

روزآمدسازی موارد مصرف عواید موقوفات در فقه، حقوق موضوعه و رویه قضایی ایران

آرمان رستم پور^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۵/۲۰

دکتر مهدی ذوالفقاری^۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۰/۲۰

دکتر ابراهیم یاقوتی^۳

چکیده

وقف خیر جاودان و سنت ماندگاری است که معمولاً با توجه به گذشت زمان، لزوم روزآمد سازی موارد مصرف عواید آن احساس می‌گردد؛ امروزه ممکن است موقوفات با مسائلی همچون تعارض با شئون حکومت، منفعت عمومی، حاکمیت مدیریت سنتی و در نتیجه عدم اثربخشی و کارایی مواجه باشند؛ تحول در این مهم، مستلزم اموری همچون بازنگری در تعریف وقف و مصادیق آن، بهره‌گیری مناسب از عواید آن و افزایش حوزه اموال و نیز جواز وقف پول و استفاده از ابزار اوراق مشارکت برای احیای موقوفات و ایجاد ضمانت‌های اجرایی موثر برای قوانین موجود و رفع خلاءهای قانونی می‌باشد تا بتوان از عواید وقف بهره‌کافی برد. پژوهش حاضر با روش توصیفی و تحلیلی در پی پاسخ به این پرسش است که چگونه و در چه مسیری می‌توان از عواید وقف در مسیر درست آن بهره‌برد که این مهم نیازمند کار پژوهشی و کارشناسی دقیق می‌باشد، در غیر این صورت در بهره‌مندی از وقف در زمان و مکان مناسب آن محروم خواهیم ماند. در نهایت نتیجه‌گیری می‌شود که با توجه به تغییرات حاصله در جهان و گرایش به محدود نمودن نقش بخش دولتی در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نقش دو بخش غیردولتی در کانون توجه قرار گرفته است. یکی بخش خصوصی و دیگری بخش مدنی غیرانتفاعی که در رأس آن «نهادهای وقفی و خیریه» قرار دارند. با در نظر گرفتن اجتهادی بودن احکام وقف و تغییر و تحول آن توسط فقها در طول تاریخ و پذیرش تبدیل به احسن نمودن آن، کماکان می‌توان از این چشمه‌های جاویدان، نیازمندان و منتفعان را بهره‌مند ساخت. نهایتاً آنکه توجه و تلاش در مسیر روزآمدسازی عواید مصرف موقوفات می‌تواند به تضمین استقلال وقف و تقویت جامعه مدنی منجر گردد ضمن اینکه این کار دقیقاً در راستای نیت واقفان خیراندیش نیز خواهد بود.

کلمات کلیدی: روزآمدسازی، وقف، عواید موقوفات، تبدیل به احسن

^۱ دانشجوی دکتری، گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، واحد دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی، دامغان، ایران

armanrostampoor@gmail.com

^۲ استادیار، گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، واحد دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی، دامغان، ایران (نویسنده مسئول)

@gmail.com ۲۰۱۰mahdzolfaghari

^۳ استادیار، گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

همیشه با این جمله مواجه شده یا شنیده‌ایم که وقف میراث جاویدان است. در موازین اسلامی نیز عقد وقف دارای جایگاه ویژه و ممتاز می‌باشد و توجیه‌های فراوانی در احادیث به آن داریم. آنچه که می‌تواند دغدغه جدی برای واقفین، متولیان و مسئولین مرتبط با اوقاف باشد آن است که ممکن است با گذشت زمان و روی دادن تحولات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و حتی گاهی تصویب قوانین جدید، امکان بهره‌وری کامل از موقوفات وجود نداشته باشد به گونه‌ای که مشکلات جدی را در استفاده از موقوفات فراهم آورد. با توجه به اینکه وقف امری است که از یک طرف حس انسان دوستی و نوع دوستی را در جامعه تقویت می‌کند و از طرف دیگر لازم است که افراد در انجام اعمال حقوقی این عمل خداپسندانه، با بینش و تدبیر اقدام نمایند، لازم است به مرحله آخر عمل وقف (مصرف عواید موقوفات) نگاهی انداخته و به بررسی این موضوع هم از دیدگاه حقوقی و هم حقوق موضوعه ایران و هم رویه‌های حاکم در محاکم پرداخته تا از این طریق به کنکاش و پاسخ به بعضی سئوالات، جهت به روز رسانی برخی قوانین در این حوزه اشاره و اگر هم برخی قوانین به روز هستند ولیکن، بعضی اشکالات را در این هدف، برسر راه مصرف این عواید دارند، برطرف ساخت. از طرفی با عنایت به اینکه تالیفات فقهی و حقوقی کمتر به بحث بهره‌وری وقف پرداخته‌اند اهمیت این موضوع روشن می‌شود. انسان همیشه در طریق تکامل مادی و معنوی است و در این راه میزان علائق و دلبستگی‌ها و آرزوهای او رو به فزونی است. یکی از خواسته‌های بشر میل به ادامه زندگی، دیر زیستن است که چون این خواسته با توجه به عمر محدود امکان پذیر نیست؛ لذا از دیرباز انسان‌ها بر آن شدند که به هر نحو شده آثار وجودی خود را جاودانه سازند. میل به اختراع و اکتشاف و تفحص در علوم و پدید آوردن آثار علمی و از جمله تالیفات و تصنیفات از این مقوله است. یکی از راه‌های برگزیده شده، اختصاص دادن قسمتی از اموال به مصارف عمومی یا خاص است تا هنگام انتفاع مردم از آن‌ها یاد بانیان در اذهان تجدید شود. ماده ۵۵ قانون مدنی در مقام تعریف وقف می‌گوید: وقف عبارت است از اینکه عین مال حبس و منافع آن تسبیل شود و این تعریف حدوداً همان است که فقهای امامیه گفته‌اند. بنابراین وقف، مجموعه‌ای از اموال که به هدف خاص و نیکی اختصاص یافته و به صورت یک نهاد حقوقی برای رسیدن به هدف واقف ایجاد شده است. سازمانی که دارای ارکان مدیریت همچون متولی و ناظر می‌باشد. این شخص اعتباری نه به وقف وابسته است و نه به متولی و نه به موقوف علیهم، بلکه خود یک سازمان حقوقی است که دارای حساب بانکی مستقل و بودجه خاص و جداگانه است و مدیری به نام متولی آن را اداره می‌کند و دارای وقفنامه است که به منزله اساسنامه

این شخصیت می‌باشد. سازمان حقوقی مزبور در واقع پاره‌ای از اموال است که از دارائی واقف جدا گشته و خود اصالت و استقلال یافته است. سنت حسنه وقف که از پیشینه تاریخی عمیقی در ایران برخوردار است و در طول سالیان متمادی بویژه پس از اسلام منشا اثرات بسیار ارزشمند فرهنگی، آموزشی، دینی و ... در عرصه اجتماع بوده است. وقف امروزه با نابسامانی‌های بسیاری همچون عدم تناسب حجم دارائی‌ها با منافع حاصل از آن‌ها، عدم هماهنگی با اقتصاد توسعه یافته روز، حاکمیت مدیریت سنتی و در نتیجه عدم اثر بخشی و کارائی موقوفات است، روبروست.

یکی از مهمترین راهکارهای افزایش بهره‌وری نهاد وقف، جاری کردن عرف در مواردی است که واقف در شیوه اداره وقف ساکت بوده یا در حال حاضر به مصلحت و عقلایی نیست. با این وصف در مواردی که واقف شیوه خاصی برای اداره وقف تعیین نکرده است، عرف و قوانین تفسیری جانشین اراده واقف می‌شود. همچنین در مورد نحوه صرف مخارج و عواید وقف است؛ و اینکه آیا می‌توان با توجه به شرایط روز و در جهت مصالح دولت و امت اسلامی و با ملحوظ نگهداشتن نیت اصلی واقف و در جهت هماهنگی با سایر برنامه‌های مدون و جاری دولت در کاربرد نظرات واقف تغییر به عمل آورد و آیا می‌توان در نحوه پیاده کردن و شیوه کاربرد نظر واقف تغییراتی داد و آیا می‌توان با تغییرات جزئی در نحوه استفاده از درآمد موقوفات موجود، از این درآمدها در جهت شناسایی موقوفات ناشناخته استفاده نمود و آیا می‌توان با تغییراتی در نحوه کاربرد درآمدهای حاصل از موقوفات و بویژه موقوفات متصرفی سازمان اوقاف مبالغی صرف هزینه‌های پرسنلی و اداری کارکنان نمود. البته پاسخ اکثر مراجع به این پرسش عموماً حاکی از عدم جواز تغییر در مصارف است. یکی دیگر از چالش‌های وقف که باعث کاهش بهره‌وری آن شده این است که در قوانین کشور و علی‌الخصوص در سازمان اوقاف و امور خیریه تا حدی در جهت حذف وقف خاص قدم برداشته شده و به وقف عام اهمیت بیشتری می‌دهند در حالی که وقف خاص در مشروعیت همانند وقف عام است و اگر هدف وقف عام احسان است، وقف خاص احسان و صلح رحم می‌باشد. همچنین مسائلی دیگری نیز در حوزه وقف وجود دارد که با ارائه راهکارهای حقوقی مناسب می‌توان به افزایش بهره‌وری آن کمک نمود به عنوان مثال می‌توان با بازنگری در تعریف وقف، حوزه اموال قابل وقف را افزایش داد. همچنین عدم صحت وقف پول بازنگری گشته و از طریق ترویج آن، صندوق‌هایی به نام صندوق وجوه وقفی جهت رفع مشکل نقدینگی موقوفات و احیاء آنها ایجاد گردد. همچنین مبنای حفظ اصالت وقف و تحقق شرط ماندگاری، به حفظ ارزش اقتصادی و انتفاعی به جای حفظ صورت فیزیکی انتقال یابد و بالاخره ضمن ایجاد ضمانت اجرایی برای قوانین موجود، خلاءهای قانونی مرتفع گشته و امکان سوء استفاده یا عدم اجرای قوانین سلب گردد.

موانع و چالش‌های بهره‌وری مطلوب از عواید وقف

موانع فرهنگی

عمل نکردن به نیت واقف

یکی از عواملی که پس از انقلاب موجب کاهش انگیزه برای وقف کردن شده عمل نکردن به نیت واقف است. استاد دکتر سید جعفر شهیدی در نامه‌ای به مجله وقف چنین می‌گوید: بکوشید درآمدهای رقبه عیناً به مصرفی برسد که واقف تعیین کرده است، مگر آنکه چنان مصرفی حقیقتاً متعذر باشد، یعنی نتوان انجام داد. بدین نیندیشید که ممکن است انجام آن از لحاظ منطق امروزی سودی نداشته باشد. اگر مورد مصرف وقف را به هم بزنیم واقف-هایی که می‌خواهند موقوفه آن‌ها پایدار باشد دیگر به این کار رغبت نخواهند کرد چرا که احتمال می‌دهند با موقوفه آن‌ها هم نظیر همین کار را بکنند.

تغییر نام موقوفات

متأسفانه پس از انقلاب اسلامی که تب تغییر نام‌ها به علت جو انقلابی تمام کشور را فرا گرفته بود اسامی بعضی از موقوفات نیز تغییر یافته است که عملی برای زدودن وقف و واقف تلقی شده و اثرات منفی بسیاری روی انگیزه واقفین داشته و چه بسا که مورد اعتراض بستگان و یا بازماندگان واقف قرار گرفته است. برای ترویج وقف و اثبات حفظ امانت از سوی متولی یا اوقاف، باید اسم حقیقی وقف به صورت لایتغیر باقی بماند تا مردم به اثرات جاودانی خود اطمینان یابند.

موانع اجرایی

ضعف در سیستم اطلاع رسانی

ضعف در سیستم اطلاع رسانی آثار و عواقب منفی زیادی در پی داشته است که یکی از آنها کاهش رغبت واقفان برای ایجاد موقوفات جدید شده است. اطلاع‌رسانی خوب، صحیح و به موقع هم می‌تواند در گسترش وقف و تشویق مردم به انجام این عمل صالح موثر باشد، چون وقتی که مردم از برکات دنیوی و اخروی وقف مطلع شوند و ببینند که چه افراد خیری اقدام به وقف مال و اموال خود کرده‌اند به طور یقین تشویق می‌شوند و به این امر خیر گرایش پیدا می‌کنند، این در حالی است که متأسفانه در رسانه‌های جمعی و گروهی کشورمان از صدا و سیما به عنوان یک رسانه ملی گرفته تا نشریات و مطبوعات کثیرالانتشار هیچکدام برنامه‌ها و مطالبی در این باره که درخور توجه باشد ندارند. اعمال خیر از جانب مردم و برای مردم است؛ از این رو خود آنها باید در آن مشارکت داشته باشند. بدین منظور، مؤسسات و بنیادهای خیریه باید همیشه با تبلیغ و تبیین مسائل مربوط به وقف، مردم را از آن آگاه و بدان تشویق کنند، اما متأسفانه در جوامع اسلامی این کار کمتر صورت می‌گیرد. دلیل این سخن هم آن است که موقوفات جدید کمتری ایجاد شده است. در مقابل، یکی از مهم‌ترین عوامل موفقیت اعمال خیر در غرب همین آگاهی‌بخشی مستمر به مردم است که از آنها دعوت می‌شود در اعمال خیر مشارکت داشته باشند. متأسفانه در رسانه‌های جمعی و گروهی کشورمان، از صدا و سیما به عنوان یک رسانه ملی گرفته تا نشریات و مطبوعات کثیرالانتشار، هیچکدام برنامه‌ها و مطالبی در این باره که درخور توجه باشد، ندارند. نباید فقط تمام نگاه‌ها به

سازمان اوقاف و امور خیریه به عنوان متولی اصلی موضوع وقف در کشور، معطوف شود، بلکه؛ رسانه‌ها هم در اینباره باید نقش مهم خود را در معرفی اماکن موقوفه و افراد خیر به جامعه ایفا کنند. این آگاهی‌بخشی باید از طریق همه‌ی رسانه‌ها و با جدیدترین تکنیک‌ها صورت گیرد. چنان‌که در سایت‌های مؤسسات پشتیبان و مؤسسات خیریه، فراخوان‌های مستمری خطاب به نیکوکاران و خیران ملاحظه می‌گردد که از اهمیت دینی و اجتماعی کمک‌های خیریه سخن می‌گویند و بازدیدکنندگان را راهنمایی می‌کنند. این سایت‌ها با طراحی بخش‌هایی مانند؛ پاسخ به پرسش‌های متنوع، فهرست موارد نیازمند کمک‌های خیر، راهنمای داوطلبان اعمال خیر و دیگر راهنمایی‌ها که موجب افزایش اقدامات خیرخواهانه در میان شهروندان منجر شده است، گام برمی‌دارند.

دخالت دولت و محدودیت قانونی وقف

یکی دیگر از آسیب‌های موجود در ممانعت از گسترش وقف در جامعه، دخالت نابجای دولت در امور و اموال موقوفه است. این دخالت در ابعاد مختلفی است:

الف. تسلط حکومت بر اموال وقفی

ب. مدیریت دولتی وقف

ج. تحمیل مالیات و عوارض بر پاره‌ای اقدامات وقفی در برخی از کشورهای دیگر اسلامی

قوانین متعددی در برخی از کشورها برای سازماندهی اوقاف صادر شده است، ولی بسیاری از آنها با ماهیت وقف که یک اقدام غیردولتی است منافات دارد و بالعکس سبب تقویت تسلط حکومت بر وقف گشته، انشاء موقوفات جدید برای مسلمانان را با مشکل مواجه ساخته است؛ در برخی از کشورهای اسلامی هم در اصل قوانینی برای وقف وجود ندارد. دخالت دولت در امور و اموال موقوفه، آثار و نتایج منفی چندی به همراه داشته است که این امر به سبب مدیریت دولتی است که ناکارآمدی آن در مدیریت شرکت‌های بخش عمومی ثابت شده است. با این حال، همچنان پروژه‌های وقفی را که ده‌ها میلیارد جنیه مصری تخمین زده می‌شود در دست دارد.

عدم توجه به اهمیت وقف

وقف در باورهای دینی و مذهبی ما به عنوان یکی از بزرگترین باقیات صالحات و یکی از بهترین خیرات مطرح است که تأثیرگذاری فراوانی در رشد اعتقادی، فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و آموزشی جامعه دارد. در این میان عالمان و اندیشمندان دینی به عنوان زبان گویا و مبلغان معارف دینی و مذهبی، نقش و وظیفه حساس و سنگینی را در نمایاندن جایگاه این عمل نیکو و پسندیده دارند. مهم‌ترین گام برای ایجاد نگرش مثبت نسبت به مسائل و واقعیت‌ها در جامعه، ارائه اطلاعات صحیح و شفاف است. کسانی که عهده‌دار انتقال این اطلاعات هستند باید از صلاحیت‌های شناختی، عاطفی و عملکردی لازم برخوردار باشند تا سخنان، گفتار و نوشتار آن‌ها در دل‌ها نفوذ کرده و آن‌ها را متحول و متأثر کند. در این خصوص مبلغان و علما آن‌طورکه شایسته جایگاه و اهمیت وقف است به تبلیغ و ترویج فرهنگ وقف پرداخته‌اند. در رسانه‌های جمعی مختلف هم اعم از روزنامه، رادیو، تلویزیون و

ایتترنت در این باره بسیار محدود به ارائه مطالب و دیدگاه‌های اندیشمندان و صاحب نظران پرداخته‌اند. واضح است که وقف در اصل برای حمایت از نهادهای آموزشی، بهداشتی یا اجتماعی بوجود آمد، ولی از آغاز قرن بیستم میلادی تا نیمه آن، همان هنگام که دولت‌ها دست روی اوقاف گذاشتند، رابطه میان وقف و این نهادها قطع شد. این در حالی است که واقفان و متولیان اصلی وقف به خاطر ارتباط مستقیمشان با مردم، بهتر می‌توانند بر موقوفات نظارت داشته، عائدات و درآمد آنها را در عرصه‌های مورد نیاز هزینه کنند. البته از انصاف به دور است اگر نگوئیم نشانه‌هایی در برخی از کشورها به چشم می‌خورد که می‌کوشند علل تضعیف‌کننده‌ی وقف اسلامی را از بین ببرند و وقف و نقش مهم آن را دوباره احیا کنند.

آسیب‌ها در مدیریت وقف

در شریعت و فقه به مدیریت وقف و اداره موقوفات اهتمام و توجه ویژه شده است؛ زیرا اداره وقف در کیفیت و در وضعیت وقف بسیار مؤثر است. مدیر کارآمد و لایق، موقوفه‌ی هرچند غیرکارآمد را به اوج کارآمدی می‌رساند. برعکس اگر مدیری نالایق و غیرصالح باشد، بهترین موقوفه را تبدیل به رقبه‌ی بی‌فایده و ناخوشایند می‌کند. بنابراین، یکی از مهمترین راه‌هایی که به ترویج و گسترش فرهنگ وقف کمک می‌کند بهینه‌سازی مدیریت وقف و نحوه اداره موقوفات است، به بیان دیگر وقتی که مردم می‌بینند موقوفات به خوبی اداره می‌شوند و به حال خود رها نمی‌شوند قطعاً تشویق می‌شوند که به این موضوع مهم توجه نشان دهند، اما عکس این قضیه، اگر مشاهده شود که هر مکانی پس از وقف به حال خود رها شده و هیچگونه نظارتی هدفمند و قانونمند بر آن اعمال نمی‌شود و متولی خاصی ندارند، بدون شک این مسأله می‌تواند به دلسرد شدن مردم و رویگردانی آنها به مسئله وقف منجر شود. بنابراین، نوع مدیریت بر موقوفات و نحوه اداره آن از نگاه مردم بسیار حائز اهمیت است. علاوه بر موارد فوق، چندین آسیب دیگر نیز در عرصه وقف قابل ذکر است که برخی از آنها عبارتند از: عدم آشنایی با موازین قانونی و شرعی وقف، عدم رعایت حقوق وقف و انفاق و عدم پرداخت دیون دستگاه‌ها به موقوفات، وجود نهادهای موازی در اخذ خیرات و حسنات و عدم وجود نظارت بر عملکرد آنها، فروش موقوفات در زمان اصلاحات ارضی و ابطال بعضی از اسناد وقفی.

دریافت حق النظاره و حق التولیه مانعی در کاهش بهره‌وری موقوفات

در بیشتر متون فقهی گذشته، اصطلاحات «متولی» و «ناظر» با یکدیگر هم‌پوشانی داشته و هر دو عنوان، راجع به اشخاصی کاربرد داشته‌اند که به مدیریت و «اداره» موقوفه می‌پرداختند تا آنجا که برخی از فقهای متقدم، اصطلاح «ناظر» را به جای «متولی» به کار می‌بردند. لیکن در نظرات فقهای متأخر، با نوعی تغییر کارکرد در شرح وظایف ناظر روبه‌رو می‌شویم. قانون‌گذار مدنی نیز به پیروی از اندیشه فقهای متأخر، رویکرد اخیر را پذیرفته است.

ناظر؛ مقامی است که توسط واقف برای نظارت بر کار متولی و اجرای دقیق وقف‌نامه منصوب می‌شود، اما خود در «اداره» موقوفه دخالت مستقیم ندارد. متولی موقوفه به‌عنوان مدیر موقوفه، در حکم مدیر عامل شرکت‌ها و موسسات تجاری است، اما ناظر، همچنان‌که از نام وی پیداست، در حکم بازرسی است که رعایت نیت واقف در وقف‌نامه و مصلحت عین موقوفه را بر عهده دارد. بر این اساس، واقف می‌تواند پس از تعیین متولی، جهت نظارت بر اعمال وی، ناظر یا ناظرانی تعیین نماید تا اعمال متولی به اطلاع یا تصویب ایشان رسد. ناظر در نظارت استصوابی، بایستی اقدام و ابتکار متولی را تصویب و متولی هرگز نمی‌تواند رأساً اقدامی کند، اما در نظارت اطلاعی، ناظر، تقصیر، ناتوانی یا تجاوزات احتمالی متولی را به مقامات عمومی گزارش می‌دهد. از فواید این امر، پیشگیری از انجام اعمال خلاف مصلحت وقف، توسط متولی است. همچنین به نظر می‌رسد، در صورت عدم تصریح واقف به اطلاعی یا استصوابی بودن نظارت ناظر، اصل بر اطلاعی بودن نظارت است. با تنقیح مَنَاط از ماده ۶۱ قانون مدنی، استنباط می‌شود که در صورت عدم تعیین ناظر در جریان عقد یا ضمن آن، واقف نمی‌تواند پس از تحقق وقف، در آن دخالت کند و بر متولی، ناظری تعیین کند، مگر آن‌که تعیین ناظر برای واقف یا ثالثی شرط شده باشد. قانون مدنی اشاره‌ای به موضوع «حق‌النظاره» نداشته و تنها در ماده ۸۴، با بیان اینکه جایز است واقف از منافع موقوفه سهمی برای عمل متولی قرار دهد به ذکر حق‌التولیه بسنده؛ و درباره مسئله نظارت نیز، به نظارت ناظر بر «متولی» (و نه نظارت بر موقوفه) اکتفا کرده است. اما قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲، با الهام از ماده ۹ قانون اوقاف مصوب ۱۳۱۳/۱۰/۳ و ماده ۱۱ قانون اوقاف مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۲، به مسئله اخذ حق‌النظاره، ورود و آیین‌نامه اجرایی این قانون، مصوب ۱۳۶۵/۲/۱۰ هیئت وزیران، میزان مقطوع و نحوه برداشت حق‌النظاره توسط سازمان اوقاف و امور خیریه از محل درآمد خالص سالیانه موقوفه را، تعیین و تجویز کرد. آنچه دغدغه اصلی مقاله حاضر است و در این باره فقدان پژوهش‌های حقوقی در طول سه دهه گذشته را می‌توان محل انتقاد دانست، بررسی موضوعاتی نظیر فلسفه تعیین ناظر در وقف، اعطای اختیار افزایش میزان حق‌النظاره به سرپرست سازمان اوقاف، تجمیع اختیارات «متولی» و «ناظر» در دست یک شخص حقوقی (سازمان اوقاف) است.

فروض نظارت حکومت بر موقوفه و متولی

علی‌الاصول در صورت تعیین متولی از سوی واقف در وقف‌نامه و به تبع برخورداری موقوفه (اعم از عام و خاص) از متولی منصوص، به هیچ وجه حکومت حق مداخله در «اداره» موقوفه یا تغییر متولی را نخواهد داشت. تنها استثناء در این باره، «اخلال و افساد در اداره وقف» توسط متولی است که فقهای متأخر، قائل به دخالت حاکم جهت جلوگیری از خیانت متولی‌اند. اگرچه تشخیص تعدی و تفریط یا حسن انجام کار

متولی، نیازمند اعمال درجه‌ای از نظارت توسط حکومت، نسبت به عملکرد وی و آگاهی از صورت حساب و مفاسد حساب‌ها و بررسی تطبیق مصارف درآمد موقوفه با مفاد وقف نامه است و درباره لزوم دخالت حاکم در این فرض، اختلافی میان فقهای معاصر وجود ندارد، اما نظر ایشان راجع به «چگونگی» و «میزان» دخالت حاکم، به شدت اختلافی است. از سوی دیگر، احراز تعدی یا تفریط متولی در انجام وظایف مقرر در وقف نامه یا قوانین و مقررات مربوطه، نیازمند رسیدگی در شعب تحقیق و دادگاه عمومی است و صرف احتمال تخلف متولی در انجام وظایف خود، موجبی برای دخالت حکومت نیست. این وجود در برخی تألیفات، از نظارت «استلاعی» حکومت (سازمان اوقاف)، نسبت به کلیه موقوفات عام و خاص و حتی دارای متولی منصوص - با این استدلال که امور وقف مربوط به «مصلح عمومی» و در قلمرو اختیارات فقیه جامع‌الشرایط و مبسوط‌الید و حکومت اسلامی است - دفاع شده که به نظر نویسندگان، این استدلال در پاره‌های موارد، قابل خدشه است:

اول: به دشواری به توان در فرضی که واقف، علاوه بر جعل متولی، ناظر را نیز تعیین کرده، حقی برای حکومت جهت «نظارت» بر عملکرد متولی لحاظ کرد و در این باره، میان وقف عام و خاص، تفاوتی نیست. زیرا به مقتضی عموم قاعده‌الوقوف، واقف رأساً شخصی را جهت «نظارت» بر اعمال متولی موقوفه، منصوب نموده و با تعیین متولی و ناظر، به‌طور ضمنی، ممنوعیت مداخله حکومت در امور موقوفه را شرط کرده است. از نظر فقها، شرط عدم مداخله حاکم در وقف، صحیح و لازم‌الاجراست. همچنان‌که صاحب کتاب عروه‌الوثقی معتقد است: اگر واقف شرط کند که حاکم هیچ‌گونه دخالتی در امر وقف نداشته باشد، ظاهراً این شرط صحیح است. در واقع چنانچه فلسفه اصلی نظارت حکومت بر عملکرد متولی را، جلوگیری از تعدی و تفریط وی در موقوفه بدانیم، واقف خود با پیش‌بینی ناظر معین، راه را بر نظارت حکومت، مسدود نموده است.

دوم: در وقف خاص که موقوف علیه یا علیهم آن، از افراد معدود و محدودی تشکیل شده و واقف رأساً به تعیین متولی نیز اقدام نموده، به سختی می‌توان ارتباطی میان مفهوم «مصلح عمومی» و موقوفه یافت تا با نظر فوق که امور وقف را به طور کلی مربوط به مصلحت عموم جامعه می‌دانست، مداخله حکومت را توجیه کرد! قانون تشکیلات اوقاف نیز «اداره» و مدیریت موقوفات خاص را تنها در صورتی که موقوفه فاقد متولی منصوص بوده و «مصلحت وقف و بطون لاحق و یا رفع اختلاف موقوف علیهم»، ایجاب نماید، بر عهده سازمان اوقاف قرار داده و در سایر موارد، قائل به «اداره» موقوفات خاصه توسط این سازمان نیست. کما اینکه قانون مذکور، هیچ‌گونه بیان صریحی راجع به مقوله «نظارت» سازمان اوقاف بر موقوفات خاص ندارد. لازم به ذکر است فقهای شورای نگهبان

نیز در سال ۷۳، «جواز مداخله سازمان اوقاف در امور موقوفه دارای متولی خاص و محل وثوق و اعتماد و قادر به انجام وظایف شرعی» را خلاف موازین شرع دانستند و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، اقدام به ابطال مواد ۴ و ۵ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات اوقاف کرد.

با توجه به تغییرات عمیق حاصله در جهان و گرایش محدودیت نقش بخش دولتی در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی، نقش دو بخش غیر دولتی در کانون توجه قرار گرفته است، یکی بخش خصوصی و دیگری بخش مدنی غیر انتفاعی که در رأس آن «نهادهای وقفی و خیریه» و با در نظر گرفتن اجتهادی بودن احکام وقف و تغییر و تحول آن توسط فقها در طول تاریخ، طبیعی است که احکام و قواعد حاکم در مدیریت و تنظیم نهاد وقف به تبع تغییرات حاصله می‌بایست تغییر یابد و در این زمینه موارد زیر تاکید می‌گردد:

- ضرورت بازنگری جدید توسط فقها، قانون‌گذاران و کارشناسان اقتصادی در مسائل فقهی و حقوقی و نیز مسائل اقتصادی و مدیریتی وقف. ابواب فقهی وقف نشان می‌دهد که همواره مسائل وقف با رعایت اصول شرعی بر اساس مشکلات روز تغییر می‌یافته و این ضرورت امروز نیز احساس می‌شود. فقها در گذشته راه حل‌های جدیدی را استنباط و عرضه می‌کردند و دستگاه‌های حکومتی نیز در کنار فقها آن را اجرا می‌کردند. با تغییر ساختارهای مالی و اقتصادی در عصر حاضر، بازنگری در این حوزه ضروری می‌باشد.
- به جز یکی دو مورد در تاریخ اسلامی از جمله وقف ربع رشیدی، اکثر موقوفات از نظر مدیریت جنبه شخصی و کوچک بوده است، لذا مدیریت آنها بر اساس ساختار «تولیت» و با تعیین «متولی» و «ناظر» انجام می‌گرفته، امروزه مدیریت سازمان‌های اقتصادی تغییر اساسی یافته و برای ورود به صحنه گسترش سرمایه‌گذاری اموال وقفی نیاز به مدیریت نوین طبق استانداردهای جهانی می‌باشیم، تاسیس (بخش‌های سرمایه‌گذاری) در نهادهای وقفی یک امر ضروری می‌باشد در بعضی کشورهای اسلامی واحد توسعه و سرمایه‌گذاری وقفی در سازمانها و وزارتخانه‌های اوقاف تاسیس گردیده.
- با در نظر گرفتن چارچوب‌های حاکم بر مدیریت بخش دولتی در سازمان‌های اوقاف و ضرورت توسعه و گسترش مدیریت غیر دولتی اموال وقفی، تاسیس نهادهای مدیریت وقفی نوین در کنار بخش دولتی ضروری می‌باشد.
- وقف یک سنت حسنه و پسندیده‌ای است که فرد خیر با انتخاب این روش در میان انواع روش‌های انجام کار نیک، اثری ماندگار و جاودانه از خود به جای می‌گذارد و بدین طریق افراد زیادی را طی سال‌ها و دوران متمادی از منافع آن بهره مند کرده و موجبات خشنودی پروردگار را برای خود فراهم می‌کند.
- افراد زیادی تمایل به انجام چنین عمل پسندیده و جاودانه‌ای را دارند ولی در دوران کنونی تعداد کمتری توانایی

شرکت در امر وقف را دارند. اوراق وقف این فرصت را برای افرادی که توانایی مالی کمتری دارند فراهم می‌آورد. پیشنهاد می‌شود جهت مدیریت بهینه موقوفات و افزایش بازدهی، در جهت تأمین مالی آن‌ها، اوراق متناسب با ماهیت وقف تبیین گردد تا بدین وسیله با افزایش درآمد موقوفات، منابع بیشتری برای امور خیریه و احتیاج نیازمندان واقعی اختصاص یابد. به نظر می‌رسد، تجربه «هیئت امنای کل اوقاف کویت» و «بنیاد جهانی وقف» وابسته به بانک توسعه اسلامی نمونه خوبی می‌باشند. این نهادها می‌توانند از ابزارهای جدید سرمایه‌گذاری و افزایش بهره‌وری و درآمد جهت اهداف وقفی گام موثری بردارند. روش‌ها و قالب‌های جدید وقفی مانند: سهام وقفی، وقف نقد، اسناد قرضه، می‌تواند زمینه خوبی برای بهره‌وری بهتر وقف و ورود به بازار سهام مالی باشد و آن را به جز با یک مدیریت نوین و مستقل نمی‌تواند عمل کرد.

پیشنادهایی برای تحقیقات آتی

پیشنهاد می‌گردد در پژوهش‌های آتی، تحقیقاتی جامع در موارد اشاره شده در ادامه انجام گیرد.

۱. شناسایی و به رسمیت شناختن حقوق شهروندی.
۲. تبیین نظام اقتصادی-اجتماعی اسلام در چارچوب مذهب اقتصادی آن.
۳. ترسیم نظام اقتصادی-اجتماعی اسلام، منطبق با شرایط زمان و مکان.
۴. وصف و تبیین وضعیت اقتصادی-اجتماعی موجود جامعه.
۵. آسیب شناسی وضعیت اقتصادی-اجتماعی موجود با توجه به وضعیت اقتصادی مطلوب.
۶. ارائه راهبرد برای تبدیل وضعیت اقتصادی-اجتماعی موجود به وضعیت اقتصادی مطلوب.
۷. آموزش و فرهنگ‌سازی حقوق اقتصادی-اجتماعی شهروندی با رویکرد فقهی توسط نهادهای ذیربط.
۸. شناسایی ضعف‌های قانونی در زمینه حقوق اقتصادی-اجتماعی و تلاش برای جلب مشارکت مردمی در جهت ترویج رفتارهای مرتبط با آن.
۹. بررسی قوانین و مقررات بالادستی و عادی جهت گنجاندن مؤلفه‌های اقتصادی-اجتماعی.
۱۰. ارائه تفسیری جدید از اصول اقتصادی قانون اساسی، با بررسی‌های کارشناسانه و برداشت‌های جدید.

منابع

۱. امامی، سید حسن، ۱۳۷۹، حقوق مدنی، جلد اول، تهران، انتشارات اسلامی، چاپ بیست و یکم، ۱۳۷۹ هـ ش

۲. ابو سعید، احمد، مقدمه ای بر فرهنگ وقف، تهران: اداره کل حج و اوقاف، ۱۳۷۸
۳. امیدپانی، حسین، نقش وقف در فرایند توسعه، نشر اسوه، ۱۳۸۴
۴. ایلکا، اسماعیل، جایگاه وقف و تاثیر آن در جامعه اسلامی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ۱۳۸۲
۵. باقری، اشرف السادات، نقش وقف در آبادی شهرها، نشریه وقف میراث جاویدان، پاییز ۱۳۸۵، شماره ۴۳.
۶. برادران، دلاور، (۱۳۷۳)، فرهنگ حقوقی وقف، مجله میراث جاویدان، شماره ۶،
۷. راوندی، مرتضی، تاریخ اجتماعی ایران، ج ۴، نشر نگاه، ۱۳۸۳
۸. ریاحی سامانی، نادر، وقف و سیر تحولات قانونگذاری در موقوفات، انتشارات نوید، شیراز، ۱۳۷۸
۹. سوری، حجت الله؛ (۱۳۸۳)، بسی وضعیت بهره برداری از رقبات منفعتی موقوفات کشور: مطالعه موردی اداره اوقاف جنوب شهر تهران، دانشگده معارف اسلامی واقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع)
۱۰. سپنتا، عبدالحسین، تاریخچه اوقاف اصفهان، اداره کل اوقاف، ۱۳۴۶
۱۱. شیخانی، مصطفی، (۱۳۹۱)، تطبیق مساله تعیین متولی-ناظر در وقف با مساله اقتصاد اطلاعات، دانشگده معارف اسلامی واقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع)
۱۲. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، تهران، ۱۳۷۸
۱۳. صادقی گلدار، احمد، مقدمه ای بر فرهنگ وقف، نشر صائن، ۱۳۸۵
۱۴. عبدالمالکی، حجت الله، (۱۳۸۷)، تحلیل نقش وقف در توسعه مسکن در ایران (طراحی یک الگو)، مجموعه مقالات همایش بین المللی وقف و تمدن اسلامی، ج ۲، انتشارات اسوده، تهران
۱۵. کاتوزیان، ناصر، قواعد عمومی قراردادها، جلد اول، انتشارات دادگستر، ۱۳۸۵
۱۶. کاتوزیان، ناصر، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، انتشارات دادگستر، ۱۳۸۴
۱۷. نوذری، عزت الله، مالک و زارع در ایران، نشریه تاریخ و جغرافیا، اردیبهشت ۱۳۷۷، شماره ۶ و ۷
۱۸. نصیری، بختیار، بررسی مسئله وقف در اسلام و آثار آن در جامعه، دانشگاه آزاد اسلامی واحد یاسوج،

۱۹. ولی داد ، حسن ، بررسی فقهی و حقوقی نقش مقتضیات زمان و مکان در عقد وقف ، پایان نامه کارشناسی ارشد فقه و مبانی حقوق اسلامی دانشگاه آزاد اسلامی مشهد
۲۰. امینی، علیرضا و آیتی، محمد رضا (۱۳۷۵)؛ تحریر الروضه فی شرح اللمعه، موسسه فرهنگی طه، چ ۱
۲۱. بنی هاشمی خمینی، محمدحسن (۱۳۸۸)؛ توضیح المسائل مراجع، تهران: دفتر انتشارات اسلامی، ج ۲، چ ۱۶.
۲۲. ابن بابویه ، محمد بن علی ، الخصال، ج ۱، ترجمه سعید احمدی ، نشر کتابچی ، ۱۳۹۰
۲۳. ابن قدامه ، عبدالله بن احمد ، مغنی ، ج ۵ ، انتشارات ذوی القربی ، ۱۳۹۱
۲۴. ابن فارس، معجم مقاییس الغه، تحقیق عبدالسلام محمد هارون، نشر مکتب الاعلام الاسلامی، قم، ۱۴۰۴ ق
۲۵. ابن منظور، لسان العرب، انتشارات دارالاحیا التراث العربی، بیروت، ۱۴۱۶ ق/۱۳۸۵ش
۲۶. انصاری (شیخ)، مرتضی، المکاسب، نشر موسسه الهادی، قم، ۱۴۱۰ ق