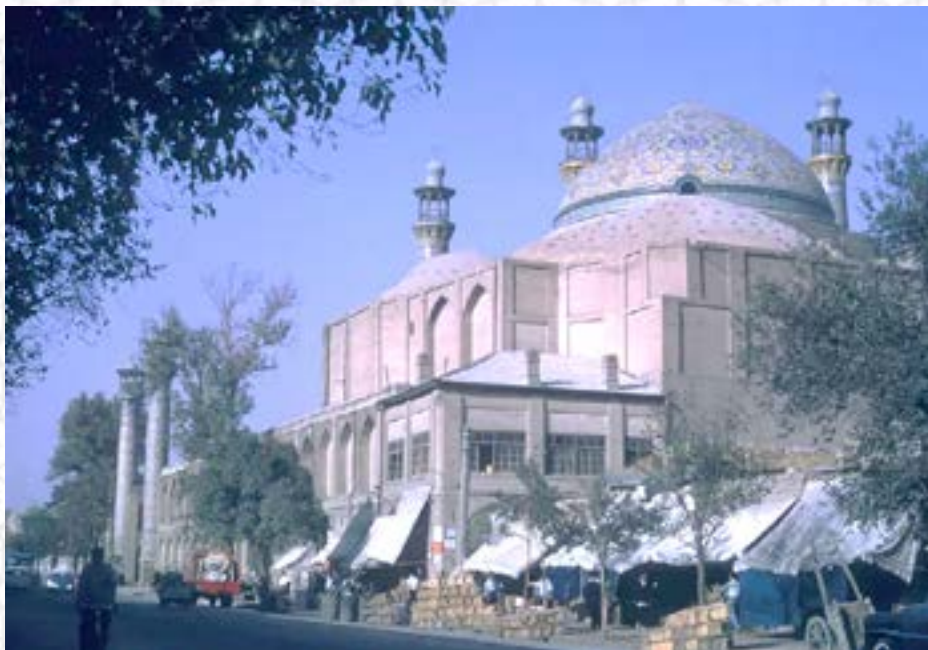


# بایسته‌های تحقق تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت با موضوع اعطای مجوز کاربری فرهنگی، تجاری و اداری به زمین‌های متعلق به مساجد توسط شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بدون دریافت هزینه





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۱/۲۹

شماره مسلسل:

۲۱۴۱۸



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

**عنوان گزارش:**

بایسته‌های تحقق تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت با موضوع اعطای مجوز کاربری فرهنگی، تجاری و اداری به زمین‌های متعلق به مساجد توسط شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بدون دریافت هزینه

**نوع گزارش:** طرح / لایحه □، راهبردی ■، نظارتی □، پیش‌نویس قانونی □

**نام دفتر:**

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

**تهیه و تدوین:**

سیدحسنعلی سیاحی زاده 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)

**اظهار نظر کنندگان:**

سعید شفیعا (معاون دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ)؛ علی صابری (گروه حقوق اداری و نهادهای اساسی)، یونس کاویانی (گروه عمران و شهرسازی)

**اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:**

سیدعلی علوی (عضو هیئت علمی گروه برنامه ریزی شهری دانشگاه تربیت مدرس)، مجید غفوری (دبیر شورای ساماندهی توسعه و گسترش مساجد شهرداری تهران)، کامران رضوی (معاون دبیر شورای ساماندهی توسعه و گسترش مساجد شهرداری تهران)، علی ابراهیمی (رئیس گروه دفتر نظارت بر طرح‌های توسعه و عمران وزارت راه و شهرسازی)، نیما متین‌فر (کارشناس معاونت امور دهیاری‌های سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور)

**گرافیک و صفحه آرایی:**

سیده فاطمه ابوطالبی

**ویراستار ادبی:**

زهرا کریمی

**واژه‌های کلیدی:**

۱. مسجد
۲. شهرداری
۳. دهیاری
۴. عوارض
۵. دفترچه عوارض
۶. قانون برنامه هفتم پیشرفت

**تاریخ شروع مطالعه:**

۱۴۰۴/۰۶/۲۰



## فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۹	۱. مقدمه و بیان مسئله.....
۱۰	۲. بررسی وضعیت اجرای تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت.....
۰۱	۲-۱. نسبت دستورالعمل اجرایی تبصره «۱» ماده (۲) قانون در آمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با حکم مورد نظر.....
۱۱	۲-۲. گونه‌بندی دفترچه‌های عوارض در نسبت با حکم منظور.....
۱۳	۲-۳. اقدام‌های شورای ساماندهی توسعه و گسترش مساجد شهرداری تهران.....
۱۴	۳. چالش‌های اجرای حکم.....
۱۴	۳-۱. تفسیر پذیری متن قانون.....
۱۷	۳-۲. ضعف سازوکارهای ابلاغ و نظارتی در عین استقلال نسبی شهرداری‌ها.....
۱۷	۳-۳. جای خالی نهاد راهبر امور مساجد.....
۱۹	۴. جمع‌بندی و پیشنهاد سیاستی.....
۱۹	۴-۱. ابلاغ ترتیبات اجرای تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم در دستورالعمل اجرایی سال ۱۴۰۵ تبصره «۱» ماده (۲) قانون درآمدهای پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.....
۲۰	۴-۲. جلب مشارکت‌های مردمی، خیران و واقفان به فعال‌سازی ظرفیت حکم منظور.....
۲۰	۴-۳. انجام آمایش سرزمینی مساجد کشور.....
۲۱	منابع و مأخذ.....

## فهرست جداول

۱۲	جدول ۱. اقدام‌های انجام شده در خصوص اجرای حکم مورد نظر در دفترچه‌های عوارض شهرداری‌های کشور.....
۱۶	جدول ۲. مقایسه برداشت‌های متفاوت از متن تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت.....



## بایسته‌های تحقق تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت با موضوع اعطای مجوز کاربری فرهنگی، تجاری و اداری به زمین‌های متعلق به مساجد توسط شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بدون دریافت هزینه

Doi: [10.22034/mrc.report.21418](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21418)

### چکیده



حفظ استقلال اقتصادی نهاد مسجد از پایه‌های ایفای کارکرد اجتماعی آن است. تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت به این مسئله توجه ویژه داشته و با هدف خودکفایی اداره مساجد، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را مکلف کرده که نسبت به اعطای مجوز کاربری فرهنگی، تجاری و اداری بدون دریافت هزینه برای زمین‌های متعلق به مساجد تا سقف ۵۰۰ متر مربع اقدام کند. این حکم نقش مهمی در احیای کارکرد اجتماعی مسجد ایفا کرده؛ زیرا با تسهیل تأمین مالی غیردولتی، استقلال اقتصادی مسجد را که یکی از ارکان کلیدی بقای آن است، تقویت می‌کند. گزارش ناظر اجرایی سازمان برنامه و بودجه کشور پیرامون عملکرد سال اول این قانون، از عدم همکاری دستگاه‌های متولی در فرایند نظارت خبر می‌دهد.

از این رو، گزارش حاضر وضعیت اجرایی‌سازی این تبصره و بایدهای بهبود عملکرد آن را بررسی می‌کند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که نه تنها حکم مورد نظر در ابلاغیه‌های مربوط به سال ۱۴۰۴ بیان نشده، بلکه وحدت رویه‌ای در شهرداری‌ها وجود ندارد. مهم‌ترین چالش‌های اجرای حکم عبارت‌اند از: ۱. تفسیرپذیری متن قانون؛ ۲. ضعف سازوکارهای نظارتی و استقلال نسبی شهرداری‌ها؛ ۳. جای خالی نهاد راهبر امور مساجد. از این رو «ابلاغ ترتیبات اجرای تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم در دستورالعمل اجرایی سال ۱۴۰۵ تبصره «۱» ماده (۲) قانون درآمدهای پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها»، «جلب مشارکت‌های مردمی، خیران و واقفان به فعال‌سازی ظرفیت حکم منظور» و «انجام آمایش سرزمینی مساجد کشور» پیشنهاد می‌شود.



### بیان / شرح مسئله

از گذشته، نهاد مسجد با تکیه بر بنیادهای مردمی و استقلال اقتصادی خود توانسته است نقش مهمی در جامعه ایرانی ایفا کند. قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز از این مسئله غافل نبوده و بنا دارد که با افزودن بر توان اقتصادی و خودکفایی این نهاد، ظرفیت ایفای نقش اجتماعی آن را تقویت کند که تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) این قانون یکی از این احکام است. این تبصره شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را مکلف کرده است تا نسبت به اعطای مجوز تغییر کاربری فرهنگی، تجاری و اداری زمین‌های متعلق به مساجد تا سقف ۵۰۰ متر مربع بدون دریافت هزینه اقدام کند. با گذشت بیش از یک‌ونیم سال از لازم‌الاجرا شدن قانون برنامه هفتم پیشرفت، گزارشی از عملکرد این تبصره نیست و براساس گزارش‌های ناظر اجرایی سازمان برنامه و بودجه کشور، دستگاه‌های متولی همکاری لازم را در این زمینه نداشته‌اند. گزارش حاضر با هدف بررسی وضعیت اجرای تبصره یاد شده، شناسایی موانع و ارائه راهکارهای سیاستی و تقنینی تدوین شده است.

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

از آنجایی که براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه گزارشی از عملکرد تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت وجود ندارد، رویه‌های اجرایی سازی این حکم بررسی شده است. دستورالعمل اجرایی سال ۱۴۰۴ وزارت کشور درباره نحوه وصول عوارض و بهای خدمات شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور حدوداً ۶ ماه پس از ابلاغ قانون برنامه هفتم پیشرفت به استانداری‌ها ارسال شده اما به‌رغم بیان برخی احکام مرتبط با عوارض شهرداری‌ها، به این تبصره اشاره‌ای نکرده است. در واقع، فرایند اطلاع‌رسانی و ابلاغ قانون به نهاد شهرداری‌ها به‌ویژه در شهرهای کوچک‌تر ناقص مانده است. از طرف دیگر مطالعه دفترچه‌های عوارض شهرداری‌ها نشان می‌دهد که وحدت رویه‌ای در اجرای این حکم وجود ندارد. در نتیجه، این حکم در سال اول اجرایی سازی قانون برنامه هفتم پیشرفت، استقرار نیافته و روندهای لازم برای تحقق حکم مورد نظر شکل نگرفته است.

براساس بررسی‌ها، چالش‌های اجرای این حکم عبارت‌اند از:

۱. **تفسیر پذیری متن قانون:** متن تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم دارای سه ابهام است. نخست، در میزان محدوده معاف از عوارض، اختلاف نظر وجود دارد. یک خوانش بر اصالت طرح‌های جامع تفصیلی تأکید دارد و مجاز می‌داند که محدوده معافیت‌های عوارضی کمتر از ۵۰۰ متر مربع باشد. در حالی که براساس برداشت دوم، خودکفایی مساجد، هدف اصلی حکم بوده و اطلاق ۵۰۰ متر مربع برای مساجد مشمول، لازم‌الاجراست. دوم آنکه منظور از «هزینه‌ها» در حکم مشخص نیست و در تعمیم آن به هزینه‌های جانبی (مانند عوارض کارشناسی یا پسماند) تردید وجود دارد. ابهام سوم آن است که دوگانه زمین‌های «پیرامون- غیر پیرامون» می‌تواند به «مجاور (دیوار به دیوار)- غیر مجاور» و یا «محل- خارج از محل» تفسیر شود.

۲. **ضعف فرایندهای نظارت و استقلال نسبی شهرداری‌ها:** شهرداری‌ها جزو نهادهای عمومی غیردولتی هستند و تا حدودی از استقلال مالی و در مواردی، از تصمیم‌گیری شورایی برخوردارند. اگرچه تأیید نهایی عوارض در شورای عالی استان‌ها و با تأیید وزارت کشور انجام می‌شود، اما شواهدی وجود دارد که فرایندهای ابلاغ حکم و نظارت بر آن نتوانسته‌اند اراده‌ای مؤثر در این نهاد برای اجرای حکم مورد نظر در سال اول اجرای قانون برنامه هفتم انجام دهد. از جمله این شواهد درج نشدن تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم در دستورالعمل اجرایی وزارت کشور درباره ترتیبات وصول عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌هاست که سالیانه به تمامی شهرداری‌ها ابلاغ شده و ملاک عمل آنها قرار می‌گیرد. به‌علاوه اینکه دستگاه‌های مسئول این حوزه در فرایندهای گزارش‌دهی عملکرد سال اول قانون برنامه همراهی‌های لازم را انجام داده‌اند.



۳. فقدان نهاد هماهنگ‌کننده و برنامه‌ریزی جامع برای نهاد مسجد: جای خالی نهاد هماهنگ‌کننده و برنامه‌ریزی جامع برای امور مسجد مشهود است. این خلأ ساختاری به ضعف پیگیری حقوق مساجد از سازمان‌های متولی منجر شده و بر دشواری‌های نظارت و مدیریت خطر سوءاستفاده از قانون افزوده است. «قرارگاه ملی مسجد» نیز که زمان زیادی از تصویب سند پشتیبان آن نمی‌گذرد، فرصت چندانی برای مداخله در این زمینه ندارد. همچنین، نبود آمایش ملی مساجد و ضعف نظام اطلاعاتی آنها مزید بر علت شده؛ زیرا بدون نظام آماري جامع و موثق از مساجد مشمول و میزان بهره‌مندی آنها از معافیت‌های مندرج در حکم، پیگیری‌های بعدی از دستگاه‌های متولی کم‌اثر می‌شود. دیگر اینکه، فقدان این نهاد و نبود نظام آموزش و اطلاع‌رسانی، عدم آگاهی کارگزاران مساجد از حقوق خود را به دنبال دارد. مادامی که کارگزاران مساجد از ظرفیت تبصره مزبور مطلع نباشند و برنامه‌ریزی منسجمی در آموزش به آنها صورت نگیرد، فعال‌سازی ظرفیت‌های بالقوه تبصره میسر نمی‌شود.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

از این رو پیشنهاد می‌شود:

۱. ابلاغ ترتیبات اجرای تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم در دستورالعمل اجرایی سال ۱۴۰۵ تبصره «۱» ماده (۲) قانون درآمدهای پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها؛
۲. جلب مشارکت‌های مردمی، خیران و واقفان به فعال‌سازی ظرفیت ماده مزبور؛
۳. انجام آمایش سرزمینی مساجد کشور.

## ۱. مقدمه و بیان مسئله

مساجد از دیرباز تاکنون نقش بسزایی در جامعه ایرانی ایفا کرده‌اند. تاریخ مساجد نشان داده که هر چه خودکفایی اقتصادی و سیاسی مساجد بیشتر شده و به هر میزان جنبه مردمی مساجد پررنگ‌تر بوده، اثرگذاری و نفوذ آنها نیز فزونی یافته است [۱]. موقوفات و رقبات منفعتی مساجد از جمله مهم‌ترین عناصری است که در کنار وجوهات مردمی، یاری‌گر خودکفایی اقتصادی مساجد بوده‌اند. بنابراین، حفظ و احیای کارکرد اجتماعی مساجد از خلال زمینه‌سازی و ایجاد بستری می‌گذرد که بتوانند هر چه بیشتر به تقویت جنبه مردمی نهاد مسجد و استقلال آن منجر شود [۲].

**قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت**<sup>۱</sup> به مسجد توجه ویژه داشته است. برای نمونه می‌توان به بند «ت» ماده (۷۵) با موضوع «تهیه و تصویب مسجد محوری در محلات» اشاره کرد که هدف آن، استفاده از ظرفیت مساجد و مردمی‌سازی فرهنگ ذکر شده است. بند «ت» ماده (۷۶) و تبصره‌های آن نیز به «حمایت و پشتیبانی از امور مساجد کشور» پرداخته و در راستای آن، راهبردهای حمایتی گوناگونی را در دستور کار قرار داده است؛ مانند «تشکیل قرارگاه ملی مسجد»، «جواز ارائه خدمات همگانی دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در محلات از طریق مساجد» (تبصره «۱») یا «در نظر گرفتن معافیت‌های کامل بیمه‌ای برای خادمین مساجد» (تبصره «۳») [۳].

تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) نیز جزو احکام برجسته حمایتی از مساجد شناخته می‌شود؛ زیرا به دنبال «خودکفایی اداره مساجد» است. این تبصره هزینه‌های صدور مجوز کاربری فرهنگی، تجاری و اداری برای زمین‌های متعلق به مساجد را - اعم از پیرامون و غیر پیرامون - کاهش داده تا فرایند استقلال اقتصادی مساجد تسهیل شود. بنابراین، تحقق این حکم می‌تواند نقشی کلیدی در بهبود نظام تأمین مالی و ارتقا جایگاه مساجد در محلات ایفا کند.

با توجه به احیای کارکرد اجتماعی نهاد مسجد، گزارش حاضر وضعیت اجرایی شدن تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) **قانون برنامه هفتم پیشرفت** و بایدهای تحقق آن را بررسی می‌کند. بر این اساس در گزارش ناظر اجرایی سازمان برنامه و بودجه کشور از فصل پانزدهم (فرهنگ، هنر و رسانه) در سال اول اجرایی‌سازی **قانون برنامه هفتم پیشرفت**، حکم مورد نظر فاقد عملکرد بوده [۴] و علت آن عدم همکاری دستگاه‌های متولی بیان شده [۵] که نشانگر کمبودهای نظام نظارتی در این زمینه است. از این رو، پس از بررسی اولیه وضع موجود، چالش‌های اجرایی شدن کامل قانون بیان شده تا با توجه به شرایط فعلی، پیشنهادهایی برای تحقق بهتر حکم ارائه شود.

۱. مصوب مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۴۰۳/۰۳/۰۱.

۲. بند «ت»: برای حمایت و پشتیبانی از امور مساجد کشور بدون دخالت در امور داخلی و اجرایی مساجد، شورایی در استان‌ها به ریاست نماینده ولی فقیه مرکز استان و دبیری رئیس سازمان تبلیغات اسلامی و عضویت نمایندگان سازمان بسیج مستضعفین، اداره اوقاف و امور خیریه، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، مدیر حوزه‌های علمیه برادران و خواهران، شهرداری مرکز استان، مراکز رسیدگی به امور مساجد (در صورت وجود) و نهادهای و دستگاه‌های اجرایی مرتبط به امور مساجد تشکیل می‌شود.

۳. تبصره «۱»: دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مجازند خدمات عمومی و همگانی خود را در سطح محلات از طریق مساجد به مردم ارائه دهند و در راستای اجرای اصل (۸) **قانون اساسی** و استقرار فریضه الهی امر به معروف و نهی از منکر، برنامه مردمی‌سازی این فریضه با استفاده از ظرفیت مساجد و هماهنگی ستاد احیای امر به معروف و نهی از منکر را اجرایی کنند.

۴. تبصره «۳»: خادمین مساجدی که تحت پوشش کمیته امداد حضرت امام خمینی (ره) یا سازمان بهزیستی و یا جزو دهک‌های درآمدی یک تا چهار هستند، به فهرست جامعه هدف موضوع بند «خ» ماده (۲۸) این قانون اضافه می‌شوند.

۵. تبصره «۲»: برای خودکفایی در اداره مساجد کشور، شهرداری‌های سراسر کشور، بخش‌داری‌ها و دهیاری‌ها مکلف‌اند با رعایت قوانین و مقررات از جمله طرح تفصیلی نسبت به اعطای مجوز حداکثر ۵۰۰ متر مربع کاربری فرهنگی، اداری و تجاری بدون دریافت هزینه در زمین‌های پیرامون متعلق به مساجد (با مالکیت مسجد یا وقف شده برای مسجد) اقدام کنند. نسبت به زمین‌های غیر پیرامون برای هر مسجد حداکثر ۵۰۰ متر مربع کاربری فرهنگی، اداری و تجاری با احتساب (کسر) مساحت موقوفات موجود آن مسجد صرفاً در قالب وقف عام مسجد و متولی سازمان اوقاف و امور خیریه در شهر و ناحیه شهرداری محل استقرار مسجد مشمول این حکم است.

۶. در ادامه گزارش، عبارات «حکم منظور» یا «حکم مورد نظر» بدین تبصره اشاره دارد.



## ۲. بررسی وضعیت اجرای تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت



گزارشی از عملکرد تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت وجود ندارد و با پیگیری از سازمان‌های ذی‌ربط، نیز داده‌های قابل توجهی به دست نیامده است [۶]. از این رو، گزارش حاضر به سراغ بررسی رویه‌های اجرایی شدن حکم می‌رود.

بر اساس تبصره «۱» ماده (۲) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها<sup>۲</sup> عناوین عوارض و ترتیبات وصول آن سالیانه با پیشنهاد شورای اسلامی شهرها و بخش‌ها و پس از تأیید شورای عالی استان‌ها تهیه شده و دستورالعمل آن توسط وزارت کشور ابلاغ می‌شود. این موارد در «دفترچه تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری‌ها و دهیاری‌ها»، موسوم به «دفترچه عوارض» به گونه‌ای ثبت می‌شوند که مصادیق معافیت‌ها و مقادیر آنها به صورت جزئی و متناسب با «شرایط محلی و دسته‌بندی شهرداری‌ها، اعم از کلان‌شهرها (شهرهای بالای یک میلیون نفر)، سایر شهرها و روستاها» مشخص شده است [۷]. بنابراین، ابلاغ معافیت‌های هزینه‌ای مدنظر تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت در دستورالعمل ابلاغی وزارت کشور و درج آن در دفترچه‌های عوارض از مهم‌ترین پیش‌نیازهای تحقق این حکم است که در ابتدای این بخش بررسی می‌شود. برای این کار، در هر استان، شهر مرکز استان، به علاوه سه شهر مهم دیگر آن (از نظر جمعیتی یا اقتصادی یا تاریخی) و البته یک شهر کوچک بررسی شده‌اند. پس از بررسی بیش از ۱۵۰ شهر، نزدیک به ۱۰۰ دفترچه یافت شد؛ زیرا دفترچه عوارض شهرداری بعضی استان‌ها در تارنمای آنها در دسترس نبود و یا دفترچه‌های موجود، مربوط به سال ۱۴۰۳ و قبل‌تر بودند.

پس از بررسی دفترچه‌های عوارض استان‌ها، به عملکرد شهرداری تهران و «شورای ساماندهی توسعه و گسترش مساجد شهرداری تهران» پرداخته شده است؛ زیرا بر حسب بررسی‌ها، عملکرد شورای مذکور شکل ویژه‌ای از اجرای حکم را در بر می‌گیرد که به علت تفاوت بنیادین آن با اقدام‌های سایر شهرداری‌ها نیازمند توضیح جداگانه است.

### ۲-۱. نسبت دستورالعمل اجرایی تبصره «۱» ماده (۲) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با حکم مورد نظر

وزارت کشور دستورالعمل اجرایی سال ۱۴۰۴ تبصره «۱» ماده (۲) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را در تاریخ ۱۴۰۳/۰۹/۲۸ به استانداری‌های کشور ارسال کرده است. این دستورالعمل هیچ اشاره‌ای به معافیت‌های مندرج در تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت نداشته است و با توجه به فاصله حدوداً شش ماهه از ابلاغ دستورالعمل اجرایی مزبور تا تاریخ ابلاغ قانون برنامه هفتم پیشرفت، محدودیت‌های زمانی را نمی‌توان توجیه‌کننده جای خالی حکم مورد نظر در ابلاغیه وزارت کشور در نظر گرفت. به علاوه اینکه در ماده (۱۵) این دستورالعمل، سایر معافیت‌ها از جمله تبصره «۲» ماده (۳۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت بیان شده است. همچنین نامه‌ای در تاریخ ۱۴۰۴/۰۶/۱۸ از سوی رئیس شورای عالی استان‌ها درباره اجرایی‌سازی تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) به شوراهای شهر ارسال شده است [۸] که با توجه به تأخیر ۱۵ ماهه ارسال آن نسبت به تاریخ ابلاغ قانون برنامه هفتم پیشرفت، نتوانسته جای خالی تبصره مزبور در دستورالعمل اجرایی وزارت کشور را برای استقرار حکم مورد نظر در سال اول پر کند. در مجموع، نمی‌توان سازوکارهای وضع موجود را برای اجرای حکم مساعد ارزیابی کرد.

۱. درآمد عوارض محلی: وجوهی است که برای تأمین بخشی از هزینه‌های شهر و روستا بر مواردی اعم از اراضی، مستحدثات، تأسیسات، تبلیغات معابر و فضاهای درون شهری و روستایی و ارزش‌افزوده ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری و روستایی و دارایی‌های غیرمنقول مطابق قوانین و مقررات تعیین می‌شود. عناوین عوارض و ترتیبات وصول آن با پیشنهاد شورای اسلامی شهرها و بخش‌ها پس از تأیید شورای عالی استان‌ها، تهیه شده و دستورالعمل آن حداکثر تا پایان آذرماه هر سال توسط وزیر کشور، تصویب و ابلاغ می‌شود. وضع هر گونه عوارض به‌غیر از موارد اعلام شده ممنوع است و مشمول یکی از مجازات‌های تعزیری درجه شش موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۰۲/۰۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی خواهد بود.

۲. مصوب ۱۴۰۱/۰۴/۰۱ مجلس شورای اسلامی.

۳. تبصره «۲»: افراد تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور و خیرین مسکن‌ساز در خصوص ساخت مسکن برای افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی مذکور از پرداخت هزینه صدور پروانه ساختمانی، عوارض شهرداری و دهیاری و هزینه انشعاب آب، فاضلاب، برق و گاز برای واحد مسکونی اختصاص یافته به افراد تحت پوشش، فقط برای یک بار معاف هستند. اعتبارات مذکور در لوائح بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود.

## ۲-۲. گونه‌بندی دفترچه‌های عوارض در نسبت با حکم منظور

اگرچه دستورالعمل ابلاغی وزارت کشور به تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم اشاره‌ای نکرده اما بررسی دفترچه‌های عوارض شهرهای مختلف کشور نشان می‌دهد که این تبصره در برخی از شهرها ملاک عمل قرار گرفته است. بنابراین متن دفترچه‌های عوارض براساس برآوردن انتظارات حکم مورد نظر به اشکال زیر دسته‌بندی می‌شود:

### ۲-۲-۱. مغایرت صریح با متن حکم

در تعدادی از دفترچه‌ها - همانند شهرهای خلخال [۹]، کرمان [۱۰] و گنبد کاووس [۱۱] - توضیحاتی مغایر با حکم قانون ذکر شده است، به نحوی که بیشتر موارد این دسته ضمن اشاره به تبصره<sup>۱</sup> جزء «۱» بند «ت» ماده (۳۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور<sup>۲</sup> و معافیت مساجد از پرداخت هزینه‌های ساخت و ساز برای فضاهای اصلی، تصریح کرده‌اند که «کاربری‌های تجاری» یا «سایر کاربری‌ها»<sup>۳</sup>ی زمین متعلق به مساجد، معاف از پرداخت عوارض ساخت و ساز نیستند.

### ۲-۲-۲. عدم مغایرت با متن حکم

#### الف) درباره حکم ساکت است

در دفترچه‌های عوارض شهرداری‌های کشور مواردی یافت می‌شوند که به حکم مورد نظر هیچ اشاره‌ای نکرده‌اند. در برخی از آنها هیچ سخنی از قانون برنامه هفتم پیشرفت به میان نیامده (بجنورد [۱۲]) و حتی در اندک مواردی - مثل مرودشت [۱۳]، میناب [۱۴] و گرگان [۱۵] - و همچنان قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران<sup>۴</sup> به عنوان مستندات قانونی معرفی شده است. اما در دیگر نمونه‌های این دسته، مثل سنندج [۱۶]، به‌رغم بیان سایر احکام مرتبط با عوارض شهرداری‌ها در قانون برنامه هفتم پیشرفت، از جمله تبصره «۲» بند «الف» ماده (۳۹)، اثری از متن یا موضوع تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) دیده نمی‌شود.

ب) به حکم اشاره‌ای نشده است

سایر دفترچه‌ها در سطوح مختلف، به تبصره مورد نظر پرداخته‌اند که می‌توان آنها را در دسته‌های زیر جای داد:

#### ■ صرفاً ذکر متن حکم

دفترچه عوارض شهرداری‌های زنجان [۱۷]، بوشهر [۱۸] و لنگرود [۱۹] از نمونه‌های این دسته هستند که حکم مورد نظر را در بخش «مستندات قانونی» یا «معافیت‌های قانونی» ذکر کرده و به کیفیت یا محدوده اجرای حکم در آن شهر اشاره‌ای نداشته‌اند.

#### ■ تعیین ضوابط اجرای حکم در شهر مربوطه

تعدادی از شهرداری‌ها در دفترچه عوارض خود، ضمن اشاره به حکم قانون برنامه هفتم پیشرفت درباره معافیت زمین‌های متعلق به مساجد، ضوابط اجرای آن را مشخص کرده‌اند. در واقع این ضوابط معین می‌کنند که مساحت مشمول معافیت‌های عوارضی تا چه میزان می‌تواند باشد و مساجد برای مساحت‌های بیشتر از این حد، عوارض مربوطه را پرداخت می‌کنند. شروط مندرج در دفترچه‌ها یکسان نبوده و استان به استان یا شهر به شهر متفاوت است. گونه‌های مختلف این ضوابط عبارت‌اند از:

**محدودیت متر اژ:** از جمله ضوابط پر کاربرد در دفترچه‌ها، تعیین عددی مشخص برای مساحت مشمول معافیت‌های عوارضی است. برای مثال، زمین‌های متعلق به مساجد در شهر لارستان استان فارس، تا سقف ۵۰ متر مربع تجاری [۲۰]، در دورود استان لرستان، ۲۵ متر مربع تجاری [۲۱] و در ساوه و خمین تا سقف ۴۰ متر مربع [۲۲] و [۲۳] از پرداخت هزینه‌های ساخت و ساز به شهرداری‌ها معاف شده‌اند.

**در صدی از مساحت عرصه:** شکل دیگری از تعیین محدوده مجاز وجود دارد که براساس درصدی از عرصه، محدوده مشمول معافیت‌های عوارضی را معین می‌کند. در شهرستان میبد، زمین‌های متعلق به مساجد تا سقف حداکثر ۱۵ درصد از مساحت کل، معاف از پرداخت عوارض

۱. تبصره: مساجد از پرداخت هزینه‌های عوارض ساخت و ساز صرفاً برای فضاهای اصلی معاف هستند.

۲. مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی.

۳. مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی.

۴. در ادامه، با عنوان «قانون برنامه ششم توسعه» از این قانون یاد خواهد شد.



صدور پروانه ساختمان با کاربری تجاری هستند [۲۴].

**ترکیبی:** در میان نمونه‌ها، ترکیب دو شیوه گفته شده نیز دیده می‌شود. یعنی سقف مجاز معافیت‌های عوارضی بر اساس هر دو شاخص متراژ زمین و درصد مساحت آن تعیین می‌شود. در اهواز ۱۰ درصد از عرصه تا سقف ۱۵۰ متر مربع از عوارض صدور پروانه ساختمانی با کاربری‌های تجاری معاف است [۲۵]. این در حالی است که در یزد ۱۵ درصد از عرصه تا سقف ۱۰۰ متر مربع [۲۶] و در کهنک، ۷ درصد از عرصه تا سقف ۱۰۰ متر مربع مشمول معافیت‌های عوارضی می‌شوند [۲۷].

**مشروط:** مواردی یافت می‌شود که برای بهره‌مندی از معافیت‌ها، شروطی در نظر گرفته‌اند مانند: اخذ مجوز از مراجع ذیصلاح از جمله اداره کل اوقاف شهرستان (مانند اراک [۲۸]) و کمیسیون موضوع ماده (۵) **قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران**<sup>۱</sup> (مانند خرم‌آباد) [۲۹]؛ یا رعایت ضوابط نظام‌مهندسی (همچون بندرگز [۳۰])؛ یا ارائه تعهد به عدم واگذاری مالکیت و سرقتی به غیر از مسجد (همانند کرمانشاه [۳۱]).

**معافیت‌های ناقص:** دفترچه‌هایی وجود دارند که ضریب پرداخت عوارض زمین‌های متعلق به مساجد بین صفر تا ۱۰۰ است. به بیان دیگر، بخشی از عوارض مربوطه بخشیده می‌شوند، نه تمام آن. برای نمونه، در بندرعباس عوارض صدور پروانه با ضریب ۵۰ درصد محاسبه می‌شود [۳۲].

جدول ۱. اقدام‌های انجام شده در خصوص اجرای حکم مورد نظر در دفترچه‌های عوارض شهرداری‌های کشور

برآوردن انتظارات حکم	مثال	شماره دسته	دسته‌بندی‌ها		اقدام‌های انجام شده در خصوص اجرای حکم	
خیر	خلخال، کرمان، گنبدکاووس	۱	مغایرت صریح با متن قانون			عدم مغایرت با حکم قانون
نامعلوم	بجنورد	۲-۱	کلا درباره قوانین برنامه ساکت است		در باره حکم ساکت است	
خیر	مرودشت، گرگان	۲-۲	قانون برنامه ششم توسعه ملاک عمل است			
خیر	سنندج	۲-۳	حکم منظور ذکر نشده ولی سایر احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت بیان شده‌اند.			
نامعلوم	زنجان، بوشهر، لنگرود	۵	ذکر کلیات متن حکم و بدون تعیین ضابطه		در باره حکم ساکت نیست	
تأحذی	لارستان، دورود، ساوه	۶-۱	محدودیت متراژ			
	میبد	۶-۲	درصدی از عرصه			
	تهران، یزد، اهواز	۶-۳	ترکیب متراژ و عرصه			
	اراک	۶-۴	اداره کل اوقاف و امور خیریه	اخذ مجوز از مراجع ذیصلاح		
	خرم‌آباد	۶-۵	کمیسیون ماده (۵)			
	بندرگز	۶-۶	اخذ پروانه و رعایت ضوابط نظام‌مهندسی			
	کرمانشاه	۶-۷	ارائه تعهد به عدم واگذاری مالکیت و سرقتی به غیر از مسجد			
خیر	بندرعباس	۷	معافیت ناقص			

مأخذ: یافته‌های گزارش.

۱. مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ مجلس شورای ملی.  
۲. از این پس، برای اختصار با عنوان «کمیسیون ماده (۵)» در گزارش خواهد آمد.

همان‌گونه که در جدول ۱ مشاهده می‌شود، دست کم ۷ گونه دفترچه عوارض وجود دارد. دسته ۱ که آشکارا در تعارض مستقیم با متن قانون است و بر دریافت هزینه‌های صدور پروانه ساختمانی با کاربری تجاری یا غیر مذهبی برای زمین‌های مساجد تأکید می‌کند. دسته ۷ نیز به رغم تخفیف‌های در نظر گرفته شده، مغایر عبارت «بدون دریافت هزینه» در حکم مورد نظر است. در مورد ظرفیت دسته‌های ۲ تر دیدهای جدی وجود دارد. در حالی که نیمه نهایی سال دوم اجرای **قانون برنامه هفتم پیشرفت** سپری می‌شود، دسته (۲-۲) همچنان **قانون برنامه ششم توسعه** را ملاک عمل قرار داده و دسته (۲-۱) نیز به نوعی تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) را نادیده گرفته است. ارزیابی عملکرد دسته‌های (۲-۱) و (۵) در گروه گزارش‌های جزئی و بررسی اقدام‌های میدانی است که در این باره داده‌هایی در دست نیست. بنابراین دسته ۶ بیشترین ظرفیت اجرایی کردن حکم مدنظر را دارد و این بدان معناست که در بهترین حالت، دسته‌های ۵ و ۶ - یعنی ۲ دسته از ۷ گونه دفترچه‌های عوارض - متناسب با متن **قانون برنامه هفتم پیشرفت** هستند. البته باید توجه داشت که تقریباً تمامی اقدام‌های دسته ۶، معافیت‌های عوارضی را تا محدوده‌ای کمتر از ۵۰۰ متر مربع در نظر گرفته‌اند و در توضیح مغایرت داشتن یا نداشتن این دسته با متن قانون، چالش‌هایی وجود دارد که توضیحات مفصل‌تر آن در بخش بعد خواهد آمد. از این رو، عبارت «تأحذی» در جدول ۱ به کار رفته است.

## ۲-۲. اقدام‌های شورای ساماندهی توسعه و گسترش مساجد شهرداری تهران

در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۰۹، «برنامه راهبردی کمک به توسعه، مقاوم‌سازی، تعمیر و تجهیز و ضوابط احداث مساجد و اماکن مذهبی مبتنی بر معماری ایرانی-اسلامی» به تصویب شورای اسلامی تهران رسید. یکی از اهداف این مصوبه، «اعمال سیاست‌های ترویجی و تشویقی به خیرین و نهادهای مردمی برای مشارکت در توسعه و ساخت مساجد» بیان شده است. در این راستا، شورای ساماندهی توسعه و گسترش مساجد شهر تهران<sup>۱</sup> در شهرداری تهران تشکیل شد که برخی از اعضای آن عبارت‌اند از شهردار تهران (رئیس)، مشاور شهردار در امور مساجد (دبیر)، معاون امور اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران، معاون شهرسازی و معماری شهرداری تهران، رئیس مرکز رسیدگی به امور مساجد تهران، مدیر کل اوقاف و امور خیریه استان تهران، رئیس سازمان نظام مهندسی استان تهران.

در سال‌های اخیر و حتی پیش از تصویب **قانون برنامه هفتم پیشرفت**، یکی از اقدام‌های شورای مساجد شهرداری تهران در راستای خودکفایی اداره مساجد، اختصاص ساختمان‌هایی با کاربری تجاری و فرهنگی به مساجد بوده است. فرایند این امر بدین گونه است که در ابتدا و پس از ارسال درخواست حمایت توسط مساجد به شهرداری تهران، دبیر شورای مزبور برای تعیین نیازمندی مسجد و حدود آن، به بررسی میدانی از مسجد پرداخته و سپس کارگروهی در این شورا تشکیل می‌شود که به بررسی صلاحیت هیئت‌امنا و برنامه‌های عمرانی آن می‌پردازند. با توجه به نیاز واقعی مسجد و البته استعداد آن در جذب مخاطب و اثرگذاری در محله، به اندازه ۱۰ درصد از عرصه تا سقف ۲۰۰ متر مربع، ساختمان یا زمینی با کاربری تجاری به مسجد اختصاص داده می‌شود. البته مواردی یافت می‌شوند که علاوه بر ۲۰۰ متر مربع تجاری، تا سقف مجموعاً ۵۰۰ متر کاربری فرهنگی (به ویژه برای سالن اجتماعات) به مساجد تخصیص داده شده است.

بر این اساس، اقدام شورای مساجد شهرداری تهران با حکم مورد نظر تفاوت دارد زیرا ماده مورد نظر تنها اعطای مجوز کاربری را بیان کرده و تأمین زمین بر عهده کارگزاران مسجد یا خیران و واقفان است، در صورتی که اقدام‌های این شورا، علاوه بر اعطای مجوز کاربری، اعطای زمین مورد نیاز را هم در بر می‌گیرد. شایان ذکر است که مالکیت زمین در اختیار مساجد قرار نمی‌گیرد، بلکه کسب منفعت از آن در قالب قراردادی میان مسجد در خواست کننده و شورای مساجد شهرداری تهران واگذار می‌شود که تعیین مدت زمان آن به صلاح دید کارگروه اشاره شده و دبیر شورا خواهد بود.

بر اساس بررسی‌های انجام شده، اقدام‌های شورای مساجد شهر تهران همراستا با هدف حکم و خودکفایی اداره مساجد است. همچنین

۱. در ادامه، با عنوان «شورای مساجد شهرداری تهران» خواهد آمد.



ضابطه‌ای برای اعطای مجوز کاربری پیش‌بینی شده تا سقف حمایت از مساجد مشخص شده و از سلیقه‌گرایی‌ها و سوءاستفاده‌های احتمالی جلوگیری شود. به علاوه اینکه، برای جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی، مرجع و فرایندی برای تعیین «نیاز واقعی» مسجد تمهید شده است. اما شایان ذکر است که اعطای زمین از سوی شهرداری‌ها به مساجد می‌تواند آسیب‌هایی به دنبال داشته باشد. مهم‌ترین آنها وابستگی مسجد به شهرداری‌هاست. استفاده نادرست از این ظرفیت می‌تواند استقلال سیاسی و اقتصادی مساجد را خدشه‌دار کند و موجب کاهش انگیزه‌های واقفان و خیران در این زمینه شود. از دیگر آسیب‌ها می‌توان به ابهامات قرارداد میان شهرداری تهران و مساجد اشاره کرد. اگر ضوابط حقوقی قرارداد منعقد شده به درستی رعایت نشود، با تغییرات مدیریتی در شهرداری تهران، مساجد با مواردی مانند بازپس‌گیری زمین‌ها و از دست دادن منابع تأمین مالی و درگیری‌های حقوقی بعدی روبه‌رو خواهند شد.

### ۳. چالش‌های اجرای حکم

#### ۳-۱. تفسیرپذیری متن قانون

بررسی گوناگون روندهای اجرای حکم و ضوابط حاکم بر آن در شهرداری‌های مختلف کشور (جدول ۱) بیانگر برداشت‌های متنوعی است که از تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت در این نهادها وجود دارد. در ادامه ابعاد مختلف این خوانش‌ها واکاوی شده و در مورد نسبت قانونی هر خوانش با حکم مورد نظر سخن به میان می‌آید.

#### ۳-۱-۱. ابهام در نوع معافیت‌های عوارضی

اعطای مجوز بدون دریافت هزینه با توجه به ویژگی شهرها و رویکردهای متفاوت شوراهای آنها در تعیین نرخ عوارض و بهای خدمات می‌تواند تفسیرپذیر باشد. صدور مجوز می‌تواند مجموعه‌ای از عوارض همانند صدور پروانه ساختمان، هزینه کارشناس، نقشه‌کشی، تغییر کابری، نوسازی و پسماند را در بر بگیرد، اما عبارت «بدون دریافت هزینه» کلی است. بخش قابل توجهی از فرایند صدور مجوز در دفاتر خدمات الکترونیک شهرداری‌ها (بخش خصوصی) انجام می‌شود. به بیان دیگر، هزینه‌های مربوط به این کار به دو نوع هزینه خالص (درآمد شهرداری‌ها) و جانبی (سایر درآمدها) قابل تقسیم است. بررسی سازوکار موجود نشان می‌دهد که معافیت مساجد مشمول از هزینه‌های فوق امکان‌پذیر نیست. در واقع، منبع جبران این هزینه‌ها مشخص نیست. تأمین این هزینه‌های جانبی از سوی شهرداری‌ها تنها در صورتی ممکن است که در قوانین بودجه، سنوات یا قوانینی مربوط به شهرداری‌ها پیش‌بینی شود که در حال حاضر، چنین چیزی وجود ندارد. در نتیجه، تنها راه ممکن بخشودگی هزینه‌های خالص و تدقیق موارد ذیل آن در دستورالعمل ابلاغی وزارت کشور خواهد بود.

#### ۳-۱-۲. نارسایی دوگانه زمین‌های «پیرامون» و «غیر پیرامون» در حکم

تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت زمین‌های متعلق به مساجد را به پیرامون و غیر پیرامون تقسیم کرده است اما منظور از آن مشخص نیست؛ زیرا این تقسیم‌بندی دال بر مجاور (دیواربه‌دیوار) و غیر از آن بوده و همچنین می‌تواند دوگانه «محلّه و خارج از محلّه (داخل محدوده شهری)» باشد. با توجه به عبارت «شهر و ناحیه شهرداری محل استقرار مسجد» به نظر می‌رسد که تفسیر «پیرامون و غیر پیرامون» به «محلّه و خارج از محلّه (و داخل محدوده شهری)» به هدف قانونگذار نزدیک‌تر است.

#### ۳-۱-۳. خوانش‌های متفاوت از ضوابط مساجد مشمول

بر اساس دسته‌بندی اقدام‌های شهرداری‌ها در دفترچه‌های عوارض (جدول ۱)، در میان مواردی که به تعیین ضوابط اجرای حکم پرداخته‌اند (دسته ۶)، اقدام‌های کم‌وبیش متفاوت دیده می‌شود اما حداکثر معافیت‌های عوارضی آنها - جز در موارد انگشت‌شماری مثل میبد [۲۴] که سقف را ذکر نکرده - کمتر از ۵۰۰ متر مربع است و شکافی میان محدوده مجاز مورد نظر شوراهای اسلامی شهر با حکم قانون برنامه هفتم پیشرفت وجود دارد. به بیان دیگر، محدوده بیان شده در مقررات این شوراها بخشی از محدوده مندرج در تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) را برای معافیت‌های عوارضی در بر نمی‌گیرد. در خصوص قانونی بودن یا نبودن این شکاف اختلاف نظرهایی وجود دارد که بر پایه تفاسیر متفاوت

و البته ممکن از متن قانون پدید آمده که در ادامه بررسی می‌شوند.

## ■ خوانش اول: جواز تعیین سقف در شوراهای اسلامی شهر

در خوانش اول، حکم قانون بدین شکل تعبیر می‌شود که شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مکلف شده‌اند تا در چارچوب قوانین و مقررات موجود به‌ویژه طرح‌های تفصیلی [و طرح‌های هادی] محدوده مجازی را مشخص کنند که اعطای مجوزهای کاربری در دایره آن، بدون دریافت هزینه باشد. در واقع در این تفسیر، عبارت «با رعایت قوانین و مقررات از جمله طرح تفصیلی» در حکم مورد نظر، نکته محوری خواهد بود و قوانین و مقررات حوزه شهرداری‌ها مانند مورد ۱ از جزء «الف»<sup>۱</sup> تبصره «۱» ماده (۲) [قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها](#)، ماده (۵)<sup>۲</sup> [قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران](#) و «طرح‌های جامع شهری» اصولی به شمار می‌روند که بر تعیین معافیت‌های عوارضی اثر گذارند. در این صورت، تنظیم معافیت‌های مالیاتی ناسازگار با اقتضائات محلی و مقررات آنها نبوده و بافت شهری دستخوش تغییراتی خارج از نظام برنامه‌ریزی طرح‌های جامع شهری نمی‌شود.

در تفسیر اول، ضمن رعایت اقتضائات محلی شهرسازی و با اعطای اختیار به شهرداری‌ها، امکان همراهی این نهاد عمومی غیردولتی با اجرای حکم افزایش می‌یابد؛ اما مهم‌ترین ایراد این خوانش، نادیده گرفتن هدف حکم است. از طرفی، موضوع حکم مستقیماً درآمد شهرداری‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد و از سوی دیگر، به آنها این اختیار داده شده تا درباره میزان معافیت‌های عوارضی تصمیم بگیرند. یعنی شهرداری‌ها خود تعیین خواهند کرد که چه میزان از درآمدشان کم شود. در چنین شرایطی به منافع مسجد و هدف اصلی حکم یعنی «خودکفایی اداره مسجد» کم‌توجهی خواهد شد.

## ■ خوانش دوم: اطلاق سقف ۵۰۰ متر مربع و غیرقانونی بودن محدودیت آن در دفترچه‌های عوارض

در تفسیر دوم، متن [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) محوریت داشته و کوچک کردن سقف ۵۰۰ متر مربع خلاف قوانین است. نخست آنکه مساحت تعیین شده قید ندارد و مطلق آمده تا از سوءاستفاده‌های احتمالی جلوگیری کند و حسب اصل (۱۳۸)<sup>۳</sup> [قانون اساسی کشور و قانونی بودن معافیت‌های عوارضی](#)، ابلاغیه وزارت کشور و دفترچه‌های عوارض نمی‌توانند گستره قوانین را تغییر دهند. دوم، جزء «الف» تبصره «۱» ماده (۲) [قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها](#) و جوهی را جزو درآمد عوارض محلی شهرداری‌ها معتبر می‌داند که «براساس قوانین و مقررات تعیین شده» باشد. بنابراین متن [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) از اصول حاکم بر تعیین عوارض شهری خواهد بود و عبارت «با رعایت قوانین و مقررات» برای جلوگیری از خودرأیی‌ها و بر ضرورت رعایت فرایندهای موجود - همانند اخذ مجوز از کمیسیون ماده (۵) برای تغییر کاربری - دلالت دارد و به معنای حاکمیت قوانین مذکور بر تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) نیست.

دیگر آنکه، سازمان اوقاف و امور خیریه در تاریخ‌های ۲۷ خردادماه [۳۳]، ۱۳ مردادماه [۳۴] و ۲۹ مهرماه [۳۵] سال ۱۴۰۴، نامه‌ای درباره اطلاعات مساجد مشمول حکم منظور به اداره کل اوقاف و امور خیریه استان‌ها ارسال کرده است. براساس گزارش سازمان اوقاف و امور خیریه هیچ‌کدام از مساجد اعلام شده قابلیت بهره‌مندی از سقف ۵۰۰ متر مربع را نداشته‌اند. به‌علاوه اینکه، مساحت ۵۰۰ متر مربع نمی‌تواند تغییر چندان در بافت شهری ایجاد کند. از این رو، نگرانی‌ها پیرامون دگرگونی بافت شهری و با کاهش چشم‌گیر درآمدهای شهرداری‌سازی چندان با واقعیت میدان نداشته و غیرضروری است.

۱. بند «الف»: عوارض ابلاغی باید مطابق ضوابط ذیل باشد: تناسب وضع عوارض با توجه به شرایط محلی و دست‌بندی شهرداری‌ها اعم از کلان‌شهرها (شهرهای بالای یک میلیون نفر)، سایر شهرها و روستاها.  
۲. ماده (۵): بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به‌وسیله کمیسیون به ریاست استاندار (و در غیاب وی معاون عمرانی استانداری) و با عضویت شهردار و نمایندگان وزارت راه و شهرسازی، جهاد کشاورزی، کشاورزی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و همچنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی‌ربط و نماینده سازمان نظام مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) بدون حق رأی انجام می‌شود. تغییرات نقشه‌های تفصیلی اگر براساس طرح جامع شهری مؤثر باشد باید به تأیید مرجع تصویب‌کننده طرح جامع (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران یا مرجع تعیین شده از طرف شورای عالی) برسد.

۳. اصل (۱۳۸) قانون اساسی کشور: «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خود و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار کند. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد.»



تفسیر دوم، خود کفایی اداره مساجد را بهتر از برداشت اول تأمین می‌کند اما خالی از اشکال نیست. اطلاق حکم می‌تواند مفسده‌هایی پیش‌رو داشته باشد. این احتمال وجود دارد تا ساخت‌وساز مساجد بهانه‌ای برای فرارهای عوارضی شود. بر اساس برداشت دوم، می‌توان مسجدی ساخت که مساحت کمی دارد و معافیت‌های عوارضی را برای زمین‌هایی گرفت که مساحت آنها چندین برابر شبستان مسجد است. در این صورت، ساختمان‌هایی با کاربری غیر مذهبی و تجاری مسجد را احاطه می‌کنند که اولاً موجب کم‌رنگ شدن جلوه مسجد در معماری شهری و هویت بصری محله شده و ثانیاً کارکردهای فرهنگی-اجتماعی مسجد را تحت تأثیر قرار می‌دهد [۳۶]، به‌ویژه آنکه ساخت چنین مساجدی بدون رعایت نیازسنجی‌های جمعیت‌شناختی و فرهنگی-اجتماعی محله و با انگیزه‌های اقتصادی انجام می‌شود [۲]. همچنین در خوانش دوم این خطر وجود دارد که نیت معنوی و کارکردهای فرهنگی مسجد زیر سایه مقاصد اقتصادی قرار بگیرد؛ که بخشی از رقبات مسجد مثل حیاط، تغییر کاربری یافته و ساختمان‌هایی با کاربری فرهنگی، تجاری و اداری ساخته شود. دور از انتظار نیست که کاهش بی‌مورد مساحت مساجد و کم‌شدن سرانه مذهبی شهرها، تضعیف کارکردهای فرهنگی-اجتماعی آن را به همراه داشته باشد [۳۷]. اضافه آنکه، به‌موجب کم‌شدن درآمدهای شهرداری‌ها احتمال همراهی آنها نیز کاهش می‌یابد.

## جدول ۲. مقایسه برداشت‌های متفاوت از متن تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت

محور	تفسیر اول	تفسیر دوم
توضیح کوتاه	شهرداری مکلف به تعیین محدوده مجاز بین ۵۰۰ تا ۵۰ متر مربع برای معافیت‌های عوارضی شده است	تعیین مقداری غیر از عدد مندرج در حکم برای معافیت‌های عوارضی، غیر قانونی است.
استدلال‌ها	عبارت «با رعایت قوانین و مقررات از جمله طرح جامع تفصیلی» بر اصالت ضوابط شهرسازی از جمله ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران دلالت دارد.	عبارت «با رعایت قوانین و مقررات» بر روندهای موجود تأکید کرده و دال بر جلوگیری از رفتارهای خودسرانه و مفساد احتمالی است.
	«۵۰۰ متر مربع» سقف اقدام‌های مجاز شهرداری‌ها را معین کرده است.	سقف «۵۰۰ متر مربع» در متن قانون قید ندارد و مطلق است.
	مورد ۱ جزء «الف» تبصره «۱» ماده (۲) قانون در آمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بر رعایت اقتضانات محلی و شهری در تعیین عناوین و میزان عوارض در دفترچه‌ها تأکید دارد.	جزء «الف» تبصره «۱» ماده (۲) قانون در آمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و دهیاری‌ها بر رعایت اقتضانات محلی و شهری در تعیین عناوین و میزان عوارض در دفترچه‌ها تأکید دارد.
مزایا	از برخی سو، استفاده‌ها جلوگیری می‌شود.	مساجدی که از تمام ظرفیت ۵۰۰ متر مربع بهره می‌برند، اندک‌اند و این مساحت تغییر چندانی در بافت شهری ایجاد نمی‌کند.
	شهرداری‌ها هم‌راهی بیشتری در تحقق حکم خواهند داشت. اقتضانات محلی و ملاحظات شهرسازی بیشتر رعایت می‌شود.	به هدف حکم منظور نزدیک‌تر است و خودکفایی اداره مساجد و رفع نیازهای آنان را بهتر تأمین می‌کند. بستری برای فعال‌سازی ظرفیت‌های مردمی و وقف در تأمین مالی غیردولتی مسجد ایجاد می‌شود.
معایب	شهرداری‌ها در موضع تصمیم‌گیری و انتخاب میان درآمد خود و منفعت مساجد قرار گرفته‌اند. (تعارض منافع)	به‌خاطر اطلاق حکم احتمال سو-استفاده و خطر غلبه انگیزه‌های اقتصادی بر کارکردهای فرهنگی-اجتماعی مساجد وجود دارد.
	حتی تعیین محدوده‌های ۲۰ متری نیز از مصادیق تحقق حکم به شمار می‌رود.	شهرداری‌ها در اجرای حکم مشارکت کمتری دارند.

مأخذ: همان.

۱. سرانه مذهبی در طرح‌های جامع شهری در مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص تدقیق تعاریف و مفاهیم کاربری‌های شهری و تعیین سرانه آنها (مصوب ۱۳۸۹/۰۳/۱۰) به تفکیک جمعیت آنها بیان شده است.  
۲. مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱ کمیسیون مشترک مجلسین.

به‌رغم اختلافاتی که در تفاسیر گفته شده وجود دارد، هر دو خوانش سوءاستفاده را محتمل می‌دانند. برداشت اول، اعطای اختیار به شهرداری‌ها را به‌عنوان راه‌حل جلوگیری از مفسده‌های احتمالی پیش‌بینی کرده است. در تفسیر مقابل، «نیاز واقعی» مسجد تعیین‌کننده استفاده درست و نادرست از مزایای قانونی شناخته می‌شوند که ضابطه و مرجع تشخیص آن تنها در بخش دوم تبصره - یعنی زمین‌های غیر پیرامون مساجد - بیان شده است.

## ۲-۳. ضعف سازوکارهای ابلاغ و نظارتی در عین استقلال نسبی شهرداری‌ها

حسب «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی»<sup>۱</sup> شهرداری‌ها جزو نهادهای عمومی غیردولتی هستند. شهرداری‌ها را شوراهای اسلامی شهر انتخاب می‌کنند [۳۸] و [۷]، فرایند تصویب عناوین عوارض محلی به پیشنهاد آنها و در شوراهای عالی استان انجام می‌شود و وزارت کشور بر فرایندها نظارت داشته و دستورالعمل آن را تأیید و ابلاغ می‌کند. در واقع، شهرداری‌ها از استقلال نسبی برخوردارند که فرایند ابلاغ قانون تا سطح شهر و شهرستان و فرایندهای نظارتی را دشوار می‌کنند. اشاره نشدن به حکم مورد نظر در دستورالعمل ابلاغی سال ۱۴۰۴ وزارت کشور، ارسال نامه رئیس شورای عالی استان‌ها با تأخیر ۱۵ ماهه و همچنین فقدان گزارشی عملکرد از حکم به‌علت «پاسخ ندادن دستگاه‌های حوزه متولی» [۵] گواهی بر این مسئله است؛ به‌ویژه آنکه براساس بند «الف»<sup>۲</sup> ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، «دستگاه‌های یاد شده مکلف به ارائه اطلاعات و همکاری کامل در چارچوب وظایف محوله به ناظران» شده‌اند. در مجموع، استقلال نسبی شهرداری‌های کشور به‌همراه ضعف سازوکارهای نظارت بر عملکرد قانون برنامه هفتم پیشرفت در این زمینه موجب شده تا وحدت رویه در اجرای حکم شکل نگیرد و در سال اول اجرای این قانون، عزمی جدی یا مؤثر برای تأمین خودکفایی اداره مسجد در دستگاه‌های مسئول - اعم از مجری و ناظر - حاصل نشود.

## ۳-۳. جای خالی نهاد راهبر امور مساجد

### ۱-۳-۳. ضعف نهادی در خصوص پیگیری حقوق مسجد از دستگاه‌های مجری

اجرای بسیاری از احکام قانونی، علاوه بر حضور نهادهای ناظر، نیازمند پیگیری سازمان‌های متولی از دستگاه‌های مجری است. تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت یکی از این موارد است؛ زیرا اولاً انگاره غالب نزد شهرداری‌ها از حکم مورد نظر<sup>۳</sup> با واقعیت‌های میدان فاصله دارد [۶]، ثانیاً پیگیری نهادهای ناظر در تحقق انتظارات این تبصره بی‌نتیجه بوده [۴] و ثالثاً مدیریت خطرهای احتمالی سوءاستفاده از حکم - به‌عنوان پاشنه‌آشیل اجرای آن - نیازمند تدبیری خارج از متن قانون و مستلزم هماهنگی بین دستگاهی است. فعالیت دستگاه‌های حاضر در مسجد فاقد نظام برنامه‌ریزی متمرکز بوده [۳۹]، به‌گونه‌ای که دستگاه متولی پیگیری حقوق مسجد بسته به مکان، موضوع و سال‌های مختلف پراکنده بوده است. در حوالی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴ «ستاد پشتیبانی و هماهنگی امور مساجد» [۴۰]، در بعضی استان‌ها همانند تهران یا خراسان رضوی مرکز رسیدگی به امور مساجد و یا در برخی موضوعات مثل شناسه ملی مساجد، سازمان اوقاف و امور خیریه وظایفی

۱. مصوب ۱۳۷۳/۰۴/۱۹ مجلس شورای اسلامی.

۲. بند «الف»، برای تأمین حسن اجرای قانون و در راستای هماهنگی کردن فعالیت دستگاه‌های اجرایی، «شورای عالی راهبری برنامه» با مسئولیت معاون اول رئیس‌جمهور و مرکب از رئیس سازمان (دبیر شورا)، وزیر امور اقتصادی و دارایی و وزاری که رئیس کمیسیون‌های دائمی هیئت‌دولت هستند و رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس (به‌عنوان ناظر) تشکیل می‌شود. وظیفه دبیرخانه شورای عالی راهبری برنامه بر عهده سازمان است. جلسات شورای عالی راهبری برنامه حداقل ماهی یک بار و با حضور دوسوم اعضا تشکیل می‌شود و تصمیمات آن با رأی اکثریت مطلق عده حاضر پس از تأیید رئیس‌جمهور معتبر است. این شورا مکلف است ضمن بررسی مستمر عملکرد دستگاه‌ها در عمل به تکالیف برنامه‌ای و اتخاذ سیاست‌های متناسب با قوت و ضعف این اقدام‌ها در چارچوب قوانین حداکثر دو ماه پس از اجرای قانون برای هر یک از دستگاه‌های اصلی و سیاستگذار دارای تکلیف در برنامه که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، یک ناظر مالی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی از میان کارمندان یا اشخاص دارای وثاقت و امانت و یک ناظر اجرایی به پیشنهاد رئیس سازمان از میان کارمندان یا اشخاص دارای وثاقت و امانت (پس از تأیید در جلسه شورای عالی راهبری برنامه)، به دستگاه ذی‌ربط معرفی کند. دستگاه‌های یاد شده در حدود اختیارات قانونی خود مکلف به ارائه اطلاعات و همکاری کامل در چارچوب وظایف محوله به هر یک از ناظرین بوده و بالاترین مقام هر دستگاه، مسئول نظارت بر حسن اجرای این امر است و موانع پیش رو در عدم تحقق این تکالیف را به دبیرخانه شورای عالی راهبری برنامه ارائه کند.

3. [mehrnews.com/x33xDK](http://mehrnews.com/x33xDK)



برعهده داشته‌اند که هیچ کدام آنها برای به دست گرفتن راهبری تمامی امور مسجد از ظرفیت قانونی، بودجه‌ای و زیرساختی مورد نیاز برای اقتناع و جلب همراهی حداکثری دستگاه‌های فعال در مسجد برخوردار نبودند.

در شهریورماه سال ۱۴۰۳، «سند ساز و کار استقرار پشتیبانی از مساجد»<sup>۱</sup> مورد اجماع تمامی دستگاه‌های فعال این حوزه قرار گرفت و «قرارگاه ملی مسجد» به‌عنوان نهاد راهبر امور مساجد معرفی شد، ولی زمان چندانی از تصویب این سند نمی‌گذرد و فاقد پشتوانه‌های قانونی الزام‌آور است. از این رو، فرصت چندانی برای مداخله قرارگاه ملی مسجد با دستگاه‌های ذی‌ربط در این زمینه وجود ندارد. به همین منظور، براساس سند ساز و کار استقرار پشتیبانی از مساجد، سازمان اوقاف و امور خیریه متولی اصلی رکن پشتیبانی سخت‌افزاری و زیرساختی مساجد شناخته می‌شوند و پیگیری‌های مربوط به این حکم از جمله وظایف این سازمان بوده که به گفته مسئولان سازمان اوقاف، شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور همکاری‌های لازم را در این زمینه نداشته است.

### ۲-۳-۳. فقدان آمایش ملی مسجد و ضعف نظام اطلاعاتی

اگرچه در اوایل دهه ۱۳۹۰ ستاد پشتیبانی و هماهنگی امور مساجد براساس بند «۱» ماده (۲)<sup>۲</sup> «آیین‌نامه ستاد پشتیبانی و هماهنگی امور مساجد کشور»<sup>۳</sup>، سازمان اوقاف و امور خیریه را مأمور به انجام «طرح ملی مکان‌یابی و آمایش مساجد کشور» کرده<sup>۴</sup> و<sup>۵</sup> اما خروجی مشخصی از این طرح یافت نشده و تاکنون نیز هیچ نظام آماری جامع و همچنین آمایش سرزمینی موثقی از مساجد وجود ندارد. بررسی‌ها حاکی از آن است که بعد از استقرار قرارگاه ملی، سازمان اوقاف و امور خیریه مجدداً مکلف به انجام آمایش سرزمینی مساجد شده که مراحل ابتدایی خود را طی می‌کند [۳۶]. در نتیجه، آماری از تعداد مساجد مشمول و یا میزان برخورداری آنها از حکم حاضر در دست نیست تا امکان پیگیری‌های فعالانه را برای سازمان اوقاف و امور خیریه فراهم کند.

### ۳-۳-۳. ناآگاهی کارگزاران مساجد از حقوق خود

بررسی‌های میدانی و مصاحبه با فعالان مساجد نشان می‌دهد که نظام منسجمی برای آگاهی بخشی کارگزاران مساجد وجود ندارد تا ضمن اطلاع‌رسانی درباره حقوق مادی و معنوی مساجد، شیوه‌های قانونی پیگیری و مطالبه آنها را آموزش دهد [۶] و [۳۶]. مساجد بسیاری -به‌ویژه در استان‌ها و شهرهای غیر تهران- یافت می‌شوند که از حکم مورد نظر بی‌اطلاع هستند. قانون برنامه هفتم پیشرفت بستر مهمی برای تأمین مالی غیردولتی مساجد فراهم کرده که بدون اطلاع متولیان مسجد از آنها، فعال‌سازی ظرفیت‌های موجود یا بالقوه در حکم مورد نظر (مانند جهت‌دهی به واقفان و خیران یا جلب مشارکت‌های مردمی) میسر نخواهد بود.

۱. در ادامه با عنوان «سند ملی مسجد» خواهد آمد.

۲. ماده (۲): وظایف: بند «۱» - تبیین نحوه همکاری و مشارکت وزارخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای کشور متناسب با مسئولیت قانونی آنها.

۳. مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی.

4. <https://irma.ir/xhXZqN>

5. <https://tn.ai/674448>

## ۴. جمع‌بندی و پیشنهاد سیاستی



اگرچه تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت ظرفیت مهمی برای تقویت خودکفایی اقتصادی مساجد فراهم کرده اما در عمل، نه اقدام‌های شهرداری‌ها توفیق چندانی در رسیدن به هدف این حکم داشته‌اند و نه مساجد توانسته‌اند از ظرفیت آن بهره‌مند شوند. به بیان دیگر، رویه‌های اجرایی‌سازی آن ناموفق بوده است. متن ماده مورد نظر توان حفظ همزمان منافع مسجد و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را در این خصوص ندارد. همچنین ضعف در ابلاغ به‌هنگام حکم و نظارت بر عملکرد قانون برنامه هفتم پیشرفت در سال اول اجرای آن، باعث شده که اراده‌ای جدی در شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور برای انجام کامل آن صورت نگیرد. به‌علاوه اینکه، نظام برنامه‌ریزی و سیاستگذار حوزه مسجد از فقدان زیرساخت‌های اطلاعاتی و آمایش مساجد کشور رنج می‌برد و همین مسئله، توان مداخله‌گری مؤثر و اقتناع‌دهی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را از دستگاه‌های فعال در مسجد گرفته است. از این رو، پیشنهاد می‌شود:

### ۴-۱. ابلاغ ترتیبات اجرای تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم در دستورالعمل اجرایی سال ۱۴۰۵ تبصره «۱» ماده (۲) قانون درآمدهای پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

موضوع تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت حقی است که قانونگذار برای مساجد در نظر گرفته (و نه امتیاز)؛ زیرا این تبصره، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را «مکلف» به اعطای مجوز کاربری‌های مزبور دانسته است. از طرف دیگر، اجرایی‌سازی خوانش دوم (یعنی اطلاق سقف ۵۰۰ متر مربع و غیرقانونی بودن محدود کردن آن در دفترچه‌های عوارض) می‌تواند با موانع فراوان و البته سوءاستفاده‌های احتمالی همراه شود. در نتیجه مشروط کردن برداشت اول (یعنی جواز تعیین سقف در شوراهای اسلامی شهر) می‌تواند نزدیک‌ترین حالت به هدف حکم باشد؛ اگر ضوابطی تعیین شود که وحدت رویه‌ای در شهرداری‌های هم‌درجه برای محدوده معافیت مساجد مشمول شکل بگیرد و منفعت واقعی مساجد را تأمین کند.

دستورالعمل اجرایی تبصره «۱» ماده (۲) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نقش بسزایی در اطلاع‌رسانی و اجرای معافیت‌های عوارضی در شهرداری‌ها و دهیاری‌های سراسر کشور دارد، به‌گونه‌ای که ابلاغ ترتیبات اجرای حکم منظور می‌تواند مانع هرگونه سلیقه‌گرایی و تفسیر متن قانون شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود که در ابلاغیه سال آینده وزارت کشور (۱۴۰۵) نکات زیر درج شود:

### ۴-۱-۱. تعیین محدوده مجاز معافیت‌های عوارضی برای مساجد مشمول براساس درجه شهرداری‌ها

برای جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی و حفظ منافع شهرداری‌ها و مساجد ضروری است که محدوده مجاز معافیت‌های عوارضی براساس درجه شهرداری‌ها تنظیم شود. مؤلفه‌هایی نظیر جمعیت، میزان درآمد، جایگاه شهر در تقسیمات کشوری (مرکز استان و غیر آن) و سرانه‌های فرهنگی یا تجاری شهر تعیین‌کننده درجه شهرداری‌ها هستند که باید براساس آنها، گستره بهره‌مندی مساجد مشمول از معافیت‌های عوارضی به‌صورت جداگانه معین شوند. این کار ضمن توجه به اقتضائات محلی، به شکل‌گیری وحدت رویه‌ای در اجرای حکم و نظارت مؤثر بر آن کمک شایانی می‌کند.

### ۴-۱-۲. تدقیق هزینه‌های خالص قابل بخشش

ابلاغیه وزارت کشور باید عناوین درآمدهای قابل بخشش صدور مجوز کاربری‌های فرهنگی، تجاری و اداری برای مساجد را به‌گونه‌ای مشخص کند که در عین نادیده گرفتن تمامی درآمدهای خالص شهرداری، موجب هزینه‌تراشی جداگانه برای شهرداری‌ها نشود.

### ۴-۱-۳. رفع ابهام از مفهوم «پیرامون»

با توجه به اینکه عبارت «پیرامون» در ادبیات برنامه‌ریزی شهری کمتر استفاده شده، پیشنهاد می‌شود که دستورالعمل اجرایی تبصره «۱» ماده (۲) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها منظور از دوگانه «پیرامون» و «غیرپیرامون» را بدین گونه ابلاغ کند که عبارت



«پیرامون» و احکام آن دلالت بر محله (بر اساس تقسیم‌بندی ناحیه شهرداری) داشته و مفهوم «غیر پیرامون» دال بر محدوده شهری است.

#### ۲-۴. جلب مشارکت‌های مردمی، خیران و واقفان به فعال‌سازی ظرفیت حکم‌منظور

بر اساس تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶)، ماده (۱) «قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه»،<sup>۱</sup> «طرح احیا و فعال‌سازی موقوفات برای حمایت و تقویت فعالیت‌های قرآنی، هیئت‌ها، مساجد و بقاع متبرکه»<sup>۲</sup> (موضوع بند «ج» ماده (۷۵) قانون بر نامه هفتم پیشرفت)، «سند ترویج فرهنگ وقف»<sup>۳</sup> و همچنین سند قرارگاه ملی مسجد، نقش محوری تأمین نیازهای سخت‌افزاری و پشتیبانی مساجد بر عهده سازمان اوقاف و امور خیریه است. بنابراین، این سازمان مکلف است ضمن اطلاع‌رسانی به کارگزاران مساجد به تشویق و شبکه‌سازی واقفان و خیران در این زمینه بپردازد تا با تأمین زمین‌های مورد نیاز در حکم، امکان بهره‌مندی حداکثری از این تبصره فراهم شود.

#### ۳-۴. انجام آمایش سرزمینی مساجد کشور

هرگونه پیگیری مؤثر و برنامه‌ریزی کارآمد درباره مساجد، مستلزم وجود اطلاعات و آمارهای موثق از وضعیت مساجد است. از این رو پیشنهاد می‌شود که قرارگاه ملی مسجد استقرار سامانه جامع مساجد را تنها معطوف به اطلاعات ابتدایی همچون نام و نشانی مساجد نکرده و با انجام طرح آمایش سرزمینی مساجد کشور، مجموعه کاملی از داده‌های مساجد مانند مشخصات کارگزاران مساجد، تجهیزات و امکانات موجود، تعداد، مساحت و وضعیت درآمد و سلامت عین موقوفات آنها را به تفکیک منفعتی/غیرمنفعتی و دستگاه‌های فعال در هر مسجد گردآوری کند.

۱. مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۰۲ مجلس شورای اسلامی.

۲. مصوب ۱۴۰۴/۰۸/۱۱ هیئت‌وزیران.

۳. مصوب ۱۳۹۹/۰۳/۱۲ شورای فرهنگ عمومی.

## منابع و مأخذ



- [۱] صیاف زاده، م.، س. سجادی، و. ر. عباسی، شناسایی عوامل مؤثر بر خوداتکایی مالی مساجد؛ مورد مطالعه: مساجد استان قم. اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، ۱۳۹۹. ۱۰ (۲۰).
- [۲] سیاحی زاده فرد، س. ح. و س. عصاره نژاد دزفولی، کارکرد اجتماعی نهاد دین در ایران امروز (۶): تجربه کاوی مساجد موفق در زمینه تأمین مالی غیردولتی نهاد مسجد. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۴. ۳۳ (۳): ص. ۳۲. شماره مسلسل: ۲۰۷۵۴.
- [۳] قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت. ۱۴۰۳، مجلس شورای اسلامی. ص. ۳۸۴.
- [۴] محسنیان، س. ع. و همکاران. ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۱۵ - ارتقای فرهنگ عمومی و رسانه. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۴: ص. ۴۵. شماره مسلسل: ۲۱۰۵۶.
- [۵] عملکرد سال اول قانون برنامه پنج‌ساله پیشرفت؛ گزارش ناظر اجرایی: بخش دوم. ۱۴۰۴، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
- [۶] بیات، م.، درخواست مصاحبه با کارشناسان پیرامون عملکرد تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت. مخاطب نامه: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری، کمیسیون ماده (۵) شهرداری تهران، مدیر کل شهرسازی و طرح‌های شهری شهرداری تهران، مدیر کل شهرسازی و معماری شهرداری تهران، دبیر قرارگاه ملی مسجد، سازمان اوقاف و امور خیریه، ۱۴۰۴. ۱۶۲۰۰/۱۶۲۴۹-۷۷۴۹-۸۲: ص. ۱.
- [۷] قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها. ۱۴۰۱، مجلس شورای اسلامی. ص. ۶.
- [۸] حاجی بگلو، م. ا.، نامه رئیس شورای عالی استان‌ها پیرامون اجرایی‌سازی تبصره‌های «۲» و «۴» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم و بند «ث» ماده (۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور. مخاطب نامه: رؤسای شوراهای اسلامی استان‌های سراسر کشور ۱۴۰۴. ۵۴۴۴/۱۴۰۴: ص. ۲.
- [۹] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری خلخال در سال ۱۴۰۳. ۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر خلخال. ص. ۶۸.
- [۱۰] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری کرمان در سال ۱۴۰۳. ۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر کرمان.
- [۱۱] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری گنبد کاووس در سال ۱۴۰۳. ۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر گنبد کاووس.
- [۱۲] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری بجنورد در سال ۱۴۰۳. ۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر بجنورد.
- [۱۳] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری مرودشت در سال ۱۴۰۳. ۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر مرودشت.
- [۱۴] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری میناب در سال ۱۴۰۳. ۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر میناب.
- [۱۵] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری گرگان در سال ۱۴۰۳. ۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر گرگان.
- [۱۶] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری سنندج در سال ۱۴۰۳. ۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر سنندج.
- [۱۷] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری زنجان در سال ۱۴۰۳. ۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر زنجان.
- [۱۸] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری بوشهر در سال ۱۴۰۳. ۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر بوشهر.
- [۱۹] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری لنگرود در سال ۱۴۰۳. ۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر لنگرود.
- [۲۰] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری لارستان در سال ۱۴۰۳. ۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر لارستان.
- [۲۱] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری دورود در سال ۱۴۰۳. ۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر دورود.
- [۲۲] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری ساوه در سال ۱۴۰۳. ۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر ساوه.



- [۲۳] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری خمین در سال ۱۴۰۳.۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر خمین.
- [۲۴] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری میبد در سال ۱۴۰۳.۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر میبد.
- [۲۵] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری اهواز در سال ۱۴۰۳.۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر اهواز.
- [۲۶] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری یزد در سال ۱۴۰۳.۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر یزد.
- [۲۷] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری کهک در سال ۱۴۰۳.۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر کهک.
- [۲۸] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری اراک در سال ۱۴۰۳.۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر اراک.
- [۲۹] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری خرم‌آباد در سال ۱۴۰۳.۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر خرم‌آباد.
- [۳۰] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری بندرگز در سال ۱۴۰۳.۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر بندرگز.
- [۳۱] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری کرمانشاه در سال ۱۴۰۳.۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر کرمانشاه.
- [۳۲] تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری بندرعباس در سال ۱۴۰۳.۱۴۰۴، شورای اسلامی شهر بندرعباس.
- [۳۳] بیگدلی، س.، نامه سازمان اوقاف پیرامون اخذ اطلاعات و مشخصات مساجد مشمول تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم مخاطب نامه: مدیران کل اوقاف و امور خیریه استان‌ها، ۱۴۰۴.۲۶۰۲۹۲.
- [۳۴] بیگدلی، س.، نامه سازمان اوقاف پیرامون اخذ اطلاعات و مشخصات مساجد مشمول تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم مخاطب نامه: مدیران کل اوقاف و امور خیریه استان‌ها، ۱۴۰۴.۶۴۸۸۴۲۲.
- [۳۵] بیات، م.، دعوت‌نامه دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ پیرامون نشست تخصصی با موضوع بایسته‌های تحقق تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت. مخاطب نامه: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، وزارت راه و شهرسازی کشور، شورای ساماندهی توسعه و گسترش مساجد شهر تهران، قرارگاه ملی مسجد، سازمان اوقاف و امور خیریه، ۱۴۰۴.۱۰۵۱۲/۱۶۲۰۰-۸۲.
- [۳۶] حسینی‌نیا، س.، بازگشت به نامه شماره ۱۱۸۸۶۷/۱۶۲۰۰-۸۲ دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش درباره عملکرد تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم. مخاطب نامه: دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش، ۱۴۰۴.۳۴۰/۱۵۵۹۲۳.
- [۳۷] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران. ۱۳۷۵، مجلس شورای اسلامی.
- [۳۸] عصاره‌نژاد دزفولی، س.، کارکرد اجتماعی نهاد دین در ایران امروز؛ ۴. چالش‌های تحقق کارکرد اجتماعی نهاد مسجد در ایران. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳.۳۲(۶).
- [۳۹] سند استقرار سازوکار راهبری و پشتیبانی از مساجد کشور. ۱۴۰۳، دبیرخانه قرارگاه ملی مسجد.



## گزیده سیاستی

ابلاغ و اجرای تبصره «۲» بند «ت» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیرامون معافیت‌های عوارضی زمین‌های متعلق به مساجد برای اخذ مجوزهای کاربری تجاری در راستای خودکفایی اداره مساجد، ناکارآمد بوده و وحدت رویه‌ای ایجاد نکرده است تا از سوءاستفاده‌های احتمالی از حکم مزبور جلوگیری شده و منافع مساجد را تامین کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی بازار نیوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ | صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۳۸۵۵ | پست الکترونیک: [mirca@males.ir](mailto:mirca@males.ir)

وبسایت: [rc.males.ir](http://rc.males.ir)