

عنوان طرح:

مدلهای ملی مشارکت سازمانهای مردم نهاد (سمن)

دفرایندهای سیاستگذاری و قانونگذاری

مرکز غیرانتفاعی قانون بلخارستان

مترجم: لیلا اقبالی

بهمن ماه ۹۵





فهرست مطالب

- ۱- تجربیات موفق از مشارکت سمن ها در بریتانیای کبیر ۳
- ۲- تجربیات موفق از مشارکت سمن ها در مجارستان ۴
- ۱-۲ اشکال نهادی مشارکت سازمان های مردم نهاد ۵
- ۲-۲ طراحی سند راهبردی برای همکاری بین دولت و سمن ها ۶
- ۳- تجربیات موفق از مشارکت سمن ها در کرواسی ۶
- ۱-۳ اشکال نهادی مشارکت سمن ها ۶
- ۲-۳ وضع سند راهبردی جهت همکاری بین دولت و سمن ها ۷
- ۳-۳ نظام نامه ویژه مشاوره سمن ها ۸
- ۴- تجربیات موفق از مشارکت سمن ها در استونی ۹
- ۱-۴ اشکال نهادی مشارکت سمن ها ۹
- ۲-۴ تصویب اسناد راهبردی برای همکاری دولت با سمن ها ۹
- ۵- نمونه های دیگر ۱۱

۱- تجربیات موفق از مشارکت سمنها در بریتانیای کبیر

بریتانیای کبیر از کشورهایی با رسوم و سنتهای زیاد و دارای یکی از بهترین سیستمهای توسعه یافته در زمینه مشاوره با شهروندان و نهادهای مدنی است. مؤسسات خیریه یا نهادهای فعالیت داوطلبانه (که ما از آنها با عنوان نهادهای غیردولتی، غیرانتفاعی و یا مدنی یاد می کنیم) در این کشور نقشی استثنایی در اجتماع دارند. این نقش در «پیمان نامه روابط بین دولت و بخش اجتماعی و داوطلبانه» مورد توجه قرار گرفته است. پیمان مذکور در سال ۱۹۹۸ تصویب شد و از آن پس هر ساله گزارشی راجع به اجرای آن ارائه شده و جلسه ای با حضور دولت و نمایندگان بخش اجتماعی برگزار می شود. یکی از فصول بخصوص این پیمان نامه به مشاوره و توسعه سیاستها اختصاص دارد که تقریباً در تمامی موارد توصیه می کند که در رابطه با سیاست گذاریها و اسناد تأثیرگذار بر آنها بایستی با بخش اجتماعی مشورت صورت داد. پیمان نامه پیش بینی می کند که دولت و بخش اجتماعی با همراهی یکدیگر به نظام نامه ای برای مشاوره و چارچوبی جهت ارزیابی قانون گذاریها دست یابند. چنین نظام نامه ای در سال ۲۰۰۰ طراحی شد: «نظام نامه شیوه عمل در زمینه طراحی و ارزیابی سیاستها» (بخشی از پیمان نامه). این سند هیچ گونه جبر قانونی ندارد اما بخشی از مکانیسمهای پیمان نامه بشمار می رود و اجرای آن در جلسات سالانه ای مرور اجرای پیمان نامه مورد ارزیابی قرار می گیرد. اغلب قوانین پوشش داده شده در نظام نامه به طور مفصلتری در نظام نامه شیوه عمل مصوب دولت راجع به «مشاوره های مکتوب» در نوامبر ۲۰۰۰ تشریح شده و همچنین در سال ۲۰۰۴ تحت عنوان «نظام نامه شیوه های مشاوره» مشروح و تکمیل شده اند. نظام نامه بنا بر پیمان نامه به مثابه بخشی از یک شیوه عمل مشاوره ای بشمار رفته و به عنوان بخشی جدایی ناپذیر از نظام نامه دولت بشمار می رود. لذا اشاره به برخی از قوانین آن حائز اهمیت است. نظام نامه بر طبق پیمان نامه اعلام می کند که برای مشاوره های مقرر بایستی اعلانی قبلی صورت گیرد. در صورت امکان توصیه می شود گروه های علاقه مند به مشارکت در فرایند مشاوره (از طریق یک وبسایت) ثبت نامی مقدماتی داشته باشند، ضمن آنکه دایره گروه های مشاوره دهنده نباید محدود به آنهایی باشد که از دولت کمک های مالی دریافت می کنند. توصیه ای دیگر بر مشمولیت سازمان های مدنی در مذاکرات توصیه ای در رابطه با بخش اجتماعی دلالت دارد یعنی حتی پیش از مشاوره عمومی و بعد از فرایند مشاوره و متعاقباً در طول فرایند ارزیابی آثار اجرایی سیاست های پیشنهاد شده از توصیه ها و مشاوره های سازمان های مدنی استفاده شود.

سیاست دولت در تکریم مشارکت شهروندان و سازمان های مدنی در فرایندهای تصمیم سازی در نظام نامه اقدامات مشاوره ای یاد شده در بالا که توسط دولت اتخاذ شده، به خوبی ابراز شده است. اصول این سیاست برای تمامی واحدهای دولتی دارای اعتبار هستند. با وجود آنکه الزام قانونی در آن وجود ندارد (چون حکم ابزاری قانونی را ندارد)، اما بایستی الزام آور تلقی شوند (همچنان که سند عیناً ابراز می کند)، مگر آنکه شرایط استثنایی عدم استفاده از آن را تحمیل کنند (همچون مواردی که موضوع مورد مشاوره بسیار تخصصی بوده و تنها متخصصان معدودی در آن زمینه وجود دارند).

هرگونه موارد عدم اجرای نظامنامه بایستی با ارائه دلیل برای عدم انطباق با قوانین پیش‌بینی‌شده و همچنین ذکر اقدامات اتخاذشده جهت تحقق یک فرایند کارآمد مشاوره توضیح داده شوند.

نظامنامه دارای ۶ معیار اصلی است که بایستی در مشاوره‌ها رعایت شوند:

۱. مشاوره دادن در سطحی وسیع در خلال فرایند و استفاده از مکانیسم‌های متعدد مشاوره، همچنین در این فرایند داشتن حداقل یک مشاوره کتبی با ضرب‌العجل حداقل ۱۲ هفته‌ای برای اخذ نظرات مشاوران الزامی است. برای دستیابی به بالاترین تأثیرگذاری مطلوب است مشاوره از ابتدایی‌ترین مرحله ممکن آغاز شود.
۲. شفافیت در رابطه با هدف مشاوره – که ممکن است تحت تأثیر سیاست پیشنهادی قرار گیرد- و همچنین شفافیت سؤالات و مهلت زمان ارائه پاسخ‌ها.
۳. در اختیار گذاشتن متن شفاف اسناد مورد مذاکره به همراه خلاصه‌ای از کل متن شامل موضوعات اساسی که بیش از دو صفحه نباشد و دایره وسیعی از افراد را در فرایند مشاوره قرار دهد.
۴. ارائه بازخورد پس از اتمام فرایند مشاوره در باب پیشنهاداتی که پذیرفته شدند، چگونگی تأثیرگذاری آنها بر سیاست‌ها و اینکه گامهای بعدی کدامند. مطلوب است این بازخورد طی ۳ ماه پس از اتمام فرایند مشاوره ارائه شود.
۵. نظارت کردن بر اثربخشی فرایند مشاوره از طریق گماشتن هماهنگ‌کننده‌ای که در عین حال نوعی ارزیابی نیز از مشاوره‌ها ارائه دهد.
۶. حصول اطمینان از اینکه مشاوره‌ها اصول قانون‌گذاری هرچه بهینه‌تر را طی می‌کنند که در صورت امکان شامل انجام ارزیابی از تأثیر مشاوره‌ها بر قانون‌گذاری در هرکدام از موضوعات است.

۲- تجربیات موفق از مشارکت سمن‌ها در مجارستان

مشارکت نهادهای مردمی و سمن‌ها در فرایندهای تصمیم‌سازی در مجارستان موضوعی بسیار حساس است، چراکه مؤسسات و نهادهای ملی همواره از این مشارکت استقبال نمی‌کنند. پس از تغییراتی که در نظام سیاسی این کشور در اوایل دهه ۹۰ رخ داد، اصول اساسی مشارکت مردمی در قانون اساسی این کشور پذیرفته شد. در عین حال مسئله مشارکت آن‌ها در فرایندهای تصمیم‌سازی در قالب یک ابزار قانونی مستقل ارائه نشده است، بلکه در بطن قوانین مختلفی در سطوح ملی و محلی پراکنده است.

قانون اساسی و سایر اسناد قانونی مقدماتی فراهم آورده‌اند که امکان وسیعی را برای اصل مشارکت سازمان‌های غیردولتی در فرایند تصمیم‌سازی و قانون‌گذاری ایجاد می‌کند. باوجود آنکه قانون در اسناد قانونی مقدمات مشخصی

را برای مشارکت سازمانهای مردمی در نظر گرفته است، این موارد به دلیل فقدان برخی ابزارهای دیگر، برای مدتی طولانی معطل مانده‌اند. در سال ۲۰۰۵ با وضع قانون آزادی الکترونیک اطلاعات که اصلی‌ترین قانون در رابطه با دسترسی به اطلاعات و مشارکت در فرایند شورا است، گام بلندی در راستای مشارکت مدنی واقعی برداشته شد. این قانون برای قدرت‌های محلی و مرکزی الزامی برای انتشار اطلاعات مربوط به منافع عمومی در اینترنت ایجاد می‌کرد. این اطلاعات مربوط به منافع عمومی نه تنها در بردارنده لوایح پیشنهادی بود، بلکه اسناد سیاسی مختلفی از جمله استراتژی‌ها و خط‌مشی‌ها را نیز شامل می‌شد. همچنین اشکال مختلفی از مشارکت گروه‌های مردم‌نهاد شامل هیئت‌های مشاوره، کمیته‌ها، تیم‌های کاری و غیره وجود دارند که در آیین‌نامه‌های مختلف در سطح وزارتخانه‌ها ذکر شده‌اند و هریک فرایند مشارکتی ویژه‌ای در پروسه تصمیم‌سازی برای خود دارند.

۲-۱ اشکال نهادی مشارکت سازمانهای مردم‌نهاد

از اوایل دهه ۱۹۹۰ در پارلمان مجارستان کمیسیون ویژه‌ای در حمایت از سازمانهای مردمی راه‌اندازی شده است. این کمیسیون در ابتدا به اختصاص سوبسیدهای مالی برای سازمانهای مردم‌نهاد شناخته‌شده می‌پرداخت؛ اما در سالهای اخیر کمیسیون مشغول طراحی چارچوب قانونی لازم برای فعالیت بخش مدنی است.

علاوه بر آن، واحد ویژه‌ای در پارلمان وجود دارد که با نگهداری پایگاه‌های اطلاعاتی مربوط به سازمانهای مردم‌نهاد به فعالیتهای اطلاعات محور در خصوص بخش مدنی می‌پردازد و این پایگاه‌های اطلاعاتی برطبق منافع اعلام شده در موضوعی خاص از دستوری قانونی برخوردارند که سازمانهای مردم‌نهاد را قادر به مشارکت در مذاکرات با ارائه پیشنهادات، بیانییه‌ها و ... می‌کند. این دپارتمان همچنین مسئول پاسخگویی به سؤالات و استفساریه‌های سمن‌ها و هماهنگی جهت شرکت دادن آنها در مذاکرات مختلف کمیسیون است.

در مجارستان در سطح شاخه اجرایی، از سال ۱۹۹۸ دپارتمان مستقلی با عنوان «دپارتمان روابط مدنی» در دفتر نخست‌وزیری وجود داشته است. این دپارتمان در خصوص توسعه و هماهنگی سیاست‌های مختلف در رابطه با بخش ثالث به عنوان یک کل، دارای صلاحیت شناخته‌شده است. بعلاوه، این دپارتمان مسئول آماده‌سازی سند «استراتژی دولت در خصوص جامعه مدنی» است که سند سیاسی جامعی در رابطه با توسعه بخش ثالث و روابط بین نهادها و ان جی اوها بشمار می‌رود. در سال ۲۰۰۴ این دپارتمان ذیل وزارت تازه تأسیس فرصت‌های برابر قرارگرفت و بعدها در ساختار وزارت کار و امور اجتماعی ادغام شد. دپارتمان بدون دخالت مستقیم سازمانهای مدنی و به ابتکار دولت راه‌اندازی شد. در عین حال دپارتمان از ابتدای تأسیس با توسعه چارچوبی قانونی در حمایت از فعالیت بخش ثالث درصدد پاسخ‌گویی به نیازهای بخش مردم‌نهاد بوده است.

لازم به ذکر است که تمرکزگرایی در یک دپارتمان دولتی واحد برای همکاری بین نهادها و سمن‌ها ارتباط مستقیمی با ورود کشور به سازمان ملل دارد. راه‌اندازی دپارتمان ویژه‌ای برای همکاری با سمن‌ها با هدف رعایت الزامات اتحادیه اروپا درخصوص مشارکت سمن‌ها در تدابیر «برنامه توسعه ملی» و تضمین اجرای اصول مشاوره با سمن‌ها در سطح وزارتخانه صورت گرفته است.

۲-۲ طراحی سند راهبردی برای همکاری بین دولت و سمن‌ها

در سال ۲۰۰۲ «دپارتمان ارتباطات مدنی با دولت» فرایند گسترش سندی سیاسی با عنوان «استراتژی دولت درخصوص جامعه مدنی» را درپیش گرفت که هدفش توسعه بخش ثالث و ارتباطات بین نهادها و سمن‌ها بود. این استراتژی بخش مهمی از برنامه دولت برای همکاری با سمن‌ها بود. سند مذکور با مشارکت فعال نمایندگان جامعه مدنی ایجاد شده بود. پیرو اهداف تعیین‌شده در استراتژی، دولت صندوق ملی مدنی را راه‌اندازی کرده و به وضع قوانین مهم برای بخش ثالث پرداخت که از جمله آنها قانون داوطلبان بود.

در سال ۲۰۰۶ دولت از وزارتخانه‌ها درخواست بسط راهبردهایشان برای همکاری با سمن‌ها را نمود که هدف از آن دستیابی به تعاملی کارآمد و به دور از تمرکز در ساختار دولت بود. در سال ۲۰۰۷ دولت سند راهبردی جدیدی را درخصوص تعامل با سمن‌ها وضع کرد.

۳- تجربیات موفق از مشارکت سمن‌ها در کرواسی

۳-۱ اشکال نهادی مشارکت سمن‌ها

نهادینه کردن همکاری بین دولت و سمن‌ها در کرواسی با راه‌اندازی «دفتر دولتی سمن‌ها» شروع شد. متعاقباً «شورای توسعه جامعه مدنی» پدید آمد که همکاری نزدیکی با دفتر دولتی مذکور دارد. درحال حاضر مدل همکاری بین دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد در چندین ساختار مختلف فعالیت می‌کند: دفتر دولتی سمن‌ها، شورای توسعه جامعه مدنی و بنیاد ملی توسعه جامعه مدنی. به دنبال مدل طراحی‌شده، «راهبرد توسعه جامعه مدنی» وضع شد و اقداماتی برای هماهنگ‌سازی فرایند تأمین بودجه سمن‌ها توسط دولت انجام شدند. مدل سازمانی جدید روابط بین سمن‌ها و دولت به بهبود همکاری بین وزارت‌ها و سمن‌ها کمک کرده و راه‌اندازی دپارتمان‌های ویژه در دولت را در حمایت از همکاری و گفتگو با سمن‌ها تسهیل می‌کند.

«دفتر دولتی همکاری با سمن‌ها» مبتنی بر سندی دولتی در اکتبر ۱۹۹۸ دایر شد. اساسی‌ترین کارویژه آن عبارت است از مشارکت در ابتدای روابط اعتماد و همکاری بین دولت و سمن‌ها از طریق مشاوره، تأمین بودجه، آموزش و گسترش

اطلاعات. علاوه، این دفتر از طریق عملیاتیهای متعدد قانونگذارانه درخصوص بخش ثالث همچون قانون مشارکت، قانون داوطلبی و... با گروههای کاری همکاری می کند. یکی از دستاوردهای عمده دفتر درخصوص سمنها مربوط به ایجاد و کاربست مکانیسمهای شفاف برای سرمایه گذاری عمومی به نفع سمنهاست. تعدادی از تیمهای کاری متشکل از کارشناسان مستقل نیز برای نظارت بر فرایند استفاده از بودجههای عمومی توسط سمنها تشکیل شدهاند. عملکرد دفتر سرمنشأ همکاری مثبت بین سمنها و دولت کرواسی است.

گام بعدی در راستای تقویت تعامل بین سمنها و دولت تأسیس «شورای توسعه جامعه مدنی» در سال ۲۰۰۲ بود. این شورا مشتمل بر ۱۰ نماینده از وزارتخانههای مختلف است که به همراه ۱۴ نماینده بخش مدنی که توسط خود سمنها انتخاب می شوند فعالیت می کنند. شورای مذکور بر به کارگیری «استراتژی توسعه جامعه مدنی» و نظارت بر صرف بودجههای عمومی برای برنامهها و پروژههای سمنها تمرکز دارد. مأموریتهای شورا جنبه مشورتی دارند. بدین ترتیب فعالیت اساسی آن عبارت از ارائه مشورت و توصیه به دولت درخصوص توسعه و ارتباط با سمنها و همچنین حمایت از تحقق برخی اهداف پیش بینی شده در اسناد راهبردی در ارتباط با سمنهاست. شورا هیچ گونه حق و تو در ارتباط با تصمیمات دولتی را ندارد، اما می تواند آغازکننده گفتگوهای مهم با جامعه مدنی بوده و همچنین بر نحوه اجرای سیاستها و استراتژیهای مختلف مرتبط با بخش ثالث نظارت داشته باشد.

۲-۳ وضع سند راهبردی جهت همکاری بین دولت و سمنها

کشور کرواسی علاوه بر اشکال نهادی خاص همکاری بین سمنها و دولت، اسناد راهبردی متعددی را نیز وضع کرده است که اصول اساسی عملکرد مشترک را تعیین کرده و ارزشها و اهداف مشترک این تعامل را مشخص می کند. این نوع اسناد عموماً از جنس برنامه و اسناد سیاسی بوده و از نظر قانونی الزام آور بشمار نمی روند. این اسناد با همکاری فعال جامعه مدنی در خلال فرایندی باز از نظر همفکری و همکاری تولید شدهاند.

سند «راهبرد ملی برای توسعه جامعه مدنی» به ضرورت طراحی شاخصهای مشترک و مکانیسمهایی در سطح ملی و محلی اشاره می کند که امکان مداخله مستقیم سمنها را در فرایند تصمیم سازی، اقدام، اجرا و ارزیابی سیاستهای عمومی و اسناد قانونی تضمین کنند.

در عین حال، شورای توسعه جامعه مدنی و دفتر دولتی سمنها گروههای کاری مختلفی را با کارویژه سمنها راه اندازی کرده که مأموریتشان ابداع مکانیسمهای کارآمد جهت قانونی سازی امکان مشاوره بین دولت و سمنهاست. در نتیجه این فرایند، «نظامنامه ویژه مشاوره سمنها» در دست طراحی و توسعه است که پیش از این در برخی کشورهای اروپایی تجربه شده است. این گام از جهاتی ضروری بشمار می رود چراکه بیشتر اقدامات مربوط به دخالت سمنها در فرایند

تصمیم سازی نیازمند اهرم‌هایی همچون اعمال فشار عمومی و رسانه‌ای، راهاندازی ائتلاف‌های حمایتی و همچنین لابی‌گری مستقیم با قدرت‌های دولتی جهت انتشار ابزار قانونی یا سیاسی موردنظر است. مشکل اساسی چنین رویکرد فاقد عمومیتی قاعده‌تاً به دلیل دسترسی محدود به اطلاعات مربوط به درخواست‌ها و همچنین زمان ناکافی برای یک پاسخ مفصل از جمله بسط تحلیل‌ها و اظهارات مختلف، بررسی اطلاعات و شرکت در مذاکرات عمومی است.

۳-۳ نظام‌نامه ویژه مشاوره سمن‌ها

دولت کرواسی در راستای راهبرد ملی برای توسعه جامعه مدنی درحال طراحی یک نظام‌نامه ویژه برای مشاوره سمن‌ها در اموری همچون قوانین وضع شده، اسناد قانونی مدیریتی و سایر قانون‌گذاری‌هایی است که با منافع عمومی در ارتباط هستند. این نظام‌نامه حداقل معیارهای لازم جهت مشاوره مقامات دولتی با سمن‌ها را مجاز می‌سازد، جایی که مشورت‌ها قرار است طرف‌های درگیر را طبق آنچه که در قاعده‌ای فراگیر مشخص شده است دخالت دهند (موضوعاتی چون شهروندان مستقل، سمن‌ها، ساختار غیررسمی جامعه مدنی، سازمان‌های آکادمیک و سایر سازمان‌های عمومی و...).

این نظام‌نامه به تنظیم حداقل معیارهای لازم برای مشاوره و رویارویی دولت و سمن‌ها می‌پردازد:

۱. تبلیغات برای پیش‌نویس قوانین و سایر ابزارها، از طریق انتشار آنها بر روی وب‌سایت مؤسسات مرتبط و دولت. در این انتشار بایستی اطلاعاتی راجع به نام سند مذکور، موسسه صادرکننده و برنامه زمانی برای نهایی کردن و تصویب سند ارائه شود.
۲. درگیرشدن نمایندگان جامعه و جناح‌های مرتبط در فرایند تهیه پیش‌نویس سند و مشارکت آنها در گروه‌های کاری مشترک، مذاکرات عمومی و سایر اشکال همکاری. همچنین اطلاعات قرار داده‌شده بر روی وب‌سایت بایستی دربردارنده اطلاعاتی راجع به نمایندگان مشارکت‌کننده نیز باشد.
۳. همفکری و مشورت آنلاین یا اشکال دیگر، در جایی که چارچوب زمانی مشورت پیشاپیش مشخص شده باشد و همچنین در مواردی که جامعه مربوطه قرار است ابراز نظر کنند. این چارچوب زمانی نمی‌تواند کمتر از ۱۵ روز از زمان انتشار سند بر روی سایت موسسه مربوطه باشد.
۴. تضمین دسترسی عمومی به پروپوزال‌ها، دیدگاه‌ها و دلایل عدم پذیرش آنها توسط موسسه مربوطه از طریق اینترنت
۵. تکمیل فرمی جهت مشورت با جامعه که به همراه پیش‌نویس سند در اثنای فرایند مذاکره و تصویب سند مدنظر قرار خواهد گرفت.
۶. ساماندهی گفتگوهای عمومی پیرامون آثار مالی، اقتصادی، اجتماعی و سایر ابعاد مهم تصویب سند.

۷. ترتیب دادن آموزش‌هایی برای کارکنان مؤسسات و نمایندگان اجتماعی در راستای توانمندسازی آنها جهت استفاده کافی از فرصت‌های حاصله از نظام‌نامه.

این نظام‌نامه موسسه تهیه‌کننده پیش‌نویس سند را ملزم می‌کند که استدلال‌های مربوط به عدم پذیرش هر یک از پیشنهادات جامعه جهت اصلاح یا بهبود سند را ارائه کند. نظام‌نامه مذکور همچنین مؤسسات مربوطه را موظف می‌کند تا گزارشات سالانه‌ای راجع به کاربرد نظام‌نامه تهیه کرده و به دفتر دولتی همکاری با سمن‌ها ارائه دهد. در عوض، دولت گزارشی جامع تهیه کرده و به کابینه ارائه می‌دهد.

۴- تجربیات موفق از مشارکت سمن‌ها در استونی

۴-۱ اشکال نهادی مشارکت سمن‌ها

در استونی مکانیسم‌های نهادی متعددی برای همکاری با سازمان‌های غیرانتفاعی وجود دارد. به‌عنوان مثال، مشارکت در گروه‌های کاری و کمیسیون‌ها نیز از این نوع هستند.

در سطح پارلمان، گروه پارلمانی ویژه‌ای در حمایت از جامعه مدنی فعالیت دارند که شامل نمایندگانی از تمام جناح‌هاست. بیش از یک سوم تمام اعضای پارلمان به گروه مذکور تعلق دارند و این موضوع گروه را به یکی از بزرگترین‌ها در نوع خود تبدیل می‌کند. اهداف این گروه عبارتند از توجه به موضوعات مربوط به جامعه مدنی و قانون‌گذاری در حمایت از توسعه و تقویت بخش ثالث.

در مدل استونیایی مشارکت، در سطح قدرت اجرایی، وزیر امور منطقه‌ای مسئول طراحی سیاست‌های مربوط به جامعه مدنی است. هرچند سایر وزارت‌ها نیز با سمن‌ها همکاری‌هایی دارند، اما سطح و حجم این همکاری ممکن است در بین ساختارهای مختلف تفاوت قابل توجهی داشته باشد. سرویس روابط عمومی وزارت کشور نیز دست به حمایت و بنا کردن فرهنگ مشارکت عمومی در امور قدرت‌های عمومی زده است. در سال ۲۰۰۷ هر وزارت، یک نفر را به‌عنوان مسئول سازمان مشارکت اجتماعی در فرایند قانون‌گذاری تعیین کرد.

۴-۲ تصویب اسناد راهبردی برای همکاری دولت با سمن‌ها

کشور استونی از سال ۲۰۰۲ دارای قانونی مستقل راجع به تعامل بین سازمان‌های غیرانتفاعی و قدرت‌های دولتی بوده است. این قانون در سندی به نام «نظام‌نامه توسعه جامعه مدنی در استونی» لحاظ شده است که طبیعتاً سندی راهبردی

سیاسی محسوب شده و توافق بین طرفین را در باب کیفیت و محل‌های لازم و قابل قبول برای تعامل و همکاری بین سازمان‌های غیرانتفاعی و قدرت‌های دولتی منعکس می‌کند. همچنین بخشی از این قانون تعامل اشاره دارد به مکانیسم‌های یکپارچه‌سازی سازمان‌های غیرانتفاعی با فرایندهای تصمیم‌سازی توسط سران قدرت عمومی. در حقیقت این نظام‌نامه قوانین مربوط به پیاده‌سازی فعالیتهای مدنی، تأمین بودجه سازمان‌ها، مشارکت بخش مدنی در فرایند تصمیم‌سازی و... را پوشش می‌دهد. اینها موضوعاتی هستند که به ابعاد مختلف تعامل و همکاری بین بخش مدنی و قوای دولتی می‌پردازند. تعامل در حوزه‌های مختلف از طریق تشکیل کمیته‌های عمومی صورت می‌گیرد که هدف اصلی‌شان کمک به بنای جامعه مدنی و اقتصاد اجتماعی در استونی با مشارکت فعال سازمان‌های مدنی است.

نظام‌نامه مذکور در همکاری با سازمان‌های غیرانتفاعی و نمایندگان قوای دولتی طراحی شد. این نظام‌نامه اولویت‌های مهم برای هر دو طرف را معین می‌کند که به اختصار عبارتند از پایداری، پاسخگویی و شفافیت. یکی از نکات مهم زمینه‌ای جهت تصویب نظام‌نامه، مذاکرات عمومی بود و نیز این حقیقت که پارلمان به عنوان قوه مقننه حکومت به آن رأی داده بود. این واقعیت، مشروعیت وسیع آن را تضمین کرده و اهمیت موضوعات طرح شده توسط آن را از نظر عموم منعکس می‌کند؛ بنابراین به نظر می‌رسد این سند در نوع خود نمونه منحصر به فردی در اروپای شرقی و مرکزی باشد.

مشارکت هر دو طرف نه تنها در طراحی سند نظام‌نامه، بلکه همچنین در اجرای آن توسط «کمیسیون مشترک» متشکل از نمایندگان بخش دولتی و مدنی تضمین شده است. وظیفه این کمیسیون نظارت و کنترل بر میزان عمل به تعهدات دو طرف و همچنین طراحی «برنامه اجرایی» است. این برنامه نه تنها شامل اهداف و فعالیتهای لازم برای رسیدن به آن اهداف است، بلکه شاخص‌هایی را نیز دربر دارد که مشخص می‌کنند آیا نتایج برنامه‌ریزی شده به دست آمده‌اند یا نه. چنین برنامه‌ای امتیاز مثبت دیگری را نیز به سند نظام‌نامه اضافه می‌کند - مکانیسم پیاده‌سازی عملی محصولی از تلاشها، ایده‌ها و دیدگاه‌های دو طرف در طول مشارکت آنها در کمیسیون مشترک است. برای اجرای موفق نظام‌نامه، انجام تبلیغات اهمیت بسیاری دارد (از طریق وبسایت «میزگرد سمن‌ها در استونی» که نه تنها شامل متن اصلی سند نظام‌نامه است، بلکه برنامه اجرایی، گزارشات مربوط به فعالیتهای انجام شده و سایر اطلاعات را نیز در خود جای داده است)، علاوه بر این آموزش کارشناسان برای عهده‌دار شدن اجرای فیزیکی برنامه اجرایی و همچنین تدارکات مکانیسم‌های نظارت و کنترل بر اجرای نظام‌نامه ضروری به نظر می‌رسند (فرایند کنترل شامل کمیسیون مشترک و نمایندگان پارلمان می‌شود).

بعدها بر مبنای سند نظام‌نامه مصوب، «برنامه توسعه حمایت از طرح‌های مدنی» در سال ۲۰۰۶ تصویب شد. این سند درصدد بود از یک سو اقدامات تعاملی بین بخش مدنی و دولت را هماهنگ سازد و از دیگر سو برنامه اجرایی را از سال ۲۰۰۷ به بعد جایگزین سند نظام‌نامه نماید.

«شیوهنامه تجربه اجرایی موفق» در سال ۲۰۰۵ مبتنی بر «نظامنامه توسعه جامعه مدنی در استونی» مشترک توسط بخش عمومی و مدنی طراحی شد. این شیوهنامه شامل اصول اساسی برای تسهیل مشارکت مفید سازمانهای مدنی در فرایند تصمیم سازی است و به منظور اجرا توسط مدیریت طراحی شده و مبتنی بر مکانیسمهای تعامل ارائه شده در سند نظامنامه، طراحی و تصویب لایحه و الحاقات مربوط به آنها، پیش نویس اسناد قوه اجرایی، برنامه ها و استراتژی ها و همچنین پیش نویس ابزارهای مصوب توسط اعضای اتحادیه اروپایی، عهده دار مشاوره با سازمانهای غیرانتفاعی بشمار می رود.

۵- نمونه های دیگر

الگوهای موفق دیگری از ساخت مدلهای کاربردی مشاوره با سمن ها و مشارکت سمن ها در فرایند تصمیم سازی در کشورهای دیگر اروپای مرکزی و شرقی وجود دارند. این الگوها هم در قالب طراحی مکانیسمهای نهادی و هم تصویب اسناد سیاسی راهبردی برای مشارکت و مشاوره با سمن ها موجود هستند. به عنوان مثال، دولت اسلوواکی از سال ۱۹۹۹ شورایی تحت عنوان «شورای سمن ها» راه اندازی کرده است. این شورا یک بدنه مشورتی است که می تواند سیاستهای مختلفی در حمایت از سمن ها ارائه کند؛ از قبیل لوایح قانونی، ارتباط با سایر بدنه های دولتی در مور تخصیص بودجه و همکاری با سمن ها، نگهداری پایگاه داده های سمن ها و...

مثال جالب بعدی «شورای فعالیتهای منافع عمومی لهستان» است که به لطف قانون مصوب فعالیتهای منافع عمومی راه اندازی شد. این شورا از بدو تأسیس خود در سال ۲۰۰۴ کارکردهای مشورتی برای وزارت های اقتصاد و کار و سیاست اجتماعی که مسئول اجرای قانون هستند، داشته است. شورا متشکل از ۲۰ عضو است که نیمی از آنها نمایندگان دولت و مدیریت محلی و نیمی دیگر منتخبان سمن ها و سازمان های خیریه کلیسا هستند. در بحث از کارکرد، شورا به طور عمده درگیر نظارت بر اجرای قانون و مشاوره در باب درخواستهای قانون گذاری متعدد در ارتباط با فعالیتهای منافع عمومی است. همچنین ممکن است در تعارضات پیش آمده در خلال اجرای فعالیتهای منافع عمومی، میان سمن ها و مدیریت دولتی پادرمیانی کند.

جهت انجام مقایسه، مثالی که ارزش یادکردن دارد، تجربه موفق اسلوونی است که در آن قرارداد همکاری بین سازمان های غیرانتفاعی و دولت در سال ۲۰۰۴ بسته شد. همچنین دولت تصمیمی برای راه اندازی کمیسیونی برای سمن ها و طراحی «استراتژی تعامل بین دولت و سازمان های غیرانتفاعی» اتخاذ کرد. این استراتژی با مشارکت تمامی وزارت ها و مدیران دولت برای تعامل با سازمان های غیرانتفاعی طراحی شد. برای اطمینان از تبلیغات این سند و آگاهی

عموم مردم از آن، اطلاعات لازم بر روی اینترنت قرار گرفت و اولین اتاق گفتگوی سمنها جهت مذاکره در باب آن در اینترنت راهاندازی شد.

همچنین چندین کشور عضو شورای سابق فرایند خاصی را پیشبینی کردهاند که طی آن افراد دولتی می‌توانند به شهروندان و سازمان‌های مدنی مراجعه کنند. در سال ۲۰۰۵ پارلمان کشور مولداوی تصمیم به تصویب سند «نظامنامه همکاری بین پارلمان و جامعه مدنی» گرفت. علاوه بر اصول اساسی شفافیت، کارآمدی، برابری، مشارکت و استقلال، این نظامنامه شامل ملاحظات بخصوصی در قانونی سازی روشهای همکاری است. واحد ویژه‌ای در دبیرخانه پارلمان جهت ارتباط با سازمان‌ها مدنی راهاندازی شد. واحدی از کارشناسان سازمان‌های مدنی جهت همکاری با هر کمیسیون در نظر گرفته شده است. لوایح مختلف بر روی وبسایت پارلمان منتشر می‌شوند. هر کمیسیون سالانه حداقل یکبار به شنیدن نظرات مردم در موضوعات مهم می‌پردازد. علاوه بر آن، کنفرانس سالانه‌ای با حضور نمایندگان پارلمان و جامعه مدنی برای گفتگو راجع به موضوعات مختلف مربوط به مشارکت برگزار می‌شود. سند نظامنامه حداقل معیارهای لازم برای هدایت همفکرها را دربر دارد. برخی از مهمترین قوانین عبارتند از:

- به محض انتشار یک لایحه بر روی وبسایت، سازمان‌های مدنی مدت ۱۵ روز فرصت دارند تا دیدگاه‌های خود را راجع به آن اظهارکنند؛
- در صورت برگزاری دیدارهای سرزده، سازمان‌های مدنی حداقل از ۱۰ روز قبل، از آنها مطلع می‌شوند و کنفرانس سالانه حداقل از ۱ ماه قبل اطلاع‌رسانی خواهد شد.
- وصول هر دیدگاه تأیید خواهد شد و با تصمیمی راجع به اتخاذ یا رد آن و دلایل مربوطه همراه خواهد بود.
- در ارمنستان، وزارت اجتماعی «نظامنامه همکاری بین وزارت و سازمان‌های مدنی» را در جولای ۲۰۰۸ وضع کرد. این نظامنامه شامل چندین قانون اصلی در ارتباط با طراحی سیاست‌ها، لوایح و سایر قانون‌گذاری‌هاست:
 - پیش‌نویس اسناد بر روی وبسایت وزارت منتشر می‌شوند.
 - در صورت کوتاه بودن متن اسناد، مهلتی ۲ هفته‌ای برای ارائه نظرات مکتوب وجود دارد (اظهار نظرات در پیش‌نویس مخصوصی از جانب هر کس پذیرفته می‌شوند) و در صورت طولانی بودن سند، این مدت ۴ هفته پیش‌بینی شده است؛
 - ۱۵ روز پس از اتمام مشورتها، اطلاعات راجع به نظرات ارائه‌شده بر روی وبسایت وزارت قابل‌رویت خواهند بود.
 - برای هر موضوع مورد مشورت، هماهنگ‌کننده‌ای تعیین‌شده که متعاقباً کیفیت فرایند مشورت را تحلیل می‌کند.

۶- نتیجه گیری

- تحلیل تطبیقی مدلهای ملی مشارکت سمنها در فرایند تصمیم سازی، برخی ویژگیهای مشترک را نمایان می کند:
- کمیسیون یا دپارتمانی در پارلمان ملی جهت مواجهه با مشکلات جامعه مدنی و سمنها راه اندازی شده است (استونی، مجارستان)
 - شوراها و خدمات دولتی متعددی در سطح اجرایی برای هماهنگ سازی و تسهیل مشارکت سمنها در فرایند تصمیم سازی و مشورت معین شده اند (مجارستان، استونی، لهستان، اسلوواکی، کرواسی)
 - وضع اسناد راهبردی جهت فراهم کردن امکان مشارکت سمنها در فرایند تصمیم سازی و مشورت (انگلیس، مجارستان، استونی، کرواسی، اسلونی)
 - اتخاذ نظام نامه جهت مشورت با سمنها که نهادها را موظف به ارائه اطلاعات و دخالت دادن نمایندگان جامعه مدنی در فرایند مشورتهای به هنگام وضع قوانین و سایر سیاست گذاریها می کند (از طریق گروه های کاری، مذاکرات عمومی و...)

در استنباطی کلی، مشارکت سمنها در فرایندهای تصمیم سازی در سطوح مختلف نهادی نوعی شیوه اروپایی مرسوم است. دولتهای ملی و پارلمانها امکان مشورت با سمنها را در فرایند طراحی سیاستها و وضع ابزارهای مختلف قانونی فراهم می کنند. سمنها نیز با مشارکت در گروه های کاری متعدد، مذاکرات عمومی، بدنه های مشورتی و... به تقویت موقعیت خود به عنوان شریکی ارزشمند برای حاکمیت می پردازند. مشارکت سمنها در فرایندهای تصمیم سازی قاعداً به قانون گذاری های با کیفیت تر و ایجاد فضایی بهتر برای کاربست عملی قوانین و مقررات وضع شده منجر می شود.