

مهر ۱۴۰۱
مسلسل: ۱۸۴۵۸

درس آموخته‌هایی از تشکلهای مردم‌نهاد در ایران و جهان: سازوکار صدور مجوز تأسیس و فعالیت





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۸۴۵۸

کد موضوعی: ۲۱۰

عنوان گزارش: درس‌آموخته‌هایی تشکل‌های مردم‌نهاد در ایران و جهان: سازوکار صدور مجوز تأسیس و فعالیت

نام دفتر: دفتر مطالعات اجتماعی (گروه توسعه تعاون، مشارکت‌های مردمی و سرمایه اجتماعی)

تهیه و تدوین: حسام عزت‌آبادی‌پور

مدیر مطالعه: سینا شیخی

همکاران: سینا شیخی، علیرضا حدادی

اظهار نظر کنندگان: خیراله خیری‌اصل (مطالعات سیاسی)، حمیدرضا گرامی‌پور و محمد

صالحی (مطالعات حقوقی)

ناظران علمی: کمیل قیدرلو، سامان یوسفوند

ویراستار ادبی: —

ویراستار تخصصی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. آلمان، آمریکا، فرانسه، ترکیه، ژاپن

۲. تشکل مردم‌نهاد

۳. سمن

۴. صدور مجوز تأسیس و فعالیت

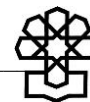


تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۷/۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	..... خلاصه مدیریتی
۳	..... مقدمه
۴	..... تاریخچه شکل‌گیری تشکل‌های مردم‌نهاد
۷	..... بررسی فرایند تأسیس تشکل‌های مردم‌نهاد در کشورهای منتخب
۸	..... فرانسه
۹	..... ترکیه
۱۱	..... آمریکا
۱۴	..... آلمان
۱۵	..... ژاپن
۱۸	..... ایران
۲۲	..... درس‌آموخته‌های سیاستی
۲۲	..... محمل قانونی تأسیس و فعالیت تشکل‌ها
۲۳	..... الگوی تولی‌گری در حوزه صدور مجوز تأسیس تشکل‌ها
۲۴	..... تعداد مراحل فرایند تأسیس تشکل‌ها
۲۵	..... جمع‌بندی و پیشنهادها
۲۹	..... پیوست. مصاحبه‌شوندگان در بخش آسیب‌شناسی فرایند صدور مجوز تأسیس تشکل‌های مردم‌نهاد در ایران
۲۹	..... منابع و ماخذ



درس آموخته‌هایی از تشکل‌های مردم‌نهاد در ایران و جهان: سازوکار صدور مجوز تأسیس و فعالیت

خلاصه مدیریتی

زمانبر بودن و پیچیدگی فرایند صدور مجوز تأسیس تشکل‌های مردم‌نهاد یکی از مهم‌ترین آسیب‌های وضع موجود این تشکل‌هاست. شناخت فرایند مزبور در اصلاح و بازآفرینی ضوابط مرتبط با این تشکل‌ها ضرورتی محتوم است. از این رو در گزارش حاضر با توجه به حساسیت و اهمیت این موضوع، منابع و داده‌های اولیه از قوانین موضوعه کشورهای فرانسه، ترکیه، آلمان، آمریکا و ژاپن احصا و با مفاد مندرج در آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵ هیئت‌وزیران مقایسه شده است. پس از انجام مصاحبه‌هایی نیمه‌ساختاریافته با صاحب‌نظران و مدیران اجرایی ارشد کشور در حوزه مشارکت‌های مردمی، آسیب‌های موجود در فرایند صدور مجوز تأسیس تشکل‌ها در کشور شناسایی و برای کاهش آنها راهکارهایی ارائه شد.

ماحصل بررسی‌های انجام شده این است که ژاپن یک قانون، مشخصاً برای تأسیس و ساماندهی فعالیت تشکل‌ها دارد. کشورهای فرانسه و ترکیه علاوه بر قانون خاص برای این حوزه، در سایر قوانین عمومی (قانون مدنی فرانسه و قانون خدمات کشوری ترکیه) نیز احکام مؤثری در این زمینه تدوین کرده‌اند؛ در کشورهای آلمان و آمریکا بخشی از قوانین عمومی این کشورها به موضوع تشکل‌ها پرداخته است. برای مثال می‌توان به قانون درآمدهای داخلی آمریکا و قانون خدمات کشوری آلمان اشاره کرد. در ایران در حال حاضر ۳ آیین‌نامه، ۱ اساسنامه و ۱ تفاهمنامه تنها برای تأسیس و فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد تنظیم شده و همچنین در چندین قانون عمومی مانند قانون تجارت، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه و قانون مالیات‌های مستقیم نیز قواعد تأسیس و فعالیت تشکل‌ها، تدوین شده است. در این گزارش از میان متولیان صدور مجوز، وزارت کشور به دلیل فراگیری و نظام‌یافته‌تر بودن ساختار و فرایند صدور مجوز به‌عنوان متولی این حوزه در ایران بررسی شده است.

در تمامی کشورهای مطالعه‌شده، صحت اساسنامه، موضوع، اهداف و برنامه‌های تشکل به‌عنوان بخشی از الزامات صدور مجوز تشکل‌ها بررسی می‌شود. تمام این کشورها شخصیت حقوقی ایجاد شده را در ادارات رسمی ثبت می‌کنند. درج آگهی تأسیس در روزنامه رسمی کشور برای آمریکا و ژاپن الزامی نیست. ترکیه، آلمان و ژاپن مانند ایران صلاحیت‌های ارکان تشکل یعنی مدیرعامل، بازرس و سایر اعضای هیئت‌مدیره را در بدو تأسیس بررسی می‌کنند که البته این بررسی‌ها متناسب با شرایط سیاسی کشورهای مطالعه شده، طیف وسیعی از ملاحظات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را شامل می‌شود. فرایند صدور مجوز تأسیس تشکل‌ها در کشورهای فوق‌الذکر به اختصار به شرح ذیل است:

فرانسه: متقاضیان پس از تنظیم اساسنامه و ثبت آن در دادگاه، اظهارنامه آنلاین انجمن را تکمیل می‌کنند. دادگاه اساسنامه را بررسی می‌کند. در صورتی که با قوانین مربوطه مغایرت نداشته باشد، مجوز تأسیس از جانب دادگاه صادر می‌شود. تأییدیه به فرمانداری ارسال می‌شود. فرماندار ۵ روز فرصت دارد تا پرونده و اسناد و مدارک را بررسی و

پروانه فعالیت تشکل را امضا و برای متقاضیان ارسال کند. در نهایت، آگهی تأسیس تشکل در روزنامه رسمی ثبت می‌شود و اسناد ثبتی تشکل در اداره اطلاعات حقوقی و اداری (دیلا) ثبت و منتشر می‌شود.

ترکیه: متقاضیان، اساسنامه تشکل را تنظیم و به همراه درخواست تأسیس تشکل به اداره کل بنیادهای ترکیه در دفتر نخست‌وزیر ارسال می‌کنند. اداره مذکور در خصوص املاک و اموال غیرمنقول یا موروثات قابل انتقال به تشکل و شرایط تأسیس آن تشکل اظهار نظر می‌کند. در صورت تأیید، مجوز تأسیس و فعالیت صادر می‌شود و پروانه فعالیت تشکل در اداره کل بنیادها و همچنین در روزنامه رسمی ثبت می‌شود.

آمریکا: متقاضیان تأسیس تشکل پس از تعیین اعضای هیئت‌مدیره، اساسنامه را تنظیم و در ادارات ایالتی (دولت محلی) ثبت می‌کنند. پس از آن می‌توانند فعالیت خود را شروع کنند.

آلمان: در این کشور نیز در مرحله اول اعضای هیئت‌مدیره انتخاب می‌شوند. اطلاعات اعضا به همراه اساسنامه به دادگاه ارسال می‌شود. اساسنامه و صلاحیت اعضا بر اساس قانون مدنی و قوانین عمومی آلمان بررسی می‌شود. در صورت تأیید دادگاه، مجوز صادر شده و اطلاعات تشکل برای ثبت به روزنامه رسمی محلی ارسال می‌شود.

ژاپن: پس از ثبت درخواست تأسیس تشکل در دفتر ثبت شرکت‌های شورای نظارت استان، امکان تأسیس بر مبنای قانون انجمن‌ها و سایر قوانین موضوعه ژاپن بررسی می‌شود. در صورت تأیید شورا، پرونده و نظرات شورا توسط کمیسیون شرکت‌های عام‌المنفعه نیز بررسی می‌شود. در صورتی که کمیسیون با نظر شورا موافق باشد، مجوز تأسیس و فعالیت تشکل صادر می‌شود.

ایران: متقاضیان در ابتدا درخواست خود برای تأسیس تشکل را در سامانه وزارت کشور ثبت می‌کنند. پس از آن شورای توسعه و حمایت از تشکل‌های مردم‌نهاد، درخواست واصله را بررسی می‌کند. در صورت تأیید درخواست، متقاضیان باید اساسنامه را تنظیم و به شورای مذکور ارسال کنند. پس از تأیید اساسنامه، متقاضیان باید مجمع عمومی را تشکیل دهند و اعضای هیئت‌مدیره را انتخاب کنند. لیست اعضای منتخب و صورت جلسه مجمع را به شورا ارسال می‌کنند. شورا صلاحیت‌های عمومی اعضای منتخب را از دستگاه‌های نظارتی استعلام می‌کند. در صورتی که تمامی استعلام‌ها مثبت باشد و اساسنامه نیز بدون ایراد و منطبق بر آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد و سایر قوانین مرتبط با این حوزه باشد، مجوز تأسیس و فعالیت تشکل صادر شده و برای بررسی به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور ارسال می‌شود. سازمان مذکور، نام تشکل را بررسی می‌کند که درست و منطبق بر قوانین ثبتی کشور باشد. تمامی اطلاعات ثبت شده در اساسنامه را نیز صحت‌سنجی می‌کند. مجدداً برخی استعلام‌ها از جمله سوءپیشینه کیفری اعضا و بدهی مالیاتی آنها را از مراجع ذی‌صلاح اخذ می‌کند. در صورت تأیید موارد فوق‌الذکر، اطلاعات تشکل در سامانه سازمان مزبور و همچنین در روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران ثبت می‌شود. گفتنی است که تشکل‌ها هر دو سال یک‌بار، باید مجوز فعالیت خود را تمدید کنند.



جدول ۱. فرایند صدور مجوز تأسیس تشکل‌ها در ۶ کشور جهان

کشور	متولی صدور مجوز تأسیس	تعداد مراحل	حداقل تعداد موسسان	الزام به تمدید مجوز
فرانسه	دادگاه	۷	۲ نفر	ندارد
ترکیه	اداره کل بنیادها ذیل نخست‌وزیر	۶	۷ نفر	ندارد
	دادگاه			
آمریکا	دادگاه ایالتی	۶	نامشخص	ندارد
آلمان	دادگاه محلی	۵	۷ نفر	ندارد
ژاپن	کمیسیون شرکت‌های عام‌المنفعه نخست‌وزیر	۴	نامشخص	ندارد
ایران	نیروی انتظامی	۱۰	۵ نفر	دو ساله
	سازمان امور اجتماعی			
	سازمان بهزیستی			
	کمیته امداد امام خمینی			

ماحصل بررسی‌های انجام شده این است که فرایند صدور مجوز تأسیس تشکل‌ها در ژاپن نسبت به سایر کشورهای مطالعه‌شده، ساده‌تر (۴ مرحله) است. عموم کشورها یک دستگاه حاکمیتی را به‌عنوان متولی صدور مجوز تأسیس و فعالیت تشکل‌ها تعیین کرده‌اند. در آلمان، ترکیه، ژاپن همانند ایران صلاحیت مؤسسان تشکل‌ها در بدو تأسیس بررسی می‌شود. با توجه به درس‌آموخته‌ها و تجارب کشورهای فوق و آسیب‌شناسی فرایند صدور مجوز در ایران، خلأ قانونی جامع و مانع برای ساماندهی این حوزه در کشور احساس می‌شود. قانونی که در بخشی از آن، متولی واحد برای صدور مجوز تأسیس، فرایند کوتاه، منطقی و زمانبندی شده برای صدور مجوز، نقش دستگاه‌های تخصصی در این فرایند، صلاحیت‌های عمومی و تخصصی مؤسسان تشکل‌ها و فرایند تمدید مجوز تعیین و تصریح شده باشد.

مقدمه

تشکل‌های مردم‌نهاد، که در این گزارش به اختصار تشکل نامیده می‌شود، در جوامع غربی در راستای رشد جامعه مدنی و پدیده دولت‌ملت مدرن شکل گرفتند. مهم‌ترین هدف از ایجاد و تقویت تشکل‌های مردمی، افزایش ظرفیت نظام اجتماعی از طریق ایجاد شرایط مساعد برای بارور شدن توانمندی‌های بالقوه مردم است. به‌عبارت دیگر، ضرورت ایجاد و تقویت تشکل‌ها را می‌توان در تحقق اهدافی چون چابک‌سازی دولت، توانمندسازی مردم و افزایش سرمایه اجتماعی، کارآمدسازی نظام اقتصادی، بهینه‌سازی فرایند برنامه‌ریزی و عملیاتی‌سازی برنامه‌ها و مقابله با آسیب‌های اجتماعی دانست (مدرسه حکمرانی شهید بهشتی، ۱۳۹۸). بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری هم به چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور را تأکید کرده است که بخشی از این اهداف را می‌توان از طریق توسعه و تقویت تشکل‌ها محقق ساخت.

برخی 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 تشکل‌ها می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰). این قبیل ایرادها در فرایند صدور مجوز تمایل به مشارکت مردم در اداره امور عمومی را کاهش می‌دهد. گزارش حاضر در تلاش است با شناسایی سازوکار صدور مجوز تأسیس و فعالیت تشکل‌ها در جهان، راهکارهایی برای رفع مشکلات پیش‌گفته ارائه نماید. برای تحصیل آموزه‌هایی در این حوزه قوانین و مقررات مربوط به صدور مجوز در کشورهای ترکیه، فرانسه، آلمان، ژاپن و آمریکا شناسایی و سازوکار تأسیس و فعالیت تشکل‌ها در آنها ترسیم شده است. کشور ترکیه به سبب قرابت فرهنگی با ایران و کشور فرانسه به سبب قدمت نهادهای مردمی در این کشور به عنوان نمونه پژوهشی انتخاب شده‌اند. بررسی فرایند صدور مجوز در آلمان که ساختار حقوقی منضبط و ساختار بورکراتیک قدرتمندی دارد، نیز می‌تواند زوایای دیگری از مشارکت‌های مردمی را به تصویر بکشد. ژاپن به عنوان یکی از کشورهای توسعه‌یافته آسیایی و صاحب ایده‌های جدید در حوزه مشارکت‌های اجتماعی به فهرست کشورهای مطالعه شده، افزوده شد. در نهایت برای بازخوانی یک تجربه از نظام سرمایه‌داری و لیبرالیستی در حوزه سازمان‌های غیردولتی، الگوی صدور مجوز تأسیس این نهادها در آمریکا نیز بررسی شده است. قوانین بررسی شده در این گزارش از سامانه‌های رسمی قوانین این کشورها گردآوری شده است.

تاریخچه شکل‌گیری تشکل‌های مردم‌نهاد

در خصوص تاریخ دقیق پیدایش «سازمان‌های غیردولتی»^۱ نیز همانند تعریف آن اجماع نظر وجود ندارد. به نظر می‌رسد تشکل‌های مردم‌نهاد با توجه به ویژگی‌های آنها، عمری همپای مدنیت جوامع پویا و گروه‌های هم‌نوا داشته باشند و آنچه مسلم است بیشتر این سازمان‌ها فعالیت خودجوش و محلی داشته و طی قرون متمادی رشد کرده‌اند و به سطح ملی و بین‌المللی رسیده‌اند که نمونه عینی آن کمیته صلح سبز بین‌المللی^۲ است که بیش از ۳ میلیون نفر عضو دارد. مطالعه تاریخ، گویای این واقعیت است که تحرکات خودجوش و انسان‌دوستانه مردم برای اعطای کمک‌های مالی و سرمایه‌ای و خدماتی به صورت گروهی یا انفرادی به آسیب‌دیدگان حوادث، زلزله‌زدگان، سیل‌زدگان، قربانیان جنگ‌ها، کمک به ایتام و خانواده‌های بی‌سرپرست یا زنان سرپرست خانواده، موجبات شکل‌گیری این نوع سازمان‌ها را فراهم نموده است اما از دو دهه قبل تعداد تشکل‌های مردم‌نهاد تعقیب‌کننده اهداف توسعه رو به افزایش است. در دهه اخیر نیز در کشورهای در حال توسعه، تعداد تشکل مردم‌نهادی که اهداف گوناگونی مانند حفظ محیط‌زیست، حقوق زنان، کمک‌های بشردوستانه در بلایای طبیعی، جنگ و نیز امور مذهبی را دنبال می‌کنند، رو به افزایش است. با وجود تفاوت معنادار اهداف، فلسفه، مقیاس و ساختار این تشکل‌ها با یکدیگر، اعتقاد بر این است که تشکل‌های مردم‌نهاد یک ساختار مناسب برای حل مسائل توسعه نیافتگی در زمینه فرهنگی هستند و احتمال دستیابی به توسعه فرهنگی را در قیاس با گذشته افزایش داده‌اند (سلطانی‌عربشاهی، ۱۳۸۴).

۱. عبارت سازمان‌های غیردولتی (Non-Governmental Organizations (NGO)) در سوابق حقوقی ایران با اصطلاحاتی مانند «سازمان‌های مردم‌نهاد»، «تشکل‌های مردم‌نهاد» و «مؤسسات غیرانتفاعی» شناخته می‌شوند. از این رو در ادامه گزارش، حسب مورد از این عبارات استفاده خواهد شد.

2. <https://www.greenpeace.org/international/>



واژه سازمان‌های غیردولتی (تشکل‌های مردم‌نهاد) تاریخی طولانی ندارد و شکل‌گیری و مشروعیت آن به‌طور جدی به‌عنوان بازیگر عرصه بین‌المللی به پس از تشکیل سازمان ملل متحد باز می‌گردد. ماده (۷۱) منشور سازمان ملل متحد صریحاً به نقش سازمان‌های غیردولتی تصریح می‌کند: «شورای اقتصادی اجتماعی می‌تواند سازوکار مناسب را برای مشورت با سازمان‌های غیرانتفاعی در حوزه مسائلی که در صلاحیت آنهاست، ایجاد کنند. سازمان‌های بین‌المللی هر جا که مقتضی است و سازمان‌های ملی پس از مشورت با اعضای ملل متحد می‌توانند چنین سازوکارهایی را ایجاد نمایند» (شریفی‌طرازکوهی و نداشت‌سازان، ۱۳۹۷).

براساس مواد (۹) و (۱۰) و (۱۸۳) قانون مدنی^۱ مصوب سال ۱۳۰۷، اعتبار اراده افراد در چارچوب قراردادها مشخص می‌شود. از این دیدگاه تشکل مردم‌نهاد را می‌توان نوعی قرارداد جمعی دانست. پس از آن قانون تجارت در سال ۱۳۱۱ تصویب شد که مواد (۵۸۴) و (۵۸۵)^۲ آن ناظر بر تشکیلات و مؤسساتی است که برای مقاصد غیرتجاری تأسیس می‌شوند (سعیدی، ۱۳۹۱). ورود قانون تجارت به قواعد تأسیس و فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد بسیار ناچیز و محدود به تعریف این شخصیت حقوقی جدید (تشکیلات و مؤسسه غیرتجارتی) در مقابل سایر شرکت‌های تجاری است و ضوابط تأسیس، الگوی تأمین مالی، حقوق و تکالیف و شیوه نظارت بر تشکیلات و مؤسسات مؤسسات غیرتجارتی را به آیین‌نامه اجرایی سپرده بود که ۲۶ سال بعد توسط وزارت عدلیه (دادگستری) تدوین شد.

پس از لازم‌الاجرا شدن قانون تجارت نیز برای ایجاد نهادهای مشارکتی اقداماتی در کشور صورت گرفت. برای مثال، جایگزینی «قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات» در سال ۱۳۲۸ و پس از آن قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ به‌جای قانون بلدییه مصوب ۱۲۸۶ و در نتیجه تشکیل انجمن‌های شهر در کشور بود. در اوایل دهه ۱۳۴۰ برخی نهادهای مردمی از جمله تعاونی‌های روستایی، انجمن‌های ده و به فاصله چندین سال، خانه انصاف در جامعه روستایی تشکیل شد. هرچند توسعه جریان‌ها و نهادهای غیردولتی مذکور گام‌های مثبتی برای گسترش مشارکت‌های رسمی مردم هستند، لکن هنوز به‌معنای گسترش مؤسسات، تشکل‌ها و سازمان‌های غیردولتی در مفهوم نوین آن نیست. به‌عبارت دقیق‌تر اکثر آنها خودجوش و داوطلبانه نبودند، بلکه دولت‌ها برای پیشبرد اهداف خود نسبت به تأسیس آنها اقدام می‌کردند. در طی چندین دهه پس از تصویب قانون تجارت برخی تشکل‌های غیردولتی داوطلبانه به‌ویژه در میان تحصیل‌کردگان دانشگاهی تأسیس شدند. جدول زیر نمونه‌هایی از این تشکل‌ها را نشان می‌دهد.

۱. ماده (۹) - مقررات عهودی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد، در حکم قانون است. ماده (۱۰) - قراردادهای خصوصی نسبت به کسانی که آن را منعقد نموده‌اند در صورتی که مخالف صریح قانون نباشد، نافذ است. ماده (۱۸۳) - عقد عبارت است از اینکه یک یا چند نفر در مقابل یک یا چند نفر دیگر تعهد بر امری نمایند و مورد قبول آنها باشد.

۲. ماده (۵۸۴) - 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. ماده (۵۸۵) - شرایط ثبت مؤسسات و تشکیلات مذکور در ماده فوق به موجب نظامنامه وزارت عدلیه معین خواهد شد. حق‌الثبت مؤسسات و تشکیلات مطابق نظامنامه از پنج ریال طلا تا پنج پهلوی و به‌علاوه مشمول ماده (۱۲۵) قانون ثبت اسناد و املاک است.

جدول ۲. اولین تشکل‌های غیردولتی داوطلبانه پس از تصویب قانون تجارت (۱۳۱۱)

ردیف	تشکل	سال تأسیس	ردیف	تشکل	سال تأسیس
۱	کانون بانوان	۱۳۱۴	۶	جمعیت پرستاران ایران	۱۳۳۱
۲	جمعیت بانوان صلح‌جو	۱۳۲۰	۷	جمعیت راه‌نور	۱۳۳۴
۳	جمعیت بانوان صاحب شغل و حرفه	۱۳۲۸	۸	انجمن پزشکان کودکان ایران	۱۳۳۵
۴	جمعیت شورای زنان ایران	۱۳۲۲	۹	انجمن متخصصین بیماری‌های زنان و مامایی ایران	۱۳۳۵
۵	جمعیت ماماهاى ایران	۱۳۲۳	۱۰	انجمن بیوشیمی ایران	۱۳۳۶

همان‌طور که در جدول فوق مشاهده می‌شود پس از تصویب قانون تجارت در سال ۱۳۱۱ تا سال ۱۳۳۶ عموم تشکل‌ها در حوزه بهداشت و سلامت و همچنین موضوعات مربوط به بانوان بودند.

در راستای اجرای ماده (۵۸۵) قانون تجارت، آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری توسط وزارت عدلیه در سال ۱۳۳۷ تصویب شد و به‌موجب آن شهربانی متولی صدور مجوز تأسیس و فعالیت تشکل‌هایی از قبیل انجمن، کانون و امثال آن شد. براساس ماده (۲) این تصویب‌نامه تشکل‌ها به دو گروه تقسیم می‌شوند:

الف) مؤسساتی که مقصود از تشکیل آنها جلب منافع و تقسیم آن بین اعضای خود نباشد.

ب) مؤسساتی که مقصود از تشکیل آنها ممکن است جلب منافع مادی و تقسیم منافع مزبور بین اعضای خود یا غیر باشد. از این قبیل می‌توان به کانون‌های فنی و حقوقی اشاره کرد (سعیدی، ۱۳۹۱). تصویب دستورالعمل اجرایی ماده (۵۸۵) قانون تجارت، جدی‌ترین ورود دولت در زمینه ساماندهی تشکل‌ها و ضابطه‌مند کردن فرایند تأسیس و فعالیت آنها در کشور بود.

با وقوع انقلاب اسلامی ایران و تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸، موضوع مشارکت‌های مردمی در قالب شوراهای (اصول هفتم، یکصدم، یکصدویکم و یکصدوچهارم)، تعاونی‌ها (اصل چهل و چهارم) و احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده (اصل بیست‌وششم) سازماندهی شد. همچنان پس از انقلاب، نیروی انتظامی (شهربانی) تنها مرجع صدور مجوز تأسیس تشکل‌های مردم‌نهاد در کشور بود تا اینکه سازمان اوقاف و امور خیریه، وزارت کشور، سازمان بهزیستی، سازمان ملی جوانان و سازمان میراث فرهنگی وقت، وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی و کمیته امداد امام خمینی (ره) نیز به‌تدریج به‌عنوان متولیان صدور مجوز تأسیس و فعالیت تشکل‌ها و ناظرین بر فعالیت آنها به نیروی انتظامی افزوده شدند. جدی‌ترین اقدام دولت در خصوص سازماندهی و ساماندهی تشکل‌های مردم‌نهاد در کشور به سال ۱۳۸۴ باز می‌گردد. در این سال آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی توسط هیئت وزیران تصویب شد و برای اولین بار در نظام حقوقی ایران، شرایط تأسیس، صلاحیت‌ها، حقوق و تکالیف، ساختار اساسنامه، ارکان تشکل و نحوه تأمین مالی و نحوه انحلال اجباری و اختیاری تشکل‌های مردم‌نهاد تبیین شد. ماده (۳۲) آیین‌نامه مذکور مقرر کرده است: «مرجع صدور پروانه برای سازمان‌های غیردولتی تخصصی با رعایت مقررات این آیین‌نامه و با اخذ نظر دستگاه‌های ذی‌ربط، وزارت کشور است». همچنین به‌موجب تفاهمنامه‌ای که توسط وزارت کشور و سازمان ملی جوانان (وزارت ورزش و جوانان فعلی) امضا شده بود، صدور مجوز سازمان‌های غیردولتی جوانان به سازمان پیش‌گفته سپرده شد. در سال ۱۳۹۵ آیین‌نامه جدیدی با عنوان «آیین‌نامه



تشکل‌های مردم‌نهاد» توسط وزارت کشور با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت ورزش و جوانان، وزارت دادگستری، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، سازمان حفاظت محیط‌زیست، معاونت رئیس‌جمهور در امور زنان و خانواده تهیه و به تصویب هیئت وزیران رسید. براساس این آیین‌نامه عبارت «سازمان‌های غیردولتی» مندرج در آیین‌نامه مصوب سال ۱۳۸۴ به عبارت «تشکل‌های مردم‌نهاد» تغییر کرد. بسیاری از تعاریف و قواعد مندرج در آیین‌نامه مصوب ۱۳۸۴ اصلاح شد، لکن آیین‌نامه مذکور صراحتاً نسخ نشد. به همین سبب، همچنان برخی از تشکل‌های مردم‌نهاد با عنوان سازمان مردم‌نهاد (سمن) از وزارت ورزش و جوانان مجوز تأسیس و فعالیت می‌گیرند.

براساس ماده (۳۸) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد، «مؤسسات موضوع بند «۱۳» ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت قصد فعالیت در زمینه‌های تصریح‌شده در ماده‌واحد لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بهزیستی کشور (مصوب ۱۳۵۹) دارند در چارچوب احکام این آیین‌نامه از سازمان بهزیستی کشور پروانه فعالیت دریافت می‌کنند و به ثبت می‌رسند». هم‌اکنون نیروی انتظامی به موجب «آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷»، شورای توسعه و حمایت از تشکل‌ها و سازمان بهزیستی به موجب «آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵» متولیان صدور مجوز تشکل‌های مردم‌نهاد در کشور هستند. علاوه بر این سه مرجع دولتی پیش‌گفته، کمیته امداد امام خمینی (ره) نیز که یک مؤسسه عمومی غیردولتی است، مجوز تأسیس «مراکز نیکوکاری» را به‌عنوان یک تشکل مردم‌نهاد صادر می‌کند.

جدول ۳. سیر تطور قوانین و مقررات تولی‌گری صدور مجوز تشکل‌ها در ایران

متولی صدور مجوز تأسیس	محمل قانونی اعطای امتیاز تولی‌گری صدور مجوز	زمان تصویب
پلیس امنیت نیروی انتظامی	بند «ه» ماده (۶) آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری	۱۳۳۷
سازمان اوقاف و امور خیریه	ماده (۱) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه	۱۳۶۳
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	ماده (۹) آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون تشکیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۱۳۶۵
سازمان بهزیستی	بند «۱۳» ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	۱۳۸۰
کمیته امداد امام خمینی (ره)	بند «ک» ماده (۶) اساسنامه کمیته امداد امام خمینی (ره)	۱۳۸۰
سازمان ملی جوانان	تفاهمنامه فی‌مابین وزارت کشور و سازمان ملی جوانان	۱۳۸۳
وزارت کشور	آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد	۱۳۸۴
وزارت ورزش و جوانان	تبصره «۲» ماده (۳۲) آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد	۱۳۸۴
کمیته امداد امام خمینی (ره)	بندهای «۱۱» و «۱۲» ماده (۶) اساسنامه کمیته امداد امام خمینی (ره)	۱۳۹۴
وزارت ورزش و جوانان	تبصره «۲» ماده (۱۴) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد	۱۳۹۵
سازمان بهزیستی	ماده (۳۸) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد	۱۳۹۵
سازمان بهزیستی	بند «۸» ماده (۵۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	۱۳۹۵
وزارت کشور	بند «ث» ماده (۸) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد	۱۳۹۵

بررسی فرایند تأسیس تشکل‌های مردم‌نهاد در کشورهای منتخب

در این بخش از گزارش، فرایند صدور مجوز تأسیس و فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد در کشورهای فرانسه، ترکیه، آمریکا، آلمان، ژاپن و ایران بررسی شده است. هدف از این مطالعه شناخت محمل قانونی، فرایند، ملاحظات و متولی صدور مجوز تأسیس و فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد در این کشورهاست. شایان ذکر است که سازمان‌های غیردولتی در دنیا با آنچه در

ایران تحت عنوان «تشکل‌های مردم‌نهاد» شناخته می‌شود، اندک تفاوت‌های کارکردی دارند، لذا گونه‌هایی از سازمان‌های غیردولتی کشورهای مذکور که به‌لحاظ ماهوی و کارکردی بیشترین قرابت را با تشکل‌های مردم‌نهاد در ایران دارند، شناسایی شده است. از این‌رو در ادامه شخصیت‌های حقوقی بنیاد، انجمن و شرکت عام‌المنفعه تشریح و بررسی شده است.

فرانسه

قانون فرانسه دو نوع شخصیت حقوقی «انجمن»^۱ و «بنیاد»^۲ برای تأسیس سازمان‌های غیرانتفاعی و غیردولتی تعیین نموده است که به اشتباه اغلب معادل یکدیگر تلقی می‌شوند و به‌جای یکدیگر به‌کار می‌روند، درحالی که میان این دو نهاد تفاوت‌هایی وجود دارد (Archambault, 2019):

۱. انجمن از طریق «اجتماع گروهی از افراد برای نیل به یک هدف غیرانتفاعی» شکل می‌گیرد، درحالی که یک بنیاد براساس «اختصاص دارایی‌های (منقول یا غیرمنقول) بازگشت‌پذیر برای انجام یک فعالیت غیرانتفاعی عام‌المنفعه» ایجاد می‌شود.
۲. انجمن‌ها می‌توانند حامی منافع یک گروه کوچک مانند یک خانواده، یک نهاد تخصصی، دانش‌آموزان یک مدرسه و... باشند، درحالی که فعالیت‌های بنیادها الزاماً باید به منافع عمومی اختصاص یابد.
۳. یک انجمن با جداسدن اعضای آن منحل می‌شود، درحالی که یک بنیاد می‌تواند پس از جداسدن مؤسسان از آن، همچنان به حیات خود ادامه دهد.
۴. انجمن‌ها براساس اصول کاملاً دموکراتیک اداره می‌شوند (هر عضو یک رأی)، درحالی که در فرانسه بنیادها توسط اعضای هیئت‌مدیره اداره می‌شوند.

فرایند صدور مجوز تأسیس انجمن در فرانسه

برای تشکیل یک انجمن در فرانسه، حضور حداقل دو نفر به‌عنوان مؤسس ضروری است که در واقع به‌عنوان متقاضی، فرایند تأسیس انجمن را آغاز و پیگیری می‌کنند. فرایند صدور مجوز تأسیس انجمن در فرانسه یک فرایند ۷ مرحله‌ای به‌شرح زیر است (Republique Francaise, 2021):

جدول ۴. فرایند صدور مجوز تأسیس انجمن در فرانسه

ردیف	مرحله
۱	تنظیم اساسنامه، به‌صورت یک قرارداد میان اعضای انجمن و ثبت آن در دادگاه (اداره ثبت انجمن‌ها)
۲	تعیین محل دفتر مرکزی انجمن و ثبت آن در اداره ثبت انجمن‌ها
۳	تکمیل اظهارنامه (آنلاین) انجمن و ثبت آن در اداره ثبت انجمن‌ها
۴	بررسی تکمیل بودن اسناد و مدارک و عدم مغایرت اظهارنامه با قوانین مربوطه توسط دادگاه
۵	اخذ رسید تاریخ‌دار و امضا شده از جانب فرماندار ظرف مدت پنج روز (در صورت تکمیل و درست بودن پرونده و اسناد و مدارک)
۶	درج آگهی تأسیس انجمن در روزنامه رسمی که انجمن قبلاً آن روزنامه را در اظهارنامه معرفی کرده است
۷	ارسال درخواست انتشار اسناد ثبتی انجمن به اداره اطلاعات حقوقی و اداری (دیلا) ^۳ توسط اداره ثبت انجمن‌ها و انتشار گزیده‌ای از اظهارنامه (از قبیل تاریخ ثبت اظهارنامه در فرمانداری، عنوان، هدف و نشانی دفتر مرکزی انجمن) به‌صورت رایگان و ظرف مدت ۱۰ روز

1. Associations
2. Foundations
3. la Direction de l'information légale et administrative (Dila)



ملاحظات تأسیس و فعالیت انجمن در فرانسه

براساس قانون انجمن‌های فرانسه مصوب ۱۹۰۱ و اصلاحیه آن در سال ۲۰۰۹، موضوع و اهداف انجمن و برنامه‌های عملیاتی آن نباید در تعارض با انسجام ملی و اصول دموکراتیک فرانسه باشد از این رو در فرانسه برای تأسیس انجمن‌ها الزامات زیر را مد نظر قرار می‌دهند (French Law Of The Associations, 2009):

۱. مفاد اساسنامه نباید مغایر قوانین عمومی فرانسه باشد.
 ۲. اساسنامه ساختار و ارکان مشخصی دارد که در قانون مشخص شده است.
 ۳. تعیین محل دفتر مرکزی انجمن باید به صورت رسمی و براساس قرارداد و متضمن رعایت قوانین عمومی باشد (واحد اداری، می‌تواند ملک شخصی یا استیجاری یا دفتر استیجاری یا رایگان در شهرداری باشد).
 ۴. محل دفتر مرکزی انجمن و فعالیت در آن نباید ناقض قوانین ملکی و عمومی فرانسه باشد.
 ۵. اظهارنامه آنلاین و اسناد و مدارک ارسالی به اداره ثبت انجمن‌ها باید تکمیل باشد.
 ۶. انجمن نباید بر پایه تحقق یک هدف غیرقانونی و مغایر با مقررات دولتی تأسیس شود.
 ۷. انجمن نمی‌تواند با هدف تضعیف یگانگی فرانسه و جمهوریت آن ایجاد شود.
 ۸. آگهی تأسیس انجمن تا پایان فعالیت انجمن باید توسط مؤسسان انجمن حفظ و نگهداری شود.
- (Republique Francaise, 2021)

ترکیه

انجمن‌ها در ترکیه با استناد به «قانون بنیادها» مصوب ۱۲۰۰۸ گونه‌ای از بنیادها در نظر گرفته می‌شوند. ضوابط تأسیس و فعالیت انجمن‌ها در این کشور در دو قانون «قانون مدنی» و «قانون بنیاد» تبیین شده است. براساس تعریف ارائه شده در «قانون مدنی ترکیه»^۲ بنیادها گروه‌هایی با شخصیت حقوقی مستقل هستند که توسط اشخاصی (حقیقی یا حقوقی) تشکیل می‌شوند که دارایی‌ها، امکانات، منابع و توانمندی‌های خود را برای تحقق هدفی خاص و دائمی تخصیص می‌دهند. انجمن‌ها، گونه‌ای از بنیادها هستند که به موجب ائتلاف حداقل ۷ نفر از افرادی تأسیس می‌شوند که دانش و فعالیت‌های خود را برای تحقق یک هدف غیراقتصادی اختصاص می‌دهند.

بنیادها دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند. حداقل سرمایه اولیه بنیادها متناسب با موضوع و برنامه‌های اظهارشده آنها در اساسنامه بنیاد، هر ساله توسط مجمع بنیادها^۳ تعیین می‌شود. بنیادها می‌توانند براساس اساسنامه مصوب خود اقدام به افتتاح شعبه و نمایندگی کنند. رویه‌ها و اصول مربوط به تنظیم اظهارنامه و اساسنامه نیز به موجب قانون خواهد بود.

متولی اصلی تأسیس و فعالیت بنیادها در ترکیه، یک واحد سازمانی دولتی با عنوان «اداره کل بنیادهای»^۴ ذیل جایگاه نخست‌وزیری ترکیه است. ثبت بنیادها، حسابرسی آنها و بررسی عدم انحراف بنیاد از اساسنامه نیز برعهده آن

1. Foundations Law, No: 5737, 2008.

2. Articles of the Turkish Civil Code No. 4721 on Foundations, 2001.

3. Foundations Assembly

4. General Directorate or Audit Authority: General Directorate of Foundations

اداره است. در ساختار اداره کل بنیادها واحدی با عنوان «اداره مشاوره و بازرسی» وجود دارد که در زمینه فعالیت بنیادها مسئولیت‌های مهمی به شرح زیر دارد (Foundations Law, 2008):

۱. بازرسی، ارائه خدمات مشاوره‌ای به بنیادها برای تأسیس و عدم انحراف از شرایط اساسنامه، پیمان‌نامه‌ها،^۱ سند تودیع امانت^۲ و مقررات مربوطه.
۲. بازرسی از بنیادها و بررسی وضعیت بنگاه‌های اقتصادی بنیاد و فعالیت تجاری و اقتصادی آنها.
۳. بررسی و اظهارنظر در خصوص گزارش‌های بارزسان بنیادها و پیگیری‌های پس از آن.
۴. بازرسی و بررسی گزارش‌های حسابرسی بنیادها و اتخاذ تصمیم متناسب با نتایج حسابرسی و انجام اقدامات مقتضی.

فرایند صدور مجوز تأسیس بنیاد در ترکیه

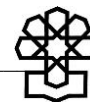
در ترکیه برای تأسیس یک بنیاد باید حداقل ۷ نفر به‌عنوان مؤسس، ظرفیت‌های مالی، مهارت‌ها و توانمندی‌های خود را برای انجام یک یا چند فعالیت اجتماعی تخصیص دهند. مؤسسان برای تأسیس بنیاد باید فرایندی ۶ مرحله‌ای به شرح زیر را طی کنند (Foundations Law, 2008):

جدول ۵. فرایند صدور مجوز تأسیس بنیاد در ترکیه

ردیف	مرحله
۱	تهیه و ارسال اساسنامه و تقاضانامه تشکیل بنیاد به اداره کل بنیادهای ترکیه (در صورتی که درخواست برای تأسیس «بنیاد وقفی» باشد باید درخواست مذکور و سند رسمی موقوفه به دادگاه محل تقاضا نیز ارسال شود)
۲	بررسی وصیتنامه با حضور وراث و اشخاص ذی‌ربط توسط قاضی در صورتی که بنیاد وقفی باشد
۳	اعلام نظر در خصوص املاک و اموال غیرمنقول اهدایی یا موروثات قابل انتقال به بنیاد
۴	بررسی شرایط تأسیس بنیاد توسط اداره کل بنیادها
۵	ثبت در اداره کل بنیادها (برای همه بنیادها) و ثبت در دفتر ثبتی دادگاه (برای بنیادهای وقفی)
۶	درج و انتشار آگهی تأسیس در روزنامه رسمی ترکیه

در صورتی که هدف بنیاد، اموال، حقوق و تکالیف آن به‌درستی در اساسنامه مشخص شده باشد، سایر نواقص و ایرادها قابل رفع است و منجر به رد درخواست تأسیس بنیاد نمی‌شود. این نواقص را می‌توان قبل از ثبت بنیاد توسط دادگاه یا اداره کل بنیادها تکمیل کرد. در صورت رد تقاضای تأسیس بنیاد در هر مرحله از فرایند صدور مجوز، متقاضیان می‌توانند به دادگاه شکایت کنند. متقاضیان و اداره کل بنیادها نیز می‌توانند نسبت به رأی دادگاه بدوی، درخواست تجدیدنظر را به دادگاه ارائه دهند. دادگاه تجدیدنظر نیز مکلف است ظرف یک ماه اعلام نظر کند.

۱. پیمان‌نامه به‌معنای سند مرتبط با ارث، شرایط وقف و ملزومات واقف در بنیاد وقفی است.
 ۲. سند تودیع امانت به‌معنای سندی مرتبط با بنیاد وقفی است که طبق قانون مدنی ترکیه مصوب سال ۲۰۰۱ ایجاد شده که شامل نام، اهداف، خدمات و حقوق محفوظه، سازمان، مدیریت و مکان بنیاد است.



ملاحظات تأسیس و فعالیت بنیادها در ترکیه

فرایند تأسیس یک بنیاد در ترکیه توسط دولت و دادگاه به دقت رصد و بررسی می‌شود. ملاحظات سیاسی، امنیتی و اقتصادی را برای تأسیس بنیادها در نظر می‌گیرند و پس از تأسیس نیز فعالیت‌های آنها پایش و ارزیابی می‌شود. از این قبیل ملاحظات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد (Foundations Law, 2008):

۱. اساسنامه یا سند تأسیس بنیاد باید به صورت کامل تدوین شده باشد. براساس قانون بنیاد، یک اساسنامه باید شامل «نام بنیاد، هدف از تأسیس بنیاد، ارکان بنیاد (هیئت مدیریت و بازرسان)، املاک و مستغلات، منابع مالی، تشکیلات بنیاد (فرد یا افرادی که می‌خواهند بنیاد را اداره کنند) و محل استقرار دفتر اصلی و شعب بنیاد» باشد.
۲. هیچ بنیادی برخلاف اصول قانون اساسی و قوانین موضوعه ترکیه ایجاد نمی‌شود.
۳. هیچ بنیادی برخلاف اصول اخلاقی پذیرفته شده ترکیه ایجاد نمی‌شود.
۴. هیچ بنیادی برخلاف وحدت ملی و منافع ملی یا برای حمایت از افراد یک نژاد یا قومیت یا بخش محدودی از جامعه ایجاد نمی‌شود.
۵. مدیران بنیاد توسط اعضا و از بین خودشان و براساس اساسنامه بنیاد انتخاب می‌شوند، اما مفاد اساسنامه نباید مغایر با قانون اساسی ترکیه باشد. صلاحیت مدیران، قواعد و روش انتصاب مدیران بنیاد در قوانین یا آیین‌نامه‌های مربوطه تعیین شده است.
۶. هیئت‌مدیره بنیاد براساس ضوابط مندرج در اساسنامه مصوب بنیاد تشکیل می‌شود. اکثریت اعضای هیئت‌مدیره باید مقیم ترکیه باشند.
۷. کسانی که به سرقت، کلاهبرداری، اختلاس، ارتشا، ورشکستگی کاذب، تقلب در مناقصه، جعل سند، خیانت در امانت، قاچاق و اقدام علیه امنیت کشور، محکوم می‌شوند؛ نمی‌توانند عضو هیئت‌مدیره باشند و یا در سمت مدیریت‌عامل یا سایر سمت‌های مدیریتی بنیاد عضویت داشته باشند.
۸. مدیران بنیاد باید نسبت به اهداف بنیاد و قوانین عمومی کشور متعهد باشند. مدیران و کارمندان بنیاد مسئول خساراتی هستند که در اثر عملکرد اشتباه خود به بنیاد وارد می‌کنند. مدیران بنیاد بدون حکم دادگاه عزل نمی‌شوند.

آمریکا

براساس قانون درآمدهای داخلی آمریکا،^۱ انجمن به سازمانی اطلاق می‌شود که هیچ بخشی از درآمدهای خالص و سود حاصل از فعالیت‌های آن به مدیران و یا اشخاص فعال^۲ در سازمان تعلق نداشته باشد. قانون درآمدهای داخلی آمریکا به حوزه سازمان‌های غیرانتفاعی ورود کرده و برای آنها معافیت مالیاتی در نظر گرفته است. این سازمان‌ها تحت قوانین شدید نظارتی هستند و قوانین سخت‌گیرانه‌ای برای تأسیس، اداره و فعالیت این سازمان‌ها در نظر گرفته است. خیریه نیز نهادی است غیرتجاری، غیرانتفاعی و غیردولتی که با هدف بالابردن کیفیت زندگی افراد یا توانمندسازی سایر مؤسسات عمومی (مردمی یا دولتی) تشکیل می‌شود. کمک‌های مالی خود را به نهادهای غیرانتفاعی دیگر (از جمله

1. Internal Revenue Code Of 1954, Sec: 501-C-3
2. Private Shareholder or Individual

مجمع خیریه‌ها) می‌دهد و یا مستقیماً خدمات عمومی را به مردم و جامعه ارائه می‌کند. همچنین می‌تواند در زمینه انجام پژوهش، تحقیقات، همایش‌ها و انتشار گزارش‌ها هزینه کند. خیریه در آمریکا نهادی است که شرایط زیر را داشته باشد (Fremont, Marion, 2009):

۱. شخصیت حقوقی مستقل از دولت داشته باشد و دولت در اداره مستقیم آن مداخله نداشته باشد.
 ۲. توسط اشخاص حقیقی یا مؤسسه تجاری، تأسیس و ثبت رسمی شده باشد.
 ۳. مؤسسان برای انجام فعالیت‌های خیریه‌ای مانند اعطای کمک‌های مالی به افراد نیازمند یا به سایر خیریه‌ها، انجام طرح‌های تحقیقاتی برای نهادهای علمی، پژوهشی، ایجاد موزه و سایر امور خیریه مصمم باشند.
 ۴. زیر نظر هیئت‌مدیره یا هیئت امنای اداره شود.
 ۵. تأمین مالی آن از طریق دریافت کمک‌ها یا هدایای نقدی، مستغلات، اوراق بهادار از نیکوکاران باشد. یا بخشی از «مالیات بردرآمد» افراد و درصدی از «مالیات بر ترکه»^۱ را به صورت قانونی به عنوان کمک دریافت کند. همچنین می‌تواند اموال موقوفه را به «اوراق بهادار» مانند سهام و اوراق قرضه تبدیل نماید و سود و عواید حاصله را علاوه بر کمک‌های نقدی واصله، برای مردم هزینه نماید یا اینکه صندوق حمایتی وقفی ایجاد نماید.
- خیریه‌ها معاف از مالیات هستند به عبارتی از مالیات بردرآمد معافند ولی مشمول «مالیات بر تولید»^۲ هستند. به میزان یک یا دو درصد از درآمد ناشی از فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری آنها به عنوان مالیات بر تولید اخذ می‌شود. خیریه‌های رسمی در آمریکا عموماً در دو قالب «شرکت»^۳ و «تراست»^۴ تشکیل می‌شوند که قالب «شرکت» نسبت به نوع دیگر رایج‌تر است. خیریه‌های غیررسمی نیز در آمریکا تحت عنوان «انجمن» فعالیت می‌کنند، اما از آنجا که براساس قوانین عمومی آمریکا، هریک از اعضای انجمن در قبال کلیه بدهی‌های انجمن مسئول خواهد بود؛ از این رو از انجمن‌های غیررسمی در آمریکا کمتر استقبال می‌شود. اخیراً نیز از شخصیت حقوقی «شرکت با مسئولیت محدود»^۵ برای ثبت خیریه‌ها در آمریکا استفاده شده است؛ اما عموماً فرم قانونی «شرکت» به دلیل آزادی عمل بیشتر آن برای متقاضیان ترجیح دارد (Fremont, Marion, 2009).

فرایند تأسیس سازمان غیرانتفاعی در آمریکا^۶

براساس دستورالعمل مؤسسات خیریه،^۷ فرایند و ضوابط تشکیل یک سازمان غیرانتفاعی در آمریکا بسیار شبیه به تأسیس یک شرکت است. اما از آنجا که معافیت‌های مالیاتی دریافت می‌کنند مراحل مضاف بر مراحل تأسیس شرکت‌ها برای آنها در نظر گرفته شده است. بر همین اساس، مراحل تشکیل یک سازمان غیرانتفاعی در آمریکا به قرار زیر است (Compliance Guide for 501(c)(3) Public Charities):

1. Estate Taxes
2. Excises Taxes
3. Company
4. Trust
5. Limited Company (Ltd. Co)
6. <https://www.usa.gov/start-nonprofit>
7. Compliance Guide for 501(c)(3) Public Charities: <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p4221pc.pdf>



جدول ۶. فرایند صدور مجوز تأسیس سازمان غیرانتفاعی در آمریکا

ردیف	مرحله
۱	انتخاب یک نام تجاری ^۱ منحصر به فرد. مشخص کردن اعضای هیئت‌مدیره و تعیین شخصیت حقوقی سازمان (تراست، شرکت، انجمن، شرکت با مسئولیت محدود)
۲	تنظیم اساسنامه سازمان
۳	ثبت اساسنامه و اسناد مورد نیاز تأسیس سازمان در ادارات ایالتی (دولت محلی)
۴	درخواست معافیت مالیاتی از دولت در سطح فدرال و ایالت
۵	دریافت مجوز و پروانه‌های لازم
۶	درخواست وام و کمک مالی و دیگر تسهیلات از منابع دولتی

ملاحظات تأسیس و فعالیت سازمان غیرانتفاعی در آمریکا

قواعد نظارتی در ایالت‌های مختلف آمریکا با یکدیگر تفاوت دارند. بسته نظارتی و قواعد تنظیم‌گری سازمان‌های غیردولتی مشتمل بر مجموعه‌ای از قواعد نظارتی ایالتی و فدرالی است. از این‌رو نظارت بر سازمان‌های غیردولتی به دو صورت است: «نظارت متمرکز توسط دولت فدرال» و «نظارت در سطح ایالتی». به همین سیاق نیز قواعد مالی و مالیاتی در هر ایالت تفاوت‌هایی با هم دارند. میزان معافیت‌های مالیاتی، شرایط برخورداری از معافیت مالیاتی یا کمک‌های مالی و ... متناسب با الزامات بومی هر ایالت، قیدهایی بر قوانین مالیاتی فدرالی زده است.

کنترل اداری تمام خیریه‌ها در وهله اول توسط نهادی انجام می‌شود که مسئولیت صدور مجوز تأسیس شرکت‌ها یا تراست‌های خیریه‌ای را برعهده داشته است. خیریه‌ها در آمریکا زاده ایالت‌ها هستند و در نهادهای ایالتی مانند دادستانی ثبت می‌شوند؛ در نتیجه مسئولیت نظارت بر خیریه‌ها و تراست‌ها برعهده دادستانی‌ها و دادگاه‌های ایالتی است. متولیان ایالتی (یعنی دادستانی‌ها) نقش نظارتی خود در قبال مؤسسات خیریه‌ها را در جهت حمایت از حقوق خیرین تعریف می‌کنند. آنها بسیار تلاش می‌کنند تا برنامه‌های جعلی خیریه‌ها را شناسایی کنند و اطمینان حاصل کنند که سرمایه‌های خیرین تنها در راستای نیات آنها هزینه می‌شود. علاوه بر این ناظران و بازرسان ایالتی در پایش عملکرد مؤسسات خیریه‌ای، موارد زیر را نیز بررسی می‌کنند:

۱. آیا هیئت‌مدیره فعال هستند؟

۲. آیا خیریه به نگهبانان و مدیران یا به سازمان‌های حرفه‌ای هزینه اضافی (رشوه) پرداخت می‌کند؟

۳. آیا خیریه با افراد خاصی معامله دارد یا معاملات آنها منجر به منفعت شخصی می‌شود؟

وظیفه نظارت بر حسن عملکرد خیریه‌ها و تراست‌ها برعهده دادگاه‌های ایالتی است. اختیارات نظارتی دادگاه‌ها شامل رصد و بازرسی تمامی اموال و دارایی‌های هر نوع خیریه‌ای می‌شود. اختیارات موسعی نیز برای تصمیم‌گیری در امور مربوط به خیریه‌ها به دادگاه‌ها داده شده است (Fremont, Marion, 2009). همان‌طور که مشخص است در آمریکا با توجه به ساختار قدرتمند و شفاف مالی و مالیاتی و با توجه به ساختار سیاسی لیبرالیستی این کشور، عموماً نظارت بر فرایند تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیرانتفاعی معطوف به تکمیل مستندات مالیاتی و حصول اطمینان از سلامت مالی و مالیاتی این سازمان‌هاست. از این‌رو فرایند تأسیس، ساده و سریع و فرایندهای نظارت مالی و مالیاتی پس از تأسیس سخت و مستمر است.

آلمان

در کشور آلمان انجمن به‌عنوان تشکل مردم‌نهاد، ائتلافی از چندین شخص حقیقی و حقوقی است که به‌صورت سازمان‌یافته‌ای در یک دوره زمانی معین در پی دستیابی به هدفی مشترک است. قانون مدنی آلمان^۱ در بیان تعریف «انجمن»، میان انجمن‌های غیرانتفاعی و انجمن‌های انتفاعی تمایز قائل شده و ضوابط متفاوتی را برای تأسیس هر کدام از آنها تدوین کرده است. انجمن‌های غیرانتفاعی نسبت به سایر نهادهای مدنی فعال آلمان در اکثریت هستند. چندصد هزار انجمن غیرانتفاعی در آلمان فعالیت می‌کنند (سازمان اوقاف و امور خیریه، ۱۳۹۵).

براساس قانون مالیه عمومی آلمان^۲، سازمان‌های غیرانتفاعی مجاز به ایجاد کمپین‌های جمع‌آوری کمک‌های مالی هستند؛ همچنین آنها می‌توانند فعالیت‌های اقتصادی و سیاسی نیز داشته باشند اما این فعالیت‌ها مشمول مزایای مالی و بخشودگی مالیاتی نمی‌شود (The Fiscal Code of Germany, Section 52).

فرایند صدور مجوز تأسیس انجمن در آلمان

انجمنی که هدف آن عملیات تجاری نیست پس از ثبت در «دفتر ثبت انجمن‌ها» در «اداره انجمن‌ها» ذیل دادگاه محلی^۳ شخصیت حقوقی پیدا می‌کند. حضور حداقل ۷ نفر به‌عنوان مؤسس برای تشکیل انجمن ضروری است. فرایند تأسیس انجمن در کشور آلمان به‌شرح زیر است (German Civil Code, Sec 21-70):

جدول ۷. فرایند صدور مجوز تأسیس انجمن در آلمان

ردیف	مرحله
۱	تدوین اساسنامه و انتخاب اعضای هیئت‌مدیره توسط مؤسسان
۲	ثبت اساسنامه و اطلاعات مورد نیاز و بارگذاری اسناد و مدارک هویتی مؤسسان، اعضا و هیئت‌مدیره در اداره انجمن‌های دادگاه محلی
۳	بررسی اعضای انجمن و بررسی اسناد و مدارک ارسال‌شده متقاضیان، توسط دادگاه محلی (در صورتی که با الزامات قانون مدنی و سایر قوانین عمومی مطابقت داشته باشد، از جانب دادگاه تأیید می‌شود)
۴	درج در روزنامه رسمی محلی که در اساسنامه ذکر شده و مورد تأیید دادگاه است
۵	ارسال درخواست گواهی موقت معافیت مالیاتی به مقام مالیاتی محلی برای اخذ مجوز و رسید وصول کمک‌های اهدایی

ملاحظات تأسیس و فعالیت انجمن در آلمان

براساس قانون مالیه عمومی آلمان متقاضیان تأسیس انجمن‌های غیرانتفاعی ملزم به رعایت موارد زیر هستند (German Civil Code, Sec 21-70):

۱. اساسنامه انجمن نباید ناقص باشد. یک اساسنامه استاندارد باید شامل تمامی موارد زیر باشد:

۱-۱. نام انجمن، اهداف و محل فعالیت تشکل.

۱-۲. مقرراتی پیرامون نحوه همکاری با داوطلبین و مرتب‌ترین، دسترسی‌ها، حقوق و تعهدات اعضا.

۱-۳. نحوه تشکیل مجمع عمومی و فرایند رأی‌گیری اعضای هیئت‌مدیره.

۱-۴. نحوه انحلال انجمن.

1. German Civil Code, Sec 21-70.

2. The Fiscal Code of Germany Section 52.

3. Amtsgericht



۲. اساسنامه انجمن باید مبتنی بر احکام و مواد قانون مدنی آلمان تنظیم شده باشد.
۳. تعیین هیئت‌مدیره با تصمیم مجمع عمومی است، لکن تنها یک سند مؤید نقض فاحش وظایف یا ناتوانی در اعمال صحیح مدیریت در انجمن، برای برکناری ایشان کفایت می‌کند. کلیه اعضای هیئت‌مدیره مکلف به رعایت قوانین مرتبط با امانتداری، تعهد به پیمان و قرارداد و سایر مقررات مندرج در بندهای «۶۶۴» تا «۶۷۰» قانون مدنی آلمان هستند.
۴. هیئت‌مدیره باید متعهد به جبران خسارت‌های ناشی از تصمیمات و اقدامات خود به دیگران باشد.

ژاپن

سازمان‌های غیرانتفاعی^۱ در ژاپن، سازمان‌هایی داوطلبانه، غیرانتفاعی، غیرسیاسی و خودگردان هستند. سابقه زیادی در فعالیت‌های بین‌المللی ندارند و عموماً در ژاپن فعالیت می‌کنند. اما سازمان‌های غیردولتی^۲ در فضای عرفی جامعه ژاپن به سازمان‌هایی اطلاق می‌شود که در سطح بین‌الملل برای همکاری در توسعه دولت‌ها (ODA)^۳ ایجاد می‌شوند. از لحاظ حقوقی انجمن‌ها در ژاپن به دو گروه «انجمن‌های ثبت‌شده» و «انجمن‌های ثبت‌نشده» (جوامع محلی) تقسیم می‌شوند. اکثریت نهادهای مردمی در ژاپن، انجمن‌های گروه دوم هستند. از آنجا که این نوع انجمن‌ها از حمایت‌های قانونی و بخشودگی‌های مالیاتی محروم هستند؛ از نظارت و مداخلات دولتی نیز آزاد هستند در طرف مقابل انجمن‌های ثبت‌شده از دهه ۱۹۸۰ توسط آژانس‌های دولتی و نهادهای مدیریت شهری، به شدت نظارت می‌شوند. شرکت عام‌المنفعه^۴ و شرکت غیرانتفاعی خاص^۵، دو گونه خاص از انجمن‌های ثبت‌شده هستند که توسط سیستم اجرایی ODA و جامعه مدنی ژاپن به رسمیت شناخته شده‌اند (ICNL, 2019).^۶ شرکت‌های عام‌المنفعه بیشتر شبیه به خیریه‌ها و شرکت‌های غیرانتفاعی خاص مشابه انجمن‌های مطالبه‌گر هستند.

فرایند صدور مجوز تأسیس شرکت‌های عام‌المنفعه و شرکت‌های غیرانتفاعی خاص در ژاپن

کمیسیون شرکت‌های عام‌المنفعه، نهادی ذیل دفتر کابینه^۷ است که ۷ کمیسر به انتخاب نخست‌وزیر و تأیید هر دو مجلس ژاپن (مجلس نمایندگی و مجلس مشاوران) در آن عضویت دارند. این کمیسرها از میان نخبگان غیرنظامی کشور انتخاب می‌شوند. این ۷ کمیسر در یک دوره ۳ ساله به صورت مستقیم تحت مدیریت نخست‌وزیر فعالیت می‌کنند. کمیسیون مذکور در ۴۷ استانداری ژاپن بازوهای اجرایی با عنوان شورای نظارت دارند. شرح وظایف کمیسیون براساس قانون اعطای مجوز انجمن‌های ثبت‌شده عام‌المنفعه^۸ به شرح زیر است:

1. Non Profit Organization (NPO)
2. Non Governmental Organization (NGO)
3. Official Development Assistance (ODA)
4. Public Interest Corporation
5. Specified Nonprofit Corporation
6. International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), 2019, <https://www.cof.org/sites/default/files/Japan-201902.pdf>
7. Cabinet Office:
دفتر کابینه یکی از آژانس‌های کابینه ژاپن است که مسئولیت رسیدگی به امور روزمره هیئت دولت را برعهده دارد. دفتر کابینه بیش از سی واحد اداری و کمیسیون و شورا دارد که به طور رسمی توسط نخست‌وزیر اداره می‌شود.
8. Act on Authorization of Public Interest Incorporated Associations and Public Interest Incorporated Foundations (Act No. 49 of 2006).

۱. بررسی و اعطای مجوز به متقاضیان تأسیس شرکت عام‌المنفعه.
۲. بازرسی، نظارت و پیگیری امور مرتبط با شرکت‌های عام‌المنفعه.
۳. رسیدگی به شکایات از شرکت‌های عام‌المنفعه.
۴. ارائه خدمات مشاوره‌ای و راهکارهای مدیریتی به شرکت‌های عام‌المنفعه.

براساس قانون فوق‌الذکر، در استانداری هر استان یک شورای نظارت برای نظارت بر فعالیت‌های شرکت‌های غیرانتفاعی ایجاد شده که معادل کمیسیون شرکت‌های عام‌المنفعه در دولت محلی است. در ساختار این شوراها، دفاتر ثبت شرکت‌ها و آژانس‌های اجرایی وجود دارد. متقاضیان تأسیس شرکت‌های غیرانتفاعی پس از مراجعه به دفاتر ثبت شرکت‌ها، فرم درخواست را پر می‌کنند. دفتر ثبت، فرم درخواست را به شورای نظارت استان ارجاع می‌دهد تا درخصوص اعطای مجوز تأسیس و فعالیت شرکت غیرانتفاعی تصمیم‌گیری کنند. آژانس‌های اجرایی شورای نظارت نیز مسئول رصد فعالیت‌ها و فرایندهای اجرایی شرکت‌ها و گزارش‌دهی و بررسی شکایات‌های طرح‌شده از شرکت‌ها هستند (Act.No 49, 2006).

فرایند صدور مجوز برای شرکت‌های عام‌المنفعه و غیرانتفاعی خاص شبیه به هم است با این تفاوت که شرکت غیرانتفاعی خاص پس از ثبت‌نام باید توسط دولت محلی نیز تأیید شود، ولی شرکت عام‌المنفعه به تأییدیه دولت محلی نیز احتیاج دارد. به عبارت دیگر، متقاضی تأسیس شرکت عام‌المنفعه، فرم درخواست را به همراه مدارک برای کمیسیون شرکت‌های عام‌المنفعه ارسال می‌کند، اما شرکت غیرانتفاعی خاص باید مدارک خود را به دولت محلی نیز تحویل داده و تأییدیه آن را هم اخذ نماید.

۱. فرایند صدور مجوز تأسیس شرکت عام‌المنفعه:

- ۱-۱. ثبت‌نام در دفتر ثبت شرکت‌های شورای نظارت استان.
- ۱-۲. ارجاع فرم درخواست و مدارک مورد نیاز تأسیس شرکت عام‌المنفعه به شورای نظارت استان و بررسی امکان تأسیس شرکت توسط آن شورا.
- ۱-۳. ارجاع پرونده و نظرات شورا در آن خصوص به کمیسیون شرکت‌های عام‌المنفعه و بررسی آنها توسط کمیسیون و صدور مجوز تأسیس در صورت تأیید.

۲. فرایند صدور مجوز تأسیس شرکت غیرانتفاعی خاص:

- ۲-۱. ثبت‌نام در دفتر ثبت شرکت‌های شورای نظارت استان.
 - ۲-۲. ارجاع فرم درخواست و مدارک مورد نیاز تأسیس شرکت به شورای نظارت استان و دولت محلی.
 - ۲-۳. بررسی امکان تأسیس شرکت توسط شورا و دولت محلی.
 - ۲-۴. ارجاع پرونده و نظرات شورا و دولت محلی در آن خصوص به کمیسیون شرکت‌های عام‌المنفعه و بررسی آنها توسط کمیسیون و صدور مجوز تأسیس در صورت تأیید.
- شرکت عام‌المنفعه یا شرکت غیرانتفاعی خاص پس از تأسیس، نظارت‌های دولتی بیشتری را احساس خواهند کرد و خیرین آنها از بخشودگی مالیاتی بیشتری نیز بهره‌مند خواهند شد (Act No. 49, 2006).



ملاحظات تأسیس و فعالیت انجمن‌ها در ژاپن

براساس قانون، شهروندان می‌توانند انجمن‌هایی تأسیس کنند که فعالیت‌های آنها در راستای منافع عمومی باشد. قانون «تشخیص وضعیت شرکت عام‌المنفعه» ضوابط و قواعد متعدد و متنوعی برای تأسیس انجمن‌ها و بنیادهای عام‌المنفعه تبیین کرده است. برای مثال، درآمد حاصل از فعالیت‌های عام‌المنفعه انجمن نباید بیشتر از هزینه انجام آن فعالیت‌ها باشد. همچنین، هزینه فعالیت‌های عام‌المنفعه انجمن باید بیشتر از نصف هزینه کل انجمن باشد یا اینکه تراز مالی انجمن نباید از مقدار معینی تجاوز کند.

کمیسیون شرکت‌های عام‌المنفعه^۱ که در بدنه اجرایی خود از کارشناسان و خبرگان حوزه‌های مختلف بهره می‌برد، درخواست‌های تأسیس انجمن‌های مختلف را با توجه به ملاحظات ماهوی و ضوابط قانونی مرتبط با شرکت‌های عام‌المنفعه بررسی می‌کند و در خصوص رد درخواست یا اعطای مجوز عام‌المنفعه به آنها اعلام نظر می‌کنند. کمیسیون برای صدور مجوز تأسیس شرکت‌های عام‌المنفعه ملاحظات زیر را مد نظر قرار می‌دهد:

۱. موضوع و نوع فعالیت‌های انجمن باید در راستای تأمین منافع عمومی باشد.
 ۲. موضوع و نوع فعالیت‌های انجمن باید در چارچوب فعالیت‌های مصرح قانونی باشد.
 ۳. اقدامات و برنامه‌های پیشنهادی انجمن باید اهداف منافع عمومی را دنبال کند.
 ۴. انجمن باید نسبت به پروژه‌ها و نحوه مدیریت عملکرد خود، متعهد و پاسخگو باشد.
 ۵. کمتر از یک سوم اعضا یا حساب‌برسان می‌توانند از یک خانواده یا از یک شرکت باشند.
 ۶. حق الزحمهٔ اعضای هیئت‌مدیره نباید به صورت غیرمعقولی زیاد باشد.
 ۷. انجمن نباید منابع مالی متعارض با ماهیت انجمنی و امور عام‌المنفعه داشته باشد.
 ۸. انجام فعالیت‌های مذهبی و سیاسی برای انجمن‌های عام‌المنفعه ممنوع است (ICNL, 2019).
- براساس ماده (۶) قانون اعطای مجوز انجمن‌های ثبت‌شده عام‌المنفعه در موارد زیر، مجوز شرکت عام‌المنفعه اعطا نمی‌شود (Act No. 49, 2006):

۱. نقص مدارک و عدم صحت اطلاعات اعلام‌شده.
 ۲. تعارض محتوای اساسنامه یا طرح درآمدزایی مندرج در آن با قوانین و مقررات عمومی.
 ۳. انطباق نداشتن موضوع و اهداف انجمن با ماهیت شرکت عام‌المنفعه.
 ۴. همسو بودن موضوع و فعالیت‌های شرکت با فعالیت‌های سندیکاها یا جنایی^۲ یا عضویت در آنها.
 ۵. فعالیت یا برنامه‌ریزی برای فعالیت‌های اقتصادی سودمحور در شرکت عام‌المنفعه.
 ۶. معرفی مدیران، بازرسان و اعضای هیئت‌مدیره‌ای که:
- ۶-۱. قبلاً در یک شرکت عام‌المنفعه عضویت داشتند که به موجب حکم قضایی منحل شده و هنوز ۵ سال از زمان انحلال اجباری آن سپری نشده است.

1. Public Interest Corporation Commission

2. Crime Syndicate

اصطلاح «سندیکای جنایی» را برای اولین بار مطبوعات به یک کنفدراسیون چندقومیتی آمریکایی داده بودند که شبکه‌ای متشکل از چندین سازمان جنایتکار ملی بود، در طول دهه‌های ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ صدها قتل توسط سندیکای جنایی در آمریکا انجام شد. یاکوزا یکی از اعضای سندیکای جرائم سازمان‌یافته فراملی است که منشأ آن کشور ژاپن است.

- ۲-۶. شخصی که پنج سال از محکومیت قضایی او به جزای نقدی به دلیل تخلف از مفاد «قانون تأسیس انجمن یا بنیادهای عام‌المنفعه» و «قانون انجمن‌ها و بنیادها» سپری نشده باشد.
- ۳-۶. شخصی که مشمول محرومیت‌های قضایی ناشی از مجازات‌های جنایی و خشونت جسمی است.
- ۴-۶. شخصی که از پایان دوره مجازات حبس یا شدیدتر از آن، پنج سال سپری نشده باشد.
- ۵-۶. فردی که ناقض قوانین و مقررات مالیاتی ملی و محلی است و فرار یا تقلب مالیاتی دارد.

ایران

تشکل‌های مردم‌نهاد در ایران براساس قوانین و مقررات متعدد و با تأیید متولیان متنوعی تأسیس می‌شوند و بالطبع تعاریف متعددی نیز دارند. برخی از مؤسسات خیریه‌ای به موجب ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب (۱۳۸۰) مجوز تأسیس خود را از سازمان بهزیستی دریافت می‌کنند. کمیته امداد نیز به استناد به بند «۱۲» ماده (۶) اساسنامه خود اقدام به صدور مجوز تأسیس مراکز نیکوکاری می‌کند. برخی دیگر از تشکل‌های مردم‌نهاد با عناوین «جمعیت»، «انجمن»، «کانون»، «مرکز»، «گروه»، «مجمع»، «خانه»، «مؤسسه» و نظایر آن نیز مجوزهای خود را با استناد به آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد (۱۳۹۵) از سازمان امور اجتماعی وزارت کشور اخذ می‌کنند یا با استناد به آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجارتی (۱۳۳۷) از نیروی انتظامی مجوز می‌گیرند. تولی‌گری چندگانه تشکل‌های مردم‌نهاد منتج به بروز مشکلات و آسیب‌های عدیده‌ای^۱ در حوزه مشارکت‌های مردمی شده است. با توجه به گسترده بودن حوزه عمل وزارت کشور و با توجه به جامع‌تر و جدیدتر بودن آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد^۲ مصوب ۱۳۹۵ نسبت به سایر قوانین و مقررات مربوطه، در این گزارش تعاریف، فرایندها و ملاحظات مرتبط با تأسیس و فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد مبتنی بر این آیین‌نامه بررسی و تشریح شده است.

براساس آیین‌نامه فوق‌الذکر، نهاد مدنی، نهادی غیردولتی است که به‌منظور فعالیت در راستای توسعه اجتماعی، فرهنگی و سیاسی ایجاد می‌شود. منظور از اصطلاح غیردولتی در این تعریف نیز عدم وابستگی به دولت و نهادهای حاکمیتی، عدم دخالت دولت و نهادهای حاکمیتی در تأسیس، اداره و استمرار و همچنین عدم فعالیت مقامات و مسئولان و کارکنان دولتی و نهادهای حاکمیتی با استفاده از جایگاه حقوقی خود، به‌عنوان مؤسس یا عضو نهاد مدنی است (آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵).

براساس ماده (۲) این آیین‌نامه، تشکل مردم‌نهاد یک نهاد غیرسیاسی و غیرانتفاعی است که با رویکردی اجتماعی توسط جمعی از اشخاص حقیقی به شکل داوطلبانه تشکیل شده و در موضوعی مشخص پروانه فعالیت دریافت کرده و به ثبت می‌رسد. 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 است و منظور از غیرانتفاعی نیز عدم برداشت مستقیم یا غیرمستقیم سود و سایر منافع اقتصادی حاصل از انجام فعالیت‌ها، به نفع اعضا، مؤسسان، مدیران و کارکنان یا افراد وابسته آنان است (آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵).

۱. برای مطالعه بیشتر به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «ترسیم و آسیب‌شناسی تشکل‌های مردم‌نهاد» با شماره مسلسل ۱۷۸۹۲ مراجعه شود.

۲. بخشنامه شماره ۶۷۷۲۵/ت ۵۱۳۰۵ هـ.



فرایند تأسیس تشکل‌های مردم‌نهاد در ایران

براساس ماده (۶) آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد (۱۳۹۵)، «شورای ملی توسعه و حمایت از تشکل‌ها» متولی اصلی صدور مجوز تأسیس و فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد در کشور است. دبیرخانه‌هایی برای انجام امور شورا به‌ترتیب در وزارت کشور، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها ایجاد شده است. ترکیب این شورا در سطح ملی در وزارت کشور به‌شرح زیر است:

۱. معاون اجتماعی وزیر کشور به‌عنوان رئیس.
۲. نماینده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
۳. نماینده وزارت ورزش و جوانان.
۴. نماینده وزارت دادگستری.
۵. نماینده وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری.
۶. نماینده سازمان حفاظت محیط‌زیست.
۷. نماینده معاونت امور زنان و خانواده رئیس‌جمهور.
۸. نماینده معاونت حقوقی رئیس‌جمهور.
۹. نماینده دستگاه یا دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، حسب مورد.
۱۰. چهار نماینده منتخب از تشکل‌های ملی و منطقه‌ای.

فرایند تأسیس تشکل‌ها در ایران فرایندی است ۱۰ مرحله‌ای که در سه فاز «صدور مجوز تأسیس»، «صدور پروانه فعالیت» و «ثبت» تعریف می‌شوند. برای تأسیس یک تشکل باید حداقل ۵ نفر به‌عنوان مؤسس معرفی شود. مدیران تشکل باید هر دو سال یک‌بار برای تمدید مجوز فعالیت تشکل اقدام کنند. مراحل ده‌گانه مزبور براساس آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد به‌شرح جدول زیر است:

جدول ۸. فرایند صدور مجوز تأسیس تشکل‌ها در ایران

ردیف	مرحله
۱	ارسال درخواست تأسیس تشکل‌ها متناسب با محدوده مورد نظر برای فعالیت به دبیرخانه شورای ذی‌ربط
۲	بررسی درخواست تأسیس توسط شورا و صدور مجوز تأسیس در صورت عدم مغایرت درخواست با آیین‌نامه.
۳	تنظیم اساسنامه توسط مؤسسان و استقرار ارکان تشکل و تدوین صورت‌جلسه آن، ظرف مدت یک ماه
۴	ارسال اساسنامه و صورت‌جلسه استقرار ارکان تشکل به دبیرخانه شورا
۵	بررسی اهداف و موضوع فعالیت‌های مندرج در اساسنامه توسط شورا
۶	استعلام صلاحیت‌های عمومی ارکان تشکل از نهادهای نظارتی
۷	صدور پروانه دوساله فعالیت تشکل در صورت تأیید مراحل قبل
۸	ارسال پروانه فعالیت تشکل به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برای انجام امور ثبتی
۹	بررسی عنوان تشکل، استعلام سوءپیشینه قضایی و استعلام بدهی مالیاتی ارکان تشکل، صحت‌سنجی اطلاعات هویتی ثبت شده و بررسی فرایند، اسناد و مدارک مورد نیاز تأسیس تشکل توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و ثبت در تشکل در آن سازمان در صورت تأیید موارد پیش‌گفته
۱۰	ارسال به روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران برای درج آگهی و اعلام عمومی تأسیس تشکل

ملاحظات تأسیس و فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد در ایران

به موجب آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد (۱۳۹۵)، ساختار و ارکان تشکل‌ها در بدو تأسیس در ایران باید ویژگی‌ها و ترتیباتی به شرح زیر داشته باشد:

۱. اساسنامه ارسال شده به شورا باید کامل باشد و حتماً شامل موارد زیر باشد:
 - ۱-۱. نام، عنوان و عنوان اختصاری (در صورت وجود).
 - ۱-۲. اهداف تشکل، موضوع و مدت فعالیت تشکل.
 - ۱-۳. محدوده جغرافیایی فعالیت تشکل، دفتر اصلی و نحوه ایجاد شعب و دفاتر نمایندگی برای تشکل.
 - ۱-۴. ارکان و تشکیلات، نحوه انتخاب، شرح وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های آنها.
 - ۱-۵. نحوه تعیین صاحبان امضای مجاز.
 - ۱-۶. نحوه تغییر و تجدیدنظر در مواد اساسنامه.
 - ۱-۷. نحوه ارائه گزارش مالی و اجرایی به مراجع ذی‌ربط و ذی‌نفعان.
 - ۱-۸. نحوه اداره تشکل، میزان سرمایه اولیه، نحوه تأمین منابع مالی تشکل.
 - ۱-۹. دوره زمانی تشکیل جلسات شورای عمومی و شورای مرکزی تشکل.
 - ۱-۱۰. نحوه انحلال و مشخص ساختن وضعیت دارایی‌ها پس از انحلال.
۲. مفاد اساسنامه نباید متعارض قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین عمومی کشور باشد.
۳. هیئت مؤسس، شورای مرکزی، دبیر یا عناوین معادل طبق اساسنامه تشکل، باید دارای شرایط عمومی زیر باشند:
 - ۳-۱. داشتن حداقل هجده سال سن تمام.
 - ۳-۲. تابعیت جمهوری اسلامی ایران.
 - ۳-۳. التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
 - ۳-۴. عدم وابستگی به احزاب، سازمان‌ها و گروه‌های غیرقانونی.
 - ۳-۵. نداشتن محرومیت از حقوق اجتماعی به موجب حکم دادگاه.

ترسیم و آسیب‌شناسی فرایند صدور مجوز در ایران

پس از بررسی‌های میدانی و مصاحبه با بسیاری از فعالان تشکل‌های مردم‌نهاد و همچنین مدیران ارشد سازمان امور اجتماعی کشور و اعضای شورای حمایت از تشکل‌های مردم‌نهاد به‌عنوان متولی اصلی صدور مجوز در کشور^۱، فرایند فعلی و عملیاتی صدور مجوز تشکل‌ها احصا و در قالب شکل زیر ترسیم شده و در ادامه چالش‌های موجود در این فرایند بیان شده است.

۱. برای مشاهده لیست مصاحبه‌شوندگان به جدول پیوست مراجعه فرمایید.

سازمان مالیاتی در خصوص نداشتن بدهی مالیاتی ارکان تشکیل استعلام می‌کنند. در صورتی که ایرادی در بررسی‌های مذکور نباشد، تشکیل در اداره فوق‌الذکر ثبت می‌شود و شخصیت حقوقی تشکیل به صورت رسمی شکل می‌گیرد. در نهایت اطلاعات ثبتی برای درج آگهی تأسیس به روزنامه رسمی کشور ارسال می‌شود.

بر اساس نظر مصاحبه‌شوندگان فرایند مذکور ایراداتی به شرح ذیل دارد که مشاهدات میدانی مؤید آنهاست:

۱. فرایند صدور مجوز طولانی است.
۲. هر مرحله از فرایند، زمانبندی مشخصی ندارد و گاهی تکمیل یک مرحله از فرایند چند ماه زمان می‌برد.
۳. کیفیت نظارت بر فرایند صدور مجوز بسیار پایین است که این نقصان می‌تواند مفاسدی بدنبال داشته باشد.
۴. شاخص‌های کیفی مد نظر برای بررسی صلاحیت ارکان تشکیل منجر به اعتراض برخی از متقاضیان شده است.
۵. در آیین‌نامه، امکان اعتراض متقاضیان در خصوص رد درخواست تأسیس تشکیل دیده نشده است.
۶. فرایند صدور مجوز تأسیس برای تشکیل‌های استانی، ملی و حتی شبکه‌های ملی یکسان دیده شده است.
۷. در برخی موارد حضور مقامات در جمع متقاضیان باعث بروز اختلال در فرایند رسمی و ملاحظات قانونی تأسیس تشکیل‌ها می‌شود.
۸. اعطای کمک‌های دولتی توسط دستگاه‌های تخصصی مرتبط با تشکیل‌ها در شرایطی که الگوی نظارتی معیوبی در این حوزه وجود دارد؛ منجر به افزایش تقاضای تأسیس تشکیل‌های کاذب از جانب سوءاستفاده‌گران شده است.
۹. عدم آگاهی مردم از فرایند صدور مجوز تأسیس تشکیل‌های مردم‌نهاد و ظرفیت‌های اجتماعی آنان، منجر به عدم مشارکت نهادی آنها شده است.
۱۰. طولانی و پیچیده بودن فرایند تأسیس تشکیل‌ها در مواردی منجر به ترک فرایند و منصرف و دل‌سرد شدن خیرین و مطالبه‌گران اجتماعی در کشور شده است.
۱۱. کیفیت عملکردی شورا در خصوص تأسیس تشکیل‌ها، تحت‌الشعاع حجم زیاد تقاضاها قرار گرفته است.
۱۲. حضور فیزیکی متقاضی برای انتقال پرونده و تحویل مستندات و همچنین برای پیگیری و تکمیل هر مرحله از فرایند صدور مجوز، زیاد و فرسایشی است.
۱۳. فرایند صدور مجوز شفافیت نیست و امکان رهگیری برخط فرایند وجود ندارد.

درس‌آموخته‌های سیاستی

در این بخش از گزارش در راستای تحقق اهداف پژوهش، قوانین و مقررات تأسیس تشکیل‌ها در فرانسه، ترکیه، آلمان، آمریکا و ژاپن بررسی شده و فرایند، ملاحظات و متولی صدور مجوز تأسیس تشکیل‌ها در این کشورها با ایران مقایسه شده است.

محمل قانونی تأسیس و فعالیت تشکیل‌ها

در ژاپن تنها یک قانون خاص برای تأسیس و فعالیت تشکیل‌ها تصویب شده است، در برخی کشورها مانند فرانسه و ترکیه علاوه بر قانون خاص، در سایر قوانین عمومی (قوانین مدنی ترکیه و فرانسه) نیز قواعد و ضوابطی را برای تأسیس



و فعالیت تشکل‌ها مقرر داشته‌اند. آلمان در موادی از قانون مدیریت خدمات کشوری و آمریکا نیز در بخشی از قانون درآمدهای داخلی به این حوزه ورود کرده است. در ایران چندین قانون و مقرر صرفاً در خصوص تأسیس و فعالیت تشکل‌ها تصویب شده است و در چندین قانون نیز مانند قانون تجارت، قانون مالیات‌های مستقیم، قانون آیین دادرسی، قانون احکام دائمی توسعه و قوانین پنج‌ساله توسعه کشور، احکامی در این خصوص تصویب شده است.

جدول ۹. محل قانونی صدور مجوز تأسیس و ساماندهی ضوابط فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد

کشور	عنوان قانون
فرانسه	قانون انجمن‌ها مصوب ۱۹۰۱ ^۱ موادی از قانون ملی/مدنی فرانسه اصلاحیه ۲۰۲۱ ^۲
ترکیه	قانون بنیادها، شماره ۵۷۳۷ مصوب ۲۰۰۸ ^۳ موادی از قانون خدمات کشوری، شماره ۴۷۲۱ در بحث بنیادها، مصوب ۲۰۰۱ ^۴
آمریکا	قانون درآمدهای داخلی، بخش ۵۰۱-سی-۳ مصوب ۱۹۶۵ ^۵ دستورالعمل اجرایی برای بخش ۵۰۱-سی-۳ درباره خیریه‌های عمومی ^۶
آلمان	قانون خدمات کشوری- بخش ۲۱-۷۰ ^۷ قانون مالی آلمان بخش ۵۲ ^۸
ژاپن	قانون تنظیم انجمن‌ها و بنیادهای عام‌المنفعه شماره ۴۹ مصوب ۲۰۰۶ ^۹
ایران	- قانون تجارت مصوب (۱۳۱۱). - آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجارتی (۱۳۳۷) وزارت عدلیه. - قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب (۱۳۸۰). - تفاهنامه فی‌مابین وزارت کشور و سازمان ملی جوانان مورخ ۱۳۸۳. - اساسنامه کمیته امداد امام خمینی (ره) ابلاغی مورخ ۱۳۹۴ مقام معظم رهبری. - آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد (۱۳۹۵) هیئت وزیران. - قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب (۱۳۹۶).

الگوی تولی‌گری در حوزه صدور مجوز تأسیس تشکل‌ها

دادگاه‌ها در کشورهای فرانسه، آلمان، آمریکا متصدی صدور مجوز تأسیس تشکل‌ها هستند. تشکل‌ها در کشورهای ژاپن و ترکیه، مجوز تأسیس خود را از دولت می‌گیرند. در ژاپن کمیسیون شرکت‌های عام‌المنفعه و در ترکیه نیز اداره کل بنیادها که ذیل پست نخست‌وزیر تعریف می‌شوند، متولی صدور مجوز تأسیس تشکل‌ها هستند. از میان انواع تشکل‌های ثبت‌شده ترکیه، تنها بنیادهای وقفی به سبب ملاحظات حقوقی و شرعی مرتبط با موقوفات باید علاوه بر اداره کل بنیادها، تأییدیه دادگاه را هم داشته باشند. در ایران سه سازمان دولتی و یک سازمان عمومی غیردولتی، مجوز تأسیس تشکل‌های

1. Law on Associations of July 1, 1901 ("Associations Law")

2. République Française (2021, 4. 21)

3. Foundations Law, No: 5737, 2008.

4. Articles of the Turkish Civil Code No. 4721 on Foundations, 2001.

5. Internal Revenue Code Of 1954, Sec: 501-C-3. (IR Code)

6. Compliance Guide for 501(c)(3) Public Charities

7. German Civil Code, Sec 21-70

8. The Fiscal Code of Germany Section 52

9. Act on Authorization of Public Interest Incorporated Associations and Public Interest Incorporated Foundations (Act No. 49 of 2006).

مردم‌نهاد را صادر می‌کنند. شایان ذکر است که انجمن‌ها اسلامی دانشگاه، کانون‌های فرهنگی، گروه‌های جهادی، کانون‌های ادبی و هنری، هیئت‌های مذهبی، موقوفات و انجمن‌های صنفی نیز مجوز تأسیس و فعالیت خود را از سایر دستگاه‌های اجرایی کشور می‌گیرند.

جدول ۱۰. الگوی تولی‌گری در حوزه صدور مجوز تأسیس تشکل‌ها در کشورهای منتخب

کشور	الگوی صدور مجوز	متولی صدور مجوز تأسیس	وابستگی سازمانی متولی صدور مجوز تأسیس	تعداد مراحل	حداقل تعداد مؤسسان	الزام به تمدید مجوز
فرانسه	واحد	دادگاه	قوه قضائیه	۷	۲ نفر	ندارد
ترکیه	دوگانه	اداره کل بنیادها	نخست وزیر	۶	۷ نفر	ندارد
		دادگاه	قوه قضائیه			
آمریکا	واحد	دادگاه ایالتی	دولت محلی	۶	نامشخص	ندارد
آلمان	واحد	دادگاه محلی	قوه قضائیه	۵	۷ نفر	ندارد
ژاپن	واحد	کمیسیون شرکت‌های عام‌المنفعه	نخست‌وزیر	۴	نامشخص	ندارد
ایران	چندگانه	نیروی انتظامی	وزارت کشور	۱۰	۵ نفر	دو ساله
		سازمان امور اجتماعی	وزارت ت، ک، ر*			
		سازمان بهزیستی	فرماندهی کل قوا			
		کمیته امداد امام خمینی	وزارت ورزش و جوانان			
		معاونت امور جوانان				

* وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

تعداد مراحل فرایند تأسیس تشکل‌ها

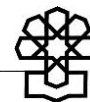
در میان کشورهای بررسی شده، ژاپن کوتاه‌ترین مسیر (۴ مرحله) را برای تأسیس تشکل‌ها طراحی کرده است. گفتنی است تعداد بیشتر مراحل فرایند صدور مجوز الزاماً بد نیست، بلکه زمانی تبدیل به چالشی برای فعالان اجتماعی می‌شود که این تعداد مراحل منجر به اطاله فرایند یا ایجاد مانع برای صدور مجوز تأسیس نیز می‌شود.

حداقل تعداد مؤسسان

ایران با الزام به حضور حداقل ۵ نفر به‌عنوان مؤسس تشکل، تقریباً در میانه کشورهای مطالعه شده قرار دارد. کشورهای ژاپن و ترکیه تعداد حداقل ۷ نفر را برای تأسیس یک تشکل ضروری می‌دانند و کشور فرانسه تنها با حضور دو نفر به‌عنوان مؤسس موافقت کرده است.

الزام به تمدید مجوز فعالیت

تمامی تشکل‌ها در ایران چه آنها که ماهیتی خیریه‌ای و توزیعی دارند و چه آنها که مطالبه‌گر و میانجی هستند فارغ از اینکه در سطح استانی یا ملی فعالیت می‌کنند باید هر دو سال یک‌بار فرایند بررسی صلاحیت‌های اعضای هیئت‌مدیره و ارزیابی عملکرد دوساله تشکل را مجدداً طی کنند. با توجه به یافته‌های پژوهش، این فرایند می‌تواند دستخوش تغییر شود.



فرایند صدور مجوز

در تمامی کشورهای مطالعه شده، تنظیم اساسنامه توسط متقاضی و بررسی آن تنها توسط متولی صدور مجوز انجام می‌شود. همچنین در صورت تأیید متولی، تشکل‌ها باید در دفاتر اسناد رسمی کشورها ثبت شوند. در فرانسه و آمریکا، بررسی صلاحیت‌های عمومی و تخصصی ارکان تشکل در بدو تأسیس ضروری نیست. در این دو کشور عدم انحراف از قانون اساسی و تعرض به انسجام و منافع ملی در حین فعالیت تشکل بسیار مهم است. در آمریکا بررسی‌ها غالباً در خصوص موضوعات مالی و مالیاتی است و داشتن گرایش‌های سیاسی، حزبی و ایدئولوژیک در تشکل‌ها از اهمیت چندانی برخوردار نیست.

ملاحظات صدور مجوز تأسیس و فعالیت تشکل

متولیان برای صدور مجوز تأسیس تشکل‌ها ملاحظاتی دارند، شرایط و الزامات خاصی را بررسی می‌کنند، صحت مراحل طی شده را بررسی می‌کنند. در صورتی که همه الزامات فوق‌الذکر رعایت شده باشد، مجوز تأسیس تشکل از جانب متولی صادر می‌شود. اهم ملاحظات و الزامات مورد نیاز برای تأسیس یک تشکل در کشورهای هدف به شرح زیر است.

- بررسی فرم درخواست تأسیس
- بررسی اساسنامه تشکل
- بررسی موضوع، اهداف و برنامه‌های تشکل
- بررسی صلاحیت‌های ارکان تشکل
- بررسی پیشینه مالی و مالیاتی مؤسسان تشکل
- بررسی ملاحظات سیاسی و امنیتی
- ثبت در دفتر اسناد رسمی
- درج آگهی در روزنامه رسمی

جمع‌بندی و پیشنهادها

بررسی فرایند صدور مجوز در ۵ کشور جامعه هدف این پژوهش و مقایسه آنها با فرایند رسمی تأسیس تشکل‌های مردم‌نهاد در ایران^۱ می‌تواند دو الگو برای اصلاح این فرایند در کشور پیشنهاد دهد.

۱. **الگوی تجمیعی:** که الگوی فعلی ایران بیشترین قرابت را با این الگو دارد و مراحل آن عبارتند از:

۱-۱. تنظیم فرم درخواست تأسیس و اساسنامه تشکل و ارسال اسناد و مدارک هویتی مؤسسان و بررسی آن در نهاد متولی صدور مجوز.

۱-۲. بررسی فرم درخواست و اساسنامه با ملاحظات حقوقی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی کشور.

۱-۳. بررسی پیشینه مالی و مالیاتی مؤسسان و صلاحیت‌های سیاسی و امنیتی آنها.

۱. همان‌طور که قبلاً بیان شد، فرایند صدور مجوز تأسیس تشکل‌های مردم‌نهاد در وزارت کشور به سبب جامعیت و گستردگی فرایند مذکور در کشور بررسی و مطالعه شده است.

۴-۱. ثبت در دفاتر اسناد رسمی و درج آگهی در روزنامه رسمی.

۲. **الگوی همپوشان:** که الگوی حداقلی برای فرایند صدور مجوز تأسیس تشکل‌ها به شرح زیر است:

۱-۲. تنظیم فرم درخواست تأسیس و اساسنامه تشکل و ارسال اسناد و مدارک هویتی مؤسسان و بررسی آن در نهاد متولی صدور مجوز.

۲-۲. بررسی فرم درخواست و اساسنامه.

۳-۲. ثبت در دفاتر اسناد رسمی.

همچنین نتایج تحقیق حاضر ضرورت تدوین یک قانون جامع و مانع، به‌طور مشخص در حوزه تأسیس و فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد را نشان داد. همچنین مشخص شد که متولی صدور مجوز باید یک نهاد حاکمیتی (دولت یا قوه قضائیه) باشد و برای ادامه فعالیت تشکل‌ها پس از تأسیس، هیچ نیازی به تمدید مجوز نیست. با توجه به دستاوردهای پژوهشی و الزامات سیاسی و اجتماعی کشور پیشنهادهای زیر برای ساماندهی فرایند صدور مجوز تأسیس و فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد در ایران ارائه می‌شود:

- تصویب قانون تشکل‌های مردم‌نهاد.
- تعیین یک متولی واحد برای صدور مجوز تأسیس و فعالیت تشکل،
- مشارکت مؤثر دستگاه‌های تخصصی در فرایند صدور مجوز تأسیس تشکل‌ها.
- کوتاه‌کردن فرایند صدور مجوز با توجه به الگوی تجمیعی.
- بازآفرینی فرایند صدور مجوز و تعیین نقش‌ها و ملاحظات آن به‌منظور منطقی‌سازی روندها و مراحل کار.
- تعیین حداکثر زمان مجاز برای تکمیل هر مرحله از فرایند صدور مجوز.
- بازآفرینی فرایند بررسی صلاحیت مؤسسان و تدقیق استانداردهای عمومی و حرفه‌ای آنها.
- حذف فرایند تمدید مجوز فعالیت پس از صدور مجوز تأسیس تشکل.
- ایجاد فرصت اعتراض به رد درخواست تأسیس در هر مرحله از فرایند صدور مجوز.
- ایجاد شفافیت در فرایند صدور مجوز و فراهم ساختن امکان رهگیری فرایند.
- انجام و تکمیل فرایند صدور مجوز به‌صورت الکترونیک و برخط که متقاضی کمترین درگیری را با فرایند داشته باشد.

به‌استناد پیشنهادهای فوق و با توجه به چالش‌های موجود در فرایند صدور مجوز در وزارت کشور و ملاحظات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشور، فرایند زیر برای اصلاح و بازآفرینی فرایند صدور مجوز در بستر قانون تشکل‌های مردم‌نهاد در کشور پیشنهاد می‌شود.

شکل ۳. نقش دستگاه‌های مرتبط با فرایند صدور مجوز تأسیس تشکل



در این الگو، قبلاً نقش و وظیفه هر نهاد مرتبط با فرایند صدور مجوز مشخص شده است و هیچ‌کدام حق ندارند در موضوعاتی خارج از حیطه وظایف محوله، اعلام‌نظر نمایند. شورا حق ندارد به تشکل‌ها تأییدیه مشروط بدهد. عدم ارائه نظر در مدت مقرر در هر مرحله به منزله تأیید است و در صورتی که نظر شورا مبنی بر رد درخواست باشد، متقاضیان می‌توانند به مراجع قضایی ذی‌صلاح شکایت کنند.



پیوست. مصاحبه‌شوندگان در بخش آسیب‌شناسی فرایند صدور مجوز تأسیس تشکل‌های مردم‌نهاد در ایران

ردیف	نام و نام خانوادگی خبره	سمت
۱	دکتر امید احمدی	- سرپرست سابق معاونت مشارکت‌های اجتماعی وزارت کشور - مشاور معاون وزیر و رئیس سازمان امور اجتماعی کشور
۲	علیرضا رادان	معاون مشارکت‌های اجتماعی سازمان امور اجتماعی کشور
۳	دکتر روح‌اله نصرتی	- عضو هیئت علمی دانشگاه تهران - عضو سابق شورای پژوهش و فناوری اداره کل ورزش و جوانان استان تهران
۴	بهمن مشکینی	- مشاور سابق قائم‌مقام وزیر کشور و سرپرست معاونت امور سازمان‌های مردم‌نهاد
۵	سیاوش آقاخانی	نماینده تشکل‌ها در شورای توسعه و حمایت از تشکل‌های مردم‌نهاد
۶	محمود الموتی	دبیر شبکه‌های مردم‌نهاد محیط‌زیست و منابع طبیعی کشور
۷	میرزاده	کارشناس اداره کل ثبت شرکت‌های تجاری و مؤسسات غیر تجاری
۸	بهرام حسن‌زاده	سرپرست اداره کل پایگاه اطلاعات اشخاص حقوقی
۹	سهیل معینی	مدیرعامل انجمن باور و مدیرمسئول روزنامه ایران سپید

منابع و ماخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸.
۲. آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجارتی مصوب (۱۳۳۷) وزارت عدلیه.
۳. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب (۱۳۸۰) مجلس شورای اسلامی.
۴. آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب (۱۳۹۵) هیئت‌وزیران.
۵. اساسنامه کمیته امداد امام خمینی (ره) ابلاغی (۱۳۹۴) مقام معظم رهبری.
۶. شریفی طرازکوهی، حسین و محمدحسین، نشاسته‌سازان، محمدحسین. عملکرد سازمان‌های غیردولتی در امور انسان‌دوستانه: مطالعه موردی بحران سوریه، تهران، فضانامه سیاست خارجی، سال سی‌ودوم، شماره ۱، بهار، ۱۳۹۷.
۷. سعیدی، محمدرضا. درآمدی بر مشارکت مردمی و سازمان‌های غیردولتی، تهران، سمت، ۱۳۹۳.
۸. سازمان اوقاف و امور خیریه، آشنایی با نظام مدیریت وقف و امور خیریه در کشور آلمان، تهران، دفتر نوسازی و تحول معاونت توسعه مدیریت و پشتیبانی، ۱۳۹۵.
۹. مدرسه حکمرانی شهید بهشتی، ۱۳۹۸، اهم مسائل سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن‌ها) در کشور، قابل دسترسی در: <http://governanceschool.ir/file/download/news/1585325702-policy-paper1.pdf>
۱۰. سلطانی‌عرب‌شاهی، سیمین. مدیریت توسعه (رشته مدیریت)، چاپ دوم، تهران، انتشارات استادی، ۱۳۸۴.
۱۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود تشکل‌های مردم‌نهاد، دفتر مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل ۱۷۸۹۲، ۱۴۰۰.
12. Archambault, Edith. 2019. Foundations In France. Foundations in Europe. Society, management and law.
13. Fremont-Smith, Marion R. Governing nonprofit organizations: Federal and state law and regulation. Harvard University Press, 2009
14. French Law of The Associations, (2009), Available in: <https://cof.org/content/nonprofit-law-france>
15. International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), 2019, Available in: <https://www.cof.org/sites/default/files/Japan-201902.pdf>
16. Law on Associations of July 1, 1901 ("Associations Law").

17. Republique Francaise (2021). Retrieved 10 18, 2021, from <https://www.service-public.fr/associations>
18. Foundations Law, No: 5737, 2008, Turkey, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5737&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
19. Articles of the Turkish Civil Code No. 4721 on Foundations, 2001, <https://cdn.vgm.gov.tr/mevzuat/4721-sayili-turk-medeni-kanununun-vakiflar-ile-ilgili-maddeleri.pdf>
20. Internal Revenue Code Of 1954, Sec: 501-C-3: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-68/pdf/STATUTE-68A-Pg1.pdf>
21. Compliance Guide for 501(c)(3) Public Charities: <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p4221pc.pdf>
22. German Civil Code, Sec 21-70: <https://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Codigo-Civil-Alemao-BGB-German-Civil-Code-BGB-english-version.pdf>
23. The Fiscal Code of Germany Section 52, Public-benefit purposes: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ao/englisch_ao.html#p0436
24. Act on Authorization of Public Interest Incorporated Associations and Public Interest Incorporated Foundations (Act No. 49 of 2006): <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/AAPII.pdf>