

مشارکت مردمی در توسعه انسانی

نگاهی به گزارش دفتر عمران سازمان ملل

فیروزه میرمطهری

دفتر عمران سازمان ملل از چهار سال پیش گزارش سالانه ای درباره جوانب مختلف توسعه انسانی منتشر می کند. نیمی از گزارش را جدول هایی تشکیل می دهند حاوی آمار و ارقامی نشان دهنده وضعیت کشورهای مختلف از نقطه نظر توسعه انسانی. نیم دیگر گزارش به بحث و ارائه رهنمود پیرامون موضوع ویژه ای که منتخب گزارش آن سال است اختصاص دارد. موضوع هایی که از چهار سال پیش مورد توجه گزارش ها قرار گرفته است عبارتند از: تعریف و معیار توسعه انسانی (سال ۱۹۹۰)، تأمین هزینه توسعه انسانی (۹۱)، جنبه های جهانی توسعه انسانی (۹۲) و مشارکت مردمی و توسعه انسانی (۹۳). این گزارش آخر که نوشته حاضر به معرفی بخش هایی از آن خواهد پرداخت در پنج فصل و سه ضمیمه تهیه شده است. عناوین فصل های پنجگانه آن عبارتند از: ۱- گرایش های امروزی در توسعه انسانی. ۲- مشارکت مردمی. ۳- افراد و بازارها. ۴- مردم و اداره امور همگانی. ۵- مردم و سازمان های مردمی.

این گزارش مانند اکثر گزارش های تهیه شده توسط ادارات مختلف وابسته به سازمان ملل از الگوی خاصی پیروی می کند. اوله نظری از وضعیت موجود و گرایش های غالب در ارتباط با مشارکت مردمی در امر توسعه انسانی در جهان به دست می دهد. سپس فصلی یا بخشی را به بحث پیرامون این گرایش ها اختصاص داده، رهنمودهایی در هر یک از زمینه ها ارائه می دهد. رهنمودها یا برای تحکیم گرایش موجود است (چنانچه گرایش تأثیر مثبتی بر روند توسعه انسانی داشته باشد) یا برای پیش گیری از تبدیل گرایش به واقعیتی است که به سختی قابل تغییر باشد (در صورتی که گرایش بر توسعه انسانی تأثیر سوء داشته باشد). ارزش غیر قابل انکار این شیوه طرح و بحث مسئله واقع بینی و پیوستگی اش با واقعیات موجود است. رهنمودها نیز از این طریق با تکیه بر تجارب واقعی و الگوهای

امتحان شده ارائه می شوند. در نوشته حاضر (که خلاصه ای است از مطالب آن گزارش) نیز سعی شده است در شکل ارائه مطالب از الگوی گزارش پیروی شود. در عین حال با توجه به موضوع ویژه این شماره مجله، یعنی «جامعه مدنی»، تکیه نوشته بیشتر بر بخش هایی از گزارش خواهد بود که به این موضوع پرداخته اند.

نوشته حاضر در سه بخش از نظر خوانندگان خواهد گذشت. در بخش اول تصویری از جهت گیری های عمومی در جهان در ارتباط با مسئله توسعه انسانی ارائه خواهد شد. بخش دوم به توضیح مفاهیمی می پردازد که به نظر تهیه کنندگان گزارش باید از طریق آنها به گرایش های نوینی که در امر توسعه انسانی پدید آمده است اندیشید. در بخش سوم به بحث پیرامون نقش جامعه مدنی در برنامه های توسعه انسانی خواهیم پرداخت. یعنی اینکه جامعه مدنی در چه زمینه هایی و چگونه می تواند در پیشبرد برنامه های توسعه نقش بازی کند.

بخش اول.

اوضاع جهانی در دهه اخیر: گرایش ها و مشکلات.

الف: گرایش به مشارکت در امور همگانی

در دهه گذشته تعداد کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه از کشورهای در راه دموکراسی قدم گذاشته اند. طبق آماري که گزارش دفتر عمران ارائه می دهد در آغاز سال ۱۹۹۳ میلادی دو سوم از کل مردم جهان در کشورهایی زندگی می کنند که یا از نعمت دموکراسی برخوردارند یا تحولاتشان آنها را در این مسیر

شخص توسعه انسانی	کشور	تعداد روزنامه های برای هر هزار نفر
۱	ژاپن	۵۸۷
۶	آمریکا	۲۵۰
۸	فرانسه	۲۱۰
۳۳	اسپانیا	۸۲
۲۵	یونان	۱۲۰
۳۳	کره جنوبی	۲۸۰
۵۳	مکزیک	۱۲۷
۷۳	ترکیه	۷۲
۹۱	کره شمالی	۲۳۰
۱۰۳	ج. ا. ایران	۲۷
۱۰۷	الجزائر	۵۱
۱۰۸	اندونزی	۲۸
۱۲۲	مصر	۵۷
۱۲۲	نیجریه	۱۶

گردش مطبوعات
(تابلو شماره یک)

قرار داده است. با توجه به این واقعیت است که گرایش به مشارکت مردم در امور همگانی از سوی تهیه کنندگان گزارش یکی از گرایش‌های غالب جهان در دهه اخیر تشخیص داده شده است. برای بسیاری از کشورها، فروپاشی بلوک شرق مؤثرترین عامل در انتخاب این مسیر بوده است. اما عوامل دیگر نیز در حرکت کشورها به این سمت بی تأثیر نبوده است. در عین حال این تعادل عمومی با مشکلات عدیده‌ای روبروست و پافشاری صاحبان قدرت در حفظ مقام خویش در کشورهای استبدادی فقط یکی از این مشکلات است. فقر از سوئی و دسترسی مشکل به اخبار و اطلاعات از سوی دیگر موانع عمده دیگری در این زمینه اند (ر.ک. تابلوی یکی). البته این مشکلات بیشتر گریبانگیر کشورهای در حال توسعه است، اما کشورهای پیشرفته نیز از تأثیر سوء آن ایمن نیستند. همچنین تهیه کنندگان گزارش اختلاف‌های فاحشی را که در مشارکت گروه‌های مختلف مردم بسته به جنس، نژاد و قومیت وجود دارد یادآور می‌شوند. به عنوان مثال، علیرغم اینکه زنان در جهان اکثریت

شاخص توسعه انسانی کشور دانشجویان رشته‌های کارگزاران زن نمایندگان زن در مجلس نسبت محصلین دختر به پسر علمی و فنی (% از کل) (% از کل) ابتدائی متوسطه دانشگاه

۱	ژاپن	۱۶	۶۸	۲	-	۱۰۴	-
۶	آمریکا	۲۹	۸۳	۶	-	۱۰۵	۱۱۹
۸	فرانسه	-	۷۵	۶	-	۱۰۵	۱۰۵
۲۳	اسپانیا	۲۸	۵۴	۱۵	-	۱۱۵	۱۰۵
۲۵	یونان	-	۵	-	-	-	-
۳۳	کره جنوبی	۱۳	۳۲	۲	۱۰۰	۹۷	۵۳
۵۳	مکزیک	۲۳	۱۴	-	۱۷	۱۰۲	۷۶
۷۳	ترکیه	۲۶	۳۳	۹۳	۶۲	۵۵	-
۹۱	کره شمالی	-	۲۶	۲۰	-	۱۰۰	-
۱۰۳	ج.ا.ایران	۱۰	۱۸	۲	۹۱	۷۳	۲۵
۱۰۷	الجزائر	۱۶	۴	۲	۸۸	۸۰	۲۲
۱۰۸	اندونزی	۲۱	۴۰	۱۲	۹۶	۸۴	-
۱۲۲	مصر	۲۶	۱۱	۲	۷۹	۷۵	۵۳
۱۲۲	نیجریه	-	۲۰	-	۹۳	۷۷	۲۸

موقعیت اجتماعی و سیاسی زنان در جامعه

(تابلوی شماره دو)

رأی دهندگان را تشکیل می دهند، فقط ۱۰٪ کرسی های پارلمانی را اشغال می کنند (ر.ک. تابلوی ۲). علاوه بر این در بسیاری از کشورها مشارکت مردم در امور جامعه به شرکت آنان در انتخابات خلاصه می شود. در فواصل طولانی بین دو دوره انتخاباتی مردم امکان دخالت جدی برای تأثیر بر روند وقایع و تصمیمات ندارند. خطر دیگری که در کمین تمایل عمومی مردم جهان به مشارکت در امور جامعه است، خطر اغتشاش و درگیری های قهرآمیز بین افراد با نظریه های مختلف و نیز اقوامی است که در چارچوب یک کشور زندگی می کنند.

ب: خصوصی سازی اقتصادی

هم اکنون حدود هشتاد کشور در جهان بطور جدی برنامه آزادسازی و خصوصی سازی اقتصادی را پیگیری می کنند. مطمئناً در هیچ کجای دنیا این روند به وسعت کشورهای بلوک شرق سابق نیست. اما بسیاری از کشورهای امریکای جنوبی، آسیا و افریقا که مدتی است خصوصی سازی را در صلب برنامه های اقتصادی خود قرار داده اند. این روند

امکانات تأثیر خصوصی سازی بر هزینه های بهداشتی و آموزشی

(آمار سال ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۰)

کشور یا منطقه زیان شرکت های دولتی به هزینه آموزش و پرورش میزان افزایش هزینه های
نسبت تولید ناخالص داخلی و بهداشت به نسبت تولید بهداشت و آموزش اگر دولت
(به درصد) ناخالص داخلی (به درصد) متحمل زیان شرکت های
دولتی نبود.

آرژانتین	۸	۵.۵	۱۶۲
لهستان	۹	۷.۶	۱۱۸
بنگلادش	۳	۳.۱	۹۷
ترکیه	۲	۲.۶	۸۷
مکزیک و مصر	۳	۱۱	۲۷
فیلیپین و کنیا	۲	۸.۳	۲۴
افریقای سیاه	۵	۶.۵	۷۷

(تابلوی شماره ۳)

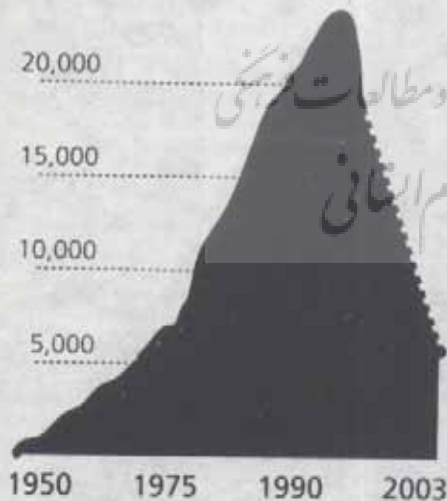
حتی در کشورهای کمونیستی چون چین و ویتنام نیز آغاز شده است. به این معنا، تهیه کنندگان گزارش دفتر عمران سازمان ملل متحد، خصوصی سازی اقتصادی را یکی از گرایش های غالب در زمینه اقتصادی در دهه اخیر به شمار می آورند. بنابر این گزارش از سال ۱۹۸۵ میلادی تا سال ۱۹۹۱، بطور متوسط سهم بخش خصوصی در تولید ناخالص داخلی کشورهای در حال توسعه، سالانه ۱٪ افزایش داشته است. تهیه کنندگان گزارش، ارائه بیانی از این روند عمومی را غیرممکن می دانند. زیرا اولاً هر تجربه ای در این زمینه را در نوع خود منحصر بفرد می دانند و ثانیاً میگویند که برایشان روشن نیست اگر این کشورها در این زمینه گام نهاده بودند، اوضاع اقتصادی شان با چه مسائلی روبرو می شد. مسلم است که اگر تعامی ضرری را که دولت ها از اداره کارخانجات دولتی متقبل می شوند، بعد از خصوصی سازی در اختیار برنامه های عمرانی مانند بهداشت و آموزش بگذارند، بودجه این نوع برنامه ها افزایش چشمگیری خواهد یافت. به عنوان مثال دولت آرژانتین می توانست سه برابر بودجه ای را که پیش از خصوصی سازی به بهداشت و آموزش اختصاص داده بود در این دو زمینه هزینه کند. این رقم در مورد لهستان و بنگلادش دو برابر است (ر. ک. تابلوی ۳). مهم ترین مشکل خصوصی سازی، تأثیرات آن بر سطح زندگی اقشار کم درآمد در کشورهای در حال توسعه است. ۷۵٪ کشورهای افریقای که اقدام به برنامه هایی را اتخاذ کرده اند، شاهد کاهش دستمزدها بوده اند. در کشورهای بلوک شرق

بهای انسانی گذار از نظام مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی تقریباً غیر قابل تحمل می باشد. در فاصله سال ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۲ به طور متوسط تولید در این کشورها ۴۰٪ افت داشته است. نتیجه عمومی روند خصوصی سازی در کشورهایی که آمار مربوط به آنها در دسترس است، افزایش چشمگیر فقر بوده است. همین امر در مورد تعداد بیکاران صادق است.

ج: تنزل هزینه تسلیحاتی

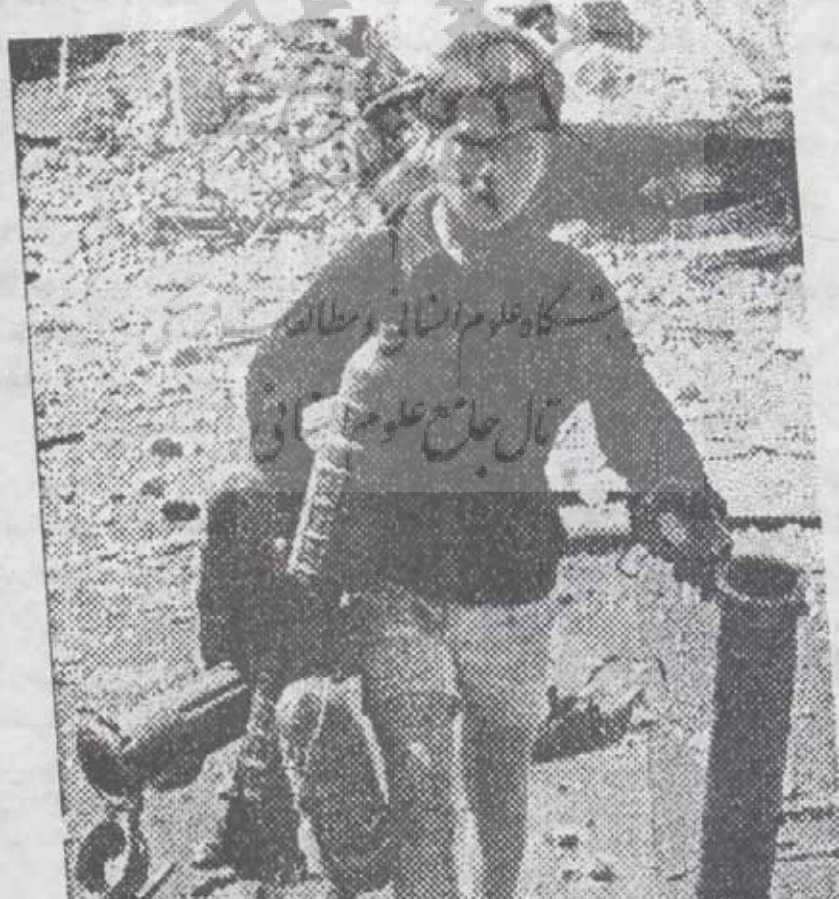
مکتب ۱۳۱

شکل ۱



نمودار تعداد کلاهک های اتمی در جهان

برای اولین بار پس از جنگ جهانی دوم، در سال های اخیر، هزینه تسلیحاتی در جهان سیری نزولی داشته است. امروز این مخارج ۲۰ میلیارد دلار کمتر از سال ۱۹۸۷ است. تعداد کلاهکهای اتمی از سال ۱۹۹۰ دائما رو به کاهش است و امید آن می رود که تا سال ۲۰۰۰ تعداد این کلاهک ها به یک سوم تعداد امروزی برسد (ر. ک. شکل ۱) از آغاز سال ۱۹۹۰ تا پایان سال ۱۹۹۱ حدود ۲ میلیون نفر از تعداد افراد زیر پرچم در دنیا کاسته شده است. به احتمال زیاد تا سال ۲۰۰۰ تعداد افرادی که در کارخانه های اسلحه سازی کار می کنند ۲۵٪ تقلیل خواهد یافت. به این معنا، کاهش هزینه تسلیحاتی در جهان یکی دیگر از گرایش هایی است که توجه تهیه کنندگان گزارش دفتر عمران را به خود جلب کرده است. در عین حال این گرایش همگون نیست. یعنی علیرغم کاهش هزینه تسلیحاتی در جهان، این هزینه برای کشورهای در حال توسعه رو به افزایش دارد. یعنی درست آنجا که عاجل ترین نیازها تخصیص هزینه برای امور بهداشت و آموزش است، تسلیحات زدایی هنوز آغاز نشده است. در گزارش دفتر عمران می خوانیم که اگر همه کشورهای در حال توسعه، مخارج تسلیحاتی خود را برای مدت ده سال در همان سطح



سال ۱۹۹۰ نگه دارند، می‌توانند ۱۰۰ میلیارد دلار بیشتر به برنامه‌های توسعه انسانی خویش اختصاص دهند. ضمناً متأسفانه کاهش تولید تسلیحاتی در کشورهای پیشرفته با رشد تولید در سایر زمینه‌ها همراه نبوده است. از این رو این کاهش تأثیر سوئی بر روند بیکاری گذاشته است. اصولاً کاهش هزینه‌های تسلیحاتی لزوماً به افزایش هزینه‌ها در زمینه‌های توسعه انسانی نمی‌انجامد.

د: رشد بدون ایجاد اشتغال

جز در موارد نادری همچون موارد کشورهای آسیای جنوب شرقی و ژاپن و تا حدی چین، رشد اقتصادی در جهان با افزایش اشتغال همراه نبوده است. در مورد کشورهای اروپایی حتی این نسبت معکوس هم شده است. یعنی رشد اقتصادی با افزایش بیکاری همراه بوده است. به عبارت دقیق‌تر با وجود اینکه میانگین رشد اقتصادی در کشورهای اروپایی از سال ۱۹۷۳ تا به امروز سالانه ۲٫۵٪ بوده است، بیکاری هر ساله در این کشورها افزایش یافته است. در نتیجه رابطه مستقیمی که بین رشد اقتصادی و توسعه انسانی برقرار می‌شد امروز مورد شک قرار گرفته است.

ه: افزایش سازمان‌های مردمی و غیر دولتی

در دهه گذشته به شهادت آمار و ارقام ارائه شده در گزارش دفتر عمران سازمان ملل، تعداد سازمان‌های غیر دولتی و تشکلات مردمی افزایش چشمگیری داشته است. این سازمان‌ها امروز توانسته‌اند در تمامی زمینه‌های فعالیت بشری کارآیی خود را اثبات کنند. به طوری که امروز این سازمان‌ها در کشورهای در حال توسعه بیش از پیش مخاطبان مستقیم سازمان‌هایی از نوع خود را دارند. حتی دولت‌های کشورهای پیشرفته قرار می‌گیرند (ر. ک. **تابلوی ۴**) میزان کمک‌های دریافتی سازمان‌های مردمی در کشورهای در حال توسعه از هم‌تاهای خود در کشورهای پیشرفته از یک میلیارد دلار در سال ۱۹۷۰ به بیش از ۷ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۰ رسیده است. یعنی مشارکت مردم در امور جامعه به میانجی سازمان‌ها و تشکلات غیر دولتی یکی دیگر از گرایش‌های غالب در جهان در دهه اخیر بوده است. در عین حال تهیه کنندگان گزارش یادآور می‌شوند که اگر دولت‌ها (بخصوص دولت‌های کشورهای در حال توسعه) بینش خود را نسبت به این سازمان‌ها عوض نکنند، این سازمان‌ها نخواهند توانست آنچنان که باید نقش خود را در زمینه توسعه انسانی ایفاء کنند. یعنی اگر دولت‌ها این سازمان‌ها را همچون رقیب خویش در نظر نگیرند و به آنها همچون متحدان و همکاران جدی خود بنگرند، هم این تشکلات می‌توانند به درستی نقش اجتماعی، سیاسی

خود را ایفاء کند و هم دولت‌ها خواهند توانست بر مشکلاتی که در زمینه توسعه انسانی با آن روبرو هستند فائق آیند.

بخش دوم

بینش‌ها و مفاهیم نو

با توجه به گرایش‌هایی که جهان در زمینه توسعه انسانی در دهه اخیر شاهد آن بوده است و نیز با توجه به روند تغییرات بین‌المللی، تهیه‌کنندگان گزارش دفتر عمران بر این نظرند که مفاهیم جدید و بینش‌های نوی لازم است تا درک روشنی از این پدیده‌ها به دست آید.

الف: مفهوم امنیت

تا به حال مراد از امنیت عموماً امنیت ملی و ایمنی کشورها از تجاوز خارجی بود. امروز این برداشت از امنیت جوابگوی نیازهای جامعه بشری نیست. اگر تا پیش از فروپاشی بلوک شرق و به علت حاکمیت منطق جنگ سرد در جهان، برداشت عمومی و غالب از مفهوم امنیت، امنیت ملی بود، امروز با فروکش کردن خطر جنگ، این تعبیر از امنیت دیگر از اولویت در ارتباط با مسئله توسعه انسانی برخوردار نیست. امروز خطراتی همچون فقر روزافزون در بسیاری از کشورهای جهان، افزایش اختلاف ثروت بین کشورهای فقیر و غنی، خسران روزافزون محیط زیست، شرایط زندگی غیرقابل تحمل ناشی از حکومت‌های استبدادی در برخی کشورها، بیماری‌های واگیری جهانگیر و... تلقی انسانی‌تری از مفهوم امنیت را ایجاب می‌کند. به امنیت نباید به منزله مقوله‌ای آندیشید که با اسلحه بدست می‌آید، بلکه امنیت آن مقوله‌ای است که به یمن رعایت حقوق مدنی و افزایش امکانات مادی و معنوی و حفاظت محیط زیست افراد تأمین می‌گردد.

ب: پیشرفت اقتصادی و توسعه انسانی

همانطور که در بخش اول این نوشته دیدیم در دو دهه گذشته رشد اقتصادی لزوماً با توسعه انسانی همراه نبوده است. چنین به نظر می‌رسد رشد اقتصادی که هدف اصلی‌اش بالا بردن امکانات فرد در انتخاب است امروز می‌رود تا از این مهمترین خصلت خویش تهی شود. علاوه بر این، حتی زمانی که رشد اقتصادی با افزایش درآمد و اشتغال

همراه است، این افزایش درآمد نه بطور همگون در جامعه بخش می شود و نه لزوماً به برطرف شدن موانع توسعه انسانی در جامعه می انجامد. تهیه کنندگان گزارش علت قطع ارتباط بین رشد اقتصادی و توسعه را در جایگاهی که در دیدگاه سنتی، پیشرفت اقتصادی برای انسان در نظر می گرفت می دانند. به نظر آنان هرچند در دیدگاه سنتی، خوشبختی انسان هدف برنامه ریزان اقتصادی بود، اما خود او به عنوان عامل فعالی در راه دستیابی به این خوشبختی در نظر گرفته نمی شد. یعنی در سیستم سنتی، انسان موضوع پیشرفت بود و نه فاعل پیشرفت. اینچنین به نظر می رسد که در عمل، انسان حتی همین جایگاهش به عنوان موضوع پیشرفت را نیز از دست داد. یعنی از کل سیستم پیشرفت خارج شد. بینش نوی لازم است که پیشرفت را نه فقط برای انسان ها که با مشارکت آنان برنامه ریزی کرده، عملی سازد.

شماره ۱۳۵

ج: انسان بمنزله داور دولت و بازار

بحث های زیادی در دهه های گذشته پیرامون نقش تعدیل کننده دولت یا بازار در اقتصاد انجام گرفته است. متأسفانه باید گفت که سایه ایدئولوژی بر بسیاری از این بحث ها سنگینی می کند. از دیدگاه توسعه انسانی، هم دولت و هم بازار باید به بهزیستی انسان ها مقید باشند. دولت و بازار به خودی خود نه می توانند به درستی از خواست های مردم و جامعه آگاه شوند و نه به قرض این آگاهی می توانند به نحو پیگیر پاسخگوی آن باشند. امکاناتی باید بوجود آید تا مردم بتوانند خواست های خود را هم به بازار و هم به دولت تحمیل کنند. توسعه انسانی ایجاب می کند که جامعه مدنی و نهادهای سازمان دهنده آن همچون داور در کشمکش بین بازار و دولت دخالت کنند.

د: حاشیه زدایی از جامعه در ارتباط با تولید صنعتی

اگر تا قرن پیش تعداد کشورهایی که به کار صنعتی می پرداختند، انگشت شمار بود، امروز تعداد قلیلی از کشورها فاقد این فعالیت هستند. اما فعالیت صنعتی به فضای حقوقی و سیاسی ویژه ای نیاز دارد. چنین فضایی خصوصاً در کشورهای در حال توسعه همراه و همگام با تولید صنعتی رشد نکرده و امروز نیز توجهی به آن نمی شود. دلائل این فقدان را باید در تاریخچه صنعتی شدن کشورهای در حال توسعه جستجو کرد. در این کشورها اغلب دولت پیشگام امر صنعتی کردن بوده است و چه بسا که در براه انداختن این روند نقش مثبتی نیز ایفاء کرده باشد. اما در عین حال سلطه دولت بر امور صنعتی برای رشد متناسب جامعه مدنی مانعی هم بوده است. زیرا از سویی بینش حاکم بر روند صنعتی

شدن در این کشورها هنوز بیش تصمیم‌گیری از بالاست، یعنی در این زمینه هنوز اراده دولت بر اراده اعضای جامعه مسلط است. و از سوی دیگر مشارکت مردم در فعالیت صنعتی به سختی می‌تواند به میانجی سازمان‌ها و تشکلات غیر دولتی صورت پذیرد. یعنی آن روند فردگرایی که در ممالک اروپایی همگام و همزمان با روند صنعتی شدن رشد کرد و پایداری آن را سبب شد، امروز در کشورهای در حال توسعه به علت تسلط دولت امکان کافی برای ابراز وجود ندارد. به این دلیل با وجود اینکه بسیاری از دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه اهم امکانات مالی و اداری خود را در جهت فعالیت صنعتی بسیج می‌کنند، صنعت در این کشورها همچنان زمین‌گیر باقی می‌ماند. تهیه‌کنندگان گزارش دفتر عمران سازمان ملل بر این نظرند که در ارتباط با تولید صنعتی در کشورهای در حال توسعه جامعه در وضعیتی حاشیه‌ای به سر می‌برد. از این رو به نظر آنان، حاشیه‌زدایی از جامعه در ارتباط با تولید صنعتی، یعنی میدان دادن به ابتکارات مردمی، یکی از مفاهیمی است که باید از طریق آن به برنامه‌های رشد صنعتی اندیشید.

مفکر ۱۳۶

۵: برقراری روابط انسانی در سطح بین‌المللی

میزان کمک سازمان‌های غیردولتی کشورهای پیشرفته.
(در صد به نسبت کل کمک‌ها).

سوئیس	۱۹.۴	سوئد	۴.۶
امریکا	۱۱.۱	ایتالیا	۱.۹
کانادا	۱۰.۸	ژاپن	۱.۶
هلند	۷	انگلستان	۱.۳
بلژیک و آلمان غربی	۶.۶	فرانسه	۰.۳

(تابلوی شماره ۳)

تهیه کنندگان گزارش دفتر عمران سازمان ملل بر این نظرند که درک نوین از مقوله امنیت و نیز مفهوم حاشیه زدایی از جامعه بمنزله اهرم های دستیابی به توسعه ای انسانی و پایدار، به طرق نوینی در برقراری ارتباط بین گروه های انسانی در سطح بین المللی نیاز دارد. به نظر این افراد توسعه انسانی ایجاب می کند که سازمان های مردمی و غیر دولتی در همه کشورهای بتوانند با رعایت قوانین و مقررات موجود در هر کشور برنامه های مشترکی را پی بگیرند. یعنی مستقیماً با یکدیگر و بدون آنکه دولت ها همچون میانجی آنها مطرح شوند، برنامه های مشترکی را در زمینه های گوناگون طرح و راه اندازی کنند. تهیه کنندگان گزارش یادآور می شوند که مؤثرترین کمک هایی که از جانب کشورهای پیشرفته به کشورهای در حال توسعه داده می شود، کمک هایی است که سازمان های غیردولتی کشورهای پیشرفته به همتهای خود در کشورهای در حال توسعه می دهند. این نوع روابط کمتر تحت تأثیر روابط سیاسی کشورها قرار دارد و به این جهت از تداوم بیشتری برخوردار است. در ضمن از محدودیت های دیوانسالاری دولتی نیز در امان است. علاوه بر این، آمار و ارقام نشان می دهد که کمک های مستقیم سازمان ها به یکدیگر عموماً در زمینه های اساسی مانند بهداشت و درمان و سوادآموزی بکار گرفته می شود. یعنی در جایی که عموماً کمتر مورد توجه و سرمایه گذاری دولت ها قرار دارد. از این رو فهم رابطه بین المللی همچون رابطه مستقیم سازمان های مردمی و غیر دولتی با یکدیگر و بدون میانجی دولت های مربوطه، بیشی است که باید بیش از پیش به توسعه انسانی از طریق آن اندیشید.

در دو بخش پیشین نوشته با گرایش های غالب و مفاهیم و بینش های جدیدی که به نظر تهیه کنندگان گزارش دفتر عمران سازمان ملل برای فهم این گرایشات باید به کار گرفته شوند آشنا شدیم. آنچه بروشنی در این چشم انداز دیده می شود، اولویتی است که به انسان به عنوان محور یک توسعه پایدار داده می شود. در این چشم انداز انسان ها همچون هدف و وسیله توسعه به شمار می آیند. این بینش از توسعه نه فقط رودرروی بینش های ایدئولوژیکی که دولت یا بازار را همچون محور توسعه در نظر می گرفتند قرار می گیرد، بلکه به نقد الگوهای توسعه تکنوکراتیک نیز می پردازد. نکته دیگری که در این چشم انداز باید مورد تأکید قرار گیرد جهانشمول بودن آن است. شرایط سخت زندگی در کشورهای در حال توسعه، اکثراً این تصور را در اذهان بوجود می آورد که فقط در این کشورها انسان از مقامی که شایسته آن است برخوردار نیست. گمان عمومی بر این بود که فقط در این کشورهاست که برنامه ها بدون نظر مردم ریخته و تصمیمات بدون توجه به خواست های آنان گرفته می شوند. اما پدیده رشد بدون ایجاد اشتغال که در پانزده سال گذشته در اروپا

شکلی قطعی یافته است، گویای تخفیف نقش انسان‌ها در رابطه با مقوله توسعه در کشورهای پیشرفته نیز هست.

در عین حال مجموع سه عامل اساسی به کشورهای پیشرفته اجازه می‌دهد که به مراتب راحت‌تر از کشورهای در حال توسعه بینش‌های جدید در توسعه را بپذیرند و به توسط آن بر مشکلات امروزی خود فائق آیند. امکانات مالی و سازمان‌های مردمی و غیر دولتی قوی، یعنی جامعه مدنی سرزنده و کارآمد عوامل اول و دوم این مجموعه هستند. عامل سوم را باید در شیوه برخورد این کشورها با مشکلاتشان جستجو کرد. این شیوه چیزی نیست مگر برخوردی انتقادی با تمامی آن مقولات و مفاهیمی که روزگاری همچون اصل خدشه‌ناپذیر در زمینه‌هایی همچون امنیت و یا اقتصاد در نظر گرفته می‌شدند. امروز کشورهای در حال توسعه در دو زمینه به نقد جدی تلقی سنتی‌شان از راه‌های دستیابی به توسعه نشسته‌اند. کاهش تسلیحات و بودجه‌های نظامی از یک سو و رعایت و حفاظت محیط زیست از سوی دیگر. کشورهای در حال توسعه بدون شک از کمبود امکانات مالی رنج می‌برند. برطرف شدن این کمبودها به زمان زیادی نیاز دارد. اما در زمینه‌های دیگری می‌توان به اقدامات سریع و موثری دست زد. تا از این طریق نقش اساسی انسان در برنامه‌ریزی‌های توسعه به او بازگردانیده شود. مهمترین و عاجل‌ترین این اقدامات جلب مشارکت مردم برای برنامه‌های توسعه است. در بخش بعدی نوشته به یادآوری خلاصه‌ای از تدابیر و رهنمودهایی که در گزارش دفتر عمران سازمان ملل در این زمینه ارائه شده است می‌پردازیم.

بخش سوم

مشارکت مردمی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

مشارکت برای کسانی که به موضوع توسعه توجه دارند، کلمه آشنایی است. در اولین برنامه‌های توسعه که در سال‌های ۱۹۶۰ مطرح شد، بر اهمیت این مفهوم تأکید شده است. شیوه و وسعت دامنه کاربرد و به معنایی اولویت این مفهوم در ارتباط با امر توسعه است که در گزارش دفتر عمران سازمان ملل متحد چشمگیر است. همانطور که گفته شد در این دیدگاه، مشارکت انسان‌ها در راه توسعه بمنزله هدف و وسیله مورد توجه قرار گرفته است. مسئله بر سر بسیج توانایی‌های جامعه در جهت منافع عمومی و نیز ایجاد فضاهایی است که در آنها فردیت انسان‌ها امکان رشد و تبلور بیابد. به این معنا، زمینه‌ها و شکل‌های مختلف مشارکت عمومی باید بابت تأثیری که بر امر توسعه می‌گذارند بازبینی شوند.

تهیه کنندگان گزارش چهار زمینه عمده و پنج ابزار اساسی را در این چشم انداز مورد مطالعه قرار داده اند.

الف: زمینه های مشارکت مردمی

زمینه های چهارگانه مشارکت مردمی عبارتند از: مشارکت سیاسی، مشارکت اجتماعی و فرهنگی، مشارکت اقتصادی و مشارکت خانوادگی. به عنوان مثال در زمینه فرهنگی تهیه کنندگان گزارش بر اهمیت استفاده از محمل های جهانشمول، مانند فرهنگ نوشتاری و نیز محمل های پیشرفته همچون تکنولوژی های جدید و اهمیت فراگیری زبان همچون پل ارتباطی بین فرهنگ های مختلف تأکید می کنند. در عین حال یادآور می شوند که از دیدگاه نوین توسعه انسانی در این بینش نقاط ضعف آشکاری وجود دارد. اگر فقط به محمل های نامبرده توجه شود، فرهنگ های بومی و ملی که خوانایی کمی با محمل های نوشتاری و تکنولوژیک دارند و نیز برگرداندن آنها به زبان های سایر مبل با مشکلات عدیده ای روبروست در خطر اضمحلال قرار می گیرند. به نظر تهیه کنندگان گزارش، فرهنگ های بومی و ملی گنجینه های بشر هستند و باید راههایی برای حفاظت و بقای آنها

موقعیت اشتغال زنان

(آمار مربوط به سال ۱۹۹۰)

کشور	درصد بیکاری		حقوق زنان نسبت به مردان (حقوق مردان مساوی ۱۰۰ است)	ساعات کار هفتگی با در نظر گرفتن ساعات کار در خانه	
	مردان	زنان		مردان	زنان
استرالیا	۹,۸	۹,۱	۸۸	۴۸,۳	۴۶,۹
دانمارک	۹,۳	۱۲,۹	۸۲,۶	۴۰,۳	۴۵,۱
آلمان	۴	۴,۸	۷۳,۶	۴۶,۹	۵۱,۲
انگلستان	۱۱,۸	۵,۱	۶۷,۴	۴۷,۲	۵۱,۹
ژاپن	۲	۲,۲	۵۰,۷	۵۰,۶	۴۵,۴
کنیا	۱۵,۶	۱۸,۶	۸۰,۵	۴۰,۱	۴۷,۲
سری لانکا	۱۰,۸	۲۴,۳	۷۸,۵	۵۲,۴	۵۶,۷
کوستاریکا	۴,۲	۵,۹	۶۵,۹	۴۵,۷	۴۸,۳
جمهوری کره	۲,۹	۱,۸	۵۳,۵	۴۸,۲	۵۳,۵

یافت. زنده ماندن یک فرهنگ منوط به سرزنده ماندن آن است. فرهنگی می تواند باقی بماند که مورد توجه دائمی و روزمره باشد و به طور وسیع مورد استفاده قرار گیرد. اما، توسعه بکارگیری از فرهنگ جز با جلب مشارکت مردم و سازمان های مردمی در این راه میسر نخواهد بود. شرکت آزادانه و خود مختار مردم و سازمان های مردمی در امر بازتولید یک فرهنگ مطمئن ترین و سهل ترین راه حفاظت آن است. دولت ها باید با ایجاد فضاهای مناسب امکان بروز ابتکارهای مردمی را فراهم سازند. همچنین تهیه کنندگان گزارش، تسهیل برقراری تماس های بین المللی برای گروه های فرهنگی را محمل مناسبی برای بخش وسیع و در نتیجه بقای صور مختلف فرهنگی به شمار می آورند. از این رو از دولت ها انتظار دارند که در برقراری روابط فرهنگی، سازمان های مردمی را یاری رسانند.

ب: ابزارهای مشارکت مردمی

همانطور که گفته شد، تهیه کنندگان گزارش ابزار پنجگانه ای را به عنوان محمل های اساسی برای توسعه انسانی بر شمرده اند. این ابزارهای پنجگانه عبارتند از: دموکراسی، اقتصاد بازار، خصوصی سازی، اطلاع رسانی و سازمان های غیر دولتی. همانطور که پیش از این اشاره کردیم، هیچکدام از این مقولات، مفاهیم ناشناخته ای در زمینه مشارکت همگانی نیستند. بلکه شیوه بحث و ارائه آنها در گزارش دفتر عمران جالب توجه است. بهره وری تهیه کنندگان گزارش از تجربیات کشورهای جهان در این زمینه ها به آنان اجازه داده است که ریزه کاری های عملی و دقت موشکافانه ای در ارائه این مقولات به کار ببرند. به عنوان مثال هنگام بحث پیرامون دموکراسی، تهیه کنندگان گزارش همراه با یادآوری پیش شرط های شناخته شده و تجربه شده برای تشخیص وجود دموکراسی در یک کشور، یعنی برقراری انتخابات، وجود آزادی فعالیت احزاب و مطبوعات و رعایت حقوق بشر به وجوه عملی دیگری نیز توجه کرده اند. نویسندگان گزارش مقایسه جالبی بین دموکراسی و رشد اقتصادی می کنند. به نظر آنان رشد اقتصادی زمانی با ارزش است و امتیازی به حساب می آید که دستیابی به آن را مردم در ارتباط با زندگی روزمره شان احساس کنند. یعنی در مواجهه با مشکلات روزمره به نحو ملموسی بینند که این رشد، امکانات اقتصادی آنان را برای مقابله با مشکلات افزایش داده است. دموکراسی نیز زمانی ارزشمند است که به یمن وجود آن در یک کشور، انسان ها احساس کنند که قدرت سیاسی شان برای تأثیر گذاری بر مسائل افزایش یافته است. آنان باید ببینند که در ارتباط با مسائل روزمره و به طور ممتد در شکل گیری و یا تغییر فضای سیاسی کشورشان نقش بازی می کنند. نقش آنان نباید فقط به روز انتخابات محدود شود. و این امر ممکن نیست مگر

اینکه افراد یک جامعه نه فقط آزادی تشکل خود در احزاب و سازمان‌های سیاسی و صنفی را دارا باشند، بلکه زمامداران و کسانی که در هر سطحی مسئولیتی اجرایی دارند، باید افراد را به گردهمایی و ابراز نظر تشویق کرده، خود نیز از مشورت با آنان در تصمیم‌گیری سود بجویند. در همین زمینه نویسندگان گزارش یادآور می‌شوند که بسیاری از مجریان امور، هم در کشورهای در حال توسعه و هم در کشورهای پیشرفته، دخالت دادن مردم را در سیاست محدودیتی برای فعالیت خود به حساب می‌آورند. آنان بر این نظرند که شرکت دادن مردم در امور باعث اتلاف وقت و پول می‌شود. بسیاری از آنان گمان می‌کنند که هر چقدر در کشورشان و یا در واحدی که مسئولیت اجرایی اش را به عهده دارند افراد کمتری در تصمیم‌گیری دخیل باشند، فشار گروه‌های مختلف بر آنان کمتر خواهد بود، و خواهند توانست با صرف وقت و هزینه کمتری کارهایشان را به انجام رسانند. اما این واقعیت را در نمی‌یابند که هیچ قدرتی در هر سطح و مرحله‌ای که باشد از اعمال فشار و نفوذ گروه‌های مختلف ایمن نیست. وقتی این فشارها از جانب گروه‌هایی اعمال شود که در چارچوب قانون فعالیت می‌کنند و سخنگویان منتخب جمع شناخته شده‌ای هستند، این اعمال نفوذ قابل استفاده‌تر و کم‌ضررتر است تا زمانی که این فشار از جانب گروه‌هایی اعمال شود که



Desin de Vasco, « L'Expansion ».

در جوار قانون و به صورت نیمه علنی فعالیت می کنند.

فصلنامه حقوقی ۱۳۳

ج: موانع مشارکت مردم در امور همگانی

مشارکت مردم در امور جامعه امری نیست که آسان میسر شود. زیرا این مشارکت همواره با مخالفت گروه های فشار که اکثرا از قدرت مالی و نفوذ سیاسی یا اجتماعی بالایی برخوردارند روبرو می شود. تهیه کنندگان گزارش دفتر عمران سازمان ملل متحد، موانع مشارکت مردم در امور همگانی را در چهار مورد، که به نظر آنان از عمده ترین موارد می باشند، مورد بررسی قرار می دهند. این چهار مورد عبارتند از: (۱) نظام حقوقی جامعه. (۲) دیوانسالاری دولتی. (۳) معیارهای اجتماعی. (۴) تقسیم نادرست منابع.

نظام حقوقی: نظام حقوقی جامعه به دو معنا می تواند مانعی باشد برای مشارکت مردم. اولاً آنجا که برای گروهی ر بخشی از جامعه امتیازی قائل می شود و دیگران را از آن محروم می دارد. ثانیاً آنجا که ناروشتی موجود در قانون، در تفسیر را باز می گذارد. در چنین مواردی قانون تمامی قدرت خود را از دست می دهد. در واقع آن کسی که قدرت دارد می تواند تفسیر خود از آن قانون ناروشتن را به عنوان قانون بر جامعه اعمال کند.

دیوانسالاری: تأثیر سوء دیوانسالاری دولتی بیشتر در زمینه مشارکت اقتصادی مردم در امور همگانی قابل رویت است. مشکلاتی که علاقمندان به شرکت در کارهای مختلف اقتصادی در ارتباط با دولت با آن روبرو هستند به دو نوع است. نوع اول ناشی از رابطه ارباب رجوع با کارمند دولت است. این مشکل دیرینه ای است و راه حل های معجزه آسانیز برای آن وجود ندارد. مشکل دوم ناشی از بیش حاکم بر بسیاری از دولت ها بخصوص در کشورهای در حال توسعه است. این دولت ها گمان می کنند که از طریق مجوزهای گوناگون و ایجاد مراکز متعدد ارزیابی فعالیت های اقتصادی می توانند علاقمندان به شرکت در فعالیت اقتصادی را به سمت و سوی که این دولت ها مایلند سوق دهند. حال آنکه تجربه کشورهای مختلف نشان داده است که یک چنین هدفی از این راه حاصل نمی شود. بالعکس بسیاری از علاقمندان را نیز کاملاً از مشارکت فعال در امور اقتصادی جامعه منصرف می سازد.

معیارهای اجتماعی: معیارهای سنتی و معمول یک جامعه چه بسا که در بعضی زمینه ها جدی ترین موانع برای مشارکت اجتماعی افراد باشند. یکی از معمول ترین موارد در این زمینه، اختلافی است که در معیارهای جامعه بین مشارکت مردان و زنان قائل می شوند.

متأسفانه بسیاری از دولت‌ها که با این ارزشگذاری‌ها نیز موافق نیستند از ترس افت محیوبیتشان حاضر به مقابله با آن نیستند (ر.ک. تابلوی ۵).

تقسیم نادرست منابع: مالکیت زمین و امکانات دسترسی به سرمایه از جمله معمول‌ترین موانع ناشی از تقسیم نادرست امکانات برای مشارکت مردم در امور همگانی است. از آنجا که معمولاً نفوذ سیاسی و اجتماعی مالکین و صاحبان سرمایه بر دولت‌ها بسیار بیش از سایر گروه‌های اجتماعی است، تجربه نشان داده است که تنها راه ممکن برای عوض کردن این عدم تساوی، فشاری است که سازمان‌ها و تشکلات مستقل و قوی زارعین و کارگران و کارمندان می‌توانند بر دولت و صاحبان زمین و سرمایه وارد کنند.

گرایش به مشارکت مردم در امور همگانی یعنی واگذاری قدرت دولت به جامعه برخاسته از یک ایدئولوژی و یا نشأت گرفته از خواست عدل قلیلی نیست. بروز همزمان این تمایل در کشورهای که از بسیاری جهات با یکدیگر اختلاف دارند، نشانه‌ای است از این امر که خواست مشارکت مردم در امور همگانی، تقاضای خودجوش انسانهایی است که می‌خواهند در تعیین سرنوشت خویش هرچه قه‌الانه‌تر شرکت کنند. برنامه‌های واگذاری صنایع دولتی به بخش خصوصی که از اروپای غربی تا چین و ویتنام را در بر گرفته است و نیز ارتباط روزافزون سازمان‌های غیردولتی در سراسر جهان، نشانه‌هایی هستند از این واقعیت که دولت‌ها دیگر نمی‌توانند خود را به عنوان یگانه منشأ تعیین سرنوشت انسان‌ها قلمداد کنند. مشارکت عمومی، از سویی، برخاسته از سازمانیابی روزافزون جوامع بر مبنای تولید صنعتی و شهرنشینی است و از سوی دیگر نتیجه توسعه سوادآموزی و عمومیت یافتن استفاده از تکنولوژی در تمامی کشورهاست که به جهانی شدن ارتباطات و تجارب انجامیده است. در عین حال با توجه به تمرکز امکانات وسیع مالی و اجرایی در دست دولت‌ها، مشارکت مردم در امور همگانی نمی‌تواند بدون همیاری و همپایی دولت‌ها در حد توانش مؤثر واقع شود. چه رسد به اینکه این گرایش مجبور به مقابله با کندی و سستی دولت‌ها در درک این تمایل غالباً در سطح جهان باشد. تهیه کنندگان گزارش سازمان ملل بر این نظرند که دولت‌ها می‌باید با قرار دادن انسان در مرکز برنامه‌های توسعه خود، یعنی با وضع قوانین مناسب برای رشد سازمان‌های مردمی و میدان دادن به ابتکارات بخش غیردولتی در کلیه زمینه‌های اجتماعی به رشدی موزون، انسانی و پایدار دست یابند.

