

جمعی از پژوهشگران

دولت

و تجربه‌های مدنی

در ایران

پژوهشی با محوریت آیین‌نامه‌ی تشکل‌های مردم‌نهاد،

مصوب هیئت وزیران (شهریور ۱۳۹۵)



بنگاه ترجمه و نشر
کتاب پارسه



(رشد هیئت‌اندیش)

فهرست

- پیشگفتار..... ۱۱
- مقدمه..... ۱۳
- بخش اول: چهارچوب مفهومی و پیشینه نظری..... ۱۷
- ۱-۱. پیشینه تاریخی..... ۱۷
- ۲-۱. کارکرد سازمان‌های غیردولتی..... ۲۲
- ۳-۱. سازمان‌های غیردولتی و توسعه..... ۲۸
- ۴-۱. سازمان‌های غیردولتی و جامعه مدنی..... ۳۱
- بخش دوم: مروری بر وضعیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی در کشورهای مختلف..... ۳۹
- ۱-۲. سازمان‌های غیردولتی در روسیه..... ۴۰
- ۲-۲. سازمان‌های غیردولتی در اندونزی..... ۴۲
- ۳-۲. سازمان‌های غیردولتی در ایرلند..... ۴۳
- ۴-۲. سازمان‌های غیردولتی در فیلیپین..... ۴۴
- ۵-۲. سازمان‌های غیردولتی در کانادا..... ۴۵

- ۴۶.....۶-۲. سازمان‌های غیردولتی در فنلاند.
- بخش سوم: یافته‌های پژوهش..... ۴۹
- ۱-۳. انگیزه از فعالیت در سازمان غیردولتی..... ۵۰
- ۱-۳-۱. انگیزه‌های انسان دوستانه..... ۵۰
- ۱-۳-۲. پر کردن خلأها و شکاف‌ها بین دولت، دستگاه‌های رسمی و نیازهای اجتماعی..... ۵۱
- ۱-۳-۳. ارتقاء حوزه‌های مختلف اجتماعی و فرهنگی..... ۵۲
- ۱-۳-۴. هم‌افزایی اجتماعی..... ۵۳
- ۱-۳-۵. قانونمند کردن فعالیت‌های اجتماعی..... ۵۳
- ۲-۳. کارکرد سازمان‌های غیردولتی..... ۵۴
- ۳-۳. تعامل سازمان‌های غیردولتی با سایر نهادها..... ۶۰
- ۳-۳-۱. تعامل با سایر سازمان‌های غیردولتی..... ۶۰
- ۳-۳-۲. تعامل با دولت..... ۶۱
- ۳-۳-۱-۲. سویه تعامل..... ۶۲
- ۳-۳-۲-۲. کیفیت تعامل..... ۶۳
- ۳-۳-۳-۳. کانال‌های ارتباطی..... ۶۴
- ۳-۳-۴. چالش‌های سازمان‌های غیردولتی..... ۶۵
- ۳-۴-۱. چالش‌های درون سازمانی..... ۶۶
- ۳-۴-۱-۱. چالش‌های مالی و کمبود منابع..... ۶۶
- ۳-۴-۱-۲. مشکلات مربوط به جذب و حفظ منابع انسانی..... ۶۷
- ۳-۴-۱-۳. مشکلات مربوط به مدیریت منابع انسانی..... ۶۷
- ۳-۴-۱-۴. مشکلات مربوط به ساختار سازمانی و اداری..... ۶۸
- ۳-۴-۱-۵. ضعف در برنامه‌ریزی و نظارت..... ۶۹
- ۳-۴-۲. چالش‌های برون سازمانی..... ۷۰
- ۳-۴-۲-۱. چالش‌ها با جامعه و شهروندان..... ۷۰
- ۳-۴-۲-۲. چالش‌ها با سایر سازمان‌های غیردولتی..... ۷۱
- ۳-۴-۲-۳. چالش‌ها با دولت..... ۷۱

درآمدی بر ویراست دوم ■ ۹

- ۵-۳. انتظارات از دولت..... ۷۷
- ۶-۳. جایگاه نهادی و قانونی سازمان‌های غیر دولتی (رابطه با ارکان حاکمیت و دولت)..... ۸۰
- ۱-۶-۳. الگوهای ساختاری کلان..... ۸۱
- ۱-۱-۶-۳. الگوی اول: شورای ملی؛ سیاست گذار و مجری شبکه‌های تخصصی سازمان‌های غیر دولتی در مقام مشاور..... ۸۳
- ۲-۱-۶-۳. الگوی دوم: اتحادیه‌های سازمان‌های غیر دولتی..... ۸۵
- ۳-۱-۶-۳. الگوی سوم: شورای ملی سیاست گذار + سازمان مجری صادر کننده مجوز + شبکه‌ها..... ۸۸
- ۴-۱-۶-۳. الگوی چهارم: نهاد عمومی منتخب مردم متولی سازمان‌های غیر دولتی..... ۹۰
- ۲-۲-۶-۳. الگوهای اجرایی کلان در تعامل دولت و سازمان‌های غیر دولتی..... ۹۳
- ۱-۲-۶-۳. شبکه‌سازی برای ارتباط با دولت..... ۹۳
- ۲-۲-۶-۳. نهاد سازی برای ارتباط با دولت..... ۹۸
- ۳-۲-۶-۳. الگوی بهینه تأسیس..... ۱۰۱
- ۱-۳-۶-۳. موانع بوروکراتیک..... ۱۰۱
- ۲-۳-۶-۳. موانع قضایی و امنیتی..... ۱۰۲
- ۳-۳-۶-۳. پیشنهادها برای صدور مجوز، ثبت و پروانه فعالیت..... ۱۰۲
- ۴-۳-۶-۳. همزمان شدن تاسیس و صدور مجوز..... ۱۰۲
- ۵-۳-۶-۳. ثبت سازمان به مثابه شرکت..... ۱۰۴
- ۴-۴-۶-۳. الگوی بهینه نظارت..... ۱۰۶
- ۲-۴-۶-۳. نظارت مالی..... ۱۰۸
- ۱-۴-۶-۳. نظارت تخصصی..... ۱۰۹
- ۷-۳. جمع بندی..... ۱۱۲
- ۱-۷-۳. تعیین کننده بودن نقش سازمان‌های غیر دولتی در وضع قانون..... ۱۱۵
- ۲-۷-۳. تسریع فرایند ثبت..... ۱۱۵
- ۳-۷-۳. تبدیل کنترل به نظارت..... ۱۱۵
- ۴-۷-۳. رسمیت دادن و تقویت شبکه‌های تخصصی سازمان‌های غیر دولتی..... ۱۱۶

۱۰ ■ دولت و تجربه‌های مدنی در ایران

۵-۷-۳. به رسمیت شناختن نقش تصمیم‌ساز و تصمیم‌گر سازمان‌های غیردولتی

۱۱۶.....

پیوست‌ها

پیوست ۱: نکات قوت و ضعف پیش‌نویس آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد..... ۱۱۹

پیوست ۲: آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد، مصوب هیئت وزیران مورخ ۱۳۹۵..... ۱۲۵

پیوست ۳: آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد، مصوب هیئت وزیران مورخ ۱۳۸۴ و

اصلاحیه مورخ ۱۳۸۶..... ۱۳۷

پیوست ۴: اسامی مصاحبه‌شوندگان پژوهش..... ۱۴۹

منابع..... ۱۵۱

مقدمه

از اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی، مشارکت اجتماعی به عنوان سازه‌ای اساسی مدنظر سیاست‌گذاران توسعه‌ای قرار گرفت. از سوی دیگر، بحث جامعه مدنی و عرصه عمومی نیز در رابطه دولت، بخش خصوصی و جامعه شدت یافت. فعالان اجتماعی به تلاش افتادند تا در حد فاصل دولت و بخش خصوصی، فضایی را به عنوان عرصه عمومی فراهم کنند. در این راستا، ساختارهای اجتماعی و مدنی و به خصوص سازمان‌های غیردولتی به منظور تشکیل‌یابی افراد شکل گرفتند. در ایران نیز از اواسط دهه ۱۳۷۰ و با طرح مباحثی نظیر جامعه مدنی و شهروندی موجی از تشکلهای اجتماعی و مدنی در حوزه‌های مختلف اجتماعی، زیست‌محیطی، زنان، حقوق بشر و... فعال شدند تا مطالبات اجتماعی خود را از این طریق پیگیری کنند. اما این سازمان‌ها طی دو دهه اخیر فراز و فرودهای بسیاری را تجربه کرده‌اند و حتی در دوره رونق فعالیت‌ها در اواسط دهه ۱۳۷۰ نیز، با انواعی از محدودیت‌ها همراه بودند و سازمان‌های مختلف دولتی (اعم از سازمان بهزیستی، سازمان ملی جوانان، وزارت کشور، وزارت ارشاد، وزارت علوم

و...) هریک با رویکردها و سازوکارهای متفاوتی با سازمان‌های غیردولتی مواجه می‌شدند.

به‌منظور سامان‌دهی به وضعیت این سازمان‌ها، تصویب‌نامه‌هایی در سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ تدوین شد. در سال ۱۳۸۴ نیز آیین‌نامه سازمان‌های غیردولتی در اواخر دولت هشتم تدوین شد ولی در اجرا چندان مورد توجه قرار نگرفت. در سال ۱۳۹۳ وزارت کشور پیش‌نویس لایحه قانون سازمان‌های غیردولتی را تنظیم کرد تا پس از بررسی در کمیسیون سیاسی و امنیتی به صورت قانون ابلاغ شود. البته در نهایت این پیش‌نویس مجدداً به صورت آیین‌نامه سازمان‌های غیردولتی ابلاغ شد. تنظیم پیش‌نویس مورد اشاره بحث‌هایی را در میان سازمان‌های غیردولتی به عنوان جامعه هدف این لایحه برانگیخت.

در این راستا مؤسسه رحمان به عنوان یک سازمان غیردولتی در حوزه پژوهش‌های اجتماعی بر آن شد تا موضوع را از نگاه فعالان این سازمان‌ها مورد بررسی قرار دهد. بدین منظور از بهمن‌ماه سال ۱۳۹۳ کار گروهی برای بررسی موضوع تشکیل شد. این کار گروه، پس از بررسی مباحث نظری مربوط به سازمان‌های غیردولتی و مطالعه تطبیقی قوانین مربوط به این سازمان‌ها در کشورهای مختلف، طی مدت سه ماه حدود ۲۳ مصاحبه را به صورت مکاتبه‌ای و حضوری با فعالان باسابقه این سازمان‌ها ترتیب داد. با توجه به تنوع و تکثر موجود در سازمان‌های غیردولتی، مصاحبه‌شوندگان به‌طور هدفمند انتخاب شدند. بدین منظور فهرستی از فعالان حوزه‌های زیست‌محیطی، کودکان، آسیب‌های اجتماعی، زنان، توسعه و... تهیه شد. در این فهرست، فعالانی از نقاط مختلف کشور برای مصاحبه تعیین شدند. مصاحبه‌ها به صورت نیمه‌ساخت‌یافته انجام شد. محور پرسش‌ها نحوه تعامل دولت با سازمان‌های غیردولتی و الگوی بهینه تعامل بوده، اما در کنار آن از مسائلی نظیر انگیزه فعالان، کارکرد سازمان‌ها، چالش‌های درونی و بیرونی، مسأله نظارت بر سازمان‌ها، تعامل سازمان‌های غیردولتی با یکدیگر و... نیز سؤال شده است.

پس از مقوله‌بندی و تحلیل محتوای مصاحبه‌ها، متن گزارش تنظیم و برای ۴ نفر از فعالان و صاحب‌نظران این حوزه ارسال شد. سپس در جلسه‌ای مشترک با این صاحب‌نظران در قالب گروه متمرکز، بحث‌های مهم گزارش مورد بحث و گفتگو، و بازنگری‌هایی در آن صورت گرفت. گزارش پیش رو، محصول این فرایند مطالعاتی است در آن سعی شده تا دیدگاه فعالان سازمان‌های غیردولتی انعکاس یابد. امید است این گزارش بتواند به گفتگوی اثربخش میان سازمان‌های غیردولتی و دولت کمک کند.

این گزارش زمانی تنظیم شد که قرار بود پیش‌نویس لایحه قانون سازمان‌های غیردولتی، پس از بررسی، به صورت قانون ابلاغ شود. ولی چاپ آن با تغییر رویه و ابلاغ آن به صورت آیین‌نامه همزمان شد. بدین دلیل تلاش شد تا پیش از چاپ، مورد بازبینی قرار گیرد تا با رویه جدید منطبق شود. به این سیر تاریخی اشاره شد تا اگر در برخی موارد، به‌ویژه در اطلاعات اخذشده از مصاحبه‌ها، همچنان به پیش‌نویس قانون اشاره شده باشد، خواننده دچار ابهام نشود.