



مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۴۱۲

شماره چاپ:

۸۸۷

تاریخ چاپ:

نام دفاتر:

مطالعات اجتماعی

مطالعات برنامه و

بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۳۶۰۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۱/۳۰

## به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح موادی از قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر

جمهوری اسلامی ایران»

### بیان مسئله

در سال ۱۳۶۲ مجلس شورای اسلامی قانون وظایف و مسئولیت‌های جمعیت هلال احمر را به تصویب رساند. متعاقب آن قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۷ به تصویب رسید. این قانون پس از آن در سال‌های ۱۳۷۴، ۱۳۷۹، ۱۳۸۲، ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ نیز مورد بازبینی و اصلاح قرار گرفت. در طرح کنونی نیز که از سوی نمایندگان ارائه شده است، قرار است مواد (۷، ۸، ۹، ۱۰، ۲۱ و ۲۳) اساسنامه مورد اصلاح قرار گیرند.

این طرح تحت عنوان «اصلاح موادی از قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران» با دلایل توجیهی ذیل از سوی شماری از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی ارائه شده است: باتوجه به آنکه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران نهاد عمومی غیردولتی بوده و ساختار آن نیز مبتنی بر رأی داوطلبان می‌باشد، در جهت تثبیت این ساختار و افزایش امکان اعمال دیدگاه‌ها و نظرات متکی بر داوطلبان و تأکید بر پرهیز از گرایش‌های مختلف و تمرکز تمام توجه و امکانات جمعیت بر امداد رسانی به آسیب‌دیدگان در چارچوب وظایف قانونی و رسالت‌های جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، طرح اصلاح اساسنامه تدوین شده است. در همین جهت در ادامه به بررسی طرح یاد شده می‌پردازیم.

### بررسی طرح

۱. مقایسه مواد جاری قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و مواد پیشنهاد شده در طرح اصلاح موادی از قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران:

**جدول مقایسه مواد جاری قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران**  
**و مواد پیشنهاد شده در طرح اصلاح موادی از قانون اساسنامه**  
**جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران**

| قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر<br>جمهوری اسلامی ایران   | طرح اصلاح موادی از قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر<br>جمهوری اسلامی ایران   |
|---|--|
| <b>ماده (۷) - ارکان جمعیت هلال احمر</b>   |  |
| تبصره «۲» - حدنصاب تشکیل و رسمیت یافتن جلسه مجمع عمومی و مجامع استانی و شهرستانی در نوبت اول با حضور دوسوم اعضای هر مجمع خواهد بود و در صورت عدم تأمین حدنصاب در نوبت اول، جلسه دوم که حداکثر پانزده روز بعد از نوبت اول خواهد بود با حضور هر تعداد از اعضا رسمیت خواهد یافت.   | تبصره «۲» - حدنصاب تشکیل و رسمیت یافتن جلسه مجمع عمومی و مجامع استانی و شهرستانی در نوبت اول با حضور حداقل دوسوم اعضای هر مجمع خواهد بود و در صورت عدم تأمین حدنصاب در نوبت اول، جلسه دوم که حداکثر پانزده روز بعد از نوبت اول خواهد بود با حضور حداقل یکدوم رسمیت خواهد یافت.   |
| <b>ماده (۸) - وظایف و اختیارات مجمع عمومی و مجامع استان و شهرستان</b>   |  |
| الف) وظایف و اختیارات مجمع عمومی.<br>۶. انتخاب هفت نفر از اعضای شورای عالی.<br>ب) وظایف و اختیارات مجامع استان و شهرستان.<br>۴. انتخاب چهار نفر اعضای هیئت مدیره برای استان و شورای اجرایی برای شهرستان.  | الف) وظایف و اختیارات مجمع عمومی.<br>۶. انتخاب یازده نفر از اعضای شورای عالی.<br>ب) وظایف و اختیارات مجامع استان و شهرستان.<br>۴. انتخاب شش نفر اعضای هیئت مدیره برای استان و شورای اجرایی برای شهرستان.   |
| <b>ماده (۹) - وظایف و اختیارات رئیس جمعیت</b>   |  |
| ۱. انتخاب و نصب یا عزل دبیرکل و خزانه‌دار کل و نظارت مستقیم و مستمر بر کار آنان (حذف).<br>۱. انتخاب و نصب یا عزل دبیرکل و خزانه‌دار کل و نظارت مستقیم و مستمر بر کار آنان.<br>۹. اعطای نشان‌های درجه اول مخصوص جمعیت.   | - انتخاب و نصب یا عزل دبیرکل و خزانه‌دار کل و نظارت مستقیم و مستمر بر کار آنان (حذف).<br>۱. پیشنهاد «دبیر کل»، «خزانه‌دار کل»، معاونین و مشاورین رئیس، رؤسای سازمان‌ها، مدیران عامل استان‌ها و رؤسای مراکز هلال احمر در خارج از کشور به شورای عالی و صدور حکم آنان پس از تصویب در شورای عالی.<br>۹. اعطای نشان‌های درجه اول مخصوص جمعیت پس از تأیید شورای عالی.<br>تبصره - در جهت نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی جمعیت، اعضای شورای عالی می‌توانند با تصویب شورای عالی در ارکان تصمیم‌گیر آنها عضویت یابند. |
| <b>ماده (۱۰) - ترکیب و وظایف شورای عالی، هیئت مدیره استان و شورای اجرایی شهرستان.</b>   |  |
| الف) اعضای شورای عالی عبارتند از:<br>۱. هفت نفر عضو منتخب مجمع عمومی به مدت چهار سال<br>۴. دبیرکل<br>۵. خزانه‌دار کل<br>۶. یک نفر از مدیران ارشد اجرایی جمعیت به انتخاب رئیس جمعیت<br>ب) وظایف و اختیارات شورای عالی<br>۱. تدوین سیاست‌های کلان و پیشنهاد آن به مجمع عمومی<br>۲. تنظیم برنامه و بودجه و ترازنامه سالانه جمعیت و | الف) اعضای شورای عالی عبارتند از:<br>۱. یازده نفر عضو منتخب مجمع عمومی به مدت چهار سال<br>۴. دبیرکل (حذف)<br>۵. خزانه‌دار کل (حذف)<br>۶. یک نفر از مدیران ارشد اجرایی جمعیت به انتخاب رئیس جمعیت (حذف)<br>ب) وظایف و اختیارات شورای عالی.<br>۱. بررسی و اتخاذ تصمیم نسبت به پیشنهاد رئیس جمعیت در رابطه با تعیین دبیرکل، خزانه‌دار کل، معاونین و مشاورین رئیس، رؤسای سازمان‌ها، مدیران عامل استان‌ها و رؤسای مراکز هلال احمر در خارج از کشور   |

| <p>قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر<br/>جمهوری اسلامی ایران</p>   | <p>قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر<br/>جمهوری اسلامی ایران</p>  |
|---|--|
| <p>۲. بررسی و اتخاذ تصمیم نسبت به استعفا و نیز پیشنهاد عزل مسئولین در بند «۱».</p> <p>تبصره - پیشنهاد عزل مسئولین مذکور در بند «۱» توسط حداقل ۳ نفر از اعضای شورای عالی در جلسه شورای عالی تقدیم و در اولین جلسه بعدی شورای عالی که نبایستی بیش از دو هفته از تاریخ تقدیم باشد، بررسی می‌گردد.</p> <p>۳. تدوین سیاست‌های کلان و پیشنهاد آن به مجمع عمومی.</p> <p>۴. تنظیم برنامه و بودجه و ترانزنامه سالانه جمعیت و ارائه آن به مجمع عمومی.</p> <p>۵. تدوین راهکارهای لازم جهت اجرای مصوبات مجمع عمومی.</p> <p>۶. تصویب آیین‌نامه‌های داخلی شورای عالی و آیین‌نامه‌های مالی، محاسباتی، معاملاتی و استخدامی و ضوابط ساختار تشکیلاتی و پست‌های سازمانی جمعیت.</p> <p>۷. معرفی دو نفر مدیر مدبر شایسته از افراد واجد شرایط به رئیس‌جمهور جهت انتخاب یکی از آنها به مدت چهار سال.</p> <p>۸. بررسی و اتخاذ تصمیم پیشنهادات رئیس جمعیت.</p> <p>تبصره «۱» - نماینده ولی فقیه در جمعیت بر نحوه مصرف اموال اهدایی و تبدیل هدایای مردمی در صورت لزوم اداره موقوفات و تعیین خطمشی و امور فرهنگی در جهت انطباق با موازین شرعی نظارت خواهد کرد.</p> <p>اختیارات مصرح در این اصلاحیه نافی وظایف و اختیارات مفوضه از سوی ولی فقیه نمی‌باشد.</p> <p>تبصره «۲» - دستورالعمل اجرایی این بند توسط رئیس جمعیت پیشنهاد و به تصویب شورای عالی می‌رسد.</p> | <p>ارائه آن به مجمع عمومی</p> <p>۳. تدوین راهکارهای لازم جهت اجرای مصوبات مجمع عمومی.</p> <p>۴. تصویب آیین‌نامه‌های داخلی شورای عالی و آیین‌نامه‌های مالی، محاسباتی، معاملاتی و استخدامی و ضوابط ساختار تشکیلاتی و پست‌های سازمانی جمعیت.</p> <p>۵. معرفی دو نفر مدیر مدبر شایسته از افراد واجد شرایط به رئیس‌جمهور جهت انتخاب یکی از آنها به عنوان رئیس جمعیت به مدت چهار سال.</p> <p>۶. بررسی و تصویب پیشنهادات رئیس جمعیت.</p> <p>تبصره - نماینده ولی فقیه در جمعیت بر نحوه مصرف اموال اهدایی و تبدیل هدایای مردمی در صورت لزوم اداره موقوفات و تعیین خطمشی و امور فرهنگی در جهت انطباق با موازین شرعی نظارت خواهد کرد.</p> <p>اختیارات مصرح در این اصلاحیه نافی وظایف و اختیارات مفوضه از سوی ولی فقیه نمی‌باشد.</p> |
| <p>ماده (۲۱) - برای مقابله با پیش‌آمدها و حوادث و تأمین نیازمندی‌های آتی جمعیت هم‌ساله مبلغی معادل ۵ درصد کل بودجه سالیانه جمعیت به عنوان ذخیره احتیاط به حساب اندوخته جمعیت منظور می‌شود. هرگونه پرداخت از این حساب پس از تصویب شورای عالی جمعیت مقدور خواهد بود. در مصوبه بایستی میزان برداشت و محل مصرف آن دقیقاً مشخص شده و صرفاً در همان مورد هزینه گردد. همچنین تبدیل موجودی به ارز معتبر در راستای حفظ قدرت خرید با رعایت قدرت نقدشوندگی و با تصویب شورای عالی جمعیت مقدور می‌باشد. رئیس جمعیت مستقیماً مسئولیت این حساب را به‌عهده داشته و هرگونه اقدام برخلاف مفاد این ماده، در حکم تصرف غیرقانونی در اموال و جوه دولتی است.</p>   | <p>ماده (۲۱) - برای مقابله با پیش‌آمدها و حوادث و تأمین نیازمندی‌های آتی جمعیت هم‌ساله مبلغی معادل ۵ درصد کل بودجه سالیانه جمعیت به عنوان ذخیره احتیاط به حساب اندوخته جمعیت منظور می‌شود.</p>   |
| <p>ماده (۲۳) - امور استخدامی کارکنان اداری ثابت و حقوق‌بگیر جمعیت، تابع قوانین و مقررات استخدام کشوری است و مشاغل کارگری مشمول قانون کار خواهد بود. از نظر بیمه، کارکنان جمعیت تابع قانون تأمین اجتماعی و مشمول ماده (۱۱۴) این قانون می‌باشند.</p>  | <p>ماده (۲۳) - امور استخدامی کارکنان اداری ثابت و حقوق‌بگیر جمعیت، تابع قوانین و مقررات استخدام کشوری است و مشاغل کارگری مشمول قانون کار خواهد بود. از نظر بیمه، کارکنان جمعیت تابع قانون تأمین اجتماعی و مشمول ماده (۱۱۴) این قانون می‌باشند.</p>   |

## ۲. نقاط قوت و ضعف طرح

در بررسی این طرح ابتدا به نقاط قوت پرداخته و سپس در مورد نقاط ضعف آن نکاتی را ارائه خواهیم داد.

### الف) نقاط قوت

مهمترین نقطه قوت این طرح، همان‌طور که در مقدمه توجیهی طرح اعلام شده است؛ به‌وجود آوردن زمینه‌ای بر ثبات مدیریتی است. این طرح می‌تواند در صورت تصویب، به‌صورت نظام‌مند (سیستماتیک) شرایطی را فراهم نماید که مدیریت کنونی حاکم بر هلال احمر بدون تأثیر پذیرفتن از عوامل دیگر (نظیر نتایج انتخابات و...) بتواند با کمترین تغییرات به مسیر ادامه دهد. این نقطه قوت زمانی پررنگ‌تر می‌شود که بدانیم، مدیران این سازمان به‌تازگی تقریباً به‌طور کامل تغییر یافته‌اند؛ از این‌رو این تغییر در اساسنامه شرایطی را فراهم می‌کند که این مدیران به‌دور از دغدغه‌های سیاسی بتوانند حتی بیش از دو دوره (چهارساله) بر این مجموعه مدیریت نمایند که این ثبات مدیریتی می‌تواند در طولانی‌مدت فرصتی را برای انجام کارهای زیربنایی فراهم سازد.

نقطه قوت دیگر این طرح که البته از مورد قبلی جدا نیست، و بیش از پیش آن را تقویت می‌کند، سلب اختیار تعیین دبیرکل توسط رئیس جمعیت و واگذاری آن به شورای عالی است. این موضوع باعث می‌شود که حتی با تغییر رئیس جمعیت از سوی رئیس‌جمهور، بتوان ساختار فعلی و ثبات مدیریت را حفظ کرد؛ و از این طریق تأثیر تحرکات سیاسی را در تغییر مدیریت‌ها به حداقل رساند.

نقطه قوت دیگر، ترمیم حقوق اعضای شورای عالی است. این ترمیم از طریق تبدیل این اعضا به ارکان صورت گرفته است (تبصره بند «۹» ماده «۹»). با توجه به این‌که حقوق و مزایای ارکان سازمان، بسیار بیشتر از حقوق فعلی اعضای شورای عالی است؛ این موضوع می‌تواند به‌عنوان مشوقی در نظر گرفته شود که همراهی هرچه بیشتر این اعضا را برای به‌ثمر رساندن این طرح در پی داشته باشد؛ البته این موضوع نقطه ضعف‌هایی در پی دارد که در قسمت نقاط ضعف مورد بررسی قرار می‌گیرد (مورد چهارم در نقاط ضعف).

### ب) نقاط ضعف

اگرچه محاسن متعددی برای این طرح ذکر شد؛ اما نقاط ضعفی نیز برای آن متصور است که اهم آن عبارتند از:

۱. اولین نقطه ضعفی که برای این طرح می‌توان ذکر کرد، تغییراتی است که در تبصره «۲» ماده (۷) اساسنامه ایجاد شده است. با ذکر کردن حدنصاب حداقل یک‌دوم، به‌جای «هر تعداد از اعضا» که هم‌اکنون در اساسنامه جاری موجود است به‌نظر می‌رسد شرایطی پیش می‌آید که به‌لحاظ نظری نمی‌توان هیچ جلسه‌ای را به‌علت نرسیدن به حدنصاب برگزار کرد. با توجه به این‌که برگزاری جلسات در اختیار حوزه اجرایی سازمان است، عملاً این فرصت را به مدیران سازمان می‌دهد که با استناد به این تبصره از برگزاری جلسات شوراها (که داوطلبان عضو آن هستند) ممانعت به‌عمل آورند و این موضوع به‌راحتی از طریق اطلاع‌رسانی نکردن تاریخ جلسات امکان‌پذیر است. این برگزار نکردن از یک‌سو فرصت نظارت را از داوطلبان و شوراها سلب می‌کند و از سوی دیگر، قدرت آنها را در تصمیم‌گیری‌ها کاهش می‌دهد و از آنجاکه در مقدمه توجیهی طرح اشاره شده که یکی از اهداف اصلی این طرح ارتقای جایگاه داوطلبان در تصمیم‌گیری‌هاست، به‌نظر می‌رسد این تبصره در جهت عکس هدف اصلی حرکت می‌کند.

۲. نقطه ضعف بعدی مربوط به سلب اختیارات از رئیس جمعیت و واگذاری آن به شورای عالی است. اگرچه همچنان که اشاره شد، ثبات مدیریت یکی از محاسن این کار است؛ اما بهتر است که این موضوع از طریق دیگری غیر از سلب اختیارات اجرایی رئیس جمعیت، پیگیری شود. زیرا که در مدل ارائه شده، عملاً رئیس جمعیت نه تنها در انتخاب دبیرکل و رؤسای سازمان‌ها که حتی در انتخاب معاونین و مشاوران خود نیز موضوع را باید به شورای عالی احاله دهد. بنابراین به‌نظر می‌رسد

که در این مدل عملاً رئیس جمعیت جایگاه خاصی ندارد و صرفاً نمادین است. در این شرایط بهتر است که اساساً این نقش حذف شود، چراکه اگر قرار است این تصمیمات را شورای عالی بگیرد، وجود رئیس جمعیت هزینه اضافی است.

۳. نقطه ضعف دیگر مربوط به خارج کردن دبیرکل، خزانه‌دار و یک نفر از مدیران ارشد اجرایی از ترکیب شورای عالی است. این موضوع باعث می‌شود که تصمیمات شورا، بدون در نظر گرفتن الزامات و محدودیت‌های اجرایی گرفته شود که به نوبه خود باعث خواهد شد که این تصمیمات با مشکلاتی در حوزه اجرا مواجه شود.

۴. رویکرد این اصلاحات به صورتی است که شورای عالی را بسیار درگیر مسائل اجرایی می‌کند. ورود بیش از اندازه شورای عالی به مسائل اجرایی، از یک سو می‌تواند بروکراسی اداری را در اخذ تصمیمات زیاد کند که این موضوع به طور بالقوه می‌تواند در یک سازمان امدادی اخلاف ایجاد کند و از سوی دیگر نقش نظارتی شورای عالی را کم رنگ می‌کند که این موضوع با توجه به نقش‌هایی که در تبصره بند «۹» ماده (۹) نیز برای شورای عالی دیده شده است؛ پررنگ‌تر نیز می‌گردد.

۵. نماینده ولی فقیه در سازمان هلال احمر، نقش نظارتی دارد؛ که این نقش با توجه به تبصره «۲» بند «۸» ماده (۱۰)، اساسنامه پیشنهادی محدود شده است. مطابق تبصره «۲» بند «۸» ماده (۱۰)، برنامه‌های نظارتی نماینده ولی فقیه باید توسط رئیس جمعیت ارائه و توسط شورای عالی به تصویب برسد که بهتر است مطابق قبل، این برنامه‌ها توسط نماینده ولی فقیه برای تصویب به شورای عالی ارائه شود و منوط به نظر رئیس جمعیت نشود.

### نتیجه‌گیری

این طرح اگرچه موقعیتی را به وجود می‌آورد که ثبات مدیریتی بالایی را ایجاد می‌کند، اما اشکالات متعددی را نیز به همراه دارد. مهمترین این اشکالات کاهش نقش نظارتی نماینده ولی فقیه و درگیر کردن شورای عالی در امور اجرایی از طریق: الف) محول ساختن برخی امور اجرایی رئیس جمعیت به شورای عالی نظیر انتصابات دبیرکل، معاونین رئیس جمعیت، رؤسای سازمان‌ها و ... ب) واگذاری مسئولیت‌های اجرایی به اعضای شورای عالی در سازمان است؛ که دو مورد اخیر می‌تواند به صورت دوسویه، هم باعث گسترش بروکراسی اداری شود و هم نقش نظارتی اعضای شورای عالی را کم رنگ کند؛ چراکه این افراد مطابق اساسنامه پیشنهادی هم مجری و هم ناظر می‌شوند.

همچنین تبصره «۲» ماده (۷) اساسنامه پیشنهادی موجب کم رنگ شدن نقش داوطلبان در تصمیم‌گیری‌ها و امور نظارتی است که این نیز با هدف اصلی این طرح مخالف است.

از این رو به طور خلاصه می‌توان گفت که نتیجه این طرح از یک سو افزایش ثبات مدیریتی و از سوی دیگر کاهش نظارت‌ها بر فعالیت‌های مدیران است. با توجه به مطالب ذکر شده تصویب طرح توصیه نمی‌شود.

