

## پیشگفتار چاپ دوم

چاپ اول کتاب حاضر زمانی منتشر شد که آثار دانشگاهی اندکی درباره مشارکت وجود داشت و در مورد سازمانهای غیردولتی کتابی چاپ نشده بود. بنابراین جامعه نیازمند اطلاعاتی درباره مبانی مشارکت و سازمانهای غیردولتی بود. در چنین فضایی بیشتر ابعاد مفهومی مشارکت و سازمانهای غیردولتی مورد نظر بود و ضرورت داشت کتاب نوشته شده به جایگاه، انواع، ویژگیها، مبانی نظری و موانع و راهکارهای گسترش مشارکت و سازمانهای غیردولتی بپردازد.

در عصر کنونی پیشبرد اهداف مشارکت و سازمانهای غیردولتی نیازمند اطلاعات جدید و بیش از موارد مزبور است. چرا که کتابهای زیادی منتشر شده و مقررات مربوط به سازمانهای غیردولتی چندین بار در کشورمان تغییر یافته است، دستگاههای اجرایی به تأسیس سازمانهای غیردولتی در حوزه وظایف خود کمک کرده‌اند و تمرینهای کاری در این زمینه اتفاق افتاده است. هر چند که این بخش طی سالهای مختلف با فراز و نشیبهایی مواجه بوده است. تجربه جهانی نشان می‌دهد که برای نیل به توسعه پایدار راهی جز عملیاتی کردن سیاست مشارکت و بخش غیردولتی وجود ندارد. برای گسترش بخش غیردولتی باید به تدریج بخش دولتی به انجام امور حاکمیتی بسنده و در بیشتر امور، که ماهیت تصدی‌گری دارند، نقش نظارت عالی را ایفا کند. برای تکمیل و به‌روز کردن محتوای چاپ اول موارد زیر در چاپ دوم اضافه شده است:

- برنامه‌ریزی مشارکتی،

- برون‌سپاری و قابلیت واگذاری وظایف دولتی،

- دیدگاههای عملیاتی صاحب‌نظران مشارکت،

- تقویت مباحث تجارب جهانی،

- تکمیل مطالب بخش غیردولتی در ایران.

انتظار می‌رود با افزودن موارد مزبور، چاپ دوم کتاب بتواند تا حدودی نیازهای علمی، آموزشی، پژوهشی و اجرایی مربوط به مشارکت و سازمانهای غیردولتی را پاسخ دهد. هر چند برای تکمیل آن همچنان دست نیاز به سوی محققان و صاحب‌نظران موضوع دراز می‌کنیم تا با استفاده از خرمن دانششان محصول بهتری را در چاپهای بعدی عرضه کنیم.

محمدرضا سعیدی

## پیشگفتار چاپ اول

آنچه اصطلاحاً در کشور ما «سازمان غیردولتی» خوانده می‌شود و درباره آن داوری می‌گردد، نزد همگان تصویر دقیق و روشنی ندارد، هر چند که در متون علمی در رشته‌های علوم اداری یا جامعه‌شناسی نیز از تعاریف مشخصی تبعیت نمی‌شود. علت آن است که موضوع آن (یعنی سازمان غیردولتی) در فرایند رشد خود از بسترهای گوناگونی نشئت گرفته و عملکردهای متفاوتی نیز داشته است. از سوی دیگر، انواع سازمانهای غیردولتی ممکن است به صورت انجمنهای گوناگون، سازمانها، نهادها، بنیادها، مؤسسه‌ها، تعاونیها، باشگاهها، گروهها و هیئت باشند. مشکل در این است که ارائه یک تعریف عام نیز سبب می‌گردد که جوینده این مفهوم در حد «کلیت» باقی بماند. می‌دانیم که در این نوع سازمانها شاهد نوعی گرایش به ارضای تمایلات اجتماعی و گونه‌ای از «همسایگی اجتماعی» هستیم، و البته گونه‌ای از همسایگی که از چهارچوب سنتی مکانی خارج می‌شود و ممکن است ابعاد محلی، منطقه‌ای، ملی و جهانی داشته باشد و نمونه‌های فراوانی از هر نوع را می‌شناسیم.

با اینکه سازمانهای غیردولتی دارای اساسنامه، ساختار حقوقی مدوّن و مصوب، مسئولین، مقامات اداره‌کننده، و بالأخره اعضا - اعم از اصلی، وابسته و غیره - هستند و از مقررات و رویه‌های مشخصی تبعیت می‌کنند و در نقطه‌ای که به ثبت رسیده‌اند ممکن است به گونه‌ای از الزامات عام یک کشور هم تبعیت کنند، معمولاً، در مقایسه با سازمانهای خصوصی یا دولتی، رفتار سازمانی با انعطاف‌تری دارند و جنبه‌های غیررسمی به میزان قابل توجهی بر سازمان رسمی‌شان سایه می‌افکند، به ویژه وقتی که این مؤسسات کم‌وبیش کوچک باشند. با این حال، اگر این مؤسسات وسیع و اعضای آن مثلاً در سطح یک یا چند کشور پراکنده باشند،

ساختار بوروکراتیک آنها فعال می‌شود، اعضای حقوق‌بگیر و شاغل رشد می‌کنند و در بسیاری از اوقات اداره‌کنندگان واقعی‌شان کارشناسان شاغل در آنها هستند، نه مستقیماً اعضای به وجود آورنده آنها. از سوی دیگر هیئت مدیره این نهادها هم عملاً گاهی به کسانی محدود می‌شود که بیش از دیگران به ابراز وجود تمایل داشته باشند و بتوانند وقت بیشتری در این راه صرف کنند؛ نهایت اینکه نقش اعضای واقعی گاهی شکل تشریفاتی به خود می‌گیرد.

آنچه سبب گردیده است داوری علمی درباره این سازمانها مشکل‌تر شود، تنوع این گونه مؤسسات از نظر ساختار اجتماعی، موقعیت حقوقی، ترکیب اعضا، انگیزه‌های فعالیت، رابطه آنها با جامعه و گروههای مختلف، رابطه با دولت و نهادهای حکومتی، ساختار سیاسی آنها، منابع مالی، گردش واقعی و نانوشته امور جاری آنها و... است. به این اعتبار، شاید ضروری باشد که بحث علمی درباره آنها براساس گونه‌شناسیهای خاص صورت گیرد و بر همین اساس است که موضوعهایی مانند خدمات داوطلبانه، انجمنها، مؤسسات خیریه، تعاونیها و... هر یک گاهی مستقلاً از دیدگاه جامعه‌شناسی تجزیه و تحلیل شده است. با این حال، می‌توان گفت که در نهایت جوهره بنیادین آنها بر محور گروهی به نام «داوطلب»<sup>۱</sup> است، خصلتی که اگر آن را از این نوع مؤسسات بگیریم در اغلب آنها تقریباً چیزی باقی نمی‌ماند (واقعیتی که گاه در مصادیقی از آسیب‌شناسی این سازمانها به آن برمی‌خوریم). داوطلب فردی است که خود را آزادانه برای انجام دادن امور و خدماتی که تحت رهبری گروهی هدایت می‌شود متعهد می‌کند. او برای این اقدامات مزد نمی‌گیرد و از لحاظ قانونی برای کارهایش به صورت عمومی الزامی ندارد و فعالیت‌هایی را که بر عهده می‌گیرد به طور کلی در خارج از اوقات حرفه‌ای و خانوادگی انجام می‌دهد.

سازمانهای غیردولتی از نهادهای جامعه مدنی‌اند و به همین دلیل در غیاب یک ساختار دموکراتیک در فضای عمومی جامعه، یعنی جایی که دیوارهای بلندی از بی‌اعتمادی وجود دارد، نقش ایفا می‌کنند. این مؤسسات با اینکه از قالب سازمانی

---

1. volunteer

نهادهای غیردولتی تبعیت می‌کنند، در اساس در حکم شعباتی غیررسمی از ادارات دولتی به حساب می‌آیند و بدون «هماهنگی» با ساختار حکومتی نمی‌توانند باقی بمانند، حتی اگر از تمام «صافی»ها عبور کرده باشند. به همین دلیل در بسیاری از کشورهای دنیا شاهد سازمانهای «زیرزمینی» از این دست هم هستیم، که حضوری نیمه‌پنهان دارند. بررسی آقای دکتر سعیدی نشان می‌دهد که این سازمانها در کشور ما هنوز «گروه زده» و «نیمه‌دولتی» اند، چه بدون تأیید سازمانهای ذی‌ربط نمی‌توانند اساساً تشکیل شوند و به فعالیت خود ادامه دهند. از سوی دیگر، بدون به کارگیری و جلب مشارکت «ذی‌نفوذها» نمی‌توانند موفق شوند؛ واقعیاتی که با چهارچوبهای تئوریک این سازمانها مغایرت دارد. تعداد قابل توجهی از این مؤسسات به دلایل عدیده بی‌رمق و بی‌انگیزه می‌شوند و در نتیجه فعالیت‌هایشان محدود می‌گردد به انتخاب ادواری رئیس، مدیر و اعضای هیئت مدیره، و گاهی فقط وسیله‌ای برای کسب «عنوان» و در نهایت پیشبرد امور شخصی تلقی می‌شود. خلاصه آنکه این سازمانها بیمارند و نیازمند درمان.

در بیشتر موارد، آنچه محتاج بازنگری و اصلاح است رابطه سازمانهای غیردولتی با دولت و به طور کلی قوا و نیروهای اداره‌کننده کشور و تثبیت موقعیت اجتماعی این سازمانها در سطح جامعه است. مثلاً چنانچه ساختار حکومتی کشور اجازه دهد که سازمانهای غیردولتی، در کنار فعالیت‌های گوناگونی که بر عهده مؤسسات دولتی یا خصوصی است، تشکیل شوند و مصرف‌کنندگان خدمات با عرضه‌کنندگان آنها در چهارچوب این نوع نهادها با یکدیگر مرتبط شوند، و در عین حال گفتار و کردار منطقی - و گاه غیرمنطقی - این نهادهای غیردولتی «تحمل» شود، جلوی بروز بسیاری از مشکلات اجرایی گرفته می‌شود، یا بسیاری از مسائل به شیوه‌های ساده و متناسب حل خواهد شد و به حوزه عمومی جامعه منتقل نخواهد گشت. اما افسوس که هم مشکلات از هر دو سو حاضرند و هم دیوار بی‌اعتمادی قطور و بلند است، مگر دستی از غیب برون آید و کاری بکند.

امید آن دارم این کتاب که حاصل پژوهشهای چندساله محقق گرامی جناب

آقای دکتر محمدرضا سعیدی است، حداقل به فضا سازی تئوریک این موضوع در جامعه کمک کند و این امید را ایجاد نماید که می توان با شناخت علمی و آگاهی از کارکردهای چنین نهادهایی، بخشی از مشکلات آنها را حل کرد و چرخهای ماشین اجتماعی را روان ساخت. افزون بر این، متن حاضر برای دانشجویان و پژوهشگرانی که در جستجوی اطلاعات تازه تر در این زمینه اند، قابل استفاده است.

دکتر منوچهر محسنی

دی ماه ۱۳۸۲

## مقدمه

مشارکت هر چند مفهوم تازه‌ای نبوده و بشر همواره به مشارکت فزاینده روی آورده است، اما از نیمه دوم قرن بیستم این مفهوم با نگرشی نو به موضوعی کلیدی بدل شده است. به این دلیل که گذر به شیوه مشارکتی اداره امور و برنامه‌ریزی برای آن ضروری و گریزناپذیر است؛ زیرا هم ظرفیتها برای مشارکت بالا رفته است و هم مسائل پیچیده‌تر از آن هستند که به وسیله دولت‌ها قابل حل باشند. برای نمونه، در برنامه‌های توسعه روستایی باید مردم در مراحل مختلف تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و اجرا مشارکت کنند و مراقبت از امکانات عمومی روستا را بر عهده گیرند. در امور پزشکی، بیماران باید خود حافظ سلامتی‌شان باشند و طوری عمل کنند که سالم بمانند و اگر مریض شدند در معالجه خود سهیم شوند. در بخش محیط زیست، مشارکت مردم در کاشت نهال، رسیدگی به فضای سبز و پاکیزه نگه داشتن محیط زندگی نمود می‌یابد. نظم و امنیت اجتماعی نیز بدون مشارکت مردم پایدار نخواهد بود.

گسترش و تعمیق مشارکتهای مردمی، نیازمند سازماندهی، نهادسازی و ایجاد شرایط ساختاری مناسب است. با آنکه مشارکت الزاماً در چهارچوب سازمانها و تشکلهای صورت نمی‌گیرد، تشکلهای و سازمانهای مردمی آن را نهادینه می‌کنند. امروزه، ارتباط مردم با حکومت و دستگاههای دولتی از طریق نهادها و سازمانهایی صورت می‌گیرد که به سازمانهای غیردولتی (NGOs) معروف شده‌اند. ویژگیهایی نظیر نداشتن وابستگی به ساختار دیوانسالارانه و منابع عمومی دولت، داوطلبانه و دموکراتیک بودن، آنها را از سازمانهای دولتی (GOs) متمایز می‌کند. در حال حاضر سازمانهای غیردولتی به عنوان نهادها و مؤسساتی کارآمد و مکمل بخش دولتی در

تأمین اهداف توسعه جایگاه ویژه‌ای یافته‌اند. این سازمانها به دلیل مردمی‌بودنشان از نفوذ اجتماعی قابل توجهی برخوردارند و این امتیازی است که دستگاههای دولتی به راحتی قادر به کسب آن نیستند. تجهیز امکانات دولتی و غیردولتی برای پیشبرد اهداف توسعه، اجرای پروژه‌ها به دور از دیوان‌سالاری دولتی، تسهیل ارتباطات مردم و حکومت، کمک به سازمانهای محلی، تحقیق و ارزشیابی، رسیدگی به فقرا و خدمت در نقاط دور افتاده، از جمله نقشهای سازمانهای غیردولتی است. همچنین، به جایگاه سازمانهای غیردولتی به عنوان ابزارهای دموکراتیزه شدن و رونق جامعه مدنی توجه خاصی شده است. این سازمانها از طریق فراهم ساختن بسترهای ارتباط و مشارکت مردمی، قدرت دولت را محدود کرده، زمینه گسترش تکثیرگرایی را فراهم می‌سازند و از حقوق بشر حمایت می‌کنند.

با آنکه سازمانهای غیردولتی از جنبه‌های مثبتی برخوردارند، اما رشد گرایشهای پدرسالارانه، نخبه‌گرایانه و محدودکننده مشارکت، نگرش انحصاری نسبت به مسائل و تعامل کمتر میان سازمانهای غیردولتی مختلف را به دنبال داشته است که از جمله ایرادات وارد به عملکرد این سازمانهاست.

«میشل ادوارد»، «دیوید هالم» و «تینا والاس» بر این باورند که در سالهای آتی، سازمانهای غیردولتی فعالیتهای خود را از سطح ملی به عرصه جهانی خواهند کشاند و در این فرایند رویه‌ها و نقشهایشان را تغییر خواهند داد. جهانی شدن الگوی فقر و ناامنی داخلی و بین‌المللی را تغییر خواهد داد که این امر، پاسخهای نوین بین‌المللی را می‌طلبد؛ همچنین با پیدایش جامعه مدنی جهانی، سازمانهای غیردولتی قدرتی فزاینده کسب خواهند کرد و از طریق توزیع مجدد فرصتها به مردم یاری خواهند رساند. بدین ترتیب، آنها در کاهش مشکلات و شفاف‌سازی سیاستهای بشردوستانه سهم عمده‌ای خواهند داشت. آینده جهان در سیطره سازمانهای غیردولتی خواهد بود و بر همین اساس احتمال بقای قدرت هر کشوری از طریق گسترش سازمانهای غیردولتی رقم خواهد خورد.

در ایران، نهادهای مشارکتی سنتی در زمینه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی

نیز پیشینه‌ای طولانی داشته‌اند. شاید بتوان اندیشه تأسیس نهادهای مشارکتی رسمی را در جریانهای فکری انقلاب مشروطه به ویژه طرح تشکیل انجمنهای ایالتی و ولایتی آن دوران ریشه‌یابی کرد. در دولت ملی دکتر مصدق نیز تلاشهایی برای گسترش نهادهای مشارکتی رسمی انجام پذیرفت که بارزترین آن، جایگزین کردن قانون شهرداریها و انجمن شهر به جای قانون بلدیة مصوب ۱۲۸۶ بود. در دهه ۱۳۴۰ نیز با تأسیس نهادهای دیگر، نظیر تعاونیهای روستایی، انجمنهای ده و اندکی بعد خانه‌های انصاف مواجه هستیم. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، مشارکتهای مردمی به شکل شوراهای مردمی از سطح ده تا استان در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ پیش‌بینی شد. واقعیت این است که از دوران مشروطه تا کنون اجرای مواد قانون اساسی در زمینه مشارکتهای مردمی همواره با مشکل مواجه بوده است. شاید بتوان دلایل عدم اجرای درست آنها را ناشی از شرایط ساختاری کشور دانست. سازمانهای غیردولتی و تشکلهای مردمی همواره از فراهم نبودن شرایط ساختاری مناسب در زمینه‌های سیاسی، قانونی و دیوان‌سالاری دولتی برای توسعه فعالیتهای خود با مشکل مواجه بوده‌اند. قوانین و مصوبات مربوط به این بخش از سال ۱۳۳۷ (تصویب آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری) تا سال ۱۳۷۸ (تصویب نحوه صدور مجوز تأسیس تشکلهای غیردولتی) همچنان ناکافی بوده است. هم‌اکنون نیز ابهامات فراوانی در خصوص چگونگی اخذ مجوز، ثبت، نحوه فعالیت، تأمین منابع مالی و همکاری با دستگاههای دولتی و سازمانهای جهانی به چشم می‌خورد. به همین دلیل با وجود تأکید بر مشارکتهای مردمی در برنامه‌های توسعه کشور، توفیق چندانی در این زمینه حاصل نشده است. بیشترین گرایش به سوی تمرکززدایی و مشارکتهای مردمی در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۹-۱۳۸۳) دیده می‌شود. در ماده ۱ آن بر شناسایی و واگذاری امور و فعالیتهای قابل واگذاری دستگاههای اجرایی به شهرداریها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدیهای غیرضروری و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر تأکید شده است. در ماده ۱۳۷ این برنامه به

واگذاری بخشی از فعالیتهای دستگاههای دولتی به شوراهای اسلامی و دستگاههای محلی و مؤسسات و شرکتهای غیردولتی اشاره شده است. در این برنامه برای اولین بار ذیل ردیفهای بودجه‌ای، اعتبار ویژه‌ای برای توسعه تشکلهای غیردولتی در بخشهای مختلف اختصاص داده شده است. در برنامه چهارم نیز به لحاظ نوشتاری برای توسعه فعالیتهای سازمانهای غیردولتی ماده‌های قانونی قابل توجهی دیده می‌شود که تفاوت رویکرد دولتهای پیشنهادکننده لایحه برنامه با مجری بر نظام اجرایی آن تأثیر گذاشت. ظاهراً به سازمانهای غیردولتی در قانون برنامه پنجم توسعه توجه چندانی نشده است. آنچنان که از واژه‌نامه پیوست قانون برنامه پنجم چاپ شده از سوی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور برمی‌آید، در محتوای آن واژه‌های مشارکت، سازمان غیردولتی و سازمان مردمی وجود ندارد.

بنابراین به رغم اهمیت بخش داوطلبانه، سهم این بخش در تأمین اهداف توسعه‌ای کشور بسیار ناچیز است. کتاب حاضر با هدف ارائه چهارچوبی برای مدرسان، محققان و مجریان بخشهای دولتی و غیردولتی نوشته شده است. محتوای آن محصول سالها تدریس، تحقیق و فعالیتهای اجرایی نگارنده در زمینه مشارکتهای مردمی و سازمانهای غیردولتی است. در این اثر تلاش شده است تا حد امکان به هر دو بعد نظری و کاربردی موضوع توجه شود. در فصل اول تعاریف و شاخصهای مشارکت مردمی و سازمانهای غیردولتی بحث و در فصل دوم تبیین نظری از آنها ارائه شده است. برای تکمیل مباحث نظری و کاربردی کردن آنها دیدگاههای صاحب‌نظران مشارکت و سازمانهای غیردولتی را در فصل سوم به تفکیک آورده‌ایم.

اثر حاضر برگرفته از این واقعیت است که برای هم‌سویی با آینده و حل مشکلات ملی و محلی گریزی از گسترش و حمایت از سازمانهای غیردولتی نیست. به همین دلیل توجه صرف به این بخش و داشتن مصوبات و آیین‌نامه‌هایی درباره مشارکت و سازمانهای غیردولتی کفایت نمی‌کند بلکه باید قواعد بازی در تعامل بخشهای دولتی و غیردولتی مراعات شود تا هر دو بخش در کنار هم برای توسعه و

تعالی جامعه کار کنند. به این دلیل است که نیازمند به کارگیری برنامه‌ریزی مشارکتی در برنامه‌ریزی توسعه هستیم. این موضوع را در فصل چهارم بررسی کرده‌ایم. یکی از مشکلات مهم بخش غیردولتی در کشورهای در حال توسعه آن است که گاهی به لحاظ کمی تعداد زیادی نهاد غیردولتی تأسیس می‌شود ولی در عمل کاری به آنها محول نمی‌شود. در واقع کارها از بخش دولتی برون‌سپاری نشده است. مبانی و اصول برون‌سپاری و قابلیت واگذاری وظایف بخش دولتی به بخش غیردولتی موضوع فصل پنجم است. فصلهای ششم و هفتم به مباحث جامعه مدنی و تجارب جهانی اختصاص یافته است و در فصل هشتم مشارکت مردمی و سازمانهای غیردولتی در ایران بررسی شده است.

در پایان لازم می‌دانم از استاد گرانقدر جناب آقای دکتر منوچهر محسنی به خاطر راهنماییهای ارزنده‌شان سپاسگزاری کنم. انجام کارهای علمی نیازمند همکاری اهالی خانه است که معمولاً اوقات فراغتشان وقف می‌شود، بدین لحاظ از همسر و فرزندم (النا) تشکر می‌کنم. الطاف هدایت‌گر خوانندگان گرامی راهنمای اصلاح و تکمیل چاپ دوم کتاب است که از دوستان و اندیشمندان تقدیر ویژه دارم.

محمد رضا سعیدی

تابستان ۱۳۹۰