



<https://ecs.ui.ac.ir/?lang=en>

Journal of Endowment & Charity Studies

E-ISSN: 3115-7475

Vol.1, Issue.2, No.2, 2023, pp131-172

Received: 11/04/2023 Accepted: 18/06/2023

Research Paper

Charitable Institutions Position in Governance Models: Analyzing the Challenges in Iran's Governance System

Habib Allah Ranaei Kordshouli * 

Associate Professor, Department of Management, Faculty of Economics, Management and Social Sciences,
University of Shiraz, Shiraz, Iran
ranaei@shirazu.ac.ir

Reza Dahaz

Ph.D. student of Public Administration, Faculty of Economics, Management and Social Sciences, Shiraz University,
Shiraz, Iran

Reza.Dahaz@hafez.shirazu.ac.ir

Introduction

Paying attention to charitable institutions is expanding more and more due to the ever-increasing expansion of their role in the administration of society (Oliveira et al., 2021). Charities, as one of the components of civil society, are non-commercial, non-profit, non-governmental, non-political, and voluntary institutions that play an important role in social, health, and economic issues. The most important areas of activity of these institutions in Iran include providing financial aid, health and medical services, construction activities, education, consulting, employment and entrepreneurship, assistance in livelihood, marriage facilitation, housing provision, and so on, offered with various titles and structural formats such as charities, groups, and non-governmental organizations.

The conceptualization of governance in the related literature is such that different meanings are inferred from it. On the one hand, this concept represents the emergence of the experimental way of adapting the government to its external environment, and on the other hand, it represents the theoretical expression of the coordination of social systems centered on the role of the government in this process (Pierre, 2000). In the governance continuum, different patterns can be examined and different approaches and frameworks have been presented to classify these patterns. Newman (2001) has used the competitive values framework provided by Quinn and Rohrbaugh to classify governance patterns. The current research aims to answer the following questions:

1. What are the conventional models of governance?
2. What is the position of charitable institutions in each of the governance models?
3. Iran's governance model is similar to which of the governance models?
4. What are the most challenges in Iran's governance model in interaction with charity institutions?

*Corresponding Author

Ranaei Kordshouli, H., & Dahaz, R. (2023). Charitable institutions position in governance models: analyzing the challenges in Iran's governance system. *Journal of Endowment & Charity Studies*, 1(2), 131-172.
<https://doi.org/10.22108/ecs.2023.137326.1049>

3115-7475 © The Author(s). Published by University of Isfahan

This is an open access article under the CC BY-NC 4.0 License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>).



<https://doi.org/10.22108/ecs.2023.137326.1049>



Research Methodology

This qualitative research was designed and implemented to systematically review the challenges of charitable institutions in the context of Iran's governance model, with the method of qualitative content analysis. In this research, by examining statistical reports, theses, articles, books, and research reports after Screening and full evaluation, a total of 28 cases were identified for qualitative synthesis. According to the subject of the research, a total of 86 codes were extracted and classified into 25 categories and 9 major challenges. Then, using the importance-performance analysis matrix (IPA), the identified factors were ranked based on the importance coefficient and weight of each characteristic.

Research Findings

According to the purpose of the research, the most important challenges related to governance in the interaction of charities with other stakeholders and especially government institutions, 9 basic challenges including regulatory, communication, international relations, legal, bureaucratic, informational, functional, and cultural challenges were extracted. According to the IPA matrix, 11 components in the first area with very high importance - poor performance, 3 items in the second area with high importance - good performance, 5 items in the third area with low importance - poor performance, and finally 6 components in the fourth area, with low importance - optimal performance were identified, and in each area, the identified cases were ranked based on the importance coefficient. The results of the research are generally presented in the extensive matrix of importance-performance analysis in Figure 1.

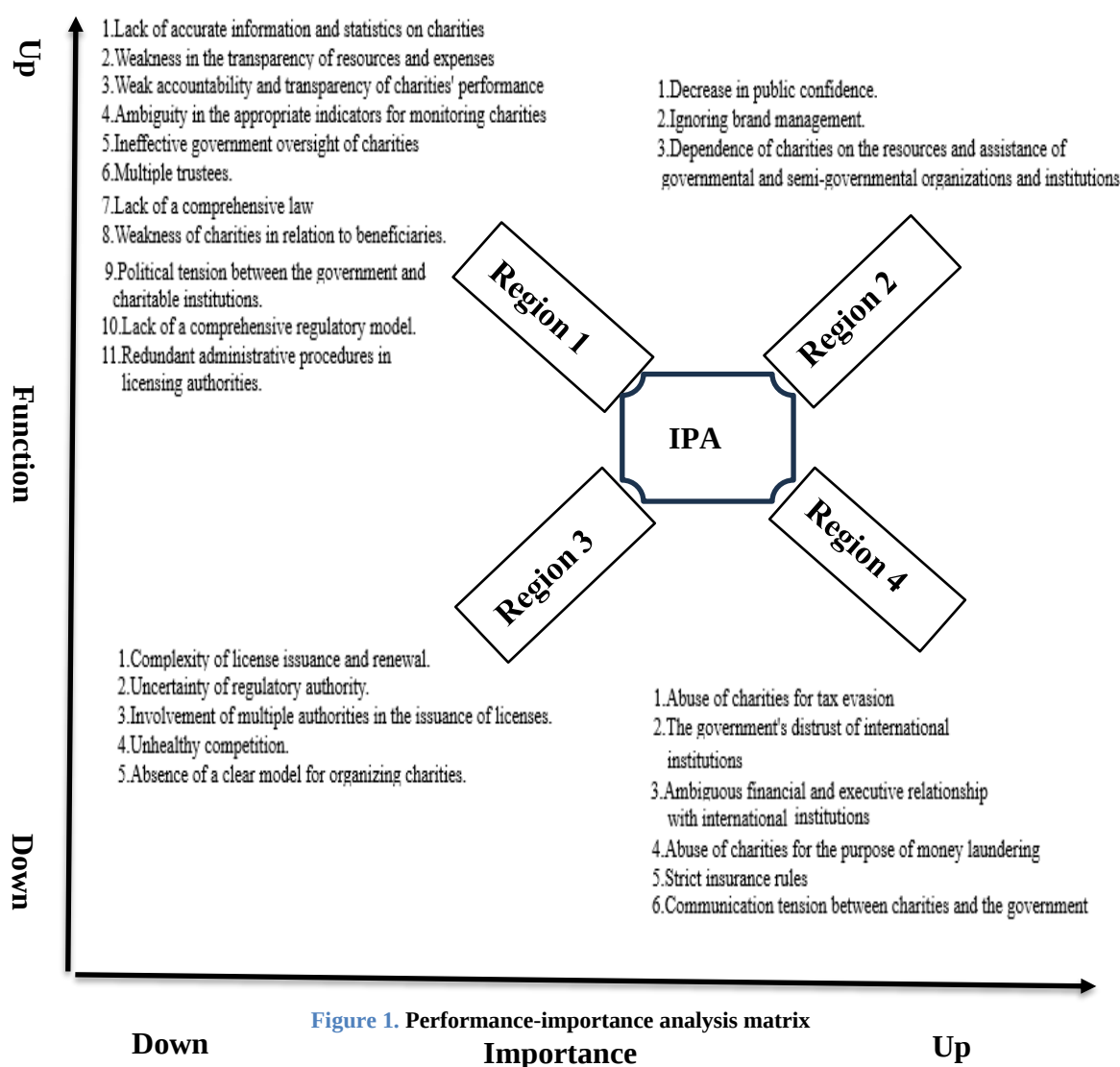


Figure 1. Performance-importance analysis matrix



Discussion and Results

Examining the challenges shows that the approach of the country's governance system in interaction with the third sector, especially charities, is confused and heterogeneous, one of the main reasons for which is the mixed model of governance in the country. Based on this, it can be said that the existing governance system based on the theory of the welfare state and the traditional model of public administration for many years after the revolution and the adoption of a centralized approach in the administration of public affairs caused the marginalization of the third sector, including charitable institutions, during the following years after the revolution. A significant part of this situation is rooted in the legal system that governs the country and especially the constitution, which in some parts is based on the welfare state theory, has formed wide expectations from government institutions and has placed the majority of economic, social, cultural and political activities on the government.

The results of research in the field of challenges of charities show that in the governance dealings with charities, these institutions have either gone under the shadow of the private sector or have been marginalized due to security considerations and mistrust (Masoudipour & Bagheri Nasrabadi, 2017; Ahmadvand & Khorasani, 2017).

The lack of a comprehensive law has caused arbitrary dealings with these institutions (Islamic Parliament Research Center of The Islamic Republic, 2020). The parallel work and multiplicity of custodian institutions have caused the lack of unity of action between the executive bodies, from issuing licenses to monitoring institutions. Also, the lack of an integrated information system is a serious challenge for the government (Aram, 2015). In this regard, by reducing the government's intervention, it is possible to overcome many problems which the deprived classes are facing through charitable institutions as liaisons between the deprived people and the government (Moradi, 2015).

Keywords

Governance Model, Charitable Institutions, Third Sector, Non-Profit Organizations, Civil Society

References

- Ahmadvand, W. M., & Khorasani, R. (2017). Charitable institutions in Iran. opportunities and challenges. *Proceedings of the 2nd Khairmandgar National Conference, Rahbari Ala Charitable Foundation*. [In Persian]
- Aram, M. (2015). Pathology of charities in the framework of social takaful theory. *Proceedings of the first national charity conference, Rahbari Ala Charitable Foundation*. [In Persian]
- Islamic Parliament Research Center of The Islamic Republic. (2020). *Delineation and pathology of the current situation of NGOs*. [In Persian]
- Masoudipour, S., and Bagheri Nasrabadi, M. (2017). Prioritization of key issues in the governance system of Iran's governmental and non-governmental sector in the field of charities, *General Policy Research Quarterly*, 4(3), 158-141. [In Persian]
- Moradi, M. (2018). *Governing body, policy maker, or entrepreneur?* available at: <https://ava.kheir.ir/?p=1033>. [In Persian]
- Newman, J. E. (2001). *Modernizing governance: New Labour, policy and society*. Modernizing Governance, 1-208.
- Oliveira, M., Sousa, M., Silva, R., and Santos, T. (2021). Strategy and Human Resources Management in Non-Profit Organizations: Its Interaction with Open Innovation. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 7(1), 75.
- Pierre, J. (Ed.). (2000). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. OUP Oxford.





مقاله پژوهشی

جایگاه نهادهای خیریه در الگوهای حکمرانی: واکاوی چالش‌های موجود در نظام حکمرانی ایران

حبیب‌الله رعنائی کردشولی^{۱*} و رضا دهاز^۲

۱. دانشیار، گروه مدیریت، دانشکده اقتصاد، مدیریت و علوم اجتماعی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران

ranaei@shirazu.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشکده اقتصاد، مدیریت و علوم اجتماعی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران

reza.dahaz@hafez.shirazu.ac.ir

چکیده

توجه به نهادهای خیریه به واسطه گسترش روزافزون نقش آنها در اداره جامعه به شکل فزاینده‌ای رو به گسترش است؛ به همین دلیل، تنظیم روابط و تعیین جایگاه نهادهای خیریه در الگوی حکمرانی جامعه و پرداختن به چالش‌های موجود در این حوزه اهمیت زیادی دارد. پژوهش حاضر با انگیزه واکاوی چالش‌های موجود در نظام حکمرانی ایران طراحی و اجرا شد. ابتدا با بررسی ادبیات و مبانی نظری موجود در حوزه مدیریت دولتی، الگوهای حکمرانی و ویژگی‌های آنها احصاء و سپس با مرور مجموعه مطالعات و پژوهش‌های انجام‌شده در داخل کشور آن دسته از چالش‌هایی که به‌نوعی به نظام حکمرانی قابل انتساب هستند، شناسایی و در ۹ حوزه دسته‌بندی شدند. سپس با طراحی پرسشنامه‌ای بر مبنای طیف لیکرت با بررسی نظرات ۳۱ نفر از فعالین این حوزه، با استفاده از ماتریس اهمیت عملکرد، چالش‌های شناسایی‌شده ارزیابی و اولویت‌بندی شدند. نظرات فعالان نشان می‌دهد فقدان اطلاعات و آمار دقیق در حوزه خیریه‌ها، ضعف در شفافیت منابع و مصارف، پیچیدگی صدور و تمدید مجوز، مشخص نبودن مرجع نظارت و فرار مالیاتی، به‌ترتیب اولویت، مهم‌ترین چالش‌های موجود محسوب می‌شوند. بر مبنای تحلیل‌های انجام‌شده بخش عمده‌ای از این چالش‌ها ناشی از ویژگی‌های الگوی حکمرانی موجود در کشور بوده و برای برون‌رفت از این وضعیت پیشنهادهایی ارائه شده است.

واژه‌های کلیدی:

الگوی حکمرانی، نهادهای خیریه، بخش سوم

*نویسنده مسئول

رعنائی کردشولی، ح. و دهاز، ر. (۱۴۰۲). جایگاه نهادهای خیریه در الگوهای حکمرانی: واکاوی چالش‌های موجود در نظام حکمرانی ایران.

مطالعات وقف و امور خیریه، ۱(۲)، ۱۳۱-۱۷۲. <https://doi.org/10.22108/ecs.2023.137326.1049>



۱- مقدمه و بیان مسئله

گسترش جامعه مدنی^۱ در قرن حاضر، آن را به عنوان شریکی استراتژیک برای دولت‌ها در فرآیند توسعه حکمرانی جهانی^۲ معرفی کرده است (Nazal, 2018). تعریف جامعه مدنی کار ساده‌ای نیست (VanDyck, 2017:1). مجمع جهانی اقتصاد (2013) جامعه مدنی را به طور گسترده «منطقه خارج از خانواده، بازار و دولت» تعریف می‌کند. اتحادیه اروپا نیز همه اشکال کنش اجتماعی را جامعه مدنی می‌داند که افراد یا گروه‌هایی انجام می‌دهند که نه به دولت متصل‌اند و نه توسط آن اداره می‌شوند. بانک جهانی^۳ (۲۰۱۸) جامعه مدنی را چنین تعریف می‌کند: مجموعه وسیعی از نهادهای غیردولتی و غیرانتفاعی که براساس ملاحظات اخلاقی، فرهنگی، سیاسی، علمی، مذهبی یا بشردوستانه، در عرصه زندگی عمومی حضور دارند؛ بنابراین، نهادهای جامعه مدنی به مجموعه‌ای از نهادها اشاره می‌کند که شامل گروه‌های اجتماعی، نهادهای غیردولتی، اتحادیه‌های کارگری، گروه‌های بومی، مؤسسات خیریه، نهادهای مذهبی، انجمن‌های حرفه‌ای و بنیادها می‌شود. جامعه مدنی طیف وسیعی از بازیگران را با طیف وسیعی از اهداف، حوزه‌ها، ساختارها، درجات سازمان، کارکردها، اندازه، سطوح منابع، زمینه‌های فرهنگی، ایدئولوژی‌ها، پوشش جغرافیایی، استراتژی‌ها و رویکردها در بر می‌گیرد (AFDB, 2021:17^۴; WEF, 2013:8). بر این مبنا مؤسسات نیکوکاری و نهادهای خیریه یکی از مهم‌ترین اجزا و عناصر تشکی دهنده جامعه مدنی محسوب می‌شوند. مرکز اتحادیه نهادهای خیریه آمریکا مؤسسه خیریه را نهادی غیردولتی می‌داند که دارای صندوق وقفی^۵ (موقوفات با عواید) و منابع تأمین مالی مخصوص به خود است؛ به گونه‌ای که می‌تواند هزینه فعالیت‌های آموزشی، مذهبی، خیریه یا هر خدمت عمومی دیگری را تأمین کند. درواقع مؤسسه خیریه نهادی سازمان‌یافته برای سازماندهی کمک و هدایای داوطلبانه و خیرخواهانه از طرف نیکوکارانی است که خواهان رساندن کمک‌های مالی خود به جهتی یا خدمتی مشخص و تعیین‌شده است (بوریس، ۱۳۸۶: ۲). تغییرات سریع و تحول در جوامع امروزی باعث تقویت روزافزون نقش مؤسسات خیریه شده است؛ زیرا از آنها به عنوان موجودیت‌هایی با اهمیت زیاد در مبارزه با مشکلات و معضلات اجتماعی یاد می‌شود که تعهد به جوامع را با در نظر داشتن تغییرات مداوم در محیط خارجی و چالش‌های فزاینده و متنوع جوامع توسعه می‌دهند (Oliveira et al., 2021:1). این نهادها از طریق راه‌حل‌های ابتکاری در زمینه‌های مختلف از جمله مبارزه با فقر، حقوق بشر، سوادآموزی، بهداشت و حفاظت از محیط زیست و ... کمک می‌کنند (Meyer & Leitner, 2018:1).

خیریه‌ها یکی از اجزای جامعه مدنی، نهادهایی غیرتجاری، غیرانتفاعی، غیردولتی، غیرسیاسی و داوطلبانه هستند که نقش مهمی در مسائل اجتماعی، بهداشتی، اقتصادی و ... دارند. مهم‌ترین حوزه فعالیت این مؤسسات در ایران شامل ارائه کمک مالی، خدمات بهداشتی و درمانی، فعالیت‌های عمرانی، نگهداری و بازپروری، آموزشی، مشاوره، اشتغال و کارآفرینی، کمک در معیشت، تسهیل ازدواج، تأمین مسکن و نظایر اینهاست که با عناوین و قالب‌های ساختاری مختلفی نظیر مؤسسه، بنیاد، انجمن، جامعه، جمعیت، شبکه، کانون، مجمع، هیئت، مرکز، خیریه، گروه، خانه و سازمان مردم‌نهاد (سمن) عرضه می‌شود. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۶) خیریه‌ها را بر مبنای خدمات آنها در چهار دسته به شرح زیر طبقه‌بندی کرده است:

۱. مؤسسات و بنیادهای فرهنگی که صرفاً به فعالیت‌های عام‌المنفعه فرهنگی و هنری مثل نشر معارف اسلامی و برگزاری تورهای زیارتی رایگان و غیره می‌پردازند.

¹ Civil Society

² Global Governance

³ World Bank

⁴ World Economic Forum

⁵ African Development Bank

⁶ Endowment Funds



۲. مؤسسات خیریه حمایتی - اقتصادی که صرفاً در زمینه کمک‌های اقتصادی به نیازمندان فعال‌اند و بیشترین تراکم تعداد خیریه‌ها در همین بخش است.

۳. مؤسسات خیریه حمایتی - اجتماعی که علاوه بر تأمین نیازهای اقتصادی، محور اصلی کارشان بر خوداتکایی و بازتوانی افراد خانواده‌های نیازمند و ارائه خدمات معنوی و مشاوره‌ای نظیر مشاوره‌های روانی، خانوادگی و حقوقی است.

۴. مجتمع‌های خیریه که تمامی انواع خدمات خیریه‌ای در بخش‌های مختلف نظیر وام قرض‌الحسنه، خدمات درمانی، مشاوره، حمایت‌های مادی و اجتماعی و بازتوانی و فعالیت‌های فرهنگی را ارائه می‌دهند.

ظرفیت فرهنگ اسلامی - ایرانی و نیز ناکارآمدی نسبی نهادهای حاکمیتی در رسیدگی به فقر و حل مسئله فقر در ایران، موجب رواج خیریه‌ها در ایران شده‌اند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰: ۱). هرچند سابقه فعالیت‌های خیریه در ایران در قالب‌های مختلف به زمان‌های بسیار قدیم باز می‌گردد، مطالعات کمی درباره تعداد و زمینه فعالیت خیریه‌ها در سطح کشور وجود دارد. آمارهای غیررسمی از وجود بیش از ۴۵ هزار خیریه در کشور حکایت دارند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰: ۱) که بیشترین آنها در استان تهران، اصفهان، خراسان رضوی و فارس به ثبت رسیده‌اند (خان‌محمدی، ۱۳۹۸: ۲) و بیشترین زمینه‌های فعالیت این مؤسسات در حوزه‌های اجتماعی، خیریه و حمایتی است (وزارت کشور، ۱۳۹۰: ۱۵).

مطالعات مختلفی درخصوص مسائل و مشکلات مجموعه سازمان‌های مردم‌نهاد و به‌ویژه مؤسسات نیکوکاری و خیریه در سطح کشور (نظیر: احمدوند و خراسانی، ۱۳۹۷؛ آرام، ۱۳۹۵؛ الوانی و قشقای، ۱۳۸۵؛ حیدری، ۱۳۹۹؛ حیدری، ۱۳۹۷؛ حاجی ابراهیم و فیروزی، ۱۳۹۹؛ خان‌محمدی، ۱۳۹۸؛ فولادیان و عدالت‌جو، ۱۳۹۵؛ مسعودی‌پور و باقری‌نصرآبادی، ۱۳۹۷؛ مرتضوی و محمدی‌دوست، ۱۳۹۷؛ نوربخش و همکاران، ۱۳۹۰؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲، ۱۳۹۴، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱) انجام شده و مجموعه درخور توجهی از چالش‌ها و مشکلات مؤسسات نیکوکاری و خیریه را برجسته کرده‌اند که جمع‌بندی مشخصی از این چالش‌ها در بخش بعدی همین مقاله ارائه شده است. مروری بر این چالش‌ها و مسائل و مشکلات مطروحه در مطالعات مختلف داخل کشور حاکی از آن است که بخشی از ناکارآمدی و اثربخشی پایین خیریه‌ها به نحوه حکمرانی و مدیریت داخلی نامناسب و غیرتخصصی، سازماندهی نامناسب، ضعف خیریه‌ها در برنامه‌ریزی و تجهیز و تخصیص مناسب منابع، ضعف در استفاده از سیستم‌ها، روش‌ها و فناوری‌های مناسب به‌ویژه فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی برای انجام فعالیت‌های خیریه‌ای و ضریب نفوذ پایین تکنولوژی در صنعت خیریه، به‌روز نبودن نظام‌های مدیریت منابع انسانی، مدیریت مالی، مدیریت دارایی‌ها و منابع فیزیکی، ضعف در نظام‌های کنترلی، توفیق‌نیافتن در توسعه و نهادینه‌سازی فرهنگ سازمانی متناسب با ماهیت فعالیت‌های نیکوکاری و آشنانیدن با فنون جدیدی نظیر مدیریت ریسک، مدیریت برند و نظایر آن است که مستلزم نوعی تحول و توسعه مدیریت در برخی نهادها و مؤسسات نیکوکاری با توجه خاص به آخرین یافته‌ها و اصول مدیریت سازمانهای غیرانتفاعی است.

در کنار موضوعات درون‌سازمانی فوق، برخی مسائل و چالش‌ها نیز وجود دارند که به عوامل برون‌سازمانی موجود در محیط پیرامونی مؤسسات نیکوکاری نظیر عوامل فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی حاکم بر کشور و نیز محیط بین‌الملل بر می‌گردد و وضعیت این عوامل محیطی و برون‌سازمانی نیز به‌نوبه‌خود تأثیر درخور توجهی بر کارآمدی و اثربخشی مؤسسات نیکوکاری و نهادهای خیریه در کشور دارند. با توجه به نقش گسترده دولت در شئون مختلف اداره کشور، بخشی از چالش‌ها و مسائل و مشکلات مؤسسات نیکوکاری و نهادهای خیریه‌ای به نحوه تعاملات این دو بخش و جایگاه این نهادها در اداره امور عمومی بر می‌گردد که مطالعه خاصی در این حوزه در داخل کشور انجام نشده است.

در همین راستا باید توجه داشت نحوه تعامل دولت‌ها با مؤسسات نیکوکاری در کشورهای مختلف تابع الگوی حکمرانی هر کشور است و از این نظر برخی الگوهای حکمرانی به‌عنوان یک مانع و عامل بازدارنده عمل می‌کنند و برخی الگوهای دیگر حکمرانی به‌عنوان یک عامل پیش‌برنده و تسهیل‌گر، بستر مناسبی را برای رشد و توسعه مؤسسات نیکوکاری فراهم می‌کنند و ظرفیت‌های وسیعی برای استفاده از قابلیت‌های مؤسسات نیکوکاری در فرآیند توسعه ملی و حتی نقش‌آفرینی این مؤسسات در سطح بین‌المللی دارند.

با توجه به پرداخته‌نشدن به موضوع حکمرانی بخش عمومی و نقش و جایگاه مؤسسات نیکوکاری و نهادهای خیریه در آن، در مطالعه حاضر تلاش شده است با واکاوی چالش‌های مهمی که مؤسسات نیکوکاری با آن روبه‌رو هستند، به این مسئله اساسی پردازد که این مسائل و چالش‌ها را تا چه حد می‌توان به الگوی حکمرانی مورد عمل در کشور نسبت داد و الگوی حکمرانی فعلی تا چه حد نقش پیش‌برنده و تا چه حد نقش بازدارنده‌ای در توسعه فعالیت‌های نیکوکارانه داشته است. بر این مبنا پژوهش حاضر درصدد پاسخ به سؤالات زیر است:

۱. الگوهای متعارف حکمرانی کدامند؟
۲. نهادهای خیریه در هر یک از الگوهای حکمرانی چه جایگاهی دارند؟
۳. الگوی حکمرانی ایران به کدامیک از الگوهای حکمرانی مشابهت دارد؟
۴. الگوی حکمرانی موجود در ایران، نهادهای خیریه را با چه چالش‌ها و مسائلی روبه‌رو کرده است؟

۲- ادبیات پژوهش

در طول تاریخ دولت‌های مختلف از الگوهای متنوعی برای اعمال قدرت نسبت به شهروندان و اداره امور خود بهره گرفته‌اند. با توجه به اهداف پژوهش در این بخش تلاش بر آن است تا با مرور ادبیات موجود، مهم‌ترین الگوهای حکمرانی موجود در حوزه مدیریت دولتی از هم، متمایز و نقش و جایگاه مؤسسات نیکوکاری و خیریه‌ها به‌عنوان یکی از مصادیق مؤسسات مردم نهاد یا بخش سوم در این الگوها تبیین شود:

۲-۱- مفهوم حکمرانی

مفهوم‌سازی حکمرانی در ادبیات مربوط به این موضوع به‌گونه‌ای است که معانی متفاوتی از آن استنباط می‌شود. این مفهوم بیان‌کننده ظهور و بروز تجربی نحوه انطباق دولت با محیط خارجی خود است، آن‌گونه که در اواخر قرن بیستم رخ داده و نیز، بیان‌کننده نمود نظری نحوه هماهنگی نظام‌های اجتماعی با محوریت نقش دولت در این فرآیند است (Pierre, 2000). بر این مبناست که استوکر^۱ (۱۹۸۸) کوشیده است با طرح پنج گزاره زیر به برخی موضوعات کلیدی در فهم مفهوم حکمرانی کمک کند:

- الف) حکمرانی بیان‌کننده نهادها و بازیگرانی است که هم در درون حکومت و هم فراتر از آن قرار دارند.
- ب) حکمرانی مبین کمرنگ‌شدن مرزها و مسئولیت‌های بازیگران مختلف در حل و فصل مسائل اجتماعی و اقتصادی جامعه است.
- ج) حکمرانی بیان‌کننده وابستگی قدرت نهفته در روابط بین نهادهای مؤثر در عمل جمعی است.
- د) حکمرانی به شبکه‌های مستقل و خودگردان بازیگران در سطح جامعه توجه دارد.

¹ Stoker

ه) حکمرانی به منزله ظرفیت انجام کارهایی است که فراتر از توان حکومت است و صرفاً با اتکا به قدرت فرماندهی و اختیارات حکومتی انجام‌پذیر نیست.

بر این مبنا حکمرانی عبارت است از سنت‌ها، نهادها و فرآیندهایی که تعیین‌کننده نحوه اعمال قدرت در جامعه است؛ اینکه چگونه راجع به دغدغه‌های عمومی تصمیم‌گیری می‌شود و اینکه چگونه صدای مردم در این تصمیم‌گیری‌ها لحاظ می‌شود (Bourgon, 2007). در این بستر، حکمرانی به آن دسته از اقداماتی اطلاق می‌شود که شامل تعیین قوانین برای اعمال قدرت و حل و فصل تضادها بر سر چنین قوانینی است. حکمرانی موضوعی است که بر نحوه تعامل دولت‌ها و سایر سازمان‌های اجتماعی با یکدیگر، نحوه ارتباط با شهروندان و نحوه اتخاذ تصمیمات در جهانی پیچیده تمرکز دارد (Kjaer, 2023:12).

در نهایت باید توجه داشت مفهوم حکمرانی در سطوح و لایه‌های متفاوت نظیر حکمرانی در سطح ملی، محلی یا شرکتی و نیز در موضوعات مختلف از جمله حکمرانی آب، حکمرانی انرژی، حکمرانی سلامت و دیگر بخش‌های جامعه به کار رفته است و بدین ترتیب، حکمرانی رویکردی چندبعدی و وابسته به متن تعبیر می‌شود.

۲-۱-۱- الگوهای حکمرانی

نقش حکومت در حکمرانی، نقشی متغیر است که به الگوهای حکمرانی بستگی دارد و می‌توان آن را در پیوستاری قرار داد که یکسوی آن الگوی دولت‌محور^۱ و سوی دیگر آن الگوی جامعه‌محور^۲ است (Peters & Pierre, 2000). برای تعدادی از پژوهشگران، حکمرانی پیوند تنگاتنگی با حکومت^۳ دارد و از این نظر، حکمرانی به معنای ظرفیت دولت برای تعیین خط‌مشی و اجرای آن یا به تعبیری، هدایت جامعه است (Kjar, 2004). این رویکرد تداعی‌گر نگاه سنتی به مفهوم حکمرانی است که در آن حکومت‌های مرکزی با رویکردی از بالا به پایین به کنترل فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی جامعه می‌پردازند. در مقابل این دیدگاه، الگوهای جدیدتر حکمرانی به تعاملات بین مرکز با جامعه توجه بیشتری دارند و حسب مورد به شکل‌گیری و توسعه شبکه‌های خودمختار و عاری از کنترل و مداخله حکومت کمک می‌کنند؛ زیرا این اعتقاد وجود دارد که شبکه‌های خودسازمانده این توانایی را دارند که مانع اجرای خط‌مشی‌ها شوند.

در پیوستار حکمرانی، الگوهای مختلفی بررسی می‌شوند و رویکردها و چارچوب‌های مختلفی برای طبقه‌بندی این الگوها ارائه شده‌اند. نیومن (2001) برای طبقه‌بندی الگوهای حکمرانی از چارچوب ارزش‌های رقابتی^۴ ارائه‌شده از کوین و رورباخ^۵ استفاده کرده است. از زمان ارائه چارچوب اولیه ارزش‌های رقابتی، این رویکرد برای بررسی و تحلیل موضوعات مختلفی به کار گرفته شده که موضوع حکمرانی یکی از آنهاست. نیومن (2001) در طبقه‌بندی الگوهای مختلف حکمرانی بر مبنای چارچوب ارزش‌های رقابتی کوشیده است با توجه به ماهیت قدرت و اقتدار، الگوی روابط و نیز مفروضات هر یک از مدل‌ها درباره تغییر، این الگوها را در چهار دسته کلی به شرح مندرج در شکل ۱ طبقه‌بندی کند.

¹ State-Centric

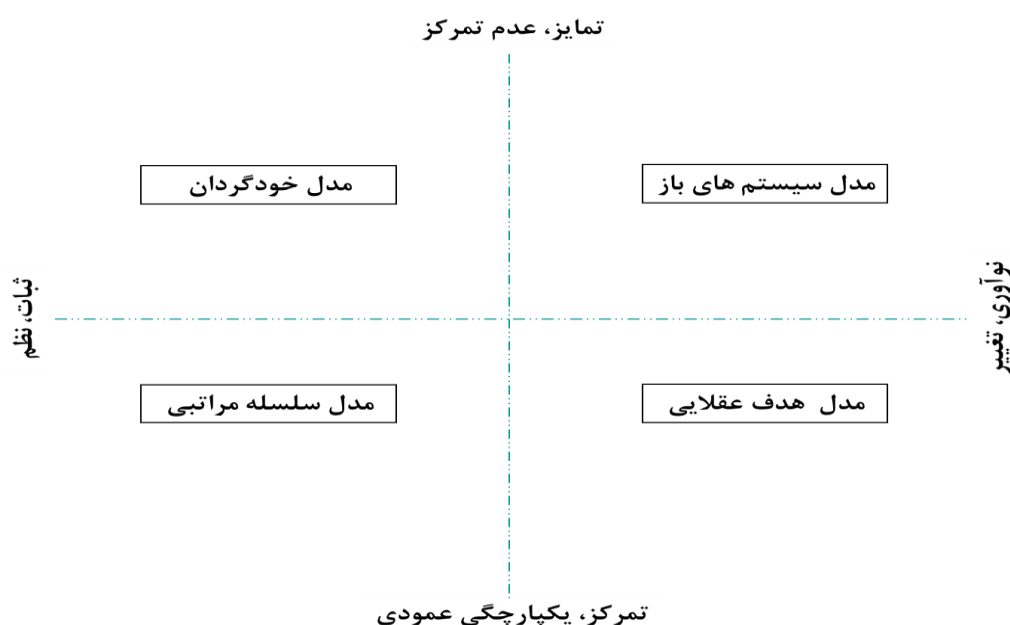
² Society-Centered

³ Government

⁴ Competing Values Approach

⁵ Quinn and Rohrbaugh





شکل ۱ - طبقه بندی مدل های حکمرانی (نیومن، ۲۰۰۱)

Figure 1- Classification of governance models (Newman, 2001)

در این چارچوب محور عمودی بیان کننده درجه تمرکز یا عدم تمرکز قدرت است که حسب مورد، درجه بالای تمرکز با یکپارچگی ساختاری عناصر حکمرانی و عدم تمرکز زیاد با تمایز در عناصر و اجزای نظام حکمرانی همراه است. محور افقی بیان کننده تمایل نظام حکمرانی به تغییر و نوآوری در قبال فشارهای اقتصادی، تغییر انتظارات عمومی و سایر تحولات و دگرگونی های محیطی یا گرایش آن به ثبات، نظم و پایداری است. روی هم اندازی این دو محور چهار الگوی حکمرانی را به دست خواهد داد.

(۱) الگوی سلسله مراتبی^۱

از نظر نیومن (۲۰۰۱) این الگوی حکمرانی به پیش بینی پذیری، کنترل و پاسخگویی گرایش دارد. بر این مبنا دولت با اتکا به سلسله مراتب بروکراتیک نوعی کنترل مستقیم بر فرآیند خط مشی گذاری و اجرای خط مشی ها اعمال می کند. مشخصه های اصلی بوروکراسی کلاسیک (نظیر: تقسیم کار، سلسله مراتب اختیار و اقتدار، روابط غیرشخصی، حاکمیت قانون، مقررات و رسمیت زیاد) منجر به شکل گیری نوعی الگوی بوروکراتیک یا سلسله مراتبی در حکمرانی می شود. این خصوصیات با حکومت هایی که چالش اصلی آنها ایجاد خروجی کارا، مطمئن، مستمر و قابل پیش بینی است، بسیار منطبق است. بر این مبنا، وجود خطوط روشن تصمیم گیری و اختیار، قواعد و رویه های استاندارد شده، کنترل و سازوکار پاسخگویی، از مهم ترین ارزش های کلیدی حاکم بر یک الگوی بوروکراتیک محسوب می شوند.

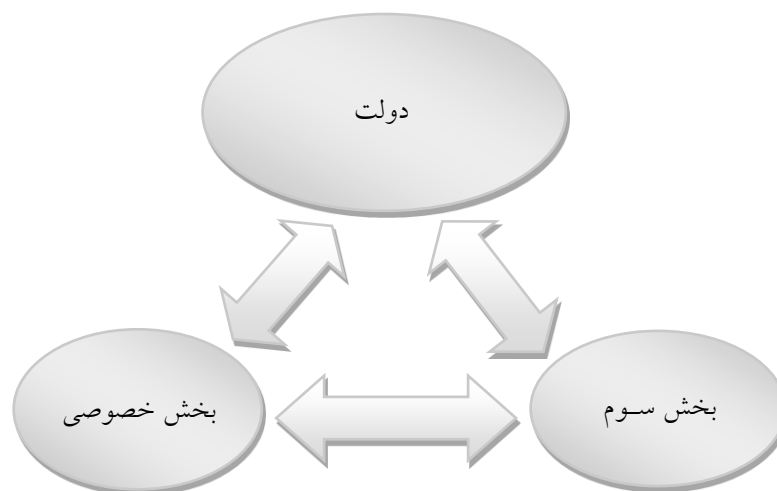
اداره امور عمومی بر پایه الگوی سنتی یا سلسله مراتبی از مصادیق مدیریت دولتی قدیم است (سالارزهی و ابراهیم پور، ۱۳۹۱: ۵). یکی از دغدغه های اصلی الگوی سنتی، پاسخگویی مجریان سیاست عمومی در برابر حاکمان است. مدیریت دولتی سنتی بیان کننده رویکردی است که با کنترل سلسله مراتبی، مدیریت فرآیند محور و استقلال مقامات اجرایی از فرآیند سیاسی مشخص می شود (Bayansar & Uzun, 2022: 7). در مدل سنتی مدیریت دولتی، کنترل اساسی در قوانین وضع شده توسط قوه

¹ Hierarchical Model

مقننه و اجرای صادقانه آنها توسط قوه مجریه نهفته است. از ویژگی‌های الگوی سنتی اداره بخش عمومی، توجه به صرفه‌جویی، عدم جانبداری سیاسی حاکمان و پاسخگویی سلسله‌مراتبی هستند (Pfiffner, 2004: 2-7).

الگوی سنتی اداره امور بخش عمومی بر پایه اصول بوروکراسی، جدایی سیاست از اداره، و اصول‌گرایی در مدیریت استوار است (Hughes, 2003: 17) از دیگر زمینه‌های مهم و تأثیرگذار در الگوی سنتی اداره امور بخش، اندیشه‌های اقتصادی دولت رفاه^۱ است (Hughes, 2003: 10) که بر مبنای آن حوزه شمول حکومت در جامعه گسترش می‌یابد و دولت بیشتر وظایف را خود بر عهده می‌گیرد و بخش اعظم منابع محدود جامعه را مصرف می‌کند؛ بنابراین، نظریه سنتی دولت رفاه ما را به این انتظار سوق می‌دهد که هرچه سطح توسعه اقتصادی بیشتر باشد، ارائه خدمات رفاه اجتماعی توسط دولت گسترده‌تر خواهد بود و هرچه ارائه خدمات رفاه اجتماعی توسط دولت گسترده‌تر باشد، نقش مؤسسات نیکوکاری و خیریه کوچک‌تر می‌شود (Salamon & Anheier, 1998: 4).

با توجه به شکل ۲، در الگوی سنتی مدیریت دولتی، بخش دولتی بیشترین سهم را در اداره امور جامعه بر عهده دارد و نقش بخش خصوصی و به‌ویژه بخش سوم از جمله مؤسسات نیکوکاری در حداقل ممکن قرار می‌گیرد:



شکل ۲- جایگاه محوری دولت در الگوی سنتی مدیریت دولتی

Figure 2- Central position of the government in the traditional model of public administration

۲) الگوی هدف عقلایی^۲

از نظر نیومن (۲۰۰۱) برخلاف الگوی سلسله‌مراتبی که در آن کنترل داخلی از طریق توسل به قوانین و مقررات و تصمیمات متمرکز صورت می‌پذیرد، در الگوی هدف عقلایی، قدرت به شکل وسیعی بین مؤسسات و نهادهای دولتی توزیع می‌شود و توجه به نتایج و بازده ملموس، رقابت در بین سازمان‌های دولتی، استفاده از سازوکارهای اقتصادی و رایج در بازار و عمدتاً با توجه به معیارها و موازینی نظیر هزینه‌های مبادله روابط قراردادی و شبه قراردادی و نیز تأکید بر دستیابی به اهداف از ویژگی‌های اساسی چنین الگویی محسوب می‌شوند.

¹ Welfare State

² Rational Goal

این الگو در اوایل دهه ۱۹۸۰ و در پاسخ به ناکارآمدی‌های الگوی سنتی اداره بخش عمومی مطرح شد و بر پایه آن تغییرات اساسی در مبانی اداره امور عمومی اتفاق افتاد که در ادبیات مدیریت دولتی به مدیریت دولتی نوین معروف شده است. در مقایسه با بوروکراسی‌های سنتی، الگوی مذکور بیشتر بر نیازهای شهروندان، مشارکت شهروندان، عملکرد و نتایج و همچنین حرفه‌ای کردن خدمات عمومی متمرکزند (Christensen & Lægreid, 2022: 4). استدلال می‌شود این تحولات منجر به تغییراتی در شیوه‌ای شده که در آن دولت از طریق هدایت و نه با اشکال مستقیم کنترل به دنبال اداره خدمات عمومی است (Newman, 2001: 105). مدیریت دولتی نوین با اتخاذ یک رویکرد شبه تجاری، بهترین مدل برای اداره امور دولت‌ها را اقتباس شیوه‌های مدیریتی بخش خصوصی می‌داند و بر سه بنیان نظری استوار است:

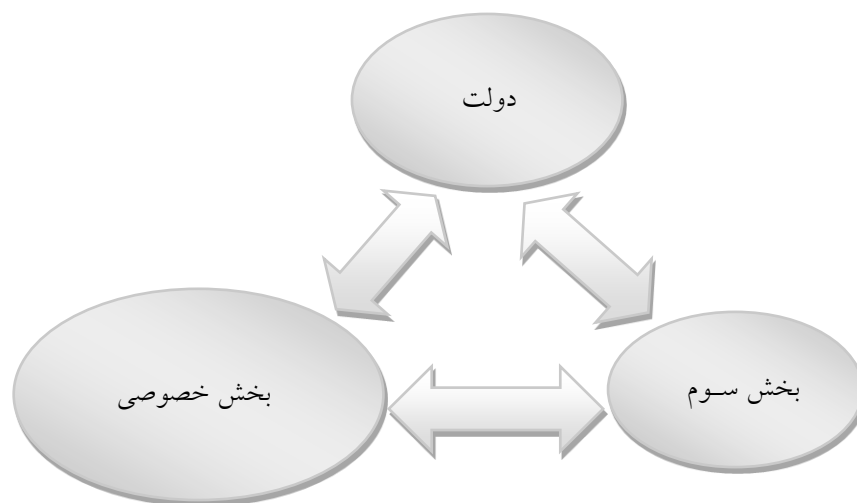
نظریه انتخاب عمومی: مکتب انتخاب عمومی گرایش شدیدی برای به کارگیری و تسری مشخصه پیگیری نفع شخصی در دولت دارد و بر این فرض مبتنی است که افراد در عرصه‌های غیر بازاری نیز رفتارهای عقلایی داشته و ضمن تحلیل هزینه فایده، با هدف انگیزه‌های شخصی به دنبال بیشینه‌سازی منافع خود هستند. از نظر انتخاب عمومی مهم‌ترین عامل در درک رفتار افراد در دنیای سیاست، پیگیری نفع شخصی در قالب دستیابی به قدرت است. این مسئله در فعالیت‌های خصوصی نیز مشاهده می‌شود. هرچند برخی از صاحبان مشاغل خصوصی به طور مثال اقداماتی برای کمک به فقرا انجام داده و می‌دهند و موجبات افزایش رفاه عمومی را فراهم می‌کنند، باید فرض شود دغدغه اصلی آنها مربوط به سودجویی است (Tullock, 2008).

نظریه کارگزاری: این نظریه به رابطه بین اصیل و وکیل تمرکز و این ایده را مطرح می‌کند که اصیل برای کنترل و نظارت بر رفتارهای وکیل (عامل / کارگزار) از چه مکانیزم‌هایی استفاده می‌کند. نظریه کارگزاری مبتنی بر این استدلال است که سیاستمداران باید افراد متفاوتی از نمایندگان باشند تا سیاستمداران (مدیران اصلی) بتوانند کارمندان دولت (نمایندگان) و ارائه‌دهندگان خدمات عمومی را کنترل کنند (Bayansar & Uzun, 2022: 7). در این نظریه بر روش‌های تنظیم رابطه اصیل و وکیل در بخش خصوصی نظیر استفاده از قراردادها، مکانیزم‌های انگیزشی و پاداش‌های مبتنی بر عملکرد، مکانیزم‌های کنترلی نظیر استفاده از حسابرس و بازرس قانونی در شرکت‌های سهامی، سیستم‌های اطلاعاتی، شفافیت، مکانیزم‌های مقابل با فساد و سوت زنی تأکید شده و اعتقاد بر آن است که در بخش دولتی نیز می‌توان از سازوکارهای مشابه برای تنظیم رابطه مردم (اصیل) و سیاستمداران و مدیران دولتی (وکیل / کارگزار) استفاده کرد.

نظریه هزینه مبادله: هزینه مبادله هزینه‌هایی است که به فرد، گروه یا سازمان برای کنترل رفتار و نظارت بر مبادلات اقتصادی با سایرین، تحمیل می‌شود و شامل هزینه‌های کسب اطلاعات درباره فروشنده، خریدار و کیفیت کالا یا خدمتی که مبادله می‌شود، هزینه‌های عقد قرارداد و نظارت بر عملکرد طرف مقابل و از همه مهم‌تر هزینه‌های مربوط به تعریف حقوق مالکیت و تضمین اعمال این حقوق است. هزینه‌بر بودن قراردادها و مبادلات به این معناست که دستیابی به منافع مبادله بدون هزینه نیست. برای دستیابی به یک هدف خاص و انجام دادن یک مبادله واحد راه‌های جایگزینی وجود دارد و برای انجام دادن هر مبادله راهی انتخاب می‌شود که در اوضاع کنونی کمترین هزینه مبادله را داشته باشد. بر این مبنا دولت‌ها نیز مثل بنگاه‌های خصوصی با مدنظر قرار دادن هزینه مبادله تصمیم می‌گیرند یک فعالیت را به بازار و بخش خصوصی بسپارند (برون‌سپاری) یا بی‌واسطه از طریق واحدهای سازمانی و سلسله‌مراتب موجود در سازمان یا ترکیبی از بازار و سلسله‌مراتب فعالیت‌های مدنظر را انجام دهند.

بر مبنای این نظریات، در مدیریت دولتی نوین، اصطلاحاً دولت به جای پاروزنی به سکانداری می‌پردازد. دولت وظایف خود را به بخش خصوصی واگذار می‌کند و فقط انجام کارهای اصلی (تدارک کالاهای عمومی) که بخش خصوصی توان یا

تمایل به تدارک آن را ندارد، بر عهده می‌گیرد (Hughes, 2003: 44). در این الگو مدیران افرادی تصور می‌شوند که منفعت خود را بر منفعت سازمان مقدم می‌دارند (الوانی و قشقایی، ۱۳۸۵: ۲-۱) و به‌جای اینکه دولت کالاها را ارائه کند، بخش خصوصی این کار را انجام می‌دهد و دولت در یک بازار رقابتی اقدام به خرید از آنها می‌کند. با توجه به شکل ۳، در الگوی مدیریت دولتی نوین، بخش خصوصی توسعه می‌یابد و دولت حداقلی حاکم می‌شود. در این رویکرد نیز مشابه الگوی سنتی مدیریت دولتی، بخش سوم از جمله مؤسسات نیکوکاری در کانون تمرکز قرار ندارند و همچنان در حاشیه قرار دارند و اگر بخش خصوصی نیز به این بخش و به‌ویژه مؤسسات نیکوکاری رجوع کند، همچنان انگیزه‌های سودجویانه و منفعت‌طلبانه بر این رابطه حاکم است:



شکل ۳- جایگاه محوری بخش خصوصی در الگوی مدیریت دولتی نوین

Figure 3- The central position of the private sector in the new public management model

۳) مدل سیستم‌های باز^۱

از نظر نیومن (۲۰۰۱) این الگوی حکمرانی متمایل به تعاملات شبکه‌ای و انطباق است. قدرت بر مبنای وابستگی متقابل بازیگران به منابع مورد نیاز برای دستیابی به اهداف مدنظر تا حد زیادی توزیع شده و سیال است. روابط عمدتاً پویاست و به‌منظور پاسخگویی به چالش‌ها یا تقاضاهای جدید دائماً در حال تغییر شکل یافتن و دگرگونی است. تجربه‌کردن و نوآوری کانون تمرکز اقدامات و کنش‌ها است. سیاست‌ها و تصمیمات بر مبنای اطلاعات جدید بازنگری می‌شوند و الگویی سیال، سریع و بسیار حساس و پاسخگوست. این الگوی شبکه‌ای مرزهای سازمانی را درنور دیده و بسیار پویا است. حکومت ممکن است برای سکنداری امور یا نفوذ بر اقدامات و کنش‌ها تلاش کند ولی نخواهد توانست کنترل مستقیم اعمال کند. مرز بین خط‌مشی‌گذاری و اجرا بسیار سیال است و در چرخه خط‌مشی‌گذاری امکان استفاده از بازخور و یادگیری را فراهم می‌آورد.

¹ Open System Model

۴) مدل خودگردان^۱

از نظر نیومن (۲۰۰۱) الگوی خودگردان با گرایش به بلندمدت نگری، با پرورش روابط مبتنی بر وابستگی متقابل و دو یا چندجانبه بر ایجاد پایداری در سیستم متمرکز است. از نقش جامعه مدنی در حکمرانی استقبال می‌شود، روابط بین دولت و شهروندان، برجسته و مفهوم حکمرانی محدود به اقدامات دولت نمی‌شود.

در همین راستا اشکال جدید ارتباط بین دولت و شهروند به عنوان ابزاری برای پاسخ به تقسیم قدرت و مشکل پاسخگویی در جوامع پیچیده در نظر گرفته می‌شود. اشکال جدید تصمیم‌گیری می‌تواند چالش‌هایی را برای قدرت دولتی در هر دو شکل محلی و مرکزی ایجاد کند. چنین چالش‌هایی بر این موضوع متمرکز می‌شوند که چگونه بحث‌ها و تصمیم‌گیری‌ها در مجامع جدید با فرآیندهای سیاست‌گذاری دولت مرتبط می‌شوند؛ بنابراین، به منظور تقویت اعتماد بین شهروندان و دولت نهادهای دولتی، ساختار آنها باید تجدید شود، بازتر و پاسخگوتر شوند. در عین حال نکته مهم این است که عموم مردم در فرآیندهای اداره بخش عمومی درگیر شوند (Newman, 2001: 27-28).

وجه مشترک دو مدل اخیر، یعنی مدل سیستمی و مدل خودگردان، تلاش آنها در نقد الگوی مدیریت دولتی نوین و همراستا با آن در بیان کاستی‌ها و ناکارآمدی الگوی سنتی مدیریت دولتی است که با مروری بر ادبیات مدیریت دولتی اسامی ملاحظه می‌شود دیدگاه‌های متفاوت‌تری را نسبت به نحوه حکمرانی ارائه می‌کنند، هرچند برخی از آنها همچون الگوی اداره امور عمومی جدید^۲ (NPA) از اواخر دهه ۱۹۶۰ میلادی به ضرورت تحول در خدمات دولتی تأکید کردند، دیدگاه‌های آنها در حد نظریه باقی ماند.

بر مبنای این دیدگاه نظری و با مشاهده کاستی‌های الگوی مدیریت دولتی نوین، بعداً الگوهایی نظیر حکمرانی خوب^۳، خدمات دولتی نوین^۴، مدیریت ارزش عمومی^۵ و دیدگاه پست مدرن در مدیریت دولتی پا به عرصه ظهور گذاشتند که همه آنها در تأکید بر انسان‌گرایی، توسعه ارزش‌های دموکراتیک، اخلاق محوری، مشارکت، عدالت محوری، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، رعایت حقوق شهروندی، محوریت بخشیدن به جامعه مدنی، افول سلسله‌مراتب، مدیریت دموکراتیک، کثرت‌گرایی، حکمرانی شبکه‌ای مشترک هستند. در این بین الگوی حکمرانی خوب به دلیل پشتیبانی شدن از جانب بانک جهانی و دیگر نهادهای توسعه‌ای بین‌المللی عمومیت بیشتری یافته و به چارچوبی برای تحول در حکمرانی دولت‌ها در سطح بین‌المللی تبدیل شده است (رعنایی و مرتضوی، ۱۳۹۱). الگوهای حکمرانی جدید، دور شدن از هماهنگی از طریق سلسله‌مراتب یا رقابت به سمت شبکه‌ها و مشارکت‌ها را پیشنهاد می‌کنند (Newman, 2001: 104).

در بستر این ارزش‌ها از دهه ۱۹۹۰ بانک جهانی با اندیشه اصلاح حکمرانی جوامع، شاخص‌هایی را با عنوان شاخص‌های حکمرانی خوب مطرح کرد؛ شامل: حق اظهار نظر و پاسخگویی^۶، ثبات سیاسی^۷، اثربخشی دولت^۸، کیفیت قوانین و مقررات^۹،

¹ Self-Governance Model

² New Public Administration

³ Good Governance

⁴ New Public Services

⁵ Public Value Management

⁶ Voice & Accountability

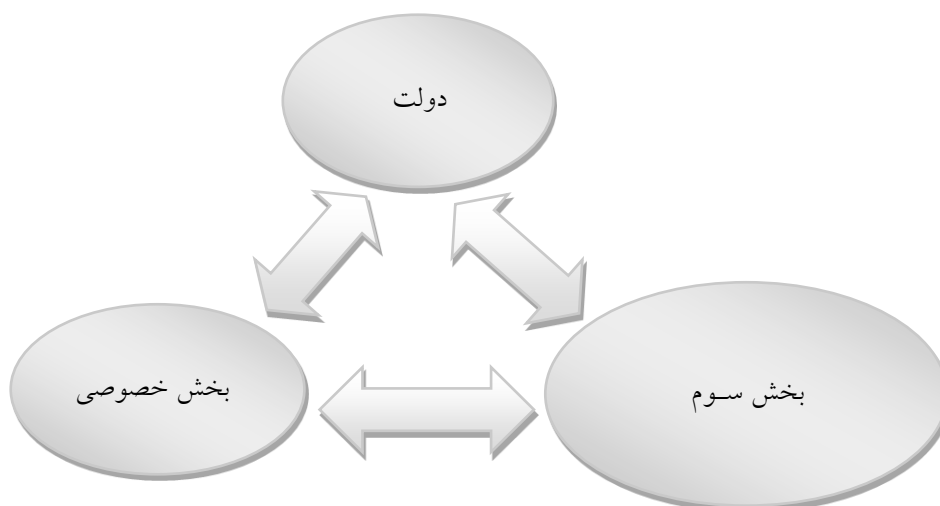
⁷ Political Stability

⁸ Government Effectiveness

⁹ Regulatory Quality



حاکمیت قانون^۱ و کنترل فساد^۲ (World Bank, 2022). با توجه به شکل ۴، در این الگو بخش سوم به‌عنوان رکن اصلی جامعه در نظر گرفته می‌شود که نسبت به سایر بخش‌ها از گستره بیشتری برخوردار است و در آن همه نهادهای مدنی و به‌ویژه مؤسسات نیکوکاری از نقش و جایگاه برجسته‌تری در خلق و پاسداشت ارزش‌های عمومی برخوردارند:



شکل ۴- جایگاه محوری بخش سوم، مشتمل بر مؤسسات نیکوکاری در الگوی حکمرانی خوب

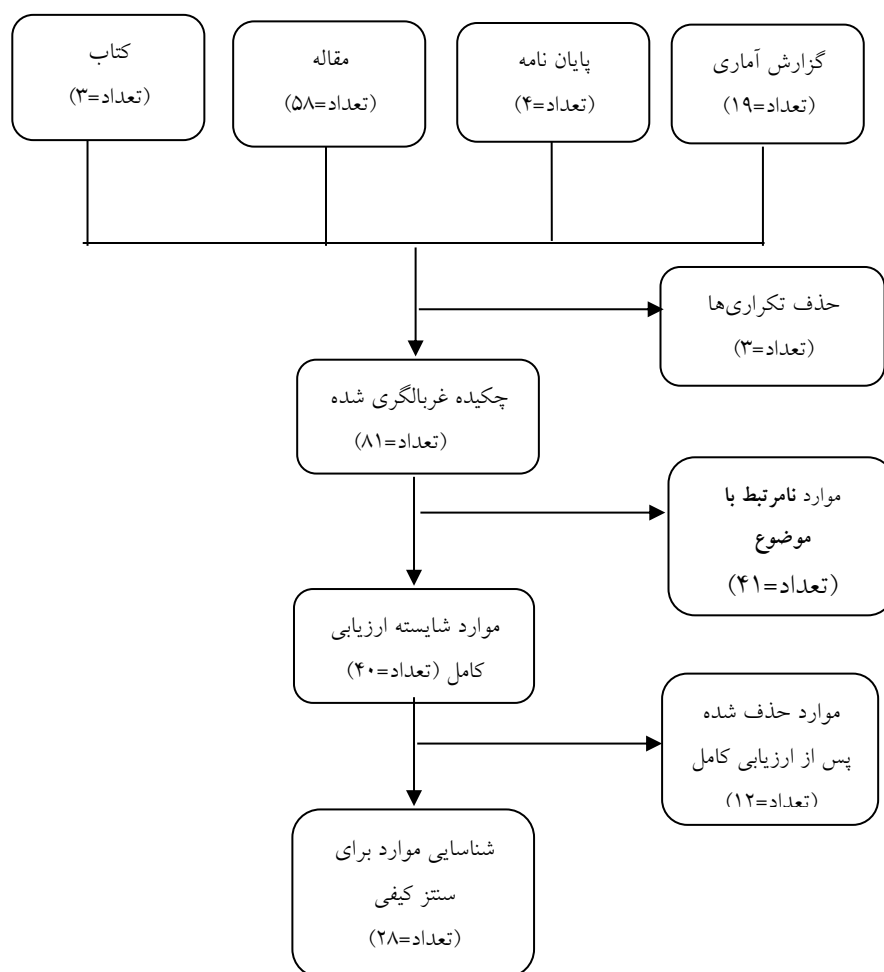
Figure 4- The central position of the third section, including charitable institutions in the model of good governance

۳- روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر با هدف مرور سیستماتیک چالش‌ها و آسیب‌های مؤسسات خیریه در ایران و تحلیل آن در بستر الگوی حکمرانی ایران طراحی و اجرا شد. با توجه به نوع سؤالات پژوهش، لزوم بررسی متن کامل پژوهش‌ها و مصاحبه‌ها و تعداد مقالات منتشرشده، تحلیل محتوای کیفی به‌عنوان روش پژوهش انتخاب شد. مؤمنی‌راد و همکاران (۱۳۹۲) تحلیل محتوا را یکی از روش‌های تجزیه و تحلیل مطالعات کیفی می‌دانند که به‌وسیله آن داده‌ها خلاصه، توصیف و تفسیر می‌شوند. فرآیند انتخاب پژوهش‌های مناسب بررسی و تجزیه و تحلیل در شکل ۵ نشان داده شده است:

¹ Rule of Law

² Control of Corruption



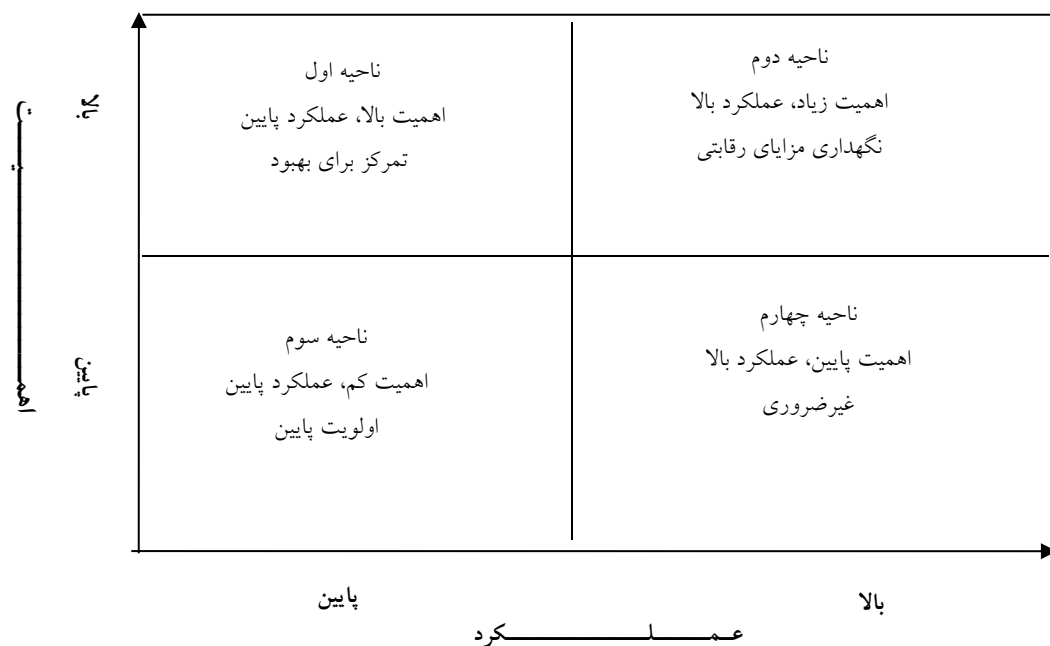
شکل ۵- نمودار مراحل ارزیابی سیستماتیک ادبیات پژوهش

Figure 5- Diagram of systematic evaluation of research literature

با توجه به موضوع پژوهش، در مجموع، ۸۶ کد در قالب ۲۵ مقوله و ۹ چالش عمده دسته‌بندی و تجزیه و تحلیل شدند. نتایج مربوط به این مرحله در جدول ۱ تا ۹ نشان داده شده‌اند.

به منظور اولویت‌بندی عوامل شناسایی شده از ماتریس تحلیل اهمیت - عملکرد (IPA^1) استفاده شد. این ماتریس دارای دو محور است که در محور (Y)، اهمیت عامل و در محور افقی (X)، عملکرد عامل بررسی شده که در شکل ۶ نمایش داده شده است:

¹ Importance-Performance Analysis



شکل ۶ - مدل تحلیل اهمیت - عملکرد

Figure 6- Importance-Performance analysis model

ناحیه اول (اولویت اول برای بهبود): در این ناحیه، اهمیت موضوع بسیار بالا ولی عملکرد نظام حکمرانی در آن زمینه ضعیف است؛ بنابراین، آسیب‌پذیری نهادهای خیریه در این حوزه بسیار بالا است و موضوعات واقع در این ناحیه باید در اولویت بهبود قرار گیرند.

ناحیه دوم (کار خوب را ادامه دهید): در این ناحیه عواملی قرار گرفته‌اند که در حال حاضر از اهمیت زیادی برخوردارند و در عین عملکرد آنها مطلوب است.

ناحیه سوم (اولویت پایین): در این ناحیه عوامل مشخص‌شده از نظر اهمیت پایین هستند. همچنین عملکرد فعلی در آن معیارها ضعیف دارد.

ناحیه چهارم (غیرضروری): در این ناحیه، معیارها دارای اهمیت پایینی هستند؛ اما عملکرد در این عوامل در سطح مطلوب است. در این راستا با استفاده از پرسشنامه بر مبنای طیف لیکرت، نظرات ۳۱ نفر از خبرگان حوزه خیریه‌ها در استان بوشهر، جمع‌آوری و دو مؤلفه اهمیت مقوله‌ها و عملکرد خیریه‌ها در آن حوزه بررسی شد. سپس با استفاده از تکنیک IPA با محاسبه ارزش نهایی اهمیت و عملکرد برای هر شاخص و مقایسه آنها با ارزش آستانه، موقعیت نسبی هریک از مشخصه‌ها در ماتریس تحلیل اهمیت - عملکرد مشخص شد.

در نهایت براساس ضریب اهمیت و وزن هر مشخصه، پس از نرمالیزه کردن، درجه اولویت‌بندی مشخصه‌ها به دست آمد.

۴- یافته‌های پژوهش

با توجه به هدف پژوهش، مهم‌ترین چالش‌های مربوط به حکمرانی در تعامل خیریه‌ها با سایر ذینفعان و به‌ویژه نهادهای حکومتی به شرح زیر شناسایی و دسته‌بندی شد:

۴-۱- چالش‌های نظارتی

در بررسی‌های حاصل از مرور سیستماتیک ادبیات پژوهش چهار مقوله اصلی (نظارت‌های ناکارآمد دولتی بر خیریه‌ها، نبود یک الگوی همه‌جانبه نظارتی، ابهام در شاخص‌های مناسب برای نظارت بر خیریه‌ها و مشخص نبودن مرجع نظارتی) شناسایی شدند. نتایج حاصل از مرور سیستماتیک در این حوزه در جدول ۱ نشان داده شده‌اند:

جدول ۱- چالش نظارتی

Table 1- Regulatory challenge

مقوله اصلی	کدهای اولیه	منابع
نظارت‌های ناکارآمد دولتی بر خیریه‌ها	نظارت ناکارآمد در حوزه خیریه‌ها	مرکز پژوهش‌های مجلس a۱۴۰۰، مرتضوی و محمدی دوست ۱۳۹۷
	نظارت سنتی در حوزه خیریه‌ها	مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷، مرادی ۱۳۹۸، مرادی و زرنندی ۱۳۹۵، آرام ۱۳۹۵، مرکز پژوهش‌های مجلس a۱۳۹۲
	تناسب‌نداشتن نظارت با نوع شکل	مرکز پژوهش‌های مجلس a۱۴۰۰، حاجی‌ابراهیم و فیروزی ۱۳۹۹
	مشخص نبودن فرآیند نظارت	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۱، فولادیان و عدالت‌جو ۱۳۹۵، مرادی و زرنندی ۱۳۹۵
	استفاده از نظارت پسینی به جای پیشینی	زارع و شجاعی ۱۳۹۸
	ابهام در زمینه حقوق و تکالیف	مرکز پژوهش‌های مجلس a۱۴۰۰
	نبود یک الگوی همه‌جانبه نظارتی	مرکز پژوهش‌های مجلس b.a۱۴۰۰
ابهام در شاخص‌های مناسب برای نظارت بر خیریه‌ها	اعمال سلیقه در برخورد با خیریه‌ها	مرکز پژوهش‌های مجلس a۱۴۰۰، e، f، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۴
	وجود آیین‌نامه‌های مختلف و قوانین پراکنده و گاهی موازی	مرکز پژوهش‌های مجلس b.a۱۴۰۰
	معیارها و شاخص‌های بررسی صلاحیت‌های مؤسسان خیریه مبهم است	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۱
	عدم وجود مرجع واحد	خان‌محمدی ۱۳۹۸، مرادی و زرنندی ۱۳۹۵
	نظارت بر خیریه‌ها	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۴، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۸۶

مأخذ: یافته‌های پژوهش

نظارت را مقایسه عملکرد با استانداردهای وضع شده و اعمال اقدامات اصلاحی دانسته‌اند. همچنین در تعریف دیگری نظارت را تطبیق فعالیت‌های یک مؤسسه با هدف‌های تعیین شده طبق موازین قانونی دانسته‌اند (مرادی و زرندی، ۱۳۹۵: ۴). در همین راستا از اقسام مختلف نظارت‌ها براساس ماهیت آنها می‌توان به نظارت همگانی، نظارت سیاسی، نظارت قضایی، نظارت اداری اشاره کرد که در این پژوهش بر نظارت دولت بر نهادهای خیریه تمرکز شده است.

در حوزه نظارت، مسائل به‌وجودآمده در جامعه و واقعیت‌هایی که هر روزه نهادهای خیریه با آن روبه‌رو هستند، نشان از آن دارد که خیریه‌ها اگرچه با نیت خیرخواهانه و برای انجام امور خیر و پسندیده و در بسیاری از موارد با نام‌های ائمه اطهار ایجاد می‌شوند، از نظارت و کنترل مستثنی نیستند؛ زیرا هم امکان ایجاد فساد در آنها وجود دارد و هم اینکه نظارتی کارآمد، به کارآیی و اثربخشی بیشتر آنها کمک می‌کند.

نظارت بر این‌گونه مؤسسات، نشان از این دارد که دربارهٔ امور خیریه و به عبارت دیگر، بخش سوم غفلت شده است. نواقص و ابهامات قانونی و فرآیند نظارت بر عملکرد هزاران مؤسسه خیریه رسمی و غیررسمی منجر به سوء استفاده برخی، هرچند اندک از این مؤسسه‌ها و بدنامی برای خیریه‌های قانونی و معتبر شده است (حیدری، ۱۳۹۹: ۹-۱۰). فقدان سازوکارهای درست نظارت در نهادهای خیریه زمینه‌ساز بروز مشکلات و جرائم عدیده‌ای در این نهادها شده است (مرادی و زرندی، ۱۳۹۵: ۵). مهم‌ترین مشکلی که نظارت نادرست در نهادهای خیریه به وجود می‌آورد گسترش بی‌اعتمادی به نهادهای خیریه است که این بی‌اعتمادی بر منابع درآمدی خیریه‌ها اثر گذاشته، بر اهداف و مأموریت‌های آنها تأثیر می‌گذارد. نتایج پژوهش‌ها نشان می‌دهند استفاده الگوی ناقص نظارت سنتی به‌صورت پسینی کارایی لازم را نداشته (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰: ۱۴) و لازم است به‌جای استفاده از سازوکارهای ناکارآمد گذشته نهادهای مسئول در یک فرآیند پویا، نظارت‌های تخصصی و چندمرحله‌ای را در پیش بگیرند تا به‌جای کشف تخلفات و جرائم از وقوع آن پیشگیری کنند.

از آنجا که سازمان مشخصی نیست که به‌طور کامل نظارت بر خیریه‌ها را بر عهده بگیرد، آمار دقیقی نیز از میزان فساد در خیریه‌های ایران در دسترس نیست؛ اما قطعاً با توجه به عدم نظارت بر این مؤسسات، پیش‌بینی می‌شود حجم درخور توجه‌ای از فساد اقتصادی از طریق این مؤسسات صورت گیرد (مرادی و زرندی، ۱۳۹۵: ۷). نکته حائز اهمیت در باب نظارت‌های دولتی آن است که این نظارت‌ها نباید استقلال این نهادها را به چالش بکشد؛ زیرا از دیرباز رشد و پیشرفت این نهادها در سایه استقلال آنها صورت گرفته است. همچنین، باید توجه داشت نباید فقط نظارت را محدود به دولت دانست و نهادهای خیریه نیز باید سازوکارهای نظارت درونی خود را تقویت کنند.

۴-۲ - چالش‌های مالی

در این پژوهش با بررسی نظام‌مند ادبیات پژوهش سوءاستفاده از خیریه‌ها به‌منظور پولشویی، سوءاستفاده از خیریه‌ها به‌منظور فرار مالیاتی، ضعف در شفافیت منابع و مصارف و وابستگی خیریه‌ها به منابع و کمک‌های نهادها و مؤسسات دولتی و شبه‌دولتی به‌عنوان مهم‌ترین مقوله‌های اصلی در چالش‌های مالی شناسایی شد. نتایج حاصل از این بررسی در جدول ۲ نشان داده شده‌اند:

جدول ۲- چالش‌های مالی

Table 2- Financial challenges

مقوله اصلی	کدهای اولیه	منابع
سوءاستفاده از خیریه‌ها به‌منظور پولشویی	پولشویی	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰، e، b، حیدری ۱۳۹۹، احمدوند و خراسانی ۱۳۹۷، فولادیان و عدالت‌جو ۱۳۹۵
	سوءاستفاده از مشوق‌های مالیاتی	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰ f
	عدم نگهداری اسناد مثبت مالیاتی در خیریه‌ها	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰ c
سوء استفاده از خیریه‌ها به‌منظور فرار مالیاتی	مشکلات مربوط به قوانین و سیستم مالیاتی کشور در حوزه خیریه‌ها	مرادی ۱۳۹۸، رضازاده ۱۳۹۸
	تشکیل تشکلهای صورتی	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰ a
	نگاه منفی دولت به خیریه‌ها به‌عنوان پوشش فرار مالیاتی	مرتضوی و محمدی دوست ۱۳۹۷
	تبدیل‌شدن به مستمسکی برای دست یازیدن به کمک‌های دولتی	احمدوند و خراسانی ۱۳۹۷
	عدم شفافیت و گزارش‌دهی مالی	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰، f، مرادی ۱۳۹۸، آرام ۱۳۹۵
	سوءاستفاده و استفاده خارج از ضابطه از منابع مالی	ایکنا ۱۳۹۹، مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷، فولادیان و عدالت‌جو ۱۳۹۵
	مشخص‌نبودن چارچوب فعالیت اقتصادی مجاز در خیریه‌ها	مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷
ضعف در شفافیت منابع و مصارف	عدم مصرف بهینه منابع مالی	مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷
	عدم تأمین منابع پایدار مالی	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰، e، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۴، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۲ b
	مشکلات انحلال و تعیین تکلیف اموال و دارایی‌ها	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۴
	محدودیت‌های ناشی از تخصیص منابع به‌دست‌آمده مطابق نیت واقف	سالاری و همکاران ۱۴۰۰
وابستگی خیریه‌ها به منابع و کمک‌های نهادها و مؤسسات دولتی و شبه‌دولتی	ایجاد پتانسیل رانت و فساد ناشی از کمک‌های بلاعوض دولت	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰ a
	عدم حمایت مالی مؤثر توسط دولت	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰، f، زارع و شجاعی ۱۳۹۸
	وابستگی به گروه‌های مختلف سیاسی برای تأمین مالی	ایکنا ۱۳۹۹

مأخذ: یافته‌های پژوهش

فقدان شفافیت اطلاعاتی و عملکردی یکی از مسائل اصلی تشکل‌های مردم‌نهاد است؛ زیرا عامل بسیاری از مشکلات نظارتی، فسادهای مالی، بی‌اعتمادی مردم و ... فقدان شفافیت در حوزه این نهادها است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰: ۱۲). خیریه‌ها به دلیل ماهیت غیررسمی‌شان بیشترین ضعف را در زمینه شفافیت در فعالیت‌ها دارند. هزینه‌های مبهم و غیرشفاف این مؤسسات، سبب می‌شود تا بخش بزرگی از منابع موجود نیز به مخارج جاری اختصاص یابد و عملاً منابع کمتری برای رسیدگی به افراد نیازمند باقی بماند (آرام، ۱۳۹۵: ۵). فسادهای اقتصادی و ابزاری شدن تشکل‌ها توسط قدرت‌های اقتصادی و سیاسی برآمده از ابهام و عدم شفافیت در این حوزه است.

معافیت‌های مالیاتی یکی از رایج‌ترین راهکارهای حمایت از تشکل‌های مردم‌نهاد در کشور و جهان است. این شیوه از حمایت در صورتی که کلیه صورت‌های مالی و هزینه‌های تشکل‌های مردم‌نهاد شفاف نباشد، فساد اقتصادی به دنبال خواهد داشت. بسیاری از بنگاه‌های اقتصادی تشکلی را به بهانه رفع آسیب‌های اجتماعی به ثبت می‌رسانند و با نام آن، تجارت و دلالتی می‌کنند تا از مشوق‌های مالیاتی و گمرکی سوءاستفاده کنند. خیریه‌هایی در کشور هستند که ذیل آنها هولدینگ‌های بزرگ اقتصادی و شرکت‌های خصوصی شناخته‌شده‌ای فعالیت می‌کنند و گزارش‌هایی از تخلفات این مؤسسات به واسطه همین امکانات در دستگاه‌های نظارتی وجود دارد. بر این اساس، فرار مالیاتی، آفت بسیار بزرگ این نوع حمایت‌های دولتی از تشکل‌های مردم‌نهاد است. همچنین از آنجا که در حال حاضر ورود و خروج منابع مالی تشکل‌های مردم‌نهاد به درستی رصد نمی‌شود، برخی از مفسدان اقتصادی و سیاسی منابع مالی خود را از طریق تشکل‌های مردم‌نهاد، به‌ویژه خیریه‌ها، تطهیر می‌کنند و اصطلاحاً با پولشویی، مانع از آشکارشدن فسادهای مالی‌شان می‌شوند. آنها بخشی از منابع را به امور حمایتی و توزیعی تخصیص می‌دهند و مابقی آن را با چند گردش مالی کاذب در راستای اهداف فاسد خود مصرف می‌کنند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰: ۲۳-۲۱).

۴-۳- چالش ارتباطی

ارتباطات درست و مؤثر یکی از ارکان موفقیت در هر نهادی محسوب می‌شود. در این پژوهش با بررسی نظام‌مند این موضوع، سه مقوله تنش سیاسی بین دولت با نهادهای خیریه، تنش ارتباطی بین نهادهای خیریه با دولت و ضعف خیریه‌ها در ارتباط با ذینفعان به‌عنوان مقوله‌های اصلی چالش ارتباطی شناسایی شدند. مقوله‌های مربوط به چالش‌های ارتباطی در حوزه خیریه‌ها در تعامل با سایر ذینفعان به ویژه دولت در جدول ۳ نشان داده شده‌اند:

جدول ۳- چالش ارتباطی

Table 3- Communication challenge

مقوله اصلی	کدهای اولیه	منابع
تنش سیاسی بین دولت با نهادهای خیریه	بی‌اعتمادی تاریخی میان دولت‌ها و سمن‌ها	احمدوند و خراسانی ۱۳۹۷
	وابستگی به احزاب سیاسی و دخالت‌های جناحی و انتخاباتی خیریه‌ها و تخلفات سیاسی	ایکنا ۱۳۹۹، حیدری ۱۳۹۷، احمدوند و خراسانی ۱۳۹۷، فولادیان و عدالت‌جو ۱۳۹۵، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۲a
	سیاه‌نمایی توسط برخی از خیریه‌ها	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰f
	نگاه سیاسی و اقتصادی به سازمان‌های اجتماعی	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰b
	نگاه ابزاری به خیریه‌ها توسط احزاب و دولت	مرتضوی و محمدی دوست ۱۳۹۷، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰f، احمدوند و خراسانی ۱۳۹۷
تنش ارتباطی بین نهادهای خیریه و دولت	مداخله دولت در امور خیریه‌ها و از بین بردن استقلال آنها	ایکنا ۱۳۹۹، مرادی و زرنندی ۱۳۹۵
	ناآشنایی مسئولین دست‌اندرکار با چارچوب مسائل سازمانی حوزه وقف	مرادی ۱۳۹۸
	کم‌توجهی به ظرفیت‌های اجتماعی سازمان‌های مردم‌نهاد	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰d، مرادی و زرنندی ۱۳۹۵
ضعف خیریه‌ها در ارتباط با ذینفعان	عدم تعامل مناسب با افراد نیازمند و والدین و سرپرستان خانواده‌ها	فولادیان و عدالت‌جو ۱۳۹۵
	مشکلات در ایجاد ارتباط و شبکه‌سازی بین خیرین و خیریه‌ها	مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷، فولادیان و عدالت‌جو ۱۳۹۵
	مشکلات در ایجاد ارتباط و شبکه‌سازی بین خیریه‌ها با هم	مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷، فولادیان و عدالت‌جو ۱۳۹۵
	قطع اتصال نهادهای خیریه با بستر اجتماعی	خان‌محمدی ۱۳۹۸، مردادی ۱۳۹۷، احمدوند و خراسانی ۱۳۹۷
	عدم تعامل مناسب بین خیریه‌ها و رسانه‌ها	مرتضوی و محمدی‌دوست ۱۳۹۷

مأخذ: یافته‌های پژوهش

وابستگی به احزاب سیاسی و فعالیت سیاسی در پوشش خیریه یکی از عوامل مهمی است که سبب بی‌اعتمادی دولت‌ها به خیریه‌ها شده است (فولادیان و عدالت‌جو، ۱۳۹۵: ۶). نگاه ابزاری احزاب و گروه‌ها به خیریه‌ها سبب شده است تا رفتار و تحلیل‌های خیریه‌ها از وضع اجتماعی گاهی به سیاه‌نمایی تعبیر شود. همچنین دولت‌ها نیز با مداخله خود در امور خیریه‌ها نه تنها استقلال آنها را تحت تأثیر قرار داده‌اند، با کم‌توجهی به ظرفیت خیریه‌ها در مبارزه با فقر و مسائل اجتماعی عملکرد آنها را نیز به سمت مسائل حاشیه‌ای منحرف کرده‌اند.



۴-۴- چالش ارتباطات بین‌المللی

با توجه به ارتباط خیریه‌ها با نهادهای بین‌المللی، بی‌اعتمادی حکومت به نهادهای بین‌المللی و ارتباط مالی و اجرایی مبهم با نهادهای بین‌المللی از مقوله‌های اصلی این چالش شناسایی شدند. نتایج مربوط به این چالش در جدول ۴ نشان داده شده‌اند:

جدول ۴- چالش ارتباطات بین‌الملل

Table 4- Challenge of international communication

مقوله اصلی	کدهای اولیه	منابع
بی‌اعتمادی حکومت به نهادهای بین‌المللی	نگرانی از تأثیرپذیری خیریه‌ها از قدرت‌های بین‌المللی و تبدیل شدن به ابزاری برای گسترش نفوذ آنها	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰، مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷
	نگرانی از انتقال خواسته‌ها، مطالبات و اطلاعات به نهادهای بین‌المللی و سرویس‌های اطلاعاتی بیگانه	خان‌محمدی ۱۳۹۸، احمدوند و خراسانی ۱۳۹۷
	غالب‌بودن نگاه امنیتی و سیاسی به فعالیت‌های اجتماعی و خیریه	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰، مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷
ارتباط مالی و اجرایی مبهم با نهادهای بین‌المللی	ارتباط‌گیری با کشورهای خارجی و تبادلات مالی بدون اطلاع دستگاه‌های نظارتی	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰، مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷
	الگوبرداری نامناسب از جوامع غربی و تأثیرپذیری از مجامع بین‌المللی	خان‌محمدی ۱۳۹۸، مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷، نوربخش و همکاران ۱۳۹۰، احمدوند و خراسانی ۱۳۹۷

مأخذ: یافته‌های پژوهش

یکی از ابتدایی‌ترین انحرافات سمن‌ها و به‌ویژه خیریه‌ها در ایران انتقال خواسته‌ها، مطالبات و اطلاعات به نهادهای بین‌المللی و سرویس‌های اطلاعاتی بیگانه است؛ در صورتی که این مطالبات و اطلاعات باید به دولت جمهوری اسلامی ایران ارائه شود. این مشکل ناشی از نبود سیستم مدیریت اطلاعات است که باعث می‌شود مهم‌ترین اطلاعات و آمار کشور به دست نااهلان افتد و دشمنان سوءاستفاده کنند (خان‌محمدی، ۱۳۹۸: ۳).

عده‌ای بر این عقیده‌اند که ارتباطات بین‌المللی خیریه‌ها باعث جابه‌جایی اولویت‌ها شده‌اند. آنها مسائلی چون برابری زنان، دفاع از زندانیان سیاسی را به‌واسطه این ارتباطات به‌عنوان اولویت خود پیگیری کرده‌اند؛ حال آنکه مسئله فقر و نارسایی‌های اجتماعی مهم‌ترین هدف خیریه‌ها در بدو تأسیس بوده است (احمدوند و خراسانی، ۱۳۹۷: ۱۰).

۴-۵- چالش قانونی

تعدد قوانین در هر حوزه‌ای باعث سردرگمی مسئولان آن بخش می‌شود، وحدت رویه را از بین می‌برد و اختلافات را افزایش می‌دهد. در این پژوهش با مرور پژوهش‌ها در این حوزه فقدان قانون جامع، نبود سازوکار مشخص و سریع در حل دعاوی بین خیریه‌ها و همچنین بین خیریه‌ها و نهادهای حاکمیتی و فقدان ضمانت اجرایی برای تحقق حقوق مصرحه خیریه‌ها در مقررات جاری به‌عنوان مقوله‌های اصلی شناسایی شدند. نتایج مربوط به این چالش در جدول ۵ نشان داده شده‌اند:

جدول ۵- چالش قانونی

Table 5- Legal challenge

مقوله اصلی	کدهای اولیه	منابع
فقدان قانون جامع	نبود سازوکار مشخص و سریع در حل دعاوی بین خیریه‌ها و همچنین بین خیریه‌ها و نهادهای حاکمیتی	مرکز پژوهش‌های مجلس، f، b، a ۱۴۰۰، ایکنا ۱۳۹۹، حاجی ابراهیم و فیروزی ۱۳۹۹، حیدری ۱۳۹۷، فولادیان و عدالت‌جو ۱۳۹۵، مرادی و زرنندی ۱۳۹۵، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۴، مرکز پژوهش‌های مجلس، b، a ۱۳۹۲، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۸۶
فقدان ضمانت اجرایی برای تحقق حقوق مصرحه خیریه‌ها در مقررات جاری		مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۴
		مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰ c

مأخذ: یافته‌های پژوهش

بررسی قوانین موجود در حوزه خیریه‌ها نشان می‌دهد هنوز جایگاه بخش غیرانتفاعی و خیریه‌ها به عنوان نهادهای غیرانتفاعی در نظام حکمرانی ایران به رسمیت شناخته نشده است.

یکی از مهم‌ترین آسیب‌ها در حوزه نهادهای خیریه، فقدان قانون جامع و مشخص است. این چالش زمینه برخورد سلیقه‌ای با این نهادها را به وجود آورده است. همچنین نبود قانونی جامع در حوزه خیریه‌ها باعث شده است تا نهادهای متعددی اقدام به صدور مجوز برای این نهادها کنند و هر کدام به فراخور شرایط خود مقرراتی خاص را برای صدور مجوز فعالیت و نظارت بر این نهادها در پیش بگیرند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۲: b ۲۱). از آنجا که انجام وظایف محوله و ایفای نقش نهادهای خیریه با قوانین متعدد و متعارض موجود همخوانی ندارد، به منظور ظرفیت‌سازی برای این نهادها و فراهم کردن بستر مناسب با ماهیت و وظایف آنها ایجاد قانونی جامع در حوزه نهادهای خیریه ضروری به نظر می‌رسد.

البته عده‌ای از صاحب‌نظران عقیده دارند با توجه به اینکه مواد قانونی و آیین‌نامه‌ها و مصوبات متعددی برای نظارت بر این مؤسسات وجود دارد، ضرورتی برای تدوین قانون جدید در این حوزه وجود ندارد. همچنین آنها استدلال می‌کنند به دلیل اینکه فعالیت نهادهای خیریه در جهت منافع عموم بوده و محتوای فعالیت آن غیرسیاسی است، نیازی به تدوین و تصویب قانون برای نهادهای خیریه نیست؛ زیرا وجود قانون به محدودیت فعالیت آنها منجر می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴: ۵).

۴-۶- چالش بوروکراسی

بوروکراسی از دیرباز یکی از چالش‌های اصلی نهادهای عمومی بوده که موجبات نارضایتی ذینفعان آنها را فراهم آورده است. در این مطالعه وجود متولی‌های گوناگون در حوزه نهادهای خیریه، نبود یک راهبرد و الگوی مشخص برای ساماندهی و راهبری خیریه‌ها و وجود تشریفات زائد اداری در مراجع صدور و تمدید مجوز از مهم‌ترین مقوله‌های اصلی این چالش شناسایی شد. نتایج مربوط به چالش بوروکراسی در جدول ۶ نشان داده شده‌اند:

جدول ۶- چالش بوروکراسی

Table 6- Bureaucracy challenge

مقوله اصلی	کدهای اولیه	منابع
متولی‌های چندگانه	تولی‌گری چندگانه در حوزه خبریه‌ها	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۱، مرکز پژوهش‌های مجلس f.e.d.c.b.a1400، مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷، مرادی ۱۳۹۸، فولادیان و عدالت‌جو ۱۳۹۵، مرادی و زرنندی ۱۳۹۵
عدم وجود راهبرد و یک الگوی مشخص برای ساماندهی و راهبری خبریه‌ها	عدم تبیین درست جایگاه مؤسسات مردم‌نهاد در فرایند سیاست‌گذاری	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۴، مرکز پژوهش‌های مجلس a1392
	نبود زمانبندی مشخص برای صدور مجوز	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۱، مرادی ۱۳۹۸، حیدری ۱۳۹۷، مرتضوی و محمدی‌دوست ۱۳۹۷
تشریفات زائد اداری در مراجع صدور مجوز	فرایند یکسان صدور مجوز تأسیس برای تشکلهای استانی و ملی	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۱
	عدم آگاهی متقاضیان از فرایند صدور مجوز تأسیس و تشکلهای مردم‌نهاد و ظرفیت‌های اجتماعی	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۱
	الزام به حضور فیزیکی متقاضی برای تحویل مستندات	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۱
	تشریفات زائد اداری برای صدور مجوز و ثبت	مرکز پژوهش‌های مجلس f1400، خان‌محمدی ۱۳۹۸، مرادی ۱۳۹۸
	مراجع متعدد صدور مجوز و اعتراض	خان‌محمدی ۱۳۹۸، مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷، فولادیان و عدالت‌جو ۱۳۹۵، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۴، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۸۶
	عدم تناسب برخی از مراجع اعطای مجوز با موضوع امر خیر	مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷
دخالت مراجع متعدد در صدور مجوز	سازمان مشخص و واحدی برای صدور مجوز تأسیس نهادهای خبریه وجود ندارد	مرتضوی و محمدی‌دوست ۱۳۹۷
	دسته‌بندی واحد و شفاف از مؤسسات برای ارائه مجوز وجود ندارد	مرتضوی و محمدی‌دوست ۱۳۹۷
	تعارض منافع به دلیل تعدد مراجع صدور مجوز	ایکنا ۱۳۹۹
پیچیدگی صدور و تمدید مجوز	پیچیدگی فرایند صدور مجوز تأسیس و فعالیت خبریه‌ها	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۱، مرکز پژوهش‌های مجلس e.d.c1400، خان‌محمدی ۱۳۹۸
	فرایند طولانی و پیچیده صدور مجوز	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۱، مرکز پژوهش‌های مجلس f1400

عدم سلب مجوز خیریه‌هایی که امتیاز لازم را در ارزیابی عملکرد به دست نیاورده‌اند	مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷
عدم اعطای مجوز در بازه زمانی از قبل تعیین شده توسط دستگاه دولتی	مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷
عدم حضور مراکز علمی در حوزه خیریه‌ها به دلیل وجود قوانین دست و پاگیر	مرتضوی و محمدی‌دوست ۱۳۹۷
دریافت حق بیمه از فعالیت‌های داوطلبانه توسط سازمان تأمین اجتماعی	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰
قوانین بیمه‌ای سخت‌گیرانه	

مأخذ: یافته‌های پژوهش

صاحب‌نظران حوزه مشارکت‌های مردمی بر این باورند که فرایند صدور مجوز تأسیس و فعالیت تشکلهای مردم‌نهاد طولانی و پیچیده است. همچنین برخی ذینفعان، معیارها و شاخص‌های بررسی صلاحیت‌های مؤسسان را مبهم می‌دانند که این امر منتج به سردرگمی مؤسسان نهادهای خیریه می‌شود. این قبیل ایرادها در فرایند صدور مجوز تمایل به مشارکت مردم در اداره امور عمومی را کاهش می‌دهد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱: ۳-۴).

مهم‌ترین چالش در این حوزه وجود متولّی‌های گوناگون در صدور و تمدید مجوز است که به دلیل نبود قانونی واحد و یکپارچه هر کدام بنا بر تشخیص و سلیقه خود اقدام به وضع قوانین و آیین‌نامه‌هایی در این حوزه کرده‌اند. در کشور ما وزارت کشور، بهزیستی، کمیته امداد، نیروی انتظامی و سازمان اوقاف و امور خیریه از جمله مهم‌ترین نهادهای متولّی نهادهای خیریه در کشور هستند که به فراخور شرایط هر کدام مشی متفاوتی را در برخورد با خیریه‌ها در پیش گرفته‌اند که سبب سردرگمی مؤسّسین خیریه‌ها شده است. اعمال سلیقه و نبود وحدت رویه در برخورد این دستگاه‌ها با نهادهای خیریه، نابسامانی و ناهماهنگی در حوزه نهادهای خیریه را به بار آورده است. افزون بر این، پراکندگی این تولیگری، شناخت جامع و هدفمند از تشکلهای مردم‌نهاد را با دشواری‌هایی روبه‌رو کرده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰a).

همچنین یکسان‌داشتن نهادهای خیریه با مجموعه‌های اقتصادی بخش خصوصی باعث شده است تا قوانین بیمه‌ای یکسان برای آنها در نظر گرفته شود که این موضوع منابع خیریه‌ها را تحت تأثیر قرار داده و باعث شده است تا سالیانه بخشی زیادی از درآمدهای خیریه‌ها با عنوان پرداخت بیمه‌های اجباری از دسترس این نهادها خارج شود.

۴-۷- چالش اطلاعاتی

فقدان آمار و اطلاعات دقیق به‌عنوان مقوله اصلی این چالش یکی از مهم‌ترین عواملی است که مدیریت و برنامه‌ریزی در حوزه خیریه‌ها را با چالش جدی مواجه کرده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهند در این حوزه نهادهای خیریه با چالشی جدی مواجه‌اند و تلاش برای حل این چالش باید یکی از مهم‌ترین اولویت‌های این نهادها باشد. نتایج مربوط به این حوزه در جدول ۷ نشان داده شده‌اند:



جدول ۷- چالش اطلاعاتی

Table 7- Information challenge

مقوله اصلی	کدهای اولیه	منابع
فقدان اطلاعات و آمار دقیق در امور خیریه‌ها	عدم وجود اطلس آمار و اطلاعات قابل اعتماد در حوزه خیریه‌ها	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۱، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۷، c.b.a.۱۴۰۰، خان‌محمدی ۱۳۹۸، احمدوند و خراسانی ۱۳۹۷، مرادی و زرنندی ۱۳۹۵، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۲
مأخذ: یافته‌های پژوهش	نیود سیستم مدیریت اطلاعات	خان‌محمدی ۱۳۹۸، مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷، آرام ۱۳۹۵

عدم دسترسی به داده‌های قابل اعتماد و مشخص در حوزه‌های مختلف موجب ایجاد چالش مهمی در تعیین اولویت‌های مربوط به جامعه هدف و مخاطبان خیریه‌ها، تعیین قلمرو مناسب جغرافیایی فعالیت‌ها، انتخاب شیوه‌های مناسب کمک‌رسانی و نظایر آن خواهد شد و در نتیجه، گاهی موجب نقصان عملکردی در انجام اقدامات لازم یا بالعکس، دوباره‌کاری، موازی‌کاری و انجام اقدامات چندباره در یک حوزه را فراهم خواهد ساخت.

اطلاعات نامتقارن، یکی دیگر از چالش‌های مهم در این حوزه است که برای نمونه موجب شده است علاقه‌مندان به انجام کمک‌های خیریه هم در سطح کلان و هم در سطح مؤسسه‌ای، از محل صرف این اموال و چگونگی مصرف آنها اطلاع دقیق نداشته باشند.

عدم دسترسی به آمار دقیق و نبود سیستم مدیریت اطلاعات، نظارت بر خیریه‌ها را با چالش مواجه کرده و بستر گسترش فساد را در این نهادها ایجاد کرده است؛ زیرا مهم‌ترین عنصر در برنامه‌ریزی در هر نهاد و سازمانی، اتکا به اطلاعات صحیح و درست است (مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی، ۱۳۹۷: ۱۱). عدم اطلاع دقیق از تعداد خیریه‌ها و حوزه‌کاری آنها که در منابع مختلف از ۱۰۰۰۰ تا ۷۰۰۰۰ نهاد تخمین زده شده (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۲: ۲) باعث شده است تا نهادهای متولی نتوانند برنامه‌ریزی جامعی در حوزه نهادهای خیریه داشته باشند (مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی، ۱۳۹۷: ۱۱).

همچنین نبود شبکه اطلاعاتی و ارتباطی منظم و یکپارچه در بین نهادهای خیریه باعث شده است تا شناسایی نیازمندان به‌درستی صورت نگیرد و در مواردی تعدادی از افراد به‌صورت هم‌زمان تحت پوشش چند نهاد خیریه قرار بگیرند و از چند نهاد خیریه برای امر واحد کمک دریافت کنند (آرام، ۱۳۹۵: ۴).

۴-۸- چالش عملکردی

ضعف پاسخگویی و شفافیت عملکردی خیریه‌ها، بی‌توجهی به رقابت و وجهه خیریه‌ها در بین مردم مقوله‌های مهمی هستند که مرور پژوهش‌های این حوزه نشان می‌دهد مدیران خیریه‌ها نسبت به آن غفلت کرده‌اند. نتایج مربوط به این بخش در جدول ۸ نشان داده شده‌اند:

جدول ۸- چالش عملکردی

Table 8- Functional challenge

مقوله اصلی	کدهای اولیه	منابع
ضعف پاسخگویی و شفافیت عملکردی خیریه‌ها	عدم پاسخگویی نسبت به ذینفعان	ایکنا ۱۳۹۹، مرادی و زرنندی ۱۳۹۵، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۲، الوانی و قشقایی ۱۳۸۵
	اطلاع‌رسانی ضعیف درباره عملکرد	مرتضوی و محمدی‌دوست ۱۳۹۷، فولادیان و عدالت‌جو ۱۳۹۵، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۲
	عدم شفافیت در عملکرد خیریه‌ها	ایکنا ۱۳۹۹، مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷، مرادی و زرنندی ۱۳۹۵، آرام ۱۳۹۵، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۲
	فقدان قواعد ساختاری و اجرایی نظارت‌پذیر	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰
بی‌توجهی به مدیریت برند	خداشه‌دارشدن برند خیریه‌ها	الوانی و قشقایی ۱۳۸۵
برند	فقدان نظام رتبه‌بندی	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰
رقابت ناسالم	تعارض منافع به دلیل دخالت و حضور مسئولان در خیریه‌ها	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰
	انحصارطلبی برخی خیریه‌ها	مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰
	رقابت ناسالم بین خیریه‌ها برای جذب منابع	مرتضوی و محمدی‌دوست ۱۳۹۷، خان‌محمدی ۱۳۹۸
	تضاد منافع بین خیریه‌های مستقل و دولت	ایکنا ۱۳۹۹
	رقابت بین خیریه‌ها مستقل و نهادهای خیریه‌ای دولتی	فولادیان و عدالت‌جو ۱۳۹۵

مأخذ: یافته‌های پژوهش

پاسخگویی دینی است در قبال انجام مجموعه‌ای از فعالیت‌های مبتنی بر ارزش‌ها و اصول از پیش تعیین شده. پاسخگویی عبارت است از پاسخ‌دهی در برابر مجموعه‌ای از مسئولیت‌ها و تعهداتی که تعدادی از بازیگران در مقابل دیگران دارند. پاسخگویی به‌طور معمول نیازمند برخی توافقات در اهداف عمومی، استانداردهای پذیرفتنی و اجراشدنی، راه‌های جمع‌آوری و تفسیر اطلاعات برای تعیین نقشه‌ها، سازوکارهایی برای دسترسی به آن نقش‌ها، فرامین و دستوراتی است که به‌طور معمول به‌وسیله ذینفعان برای پاسخگویی صادر می‌شود (الوانی و قشقایی، ۱۳۸۵: ۴).

شفافیت یکی از راه‌های مبارزه با فساد است که به‌تازگی نظر بسیاری از اندیشمندان حوزه حکمرانی را نه‌تنها به‌منظور جلوگیری از فساد، برای بالابردن کارایی و افزایش مشارکت مردمی جلب کرده است (حاجی‌ابراهیم و فیروزی، ۱۳۹۹: ۲). در حوزه نهادهای خیریه فقدان پاسخگویی و شفافیت باعث شده است تا زمینه انحراف و فساد در آنها گسترش یابد. نتیجه پژوهش نشان می‌دهد هرچند شفافیت کاسته شود، زمینه بی‌اعتمادی در نهادهای خیریه گسترش می‌یابد و این بر منابع درآمدی خیریه‌ها تأثیر منفی دارد. همچنین عدم شفافیت باعث می‌شود تا نهادهای نظارتی با دیده شک و تردید به عملکرد نهادهای خیریه بنگرند و خوشنامی مؤسسات خیریه که سرمایه اصلی آنها است، با چالش جدی مواجه شود.

همچنین انحراف خیریه‌ها از اهداف و مأموریت اصلی خود سبب گسترش رقابت ناسالم در بین خیریه‌ها با هم شده است. این رقابت ناسالم سبب شده است تا خیریه‌ها به جای هم‌افزایی با یکدیگر و با سایر نهادهای حکومتی در جهت کاهش مشکلات و آسیب‌های اجتماعی، درصدد تضعیف یکدیگر برآیند و به این واسطه، وجهه خود را در میان جامعه از دست بدهند.

۴-۹- چالش فرهنگی

اعتماد مردم به خیریه‌ها ریشه در فرهنگ جامعه دارد که از دیرباز مشارکت در امور خیر را به‌عنوان یک برنامه تربیتی مدنظر قرار داده است. مرور نظام‌مند ادبیات نشان می‌دهد در سال‌های اخیر این امر نیز دچار خدشه شده و آسیب‌هایی به آن وارد شده است. نتایج مربوط به این چالش در جدول ۹ نشان داده شده‌اند:

جدول ۹- چالش فرهنگی

Table 9- Cultural challenge

مقوله اصلی	کدهای اولیه	منابع
کاهش اعتماد عمومی	کاهش اعتماد عمومی به خیریه‌ها	مرکز پژوهش‌های مجلس f, d, b, a۱۴۰۰، مرتضوی و محمدی‌دوست ۱۳۹۷، مرادی ۱۳۹۸، فولادیان و عدالت‌جو ۱۳۹۵، مرادی و زرنندی ۱۳۹۵، آرام ۱۳۹۵
	کاهش سرمایه اجتماعی	مرتضوی و محمدی‌دوست ۱۳۹۷، مرکز پژوهش‌های مجلس f, b, a۱۴۰۰، مرادی ۱۳۹۸، فولادیان و عدالت‌جو ۱۳۹۵، مرادی و زرنندی ۱۳۹۵، آرام ۱۳۹۵
عدم نگاه به انفاق به‌عنوان یک برنامه تربیتی نه صرفاً یک پرداخت مالی	بی‌تفاوتی مردم نسبت به موضوع فقر	مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷
	گسترش فردمحوری و فاصله‌گرفتن از ماهیت مردمی این نهادها	مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی ۱۳۹۷
		ایکنا ۱۳۹۹

مأخذ: یافته‌های پژوهش

مهم‌ترین دارایی نهادهای بخش عمومی اعتماد مردم نسبت به آنهاست. در کشور ما وجود سرمایه اجتماعی به‌واسطه پیشینه و حوزه فعالیت نهادهای خیریه همواره در سطح بالایی قرار داشته است؛ اما عملکرد برخی نهادهای خیریه در حوزه‌های مالی و امنیتی و نیز عدم شفافیت و پاسخگویی این نهادها به ذینفعان در حوزه عملکردی سبب شده است تا سرمایه اجتماعی در این نهادها با چالش جدی روبه‌رو شود. از بین رفتن اعتماد مردم نسبت به عملکرد خیریه‌ها تأثیر مستقیمی بر منابع درآمدی این نهادها دارد و موجب می‌شود همکاری و تعامل جامعه با این نهادها کاهش یابد. همچنین تغییرات فرهنگی و گسترش فردمحوری سبب شده تا روحیه کار جمعی در جامعه تضعیف شود که این عامل با روح امور خیر که از دیرباز به‌صورت جمعی انجام می‌شده، در تضاد است.

۵- تحلیل اهمیت - عملکرد چالش‌ها

براساس اطلاعات حاصل از بررسی چالش‌های موجود، مقوله‌های شناسایی شده بر مبنای ماتریس IPA تجزیه و تحلیل شدند و اولویت پرداختن به آنها به‌صورت زیر تعیین شد:

۵-۱- اولویت‌های اساسی

بررسی نظرات خبرگان نشان می‌دهد ۱۱ مورد از چالش‌های شناسایی شده در ناحیه اول قرار گرفته‌اند که فهرست آن در جدول ۱۰ نشان داده شده است:



جدول ۱۰- نتایج ناحیه اول IPA

Table 10- The results of the first district of IPA

اولویت بندی	آسیب و چالش	رتبه
۰/۰۸۸۸	فقدان اطلاعات و آمار دقیق در امور خیریه‌ها	۱
۰/۰۷۲۲	ضعف در شفافیت منابع و مصارف	۲
۰/۰۷۲۰	ضعف پاسخگویی و شفافیت عملکردی خیریه‌ها	۳
۰/۰۶۷۱	ابهام در شاخص‌های مناسب برای نظارت بر خیریه‌ها	۴
۰/۰۶۵۰	نظارت‌های ناکارآمد دولتی بر خیریه‌ها	۵
۰/۰۵۹۳	متولی‌های چندگانه	۶
۰/۰۵۶۳	فقدان قانون جامع	۷
۰/۰۴۷۷	ضعف خیریه‌ها در ارتباط با ذینفعان	۸
۰/۰۴۶۸	تنش سیاسی بین دولت با نهادهای خیریه	۹
۰/۰۴۰۰	نبود یک الگوی همه‌جانبه نظارتی	۱۰
۰/۰۳۷۵	تشریفات زائد اداری در مراجع صدور مجوز	۱۱

مأخذ: یافته‌های پژوهش

نتایج پژوهش نشان می‌دهد چالش‌های قرارگرفته در ناحیه اول برای مجریان و تصمیم‌سازان بسیار اهمیت دارند؛ زیرا باوجود اهمیت فراوان، عملکرد صورت‌پذیرفته در آن حوزه‌ها بسیار ضعیف است و از آنجا که تاکنون تلاش اثربخشی برای رفع این معضلات به عمل نیامده است، بیش‌تر از گذشته نیازمند تلاش مسئولان است؛ درنتیجه، آسیب‌هایی که در این ناحیه قرار می‌گیرند، موانع کلیدی مؤثر بر ناکارآمدی خیریه‌ها محسوب می‌شوند.

۵-۲- حفظ راهبردهای کنونی

بررسی نظرات خبرگان نشان می‌دهد ۳ مورد از چالش‌های شناسایی شده در ناحیه دوم قرار گرفته‌اند که فهرست آن در جدول ۱۱ نشان داده شده است:

جدول ۱۱- نتایج ناحیه دوم IPA

Table 11- The results of the second region of IPA

اولویت بندی	آسیب و چالش	رتبه
۰/۰۲۹۰	کاهش اعتماد عمومی	۱
۰/۰۲۳۱	بی‌توجهی به مدیریت برند	۲
۰/۰۱۸۶	وابستگی خیریه‌ها به منابع و کمک‌های نهادهای و مؤسسات دولتی و شبه‌دولتی	۳

مأخذ: یافته‌های پژوهش

اگرچه عوامل شناسایی شده در جدول ۱۱ در مرور نظام‌مند منابع به‌عنوان چالش‌های مهم مؤسسات نیکوکاری در سطح کشور شناسایی شده‌اند، بررسی نظر افراد بررسی شده نشان می‌دهد این عوامل در استان بوشهر نه‌تنها چالشی برای این مؤسسات محسوب نمی‌شوند، برخلاف وضعیت رایج در کل کشور، نقطه قوت مؤسسات نیکوکاری در بوشهر محسوب می‌شود. شاید مهم‌ترین دلیل این تفاوت به ساختار جمعیتی و بافت فرهنگی استان بوشهر بر می‌گردد.



بیشتر مؤسسان خیریه‌ها از معتمدان محلی بوده‌اند و در کنار آن کم‌جمعیت بودن شهرها و گستردگی قوم‌گرایی در شهرها باعث شده است تا مردم نسبت به این افراد شناخت کافی داشته باشند و به عملکرد آنها اعتماد داشته باشند. همچنین به واسطه فرهنگ مذهبی قوی حاکم در شهرهای استان بوشهر نیاز کمتری به کمک‌های دولتی در خیریه‌ها احساس می‌شود و بیشتر منابع خیریه‌ها از طریق وقف و نذورات مردمی تأمین می‌شود. همچنین با وجود اینکه مدیریت برند به صورت تخصصی در این نهادها دنبال نمی‌شود، به واسطه فرهنگ عمومی مردم و نگاه به امر خیر به عنوان یک اقدام تربیتی کماکان برند خیریه‌ها از اعتبار بالایی در عموم برخوردارند؛ بنابراین، نهادهای خیریه باید روند بهبود و توسعه را در این مقوله‌ها به روال گذشته ادامه دهند. اهمیت این موارد به قدری زیاد است که غفلت از پایش و بهبود آنها منجر به تأثیرات مخرب شدیدی در عملکرد نهادها خواهد شد. از میان مقوله‌های این ناحیه توجه به اعتماد عمومی از اولویت بیشتری نسبت به سایر مقوله‌ها برخوردار است.

۵-۳- اولویت پایین

نتایج حاصل از بررسی ادراک افراد بررسی شده در استان بوشهر، ۵ مورد از چالش‌های شناسایی شده را در ناحیه سوم قرار داده که فهرست آنها در جدول ۱۲ نشان داده شده است:

جدول ۱۲- نتایج ناحیه سوم IPA

Table 12- The results of the Third District Of IPA

اولویت بندی	آسیب و چالش	رتبه آسیب
۰/۰۳۳۱	پیچیدگی صدور و تمدید مجوز	۱
۰/۰۲۴۹	مشخص نبودن مرجع نظارتی	۲
۰/۰۱۴۶	دخالت مراجع متعدد در صدور مجوز	۳
۰/۰۱۲۰	رقابت ناسالم	۴
۰/۰۰۲۶	عدم وجود راهبرد و یک الگوی مشخص برای ساماندهی و راهبری خیریه‌ها	۵

مأخذ: یافته‌های پژوهش

ناحیه سوم نیز شامل آن گروه از آسیب‌ها و موانعی است که در مقایسه با دیگر چالش‌های شناسایی شده از نظر پاسخگویان اولویت پایین‌تری داشته است و شاید ناشی از تسهیل روند صدور مجوزها و تعاملات ارگانیک بین واحدهای متولی با خیریه‌ها در استان مدنظر باشد. هرچند بسیاری از پژوهشگران و نیز دست اندرکاران و فعالین صنعت نیکوکاری به این موارد در سطح کل کشور به عنوان یک چالش عمده تأکید داشته‌اند.

۵-۴- غیر ضروری

مرور نظام‌مند آسیب‌ها و چالش‌های نهادهای خیریه و تجزیه و تحلیل آن بر مبنای ماتریس IPA نشان می‌دهد در مجموع ۶ مورد از چالش‌های شناسایی شده در ناحیه چهارم قرار دارند:

جدول ۱۳- نتایج ناحیه چهارم IPA

Table 13- The Results of the fourth district of IPA

رتبه آسیب	آسیب و چالش	اولویت بندی
۱	سوءاستفاده از خیریه‌ها به منظور فرار مالیاتی	۰/۰۳۸۱
۲	بی‌اعتمادی حکومت به نهادهای بین‌المللی	۰/۰۳۴۴
۳	ارتباط مالی و اجرایی مبهم با نهادهای بین‌المللی	۰/۰۳۴۳
۴	سوءاستفاده از خیریه‌ها به منظور پولشویی	۰/۰۳۲۲
۵	قوانین بیمه‌ای سخت‌گیرانه	۰/۰۳۰۶
۶	تنش ارتباطی بین نهادهای خیریه و دولت	۰/۰۱۹۸

مأخذ: یافته‌های پژوهش

بر مبنای ماتریس اهمیت عملکرد، چالش‌ها و آسیب‌هایی در ناحیه چهارم قرار می‌گیرند که پرداختن به آنها در اولویت افراد مدنظر نیست. نگاهی به ۶ مورد واقع در این ناحیه نشان می‌دهد در سطح ملی این چالش‌ها از اهمیت و اولویت درخور توجهی برخوردارند؛ اما به دلیل آنکه پژوهش حاضر در سطح محدود و با تمرکز فعالین این حوزه در استان بوشهر انجام شده است، موارد مذکور از نظر فعالین این حوزه در بوشهر از اهمیت زیادی برخوردار نبوده‌اند و در نتیجه، باید توجه داشت پرداختن این چالش‌ها در سطح ملی و مرتفع ساختن آنها می‌تواند گام مهمی در تقویت نظام حکمرانی و ارتقای نقش و جایگاه نهادهای خیریه باشد.

۶- بحث و نتیجه‌گیری

نتایج حاصل از بررسی پژوهش‌ها در حوزه چالش‌های خیریه‌ها نشان می‌دهد مطالعات انجام‌شده در این حوزه بیشتر بر چالش‌های درونی خیریه‌ها تمرکز کرده و حکمرانی خیریه‌ها در تعامل با ذینفعان خارجی، به‌ویژه حاکمیت کمتر تجزیه و تحلیل و بررسی شده است (نوربخش و همکاران، ۱۳۹۰؛ حیدری، ۱۳۹۹).

در این مطالعه با بررسی نظام‌مند پژوهش‌های حوزه خیریه‌ها در مجموع ۹ چالش اساسی بیرونی در حوزه خیریه‌ها شناسایی شد. بررسی این چالش‌ها نشان می‌دهد رویکرد نظام حکمرانی کشور در تعامل با بخش سوم و به‌ویژه خیریه‌ها از سردرگمی و ناهمگونی برخوردار است که یکی از دلایل عمده آن الگوی ترکیبی حکمرانی موجود و هم‌زیستی نظریه‌های مبنایی هریک از الگوهای حکمرانی اشاره‌شده در بخش پیشین این پژوهش است. بر این مبنای، نظام حکمرانی موجود مبتنی بر نظریه دولت رفاه و الگوی سنتی مدیریت دولتی در سالیان متمادی پس از انقلاب و اتخاذ نوعی رویکرد تمرکزگرا در اداره امور عمومی موجبات در حاشیه قرار گرفتن بخش سوم و از جمله مؤسسات نیکوکاری را در طول سال‌های پس از انقلاب فراهم آورده است. بخش شایان توجهی از این وضعیت ریشه در نظام قانونی حاکم بر کشور و به‌ویژه قانون اساسی است که در بخش‌هایی از آن مبتنی بر نظریه دولت رفاه، انتظارات گسترده‌ای را از نهادهای حکومتی شکل داده و بخش عمده تصدی‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی را بر عهده دولت قرار داده است؛ برای نمونه، به موارد زیر اشاره می‌شود:

تأمین نیازهای اساسی توسط دولت: بند یک اصل ۴۳ و اصل ۳۱ قانون اساسی، درخصوص بنانهادن اقتصاد بر پایه تأمین نیازهای اساسی مردم مانند: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.

تأمین اجتماعی: بر مبنای اصل ۲۹ قانون اساسی «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کار افتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به‌صورت بیمه و غیره، حق است همگانی و دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند.

در اصول ۳ و ۳۰ قانون اساسی، بالابردن سطح آگاهی‌های عمومی با استفاده از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر، آموزش و پرورش، آموزش عالی و تربیت بدنی رایگان، تقویت روح بررسی و تتبع و ابتکار در تمام زمینه‌های علمی، فنی، فرهنگی و اسلامی از طریق تأسیس مراکز تحقیق و تشویق محققان، برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه و تأمین خودکفایی در علوم و فنون و صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند اینها از رسالت‌های اصلی دولت شمرده شده است.

در اصل ۴۴، بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و مانند اینها است که به‌صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. هرچند در سال ۱۳۸۴ با ابلاغ سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ و متعاقب آن با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و چهارم قانون اساسی در ۱۳۸۶/۱۱/۸ و نیز مصوبات پس از آن تلاش‌هایی برای کاهش نقش دولت و توسعه جایگاه بخش تعاونی و خصوصی در کشور صورت گرفت، شواهد موجود حاکی از تحقق‌نیافتن بخش عمده‌ای از این سیاست‌ها و حفظ سیطره بخش دولتی بر امور جامعه است و این بخش نیز با بروکراسی ناکارآمد خود نتوانسته است اهداف توسعه‌ای را به‌نحو مطلوب محقق کند. می‌توان ادعا کرد بخش سوم و به‌ویژه مؤسسات نیکوکاری در سایه این الگو در حاشیه قرار داشته و به نظام حکمرانی، نه در پرتو قانون و نه در نگاه سیاستمداران و مدیران اجرایی کشور توجه چندانی نشده است.

همچنین پس از سال‌های جنگ و به‌طور مشخص از سال ۱۳۶۸ با تأثیرپذیری از توصیه‌های نهادهای بین‌المللی و به‌ویژه بانک جهانی، با تغییر سیاست‌های دولت‌های حاکم پس از آن تاریخ، گرایشاتی بر انجام اصلاحات ساختاری و ایجاد تحول در نظام حکمرانی مبتنی بر نظریه‌های مبنایی الگوی مدیریت دولتی نوین شکل گرفت و در نتیجه، این سیاست‌ها تلاش شد تا با توجه ویژه به بخش خصوصی و محوریت‌بخشیدن به آن، دولت به سمت ایفای نقش‌های حاکمیتی عقب نشینی کند و عمده تصدی‌ها بر عهده بخش خصوصی قرار گیرد. باوجود تلاش‌های مختلفی که در سالیان پس از جنگ تا به امروز در عرصه سیاست‌گذاری در این زمینه صورت گرفته، شواهد موجود حاکی از عدم توفیق در اجرای کامل این سیاست است. هرچند مطالعه کارشناسی دقیقی از سهم دولت در اقتصاد و سایر حوزه‌ها وجود ندارد، اظهارات برخی مسئولان و مدیران ذیربط و نیز توجه به برخی شاخص‌ها نظیر سرعت رشد مخارج دولت، تعداد کارکنان دولت، تعداد واحدهای ستادی و استانی و واحدهای عملیاتی دولتی بیان‌کننده افزایش نقش دولت در اداره امور کشور و تحقق‌نیافتن اهداف و سیاست‌های منطبق بر این الگوی حکمرانی است. می‌توان ادعا کرد در این مقطع و منطبق بر این الگوی حکمرانی در بهترین وضعیت، دست‌کم در عرصه سیاست‌گذاری و نه اجرا، کانون تمرکز نظام حکمرانی بر بخش خصوصی قرار داشته و بخش سوم و به‌ویژه مؤسسات نیکوکاری در سایه این الگو همچنان در حاشیه قرار گرفته و به آنها نه در پرتو قانون و نه در نگاه سیاستمداران و مدیران اجرایی کشور توجه چندانی نشده است.

به موازات تغییر رویکرد حکومت‌ها در سایر جوامع و نهادهای بین‌المللی از دهه ۱۹۹۰ میلادی، گرایشاتی مبنی بر ایجاد اصلاحات مبتنی بر ویژگی‌های حکمرانی خوب در ایران نیز در برخی حوزه‌ها شکل گرفته است. هرچند در کل، نظام‌های

سیاسی چه پیش و چه پس از انقلاب، همواره توزیع قدرت را تهدید قلمداد کرده و هر یک به نحوی آزادی فعالیت احزاب و تشکلهای مدنی را محدود کرده‌اند. در چارچوب این رویکرد، نهادهای مدنی در ایران همواره با نگاه امنیتی روبه‌رو بوده‌اند و همین مسئله باعث شده است آنها روز به روز ضعیف‌تر شوند. حضور سمن‌ها حتی درباره موضوعات زیست‌محیطی و کودکان کار نیز، سیاسی قلمداد می‌شود. در واقع بزرگ‌بودن دولت و قدرت دولتی در ایران، باعث شده است فضای جامعه مدنی بسیار محدود باشد. در این خصوص هرچند دولت اصلاحات، تلاش کرد با حمایت از جامعه مدنی، آزادی‌های سیاسی - اجتماعی و ... عرصه را برای شکل‌گیری حکمرانی خوب فراهم کند، پس از انتخابات ۱۳۸۸، جامعه شاهد رخدادهایی بود که در آن هر گونه مطالبه‌خواهی مدنی و تلاش برای آزادی‌های سیاسی - اجتماعی به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم سرکوب می‌شد (دوله و همکاران، ۱۳۹۸) و البته در سال‌های پس از آن با تلاش‌هایی در حوزه تدوین منشور حقوق شهروندی در سال ۱۳۹۵ و مصوبات اجرایی پس از آن در عرصه سیاست‌گذاری ظهور و بروز پیدا کرد؛ هرچند در اجرای این موارد عملاً توفیقات اساسی حاصل نشد. بر این مبنا هرچند گرایش به این الگو به‌طور بالقوه می‌تواند فضای مناسبی برای رشد و توسعه بخش سوم و به‌ویژه مؤسسات نیکوکاری را فراهم آورد و در برخی اصول قانون اساسی نیز بستر قانونی لازم برای آن فراهم است و برخی دولت‌ها نیز تلاش‌هایی را برای تحقق برخی ویژگی‌های مثبت الگوی حکمرانی خوب انجام داده‌اند، شرایط پدیدآمده در کشور و نیز چالش‌های حاصل در روابط بین‌المللی کشور، عملاً امکان استفاده از این ظرفیت‌ها برای نهادهای ساززی جامعه مدنی و به‌کارگیری قابلیت‌های بخش سوم و مؤسسات نیکوکاری در اداره امور کشور را به‌نحو مطلوب و شایسته فراهم نکرده است.

به این ترتیب، چالش‌های اصلی حوزه حکمرانی نهادهای خیریه را می‌توان به موضع متضاد دولت در این بخش نسبت داد. دولت در راستای منافع و سیاست‌های خود تمایل دارد حداکثر بهره‌برداری را از ظرفیت خیریه کند؛ در حالی که تمایلی به استقلال خیریه‌ها از نهاد حاکمیت ندارد. همچنین بی‌اعتمادی حکومت به خیریه‌ها به‌واسطه فعالیت‌های سیاسی آنها باعث شده است تا دولت‌ها تمایلی به استقلال خیریه‌ها نداشته باشند که این یافته با پژوهش‌های (احمدوند و خراسانی، ۱۳۹۷؛ خان‌محمدی، ۱۳۹۸ و مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱) مطابقت دارد.

بررسی‌ها نشان می‌دهند بخشی از این ناهمگونی در حکمرانی خیریه‌ها به دلیل نبود قانونی جامع در این حوزه است. وجود قوانین پراکنده باعث شده است تا در برخورد با نهادهای خیریه شاهد یک موضع واحد نباشیم و رابطه حکومت با خیریه‌ها به‌شدت به موضع افراد و مدیران دولتی بستگی داشته باشد. همچنین پراکندگی قوانین در این بخش موجب شده است تا در حوزه نظارت نیز شاهد برخوردهای سلیقه‌ای در حوزه خیریه‌ها باشیم که این یافته‌ها با مطالعات (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴؛ مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰ و مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱) پشتیبانی می‌شود. همچنین باید توجه داشت تعیین قوانین در کشور به‌صورت عمدتاً یک‌طرفه است و دولت بر مبنای الگوی حکمرانی سنتی به شیوه بالا به پایین صورت می‌پذیرد که اثرات این رویکرد بر صنعت خیریه به مراتب مشهودتر است. بر مبنای آموزه‌های حاصل از الگوهای جدید حکمرانی، سعی بر این است تا با مشارکت هرچه بیشتر مردم و نهادهای غیردولتی در اداره امور کشورها، نقش مردم در اداره امور جامعه پررنگ‌تر شود. بر این مبنا توسعه رویکرد مشارکتی در فرآیند قانون‌گذاری به‌ویژه درخصوص مؤسسات نیکوکاری و خیریه‌ها از موضوعات مهم و قابل اعتناست.

بخش دیگری از آشفتگی نظام حکمرانی موجود به تعدد نهادهای متولی مؤسسات نیکوکاری و خیریه‌ها در سطح کشور بر می‌گردد که عملاً نوعی موازی‌کاری، دوباره‌کاری و انجام وظایف و فعالیت‌های مشابه در دستگاه‌های دولتی در قبال نهادهای خیریه را نشان می‌دهد. این امر نبود وحدت رویه بین دستگاه‌های مختلف در زمینه صدور مجوز و نظارت بر فعالیت مؤسسات نیکوکاری را فراهم می‌آورد و در عمل مشاهده می‌شود منطق مشخصی برای تفکیک وظایف یا تقسیم کار بین دستگاه‌های

متولی وجود ندارد و مواردی نیز وجود دارد که مشاهده می‌شود برخی از تشکلهای بنا به ضرورت، از بیش از یک دستگاه پروانه فعالیت دریافت کرده‌اند و دو یا چند مجوز دارند. اگر فعالیت خیریه یک فعالیت صنفی و تخصصی محسوب شود، شاید اساساً نیازی به مداخله دولت و بروکراسی پیچیده آن برای صدور پروانه فعالیت یا تنظیم فعالیت‌های خیریه‌ای نباشد.

درواقع به نظر می‌رسد با کاهش تصدی‌گری دولت و واگذاری بسیاری از وظایف نهادهای دولتی فعال در حوزه نیکوکاری به نهادهای خیریه مردمی بتوان بر بسیاری از معضلات و مشکلات فائق آمد. همچنین نحوه مواجهه دولت با بسیاری از چالش‌های جامعه نشان می‌دهد ساختار دولتی به‌تنهایی از توان کافی برای حل این مشکلات برخوردار نیست؛ به‌طور مثال، در حوزه پرداخت یارانه‌ها، آمار و اطلاعات مسئولین نشان می‌دهد بسیاری از افراد توانمند به دلیل فقدان یکپارچگی و نبود سیستم اطلاعاتی یکپارچه از یارانه‌های کم‌هزینه معیشتی استفاده می‌کنند؛ در حالی که نهادهای خیریه به‌عنوان رابطین نیازمندان و دولت می‌توانند بسیاری از مشکلات این حوزه را برطرف کنند.

به زعم دولت، ارتباطات بین‌المللی غیر شفاف، به‌ویژه در نهادهای خیریه بزرگ باعث شده است تا اعتماد لازم بین نهادهای خیریه و حاکمیت شکل نگیرد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰d)؛ در حالی که نهادهای خیریه این عدم اعتماد را نتیجه سوظن بیجای حاکمیت نسبت به عملکرد خیریه‌ها می‌دانند.

نبود یک بانک اطلاعاتی جامع برای نظارت و ارزیابی عملکرد خیریه‌ها ازجمله مسائل چالشی است که حوزه حکمرانی خیریه‌ها با آن مواجه است (مسعودی‌پور و باقری نصرآبادی، ۱۳۹۷) که این چالش سیاست‌گذاری در حوزه نهادهای خیریه را برای دولت با چالش جدی روبه‌رو کرده است. همچنین نبود یک بانک اطلاعاتی کارآمد باعث شده است تا سوءاستفاده از نهادهای خیریه گسترش یابد و شفافیت عملکردی آنها کاهش یابد که این کاهش شفافیت زمینه بی‌اعتمادی دولت نسبت به خیریه‌ها را فراهم آورده است.

نکته شایان توجه دیگر در زمینه نقش دولت در توسعه فعالیت‌های خیریه در سطح کشور نحوه استفاده از اهرم مالیات است. در حال حاضر تنها کمک‌های نقدی و غیرنقدی به نهادهای خیریه و درآمد حاصل از فعالیت‌های غیرانتفاعی آنها از مالیات معاف است و سایر فعالیت‌های اقتصادی خیریه‌ها مشمول مالیات است. هرچند در برخی موارد ابهامات موجود در تعیین مرز فعالیت‌های اقتصادی و غیرانتفاعی باعث شده است تا برخی از فعالان اقتصادی، تحت پوشش فعالیت‌های غیرانتفاعی نسبت به انجام فعالیت اقتصادی اقدام و از معافیت‌های قانونی سواستفاده کنند؛ اما باید توجه داشت معافیت مالیاتی خیریه‌ها در کنار نظارت مؤثر مالیاتی و تفکیک شفاف فعالیت‌های معاف و غیر معاف از مالیات و متناسب‌سازی نرخ مالیات برای فعالیت‌های مشمول مالیات، بسیار راهگشا است.

۷- پیشنهادات

بر مبنای تحلیل‌های انجام‌شده در بخش قبل، پیشنهاد اساسی این تحقیق آن است که گام‌های اساسی برای ایجاد تحول در نظام حکمرانی با حرکت به سمت انتخاب آگاهانه الگوی حکمرانی مطلوب مبتنی بر تجربیات بین‌المللی و اقتضائات سرزمینی ایران در دستور کار مراجع سیاست‌گذاری کشور قرار گیرد و در این مسیر به این نکته توجه شود که جهت‌گیری کلی و عمومی نظام‌های حکمرانی در قرن بیست و یکم به سمت الگوهایی است که در آن اخلاق‌مداری، مردم‌سالاری، مشارکت، انسان‌گرایی، عدالت‌محوری، عدم تمرکز، گسترش جامعه‌مدنی و محوریت بخش سوم و سازمان‌های مردم‌نهاد و رویکرد شبکه‌ای در اداره امور جامعه، اصول اساسی حکمرانی محسوب می‌شوند. در این چارچوب، مؤسسات نیکوکاری می‌توانند به‌عنوان یک نهاد اجتماعی برخاسته از بطن مردمان این سرزمین و بدون وابستگی به دولت، نقش ارزنده‌ای در بسط عدالت و کاهش فقر و توسعه

رفاه اجتماعی داشته باشند و تجلی‌گر ارزش‌های ناب اسلامی و سنت‌های اصیل ایرانی در توسعه امر خیر در سطح کشور باشند. در کنار این تغییر رویکرد برخی تمهیدات اجرایی و تدابیر عملیاتی نیز می‌تواند برخی چالش‌ها را مرتفع کند که نمونه‌ای از آنها به شرح زیر است:

(الف) تدوین قانون جامع نیکوکاری و امور خیریه با رویکرد تعیین ضوابط ناظر بر ایجاد و فعالیت انواع نهادهای نیکوکاری و رفع تشتت و پراکندگی قوانین و مقررات مربوط به امور خیریه؛

(ب) ایجاد منع قانونی برای نهادهای دولتی از ورود به فعالیت‌های خیریه و رقابت با خیریه‌های موجود و نیز کاهش و حذف تدریجی تصدی‌گری نهادهای دولتی یا شبه‌دولتی نظیر کمیته امداد، بهزیستی، اوقاف و امور خیریه و ... و واگذاری بسیاری از فعالیت‌های آنها به نهادهای خیریه مردمی؛

(ج) ایجاد انسجام و یکپارچگی درخصوص تصمیم‌گیری‌های مربوط به ثبت، صدور پروانه فعالیت، نظارت، رسیدگی به تخلفات و انحلال نهادهای خیریه از طریق تعیین متولی واحد برای این مجموعه در سطح کشور؛

(د) تدوین مدل شایستگی برای انتخاب و انتصاب مدیران و مسئولان دولتی نهادهای درگیر با حوزه فعالیت نهادهای خیریه و توجه به شاخص‌آشنایی و سابقه فعالیت افراد در فعالیت‌های خیریه برای انتصاب به سمت‌های مرتبط با امور خیریه در دستگاه‌های دولتی ذیربط؛

(ه) ساده‌سازی فرآیندها و رویه‌های مربوط به ایجاد، فعالیت و نظارت بر مؤسسات نیکوکاری و فعالیت‌های خیریه و حذف بروکراسی زائد و دست و پاگیر؛

(و) جهت‌گیری به سمت واگذاری امور مربوط به ایجاد و اداره مؤسسات خیریه به تشکلات و نهادهای صنفی ذیربط؛

(ز) برنامه‌ریزی برای توسعه اکوسیستم نیکوکاری در سطح کشور و تعیین حلقه‌های مفقوده در این زنجیره ارزش

(ح) حرکت به سمت تفکر و ساختار شبکه‌ای در طراحی و معماری سازمانی نهادهای خیریه از طریق حمایت و تقویت شبکه ملی مؤسسات نیکوکاری و خیریه به‌عنوان یک نهاد غیردولتی با ویژگی استقلال، شفافیت، ساختار دموکراتیک، عدم ارائه خدمات موازی با اعضا و ایجاد ارزش افزوده به‌منظور توسعه فرهنگ نیکوکاری، یکپارچه‌سازی، ایجاد هم‌افزایی، ظرفیت‌سازی، ارتقای سطح کیفی فعالیت و توانمندسازی اعضا، ارتقای سطح تعامل و همکاری بین آنها و ایجاد ارتباط و تعامل میان مؤسسات مذکور و با هدف ایجاد شبکه‌ای منسجم در این حوزه و تثبیت نقش و جایگاه مدنی مؤسسات نیکوکاری و درنهایت، حذف تدریجی مداخلات دولت در امور مؤسسات نیکوکاری و محدود شدن نقش دولت به حامی و ناظر؛

(ط) اقدام برای ایجاد و توسعه شبکه مدیریت دانش در حوزه نیکوکاری و عرضه و به اشتراک گذاشتن دستاوردها، ایده‌ها و تجارب موفق بین نهادهای فعال در این حوزه؛

(ی) طراحی و پیشنهاد الگوهای حکمرانی و مدیریت متناسب با مؤسسات خیریه؛

(ک) ایفای نقش مؤثر دولت در امر توانمندسازی خیریه‌ها و توسعه قابلیت‌های سازمانی و مدیریتی آنها در راستای کمک به خیریه‌ها در کارآیی و اثربخشی بیشتر فعالیت‌ها؛

(ل) ایجاد بانک اطلاعاتی کارآمد در حوزه نهادهای خیریه توسط متولی واحد برای شناسایی مسائل و نظارت بر خیریه‌ها؛

(م) ایجاد سامانه جامع افشای اطلاعات توسط متولیان حوزه نیکوکاری برای پاسخگویی خیریه‌ها به سؤالات ذینفعان و الزام خیریه‌ها به افشای اطلاعات و انتشار گزارش‌های مالی و منابع و مصارف خیریه‌ها بر بستر اینترنت برای دسترسی آزاد ذینفعان و افزایش شفافیت؛

(ن) اصلاح قوانین کار و بیمه‌های اجتماعی در حوزه نهادهای خیریه و متناسب‌سازی این قوانین با توجه به ماهیت و ویژگی کارهای داوطلبانه.

در پایان توجه به این نکته ضروری است که اولویت‌بندی چالش‌های شناسایی شده باید در سطح ملی و با رجوع به طیف وسیع‌تری از خبرگان و فعالین در حوزه خیریه‌ها انجام پذیرد که به دلیل محدودیت‌های زمانی و نیز دسترسی به این افراد، این پژوهش در سطح استانی و طیف محدودتری از فعالین انجام پذیرفت و با توجه به ویژگی‌های مکانی و خصوصیات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی خاص استان بررسی شده، تعمیم اولویت چالش‌های شناسایی شده به کل کشور باید با احتیاط بیشتری انجام شود. همچنین، انجام مطالعات تطبیقی برای شناسایی کشورهای پیشرو و زمینه‌سازی برای بهره‌گیری از الگوهای حکمرانی و تجربیات آنها، نقش مؤثری در توسعه صنعت نیکوکاری کشور دارد.

منابع فارسی

- احمدوند، و.، و خراسانی، ر. (۱۳۹۷). نهادهای خیریه در ایران، فرصت‌ها و چالش‌ها. مجموعه مقالات دومین همایش ملی خیر ماندگار، بنیاد خیریه راهبری آلاء.
- آرام، م. (۱۳۹۵). آسیب‌شناسی خیریه‌ها در بستر نظریه تکافل اجتماعی. مجموعه مقالات اولین همایش ملی خیر ماندگار، بنیاد خیریه راهبری آلاء.
- الوانی، س.، و قشقایی، ف. (۱۳۸۵). سازمان‌های غیردولتی و چالش‌های پاسخگویی. مطالعات مدیریت بهبود و تحول، ۱۳ (۴۹)، ۳۸-۲۵.
- ایکنا. (۱۳۹۹). گزارش ایکنا از اختتامیه همایش ملی خیر ماندگار/آسیب‌ها و چالش‌های مدیریتی خیریه در ایران، قابل مشاهده: <https://iqna.ir/00GbX6>
- بوریس، ا. (۱۳۸۶). نهادهای وقفی و خیریه در امریکا، ترجمه صادق عبادی. فصلنامه وقف میراث جاودان، ۱۵ (۵۷)، ۹۵-۸۰.
- حیدری، س. (۱۳۹۹). نیکوکاری و خیریه، آسیب‌ها و چالش‌ها. مجموعه مقالات سومین همایش ملی خیر ماندگار، بنیاد خیریه راهبری آلاء.
- حیدری، ن. (۱۳۹۷). چالش‌های حقوقی خیریه‌ها و سمن‌ها. فصلنامه اختصاصی مطالعات و مدیریت امر خیر، ۲، ۴۵-۴۰.
- حاجی ابراهیم، ح.، و فیروزی، ا. (۱۳۹۹). تأثیر حاکمیت بر شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری نهادهای خیریه، سومین همایش ملی خیر ماندگار، قابل مشاهده: <https://civilica.com/doc/1274032>
- خان‌محمدی، ه. (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن‌ها). مدرسه حکمرانی شهید بهشتی، قابل مشاهده: iranthinktanks.com/pathology-of-non-governmental-organizations-ngos
- دوله، ف.، سیف‌اللهی، س.، و زنجانی، ح. (۱۳۹۸). مطالعه زمینه‌ها و موانع شکل‌گیری حکمرانی خوب در ایران معاصر. علوم اجتماعی، ۱۳ (۲)، ۱۲۳-۱۵۴.
- رعنائی، ح.، و مرتضوی، م. (۱۳۹۱). تفکر شبکه‌ای در اداره امور عمومی، تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- رضازاده، ف. (۱۳۹۸). قوانین مالیات مربوط به مؤسسات خیریه، قابل مشاهده: <https://ava.kheir.ir/?p=868>
- زارع، ف.، و شجاعی فرد، ع. (۱۳۹۸). نظارت بر اعمال دولت از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد. پایان‌نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد رشته حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد مرودشت.
- سالارزهی، ح.، و ابراهیم‌پور، ح. (۱۳۹۱). بررسی سیر تحول در پارادایم‌های مدیریت دولتی: از پارادایم مدیریت دولتی سنتی تا پارادایم حکمرانی خوب. مدیریت دولتی، ۴ (۹)، ۶۲-۴۳.
- سالاری، س.، رحیم‌نیا، ف.، خوراکیان، ع.، و مرتضوی، س. (۱۴۰۰). ارائه مدل حکمرانی در سازمان‌های موقوفه (مطالعه‌ی موردی: آستان قدس رضوی). فصلنامه علمی فرهنگ رضوی، ۹ (۴)، ۶۳-۳۳.

- فولادیان، م.، و عدالت‌جو، م. (۱۳۹۵). بررسی و آسیب‌شناسی فعالیت مؤسسات خیریه و تعیین عوامل مؤثر بر بهبود عملکرد آنان (با تأکید بر مؤسسات خیریه استان خراسان رضوی). مجموعه مقالات اولین همایش ملی خیرمندانگار، بنیاد خیریه راهبری آلا.
- مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۱). درس‌آموخته‌های تشکلهای مردم‌نهاد در ایران و جهان: سازوکار صدور مجوز تأسیس و فعالیت.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۰). ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود تشکلهای مردم‌نهاد.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۰). اظهارنظر کارشناسی درباره طرح تشویق و حمایت از خیرین.
- مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۰). اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح حمایت از خیرین».
- مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۰). اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد (غیردولتی)».
- مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۰). مطالعه وضعیت تشکلهای مردم‌نهاد در فرانسه.
- مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۰). اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح حمایت از خیرین سلامت».
- مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۹۴). تالار گفتگوی سازمان‌های مردم‌نهاد تحلیل و بررسی نظرات کاربران.
- مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۹۲). بررسی الگوی نظارت بر نهادهای غیرانتفاعی و خیریه (تجربه برخی کشورها).
- مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۹۲). سازمان‌های مردم‌نهاد، رکن سوم توسعه پایدار.
- مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۸۶). جایگاه حقوقی مؤسسات خیریه.
- معاونت امور سازمان‌های مردم‌نهاد مرکز امور اجتماعی و فرهنگی وزارت کشور. (۱۳۹۰). درآمدی بر اصول، قوانین و مقررات سازمان‌های مردم‌نهاد.
- مؤمنی‌راد، ا.، علی‌آبادی، خ.، فردانش، ه.، و مزینی، ن. (۱۳۹۲). تحلیل محتوای کیفی در آیین پژوهش: ماهیت، مراحل و اعتبار نتایج. فصلنامه اندازه‌گیری تربیتی، ۴(۱۱)، ۲۲۲-۱۸۷.
- مسعودی‌پور، س.، و باقری نصرآبادی، م. (۱۳۹۷). اولویت‌بندی مسائل کلیدی در نظام حکمرانی بخش دولتی و غیردولتی ایران در حوزه خیریه‌ها. فصلنامه علمی پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، ۴(۱۳)، ۱۵۸-۱۴۱.
- مرتضوی، م.، و محمدی‌دوست، ح. (۱۳۹۷). آسیب نظام خیریه در ایران با استفاده از ماتریس I-PA. مجموعه مقالات دومین همایش ملی خیرمندانگار، بنیاد خیریه راهبری آلا.
- مرادی، م.، و زرنندی، س. (۱۳۹۵). بررسی تطبیقی نظارت دولت بر مؤسسات خیریه ایران و انگلستان. مجموعه مقالات اولین همایش ملی خیرمندانگار، بنیاد خیریه راهبری آلا.
- مرادی، م. (۱۳۹۸). نهاد حکمران، سیاست‌گذار یا تصدی‌گر؟، قابل مشاهده: <https://ava.kheir.ir/?p=1033>
- نوربخش، س.، پیران، پ.، و خانیکی، ه. (۱۳۹۰). موانع درونی موفقیت NGOها در ایران. پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد رشته جامعه‌شناسی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی.

References

- African Development Bank. (2021). *Evaluation of the AfDB's engagement with civil society*. retrieved from: https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/evaluation-reports/engagement_with_civil_society_en_web.pdf.
- Ahmadvand, W. M., & Khorasani, R. (2017). Charity institutions in Iran. opportunities and challenges. The collection of the articles of the 2nd Khayyermadgar National Conference, Rāhbari Āla Charity Foundation. [In Persian]
- Alvani, S.M., & Ghashghai, F. (2006). The NGOs accountability challenges. *Management Studies in Development and Evolution*, 13(49), 25-38. [In Persian]
- Aram, M. (2015). Pathology of charities in the framework of social takaful theory. The collection of the articles of the first national charity conference, Rahbari Ala Charitable Foundation. [In Persian]



- Bayansar, R., & Uzun, H. (2022). Kamu yöneticilerine etkileri açısından yeni kamu işletmeciliği yaklaşımından kamu değeri yönetimi yaklaşımına geçiş. *Third Sector Social Economic Review*, 57(3), 1836-1858.
- Burris, E. (2007). The endowment and charity institutions in America. Translated by: Sadegh, Ebadi, Tehran. *the Endowment of the Eternal Legacy Quarterly*, 15(57), 80-95. [In Persian]
- Bourgon, J. (2007). Responsive, responsible and respected government: Towards a New Public Administration theory. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 7-26.
- Burris, E. (2007). The endowment and charity institutions in America. Translated by: Sadegh Ebadi, Tehran. *the Endowment of the Eternal Legacy Quarterly*, 15(58), 80-95.
- Christensen, T., and Lægreid, P. (2022). Taking stock: new public management (NPM) and post-NPM reforms-trends and challenges. *Handbook on the Politics of Public Administration*, 38-49.
- Dowleh, F., Sayfollahi, S., & Zanjani, H. (2019). The study of the Contexts and Barriers of the Development of a Good Governance in the Contemporary Iran. *Social Science Quarterly*, 13(2), 123-154. [In Persian]
- Fouladiyan, M., & Edalatjo, M. (2015). Investigating and analyzing the activities of Charity institutions and determining the effective factors for improving their performance (with an emphasis on the charity institutions of Razavi Khorasan province). *The collection of the articles of the First Khayyermadgar national Conference, Rāhbari Āla Charity Foundation*. [In Persian]
- Haji Ebrahim, H., & Firouzi, A. A. (2019). The impact of the governance on the transparency, accountability & responsibility of charity organizations. *The third national conference of Khayyermadgar charity*, available at: <https://civilica.com/doc/1274032>. [In Persian]
- Heydari, S. (2019). Benovelence and charity, damages and challenges. *The collection of the articles of the 3rd Khayyermadgar National Conference, Rāhbari Āla Charity Foundation*. [In Persian]
- Heydari, N. (2017). Legal challenges of the charities and cemems. *Exclusive Quarterly of benovelent Affairs' Studies and Management*, 2, 45-40. [In Persian]
- Hughes, O.E. (2003). Public management. In: *Public Management and Administration*. Palgrave, London.
- Islamic Parliament Research Center of The Islamic Republic. (2021). *The graduates of the NGOs in Iran and in the world: the mechanism of issuing licenses for establishment and activity*. [In Persian]
- Islamic Parliament Research Center of The Islamic Republic. (2020a). *Delineation and pathology of the current situation of NGOs*. [In Persian]
- Islamic Parliament Research Center of The Islamic Republic. (2020b). *Expert comments on: plan to encourage and support benefactors*. [In Persian]
- Islamic Parliament Research Center of The Islamic Republic. (2020c). *Expert opinion on: benefactor support plan*. [In Persian]
- Islamic Parliament Research Center of The Islamic Republic. (2020d). *Expert opinion on: The plan to monitor the establishment and activity of the NGOs*. [In Persian]
- Islamic Parliament Research Center of The Islamic Republic. (2020e). *Studying the situation of NGOs in France*. [In Persian]
- Islamic Parliament Research Center of The Islamic Republic. (2020f). *Expert comments on: Health benefactors' Support Plan*. [In Persian]
- Islamic Parliament Research Center of The Islamic Republic. (2014). *Discussion Forum of the NGOs to analyze and review users' opinions*. [In Persian]
- Islamic Parliament Research Center of The Islamic Republic. (2015a). *Examining the pattern of monitoring non-profit and charity institutions (experience of some countries)*. [In Persian]
- Islamic Parliament Research Center of The Islamic Republic. (2015b). *NGOs; The third pillar of constant development*. [In Persian]
- Islamic Parliament Research Center of The Islamic Republic. (2004). *Legal status of the charities*. [In Persian]
- Ikna (2019). *ICNA's report of the closing of the National Conference of Khayyermadgar / Damages and Challenges of the Charity Management in Iran*. Visible: <https://iqna.ir/00GbX6>. [In Persian]
- Kjaer, A. M. (2023). *Governance*. John Wiley & Sons.
- Kjar, A. M. (2004). *Governance*. Polity Press, UK.

- Khanmohammadi, H. (2018). Pathology of NGOs. *Shahid Beheshti School of Governance*.
visible: iranthinktanks.com/pathology-of-non-governmental-organizations-ngos/. [In Persian]
- Masoudipour, S., & Bagheri Nasrabadi, M. (2017). Prioritization of key issues in the governance system of Iran's governmental and non-governmental sector in the field of charities. *scientific_Research Quarterly of the public policy*, 4(3), 158-141. [In Persian]
- Meyer, M., & Leitner, J. (2018). Slack and innovation: The role of human resources in nonprofits. *Nonprofit Management and Leadership*, 29(2), PP 181 – 201.
- Momeni Rad. A., Aliabadi, Kh., Fardanesh, H., & Mozayyani, N. (2012). Qualitative content analysis in research tradition: the nature, stages and validity of the results. *Quarterly of the Educational Measurement*, 4(14), 187-222. [In Persian]
- Mortazavi, M., & Mohammadidoost, H. (2017). The damage of the charity system in Iran using I-PA Matrix. The collection of the articles of the 2nd Khayyermadgar National Conference, Rāhbari Āla Charity Foundation. [In Persian]
- Moradi, M., & Zarandi, S. (2015). A comparative study of the government's supervision of Charity institutions in Iran and England. The collection of the articles of the first national conference of Khayyermadgar, Rāhbari Āla Charity Foundation. [In Persian]
- Moradi, M. (2018). *The governing, policy maker or authoritative institution?* available at: <https://ava.kheir.ir/?p=1033>. [In Persian]
- Nazal, S. (2018). 5 ways CSOs can help advance the SDGs. Asian Development Blog, 24. September 2018, retrieved from: <https://blogs.adb.org/blog/5-ways-csos-can-help-advance-sdg>.
- Newman, J. E. (2001). *Modernizing governance: New Labour, policy and society*. Modernizing Governance, 1-208.
- Nourbakhsh, S., Piran, P., & Khaniki, H. (2011). *The internal obstacles to the success of NGOs in iran*. Thesis of the Master's course in Sociology. Faculty of Social Sciences, Allameh Tabatabaee University. [In Persian]
- Oliveira, M., Sousa, M., Silva, R., & Santos, T. (2021). Strategy and human resources management in non-profit organizations: its interaction with open innovation. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 7(1), 75.
- Pfiffner J.P. (2004). *Traditional public administration versus the new public management: accountability versus efficiency*. Berlin, Germany: Duncker & Humbolt).
- Pierre, J. (Ed.). (2000). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. OUP Oxford.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2000). *Citizens versus the new public manager: The problem of mutual empowerment*. *Administration & Society*, 32(1), 9-28.
- Ranaei, H., & Mortazavi, M. (2011). *Network thinking in the administration of the public affairs*. Tehran, the Program and Budget Studies' office, Islamic parliament Research Center. [In Persian]
- Rezazadeh, F. (2018). *Tax laws related to charities*. Available at: <https://ava.kheir.ir/?p=868>. [In Persian]
- Salarzahi, H., & Ibrahimpour, H. (2011). Examining the evolution of the governmental management paradigms: from the traditional public administration paradigm to the good governance paradigm. *Governmental management*, 4(9), 62 – 43. [In Persian]
- Salari, S., Rahimnia, F., khoharian, A., & Mortazavi, S. (1400). Presenting the governance model in endowment organizations (case study: Astan Quds Razavi). *Farhang Razavi Scientific Quarterly*, 9(4), 33-63. [In Persian]
- Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1998). *Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally*. *Voluntas: International journal of voluntary and nonprofit organizations*, 9, 213-248.
- Stoker, G. (1998). *Governance as theory: five propositions*. *International social science journal*, 50(155), 17-28.
- Tullock, G. (2008). *Public goods, redistribution and rent seeking*. Edward Elgar Publishing.
- VanDyck, C. K. (2017). Concept and definition of civil society sustainability. Washington DC :Centre for Strategic and International Studies. Retrieved from: https://csisprod.s3.amazonaws.com/s3fspublic/publication/170630_VanDyck_CivilSocietySustainability_Web.pdf?QfxMIeHr9U8aeV1kOjFo.FBTsLG76HPX.



- Vice President of NGOs of the Social and Cultural Affairs center of the Ministry of Interior. (2011). *An introduction to the principles, rules and regulations of non-governmental organizations*. [In Persian]
- World Economic Forum (2013). The Future Role of Civil Society. World Economic Forum in collaboration with KPMG International. Retrieved from:
http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf.
- World Bank. (2022). World Wide Governance Indicators., retrieved from:
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents>.
- World Bank. (2018). Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook. Migration and Development Brief 29, April 2018, retrieved from:
<https://www.knomad.org/sites/default/files/201804/Migration%20and%20Development%20Brief%2029.pdf>.
- Zare, F., & Shujaeeffard, A. (2018). *Monitoring government actions through NGOs*. Dissertation for receiving a master's degree in law, Islamic Azad University, Marvdasht branch. [In Persian]

