



گزارش نظارتی در خصوص عضویت اشخاص حقوقی در جامعه خیرین مدرسه‌ساز



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۱۹۷
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۵/۱۷

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۱/۱۰/۰۱
تاریخ پایان مطالعه: ۱۴۰۲/۰۲/۱۷

عنوان گزارش:

گزارش نظارتی در خصوص عضویت اشخاص حقوقی در جامعه خیرین مدرسه‌ساز

نام دفتر:

مطالعات اجتماعی

(گروه توسعه تعاون، مشارکت‌های مردمی و سرمایه اجتماعی)

تهیه و تدوین کننده:

حسام عزت‌آبادی پور

ناظر علمی:

مهدی مختاری پیام

ناظر علمی خارج از مرکز:

بهمن مشکینی

اظهار نظر کننده:

یحیی مزروعی ابیانه

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

گرافیک و صفحه آرایی:

محمد دهقانی شهربابی

واژه‌های کلیدی:

۱. آموزش و پرورش

۲. جامعه خیرین مدرسه‌ساز

۳. آئین نامه تشکل‌های مردم‌نهاد

۴. تعارض منافع

۵. تبعیض ناروا



فهرست مطالب

۶.....	چکیده.....
۷.....	خلاصه مدیریتی.....
۸.....	مقدمه.....
۹.....	نکاتی درباره تشکل‌های مردم‌نهاد.....
۱۰.....	نکاتی درباره خیرین مدرسه‌ساز.....
۱۱.....	اظهار نظر در خصوص تصویب‌نامه هیئت‌وزیران.....
۱۳.....	جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۱۴.....	منابع و مآخذ.....

فهرست جداول و اشکال

۹.....	جدول ۱. روند تغییر مفهوم «غیردولتی» در تعریف تشکل‌های مردم‌نهاد در نظام حقوقی ایران.....
۱۰.....	جدول ۲. تاریخچه اولین مدارس نوین ایران.....
۱۱.....	جدول ۳. برخی از تشکل‌های فعال در حوزه مدرسه‌سازی.....
۱۲.....	شکل ۱. اعتبارات مرتبط به خیرین مدرسه‌ساز در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ و لایحه بودجه ۱۴۰۲.....



گزارش نظارتی در خصوص عضویت اشخاص حقوقی در جامعه خیرین مدرسه‌ساز

چکیده



می‌شود. از این رو مصوبه پیش‌رو در تعارض با بند «۹» اصل سوم، و اصول بیست‌وششم و چهلم قانون اساسی و ناقض حکم «لا ضَرَر و لا ضِرَار فی الاسلام» است.

برای رفع مشکلات ذکر شده و همچنین ممانعت از بروز فساد و روابط خارج از ضوابط بین مدیران دولتی و بخش غیردولتی پیشنهاد می‌شود، هیئت وزیران تصویب‌نامه مزبور را ابطال کند. همچنین در مصوبه‌ای جدید، عضویت مقامات، مدیران سیاسی و حرفه‌ای دولتی را در ارکان تشکل اعم از هیئت مؤسس، هیئت‌مدیره یا هیئت‌امنا، مدیرعامل، بازرس و سایر عناوین مشابه ممنوع کند.

به موجب تصویب‌نامه شماره ۱۱۷۴۷۱ / ت ۵۹۸۹۶ هیئت وزیران ابلاغی ۱۴۰۱/۷/۴، وزیر آموزش و پرورش و رئیس سازمان توسعه، تجهیز و نوسازی مدارس می‌توانند در هیئت‌امنا و هیئت‌مدیره جامعه خیرین مدرسه‌ساز که یک تشکل غیردولتی، غیرسیاسی و غیرانتفاعی است، عضویت داشته باشند. به همین سیاق نیز مدیران کل استان‌های دستگاه‌های مذکور می‌توانند در مجامع استانی این تشکل عضو شوند. تصویب این مصوبه در بلندمدت باعث ایجاد تبعیض ناروا در میان تشکل‌های مردم‌نهاد، استحاله و تخریب ماهیت تشکل‌های مردمی، دلسردی، تضعیف و تعطیلی سایر تشکل‌های فعال در حوزه مدرسه‌سازی



بیان مساله

هیئت وزیران در جلسه ۱۴۰۱/۶/۳۰ به پیشنهاد شماره ۲۶۳۹۶ وزارت آموزش و پرورش، ماده (۱) آیین نامه تشکل های مردم نهاد را به گونه ای اصلاح کرد که به موجب آن، عضویت وزیر آموزش و پرورش و رئیس سازمان توسعه، تجهیز و نوسازی مدارس در هیئت امنا و هیئت مدیره جامعه خیرین مدرسه ساز کشور و مدیر کل آموزش و پرورش و مدیر کل نوسازی مدارس استان در هیئت امنا و هیئت مدیره مجمع خیرین مدرسه ساز هر استان بلامانع خواهد بود. پیرو این مصوبه نیز اشخاص ذکر شده در جامعه خیرین مدرسه ساز و مجامع استانی آن خیریه عضو شدند. اجرای این مصوبه عوارض و پیامدهایی به شرح ذیل در میان تشکل های مردم نهاد و حلقه های میانی کشور خواهد داشت:

۱- بروز تعارض منافع به موجب قرار گرفتن مجری در مقام سیاستگذار، سرمایه گذار و ناظر پروژه های مدرسه سازی خیریه ای در کشور (در قانون بودجه ۱۴۰۲ کل کشور اعتباری معادل چهار هزار و ششصد میلیارد تومان برای پروژه های مدرسه سازی خیریه ای پیش بینی شده است)؛

۲- بروز تعارض منافع به سبب امکان تأثیر بر تصمیمات وزارت خانه و ادارات کل استانی آموزش و پرورش به خصوص در انتصاب های مدیران دستگاه های مزبور؛

۳- بروز ویژه خواری و تبعیض در میان تشکل های مردم نهاد فعال در حوزه مدرسه سازی که امکان عضویت مقامات مذکور در ارکان آنها وجود ندارد؛

۴- به وجود آمدن روندی که منجر به تخصیص اکثر خواهد شد. به عبارت دیگر وزرای «کشور»، «علوم، تحقیقات و فناوری»، «بهداشت، درمان و آموزش پزشکی»، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست و سایر متولیان صدور مجوز تأسیس و فعالیت تشکل های مردم نهاد در کشور نیز این صلاحیت را خواهند یافت تا با ارائه پیشنهادهای مشابه به عضویت مجمع خیرین کشور، بنیاد خیرین دانشگاه، مجمع خیرین سلامت کشور، شبکه ملی تشکل های محیط زیست و منابع طبیعی کشور و سایر تشکل های کشور شوند. هیئت وزیران نیز علی القاعده نمی تواند از تصویب درخواست این دستگاه ها استنکاف کند.

یافته های کلیدی

بر اساس یافته های پژوهش حاضر، تصویب نامه هیئت وزیران از جاهت لازم برخوردار نبوده و پیامدهای آن می تواند نهال نوپای توسعه اجتماعی از رهگذر مشارکت اجتماعی مردم را به مخاطره بیندازد و آنچه مسئولان کشور در حوزه اقتصاد تلاش دارند تا پیامدهای تصمیمات ناصواب گذشته که یکی از آنها همین سیاق بوده است را بزدایند، اکنون باید

شاهد شکل گیری جریان تبعیض آمیز، رانت ساز و مغایر با قواعد «تعارض منافع» در عرصه اجتماعی باشیم. اهم مشکلات تصویب نامه حاضر به شرح زیر است:

۱- باعث ایجاد تبعیض ناروا در میان تشکل های مردم نهاد کشور می شود که در تعارض با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است.

۲- باعث استحاله و تخریب ماهیت تشکل های مردمی می شود که در تعارض با اصل بیست و ششم قانون اساسی است.

۳- باعث دلسردی، تضعیف و تعطیلی سایر تشکل های مردم نهاد فعال در حوزه مدرسه سازی می شود و حکم «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام» نقض می شود. از این رو در تعارض با شرع و همچنین در تعارض با اصل چهارم قانون اساسی است.

راهکارهای تقنینی

عطف به مشکلات منطقی و حقوقی پیش گفته، پیشنهادهایی برای رفع موارد مذکور به شرح زیر ارائه می شود:

۱- هیئت وزیران با توجه به آرای کارشناسی برای برچیدن زمینه های رانت، تبعیض و بی عدالتی و همچنین برای ممانعت از بروز فساد و روابط خارج از ضوابط بین مدیران دولتی و بخش غیر دولتی، تصویب نامه مزبور را ابطال کند.

۲- عبارت زیر به عنوان ماده الحاقی، جایگزین تبصره ماده (۱) آیین نامه تشکل های مردم نهاد مصوب ۱۳۹۵ شود:

«عضویت در ارکان تشکل اعم از هیئت مؤسس، هیئت مدیره یا هیئت امنا، مدیر عامل، بازرس و سایر عناوین مشابه برای مدیران حرفه ای موضوع ماده (۵۴) و مدیران سیاسی و مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و پست های هم تراز آنها در دستگاه های موضوع این قانون و همچنین کارکنان شاغل در کلیه پست های مدیریتی در هیئت مدیره، مدیریت عاملی و سایر مدیریت های اجرایی شرکت های دولتی و نهادهای عمومی غیر دولتی و سازمان های زیر مجموعه وابسته یا تابعه آنها ممنوع است. این افراد می توانند صرفاً به عنوان عضو عادی خارج از ساعات اداری کارکنان دولت در امور اجتماعی تشکل ها مشارکت داشته باشند».

۳- احکام زیر به عنوان مواد الحاقی به قانون برنامه پنج ساله هفتم توسعه کشور افزوده شود.

۱-۳. تخصیص اعتبارات و وجوه عمومی در قالب کمک، هبه یا عناوین مشابه به تشکل ها توسط دستگاه های اجرایی ممنوع است.

۲-۳. واگذاری طرح های تملک دارایی های سرمایه ای در امور اجتماعی با اولویت تشکل های مردم نهاد و سایر نهادهای غیر دولتی غیر انتفاعی و غیر سیاسی جامعه، بر اساس نظام رتبه بندی و قیمت تمام شده کالا



اماکن در اختیار دستگاه و مستحذات رفاهی و آموزشی را صرفاً به صورت
برخط در سامانه و براساس نتایج نظام رتبه‌بندی و براساس اولویت‌های
دستگاه، به تشکل‌های مردم‌نهاد واگذار و بر صحت عملکرد تشکل‌ها در
این خصوص نظارت داشته باشد.
۳-۵. تشکل‌های مردم‌نهاد مکلف‌اند تمامی مبادلات مالی داخلی یا
بین‌المللی را مطابق قوانین مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم
اعم از الزامات مربوط به شناسایی مشتری، نگهداری سوابق و توقیف
اموال انجام دهند.

و خدمات و پس از ثبت در سامانه با رعایت قانون برگزاری مناقصات و
قوانین و مقررات مرتبط با آن بلامانع است.
۳-۳. اعطای هرگونه تسهیلات حمایتی یا قرض‌الحسنه دولتی به
تشکل‌های مردم‌نهاد صرفاً از طریق سامانه و پس از ثبت تسهیلات دولتی
در آن و انجام برخط فرایند اعطای تسهیلات و رصد روند بازپرداخت آن
در سامانه در سال ابتدایی تأسیس و فعالیت تشکل با بازپرداخت حداکثر
پنج‌ساله امکان‌پذیر است.
۳-۴. دستگاه‌های اجرایی مکلف هستند ظرفیت‌ها، امکانات، تجهیزات و



مقدمه

هیئت‌وزیران در جلسه ۱۴۰۱/۶/۳۰ به پیشنهاد شماره ۲۶۳۹۶ وزارت آموزش و پرورش، ماده (۱)
آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد را به شرح ذیل اصلاح کرد:^۱
در انتهای تبصره ماده (۱) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد موضوع تصویب‌نامه شماره ۶۷۷۳۵ ت /
۵۱۳۰۵ مورخ ۱۳۹۵/۶/۶، عبارت «عضویت وزیر آموزش و پرورش و رئیس سازمان توسعه، تجهیز
و نوسازی مدارس در هیئت‌امنا و هیئت مدیره جامعه خیرین مدرسه‌ساز کشور و مدیرکل آموزش و
پرورش و مدیرکل نوسازی مدارس استان در هیئت‌امنا و هیئت مدیره مجمع خیرین مدرسه‌ساز هر
استان از شمول این تبصره مستثنی است» الحاق می‌شود.
مقرر فوق‌الذکر ایرادات ماهوی و حقوقی دارد که ناشی از عضویت مقامات دولتی در تشکل‌های
مردم‌نهاد است.



نکاتی درباره تشکل‌های مردم نهاد



و چگونگی تعامل دولت با این تشکل‌ها طراحی شده است. این الگوها عمدتاً دربرگیرنده حفظ استقلال و ماهیت غیردولتی تشکل‌ها از طرفی و نظارت، تسهیل‌گری و حمایت‌های مالی و حقوقی در چارچوب توزیع عادلانه و به‌دور از تبعیض، توازن ملی و منطقه‌ای و تعارض منافع از طرف دیگر است. به‌هر حال، ساختار حقوقی و تعاملی دولت‌ها باید به‌گونه‌ای باشد که با سازماندهی و توانمندسازی این تشکل‌ها امکان نظارت و مطالبه‌گری این اشخاص به بهترین نحو فراهم شود. همان‌طور که قبلاً بیان شد، یکی از مهم‌ترین خصیصه‌های این تشکل‌ها، غیردولتی بودن آنهاست. این ویژگی به قدری مهم است که اگر کمیته سازمان‌های غیردولتی^۳ شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل (اکوسوک)^۴ گزارشی مبنی بر مداخلات مالی و اداری دولت در تأسیس و اداره تشکل‌هایی که حائز مقام مشورتی سازمان ملل^۵ هستند، دریافت کند مقام مشورتی آنها را ابطال می‌کند. از این رو در ادامه، مفهوم «غیردولتی» تشکل‌ها در ساختار حقوقی کشور بررسی شده است.

تشکل‌های مردم‌نهاد که در تصویب‌نامه سال ۱۳۸۴ هیئت وزیران با عنوان «سازمان غیردولتی» و پس از آن «سازمان مردم‌نهاد» و به‌اختصار «سمن» شناخته می‌شد، در تصویب‌نامه سال ۱۳۹۵ هیئت وزیران به «تشکل مردم‌نهاد»^۱ تغییر عنوان یافت. این تشکل‌ها براساس ماده (۷۱) منشور سازمان ملل از سال ۱۹۴۵ در جهان رسمیت پیدا کردند^۲ و در ایران، پس از پیروزی انقلاب اسلامی در اواخر دهه هفتاد مورد توجه دستگاه‌های اجرایی قرار گرفتند. تشکل‌ها برای فعالیت‌های عام‌المنفعه و به‌صورت داوطلبانه در بستر مشارکت اجتماعی تأسیس می‌شوند و دارای اختصاصات در تعریف خود هستند که ماهیت تشکل را از سایر نهادها و سازمان‌ها متمایز می‌کند. مهم‌ترین این ویژگی‌ها «غیرسیاسی»، «غیرانتفاعی»، «غیردولتی» و «داوطلبانه» بودن است. در عین حال، بسیاری از دولت‌ها تلاش می‌کنند با حمایت از تشکل‌ها به اهداف توسعه پایدار از طریق مشارکت نهادمند مردم دست یابند و در این بین، الگوهای متنوعی متناسب با شرایط کشورها برای تبیین چستی

جدول ۱. روند تغییر مفهوم «غیردولتی» در تعریف تشکل‌های مردم‌نهاد در نظام حقوقی ایران

مقرر	مصوب	تعریف
تبصره «۲» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی	۱۳۸۴	واژه «غیردولتی» به این معناست که دستگاه‌های حکومتی در تأسیس و اداره سازمان دخالت نداشته باشند. مشارکت مقامات و کارکنان دولتی در تأسیس و اداره سازمان، در صورتی‌که خارج از عنوان و سمت دولتی آنان باشد، مانع وصف غیردولتی سازمان نخواهد بود.
تبصره ماده (۱) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد	۱۳۹۵	منظور از غیردولتی، عدم وابستگی به دولت و نهادهای حاکمیتی، عدم دخالت دولت و نهادهای حاکمیتی در تأسیس، اداره و استمرار و همچنین عدم فعالیت مقامات و مسئولان و کارکنان دولتی و نهادهای حاکمیتی با استفاده از جایگاه حقوقی خود، به‌عنوان مؤسس یا عضو است.
اصلاحیه تبصره ماده (۱) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد	۱۴۰۰	منظور از غیردولتی، عدم وابستگی به دولت و نهادهای حاکمیتی، عدم دخالت دولت و نهادهای حاکمیتی در تأسیس، اداره و استمرار و همچنین عدم فعالیت مقامات و مسئولان و کارکنان دولتی و نهادهای حاکمیتی با استفاده از جایگاه حقوقی خود، به‌عنوان مؤسس یا عضو است. «عضویت بدون حق رأی مدیرکل آموزش و پرورش و مدیرکل نوسازی مدارس استان در هیئت‌مدیره مجمع خیرین مدرسه‌ساز هر استان از شمول این تبصره مستثناست».
اصلاحیه تبصره ماده (۱) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد	۱۴۰۱	منظور از غیردولتی، عدم وابستگی به دولت و نهادهای حاکمیتی، عدم دخالت دولت و نهادهای حاکمیتی در تأسیس، اداره و استمرار و همچنین عدم فعالیت مقامات و مسئولان و کارکنان دولتی و نهادهای حاکمیتی با استفاده از جایگاه حقوقی خود، به‌عنوان مؤسس یا عضو است. «عضویت وزیر آموزش و پرورش و رئیس سازمان توسعه، تجهیز و نوسازی مدارس در هیئت‌امنا و هیئت‌مدیره جامعه خیرین مدرسه‌ساز کشور و مدیرکل آموزش و پرورش و مدیرکل نوسازی مدارس استان در هیئت‌مدیره مجمع خیرین مدرسه‌ساز هر استان از شمول این تبصره مستثناست».

۱. در ادامه به اختصار «تشکل» نامیده می‌شود.

۲. ماده (۱۷) - شورای اقتصادی و اجتماعی می‌تواند برای مشاوره با سازمان‌های غیردولتی که به امور در حیطه صلاحیت شورا اشتغال دارند هرگونه تدابیر مناسب اتخاذ نماید. این ترتیبات ممکن است درباره سازمان‌های بین‌المللی در جایی که اقتضا نماید، درباره سازمان‌های ملی پس از مشورت با عضو ذینفع ملل متحد اعمال گردد.

3. NGO Committee

4. The United Nations Economic and Social Council (ECOSOC)

5. United Nations Consultative Status



عنوان جامعه خیرین مدرسه‌ساز را دریافت کردند. البته این حضور بدون حق رأی بود و صرفاً به‌عنوان ناظر در هیئت‌مدیره این تشکل عضویت داشتند. در سال ۱۴۰۱ علاوه بر مدیرکل آموزش و پرورش و مدیرکل نوسازی مدارس استان، وزیر آموزش و پرورش و رئیس سازمان توسعه، تجهیز و نوسازی مدارس نیز مجوز عضویت در این تشکل را اخذ کردند. مهم‌تر اینکه، عضویت ایشان تنها محصور به شأن نظارتی آنها نیست بلکه در مجمع مذکور حق رأی هم دارند همچنین عضویت آنها محدود به هیئت‌مدیره نیست، بلکه می‌توانند در ترکیب هیئت‌امانی جامعه خیرین مدرسه‌ساز نیز حضور داشته باشند.

همان‌طور که در جدول فوق مشاهده می‌شود، مفهوم «غیردولتی» در تعریف تشکل‌های مردم‌نهاد در نظام حقوقی ایران دچار تغییرات زیادی شده است. ابتدا در سال ۱۳۸۴، مشارکت مقامات و مدیران دولتی با شخصیت حقوقی در تأسیس و اداره تشکل‌ها بلامانع بود. در سال ۱۳۹۵ کارکنان دولتی نیز به این مجموعه افزوده شدند. همچنین حضور مقامات، مدیران و کارکنان نهادهای حاکمیتی مانند دستگاه‌های دولتی از جایگاه حقوقی به‌عنوان مؤسس یا عضو ممنوع شد. پنج سال بعد (در سال ۱۴۰۰) مدیرکل آموزش و پرورش و مدیرکل نوسازی مدارس استان مجوز عضویت در یکی از تشکل‌های شناخته شده کشور با

نکاتی درباره خیرین مدرسه‌ساز



سال ۱۲۵۵ ه. ق در تبریز بنا کرد. این موارد جدا از تلاش‌های میرزا حسن رشديه از بنیان‌گذاران مدارس نوین برای ایجاد مدرسه در شهرهای تبریز، مشهد و تهران است که شاید چون ایرانی بود، با سرزنش‌ها و آزار هم‌وطنان مواجه شد. دارالفنون نام مدرسه متوسطه‌ای بود که به ابتکار میرزاتقی‌خان امیرکبیر در زمان ناصرالدین‌شاه قاجار برای آموزش علوم و فنون جدید در تهران تأسیس شد. این مدرسه اولین مدرسه ایران به سبک مدارس عالی اروپا بود. امیرکبیر هفت معلم را در رشته‌های مختلف برای تدریس در این مدرسه از اتریش به ایران آورد. مدرسه مزبور سیزده روز قبل از قتل امیرکبیر یعنی در ششم دی‌ماه ۱۲۳۰ شمسی افتتاح شد.

آموزش در سده‌های ۱۲ و ۱۳ ه. ق در مکتب‌خانه‌ها و مدارس دینی ایران در حدی بود که افراد خواندن و نوشتن و حداکثر احکام دینی را بیاموزند. از میان افرادی که این مرحله را پشت سر می‌گذاشتند، عده معدودی که توانایی مالی و علاقه به فراگیری علوم بیشتری داشتند برای علم‌آموزی به شهرهای بزرگ و مذهبی می‌رفتند که دارای مدارس علوم دینی معتبر بودند. مدارس نوین در ایران از دوران محمدشاه قاجار شکل گرفتند. اولین مدرسه را کشیشی آمریکایی به نام پرکینز در ارومیه در سال ۱۲۵۴ ه. ق ساخت که علاوه بر دانش‌های جدید، قالی‌باقی و آهنگری نیز به کودکان تعلیم داده می‌شد. دومین مدرسه را اوژن بوره (کشیش فرانسوی) در

جدول ۲. تاریخچه اولین مدارس نوین ایران

سال (شمسی)	سازنده / خیر	مدرسه	محل
۱۲۱۷	کشیش آمریکایی پرکینز	پسرانه	ارومیه
۱۲۱۸	کشیش فرانسوی اوژن بوره	پسرانه	تبریز
۱۲۳۰	میرزا تقی‌خان امیرکبیر	پسرانه دارالفنون	تهران
۱۲۶۸	میرزا حسن رشديه	پسرانه رشديه	تبریز
۱۲۶۹	از محل موقوفات شوکت‌الملک اول	شوکتیه	بیرجند
۱۲۷۸	احمدخان دریاییگی	سعادت مظفری	بوشهر
۱۲۸۴	بی‌بی‌خانم استرآبادی	دخترانه دوشیزگان	تهران
۱۲۸۶	طوبی آزموده	دخترانه ناموس	تهران
۱۲۹۸	سیدمحمد فرزنان	احمدیه	زابل
۱۲۹۰	عبدالحق از فضلا و ادبای هندوستان	محمدیه	بندرلنگه

از مقاومت‌های فراوان زنان در برابر هنجارهای غلط آن دوران، سرانجام در سال ۱۳۲۷ ه. ق کلیه دبستان‌های تهران دولتی شدند و رسماً تحت نظارت اداره فرهنگ قرار گرفتند و از آن به بعد، ۴۶ باب مدرسه دخترانه و پسرانه تأسیس شد (Mehrgiti, ۱۳۹۷).

اما سنت حسنه مدرسه‌سازی در میان خیرین ایرانی نهادینه شده بود و بسیاری از خیرین و فعالان اجتماعی در قالب تشکل‌ها و مؤسسات خیریه‌ای اقدام به ساخت و نوسازی و تجهیز مدارس در کشور کردند. این اقدام باعث تجمع سرمایه‌های اجتماعی و اقتصادی حوزه مدرسه‌سازی در کشور نیز شد.

مدرسه رشدیه نام مدرسه‌ای است که میرزا حسن رشدیه در سال ۱۲۶۸ شمسی در ششگلان تبریز تأسیس کرد. تا پیش از مشروطیت، در ایران به عوام چنین تلقین می‌شد که درس خواندن برای دختران لازم، جایز و پسندیده نیست. بی‌بی خانم استرآبادی اولین مدرسه دختران در ایران را به نام «دوشیزگان» در سال ۱۳۲۴ هجری قمری تأسیس کرد. اقدام جسورانه وی با مخالفت بسیاری روبه‌رو شد. سرانجام، با وجود ایستادگی بی‌بی خانم این فشارها باعث شد مدرسه دوشیزگان تعطیل شود. «ناموس» مدرسه دیگری برای دختران بود که در سال ۱۳۲۶ ه. ق توسط خانم طوبی آزموده در خیابان فرمانفرمای تهران تأسیس شد. پس

جدول ۳. برخی از تشکل‌های فعال در حوزه مدرسه‌سازی

سال تأسیس	عنوان	منطقه جغرافیایی	حوزه فعالیت	تاریخ صدور مجوز	مرجع صدور مجوز	آدرس
۱۳۶۵	بنیاد رشد	تهران	ملی	۱۳۸۳	نیروی انتظامی	https://roshdcharity.com/
۱۳۷۷	جامعه خیرین مدرسه ساز	تهران	ملی	-	-	http://jkh-madresesaz.ir
۱۳۸۱	خیریه مهرگیتی	تهران	ملی	۱۳۹۰	وزارت کشور	https://mehrgiti.com
۱۳۸۵	بنیاد شریف	تهران	ملی	۱۳۹۲	نیروی انتظامی	https://sharifngo.com/
۱۳۸۵	مجمع خیرین مدرسه ساز مرند	آذربایجان شرقی	استانی	۱۳۸۵	وزارت کشور	www.wikiniki.org
۱۳۸۸	موسسه خیریه فردای بهتر	تبریز	استانی	۱۳۸۹	فرمانداری تبریز	www.fardayebehtartabriz.com
۱۳۸۸	موسسه بانوان خیر مدرسه ساز آذربایجان شرقی	آذربایجان شرقی	منطقه‌ای	۱۳۸۸	-	www.wikiniki.org
۱۳۹۰	بنیاد خیریه موج مهربانی	فارس	ملی	۱۳۹۴	وزارت ورزش و جوانان	https://mojmehrbani.ir

اظهار نظر در خصوص تصویب نامه هیئت وزیران

وارد می‌کند. پرسش اصلی این است که آیا هیئت وزیران شایسته است یک تشکل مردم‌نهاد را از غیرسیاسی بودن مستثنا کند و مجوز فعالیت‌های سیاسی در انتخابات را برای آن تشکل صادر کند؟ آیا صحیح است که به یک تشکل اجازه تقسیم سود به اعضای هیئت‌مدیره بدهد؟ یا اینکه یک تشکل را از «غیردولتی» بودن مستثنا کند؟ مستثنا کردن یک تشکل از «غیردولتی» بودن به همان اندازه موجه است که مستثنا کردن آن از «غیرسیاسی» و «غیرانتفاعی» بودن.

چنانچه اشاره شد ماهیت تشکل‌های مردم‌نهاد بر غیردولتی، غیرسیاسی و غیرانتفاعی و داوطلبانه بودن استوار است. هرگاه یکی از ارکان تعریف تشکل‌ها از دایره تعریف خارج شود، ماهیت تشکل تغییر می‌یابد. تقسیم سود و درآمد بین مؤسسين و مدیران و اعضای تشکل، فعالیت‌های سیاسی، اجبار و اکراه در تأسیس یا عضویت در تشکل‌ها و دخالت دولت یا مقامات دولتی در تأسیس، اداره و عضویت در تشکل‌ها، هویت جدید است که نیاز به تعریف مجدد و احکام جدیدی دارد. به عبارت دیگر استثنا جز یا کل از تعریف، به ماهیت موضوع اختلال



بودجه سال ۱۴۰۱ منظور شده است. با استناد به این موارد، تصویب‌نامه هیئت‌وزیران به دو طریق از مصادیق تعارض منافع خواهد بود:
الف) وزارت آموزش و پرورش به‌عنوان دستگاه اجرایی که وظایف حاکمیتی از قبیل نظارت، توزیع عادلانه اعتبارات، کنترل پروژه، سیاست‌گذاری و... را بر عهده دارد با این مصوبه به‌طور توأمان با اشخاص حقوقی و حقیقی غیردولتی همراهی رسمی به‌عنوان عضو هیئت‌مدیره نیز می‌یابد. این اتفاق از مصادیق روشن تعارض منافع است که در عین حال در ایفای وظایف حاکمیتی آن وزارتخانه نیز اختلال ایجاد می‌کند.

ب) امکان تأثیرگذاری اعضای هیئت‌مدیره جامعه خیرین مدرسه‌ساز، بر تصمیمات وزارتخانه و ادارات کل استانی آموزش و پرورش به‌خصوص انتصاب‌های آنها فراهم می‌شود. این رویه به‌رغم انکار احتمالی که ممکن است در جهت خلاف این مدعا، مطرح شود در گذشته سابقه داشته است.

۲. بروز ویژه‌خواری و تبعیض

دستگاه حاکمیتی مکلف به تخصیص منابع و اعتبارات و ظرفیت‌های دولتی با رعایت اصول توزیع عادلانه، توازن ملی و منطقه‌ای، جلوگیری از تبعیض و ایجاد فرصت‌های برابر در برخورداری همه ذی‌نفعان از منابع و ظرفیت‌ها و مبارزه با ایجاد رانت و امتیازات ویژه است. در این بین در صورتی که دستگاه اجرایی عضوی از ارکان یکی از ذی‌نفعان حقوقی باشد، نمی‌تواند اصول یاد شده را پاسداری کند.

در سالیان اخیر، بودجه و اعتبارات مرتبط به حوزه بسیار مهم مدرسه‌سازی در مناطق کم‌برخوردار و کمتر توسعه‌یافته کشور در اجرای بند «ت» ماده (۶۳) قانون پنج‌ساله ششم توسعه کشور، رشد ملموسی داشته است.

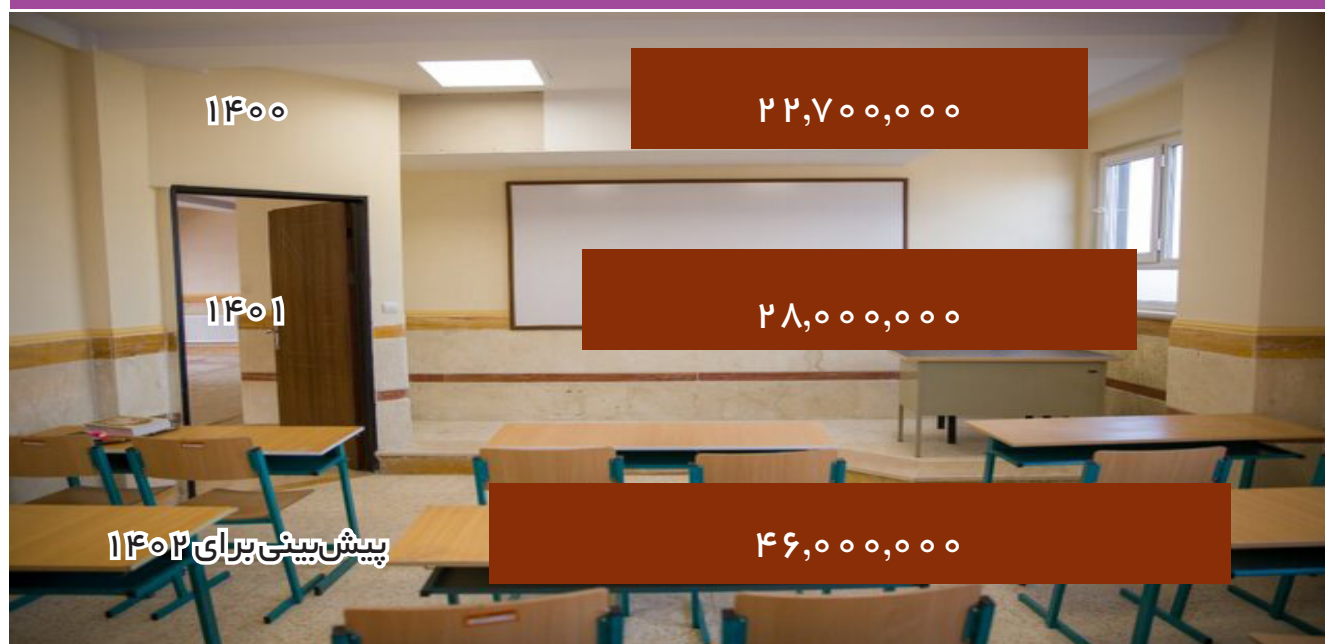
غیردولتی بودن تشکل‌های مردم‌نهاد از این حیث اهمیت دارد که بخش غیردولتی به‌معنای واقعی در عرصه «اجتماعی» شکل گیرد و فعال شود و به سرنوشت خصوصی‌سازی بنگاه‌های اقتصادی در تحقق سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی دچار نشود. تبصره ماده (۱) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد در تعریف قید غیردولتی بودن تشکل‌های مردم‌نهاد به‌درستی عضویت مقامات و مدیران دولتی و حاکمیتی را از جایگاه حقوقی در تشکل‌ها ممنوع کرده بود؛ اما عدم شناخت ماهیت این تشکل‌ها از جانب هیئت‌وزیران در طی دو سال این ساختار غیردولتی را تخریب کرد. دولت به‌موجب مصوبات هیئت‌وزیران در ابتدا به‌عنوان عضو ناظر و در سال بعد به‌عنوان رکن اصلی در ساختار این نهاد‌های مردمی مداخله کرد. این مصوبه‌ها مبنایی ناصواب است که می‌تواند منجر به استحاله ماهیت تشکل‌های مردم‌نهاد در آینده شود که در تعارض با اصل (۲۶) قانون اساسی است. همچنین می‌تواند مبنای ریل‌گذاری ناصوابی در آینده اجتماعی کشور باشد.

اجرای این مصوبه عوارض و پیامدهایی در میان تشکل‌های مردم‌نهاد و حلقه‌های میانی کشور خواهد داشت که در ادامه به اهم این موارد اشاره شده است.

۱. تعارض منافع

به‌موجب بند «الف» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی بند «ت» ماده (۶۳) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، سازمان برنامه و بودجه مکلف شده تا معادل کمک‌های تحقق‌یافته سال قبل خیرین مدرسه‌ساز، اعتبار لازم را جهت تکمیل طرح (پروژه)‌های نیمه‌تمام خیرین مدرسه‌ساز در بودجه سنواتی پیش‌بینی کند. به این منظور مبلغ ۲۸۰۰ میلیارد تومان در ذیل ردیف سازمان‌نوسازی و توسعه و تجهیز مدارس کشور در قانون

شکل ۱. اعتبارات مرتبط به خیرین مدرسه‌ساز در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ و لایحه بودجه ۱۴۰۲ (میلیون ریال)



مدیران جامعه فراهم می‌کند. ایشان می‌توانند در تصمیمات سیاسی (به‌طور مثال در انتصاب‌های دولتی وزارت آموزش و پرورش و سازمان توسعه، تجهیز و نوسازی مدارس) و اقتصادی (به‌عنوان مثال در تدوین لایحه بودجه در حوزه مدرسه‌سازی) مداخله‌های جهت‌دار داشته باشند. در طرف مقابل نیز اعمال فشار برای عضویت مدیران دولتی در هیئت‌مدیره جامعه خیرین مدرسه‌ساز استان‌ها و کشوری دور از ذهن نخواهد بود. کمااینکه هم‌اکنون نیز تعدادی از مدیران ارشد وزارت آموزش و پرورش در هیئت‌مدیره این تشکل عضویت دارند.

۳. به وجود آمدن روندی که منجر به تخصیص اکثر خواهد شد

از این پس، وزارت کشور، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان حفاظت محیط زیست و سایر متولیان صدور مجوز تأسیس و فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد در کشور این صلاحیت را خواهند داشت تا با ارائه پیشنهاد‌های مشابه از شمول تعریف تشکل‌های مردم‌نهاد مستثنا و به عضویت مجمع خیرین کشور، بنیاد خیرین دانشگاه، مجمع خیرین سلامت کشور، شبکه ملی تشکل‌های محیط زیست و منابع طبیعی کشور و سایر تشکل‌های کشور درآیند. هیئت‌وزیران نیز علی‌القاعده نمی‌توانند از تصویب درخواست این دستگاه‌ها استنکاف کنند و نتیجه آنکه «استثنا» تبدیل به «تخصیص اکثر» خواهد شد و عملاً چنانچه پیشتر نیز گفته شد، تشکل‌های مردم‌نهاد از ماهیت اصلی خود خارج شده و استحاله می‌شوند یا اغلب آنان که به منابع و ظرفیت‌های دولتی دست نمی‌یابند بی‌انگیزه، منزوی و تعطیل شوند و همچنین دچار آسیب‌های مالی، فساد اقتصادی یا آسیب‌های امنیتی شوند. این امر مصداق عینی اضرار به غیر و متعارض اصل چهلم قانون اساسی است.

وزارت آموزش و پرورش و سازمان توسعه، تجهیز و نوسازی مدارس در سطح ملی و ادارات کل آموزش و پرورش و ادارات کل نوسازی مدارس استان مسئول تخصیص منابع و قانون فوق‌الذکر هستند. مدیران ارشد دستگاه‌های مذکور عضو رسمی هیئت‌امنا و هیئت‌مدیره یکی از خیریه‌های حوزه مدرسه‌سازی کشور یعنی جامعه خیرین مدرسه‌ساز هستند. پرسشی که مطرح می‌شود این است که آیا خیرین مدرسه‌ساز انحصار در تشکلی خاص دارد یا براساس اطلاعات و شواهد موجود، خیرین و تشکل‌های مختلفی به این امر مقدس مبادرت می‌ورزند. وزارت آموزش و پرورش نباید با رویکرد انحصار، برخورداری آنان از منابع و اعتبارات و ظرفیت‌ها از رهگذر ارتباط و پیوند با جامعه و مجمع خیرین به اعمال وظایف حاکمیتی خود مبادرت ورزد چه رسد به آنکه خود عضو آن باشد. چنین رویکرد تبعیض‌آمیزی مسلماً در تعارض با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است.

این مسئله باعث شده تا هر خیر عضو تشکل یا خیر مستقل و حقیقی که قصد مدرسه‌سازی و بهره‌مندی از اعتبارات موضوع بند «ت» ماده (۶۳) قانون مذکور در قوانین بودجه را داشته باشد، مجبور به عضویت در جامعه خیرین مدرسه‌ساز شود. در این شرایط سایر تشکل‌های فعال در حوزه مدرسه‌سازی خالی از خیر مدرسه‌ساز خواهد شد و جامعه خیرین مدرسه‌ساز با انحصار غیررسمی ایجاد شده، در این زمینه غنی‌تر و قوی‌تر از سایر تشکل‌ها خواهد شد و می‌تواند گردش مالی این حوزه را مدیریت کند. دلسردی و تعطیلی سایر تشکل‌های فعال در حوزه مدرسه‌سازی نیز پیامد نهایی این تصمیم نادرست خواهد بود.

علاوه بر موارد فوق، هم‌جواری و شراکت مدیران ارشد دولتی و مدیران ارشد جامعه خیرین مدرسه‌ساز، امکان نفوذ سیاسی و اقتصادی را برای

جمع‌بندی و پیشنهادات

۱. باعث ایجاد تبعیض ناروا در میان تشکل‌های مردم‌نهاد کشور می‌شود که در تعارض با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است.

۲. باعث استحاله و تخریب ماهیت تشکل‌های مردمی می‌شود که در تعارض با اصل بیست‌وششم قانون اساسی است.

۳. باعث دلسردی، تضعیف و تعطیلی سایر تشکل‌های مردم‌نهاد فعال در حوزه مدرسه‌سازی می‌شود و حکم «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام» نقض می‌شود. از این رو در تعارض با شرع و همچنین در تعارض با اصل چهلم قانون اساسی است.

برای رفع مشکلات ذکر شده پیشنهاد‌های زیر ارائه می‌شود:

۱. هیئت‌وزیران با توجه به آرای کارشناسی برای جلوگیری از انتصاب به ایجاد رانت، تبعیض و بی‌عدالتی و همچنین برای ممانعت از بروز فساد و روابط خارج از ضوابط بین مدیران دولتی و بخش غیردولتی،

تصویب‌نامه هیئت‌وزیران از وجاهت لازم برخوردار نبوده و پیامدهای آن می‌تواند نهال نوپای توسعه اجتماعی از رهگذر مشارکت اجتماعی مردم را به مخاطره بیندازد و آنچه مسئولان کشور در حوزه اقتصاد تلاش دارند تا پیامدهای تصمیمات ناصواب گذشته که یکی از آنها همین سیاق بوده است را بزایند، اکنون باید شاهد شکل‌گیری جریان تبعیض‌آمیز، رانت‌ساز و مغایر با قواعد «تعارض منافع» در عرصه اجتماعی باشیم. اهم مشکلات تصویب‌نامه شماره ۱۱۷۴۷۱/ت/۵۹۸۹۶هـ ابلاغی ۱۴۰۱/۷/۴ هیئت‌وزیران در خصوص امکان عضویت وزیر آموزش و پرورش و رئیس سازمان توسعه، تجهیز و نوسازی مدارس در هیئت‌امنا و هیئت‌مدیره جامعه خیرین مدرسه‌ساز کشور و مدیر کل آموزش و پرورش و مدیر کل نوسازی مدارس استان در هیئت‌امنا و هیئت‌مدیره مجمع خیرین مدرسه‌ساز هر استان به شرح ذیل است:



با اولویت تشکل‌های مردم‌نهاد و سایر نهادهای غیردولتی غیرانتفاعی و غیرسیاسی جامعه، براساس نظام رتبه‌بندی و قیمت تمام شده کالا و خدمات و پس از ثبت در سامانه با رعایت قانون برگزاری مناقصات و قوانین و مقررات مرتبط با آن بلامانع است.

۳-۳. اعطای هرگونه تسهیلات حمایتی یا قرض الحسنه دولتی به تشکل‌های مردم‌نهاد صرفاً از طریق سامانه و پس از ثبت تسهیلات دولتی در آن و انجام برخط فرایند اعطای تسهیلات و رصد روند بازپرداخت آن در سامانه در سال ابتدایی تأسیس و فعالیت تشکل با بازپرداخت حداکثر پنج‌ساله امکان‌پذیر است.

۳-۴. دستگاه‌های اجرایی مکلف هستند ظرفیت‌ها، امکانات، تجهیزات و اماکن در اختیار دستگاه و مستحقات رفاهی و آموزشی را صرفاً به صورت برخط در سامانه و براساس نتایج نظام رتبه‌بندی و براساس اولویت‌های دستگاه، به تشکل‌های مردم‌نهاد واگذار و بر صحت عملکرد تشکل‌ها در این باره نظارت داشته باشد.

۳-۵. تشکل‌های مردم‌نهاد مکلف‌اند تمامی مبادلات مالی داخلی یا بین‌المللی را مطابق قوانین مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم اعم از الزامات مربوط به شناسایی مشتری، نگهداری سوابق و توقیف اموال انجام دهند.

تصویب‌نامه مزبور را ابطال کند.

۲. عبارت زیر به‌عنوان ماده الحاقی، جایگزین تبصره ماده (۱) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵ شود:

«عضویت در ارکان تشکل اعم از هیئت‌مؤسس، هیئت‌مدیره یا هیئت‌امنا، مدیرعامل، بازرس و سایر عناوین مشابه برای مدیران حرفه‌ای موضوع ماده (۵۴) و مدیران سیاسی و مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و پست‌های هم‌تراز آنها در دستگاه‌های موضوع این قانون و همچنین کارکنان شاغل در کلیه پست‌های مدیریتی در هیئت‌مدیره، مدیریت عاملی و سایر مدیریت‌های اجرایی شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان‌های زیرمجموعه وابسته یا تابعه آنها ممنوع است. این افراد می‌توانند صرفاً به‌عنوان عضو عادی خارج از ساعات اداری کارکنان دولت در امور اجتماعی تشکل‌ها مشارکت داشته باشند».

۳. احکام زیر به‌عنوان مواد الحاقی به قانون برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه کشور افزوده شود.

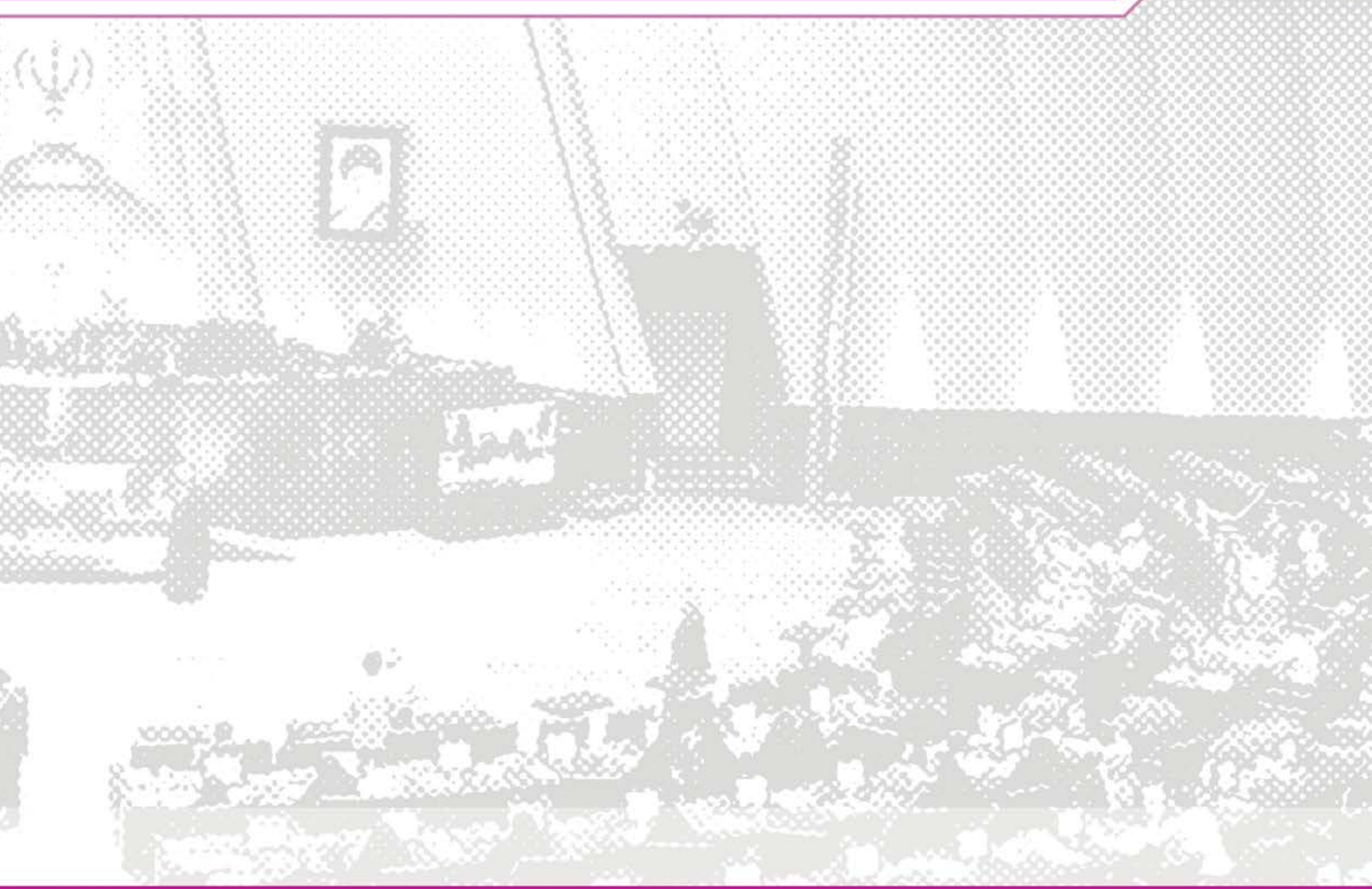
۳-۱. تخصیص اعتبارات و وجوه عمومی در قالب کمک، هبه یا عناوین مشابه به تشکل‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی ممنوع است.

۳-۲. واگذاری طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در امور اجتماعی

منابع و مأخذ



۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸.
۲. قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۹.
۳. قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مصوب ۱۴۰۰.
۴. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور ابلاغی ۱۴۰۱ هیئت‌وزیران.
۵. آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب ۱۳۸۴.
۶. آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد موضوع تصویب‌نامه شماره ۶۷۷۳۵/ت/۵۱۳۰۵ مورخ ۱۳۹۵/۶/۶.
۷. اصلاحیه تبصره ماده (۱) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد موضوع تصویب‌نامه شماره ۹۶۸۴۷/ت/۵۷۳۵۱ مصوب ۱۴۰۰/۸/۲۹ هیئت‌وزیران.
۸. اصلاحیه آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۱۷۴۷۱/ت/۵۹۸۹۶ مصوب ۱۴۰۱/۷/۴ هیئت‌وزیران.
۹. تاریخچه مدارس در ایران، مؤسسه مردم‌نهاد مهرگیتی: <https://b2n.ir/w95583>
10. <https://esango.un.org/civilsociety/displayAdvancedSearch.do?method=redefine&ngoFlag=e>
11. <http://jkh-madresesaz.ir>
12. <https://roshdcharity.com/>
13. <https://mojmehrbani.ir>
14. <https://mehrgiti.com>
15. www.wikiniki.org
16. www.fardayebehtartabriz.com
17. <https://sharifngo.com/>



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir