

دوره یازدهم – سال دوم
تاریخ چاپ:
شماره چاپ:
شماره ثبت: ۳۷۲

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح حمایت از خیرین»

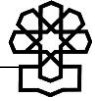
معاونت پژوهش‌های اجتماعی و فرهنگی
دفتر مطالعات اجتماعی

کد موضوعی: ۲۱۰
شماره مسلسل: ۱۷۹۱۳
آذرماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۵.....	ارزیابی طرح
۱۳.....	جمع‌بندی و پیشنهادات
۱۴.....	منابع و مأخذ



اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح حمایت از خیرین»

چکیده

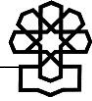
طرح «حمایت از خیرین» به منظور حمایت از خیریه‌ها و ترغیب خیرین به مشارکت بیشتر در رفع آسیب‌های اجتماعی و کمک به نیازمندان جامعه تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. طرح حاضر بسیاری از مشوق‌های مالی و مالیاتی، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، املاک و اموال غیرمنقول را که می‌تواند هدف فوق را تأمین کند، شناسایی و در قالب دوازده ماده و هفت تبصره صورت‌بندی کرده است. گزارش حاضر پس از تشریح سابقه موضوع در مجلس یازدهم، مقدمه‌ای کوتاه در خصوص ماهیت، نقش و جایگاه خیریه‌ها در حوزه اجتماعی ارائه داده و در ادامه محتوای طرح مزبور را تشریح کرده است. یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد، طرح «حمایت از خیرین» به تقنین در حوزه بخش خاصی (تامین مالی) از تشکل‌های مردم‌نهاد پرداخته و بسیاری از تشکل‌های مردم‌نهاد غیرخیریه‌ای را نادیده گرفته است؛ علاوه بر آن، طرح حاضر موضوع‌های مهمی مانند «صدور مجوز»، «حقوق و تکالیف»، «نظارت»، «انحلال» و «تنظیم روابط با نهادهای عمومی» را در حوزه خیریه‌ها پوشش نداده است. همچنین مواد طرح حاضر با اشکالات قانونی متعددی مانند مغایرت با اصول ۳، ۱۵، ۵۱ و ۷۵ قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و سیاست‌های کلی نظام اداری روبروست؛ در نتیجه گزارش پیش‌رو رد کلیات طرح و تدوین «قانون جامع تشکل‌های اجتماعی» را به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد داده است.

مقدمه

طرح «حمایت از خیرین» با ثبت شماره ۳۷۲ به جهت رفع ایرادهای نگارشی و محتوایی وارده بر طرح «حمایت از خیرین سلامت» ثبت شماره ۲۲۹، تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. وجه تمایز اصلی دو پیشنهاد این است که طرح حمایت از خیرین، برخلاف طرح قبلی که صرفاً متوجه حوزه سلامت است، همه خیریه‌های کشور اعم از خیریه‌های فعال در حوزه سلامت، آموزش، آسیب‌های اجتماعی و ... را حمایت می‌کند؛ اما همچنان از نظر محتوا و ترکیب مواد، هم‌پوشانی و شباهت بسیار زیادی میان این دو طرح مشاهده می‌شود. از این رو بسیاری از ایرادهای محتوایی وارده بر طرح «حمایت از خیرین سلامت» همچنان بر طرح حاضر نیز وارد است که در ادامه ذکر می‌شود.

طرح حمایت از خیرین، پس از ذکر مختصر و ناکافی دلایل توجیهی، لیست مفصلی از ظرفیت‌ها، فرصت‌ها و مشوق‌های مالی و مالیاتی را برای حمایت از خیریه‌ها و خیرین کشور ارائه کرده است. بخشودگی و معافیت مالیاتی، الحاق مواردی به هزینه‌های قابل قبول مالیاتی و انتقال مازاد این هزینه‌ها به سال‌های بعد، بخشی از حمایت‌های مورد نظر طراحان است. به‌منظور بررسی منطقی طرح، شناخت بیشتر خیریه‌ها، کارکرد و جایگاه آن در جامعه پیش از ارزیابی مواد ضروری است.

تشکل‌های مردم‌نهاد، حلقه‌های رابط میان مردم و حاکمیت هستند و نقش میانجی و تسهیل‌گر روابط دولت و ملت را ایفا می‌کنند. به بیانی دیگر این تشکل‌ها پل ارتباطی بخش متمرکز دولتی و بخش گسترده مردمی هستند. چالش بزرگ این تشکل‌ها در همه جهان حفظ سویه مردمی ایشان در مقابل نهادهای سیاسی، اقتصادی و ... در سطوح



مختلف ملی و بین‌المللی است (شمس‌الحق^۱، ۲۰۲۰). از همین رو قوانین و نظارت مناسب در این حوزه می‌تواند به تحقق واقعی اراده مردم در حکمرانی یاری رساند.

خیریه‌ها نیز یک گونه از تشکل‌های مردم‌نهاد هستند که فعالیت آنها متمرکز بر حمایت از مستضعفین و توانمندسازی ایشان و گروه‌های مختلف جامعه است. آنها منابع خود را از راه‌های متنوعی مانند آورده مؤسسان، حق عضویت اعضای خیریه، کمک‌های مردمی و همچنین منابع ناشی از مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها^۲ تأمین می‌کنند و این منابع را برای موضوع‌هایی مانند تأمین مایحتاج زندگی، ایجاد اشتغال، درمان بیماران مستضعف، بهبود سطح آموزش مناطق محروم جامعه و ... هزینه می‌کنند.

انجام فعالیت‌های خیریه‌ای در هر جامعه، معیار خوبی برای سنجش انسجام و مشارکت اجتماعی است؛ چراکه حاکی از دغدغه افراد جامعه نسبت به یکدیگر است. از همین رو دولت‌ها تلاش می‌کنند تا با حمایت از خیریه‌ها، نظام اجتماعی کشور خود را مستحکم کنند. حمایت از خیریه‌ها به طرق مختلفی صورت می‌پذیرد. تسهیل در تأسیس و فعالیت خیریه‌ها، آموزش و تجهیز آنها و ایجاد امکان برای بهره‌مندی از سرمایه‌های اجتماعی و اقتصادی در جهت رفع آسیب‌های اجتماعی از مهم‌ترین سیاست‌های حمایتی خیریه‌هاست. برای تشویق و افزایش کمک‌های خیرین نیز عموماً از مشوق‌های مالیاتی به دو روش «کسورات مالیاتی» و «اعتبار مالیاتی» استفاده می‌کنند (حکیم‌آبادی، ۱۳۹۰).

لازم است یادآوری شود که معافیت‌های مالیاتی بدون قید و شرط و در زمانی که فرایندهای نظارتی ضعیف باشند، زمینه ایجاد فساد را فراهم می‌آورند. مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد

1. Shamsul Haque

2. Corporation Social Responsibility(CSR)

در کشورهایی مانند استرالیا، کانادا، دانمارک، ایتالیا، ژاپن، انگلستان، سوئد، بلژیک، آلمان، اسپانیا، فرانسه و لوکزامبورگ شرایط سختگیرانه‌ای برای معافیت‌های مالیاتی ناشی از کمک اشخاص حقیقی به خیریه‌ها و امور خیر در نظر گرفته شده تا راه‌های فساد مالی و پولشویی بسته شود؛ چراکه رخنه فساد در تشکل‌ها و نهادهای اجتماعی، تبعات سنگینی بر سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی وارد می‌کند (نصیری‌اقدم و همکاران، ۱۳۹۸).

فارغ از اینکه به چه صورت می‌توان به خیریه‌ها کمک کرد، باید به این نکته توجه شود که خیریه‌ها، تنها یکی از مصادیق تشکل‌های مردم‌نهاد هستند که همچنان از نبود قانونی جامع در نظام حقوقی کشور رنج می‌برند. در واقع مسائل و مشکلات خیریه‌ها باید در بستری منسجم از قواعد و ضوابط حقوقی تشکل‌های مردم‌نهاد بررسی شوند. به بیانی دیگر، در صورتی که مشکلات تشکل‌های مردم‌نهاد^۱ رفع شود، بسیاری از مسائل خیریه‌ها نیز برطرف خواهد شد. اما اگر صرفاً به تصویب قانونی خرد برای خیریه‌ها اقدام کنیم، نه تنها مشکلات سایر تشکل‌ها پابرجا خواهد ماند. در ادامه، ضمن واکاوی طرح حمایت از خیرین (ثبت ۳۷۲) کلیات و مواد مختلف آن بررسی می‌شود.

۱. در ادامه گزارش به اختصار «تشکل» خوانده می‌شود.



ارزیابی طرح

الف) ارزیابی کلیات طرح

۱. عدم جامعیت موضوعی و محتوایی طرح

مهم‌ترین مسئله خیریه‌ها به‌عنوان یک گونه از تشکل‌های مردم‌نهاد، فقدان قانونی جامع برای ساماندهی و تنظیم روابط و امور این نهادهاست. انتظار می‌رفت دو دهه پس از شروع به کار این تشکل‌ها در کشور، قانونی برای فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد وضع شود که دامنه شمول آن دربرگیرنده انواع تشکل‌های مردم‌نهاد، اعم از تشکل‌های محلی و استانی، شبکه‌ها و تشکل‌های ملی و بین‌المللی، نیروهای جهادی و هیئت‌های مذهبی و ... باشد و علاوه بر این همه شخصیت‌های حقوقی این حوزه اعم از خیریه، بنیاد، جمعیت، خانه و کانون را نیز پوشش دهد. در صورت عدم تحقق این قانون جامع، هرگونه خط‌مشی‌گذاری خرد برای ترغیب خیرین به مشارکت اجتماعی، بلااثر و در صورت مشارکت نیز احتمالاً مفسده‌انگیز خواهد بود.

پر واضح است که ساماندهی تشکل‌ها مستلزم توجه توأمان به مباحث «تأسیس» تشکل‌ها، «حقوق و تکالیف» تشکل‌ها و نهاد‌های مربوطه، «نظارت و ارزیابی»، «تأمین مالی»، «انحلال» و «تنظیم روابط» تشکل‌ها با مردم و دستگاه‌های اجرایی است؛ اما طرح حاضر از میان موارد مذکور، تنها بخشی از موضوع‌های مرتبط با تأمین مالی تشکل‌ها یعنی ابزارها و مشوق‌های مالی را پوشش داده است، بنابراین از منظر موضوعی نیز جامعیت ندارد.

اهم مسائل و مشکلات خیریه‌ها عبارتند از: تولی‌گری چندگانه، پیچیدگی فرایند

صدور مجوز تأسیس و فعالیت خیریه‌ها، ابهام در شاخص‌های نظارتی آنها، ضعف در شفافیت مالی و عملکردی خیریه‌ها، فقدان چارچوب مناسب و منطقی برای فعالیت اقتصادی و تأمین مالی آنها، فقدان اطلاعات و آمار دقیق و مطمئن در خصوص خیریه‌ها، فقدان ضمانت اجرایی برای تحقق حقوق مصرح خیریه‌ها در مقررات جاری، دسترسی نداشتن به ابزارهای شبکه‌سازی، فعالیت خیریه‌های ثبت نشده در جامعه، کلاهبرداری از وجوه و نذورات مردم به اسم خیریه، رانت و ویژه‌خواری برخی از خیریه‌های صاحب نفوذ، پول‌شویی و تطهیر پول در بستر برخی از خیریه‌ها، ممیزی سلیقه‌ای مالیاتی، فعالیت هلدینگ‌های بزرگ اقتصادی در پوشش نام خیریه و امثالهم (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰). چنانکه اشاره شد طرح حاضر از میان همه مسائل و مشکلات مذکور، تنها موضوع تأمین مالی خیریه‌ها را مدنظر قرار داده و از جامعیت لازم بی‌بهره است.

۲. حمایت از خیریه بدون توجه به هدایت و نظارت آنها

یکی از مشکلات متداول در خیریه‌ها مفاسد مالی و اقتصادی است. غالب خیریه‌ها در ایران، دفاتر حسابداری دقیق و منظمی ندارند، لذا نمی‌توان بر منابع و مصارف آنها به‌طور دقیق نظارت کرد. همچنین مشخص نیست که رشد قابل توجه خیریه‌ها در سال‌های اخیر چه تأثیری بر کاهش فقر و محرومیت در کشور گذاشته است. لذا به‌نظر می‌رسد که مهم‌ترین خلأ در امور خیریه کشور، فقدان قواعد ساختاری و اجرایی نظارت‌پذیر است و تا این مشکل حل نشود، هرگونه معافیت مالیاتی و هدایت منابع کشور به سمت خیریه‌ها (چنانکه در طرح حاضر آمده است)، بستر فساد، پولشویی و فرار مالیاتی را بیش‌ازپیش فراهم می‌کند.

خیریه‌ها و خیرین به موجب برخی از قوانین و مقررات حاکم بر تشکل‌های مردم‌نهاد،



از حمایت‌ها و معافیت‌های مالیاتی فراوانی برخوردار شده‌اند. کارشناسان مالیاتی کشور اذعان دارند همین معافیت‌های مندرج در ماده (۳۰) قانون «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» مصوب ۱۳۹۴ و همچنین مواد (۱۳۲) و (۱۳۹) قانون «مالیات‌های مستقیم» مصوب ۱۳۶۶، مانع از فرار مالیاتی نشده‌اند^۱ و نیازمند بازبینی یا تدارک نظارت‌های دقیق هستند. حال در چنین شرایطی، طرح حاضر نیز در پی افزایش این‌گونه مشوق‌ها و معافیت‌هاست؛ از این‌رو با توجه به شرایط مذکور باید قبل از هرگونه طرح جدید در موضوع معافیت‌های مالیاتی، به بررسی نتایج و دستاوردهای ناشی از معافیت‌های مالیاتی مقررات حاضر پرداخت. تصحیح قواعد مالیاتی و لحاظ کردن «مالیات با نرخ صفر» به جای «معافیت یا بخشودگی مالیات» در کنار «الزام به تراکنش مالی از طریق شماره حساب حقوقی» و «استقرار نظام شفافیت مالی و عملکردی» برای رصد و نظارت بر فرایندهای مذکور می‌تواند بخشی از عوارض این حوزه را کاهش دهد.

ب) ارزیابی مواد طرح

۱. اعطای مشوق‌های مالی و مالیاتی در مواد (۱) تا (۶) و ماده (۱۲) طرح

مواد (۱) تا (۶) و ماده (۱۲) طرح مشوق‌های مالی و مالیاتی برای خیرین در نظر می‌گیرد که به‌طور خلاصه عبارتند از:

۱. الزام دولت به تأمین بخشی از منابع مالی برای ساخت و تجهیز پروژه‌های خیریه،
۲. معافیت اقلام و تجهیزات وارداتی خیریه‌ها از پرداخت حقوق گمرکی، سود

1. <https://www.isna.ir/news/1400041611474/>

باززرگانی و مالیات بر ارزش افزوده،

۳. محاسبه کمک‌های اشخاص حقوقی و حقیقی به خیریه‌ها به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی،

۴. معافیت کمک‌های نقدی و غیرنقدی به خیریه‌ها از هرگونه مالیات و عوارض نقل و انتقالاتی،

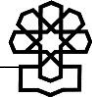
۵. معافیت خانوارهای تحت حمایت خیریه‌ها از هزینه‌های انشعابات آب و گاز و برق و عوارض شهرداری،

۶. تأمین زمین توسط دولت برای ساخت مسکن استیجاری خیرساز برای زوج‌های جوان،

۱۲. واگذاری زمین (با حفظ مالکیت) به خیریه‌ها برای فعالیت‌های غیراقتصادی.

فلسفه ورود خیرین به عرصه‌های اجتماعی در کنار انجام مسئولیت‌های اجتماعی، کمک به جامعه و دولت و بخش عمومی کشور است، اما معافیت از پرداخت هزینه انشعابات برق، گاز، معافیت از پرداخت حقوق گمرکی و هزینه‌های نقل و انتقالات و همچنین واگذاری زمین به‌صورت رایگان به خیریه‌ها و تأمین منابع مالی پروژه‌های ایشان که مکرراً در طرح به آن اشاره شده است، برای دولت بار مالی سنگینی ایجاد می‌کند و به نوعی نقض غرض محسوب می‌شود.

از سوی دیگر طرح حاضر، بر واگذاری زمین به خیریه‌ها برای انجام فعالیت‌های غیراقتصادی تأکید کرده است (ماده ۶)، که ابهام‌های متعددی دارد، از جمله: نامشخص بودن نوع زمین (ملی یا دولتی)، ابهام در مرجع و نحوه تشخیص غیراقتصادی بودن فعالیت خیریه و نحوه نظارت بر کاربری زمین واگذار شده. این ابهام‌ها می‌تواند در عمل، زمینه تغییر کاربری اراضی کشاورزی و منابع طبیعی و زمین‌خواری را فراهم کند؛ به‌خصوص



اینکه ضوابط پیشگیرانه برای متخلفان پیش‌بینی نشده است. همچنین در ماده (۱) ردیف‌های دولتی و در ماده (۴) ماهیت مجامع مبهم است. ابهام در قوانین، مغایر بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و بند ۱۳ سیاست‌های کلی نظام اداری است.

درنهایت، اغلب مشوق‌های مندرج در مواد (۱) تا (۶) طرح، مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی و بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه هستند. لازم است ذکر شود که مطابق اصل هفتادوپنجم قانون اساسی پیشنهادهای منجر به تقلیل درآمد عمومی، فقط در صورت ذکر نحوه جبران درآمد دولت قابل پذیرش است که در طرح به آن اشاره‌ای نشده است؛ همچنین طبق بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه، هرگونه معافیت و امتیاز مالیاتی تا پایان برنامه ممنوع است و لذا براساس ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس جهت تصویب، نیاز به رأی دو سوم نمایندگان دارد. همچنین مفاده ماده (۱) دخالت در صلاحیت دولت در زمینه تدوین و تنظیم لایحه بودجه است؛ لذا از این حیث مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۲. تعیین تعرفه خدمات تشخیصی و درمانی و هتلینگ در ماده (۷)

ماده (۷) طرح حاضر به تعیین تعرفه خدمات تشخیصی و درمانی و هتلینگ بیمارستان‌های خیریه اشاره کرده است. طبق این ماده خدمات بخش حرفه‌ای معادل ۸۵ درصد بخش خصوصی و خدمات بخش فنی به صورتی مبهم و بینابین تعرفه دولتی و خصوصی تعریف شده است.

این ماده امکان تعرفه‌گذاری مجدد برای خدمات بیمارستان‌های خیریه را فراهم کرده که

با بند «ث» ماده (۷۰) قانون برنامه ششم توسعه پنج‌ساله کشور^۱ تعارض دارد؛ لذا براساس ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس جهت تصویب نیاز به رأی دو سوم نمایندگان دارد.

همچنین مطابق بند «الف» ماده (۹) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ای کشور مصوب ۱۳۹۵، تعیین تعرفه‌های خدمات تشخیصی درمانی برای همه ارائه‌دهندگان (اعم از دولتی، غیردولتی و خصوصی) باید با رعایت اصل تعادل منابع و مصارف و قیمت واقعی در جهت تقویت رفتارهای مناسب بهداشتی، درمانی، با پیشنهاد شورای عالی بیمه سلامت و تصویب هیئت وزیران، تصویب و ابلاغ شود؛ از این‌رو تعیین تعرفه‌ها، دارای فرایند و اصول مشخصی است و عدول از آنها علاوه بر اختلال در سیستم تعرفه‌گذاری نظام سلامت کشور، به دلیل مخالفت با قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ای کشور به موجب ماده (۱۸۱) آیین‌نامه داخلی مجلس، نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد. علاوه بر این، حکم مذکور مغایر بند ۱۰ سیاست‌های کلی سلامت است.^۲

۱. ماده (۷۰): برنامه ششم توسعه: دولت مکلف است به‌منظور تحقق سیاست‌های کلی سلامت، تأمین منابع مالی پایدار برای بخش سلامت، توسعه کمی و کیفی بیمه‌های سلامت و مدیریت منابع سلامت از طریق نظام بیمه با محوریت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تا پایان سال اول اجرای برنامه اقدامات زیر را براساس سیاست‌های کلی سلامت به‌عمل آورد: ث- کلیه پزشکان و پیراپزشکان، مؤسسات و مراکز ارائه‌دهنده خدمت، دارو و کالاهای سلامت در کشور اعم از دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، خصوصی و خیریه موظفند ضمن رعایت تعرفه‌های مصوب دولت از خط‌مشی‌های مصوب وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تبعیت نمایند.

۲. بنده ۱۰ سیاست‌های کلی سلامت: «۱۰- تأمین منابع مالی پایدار در بخش سلامت با تأکید بر:

۱-۱۰- شفاف سازی قانونمند درآمدها، هزینه‌ها و فعالیت‌ها.

۲-۱۰- افزایش سهم سلامت، متناسب با ارتقاء کیفیت در ارائه خدمات بهداشتی و درمانی، از تولید ناخالص داخلی و بودجه عمومی دولت به نحوی که بالاتر از میانگین کشورهای منطقه باشد و اهداف سند چشم‌انداز تحقق یابد.

۳-۱۰- وضع عوارض بر محصولات و مواد و خدمات زبان‌آور سلامت.

۴-۱۰- پرداخت یارانه به بخش سلامت و هدفمندسازی یارانه‌های بهداشت و درمان با هدف تأمین عدالت و ارتقاء سلامت بویژه در مناطق غیربرخوردار و کمک اختصاصی به اقشار نیازمند و دهک‌های پایین درآمدی.»



تعیین تعرفه ثابت برای همه خیریه‌ها، آن‌هم بر مبنای تعرفه یک بنگاه اقتصادی ماهیت مردمی بودن و غیرانتفاعی بودن خیریه‌ها را زیر سؤال می‌برد؛ چراکه مبنای انتفاعی مستتر در الگوی تعرفه‌گذاری سودمحور بخش خصوصی با ماهیت غیرانتفاعی خیریه‌ها سنخیت ندارد. در واقع به‌جای تبعیت از منطق بخش خصوصی، باید به اجرای قوانین مصوب در حوزه تعرفه‌گذاری اهتمام ورزید؛ یعنی تعرفه‌ها بر اساس تعادل منابع و مصارف و قیمت‌های واقعی و با توجه به ماهیت خیریه‌ای مرکز بهداشتی و درمانی مشخص شود. در این صورت، ضمن تعیین تعرفه‌های عادلانه، خدمات مراکز خیریه جبران می‌شود و از ناکارآمدی‌های احتمالی پیشگیری می‌شود. همچنین ابهام موجود در تعرفه خدمات فنی خیریه‌های حوزه سلامت و مشخص نکردن ضوابط تعیین تعرفه، در قانونگذاری پذیرفته نیست.

در نهایت باید توجه داشت که استفاده از واژگان بیگانه مانند هتلینگ در متن طرح مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

۳. انتقال مازاد وجوه پرداختی به خیریه‌ها به سال‌های بعد در ماده (۸)

به موجب ماده (۱۷۲) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶، صددرصد وجوهی که افراد به مراکز خیریه، مدارس و مراکز بهداشتی و درمانی و امثالهم می‌پردازند از درآمد مشمول مالیات عملکرد سال پرداخت، کسر می‌شود و در واقع نوعی هزینه قابل قبول مالیاتی برای مراکز مذکور لحاظ می‌شود. ماده (۸) طرح حاضر، علاوه بر مزایای ماده (۱۷۲)، مازاد آن وجوه را قابل انتقال به سال بعد می‌کند. به این معنی که یک شخص حقیقی یا حقوقی در ازای کمک به یک مرکز بهداشتی درمانی، ممکن است چند سال از پرداخت مالیات معاف شود. لذا این تصمیم به‌طور قابل ملاحظه‌ای منابع بودجه‌ای دولت را کاهش می‌دهد و از این‌رو ماده (۸) مغایر با اصل هفتادوپنجم بوده و قابل طرح در مجلس شورای اسلامی نیست.

۴. رسمیت بخشیدن به استفاده خیریه‌ها از ثلث اموال متوفی در صورت اخذ

وصایت رسمی در ماده (۹)

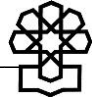
در ماده (۹) به خیریه‌های مورد تأیید اداره اوقاف اجازه داده می‌شود تا در صورت اخذ وصایت رسمی از افراد حقوقی در دفاتر اسناد رسمی، برای استفاده از ثلث اموال متوفی در موارد وصیت شده بعد از فوت آنها جایگزین متوفی شوند.

در این ماده مشخص نیست چرا تنها خیریه‌های مورد تأیید سازمان اوقاف و امور خیریه مشمول این ماده شده‌اند و می‌تواند به تبعیض درباره خیریه‌ها با عملکرد یکسان منجر شود و تبعیض ناروا مغایر بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی به نظر می‌رسد. در نهایت این ماده به قانونی کردن یک واجب شرعی در حوزه وصیت اشاره دارد که در قانون مدنی مصوب سال ۱۳۰۷ به تفصیل آمده و تحصیل حاصل است.

۵. تخفیف عوارض ساخت‌وساز واحدهای مسکونی و تجاری برای مساجد و بقاع متبرکه

در ماده (۱۰)

شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مؤسسه‌های عمومی غیردولتی هستند که بخشی از منابع مالی آنها را دولت تأمین می‌کند و بخشی دیگر، از درآمدهای اختصاصی این مؤسسه‌ها تأمین می‌شود. اعمال تخفیف‌های مذکور در ماده (۱۰) منتج به کاهش درآمدهای اختصاصی این مؤسسه‌ها خواهد شد، در صورتی که محل جبران آن در طرح مشخص نشده است؛ از این رو «کاهش کمی و کیفی خدمات شهری و روستایی» و «افزایش بار مالی دولت برای جبران کسری بودجه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» از نتایج احتمالی این ماده پیشنهادی خواهد بود. همچنین این ماده اجازه اعمال تخفیف به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را می‌دهد. میزان یا ضوابط اعمال تخفیف یا معافیت از مالیات و عوارض باید به موجب حکم قانونی



باشد، از این رو حکم ماده (۱۰) مغایر اصل ۵۱ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

جمع‌بندی و پیشنهادها

طرح «حمایت از خیرین» به‌منظور افزایش مشارکت مردمی در امور خیر و حمایت از خیریه‌ها تنظیم شده است، اما باید توجه داشت که خیریه‌ها تنها یکی از انواع تشکل‌های مردم‌نهاد هستند که در حال حاضر با آیین‌نامه‌های اجرایی ساماندهی می‌شوند. تقنین در مصداق یک امر کلی درحالی‌که حیطه کلی آن قانونگذاری نشده است، شایسته نیست. علاوه بر این، طرح حاضر حتی همه مسائل خیریه‌ها را نیز پوشش نداده است؛ مسائلی مانند نحوه مجوز گرفتن، نظارت، حقوق، تکالیف و انحلال خیریه در این طرح مورد توجه قرار نگرفته‌اند و صرفاً به تدارک مشوق‌های مالیاتی و مالی برای خیریه‌ها بسنده شده است. درنهایت نیز همین مشوق‌های جزئی ابهام‌های مختلفی دارد که می‌تواند زمینه‌ساز فسادهای مختلف اجتماعی و اقتصادی باشد. افزون بر این طرح مغایر اصل ۷۵، ۱۵، ۳ و ۵۱ قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و سیاست‌های کلی نظام اداری است؛ از همین رو **رد کلیات طرح «حمایت از خیرین» پیشنهاد می‌شود.**

همچنین پیشنهاد می‌شود مجلس و دولت با همکاری یکدیگر «قانون جامع مشارکت‌های اجتماعی» را در دستور کار خود قرار دهند تا این عرصه مهم اجتماعی را از بلا تکلیفی و بی‌قانونی برهانند.

منابع و مآخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب، ۱۳۵۸.
۲. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۹.
۳. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶.
۴. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵.
۵. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴.
۶. قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶.
۷. قانون مدنی مصوب سال ۱۳۰۷.
۸. حکیم‌آبادی. محمدتقی گیلک (۱۳۹۰). مقاله مطالعه تطبیقی حمایت‌های مالیاتی از کمک‌های خیریه در جهان، پژوهشنامه مالیات، شماره دوازدهم.
۹. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۰). اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح حمایت از خیرین سلامت» ثبت ۲۲۹، شماره مسلسل ۱۷۶۲۹، سال اول، دوره دوازدهم.
۱۰. نصیری‌ا قدم و همکاران (۱۳۹۸). گزارش نهایی طرح پژوهشی طراحی الگوی مناسب مالیات بر درآمد اشخاص و شبیه‌سازی آثار درآمدی و توزیعی آن، سازمان امور مالیاتی.
11. M. Shamsul Haque (2020). A critique of the role of NGOs as partners in governance, *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 42:1.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۹۱۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح حمایت از خیرین»

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه توسعه تعاون، مشارکت‌های مردمی و سرمایه اجتماعی)
تهیه و تدوین کنندگان: سینا شیخی، حسام عزت‌آبادی‌پور، مهدی سرمست شوشتری
اظهار نظر کنندگان: حجت ورمزیاری، محمدعلی الفت‌پور، محمد بختیاری، روح‌الله مکارم
ناظران علمی: کمیل قیدرلو، مریم جانقربان، سیدسجاد پادام، سامان یوسفوند
ویراستار تخصصی: —
ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. تشکل‌های مردم‌نهاد
۲. خیریه
۳. آسیب‌ها و چالش‌ها
۴. معافیت‌های مالیاتی
۵. حمایت از خیرین
۶. سازمان مردم‌نهاد (سمن)



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۹/۲۵