



فساد و تبعیض

در پستر تشکیل‌های اجتماعی

سلسله
گزارش‌های
دبیر خانه مقابله
با فقر، فساد و
تبعیض
شماره: ??



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۱۲/۹

شماره مسلسل: ۱۹۶۴۲

کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

فساد و تبعیض در بستر تشکل‌های اجتماعی

زیر نظر دبیرخانه مقابله با فقر، فساد و تبعیض

نام دفتر:

مطالعات اجتماعی (گروه تعاون، مشارکت‌های مردمی و سرمایه اجتماعی)

نوع گزارش: طرح و لایحه ، نظارتی ، راهبردی

تهیه و تدوین:

حسام عزت‌آبادی پور

مدیر مطالعه:

محمد ضرغام افشار

ناظران علمی:

محمد رضا مالکی، هادی افراسیابی، بهمن مشکینی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

گرافیک و صفحه‌آرایی:

محمد دهقانی شهبابی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۲/۰۷/۰۵



- واژه‌های کلیدی:
۱. تشکل‌های اجتماعی
 ۲. فساد
 ۳. تعارض منافع
 ۴. تبعیض ناروا



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱.مقدمه.....	۸
۲.پیشینه.....	۹
۳.روش شناسی.....	۱۰
۴.تبیین مسئله.....	۱۱
۵.برخی از مصادیق فسادهای اقتصادی در بستر تشکل های اجتماعی.....	۱۲
۶.برخی از مصادیق فسادهای سیاسی در بستر تشکل های اجتماعی.....	۱۵
۷.برخی مصادیق فساد اجتماعی در بستر تشکل های اجتماعی.....	۱۶
۸.علل و ریشه ها.....	۱۶
۹.راهکارها.....	۱۸
منابع و مأخذ.....	۲۰

فهرست جداول و اشکال

جدول ۱.پیشینه پژوهشی.....	۹
جدول ۲.پیشینه تقنینی.....	۱۰
جدول ۳.علل، راهکارها و متولیان رفع عوامل بروز فساد و تعارض منافع در بستر تشکل های اجتماعی.....	۱۹
شکل ۱.انواع فسادهای مرتبط با تأسیس و فعالیت تشکل های اجتماعی.....	۱۱
شکل ۲.مصادیق فساد اقتصادی در بستر فعالیت تشکل ها.....	۱۵
شکل ۳.مصادیق فساد سیاسی در بستر فعالیت تشکل ها.....	۱۵
شکل ۴.مصادیق فساد اجتماعی در بستر فعالیت تشکل ها.....	۱۶
شکل ۵.علل و ریشه های بروز فساد در بستر فعالیت تشکل ها.....	۱۷



فساد و تبعیض در بستر تشکل‌های اجتماعی

چکیده



فعالیت این نهادها در جامعه ایجاد می‌کند که در نهایت، به کاهش مشارکت مردم نیز منتج خواهد شد. در این گزارش پس از شناسایی مصادیق و گلوگاه‌هایی که احتمال بروز فساد در بستر فعالیت‌های تشکل‌های اجتماعی دارد که عمدتاً مبتنی بر «تعارض منافع» و «ساختار نامناسب تأمین مالی» آنهاست، راهکارهای تقنین و نظارتی متناسب با علل و ریشه‌های بروز هر کدام از گلوگاه‌های فساد، ارائه شده است. راهکارهایی که مهم‌ترین آنها عبارتند از: «تصویب قانون تشکل‌های اجتماعی»، «تعیین متولی واحد برای حوزه خدمات و سلامت اجتماعی در کشور»، «استقرار سامانه جامع و یکپارچه خدمات اجتماعی»، «استقرار نظام ارزیابی و رتبه‌بندی تشکل‌های اجتماعی»، «تنقیح و اصلاح قوانین مالی و مالیاتی» و «استانداردسازی و حذف رفتارهای سلیقه‌ای در فرایند صدور مجوز تأسیس و تمدید فعالیت تشکل‌های اجتماعی».

تشکل‌های اجتماعی که در ادبیات حقوقی ایران با عناوینی همچون خیریه، مرکز یا مؤسسه خدمات بهزیستی، مرکز نیکوکاری، سازمان مردم‌نهاد (سمن) و تشکل مردم‌نهاد شناخته می‌شوند مهم‌ترین مظهر مشارکت پایدار اجتماعی و به‌عنوان نهادهایی مستعد برای حل مشکلات اجتماعی و سامان دادن به این حوزه به‌شمار می‌روند. اما بروز برخی مشکلات ساختاری، زمینه‌ای و رفتاری و ظهور برخی از مصادیق فساد و تبعیض در بستر تأسیس و فعالیت آنها، می‌تواند تشکل‌های مزبور را با چالش‌هایی در انجام وظایف ذاتی و مبتنی بر فلسفه وجودی خود مواجه کند. بروز فسادهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در بستر فعالیت «تشکل‌ها» و «دستگاه‌های دولتی مرتبط با آنها» مسلماً هزینه‌های اجتماعی، حرفه‌ای، مالی و اداری فراوانی برای تشکل‌های سالم و دولت به‌همراه خواهد داشت و نوعی بدبینی نسبت به تشکیل و



بیان / شرح مسئله

تشکل‌های اجتماعی از قبیل خیریه‌ها، مؤسسات و مراکز خدمات بهزیستی، مراکز نیکوکاری کمیته امداد امام خمینی (ره)، تشکل‌های مردم‌نهاد و سایر مؤسسات غیر تجاری غیرانتفاعی موضوع ماده (۵۸۴) قانون تجارت، تشکل‌هایی غیرسیاسی، غیرانتفاعی و غیردولتی هستند که در جهت توسعه اجتماعی در کشور به صورت داوطلبانه فعالیت می‌کنند. این تشکل‌ها در مسیر تأسیس و فعالیت خود می‌توانند به فسادهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی دچار شوند. از سوی دیگر، بخش دولتی مرتبط با آنها نیز ممکن است در معرض تعارض منافع، ویژه‌خواری و ارتشا قرار گیرد. در حال حاضر تعداد بروز چنین مواردی در مقایسه با فراوانی تشکل‌های اجتماعی کشور ناچیز است، اما آثار اجتماعی و سیاسی آن به قدری زیاد است که منجر به کاهش اعتماد عمومی و مشارکت مردمی می‌شود و از سوی دیگر منجر به هدررفت منابع عمومی و اعتبارات دولتی و تحمیل فشارهای کاری دوچندان به نهادهای نظارتی و فشارهای سیاسی و اجتماعی به دولت می‌شود. از این رو شناسایی مصادیق، گلوگاه‌ها، علل و ریشه‌های بروز فساد در بستر فعالیت تشکل‌های اجتماعی ضرورتی محتوم است. تا از این طریق مشارکت عامه مردم در سرنوشت خویش که از اصلی‌ترین ارزش‌های قانون اساسی است، در بستری سالم و به دور از فساد محقق شود. پس از حصول چنین شناختی می‌توان راهکارهایی مناسب برای کاهش فساد در این بستر ارائه کرد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در این گزارش، مفاسد و گلوگاه‌های شناسایی شده فساد در بستر فعالیت تشکل‌های اجتماعی به سه دسته زیر تقسیم شده‌اند:

۱. مفاسد اقتصادی

- ۱-۱. جرائم اقتصادی اعم از اختلاس، کلاهبرداری و پولشویی در «ساختار تأمین مالی» تشکل‌ها،
- ۱-۲. مدیریت نادرست و انحراف در «ساماندهی اموال و املاک دولتی»،
- ۱-۳. وجود تعارض در نحوه اقدام کمیسیون ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت،
- ۱-۴. حسابرسی نامناسب کمک‌ها و پرداخت‌های انجام شده به تشکل‌ها،
- ۱-۵. تعارض منافع و فساد مدیران دولتی مسئول در حوزه مشارکت‌های اجتماعی در موارد زیر:

- ۱-۵-۱. صدور مجوز تأسیس تشکل‌های هیئت‌امنایی،
- ۱-۵-۲. ثبت عناوین خاص، عام و تک‌سیلابی،
- ۱-۵-۳. ارسال گزارش‌های مالی و عملکردی صورتی،
- ۱-۵-۴. انحراف منابع و مشارکت‌های مردمی،
- ۱-۵-۵. عدم صدور مجوز برای تشکل‌های همکار و رقیب،
- ۱-۵-۶. توزیع نامناسب امکانات و ظرفیت‌های دولتی به تشکل‌ها،
- ۱-۵-۷. تأسیس تشکل‌های صورتی و کاذب،
- ۱-۵-۸. تبعیض در انجام فرایندهای اداری و اجرایی،
- ۱-۵-۹. توزیع نامناسب اعتبارات، طرح‌های خدماتی و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.

۲. مفاسد سیاسی

- ۲-۱. نفوذ مدیران دولتی در تشکل‌های اجتماعی،
- ۲-۲. نفوذ مؤسسان / مدیران تشکل‌ها در دولت.

۳. مفاسد اجتماعی

- ۳-۱. وجهه‌سازی افراد غیرموجه و دارای سوء شهرت اجتماعی،
- ۳-۲. تخریب جامعه در لوای فعالیت اجتماعی عام‌المنفعه.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

کاهش مفاسد اشاره شده در بالا، مستلزم ارائه راهکارهایی دقیق، اجرایی و متناسب با علل و ریشه‌های بروز هر کدام از مفاسد‌های شناسایی شده است. در گزارش حاضر پس از شناسایی علل و ریشه‌های مزبور، راهکارهایی به شرح زیر ارائه شده است:

۱. تصویب قانون تشکل‌های اجتماعی در مجلس شورای اسلامی،
۲. تعیین متولی واحد برای حوزه خدمات و سلامت اجتماعی در کشور،
۳. استقرار سامانه جامع و یکپارچه خدمات اجتماعی،
۴. استقرار نظام ارزیابی و رتبه‌بندی تشکل‌های اجتماعی و توزیع منابع، امکانات و ظرفیت‌های دولتی براساس رتبه‌مکتسبه تشکل‌ها،
۵. ایجاد تشکل‌های ملی حامی ذی‌نفعان و عضویت نمایندگان آنها در نهادهای حاکمیتی مسئول در حوزه مشارکت اجتماعی،
۶. تنقیح و اصلاح قوانین و مقررات مالی و مالیاتی،
۷. آموزش و توانمندسازی کارکنان دستگاه‌های اجرایی و اعضای تشکل‌های اجتماعی از منظر حقوقی و تخصصی،
۸. استانداردسازی و حذف رفتارهای سلیقه‌ای در فرایند صدور مجوز تأسیس و تمدید تشکل و تعلیق و انحلال آن.



۱. مقدمه

فساد، پدیده مخربی است که ساختارهای اجتماعی را در کلیه سطوح به شدت تهدید می‌کند. از این رو مبارزه با فساد یکی از دغدغه‌های اصلی تمام کشورها و سازمان‌های بین‌المللی است. این مسئله به خوبی در بیانیه کنوانسیون و قطعنامه‌های سازمان‌های بین‌المللی مشاهده می‌شود [۱]. فساد اقتصادی، اداری و سیاسی موجب ناکارآمدی حکومت‌ها، ایجاد تبعیض و نابرابری و مانع رشد و پیشرفت و عدم تحقق عدالت اقتصادی و اجتماعی، کاهش سرمایه اجتماعی و در نهایت موجب تضعیف و از بین بردن اعتماد عمومی مردم به حکومت‌هاست و به همین جهت مبارزه با فساد در سال‌های اخیر به یکی از مسائل اصلی اغلب حکومت‌ها تبدیل شده است [۲]. یکی از اصول مبنایی حقوق اداری، لزوم رعایت منافع جمعی از سوی کارگزاران در ارائه خدمات عمومی است. به موجب این اصل، رفتار تبعیض‌آمیز، غرض‌ورزی و ترجیح منافع شخصی بر منافع عمومی در انجام وظایف قانونی ممنوع است. یکی از وضعیت‌هایی که این اصل را مخدوش می‌سازد، تعارض منافع شخصی با منافع عمومی^۱ است [۳]. تعارض منافع یکی از مهم‌ترین بسترها و عوامل فساد در بخش عمومی است که حتی اگر در آن موقعیت‌ها، منافع شخصی بر عمومی ترجیح داده نشود، افکار عمومی در صحت عملکرد کارگزار عمومی تردید می‌کند و در نتیجه اعتماد به دولت آسیب می‌بیند. از این رو در کشورهای مختلف، با شدت و ضعف متفاوت، تلاش شده است تا با وضع قوانین و اتخاذ تدابیر مناسب، از بروز تعارض منافع و مدیریت تعارض‌های پیش‌آمده پیشگیری شود [۴].

تشکل‌های اجتماعی که بر اساس سوابق حقوقی کشور با عناوینی مانند خیریه، جمعیت، بنیاد، انجمن، خانه، مجمع، سازمان مردم‌نهاد (سمن)، مرکز نیکوکاری و تشکل مردم‌نهاد شناخته می‌شوند، از مهم‌ترین ابزارهای مشارکت مردمی هستند که در قالب ساختارهای نهادمند و پایدار با اهداف اجتماعی به فعالیت می‌پردازند. این قالب‌ها، تشکل‌هایی غیردولتی، غیرانتفاعی و غیرسیاسی هستند که توانایی بسیار بالایی برای جلب سطوح مختلف مشارکت مردمی، یعنی مشارکت در تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا را دارند [۵]. اما این مشارکت‌ها زمانی مؤثر خواهد بود که این نهادها از سلامت برخوردار باشند و در محیطی سالم فعالیت کنند. به عبارت دیگر اگر تشکلی دچار فساد اقتصادی بوده یا اینکه دچار تعارض منافع باشد، هیچ‌زمان انگیزه‌ای برای نظارت و مطالبه‌گری در حوزه فساد اداری و اقتصادی نخواهد داشت و این به منزله مرگ تشکل اجتماعی است. مسائل مالی از مهم‌ترین بسترهای ایجاد فساد در تشکل‌های اجتماعی در تمام جهان به شمار می‌رود. بر این اساس کشورهای مختلف دنیا با قواعد مالی مشخص از رفتار شدن تشکل‌ها به منجلا ب مفاسد اقتصادی مانند پولشویی، کلاهبرداری، ویژه‌خواری و رشوه جلوگیری می‌کنند. تدوین یا اصلاح قوانین موضوعه به همراه اقدامات اجرایی و نظارتی مناسب با توجه ویژه به مسئله تأمین مالی تشکل‌ها می‌تواند بخشی از گلوگاه‌های فسادخیز این حوزه را حذف کند [۵].

تعارض منافع می‌تواند محلی برای ارتشا، ویژه‌خواری و خویشاوندسالاری باشد که رواج هر کدام از آنها برای تخریب اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی کشور جبران‌ناپذیر خواهد بود.



بخش عمومی را بررسی کرده و رفع محدودیت‌های اداری و شکست انحصارهای دولتی را به‌عنوان مهم‌ترین راهکار رفع تعارض منافع در بخش عمومی معرفی کرده است [۳]. عزت‌آبادی پور و همکاران نیز در سال ۱۴۰۲ پس از شناسایی آسیب‌های متعدد تشکل‌های اجتماعی در کشور، پیشنهادهایی برای رفع تعارض منافع، ارتشا، اختلاس، کلاهبرداری و پولشویی در بستر فعالیت‌های اجتماعی ارائه داده است. ممنوعیت حضور مقامات و مدیران سیاسی در ارکان تشکل‌های اجتماعی و تخصیص منابع مالی و کالبدی دولتی براساس نظام رتبه‌بندی و در بستر شفافیت (سامانه جامع تشکل‌های اجتماعی) بخشی از پیشنهادهای پژوهش پیش گفته است [۵].

در این بخش از گزارش پیشینه پژوهشی و قانونی حوزه فساد در عرصه عمومی و در بستر تشکل‌های اجتماعی به تفکیک تشریح شده است.

۲-۱. پیشینه پژوهشی

مطالعات بسیاری در حوزه فساد در کشور انجام شده است. برخی از منظر اقتصادی و اجتماعی و برخی از منظر اداری و حقوقی به این مسئله توجه داشته‌اند. به‌عنوان مثال، یاشار طاهری در سال ۱۴۰۱ مطالعه‌ای با عنوان «رویکرد مبارزه با فساد در نظم حکمرانی اداری مستقر در ایران در پرتو فرمان مشروطیت و قانون اساسی ایران» انجام داده که در نهایت، مبارزه با فساد با رویکرد عدالت‌خواهی و با استفاده از ابزارهای نظارتی را پیشنهاد داده است [۶]. باقر انصاری نیز در سال ۱۴۰۱، از منظر حقوقی بحث مدیریت تعارض منافع در

جدول ۱. پیشینه پژوهشی

یافته‌های پژوهش	عنوان	تاریخ	پژوهشگر
عدالت یکی از اساسی‌ترین محورهای فرمان مشروطیت و قانون اساسی و نیز بیانیه گام دوم انقلاب است. از این رو مهم‌ترین و بنیادی‌ترین موضوع در هر دولتی، عدالت‌خواهی و مبارزه با فساد اداری و در نهایت نظارت است.	رویکرد مبارزه با فساد در نظم حکمرانی اداری مستقر در ایران در پرتو فرمان مشروطیت و قانون اساسی ایران	۱۴۰۱	یاشار طاهری
مهم‌ترین تدابیر مدیریت تعارض منافع عبارتند از: - منع یا تحدید اشتغال یا منابع درآمد از جمله مدیریت یا سهام‌داری در شرکت‌ها، - منع یا تحدید تصمیم یا اقدام در مورد خود از جمله قرارداد با خود و ارجاع به خود، - منع یا تحدید فعالیت‌های پسااشتغال، - منع یا تحدید دریافت هدیه.	مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی	۱۴۰۱	باقر انصاری
بستر تشکل‌های اجتماعی در تمام دنیا مستعد بروز اختلاس، پولشویی، تعارض منافع و کلاهبرداری است.	اصلاحیه پیش‌نویس قانون تشکل‌های اجتماعی	۱۴۰۲	حسام عزت‌آبادی پور، سینا شیخی، روح‌اله مکارم

قانون به شرح جدول زیر در خصوص شناسایی، نظارت و مواجهه با پدیده فساد و تعارض منافع در کشور به تصویب رسیده است. قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر نیز حدوداً ۷۰ سال پس از آن، به‌منظور استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای مقابله با پدیده فساد به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و مشوق‌هایی برای افشاکنندگان فساد در کشور تعیین کرد.

۲-۲. پیشینه تقنینی

قانونگذاری در حوزه فساد و تعارض منافع در کشور متعدد و متنوع است. شاید بتوان اولین تلاش تقنین در این حوزه را به «قانون ممنوعیت دولت از مذاکره و عقد قرارداد راجع به امتیاز نفت با خارجی‌ها» در سال ۱۳۲۳ منتسب کرد. پس از آن نیز چندین



جدول ۴. پیشینه تقنینی

سال تصویب / ابلاغ	عنوان
۱۳۲۳	قانون ممنوعیت دولت از مذاکره و عقد قرارداد راجع به امتیاز نفت با خارجی‌ها
۱۳۳۷	قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری
۱۳۳۷	قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشکری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها
۱۳۴۸	قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی
۱۳۵۱	قانون برنامه و بودجه ماده (۳۴)
۱۳۵۸	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - اصول (۴، ۴۱، ۴۹، ۱۵۶، ۴۴ و ۱۷۴)
۱۳۶۰	قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور - ماده (۲)
۱۳۶۱	قانون دیوان محاسبات - ماده (۲۳)
۱۳۶۲	قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی - مواد (۱ و ۱۰)
۱۳۶۶	قانون محاسبات عمومی - مواد (۳۱، ۵۳ و ۹۱)
۱۳۶۷	قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا و اختلاس و کلاهبرداری
۱۳۶۹	قانون مجازات اخلاک‌گران در نظام اقتصادی کشور
۱۳۷۲	قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی
۱۳۷۳	قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی
۱۳۸۶	قانون مبارزه با پولشویی
۱۳۹۰	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد
۱۳۹۲	قانون مجازات اسلامی - فصل یازدهم
۱۳۹۴	قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر
۱۴۰۲	قانون حمایت از گزارشگران فساد

۳. روش‌شناسی



بررسی ساختار تأمین مالی در ۳۰ تشکل دارای مقام مشورتی سازمان ملل در ۶ کشور جهان، بررسی و آسیب‌شناسی ساختار تأمین مالی تشکل‌ها در ایران، بررسی الگوی ارزیابی و رتبه‌بندی تشکل‌ها در آمریکا، انگلیس، فرانسه و در سطح جهانی، بررسی ایرادها و مشکلات اعتباری و مالی مرتبط با تشکل‌های اجتماعی در قوانین و لوایح بودجه سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳، بررسی تعارض منافع در بستر حقوقی مرتبط با تشکل‌های اجتماعی تحت پوشش وزارت کشور و سازمان بهزیستی، بررسی برنامه ششم توسعه از منظر مشارکتی، پویایی‌شناسی مشارکت مردمی در ایران، تدوین پیش‌نویس قانون تشکل‌های اجتماعی. بررسی و اظهار نظر در خصوص طرح‌ها و لوایح به شرح زیر: طرح حمایت از خیرین، به شماره ثبت ۳۷۲ در سال ۱۳۹۸، طرح ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد (غیردولتی)، به شماره ثبت ۴۰۰ در سال ۱۳۹۹، طرح تشویق و حمایت از خیرین، به شماره ثبت ۴۰۴ در سال

تأسیس و فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد، موضوعی بسیار مهم در حوزه حکمرانی مشارکتی است و اصلاح ساختارهای حقوقی و اداری آن نیز برای استقرار چنین الگویی ضروری است. شناسایی گلوگاه‌های فسادخیز فرایند تأسیس و فعالیت تشکل‌های مذکور، بخش مهمی از این مسیر است. از این رو، گزارش حاضر در جهت شناسایی این گلوگاه‌ها و براساس یافته‌های حاصل از مطالعات اسنادی و برگزاری بیش از ۴ هزار نفر/ساعت نشست تخصصی و کارشناسی و انجام مصاحبه‌های عمیق با نخبگان اجرایی، خبرگان دانشگاهی و همچنین مؤسسات و مدیران تشکل‌ها تدوین شده است. ماحصل این مطالعات و همچنین انجام بازدیدهای میدانی از تشکل‌های فعال در ۵ استان، تدوین گزارش‌هایی در حوزه‌های زیر بوده است:

ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود تشکل‌های مردم‌نهاد، بررسی سازوکار شفافیت تشکل‌های اجتماعی در انگلستان و ولز، مطالعه وضعیت تشکل‌های مردم‌نهاد در فرانسه، مطالعه فرایند صدور مجوز تأسیس و فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد در آمریکا، فرانسه، آلمان، ژاپن، ترکیه و ایران،

لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، به شماره ثبت ۹۵۲ در سال ۱۴۰۲.
گزارش حاضر نیز محصول بررسی‌ها و نتایج مطالعات پیش گفته است. قابل توجه است که مطمئناً بررسی‌ها و بازدیدهای میدانی بیشتر، مسیرها و گلوگاه‌های فسادخیز بیشتری را در بستر تشکل‌های مردم‌نهاد عیان خواهد کرد.

۱۴۰۰،
طرح حمایت از خیرین سلامت، به شماره ثبت ۲۲۹ در سال ۱۴۰۰،
لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۶-۱۴۰۲)، به شماره ثبت ۹۱۰ در سال ۱۴۰۲،

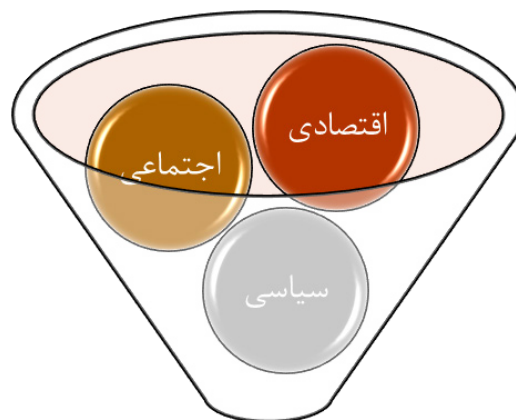
۴. تبیین مسئله



مرتبط با تأسیس و فعالیت تشکل‌های مذکور مورد بررسی قرار گرفته است.
منظور از «تشکل‌های اجتماعی» در این گزارش، مؤسسات خدماتی بهزیستی،^۲ خیریه‌ها، تشکل‌های مردم‌نهاد، مراکز نیکوکاری و مؤسسات غیرتجاری موضوع ماده (۵۸۴) قانون تجارت هستند. همچنین منظور از «فساد» نیز «فساد اقتصادی»، «فساد سیاسی» و «فساد اجتماعی» در بستر فعالیت تشکل‌های اجتماعی است. شکل ۱ انواع فسادهای مرتبط با تشکل‌های اجتماعی را به تصویر می‌کشد.

نهادهای دولتی و غیردولتی در انجام مأموریت‌های خود گاهی با شرایطی مواجه هستند که اگر مأموران اجرای آنها از صلاحیت‌های عمومی و اخلاق حرفه‌ای مناسبی برخوردار نباشند، بروز فساد در آن نهاد دور از ذهن نخواهد بود. تکرار فساد در یک سازمان^۱ باعث فروپاشی آن خواهد شد. به عبارت دیگر بروز مستمر فسادهای فردی در یک سازمان باعث فاسد شدن کلیت (ساختار، فرایندها و افراد) آن سازمان می‌شود و الزاماً حذف افراد فاسد از آن، منتج به سلامت آن سازمان نمی‌شود. در این گزارش، فساد در بستر فعالیت تشکل‌های اجتماعی و دستگاه‌های دولتی و نهادهای حاکمیتی

شکل ۱. انواع فسادهای مرتبط با تأسیس و فعالیت تشکل‌های اجتماعی



۱. منظور از سازمان در اینجا معنای موسع آن است. یعنی نهادهایی که ساختار دارند و هدف مشخصی را دنبال می‌کنند که می‌تواند نظام اجتماعی، نظام سیاسی، نظام اداری، شرکت چندملیتی، بنگاه کوچک یا حتی یک خانواده باشد.
۲. موضوع ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰.



مطامع سیاسی افراد یا جناح و احزاب تعریف شده است. اشخاصی (حقیقی و حقوقی) که در پوشش تشکل‌های اجتماعی از منابع مالی مردمی برای حضور در نهادهای حاکمیتی و نفوذ در دستگاه‌های دولتی هزینه می‌کنند. «فساد اجتماعی» نیز در گزارش حاضر به منزله وجهه‌سازی نادرست اجتماعی از طریق فعالیت در تشکل‌های اجتماعی^۱ و سفیدشویی افراد ناموجه اجتماعی است.

«فساد اقتصادی» در گزارش حاضر به معنای سوءاستفاده مالی از منابع در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی است. اخذ رشوه برای دریافت یک امتیاز نامشروع و انحراف منابع مالی به سبب تعارض منافع شخصی با منافع عمومی بیشترین فراوانی را در میان فسادهای مالی در بستر تشکل‌های اجتماعی دارند. «فساد سیاسی» نیز معادل استفاده ابزاری از تشکل‌های اجتماعی برای

۵. برخی از مصادیق فسادهای اقتصادی در بستر تشکل‌ها



موضوع ماده (۱۷۲) یا بند «ط» ماده (۱۳۹) قانون مالیات‌های مستقیم استفاده کنند، بخش زیادی از درآمدهای خود را به تشکل‌های خود کمک می‌کنند. برخی از مفسدین اقتصادی نیز با تزریق پول‌های کثیف با منشأ مجرمانه به تشکل‌ها و ثبت آنها در حساب «جاری شرکا» و «حساب‌های پرداختی» دفاتر مالی تشکل اقدام به پولشویی می‌کنند. برخی از معاندین نیز از این محل برای تأمین مالی ترور بسم سوءاستفاده می‌کنند.

قابل توجه است که این قبیل موارد محصور به ایران یا محدود به ساختار اداری و اجتماعی خاصی نیست، بلکه تمامی کشورهای توسعه یافته یا در حال توسعه، لیبرالیستی یا کمونیستی، لائیک یا ایدئولوژیک دنیا نیز تا حدودی با این مسائل مواجه هستند. از این رو شناسایی و حذف این گلوگاه‌ها، به عنوان برنامه جاری دولت‌ها به شمار می‌رود و بدیهی است که این مهم نباید از قانون توجه سیاسیون و مدیران ارشد دولتی ایران نیز پنهان بماند.

۵-۲. مدیریت نادرست و انحراف در ساماندهی اموال و املاک دولتی

بخش قابل توجهی از موقوفات در اختیار دولت به مؤسسات و مدیران برخی تشکل‌ها واگذار شده است که نه تنها آورده‌ای برای دولت و مردم نداشته، بلکه منجر به افزایش تبعیض و نابرابری شده و در نهایت کاهش اعتماد عمومی را نیز به همراه داشته است. عدم استقرار نظام رتبه‌بندی تشکل‌های اجتماعی و کم توجهی به ضرورت طراحی ابزارهای سنجش کمی و کیفی عملکردی آنها، منجر به تشویق و تنبیه بی نتیجه تشکل‌ها شده است. در این شرایط رفتارهای سلیقه‌ای بر فرایند تخصیص اموال و املاک دولتی به

۵-۱. جرائم اقتصادی (اختلاس، کلاهبرداری و پولشویی) در ساختار تأمین مالی تشکل‌ها

حتی اگر تعدد مفاصد مالی تشکل‌ها در ایران در مقایسه با فراوانی آنها بسیار ناچیز باشد، اما آثار اجتماعی آن غیرقابل چشم‌پوشی است. کاهش سرمایه اجتماعی، کاهش مشارکت‌های مردمی و دلسردی تشکل‌های سالم از یک سو و تبعات سیاسی و اداری آنها برای دولت و حاکمیت از سوی دیگر لطمات جبران‌ناپذیر به کشور وارد می‌کند. بررسی‌های میدانی مرکز پژوهش‌ها حکایت از آن دارد که برخی از تشکل‌های کاذب با ارسال تصاویر تکان‌دهنده از وضعیت معیشتی و رفاهی نیازمندان اقدام به جمع‌آوری کمک‌های مردمی نموده و منابع جمع شده را به نفع خود تصرف می‌کنند. برخی دیگر بخش زیادی از منابع جذب شده را در فرایندی بی ضابطه و در قالب حقوق به مدیران تشکل می‌دهند و بخش ناچیزی را به نیازمندان اختصاص خواهند داد. برخی دیگر نیز از طریق فاکتورسازی از کمک‌های مردمی و دولتی سوءاستفاده‌های شخصی می‌کنند. مدیران برخی از تشکل‌ها از منابع خیریه‌ای اقدام به خرید خودرو، خانه، سالن ورزش و ... می‌کنند، اما تمام این امکانات به نام نیازمندان و به کام مدیران و آشنایان می‌شود. برخی از سرمایه‌دارها به بهانه کار خیر، دارایی و ثروت خود را وقف تشکل هیئت‌امنائی فامیلی خود کرده و از این طریق اقدام به فرار مالیاتی می‌کنند. برخی دیگر از این افراد نیز فعالیت‌های درآمدزایی و سرمایه‌گذاری‌های خود را به بهانه تأمین مالی تشکل انجام می‌دهند و منابع خود را در حساب‌های تشکل‌های مذکور جمع می‌کنند. برخی از تجار و تولیدکنندگان نیز برای اینکه از تسهیلات مالیاتی

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

امکاناتی که به موجب تعارض منافع در بستر تشکل‌ها ایجاد می‌شود یا بستر بده‌بستان‌های نامشروع (رشوه) را فراهم می‌کند، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱-۵-۵. صدور مجوز تأسیس تشکل‌های هیئت‌امنائی

تشکل‌ها از منظر ساختاری به دو گونه عضوپذیر و هیئت‌امنائی تقسیم می‌شوند. ارکان مدیریتی تشکل‌های عضوپذیر به موجب اجماع نظر اعضای تشکل انتخاب شده و ارکان تشکل‌های هیئت‌امنائی صرفاً توسط خود هیئت‌امنائی انتخاب می‌شوند. از این رو، چرخش مدیریتی در تشکل‌های هیئت‌امنائی کمتر دیده می‌شود. به عبارت دیگر اختیار سرمایه، دارایی، کمک‌های جذب شده و تصمیم‌گیری‌های راهبردی تشکل‌های هیئت‌امنائی در انحصار اعضای هیئت‌امنائی تشکل است. نهادهای صادرکننده مجوز، تنها در شرایط خاص یا برای افراد خاص اقدام به صدور مجوز تشکل‌های هیئت‌امنائی می‌کنند، به عبارت دیگر این امتیاز ویژه، به سادگی به یک متقاضی اعطا نخواهد شد.

۲-۵-۵. ثبت عناوین خاص، عام و تک‌واژه‌ای

دستگاه‌های صادرکننده مجوز تأسیس و فعالیت تشکل‌ها و همچنین اداره ثبت شرکت‌ها از صدور مجوز به تشکل‌هایی که عناوین تک‌واژه‌ای پیشنهاد می‌دهند، تا سرحد امکان ممانعت می‌کنند. براساس رویه موجود عناوین پیشنهادی باید حداقل ۳ واژه باشد. علاوه بر این، استفاده از پیشوندهایی مانند «مرکز»، «بنیاد»، «شورای هم‌هنگی»، «سازمان» و «خانه» به عنوان تشکل ممنوع است، زیرا این عناوین از جایگاه و ماهیت تشکل‌های اجتماعی خارج دانسته شده است. در نهایت پسوندهایی مانند «ایران»، «تهران»، «پایتخت»، «ایرانیان»، «جامعه» و سایر واژگانی که تعابیر حاکمیتی، ملی و عام دارند نیز از عناوین تشکل‌های در حال تأسیس حذف می‌شوند. تمامی این محدودیت‌ها برای دوستان و آشنایان مدیران صادرکننده مجوز، همچنین افرادی که حاضرند هزینه‌های بیشتری متقبل شوند، می‌تواند بلاوجه قلمداد شود.

۳-۵-۵. ارسال گزارش‌های مالی و عملکردی صورتی

دستگاه‌هایی مانند وزارت کشور، سازمان بهزیستی، کمیته امداد و ... مسئول نظارت بر گزارش‌های مالی و عملکردی تشکل‌هایی هستند که پروانه فعالیت آنها را خود صادر کرده‌اند. به این ترتیب فرایند و شاخص صحت‌سنجی و ارزیابی این گزارش‌ها می‌تواند سلیقه‌ای باشد؛ امری که می‌تواند بستر فساد را برای برخی از مدیران و کارشناسان دستگاه‌های مذکور فراهم کند.

۴-۵-۵. انحراف منابع و مشارکت‌های مردمی

تشکل‌ها حاکم خواهد بود و این به منزله مستعد بودن زمینه فساد در این فرایند است. از این رو می‌توان متصور بود که چند هزار متر خانه ویلایی موقوفه در بهترین خیابان‌های تهران به تشکلی اجاره داده شود که مؤسسان آن از آشنایان مدیر آن نهاد حمایتی بوده یا حاضر به بده‌بستان غیرقانونی باشد.

۳-۵. وجود تعارض در نحوه اقدام کمیسیون ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی مصوب ۱۳۸۰

مجوز بیش از ۱۳ هزار مؤسسه غیردولتی غیرانتفاعی و انتفاعی ذیل کمیسیون ماده (۲۶) قانون تنظیم صرفاً و منحصرأ توسط شورای معاونان سازمان بهزیستی کشور صادر شده است و همچنان این فرایند ادامه دارد، اما هیچ نهاد بیرونی یا ذی‌نفعی در این فرایند حضور ندارد. این انحصار و اقتدار متمرکز، می‌تواند محل فساد و تبعیض در فرایند صدور مجوز تأسیس و تمدید آن مجوز باشد. حضور نداشتن نماینده نهادهای نظارتی و نماینده کانون‌ها و انجمن‌های مراکز و مؤسسات خدماتی بهزیستی و نماینده کانون کشوری انجمن‌های صنفی کارگری در کار گروه‌های صدور مجوز و فرایندهای نظارتی این حوزه، ضرورتی مغفول مانده است.

۴-۵. حسابرسی نامناسب کمک‌ها و پرداخت‌های انجام شده به تشکل‌ها

تخصیص سلیقه‌ای و همچنین کم‌توجهی به انحراف وجوه و اعتبارات دولتی تخصیص داده شده به برخی از تشکل‌ها، قطعاً منجر به هدررفت منابع عمومی کشور و باعث بروز احساس تبعیض در میان تشکل‌ها می‌شود. این مسئله در خصوص تشکل‌های حوزه سلامت، مدرسه‌سازی و همچنین مراکز و مؤسسات خدماتی تحت پوشش سازمان بهزیستی پررنگ‌تر است. معیوب بودن نظام مدیریت عملکرد و نظام جبران خدمت مبتنی بر عملکرد برای عقد قرارداد خرید خدمت، واگذاری طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای، پرداخت کمک‌های بلاعوض و کمک‌هزینه جبران خدمات به تشکل‌های مذکور به تشدید آسیب‌های این حوزه می‌انجامد.

۵-۵. تعارض منافع و امکان فساد مدیران دولتی مسئول در حوزه مشارکت‌های اجتماعی

بهره‌مندی از برخی فرصت‌هایی که برای مردم و فعالان اجتماعی ممتنع بوده یا بسیار سخت و زمان‌بر است، برای مدیران دولتی که خود یا نزدیکانشان مؤسس یا متقاضی تأسیس تشکل هستند و تشکل‌هایی که در نهادهای حاکمیتی و دولتی نفوذ کرده‌اند، ممکن یا سهل‌الوصول است. همچنین با بده‌بستان‌هایی این چنین فرصت‌هایی برای آحاد مردم ممکن خواهد شد. از جمله فرصت‌ها و



۷-۵-۵. تأسیس تشکل‌های صوری و کاذب

تشکل‌های اجتماعی از اعتبارات دولتی و تسهیلات مالیاتی برخوردار هستند. همچنین در قوانین و مقررات موضوعه کشور، مشوق‌های مالی و غیرمالی فراوانی برای آنها در نظر گرفته شده است. لذا در زمینه درآمدزایی در مقایسه با شرکت‌های خصوصی از مزیت‌های رقابتی برخوردارند. از سوی دیگر کارکنان دولت بر اساس جزء «۹» بند «ط» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸^۱ و قانون «راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری»،^۲ امکان بهره‌مندی از تسهیلات دولتی این حوزه را نیز ندارند. لذا تأسیس تشکل‌های صوری برای انجام فعالیت‌های درآمدزا برای مدیران دولتی بسیار مناسب خواهد بود.

۸-۵-۵. تبعیض در انجام فرایندهای اداری و اجرایی

در حال حاضر، اعطای پروانه فعالیت، تمدید مجوز، انجام اعلام‌های عمومی و تخصصی، اصلاح اساسنامه، بررسی طرح‌ها و پروژه‌های پیشنهادی تشکل‌ها، حضور در برنامه‌ها و رویدادهای بین‌المللی همگی فرایندهای طولانی و پیچیده دارند که تسهیل و تسریع آنها می‌تواند یکی از گلوگاه‌های فسادخیز در بروکراسی خشک و مکانیکی دولت باشد.

۹-۵-۵. توزیع نامناسب اعتبارات، طرح‌های خدماتی و

تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

وزارت ورزش و جوانان، سازمان امور اجتماعی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان بهزیستی، سازمان اوقاف و امور خیریه، وزارت آموزش و پرورش و برخی دستگاه‌های دولتی و حاکمیتی دیگر در قانون بودجه کشور ردیف‌های اعتباری دارند که باید از طریق تشکل‌های خاص مرتبط با حوزه فعالیت خود هزینه کنند. این اعتبارات گاهی در قالب خرید خدماتی از قبیل نگهداری معلولان و کودکان بی‌سرپرست و گاهی در قالب برگزاری همایش‌ها و سمینارهای مشترک در حوزه مشارکت‌های اجتماعی و در برخی موارد نیز از طریق واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای مانند طرح‌های مدرسه‌سازی و بیمارستان‌سازی خیریه‌ای به تشکل‌هایی اختصاص داده می‌شود که مدیران دولتی دستگاه‌های مذکور، مجوز تأسیس و فعالیت آنها

بسیاری از خیرین و نیروهای داوطلب با تشکل‌های کارآمد و مؤثر کشور آشنا نیستند و برای اینکه منابع خود را به درستی نذر محرومین و نیازمندان کنند از مدیران و کارشناسان نهادهای متولی (دولتی) مانند سازمان بهزیستی و کمیته امداد استعلام می‌گیرند و در صورتی که مدیر استعلام‌شونده خود یا نزدیکانش مؤسس یک تشکل اجتماعی باشد، احتمالاً خیرین و منابع آنها را به سوی تشکل مدنظر خود هدایت می‌کند.

۵-۵-۵. صادر نکردن مجوز برای تشکل‌های همکار و رقیب

با توجه به میزان کسری بودجه کشور، منابع و امکانات پشتیبانی دولتی از بخش غیردولتی در حال کاهش است [۷]. همچنین روند کمک‌ها و مشارکت‌های داوطلبانه مردمی نیز نزولی است [۸]. در این شرایط، کاهش تشکل‌های همکار و رقیب به منزله تجمیع منابع مالی، انسانی و کالبدی در تشکل‌های باقی‌مانده خواهد بود. به عبارت دیگر در صورتی که یک مدیر دولتی یا آشنایان وی در یک منطقه جغرافیایی در یک حوزه اجتماعی (مانند نگهداری سالمندان) فعالیت کند و منابع مالی تشکل‌های خود را از طریق خیرین آن منطقه تأمین کند؛ احتمالاً به یک تشکل متقاضی فعالیت در همان حوزه و در همان منطقه، مجوز تأسیس و فعالیت نخواهد داد.

۶-۵-۵. توزیع نامناسب امکانات و ظرفیت‌های دولتی به

تشکل‌ها

دولت و دستگاه‌های دولتی به‌ویژه نهادهای حمایتی مانند سازمان بهزیستی، مستحذات، تجهیزات و موقوفات بسیاری دارند که می‌توانند با مبلغ بسیار ناچیزی به تشکل‌ها اجازه دهند یا یارانه‌هایی دارند که می‌توانند در قالب خرید خدمت به تشکل‌های تحت پوشش خود تخصیص دهند. در شرایطی که «بسترهای شفافیت در حوزه اجتماعی ایجاد نشده باشد»، «حکمرانی داده، محلی از اعراب در تصمیمات و برنامه‌های مدیران حوزه اجتماعی نداشته باشد» و «کانال‌ها و ابزارهای نظارتی، تعبیه و عملیاتی نشده باشند»، توزیع هرگونه امکانات دولتی از قبیل خودرو، سالن همایش، عضویت در شوراهای و کمیته‌های دولتی می‌تواند بستری برای سوءاستفاده و سودجویی باشد.

۱. عضویت هم‌زمان مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و معاونان و مدیران دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور و همچنین کارکنان شاغل در کلیه پست‌های مدیریتی و کارشناسی در مدیریت عاملی و سایر مسئولیت‌های اجرایی و عضویت هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان‌ها، اعم از زیرمجموعه خود و زیرمجموعه سایر دستگاه‌ها ممنوع است. دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور مسئولیت بررسی و نظارت بر اجرای این حکم و پیگیری‌های قانونی مربوطه را دارند.
۲. اشخاص دولتی (مذکور در بندهای «۱» تا «۸» ماده (۱) این قانون)، نمی‌توانند در معاملات یا داوری در دعاوی با دولت یا مجلسین یا شهرداری‌ها یا دستگاه‌های وابسته به آنها و یا مؤسسات مذکور در بندهای «۴» و «۶» این ماده شرکت نمایند؛ اعم از اینکه دعاوی مزبور در مراجع قانونی مطرح شده یا نشده باشد.

را صادر کرده‌اند یا نظارت بر عملکرد آنها را برعهده دارند. حضور مدیران دولتی این دستگاه‌ها در تشکل‌های تحت پوشش همان دستگاه‌ها می‌تواند منشأ بروز تعارض منافع و سلیقه‌ای بودن این فرایند و نیز می‌تواند محل ارتشا باشد. مهم مصادیق فساد اقتصادی در بستر تشکل‌های اجتماعی را می‌توان در قالب شکل ۲ مشاهده کرد.

شکل ۲. مصادیق فساد اقتصادی در بستر فعالیت تشکل‌ها



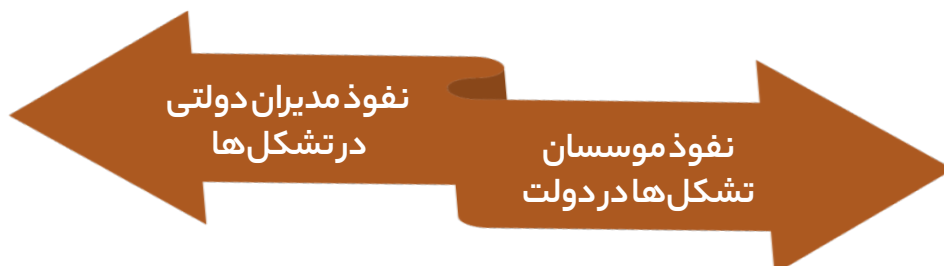
۶. برخی از مصادیق فسادهای سیاسی در بستر تشکل‌های اجتماعی

منجر به نفوذ سیاسی این افراد در ساختار سیاسی و اداری کشور شده است. به عنوان مثال حضور نمایندگان برخی از تشکل‌های شناخته شده در برخی از نهادهای مهم اجتماعی کشور یا عضویت نمایندگان دولتی در هیئت‌مدیره تشکل‌های مزبور، از مصادیق نفوذ سیاسی یک تشکل اجتماعی در نهادهای سیاستگذار کشور است. برخی تشکل‌ها به سبب سرمایه اجتماعی و اقتصادی انباشته خود اقدام به ارائه لیست‌های انتخاباتی می‌کنند. نمایندگان مجلس را به عضویت در ارکان تشکل خود ترغیب کرده و با استفاده از ظرفیت‌های نمایندگان در مجلس در جهت تأمین منافع صنفی و شخصی لابی‌گری می‌کنند.

۶-۱. نفوذ مدیران دولتی در تشکل‌های اجتماعی
زمانی که مدیران دولتی (سیاسی و حرفه‌ای) که وظیفه‌شان سیاستگذاری است و منابع مالی عمومی را در اختیار دارند، به عضویت تشکل‌ها در می‌آیند یا از سرمایه اجتماعی و اقتصادی و شبکه ارتباطی این تشکل‌ها برای تبلیغات یا تخریب انتخاباتی استفاده می‌کنند، امکان بروز فساد سیاسی در بستر تشکل‌های اجتماعی که اساساً تشکل‌های غیرسیاسی هستند فراهم می‌شود.

۶-۲. نفوذ مؤسسان / مدیران تشکل‌ها در دولت
سوءاستفاده از بستر فعالیت‌های اجتماعی و تجمع سرمایه‌های اجتماعی و اقتصادی توسط برخی افراد به ظاهر فعال اجتماعی،

شکل ۳. مصادیق فساد سیاسی در بستر فعالیت تشکل‌ها



۷. برخی مصادیق فساد اجتماعی در بستر تشکل‌های اجتماعی



ترویج تفکرات التقاطی و تسهیل برنامه‌های معاندین و براندازها در جامعه از ظرفیت‌های تشکل‌ها و شبکه‌های اجتماعی استفاده می‌کنند. تشکل‌هایی که به موجب کمک‌های بی‌دریغ مالی خود به مددجویان و نیازمندان در جامعه مرجعیت پیدا می‌کنند و انحلال آنها تقریباً غیرممکن است.

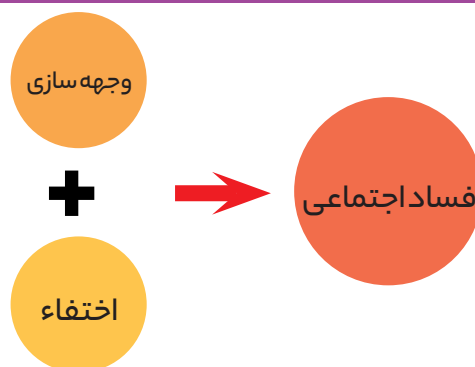
۱-۷. وجهه‌سازی نامشروع

برخی افراد سوابق حرفه‌ای یا اجتماعی سیاه^۱ خود را با پوشش امر خیر و فعالیت‌های صوری اجتماعی سفید می‌کنند و برای خود چهره اجتماعی موجه می‌سازند.

۲-۷. اختفا

برخی از معاندین در مواردی با هدف ایجاد انحرافات اخلاقی،

شکل ۴. مصادیق فساد اجتماعی در بستر فعالیت تشکل‌ها



۸. علل و ریشه‌ها



قواعد و الزامات تأسیس و فعالیت تشکل‌های اجتماعی در کشور شده است و این امر موجب سخت و پیچیده شدن فرایند نظارت بر عملکرد و بهبود انضباط مالی تشکل‌های مذکور و مدیران دولتی مرتبط با تأسیس و فعالیت آنها شده و به همین سبب نیز زمینه بروز انواع فساد در این بستر، فراهم شده است.

۲-۱. خلأ یا نقصان قانون و مقررات مرتبط با تأسیس و فعالیت تشکل‌های اجتماعی

فقدان قانونی جامع و مانع در حوزه تأسیس و فعالیت تشکل‌ها، منجر به سردرگمی دولت برای نظارت بر عملکرد تشکل‌های اجتماعی شده است. بی‌توجهی به ظرفیت‌های مردمی برای نظارت بر عملکرد و رفتار مدیران دولتی مرتبط با این حوزه نیز محصول بی‌قانونی این حوزه است.

شناسایی علل و ریشه‌های مشکلات اشاره شده در بالا مستلزم مذاقه و مطالعه بسیار زیاد و منسجم است. به عبارت دیگر باید تمامی ابعاد فساد مالی، سیاسی و اجتماعی در بستر تشکل‌های اجتماعی شناسایی شود تا بلکه بتوان با ارائه راهکارهای دقیق و هدفمند، بخشی از مشکلات این حوزه را مرتفع کرد. به هر صورت، با توجه به امکانات (زمان و منابع) موجود، برخی از علل و ریشه‌های فساد در این حوزه تشریح شده است:^۲

۱-۱. چند تولی‌گری در حوزه خدمات و سلامت اجتماعی کشور

وجود چندین مرجع صدور مجوز تأسیس و فعالیت تشکل‌های اجتماعی در کشور از جمله سازمان بهزیستی، سازمان امور اجتماعی کشور، نیروی انتظامی و کمیته امداد باعث آشفتگی

۱. از قبیل سوء پیشینه حقوقی یا کیفری، سوء شهرت اقتصادی یا اجتماعی و سابقه محرومیت اجتماعی.
 ۲. گفتنی است که شناسایی هر کدام از علل بروز مصادیق فساد و راهکارهای ارائه شده برای رفع این مشکلات صرفاً محصول سه سال مذاقه و شناخت نگارنده پژوهش از بستر فعالیت تشکل‌های اجتماعی در کشور و اخذ نظرات نهادهای امنیتی و نظارتی، خبرگان و فعالان اجتماعی در کشور است. از این رو تأیید چنین نظرات منوط به ابزارسازی و آزمون این موارد است.

ارسال نمی‌کنند و آنها را در معرض دید ذی‌نفعان و عموم مردم قرار نمی‌دهند و همچنین تا زمانی که دستگاه‌های متولی این حوزه تصمیمات خود را از جامعه هدف خود مخفی می‌کنند و اعتبارات و امکانات دولتی را به صورت غیر شفاف در اختیار برخی از تشکل‌ها قرار می‌دهند، فرصت بروز فساد همواره فراهم و امکان مبارزه با آن غیرممکن خواهد بود.

۶ ظرفیت اداری و اجرایی معیوب دولتی

در شرایطی که ساختار و تشکیلات مرتبط با تشکل‌های اجتماعی با امور و تکالیف حاکمیتی برای ساماندهی بیش از ۴۰ هزار تشکل فعال در کشور تناسب نداشته باشد و هرم منابع انسانی از لحاظ دانشی کمترین تسلط را به علوم اجتماعی داشته باشد، باز هم امکان نظارت و ارزیابی عملکرد تشکل‌های اجتماعی در کشور وجود نخواهد داشت. حتی اگر بستر شفافیت نیز تأمین شده باشد و تشکل‌ها تمام اطلاعات مالی و عملکردی خود را در معرض عموم قرار داده باشند؛ هیچ دستگاه دولتی ظرفیت اداری بررسی سالانه بیش از ۴۰ هزار گزارش تفصیلی در طول سال را ندارد. همچنین دانش تخصصی برای صحت‌سنج صورت‌های مالی و گزارش‌های عملکردی تشکل‌ها را ندارد.

۷ ساختار و ابزار نظارتی معیوب

نظارت مؤثر و کشف فساد نیازمند استقرار ساختار و فرایندهای ارزیابی و ارزشیابی است. متناسب با هر کدام از فرایندهای مذکور باید ابزارها و کانال‌های نظارتی مناسبی طراحی و تعبیه شود، در غیراین صورت حتی با وجود قوانین و مقررات جامع و مانع و نیروی انسانی دانشی و ماهر نیز امکان کشف و مواجهه با فساد مالی، سیاسی و اجتماعی در بستر فعالیت تشکل‌ها فراهم نخواهد شد.

۳ نقصان اطلاعات و عدم حکمرانی داده در حوزه خدمات و سلامت اجتماعی

اساس و بنیان هر تصمیم و برنامه‌ای در ساحت اجتماعی، وجود داده و اطلاعات دقیق و مؤثر در آن حوزه است. تا زمانی که مشخص نباشد چه تعداد تشکل وجود دارد، چه میزان از آنها فعال هستند، حیطة فعالیتشان کجاست، چه تعداد عضو دارند، چه میزان از کمک‌های مردمی و دولتی را جذب کرده‌اند و منابع خود را در چه مسیری هزینه کرده‌اند، اعمال هر اصلاحاتی در حوزه مبارزه با فساد در بستر تشکل‌ها محکوم به شکست خواهد بود.

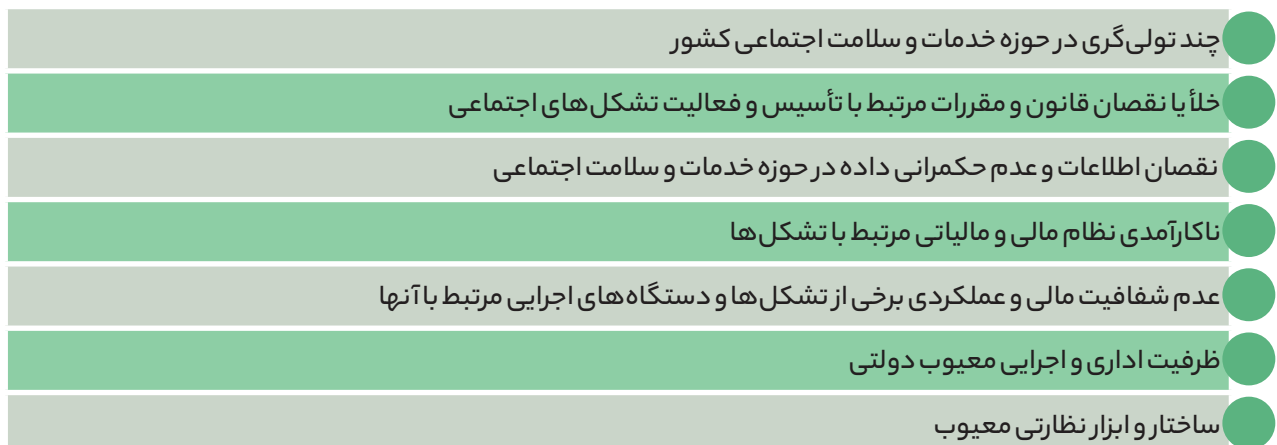
۴ ناکارآمدی نظام مالی و مالیاتی مرتبط با تشکل‌ها

این ایراد نیز به نوبه خود منبعت از چندین ایراد ساختاری و رفتاری دیگر است که در ادامه به برخی از آنها اشاره شده است: تناسب نداشتن کدگذاری (کدینگ) حسابداری رسمی با ماهیت کار تشکل‌ها، نداشتن ضمانت اجرایی قوانین تنظیم‌گری مالی مانند قانون مبارزه با پولشویی و قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، فقر دانشی و مهارتی حسابداران، بازرسان و مدیران تشکل‌ها، فقر دانشی و مهارتی ناظران، ممیزهای مالیاتی در حوزه فعالیت‌های اجتماعی و داوطلبانه، وجود ایرادهای حقوقی در برخی مواد قانون مالیات‌های مستقیم از قبیل تبعیضات ناروا و امضاهای طلایی ناشی از اجرای بند «ط» ماده (۱۳۹) و ماده (۱۷۲) قانون مالیات‌های مستقیم.

۵ عدم شفافیت مالی و عملکردی برخی از تشکل‌ها و دستگاه‌های اجرایی مرتبط با آنها

در شرایطی که تشکل‌ها، گزارش‌های مالی خود را به نهاد متولی

شکل ۵. علل و ریشه‌های بروز فساد در بستر فعالیت تشکل‌ها





قاعدتاً شناسایی راهکارهای کاهش فساد در بستر تأسیس و فعالیت تشکل‌های اجتماعی پس از شناسایی همه‌جانبه و جامع علل و ریشه‌های بروز آن در حوزه مذکور امکان‌پذیر است. به هر حال با توجه به مطالعات ابتدایی و بررسی‌های اجمالی در این حوزه، پیشنهادهایی به شرح ذیل ارائه می‌شود:

۱- تصویب قانون تشکل‌های اجتماعی در مجلس شورای اسلامی

برای رفع مشکلات و آسیب‌های پیش‌گفته باید قانونی جامع و مانع مرتبط با تأسیس و فعالیت تشکل‌های اجتماعی در کشور تصویب شود تا تمامی ذی‌نفعان (مردم، تشکل‌ها و مدیران دولتی) با حقوق و تکالیف خود در این حوزه آشنا شوند و نهادهای ناظر نیز با استناد به این حقوق و تکالیف بتوانند بر وضعیت عملکردی و انضباط مالی تمامی آنها نظارت کنند و مانع از بروز هرگونه فساد در این حوزه شوند.

۲- تعیین متولی واحد برای حوزه خدمات و سلامت اجتماعی در کشور

تعیین یک متولی واحد برای حوزه خدمات و سلامت اجتماعی باعث خواهد شد که فرایندها، برنامه‌ها و اعتبارات مرتبط با این حوزه نیز استاندارد و مشخص شود و نهادی پاسخ‌گو برای هرگونه انحراف عملکردی یا رفتاری در این حوزه وجود داشته باشد. در حال حاضر سازمان امور اجتماعی براساس «آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد» و براساس یک فرایند خاص اقدام به صدور مجوز می‌کند. سازمان بهزیستی نیز که بیش از ۱۳ هزار تشکل تحت پوشش خود دارد، براساس «دستورالعمل تأسیس، اداره و انحلال مراکز و مؤسسات موضوع ماده (۲۶) قانون تنظیم» و با الگویی متفاوت از سازمان امور اجتماعی، تشکل‌های ذیل خود را ساماندهی می‌کند. همچنین کمیته امداد که بیش از ۱۰ هزار مرکز نیکوکاری تحت پوشش خود دارد براساس ضوابط داخلی خود به گونه‌ای کاملاً متمایز از دو سازمان پیش‌گفته، ایجاد و مدیریت می‌شود. در این شرایط عملاً امکان نظارت و بهبود مستمر تشکل‌ها و ساماندهی مناسب و هماهنگ تشکل‌ها وجود نخواهد داشت.

۳- استقرار سامانه جامع و یکپارچه خدمات اجتماعی
این سامانه می‌تواند در سازمان امور اجتماعی کشور ایجاد و بستر شفافیت را برای تمامی تصمیمات، برنامه‌ها، اعتبارات و عملکرد ذی‌نفعان (دولتی و غیردولتی) مرتبط با مشارکت‌ها و تشکل‌های مردمی فراهم کند.

۴- استقرار نظام ارزیابی و رتبه‌بندی تشکل‌های اجتماعی و توزیع منابع، امکانات و ظرفیت‌های دولتی براساس رتبه مکتسبه تشکل‌ها

در صورتی که نظام مدیریت عملکرد در بستر فعالیت تشکل‌ها ایجاد شود، از آن پس می‌توان انتظار داشت که وجوه و اعتبارات عمومی، پروژه‌ها، ساختمان‌ها و امکانات دولتی به سمت افراد خاص و ناکارآمد منحرف نشود و هر تشکل مستحق حمایت و تشویق، از این امتیازات دولتی بهره‌مند گردد.

۵- ایجاد تشکل‌های ملی حامی ذی‌نفعان زیر و عضویت نمایندگان آنها در نهادهای حاکمیتی مسئول در حوزه مشارکت اجتماعی

الف) خدمت‌گیرندگان مانند انجمن ملی کودکان آسیب‌دیده و در معرض آسیب،

ب) خدمت‌دهندگان مانند انجمن ملی مددکاران اجتماعی،

ج) مؤسسات خدماتی مانند کانون کشوری مراکز شبه‌خانواده.

در صورتی که در کشور هر سه تشکل ملی فوق‌الذکر ایجاد و از استقلال و کارآمدی مناسب نیز برخوردار باشند، ضرورت حضور دولت و نهادهای نظارتی برای کشف فساد و سوءاستفاده‌های سیاسی و اجتماعی در بستر فعالیت تشکل‌ها در کشور به حداقل خواهد رسید.

۶- تنقیح و اصلاح قوانین و مقررات مالی و مالیاتی

همان‌طور که پیش‌تر نیز بیان شد، عدم تناسب قوانین مالی و مالیاتی کشور با ماهیت فعالیت تشکل‌ها و عدم انسجام درونی آنها^۱ با یکدیگر منجر به بروز مشکلات فراوانی شده است. از این رو تنقیح احکام مرتبط با فعالیت تشکل‌ها در قوانین «مالیات‌های مستقیم»، «مبارزه با پولشویی»، «مبارزه با تأمین مالی تروریسم»، «قانون

۱. اهم این قوانین عبارتند از: قانون مالیات‌های مستقیم، قانون مبارزه با پولشویی، قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، قانون اصلاح بند «۵» ماده (۶) و ماده (۲۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی.

توان نظارت بر عملکرد تشکل‌ها و دستگاه‌های دولتی اولویت پیدا خواهد کرد.

۸ **استانداردسازی و حذف رفتارهای سلیقه‌ای در فرایند صدور مجوز تأسیس و تمدید تشکل و تعلیق و انحلال آن**
«استانداردسازی»، «حذف رفتارهای سلیقه‌ای» و «تنقیح قوانین و مقررات» متعدد و متنوع مرتبط با تأسیس، تمدید، تعلیق و درنهایت انحلال تشکل‌ها، امکان سوءاستفاده و زمینه بروز انواع فسادهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی را در این حوزه کاهش می‌دهد. جدول (۳) علل، راهکارها و متولیان رفع عوامل بروز فساد و تعارض منافع در بستر تشکل‌های اجتماعی را به تصویر کشیده‌است.

اصلاح بند «۵» ماده (۶) و ماده (۲۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی «اصلاح بند «ط» ماده (۱۳۹) و ماده (۱۷۲) قانون مالیات‌های مستقیم پیشنهاد می‌شود.

۷ **آموزش و توانمندسازی کارکنان دستگاه‌های اجرایی و اعضای تشکل‌های اجتماعی از منظر حقوقی و تخصصی**
همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، یکی از علل و ریشه‌های بروز فساد در بستر تشکل‌ها، کافی نبودن دانش و مهارت مدیران و کارشناسان دولتی و غیردولتی در خصوص ملزومات امر اجتماعی، زندگی انجمنی، کار تشکیلاتی، بازرسی، حسابداری و مدیریت حوزه مذکور است. برخی ندانسته تخلف می‌کنند و برخی توان شناسایی و مقابله با فساد را ندارند. از این رو توسعه و بالندگی منابع انسانی در هر دو بخش دولتی و غیردولتی برای کاهش انحرافات و افزایش

جدول ۳. علل، راهکارها و متولیان رفع عوامل بروز فساد و تعارض منافع در بستر تشکل‌های اجتماعی

متولی	راهکار	علل
مجلس شورای اسلامی (یا کمیسیون ویژه یا مشترک اصل هشتاد و پنج قانون اساسی)	- تصویب قانون تشکل‌های اجتماعی در مجلس شورای اسلامی - تنقیح و اصلاح قوانین مالی و مالیاتی مرتبط با تشکل‌ها	خلأ یا نقصان قانون و مقررات مرتبط با تأسیس و فعالیت تشکل‌های اجتماعی
شورای اجتماعی	تعیین متولی واحد برای حوزه خدمات و سلامت اجتماعی در کشور	چندتولی‌گری در حوزه خدمات و سلامت اجتماعی کشور
شورای اجتماعی از طریق سازمان امور اجتماعی کشور	استقرار سامانه جامع و یکپارچه خدمات اجتماعی؛	نقصان اطلاعات و عدم حکمرانی داده در حوزه خدمات و سلامت اجتماعی
وزارت کشور با مشارکت سازمان بهزیستی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت ورزش و جوانان، وزارت آموزش و پرورش، سازمان حفاظت محیط زیست و سایر متولیان حوزه تشکل‌های اجتماعی	استقرار نظام ارزیابی و رتبه‌بندی تشکل‌های اجتماعی و توزیع منابع، امکانات و ظرفیت‌های دولتی براساس رتبه مکتسبه تشکل‌ها	عدم شفافیت مالی و عملکردی برخی از تشکل‌ها و دستگاه‌های اجرایی مرتبط ساختار و ابزار نظارتی معیوب
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت کشور	ایجاد تشکل‌های ملی حامیان الف) خدمت‌گیرندگان، ب) خدمت‌دهندگان و ج) مؤسسات خدماتی و عضویت نمایندگان هر سه تشکل ملی در نهادهای حاکمیتی متولی حوزه مشارکت اجتماعی	ظرفیت اداری و اجرایی معیوب دولتی
وزارت کشور و متولیان	آموزش و توانمندسازی کارکنان دستگاه‌های اجرایی و اعضای تشکل‌های اجتماعی از منظر حقوقی و تخصصی	
هیئت‌وزیران	حذف رفتارهای سلیقه‌ای در فرایند صدور مجوز تأسیس و تمدید تشکل و تعلیق و انحلال آن	سوءعملکرد برخی از دستگاه‌های اجرایی مرتبط با تشکل‌ها ساختار و ابزار نظارتی معیوب



۱. یورگ آبرشت، هانس و مجید قورچی بیگی (۱۳۸۸). «فساد و کنترل فساد: نگاهی به پدیده فساد با رویکردی به اسناد بین‌المللی در زمینه پیشگیری و منع فساد»، اطلاع‌رسانی حقوقی دوره جدید، سال ششم.
۲. منظور، داوود و مصطفی عباسی کلاش (۱۳۹۸). «نقش شفافیت در کاهش تعارض منافع و مقابله با فساد»، تهران، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، سال هفتم، شماره (۲۷)، صفحات ۱۰۳-۸۷.
۳. انصاری، باقر (۱۴۰۱). «مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۲، شماره ۱، صفحات ۳۲۱-۲۹۷.

4. Trost, Christine, & Alison I, Gash (2008), Conflicts of Interest and Public Life, Cross-National Perspectives, Cambridge University Press.

۵. عزت‌آبادی پور، حسام. سینا شیخی و روح‌اله مکارم (۱۴۰۲) اصلاحیه پیش‌نویس قانون تشکل‌های اجتماعی (ویرایش دوم)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۲۴۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸.
۶. طاهری، یاشار (۱۴۰۱). «رویکرد مبارزه با فساد در نظم حکمرانی اداری مستقر در ایران در پرتو فرمان مشروطیت و قانون اساسی ایران»، پژوهش‌نامه تاریخ، سیاست و رسانه، سال پنجم، شماره اول، بهار، پیاپی ۱۷، صفحات ۸۳ تا ۱۰۴.
۷. کیانی، مرتضی، جعفری، محمدمهدی، عبداللهی، محمدرضا (۱۴۰۲). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (۱) کلیات»، دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۱۹۴۶۱.
۸. خیر ماندگار (۱۴۰۱). «پیمایش ملی گرایش مردم ایران به نیکوکاری»، مؤسسه خیر ماندگار با مشارکت دانشگاه فردوسی مشهد.
۹. قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور مصوب ۱۳۹۷.
۱۰. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰.
۱۱. قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مصوب ۱۳۹۴.
۱۲. قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷.
۱۳. قانون ممنوعیت دولت از مذاکره و عقد قرارداد راجع به امتیاز نفت با خارجی‌ها مصوب ۱۳۲۳.
۱۴. قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶.
۱۵. قانون اصلاح بند «۵» ماده (۶) و ماده (۲۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۹۸.
۱۶. آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد موضوع تصویب‌نامه شماره ۶۷۷۳۵/ت/۵۱۳۰۵ هـ مورخ ۱۳۹۵/۶/۶.
۱۷. دستورالعمل تأسیس، اداره و انحلال مراکز و مؤسسات موضوع ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت بازنگری ۱۳۹۹.

گزیده سیاستی

مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۸ گلوگاه فسادخیز در بستر تاسیس و فعالیت خیریه‌ها و سمن‌ها را در گزارشی با عنوان «فساد و تبعیض در بستر تشکل‌های اجتماعی» شناسایی کرده و متناسب با علل و ریشه‌های بروز هر کدام از آن‌ها، راهکارهای تقنینی، نظارتی و اجرایی پیشنهاد داده است.



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: mrc@majles.ir