

## فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال هفتم، شماره ۲۱، زمستان ۱۳۹۸

### ارزیابی ادغام نهادهای حمایتی از منظر حقوق موضوعه:

### سازمان بهزیستی، بنیاد مستضعفان و کمیته امداد امام خمینی (ره)

وحید آگاه،<sup>۱</sup> مهدی مشک فروش<sup>۲</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۷/۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۸/۱۷

#### چکیده

سازمان بهزیستی، کمیته امداد و بنیاد مستضعفان، سه نهاد حمایتی حکومتی با وظایف مشابهی مثل حمایت از خانواده‌های نیازمند، کودکان، سالمندان و آسیب‌دیدگان اجتماعی هستند؛ اما فعالیت موازی با وظایف مشابه، سواى مغایرت با موازین حکمرانی و اداره خوب و اصول متعدد قانون اساسی، به‌ویژه وظایف و اختیارات رهبری؛ در این مقاله از منظر حقوق موضوعه و اکاوی شده و در مقام نتیجه، اهداف و وظایف مشابه تقریباً منطبق با این سه نهاد، حاکی از امکان ادغام آنها در یکدیگر است. در حال حاضر، وظایف فراحمایتی بنیاد و کمیته، موجب ورود آنها به عرصه اقتصاد و مآلا نفوذ سیاسی آنها شده است؛ همچنین وظایفی چون حمایت از افراد دارای معلولیت، محرومان خارج از کشور و جمع‌آوری و هزینه‌کرد زکات، از تفاوت‌های این سه نهاد هستند؛ از این‌رو طبق حقوق موضوعه، ادغام آنها در سازمان بهزیستی، فرجام این پژوهش است: تلاشی برای چابکی حکومت، کاهش تورم قوانین و مقررات، پاسخگو کردن این نهادها و از همه مهم‌تر؛ بهبود کیفیت، یکسان‌سازی و شفافیت خدمات حکومت به شهروندان در این عرصه.

**واژگان کلیدی:** ادغام سازمان‌های حمایتی، سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد مستضعفان.

۱. عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

dragah@atu.ac

۲. کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. Mahdi.moshk@gmail.com

## ۱- مقدمه

یکی از وظایف حکومت، تأمین رفاه و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و نیازمند کمک است و حقوق ایران در این زمینه، سالهاست که چندین نهاد با صلاحیتهای موازی و مشابه در داخل و خارج از قوه مجریه را تجربه می‌کند. سازمان‌هایی که سه مورد از آنها یعنی کمیته امداد امام خمینی(ره) - ازین پس، کمیته-، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی- ازین پس، بنیاد- و سازمان بهزیستی، در این پژوهش مورد مطالعه قرار گرفته‌اند و نهادهایی چون ستاد اجرایی فرمان امام (ره) و بنیاد شهید و امور ایثارگران به جهت پرهیز از اطاله کلام، عدم ظرفیت مقاله برای پرداختن به همه این نهادها و امکان بهتر برای تدقیق، به تحقیقات دیگر موکول شده تا با برداشتن گامهای کوچک، دستیابی به هدفی بزرگ ممکن گردد.

سازمان بهزیستی کشور در تاریخچه خود، مشحون از تجربه انواع ماهیتهای حقوقی بوده است و از مدل اداره به صورت یک وزارتخانه گرفته تا شیوه مدیریت غیرمتمرکز که رئیس آن را وزیر مشاور تعیین می‌کرد، در سابقه این سازمان مشاهده می‌شود؛ اما هم‌اکنون، در قالب یک مؤسسه دولتی تحت مدیریت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است؛ اما به جز سازمان بهزیستی که ریشه‌های تأسیس آن به پیش از انقلاب می‌رسد، کمیته و بنیاد، تأسیس انقلابند و نهاد انقلابی محسوب می‌شوند؛ ولی نهاد انقلابی سید جداگانه‌ای از انواع سازمان‌های اداری ایران نیست و مطابق بندهای ۲ و ۴ ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۷۳/۴/۱۹، دو نهاد یاد شده، در قالب مؤسسه عمومی غیردولتی شناسایی شده‌اند. از نظر ساختاری هم، سازمان بهزیستی ذیل قوه مجریه است و دو نهاد دیگر، تحت نظارت عالی رهبری قرار دارند.

ارزیابی حقوقی ادغام نهادهای یادشده، بیشتر از همه در حقوق با نظریه اداره خوب سازگاری دارد و به بیان بهتر می‌بایست با محک آن سنجیده شود. «اداره خوب» به عنوان ابزار تحقق «حکمرانی خوب» (دباغ و نفری، ۱۳۸۸: ۶)، مجموعه‌ای از اصول و الزامات آیینی و ماهوی است که اوصاف کارآمد و مؤثر را به سمت اداره رهنمون می‌کند (عطریان، ۱۳۹۶: ۲۳). از میان

ارزیابی ادغام نهادهای حمایتی از منظر حقوق موضوعه: سازمان بهزیستی، بنیاد مستضعفان و ... ۱۱

شاخصه‌ها و اصول ماهوی اداره خوب نیز، «کارآمدی و اثربخشی»، «قانونی بودن» و «پاسخگویی» با متعدد بودن نهادهای حمایتی در تعارض آشکار و جدی هستند.

ادغام مورد بحث، از دریچه مواجهه با قانون اساسی - زمین پس، ق.ا. - نیز از منظر مغایرت با لحاظ نمودن علوم، فنون و تجارب بشری، منع تشکیلات غیرضرور، اداره کشور بر مبنای آرای عمومی و اختیارات و وظایف رهبری، محل بحث است. چه اینکه مطابق بند ۱۲ اصل ۳، دولت موظف به «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه... جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت...» است. امری که سوای رویکرد قوه مقننه در تقنین، در فهرست امور اداره کشور و در صلاحیت قوه مجریه است و با توجه به ماده ۳ اساسنامه کمیته مصوب ۹۴/۱/۱۵ و ماده ۴ اساسنامه بنیاد مصوب ۷۹/۵/۱۱، که به نظارت عالی رهبری بر این نهادها اشاره دارند؛ از منظر جایگاه متداخل «مقام رهبری در قوه مجریه» و «شأن فراقوه‌ای رهبری»، محل تأمل است؛ اما در این پژوهش، سوای مناظر یادشده به جهت پرهیز از طولانی شدن کلام، امکان ادغام این سه نهاد و بهره‌مندی از مواهب آن، تنها از پنجره حقوق موضوعه سنجیده می‌شود؛ بنابراین سوال اصلی مقاله، این است که اهداف و وظایف سه نهاد مذکور در حقوق موضوعه، تا چه حد، با هم انطباق داشته و ادغام این سه سازمان امکان‌پذیر است؟ گفتنی است، اندیشه ادغام و یکپارچه‌سازی نهادهای ارائه‌دهنده خدمات عمومی، تاکنون چندین بار در عرصه مدیریتی کلان کشور مطرح شده است؛ برای مثال، طرح ادغام بنیاد شهید در وزارت تعاون به سال ۱۳۸۸ و پیش از آن نیز در ۱۳۸۳/۲/۱۷، شورای عالی اداری با موافقت رهبری، کلیه امور مربوط به ایثارگران را طی یک مصوبه در بنیاد شهید تجمیع کرد؛ از این‌رو موضوع از منظر حقوق موضوعه اداری، محل بحث است.

این مقاله در دو بند شباهت‌ها و تفاوت‌ها به مطالعه تطبیقی اهداف و وظایف نهادهای حمایتی در حقوق موضوعه می‌پردازد.

## ۲- شباهت‌ها در اهداف و وظایف نهادهای حمایتی

### ۲-۱- شباهت در اهداف: حمایتگری

در صدر ماده واحده لایحه قانونی درباره تشکیل سازمان بهزیستی کشور مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۴ شورای انقلاب، هدف از تأسیس سازمان «بهزیستی کشور»، تحقق مفاد اصول ۲۱ و ۲۹ ق.ا. ذکر شده است. اصولی که نمایانگر وجهی از دولت هستند که بدان، «دولت رفاه» گویند. دولت رفاه در تقابل با نتایج اندیشه‌های لیبرالیسم کلاسیک، حامی اقتصادی طبقات پایین جامعه است تا مانع از گسترش شکاف‌ها بین طبقات شود. ویژگی اصلی این دولت‌ها، ارائه گسترده خدمات عمومی به مردم و تکلیف به بهبود تأمین امکانات اولیه رفاهی برای کلیه افراد است که از طریق پرداخت مستمری و یا کمک‌های مالی دیگر انجام می‌شود (پتفت و مؤمنی‌راد، ۱۳۹۴: ۱۸۸ و ۱۸۹). وظایفی از قبیل: «احیای حقوق مادی زن»، «حمایت از مادران»، «حمایت از کودکان بی‌سرپرست»، «ایجاد بیمه خاص بیوگان، زنان سالخورده و بی‌سرپرست» در اصل ۲۱ و «حمایت‌های مالی» از قبیل: «تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح»، «درمانی و مراقبتهای پزشکی به صورت بیمه و غیر بیمه» در اصل ۲۹، که همگی تجلیاتی از دولت رفاه و حمایتگرند. البته با عنایت به لایحه قانونی پیش‌گفته، هرچند سازمان بهزیستی متولی همه موارد مذکور در اصول ۲۱ و ۲۹ نیست؛ اما در هر حال، هدف از تشکیل و فعالیت آن نهاد، تحقق مفاد اصول تجلی دولت رفاه در ق.ا. ایران است و گفته شد که محور اصلی دولت رفاه، حمایت است.

هدف از تأسیس کمیته، حمایت از قشر نیازمند و ضعیف در نظر گرفته شده است؛ قشری که به دلایل مختلف از جمله فوت و زندانی شدن سرپرست، سالمندی و طلاق؛ توان مداوم در چرخه اقتصادی را از دست داده است. مقدمه اساسنامه فعلی کمیته امداد مصوب ۱۳۹۴، هدف از تشکیل کمیته را «پیام‌آوری فرهنگ احسان، ایثار و نیکوکاری و حفظ غیرت و کرامت انسانی در حمایت از محرومان» بیان می‌کند که نشان‌دهنده روح حاکم بر فعالیت‌ها و اقدامات این نهاد حمایتی است. مستند به ماده ۲ اساسنامه، هدف از تشکیل کمیته را

ارزیابی ادغام نهادهای حمایتی از منظر حقوق موضوعه: سازمان بهزیستی، بنیاد مستضعفان و ... ۱۳

می‌توان در دو دسته ارائه خدمات مادی (مالی) و معنوی (غیرمالی) جای داد: «توانمندسازی و تأمین خوداتکایی نیازمندان و محرومان» و «تقویت و رشد ایمانی و اعتقادی نیازمندان و محرومان» از طریق «ارائه خدمات اجتماعی، حمایتی، فرهنگی و معیشتی». هدف اولیه از تأسیس بنیاد، آن‌چنان که از مکتوب امام خمینی(ره) خطاب به شورای انقلاب برمی‌آید: رفع بلا تکلیفی اموال خانواده پهلوی و مربوطین و سران نظام پیشین و مصادره و صرف آنها در راستای نفع مستمندان و ضعیفان از هر طبقه بود. وفق ماده ۶ اساسنامه بنیاد نیز، هدف فعالیت‌های این نهاد، زندگی محرومان و مستضعفان است؛ از این رو بنیاد در کنار دو سازمان دیگر مورد بحث، در قامت یک نهاد حمایتگر، شناسایی می‌شود. بنابراین با انطباق موارد فوق بر یکدیگر می‌توان حکم به شباهت اهداف این سه نهاد در عرصه حمایت از اقشار مستمند داد.

## ۲-۲- شباهت در وظایف

### ۱-۲-۲- حمایت از خانواده‌های بی‌سرپرست و نیازمند

مطابق تعریف «دستورالعمل اجرایی نحوه پذیرش و کمک به تأمین حداقل هزینه زندگی خانواده‌های بی‌سرپرست و نیازمند جامعه» مصوب ۱۳۷۱/۵/۱۲ سازمان بهزیستی کشور، خانواده بی‌سرپرست به خانواده‌ای اطلاق می‌شود که به یکی از دلایل فوت، مفقودالاثر، طلاق، اعتیاد و محکومیت به زندان، سرپرست خود را از دست داده و قادر به تأمین حداقل هزینه زندگی خود نباشد. فقط زنانی می‌توانند به عنوان زن سرپرست خانوار تحت پوشش حمایت‌های بهزیستی قرار گیرند که تبعه دولت ایران باشند و همه شرایط زیر بر آنها صدق کند: اولاً- درآمد ماهیانه آنها از ۴۰٪ حداقل دستمزد سالانه کمتر باشد. ثانیاً- از قوانین حمایتی دیگر برخوردار نباشد. ثالثاً- شغل ثابتی نداشته باشد. گفتنی است فرزندان ذکور ایشان، تا سن ۱۸ سالگی و فرزندان اناث تا زمان ازدواج، تحت پوشش می‌مانند (برای بهتر زیستن، ۱۳۹۳: ۲۶).

در اساسنامه کمیته، مواردی ذکر گردیده که به‌وضوح منطبق با این وظیفه سازمان بهزیستی، مبنی بر حمایت از خانواده‌های بی‌سرپرست و نیازمند است: بندهای ۱، ۳، ۴، ۵ و

۸ ماده ۶ مبنی بر «بررسی و شناخت انواع محرومیت‌های مادی ... نیازمندان ... و شناسایی افراد و خانواده‌های لازم‌الحمايه...»، «فراهم‌آوردن امکانات لازم به منظور توانمندسازی، خوداتکایی، استقلال اقتصادی افراد و خانواده‌های نیازمند از طریق استعدادسنجی، مهارت‌آموزی، ایجاد اشتغال، آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و اعطای وام خدمات در حد توان»، «ایجاد تسهیلات لازم در جهت سلامت خانواده‌های نیازمند و تأمین خدمات بهداشتی و درمانی و اقدام به بیمه‌های درمانی و اجتماعی آنان در حد امکانات و قوانین و مقررات مربوطه»، «پرداخت نقدی و مساعدت‌های غیرنقدی از قبیل تأمین مسکن، جهیزیه و کمک به ازدواج نیازمندان» و «صیانت از نهاد خانواده و ارائه خدمات مشاوره، مددکاری و حمایت‌های لازم حقوقی و قضایی از افراد و خانواده‌های نیازمند». بر اساس گزارش کمیته از فعالیت‌های خود در سال ۱۳۸۲ نیز، عمده فعالیت‌های این نهاد بر دو محور امور حمایتی و پشتیبانی استوار است (گزارش آماری، ۱۳۸۳: ۵). یکی دیگر از اقدامات کمیته در راستای حمایت از نیازمندان، جمع‌آوری و هزینه‌کرد زکات است که به موجب «قانون زکات» مصوب ۱۳۹۰/۸/۸ برعهده کمیته است.

یک قسم از وظایف بنیاد، برابر با بند ۸ اساسنامه، مربوط به کمک به محرومان است: «انجام فعالیت‌های امدادی و عام‌المنفعه به منظور کاهش محرومیت مستضعفان در چارچوب تدابیر ابلاغی مقام معظم رهبری». ضمن اینکه در بند موصوف، فعالیت‌های محرومیت‌زدایی، مقید به سیاست‌ها و تدابیر ابلاغی رهبری شده است؛ قیدی که در بند ج ماده ۱۴ نیز تکرار شده و نشان‌دهنده ذکر آگاهانه آن در اساسنامه است؛ اما به جز بند ب ماده ۸ که به صورت کلی به موضوع اشاره کرده، فقط در یک ماده دیگر یعنی بند ج ماده ۱۴ اساسنامه از تکلیف نسبت به محرومان بحث شده و در هیچ سند حقوقی دیگر به وظایف بنیاد در این خصوص پرداخته نشده و این امر تا حدودی غیرقابل پیش‌بینی نیز نبوده است؛ چون همانطور که ذکر شد، بنیاد بر اساس مقررات داخلی خود اداره می‌شود و دسترسی عمومی به این مقررات در حال حاضر ممکن نیست و تنها به صورت پراکنده در قوانین، احکامی وجود دارد که به این طیف از فعالیت‌های بنیاد مربوط است. به عنوان مثال، بند ت

ارزیابی ادغام نهادهای حمایتی از منظر حقوق موضوعه: سازمان بهزیستی، بنیاد مستضعفان و ... ۱۵

تبصره ۱۷ قانون بودجه ۱۳۸۳ مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۶ که بنیاد را مکلف به پرداخت مابقی شهریه دانشجویان شاهد و جانباز نموده است.

گفتنی است وفق تبصره بند ج ماده ۱۴ اساسنامه، ریاست بنیاد این اختیار را دارد که خدمات به محرومان و مستضعفان را با تشکیلات داخلی یا از طریق سازمان‌ها و مؤسسات خارج از ستاد (واحد اصلی) بنیاد انجام دهد و بنیاد هم طریق اخیر را برگزیده و فعالیت‌های مبتنی بر بند ب ماده ۸ اساسنامه (فعالیت‌های امدادی و عام‌المنفعه و امور محرومان) از «معاونت امور مستضعفان» واحد اصلی بنیاد، منتزع و براساس اتخاذ سیاست برون‌سپاری فعالیت‌های اجرایی، به «بنیاد علوی» منتقل گردید (وبسایت رسمی بنیاد: [www.irmf.ir](http://www.irmf.ir)) و هم‌اکنون بنیاد علوی، متولی انجام فعالیت‌های اجتماعی و امور محرومان بنیاد مستضعفان است.

مشاهده می‌شود بخش گسترده‌ای از فعالیت‌های کمیته و تقریباً کل فعالیت بنیاد (منهای فعالیت‌های اقتصادی و فرهنگی)، همسویی و مشابهت کاملی با یکی از فعالیت‌های بهزیستی یعنی حمایت از خانواده‌های بی‌سرپرست و نیازمند دارند.

#### ۲-۲-۲- ارائه خدمات به کودکان

سازمان بهزیستی، کودک را فردی می‌داند که سن وی، کمتر از هجده سال تمام است. به‌کارگیری این تعریف مطابق با معیارهای پذیرفته‌شده بین‌المللی نیز هست که در کنوانسیون ۱۹۸۹ حقوق کودک به‌روشنی منعکس شده و ایران در تاریخ ۱۳۷۲/۱۲/۱ با تصویب در مجلس، رسماً به این کنوانسیون پیوسته است. برابر ماده ۱ این کنوانسیون: «منظور از کودک، افراد انسانی زیر ۱۸ سال است...». خدمات ارائه شده توسط بهزیستی به کودکان، خدماتی تخصصی از قبیل: غربالگری شنوایی، پیشگیری از معلولیت‌ها، تأمین شیرخشک نوزاد خانواده‌های نیازمند، پیشگیری از اختلالات بینایی، اعطای مجوز تأسیس مهدکودک و نظارت بر اداره آنهاست. از طرف دیگر، بهزیستی بخشی از تلاش خود را در راستای حمایت و نگهداری از کودکان بی‌سرپرست می‌کند. بنا به تعریف سازمان، طفل یا کودک بی‌سرپرست، «کودکی است که پدر، مادر، جد پدری و وصی منصوب از سوی ولی

قهری (پدر یا جد پدری) وی به تشخیص مراجع قضایی در قید حیات نبوده یا امکان شناخت آنان وجود نداشته باشد» (بهبیستی، بی تا: مدخل کودک بی سرپرست).

«اکرام (کمک به ایتام)» و «جشن عاطفه‌ها» از طرح‌های حمایتی کمیته در قالب حمایت‌های غیرمستمر و موردی با مخاطب خاص کودکان هستند. در «اکرام، فرزندان یتیم و بی سرپرست دختر (تا زمان ازدواج) و پسر (زیر ۱۸ سال سن) مورد حمایت مادی و معنوی حامیان خیر قرار می‌گیرند». جشن عاطفه‌ها نیز «برنامه‌ای است که هر ساله در نیمه دوم شهریورماه و در آستانه بازگشایی مدارس، به منظور جمع‌آوری هدایا و کمک‌های مردمی و توزیع آنها در بین دانش‌آموزان نیازمند اجرا می‌شود». در این موارد، کمیته امداد در قامت واسطه بین مردم و نیازمندان، کمک‌های نقدی و جنسی مردمی را به دست جامعه هدف می‌رساند؛ همچنین، کمیته خدماتی را به صورت مستقیم به گروه سنی دانش‌آموزان - به تعبیری کودکان - ارائه می‌دهد. برای مثال می‌توان از «کمک به تأمین هزینه تحصیلی دانش‌آموزان» و «ایجاد و اداره خوابگاه‌های دانش‌آموزی» نام برد.

هرچند خدمات ارائه شده توسط بهبیستی، تخصصی هستند؛ اما در مخاطب، خدمت ارائه شده با کمیته یکسان هستند؛ ضمن اینکه واسطه بودن کمیته برای تأمین نیازهای مادی و معنوی کودکان یتیم، ویژگی‌ای ندارد که بهبیستی از انجام آن عاجز باشد؛ همچنان که بهبیستی، امور تخصصی‌تر و پیچیده‌تر را نیز در حال حاضر انجام می‌دهد؛ از این رو در این مورد، برخلاف بنیاد که وظیفه خاصی ندارد و جز از عمومیات حمایت از مستمندان که شامل کودکان هم می‌شود؛ کمیته و بهبیستی، خدمات مشابهی را ارائه می‌دهند.

### ۳-۲-۲- حمایت از سالمندان نیازمند

بر اساس آمار «مرکز آمار ایران» در سال ۱۳۹۵، تعداد ۷۴۱۴۰۹۱ نفر از جمعیت کشور را سالمندان - حدود ۹ درصد جمعیت کل کشور - تشکیل داده‌اند (نتایج سرشماری عمومی ۱۳۹۵). برابر با ماده واحده تشکیل سازمان بهبیستی؛ یکی از وظایف بهبیستی، «حمایت و نگهداری از سالمندان نیازمند» است. از منظر سازمان، سالمند فردی است که سن کامل

ارزیابی ادغام نهادهای حمایتی از منظر حقوق موضوعه: سازمان بهزیستی، بنیاد مستضعفان و ... ۱۷

وی، شصت سال تمام یا بیشتر باشد. این تعریف، مورد تأیید مراجع بین‌المللی و منطقه‌ای نیز هست (عسکری، ۱۳۹۶: ۲۱۶).

بهزیستی از طریق ارائه مجوز، اعطای یارانه و نظارت بر مراکز نگهداری سالمندان، به آنها ارائه خدمت می‌نماید. در این مراکز، خدماتی همچون مشاوره و مددکاری اجتماعی به سالمند و خانواده وی ارائه می‌شود. به موجب ماده ۵ دستورالعمل شرایط و ضوابط اختصاصی مراکز توانبخشی و نگهداری سالمندان مصوب ۱۳۹۱ معاونت امور توانبخشی سازمان بهزیستی کشور، علاوه بر حمایت و نگهداری از سالمندان ناتوان و بی‌بضاعت، خدماتی نظیر امور تغذیه، نظافت، استحمام، مراقبت‌های بهداشتی و دارویی، امور توان‌پزشکی و حتی برنامه‌های سرگرمی نیز در این مراکز انجام می‌گیرد.

در کمیته، یکی از وظایف، ارائه خدمات به سالمندان بالای شصت سال است که در قالب اجرای «طرح شهید رجایی» صورت می‌گیرد. طرحی که محمدعلی رجایی - نخست‌وزیر وقت - در نوروز ۱۳۶۰ اعلام نمود و سالمندان روستایی و عشایری نیازمند و عائله تحت تکفل آنها را زیر پوشش خدمات حمایتی قرار می‌دهد. طبق این طرح، از درآمد افزایش بهای بنزین، به روستاییان تولیدکننده ۶۰ سال به بالا، مبلغی به صورت ماهیانه پرداخت خواهد شد. گفتنی است در ابتدا، بهزیستی راساً مأمور اجرای این طرح بود و کمیته فقط در اجرای طرح همکاری می‌نموده است.

مشاهده می‌گردد درخصوص حمایت و تعهدات نسبت به سالمندان، هر دو نهاد بهزیستی و کمیته شبیه یکدیگرند. این مشابهت تا به حدی است که حتی در تعریف سالمند، سن یکسانی را ملاک قرار می‌دهند. مضافاً اینکه، طرح شهید رجایی، به عنوان بخشی از کمیته که در حال حاضر، ارائه خدمات به سالمندان روستایی را انجام می‌دهد؛ در ابتدا مسئولیتش با سازمان بهزیستی بود؛ از این‌رو ارجاع دوباره این امر به بهزیستی دور از منطقی نخواهد بود. بنیاد نیز، گرچه به سالمندان به عنوان یک قشر خاص نظر ندارد؛ ولی سالمندان نیز مشمول عمومیت حمایت بنیاد از نیازمندان می‌شوند.

#### ۴-۲-۲- تجدید تربیت منحرفین اجتماعی

یکی از وظایف بهزیستی که در صدر ماده واحده تشکیل آن سازمان ذکر شده، تجدید تربیت منحرفین اجتماعی است؛ اما این پرسش که «منحرف اجتماعی کیست؟»، پاسخ روشنی در قوانین و مقررات ندارد. البته از این اصطلاح برمی آید که اولاً مجرم نیست، ثانیاً تحت تأثیر شرایط اجتماع و محیط پیرامونی به انحراف کشیده شده است. در حال حاضر، در بهزیستی، این عنوان، واژه‌ای بیگانه است؛ به طوری که در تشکیلات سازمان و در عنوان معاونت‌ها و شرح وظایف، ردی از این مهم نیست. علت این امر، سهل انگاری یا نادیده گرفتن این طیف از جامعه نیست؛ بلکه سازمان آگاهانه و عمدانه دست به چنین اقدامی زده و برای دوری از برچسب‌زنی به این طیف، از عنوان «آسیب‌دیده اجتماعی» استفاده می‌کند.<sup>۱</sup> حال، آسیب‌دیده اجتماعی، «فردی است که به تشخیص مراجع ذیصلاح (پزشکی قانونی، بهزیستی، قوه قضاییه و نیروی انتظامی)، به دلیل فشارهای شدید اقتصادی و اجتماعی و معضلات روانی ناشی از آن، (مانند محیط خانواده، محل سکونت یا دوستان نامناسب)، نقص یا فقدان مهارت‌های زندگی، ضعف در به‌کارگیری شیوه‌های مقابله‌ای و مانند آن، رفتارش با هنجارهای اجتماعی مغایرت دارد و از مسیر زندگی مناسب خارج شده است» (بهزیستی، بی‌تا: مدخل آسیب‌دیده اجتماعی).

یکی از اقشاری که به‌جد، در معرض آسیب‌های اجتماعی قرار دارند؛ زنان و دختران هستند؛ بنابراین بهزیستی به طور مجزا برای «زن آسیب‌دیده اجتماعی»، تعریفی ارائه کرده: است «زنی (فارغ از وضع تأهل) که ... به‌منظور کسب درآمد و گذران معیشت، مبادرت به برقراری روابط جنسی نامشروع کرده و رفتاری مغایر با هنجارهای اجتماعی داشته و دچار آسیب اجتماعی است؛ به طوری که به تشخیص تیم تخصصی سازمان بهزیستی کشور نیاز به خدمات تخصصی این سازمان دارد». بهزیستی مراکزی با عنوان «حمایت و بازپروری دختران و زنان آسیب‌دیده اجتماعی» دارد که به شکل اختصاصی، به این افراد آسیب‌دیده، «خدماتی تخصصی نظیر مددکاری اجتماعی، روان‌شناختی و بهداشتی، زمینه‌های

۱. برگرفته از مراجعات حضوری به سازمان بهزیستی و گفتگو با کارشناسان این سازمان.

ارزیابی ادغام نهادهای حمایتی از منظر حقوق موضوعه: سازمان بهزیستی، بنیاد مستضعفان و ... ۱۹

توانمندسازی و بازگشت آنان به زندگی سالم را از طریق پیوند مجدد با خانواده، آموزش و ایجاد اشتغال و کسب درآمد مشروع، ازدواج و تشکیل خانواده ارائه می‌دهد».

کمیته به طور خاص، به آسیب‌دیدگان اجتماعی خدماتی ارائه نمی‌دهد؛ اما در خدمات ارائه شده توسط بهزیستی به این افراد شامل مددکاری، مشاوره، ایجاد اشتغال مشروع، کمک به تشکیل خانواده و غیره، ردی در کمیته نیز هست. بندهای ۳، ۷ و ۸ ماده ۶ اساسنامه کمیته در شرح وظایف کمیته، به خدماتی همچون: «خدمات فرهنگی به افراد و خانواده‌های نیازمند از طریق فعالیت تربیتی»، «صیانت از نهاد خانواده و ارائه خدمات مشاوره و مددکاری» و «فراهم آوردن امکان استقلال اقتصادی افراد نیازمند از طریق مهارت‌آموزی، ایجاد اشتغال، آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و اعطای وام خدمات» اشاره دارد.

با این اوصاف، صرف‌نظر از اینکه بنیاد در این خصوص نیز وظیفه ویژه‌ای ندارد و در این خصوص، عموماً تکالیف بنیاد راهگشاست؛ دستگیری از آسیب‌دیدگان اجتماعی در کمیته و بهزیستی مشترک است؛ ضمن اینکه سابقه تقنینی نیز مثبت این ادعاست. چنانکه در اولین قانون‌گذاری پس از انقلاب پیرامون یک نهاد تخصصی حمایتی، یعنی لایحه قانونی تشکیل بهزیستی، همزمان با تأسیس بهزیستی، چند نهاد دیگر نیز به موجب همان قانون در بهزیستی تازه تأسیس ادغام شدند (تبصره ۱ ماده واحده) و یکی از این نهادهای ادغام شده، کمیته بود؛ در حالی که کمتر از دو سال از تشکیل آن (۵۷/۱۲/۱۹) می‌گذشت؛ از این رو به نظر می‌رسد، دلیل اصلی این ادغام زودهنگام، تشخیص زودهنگام مشابهت این دو نهاد با یکدیگر بود؛ همچنین در قوانین و مقررات متعددی مثل تبصره ۱ بند ۵-۲ و بند ۷۰ قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، ماده ۷۱ مکرر قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، ماده ۸۳ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه، ماده ۹ آیین‌نامه نحوه مصرف هدایای نقدی برای مصارف خاص وزارتخانه‌ها و ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست؛ شاهد همنشینی کمیته و بهزیستی هستیم که طی یک حکم، مورد خطاب قانون‌گذار قرار گرفته‌اند.

### ۳- تفاوت‌ها در اهداف و وظایف نهادهای حمایتی

#### ۳-۱- تفاوت در اهداف فراحمایتی

مشخص شد که هر سه نهاد موضوع پژوهش، در هدف حمایتگری اشتراک دارند؛ اما اهداف بهزیستی، نظر به لایحه قانونی تشکیل سازمان با عبارت «... به منظور تحقق مفاد اصول ۲۱ و ۲۹ ق.ا.»، همچنین از خلال فهرست وظایف آن که نیازمندان را مخاطب خدمات خود می‌داند؛ ماهیتی ملموس و عینی دارند و بالتبع، اهداف بهزیستی نیز چنین ماهیتی خواهند داشت. حال آنکه کمیته علاوه بر هدف عینی خود یعنی «توانمندسازی و تأمین خوداتکایی نیازمندان و محرومان»، وفق ماده ۲ اساسنامه، اهدافی با ماهیت ذهنی و معنوی را نیز پیگیری می‌کند: «تقویت و رشد ایمانی و اعتقادی نیازمندان و محرومان». به عبارتی، کمیته برای خود، رسالتی دینی و عقیدتی نیز قائل است؛ در حالی که بهزیستی چنین رسالتی ندارد و تنها خدمات تخصصی و علمی به جوامع هدف خود ارائه می‌دهد. همچنین، با اینکه در وظایف و اهداف کمیته، اشاره‌ای به فعالیت اقتصادی نشده است؛ از مواد دیگر اساسنامه برمی‌آید که کمیته، اهداف اقتصادی نیز دارد. مواردی شامل: بند ه ماده ۸ مشعر بر منابع مالی کمیته: «درآمد حاصل از فعالیتهای اقتصادی شرکت‌ها و مؤسسات وابسته»؛ ماده ۱۳: «... تمامی مجتمع‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات، واحدهای تابعه و وابسته کمیته (اعم از اقتصادی، خدماتی و حمایتی) زیر نظر رئیس کمیته اداره خواهد شد. ...» که واحدهای وابسته به کمیته را اعم از اقتصادی، خدماتی و حمایتی می‌داند؛ بند ۶ ماده ۱۴ در بیان وظایف و اختیارات رئیس کمیته که مجدداً واحدهای تابعه را اعم از اقتصادی، خدماتی و حمایتی می‌داند: «نصب و عزل معاونین و مدیران کل استان‌ها، رؤسا و اعضای هیأت‌مدیره، مجتمع‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات و واحدهای تابعه اعم از اقتصادی، خدماتی، حمایتی با رعایت سیاست‌های مصوب هیأت‌امنا».

در بنیاد نیز، هرچند بخشی از اهداف یعنی «ارتقای سطح زندگی مادی ... مستضعفان و محرومین»، انطباق تامّ و تمامی با اهداف بهزیستی دارد؛ اما از جهات دیگر، اختلاف زیادی با این نهاد دارد. بنیاد علاوه بر توجه به بعد مادی زندگی مستضعفان و محرومان، به «بعد

ارزیابی ادغام نهادهای حمایتی از منظر حقوق موضوعه: سازمان بهزیستی، بنیاد مستضعفان و ... ۲۱

معنوی و فرهنگی» زندگی این اقشار نیز توجه دارد و ارتقای آن را هدف خود دانسته و در این راستا تلاش می‌کند (ماده ۶ اساسنامه). از طرف دیگر، یکی از اهداف بنیاد، «اداره بهینه دارایی‌های تحت پوشش و حضور مؤثر در صحنه‌های اقتصادی» است. اموال و دارایی‌هایی که بعد از تشکیل بنیاد به تملک این نهاد درآمد؛ زمینه حضور جدی و مؤثر بنیاد را در عرصه اقتصادی فراهم می‌کرد. در اساسنامه‌های قبلی (۱۳۷۰ و ۱۳۵۹)، فعالیت‌های اقتصادی به پررنگی اساسنامه فعلی نبوده است و حتی در اساسنامه سال ۵۹، در بند ۳ ماده ۲ در مقام ذکر هدف بنیاد، صراحتاً «به مصرف‌رساندن همه درآمدهای بنیاد در راه بهبود وضع زندگی و مخصوصاً مسکن مستضعفان با رعایت اولویت‌هایی که در آیین‌نامه مخصوص معین می‌شود» آمده است؛ از این رو می‌توان گفت تا پیش از اساسنامه ۱۳۷۹، فعالیت اقتصادی برای بنیاد طریقت داشته تا به این واسطه، به رفع استضعاف و محرومیت و دیگر اهداف جمهوری اسلامی بپردازد؛ اما در اساسنامه سال ۱۳۷۹، کنش اقتصادی و سودآوری و «حضور مؤثر در صحنه‌های اقتصادی» موضوعیت یافته و به خودی خود اهمیت پیدا می‌کند.

با عنایت به موارد فوق، مشاهده می‌گردد کمیته و بنیاد، علاوه بر هدف حمایتگری از نیازمندان، اهداف عقیدتی و اقتصادی نیز برای خود قائل هستند و از این منظر با اهداف بهزیستی مطابقتی ندارند.

### ۲-۳- تفاوت در وظایف

در این بند، تکالیفی تحلیل خواهد شد که مختص به یک نهاد خاص از میان این سه نهاد است و مشابهی در دیگری ندارد.

### ۱-۲-۳- بهزیستی: حمایت از افراد دارای معلولیت

یکی از عمده مخاطبان بهزیستی، «افراد دارای معلولیت»<sup>۱</sup> هستند. بر اساس سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰، حدود یک میلیون و هجده هزار نفر از جمعیت، دارای حداقل یک نوع معلولیت هستند (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵: ۵۷۴). مطابق با آنچه در صدر ماده واحده تشکیل سازمان آمده است؛ بهزیستی در قبال این قشر، وظیفه «تدارک امکانات پیشگیری و توانبخشی حرفه‌ای و اجتماعی معلول جسمی و روانی» و «حمایت و نگهداری از معلولین غیرقابل توانبخشی (ناتوان)» را بر عهده دارد.

بهزیستی، فرد دارای معلولیت را کسی می‌داند که «به علت اختلال فیزیکی (جسمی، حرکتی، حسی)، ذهنی و یا روانی دچار محدودیت در عملکرد فردی و یا اجتماعی باشد» (مدخل معلول). مطابق تبصره ماده یک قانون جامع حمایت از حقوق معلولان مصوب ۱۳۸۳/۲/۱۶، معلول فردی است که «به تشخیص کمیسیون پزشکی بهزیستی بر اثر ضایعه جسمی، ذهنی، روانی یا توأم؛ اختلال مستمر و قابل توجهی در سلامت و کارایی عمومی وی ایجاد گردد؛ به طوری که موجب کاهش استقلال فرد در زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی شود»؛ سپس با تجربیات به دست آمده از اسناد متعدد بین‌المللی (ابدی و آگاه، ۱۳۹۱: ۹۲-۸۹) به موجب قسمت اخیر ماده ۱ «قانون تصویب کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت» مصوب ۱۳۸۵/۹/۲۲، چنین تعریف شد: افرادی «دارای نواقص طویل‌المدت فیزیکی، ذهنی، فکری یا حسی که در تعامل با موانع گوناگون امکان دارد مشارکت کامل و مؤثر آنان در شرایط برابر با دیگران در جامعه متوقف گردد». نیز وفق بند الف ماده ۱ «قانون حمایت از حقوق معلولان» مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۲۰، فردی که «با تأیید کمیسیون پزشکی - توانبخشی، تعیین نوع و تعیین شدت معلولیت سازمان بهزیستی با انواع معلولیت‌ها در اثر اختلال و آسیب جسمی، حسی (بینایی، شنوایی)، ذهنی، روانی و یا توأم، با محدودیت قابل توجه و مستمر در فعالیت‌های روزمره زندگی و مشارکت اجتماعی، مواجه می‌باشد».

۱. وفق قانون کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت، واژه معلول پسندیده نیست و به جای اشخاص معلول (Disabled Person) باید از واژه افراد دارای معلولیت (Person with Disability) استفاده کرد.

ارزیابی ادغام نهادهای حمایتی از منظر حقوق موضوعه: سازمان بهزیستی، بنیاد مستضعفان و ... ۲۳

علاوه بر خدمات‌رسانی از طریق مراکز توانبخشی و نگهداری، بهزیستی خدمات دیگری را نیز انجام می‌دهد که برخی از آنها عبارتند از: برقراری مستمری برای معلول، کمک‌هزینه حمل و نقل و ایاب و ذهاب، پرداخت شهریه دانشجوی معلول (اعم از دولتی، غیردولتی و آزاد)، پرداخت ودیعه مسکن فرد دارای معلولیت، امر آموزش به خانواده فرد دارای معلولیت، تسهیل تهیه وسایل کمک توانبخشی، تولید وسایل کمک آموزشی نابینایان و واگذاری خودروهای مناسب‌سازی شده، که هیچ‌یک توسط کمیته و بنیاد ارائه نمی‌شود.

## ۳-۲-۲- وظایف خاص کمیته

### ۳-۲-۲-۱- حمایت از محرومان خارجی

در ماده ۴ اساسنامه فعلی کمیته (۱۳۹۴/۱/۱۵)، جواز تأسیس شعب در خارج از کشور داده شده که به نظر می‌رسد کمیته بیشتر از آنکه نظر به ایرانیان خارج کشور داشته باشد؛ به دنبال ارائه خدمت به مستمندان جهان باشد! بر اساس گزارش سال ۱۳۸۲ کمیته، این نهاد مجموعاً ۷۲ واحد در خارج ایران، در کشورهای لبنان (۱۹ واحد)، سوریه (۱ واحد)، افغانستان (۳ واحد)، آذربایجان (۲۳ واحد) و تاجیکستان (۲۶ واحد) داشته و مجموعاً ۲۵ هزار و ۷۰۰ خانوار (معادل ۹۱ هزار و ۲۰۰ نفر) را تحت پوشش گرفته است؛ همچنین، کمیته کمک‌هایی را برای مسلمانان فلسطین، آوارگان عراقی و بوسنی و هرزگوین، مسلمانان چین و کوزوو، جمع‌آوری و ارسال کرده است. خدماتی از قبیل: مستمری ماهانه، توزیع مواد غذایی، البسه و پوشاک، تسهیل امر ازدواج و تهیه لوازم خانگی، خدمات بهداشتی و درمانی، خدمات فرهنگی همچون کمک‌هزینه تحصیل دانش‌آموزان، دانشجویان و طلاب علوم دینی و برگزاری اردوهای آموزشی، تفریحی و تربیتی، برگزاری جشن و مجالس مذهبی، نمایش فیلم، کمک به تعمیر و احداث مسکن، فعالیت‌های حرفه‌آموزی، اعطای وام اشتغال، تهیه ابزار کار و مواد اولیه و حمایت از ایتمام (کمیته امداد، ۱۳۸۳: ۳۳-۳۱). این کارکرد کمیته را بهزیستی و بنیاد نداشته و این دو نهاد به حمایت از ایرانیان و هموطنان بسنده نمودند.

### ۳-۲-۲-۲- جمع‌آوری و هزینه‌کرد زکات

یکی از فعالیت‌های خاص کمیته که دو نهاد دیگر از آن بی‌بهره‌اند؛ جمع‌آوری و هزینه‌کرد زکات است. به موجب «قانون زکات» مصوب ۱۳۹۰/۸/۸، «شورای مرکزی زکات» متشکل از ۱۱ نفر پیش‌بینی شده است که اعضای آن عبارتند از: نماینده ولی فقیه (رئیس شورا)، رئیس کمیته امداد (قائم‌مقام و دبیر شورا)، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، وزیر: کشور، جهاد کشاورزی، امور اقتصادی و دارایی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، رئیس سازمان صدا و سیما، رئیس شورای سیاست‌گذاری ائمه‌جمعه سراسر کشور، رئیس سازمان تبلیغات اسلامی و یک نماینده از کمیسیون اقتصادی مجلس؛ اما تمرکز قانون بر کمیته و این نهاد، مجری قانون است. چه، مطابق تبصره ماده ۱، دبیرخانه شورا در کمیته تشکیل می‌گردد؛ همچنین وظیفه جمع‌آوری و توزیع زکات بر عهده آن نهاد است. نکته جالب توجه اینجاست که مطابق تبصره موصوف، کمیته «جهت اجرای این قانون» از دولت بودجه می‌گیرد؛ ولی گزارش کار جمع‌آوری و مصرف آن را به شورای مرکزی زکات ارائه می‌دهد. از طرفی می‌دانیم که قوه مجریه و دیوان محاسبات فقط به میزان بودجه اعطایی و موارد مشخص مصرف آن در قانون (بودجه دولت برای اجرای قانون) حق نظارت دارند؛ حال آنکه با عنایت به موارد مصرف زکات در احکام شرعی-که خدمات عمومی محسوب می‌شوند- و اصل تمرکز ارائه این خدمات، شایسته‌تر بود این وظیفه جمع‌آوری و هزینه‌کرد زکات در صلاحیت‌های نهادی در قوه مجریه قرار می‌گرفت تا خارج از آن، بتوان اصل پاسخگویی را اجرا نمود.

### ۳-۲-۳- وظایف خاص بنیاد

#### ۳-۲-۲-۱- فعالیت چشمگیر اقتصادی

بنیاد مستند به بندهای مربوط به وظایف اقتصادی مندرج در اساسنامه، در بخش‌های وسیعی از حوزه اقتصاد کشور فعالیت می‌کند (دشتی، ۱۳۷۹: ۶۳). این فعالیت‌ها مستند به جستجوی

ارزیابی ادغام نهادهای حمایتی از منظر حقوق موضوعه: سازمان بهزیستی، بنیاد مستضعفان و ... ۲۵

نویسندگان در روزنامه رسمی،<sup>۱</sup> طیف وسیعی را شامل می‌شود: از تولید محصولات کشاورزی و دامی، فرآورده‌های غذایی و پرورش آبزی گرفته تا تولید محصولات نفتی، تولید منسوجات، صنایع چوب، جاده‌سازی و... که ۴۵ موضوع را دربرمی‌گیرد و می‌توان آنها را در هفت دسته کلی «کشاورزی، جنگلداری، ماهیگیری»، «تولید صنعتی»، «تأمین برق و انرژی و گاز»، «ساختمان»، «حمل و نقل و انبارداری»، «خدمات مربوط به تأمین جا و غذا» و «مالی و بیمه‌ای» جای داد. هر کدام از این موضوعات توسط هلدینگ‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته به بنیاد انجام می‌شود. درحال حاضر، حدود ۱۲۰ شرکت بزرگ اقتصادی و حدود ۱۰ هلدینگ - که همگی تحت مدیریت بنیاد هستند - به فعالیت تجاری و اقتصادی مشغولند و درواقع، تغذیه‌کننده بخش‌های دیگر بنیاد هستند. شرکت‌های شناخته‌شده‌ای همچون کشت و صنعت و دامپروری و مرغداری خرمدره، کشاورزی و دامپروری نگین‌فام خوزستان، ایران‌تایر، صنایع کاشی و سرامیک سینا، سیمان تهران، فولاد کاوه شرق، لبنیات پاستوریزه پاک، بهنوش ایران، زمزم ایران، بهره‌برداری و تعمیرات نیروگاه صبا، تاییران، نفت بهران، حفاری شمال، آتی‌ساز، بانک سینا، کشتیرانی بنیاد، تی. بی. تی، هتل‌های بین‌المللی پاریسیان، مجتمع ورزشی، تفریحی ارم‌سبز و بخشی از سهام گسترش الکترونیک ایران (ایرانسل)،<sup>۲</sup> تنها بخشی از حضور جدی بنیاد در عرصه اقتصادی است؛ عرصه‌ای که بهزیستی و کمیته بدان ورود نکرده‌اند و خود را نهادی اقتصادی نمی‌دانند.

### ۲-۲-۳- امور موزه‌داری و تاریخ پژوهی

مطابق با جزء ۲ بند الف ماده ۸ اساسنامه، یکی از وظایف بنیاد، «حفظ اشیاء، اسناد و مدارک تاریخی و بهره‌برداری از آنها در جهت رشد فرهنگی کشور» است. با مالکیت بنیاد بر اموال مصادره‌ای، اسناد و مدارک قابل توجهی در دست بنیاد قرار گرفت که باید در درجه اول برای حفظ و نگهداری آنها و در وهله بعد، برای بهره‌گیری علمی از آنها چاره‌ای اندیشیده می‌شد.

۱. آگهی‌های ثبت شرکت‌ها مندرج در روزنامه رسمی، از سال ۹۰ تا ۹۷ جستجو شده است.

۲. به ترتیب به شماره‌های ثبت: ۳۲، ۹۵۵، ۹۲۴۰، ۷۲۹۵۷، ۴۵۰۳، ۴۵۳۸۹۷، ۷۲۰۵، ۱۰۶۲۰، ۲۶۸۵۶، ۴۲۹۳۰۹، ۲۰۵۳۱، ۱۰۸۴۴، ۱۴۹۲۳۵، ۸۶۰۷، ۷۹۶۸۶، ۴۴۹۱، ۳۵۸۲۱۴، ۱۶۵۱۳۲، ۱۷۴۲۰۱.

برای این منظور، مرکزی با عنوان «مؤسسه مطالعات تاریخ معاصر ایران» تأسیس شد. این موسسه هم‌اکنون صاحب اسناد و مدارک تاریخی بسیار و با ارزش پژوهشی بالاست و یک انتشارات را نیز اداره می‌کند. «اسناد و مدارک تاریخی» مذکور در ماده ۸ اساسنامه اعم از کتب، مجلات، دفاتر، اعلامیه و مکاتبات است که به صورت کلی، یکی از وظایف بنیاد، حفظ آنها ذکر شده است؛ اما در مورد کتاب‌ها به طور خاص، قانون وجود دارد. مطابق تبصره ۱ ماده واحده «قانون تعیین تکلیف کتب مصادره‌ای» مصوب ۱۳۶۳/۲/۳۱، بنیاد مکلف شده «کتاب‌های خطی (اعم از نادر و غیر آن)، و نیز کتب چاپی مصادره شده‌ای» را که در اختیار دارد؛ تحویل کتابخانه مرکزی دانشگاه تهران دهد؛ بنابراین نهاد صالح برای نگهداری کتب تاریخی مصادره‌ای، کتابخانه دانشگاه تهران است؛ نه بنیاد، چون مقرر در نظم حقوقی ایران، تاب مغایرت با قانون را ندارد. بنیاد همچنین در اجرای بند مذکور، «مؤسسه فرهنگی موزه‌های بنیاد» را تأسیس کرده که به اداره اماکن تاریخی و به معرض نمایش گذاشتن وسایل تاریخی می‌پردازد.

### ۳-۲-۲-۳- امور سینمایی

بنیاد در انجام برخی از فعالیت‌ها فراتر از اساسنامه رفته که یکی از آنها، «امور سینمایی» است؛ در حالی که از منظر اساسنامه هم، هیچ وجهی ندارد. این بخش را در بنیاد، «شرکت سینمایی نورتابان»<sup>۱</sup> مدیریت می‌کند. موضوع شرکت، سرمایه‌گذاری و مشارکت در تولید فیلم‌های سینمایی و سریال‌های تلویزیونی، ساخت و بازسازی مجتمع‌های سیاحتی و فرهنگی در سراسر کشور، تکثیر، توزیع و پخش برنامه‌های نمایش خانگی، واردات و صادرات تجهیزات مواد خام سینمایی و تلویزیونی، برگزاری و شرکت در جشنواره‌های سینمایی و فرهنگی داخلی و بین‌المللی است. یکی از پروژه‌های اخیر این مؤسسه، ساخت شهرک سینمایی پیامبر اعظم (ص) و فیلم سینمایی «محمد رسول‌الله» در این شهرک سینمایی بوده است.

---

۱. به شماره ثبت ۴۱۳۵۲۵.

ارزیابی ادغام نهادهای حمایتی از منظر حقوق موضوعه: سازمان بهزیستی، بنیاد مستضعفان و ... ۲۷

#### ۴-۲-۳- مدیریت شرکت بنیاد علوی

یکی دیگر از زیرمجموعه‌های بنیاد، «شرکت بنیاد علوی» است که شکل‌گیری آن، همچون بسیاری از دیگر شرکت‌ها و مؤسسات وابسته بنیاد، به پیش از سال ۵۷ برمی‌گردد. با پیروزی انقلاب اسلامی و صدور فرمان مصادره اموال خاندان پهلوی و در پی آن، تشکیل بنیاد، بنیاد پهلوی با حفظ ساختار و مایملک خود به همان شکل به ملکیت بنیاد درآمد و نام آن به «بنیاد علوی» تغییر یافت و به عنوان یکی از ارگان‌های بنیاد به خدمات خود ادامه داد (مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۷: ۳۰). در ماده ۲۹ اساسنامه ۵۹/۴/۲۱ این تعلق و تملک بنیاد بر بنیاد علوی مورد تأکید قرار گرفته بود: «کلیه املاک و مستغلات و کارخانه‌ها و مزارع مؤسسات و غیر آن که مصادره شده است، جزو بنیاد مستضعفان و تابع ضوابط این بنیاد و تحت مدیریت آن خواهد بود و بدین ترتیب، بنیاد علوی و امثال آن، عنوان جداگانه‌ای نخواهد داشت».

بنیاد علوی، مرکزی را نیز به همین نام در امریکا تحت مدیریت خود دارد که تاکنون چالش‌هایی حقوقی و قضایی را در امریکا تجربه کرده است. این مرکز علاوه بر فعالیت‌های پیش‌گفته، به تأسیس مراکز شیعی در بخش‌های گوناگون امریکا و توزیع کتاب‌هایی درباره اسلام شیعی اقدام کرده است؛ همچنین دو مرکز آموزش اسلامی در مریلند و هیوستن و دو مدرسه اسلامی در نیویورک را اداره می‌کند. «اگرچه این مراکز، آشکارا تمایلات ایرانی خود را نشان نمی‌دهند؛ ولی مواضع و افکار دولت ایران در قالب مواعظ و رهنمودها منتقل می‌گردند و این بنیاد علوی است که اغلب، ائمه جماعت مراکز اسلامی را تعیین می‌کند» (تکتم، ۱۳۸۴: ۱۹۷).

وظایف خاص یادشده برای یک نهاد حمایتی، منطقی نیست و موجب چندکاره شدن و ورود آن به عرصه‌هایی می‌شود که به دلیل چیرگی حقوقی و فراحقوقی بنیاد به دلیل رابطه سازمانی‌اش با بالاترین مقام رسمی کشور، نظم موجود را مختل کرده است و فضای رقابتی را دشوار می‌کند.

## نتیجه گیری

۱. داعی تأسیس نهادهای سه گانه حمایتی موضوع این پژوهش، ایفای نقش حمایتگری بوده است. کارکردی مستند به قوانین اساسی و عادی که نشان از تکلیف دولت به دغدغه رفاه و آسایش اتباع خود، در کنار امنیت، حراست از مرزها و اجرای عدالت قضایی دارد. با پژوهش حاضر مشخص شد بهزیستی، کمیته و بنیاد؛ اهداف مشابه شامل حمایت از اقشار ضعیف و مستمند دارند. البته تفاوت‌هایی هم هست و کمیته، اهداف معنوی و عقیدتی؛ و بنیاد اهداف اقتصادی دارد که سازمان فاقد آنهاست. با این حال، به طور کلی، از منظر اهداف، ادغام کاملاً توجیه پذیر است.

۲. افزون بر اهداف، انطباق بخش عمده‌ای از وظایف این سه نهاد بر یکدیگر، امکان پذیری ادغام را دوچندان می‌کند. حمایت از خانواده‌های بی سرپرست و نیازمند، ارائه خدمات به کودکان، حمایت از سالمندان نیازمند و آسیب دیدگان اجتماعی؛ از وظایف مشابه سه نهاد است. هرچند که در خصوص کودکان و سالمندان، بنیاد تصریحی ندارد؛ ولی می‌تواند شامل اینها هم بشود؛ اما در بحث تفاوت‌های وظایف این سه نهاد، اینکه خدمات رسانی به افراد دارای معلولیت، تکلیفی خاص برای بهزیستی است؛ حمایت از محرومان غیرایرانی و جمع‌آوری و هزینه‌کرد زکات نیز، تکالیف خاص کمیته هستند. بنیاد نیز در صحنه اقتصادی، امور موزه‌داری و تاریخ پژوهی، سینمایی و مدیریت شرکت بنیاد علوی صلاحیت دارد که دو نهاد دیگر ندارند. با این حال، تفاوت‌های مزبور در حدی نیستند که امر ادغام را غیرممکن یا حتی صعب نمایند؛ چون این وظایف خاص، به‌ویژه، امور منحصر به بنیاد، نامتجانس و ناهمگون با ماهیت حمایتی نهادها هستند و با اهداف اولیه تأسیس خود، سازگاری ندارند؛ از این رو بعد از پیراستگی تفاوت‌ها و فعالیت‌های نامتجانس، ادغام آنها امری کاملاً ممکن و حتی ضروری است.

۱. با شناسایی اهداف و وظایف مشابه سه نهاد و قابل اغماض بودن تفاوت‌ها، در حال حاضر با حداقل، سه نهاد موازی در حوزه امور حمایتی روبرو هستیم. سازمان‌هایی که (اولاً) می‌بایست ادغام شوند. ثانیاً) به دلیل شناسایی حمایت از نیازمندان در زمره امور

ارزیابی ادغام نهادهای حمایتی از منظر حقوق موضوعه: سازمان بهزیستی، بنیاد مستضعفان و ... ۲۹

اجرایی، همچنین به دلیل امکان پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی موجود در قوه مجریه که ظرفیت الزام به پاسخگویی آنها با ابزارهای نظارتی مجلس و غیر آن وجود دارد؛ سازمان بهزیستی کشور که ذیل قوه مجریه است، باید میزبان دو نهاد دیگر باشد؛ از این‌رو کمیته و بنیاد که به لحاظ سازمانی زیرمجموعه و تحت نظارت عالی رهبری قرار دارند، باید در جایگاه ادغام‌شونده قرار گیرند.

## منابع

### الف- کتاب‌ها

۱. عطریان، فرامرز (۱۳۹۶)؛ اداره خوب، تهران: میزان.
۲. مرکز آمار ایران، سالنامه آماری کشوری ۱۳۹۵، فصل شانزدهم (بهبودی و تأمین اجتماعی).
۳. \_\_\_\_ (۱۳۹۳)؛ برای بهتر زیستن؛ راهنمای خدمات سازمان بهزیستی، تهران: انتشارات سازمان بهزیستی.
۴. \_\_\_\_ (بی تا)؛ فرهنگ تعاریف و مفاهیم استاندارد سازمان بهزیستی، تهران: انتشارات سازمان بهزیستی.
۵. \_\_\_\_ (۱۳۸۷)؛ فرهنگنامه نهادهای انقلاب اسلامی، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۶. \_\_\_\_ (۱۳۸۳)؛ گزارش آماری سال ۱۳۸۲ کمیته امداد امام خمینی (ره)، تهران: چاپخانه کمیته امداد امام خمینی(ره).

### ب-مقاله‌ها و پایان‌نامه‌ها

۱. ابدی، سعیدرضا و وحید آگاه (۱۳۹۱)؛ «حقوق کار افراد دارای معلولیت در ایران: از نخستین تلاش‌های بین‌المللی تا کار شایسته»، توانبخشی، دوره ۱۳، شماره ۱.
۲. اظهارنظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره: «طرح واگذاری خدمات حمایتی به کمیته امداد امام خمینی(ره) و خدمات توانبخشی به سازمان بهزیستی» (۱۳۹۵)؛ دوره دهم، سال اول، شماره چاپ ۲۵۵، شماره مسلسل ۱۵۱۵۵.
۳. پتفت، آرین و احمد مؤمنی‌راد (۱۳۹۴)؛ «سیر تحول نحوه مداخله دولت در اقتصاد از منظر حقوق عمومی، از دولت رفاه تا دولت فرانتظیمی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۷.
۴. تکتتم، لیاقت‌علی (۱۳۸۴)؛ «تشیع امریکا و تأثیرپذیری از عوامل خارجی»، ترجمه مصطفی معلمی، فصلنامه شیعه‌شناسی، شماره ۹.
۵. دباغ، سروش و ندا نفری (۱۳۸۸)؛ «تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب»، نشریه مدیریت دولتی، دوره ۱، شماره ۳.
۶. دشتی، عبدالرسول (۱۳۷۹)؛ ماهیت حقوقی بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی.

ارزیابی ادغام نهادهای حمایتی از منظر حقوق موضوعه: سازمان بهزیستی، بنیاد مستضعفان و ... ۳۱

۷. عسکری، پوریا (۱۳۹۶)؛ «حقوق سالمندان در پرتو موازین ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی حقوق بشر»، از حق‌مداری تا حکومت قانون؛ مجموعه مقالات هدایی به استاد دکتر محمدمحمدی گرگانی به اهتمام محمدرضا ضیایی بیگدلی، تهران: انتشارات گنج دانش.

۸. \_\_\_\_ (۱۳۶۱)؛ «طرح شهید رجایی؛ نور امیدی در دل محرومین روستاها»، دوماهنامه جهاد (وابسته به وزارت جهاد کشاورزی)، اسفند، شماره ۴۸.

#### پ- قوانین و مقررات

۱. آیین‌نامه اجرایی قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست مصوب ۷۴/۵/۱۱ هیئت وزیران.
۲. آیین‌نامه نحوه مصرف هدایای نقدی که برای مصارف خاص به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی اهدا می‌شود مصوب ۸۱/۱۰/۲۲ هیئت وزیران.
۳. اساسنامه بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی مصوب ۷۹/۵/۱۱ مقام معظم رهبری.
۴. اساسنامه بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی مصوب ۷۰/۷/۱۵ مقام معظم رهبری.
۵. اساسنامه‌های کمیته امداد مصوب سال‌های ۱۳۶۶، ۱۳۸۰ و ۱۳۹۴ مقام معظم رهبری.
۶. دستورالعمل اجرایی نحوه پذیرش و کمک به تأمین حداقل هزینه زندگی خانواده‌های بی‌سرپرست و نیازمند جامعه مصوب ۱۳۷۱/۰۵/۱۲ سازمان بهزیستی کشور.
۷. دستورالعمل شرایط و ضوابط اختصاصی مراکز توانبخشی و نگهداری سالمندان مصوب ۹۱ معاونت امور توانبخشی سازمان بهزیستی کشور.
۸. سیاست‌های کلی نظام اداری مصوب ۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری.
۹. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۸۸/۵/۳۱.
۱۰. قانون ادغام واحدهای تربیتی شهرداری‌های سراسر کشور در سازمان بهزیستی کشور مصوب ۷۲/۵/۶.
۱۱. قانون ادغام وزارتخانه‌های صنایع و صنایع سنگین و تشکیل وزارت صنایع مصوب ۷۳/۶/۲۲.
۱۲. قانون اجازه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون حقوق کودک مصوب ۷۲/۱۲/۱.

۳۲ فصلنامه علمی - پژوهشی حقوق اداری، سال هفتم، شماره ۲۱، زمستان ۱۳۹۸

۱۳. قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶) مصوب ۹۵/۱۲/۱۴.
۱۴. قانون بودجه ۱۳۸۳ مصوب ۸۲/۱۲/۲۶.
۱۵. قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۹۱/۲/۳۰.
۱۶. قانون تشکیل دو وزارتخانه «تعاون، کار و رفاه اجتماعی» و «صنعت، معدن و تجارت» مصوب ۹۰/۴/۸.
۱۷. قانون تشکیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب ۶۴/۷/۹.
۱۸. قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۷۹/۱۰/۶.
۱۹. قانون تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران مصوب ۶۵/۵/۲۸.
۲۰. قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی مصوب ۹۰/۳/۳۱.
۲۱. قانون تصویب کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت مصوب ۸۵/۹/۲۲.
۲۲. قانون تعیین تکلیف کتب صادره‌ای مصوب ۶۳/۲/۳۱.
۲۳. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۸۰/۱۱/۲۷.
۲۴. قانون جامع حمایت از حقوق معلولان مصوب ۸۳/۲/۱۶.
۲۵. قانون حمایت از حقوق معلولان مصوب ۹۶/۱۲/۲۰.
۲۶. قانون زکات مصوب ۹۰/۸/۸.
۲۷. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۷۳/۴/۱۹.
۲۸. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۸۶/۷/۸.
۲۹. لایحه قانونی اساسنامه بنیاد مستضعفان مصوب ۵۹/۴/۲۱ شورای انقلاب.
۳۰. لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بهزیستی کشور مصوب ۵۹/۳/۲۴ شورای انقلاب و اصلاحات و الحاقات بعدی ۵۹/۴/۲۵ و ۷۵/۱۱/۹.
۳۱. منشور حقوق شهروندی ابلاغی آذر ۹۵ ریاست جمهوری.