

## تحلیلی بر مدیریت منابع مالی و سیاست‌های دستگاه‌های فرهنگی در انطباق با تکالیف مقرر در کنوانسیون مریدا

محمد باقری کمار علیا

دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرج

ایرج گلدوزیان<sup>۱</sup>

استاد حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشگاه تهران

حمیدرضا ملک محمدی

استاد سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران

حمید ششگل

استادیار حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرج

(تاریخ دریافت: ۹۵/۹/۲۴ - تاریخ تصویب: ۹۵/۱۲/۴)

### چکیده

کنوانسیون جهانی مبارزه علیه فساد به عنوان اولین سند معتبر بین‌المللی و دارای ضمانت اجرا در خصوص پیشگیری از فساد، گامی بلند برای نیل به حقوق و آزادیهای بنیادین بشری تلقی می‌شود. حقوق و اصولی که در متن این سند از سوی تدوین‌کنندگان مورد تأکید قرار گرفته؛ آرمان بزرگ همه طرفداران حقوق بشر و همه خردمندانی است که از پیامدهای تلخ فساد در ابعاد مختلف زندگی بشر آگاهی دارند. با توجه به تأکید این کنوانسیون بر شفافیت در مدیریت منابع مالی، هدف این پژوهش آن است که چالش‌ها و مشکلات موجود در مدیریت منابع مالی دستگاه‌های فرهنگی (سازمان اوقاف و امور خیریه و سازمان حج و زیارت) را در این رابطه مورد بررسی قرار دهد. پژوهش حاضر در چارچوب رویکرد کیفی صورت گرفته و اطلاعات مورد نیاز از طریق مصاحبه‌های نیمه ساختار یافته و گفتگوهای غیررسمی با شرکت‌کنندگان جمع‌آوری شده است. یافته‌ها حاکی از وجود ابهامات و عدم شفافیت‌های متعددی در قوانین و آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های سازمان حج و زیارت و سازمان اوقاف و امور خیریه می‌باشد که می‌تواند بسترساز بروز فساد در بخش‌های مختلف این سازمان‌ها باشد.

**واژگان کلیدی:** فساد، کنوانسیون مریدا، مدیریت منابع مالی، سازمان حج و زیارت، سازمان اوقاف و

امور خیریه

<sup>۱</sup> (نویسنده مسئول) -

## مقدمه

امروزه فساد و کنترل آن، نگرانی اصلی تمام کشورهای پیشرفته و در حال توسعه شده است (doig, 2001: 69-87). کشورهای اروپایی که مدت‌ها فساد را طاعونی برای کشورهای توسعه‌نیافته می‌دانستند، در حال درک خطر گسترش فساد و نیاز فوری به کنترل رویه‌های فاسد در نظام اقتصادی، سیاسی و اداری خود هستند (borghi, cesoni, 2000: 45-62). شورای اروپا از فساد با عنوان یک موضوع سیاسی کلیدی در اروپا نام برده و بر رابطه میان فساد با جرایم سازمان یافته از یک سو و جرایم اقتصادی از سوی دیگر تاکید ورزیده است (Council of Europe, 2005: 4). بنابراین می‌توان گفت که دولتهای اروپایی و غیر اروپایی به ارزش نمادین، اخلاقی و احساسی مبارزه با فساد پی برده‌اند. این امر زمانی بیشتر مسلم و واضح می‌شود که برای مثال در اعلامیه لیما (TI, 1997)، فساد به سرطانی تشبیه می‌شود که باید کاملاً ریشه کن شود و نوعی بیماری شبیه یک پدیده اجتماعی است که ساخت و ترکیب اجتماعی را در سطح وسیعی تهدید می‌کند (Bruhn, 2000: 272). در واقع فساد به طور خاصی با جرایم سازمان یافته و فراملی مرتبط است. کنترل فساد می‌تواند علاوه بر آنکه یکی از راهکارهای مبارزه با جرایم سازمان یافته باشد، موجب تقویت تلاش‌های موجود در جهت گسترش سیاست‌های پیشگیرانه و سرکوبگرانه از فساد شود (فورچی بیگی، ۱۳۹۱: ۱).

امروزه کشورهای مختلف دنیا، از کشورهای ثروتمند و توسعه یافته گرفته تا کشورهای فقیر و در حال توسعه یا عقب مانده، به خوبی دریافته‌اند که فساد چه اثرات مخربی بر جنبه‌ها و شئون مختلف جامعه و آحاد آن دارد. به بیان دیگر، عدم توجه کافی به مسئله فساد و پیدا کردن راه حل‌هایی برای مبارزه با آن، می‌تواند اثرات سوئی بر اقتصاد، سیاست و فرهنگ یک جامعه بگذارد (ذاکر صالحی، ۱۳۹۱: ۱۵۹). به عنوان مثال، در سطح سیاسی، فساد حاکمان می‌تواند اصول حکمرانی مطلوب را زیر سوال ببرد و مردم را نسبت به دولت و حکومت خود بدبین سازد یا در سطح اقتصادی، بروز فساد با اشکال گوناگون خود، باعث افزایش هزینه‌ها و منحرف شدن منابع مالی به مسیرهایی می‌شود که منفعت عمومی در آنها نیست (نجف پور، ۱۳۹۳: ۳). اثرات و پیامدهای فساد در بخش فرهنگی، به مراتب خطرناک‌تر و عمیق‌تر از سایر بخش‌ها است. فساد در این بخش به عمق لایه‌های فرهنگی نفوذ کرده و به تخریب باورها و بنیانهای فرهنگی و اخلاقی جامعه می‌پردازد. فساد در بخش فرهنگی در کوتاه مدت نمود چندانی ندارد، بلکه اثرات سوء آن، خزننده و در بلند مدت نمایان می‌شود. برخی از پیامدهای این پدیده شوم در بخش فرهنگی را می‌توان به صورت زیر برشمرد:

- تضعیف فرهنگ قبح اجتماعی ارتکاب فساد؛ با توجه به اینکه دولتمردان هر کشوری به عنوان الگوهای جامعه مطرح هستند، فساد آنها، ارتکاب فساد از سوی دیگران را توجیه و آنها را به انجام تخلف ترغیب می‌نماید. بنابراین کلیه اقشار جامعه به سهم خود قوانین و مقررات حاکم را نادیده می‌گیرند و آن را زیر پا می‌گذارند و قانون‌گریزی تبدیل به یک باور و ارزش و فرهنگ می‌شود (لارنس و هانتینگتون، ۱۳۸۳: ۲۳۶-۲۳۷).

- کاهش آستانه تحمل اجرای عدالت؛ یکی از تبعات منفی شیوع فساد و عدم اعمال مجازات‌های قانونی در مورد صاحبان قدرت سیاسی و اقتصادی و یا اجرای ضعیف و یا گزینشی آنها، کاهش تحمل اقشار عادی مردم در اجرای قانون- حتی به شکل منصفانه و عادلانه- در خصوص خودشان می‌باشد. از طرفی اگر چنین وضعیتی تداوم پیدا کند، تبدیل به عرف و یا رویه معمول می‌گردد (خلف خانی، ۱۳۸۸: ۳۹-۵۵).

- ایجاد شکاف طبقاتی: با توجه به اینکه یکی از پیش شرط‌های تحرک طبقاتی یعنی انتقال از طبقه پایین اجتماعی به طبقه اجتماعی دارای موفقیت برتر، انجام هزینه‌های مالی است، بنابراین اشخاص مختلف به دلیل برخورداری قابل توجه از منابع مالی و ارتباطات گسترده با بخش‌های مختلف، برای انتقال خود، همسر، فرزندان و به طور کلی نزدیکان خود به طبقات بالاتر، سرمایه‌گذاری بیشتری می‌نمایند و از افراد هم طبقه خود فاصله بیشتری پیدا می‌کنند (فضلی، ۱۳۹۰: ۲۸).

- کاهش سرمایه اجتماعی و اختلال در فرایند جامعه‌پذیری؛ در صورت شیوع و فراگیر شدن فساد، به دلیل کاهش قبح اجتماعی بسیاری از فعالیت‌ها و اقدامات ضد اجتماعی، ایجاد احساس عدم اطمینان در جامعه، ایجاد شکاف‌های عمیق طبقاتی، افزایش تحرک‌های اجتماعی غیر معمول، کاهش مشارکت و همکاری‌های مدنی، به هم خوردن انسجام ساختاری جامعه و افزایش احساس فاصله اجتماعی بین طبقات مختلف اجتماعی، میزان الگوپذیری افراد و پایبندی آنها به ارزش‌های مشترک تعمیم یافته و معیارهای اخلاقی جامعه کاهش می‌یابد. از پیامدهای این وضعیت کاهش میزان قانون‌پذیری اعضای جامعه می‌باشد (تاج بخش، ۱۳۸۴: ۲۰۹).

از این رو، با توجه به اثرات سوء و فراگیر فساد در جامعه جهانی برای مبارزه با فساد و به منظور هم‌افزایی در این زمینه، به اجماع رسیده‌اند. تصویب اسناد و مقررات مختلف بین‌المللی و منطقه‌ای ناظر بر جنبه‌های مختلف فساد گواه این مدعاست. جدیدترین سند و در عین حال جامع‌ترین آنها، کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد مالی، معروف به کنوانسیون مریدا است که در تاریخ ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ به موجب قطعنامه ۵۸/۴ مجمع عمومی سازمان ملل متحد به تصویب رسید (هاشمی و سرمست، ۱۳۹۱: ۱۳۹-۱۷۶). در کنوانسیون مریدا به عنوان

جدیدترین سند لازم الاجرا (البته برای کشورهای عضو این کنوانسیون)، یک فصل و چند ماده به امر پیشگیری و مبارزه با فساد مالی و راهبردهای موثر در این زمینه اختصاص داده شده است (سلمان پور و هادی تبار، ۱۳۹۳: ۳). راهکارهای پیشگیرانه سند مریدا به تفصیل در فصل دوم از ماده ۵ الی ۱۴ و تحت عنوان اقدامات پیشگیرانه با عناوین زیر درج شده است.

جدول - اقدامات پیشگیرانه سند مریدا

ماده ۵	سیاست‌ها و اقدامات پیشگیری از فساد	ماده ۱۰	گزارش دهی
ماده ۶	نهادهای مسئول پیشگیری از فساد	ماده ۱۱	تدابیر قوه قضاییه و واحدهای دادستانی
ماده ۷	بخش دولتی	ماده ۱۲	بخش خصوصی
ماده ۸	ضوابط مربوط به رفتار مقامات دولتی	ماده ۱۳	مشارکت جامعه
ماده ۹	کارپردازی و مدیریت منابع مالی دولتی	ماده ۱۴	اقدامات جهت پیش‌گیری از پولشویی

پیشگیری در مواد فصل دوم کنوانسیون کاملاً مبتنی بر اصول شناخته شده حقوقی از قبیل حاکمیت قانون، مشارکت عمومی، شفافیت و مسئولیت پذیری می‌باشد (هاشمی و سرمست، ۱۳۹۱: ۱۷۸). هدف از ماده ۹ و ۱۰ معاهده، پیشگیری از فساد با مدیریت منابع مالی دولتی و شفاف سازی است. این ماده ناظر به تأمین کالاها و خدمات به طور کلی، افزایش صرفه جویی و کارایی، همینطور برقراری موازین مناسب برای حفظ شفافیت و مسئولیت پذیری و از این طریق جلوگیری از سوء استفاده است (دادخدایی، ۱۳۹۰: ۲۵).

در واقع، یکی از مهم‌ترین نقاط قوت این کنوانسیون نسبت به اسناد پراکنده قبلی در خصوص فساد مالی، اهتمام ویژه این کنوانسیون به مبارزه با فساد مالی از گذر پیشگیری از این پدیده است (رنجبر، ۱۳۸۴: ۴۴). جمهوری اسلامی ایران از جمله اولین کشورهایی است که این سند را امضا نموده و مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۸۵/۳/۲۱ آن را تصویب کرده است.

از جمله اموری که در جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و تسلط دولتی و شبه دولتی بر آن پررنگ‌تر است، بخش فرهنگی است. این بخش به لحاظ ساختار نظام ارزشی حکومت از بدو پیروزی انقلاب اسلامی توسعه چندبرابری نسبت به گذشته یافته و بدیهی است برای انجام برنامه‌ها و تحقق اهداف فرهنگی نیز از منابع عمومی بیشتری برخوردار شده است (شعبانی، ۱۳۸۹: ۴). صرف‌نظر از میزان اعتبارات و منابعی که به این بخش اختصاص داده می‌شود، باید این اصل کلی را در نظر داشت که جمع بین ساختارهای اداری و منابع مالی بستر مساعدی برای بروز فساد فراهم می‌نماید و به عبارتی فساد مالی ریشه در فعالیت‌های دولت به ویژه قدرت انحصاری و نفوذ و اختیارات آن دارد (ربیعی، ۱۳۸۳: ۴۱). تاکنون در خصوص بررسی و کشف علل و عوامل فساد در این بخش و آثار مخرب آن اقدام جامع و یا حتی موردکاوی

نشده است. از آنجا که بخشی از اعتبارات دولت در جمهوری اسلامی ایران به امور فرهنگی و دستگاه‌های فرهنگی اختصاص می‌یابد و با توجه به اهمیت این بخش، در این پژوهش بر اساس فصل دوم کنوانسیون مریدا (ماده ۹ و ۱۰) به بررسی مدیریت منابع مالی و شفاف سازی در دستگاه‌های فرهنگی پرداخته می‌شود. منابع مالی دستگاه‌های بخش فرهنگی را می‌توان به دو دسته تقسیم نمود.

الف) اموال و املاک غیر منقول، عمارت‌ها و...؛ که به عبارتی دارایی‌های سرمایه‌ای می‌باشند.

ب) منابع مالی و اعتبارات مقرر در بودجه کل کشور (بودجه‌های سالیانه)؛ که از محل اعتبارات دولتی یا درآمدهای ناشی از بهره‌برداری از همان امکانات و دارایی‌های سرمایه‌ای است.

از آنجا که احصاء منابع مالی نخست امکان پذیر نیست، بنابراین در این پژوهش به بررسی بسترهای فساد در منابع مالی - اعتباری دستگاه‌های فرهنگی هدف (سازمان حج و زیارت و سازمان اوقاف و امور خیریه) پرداخته می‌شود.

#### الف- سازمان حج و زیارت

سازمان حج و زیارت یک «سازمان دولتی مستقل» و وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است که مسئولیت اجرا و نظارت بر حج تمتع، عمره مفرده، عتبات عالیات عراق و سفر زیارتی سوریه را بر عهده دارد (میقات، ۱۳۷۶: ۱۲). شورای عالی حج و زیارت، نمایندگی ولی فقیه در امور حج و زیارت، رییس سازمان حج و زیارت و حسابرسان، ارکان این سازمان را تشکیل می‌دهند. این سازمان به لحاظ اداری، مالی و عملیاتی مستقل و زیر نظر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به صورت موسسه دولتی اداره می‌شود. با توجه به مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۵/۹ شورای عالی اداری راجع به اهداف و وظایف این دستگاه اجرایی، سازمان حج و زیارت دارای وظایف و مأموریت‌هایی چون سیاست‌گذاری، نظارت، هدایت و اداره امور حج و زیارت عتبات عالیات در خارج از کشور و برقراری ارتباط با کشورهای اسلامی و مجامع بین‌المللی اسلامی در امر حج و زیارت و شناساندن ماهیت و ابعاد مختلف انقلاب اسلامی به حجاج می‌باشد (گلپایگانی، ۱۳۹۱).

با توجه به این که گردش مالی فرآیند اعزام به سفرهای زیارتی اعم از وجوهی که به عنوان منابع در بانک جذب می‌شود و یا برای صرف در هر یک از انواع عملیات حج، عمره یا عتبات در اختیار سازمان قرار می‌گیرد قابل توجه و از شفافیت لازم نزد افکار عمومی برخوردار نمی‌باشد، بنابراین اهمیت بررسی و حسابرسی و ارائه گزارش جامع و کاملی از تراز مالی،

درآمدهای وصولی و هزینه‌ها و باقیمانده وجوهی که از زائران دریافت شده را دو چندان می‌کند.

#### ب- سازمان اوقاف و امور خیریه

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف در تاریخ ۱۳۶۳/۱۰/۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. براساس آن قانون، سازمان اوقاف از نخست وزیری منتزع و با عنوان «سازمان حج و اوقاف و امور خیریه» به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی وابسته گردید (ریاحی، ۱۳۷۸: ۲۱). سرانجام شورای عالی اداری کشور در جلسه مورخ ۱۳۷۰/۸/۱۵ با تصویب دستورالعملی، کلیه امور مربوط به حج و زیارت را از سازمان حج و اوقاف و امور خیریه جدا و بر عهده سازمان حج و زیارت نهاد و نام این سازمان را به «سازمان اوقاف و امور خیریه» تغییر داد (پور ارشد، ۱۳۹۱: ۱۳۳-۱۴۱). سازمان اوقاف و امور خیریه، سازمانی است که در سطح کلان احیاء، حفظ و اداره موقوفات کشور و سایر موارد اختصاص یافته به امور خیریه و عام المنفعه و همچنین اداره و نظارت بر اماکن مذهبی، مساجد و بقاع متبرکه و نشر و گسترش معارف اسلامی و فرهنگ نیکوکاری وقف را برعهده دارد (جمارانی، ۱۳۷۲: ۶).

منابع مالی سازمان اوقاف و امور خیریه از دو محل و تحت عناوین مختلف تأمین می‌شود:

۱ - منابع عمومی براساس مخارج برآوردی در قانون بودجه هر سال و از محل بودجه

عمومی کشور

۲ - منابع غیر عمومی (اختصاصی) که بر اساس ماده (۱۲) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه تأمین و طبق بودجه‌ای که هر سال تنظیم و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد رأساً توسط این سازمان به مصرف می‌رسد. میزان اعتبارات عمومی سازمان اوقاف و امور خیریه در سال ۱۳۹۲ (بودجه جاری ۷۹۷/۳۵۱ و بودجه عمرانی ۱/۲۱۰/۷۷۰ میلیون ریال)، در سال ۱۳۹۳ (بودجه جاری ۸۴۷/۷۱۱ و بودجه عمرانی ۳/۳۲۷/۲۴۰ میلیون ریال) و در سال ۱۳۹۴ (بودجه جاری ۱/۹۳۵/۰۶۲ و بودجه عمرانی ۷/۶۶۸/۱۷۹ میلیون ریال) بوده است.

با عنایت به ارقام مذکور مجموع اعتبارات عمومی اختصاص داده شده به این سازمان طی سه سال مجموعاً بالغ بر نود و شش میلیارد و سیصد و بیست و چهار میلیون تومان بوده است که با توجه به سرفصل و عنوان عمدتاً به منظور رفع نیازهای جاری (پرسنلی و اداری) و کمک به عمران موقوفات و ساخت و تعمیر اماکن دولتی سازمان پیش بینی و پرداخت شده است که در مقایسه با تعداد بیشمار موقوفات و دست‌اندرکاران مدیریت آنها رقم قابل توجه محسوب نمی‌شود. در ماده (۱۲) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه صرفاً سه منبع

مالی شامل هدایای مستقل، حق التولیه و حق النظاره به عنوان منابع غیرعمومی ذکر شده است لیکن سازمان دارای منابع درآمدی دیگری تحت عناوین حق التصدی، سود سپرده، کمک‌های دریافتی و سایر درآمدهاست که فاقد مبنای قانونی می‌باشند. همچنین در سالهای اخیر میزان ۵ درصد از محل عواید کلیه موقوفات کشور، تحت عنوان نشر و تبلیغ معارف اسلامی برداشت شده است. مضافاً ۱۳ درصد از عواید کلیه موقوفات نیز تحت عنوان حق مدیریت کسر و هزینه شده است.

با توجه به مطالب فوق و ابهاماتی که به نظر می‌رسد در منابع مالی و مدیریت این منابع در سازمان‌های یاد شده وجود دارد، در ادامه به بررسی مدیریت منابع مالی این دستگاه‌ها بر اساس ماده ۹ و ۱۰ کنوانسیون مریدا خواهیم پرداخت.

### روش بررسی

پژوهش حاضر در چارچوب رویکرد کیفی صورت پذیرفته است. بنابر تعریف، رویکرد کیفی تلاشی است جهت توصیف غیر کمی از موقعیت‌ها، حوادث و گروه‌های کوچک اجتماعی، با توجه به جزئیات و همچنین سعی برای ارائه تعبیر و تفسیر معانی که انسان‌ها در موقعیت‌های طبیعی و عادی به زندگی خود و حوادث می‌بخشند و فرض بر این است که کنش متقابل اجتماعی کلیتی درهم تنیده از روابطی را تشکیل می‌دهد که به وسیله استقراء قابل درک است (آتشک، ۱۳۹۱: ۵). در روش کیفی نوعی نگاه امیک (نگاه درون) به پدیده‌ها وجود دارد. در این حالت مقولات فکری گروه مورد تحقیق برای توصیف نگرش و رفتارهایشان مورد تأیید قرار می‌گیرد (رنجبر و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۳۸-۲۵۰). داده‌های مورد نیاز این پژوهش با استفاده از مصاحبه‌های عمقی جمع‌آوری شده است. جامعه آماری پژوهش حاضر متشکل از مدیران، کارشناسان، متخصصان و صاحب‌نظران حوزه فرهنگ و آشنا به سازمان حج و زیارت و سازمان اوقاف و امور خیریه در کشور هستند. نمونه‌گیری در این پژوهش به سه صورت انجام گرفته است:

- ۱- نمونه‌گیری آسان: در این روش از افراد در دسترس یا داوطلب استفاده می‌شود. این روش معمولاً برای شروع نمونه‌گیری و انتخاب اطلاع‌رسان‌های کلیدی مورد استفاده قرار می‌گیرد.
- ۲- نمونه‌گیری هدفمند طبقه‌ای: در این روش، هدف شناخت تجربیات همه گروه‌های شرکت‌کننده در پژوهش است.
- ۳- نمونه‌گیری گلوله برفی: در این روش محقق از اولین اطلاع‌رسان‌ها که معمولاً به روش آسان انتخاب شده‌اند می‌خواهد تا اگر افراد دیگری را می‌شناسند که در زمینه مورد بررسی دارای تجربیات و دیدگاه‌هایی هستند، برای شرکت در مطالعه معرفی نمایند (ساعدی، ۱۳۸۱: ۲۷۰-۲۸۰). در پژوهش حاضر، داده‌های به دست آمده در اطلاع‌رسان

دهم به اشباع رسیدند، با این وجود، برای اطمینان بیشتر پنج اطلاع رسان دیگر نیز مورد مصاحبه قرار گرفتند که داده‌های جدید، به اطلاعات قبلی نیفزودند. برای ارزیابی داده‌های این پژوهش، از معیارهای روایی و اعتبار داده‌ها استفاده شده است. برای کسب قابلیت اعتبار؛ تلاش شد تا مشارکت کنندگان با حداکثر تنوع تجربیات انتخاب شوند؛ نمونه گیری تا رسیدن داده‌ها به حد اشباع ادامه یافت و مناسبترین واحد معنایی انتخاب شد. اعتبار داخلی تحلیل محتوا از طریق روایی صوری ارزیابی شد. به منظور روایی محتوا از پانل خبرگان (تیم تحقیق) برای حمایت از تولید مفهوم یا موضوعات کدگذاری و نیز بازبینی توسط مشارکت کننده استفاده شد. به این منظور متن مصاحبه و کدهای استخراج شده به مشارکت کنندگان ارائه شد و آنها درباره صحت و سقم آن اظهار نظر می‌کردند و در صورت داشتن هر گونه مغایرت، مراتب مورد توجه و بررسی قرار می‌گرفت. بعلاوه محقق مواردی را که مبهم بود یا منظور مشارکت کننده به درستی درک نمی‌شد از طریق تماس تلفنی و ایمیل شفاف سازی نمود.

### تحلیل یافته‌ها

از اطلاع‌رسان‌ها پرسیده شد که؛ با توجه به ماده نهم از فصل دوم کنوانسیون مبارزه با فساد و تأکید این کنوانسیون بر شفافیت در مدیریت منابع مالی، به نظر شما چالش‌ها و مشکلات اساسی موجود در مدیریت منابع مالی دستگاه‌های فرهنگی (سازمان اوقاف و امور خیریه و سازمان حج و زیارت) چه می‌باشد؟ نتایج حاصل از تجزیه و تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه با اطلاع‌رسان‌ها و همچنین یافته‌های حاصل از بررسی اسناد و آثار منتشر شده، نشان می‌دهند که عدم شفافیت‌ها و چالش‌های موجود در مدیریت منابع مالی سازمان‌های مذکور را می‌توان به صورت زیر برشمرد:

### سازمان حج و زیارت

- عدم پیش‌بینی سازوکار نظارتی قابل اتکا برای منابع مالی اختصاصی و عملیاتی سازمان.

با مراجعه به سوابق و مقررات، مشخص گردید بودجه اختصاصی سازمان تابع آئین نامه مالی معاملاتی است که با توجه به اساسنامه سازمان مصوب شورای عالی اداری مقرر بوده است تنظیم و به تصویب شورای عالی حج برسد در حالی که طبق مصوبه مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۹ شورای عالی حج مقرر شده است وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی آئین نامه اداری و مالی سازمان حج و زیارت و هزینه‌های حج تمتع و عمره مفرده را بررسی و تصویب کند و بازرس و حسابرس سازمان را انتخاب نماید.



هم چنین به موجب مصوبه مورخ ۱۳۹۰/۳/۸ همان مرجع تعیین مبلغ ثبت نام اولیه عمره مفرده سال ۱۳۹۰ را به پیشنهاد رئیس جمهور محول نموده است. در این رابطه قابل ذکر است شورای عالی اداری در بند ۳ مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۳/۲۴ ارکان سازمان حج و زیارت را شامل شورای عالی، نمایندگی ولی فقیه در امور حج و زیارت، رئیس سازمان و حساب‌رسان بر شمرده است، همچنین براساس بند ۴ مصوبه یاد شده اعضای شورای عالی حج و زیارت را شامل رئیس جمهور و ۱۴ نفر مقامات اعم از نماینده ولی فقیه، برخی وزراء، فرمانده نیروی انتظامی و افراد صاحب نظر تعیین نموده است و درخصوص مقررات شکلی آن تعیین تکلیف نموده است.

**- معین نبودن و مبهم بودن سقف تنخواه پرداختی به واحدها. ماده (۲۵).**

براساس ماده (۲۵) آئین نامه، سازمان مجاز است برای تأمین هزینه‌های واحدهای تدارکات و دفاتر حج و زیارت استانها و دفاتر نمایندگی سازمان در عربستان، عراق و سوریه مبالغی به صورت ارزی و ریالی تحت عنوان تنخواه پرداخت نماید. در این رابطه نخست این که سقف تنخواه پرداختی به واحدهای مذکور معین نیست و به صورت مبهم با واژه "مبالغی" ذکر شده است؛ ضمن آن که راجع به اخذ تضمین از تنخواه داران تعیین تکلیف نشده است. در ثانی با توجه به تعداد زیاد و همچنین نبود دسترسی لازم به اسناد هزینه مربوط به دفاتر خارج از کشور و یا استانها امکان نظارت مستمر ذیحساب فراهم نمی‌شود.

**- معین نبودن حداقل و حداکثر فوق العاده مأموریت کارکنان. ماده (۲۸).**

در ماده (۲۸) در مورد پرداخت حق مأموریت کارکنان در موسم حج تمتع، عمره و عتبات عالیات مقرر شده حداکثر به میزان مبالغ مندرج در جدول آئین نامه مأموریت خارج از کشور کارکنان دولت و اصلاحات بعدی آن، حسب پیش بینی در بودجه اختصاصی و با تشخیص رئیس سازمان بنا به میزان تاثیر ایشان در انجام مأموریت پرداخت و به هزینه قطعی منظور شود. در این رابطه نیز ایرادهای اساسی ملاحظه می‌شود از جمله این که فوق العاده مأموریت کارکنان دولت طبق قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مقررات موضوعه تعیین و حداقل و حداکثر در آن تعیین نشده است. همچنین پرداخت این وجوه از محل بودجه اختصاصی در واقع تحمیل هزینه‌های اقدامات حاکمیتی به زائرین (مردم) است.

**- قابل پیش بینی نبودن و معاف از نظارت بودن وجوه هزینه‌های پیش بینی نشده. ماده**

**(۳۳)**

براساس ماده (۳۳) آئین نامه، وجوهی که همه ساله تحت عنوان هزینه‌های پیش بینی نشده در بودجه اختصاصی سازمان منظور و به تصویب شورای عالی حج می‌رسد از شمول قوانین و مقررات عمومی و مفاد این آئین نامه مستثنی و صرفاً به تشخیص و مسئولیت رئیس سازمان

پرداخت و هزینه می‌گردد. به عبارتی نه تنها بودجه اختصاصی سازمان از شمول قوانین و مقررات عمومی خارج و تابع این آئین نامه پراشکال و ایراد است با این وصف بخشی از این بودجه که مقدار آن نیز قابل پیش بینی نیست حتی از نظارت همین آئین نامه نیز معاف شده است و هیچ گونه مسئولیتی برای گزارش دهی نحوه هزینه کرد آن متوجه مسئولین دستگاه نشده است.

#### - معاف از نظارت بودن و مشخص نبودن وجوه تنخواه گردان. ماده (۳۶).

در ماده (۳۶) آمده است: وجوهی که همه ساله به درخواست حوزه نمایندگی ولی فقیه در بودجه اختصاصی سازمان پیش بینی می‌شود تحت عنوان تنخواه گردان به حساب آن حوزه واریز می‌شود و در مواردی که اسناد مقدور یا به مصلحت نباشد با تأیید نماینده ولی فقیه به هزینه قطعی منظور می‌شود. مفاد این ماده نیز بخش قابل توجهی از اعتبارات را صراحتاً از نظارت مبری نموده است چرا که نه تنها سقف تنخواه مشخص نشده است بلکه واریز آن به حساب حوزه نمایندگی به جای حساب عامل ذی حسابی تجویز شده است.

#### - خارج از تشریفات قانونی بودن معاملات سازمان بر اساس ماده (۴۲).

در ماده (۴۲) علی‌رغم این که در صدر ماده، کلیه معاملات سازمان را از طریق مناقصه و مزایده مقدور شمرده است لیکن در ادامه با تخصیص اکثر عملاً کارپردازی مبتنی بر رقابت شفاف و فراگیر که در اثر فرآیندهای مناقصه و مزایده فراهم می‌شود را بلااثر نموده و به عبارتی معاملات سازمان را از دایره تبعیت از تشریفات قانونی خارج کرده است. از جمله در بند (۷) کلیه خریدهایی که در خارج از کشور با تشکیل کمیسیون خرید انجام می‌شود به روشی که کمیسیون تعیین می‌نماید استثناء شده است.

در بند (۸) انعقاد قراردادهای اجاره مسکن دفتر نمایندگی سازمان، ستاد و حوزه نمایندگی ولی فقیه و قراردادهای اجاره مسکن زایرین و نظایر آن در خارج از کشور به روش اعلامی از سوی کمیسیون مسکن صورت پذیرفته و استثناء شده است. در بند (۹) کلیه معاملات منعقد شده با مؤسسات و شرکت‌های وابسته و شرکت‌های تعاونی که سهام آنها منحصراً متعلق به سازمان و یا کارکنان سازمان می‌باشد؛ به تشخیص و مسئولیت رئیس سازمان استثناء شده است و نهایتاً این که در بند (۱۰) سایر معاملاتی که به تشخیص و مسئولیت رئیس سازمان به صرفه و صلاح سازمان باشد مستثنا شده است.

## سازمان اوقاف و امور خیریه

## - عدم شفافیت مالی در منابع غیر عمومی.

با توجه به این که اعتبارات و منابع عمومی مطابق موافقت نامه‌های متبادله با سازمان برنامه و بودجه و تحت نظارت ذی‌حساب و دیوان محاسبات دریافت و هزینه می‌شود بنابراین از باب صحت عمل مسئولین بیشتر قابل اتکا بوده و از شفافیت لازم نیز برخوردار است اما در مورد منابع غیر عمومی وضع به گونه دیگر و قابل تأمل است. همانگونه که ذکر شد، بر اساس ماده (۱۲) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه، درآمدهای حاصله از محل دریافت هدایای مستقل، حق التولیه و حق النظاره، طبق بودجه تنظیم و پس از تصویب هیأت وزیران رأساً توسط سازمان اوقاف و امور خیریه به مصرف می‌رسد. ضمناً ماده ۳۳ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور، میزان حق التولیه (به مقدار اجرت‌المثل معادل ۱۰٪ درآمد خالص سالیانه) و حق النظاره (به مقدار اجرت‌المثل معادل ۵٪ همان درآمد) را تعیین نموده است.

ماده (۲) تصویب نامه شماره ۹۷۶۳۱/ت/۸۳۴۸۳ه - مورخ ۱۳۹۲/۰۴/۱۹ هیأت وزیران (مربوط به چگونگی هزینه وجوه حاصل از حق التولیه و حق النظاره سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱) و ماده (۳) تصویب نامه مربوط به سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳، مقرر داشته: «چنانچه میزان وصولی درآمد، بیش از درآمد پیش‌بینی شده در بند (الف) ماده (۱) باشد، سازمان می‌تواند مبلغ مازاد را از خزانه دریافت و با صلاح‌دید نماینده ولی فقیه و ریاست سازمان و تأیید وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی ... هزینه کند.»

## - ایجاد حساب واسطه، برای مدیریت درآمدهای اختصاصی و عدم وجود نظارت بر عملیات مالی و اعتباری آن. ماده (۱۲).

از مواد ۱، ۲ و ۱۲ چنین استنباط می‌شود که درآمد اختصاصی (موضوع ماده ۱۲ قانون سازمان) بایستی به خزانه واریز شود. توضیح اینکه در گذشته نیز حسابهای متمرکز شماره ۲۱، ۲۳ و ۲۵ بانک ملی شعبه حسابهای دولتی، مربوط به اعتبارات اختصاصی آن سازمان بوده است ولی در حال حاضر این گونه عمل نمی‌شود. علاوه بر این سازمان با تأسیس صندوق قرض الحسنه عملاً حساب واسطه‌ای را برای مدیریت این وجوه ایجاد نموده است که بدون هر گونه مجوز از بانک مرکزی و بر خلاف مواد ۲ و ۳ و ۴ از مصوبه ۱۰۲۵ جلسه شورای پول و اعتبار، ماده یک قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و تبصره (۱) ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه کشور و ماده (۲۴) آئین نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان فعالیت می‌نماید و هیچ گونه نظارتی نیز از سوی مراجع نظارتی ذی ربط بر عملیات مالی و اعتباری آن نمی‌شود.

- برداشت سیزده درصد از عواید کلی موقوفات تحت عنوان حساب ۱۳ درصد مدیریتی.

سازمان اوقاف اقدام به تدوین برنامه‌ای سه ساله تحت عنوان «حق ۱۳ درصد مدیریتی» و در راستای آن بخشنامه شماره ۱۴/۱/۳۲۸۶۹/س - ۱۳۸۶/۱۲/۲۸ با موضوع «نحوه اعمال حساب ۱۳ درصد مدیریتی اوقافی برنامه سه ساله» نموده است که به موجب آن سرفصل جدیدی در نحوه برداشت از موقوفات را تاسیس نموده است. بدین صورت که علاوه بر برداشت حق التولیه مندرج در وقف نامه‌ها یا اجرت المثل عمل از موقوفات فاقد وقف نامه (موضوع موقوفات مجهول التولیه یا فاقد متولی و حق النظاره در موقوفات دارای متولی) ۱۳ درصد از عواید وصولی کل موقوفات را تحت عنوان (حساب ۱۳٪ مدیریتی) برداشت و در مصارفی که تعیین گردیده هزینه می‌نماید.

- عدم تطابق اقدامات انجامی تحت عنوان " فرم برنامه و بودجه سه ساله" با نيات واقفین .

سازمان اوقاف علاوه بر بخشنامه فوق الذکر، مبادرت به تدوین فرمی تحت عنوان «فرم برنامه و بودجه سه ساله» با موضوع «موقوفات و امور خیریه» نموده که از جمله اهداف آن «ایجاد و به روز رسانی بانک اطلاعات موقوفات کشور در سامانه مرکزی سازمان، به روز رسانی موقوفات و انطباق کارکرد آنها متناسب با اهداف انقلاب اسلامی و در راستای سیاست‌های نظام، برگزاری همایش سراسری و همایش‌های تخصصی سالانه استانی با موضوع وقف و موقوفات، مدیریت مالی بر سرمایه‌های موقوفات و بسیاری از نيات مجعول دیگر می‌باشد که اهداف و شیوه عملکرد مقرر در آن نیز به هیچ وجه با نيات و نظرات واقفین تطابقی ندارد.

به طور واضح این که مثلاً اگر در وقف نامه‌ای حق التولیه، ۱۰ درصد خالص عواید معین شده و اداره آن موقوفه بر اساس بند ۱ ماده ۱ قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه مصوب سال ۱۳۶۳ بر عهده آن سازمان باشد، سازمان اوقاف نه تنها ۱۰ درصد حق التولیه خویش را برداشت می‌نماید بلکه ۱۳ درصد از عواید کل موقوفه نیز تحت عنوان ۱۳ درصد مدیریتی برداشت و به مصارفی که هیچ تطابقی با نظرات واقفین آن موقوفات ندارد می‌رساند که مجموعاً ۲۳ درصد از عواید موقوفه بدین صورت برداشت می‌شود و چنانچه موقوفه‌ای واجد متولی خاص بوده و برابر وقف نامه مثلاً ۱۰ درصد از عواید خالص موقوفه به عنوان حق التولیه متولی تعیین گردیده باشد در این حالت سازمان اوقاف نیز ۴ درصد از عواید خالص موقوفه را به عنوان حق النظاره و ۱۳ درصد از عواید کل موقوفه را به عنوان حق مدیریتی اخذ می‌نماید.

با این فرض در موقوفات تحت تصدی و تولیت اوقاف، مجموعاً ۲۳ درصد از عواید موقوفات برداشت می‌شود (در صورتی که در وقف نامه حق التولیه از ۱۰ درصد بیشتر تعیین نشده باشد که اگر افزون تر باشد بیشتر برداشت می‌کند) و در موقوفات دارای متولی خاص، علاوه بر حق التولیه که توسط متولی برداشت می‌شود سازمان مذکور ۱۷ درصد از عواید موقوفه را برداشت می‌کند (۱۳ درصد مدیریتی و ۴ درصد حق النظاره) که با این فرض جمعاً بالغ بر ۲۷ درصد عواید را در بر می‌گیرد.

- عدم تطابق تبصره ۱ و ۲ ماده ۳۳ آیین اجرایی با هیچ یک از مبانی و اصول فقهی و

قانونی.

تصویب تبصره ۱ و تبصره ۲ ماده ۳۳ آیین نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه در سال ۱۳۶۵ (درخصوص اضافه برداشت) و نیز بخشنامه اخیر با هیچ یک از مبانی و اصول فقهی و قانونی تطابق ندارد. بلکه در مابینت و تضاد کامل است از جمله این که در ماده ۸۴ قانون مدنی مقرر گردیده: «جایز است واقف از منافع موقوفه، سهمی برای عمل متولی قرار دهد و اگر حق التولیه معین نشده باشد متولی مستحق اجرت المثل عمل است». همچنین ماده ۱۱ قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه مصوب سال ۱۳۶۳ اشعار می‌دارد: حق التولیه متولی و یا سازمان (در قبال اعمال تولیت نسبت به موقوفات متصرفی) همچنین حق النظاره ناظر، به میزان مقرر در وقف نامه است و در صورتی که وقف نامه موجود نباشد و یا میزان حق التولیه و حق النظاره در آن تعیین نشده باشد حق التولیه به مقدار اجرت المثل از عایدات خالص خواهد بود.

در ماده ۳۳ آیین نامه اجرایی قانون اوقاف مصوب سال ۱۳۶۵ نیز آمده است: «حق التولیه متولی و یا سازمان در قبال اعمال تولیت نسبت به موقوفات، همچنین حق النظاره ناظر اعم از شخص یا سازمان، به میزان مقرر در وقف نامه خواهد بود و در صورتی که وقف نامه موجود نباشد و یا میزان حق التولیه و حق النظاره در آن معین نشده باشد، حق التولیه به مقدار اجرت المثل معادل ده درصد درآمد خالص سالیانه و حق النظاره به مقدار اجرت المثل معادل پنج درصد همان درآمد خواهد بود. ضمناً با تصریح تبصره‌های ۱ و ۲ این ماده اصولاً دلیلی برای تدوین بخشنامه نبوده است. وانگهی آنچه در بخشنامه، مذکور گردیده است خلاف تبصره‌های ۱ و ۲ این ماده می‌باشد.<sup>۱</sup> بخشنامه مذکور نیز از جهات مختلف دارای ایراد است از جمله:

<sup>۱</sup>- تبصره ۱: در موارد استثنایی که درصدهای مندرج در این ماده با توجه به وضعیت موقوفه متناسب و متعارف نباشد با تایید سرپرست سازمان کسر یا اضافه می‌شود. تبصره ۲: در مواردی که سرپرست سازمان اعمال نظارت اشخاص یا ادارات حج و اوقاف و امور خیریه را در موقوفات غیر متصرفی ضروری تشخیص دهند، اجرت المثل حق النظاره را نیز متناسباً تعیین خواهند نمود.»

مطلق موقوفات را مورد نظر قرار داده است از این حیث که علاوه بر موقوفات فاقد متولی، موقوفات واجد متولی و موقوفات خاص را نیز در بر می‌گیرد که این موضوع در تعارض با اختیارات سازمان اوقاف و ماده ۴ قانون تشکیلات اوقاف بوده و مداخله در امور کلیه موقوفات می‌باشد. همچنین عناوینی نظیر «دستیابی به اهداف و سند چشم انداز سازمان» در آن آمده است که با دقت در موضوع مشخص می‌شود موقوفات و نیت واقفین باید با چشم انداز آن سازمان تطابق یابند؛ در حالی که سازمان اوقاف می‌بایست براساس مقررات شرعی و قانونی نسبت به اجرای نیت واقفین، اقدام نماید.

به عبارتی سازمان اوقاف، تکلیف و اختیاری جز اجرای نظرات واقفین، به نحو مقرر را نداشته و نباید بدو چشم انداز و برنامه را تعریف نماید و موقوفات در قالب آن ریخته شوند. مضافاً وقتی به نوع مصرف و هزینه کرد این وجوه با مبانی چون «ایجاد اطمینان خاطر همکاران، به ویژه پرسنل قراردادی از نظر دستیابی به حقوق قانونی و بهبود امور رفاهی - خدماتی کارکنان» مواجه می‌شویم به این حقیقت پی می‌بریم که یکی از اهداف سازمان در برداشت این وجوه تأمین کسری بودجه و پرداخت حقوق کارکنان آن است.

نکته جالب تر این که به واحدهای اجرایی تکلیف شده است در ابتدای هر سال از ناخالص عواید کلیه موقوفات این درصد کسر و به هزینه قطعی منظور شود. به عبارتی پیش از آن که عواید موقوفات در پایان سال مشخص شود این مبلغ برآورد و از موقوفه مطالبه می‌شود. برای مثال چنانچه موقوفه‌ای برابر ماده ۱۹ آیین نامه اجرایی قانون تشکیلات اوقاف، هزینه اجرایی و عمرانی داشته باشد و تأدیه آن هزینه‌ها، مستلزم عدم پرداخت وجوه ۱۳ درصد مدیریتی و یا استفاده از آن و حتی استقراض باشد چگونه می‌تواند با تکلیف و اجباری که بخشنامه مذکور نموده از پرداخت ۱۳٪ مدیریتی سرباز زند و یا این که از مجل وجوه ۱۳٪ مدیریتی که در ابتدای سال از حساب موقوفه برداشت و به حسابی غیرمرتبط واریز می‌شود برای تأمین هزینه‌ها اقدام نماید؟

### نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

این مطالعه به منظور واکاوی چالش‌ها و ابهامات موجود در مدیریت منابع مالی سازمان حج و زیارت و سازمان اوقاف و امور خیریه صورت گرفته است. البته باید تأکید نمود که یافته‌های این پژوهش براساس داده‌های حاصل از تحلیل مصاحبه‌های انجام شده با خبرگان و کارشناسان آشنا به این حوزه بوده و نمی‌تواند به صورت کامل به این موانع و چالش‌ها اشاره داشته باشد اما می‌توان ادعا نمود که این تحقیق می‌تواند با توجه به بدیع بودن آن در کشور، برای توجه به این موضوع مهم، نقطه شروع مناسبی باشد.

همان‌طور که از تجزیه و تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها و اسناد و مدارک موجود، مشخص گردید؛ در قوانین و آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های سازمان‌های مورد مطالعه موارد متعددی از عدم شفافیت و ابهام در مدیریت منابع مالی وجود دارد که این امر زمینه ساز بروز فساد خواهد بود.

در سازمان حج و زیارت ایرادها و نواقص عدیده‌ای در آئین نامه مالی آن مشهود است و بر ابهام و نبود شفافیت در این چرخه مالی می‌افزاید مانند- پیش‌بینی نکردن ساز و کار نظارتی قابل اتکا برای منابع مالی اختصاصی و عملیاتی سازمان. - معین نبودن و مبهم بودن سقف تنخواه پرداختی به واحدها. ماده (۲۵) - معین نبودن حداقل و حداکثر فوق العاده ماموریت کارکنان. ماده (۲۸). - قابل پیش‌بینی نبودن و معاف از نظارت بودن وجوه هزینه‌های پیش‌بینی نشده. ماده (۳۳) - معاف از نظارت بودن و مشخص نبودن وجوه تنخواه گردان. ماده (۳۶). - خارج از تشریفات قانونی بودن معاملات سازمان بر اساس ماده (۴۲). می‌توان چنین نتیجه گرفت که منابع مالی اختصاصی سازمان در حدی بوده است که در پی مطالبات افکار عمومی و عطف توجه صاحب نظران در این خصوص و صرفاً در مقام توجیه آنچه هزینه می‌شود مقرراتی هر چند ناقص بر آن وضع شود و بدیهی است مادامی که رویدادهای مالی و هزینه کرد وجوه سازمان به ویژه منابع اختصاصی آن شفاف و در معرض رصد و ملاحظه عموم مردم (حداقل مخاطبان و افراد ذی نفع) قرار نگیرد شائبه سوء استفاده جریان‌های فاسد را در اذهان متبادر می‌سازد.

سازمان اوقاف و امور خیریه نیز از ابهامات متعددی مانند- عدم شفافیت مالی در منابع غیر عمومی - ایجاد حساب واسطه‌ای برای مدیریت درآمدهای اختصاصی و عدم وجود نظارت بر عملیات مالی و اعتباری آن. ماده (۱۲). - برداشت سیزده درصد از عواید کلی موقوفات تحت عنوان حساب ۱۳٪ مدیریتی - عدم تطابق اقدامات انجامی تحت عنوان "فرم برنامه و بودجه سه ساله" با نیات واقفین، - عدم تطابق تبصره ۱ و ۲ ماده ۳۳ آیین اجرایی با هیچ‌یک از مبانی و اصول فقهی و قانونی، رنج می‌برد. آنچه در این بخش بیان شد شمه‌ای کوچک از آسیب‌های مترتب بر عملکرد سازمان اوقاف در مدیریت منابع مالی و حفظ غبطه موقوفات است که با توجه به عدم شفافیت و وجود ساختارهای نادرست اثرات سوئی را در پی داشته و دارد و مؤید وجود جریان‌های فساد و ارتکاب جرایمی نظیر خیانت در امانت، اختلاس و ارتشاء در این زمینه است. بدیهی است چنین کارکرد معیوب به ویژه در تأمین هزینه‌های اعمال حاکمیتی از محل عواید موقوفات و دست اندازی به این منابع که مطلقاً حق‌الناس محسوب می‌شوند؛ ضربه مهلک به فرهنگ وقف وارد می‌نماید. در خاتمه ذکر این نکته نیز ضروری است که عدم انسجام در این خصوص بر آسیب‌ها و ایرادهای ذکر شده افزوده و

سرمایه‌های کلان و ارزشمند وقف را به لحاظ اعمال سلاقی و فقدان شفافیت در رویدادهای مالی با مخاطره مواجه می‌نماید.

در خاتمه از تطبیق آنچه در نتایج این پژوهش بدست آمد با تکالیف مقرر در فصل دوم کنوانسیون مریدا به ویژه مواد ۹ و ۱۰ چنین استنباط می‌شود که در جامعه هدف، مدیریت منابع مالی و شفافیت در امور مزبور از وضعیت مناسبی برخوردار نبوده و بستر ساز وقوع برخی جرایم به ویژه تعدیات علیه اموال عمومی است، اعم از اینکه منشاء آنها اعتبارات دولتی یا وجوه و اموال افراد و اشخاص است که بنا به مقتضیاتی، مدیریت آنها به برخی دستگاه‌های اجرایی سپرده شده است.

در نتیجه در صورت استمرار این وضعیت، علاوه بر تبعاتی چون تضعیف باورها و اعتقادات و سلب اعتماد عمومی نسبت به نظام حاکم، در جریان بررسی‌های دوره‌ای اجرای مفاد کنوانسیون توسط کشورهای عضو موضوع بند ۳ ماده ۶۳ کنوانسیون، وجهه مناسبی برای جمهوری اسلامی ایران رقم نخواهد خورد.

## منابع

### الف) فارسی

- ۱- آتشک، محمد، احمدی، امینه و توفان، مهوش (۱۳۹۱)، تحلیل کمی کتاب‌های فارسی از منظر اهداف اخلاقی مصوب دوره ابتدایی، اخلاق در علوم و فناوری؛ سال هفتم.
- ۲- امام جمارانی، مهدی (۱۳۷۲) جایگاه وقف و سازمان امور خیریه در جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه وقف میراث جاویدان، سال اول. شماره اول.
- ۳- امه، دبیلو پآتی و امانین، راج سوپر (۱۳۸۴)، چهارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد، احمد رنجبر، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۴- پور ارشد، نادر (۱۳۹۱)، حقوق وقف و موقوفه، تهران. نشر سدره المنتهی.
- ۵- تاج بخش، کیان (۱۳۸۴)، سرمایه اجتماعی: اعتماد، دموکراسی و توسعه، ترجمه افشین خاکباز و حسن. پویان، تهران: انتشارات شیرازه.
- ۶- حج و زیارت انتقال تشکیلات مدیریتی خط مشی‌ها و وظائف، مجله میقات حج تابستان (۱۳۷۶)، شماره ۲۰. قابل دسترسی در سایت: <http://www.hawzah.net/fa/Magazine/View/AC>
- ۷- خلف خانی، مهدی (۱۳۸۸)، بررسی رابطه بین سرمایه اجتماعی و فساد اداری. فصلنامه راهبرد، سال ۱۸. شماره ۵۳.
- ۸- دادخدایی، لیلا (۱۳۹۰)، فساد مالی - اداری و سیاست جنایی مقابله با آن با تکیه بر کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، چاپ اول، تهران. نشر میزان.
- ۹- ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۹۱)، راهبردهای مبارزه با فساد اداری، تهران، انتشارات جنگل. چاپ اول.
- ۱۰- ربیعی، علی (۱۳۸۳)، زنده باد فساد، تهران، انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- ۱۱- رنجبر، هادی و دیگران (۱۳۹۱)، نمونه‌گیری در پژوهش‌های کیفی: راهنمایی برای شروع، مجله علمی پژوهشی دانشگاه علوم پزشکی ارتش جمهوری اسلامی ایران؛ سال دهم.



- ۱۲- ریاحی، نادر (۱۳۷۸)، وقف و سیر تحولات قانونگذاری موقوفات، انتشارات نوید شیراز.
- ۱۳- سازمان اوقاف و امور خیریه (۱۳۹۰)، قانون اوقاف، تهران، نشر اسوه.
- ۱۴- سعادی، منصور (۱۳۸۱)، رسانه و نظارت در جمهوری اسلامی ایران، تهران: سازمان بازرسی کل کشور.
- ۱۵- سلمان پور، عباس، هادی تبار، اسماعیل (۱۳۹۳). سیاست جنایی تقنینی ایران در پدایش کنوانسیون مریدا، فصلنامه سیاست جهانی، دوره سوم. شماره ۱.
- ۱۶- شعبانی، احمد (۱۳۸۹)، بررسی آثار فساد اداری بر سرمایه اجتماعی، ماهنامه مهندسی فرهنگی، سال پنجم، شماره ۴۸ و ۴۷.
- ۱۷- صفایی موحد، سعید و عطاران محمد (۱۳۹۲)، واکاوی برنامه درسی پنهان در انتخاب استاد راهنما در دانشکده ریاضی: یک مطالعه کیفی، پژوهش در برنامه ریزی درسی: سال دهم، دوره دوم.
- ۱۸- علیزاده ثانی، محسن و فانی، علی اصغر (۱۳۸۶) تأثیر فساد اداری بر توسعه انسانی جوامع، فصلنامه‌ی اخلاق در علوم و فناوری، سال دوم، شماره های ۱ و ۲.
- ۱۹- فضلی، عبدالرحمان (۱۳۹۰)، فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه، مجله حقوقی بین المللی نشریه مرکز امور حقوقی بین المللی ریاست جمهوری. شماره ۲۸.
- ۲۰- قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و زیارت (۱۳۶۲).
- ۲۱- گلپایگانی، محمد (۱۳۹۱)، سازمان حج و زیارت جمهوری اسلامی ایران. تهران. پژوهشکده علمی کاربردی باقرالعلوم. قابل دسترسی در سایت: <http://ertebatadini.ir/Portal/Culture/Persian/CaseID.aspx?۱۲۴۳۱۲۲۵۹۹>.
- ۲۲- نجف پور، شعبان (۱۳۹۳)، اخلاق در رسانه؛ چالش‌های اساسی و توصیه‌های ملی. فصلنامه اخلاق در علوم و فناوری، سال نهم. شماره ۲.
- ۲۳- هاشمی، سید محمد و سرمست، مریم (۱۳۹۱)، سیمای پیشگیرانه کنوانسیون جهانی علیه فسادو قانون اساسی ایران تحقیقات حقوقی آزاد، سال پنجم، شماره هجدهم.
- ۲۴- هریسون، لارنس و ساموئل، هانتینگتون (۱۳۸۳)، اهمیت فرهنگ، ترجمه انجمن توسعه مدیریت ایران، تهران: امیرکبیر.
- ۲۵- یورگ آبرشت، هانس (۱۳۹۱)، نگاهی به پدیده فساد با رویکردی به اسناد بین المللی در زمینه پیشگیری و منع فساد، مترجم مجید قورچی بیگی. پژوهشکده علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.

## (ب) انگلیسی

- 26- Moran, J, Doig, A, Watt, D.(2001): *Managing Anti-Corruption Agencies, Forum on Crime and Society.*
- 27- See eg. Queloz, N., Borghi, M Cesoni, M.L.(2000).: *Processus de Corruption en Suisse.* Helbing & Lichtenhahn: Bale, Geneve, Munich. Holden, P., Sobotka, J.: *Corruption: Bernasconi, P. (Ed). Responding to Corruption. Social Defence, and the Protection of Public Administration and the Independence of Justice.*
- 28- Council of europe: *summary of the organaised crime situation report, (2005), The threat of economic crime. Strasbourg. September 23.*
- 29- *Transparency International(TI), the lima declaration against corruption, (1997), 8 th international anit corruption conference, lima peru, 7-11 september.*
- 30- Mischkowitz, R, Bruhn, H, Desch, R, Hübner, G.-E, Beese, D, ( 2000): *Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll. Wiesbaden.*