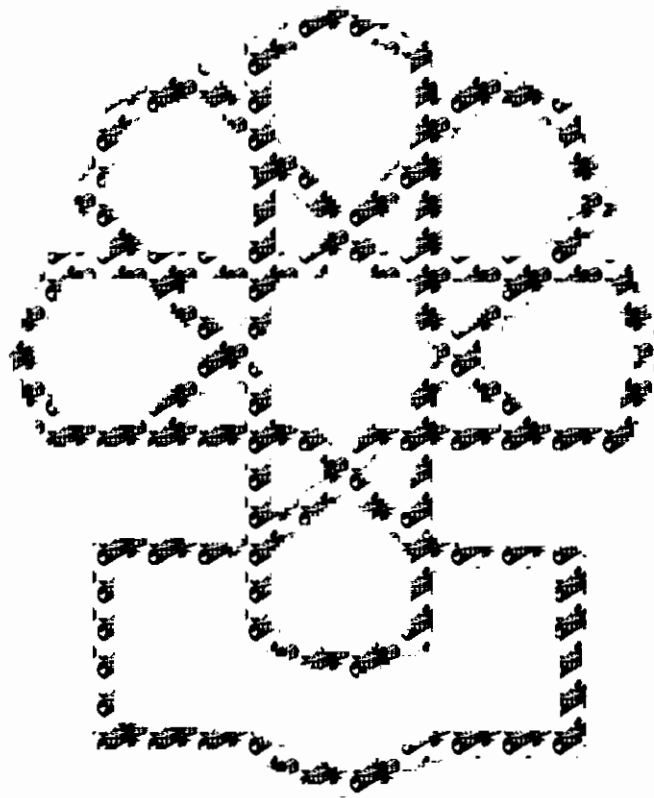




بررسی اجمالی پیرامون واگذاری امور حج و عمره به بخش خصوصی



معاونت پژوهشی

فروردین ۱۳۷۹

کار: دفتر بررسی‌های حقوقی

این گزارش بنا به درخواست جناب آقای حجة الاسلام والمسلمین هاشم زاده هریس ریاست محترم کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ مجلس شورای اسلامی تهیه و تدوین گردیده است.

کد گزارش: ۴۰۰۵۴۴۷

● محور اول- صورت مسئله

سؤال مطروحه این است که بررسی شود آیا انجام امور حج باید توسط دولت اداره شود یا به بخش خصوصی واگذار گردد و کدامیک از این دو راه کار اهداف مربوط به فریضه حج را بهتر تأمین می نماید؟

● محور دوم- مفروضات مسئله

- (مفروضات، اصول و حقایق مسلمی هستند که همواره به صورت غیر قابل تردید بر موضوع بحث حاکم هستند و هرگونه راه کار و راه حلی باید براساس آنها و با توجه به آنها تدوین، ارائه و اجرا شود.)
- 1- هدف اصلی حکومت در اسلام رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است (مقدمه قانون اساسی)؛
 - 2- ایجاد محیط مساعد برای رشد فضائل اخلاقی براساس ایمان و تقوی از وظایف دولت جمهوری اسلامی است که دولت موظف است همه امکانات خود را برای آن به کار برد (بند یکم اصل سوم قانون اساسی)؛
 - 3- به حکم آیه شریفه: «ان هذه امتکم اُمَّةٌ واحده و اناریکم فاعبدون» دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است سیاست کلی خود را بر پایه ائتلاف و اتحاد ملل اسلامی قرار دهد و کوشش پی گیر به عمل آورد تا وحدت سیاسی و اقتصادی و فرهنگی جهان اسلام را تحقق بخشد (اصل یازدهم قانون اساسی)؛
 - 4- با توجه به نقش محوری حج در سیاست های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، سیاست گذاری امور حج و نظارت بر اجرای صحیح این سیاست ها باید توسط دولت صورت گیرد؛
 - 5- با توجه به نظارت و کنترل متمرکز دولت عربستان سعودی بر امور حج، سیاست ها و تصمیمات این دولت در آنچه که به حجاج ایرانی مربوط می شود متأثر از سطح روابط با دولت جمهوری اسلامی و وضعیت و رفتار حجاج ایرانی در حرمین شریفین است؛
 - 6- مصالح سیاسی کشور و حسن انجام فریضه حج بر مصالح اقتصادی و منافع فردی اولویت و ارجحیت دارد.

● محور سوم- حقایق مؤثر در مسئله

- 1- وضعیت برگزاری فریضه حج و نیز وضعیت حجاج ایرانی، در قبل از انقلاب نه مورد رضایت مسئولین کشور و کمتر مورد رضایت حجاج بوده است.
- 2- امر کنترل متمرکز دولت عربستان سعودی بر امور حج و حرمین شریفین ایجاب می کند که از طرف دولت ایران و حجاج ایرانی نیز یک دستگاه و نهاد با دولت عربستان سعودی طرف تماس و مذاکره و قرارداد باشد.
- 3- از نظر دولت عربستان سعودی، حساسترین، مهم ترین و بیشترین حجاج، حجاج ایرانی هستند و به همین دلیل این کشور یک مؤسسه خاص مطوفین حج برای جمهوری اسلامی ایران تشکیل داده

است، در حالی که برای تمامی کشورهای عربی و کشورهای شمال آفریقا فقط یک مؤسسه مطوفین وجود دارد.

۴- یکی از اهداف کلان کیفی سیاست خارجی ایران که در برنامه سوم توسعه اجتماعی و سایر برنامه‌ها نیز مورد تصویب و تأکید قرار گرفته، رعایت عزت، حکمت و مصلحت کشور در سیاست خارجی است.

۵- با توجه به شور و اشتیاق ملت مسلمان ایران برای انجام فریضه حج و عمره و عزیمت به حرمین شریفین، این امر، می‌تواند در صورت عدم نظارت مؤثر و مستمر دولت، به دستاویزی برای فریب مردم و کلاهبرداری و سوء استفاده افراد سودجو تبدیل شود.

۶- عدم کنترل مستمر و مؤثر دولت بر امور حج و آزادی عمل مدیران کاروان یا بنگاه‌های مسافرتی و توریستی در این زمینه می‌تواند هزینه‌های اداری و پرسنلی برای نظارت دولت را افزایش دهد.

۷- سیاست‌های دولت در خصوص مسائل حج و امور حج می‌باید توسط دولت نظارت و اجرا گردد و بخش خصوصی نمی‌تواند عهده‌دار اعمال حاکمیت گردد.

۸- کاهش اعمال تصدی دولت علی‌الاصول با اهداف ذیل صورت می‌گیرد:

الف- کاهش تعداد پرسنل دولت و کاهش هزینه‌های دولت؛

ب- جلوگیری از زیاندهی دولت؛

ج- استفاده از انگیزه‌ها و رقابت‌های بخش خصوصی برای بالا بردن کیفیت ارائه خدمات.

۹- در هر کجا و در هر زمینه‌ای که ارائه یا خدمتی متناسب با تقاضا نباشد دخالت دولت برای تنظیم بازار و

ایجاد تعادل در عرضه و تقاضا یا جلوگیری از سوء استفاده و اجحاف بخش خصوصی به مردم ضروری می‌باشد.

● محور چهارم - تشریح وضعیت موجود حج و سیستم اداره آن

در حال حاضر وضعیت اداره امور حج توسط سازمان حج و زیارت، شامل ساختار طراحی و برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت به شرح ذیل است:

۱- سازمان حج و زیارت برای اعزام داوطلبان، برای سفر حج ثبت نام نموده و به صورت علی‌الحساب سپرده‌هایی دریافت می‌نماید.

۲- سهمیه حج و عمره توسط دولت عربستان، برای هر سال تعیین و اعلام می‌شود.

۳- سازمان حج و زیارت به عنوان نماینده دولت ایران و مسئول برگزاری امور اداری، اجرائی و مالی حج قراردادهای لازم را با دولت عربستان یا کارگزاران دیگر آن کشور از جمله مؤسسه مطوفین حجاج ایرانی منعقد می‌نماید.

۴- براساس عناصر و قیمت‌های مالی قراردادهای منعقد و هزینه‌های رفت و برگشت با هواپیما و سایر هزینه‌های جانبی، سازمان حج و زیارت قیمت‌های نهائی را در هر سال چه برای حج تمتع و چه برای عمره مشخص و به داوطلبان اعلام می‌نماید.

۵- سازمان حج و زیارت سهمیه حج تمتع را به‌طور متوسط بین ۵۰۰ تا ۵۵۰ کاروان و سهمیه عمره را بین ۱۰۰۰ کاروان تقسیم‌بندی می‌نماید و از مدیران کاروان می‌خواهد که فهرست حجاج و معتمرین خود را در یک مهلت زمانی مشخص به سازمان حج و زیارت تسلیم نمایند.

- ۶- مدیران کاروان کلیه امور مربوط به حج را زیر نظر سازمان حج و زیارت و ادارات تابعه انجام می دهند و فهرست اسامی حجاج کاروان و خدمه و روحانی کاروان را به سازمان ارائه می نمایند.
- ۷- مدیر کاروان، معاون، خدمه و روحانی، هیچ یک هیچ گونه وجهی بابت خدمات خود از سازمان دریافت نمی نمایند تنها هزینه رفت و برگشت آنها توسط سازمان حج و زیارت پرداخت می شود که این هزینه ها نیز از محل همان وجوه پرداختی حجاج و معتمرین پرداخت می گردد و دولت هزینه ای را متحمل نمی گردد.
- ۸- در حال حاضر امور حج به وسیله تعداد تقریبی چهارصد نفر از پرسنل سازمان حج و زیارت و حدود هشت هزار (شامل مدیر کاروان، روحانی کاروان و خدمه) انجام می پذیرد که تنها همان چهارصد نفر کارمند دولت و حقوق بگیر محسوب می شوند و هشت هزار نفر پرسنل مربوط به حدود ۱۰۰۰ کاروان هیچ گونه وجهی از خزانه دولت دریافت نمی کنند.
- ۹- این امور توسط مدیر کاروان و همکاران داوطلب وی به صورت مجانی و تحت نظارت و کنترل سازمان حج و زیارت انجام می شود.
- ۱۰- برنامه ریزی سازمان حج و زیارت برای حج تمتع و عمره تمتع به گونه ای است که کلیه حجاج و معتمرین در شرایط مشابه و برابر بدون کوچکترین تبعیضی فرائض حج و تمتع را برگزار می کنند.
- ۱۱- بدلیل نظارت مستمر و مؤثر سازمان حج بر امور حج و عملکرد مدیران کاروان امکان هرگونه سوء استفاده مدیران کاروان یا اضافه دریافتی از حجاج و معتمرین به حداقل ممکن کاهش یافته است.
- ۱۲- شرایط انتخاب مدیران کاروان و سایر خدمه و مسئولین کاروان به گونه ای است که این افراد به صورت مستمر تحت نظارت و کنترل هستند و در صورت عدم رضایت سازمان از نحوه عملکرد آنها یا دریافت شکایات، چنانچه شکایات وارد بوده و مدیر کاروان مقصر باشد از سمت مسئولیت کاروان عزل می گردند.
- ۱۳- وضعیت برنامه ریزی امور حج و عمره به گونه ای است که هیچ یک از حجاج از لحظه شروع پرواز خود از فرودگاه ایرانی تا ورود به همان فرودگاه هیچ گونه هزینه ای برای اقامت، زیست و خوراک و جابه جایی های ضروری خود ندارند.
- ۱۴- وضعیت برنامه ریزی و تقسیم سهمیه بین کاروان ها به گونه ای است که هیچ مدیر کاروانی نمی تواند بیش از یکبار در سال حاجی یا معتمر به عربستان برود و از این نظر نیز عدالت و برابری بین مدیران کاروان رعایت می گردد.
- ۱۵- با توجه به برنامه ریزی های جامع و کلان و سراسری سازمان حج و زیارت و اطلاع رسانی کافی و لازم در زمینه حج، نظارت و کنترل سازمان حج و زیارت با کمترین تعداد پرسنل (حدود ۴۰۰ نفر حسب اعلام سازمان حج و زیارت) انجام می شود و مدیران و خدمه کاروان ها خود را مقید می دانند که بیشترین و بهترین نوع همکاری را با سازمان به عمل بیاورند.
- ۱۶- وضعیت برنامه غذایی واحد و مشابه و با عناصر تشکیل دهنده برابر و نیز قطع ارتباط مالی مدیران کاروان با سیستم پذیرایی از حجاج (در سفرهای عمره) امکان سوء استفاده یا سودجویی احتمالی را از مدیران کاروان سلب می نماید.
- ۱۷- کاروان ها اسناد و مدارک حجاج و معتمرین را برای صدور گذرنامه، ویزا و تهیه بلیط هواپیما از

مسافران دریافت نموده و مدارک مورد نیاز سازمان حج و زیارت را به آن سازمان تحویل می‌نمایند.

● محور پنجم - تجزیه و تحلیل مسئله

با توجه به مفروضات مسئله و حقایق مؤثر در مسئله، وضعیت موجود مورد ارزیابی و تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد:

الف - کلیات و اصول

۱- اگر عزیمت مسلمانان به حرمین شریفین و ادای مناسک حج و عمره یکی از مصادیق و نیز از لوازم حرکت و رشد انسان به سوی خداوند متعال و قرب او تلقی می‌شود بنابراین اجرای صحیح این امر از واجبات و ظایف حکومت است که حکومت باید برنامه‌ریزی هدایت و نظارت مستمر بر آن داشته باشد و نباید تحت این عنوان که امر حج از مقوله اعمال حاکمیت نیست، دولت اداره آن را به بخش خصوصی واگذار کند.

۲- فراهم کردن زمینه مساعد برای انجام صحیح مناسک حج و عمره توسط حجاج به‌ویژه حجاج ایرانی یکی از گام‌های اساسی است که در جهت رشد فضائل اخلاقی و تقویت ایمان و تقوی در جامعه اسلامی ایران باید مورد ملاحظه و تأکید قرار گیرد و این بعد از ابعاد حج در زمره اعمال حاکمیت و اجرای سیاست‌های فرهنگی دولت تلقی می‌گردد که قابل واگذاری به بخش خصوصی نیست.

۳- رعایت عزت، حکمت و مصلحت کشور در سیاست خارجی، یکی از اصول و اهداف کلان کیفی نظام جمهوری اسلامی است که یکی از خط‌مشی‌های اجرائی آن توسعه و تقویت روابط فرهنگی، سیاسی اقتصادی و تجاری با کشورهای اسلامی است (قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، فرهنگی... مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۰) و بدیهی است که کنگره عظیم حج و اجتماع مسلمانان از نقاط مختلف جهان جایگاه و میدان مناسبی است که جمهوری اسلامی ایران با این مسلمانان ارتباط برقرار کرده و نقطه نظرات و اهداف سیاسی و عبادی خود را از فریضه حج و فلسفه آن در ایجاد زمینه وحدت بین مسلمانان جهان را تبیین و تشریح نماید و بدیهی است که چنین اهداف سیاسی و فرهنگی و عبادی دراز مدت و والایی نمی‌تواند بدون نظارت دولت و دخالت فعالانه آن و تنها توسط بخش خصوصی محقق شود.

۴- یکی از جلوه‌ها و مصادیق حکمت، عزت و مصلحت در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران این است که حجاج ایرانی در مکه و مدینه و جده و سایر مناطق از وضعیت مطلوبی از نظر زیست و معیشت و محل سکونت برخوردار باشند و نگرش‌های مادی یا سودجویی‌های احتمالی مدیران کاروان یا آژانس‌های مسافرتی بر این وضعیت اثر منفی نداشته باشد.

۵- ارائه یک چهره منظم و مرتب، سازمان یافته، آبرومند، هدف‌دار و مرفه از حجاج و معتمرین ایرانی در مراسم حج و عمره، که یکی از بهترین شیوه‌های تبلیغ مثبت به نفع جمهوری اسلامی ایران و تحقق اصل عزت در سیاست خارجی آن است و از ابتدای پیروزی انقلاب تاکنون با توجه به نظارت‌های دولت (سازمان حج و زیارت)، وضعیت حج و معتمرین ایرانی روزبه‌روز و سال به سال بهتر و مطلوب‌تر شده است که این امر مسلماً در نحوه و چگونگی قضاوت سایر دول و سایر مسلمانان نسبت به جمهوری اسلامی ایران و حجاج ایرانی مؤثر است.

۶- اجرای صحیح و شایسته مراسمی مانند مراسم اعلام براءت از مشرکین و جلب توجه مسلمانان جهان و

دولت‌های مسلمان به اهداف سیاسی و عبادی حج از طریق بخش خصوصی و توسط کاروان‌های مختلف میسر و مقدور نیست و تنها راه تحقق این هدف برنامه‌ریزی، هدایت، اجرا و نظارت آن توسط دولت جمهوری اسلامی ایران است که این امر با واگذاری امور حج به بخش خصوصی امکان‌پذیر نخواهد بود.

۷- اهداف، سیاست‌ها و خط مشی‌هایی که از سوی مقام معظم رهبری یا بعثه حج ترسیم می‌شود در صورتی به نحو مطلوب قابل تحقق و اجرا خواهد بود که امور حج به صورت یکپارچه توسط دولت هماهنگ شود و بخش خصوصی به صورت متفرق و ناهماهنگ قادر به اجرای این خط مشی‌ها نیست.

ب- امور مدیریتی

۱- با توجه به وضعیت موجود فعلی، امور حجاج ایرانی توسط یک نیروی چهارصد نفری از پرسنل دولت (سازمان حج و زیارت) اداره می‌شود که این تعداد در مقایسه با تعداد حجاج و معتمرین که حداقل به تعداد هشتصد هزار نفر در سال بالغ می‌شود نسبت بسیار ناچیزی (۱درصد) است و این سازمان و پرسنل آن از بازده اداری و هزینه‌ای مطلوبی برخوردار می‌باشند، ضمن این‌که مسئولیت‌های سازمان حج و زیارت محدود به سفرهای حج و عمره نیست بلکه امور سایر مسافرت‌های زیارتی خارج از کشور (مانند سوریه و عراق) را نیز شامل می‌شود.

۲- با توجه به این‌که بخش اعظم امور اجرایی حج و عمره توسط کاروان‌های حج انجام می‌شود و این کاروان‌ها و مدیران و خدمه آنها و روحانیون هیچ‌گونه هزینه‌ای برای دولت ندارند و فی‌الواقع بدون حقوق و دستمزد برای دولت (سازمان حج و زیارت) کار می‌کنند، این روش یک روش منطقی و بهینه و کم هزینه است که در واقع نمی‌توان آن را با سایر اعمال تصدی توسط دولت مقایسه نمود و نقش دولت فی‌الواقع به یک نقش سیاست‌گذار هماهنگ‌کننده و ناظر شبیه است تا یک متصدی اجرایی.

۳- چنانچه اختیارات هدایتی و هماهنگ‌کننده موجود از دولت سلب شود و امور حج و زیارت به بخش خصوصی محول گردد به هر حال دولت به عنوان ناظر و تنظیم‌کننده روابط بین کاروان‌ها و حجاج نیاز به اعمال نظارت و کنترل دارد که در آن صورت به علت عدم هماهنگی بخش خصوصی با سازمان حج و زیارت، دولت نیاز دارد تا نیروهای نظارت‌کننده و بازرسی خود را افزایش دهد و از تعداد پرسنل موجود (۴۰۰ نفر) به چند برابر آن (حدود ۲۰۰۰ نفر) برساند. علت همکاری مثبت مدیران کاروان با سازمان حج و زیارت در شرایط فعلی این است که اساساً مدیران کاروان به عنوان نمایندگان و کارگزاران سازمان حج و زیارت عمل می‌کنند و خود رأساً اختیاری ندارند و چنانچه رابطه مدیران کاروان با سازمان حج و زیارت قطع شده و این مدیران به صورت مستقیم طرف قرارداد و طرف مراجعه حجاج و معتمرین قرار گیرند، دیگر آن همکاری لازم را با سازمان نخواهند داشت و در چنین شرایطی نقش سازمان از یک نقش مدیر و هدایت‌کننده اصلی به نقش پلیس و ناظر حرف تبدیل خواهد شد.

۴- در حال حاضر با توجه به این‌که سازمان حج و زیارت، اهداف مادی و سود جریانی ندارد طبیعی است که هم نوبت‌ها و تقدم‌ها را به دقت رعایت می‌کند که از این طریق زمینه تبعیض، نارضایتی و شکایت کاهش می‌یابد و هم در اعزام به حج اولویت‌های افراد مسن و سالخورده را رعایت می‌نماید که این امر نیز موجب جلب رضایت این قشر از جامعه خواهد شد که امید آنان به زندگی کم است و مطمئن نیستند که بتوانند در نوبت‌های طولانی توفیق عزیمت به بیت...الحرام را پیدا نمایند.

۵- از دیدگاه مدیریتی و به لحاظ مسئولیتی که دولت در امور حج دارد دائر کردن دفاتر و نمایندگی‌ها و ارائه بعضی خدمات مانند بعثه، دفاتر هواپیمایی، نمایندگی‌های بانک مرکزی، تأسیسات پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی، نمایندگی‌های صدا و سیما و رسانه‌های خبری، بعضی خدمات اطلاعاتی و پلیسی در زمان حج تمتع (مدت تقریبی دو ماه ذی‌قعدة و ذیحجه) ضروری است و حال که این هزینه‌ها به صورت اجباری بر خزانه دولت یا بر بیت‌المال تحمیل می‌گردد دلیلی ندارد که دولت اختیار اداره سایر قسمت‌های مربوط به امور حج را که هم از حساسیت و اهمیت بالائی برخوردار است و هم مانند نمایندگی‌های فوق دارای بار مالی نیست از خود سلب کند و در اختیار بخش خصوصی قرار دهد، به عبارت دیگر دلیلی ندارد که دولت منافع مادی و سودسشار بالقوه موجود در امر حج را به بخش خصوصی بدهد ولی زحمات و مسئولیت‌های ناشی از این امر را خود عهده‌دار گردد.

۶- در حال حاضر با توجه به مدیریت کلان و یکپارچه دولت (سازمان حج و زیارت) در امر حج، برنامه‌ریزی‌ها به گونه‌ای است که امور پذیرایی و معیشت حجاج و معتمرین با قیمت واحد و در شرایط کاملاً مشابه و عادلانه و برابر صورت می‌گیرد و از این جهت هیچ‌گونه نارضایتی وجود ندارد، ضمن این‌که با توجه به شرایط عمومی معیشتی حجاج ایرانی در مدینه و مکه و قضاوت مثبت کلیه حجاج از سراسر جهان، حجاج ایرانی از وضعیت آبرومندی برخوردار هستند که این امر نیز خود از عوامل اصلی تحقق اصل عزت در روابط خارجی جمهوری اسلامی ایران است.

۷- از دیگر امتیازات مثبت دخالت سازمان حج و زیارت این است که ضوابط مقرر توسط این سازمان علی‌الاصول مانع خرید و فروش قبوض حج یا نوبت‌های حج و عمره گردد و بدین ترتیب از ایجاد بازار سیاه یا سوء استفاده برخی از افراد سودجو جلوگیری به عمل آید، در حالی که اگر این کار به بخش خصوصی واگذار شود ممکن است عده‌ای سرمایه‌دار و سودجو وارد معاملات غیرقانونی و خلاف شده و با پیش خرید قبوض یا ثبت نام به تعداد زیاد برای حج و عمره، قبوض نوبت خود را به قیمت‌های کلان به مشتاقان سفر حج و عمره بفروشند و این فریضه عبادی و الهی را بازبچه سودجویی‌های خود قرار دهند.

۸- یکی از آثار منفی اداره امور حج توسط بخش خصوصی این است که به دلیل مشکلات در هماهنگی بخش خصوصی برای تنظیم فهرست اسامی و تعداد حجاج کاروان‌ها و تعیین زمان دقیق پرواز، هواپیماهای جمهوری اسلامی ایران نخواهند توانست از ظرفیت کامل خود برای پرواز و حمل و نقل مسافر استفاده نمایند.

۹- بانک مرکزی نیز در حال حاضر تمایل به طرف شدن با تعداد زیادی (حدود ۱۰۰۰ نفر) مدیر کاروان را ندارد و به علت بروز مشکلات در این راستا ترجیح می‌دهد که فقط با یک شخص (سازمان حج و زیارت) طرف قرارداد، دادوستد و تسویه حساب باشد.

ج- امور اجرایی و مالی

۱- در حال حاضر شرایط به گونه‌ای است که ارتباط مالی مدیران کاروان با حجاج و معتمرین در حداقل ممکن است و اگرچه مدیران کاروان و جوه مازاد بر قبض سپرده اولیه حج یا عمره را از حجاج و معتمرین دریافت می‌نمایند ولی این رابطه یک رابطه کنترل شده است و مدیران کاروان حق هیچ‌گونه تغییر در مبلغ مزبور اعم از کاهش یا افزایش آن را ندارند که این ثابت بودن و شفافیت ارقام و مبالغ، خود

عامل مهمی در جهت جلوگیری از سوء استفاده‌های مالی مدیران کاروان است. در حالی که اگر امور حج و عمره به بخش خصوصی واگذار گردد و مدیران کاروان یا آژانس‌های سیاحتی و زیارتی عهده‌دار این امور یا طرف قرارداد حجاج و معتمرین شوند، بدیهی است که با توسل به تبلیغات و یا طرح بعضی موانع و معاذیر صوری، زمینه را برای دریافت وجوه مازاد بر استحقاق، از مشتریان خود فراهم می‌نمایند که در آن صورت مشکل بتوان نرخ ثابت و مشخصی برای حج و عمره تعیین کرد.

۲- وضعیت سفرهای زیارتی سوریه و عراق نیز که در حال حاضر بخش خصوصی دخالت و آزادی عمل بیشتری در آن دارد به نحوی است که زمینه برای اخذ وجوه بیشتری از زوار تحت عنوان پذیرایی بهتر، اقامت طولانی‌تر، مسیرهای متفاوت و هتل‌های بهتر وجود دارد و در این بخش زوار شکایت بیشتری دارند و عنوان می‌کنند که به ما شرایط دیگری وعده داده شده و برای آن پول بیشتری دریافت شده است در حالی که در عمل خدمات موعود را ارائه نمی‌دهند و تحت بهانه‌ها و عناوین مختلف مانند عدم هماهنگی، اشغال بودن هتل پیش‌بینی شده، نرسیدن تلکس و فاکس و... آنها را در مسافرخانه‌ها و هتل‌های با شرایط نامطلوب اسکان می‌دهند تا بدین ترتیب سود بیشتری به دست آورند.

۳- در حال حاضر شرایط پذیرایی از کاروان‌های حج و عمره به دلیل برنامه‌ریزی و دخالت سازمان حج و یکنواختی آن و همچنین اطلاع‌رسانی مفید و مؤثر در این زمینه عملاً امکان هرگونه سوء استفاده احتمالی مدیران کاروان یا خدومه آنها را منتفی ساخته است، زیرا اساساً ارتباط مالی و پولی بین کاروان و حجاج و معتمرین قطع است و نقش مدیر کاروان و خدومه آن نقش یک کارگزار سازمان حج و زیارت است که حقوقی هم از سازمان دریافت نمی‌کنند.

۴- از دیدگاه اجرائی، روش موجود براساس همان روش کاهش اعمال تصدی دولت انجام می‌شود زیرا میزان دخالت دولت در قالب پرسنل و هزینه‌ها در حداقل ممکن است در حالی که امور مربوط به سیاست‌گذاری، هماهنگی، مدیریت، کنترل و نظارت که از مقوله اعمال حاکمیت است در حداکثر سطح ممکن اعمال می‌شود، نحوه عمل سازمان حج و زیارت می‌تواند به عنوان یک الگوی مناسب دخالت دولت (که همان نقش هماهنگ کننده، سیاست‌گذار و کنترل کننده است) در امور تلقی گردد.

۵- در صورتی که بخش خصوصی عهده‌دار امور حج و عمره شود و دولت (سازمان حج و زیارت) به عنوان یک کارفرمای واحد و بزرگ از صحنه خارج شود کاروان‌های کوچک، پراکنده و غیر متحد نمی‌توانند در مقابل طرف‌های سعودی (شامل هتلداران، مسئولان سندیکاها یا شرکت‌های حمل و نقل یا سایر مالکین مجتمع‌های آپارتمانی قدرت چانه‌زنی خود را حفظ کنند و همین وضعیت موجب تضعیف آنها در مقابل طرف‌های سعودی می‌شود که به تدریج موجب بالا رفتن قیمت مسکن و خدمات حمل و نقل و سایر خدمات وابسته به ضرر حجاج ایرانی می‌شود، ضمن این‌که در بهترین شرایط، رقابت مدیران کاروان بخش خصوصی، برای دستیابی به امکانات بیشتر در عربستان موجب افزایش قیمت هتل‌ها، خدمات و مواد غذایی و در نهایت گران‌تر شدن قیمت‌های حج و عمره خواهد شد.

۶- شرایط فعلی حجاج و معتمرین ایرانی با توجه به قراردادهای سالیانه منعقد فیما بین سازمان حج و زیارت و طرف‌های سعودی به نحوی است که اولاً حجاج از وضعیت معیشتی آبرومندی در عربستان برخوردارند که از این لحاظ با حجاج سایر کشورها قابل مقایسه نیستند، ثانیاً حجاج جز برای موارد تفریحی و تفریحی نیازی به انجام هیچ‌گونه هزینه‌ای ندارند و مثلاً اگر حتی پول‌های یک حاجی ایرانی در

عربستان مفقود شود یا به سرقت برده شود فرد مزبور برای ادامه سکونت خود تا پایان مراسم حج یا عمره با مشکل خاصی مواجه نخواهد شد، در حالی که اگر این امر به بخش خصوصی محول شود معلوم نیست که چنین شرایط و چنین وضعیتی وجود داشته باشد.

۷- در حالی که در عربستان سعودی، وزارت حج آن کشور کلیه امور مربوط به حج را تحت کنترل مستقیم خود دارد نه از دیدگاه سیاسی، نه از دیدگاه سرپرستی و نه از دیدگاه مالی و اجرایی صحیح نیست که دولت ایران (سازمان حج و زیارت به نیابت از آن) خود را کنار بکشد و موضوع را به بخش خصوصی واگذار کند که نه توانایی و نه تخصص مذاکره و انعقاد قرارداد با دولت عربستان یا مؤسسات تحت کنترل دولت عربستان را ندارند.

۸- شکایت‌هایی که در امر حج مطرح می‌شود عموماً از دو ناحیه صورت می‌گیرد:

الف- حجاجی که به دلیل کمبود سهمیه نوبت به آنها نرسیده است.

ب- صاحبان و متصدیان آژانس‌های مسافرتی و سیاحتی که مایلند در این میدان فعالیت اقتصادی داشته باشند.

و اغلب حجاج و معتمرین هنگام بازگشت از سفر حج تمتع یا عمره با تمام وجود از وضعیت معیشتی خود و حسن اداره امور ابراز رضایت می‌نمایند که این امر خود نشانه موفقیت سیاست‌ها، روش‌ها و مدیریت‌های سازمان حج و زیارت در انجام وظایف خود می‌باشد.

۹- مشکلات فوق‌الذکر که ناشی از واگذاری امور حج و عمره به بخش خصوصی می‌باشد، به خصوص با توجه به امکان آزادی سفرهای عمره از سال ۱۳۷۹ و آزادی ورود حجاج و معتمرین ایرانی به سایر شهرها مانند جده، ریاض و طایف افزایش خواهد یافت و به‌ویژه واجد آثار منفی از بعد اخلاقی خواهد بود و همین وضعیت است که دخالت و نظارت بیشتر دولت را ایجاب می‌کند تا با حداکثر امکانات از سوء استفاده افراد فرصت طلب و سودجو جلوگیری کند و مانع بروز مفاسد اخلاقی نیز بشود.

۱۰- از دیدگاه مالی، جوهی که حجاج و داوطلبان سفر حج و عمره در نظام بانکی و بابت ثبت نام نودیع می‌نمایند مبالغ هنگفتی است که می‌تواند در دراز مدت منشأ استفاده‌های دیگری قرار گیرد و از حیث و میل آن توسط بخش خصوصی جلوگیری می‌کند. همچنانکه این سپرده‌ها و سوده‌های کلان آن ممکن است در بخش خصوصی مورد سوء استفاده افراد ناباب قرار گیرد.

۱۱- مطالعه وضعیت زوار و مسافرین ایرانی به سوریه و عراق و بررسی‌های کارشناسانه موضوع می‌تواند به عنوان یک زمینه و یک مبنای مقایسه در خصوص واگذاری امور حج و عمره به بخش خصوصی مورد استفاده قرار گیرد. همچنانکه استفاده از نظرات کارشناسی مکتوب سازمان حج و زیارت در مورد حج و عمره ضروری و غیر قابل اجتناب می‌باشد.

۱۲- علی‌رغم مشابهت‌های فراوان بین سفر حج و سفر عمره، به هر حال این دو سفر از یکدیگر مجزا بوده و هر کدام نیز شرایط خاص خود را دارند و در صورتی که واگذاری امور حج و عمره به بخش خصوصی، مقرون به صلاح تشخیص داده شود اصلح است که بین سفر حج و سفر عمره تمتع تفکیک قائل شویم و در نهایت واگذاری امور حج عمره به بخش خصوصی مورد ملاحظه و مطالعه کارشناسی قرار گیرد. زیرا با توجه به اهمیت و حساسیت خاص حج تمتع و طولانی بودن مدت، تعداد زیاد حجاج ایرانی، تراکم حجاج از سراسر جهان در حرمین شریفین، مراسم برائت از مشرکین و... اصلح این است که بعثه مقام

معظم رهبری و سازمان حج و زیارت با هماهنگی کامل، نظارت و هدایت امور حج را در دست داشته باشند و چنین کار عظیمی که جنبه‌های سیاسی، تبلیغی و عبادی آن بر جنبه‌های مالی، تجاری و اجرائی آن اولویت و برتری دارد به بخش خصوصی محول نگردد.

● محور ششم - جمع‌بندی

با عنایت به مطالب مطرح‌شده در محورهای پیشین نتایج ذیل استنباط می‌گردد:

۱- آنچه که در حال حاضر توسط سازمان حج و زیارت به عنوان نماینده و کارگزار دولت در امور حج و عمره انجام می‌شود با توجه به تعداد قلیل پرسنل درگیر در موضوع (۴۰۰ نفر پرسنل دولتی برای هشتصد هزار نفر حاجی در سال) و نیز عدم صرف منابع مالی توسط دولت، به عنوان اعمال تصدی به معنی اخص کلمه تلقی نمی‌گردد بلکه همان کار سیاست‌گذاری، هدایت، هماهنگی و نظارت و کنترل است که از مقوله اعمال حاکمیت است.

۲- با توجه به این‌که هیچ‌یک از مدیران کاروان و خدمه آنها ارتباط ارگانیک و سازمانی با دولت و به‌ویژه با سازمان حج و زیارت ندارند و حدود ۱۰۰۰ نفر مدیر کاروان و هشت هزار نفر خدمه کاروان هیچ‌گونه حقوق و دستمزدی از دولت دریافت نمی‌کنند و کار آنها داوطلبی و مجانی است، فی‌الواقع در حال حاضر نیز امور حج و زیارت عملاً توسط بخش خصوصی انجام می‌گیرد، بنابراین فعالیت بخش خصوصی به صورت منسجم و سازمان‌یافته تحت نظارت، هدایت و ارشاد دولت صورت می‌گیرد و بدین ترتیب سلامت آن تضمین می‌گردد و حجاج نیز با برخورداری از نظام حمایتی و ارشادی دولت از اطمینان خاطر، آسایش و رفاه کافی برخوردار می‌شوند.

۳- واگذاری امر حج و عمره به بخش خصوصی دارای نکات و آثار منفی ذیل خواهد بود:

الف- امکان اعمال سیاست‌ها و تحقق اهداف دولت را به حداقل ممکن کاهش می‌دهد.

ب- با توجه به عدم همکاری بخش خصوصی با دولت، سازمان حج و زیارت باید برای امکان بازرسی و نظارت، بازرسی خود را از تعداد پرسنل موجود به چند برابر افزایش دهد که این امر موجب افزایش هزینه‌های دولت خواهد شد.

ج- هزینه حجاج و معتمرین به دلیل رقابت‌های بخش خصوصی و گرانتر کردن نرخ خدمات به نحو فزاینده‌ای بالا خواهد رفت و سطح خدمات کاروان‌ها، نحوه معیشت و زیست حجاج و نیز آسایش آنان دچار دگرگونی و تنوع شده و عمدتاً کاهش کاهش خواهد یافت.

د- به دلیل کاهش کنترل نظارت دولت بر امور، میزان جرائم و تخلفات ایرانیان در عربستان افزایش خواهد داشت.

ه- زمینه برای اخاذی، کلاهبرداری به بهانه ثبت نام برای حج و عمره یا اعزام فوری به سفر حج و عمره فراهم خواهد شد.

و- قبوض سپرده حج یا اوراق ثبت نام حج و عمره وارد بازار سیاه معاملات خواهد گردید.

۴- اگر بنا بر واگذاری بخشی از امور حج و عمره به بخش خصوصی باشد باید در این زمینه بین سفر حج تمتع و سفرهای حج عمره قائل به تفکیک شد و سفرهای حج تمتع همچنان در حوزه عمل و نظارت سازمان حج و زیارت باشد و برای واگذاری امور عمره به بخش خصوصی یک کار تحقیقی و کارشناسی

توسط یک گروه متشکل از اشخاص ذیل صورت گیرد:

الف- یک نفر از رؤسای سابق سازمان حج و زیارت؛

ب- سه نفر از مدیران کاروان با سابقه، که در حال حاضر فعالیت ندارند و صلاحیت آنان مورد تأیید سازمان حج و زیارت باشد؛

ج- یک نفر قاضی؛

د- یک نفر نماینده از نظام بانکی کشور (ترجیحاً از اداره امور ارزی بانک مرکزی)

ه- سه نفر روحانی که در امر حج بصیرت دارند (به انتخاب بعثه مقام معظم رهبری)؛

و- یک نفر نماینده از وزارت امور خارجه؛

ز- دو نفر از بازرسان سازمان حج و زیارت که در امور حج تجربه و بصیرت دارند؛

ح- یک نفر استاد دانشگاه با سابقه تحقیق در امور اجتماعی و سیاسی.

۵- اداره امور حج و عمره به روش فعلی، بهترین روش ممکن است و واگذاری آن به بخش خصوصی نه به صلاح دولت و نه به مصلحت حجاج خواهد بود و تنها منتفع از چنین وضعی مالکان و مدیران آژانس‌های سیاحتی و زیارتی و تعدادی سرمایه‌دار خواهند بود و چنین اقدامی هیچ‌گاه موجب کاهش بار تصدی دولت نخواهد شد ضمن این‌که بخشی از فعالیت‌های دولت در امور حاکمیت را کد خواهد ماند و اهداف کلان و دراز مدت دولت در امور حج شامل ایجاد وحدت و ائتلاف بین مسلمانان، تقویت ابعاد سیاسی و عبادی حج، رشد فضائل اخلاقی ملت و انجام تبلیغات به نفع جمهوری اسلامی محقق نخواهد شد.

● محور هفتم - پیشنهاد

با عنایت به مباحث مطروحه و نتایج حاصله از این بررسی پیشنهادات ذیل تقدیم می‌گردد:

۱- وضعیت حج و عمره با حفظ وضعیت مدیریتی موجود باقی بماند و سازمان حج و زیارت کمافی السابق به امور سیاست‌گذاری، تنظیم برنامه هدایت، هماهنگی و نظارت پردازد.

۲- از واگذاری امور حج و عمره به بخش خصوصی خودداری شود. چنانچه عواملی موجب طرح بعضی شکایات راجع به حج و عمره و تقدیم پیشنهاد و واگذاری امور حج به بخش خصوصی مطرح شده است ضمن شناسایی منشأ صدور پیشنهاد و مشکلات موجود نسبت به رفع عوامل نارضایی اقدام شود.

۳- برای بررسی دقیق‌تر و جامع‌تر موضوع، ضمن دریافت نظرات کتبی سازمان حج و زیارت، یک تیم کارشناسی و تحقیق متشکل از عناصر نامبرده در بند ۴ محور پنجم بررسی، تشکیل شود تا موضوع را به صورت مفصل با دیدگاه کارشناسی بررسی نماید و گزارش نهایی خود را تقدیم کند.

۴- در نهایت چنانچه اصرار بر واگذاری برخی از امور حج و عمره به بخش خصوصی هست چنین اقدامی پس از انجام بررسی‌های لازم، منحصر به سفرهای عمره باشد و از واگذاری امور حج تمتع به بخش خصوصی قویاً خودداری شود.