

دشواری‌های نظارت اجتماعی در نظام قانونگذاری وقف در کشور؛ ظرفیت‌ها، چالش‌ها و ارائه پیشنهادها



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۲/۲۶

شماره مسلسل:

۲۱۵۱۹



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

دشواری نظارت اجتماعی در نظام قانونگذاری وقف در کشور؛ ظرفیت‌ها، چالش‌ها و ارائه پیشنهادها

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

نام دفتر:

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

تهیه و تدوین:

رضا گودرزی

مدیر مطالعه:

سینا عصاره‌نژاد دزفولی

ناظر علمی:

موسی بیات

ناظران علمی خارج از مرکز:

سیدحسین سیدی (عضو هیئت علمی مهندسی صنایع و مدیریت دانشگاه صنعتی شاهرود)، ام‌الله حسینی‌نیا (معاون سابق اوقافی، حقوقی و ثبتی سازمان اوقاف و امور خیریه)

اظهار نظرکننده داخل مرکز:

محمود رضایی (دفتر مطالعات حقوقی)

اظهار نظرکنندگان خارج از مرکز:

محمد رضایی (رئیس دفتر موقوفات و منابع پایدار حوزه علمیه خراسان)، ناصر سلیمانی (رئیس اداره حفظ و بهره‌وری موقوفات حوزه علمیه خراسان)

ویراستار علمی:

سینا عصاره‌نژاد دزفولی

صفحه‌آرا:

سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

اکرم وحدانی فر

واژه‌های کلیدی:

۱. دین
۲. وقف
۳. سازمان اوقاف و امور خیریه
۴. نظارت
۵. نظارت اجتماعی
۶. شفافیت
۷. حکمرانی وقف



تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۰۶/۱۷

فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۹	۲. تبیین مفهومی و تعریف عملیاتی «نظارت اجتماعی» در نظام مدیریت وقف کشور.....
۹	۲-۱. تبیین مفهومی «نظارت» و «نظارت اجتماعی».....
۱۰	۲-۲. ارکان «نظارت اجتماعی» در فرایندهای اوقافی.....
۱۱	۲-۳. تعریف عملیاتی مفهوم «نظارت اجتماعی» در فرایندهای اوقافی.....
۱۲	۳. احصای سوابق سیاستی و تقنینی نظارت اجتماعی در حکمرانی وقف.....
۱۴	۴. ارزیابی سیاست‌ها، قوانین، رویه‌های جاری و عملکردها در نسبت با مقوله نظارت اجتماعی.....
۱۴	۴-۱. عدم محوریت بنیادین نظارت اجتماعی در سازوکارهای نظارتی نظام مدیریت وقف در کشور.....
۱۴	۴-۲. تعارض دو اصل «نظارت استصوابی بر مصلحت وقف» (روح حاکم بر قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه) و «قاعده الوقوف» (موضوع ماده (۸۲) قانون مدنی).....
۱۶	۴-۳. نبود فرایندهای مشخص برای مؤلفه‌های قوام‌بخش «نظارت اجتماعی»، مانند «شفافیت داده‌ها» و «اطلاع‌رسانی».....
۱۸	۴-۴. ناعادلانه بودن سازوکار تخصیص درصدی حق‌النظاره و حق‌التولیه.....
۱۹	۵. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها.....
۱۹	۵-۱. جمع‌بندی.....
۲۰	۵-۲. ارائه پیشنهادها.....
۲۵	منابع و مآخذ.....

فهرست جداول

۱۳	جدول ۱. واکای ظرفیت‌ها و خلأهای سیاستی و تقنینی نظارت اجتماعی در فرایندهای اوقافی.....
۱۹	جدول ۲. چالش‌های اجرایی برآمده از تعارض منافع ساختاری.....
۱۹	جدول ۳. جوانب چالش انسداد اطلاعات در لایه‌های سازمانی.....
۱۹	جدول ۴. نقشه راه بهبود سرمایه اجتماعی نهاد وقف و سازمان اوقاف مبتنی بر الگوی سیاستی ابلاغی رهبری شهید(ره) در سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف.....
۲۴	جدول ۵. چالش‌های اجرایی در فرایندهای اوقافی.....



دشواری‌های نظارت اجتماعی در نظام قانونگذاری وقف در کشور؛ ظرفیت‌ها، چالش‌ها و ارائه پیشنهادها

Doi: [10.22034/mrc.report.21519](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21519)

چکیده



نظارت در فرایندهای اوقافی سازوکاری حیاتی برای تضمین کارآمدی، صیانت از سرمایه‌های اجتماعی و پایبندی به اهداف عالییه واقفان است. نظارت اجتماعی به‌عنوان مکمل نظارت دولتی، نقشی بی‌بدیل در افزایش اعتماد عمومی، تقویت پاسخ‌گویی متولیان و ارتقای بهره‌وری نهاد وقف ایفا می‌کند. وجود چالش‌های ساختاری در نظام حکمرانی وقف و تجمیع نقش‌های تولید اجرایی، نظارت عالییه و ذی‌نفع مالی در ساختاری واحد، به غلبه رویکردهای تصدی‌گرایانه و فاصله گرفتن از اسناد بالادستی مبنی بر لزوم کاهش تصدی‌گری دولتی و در نهایت ابهام در پاسخ‌گویی منجر شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که فقدان تعریف قانونی از نظارت اجتماعی و انسداد اطلاعات در لایه‌های سازمانی، امکان پایش مؤثر توسط ذی‌نفعان را سلب کرده است. همچنین پیچیدگی فنی گزارش‌های مالی (مفاصاحساب)، سهم بالای هزینه‌های نگهداشت و حقوق نظارتی و عدم انطباق کامل سامانه‌ها با تنوع نیات، به کاهش سرمایه اجتماعی و بهره‌وری موقوفات منجر شده است. بر همین اساس، پیشنهاد می‌گردد که «سامانه جامع نظارت مردمی» طراحی و راه‌اندازی شود، نظام حسابرسی موقوفات شاخص در ماده (۲۷) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف اصلاح گردد، الگوی جبران خدمات از «درصدی از درآمد» به «کیفیت مدیریت» تغییر یابد، حدود «نظارت استصوابی» و «مصلحت وقف» در قانون تعریف شود و در نهایت شعب تحقیق از سازمان اوقاف جدا شود و به نهاد فراقوه‌ای یا تحت نظارت مستقیم قوه قضائیه تبدیل گردند.



■ بیان / شرح مسئله

نظام حکمرانی وقف در ایران، علی‌رغم ریشه‌های عمیق تاریخی و نقش تمدن‌ساز خود، در حال حاضر با «گذار ناتمام» از مدیریت دولتی به حکمرانی اجتماعی روبه‌رو است. مسئله اصلی این است که پویایی نهاد وقف، ذاتاً در گرو استقلال و پاسخ‌گویی نظام حکمرانی آن است، اما ساختار فعلی به دلیل تمرکزگرایی، میان اهداف عالی و واقعیت‌های اجرایی فاصله ایجاد کرده است. در حالی که سیاست‌های کلی ابلاغی رهبر شهید (ره) در تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۷ بر «کاهش تصدی‌گری» و واگذاری امور به مردم تأکید دارد، لایه‌های نظارتی موجود صرفاً درون‌سازمانی باقی مانده و ظرفیت عظیم «نظارت اجتماعی» برای صیانت از این سرمایه ملی مغفول مانده است.

■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تحلیل‌های کارشناسی نشان می‌دهد که ریشه اصلی ناکارآمدی فعلی در تجمیع نقش‌های متعارض در ساختاری واحد نهفته است؛ جایی که سازمان اوقاف هم‌زمان نقش متولی، ناظر بر خود و ذی‌نفع مالی را ایفا می‌کند و این تعارض منافع، استقلال لایه نظارتی را مخدوش کرده است. این ساختار به انسداد اطلاعات در لایه‌های سازمانی منجر شده است، چرا که الزامات قانونی صرفاً بر ثبت داخلی داده‌ها تمرکز دارند و فقدان تکلیف صریح برای انتشار عمومی، باعث شده است که نظارت اجتماعی به جای فرایندی نظام‌مند، به شکایات فردی محدود شود. در لایه عملیاتی، «پیچیدگی فنی و فقدان کارایی گزارش‌های مالی (مفصاحساب)» چالشی دیگر است؛ ادبیات گنگ این گزارش‌ها به گونه‌ای است که حتی ذی‌نفعان مستقیم نیز از درک نحوه هزینه‌کردها ناتوان‌اند. پیامد مستقیم این ابهام، «نبود توازن میان هزینه‌های نگهداشت و اجرای نیت (تسهیل المنفعه)» است؛ به طوری که در مواردی تا ۷۰ درصد عواید صرف هزینه‌های اداری و حفظ عین شده و سهم اجرای نیت و اوقف به حداقل رسیده است. علاوه بر این، «چالش انطباق سامانه‌ای با تنوع نیت» باعث شده است که به دلیل محدودیت‌های نرم‌افزاری، بسیاری از نیت خاص با عنوان کلی، «تطبيق تقریبی» شوند که احتمال انحراف از اراده واقف را افزایش می‌دهد. در حوزه حقوقی نیز «ابهام در حدود نظارت استصوابی و مصلحت وقف» زمینه‌ساز تداخل در امور مدیریتی متولیان شده و سازمان را از جایگاه ناظر به جایگاه «متولی اصلی» سوق داده است. این وضعیت با «ناکارآمدی نظام جبران خدمات (حق‌النظاره ثابت ۱۰ درصد)» تشدید می‌شود؛ الگویی که بدون توجه به عملکرد واقعی، زمینه‌ساز سوء تخصیص منابع و نارضایتی متولیان و موقوف‌علیه‌م شده است.

■ پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای برون‌رفت از این وضعیت، نظام حکمرانی وقف نیازمند تحولی بنیادین از طریق «تفکیک ساختاری شأن سیاستگذاری از تصدی‌گری» است تا سازمان به جایگاه ناظر راهبردی بازگردد. گام نخست این تحول، آزاد نمودن امر نظارت از لایه‌های بسته دولتی و درونی‌سازی از طریق اقداماتی مانند «طراحی و استقرار کارگروه‌های مستقل حسابرسی» است تا نظارت مالی از بدنه اجرایی تفکیک گردد. در لایه شفافیت، انتشار برخط و عمومی تمام داده‌های مالی و قراردادهای کلان امری الزامی است و برای تضمین سلامت داده‌ها، استفاده از فناوری زنجیره بستکی (بلاک‌چین) در ثبت تراکنش‌ها قابل بهره‌گیری است که می‌توان آن را تحت عنوان «طراحی و اجرای سامانه نظارت اجتماعی» صورت‌بندی نمود. همچنین به منظور صیانت از استقلال نهاد وقف، «تعریف قانونی حدود نظارت استصوابی» امری ضروری است و باید به گونه‌ای انجام شود که دخالت سازمان صرفاً به موارد کلان (مانند تغییر کاربری یا سرمایه‌گذاری پرخطر) محدود شود و امور جاری در اختیار متولی باقی بماند. برای حل اختلافات احتمالی نیز «تأسیس شوراهای تخصصی حل اختلاف وقف» به عنوان مرجع داوری پیش از محاکم قضایی، راهکاری شبه‌قضایی و کارآمد خواهد بود. در نهایت، برای ارتقای انگیزه متولیان و ناظران و بهره‌وری بیشتر موقوفات، تغییر



الگوی پرداخت از درصد ثابت به «اجرت‌المثل مبتنی بر عملکرد»، تضمین‌کننده عدالت در نظام جبران خدمات و صیانت حداکثری از حقوق موقوف‌علیهم خواهد بود. تحقق این بسته اصلاحی، نه فقط سلامت مالی وقف را تضمین می‌کند، بلکه با بازسازی اعتماد عمومی، موجبات توسعه و پایداری این نهاد مقدس را فراهم خواهد آورد.

۱. مقدمه

نهاد وقف، به‌عنوان یک نظام اقتصادی-اجتماعی ریشه‌دار و مبتنی بر اعتماد عمومی، نقشی بی‌بدیل در تأمین مالی پایدار خدمات اجتماعی ایفا می‌کند. کارآمدی و پویایی این نهاد به‌طور اساسی وابسته به یک نظام حکمرانی شفاف، پاسخ‌گو و منضبط است. هدف غایی این نهاد، تسبیل منفعت موقوفات در جهت نیت واقفان است و حاکمیت اسلامی وظیفه دارد که سازوکاری نظارتی طراحی کند تا این مصالح در معرض اتلاف یا ناکارآمدی قرار نگیرند.

نظارت بر فرایندهای اوقافی، به‌عنوان سازوکاری حیاتی برای تضمین استمرار و پایبندی به اهداف عالییه واقفان، در اسناد بالادستی، از جمله بند «۱۶» [سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف و امور خیریه](#) (ابلاغی دفتر رهبر شهید مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۷)، تأکید شده است. اگرچه سازمان اوقاف در جایگاه اصلی مدیریت و نظارت بر موقوفات عام (عمده موقوفات عام در موضوعاتی مانند حوزه‌های علمیه، عزاداری امام حسین (ع) مساجد و ایتم است) قرار دارد، تحلیل وضعیت موجود نشان می‌دهد که سرمایه اجتماعی این نهاد در افکار عمومی، با چالش‌هایی مواجه است [۱]. براساس بررسی‌ها، این وضعیت، نه فقط ناشی از عملکرد اجرایی، بلکه برآمده از ابهام در الگوی حکمرانی و نظارتی است که ظرفیت خود را برای «پاسخ‌گویی اقناعی» به جامعه از دست داده است. به‌عبارتی مسئله این نیست که نظارت وجود ندارد، بلکه این است که نظام نظارتی موجود، فاقد زیرساخت‌ها و سازوکارهای لازم برای «نظارت اجتماعی» و ترمیم اعتماد عمومی است. بررسی فرایندهای فعلی نشان می‌دهد که نظام حکمرانی وقف، با وجود لایه‌های نظارتی درون‌سازمانی، در حوزه نظارت‌پذیری اجتماعی با چالش‌های ساختاری روبه‌روست [۱]. یکی از این چالش‌ها، پیچیدگی فنی گزارش‌های مالی (مفاصاحساب) است که به‌دلیل ماهیت تخصصی، امکان تحلیل و ارزیابی دقیق را برای عموم ذی‌نفعان محدود کرده و بر سطح اعتماد عمومی اثرگذار بوده است. از سوی دیگر، تنوع گسترده نیت واقفان در تقابل با استانداردهای سامانه‌ای، به شکل‌گیری پدیده «تطبیق عناوین» منجر شده است که لزوم ارتقای زیرساخت‌های فناوری اطلاعات برای انطباق حداکثری با مفاد و قفنامه‌ها را نشان می‌دهد. همچنین بالا بودن سهم هزینه‌های صیانت از «عین موقوفه» و حقوق قانونی نظارتی در مقایسه با سهم خالص «اجرای نیت»، بازنگری در الگوهای به‌مهوری و هزینه‌کرد را به‌ضرورتی راهبردی برای تحقق کامل مفهوم «تسبیل المنفعه» تبدیل نموده است [۱].

نظارت اجتماعی به‌عنوان راهکار ترمیم سرمایه اجتماعی در این شرایط، به‌عنوان سازوکاری مکمل و حیاتی، می‌تواند به ترمیم شکاف اعتماد عمومی و ارتقای پاسخ‌گویی کمک کند. این الگو، با اتکا به مشارکت فعال واقفان، موقوف‌علیهم و سایر ذی‌نفعان، می‌تواند فقدان شفافیت را جبران کند و به‌عنوان ابزاری برای صیانت از کارکرد صحیح موقوفات عمل نماید. بنابراین مسئله محوری این پژوهش، واکاوی ظرفیت‌ها و چالش‌های نظارت اجتماعی در نظام حکمرانی وقف در ایران است که از این رهاورد بتواند با هدف ترمیم سرمایه اجتماعی نهاد وقف و پوشش ضعف‌های ساختاری نظارت دولتی، جریان وقف را مجدداً به پایگاه اجتماعی خود متصل سازد.

در نهایت، هدف غایی از تحول در نظام نظارت، تنها حفظ دارایی‌های وقف نیست، بلکه تضمین تحقق بهینه نیت

واقفان، افزایش اعتماد عمومی و تبدیل موقوفات به اهرم‌هایی کارآمد برای رشد اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی کشور است. از همین رو نظارت اجتماعی، یکی از ارکان اساسی در تحقق پایداری، شفافیت و بهره‌وری اقتصادی و اجتماعی موقوفات محسوب می‌شود. در حکمرانی وقف، نظارت اجتماعی به‌عنوان سازوکاری مکمل در کنار نظارت دولتی، می‌تواند به افزایش اعتماد عمومی، تقویت پاسخ‌گویی متولیان و ارتقای بهره‌وری موقوفات منجر شود. این الگوی نظارتی، برخلاف نظارت دولتی که عمدتاً بر الزامات قانونی و اداری تکیه دارد، بر مشارکت فعال واقفان، موقوف‌علیه‌م و سایر ذی‌نفعان استوار است. از آنجایی که نظارت بر فرایندهای اوقافی، به‌عنوان سازوکاری حیاتی برای تضمین کارآمدی است و نقشی بی‌بدیل در صیانت از سرمایه‌های اجتماعی نهاد وقف و نهاد مدیر آن ایفا می‌کند، بنابراین پرسش‌های اصلی این پژوهش عبارت‌اند از: در عرصه حکمرانی وقف، گونه نظارت اجتماعی تا چه میزان محوریت داشته است؟ ظرفیت‌های سیاستی و تقنینی موجود در این زمینه چیست؟ چه چالش‌هایی در تحقق این گونه از نظارت در نظام حکمرانی وقف در کشور وجود دارد؟ و در نهایت چه پیشنهادهایی برای کاربست بهتر این گونه از نظارت در نظام حکمرانی وقف در کشور می‌توان ارائه نمود؟

۲. تبیین مفهومی و تعریف عملیاتی «نظارت اجتماعی» در نظام مدیریت وقف کشور

درباره مفهوم «نظارت اجتماعی» تعاریف گوناگونی وجود دارد. در این گزارش به‌منظور دستیابی به چارچوبی عملیاتی از این مفهوم و پیرو آن تنظیم فرایند اجرایی پژوهش، به‌اجمال سعی می‌شود تبیینی از مؤلفه و اجزای اصلی این مفهوم ارائه شود. در ادامه به مهم‌ترین اجزا و ارکان مفهوم نظارت اجتماعی و ارائه تعریفی عملیاتی از این مفهوم پرداخته خواهد شد.

۲-۱. تبیین مفهومی «نظارت» و «نظارت اجتماعی»

الگوواره^۱ «نظارت» از قالب‌های سنتی واپایش^۲ دیوان سالیانه^۳ فراتر رفته و به مفهوم جامع‌تر «پاسخ‌گویی اجتماعی» تغییر یافته است. در این پژوهش، نظارت اجتماعی به‌مثابه فرایندی تعریف می‌شود که طی آن موقوف‌علیه‌م با بهره‌گیری از سازوکارهای شفافیت و مشارکت، عملکرد متولیان وقف را پایش می‌کنند و آنان را نسبت به تصمیمات خود پاسخگو می‌سازند. استقرار این الگو در نهاد وقف، نه انتخاب سلیقه‌ای، بلکه ضرورت ساختاری است که بر پایه تلاقی سه نظریه بنیادین «نمایندگی»^۴، «ذی‌نفعان»^۵ و «سرمایه اجتماعی»^۶ و همچنین مبانی فقهی «امور حسبه»^۷ قابل تبیین است.

۱-۲. توضیح «نظریه نمایندگی» از مفهوم «نظارت اجتماعی» در فرایندهای اوقافی

براساس نظریه نمایندگی، رابطه میان واقف/جامعه (به‌عنوان اصیل) و سازمان اوقاف (به‌عنوان کارگزار)، مستعد بروز «هزینه‌های نمایندگی»

1. Paradigm
2. Control
3. Bureaucratie
4. Agency Theory
5. Stakeholder Theory
6. Social Capital Theory

۷. امور حسبی عبارت‌اند از آنچه در دو بُعد دنیوی و اخروی با مصالح عمومی ارتباط دارد و شارع مقدس به‌اهمال آنها راضی نیست و برپایی آنها را ضروری می‌داند و حق دخالت فقیه جامع‌الشرايط و مبسوط‌الید و حکومت اسلامی در این امور مفروغ‌عنه است [۲].



است [۳]. این هزینه‌ها زمانی تحمیل می‌شوند که کارگزار به دلیل بر خورداری از اطلاعات بیشتر (فقدان تقارن اطلاعاتی)، منافع سازمانی خود را بر نیات اصیل ترجیح دهد. در زیست‌بوم وقف، محبوس شدن داده‌های عملکردی در لایه‌های سازمانی، مصداق بارز فقدان تقارن اطلاعات است. در این میان، نظارت اجتماعی به عنوان سازوکار^۱ تعادل بخش، وظیفه کاهش این شکاف و تضمین همسویی عملکرد کارگزار را با نیات واقف بر عهده دارد و می‌تواند هزینه‌های نظارت رسمی را کاهش دهد [۴].

۲-۱-۲. توضیح «نظریه ذی نفعان» از مفهوم «نظارت اجتماعی» در فرایندهای اوقافی

نظریه ذی نفعان و مشروعیت نظارت عمومی بر خلاف رویکردهای سنتی که وقف را صرفاً در دایره حقوقی واقف و متولی تفسیر می‌کنند، دایره مسئولیت سازمان را گسترش می‌دهد. طبق این دیدگاه، هر گروهی که از عملکرد سازمان تأثیر می‌پذیرد و یا بر آن تأثیر می‌گذارد، دارای حقوق مشروع است [۵]. در نهاد وقف، موقوف علیهم به عنوان ذی نفعان کلیدی شناخته می‌شوند. بنابراین، کارآمدی آنها وابسته به پاسخ‌گویی مؤثر به این شبکه وسیع ذی نفعان است [۶]. نظارت اجتماعی در این بستر، ابزاری برای احقاق حقوق ذی نفعان و گذار از «مدیریت قییم‌آبانه» به «مدیریت مشارکت‌جو» محسوب می‌شود.

۳-۱-۲. توضیح «نظریه سرمایه اجتماعی» از مفهوم «نظارت اجتماعی» در فرایندهای اوقافی

نظریه سرمایه اجتماعی بیان می‌دارد که تولید اعتماد به کارآمدی نهاد وقف به عنوان نهاد داوطلبانه، وابستگی مطلق به سطح «سرمایه اجتماعی» دارد. فقدان نظارت اجتماعی و شفافیت عملیاتی، به شکل‌گیری «بی‌اعتمادی نهادی» منجر می‌شود که خروجی آن در کاهش نرخ موقوفات جدید و نبود تمایل مردم به مشارکت نمود می‌باشد. بنابراین، استقرار سازوکارهای نظارت اجتماعی، به عنوان اصلی‌ترین سازوکار «ترمیم سرمایه اجتماعی» عمل می‌کند [۷]. همچنین بر اساس مبانی فقهی، نظارت اجتماعی ریشه در اصل «نظارت عمومی» و «قاعده حسبه»^۲ دارد. مسئولیت همگانی در باب «امر به معروف و نهی از منکر» و «النصیحة لائمة المسلمین»، به صراحت بر حق و تکلیف آحاد جامعه در نظارت بر نحوه اداره اموال عمومی و انفال تأکید دارد [۸]. همچنین در فقه وقف، مفهوم «نظارت استطلاعی»^۳ قابلیت تعمیم به نظارت عامه در موقوفات عام را داراست، به این معنا که جامعه اسلامی به مثابه ناظر عام، حق مطالبه‌گری در خصوص اجرای دقیق نیات واقفان را دارد [۱۰].

۲-۲. ارکان «نظارت اجتماعی» در فرایندهای اوقافی

نهادینه‌سازی نظارت اجتماعی در وقف، فراتر از دستور اداری یا اقدام مقطعی، فرایندی عمیق و پیوسته است که غایت آن، تبدیل نظارت به یک «هنجار پایدار» و «رفتار بدیهی» در نظام حکمرانی وقف است. این مسیر، برای آنکه به ثبات و پذیرش اجتماعی برسد، نیازمند رعایت مجموعه‌ای از الزامات بنیادین بوده که در سه محور اصلی، یعنی مشروعیت فقهی و حقوقی، مقبولیت اجتماعی و شفافیت کارکردی، تبیین‌پذیر است. مشروعیت، نخستین و بنیادی‌ترین رکن نهادینه‌سازی نظارت اجتماعی در موقوفات است. در این چارچوب، قاعده فقهی «الوقوف علی حَسَبِ مَا يُوقِفُهَا أَهْلُهَا»^۴ صراحت دارد که هر نوع نظارت باید دقیقاً با نیات واقفان و مقررات شرعی همسو باشد [۱۴]. این اصل، هم مبنای احترام

1. Mécanisme

۲. در نظارت استطلاعی، حق نظارت حاکم بر تمام موقوفات با توجه به پیش‌فرض احتمال تضییع اموال بسیاری از موقوفات کشور، بر اساس مبنای حسبه قابل دفاع است؛ به دلیل اینکه امور حسبی عبارت‌اند از: آنچه در دو بُعد دنیوی و اخروی با مصالح عمومی ارتباط دارد و شارع مقدس به اهمال آنها راضی نیست و برپایی آنها را ضروری می‌داند و حق دخالت فقیه جامع الشرایط و مسوول‌الید و حکومت اسلامی در این امور مفروض است [۲].

۳. در این نظارت، ناظر موظف است که فقط از وضعیتی که مجری آن انجام می‌دهند، اطلاع یابد. سپس بدون آنکه خود اقدامی عملی انجام دهد و نحوه اجرا را تأیید یا رد کند، آنچه را مشاهده کرده به مقام دیگری گزارش دهد. این گونه نظارت صرفاً جنبه آگاهی‌یابی دارد و این آگاه شدن مربوط به موقوفات و عایدات و مصارف آن است و به این جهت متولی باید عملیات خود را به اطلاع ناظر برساند، اما لازم نیست که در امور موقوفه با او شور نماید و تصمیم مشترک اتخاذ کند و هرگاه ناظر امری را که متولی انجام داده است برخلاف ترتیب معین شده در وقف‌نامه بداند، می‌تواند آن را اعلام دارد و در صورتی که متولی تسلیم نکرده، ناظر می‌تواند به دادگاه مراجعه و متولی را وادار به متابعت از مندرجات وقف‌نامه بنماید و هرگاه خسارتی از عمل متولی، متوجه موقوفه یا موقوف علیهم گردد، متولی مسئول آن خواهد بود [۹].

۴. قاعده فقهی «الوقوف علی حَسَبِ مَا يُوقِفُهَا أَهْلُهَا» بیان می‌دارد: مادامی که اراده واقف در چارچوب شرع باشد، بر تمام اراده‌های دیگر حاکم است؛ در این صورت مخالفت با شروط واقف جایز نیست [۱۱]. هر چند که این روایت از مکاتیب است، به جهت سند صحیح همه فقها در فتاوی از این قاعده استفاده کرده‌اند [۱۲]. از آنجایی که طبق نظر محقق حلی وقف مطلقاً برای موقوف علیهم است و واقف می‌تواند نظارت موقوفه را برای خودش قرار دهد و اگر کسی را برای نظارت تعیین نکرد، نظارت با صاحبان موقوفه است [۱۳].

به اراده واقف است و هم ضامن انطباق با اصول فقهی که مشروعیت خالص نظارت را تأمین می‌کند [۱۵]. از منظر نظریه نهادی، مشروعیت نظارت فقط زمانی تثبیت می‌شود که در تعامل فعال با محیط اجتماعی و فرهنگی شکل گیرد؛ یعنی نه فقط درون سازمانی پذیرفته شود، بلکه در بیرون و در نگاه افکار عمومی نیز به رسمیت شناخته شود [۱۶].

همچنین پذیرش اجتماعی، دومین رکن کلیدی برای پایداری این فرایند است. تجربه نشان داده است که حتی کامل‌ترین سازوکارهای نظارتی، اگر در افکار عمومی مقبولیت نداشته باشند، در اجرا فرسوده یا بی‌اثر می‌شوند [۱۷]. پذیرش اجتماعی زمانی حاصل می‌شود که شیوه نظارت، به روشنی کارآمد و سودمند جلوه کند و مخاطبان اعم از موقوف‌علیه‌هم، واقفان و شهروندان احساس کنند که این سازوکار واقعاً مدافع نیات واقف و حافظ منافع جامعه است. براساس رویکرد نهادی، این پذیرش باید با ارتباط مستمر، شفاف‌سازی اطلاعات و استفاده از فناوری‌های نوین تقویت شود تا به تدریج نظارت به رفتاری جاافتاده و پایدار در سطح اجتماع بدل گردد [۱۶].

از همین رو شفافیت در مدیریت موقوفات، به عنوان سومین رکن الزامی این مسیر، نه فقط ابزار سنجش کارآمدی نظارت اجتماعی است، بلکه مهم‌ترین عامل بازسازی اعتماد عمومی به وقف محسوب می‌شود [۱۴]. شفافیت اطلاعاتی و گزارشی، سبب می‌شود ذی‌نفعان بتوانند عملکرد متولیان را ارزیابی کنند و با اطمینان بیشتری همکاری داشته باشند. این امر، همان‌گونه که صاحب‌نظران بیان می‌کنند [۱۷]، فقط با ایجاد سازوکارهای ساختاری برای پاسخ‌گویی و دسترسی عمومی به داده‌های واقعی و قابل اعتماد تحقق می‌یابد. به این ترتیب، فرایند نظارت اجتماعی دیگر مفهومی انتزاعی یا آرمان‌ایدئال نیست، بلکه به نظامی عملیاتی و رفتار نهادی شده بدل می‌شود؛ نظامی که با همکاری مردم، نهادهای تخصصی و همه ذی‌نفعان، ستون‌های حکمرانی وقف را بر پایه امانت‌داری، شفافیت و پایبندی به شرع استوار می‌سازد.

۲-۳. تعریف عملیاتی مفهوم «نظارت اجتماعی» در فرایندهای اوقافی

در نهایت چارچوب عملیاتی مفهوم نظارت اجتماعی در فرایندهای اوقافی در این گزارش بر پایه سه رکن کلیدی استوار است: نخست، «شفافیت اطلاعات» (دسترسی عمومی به داده‌های مالی و عملکردی)؛ دوم، «صدای مردم» (سازوکارهای ثبت بازخورد و مشارکت در تصمیم‌گیری) و سوم، «قابلیت اعمال» (وجود ضمانت اجرا برای پیگیری مطالبات) [۱۸]. این الگو تبیین می‌کند که بدون وجود مجاری شفاف اطلاعاتی و بسترهای مشارکت، نظارت دولتی به تنهایی قادر به حل چالش‌های ساختاری و احیای اعتماد عمومی نخواهد بود. براساس آنچه بیان شد، تعریف عملیاتی گزارش حاضر از مفهوم نظارت اجتماعی در فرایندهای اوقافی برای سنجش‌پذیری و پیاده‌سازی در نظام سیاستگذاری وقف در کشور، عبارت است از:

«نظارت اجتماعی در حوزه وقف، فرایندی مستمر، داده‌محور و نهادمند است که طی آن موقوف‌علیه‌هم، تشکل‌های خیریه، واقفان و عموم شهروندان با دسترسی آزاد به اطلاعات شفاف عملکردی و مالی، رفتار سازمان اوقاف و متولیان را پایش می‌کنند و از طریق سازوکارهای رسمی (مانند شکایت، گزارش‌دهی و مطالبه‌گری رسانه‌ای) آنان را نسبت به کارایی و انطباق عملکرد با نیات واقف، پاسخ‌گو می‌سازند».



۳. احصای سوابق سیاستی و تقنینی نظارت اجتماعی در حکمرانی وقف

بررسی دقیق سیاست‌ها و قوانین موجود نشان می‌دهد که اگرچه اصطلاح نظارت اجتماعی به صورت صریح و به‌عنوان سرفصلی مستقل در این سیاست‌ها و قوانین تعریف نشده است، با رقه‌ها و سازوکارهایی وجود دارد که دلالت بر این نوع نظارت دارند. در واقع، قوانین از مرحله «نظارت صرفاً دولتی» به سمت «شفافیت و پاسخ‌گویی عمومی» در حال حرکت‌اند. در تبارشناسی این سیاست‌ها و قوانین، نظارت از امر «ترافعی و قضایی»^۱ در سال ۱۳۰۷ به امری «حاکمیتی و اداری»^۲ در [قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف](#) (۱۳۶۳) تبدیل شده است. اما در [سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف](#)، نظارت اجتماعی با کلیدواژه‌هایی چون «اعتماد عمومی» و «شفاف‌سازی» هویت یافته است. با وجود این، قوانین فعلی در قبال نظارت اجتماعی سکوت کرده‌اند. در واقع، نظارت اجتماعی در این قوانین بیشتر از نوع «واکنشی» (شکایت پس از وقوع تخلف) است، نه به صورت «فعالانه و ساختاری» و آن‌گونه که در این سیاست‌ها ابلاغ شده است. بنابراین برای باز کردن این باب در قوانین، نیاز به تعریفی عملیاتی بود که پیش‌تر ارائه شد.

براساس سیاست‌ها و قوانین موجود و با تمرکز بر دلالت‌های اولیه آنها بر نظارت اجتماعی و البته خلأهای قانونی در این زمینه، جدول ۱ تدوین شده است. گفتنی است که در سیاست‌ها و قوانین، تفاوت ظریفی میان «نظارت دولتی/سازمانی» و «نظارت اجتماعی/عمومی» وجود دارد. نظارت اجتماعی در اینجا به معنای حق مردم و نهادهای مدنی برای آگاهی، پایش و مطالبه‌گری است.

۱. امور ترافعی، همان دعاوی رایج قضایی‌اند که در آنها یک طرف دعوا علیه طرف دیگر، ادعایی را مطرح می‌کند و دادگاه موظف به رسیدگی و صدور حکم براساس دلایل طرفین است.
۲. ماده (۸) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) (مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ مجلس شورای اسلامی): «امور حاکمیتی، آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود».

جدول ۱. واكاي ظرفيت‌ها و خلاهای سياسي و تقنيني نظارت اجتماعي در فرايندهای اوقافي

قانون / سند	مرجع تصويب / ابلاغ	ماده / تبصره	ظرفيت‌های موجود در متن	تحليل خلا در حوزه نظارت اجتماعي
قانون مدني	۱۳۰۷/۰۲/۱۸ مجلس شوراي ملي	ماده (۵۵)	وقف را به عنوان حبس عين و تسبيل منافع تعريف مي‌کند.	نگاه صرفاً فقهي-حقوقی به رابطه واقف و موقوفه؛ فاقد هرگونه جايگاه براي نظارت عمومي يا جامعه مدني.
قانون مدني	۱۳۱۴/۰۸/۰۸ مجلس شوراي ملي	مواد (۷۵) و (۷۸)	اجازه تعيين متولي و ناظر را به واقف مي‌دهد.	نظارت را امری «خصوصی» و محدود به فرد تعيين شده توسط واقف مي‌بيند و باب نظارت همگاني را باز نمي‌کند.
قانون تشکيلات و اختيارات سازمان اوقاف	۱۳۶۳/۱۰/۰۲ مجلس شوراي اسلامي	ماده (۱)	به صورت کلي «اداره» برخی از موقوفات عام (تحت شرايطی) و برخی از موقوفات خاص (تحت شرايطی) را به سازمان واگذار کرده است.	ماده به صورت صريح به هرگونه از «نظارت» اشاره نکرده و فقط به صورت کلي به «اداره» اشاره داشته است. به طريقي اولی هيچ نقشی نيز براي مشارکت ساختارمند نهادهای مردمی در اين فرايند قائل نشده است.
قانون تشکيلات و اختيارات سازمان اوقاف	۱۳۶۳/۱۰/۰۲ مجلس شوراي اسلامي	ماده (۵)	اجازه تعيين امين يا «هيئت امناء» از بين افراد متدين و معروف به امانت را مي‌دهد.	اگرچه از معتمدان محلي استفاده مي‌شود، = تعريف مشخصی از نحوه پاسخگویی اين افراد به «جامعه محلي» ارائه نشده است.
قانون تشکيلات و اختيارات سازمان اوقاف	۱۳۶۳/۱۰/۰۲ مجلس شوراي اسلامي	تبصره ماده (۱۵)	حق اعتراض به نظر شعب تحقيق را براي «اشخاص ذی‌نفع» قائل شده است.	دايره «ذی‌نفع» در رويه قضايی معمولاً محدود به ذی‌نفعان مستقيم حقوقی است و شامل «ديده‌بان‌های اجتماعي» يا عموم مردم نمی‌شود.
آيين‌نامه اجرائي قانون تشکيلات و اختيارات سازمان اوقاف	۱۳۶۵/۰۲/۱۰ هيئت وزيران	ماده (۲۴)	ثبت و به روزرسانی اطلاعات جامع موقوفات در سامانه الکترونيک را الزام مي‌کند.	صرفاً به «ثبت» اداري اشاره دارد و هيچ الزامی براي انتشار عمومي اين اطلاعات جهت نظارت همگاني در آن ديده نمی‌شود.
آيين‌نامه نحوه انتخاب و برکناری شرايط و حدود اختيارات و وظيفات امين يا هيئت امنای اماکن مذهبي و موقوفات	۱۳۶۵/۰۲/۱۰ هيئت وزيران	تبصره ماده (۱۴)	امين مکلف است صورت درآمد و مخارج ساليانه را براي «اطلاع عامه» منتشر کند.	اين تنها ماده شتاب‌دهنده واقعي براي نظارت اجتماعي است. با اين حال، سازوکار اجرائي براي «نحوه انتشار» و «پاسخگویی پس از انتشار» مسکوت است.
دستور العمل مربوط به تعريف و اصطلاحات مندرج در آيين‌نامه اجرائي قانون تشکيلات و اختيارات سازمان اوقاف	۱۳۶۵/۰۳/۲۷ سازمان اوقاف	بند «۲۸»	شکايات موجه و مستمر و اطلاعات افراد موثق را مبناي «مظنه تعدی و تفریط» مي‌داند.	گزارش‌های مردمی را به رسميت مي‌شناسد، اما نظارت اجتماعي را به امر «واکنشی و گزارشی» تقليل داده است، نه فرايند پيشگيرانه ساختاری.
سياست‌های اجرائي سازمان اوقاف	۱۳۹۷/۱۲/۲۷ رهبر شهيد (ره)	بند «۴»	تأکید بر شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی به «آحاد جامعه» جهت ارتقای اعتماد عمومي.	یک سياست کلان و مترقی است، اما براي اجرا بايد تبديل به قانون يا بخشنامه‌های اجرائي دقيق شود.

مأخذ: يافته‌های پژوهش.



بررسی سیاست‌ها و قوانین نشان می‌دهد که در هیچ‌یک از آنها، اصطلاح «نظارت اجتماعی» ذکر و تعریف نشده است. سیاست‌ها و قوانین فقط به «نظارت استصوابی^۱ و اطلاعی سازمان» (بند «۵» [دستورالعمل مربوط به تعاریف و اصطلاحات مندرج در آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف](#)) اشاره دارد. علاوه بر این از تبارشناسی مفهوم نظارت اجتماعی در سیاست‌ها و قوانین مشخص می‌شود که از [قانون مدنی](#) سال ۱۳۰۷ تا تدوین آیین‌نامه اجرایی [قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف](#) در سال ۱۳۶۵، مفهوم نظارت از «امری خصوصی» به «لزوم اطلاع عامه» تحول یافته و در نهایت در [سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف](#) در سال ۱۳۹۷، «اعتماد عمومی» به عنوان رکنی اصلی معرفی شده است.

۴. ارزیابی سیاست‌ها، قوانین، رویه‌های جاری و عملکردها در نسبت با مقوله نظارت اجتماعی

در این بخش به ارزیابی نظام حکمرانی وقف (سیاست‌ها، قوانین، رویه‌های جاری و عملکردها) در نسبت با مقوله نظارت اجتماعی پرداخته می‌شود.

۴-۱. عدم محوریت بنیادین نظارت اجتماعی در سازوکارهای نظارتی نظام مدیریت وقف در کشور

نظارت اجتماعی به عنوان یکی از ارکان اصلی حکمرانی می‌تواند در بسیاری از نظام‌های حقوقی، ابزاری برای افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی در نهادهای عمومی و خیریه باشد. با این حال، در قوانین مرتبط با وقف، به این مقوله بسیار مهم توجه شایسته‌ای نشده و هیچ جایگاه عملیاتی و مشخصی برای نظارت اجتماعی دیده نشده است. این موضوع باعث شده است که نظارت بر موقوفات عمدتاً در اختیار سازمان اوقاف و دستگاه‌های دولتی قرار گیرد و نقش مردم در این فرایند مشخص نباشد و قوانین موجود نیز نظارت را در همین لایه تعریف نمایند و نقش مردم، نهادهای مردمی، رسانه‌ها و ذی‌نفعان وقف در فرایندهای نظارتی مشخص نباشد. این خلأ باعث شده است که نظارت اجتماعی مفهومی غیررسمی و غیرساختاریافته باقی بماند و به عنوان وظیفه قانونی مورد توجه قرار نگیرد. از همین رو است که در [قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف](#) (مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۰۲ مجلس شورای اسلامی)، در مرتبه اول تأکید بر مفهوم «اداره» است، نه مفهوم «نظارت» (در هر گونه از آن و به صراحت)، و در مرتبه دوم، اگر هم «نظارتی» برای سازمان در نظر گرفته می‌شود، ماهیتی نظارت حاکمیتی دارد و نه شفافیت عمومی؛^۲ زیرا نظارت، فرایندی عمودی و درون‌سازمانی است که در آن، سازمان عملکرد متولیان را رصد می‌کند و در قانون الزامی به انتشار نحوه عملکرد این متولیان برای عموم مردم (که در واقع مالکان معنوی موقوفات عام‌اند) ندارد و این امر با مبانی [قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات](#) (مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۰۶ مجلس شورای اسلامی) نیز در تعارض است.^۳

نظارت قیّم‌آبانه و دولتی نظام حقوقی (به‌ویژه [قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف](#)) نظارت را حق انحصاری «حاکمیت» می‌داند. این رویکرد، دایره نظارت را به ساختار اداری محدود کرده و عملاً راه را بر نظارت تخصصی نهادهای مدنی و حتی نظارت عمومی بسته است. سیاستگذار فرض را بر این گذاشته که «دولت» امین‌ترین ناظر است؛ فرضی که با نظریه‌ها و ابزارهای نوین حکمرانی (که دولت را نیز نیازمند نظارت می‌داند) در تضاد است. هیچ ماده قانونی صریحی وجود ندارد که سازمان اوقاف یا متولیان خاص را به «انتشار» صورت‌های مالی یا متن وقف‌نامه‌ها ملزم کند. محرمانگی به عنوان اصل پیش فرض در مدیریت داده‌های وقفی عمل می‌کند که این نبود دسترسی پژوهشگران و مردم

۱. بند «۵» [دستورالعمل مربوط به تعاریف و اصطلاحات مندرج در آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف](#): «نظارت استصوابی آن است که اقدامات متولی با تصویب قبلی ناظر صورت گیرد. به معنای لزوم تأیید اقدامات متولی از سوی ناظر».

۲. برای نمونه: ماده (۱) قانون، وظیفه سازمان را «اداره امور موقوفات عام که فاقد متولی بوده یا مجهول التولیه است و نظارت بر کلیه موقوفات عام» تعریف می‌کند.

۳. برای نمونه: طبق ماده (۲) این قانون، «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آنکه قانون منع کرده باشد. استفاده از اطلاعات عمومی یا انتشار آنها تابع قوانین و مقررات مربوط خواهد بود».

به داده‌های وقف، امکان هر گونه «نظارت اجتماعى» را از بین برده است. سامانه جامع موقوفات کشور نیز فعلاً کار کرد درون سازمانى دارد و دسترسی عمومى مدیریتی ارائه نمى دهد.

در همین مجال **سیاست‌های ابلاغی رهبر شهید (ره)** (به خصوص بند «۴») را مى توان به عنوان شتاب‌دهنده نظارت اجتماعى دانست که بر «ارتقا و بهبود اعتماد عمومى از طریق شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانى عملکرد سازمان» تأکید دارد. این بند مى تواند به عنوان «ماده مادر» برای تدوین قوانین شتاب‌دهنده نظارت اجتماعى عمل کند؛ به طوری که سامانه جامع اطلاعات موقوفات به بستری برای نظارت همگانی تبدیل شود. همچنین تبصره ماده (۱۴) **دستور العمل مربوط به تعاریف و اصطلاحات مندرج در آیین‌نامه اجرائی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف** در کنار بند «۴» **سیاست‌های ابلاغی**، ظرفیت‌های پنهانی اند که مى توان با تعریف آیین‌نامه‌های مکمل (مانند الزام به انتشار در سامانه شفافیت)، آنها را به موتور محرک نظارت اجتماعى تبدیل کرد. در نتیجه در حال حاضر، نظارت اجتماعى در قوانین موجود به صورت «پراکنده» و «نهفته در حقوق ذی نفعان» وجود دارد و قوانین موجود در قبال «ساختارمند کردن» نظارت اجتماعى سکوت کرده‌اند.

۲-۴. تعارض دو اصل «نظارت استصوابی بر مصلحت وقف» (روح حاکم بر قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه) و «قاعده الوقوف» (موضوع ماده (۸۲) قانون مدنى)

قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف سنگ‌بنای حقوقى جدیدی برای نقش‌آفرینی سازمان گذاشت و اختیارات آن را به صورت رسمى تثبیت کرد. همچنین بازنگرى این قانون به عنوان کامل‌ترین سند قانونى، تلاش کرد تا ضمن به‌روزرسانى وظایف، ساختار دو گانه تولیت مستقیم (برای موقوفات فاقد متولى) و نظارت (بر موقوفات دارای متولى منصوص) را به صورت دقیق‌ترى نهادینه کند که به نوعی خود این امر را مى توان منشأ چالش‌های کنونی دانست. این چالش در ساختار نظارت بر موقوفات، تمایز میان دو مقوله «نظارت» و «تولیت»^۱ در عمل است که در قانون بازنگرى شده، میان «تولیت موقوفات عام، فاقد متولى، مجهول‌المصرف و سایر موارد قانونى» (که مستقیماً بر عهده سازمان است) و «نظارت استصوابی یا استطلاعى بر متولیان منصوص توسط واقف» تمایز قائل مى شود. اما در عمل، تعریف دقیق حدود «نظارت استصوابی» و تمایز آن از «مداخله در تولیت» همواره محل بحث و چالش بوده است؛ زیرا ممکن است متولى بر اساس نیت واقف و **قانون مدنى** خود را مختار تام ببیند،^۲ در حالی که سازمان بر اساس اختیارات نظارتى و قانونى خود بر مطابقت اقدامات با مصلحت موقوفه و ضوابط شرعى و قانونى تأکید دارد.

این معضل از تلاقى دو اصل قانونى ناشى مى شود، به این گونه که از یک سو **قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف** که سازمان اوقاف را موظف به نظارت استصوابی بر «مصلحت وقف» مى کند^۳ و از سوى دیگر ماده (۸۲) **قانون مدنى** و قاعده فقهی «الوقوف» (وقف باید مطابق نیت واقف اداره شود) در فقه بر اصالت اراده واقف و استقلال مدیریتی متولى تأکید دارند. از همین رو فقدان تعریف قانونى و عینی از «مصلحت وقف» و تفکیک نشدن آن از «تصمیمات مدیریتی متولى»، «منطقه خاکستری حقوقى»^۴ و حیطة مبهمی ایجاد کرده است. این ابهام، زمینه را برای تفسیر و اصطکاک میان سازمان و متولیان، ایجاد مشکل در فرایند تصمیم‌گیری و افزایش دعاوى قضایى فراهم آورده است.

۱. از منظر فقها نیز حق تولیت به حق سرپرستی و مدیریت مال وقفی گفته مى شود. حق تولیت در اصل، متعلق به واقف است که مى تواند این حق را برای دیگری قرار دهد [۱۹]. ناظر و متولى در بسیاری از منابع فقهی در کنار هم ذکر شده‌اند و هم‌معنا هستند [۲۰] و مقصود از آن کسی است که اداره موقوفه را بر عهده دارد. علامه حلی بر این نکته تصریح کرده است که متولى وقف، همان ناظر از جانب شریعت است. حتى شیخ جعفر کاشف الغطاء از اصطلاح ناظر به جای متولى استفاده کرده است [۲۱].

۲. ماده (۷۹) قانون مدنى: «واقف یا حاکم نمى تواند کسی را که در ضمن عقد وقف متولى قرار داده شده است، عزل کند، مگر در صورتی که حق عزل شرط شده باشد و اگر خیانت متولى ظاهر شود، حاکم ضم‌امین مى کند».

۳. برای نمونه: بند «۱» ماده (۱) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف: «اداره امور موقوفات عام که فاقد متولى بوده یا مجهول‌التولیه است و موقوفات خاصه در صورتی که مصلحت وقف و بطون لاحق و یا رفع اختلاف موقوف علیه متوقف بر دخالت ولی فقیه باشد (به عهده این سازمان واگذار مى گردد)».

۴. ماده (۸۲) قانون مدنى: هر گاه واقف برای اداره کردن موقوفه ترتیب خاصی معین کرده باشد، متولى باید به همان ترتیب رفتار کند.



بر همین اساس، از دیدگاه سازمان اوقاف، هر تصمیمی که بر بازدهی، حفظ یا توسعه موقوفه تأثیر بگذارد،^۱ می‌تواند ذیل «مصلحت وقف» و نیازمند تأیید ناظر باشد، اما از دیدگاه متولی مخصوص این موارد جزو اختیارات ذاتی مدیریتی وی باشد که از نص وقف‌نامه و اعتماد واقف نشئت گرفته و دخالت سازمان در آنها به منزله تحدید اراده واقف و ورود به حوزه تولیت است. این وضعیت منجر به آن شده است که اقدام واحد از سوی متولی «تصمیم مدیریتی» و از سوی سازمان «موضوعی مرتبط با مصلحت وقف» تلقی شود و زمینه برای اختلاف نظر و بن‌بست فراهم گردد. همچنین بر اساس رأی دیوان عدالت اداری، اطلاق ماده (۴۳) **آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف**^۳ نسبت به «موقوفات که متولی منصوص‌امین دارند»، خلاف شرع و باطل است.^۴ در واقع این رأی بر اصل فقهی «الوقوف علی حَسَبِ ما یُوقِفُها أهلُها» تأکید دارد. بنابراین نظارت سازمان اوقاف نباید به دخالت در اختیارات شرعی و قانونی متولی امینی که توسط واقف تعیین شده است، بینجامد. این رأی، مرز میان «نظارت» و «دخالت» را روشن می‌سازد.

این چالش از دو محور اصلی ابهام در حدود نظارت استصوابی و تعارض نقش‌ها در عمل نشئت می‌گیرد. اگرچه سازمان اوقاف بر موقوفات دارای متولی منصوص، نظارت استصوابی دارد، معیارهای دقیق و مصادیق عملی این نظارت، به‌ویژه در خصوص مصلحت وقف، اغلب مبهم است. این ابهام باعث می‌شود که هر اقدام مدیریتی متولی، از اجاره تا سرمایه‌گذاری، نیازمند تفسیر و تأیید سازمان باشد که خود زمینه‌ساز اختلاف و تأخیر است.

از همین رو یکی از مسائل محوری در نظام حکمرانی فعلی وقف پدیده «تمرکز نقش‌ها» در نهادی واحد است. تداخل وظایف مربوط به اداره اجرایی موقوفات با وظایف نظارت عالی، نوعی ابهام در پاسخ‌گویی ساختاری ایجاد کرده است. این وضعیت، فرایند عملیاتی سازمان را به سمت تصدی‌گری سوق داده که با جهت‌گیری‌های کلان اسناد بالادستی مبنی بر واگذاری امور به مردم و کاهش نقش اجرایی دولت فاصله جدی دارد [۱]. از سوی دیگر، غلبه عقلانیت ابزاری و رویکرد سودمحور در فرایندهای مالی، پویایی اجتماعی و فرهنگی وقف را تحت الشعاع قرار داده است. ایجاد محدودیت در استقلال مدیریتی متولیان از طریق قراردادهای و کالتی یا الزام به پذیرش دستورالعمل‌های یکپارچه سازمانی، به تضعیف جایگاه نهادهای سنتی وقف (متولیان و امنا) منجر شده است [۱]. همچنین تخصیص بخش عمده‌ای از عواید به هزینه‌های نگهداشت و نظارت سازمانی، توازن میان «حفظ عین» و «تسبیل منافع» را با چالش مواجه کرده است. بنابراین، ضرورت راهبردی فعلی، گذار از قوانین تمرکزگرای دهه ۱۳۶۰ به سمت نظام حقوقی نوین و اقتضایی است. این نظام باید با بازتعریف شأن سازمان به‌عنوان «سیاستگذار و ناظر عالی»، مرزهای میان نظارت استصوابی و دخالت در تولیت را شفاف، و هویت مستقل موقوفات را در پرتو نظارت اجتماعی و مردمی بازسازی کند [۱].

۲-۴. نبود فرایندهای مشخص برای مؤلفه‌های قوام‌بخش «نظارت اجتماعی»، مانند «شفافیت داده‌ها» و «اطلاع‌رسانی»

نظارت اجتماعی، مکمل و تقویت‌کننده نظارت نهادی است و نیازمند شفافیت اطلاعاتی و سازوکارهای دسترسی و مشارکت است. نظارت

۱. مانند نوع سرمایه‌گذاری، اجاره‌بها، فروش یا تبدیل به احسن.

۲. مثلاً تصمیم به اجاره ملک موقوفه به نهادی خاص.

۳. ماده (۴۳) **آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف**: در خصوص الزام به کسب موافقت سازمان برای بیع و تبدیل موقوفه: «ثمن بیع وقف در صورت جواز بیع باید در حساب مخصوصی در بانک تودیع و با جلب موافقت سرپرست سازمان و بر طبق ماده (۹۰) قانون مدنی رقبه دیگری به نام همان موقوفه خریداری که عواید آن برای 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 صورتی که متولیان بر طبق مواد (۹۹) و (۸۹) قانونی مدنی قصد بیع و تبدیل موقوفه را داشته باشند، کسب موافقت سرپرست سازمان ضروری می‌باشد.

۴. رأی شورای نگهبان به شماره‌نامه ۱۰۲/۳۱۰۸۶-۱۰۲/۳۱۰۳/۰۹-۱۴۰۱/۰۳/۰۹ در رابطه با شرعی بودن ماده (۴۳) و تبصره آن در **آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف**: «اطلاق مصوبه مورد شکایت از جهت شمول بر موقوفاتی که متولی منصوص‌امین دارند، خلاف شرع شناخته شد و همچنین حکم مصوبه دایر بر عدم اعتبار بیع و تبدیل موقوفه توسط متولی امین که با رعایت جهات شرعی صورت گرفته، خلاف شرع است. بنابراین مستند به حکم مقرر در تبصره «۲» ماده (۸۴) و ماده (۸۷) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ مبنی بر لزوم تبعیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از نظر فقهای شورای نگهبان در خصوص جنبه شرعی مقررات اجرایی، اطلاق ماده (۴۳) و تبصره آن از آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۵/۱۰/۰۲ هیئت‌وزیران، در حد مقرر در نظریه فقهای شورای نگهبان خلاف شرع بوده و مستند به بند «۱» ماده (۱۲) و مواد (۱۳) و (۸۸) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.»

اجتماعى مؤثر، نيازمند شفافيت عملياتى و سازوکارهاى فراتر از نظارت صرفاً نهادى است. قانون تشکيلات و اختيارات سازمان اوقاف، به‌طور صريح سازوکارهاى اجرايى و سهل‌الوصول براى مشارکت مستقيم موقوف‌عليهم يا نهاده‌هاى مردمى در فرايندهاى نظارت و پاسخ‌گويى پيش‌بيني نکرده است. در اصلاحيه ماده (۲۴)^۱ آيين‌نامه اجرايى قانون تشکيلات و اختيارات سازمان اوقاف و بند «۴»^۲ سياست‌هاى اجرايى سازمان اوقاف به شفافيت و اطلاع‌رسانى اشاره شده است، اما اين بُعد حياتى با چالش‌هاى روبه‌روست که مستقيماً بر اعتماد عمومى تأثير مى‌گذارد. مهم‌ترين چالش آن است که قوانين فعلى، الزامى براى انتشار اطلاعات مالى و مديرى موقوفات ايجاد نکرده‌اند و اين درحالى است که ماده (۲۴) آيين‌نامه اجرايى قانون تشکيلات و اختيارات سازمان اوقاف، فقط متوليان، امنائى موقوفات و اماکن متبرکه و ادارات اوقاف را به ثبت اطلاعات وقف در سامانه‌هاى داخلى ملزم کرده، اما اطلاع‌رسانى اين اطلاعات را به موقوف‌عليهم الزام آور نکرده است. همچنين ماده (۸۲)^۳ قانون مدنى به لزوم اداره موقوفات مطابق نيت واقف اشاره مى‌کند، اما در مورد لزوم شفافيت، نظارت عمومى و گزارش‌دهى سازوکار مشخصى ارائه نمى‌دهد.

در حال حاضر يکى از مهم‌ترين چالش‌هاى مديرى در حوزه موقوفات، نبود شفافيت و اطلاع‌رسانى نسبت به هزينه‌کردن درآمد موقوفات، براساس نيت واقفان و نحوه مصرف منابع وقفى است. در نبود سامانه‌هاى شفاف گزارش‌دهى و سازوکارهاى نظارت مردمى، بسيارى از موقوف‌عليهم و جامعه از سرنوشت درآمدهاى موقوفات و ميزان تحقق نيت واقفان بي‌اطلاع‌اند. اين نبود شفافيت مى‌تواند زمينه‌ساز کاهش اعتماد عمومى نسبت به مديرى وقف شود. در واقع مشکل موجود اين است که هيچ سازوکار مشخصى براى مشارکت عمومى در نظارت بر عملکرد موقوفات وجود ندارد.

به‌علاوه اينکه ماده (۲۴) اصلاحى آيين‌نامه اجرايى قانون تشکيلات و اختيارات سازمان اوقاف، تکليفى بنيادين براى متوليان، امناء و ادارات اوقاف ايجاد نموده است. آنها مکلف‌اند که اطلاعات جامعى از موقوفات را در يک «بانک اطلاعات جامع» ثبت و به‌روزرسانى کنند. از آنجاى که ايجاد سامانه جامع و الزام به ثبت تراکنش‌هاى مالى، مهم‌ترين برنامه توسعه در حوزه نظارت و شفافيت است، اين ظرفيت را دارد که نظارت پيشينى و پسينى را تسهيل کند و زمينه را براى پاسخ‌گويى عمومى فراهم آورد. اما چالش اصلى، اجراى کامل و دقيق اين ماده قانونى براى تمام موقوفات و تضمين ورود صحيح و بهنگام داده‌هاست. از همين رو اگرچه ايجاد «سامانه جامع اطلاعات موقوفات» و بارگذارى حجم عظيمى از داده‌ها (فهرست عظيم نيات واقفان و غيره) نقطه عطفى در انضباط ادارى محسوب مى‌شود، اين فرايند به شفافيت بيرونى منجر نشده است. چالش اصلى آنجاست که الزامات قانونى فعلى صرفاً بر «ثبت داخلى» تمرکز دارند و فقدان تکليف صريح براى «انتشار»، باعث شده است که داده‌ها در لايه‌هاى سازمانى محبوس ماند و عملاً به سمع و ديد جامعه نرسد [۱]. گفتنى است که انتشار نيافتن اطلاعات (به‌ويژه در حوزه املاک و قراردادهاى کلان) غالباً با استدلال‌هاى حفاظتى، نظير «جلوگيرى از سوءاستفاده افراد سودجو» و محرمانگى مالکيت توجيه مى‌شود. بر همين اساس، نظارت موقوف‌عليهم فقط زمانى معنا مى‌يابد که داده‌هاى تفصيلى درآمد و هزينه در دسترس باشد. در غياب اين شفافيت، نظارت «اطلاعى» غيرممکن شده و سازوکارهاى نظارت اجتماعى به‌جاي آنکه نظام‌مند باشند، به شکايات فردى، انتقادات سلبى و پيگيرى‌هاى غيررسمى تقليل يافته‌اند و اين امر موجب شده است که بخش قابل توجهى از نارضائى عمومى، ريشه در «عدم آگاهى» از عملکردها داشته باشد [۱].

۱. ماده (۲۴) اصلاحى آيين‌نامه اجرايى قانون تشکيلات و اختيارات سازمان اوقاف: «با توجه به اينکه حفظ موقوفات از وظائف متوليان است و اموال وقف بايد از اموال شخصى متولى جدا و متمايز باشد، متوليان و امنائى موقوفات و اماکن متبرکه و ادارات اوقاف و امور خيريه محل مکلف‌اند نسبت به ثبت و به‌روزرسانى اطلاعات جامع موقوفات و بقاع متبرکه که از قبيل مشخصات کامل موقوفه و رقبات وقفى و متصرفين آن، نيات واقفين و نحوه مصرف درآمد موقوفه، عملکرد و رخدادهاى مالى موقوفات در بانک اطلاعات جامع موقوفات اقدام نمايند». بند «۴» سياست‌هاى اجرايى سازمان اوقاف: «تعالى وجهه سازمان و ارتقا و بهبود اعتماد عمومى آحاد جامعه از طريق شفاف‌سازى و نظام‌مند کردن عملکرد سازمان، اطلاع‌رسانى مناسب و به‌موقع از فعاليتها».

۲. ماده (۸۲) قانون مدنى: «هرگاه واقف براى اداره کردن موقوفات ترتيب خاصى معين کرده باشد، متولى بايد به همان ترتيب رفتار کند».



۴-۴. ناعادلانه بودن ساز و کار تخصیص در صدی حق النظاره و حق التولیه

مهم‌ترین ساز و کار نظارتی سازمان اوقاف بر تمام موقوفات، استفاده از ظرفیت امناست که به عنوان ابزار نظارتی وابسته به سازمان اوقاف عمل می‌کنند. مهم‌ترین مسئله در این ساز و کار نظارتی، تعیین میزان حق النظاره برای امنای موقوفات است. این حق الزحمه به عنوان مزد مدیریت و نظارت بر موقوفات در نظر گرفته می‌شود، اما نحوه محاسبه و پرداخت آن همواره با مشکلات متعددی همراه بوده است. از آنجایی که طبق ماده (۳۴) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف، میزان اجرت‌المثل به صورت درصد ثابت از کل درآمد موقوفه تعیین می‌شود، این الگو، یکسان‌سازی پرداخت‌ها برای تمام موقوفات را در پی دارد، بدون آنکه ویژگی‌های منحصر به فرد هر موقوفه، حجم فعالیت متولی و هزینه‌های اجرایی آن در نظر گرفته شود. همچنین بند «۱۵» سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف به این امر اشاره دارد، اما در حال حاضر ساز و کار پرداخت اجرت به امین موقوفات بر اساس درصد کل است نه اجرت‌المثل عمل. از همین رو «تعیین اجرت‌المثل به صورت درصد ثابت» به یکسان‌سازی میزان پرداختی، بدون توجه به ماهیت و عملکرد امنای منجر شده است. این الگوی پرداخت درصدی ثابت، رابطه مستقیم میان عملکرد و پاداش را تضعیف می‌کند. در موقوفات پر بازده به دلیل بالا بودن پایه درآمدی، حق النظاره پرداختی ممکن است بسیار فراتر از عرف خدمات مدیریتی ارائه شده باشد که این امر به کاهش بهره‌وری منابع وقف منجر می‌شود. از طرفی در موقوفات کم‌بازده و در موقوفات که نیازمند کار اجرایی سنگین برای احیا هستند اما درآمد فعلی اندکی دارند، این الگو پرداخت انگیزه کافی برای جذب مدیران توانمند ایجاد نمی‌کند. نتیجه این ساختار، تمایل ناخودآگاه ساختار به سمت مدیریت موقوفات آماده و کم‌در دسر و غفلت از موقوفات نیازمند توسعه است. از منظر اصول مدیریت منابع انسانی و همچنین مبانی فقهی، پرداخت باید در قبال «عمل» (اجرت‌المثل) باشد، نه فقط در قبال «سمت». از همین رو نهادهای نظارتی (از جمله در تفاسیر شورای نگهبان)^۳ بر این نکته تأکید دارند که تعیین نرخ ثابت بدون در نظر گرفتن واقعیات میدانی، می‌تواند به عدم تعادل بینجامد.^۴ اگر نرخ ثابت از ارزش واقعی خدمات بیشتر باشد، به ضرر موقوفه و اگر کمتر باشد، به ضرر متولی است. لذا حرکت به سمت الگوهای شناور و مبتنی بر ارزیابی عملکرد، منطقی‌تر به نظر می‌رسد.

۱. ماده (۳۴) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف: «حق التولیه یا اجرت‌المثل ادارات اوقاف و امور خیریه در تولیت اماکن مذهبی اسلامی، موضوع بند «۲» و ذیل تبصره «۲» ماده (۱) قانون یاد شده، ده درصد عایدات خالص سالیانه هر یک از اماکن یاد شده می‌باشد و حق الزحمه هیئت‌امنا به موجب آیین‌نامه ماده (۵) قانون مذکور تعیین می‌شود».

۲. بند «۱۵» سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف: «بازنگری و تدوین ضوابط میزان حق التولیه و حق النظاره از عواید موقوفات متصرفی و غیر متصرفی بر اساس موازین فقهی، حقوقی و مصالح و واقعیت‌های اقتصادی و مصالح و منافع موقوفات».

۳. رأی هیئت عمومی: «هر چند که ماده (۳۴) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه مصوب سال ۱۳۶۵ به موجب مصوبه شماره ۸۳۱۵۳/ت ۴۵۱۳۲ هـ-۱۳۹۲/۰۴/۰۹ هیئت وزیران اصلاح شده است، ولی از آنجاکه شاکی، ابطال ماده (۳۴) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه مصوب سال ۱۳۶۵ را از بُعد شرعی و از تاریخ تصویب آن درخواست کرده است و نظر به اینکه قائم مقام دبیر شورای نگهبان قانون اساسی به موجب نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۱۸۵۳-۱۳۹۸/۰۶/۱۲ اعلام کرده است که: «اطلاق تعیین اجرت‌المثل به میزان ده درصد درآمد سالیانه اماکن مزبور نسبت به موردی که اجرت‌المثل عمل کمتر از ده درصد مذکور یا بیشتر از آن باشد خلاف موازین شرع است. زیرا اگر اجرت‌المثل عمل کمتر از ده درصد باشد، گرفتن بیش از آن تضییع حق اماکن مذهبی است و اگر بیشتر از ده درصد باشد پرداخت کمتر از اجرت‌المثل به اداره، تضییع حق اوست و هر دو تضییع خلاف شرع است». بنابراین در اجرای حکم بند «۱» مواد (۱۲) و (۱۳) و تبصره «۲» ماده (۸۴) و مواد (۸۷) و (۸۸) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ و تبعیت از نظر فقهای شورای نگهبان رأی بر ابطال اطلاق ماده (۳۴) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه مصوب سال ۱۳۶۵ در حد نظر فقهای شورای نگهبان از تاریخ تصویب صادر می‌شود».

۴. «رأی شماره ۹۸۹۸۹۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ماده (۳۴) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه اصلاحی مصوب ۱۳۹۲/۰۴/۰۹ هیئت وزیران که بر اساس آن «حق التولیه یا اجرت‌المثل ادارات اوقاف و امور خیریه در تولیت اماکن مذهبی اسلامی، موضوع بند «۲» و ذیل تبصره «۲» ماده (۱) قانون یاد شده ده درصد عایدات خالص سالیانه هر یک از اماکن یاد شده می‌باشد و حق الزحمه هیئت‌امنا به موجب آیین‌نامه ماده (۵) قانون مذکور تعیین می‌شود»، از تاریخ تصویب ابطال شد».

۵. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها



۵-۱. جمع‌بندی

سیر تحولات نظارت بر موقوفات، اگرچه حرکتی مثبت از پراکندگی به سوی انسجام نهادی را نشان می‌دهد، نظام نظارتی کنونی در «گذار ناتمام» باقی مانده است. فراتحلیل چالش‌های برشمرده شده نشان می‌دهد که ناکارآمدی فعلی در حوزه نظارت، نه فقط نتیجه ضعف‌های اجرایی، بلکه برآمده از ناسازنمایی (پارادوکس) ساختاری است که نیازمند مداخله سیاستی عمیق و هدفمند است. زیرا اصلی‌ترین عامل زیربنایی ناکارآمدی، تجمیع سه گانه نقش‌های «متولی / تصدی گر»، «ناظر» و «ذی‌نفع مالی» در ساختار سازمان اوقاف است. این تعارض منافع ساختاری، استقلال و اثربخشی لایه نظارتی را خدشه‌دار می‌کند و به دنبال آن این چالش‌ها را در سطح اجرایی خلق می‌کند:

جدول ۲. چالش‌های اجرایی برآمده از تعارض منافع ساختاری

چالش	ماهیت	تأثیر بر سامانه
تعارض تولیت / نظارت	حقوقی- اجرایی	ابهام در تمایز «تشخیص مصلحت وقف» (نقش نظارتی) از «تصمیمات روزمره مدیریتی» (نقش اجرایی) متولیان منصوص. این ابهام، به مداخلات عملی در امور تولیت منجر می‌شود (مانند درخواست وکالت بلاعزل).
مقاومت در برابر حاکمیت قانون	فرایندی- حقوقی	تداوم رویه‌هایی مانند دریافت حق الزحمه ۱۰ درصدی به جای «اجرت المثل عمل»، علی‌رغم صراحت آرای قضایی (دیوان عدالت اداری). این امر، حاکمیت قانون را تضعیف می‌کند و مقاومت ساختاری را در برابر اصلاحات نشان می‌دهد.
ماهیت واکنشی (پسینی) نظارت	فرایندی- مدیریتی	تمرکز بر رسیدگی به «تعدی و تفریط» پس از وقوع خسارت. تعارض منافع ساختاری، انگیزه لازم برای گذار به نظام نظارتی پیشگیرانه و مبتنی بر تحلیل خطر را از سازمان سلب می‌کند.

مأخذ: همان.

همان‌طور که بیان شد، نظام نظارتی کنونی در «گذار نیمه‌تمام» باقی مانده است، زیرا حکمرانی وقف در این فرایند ضمن تقویت نظارت دولتی، نتوانسته است از ظرفیت عظیم نظارت اجتماعی بهره‌برداری کند و اطلاعات در لایه‌های سازمانی مسدود شده‌اند.

جدول ۳. جوانب چالش انسداد اطلاعات در لایه‌های سازمانی

چالش	سازوکار ^۲ انسداد	پیامد اصلی (عدم چفت‌وبست با جامعه)
انسداد عملیاتی شفافیت	ساختار نرم‌افزاری	با وجود الزام قانونی به ایجاد سامانه جامع، فقدان تکلیف صریح برای «انتشار داده‌های خرد عملکرد مالی هر موقوفه»، اطلاعات را در لایه‌های سازمانی محبوس می‌کند.
فقدان پاسخ‌گویی	ابهام در گزارش‌دهی	گنگ بودن گزارش‌های مالی (مفاصاحساب) و ارائه نکردن جزئیات لازم برای تحلیل و ارزیابی، امکان پایش مؤثر توسط موقوف‌علیهم و عموم را سلب می‌کند.
کاهش سرمایه اجتماعی	نتیجه نهایی	فقدان سازوکارهای نظام‌مند نظارت اجتماعی، اعتماد عمومی به نهاد وقف را کاهش می‌دهد. مشارکت عمومی به شکایات فردی محدود می‌شود و این امر پایداری نهاد وقف را در بلندمدت تهدید می‌کند.

مأخذ: همان.

1. Risk
2. Mécanisme



از همین رو بهبود وضعیت نظارت اجتماعی در حکمرانی وقف و از مجرای آن، بهبود حکمرانی وقف در نظام حکمرانی وقف جمهوری اسلامی ایران نیازمند بسته اصلاحی هدفمندی است که بر رفع علت‌العلل (تعارض ساختاری) و استفاده از ظرفیت‌های مغفول (نظارت اجتماعی) تمرکز داشته باشد. در این راستا، اصلاح قوانین و آیین‌نامه‌ها باید در جهت تفکیک کامل شأن تولید از نظارت، تدوین شاخص‌های عینی و شفاف برای «مصلحت وقف» و وضع الزامات صریح قانونی برای شفافیت عملیاتی (انتشار داده‌های خرد مالی) صورت گیرد. همچنین تقویت زیرساخت‌های پاسخ‌گویی از طریق ایجاد نظام اطلاعاتی کاملاً یکپارچه و قابل دسترسی عمومی، ارتقای چشمگیر ظرفیت تخصصی نهاد ناظر و گذار از نظارت «واکنشی» به «تحلیل خطر^۱ و نظارت پیشگیرانه» و در نهایت تدوین و اجرای سازوکارهای مؤثر برای مشارکت نظام‌مند و پاسخ‌گویی به ذی‌نفعان (موقوف علیهم)، به‌منظور احیای سرمایه اجتماعی و تضمین پایداری نقش‌آفرینی وقف در آینده کشور امری ضروری محسوب می‌شوند. بر همین اساس نادیده گرفتن این چالش‌های عمیق ساختاری، نه فقط به تداوم وضعیت موجود می‌انجامد، بلکه موجب کاهش تدریجی جایگاه وقف و کاهش اعتماد عمومی به نهادهای مرتبط خواهد شد.

۲-۵. ارائه پیشنهادها

۲-۵. طراحی و راه‌اندازی «سامانه جامع نظارت مردمی»

سازمان اوقاف در حال حاضر طبق ماده (۲۴)^۲ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف (اصلاحی ۱۳۹۵/۰۳/۰۲) مکلف به داشتن «بانک اطلاعات جامع موقوفات و بقاع متبرکه» است. اما لازم است که این بانک اطلاعاتی «درون‌سازمانی»، به «سامانه شفافیت عمومی» تبدیل شود که با سیاست «اطلاع‌رسانی مناسب و به‌موقع عملکرد سازمان به مردم»^۳ همسواست. این سامانه دو کارکرد بسیار مهم خواهد داشت:

الف) رسمیت بخشیدن به گزارش‌های مردمی: در اسناد فعلی، «اعلامات افراد موثق» و «شکایات موجه» فقط به‌عنوان قرینه‌ای برای ورود شعب تحقیق دیده شده است. ایجاد این سامانه، گزارش‌دهی مردمی را از امری تصادفی به فرایندی ساختارمند قانونی تبدیل می‌کند.

ب) دسترسی به اسناد مالی: باتوجه‌به اینکه قانون، شخصیت حقوقی موقوفه را مستقل می‌داند، ایجاد دسترسی برای رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد به اسناد مالی (غیر محرمانه)، گامی بلند در جهت «ارتقای اعتماد عمومی» است که در صدر سیاست‌های اجرایی سازمان قرار دارد. براساس بند «۱۰»^۴ سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف که بر استفاده از «فناوری‌های نوین» تأکید دارد، این اقدام باید فراتر از یک سامانه ساده باشد و به‌بستر «اعتمادسازی عمومی» تبدیل شود. این پیشنهاد، حکمرانی وقف را از حالت «نظارت بازرس محور» (که فقط به شعب تحقیق سازمان محدود است) به‌حالت «نظارت جامعه‌محور» تغییر می‌دهد. در واقع، وظیفه شعب تحقیق در بررسی «جمع و خرج عواید» را با قدرت پایش عمومی پیوند می‌زند. بر این اساس، پیشنهاد ذیل ارائه می‌شود:

سازمان اوقاف و امور خیریه مکلف است که سامانه جامع نظارت مردمی را با قابلیت دسترسی عمومی طراحی و اجرا نماید. این سامانه باید امکان ثبت گزارش‌های مردمی، شکایات ذی‌نفعان و دسترسی به اسناد مالی غیرمحرمانه موقوفات را برای عموم، رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد فراهم آورد.

1. Risk

۲. ماده (۲۴) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف: «باتوجه‌به اینکه حفظ موقوفات از وظایف متولیان است و اموال وقف باید از اموال شخصی متولی جدا و متمایز باشد، متولیان و امنای موقوفات و اماکن متبرکه و ادارات اوقاف و امور خیریه محل مکلفانند نسبت به ثبت و به‌روزرسانی اطلاعات جامع موقوفات و بقاع متبرکه از قبیل مشخصات کامل موقوفه و رقبات وقفی و متصرفین آن و نیت واقفین در بانک اطلاعات جامع موقوفات اقدام نمایند».

۳. بند «۴» سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف: «تعالی وجهه سازمان و ارتقا و بهبود اعتماد عمومی آحاد جامعه از طریق شفاف‌سازی و نظام‌مند کردن عملکرد سازمان، اطلاع‌رسانی به‌موقع و مناسب فعالیت‌ها، احیا، استعمار و ارتقای بهرهوری موقوفات با رعایت مصلحت وقف و موقوفه».

۴. بند «۱۰» سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف: «گسترش و ترویج فرهنگ وقف با استفاده از ظرفیت‌ها و فرصت‌های رسانه‌های گروهی نظام و سایر ابزارها و فناوری‌های نوین در چارچوب بودجه و ضوابط ابلاغی و معرفی الگوهای جدید وقف در مسائل مستحدثه و آینده‌نگر و تسهیل در ایجاد موقوفات جدید و هدایت خیرین به وقف ماندگار اموال خود به‌خصوص وقف جمعی و مشارکتی».

۲-۲-۵. اصلاح نظام حسابرسی موقوفات شاخص در ماده (۲۷) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف براساس ماده (۱۵)^۱ قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف شعب تحقیق سازمان دارای دو قسمت «حقوقی» و «حسابرسی» اند. وظایف این شعب، رسیدگی به درآمدها، هزینه‌ها و صدور «مفاصاحساب» است و حسابرسی فعلی، فرایند «درون‌سازمانی» توسط شعب تحقیق است و نتایج آن (مفاصاحساب) به اطلاع عموم نمی‌رسد. در صورتی که اگر امر حسابرسی به صورت «مستقل» صورت پذیرد، با سیاست «ارتقا و استحکام آرا شعب تحقیق» (مندرج در بند «۵»^۲ سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف) سازگارتر است. همچنین ثبت و انتشار اطلاعات این نوع از موقوفه‌ها در سامانه شفافیت، به دلیل اهمیت این گونه از موقوفات، در راستای سیاست اجرای دقیق و امینانه نیات واقفان (مندرج در بند «۱۶»^۳ سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف) امری ضروری است. گفتنی است که برای رعایت موازین شرعی، باید میان «موقوفات عام» (که نفع آن به عموم می‌رسد) و «موقوفات خاص» (که برای اشخاص محصور است) تفکیک قائل شد. انتشار عمومی صورت‌های مالی در موقوفات عام باید «الزامی» و در موقوفات خاص «تابع مصلحت بطون» باشد. بنابر آنچه بیان شد، پیشنهاد می‌شود:

الحاقی به ماده (۲۷) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف: سازمان اوقاف و امور خیریه مکلف است که فرایند صدور مفاصاحساب را برای موقوفات شاخص، از طریق مؤسسات حسابرسی عضو جامعه حسابداران رسمی انجام داده و گزارش تأییدیه آنها را منتشر نماید. این گزارش باید صراحتاً بر «رعایت مصلحت وقف» و «انطباق هزینه با وقف‌نامه» دلالت داشته باشد. همچنین صدور هر گونه مفاصاحساب سالیانه توسط شعب تحقیق، منوط به تأیید نهایی ثبت و انتشار اطلاعات در سامانه شفافیت باشد.

۳-۲-۵. استقلال شعب تحقیق از سازمان اوقاف و تبدیل آن به نهاد فراقوه‌ای یا تحت نظارت مستقیم قوه قضائیه

در حال حاضر، مطابق مواد (۱۴)^۴ و (۱۵) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف نظارت مالی و حسابرسی برعهده «شعب تحقیق» است که بخشی از بیکره سازمان اوقاف محسوب می‌شوند. این ساختار باعث می‌شود که ناظر و منظور (در موقوفات متصرفی) یکی باشند. از طرف دیگر بند «۵» سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف بر «ارتقای جایگاه و استحکام آرای شعب تحقیق» تأکید دارد. بنابراین پیشنهاد می‌شود که مواد (۱۴) و (۱۵) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف به گونه‌ای اصلاح شوند که «شعب تحقیق» از بدنه اجرایی سازمان جدا شوند و به صورت نهاد فراقوه‌ای یا تحت نظارت مستقیم قوه قضائیه عمل کنند. این پیشنهاد برای حضور دیوان محاسبات یا جامعه حسابداران رسمی، «استقلال» مورد تأکید رهبر شهید (ره) در سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف را محقق می‌کند.

همان‌طور که بیان شد، در منابع موجود، حسابرسی صرفاً «درون‌سازمانی» است. برای گذار به نظارت اجتماعی، ورود جامعه حسابداران رسمی به عنوان یک بازوی حرفه‌ای و مستقل، پیش‌نیاز شفافیت است. طبق مواد (۱۴) و (۱۵) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف، این شعب هم‌اکنون بخشی از سازمان اند. ارتقای ساختاری ایجاب می‌کند که این نهاد برای صدور «مفاصاحساب» و تشخیص «تعدی و تفریط»، از لایه اجرایی سازمان مستقل شود. همچنین در بلندمدت، هدف باید اجرای بند «۲» سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف یعنی «کاهش تصدی‌گری و اداره بالمباشره» سازمان باشد. این امر مستلزم اصلاح ماده (۵) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف است تا متولیان مردمی آزادی عمل بیشتری داشته باشند.

۱. ماده (۱۵) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه: «هیئت تحقیق اوقاف مرکب از دو قسمت حقوقی و حسابرسی است و شعب آن بر حسب ضرورت در مراکز استان‌ها و شهرستان‌ها تأمین می‌گردد.

تبصره: ادارات اوقاف و اشخاص ذی‌نفع در صورتی که اعتراض داشته باشند، می‌توانند پس از ابلاغ نظر شعبه تحقیق اعتراض خود را در دادگاه‌های دادگستری طرح نمایند. حکم این ماده در مورد بنیادها و مؤسسات خیریه و اماکن مذهبی اسلامی نیز جاری است.»

۲. بند «۵» سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف: «تأکید بر تقویت و ارتقای جایگاه هیئت و شعب تحقیق با رویکرد استقلال و استحکام آرای صادره و رفع بعضی از موانع و نواقص قانونی از طریق مجلس.»

۳. بند «۱۶» سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف: «توصیه مؤکد بر اداره موقوفات براساس احکام و موازین شرعی و سیره جاریه و قوانین و مقررات ذی‌ربط و اهتمام جدی به شفاف‌سازی و اجرای دقیق و امینانه نیات واقفین در تمام سطوح کشور (استان - شهرستان) با ارائه خدمات به مردم.»

۴. ماده (۱۴) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف: «تحقیق در جمع و خرج عواید راجع به وقف و نیز صدور مفاصاحساب و تطبیق مصارف با مفاد وقف‌نامه و تشخیص متولی و ناظر و موقوف‌علیه (با رعایت ماده (۷) این قانون و تبصره‌های آن) با شعب تحقیق اوقاف است، مگر در موقوفات منصوص‌التولیه در صورتی که مظنه تعدی و تفریط متولی نباشد.»



۴-۲-۵. تعریف حدود «نظارت استصوابی» و «مصلحت وقف»

هم‌اکنون مصادیق نظارت استصوابی (مواردی که انجام آنها موکول به اجازه سرپرست سازمان است) در ماده (۳۲) [آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف](#) ذکر شده است. همچنین «مصلحت وقف» در ماده (۱) [آیین‌نامه اجرایی قانون ابطال اسناد و فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه](#) (مصوب ۱۳۷۴/۰۲/۰۳ هیئت وزیران)، به صورت کلی به «تأمین نظر واقف و رعایت غبطه موقوفه» پرداخته شده است. تفسیر سلیقه‌ای زمانی رخ می‌دهد که سازمان براساس بند «۱» ماده (۱) [قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف](#)^۲ خود را متولی اداره در صورت «مصلحت وقف» می‌بیند. اما بند «۳»^۳ سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف بر «اداره غیر متمرکز موقوفات با توجه به شخصیت حقوقی مستقل هر موقوفه» تأکید دارد که مؤید لزوم تعیین حدود مداخله سازمان است.

بنابراین پیشنهاد می‌گردد که تفسیری از قانون یا الحاقیه‌ای به آن انجام شود که صرفاً مصادیق کلی نظارت استصوابی (نیازمند تأیید سازمان) مانند «فروش یا تبدیل به احسن»، «تغییر کاربری‌ها»، «قراردادهای سرمایه‌گذاری بلندمدت (بیش از ۱۰ سال)» و «وام‌های کلان» مشخص گردد و سایر تصمیمات مدیریتی و اجرایی در حیطه اختیارات متولی قرار گیرد و نظارت سازمان صرفاً استطلاعی (اطلاع‌رسانی) باشد. پیشنهاد می‌شود که این فهرست (فروش، تغییر کاربری، قرارداد بلندمدت و وام) و این حدود به‌عنوان «محدوده قطعی نظارت استصوابی» در ماده (۳۲) [قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف](#) مشخص شود تا اصل بر «نظارت استطلاعی» در سایر امور مدیریتی باشد. این امر موجب تقویت «اداره توسط متولیان» و کاهش «اداره بالمباشره» (موضوع بند «۲»^۴ سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف) سازمان می‌شود.

۵-۲-۵. تأسیس شوراهای حل اختلاف تخصصی

در حال حاضر، دعاوی وقف در محاکم عمومی رسیدگی می‌شود و طبق بخشنامه‌های قوه قضائیه، صرفاً توصیه می‌شود که این پرونده‌ها «خارج از نوبت» و در «شعب تخصصی» رسیدگی شوند. همچنین ارجاع به داور طبق ماده (۳۲) منوط به اجازه سازمان است. طبق ماده (۱۵) [قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف](#)، اعتراض به نظرات شعب تحقیق باید در دادگاه مطرح شود و همین روند، حجم پرونده‌ها را بسیار زیاد و فرایند رسیدگی به آنها را طولانی می‌نماید. وجود یک لایه میانجی (شورای حل اختلاف تخصصی) می‌تواند از حجم ورودی پرونده‌ها به قوه قضائیه بکاهد.

بنابراین پیشنهاد می‌شود که با استناد به بند «۶»^۵ ماده (۳۲) [آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف](#) (که اجازه داور را صادر کرده است)، می‌توان «نهاد داور اجباری پیش از دادرسی» را برای اختلافات میان متولی و سازمان، یا متولی و موقوف‌علیهم تعریف کرد.

۱. ماده (۳۲) [آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف](#): «موارد زیر از جمله اموری است که انجام آنها موکول به اجازه سرپرست سازمان که مأذون از طرف ولی فقیه است، خواهد بود.

۱. فروش رقبات موقوفه و نحوه تبدیل آن.

۲. اعطای حق تملک اعیان به مستأجر در موقوفاتی که عرصه و «اعیاناً» وقف است و این امر در مورد باغات موقوفه نیز جاری است.

۳. اجازه بیش از ده سال.

۴. ترک مزایده در مورد اجاره موقوفه مشمول مزایده.

۵. استرداد دعاوی مطروحه در مراجع قضایی.

۶. ارجاع اختلاف به داور و انتخاب داور یا داوران.

۷. نصب و عزل امنای موقوفات و بقاع متبرکه.

تبصره: جهت بررسی و اظهار نظر مشورتی در خصوص مشکلات و معضلات و مسائل حقوقی و اوقافی، سرپرست سازمان می‌تواند هیئتی به نام هیئت فنی و حقوقی مرکب از افراد صاحب‌نظر که در سازمان اشتغال داشته باشند را انتخاب و تعیین نماید.

۲. بند «۱» ماده (۱) [قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف](#): «اداره امور موقوفات عام که فاقد متولی بوده یا مجهول التولیه است و موقوفات خاصه در صورتی که مصلحت وقف و بطون لاحق و یا رفع اختلاف موقوف‌علیهم متوقف بر دخالت ولی فقیه باشد (به‌عهده سازمان و اگذار می‌گردد)».

۳. بند «۳» سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف و امور خیریه: «تأکید بر اداره غیر متمرکز موقوفه‌ها با توجه به شخصیت حقوقی مستقل هر موقوفه همراه با سیاست‌گذاری متمرکز و نظارت متمرکز سازمان».

۴. بند «۲» سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف: «جهت‌گیری اساسی برای کاهش تصدی‌گری و اداره بالمباشره موقوفات با تعیین متولی (با اشکال مختلف) برای کلیه موقوفات و نظام‌مند شدن این کار با تنظیم آیین‌نامه مشخص».

۵. بند «۶» ماده (۳۲) [آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف](#): «۶. ارجاع اختلاف به داور و انتخاب داور یا داوران (موکول به اجازه سرپرست سازمان که مأذون از طرف ولی فقیه است خواهد بود)».

۲-۵. تغییر الگوی جبران خدمات از «درصدی از درآمد» به «کیفیت مدیریت»

در حال حاضر، ماده (۳۳) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و ماده (۳۴) (اصلاحی سال ۱۳۹۲)، حق التولیه سازمان و متولی را به صورت ثابت (۱۰ درصد عایدات خالص) تعیین کرده‌اند. همچنین ماده (۱۹) آیین‌نامه نحوه انتخاب و برکناری شرایط و حدود اختیارات و وظایف امین یا هیئت‌امانی اماکن مذهبی و موقوفات تأکید دارد که حق الزحمه امین نباید از نصف حق التولیه مقرر در وقف‌نامه تجاوز کند.

پرداخت درصد ثابت، میان «متولی فعال» که با نوآوری درآمد را افزایش می‌دهد و «متولی منفعل» که صرفاً به جمع‌آوری اجاره‌های سنواتی بسنده می‌کند، فرقی نمی‌گذارد. علاوه بر این، در موقوفات با درآمدهای بسیار (مانند اراضی صنعتی یا تجاری بزرگ)، ۱۰ درصد عایدات خالص می‌تواند مبالغی خارج از عرف ایجاد کند که با «رعایت مصلحت وقف، تأمین نظر وقف و منافع موقوف علیهم با رعایت غبطه موقوفه» (ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون ابطال اسناد و فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه) در تضاد باشد.

در این راستا، بند «۱۵» سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف به صراحت به «بازنگری و تدوین ضوابط میزان حق التولیه و حق النظاره از عواید موقوفات متصرفی و غیرمتصرفی براساس موازین فقهی، حقوقی و واقعیت‌های اقتصادی و مصالح و منافع موقوفات» اشاره نموده است. بند «۱۸» سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف نیز بر «افزایش درآمد موقوفات با بهره‌وری و مدیریت صحیح و کارآمد، به طور متوسط سالیانه حداقل ۲۰ درصد تا ۳۰ درصد» تأکید دارد. همچنین طبق ماده (۱۱) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و ماده (۳۳) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف در صورت عدم تعیین میزان حق التولیه در وقف‌نامه، مبلغ آن به میزان «اجرت‌المثل» خواهد بود. از منظر حقوقی، اجرت‌المثل باید معادل ارزش واقعی «عمل» باشد، نه لزوماً درصدی ثابت از «نتیجه مالی»؛ لذا شاخص‌گذاری برای تعیین این اجرت، کاملاً با منطق ماده (۱۱) قانون سازگار است. این پیشنهاد «جمود درصدی» را به «پویایی مدیریتی» تبدیل می‌کند و تغییر الگوی جبران خدمات از «درصدی از درآمد» به «کیفیت مدیریت»، تحولی بنیادین در بهره‌وری وقف به وجود می‌آورد و پیوندی میان اجرت‌المثل و کیفیت مدیریت برقرار می‌سازد.

بنابراین پیشنهاد می‌شود در مواردی که میزان حق التولیه در وقف‌نامه تعیین نشده است، اجرت‌المثل متولیان و اماندار چارچوب بند «۱۵» سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف و براساس نظام رتبه‌بندی مدیریتی تعیین و سازمان مکلف شود که دستورالعمل شاخص‌های ترکیبی اجرت‌المثل را با لحاظ وزن‌دهی به این موارد تدوین کند:

۱. **حفاظت حقوقی:** میزان موفقیت در ابطال اسناد رقبات فروخته شده و ثبت مالکیت در سامانه جامع.
۲. **بهره‌وری اقتصادی:** میزان تحقق رشد سالیانه (موضوع بند «۱۸» سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف).
۳. **انضباط مالی:** صدور بدون وقفه مفاصاحساب سالیانه توسط شعب تحقیق و شفافیت در سامانه برخط.
۴. **نیت محوری:** میزان دقت در انطباق هزینه‌ها با نیت واقف.

۱. ماده (۱۹) آیین‌نامه نحوه انتخاب و برکناری شرایط و حدود اختیارات و وظایف امین یا هیئت‌امانی اماکن مذهبی و موقوفات: «حق الزحمه امین یا هیئت‌امانی موقوفه با در نظر گرفتن عواید و میزان کار به‌وسیله سازمان تعیین می‌شود و هیچ مورد مجموع پرداختی نباید از نصف حق التولیه مقرر در وقف‌نامه تجاوز نماید».

۲. ماده (۱۱) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف: «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 صورتی که 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 (۳۳) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف: «حق التولیه متولی و یا سازمان در قبال اعمال تولیت نسبت به موقوفات و همچنین حق النظاره ناظر اعم از شخص یا سازمان به‌میزان مقرر در وقف‌نامه خواهد بود و در صورتی که وقف‌نامه موجود نباشد و یا میزان حق التولیه و حق النظاره در آن معین نشده باشد، حق التولیه به مقدار اجرت‌المثل، معادل ده درصد درآمد خالص سالیانه و حق النظاره به مقدار اجرت‌المثل معادل پنج درصد همان درآمد خواهد بود».

تبصره «۱»: در موارد استثنایی که درصدهای مندرج در این ماده با توجه به وضعیت موقوفه متناسب و متعارف نباشد، با تأیید سرپرست سازمان کسر یا اضافه می‌شود.

تبصره «۲»: در مواردی که سرپرست سازمان اعمال نظارت اشخاص یا ادارات حج و اوقاف و امور خیریه را در موقوفات غیرمتصرفی ضرری تشخیص دهند اجرت‌المثل حق النظاره را نیز متناسباً تعیین خواهند نمود.

تبصره «۳»: درآمد خالص موقوفه برابر هشتاد درصد درآمد کل خواهد بود».



همچنین سقف پرداختی سالیانه به متولیان و امنا، فارغ از میزان در آمد موقوفه، تابع ضوابط ابلاغی دولت تعیین گردد تا از پرداختی‌های غیرمتعارف جلوگیری شود.

۷-۲-۵. نقشه راه پیشنهادی برای بهبود سرمایه اجتماعی نهاد وقف و سازمان اوقاف مبتنی بر الگوی سیاستی ابلاغی رهبر شهید (ره) در سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف

مبتنی بر منابع و اسناد بالادستی (به‌ویژه سیاست‌های ابلاغی رهبر شهید (ره))، جدول ۴ نقشه راه بهبود سرمایه اجتماعی نهاد وقف و سازمان اوقاف را به صورت دقیق ترسیم کرده است. در جدول ۴، براساس روح حاکم بر قوانین، اولویت‌بندی‌ها و نهادهای مسئول نیز مشخص شده‌اند:

جدول ۴. نقشه راه بهبود سرمایه اجتماعی نهاد وقف و سازمان اوقاف مبتنی بر الگوی سیاستی ابلاغی رهبر شهید (ره) در سیاست‌های اجرایی سازمان اوقاف

اولویت	حوزه مداخله	اقدام کلیدی (بهبودیافته)	مستند قانونی / ظرفیت منبع	نهاد مسئول
آنی	شفافیت رقومی ^۱	تبدیل بانک اطلاعات جامع به سامانه ملی شفافیت وقف جهت انتشار برخط تراز نامه‌های مالی و نحوه اجرای نیت.	بند «۴» <u>سیاست‌های ابلاغی و اصلاح ماده (۲۴) آیین‌نامه</u>	سازمان اوقاف / وزارت ارتباطات
کوتاه‌مدت	نظام انگیزشی	تغییر الگوی پرداخت از «درصدی» به «پاداش مبتنی بر عملکرد و بهره‌وری» (رتبه‌بندی متولیان).	بندهای «۱۵» و «۱۸» <u>سیاست‌های ابلاغی و اصلاح مواد (۳۳) و (۳۴) آیین‌نامه</u>	هیئت وزیران / شورای عالی وقف
کوتاه‌مدت	نظارت مالی	الزام به حسابرسی مستقل توسط مؤسسات عضو جامعه حسابداران برای موقوفات شاخص و بزرگ.	بند «۵» <u>سیاست‌های ابلاغی و مواد (۲۵) تا (۲۸) آیین‌نامه</u>	سازمان اوقاف / جامعه حسابداران رسمی
میان‌مدت	تفکیک ساختاری	استقلال شعب تحقیق از بدنه اجرایی سازمان و ارتقای جایگاه آنها به‌عنوان مرجع قضایی-نظارتی نیمه‌مستقل.	بند «۵» <u>سیاست‌های ابلاغی و اصلاح مواد (۱۴) و (۱۵) قانون تشکیلات</u>	قوه قضائیه / مجلس شورای اسلامی
میان‌مدت	مشارکت مردمی	تشکیل شوراهای نظارت محلی و تخصصی با حضور نمایندگان نهادهای مدنی و ذی‌نفعان اجتماعی.	بند «۱» <u>سیاست‌های ابلاغی (تقویت شأن نظارتی) و اصلاح ماده (۵) قانون تشکیلات</u>	مجلس شورای اسلامی / سازمان اوقاف
بلندمدت	اصلاح تقنینی	تدوین «قانون جامع وقف و امور خیریه» با هدف تحدید نظارت استصوابی به موارد کلان و رسمیت دادن به شخصیت حقوقی مستقل هر موقوفه.	بند «۳» <u>سیاست‌های ابلاغی و بازنگری در ماده (۷۵) قانون مدنی</u>	مجلس شورای اسلامی / شورای عالی انقلاب فرهنگی

مأخذ: همان.

منابع و مأخذ



- [۱] گودرزى، رضا (۱۴۰۲)، «طراحی الگوی نظارت اجتماعى بر موقوفات»، رساله دکترى رشته سياستگذارى فرهنگى، قم: دانشگاه باقر العلوم (ع).
- [۲] نراقى، مولى احمد بن محمد مهدى (۱۲۴۵ ق)، «عوايد الأيام فى بيان قواعد الأحكام»، قم: نشر دفتر تبليغات حوزه علميه.
- [3] Jensen, M. C., & Meckling, W. H., (1976), "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Financial Economics*, Vol.3, No.4, pp. 305-36.0
- [4] Ackerman, J. M., (2005), *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion*. Social Development Papers. Paper No. 82. Washington DC: World Bank.
- [5] Freeman, R. E., (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- [6] Donaldson, T., & Preston, L. E., (1995), "The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications", *Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 1, PP. 65-91.
- [7] Fukuyama, F., (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press.
- [۸] عميد زنجانى، عباسعلى (۱۳۸۵)، فقه سياسى: حقوق اساسى و مبانى قانون اساسى جمهورى اسلامى ايران، جلد ۱، تهران: اميرکبير.
- [۹] امامى، سيدحسن (۱۴۰۳)، حقوق مدنى، جلد ۱، تهران: اسلاميه.
- [۱۰] جهانيان، ناصر (۱۳۹۹)، فقه وقف و چالش‌هاى آن، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامى.
- [۱۱] طوسى، ابوجعفر محمد بن حسن (۱۴۰۷ ق)، تهذيب الأحكام. تهران: دارالکتب الإسلاميه.
- [۱۲] بجنوردى، سيدحسن بن آقا بزرگ موسوى (۱۴۱۹ ق)، القواعد الفقهييه، قم: الهادى.
- [۱۳] حلى، جمال الدين احمد بن محمد اسدى (۱۴۰۷ ق)، المهذب البارع فى شرح المختصر النافع، ترجمه مجتبى عراقى، قم: دفتر انتشارات اسلامى وابسته به جامعه مدرسین حوزه.
- [۱۴] شریعتى نیا، محسن (۱۳۹۷)، فقه و حقوق وقفى، تهران: حقوقى.
- [۱۵] معزى، بهروز (۱۴۰۰)، حقوق اموال، تهران: حقوقى.
- [۱۶] ایمانى، على (۱۳۹۸)، فقه اقتصادى و وقف، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- [۱۷] حبیبی، محمدرضا (۱۳۹۹)، الزامات فقهی و حقوقی اصلاح ساختار نهاد وقف، قم: مؤسسه امام خمینی (ره).
- [18] Malena, C., Forster, R., & Singh, J. (2004), "Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice", *Social Development Papers*. Paper No. 76. Washington DC: World Bank.
- [۱۹] حلى، حسن بن يوسف بن مطهر اسدى (۱۴۱۴ ق)، تذکره الفقهاء، قم: مؤسسه آل البيت قم.
- [۲۰] حلى، حسن بن يوسف بن مطهر اسدى (۱۴۱۳ ق)، مختلف الشيعه فى احکام الشريعه، قم: دفتر انتشارات اسلامى وابسته به جامعه مدرسین حوزه علميه.
- [۲۱] نجفى، جعفر بن خضر مالکى (۱۴۲۲ ق)، كشف الغطاء عن مبهمات الشريعه الغراء (ط - الحديثه)، قم: دفتر تبليغات اسلامى حوزه علميه قم.

گزیده سیاستی

تجمیع نقش‌های تولیت اجرایی، نظارت و ذینفع مالی در سازمان اوقاف، به غلبه رویکرد تصدی‌گری و فاصله گرفتن از اسناد بالادستی (مبنی بر لزوم کاهش تصدی‌گری) و ابهام در پاسخ‌گویی منجر شده است. بنابراین پیشنهادهایی مانند «طراحی سامانه جامع نظارت مردمی» و «شوراهای حل اختلاف تخصصی و مستقل» ارائه می‌گردد.



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