

## عوامل مؤثر بر استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد در نظارت بر عملکرد دولت در فرایند توسعه محلی

مسعود سلیمانی<sup>۱</sup> و منصور وثوقی<sup>۲\*</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۳/۱۶ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۶/۰۵

### چکیده

سازمان‌های مردم‌نهاد از جمله ظرفیت‌های عظیم مردمی‌اند که می‌توانند در عرصه‌های مختلف مدیریت اجتماعی محلی نقش‌آفرین باشند، یکی از اساسی‌ترین محورهایی که در آن می‌توان از این ظرفیت بهره‌گرفت، بحث نظارت است. در مقاله حاضر تلاش بر آن است که با استخراج عوامل مؤثر بر این موضوع، بستر طراحی مدلی برای بررسی عوامل مؤثر بر مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در امر نظارت بر عملکرد دولت فراهم شود. شرایط متفاوت زیرساخت‌های اجرایی و عوامل مرتب بر آن در ایران نسبت به دیگر کشورها، استفاده از تجربیات مشابه را دشوار و لزوم تأکید بر ایجاد بستری بومی را مشخص می‌سازد. بدین منظور تلاش شده است با استفاده از روش تحلیل مضمون و با مصاحبه با ۳۵ نفر از افراد صاحب‌نظر در سه طیف مسئولان مرتبط دولتی، فعالان سازمان‌های مردم‌نهاد موفق و سازمان‌های مردم‌نهاد بین‌المللی فعال در ایران، مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر چگونگی استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد در امر نظارت بر عملکرد دولت استخراج شود تا برای مراحل بعدی استفاده از این ظرفیت، پایه‌ای علمی باشد. مضامین فراگیر و اصلی حاصل تحلیل مضمونی اندیشه‌های صاحب‌نظران عبارت است از: قانون، لزوم اعتماد متقابل، آموزش و توانمندسازی متقابل دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد، اصل مطالبه‌گری در سازمان‌های مردم‌نهاد، لزوم تأسیس یک نهاد تسهیلگر غیر سیاسی و تلقی‌های مشابه از مفهوم نظارت. نتایج تحقیق بیانگر آن است که اولین قدم در راه بسترسازی مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در نظارت بر عملکرد دولت به سرانجام رسیدن قانون سازمان‌های مردم‌نهاد است. گام دوم ایجاد زمینه اعتماد متقابل دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد به هم است که در مضامین مستخرج بعدی یعنی آموزش و توانمندسازی متقابل دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد از یکسو و ایجاد یک نهاد تسهیلگر غیر سیاسی برای ایجاد هماهنگی‌های لازم از سوی دیگر متبلور شده است، نهایتاً ایجاد فضای مفهومی مشابه از امر نظارت، عملیاتی‌شدن ایده پژوهش را هموارتر خواهد ساخت.

**کلیدواژه‌ها:** تحلیل مضمون، دولت، سازمان‌های مردم‌نهاد، نظارت بر عملکرد.

۱. دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

[masoudsaliani@gmail.com](mailto:masoudsaliani@gmail.com)

۲. استاد جامعه‌شناسی واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. [m-vosoughi@srbiau.ac.ir](mailto:m-vosoughi@srbiau.ac.ir)

این مقاله مستخرج از رساله دکتری رشته جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه با راهنمایی دکتر منصور وثوقی و دکتر مصطفی ازکیا به عنوان استاد مشاور رساله است.

## مقدمه و بیان مسئله

ظرفیت‌های حکومت‌ها و به ویژه مدیریت اجرایی<sup>۱</sup> برای توسعه سیاست‌های مناسب برای مشارکت و همکاری با سازمان‌های غیر دولتی (NGOs) از اساسی‌ترین اقدامات در زمینه توسعه اجتماعی-فرهنگی است. استفاده از ظرفیت‌های محلی<sup>۲</sup> سازمان‌های غیر دولتی نقش مهمی در کسب آثار و نتایج مثبت توسعه خواهد داشت (تمبو<sup>۳</sup>، ۲۰۰۸: ۱۱)؛ در حوزه‌های دیگر مدیریت کلان نیز این الگو کارساز و کارگشاست. امروزه سازمان‌های غیر دولتی در جامعه مدنی نقش‌های چندگانه‌ای بازی می‌کنند که بسیاری از این نقش‌ها در انطباق و هماهنگی با وظایف مدیریت اجرایی است. حفظ محیط زیست، آموزش‌های حقوق و تکالیف شهروندی، دفع و تفکیک زباله، بهداشت و سلامتی، حمل و نقل و ترافیک و کاهش آلودگی‌های صوتی و هوایی و ... از جمله این وظایف مشترک‌اند. این سازمان‌ها می‌توانند نقش واسط (تسهیلگری<sup>۴</sup> و حمایت) برای ظرفیت‌سازی<sup>۵</sup>، مشارکت و همکاری با بخش خصوصی، ارائه‌دهنده خدمات مناسب دولتی و نظارت بر اقدامات بخش دولتی و شفاف‌سازی این اقدامات را بازی کنند (مولر-هیت<sup>۶</sup>، ۲۰۱۲). بعلاوه این سازمان‌ها همانند تربیون آزاد برای اقشار مختلف و نیز به منظور توانمندسازی<sup>۷</sup> اجتماعات حاشیه‌ای و آسیب‌پذیر در عرصه‌های مختلف و متنوعی ظرفیت‌سازی می‌کنند (هیلبراند<sup>۸</sup>، ۲۰۰۲: ۱۲۴). نهادهای اجتماعی، سرمایه اجتماعی<sup>۹</sup> را پدید می‌آورند و دستیابی به هدف‌هایی را که در نبود آن‌ها غیرممکن و یا پرهزینه است، ممکن و تسهیل می‌کنند (کلمن، ۱۳۷۷: ۷۴). به طوری که عضویت در سازمان‌های اجتماعی؛ نظیر سازمان‌های غیر دولتی، میزانی برای سرمایه اجتماعی می‌شود. منفعت‌های حاصل از عضویت در یک گروه، همبستگی را به وجود می‌آورد که حصول منفعت‌ها را ممکن می‌سازد (الوانی و شیروانی، ۱۳۸۵: ۱۷). امروزه به طور روزافزونی اجتماعات از یک سو و مدیریت از سوی دیگر با مسائلی روبرواند که سازمان‌های غیر دولتی می‌توانند نقش بسیار مهمی در حل آن‌ها بازی کنند. مسائلی از قبیل تجدید حیات و پویایی اجتماعات،

- 
1. administrative Management
  2. Local Capacities
  3. Tembo
  4. Facilitation
  5. Capacity-Building
  6. MuellerHirth
  7. Empowerment
  8. Hilderbrand
  9. Social Capital

دگرگونی‌های آموزشی، نظام‌های خدمات اجتماعی و سلامتی و توانمندسازی نهادهای اجتماعی، فرهنگی و مدنی و اجتماعات محلی. همزمان می‌توان گفت افزایش رقابت برای دستیابی به منابع، نوآوری‌های فناوری، تغییرات جمعیتی و افزایش آن به مثابه نیروهای عمل می‌کنند که برای سازمان‌های غیر دولتی آشفستگی و تلاطم به بار می‌آورند و مانع توانمندی آن‌ها برای عرضه خدمات بهتر برای رفع نیازهای اجتماعات محلی می‌شوند (استارووس<sup>۱</sup>، ۱۹۹۸: ۵۸).

یکی از نقش‌های سازمان‌های جامعه مدنی از جمله سازمان‌های غیر دولتی و مردم‌نهاد، توسعه ظرفیت‌های اجتماعات محلی در قالب توانمندسازی و جلب مشارکت برای پیوند با نهادهای رسمی جامعه است. از دیگر نقش‌های اصلی سازمان‌های غیر دولتی تمرکززدایی<sup>۲</sup> از قدرت است. مشارکت مدیریت با سازمان‌های غیر دولتی در برنامه‌ریزی، تصمیم‌سازی و عرضه خدمات از نمودهای اصلی تمرکززدایی از قدرت است. تمرکززدایی از قدرت دولت محلی و رشد ظرفیت‌ها و ثبات سازمان‌های غیر دولتی اجتماع-محور<sup>۳</sup>، توانایی بالقوه ساکنان محلی برای کنترل سرنوشت خود و جنبه‌های مختلف زندگی‌شان و نیز بهبود اجتماعاتشان را افزایش می‌دهد (مکابی<sup>۴</sup>، ۲۰۰۸؛ آسناولی و دیزائی<sup>۵</sup>، ۲۰۰۱). محققان بر این باورند که منافع همکاری بین دولت محلی و سازمان‌های غیر دولتی شامل؛ کاهش خطرات و مسئولیت‌ها در بخشی از دولت محلی، به حداقل رساندن بدهی‌های بخش عمومی و بهبود کیفیت سیاست‌های عمومی است (هاگ<sup>۶</sup>، ۲۰۰۴: ۱۴). بعلاوه سازمان‌های غیر دولتی در موقعیت بهتری برای داشتن دانش محلی، شناسایی فقر شهری و روستایی، فهم نیازها و اولویت‌های مردم محلی و به‌کارگیری مدیریت مشاوره‌ای هستند. گفته می‌شود هر زمان که یک جامعه یا نهاد اجتماعی بتواند مشارکت اعضای خود را برای دستیابی به اهداف خاص یا حل مسئله‌ای جلب کند، آن جامعه دارای سرمایه اجتماعی است. این مشارکت می‌تواند الزام به فعالیت‌های اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و هر نوع دیگر باشد. نقش سازمان‌های غیر دولتی در سازمان‌دهی مردم در زمینه‌های محلی به مثابه تقویت سرمایه اجتماعی دیده شده است. (موسوی، ۱۳۸۵؛ لويس و

---

1. Starvos  
 2. Decentralization  
 3. Community – Based NGOs  
 4. Mac Abbey  
 5. Snavely & Desai  
 6. Haque

مدون<sup>۱</sup>، ۲۰۰۳). تشویق تشکیل نهادهای مدنی، تقویت آموزش‌های گروهی، استفاده مؤثر از رسانه‌های ارتباطی، اصلاح الگوهای رفتاری کارکنان و مدیران، پایبندی به اخلاقیات، توجه به مصلحت عامه و از همه مهم‌تر، بسترسازی فرهنگ توسعه توسط دولت می‌تواند باعث تقویت نهادهای غیر دولتی و در نهایت ارتقای سرمایه‌های اجتماعی شود (حسینی، ۱۳۸۹: ۳۸)؛ ظرفیت، ارائه‌دهنده پتانسیل‌های استفاده از منابع به طور مؤثر و حفظ منفعت در اجرا با کاهش تدریجی سطوح حمایت‌های مالی خارجی است (کاپلان<sup>۲</sup>، ۱۹۹۹: ۱۴). پس سازمان‌های غیر دولتی برای رسیدن به اهداف و مأموریت‌های خود نیازمند ارزیابی ظرفیت‌های سازمانی و ظرفیت‌سازی‌اند. یک سازمان با ظرفیت دارای توانایی انجام وظایف خود به مثابه موجودیتی مستقل، راهبردی و انعطاف‌پذیر است و ظرفیت‌سازی در سازمان‌های غیر دولتی اغلب شامل، ایجاد مهارت‌ها و توانایی‌هایی مانند تصمیم‌گیری، تدوین سیاست، ارزیابی و یادگیری می‌شود. ظرفیت‌سازی در سازمان‌های غیر دولتی روشی برای تقویت سازمان بوده تا بتواند مأموریت مشخص خود را اجرا کرده و بنابراین پا برجا بماند. ظرفیت‌سازی همچنین فرایندی در حال پیشرفت است که سازمان‌ها را برای بازتاب پیوسته بر کارشان، سازمان و هدایت کرده و تضمین می‌کند آن‌ها در حال تکمیل فعالیت‌های خود هستند (لافوند و براون<sup>۳</sup>، ۲۰۰۳: ۱۶۴).

بنابراین شناسایی و تقویت سرمایه اجتماعی در قالب ظرفیت‌های متنوع سازمان‌های مردم‌نهاد و عضویت‌های داوطلبانه سبب افزایش سطح همکاری اعضا در گروه‌های اجتماعی و جامعه می‌شود و از این طریق به افزایش سطح ارتباطات، نظارت و کنترل در سطح نهادهای عمومی اجتماعی منجر می‌شود، در نتیجه از آن می‌توان برای پیشگیری از مسائلی نظیر آسیب‌های اجتماعی یا سایر معضلات استفاده کرد. سرمایه اجتماعی جامعه را سالم‌تر، دارا تر و شاید باتدبیرتر و شکیباتر می‌سازد (اسلانر و دکر، ۲۰۰۱: ۲۱۹). در کشورهای پیشرفته، دولت محلی به منظور بهره‌گیری و توسعه ظرفیت‌های سازمان‌های غیر دولتی به عرضه حمایت‌های مالی نظیر اعطای امتیاز، انعقاد قراردادهای مقاطعه‌کاری، عرضه خدمات، آموزش، مکان، ابزار و تجهیزات، وام و تخفیفات مالیاتی اقدام می‌کند تا این سازمان‌ها بر ظرفیت‌های متنوع و راه‌حل‌های ابتکاری مسائل شهری و روستایی تمرکز کنند. برعکس در کشورهای کمتر توسعه‌یافته، سازمان‌های غیر دولتی به نوعی جانشینی برای تهیه خدمات بخش عمومی‌اند که با

---

1. Lewis & Madon  
2. Kaplan  
3. Lafond & Brown

دولت محلی در زمینه تهیه مسکن، بهداشت، دفع زباله، حفظ محیط زیست، آموزش و روش‌های نوین اعراضه خدمات همکاری می‌کنند (بوجک و اسمیت<sup>۱</sup>، ۲۰۰۰: ۸۶).

ایران نیز سرانجام، ولی نه به سرعت دیگر کشورها، به لزوم استفاده از این نیروی عظیم در اداره کشور پی برده و در پی استفاده از آن است. وجود دولت بسیار حجیم، با ساختار معیوب و بهره‌وری و اثربخشی پایین نیز از جمله دلایل سوق یافتن ایران به این سمت، به‌رغم میل باطنی در بعضی دیدگاه‌های رایج مدیریتی در داخل کشور، است. طبق ادبیات موجود ظرفیت استفاده از سازمان‌های مردم‌نهاد در سطوح مختلفی از جمله برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت وجود دارد که در مورد دو سطح اول اقداماتی هرچند اندک صورت پذیرفته است اما از مهم‌ترین عرصه‌های استفاده از ظرفیت سازمان‌های که نسبت به سطوح دیگر مغفول مانده استفاده از سازمان‌های مردم‌نهاد در نظارت بر عملکرد دولت در فرایند توسعه است. همسویی بازرسی و نظارت با اجرا در تضاد بوده و شائبه فساد را در پی خواهد داشت و در همین راستا است که با توجه به شرایط ایران کلیه کارشناسان این حوزه از یکسو و مقامات کشوری در سطوح مختلف نیز این امر را پذیرفته و در جست‌وجوی آنند.

تمرکززدایی و چابک‌سازی دولت از جمله سیاست‌های کلان کشور شده است، ذکر مواردی چون انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری با رویکرد افزایش اثربخشی در سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی از سوی مقام رهبری (بند ۱۱)، تأکید بر حضور نهادهای مردمی (بند ۱۹) و استفاده از این ظرفیت در بخش هشتم از نقشه راه اصلاح نظام اداری ابلاغ‌شده از سوی شورای عالی اداری با امضای رئیس جمهور نیز به همین موضوع اشاره دارند. وجود سازمان‌های بسیار در حوزه نظارت و بازرسی در ساختار حاکمیت و هزینه بالای این سازمان‌ها از یکسو و نبود خروجی مناسب از نظارت‌ها و کاهش اعتماد عمومی ناشی از آن از سوی دیگر، تصمیم‌سازان را بر آن داشته است تا با استفاده از ظرفیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد هم‌کارایی نظارت‌ها را بالا برده و هم از بزرگ‌تر شدن دولت‌ها جلوگیری کنند. ایجاد بستر لازم برای استفاده از ظرفیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد به منظور نظارت بر نحوه عملکرد دستگاه‌های اجرایی نیز به همین منظور صورت می‌پذیرد. وجود بیش از بیست هزار سمن فعال در حوزه‌های مختلف فعالیت در کشور (وزارت کشور، معاونت سازمان‌های مردم‌نهاد، ۱۳۹۵) که برخی از آنها دارای ساختار مناسب مدیریت و حتی مقام مشاور در سازمان ملل متحدند،

بستر مناسب را برای استفاده از این ظرفیت عظیم فراهم کرده است؛ اما نبود یک مدل مشخص برای این حضور و ایفای نقش مؤثر سازمان‌های مردم‌نهاد، تلاش‌های ایجادشده را به شدت تحت تأثیر قرار داده و آن را ناکارا ساخته است. این نوشتار بر آن است با بررسی نظرات کارشناسان خبره و آشنا با شرایط این موضوع در کشور به ویژگی‌های اصلی تأثیرگذار بر طراحی مدلی بومی برای استفاده از این ظرفیت عظیم، پایدار و بازتولیدشونده در امر نظارت دست یابد.

سمن‌ها در اقصی نقاط جهان، با عنایت به بافت اجتماعی، به صورت متفاوتی از ایران در زمینه برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت امور عمومی مشغول‌اند. اکثر تحقیقات موجود در حوزه فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد در امر نظارت با نحوه نظارت دولت بر سازمان‌های مردم‌نهاد و یا نهایتاً ارزیابی مشارکتی با همکاری خود سازمان‌های مردم‌نهاد مرتبط است، اما در زمینه عوامل زمینه‌ای مؤثر بر نظارت سازمان‌های مردم‌نهاد بر عملکرد دولت در فرآیند توسعه محلی تحقیقات مرتبطی انجام نشده است، وجود بسترهای لازم نظیر آنچه از نتایج این تحقیق بدست آمد (قانون اختصاصی، اعتماد متقابل و نظایر آن) در بطن ساختار اجتماعی در آن جوامع، برای وقوع این نظارت‌ها بی‌تأثیر نیست.

### چارچوب نظری

عامل تعیین‌کننده توسعه، به رغم تجربه‌های متفاوت، کارآمدبودن دولت است. دولت در فرآیند توسعه اجتماعی و اقتصادی نقش محوری دارد، با این حال نه به عنوان فراهم‌کننده مستقیم رشد بلکه به عنوان یک شریک، عامل تسریع و تسهیل‌کننده روند توسعه (بانک جهانی، ۱۳۷۸: ۲). مهم‌ترین اقداماتی که دولت‌ها می‌توانند برای تقویت سرمایه اجتماعی انجام دهند، عبارتند از: تشویق و تقویت تشکیل نهادهای مدنی، تقویت و غنی‌سازی آموزش‌های عمومی، تأمین امنیت شهروندان در جهت حضور داوطلبانه در نهادهای اجتماعی، پرهیز از تصدی‌گری بخش‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی و واگذاری فعالیت‌های مربوطه به نهادهای مردمی برای جلب مشارکت آنها در فعالیت‌ها و زمینه‌سازی ایجاد و تقویت نهادهای اجتماعی و شبکه‌های اعتماد بین آحاد مختلف مردم (فوکویاما، ۱۳۷۹: ۱۱۸).

در تبیین سازوکارهایی که سرمایه اجتماعی را با عملکرد خوب حکومت مرتبط می‌سازند، بر اساس مطالعه پوسنر و بویکس (۱۹۹۸) می‌توان پنج مدل را بیان کرد. در مدل

اول عملکرد کارآمد نهادهای سیاسی به توانایی شهروندان برای در اختیار داشتن نمایندگان منتخبی بستگی دارد که در مورد کیفیت حکومت خود مسئول باشند. سرمایه اجتماعی به میزانی مولد حکمرانی خوب است که شهروندان را مصرف‌کنندگان زیرک سیاست‌ها سازد. دومین مدل به شیوه‌ای اشاره دارد که سرمایه اجتماعی هزینه‌های اجرا و اجبار به اطاعت از سیاست‌ها و مقررات حکومت را کاهش می‌دهد. این مدل بر نقش سرمایه اجتماعی در کاهش هزینه معامله در حوزه روابط شهروند-حکومت تأکید می‌کند. در مدل سوم توجه به اثر سرمایه اجتماعی بر طبیعت ترجیحات شهروندان است. سرمایه اجتماعی می‌تواند فضیلت مدنی را در شهروندان پرورش دهد. این همان نکته مورد توجه توکویل در «تحلیل دموکراسی در آمریکا» بوده است. سرمایه اجتماعی حکمرانی خوب را با تقلیل تمایلات جامعه از علایق خاص‌گرایانه (چگونه می‌توانم ثروتمند شوم) به علایق جامعه‌محور (چگونه می‌توان امور محله‌مان را بهبود بخشید) موجب می‌شود.

در مدل چهارم سرمایه اجتماعی کارآیی نهادی را از طریق تأثیر بر رفتار سیاستگذاران و نخبگان بوروکراتیک افزایش می‌دهد. این اقدام به دو طریق صورت می‌پذیرد: یک. پرورش توانایی بوروکرات‌های حکومتی برای همکاری با یکدیگر در انجام وظایف و دو) افزایش ظرفیت کارکنان حکومتی برای مدیریت سازمان‌های عمومی. مدل پنجم با اتکا به توانایی سرمایه اجتماعی برای ترویج روش‌های سازش میان نخبگان متخاصم، سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب را به یکدیگر متصل می‌کند (ازکیا و ایمانی، ۱۳۸۴). پنج مدل مذکور به همراه فرضیه اصلی آنها و نقش‌های سرمایه اجتماعی در هر مدل در جدول زیر بیان شده است:

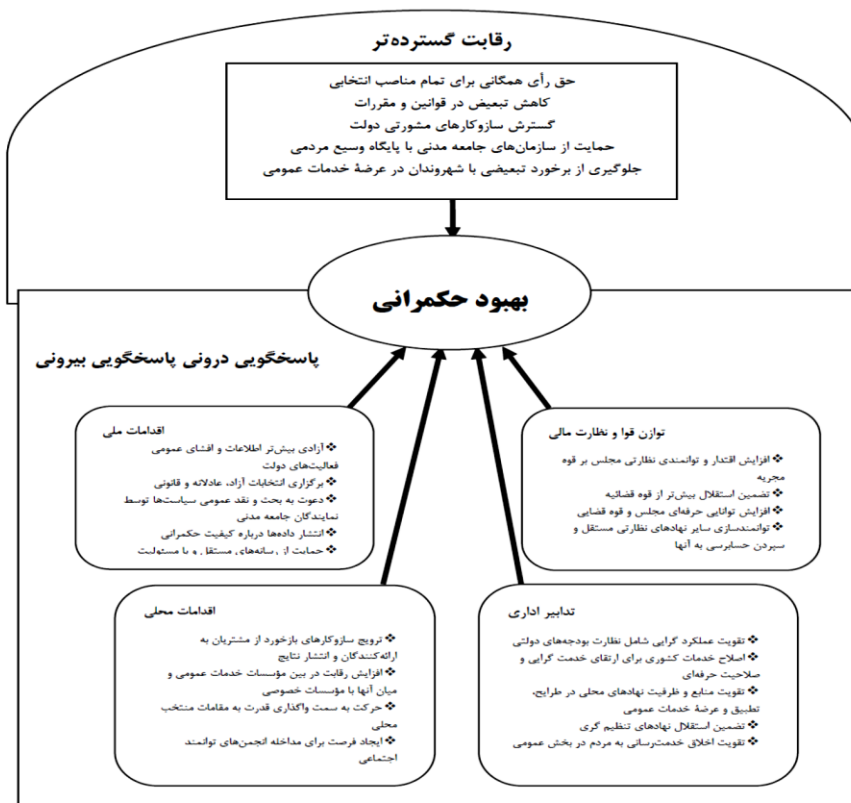
جدول ۱. مدل‌های رابطه سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب

نام مدل	فرضیه مدل	نقش‌های سرمایه اجتماعی
رأی دهندگان عقلانی و نخبگان رقابت‌جو	سرمایه اجتماعی زیاد جامعه موجب کارآیی حکومت می‌شود.	افزایش آگاهی شهروندان درباره امور عمومی / تسهیل اعلام خواسته‌های شهروندان به حاکمان
قانون‌پذیری	سرمایه اجتماعی با کاهش هزینه حکومت موجب اختصاص منابع آزادشده به خدمات و کارآیی می‌شود.	ایجاد اعتماد میان شهروندان ایجاد اطلاعات پذیری و قانون‌گرایی میان شهروندان
فضیلت مدنی	سرمایه اجتماعی با ایجاد فضیلت مدنی موجب اعلام تقاضاهای جامعه محور به حکومت می‌شود.	افزایش ترجیحات جامعه‌محور به جای علایق خاص‌گرایانه
کارآیی بوروکراتیک	سرمایه اجتماعی با ایجاد اعتماد میان کارکنان و مدیران کارآیی دستگاه‌های بوروکراتیک را افزایش می‌دهد.	پرورش توانایی بوروکرات‌های حکومتی برای همکاری با یکدیگر افزایش ظرفیت کارکنان حکومتی برای مدیریت سازمان‌های عمومی.
سازش نخبگان	سرمایه اجتماعی با ترویج روش‌های سازش میان نخبگان متخاصم موجب حکمرانی خوب در جوامع متفرق می‌شود. روابط برون شبکه‌ای می‌شود.	سطوح بسیار بالای سرمایه اجتماعی در شبکه موجب تمایل به ایجاد

منبع: ازکیا و ایمانی (۱۳۸۴).

سازمان‌های مردم‌نهاد، یکی از بسترهای تسری سرمایه اجتماعی در تمامی تعاریف سرمایه اجتماعی به شمار می‌روند چرا که تبلوری از مشارکت به معنای سهیم شدن افراد جامعه در اداره امور خودند، حکمرانی خوب همانگونه که اشاره شد سبکی از مدیریت است که تضمین موفقیت آن با نحوه تحقق سرمایه‌های اجتماعی در جوامع ارتباط مستقیمی دارد. مسئله اصلی نظریه حکمرانی خوب، بهبود کیفیت دولت است. برای توضیح توصیه‌های سیاستی نظریه حکمرانی خوب می‌توان از نمودار ۱ استفاده کرد. این نمودار در بسیاری از گزارش‌ها و کتاب‌های حکمرانی خوب آمده است (بانک جهانی، ۲۰۰۳: ۱۵). همانطور که در این نمودار می‌بینیم، سیاست‌های مختلف و متعددی به بهبود حکمرانی می‌انجامند. اولین پیام این نمودار تعدد و تکثر سیاست‌های بهبود حکمرانی است.

نمودار ۱: توصیه‌های سیاستی نظریه حکمرانی خوب





رقابت گسترده‌تر و پاسخگویی بیشتر دو راهبرد کلی برای بهبود حکمرانی است (میدری ۱۳۸۳، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، فصل دوم). در صدر نمودار، سیاست‌های تقویت رقابت و در قسمت دوم سیاست‌های تقویت پاسخگویی آمده است. منظور از رقابت، اعم از رقابت اقتصادی و سیاسی است. همانطور که می‌دانیم، رقابت می‌تواند دایره انتخاب خریداران در حوزه اقتصاد یا دایره انتخاب شهروندان در حوزه سیاست را گسترش دهد و از سوی دیگر عرضه‌کنندگان (تولیدکنندگان یا حاکمان) را در معرض انتخاب تقاضاکنندگان قرار می‌دهد.

راهبرد دوم بهبود حکمرانی، تقویت پاسخگویی است که به پاسخگویی درون حکومت و بیرون از حکومت تقسیم می‌شود. بحث حکمرانی تنها به رابطه مردم با حکومت محدود نمی‌شود. حکمرانی خوب نیازمند رابطه شفاف و قانونمند در سلسله‌مراتب حکومت است. مهار فساد، قانون‌گذاری و سایر شاخص‌های حکمرانی خوب نیازمند شرایط مناسب در درون حکومت و بین حکومت و مردم است. آزادی سیاسی و دموکراسی به تنهایی برای حکمرانی خوب کفایت نمی‌کند و در درون حکومت باید تدابیری اندیشیده شود که فساد کاهش و قانون حاکم شود. بدون تردید آزادی سیاسی و پاسخگویی بیرونی، در تقویت پاسخگویی درون حکومت مؤثر است، اما این دو همچون ظروف مرتبطه نیستند. حکومت‌های غیر دموکراتیک نیز می‌توانند راهکارهایی برای تقویت پاسخگویی درونی طراحی کنند.

تدابیر و سیاست‌های درون حکومت به دو دسته تقسیم می‌شود: الف) توازن قوا و نظارت ملی؛ ب) تدابیر اداری. سیاست‌های گروه نخست (توازن قوا و نظارت ملی) بیشتر به ساخت کلان سیاسی و گروه دوم بیشتر به سیاست‌های اجرایی و اداری برمی‌گردد که در حکومت‌ها و ساخت‌های مختلف سیاسی قابلیت پیاده‌سازی دارد. یکی از روش‌های اداری برای بهبود پاسخگویی درونی، تقویت عملکردگرایی و اصلاح نظام بودجه‌ریزی است. بودجه، یک کارکرد درون حکومت و یک کارکرد بیرون از حکومت دارد. در کشوری که بودجه آن غیر استاندارد و غیر منضبط است امکان اعمال قدرت از سوی سطوح فوقانی به سطوح تحتانی در سلسله‌مراتب اداری و همچنین امکان اعمال نظارت صحیح از سوی مردم بر حاکمان اندک است؛ به عبارت دیگر، نظام بودجه‌ای استاندارد و منضبط، هم به تقویت نظارت جامعه مدنی و هم به بهبود اعمال قدرت در سلسله‌مراتب حکومت می‌انجامد. به دلیل همین نیاز درونی، حکومت‌ها خواهان اصلاح نظام بودجه‌ریزی‌اند. انضباط مالی در بودجه دولت از لوازم اساسی

قانون‌گرایی است؛ به عبارت دیگر، بدون یک نظام بودجه‌ای مناسب، حکومت‌کردن حتی برای حاکم مستبد نیز مشکل می‌شود. حاکم مستبد نیز باید قدرت ردیابی مالی داشته باشد، باید بتواند گردش وجوه عمومی را نظارت کند و آن منبع را به سوی اهداف مورد نظر خود سوق دهد. لذا اصلاح نظام بودجه‌ریزی در حکومت غیر دموکراتیک نیز قابل اجرا و توصیه است.

سیاست دیگر تقویت منابع و ظرفیت نهادهای محلی در طراحی، تطبیق و عرضه خدمات عمومی و به طور خلاصه، تمرکززدایی است. تمرکززدایی فاصله تصمیم‌گیران یا دولتمردان با مردم را کاهش می‌دهد، ظرفیت جامعه محلی را ارتقا می‌بخشد و امکان نظارت‌های محلی را افزایش می‌دهد. این سیاست نیز در جوامع غیر دموکراتیک قابل اجراست و در حال حاضر نیز بسیاری از کشورهای غیر دموکراتیک مانند چین و لیبی به لحاظ اداری غیر متمرکزند. در زمینه پاسخگویی بیرونی نیز سیاست‌های مختلفی پیشنهاد می‌شود که به دو دسته اقدامات ملی و اقدامات محلی تقسیم می‌شود. ترویج سازوکارهای بازخورد از مشتریان و انتشار نتایج آن در کیفیت حکمرانی مؤثر است. این سیاست سخن شهروندان را تقویت می‌کند، مقامات مسئول را مجبور به تغییر رفتار می‌کند و یا حداقل آنها را به توجه بیشتر به مطالبات مردم ترغیب می‌کند. در برخی از کشورها از جمله هند و مالزی این سیاست در بهبود حکمرانی مؤثر بوده است. در این کشورها برای مبارزه با فساد، به طور مستمر و نظام‌یافته از مردم در خصوص کیفیت خدمات اداری نظرسنجی می‌شود. اگر نظرسنجی به خوبی طراحی شود، اعلام نظر مردم نوعی فشار بر مسئولان محسوب می‌شود. در واقع، این سیاست نوعی مردم‌سالاری در سطوح اداری است. حتی در جوامع دموکراتیک نیز باید سازوکارهایی از این قبیل طراحی شود. تنها اعلام نظر در پای صندوق‌های رأی برای حاکمیت مردم بسنده نمی‌کند. رأی مردم و نظر آنها به صورت مستمر و آن هم در حوزه‌های ریز و درشت باید اعلام شود.

افزایش رقابت در میان مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی سیاست دیگری است که برای جوامع مختلف قابل توصیه است. همین رقابت نوعی تغییر رابطه شهروندان و حاکمان است و حکمرانی را بهبود می‌بخشد. سیاست دیگری که در نمودار ملاحظه می‌شود، دعوت به بحث و نقد عمومی سیاست‌ها توسط نمایندگان جامعه مدنی است. می‌توان در حوزه‌های مختلف مانند نظام آموزشی، نظام اداری، اداره شهر و نظایر آن، گفتگوی عمومی راه انداخت. گفتگو در این حوزه‌ها شبکه روابط اجتماعی را به وجود می‌آورد و یا آن را تقویت می‌کند. بنابراین بهبود حکمرانی فرایندی است که ابواب فراوان دارد، نباید باب آن را در هیچ جامعه‌ای

بسته فرض کرد. همان‌گونه اشاره شد، اصلی‌ترین شالوده حکمرانی خوب گسترش ابزارهای مستقل نظارت و شفافیت و استفاده از ظرفیت‌های مردمی است. سازمان‌های مردم‌نهاد به عنوان یکی از اصلی‌ترین نمودهای استفاده از ظرفیت مردمی در جوامع در این نوشتار مورد نظرند.

### روش پژوهش

تحلیل تماتیک عبارت است از تحلیل مبتنی بر استقرای تحلیلی که در آن پژوهشگر از طریق طبقه‌بندی داده‌ها و الگویابی درون داده‌ای و برون داده‌ای به یک سنخ‌شناسی تحلیلی دست می‌یابد. "تحلیل تماتیک عبارت است از عمل کدگذاری و تحلیل داده‌ها با این هدف که داده‌ها چه می‌گویند. این نوع تحلیل در وهله اول به دنبال الگویابی در داده‌هاست. زمانی که الگویابی شد باید حمایت تمی یا موضوعی از آن صورت پذیرد، به عبارتی تم از داده‌ها نشأت می‌گیرد" (محمدپور، ۱۳۸۹: ۱۴). حضور و نقش محقق در اجرا و بکارگیری متد تحلیل تماتیک زیاد است. به همین دلیل گفته می‌شود که "در تحلیل تماتیک محقق مداخله و تفسیر بیشتری از خود در خصوص موضوعات نشان می‌دهد" (گست، ۲۰۱۲: ۱۱).

در تعریف دیگری که از تحلیل تماتیک آمده، این تحلیل "دلالت ضمنی بر تحلیل مواد شفاهی داستان‌گونه و استفاده از واحدهای نسبتاً جامعی از تجزیه و تحلیل‌ها تحت عنوان تم (موضوع) یا ترکیبی از دسته‌بندی‌ها دارد" (اسمیت، ۱۹۹۲: ۴). تحلیل تماتیک در پیرامون ایجاد تم که در حوزه دسته‌بندی قابل توصیف است، بنا شده است. دسته یا کد مفهومی است که بیانگر تکرار برخی از ویژگی‌ها در داده‌هاست (هارتاس، ۲۰۱۰: ۳۰۳). داده‌های مورد تحلیل در روش تماتیک شامل داده‌های متنی، مصاحبه و داده‌های مشاهده‌ای متنی شده هستند. به عبارتی داده‌هایی که برای تحلیل استفاده می‌شوند، بیشتر کیفی‌اند و می‌توانند شامل متن مصاحبه، یادداشت زمینه، اسناد سیاسی، عکس، فیلم و مانند آنها باشند (گیسون، ۲۰۰۶: ۸۸). تحلیل مضمون شیوه‌های متعددی اجرا دارد، در این مقاله از شیوه شبکه مضامین استفاده شده است، آنچه شبکه مضامین عرضه می‌کند، نقشه‌ای شبیه تارنما به مثابه اصل سازمان‌دهنده و روش نمایش است. شبکه مضامین بر اساس روندی مشخص، مضامین پایه (کدها و نکات کلیدی متن)، مضامین سازمان‌دهنده (مضامین بدست آمده از ترکیب و تلخیص مضامین پایه) و مضامین فراگیر (مضامین عالی در برگیرنده اصول حاکم بر متن به مثابه کل) را نظامند می‌کند.

سپس این مضامین به صورت نقشه‌های شبکه تارنما، رسم و مضامین برجسته هر یک از این سه سطح همراه با روابط میان آنها نشان داده می‌شود.

نکته مهم و جالب در شبکه مضامین این است که با توجه به پیچیدگی داده‌ها و هدف تحلیل ممکن است از مجموعه متون، چند مضمون فراگیر استخراج شود. با این حال تعداد مضامین فراگیر از تعداد مضامین پایه و سازمان‌دهنده کمتر خواهد بود. هر مضمون فراگیر، هسته قانون شبکه‌ای مضمونی را تشکیل می‌دهد؛ بنابراین ممکن است تحلیل به چندین شبکه مضامین منجر شوند (عابدی و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۷۰). هدف از این پژوهش شناسایی عوامل مؤثر بر چگونگی مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در نظارت بر عملکرد دولت به صورت کاملاً عملیاتی است. پیچیدگی‌های ساختار نظام اجرایی در ایران و شرایط خاص حاکم بر آن استفاده از ادبیات جهانی این حوزه را بسیار دشوار ساخته و عملاً غیر عملیاتی و اجرایی می‌کند. از این رو برای دقت هرچه بیشتر نتایج و نزدیک بودن آن به اجرا، مقرر شد مصاحبه‌هایی با سه دسته از ذینفعان اصلی این حوزه شامل مدیران دولتی مسئول در حوزه سازمان‌های مردم‌نهاد، مسئولان سازمان‌های مردم‌نهاد موفق و دارای مقام مشورتی سازمان ملل و مسئولان سازمان‌های بین‌المللی فعال در ایران تحقیق صورت پذیرفته و نتایج استخراج شود.

افراد مورد مصاحبه عبارتند از: دسته اول مدیران دولتی با تأکید بر مدیران دولتی فعال در سازمان‌های دارای حق صدور مجوز فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد. دسته دوم: مسئولان سازمان‌های مردم‌نهاد. دسته سوم: فعالان سازمان‌های بین‌المللی مرتبط. مصاحبه‌ها با محوریت موضوع تحقیق انجام و در حین آن ابعاد مختلف تأثیرگذار بر بسترسازی چگونگی استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایند توسعه، شناسایی و در قالب نقل‌قول‌ها، مضامین پایه، مضامین سازمان‌دهنده و مضامین فراگیر (ن. ک به جدول ۲) دسته‌بندی و مستند شده است.

### یافته‌های پژوهش

در این بخش تم‌های اصلی مستخرج در قالب یافته‌های علمی تحقیق بیان شده است. تم‌های اصلی تحقیق عبارتند از: (۱) لزوم تدوین قانون سازمان‌های مردم‌نهاد. (۲) لزوم اعتماد متقابل دولت و سمن‌ها. (۳) آموزش و توانمندسازی متقابل دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد. (۴) اصل مطالبه‌گری در سازمان‌های مردم‌نهاد. (۵) نهاد تسهیلگر غیر سیاسی تشکیل (نظام مشارکت اجتماعی - نما). (۶) تلقی مشابه و مشخص از مفهوم نظارت.

### • لزوم تدوین قانون سازمان‌های مردم‌نهاد

اولین مضمون فراگیر مورد اشاره صاحب‌نظران، لزوم به سرانجام رسیدن قانون فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد در کشور است، در حال حاضر آخرین آیین‌نامه اجرایی در حوزه سازمان‌های مردم‌نهاد، (آیین‌نامه تشکیل‌های مردم‌نهاد) مصوب به شماره ۶۷۷۳۵/ت/۵۱۳۰۵ مورخ ۱۳۹۵/۶/۶ هیئت وزیران است، این آیین‌نامه که ابتدا مقرر بود به صورت پیش‌نویس لایحه‌ای جهت طرح و قانون‌شدن در مجلس ارائه شود، ناگهان به صورت یک آیین‌نامه اجرایی از سوی هیئت وزیران ابلاغ شد. بسیاری از فعالان حوزه سازمان‌های مردم‌نهاد به دنبال تصویب قانون سازمان‌های مردم‌نهاد به عنوان بستری قابل اعتماد برای فعالیت سازمان‌های مردم‌نهادند. مضامین مرتبط در جدول ۲ بیانگر حوزه‌های مورد نظر صاحب‌نظران است.

جدول ۲. مضامین مرتبط با مفهوم قانون

ردیف	مضمون پایه	مضمون سازمان‌دهنده	مضمون فراگیر
۱	فقدان بسترهای لازم برای انجام کار	ایجاد بستر دائمی بهره‌گیری از ظرفیت سمن‌ها	لزوم تدوین قانون سازمان‌های مردم‌نهاد
۲	نبود الزام در بکارگیری سمن‌ها		
۳	لغو مقررات موجود در تحدید فعالیت و تهدید سمن‌ها		
۴	لزوم تغییر دید امنیتی		
۵	محترم شناخته شدن حق دادخواهی برای سمن‌ها		
۶	نبود حتی یک قانون در حوزه سازمان‌های مردم‌نهاد		
۷	پیشگیری از نظام توزیع رانت		
۸	ایجاد جرئت در سمن‌ها برای ورود به موارد پر مناقشه	رفع برخوردهای چندگانه در اجرا	
۹	ایجاد وحدت رویه در مواجهه با سمن‌ها		
۱۰	تثبیت نگاه بین‌المللی در امور مشترک با سمن‌ها و دولت		
۱۱	قدرت بیشتر قانون در برابر دستورالعمل و آیین‌نامه‌ها		

منبع: یافته‌های تحقیق

برخی از نقل‌قول‌های ارائه‌شده در این مورد به شرح زیر است:

«آیین‌نامه‌ها و مقررات خلاف قوانین وابستگی زیادی به تفکر دولت‌ها دارد و از ضمانت اجرایی لازم برخوردار نیست باید قانون حاکم شود تا تغییر آن سلیقه‌ای نباشد- ف-ا».

«اگر قانون سازمان‌های مردم‌نهاد عملیاتی شود بسیاری از ابهامات موجود از بین خواهد رفت- م-گ».

«قانون سازمان‌های مردم‌نهاد سال‌های سال است که در مجلس بین کمیسیون‌های مختلف در چرخش است این خود بیانگر اهمیت آن است، م-ی».

«ما دیگر به دولت در طرح لایحه قانون سازمان‌های مردم‌نهاد به عنوان اساس کار اعتماد نداریم، فرآیند را از طریق تدوین و نهایی کردن طرح در مجلس پیگیری خواهیم کرد، س-آ».

«انقدر دستورالعمل و آیین‌نامه مراجع مختلف داریم که به هر کسی در دولت اجازه می‌دهد به گونه‌ای که می‌خواهد عمل کند (م-ط)».

«همین نبود یک قانون واحد در مواجهه با سازمان‌های مردم‌نهاد، خود بسترساز بی‌اعتمادی متقابل به سبب برخوردهای چندگانه در موارد مشابه است (ف-ا)».

### • اعتماد متقابل

اعتماد یک رابطه دوفره است، یکی از طرفین تعهد می‌کند که اقدامی را انجام دهد (ندهد) و دیگری این تعهد را قبول می‌کند و ممکن است بر مبنای این تعهد، امتیازاتی را برای طرف دیگر قائل شود. در این صورت می‌توان گفت پدیده اعتماد اتفاق افتاده است. اعتماد یعنی اطمینان متقابل از اینکه هیچ یک از طرفین حاضر نمی‌شود از آسیب‌پذیری طرف مقابل کسب منفعت کند (سبل<sup>۱</sup>، ۱۹۹۳)؛ اعتماد به معنای باور به عملی است که از دیگران انتظار می‌رود (اوفه، ۱۳۸۴: ۲۱۱). اعتماد فردی به معنای اعتماد به صلاحیت‌ها و مقاصد افراد است که به طور عمده بر مبنای روابط شخصی و ارتباطات چهره به چهره و آشنایی طولانی شکل گرفته است (طالب، ۱۳۹۱). جدول ۲ بیانگر مضامین با حوزه اعتماد از دید صاحب‌نظران است.

جدول ۳. مضامین مرتبط با اعتماد متقابل

ردیف	مضمون پایه	مضمون سازمان‌دهنده	مضمون فراگیر
۱	رفع موانع ایجاد اعتماد	اعتماد سمن‌ها به دولت	لزوم اعتماد متقابل دولت و سمن‌ها
۲	خواست طرفین در اعتماد متقابل		
۳	باور به نتیجه‌بخش بودن همکاری		
۴	باور به سلامت سمن‌ها در امر نظارت		
۵	اشراف به ضعف‌های موجود		
۶	ورود به حلقه نظارت دولتی		
۷	عملکرد کم نقص سمن‌ها		
۸	واگذاری امور به سمن‌ها		
۹	پذیرش اهرم‌ها نظارتی دولتی از سوی سمن‌ها		
۱۰	القاء حس مالکیت به سمن‌ها		
۱۱	به رسمیت شناخته شدن سمن‌ها از سوی دولت		

منبع: یافته‌های تحقیق

برخی نقل‌قول‌های بیان‌شده با توجه به این تم عبارتند از:

«در حوزه رابطه بین دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد اعتماد حلقه مفقوده و کلیدی چندکاره به شمار می‌رود، م.و.م.»

«تا هنگامی که دولت به سازمان‌های مردم‌نهاد به عنوان یک شریک اعتماد نداشته باشد کار به همین منوال خواهد بود، ا. م.»

«دولت‌ها عملاً به سازمان‌های مردم‌نهاد اعتمادی نمی‌کنند چرا که خوب می‌دانند ایراد کارشان کجاست، ن. خ.»  
«برعکس آنچه اغلب مشهود است این سازمان‌های مردم‌نهاد هستند که در بسیاری مواقع به دولت‌ها و اقداماتشان بی‌اعتمادند، م- ن.»

«چرا باید تمام توان ما به جای اینکه صرف انجام اقداماتی در راستای تحقق اهدافمان شود در جلسات متعدد در دستگاه‌های دولتی و جهت اثبات خودمان تلف شود، ف- ا.»

• توجه به فرایند آموزش و توانمندسازی متقابل دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد

توانمندسازی مفهومی چندبعدی و بین‌رشته‌ای است که در ادبیات علمی امروز دنیا از کاربرد بسیار بالایی برخوردار است، اگر از تعاریف متعدد آن گذر کنیم، جان‌مایه این مفهوم، سهیم‌شدن افراد یا گروه‌ها در فرایند اداره امور مربوط به خود است که آموزش یکی از پایه‌های اساسی آن است. مفهوم آموزش و توانمندسازی متقابل دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد نیز از مفاهیم اصلی استخراج شده است.

برخی نقل‌قول‌های مرتبط با آموزش و توانمندسازی متقابل دولت و سمن‌ها:

«چرا سازمان‌های مردم‌نهاد طیف عملکردی بسیار متفاوتی دارند؟ پاسخ کاملاً مشخص است، این امر ارتباط مستقیمی با نحوه آموزش و توانمندسازی آن سازمان دارد - م- و-م».

«من به عنوان یک مدیر چگونه می‌توانم امور را به سازمان مردم‌نهادی واگذار کنم که نمی‌داند صورت مالی استاندارد چیست؟ ن-خ».

«بر عکس آنچه دولتی‌ها مدعی هستند، در بسیاری از موارد این سازمان‌های مردم‌نهاد هستند که زمینه‌های همکاری را به دولت‌ها نشان می‌دهند - ا-ق».

«خود دولت نمی‌داند چه توقعی از سازمان‌های مردم‌نهاد دارد، آنوقت مدام در حال مانع‌تراشی در حوزه فعالیت ماست - م-ی».

«به مأمور دولتی گفتم شما برای انجام کارت حقوق دریافت می‌کنی چگونه به من که به صورت رایگان در

حال انجام امور عام‌المنفعه هستم انگ بی‌سوادی و ناآگاهی می‌زنی؟ خندید و پذیرفت، م-ی».

جدول ۴. مضامین مرتبط با آموزش و توانمندسازی متقابل دولت و سمن‌ها

ردیف	مضمون پایه	مضمون سازمان‌دهنده	مضمون فراگیر
۱	آموزش و ایجاد رابطه مؤثر	آموزش متقابل	آموزش و توانمندسازی متقابل دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد
۲	استمرار و فرایندی بودن شناخت متقابل		
۳	وجود نیروی گریز از مرکز در فعالیت‌های غیر دولتی		
۴	لزوم تجربه اجتماعی در درازنای زمان		
۵	تقسیم کار در آموزش‌های تخصصی و عمومی		
۶	آموزش تخصصی نظارت با توجه به ماهیت سمن‌ها		
۷	کارآمدی مترادف با میزان آموزش و توانمندی است		
۸	آموزش شاخص‌های تخصصی نظارت برای دولت و سمن‌ها		
۹	لزوم آموزش دولت در حوزه تعامل با سمن‌ها		
۱۰	اهمیت فوق‌العاده آموزش در حوزه نظارت		
۱۱	آموزش به عنوان زیربنای تخصصی شدن		
۱۲	تغییر مترادف با آموزش و توانمندسازی است		
۱۳	برگزاری جلسات توجیهی در دستگاه‌های دولتی		
۱۴	لزوم ارتقاء ظرفیت کارشناسی در دولت و سمن‌ها		
۱۵	شکست فرهنگ تمرکزگرایی و مقاومت در واگذاری امور	توانمندسازی متقابل	
۱۶	نهادینه‌شدن فرهنگ پاسخگویی		
۱۷	لزوم مشارکت سمن‌ها و دولت در طراحی مفاد آموزش		
۱۸	تعداد محدود سمن‌های حائز شرایط نظارت		
۱۹	رفع بهانه‌جویی در واگذاری امور با ارتقاء دانش تخصصی		
۲۰	حذف نگاه حمایت‌گیری از دولت در سمن‌ها		

۲۱	درک دولت از چگونگی بهره‌مندی از ظرفیت سمن‌ها
----	--

### • اصل مطالبه‌گری در سازمان‌های مردم نهاد

مطالبه‌گری از واژه مطالبه در فرهنگ فارسی معین به معنی خواستن و طلب کردن آمده و در فرهنگ دهخدا نیز به معنی وساطت کردن ذکر شده است؛ بنابراین مطالبه‌گری به معنی درخواست فعل، نیاز و یا کاری از فرد یا نهاد و سازمان است. (لغت‌نامه دهخدا- فرهنگ معین)، از مضامین مهم دیگر مورد نظر صاحب‌نظران مفهوم مطالبه‌گر بودن سازمان مردم‌نهاد رصد مستمر شرایط، بررسی قوانین و چانه‌زنی برای تحقق اهداف سازمان و اصلاح فرایندهای غلط از سوی شریک دولتی است. جدول ذیل بیانگر تحلیل مضامین مورد نظر صاحب‌نظران در مورد این مفهوم است.

جدول ۵. مضامین مرتبط با اصل مطالبه‌گری

ردیف	مضمون پایه	مضمون سازمان‌دهنده	مضمون فراگیر
۱	مطالبه‌گری در ماهیت سمن‌ها نهفته است	مطلبه‌گری شرط لازم در فلسفه وجودی سمن‌ها	اصل مطالبه‌گری در سازمان‌های مردم نهاد
۲	هر سمن به دنبال احقاق حقوق جمعیت هدف خود است		
۳	مطالبه‌گری در برخی سمن‌ها در اولویت آخر است		
۴	بسیاری از سمن‌ها در مطالبه‌گری ضعف دارند		
۵	شناسایی دردها و حساس‌سازی اجتماعی رسالت سمن‌هاست		
۶	ظرفیت کارشناسی در مطالبه‌گری باید ایجاد شود	اهمیت میزان توانمندی سمن در مطالبه‌گری	
۷	در امر نظارت سمن‌های مطالبه‌گر در اولویت‌اند		
۸	تخصصی شدن از رویکردهای اصلی در مطالبه‌گری است		
۹	توانمندی سمن‌ها با مطالبه‌گری رابطه مستقیم دارد		
۱۰	توانمندی و دانش تخصصی شرط لازم در مطالبه‌گری است		

منبع: یافته‌های تحقیق

برخی نقل‌قول‌ها در حوزه مطالبه‌گری سمن‌ها عبارت است از:

«باید دید منظور نظر ما چه نوع سازمان غیر دولتی است؟ بسیاری از سازمان‌ها از تمامی شرایط یک سازمان موفق بهره‌مند هستند اما خود را در مرحله ارائه خدمت متوقف می‌دانند به میگویند ما به چیز دیگری کار نداریم-ا-ق»

«سازمان مردم‌نهادی که خصوصاً می‌خواهد در حوزه نظارت بر عملکرد دولت وارد شود باید بسیاری از ویژگی‌ها را در حد اعلا داشته باشد، مهم‌ترین آن مطالبه‌گری است-ف-ا».

«چه سازمان مردم‌نهادی مطالبه‌گر می‌شود، سازمانی که علاوه بر تسلط کامل بر حوزه مورد فعالیت، اشراف کاملی بر اتمسفر اجرایی موضوع و فرآیندهای اجرایی دولت دارد-م-و-م».

«نظارت اصلاً یعنی مطالبه‌گری، اگر دنبال مطالبه‌حقایق نباشیم اصلاً برای چه باید نظارت کنیم-ا-ق».

«خاصیت یک سازمان مردم‌نهاد موفق در عرصه نظارت، بررسی کامل وضع موجود از لحاظ قانونی، اجرایی، ترسیم فضای مطلوب و نهایتاً مطالبه از شرکای دیگر در راستای تحقق آن است-س-ش-ا».



• لزوم وجود یک نهاد تسهیل‌گر و غیر سیاسی

از مهم‌ترین مسائل بدست آمده از خلال تحلیل مضمون صوت‌گرفته از مصاحبه‌ها لزوم موجود یک نهاد تسهیل‌گر برای ساماندهی فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد و تنظیم نسبت، شدت و کیفیت رابطه آن با خود و دولت است. در حال حاضر دستگاه‌های متعددی دولتی و در رأس آنها وزارت کشور این مسئولیت را برعهده دارد، نتایج تحقیق اما بیانگر آن است که نهاد مورد نظر باید غیر دولتی و غیر سیاسی باشد تا بتواند با احتراز از آسیب‌های موجود در این حوزه‌ها به وظایف ذاتی خود عمل کند، جدول ذیل در دو بعد لزوم ایجاد یک سازوکار برای ساماندهی فعالیت سمن‌ها از جمله در حوزه نظارت از یکسو و کیفیت و نحوه انجام فعالیت‌های آن از سوی دیگر را بیان می‌دارد.

جدول ۶. مضامین مرتبط با وجود به نهاد تسهیل‌گر و غیر سیاسی

ردیف	مضمون پایه	مضمون سازمان‌دهنده	مضمون فراگیر
۱	عدم اتلاف انرژی با به‌کارگیری ذینفعان ضعیف	لزوم ایجاد سازوکار مشارکت سمن‌ها در نظارت	نهاد تسهیل‌گر غیر سیاسی تشکیل نظام مشارکت اجتماعی (نما)
۲	لزوم تحول در ساختار و عملکرد کنونی گذر از فرد محوری/ ساختار هیئتی		
۳	ناکارآمدی بخش دولتی در نظارت		
۴	فقدان انگیزه‌های سیاسی، جناحی و مادی در سمن‌ها		
۵	خروج از انحصار بخش دولتی		
۶	کاهش هزینه‌های دولت و تسریع در امر نظارت		
۷	افزایش دقت در نظارت		
۸	ورود مردم به عرصه نظارت		
۹	بهره‌مندی از سرمایه عظیم انسانی		
۱۰	ایجاد شفافیت در عملکرد دولت		
۱۱	رفع نقایص و حلقه‌های مفقوده کنونی		
۱۲	ورود سمن‌ها به مباحثی که دولت‌ها از آن پرهیز دارند. توان		

ردیف	مضمون پایه	مضمون سازمان‌دهنده	مضمون فراگیر
۱	توجه به موضوعات خاص و تخصص‌های جزئی	ترکیب و نحوه عملکرد سازوکار مشارکت سمن‌ها در نظارت	نهاد تسهیل‌گر غیر سیاسی تشکیل نظام مشارکت اجتماعی (سمن)
۲	تعیین نقش و اولویت در کنش‌های تخصصی		
۳	توجه به شأن بالای نظارت		
۴	تسهیل ارتباط با بخش دولتی		
۵	شناخت آسیب‌های موجود در رابطه متقابل دولت و سمن		
۶	تأسیس دیپارتمان مالی سازمان‌های مردم‌نهاد		
۷	ایجاد نهاد گ‌نهاد از سوی دولت		
۸	ارائه مقام مشورتی به سمن‌های واجد شرایط		
۹	پرهیز شدید از رویکرد سیاسی		
۱۰	ایجاد نهاد گفتگو با سازمان‌های مردم‌نهاد از سوی دولت		
۱۱	ارائه رتبه و گرید به سمن‌های حائز شرایط		
۱۲	تشکیل کمیته‌ها و کمیسیون‌های تخصصی به عنوان پیش درآمد نظارت		
۱۳	شکل‌گیری شبکه‌های تخصصی		
۱۴	تشکیل کارگروه‌های تخصصی برای استفاده از تخصص‌های مختلف		
۱۵	تقسیم کار ملی ذیل سازوکار و ارتباط با سایر بخش‌های جامعه مدنی		
۱۶	تشکیل معاونت تخصصی نظارت		
۱۷	لزوم تعبیه بخش بین‌الملل و مستندسازی		
۱۸	تأکید بر سادگی و عملیاتی بودن		
۱۹	توجه به گردش آزاد اطلاعات		

نقل قول‌های مرتبط با لزوم ایجاد نهاد تسهیل‌گر غیرسیاسی برای سازمان‌دهی سمن‌ها:

«خاصیت سازمان‌های مردم‌نهاد فعالیت‌های عام‌المنفعه است، من منکر وجود زمینه سوءاستفاده نیستم اما نباید به سازمان‌های مردم‌نهاد نگاه سیاسی داشت-ا-ق».

«افراط و تفریط خاصیت مدیریت ماست، وقتی نگاه سیاسی به میان آید اولین چیزی که معمولاً کنار می‌رود نگاه کارشناسی است، باید به این موضوع توجه داشت-م- و-م».

«وضعیت و ساختار موجود اگر مناسب بود که خروجی ما با این همه استعداد این نبود باید طرحی نو در این حوزه در انداخت-س-ش».

«دولت اگر می‌خواهد از منافع سازمان‌های مردم‌نهاد بهره‌بردار باشد، هزینه‌اش را هم بدهد، هزینه این کار کنار گذاشتن برخی مسئولیت‌ها و واسپاری است، من به عنوان یک دولتی می‌گویم باید یک ساختار غیر سیاسی و غیر دولتی کار را به دست بگیرد-ن-خ».

«بهترین نوع همکاری دولت با سازمان‌های مردم‌نهاد، مطالبه دوجانبه است، هر دو در کنار و برابر با هم-س-ش».

#### • تلقی‌های مشابه از مفهوم نظارت

کنترل و ارزیابی فرایندی است که طی آن نتایج عملکرد و فعالیت‌ها طوری تحت نظارت و کنترل قرار می‌گیرد که بتوان عملکرد واقعی را با عملکرد مطلوب مقایسه کرد. این فرایند بازخورد لازم را به مدیران می‌دهد تا بتوانند نتایج را ارزیابی کنند و در صورت لزوم اقدامات تصحیح‌کننده و اصلاحی را اتخاذ کنند (جی.دیویدهانگر، توماس ال ویلن، ۲۰۰۱: ۲۶۰)، آخرین مضمون فراگیر استخراج‌شده در عوامل مؤثر بر استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد در نظارت بر عملکرد دولت، لزوم توجه به تعریف مشخص، حوزه‌های مشخص و شاخص‌های مشخص نظارت در دو بعد عمومی و اختصاصی است، مضمون‌های مورد بررسی در جدول ۷ به تفکیک بیان شده است.

جدول ۷. مضامین مرتبط با تلقی مشابه و مشخص از مفهوم نظارت

ردیف	مضمون پایه	مضمون سازمان‌دهنده	مضمون فراگیر
۱	لزوم وجود تعریف مشخص از نظارت	تعریف نظارت، حوزه‌ها و شاخص‌های آن	تلقی مشابه و مشخص از مفهوم نظارت
۲	لزوم تعریف مشخص از شاخص‌ها		
۳	طراحی شاخص‌های نظارتی به صورت تخصصی و بخشی		
۴	طراحی شاخص‌های تخصصی و بخشی با تعامل ذینفعان		
۵	توجه به تمایز شاخص‌های عمومی و اختصاصی در نظارت		
۶	مشخص بودن بخش‌های تخصصی در نظارت	کیفیت اجرایی شدن نظارت	
۷	آغاز فرایند نظارت از خود نظارتی در سمن‌ها		
۸	لزوم طراحی فرایند از اولین مرحله تا گزارش نهایی به عنوان خروجی نظارت‌ها		
۹	توجه به شفافیت و اطلاع‌رسانی در امر نظارت		
۱۰	لزوم رویکرد جامع به مفهوم نظارت		

برخی از نقل‌قول‌ها در حوزه تلقی از مفهوم نظارت:

«اینکه بدانیم مراد ما از نظارت چیست پنجاه درصد کار است، آیا ما در پی نظارت پله به پله هستیم یا به دنبال بررسی تطابق اهداف با منافع جمعی؟ شرایط حاکی از نگاه دوم است. م - و - م».

«برای یک سازمان مردم‌نهاد در حال حاضر نظارت به معنای بررسی اینکه در حوزه مورد نظرش چه اتفاقات کلانی رخ می‌دهد، قابل اجرا شدن است، ورود به جزئیات هم تخصصی فراتر می‌خواهد و بسیار دشوار خواهد بود - س - ش».

«نظارت توسط سازمان‌های مردم‌نهاد بر عملکرد دولت با مقاومت‌های بسیاری روبرو خواهد شد، فلذا نگاه بخشی و کلی‌نگر مقدمه‌ای مناسب برای ورود به مسئله است - ف - ا».

«هر چه قدر نگاه نظارتی توسط سازمان‌های مردم‌نهاد با نگاه صنفی‌تر صورت پذیرد به همان میزان دقت کار بالاتر خواهد رفت - ا - ق».

«نظارت توسط سازمان‌های مردم‌نهاد اگر با هدف تغییر رفتار و هدف‌گزینی مجدد صورت پذیرد، نوع عالی‌ای از نظارت مشارکتی را شاهد خواهیم بود - م».

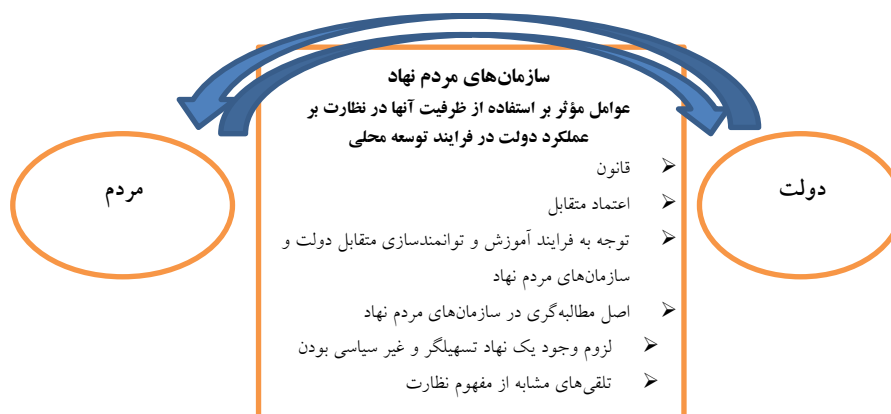
### نتیجه‌گیری

نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در توسعه محلی، به عنوان واسط دولت و مردم، اساس حکمرانی محلی را تشکیل می‌دهد. مرز و حائل بین مردم و دولت با وجود این بخش از بین می‌رود. نتایج تحلیل مضمونی از مصاحبه‌های انجام‌شده با صاحب‌نظران حوزه سازمان‌های مردم‌نهاد ایران در سطوح دولتی - غیر دولتی و بین‌المللی، بیانگر آن است که اولین قدم در راه بسترسازی مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در نظارت بر عملکرد دولت به سرانجام رسیدن قانون سازمان‌های مردم‌نهاد است که با عنایت به ضمانت اجرایی بالاتر قانون در مقایسه با مقررات و آیین‌نامه‌ها می‌تواند راهگشای بسیاری از دشواری‌های موجود باشد.

گام دوم ایجاد زمینه اعتماد متقابل دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد به هم است که در مضامین مستخرج بعدی یعنی آموزش و توانمندسازی متقابل دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد از یکسو و ایجاد یک نهاد تسهیل‌گر غیر سیاسی برای ایجاد هماهنگی‌های لازم از سوی دیگر متبلور شده است، این آموزش‌ها نه تنها در بخش سازمان‌های مردم‌نهاد در قالب طرح‌های ظرفیت‌سازی و استانداردسازی سازمان‌ها مردم‌نهاد می‌تواند بروز یابد، بلکه باید در ساختار دولتی نیز آموزش‌ها در حوزه توانمندی و نحوه تأثیرگذاری سازمان‌های مردم‌نهاد بر تحقق اهداف دولت صورت پذیرد تا بخش دولتی نیز آمادگی پذیرش و بهره‌برداری از این بستر عظیم را داشته باشد. این نیرو نهایتاً از طریق ایجاد یک فضای مفهومی مشابه از امر نظارت، عملیاتی شدن ایده پژوهش را هموارتر خواهد ساخت. در واقع اعتماد یک مکانیسم هماهنگی حساسی در حکمرانی محلی است که بازیگران مختلف به حقوق همدیگر احترام بگذارند. از این رو بحث توجه به فرایند آموزش و توانمندسازی متقابل دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد مطرح می‌شود. طوری که اگر این توانمندسازی نباشد، مذاکرات پیچیده‌ای باید بین این سه بخش دولت، مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد شکل گیرد که بیشتر اوقات به نتایج مغایری هم می‌انجامد.

شکل ۲. عوامل مؤثر بر استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد در نظارت بر عملکرد دولت در فرایند

#### توسعه محلی



اصل مطالبه‌گری در سازمان‌های مردم‌نهاد نشان می‌دهد که دولت ضمن تفویض اختیار و قدرت دادن به سازمان‌های مردم‌نهاد باید زمینه‌های ایجاد یک نهاد تسهیل‌گر و غیر سیاسی

بودن را فراهم کند. اگر بین این بخش‌ها، اعتماد و هماهنگی باشد، این مسئله باعث شکل‌گیری نظارت و کنترل درونی در آنها می‌شود و خیلی از هزینه‌های مرتبط را نیز کاهش می‌دهد.

### منابع

- استراوس، آنسلم و کوربین، جولیت (۱۳۸۵). *اصول روش تحقیق کیفی؛ نظریه‌مبنایی*. ترجمه: بیوک محمدی. تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
- آریان‌پور، لیلا (۱۳۸۷). تبیین نقش سازمان‌های غیر دولتی جوانان به عنوان حاملان اصلی سرمایه اجتماعی در توسعه اجتماعی. *پژوهش‌نامه علوم اجتماعی*. سال ۲. شماره ۳.
- الوانی، سید مهدی؛ شیروانی؛ علیرضا (۱۳۸۵). *سرمایه اجتماعی (مفاهیم، نظریه‌ها و کاربردها)*. تهران: انتشارات مانی، چاپ اول.
- بوچانی، محمدحسین (۱۳۸۵). سازمان‌های مردم‌نهاد در تعامل با شوراها. *ماهنامه شوراها*، شماره ۸.
- حسینی، میرزاحسن (۱۳۸۹). تأثیر استراتژی‌های سازمان‌های غیر دولتی در ایجاد و ارتقاء سرمایه اجتماعی. *فصلنامه مطالعات مدیریت انتظامی*. سال پنجم، شماره اول. صص ۸۲-۱۰۰.
- خزایی‌پارسا، فاطمه (۱۳۸۲). *سازمان‌های غیر دولتی؛ تاریخچه، تعریف و ویژگی‌ها*. جلد اول، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چاپ اول.
- دماری، بهزاد؛ حیدرنیا، محمدعلی؛ رهبری بناب، مریم (۱۳۹۳). نقش و عملکرد سازمان‌های مردم‌نهاد در حفظ و ارتقای سلامت جامعه. *فصلنامه پایش*، سال ۱۳، شماره ۵، مهر-آبان ۱۳۹۳.
- طالب، مهدی و بخشی زاده، حسن (۱۳۹۱). *تعاونی‌های روستایی و حکمرانی روستایی در ایران*. توسعه محلی، دوره ۴، شماره ۲، زمستان ۱۳۹۱.
- فوکویاما، فرانسیس (۱۳۷۹). *پایان نظم*. ترجمه: غلامعباس توسلی. انتشارات جامعه ایرانیان.
- قانع‌راد، محمدامین؛ حسینی، فریده (۱۳۸۴). ارزش‌ها، شبکه روابط و مشارکت در سازمان‌های غیر دولتی (مطالعه تجربی در بین جوانان). *مجله جامعه‌شناسی ایران*، دوره ۶، شماره ۳.
- کاملی، محمدجواد؛ رضایی، علی (۱۳۹۰). عوامل مؤثر بر اشراف اطلاعاتی بر سازمان‌های مردم‌نهاد شهر همدان در سال ۱۳۸۷. *فصلنامه مطالعات مدیریت انتظامی*. بهار، سال ۶، شماره ۱.
- کلن، جیمز (۱۳۷۷). *بنیادهای نظریه اجتماعی*. ترجمه: منوچهر صبوری. تهران: نشر نی.
- گلشن‌پژوه، محمودرضا (۱۳۸۱). *راهنمای سازمان‌های غیر دولتی*. تهران: موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر.
- مقیمی، سیدمحمد (۱۳۸۳). *کارآفرینی در نهادهای جامعه مدنی؛ پژوهشی در سازمان‌های غیر دولتی ایران*. موسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران و مرکز کارآفرینی دانشگاه تهران.

هانگر، جی. دیوید و دیگران (۱۳۸۴). مبانی مدیریت استراتژیک. ترجمه: دکتر سید محمد اعرابی و داود ایزدی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

- Buček J. & Smith B. (2000). New Approaches to Local Democracy: Direct Democracy, Participation and the „Third Sector. *Environment and Planning C: Government and Policy*. V. 18, pages 3-16. [http://www.humannageografia.sk/bucek/Bucek\\_Smith\\_EaP\\_2000.pdf](http://www.humannageografia.sk/bucek/Bucek_Smith_EaP_2000.pdf). Accessed 1 November 2011
- Haque, M. S. (2004). “Governance based on partnership with NGOs: implications for development and empowerment in rural Bangladesh.” *International Review of Administrative Sciences*. 70(2), 271-290. <http://profile.nus.edu.sg/fass/polhaque/iras-ptnr.pdf> Accessed 29 November 2011.
- Hilderbrand ME (2002). *Capacity Building for Poverty Reduction: Reflections on Evaluations of UN System Efforts*. Unpublished manuscript, Boston, MA: Harvard University.
- Kaplan, A. (1999). *The Developing of Capacity, Community Development Resource Association*. Cape Town.
- LaFond, A. and Brown, L. (2003). *A Guide to Monitoring and Evaluation of CapacityBuilding: Interventions in the Health Sector in Developing Countries*. MEASURE Evaluation Manual Series, Carolina Population Center, UNC, Chapel Hill.
- Mac Abbey, E., (2008). Constructive regulation of nongovernment organizations. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 48, 370–376.
- Mueller-Hirth N (2012). *If You Don't Count, You Don't Count: Monitoring and Evaluation in South African NGOs*. *Dev. Change* 43(3):649–670.
- Snavely, K., & Desai, U. (2001). Mapping local government-nongovernmental organization interactions: A conceptual framework. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 11 (2), 245-264.
- Stavros, M.Jacqueline (1998). *Capacity Building: A Relational Process of Building Your Organization's Future*. Submitted in partial fulfillment of the requirements for The Degree of Executive Doctorate of Management, Weatherhead School of Management, Case Western Reserve University, and Cleveland, OH.
- Tembo, Fletcher (2008). *Study on Capacity Development Support Initiatives & Patterns; LCDF Research and Development Phase*. Report for SNV Netherlands Development Organisation, October 2008. Overseas Development Institution.