

بررسی تطبیقی نظارت دولت بر موسسات خیریه ایران و انگلستان

میلاذ مرادی، سعید زرنندی

دانشجوی کارشناسی ارشد مدیرین دولتی دانشگاه علامه طباطبایی

استادیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبایی

نویسنده مسئول مکاتبات: Moradimilad909@gmail.com

چکیده

در دنیای امروز کشورهای توسعه یافته به اهمیت سازمان های غیرانتفاعی در جامعه و نقش آن در اقتصاد و بهبود توسعه پایدار پی برده اند از این رو با وضع قوانین جدید و مترقی سعی کرده اند تا بهترین استفاده را از ظرفیت سازمان های غیرانتفاعی ببرند. موسسات خیریه و عام المنفعه یکی از زیرمجموعه های سازمان های غیرانتفاعی محسوب میشوند. این موسسات در کنار تمام مزایا و جنبه های مثبتی که دارند اما در برخی اوقات به علت نبود نظارت کافی، به محلی برای انواع مفاسد اقتصادی تبدیل شده اند. متأسفانه در کشور ما دولت نظارتی منسجمی بر موسسات خیریه خصوصی ندارد. این در حالی است که نظارت بر موسسات خیریه در کشورهای توسعه یافته به صورت موثر و هدفمند صورت میگیرد که یکی از این کشورها که نظارت درستی بر موسسات خیریه دارد کشور انگلستان است. از این رو با توجه به موارد گفته شده تحقیق حاضر به بررسی تطبیقی نظارت بر موسسات خیریه ایران و انگلستان و تبعات آن پرداخته است. در واقع هدف اصلی در این تحقیق آن است که به بررسی تفاوت ها و تشابهات وضعیت نظارت بر موسسات خیریه در دو کشور ایران و انگلستان بپردازد. این پژوهش به روش تطبیقی و با مرور منابع کتابخانه ای و علمی موجود صورت انجام شد و نتایجی که حاصل شد موید این مطلب است که کشور ما نسبت به انگلستان نظارت منسجم و درستی بر موسسات خیریه ندارد که با مرور ادبیات و پیشینه پژوهشی مشخص شد این عدم نظارت منسجم باعث عدم شفافیت، پاسخگویی این موسسات و همچنین کاهش اعتماد عمومی مردم به این موسسات و در نهایت بروز برخی مفاسد اقتصادی من جمله کلاهبرداری، پولشویی، فرار از مالیات و خیانت در امانت میگردد.

واژگان کلیدی: موسسات خیریه، سازمان های غیرانتفاعی، نظارت، ایران، انگلستان

مقدمه

در کنار بخش خصوصی یا بازار (بخش اول) و بخش عمومی یا دولت (بخش دوم) سازمان هایی فعالیت میکنند که جزء هیچ یک از این دو بخش نیستند اما بسیار برجسته به فعالیت اقتصادی می پردازند و در دهه های اخیر حجم بالایی از تولید داخلی بسیاری از کشورها را به خود اختصاص داده اند (نصرالهی، خدیجه، درخشان، مرتضی، ۱۳۹۳، ۶۶). سازمان هایی که در این بخش مشغول به فعالیت هستند عمدتاً تحت عنوان سازمان های غیرانتفاعی، غیردولتی، ngo ها و یا سازمان های مردم نهاد یاد می شوند. در این میان فعالیت بنیادهای خیریه نیز زیرمجموعه فعالیت های بخش سوم یا غیرانتفاعی است. احسان و نیکوکاری از دیر باز در تمام جوامع مختلف وجود داشته است اما با مرور زمان و پیشرفت جوامع از حالت شخصی خارج شده است و امروزه قسمت اعظمی از فعالیت های خیرخواهانه از طریق موسسات و بنیادهای خیریه انجام می پذیرد. بخش غیرانتفاعی و خیریه سومین بخش بزرگ اقتصادی پس از دولت و بخش بازرگانی است (آقابابا و همکاران، ۱۳۹۳، ۱۰). به عنوان مثال در کشور آمریکا بخش غیرانتفاعی همچنان در حال رشد است و ۱۰ درصد از اشتغال این کشور و ۵ درصد از GDP را به خود اختصاص داده است (گیو و همکاران، ۲۰۱۱). با توجه به گسترش بخش سوم و غیرانتفاعی و افزایش کاربرد و عملکرد این بخش در اقتصادهای توسعه یافته و همچنین با توجه به مبانی و معارف اسلامی گسترده در این باب، در ایران نیز توسعه بخش سوم اقتصاد باید در دستور کار قرار گیرد که مقابله با چالش های پیش روی این بخش از اولین گام ها در شکوفایی این بخش است که یکی از اولین و مهم ترین چالش ها در بخش سوم و غیرانتفاعی چالش اطلاعات نامتقارن است که یکی از مصادیق اطلاعات نامتقارن در این بخش این است که مثلاً علاقمندان به انجام کمک های خیریه از محل

دقیق صرف این اموال و چگونگی مصرف آنها اطلاع دقیق ندارند (طغیانی و همکاران، ۱۳۹۳، ۱۶۱، ۱۷۹). از این رو مسئله نظارت بر فعالیت سازمان های غیرانتفاعی از اهمیت دوچندان برخوردار می گردد.

کشور ما همواره مستعد بخش غیرانتفاعی و فعالیت های خیرخواهانه و نیکوکاری بوده است و مخصوصا به علت وجود گرایشات مذهبی بالا در میان مردم، همواره فعالیت های نیکوکاری با استقبال آحاد جامعه روبرو شده است. تعداد موسسات خیریه در ایران روز به روز در حال گسترش است. بنا بر اطلاعات مرکز آمار ایران که در سال ۱۳۷۳ منتشر شده است بیش از ۱۳۰۰ بنیاد خیریه در ایران فعالیت میکنند که در حدود ۵۰ هزار نفر داوطلب و کارمند در آن اشتغال دارند (عبادی، صادق، ۱۳۷۸، ۲۶). و طبیعی است این آمار و اطلاعات در حال حاضر بسیار بیشتر شده است. اما به علت نبود سیستم منسجم نظارتی آمار دقیق و شفاف از تعداد موسسات خیریه در کشور وجود ندارد و بنا بر آمار غیر رسمی بین ۱۰۰۰۰ تا ۷۰۰۰۰ خیریه در کشور وجود دارد (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۲، ۲). در واقع آمارهایی که گاه برخی سازمان ها دولتی و مسئولین آنها از تعداد خیریه ها منتشر میکنند بسیار با هم متفاوت است اما آنچه که مسلم است این است که تعداد بسیار زیادی از این موسسات در سطح کشور به صورت قانونی و غیرقانونی فعالیت میکنند. همچنین ذکر این نکته ضروری است که تفاوت عمده و البته واضحی که میان بخش غیرانتفاعی با سایر بخش های اقتصادی، مخصوصا بخش خصوصی وجود دارد نداشتن سهام دار است و همین مسئله نظارت بر این بخش را با دشواری روبرو کرده است (همان، ۵). و از آنجا که سازمان های خیریه نیز زیرمجموعه بخش غیرانتفاعی هستند دشواری نظارت نیز شامل حال این موسسات میشود

عدم وجود سیستم یکپارچه و سیستماتیک نظارتی باعث شده است تا امکان برخی سوءاستفاده ها و تخلفات مالی از طریق موسسات خیریه فراهم شود. به طوری که شمار فزاینده موسسات خیریه ثبت نشده، ابهام در فرایند ثبت و چگونگی نظارت بر فعالیت این موسسات به ویژه در موسسات خیریه ای که فعالیت مالی گسترده دارند، بستر و زمینه مناسبی برای افراد سودجو فراهم آورده است (اصغری، محمد، فرجیها، محمد، ۱۳۹۰، ۱۴). اگر چه اکثر محققان و صاحبان امر بر نظارت دولت بر سازمان های غیرانتفاعی و خیریه تاکید میکنند اما از طرف دیگر دولت باید حدود خود را با سازمان های بخش سوم و خیریه مشخص کند و استقلال آن ها را از بین نبرد. همانطور که آینسا و همکاران در پژوهش خود روش نظام مند کیفیت و نظارت دولت بر سازمان های بخش غیرانتفاعی را پیشنهاد میکنند اما حضور مستقیم دولت در ارائه خدمات اجتماعی سازمان های غیرانتفاعی را سبب بروز مشکلاتی میدانند (طغیانی و همکاران، ۱۳۹۳، ۱۵۶). در واقع فعالان بخش غیرانتفاعی نگران دخالت بیش از اندازه دولت در این بخش و مخدوش نمودن استقلال سازمان های غیرانتفاعی هستند.

از طرف دیگر یکی از کشورهایی که همواره فعالیت های نیکوکاری در آن رواج داشته است انگلستان است. در کشور انگلستان در سال ۲۰۱۱ بیش از ۱۶۰۰۰۰ موسسه خیریه ثبت شده با درآمدی بیش از ۵۲ میلیارد لیره به انجام فعالیت های خیریه مشغول بوده اند (بختیاری، صادق، ۱۳۹۰، ۲۱۸). این کشور دارای یک سیستم نظارتی منسجم بر فعالیت موسسات خیریه است که باعث شده است هم آمار و اطلاعات درستی از تعداد این موسسات در دسترس باشد و هم امکان فعالیت درست و موثر این موسسات فراهم شده است. در کشور ما تحقیقات منسجمی در این زمینه صورت نگرفته و خلاء علمی و پژوهشی در این زمینه احساس میگردد بنابراین از این رو در تحقیق پیش رو ابتدا پس از مرور تعاریف واژگان کلیدی، با مرور ادبیات موجود چارچوبی برای نظارت صحیح بر موسسات و سازمان غیرانتفاعی و خیریه تدوین شده است و ویژگی های آن بیان شده است. سپس در مرحله بعدی با بیان وضعیت نظارت بر این سازمان ها در ایران و انگلستان به بررسی تفاوت ها و تشابهات و مقایسه آن دو پرداخته شده است. در مرحله پایانی نیز با نتیجه گیری از مباحث گفته شده پیشنهادهایی برای بهتر شدن وضعیت نظارت بر این موسسات در ایران ارائه شده است. همچنین لازم به ذکر است که تمرکز این تحقیق بر روی موسسات خیریه می باشد اما از آنجا که این موسسات خود جزئی از سازمان های غیرانتفاعی، غیردولتی محسوب میشوند لذا در بسیاری موارد دارای اشتراکات و تعاریف یکسان هستند که در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفته است.

مبانی نظری

در این قسمت به بیان و تعریف مبانی نظری واژگان کلیدی تحقیق می پردازیم. و سعی شده است از هر کدام چند تعریف کامل و منسجم ارائه شود و از این رو تعاریف فساد اقتصادی، موسسات خیریه و نظارت به صورت خلاصه در ذیل بیان شده است

موسسات خیریه و غیرانتفاعی

تعریف زیادی از موسسات خیریه و شده است و انواع مختلفی از موسسات خیریه وجود دارد که موسسات مورد مطالعه در این تحقیق، موسسات خیریه خصوصی هستند. که در جدول زیر مهم ترین تعاریف با ذکر نام نویسنده آمده است برخی از تعاریف مربوط به سازمان های غیرانتفاعی، مردم نهاد، غیر دولتی است و از آنجایی که موسسات خیریه نیز زیرمجموع این سازمان ها هستند لذا این تعاریف در مورد موسسات خیریه نیز صادق است

نویسنده	تعاریف
(سالامون و سوکولوسکی، ۲۰۰۴)	سازمان های بخش سوم طیف وسیعی از فعالیت ها را در دستیابی به خیر و منفعت عمومی ارائه میدهند از جمله ارائه خدمات انسانی مانند بهداشت، آموزش، مشاوره و کمکهای اولیه، توانمند سازی محرومان (سالامون و سوکولوسکی، ۲۰۰۴)
(گیو و همکاران، ۲۰۱۰)	سازمان های غیرانتفاعی را سازمان ها دانسته اند که برای دستیابی به اهداف و مأموریت های اجتماعی تلاش میکنند
(بختیاری، صادق ۲۱۵، ۱۳۹۰)	در یک تعریف جامع موسسه خیریه خصوصی، بنگاه و یا انجمن غیرانتفاعی عام المنفعه و غیرسیاسی نامیده شده است که از سوی افراد حقیقی و یا حقوقی تاسیس شده است و در زمینه ارائه خدمات اجتماعی به افراد خانواده های نیازمند، زنان بی سرپرست و کودکان بی سرپرست و بد سرپرست، آسیب دیدگان اجتماعی و... فعالیت میکند
(نکویی مقدم و همکاران، ۲۰۱۳۹۲)	موسسه خیریه خصوصی نهادی غیردولتی، غیرتجاری، غیرانتفاعی نامیده شده است که کمک های مالی را به نهادهای غیرانتفاعی دیگر می رساند و یا به طور مستقیم خدمات عمومی ارائه میکند
(عبادی، صادق، ۲۵، ۱۳۷۸)	بنیادهای خیریه که در جهان تحت عنوان NGO اشتهاارد دارد و دربرگیرنده همه بنیادها، جمعیت ها، صندوق های قرض الحسنه و مراکز غیرانتفاعی است که خدمات انسانی خود را رایگان و بدون انگیزه های مادی ارائه میدهند
(گلشن پژوه، ۳۲، ۱۳۹۲)	بانک جهانی در تعریف خود سازمان های غیر دولتی را سازمان هایی دانسته است که برای جامعه و از سوی جامعه تشکیل شده است و دولت در آن دخالتی ندارد و این سازمان ها میتوانند هم حالت خیریه ای داشته باشند و هم در فعالیت های اجتماعی و فرهنگی و اقتصادی دخیل گردند

در ادامه با مرور تعاریف و مبانی نظری به بیان ویژگی های سازمان های غیرانتفاعی و خیریه می پردازیم. سالامون و آنهاپنچ ویژگی را برای سازمان های غیرانتفاعی بر شمرده اند که عبارت است از سازمانی رسمی، غیرانتفاعی، خصوصی، داوطلبانه (سعیدی، محمد رضا، ۲۶، ۱۳۹۳). همچنین بختیاری در پژوهش خود از شش ویژگی زیر برای موسسات خیریه خصوصی که زیر مجموعه سازمان های غیر انتفاعی هستند، نام برده است که عبارت است از سازمانی خصوصی و به عبارتی غیر دولتی بودن، استقلال، شفافیت مالی، غیر انتفاعی بودن، داوطلبانه بودن و غیر سیاسی بودن. از طرفی دیگر مطالعات دانشگاه جان هاپکینز درباره سازمان های غیرانتفاعی، پنج ویژگی سازمان یافتگی (نهادینه و تثبیت شدن)، غیردولتی بودن، خودگردانی و استقلال، غیرانتفاعی بودن، داوطلبانه بودن را برای سازمان های غیر دولتی بر شمرده است (علایی، سوسن، ۹۲، ۱۳۹۳). از این رو با توجه به مطالب گفته شده می توان مهم ترین ویژگی های یک سازمان خیریه غیرانتفاعی و خصوصی را به صورت زیر بیان نمود:

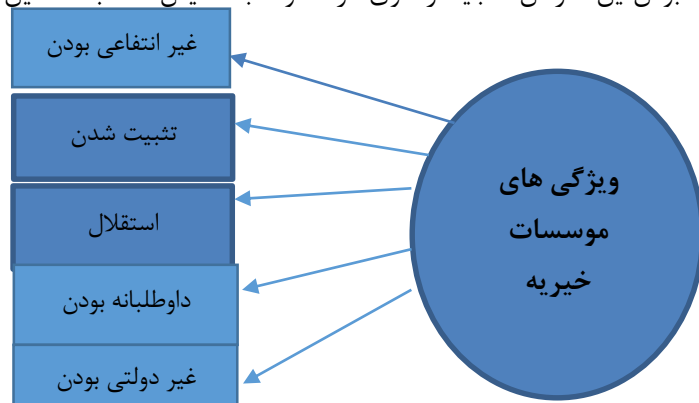
-تثبیت شده: به این معنا است که سازمان ها خیریه باید رسمی و قانونی باشند

-استقلال: سازمان خیریه باید بتواند مستقل در یک زمینه خاص فعالیت نماید و وابسته نباشد

-غیر دولتی بودن: جدا از دولت باشد و زیرمجموعه دولت قرار نگیرد و دستگاه های دولتی در تاسیس و اداره آن دخالت داشته باشند

-غیر انتفاعی بودن: سود حاصل از فعالیت های اقتصادی به مالکان تعلق نگیرد بلکه در راستای اهداف سازمان صرف شود

- داوطلبانه بودن: این سازمان ها باید از سوی افراد داوطلب تاسیس شده باشند. این ویژگی ها را می توان در قالب شکل زیر نشان داد



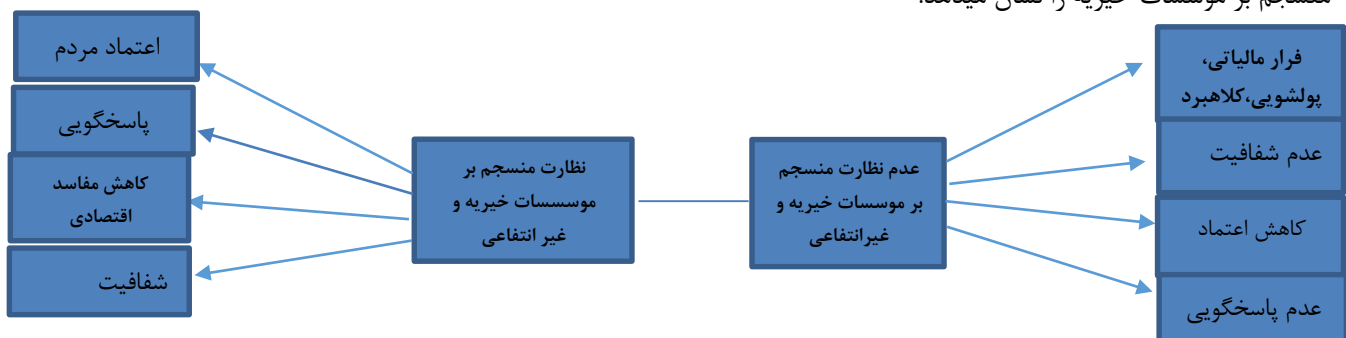
نظارت بر موسسات خیریه

در یک تعریف میتوان نظارت را مقایسه عملکرد با استانداردهای وضع شده و اعمال اقدامات اصلاحی دانست (مقیم، محمد، ۱۳۹۳، ۱۲۸). همچنین در تعریف دیگری نظارت را تطبیق فعالیت های یک موسسه با هدف های تعیین شده طبق موازین قانونی می نامند (محمد میر محمدی، ۱۳۸۳، ۴۰). اقسام نظارت ها بر اساس ماهیت آنها به نظارت همگانی، نظارت سیاسی، نظارت قضایی، نظارت اداری می باشد (همان، ۴۲). که در این پژوهش بیشتر بر روی نظارت دولت بر سازمان های غیرانتفاعی و خیریه تمرکز شده است. دولت میتواند روابط مختلفی را با سازمان های خیریه داشته باشد اما مرور نظام مند ادبیات موید این مطلب است که هر چند ماهیت خیریه ها باید به صورت غیردولتی حفظ شود چرا که در اصل ماهیت کار خیرین به صورتی است که در غیر دولتی بودن رشد و نمو پیدا میکند، اما با این حال این مجامع نباید از حمایت های کارشناسی و اقدامات هدفمند دولتی جدا شوند (نکویی مقدم، ۱۳۹۱، ۱). در پژوهشی دیگری تحت عنوان آسیب شناسی سازمان های غیر دولتی تاکید شده است که باید بر کار سازمان های غیردولتی نظارت کافی صورت گیرد تا مورد سوءاستفاده قرار نگیرند البته توجه به این نکته ضروری است که نظارت باید متعادل بوده و به سلب آزادی های این مجموعه ها نیانجامد و از طرفی دیگر نظارت نباید فقط به نظارت دولتی تعبیر شود بلکه خود سازمان های غیردولتی عوامل مناسب برای انجام چنین کارهایی هستند (آسیب شناسی سازمان های غیر دولتی، ۱۳۸۸). در پژوهش دیگری بر کنترل داخلی در موسسات غیرانتفاعی که توسط خود مدیران و دست اندرکاران این موسسات انجام میگردد تاکید شده است و بیان میکند اگر موسسه ای کنترل داخلی نامطلوبی داشته باشد اهداکنندگان به حمایت موسسه دیگر می پردازند (ملکیان و همکاران، ۱۳۹۴، ص ۶۷ تا ۸۶). همچنان که اینسا و همکاران بر مدیریت نظام مند کیفیت و نظارت دولت بر سازمان های غیرانتفاعی را پیشنهاد می کنند اما با این وجود دخالت مستقیم دولت در ارائه خدمات اجتماعی سازمان های غیرانتفاعی را رد میکنند (طغیانی و همکاران، ۱۳۹۳، ۱۵۶). در تحقیق دیگری نیز بیان شد که وجود قوانین و مقررات صرفا محدود کننده نیست بلکه حامی نیز می تواند باشد، از این رو سازمان های غیردولتی با توجه به اثر گذاری زیاد به هر صورت باید مورد توجه و اثرگذاری حاکمیت باشند و چه بهتر که این نظارت بر اساس قانون و مستقل باشد و از نظارت سلیقه ای خارج گردد (آسیب شناسی سازمان های غیر دولتی، ۱۳۸۸). به طور کلی تمامی تحقیقات بر روی نظارت بر موسسات خیریه و غیرانتفاعی و اهمیت آن تاکید داشته و به این نکته نیز اشاره کرده اند که اولاً این نظارت نباید استقلال این سازمان ها را از بین ببرد چرا که یکی از ویژگی های اصلی این موسسات داشتن استقلال است و دوماً نظارت صرفا دولتی نیست و خود این سازمان ها نیز می توانند به روش های مختلف کنترل و نظارت داشته باشند.

اما عدم نظارت درست و منسجم بر موسسات خیریه سبب بروز مشکلات فراوانی می شود در این بخش با مرور نظام مند ادبیات و پیشینه تحقیق، آثار و عواقب عدم نظارت منسجم بر این موسسات و سازمان ها شناسایی و بررسی شد. یکی از چالش های مرتبط با بخش غیرانتفاعی و خیریه حتی در کشورهای توسعه یافته، ابهامات قانونی و ضعف آمار و اطلاعات می باشد که در این میان چگونگی نظارت مالی بر این بخش و شیوه های پیش گیری از فساد اقتصادی و کنترل عملکرد هم از اهمیت ویژه ای برخوردار است (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۲، ۱). در واقع امکان بروز فساد مالی در هر سازمانی وجود دارد اما در سازمان های غیر انتفاعی این احتمال

بیشتر است چرا که این سازمان ها اغلب فاقد کنترل های اولیه برای تشخیص و یا جلوگیری از فسادهای مالی هستند (دبورا و همکاران، ۲۰۱۵، ۱۱۹۶). همانطور که تحقیق دیگری نیز فقدان سازوکارهای نادرست نظارت و کنترل بر موسسات خیریه را به عنوان یکی از عوامل بستر ساز فعالیت های مجرمانه در این موسسات دانسته است (فرجیها، محمد، اصغری، محمد، ۱۳۹۰، ۱). از نظر منطقی نیز اینگونه است و هر جا که امکان نظارت و کنترل درست بر فعالیت های یک سازمان وجود نداشته باشد امکان بروز فساد اقتصادی و اداری دو چندان می شود. با این وجود می توان گفت که یکی از اولین نتایج عدم نظارت درست بر سازمان های خیریه، فساد مالی می باشد. به طور کلی بخش غیرانتفاعی و خیریه از نظر کلاهبرداری و تقلب بسیار آسیب پذیر است چرا که سازمان های غیرانتفاعی معمولا فاقد کنترل و نظارت های پیچیده همچون شرکت های تجاری هستند (دبورا و همکاران، ۲۰۱۵، ۱). اما امکان بروز برخی از تخلفات و مفاسد اقتصادی در سازمان های غیرانتفاعی و خیریه بیشتر است. بررسی پژوهش های گذشته ثابت کرده است که فعالیت های مجرمانه و فساد اقتصادی در خیریه ها در چندین قالب صورت میگیرد. مهم ترین جرایم و سوءاستفاده ها در قالب موسسه های خیریه، جرائم و تخلفاتی مانند کلاهبرداری، خیانت در امانت، پولشویی و فرار مالیاتی می باشد (اصغری، محمد، ۱۳۹۰، ۴۶). و این نیز به علت ماهیت فعالیت خیریه ها می باشد. چرا که از طرفی سازمان های خیریه اکثرا از مالیات معاف هستند و همچنین به علت ماهیت خیرخواهانه امکان توجه مسئولین ذی ربط را در زمینه فساد اقتصادی کمتر به خود جلب میکنند از این رو این امکان وجود دارد که این موسسات در صورت نبود نظارت کافی مورد سوءاستفاده برخی افراد قرار گیرند.

اما عدم نظارت کافی بر موسسات خیریه و غیرانتفاعی مشکلات دیگری را نیز به وجود می آورد. که یکی از مهم ترین آنها سلب اعتماد مردم از این سازمان ها است. این نبود نظارت باعث می شود تا اطلاعات و آمار منسجمی در زمینه این سازمان ها در اختیار مردم قرار نگیرد که در واقع نوعی عدم شفافیت را به وجود می آید. چرا که عدم اطلاعات کامل و عدم شفافیت در رفتار سازمان های بخش غیرانتفاعی بر انگیزه بازیگران بخش سوم تاثیر گذاشته و مشکلاتی را در جمع آوری وجوهای و تامین مالی به وجود می آورد (طغیانی و همکاران، ۱۳۹۳، ۱۶۱). همچنین تحقیق دیگری با تاکید بر اهمیت شفاف سازی سازمان های غیرانتفاعی این نکته را بیان کرده است که یکی از مسائلی که سبب می شود تا اعتماد مردم به سازمان های غیر دولتی بالا رود این است که فعالیت های اجرایی، اداری و مخصوصا مالی این سازمان ها شفاف باشد (آسیب شناسی سازمان های غیر دولتی، ۱۳۸۸). چرا که اگر چه نیکوکاران انتظار بازگشت هدیه خود را ندارند اما این انتظار را دارند منابعی را که اهدا کرده اند هدر نرود یا صرف امور غیر از آنچه که وی در نظر داشته نشود (دونالد موریس، ۲۰۰۸، ۷۴۵). که این مطلب اهمیت وجود نظارت بر این سازمان ها را گوشزد می نماید. اصغری، در پژوهش خود بیان میکند که عدم وجود نظارت منسجم بر فعالیت موسسات خیریه زمینه ساز انجام برخی اعمال مجرمانه شده است که یکی از پیامدهای این اقدامات مجرمانه سلب اعتماد عمومی افراد جامعه از این موسسات می باشد (اصغری، محمد، ۱۳۹۰، ۱۴۷). از این رو نظارت بر فعالیت این موسسات موجبات شفافیت و پاسخگویی و اعتماد مردم را فراهم می آورد. به طور کلی بسیاری از کشورهای جهان با آگاهی از نقش و تاثیر بخش های مردمی و داوطلب در کمک به ایجاد اشتغال و افزایش رفاه اجتماعی، از تهدیدات بالقوه ای که از سوی این بخش و فعالیت های مرتبط با آن در قالب فرار مالیاتی و پولشویی متوجه اقتصاد کشورشان است نیز آگاهی دارند به همین دلیل در کنار اتخاذ سیاست های حمایتی از این بخش، افزایش پاسخگویی و شفافیت آنها نیز با جدیت دنبال می شود (عرب مازار، عباس، زایر، آیت، ۱۳۹۰، ۱۱). از این رو با توجه به موارد گفته شده شکل زیر آثار و پیامدهای نظارت منسجم و عدم نظارت منسجم بر موسسات خیریه را نشان میدهد.



وضعیت نظارت و فساد اقتصادی موسسات خیریه در ایران

به طور کلی سازمان های مردم نهاد و غیرانتفاعی در ایران آنچنان از طرف مردم و دولت مورد توجه قرار نمیگیرند در واقع یکی از چالش ها این است که دولت اساساً بخش غیرانتفاعی را به رسمیت بشناسد و به توسعه آن اهتمام بورزد. بر این اساس یکی از مسائل سازمان های غیر دولتی در ایران این است که مورد پذیرش مردم قرار نگرفته اند و به همین دلیل در میان مردم جایگاهی پیدا نکرده اند از طرف دیگر گستردگی و فربهی دولت در ایران چایی برای سایر بخش ها از جمله سازمان های غیردولتی نگذاشته است و همچنین قوانین متعدد و دستگاه های متعدد وجود دارند که هر کدام خود را در مسئله سازمان های غیردولتی مسئول می دانند (آسیب شناسی سازمان های غیر دولتی ایران، ۱۳۸۸). از طرف دیگر همانگونه که قبلاً نیز ذکر شد سازمان ها و موسسات خیریه خصوصی نیز از این قاعده مثثنی نیستند چرا که این موسسات زیرمجموعه ای از سازمان های غیردولتی و غیرانتفاعی هستند. اقدامات خیرخواهانه در کشورمان از دیرباز همواره رایج بوده است. تا اینکه در چند دهه اخیر شکل مدرن تر به خود گرفته است و بسیاری از این فعالیت ها از طریق موسسات و بنیاد های خیریه صورت میگیرد. شاهرخی در تحقیق خود به بررسی نظام حقوقی بر بنیادهای خیریه ایران پرداخته است و به این نتیجه رسیده که نظام حقوقی حاکم بر بنیادهای خیریه ایران در قوانین مصوب و در بخشی از فقه امامیه خلاصه می گردد اما به علت تعدد مقررات مصوب، نظم حقوقی آنها متعدد و متنوع است و حداقل دو قانون حج و اوقاف و امور خیریه و قانون تجارت بر کل بنیادهای خیریه یا بخشی از آنها حاکم است اگر چه هیچ کدام حاکمیت کافی، تام، قانونی، بر تاسیس، اداره و انحلال بنیادهای مذکور را ندارند (شاهرخی، کیانوش، ۱۳۹۰). که در واقع این مطلب نشانگر عدم قانون جامع و کامل بر بنیادهای خیریه در ایران است. اما براساس آماری از وزارت کشور و نیروی انتظامی حدود ۳۰۰۰ موسسه خیریه ثبت شده در ایران وجود دارد (اصغری، محمد، ۱۳۹۰، ۴۵). این در حالی است که این آمار دقیق نیست چون به علت نبود نظارت کافی آمارهای متناقضی وجود دارد. چرا که براساس آمار دیگری حدود ۱۳۹۰ موسسه خیریه ثبت شده در کشور وجود دارد اما بنا به آمارهای غیر رسمی تعداد موسسات خیریه ثبت نشده و بدون مجوز بسیار بیشتر از این تعداد است (همان، ۱۳). تناقض آمار ها از وجود تعداد خیریه ها در ایران به حدی است که اختلافات بسیار زیادی در تعداد موسسات خیریه وجود دارد و هنوز معلوم نیست چه تعداد موسسه خیریه در ایران وجود دارد. چون که یک نهاد دولتی و رسمی مرکزی وجود ندارد که مسئولیت نظارت و کنترل فعالیت های بنیاد های خیریه را برعهده بگیرد و حتی سازمان اوقاف قادر نیست بر بنیادهای خیریه نظارت نماید بلکه مسئولیت نظارت آن بنیادها ها توسط ادارات مختلف دولتی صورت میگیرد (عبادی، صادق، ۱۳۷۸، ۳). علاوه بر سازمان اوقاف و امور خیریه نهادهای دولتی دیگری وجود دارند که بر فعالیت خیریه ها نظارت میکنند اما هیچ کدام مسئولیت اصلی را برعهده نمیگیرند. این تعدد نظارت ها و وجود قوانین و مقررات مختلف ابهامات زیادی را در زمینه موسسات خیریه به وجود آورده است. از همین رو است که هزاران بنیاد و جمعیت خیریه کوچک در مساجد و مناطق مختلف اقدام به فعالیت های خیریه-زیر پوشش فعالیت های مذهبی- می نمایند و در هیچ کدام از دوایر رسمی ثبت نشده اند و گویا تا زمانی که این بنیاد های خیریه به فعالیت سیاسی نپرداخته اند دولت نیز با آنان برخورد نموده و از فعالیت های انسان دوستانه آنان جلوگیری نمیکند (همان، ۲۷). این دیدگاه سنتی دولت و کم اهمیت گرفتن بخش غیرانتفاعی باعث شده تا قوانین لازم در این زمینه تصویب نشود و همچنان نظارت بر این موسسات در هاله ای از ابهام باقی بماند در روزنامه ها و جراید نیز همواره بر عدم نظارت منسجم بر خیریه ها تاکید شده است. به طوری که روزنامه جام جم در گزارشی از وجود نهادهای نظارتی مختلف بر فعالیت موسسات خیریه پرده برداشته است و از نهادهای رسمی که بر فعالیت این موسسات نظارت میکنند نام می برد که شامل سازمان بهزیستی، نیروی انتظامی، وزارت کشور، سازمان ملی جوانان، وزارت ارشاد، وزارت بهداشت است (روزنامه جام جم، ۱۳۹۰). گفته های فوق همگی وجود قوانین متعدد در زمینه بنیادهای خیریه را تصدیق میکنند. اگر چه این قوانین با رویکرد جامع و کل نگر تدوین نشده اند اما یکی از مهم ترین اقدامات برای از بین بردن خلاء های قانونی، تشکیل ساختاری فراسازمانی برای تجمیع در قانون گذاری، سیاست گذاری، نظارت و برنامه ریزی برای تمامی موسسات خیریه و سازمان های مردم نهاد فعال و ثبت شده در سازمان ها و نهادهای مختلف است (ریاحی سامانی، نادر، ۱۳۹۱، ۲۸، ۲۷). از این رو می توان نتیجه گرفت که وجود چندین سازمان دولتی برای نظارت بر خیریه ها، علاوه بر آنکه باعث شده است موسسات خیریه غیرقانونی زیادی شکل بگیرند بلکه شرایط را برای افراد و نهاد های سودجو فراهم آورده است تا تخلفات اقتصادی و اعمال غیرقانونی خود را در پوشش خیریه انجام دهند. بررسی پژوهش های گذشته ثابت کرده

است که فعالیت های مجرمانه و فساد اقتصادی در خیریه ها در چندین قالب صورت میگیرد. مهم ترین جرایم و سوءاستفاده ها در قالب موسسه های خیریه، جرائم و تخلفاتی مانند کلاهبرداری، خیانت در امانت، پولشویی و فرار مالیاتی می باشد (اصغری، محمد، ۱۳۹۰، ۴۶).

از آنجا که سازمان مشخصی نیست که به طور کامل نظارت بر خیریه ها را بر عهده بگیرد لذا آمار دقیقی از میزان فساد در خیریه های ایران در دسترس نیست اما قطعاً با توجه به عدم نظارت بر این موسسات، پیش بینی میشود حجم قابل توجهی از فساد اقتصادی از طریق این موسسات صورت گیرد. که یکی از این فسادها، فرار مالیاتی می باشد. چرا که دولت ها در سراسر جهان از طرق مختلفی بنیادهای خیریه را مورد حمایت قرار میدهند و یکی از این طرق ها معافیت مالیاتی می باشد. نظام مالیات بر درآمد جمهوری اسلامی ایران نیز برای تشویق کمک های خیریه موسسات غیرانتفاعی را تحت شرایطی از مالیات معاف کرده است و همچنین خیرینی که کمک های خاص انجام میدهند می توانند مطابق قانون از کسورات مالیاتی استفاده کنند (گیلک حکیم آبادی، محمد تقی، ۱۳۹۰، ۳). این معافیت مالیاتی باعث شده است تا برخی افراد سودجو برای فرار مالیات اقدام به سوءاستفاده از این موسسات نمایند. به عنوان مثال در پرونده قضایی کلاهبرداری و خیانت در امانت موسسه محراب کوثر، مشخص گردید که این موسسه در برهه ای از زمان از معافیت مالیاتی سوءاستفاده نموده است (اصغری، محمد، ۱۳۹۰، ۶۱). آنگونه که از قانون مالیات بر درآمد بر می آید امکان سوءاستفاده مالیاتی از طریق موسسات خیریه به دو صورت می تواند باشد. نخست آنکه امکان دارد برخی افراد که فعال اقتصادی هستند با تاسیس موسسه خیریه و با استفاده از سرپوش خیریه از دادن مالیات فرار کنند و دوم آنکه امکان دارد برخی از افراد از طریق تبانی با برخی از خیریه ها طوری وانمود کنند که جزء خیرین هستند تا از معافیت مالیاتی آن استفاده کنند. نمونه بارز دیگر از فساد اقتصادی در خیریه ها کلاهبرداری است. مایکل تونری کلاهبرداری خیریه ای را اینگونه تعریف کرده است: فعالیت های موسسه های خیریه ای که کمک های مردمی و دولتی را به شیوه فریبکارانه به دست آورده و یا برای اهدافی غیر از نیت خیرین صرف نماید (فرجیها، اصغری، ۱۳۹۰، ۹). با توجه به این تعریف می توان گفت فعالیت های کلاهبرداری در این موسسات به دو گونه است. یکی اینکه برخی موسسات از ابتدا با نیت خیری شکل نمیگیرند و به دنبال کلاهبرداری هستند و دوم موسساتی که هدفشان کلاهبرداری نیست اما در راستای نیتی که خیرین پول خود را داده اند گام برنمیدارند. به عنوان مثال برخی موسسات پول خیرین را در راستای هزینه های جاری موسسه صرف میکنند و یا پول خیرین را صرف امور تبلیغات و بازاریابی موسسه میکنند در حالی که کمک کنندگان با این هدف پول خود را به این موسسات نداده اند. و البته این یکی از نکات مبهم است و هنوز از لحاظ قانونی مشخص نیست که چنین اقدامی از لحاظ قانونی جرم محسوب میشود یا خیر.

جرم خیانت در امانت نیز یکی از جرم های شایع در موسسات خیریه ایران است. مردم به علت اعتمادی که به این موسسات دارند اغلب به راحتی به این موسسات کمک میکنند. اما معمولاً موسسات خیریه اغلب به علت ناآگاهی این اموال را حیف و میل میکنند و یا اینکه عامدانه برای مصارف شخصی استفاده میکنند. در گزارش روزنامه جام جم به خیانت در امانت موسسات خیریه در ایران اشاره شده است (روزنامه جام جم، ۱۳۹۰). این جرم همواره مورد توجه رسانه های مختلف قرار گرفته است و در گزارش های متعدد به آن اشاره کرده اند. همچنین پولشویی نیز از مصادیق دیگر فساد اقتصادی و سوءاستفاده از خیریه ها است. در یک تعریف به طور کلی پول شویی عبارت است از هر نوع عمل یا اقدام به عمل برای مخفی کردن یا تغییر ظاهر دادن هویت عواید نامشروع، به طوری که وانمود شود که از منابع قانونی سرچشمه گرفته اند. به عبارتی پول شویی فرایندی است که طی آن شکل، مبدأ، مشخصات، نوع، افراد ذی نفع یا مقصد نهایی پول های آلوده تغییر می کند (رهبر، فرهاد، ۱۳۸۲، ۱). به علت آنکه موسسات خیریه ماهیت خیریه ای و انسان دوستانه دارند ممکن است توجه مسئولین قضایی را در امر پولشویی به خود جلب نکنند. اما با این وجود یکی از شیوه های متداول در سراسر جهان برای پولشویی سوءاستفاده از خیریه ها است. اگر چه در زمینه خیریه ها و به طور خاص فساد اقتصادی در خیریه پژوهش کمی در ایران انجام شده است اما با مرور منابع مختلف علمی و همچنین بررسی گزارش های رسانه ها و مراجع مختلف می توان به این نتیجه رسید که فساد اقتصادی این موسسات را می توان در دو قالب زیر بررسی کرد:

- نخست موسساتی که از ابتدا با هدف خیری شکل نگرفته اند و بلکه توسط افراد سودجو برای انجام اعمال مجرمانه مانند فرار مالیات و پولشویی شکل گرفته است

- دوم آن دسته از موسسات که هدف موسسین آنها خدمت رسانی می باشد اما به علت های مختلف از جمله نبود آگاهی کافی مدیران آن ها و یا نبود قوانین و مقررات روشن و شفاف امکان دارد به طور ناخواسته دست به برخی از تخلفات بزنند لذا میتوان گفت که فساد اقتصادی صورت گرفته از طریق موسسات خیریه در ایران یا به علت ضعف قانونی و عدم وجود قوانین شفاف است و یا به علت عدم آگاهی موسسین و مدیران سازمان ها خیریه می باشد.

همانگونه که اشاره شد وجود نهادهای متعدد متولی موسسات خیریه باعث شده است تا نظارت اصولی و هدفمندی بر این موسسات صورت نگیرد از این رو برخی از این موسسات نیز خود را از مسئولیت پاسخگویی و شفافیت فعالیت هایشان میرا میدانند. عبادی نیز در پژوهش خود یکی از ملاحظات پیرامون فعالیت نیکوکاری در ایران را عدم وجود یک واحد مرجع رسمی، مردمی یا دولتی میدانند تا بر عملکرد این بنیادها نظارت و یا هماهنگی کند(عبادی،صادق،۱۳۷۸،۳۲). همانگونه که قبلا بیان شد این عدم نظارت ها باعث خواهد شد تا شفافیت و پاسخگویی این موسسات در حد بسیار پایینی باشد و از طرف دیگر میزان اعتماد مردم به موسسات و سازمان های خیریه روز به روز کمتر میشود.

وضعیت نظارت بر موسسات خیریه انگلستان

در بسیاری از کشورهای توسعه یافته علاوه بر آنکه وجود سازمان های بخش سوم و غیرانتفاعی را پذیرفته اند بلکه با نظارت درست و اصولی بر این سازمان ها زمینه را برای فعالیت موثر آنها فراهم کرده اند تا بدین وسیله بر اعتماد مردم نیز به سازمان ها افزوده شود. به عنوان مثال سازمان های خیریه و دیگر سازمان های معاف از مالیات در آمریکا با دقت تحت نظارت مردم و دولت هستند(موریس، دونالد، ۲۰۰۸، ۷۴۵). اما انگلستان نیز از کشورهایی است که از دیر باز فعالیت خیریه در آن وجود داشته است و اکنون نیز از کشورهایی محسوب میشود که حجم قابل توجهی از فعالیت های نیکوکاری و خیرخواهانه را دارا است. در این کشور در سال ۲۰۱۱ بیش از ۱۶۰۰۰۰ خیریه ثبت شده است و با درآمدی بیش از ۵۲ میلیارد لیره به انجام فعالیت های خیرخواهانه مشغول بوده اند(بختیاری،صادق: ۲۱۸، ۱۳۹۰). در نظام حقوقی انگلیس به منظور پرهیز از انحرافات از سال ۱۹۹۳ قانون نظام جامع بنیادهای خیریه تدوین و در سال ۲۰۰۶ بازنگری و اجرا شد و کل بنیادهای خیریه باید تابع آن باشند(شاهرخی، کیانوش، ۱۳۹۰، ۱). بر اساس این قانون کمیسیون امور خیریه متصدی ثبت موسسات خیریه می باشد و وظیفه دارد در صورت مواجهه با تخلف یا جرائم موسسات، مجازات متناسب مانند لغو پروانه موسسه، تعطیلی موقت موسسه، اخطار کتبی، حبس های طولانی مدت برای مدیران متخلف و..... تعیین نماید(اصغری، محمد، ۱۳۹۰، ۱۳۶). این کمیسیون براساس گروه های مختلف درآمدی زیر بر خیریه ها نظارت میکند

نحوه نظارت کمیسیون خیریه های انگلیس و ولز بر گروه های مختلف درآمدی خیریه ها(مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۲، ۱۵).

تکالیف	تعداد تقریبی خیریه های مشمول	گروه درآمدی(درآمد ناخالص، پوند در سال)
نظارت کامل بر ترازنامه و صورت های مالی	۹۲۵۰	بیش از ۵۰۰۰۰۰
خبردهی-متولیان خیریه موظفند در صورت هر گونه مشاهده اتفاقی که دخالت کمیسیون را طلب کند مراتب را به این کمیسیون اطلاع دهند	۵۲۵۰۰	بیش از ۲۵۰۰۰
از ارائه گزارش سالیانه و گزارش به کمیسیون معاف اند	۲۳۰۰۰	بین ۲۵۰۰۰ تا ۱۰۰۰۰۰
از ارائه گزارش سالیانه و گزارش به کمیسیون معاف اند	۸۰۰۰۰	کمتر از ۱۰۰۰۰

همچنین موسسات خیریه باید در طول سال اطلاعات و گزارش های مربوط به فعالیت خود را به کمیسیون خیریه ها تحویل دهند. این ارائه گزارش و اطلاعات به دو صورت است. ابتدا خیریه ها موظف هستند تمام تغییرات در اطلاعات پایه خود را (مانند ترکیب

مدیران، آدرس، هیئت امناء و... به اطلاع کمیسیون خیریه ها برسانند همچنین کمیسیون سایتی را راه اندازی نموده است که خیریه ها موظفند اطلاعات عملکردی خود را در آن سایت ثبت و ضبط نمایند که این گزارش شامل موارد زیر می باشد:

-اهداف، برنامه های راهبردی بلند مدت و میان مدت و شاخص های ارزیابی موفقیت این برنامه ها

-ارائه ارزیابی از عملکرد سال گذشته و تاثیر آن بر موفقیت برنامه های راهبردی

-اهداف عمده سال آتی

-اعلام هزینه های سال گذشته

- اعلام قیمت تمام شده یک واحد از خدمات موسسه

-اعلام قیمت تمام شده جمع آوری وجوه خیریه

در این صورت مردم نیز میتوانند به ارزیابی خیریه ها بپردازند (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۲، ۱۳۰).

اما همانطور که ذکر شد یکی از تخلفات و سوءاستفاده هایی که از موسسات خیریه می شود بحث فساد مالیاتی و در واقع فرار مالیاتی می باشد. به طور کلی دولت ها دو رویکرد کلی را برای حمایت از بخش خیریه دنبال میکنند رویکرد مستقیم که در آن یارانه ها و پرداخت های انتقالی به طور مستقیم به افراد و موسسات خیریه پرداخت میشود و رویکرد غیر مستقیم که در آن از سیاست های حمایتی برای تشویق بخش خصوصی به پرداخت کمک های خیریه استفاده میشود (عرب مازار، عباس، زایر، آیت، ۱۳۹۰، ۱۲). در کشور انگلستان قوانین شفاف و روشنی در این زمینه وجود دارد. به طوری که برای هر دو شیوه حمایت مالیاتی که بیان شد قوانین روشنی وجود دارد. در انگلستان موسسات خیریه برای استفاده از معافیت مالیاتی باید ادله بیانگر وضعیت خیرخواهانه خود و تمام گزارشات عملکرد خود را برای مراجع صلاحیت دار بفرستند تا با بررسی و تحقیق معلوم شود آیا موسسه مستحق معافیت مالیاتی است یا خیر (اصغری، محمد، ۱۳۹۰، ۵۷). که همانگونه که ذکر شد مرجع صلاحیت دار برای بررسی اطلاعات خیریه ها در انگلستان کمیسیون خیریه ها می باشد. علاوه بر معافیت مالیاتی موسسات خیریه، معافیت مالیاتی دیگری نیز در این زمینه وجود دارد. در قوانین مالیاتی فعلی انگلستان تخفیف های مالیاتی مختلفی بابت کمک های خیریه برای خیرین در نظر گرفته شده است این قوانین مالیاتی تخفیف مالیاتی بابت کمک های خیریه را برای مالیات بر درآمد، مالیات بر عایدات سرمایه، مالیات بر ارث ارائه میکنند (گیلک حکیم آبادی، محمد تقی، ۱۳۹۰، ۱۲۷). لذا آنگونه که بیان شد است قوانین و مقررات در این زمینه نیز شفاف است و امکان سوءاستفاده برای افراد را کاهش میدهد و بدین ترتیب میزان فرار مالیاتی از طریق موسسات خیریه بسیار کاهش می یابد.

آنگونه که مشخص است در انگلستان یک مرجع مشخص برای نظارت بر فعالیت های موسسات خیریه وجود دارد و خیریه ها موظف اند قوانین و مقرراتی را که این کمیسیون تعیین میکند رعایت کنند. که البته در ابتدا این قانون نظارتی منسجم وجود نداشته است اما به علت وجود سوءاستفاده های مختلف از این خیریه ها مانند فرار مالیاتی، دولت تصمیم گرفت تا قوانین را اصلاح و بر فعالیت خیریه ها نظارت بیشتری داشته باشد.

همچنین از جمله نهادهای دیگری که راجع به کمک های خیریه گزارش سالانه منتشر میکند بنیاد کمک های خیریه می باشد که یک بنیاد خیریه ثبت شده در انگلیس است و در کشورهای مختلف دارای شعبه بوده و هر ساله گزارشی تحت عنوان شاخص های جهانی خیرات WGI منتشر میکند (بختیاری، صادق، ۱۳۹۰، ۲۱۴).

از نکات جالب توجه سیستم نظارتی بر خیریه ها انگلستان آن است فقط یک دستگاه نظارتی به نام کمیسیون خیریه ها وجود دارد که مسئولیت نظارت را برعهده دارد و طبیعتاً همین دستگاه نظارتی نیز باید پاسخگو باشد که این حالت از وجود چندین دستگاه نظارتی بسیار بهتر است چرا که در آن صورت امکان اینکه هیچ کدام از دستگاه ها مسئولیت نظارت و پاسخگویی را نپذیرند وجود دارد. البته ذکر این نکته ضروری است که این به این معنی نیست که هیچ گونه تخلفی در موسسات خیریه انگلستان صورت نمیگیرد و طبیعی است هر چقدر قوانین و مقررات درستی وضع شود و نظارت دقیق صورت گیرد باز هم امکان یک سری از تخلفات وجود دارد اما در کشور انگلستان به علت وجود نظارت درست و منسجم امکان بروز تخلفات و فساد اقتصادی در موسسات خیریه بسیار کاهش یافته

است. همچنین یکی از دغدغه‌ها و نگرانی‌های اساسی قضایی در انگلستان پیشگیری از سوءاستفاده از اموال اهدا شده برای اهداف خیرخواهانه می‌باشد که به صورت مشهود این نگرانی‌ها افزایش یافته است و این امر که هدایا و کمک‌های اهدایی در راستای اهداف تعیین شده صرف شود و مورد سوءاستفاده مدیران و کارمندان موسسات خیریه قرار نگیرد بسیار در رویه‌های قضایی انگلستان مورد تاکید قرار گرفته است (اصغری، محمد، ۱۳۹۰، ۶۵). با جود مطالب گفته شده میتوان گفت که دستگاه‌های نظارتی در انگلستان به طور منسجم بر فعالیت موسسات خیریه نظارت میکنند در واقع علاوه بر آنکه کمیسیون امور خیریه بر فعالیت خیریه‌ها نظارت میکند تا از وقوع جرم پیشگیری کند بلکه دستگاه‌های قضایی این کشور نیز در این زمینه حساس هستند و تخلفات را پیگیری و رصد میکنند. به طور کلی می‌توان گفت بنیادهای خیریه کشورهای غربی فعالیتشان برای مردم شفاف است و گزارش مستمر فعالیت‌هایشان را برای مردم منتشر میکنند به عنوان مثال CRA که یک نهاد دولتی است اطلاعات به روز در خصوص وضعیت مالی خیریه‌ها مشتمل بر دارایی‌ها، بدهی‌ها، صورت حساب‌ها و درآمد، هزینه و ترانزنامه و نحوه ارتباط با آنها را منتشر میکند (بختیاری، صادق، ۱۳۹۰، ۲۱۹). که طبیعتاً نتیجه چنین نظارتی شفافیت، پاسخگویی، افزایش اعتماد مردم به موسسات خیریه و کاهش فساد اقتصادی در موسسات خیریه می‌باشد.

روش‌شناسی

این پژوهش با هدف بررسی تطبیقی وضعیت نظارت بر موسسات خیریه ایران و انگلستان نگاشته شده است. روش تطبیقی روشی است که به کمک آن اختلافات و تشابهات دو یا چند پدیده از طریق مقایسه مشاهده میشود (عباسی، زهرا، طبیبی، محمد رضا، ۱۳۸۸، ۴۷). در واقع پژوهشگران تطبیقی به دنبال شباهت‌ها و تفاوتها واحد‌های کلان اجتماعی هستند (فاضلی، محمد، ۱۳۸۸، ۳۷). در روش تطبیقی محقق ابتدا باید با محیط آشنا شود و آنچه را که می‌خواهد مورد مطالعه قرار دهد و مفهوم سازی کند (محمد پور، احمد، ۱۳۱۳۹۲، ۳۳۵). در این پژوهش نیز ابتدا با استفاده از مبانی نظری و پیشینه تحقیق ابتدا چارچوب‌ها و مفاهیمی شکل داده شد و سپس با استفاده از آن مفاهیم و چارچوب‌ها به تحلیل و مقایسه شباهت‌ها و تفاوت‌های وضعیت نظارت بر موسسات خیریه در ایران و انگلستان پرداخته شد. روش جمع‌آوری اطلاعات نیز منابع علمی و کتابخانه‌ای می‌باشد که مورد مطالعه قرار گرفت.

بحث و نتیجه‌گیری

میزان پژوهش‌های انجام شده در زمینه امور خیریه و موسسات خیریه در کشور ما بسیار کم است و عمده پژوهش‌هایی که انجام شده است به صورت پراکنده است. اما براساس همین پژوهش‌های اندک می‌توان نتیجه گرفت که مهم‌ترین دلیل برای عدم پیشرفت فعالیت‌های نیکوکاری در ایران این است که بازیگران این حوزه، یعنی مردم، دولت و موسسات خیریه هنوز فعالیت‌های نیکوکاری را به صورت مدرن نپذیرفته‌اند. هرگونه ایجاد تغییر و بهبود در ماهیت فعالیت موسسات خیریه نیازمند آن است تا سه بازیگر عمده گفته شده در این حوزه، دیدگاه سنتی خود را تغییر دهند و بپذیرند که سازمان‌های خیریه به عنوان زیرمجموعه‌ای از بخش غیرانتفاعی دارای باید دارای اصول و قوانینی باشد تا بر آن مبنا عمل کنند و بپذیرند که اداره این سازمان‌ها چیزی نیست که براساس سلیقه شخصی و بدون چارچوب مشخص انجام گیرد. این دیدگاه باعث شده است تا اولاً همانگونه که اشاره شد، دانش خاصی در این زمینه شکل نگیرد و دوماً فعالیت‌های نیکوکاری منسجم و قانونمند انجام نشود. بر همین اساس است که در بحث نظارت بر خیریه‌ها نیز هنوز قانون و چارچوب مشخصی شکل نگرفته و در واقع مراجع قانونی و دولت هنوز یک سازمان مشخص را برای نظارت بر خیریه‌ها مشخص نکرده‌اند که نتیجه آن عدم شفافیت، عدم پاسخگویی موسسات خیریه در ایران و کاهش اعتماد مردم به این موسسات و همچنین زمینه‌سازی برای برخی مفاسد اقتصادی من جمله فرار مالیاتی، پولشویی، کلاهبرداری و خیانت در امانت است. در نظام نظارتی بر موسسات خیریه و غیرانتفاعی ایران آنقدر فقر اطلاعاتی و نظارتی وجود دارد که هنوز حتی آمار دقیق از تعداد خیریه‌ها در دسترس نیست. این در حالی است که در کشور انگلستان یک کمیسیون وظیفه نظارت و کنترل فعالیت موسسات خیریه را برعهده گرفته است و خیریه‌ها باید از این کمیسیون مجوز بگیرند و گزارش عملکرد خود را به صورت‌های مختلف به این کمیسیون ارائه دهند در واقع همانند کاری است که کانون وکلا در ایران انجام میدهد. این نوع نظارت از آن جهت مفید است که استقلال خیریه‌ها را

نیز خدشه دار نمیکند. البته این بدین معنا نیست که هیچ گونه تخلفی در موسسات خیریه انگلستان صورت نمیگیرد اما آنچه که مشخص است این است که فعالیت های خیرخواهانه در این کشور در چارچوب رسمی و قانونی است و وجود این چارچوب پاسخگویی و شفافیت موسسات خیریه را در پی داشته است و از طرف دیگر زمینه های اعتماد مردم را نیز فراهم کرده است چرا که براساس آمار بنیاد جهانی کمک های خیریه، انگلستان در اکثر اوقات جز ده کشور برتر از نظر احسان و نیکوکاری بوده است. با توجه به موارد گفته شده می توان این پیشنهاد را داد که در درجه اول باید یک نهاد رسمی و قانونی در کشور ما متولی سازمان های خیریه باشد تا و کلیه فعالیت های موسسات خیریه تحت نظر این نهاد رسمی باشد البته با توجه به اینکه یکی از ویژگی های مهم موسسات خیریه استقلال آنها می باشد پیشنهاد میگردد کمیسیونی همانند کمیسیون خیریه انگلستان، در ایران نیز این وظیفه را برعهده گیرد. طبیعتا چنین اقدامی می تواند شفافیت و پاسخگویی موسسات خیریه را افزایش دهد و میزان اعتماد مردم نیز به این موسسات افزایش یابد. از طرف دیگر باید خود موسسات خیریه نیز از طرق مختلف گزارشات و عملکردها و صورت حساب های مالی خود را در معرض دید قرار دهند و در واقع به نوعی شفافیت کار خود را افزایش دهند. همچنین با مطالعه منابع مختلف مشخص شد که برخی فسادهای اقتصادی احتمالی در موسسات خیریه و غیرانتفاعی شامل کلاهبرداری، پولشویی، فرار مالیاتی و خیانت در امانت است. از این رو پیشنهاد میشود تا قوانین مربوط در این زمینه به صورت مشخص و شفاف تصویب شود تا امکان سوءاستفاده از این موسسات به حداقل برسد. و این در حالی است که قوانین مربوط به معافیت مالیاتی خیریه ها و خیرین و همچنین قوانین فعالیت های خیریه در کشور انگلستان کاملا شفاف است و همین باعث شده تا امکان تخلفات اقتصادی و سوءاستفاده از خیریه ها را در موارد گفته شده به میزان قابل توجهی کاهش دهد. در اینجا ذکر این نکته ضروری است که به علت تفاوت های فرهنگی و مذهبی ایران با سایر کشورها برخی اقدامات خیرخواهانه در ایران با بقیه کشورها متفاوت است به عنوان مثال هنوز مشخص نیست اگر موسسه خیریه ای از مقداری از وجوهات مردمی برای امور جاری خود مانند حقوق پرسنل و کارمدان استفاده کند مرتکب عمل غیر شرعی و قانونی شده است یا نه. و لذا پیشنهاد میگردد تا مراجع دینی در این زمینه فتوای لازم را بدهند و همچنین قوانین دقیق و روشن تصویب شود تا هم خیرین و هم موسسات خیریه ای که به دنبال خدمت رسانی هستند تکلیف خود را بدانند.

در آخر همانطور که گفته شد یکی نقاط ضعف فعالیت های خیریه در ایران عدم وجود کار علمی و پژوهشی در این زمینه است و این در حالی است که کشورهای توسعه یافته در این زمینه فعالیت های علمی بسیار چشمگیری انجام داده اند و حتی برخی کشورها اقدام به ایجاد یک رشته تحصیلی در این زمینه کرده اند تا متخصصانی را در این زمینه تربیت نمایند. از این رو پیشنهاد میشود تا مراکز علمی و دانشگاهی به پژوهش و کارهای تحقیقاتی در زمینه امور خیریه و نیکوکاری روی آورند و حتی دولت موسسات و مراکزی که در این زمینه کار تحقیقاتی و علمی انجام میدهند را مورد حمایت قرار دهد.

منابع

- ۱- درخشان، مرتضی، نصرالهی، خدیجه. (۱۳۹۳). تحلیل اثر بخش سوم اقتصادی و راهکارهای توسعه آن در ایران. فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، سال چهاردهم، شماره ۵۵، پاییز ۱۳۹۳
- ۲- آقا بابا، سارا، نصیری پور، اشکان، ملکی، محمدرضا، گوهری، محمدرضا، واحدی، محمد مهدی. (۱۳۹۳). نقش حاکمیت در بازاریابی اجتماعی خیریه ها: با تمرکز بر حوزه سلامت
- ۳- طغیانی، مهدی، درخشان، مرتضی، نصرالهی، خدیجه. (۱۳۹۳). پیشنهاد مدل نظری جهت صیانت از وقف و امور خیریه در بخش سوم اقتصاد با وجود ازلاعات نامتقارن. دو فصلنامه علمی پژوهشی مطالعات اقتصاد اسلامی، سال هفتم، شماره اول، پیاپی ۱۳- پاییز و زمستان ۱۳۹۳ صص ۱۵۳ تا ۱۸۲
- ۴- عبادی، صادق. (۱۳۷۸). بنیادها و موسسات خیریه غیروقفی در ایران. فصلنامه میراث جاویدان، سال هفتم، شماره ۳
- ۵- مریدی فریمانی، فاضل. (۱۳۹۲). بررسی الگوی نظارت بر نهادهای غیرانتفاعی و خیریه، مرکز پژوهش های مجلس
- ۶- فرجیها، محمد، اصغری، محمد. (۱۳۹۰). کلاهبرداری و خیانت در امانت در موسسات خیریه، رویکرد تطبیقی. فصلنامه کاراگاه، دوره دوم سال پنجم، زمستان ۹۰، شماره ۱۷
- ۷- بختیاری، صادق. (۱۳۹۰). حمایت های مالیاتی از کمک های خیریه به منظور ایجاد نوعی بیمه اجتماعی. فصلنامه مالیات، شماره دوازدهم، زمستان ۱۳۹۰
- ۸- نکویی مقدم، محمود، امیر یوسفی، سعیده، قربانی بهابادی، زهرا، امیر اسماعیلی، محمدرضا. (۱۳۹۱). نقش موسسات خیریه در نظام سلامت: یک مطالعه کیفی

- ۹- گلشن پژوه، محمود رضا، (۱۳۹۲). راهنمای سازمان های غیردولتی، انتشارات موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین الملل ابرار معاصر تهران، چاپ چهارم
- ۱۰- سعیدی، محمدرضا، (۱۳۹۳). درآمدی بر مشارکت های مردمی و سامان های غیردولتی-تهران: سازمان سمت، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، چاپ سوم
- ۱۱- علایی، سوسن، (۱۳۹۳). بررسی وضعیت مدیریت و ساماندهی سازمان های غیردولتی ایران. مجله پژوهش و برنامه ریزی شهری، سال پنجم، شماره هفدهم تابستان ۱۳۹۳، صص ۸۲ تا ۱۰۲
- ۱۲- مقیمی، محمد، (۱۳۹۳). مباحث ویژه مدیریت دولتی. سازمان سمت، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، چاپ هشتم زمستان ۹۳
- ۱۳- میرمحمدی، سیدمحمد، (۱۳۸۳). الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران. سازمان سمت، چاپ اول، پاییز ۸۳
- ۱۴- کوهکن، علیرضا، (۱۳۸۸). گزارش آسیب شناسی سازمان های غیردولتی در ایران. دفتر مطالعات سیاسی
- ۱۵- ملکیان، اسفندیار، توکل نیا، اسماعیل، خواجه وند، منصور، (۱۳۹۴). شناسایی علائم هشداردهنده وجود مشکلات کنترل داخلی در موسسات غیرانتفاعی، پژوهش های حسابداری مالی و حسابرسی، شماره ۲۶، تابستان ۹۴
- ۱۶- اصغری، محمد، (۱۳۹۰). پایان نامه رویکرد جرم شناختی به موسسات خیریه. دانشگاه تربیت مدرس
- ۱۷- عرب مازار، عباس، زایر، آیت، (۱۳۹۰). ارائه الگویی برای حمایت از کمک های خیریه در ایران، پژوهشنامه مالیات، شماره یازدهم (مسلسل ۵۹) پاییز ۱۳۹۰
- ۱۸- شاهرخی، کیانوش، پایان نامه نظام حقوقی حاکم بر بنیادهای خیریه در حقوق ایران، انگلستان و آمریکا، دانشگاه قم
- ۱۹- روزنامه جام جم، خیانت در امانت در پوشش نیکوکاری، ۲۱ اردیبهشت ۱۳۹۰
- ۲۰- ریاحی سامانی، نادر، (۱۳۹۱). بهره وری در قلمرو وقف و امور خیریه- تهران: سازمان چاپ و انتشارات سازمان اوقاف و امور خیریه
- ۲۱- گیلک حکیم آبادی، محمد تقی، (۱۳۹۰). مطالعه تطبیقی حمایت های مالیاتی از کمک های خیریه در جهان. پژوهشنامه مالیات شماره دوازدهم (مسلسل ۶۰)، زمستان
- ۲۲- رهبر، فرهاد، (۱۳۸۲). پولشویی و آثار و پیامدهای آن. نشریه تحقیقات اقتصادی، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، شماره ۶۳، صفحه ۳۳ تا ۵۵
- ۲۳- عباسی، زهرا، طبیبی، محمد رضا، (۱۳۸۸). مطالعه تطبیقی نهادهای ملی متولی بهره وری در جهان و ایران. بررسی های بازرگانی، شماره ۳۵، خرداد و تیر ۱۳۸۸
- ۲۴- فاضلی، محمد، (۱۳۸۸). روش تطبیقی فراسوی راهبردهای کمی و کیفی. نشر آگه،
- ۲۵- محمد پور، احمد، (۱۳۹۲). روش تحقیق کیفی، ضد روش، منطق و طرح در روش شناسی کیفی. چاپ دوم

1-Chao Guo¹, William A. Brown², Robert F. Ashcraft³, Carlton F. Yoshioka³, and Hsiang-Kai Dennis Dong¹ (2011). Review of Public Personnel Administration (Strategic Human Resources Management in Nonprofit Organizations).

2-salamon, LM & sokolowski, SW. "Global civil society: Dimention of the nonprofit sector" kumarian press, bloomfield. (2004)

3-Dborah F, Archambeault, Webber¹ Sarah, Greenlee¹ Janet. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly(Fraud and Corruption in U.S. Nonprofit Entities: A Summary of Press Reports2008-2011). (2015).

4-Morris, Donald. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly(Tainted Money and Charity Do 501(c)(3)s Have a Right to Refuse a Gift. (2008).