

ثبت: ۶۸۸  
خرداد ۱۴۰۱  
مسلسل: ۱۸۲۴۳  
دوره یازدهم – سال دوم

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**« طرح الحاق یک ماده به قانون تنظیم بخشی**  
**از مقررات مالی دولت ۱ »**



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۲۴۳

کد موضوعی: ۲۱۰

## شناسنامه گزارش

**عنوان گزارش:** اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح «الحاق یک ماده به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱»

**نام دفتر:** مطالعات اجتماعی (گروه توسعه تعاون، مشارکت‌های مردمی و سرمایه اجتماعی)

**تهیه و تدوین:** سینا شیخی

**همکاران:** حسام عزت‌آبادی پور، روح‌اله مکارم

**اظهار نظر کنندگان:** خیراله خیری اصل، عباس یزدانی

**ناظران علمی:** کمیل قیدرلو، سامان یوسفوند

**ویراستار تخصصی:** —

**ویراستار ادبی:** —

### واژه‌های کلیدی:

۱. کمیته امداد
۲. مشارکت مردمی
۳. تشکل‌های مردمی
۴. بخش مردمی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۳/۱۶

به نام خدا

## فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	ملاحظات در سیاستگذاری بخش مردمی
۶	ارزیابی طرح
۱۳	نتیجه‌گیری و پیشنهادات
۱۴	منابع و مآخذ





اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح الحاق یک ماده به قانون تنظیم  
بخشی از مقررات مالی دولت ۱»

چکیده

طرح «الحاق یک ماده به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱» با هدف اعطای اختیار به کمیته امداد امام خمینی(ره) برای صدور مجوز به تشکل‌های مردمی و استفاده از ظرفیت آنها در توسعه خیر و احسان در کشور طراحی شده است. این طرح تک‌ماده‌ای فقط به صدور مجوز، آن هم برای تشکل‌های مرتبط با فعالیت‌های کمیته امداد می‌پردازد. در حال حاضر تکثر متولیان حوزه تشکل‌های مردمی یکی از مشکلات بزرگ کشور در بخش مردمی است و طرح حاضر این مشکل را تشدید می‌کند. همچنین، در اساسنامه کمیته امداد همکاری و سامان‌دهی نظارت بر خیریه‌ها از وظایف این کمیته دانسته شده است، نه صدور مجوز؛ بنابراین، این طرح مغایر اساسنامه کمیته امداد به حساب می‌آید و هرگونه تغییر در آن به اذن مقام معظم رهبری نیاز دارد. علاوه بر این، تقنین بخش مردمی حساسیت‌های ویژه‌ای دارد و به تمهیدات جدی برای هضم نشدن بخش مردمی در بخش دولتی و خصوصی نیازمند است. طرح حاضر هیچ‌یک از ابعاد نحوه صدور مجوز، نظارت، تأمین مالی، روابط خارجی و... را در نظر نگرفته است که مشخص کردن این موارد شأن قانونگذار است و واگذاری آنها به غیر از مجلس بدون درج ضابطه مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است. عنوان طرح نیز دارای اشکال است و در قانون تنظیم بخشی از

مقررات مالی دولت، عدد «۱» وجود ندارد و باید از عنوان حذف شود. در نهایت، ابهام‌های موجود در طرح، مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری است؛ از این رو رد کلیات طرح حاضر پیشنهاد می‌شود. همچنین، پیشنهاد می‌شود نقش کمیته امداد در طرح «ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد» که در کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها به صورت جامع و طی جلسات کارشناسی مفصل در حال بررسی است، لحاظ شود تا این کمیته در جنبهٔ مردمی شدن فعالیت‌های خود بهتر و کارآمدتر پیش رود.

## مقدمه

خیریه‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد به عنوان تشکل‌های مردمی نقشی مهم در جلب مشارکت مردمی و حکمرانی مشارکتی ایفا می‌کنند. مشارکت فعالانه و واقعی مردم ضمن حل بحران‌های جاری کشور، موجب افزایش سرمایه اجتماعی، امید و نشاط اجتماعی نیز خواهد شد.

مهم‌ترین چالش این گروه‌ها که به صورت غیردولتی و غیرانتفاعی فعالیت می‌کنند، قلب آنها به بخش دولتی و بخش انتفاعی است. در واقع یکی از مهم‌ترین رسالت‌های دولت و مجلس در هر کشوری تنظیم قوانین و الگوهای نظارتی برای مردمی ماندن این تشکل‌ها و گروه‌هاست. طرح «الحاق یک ماده به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱» به دنبال این است که به کمیته امداد امام خمینی (ره) اجازه صدور مجوز برای این تشکل‌ها را اعطا کند. پیش از بررسی کارشناسی این طرح ابتدا مسائل سیاستگذاری



بخش مردمی مرور خواهد شد و سپس متناسب با ملاحظات ذکرشده، جایگاه طرح حاضر و اثربخشی آن به صورتی علمی و دقیق شناخته خواهد شد.

### ملاحظات در سیاستگذاری بخش مردمی

در سراسر جهان و در اواخر قرن بیستم میلادی، تغییرات عمیقی در روابط بین دولت، بازار و بخش مردمی به وجود آمد. فروپاشی کمونیسم، اصلاحات سیاسی و بحران‌های مالی همگی به تغییرات گسترده در نقش‌ها، مسئولیت‌ها و قدرت بخش‌های گوناگون کمک کرده‌اند. این تغییرات به‌ویژه در جوامعی که به‌سوی بازار آزاد در حال حرکت هستند، سهم و نفوذ بخش خصوصی را افزایش داده است. در نتیجه، با تضعیف دولت‌ها بسیاری از وظایف آنها مانند، رسیدگی به اقشار مستضعف و محروم، بلاتکلیف باقی ماند تا اینکه بخش عمده‌ای از وظایف مذکور به‌سمت خیریه‌ها و سایر نهادهای بخش مردمی احاله شد (جانسون، ۲۰۰۴). پس در سیاستگذاری هریک از این بخش‌ها توجه به نسبت میان آنها ضروری است.

مسئله نخست در حوزه نسبت بخش مردمی با سایر بخش‌های جامعه این است که ایشان نمی‌توانند تمام وظایف دولت را برعهده گیرند. در جهان حدود یک میلیارد نفر زیر خط فقر مطلق قرار دارند. آمارها در دوران کرونا حاکی از آن است که بیش از ۳ میلیارد نفر در جهان امکان شست‌وشوی دست خود با آب و صابون را ندارند.<sup>۱</sup> سایر آمار مشابه حاکی از ابعاد گسترده نیاز مردم جهان به خدمات اجتماعی و اقتصادی است و این مشکلات جز در سایه حمایت جدی دولت‌ها مرتفع نمی‌شود.

1. <https://per.euronews.com/2020/03/24/coronavirus-what-we-need-to-know-unicef>

مسئله دوم به مفاسد اجتماعی و اقتصادی حاصل از واسپاری امور دولتی باز می‌گردد. بخش عمده‌ای از این وظایف که به ترمیم اجتماعی می‌پردازد، از منطق سودآوری بخش اقتصاد تبعیت نمی‌کند و چه بسا برخلاف آن باشد. به بیان دیگر، نهادهایی مانند زندان، مراکز نگهداری معلولان و شیرخواران اساساً امکان سودآوری ندارند و نیازمند تأمین مالی نیز هستند. تجربه زندان‌های صنعتی در آمریکا و مراکز مثبت زندگی در ایران مؤید تجربه تلخی در واسپاری امور اجتماعی به بخش انتفاعی هستند. برای مثال، زندان‌های صنعتی و اقتصادی در آمریکا برای کسب سود بیشتر از کار زندانیان به زندانی کردن جوانان و سیاه‌پوست‌های بی‌گناهی دست زدند که توانایی جسمی بیشتری برای کار کردن داشتند (پترلا، ۲۰۱۳<sup>۱</sup>)، در حالی که منطق زندان بازپروری و ترمیم روح و وجدان زندانی است. از این‌رو بخش مردمی فعال در این حوزه‌ها در جوامع گوناگون باید غیرانتفاعی باشند و به همین دلیل، قوانین منسجم و دقیقی درباره نحوه فعالیت بخش مردمی، به‌ویژه در حوزه مالی، در کشورهای مختلف تدوین شده است. چنین کاری تاکنون در کشور ایران انجام نشده و بخش مردمی با آیین‌نامه‌های متکثری سامان‌دهی می‌شوند.

مسئله سوم به نسبت بخش مردمی و سایر بخش‌ها در ساحت کلان قانونگذاری اختصاص دارد. در علوم اجتماعی و نهادهای سیاستگذاری بحث‌های پُردامنه‌ای درباره جایگاه هریک از بخش‌های دولتی، مردمی و خصوصی شکل گرفته است. این مسئله به جایگاه قانونی هریک از این بخش‌ها و اختیارات آنها اشاره می‌کند. در واقع قانونگذار در تبعیت از منطق خاصی باید اموری که امکان واسپاری به هریک از این بخش‌ها را دارد،



مشخص کند: اینکه چه حوزه‌هایی امکان واسپاری به بخش خصوصی دارد، چه حوزه‌هایی را دولت باید برعهده گیرد و در نهایت بخش‌های مردمی متکفل چه اموری است. برای مثال، در آمریکا مشخص است که حزب دموکرات موافق حمایت دولت از بخش بهداشت است و حزب جمهوریخواه با این رویکرد مخالف است؛ اما در کشور ما با وجود اینکه در قانون اساسی و در اصول (۳، ۲۹ و ۴۳) بر وظیفه دولت در تأمین خدمات بهداشتی و درمانی تأکید شده، در پژوهش‌های سیاستی و قوانین میانی، منطق این رویکرد مشخص نشده و امتداد نیافته است. مثلاً بخش تعاونی، به‌عنوان بخش مردمی اقتصاد و بخش خصوصی در برنامه ششم توسعه غالباً در کنار یکدیگر ذکر شده‌اند. این اتفاق در قانون بودجه ۱۴۰۱ نیز رخ داده، در حالی که منطق این دو بخش با یکدیگر متفاوت است. مسئله قبل نیز که به مفاسد واسپاری امور اجتماعی به بخش انتفاعی اشاره می‌کرد، حاصل همین مشکل است که منطق بخش‌های مختلف کشور و امور متعلق به آنها مشخص نشده است. البته چنانکه ذکر شد این منطق در جاهایی مانند قانون اساسی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) وجود دارد؛ اما نیازمند شفاف شدن و توسعه است.

در تبصره بند «ح» ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) چنین آمده: «طرح‌هایی (طرح‌های نیمه‌تمام) که توجیه فنی، اقتصادی ندارد؛ ولی جنبه عمومی، اجتماعی و سیاسی دارد، از شرکت‌های قابل واگذاری دولتی، منفک و توسط دولت درباره آنها اتخاذ تصمیم خواهد شد». یعنی قانونگذار به‌طور اجمالی متوجه این موضوع بوده است که طرح‌های نیمه‌تمام بدون توجیه اقتصادی، ولی با مزایای اجتماعی نمی‌تواند به بخش خصوصی منتقل شود؛ اما مشخص نیست چرا این منطق درباره همه

طرح‌ها و نهادها امتداد پیدا نکرده است. این موضوع ضرورت طراحی منطق بخش‌های مختلف جامعه و حکمرانی ما را نشان می‌دهد.

مشکلات مذکور حاکی از آن است که سیاستگذار، به‌ویژه در کشور ایران، باید با طرح‌ها و برنامه‌های مختلف در مسیر حل مشکلات مذکور حرکت کند. در ادامه با عنایت به مسائل مذکور در حوزه بخش مردمی، به بررسی طرح «الحاق یک ماده به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱» پرداخته می‌شود. در این طرح کمیته امداد مجاز است برای تشکل‌های مردمی فعال در حوزه فعالیت آن کمیته، مجوز صادر کند.

### ارزیابی طرح

طرح «الحاق یک ماده به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱» به کمیته امداد این اختیار را می‌دهد تا برای تشکل‌های مردمی که در راستای اساسنامه کمیته امداد فعالیت می‌کنند، مجوز فعالیت صادر کند. محتوای تک‌ماده‌ای طرح حاضر به این شرح است:

«ماده‌واحد - یک ماده به‌عنوان ماده (۲۶) مکرر، به قانون تنظیم بخشی از مقررات

مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ به شرح ذیل الحاق می‌شود:

ماده (۲۶) مکرر - کمیته امداد امام خمینی(ره) در راستای مردمی نمودن ارائه

خدمات خود می‌تواند برای متقاضیان انجام امور مرتبط با فعالیت‌های مندرج در اساسنامه آن نهاد مجوز فعالیت صادر کند.»

۱. باید توجه داشت که در عنوان قانون مذکور عدد «۱» نیامده است و این عدد به اشتباه توسط طراحان در عنوان طرح آمده است.



با وجود اذعان به این موضوع که کمیته امداد تلاش‌های فراوان و ارزنده‌ای در راستای رفع فقر و محرومیت انجام می‌دهد، پنج نقد به طرح حاضر وارد است:

### ۱. دامن‌زدن طرح به آسیب‌های ناشی از تولی‌گری چندگانه در حوزه تشکل‌های مردمی

تنوع رویه‌های اجرایی بر عرصه‌ای واحد، فسادزاست. اعمال سلیقه و نبود وحدت رویه در برخورد این دستگاه‌ها با تشکل‌ها، نابسامانی و ناهماهنگی در حوزه تشکل‌های مردم‌نهاد به بار آورده است. افزون بر این، پراکندگی این تولی‌گری، شناخت جامع و هدفمند از تشکل‌های مردمی را با دشواری‌هایی روبه‌رو کرده و کشور را از بهره‌مندی از اطلس آمار و اطلاعات محروم کرده است. همچنین، این مسئله موجب شده به‌دلیل نبود شناخت مؤثر از تشکل‌های مردمی و موضوع فعالیت‌شان، موازی‌کاری صورت گیرد یا به موضوعات نیازمند به رسیدگی و کمک بی‌توجهی شود.

مسئولان سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، وزارت کشور، تشکل‌های مردم‌نهاد، کارشناسان اجتماعی و... در جلسات کارشناسی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی چندتولی‌گری را یکی از مشکلات عمده فعالیت بخش مردمی در کشور دانسته‌اند که سبب رخنه فساد در این حوزه می‌شود. این موضوع و مشکلات آن در گزارش «ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود تشکل‌های مردم‌نهاد» مرکز پژوهش‌های مجلس به تفصیل بررسی شده است. اعطای اختیار صدور مجوز به کمیته امداد به‌عنوان نهادی خارج از دولت، پیچیدگی و ابهام در حوزه تولی‌گری تشکل‌های مردمی را بیش از پیش می‌کند. شایان ذکر است این موضوع در سند تحول بنیادین دولت سیزدهم که مبنای برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه خواهد بود، مدنظر قرار گرفته و در مبحث مشارکت اجتماعی یکپارچه‌سازی فرایند صدور مجوز تشکل‌های مردمی تصریح شده است.

تولی‌گری در عرصه صدور مجوز در غالب کشورهای جهان به چشم نمی‌خورد. در کشور ترکیه دادگاه‌ها متولی صدور مجوز تأسیس و فعالیت «بنیادهای وقفی» هستند (به دلایل شرعی) و سایر انواع انجمن‌ها و بنیادها با مجوز «اداره کل بنیادها» امکان فعالیت دارند. در کشورهای فرانسه، آمریکا، آلمان و ژاپن مجوز تأسیس و فعالیت انجمن‌ها و بنیادها به صورت یکپارچه توسط یک متولی واحد صادر می‌شود. اما در ایران تنها برای بخشی از سازمان‌های غیردولتی که تحت عنوان تشکل‌های مردم‌نهاد<sup>۱</sup> شناخته می‌شوند، حداقل چهار دستگاه به‌عنوان متولی، اقدام به صدور مجوز تأسیس تشکل‌ها می‌کنند و این الگوی نامنظم در میان کشورهای مطالعه‌شده مشاهده نمی‌شود.

#### جدول ۱. الگوی تولی‌گری صدور مجوز تشکل‌های مردم‌نهاد در کشورهای منتخب

کشور	نوع متولی صدور مجوز	عنوان متولی صدور مجوز	وابستگی سلسله‌مراتبی متولی
فرانسه <sup>۲</sup>	واحد	دادگاه	قوه قضائیه
ترکیه <sup>۳</sup>	دوگانه	اداره کل بنیادها	نخست‌وزیر
		دادگاه (صرفاً بنیادهای وقفی)	قوه قضائیه
آمریکا <sup>۴</sup>	واحد	دادگاه ایالتی	دولت محلی
آلمان <sup>۵</sup>	واحد	دادگاه محلی	قوه قضائیه
ژاپن <sup>۶</sup>	واحد	کمیسیون شرکت‌های عام‌المنفعه	ذیل نخست‌وزیر

۱. در ادامه به‌اختصار «تشکل» نامیده می‌شود.

2. Republique Francaise (2021, 4. 21).

3. Foundations Law, No: 5737, 2008. & Articles of the Turkish Civil Code No. 4721 on Foundations, 2001.

4. Internal Revenue Code Of 1954, Sec: 501-C-3.

5. German Civil Code, Sec 21-70.

6. Act on Authorization of Public Interest Incorporated Associations and Public Interest Incorporated Foundations (Act No. 49 of 2006).



کشور	نوع متولی صدور مجوز	عنوان متولی صدور مجوز	وابستگی سلسله‌مراتبی متولی
ایران <sup>۱</sup>	چندگانه	نیروی انتظامی	وزارت کشور
		سازمان امور اجتماعی	
		سازمان بهزیستی	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
		کمیته امداد امام خمینی	فرماندهی کل قوا

از سوی دیگر یکی از مهم‌ترین مسائل تشکل‌ها در کشور، الگوی مشارکت مردمی و نحوه تعامل آنها با دولت و دستگاه‌های اجرایی است و مسئله اختیار صدور مجوز تشکل‌ها در مقایسه با آن از اهمیت ناچیزی برخوردار است. به‌عبارت دیگر دستگاه‌های اجرایی باید شیوه مدیریت، ساختار اجرایی و فرایندهای تصمیم‌گیری، نظارتی و اجرایی خود را به‌نحوی بازآفرینی کنند تا مردم نقش مؤثر و فعالی در اداره امور عمومی کشور داشته باشند و این مسئله بسیار مهم‌تر و کلان‌تر از این است که کدام نهاد دولتی یا حاکمیتی متولی صدور مجوز تشکل‌هاست. اساسنامه کمیته نیز به‌درستی این مهم را درک و تبیین کرده است. براساس بندهای «۱۱» و «۱۲» ماده (۶)<sup>۲</sup> این اساسنامه، مدیران کمیته مکلف هستند از ظرفیت‌های علمی و اجرایی تشکل‌ها (فارغ از اینکه از کدام دستگاه مجوز گرفته‌اند) در جهت حمایت مادی و معنوی از محرومان به بهترین نحو استفاده و بر نحوه و نتایج عملکردی آنها نیز نظارت کنند.

۱. آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجارتی مصوب ۱۳۳۷ و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ و آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد ۱۳۹۵ و اساسنامه کمیته امداد امام خمینی (ره) ابلاغی مورخ ۱۳۹۴.

۲. ماده (۱۱) - ارتباط و هماهنگی با مؤسسات خیریه و تشکل‌های نیکوکاری مردمی داخل و خارج کشور به‌منظور تعامل و تبادل تجربه و بهره‌گیری از ظرفیت‌های آنها در جهت انجام حمایت‌های مادی و معنوی از محرومان با تقویت و گسترش مشارکت مردمی.

ماده (۱۲) - ایجاد سازوکار قانونی به‌منظور هماهنگی و سامان‌دهی نظارت بر خُسن عمل مؤسسات خیریه رسمی مرتبط با فعالیت‌های امداد امام.

## ۲. قلب بخش مردمی به نهادی دولتی

بخش مردمی فقط در صورتی می‌تواند مردمی باقی بماند که بتواند اختیار عمل مناسب خود را داشته باشد و وظایف ذاتی خود مانند نظارت، مطالبه‌گری و تصمیم‌سازی را انجام دهد. در صورتی که گروه‌ها و تشکل‌های مردمی به‌صورت مستقیم و کامل به نهاد تخصصی خود وابسته باشند، امکان نظارت و مطالبه‌گری از دستگاه مسئول را نخواهند داشت. برای مثال اگر اداره محیط زیست در مجوزدهی و نظارت بر تشکل‌های محیط زیستی اختیار کامل داشته باشد، چگونه آن تشکل می‌تواند از اداره مذکور مطالبه‌گری کند و اشتباهات احتمالی آن اداره را گوشزد کند؟ البته این مسئله نافی نظارت حاکمیت بر تشکل‌های مردمی نیست، چراکه الگوی خودنظارتی به‌دلیل تعارض منافع مردود است و تجربه نامناسبی در کشور از این مدل وجود دارد. علاوه بر این در غالب کشورهای جهان، حتی کشورهای لیبرال اروپایی، مجوزدهی و نظارت بر تشکل‌های مردمی با دولت و قوه قضائیه است.

این امر می‌تواند به‌صورت شورایی و دبیرخانه‌ای با حضور نمایندگان حاکمیتی و نمایندگان تشکل‌های مردمی صورت پذیرد تا امکان مداخله مستقیم و سلیقه‌ای دستگاه‌های تخصصی و دولتی به حداقل برسد و تعارض منافع نیز پیش نیاید. اما در طرح حاضر، کمیته امداد متولی صدور مجوز و نظارت بر تشکل‌های مردمی فعال در حوزه آن کمیته شده است که این موضوع می‌تواند امکان آزادی عمل و مطالبه‌گری را از تشکل‌ها سلب کند.

## ۳. ابهام طرح در دامنه شمول تشکل‌های مردمی

در طرح حاضر تشکل‌هایی که می‌توانند از کمیته امداد مجوز بگیرند با قید انجام «امور مرتبط با فعالیت‌های مندرج در اساسنامه آن نهاد» معرفی شده‌اند؛ اما این قید



مشخص کننده نوع تشکل های مذکور نیست و ابهام دارد. چنانکه ذکر شد در مواد (۱۱) و (۱۲) و غالب بندهای این اساسنامه، فعالیت های خیریه ای برای کمیته امداد مدنظر قرار گرفته است؛ اما در ماده (۲) ذیل عبارت «ارائه خدمات اجتماعی، حمایتی، فرهنگی و معیشتی» تفاسیر مختلفی می تواند شکل گیرد که انواع تشکل هایی مانند مشاوره ازدواج، مشاوره تحصیلی و هیئت های مذهبی را در بر می گیرد. علاوه بر این، عبارت «متقاضیان» در ماده واحده طرح، ابهام دارد. به عبارت دیگر مشخص نیست منظور از متقاضیان، اشخاص حقیقی یا اشخاص حقوقی یا هر دوی آنهاست. این ابهام علاوه بر مشکلات کارکردی و اجرایی که ایجاد می کند، مغایر بند «۹» سیاست های کلی نظام قانونگذاری و بند «۱۳» سیاست های کلی نظام اداری است.

#### ۴. ابهام طرح در قوانین مربوط به نحوه اخذ مجوز، نظارت، مسائل مالی، روابط خارجی و... مربوط به تشکل های مردمی

طرح حاضر به طور کلی اجازه صدور مجوز برخی از تشکل های مردمی را به کمیته امداد می دهد؛ اما مهم ترین مسائل این حوزه مانند چگونگی اخذ مجوز، چگونگی نظارت بر تشکل ها، نحوه تأمین مالی، روابط خارجی و... را مشخص نمی کند. چنانکه در مقدمه ذکر شد، غیرانتفاعی ماندن تشکل مردمی یکی از ویژگی های مهم این حوزه است و بسیاری از کشورهای جهان برای حراست از این قید، قوانین مفصلی را برای جلوگیری از مشکلات مالیاتی و پولشویی وضع کرده اند.

گزارش های مختلف بین المللی حاکی از آن است که خیریه ها یکی از بسترهای بسیار مهم پولشویی در جهان هستند. در حالی که این قانون هیچ اشاره ای به شرایط مالی این تشکل ها و نحوه حسابرسی آنها نکرده است. همچنین، روابط خارجی تشکل ها

و خیریه‌ها یکی از مشکلات کشورهای مختلف است؛ برای مثال در کشور فرانسه سه نهاد کمیسیون همکاری‌های توسعه‌ای (CCD) و شورای عالی همکاری‌های بین‌المللی (HCCI) و آژانس فرانسوی توسعه (AFD)، به سامان‌دهی و نظارت تشکل‌های بین‌المللی می‌پردازند؛ چراکه این نوع روابط امکان بالقوه دخالت خارجی و ورود تروریسم را در خود دارند و در صورت بی‌توجهی به آن هر کشوری با مشکل روبه‌رو خواهد شد. مشخص نشدن این ویژگی‌ها در قانون، مفاسد درخور توجهی را برای کشور و حتی خود کمیته امداد ایجاد خواهد کرد. در نتیجه عدم تعیین ضابطه برای چگونگی صدور مجوز، نظارت و نحوه تأمین مالی و غیره، در این طرح به معنای واگذاری تعیین این موضوع به کمیته امداد است و این امر مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد. علاوه بر این از آنجا که عمده وظیفه کمیته امداد حمایتی و اجرایی است، حتی در صورت لحاظ شدن این مسائل در طرح، صلاحیت‌سنجی تشکل‌ها از حیثه وظایف کمیته امداد خارج است. در نهایت باید توجه داشت که درج ماده مکرر مغایر اصول قانون‌نویسی صحیح است.

##### ۵. مغایرت طرح با اساسنامه کمیته امداد

در اساسنامه کمیته امداد دو ماده مرتبط با تشکل‌های مردمی وجود دارد که به این شرح است:

ماده (۱۱) - ارتباط و هماهنگی با مؤسسات خیریه و تشکل‌های نیکوکاری مردمی داخل و خارج از کشور به منظور تعامل و تبادل تجربه و بهره‌گیری از ظرفیت‌های آنها در جهت انجام حمایت‌های مادی و معنوی از محرومان با تقویت و گسترش مشارکت مردمی.



ماده (۱۲) - ایجاد سازوکار قانونی به منظور هماهنگی و سامان‌دهی نظارت بر حُسن عمل مؤسسات خیریه رسمی مرتبط با فعالیت‌های کمیته امداد امام خمینی (ره).  
چنانکه مشخص است، دو بند مذکور بر ارتباط و هماهنگی با خیریه‌ها و سامان‌دهی نظارت بر حُسن عمل خیریه‌های رسمی مرتبط با فعالیت‌های کمیته امداد تأکید دارد و هیچ اشاره‌ای به مجوزدهی به آنها نمی‌کند؛ بلکه به صورت تلویحی به سامان‌دهی خیریه‌های رسمی که مجوز خود را از سایر دستگاه‌ها اخذ کرده‌اند، اشاره کرده است. این موضوع بر مغایرت طرح حاضر با اساسنامه کمیته دلالت می‌کند و تصویب آن خارج از اختیار قانونی مجلس و نیازمند اخذ مجوز از مقام معظم رهبری است.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

بخش مردمی یکی از بخش‌های مهم و سه‌گانه جوامع است که در کنار بخش دولتی و بخش خصوصی قرار می‌گیرد. سیاستگذاری این بخش پیچیده و حساس است؛ چراکه بخش دولتی از سرمایه سیاسی و اقتصادی و بخش خصوصی از سرمایه اقتصادی برخوردارند؛ اما بخش مردمی درعین برخورداری از سرمایه‌های اجتماعی و فرهنگی نیازمند حمایت و قانونگذاری ویژه است تا از مصادره شدن آن توسط دو بخش دیگر جلوگیری شود. درواقع اگر **تشکل‌های مردمی** به سمت دولتی شدن و خصوصی شدن پیش بروند، ماهیت سرمایه آنها تغییر می‌کند و جامعه از سرمایه‌های اجتماعی و فرهنگی خالی خواهد شد. طرح حاضر در اعطای مجوز به تشکل‌های مردمی و خیریه‌ها به ظرفیت‌های تقنین در عرصه مردمی توجه نکرده است و ابهام‌های فراوانی دارد. این طرح مشکل چندتولی‌گری عرصه تشکل‌های مردمی را تشدید می‌کند و مغایر اصل هشتادوپنجم، بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و اساسنامه کمیته امداد امام خمینی (ره) است، از این رو پیشنهاد رد کلیات طرح می‌شود.

شایان ذکر است در حال حاضر طرح «ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد» با شماره ثبت ۴۰۰ در کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای در حال بررسی است که ذیل ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به مرکز پژوهش‌های مجلس ارجاع شده است. از آنجا که این قانون به‌صورتی جامع و با اجماع حداکثری ذی‌نفعان، مسئولان و کارشناسان در حال تدوین است و جایگاه کمیته امداد نیز مطابق با آیین‌نامه این کمیته در طرح لحاظ شده است، پیشنهاد می‌شود نمایندگان محترم بر طرح «ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد» متمرکز شوند و با بررسی و تصویب این طرح، گامی مهم در قانونمندی و تسهیل مشارکت‌های مردمی بردارند.

## منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی.
۲. اساسنامه کمیته امداد، ابلاغی مورخ ۱۳۹۴ مقام معظم رهبری.
۳. سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، ابلاغی ۱۳۹۸ مقام معظم رهبری.
۴. سیاست‌های کلی نظام اداری، ابلاغی ۱۳۸۹ مقام معظم رهبری.
۵. غفاری، سونیا و همکاران. گزارش «مطالعه وضعیت تشکلهای مردم‌نهاد در فرانسه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰، شماره مسلسل ۱۸۱۰۸.
۶. شیخی، سینا و حسام، عزت‌آبادی‌پور. گزارش «ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود تشکلهای مردم‌نهاد»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰، شماره مسلسل ۱۷۸۹۲.
۷. سند تحول بنیادین دولت مردمی، ابلاغی ۱۴۰۰ ریاست‌جمهوری.
8. Johnson, P. D., Johnson S. P., and A. Kingman, (2004). Promoting Philanthropy: Global Challenges and Approaches. Bertelsmann Foundation.
9. Petrella . Christopher. (2013). The Color of Corporate Corrections, Part II: Contractual Exemptions and the Overrepresentation of People of Color in Private Prisons. Radical criminology

