

سازمان‌های غیردولتی زنان: از تصور تا واقعیت

شهره شهسواری فرد^۱

چکیده

سرمایه اجتماعی زیربنای هرگونه حرکتی جمعی و علی‌الخصوص فعالیت‌های داوطلبانه به شمار می‌آید. با وجود تمایل افراد به شرکت در سازمان غیردولتی بدلیل پایین بودن سطح اعتماد و مشارکت در جامعه، وجود دو نگاه مخرب اپوزیسیون-سازی و حکومتی‌سازی نسبت به سازمان‌های غیردولتی، ساختار تمرکزگرای دولت، موانع قانونی و فرهنگی و ... این تمایلات به فعالیت‌های عینی و عملی تبدیل نشده و در سطح خواسته‌های ذهنی افراد باقی مانده است. تا قبل از انقلاب اسلامی با اینکه قانون شفاف در مورد فعالیت سازمان‌های غیردولتی وجود نداشت ولی در عمل این سازمان‌ها از آزادی عمل بیشتری برخوردار بودند. پس از انتخابات دوم خرداد ۱۳۷۶، توجه مجدد به این سازمان‌های مبذول گردید و حداقل از بعد کمی با رشد قابل توجهی روبرو شدند. اما از لحاظ کیفی این توسعه شکل نگرفت. با این توصیف، نگارنده در مقاله پیش‌رو در تلاش است تا ضمن بررسی موانع پیش‌روی این سازمان‌ها از جمله موانع قانونی، موانع فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و وجود دو نگاه مخرب اپوزیسیون‌سازی و حکومتی‌سازی، نشان دهد که توسعه‌نیافتگی سازمان‌های غیردولتی - به طور اعم و NGO زنان به طور اخص - در ایران پس از انقلاب اسلامی، ارتباط تنگاتنگی با این موانع دارد.

واژگان کلیدی: سازمان‌های غیردولتی، زنان، ایران، ساختار تمرکزگرا، موانع قانونی.

^۱ دکتری علوم سیاسی، مدرس دانشگاه

^۲ قبل از انقلاب سازمان‌هایی وجود داشت، مانند سازمان حمایت از کودکان، سازمان حمایت از مادران، نوزادان و سازمان زنان، بعد از انقلاب یک سلسله از آنها

گرفته و به سازمان بهزیستی تغییر نام داد.

مقدمه

گروه‌های کلان واژه‌ای است که برای نخستین بار به عنوان بخشی از دستور کار ۲۱ در «همایش زمین» سال ۱۹۹۲ در ریو جهت دربرگیری بخش‌های اجتماعی برای ایفای نقش مؤثرتر در موضوعاتی چون محیط زیست و توسعه در کنار ملت-دولت‌ها و سازمان‌های بین‌دولتی، مطرح شد. سازمان‌های مردم‌نهاد نیز به عنوان یکی از این بخش‌ها مشخص شدند، اما در واقع این سازمان‌ها با بسیاری از بخش‌های دیگر هم‌پوشانی دارند، که میان آنها، می‌توان به NGO های زنان، کشاورزان، کارگران و بازرگانی اشاره داشت.^۲ جامعه مدنی نیز واژه‌ای است که در پایان جنگ سرد رایج گشت. جامعه مدنی را عنصر ضروری ایجاد حاکمیت دموکراتیک می‌دانند NGO ها تنها بخشی از جامعه مدنی را تشکیل می‌دهند.

پس NGO چیست؟ دانشگاه جان هاپکینز^۳ (۱۹۹۰) طی یک تحقیق ساختاری-عملیاتی در ۴۰ کشور براساس پارامترهای زیر به بیان ویژگی‌های سازمان‌های غیردولتی می‌پردازد تا این سازمان‌ها را از همتایان خود منفک کند:

- ۱- برحسب درآمد: سازمان‌هایی که هزینه‌های آنها عمدتاً از طریق کمک‌ها و مساعدت‌های مردمی تأمین می‌شود؛
- ۲- برحسب عرضه توان کاری: کار در این سازمان‌ها غیراجباری و بدون چشمداشت مادی است؛

اصطلاح سازمان‌های غیردولتی در نخستین برخورد به صورت فریبنده‌ای ساده و آسان جلوه می‌کند لیکن این اصطلاح ماهیتاً در برگیرنده آنچنان طیف وسیعی از سازمان‌های گوناگون است که تلاش برای ارائه معنی و مفهومی ساده از آن کاملاً بیهوده به نظر می‌رسد.

به همین دلیل گاه این واژه با عبارات دیگری چون سازمان‌های مردمی، جنبش‌های اجتماعی، گروه‌های کلان و جامعه مدنی معاوضه می‌شود. در حالیکه هیچ کدام از اینها نیستند. سازمان‌های مردمی عمدتاً گروه‌های سازماندهی شده‌ای از افراد محلی هستند که برای توانمند نمودن اعضای خود و فعالیت در زمینه موضوعات خاصی به وجود آمده‌اند، و تنها برخی از NGO ها، سازمان مردمی هستند. جنبش‌های اجتماعی گسترده‌تر از سازمان‌ها هستند؛ یک جنبش اجتماعی بخش عظیمی از جامعه را در بر می‌گیرد که علاقه‌مند به شورش یا مقاومت در برابر تغییراتی اجتماعی در حوزه موضوعی خاص، خلع سلاح، محیط زیست، حقوق مدنی، یا جنبش‌های زنان هستند. یک جنبش اجتماعی ممکن است شامل NGO ها و سازمان‌های مردمی نیز باشد اما لزوماً یکی نیست (گلشن-پژوه، ۱۳۸۶: ۱۰).

^۱ NGO مخفف واژه Non Government Organization می‌باشد که ترجمه فارسی آن سازمان‌های غیرحکومتی است ولی در متون فارسی به عنوان سازمان‌های غیردولتی رایج است.

^۲ Section, chapters 23-32 "strengthening the role of major groups" include woman, children and youth, indigenous people, NGO, local Authorities workers and trade unions, business and industry, the scientific and technological community, and farmers. united nations department of public information, earth summit agenda 21: the united nation programme of action from RIO, new york: UN DPI/1344, April 1993, pp. 219-45.

^۳ <http://ccss.jhu.edu>

زنان به طور اخص- در ایران پس از انقلاب اسلامی، ارتباط تنگاتنگی با این موانع دارد.

ضرورت سازمان‌های غیردولتی زنان

با شروع عصر سازندگی در کشور، حضور زنان در عرصه‌های اجتماعی و اقتصادی از اهمیت بسزایی برخوردار گردید، زیرا این جمعیت عظیم می‌توانستند با تأثیر بر مکانیزم‌های تصمیم‌گیری و اجرایی در جهت توسعه کشور حرکت نمایند؛ اما چالش‌هایی که در بازارهای کار و تعاملات سیاسی و اجتماعی پیش‌روی زنان بوجود آمد و امکانات اندک مراکز دولتی در جذب نیروی عمدتاً تحصیلکرده زنان، زمینه ایجاد تشکل‌های غیردولتی را فراهم نمود. اگرچه در شتاب بخشیدن به این روند، ردپای القات فمینیستی و جنجال‌های بین‌المللی مشاهده می‌شود، اما چنانچه این فعالیت خودجوش به صورت هدفمند هدایت شود، می‌تواند به صورت اهرمی پر قدرت، جهت دستیابی به اجتماعی با موازنه‌های انسانی، در خدمت دولت ایران قرار گیرد. این سازمان‌ها می‌توانند مدخل مناسبی برای نظم و انضباط اجتماعی، تجمع علائق، جلوگیری از تشتت آراء و حرکت فردی باشند. در واقع اشکال همیاری سنتی در فرهنگ و اجتماع در قالب نوگرایانه خود می‌تواند باورها و استعداد‌های انسانی را جلوه عینی بخشد. در جامعه امروز دولت‌ها سعی می‌کنند تا با سپردن بخشی از مسئولیت‌ها به بخش خصوصی، از فشارهای مدیریتی و هزینه بر دولت بکاهد و از سوی دیگر، با مشارکت مردم، شرایط رشد سیاسی، اجتماعی و اقتصادی اقشار مختلف را فراهم نمایند. در کشور نیز کوچک نمودن دولت و تبدیل حکومت از

۳- سازمان‌ها از حیث خروجی‌ها یا کالاهای خدماتی که ارائه می‌کنند به صورت سازمان‌هایی که مانند خیریه‌های عام‌المنفعه هستند و کالاهایی از نوع عمومی تولید می‌کنند تعریف شده‌اند؛

۴- سازمان‌هایی که سود خالص آنها میان متولیان سازمان توزیع نمی‌شود و در حیطه تشکل‌های غیردولتی شناخته می‌شوند؛

۵- سازمان‌یافتگی تشکل‌ها تا حدودی نهادینه شده و تثبیت یافته باشد. تجمع‌های موقت و خلق‌الساعه که هیچ ساختار واقعی و هویت سازمانی ندارند، واجد تعریف نیستند؛

۶- خصوصی بودن: از حیث سازمانی از دولت جدا هستند؛

۷- خودگردانی و استقلال: بتوانند بر فعالیت‌های خودشان تسلط و نظارت داشته باشند؛

۸- توزیع غیرانتفاعی: حاصل به موسسین یا مدیران تعلق نگیرد و در جهت اهداف سازمان به کار گرفته شود؛

۹- داوطلبانه بودن: شرکت در فعالیت‌های این تشکل‌ها به صورت داوطلبانه بوده و نظام عضوپذیری آنها آزاد است.

بنابراین یک سازمان غیردولتی دارای پنج ویژگی به شرح زیر می‌باشد: سازمان‌یافتگی (نهادینه و تثبیت شدن)، غیردولتی بودن، خودگرایی- استقلال، غیرانتفاعی بودن و داوطلبانه بودن.

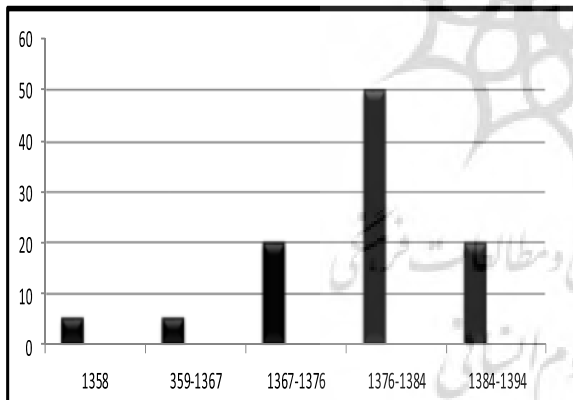
با این توصیف از سازمان‌های غیردولتی نگارنده تلاش کرده است؛ تا ضمن بررسی موانع پیش‌روی این سازمان‌ها از جمله موانع قانونی، موانع فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و وجود دو نگاه مخرب اپوزیسیون‌سازی و حکومتی‌سازی، نشان دهد که توسعه‌نیافتگی سازمان‌های غیردولتی-به‌طور اعم و NGO

قالب سازمان‌های خیریه، عدالت‌خواهی و ... از جنبه‌های مثبت ایجاد تشکل‌های غیردولتی زنان است و در چالش‌های اخلاقی و اجتماعی جهان امروز می‌تواند کارکرد حیاتی داشته باشد.

سازمان‌های غیردولتی زنان و موانع پیش‌رو

تا قبل از تشکیل دولت خاتمی تنها ۳۸ حزب، گروه و تشکل سیاسی در کشور دارای مجوز فعالیت بودند. اما پس از انتخابات ۱۳۷۶، احزاب و گروه‌های سیاسی با سلیقه‌های مختلف و با دیدگاه‌های گوناگون ظهور یافتند.^۱

نمودار ۱) تغییرات درصدی مرتبط با تشکیل سازمان‌های غیردولتی را در محدوده زمانی پس از انقلاب نشان می‌دهد.



مشاهده می‌شود که براساس نمودار ۱، در محدوده سال‌های پس از پایان جنگ رشدی حدوداً ۲۰ درصدی در تعداد NGO ها در ایران به وجود آمده که طی سال‌های ۱۳۷۶^۲ به بعد (جدول ۱) به اوج خود رسیده (گلشن‌پژوه، پیشین:

حالت تصدی‌گرایی به تسهیل‌گرایی که خواست مردم در سایه مشروعیت و حفظ ارزش‌های نظام و انقلاب است، فرآیندهای توسعه پایدار و بهبود کیفیت زندگی شهروندان را امکان‌پذیر می‌نماید.

در حقیقت دولت‌ها نمی‌توانند خود را درگیر مسائل محلی نمایند، به همین منظور سازمان‌های غیردولتی می‌توانند (بخصوص در مسائل زنان) در اجرای سیاست‌های دولت نقش کلیدی داشته و به دو صورت رسمی و غیررسمی مشاور و بازوی اجرایی حکومت باشند. بخش غیررسمی ارتباطات، به برگزاری کنفرانس‌ها، هم‌اندیشی‌ها و سمینارها بازمی‌گردد که در این فضا به تبادل افکار و بحث‌های شفاهی و گاه کاملاً غیررسمی پرداخته می‌شود. در بخش ارتباطات رسمی نیز سازمان‌های غیردولتی در «فرآیند مشارکت» در کنار مکانیزم‌های تصمیم‌سازی به عنوان یکی از مراجع اصلی مشاوره قرار می‌گیرند.

از آنجائیکه زنان در سراسر دنیا در تلاش‌های متعددی برای اثبات وضعیت اجتماعی و پیگیری مطالبات صنفی و سازمانی به صورت فردی به توفیق دست نیافته‌اند، با تمهیداتی که در تشکل‌های غیردولتی و در چارچوب نظام‌مند صورت می‌پذیرد، می‌توان در جهت بالندگی و توانمندسازی آنان در عصر حاضر بهره جست. خودباوری زن مسلمان، حضور در تصمیم‌سازی‌های خرد و کلان جامعه به تناسب موضوع فعالیت سازمان غیردولتی، ایجاد اشتغال و فقرزدایی، حفظ روحیه انسان‌دوستی و ایثار در

^۱ مجموعه خبرنامه نمایشگاه دستاوردهای وزارت کشور و سازمان‌های تابعه، ۱۳۸۳

^۲ دولت خاتمی موفق شد اولاً قانونی بودن انجمن‌های غیردولتی را در برنامه سوم به تصویب مجلس برساند؛ ثانیاً آئین‌نامه اجرایی انجمن‌ها را به خاطر اجتناب از درگیری با شورای نگهبان به تصویب هیأت دولت رساند؛ ثالثاً بخشی از تصدی‌های دولت را به این انجمن‌ها واگذار کرد؛ رابعاً راه ارتباطات خارجی و بین‌المللی سازمان‌های غیردولتی را هموار کرد.

«سازمان‌های خدمت‌گرا»، تأمین نیازهای فوری زنان از قبیل بهداشت و آموزش و پرورش است، اما کمتر در زمینه تغییر وضعیت زنان فقیر سیاستگذاری کرده‌اند؛

سازمان‌های غیردولتی پژوهشی، اغلب مدل پژوهشی کنش مشارکتی را به کار می‌گیرند. این مدل ذاتاً توانمندساز است، اما در مواجهه با پاسخگویی به کنش سازمان‌ها، ناتوان است و قادر نیست به خوبی موضوع‌های پژوهشی را عملی کند؛ این سازمان‌ها به کانون‌هایی برای بیان خواسته‌های زنان تبدیل شده‌اند تا از شکل سیال و توده‌ای خارج شوند (کولایی، ۱۳۸۳: ۱۳). اما علیرغم این همه تشکیلات آنگونه که انتظار می‌رفت این سازمان‌ها نیز مانند هم‌تایان خود نتوانستند تحولات کلی را ایجاد کنند که ریشه آن را باید در موانع زیر جستجو کرد.

موانع قانونی سازمان‌های غیردولتی

تحقق مشارکت زنان در قالب سازمان‌های غیردولتی، مستلزم پشتوانه قانونی برای پاسخ‌گویی به نیازهای آنان است اما قوانین سازمان‌های غیردولتی در ایران نارساست. لون فولر در کتاب مشهورش «ادب قانون» خصایصی برای قانون بر می‌شمارد که آنها را ادب درونی قانون می‌نامد. وی معتقد است:

«هر قانونی دو ادب دارد: یعنی باید دو وجه اخلاقی داشته باشد که یکی از آنها را ادب درونی می‌نامد و دیگری را ادب بیرونی. مقصود وی از ادب درونی قانون رویه‌ها و ترتیباتی است که باید مستقل از محتوا و مضمون قانون رعایت شوند تا قانون شود گرچه قانونی تبعیض‌آمیز باشد. و منظور از ادب بیرونی به محتوا و مضمون قانون اشاره دارد که بسته به شرایط اجتماعی می‌تواند عادلانه‌تر باشد یا نباشد. از

۹)، که پس از توقف در دولت نهم و دهم مجدداً از دولت یازدهم مورد توجه قرار گرفت.

جدول ۱) تشکل‌های سیاسی و صنفی در گذر زمان (مرتجی، ۱۳۷۹: ۴۳۱)

ردیف	نوع مجوز	(قبل از شهریور ۱۳۷۶)	(از شهریور تا شهریور ۱۳۸۳)
۱	پروانه فعالیت تشکل‌های حزبی و سیاسی	۳۸	۱۸۳
۲	پروانه فعالیت به دفاتر استانی و شهرستانی احزاب و تشکل‌ها	۲	۲۳۲
۳	پروانه فعالیت به تشکل‌های صنفی و تخصصی	۹۰	۱۸۳
۴	پروانه فعالیت به دفاتر استانی و شهرستانی تشکل‌های صنفی و تخصصی	-	۸۰
۵	پروانه فعالیت به تشکل‌های اقلیت-های دینی	۲۲	۲۵
۶	پروانه فعالیت به تشکل‌های زنان	۳	۱۰
۷	مجوز برپایی راهپیمایی سیاسی و تجمع	-	۱۰۱

در راستای این آمارها سازمان‌ها غیردولتی زنان به گروه‌های زیر منفک می‌شود (Vakil, 1997).

«سازمان‌های غیردولتی خودجوش»، از ماهیت فمینیستی برخوردارند، اما دچار فقر منابع اقتصادی بوده و عمدتاً اعضای آنها از طبقه متوسط هستند؛

«سازمان‌های غیردولتی کارگری»، اتحادیه‌های کارگری را شامل می‌شود که تحت تسلط مردان هستند و همین‌طور «انجمن‌های خوداشتغال زنان» که از تمایلات فمینیستی قوی‌تری برخوردارند. سازمان‌های غیردولتی زنان که به احزاب سیاسی وابسته‌اند، توانایی بسیاری برای ارتقای روابط زنان به بالاترین سطوح دارند، اما این سازمان‌ها ممکن است قربانی منازعات سیاسی شوند؛

نحوه عملکرد سازمان‌های غیردولتی در دست نیست. همین موضوع باعث تشتت و اعمال سلیقه‌های شخصی به خصوص در مورد سازمان‌های غیردولتی زنان گردیده که خواسته یا ناخواسته تناقضاتی را در اهداف و عملکرد آنها بوجود آورده است (خجسته، ۱۳۸۰: ۶۶).

وجود تبصره‌ها در قوانین که اساسنامه سازمان‌های غیردولتی نیز از این امر مستثنی نیست؛ بی‌اختیار مرا به یاد کتابی انداخت که سال‌ها قبل خوانده بودم. زبان منزلت و قدرت در ایران از (ویلیام بیمن). نویسنده در گوشه‌ای از کتاب با لحنی طنزگونه سیستم اداری ایران را در دوران پهلوی با کشور خود مقایسه نموده بود با متنی اینچنین: وقتی به ادارات ایران مراجعه کرده‌ام؛ نکته عجیبی یافته‌ام زمانی که به ارباب رجوع گفته می‌شود از لحاظ اداری این کار شما نشدنی است آنها تکیه کلامی دارند تحت عنوان (به کاریش بکن!) و عجیب است این جمله معجزه می‌کند به شرط اینکه آن مقام بخواهد برای آن فرد کاری کند! چون قوانین به قدری تبصره و تذکره دارد که بدون اینکه طرف متهم به بی‌قانونی شود می‌تواند کاری انجام دهد. اما در کشور من وقتی می‌گوئیم این کار نشدنی است واقعا نشدنی است مگر اینکه قانون را زیر پا بگذاریم (بیمن، ۱۳۹۵: ۶۱).

این تبصره‌های قانونی و فقدان شفافیت در قوانین سازمان‌های غیردولتی باعث مشکلات زیر گردیده است (صادقی و واعظی، ۱۳۸۱: ۱۴۵).

اینرو وی برخلاف کسانی که قانون ناعادلانه را اساساً قانون نمی‌دانند معتقد است اگر فورمت تقنین رعایت شود و قانون ادب درونی داشته باشد کافی است تا آن را قانون بدانیم» (Fuller, 1964: 23).

لئون فولر هشت ویژگی را به عنوان ادب درونی قانون و اصولاً هر قاعده‌ای بر می‌شمارد که حتی با حذف یکی از آنها قانون و قاعده از اعتبار ساقط خواهد شد. این هشت ویژگی به شرح زیر است (Ibid).

الف) قانون باید عام و همه‌شمول باشد؛

ب) قانون اولاً عطف به ماسبق نمی‌گردد و ثانیاً اجرای پاره‌ای قوانین مشمول مرور زمان می‌شود؛

ج) قانون باید علنی باشد؛

د) قانون باید واضح و قابل فهم باشد؛

ه) مجموعه قوانین باید دارای سازگاری درونی باشد؛

و) قانون نباید تکلیف مالایطال کند؛

ز) قانون نباید زود به زود تغییر کند؛
ح) نباید میان قواعد اعلام شده و اجرای واقعی آنها مغایرتی باشد.

اما این ادب درونی و تا حدودی بیرونی در قوانین ایران صادق نیست به همین دلیل یک بی‌نظمی شکل گرفته است.

قانون می‌تواند حدود و عملکرد این تشکله‌ها را علاوه بر ساماندهی، کنترل و نظارت نماید. اگرچه در این زمینه اقداماتی در مراکز ذیربط صورت گرفته است، اما در نهایت هنوز قانون مدونی^۱ برای نحوه‌ی ثبت، حوزه‌ی فعالیت‌ها و

^۱ هرچند هیأت دولت آیین‌نامه اجرایی تأسیس و سازمان‌های غیردولتی را در سال ۱۳۸۴ به تصویب رسانید.



در راه تأسیس این سازمان‌ها بوده، روند شکل‌گیری آنها را دشوار می‌سازد.

دوم: سخت‌گیری راجع به تابعیت موسسین سازمان، مطابق بند ب ماده ۱۸ آئین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۸۴، موسسین سازمان غیردولتی باید تابعیت ایرانی داشته باشند. هر چند از مفهوم مخالف این بند اینگونه بر می‌آید که بعد از تأسیس سازمان، غیرایرانی‌ها هم می‌توانند به عضویت سازمان درآیند و ایرانی بودن تنها محدود به مرحله تأسیس سازمان غیردولتی است اما همین شرط نیز می‌تواند بر شکل‌گیری این سازمان‌ها در ایران اثر منفی بگذارد.

سوم: سخت‌گیری‌های راجع به اخذ مجوزهای قانونی تأسیس سازمان است.

۳- نداشتن جایگاه اثرگذار در سیاست‌گذاری

اگر یکی از نقش‌های اصلی سازمان‌های غیردولتی، نظارت بر عملکرد قدرت و حکومت است و اگر بناست که این سازمان‌ها، دولت را در اتخاذ تصمیمات درست در زمینه مسائل مرتبط با موضوع سازمان هدایت و یاری کنند، باید ابزارهای حقوقی کافی و کارا در اختیار آنها قرار گیرد و یکی از این ابزارها، الزام دولت به بهره‌گیری از نظرات این سازمان‌ها و لزوم دعوت از آنها در مجامع تصمیم‌گیری است. این در حالی است که قانونی که دولت را ملزم به این دعوت کند در حقوق ایران وجود ندارد همچنین در عمل، سازمان‌های غیردولتی ایران اکثراً ارتباطی با نمایندگان مجلس نداشته و بیانگر انتظارات مطلوب اعضای تحت

۱- جایگاه متزلزل این سازمان‌ها در نظام حقوق ایران

وزارت کشور در سال ۱۳۸۰، پیش‌نویس آئین‌نامه‌ای را تهیه و تقدیم هیأت وزیران کرد که این متن در سال ۱۳۸۱ با عنوان «آئین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی»^۱ و به عنوان آئین‌نامه اجرایی ماده (۱۸۲) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران به تصویب رسید و در حال حاضر این متن، مهم‌ترین متن قانونی موجود در زمینه مورد بحث است. با تصویب این آئین‌نامه، وضعیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی در ایران تا حد زیادی مشخص شده با این حال، ایرادات اساسی بر آن وارد است. که از آن جمله می‌توان به امکان تغییر مفاد یا نسخ این آئین‌نامه توسط قوانین عادی مصوب مجلس اشاره کرد و شاید یکی از دلایل تردید افراد در تشکیل نهادهای غیردولتی همین فقدان امنیت حقوقی برای متقاضیان باشد.

۲- شرایط دشوار قانونی برای تأسیس سازمان‌های

غیردولتی

یکی از موانع حقوقی در راه تشکیل سازمان‌های غیردولتی، سخت‌گیری‌های قانونی است که آئین‌نامه اجرایی مقرر داشته است. در این بند، به سه مورد از این موارد اشاره می‌شود:

اول: سخت‌گیری راجع به تعداد موسسین سازمان، مطابق تبصره ۵ ماده ۱۸ آئین‌نامه، حداقل تعداد موسسین سازمان‌های غیردولتی، ۵ نفر است. این شرط، مانعی جدی

^۱ آئین‌نامه اجرایی تأسیس سازمان‌های غیردولتی ۱۳۸۱، وزارت کشور

پوشش خود نیستند این امر باعث شده است تا سازمان‌های مذکور در جریان قانونگذاری‌ها دارای اثرگذاری کمی باشند.

۴- فقدان دسترسی به اطلاعات و اطلاعات دولتی

سازمان‌های غیردولتی برای ایفای نقش مهم نظارت و نقد عملکرد دولت، نیازمند دسترسی به اطلاعات بوده و برای حمایت بایسته از اعضای خود مکلف به ارائه اطلاعات صحیح و روشن به آنها هستند زیرا وقتی شهروندان، که عموماً به نقد عملکرد حکومت نمی‌پردازند از حق دسترسی به اطلاعات برخوردارند، به طریق اولی، سازمان‌های غیردولتی که نقش اساسی‌شان، نقد عملکرد دولت و نظارت بر آن است، باید از این حق بهره‌مند باشند. در راستای این موضوع است که در حقوق بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، آزادی دسترسی افراد به اطلاعات به صورت قوانینی منسجم به رسمیت شناخته شده است.

با این حال در نظام حقوقی ایران، چنین قوانینی دیده نمی‌شود. هر چند در اصلاحات سال ۱۳۸۴ و به موجب ماده ۱۲، موسسات عمومی مکلف به ارائه اطلاعات طبقه‌بندی نشده خود به سازمان‌های غیردولتی شده‌اند، با این حال بنظر می‌رسد که این اصل نیز به چند دلیل راهگشا نیست:

اولاً: ممکن است بسیاری از دستگاه‌های دولتی چنین استدلال کنند که الزام مقرر در ماده ۱۲ اصلاحی، ناظر به موسسات عمومی بوده است نه دستگاه‌های دولتی؛

ثانیاً: ممکن است برخی دستگاه‌های دولتی در مقابل درخواست سازمان‌های غیردولتی، اطلاعات تقاضا شده را در زمره اطلاعات طبقه‌بندی شده قلمداد کرده و بنا به مجوز ماده ۱۲، از ارائه اطلاعات خودداری نمایند؛

ثالثاً: از اطلاق ماده چنین بر می‌آید که چه سازمان غیردولتی دلایل مقتضی برای دسترسی به اطلاعات داشته باشد و چه نداشته باشد، موسسه عمومی می‌تواند از ارائه اطلاعات به صرف طبقه‌بندی شده بودن، خودداری ورزند.

موانع فرهنگی

«زنان در تمام طول تاریخ، ابزارهای متفاوتی را برای برطرف نمودن نیازهای شخصی و اجتماعی خود برمی‌گزینند و تبدیل رابطه‌های غیرتشکیلاتی را به ضابطه‌های سازمانی ترجیح می‌دهند و برای دسترسی به وضعیت مطلوب، سعی در تشریک مساعی با یکدیگر می‌نمایند تا همکاری در سازمان‌های غیردولتی» (زارعی، ۱۳۸۲: ۲۷).

با وجود زمینه‌های مناسب مذهبی و تاریخی، ایرانیان در زمینه انجام فعالیت‌های جمعی-گروهی و علی‌الخصوص فعالیت‌های غیرانتفاعی از شرایط فرهنگی مناسبی برخوردار نبوده‌اند. این فرهنگ سیاسی که حول محور قدرت دور می‌زند؛ از یکسو در مراحل اولیه، جامعه‌پذیری و بی‌اعتمادی عمیق در روابط انسانی ایجاد می‌کند. و از سوی دیگر از فرد می‌خواهد که به حکم فرصت‌طلبی و تأمین امنیت فردی نسبت به حکام و نهادهای سیاسی ایمن و اطاعت نشان دهد. لذا در شرایط بی‌اعتمادی اگر سازمان‌ها و تشکیلاتی پیدا شوند، خود مبتنی بر رابطه آمریت خواهند بود (بی‌نا، ۱۳۸۱: ۶۱).

بر هیچ کس پوشیده نیست که ایرانیان در کنار محاسن فرهنگی دارای معایب فرهنگی نیز هستند. بنابراین فرهنگ جامعه چالش‌هایی فراروی نهادهای مردمی و کارکرد آنها ایجاد کرده است. این چالش‌ها ریشه در واقعیات حاکم بر



موانع سیاسی

سازمان‌های غیردولتی در ماهیت خود به نوعی تقابل با قدرت مطلقه دولت محسوب می‌شوند و در کشوری مثل کشور ما که حکومت همیشه غلبه کامل داشته این چالش کاری ساده نیست (کولایی، پیشین: ۱۷). در کشورهایی که سازمان‌های غیردولتی گسترده‌ای دارند تشکلهای زیر چتر حمایت دولت فعالیت می‌کنند.

برخلاف اصل مزبور در ایران دهه‌های اخیر به جای آنکه گروه‌ها به شکل‌دهی سازوکار سیاسی بپردازند این دولت بوده که به طور مستقل سیاست‌هایی را اتخاذ می‌کرده و به شکل‌دهی ساختار اجتماعی اهتمام می‌ورزیده است. چون نمی‌خواهد سازمان‌های غیردولتی در جایگاه خودشان قرار گیرند و تا شرایط را فراهم می‌بیند می‌خواهد طلوع‌دهنده بخش غیردولتی هم باشد. البته در تاریخ معاصر در دوره‌های خاصی با باز شدن فضای سیاسی گروه‌ها و تشکلهای زیادی مجال رشد و ظهور پیدا کردند، ولی شگفت که مقطعی بوده است.

فقدان منابع مالی پایدار

تأمین منابع مالی پایدار اساسی‌ترین نیاز یک سازمان غیردولتی است، لذا سازمان‌های غیردولتی برای تأمین نیاز مالی به صور گوناگون اقدام به جذب پول و امکانات می‌نمایند.^۱ اما هرچه یک سازمان تخصصی‌تر می‌شود در جلب حمایت‌های مالی مردم از اقبال کمتری برخوردار است.

رفتار ایرانیان و موانع سنتی موجود در جامعه دارد. به لحاظ رفتاری مهمترین چالش ناشی از روحیه فردگرایی موجود نزد ایرانیان، حتی نخبگان آن، است. دلایل مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی سبب گردیده تا ایرانیان، حتی نخبگان آن، به کار فردی بر کار جمعی و تصمیم‌گیری به صورت انفرادی به جای راهکار مشارکتی علاقه‌مند باشند (سریع‌القلم، ۱۳۹۲: ۱۸۰). شاید تأکید و تلقی مثبت از واژه «من» در جامعه تا واژه «ما» ناشی از همین واقعیت بوده باشد. در کنار این مسأله از لحاظ فرهنگی زنان اعتبار کافی در جامعه را به عنوان متولیان سازمان‌ها به دست نیاورده‌اند. این امر به نوبه خود موجب می‌شود تا دولت و جامعه نیز نقش و جایگاهی مناسب را برای آنها در نظر نگیرد و حضور آن را در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها و فعالیت‌های عمومی به رسمیت نشناسد. هر روز هستند کسانی که این سوال را زمزمه می‌کنند: کارهای مردانه زیادی هست که زنان نمی‌توانند انجامش دهند. اما آیا کار زنانه‌ای هم هست که مردها نتوانند آن را بهتر از خانم‌ها انجام دهند؟! ادبیات و فرهنگ آینه تمام‌نمای اندیشه‌ها و باورهای موجود در اجتماع است و این اصلی انکارنشده است. یکی از جلوه‌های مطرح شده در ادبیات، زنان هستند که متأسفانه در مواردی می‌بینیم مورد بی‌مهری قرار گرفته‌اند. از آنجا که خاصیت هر تمدن انتقال باورها از نسلی به نسلی دیگر است این بحث تا امروز ادامه یافته و به ما رسیده است. که دلیل آن وجود یک نگاه مردانه و پدرسالارانه است.

^۱ دولت، خیرین (کمک‌های مردمی که به طور عمده به سازمان‌های خیریه اهدا می‌شود)، آژانس‌ها و مراکز بین‌المللی و بخش خصوصی، عمده‌ترین منابع حمایت‌های مالی از سازمان‌های غیردولتی هستند.

با این وجود سازمان‌های غیردولتی در ایران به خصوص تشکل‌های مربوط به زنان، در شناسایی، ارتباط‌گیری و جذب کمک از سازمان‌های بین‌المللی چندان توفیقی نداشته‌اند. شاید بدلیل ضعف اطلاع‌رسانی این سازمان‌ها در مورد فعالیت‌ها و اقدامات خود در سطح بین‌المللی که باعث شده فرصت‌ها را از دست بدهند.

بسته بودن تشکل‌های مدنی

باز یا بسته بودن تشکل‌های مدنی نیز می‌تواند مقوم یا تضعیف‌کننده دموکراسی باشد، به گونه‌ای که انجمن‌های بسته^۱ با هویت‌های گروهی منزوی و خاص حتی به رغم برخورداری از سطح بالای اعتماد درون‌گروهی ممکن است شکاف‌های اجتماعی را فعال کنند و همبستگی اجتماعی را به مخاطره اندازند. در حالیکه انجمن‌های باز به آن دسته از انجمن‌هایی گفته می‌شود که درصد بیشتری از اعضای آنها متمایل‌اند که در سایر انجمن‌ها عضویت داشته باشند.

در ایران بیشترین عضویت افراد در انجمن‌ها متعلق به انجمن‌های بسته است. که سازمان‌های غیردولتی زنان نیز از این امر مستثنی نیست از اینرو به نظر می‌رسد که با وجود تفاوت‌هایی که باید قاعداً میان مشارکت سنتی در قالب تشکل‌های مردمی و مشارکت مدرن در قالب تشکل‌های غیردولتی وجود داشته باشد، در ایران این نهادها اغلب به همان اموری مشغول‌اند که بیشتر بر عهده تشکل‌های مردمی بوده است. در واقع این مسئله را می‌توان یکی از تبعات جامعه ضعیف در برابر دولت

یکی از مهم‌ترین منابع مالی، کمک‌ها و حمایت‌هایی است که از طریق آژانس‌ها و مراکز بین‌المللی در اختیار سازمان‌های غیردولتی قرار می‌گیرد. از سال ۱۹۹۲ به بعد، کمک‌های مستقیم کشورهای توسعه‌یافته به نهادهای مدنی کشورهای توسعه‌نیافته سالانه حدود ۶ میلیارد دلار است. کمیسیون پارلمان اروپا نیز در سال ۱۹۹۴، حدود ۸۵۶ میلیون دلار، به سازمان‌های غیردولتی در سراسر جهان کمک نموده است. امروزه در دنیا حجمی حدود ۲۰ میلیارد دلار گردش مالی معطوف به سازمان‌های غیردولتی است. این نقدینگی معمولاً از سوی مؤسسات مختلف به سازمان‌های غیردولتی و نهادهای مدنی پرداخت می‌شود و به اهدا کننده کمک Donor اطلاق می‌شود (بیرجندی، ۱۳۸۰: ۱۵).

در سال ۲۰۰۳ در بخش مطالعات بخش خصوصی دانشگاه جان هاپکینز آمریکا مطالعه تطبیقی بر روی سازمان‌های غیردولتی ۳۵ کشور جهان به عمل آمد و منابع درآمد سازمان‌های غیردولتی بررسی گردید (Moore, 2005). ۵۳ درصد از سازمان‌های غیردولتی، خود اقدام به فعالیت‌های درآمدزا می‌نمایند؛

۳۵ درصد از این تشکل‌ها از سوی دولت یا بخش عمومی حمایت مالی می‌شوند؛

۱۲ درصد از این تشکل‌ها از طریق بخش‌های خصوصی، فردی و فعالیت‌های انسان‌دوستانه منابع مالی خود را تأمین می‌نمایند.

^۱ تشکل‌هایی که هویت خود را از مذهب یا تعلقات نژادی و قومی می‌گیرند چه بسا به جای کمک به ارتقای جامعه‌ی مدنی موجد نفاق شوند.



بهبان که مغل وحدت و یکپارچگی مردم است. چهارم اینکه، در جوامعی که یک ایدئولوژی، یک حزب و یک فرد بر جامعه و کشور حکم می‌راند، اپوزیسیون که خود را فاقد حقوق، آزادی و کنشگری می‌یابد، به ناگزیر «زیرزمینی» می‌شود؛ یعنی راه فعالیت مخفی با نظام

حاکم را در پیش می‌گیرد. در واقع، اپوزیسیون که می‌تواند برای حاکمیت، فرصتی طلایی در راستای کاهش خطاها و نقصان‌ها از یکسو و افزایش مشروعیت و کارآمدی از سوی دیگر به شمار رود، به عنوان تهدیدی جدی در برابر قدرت سیاسی و سردمداران آن صف‌آرایی می‌کند. به هر حال، اپوزیسیون تهدیدی جدی در برابر افراط‌گری‌های حاکمیت به شمار می‌رود.

از سوی دیگر گروهی خواهان آنند که این سازمان‌ها را در ید قدرت حکومت در آورند و دخالت مستمر در اقدامات آن داشته باشند. مهمترین راهکار دولت‌ها برای کم رنگ کردن نقش سازمان‌های غیردولتی عبارت است (امیراحمدی، ۱۳۸۱: ۱۵۴):

- ۱- دخالت مستقیم و غیرمستقیم در فعالیت نهادهای غیردولتی؛
- ۲- سوء استفاده از نیاز اقتصادی نهادها و وابسته ساختن آنها به خود از نظر اقتصادی؛
- ۳- نفوذ در بدنه نهادها و سپردن زمام امور آنها دست هواداران خود؛
- ۴- استفاده ابزاری از نهادها برای توجیه سیاسی و ایدئولوژیک اقدامات خود؛
- ۵- تبدیل نهادهای غیردولتی به پیمانکاران دولتی.

قوی برشمرد. در این وضعیت توان بسیاری از سازمان‌های غیردولتی عمدتاً مصروف تونل‌بخشی اقتصادی جامعه‌ی ضعیف در مقابل دولت قوی شده است؛ جامعه‌ای که به سبب آسیب‌پذیری، توان تحرک دموکراتیک را از دست داده است.

حاکم بودن دو نگاه مخرب اپوزیسیون‌سازی و حکومتی‌سازی

اپوزیسیون در لغت به معنای ضدیت، مخالفت و مقابله است و در مفهوم وسیع به معنای کوشش و تلاش احزاب، سازمان‌های غیردولتی، اتحادیه‌ها و گروه‌ها برای دستیابی و رسیدن به اهدافی در جهت مخالف هدف‌های دارندگان قدرت است (آشوری، ۱۳۷۳: ۸). این نگاه اپوزیسیون‌سازی به دلایل زیر آسیب جدی به سازمان‌های غیردولتی وارد می‌نماید.

نخست اینکه اپوزیسیون از نظر قانونی ممنوع است و کنشگران آن فاقد حقوق و آزادی‌اند. اغراق نیست اگر گفته شود که در این جوامع، اپوزیسیون را مقوله‌ای ضد-اخلاقی معرفی می‌کند که افراد آن عناصری خائن، فرصت‌طلب، فاسد و وطن‌فروش‌لند. دوم اینکه اپوزیسیون را در ردیف براندازی معرفی می‌کنند تا امکان سرکوب کردن آن را به عنوان تهدید جدی در برابر حاکمیت تمامیت‌طلب فراهم سازند. سوم اینکه اپوزیسیون در حکومت بسته، مجالی برای بروز و ظهور و کنشگری فعال ندارد؛ درست به همین دلیل است که در نظام غیردموکراتیک، از شکل‌گیری احزاب، سازمان‌های غیردولتی و نهادهای مدنی جلوگیری می‌کنند، با این

ضعف مدیریت

بسیاری از سازمان‌های غیردولتی از جمله سازمان‌های زنان از ضعف مدیریت رنج می‌برند. این مشکل در سازمان‌های مختلف به اشکال متعددی بروز پیدا می‌کند. بسیاری از مدیران مؤسسات یک نگاه اقتصادی به سازمان‌های غیردولتی دارند و به کار گروهی اعتقاد ندارند (محمدی، ۱۳۷۹: ۵۶). این نوع نگاه در کوتاه مدت باعث ضعف عملکرد سازمان و در بلندمدت موجب انحراف سازمان از اهدافی می‌گردد که سازمان برای خود تعیین کرده است.

در بسیاری از سازمان‌های غیردولتی مدیران و مؤسسان در دسترس نیستند و برقراری تماس و ارتباط با آنها مشکل است. اگر این مسأله را نیز مورد توجه قرار دهیم که خیلی از سازمان‌ها دچار نخبه‌گرایی هستند و فعالیت‌های آنها قائم به شخص می‌باشد؛ اهمیت موضوع فوق روشن‌تر می‌گردد. به علاوه این موضوع موجب می‌گردد تا در صورت کناره‌گیری مؤسسان از فعالیت در سازمان یا ورود آنها به سایر عرصه‌های اجتماعی فعالیت سازمان دچار اختلال و یا حتی توقف روبه‌رو گردد. اگر سازمان‌های غیردولتی نتواند خانه خودش را منظم حفظ کند چگونه می‌تواند انتظار داشته باشد دولتی که سازمان مربوطه سعی در تأثیرگذاری بر آن را دارد بهتر عمل کند. مشکلات بالا مختص اکثر سازمان‌های غیردولتی است که خواه ناخواه سازمان‌های زنان را نیز در بر می‌گیرد اما یک مشکل موردی که راه را بر موفقیت NGO زنان بسته فقدان نگاه مثبت به توانایی زنان و مدیریت آنها است.

نتیجه‌گیری

یکی از اساسی‌ترین چالش‌ها در تعامل زنان با سازمان‌های غیردولتی، عدم آگاهی اکثریت این قشر نسبت به وجود و عملکرد این تشکلهاست. نارسایی در اطلاع‌رسانی در جامعه و موانع مختلف خرد و کلان، باعث شده است که ارتباط مؤثر و بایسته‌ای میان این سازمان‌ها و مردم ایجاد نشود. و این سازمان‌ها در پیگیری مطالبات زنان چندان چشمگیر و قابل ملاحظه عمل ننمایند. در اینجا باید متذکر شد که صرف دعوت از سازمان‌های غیردولتی زنان برای شرکت در یک جلسه از پیش برنامه‌ریزی شده و یا عضویت در یک شبکه و استفاده از این سازمان‌ها به عنوان سیاهی لشکر هیچ کمکی به ارتقاء نقش این سازمان‌ها در جامعه نخواهد کرد. جنبش سازمان‌های غیردولتی در ایران نیازمند آن است که عملاً به رسمیت شناخته شود و باتوجه به توانایی‌ها و امکانات خود مسئولیت‌هایی را برعهده گیرد. در پرتو چنین سیاستی تخصیص هرگونه منابعی به این سازمان‌ها مجاز خواهد بود.

با نگاهی بی‌طرفانه باید گفت که اکنون ظرفیت بزرگی به نام سازمان‌ها و تشکلهای غیرحکومتی در کشور به عنوان یک واقعیت وجود دارد؛ ظرفیتی که در گذر زمان بخش‌هایی از آن هنوز فعالانه در حال انجام مأموریت‌های سازمانی خویش‌اند. اما بخش عمده‌ای از آنها به نوعی در انجماد به سر می‌برند و شاید هرچند گهگاهی فعالیت موردی داشته باشند، به دلیل نوع نگاه خاص دولت، انسجام سازمانی خود را از دست داده‌اند و یا به انفعال کامل کشیده شده‌اند. در حالیکه امروزه ارتباط سازمان‌های غیردولتی با دولت به ضرورتی انکارناپذیر تبدیل شده است. چون این سازمان‌ها متولی مراحل زیر هستند.

- ۱- واسطه‌های (میانجیگری): به عنوان برقرارکننده ارتباط مردم و دولت به منزله پل ارتباطی؛
- ۲- انتقادی: به منزله اهرم فشار جهت افزایش مسئولیت‌پذیری دولت؛
- ۳- نظارتی: به عنوان ناظر بر اقدامات و فعلیتهای دولت از سوی مردم؛
- ۴- مشارکتی: مشارکت در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌های کشور؛
- ۵- اجرایی: همکاری کردن در اجرای برنامه‌ها به عنوان بازوان اجرایی دولت؛
- ۶- نمایندگی: ایفای نقش نمایندگی مردم در حوزه فعالیت سازمان مربوطه.
- لیکن اهمیت دارد در کنار انقلاب بنیادین در دیدگاه مدیران نسبت به این سازمان‌ها، اعطای کمک‌براساس ضوابط مشخص و بدون هیچگونه تبعیض و حتی‌الامکان به صورت غیرمستقیم انجام پذیرد. تا استقلال تشکل‌های مدنی با خطر روبرو نشود.

لاتین:

- 1- Fuller, L (1964). *The Morality of Law*. New Haven: Yale University Press Published.
- 2- Moore, David (2005). Laws and other Mechanisms for promoting NGO financial sustainability. *Report: International center for Not-for-profit Law's program for center and Eastern Europe*.
- 3-Vakil (1979). Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGO. *World Development*. University of Windsor. Canada Vol. 25. No. 12.

فهرست منابع

فارسی:

- ۱- آشوری، داریوش (۱۳۷۳)، *دانشنامه سیاسی*، تهران: نشر مروارید.
- ۲- امیراحمدی، هوشنگ (۱۳۸۱)، *جامعه‌شناسی سیاسی جامعه مدنی و توسعه ملی*، مترجم: علیرضا طیب، تهران، انتشارات نقش و نگار.
- ۳- بیرجندی، ستاره (۱۳۸۰)، «سازمان‌های غیردولتی و تجهیز منابع در ایران»، *فصلنامه آوا*، ج ۱.
- ۴- بیمن، ویلیام (۱۳۹۵)، *زبان منزلت و قدرت در ایران*، مترجم: مقدمی، رضا، تهران: انتشارات نی.