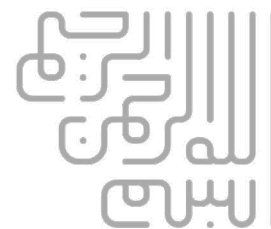


الگوی عملیاتی بازسازی مشارکتی؛ طراحی ماتریس همکاری دولت و مردم (ایده‌هایی برای بازسازی خسارت‌های جنگ رمضان)



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۵/۲۴
Publish Date : 2026/08/15



عنوان: الگوی عملیاتی بازسازی مشارکتی؛ طراحی ماتریس همکاری دولت و مردم (ایده‌هایی برای بازسازی خسارت‌های جنگ رمضان)
تهیه و تدوین (Author): حسام عزت‌آبادی‌پور
واژه‌های کلیدی: خیریه، سرمایه اجتماعی، بازسازی پساجنگ، مشارکت مردمی، حکمرانی مشارکتی
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21768>

Permanent Link:

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: الگوی عملیاتی بازسازی مشارکتی؛ طراحی ماتریس همکاری دولت و مردم
(ایده‌هایی برای بازسازی خسارت‌های جنگ رمضان)
نوع گزارش: طرح/ لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □
نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه توسعه تعاون، مشارکت‌های مردمی و سرمایه اجتماعی)
مدیر مطالعه: محمدتقی ضرغام افشار
ناظر علمی: ریحانه رحمانی‌پور
گرافیک و صفحه‌آرایی: سمیرا صادقی عسکری
ویراستار ادبی: زهرا کریمی
تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۱۲/۱۵



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه.....	۹
۳. تبیین الگوی مشارکت مردمی در بازسازی پساجنگ.....	۱۱
۳-۱. مسئله‌شناسی بازسازی پساجنگ و منازعه: از دوگانگی دولت و جامعه تا رویکرد تلفیقی.....	۱۱
۳-۲. بازسازی مشارکتی به مثابه فرصتی برای بالندگی جامعه و رشد سرمایه اجتماعی.....	۱۲
۳-۳. الگوی مشارکت مردمی در بازسازی.....	۱۲
۳-۴. ملاحظات اجرایی الگوی مشارکت.....	۱۵
۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۱۸
۴-۱. جمع‌بندی.....	۱۸
۴-۲. پیشنهادها.....	۱۹
منابع و مأخذ.....	۲۱

فهرست جداول

جدول ۱. خلاصه‌ای از پیشنهادهای سیاستی، تقنینی و نظارتی پژوهش.....	۸
جدول ۲. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۱۰

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نقش و سطح مشارکت مردم در امور انسان‌دوستانه.....	۱۳
شکل ۲. الگوی مشارکت مردم در بازسازی خرابی‌ها و خسارت‌های جنگی.....	۱۵



الگوی عملیاتی بازسازی مشارکتی؛ طراحی ماتریس همکاری دولت و مردم (ایده‌هایی برای بازسازی خسارت‌های جنگ رمضان)

چکیده



جنگ و منازعات خیابانی، افزون بر تخریب زیرساخت‌های فیزیکی، می‌تواند شبکه‌های اجتماعی را گسیخته، اعتماد نهادی را فرسوده و سرمایه اجتماعی را دچار تحلیل کند. تجربه جنگ ۱۲ روزه ایران نشان داد که تشکل‌های مردمی نقش حیاتی در مدیریت بحران ایفا می‌کند، اما چالش‌هایی مانند ضعف ساختاری و ترس از پیامدهای سیاسی نیز آشکار شد. این گزارش با نقد رویکردهای «صرفاً دولت‌محور» یا «صرفاً جامعه‌محور»، برای مشارکت مردم در بازسازی خرابی‌ها و خسارت‌های جنگی در کشور، رویکرد «تلفیقی - توسعه‌ای» را تبیین می‌کند: مشارکت مردمی در بازسازی نه به دلیل ناتوانی دولت، بلکه به مثابه فرصتی راهبردی برای بالندگی جامعه و بازسازی سرمایه اجتماعی ضروری است. یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که بازسازی مشارکتی ضمن حفظ مسئولیت حاکمیتی دولت، به کارآمدی بالاتر و انسجام اجتماعی پایدارتر می‌انجامد.

الگوی عملیاتی پیشنهادی مبتنی بر ماتریس چهارخانه «داوطلب، خیر، بنیاد، مجمع خیرین» طراحی شده و با ۶ ملاحظه اجرایی (شاخص‌های سرمایه اجتماعی، شوراهای نظارت مردمی، مکانیسم جبرانی ۳۰ درصد، توانمندسازی اجتماعی، پروژه‌های نمادین مشترک و وظایف تضمینی دولت) تکمیل شده است. گزارش در پایان احکام سیاستی (۵ حکم)، تقنینی (۶ ماده قانونی) و نظارتی (۵ حکم) را به صورت مشخص به نمایندگان مجلس و مدیران دولتی ارائه می‌کند تا الگوی بازسازی از یک برنامه صرفاً فنی به پروژه‌ای اجتماعی - سیاسی برای بازسازی سرمایه اجتماعی و تحقق حکمرانی مشارکتی تبدیل شود.



بیان / شرح مسئله

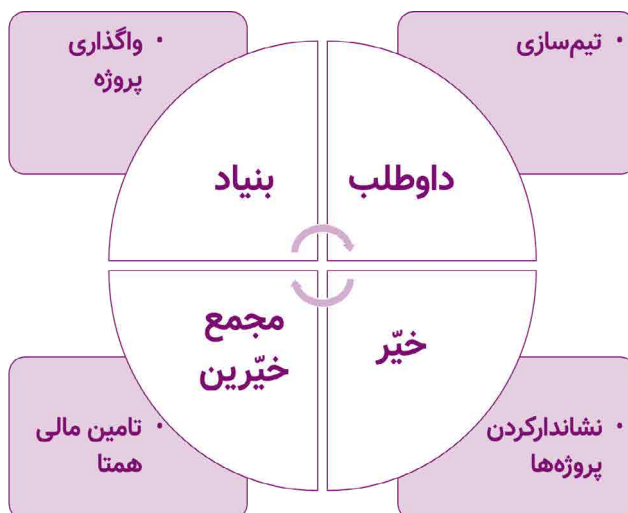
در گیرهای نظامی، صرفاً به ویرانی کالبدی شهرها منجر نمی‌شوند، بلکه می‌توانند پیوندهای میان فردی را از بین ببرند، باور نهادی را تضعیف کنند و ذخایر همبستگی اجتماعی را کاهش دهند. آنچه در جنگ ۱۲ روزه میان ایران و رژیم صهیونیستی رخ داد، گویای آن بود که نهادهای مردم‌نهاد توانستند نقشی بی‌بدیل در مهار پیامدهای اجتماعی این رویداد ایفا کنند. این تشکلهای از راه‌هایی چون ساماندهی گشت‌های محافظتی در محله‌ها، راه‌اندازی خدمات داوطلبانه امدادی و سپردن موقت کودکان بی‌سرپرست به خانواده‌های داوطلب، توانستند نظم و انسجام اجتماعی را پاس بدارند. اما در کنار این موفقیت‌ها، کاستی‌هایی مانند فقدان ساختار منسجم در برخی تشکلهای، ناکارآمدی در ایجاد شبکه‌های عملیاتی بهنگام و هراس فعالان اجتماعی از برچسب‌های سیاسی و عواقب رسانه‌ای نیز بروز کرد.

مسئله اصلی این است که بازسازی پساجنگ را نباید صرفاً یک مسئله فنی یا مالی تلقی کرد، بلکه ماهیتی عمیقاً اجتماعی دارد. سه رویکرد نظری در این زمینه قابل شناسایی است: رویکرد دولت‌محور که بازسازی را وظیفه انحصاری دولت می‌داند، رویکرد جامعه‌محور که بر پیش‌گامی مطلق نهادهای مردمی تأکید دارد و رویکرد تلفیقی - توسعه‌ای که این گزارش از آن دفاع می‌کند. مطابق رویکرد سوم، مشارکت مردمی در بازسازی نه به دلیل ناتوانی دولت، بلکه به مثابه فرصتی راهبردی برای بالندگی جامعه، بازسازی سرمایه اجتماعی آسیب‌دیده و پرورش شهروندانی مسئول، ضروری است. حتی اگر دولت توانایی کامل برای بازسازی خرابی‌ها و خسارت‌های جنگی را داشت، باز هم نباید بدون مشارکت مردم اقدام به بازسازی کند، زیرا خود فرایند مشارکت، فرصتی مغتنم برای انسجام جامعه و تقویت سرمایه اجتماعی است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

گزارش حاضر یک ماتریس چهارخانه برای مشارکت مردم در بازسازی طراحی کرده است: ۱. داوطلب: فردی دارای مهارت‌هایی مانند بنایی، نقاشی و غیره که در قالب تیم‌های سازماندهی شده به اجرای پروژه می‌پردازد؛ ۲. خیر: فردی که تمایل به اهدای کمک‌های مالی نقدی یا غیرنقدی دارد و از طریق سامانه مالیاتی، پروژه مورد نظر خود را در سطح محله انتخاب و بر حسن هزینه‌کرد و اجرای آن نظارت می‌کند؛ ۳. بنیاد: تشکلهای ثبت شده مانند گروه‌های جهادی، مراکز نیکوکاری و هیئت‌های مذهبی که هم‌توان مالی و هم‌توان اجرایی تکمیل یک پروژه کامل را دارند؛ ۴. مجمع خیرین: نهادهایی متشکل از مجموعه خیرین که صرفاً تأمین مالی جمعی پروژه‌ها را برعهده دارند. همچنین، «تأمین مالی همتا» به این معنا که به ازای هر ریال تأمین مالی توسط خیر، دولت یا شرکت‌های محلی نیز همان میزان را به پروژه تخصیص دهند، پیشنهاد شده است.

الگوی مشارکت مردم در بازسازی خرابی‌ها و خسارت‌های جنگی



مأخذ: یافته‌های پژوهش.



افزون بر این، برای تبدیل این الگو به یک نظام کارآمد و عادلانه، ۶ مؤلفه اساسی احصا شده است: ۱. افزودن شاخص‌های بازسازی سرمایه اجتماعی (اعتماد میان ساکنان، تعداد شبکه‌های محلی تازه تشکیل یافته، میزان مشارکت در تصمیم‌گیری‌های جمعی)؛ ۲. ایجاد شوراهای نظارت مردمی در هر شهرستان برای پایش پیشرفت بازسازی و مطالبه‌گری از دولت؛ ۳. مکانیسم جبرانی ۳۰ درصد برای جلوگیری از بازتولید نابرابری‌های منطقه‌ای؛ ۴. توانمندسازی اجتماعی و آگاهی‌بخشی از طریق کارگاه‌های مدیریت مشارکتی و تشکیل صندوق‌های خرد محلی؛ ۵. تعریف پروژه‌های نمادین مشترک فرامحله‌ای برای بازسازی انسجام افقی میان گروه‌های مختلف اجتماعی و ۶. تصریح وظایف تضمینی دولت شامل تأمین امنیت فیزیکی تیم‌های داوطلب، رفع موانع قانونی و اداری، کنترل قیمت مصالح ساختمانی پایه و بیمه حوادث داوطلبان.

پیشنهادهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای تحقق الگوی بازسازی مشارکتی مبتنی بر ماتریس چهارخانه (داوطلب، خیر، بنیاد، مجمع خیرین) و پیاده‌سازی ۶ ملاحظه اجرایی احصا شده، مجموعه‌ای از پیشنهادها در سه دسته سیاستی، تقنینی و نظارتی تدوین شده است. «پیشنهادهای سیاستی» عمدتاً قابل تصویب در دولت و بر ایجاد سامانه شفاف، سازمندی تیم‌های داوطلب، تأمین مالی همتا^۱ و مکانیسم جبرانی ۳۰ درصد متمرکز هستند. «پیشنهادهای تقنینی» نیازمند طرح و تصویب در مجلس شورای اسلامی بوده و شامل مشوق‌های مالیاتی، حق نام‌گذاری برای تشکلات، استقرار شوراهای نظارت مردمی، اصلاح قانون مناقصات، بیمه داوطلبان و کنترل قیمت مصالح پایه می‌شوند. «پیشنهادهای نظارتی» نیز قابل ابلاغ توسط رئیس قوه قضائیه و سازمان بازرسی کل کشور هستند و الزام به انتشار گزارش‌های دوره‌ای، ارزیابی سرمایه اجتماعی، رعایت مکانیسم جبرانی، ایجاد سازوکار شکایت عمومی و گزارش‌دهی شوراهای به مجلس را دربر می‌گیرند.

جدول ۱. خلاصه‌ای از پیشنهاد‌های سیاستی، تقنینی و نظارتی پژوهش

ردیف	دسته	عنوان پیشنهاد	خلاصه حکم
۱	سیاستی	سامانه ملی شفاف پروژه‌ها	طراحی سامانه با قابلیت تفکیک تا سطح محله، درج تصاویر به‌روز، هزینه بازسازی و الزامات اجرایی
۲	سیاستی	تیم‌های سازمندی شده داوطلبان	ایجاد تیم‌های مهارت‌محور در سطح شهرستان‌ها با فراخوان ملی، احصای مهارت‌ها و سپردن پروژه‌های مشخص به تیم‌های داوطلب
۳	سیاستی	تأمین مالی همتا	به ازای هر ریال تأمین مالی، دولت یا شرکت‌های محلی حداقل ۵۰ درصد تا سقف ۱۰ درصد را به همان پروژه تخصیص دهند.
۴	سیاستی	تفکیک پروژه‌ها	پروژه‌ها در سامانه بر اساس نیاز به داوطلب، خیر، بنیاد یا مجمع خیرین تفکیک و دسته‌بندی شوند.
۵	سیاستی	مکانیسم جبرانی	اختصاص حداقل ۳۰ درصد منابع تأمین مالی همتا به مناطق با شاخص محرومیت بالا
۶	تقنینی	مشوق‌های مالیاتی	وجه نقدی، اقلام غیرنقدی و خدمات اهدایی تا ۱۰ درصد در آمد مشمول مالیات به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی موضوع ماده (۱۷۲) قانون مالیات‌های مستقیم و ۲۰ درصد اعتبار مالیاتی موضوع ماده (۲۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت
۷	تقنینی	حق نام‌گذاری و نصب لوح برای بنیادها	تشکیل‌های مجری پروژه‌های کامل بازسازی، حق انتخاب نام ساختمان یا نصب لوح دائمی با ذکر نام تشکلات را دارند.
۸	تقنینی	استقرار شوراهای نظارت مردمی	تشکیل شورای ۷ نفره در هر شهرستان (۳ نفر از تشکلات، ۲ معتمد محلی، ۲ نماینده دستگاه‌های اجرایی) برای پایش و گزارش‌دهی
۹	تقنینی	بیمه اجباری و تأمین امنیت داوطلبان	پوشش بیمه حوادث و درمان رایگان داوطلبان

ردیف	دسته	عنوان پیشنهاد	خلاصه حکم
۱۰	نظارتی	انتشار ماهیانه گزارش پیشرفت	انتشار گزارش تفصیلی نرخ پیشرفت بازسازی به تفکیک استان، شهرستان و محله
۱۱	نظارتی	ارزیابی مستقل سرمایه اجتماعی	سنجش سه شاخص (اعتماد میان‌شخصی، تعداد شبکه‌های محلی تازه تشکیل یافته، میزان مشارکت در تصمیم‌گیری) قبل، حین و پس از بازسازی
۱۲	نظارتی	الزام به مکانیسم جبرانی ۳۰ درصد	هیچ استانی نباید کمتر از ۷۰ درصد میانگین کشوری تخصیص سرانه بازسازی دریافت کند.
۱۳	نظارتی	سازوکار شکایت عمومی	رسیدگی سازمان بازرسی کل کشور به شکایات مربوط به موانع مشارکت حداکثر ظرف ۱۰ روز

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۱. مقدمه

بازسازی زیرساخت‌های حیاتی در پی جنگ و منازعات خیابانی، فراتر از یک مسئله فنی یا مالی، ماهیتی عمیقاً اجتماعی - سیاسی دارد. در حالی که برخی بر مسئولیت انحصاری دولت تأکید می‌ورزند و برخی دیگر پیش‌گامی مطلق نهادهای مردمی را مطالبه می‌کنند، این گزارش رویکرد سومی را تبیین می‌کند: مشارکت مردمی در بازسازی نه به دلیل ناتوانی دولت، بلکه به مثابه فرصتی راهبردی برای بالندگی جامعه، بازسازی سرمایه اجتماعی آسیب‌دیده و پرورش شهروندانی مسئول ضروری است. این نوشتار با استناد به آرای چارلز تیلی، رابرت پاتنام، پائولو فریره و شواهد تجربی معاصر، نشان می‌دهد که بازسازی مشارکتی، ضمن حفظ مسئولیت حاکمیتی دولت، می‌تواند به کارآمدی بالاتر، انسجام اجتماعی پایدارتر و کاهش شکنندگی اجتماعی بینجامد.

۲. پیشینه

عزت‌آبادی‌پور (۱۴۰۴) در گزارشی تفصیلی، نقش تشکل‌های مردم‌نهاد در جنگ ۱۲ روزه را بررسی و تحلیل کرده است. او مدعی است که جنگ ۱۲ روزه ایران با رژیم صهیونیستی نشان داد که تشکل‌های مردمی نقش حیاتی در مدیریت بحران اجتماعی ایفا می‌کنند. این نهادها با اقدام‌هایی نظیر «تشکیل گروه‌های محافظت محله‌ای و سازماندهی خدمات داوطلبانه»، «تولید محتوای حقوقی و ارسال بیانیه‌های رسمی به نهادهای حقوقی بین‌المللی»، «واگذاری موقت کودکان بی سرپرست به خانواده‌های داوطلب»، امنیت و همبستگی جامعه را حفظ کردند. تجربه جنگ فرصت‌هایی چون همبستگی فرا جناحی، ظهور کنش‌های جمعی و حمایت‌های بین‌المللی مردمی را نمایان کرد، اما در مقابل چالش‌هایی مانند ضعف ساختاری تشکل‌ها، اختلال در شبکه‌سازی اجتماعی و ترس فعالان از پیامدهای سیاسی نیز آشکار شد. برای تقویت مشارکت نهادمند مردمی در بحران‌های آتی، لازم است نقش حاکمیت از «رئیس» به «کارگردان» تغییر یابد، سازوکارهای همکاری میان نهادهای اجتماعی ایجاد شود و جایگاه مشورتی برای تشکل‌ها در تصمیم‌گیری‌های ملی تدارک دیده شود. این اقدام‌ها به حکمرانی مشارکتی، تاب‌آوری اجتماعی و افزایش سرمایه اجتماعی کشور خواهد انجامید [۱].



جدول ۲. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	بررسی نقش و عملکرد تشکلهای مردم‌نهاد در دوره جنگ ۱۲ روزه	۱۴۰۴	۲۰۸۹۲	دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس	تشکلهای مردمی نقش حیاتی در مدیریت بحران اجتماعی ایفا می‌کنند. این نهادها با اقدام‌هایی نظیر «تشکیل گروه‌های محافظت محله‌ای و سازماندهی خدمات داوطلبانه»، «تولید محتوای حقوقی و ارسال بیانیه‌های رسمی به نهادهای حقوقی بین‌المللی»، «واگذاری موقت کودکان بی‌سرپرست به خانواده‌های داوطلب»، امنیت و همبستگی جامعه را حفظ کردند.
۲	محلهمحوری، بنیان اصلی پیشرفت جامعه ایران در پی جنگ رمضان	۱۴۰۵	۲۱۵۴۹	دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس	انقلاب اسلامی ایران با محوریت مردم رقم خورد و نهادهای مردمی نه تنها مشکلات اول انقلاب را حل کرد، بلکه موتور محرکه پیشرفت جامعه نیز بود. پس از دفاع مقدس اول، الگوهای دولتی و شبه‌دولتی تا حدی جای مردمی‌سازی را گرفتند. چنان‌که رهبر شهید انقلاب (ره) بارها بر ضرورت بازگشت به ریل مردم تأکید کردند. جنگ رمضان و «بعثت مردم» از جهات متعدد حال و هوای روزهای انقلاب را زنده کرد و موجب انسجام اجتماعی بی‌سابقه‌ای شده است. مردم در بحبوحه جنگی عظیم، در محله‌ها حاضر شدند و ثبات کشور را تضمین کردند. این وضعیت یک فرصت راهبردی برای بازطراحی حکمرانی است. مهم‌ترین چالش حکمرانی ایران، تنقیح «ایده حکمرانی» در تعیین نسبت جایگاه مردم و دولت است.

مأخذ: همان.

شیخی (۱۴۰۵) در گزارشی با عنوان «محلهمحوری، بنیان اصلی پیشرفت جامعه ایران در پی جنگ رمضان»، باروش ترکیبی (مشاهده میدانی از ۴۰ منطقه و پندل نخبگانی) مدل «محلهمحوری مبتنی بر تعاون» را به عنوان الگوی بومی و کارآمد مردمی‌سازی ارائه می‌دهد. مدل پیشنهادی، ساختاری سلسله‌مراتبی از تعاونی‌های محلی تا مجمع ملی تعاون است که سه عرصه را توأمان پوشش می‌دهد:

۱ در عرصه اقتصادی، تمرکز بر منابع مالی مردم پایه و نیروی تولید مردمی و قناعت؛

۲ در عرصه اجتماعی، حفظ انسجام و اتصال مردم به نهادهای حکمرانی؛

۳ در عرصه فرهنگی، هنجارسازی عملی (نه صرفاً زبانی) با محوریت خانواده.

نکته اساسی در موفقیت این مدل این است که حضور دولت نیز باید مانع‌زدا، داده‌محور و تأمین‌کننده مالی هوشمند (نه وابسته‌کننده) باشد [۱۲].



۳. تبیین الگوی مشارکت مردمی در بازسازی پسا جنگ

۳-۱. مسئله‌شناسی بازسازی پسا جنگ و منازعه: از دوگانگی دولت و جامعه تا رویکرد تلفیقی

جنگ و منازعات خیابانی، افزون بر تخریب زیرساخت‌های فیزیکی، شبکه‌های اجتماعی را گسیخته، اعتماد نهادی را فرسوده و سرمایه اجتماعی را دچار تحلیل می‌کنند [۲]. در چنین وضعیتی، سه رویکرد نظری قابل شناسایی است: الف) رویکرد دولت‌محور که بازسازی را وظیفه‌ای ذاتی دولت دانسته و مردم را صرفاً در جایگاه مطالبه‌گر می‌انگارد (برگرفته از نظریه قرارداد اجتماعی کلاسیک)؛ ب) رویکرد جامعه‌محور که بر پیش‌گامی مستقیم نهادهای مردمی در شرایط بحرانی تأکید دارد (ج) رویکرد تلفیقی توسعه‌ای که این گزارش از آن دفاع می‌کند. مطابق رویکرد سوم، نه تنها در شرایط ناتوانی نسبی دولت، مردم نباید منتظر بمانند، بلکه حتی اگر دولت توانایی کامل داشت، باز هم نباید بدون مشارکت مردم اقدام به بازسازی کند، زیرا خود فرایند مشارکت، فرصتی مغتنم برای انسجام جامعه و تقویت سرمایه اجتماعی است. از منظر چارلز تیلی،^۱ جنگ موتور اصلی دولت‌سازی مدرن بوده و دولت‌ها در ازای اخذ مالیات، تعهد حمایت از شهروندان را پذیرفته‌اند [۳]. با این حال، تیلی و سیدنی تارو^۲ هشدار می‌دهند که در شرایط جنگی مدرن، دولت ممکن است دچار «گسترش بیمارگون»^۳ شده و از مسئولیت‌های خود شانه خالی کند [۴]. در چنین بافتی، تأکید صرف بر مسئولیت دولت بدون مشارکت مردمی، می‌تواند به «شکاف دولت - جامعه» و کاهش مشروعیت حاکمیت بینجامد. از سوی دیگر، رابرت پاتنام^۴ سرمایه اجتماعی را به عنوان «ویژگی‌های سازمان‌یافتگی اجتماعی نظیر اعتماد، هنجارهای متقابل و شبکه‌ها» تعریف می‌کند که همکاری جمعی را تسهیل می‌کند [۵]. جنگ و منازعات خشن اجتماعی می‌توانند تحت شرایطی اعتماد افقی (میان گروه‌ها) و اعتماد عمودی (به نهادهای دولتی) را به شدت تخریب کنند [۶]. مطالعات تجربی در اتیوپی نشان داده که «برنامه‌های انتقال نقدی جامعه‌محور»^۵ که در آنها اعضای جامعه در فرایند هدف‌گیری و توزیع منابع، مشارکت دارند نه تنها به بازسازی اقتصادی کمک می‌کنند، بلکه سرمایه اجتماعی تخریب شده را نیز می‌سازند [۷]. این یافته تجربی مؤید آن است که فرایند بازسازی به اندازه محصول آن اهمیت دارد.

پائولو فریره^۶ مفهوم «آگاهی‌بخشی»^۷ را مطرح کرد: فرایندی دیالوژیک^۸ که در آن افراد از شرایط خود آگاه شده و برای تغییر آن دست به عمل می‌زنند [۸]. به باور فریره، مداخلات بیرونی بدون مشارکت فعال مخاطبان، ساختارهای وابستگی و نابرابری را باز تولید می‌کنند. در بستر بازسازی پسا جنگ، اگر دولت بدون مشارکت مردم اقدام کند، شهروندان همچنان در جایگاه «گیرنده خدمات» باقی می‌مانند؛ اما اگر بازسازی از طریق نهادهای محلی، شوراهای مردمی و فرایندهای تصمیم‌گیری جمعی انجام شود، شهروندان به «همتایان مسئول در بازسازی»^۹ تبدیل می‌شوند. تحقیقات میدانی در برزیل نشان داده که رویکردهای آموزشی انتقادی فریره در بازسازی محلات آسیب‌دیده از بحران، به شکل‌گیری «سرزمین‌های زیست‌ایستادگی»^{۱۰} منجر شده است: فضاهایی که در آنها ساکنان از طریق کنش جمعی، هم‌شرایط مادی و هم‌هویت اجتماعی خود را بازتعریف می‌کنند [۹]. در بستر جنگ، چنین رویکردی می‌تواند به بازسازی نه فقط دیوارها، بلکه پیوندهای اجتماعی گسیخته کمک کند.

1. Charles Tilly

از دید چارلز تیلی، جنگ باعث شده دولت‌ها قدرتمند شوند. دولت برای تأمین هزینه‌های جنگ از مردم مالیات می‌گیرد و در مقابل موظف می‌شود از امنیت و رفاه شهروندان محافظت کند. این رابطه باعث شکل‌گیری دولت‌های مدرن شده است.

2. Sidney Tarrow

۳. این اصطلاح (Pathological Expansion) در آثار چارلز تیلی و سیدنی تارو به کار رفته و به وضعیتی اشاره دارد که دولت در شرایط بحرانی (مانند جنگ) اختیارات خود را فراتر از حد متعارف و کارکردی گسترش می‌دهد، بدون اینکه پاسخگویی لازم را داشته باشد.

4. Robert Putnam

5. Community-based Cash Transfers

6. Paulo Freire

7. Conscientization

۸. دیالوژیک (Dialogic) رویکردی در آموزش و تعامل اجتماعی که بر رابطه افقی، برابر و دوطرفه مبتنی بر گفت‌وگو تأکید دارد، نه انتقال یک‌طرفه اطلاعات.

9. Co-producers of Public Goods

۱۰. اصطلاح سرزمین‌های زیست‌ایستادگی (Territories of R-existence) در بافت بازسازی محلات بحران‌زده برزیل به کار رفته و به فضاهایی اشاره دارد که ساکنان از طریق کنش جمعی، هم‌شرایط مادی و هم‌شبکه‌های اجتماعی خود را بازمی‌سازند.



۲-۳. بازسازی مشارکتی به مثابه فرصتی برای بالندگی جامعه و رشد سرمایه اجتماعی

تلفیق سه سنت نظری فوق، «دولت‌سازی تیلی»، «سرمایه اجتماعی پاتنام» و «آگاهی بخشی فریره» نشان می‌دهد که مشارکت مردمی در بازسازی پساجنگ را نباید به عنوان یک ضرورت اجباری ناشی از ناتوانی دولت، بلکه به عنوان فرصتی استراتژیک برای «بالندگی جامعه» و «رشد سرمایه اجتماعی» تلقی کرد. این ایده با مفهوم انعطاف‌پذیری و پایداری اجتماعی^۱ در ادبیات کاهش خطر بلایا همخوانی دارد. جوامعی که ساختارهای حکمرانی شبکه‌ای^۲ و سنت‌های مشارکت اجتماعی دارند، نه تنها سریع‌تر بازسازی می‌کنند، بلکه در برابر شوک‌های بعدی نیز مقاوم‌تر هستند [۱۰]. ادبیات «بازسازی جامعه‌محور»^۳ تأکید می‌کند که دولت باید نقش «تسهیلگر» را ایفا کند، نه «تأمین‌کننده انحصاری». این رویکرد مزایایی چون کارآمدی تخصیص منابع (به دلیل آگاهی محلی از اولویت‌ها)، پاسخگویی بیشتر (از طریق نظارت اجتماعی)، بازسازی سرمایه اجتماعی (از طریق پروژه‌های جمعی) و پیشگیری از بازتولید شکنندگی (کاهش وابستگی به کمک‌های خارجی) را به همراه دارد.

با این حال، دو نقد عمده به این رویکرد وارد شده: نقد اول از منظر دولت رفاه بوده که مشارکت مردم ممکن است بهانه‌ای برای دولت باشد تا از مسئولیت خود شانه خالی کند. پاسخ: پیشنهاد ما نه «جایگزینی دولت» بلکه «همکاری دولت و نهادهای مردمی» است. برای جلوگیری از سوءاستفاده، باید ساختارهای نهادی شفاف (مانند شوراهای محلی بازسازی با حضور نمایندگان دولت و منتخبان مردم) ایجاد شود و دولت تعهدات مالی و حقوقی خود را صراحتاً اعلام و رعایت کند. نقد دوم از منظر واقع‌گرایی سیاسی بوده که در جوامعی با سرمایه اجتماعی بسیار ضعیف، مانند مناطق درگیر جنگ‌های داخلی طولانی، مشارکت مردم ممکن است به جای وحدت، اختلافات قومیتی و محلی را تشدید کند. پاسخ: تحقیقات میدانی نشان می‌دهد که اگر برنامه‌های مشارکتی، گروه‌های اقلیت را دربرگیرد و منابع را عادلانه تقسیم کند، می‌تواند شکاف‌های اجتماعی را کاهش دهد، نه اینکه عمیق‌تر کند [۷]. بنابراین، طراحی دقیق نهادی شرط لازم موفقیت است.

در نهایت، از منظر جامعه‌شناختی، بازسازی پساجنگ صرفاً یک پروژه فنی یا اقتصادی نیست، بلکه یک پروژه اجتماعی - سیاسی است. فرایند بازسازی (تصمیم‌گیری درباره اولویت‌ها، تخصیص منابع، اجرا و نظارت) می‌تواند شهروندانی منفعل و منتظر دولت را به عاملانی فعال و مسئول تبدیل کند. این همان «بالندگی جامعه» و «رشد سرمایه اجتماعی» است که نه تنها بازسازی فیزیکی را تسریع کرده، بلکه صلح پایدار و دموکراسی مشارکتی را نیز ممکن می‌کند. مشارکت مردمی هرگز نباید به معنای کناره‌گیری دولت یا خصوصی‌سازی مسئولیت‌های حاکمیتی تلقی شود، بلکه نوعی حکمرانی مشارکتی^۴ است: ترکیب ظرفیت‌های دولت با دانش و سرمایه اجتماعی محلی.

۳-۳. الگوی مشارکت مردمی در بازسازی

جنگ در وضعیت توقف موقت است و قطعاً، روزی برای همیشه تمام خواهد شد. به نظر می‌رسد فرصت بازسازی کشور محدود و البته تاب‌آوری اجتماعی کشور محدودتر باشد. هر ثانیه تأخیر در نرمال‌سازی زندگی مردم (خاصه افراد آسیب‌دیده و جنگ‌زده) به منزله استقبال از بحران‌های اجتماعی و تسریع بازگشت شرایط جنگی در کشور است. رفع خسارات جنگی و کاهش آثار اقتصادی و اجتماعی آن تکلیف ذاتی دولت و مسئولیت اجتماعی تمامی ارکان حکمرانی اعم از بخش‌های خصوصی، عمومی و مردمی است.

بنابراین، بازسازی خسارت‌ها و خرابی‌های حادث در جنگ تحمیلی رمضان، با مشارکت مردم از دو طریق انجام خواهد شد:

● ساخت، بازسازی، ترمیم و تجهیز مستحذات و اماکن تخریب شده (مجری)؛

● تأمین مالی مورد نیاز برای ساخت، بازسازی، ترمیم و تجهیز مستحذات و اماکن تخریب شده (اهداکننده).

مردم برای انجام هر کدام از این دوروش، ظرفیت‌های بسیار زیادی دارند و در صورتی که فرصت مناسب برای آنها فراهم شود و فرایند منطقی و شفاف برای اجرای آنها طراحی و مستقر شود، می‌توانند به آبادانی کشور کمک بسیاری برسانند. در ادامه به این ظرفیت‌ها و الزامات اجرایی آنها به اختصار اشاره شده است. مشارکت مردم در این مسیر در دو نقش «اهداکننده» یا «مجری» و در دو سطح «فردی» و «جمعی» امکان‌پذیر است:

1. Social Resilience
2. Network Governance
3. Community-based Reconstruction
4. Participatory Governance

● آحاد مردم به‌عنوان یک شخصیت حقیقی مستقل (افراد)؛

● نهادها و شبکه‌های اجتماعی به‌عنوان هویتی جمعی و ساختارمند مردمی (تشکل‌ها).^۱

در واقع در عرصه اجتماعی برای ترسیم نقش مردم در بازسازی خرابی‌ها و خسارت‌های ناشی از جنگ رمضان با یک ماتریس تصمیم‌گیری به شکل زیر مواجه هستیم که باید برای هر کدام از آنها راهبرد و راهکار مناسبی طراحی کرده باشیم.

شکل ۱. نقش و سطح مشارکت مردم در امور انسان دوستانه

سطح مشارکت		نقش	
تشکل	فرد		
بنیاد	داوطلب	مجری	
مجمع خیرین	خیر	اهدا کننده	

مأخذ: همان.

الف) داوطلب: فردی است که مهارت‌هایی از قبیل بنایی، نقاشی، شیشه‌بری و نظایر آن دارد که می‌تواند در بازسازی و ترمیم خسارت‌های جنگی کمک‌رسان باشد. در صورتی که در یک مرجع رسمی و قابل اعتماد مانند کمیته امداد امام خمینی (ره)، شهرداری یا جمعیت هلال احمر،^۲ فراخوانی برای شناسایی افراد داوطلب، احصای مهارت‌ها و علایق و در نهایت جذب آنها فراهم کند، می‌توان تیم‌هایی از مهارت‌های مختلف مورد نیاز برای ساخت و ترمیم اماکن تخریب شده سازماندهی کرده و پروژه‌ای را به تیم داوطلبان سپرد.

ب) خیر: کسی است که به هر میزانی (کم یا زیاد) تمایل به اهدای هدایا و اعطای کمک‌های مالی برای بازسازی خرابی‌های جنگی دارد. این افراد باید مطمئن شوند که پول و هدایای آنها به‌صورت کارآمد برای ساخت و ترمیم یک خرابی در محله خودشان می‌شود. برای این کار می‌توان از ظرفیت سامانه طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای سازمان برنامه و بودجه کشور^۳ یا از سامانه مالیاتی کشور که برای نشان‌دار کردن مالیات‌ها نیز استفاده می‌شود، بهره‌مضاعف برد، به این صورت که خرابی‌های هر محله به تفکیک شهرستان با ذکر نوع مکان (خانه، مغازه، درمانگاه، مدرسه و ...) و هزینه بازسازی (به ریال) و الزامات مورد نیاز (سنگ، خاک، بیل و کلنگ و ...) و تصویری از وضعیت موجود آن مکان در این سامانه درج شود تا خیرین بتوانند از دریچه این سامانه، پروژه مورد نظر خود را شناسایی و انتخاب کرده و از همان طریق نیز اقدام به تأمین مالی یا تجهیز پروژه دلخواه خود کنند. در این خصوص توجه به نکات زیر بسیار ضروری است:

- ۱ هر چه تفکیک مناطق جغرافیایی کوچک‌تر و محدودتر باشد، ارتباط خیر با محله، منطقی‌تر و معنادارتر خواهد بود.
- ۲ فرصت‌های تأمین مالی باید متنوع باشد. چنانچه فردی پول نقد یا طلا هم دارد، باید فرصتی برای تبدیل آن دارایی‌ها به اعتبار بانکی فراهم باشد. همچنین اقلام اهدایی (غیر نقدی) نیز بخش مهمی از الزام‌های مورد نیاز برای بازسازی ساختمان‌هاست. این الزام‌ها می‌تواند از یک سطل رنگ دیوار یا یک فرغون تا یک جرثقیل یا بیل مکانیکی را شامل شود.
- ۳ امکان نظارت خیر بر فرایند انجام و پیشرفت کار نیز موجب ترویج فرهنگ اهدا و تقویت فرایند تأمین مالی جمعی خواهد شد.

۱. منظور از تشکل در این الگو، مؤسسات و تشکیلات موضوع ماده (۵۸۴) قانون تجارت، اعم از مؤسسات غیرتجاری انتفاعی و غیرانتفاعی از قبیل تشکل‌های مردم‌نهاد، انجمن‌های صنفی تخصصی، هیئت‌های مذهبی، انجمن‌ها و کانون‌های اسلامی و مراکز نیکوکاری و سایر موارد مشابه است.

۲. بند «ح» ماده (۷۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت: در راستای رشد و توسعه خدمات بشر دوستانه، ارتقای سرمایه‌های اجتماعی، تقویت مشارکت‌های عمومی، افزایش مشارکت جوانان و داوطلبان در خدمات امدادی و عام‌المنفعه و کمک به افزایش تاب‌آوری جامعه، کاهش آسیب‌های ناشی از حوادث و سوانح و تغییرات اقلیمی و توسعه امور حمایتی، کمک اشخاص حقیقی و حقوقی (دولتی، خصوصی و عمومی) به جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی تلقی می‌شود.

۳. ماده (۲۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت: دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند با همکاری سازمان، طرح‌های جدید، نیمه‌تمام و آماده بهره‌برداری و در حال بهره‌برداری تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای و طرح‌های سرمایه‌ای خود که قابل مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی است را مشخص و از طریق روش رقابتی و شفاف مناقصه یا مزایده با رعایت موارد زیر اجرا نمایند.

نظارت از طریق درج تابلوی روزشمار در محل ساخت‌وساز و امکان بازدید میدانی از فرایند ساخت‌وساز، می‌تواند مؤثر واقع شود. علاوه بر این، به‌روزرسانی تصاویر «وضعیت موجود» اماکن در حال بازسازی، در سامانه و تارنمای یاد شده نیز به این امر کمک شایانی خواهد کرد. **ج) بنیاد:** در این ماتریس، تشکل‌هایی (اشخاص حقوقی ثبت شده) هستند که در حوزه محرومیت‌زدایی فعالیت دارند. گروه‌های جهادی، مراکز نیکوکاری، تشکل‌های اجتماعی، مواکب و هیئت‌های مذهبی در قالب شخصیت‌های حقوقی منفرد یا در قالب شبکه‌هایی مانند جامعه خیرین مدرسه‌ساز، جامعه خیرین مسکن‌ساز، مجمع خیرین سلامت کشور و غیره، در این دسته قرار می‌گیرند. این دسته بسیار مهم و مؤثر هستند زیرا هم توان مالی و هم توان اجرایی تکمیل یک پروژه کامل را دارند؛ در واقع ترکیب بنیاد و مجمع خیرین به لحاظ اجرایی یک فرصت محسوب می‌شود. لکن برای جلب مشارکت آنها دو پیشنهاد به شرح ذیل ارائه می‌شود:

۱) بنیان‌گذاران و مدیران این تشکل‌ها معمولاً از معتمدین محلی و نخبگان اجتماعی کشور هستند. بنابراین باید با مشارکت دادن آنها در فرایندهای تصمیم‌گیری و نظارت، جایگاه آنها لحاظ شود. در صورتی که در فرایند تعریف پروژه‌ها و نظارت بر روند تأمین مالی و اجرای پروژه‌ها نقش مؤثر (نه صوری) داشته باشند، تمام ظرفیت‌های خود را برای ساخت‌وساز در محل به میدان می‌آورند. این فرصت هم باید در فرمانداری و در بستر شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان (ترجیحاً شهرستان) فراهم شود. فهرست تمامی این تشکل‌ها نیز به تفکیک شهرستان یا استان در اختیار سازمان بهزیستی، کمیته امداد، سازمان امور اجتماعی، قرارگاه قرب بقیه‌الله و کانون تشکل‌های مذهبی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی وجود دارد.

۲) نام ساختمان ساخته شده یا مکان بازسازی شده (ساختمان، درمانگاه، مدرسه و ...) توسط بنیاد (تشکل مجری) انتخاب شود و چنانچه آن مکان شامل هویت ملی باشد امکان تغییر نام بر آن وجود نداشته باشد، می‌توان لوح یا تندیس به نام بنیاد در مجموعه بازسازی شده، نصب کرد (تقویت هویت اجتماعی برای بنیادها بسیار مهم است).

د) مجمع خیرین: این ماتریس شامل نهادهایی می‌شود که متشکل از مجموعه خیرین کشور است که یا در قالب صندوق‌های سرمایه‌گذاری اجتماعی، منابع ناشی از ثروت افراد و مسئولیت اجتماعی شرکت‌های مسئولیت‌پذیر،^۱ توانایی تأمین مالی پروژه‌ها را شخصاً دارند یا تخصص و امکان لازم برای تأمین مالی جمعی برای آنها را از طریق برگزاری کمپین‌ها، بازارچه‌ها و رویدادهای تأمین مالی در جامعه دارند. مجمع خیرین کشور، شبکه ملی مؤسسات نیکوکاری و خیریه‌ای کشور، کانون مساجد کشور، کمیسیون مسئولیت اجتماعی اتاق‌های بازرگانی و اتاق‌های اصناف استان و کشور از این قبیل تشکل‌ها هستند. تفاوت این گروه با گروه قبل (بنیادها) این است که این گروه در فرایند اجرا هیچ مشارکتی ندارند و صرفاً منابع مالی مورد نیاز آن را تأمین می‌کنند.

هر دو پیشنهاد مرتبط با «بنیاد»^۲ها برای این گروه نیز مؤثر است. علاوه بر آنها، تأمین مالی هم‌تا توسط دولت^۳ و مسئولیت اجتماعی شرکت‌های مؤثر^۴ و مستقر در محله نیز پیشنهاد می‌شود. در این روش، به اهداکننده پیشنهاد می‌شود به هر میزانی که برای پروژه تأمین مالی کند به همان میزان نیز دولت از طریق تأمین مالی هم‌تا یا شرکت‌های خصوصی محلی از طریق ردیف مسئولیت اجتماعی آن شرکت نیز به پروژه انتخابی آنها تخصیص می‌دهد. گفتنی است این کمک‌ها باید مشمول هزینه‌های قابل قبول مالیاتی (موضوع ماده (۱۷۲) [قانون مالیات مستقیم و مواد مختلفی از قانون برنامه هفتم پیشرفت](#))^۴ یا اعتبار مالیاتی (موضوع ماده (۲۰) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#))^۵ قرار گیرد.

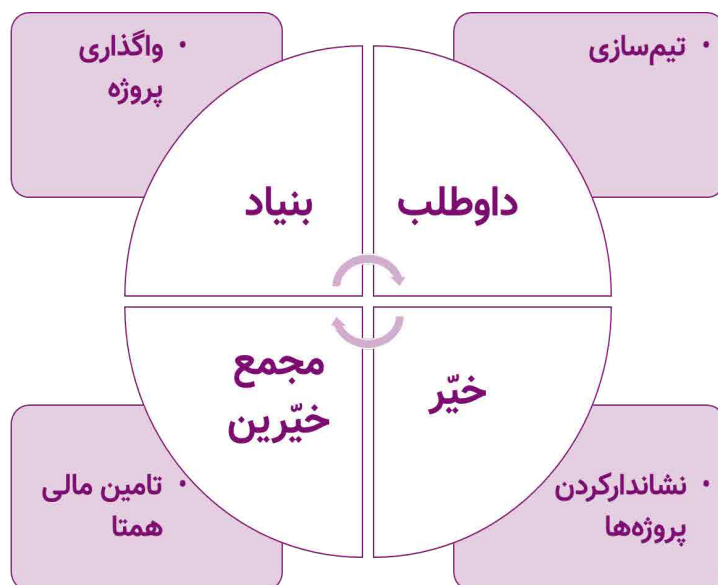
1. CSR

۲. به‌عنوان مثال براساس بند «پ» ماده (۹۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت، سازمان مکلف است نسبت به تنظیم و اجرای سیاست‌های حمایتی از خیرین مدرسه‌ساز و منظور نمودن معادل کمک‌های تحقق یافته آنان جهت تکمیل طرح (پروژه)‌های نیمه تمام خیرین در بودجه سنواتی اقدام نماید، منوط به اینکه تعیین ساختگاه منطبق بر طرح‌های مصوب و مبتنی بر اسناد آمایش سرزمین صورت گیرد. ۳. براساس بند «پ» ماده (۲۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت، درآمدهای طرح (پروژه) در قرارداد سرمایه‌گذاری و مشارکت، از مشوق‌های مالیاتی مقرر در اجرای «۱» و «۲» بند «ث» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم موضوع ماده (۳۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ بر خوردار بوده و آورده نقدی برای تأمین مالی طرح (پروژه) اشخاص حقیقی و حقوقی مشمول معافیت ماده (۱۳۸) (مکرر) قانون مالیات‌های مستقیم الحاقی ۱۳۹۴ می‌شود.

۴. به‌عنوان مثال براساس بند «خ» ماده (۷۵)، سازمان امور مالیاتی کشور مکلف است به منظور ایجاد مشوق‌های لازم در اجرای وظایف تکلیفی دولت و افزایش مشارکت مردمی و خیرین در ساخت و توسعه اماکن، هزینه‌کرد اشخاص حقوقی و حقیقی در ساخت، تکمیل، تجهیز و توسعه اماکن فرهنگی، هنری، ورزشی در مناطق محروم و کم‌برخوردار را با رعایت ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و حسب مورد با هماهنگی و تأیید وزارتخانه‌های ورزش و جوانان، فرهنگ و ارشاد اسلامی و میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با اولویت طرح‌های نیمه‌تمام با صورت صد درصد به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تلقی نماید.

۵. در صورتی که خیرین با پیشنهاد دستگاه اجرایی ذی‌ربط و موافقت سازمان، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را اجرا یا تکمیل نمایند و بیش از ۵۰ درصد به جای اعتبارات دولتی در این طرح‌ها هزینه کنند، از اعتبار مالیاتی حداقل ۲۵ درصد و حداکثر ۵۰ درصد هزینه‌ای که انجام داده‌اند، برخوردار می‌شوند. در مورد طرح (پروژه)‌هایی که حداقل ۵۰ درصد آن به صورت خیرساز انجام شده و مابقی آن در تعهد دولت است، چنانچه خیر طرح را با موافقت دستگاه و سازمان به اتمام برساند، هزینه انجام شده، به‌طور صد درصد به‌عنوان دیون و اعتبار مالیاتی محسوب می‌شود.

شکل ۲. الگوی مشارکت مردم در بازسازی خرابی‌ها و خسارت‌های جنگی



مأخذ: همان.

۳-۴. ملاحظات اجرایی الگوی مشارکت

منظور از ملاحظات اجرایی الگو این است که برخی نکات و اقدام‌ها می‌توانند به موفقیت و تکامل این الگو در فاز اجرایی کمک کنند. از این رو در ادامه ۶ مورد و نکته اساسی به عنوان ملاحظات اجرایی الگوی مشارکتی بیان شده است.

۳-۴-۱. افزودن شاخص‌های بازسازی سرمایه اجتماعی به عنوان هدف مستقل

افزون بر شاخص‌های کمی بازسازی فیزیکی (مانند مترمربع بازسازی شده، تعداد واحدهای مسکونی ترمیم یافته یا مدارس افتتاح شده)، بازسازی مؤثر نیازمند سنجش و پیگیری شاخص‌های اجتماعی نیز هست، زیرا سرمایه اجتماعی، شامل اعتماد میان شخصی، هنجارهای همکاری و شبکه‌های مشارکت مردمی در جریان جنگ^۱ و منازعات خیابانی تحت شرایطی به شدت آسیب می‌بیند [۶] و بازسازی آن به خودی خود یک هدف مستقل و غایی محسوب می‌شود. بر این اساس، در کنار هر پروژه بازسازی فیزیکی، ارزیابی‌های پیش و پس از بازسازی در سه محور زیر انجام خواهد شد. این شاخص‌ها در گزارش‌های دوره‌ای بازسازی درج خواهند شد و موفقیت هر پروژه صرفاً بر پایه معیارهای فیزیکی ارزیابی نمی‌شود:

(الف) سطح اعتماد میان ساکنان محله (از طریق پیمایش‌های سریع محلی)؛

(ب) تعداد شبکه‌های محلی تازه تشکیل یافته (شامل گروه‌های داوطلبانه، صندوق‌های تأمین مالی خرد، شوراهای محلی)؛

(ج) میزان مشارکت در تصمیم‌گیری‌های جمعی (نظیر نرخ حضور در جلسات اولویت‌بندی پروژه‌ها).

۳-۴-۲. ایجاد شوراهای نظارت مردمی برای مطالبه‌گری از دولت

تجارب دولت‌سازی در شرایط بحران و منازعه نشان داده که تأکید صرف بر مسئولیت دولت بدون ایجاد سازوکارهای نظارتی از پایین، می‌تواند به «گسترش بیمارگون قدرت دولتی» و شانه خالی کردن دولت از مسئولیت‌هایش بینجامد [۴].

۱. جنگ تحمیلی سوم در ایران به شکل گیری سرمایه اجتماعی و همبستگی ملی کم‌سابقه‌ای انجامیده و بخشی از شکاف‌های اجتماعی و سیاسی را موقتاً معلق کرده است. با این حال، این سرمایه اجتماعی ماهیتی بحران‌زا، موقتی و شکننده دارد. ادبیات نظری و تجربه تاریخی نشان می‌دهد در صورت فقدان تدابیر مناسب برای مشارکت‌دهی مردم، تقویت اعتماد نهادی و نهادینه‌سازی همبستگی، سرمایه فوق، به سرعت مستهلک خواهد شد.



از این رو، در کنار سازوکارهای مشارکتی یاد شده، شورای نظارت مردمی در سطح هر شهرستان تشکیل خواهد شد.^۱ این شورا متشکل از نمایندگان منتخب همان تشکلهای مندرج در ماتریس (داوطلبان، خیرین، بنیادها و مجامع خیریه) بوده^۲ و وظایف زیر را بر عهده دارد:

- پایش دوره‌ای نرخ پیشرفت بازسازی در مقایسه با تعهدات اعلام شده از سوی دولت (شامل زمان‌بندی، تخصیص بودجه و کیفیت اجرا)؛
- صدور گزارش‌های مستقل درباره موانع اجرایی ناشی از کاستی‌های دولت (مانند تأخیر در صدور مجوزها، عدم تخصیص به موقع تأمین مالی همتا، یا ضعف در تأمین امنیت تیم‌های داوطلب)؛
- ارائه این گزارش‌ها به فرمانداری، استانداری و سازمان برنامه و بودجه به عنوان مستندات برای اصلاح فرایندها و پاسخگویی دولت.

این شورا از طریق فراخوان عمومی و با نظارت سازمان بازرسی کل کشور تشکیل می‌شود و دسترسی کامل به داده‌های مرتبط با هزینه‌کردهای پروژه‌ها (در سامانه سازمان برنامه و بودجه کشور و سامانه مالیاتی کشور) و تصاویر به روز آنها خواهد داشت. گزارش‌های آن هر سه ماه یکبار به طور عمومی منتشر می‌شود.

۳-۴-۳. مکانیسم جبرانی برای جلوگیری از بازتولید نابرابری

تجارب بین‌المللی بازسازی پس از جنگ نشان می‌دهد که الگوهای مبتنی بر انتخاب آزاد خیرین و تشکلهای (بدون مکانیسم جبرانی) به طور طبیعی به بازتولید نابرابری‌های منطقه‌ای منجر می‌شوند: مناطقی که خیرین ثروتمندتر یا تشکلهای قوی‌تری دارند، سریع‌تر بازسازی می‌شوند و مناطق محروم‌تر، به خصوص مناطق دورافتاده یا با جمعیت اقلیت‌های قومی مذهبی، عقب می‌مانند [۷]. برای پیشگیری از این آسیب، مکانیسم جبرانی زیر الزامی است:

الف) حداقل ۳۰ درصد از منابع تأمین مالی همتای دولتی، نه بر اساس جذب مشارکت مردمی، بلکه بر اساس شاخص محرومیت منطقه تخصیص می‌یابد. بدین معنا که مناطقی با کمترین میزان مشارکت مردمی در دور اول، در دور دوم مشمول تخصیص خودکار و پیش‌دستانه دولت می‌شوند.

ب) سامانه معرفی شده برای درج پروژه‌ها، به طور پیش فرض پروژه‌های مناطق با شاخص محرومیت بالا را در صف اول نمایش و اولویت‌بندی می‌کند و خیرین می‌توانند با آگاهی از این اولویت‌بندی، انتخاب خود را انجام دهند.

ج) شاخص محرومیت هر سال به روزرسانی شده و گزارش آن در تارنمای عمومی سامانه در دسترس است.

این مکانیسم از تبدیل شدن «مشارکت مردمی» به «رقابت نابرابر منطقه‌ای» جلوگیری می‌کند و با اصل عدالت توزیعی در حکمرانی مشارکتی سازگار است.

۳-۴-۴. توانمندسازی اجتماعی و آگاهی بخشی

از منظر پائولو فریره [۸]، مشارکت زمانی به «بالندگی جامعه» می‌انجامد که مردم نه صرفاً به عنوان «نیروی کار داوطلب» یا «منبع مالی»، بلکه به عنوان عاملانی آگاه، نقاد و تصمیم‌گیرنده در فرایند بازسازی نقش ایفا کنند. صرف وجود فرصت مشارکت فنی و مالی، به خودی خود توانمندسازی اجتماعی ایجاد نمی‌کند؛ بلکه نیازمند فرایندهای یادگیری جمعی و ظرفیت‌سازی است.^۳ بنابراین، در کنار کلیه فعالیت‌های اجرایی و تأمین مالی، اجزای زیر الزامی است:

■ **کارگاه‌های «مدیریت مشارکتی بازسازی» برای اعضای محله‌ها:** با محوریت موضوعاتی چون بودجه‌ریزی مشارکتی، پیمان‌سپاری اجتماعی، نظارت بر قراردادهای حل تعارض و حقوق شهروندی در بازسازی. این کارگاه‌ها توسط تسهیلگران آموزش دیده از میان خود

۱. در حال حاضر شورای توسعه و حمایت از تشکلهای مردم‌نهاد در تمامی استان‌ها و شهرستان‌های کشور وجود دارد که به دلیل پوشش ناقض بنیادها و مجامع خیرین (بر اساس تعریف عملیاتی گزارش حاضر) نمی‌تواند در این حوزه مؤثر واقع شود. همچنین شورای برنامه‌ریزی شهرستان نیز در فرمانداری‌ها چنین نقشی دارند، اما نهادهای مردمی در ترکیب آن شورا نقش ندارند و از این جهت هدف مورد نظر گزارش را تأمین نمی‌کند. در نهایت شوراهای شهر نیز می‌توانند این مسئولیت را بر عهده گیرند لکن به سبب ناکارآمدی‌های حاکم بر آن شورا، امکان انحراف فرایند و اصول نظارت بر طرح‌ها و پروژه‌ها محتمل است. از این رو، اجباراً ایجاد یک نهاد مشارکتی جدید، پیشنهاد شده است.

۲. گزینه دیگر برای این نظارت در تمام سطوح تقسیمات کشوری می‌تواند شورای توسعه و حمایت از تشکلهای مردم‌نهاد شهرستان‌ها که در تمامی فرمانداری‌ها حضور دارند باشد. لکن به سبب عدم پوشش تمامی گروه‌های مردمی در این شورا، از منظر مشروعیت و مقبولیت این نهاد، ایراداتی وجود دارد.

۳. بر اساس تبصره ذیل بند «۳» ماده (۸۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت: «در راستای مردمی‌سازی و استفاده بهینه از امکانات دولت و نقش آفرینی مردم در حل بحران‌ها، آسیب‌ها و چالش‌های محلات بحرانی و در معرض آسیب، آیین‌نامه نحوه مداخله یکپارچه دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، سازمان بهزیستی کشور در محلات و حاشیه شهرها با استفاده از ظرفیت حلقه‌های میانی توسط وزارت کشور و با همکاری قرارگاه قرب بقیه الله تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تشکیل‌های مردمی (بنیادها) و با حمایت مالی دولت برگزار می‌شود.^۱

■ **تشکیل صندوق‌های خرد محلی^۲ در هر محله یا مجموعه چند محله هم‌جوار:** اعضای هر صندوق (که عمدتاً از میان سرپرستان خانوارهای آسیب‌دیده انتخاب می‌شوند) خود تصمیم می‌گیرند اولویت بازسازی واحدهای مسکونی یا معابر عمومی در محله چه چیزی باشد؛ منابع صندوق از محل تأمین مالی همتای دولتی، کمک‌های مردمی و مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها تأمین می‌شود. فرایند تصمیم‌گیری در صندوق با رأی‌گیری مستقیم اعضا انجام می‌شود.

■ **ارزیابی تأثیر توانمندسازی به صورت پیش‌آزمون و پس‌آزمون:** سنجش «احساس عاملیت اجتماعی»^۳ در میان شرکت‌کنندگان در کارگاه‌ها و اعضای صندوق‌های خرد نسبت به گروه کنترل (افرادی که تنها به‌عنوان داوطلب یا خیر مشارکت داشته‌اند). نتایج این ارزیابی در گزارش‌های فصلی بازسازی گنجانده می‌شود.

این مؤلفه، تفاوت محوری الگوی پیشنهادی با رویکردهای صرفاً فنی یا بشردوستانه سنتی را رقم می‌زند و تحقق «جامعه بالنده» را ممکن می‌سازد.

۵-۴-۳. پروژه‌های نمادین مشترک برای بازسازی انسجام افقی

یکی از آسیب‌های شناخته شده جنگ و منازعات خیابانی، گسیختگی پیوندهای افقی میان گروه‌های اجتماعی مختلف (قومی، مذهبی، منطقه‌ای) و تعمیق بی‌اعتمادی میان گروهی است [۲]. بازسازی صرفاً درون‌محله‌ای (براساس تقسیمات جغرافیایی پیشا جنگ) ممکن است این شکاف‌ها را باز تولید یا حتی تشدید کند. از این رو، حداقل ۱۵ درصد^۴ از کل پروژه‌های بازسازی (از نظر بودجه و شمار پروژه) به پروژه‌های نمادین مشترک فرامحله‌ای و میان‌گروهی اختصاص می‌یابد. ویژگی‌های این پروژه‌ها به شرح زیر است:

(الف) مخاطب مشترک: پروژه به گونه‌ای تعریف می‌شود که به‌طور طبیعی به جمعیتی متنوع و متفاوت (به‌عنوان مثال از دو یا چند محله با ترکیب قومی، مذهبی یا اقتصادی متفاوت) خدمت‌رسانی کند. مصادیق پیشنهادی:

۱ بازسازی یک بازارچه یا راسته بازار مشترک؛

۲ بازسازی یک مرکز درمانی (خانه بهداشت یا درمانگاه) که به جمعیت چند محله خدمات دهد؛

۳ بازسازی یک مرکز آموزشی یا فرهنگی (مدرسه، کتابخانه، کانون پرورش فکری)؛

۴ بازسازی شبکه آبرسانی یا فاضلاب مشترک میان محلات.

(ب) ترکیب تیم‌های اجرایی: تیم‌های داوطلب اجرای این پروژه‌ها از میان افراد ساکن در محله‌های مختلف و با پیشینه‌های متفاوت سازماندهی می‌شود. به ازای هر تیم اجرایی، دست‌کم ۳۰ درصد اعضا باید از محله‌ای غیر از محله محل استقرار پروژه باشند.

(ج) آیین‌های نمادین همبستگی: در پایان هر پروژه، مراسم «جشن بازسازی مشترک» با حضور نمایندگان همه محله‌های ذی‌نفع برگزار می‌شود. نصب تابلوی یادبود با ذکر اسامی تشکلهای مشارکت‌کننده از همه محله‌ها، بخشی از این آیین است.

(د) ارزیابی تأثیر بر بی‌اعتمادی میان گروهی: قبل و بعد از اجرای این پروژه‌ها، شاخص «فاصله اجتماعی»^۵ در میان ساکنان محله‌های مختلف سنجیده می‌شود. کاهش این شاخص به‌عنوان یکی از معیارهای موفقیت پروژه در نظر گرفته می‌شود. این رویکرد، بازسازی را از یک فعالیت صرفاً فنی به ابزاری برای آشتی ملی و بازسازی بافت اجتماعی تبدیل می‌کند.

۱. در بند «ج» ماده (۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت مقرر شد: «در راستای مردمی‌سازی اقتصاد، دولت مکلف است با استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی و تعاونی، گروه‌های جهادی که مجوز آنها توسط سازمان بسیج مستضعفین یا از طریق مراجع ذی‌صلاح قانونی یا نهادهای انقلابی یا سازمان بسیج سازندگی یا تأیید و هماهنگی سازمان بسیج مستضعفین صادر می‌شود، سازمان‌های مردم‌نهاد نیز با استفاده از ابزار بازار سرمایه، امکان مشارکت مردم را در فعالیت‌های اقتصادی و عمرانی از جمله توسعه روستایی، آبخیزداری و آبخیزداری، ساخت، بهره‌برداری و مدیریت مراکز بهداشتی-درمانی و اماکن ورزشی، فرهنگی و هنری، ساخت و بهره‌برداری طرح‌های خطوط آهن (پروژه‌های ریلی) و جاده‌ای، ساخت و تولید مسکن، طرح (پروژه)‌های شهری، خدمات بازرگانی داخلی و خارجی، خدمات اجتماعی، خدمات فنی، مهندسی و فناوری ارتباطات و اطلاعات و نظایر آن با روش‌های خرید خدمات، واگذاری مدیریت، مشارکت عمومی-خصوصی، اجاره، بهره‌برداری و نیز سایر روش‌های مندرج در قوانین دائمی فراهم نماید به نحوی که سالانه بخشی از تصدی‌های دستگاه‌های مسئول انجام وظایف فوق‌الذکر کاهش یابد. سازمان مکلف است آیین‌نامه مربوط را تنظیم نماید و به تصویب هیئت وزیران برساند».

2. Community Funds

3. Sense of Social Agency

۴. این عدد هیچ مبنای محاسباتی ندارد و صرفاً پیشنهاد نگارنده برای تأکید بر ضرورت ادغام و انسجام اجتماعی بوده است.

5. Social Distance Index



۶-۴-۳. تصریح وظایف تضمینی دولت (تسهیلگری فعال)

با وجود تأکید بر مشارکت گسترده مردمی، نقش دولت به «فراهم‌کننده بستر سامانه» یا «تأمین‌کننده مالی همتا» محدود نمی‌شود. بر اساس ادبیات بازسازی جامعه‌محور [۱۰] و نظریه حکمرانی مشارکتی، دولت موظف است تسهیلگری فعال و تضمین‌کننده را در محورهای زیر ایفا کند؛ در غیر این صورت، مشارکت مردمی به جای بالندگی، به «جان‌نشینی فقرزده به جای دولت ناتوان»^۱ تبدیل خواهد شد:

- **ضرورت تأمین امنیت:** تأمین امنیت فیزیکی تیم‌های داوطلب و تشکل‌های اجرایی در مناطقی که هنوز کاملاً امن نیستند (از طریق هماهنگی با نیروهای مسلح و انتظامی و اختصاص گشت‌های حفاظتی).
 - **رفع موانع قانونی و اداری مشارکت مردمی:** مانند اصلاح موقت قوانین مناقصه و مزایده در پروژه‌های بازسازی جنگی به‌نحوی که تشکل‌های مردمی بتوانند بدون الزام به تشریفات دست‌وپاگیر بوروکراتیک، به‌عنوان پیمانکار یا مجری شناخته شوند. صدور مجوزهای ساخت‌وساز برای پروژه‌های مشارکتی حداکثر ظرف ۷۲ ساعت انجام شود.
 - **کنترل قیمت مصالح ساختمانی پایه:** دولت موظف است سیمن، آجر، فولاد، تیرآهن و سایر مصالح اساسی را (در صورت امکان) با قیمت تضمینی و سقف‌دار در اختیار پروژه‌های بازسازی مشارکتی قرار دهد. فهرست مصالح مشمول و قیمت سقف هر سه ماه یک‌بار اعلام می‌شود.
 - **تضمین حقوق تشکل‌ها و داوطلبان:** مانند پوشش بیمه حوادث برای تمامی داوطلبان فعال در پروژه‌های بازسازی و جبران خسارت‌های مالی وارده به تشکل‌ها در صورت بروز حوادث غیرمترقبه.
- تصریح این وظایف تضمینی از «شانه خالی کردن دولت به بهانه مشارکت مردمی» جلوگیری می‌کند و الگوی پیشنهادی را در چارچوب حکمرانی مسئول و پاسخگو تثبیت می‌کند.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۴-۱. جمع‌بندی

بازسازی زیرساخت‌های ویران شده در پی جنگ و منازعات خیابانی، صرفاً یک مسئله فنی یا مالی نیست، بلکه ماهیتی عمیقاً اجتماعی سیاسی دارد. تحلیل نظری سه رویکرد موجود «دولت‌محوری صرف»، «جامعه‌محوری مطلق» و رویکرد «تلفیقی توسعه‌ای» نشان می‌دهد که بازسازی مؤثر و پایدار، نیازمند «ترکیب مسئولیت ذاتی دولت با مشارکت فعال و ساختاریافته مردم و نهادهای مدنی» است، نه جایگزینی یکی به جای دیگری.

از منظر جامعه‌شناسی سیاسی، چارلز تیلی [۳] نشان داده که دولت مدرن از دل جنگ متولد شده و مسئولیت تأمین امنیت و رفاه شهروندان را بر عهده دارد. با این حال، سیدنی تارو [۴] هشدار می‌دهد که در شرایط بحرانی، دولت ممکن است دچار «گسترش بیمارگون قدرت» شده و از مسئولیت‌های خود شانه خالی کند. از سوی دیگر، رابرت پاتنام [۵] با نظریه سرمایه اجتماعی نشان می‌دهد که منازعات مسلحانه، اعتماد میان شخصی و نهادی را به شدت تخریب می‌کنند و بازسازی این سرمایه اجتماعی که خود هدفی مستقل است، تنها از طریق مشارکت جمعی در پروژه‌های مشترک ممکن می‌شود. پائولو فریره [۸] نیز با مفهوم «آگاهی‌بخشی» تأکید می‌کند که مشارکت زمانی بالنده است که مردم از گیرنده منفعل خدمات به عاملانی آگاه و تصمیم‌گیرنده تبدیل شوند. در غیر این صورت، مداخلات بیرونی (حتی با نیت بشردوستانه) ساختارهای وابستگی و نابرابری را بازتولید می‌کنند.

در مقابل، تأکید صرف بر مسئولیت دولت (بدون مشارکت مردمی) می‌تواند به «شکاف دولت - جامعه»، کاهش مشروعیت حاکمیت و تضعیف

۱. اصطلاح (State Failure / Collapse of Core State Functions) به وضعیتی اطلاق می‌شود که دولت ظرفیت‌های بنیادین خود شامل انحصار خشونت، ارائه خدمات پایه و کسب مشروعیت را از دست می‌دهد؛ در چنین شرایطی، نهادهای جامعه مدنی ناگزیر به «جایگزینی» کامل وظایف دولتی می‌شوند که از «شکست دولت» (Government Failure) که صرفاً ناکارآمدی درون ساختارهای سالم است، متمایز می‌شود [۱۱].

پاسخگویی بینجامد. همچنین، رویکردی که دولت را به‌طور کامل کنار می‌گذارد و بار بازسازی را صرفاً بر دوش مردم می‌اندازد، در عمل به «جانشینی فقر زده به جای دولت ناتوان» تبدیل می‌شود که در آن نهادهای ضعیف مدنی، بدون پشتوانه حاکمیتی، قادر به تأمین عدالت توزیعی و نظارت بر کیفیت نیستند [۱۱].

بنابراین، الگوی مطلوب بازسازی پساجنگ، «حکمرانی مشارکتی» است: دولتی که مسئولیت ذاتی خود را حفظ می‌کند و هم‌زمان بسترهای قانونی، امنیتی و اقتصادی را برای مشارکت آگاهانه، ساختاریافته و عادلانه مردم و نهادهای مردمی فراهم می‌آورد. این الگو نه تنها خرابی‌های فیزیکی را سریع‌تر و با هزینه کمتر بازسازی می‌کند، بلکه سرمایه اجتماعی آسیب‌دیده را احیا می‌کند، جامعه را بالنده می‌کند و زمینه‌ساز صلح پایدار و دموکراسی مشارکتی می‌شود.

در این چارچوب، هرگونه طراحی عملیاتی بازسازی باید ۶ مؤلفه اساسی را دربرگیرد: ۱. شاخص‌های سنجش بازسازی سرمایه اجتماعی در کنار شاخص‌های فیزیکی؛ ۲. سازوکارهای نظارت مردمی بر عملکرد دولت برای جلوگیری از شانه خالی کردن مسئولیت‌ها؛ ۳. مکانیسم‌های جبرانی برای جلوگیری از بازتولید نابرابری‌های منطقه‌ای؛ ۴. مؤلفه‌های توانمندسازی و آگاهی‌بخشی برای تبدیل مردم به عاملان آگاه؛ ۵. پروژه‌های نمادین مشترک برای بازسازی انسجام افقی میان گروه‌های مختلف اجتماعی و ۶. تصریح وظایف تضمینی دولت شامل تأمین امنیت، رفع موانع قانونی، کنترل قیمت مصالح و بیمه داوطلبان. فقدان هر یک از این مؤلفه‌ها، الگوی بازسازی را با خطر شکست، ناکارآمدی یا بازتولید شکنندگی مواجه می‌سازد.

۲-۴. پیشنهادها

الف) پیشنهادهای سیاستی

- طراحی و تنظیم پروژه‌های بازسازی با قابلیت تفکیک پروژه‌ها تا سطح محله، درج تصاویر به‌روز، هزینه بازسازی به ریال و الزام‌های اجرایی (مصالح، تجهیزات) برای انتخاب مستقیم توسط خیرین و مؤدیان مالیاتی. این اقدام می‌تواند در سامانه طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای سازمان برنامه و بودجه کشور و سامانه امور مالیاتی کشور انجام شود.
- ایجاد «تیم‌های سازماندهی شده داوطلبان مهارت‌محور» در سطح شهرستان‌ها با فراخوان ملی، احصای مهارت‌های داوطلبان (بنایی، نقاشی، تأسیسات و غیره) و سپردن پروژه‌های مشخص به تیم‌های داوطلب. در حال حاضر در نظام حقوقی کشور این امکان توسط جمعیت هلال احمر امکان‌پذیر است و توسیع این فرصت برای سایر دستگاه‌ها و نهادها نیاز به قانونگذاری دارد.
- تصویب آیین‌نامه «تأمین مالی هم‌تا» به این صورت که به ازای هر ریال تأمین مالی توسط خیر یا مجمع خیرین، دولت (یا شرکت‌های ذی‌نفع مستقر در محله از محل بودجه CSR) حداقل ۵۰ درصد تا سقف ۱۰۰ درصد را به همان پروژه تخصیص دهد. در حال حاضر دولت مکلف به تأمین مالی هم‌تا در بخش مدرسه‌سازی است که می‌تواند با اصلاح قانون برنامه هفتم پیشرفت یا الحاق موادی به آن، این تکلیف را به تمام حوزه‌های مرتبط با محرومیت‌زدایی و بازسازی و نوسازی خسارت‌های جنگی تسری داد.
- **ماده واحد:** «سازمان برنامه و بودجه مکلف است نسبت به تنظیم و اجرای سیاست‌های حمایتی از خیرین، تشکل‌های مردم‌نهاد و گروه‌های جهادی و منظور نمودن معادل کمک‌های تحقق‌یافته آنان جهت بازسازی یا تکمیل طرح (پروژه)‌های مرتبط با خسارت‌های ناشی از جنگ در بودجه سنواتی اقدام نماید.
- **تفکیک پروژه‌ها در سامانه براساس نقش‌های چهارگانه:** پروژه‌های نیازمند نیروی داوطلب (برای داوطلبان)، پروژه‌های نیازمند تأمین مالی خرد تا کلان (برای خیرین)، پروژه‌های قابل تحویل کامل به تشکل‌ها (برای بنیادها) و پروژه‌های نیازمند تأمین مالی جمعی (برای مجامع خیرین). این پروژه‌ها باید براساس ضرورت‌ها و ملاحظات محلی توسط دستگاه‌های دولتی، نهادهای خصوصی و مردمی و همچنین آحاد اهالی محل^۱ اولویت‌بندی شوند.

۱. منظور از اهالی محل، ساکنان روستا، محله، منطقه، بخش، شهر یا شهرستان است و هرچه این واحد جغرافیایی کوچک‌تر باشد کار سخت‌تر شده، اما مشارکت مردمی در بازسازی و نوسازی خسارت‌های جنگی معنا دارتر و پرنفوذتر می‌شود.

● اختصاص حداقل ۳۰ درصد از منابع تأمین مالی همتا به مناطق با شاخص محرومیت بالا (مستقل از میزان جذب مشارکت مردمی) به منظور جلوگیری از باز تولید نابرابری منطقه‌ای.

(ب) پیشنهادهای تقنینی

● مشوق‌های مالیاتی گسترده برای مشارکت در بازسازی جنگی: کلیه وجوه نقدی، اقام غیر نقدی (مصالح، تجهیزات) و خدمات فنی اهدایی اشخاص حقیقی و حقوقی برای بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ، تا سقف ۱۰۰ درصد درآمد مشمول مالیات سالیانه، به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی موضوع ماده (۱۷۲) قانون مالیات‌های مستقیم محسوب شده و علاوه بر آن، به میزان ۲۰ درصد ارزش اهدا، مشمول اعتبار مالیاتی موضوع ماده (۲۰) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران می‌شود.

● حق نام‌گذاری و نصب لوح یادبود برای تشکلهای مجری (بنیادها): تشکلهای مردمی ثبت شده که یک پروژه کامل بازسازی (مدرسه، درمانگاه، مسکن، مرکز فرهنگی) را به اتمام برسانند، با رعایت هویت ملی و امنیت ملی، حق انتخاب نام ساختمان یا نصب لوح دائمی با ذکر نام تشکل در محل پروژه را دارند. این حق صرفاً با رأی دادگاه، سلب یا محدود می‌شود.

● الزام به استقرار شوراهای نظارت مردمی در هر شهرستان آسیب‌دیده: شورایی متشکل از هفت نفر (سه نفر از منتخبان تشکلهای مردم‌نهاد، دو نفر از معتمدین محلی، دو نفر از نمایندگان دستگاه‌های اجرایی) با وظیفه پایش پیشرفت بازسازی، صدور گزارش ماهیانه عمومی و ارسال گزارش تخلفات به سازمان بازرسی کل کشور. گفتنی است شورای توسعه و برنامه‌ریزی شهرستان (که در تمام فرمانداری‌های کشور تشکیل شده) می‌تواند این نقش را ایفا کند، به شرطی که ترکیب آن شورا با الحاق نمایندگانی از نهادهای مردمی و غیردولتی تقویت شود.

● اصلاح موقت قانون برگزاری مناقصات در پروژه‌های بازسازی جنگی: تا پایان دوره بازسازی رسمی (حداکثر ۳ سال پس از پایان جنگ)، تشکلهای مردمی (بنیادها) و مجامع خیریه مجاز به اجرای پروژه‌های بازسازی تا سقف ۳۰ میلیارد ریال بدون برگزاری مناقصه و صرفاً براساس تأیید صلاحیت توسط شورای نظارت مردمی شهرستان و تأیید اداره کل برنامه و بودجه استان هستند. دستگاه‌های اجرایی موظف به انعقاد قرارداد مستقیم با این تشکلهای هستند.

● بیمه اجباری و تأمین امنیت داوطلبان: دولت موظف است تمامی داوطلبانی که در سامانه ملی ثبت نام کرده و در پروژه‌های بازسازی مشارکت دارند را تحت پوشش بیمه حوادث و درمان رایگان قرار دهد. همچنین، نیروهای انتظامی و نظامی موظف به تأمین گارد حفاظتی برای تیم‌های داوطلب در مناطق ناامن هستند. عدم تأمین امنیت توسط فرماندار، قابل تعقیب در مراجع قضایی ذیصلاح است.

● الزام به کنترل قیمت مصالح ساختمانی پایه برای پروژه‌های مشارکتی: دولت موظف است حداکثر ظرف ۳۰ روز از اعلام وضعیت اضطراری جنگی، فهرست مصالح پایه اعم از سیمان، آجر، فولاد، تیر آهن، گچ، شن، ماسه و شیشه را با قیمت تضمینی و سقف‌دار اعلام کند.

(ج) پیشنهادهای نظارتی

● الزام خیرین و نهادهای مردمی مجری طرح‌های بازسازی، اعم از بنیادها و مجامع خیرین به انتشار گزارش مالی و عملکردی در سامانه رسمی تشکل و سامانه رسمی معرفی شده (سازمان برنامه و بودجه کشور یا سازمان امور مالیاتی کشور).

● الزام به انتشار ماهیانه گزارش تفصیلی «نرخ پیشرفت بازسازی به تفکیک استان، شهرستان و محله» در تارنمای عمومی سامانه ملی بازسازی در سازمان امور مالیاتی کشور. هرگونه کتمان یا تأخیر در انتشار بیش از ۱۵ روز، تخلف اداری درجه یک محسوب و قابل تعقیب در هیئت‌های تخلفات اداری است.

● انجام ارزیابی مستقل از تأثیر بازسازی بر سرمایه اجتماعی قبل، حین و پس از اتمام پروژه‌ها (سنجش سه شاخص: اعتماد میان شخصی، تعداد شبکه‌های محلی تازه تشکیل یافته، میزان مشارکت در تصمیم‌گیری‌های جمعی). نتایج ارزیابی باید در گزارش‌های فصلی بازسازی گنجانده شود.

● الزام به رعایت مکانیسم جبرانی ۳۰ درصد به این معنا که هیچ استانی نباید کمتر از ۷۰ درصد میانگین کشوری تخصیص سرانه بازسازی (از محل تأمین مالی همتا) دریافت کند. در صورت مشاهده تبعیض منطقه‌ای، رئیس سازمان برنامه و بودجه موظف به پاسخگویی در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس است.

۱. این عدد فرضی بوده و هیچ مبنای محاسباتی ندارد و صرفاً به منظور حفظ عدالت و پرهیز از نابرابری در سیاست، توسط نگارنده گزارش پیشنهاد شده است.

- ایجاد سازوکار شکایت عمومی برای شهروندان و تشکل‌ها در خصوص موانع مشارکت (مانند عدم دسترسی به سامانه، طولانی شدن صدور مجوز، عدم تحویل مصالح قیمت شده). سازمان بازرسی کل کشور موظف است حداکثر ظرف ۱۰ روز به هر شکایت ثبت شده رسیدگی کرده و نتیجه را به شاکی اعلام کند. عدم رسیدگی در مهلت مقرر، ترک فعل محسوب می‌شود.
- الزام به گزارش‌دهی شوراهای نظارت مردمی به مجلس به گونه‌ای که هر استان موظف بوده گزارش تجمیعی شهرستان‌های خود را مستقیماً به کمیسیون اجتماعی مجلس ارسال کند و رئیس کمیسیون موظف به دعوت از نمایندگان شورا در جلسه استماع گزارش‌ها (حداقل هر سه ماه یک‌بار) است.

منابع و مأخذ



- [۱] عزت‌آبادی پور. حسام (۱۴۰۴). «بررسی نقش و عملکرد تشکل‌های مردم‌نهاد در دوره جنگ ۱۲ روزه»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۲۰۸۹۲.
- [2] C. Fiedler, "Social cohesion in times of war and conflict," 2023.
- [3] C. Tilly, Coercion, capital, and European states: A.D. 990–1990. Blackwell, 1990.
- [4] S. Tarrow, War and social movements in the age of globalization: Open Democracy, 2015.
- [5] R. D. Putnam, Making democracy work: Civic traditions in modern Italy: Princeton University Press, 2000.
- [6] S. e. a. Langlotz, "Trust and development in conflict-affected countries," 2025.
- [7] H. Nigus and K. Abay, "Armed conflict, community-based cash transfers, and social cohesion: Evidence from a randomized intervention in Ethiopia," 199, 107249, 2025.
- [8] P. Freire, Pedagogy of the oppressed: Penguin, 1972.
- [9] M. Lira, "From heavy rains to radical pedagogies: Contesting housing injustice and environmental risk in Mauá," 706-722., 2025.
- [10] K. Tierney and M. Bruneau, "Conceptualizing and measuring resilience: A key to disaster loss reduction," (250), 14–17, 2007.
- [11] World Bank, "From fragility to resilience: Concepts and indicators," 2024.
- [۱۲] شیخی، سینا (۱۴۰۵). محله محوری، بنیان اصلی پیشرفت جامعه ایرانی در پی جنگ رمضان، دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۲۱۵۴۹.



عنوان: الگوی عملیاتی بازسازی مشارکتی؛ طراحی ماتریس همکاری دولت و مردم (ایده‌هایی برای بازسازی خسارت‌های جنگ رمضان)

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21768>

Permanent Link:

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

دولت باید در بازسازی خسارات جنگ، با مشارکت داوطلبان، خیرین و نهادهای مردمی پیش رود؛ چرا که این همکاری‌ها موجب بازآفرینی سرمایه اجتماعی و تقویت اعتماد عمومی در کشور می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir