاف و امور خیریه، انتشارات اسوه، ۱۳۸۷.
۵. برای تفصیل بیشتر نگاه کنید به «ارزیابی فنی و حقوقی نظام حساسیسی و نظارت مالی بر موقوفات ایران»، سمیه صالحی، مرضیه داور، مجموعه مقالات همایش بین‌المللی وقف و تمدن اسلامی (جلد دوم)، تهران، سازمان اوقاف و امور خیریه، انتشارات اسوه، ۱۳۸۷.
۶. برای تفصیل بیشتر نگاه کنید به «امکان سنجی وقف اوراق سهام و نقش آن در بازار سرمایه»، جواد سعادت‌فر، مجموعه مقالات همایش بین‌المللی وقف و تمدن اسلامی (جلد دوم)، تهران، سازمان اوقاف و امور خیریه، انتشارات اسوه، ۱۳۸۷.
۷. برای آگاهی از یک تجربه موفق نگاه کنید به «تجربه احیای وقف در کشور کویت»، داهی الفضلی، فصل‌نامه میراث جاویدان، سال هفتم، شماره ۳.