

ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود تشکل‌های مردم‌نهاد

دفتر: مطالعات اجتماعی

کد موضوعی: ۲۱۰
شمارهٔ مسلسل: ۱۷۸۹۲
آذرماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۵.....	حوزه‌های سرنوشت‌ساز و مناقشه‌برانگیز عرصهٔ تشکل‌های مردم‌نهاد
۵.....	۱. ماهیت و تعریف تشکل‌های مردم‌نهاد
۷.....	۲. دامنهٔ شمول تشکل‌های مردم‌نهاد
۹.....	۳. متولی تشکل‌های مردم‌نهاد
۱۰.....	۴. نظارت بر تشکل‌های مردم‌نهاد
۱۵.....	۵. حقوق و تکالیف
۱۷.....	۶. تأمین مالی
۲۳.....	جمع‌بندی و پیشنهادها
۲۴.....	منابع و مأخذ
۲۶.....	پیوست - آشنایی با سامانهٔ برخط کمیسیون خیریهٔ انگلستان و ولز



ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود تشکل‌های مردم‌نهاد

چکیده

گزارش پیش رو مدخلی برای بررسی موضوع تأسیس و فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد است که از طریق مطالعات میدانی و اسنادی به‌دنبال ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود کشور در حوزه تشکل‌های مردم‌نهاد است. یافته‌های این گزارش دستاورد جلسه‌های کارشناسی متعدد با حضور متخصصان، استادان، پژوهشگران، مسئولان دولتی، نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی و ذی‌نفعان تشکل‌های مردم‌نهاد در کشور است.

گزارش حاضر، وضع موجود را بر اساس آیین‌نامه اجرایی تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵ هیئت‌وزیران و آثار مترتب بر آن ترسیم می‌کند و به آسیب‌شناسی آیین‌نامه مذکور و آثار مترتب بر آن در جامعه می‌پردازد. در این گزارش، برای بررسی وضع موجود و آسیب‌شناسی آن، شش وجه اساسی و مناقشه‌برانگیز در حوزه تشکل‌های مردم‌نهاد طرح می‌شود:

۱. تعریف و ماهیت تشکل‌های مردم‌نهاد: توجه به ماهیت تشکل از ابعاد غیردولتی، غیرانتفاعی و غیرسیاسی آن و ابهامات موجود در این قیود که زمینه سوءاستفاده‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را فراهم کرده است.

۲. دامنه شمول تشکل‌های مردم‌نهاد: برخی از تشکل‌های مردمی، مانند هیئت‌های مذهبی و انجمن‌های علمی، در صورت ورود به این قانون، دچار تعارض‌های کارکردی، نهادی و قانونی می‌شوند.

۳. متولی تشکل‌های مردم‌نهاد: در حال حاضر تولی‌گری چندگانه، تفاوت رویه در عرصه‌ای واحد و نبود نظارت دقیق را به بار آورده است.

۴. نظارت بر تشکل‌های مردم‌نهاد: به دلیل تعداد بسیار زیاد تشکل‌های مردم‌نهاد، نظارت سنتی بر آن‌ها بسیار دشوار است؛ در حالی که بسیاری از کشورهای جهان با الگوهای نظارت مردم‌نهاد و شفافیت و کاستن از نظارت‌های دولتی، به نظارت دقیق‌تر و ایجاد سهولت برای همه ذی‌نفعان دست یافته‌اند.

۵. حقوق و تکالیف: شاید مهم‌ترین بحث در عملکرد تشکل‌های مردم‌نهاد، حقوق و تکالیف آن باشد که تعیین‌کننده و ضامن حیطة فعالیت‌های آن‌هاست. ابهام در این بخش و نبود ضمانت اجرایی در حوزه حقوق و تکالیف تشکل‌ها از دیگر مشکلات این عرصه به حساب می‌آید.

۶. تأمین مالی: این بخش مهم‌ترین بستر ایجاد فساد در تشکل‌های مردم‌نهاد است که به دلیل اهمیت آن، به‌طور مجزا مورد بررسی قرار گرفته است. فسادهای اقتصادی و ابزارشدن تشکل‌ها توسط

قدرت‌های اقتصادی و سیاسی برآمده از ابهام و قوانین نادرست در این حوزه است. در هر حوزه، پیشنهادهایی اجمالی در گزارش ارائه شده است که در گزارش‌های بعدی به صورت دقیق‌تری بررسی خواهند شد. جدول زیر نشان‌دهنده حوزه‌های حساس این عرصه، آسیب‌های موجود در آن‌ها و پیشنهاد‌های کارشناسان برای بهبود وضعیت است:

ردیف	حوزه	آسیب‌های موجود	پیشنهادها
۱	تعریف و ماهیت	ابهامات موجود در قیود اقتصادی و سیاسی و غیرانتفاعی، زمینه‌ساز انحرافات	تعریف کامل و دقیق قیود با استفاده از تعاریف مقبول مجامع علمی
۲	دامنه شمول	یکسان دیدن تشکلهای مختلف اجتماعی در یک قانون واحد	تدوین قانون جامع مشارکت و جای‌دادن هر نوع تشکل اجتماعی در یک فصل آن
۳	متولی	چندتولی‌گری و اعمال رویه‌های گوناگون در عرصه واحد	مشخص کردن یک متولی واحد ضمن حضور کارشناسان تخصصی دستگاه مربوط به آن
۴	نظارت	الگوی ناقص نظارت سنتی و ابهام در فعالیت‌های تشکلهای مردم‌نهاد	نظارت سامانه‌ای و قراردادن اطلاعات و فعالیت‌های تشکل به صورت برخط در سامانه
۵	حقوق و تکالیف	ابهام در حقوق و تکالیف تشکلهای و نبود ضمانت اجرایی برای آن‌ها	تعریف دقیق و اجرایی تخلف و جرم برای جلوگیری از هرگونه تخطی از حقوق و تکالیف
۶	تأمین مالی	فسادهای اقتصادی و پول‌شویی	منضبط کردن فعالیت‌های مالی تشکل در سامانه برخط، اختصاص پروژه‌های دولتی بر اساس رتبه‌بندی تشکلهای و ممنوعیت کمک‌های بلاعوض دولتی.

مقدمه

مشارکت مردمی اقدامی ضروری در حکمرانی است که با برنامه‌ریزی مناسب، به کارآمدی بیشتر حاکمیت می‌انجامد. در واقع، مردم مخاطب اصلی قوانین و تصمیمات حاکمیت‌اند و در صورتی که از اقدامات حاکمیت راضی نباشند و در برنامه‌های حاکمیت مشارکت نداشته باشند، موفقیت حاکمیت در حکمرانی، به شدت تنزل می‌یابد. همچنین، مشارکت مردمی مزایای فراوانی نسبت به فعالیت‌های بخش‌های دولتی و خصوصی دارد؛ زیرا در مقایسه با بخش‌های دولتی، گروه‌های مردمی چابک‌ترند و نسبت به بخش خصوصی، نگاهی



اجتماعی تر و انسانی تری دارند (ترتاجادا^۱: ۲۰۱۶: ۲۶۸-۲۶۷).

مشارکت مردمی بدون برنامه‌ریزی و قواعد مناسب، به هدررفت نیرو و ظرفیت‌های اجتماعی و در مواردی به فسادهای مختلف اجتماعی، سیاسی و اقتصادی می‌انجامد. یکی از رسالت‌های نهادهای مختلف تصمیم‌گیر، به‌ویژه مجلس شورای اسلامی، طراحی و ایجاد ساختارهای مناسب برای مشارکت مردم در حکمرانی است. این ساختارها افزون بر آسان کردن فعالیت‌های مردمی، از مردم در برابر قدرت‌های مختلف سیاسی و اقتصادی و فسادهای احتمالی ایشان صیانت می‌کند. تشکل‌های مردم‌نهاد یا به تعبیر متداول آن، سازمان‌های مردم‌نهاد^۲، یکی از بسترهای مهم تحقق مشارکت اجتماعی‌اند که در تعاریف مرسوم جهانی با عنوان «Non governmental Organization» شناخته می‌شوند و به‌طور خلاصه بر تشکل‌هایی غیردولتی اطلاق می‌شوند که به‌صورت داوطلبانه، غیرانتفاعی و غیرسیاسی با اهدافی اجتماعی به فعالیت می‌پردازند.

کارکرد اصلی تشکل‌های مردم‌نهاد توانایی چشمگیر آن‌ها در ایفای نقش حلقه‌های واسط میان مردم و حاکمیت است؛ چراکه ارتباط میان بخش متمرکز دولتی و بخش گسترده و متنوع مردمی به واسطه‌هایی مناسب نیاز دارد. عملکرد مناسب این حلقه‌های میانی افزون بر افزایش کارآمدی حکمرانی، به نشاط اجتماعی و افزایش سرمایه اجتماعی هم می‌انجامد.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به‌عنوان مهم‌ترین سند قانونی کشور، بر نقش و جایگاه مشارکت مردمی بسیار تأکید شده است؛ به‌طوری که در مقدمه این سند، مشارکت مردم در حکمرانی ضرورتی حیاتی دانسته شده است که زمینه تحقق حکومت وعده‌داده شده مستضعفین را فراهم می‌آورد: «هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است (و الی الله المصیر) تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به‌منظور تجلی ابعاد خودگونگی انسان فراهم آید (تخلّقوا باخلاق الله) و این جز در گروه مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد. با توجه به این جهت، قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد». همچنین در اصل ۲۶ قانون اساسی گروه‌های مختلف مردمی مانند احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی، دامنه فعالیت وسیعی یافته‌اند. مقام معظم رهبری نیز مکرراً بر اهمیت نقش مردم در حکمرانی صحه گذاشته‌اند تا آنجا که راهکار عملی رسیدن به تمدن اسلامی را تشکیل حلقه‌های میانی مردمی مانند تشکل‌های دانشجویی دانسته‌اند^۳. اما متأسفانه، این رویکرد در قوانین میانی و برنامه‌های دولت‌ها و آیین‌نامه‌های گوناگون، به‌ویژه در بُعد اجتماعی، کمتر

1. Tortajada

۲. در این گزارش اصطلاح «تشکل‌های مردم‌نهاد» به‌سبب آیین‌نامه «تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب سال ۱۳۹۵ هیئت‌وزیران» استفاده می‌شود و نه سازمان مردم‌نهاد؛ چراکه از واژه سازمان، بیشتر، نهادهای اداری و دولتی به ذهن متبادر می‌شود، در حالی که واژه تشکل در تاریخ معاصر سوبه‌های مردمی بیشتری دارد. همچنین تشکل مردمی اعم از تشکل‌های مردم‌نهاد بر تمام گروه‌های داوطلب مردمی با اهداف اجتماعی صدق می‌کند؛ مانند هیئات مذهبی و گروه‌های جهادی و ...

۳. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار جمعی از دانشجویان ۱۳۹۸/۰۳/۰۱

مورد توجه قرار گرفته است.

چنانکه در برخی اسناد مانند سند آمایش سرزمین (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۹)، نقش ضعیفی برای مردم و تشکل‌های مردمی در نظر گرفته شده است؛ برای نمونه، اهم نقش مردم در این سند، شرکت در امور خیریه و رفع آسیب‌های اجتماعی، تأمین امنیت منطقه و حدود مرزی، مدیریت تقاضای آب و صیانت از منابع و ذخایر ملی است. چنین رویکرد کارفرمایانه‌ای به بخش مردمی و نگاه ابزاری به ایشان برای اجرای تکالیف دولتی، با رویکرد کلان قانون اساسی به نقش مردم در حاکمیت مغایرت دارد. در برخی از برنامه‌های کشور و وزارتخانه‌ها نیز نقشی صرفاً اجرایی برای مردم ترسیم شده است و برخی دیگر از برنامه‌های کشور مانند قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه علیرغم در نظر گرفتن بخش مردمی، در زمینه تحقق اهداف ناکام بوده‌اند؛ به‌طور مثال سهم تعاونی‌ها به‌عنوان بخش مردمی اقتصاد در برنامه ششم توسعه ۲۵ درصد دانسته شده که این رقم از ۵ درصد نیز تجاوز نکرده است. این مسائل نشان از ضعف در سیاست‌گذاری بخش مردمی در کشور دارد و بر اهمیت و ضرورت ساماندهی عرصه مردمی برای رسیدن به اهداف قانون اساسی تأکید می‌کند. فرهنگ و تاریخ کشور ایران حاکی از آن است که در صورت ریل‌گذاری صحیح عرصه مردمی، حکمرانی کشور با همراهی مردم کارآمدتر و پویاتر می‌شود (فرهادی، ۱۳۸۰).

تشکل‌های مردم‌نهاد تاکنون به‌وسیله آیین‌نامه‌های مختلف و قوانین پراکنده و گاهی موازی اداره شده‌اند؛ همین مسئله موجب بروز مشکلات مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شده است. تصویب قانون جامع، هم می‌تواند از سردرگمی مردم در این عرصه بکاهد و هم از پشتوانه اجرایی و نظارتی قوی‌تری برخوردار شود و هم زمینه‌های سوءاستفاده افراد سودجو را از بین ببرد. پیش از تدوین این قانون، بررسی وضعیت فعلی تشکل‌ها و کارآمدی آیین‌نامه این عرصه، یعنی آیین‌نامه اجرایی تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵ هیئت‌وزیران می‌تواند راهگشا باشد. با این اقدام، تصویر دقیق‌تری از تشکل‌های مردم‌نهاد در ایران به دست می‌آید و می‌توان این حوزه را با توجه به قوت‌ها و آسیب‌ها و کمبودهای وضع موجود سنجید.

پژوهش حاضر محصول بیش از پنجاه جلسه کارشناسی با حضور کارشناسان و فعالان این عرصه است. بر این اساس، گزارش حاضر سه موضوع زیر را بررسی می‌کند:

۱. ترسیم وضع موجود بر اساس آیین‌نامه اجرایی تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵ هیئت‌وزیران (که در ادامه متن این گزارش آیین‌نامه خوانده می‌شود) و آثار مترتب بر این آیین‌نامه؛
۲. آسیب‌شناسی آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد و آثار مترتب بر آن در جامعه؛
۳. پیشنهادهایی اجمالی برای جلوگیری از آسیب‌های شناسایی‌شده در حوزه تشکل‌های مردم‌نهاد.



حوزه‌های سرنوشت‌ساز و مناقشه‌برانگیز عرصهٔ تشکل‌های مردم‌نهاد

در جلسه‌های کارشناسی و بررسی مسائل پیش روی تشکل‌های مردم‌نهاد، شش حوزه به‌عنوان موضوعات چالش‌برانگیز این عرصه شناسایی شد. در ادامه، ضمن برشمردن این شش حوزه، با توصیف وضع موجود و با توجه به آیین‌نامهٔ تشکل‌های مردم‌نهاد و آسیب‌شناسی این وضعیت، پیشنهادهایی اجمالی برای سامان‌دادن آن مطرح می‌شود.

۱. ماهیت و تعریف تشکل‌های مردم‌نهاد

• وضع موجود

در مواد ۱ و ۲ آیین‌نامه برای تعریف تشکل مردم‌نهاد از قیدهای غیردولتی، غیرانتفاعی، غیرسیاسی و داوطلبانه استفاده شده و رویکرد این تشکل‌ها، اجتماعی دانسته شده است. در این آیین‌نامه قید «غیردولتی»، وابستگی نداشتن به دولت و نهادهای حاکمیتی، دخالت‌نکردن دولت و نهادهای حاکمیتی در تأسیس و اداره و استمرار و نیز فعالیت‌نکردن مقامات و مسئولان و کارکنان دولتی و نهادهای حاکمیتی با استفاده از جایگاه حقوقی خود، به‌عنوان مؤسس یا عضو تعریف شده است. همچنین منظور از قید «غیرانتفاعی»، برداشت‌نکردن مستقیم یا غیرمستقیم سود و سایر منافع اقتصادی حاصل از انجام فعالیت‌های تشکل، به‌نفع اعضا، مؤسسان، مدیران و کارکنان یا افراد وابسته به تشکل دانسته شده است؛ و در نهایت منظور از قید «غیرسیاسی»، نداشتن فعالیت سیاسی موضوع قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده، مصوب ۱۳۶۰ در نظر گرفته شده است.

• آسیب‌شناسی وضع موجود

با اینکه این قیود در تعاریف گوناگون و جامعهٔ علمی پذیرفته شده‌اند، همچنان در تعریف و دامنهٔ آن‌ها اختلاف‌ها و ابهام‌هایی وجود دارد.

– ابهام در قید وابستگی نداشتن به دولت و نهادهای حاکمیتی: وابستگی نداشتن تشکل مردم‌نهاد به دولت و حاکمیت روشن نیست. در آیین‌نامهٔ هیئت‌وزیران بر جنبهٔ حضور نداشتن شخصیت حقوقی در ارکان تشکل تأکید شده است؛ در حالی که شخصیت حقیقی و حقوقی فرد را نمی‌توان از هم تفکیک کرد و حضور مدیران دولتی زمینهٔ رانت و فساد را هموار می‌سازد. همچنین، نحوهٔ تعامل مالی دولت و حاکمیت با تشکل‌ها روشن نیست. آیا کمک به تأمین منابع مالی تشکل‌ها در قالب کمک، هبه، اعمال تعرفهٔ ترجیحی، معافیت مالیاتی یا واگذاری طرح‌های اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، معارض قید غیردولتی و غیرحاکمیتی بودن تشکل‌هاست و به وابستگی آن‌ها می‌انجامد؟ اهمیت مسئله این است که

نسبت میان دولت و تشکل، جایگاهی ویژه در حفظ بُعد مردمی تشکل دارد. هرچه وابستگی تشکل‌ها به دولت بیشتر باشد، به دلیل انباشت قدرت سیاسی و سرمایه اقتصادی در دولت، تشکل‌ها استقلال و مردمی‌بودن خود را بیشتر از دست می‌دهند و به مجری دولت تبدیل می‌شوند. افزون بر این، کمک‌های بلاعوض دولتی به تشکل‌ها از نقاط جدی به وجود آمدن فساد و رانت است. در بخش تأمین مالی در این مورد بیشتر توضیح داده خواهد شد.

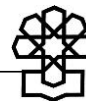
– ابهام در قید غیرانتفاعی: امکان فعالیت اقتصادی مرتبط با موضوع فعالیت تشکل در اساسنامه تصریح شده است؛ اما کسب درآمد از محل سرمایه‌گذاری یا فعالیت‌های اقتصادی غیرمرتبط با موضوع فعالیت تشکل، در آیین‌نامه تعیین تکلیف نشده است. بسیاری از تشکل‌ها و به‌ویژه خیریه‌ها، به‌بهانه جلوگیری از استهلاک سرمایه، سرمایه موجود خود را سرمایه‌گذاری می‌کنند. این سرمایه‌گذاری و اختصاص سود به فعالیت‌های اجتماعی و خیریه‌ای در ابتدا بسیار مطلوب است؛ اما به‌نظر کارشناسان مشکل از جایی آغاز می‌شود که سود و درآمد به‌دست آمده، به‌جای هزینه در راستای اهداف مطرح در اساسنامه تشکل‌ها، هزینه توسعه کارهای اقتصادی شود.

در این بخش پرسش دیگری نیز شکل می‌گیرد: آیا می‌توان منابع درآمدی را به جبران خدمات مدیریتی و اجرایی مدیرعامل و بازرس و سایر اعضای هیئت‌مدیره اختصاص داد؟ با وجود توضیح اجمالی آیین‌نامه درباره ممنوعیت این کار، همچنان پاسخ این پرسش به‌قدر کافی روشن نیست. اگر فرضاً جواب منفی باشد، آیا این حکم، کارکنان این تشکل‌ها را هم در بر می‌گیرد؟ در صورت شمول حکم به کارکنان تشکل‌ها، بسیاری از فعالیت‌های ایشان با مشکل روبه‌رو می‌شود. در هر صورت، روشن‌نبودن این موضوع، می‌تواند موجب تبعیض میان اعضای فعال در تشکل و فساد مالی شود.

– ابهام در قید غیرسیاسی: این قید به دلیل قانون مشخص احزاب ابهام کمتری دارد. اساس مطالبه‌گری از مسئولان و پیگیری شعارهای انقلاب هم به‌وسیله این قانون استثنای نمی‌شود؛ بلکه حتی در حوزه مشارکت اجتماعی، مطلوب به حساب می‌آید. اما نقطه مبهم این بخش، «تشویش اذهان عمومی» دانستن مطالبه‌گری تشکل‌های مردم‌نهاد و در برخی موارد استفاده از ظرفیت‌های تشکل برای تبلیغ له یا علیه یک کاندیدای انتخاباتی به‌واسطه مباحث تخصصی در حوزه فعالیت تشکل است. هرچند در ابتدا به نظر می‌رسد این فعالیت‌ها سیاسی‌اند؛ اما تشخیص و تمیز آن‌ها از اختیارات نظارتی و مطالبه‌گری تشکل‌ها بسیار دشوار است.

• پیشنهاد

رفع ابهام در قیود غیردولتی و غیرانتفاعی و غیرسیاسی با استفاده از تعاریف معتبر علمی و با توجه به آسیب‌های موجود در عرصه عمل، از ضرورت‌های هر قانون در حوزه تشکل‌های مردم‌نهاد به حساب می‌آید. در صورت تعریف صحیح آن‌ها، می‌توان از مردمی‌بودن تشکل‌ها به‌خوبی حراست کرد. به نظر



می‌رسد در قید «غیردولتی» باید از حضور مسئولان دولتی، به دلیل ایجاد تعارض منافع، در پیشبرد تشکل‌ها جلوگیری کرد. در قید «غیرانتفاعی» هم با مشخص کردن ضوابطی مانند تعیین سقف سرمایه‌گذاری، الزام به متناسب بودن فعالیت اقتصادی با اهداف تشکل و مشخص کردن نحوه پرداخت حقوق به کارمندان تشکل، می‌توان غیرانتفاعی ماندن تشکل‌ها را تضمین کرد. در نهایت، درباره قید «غیرسیاسی» هم باید معیارهای جرائم سیاسی برای تشکل‌ها در قانون تبیین و تصریح شود تا ابهام این بخش موجب لغزش تشکل‌ها یا تضییع حقوق آن‌ها نشود.

۲. دامنه شمول تشکل‌های مردم‌نهاد

• وضع موجود

در تبصره «۳» ماده (۲) آیین‌نامه وزارت کشور موارد مندرج در جدول زیر، با وجود تطبیق تعریف تشکل با قیود مذکور در بخش‌های پیشین، از دامنه شمول تشکل‌های مردم‌نهاد استثنا شده‌اند:

جدول ۱. تشکل‌های استثنا شده از آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد

ردیف	موارد استثنا از آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد
۱	تشکل‌های کارگری و کارفرمایی موضوع فصل ششم قانون کار
۲	واحدهای آموزش عالی و یا مؤسسات پژوهشی موضوع بند «ل» ماده ۱ قانون اصلاح قانون تأسیس وزارت علوم و آموزش عالی مصوب ۱۳۵۳
۳	اجزای ۷ و ۸ بند «ب» ماده ۲ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب ۱۳۸۳
۴	آموزشگاه‌های علمی آزاد و نیز مدارس غیرانتفاعی موضوع قانون تأسیس مدارس غیردولتی
۵	تشکل‌های سیاسی موضوع ماده ۱ قانون احزاب مصوب ۱۳۹۵
۶	تشکل‌های اسلامی دانشگاه‌های موضوع مقررات مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۱۳۸۷
۷	اتحادیه تشکل‌های اسلامی دانشگاهیان موضوع آیین‌نامه مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۱۳۸۰
۸	تشکل‌های مشمول نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲
۹	مؤسسات تجاری و انتفاعی و مؤسسات موضوع بندهای ۱ تا ۱۲ ماده ۲۶ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰
۱۰	مراکز ترک اعتیاد
۱۱	باشگاه‌های ورزشی
۱۲	هیئت‌های مذهبی
۱۳	انجمن‌های علمی و مؤسسات فرهنگی و هنری و ادبی
۱۴	اتاق‌ها و تشکل‌های اقتصادی و تعاونی‌ها و سازمان‌های حرفه‌ای
۱۵	نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی مشمول قانون فهرست نهادها و مؤسسات غیردولتی عمومی مصوب ۱۳۷۲ و اصلاحات بعدی آن

• آسیب‌شناسی وضع موجود

به دلیل وجود ابهام در قیود و تعریف تشکل‌های مردم‌نهاد، دامنه شمول آن‌ها هم روشن نیست. در اینجا دو دیدگاه وجود دارد:

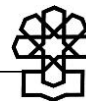
برخی کارشناسان معتقدند همه تشکل‌های اجتماعی باید در یک قانون جامع سامان‌دهی و بر آن‌ها نظارت شود؛ چراکه همه آن‌ها از سنخ اجتماعی‌اند و به صورت غیردولتی، غیرسیاسی و غیرانتفاعی فعالیت می‌کنند. افزون بر این، ایشان بر این باورند که تنوع قوانین برای تشکل‌هایی با ماهیت و عملکرد یکسان، نقض عدالت است.

از سوی دیگر، برخی از کارشناسان عرصه تشکل‌های مردم‌نهاد معتقدند حذف تنوع و تکرار از قواعد مشارکت‌های مردمی، آزادی عمل مردم را محدود می‌سازد و این با تنوع موجود در جوامع تعارض دارد. افزون بر این، وحدت رویه در تشکل‌ها فرمالیسم افراطی در این عرصه را به همراه می‌آورد و چابکی و خودجوش بودن بسیاری از تشکل‌ها، مانند گروه‌های جهادی را با خطر روبه‌رو می‌کند. همچنین، بسیاری از نهادهای مردمی از نظر ماهیت، هم‌سنخ نیستند یا دست‌کم، همپوشانی بسیار کمی دارند. این دسته از صاحب‌نظران بر این باورند که میزان تمایز ماهوی احزاب، تعاونی‌ها، نظام‌های صنفی، خیریه‌ها، گروه‌های جهادی و هیئت‌ها به قدری است که تدوین قانون واحد برای آن‌ها ممکن نیست.

نکته بسیار مهم در این باره، ظرفیت اجرایی نظارت دستگاه‌های متولی بر تشکل‌های مردم‌نهاد فعال در کشور است. بر اساس اظهار نظر مسئولان وزارت کشور در جلسه‌های مرکز پژوهش‌های مجلس، تا سال ۱۳۹۸ حدود ۷ هزار تشکل از این وزارتخانه و حدود ۵۰ هزار تشکل از سایر نهادها مجوز فعالیت گرفته‌اند و نظارت بر فعالیت‌های این تشکل‌ها و سامان‌دهی آن‌ها با مشکلات فراوانی روبه‌روست. حال اگر قائل به وحدت رویه در قانون‌گذاری همه گروه‌های مردمی باشیم، رسیدگی به فعالیت‌های بیش از ۱۰۰ هزار تشکل مردم‌نهاد، هیئت‌های مذهبی، گروه‌های جهادی، مراکز ترک اعتیاد، مساجد، انجمن‌های دانشگاهی و بقاع متبرکه در هر دستگاهی عملاً ناممکن است و امکان سامان‌دهی و توسعه این فعالیت‌ها و نظارت بر آن‌ها در یک نهاد متمرکز مقدور نیست.

افزون بر این، در طراحی قانون و بستر واحد برای همه گروه‌ها و تشکل‌های اجتماعی یک ایراد حقوقی جدی نیز وجود دارد. با استناد به مصوبات نهادهای انقلابی و شورای عالی انقلاب فرهنگی، مسئولیت برخی تشکل‌ها، مانند هیئت‌های مذهبی و انجمن‌های علمی دانشگاهی به ایشان واگذار شده است و هرگونه تصمیم‌گیری در این زمینه یا نسخ قوانین مربوط به آن از جانب قوه مقننه با ابهامات و معضلات فراوانی روبه‌روست. برای نمونه، مراکز، مؤسسه‌ها، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و انجمن‌های علمی و ادبی و هنری به موجب قوانین صادره از شورای عالی انقلاب فرهنگی فعالیت می‌کنند.^۱ همچنین،

۱. ضوابط و مقررات تأسیس مراکز، مؤسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و نظارت بر فعالیت آن‌ها مصوب ۱۳۷۵/۶/۲۷ و مصوبه تأسیس انجمن‌های علمی و ادبی و هنری مصوب ۱۳۷۰/۵/۲۹ شورای عالی انقلاب فرهنگی.



کانون‌های فرهنگی و تبلیغی و قرآنی هم بر اساس ماده ۱۶ اساسنامه سازمان تبلیغات اسلامی مصوب ۱۳۸۷ ذیل این سازمان قرار دارند و اصلاح آن توسط قانون‌گذار به مجوز مقام معظم رهبری نیاز دارد. البته این مسائل ضرورت سامان‌دهی و شفافیت سایر گروه‌های مذکور را نفی نمی‌کند و باید در جای خود و با مشارکت نهادهای دیگر، قانونی مناسب برای آن‌ها تصویب شود.

• پیشنهاد

تشکل‌های اجتماعی با وجود ماهیت اجتماعی، غیردولتی، غیرسیاسی و غیرانتفاعی یکسان، به دلایل گوناگونی، از جمله تفاوت‌های کارکردی و نهادهای متولی، امکان برخورداری از قانون مشابه را ندارند؛ چراکه تکثر امر اجتماعی و سلیق را از بین می‌برد؛ اما تدوین قانون فقط برای تشکل‌های مردم‌نهاد و وانهادن سایر مصادیق این تشکل‌های اجتماعی، مفاسد بسیاری را در پی دارد. از همین رو، پیشنهاد می‌شود یک قانون جامع مشارکت در دستور کار مجلس قرار گیرد که هر نوع تشکل، اعم از تشکل‌های مردم‌نهاد، هیئت‌های مذهبی، گروه‌های جهادی، یک فصل از این قانون جامع باشد. حتی می‌توان درگاه واحدی برای ثبت اطلاعات همه تشکل‌ها طراحی کرد که از تکثر بیش از حد این عرصه بکاهد.

۳. متولی تشکل‌های مردم‌نهاد

• وضع موجود

تشکل‌های مردم‌نهاد متولیان گوناگونی دارند که مجوز فعالیت آن‌ها را صادر کرده یا بر فعالیت‌های آن‌ها نظارت می‌کنند؛ از جمله:

- وزارت کشور و استانداری‌ها

- سازمان بهزیستی کشور

- نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران

- وزارت ورزش و جوانان

- سازمان اوقاف و امور خیریه

- کمیته امداد امام خمینی (ره)

• آسیب‌شناسی وضع موجود

نبود قانونی جامع برای حمایت از تشکل‌های مردم‌نهاد و نظارت بر آن‌ها، عامل اصلی تولى‌گری و نظارت چندگانه در این عرصه است. تنوع مدیریت بر عرصه‌ای واحد، فسادزاست. اعمال سلیقه و نبود وحدت رویه در برخورد این دستگاه‌ها با تشکل‌ها، نابسامانی و ناهماهنگی در حوزه تشکل‌های مردم‌نهاد به بار آورده است. افزون بر این، پراکندگی این تولى‌گری، شناخت جامع و هدفمند از تشکل‌های مردم‌نهاد را با دشواری‌هایی روبه‌رو کرده و کشور را از بهره‌مندی از اطلس آمار و اطلاعات محروم کرده است. همچنین، این مسئله موجب شده است به دلیل نبود شناخت مؤثر از تشکل‌های مردم‌نهاد و موضوع فعالیتشان،

موازی‌کاری صورت گیرد یا به موضوعات نیازمند به رسیدگی و کمک بی‌توجهی شود. کارشناسان موافق با نظارت کامل دولتی معتقدند برای رفع این مشکلات باید وزارت کشور، به سبب گستردگی تشکیلاتی و فرابخشی بودن، متولی اصلی تشکل‌های مردم‌نهاد شود. در طرف مقابل، برخی از تشکل‌های مردم‌نهاد رویکرد غالب بر این وزارتخانه را سیاسی و نه اجتماعی می‌دانند. البته حضور سازمان امور اجتماعی کشور در وزارت کشور مزیت این وزارتخانه برای برعهده گرفتن تولیت این عرصه به حساب می‌آید که با تقویت رویکردهای اجتماعی می‌تواند جایگاه خود را بهبود ببخشد. همچنین، از منظر این گروه از تشکل‌ها، صدور مجوز برخی تشکل‌های مردم‌نهاد مانند مؤسسه‌های خیریه توسط نهادهای انتظامی محل تردید است؛ چراکه فعالیت این مؤسسه‌های خیریه، اجتماعی است، نه انتظامی و سیاسی. در واقع، ایشان بر این باورند که ورود نهادهای سیاسی به این عرصه، زمینه را برای سوق دادن تشکل‌ها به فعالیت‌های سیاسی و سوءاستفاده از آن‌ها هموار می‌سازد و می‌توان از الگوی سازمان نظام پزشکی استفاده کرد و تولیت و حتی نظارت این عرصه را به خود تشکل‌های مردم‌نهاد سپرد؛ البته الگوی خودتنظیم‌گری مانند سازمان نظام پزشکی در نگاه اکثر کارشناسان به دلیل بروز تعارض منافع مخدوش است.

• پیشنهاد

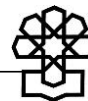
متولی تشکل‌های مردم‌نهاد باید نهادی واحد و اجتماعی باشد که از دانش اجتماعی برخوردار است. سازمان امور اجتماعی در وزارت کشور این شأن و جایگاه را دارد؛ البته نیازمند به تقویت بدنه کارشناسی است. افزون بر این، صدور مجوز و نظارت بر تشکل‌ها توسط خودشان، به دلیل بروز تعارض منافع در بیشتر کشورهای جهان مردود است و دولت و نهادهای نظارتی، حاکمیت خود را اعمال می‌کنند تا با مسئله تعارض منافع، یعنی وحدت مجری و ناظر، روبه‌رو نشوند؛^۱ چنان‌که در بسیاری از کشورهای جهان، مانند فرانسه، سوئد و انگلستان، دولت و قوه قضائیه در سامان‌دهی و نظارت این عرصه نقشی فعال بر عهده دارند (راعی، ۱۳۹۳).

۴. نظارت بر تشکل‌های مردم‌نهاد

• وضع موجود

در حال حاضر، بخشی از فرایند نظارت از طریق متولیان صدور مجوز و بخشی دیگر توسط مراجع انتظامی و امنیتی انجام می‌شود. این نظارت‌ها در دو مرحله پیشینی و پسینی صورت می‌گیرد: نخست، نظارت پیشینی: در مرحله صدور مجوزهای تأسیس و فعالیت تشکل‌ها سه مرحله طی می‌شود: ۱. دستگاه صادرکننده مجوز با بررسی اساسنامه، درباره امکان تأسیس تشکل تصمیم می‌گیرد.

۱. امامیان، سیدمحمد صادق و همکاران، گزارش نظام ملی تنظیم‌گری، ۱۳۹۷، به شماره مسلسل ۱۵۹۴۰، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



۲. نیروی انتظامی سوءپیشینه اعضای هیئت‌مدیرهٔ تشکل را بررسی می‌کند. ۳. مراجع امنیتی صلاحیت‌های عمومی اعضای هیئت‌مدیره را بررسی می‌کنند.

دوم، نظارت پسینی: پس از شروع فعالیت تشکل، نهادهای صادرکنندهٔ مجوز و سایر نهادهای امنیتی و نظارتی بر فعالیت‌های آن‌ها نظارت می‌کنند: ۱. هر دو سال یک بار پس از مراحل گفته‌شده، مجوز فعالیت تمدید می‌شود. ۲. دستگاه‌های صادرکنندهٔ مجوز به‌طور پیوسته عملکرد تشکل‌ها و انحراف‌ناداشتن آن‌ها از اساسنامه را بررسی می‌کنند. ۳. دستگاه‌های صادرکنندهٔ مجوز گزارش‌های مالی تشکل‌ها را ارزیابی می‌کنند. ۴. مراجع امنیتی بر موافقت رفتار تشکل با منافع امنیت ملی نظارت می‌کنند. ۵. نیروی انتظامی حسن اجرای قوانین و مقررات عمومی را زیر نظر دارد.

• آسیب‌شناسی وضع موجود

در آموزه‌های اسلام و انقلاب اسلامی، مشارکت مردمی نقشی جدی و گسترده در حکمرانی دارد، اما به‌دلایل مختلفی از جمله رویکردهای تقنینی و نظارتی ناقص و در پی آن، بروز انواع تخلف در این عرصه، نهادهای نظارتی به این حوزه حساس شده‌اند؛ در حالی که متخلفین این عرصه درصد کمی از تشکل‌ها را شامل می‌شوند و ضعف قانون و نقص سیستم نظارت سنتی و فساد برخی سودجویان، عامل اصلی این تخلفات است؛ وگرنه یکی از کارکردهای مهم تشکل‌های مردم‌نهاد افشاگری و مقابله با فساد است. اما همین معدود تشکل‌های متخلف به سرمایهٔ اجتماعی تشکل‌های مردم‌نهاد آسیب‌هایی جدی وارد کرده‌اند. در صورت کاهش اعتماد مردم، بخش عظیمی از ظرفیت‌ها و فرصت‌های اجتماعی و اقتصادی و سیاسی کشور از بین می‌رود و جای آن‌ها را سلبریتی‌ها و اینفلوئنسرهای مجازی می‌گیرند که آسیب‌های این وضعیت بر کسی پوشیده نیست. بر اساس یافته‌ها و تحلیل‌های میدانی نگارندگان این گزارش، کاهش اعتماد مذکور دلایل متعددی دارد که تخلفات مالی تشکل‌ها، به ویژه خیریه‌ها، از مهمترین آن‌ها هستند و این مساله ریشه در وضعیت ضعیف نظارت بر تشکل‌ها دارد.

در واقع چند مسئلهٔ عمده دربارهٔ نظارت بر تشکل‌های مردم‌نهاد وجود دارد. بخشی از مشکلات نظارت به تولی‌گری چندگانه و اعمال سلیقه‌های گوناگون بازمی‌گردد و بخشی دیگر به ناتوانی نظارت سنتی بر این عرصهٔ پهناور؛ چنان‌که برخی تشکل‌ها بدون ارائهٔ صورت‌های مالی و تمدید مجوز به فعالیت مشغول‌اند. در اینجا پرسش‌های متعددی پیش می‌آید: آیا آمار و اطلاعات دقیقی از تشکل‌های مردم‌نهاد و فعالیت‌هایشان در دسترس است؟ آیا سیستم نظارت سنتی، یعنی استعلام و گزارش، در دنیای جدید می‌تواند مانع از تخلف و فساد شود؟ چرا مسئولان از شفافیت و سامانه‌مندشدن اطلاعات برای افزایش پیشگیری از جرم و نظارت عمومی استفاده نمی‌کنند؟ چرا مسئولان به نظارت مردمی، به‌عنوان یکی از ارکان مهم نظارتی، به‌قدر کافی توجه نکرده‌اند؟ آیا راهکار مناسبی برای اصلاح فرایند دشوار ثبت و اخذ مجوز وجود ندارد؟ آیا نباید میان فرایند صدور مجوز و نظارت بر تشکل‌های محلی با شبکه‌های ملی که گاهی در سازمان ملل متحد هم مقام مشورتی دارند، تمایز وجود داشته باشد؟ آیا شیوهٔ نظارت‌های پیشینی

و پسینی موجود به ترغیب مردم به مشارکت اجتماعی به‌عنوان یکی از ضرورت‌های امروز کشور منجر می‌شود؟ پرسش‌های بی‌پاسخ دیگری هم در این زمینه وجود دارد که ضعف اساسی الگوی نظارتی موجود در عرصهٔ تشکل‌های اجتماعی را نشان می‌دهد. در ادامه، برخی از کاستی‌های حوزهٔ نظارت بر تشکل‌های اجتماعی را بررسی می‌شود.

۱. فقدان شفافیت اطلاعاتی و عملکردی

فقدان شفافیت اطلاعاتی و عملکردی یکی از مسائل اصلی عرصهٔ نظارت بر تشکل‌های مردم‌نهاد است؛ زیرا عامل بسیاری از مشکلات نظارتی، فسادهای مالی، بی‌اعتمادی مردم و... است.

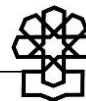
ساده‌ترین موضوع، یعنی تعداد تشکل‌های مردم‌نهاد و حوزهٔ فعالیت آن‌ها بر برنامه‌ریزان و ناظران پوشیده است؛ حتی اندک آمارهای موجود هم متناقض و مبهم‌اند و فقط به‌صورت آماری و کمی جمع‌آوری شده‌اند و در این آمار، کیفیت عمل تشکل‌ها روشن نیست. افزون بر این، صورت‌های مالی و فعالیت‌های صورت‌گرفته و افراد تحت پوشش و... موضوعات مهم دیگری هستند که آماری از آن‌ها در دسترس نیست. اقدام‌نکردن برخی تشکل‌ها برای تمدید پروانه و سهل‌انگاری نهادهای ناظر در این زمینه هم بر این ابهام‌ها افزوده است. در نبود ابتدایی‌ترین اطلاعات در این زمینه، نمی‌توان انتظار داشت تصمیم‌های درستی برای سامان‌دهی و رفع مشکلات گرفته شود یا برنامه‌های مناسبی برای توسعهٔ مشارکت‌های اجتماعی تدوین و اجرا شود.

فراتر از این، در برخی زمینه‌ها دولت‌های متخاصم مدعی شده‌اند برای پیشبرد اهدافشان کمک‌های هنگفتی به تشکل‌های مردم‌نهاد در ایران کرده‌اند؛^۱ اما تشکل‌ها منکر دریافت این مبالغ‌اند و سیستم نظارت سنتی هم نتوانسته است به‌صورت کامل این موضوع را رهگیری کند. از این‌رو، هم تشکل‌ها و هم دستگاه‌های نظارتی خواستار ایجاد شفافیت فعالیت‌ها و تراکنش‌های مالی هستند تا این اتهام‌ها دست کم دامن تشکل‌های قانونمند را نگیرد.

۲. ضعف و کاستی‌های اجرایی برای نظارت بر تشکل‌ها

بر اساس اظهار نظر مسئولان وزارت کشور در جلسه‌های مرکز پژوهش‌های مجلس، تا پایان سال ۱۳۹۸ بیش از ۵۰ هزار تشکل مردم‌نهاد فعال بوده‌اند که با احتساب تشکل‌هایی که پس از ۱۳۹۸ تأسیس شده‌اند و هنوز هم تشکل‌های جدیدی به آن‌ها می‌پیوندند، تعداد بسیار زیادی تشکل مردم‌نهاد در کشور فعال‌اند. با توجه به ساختار کوچک شورای توسعه و حمایت مشارکت‌های مردمی وزارت کشور و هرم انسانی نهادهای نظارتی، امکان نظارت سنتی بر این حجم از تشکل‌های مردم‌نهاد وجود ندارد؛ از این‌رو، نظارت یا به‌سمت بی‌توجهی به برخی از تخلفات می‌رود یا سختگیری‌ها به دلیل ضعف اطلاعاتی تشدید می‌شود. بر اساس الگوهای موفق جهان، باید با تنظیم نظارتی شفاف و سیستماتیک، ضمن رسیدگی به دغدغه‌های نظارتی، مسیر فعالیت تشکل‌ها را هموار ساخت.

1. <https://www.niacouncil.org/news/iranian-ngos-to-u-s-dont-send-us-money/?locale=en>



۳. تفسیرپذیری زیاد مصادیق مجرمانهٔ تشکل‌ها

مصادیق مجرمانه و جرم‌های حوزهٔ تشکل‌های مردم‌نهاد به‌قدری تفسیرپذیر و کیفی‌اند که از دید یک ناظر ممکن است جرم باشد و از دید دیگری نه؛ یا ممکن است عمل یک تشکل جرم و همان عمل از سوی تشکلی دیگر یا در زمانی دیگر، جرم تلقی نمی‌شود. این ایراد چند آسیب اساسی به تشکل‌ها وارد کرده است. بسیاری از مدیران عامل تشکل‌های مردم‌نهاد از ایفای نقش‌های نظارتی و مطالبه‌گری خود واهمه دارند؛ چراکه مرز میان نظارت و مطالبه‌گری با سیاه‌نمایی روشن نیست و به همین دلیل، ممکن است در مسیر انجام نقش‌های اساسی تشکل خود دچار مشکلات بسیاری شوند. از این رو، تشکیل جلسات دادگاه این جرائم با حضور هیئت‌منصفه، مانند دادگاه جرائم سیاسی موضوع اصل ۱۶۸ قانون اساسی، یکی از راهکارهای پیشنهادی حقوق‌دانان در این زمینه است.

همچنین، باید در نظر داشت که اساساً مطالبه‌گری و نهی‌ازمنکر که از رسالت‌های اصلی تشکل‌های مردم‌نهاد است، مشکلات کشور را به‌خوبی آشکار می‌سازد و این کار، ضرورتاً سیاه‌نمایی نیست؛ بلکه در صورت طرح درست و دقیق مطالبه، به برطرف کردن مشکلات و ارتقای کشور کمک می‌کند. همان طور که در قرآن کریم نیز آمده است: «لَا يَحِبُّ اللَّهُ الْجَهْرَ بِالسُّوءِ مِنَ الْقَوْلِ إِلَّا مَنْ ظَلَمَ»؛ خدا دوست نمی‌دارد کسی به گفتار زشت (به عیب خلق) صدا بلند کند؛ مگر آنکه ظلمی به او رسیده باشد. بر اساس این آیه، مطالبه‌گری مظلوم حتی با گفتار تند و بدزبانی، نزد خداوند ناپسند نیست.

۴. الگوی تک‌بعدی نظارتی

نظارت سطوح گوناگونی دارد: ۱. نظارت سلسله‌مراتبی در یک مجموعه؛ ۲. نظارت موازی نهادهای رقیب و شریک؛ ۳. نظارت حاکمیتی مراجع انتظامی و امنیتی و دستگاه‌های تخصصی دولتی؛ ۴. نظارت عمومی گروه‌های فشار^۲ و رسانه‌ها؛ ۵. خودکنترلی. در وضعیت فعلی کشور، فقط نهادهای حاکمیتی بر تشکل‌ها نظارت می‌کنند و از سایر ابزارهای نظارتی استفاده نمی‌شود؛ برای مثال، با شفافیت و ثبت فعالیت تشکل‌ها در سامانه‌ای برخط، مردم می‌توانند بهترین ناظر فعالیت تشکل‌ها باشند. همچنین، نظارت بازرسان درونی تشکل‌ها باید بهبود یابد و در صورت هرگونه کوتاهی در این زمینه، مقصران بازخواست شوند.

۵. فقدان نظام رتبه‌بندی

فقدان نظام رتبه‌بندی میان تشکل‌های مردم‌نهاد هم یکی از علل بروز فساد و رانت و کاهش سرمایه اجتماعی تشکل‌هاست و باعث شده است برخی از خیریه‌ها و تشکل‌های غیرفعال و حتی غیرمجاز، منابع مالی مردم و دولت را جذب و از آن سوءاستفاده کنند. در صورتی که تشکل‌های فعال و کارآمد برای مردم مشخص نباشند، مردم نمی‌دانند برای حل مشکلات جامعه باید به کدام تشکل رجوع کنند. در این وضعیت،

۱. نساء، ۱۴۸.

۲. گروه ذی‌نفوذ (به انگلیسی: advocacy group) شامل گروهی از افراد یا سازمان‌هایی که با تحت فشار قرار دادن مقامات حکومتی یا بخشی از آنها با اتخاذ تدابیر گوناگون برای کسب منافع خود مبارزه می‌کنند.

دولت نیز برای سپردن پروژه‌های خود به بخش مردمی نمی‌تواند انتخاب درستی انجام دهد و چه بسا برخی سودجویان برای جذب بودجه و امکانات، تشکلهایی صوری تأسیس کنند و افزون بر تضییع بیت‌المال و اموال مردم، ضربه‌های جبران‌ناپذیری به اعتماد مردم به نظام و تشکلهای مردم‌نهاد وارد آورند.

در نظام رتبه‌بندی، عملکرد و جایگاه تشکلهای مجاز با تعیین شاخص‌های کمی و کیفی دقیق و اعتمادبرانگیز، با روشی منطقی و علمی به صورت مداوم ارزیابی و رتبه‌بندی می‌شود و در اختیار مردم قرار می‌گیرد. مردم می‌توانند در کمک‌های خود به تشکلهای و همکاری‌های خود با آنها، از این رتبه‌بندی کمک بگیرند. نظام رتبه‌بندی با این کیفیت، دستاوردهای بسیاری دارد: ۱. تقویت اعتماد عمومی دولت و مردم به تشکلهای؛ ۲. رشد سرمایه اجتماعی تشکل؛ ۳. توسعه نشان (برند) تشکل؛ ۴. افزایش اعتبار تشکل در سطوح ملی و بین‌المللی؛ ۵. افزایش جذب پروژه‌های گوناگون از نهادهای ملی و بین‌المللی.

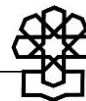
افزون بر این، با تشکیل این نظام رتبه‌بندی شفاف، تشکلهای در رقابتی سالم، برای ارتقای جایگاه خود در این نظام رتبه‌بندی، عملکرد خود را بهبود می‌بخشند. همچنین، حقوق تشکلهای باید متناسب با این نظام رتبه‌بندی تعیین شود تا آسیب‌های این عرصه کاهش یابد. البته باید توجه کرد که برای تحقق عدالت و دوری از تمرکزگرایی، هر تشکل در هر اندازه‌ای باید بتواند متناسب با توانایی خود، از امکانات و طرح‌ها بهره‌بردار.

۶. تناسب‌نداشتن نظارت با نوع تشکل

تشکلهای اجتماع‌محور^۱ که در ادامه، آنها را تشکلهای محلی می‌نامیم، در مقیاس جغرافیایی و اجتماعی بسیار محدودی، در اقدامات اجتماعی مشارکت می‌کنند و قدرت تأثیر آنها در ابعاد تصمیم‌گیری و نظارت و اجرا محدود به حدود اختیارات شورای محله و شهر و نیز بخشداری و فرمانداری و شهرداری است؛ اما حوزه عمل تشکلهای مردم‌نهاد و شبکه‌های ملی می‌تواند در سطح ملی و بین‌المللی باشد. با توجه به تفاوت در حیطه اختیارات تشکلهای، تنظیم قواعد نظارتی پیشینی و پسینی واحد برای انواع تشکلهای با عدالت و حکمرانی اجتماعی و جلب مشارکت مردمی در تعارض است.

• پیشنهاد

به نظر می‌رسد اگر در دستگاه متولی تشکلهای مردم‌نهاد تارنمای کارآمد و یکپارچه‌ای ایجاد شود تا تمامی تشکلهای مردم‌نهاد در صفحه شخصی خود در آن تارنما اساسنامه، اعضا و ارکان، گزارش‌های عملکردی و مالی، شماره حساب رسمی تشکل، صفحات مجازی و رسانه‌های رسمی و برنامه‌ها و تصمیم‌های خود را به صورت برخط در اختیار عموم قرار دهند، بسیاری از مشکلات مذکور برطرف می‌شود. البته چنان‌که در بخش آسیب‌شناسی ذکر آن رفت، میزان این اطلاعات و نظارت‌ها برای سطوح گوناگون محلی تا بین‌المللی تشکلهای مردم‌نهاد باید متفاوت باشد. آموزش‌های مختلف به تشکلهای هم



می‌تواند در این سامانه به صورت برخط صورت پذیرد تا از آسیب‌های مذکور بکاهد و تشکل‌ها را در مسیر توانمندی و انضباط مالی و آماری قرار دهد.

همچنین، باید دستگاه‌های اجرایی مرتبط با تأسیس و اداره این تشکل‌ها، از جمله مراجع قضایی و تقنینی، نهادهای امنیتی، وزارت امور خارجه، وزارت کشور، شهرداری و شوراهای شهر و روستا، همه مصوبات و اقدامات و تعاملات رسمی خود درباره تشکل‌های اجتماعی را در این تارنما به اشتراک بگذارند. همچنین، لازم است وزارت اقتصاد و دارایی و بانک مرکزی همه تراکنش‌های مالی تشکل‌ها را به صورت برخط نمایش دهد تا مردم و تشکل‌ها و دستگاه‌های مرتبط امکان مشاهده و پیگیری این اقدامات را به دست آورند و بتوانند به تشکل‌ها اعتراض یا از آن‌ها شکایت کنند. افزون بر این، این سامانه می‌تواند تشکل‌ها را بر اساس پایبندی به قوانین و کارآمدی در حوزه تخصصی خود رتبه‌بندی کند. در این وضعیت شفاف، فرصت بروز تخلف و رانت از جانب تشکل‌های مردم‌نهاد و حتی از سوی نهادهای حاکمیتی به شدت کاهش می‌یابد. متأسفانه، متولیان سامان‌دهی تشکل‌های مردم‌نهاد تاکنون به این ابزار کارآمد نظارتی به قدر کافی توجه نکرده‌اند؛ در حالی که در بسیاری از کشورهای موفق جهان در زمینه سامان‌دهی تشکل‌های اجتماعی، همه فعالیت‌های ایشان در سامانه‌های برخط در منظر مردم و دستگاه‌های نظارتی قرار می‌گیرد. سامانه برخط کمیسیون خیریه انگلستان و ولز^۱ یکی از این سامانه‌هاست که اطلاعات گوناگونی از فعالیت‌های تشکل‌های خیریه این کشور را در اختیار مسئولان و مردم قرار می‌دهد: مروری کلی درباره خیریه، ماهیت تشکل، افراد مرتبط، چگونگی انجام فعالیت‌ها، مکان انجام فعالیت‌ها، ساختار اداری، مدیران و اداره‌کنندگان خیریه، تاریخچه مالی، دارایی‌ها و بدهی‌ها، حساب‌ها و بازده سالیانه، اسناد اداری، خیریه‌های متصل و اطلاعات تماس. در پیوست، به اجمال این سامانه را بررسی می‌کنیم.

۵. حقوق و تکالیف

• وضع موجود

تشکل‌های مردم‌نهاد بر اساس آیین‌نامه هیئت‌وزیران از حقوقی برخوردارند که در سه دسته کلی مطالبه‌گری و نظارت و اجرا جای می‌گیرد. در مقابل، تشکل‌ها موظف به انجام تکالیفی هستند که رعایت قوانین و اخذ مجوز فعالیت از مهم‌ترین آن‌هاست. برخی حقوق و تکالیف تشکل‌ها در آیین‌نامه فعلی به این شرح است:

1. <https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission>

جدول ۲. برخی حقوق و تکالیف تشکل‌ها در آیین‌نامه فعلی

تکالیف	حقوق
<p>- گرفتن مجوز از مراجع نظارتی</p> <p>- حُسن اجرای آیین‌نامه و سایر قوانین</p> <p>- معرفی ارکان سازمان (داشتن هیئت‌مدیره، بازرس، مجمع عمومی)</p> <p>- تعیین منابع تأمین هزینه‌های تشکل در اساسنامه با رعایت ضوابط آیین‌نامه</p> <p>- دریافت و پرداخت مالی از طریق حساب بانکی و ثبت عملکرد مالی تشکل در دفاتر مالی</p> <p>- تقسیم‌نکردن اموال و مزاد درآمد تشکل در میان مؤسسان و اعضا و مدیران قبل از انحلال</p> <p>- فراهم‌ساختن امکان دسترسی بازرسان دبیرخانه شورای ذی‌ربط به اطلاعات و اسناد تشکل در حضور نماینده تشکل و صرفاً در محل دفتر تشکل</p> <p>- دوری از اعمال مجرمانه</p>	<p>- داشتن شخصیت حقوقی</p> <p>- حق انجام فعالیت‌هایی متناسب با اهداف اساسنامه</p> <p>- مشارکت در تعیین سیاست‌های ترویجی، تشویقی و فرهنگ‌سازی برای تعمیق، ارتقا و نهادینه کردن مشارکت اجتماعی مردم</p> <p>- اعتراض به عملکرد شوراهای استانی و شهرستانی و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط</p> <p>- مشارکت در فرایند توسعه پایدار استان‌ها</p> <p>- به‌اختیارگرفتن امور اجتماعی قابل‌واگذاری استان‌ها</p> <p>- عضویت در شوراهای استانی و شهرستانی</p> <p>- مشاوره و اظهارنظر و ارائه راهکارها به دستگاه‌های اجرایی متناسب با تخصص و موضوع فعالیت تشکل</p> <p>- دیده‌بانی و نظارت بر عملکرد سایر بخش‌های جامعه در زمینه فعالیت تخصصی خود</p> <p>- ارائه خدمات اجتماعی حسب تخصص و حوزه فعالیت</p> <p>- برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها در جهت تحقق اهداف تشکل پس از کسب مجوز از مراجع قانونی مربوط</p> <p>- ارائه خدمات آموزشی و انتشار نشریه و ایجاد پایگاه اینترنتی و استفاده از سایر ابزارهای اطلاع‌رسانی و محصولات فرهنگی و آموزشی و پژوهشی با رعایت قوانین و مقررات مربوط</p> <p>- دادخواهی در مراجع قضایی، مطابق قانون آیین دادرسی کیفری و سایر قوانین مربوط</p> <p>- اعتراض به تصمیم شورای شهرستان نزد شورای استان و به تصمیم شورای استان نزد شورای ملی</p> <p>- حضور در جلسه و ارائه دفاعیات در زمان رسیدگی به گزارش تخلف یا شکایت از تشکل ذی‌نفع</p>

• آسیب‌شناسی وضع موجود

حقوق مصرّح در آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد برای این تشکل‌ها جذاب و مشوق ایشان برای مشارکت در کارهای اجتماعی است؛ البته همچنان می‌توان حقوق دیگری را به این فهرست افزود تا آحاد مردم را برای مشارکت تشکل یافته در مدیریت جامعه بیش از پیش ترغیب کند؛ برای مثال، حضور در مراجع قضایی و اخذ مقام مشورتی در ارکان تقنینی کشور و استفاده از مستحذات و منابع کالبدی دستگاه‌های اجرایی و نهادهای حاکمیتی از جمله این موارد هستند.

نهادهای نظارتی این حجم گسترده از حقوق را متناسب با تکالیف تشکل‌ها و میزان نظارت بر آن‌ها نمی‌دانند و بر این باورند که این میزان از اختیارات بدون مسئولیت و نظارت مناسب، سبب فساد و سوءاستفاده خواهد شد. از سوی دیگر، تشکل‌ها نیز معتقدند حقوق تصریح شده در آیین‌نامه، ضمانت



اجرائی مناسبی ندارند و برای تخلفات دستگاه‌های دولتی جرم‌انگاری نشده است؛ در نتیجه، تاکنون این حقوق محقق نشده‌اند و هیچ مسئولی بابت محقق‌نشدن این حقوق بازخواست نشده است و ضروری است برای حل این مشکل برای متخلفان، مجازات‌هایی در نظر گرفته شود.

افزون بر ضرورت ایجاد ضمانت اجرایی برای تحقق حقوق تشکل‌ها، مانند تعریف تخلف اداری برای متخلفان از قانون، باید تکالیف تشکل‌ها متناسب با حقوق آن‌ها و البته متناظر با انواع گوناگون تشکل‌های مردم‌نهاد، یعنی سطح محلی، استانی، ملی و بین‌المللی تعیین شود. در حال حاضر، یک تشکل محلی خرد همان حقوق و تکالیفی را دارد که یک تشکل ملی با کرسی بین‌المللی از آن برخوردار است. این تساوی به دلیل تفاوت جدی میان سطوح تشکل‌ها، نه تنها بی‌عدالتی است، بلکه به لحاظ کارکردی و نظارتی نیز ما را با مشکلات جدی روبه‌رو می‌کند که پیش از این نیز بدان اشاره شده است.

• پیشنهاد

برای ضمانت هرچه قوی‌تر حقوق و تکالیف، باید مجری و ناظر هر حق و تکلیف به روشنی مشخص شود و هرگونه ترک فعل و عملکرد نامناسب در آن حق یا تکلیف جرم‌انگاری شود تا مدیران تشکل‌ها و مسئولان دولتی از پیامدهای کوتاهی‌ها و ناکارآمدی‌های احتمالی آگاه باشند.

پرواضح است که نظارت بر حسن اجرای قوانین و پایش صحت عملکرد دولت و حاکمیت، از حقوق حقه مردم در جمهوری اسلامی ایران است. تحقق این نظارت با حمایت حاکمیت و به‌ویژه دستگاه قضایی می‌تواند به جلوگیری از فساد کمک کند و اتفاق مبارکی برای کشور رخ دهد. اگر تشکل‌های مردم‌نهاد بتوانند با حمایت قانونی، رعایت حقوق عامه و قانونمداری را از دستگاه‌های حاکمیتی مطالبه کنند و تخلفات آن‌ها را افشا و متخلفین را به عرصه قضاوت بکشانند، پیوند دولت و ملت افزایش یافته و سرمایه اجتماعی نظام به طرز چشمگیری بهبود می‌یابد.

در نهایت، باید به جایگاه مردم در بخش حقوق و تکالیف نیز توجه کرد. در وضعیت فعلی، مردم از نقش، جایگاه، حقوق و تکالیف تشکل‌های مردم‌نهاد آگاهی کمی دارند. حاکمیت و رسانه‌ها و حتی خود تشکل‌ها باید این دانش را در جامعه عمومیت ببخشند و مردم را از ظرفیت‌های مشارکت اجتماعی آگاه سازند.

۶. تأمین مالی

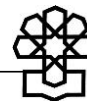
• وضع موجود

مطابق آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد، تشکل‌ها از مسیرهای گوناگونی می‌توانند تأمین مالی شوند: ۱. هدیه و اعانه و هبه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از داخلی و خارجی و دولتی و غیردولتی؛ ۲. وجوه حاصل از فعالیت‌های انجام‌شده در چهارچوب قانون و اساسنامه سازمان؛ ۳. حق عضویت در سازمان؛ ۴. واگذاری امور اجتماعی و تصدی‌گری‌های قابل‌واگذاری دولت به تشکل‌ها؛ ۵. سیاست‌های حمایتی برای توان‌افزایی و توسعه کمی و کیفی تشکل‌ها. افزون بر این‌ها، در سایر قوانین نیز مشوق‌ها و فرصت‌هایی برای تشکل‌های مردم‌نهاد، مانند معافیت مالیاتی کمک‌های مالی به خیریه‌ها و معافیت گمرکی برخی

اقدام ضروری و... با تأکید بر مؤسسه‌های خیریه دیده شده است:

جدول ۳. نحوه تأمین مالی بر اساس قوانین موجود

قانون	حکم
<p>ماده (۱۳۹) قانون مالیات‌های مستقیم ۱۳۶۶</p>	<p>ح) آن قسمت از درآمد موقوفات عام که طبق موازین شرعی به مصرف اموری از قبیل تبلیغات اسلامی، تحقیقات فرهنگی، علمی، دینی، فنی، اختراعات، اکتشافات، تعلیم و تربیت، بهداشت و درمان، بنا و تعمیر و نگهداری مساجد و مصلاها و حوزه‌های علمیه و مدارس علوم اسلامی و مدارس و دانشگاه‌های دولتی، مراسم تعزیه و اطعام، تعمیر آثار باستانی، امور عمرانی و آبادانی، هزینه یا وام تحصیلی دانش‌آموزان و دانشجویان، کمک به مستضعفان و آسیب‌دیدگان حوادث ناشی از سیل، زلزله، آتش‌سوزی، جنگ و حوادث غیرمترقبه دیگر برسد، مشروط بر اینکه درآمد و هزینه‌های مزبور به تأیید سازمان اوقاف و امور خیریه رسیده باشد، از پرداخت مالیات معاف است.</p> <p>ط) کمک‌ها و هدایای دریافتی نقدی و غیرنقدی مؤسسات خیریه و عام‌المنفعه که به ثبت رسیده‌اند، مشروط بر آنکه به موجب اساسنامه آن‌ها صرف امور مذکور در بند «ح» این ماده شود و سازمان امور مالیاتی کشور بر درآمد و هزینه آن‌ها نظارت کند، از پرداخت مالیات معاف است.</p> <p>ی) کمک‌ها و هدایای دریافتی نقدی و غیرنقدی و همچنین حق عضویت اعضای مجامع حرفه‌ای، احزاب و انجمن‌ها و تشکل‌های غیردولتی که دارای مجوز از مراجع ذی‌ربط باشند و جوهی که به موجب قانون و مقررات مربوط از درآمد یا حق‌الزحمه اعضای آن‌ها کسر و به حساب مجامع مزبور واریز می‌شود، از پرداخت مالیات معاف است.</p>
<p>ماده (۱۱۹) قانون امور گمرکی ۱۳۹۰</p>	<p>علاوه بر معافیت‌های مذکور در جدول تعرفه گمرکی ضمیمه آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات و معافیت‌های دیگری که به موجب قوانین، تصویب‌نامه‌ها و موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای مصوب مجلس شورای اسلامی برقرار شده است، موارد زیر نیز از پرداخت حقوق ورودی معاف است:</p> <p>ذ) دارو و لوازم طبی و بیمارستانی مورداحتیاج درمانی و بهداشتی مؤسسات خیریه و عام‌المنفعه با گواهی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.</p> <p>تبصره - فهرست این مؤسسات با تأیید وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p> <p>ر) وسائط نقلیه، از جمله آمبولانس، خودروهای فرماندهی امداد و نجات، خودروهای ویژه امداد و نجات به‌استثنای سواری، دارو، لوازم پزشکی طبی و بیمارستانی، بالگرد و قایق امدادی، مواد غذایی، پوشاک، پتو، چادر، خانه‌های پیش‌ساخته یا سایر کالاهای امداد و نجات موردنیاز که به‌منظور کمک به آسیب‌دیدگان از بلاهای طبیعی یا حوادث غیرمترقبه یا سایر وظایف و مأموریت‌های تصریح‌شده در اساسنامه هلال احمر جمهوری اسلامی ایران که به‌نام هلال احمر جمهوری اسلامی ایران وارد می‌شود با تشخیص وزارت امور اقتصادی و دارایی.</p> <p>تبصره - تشریفات گمرکی و ترخیص کالاها و اقلام وارداتی و هدایی به هنگام وقوع بحران‌ها و سوانح و حوادث غیرمترقبه ملی و منطقه‌ای در کمترین زمان ممکن به عمل می‌آید.</p>

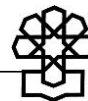


قانون	حکم
ماده (۱۷۲) قانون مالیات‌های مستقیم ۱۳۶۶	صد درصد وجوهی که به حساب‌های تعیین شده از طرف دولت به منظور بازسازی یا کمک و نظایر آن به صورت بلاعوض پرداخت می‌شود و همچنین، وجوه پرداختی یا تخصیصی و یا کمک‌های غیرنقدی بلاعوض اشخاص اعم از حقیقی و یا حقوقی جهت تعمیر، تجهیز، احداث و یا تکمیل مدارس، دانشگاه‌ها، مراکز آموزش عالی و مراکز بهداشتی و درمانی و یا اردوگاه‌های تربیتی و آسایشگاه‌ها و مراکز بهزیستی و کمیته امداد امام خمینی (ره) و جمعیت هلال احمر و کتابخانه و مراکز فرهنگی و هنری (دولتی) طبق ضوابطی که توسط وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، فرهنگ و آموزش عالی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و امور اقتصادی و دارایی تعیین می‌شود، از درآمد مشمول مالیات عملکرد سال پرداخت منبعی که مؤدی انتخاب خواهد کرد، قابل کسر می‌باشد.
ماده (۳۰) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور ۱۳۹۴	اشخاصی که آورده نقدی برای تأمین مالی پروژه - طرح و سرمایه در گردش بنگاه‌های تولیدی را در قالب عقود مشارکتی فراهم نمایند، معادل حداقل سود موردانتظار عقود مشارکتی مصوب شورای پول و اعتبار از پرداخت مالیات بر درآمد معاف می‌شوند و برای پرداخت کننده سود، معادل سود پرداختی مذکور به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی تلقی می‌شود. تبصره ۱- استفاده کننده از معافیت موضوع این ماده تا دو سال نمی‌تواند آورده نقدی را از بنگاه تولیدی خارج کند. در صورت کاهش آورده نقدی، به میزان ارزش روز معافیت استفاده شده، مالیات سال خروج آورده نقدی، اضافه می‌شود.
بند «۱۱» سیاست‌های کلی سلامت مصوب ۱۳۹۳	افزایش آگاهی، مسئولیت‌پذیری، توانمندی و مشارکت <u>ساختارمند</u> و <u>فعالانه فرد</u> و خانواده و جامعه در تأمین و حفظ و ارتقای سلامت با استفاده از ظرفیت نهادها و سازمان‌های فرهنگی و آموزشی و رسانه‌های کشور تحت نظارت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.
بندهای «۷» و «۱۰» ماده (۱) قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت مصوب ۱۳۶۷	وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی عبارت‌اند از: بند ۱- فراهم نمودن تسهیلات لازم برای برخورداری همگان از خدمات درمانی در حدود امکانات از طریق ایجاد و گسترش مراکز درمانی دولتی و بهبود استاندارد آن‌ها و استفاده از همکاری <u>مؤسسات خیریه</u> و بخش خصوصی و نیز انواع بیمه‌های درمانی. بند ۱۰ - تشویق و ترغیب <u>افراد خیر</u> و مؤسسات خصوصی جهت اقدامات حمایتی برای کودکان در سنین قبل از دبستان و سالمندان و خانواده‌ها و افراد بی‌سرپرست و نیازمند و معلولین جسمی و ذهنی و اجتماعی غیرقابل توانبخشی و ارائه این خدمات در موارد ضروری توسط مؤسسات دولتی و نظارت بر این اقدامات.
بند «ث» ماده (۶۵) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵	دولت موظف است با تشویق خیرین و واقفین و رفع موانع موجود، به گونه‌ای برنامه‌ریزی نماید تا سهم وقف و خیریه از تأمین مالی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فناوری افزایش یابد.

قانون	حکم
<p>ماده (۹) دستورالعمل اجرایی تأسیس و اداره مراکز خدمات بهزیستی (مثبت زندگی)</p>	<p>ماده ۹- خدمات و فعالیت‌های قابل‌ارائه در مراکز مثبت زندگی: بهزیستی استان موظف است فعالیت‌های ذیل را بدون نیاز به صدور پروانه فعالیت جداگانه به مراکز مثبت زندگی واگذار نماید (خرید خدمت از تشکل‌ها):</p> <p>ثبت درخواست فرزندخواندگی و تشکیل پرونده اولیه، ثبت درخواست/ تشکیل پرونده و پاسخگویی به مراجعین، مصاحبه اولیه، اخذ و بررسی مدارک، بازدید منزل، تحلیل، تشخیص و تعیین اولویت‌های نیاز مددجو و ارائه پیشنهاد برنامه کمکی، ارجاع درخواست‌های جامعه هدف، اعم از مالی (مستمر/ غیرمستمر) و معرفی‌نامه، پیگیری امور مددکاری خانوار، ارجاع به مراکز سطح بالاتر و سایر دستگاه‌ها، نیازسنجی و داشته‌سنجی محلی، شناسایی داوطلبین، خیرین و معتمدین محلی و حمایت‌طلبی، شناسایی و بررسی و تحلیل وضعیت اجتماعی محله، تسهیل‌گری و تشکیل تیم محله/ CBO و اقدامات اجتماع‌محور، شناسایی فعال جامعه هدف، ارائه آموزش‌های تشکیل و تحکیم خانواده، آموزش‌های مهارت‌های زندگی و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، آگاه‌سازی برای پیشگیری از معلولیت‌ها، غربالگری سطح یک پیشگیری از معلولیت‌ها، ارجاع و پیگیری شامل غربالگری بینایی، شنوایی، اختلالات ژنتیک، اتیسم و...، انجام استعلامات و پیگیری‌های موردنیاز جهت صدور و تمدید موافقت اصولی، پروانه تأسیس، پروانه فعالیت، پروانه مسئول فنی مراکز و مؤسسات غیردولتی مندرج در بندهای سیزده‌گانه ماده ۲۶ قانون تنظیم‌بخشی از مقررات مالی دولت، اطلاع‌رسانی و معرفی خدمات سازمان، همکاری در اجرای طرح‌ها و برنامه‌های جدید سازمان و جلب مشارکت‌های مردمی اعم از نقدی و غیرنقدی.</p>
<p>بند «ح» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۹</p>	<p>کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه از جمله نهادهای عمومی غیردولتی و بنیادها که به هر شکل از اقصاء آسیب‌پذیر حمایت می‌کنند، مکلفند تمامی حمایت‌ها و کمک‌های خود را به تفکیک شماره (کد) ملی فرد دریافت‌کننده حمایت، در سامانه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ثبت‌نمایند. به‌منظور ساماندهی و کارآمدسازی سیاست‌های حمایتی، اطلاعات سامانه در اختیار تمامی دستگاه‌های فوق قرار می‌گیرد.</p> <p>پس از ثبت اطلاعات، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است امکان استعلام استحقاق سنجی افراد دریافت‌کننده حمایت را در اختیار نهادهای حمایت‌کننده قرار دهد.</p> <p>۱. آن بخش از هزینه‌های مؤسسات خیریه خصوصی که به اشخاص پرداخت می‌شود تنها در صورت ثبت در سامانه مذکور از معافیت‌های مالیاتی برخوردار می‌شوند.</p> <p>۲. بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی و دولتی مکلفند تسهیلات قرض‌الحسنه پرداخت شده را به تفکیک شماره (کد) ملی در سامانه مذکور ثبت نمایند.</p> <p>۳. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است امکان ثبت اطلاعات حمایت‌های انجام شده و همچنین استعلام استحقاق سنجی افراد را برای مؤسسات خیریه مردم‌نهاد نیز فراهم نماید.</p>

• آسیب‌شناسی وضع موجود

با توجه به قید غیرانتفاعی بودن تشکل‌های مردم‌نهاد در تعریف‌های گوناگون نظری و حقوقی، انتظار می‌رود سه گروه از مردم در قالب تشکل‌های اجتماعی فعالیت کنند. دسته اول، افراد ثروتمندی هستند که تمایل دارند از منابع مالی خود برای خیر عمومی و رفع مشکلات اجتماعی کشور هزینه کنند. دسته دوم، افرادی هستند که از سرمایه اجتماعی و شبکه ارتباطی قدرتمند و معتبری برخوردارند و توان بسیج امکانات و منابع را دارند. دسته سوم، افرادی هستند که نه ثروت مالی زیادی دارند و نه سرمایه اجتماعی زیادی، اما



دغدغه‌های اجتماعی دارند و می‌خواهند بخشی از توان و زمان خود را به‌صورت داوطلبانه در اختیار تشکل‌های اجتماعی قرار دهند. زمانی که این سه گروه در یک تشکیلات مردمی در کنار یکدیگر جمع شوند، بهترین حالت یک تشکل مردم‌نهاد شکل می‌گیرد. در این وضعیت، تشکل مردم‌نهاد نه تنها به کمک‌های نقدی و غیرنقدی دولت نیازی ندارد، بلکه باری از دوش دولت برمی‌دارد.

تشکل‌ها در آغاز فعالیت خود نیازمند بیشترین حمایت هستند. تهیه دفتر اداری رسمی، به‌ویژه در کلان‌شهرها، خرید امکانات و تجهیزات لازم و پرداخت هزینه‌های سربار و عملیاتی، اصلی‌ترین مسائل تشکل‌های تازه‌تأسیس‌اند. با وجود اطلاع از این مشکلات، بیشترین حمایت‌ها در بخش مالی و فقط از سه طریق زیر انجام می‌شود که هر کدام از آن‌ها به دلیل ضعف نظارت در نهادهای حاکمیتی و خودکنترلی تشکل‌ها مسائل و مشکلاتی نیز به دنبال دارند.

۱. کمک‌های نقدی و غیرنقدی دولتی - حاکمیتی

پرداخت پول، زمین، تجهیزات و... از هر طریقی توسط نهادهای عمومی در این گروه قرار می‌گیرد. در وضعیت ناکارآمدی فرایندهای نظارتی موجود، تشکل‌هایی صوری، حتی ممکن است از سوی نزدیکان برخی از مسئولان، برای سوءاستفاده از منابع مالی دستگاه‌ها تأسیس شوند؛ بنابراین، رانت و ویژه‌خواری یکی از مسائلی است که در این عرصه به وجود می‌آید که علاوه بر تضییع بیت‌المال، کاهش شاخص عدالت اجتماعی و سرمایه اجتماعی تشکل‌ها را هم در پی دارد.

۲. معافیت مالیاتی و بخشودگی عوارض گمرکی و تعرفه‌های ترجیحی

معافیت‌های مالیاتی یکی از رایج‌ترین راهکارهای حمایت از تشکل‌های مردم‌نهاد در کشور و جهان است. این شیوه از حمایت در صورتی که کلیه صورت‌های مالی و هزینه‌های تشکل‌های مردم‌نهاد شفاف نباشد، فسادهای اقتصادی به دنبال خواهد داشت. بسیاری از بنگاه‌های اقتصادی تشکلی را به‌بهانه رفع آسیب‌های اجتماعی به ثبت می‌رسانند و با نام آن، تجارت و دلالی می‌کنند تا از مشوق‌های مالیاتی و گمرکی سوءاستفاده کنند. خیریه‌هایی در کشور هستند که ذیل آن‌ها هولدینگ‌های بزرگ اقتصادی و شرکت‌های خصوصی شناخته‌شده‌ای فعالیت می‌کنند و گزارش‌هایی از تخلفات این‌ها به‌واسطه همین امکانات در دستگاه‌های نظارتی وجود دارد. بر این اساس، فرار مالیاتی، آفت بسیار بزرگ این نوع حمایت‌های دولتی از تشکل‌های مردم‌نهاد است.

۳. خرید خدمت و واگذاری وظایف تصدیگری دولت و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

خرید خدمت و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یکی دیگر از روش‌های حمایتی دولت از تشکل‌های مردم‌نهاد است که از قضا، دولت‌ها برای کم کردن وظایف خود به آن‌ها گرایش فراوانی دارند؛ اما طی سالیان گذشته، دستگاه‌های دولتی حاکمیتی با اعطای چنین امتیازهایی به تشکل‌های اجتماعی عملاً آن‌ها را کارگزار و مرئوس خود کرده‌اند و به‌صورت غیررسمی اختیار مطالبه‌گری و نظارت بر دستگاه‌های اجرایی دولتی را از آن‌ها گرفته‌اند. البته این مشکل برای بیشتر حمایت‌های دولتی از تشکل‌های مردم‌نهاد

وجود دارد. پرواضح است که یک تشکل برای اخذ حداقل امتیازها از یک دستگاه دولتی که عامل بقای آن تشکل هم قلمداد می‌شود، به نقد ایشان و افشای تخلف‌های آن دستگاه دست نمی‌زند و این به معنای مرگ هویتی تشکل مردم‌نهاد است. در وضعیتی که کمک‌های دولتی به صورت هبه و بلاعوض انجام شود، مشکلات به شدت افزایش می‌یابد؛ از همین رو، برخی کارشناسان بر این باورند که هرگونه کمک بلاعوض به تشکل‌های مردم‌نهاد باید قطع شود.

افزون بر این، الگوی خرید خدمت فعلی، به‌ویژه در طرح‌های اجتماعی، مانند طرح مثبت زندگی در سازمان بهزیستی کشور، در مواردی به انحراف تشکل‌های اجتماعی به سوی بنگاهداری انجامیده است. تشکل‌هایی که به صورت داوطلبانه و انسان‌دوستانه و غیرانتفاعی به دنبال رفع آسیب‌های اجتماعی و کنشگری اجتماعی برای حمایت از حقوق ملت ایجاد شده بودند، در مراکز مثبت زندگی به شرکت‌هایی خصوصی تبدیل شده‌اند که برای کسب درآمد و دریافت حق‌الزحمه بیشتر در پی جلب نظر و مساعدت سازمان بهزیستی هستند.^۱ با توجه به مشاهدات میدانی کارشناسان، این مراکز به دلیل کمبود حق‌الزحمه خدماتی که ارائه می‌دهند و هزینه‌های زیاد جاری و سربار، در حال ورشکستگی‌اند و در این وضعیت، احتمال ایجاد پرونده‌های کاذب و داده‌سازی و سایر تخلف‌های اداری و مالی به شدت افزایش می‌یابد. به این صورت، تشکل‌های اجتماعی با سیاست‌گذاری و برنامه نامناسب به بنگاه‌های اقتصادی تبدیل و از ماهیت خود خارج می‌شوند.

تشکل‌های اجتماعی می‌توانند افزون بر حمایت‌های مالی نهادهای حاکمیتی از کمک‌ها و نذورات مردم هم برای تأمین مالی خود استفاده کنند. در وضعیت حاضر که نظارتی حداقلی و ناکارآمد بر فضای موجود تشکل‌ها حاکم است، دو آسیب جدی در این زمینه وجود دارد که موجب فساد اقتصادی و در نتیجه، بی‌اعتمادی اجتماعی می‌شود: ۱. اختلاس و کلاهبرداری؛ ۲. پول‌شویی و تطهیر پول.

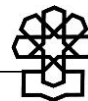
۱. اختلاس و کلاهبرداری

بر اساس گزارش‌های به دست آمده از نهادهای نظارتی و حتی به‌ادعان بسیاری از تشکل‌های مردم‌نهاد، به‌ویژه خیریه‌ها، برخی از افراد سودجو در پوشش خیریه‌ای رسمی یا حتی غیررسمی کمک‌های مردمی را جمع‌آوری و از آن‌ها کلاهبرداری می‌کنند. تشکل‌های سالم که بیشتر تشکل‌ها را شامل می‌شوند، بابت بروز چنین مفاسدی و نشر اخبار آن‌ها، آسیب‌های جبران‌ناپذیری می‌بینند و نزد مردم و دستگاه‌های نظارتی بدنام می‌شوند. این اتفاق، عرصه فعالیت تشکل‌ها را محدود و تأمین منابع را برای آن‌ها دشوارتر می‌سازد.

۲. پول‌شویی و تطهیر پول

از آنجا که در حال حاضر ورود و خروج منابع مالی تشکل‌های مردم‌نهاد به درستی رصد نمی‌شود، برخی از مفسدان اقتصادی و سیاسی منابع مالی خود را از طریق تشکل‌های مردم‌نهاد، به‌ویژه خیریه‌ها، تطهیر

1. <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1674786>



می‌کنند و به اصطلاح با پول‌شویی، مانع از آشکارشدن فسادهای مالی‌شان می‌شوند. آن‌ها بخشی از منابع را به امور حمایتی و توزیعی تخصیص می‌دهند و مابقی آن را با چند گردش مالی کاذب در راستای اهداف فاسد خود مصرف می‌کنند.

• پیشنهاد

با تدوین قانون و مشخص کردن نظارت هوشمند و مردمی، مبتنی بر ابزارهای شفافیت، مشکلات موجود در تأمین مالی تشکلهای و مفاسد مترتب بر آن تا حد بسیار زیادی کاهش می‌یابد. در واقع، بسیاری از مشکلات مالی مانند پول‌شویی و فرار مالیاتی به دلیل نبود شفافیت مالی تشکلهای رخ می‌دهد که با سامانه‌مندشدن فعالیت تشکلهای، این مشکل از بین می‌رود. همچنین می‌توان مشوق‌های مالیاتی را منوط به شفافیت و ارائه صورت‌های مالی تشکل کرد؛ چنانکه این رویکرد در بند «ح» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ اتخاذ شد. در ضمن اختصاص پروژه‌های دولتی به تشکلهای باید بر اساس رتبه‌بندی تشکلهای به تشکلهای کارآمد و منضبط صورت پذیرد. در نهایت، با توجه به وضعیت کشور و احتمال فساد در کمک‌های بلاعوض دولتی، به نظر می‌رسد فواید ممنوعیت این نحوه از تأمین مالی بیشتر از تخصیص آن باشد.

جمع‌بندی و پیشنهادها

با وجود توجه ویژه انقلاب اسلامی، قانون اساسی، امام خمینی (ره)، مقام معظم رهبری به اهمیت نقش مردم در حکمرانی، در گفتمان غالب کشور و واقعیت میدان عمل، جایگاه بخش مردمی نسبت به بخش‌های خصوصی و دولتی نیازمند ارتقاء است. جایگاه پایین تعاونی‌ها در اقتصاد ایران، اکتفا به نقش اجرایی مردم و کم‌رنگ بودن نقش‌های مطالبه‌گری، نظارت و تصمیم‌گیری مردمی در اسناد و برنامه‌ها نشان از ضرورت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای ارتقای بخش مردمی کشور دارند. چنانکه در مهمترین اسناد بالادستی کشور مانند قانون اساسی به این مهم توجه شده است: «هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است (و الی الله المصیر) تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خودگونگی انسان فراهم آید (تخلقوا باخلاق الله) و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد. با توجه به این جهت، قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد.»

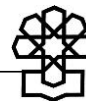
گسترده‌گی فعالیت‌های مردمی در ایران از یک‌سو و آسیب‌های اجتماعی روبه‌افزایش در کشور از سوی دیگر، ضرورت سامان‌دهی حوزه تشکلهای مردم‌نهاد را متذکر می‌شود. همان‌طور که در گزارش حاضر بدان اشاره شد، نداشتن وحدت رویه در این عرصه و نبود قانونی جامع برای تشکلهای مردم‌نهاد، زمینه را برای ناکارآمدی

و فساد فراهم کرده است. در واقع، این وضعیت موجب ابهام و آسیب در شش حوزه ماهیت و تعریف تشکل‌های مردم‌نهاد، دامنه شمول تشکل‌ها، متولی تشکل‌ها، نظارت بر تشکل‌ها، حقوق و تکالیف تشکل‌ها و نحوه تأمین مالی آن‌ها شده است. طبق تحلیل گزارش حاضر، به نظر می‌رسد تدوین قانونی جامع برای تضمین حقوق تشکل‌های مردم‌نهاد و قانونمند کردن فعالیت‌های ایشان، به ارتقای نقش مردم در حکمرانی خواهد انجامید. پیشنهاد اصلی برای حل مشکلات موجود، تدوین قانونی جامع در خصوص تشکل‌های مردم‌نهاد است که ضمن بهره‌گیری از دانش و تکنولوژی‌های روز، این عرصه را ساماندهی کند و جایگاه مردم در حکمرانی را ارتقا بخشد. مطابق پیشنهادهای این گزارش، در تدوین قانون توجه به چند نکته ضروری به نظر می‌رسد:

۱. تعریف کامل و دقیق قیود به کار رفته در تعریف تشکل‌های مردم‌نهاد با استفاده از تعاریف مقبول جوامع علمی؛
۲. تدوین قانون جامع مشارکت‌های مردمی که هر نوع تشکل اجتماعی یک فصل آن باشد؛
۳. مشخص کردن متولی واحد برای تشکل‌های مردم‌نهاد، ضمن حضور کارشناسان تخصصی دستگاه مربوط، در مرکز متولی؛
۴. نظارت سامانه‌ای و قراردادن اطلاعات و فعالیت‌های تشکل به صورت برخط در سامانه؛
۵. تعریف دقیق و اجرایی تخلف و جرم برای تخطی از حقوق و تکالیف تشکل‌های مردم‌نهاد؛
۶. منضبط کردن فعالیت‌های مالی تشکل در سامانه برخط، اختصاص پروژه‌های دولتی بر اساس رتبه‌بندی تشکل‌ها و ممنوعیت کمک‌های بلاعوض دولتی.

منابع و مأخذ

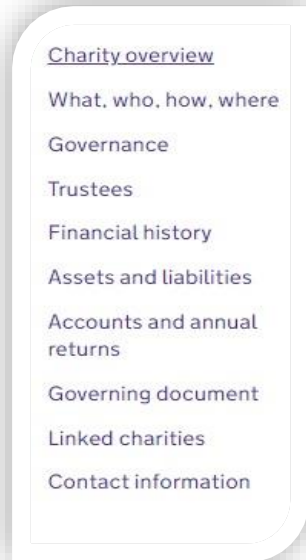
۱. قرآن کریم.
۲. آیین‌نامه اجرایی تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵ هیئت‌وزیران.
۳. قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده، مصوب ۱۳۶۰.
۴. ضوابط و مقررات تأسیس مراکز، مؤسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و نظارت بر فعالیت آن‌ها، مصوب ۱۳۷۵/۶/۲۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی.
۵. ماده‌واحد در رابطه با تأسیس انجمن‌های علمی و ادبی و هنری مصوب ۱۳۷۰/۵/۲۹ شورای عالی انقلاب فرهنگی.
۶. اساسنامه سازمان تبلیغات اسلامی، مصوب ۱۳۸۷.
۷. قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب ۱۳۶۶.
۸. قانون امور گمرکی، مصوب ۱۳۹۰.
۹. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب ۱۳۰۴.
۱۰. سیاست‌های کلی سلامت، مصوب ۱۳۹۳.



۱۱. قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، مصوب ۱۳۶۷.
۱۲. قانون برنامه ششم توسعه، مصوب ۱۳۹۵.
۱۳. دستورالعمل اجرایی تأسیس و اداره مراکز خدمات بهزیستی (مثبت زندگی).
۱۴. سند آمایش سرزمینی، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۹.
۱۵. فرهادی، مرتضی. ۱۳۸۰. واره: نوعی تعاونی سنتی کهن و زنانه در ایران، درآمدی به مردم‌شناسی و جامعه‌شناسی تعاون و مشارکت مردمی، تهران: وزارت جهاد کشاورزی.
۱۶. امامیان، سیدمحمد صادق و همکاران. ۱۳۹۷. گزارش نظام ملی تنظیم‌گری. به شماره مسلسل ۱۵۹۴۰. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۷. راعی، مسعود و عطریان، فرامرز. ۱۳۹۳. مقاله استقلال سازمانهای غیردولتی در نظام حقوقی ایران، فرانسه و سوئیس. نشریه مطالعات حقوق تطبیقی. دوره ۵. شماره ۲.
18. Tortajada, Cecilia. 2016. Asia and the pacific policy studies. Vol3. No2. Pp266-274

پیوست - آشنایی با سامانه برخط کمیسیون خیریه انگلستان و ولز

سامانه برخط کمیسیون خیریه انگلستان و ولز برای ثبت خیریه‌ها و اعلام فعالیت‌ها و اخبار ایشان ایجاد شده است. در این سایت درباره هر شکل، اطلاعات مفصل و دقیقی وجود دارد که سرفصل‌های این اطلاعات عبارتند از:



۱. مروری کلی درباره خیریه،

۲. ماهیت تشکل، افراد مرتبط، چگونگی انجام فعالیت‌ها، مکان

انجام فعالیت‌ها

۳. ساختار اداری

۴. مدیران و اداره‌کنندگان خیریه

۵. تاریخچه مالی

۶. دارایی‌ها و بدهی‌ها

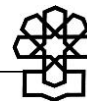
۷. حساب‌ها و بازده سالیانه

۸. اسناد اداری

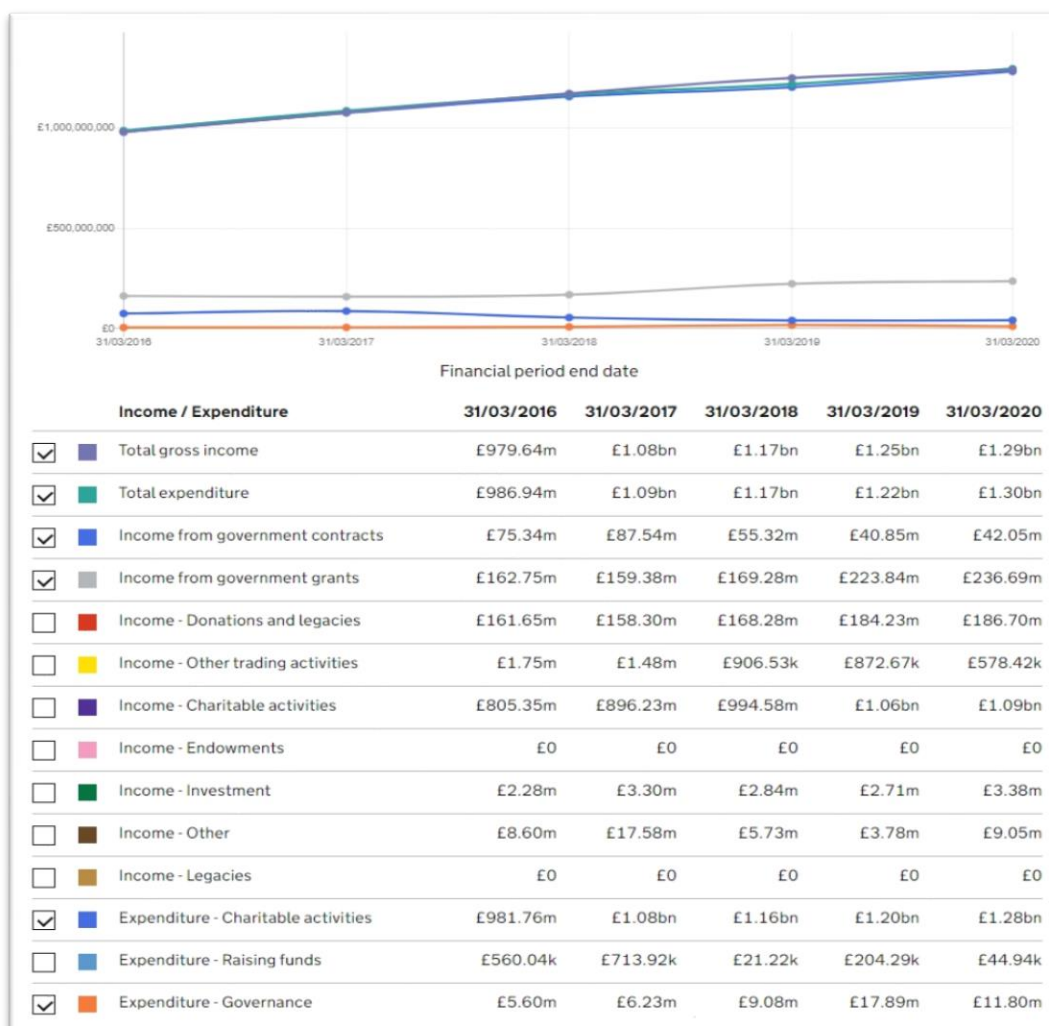
۹. خیریه‌های متصل

۱۰. اطلاعات تماس

درواقع هریک از این عناوین درگاهی هستند که اطلاعات تشکل در آن زمینه را در اختیار مخاطبان و ناظران قرار می‌دهد. برای نمونه با انتخاب تاریخچه مالی، با اطلاعات و تصویر زیر روبه‌رو می‌شویم که با شاخص‌هایی مانند مجموع درآمد ناخالص، هزینه کل، درآمد ناشی از قراردادهای دولتی، درآمد حاصل از کمک‌های دولتی، هدایا و... نشان‌دهنده درآمدها و خرج‌های یک تشکل است:



تصویر ۱. نمونه‌ای از نمودار دخل و خرج تشکلی مردم‌نهاد در سامانه
برخط کمیسیون خیریه انگلستان و ولز.





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۷۸۹۲

عنوان گزارش: ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود تشکل‌های مردم‌نهاد

نام دفتر: مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین‌کنندگان: سینا شیخی، حسام عزت‌آبادی‌پور

همکاران: محمد عبدالحسین‌زاده، علی دهقان بنادکی، سمیه خزائی، محسن ردادی و بهمن مشکینی

اظهار نظر کنندگان: خیراله خیری اصل، معصومه پاپی‌نژاد، علیرضا قادری، سیدمهدی اعتمادی‌فرد،

محمد مهدی یوسفی، ریحانه صارمی، مریم احمدی گیوی، روح‌الله نصرتی و یاسین طاهری

ناظران علمی: کمیل قیدرلو، سیدسجاد پادام، مریم جانقربان و سامان یوسفوند

ویراستار ادبی: مرضیه نصیری

کلیدواژه‌ها:

۱. تشکل‌های مردم‌نهاد

۲. مشارکت مردمی

۳. خیریه

۴. آسیب‌شناسی

۵. آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۹/۲۰