

توفیق و ناکامی سازمان‌های غیردولتی

در تکوین مردم‌سالاری^۱

پدرام سعید

چکیده

نظریه پردازان همواره جامعه مدنی را جوهره اصلی مردم‌سالاری دانسته و درباره اهمیت فراوان این بخش وحدت نظر داشته‌اند.

امروزه عموم صاحب‌نظران بر فعالیت‌های مشارکتی رو در رو و سایر همکاری‌های متعارف در انجمن‌های داوطلبانه در حوزه‌هایی فراتر از سیاست تأکید دارند. دستاورد انجمن‌های سازماندهی شده، تنها بر آوردن اهداف از پیش تعیین شده نیست بلکه آن‌ها هنگام دستیابی به این اهداف شرایطی ایجاد می‌کنند که لازمه همکاری‌های آتی است و بدان سرمایه اجتماعی می‌گویند. نظریه پوتنام به عنوان دیدگاه مورد قبول بیش‌تر اندیشمندان روزگار ما، شکل‌گیری و تقویت جامعه مدنی را موجب نضج‌گیری و کمال

۱. گزارش حاضر در دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس تنظیم شده و در دی ماه ۱۳۸۱ مستقلاً با شماره ۶۵۶۹ انتشار یافته است. در ضمن ویرایش اول این مقاله در همایش «آسیب‌شناسی تشکل‌های غیردولتی» در اصفهان به تاریخ ۱۳۸۱/۵/۱۴ ارائه شده است.

یافتن حکومت‌های مردم‌سالار می‌داند. این نظریه بر عنصر سرمایه اجتماعی تکیه دارد و به نظریه جامعه مدنی - مردم‌سالاری معروف است.

با این همه، گاه جامعه مدنی با تخریب عادات، رویه‌ها و نهادهای مردم‌سالاری، همچنین تعمیق شکاف‌های اجتماعی موجب تضعیف مردم‌سالاری شده است.

معمولاً برای توضیح این انحراف به برخی نمونه‌ها اشاره می‌شود:

۱. دوران شکل‌گیری حزب نازی در آلمان،

۲. جنبش‌های مقابله با لغو تبعیض نژادی در آمریکا در دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰،

۳. آرژانتین پس از سقوط حکومت اقتدارگرا در دهه ۱۹۹۰،

۴. فراهم شدن زمینه فساد در کشور کنیا.

درباره ایران می‌توان به دو مورد اشاره کرد. اول آن که طی دوره‌های خاصی (پس از انقلاب مشروطیت) با باز شدن فضای سیاسی، گروه‌ها و تشکل‌های زیادی مجال رشد پیدا کرده‌اند ولی فعالیت آن‌ها منجر به ظهور دولت‌های مستبد شده است. زیرا بیش‌تر این گروه‌ها به این نوع حکومت گرایش داشته‌اند.

دیگر این که در شرایطی که فقر دامنگیر قشر وسیعی از جامعه است گروه‌های مدنی راستین به دلیل فقدان امکانات لازم مجال ظهور و فعالیت نخواهند یافت و معمولاً برخی گروه‌ها که وابستگی‌های خاص دارند و از جانب قدرت‌های سیاسی تغذیه می‌شوند میدان‌دار خواهند بود.

مقدمه

در ایران مانند بسیاری از کشورها انجمن‌های مدنی از سالیانی پیش فعالیت دارند اما تحولات چندساله اخیر موجب تغییرات اساسی در نقش، عملکرد و افزایش اهمیت آن‌ها شده است تا آن‌جا که برخی محققان عقیده دارند اگر اواخر قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ عصر شکل‌گیری دولت‌های ملی نامیده می‌شود باید اواخر قرن ۲۰ و اوایل قرن ۲۱ را عصر ظهور

انجمن‌های مدنی دانست.^۱ این تحولات موجب شده است تا کشورها در برابر این موج جدید چاره‌اندیشی کنند. وضع قوانین مستقل و جامع برای انجمن‌های مدنی از جمله اولین اقدامات بوده است.^۲

کشور ما نیز از تحولات جدید بر کنار نمانده و پرداختن به این عرصه بسیار مهم را ضروری یافته است. گواه صدق این مدعا، حساسیت روزافزون سازمان‌های غیردولتی و معارضاتی است که متولیان امور با آن روبه‌رو هستند. این معارضات ناشی از دو نظر متفاوت و متنافر در مورد سازمان‌های غیردولتی است. طرفداران نظر اول، شکل‌گیری و تقویت این سازمان‌ها را ضامن بقای حکومت مردم‌سالار می‌دانند. دسته دیگر بر آنند که گسترش این سازمان‌ها مخل امنیت و زمینه‌ساز مشکلات است. استدلال‌های هر دو گروه بهره‌ای از حقیقت دارد که آشکار ساختن آن نیازمند مطالعات دقیق و بررسی‌های همه‌جانبه است. از این رو انجام بررسی‌های اصولی در این باره برای اطمینان خاطر و پیش‌گیری از مشکلات جبران‌ناپذیر آتی لازم است. شاید بتوان مشکلات مربوط به این سازمان‌ها را در سه سطح بررسی کرد. همان‌گونه که در بادی امر به نظر می‌رسد سطح اول مشکلات، از درون خود این سازمان‌ها برمی‌خیزد. سطح دوم مشکلات، مربوط به رویارویی این سازمان‌ها با دولت است و بالاخره سطح سوم، منشأ خارجی دارد.^۳

به موضوع نخست با وجود اهمیت زیاد آن، کم‌تر پرداخته شده و از همین رو، نوشتار حاضر به آن اختصاص یافته است. در مباحث مطروحه، این مسأله متناسب با جریان مطالعه آن در کشورهای در حال توسعه - که با ما شباهت‌های زیادی دارند - در چارچوب تکوین مردم‌سالاری از طریق سازمان‌های غیردولتی بررسی شده است. در واقع پرسش اصلی این

1. L. M. Salamon, et al., "Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector", Baltimore: John Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

2. World Bank, *Handbook on Good Practice For Laws Relating to Non-Governmental Organizations*, Prepared by the International Center for Not-For Profit Law, Washington DC: World Bank Environment Department, 1997.

۳. برای اطلاعات بیشتر در این زمینه ر. ک. به:

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مجموعه مطالعات و مستندات مربوط به تدوین قانون سازمان‌های

غیر دولتی، گزارش شماره ۵، دی‌ماه ۱۳۸۱.

است که آیا مشارکت از طریق این سازمان‌ها به آرمان اصلی یعنی مردم‌سالاری منجر می‌شود یا این که جامعه در مسیر دیگری قرار خواهد گرفت و این سازمان‌ها به صورت تهدید و مشکل ظاهر خواهند شد.^۱

مطالعات موجود معمولاً با طرح نظریه جامعه مدنی - مردم‌سالاری آغاز می‌شود و به نقد نظریه سرمایه اجتماعی می‌انجامد. در نوشتار حاضر، برای اثبات نظریات ارائه شده به اجمال به طرح و نقد این نظریه‌ها همراه با ذکر شواهد تاریخی در کشورهای مختلف می‌پردازیم.

بررسی نظریه جامعه مدنی - مردم‌سالاری

نظریه پردازان همواره جامعه مدنی را جوهره اصلی مردم‌سالاری دانسته‌اند و درباره اهمیت فراوان این بخش به ویژه زمانی که دو حوزه دیگر، یعنی بازار و دولت در ایفای نقش خود توفیق نیابند وحدت نظر دارند.

نظریه پردازان تکثرگرای دهه ۱۹۶۰ جامعه مدنی را حد واسط و حلقه ارتباط میان شهروندان و نهادهای رسمی دولت تلقی می‌کردند و بر نقش آن به عنوان مجرای جایگزین برای رساندن صدای مردم و بیان مطالبات آنان تأکید داشتند. وانگهی، بر آن بودند که تشریک مساعی مردم از طریق سازمان‌های متنوع و متکثر غیررسمی در بخش غیرانتفاعی مثل انجمن‌های اولیا و مربیان، انجمن‌های خدمات محلی و تعاونی‌های روستایی، موجب رفع بسیاری از مشکلات جامعه محلی می‌گردد و در واقع سازوکاری جایگزین برای اداره امور و نیز تمرینی برای مردم‌سالاری محسوب می‌شود.

در دهه ۱۹۸۰ نظریه پردازان جنبش‌های اجتماعی با ایجاد تغییراتی در این دیدگاه، آن را برای توجیه نقش سازمان‌های جدیدالتأسیس متأثر از جنبش‌های نوپای اجتماعی مثل هواداران محیط زیست، دفاع از حقوق زنان و مبارزه برای صلح به کار بردند.

1. Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton Umpires, 1993.

این نظریه پردازی‌ها تاکنون استمرار داشته است. اما امروزه عموم صاحب‌نظران تأکید دارند که فعالیت‌های مشارکتی رودررو و سایر همکاری‌های متعارف در انجمن‌های داوطلبانه در حوزه‌هایی فراتر از سیاست مانند باشگاه‌های ورزشی، تعاونی‌های کشاورزی یا انجمن‌های خیریه موجب افزایش اعتماد بین اشخاص و بالا رفتن ظرفیت کار جمعی در آینده می‌گردد. دستاورد انجمن‌های سازمان‌یافته، تنها برآوردن اهداف از پیش تعیین شده نیست بلکه آنها هنگام دستیابی به این اهداف شرایطی ایجاد می‌کنند که لازمه همکاری‌های آتی است و بدان سرمایه اجتماعی می‌گویند. بنا به تعریف، سرمایه اجتماعی پیوند میان اشخاص است که به صورت اعتماد متقابل، انسجام و سنت همکاری بروز می‌کند. سرمایه اجتماعی لازمه و شرط مقدم جامعه مدنی و مردم‌سالاری است.^۱

موضوع سرمایه اجتماعی مانند مباحث محدود دیگر همچون برخورد تمدن‌ها از محافل دانشگاهی فراتر رفته و توجه زیادی را به خود معطوف کرده است. اندیشه سرمایه اجتماعی نشأت گرفته از نظریه پردازی افرادی چون پیربورديو^۲ و جیمز کولمن^۳ است. بازخوانی‌ها و تفاسیر متعددی از این مفهوم وجود دارد که در آن میان، دو اثر اخیر رابرت پوتنام^۴ از همه معروف‌تر است. نظریه پوتنام به عنوان دیدگاه غالب اندیشمندان روزگار ما، شکل‌گیری و تقویت جامعه مدنی را موجب نضج و کمال یافتن حکومت‌های مردم‌سالار می‌داند. این نظریه بر عنصر سرمایه اجتماعی تکیه دارد و به نظریه جامعه مدنی - مردم‌سالاری معروف است.

با این همه، شواهد به دست آمده از برخی از کشورها نشان می‌دهد چنین رابطه علی یک سویه و الزام‌آوری میان جامعه مدنی و تکوین مردم‌سالاری وجود ندارد و تحت برخی شرایط جامعه مدنی با تخریب عادات، رویه‌ها و نهادهای مردم‌سالاری، همچنین تعمیق شکاف‌های اجتماعی موجب تضعیف مردم‌سالاری شده است.^۵

1. *Ibid*

2. Pierre Bourdieu

3. James Colman

4. Robert Putnam

5. Sheri Berman, "Civil Society and Collapse of the Weimar Republic", *World Politics*, 3 April 1997, p. 49

برای توضیح این انحراف، در این جا تنها به برخی از شواهد تاریخی در چند کشور اشاره خواهد شد.

موارد انحراف از نظریه جامعه مدنی - مردم‌سالاری

۱. دوران شکل‌گیری حزب نازی در آلمان

در برخی موارد دیده شده که جامعه مدنی پرورش دهنده نیروهای ضد مردم‌سالاری شده است. به بیان دیگر، فعالیت‌های سازماندهی شده فراگیر و قدرتمند، همواره شاخص جامعه مدنی مردم‌سالار نیست بلکه گاه مار حکومت‌های توتالیتر و اقتدارگرا را در آستین جامعه می‌پرورد.

از مصادیق بارز این انحراف، نقش حیات مدنی در رشد نازیسم در فاصله دو جنگ جهانی است. جامعه مدنی پویای آلمان در دهه‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ زمینه‌ساز تشدید تضاد میان جامعه آلمان و نظام سیاسی آن شد. نازی‌ها رفته رفته در شبکه‌های گسترده انجمن‌های محلی و منطقه‌ای رسوخ کردند و این شبکه‌های اجتماعی قدرتمند را به خدمت ترجیحات ایدئولوژیک خود درآوردند. بدین ترتیب خصومت بخش‌های عمده جامعه مدنی با رژیم وقت آلمان افزایش یافت و از درون آن‌ها حکومت نازی‌ها برآمد.^۱

۲. جنبش‌های مقابله با لغو تبعیض نژادی در آمریکا در دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰

در مواردی، جامعه مدنی در نقش مخالف مردم‌سالاری وارد عمل می‌شود. به خصوص در برخی شرایط گروه‌های سازمان یافته در مقام مخالفت با فعالیت‌های دولتی برای دمکراتیک‌سازی جامعه برمی‌آیند. برای مثال ممکن است دولت در صدد تسری حقوق شهروندی به برخی از گروه‌های حاشیه‌ای برآید. گاه بعضی از سازمان‌های اجتماعی در مقابل این تلاش‌ها مانع تراشی می‌کنند و این امر در نظر گروه‌های دیگر جامعه - که لزوماً از نخبگان هم نیستند - به منزله تضییع حقوق شخصی‌شان تلقی می‌شود.

1. *Ibid*

در واقع نقش‌ها وارونه می‌شود یعنی به جای آن که در روند اشاعهٔ مردم‌سالاری، دولت در مقابل جامعه مدنی قرار گیرد جامعه مدنی در برابر فعالیت‌های مردم‌سالارانه دولت قد علم می‌کند. این انحراف در بسیاری از جنبش‌های مقابله با لغو تبعیض نژادی در جنوب امریکا به ویژه شورای شهروندان در دهه ۱۹۵۰ مصداق کامل خود را یافته است.^۱

۳. آرژانتین پس از سقوط حکومت اقتدارگرا در دهه ۱۹۹۰

گاه مشارکت در جامعه مدنی منجر به بروز هنجارها و ارزش‌هایی می‌شود که با فرهنگ سیاسی مردم‌سالاری در تضاد است. ممکن است تجربه مشارکت هیچ تأثیری بر خلق و خوی افراد خودرأی و مستبدی که به عضویت سازمان‌های مدنی درمی‌آیند نگذارد. حتی در بسیاری موارد، مشارکت در جامعه مدنی این نگرش‌های غیرمردم‌سالارانه را تشدید کرده است. به طور خلاصه می‌توان گفت که مشارکت مدنی الزاماً متضمن تکوین فرهنگ مدنی نیست. این موضوع زمانی حاد می‌شود که سازمان‌هایی که از آنها انتظار می‌رود ضامن بقا و دوام همکاری‌های مشترک، اعتماد اجتماعی، تساهل و دیگر ارزش‌های مدنی باشند منافعشان در تعارض با همین ارزش‌ها قرار می‌گیرد. مشکلات ناشی از سازمان‌های غیردولتی نوپای حقوق بشری در آرژانتین، گواه صدق این مدعا است.^۲

۴. فراهم شدن زمینه فساد در کشور کنیا

گاه سازمان‌های جامعه مدنی می‌توانند سرپوشی برای کوشش‌های جناح‌ها و طبقات مسلط برای دفاع از قدرت و امتیازات خودشان باشد. این امر در جوامع در حال گذار بسیار شایع است. در این موارد، نخبگان حاکم که اکثر منابع قدرت (مانند نیروهای نظامی) را در اختیار دارند برای آن که سقوط خود را به تعویق اندازند خود را با شرایط موجود وفق می‌دهند و به ابزار سازمان‌های غیردولتی متوسل می‌شوند.

1. Neil R. Mc Millen, *The Citizen's Council Organized Resistance to the Second Reconstructions 1954-64*, Urbana: University of Illinois Press, 1994 (1971).

2. Alison Brysk, *"The Politics of Human Rights in Argentina: Protest, Change, and Democratization"*, Stanford: Stanford University Press, 1998.

صرف نظر از این سوءاستفاده‌های سیاسی، به دلیل فساد مفرط و فقدان حسابرسی در این جوامع، معمولاً به اشکال مختلف مثل رانت‌خواری، فساد، انحصار ابزارهای تصمیم‌گیری و مانند آن، از جامعه مدنی برای پیشبرد منافع شخصی استفاده می‌شود. بدین ترتیب جامعه مدنی به جای آن که مدافع مطالبات طبقات اجتماعی محروم، و حامی فقرا و گروه‌های حاشیه‌ای باشد به صورت ابزاری برای تأمین منافع شخصی گروه‌های حاکم و نزدیکان‌شان به کار گرفته می‌شود و مجالی برای مشارکت افراد عادی نمی‌ماند. برای مثال، کمک‌های خارجی فراوانی که هر سال به سازمان‌های غیردولتی تخصیص می‌یابد توسط این گروه‌ها جذب می‌شود. این موضوع در کشور کنیا مصداق بارزی پیدا کرده است. در اوایل دهه ۱۹۹۰ در جریان گذار این کشور به حکومتی مردم‌سالار، نخبگان حاکم برای پیشبرد خواسته‌های گروهی و جناحی خود به سازمان‌های غیردولتی متوسل شدند. از این رو سازمان‌های غیردولتی شکل گرفته به نوعی بازگوکننده ترجیحات شخصی اداره‌کنندگان‌شان و در واقع ابزاری برای حمایت از جناح حاکم بودند. وانگهی، بسیاری از نخبگانی که از قدرت دور افتاده بودند به اتکای این سازمان‌ها جان تازه‌ای گرفتند.^۱

بررسی اجمالی وضعیت ایران

داوری درباره اقبال یا ادبار سازمان‌های غیردولتی در ایران نیازمند تحقیقات دقیق و مفصل با استفاده از روش‌شناسی صحیح است. در این جا اجمالاً به برخی از وجوه مسأله اشاره می‌کنیم.

نخست، یکی از خصوصیات تاریخ معاصر ایران این است که در دوره‌های خاصی (مثلاً پس از انقلاب مشروطیت یا بعد از شهریور ۱۳۲۰) با باز شدن فضای سیاسی، گروه‌ها و تشکل‌های زیادی مجال ظهور و رشد پیدا کردند ولی شگفت آن که فعالیت آن‌ها منجر به ظهور دولت‌های مستبد شده است. دلیل این امر، تمایل بیش‌تر این گروه‌ها به این نوع حکومت بوده است. در تحلیل‌های موجود، معمولاً این گروه‌ها را به تشکل‌های سیاسی

1. Stephen N. Ndegwa; *The Two Faces of Civil Society: NGOs and Politics in Africa*, West Hartford: Kumarian Press, 1996.

تقلیل داده‌اند حال آن که در واقع تشکل‌هایی با خصوصیات تشکل‌های مدنی امروزی، سهم زیادی در این زمینه داشته‌اند.

دوم، در شرایطی که فقر، دامنگیر قشر وسیعی از جامعه است گروه‌های مدنی راستین به دلیل فقدان امکانات لازم، مجال ظهور و فعالیت نخواهند یافت و معمولاً برخی گروه‌ها که وابستگی‌های خاص دارند و از جانب قدرت‌های سیاسی در داخل یا خارج از کشور تغذیه می‌شوند میدان‌دآر خواهند شد.

سرانجام، می‌توان گفت که بسیاری از سازمان‌های مدنی در کشور، فاقد توان همکاری با سایر گروه‌ها، برقراری روح اعتماد، تسامح و تشریک مساعی میان اعضای خود و با گروه‌های دیگر - که لزوماً با آن‌ها اشتراک منافع ندارند- هستند. از همین رو، شکاف‌های اجتماعی عمیق‌تری در جامعه ایجاد می‌شود. گواه صدق این مدعا، ناتوانی این گروه‌ها برای ایجاد شبکه‌ها و ائتلاف‌های گسترده است. در واقع منافع شخصی مؤسسان و ترجیحات داخلی گروه‌ها شکاف‌های اجتماعی را تشدید می‌کنند. برخی از این سازمان‌ها به جای عام‌المنفعه بودن، در پی تأمین منافع خود بوده‌اند. از نمونه‌های بارز این امر، ناکارآمدی سازمان‌هایی است که به بهانه توانمندسازی سازمان‌های غیردولتی بودجه‌های هنگفت خارجی را جذب کرده‌اند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد برخلاف نظریه «پویایی عضویت» که معتقد به بالا رفتن ظرفیت تفاهم و سازش‌پذیری میان انجمن‌ها و رواج حس تکثرگرایی میان اعضای آن‌هاست، مشارکت مدنی از طریق سازمان‌های جامعه مدنی گاه تعصب، خصومت با یکدیگر و بی‌اعتمادی را به دنبال می‌آورد. این وضعیت در آثار مربوط، «موارد بحرانی» نامیده می‌شود و در تقابل کامل با نظریه جامعه مدنی - مردم‌سالاری است.

غفلت از این واقعیات و شیفتگی در برابر پدیده جدید سازمان‌های مدنی، موجب افزایش آسیب‌پذیری، سوء استفاده اشخاص فرصت‌طلب از این ابزار و نابودی نهال نوپای

جامعه مدنی در کشور خواهد شد. در هر حال آگاهی از همه جوانب موضوع به تصمیم‌گیری‌های درست و به دور از تعصب کمک زیادی خواهد کرد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی