

واکاوی چالش‌های فعال‌سازی رقبات منفعتی و موقوفات مساجد کشور



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۲/۲۲

شماره مسلسل: ۲۰۷۱۷

کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

واکاوی چالش‌های فعال‌سازی رقبات منفعتی و موقوفات مساجد کشور

نوع گزارش: پیش‌نویس قانونی طرح/لایحه راهبردی نظارتی

نام دفتر:

مطالعات فرهنگی و آموزش (گروه دین، ارشاد اسلامی و اوقاف)

تهیه و تدوین:

سیدحسنعلی سیاحی‌زاده فرد

مدیر مطالعه:

سینا عصاره نژاد دزفولی

ناظر علمی:

موسی بیات

ناظر علمی خارج از مرکز:

کیوان صداقتی (عضو هیئت علمی گروه حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب)

اظهار نظرکننده داخل مرکز:

محمود رضایی (سرپرست گروه حقوق خصوصی)

اظهار نظرکنندگان خارج از مرکز:

وحید یآوری (عضو هیئت علمی گروه خط‌مشی‌گذاری عمومی دانشکده مدیریت دانشگاه امام صادق (ع))، علی سعیدیان (مشاور حقوقی مرکز رسیدگی به امور مساجد تهران)، محمد نوروزپور (مدیرکل بقاع متبرکه و اماکن مذهبی سازمان اوقاف و امور خیریه)، سیدفرهاد احدپناه (مدیرکل امور اوقافی و اجارات سازمان اوقاف و امور خیریه)، امرالله حسینی‌نیا (معاون امور اوقافی، حقوقی و ثبتی سازمان اوقاف و امور خیریه)، روح‌الله ابوجعفری (عضو هیئت علمی و مدیرگروه اقتصاد دانش‌بنیان پژوهشکده مطالعات فناوری)، ناصر سلیمانی (رئیس اداره حفظ و بهره‌وری موقوفات حوزه علمیه خراسان)

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. وقف
۲. مسجد
۳. رقبات
۴. مستغلات
۵. موقوفات متصرفی
۶. سازمان اوقاف و امور خیریه

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۷/۲۸



چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه (بیان مسئله).....	۸
۲. پیشینه.....	۹
۱-۲. پیشینه پژوهشی.....	۹
۲-۲. سوابق تقنینی.....	۱۰
۳. چالش‌های فعال‌سازی رقبات و مستغلات مساجد.....	۱۱
۱-۳. چالش‌های ناظر به اخذ شناسه ملی.....	۱۱
۲-۳. از بین رفتن منفعت رقبات.....	۱۳
۳-۳. چند پارگی مدیریت مساجد و رقبات آنها.....	۱۶
۴-۳. در آمد پایین تر موقوفات متصرفی نسبت به موقوفات غیر متصرفی / اداره سنتی موقوفات.....	۱۸
۵-۳. قوانین و مقررات مبهم، متداخل و ناکارآمد در باره موقوفات مساجد.....	۱۸
۶-۳. کم‌رنگ بودن رویکرد اقتصادی.....	۲۲
۴. جمع‌بندی و پیشنهادها.....	۲۴
۱-۴. ناکارآمدی قوانین و مقررات در حراست از اداره مردمی مساجد و رقبات آنها.....	۲۴
۲-۴. تصدی‌گری امور اداره موقوفات توسط سازمان اوقاف و کم‌رنگ شدن جایگاه تنظیم‌گری آن.....	۲۴
۳-۴. اداره سنتی امور و در آمد پایین موقوفات متصرفی به دلیل فقدان رویکرد اقتصادی به موقوفات.....	۲۴
۴-۴. اصلاح ماده (۱۱) قانون تشکیلات سازمان اوقاف با موضوع اخذ حقالقولیه و حقالنظاره با محوریت مستئنا شدن موقوفات مساجد.....	۲۵
۵-۴. اصلاح آیین‌نامه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۷) قانون تشکیلات سازمان با توجه به تحولات سازمان اوقاف در راستای شفاف‌سازی فرایندهای مدیریت رقبات و افزایش دسترسی متقاضیان اجاره آنها از طریق فناوری‌های نوین.....	۲۵
۶-۴. تمرکز سازمان بر ایفای نقش تنظیم‌گری و برون‌سپاری مدیریت اجاره‌داری رقبات به بنگاه‌های ذی صلاح بر اساس چارچوب‌های مقرر شده توسط سازمان اوقاف و مجلس شورای اسلامی.....	۲۵
۷-۴. احیای سرفعلی‌های واگذار شده موقوفات مساجد.....	۲۶
۸-۴. اضافه کردن هیئت امنای اماکن مذهبی در کنار «خبره محلی» در مواد (۱۱، ۱۳ و ۱۴) آیین‌نامه اجرایی و تبصره‌های مربوطه جهت بهره‌مندی حداکثری از ظرفیت آنان در اداره موقوفات مساجد.....	۲۶
۹-۴. تسریع فرایندهای اخذ شناسه ملی مساجد و رقبات آنها با همکاری مرکز رسیدگی به امور مساجد.....	۲۶
منابع و مأخذ.....	۲۷

فهرست جداول

جدول ۱. پیشینه پژوهشی.....	۱۰
جدول ۲. پیشینه تقنینی.....	۱۰
جدول ۳. تعداد رقبات کل کشور در سال‌های مختلف.....	۱۳
جدول ۴. تعداد رقبات کل کشور به تفکیک استان‌ها.....	۱۴
جدول ۵. طبقه‌بندی‌های مختلف انواع رقبات وقفی.....	۱۷
جدول ۶. محورهای اصلی سند چشم‌انداز اول سازمان اوقاف و ارتباط آنها با درآمدزایی موقوفات.....	۲۲
جدول ۷. سیاست‌های کلان چشم‌انداز دوم سازمان اوقاف و ارتباط آن با درآمدزایی موقوفات.....	۲۳

فهرست شکل

شکل ۱. ساختار اداری سازمان اوقاف oghaf.ir.....	۱۹
--	----



واکاوی چالش‌های فعال‌سازی رقبات منفعتی و موقوفات مساجد کشور

چکیده



دو رکن اصلی بقای مسجد و اثرگذاری آن در تاریخ ایران، مردمی بودن و استقلال آنها بوده است. موقوفات و رقبات منفعتی مساجد نقش بی‌بدیلی در حفظ این دو رکن ایفا کرده‌اند. در شرایط کنونی که هزینه‌های مساجد نیز افزایش یافته، اهمیت منابع پایدار تأمین مالی همچون وقف بیش از پیش برجسته شده است. از این رو، گزارش حاضر وضعیت رقبات و موقوفات مساجد را به منزله یکی از ارکان تحقق کارکرد اجتماعی مسجد مورد بررسی قرار داده است تا چالش‌های فعال‌سازی آنان را بر شمرده و ضمن آن، عملکرد قوانین و سازمان‌های متعددی که پس از انقلاب اسلامی در این باره شکل گرفتند، را واکاوی کند. سازوکار ناکارآمد اخذ شناسه ملی رقبات مساجد؛ از بین رفتن منفعت رقبات؛ چندپارگی مدیریت مساجد؛ قوانین و مقررات مبهم، متداخل و ناکارآمد در باره موقوفات مساجد و همچنین فقدان رویکرد اقتصادی نسبت به نهاد وقف مهم‌ترین چالش‌های این حوزه‌اند. برای رفع این چالش‌ها موارد پیشنهاد می‌شود: ۱. اصلاح ماده (۱۱) قانون تشکیلات سازمان اوقاف با موضوع اخذ حق التولیه و حق النظاره با محوریت مستثنا شدن موقوفات مساجد؛ ۲. اصلاح آیین‌نامه‌های اجرایی قانون تشکیلات سازمان اوقاف در راستای شفاف‌سازی فرایندهای مدیریت رقبات؛ ۳. تمرکز سازمان بر ایفای نقش تنظیم‌گری و برون‌سپاری مدیریت اجاره‌داری رقبات به بنگاه‌های ذی‌صلاح بر اساس چارچوب‌های مقرر شده توسط سازمان اوقاف و مجلس شورای اسلامی؛ ۴. احیای سرقفلی‌های واگذار شده موقوفات مساجد؛ ۵. اضافه کردن هیئت امنای اماکن مذهبی در کنار «خبره محلی» در مواد (۱۱، ۱۳ و ۱۴) آیین‌نامه اجرایی و تبصره‌های مربوطه با موضوع افراد ذی‌صلاح جهت تشخیص منفعت موقوفه؛ ۶. تسریع فرایندهای اخذ شناسه ملی مساجد و رقبات آنها با همکاری مرکز رسیدگی به امور مساجد.



■ بیان / شرح مسئله

مساجد نه تنها محلی برای عبادت افراد بلکه مکانی برای قضاوت، محل تجمع و هم‌فکری مسلمانان و همچنین جایی برای رفع مشکلات مردم بوده‌اند و با گذشت بیش از ۱۴ قرن از پیدایش این مکان مقدس، در جامعه حاضر و اثر گذارند. علت اصلی بقای مسجد را میتوان دورکن مردمی بودن و استقلال آن دانست؛ به‌نحوی که هر مقطع از تاریخ همچون انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷ با تقویت این دو عنصر، تأثیرات اجتماعی و فرهنگی مسجد نیز شدت گرفته است.

در شرایط کنونی که هزینه‌های مساجد در تمامی زمینه‌ها (عمرانی، فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی، زیرساخت، انرژی و...) افزایش یافته است، استقلال اقتصادی مساجد با خطرهایی روبه‌رو شده است. از اینجهت، گزارش حاضر به بررسی وضعیت رقبات و موقوفات منفعتی مساجد کشور و چالش‌های فعال‌سازی آنان می‌پردازد؛ چراکه اولاً، یکی از مهمترین منابع پایدار تأمین مالی مساجد در طول تاریخ بوده و از پایه‌های خوداتکایی اقتصادی مساجد شناخته می‌شوند و ثانیاً، آسیب‌شناسی آنها میتواند نشانگر بخشی از عملکرد نهادها و قوانین متعددی باشد که پس از انقلاب اسلامی در حوزه وقف و مسجد و در راستای حمایت از عنصر مردمی بودن و استقلال مساجد تدوین شده است.

■ نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

مهمترین چالش‌های فعال‌سازی رقبات منفعتی و موقوفات مساجد عبارتند از:

۱. **اخذ شناسه ملی:** اخذ شناسه ملی مساجد که از پیشنیازهای امور ضروری همچون افتتاح حساب بانکی و دریافت دستگاه کارتخوان است؛ از طریق سازمان اوقاف و امور خیریه انجام می‌شود که فرایندی زمانبر دارد. به همین دلیل، کارگزاران مساجد از سازمان اوقاف ناامید شده و به روش‌های دیگری از جمله ثبت شناسه ملی کانون فرهنگی مسجد در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی روی می‌آورند. اضافه آنکه پذیرش کسورات شامل حق التولیه (در صورتی که سازمان متولی باشد)، حق النظاره و سهم عمران و آبادانی موقوفه (یعنی کسر ۲۲ درصد از درآمد موقوفه) از شروط ثبت شناسه ملی در سازمان اوقاف است.

۲. **از بین رفتن منافع موقوفات و رقبات منفعتی مساجد:** منافع رقبات و موقوفات مساجد به دو دلیل از بین می‌روند: نخست، با توجه به طولانی بودن عمر بسیاری از موقوفات، عین آنها در خطر مستهلک شدن قرار دارد؛ دوم، درآمدهای شمار قابل توجهی از آنان به دلیل عواملی نظیر واگذاری سرقفلی آنها یا ضعف نظام اطلاع‌رسانی به عموم متقاضیان استیجاری به‌طرز چشمگیری کاهش یافته است. سوءمدیریت و همچنین ناآگاهی کارگزاران مساجد از قوانین و فرایندهای مرتبط را میتوان از علل این اتفاق دانست.

۳. **چندپارگی مدیریت مساجد:** موقوفات حسب شرایطی که در وقفنامه آنها درج شده است، بسیار متفاوت هستند؛ برای نمونه، در برخی وقف‌نامه‌ها متولی و ناظر و یا حتی کیفیت وقف مجهول بوده و در مواردی، تمامی ارکان اداره موقوفه با جزئیات مشخص شده است. این تنوع و تکرر موقوفات و اقتضانات ویژه اداره هر کدام در کنار فقدان مدیریت متمرکز مساجد در قوانین و همچنین عدم پای‌بندی به تفاهم‌نامه میان سازمان اوقاف و امور خیریه و مرکز رسیدگی به امور مساجد کشور موجب شده است که مدیریت مساجد و رقبات آنها چندپاره و غیر مؤثر باشد.

۴. **پایین بودن درآمد موقوفات متصرفی نسبت به سایر موقوفات:** اجاره‌داری اصلیت‌ترین روش درآمدزایی از موقوفات به‌شمار می‌رود و سازمان اوقاف تصدی بسیاری از امور اجاره‌داری موقوفات متصرفی را به دست گرفته که جایگاه تنظیمگری و حاکمیتی آن را تحت‌تأثیر قرار داده است. نتیجه آنکه درآمد موقوفات متصرفی نسبت به موقوفاتی که متولی آنها هیئت‌امنا یا بخش خصوصی هستند، به‌طرز قابل توجهی کمتر است.

۵. **ابهام و ناکارآمدی قوانین:** قوانین و مقررات حوزه وقف و مسجد مبهم، متداخل و ناکارآمدند؛ به‌گونه‌ای که نه هندسه نهادی اثربخشی در امور مساجد شکل گرفته و نه دو عنصر مردمی بودن و استقلال آنها حفظ شده است.



۶. بیتوجهی به بُعد اقتصادی نهاد وقف: هم در ساختار اداره کشور و هم در اسناد بالادستی سازمان اوقاف به بُعد اقتصادی نهاد وقف بیتوجهی شده که همین امر اداره سنتی امور موقوفات و استقرار نیافتن الگوهای درآمدزایی جدید وقف را در سازمان به دنبال داشته است.

■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

از این رو موارد زیر پیشنهاد شده است:

۱. اصلاح ماده (۱۱) قانون تشکیلات سازمان اوقاف با موضوع اخذ حقالقولیه و حقالنظاره با محوریت مستثنا شدن موقوفات مساجد؛
۲. اصلاح آییننامه‌های اجرایی قانون تشکیلات سازمان اوقاف در راستای شفاف‌سازی فرایندهای مدیریت رقبات؛
۳. تمرکز سازمان بر ایفای نقش تنظیم‌گری و برون‌سپاری مدیریت اجاره‌داری رقبات به بنگاه‌های ذی‌صلاح براساس چارچوب‌های مقرر شده توسط سازمان اوقاف و مجلس شورای اسلامی؛
۴. احیای سرقفلی‌های واگذار شده موقوفات مساجد؛
۵. اضافه کردن هیئت امنای اماکن مذهبی در کنار «خبره محلی» در مواد (۱۱، ۱۳ و ۱۴) آیین‌نامه اجرایی و تبصره‌های مربوطه با موضوع افراد ذی‌صلاح جهت تشخیص منفعت موقوفه؛
۶. تسریع فرایندهای اخذ‌شناسه ملی مساجد و رقبات آنها با همکاری مرکز رسیدگی به امور مساجد.

۱. مقدمه (بیان مسئله)

مسجد که مظهری از درهم آمیختگی جنبه فردی انسان با زندگی اجتماعی اوست، از نیروهای مؤثر در تاریخ این مرز و بوم به حساب می‌آید. این نهاد که پایگاه اصلی انقلاب اسلامی نیز تلقی می‌شود، از دیرباز نقش تعیین‌کننده‌ای در ساحات اجتماعی، فرهنگی [۱]، اقتصادی [۲] و سیاسی [۳] این کشور ایفا کرده است. مساجد نه تنها محلی برای عبادت افراد، بلکه مکانی برای قضاوت، محل تجمع و هم‌فکری مسلمانان و همچنین جایی برای رفع مشکلات مردم بوده‌اند و با گذشت بیش از ۱۴ قرن از پیدایش این مکان مقدس، کم‌وبیش در جامعه حاضر و اثرگذارند [۴]. به عقیده صاحب‌نظران، مردمی بودن و خوداتکایی اقتصادی و سیاسی مساجد، موجبات موفقیت و پایداری آنها را در طول تاریخ فراهم آورده است [۵].

به بیان دیگر، تحقق کارکرد اجتماعی مساجد پیوند وثیقی با این ارکان (یعنی مردمی بودن و استقلال مساجد) دارد. در شرایط اقتصادی امروز، استقلال اقتصادی مساجد با خطرهایی روبه‌رو شده است؛ چراکه مساجد با هزینه‌های متعدد از قبیل هزینه‌های جاری (شامل آب، برق، گاز، خادم و...)؛ هزینه‌های مربوط به تعمیر و نگهداری ساختمان مسجد، تعمیر وسایل و تجهیزات (مثل دستگاه‌های صوتی، وسایل سرمایش و گرمایش)؛ هزینه فعالیت‌ها (نظیر فضاسازی، پذیرایی، مداحان و سخنرانان) مواجه هستند [۵] و تأمین این هزینه‌ها به منابع مالی غیردولتی قابل اتکا و پایدار نیاز دارد و رقبات و مستغلات منفعتی نظیر خانه‌ها و املاک مسکونی، مغازه‌ها و انواع املاک تجاری و اقسام زمین‌ها، به‌ویژه زمین‌های زراعی نمونه‌هایی از پایدارترین و شاید اصلی‌ترین این منابع به‌شمار می‌آیند. بنابراین، فعال‌سازی آنها می‌تواند نقش مهمی در تثبیت استقلال اقتصادی مساجد و به دنبال آن در بهبود عملکرد این پایگاه دینی، سیاسی و اجتماعی ارزشمند ایفا کند.

از طرفی در نظام مدیریت و سیاستگذاری فرهنگی کشور، سازمان‌های دولتی و غیردولتی مختلفی همچون سازمان اوقاف و امور خیریه، مرکز رسیدگی به امور مساجد، شورای سیاستگذاری ائمه جمعه شکل گرفته‌اند که در امور مساجد به خصوص رقبات آنها مسئولیت دارند. از طرف دیگر، قوانین و مقررات متعددی می‌توان یافت که برخی از آنها از جمله مواد (۵۵ تا ۹۱) قانون مدنی، قانون ابطال اسناد فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه،

قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه و آیین‌نامه اجرایی آن و آیین‌نامه نحوه و ترتیب وصول پذیره و اهدایی مستقیماً و بعضی دیگر مثل قانون روابط مالک و مستأجر، قانون روابط موجر و مستأجر و آیین‌نامه پایگاه اطلاعات اشخاص حقوقی به‌طور غیر مستقیم به مسئله رقبات مساجد مرتبط هستند. اکنون که بیش از چهار دهه از انقلاب اسلامی می‌گذرد و هنوز نهاد مسجد با چالش‌های زمینه‌ای و سیاستی مختلفی روبه‌رو است [۶]، پرداختن به این رکن مهم و مؤثر در حیات مساجد و تمرکز بر خوداتکایی مالی آنها ضروری می‌نماید و اگر توجه شود که در سال ۱۳۸۰، فعالسازي تنها ۱۰ درصد از رقبات متصرفی در کشور، توانسته است قریب به ۷۰ درصد از درآمد آن سال سازمان اوقاف یعنی حدود ۸ میلیارد تومان (معادل ۶۲۰ میلیارد تومان در سال ۱۴۰۳) از ۱۲،۷ میلیارد تومان را به خود اختصاص دهد، اهمیت این مسئله دوچندان خواهد شد [۷].

از این رو، گزارش حاضر در صدد شناسایی چالش‌ها و ارائه راه‌حل‌هایی سیاستی-تکنینی برای آن دسته از رقبات و موقوفاتی است که درآمدزا بوده و عواید آنها هزینه مسجد میشوند. در همین راستا، گزارش حاضر به بررسی دو نوع موقوفه منفعتی می‌پردازد:

۱. **رقبات منفعتی مساجد:** رقبات شامل اموال غیر منقولی است که متعلق به موقوفه هستند [۸] (مانند صحن و حیاط مسجد). به آن دسته از رقبات مساجد که درآمدزا هستند، رقبات منفعتی گفته میشود (همانند مغازه یا زمین زراعی). برخی از آنها خودشان وقف بوده و متولی آنها مسجد یا کارگزاران مسجد است و برخی دیگر به تملک مسجد درآمده‌اند (ساخته یا خریداری شده‌اند).
۲. **موقوفات مساجد:** موقوفات انتفاعی (همانند مغازه و ساختمان مسکونی) که منفعت آنها به مسجد میرسد و جزء مملوکات مسجد به حساب نمی‌آید و لزوماً مسجد یا کارگزاران آن متولی آنها نیست. در واقع، مسجد تنها موقوفه‌ای آنهاست.

این گزارش، شامل دو بخش کلی «واکاووی چالش‌ها» و «ارائه پیشنهاد» است. در بخش اول ضمن بررسی گزارشها و گفتگو با صاحب‌نظران حوزه حکمرانی وقف و سیاستگذاری مسجد (مانند خبرگان دانشگاهی و مسئولان سازمان‌های مرتبط با نهاد مسجد)، با تعداد قابل توجهی از فعالین میدانی مساجد، مانند ائمه جماعات مساجد مهم تهران و برخی از شهرستان‌ها مصاحبه عمیق گرفته شد تا تمامی جوانب مسئله مشخص گردد و اصلی‌ترین موانع درآمدزایی رقبات و یا مدیریت بهینه آنها احصا شود. در بخش دوم تلاش می‌گردید تا راه‌حل‌هایی ارائه شوند که اولاً مورد تأکید بیشتر ذی‌نفعان بوده و ثانیاً قابل اجرا و امکان عملیاتی شدن داشته باشند.

۲. پیشینه



۲-۱. پیشینه پژوهشی

بررسی‌ها حاکی از آن است که به‌رغم توجه نسبی پژوهشگران به موضوع وقف، مسائل رقبات مساجد مغفول مانده و مطالعه‌ای درباره آنها، به‌خصوص با رویکرد حکمرانانه صورت نگرفته است. همان‌طور که در جدول ۱ دیده می‌شود، مطالعات حوزه وقف یا مربوط به سال‌های دور بوده یا رویکردی تاریخی داشته‌اند؛ در حالی که گزارش حاضر به‌دنبال وضعیت‌سنجی رقبات منفعتی مساجد (و نه همه انواع موقوفات) و بررسی قوانین و مقررات مربوطه است تا چالش‌های فعال‌سازی آنها را احصا نماید.



جدول ۱. پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	کارکرد اجتماعی نهاد دین در ایران امروز؛ ۴. چالش‌های تحقق کارکرد اجتماعی نهاد مسجد در ایران	۱۴۰۳	۲۰۰۲۸	دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ (گروه دین)	گزارش حاضر در بخش آسیب‌شناسی به صورت کلی به ناکارآمدی ساز و کارهای سنتی تأمین مالی نهاد مسجد اشاره شده است، اما در ادامه به صورت تخصصی وارد این موضوع نشده است.
۲	ملاحظات سیاستگذاری وقف در ایران: ۱. سیر تحول نهاد وقف در ایران اسلامی تا پیش از نهضت مشروطه	۱۳۹۸	۱۶۷۰۱	دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ	این گزارش رویکردی تاریخی-تبارشناختی داشته و اشاره‌ای به وضع فعلی وقف و چالش‌های آن ندارد.
۳	آشنایی با وضعیت اوقاف در کشور	۱۳۸۱	۶۳۹۶	دفتر مطالعات فرهنگی (گروه میراث فرهنگی و گردشگری)	با توجه به سال نگارش گزارش، آمارها و ارقام مربوط به سازمان اوقاف و امور خیریه و همچنین نکات آسیب‌شناسانه و راه‌حل‌های آن فاصله زیادی از وضعیت کنونی دارد و در اعتبار آنها برای وضعیت کنونی تردید وجود دارد.
۴	سیری در تطور تاریخی وزارت معارف و اوقاف در ایران	۱۳۷۷	۴۲۷۰	معاونت پژوهشی	اولاً رویکردی تاریخی دارد و ثانیاً مربوط به سال‌های بسیار دور است.

مأخذ: نگارنده.

۲-۲. سوابق تقنینی

قوانین و مقررات متعددی مرتبط با رقبات مساجد وجود دارد، اما مواردی که مستقیماً به مسئله وقف و رقبات مساجد اختصاص دارند، در جدول ۲ ارائه می‌شوند.

جدول ۲. پیشینه تقنینی [۹]

ردیف	نام سند	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده/صفحه
۱	قانون مدنی	مجلس شورای ملی	۱۳۱۴/۱۱/۰۱	ماده (۵۵) تا (۹۱)
۲	قانون اوقاف	مجلس شورای ملی	۱۳۵۴/۰۴/۲۳	۱ الی آخر
۳	لایحه قانونی تجدید قرارداد و اجاره املاک و اموال موقوفه و تجدید انتخاب متولیان و امانت‌داران اماکن متبرکه مذهبی و مساجد	شورای انقلاب	۱۳۵۸/۰۲/۰۴	۱ الی آخر
۴	قانون ابطال اسناد فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۳/۰۱/۲۸	۱ الی آخر
۵	قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۳/۱۰/۰۲	۱ الی آخر
۶	آیین‌نامه نحوه و ترتیب وصول پذیره و اهدایی	هیئت وزیران	۱۳۶۵/۰۲/۱۰	۱ الی آخر
۷	آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه	هیئت وزیران	۱۳۶۵/۰۲/۱۰	۱ الی آخر
۸	آیین‌نامه نحوه انتخاب و برکناری شرایط و حدود اختیارات و وظایف امین یا هیئت امنای اماکن مذهبی و موقوفات	هیئت وزیران	۱۳۶۵/۰۲/۱۰	۱ الی آخر

ردیف	نام سند	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده/صفحه
۹	آیین‌نامه کیفیت تحقیق در شعب تحقیق سازمان حج و اوقاف و امور خیریه	هیئت وزیران	۱۳۶۵/۰۹/۳۰	۱ الی آخر
۱۰	آیین‌نامه اجرایی قانون ابطال اسناد فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه	هیئت وزیران	۱۳۷۴/۰۲/۰۳	۱ الی آخر
۱۱	آیین‌نامه ستاد پشتیبانی و هماهنگی امور مساجد کشور	هیئت وزیران	۱۳۸۳/۱۰/۲۲	۱ الی آخر
۱۲	تصویب‌نامه در خصوص تعیین سازمان اوقاف و امور خیریه به‌عنوان متولی و مسئول پیگیری امور مربوط به ساماندهی ساخت‌وساز، احیا، تعمیر و تجهیز مساجد	هیئت وزیران	۱۳۸۸/۰۸/۲۰	۱

بیشتر قوانین و مقررات مرتبط با وقف و رقبات مساجد، مربوط به قبل از سال ۱۳۷۴ است. قدیمی‌ترین آنها قانون مدنی بوده که در سال ۱۳۱۴ در مجلس شورای ملی تصویب شده است. پس از انقلاب اسلامی، به‌منظور جلوگیری از هرگونه تضییع حق در موقوفات کشور و تنظیم اسناد و قراردادهای اجاره و تعیین اجاره‌بهای عادلانه املاک استیجاری و متصرفی موقوفات، ابتدا «[لایحه قانونی تجدید قرارداد و اجاره املاک و اموال موقوفه و تجدید انتخاب متولیان و امانا و نظار اماکن متبرکه مذهبی و مساجد](#)» در سال ۱۳۵۸ تصویب شده و پس از آن، از سال ۱۳۶۳ تا سال ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی در قوانین متعددی به اصلاح روندهای نادرست پیشین و ساماندهی امور مرتبط با وقف پرداخته است. اضافه آنکه، هیئت وزیران نیز مصوبات متعددی داشته که آخرین آنها «تصویب‌نامه در خصوص تعیین سازمان اوقاف و امور خیریه به‌عنوان متولی و مسئول پیگیری امور مربوط به ساماندهی ساخت‌وساز، احیا، تعمیر و تجهیز مساجد» در سال ۱۳۸۸ است. گفتنی است؛ تقریباً تمامی موارد جدول ۲ اصلاحیه‌های جزئی و الحاقات بعدی داشته‌اند.

۳. چالش‌های فعال‌سازی رقبات و مستغلات مساجد

۳-۱. چالش‌های ناظر به اخذ شناسه ملی

مطابق با ماده (۵) [آیین‌نامه پایگاه اطلاعات اشخاص حقوقی](#)^۱ «کلیه اشخاص حقوقی مکلف‌اند به‌هنگام ارائه هرگونه خدمات از جمله بانکی، مالیاتی، انعقاد قرارداد و نظایر آنها از شناسه ملی خود استفاده کنند». از طرفی، براساس ماده (۳) [قانون تشکیلات سازمان اوقاف](#)، «هر موقوفه دارای شخصیت حقوقی است». ^۲ از آنجایی که حسب فتوای امام خمینی (ره)، مساجد در حکم موقوفه هستند [۱۰]، داشتن شناسه ملی و ثبت شخصیت حقوقی آنها در پایگاه اطلاعات اشخاص حقوقی ضروری است. در نتیجه، انجام اموری لازم همچون افتتاح حساب بانکی، اخذ وام و دریافت دستگاه کارت‌خوان برای مسجد، منوط به داشتن شناسه ملی خواهد بود. اضافه آنکه ثبت شخصیت حقوقی مساجد در بهره‌مندی آنها از قوانین حمایتی همانند [ماده \(۱۳۹\) قانون مالیات‌های مستقیم](#)^۳ بسیار مؤثر است. اما شواهد حاکی از آن است که شمار قابل توجهی از مساجد و رقبات آنها شناسه ملی نگرفته‌اند و یا تمایلی برای گرفتن آن ندارند [۱۱]. در این زمینه چالش‌های متعددی وجود دارد که عبارت‌اند از:

۳-۱-۱. فرایندهای زمان‌بر و ناکارآمد دریافت شناسه ملی

ارتباط مساجد با سازمان ثبت اسناد و املاک کشور از طریق سازمان اوقاف بوده و این بدان معنی است که مساجد برای ثبت و دریافت شناسه ملی خود باید به این سازمان مراجعه کنند. براساس تجربه زیسته بسیاری از کارگزاران مساجد، مانند هیئت امنای مساجد یا ائمه جماعات [۱۱]، فرایند

۱. ماده (۵) - اشخاص حقوقی مکلف‌اند به‌هنگام ارائه هرگونه خدمات اعم از بانکی، گمرکی، مالیاتی، انعقاد قرارداد و نظایر آنها در ایجاد کد اختصاصی برای اشخاص حقوقی از شناسه ملی آنها استفاده و نسبت به اصلاح کدهای اختصاصی موجود بر مبنای شناسه ملی شخص حقوقی اقدام نمایند.
 ۲. ماده (۳) - هر موقوفه دارای شخصیت حقوقی است و متولی یا سازمان، حسب مورد، نماینده آن می‌باشد.
 ۳. مصوبه مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۶۶/۱۲/۰۳ (با اصلاحات و الحاقات بعدی).



ثبت و دریافت شناسه ملی آنها بسیار کند و زمان بر پیش رفته است و در مواردی حتی بیش از یک سال از وقت خود را برای این کار صرف کرده‌اند.

۲-۱-۳. ناامیدی / نارضایتی مباشران مساجد از فرایندها و شروط اخذ شناسه ملی و روی آوردن کارگزاران مساجد به راه‌های جایگزین

بر اساس بررسی‌های میدانی، با توجه به اینکه فرایند دریافت شناسه ملی زمان بر است، بسیاری از مساجد از دریافت آن پشیمان شده و برای افتتاح حساب بانکی از روش‌های دیگری اقدام کرده‌اند. بعضی از آنها امور مالی خود را با حساب شخصی یکی از اعضای مورد اعتماد مسجد انجام می‌دهند که بیش بر آوردی مالیات برای صاحب حساب را به دنبال خواهد داشت. عده‌ای دیگر با ثبت کانون‌های فرهنگی هنری مساجد در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی موفق به افتتاح حساب و دریافت دستگاه کارت‌خوان می‌شوند؛ چرا که فرایند سریع‌تری نسبت به سازمان اوقاف دارد [۱۱].

اما فرایندهای وقت‌گیر اخذ شناسه ملی تنها علت نارضایتی فعالان مسجد نیست و بخشی از این نارضایتی به مسئله کسورات عواید موقوفات بازمی‌گردد. توضیح آنکه؛ قسمتی از درآمد موقوفات حسب مواد (۱۱) و (۱۲) [قانون تشکیلات سازمان اوقاف](#) و همچنین بند «ج» ماده (۱۹) [آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات سازمان اوقاف](#) و تبصره «۱» آن، حق متولی است. بر این اساس، در رقبات متصرفی بخشی از درآمد موقوفه بابت حق التولیه سازمان کسر می‌شود. طبق بررسی‌ها، در حال حاضر، حق التولیه سازمان اوقاف ۸ درصد درآمد موقوفه بوده که یعنی نسبت به ۱۰ درصد مندرج در ماده (۳۳) [آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات سازمان اوقاف](#) کاهش یافته است. حق النظاره بخش دیگری از کسورات بوده که معادل ۴ درصد عواید موقوفه است [۱۱]. سومین بخش کسورات مربوط به بند «الف» ماده (۱۹) [آیین‌نامه مزبور](#) یعنی هزینه‌های عمران و آبادی عین رقبات موقوفات و مساجد است. از آنجایی که ماده (۶) [قانون تشکیلات سازمان اوقاف](#) حفظ عین موقوفه و رقبات آن را ارجح بر تمامی مصارف درآمدهای موقوفات دانسته، سازمان اوقاف ۱۰ درصد از عواید موقوفه را بابت هزینه‌های عمرانی کنار می‌گذارد تا در مواقع لازم از آنها استفاده شود [۱۲]. بنابراین حدوداً ۲۲ درصد از درآمد رقبات متصرفی منفعتی مساجد در اختیار سازمان اوقاف خواهد ماند و ۷۸ درصد باقی‌مانده به مباشران مساجد می‌رسد.

اضافه آنکه دریافت سهم مسجد از درآمدهای رقبات، مشروط به ارائه فاکتور است. در واقع، درآمد رقبات پس از اتمام هزینه‌های مساجد به دست ائمه جماعات و هیئت‌امنا خواهد رسید. طبیعی است که موقوف‌علیهم و کارگزاران مساجد از اینکه بعد از رفع نیاز مساجد، منابع مالی را دریافت کنند، رضایت کامل نداشته باشند. شرط ارائه حضوری فاکتورها، تسویه حساب و دریافت وجوه نیز مزید بر علت شده و نارضایتی‌ها را تشدید کرده است [۱۱].

از شروط سازمان اوقاف برای ثبت موقوفه و رقبات مساجد در پایگاه اطلاعات اشخاص حقوقی، قبول کسورات درآمد (در مواردی که سازمان متولی رقبات آنها باشد)، انجام مفصاح حساب سازمان اوقاف و فرایندهای وقت‌گیر و کم‌وبیش پیچیده است. پذیرش این موارد توسط اهالی مسجد

۱. ماده (۱۱) - حق التولیه متولی و یا سازمان (در قبال اعمال تولیت نسبت به موقوفات متصرفی) و حق النظاره ناظر به میزان مقرر در وقفنامه است و در صورتیکه وقفنامه موجود نباشد و یا میزان حق التولیه و حق النظاره در آن تعیین نشده باشد، حق التولیه به مقدار اجرت‌المثل از عایدات خالص خواهد بود.

۲. ماده (۱۲) - سازمان حج و اوقاف و امور خیریه و جوهری را که از محل هدایای مستقل و حق التولیه و حق النظاره دریافت می‌دارد طبق بودجه‌ای که هر سال تنظیم و به تصویب هیئت دولت خواهد رساند، رأساً به مصرف می‌رساند.

۳. ماده (۱۹) - مخارج هر موقوفه به شرح زیر است:

الف) هزینه‌های مربوط به حفظ عین و بقای موقوفه و فراهم نمودن موجبات آبادانی رقبات آن.

ب) تعمیرات جاری و هزینه‌های مربوط به بهره‌برداری از آن.

ج) مالیات و عوارض و حق التولیه و حق النظاره و مخارج ثبتی و محاکماتی در صورت شمول.

د) مصارف مقرر در وقفنامه و یا سیره جاریه.

تبصره «۱» - اعتبارات بند «ج» به‌وسیله متولی به مصرف می‌رسد؛ ولی در مورد مصرف اعتبارات [بند‌های] «الف»، «ب»، «د» اطلاع اداره حج و اوقاف و امور خیریه لازم است، مگر در موقوفات منصوص التولیه در صورتیکه مظنه تعدی و تفریط متولی نباشد.

۴. ماده (۳۳) - حق التولیه متولی و یا سازمان در قبال اعمال تولیت نسبت به موقوفات و همچنین حق النظاره ناظر اعم از شخص یا سازمان به میزان مقرر در وقفنامه خواهد بود و در صورتیکه وقفنامه موجود نباشد و یا میزان حق التولیه و حق النظاره در آن معین نشده باشد، حق التولیه به مقدار اجرت‌المثل معادل ۱۰ درصد درآمد خالص سالیانه و حق النظاره به مقدار اجرت‌المثل معادل پنج درصد همان درآمد خواهد بود.

۵. ماده (۶) - صرف درآمد موقوفات به‌منظور بقای عین آنها بر سایر مصارف مقدم است و متولی موظف است موجبات آبادانی رقبات موقوفه را در جهت بهره‌برداری صحیح از آنها به‌منظور اجرای نیات واقف فراهم آورد.

که با هزینه‌های گوناگون دست‌وپنجه نرم می‌کنند و در بسیاری از مواقع، برای تأمین هزینه‌ها فوریت دارند، همراه با دشواری مضاعف است.

۳-۱-۳. تفاوت شناسه ملی رقبات و مستغلات منفعتی مساجد

آن دسته از رقبات منفعتی که موقوفه هستند، به شناسه ملی جداگانه نیاز دارند؛ درحالی‌که مستغلات مسجد زیرمجموعه پلاک/شناسه ملی مسجد به‌شمار می‌روند. این مسئله کار را برای دست‌اندرکاران مساجدی که هر دو نوع رقبات منفعتی را دارند، سخت‌تر می‌کند؛ زیرا مجبورند تمامی امور جاری موقوفات (از قبیل ارائه فاکتور، اخذ پول، مفاصاحساب و ...) را بیش از یک‌بار انجام دهند [۱۱].

۳-۲. از بین رفتن منفعت رقبات

۳-۲-۱. مستهلک شدن برخی رقبات و چالش تأمین هزینه‌های عمرانی

به‌رغم پیگیری‌های انجام شده [۱۱]، آمار دقیقی از رقبات مساجد در دست نیست؛ اما گزارش‌هایی از تعداد کل رقبات کشور وجود دارد که شرح آنها در جدول ۳ آمده است.

جدول ۳. تعداد رقبات کل کشور در سال‌های مختلف [۱۳]

سال	تعداد	درصد رشد نسبت به سال قبل
۱۳۷۹	۱۷۰,۰۰۰	-
۱۳۸۱	۷۳۳,۶۰۵	-
۱۳۸۵	۸۷۱,۸۸۱	-
۱۳۹۰	۱,۰۱۹,۵۴۰	-
۱۳۹۵	۹۷۲,۸۲۵	-۴.۵۸
۱۳۹۶	۱,۳۹۵,۵۰۸	۴۳.۴۵
۱۳۹۷	۱,۲۷۸,۸۶۴	-۸.۳۶
۱۳۹۸	۱,۳۲۳,۶۶۰	۳.۵۰
۱۳۹۹	۱,۳۵۲,۱۴۴	۲.۱۵
۱۴۰۰	۱,۳۹۳,۲۹۹	۳.۰۴
۱۴۰۱	۱,۳۰۵,۵۹۲	-۶.۲۹

همچنین آمارهایی از تعداد رقبات استان‌ها وجود دارد که قدیمی‌ترین این آمارها مربوط به سال ۱۳۹۸ بوده و به‌شرح زیر هستند:

۱. تنها این عدد از جدول تقریبی بوده و از گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۰ به شماره مسلسل ۶۳۹۶ برگرفته شده است.



جدول ۴. تعداد رقبات کل کشور به تفکیک استان‌ها [۱۳]

استان	رقبه ۱۳۹۸	رقبه ۱۳۹۹	رقبه ۱۴۰۰	رقبه ۱۴۰۱	میانگین درصد رشد سالیانه
آذربایجان شرقی	۲۰,۳۹۰	۲۱,۰۰۱	۲۱,۸۲۹	۱۴,۶۱۶	-۸,۷۰
آذربایجان غربی	۳۹,۱۵۷	۴۱,۱۲۶	۴۲,۹۵۴	۴۱,۲۰۲	۱,۸۰
اردبیل	۶,۸۵۹	۶,۹۸۱	۷,۱۲۷	۵,۳۴۱	-۷,۰۶
اصفهان	۴۳,۸۱۴	۴۵,۰۶۷	۴۶,۹۰۲	۳۸,۷۴۶	-۳,۴۹
البرز	۱۰,۵۳۱	۱۰,۶۴۳	۱۱,۲۳۷	۱۰,۶۸۷	۰,۵۸
ایلام	۱,۱۱۹	۱,۰۲۴	۱,۰۳۱	۲۳۸	-۲۸,۲۴
بوشهر	۷,۲۷۳	۷,۳۸۲	۷,۵۲۵	۴,۵۰۹	-۱۲,۲۱
تهران	۱۳۵,۷۰۷	۱۳۹,۳۵۶	۱۴۳,۹۵۳	۱۴۱,۷۶۲	۱,۴۹
چهارمحال و بختیاری	۳,۵۸۲	۳,۶۲۷	۳,۷۰۴	۲,۰۲۷	-۱۳,۹۷
خراسان جنوبی	۲۰,۵۱۶	۲۰,۹۱۸	۲۱,۱۵۲	۲۰,۲۰۳	-۰,۴۷
خراسان رضوی	۱۶۸,۷۵۷	۱۷۳,۶۵۶	۱۸۷,۱۳۵	۱۸۳,۵۸۵	۲,۹۲
خراسان شمالی	۱۱,۷۲۰	۱۱,۹۲۲	۱۲,۰۱۳	۱۰,۱۸۱	-۴,۲۵
خوزستان	۱۵,۹۷۳	۱۴,۱۷۴	۱۵,۳۹۷	۹,۲۵۵	-۱۴,۱۸
زنجان	۲۸,۱۶۲	۲۹,۴۱۵	۳۰,۲۱۰	۲۹,۲۳۵	۱,۳۱
سمنان	۱۲,۹۶۲	۱۳,۰۴۰	۱۳,۱۸۱	۱۱,۵۴۲	-۳,۵۸
سیستان و بلوچستان	۳,۴۸۴	۳,۵۷۷	۵,۴۷۴	۱,۱۳۰	-۷,۸۸
فارس	۱۷۹,۱۲۰	۱۷۸,۵۸۹	۱۸۱,۸۹۶	۱۷۳,۳۹۱	-۱,۰۴
قزوین	۲۵,۲۲۹	۲۵,۶۶۷	۲۵,۸۵۲	۲۴,۲۰۰	-۱,۳۱
قم	۱۶,۳۹۳	۱۶,۵۲۱	۱۶,۷۳۱	۱۵,۴۴۵	-۱,۸۸
کردستان	۱۷,۵۹۹	۱۷,۹۵۸	۲۰,۷۱۷	۱۸,۷۶۲	۲,۶۶
کرمان	۶۷,۲۲۷	۶۹,۹۷۱	۷۱,۸۶۰	۷۰,۲۷۲	۱,۵۲
کرمانشاه	۵۳,۰۱۱	۵۳,۸۴۵	۵۴,۵۸۶	۵۴,۳۱۲	۰,۸۲
کهگیلویه و بویراحمد	۱,۷۰۱	۱,۷۰۱	۱,۷۳۷	-	-
گلستان	۶۹,۷۰۱	۶۸,۴۶۵	۷۰,۶۳۹	۶۸,۸۵۵	-۰,۳۷
گیلان	۲۳,۲۷۸	۲۲,۱۳۹	۲۲,۷۰۷	۲۱,۸۴۹	-۲,۰۴
لرستان	۷,۹۹۵	۸,۰۹۸	۸,۱۵۶	۵,۵۷۰	-۹,۹۰
مازندران	۲۰۳,۵۱۵	۲۱۴,۳۲۰	۲۱۱,۲۲۱	۲۰۵,۰۴۷	۰,۳۱
مرکزی	۲۹,۴۰۷	۲۹,۸۹۸	۳۱,۰۹۱	۲۷,۸۸۲	-۱,۵۵

استان	رقبه ۱۳۹۸	رقبه ۱۳۹۹	رقبه ۱۴۰۰	رقبه ۱۴۰۱	میانگین درصد رشد سالیانه
هرمزگان	۱۳,۷۱۳	۱۳,۹۴۱	۱۴,۵۸۲	۹,۶۹۵	-۹,۰۸
همدان	۴۸,۵۵۹	۴۹,۹۸۷	۵۱,۴۲۸	۵۰,۸۲۲	۱,۵۵
یزد	۳۷,۲۰۶	۳۸,۱۳۵	۳۹,۲۷۲	۳۴,۹۴۱	-۱,۸۵
جمع	۱,۳۲۳,۶۶۰	۱,۳۵۲,۱۴۴	۱,۳۹۳,۲۹۹	۱,۳۰۵,۵۹۲	-۶,۲۹

همانگونه که در جداول ۳ و ۴ مشاهده می‌شود، اگرچه نسبت به سال ۱۳۸۱ تعداد رقبات تقریباً دو برابر شده، اما در سال‌های اخیر، شمار رقبات روندی کاهشی داشته است. ۷۳ هزار رقبه در کشور وجود دارد که در بهترین حالت، حداقل ۲۳ سال از عمر آنها می‌گذرد.^۱ بنابراین، مستهلک شدن رقبات را می‌توان یکی از فراگیرترین چالش‌های رقبات کشور دانست که رقبات مساجد نیز از آن مستثنا نیستند. به‌گفته مسئولان مربوطه، تأمین هزینه‌های عمران و آبادانی این رقبات بسیار زیاد است. اگرچه سازمان اوقاف با تأسیس مؤسسه صندوق عمران موقوفات کشور،^۲ سعی در چاره‌اندیشی برای این مسئله داشته،^۳ اما هزینه تعمیر و آبادانی رقبات به‌اندازه‌ای است که سازمان اوقاف و مؤسسه مزبور نمی‌توانند به‌تنهایی از پس آن برآیند^۴ [۱۴] و [۱۵].

۲-۲-۳. از بین رفتن / کاهش امکان بهره‌مندی از منفعت رقبات

از بین رفتن منفعت رقبات لزوماً به دلیل خرابی، مستهلک شدن و نابودی عین رقبه نیست، بلکه گاهی اوقات انتفاع و درآمدزایی از آنها کاهش یافته یا غیرممکن می‌شود [۷] که عمدتاً دو دلیل اصلی دارد:

الف) سرقفلی و حق کسب و پیشه

حق کسب و پیشه مستند به فصل پنجم (مواد نهم تا یازدهم) «[قانون رابطه مالک و مستأجر](#)» مصوب سال ۱۳۳۹ مجلس شورای ملی بوده که در ماده (۳۲)^۵ «[قانون روابط موجر و مستأجر سال ۱۳۵۶](#)» منسوخ اعلام شده است [۱۶]، اما مواردی که اولین قرارداد اجاره‌نامه آنها به قبل از سال ۱۳۵۶ بازمی‌گردد، مشمول این حق خواهند شد. سرقفلی نیز در فصل دوم «[قانون روابط موجر و مستأجر سال ۱۳۷۶](#)»^۶ به رسمیت شناخته شده و حسب ماده (۱)^۷ آن، تمامی عقود بعد از آن، تابع این قانون هستند [۱۷]. اگرچه فقیهان و حقوق دانان تعریفی واحد از این دو مفهوم ارائه ندهاده‌اند، اما به‌طور کلی می‌توان گفت که سرقفلی وجهی است که مالک در ابتدای اجاره و جدای از مال الاجاره از مستأجر می‌گیرد تا محل را به وی اجاره داده و واگذار کند؛ اما حق کسب و پیشه یا تجارت حقی است که به‌طور تدریجی و به‌مرور زمان در اثر فعالیت‌های مستأجر و رونق اقتصادی ایجاد شده در محل، برای او به‌وجود می‌آید [۱۸].

سرفقفلی شمار قابل توجهی از رقبات مساجد به دلیل غفلت، سوءمدیریت و بی‌تدبیری مسئولین امر (اعم از سازمان اوقاف، هیئت امنای دیگر کارگزاران مسجد) و در برخی موارد به علت نیاز شدید مالی مساجد واگذار شده و از این رو، درآمد رقبات آنها تا حد قابل توجهی کاهش یافته است [۱۵] و [۱۹]. البته سازمان اوقاف طی بخشنامه شماره ۴۰۰/۳۹۴۸۳۰ در تاریخ ۱۴۰۰/۰۵/۱۰ فروش سرقفلی را ممنوع و منوط به اجازه از سازمان اوقاف کرد [۱۱]، اما واگذار شدن سرقفلی‌ها مسئله‌ای است که از سال‌های دورتر، در میان رقبات رواج داشته و هشدار آن

۱. از سال ۱۳۸۰، ۷۰ هزار رقبه در کشور وجود دارد. با فرض اینکه همه این رقبات در سال ۱۳۸۰ ساخته شده باشند، حداقل ۷۰ هزار رقبه در کشور وجود دارد که عمر آنها ۲۳ سال است.
۲. مؤسسه صندوق عمران موقوفات کشور در تاریخ ۱۳۶۴/۰۷/۰۱ تأسیس و در تاریخ ۱۳۶۴/۰۸/۰۸ با شماره ۲۹۸۳ در اداره ثبت شرکت‌های غیرتجاری تهران با سرمایه‌های به مبلغ ۱۰ میلیون ریال به ثبت رسید و سپس حسب تصویب مجمع عمومی، مورخ ۱۳۸۹/۰۸/۱۹ به «مؤسسه بنیاد توسعه و عمران موقوفات کشور» تغییر یافته و این تغییر در روزنامه رسمی مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۰۳ به اطلاع عموم رسیده است.
۳. اساسنامه مؤسسه صندوق عمران موقوفات کشور (botm.ir).

۴. www.irna.ir/xjJqfx

۵. ماده (۳۲)- از تاریخ اجرای این قانون، قانون روابط مالک و مستأجر مصوب سال ۱۳۳۹ (۲۵۱۹ شاهنشاهی) و سایر قوانین و مقرراتی که مغایر با این قانون است، لغو می‌شود.

۶. مصوبه مجلس شورای اسلامی.

۷. ماده (۱)- از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، اجاره کلیه اماکن اعم از مسکونی، تجاری، محل کسب و پیشه، اماکن آموزشی، خوابگاه‌های دانشجویی و ساختمان‌های دولتی و نظایر آن که با قرارداد رسمی یا عادی منعقد می‌شود، تابع مقررات قانون مدنی و مقررات مندرج در این قانون و شرایط مقرر بین موجر و مستأجر خواهد بود.



توسط صاحب‌نظران گوشزد می‌شده است [۲۰]. همچنین مساجد بسیاری را می‌توان یافت که مستأجران آنها از حق کسب و پیشه برخوردار شده‌اند و این مسئله نیز به نوبه خود فرایند اجاره‌دهی رقبات منفعتی به مستأجر جدید، به روز کردن نرخ اجاره‌بها و درآمدزایی آنها را دشوار کرده است. احیای این گونه رقبات یا با تبدیل به احسن موقوفه و یا بازپسگیری سرقفلی و پرداخت حق کسب و پیشه آن و یا ابطال واگذاری‌های غیرقانونی میسر خواهد بود. در مورد تبدیل به احسن موقوفه، نه تنها شروط گوناگون و متعددی وجود دارد که این شرایط در مواد (۸۸۱، ۸۹۲ و ۹۰۳) «قانون مدنی»^۴ و همچنین تبصره ماده (۴۳)^۵ **آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات سازمان اوقاف** آمده، بلکه نظرات فقهی مختلف و بعضاً متعارضی در این باره گفته شده است [۱۴] و [۱۸]. بازپسگیری سرقفلی یا پرداخت حق کسب و پیشه نیز به منابع مالی کلانی احتیاج دارد که عموماً از توان مساجد یا سازمان اوقاف خارج است [۱۱]. درباره ابطال واگذاری سرقفلی‌هایی که خلاف وقف‌نامه یا قانون اتفاق افتاده، گزارشی در دست نیست، ولی با توجه به پیچیدگی مسائل حقوقی سرقفلی و همچنین اقتضات بسیار متنوع و ویژه هر کدام از موقوفات، امری دشوار، تخصصی و پیچیده است که در واقع منابع انسانی و مالی ویژه‌ای می‌طلبد [۱۸].

نتیجه آنکه، درآمد حاصل از اجاره رقبات مساجد، تحت الشعاع قوانین مذکور و ضعف اجرای ماده (۱۰)^۶ **قانون تشکیلات سازمان اوقاف** به طرز چشمگیری کاهش پیدا کرده‌اند [۲۰] تا جایی که در برخی موارد تنها ۱۰ درصد از اجاره‌بها به مسجد می‌رسد [۱۱].

ب) ضعف اطلاع‌رسانی و نظام اجاره‌دهی و عدم مشارکت حداکثری متقاضیان

اگر تمامی افرادی که امکان استفاده از موقوفه را دارند، از یک نظام اطلاع‌رسانی عادلانه برخوردار باشند و موقوفه تنها در دست عده‌ای خاص نچرخد، امکان به بیشینه رساندن درآمد رقبات افزایش خواهد یافت. بیش از چهار سال است که سامانه‌های برخط مزایده سازمان اوقاف راه‌اندازی شده،^۷ اما همچنان فرایندهای آنها زمان‌بر بوده و در دسترس همگان قرار نگرفته است. همین امر سبب شده تا برخی رقبات از مستأجر خالی بمانند و درآمد مساجد را تحت تأثیر قرار دهد. همچنین آنکه وقت‌گیر بودن و هزینه‌بر بودن فرایندهای اجاره‌دهی و مزایده^۸ [۱۵] و همچنین ناآگاهی بعضی از کارگزاران مساجد از شرایط و قوانین آنها [۱۱] به این مسئله دامن زده‌اند.

۳-۳. چند پارگی مدیریت مساجد و رقبات آنها

۳-۳-۱. فقدان مدیریت متمرکز مساجد در قوانین

نهادهای متعددی همچون مرکز رسیدگی به امور مساجد، سازمان اوقاف، ستاد اقامه نماز، حوزه‌های علمیه، شورای سیاست‌گذاری ائمه جمعه، بسیج مستضعفین، سازمان تبلیغات اسلامی و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در مسجد فعالیت می‌کنند؛ اما از سویی، مسجد به حکم فقهی امام خمینی (ره)^۹ تولیت ندارد [۱۰] و از طرف دیگر، هندسه نهادهای فعال در مسجد به گونه‌ای است که اقدامات و وظایف آنها همپوشانی دارد [۶] و همین امر اداره رقبات مساجد را نیز دچار چالش‌هایی کرده است؛ چراکه تصمیم‌گیرنده نهایی درباره آنها، در برخی موارد مشخص

۱. ماده (۸۸) - بیع وقف در صورت تیکه خراب شود یا خوف آن باشد که منجر به خرابی گردد، بهطوری که انتفاع از آن ممکن نباشد، در صورتی جایز است که عمران آن متعذر باشد یا کسی برای عمران آن حاضر نشود.
 ۲. ماده (۸۹) - هرگاه بعض موقوفه خراب یا مشرف به خرابی گردد، بهطوری که انتفاع از آن ممکن نباشد، همان بعض فروخته میشود؛ مگر اینکه خرابی بعض، سبب سلب انتفاع قسمتی که باقی مانده است، بشود؛ در این صورت تمام فروخته میشود.
 ۳. ماده (۹۰) - عین موقوفه در مورد جواز بیع، به اقرب به غرض واقف تبدیل میشود.
 ۴. مصوبه مجلس شورای ملی در تاریخ ۱۳۱۴/۰۸/۰۸.
 ۵. ماده (۴۳) - ثمن بیع وقف در صورت جواز بیع باید در حساب مخصوصی در بانک توزیع و یا جلب موافقت سرپرست سازمان و برطبق ماده (۹۰) قانون مدنی رقبه دیگری به نام همان موقوفه خریداری که عواید آن بر نهج وقف‌نامه سابق به مصرف خواهد رسید.
 تبصره - بیع و تبدیل موقوفه طبق مواد (۸۸ و ۸۹) قانون مدنی با کسب موافقت کتبی سرپرست سازمان امکانپذیر خواهد بود و در صورت تیکه متولیان بر طبق مواد (۹۰ و ۸۹) قانونی مدنی قصد بیع و تبدیل موقوفه را داشته باشند، کسب موافقت سرپرست سازمان ضروری می‌باشد.
 ۶. ماده (۱۰) - ثبت معاملات راجع به عین یا منافع موقوفات و بنیادها و مؤسسات خیریه مذکور در ماده (۹) در دفاتر اسناد رسمی موقوف به موافقت سازمان حج و اوقاف و امور خیریه است. دفاتر اسناد رسمی مکلفاند رونوشت مصدق وقف‌نامه‌ها و اسناد راجع به وقف را ظرف ۱۰ روز پس از ثبت به اداره اوقاف مربوطه ارسال دارند.
 ۷. سامانه میز خدمت الکترونیکی سازمان اوقاف و امور خیریه رونمایی شد.
 ۸. ن. ک. فصل پنجم «آیین‌نامه معاملات دولتی» با اصلاحات و الحاقات بعدی؛ مصوبه مجلس شورای ملی در تاریخ ۱۳۴۹/۱۲/۱۷.
 ۹. «جعل تولیت برای مسجد صحیح نیست، و عزل و نصب او اثر ندارد» [۱۰].

نیست و در دیگر موارد، چندگانگی وجود دارد. برای مثال، ثبت شناسه ملی عموم مساجد از طریق سازمان اوقاف صورت می‌گیرد، ولی ثبت شناسه ملی مساجد واقع در شهرک‌های نظامی و انتظامی، به‌موجب تبصره ماده (۲) آیین‌نامه پایگاه اطلاعات اشخاص حقوقی برعهده ستاد نیروهای مسلح و وزارت دفاع است [۲۱] و سازمان اوقاف یا مرکز رسیدگی به امور مساجد در اداره آن مساجد دخالتی ندارند [۱۱].

۲-۳-۳. تنوع و تکثر موقوفات

رقبات و موقوفات مساجد تنوع و گوناگونی بالایی دارند. در جدول زیر می‌توان این تکثر را از ابعاد مختلف مشاهده کرد:

جدول ۵. طبقه‌بندی‌های مختلف انواع رقبات وقفی [۱۴]

انواع	براساس
عرصه، اعیان، عرصه و اعیان، زمین، آب، خودرو	نوع
اداری، آموزشی، با حق / بدون حق، بهداشتی-درمانی، تأسیسات زیربنایی، تجاری، خدمات، صنعتی، عوارض آبی، فرهنگی، کشاورزی، مذهبی، مسکونی، معدنی	کاربری
ابوالفضلیه، استخر، اشجار، اصغریه، اکبری، انبار، آب‌انبار، آبار تمان، آتشکده، آسیاب، آشپزخانه، آموزشگاه، پرورشگاه، پمپ‌بنزین، تالار، تأسیسات (آب، برق، گاز و مخابرات)، ترابری، تکیه، توریستی و تفریحی، چاه، چشمه، حسینیه، حمام، خانقاه، خانه بهداشت، خانه عالم، منزل، رستوران، رود، زائرسرا، زمین زراعی، زورخانه، زینبیه، معدن سنگ، مطب، بهزیستی، بیمارستان، پارکینگ، پاساژ، دبیرستان، دکل مخابراتی و ...	نوع استفاده
ملکی، غیرملکی	ملکیت
منصوبالتولیه، مجهول التولیه، فاقد تولیت	تولیت
با ناظر، بدون ناظر	ناظر

مدیریت متمرکز، یکپارچه و بالا به پایین همه رقبات مساجد با وجود این تنوع و گستردگی در رقبات وقفی اگر محال نباشد، کاری بس دشوار خواهد بود. به بیان دیگر، نحوه مدیریت هر کدام از رقبات با توجه به شرایط آنها متفاوت است. برای مثال، اگر مسجد متولی تمامی رقبات منفعتی وقفی خود نباشد، برنامه‌ریزی مالی مساجد به گونه‌ای خواهد بود که بخشی از درآمد را خودشان از مستأجران دریافت می‌کنند و قسمت دیگر وابسته به عملکرد متولی است. در این صورت نیز بسته به اینکه متولی سازمان اوقاف است یا شخص حقیقی، اینکه یک نفر است یا چند نفر، شرایط هر مسجد متفاوت خواهد شد.

۳-۳-۳. تفاهم‌نامه ناتمام مرکز رسیدگی به امور مساجد و سازمان اوقاف

در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۰۳ تفاهم‌نامه‌ای میان مرکز رسیدگی به امور مساجد و سازمان اوقاف نوشته شد که هدف از آن «ساماندهی امور اوقافی مساجد استان تهران»، «استفاده از توانمندی‌های مردمی در اداره هر چه بهتر موقوفات و مستغلات واقع در پلاک‌های مساجد» و «حفظ و صیانت از رقبات آنها» ذکر شده است.^۱ براساس این تفاهم‌نامه، امام جماعت مسجد به‌عنوان امین وقف به رسمیت شناخته شده و متولی موقوفات متعلق به مسجد خواهد بود. در این تفاهم‌نامه مدیریت کارهای فرهنگی به امام جماعت واگذار شده تا اولاً نگاه مردم به نهاد وقف بهبود یافته و همچنین اعتماد و تعامل متقابل دو سازمان مذکور بیشتر شود.

اگرچه این تفاهم‌نامه می‌توانست حداقل در استان تهران نقش مهمی در اداره یکپارچه رقبات وقفی مساجد ایفا کند، اما بررسی‌ها نشان

۱. ماده (۲) - اقلام اطلاعات که برای دریافت شناسه ملی ضروری است توسط هیئت، تعیین و در پایگاه قرار می‌گیرد.

تبصره - اقلام اطلاعاتی مربوط به مجموعه نیروهای مسلح و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و چگونگی قرار گرفتن آنها در پایگاه، از طریق دستورالعمل اجرایی که مشترکاً توسط ستاد کل نیروهای مسلح و هیئت ظرف دو ماه از تاریخ ابلاغ این تصویب‌نامه تنظیم و ابلاغ می‌شود، تعیین خواهد شد.



می‌دهد که بعد از تغییرات مدیریتی این دو سازمان، مسیر عملیاتی شدن مفاد این سند به درستی پیش نرفته و بنابر گفته‌های مسئولان مربوطه، اهداف و بندهای این تفاهم‌نامه محقق نشده است [۱۱].

۴-۳. درآمد پایین تر موقوفات متصرفی نسبت به موقوفات غیر متصرفی / اداره سنتی موقوفات

به رغم پیگیری‌های مکرر از سازمان اوقاف [۱۱]، گزارش دقیقی از درآمد رقبات مساجد در دست نیست؛ با این وجود، برخی گزارش‌های در دسترس، نشان می‌دهند که درآمد آن دسته از رقبات منفعتی که توسط هیئت امنا یا بخش خصوصی اداره می‌شوند، به طرز قابل توجهی بیشتر از موقوفاتی است که سازمان اوقاف مدیریت آنها را برعهده داشته است [۲۰]. متوسط درآمد سالیانه رقباتی که تولید آنها به هیئت امنا سپرده شده است، نزدیک به دو برابر مواردی بوده که به شکل سازمانی اداره می‌شدند [۲۲]. همچنین درآمد رقبات منفعتی غیر متصرفی دو برابر رقبات منفعتی متصرفی^۱ است؛ برای مثال در گزارشی از موقوفات جنوب تهران چنین آمده است که متوسط مال الاجاره هر مترمربع رقبه منفعتی غیر متصرفی در جنوب تهران، حدوداً ۶ برابر متوسط مال الاجاره هر مترمربع رقبه منفعتی متصرفی است [۱۹].

۵-۳. قوانین و مقررات مبهم، متداخل و ناکارآمد در باره موقوفات مساجد

برخی از قوانین و مقررات مربوط به وقف و مسجد، خود زمینه برخی از چالش‌های این حوزه است که عبارت‌اند از:

۱-۵-۳. قوانین مبهم و متداخل

بر اساس بند «۲» ماده (۱) قانون **تشکیلات سازمان اوقاف**، «اداره امور اماکن مذهبی اسلامی که ترتیب خاصی برای اداره آنها داده نشده است؛ به استثنای مساجد، مدارس دینی و تکایا» برعهده سازمان اوقاف است [۱۲]. مشروح مذاکرات تصویب قانون تشکیلات سازمان اوقاف نیز حاکی از آن است که قانونگذاران به دنبال صیانت از مردمی بودن مساجد و اداره آنها بوده‌اند.^۲ همچنین شورای نگهبان پیرامون «**طرح حمایت از احداث، تجهیز، نوسازی و مدیریت مساجد کشور و پیگیری امور نمازخانه‌ها**»^۳ در نامه‌های به شماره ۹۴/۱۰۲/۴۱۸ و اگذاری امور مساجد به اوقاف را خلاف نظر مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) و مغایر با اصل (۵۷) قانون اساسی اعلام کرده است [۲۳]؛ اما با نگاهی به بند «۱» ماده (۱) قانون **تشکیلات سازمان اوقاف** و همچنین ماده (۳) **آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات سازمان اوقاف** و تبصره آن^۵ مشخص می‌شود که منظور از مستثنای نمودن مساجد، تنها امور داخلی آنها از قبیل انتخاب امام جماعات و انجام مراسم مذهبی است و رقبات وقفی فاقد متولی یا مجهول التولیه که منفعت آنها به مساجد می‌رسد، مشمول بند «۱»^۶ ماده (۱) **قانون تشکیلات سازمان اوقاف** شده و حسب قانون، سازمان اوقاف متولی آنها خواهد بود.

اضافه آنکه اسناد دیگری نیز وجود دارند که اداره امور مساجد به سازمان اوقاف سپرده است. در تبصره «۲» ماده (۳) «**آیین‌نامه ستاد پشتیبانی و هماهنگی امور مساجد کشور**»^۷ مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۲، سازمان اوقاف دبیر «ستاد پشتیبانی و هماهنگی امور مساجد کشور» شناخته شده و محل استقرار دبیرخانه آن در سازمان ذکر گردیده است. همچنین در «**تصویب‌نامه در خصوص تعیین سازمان اوقاف و امور خیریه به عنوان متولی و مسئول پیگیری امور مربوط به ساماندهی ساخت و ساز، احیا، تعمیر و تجهیز مساجد**»^۸

۱. موقوفات متصرفی به موقوفاتی گفته می‌شود که اداره آنها قانوناً برعهده سازمان اوقاف است.

۲. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی به ریاست آیت‌الله هاشمی رفسنجانی (دوره اول، جلسه ۶۰۱).

۳. ارائه شده در دوره نهم مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۲/۰۲/۱۸.

۴. ماده (۳) - اداره امور اماکن مذهبی اسلامی از قبیل بقاع متبرکه و ... بهجز آنچه که در تبصره «۲» ماده (۱) قانون اوقاف است، مستثنا شده و اماکنی که برای اداره آنها ترتیب خاصی داده نشده است؛ به عهده ادارات حج و اوقاف و امور خیریه بوده و میتوانند برابر ماده (۵) قانون و تبصره‌های ذیل آن و آیین‌نامه مربوطه، اشخاصی را به‌عنوان هیئت امنا انتخاب نمایند.

۵. تبصره - عرصه و اعیان مساجد، مدارس، علوم دینی و تکایا رقبه موقوفه است، ولی ادارات حج و اوقاف و امور خیریه در شئون داخلی آنها از قبیل تعیین امام جماعت و انجام مراسم مذهبی دخالت نخواهند داشت.

۶. بند «۱» - اداره امور موقوفات عام که فاقد متولی بوده یا مجهول التولیه است و موقوفات خاصه در صورتیکه مصلحت وقف و بطون لاقحه و یا رفع اختلاف موقوف علیهم متوقف بر دخالت ولی فقیه باشد ابرعهده سازمان اوقاف است.

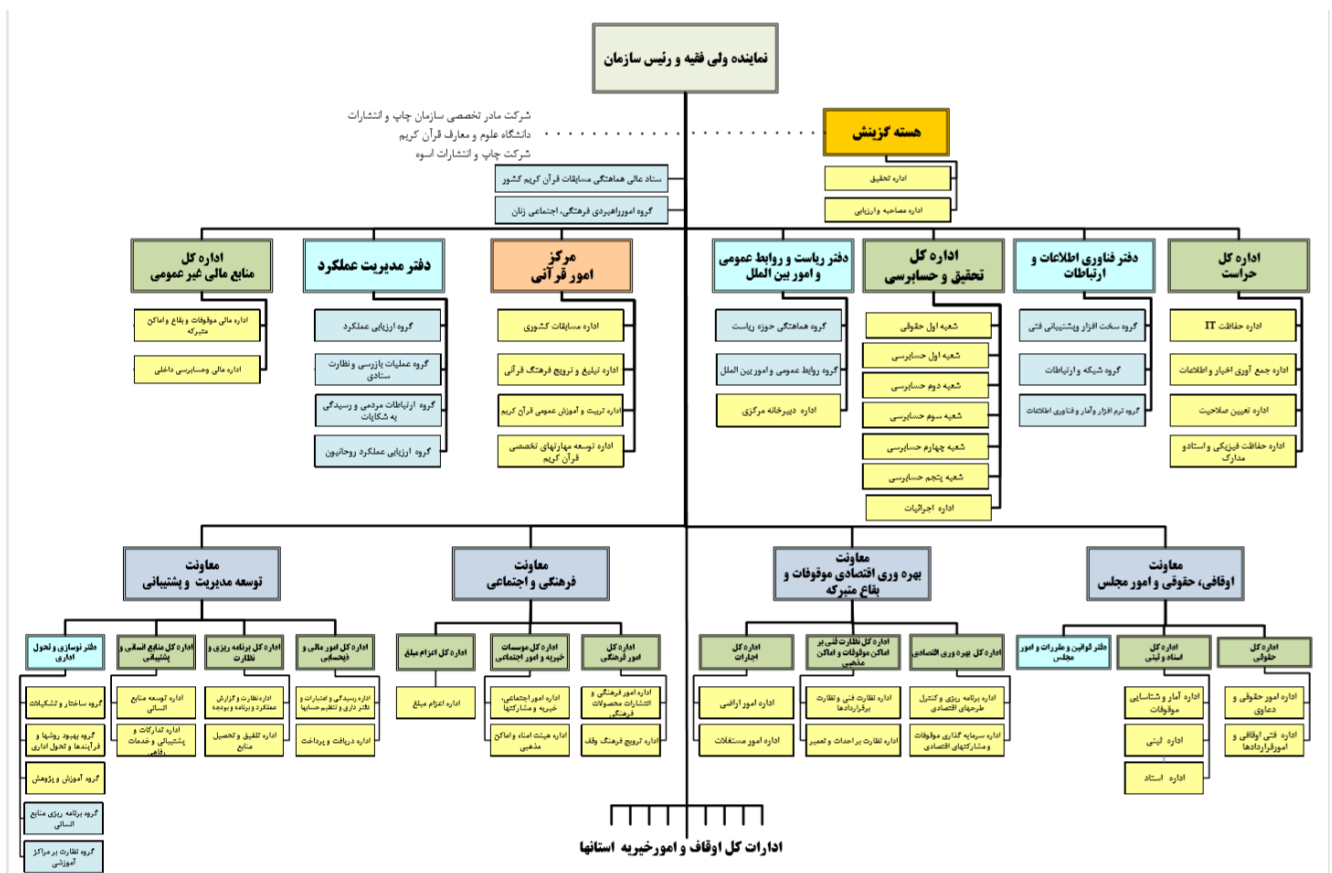
۷. تبصره «۲» ماده (۳) - دبیر ستاد پشتیبانی و هماهنگی امور مساجد کشور، رئیس سازمان اوقاف و امور خیریه می‌باشد و دبیرخانه در آن سازمان مستقر خواهد بود.

۸. مصوبه هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۸۸/۰۲/۲۰.

چنین آمده است که «سازمان اوقاف و امور خیریه به‌عنوان متولی و مسئول پیگیری امور مربوط به ساماندهی ساخت‌وساز، احیا، تعمیر و تجهیز مساجد از طریق مشارکت‌های مردمی و شوراهای اسلامی شهری و روستایی تعیین می‌شود». بنابراین، اگرچه حق مداخله در امور داخلی مساجد از سازمان اوقاف سلب شده، اما براساس اسناد بیان شده و مشاهدات میدانی، مساجد بسیاری در کشور وجود دارند که اداره حداقل بخشی از امور آنها برعهده این سازمان است.

با این وجود، به‌رغم صراحت قوانین و مقررات درباره وظیفه سازمان اوقاف در قبال مسجد، عنوان «مسجد» در ساختار تشکیلاتی این سازمان به چشم نمی‌خورد و بخش مستقلی که رسیدگی امور موقوفات مساجد را عهده‌دار باشد، وجود ندارد که برخی از مسئولان، پراکندگی نظرات قانونی در این‌باره از جمله مستثنی شدن مساجد در بند «۲» ماده (۱) **قانون تشکیلات سازمان اوقاف** و همچنین مخالفت شورای نگهبان با طرح حمایت از احداث، تجهیز، نوسازی و مدیریت مساجد کشور و پیگیری امور نمازخانه‌ها مانع از شکلگیری این بخش در ساختار اداری سازمان اوقاف شده [۱۱]، چرا که ماده (۳) **طرح مذکور**^۱ به تشکیل «معاونت امور مساجد» اشاره داشت. البته که چنین دلایلی نمیتواند به نادیده گرفتن مسجد در ساختار تشکیلاتی سازمان اوقاف باشد؛ زیرا اولاً مخالفت شورای نگهبان با مفاد این طرح، به‌معنای مخالفت با وظایف قانونی سازمان اوقاف در قبال مساجد نبوده و ثانیاً درج عنوان «مسجد» در ساختار تشکیلاتی بیش از آنکه دال بر تولیت کلیه امور مساجد باشد، صرفاً به‌منزله نوعی تقسیم وظیفه مشخص میان ارکان سازمان است.

شکل ۱. ساختار اداری سازمان اوقاف (oghaf.ir)



۱. ماده (۳) - «بهمنظور اجرای وظایف محوله در این قانون، با استفاده از نیروی انسانی و امکانات موجود، معاونتی به نام «معاونت امور مساجد کشور» که در این قانون «معاونت» نامیده میشود، در سازمان مذکور تأسیس میگردد.»



از قوانین مبهم دیگر می‌توان به تبصره «۱» ماده (۱۱) قانون اوقاف^۱ و ماده (۱۱) قانون تشکیلات سازمان اوقاف اشاره کرد. در تبصره «۱» ماده (۱۱) قانون اوقاف آمده است که «سازمان اوقاف از موقوفات مساجد و بیمارستان‌ها و مدارس، حق التولیه و حق النظاره دریافت نمی‌کند» [۲۴]. از طرفی، قانون تشکیلات سازمان اوقاف در این باره سکوت کرده و از سوی، قانون اوقاف سال ۱۳۵۴ نسخ صریح نشده است و عبارت بیان شده از مصادیق ماده (۱۸) قانون تشکیلات سازمان اوقاف محسوب نمی‌گردد. از این رو، اختلافی میان صاحب‌نظران بر سر این تبصره وجود دارد [۱۱]. در هر صورت، چه تبصره «۱» ماده (۱۱) قانون اوقاف سال ۱۳۵۴ منسوخ و چه پابرجا در نظر گرفته شود، اخذ حق التولیه از موقوفات مساجد نقض غرض است؛ زیرا بخش‌های مختلف قانون تشکیلات سازمان اوقاف و آیین‌نامه اجرایی آن به مسئله تبلیغ و نشر معارف اسلامی توجه داشته و سازمان را مکلف ساخته تا بخشی از درآمدهای خود را در این زمینه به مصرف برساند. در بند «۶» ماده (۱) قانون تشکیلات سازمان اوقاف، «کمک مالی در زمینه تبلیغ و نشر معارف اسلامی» را از وظایف سازمان بر شمرده و در بند «ج» تبصره «۲» ماده (۵) قانون مذکور نیز «نشر معارف اسلامی و تبلیغات مذهبی و تعظیم شعائر دینی» را از مصارف نذوراتی دانسته که مصرف مشخصی برای آنها معین نشده است. ماده (۸) این قانون نیز سازمان را مکلف به «تحقیق، تبلیغ و نشر کتب معارف اسلامی» کرده است. بنابراین، در شرایطی که اسناد بالادستی (مثل بند «ث» ماده (۳۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه)^۲ یا قوانین دیگر (همانند ماده (۱۳۹) قانون مالیات‌های مستقیم) تلاش کرده‌اند تا به شکل‌های مختلف، چتر حمایتی مناسبی برای تحقق کارکردهای اجتماعی مسجد ایجاد کنند، گرفتن حق التولیه از موقوفات مساجد، به‌عنوان مهم‌ترین نهاد دینی مردمی [۲۵] که خود پایگاه اصلی نشر معارف و فرهنگ اسلامی قلمداد می‌شود و مصرف دوباره آن توسط یک سازمان حاکمیتی برای تبلیغ دین، یعنی به‌صورت دولتی و غیر مردمی، نقض غرض بوده و توجیهی ندارد. به‌ویژه آنکه، اولاً سازمان‌های حاکمیتی و دولتی متعددی نظیر سازمان تبلیغات اسلامی وجود دارند که وظیفه مشابهی دارند. ثانیاً و مهمتر آنکه، مشروح مذاکرات نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تصویب قانون تشکیلات سازمان اوقاف حکایت از اهمیت بالای پاسداری از جنبه مردمی اماکن مذهبی به‌خصوص مساجد را دارد؛^۳ به‌گونه‌ای که محور کلام قاطبه موافقان و مخالفان بندهای متعدد توجه به این رکن بوده است.

۱. مصوبه مجلس شورای ملی در تاریخ ۱۳۵۴/۰۴/۲۲.

۲. ماده (۱۱) - حق التولیه متولی و یا سازمان (در قبال اعمال تولیت نسبت به موقوفات متصرفی) همچنین حق النظاره ناظر به میزان مقرر در وقفنامه است و در صورت تیکه و وقفنامه موجود نباشد و یا میزان حق التولیه و حق النظاره در آن تعیین نشده باشد، حق التولیه به مقدار اجرت‌المثل از عایدات خالص خواهد بود.

۳. ماده (۱۸) - کلیه قوانین و مقرراتی که با این قانون مغایرت دارد از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون لغو می‌گردد.

۴. تبصره «۲» - نذور نقدی که جهت مشخصی برای مصرف آن معین نشده است و وجوه حاصل از فروش اموال منقول زائد بر احتیاجی که به این قبیل اماکن اهدا می‌شود، با جلب نظر اداره اوقاف، به‌وسیله هیئت امانا به ترتیب در امور ذیل مصرف می‌شود:

(الف) عمران و آبادی اماکن مذکور.

(ب) تدارک وسایل رفاه و بهداشت زوار این اماکن و ساکنان ناحیه.

(ج) نشر معارف اسلامی و تبلیغات مذهبی و تعظیم شعائر دینی در آن محل.

(د) کمک به مدارس علوم دینی در آن محل.

(ه) خیرات و مبرات مطلقه.

۵. ماده (۸) - درآمد موقوفات مجهول‌المصرف و موقوفاتی که به سیغه میراث مطلقه وقف شده، قابل مصرف در تحقیق و تبلیغ و نشر کتب در زمینه معارف اسلامی و عمران موقوفات می‌باشد، زیر نظر سازمان به مصرف می‌رسد.

۶. بند «ث» - به‌منظور توسعه فضاهای مذهبی - فرهنگی و بهره‌گیری بهینه از اماکن مذهبی و تثبیت جایگاه مسجد به‌عنوان اصل‌ترین پایگاه عبادی، تربیتی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، اقدامات زیر انجام می‌شود: ۱. وزارت راه و شهرسازی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و شهرداریها موظفانند در طراحی و اجرای طرح‌های جامع تفصیلی شهری و هادی روستایی و شهرکها و شهرهای جدیدالاحداث، اراضی مناسب برای احداث مسجد و خانه عالم در جوار مساجد جهت استفاده امام جماعت همان مسجد پیشبینی کنند و پس از آماده‌سازی بدون دریافت هزینه و با حفظ مالکیت عمومی در اختیار متقاضیان احداث مساجد قرار دهند. تبصره - مساجد از پرداخت هزینه‌های عوارض ساختوساز صرفاً برای فضاهای اصلی معاف می‌باشند. ۲. مالکان مجتمع‌های تجاری، اداری و خدماتی جدیدالاحداث موظفانند نمازخانه مناسبی را در اماکن مذکور احداث نمایند. دستورالعمل این بند شامل تعداد واحدهای این مجتمعها و مکان احداث در چارچوب نقشه‌های مصوب به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری می‌رسد. ۳. سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور و شهرداریها موظفانند نسبت به احداث یا اختصاص فضای کافی و مناسب برای مسجد یا نمازخانه در بوستانهای ملی و بوستان‌های شهری اقدام کنند. ۴. کلیه دستگاه‌های اجرایی، مراکز آموزشی، بیمارستانها و مراکز درمانی، مجموعه‌های ورزشی، مجتمع‌های رفاهی، تفریحی و مجتمع‌های تجاری اعم از دولتی یا غیردولتی، موظفانند نسبت به احداث یا اختصاص و نگهداری فضای کافی و مناسب برای مسجد یا نمازخانه اقدام نمایند. ۵. وزار تخانه‌های راه و شهرسازی و نفت موظفانند تمهیدات و اقدامات لازم را جهت احداث مسجد و نمازخانه در پانته‌های مسافربری و جایگاه‌های عرضه سوخت بین‌شهری و همچنین نگهداری و مدیریت مساجد و نمازخانه‌های مذکور از طریق بخش غیردولتی به عمل آورند. ۶. به‌منظور ارتقای کارکرد فرهنگی و هنری مساجد، برقراری عدالت فرهنگی و ترویج فرهنگ اسلامی و جذب جوانان و نوجوانان به مساجد، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مکلف است با رعایت موازین اسلامی ترتیبی اتخاذ نماید تا کلیه مساجد شهری و روستاهای بالای هزار نفر جمعیت از کانونهای فرهنگی و هنری برخوردار شوند.

۷. مصوبه مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۶/۰۱/۱۶.

۸. ن. ک. مشروح مذاکرات دور اول مجلس شورای اسلامی، جلسه ۶۰۱.

۲-۵-۳. قوانین ناکارآمد / غیر عملیاتی

علاوه بر موارد ابهامات و چالش‌های قانونی، ناکارآمدی برخی از قوانین در میدان عمل نیز چالش‌هایی برای درآمدزایی رقبات مساجد به همراه داشته که میتوان ماده (۵)^۱ **قانون تشکیلات سازمان اوقاف** را یکی از این قوانین دانست. گستردگی و تنوع رقبات وقفی مساجد از یک سو و محدودیت‌های منابع انسانی و مالی سازمان اوقاف از سوی دیگر، مدیریت واحد و بالا به پایین رقبات را منتفی کرده و ایجاد می‌کند تا اداره آنها با همکاری حداکثری اهالی مساجد و موقوف علیهم پیش برود. از این رو، ماده (۵) **قانون تشکیلات سازمان اوقاف** تعیین امین برای موقوفات را تمهید کرده که شرایط آن در «**آیین‌نامه نحوه انتخاب و برکناری شرایط و حدود اختیارات و وظایف امین یا هیئت امنای اماکن مذهبی و موقوفات**»^۲ ذکر شده است. اگرچه اسناد مذکور این امکان را در راستای ایفای نقش تنظیم‌گری سازمان اوقاف فراهم آورده، اما فعل «می‌تواند» در عبارات آنها، جلب مشارکت حداکثری هیئت امنای مساجد را تبدیل به شرط لازم اداره موقوفات نکرده است.

در واقع، حسب آیین‌نامه مزبور، برخی از وظایف هیئت امنای مساجد عبارت‌اند از «مراقبت کامل در حفظ مورد امانت»، «طرح دعوی و دفاع از حقوق اماکن مذهبی و تعقیب دعاوی مطروحه له و علیه آنها و در صورت لزوم انتخاب و کیل برای انجام امور مذکوره» و «جمع‌آوری درآمد و نذور نقدی و جنسی و نگهداری و جوه اماکن مذکور در حساب مخصوص در یکی از بانک‌ها» [۲۶]. این بدان معناست که هیئت امنای مساجد می‌توانند به نمایندگی از موقوفه، بخش قابل توجهی از امور موقوفات مساجد را عهده‌دار شوند و سازمان اوقاف نقش تنظیم‌گری و نظارت بر اعمال آنها را ایفا کند. اما بررسی‌ها نشان می‌دهند که بسیاری از امور موقوفات مساجد مباحثاً توسط خود سازمان اوقاف انجام می‌شوند و مشارکت یا همکاری هیئت امنای در فرایند اجاره‌دهی، مزایده، تعیین نرخ اجاره‌بها و ... کم‌رنگ است [۱۱]. در نهایت، بهره‌مند نشدن از ظرفیت مواد مذکور و جلب مشارکت حداقلی هیئت امنای و کارگزاران مساجد در اداره امور موقوفات مساجد به‌گونه‌های روابط مباشران مساجد با سازمان اوقاف را تحت‌تأثیر قرار داده که تردیدهایی پیرامون اقدامات سازمان در راستای پیشینه‌سازی منافع مسجد نزد اهالی مسجد ایجاد شده است [۱۱].

در این میان، بعضی از قوانین حوزه وقف و مسجد، عملیاتی نیستند؛ زیرا مبتنی بر نیازها و ظرفیت‌های کارگزاران مساجد نگاشته نشده‌اند. برای نمونه، در ماده (۹) **آیین‌نامه نحوه انتخاب و برکناری، شرایط و حدود و اختیارات و وظایف امین یا هیئت امنای اماکن مذهبی و موقوفات** آمده است که «امین یا هیئت امنای موظفانند در سه‌ماهه آخر هر سال، بودجه و برنامه اقدامات مربوط به مکان مذهبی را برای سال بعد تنظیم و پس از تأیید به اداره حج و اوقاف و امور خیریه محل تسلیم [کنند] تا برای تصویب به اداره کل استان مربوط ارسال شود. هرگونه تغییرات بعدی در فصول و ارقام و بودجه یا برنامه و طرح‌های مصوب یا اصلاح آنها نیز باید به تأیید اداره حج و اوقاف و امور خیریه و تصویب اداره کل استان مربوطه برسد». این شیوه از اداره مسجد شبیه به نظام بودجه‌ریزی سازمان‌های دولتی است. نخست آنکه این شکل از بودجه‌ریزی مستلزم آموزش‌های ضمنی به کارگزاران مسجد بوده و دوم، از واقعیت‌های میدانی و شرایط کارگزاران مساجد به‌ویژه در استان‌ها و شهرستان‌های کم‌جمعیت فاصله دارد. دیگر آنکه مواد بسیاری از این آیین‌نامه می‌توان یافت (مثل مواد ۱۳۳ و ۱۶۴) که به‌دلیل تغییرات فناورانه زمانه نیازمند اصلاح بوده و یا بی‌اهمیت شده‌اند. همچنین برخی مسائل روز از جمله مزارزها، هوش مصنوعی، سامانه‌های اجتماعی نظارت بر موقوفات و همانند آن در چنین آیین‌نامه‌هایی دیده نشده‌اند که ضرورت اصلاح آنها را بیش از پیش نمایان می‌سازد [۲۷].

۲-۳-۶. کم‌رنگ بودن رویکرد اقتصادی

به نظر می‌رسد به بُعد اقتصادی وقف چه در سازمان اوقاف و چه در ساختار اداره کشور کمتر توجه شده است. شواهد مثال این امر آن است

۱. ماده (۵) - سازمان حج و اوقاف و امور خیریه می‌تواند در اموری که اداره آن به عهده این سازمان است، شخص یا هیئتی از اشخاص متدین و معروف به امانت را به‌عنوان امین یا هیئت امین تعیین نماید.

۲. مصوبه هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۶۵/۰۲/۱۰.

۳. ماده (۱۳) - امین و هیئت امنای و خدمه و کارکنان مجاز نیستند شخصاً وجه و یا جنسی به‌عنوان نذور و یا هدایا و ... دریافت دارند، لذا امین و هیئت امنای موظفانند صندوق و یا محفظه‌های فلزی قابل اطمینانی که باشد باید علت فروش با مشخصات کامل اشیاء از طرف امین یا هیئت امنای صورت‌تجلسه شود و پس از تأیید کتبی آن از طرف اداره حج و اوقاف و امور خیریه محل، به طریق مزایده حضوری در معرض فروش قرار گیرد. اشیایی که احتیاج به اظهار نظر کارشناس دارد، باید قبلاً نظر کارشناس یا خبره محلی نسبت به فروش و بهای آنها جلی شود. ولی فروش اشیاء باستانی باید به تصویب سازمان میراث فرهنگی کشور برسد.

۴. ماده (۱۶) - نوسازی اماکن مذهبی و تعمیرات و خیرات و اموال و اثاثیه آنها از طریق مناقصه و یا استعلام بها صورت خواهد گرفت، مگر آنکه مقتضایاتی موجب ترک مناقصه شود و اداره حج و اوقاف و امور خیریه محل آن را تأیید نماید.



که سازمان اوقاف به صورت ساختاری ذیل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی کشور جایابی شده است [۱۲]. همچنین در مجموع توجه به جنبه اقتصادی نهاد وقف در اسناد بالادستی سازمان اوقاف کمرنگ است [۱۴]. توضیح آنکه؛ سازمان اوقاف تاکنون دو سند چشم‌انداز داشته است. در اولین سند^۱ روی هم‌رفته ۱۳ محور اصلی را به‌عنوان چشم‌انداز سازمان در افق ۱۴۰۴ ارائه می‌دهد که به شرح زیر است:

جدول ۶. محورهای اصلی سند چشم‌انداز اول سازمان اوقاف و ارتباط آنها با درآمدهای موقوفات [۱۴]

ردیف	محورهای چشم‌انداز	ارتباط با موضوع درآمدهای موقوفات	محتوای ارتباط
۱	برخوردار از قابلیت جمع‌آوری، طبقه‌بندی، مستندسازی، اجرایی‌کردن و نهادینه‌سازی تدابیر و رهنمودهای خاص مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) در سازمان	-	-
۲	دارای سامانه توانمند و اثربخش در شناسایی، احیا و اداره موقوفات و نظایر آن	مستقیم	ایجاد پایگاه داده
۳	برخوردار از قابلیت ترویج فرهنگ وقف، تأثیرگذاری بر نیت واقفان و متناسب‌سازی کارکرد وقف با نیازمندی‌های جامعه	مستقیم	هدایت و نظارت
۴	گسترش‌دهنده ظرفیت‌ها و کارکردهای فرهنگی، علمی و اجتماعی بقاع متبرکه، مساجد و سایر اماکن مذهبی در جامعه	-	-
۵	مروج فرهنگ قرآنی، معارف اسلامی، سیره و سنت نبوی و ائمه اطهار (علیه‌السلام)	-	-
۶	مشوق و توسعه‌دهنده مشارکت‌های مردمی در امور خیریه، بقاع متبرکه، مساجد و سایر اماکن مذهبی	-	-
۷	برخوردار از سامانه هدایت و نظارت بر موقوفات، بقاع متبرکه، مساجد و اماکن مذهبی مؤسسات و بنیادهای خیریه کشور	مستقیم	هدایت و نظارت
۸	دارای قابلیت‌های مدیریت اقتصادی بر منابع موقوفات، بقاع متبرکه و مساجد و سایر اماکن مذهبی و مؤسسات و بنیادهای خیریه کشور	مستقیم	مدیریت اقتصادی
۹	دارای نیروی انسانی دین‌باور، ولایت‌مدار، پایبند، امین، بصیر، کارآمد و متخصص	-	-
۱۰	برخوردار از مدیریت علمی، آینده‌نگر، کارآمد، مسئولیت‌پذیر، تحول‌آفرین، دارای سامانه‌های پیشرفته مدیریتی و اشراف اطلاعاتی	-	-
۱۱	دارای بانک جامع و گنجینه غنی اسناد و مدارک موقوفات، بقاع متبرکه، مساجد و سایر اماکن مذهبی و زمینه‌ساز بهره‌گیری مطالعاتی پژوهشی از آن	مستقیم	ایجاد پایگاه داده
۱۲	برخوردار از تعامل مؤثر و سازنده با سازمان‌های داخلی و خارجی	غیرمستقیم	تعاملات سازمانی
۱۳	اثرگذاری در تحقق جامعه عدالت‌محور به‌عنوان حامی محرمان و نیازمندان جامعه	غیرمستقیم	آثار اقتصادی

۱. مصوب سال ۱۳۹۰ در سازمان اوقاف (magiran.com/n2344709).

در راستای تکمیل این سند، در سال ۱۳۹۳ سند چشم‌انداز دوم تهیه شد و اکنون ملاک عمل سازمان اوقاف قرار دارد. این سند، چهار حوزه اصلی و ۲۱ سیاست کلان را به محورهای چشم‌انداز پیشنهاد داده است:

«سازمان اوقاف و امور خیریه به‌عنوان مجموعه‌ای برآمده از متن جامعه اسلامی، در راستای هویت اسلامی و انقلابی جامعه ایرانی در افق ۱۴۰۴ سازمانی است: [الف] پیشگام در خلق و توسعه ظرفیت‌های نهاد وقف و [ب] فعال در حمایت امینانه از ارکان آن و [ج] اثرگذار در تربیت دینی جامعه از طریق گسترش فرهنگ زیارت و توسل و [د] مرجع تبلیغ و ترویج فرهنگ قرآنی در سطح جهان اسلام، با برخورداری از سرمایه انسانی متعهد و توانا، تشکیلات چابک و مبتنی بر فناوری‌های نوین» [۱۴].

در این میان تنها مورد [ب] و تاندازهای [الف] مستقیماً به جنبه اقتصادی موقوفات و درآمدزایی آنان توجه داشته‌اند. در جدول ۷ نیز وضعیت مشابهی در سیاست‌های کلان سند چشم‌انداز دوم سازمان اوقاف دیده می‌شود:

جدول ۷. سیاست‌های کلان چشم‌انداز دوم سازمان اوقاف و ارتباط آن با درآمدزایی موقوفات [۱۴]

ردیف	سیاست‌های کلان سند چشم‌انداز	ارتباط با موضوع درآمدزایی موقوفات	محتوای ارتباط
۱	توجه به بهره‌وری در اداره موقوفات	مستقیم	بهره‌وری اقتصادی
۲	جلب مشارکت مراکز علمی و نخبگان در پشتیبانی از وقف	-	-
۳	توجه به توسعه متوازن وقف در همه حوزه‌های اجتماعی	-	-
۴	ارتقای ظرفیت سیاستگذاران نهاد وقف	غیرمستقیم	سیاستگذاری
۵	توجه به نهادینه‌سازی و ترویج فرهنگ وقف	-	-
۶	حرکت در مسیر جلب اعتماد عمومی	-	-
۷	نظارت بر اجرای دقیق نيات	-	-
۸	توسعه گردشگری مذهبی با رویکرد ملی و بین‌المللی	غیرمستقیم	گردشگری مذهبی
۹	توسعه مشارکت‌های مردمی در اداره امور بقاع متبرکه	-	-
۱۰	توجه به طراحی کالبدی بقاع متبرکه با رویکرد معماری اسلامی	-	-
۱۱	گسترش فرهنگ زیارت توأم با معرفت	-	-
۱۲	ایجاد منابع مالی پایدار	مستقیم	منابع مالی پایدار
۱۳	حفاظت و حر است دارایی بقاع متبرکه	-	-
۱۴	جلب مشارکت سازمان‌ها و نهادها	غیرمستقیم	تعاملات سازمانی
۱۵	حرکت مستمر در مسیر ارتقای کیفی و کمی مسابقات قرآن	-	-
۱۶	بهره‌گیری از ظرفیت وقف در گسترش فرهنگ قرآنی	-	-
۱۷	توسعه فرهنگ قرآنی	-	-
۱۸	اهتمام به تعاملات با نهادهای قرآنی	-	-
۱۹	بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای علمی در فعالیت‌های قرآنی	-	-
۲۰	تقویت فرهنگ جهادی در منابع انسانی سازمان	-	-
۲۱	به‌روزرسانی ساختار سازمانی مبتنی بر فناوری‌های ارتباطی	غیرمستقیم	تقویت حوزه فناوری



در مجموع چنین می‌توان گفت که جنبه اقتصادی سازمان اوقاف در اسناد بالادستی به نسبت سایر جنبه‌های اجتماعی و فرهنگی آن کمتر مورد توجه قرار گرفته است. این امر یکی از دلایلی است که سازمان را از بیشینه‌سازی بهره‌وری موقوفات باز داشته است [۲۸].

۴. جمع‌بندی و پیشنهادها

۴-۱. ناکارآمدی قوانین و مقررات در حراست از اداره مردمی مساجد و رقبات آنها

تنوع قوانین و البته ابهام آنها درباره اداره رقبات مساجد به شکلی است که هیچ کدام از سازمان‌های اوقاف و مرکز رسیدگی به امور مساجد نتوانسته‌اند در کنار کارگزاران مردمی و محلی مساجد نقش خود را به‌طور کامل ایفا کنند. سازمان اوقاف درباره مدیریت امور مساجد دچار چندگانگی شده است، زیرا اگرچه قانون تشکیلات سازمان اوقاف به‌درستی برای جلوگیری از دولتی شدن نهاد مسجد، اجازه مداخله در اداره امور مساجد را به سازمان نداده، اما در همین قانون و با دیگر مقررات، مواردی از امور مساجد به سازمان اوقاف واگذار شده‌اند؛ به‌ویژه مواردی همانند درآمد رقبات وقفی متصرفی یا شناسه ملی که در استقلال اقتصادی مسجد نقش مهمی ایفا می‌کنند. در واقع، بخشی از درآمد اصلی رقبات مساجد به عملکرد سازمان اوقاف در مواردی نظیر ثبت شناسه ملی مساجد، اجاره‌داری، مزایده رقبات متصرفی و اخذ مال الاجاره گره خورده که در هندسه نامنظم نهادهای مختلف حوزه مسجد، نتوانسته است نیاز کارگزاران مساجد را آن‌چنان که باید برطرف نماید؛ تا جایی که روابط مباشران مساجد با سازمان اوقاف خدشه‌دار شده و نسبت به آن کماعتماد شده‌اند.

علاوه بر ضعف قوانین این حوزه، تغییرات مدیریتی سازمان‌ها در کنار عدم پایبندی به تفاهم‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های موجود و همچنین خلأ ضمانت اجرایی آنها مانع از همکاری و هماهنگی اثربخش سازمان اوقاف با دستگاه‌هایی نظیر مرکز رسیدگی به امور مساجد شدند.

۴-۲. تصدی‌گری امور اداره موقوفات توسط سازمان اوقاف و کمرنگ شدن جایگاه تنظیم‌گری آن

نقش تصدی‌گری سازمان در امور موقوفات مساجد بسیار پررنگ‌تر از جایگاه تنظیم‌گری و نظارت آن بوده است؛ به‌گونه‌ای که کلیه امور رقبات متصرفی (اعم از اجاره‌داری، مزایده، مناقصه، دریافت درآمدها و ...) را خود سازمان انجام می‌دهد. اگرچه در قانون تشکیلات سازمان اوقاف، مستقیماً به تصدی‌گری سازمان اوقاف در اداره موقوفات مساجد اشاره نشده و تمهیداتی برای مشارکت دادن هیئت‌امنا و سایر کارگزاران مسجد در فرایندهای اداره رقبات در نظر گرفته شده، اما سازمان اوقاف کلیه امور رقبات متصرفی (اعم از اجاره‌داری، مزایده، مناقصه، دریافت درآمدها و ...) را در دست گرفته و این امر، بخش قابل توجهی از توان مالی و نیروی انسانی سازمان مذکور را به خود مشغول کرده است. در نتیجه، عملکرد تنظیم‌گری سازمان از حد مطلوب فاصله گرفته است.

۴-۳. اداره سنتی امور و درآمد پایین موقوفات متصرفی به دلیل فقدان رویکرد اقتصادی به موقوفات

اگرچه در سال‌های اخیر مسئولان سازمان اوقاف از راهاندازی سامانه‌های اطلاعاتی و خدماتی متعددی خبر داده‌اند، اما تأثیرات آنها در حل مشکلات رقبات مساجد چشمگیر نبوده است؛ به‌نحوی که همچنان رقبات و موقوفات مساجد به شیوه سنتی اداره می‌شوند. بیشتر امور رقبات منفعتی مساجد از جمله فرایندهای اخذ شناسه ملی، اجاره‌داری، تعیین نرخ عادلانه روز، ارائه فاکتورهای هزینه‌های مسجد، پرداخت حق موقوف‌علیه‌هم و امثال آن منوط به حضور کارگزاران مساجد و سایر افراد است.

افزون بر این، اصلی‌ترین شیوه درآمدزایی موقوفات مساجد اجاره‌داری است؛ در حالی که سرفعلی بخش قابل توجهی از آنان واگذار شده و عواید آنها تا حد چشمگیری کاهش یافته است. امروزه این شیوه سنتی درآمدزایی موقوفات می‌تواند جای خود را به روش‌های جدیدتری نظیر برونسپاری مدیریت و تمرکز بر حاکمیت یا انجام سرمایه‌گذاری مشترک از طریق همکاری‌های تخصصی بدهد که البته استقرار این روش‌ها همچنان در سازمان اوقاف اتفاق نیفتاده است.

تغییرات کند سازمان اوقاف در امور درآمدزایی موقوفات متصرفی عمدتاً به فقدان رویکرد اقتصادی به نهاد وقف نسبت داده می‌شود؛ چنان‌که،

در بهترین حالت می‌توان گفت که به جنبه فرهنگی و اجتماعی سازمان اوقاف چه در اسناد بالادستی سازمان و چه در ساختار اداره کشور توجه شده و بُعد اقتصادی آن غالباً نادیده گرفته می‌شود. بنابراین آسیب‌شناسی صورت گرفته، موارد زیر پیشنهاد می‌گردد:

۴-۴. اصلاح ماده (۱۱) قانون تشکیلات سازمان اوقاف با موضوع اخذ حقالتولیه و حقالنظاره با محوریت مستثنا شدن موقوفات مساجد

مسجد مهم‌ترین پایگاه مردمی حفظ و تبلیغ فرهنگ اسلامی است. از آنجایی که موقوفات و رقبات منفعتی مساجد از مهم‌ترین شیوه‌های پایدار تأمین مالی آنها و به‌نوعی پایه استقلال اقتصادی مساجد به حساب می‌آیند، درآمد حاصل از اجاره رقبات، در نهایت در راستای تبلیغ و تعمیق فرهنگ اسلامی به مصرف خواهد رسید. به بیان دیگر، محل مصرف درآمدهای موقوفات و رقبات منفعتی مساجد مستقیماً با مورد ۶ ماده (۱) قانون تشکیلات سازمان یعنی «کمک مالی در زمینه تبلیغ و نشر معارف اسلامی» همسو است. در نتیجه، شایسته است از موقوفاتی که منفعت آنها به مصرف مساجد می‌رسند، حق التولیه دریافت نشود؛ چرا که اولاً، اخذ حق التولیه از موقوفات مساجد و هزینه دوباره آنها به‌عنوان درآمد سازمان اوقاف در محل نشر و معارف اسلامی (مستند به تبصره «۲» ماده (۵) و نیز ماده (۸) قانون تشکیلات سازمان اوقاف)، به‌نوعی بر جسته کردن نقش نهادهای دولتی در برابر نهادهای مردمی بوده و برخلاف نیات قانونگذار است. ثانیاً، نگرش حق التولیه از موقوفات مساجد به معنای ارج نهادن به جایگاه مسجد نزد سیاستگذاران و دستگاه‌های حاکمیتی بوده و موجبات بهبود روابط سازمان اوقاف و مباشران مسجد را فراهم می‌کند. ثالثاً، دور رکن اصلی بقای مسجد (یعنی خوداتکایی مالی و مردمی بودن) را قوت بخشیده و مستقیماً در تحقق کارکرد اجتماعی این نهاد دینی مؤثر خواهد بود. بنابراین پیشنهاد می‌شود تبصره‌ای به شرح زیر به ماده (۱۱) قانون تشکیلات سازمان اوقاف الحاق گردد:

تبصره الحاقی - سازمان اوقاف و امور خیریه از موقوفات مساجد حق التولیه و حق النظاره دریافت نمی‌کند.

۵-۴. اصلاح آیین‌نامه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۷) قانون تشکیلات سازمان با توجه به تحولات سازمان اوقاف در راستای شفاف‌سازی فرایندهای مدیریت رقبات و افزایش دسترسی متقاضیان اجاره آنها از طریق فناوری‌های نوین

بخش مهمی از فرایندهای اجرایی اداره موقوفات در آیین‌نامه‌های اجرایی منظور در ماده (۱۷) قانون تشکیلات سازمان ذکر شده‌اند؛ اما مدت زیادی از تاریخ تصویب این آیین‌نامه‌ها می‌گذرد. با توجه به تغییرات فناورانه و زیرساختی و همچنین استفاده نسبی فعلی سازمان اوقاف از برخی از این فناوری‌ها پیشنهاد می‌گردد تا آیین‌نامه‌های مذکور که در مواد مختلف قانون تشکیلات سازمان اوقاف مبنای عمل قرار گرفته، به‌گونه‌ای اصلاح شوند که اولاً، سازمان را برای به‌روز کردن شیوه‌های اداره موقوفات و بهره‌مندی از فناوری‌های روز، چه در فرایندهای اجاره‌داری و درآمدزایی و چه در سازوکارهای نظارتی و حسابرسی خود، مکلف سازد و ثانیاً، شفاف‌سازی امور مذکور در دستور کار سازمان قرار بگیرد تا ضمن بهبود روابط کارگزاران مساجد با سازمان اوقاف، دسترسی متقاضیان بهره‌مندی از موقوفات بیشتر شده و امکانات متنوع‌تری برای درآمدزایی از آنها فراهم آید. از اینرو، الگوگیری از سامانه‌های مزایده یا خرید و فروش اجتماعی بر خط (آنلاین) می‌تواند در این زمینه راهگشا باشد.

۶-۴. تمرکز سازمان بر ایفای نقش تنظیم‌گری و برون‌سپاری مدیریت اجاره‌داری رقبات به بنگاه‌های ذی صلاح بر اساس چارچوب‌های مقرر شده توسط سازمان اوقاف و مجلس شورای اسلامی

با توجه به اینکه بیش از یک میلیون موقوفه و رقبه وجود دارد که هر کدام با توجه به وقف‌نامه‌های خود اقتضانات متفاوتی دارند، محدودیت منابع سازمان اوقاف اجازه تصدی‌گری در این امور را به سازمان نمی‌دهد. بنابراین پیشنهاد می‌گردد که اجاره‌داری توسط خود سازمان انجام



نشود و مدیریت امور آنها را تحت قوانین و چارچوب مشخص سازمان به بخش غیردولتی و مردمی در این زمینه واگذار کند؛ به گونه‌ای که اولاً، تمرکز سازمان بر تنظیم‌گری و نظارت باشد؛ ثانیاً، فرایندها تسریع و چابک‌تر شوند؛ ثالثاً، از ظرفیت هیئت امنای مساجد و ائمه جماعات به‌عنوان بازوی نظارتی مردمی و اجتماعی استفاده شود.

۷-۴. احیای سرقفلی‌های واگذار شده موقوفات مساجد

حسب ماده (۲۶) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات سازمان اوقاف ضروری است که حداقل هر پنج سال افزایش محسوسی در عایدات موقوفه حاصل شود؛ اما واگذاری سرقفلی‌ها از اصلی‌ترین موانع بر سر راه پیاده‌سازی این ماده به حساب می‌آید. بخشی از این احیا وابسته به ابطال واگذاری‌هایی غیرقانونی است که برخلاف وقف‌نامه یا ماده (۱۰) قانون تشکیلات سازمان انجام شده‌اند. موارد دیگر حسب مورد، نیازمند تأمین مالی یا تبدیل به احسن موقوفه به شیوه‌های نوین درآمدزایی (مثل انجام سرمایه‌گذاری مشترک از طریق همکاری بنگاه‌های خصوصی یا سایر بنیادهای موقوفه) است. بنابراین سازمان اوقاف موظف است ضمن بررسی دقیق مساجد مبتلا به، در صدد احیای سرقفلی‌های واگذار شده برآمده و از ظرفیت تقنینی مجلس شورای اسلامی برای رفع خلأهای قانونی این مسئله یاری بگیرد.

۸-۴. اضافه کردن هیئت امنای اماکن مذهبی در کنار «خبره محلی» در مواد (۱۱، ۱۳ و ۱۴) آیین‌نامه اجرایی و تبصره‌های مربوطه جهت بهره‌مندی حداکثری از ظرفیت آنان در اداره موقوفات مساجد

در مواد (۱۱، ۱۳ و ۱۴) از خبرگان محلی برای تعیین نرخ اجاره‌بها در کنار کارشناس یاد شده است. با توجه به اینکه هدف هیئت امنای اماکن مذهبی و مساجد حفظ مصلحت موقوفه خواهد بود، جلب نظر آنها در تعیین حداقل مال الاجاره و عادلانه بودن آن بسیار راهگشاست؛ چراکه اولاً، نظر آنها می‌تواند تضمینی برای حفظ مصلحت موقوفه باشد و ثانیاً، بستری برای جلب مشارکت آنان است که در شکستن انگاره‌های غیرمردمی از سازمان اوقاف و گسترش فرهنگ وقف یاری‌کننده خواهد بود. بنابراین پیشنهاد می‌شود مواد (۱۱، ۱۳ و ۱۴) آیین‌نامه اجرایی به‌نحو زیر اصلاح شوند:

ماده (۱۳) - اجاره اراضی و رقبات بلا مانع موقوفه مورد نیاز وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته و نهادهای انقلاب اسلامی با رعایت صلاح و غبطه وقف براساس نظر کارشناس رسمی یا خبره محلی یا هیئت امنای ذی‌صلاح (در صورت وجود) و بر مبنای نرخ عادلانه روز بدون انجام مزایده و با رعایت آیین‌نامه نحوه وصل و پذیره و اهدایی مجاز است و در موارد دیگر با رعایت مصالح وقف و با تصویب سرپرست سازمان و بر مبنای نظریه کارشناس رسمی یا خبره محلی محلی یا هیئت امنای ذی‌صلاح (در صورت وجود) و به نرخ عادلانه روز انجام مزایده الزامی نخواهد بود.

تبصره «۲» ماده (۱۴) - در مورد آن قسمت از باغات موقوفه که فروش سردرختی آنها از طریق دید به حال موقوفه مفید باشد، می‌توان فروش را منحصر به یک فصل و مزایده را بر طبق عرف و عادات محل و با نظر کارشناس یا خبره محلی یا هیئت امنای ذی‌صلاح (در صورت وجود) به‌طور حضوری انجام داد.

۹-۴. تسریع فرایندهای اخذ شناسه ملی مساجد و رقبات آنها با همکاری مرکز رسیدگی به امور مساجد

دریافت شناسه ملی مساجد از ضرورت‌های استقلال مالی آنها به شمار می‌رود. بنابراین، تسریع فرایندهای وقت‌گیر دریافت شناسه ملی در راستای احیای رقبات و درآمدزایی مساجد ضروری است. پیشنهاد می‌شود از ظرفیت مرکز رسیدگی به امور مساجد که خود نیز اقدام به ثبت پلاک مساجد می‌کنند، استفاده شود تا با واسطه‌گری آنها فرایندها تسهیل و کوتاه‌تر شوند.

منابع و مأخذ



- [۱] قنبری نیک، محسن، «تحلیلی بر علل تغییر جایگاه و کاهش کارکردهای اجتماعی مسجد در جامعه کنونی»، اسلام و مطالعات اجتماعی، ۸ (شماره ۴ (پیاپی ۳۲))، (۲۰۲۱).
- [۲] شجاعیزند، علیرضا، «مشروعیت دینی دولت و اقتدار سیاسی دین: بررسی جامعه‌شناختی مناسبات دین و دولت در ایران اسلامی»، تهران: تبیان، ۲۲۲، ۱۳۷۷.
- [۳] مفتخری، حسین؛ پور آرین، فؤاد و سجادی، فریبرز، «کارکرد اجتماعی مسجد در ایران عصر آل بویه»، تحقیقات تاریخ اجتماعی، ۷ (۴)، ۱۳۹۳.
- [۴] مسجدجامعی، احمد، «نقش موقوفات در خدمت‌رسانی فرهنگی و اقتصادی»، میراث جاویدان، ۱۲ (۴۶)، ۱۳۸۳.
- [۵] صیاف‌زاده، محمدصادق؛ سجادی، سیدمحسن و عباسی، رسول، «شناسایی عوامل مؤثر مؤثر بر خوداتکایی مالی مساجد؛ مورد مطالعه: مساجد استان قم»، اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، ۲۰ (۱۰)، ۱۳۹۹.
- [۶] عصاره‌نژاد دزفولی، سینا، «کارکرد اجتماعی نهاد دین در ایران امروز؛ ۴. چالش‌های تحقق کارکرد اجتماعی نهاد مسجد در ایران»، مرکز پژوهش‌های پژوهش‌های شورای اسلامی، ۱۴۰۳، شماره مسلسل: ۲۰۰۲۸.
- [۷] زرشنک عابد، لیلا و موسوی، فاطمه، «آشنایی با وضعیت اوقاف در کشور»، تهران، مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی، ۱۳۸۱، شماره مسلسل: ۶۳۹۶.
- [۸] معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی مرکز آمار ایران، تعاریف و مفاهیم استاندارد بخش فرهنگ و هنر (سازمان اوقاف و امور خیریه)، تهران، ۱۳۸۶.
- [۹] کیخای فرزانه، محمدامین؛ یزدان پرست، پویا و مهتریطاهری، سرور، قوانین و مقررات کاربردی اوقاف، تهران: نشر خاموش، ۱۴۰۳، ۲۵۶.
- [۱۰] خمینی، روحالله، موسوعه الإمام الخميني (ره)، ج ۲، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (س)، ۱۴۰۰.
- [۱۱] مصاحبه‌های تخصصی صورت گرفته پیرامون نامه: بیات، موسی، نامه دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش به سازمانهای مرتبط با رقبات مساجد. مخاطب نامه: معاون امور اوقافی، حقوقی و ثبتی سازمان اوقاف و امور خیریه، معاون بهره‌وری اقتصادی موقوفات و بقاع متبرکه سازمان اوقاف و امور خیریه، مدیر کل محترم تحقیق و حسابرسی سازمان اوقاف و امور خیریه، معاون توسعه مدیریت و پشتیبانی سازمان اوقاف و امور خیریه، مدیر کل بقاع متبرکه و اماکن مذهبی سازمان اوقاف و امور خیریه، ۱۴۰۳. ۱۶۲۰۰/۹۹۵۴-۸۲.
- [۱۲] مجلس شورای اسلامی، قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه (بهمراه اصلاحات و الحاقات بعدی)، ۱۳۶۳.
- [۱۳] رحمتی، محمد، سالنامه آماری فرهنگ و هنر در سال ۱۴۰۱، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۶۳.
- [۱۴] مشکینی، ابوالفضل؛ شاکری منصور، الهه و حاجی زاده، مریم، «آسیب‌شناسی و راهبردهای کاربردی در درآمدزایی موقوفات با درآمد پایین»، تهران: طحان گستر، ۱۴۰۰.
- [۱۵] یآوری، وحید؛ صادقی شاهدانی، مهدی و نصراللهی نسب، مجید، آسیب‌شناسی الگوی درآمدزایی موقوفات (مطالعه موردی املاک مسکونی عرصه اعیان وقف)، مطالعات اقتصاد اسلامی، ۲۴ (۱۲)، ۱۳۹۹.
- [۱۶] مجلس شورای اسلامی، قانون رابطه موجر و مستأجر، ۱۳۵۶.
- [۱۷] مجلس شورای اسلامی، قانون روابط موجر و مستأجر، ۱۳۷۶.
- [۱۸] آل اسحاق خوئینی، زهرا؛ مهدی پور خردمردی، مریم و میرهاشمی، زهراسادات، «سرقفلی، حق کسب و پیشه و جایگاه آن در مبحث وقف»، فصلنامه پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی، ۱۹ (۲)، ۱۴۰۲.
- [۱۹] سوری، حجت‌الله و یآوری، کاظم، «بررسی وضعیت بهره‌برداری اقتصادی از رقبات منفعتی اداره اوقاف جنوب شهر تهران»، نامه مفید، ۴۵ (۱۰)، ۱۳۸۳.



- [۲۰] سوری، حجت‌الله و صدر، سید کاظم، «شناسایی عوامل مؤثر در افزایش درآمد حاصل از مغازه‌های وقفی بازار تهران»، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، ۱۲(۱۰۲)، ۱۳۸۶.
- [۲۱] آییننامه پایگاه اطلاعات اشخاص حقوقی، هیئت وزیران، ۱۳۹۳.
- [۲۲] ابوجعفری، روح‌الله؛ نصرالله‌نسب، مجتبی؛ محمد، سعید و مسعود پیور، سعید، طراحی مفهوم نظام آماري اقتصاد وقف و تهیه آمارنامه اقتصاد وقف، پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ۱۴۰۰.
- [۲۳] علیزاده، محمدرضا، اظهار نظر در خصوص طرح حمایت از مدیریت، احداث، تجهیز و نوسازی مساجد و نمازخانه‌های کشور، علی لاریجانی، ۱۳۷۴.
- [۲۴] مجلس شورای ملی، قانون اوقاف، ۱۳۵۴.
- [۲۵] الویری، محسن، «مسجد؛ ارتباطات و توسعه پایدار»، دین و ارتباطات، ۳۱(۱)، ۱۳۸۶.
- [۲۶] آیین‌نامه نحوه انتخاب و برکناری شرایط و حدود اختیارات و وظایف امین یا هیئت‌امین‌ای اماکن مذهبی و موقوفات، هیئت وزیران، ۱۳۶۵.
- [۲۷] گودرزی، رضا، الگوی نظارت اجتماعی در مدیریت موقوفات، تهران، ۱۴۰۳.
- [۲۸] ابوجعفری، روح‌الله، طراحی نظام جامع مدیریت اقتصادی وقف، پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ۱۳۹۹.

گزیده سیاستی

سازوکار ناکارآمد اخذ شناسه ملی رقبات مساجد؛ از بین رفتن منفعت رقبات یا مستهلک شدن عین آنها؛ چندپارگی مدیریت مساجد؛ قوانین و مقررات مبهم، متداخل و ناکارآمد درباره موقوفات مساجد و همچنین فقدان کارآمدی اقتصادی نهاد وقف مهم‌ترین چالشهای فعالسازی رقبات مساجد به شمار می‌روند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir