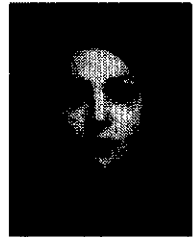


NGO ها و مشکل فراروی

همیشه نوعی بدبینی خاص در نگاه ملت و دولت نسبت به هم وجود داشته بدین شکل که دولت‌ها در ایران همیشه در این فکر بودند که ملت دارای برنامه‌ای برای از بین بردن از کان دولت است و ملت هم همیشه با نگاهی منفی به دولت‌ها نگریده است و اعتقادشان این بوده که دولت‌ها در صدد پایمال کردن حقوق مردم هستند. ما کاری نداریم که آنها اشتباه می‌کنند یا درست می‌گویند. مهم اینجاست که این دیدگاه معضل بزرگی برای ما به شمار می‌رود. تلاش روند اصلاح طلبی نیز در جهت کاهش این اعتقادات بود که در این راستا از ابزار قدرتمندی استفاده کرد که یکی از مهم‌ترین آنها تشکل‌های غیردولتی یا NGO ها بود.



◆ سمیرا فرخ منش

برای زندگی جمعی، پرورش پیدا نکرده‌ایم و خصلتا دموکرات نیستیم. البته این بدان معنی نیست که ایرانی، محکوم بوده و قابل تغییر نیست. راه حل موثر این قضیه ایجاد تشکل‌های غیردولتی است و تعمق و گسترش آنها... در کنار این مساله، دولت‌ها هم باید به بالا بردن ظرفیت خود بپردازند. زیرا تعامل با ملت از تقابل با آنها بهتر است. آنها باید بدانند که در این صورت مدت طولانی‌تری را قادر به حکومت هستند. چون امکان براندازی چنین حکومتی به حداقل می‌رسد. زمانی براندازی یک حکومت به مرحله عمل می‌رسد که ملت احساس کند با چنین دولتی پیوندی ندارد. بنابراین بستری فراهم می‌شود که در صورت بسیج شدن مردم در آن بستر، علیه حکومت اقدام می‌شود. اما در جامعه‌ای که حکومت، اجازه فعالیت سازمان‌های غیردولتی را می‌دهد در واقع بقای خود را تضمین می‌کند. در این جا مهم نیست که تشکل، چه عنوانی داشته باشد. این یعنی معنا بخشیدن به زندگی. زیرا یکی از مهم‌ترین راه‌های معنا دادن به زندگی، رفتارهای اجتماعی است که هر انسانی آن را برای خودش تعریف می‌کند. NGO هم می‌تواند یکی از همین تعاریف باشد. به نظر من اگر حتی یک کار مثبت پس از دوم خرداد انجام شد همین موضوع ایجاد روحیه ساخت و تشکیل سازمان‌های غیردولتی در میان مردم بود.

با تکیه بر گفته مظفر، بدبینی میان دو

به ماهیت آن خوشبین نیست. در حالی که برای مثال NGO می‌گویند ما می‌خواهیم جلوی آسیب‌زیست محیطی را بگیریم. اما دولت معتقد است که فریبی در کار است و آنها می‌خواهند به نام حمایت از فضای سبز اهداف سیاسی را دنبال کنند! وی در توضیح این موضوع این طور بیان می‌کند که "شاید مشکل اصلی ما در این باشد که



کشمکش‌های کنونی و گفتگوهایی که اخیراً در این زمینه توسط صاحب‌نظران، آگاهان و قشر علاقه‌مند به این مقوله انجام گرفته روند شناخت و توسعه آن را به طرزی مثبت سرعت بخشیده است. بنابر تعریف جهانی، NGO جمعی است که فعالیتش به کاهش دردها و افزایش منابع فقرا و حفظ محیط زیست و توسعه امتیازات ملی منتهی می‌گردد.

نکته قابل توجه نیز در این میان قدرت بالای این تشکل‌ها در راستای ایجاد یک کانال قوی میان ملت و گروه مسوول در جامعه است. به طوری که در شرایط کنونی سازمان غیردولتی را یکی از پایه‌های قدرتمند اجتماعی ممالک توسعه یافته تعریف کرده‌اند. بنابر این توجه نداشتن به چنین پدیده‌ای قطعاً راه را برای رسیدن به دنیایی مدرن و دموکراتیزه مسدود و یا ناهموار می‌سازد.

کلام آغازین مطلب نقل قولی بود از محمد جواد مظفر. عضو هیات موسس دو تشکل غیردولتی فعال در کشور با محتوای دفاع از حقوق مطبوعات و دفاع از حقوق زندانیان.

مظفر بزرگ‌ترین عامل بازدارنده گسترش سازمان‌های غیردولتی را همان بدبینی عنوان شده ذکر کرده و معتقد است، به محض تشکیل یک NGO دولت دست به ایجاد موانعی می‌زند، زیرا



طیف دولت و ملت در جامعه، می تواند ریشه بسیاری از مشکلات و در بسیاری از مواقع باعث ایجاد ناهمواری های فراوانی در مسیر رسیدن به مطلوبات مورد نظر باشد و متعاقب آن سیاست زدگی تاروپود اجتماعی ما و فقدان دیدگاهی مثبت به ماهیت NGO خود مصداق بسیاری از معضلات موجود است.

در کنار این مشکل، معضل دیگری نیز در سر راه روند اجرایی تشکل های غیر دولتی وجود دارد که اگر از سر راه برداشته شود و سازمان های غیر دولتی بتوانند با آرامش خیال به فعالیت خود ادامه دهند یقیناً درصد بالایی از این بدبینی ها برطرف خواهد شد.

مهندس میراسدی عمده ترین مشکل موجود را در سر راه NGOها فقدان قانون و مقررات مشخص برای این گونه تشکل ها می داند و معتقد است:

برنامه سوم، دولت را موظف کرده که به منظور کاهش تصدی گری و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت درست به جهت مشارکت مردم، بخش خصوصی به بخش تعاونی راه یابد و در اداره امور دخالت کند. (ماده ۲)

مسوولین نیز طبق مقررات تعریف شده در نظام، برای این که حقوق شهروندان را به قانون تبدیل کنند و این قانون در مسیری طی شود که طبق آن مردم احساس کنند که می توانند از طریق این قوانین اعاده حقوق کنند، موظفند که به مقررات مربوطه عمل نمایند.

حال با توجه به ساختار برنامه های کشور و

روند اجرایی آن، می توان گفت که اقدام موثری در زمینه تدوین قوانین مورد نظر شکل نگرفته است. برای مثال، برنامه سوم توسعه که حدود ۵ سال از تاریخ عنوان آن می گذرد در چارچوب اصول تدوین شده مطرح گشت. اما این حرکت نتیجه بخش نبود. زیرا نه قوانین آن به مجرای خاصی راه پیدا کرد و نه به مجلس رفت. پس نمری نداشت، بنابراین این معضل اصلی تشکل های غیر دولتی فقدان قانون مشخص در این زمینه است.

زیرا روند اجرایی که برای شکل دادن به این مقوله انجام می شود بسیار بی هدف و کند است. یعنی مسیر ابتدایی طرح موضوع و تدوین آن به شکل قانون و هدایت در مجرای عمل، بسیار راکد است و در بسیاری مواقع طولانی مدت.

در این رابطه راهکار اساسی که می توان روی آن تاکید کرد این است که چه مطبوعات و چه

سازمان ها و اصناف و ارگان هایی که به شکلی با سازمان های مردمی ارتباط دارند در مسیری حرکت کنند که در آن مسیر خودشان تعریف مشخصی از NGO داشته باشند و آن را نهادی برای تحقق خواسته های ملت قرار دهند. آنها باید شرایطی را ایجاد کنند که این سازمان ها چارچوبی را برای هدایت، کنترل و آموزش خود فراهم سازند. مساله فقدان نظارت، نکته مهمی است که ما نمود آن را در بسیاری از مسایل به وضوح مشاهده می کنیم. برای مثال یکی از مهم ترین جلوه های فقدان قانون و نظارت بر آن، ماجرای دلخراش بم بود. به این صورت که ماده ۴۴ برنامه سوم توسعه، دولت را با این جملات مسوول می شناسد و خطاب به آن می گوید: دولت موظف است به منظور پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی و ایجاد آمادگی لازم در مردم و تعیین دقیق نقش وظایف آنان برای مقابله با حوادث طبیعی اقدام کند. این طرح مشتعل بر مدیریت بحران، آموزش و ایجاد آمادگی و نحوه مشارکت مردم و نقض صدا و سیما و رسانه های گروهی اعلام شده است. این قانون در سال ۱۳۷۸ تصویب می شود و ۵ سال بعد حادثه دلخراش بم اتفاق می افتد. در این جا اگر هر کدام از موارد ذکر شده تعریف مشخصی داشت و سازمان یافته بود شاید تعدادی حدود ۵ تا ۱۰ هزار نفر از آسیب دیدگان زنده می ماندند. زیرا این تعداد در لحظات اولیه زنده بودند و در اثر فقدان مدیریت بحران و امداد غلط، جان خود را از دست دادند.

در این ماجرا تاثیرات NGOها بیش از پیش خود را نمایان ساخت. به طوری که دولت در گیرودار عملکرد دو ماهه اول نشان داد که در ارایه کمک و مساعدت مورد نیاز اقدامات لازم را انجام نمی دهد که نتیجه آن، سلب اعتماد بسیاری از یاری دهندگان به خصوص یاری کنندگان خارج از کشور به سیستم بود. مانند یونسکو. در نتیجه به علت وجود برخی شبهات، این سازمان ها تصمیم گرفتند کمک های خود را از طریق سازمان های غیردولتی به دست مردم برسانند.

این امر آنچنان توسعه یافت که اغلب سازمان های دولتی به این فکر افتادند که سازمان هایی را با عنوان غیردولتی اما وابسته به خودشان ایجاد کنند! و ادامه ماجرا...

میراسدی در پاسخ به این سوال که آیا وزارت کشور به عنوان مرجع تشکیل NGOها در ایران، اقدامی برای رفع معضلات این سازمان ها صورت داده است یا خیر می گوید:

از مجموعه وزارت کشور به عنوان منبع

**گردانندگان
NGOها معتقدند
قوانین خاصی برای
فعالیت این تشکل ها
وجود ندارد.**

تدوین قوانین تشکل‌های غیر دولتی یاد شده و عوامل اجرایی آنها در محیطی خاص (شهرداری‌ها، استانداری‌ها...) از هم جدا شده‌اند. منظور ما از قانون، قانونی است که هم باید تصویب شود، اما نشده و هم قانونی که به مرحله تصویب رسیده، اما در مرحله اجرا سبک طبیعی خود را طی نکرده است. مشکل ما اینجاست که در دوره زمانی ۱۵ تا ۲۵ ساله اخیر، کانال‌های اصلی قانون‌گذاری هیچ‌گاه مسیر کارشناسی و تخصصی خود را طی نکرده در نتیجه از دل این مسیر غیرکارشناسانه هر چه بگویند بیرون می‌آید. بنابر این در اولین گام، نیازهای سازمان‌های متبوع وزارت کشور باید به لایحه تبدیل می‌شد و نهایتاً به قانون.

حال چه کسی باید از وزارت کشور سوال کند که چرا این اقدامات صورت نگرفته است؟ در حالی که وزارت کشور قدمتی ۱۵۰ ساله دارد. با این حال آن قدر توانایی کارشناسانه در خود نمی‌دید که بخشی از حقوق مردم را در قالب قانون تدوین کند؟

میرآسادی چاره کار را در بطن فعالیت‌های خود سازمان‌های مذکور می‌داند و می‌افزاید: "هر جامعه‌ای وقتی در شرایطی بحرانی قرار می‌گیرد اگر بتواند ارزش‌هایی را به وجود بیاورد که رشد کرده و به جایگاه بالایی برسد می‌توان نام آن را مبارزه مننی گذاشت. در شرایطی که ما داریم باید امیدوار بود و در کنار این امیدواری، حرکت‌هایی نیز باید صورت بپذیرد. همان‌طور که گفتیم باید اقداماتی جمعی و کارشناسانه در سازمان‌های غیر دولتی صورت بگیرد که این کار تنها با همت خود سازمان‌های غیر دولتی و اعمال فشار آنها بر دولت انجام‌پذیر است. در این صورت می‌توان خوشبین بود که بخشی از مشکلات موجود توسط جمع‌های غیردولتی با نظارت مردم و با تعریف اهداف بلند مدت حل شود. زیرا می‌توان بسیاری از نیازهای جامعه امروز را از دل این سازمان‌ها بیرون کشید. و این خاصیت سیستم‌های دموکراتیک است. در نهایت نیز زمانی که ارتباطات گسترده‌تر گردد چه بین تشکل‌های غیردولتی و چه بین مردم و این تشکل‌ها، دولت ناچار به پذیرفتن شرایط می‌شود." موارد یاد شده از نکات کلیدی و متاسفانه منفی در روند گسترش اجرایی سازمان‌های غیردولتی در ایران است که اگر به زودی گامی برای برطرف کردن این نکات چه از جانب دولت و چه از سوی ملت برداشته نشود، یقیناً حرکت این تشکل‌ها نیز به نقطه ایده‌آلی نخواهد رسید.

حال در این میان آیا دولت حاضر به مساعدت و بر طرف کردن چالش‌های موجود می‌باشد یا "خیر"؟ آیا وزارت کشور به عنوان نهادی که عده بسیاری، مشکلات مرتبط با NGOها را مربوط به آن می‌دانند، پذیرنده معضلات ذکر شده هست یا خیر؟" بختیار کارشناس قوانین و مقررات موجود در رابطه با سازمان‌های غیردولتی در وزارت کشور دیدگاه متفاوتی دارد. وی وزارت کشور را یکی از بهترین حمایت‌کنندگان در زمینه فعالیت‌های این سازمان‌ها می‌داند و می‌گوید:

صدور پروانه برای سازمان‌های غیردولتی در وزارت کشور مسبوق به سابقه است. (البته NGO یک عنوان امروزی است اما در گذشته هم فعالیت‌های داوطلبانه متعددی در موسسات خیریه داشتیم.) این تشکل‌ها بر اساس قوانین موجود از طریق دفتر سیاسی وزارت کشور مجوز دریافت می‌کنند. البته برخی از این سازمان‌ها از مراجع دیگری هم می‌توانند دارای مجوز باشند که این موضوع بستگی به نوع فعالیت آنها دارد. مانند تشکل‌های زیست‌محیطی که مجوز خود را از سازمان محیط‌زیست دریافت می‌کنند. البته جدیداً طبق تصمیمات گرفته شده قرار بر این شده که به منظور یکپارچه شدن اختیارات، تمام مجوزها از طریق حوزه اجتماعی وزارت کشور دریافت گردد. محتوای فعالیت این سازمان‌ها در نگاه وزارت کشور می‌تواند حمایتی، فرهنگی، ورزشی و غیره باشد. و دیدگاه ما نیز دیدگاهی کاملاً اجتماعی به این قضیه است به این معنی که یک سری از

فعالیت‌های اجتماعی از سوی افراد برای تصدی‌گری بخشی از فعالیت‌های دولتی انجام می‌گیرد. بدون سازوکارهای دولتی در انجام امور اجتماعی، همین رویکرد باعث شده تا ما با دیدگاهی کاملاً مثبت به این قضیه نگاه کرده و تلاش‌های بسیاری را در زمینه گسترش این بخش بکنیم.

از بختیار در زمینه قوانین کلی و مقررات اختصاصی مربوط به تشکل‌های غیردولتی و شرایط علمی تنظیم‌کنندگان این قوانین سوال می‌کنیم و او پاسخ می‌دهد: در واقع اساسنامه، قراردادی است دو طرفه میان مجمع صادرکننده مجوز و افراد داوطلب که حدود اختیارات هر سازمان را مشخص می‌کند. البته حدود اختیارات با استناد به قوانین تشکل‌های غیردولتی مدنی و جاری می‌باشد. پس در چارچوب ما، مقررات کلی هم وجود دارد و نمی‌تواند خارج از این مقررات باشد. به همین دلیل ما اساسنامه‌ای را با استفاده از قوانین مدنی و آیین‌نامه مصوب هیات وزیران تدوین کرده‌ایم.

در این اساسنامه موادی مختص به شرح کلیات و اهداف سازمان‌های غیردولتی وجود دارد که NGOها با توجه به این مواد و بسته به محتوای فعالیت خود می‌توانند اساسنامه خود را تنظیم کنند. در این چارچوب ۲ ساختار تعریف شده است: اول ساختاری که توسط هیات مدیره اداره می‌شود و دوم ساختار عضو پذیر که متشکل از مجمع عمومی و اعضای علاقه‌مند است.

آنچه که به وزارت کشور محول شده محتوای ماده ۱۸۲ برنامه سوم توسعه است که طبق آن، مسوولیت تدوین قواعد مربوط به NGOها و زمینه حضورشان در جامعه به عهده ماست. شرایطی هم که این آیین نامه تصویب شده کاملا مشخص است. در ابتدا آنان که اهل نظر هستند پیشنهاد خود را ارایه می دهند و پس از طرح آن در هیات دولت، طرح در اختیار وزارتخانه ها قرار می گیرد. اینها مراحل است که برای آیین نامه های اجرایی طی می شود. البته شاید وزارت کشور دارای نظریاتی باشد اما پذیرفته نگردد. اما به هر حال این مصوبه ها انعطاف پذیر هستند و هر زمان که جوابگوی سازمان های مربوطه نباشد، تغییر پیدا می کنند.

در طرح اولیه دفتر امور اجتماعی وزارت کشور این قضیه را با جدیت خاصی دنبال کرد و علاوه بر دعوت از چندین کارشناس حقوقی، فعالان چند سازمان غیردولتی، افراد علاقه مند و صاحب نظر، پیش نویس آیین نامه را تهیه کرده و تحویل هیات دولت داد.

بختیار در زمینه اقدامات تعیین شده در ارتباط با رعایت تشدن قوانین مذکور برای تشکل های غیردولتی و مسوولیت اعمال این اقدامات پاسخ می دهد:

ما بر اساس آیین نامه مصوب و اصلاحات وارده بر آن، جایگاه مشخص و ویژه ای برای نظارت داریم که به ۲ دسته تقسیم می شود. نظارت خاص و نظارت عام. نظارت عام در واقع از زمان تاسیس شروع می شود. یعنی از زمانی که مدارک افراد را برای صلاحیت آنان بررسی کرده و معیارهای گوناگون مانند شرایط هیات موسس، تخصص آنها و غیره را مورد سنجش قرار می دهیم. در کنار آن تطابق اساسنامه با مقررات موجود هم بررسی می گردد. زیرا زمانی که یک سازمان غیردولتی اساسنامه ای را تحویل ما می دهد در واقع خود را در چارچوب مشخصی قرار می دهد لذا اگر زمانی از این چارچوب خارج شود راهنمایی می شود و اگر باز هم فراتر رود فعالیت آن محدود می گردد. در ضمن هر تشکلی در اساسنامه خود اهداف مورد نظرش را قید می کند. که بر نحوه چگونگی رسیدن به آن اهداف هم نظارت می شود. در این محدوده، نظارت مالی نیز از مهم ترین انواع نظارت است.

زیرا سازمان غیردولتی، موظف است امور اقتصادی خود را به طور شفاف گزارش دهد. ورودی ها، خروجی ها هزینه ها، دریافتی ها و... به این شکل هیات نظارت متشکل از نماینده سازمان ها، نماینده

شورای اسلامی و نماینده اسلامی و نماینده وزارت کشور، مدیران کل امور اجتماعی و فرمانداران در شهرستان ها جزء هیات نظارت هستند.

و اما در باره نظارت خاص؛ هر سازمان غیر دولتی ممکن است بر اساس محتوای کاری خود وابسته به مکانی خاص باشد که معمولا NGOهای تخصصی این گونه اند. در این صورت سازمان مزبور موظف به نظارت به عملکرد سازمان مورد نظر می شود.

از دیدگاه های منفی بیان شده و فقدان مساعدت لازم در راه پیشرفت تشکل های غیر انتفاعی از جانب وزارت کشور با بختیار صحبت می کنیم او می گوید:

این دیدگاه به نظر من دور از انصاف است، البته باید مستند باشد تا مورد بررسی قرار بگیرد.



آن چیزی که من می بینم نگاهی کاملا مثبت است. به عنوان نمونه ما هر کجا که عملکردی منفی نیز از این سازمان ها مشاهده می کنیم سعی بر این بوده که به دور از هر گونه هياهو، مشکل را حل کنیم، لذا نمی خواهیم در هنگام بروز تخلفات رفتار منفی داشته باشیم تا سازمان آسیبی ببیند. البته شاید در این زمینه بوروکراسی اداری مشکلی ایجاد کند. اما ما به عنوان متولی، همیشه روی خوش نشان داده ایم. در برخی مواقع هم شاید سرعت کار پایین باشد. که البته این مساله مشکل ما نیست، اما توجه داشته باشید که لازمه حضور تشکل های غیر دولتی برای پیشرفت و توسعه کشور از باورهای ماست. اما در هر حال ما یک دستگاه اجرایی هستیم و وظایفی داریم که شاید به نظر عده ای منفی به نظر برسد.

کارشناس قوانین تشکل های غیر انتفاعی در باره قرار گرفتن سازمان های غیر دولتی در زمره نهادهای دموکراتیک و تصمیمات موجود برای

بهبود آینده این نهادها معتقد است: شاید آیین نامه موجود دارای اشکالاتی باشد. اما اگر بخواهیم این روند را تداوم بخشیم باید ابتدا صاحب قانون شویم. از ماه رمضان سال گذشته مدیر کل دفتر امور اجتماعی وزارت کشور برنامه هایی را در مرکز توانمندسازی سازمان ها (UNDP) ارایه داده و جلساتی را با حضور کارشناسان حقوقی و امور اجتماعی و صاحب نظران سازمان های غیردولتی تشکیل داده است. (حدود ۵۰ نفر). طی جلسات متعددی که معمولا از زمان افطار شروع می شد پیش نویس قانون تشکل ها تهیه شد، در این بحث ها دفتر حقوقی مجلس شورای اسلامی هم استفاده شد. در نهایت این پیش نویس تهیه و در اختیار مجلس گذاشته شد. به این امید که قانون تشکل های غیر دولتی نیز تصویب شود. مجلس هفتم هم مایل به همکاری است. و قطعا با توجه به دیدگاه های موجود برای مشارکت مردم، فارغ از مباحث سیاسی، خود جریان های سیاسی هم مایل هستند برای تشکل ها قانون منسجمی تدوین شود. در ضمن قانون بد بهتر از بی قانونی است!

مشکل نگران کننده موجود اینجاست که نمی توان به راحتی از NGOها و تاثیرات چشمگیر آن در سیستم اجتماعی چشم پوشی کرده و بی تفاوت از کنار مسایل مربوط به آن گذشت. اکنون دیگر زمان شکوه کردن نیست که چرا در کشور ما نزدیک به ۶ سال است که نامی از NGOها برده می شود اما در ممالک توسعه یافته بیش از ۱۵ سال، اکنون زمان برنامه ریزی های طولانی مدت برای فرداست.

از خاطر نبریم که در شرایط موجود، سازمان غیرانتفاعی را ابزاری موثر و کارساز برای پروسه جهانی شدن دانسته اند بنابراین هر چه فعالیت این تشکل ها تعمیق یابد فرایند جهانی شدن نیز به دنبال آن سریع تر خواهد شد به طوری که تاثیرگذاری این دو پدیده را بر روی هم نمی توان به سادگی انکار کرد.

با این اوصاف چگونه می توان در شرایط کنونی نسبت به کیفیت و مسیر گسترش NGOها بی تفاوت ماند؟ مگر این که بپذیریم 'در دهکده جهانی امروز جایی برای ما نیست'

پاروقی

*عنوان این گونه سازمان ها در اصطلاح GONGO (گنگو) است که مفهوم آن سازمان های دولتی غیر دولتی است!!