

گزارش سیاستی شماره ۳۳

## تقدیر و بررسی پیش‌نویس قانون تشکیل‌های اجتماعی



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

دفتر خدمات پژوهشی

مجموعه گزارش شماره ۳۶۸



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## شناسه گزارش

عنوان	نقد و بررسی پیش‌نویس قانون تشکل‌های اجتماعی
کد شناسه	۱۴۰۱-۵-۱۰۴۱۶
واحد ستادی	دفتر خدمات پژوهشی
پدیدآورنده	رضوان استادعلی
همکار	سمیه جوانمردی (مؤسسه خیریه ابرار)
مشورت‌دهندگان	فائزه علیجان‌زاده (خیریه معاک)، سهیل معینی (انجمن باور)، باقری‌نیا (دنیای سلامت)، فاطمه قاسم‌زاده، مهناز رجبی، الهام امیرحاجلو
ناظر علمی	سعید غلامی‌نتاج امیری
طراح جلد	هومان حاجی ماشاءاله بزاز
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	تابستان ۱۴۰۱
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان استاد نجات‌اللهمی - خیابان استاد جعفر شهری (سپند) - پلاک ۱۶	
شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰	شماره پیام‌رسان: ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳
آدرس سایت: <a href="https://www.dfrc.ir/">https://www.dfrc.ir/</a>	

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ.....	خلاصه مدیریتی.....
۱.....	مقدمه.....
۳.....	۱- تحلیل مسئله.....
۱۱.....	۲- آسیب‌شناسی حوزه تشکل‌ها.....
۱۳.....	۳- خلاصه مطالعات تطبیقی برخی از کشورها.....
۱۶.....	۴- گزینه‌های سیاستی بدیل.....
۱۶.....	۴-۱- حفظ وضع موجود.....
۱۶.....	۴-۲- حفظ پیش‌نویس.....
۱۶.....	۴-۳- تنقیح قوانین و آیین‌نامه‌های موجود.....
۱۷.....	۴-۴- اصلاح پیش‌نویس.....
۲۳.....	۵- توصیه‌های سیاستی اصلاح پیش‌نویس قانون.....
۲۵.....	۶- نتیجه‌گیری.....
۲۶.....	منابع.....

## فهرست جداول

صفحه	عنوان
۹	جدول ۱: مقایسه تطبیقی میزان شمول در آیین‌نامه‌های مرتبط با سازمان‌های مردم‌نهاد در دو دهه گذشته.....
۱۱	جدول ۲: مسائل کلی مرتبط با تشکل‌های اجتماعی و بررسی راه‌حل‌های آنها در پیش‌نویس قانون تشکل‌های اجتماعی.....
۲۳	جدول ۳: موارد اصلاحی مفاد پیش‌نویس قانون تشکل‌های اجتماعی.....

## فهرست شکل‌ها

صفحه	عنوان
۲	شکل ۱: مرور تاریخی قوانین مرتبط با تشکل‌های اجتماعی
۱۲	شکل ۲: سطح‌بندی مسائل مرتبط با تشکل‌های اجتماعی در کشور
۱۵	شکل ۳: مقایسه تطبیقی کشورها
۲۰	شکل ۴: سند مشارکت مردمی و توسعه پایدار
۲۱	شکل ۵: سه اصل تنقیح قوانین تشکل‌های اجتماعی و اصلاح پیش‌نویس
۲۱	شکل ۶: فرایند تأسیس، نظارت، هماهنگی، رتبه‌بندی و توانمندسازی تشکل‌های اجتماعی





## خلاصه مدیریتی

در این گزارش، پیش‌نویس قانون تشکل‌های اجتماعی و گزینه‌های سیاستی پیش‌رو مورد بررسی قرار گرفته‌اند. در تحلیل سطح نخست مسئله، موضوعات عمده‌ای که به آن پرداخته شده شامل موارد زیر است:

۱- شرایط، مراحل، فرایند ثبت، تأسیس و اخذ مجوز تشکل‌های اجتماعی

۲- شرایط بررسی صلاحیت متقاضیان تأسیس تشکل‌های اجتماعی

۳- شرایط، فرایند و انواع نظارت بر فعالیت تشکل‌های اجتماعی

۴- رتبه‌بندی تشکل‌های اجتماعی

۵- حقوق و تکالیف تشکل‌های اجتماعی

۶- تعاریف و ویژگی‌های تشکل‌های اجتماعی

این در حالی است که سه سطح مسئله پیرامون تشکل‌ها قابل احصاء هستند، سطح نخست به کژکارکردی‌ها و انحرافات و بعضاً تخلفات برخی تشکل‌ها اختصاص دارد. سطح دوم مسئله به میزان همسویی مجموعه اقدامات تشکل‌های موجود در راستای توسعه و پیشرفت کشور توجه دارد و سطح سوم مسئله به پایین بودن میزان مشارکت مردم در قالب تشکل‌های اجتماعی مربوط می‌شود. پیش‌نویس قانون تشکل‌های اجتماعی، عمده توجه خود را معطوف به مقابله با معدود تشکل‌های کژکارکرد و بعضاً متخلف کرده است. در مقابل شایسته است در چنین قانونی، هدف اصلی پی‌ریزی شیوه‌های افزایش سطح مشارکت مردم در اداره امور توسعه‌ای کشور باشد و مقابله با تخلفات و فساد برخی تشکل‌های کژکارکرد در اولویت بعدی قرار گیرد.

گزینه‌های سیاستی پیش‌رو شامل حفظ وضع موجود، حفظ پیش‌نویس، تنقیح قوانین و مقررات و اصلاح پیش‌نویس موجود است. با توجه به مطالعات تطبیقی کشورها، قوانین موجود کشور و سناریوهای تصمیم‌گیری، گزینه سیاستی تنقیح قوانین و مقررات موجود توصیه می‌شود. اصلاح پیش‌نویس و همچنین پیشنهادها برای اصلاح قوانین و آیین‌نامه‌های موجود، حول محورهای زیر است:

۱- فرایند ثبت ساده

۲- نظارت همه‌جانبه و مستمر بر تشکل‌ها توسط اداره مالیات و هیئت نظارت

۳- نظارت و هماهنگی تشکل‌های اجتماعی و مشارکت در سیاست‌گذاری توسط خانه تشکل‌ها

۴- سند توسعه مشارکت شامل مسائل و مشکلات اولویت‌بندی شده کشور به صورت پویا با مشارکت خانه تشکل‌ها و دستگاه‌های تخصصی

۵- رتبه‌بندی و توانمندسازی توسط خانه تشکل‌ها



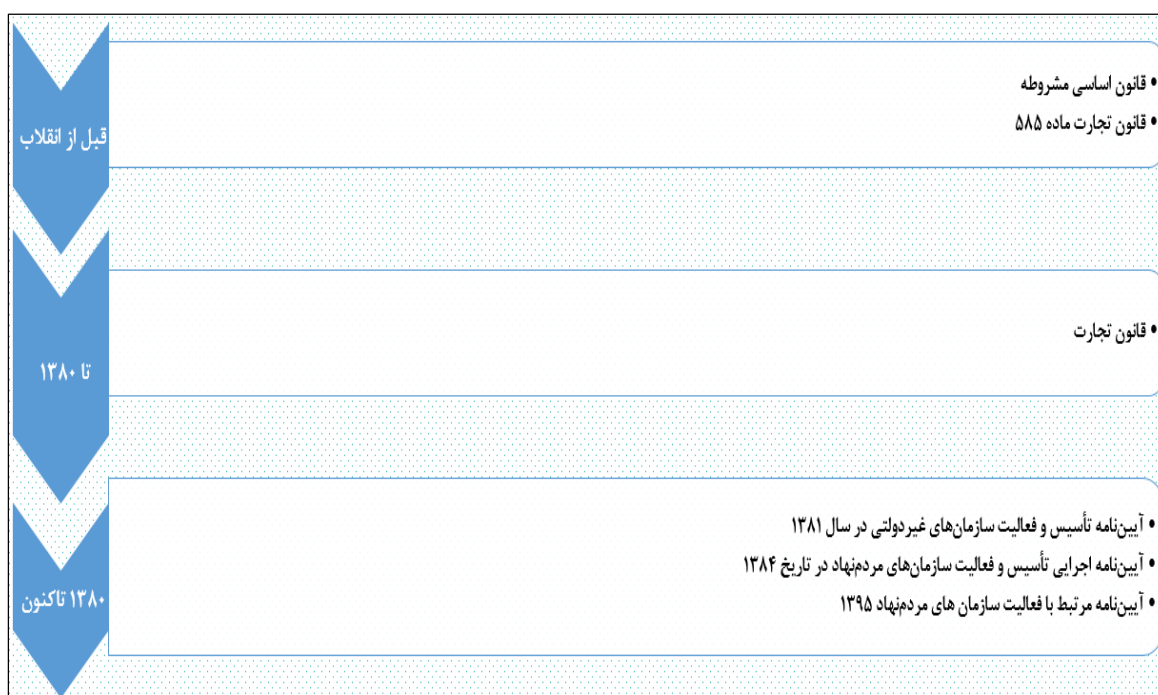
## مقدمه

موضوع تدوین یک قانون جامع برای فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد غیردولتی یا تشکل‌های اجتماعی، حداقل سه دهه است که در حوزه سیاست‌گذاری کشور وجود دارد. البته سابقه ورود سازمان‌های مردم‌نهاد غیردولتی به عرصه قانون‌گذاری در ایران معاصر را در قانون اساسی مشروطه می‌توان رصد کرد که در اصل ۲۱ متمم قانون اساسی بیان می‌کند: «انجمن‌ها و اجتماعاتی که مولد فتنه دینی و دنیوی و مخل به نظم نباشند در تمام مملکت آزاد است». از سوی دیگر در دهه ۱۳۳۰ در متن قانون تجارت و اصلاحیه مرتبط با آن، مواد ۵۸۴ و ۵۸۵ به فعالیت مؤسسات غیرتجاری اشاره دارد. در ماده ۵۸۴ عنوان شده است: «تشکیلات و مؤسساتی که برای مقاصد غیرتجارتی تأسیس شده یا بشوند از تاریخ ثبت در دفتر ثبت مخصوصی که وزارت عدلیه معین خواهد کرد شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند».

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، موضوع مشارکت مردم در سطوح تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری مورد توجه جدی قرار گرفت و در قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران، مشارکت مردمی به عنوان جایگاهی مهم در حکمرانی مورد اشاره است. در اصول ۳، ۷، ۸، ۲۶، ۲۷، ۵۶ و ۱۰۰ قانون اساسی، مشارکت مردمی در چهار سطح تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا طراحی شده است.

فعالیت تشکل‌های اجتماعی و غیرانتفاعی تا پایان دهه ۱۳۷۰ از قانون اساسی و قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱، از مواد ۵۸۴ و ۵۸۹ تبعیت می‌کرد. در این میان پس از آنکه ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه مفاد لایحه حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد را مطرح کرد، اولین آیین‌نامه تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی در سال ۱۳۸۱ به تصویب هیئت وزیران رسید. آیین‌نامه مذکور در سال ۱۳۸۲ اصلاح شد و آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد در تاریخ ۱۳۸۴/۵/۸ به تصویب هیئت وزیران رسید. در سال ۱۳۸۶ پیش‌نویس دیگری برای تصویب قانونی در ارتباط با فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد تهیه شد که این پیش‌نویس در ۱۵ دی ماه ۱۳۸۷ در مجلس مورد بررسی قرار گرفت؛ اما یک فوریت آن رأی نیاورد. در فروردین ماه ۱۳۹۸ مجدداً طرحی در کمیسیون اجتماعی مطرح شد و با عنوان طرح ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد در تاریخ ۱۳۹۸/۸/۳۰ در دوره هشتم مجلس شورای اسلامی با ۳۴ ماده اعلام وصول گردید و پس از تغییرات فراوان در کمیسیون اجتماعی با ۴۶ ماده در صحن علنی ارائه شد؛ اما رسیدگی به طرح سازمان‌های مردم‌نهاد تا ماده ۲۷ پیش نرفت. در آبان ماه ۱۳۹۲، تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، خواستار اعلام وصول

«طرح ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد» شدند که این بار هم این اقدام منجر به تدوین قانون نشد. در این میان با پیشنهاد وزارت کشور در تاریخ ۱۳۹۵/۶/۲۵ هیئت وزیران آیین‌نامه مرتبط با فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد را تصویب و در تاریخ ۱۳۹۵/۶/۶ توسط معاون اول رئیس‌جمهور ابلاغ گردید.



شکل ۱: مرور تاریخی قوانین مرتبط با تشکل‌های اجتماعی

تا قبل از آیین‌نامه تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی در سال ۱۳۸۱، تأسیس تشکل‌های اجتماعی مطابق ماده ۵۸۵ قانون تجارت و تنها منوط به ثبت در اداره ثبت شرکت‌ها بوده است. از سال ۱۳۸۱ تاکنون سه آیین‌نامه مرتبط با فعالیت‌های تشکل‌های اجتماعی با نام‌های «آیین‌نامه تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی» در سال ۱۳۸۱، «آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد» در سال ۱۳۸۴، «آیین‌نامه مرتبط با فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد» در سال ۱۳۹۵ تصویب شده‌اند. پس از سال ۱۳۸۱، قوه مجریه به عنوان مرجع صدور مجوز فعالیت تشکل‌های اجتماعی تعیین می‌شود. در دو دهه گذشته دستگاه‌های متعددی در قوه مجریه مطابق قوانین و آیین‌نامه‌های موجود نسبت به صدور مجوز اقدام می‌کردند مانند سازمان بهزیستی، وزارت ورزش و جوانان، سازمان محیط‌زیست و وزارت کشور. نکته‌ای که در تمام این آیین‌نامه‌ها مشهود است، ساز و کارهای پیچیده بوروکراتیک و مراحل چندگانه مجوزدهی می‌باشد.

## ۱- تحلیل مسئله

سازمان‌های مردم‌نهاد یکی از مهم‌ترین بازیگران غیردولتی در توسعه کشورها شمرده می‌شوند که به سبب کارکردهای مفیدشان، دولت‌ها مقرراتی در خصوص تأسیس و فعالیت آنها تدوین می‌کنند. تدوین قوانین مرتبط با سازمان‌های مردم‌نهاد که همراه با تشویق شهروندان به مشارکت بیشتر و مؤثرتر، مستقل، داوطلبانه، غیردولتی، عام‌المنفعه، خیرخواهانه و غیرسیاسی بودن آنها را تضمین کند و همچنین در صورت لزوم، ساختاری شفاف و نظام‌مند برای نظارت‌های قضایی و غیرقضایی (اجرایی و مالی) از جمله موارد مهم در این زمینه است. در این میان پس از انتشار پیش‌نویس قانون تشکیل‌های اجتماعی توسط مرکز پژوهش‌های مجلس در تیرماه ۱۴۰۱، دیدگاه‌ها، انتقادات و پیشنهادهای متعددی از سوی کنشگران مدنی، اصحاب رسانه، مؤسسات خیریه، نهادهای دولتی و پژوهشگران مطرح شد که باعث گردید نسخه اصلاح شده این پیش‌نویس مجدد در مرداد ماه ۱۴۰۱ منتشر شود.

بررسی مجموعه نکات مطرح شده پیرامون پیش‌نویس قانون تشکیل‌های اجتماعی که برخی از آنها در نشست‌ها و گفت‌وگوهایی با حضور تدوین‌کنندگان این پیش‌نویس بیان شده است، نشان می‌دهد این مطالب قابل دسته‌بندی در موضوعات زیر است:

### ۱- شرایط ثبت و تأسیس و بررسی صلاحیت

بر اساس بررسی مطالعات تطبیقی و تجارب موفق فعالیت‌های سازمان‌های غیردولتی مردم‌نهاد در کشورهای جهان و همچنین رصد دغدغه‌های مرتبط با نظارت هدفمند و شفاف می‌توان ادعان داشت که اگر فرایند ثبت تشکیل‌های اجتماعی آسان‌تر و محدود به اطلاع‌دهی به مقامات شود و نظارت پسینی، ضابطه‌مندتر گردد بیشتر مشوق مشارکت اجتماعی بوده و نظارت بر تشکیل‌های اجتماعی را آسان‌تر خواهد کرد. لازم به ذکر است فرایند ثبت سازمان‌های غیردولتی یا می‌تواند مبتنی بر اطلاع پیشینی یا بر اساس مجوز پیشینی باشد.

در ماده ۲۰ پیش‌نویس قید شده است: «هرگونه فعالیت در قالب تشکیل‌ها منوط به اخذ مجوز تأسیس و مجوز فعالیت و ثبت توسط شورا و مطابق این قانون است». مشخص است که حداقل سه مرحله مجوز تأسیس، مجوز فعالیت و ثبت برای شروع به کار یک تشکیل اجتماعی مطابق این پیش‌نویس، پیش‌بینی شده است. این مراحل سه‌گانه که احتمالاً از سازوکار پیچیده اداری نیز باید عبور کند به عنوان یک عامل که تأثیر منفی بر انگیزه مشارکت مردمی در قالب تشکیل‌های اجتماعی دارد، مورد انتقاد قرار گرفته است.

از سوی دیگر صدور مجوز منوط به استعمال‌های متعدد از سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، نیروی انتظامی، وزارت اطلاعات و سایر سازمان‌ها شده است. در بند ب ماده ۲۱ شورای توسعه مشارکت‌های اجتماعی عنوان

شده است: «از شورا در خصوص تطابق درخواست ارسال شده با موضوع تشکل و بررسی صحت گواهینامه آموزش‌های پیش از تأسیس» استعلام می‌شود. با اینکه تطبیق درخواست با موضوع تشکل به‌درستی در این بند بیان شده است؛ اما مقوله صحت‌سنجی گواهینامه آموزش پیش از تأسیس به عنوان شرط تأسیس یک تشکل اجتماعی، مبهم و مرحله‌ای غیرضروری است.

اصولاً در همه جای دنیا یکی از مزایا و دستاوردهای فعالیت‌های داوطلبانه، کسب تجربه و مهارت است چنانکه منوط کردن تأسیس یک سازمان غیردولتی به گذراندن دوره آموزشی، مانعی مهم در مشارکت مردمی به شمار می‌آید. پیشنهاد جایگزین این است که موضوع با اهمیت آموزش به جای آنکه شرط تأسیس قلمداد شود به عنوان تکلیف یک سازمان غیردولتی در یک بازه زمانی پس از آغاز به فعالیت در نظر گرفته شود. از سوی دیگر با وجود آنکه فعالیت تشکل‌های اجتماعی مدنی، غیرانتفاعی است و یکی از مواردی که در پیش‌نویس الزام استعلام آن وجود دارد، نداشتن بدهی مالیاتی و وجود سند سرمایه اولیه قید شده است که این مورد هم نیاز به ابهام‌زدایی و توضیحات دقیق‌تر دارد.

در خصوص شرایط ثبت و تأسیس، نکته دیگر این است که در متن پیش‌نویس عنوان شده باید از «دستگاه تخصصی مرتبط با حوزه فعالیت تشکل در مورد عدم مغایرت فعالیت‌های تشکل با چارچوب وظایف آن و همچنین صلاحیت‌های تخصصی این قانون برای حداقل یک نفر از مؤسسان... استعلام صورت گیرد» که این مورد از آن جهت محل بحث قرار گرفته که به سازمان‌های تخصصی این حق را می‌دهد که بدون توضیح و یا شاخص مشخص در صورت تشخیص، مجوز برای فعالیت تشکل‌های اجتماعی را فراهم نکنند. فرایند ثبت و بررسی تأسیس تشکل‌های اجتماعی باید به گونه‌ای باشد که ضمن حمایت از فعالیت تشکل‌های اجتماعی، نظارت شفاف بر عملکرد مالی اجرایی تشکل‌های اجتماعی را بیش از پیش میسر کند. علاوه بر مجوزهای متعدد هنگام تأسیس، تشکل‌های اجتماعی برای هر اقدام و کنش خود هنگام فعالیت نیز بر اساس این پیش‌نویس باید از دستگاه اجرایی تخصصی ذی‌ربط، مجوز اخذ نمایند. شایان ذکر است موضوع مجوزگیری‌های حین فعالیت هم بر کاهش دامنه مشارکت مردم مؤثر است. مطابق اساسنامه تیپ سازمان‌های مردم‌نهاد که در شرایط جاری از سوی وزارت کشور به تشکل‌ها تکلیف می‌شود، آنها علاوه بر اخذ مجوزهای متعدد هنگام تأسیس، مکلف می‌شوند برای هر اقدام و کنش خود در حین فعالیت نیز از دستگاه اجرایی تخصصی ذی‌ربط مجوز اخذ نمایند.

جمع‌بندی در خصوص مراحل ثبت، تأسیس و فعالیت یک تشکل اجتماعی باید سازوکار آن به گونه‌ای اندیشیده شود که ضمن تقویت و تسهیل مشارکت مردم در امور اجتماعی و تسهیل در فرایند صدور مجوز، سطحی از نظارت مؤثر پیشینی نیز فراهم شود. این سازوکار باید تعدد مجوزگیری در بدو تأسیس و در حین فعالیت را

کاهش داده و مشارکت مردمی را در سطوح چهارگانه مدنظر قانون اساسی (تصمیم گیری، نظارت، مطالبه گری و اجرا) تشویق کند.

## ۲- شرایط و فرایند و انواع نظارت بر فعالیت تشکل های اجتماعی

وجود سازوکارهای شفاف و تخصصی در حوزه نظارت بر تشکل های اجتماعی و ارتقای شفافیت مالی و عملکردی یک ضرورت است و ضمن تقویت و حمایت از فعالیت تشکل های اجتماعی، ارتقادهنده اعتماد عمومی به آنهاست. در متن پیش نویس هم به درستی اشاره شده است «در بسیاری از کشورهای جهان با الگوهای برخط نظارت مردمی و شفافیت و کاستن از نظارت های دولتی، به نظارت دقیق تر و ایجاد سهولت برای همه ذی نفعان دست یافته اند» و سپس تأکید می کند که این مدل نظارت برخط مردمی، الگویی مناسب در این حوزه است. به رغم نکات دقیق بیان شده مطالعه متن پیش نویس بیانگر آن است که این رویکرد نظارتی، در محتوای متن متبلور نیست. در خصوص موضوع نظارت می توان به چند نکته اشاره کرد که عبارتند از:

- سازوکار نظارت برخط مردمی بر عملکرد تشکل های اجتماعی در این پیش نویس روشن نیست و مهم تر از همه، فصل جداگانه ای به نظارت اختصاص نیافته است.
  - شاخص ها و فرایند نظارت بر فعالیت تشکل های اجتماعی در پیش نویس شفاف و استاندارد نیست.
  - در قسمت نظارت پیشینی با اینکه سخت گیری فراوان پیش بینی شده است؛ اما شاخص های مشخص برای نظارت وجود ندارد. از سوی دیگر برای نظارت پسینی در حوزه های مالی، سیاسی و امنیتی نیز سازوکار شفاف و معینی عنوان نشده است.
  - با وجود اینکه در شرح وظایف شورای ملی (شورای توسعه مشارکت های اجتماعی) در ماده ۳۸ (بند دوم) عنوان نظارت بر موضوعات بند یک همین ماده ذکر شده است، در خصوص نظارت و فرایندهای نظارتی بر سازمان های غیردولتی سکوت شده است.
  - از سوی دیگر در بند ۸ همین ماده اختیار تذکر، توبیخ و حتی سلب اختیار مدیریتی به شورای ملی داده شده است بدون آنکه توضیح داده شود در چه مواردی این اختیارات باید اعمال گردد.
- در ادامه در همین بند این اختیار به شورا داده شده است که برای تشکل های خاطی سرپرست نیز تعیین کند. اتخاذ سازوکار برای تشکل هایی که به هر دلیلی از فعالیت بازمی مانند، ضروری است؛ اما شاید بتوان به جای رویکرد تمرکزگرا به شورای ملی که باید حمایت کننده، سیاست گذار، قاعده گذار و تسهیلگر باشد، سازوکارهای دیگری در این خصوص اندیشید. ایجاد فرایندهای استاندارد برای نظارت مردمی بر عملکرد تشکل های اجتماعی

نه تنها باعث ارتقای اعتماد اجتماعی می‌شود بلکه می‌تواند تأثیر معنادار مثبتی را بر کارکردهای تشکل‌های اجتماعی داشته باشد. باید دقت شود به میزانی که عملکرد تشکل‌های اجتماعی متأثر از نظارت مردمی و صنفی باشد، تأثیرگذاری اجتماعی از یک سو و تأثیرگذاری سیاستی آنها از سوی دیگر افزایش یابد.

### ۳- نظام رتبه‌بندی تشکل‌های اجتماعی

موضوع دیگری که در نقد این پیش‌نویس بیان شده در مورد نظام رتبه‌بندی است. در خصوص نظام رتبه‌بندی آنچه مطرح است هم ناظر بر مشخص نبودن مبنا و مستندات علمی تعیین این شاخص‌ها از یکسو و مرجع تعیین و ارزیابی این شاخص‌ها از سوی دیگر است.

در خصوص نوع شاخص‌های رتبه‌بندی، ضرورت دارد شاخص‌ها از سنجش عملکرد و خروجی به سوی سنجش اثربخشی و پیامد اقدامات و فعالیت‌های تشکل‌ها تمرکز یابد.

اصل وجود رتبه‌بندی بین تشکل‌های اجتماعی مدنی می‌تواند باعث افزایش اعتماد عمومی به تشکل‌های اجتماعی شود؛ اما فرایند اجرای آن هم بسیار مهم است که همانند تجارب موفق کشورهای دیگر توسط نهادهای مستقل غیردولتی انجام شود. از آنجاکه در ماده مرتبط به حقوق تشکل‌های اجتماعی استفاده از برخی حقوق این تشکل‌ها منوط به اخذ رتبه‌بندی شده است این مورد هم بیم آن را ایجاد می‌کند که موضوع غیردولتی بودن و استقلال تشکل‌های اجتماعی که در متن پیش‌نویس به عنوان تعریف و ویژگی‌های یک تشکل اجتماعی برشمرده شده است زیر سؤال برود و مشارکت مردمی به عنوان یک شاخص مهم حیات اجتماعی کاهش یابد.

### ۴- حقوق و تکالیف سازمان‌های مردم‌نهاد

نکته اساسی در خصوص حقوق سازمان‌های مردم‌نهاد در این پیش‌نویس این است که متن به گونه‌ای نگارش شده که گویا حقوق سازمان‌های مردم‌نهاد فقط به موارد ذکر شده در ماده ۳۴ تقلیل یافته است. از سوی دیگر برخی موارد که علی‌القاعده جزء حقوق همه شهروندان بوده به عنوان حقوق سازمان‌های مردم‌نهاد قید شده است. نکته دیگر آن است که مشارکت در اجرای برنامه‌های عمرانی و توسعه‌ای دولت، عقد تفاهم‌نامه و استفاده از ظرفیت‌ها و تجهیزات دستگاه‌های اجرایی مبتنی بر نظام رتبه‌بندی تعریف شده است که پیش از این نقدهای بیان شده در خصوص آن ذکر گردید. اینکه حقوق سازمان‌های مردم‌نهاد در انجام فعالیت‌ها، منوط به رتبه‌بندی باشد بستر محدود شدن بیشتر فعالیت‌ها را فراهم می‌کند و البته عملاً به عنوان یک مانع بوروکراتیک دیگر برای افزایش مشارکت مردمی به شمار می‌رود.



## ۵- تعاریف و ویژگی های تشکل های اجتماعی

دپارتمان اطلاعات عمومی سازمان ملل متحد،<sup>۱</sup> سازمان غیردولتی<sup>۲</sup> را به عنوان یک گروه غیرانتفاعی داوطلبانه شهروندان تعریف می کند که در سطح محلی، ملی یا بین المللی برای رسیدگی به مسائل در حمایت از خیر عمومی سازماندهی شده است. سازمان های غیردولتی که وظیفه محور هستند و از افرادی با منافع مشترک تشکیل شده اند، خدمات و وظایف بشردوستانه مختلفی را انجام می دهند، نگرانی های شهروندان را به دولت ها می رسانند، بر اجرای سیاست ها و برنامه ها نظارت می کنند و مشارکت ذینفعان جامعه مدنی را در سطح جامعه تشویق می نمایند.

یکی از نکاتی که در خصوص این پیش نویس مطرح شده موضوع تعریف و دامنه شمول فعالیت داوطلبانه است. از سال ۱۳۸۰ تاکنون، سه آیین نامه تصویب شده است که هر کدام نوعی از تعریف و نام گذاری را استفاده کرده اند. در سال ۱۳۸۱ از عنوان آیین نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان های غیردولتی استفاده شد، در سال ۱۳۸۴ از نام آیین نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان های مردم نهاد و در سال ۱۳۹۵ نیز از عنوان آیین نامه تشکل های مردم نهاد، استفاده گردید. در این میان پیش نویس مورد بحث از آن منظر مورد انتقاد قرار گرفته است که در تعریف به نام مجموعه هایی اشاره کرده که از کمیسیون ماده ۱۰ احزاب مجوز فعالیت می گیرند که اینک عناوینی چون جمعیت و بنیاد که در این پیش نویس پیشنهاد و در قانون کمیسیون ماده ۱۰ احزاب نیز استفاده شده است.

از سوی دیگر مفید است به تعاریف مرتبط به فعالیت سازمان های غیردولتی / سازمان های مردم نهاد / تشکل های مردم نهاد و تشکل های اجتماعی هم اشاره شود. در آیین نامه های سال ۱۳۸۱ تعریف سازمان غیردولتی به این شرح بود: «تشکل هایی که توسط گروهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرحکومتی به صورت داوطلبانه با رعایت مقررات مربوط تأسیس شده و دارای اهداف غیرانتفاعی و غیرسیاسی است». در آیین نامه سال ۱۳۸۴ تعریف سازمان مردم نهاد به این شرح آمده است: «سازمان غیردولتی که در این آیین نامه «سازمان» نامیده می شود، به تشکل هایی اطلاق می شود که توسط گروهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرحکومتی به صورت داوطلبانه با رعایت مقررات مربوط تأسیس شده و دارای اهداف غیرانتفاعی و غیرسیاسی می باشد». در ادامه همین آیین نامه واژه های غیردولتی، غیرسیاسی، غیرانتفاعی و داوطلبانه به شرح ذیل تعریف شده است:

1. United Nations (U.N.) Department of Public Information (DPI)

2. Non-governmental Organization

- واژه «غیردولتی» به این معناست که دستگاه‌های حکومتی در تأسیس و اداره سازمان دخالت نداشته باشند. مشارکت مقامات و کارکنان دولتی در تأسیس و اداره سازمان، در صورتی که خارج از عنوان و سمت دولتی آنان باشد، مانع وصف غیردولتی سازمان نخواهد بود.
  - اهداف غیرسیاسی در بردارنده فعالیت‌هایی است که مشمول ماده یک قانون احزاب نگردد.
  - اهداف غیرانتفاعی عبارت است از عدم فعالیت‌های تجاری و صنفی انتفاعی به منظور تقسیم منافع آن بین اعضاء، مؤسسان، مدیران و کارکنان سازمان.
  - داوطلبانه به معنای مشارکت و تأسیس و اداره سازمان بر اساس اصل آزادی اراده اشخاص است.
- در آیین‌نامه سال ۱۳۹۵ نهاد مدنی به عنوان نهادی غیردولتی که به منظور فعالیت برای توسعه اجتماعی، فرهنگی و سیاسی ایجاد شد، تعریف و ذکر گردیده است که تشکل مردم‌نهاد، نهاد غیرسیاسی و غیرانتفاعی بوده و با رویکردی اجتماعی توسط جمعی از اشخاص حقیقی به شکل داوطلبانه و با رعایت مفاد این آیین‌نامه در موضوع مشخص پروانه فعالیت دریافت کرده و به ثبت می‌رسد. در این آیین‌نامه منظور از غیردولتی، عدم وابستگی به دولت و نهادهای حاکمیتی، عدم دخالت دولت و نهادهای حاکمیتی در تأسیس، اداره و استمرار و همچنین عدم فعالیت مقامات و مسئولین و کارکنان دولتی و نهادهای حاکمیتی با استفاده از جایگاه حقوقی خود، به عنوان مؤسس یا عضو بیان شده است. سپس در تبصره یک ماده دو منظور غیرسیاسی به این شرح توضیح داده شده است: «منظور از غیرسیاسی، نداشتن فعالیت سیاسی موضوع قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده- مصوب ۱۳۶۰- و همچنین منظور از غیرانتفاعی، عدم برداشت مستقیم یا غیرمستقیم سود و سایر منافع اقتصادی حاصل از انجام فعالیت‌ها به نفع اعضاء، مؤسسان، مدیران و کارکنان یا افراد وابسته تعریف شده است».
- در خصوص تعاریف فعالیت‌های قانونی و ساختارمند داوطلبانه در دو دهه گذشته، عناوین و تعاریف متنوعی ارائه شده است. از آنجاکه وجود تفاهم نظری و مفهومی یک رکن مهم در مؤثر بودن و کارآمد بودن قوانین و سیاست‌هاست و شانس اجرای موفق آنها را افزایش می‌دهد، مناسب است که در هرگونه قانون یا ضابطه جدید پیرامون فعالیت‌های داوطلبانه این مورد هم محل توجه باشد.

## ۶- ساختار تشکل‌های هیئت امنایی

بر اساس ماده ۳۱ متن پیش‌نویس، تأسیس و فعالیت تشکل‌هایی که ساختار هیئت امنایی دارند موظف خواهند بود که ساختار خود را به عضوپذیر تغییر داده یا در اساسنامه خود «عدم پذیرش کمک‌ها، اعانات و هدایای

دیگران و تأمین منابع مالی صرفاً از طریق مؤسسان» را به طور شفاف قید نمایند. همچنین حداقل سرمایه اولیه برای تأسیس و فعالیت تشکل های موضوع این ماده به صورت سالیانه توسط شورای ملی تعیین و به تأیید وزیر کشور خواهد رسید. این ماده ساختار تشکل های هیئت امنایی را تضعیف کرده و باعث می شود در کشوری مانند ایران که طبق گزارش مرکز آمار، فعالیت های داوطلبانه نرخ پایین دارد، یکی از اشکال مهم مشارکت مردم تضعیف شود. یکی از دغدغه های تدوین کنندگان پیش نویس این بوده است که مشارکت در تشکل های هیئت امنایی بسته می باشد و بقای تشکل منوط به هیئت امنای است و تملک اموال مردم نباید به دست هیئت امنای باشد. برخلاف دغدغه مطرح شده بقای تشکل های هیئت امنایی منوط به حیات هیئت امنای نبوده و پس از فوت آنها نیز بر اساس اساسنامه خود به فعالیت ادامه می دهند. همچنین، به دلیل تأمین مالی توسط هیئت امنای، این تشکل ها می توانند پایداری مالی بیشتری داشته باشند. وظیفه هیئت امنای مراقبت از حیات تشکل و بقای آن در شرایط نامساعد است. در نهایت، تشکل های هیئت امنایی در ساختار جوامعی مانند ایران به دلیل ماهیت امانت داری و مورد وثوق بودن باعث افزایش مشارکت مردمی می گردند و تضعیف آنها باعث کاهش مشارکت مردمی خواهد شد. سرانجام، تملک و مدیریت اموال مردم در دست تشکل های غیر هیئت امنایی نیز می باشد و با سازوکارهایی که برای همه تشکل ها طراحی خواهد شد می توان پاسخگویی و شفافیت همه تشکل ها را ارتقا داد.

## ۷- دامنه شمول قانون

در آیین نامه تشکل های مردم نهاد در سال ۱۳۹۵ مؤسسات خیریه به عنوان مؤسسات موضوع بندهای (۱) تا (۱۲) ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت از دامنه شمول قوانین خارج شده بود. در حالی که در متن پیش نویس قانون این تفاوت لحاظ نشده و مواد متناقضی (مواد ۵۴ و ۶۹ و ۷۰ پیش نویس) ناظر بر فعالیت های مؤسسات خیریه وجود دارد.

جدول ۱: مقایسه تطبیقی میزان شمول در آیین نامه های مرتبط با سازمان های مردم نهاد در دو دهه گذشته

۱۳۹۵	۱۳۸۴	۱۳۸۱	شمول
ماده ۲: نهادهای عمومی غیردولتی، اتاق ها و تشکل های اقتصادی، تعاونی ها، سازمان های صنفی و حرفه ای، احزاب و تشکل های سیاسی، کانون ها و سازمان های دانشجویی و دانش آموزی، سازمان های کارگری و کارفرمایی فعال در دانشگاه ها، مدارس و کارخانجات، انجمن های علمی،	ماده ۳۲: تشکل های کارگری و کارفرمایی موضوع فصل ششم قانون کار، واحدهای آموزش عالی و یا مؤسسات پژوهشی موضوع بند «ل» ماده (۱) قانون اصلاح تأسیس وزارت علوم و آموزش عالی - مصوب ۱۳۵۳- آموزشگاه های علمی آزاد و نیز مدارس غیرانتفاعی موضوع قانون تأسیس مدارس غیردولتی و	ماده ۳۲: تشکل های کارگری و کارفرمایی موضوع فصل ششم قانون کار، واحدهای آموزش عالی و یا مؤسسات پژوهشی موضوع بند «ل» ماده (۱) قانون اصلاح قانون تأسیس وزارت علوم و آموزش عالی - مصوب ۱۳۵۳- آموزشگاه های علمی آزاد و نیز مدارس غیرانتفاعی موضوع قانون تأسیس مدارس	

<p>مؤسسات فرهنگی، هنری و ادبی، هیئت‌های مذهبی، باشگاه‌های ورزشی و مؤسسات موضوع بندهای (۱) تا (۱۲) ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ مصداق تشکل نبوده و از شمول این آیین‌نامه خارج هستند.</p>	<p>سایر تشکل‌های غیردولتی که در نص قوانین جاری صراحتاً اجازه تأسیس و انحلال آنها به عهده دستگاه‌های دولتی واگذار شده‌اند از شمول سازمان موضوع این آیین‌نامه خارج می‌باشند.</p>	<p>غیردولتی و سایر تشکل‌های غیردولتی که در نص قوانین جاری صراحتاً اجازه تأسیس و انحلال آنها به عهده دستگاه‌های دولتی واگذار شده‌اند از شمول سازمان موضوع این آیین‌نامه خارج می‌باشند.</p>	
---	--	---	--

نقدهای دیگری هم بر متن پیش‌نویس مطرح شده که از جمله آن، فقدان سازوکار تعریف شده برای خودسازماندهی تشکل‌ها، هم‌افزایی و توان‌افزایی فعالیت آنها است. همچنین عدم تأکید بر حق تشکل‌ها در مشارکت در فرایند سیاست‌گذاری و نبود تعریف دقیق از نحوه این نقش‌آفرینی، نقد دیگری است که توسط منتقدین بر این متن بیان شده است. با وجود اینکه در ساختار سیاست‌گذاری کشور، شوراهای عالی متعدد مانند شورای عالی رفاه، شورای عالی اشتغال، شورای ساماندهی کودکان خیابانی، شورای ساماندهی متکدیان، شورای محیط‌زیست، شورای آموزش پرورش، شورای برنامه‌ریزی و توسعه و... وجود دارد، تأکید و یا اشاره‌ای به ضرورت حضور نمایندگان سمن‌ها در این شوراها و سایر ساختارهای تصمیم‌گیری وجود ندارد. درنهایت، نقدهای دیگر، متوجه پیچیده و طولانی بودن پیش‌نویس است که باید خلاصه و قابل فهم شود.

## ۲- آسیب شناسی حوزه تشکل ها

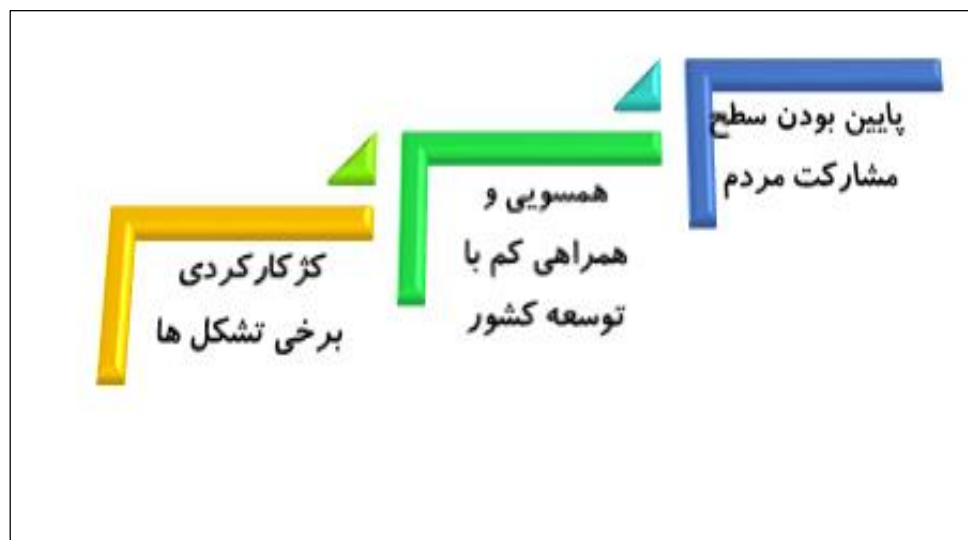
بنا بر آنچه در مقدمه پیش نویس قانون تشکل های اجتماعی از سوی مرکز پژوهش های مجلس منتشر و مبتنی بر نتایج بررسی های انجام شده در این مرکز که در تعامل با برخی تشکل های اجتماعی فعال صورت گرفته است، فهرستی از مسائل و آسیب هایی که در حوزه فعالیت تشکل ها در کشور وجود دارد احصاء و به شرح جدول ۲ طبقه بندی شده اند:

جدول ۲: مسائل کلی مرتبط با تشکل های اجتماعی و بررسی راه حل های آنها در پیش نویس قانون تشکل های اجتماعی

مسائل تشکل ها	متن منتشره شده پیش نویس توسط مرکز پژوهش ها	نقد / ملاحظات
فقدان رویکرد و نقشه راه مشخص برای مشارکت سمن ها در اهداف توسعه ملی و محلی به مثابه یک بازیگر مهم و کلیدی در توسعه ایران	سند توسعه مشارکت	میهم و مبتنی بر سازوکارهای غیرشفاف است و نیازمند بازنگری جدی در پیش نویس می باشد.
وجود برخی خلأهای قانونی در حوزه تأسیس و فعالیت تشکل های اجتماعی	مقدمه	قوانین و آیین نامه های موجود تا حدودی رافع این مسئله هستند و با تنقیح و اصلاح آنها می توان خلأهای احتمالی را نیز برطرف کرد.
تعریف و ماهیت میهم تشکل های اجتماعی	چکیده	پیش نویس ابهام را با نام بردن از جمعیت، ... که مربوط به کمیسیون ماده ۱۰ احزاب می باشد، بیشتر کرده است.
چند تولی گری در حوزه تشکل های اجتماعی	مقدمه کلیات- ماده ۶	
تعدد مراکز صدور مجوز فعالیت سمن ها و تشکل های مردمی و فقدان وحدت رویه برای صدور مجوز فعالیت در بین نهادهای متعدد صادرکننده	مقدمه فصل دوم- مجوز تأسیس، فعالیت و ثبت	الزام به اخذ مجوزهای متعدد، حمایتی نبوده و فرایند تأسیس تشکل ها را کندتر می کند.
نبود سازوکار نظارت بر عملکرد سمن ها	مقدمه	بخش جداگانه ای باید برای نظارت و سازوکار آن در نظر گرفته شود.
فقدان اعتماد میان سمن ها و مردم- سمن ها و دستگاه متولی	-	ضروری است در این خصوص، موادی به پیش نویس افزوده شود
عدم ارتباط بین سمن ها	تبصره ۴ ماده ۲ فصل ۱	پیش نویس خیلی کوتاه به موضوع شبکه اشاره می کند، اما سازوکار ارتباط بین سمن ها را مشخص نمی کند.
فقدان آمار و اطلاعات شفاف برای شناخت وضعیت موجود و برنامه ریزی	مقدمه مواد مرتبط با سامانه	پیش نویس قانون در خصوص ایجاد سامانه به سطح آیین نامه اجرایی تنزل یافته و نیاز نیست با این جزییات به آن ورود کرد.
حجم مالی و غیرمالی عملیات/ فقدان شفافیت مالی و عملکرد در سمن ها	فصل چهارم- تأمین مالی	لازم است موارد تخلفات مالی با استناد به قوانین موجود مشخص شوند. محدود کردن راه های تأمین مالی مشروع، به شفاف شدن عملکرد تشکل کمک نمی کند.
ابهام در حقوق و تکالیف تشکل ها و عدم ضمانت اجرایی مناسب برای تحقق آنها	فصل سوم- حقوق و تکالیف ساز و کار برای انجام متعهدانه تکالیف	برخی از این حقوق، بدیهی بوده و به استناد قوانین کشور، جاری هستند و نیاز به تصریح مجدد نیست.
ناشناخته ماندن ظرفیت ها و فرصت های استفاده از تشکل های اجتماعی در اداره امور کشور	مقدمه	پیش نویس راه حل ارائه نداده است.
ناکافی بودن فعالیت نهادهای واسطه ای توانمندسازی که بر مأموریت توان افزایی سمن ها متمرکز هستند	ماده ۳۸	لازم است مبتنی بر تجربیات موفق جهانی، سازوکار کارآمد و اثربخشی در این خصوص در پیش نویس پیشنهاد شود.

فقدان آمار به روز از میزان و حجم کمک‌های ایرانیان به سمن‌ها (غیر از بهزیستی)	فصل چهارم - تأمین مالی	
کمبود مشوق‌های کافی برای افزایش مشارکت اجتماعی شهروندان در قالب فعالیت در تشکل‌های اجتماعی	-	ضروری است روح کلی حاکم بر پیش‌نویس این قانون، توسعه مشارکت‌های اجتماعی و مردمی باشد.
آگاهی پایین جامعه نسبت به مبانی مشارکت و توسعه مشارکتی، ضوابط تأسیس و فعالیت تشکل‌های اجتماعی، ظرفیت‌ها و فرصت‌های منبعث از آنها	ماده ۴۷	نیازمند نهادسازی در حوزه صنفی تشکل‌هاست که پیش‌نویس قانون به آن نپرداخته است.

در جمع‌بندی این بخش باید اذعان داشت که در آستانه رونمایی از پیش‌نویس قانون تشکل‌های اجتماعی، سه سطح مسئله پیرامون این تشکل‌ها قابل احصاء هستند: **سطح نخست** به کژکارکردی‌ها، انحرافات و بعضاً تخلفات تشکل‌ها اختصاص دارد که طی چند دهه فعالیت آنها در اذهان بدنه کارشناسی ثبت شده‌اند؛ **سطح دوم** به میزان همسویی مجموعه اقدامات تشکل‌های موجود برای توسعه و پیشرفت کشور توجه دارد؛ و **سطح سوم** به پایین بودن میزان مشارکت مردم در قالب تشکل‌های اجتماعی مربوط می‌شود.



شکل ۲: سطح‌بندی مسائل مرتبط با تشکل‌های اجتماعی در کشور

این در حالی است که به نظر می‌رسد پیش‌نویس قانون تشکل‌های اجتماعی، عمدتاً با اهتمام به رفع مسائل و چالش‌های سطح نخست به ارائه راهکار پرداخته و عمده توجه و عنایت خود را معطوف به مقابله با محدود تشکل‌های کژکارکرد و بعضاً متخلف کرده است. در مقابل شایسته است در چنین قانونی، ترتیب اولویت‌بندی مسائل متفاوت شده و هدف اصلی، پی‌ریزی شیوه‌های افزایش سطح مشارکت مردم در اداره امور توسعه‌ای کشور باشد و مقابله با تخلفات و فساد برخی تشکل‌های کژکارکرد و نظارت بر عملکرد آنها در اولویت بعدی قرار گیرد.

### ۳- خلاصه مطالعات تطبیقی برخی از کشورها

قوانین مرتبط با تشکل های اجتماعی در کشورهای مختلف، متفاوت است. این قوانین اگر توسط دولت وضع شوند هم به شکل تفویض اختیارات گسترده به دولت برای نظارت و مداخله در امور تشکل های اجتماعی و هم به شکل اختیارات حداقلی دیده می شوند. برای مثال، روسیه در زمره کشورهای است که از قوانین حداکثری پیرامون تشکل های اجتماعی استفاده می کند.

#### روسیه

روسیه در سال ۲۰۰۶ با اصلاح و تنقیح همه قوانین مرتبط به تشکل های اجتماعی، قانون جامع مرتبط با آن را وضع کرد و یک نهاد به نام اداره ثبت تشکل های اجتماعی برای ثبت، نظارت و کنترل آنها تشکیل داد. این نهاد می تواند در صورت صلاحدید مواردی مانند عدم تطبیق هدف سازمان غیردولتی با قوانین عادی روسیه، فقدان صلاحیت افرادی که قصد تأسیس سازمان های غیردولتی را دارند و عدم تکمیل مدارک ضروری، از ثبت آنها جلوگیری کند. همچنین توسط اداره ثبت تشکل ها، به طور منظم گزارش های دقیق امور داخلی سازمان های غیردولتی از آنها مطالبه می شود.

#### ایرلند

کشور ایرلند از قانون حداقلی برای اداره امور سازمان های غیردولتی استفاده می کند. در این کشور اداره ای به نام اداره رسیدگی به امور تشکل های اجتماعی، مسئول ثبت و نظارت بر آن وجود دارد. بر اساس قانون، تشکل های اجتماعی برای فعالیت فقط باید در این اداره به ثبت برسند. اگر این اداره تشخیص دهد که سازمان غیردولتی در جهت حمایت از یک سازمان غیرقانونی یا تروریستی فعالیت می کند به طور مکتوب و مستدل دلایل خود را به اطلاع آن مجموعه می رساند. البته تمامی تشکل های اجتماعی باید اسناد فعالیت های مالی خود را بایگانی کنند که دسترسی به آنها آسان و ساده باشد. همچنین تشکل های اجتماعی باید سالیانه گزارشی از حساب ها و فعالیت های مالی خود منتشر کنند. بر اساس قانون تشکل های اجتماعی ایرلند، در صورتی که تشکل های اجتماعی با اداره رسیدگی، اختلاف پیدا کنند می توانند به این دادگاه شکایت نمایند و دادگاه رسیدگی به خواسته های تشکل های اجتماعی تشکیل شود.

#### فرانسه

فرانسه کشوری است که از قوانین حداقلی در خصوص تشکل های اجتماعی تبعیت می کند. در این کشور نظارت پیشینی وجود ندارند. در فرانسه انجمن ها آزادانه و بدون نیاز به اجازه و اعلام قبلی می توانند تشکیل شوند.

مطابق قانون انجمن‌های فرانسه<sup>۱</sup> مصوب سال ۱۹۰۱ با توافق دو یا چند نفر، انجمن تشکیل می‌شود و فعالیت انجمن‌ها و تشکل‌های اجتماعی مستلزم اخذ پروانه و مجوز از سیستم دولتی نیست و ثبت و فعالیت مشروط به دریافت پروانه نمی‌باشد.

## کانادا

در کشور کانادا هم می‌توان با تدوین یک اساسنامه، یک تشکل اجتماعی تشکیل داد و تشکل بدون آنکه به شکل رسمی ثبت شود می‌تواند فعالیت کند. ثبت تشکل اجتماعی در کانادا اجباری نیست؛ اما ثبت تشکل منافی را در بر دارد. در این کشور، ثبت یک سازمان غیرانتفاعی با ثبت یک شرکت تفاوت دارد؛ چون ثبت یک سازمان غیرانتفاعی فرایندی کمتر سختگیرانه نسبت به ثبت یک شرکت دارد. سازمان‌های غیرانتفاعی و خیریه در این کشور می‌توانند درخواست معافیت مالیاتی بدهند مشروط به اینکه درآمد آن سازمان مورد استفاده شخصی اعضا قرار نگیرد.

نحوه فعالیت تشکل‌های اجتماعی در کشورهای مختلف از قوانین و رویکردهای متفاوتی تبعیت می‌کند و لذا نمی‌توان یک الگوی مشخص و واحد را احصاء و آن را ملاک قرار داد بلکه مناسب‌تر آن است که با شناخت دقیق از قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط با فعالیت تشکل‌های اجتماعی، متناسب با فرهنگ ملی و دینی موارد مرتبط مورد استفاده قرار گیرد. باید دقت شود حتی در کشوری مانند روسیه که قانون، اختیارات فراوانی به دولت در رابطه با نهادهای غیردولتی اعطاء کرده است، به دلیل آنکه به بهانه‌های مختلف از فعالیت این سازمان‌ها جلوگیری به عمل می‌آمد در سال ۲۰۰۸ نظارت بر ثبت و فعالیت تشکل‌های اجتماعی به وزارت دادگستری منتقل شد که این امر باعث امیدواری نهادهای مدنی گردید. آنچه در مطالعات تطبیقی فعالیت تشکل‌های اجتماعی مشهود می‌باشد، آن است که استفاده از ظرفیت مردمی و فعالیت‌های داوطلبانه برای حرکت در مسیر توسعه و پیشرفت و مواجهه با مسائل متعدد اجتماعی و زیست‌محیطی آن هم در یک سازوکار قانونمند و شفاف، یک اولویت مهم برای دولت‌هاست و بر این اساس حمایت‌گری و تسهیلگری برای فعالیت‌های داوطلبانه مدنظر اغلب دولت‌ها قرار گرفته است. با تحلیل مستندات قوانین مرتبط به سازمان‌های غیردولتی می‌توان به نتایج زیر اشاره کرد:

۱- تجربه تنقیح مقررات و آیین‌نامه‌های مرتبط به فعالیت سازمان‌های غیردولتی در برخی کشورها از جمله روسیه، کانادا و فنلاند وجود دارد. این بدین معناست که وجود قوانین و آیین‌نامه‌های متعدد پیرامون فعالیت‌های داوطلبانه به عنوان یک چالش پیش روی فعالیت سازمان‌های غیردولتی در کشورهای مختلف وجود دارد که

1. The Law of Associations France



برخی کشورها به عنوان رویکرد موفق در مواجهه با این چالش، تنقیح و یکپارچه سازی قوانین مرتبط را تجربه کرده اند.

۲- ضرورت گزارش دهی سازمان های غیردولتی هم در قوانین کشورهای مطالعه شده وجود دارد. البته این فرایند گزارش دهی مبتنی بر شاخص های معین و استاندارد و در یک سازوکار ساده و شفاف است که معمولاً به صورت سالیانه انجام می شود.

۳- نکته دیگری که شایسته تأمل است اینکه مطالعه تطبیقی برخی قوانین کشورها مرتبط با فعالیت داوطلبانه نشان می دهد مطابق قانون کمک مالی نهادهای دولتی به سازمان های غیردولتی آن هم در ساختاری شفاف مجاز است.



شکل ۳: مقایسه تطبیقی کشورها

#### ۴- گزینه‌های سیاستی بدیل

این قسمت به تشریح جایگزین‌های سیاستی می‌پردازد. طبق بررسی‌های انجام شده و فراتحلیل مطالب مرتبط با موضوع تشکل‌های اجتماعی، چهار گزینه پیشنهادی برای وضعیت تشکل‌های اجتماعی در ایران قابل تصور است (حفظ وضع موجود، حفظ متن فعلی پیش‌نویس، تنقیح قوانین و آیین‌نامه‌های موجود و اصلاح پیش‌نویس) که از بین این گزینه‌های سیاستی، تنقیح قوانین و آیین‌نامه‌های موجود، بر اساس سناریوهای تصمیم‌گیری و مطالعات تطبیقی کشورها و قوانین موجود مرتبط با سمن‌ها در ایران پیشنهاد می‌شود:

##### ۴-۱- حفظ وضع موجود

حفظ وضع موجود به معنای حذف پیش‌نویس و همچنین عدم اصلاح قوانین و مقررات موجود است.

##### ۴-۲- حفظ پیش‌نویس

این گزینه به معنای تصویب پیش‌نویس، بدون اصلاح و تغییر است. نقایص این گزینه سیاستی در قسمت تحلیل مسئله احصا شده‌اند.

##### ۴-۳- تنقیح قوانین و آیین‌نامه‌های موجود

این گزینه به معنای حذف پیش‌نویس و تمرکز بر قوانین موجود مرتبط با تشکل‌های اجتماعی و اصلاح کاستی‌های آنها است. اجماع بر این کاستی‌ها آسان‌تر بوده و روند سریع‌تری را برای تصویب طی خواهد کرد. همچنین بر اساس سناریوهای تصمیم‌گیری<sup>۱</sup> فرایند تصمیم‌گیری تدریجی برای مشکلاتی که در آنها هم پیچیدگی موضوع و همچنین پیچیدگی شبکه بازیگران بالاست، پیشنهاد می‌شود. بر اساس این سناریو، یک تغییر بزرگ مانند پیش‌نویس در وضعیت موجود پیشنهاد نمی‌شود بلکه تغییرات تدریجی و حاشیه‌ای مانند تنقیح قوانین و آیین‌نامه‌های موجود توصیه می‌گردد. تغییرات کوچک مخالفت کمتری را در پی دارند و پیامدهای آنها بر بازیگران مختلف شبکه سیاستی پیش‌بینی‌پذیرتر است. همچنین می‌توان پیشنهاد کرد الزامات این تنقیح و اصلاح در برنامه هفتم توسعه تعیین شود. همان‌گونه که پیش از این عنوان شد این سناریو از بین سناریوهای چهارگانه مطرح شده به عنوان گزینه سیاستی پیشنهادی این گزارش مورد تأکید است.

1. Adolino, J. R., & Blake, C. H. (2010). Comparing public policies: Issues and choices in industrialized countries. SAGE.

#### ۴-۴- اصلاح پیش نویس

اصلاح پیش نویس به معنای حفظ پیش نویس و کاستن از نقایص آن است. اصلاح پیش نویس (گزینه چهارم) و همچنین پیشنهاد برای اصلاح قوانین و آیین نامه های موجود (گزینه سوم) حول محورهای زیر می باشد:

##### – شرایط و فرایند ثبت و تأسیس و اخذ مجوز سازمان های مردم نهاد

ثبت سختگیرانه هر فعالیتی به جای آنکه نظارت پذیری آن را آسان کند موجب می شود فعالیت ها خارج از حوزه قانونی انجام شده و نظارت پذیری آن غیرممکن یا سخت تر گردد. ثبت آسان، فعالیت ها را قانون پذیر کرده و نظارت بر آنها را امکان پذیر می نماید. علاوه بر این، انجام فعالیت ها و مشارکت های مدنی از حقوق عمومی مردم بوده و تشویق به آن در بیانات مقام معظم رهبری<sup>۱</sup> تأکید شده است؛ بنابراین ایجاد موانع در مشارکت های مردمی و سختگیری در آنها توصیه نمی شود.

با رویکرد ثبت آسان و نظارت همه جانبه، توصیه می شود شکل های اجتماعی فرایند ثبت را در اداره ثبت شرکت ها انجام داده و اداره ثبت شرکت ها فهرست شکل های اجتماعی ثبت شده را به وزارت کشور، سپس وزارت کشور به سازمان های تخصصی ارسال کند.

##### – فرایند نظارت، هماهنگی، خودسازماندهی و مشارکت در سیاست گذاری

یکی از دغدغه های مهم در خصوص فعالیت های سمن ها، موضوع نظارت بر عملکرد آنهاست. برای نظارت بر عملکرد شکل های اجتماعی می توان دو نوع نظارت را در نظر گرفت: نظارت پیشینی و نظارت پسینی. در نظارت پیشینی فرایند ثبت و تأسیس به شدت سختگیرانه خواهد بود؛ اما در فرایند نظارت پسینی می توان فرایند ثبت و تأسیس را ساده و مبتنی بر گسترش مشارکت مردمی در نظر گرفت و نظارت بعدی را سخت تر و همه جانبه تر اعمال کرد. در صورت اصلاح پیش نویس باید بخش جداگانه ای برای نظارت و سازوکار آن در نظر گرفته شود. در مدل تأسیس آسان و نظارت همه جانبه، می توان نظارت مالی، سیاسی-امنیتی، هماهنگی و صنفی شکل ها بر شکل ها را پیش بینی کرد.

برای نظارت مالی پیشنهاد قابل تأمل این است که سازمان امور مالیاتی کشور (بر اساس ماده ۱۳۹ قانون مالیات های مستقیم) مسئول نظارت مالی بر عملکرد سازمان های مردم نهاد شود. بر این اساس، سازمان های مردم نهادی که سقف تراکنش مالی آنها از یک عدد معین افزایش یابد، از طریق یک حسابرس رسمی باید گزارش مالیاتی را به صورت سالانه ارائه دهند. در حال حاضر ماده ۱۳۹ قانون مالیات های مستقیم بر شکل های

۱. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار اعضای هیئت دولت در تاریخ ۱۴۰۱/۶/۸

اجتماعی خیریه نظارت دارد و نسبت به سایر تشکل‌های اجتماعی ساکت است؛ بنابراین ماده ۱۳۹ این قانون باید اصلاح شود.

برای نظارت سیاسی- امنیتی پیشنهاد این است که مشابه مدل هیئت نظارت بر مطبوعات و کمیسیون ماده ۱۰ احزاب عمل شود. به این معنی که با تشکیل یک هیئت نظارت با ترکیب زیر بر عملکرد سیاسی- امنیتی سمن‌ها نظارت گردد:

- یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه

- یک نفر نماینده سمن‌ها

- وزیر کشور یا نماینده ایشان

- یکی از نمایندگان مجلس به انتخاب مجلس

- یک استاد دانشگاه به انتخاب وزیر فرهنگ و آموزش عالی

به منظور اطمینان از اینکه تشکل‌های اجتماعی به عنوان واسط و حلقه میان مردم و حاکمیت بتوانند ضمن خودسازماندهی، هماهنگی و هم‌افزایی تشکل‌های اجتماعی به کارآمدی حکمرانی، ارتقا سیاست‌گذاری، افزایش سرمایه اجتماعی و کمک به حل مسائل سیاستی کمک کنند، تشکیل خانه تشکل‌های اجتماعی پیشنهاد می‌شود.

برای تشکیل خانه تشکل‌ها می‌توان به دو مدل عمل کرد. یک مدل آن است که ابتدا با مشارکت تشکل‌های اجتماعی ملی و دارای شعب استانی، یک هیئت مؤسس برای خانه تشکل‌ها در سطح ملی تشکیل شود و سپس این هیئت مؤسس نسبت به تشکیل خانه تشکل‌ها در استان‌ها با مشارکت همه تشکل‌های اجتماعی با حوزه‌های تخصصی مختلف اقدام کند و پس از آن خانه تشکل استان‌ها در یک انتخابات سراسری خانه تشکل ملی را انتخاب کند (پس از انتخاب اعضای خانه تشکل ملی، هیئت مؤسس منحل خواهد شد).

مدل دیگر آن است که از همان ابتدا با محوریت استانداری‌ها در سطح استان، خانه تشکل‌ها تشکیل شود (مانند تشکیل خانه احزاب) و سپس نمایندگان خانه تشکل‌های استان‌ها، خانه تشکل ملی را تشکیل می‌دهند. خانه تشکل‌ها با همراهی بخش دولتی سازوکارهای لازم برای افزایش نقش‌آفرینی تشکل‌های اجتماعی در فرایندهای سیاست‌گذاری (تدوین، اجرا و نظارت) را فراهم خواهند کرد. همچنین خانه تشکل‌ها به عنوان میانجی برای رفع تعارضات میان سازمان‌های مردم‌نهاد از یکسو و تشکل‌های اجتماعی و بخش‌های دولتی از

سوی دیگر می‌تواند ایفای نقش کند. خانه‌های تشکلی که عملاً همان نقشی که در آیین‌نامه پیشین و متن پیش‌نویس برای اتحادیه سمن‌ها تعریف شده بود را به عهده خواهد گرفت.

تشکیل بانک اطلاعات سمن‌ها، برگزاری دوره آموزشی، نظارت بر عملکرد سمن‌ها، نمایندگی سمن‌ها در هیئت نظارت بر سمن‌ها و مطالبه حمایت مالی و لجستیک دولت از سمن‌ها در یک فرایند قانونمند و شفاف از دیگر مأموریت‌های خانه‌های تشکلی خواهد بود. از سوی دیگر خانه‌های تشکلی که زمینه‌های اجرای سیاست‌ها و راهبردهای همکاری، زیرساختی و تعاملی بخش دولتی با سمن‌ها را پیگیری خواهد کرد تا از طریق ایجاد تعامل مؤثر بین بخش‌های دولتی و سمن‌ها و همچنین خودسازماندهی سمن‌ها، مسیر توسعه پایدار کشور و افزایش مشارکت مردمی ارتقا یابد.

خانه‌های تشکلی می‌تواند با همکاری نهادهای دانشگاهی و سازمان‌های تخصصی، شاخص‌ها و فرایندهای رتبه‌بندی سمن‌ها را پیگیری و پس از تصویب در هیئت نظارت بر تشکلی بر حسن اجرای آن هم نظارت کند. وزارت کشور با همکاری سازمان‌های تخصصی در ابتدا مسئول تشکیل خانه‌های تشکلی خواهد بود و پس از آن، این مسئولیت به تشکلی‌ها سپرده خواهد شد.

#### – سند مشارکت مردمی و توسعه پایدار

رهبر معظم انقلاب یکی از دستاوردهای انقلاب اسلامی را گسترش مشارکت مردمی بر شمرده‌اند. بر این اساس، ضروری است فرایند گسترش مشارکت مردمی در دهه دوم انقلاب به صورت ساختارمند بیش از پیش فراهم شود. مسیر توسعه و پیشرفت ایران اسلامی و غلبه بر مسائل و چالش‌های مزمن و پیچیده اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی جز با مشارکت آحاد مردم میسر نیست. در این چهارچوب تسهیل فعالیت‌های مردمی در قالب تشکلی‌های اجتماعی و غیردولتی یک ضرورت بی‌بدیل به سمت توسعه و پیشرفت است.

بر این اساس، توصیه می‌شود هماهنگی فعالیت تشکلی‌های اجتماعی در قالب سند مشارکت مردمی و توسعه پایدار انجام شود. این سند باید نظام مسائل و مشکلات اولویت‌بندی شده کشور را در اختیار بگذارد و به صورت پویا و مشارکتی در خانه‌های تشکلی‌های اجتماعی و با مشارکت سازمان برنامه و بودجه و سایر دستگاه‌های تخصصی آماده شود. پیش از تشکیل خانه‌های تشکلی پیشنهاد می‌گردد این سند در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان با حضور و مشارکت نماینده شبکه سمن‌ها آماده شود.



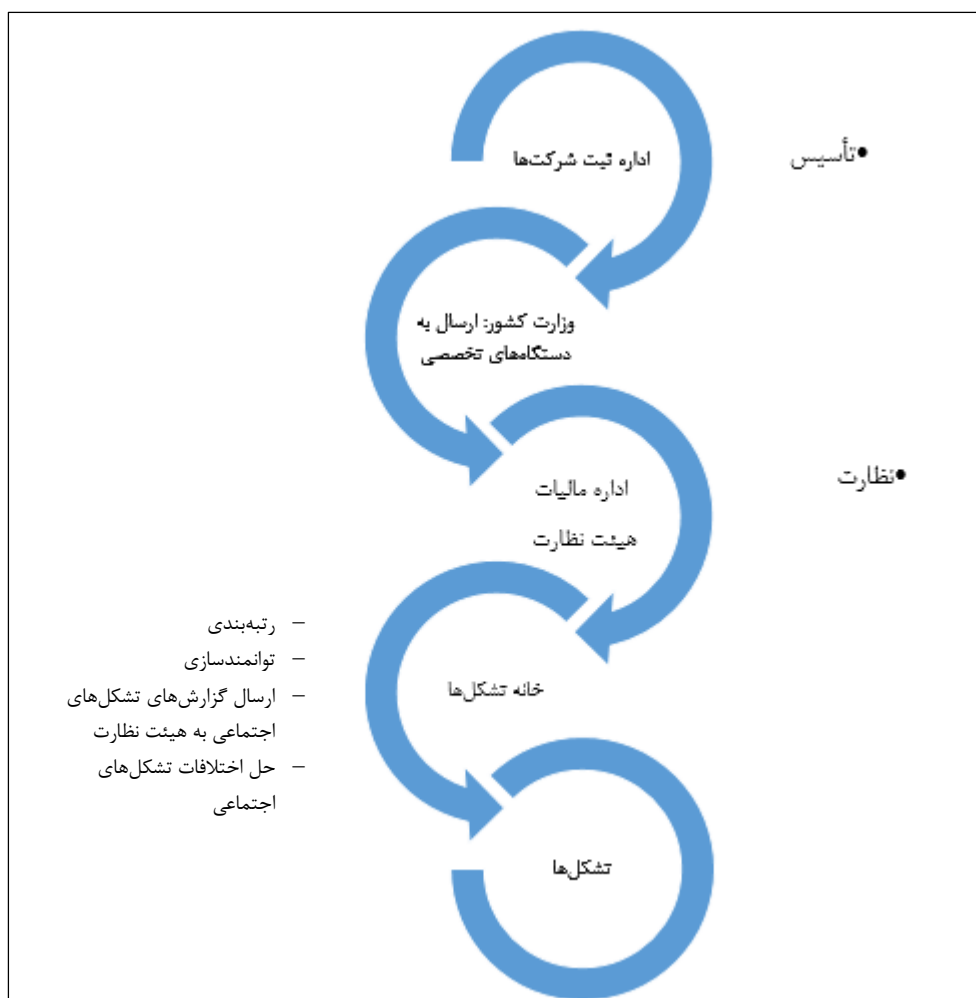
شکل ۴: سند مشارکت مردمی و توسعه پایدار

### – رتبه‌بندی و توانمندسازی

بررسی تجربه‌های موفق دنیا نشان می‌دهد ارزیابی و رتبه‌بندی تشکل‌های اجتماعی، عمدتاً نه توسط مرجع دولتی یا حاکمیتی بلکه توسط تشکل‌های اجتماعی انجام می‌شود. به طور مثال مؤسسه کاندید در آمریکا، مؤسسه‌ای غیرانتفاعی و غیردولتی است که چنین مأموریتی را دنبال می‌کند. نبود چنین مؤسسه‌ای، یکی از چالش‌های مهم مشارکت مردمی در ایران است. تعبیه سازوکارهای قانونی و حمایتی لازم برای ایجاد چنین مؤسسه‌ای در ایران، ضمن مرتفع کردن چالش ارزیابی عملکرد تشکل‌ها و فراهم آوردن امکان کنترل سخت‌گیرانه بعد از ثبت تشکل، فرایند طبیعی و مناسبی را برای کمک کردن در اختیار ایرانیان نوع‌دوست قرار می‌دهد. با شکل‌گیری این سازوکار، کمک‌های کوچک افراد نوع‌دوست، به سمت تشکل‌های اجتماعی اثربخش - تر، هدایت خواهد شد و این خود مجدداً بسیاری از سوءاستفاده‌های احتمالی را کنترل خواهد کرد. چراکه این امکان عملاً از بین می‌رود که تشکلی صرفاً با تکیه بر تبلیغات در شبکه‌های اجتماعی یا به مدد بهره‌گیری از نفوذ و رسانه سلبریتی‌ها (پدیده‌هایی که این روزها، روند فزاینده‌ای دارد)، بتواند کمک‌ها را به سمت خود ببرد. جریان کمک‌ها و منابع به سمت تشکل‌های دارای اثربخشی بالاتر، هدایت خواهد شد و این خود گام بسیار مهمی در مشارکت مردمی اثربخش و توسعه‌ساز خواهد بود.

تأسیس	<ul style="list-style-type: none"> <li>• در اداره ثبت شرکتها (مانند قبل از سال ۱۳۸۰)</li> <li>• ارسال اسامی... (وزارت کشور)</li> </ul>
نظارت، هماهنگی و مشارکت در سیاستگذاری	<ul style="list-style-type: none"> <li>• نظارت مالی (سازمان مالیاتی)</li> <li>• نظارت سیاسی - امنیتی (هیئت نظارت)</li> <li>• هماهنگی و مشارکت در سیاستگذاری (خانه تشکیلها و دستگاههای تخصصی)</li> </ul>
رتبه بندی و توانمندسازی	<ul style="list-style-type: none"> <li>• خانه تشکیلها</li> </ul>

شکل ۵: سه اصل تنقیح قوانین تشکیل های اجتماعی و اصلاح پیش نویس



شکل ۶: فرایند تأسیس، نظارت، هماهنگی، رتبه بندی و توانمندسازی تشکیل های اجتماعی

#### – تعاریف و ویژگی‌های سازمان‌های مردم‌نهاد

توصیه می‌شود قسمت اول چکیده که مربوط به تعریف تشکل اجتماعی است ویرایش شده و تعاریف مرتبط با کمیسیون ماده ۱۰ احزاب از چکیده پیش‌نویس و همچنین ماده ۶۸ حذف شود. ضروری است که عنوان و دامنه شمول این مجموعه فعالیت‌ها به گونه‌ای مورد استفاده قرار بگیرد که مورد اجماع گروه‌های ذی‌ربط و ذی‌نفع قرار گیرد. به عنوان پیشنهاد اولیه نام سازمان غیردولتی مردم‌نهاد می‌تواند مدنظر قرار گیرد.

#### – ساختار تشکل‌های هیئت امنایی

توصیه می‌شود ساختار تشکل‌های هیئت امنایی به عنوان یکی از اشکال مهم مشارکت مردمی حفظ شود. ماده ۳۱ و سایر موادی که فعالیت‌های این تشکل‌ها را محدود و تضعیف می‌کند، حذف شوند و توصیه‌هایی که در دیگر بخش‌های این گزارش آورده شده است برای ارتقای شفافیت، پاسخگویی این تشکل‌ها در کنار سایر تشکل‌ها مورد استفاده قرار گیرد.



## ۵- توصیه های سیاستی اصلاح پیش نویس قانون

این بخش از توصیه های سیاستی به اصلاح مواد پیش نویس و توصیه های جایگزین آنها می پردازد:

جدول ۳: موارد اصلاحی مفاد پیش نویس قانون شکل های اجتماعی

پیش نویس	توصیه برای اصلاح
چکیده	<ul style="list-style-type: none"> <li>پیش نویس ابهام را بیشتر کرده با نام بردن از جمعیت،... که مربوط به کمیسیون ماده ۱۰ احزاب است. موارد مرتبط با کمیسیون ماده ۱۰ احزاب حذف شود.</li> <li>همچنین نمایندگان شکل های اجتماعی مطرح کرده اند که در فرایند تدوین این پیش نویس مشارکت نداشته اند؛ بنابراین جمله پایین از چکیده پیش نویس حذف شود:</li> <li>این پیش نویس با بهره گیری از نظرات کارشناسان و فعالان اجتماعی و بهره گیری اجتماعی کشور از تجربیات به روز جهانی چند مسئله مهم را مدنظر قرار داده است.</li> </ul>
ماده ۲	<ul style="list-style-type: none"> <li>شخصیت حقوقی به حقیقی اضافه شود؛ به عبارت دیگر، تشکلهای می توانند توسط شخصیت های حقیقی و حقوقی غیردولتی/ غیرحاکمیتی ایجاد شوند.</li> </ul>
ماده ۲- تبصره ۴	<ul style="list-style-type: none"> <li>عبارت نقد و اصلاح دقیق تر نوشته شود تا با مطالبه گری تشکلهای اجتماعی در تعارض قرار نگیرد.</li> </ul>
ماده ۲- تبصره ۵	<ul style="list-style-type: none"> <li>حذف شود.</li> </ul>
ماده ۳	<ul style="list-style-type: none"> <li>تقسیم بندی مطرح شده صحیح نیست. همچنین توسعه می تواند بعد اجتماعی داشته باشد.</li> </ul>
ماده ۴	<ul style="list-style-type: none"> <li>تشکلهای منطقه ای و چنداستانی مغفول مانده است.</li> <li>بعضی از تشکلهای ماهیت ملی دارند. همین طور بعضی از افراد تجربه ملی (نظیر تجربه شغلی) غیر تشکلی دارند که می توانند به عنوان مثال پس از بازنشستگی در سطح ملی و تشکلی خدمت کنند؛ بنابراین این جمله حذف شود:</li> <li>هیچ تشکلی در بدو فعالیت نمی تواند مجوز تأسیس تشکلهای ملی و بین المللی را اخذ نماید.</li> <li>مناسب تر است بر اساس آیین نامه های قبلی مرتبط با تشکلهای اجتماعی فرایند تأسیس و کسب مجوز برای تأسیس تشکلهای بین المللی از شمول این پیش نویس خارج شود.</li> </ul>
ماده ۴ تبصره ۱	<ul style="list-style-type: none"> <li>این تبصره حذف شود. دلیل قانونی و عقلانی برای قرار دادن سقف تراکنش وجود ندارد. به جای آن بر مصادیق تخلف مالی نظارت شود.</li> </ul>
ماده ۴ تبصره ۲	<ul style="list-style-type: none"> <li>با اعمال رویکرد ثبت آسان و نظارت همه جانبه، این تبصره باید حذف شود.</li> </ul>
ماده ۵	<ul style="list-style-type: none"> <li>مبحث رتبه بندی ذیل فصل توانمندسازی آورده شود؛ به عبارت دیگر فلسفه رتبه بندی، توانمندسازی است. توانمندسازی و رتبه بندی به خانه تشکلهای سپرده می شود. جزئیات مربوط به رتبه بندی و همچنین تبصره ۱ و ۲ حذف شود. جزئیات مربوط به توانمندسازی و رتبه بندی در آیین نامه خانه تشکلهای قرار خواهد گرفت. تبصره ۳ مقام مشورتی حذف شود.</li> </ul>
ماده ۶	<ul style="list-style-type: none"> <li>خانه تشکلهای و ساز و کار تشکیل آن به جای شورای توسعه مشارکت های اجتماعی قرار گیرد.</li> </ul>
ماده ۷	<ul style="list-style-type: none"> <li>حذف شود و بر اساس آیین نامه های قبلی مرتبط با تشکلهای اجتماعی، فرایند تأسیس و مجوز برای تأسیس تشکلهای بین المللی از شمول این پیش نویس خارج شود.</li> </ul>
ماده ۸	<ul style="list-style-type: none"> <li>ایجاد سامانه پیش بینی شود و سایر جزئیات حذف شود.</li> </ul>
ماده ۹	<ul style="list-style-type: none"> <li>مطالب این ماده حذف شود و با متن پیشنهادی جایگزین شود: سند توسعه مشارکت باید نظام مسائل و مشکلات اولویت بندی شده کشور را در اختیار بگذارد و به صورت پویا و مشارکتی در خانه تشکلهای اجتماعی و با مشارکت دستگاه های تخصصی آماده شود. پیش از تشکیل خانه تشکلهای پیشنهاد می شود این سند در شورای برنامه ریزی و توسعه استان با حضور و مشارکت نماینده شبکه های آماده شود.</li> </ul>

ماده ۱۰	- نمایندگان خانه تشکل‌ها برای مشارکت در فرایندهای سیاستگذاری حوزه‌های تخصصی مرتبط با خود تشکل‌های اجتماعی واجد شرایط را معرفی کنند.
ماده ۱۱	- ماده ۱۱ حذف شود به تبعیت از قوانین ثبت شرکت‌ها.
ماده ۱۲ و ۱۳ و ۱۴	- حذف شوند و سازوکار خانه تشکل‌ها جایگزین آن می‌شود.
ماده ۱۵	- حذف شود.
ماده ۱۶	- حذف شود با سپردن وظیفه به وزارت کشور
ماده ۱۷	- حذف شود. در مواد مرتبط با خانه تشکل‌ها قرار می‌گیرد.
ماده ۱۸	- حذف شود. در آیین‌نامه اجرایی خانه تشکل‌ها قرار می‌گیرد.
ماده ۱۹	- حذف شود. در آیین‌نامه اجرایی خانه تشکل‌ها قرار می‌گیرد.
فصل دوم - مجوز تأسیس، فعالیت و ثبت، ماده ۲۰ تا ماده ۳۳	- با رویکرد ثبت آسان و نظارت همه‌جانبه این تبصره‌ها حذف شوند. الزام به دریافت مجوزهای متعدد حمایتی نبوده و فرایند شکل‌گیری تشکل‌ها را کندتر می‌کند.
ماده ۳۴ تا ۳۵	- حذف شوند. این حقوق قبلاً در قانون اساسی بیان شده‌اند و تمام اشخاص حقیقی و حقوقی این حقوق را دارا هستند.
ماده ۳۶	- بندهای ۳ و ۶ و ۷ حذف شوند. همچنین بند ۱ شامل تمام اشخاص حقیقی و حقوقی می‌شود و به تشکل‌ها اختصاص ندارد. بند ۵ حذف و این متن جایگزین شود: ارائه گزارش فعالیت‌های اداری، اقدامات، برنامه‌ها و دستاوردها به صورت سالانه
ماده ۳۷ تا ۴۴	- حذف شوند.
ماده ۴۵	- مباحث مربوط به رتبه‌بندی و شورا حذف شود.
ماده ۵۰ تا ۵۲	- منوط به مشورت و تأیید وزارت امور اقتصاد و دارایی و خانه تشکل‌ها باشد.
ماده ۵۳	- حذف شود.
ماده ۵۴	- نظر دستگاه تخصصی اخذ شود و همچنین در تضاد با ماده ۷۰ است.
فصل چهارم - تأمین مالی	- موارد تخلف با استناد به قوانین دیگر مشخص شوند. محدود کردن راه‌های تأمین مالی مشروع به شفافیت کمکی نمی‌کند. به عنوان مثال، تشکل‌ها می‌توانند با برگزاری دوره‌های آموزشی تأمین مالی انجام دهند که این مورد در موارد مورد تأیید پیش‌نویس ذکر نشده است؛ بنابراین ماده ۵۸ واژه صرفاً و تبصره‌های مرتبط با آن حذف شود.
ماده ۶۸	- موارد ذکر شده مشمول قوانین دیگر هستند و پیشنهاد می‌شود این ماده حذف شود.
ماده ۶۹	- با ماده ۷۰ در تضاد است.

## ۶- نتیجه گیری

گزینه های سیاستی پیشنهاد شده در این گزارش شامل حفظ وضع موجود، حفظ پیش نویس، تنقیح قوانین و مقررات و اصلاح پیش نویس موجود است. با توجه به مطالعات تطبیقی کشورها، مقایسه تطبیقی قوانین موجود کشور مرتبط با سمن ها و سناریوهای تصمیم گیری، گزینه سیاستی تنقیح قوانین و مقررات موجود توصیه می شود. اصلاح پیش نویس و همچنین پیشنهاد برای اصلاح قوانین و آیین نامه های موجود حول محورهای زیر است:

- ۱- فرایند ثبت ساده
- ۲- نظارت همه جانبه بر تشکل ها توسط اداره مالیات و هیئت نظارت
- ۳- نظارت و هماهنگی تشکل های اجتماعی و مشارکت در سیاست گذاری توسط خانه تشکل ها
- ۴- سند توسعه مشارکت شامل نظام مسائل و مشکلات اولویت بندی شده کشور به صورت پویا با مشارکت خانه تشکل ها و دستگاه های تخصصی
- ۵- رتبه بندی و توانمندسازی توسط خانه تشکل ها

## منابع

- راعی، مسعود و فرامرز عطریان (۱۳۹۳). «استقلال سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی ایران، فرانسه و سوئیس»، حقوق تطبیقی، سال پنجم، شماره ۲، ۳۷۹-۴۰۰.
- آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد ۱۳۸۴، قابل دسترس در:  
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/123764>
- آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی ۱۳۸۱، قابل دسترس در:  
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/123764>
- معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (۱۳۹۵/۵/۲۷). آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد. قابل دسترس در:  
<https://dolat.ir/detail/283129>
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، قابل دسترس در:  
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/93301>
- بیانیه گام دوم انقلاب مقام معظم رهبری، قابل دسترس در:  
<https://farsi.khamenei.ir/message-content?id=41673>
- معاونت امور سازمان‌های مردم‌نهاد مرکز امور اجتماعی و فرهنگی وزارت کشور (۱۳۹۰). درآمدی بر اصول، قوانین و مقررات سازمان‌های مردم‌نهاد. قابل دسترس در: <https://ejtemaee.umsu.ac.ir>
- معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۳۷). لایحه اصلاح قانون تجارت. قابل دسترس در:  
<https://qavanin.ir/Law/TreeText/83829>
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۰). قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده. قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/90226>
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۴۸). مجموعه قانون مالیات‌های مستقیم. قابل دسترس در:  
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/97731>
- رفیعی قهساره، ابودر (۱۳۹۰). بررسی قوانین و مقررات سازمان‌های مردم‌نهاد در کشورهای مختلف (مطالعه موردی کانادا، فنلاند و استونی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- رفیعی قهساره، ابودر (۱۳۹۰). بررسی قوانین و مقررات سازمان‌های مردم‌نهاد در کشورهای مختلف (مطالعه موردی روسیه و ایرلند)، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- رضائی قوام‌آبادی، محمدحسین (۱۳۹۴). مطالعه تطبیقی وضعیت حقوقی سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران و فرانسه؛ از تأسیس تا فعالیت، حقوق تطبیقی، سال ششم، شماره ۲، ۵۴۱-۵۶۷.
- Adolino, J. R. & Blake, C. H. (2010). *Comparing public policies: Issues and choices in industrialized countries*. SAGE.
- Davis, J. M. (2019). Real “non-governmental” aid and poverty: comparing privately and publicly financed NGOs in Canada. *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, Vol.40, No.3, 369-386.
- Sama, T. B. (2012). Role of NGOs in the implementation of active labour market policies: The case of Finland and Sweden. *International Journal of Leadership in Public Services*.