



<https://ecs.ui.ac.ir/?lang=en>

Journal of Endowment & Charity Studies

E-ISSN: 3115-7475

Vol.4, Issue.2, No.8, 2026, pp 169-194

Received: 19/07/2026

Last Revised: 03/09/2026

Accepted: 16/09/2026

Research Paper

Legal-Governance Assessment of the Waqf Institution in Realizing Public Interests

Nader Riahi Samani 

PhD Candidate, Department of Public Law, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran
Nriahi40@yahoo.com

Esmail Shahsavandi* 

Assistant Professor, Department of International Trade Law, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran
es.shahsavand@gmail.com

Ehsan Agha Mohammad Aghaee 

Assistant Professor, Department of Public Law, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran
e.ahamohammadaghaee@iau-ntb.ac.ir

Samaneh Rahmatifar 

Associate Professor, Department of Law, Islamic Azad University, Hamedan Branch, Hamedan, Iran
s.rahmatifar@iau.ir

Introduction

Waqf, as a longstanding Islamic institution, has always been regarded as one of the most effective mechanisms for delivering public goods, redistributing wealth, and expanding fundamental rights. In theory, the Waqf system is capable of functioning alongside the state and the market as a third sector, compensating for market failures and reducing the financial burden of governments. However, in the contemporary legal and governance system of Iran, the Waqf institution has not been able to actualize its inherent capacities in serving public interests. The present study starts from this fundamental question: what legal and governance capacities and obstacles does the current system face in realizing public interests through Waqf? The underlying hypothesis is that although the Waqf institution possesses extensive normative and jurisprudential capacities, the prevailing legal-governance structure—characterized by extreme centralization, ambiguous laws, overlapping jurisdictions, and weak supervision—has prevented the actual benefiting of the public from Waqf revenues. In other words, the problem is not the nature of Waqf itself, but the legal and governance arrangements that have surrounded it. This research, therefore, seeks to evaluate the current legal-governance system of Waqf against a set of optimal indicators derived from five theoretical frameworks: distributive justice, market failure and the welfare state, institutional efficiency, human development, and good governance. The ultimate goal is to identify the main gaps and propose a transition from the current centralized model to a network-based governance model grounded in transparency, accountability, participation, rule of law, and efficiency.

Methodology

The study adopts an analytical-descriptive method, relying on documentary and library research. The data have been collected from primary legal sources—including the Civil Law, the Endowments and Charity Affairs Organization Law

*Corresponding Author

Riahi Samani, N., Shahsavandi, E., Agha Mohammad Aghaee, E., & Rahmatifar, S. (2026). Legal-governance assessment of the waqf institution in realizing public interests. *Journal of Endowment & Charity Studies*, 4(2), 169-194.
<https://doi.org/10.22108/ecs.2026.149820.1209>

3115-7475© The Author(s). Published by University of Isfahan

This is an open access article under the CC BY-NC 4.0 License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>).



<https://doi.org/10.22108/ecs.2026.149820.1209>

of 1984 (1363 SH), and its executive regulations—as well as from unanimous rulings of the Administrative Justice Court, research reports, and credible domestic and international academic sources.

Findings

The findings reveal that despite the normative flexibility of jurisprudential rules and the Civil Law—particularly Articles 55, 75, 78, and 83, which emphasize the sovereignty of the Waqf founder’s will—the current legal-governance system suffers from serious obstacles in four dimensions. In the legal dimension, ambiguity in key concepts such as “public interest” and “Waqf expediency,” along with vague phrases like “probability of transgression and negligence” in Article 14 of the Endowments Law, has opened the way for arbitrary interpretations and unfair distribution of Waqf revenues. The obligation to obtain the “acceptance” of the Endowments Organization in public Waqf deeds, and the extensive interpretation of Article 81 of the Civil Law—which entrusts the administration of public Waqf to the Supreme Leader but in practice delegates it to the Endowments Organization—have severely restricted the Waqf founder’s authority in appointing trustees and managing Waqf properties. In the structural dimension, extreme centralization and the dual role of the Endowments Organization—acting simultaneously as the supreme supervisor and the direct trustee of trustee-less Waqf properties—have undermined the independence of Waqf and increased transaction costs. Conflicts of institutional jurisdiction with the Ministry of Cultural Heritage, Natural Resources, and Municipalities have left productive Waqf properties in a state of uncertainty. In the supervisory dimension, the dependence of investigation branches on the Endowments Organization has weakened their independence in dispute resolution, while ambiguity in the jurisdiction of the Court of Audit and the Inspection Organization over non-budgetary Waqf revenues has reduced supervisory efficiency. In the managerial dimension, weaknesses in managerial and strategic methods, challenges in human resources and compensation systems, and the lack of skill and individual competencies among Waqf trustees have directly led to reduced Waqf revenues and violation of Waqf rights.

Discussion and Conclusion

The study concludes that the current centralized and hierarchical structure of Waqf governance cannot fulfill the public interests that Waqf is inherently meant to serve. Therefore, a transition to a network governance model is proposed, one that simultaneously embodies five principles: fundamental transparency, multilayer and proactive accountability, institutionalized participation, rule of law and institutional independence, and efficiency with a human dignity approach. This model should be realized across three layers—governance, civil society, and the private sector. To operationalize this transition, a series of legal and institutional reforms are recommended: amending Article 56 of the Civil Law so that Waqf is recognized as a unilateral obligation and the ruler’s role in acceptance becomes merely supervisory and confirmatory; amending Article 10 of the Endowments Law so that lease or exchange deeds of Waqf properties no longer require prior approval of the Organization; amending Article 14 of the Endowments Law to clarify the concept of “probability of transgression and negligence”; amending Article 6 of the Quality of Investigation Regulation; reviewing the so-called “Four-Article” plan; creating coordination between the Planning and Budget Organization, the Tax Affairs Organization, and the Endowments Organization; institutionalizing the culture of Waqf in development plans; and legislating in the field of Waqf of money. In addition, the transition to network governance requires the establishment of fundamental institutions that separate stewardship from supervision, replace vertical structures with horizontal ones, and create participation-based platforms, thereby paving the way for maximum public benefit from Waqf revenues.

Keywords

distributive justice, Waqf and Charity Affairs Organization, Legal-Governance Assessment, Public Interests, Waqf.



مقاله پژوهشی

ارزیابی حقوقی - حاکمیتی نهاد وقف در تحقق منافع عمومی

نادر ریاحی سامانی ^{id}، اسماعیل شاهسوندی* ^{id}، احسان آقا محمدآقایی ^{id} و سمانه رحمتی فر ^{id}

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

Nriahi40@yahoo.com

۲. استادیار، گروه حقوق تجارت بین الملل، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

es.shahsavand@gmail.com

۳. استادیار، گروه حقوق عمومی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

e.aghahammadaghaee@iau-ntb.ac.ir

۴. دانشیار گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد همدان، همدان، ایران

s.rahmatifar@iau.ir

چکیده

نظام حاکم بر وقف ذاتاً از ظرفیت‌ها و کارکردهایی متعدد در تأمین کالاهای عمومی، بازتوزیع عادلانه ثروت و توسعه حقوق بنیادین برخوردار است، اما به دلیل ناکارآمدی نظام حقوقی-حاکمیتی حاکم بر آن در جمهوری اسلامی ایران، نتوانسته است به بهره‌مندی عامه از عواید موقوفات به آن شکلی که باید، دست یابد. پژوهش حاضر با هدف ارزیابی حقوقی و حاکمیتی نهاد وقف و مقایسه آن با شاخص‌های مطلوب حکمرانی بر موقوفات - استخراج‌شده از خلال نظریه‌های عدالت توزیعی، شکست بازار، دولت رفاه، کارایی نهادی، توسعه انسانی و حکمرانی خوب - به روش تحلیلی-توصیفی و با بهره‌گیری از مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای انجام شده است. یافته‌ها نشان می‌دهد با وجود انعطاف‌پذیری هنجاری قوانین و چارچوب‌های فقهی، نظام حقوقی-حاکمیتی حاکم بر وقف با چالش‌هایی بنیادین در ابعاد قانونی، ساختاری، نظارتی و مدیریتی مواجه است که بهره‌مندی عمومی را با اختلال جدی مواجه کرده است. در پاسخ به این چالش‌ها و شکاف‌ها، پژوهش حاضر در نهایت، گذار از ساختار متمرکز کنونی به الگویی مبتنی بر حکمرانی شبکه‌ای را پیشنهاد می‌کند؛ الگویی که بر اصول شفافیت، پاسخ‌گویی، مشارکت، حاکمیت قانون و کارایی استوار است.

واژه‌های کلیدی

عدالت توزیعی، دولت رفاه، ارزیابی حقوقی-حاکمیتی، منافع عمومی، وقف.

*نویسنده مسئول

ریاحی سامانی، ن.، شاهسوندی، ا.، آقا محمدآقایی، ا.، و رحمتی فر، س. (۱۴۰۵). ارزیابی حقوقی - حاکمیتی نهاد وقف در تحقق منافع عمومی.

مطالعات وقف و امور خیریه، ۴(۲)، ۱۶۹-۱۹۴. <https://doi.org/10.22108/ecs.2026.149820.1209>



۱- مقدمه و بیان مسأله

نهاد وقف، با ساختار منحصربه‌فرد حبس عین و تسبیل منفعت، در طول سده‌ها، یکی از مهم‌ترین سازوکارهای تأمین نیازهای عامه به‌شمار می‌رفته است. پیش از شکل‌گیری دولت‌های مدرن و نظام‌های دیوان‌سالار، مدارس، بیمارستان‌ها، کاروانسراها، آب‌انبارها و بسیاری از زیرساخت‌های شهری در جوامع اسلامی، از رهگذر جریان مستمر درآمدهای وقفی تأمین و اداره می‌شدند. در ایران عصر قاجار، با وجود حاکمیت مرکزی نسبتاً متمرکز، ساختار اداره اوقاف عمدتاً غیردولتی و متکی بر متولیان منصوب از سوی مجتهدان بود و دولت نقشی محدود در نظارت مالی و اداری بر آن ایفا می‌کرد. این تجربه تاریخی گواه آن است که نهاد وقف، در غیاب یا ضعف دولت، توانایی ایفای نقش مکمل و حتی جایگزین را در تأمین نیازهای عمومی داشته است.

با این حال، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، نه فقط میان کارکرد تاریخی و ظرفیت‌های بالقوه وقف با کارایی بالفعل آن در بهره‌مندسازی عواید عامه شکافی چشمگیر وجود دارد، بلکه میان قوانین و مقررات با آنچه در عمل اجرا می‌شود نیز فاصله‌ای قابل ملاحظه مشاهده می‌شود. برای نمونه، از یک سو، قواعد فقهی و موادی از قانون مدنی از جمله مواد ۵۵، ۷۵، ۷۸ و ۸۳، با تأکید بر اصل حاکمیت اراده واقف و عدم تحدید موضوعی مصرف، انعطاف‌پذیری زیادی را برای این نهاد فراهم آورده‌اند. از سوی دیگر، قانون تشکیلات اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۳ و آیین‌نامه‌های اجرایی آن، با اعطای اختیارات گسترده به سازمان اوقاف، عملاً ساختاری متمرکز و حاکمیتی را بر اداره موقوفات حاکم کرده‌اند.

این دوگانگی‌های متعدد، از جمله تعارض میان قواعد منعطف فقهی و قانون مدنی با ساختار متمرکز و دستوری قانون تشکیلات اوقاف، سبب استقرار نوعی نظام حکمرانی سلسله‌مراتبی و کاهش کارایی نهادین وقف در بهره‌مندسازی عواید عموم شده است. از این رو، ضروری است تا ابتدا شاخص‌های حالت مطلوب تعیین و سپس وضعیت نظام حقوقی-حاکمیتی نهاد وقف فعلی به صورت موازی با آنها ارزیابی و بررسی شود.

بر همین اساس، پرسش اصلی این پژوهش آن است که نظام حقوقی و حاکمیتی از چه ظرفیت‌ها و موانع حقوقی و حاکمیتی در تحقق منافع عمومی برخوردار است.

فرضیه پژوهش بر این امر استوار است که نهاد وقف، اگرچه دارای ظرفیت‌هایی گسترده است، در نظام حقوقی-حاکمیتی کنونی، با موانع جدی مواجه است و بهره‌مندسازی بالفعل از این ظرفیت‌ها مستلزم گذار از الگوی متمرکز و دولت‌محور به الگویی مبتنی بر شبکه‌ای از کنشگران با تکیه بر اصول شفافیت، پاسخ‌گویی، مشارکت، حاکمیت قانون و کارایی است. پژوهش حاضر به روش تحلیلی-توصیفی انجام شده و داده‌های آن از طریق مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای شامل قوانین و مقررات، آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، گزارش‌های پژوهشی و منابع معتبر داخلی و خارجی گردآوری شده است.

ساختار مقاله به این ترتیب است که پس از این مقدمه، در بخش نخست، چارچوب نظری و شاخص‌های ارزیابی تبیین می‌شود. در بخش دوم، نظام حقوقی-حاکمیتی کنونی در چهار عرصه اصلی، یعنی تأمین کالاهای عمومی، توسعه حقوق بنیادین، بازتوزیع ثروت و الگوهای مالی نوین و نظام نظارت و حل اختلاف، با بهره‌گیری از شاخص‌های بخش اول ارزیابی می‌شود. در بخش سوم، موانع شناسایی شده در چهار سطح دسته‌بندی و اولویت‌بندی می‌شوند و در نهایت، نتیجه‌گیری و

پیشنهادات پژوهش در قالب اصلاحات قانونی و نهادهای پیشنهادی ارائه می‌شود.

۲- پیشینه پژوهش

تاکنون پژوهش‌هایی متعدد در عرصه‌های مختلف و با رویکردهای متفاوت در حوزه وقف و ارکان آن انجام شده‌اند. این پژوهش‌ها عمدتاً متمرکز بر مبانی فقهی و تاریخی، مطالعات مدیریتی و بهره‌وری، پژوهش‌های مرتبط با نظارت و حکمرانی و پژوهش‌های معطوف به مدل‌های مالی نوین هستند. میراحمدی (۱۴۰۲) در مقاله «وقف و مشارکت در حکمرانی مردمی»، به ظرفیت‌های جامعه‌شناختی وقف در گذار از حکمرانی دولتی به حکمرانی مردمی اشاره و بر نقش مشارکت به عنوان متغیر میانجی تأکید کرده است. مرتضوی و همکاران (۱۴۰۲) در «طراحی الگوی حکمرانی نظام وقف در ایران با تأکید بر نقش امنا»، الگوی «امین‌محور» را پیشنهاد داده‌اند که در آن، هیئت‌امنا تجلی اراده جمعی است، اما نظارت عالیه همچنان به عهده سازمان اوقاف باقی می‌ماند. سالاری و همکاران (۱۴۰۰) در «ارائه مدل حکمرانی در سازمان‌های موقوفه (مطالعه موردی: آستان قدس رضوی)»، شباهت مدل حکمرانی آستان قدس را با الگوی شرکتی آنگلو ساسکسون نشان داده‌اند که بر شفافیت مالی، گزارش‌دهی سالانه و حسابرسی مستقل تأکید دارد. صداقتی و جلالی (۱۳۹۵) در «نظارت حکومت بر موقوفات: تأملی بر چالش‌های اخذ حق‌النظاره از موقوفات توسط سازمان اوقاف»، برداشت حق‌النظاره از محل عواید موقوفه و نظارت مداخله‌گرانه سازمان اوقاف می‌را نقد می‌کنند. خلیلی کلاریجانی و همکاران (۱۳۹۹) در «مدل سیستمی پیشگیری از فساد اداری در سازمان اوقاف و امور خیریه»، بسترهای ساختاری فساد را در سه بُعد انحصار قدرت، ضعف اخلاق عمومی و ابهام قوانین شناسایی کرده‌اند. همچنین، ریاحی سامانی در «وقف و سیر تحولات قانون‌گذاری در موقوفات» (۱۳۷۸)، سیر تقنینی وقف و در کتاب بهره‌وری در قلمرو وقف و امور خیریه (۱۳۹۱)، وضعیت، نارسایی‌ها و راهکارهای افزایش بهره‌وری در حوزه وقف و امور خیریه را بررسی کرده است.

در کنار پژوهش‌های پیشین، پژوهش حاضر با رویکردی میان‌رشته‌ای و تلفیقی میان حقوق عمومی و اقتصاد سیاسی، به ارزیابی هم‌زمان حقوقی و حاکمیتی نهاد وقف اختصاص دارد و با استخراج شاخص‌های عینی از نظریه‌های عدالت توزیعی، شکست بازار، کارایی نهادی، توسعه انسانی و حکمرانی خوب، فاصله وضع موجود با وضع مطلوب را اندازه‌گیری می‌کند. نوآوری اصلی این پژوهش در طراحی «الگوی حکمرانی توسعه‌محور شبکه‌ای نهاد وقف» است که به دنبال پرکردن خلأهای نظری و عملی پژوهش‌های پیشین و ارائه راهکارهای عملیاتی برای بهره‌مندی حداکثری مردم از عواید موقوفات است.

۳- چارچوب نظری و شاخص‌های ارزیابی

در راستای ارزیابی نظام حقوقی-حاکمیتی نهاد وقف، ناگزیر از بهره‌گیری از یک چارچوب نظری چندوجهی هستیم؛ زیرا این نهاد به طور هم‌زمان با توزیع منابع، کارکرد اقتصادی، کارایی ساختاری، کرامت انسانی و روش اداره پیوند خورده است. از این رو، در گام نخست، هر یک از این نظریه‌های مربوط را به اختصار تبیین و سپس در نهایت، با ترسیم زنجیره استدلالی، سهم هر یک را در استخراج شاخص‌های سنجش وضع موجود مشخص می‌کنیم.

۳-۱ نظریه عدالت توزیعی

عدالت توزیعی^۱ با توزیع عادلانه منابع، ثروت و فرصت‌ها بر اساس این اصل که «چه کسی، چه چیزی و با چه معیاری باید

^۱ در مقابل عدالت تصحیحی - جبران خسارت‌ها و اجرای مجازات‌ها - قرار می‌گیرد.

دریافت کند؟»، بر رفاه عمومی، انسجام اجتماعی و مشروعیت نظام سیاسی اثر می‌گذارد (باقری و میرلواسانی، ۱۳۹۱: ۱۲؛ باباخانی و همکاران، ۱۳۹۱: ۷۴؛ لطفی، ۱۳۹۷: ۲۴۰-۲۴۱). معیارهای آن - مساوات^۱، نیاز^۲، استحقاق^۳ و اولویت^۴ - وابسته به بستر و نوع کالاست و هیچ یک به تنهایی جامع و مانع نیست (میلر، ۱۳۸۶: ۱۰۹).

در فقه، این انعطاف‌پذیری در تقسیم وقف در سه دسته خیری، خانوادگی و مشترک متبلور است که هر یک می‌تواند بر اساس معیارهای مختلف عدالت توزیعی تنظیم شود (Yaacob et al., 2013: 392-394). به عبارت دیگر، عادلانه‌ترین روش توزیع وابسته به بستر، نوع کالا و ماهیت ذی‌نفعان است و یک نسخه واحد برای همه موارد وجود ندارد. بر همین مبنا، تحقق عدالت توزیعی نیازمند انعطاف‌پذیری قوانین در انطباق با نیازهای روز، امکان شناسایی نیازها و حقوق نوظهور، شفافیت فرایندها و رویه‌ها بر اساس اولویت‌های عینی و انصاف و وجود نهادهای نظارتی کارآمد اصلاح‌پذیر در راستای تضمین توزیع عادلانه منابع است.

وقف با ساختار «حبس عین و تسبیل منفعت»، ذاتاً سازوکاری برای توزیع ثروت است، اما پرسش این است که آیا نظام حقوقی-حاکمیتی کنونی به متولیان اجازه انطباق عواید با این معیارها را می‌دهد یا با تفسیر موسع از «مصلحت» و نظارت استصوابی^۵، آنان را به انطباق صوری با وقف‌نامه محدود می‌کند و از تحقق عدالت توزیعی باز می‌دارد.

۲-۲ نظریه شکست بازار و دولت رفاه

نظریه شکست بازار به شرایطی اشاره دارد که عرضه و تقاضا به تخصیص بهینه منابع نمی‌انجامد و بازار قادر به تأمین حداقل رفاه اجتماعی نیست (Stiglitz, 2009: 4). این نارسایی در دو حوزه بروز می‌کند: کالاهای عمومی^۶ و اثرات بیرونی^۷ (Dollery, 1954; Samuelson, 1997: 115; & Wallis).

در مقابل بازار آزاد، دولت رفاه مسئولیت تأمین رفاه عمومی، کاهش نابرابری و تضمین نیازهای اساسی را به عهده دارد (Esping-Andersen, 1990: 119). دولت در این چارچوب، فراتر از نقش سنتی تأمین امنیت، با ارائه خدمات آموزشی، بهداشتی، تأمین اجتماعی و مسکن، به عنوان «تنها چاره‌اندیش مشروع» در عرصه جامعه ظاهر می‌شود. اما این رویکرد با نقدهایی مواجه است: گسترش مداخلات دولت به افزایش دیوان‌سالاری، فشار مالیاتی، کاهش انگیزه‌ها و کارایی اقتصادی انجامیده (حسینی و همکاران، ۱۳۹۳: ۲۳-۲۴) و با بحران مشروعیت ناشی از ناتوانی در پاسخ‌گویی به مطالبات پیچیده معاصر روبه‌رو شده است (Habermas, 1975: 45-94)؛ در این حالت، دولت‌ها نه از نظر منابع مالی، بلکه از نظر کارایی اداری و انعطاف‌پذیری ساختاری با چالش روبه‌رو می‌شوند (معلمی و همکاران، ۱۳۹۳: ۴۵-۴۶).

^۱ بر توزیع یکسان منابع تأکید دارد.

^۲ تأمین حداقل‌های ضروری برای همه را مبنا معرفی می‌کند.

^۳ توزیع را مبتنی بر شایستگی‌ها و مشارکت افراد می‌داند.

^۴ تخصیص فوری در شرایط اضطراری.

^۵ نظارت استصوابی نوعی نظارت فعال و درون‌گراست که در آن، ناظر افزون بر حق استطلاع، دارای حق دخالت، تصویب و اعمال نظر در فرایندهای تصمیم‌گیری متولی است (بجنوردی، ۱۳۷۷: ۲۵۰).

^۶ به دلیل ویژگی‌های غیررقابتی - افزایش مصرف یک فرد از مصرف دیگران نمی‌کاهد - و غیرقابل استثناء بودن - امکان محروم‌سازی دیگران از مصرف وجود ندارد - با مشکل سواری مجانی (Free Rider) و تضعیف تولید خصوصی مواجه هستند.

^۷ به دلیل لحاظ‌نشدن هزینه‌ها یا منافع اجتماعی در محاسبات خصوصی (Le Grand, 1991: 426).

در میان این دو شکاف^۱، نهاد وقف به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی، بدون نیاز به مداخله مستقیم دولت یا مکانیسم بازار، جریان مستمری از منابع را برای تأمین کالاهای عمومی ایجاد می‌کند و به این ترتیب، بار مالی دولت را کاهش می‌دهد و خلأهای ناشی از شکست بازار را پر می‌کند (نصراللهی و عبدلی سبحانی، ۱۳۹۳: ۷۷-۷۸). گزارش‌ها نشان می‌دهند وقف خیریه در مالزی به طور گسترده برای تأمین مالی مدارس، کالج‌ها، بیمارستان‌ها و حمایت از فقرا و نیازمندان به کار می‌رود و به این ترتیب، بار مالی دولت را در تأمین این خدمات عمومی کاهش می‌دهد (Yaacob et al., 2013: 392). مهم‌ترین امر در راستای تقویت ظرفیت جانشینی یا تکمیلی وقف در قبال تکالیف رفاهی دولت این است که اولاً، قوانین انعطاف‌پذیر و سازگار با نیازها و کالاهای عمومی جدید باشند و دولت نیز ظرفیت‌های اصلاح‌پذیری آنها را شناسایی کند. ثانیاً، استقلال نهادهای وقفی از دیوان‌سالاری و ایجاد شرایطی برای تنظیم‌گری و نظارت نهادهای دولتی و مدنی بر نهادهای وقفی ضروری است. ثالثاً، هزینه‌های مبادله - از جمله هزینه-فرصت - و دیوان‌سالاری تحمیل‌شده بر وقف باید در نظر گرفته شوند.

۳-۳ نظریه کارایی نهادی

بر اساس نظریه کارایی نهادی، نهادها زمانی کارآمد هستند که با کمترین هزینه، بیشترین بازدهی را داشته و از مشروعیت و مقبولیت اجتماعی برخوردار باشند (Williamson, 2000: 595-596). کارایی نهادی شامل مؤلفه‌هایی همچون شفافیت قواعد، کاهش عدم تقارن اطلاعاتی، پاسخ‌گویی و انطباق‌پذیری با تحولات محیطی می‌شود. در این چارچوب، نهاد وقف برای تأمین منافع عمومی نیازمند ساختارهای حقوقی-حاکمیتی کارآمد - قوانین شفاف و منعطف، سازمان‌های پاسخ‌گو و غیرمتمرکز - است تا هزینه‌های مبادله^۲ را کاهش دهد و اعتماد عمومی را جلب کند. اما ساختار کنونی اداره موقوفات در ایران، به دلیل تمرکزگرایی افراطی، ابهام در قوانین و ضعف نظارت، با ناکارآمدی نهادی مواجه است که به افزایش هزینه‌های مبادله، کاهش بهره‌وری و تضعیف اعتماد عمومی انجامیده است (خلیلی کلاریجانی و همکاران، ۱۳۹۹: ۷۷۴-۷۸۱). به عبارت بهتر، نظام‌ها/نهادهای باید ابتدا اختلال‌های خود را شناسایی و سپس با نظارت، بازخورد و ارسال علائم کارآمد/ناکارآمد، آنها را اصلاح کنند (رنانی، ۱۳۸۴: ۳۶-۳۷). از این رو، برای اینکه نهاد وقف یک نهاد با کارایی بهینه باشد، علاوه بر موارد گفته‌شده در قسمت‌های پیشین، قواعد و رویه‌های اداری و پاسخ‌گویی ساختارهای متولی باید از شفافیت برخوردار و عاری از ابهام‌های اساسی باشند.

۳-۴ نظریه توسعه انسانی

بر اساس نظریه توسعه انسانی - متأثر از آرای آمارتیا سن - توسعه فرایند گسترش قابلیت‌ها و آزادی‌های اساسی انسان است، نه فقط رشد اقتصادی (Sen, 2000: 3-5). هدف، افزایش قابلیت‌های افراد برای زندگی بهتر و دارای کرامت است. برنامه توسعه سازمان ملل متحد^۳ توسعه انسانی را با شاخص‌هایی همچون طول عمر، دانش و استاندارد زندگی می‌سنجد (UNDP, 10-12: 1990). در عرصه اسلامی، این اهداف با مفاهیمی همچون «حیات طیبه» و «جامعه عادلانه» پیوند می‌خورند و عناصر

^۱ شکست بازار در تأمین کالاهای عمومی و شکست دولت در تصدی کامل رفاه.

^۲ هزینه‌های مبادله در حوزه وقف شامل هزینه‌های ثبت، نظارت بر اجرای نیت واقف، حل اختلافات و تضمین بهره‌وری موقوفات است که در ساختار کنونی، به دلیل تمرکزگرایی و ابهام قوانین، به طرز قابل ملاحظه افزایش یافته و از کارایی نهادی کاسته است.

^۳ United Nations Development Programme



مادی در مسیر تقرب به خدا و خدمت به جامعه ارزشمند هستند (جهانیان، ۱۳۹۲: ۴۵-۴۷). با این حال، نظام کنونی حاکم بر نهاد وقف، با تمرکز بر شاخص‌های صرفاً مالی و بی‌توجهی به ابعاد کیفی توسعه، از این ظرفیت غافل مانده است. از این رو، هر الگویی که به عنوان نظام حاکم بر حکمرانی بر موقوفات در یک جامعه انتخاب می‌شود، باید غایت فراهم‌آوری یک زندگی بهینه برای افراد جامعه و حفظ کرامت و شأن انسانی را دنبال کند.

۳-۵ نظریه حکمرانی خوب

از دهه ۱۹۸۰، الگوی حکمرانی خوب در پاسخ به ناکارآمدی دولت‌های متمرکز و نیاز به الگوهای غیرمتمرکز مطرح شد. این مفهوم بر تعامل دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی در اداره امور عمومی و مؤلفه‌هایی همچون مشارکت، پاسخ‌گویی، شفافیت، حاکمیت قانون و کارایی تأکید دارد؛ یعنی دولت پاسخ‌گو و کارآمد، مشارکت فعال شهروندان و نظارت نهادهای مدنی بر حاکمیت (غفوری و جعفری، ۱۳۸۷: ۲۱۸).

در ایران، با وجود تأکید قانون اساسی بر مدیریت شورایی - اصل ۱۰۰ - تحقق حکمرانی خوب به دلیل تمرکزگرایی تاریخی، درآمدهای نفتی و نگاه امنیتی به جامعه با چالش مواجه است (قاسمی، ۱۴۰۳: ۱۲۴-۱۳۵). نهاد وقف با ماهیت مردمی، غیرانتفاعی و داوطلبانه، ظرفیت کمک به این اهداف را دارد. با این حال، نظام حقوقی-حاکمیتی فعلی باید از ساختار متمرکز و دولت‌محور کنونی به سوی الگویی شبکه‌ای مبتنی بر افزایش سطح مشارکت در ساختارهای اداری و مدیریتی گذر کند. به تبع، این گذار مستلزم افزایش شفافیت در فرایندهای مالی و توزیعی، نقش‌آفرینی نهادهای نظارتی مستقل، حاکمیت قانون در تحدید اختیارات اداره و کارایی و اثربخشی ساختارهای اجرایی است. بر همین مبنا، طراحی الگوی حکمرانی مطلوب موقوفات مستلزم استقرار اصول بنیادین «مشارکت»، «پاسخ‌گویی»، «شفافیت»، «حاکمیت قانون» و «کارایی» به عنوان مبانی اساسی است.

۳-۶ زنجیره استدلالی نظریه‌های برگزیده در تعیین شاخص‌های ارزیابی

در راستای صورت‌بندی شاخص‌های ارزیابی و طراحی الگویی مطلوب در راستای اداره موقوفات، لازم است تا حلقه‌های نامرئی نظریه‌های بالا تا رسیدن به نقطه اتصال به صورت هم‌زمان و موازی بررسی شوند:

■ نظریه عدالت توزیعی، هنجار توزیع عواید را تعیین می‌کند و معیارهای مساوات، نیاز و استحقاق را در اختیار ما می‌گذارد. انعطاف‌پذیری قوانین در انطباق با نیازهای روز و شفافیت رویه‌های توزیع به عنوان شاخص‌های ارزیابی از این نظریه قابل استخراج هستند.

■ نظریه شکست بازار و دولت رفاه، ضرورت وجودی نهاد وقف را به عنوان پاسخی به ناکارآمدی دولت و بازار توجیه و استقلال آن از دیوان‌سالاری را ضروری می‌کند. بر همین اساس، به نظر می‌رسد استقلال نهادی از دولت و کاهش هزینه‌های مبادله از شاخص‌های مهم در راستای بهینه‌سازی و هماهنگی بخش خصوصی و بخش دولتی هستند.

■ نظریه کارایی نهادی، ابزار سنجش ساختار حقوقی-حاکمیتی را فراهم می‌آورد و شفافیت قواعد، کاهش عدم تقارن اطلاعاتی و انطباق‌پذیری با تحولات محیطی را به عنوان شاخص اصلی مطرح می‌کند.

■ نظریه توسعه انسانی، غایت نهایی بهره‌مندی از موقوفات را از صرف توزیع درآمد، به بسط قابلیت‌های انسانی و کرامت‌محوری ارتقا می‌دهد. این نظریه را می‌توان به عنوان نظریه مکمل نظریه عدالت توزیعی و نقطه اتصال دولت‌های رفاه

و دولت‌های حداقلی دانست؛ زیرا هم‌زمان هم بر کاهش نابرابری، دسترسی محرومان به آموزش و سلامت تأکید می‌کند هم بر حفظ کرامت انسانی.

■ نظریه حکمرانی خوب، روش شبکه‌ای تحقق این غایت را ترسیم و بر مشارکت، پاسخ‌گویی و شفافیت به عنوان اصول حاکم بر تعامل دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی تأکید می‌کند.

به این ترتیب، در این چارچوب، با در نظر گرفتن شاخص‌های به‌دست‌آمده، مطلوب‌ترین الگوی حکمرانی بر موقوفات باید بر مبنای توزیع عادلانه، ضرورت کارکردی وقف در کنار دولت به عنوان بخش سوم اقتصادی، کارآمدی ساختار حقوقی - حاکمیتی در راستای استقرار غایت نهایی دولت - یعنی بهره‌مندی و حفظ کرامت افراد جامعه - و روش اداره شبکه‌ای و چندجانبه مبتنی بر مشارکت عامه صورت‌بندی شود.

۳-۷ ارزیابی نظام حقوقی-حاکمیتی کنونی

در این بخش، با اتکا به زنجیره استدلالی ترسیم‌شده نظام حقوقی-حاکمیتی کنونی، اداره موقوفات در برابر شاخص‌های استخراج‌شده از نظریه‌های عدالت توزیعی، شکست بازار و دولت رفاه، کارایی نهادی، توسعه انسانی و حکمرانی خوب سنجیده می‌شود. به همین خاطر، ابتدا، کارکردهای تاریخی و ذاتی وقف در تأمین کالاهای عمومی، بازتوزیع عادلانه ثروت و توسعه حقوق بنیادین بررسی و سپس با ارزیابی وضعیت موجود، به ساختارهایی اشاره می‌شود که این کارکردها را تضعیف می‌کنند.

۳-۷-۱ تأمین کالاها و خدمات عمومی

آدام اسمیت به‌صراحت بیان می‌کند «کالاهای عمومی» به دلیل عدم توجیه اقتصادی برای بخش خصوصی، باید توسط دولت تأمین شوند، اما او همچنین به صورت ضمنی نشان می‌دهد نهادهای غیردولتی (مانند وقف) می‌توانند در تأمین این کالاها نقش داشته باشند (Smith, 1977: 4, 914-916). شواهد تاریخی نشان می‌دهد پیش از دولت‌های مدرن، آموزش، بهداشت و زیرساخت‌های شهری در جوامع اسلامی از طریق درآمدهای وقفی تأمین می‌شد (Hovden, 2019: 1-2). برای نمونه، در دوران عثمانی، وقف بیش از یک‌سوم کل درآمد امپراتوری را به خود اختصاص می‌داد (Sano & Kassim, 2021: 4). در ایران قاجار، دولت نظارت مالی محدودی بر اوقاف داشت و متولیان را مجتهدان منصوب می‌کردند (Kondo, 2017: 96-100). این ساختار موازی و مستقل از دولت نشان می‌دهد وقف در غیاب یا ضعف نهادهای دولت مرکزی، به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی، بار اصلی تأمین نیازهای جمعی را بر دوش می‌کشیده است. نهاد وقف با کارکردهای خود در تأمین کالاهای عمومی، بازتوزیع عادلانه ثروت و کاهش نابرابری‌های اجتماعی - از جمله وظایف معطوف به تنظیم بازار - بر ثبات بازار از طریق کاهش فشار مالی بر دولت و جبران شکست‌های بازار تأثیر غیرمستقیم دارد. از این دیدگاه، نهاد وقف، به مثابه یکی از ارکان غیردولتی در تنظیم بازار^۱، در قامت «بخش سوم» اقتصادی - متمایز از دولت و بازار خصوصی - با اتکا به انگیزه‌های

^۱ تنظیم بازار: «مجموعه‌ای از مقررات، سیاست‌ها و برنامه‌ها و اقداماتی که به منظور ایجاد همگرایی در عملکرد حلقه‌های کل زنجیره ارزش کالاها و خدمات در بازار و حمایت، هدایت و نظارت تمامی عاملان آن (مصرف‌کنندگان، تأمین‌کنندگان، توزیع‌کنندگان، انجمن‌ها و تشکلهای غیردولتی و...) اتخاذ می‌شود». در تطبیق مؤلفه‌های نهاد وقف با ارکان تنظیم بازار، می‌توان گفت واقفان و سرمایه‌گذاران در نقش تأمین‌کنندگان، متولیان و هیئت‌امنا در نقش توزیع‌کنندگان، موقوف‌علیهم (عموم مردم) در نقش مصرف‌کنندگان و سمن‌های تخصصی و شوراهای نظارتی در نقش تشکلهای غیردولتی ناظر و تسهیل‌گر هستند.

نوع دوستانه، مسئولیت تأمین نیازهای عام‌المنفعه را متحمل می‌شود و از این طریق، بار مالی دولت را کاهش می‌دهد و خلأهای ناشی از شکست بازار را پر می‌کند (نصراللهی و عبدلی سبحانی، ۱۳۹۳: ۷۷-۷۸).

با این حال، پرسش اساسی آن است که نظام حقوقی حاکمیتی کنونی تا چه اندازه از این کارکرد تاریخی وقف صیانت یا آن را تضعیف کرده است.

در پاسخ به این پرسش، باید وضعیت موجود را در برابر شاخص‌های کلیدی از جمله انعطاف‌پذیری هنجاری کافی برای انطباق با نیازهای نوظهور، استقلال نهاد وقف از دیوان‌سالاری دولت و شفافیت در هزینه‌کرد و گزارش‌دهی قرار دهیم:

■ در شاخص انعطاف‌پذیری هنجاری برای انطباق با نیازهای نوظهور، ماده ۵۵ قانون مدنی وقف را «حبس عین و تسبیل منفعت» تعریف و منفعت را بدون تحدید موضوعی باقی گذاشته است (امامی، ۱۳۹۳: ۵۸). قاعده فقهی «الوقوف علی حسب ما یقفها اهلها» نیز بر حاکمیت اراده واقف تأکید دارد. این انعطاف، ظرفیت انطباق وقف با نیازهای نوپدید را فراهم می‌آورد. در سوی دیگر، مواد ۷۵، ۷۸ و ۸۳ قانون مدنی نیز ظرفیت‌های هنجاری قابل ملاحظه‌ای را برای احترام به اراده واقف پیش‌بینی کرده‌اند. ماده ۷۵ واقف را در تعیین تولیت و ترتیبات اداره موقوفه مختار دانسته، ماده ۷۸ تعیین ناظر را به عهده او نهاده و ماده ۸۳ نحوه مصرف منافع را به اراده واقف محول کرده است. این مواد نشان‌دهنده پتانسیل زیاد نظام حقوقی ایران در صیانت از حاکمیت اراده واقف است.

اما در عمل، قانون تشکیلات اوقاف ۱۳۶۳، با اعطای اختیارات گسترده به سازمان اوقاف، نقشی تعیین‌کننده به این نهاد در تفسیر جهت مصرف داده (به ویژه مواد ۱، ۱۰ و ۱۴ قانون تشکیلات و ماده ۳۶ آیین‌نامه) و فاصله‌ای چشمگیر میان ظرفیت‌های هنجاری و کارکرد بالفعل نظام حقوقی ایجاد کرده است. این اختیار تفسیری، اگرچه در ظاهر برای صیانت از نیت واقفان طراحی شده، در عمل، به دلیل نبود ضوابط روشن برای تشخیص «مصلحت وقف»^۱ و «منفعت عمومی»^۲، به ابزاری برای محدودسازی انعطاف‌پذیری وقف تبدیل شده است (صدائتی و جلالی، ۱۳۹۵: ۲۰۴-۲۰۶). همچنین، ماده ۱۴ قانون یادشده اعلام می‌دارد متولی منصوص از تحقیق در جمع و خرج عواید معاف است، مگر «در موقوفات منصوص‌التولیه در صورتی که مظنه تعدی و تفریط متولی نباشد». عبارت مظنه دامن‌های گسترده را در بر می‌گیرد و شاخصی معین برای تشخیص ندارد؛ از این رو، حوزه تفسیر مجریان را در عمل گسترده می‌کند و موجب مشکلاتی متعدد - از جمله زمینه دخالت‌های سلیقه‌ای - می‌شود.

علاوه بر این، الزام به اخذ «قبول» سازمان اوقاف در وقف‌نامه‌های عام‌المنفعه (ماده ۵۶ قانون مدنی) - که در عمل از طریق استعلام از سازمان در دفاتر اسناد رسمی اعمال می‌شود - و نیز تفسیر موسع از ماده ۸۱ قانون مدنی در سپردن اداره اوقاف عامه به

^۱ مصلحت وقف: مفهومی است برای توجیه مداخله حاکمیت در موقوفات خاص (حفظ عین، اجرای نیت واقف، تأمین بطون لاحق و جلوگیری از تضییع). چالش اصلی فقدان ضوابط عینی و شفاف برای تشخیص آن است که به تفسیر سلیقه‌ای کارگزاران سازمان اوقاف انجامیده است. فقه‌های شورای نگهبان (نظریه ۱۳۹۲/۱۰/۱) برداشت حق‌النظاره را خلاف قاعده دانسته‌اند، مگر برای حفظ مصالح موقوفه که نظارت با اجرت لازم باشد. عبارت «مگر آنکه» بدون تبیین قانونی درجه‌ای برای اعمال سلیقه و خلط مصلحت وقف با منافع سازمانی گشوده است.

^۲ منفعت عمومی: عام‌تر از مصلحت وقف است و به تأمین رفاه همگانی اشاره دارد. در وقف، توجیه‌گر وجودی موقوفات عام (مساجد، مدارس، بیمارستان‌ها) و معیاری برای جهت‌دهی عواید به نیازهای جمعی است. در حالی که «نفع عمومی» مشروعیت‌بخش نظام سیاسی و اداری است، تعریف دقیق آن در نظام حقوقی ایران با ابهام مواجه است (واعظی، ۱۴۰۲: ۲۲۵۶-۲۲۶۶). این ابهام باعث شده است تعریفی روشن از منفعت عمومی در موقوفات عام وجود نداشته باشد و توزیع عواید به صورت سلیقه‌ای و بدون ضابطه قانونی انجام شود. بازیگران مختلف تعابیری متفاوت از منافع عمومی ارائه می‌دهند؛ برای مثال، ممکن است مصلحت از نگاه نهاد اداره‌کننده با دیدگاه ذی‌نفعان و مردم تفاوت داشته باشد (رستمی و افشاری، ۱۳۹۷: ۵۳-۵۴).

ولی فقیه - که در عمل به سازمان اوقاف تفویض شده است - اختیارات واقف را در تعیین متولی و چگونگی اداره موقوفه به شدت محدود کرده است. این محدودیت‌ها نه فقط با اصل حاکمیت اراده واقف (الوقوف علی حسب ما یقفها اهلها) تعارض دارد، بلکه بسیاری از واقفان بالقوه را از انعقاد وقف‌نامه منصرف کرده و به کاهش چشمگیر وقف‌های جدید انجامیده است.

رای شماره ۷۴۱۸۸۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (۱۴۰۳/۳/۲۹) - که مصوبه ذخیره ۵۰ درصد از عواید را به دلیل مغایرت با جعل واقف باطل کرد - اگرچه گامی در صیانت از اراده واقف است، نشان می‌دهد نظام حقوقی بر انطباق صوری با وقف‌نامه تأکید دارد و این امر انعطاف‌پذیری نهاد وقف در پاسخ‌گویی به نیازهای عمومی نوظهور را محدود می‌کند.

بنابراین، تفسیر موسع از اختیارات سازمان اوقاف و فقدان ضوابط شفاف برای تشخیص مصلحت، انعطاف‌پذیری را به شدت کاهش داده و فاصله‌ای چشمگیر میان وضع موجود و شاخص مطلوب ایجاد کرده است.

■ در رابطه با هماهنگی با شاخص، استقلال نهاد وقف از دیوان‌سالاری دولت، ماده ۳ قانون تشکیلات اوقاف، شخصیت حقوقی مستقل برای موقوفه شناسایی کرده، اما تفسیر موسع از نظارت استصوابی و الزام ماده ۱۰ همان قانون، این استقلال را به چالش کشیده و هزینه‌های مبادله را افزایش داده است. ماده ۱۰ قانون تشکیلات اوقاف، ثبت معاملات راجع به عین یا منفعت موقوفات را موکول به موافقت سازمان اوقاف کرده است. این الزام، در عمل، متولیان شرعی را از اختیار مستقل در اداره موقوفات محروم و آنان را به مجریان صرف تصمیم‌های سازمان تبدیل کرده است. ماده ۳۶ آیین‌نامه اجرایی - موسوم به طرح ۴ ماده‌ای - نیز با توسعه دامنه نظارت استصوابی، این محدودیت‌ها را تشدید کرده است. این سازوکارها، افزون بر تضییع استقلال نهاد وقف، هزینه‌های مبادله را به شدت افزایش و انگیزه سرمایه‌گذاری در موقوفات را کاهش داده است.

به عبارت دیگر، سازمان اوقاف هم‌زمان نقش ناظر عالی و متولی مستقیم موقوفات فاقد متولی را ایفا می‌کند؛ جایگاهی دوگانه و متعارض که در عمل، به تضییع استقلال نهاد وقف و افزایش دیوان‌سالاری انجامیده است. اگرچه همان‌طور که گفته شد، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با آرای متعدد گام‌هایی در راستای محدودسازی صلاحیت‌ها و اختیارات سازمان برداشته، فقدان بازنگری بنیادین در قوانین همچنان هزینه‌های مبادله را بالا نگه داشته و استقلال نهاد وقف را تضعیف کرده است. این امر باعث شده است تا کارکرد تاریخی وقف - به عنوان نهادی خودجوش و مستقل - به حاشیه رانده شود و فاصله وضعیت موجود با شاخص مطلوب استقلال نهادی به حداکثر برسد.

■ بررسی شاخص شفافیت در هزینه‌کرد و گزارش‌دهی. وضعیت موجود نشان می‌دهد استمرار حسابداری نقدی و نبود سامانه ملی شفافیت تصویری واهی از عملکرد مالی موقوفات ارائه می‌دهد و امکان نظارت مدنی و حاکمیتی مؤثر را از میان می‌برد. این کاستی نه فقط با شاخص مطلوب شفافیت قواعد ناسازگار است، بلکه بستری مناسب برای فساد و سوءاستفاده فراهم می‌آورد و اعتماد عمومی را به شدت تضعیف می‌کند.

به این ترتیب، با وجود پتانسیل زیاد قواعد فقهی و قانون مدنی، نظام حقوقی -حاکمیتی کنونی در عمل، بیش از آنکه کارکرد تاریخی وقف را حفظ کند، با تمرکزگرایی افراطی، ابهامات قانونی، دیوان‌سالاری تحمیلی و نبود شفافیت، آن را تضعیف کرده است. معافیت‌های مالیاتی موضوع ماده ۱۳۹ قانون مالیات‌های مستقیم^۱، نیز با تکالیف پیچیده اداری، عملاً به مانعی بر سر راه فعالیت‌های اقتصادی موقوفات تبدیل شده است. همچنین، تزامن صلاحیت‌های سازمان اوقاف با وزارت میراث فرهنگی، منابع طبیعی و شهرداری‌ها، بسیاری از موقوفات مولد را سال‌ها بلا تکلیف می‌گذارد و فرصت نقش‌آفرینی

^۱ درآمد‌های موقوفات عام را در صورت هزینه‌کرد در مسیرهای تعریف‌شده از مالیات معاف می‌کند.

مکملی آنها را از بین می‌برد. به این ترتیب، فاصله‌ای چشمگیر میان وضع موجود و شاخص‌های مطلوب حکمرانی - اعم از انعطاف‌پذیری، استقلال و شفافیت - مشاهده می‌شود که خود، ضرورت طراحی الگویی مطلوب را آشکار می‌کند.

۲-۷-۳ توسعه حقوق بنیادین

حقوق بنیادین، به ویژه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، برای تحقق نیازمند ساختارهای مالی پایدار و نهادهای غیردولتی توانمند هستند تا شکاف میان تعهدات قانونی دولت و توان اجرایی آن را پر کنند. وقف ظرفیت زیادی برای ایفای نقش مستقیم در تأمین حداقل‌های ضروری حیات انسانی همانند حق بر سلامت، آموزش و معیشت دارد که ریشه در اهداف پنج‌گانه اقتصاد وقف، یعنی معنویت، امنیت، عدالت، پیشرفت و نظم بین‌الملل اسلامی دارد (جهانیان، ۱۴۰۰: ۹). پرسش این است که نظام حقوقی-حاکمیتی تا چه اندازه از این ظرفیت صیانت کرده است.

در راستای پاسخ، لازم است تا وضعیت موجود با مهم‌ترین شاخص‌های مطلوب در راستای تأمین حقوق بنیادین و تشخیص مصارف عام‌المنفعه مقایسه شود:

■ بررسی انعطاف‌پذیری هنجاری در تشخیص نیازهای بنیادین نوظهور نشان می‌دهد ماده ۵۵ قانون مدنی هیچ محدودیتی موضوعی برای مصرف عواید وقف در مصارف آموزشی، بهداشتی و حمایتی مقرر نکرده است، اما نظام حقوقی در عمل با موانعی روبه‌رو است: نخست، فقدان نظام شفاف برای شناسایی و تشخیص نیاز در موقوفات عام موجب شده است عواید صرفاً بر اساس انطباق صوری با وقف‌نامه توزیع شوند؛ برای نمونه، ماده ۱ قانون اوقاف عملاً زمینه‌ساز توزیع سلیقه‌ای عواید شده است.^۱ دوم، ابهام در مفاهیم کلیدی همچون «مطنه»، «منفعت عمومی» و «مصلحت وقف»، تشخیص مصلحت را به سلیقه کارگزاران واگذار کرده و معیارهای عینی مبتنی بر نیازهای واقعی را به انطباق‌های صوری تبدیل کرده است. این وضعیت فاصله‌ای چشمگیر با حالت مطلوب ایجاد کرده است.

■ شاخص شفافیت در فرایند شناسایی نیازمندان و توزیع عواید، پیش‌نیاز تحقق عدالت توزیعی و توسعه حقوق بنیادین است. اما وضعیت موجود نشان می‌دهد نه فقط سازوکاری شفاف برای شناسایی اولویت‌های مصرف در موقوفات عام وجود ندارد، بلکه گزارش‌دهی در این حوزه نیز فاقد استانداردهای روشن است. این کاستی امکان نظارت ذی‌نفعان و موقوف‌علیهم را از میان می‌برد و موجب افزایش فاصله تا حالت بهینه و مطلوب می‌شود.

■ ساختار متمرکز سازمان اوقاف، استقلال نهاد وقف را تضعیف کرده است؛ هرچند ماده ۳ شخصیت حقوقی مستقل برای موقوفات شناسایی کرده است، مواد ۱ و ۱۰ با اعطای اختیارات گسترده، نظارت استصوابی را حاکم کرده‌اند. ماده ۱۰ که ثبت معاملات را منوط به «موافقت سازمان» کرده، در عمل به ابزاری برای کنترل پیشینی و افزایش هزینه‌های مبادله تبدیل شده است و استقلال متولیان را در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با توسعه حقوق بنیادین - مانند تخصیص عواید به درمان یا مسکن - سلب کرده است. این امر فاصله وضعیت موجود با شاخص مطلوب استقلال نهاد وقف و کاهش هزینه‌های مبادله را به حداکثر رسانده است. علاوه بر این، تراکم صلاحیت‌های نهادی میان سازمان اوقاف و نهادهایی همچون وزارت میراث فرهنگی، منابع طبیعی و شهرداری‌ها، موقوفات مؤثر در تأمین مسکن یا درمان را سال‌ها بلا تکلیف می‌گذارد و فرصت نقش‌آفرینی آنها در تحقق حقوق

^۱ ماده ۱ قانون اوقاف، سازمان را متولی «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 موقوف علیهم متوقف بر دخالت ولی فقیه باشد» کرده و تشخیص «مصلحت وقف» را به آن واگذار کرده است.

بنیادین را از بین می‌برد. پژوهش‌ها نشان می‌دهند مدیریت نادرست املاک وقفی در کشورهای در حال توسعه به شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی و تضییع حق بر مسکن ایمن می‌انجامد (لطیفی و توکل‌نیا، ۱۳۹۷: ۱۶۰-۱۵۳).

بررسی‌ها نشان می‌دهند با وجود ظرفیت زیاد وقف در تأمین حقوق بنیادین، نظام حقوقی-حاکمیتی فعلی با موانع جدی در انعطاف‌پذیری هنجاری، گزارش‌دهی و شفافیت رویه‌های توزیع، کاهش هزینه‌های مبادلاتی و استقلال نهاد وقف مواجه است. به این ترتیب، فاصله زیادی میان وضع موجود و شاخص‌های مطلوب حکمرانی - که در آن، وقف بتواند به عنوان نهادی مستقل، منعطف و شفاف، نقشی مستقیم در تحقق حقوق بنیادین ایفا کند - مشاهده می‌شود.

۳-۷-۳ بازتوزیع عادلانه ثروت و الگوهای مالی نوین

وقف با ساختار حبس عین و تسبیل منفعت، ذاتاً سازوکاری برای توزیع مجدد ثروت است، اما در عصر حاضر، ظهور الگوهای مالی نوین همچون وقف پول، وقف سهام و صندوق‌های سرمایه‌گذاری وقفی، ظرفیت این نهاد را در جذب مشارکت‌های خرد، تأمین مالی عمومی و کاهش نابرابری به طرز چشمگیر افزایش داده است. بر همین مبنا، لازم است میزان صیانت نظام حقوقی-حاکمیتی کنونی از این ظرفیت‌های نوین یا چالش‌های ساختاری و هنجاری بررسی شود که این الگوها را با مانع مواجه می‌کند. در این راستا، باید کارکرد نظام فعلی را با شاخص‌هایی همچون پذیرش هنجاری الگوهای نوین مالی، کاهش عدم تقارن اطلاعاتی، شفافیت و نظارت بر این الگوها و کارایی نهادی در جذب مشارکت‌های خرد و کاهش هزینه‌های مبادله به صورت موازی ارزیابی کنیم.

■ ارزیابی نظام حقوقی-حاکمیتی در پذیرش هنجاری الگوهای نوین مالی حاکی از آن است که وقف پول با تغییر مبنا از «حبس عین» به «حبس مالیت»، ظرفیت زیادی برای جذب مشارکت‌های خرد و تأمین مالی عمومی دارد. در فقه امامیه، نظریه «بقای مالیت»^۱ امکان وقف پول را فراهم کرده (سیدخاموشی، ۱۴۰۱: ۱۸۰-۱۸۲)، اما قوانین موضوعه ایران به صراحت به جواز آن اشاره نکرده و سازمان اوقاف دستورالعملی برای ثبت و نظارت تدوین نکرده است (ریاحی سامانی، ۱۳۹۱: ۷۵-۷۶)؛ این خلأ هنجاری ابزاری نوین و کارآمد را از چرخه بهره‌مندی عمومی خارج و فاصله‌ای چشمگیر با شاخص مطلوب پذیرش هنجاری الگوهای نوین ایجاد کرده است. در مقابل وقف پول، وقف سهام در عمل الگویی پذیرفته شده است و صدها سهم وقفی و واحد تولیدی فعالیت می‌کنند (ریاحی سامانی، ۱۳۹۱: ۸۰). از نظر فقهی، سهام شرایط وقف (عین بودن، قابل تملک، قابل انتفاع با بقای عین، قابل قبض) را دارد (مصباحی مقدم و شکری، ۱۳۸۵: ۱۷۶-۱۶۷). چالش عدم جواز بیع موقوفه با دو راهکار «شرط واقف» و «منفعت تبدیل» قابل حل است (مصدق و همکاران، ۱۴۰۴: ۱۵۳-۱۴۹)، اما نظام حقوقی کنونی سازوکاری شفاف برای نظارت بر تبدیل به احسن سهام وقفی و جلوگیری از ریسک کاهش ارزش آنها پیش‌بینی نکرده و این امر، به دلیل فقدان زیرساخت‌های نهادی، به یکی از موانع سرمایه‌گذاری پایدار در این حوزه تبدیل شده است (ریاحی سامانی، ۱۳۹۱: ۸۰-۸۱).

صندوق‌های مشترک سرمایه‌گذاری وقف با الگوی ترکیبی «وقف-نیکوکاری»، بستری شفاف، کارآمد و مشارکت‌محور برای تجمع سرمایه‌های خرد و هدایت به پروژه‌های عمومی و فقرزدایی فراهم می‌آورند (توحیدی و همکاران، ۱۴۰۳: ۸۳-۸۷). در مالزی و اندونزی، این صندوق‌ها با بهره‌گیری از ابزارهای مالی اسلامی - همانند صکوک - نیازهای آموزشی و بهداشتی را تأمین کرده‌اند، اما در ایران، به دلیل فقدان زیرساخت‌های قانونی - مجوز شورای فقهی سازمان بورس و سازمان اوقاف - و دستورالعمل‌های اجرایی، این ظرفیت بالقوه باقی مانده است.

^۱ این نظریه توسط برخی از مراجع معاصر مانند آیت‌الله خامنه‌ای و آیت‌الله مکارم شیرازی تأیید شده است.

■ شاخص شفافیت در فرایندهای مالی و نظارت بر الگوهای نوین پیش‌نیاز جلب اعتماد عمومی و جذب مشارکت‌های خرد است. با این حال، وضعیت موجود نشان می‌دهد نظام حقوقی-حاکمیتی کنونی نه فقط سازوکاری شفاف برای گزارش‌دهی عملکرد صندوق‌های وقفی و سهام وقفی پیش‌بینی نکرده، بلکه ابهام در ضوابط نظارت بر تبدیل به‌احسن سهام وقفی زمینه سوءاستفاده و کاهش اعتماد عمومی را فراهم آورده است. این نقیصه با شاخص‌هایی مطلوب و بهینه همچون شفافیت قواعد و کاهش عدم تقارن اطلاعاتی ناهماهنگ است و سبب می‌شود تا نظارت مؤثر بر این الگوها امکان‌پذیر نباشد.

■ تطبیق وضعیت فعلی با شاخص‌های نظریه کارایی نهادی نشان می‌دهد کارایی نهادی در این حوزه به معنای کاهش هزینه‌های مبادله، تسهیل فرایندهای ثبت و نظارت و ایجاد بسترهای شفاف برای جذب مشارکت‌های خرد است. اما نظام کنونی، با دیوان‌سالاری تحمیلی، فقدان دستورالعمل‌های اجرایی شفاف و تعدد مراجع تصمیم‌گیرنده، هزینه‌های مبادله را به شدت افزایش و انگیزه سرمایه‌گذاری در این حوزه را کاهش داده است. برای نمونه، به دلیل نبود مجوز شورای فقهی سازمان بورس برای صندوق‌های وقفی و نیز هماهنگ‌نشدن سازمان اوقاف با نهادهای مالی، این ظرفیت بالقوه، با وجود تجربیات موفق بین‌المللی، در ایران به سرعت توسعه نیافته است.

به این ترتیب، فاصله زیادی میان وضع موجود و شاخص‌های مطلوب حکمرانی مشاهده می‌شود که نیازمندی به طراحی الگویی مطلوب یا دست‌کم اصلاح و به‌روزرسانی نهادهای کنونی - مانند قوانین و مقررات - را به یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر تبدیل کرده است.

۴-۷-۳ نظام نظارت و حل اختلاف

نظارت در نظام حکمرانی وقف برای صیانت از اموال، تحقق نیات واقف و بهره‌مندی عادلانه حیاتی است. پرسش آن است که نظام نظارتی کنونی پیش‌دستانه و فعال است یا پسینی و انفعالی و آیا به شفافیت و کاهش هزینه‌های مبادله کمک می‌کند یا بر پیچیدگی و فساد می‌افزاید.

■ یکی از شاخص‌های مطلوب پاسخ‌گویی چندلایه و پیش‌دستانه است. نظام حقوقی فعلی سه سطح نظارت پیش‌بینی کرده است: اداری-اجرایی (سازمان اوقاف و متولیان)، مالی و محاسباتی (دیوان محاسبات و سازمان بازرسی) و قضایی (دیوان عدالت اداری و دادگاه‌ها). با این حال، آیا این سطوح نظارتی از نوع پیشینی و پیش‌دستانه هستند یا پسینی و واکنشی؟ بررسی‌ها نشان می‌دهند نظارت اداری-اجرایی سازمان اوقاف عمدتاً از نوع پیشینی - نظارت پیش از تصمیم - است که در قالب «موافقت پیشینی» برای ثبت معاملات (ماده ۱۰ قانون تشکیلات اوقاف) و نظارت استصوابی بر تصمیم‌های متولیان تجلی می‌یابد. اما این نظارت پیشینی، به دلیل نبود ضوابط شفاف، عمدتاً به دخالت‌های سلبی‌ای و افزایش هزینه‌های مبادله انجامیده و به جای شفافیت، به پیچیدگی افزوده است. در مقابل، نظارت مالی دیوان محاسبات و سازمان بازرسی و نیز نظارت قضایی دیوان عدالت اداری عمدتاً از نوع پسینی - بعد از وقوع - هستند که کارایی پیشگیرانه چندانی ندارند و عمدتاً به رسیدگی به تخلفات رخ داده اختصاص دارند.

■ شاخص شفافیت در قواعد و رویه‌های نظارتی پیش‌نیاز پاسخ‌گویی مؤثر و جلب اعتماد عمومی است. با این حال، نظام نظارتی کنونی با ابهامات جدی مواجه است: نخست، تفسیر موسع از نظارت استصوابی - و مانند آن همچون ابهام در تشخیص «موقوف‌علیه غیرمحصور» و نقش حاکم در قبض (ماده ۶۲ ق.م) که خود یکی از مصادیق ابهامات حقوقی است که به تفسیرهای سلبی‌ای دامن می‌زند - در قانون تشکیلات اوقاف مصوب ۱۳۶۳ و فقدان ضابطه‌ای روشن برای تفکیک نظارت از دخالت موجب سردرگمی متولیان و افزایش هزینه‌های مبادله شده است.

اگرچه دیوان عدالت اداری با آرای متعدد^۱ گام‌هایی در راستای تحدید اختیارات سازمان و تأکید بر نظارت اطلاعاتی^۲ (نه استصوابی) برداشته است، این آرا نتوانسته‌اند خلأ تقنینی را پر کنند و کماکان ابهام در تفکیک «نظارت» از «دخالت» باقی است. دوم، در حوزه نظارت مالی، ابهام در صلاحیت دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور بر عواید موقوفات - که بودجه دولتی نیستند - موجب کاهش کارایی نظارت شده است. مطابق ماده ۲ قانون دیوان محاسبات، این نهاد حساب دستگاه‌های استفاده‌کننده از بودجه عمومی را حسابرسی می‌کند. با توجه به اینکه سازمان اوقاف برای وظایف حاکمیتی خود از بودجه عمومی استفاده می‌کند، نظارت بر بودجه دولتی سازمان امری قطعی است. اما پرسش چالش‌برانگیز آن است که آیا دیوان محاسبات می‌تواند به حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای موقوفات که بودجه دولتی نیستند نیز ورود کند. از یک سو، ماده ۲۳ قانون دیوان (بند «ه») به «تضییع بیت‌المال» اشاره دارد و از سوی دیگر، موقوفات جزء بیت‌المال به معنای اموال دولتی نیستند. سازمان بازرسی کل کشور (ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی) نیز با رویکرد پیشگیرانه، صلاحیت نظارت بر حسن جریان امور را دارد، اما با همان ابهام حقوقی درباره شمول «اموال عمومی» بر عواید موقوفات مواجه است. این ابهام کارایی نظارت مالی را کاهش داده و زمینه‌ساز سوءاستفاده شده است.

■ شاخص استقلال نهادهای نظارتی و مراجع حل اختلاف پیش‌شرط اساسی تحقق انصاف رویه‌ای و جلوگیری از تضییع حقوق موقوف‌علیهم است، اما نظام حقوقی کنونی در این حوزه با چالش جدی مواجه است. شعب تحقیق سازمان اوقاف (ماده ۱۴ قانون تشکیلات) که مسئولیت رسیدگی به دعاوی وقف را به عهده دارند، به دلیل وابستگی ساختاری به سازمان اوقاف، دارای استقلال کافی نیستند. این وابستگی مانعی جدی برای تحقق انصاف رویه‌ای در وقف محسوب می‌شود و اعتماد عمومی به این مراجع را تضعیف کرده است. همچنین، فقدان یک مرجع تخصصی حل اختلاف برای دعاوی پیچیده وقف - مانند دادگاه‌های ویژه وقف - موجب شده است تا رسیدگی به این دعاوی در دادگاه‌های عمومی، به دلیل فقدان تخصص لازم، با اطاله و هزینه‌های زیاد همراه باشد.

■ کاهش هزینه‌های مبادله نشان‌دهنده کارآمدی نظام نظارتی است؛ با این حال، نظام کنونی با سازوکارهایی مانند موافقت پیشینی سازمان برای ثبت معاملات، ابهام در ضوابط نظارت استصوابی، تعدد مراجع نظارتی با صلاحیت‌های متداخل و فقدان مرجع تخصصی حل اختلاف، عملاً به افزایش هزینه‌های مبادله دامن زده است. این افزایش هزینه‌ها نه فقط بهره‌وری موقوفات را کاهش داده، بلکه انگیزه سرمایه‌گذاری در این حوزه را نیز تضعیف کرده است.

بنابراین، تفسیر موسع از نظارت استصوابی، ابهام در صلاحیت نهادهای نظارتی مالی، وابستگی شعب تحقیق به سازمان اوقاف، نبود مرجع تخصصی حل اختلاف و دیوان‌سالاری تحمیلی نه فقط کارایی نظارت را کاهش داده، بلکه به افزایش هزینه‌های مبادله، کاهش اعتماد عمومی و تضییع حقوق موقوف‌علیهم انجامیده است. به این ترتیب، فاصله‌ای چشمگیر میان وضع موجود و شاخص‌های مطلوب حکمرانی وجود دارد که ضرورت طراحی الگویی مطلوب با نهادهایی همچون شعب تخصصی حل اختلاف وقف در دادگستری و استقلال شعب تحقیق از سازمان اوقاف را ایجاب می‌کند.

^۱ مانند آرای ۱۳۵۰-۱۳۵۲ (۱۳۹۵/۱۲/۱۷)

^۲ نوعی نظارت است که در آن، ناظر (اعم از واقف، حاکم شرع یا سازمان اوقاف) صرفاً از نحوه اداره و عملکرد متولی مطلع می‌شود، اما حق مداخله در تصمیم‌های اجرایی متولی یا توقف اقدامات او را ندارد (یزدانی و همکاران، ۱۴۰۴: ۱۸۴).

۳-۸ شکاف‌سنجی و شناسایی موانع اصلی

با عنایت به مطالب یادشده، به طور کلی، موانع اصلی نظام حقوقی-حاکمیتی کنونی عبارت‌اند از:

۳-۸-۱ موانع قانونی

ابهام در تعریف مفاهیم کلیدی همچون «منفعت عمومی» و «مصلحت وقف» به تفسیرهای سلیقه‌ای و توزیع ناعادلانه عواید انجامیده است (واعظی، ۱۴۰۲: ۲۲۵۶-۲۲۶۶؛ رستمی و افشاری، ۱۳۹۷: ۵۳-۵۴). از جمله مصادیق بارز این ابهامات عبارت «مظنه تعدی و تفریط» در ماده ۱۴ قانون تشکیلات اوقاف است که فاقد شاخص‌های عینی و روشن است و به تفسیرهای سلیقه‌ای و دخالت‌های بی‌ضابطه دامن زده است؛ همچنین، ماده ۵۶ قانون مدنی که مقرر می‌دارد: «وقف واقع می‌شود به ایجاب از طرف واقف به هر لفظی که صراحتاً دلالت بر معنی آن کند و قبول طبقه اول از موقوف‌علیهم یا قائم مقام قانونی آنها در صورتی که محصور باشند مثل وقف بر اولاد و اگر موقوف‌علیهم غیرمحصور یا وقف بر مصالح عامه باشد در این صورت قبول حاکم شرط است»، با الزام به اخذ «قبول» سازمان اوقاف در وقف‌نامه‌های عام‌المنفعه، در صورتی که عملاً «قبول» به وسیله استعلام از سازمان در دفاتر اسناد رسمی اعمال می‌شود. افزون بر این، ماده ۸۱ قانون مدنی با ایجاد شرایط تفسیر موسع از سپردن اداره اوقاف عامه به ولی فقیه که عملاً به سازمان اوقاف تفویض شده، اختیارات واقف را در تعیین متولی و چگونگی اداره موقوفه به شدت محدود کرده است. این محدودیت‌ها نه فقط با اصل حاکمیت اراده واقف متعارض است، بلکه سبب کاهش اعتماد به نظام وقفی شده است. همچنین، خلأ قانونی در پذیرش صریح وقف پول - با وجود ظرفیت فقهی نظریه «بقای مالیت» - فقدان ضابطه روشن برای تفکیک نظارت اطلاعاتی از استصوابی، تعارض قانون و آیین‌نامه - از جمله ماده ۱۰ قانون تشکیلات اوقاف و ماده ۳۶ آیین‌نامه - خلأ در بازگشت‌پذیری وقف (جهان‌تیغی و همکاران، ۱۴۰۱: ۳۲-۴۵)، ابهام در مسئولیت مدنی حاکمیت و نبود ضابطه برای سقف هزینه‌های اداری سازمان از عواید - رأی ۸۵۲ هیئت عمومی دیوان - از دیگر مصادیق به شمار می‌آیند. مضاف بر آن، ضعف زیرساخت حسابداری نقدی به تصویری غیرواقعی از عملکرد مالی و کاهش شفافیت و پاسخ‌گویی انجامیده است (ریاحی‌سامانی، ۱۳۹۱: ۱۴۵-۱۵۰).

۳-۸-۲ موانع ساختاری

تمرکزگرایی افراطی و جایگاه دوگانه سازمان اوقاف - هم‌زمان به عنوان ناظر عالی و متولی مستقیم موقوفات فاقد متولی - به تضییع استقلال وقف و افزایش هزینه‌های مبادله انجامیده است. ماده ۱۰ قانون تشکیلات اوقاف و ماده ۳۶ آیین‌نامه که دامنه نظارت استصوابی را توسعه داده است، از جمله مصادیق بارز این ساختار معیوب هستند که متولیان شرعی را به مجریان صرف تصمیم‌های سازمان تبدیل کرده‌اند. همچنین، تزامم صلاحیت‌های نهادی با وزارت میراث فرهنگی، منابع طبیعی و شهرداری‌ها، موقوفات مولد را به تلاکلیف گذاشته است. این تعارضات که مصداق بارز «حکمرانی چندپاره» است، به ویژه در مواردی که موقوفات در محدوده اراضی ملی یا طرح‌های شهری قرار می‌گیرند، به تضییع منافع موقوف‌علیهم و کاهش اعتماد عمومی انجامیده است (ستاد هماهنگی نقشه مهندسی فرهنگی کشور به پیشنهاد دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۹). همچنین، این تمرکزگرایی با نظام اقتصادی اسلام - مالکیت مختلط، نقش هم‌زمان دولت، جامعه و بخش خصوصی - در تعارض است (علوی، ۱۴۰۲: ۴۸) و کارکرد تاریخی وقف به عنوان نهاد خودجوش عمومی را به حاشیه رانده است. این موضوع فقط به ایران محدود نیست؛ در مالزی، نیز با وجود زمین‌های وقفی گسترده، ۹۹/۲۸ درصد آنها بلااستفاده مانده



است.^۱ همچنین، گزارش شده است که یکی از موانع اصلی توسعه وقف نبود ارتباط مؤثر میان نهاد وقف و اهداکنندگان است که به کاهش اعتماد و مشارکت منجر می‌شود (Pitchay et al., 2020: 227).

۳-۸-۳ موانع نظارتی

وابستگی شعب تحقیق به سازمان اوقاف (ماده ۱۴ قانون تشکیلات) استقلال آنها را در حل اختلاف کاهش داده و ابهام در صلاحیت دیوان محاسبات و سازمان بازرسی بر عواید موقوفات (غیربودجه‌ای) کارایی نظارت را تضعیف کرده است. توسعه بی‌رویه نظارت استصوابی نیز جایگاه متولی منصوص را به مجری صرف تقلیل داده و با اصل حاکمیت اراده واقف ناسازگار است (امینی فر و هاشمی مجد، ۱۳۹۰: ۲۷؛ ادبی مهر و رحمانی، ۱۳۹۳: ۸-۱۳). همچنین، ابهام در تشخیص «موقوف علیهم غیرمحصور» و نقش حاکم در قبض (ماده ۶۲ قانون مدنی)، خود یکی از مصادیق ابهامات حقوقی است که به تفسیرهای سلیقه‌ای دامن زده و کارایی نظام نظارتی را کاهش داده است.

۳-۸-۴ موانع مدیریتی

این دسته از موانع ریشه در کاستی‌های درون‌سازمانی و فراسازمانی در اداره و راهبری نهاد وقف دارد. مهم‌ترین این موانع عبارت‌اند از:

الف) ضعف در روش‌های مدیریتی و راهبردی: پژوهش‌ها نشان می‌دهند متغیر مستقل «اصلاح و بهبود روش‌های مدیریت اوقاف و اموال موقوفه» با ضریب مثبت ۱۰۰۵، قادر به تبیین ۸۷۰۷ درصد از تغییرات در بهره‌وری است (سیدحسینی و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۱۰-۱۲۱). این آمار گویای آن است که چالش اصلی در عدم تحقق اهداف واقفان نه در ماهیت وقف، بلکه در ساختار معیوب مدیریتی آن نهفته است. علاوه بر این، فقدان به‌کارگیری ابزارهای نوین ارتباطی و راهبردی، مانند بازاریابی اجتماعی و راهبردهای مشارکت‌محور در فضای دیجیتال، موجب شده است تا نهاد وقف نتواند مشارکت‌های مقطعی را به تعهدات پایدار تبدیل کند (محمدیاری، ۱۴۰۴: ۱۵۸-۱۶۲).

ب) چالش‌های منابع انسانی و نظام جبران خدمات: یکی از اساسی‌ترین چالش‌ها فقدان یک الگوی شایستگی مدون و نظام‌مند برای گزینش، آموزش و نظارت بر امنای موقوفات است. در سطح خرد، پژوهش‌ها نشان می‌دهند میان کیفیت عملکرد نظام جبران خدمات و بهره‌وری کارکنان ستادی سازمان اوقاف رابطه‌ای مثبت و معنادار وجود دارد (افضل‌خانی و میرزازاده، ۱۳۹۷: ۷۷-۸۶). با این حال، در یک نقیصه آشکار، رابطه‌ای معنادار میان «سطح مزایای جانبی» و «بهره‌وری نیروی انسانی» در این سازمان یافت نشده که نشان‌دهنده ضعف ساختاری در طراحی بسته‌های جبران خدمات غیرمستقیم است.

پ) فقدان شایستگی‌های مهارتی و فردی: فقدان شایستگی‌های مهارتی مانند «ارتقادهنده بهره‌وری موقوفات»، ضعف در مهارت‌های مدیریت اجرایی و ناتوانی در «پیگیری و صیانت از حقوق موقوفات» از طریق طرح دعاوی حقوقی مستقیماً به کاهش عواید و تضییع حقوق موقوفه می‌انجامد. خلأ در بُعد دانشی امنا، به ویژه عدم آشنایی کافی با قوانین حقوقی و ثبتی، آیین‌نامه‌های داخلی و قوانین وقف، چالش‌های مدیریتی را عمیق‌تر کرده است (خان‌محمدی، ۱۴۰۲: ۱۲۲-۱۴۰). در عمل، رویه‌هایی نادرست همچون عدم پاسخ‌گویی و پنهان‌کاری در تعامل با سازمان مرکزی و ذی‌نفعان، یا تلقی موقوفه به عنوان

^۱ دولت مالزی در برنامه‌های توسعه‌ای خود فقط ۰.۱۶ درصد از کل زمین‌های وقفی را توسعه داده است و نهادهای وقفی برای تأمین مالی به‌شدت به بودجه دولتی وابسته هستند.

یک شغل و نه یک امانت الهی و مردمی، از جمله آسیب‌هایی است که روحیه خدمت‌گزاری را تضعیف می‌کند و بهره‌وری را کاهش می‌دهد (خان‌محمدی، ۱۴۰۲: ۱۳۷).

علاوه بر این، ناکارآمدی اداری در سازمان اوقاف نه یک عارضه جانبی، بلکه معلول اصلی وجود بسترهایی است که ریشه در ساختار قدرت، فرهنگ سازمانی حاکم و نظام تنظیم‌گر روابط میان حاکمان و مردم دارند. این بسترها در سه بُعد اصلی قابل شناسایی هستند: در بُعد حاکمان و دارندگان قدرت، انحصارطلبی و فقدان پاسخ‌گویی، بُعد جامعه و وضعیت ارزش‌های حاکم، ضعف اخلاق عمومی و خاموشی وجدان جمعی و بُعد ساختاری، ابهام در قوانین، مقررات، رویه‌های اداری و نبود شفافیت، برجسته‌ترین عوامل بازدارنده به شمار می‌روند (خلیلی‌کلاریجانی و همکاران، ۱۳۹۹: ۷۸۰-۷۸۱). در نگاه اسلامی، نظارت بر توزیع عواید موقوفات و جلوگیری از انحصار در بهره‌مندی نه فقط یک الزام اداری، بلکه از مصادیق بارز «حفظ تعادل اقتصادی» و «عدالت توزیعی» شمرده می‌شود (Kahf, 2007: 1-38). این امر ایجاب می‌کند نظام حکمرانی وقف به مثابه نظام مکمل دولت، باید با شفاف‌سازی و نظارت مستمر، از تمرکز منافع در دست گروهی خاص جلوگیری کند.

به این ترتیب، مقایسه وضع موجود با شاخص‌های مطلوب استخراج‌شده نشان می‌دهد بیشترین فاصله در شفافیت رویه‌های توزیع و استقلال نهاد وقف از دیوان‌سالاری دولتی قرار دارد. در حالی که شاخص مطلوب، توزیع شفاف و مبتنی بر نیازهای واقعی موقوف‌علیهم را ایجاب می‌کند، در وضع موجود، توزیع عواید به صورت سلیقه‌ای و مبتنی بر انطباق صورتی با وقف‌نامه صورت می‌گیرد. همچنین، شاخص استقلال نهاد وقف در مقابل تمرکزگرایی و نظارت استصوابی سازمان اوقاف قرار گرفته که عملاً این استقلال را به چالش کشیده است. به علاوه، مؤلفه‌هایی همچون «شفافیت قواعد و رویه‌های اداری» (ابهام در تفکیک نظارت از دخالت و تداوم حسابداری نقدی)، «انعطاف‌پذیری قوانین در تأمین کالاهای عمومی نوظهور» (محدودیت‌های ناشی از تفسیر موسع از مصلحت وقف و خلأ قانونی در پذیرش الگوهای نوین مالی)، «نقش‌آفرینی نهادهای نظارتی مستقل» (وابستگی شعب تحقیق و ابهام در صلاحیت دیوان محاسبات) و «مشارکت‌پذیری ساختارهای مدیریتی» (ساختار متمرکز، فقدان نظام شایسته‌سالاری و نبود نهادهای مدنی مؤثر) نیز از حالت مطلوب و کارآمد فاصله‌ای چشمگیر دارند. بر همین مبنا، سه مانع اولویت‌دار که باید در طراحی الگوهای حکمرانی موقوفات مورد توجه قرار گیرند، عبارت‌اند از:

- تمرکزگرایی و تفسیر موسع از نظارت استصوابی که تأثیر مستقیم بر استقلال نهاد وقف، شفافیت رویه‌ها و هزینه‌های مبادله دارد و برطرف کردن آن مستلزم بازتعریف نقش سازمان اوقاف از متولی اجرایی به ناظر تنظیم‌گر و تفکیک دقیق نظارت از دخالت است.

- خلأهای قانونی در پذیرش الگوهای نوین مالی - وقف پول و صندوق‌های وقفی - و نیز ضعف زیرساخت حسابداری و گزارشگری مالی که ظرفیت وقف را در جانشینی یا مکملی دولت و جذب مشارکت‌های خرد مردمی محدود کرده‌اند و برطرف کردن آنها نیازمند تصریح قانونی جواز وقف پول، تدوین دستورالعمل‌های اجرایی برای صندوق‌های وقفی و گذار از حسابداری نقدی به حسابداری تعهدی است (ریاحی‌سامانی، ۱۳۹۱: ۱۴۵-۱۵۰).

- نبود نهاد مستقل حل اختلاف و وابستگی شعب تحقیق به سازمان اوقاف که انصاف رویه‌ای و کارایی نظام نظارتی را با اختلال مواجه کرده و برطرف کردن آن مستلزم ایجاد شعب تخصصی حل اختلاف وقف در دادگستری یا استقلال شعب تحقیق از سازمان اوقاف است. همچنین، ابهام در گستره صلاحیت دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور در نظارت بر عواید موقوفات نیازمند شفاف‌سازی تقنینی است.

۴- نتیجه‌گیری و پیشنهادها

پژوهش حاضر با اتکا به زنجیره استدلالی مستخرج از پنج نظریه عدالت توزیعی، شکست بازار و دولت رفاه، کارایی نهادی، توسعه انسانی و حکمرانی خوب، شاخص‌هایی همچون انعطاف‌پذیری هنجاری، شفافیت رویه‌های توزیع، استقلال نهاد وقف از دیوان‌سالاری، کاهش هزینه‌های مبادله، کاهش عدم تقارن اطلاعاتی، مشارکت‌پذیری و پاسخ‌گویی چندلایه را مبنای ارزیابی نظام حقوقی-حاکمیتی کنونی قرار داد. این ارزیابی نشان داد وقف، با وجود برخورداری از ظرفیت‌های ذاتی قابل ملاحظه در تأمین کالاهای عمومی، بازتوزیع عادلانه ثروت و توسعه حقوق بنیادین، در عمل، با موانع جدی در چهار سطح قانونی (مانند ابهام در مفاهیم کلیدی یا خلأ قانونی در پذیرش الگوهای مالی نوین)، ساختاری (مانند تمرکزگرایی افراطی، کارکرد دوگانه سازمان اوقاف یا تراحم صلاحیت‌های نهادی)، نظارتی (از جمله وابستگی شعب تحقیق و ابهام در صلاحیت دیوان محاسبات) و مدیریتی (همچون ضعف روش‌های مدیریتی یا فقدان نظام شایسته‌سالاری) مواجه است. مقایسه وضع موجود با شاخص‌های مطلوب مستخرج از نظریه‌ها نشان داد بیشترین فاصله در «شفافیت رویه‌های توزیع» و «استقلال نهاد وقف از دیوان‌سالاری دولتی» قرار دارد. بر همین مبنا، گذار از ساختار متمرکز کنونی به الگویی مبتنی بر حکمرانی شبکه‌ای ضرورت می‌یابد؛ الگویی که باید به طور همزمان پنج اصل شفافیت بنیادین، پاسخ‌گویی چندلایه و پیش‌دستانه، مشارکت نهادینه‌شده، حاکمیت قانون و استقلال نهادی و کارآمدی با رویکرد کرامت انسانی را پوشش دهد و در سه لایه حاکمیت، جامعه مدنی و بخش خصوصی، به صورت همه‌جانبه، عینیت یابد.

در راستای عملیاتی‌سازی این الگو و برطرف کردن موانع شناسایی‌شده، اصلاحات زیر در قوانین و مقررات موجود پیشنهاد می‌شود:

- اصلاح ماده ۵۶ قانون مدنی، به گونه‌ای که نهاد وقف در زمره ایقاعات قرار گیرد و نقش حاکم در قبول صرفاً جنبه نظارتی و تأییدی داشته باشد؛ به ترتیبی که جز در مصادیق نامشروع، نماینده حاکم ملزم به قبول وقف باشد و نتواند با اعمال سلیقه، از پذیرش وقف خودداری کند.
- اصلاح ماده ۱۰ قانون تشکیلات اوقاف، به گونه‌ای که تنظیم اسناد اجاره یا تبدیل به احسن رقبات وقفی منوط به موافقت پیشینی سازمان نباشد و متولی شرعی مجاز به اقدام مستقل باشد؛ صرفاً تصویر اسناد برای ثبت و درج در سامانه آماری به سازمان ارسال شود.
- اصلاح ماده ۱۴ قانون تشکیلات اوقاف، با برطرف کردن ابهام از مفهوم «مظنه تعدی و تفریط» و تشریح روشن و عینی مصادیق آن، به گونه‌ای که حوزه تفسیر سلیقه‌ای کارگزاران محدود شود.
- اصلاح ماده ۶ آیین‌نامه کیفیت تحقیق، به گونه‌ای که وقتی نام متولی در وقف‌نامه رسمی ذکر شده باشد، نیاز به طی مراحل پژوهشی نداشته باشد و همان وقف‌نامه ملاک عمل و حکم تولید تلقی شود. همچنین، برای ارائه دادخواست تولید و درخواست مفادحساب، زمان معین تعیین و اداره تحقیق مکلف به پاسخ‌گویی در بازه زمانی مشخص شود.
- بازنگری در طرح موسوم به «چهارماده‌ای» (نظارت بر اعمال متولیان)، به گونه‌ای که ملاک و مبنا در «مظنه تعدی و تفریط» به‌روشنی مشخص شود و بر اساس آن، دامنه نظارت استصوابی سازمان اوقاف بر موقوفات دارای متولی محدود و شفاف شود.
- ایجاد هماهنگی بین سازمان برنامه و بودجه، سازمان امور مالیاتی و سازمان اوقاف، به گونه‌ای که هر ساله اولویت‌های فرهنگی-اجتماعی کشور تعریف شوند و برای واقفانی که در تحقق این اولویت‌ها مشارکت کنند، تسهیلات ویژه برای اعمال معافیت‌های مالیاتی (موضوع ماده ۱۳۹ قانون مالیات‌های مستقیم) پیش‌بینی شود.

▪ نهادهای سازنده فرهنگ وقف در برنامه‌های توسعه، با تأکید بر نقش رسانه ملی، دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی در تبلیغ و تشویق بخش سوم اقتصادی (وقف و امور خیریه) و ارائه اطلاعات شفاف درباره نیازهای عمومی و اولویت‌های اجتماعی، به گونه‌ای که مردم هنگام مشارکت در کار خیر، با آگاهی کامل تصمیم مقتضی اتخاذ کنند.

▪ مقررگذاری در حوزه وقف پول، با پذیرش صریح ثبت وقف پول و تدوین دستورالعمل‌های اجرایی برای ثبت، نظارت و گزارش‌دهی آن.

علاوه بر اصلاحات اساسی پیشنهادی در قوانین و مقررات، گذر از ساختار متمرکز و سلسله‌مراتبی کنونی به الگوی حکمرانی شبکه‌ای مستلزم ایجاد و استقرار نهادهایی بنیادین است که هر یک پاسخ‌گوی بخشی از موانع شناسایی شده در این پژوهش باشند. این نهادها، با تفکیک نقش تصدی‌گری از نظارت، جایگزینی ساختار افقی به جای ساختار عمودی و ایجاد بسترهای مشارکت‌محور، می‌توانند زمینه‌ساز بهره‌مندی حداکثری مردم از عواید موقوفات شوند.

▪ کمیسیون ملی هماهنگی حکمرانی وقف: در راستای برون‌رفت از چالش‌های ساختاری مانند تراحم صلاحیت‌های نهادی و بروز حکمرانی چندپاره و موانع قانونی همانند تعارض قوانین و آیین‌نامه‌ها، پیشنهاد می‌شود کمیسیون ملی هماهنگی حکمرانی وقف به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور و با عضویت نمایندگان قوه قضائیه، سازمان برنامه و بودجه، سازمان اوقاف، وزارتخانه‌های میراث فرهنگی، امور اقتصادی و دارایی، جهاد کشاورزی، سازمان ثبت اسناد، شورای عالی استان‌ها و سازمان همیاری شهرداری‌ها تشکیل شود. این نهاد وظیفه حل تعارضات صلاحیتی میان نهادهای مختلف، تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری کلان در حوزه وقف - در راستای هماهنگی سیاست‌های بخشی (فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، عمرانی) - نظارت عالی بر اجرای قوانین و ارائه گزارش سالانه به مجلس شورای اسلامی، تعیین اولویت‌های ملی در حوزه مصرف عواید موقوفات، با مشارکت نهادهای مدنی و کارشناسی - به منظور هدایت منابع وقفی به سمت نیازهای واقعی و روزآمد جامعه - را به عهده خواهد داشت. از این رو، پیشنهاد می‌شود دبیرخانه دائمی این کمیسیون در سازمان اوقاف مستقر شود تا ضمن بهره‌مندی از ظرفیت‌های موجود، زمینه‌های تحول در این سازمان را نیز فراهم آورد و مصوبات آن با تأیید هیئت وزیران، برای کلیه دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجرا باشد.

▪ شعب تخصصی حل اختلاف وقف در دادگستری: در راستای استقرار الگوی حکمرانی بر موقوفات، پیشنهاد می‌شود شعب تخصصی حل اختلاف وقف در دادگستری به عنوان جایگزین شعب تحقیق وابسته به سازمان اوقاف (موضوع ماده ۱۴ قانون تشکیلات) و همچنین، دادگاه‌های عمومی در رسیدگی به دعاوی وقف ایجاد شوند؛ زیرا وابستگی شعب تحقیق به سازمان اوقاف یکی از موانع جدی تحقق عدالت رویه‌ای در دعاوی وقف محسوب می‌شود و اعتماد عمومی به این مراجع را به شدت تضعیف کرده است. از این رو، قضات این شعب وابسته به قوه قضائیه هستند و از نفوذ سازمان اوقاف در فرایند دادرسی مصون می‌مانند. قضات این شعب باید دوره‌های آموزشی ویژه فقه و حقوق وقف، اصول حسابداری تعهدی و آشنایی با رویه‌های مالی موقوفات را گذرانده باشند. این شعب باعث می‌شوند تا با تمرکز دعاوی وقف در شعب تخصصی، اطالة دادرسی کاهش و هزینه‌های مبادله برای موقوف‌علیه و متولیان کاهش یابد و با صدور آرای متعدد در این شعب، زمینه برای ایجاد وحدت رویه و شفاف‌سازی مفاهیم کلیدی در حوزه وقف فراهم شود.

▪ بنیادهای تخصصی وقف‌محور: ایجاد بنیادهای تخصصی وقف‌محور در حوزه‌های خاص از جمله آموزش عالی، سلامت، فناوری، محیط زیست، مسکن و اشتغال پیشنهاد می‌شود. این بنیادها با شخصیت حقوقی مستقل و تحت نظارت کمیسیون ملی هماهنگی فعالیت می‌کنند و هیئت‌امنای هر بنیاد از میان شخصیت‌های حقیقی و حقوقی غیردولتی (با حضور

یک نماینده ناظر از سازمان اوقاف) انتخاب می‌شود. حضور این بنیادها سبب می‌شود تا به‌جای مدیریت عمومی و متمرکز سازمان اوقاف، هر بنیاد بر اساس نیازهای خاص آن حوزه - برای مثال، بنیاد سلامت، بر تأمین تجهیزات پزشکی و حمایت از بیماران نیازمند - فعالیت کند. با تخصصی‌شدن حوزه‌های وقفی، واقفان و خیران با آگاهی بیشتری از نیازهای واقعی، اموال خود را وقف می‌کنند و انگیزه مشارکت افزایش می‌یابد. در همین راستا، پیشنهاد می‌شود تا هر بنیاد موظف به ارائه گزارش‌های مالی سالانه به کمیسیون ملی و نیز انتشار آن در سامانه ملی شفافیت وقف باشد.

شایان توجه است، طراحی عملیاتی و تفصیلی این نهادها - از جمله تدوین لوایح قانونی، بررسی امکان‌سنجی، تحلیل هزینه-فایده، ظرفیت‌سنجی نهادی و بومی‌سازی تجربیات موفق بین‌المللی (مانند مالزی و اندونزی) - مستلزم پژوهش‌های تکمیلی است و پژوهش حاضر فقط گام نخست در این مسیر و نقشه‌راهی برای اصلاحات آتی به شمار می‌رود. با این حال، نهادها و اصلاحات پیشنهادی، ساختار حکمرانی وقف را از حالت سلسله‌مراتبی و متمرکز به شبکه‌ای و مشارکتی با تعامل افقی میان حاکمیت، جامعه مدنی و بخش خصوصی تبدیل می‌کنند. این امر باعث می‌شود تا اولاً سازمان اوقاف از متولی اجرایی به ناظر تنظیم‌گر و تسهیل‌گر تبدیل شود، ثانیاً متولیان و امانا از مجریان صرف تصمیم‌های سازمان به مدیران مستقل و پاسخ‌گو ارتقا یابند، ثالثاً مردم و ذی‌نفعان از موقوف‌علیهم منفعل به مشارکت‌کنندگان فعال در نظارت، مدیریت و بهره‌مندی تبدیل شوند و در نهایت، بازار و بخش خصوصی در ایران به عنوان شریک راهبردی در تأمین مالی و اداره موقوفات، از حاشیه خارج شوند و به میدان آیند. امید است با این تحولات، نهاد وقف بتواند به عنوان یکی از ارکان اصلی تأمین کالاهای عمومی، بازتوزیع عادلانه ثروت و تحقق عدالت اجتماعی در نظام جمهوری اسلامی ایران ایفای نقش کند.

۵- منابع فارسی

- ادبی مهر، م.، و رحمانی، ح. (۱۳۹۳). تحلیل مبانی حقوقی نحوه تولد وقف خاص، با رویکردی به قانون مدنی و قانون اوقاف. *فقه و حقوق اسلامی*، ۵، ۲۴-۱. <https://ensani.ir/fa/article/354433>
- افضل خانی، م.، و میرزازاده، س. (۱۳۹۷). بررسی رابطه نظام جبران خدمات و بهره‌وری نیروی انسانی (مطالعه موردی: کارکنان ستادی سازمان اوقاف و امور خیریه). *مهندسی مدیریت نوین*، ۷(۲)، ۷۵-۸۸. <https://civilica.com/doc/1763174>
- امامی، م. (۱۳۹۳). دخالت حاکم در تولیت و نظارت بر موقوفات. *فقه*، ۲۱، ۵۷-۷۶. <https://doi.org/10.22081/jf.2016.21889>
- امینی‌فر، م.، و هاشمی‌مجد، ه. (۱۳۹۰). تحقیق در زمینه احکام ارکان وقف در فقه و حقوق بر اساس فقه استدلالی. *پژوهش‌های فقهی*، ۷(۱)، ۵-۳۴. https://jorr.ut.ac.ir/article_24358.html
- باباخانی، م.، قاسمی، ر.، رفیعی، ح.، راغفر، ح.، و بیگلریان، ا. (۱۳۹۱). رابطه عدالت توزیعی و سلامت در ایران. *رفاه اجتماعی*، ۱۲، ۲۵۹-۲۷۸. https://refahj.uswr.ac.ir/browse.php?a_id=976&sid=1&slc_lang=fa
- باقری، م.، و میرلواسانی، س. (۱۳۹۱). جایگاه بین‌المللی کالای عمومی در رویکرد عدالت توزیعی. *پژوهش‌های حقوق خصوصی*، ۱(۱)، ۱-۲۸. https://jplr.atu.ac.ir/article_2229.html
- بجنوردی، ح. (۱۳۷۷). *القواعد الفقهیه* (جلد ۴). تهران: نشر الهادی.
- ستاد هماهنگی نقشه مهندسی فرهنگی کشور به پیشنهاد دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۹۹). *پیش‌نویس سند ملی وقف و امور خیریه*.



- توحیدی، م.، نصری، م.، و شجاعی زرقانی، ا. ح. (۱۴۰۳). ارائه الگوی مناسب صندوق وقف مبتنی بر اوراق بهادار در بازار سرمایه جمهوری اسلامی ایران. *معرفت اقتصاد اسلامی*، ۱۵ (۱)، ۹۵-۶۹.
<https://dx.doi.org/10.22034/marefateeqtasadi.2024.5000504>
- جهان تیغی، م.، شافعی فینی، ح.، و روشن، م. (۱۴۰۱). مقایسه تطبیقی بازگشت پذیری وقف در حقوق ایران و کامن لا با تأکید بر آرای امام خمینی. *پژوهش نامه متین*، ۲۴، ۵۵-۲۷.
<https://doi.org/10.22034/matin.2021.297122.1911>
- جهانیان، ن. (۱۳۹۲). تبیین و نقد الگوی توسعه انسانی. *اسلام و مطالعات اجتماعی*، ۱ (۱)، ۱۱۳-۸۵.
https://journals.dte.ir/article_34.html
- جهانیان، ن. (۱۴۰۰). اقتصاد نهاد وقف. *اقتصاد اسلامی*، ۲۱، ۲۹-۵.
<https://www.magiran.com/paper/2282150>
- حسینی، ش.، شفیع، ا.، و خانی، د. (۱۳۹۳). نقش و جایگاه دولت در اقتصاد از نظریه تا عمل با تأکید بر سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی. تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- خان محمدی، ه. (۱۴۰۲). طراحی الگو شایستگی هیئت امنای موقوفات سازمان اوقاف و امور خیریه. *مدیریت اسلامی*، ۳۱ (۳)، ۱۵۱-۱۷۸.
https://im.ihu.ac.ir/article_208844.html
- خلیلی کلاریجانی، م.، خیرالهی، م. ع.، و فقیهی، ع. (۱۳۹۹). مدل سیستمی پیشگیری از فساد اداری در سازمان اوقاف و امور خیریه. *جامعه شناسی سیاسی ایران*، ۳ (۳)، ۷۸۵-۷۷۱.
<https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1884474>
- رستمی، و.، و افشاری، ف. (۱۳۹۷). بررسی چالش های فقهی-حقوقی وقف اموال دانشگاه آزاد اسلامی. *مطالعات حقوق خصوصی*، ۴۸ (۱)، ۵۸-۳۹.
<https://doi.org/10.22059/jlq.2018.127880.1006634>
- رنانی، م. (۱۳۸۴). *بازار یا نابازار؟: بررسی موانع نهادی کارایی نظام اقتصادی بازار در اقتصاد ایران* (چاپ دوم). تهران: مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- ریاحی سامانی، ن. (۱۳۷۸). *وقف و سیر تحولات قانون گذاری در موقوفات*. تهران: انتشارات نوید شیراز.
- ریاحی سامانی، ن. (۱۳۹۱). *بهره وری در قلمرو وقف و امور خیریه*. تهران: سازمان چاپ و انتشارات وابسته به اوقاف و امور خیریه.
- سالاری، س.، رحیم نیا، ف.، خوراکیان، ع.، و مرتضوی، س. (۱۴۰۰). ارائه مدل حکمرانی در سازمان های موقوفه (مطالعه موردی: آستان قدس رضوی). *فرهنگ رضوی*، ۹ (۴)، ۶۳-۳۳.
<https://doi.org/10.22034/farzv.2021.261423.1593>
- سیدحسینی، م.، ابراهیمی سالاری، ت.، و مظلوم خراسانی، آ. (۱۳۹۲). بهبود روش های مدیریت در سازمان اوقاف و اثر آن بر افزایش بهره وری در حوزه وقف. *مدیریت اسلامی*، ۲۱ (۱)، ۱۲۵-۱۰۵.
https://im.ihu.ac.ir/article_201771.html
- سیدخاموشی، م. (۱۴۰۱). واکاوی جواز شرعی وقف پول. *قرآن و حدیث*، ۱۵ (۲)، ۱۶۵-۱۸۴.
<https://www.ensani.ir/fa/article/508929>
- صداقتی، ک.، و جلالی، م. (۱۳۹۵). نظارت حکومت بر موقوفات: تأملی بر چالش های اخذ حق النظاره از موقوفات توسط سازمان اوقاف. *پژوهش حقوق عمومی*، ۱۸، ۲۱۶-۱۹۹.
<https://doi.org/10.22054/qjpl.2017.7182>
- علوی، م. (۱۴۰۲). ابعاد حقوقی دولت الکترونیک و تأثیر آن بر شفافیت و پاسخ گویی در بخش دولتی: تحلیلی بر شکاف میان قانون و واقعیت. *پژوهش های حقوقی میان رشته ای*، ۵ (۲)، ۶۳-۵۳.
<http://ilrjournal.ir/article-1-285-fa.html>
- غفوری، م.، و جعفری، ر. ا. (۱۳۸۷). سرمایه اجتماعی، جامعه مدنی و دموکراسی؛ رابطه متقابل یا یک سویه. *پژوهش نامه علوم سیاسی*، ۳ (۴)، ۲۳۸-۲۰۹.
<https://sid.ir/paper/115925/fa>

- قاسمی، ا. (۱۴۰۳). تمرکززدایی دولت و حکمرانی خوب شهری در ایران. *دولت‌پژوهی*، ۱۰، ۱۲۱-۱۶۲.
<https://doi.org/10.22054/tssq.2024.81406.1553>
- لطفی، ح. (۱۳۹۷). مبنای دخالت دولت در قراردادها: عدالت تصحیحی یا توزیعی؟ *مطالعات حقوق عمومی*، ۴۸ (۳)، ۵۴۷-۵۶۷.
<https://doi.org/10.22059/jpls.2018.240679.1576>
- لطیفی، غ. ر. و توکلی‌نیا، ه. (۱۳۹۷). نقش فرهنگ وقف در شکل‌گیری شهرهای اسلامی (با نگاهی به مرمت و توسعه بافت‌های فرسوده اوقافی). *علوم خبری*، ۷ (۳)، ۱۴۳-۱۵۹.
<https://civilica.com/doc/2062988>
- محمدیاری، ز. (۱۴۰۴). تأثیر بازاریابی اجتماعی بر مشارکت مردمی در وقف‌های نوین: نقش میانجی حس تعلق اجتماعی و هویت اجتماعی ادراک‌شده. *مطالعات وقف و امور خیریه*، ۳ (۱)، ۱۵۷-۱۸۶.
<https://doi.org/10.22108/ecs.2023.135396.1030>
- مرتضوی، م. محمدی‌دوست، ح. و دشتی، ر. (۱۴۰۲). طراحی الگوی حکمرانی نظام وقف در ایران با تأکید بر نقش امنا. *مطالعات وقف و امور خیریه*، ۱ (۱)، ۲۰۸-۱۸۱.
<https://doi.org/10.22108/ecs.2023.135396.1030>
- مصباحی‌مقدم، غ. ر. و شکری، ص. (۱۳۸۵). وقف سهام از نظر فقهی و ارائه الگوی مالی. *پیام مدیریت*، ۲۱ (۲ و ۳)، ۱۵۷-۱۸۴.
<https://manuscript.isc.ac/Inventory/8/253930.htm>
- مصدق، م. ا. ذوقی، م. ذوقی، ه. بلقیسی ناصری، م. و صالحی، ی. (۱۴۰۴). ملاحظات فقهی وقف سهام و اجرای آن در بازار سرمایه. *جستارهای فقهی و اصولی*، ۱۱ (۱)، ۱۲۵-۱۵۷.
<https://doi.org/10.22034/jrj.2025.68929.2805>
- معلمی، م. قاسمی، م. ر. و کریم‌زاده، ه. (۱۳۹۳). اندازه‌بینه دولت از منظر دستیابی به حداکثر رفاه اقتصادی در ایران. *اقتصاد پولی و مالی*، ۲۱ (۷)، ۱۵۵-۱۲۷.
<https://doi.org/10.22067/pm.v21i7.43018>
- میراحمدی، م. (۱۴۰۲). وقف و مشارکت در حکمرانی مردمی. *مطالعات وقف و امور خیریه*، ۱ (۱)، ۴۹-۶۶.
<https://doi.org/10.22108/ecs.2022.135140.1019>
- میلر، د. (۱۳۸۶). *اصول عدالت اجتماعی* (رضا نوروزی و لاله فاضلی، مترجمان). تهران: سماء.
- نصراللهی، خ. و عبدلی سبحانی، م. (۱۳۹۳). عوامل مؤثر بر جلب مشارکت شهروندان در تأمین مالی خدمات شهری از طریق بخش سوم، وقف (مطالعه موردی شهر اصفهان). *مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای*، ۶، ۷۵-۹۶.
https://journals.ui.ac.ir/article_20114.html
- واعظی، م. (۱۴۰۲). نظریه نفع عمومی و جایگاه آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران: از نظریه دولت تا نظریه حقوق عمومی. *مطالعات حقوق عمومی*، ۵۳ (۴)، ۲۲۵۱-۲۲۷۳.
<https://doi.org/10.22059/jpls.2021.320793.2725>
- یزدانی، غ. ر. موسوی خراسانی، م. ح. و مقتدایی، ا. ا. (۱۴۰۴). اصل اولی نظارت در وقف-تحلیل فقهی و حقوقی. *پژوهش‌های فقهی مسائل مستحدثه*، ۳ (۱)، ۲۰۵-۱۷۹.
https://journals.qom.ac.ir/article_3543.html

References

- Adibimehr, M., & Rahmani, H. (2014). Analysis of the legal foundations of private waqf custodianship (tawliyah) with an approach to the Civil Code and the Endowments Law. *Fiqh and Islamic Law*, 5, 1-24. <https://ensani.ir/fa/article/354433> [In Persian]
- Afzal Khani, M., & Mirzazadeh, S. (2018). Investigating the relationship between the compensation system and human resource productivity (Case study: Staff of the Endowments and Charity Affairs Organization). *Modern Management Engineering*, 7(2), 75-88. <https://civilica.com/doc/1763174> [In Persian]



- Alavi, M. (2024). The legal dimensions of e-government and its impact on transparency and accountability in the public sector: An analysis of the gap between law and reality. *Interdisciplinary Legal Research*, 5(2), 53–63. <http://ilrjournal.ir/article-1-285-fa.html> [In Persian]
- Aminifar, M., & Hashemi Majd, H. (2011). Research on the rulings of the pillars of waqf in jurisprudence and law based on rational jurisprudence. *Jurisprudential Studies*, 7(1), 5–34. https://jorr.ut.ac.ir/article_24358.html [In Persian]
- Babakhani, M., Ghasemi, R., Rafiei, H., Raghfar, H., & Biglarian, A. (2012). The relationship between distributive justice and health in Iran. *Social Welfare*, 12, 259–278. https://refahj.uswr.ac.ir/browse.php?a_id=976&sid=1&slc_lang=fa [In Persian]
- Bagheri, M., & Mirlavasani, S. (2012). The international status of public goods in the distributive justice approach. *Private Law Studies*, 1(1), 1–28. https://jplr.atu.ac.ir/article_2229.html [In Persian]
- Bojnordi, H. (1998). *Al-Qawa'id al-Fiqhiyyah* (Vol. 4). Tehran: Nashr al-Hadi. [In Arabic]
- Dollery, B. E., & Wallis, J. L. (1997). Market failure, government failure, leadership and public policy. *The Journal of Interdisciplinary Economics*, 8(2), 113–126. <https://doi.org/10.1177/02601079X9700800202>
- Emami, M. (2014). The interference of a governor in administering and controlling the pious endowments. *Fiqh*, 21, 57–76. <https://doi.org/10.22081/jf.2016.21889> [In Persian]
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Ghafouri, M., & Jafari, R. A. (2008). Social capital, civil society and democracy: Mutual or one-sided relationship. *Political Science Research Journal*, 3(4), 209–238. <https://sid.ir/paper/115925/fa> [In Persian]
- Ghasemi, A. (2024). State decentralization and good urban governance in Iran. *Governance Studies*, 10, 121–162. <https://doi.org/10.22054/tssq.2024.81406.1553> [In Persian]
- Habermas, J. (1975). *Legitimation Crisis* (T. McCarthy, Trans.). Boston: Beacon Press.
- Hosseini, S., Shafiei, A., & Khani, D. (2014). *The role and position of the state in the economy from theory to practice with emphasis on the general policies of Article 44 of the Constitution*. Tehran: Ministry of Economic Affairs and Finance. [In Persian]
- Hovden, E. (2019). *Waqf in Zaydī Yemen: Legal theory, codification, and local practice*. Boston: Brill.
- Jahanian, N. (2013). The explanation and criticism of human development. *Islam and Social Studies*, 1(1), 85–113. https://journals.dte.ir/article_34.html [In Persian]
- Jahanian, N. (2021). The economics of the waqf institution. *Islamic Economics*, 21, 5–29. <https://www.magiran.com/paper/2282150> [In Persian]
- Jahan-Tighi, M., Shafe'i Fini, H., & Roshan, M. (2022). A comparative study of the revocability of waqf in Iranian law and common law with emphasis on Imam Khomeini's views. *Matin Research Journal*, 24, 27–55. <https://doi.org/10.22034/matin.2021.297122.1911> [In Persian]
- Kahf, M. (2007). *Islamic government and market regulation: A theoretical framework*. Seminar on Islamic Approach to Market Regulation and Economic Stability, Tehran, Iran.
- Khalili Kalarijani, M., Kheirollahi, M. A., & Faqihi, A. (2020). A systemic model for preventing administrative corruption in the Endowments and Charity Affairs Organization. *Political Sociology of Iran*, 3(3), 771–785. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1884474> [In Persian]
- Khan-Mohammadi, H. (2023). Designing a competency model for the board of trustees of endowments of the Endowments and Charity Affairs Organization. *Islamic Management*, 31(3), 151–178. https://im.ihu.ac.ir/article_208844.html [In Persian]
- Kondo, N. (2017). *Islamic law and society in Iran: A social history of Qajar Tehran*. New York: Routledge
- Latifi, G. R., & Tavakoli-Nia, H. (2018). The role of waqf culture in the formation of Islamic cities (With a look at the restoration and development of worn-out endowed fabrics). *News Sciences*, 7(3), 143–159. <https://civilica.com/doc/2062988> [In Persian]



- Le Grand, J. (1991). The theory of government failure. *British Journal of Political Science*, 21(4), 423-442. <https://www.jstor.org/stable/193770>
- Lotfi, H. (2018). The basis of state intervention in contracts: Corrective or distributive justice?. *Public Law Studies*, 48(3), 547-567. <https://doi.org/10.22059/jpls.2018.240679.1576> [In Persian]
- Mesbahi-Moghaddam, G. R., & Shokri, S. (2006). Waqf of shares from a jurisprudential perspective and presenting a financial model. *Management Message*, (21 & 22), 157-184. <https://manuscript.isc.ac/Inventory/8/253930.htm> [In Persian]
- Miller, D. (2007). *Principles of social justice* (R. Nowrouzi & L. Fazeli, Trans.). Tehran: Sama. [In Persian]
- Mirahmadi, M. (2023). Waqf and participation in popular governance. *Endowment and Charity Studies*, 1(1), 49-66. <https://doi.org/10.22108/ecs.2022.135140.1019> [In Persian]
- Moallemi, M., Ghasemi, M. R., & Karimzadeh, H. (2014). The optimal size of government from the perspective of achieving maximum economic welfare in Iran. *Monetary and Financial Economics*, 21(7), 127-155. <https://doi.org/10.22067/pm.v21i7.43018> [In Persian]
- Mohammadiari, Z. (2025). The effect of social marketing on public participation in modern endowments: The mediating role of social belonging and perceived social identity. *Endowment and Charity Studies*, 3(1), 157-186. <https://doi.org/10.22108/ecs.2025.146283.1139> [In Persian]
- Mortazavi, M., Mohammadi-Doust, H., & Dashti, R. (2023). Designing a governance model for the waqf system in Iran with emphasis on the role of trustees. *Endowment and Charity Studies*, 1(1), 181-208. <https://doi.org/10.22108/ecs.2023.135396.1030> [In Persian]
- Mosaddeq, M. A., Zoughi, M., Zoughi, H., Belqisi Naseri, M., & Salehi, Y. (2025). Jurisprudential considerations of waqf of shares and its implementation in the capital market. *Jurisprudential and Usuli Research*, 11, 125-157. <https://doi.org/10.22034/jrj.2025.68929.2805> [In Persian]
- Nasrollahi, Kh., & Abdoli Sobhani, M. (2014). Factors affecting the attraction of citizen participation in financing urban services through the third sector, waqf (Case study: Isfahan). *Urban and Regional Studies and Research*, 6, 75-96. https://journals.ui.ac.ir/article_20114.html [In Persian]
- National Headquarters for the Coordination of Cultural Engineering (2020). *Draft National Document on Endowment and Charitable Affairs*. [In Persian]
- Pitchay, A. A., Mohd Thas Thaker, M. A., Mydin, A., Azhar, Z., & Abdul Latiff, A. R. (2020). Cooperative-waqf model: a proposal to develop idle waqf lands in Malaysia. *ISRA International Journal of Islamic Finance*, 12(2), 225-242. <https://doi.org/10.1108/IJIF-07-2017-0012>
- Renani, M. (2005). *Market or non-market?: Investigating the institutional barriers to the efficiency of the market economic system in Iran's economy* (2nd ed.). Tehran: Scientific Documentation Center, Museum and Publications of the Management and Planning Organization. [In Persian]
- Riahi Samani, N. (1999). *Waqf and the course of legislative developments in endowments*. Tehran: Navid Shiraz Publications. [In Persian]
- Riahi Samani, N. (2012). *Productivity in the realm of waqf and charity affairs*. Tehran: Printing and Publishing Organization affiliated with the Endowments and Charity Affairs Organization. [In Persian]
- Rostami, V., & Afshari, F. (2018). Investigating the jurisprudential-legal challenges of waqf of property of Islamic Azad University. *Private Law Studies*, 48(1), 39-58. <https://doi.org/10.22059/jlq.2018.127880.1006634> [In Persian]
- Salari, S., Rahimnia, F., Khorakian, A., & Mortazavi, S. (2021). Presenting a governance model in endowed organizations (Case study: Astan Quds Razavi). *Razavi Culture*, 9(4), 33-63. <https://doi.org/10.22034/farzv.2021.261423.1593> [In Persian]
- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389. <https://doi.org/10.2307/1925895>
- Sano, M. A. A., & Kassim, S. (2021). Waqf governance in the Republic of Guinea: Legal framework, issues, challenges and way forward. *ISRA International Journal of Islamic Finance*, 7(3), 143-159. <https://doi.org/10.1108/IJIF-03-2020-0064>



- Sedaghati, K., & Jalali, M. (2016). Government supervision over endowments: A reflection on the challenges of collecting the supervision fee (haqq al-nizarah) from endowments by the Endowments Organization. *Public Law Research*, 18, 199–216. <https://doi.org/10.22054/qjpl.2017.7182> [In Persian]
- Sen, A. (2000). Social justice and the distribution of income. In *Handbook of income distribution* (ed. 1; Vol. 1; Chap. 1; pp. 59-85). Elsevier.
- Seyed Hosseini, M., Ebrahimi Salari, T., & Mazloun Khorasani, A. (2013). Improving management methods in the Endowments Organization and its effect on increasing productivity in the field of waqf. *Islamic Management*, 21(1), 105–125. https://im.ihu.ac.ir/article_201771.html [In Persian]
- Seyed Khamoushi, M. (2022). An analysis of the religious permissibility of waqf of money. *Qur'an and Hadith*, 15(2), 165–184. <https://www.ensani.ir/fa/article/508929> [In Persian]
- Smith, A. (1977). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations (five in one)*. (E. Cannan, Ed.; with a new preface by G. J. Stigler). Chicago: University of Chicago Press.
- Stiglitz, J. E. (2009). Government failure vs. market failure: Principles of regulation. In E. Balleisen & D. Moss (Eds.), *Government and markets: Toward a new theory of regulation* (pp. 13-51). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tohidi, M., Nasri, M., & Shoja'i Zarghani, A. H. (2024). Providing an appropriate model of waqf fund based on securities in the capital market of the Islamic Republic of Iran. *Ma'rifat-i Iqtisad-i Islami*, 15(1), 69–95. <https://doi.org/10.22034/marefateeqtisadi.2024.5000504> [In Persian]
- United Nations Development Programme [UNDP]. (1990). *Human Development Report*.
- Vaezi, M. (2023). The theory of public interest and its place in the legal system of the Islamic Republic of Iran: From the theory of state to the theory of public law. *Public Law Studies*, 53(4), 2251–2273. <https://doi.org/10.22059/jpls.2021.320793.2725> [In Persian]
- Williamson, O. E. (2000). The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595–613. <https://www.jstor.org/stable/2565421>
- Yaacob, H., Petra, S., Sumardi, A., & Nahar, H. S. (2013). Waqf history and legislation in Malaysia. *Journal of Islamic and Human Advanced Research*, 3(6), 387-402. <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:159061380>
- Yazdani, G. R., Mousavi Khorasani, M. H., & Moqtadaei, A. A. (2025). The first principle of supervision in waqf: A jurisprudential and legal analysis. *Jurisprudential Research on Emerging Issues*, 3(1), 179–205. <https://doi.org/10.22091/rcjl.2025.11761.1092> [In Persian]