

خرداد ۱۴۰۱  
مسلسل: ۱۸۲۲۸

## ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه از منظر ابعاد مختلف مشارکت





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

کد موضوعی: ۲۱۰  
شماره مسلسل: ۱۸۲۲۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه از منظر ابعاد مختلف مشارکت

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه توسعه، تعاون و مشارکت مردمی)

تهیه و تدوین کنندگان: صدیقه رضانی، سینا شیخی

ناظران علمی: کمیل قیدرلو، حسین بابایی مجرد، سامان یوسفوند

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مشارکت مردمی

۲. برنامه ششم توسعه

۳. مطالبه‌گری

۴. اجرا

۵. تصمیم‌گیری

۶. نظارت



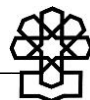
تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۳/۱

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه از حیث نسبت سه بخش خصوصی، عمومی و مردمی
۱۳	۲. ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه از حیث مشارکت در تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا
۱۳	۲-۱. مشارکت در تصمیم‌گیری
۱۴	۲-۲. مشارکت از طریق نظارت
۱۵	۲-۳. مشارکت در اجرا
۱۶	۲-۴. مشارکت از طریق مطالبه‌گری
۱۷	جمع‌بندی و پیشنهادها
۱۹	منابع و مأخذ





## ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه از منظر ابعاد مختلف مشارکت

### چکیده

بررسی جایگاه و اهمیت مشارکت مردمی در قانون برنامه ششم توسعه به عنوان مهم‌ترین برنامه عملیاتی کشور که جهت‌دهنده اصلی فعالیت‌ها و اقدامات اجرایی کشور طی پنج سال است؛ از اهمیت بالایی برخوردار است. به علاوه وجود انسجام و یکدستی سند در به کارگیری مفاهیم بنیادین و اساسی مرتبط با مشارکت مردمی، موضوع مهمی است و ارزیابی این قانون از این جهت و معرفی ضعف‌ها و کاستی‌ها می‌تواند به تدوین هر چه بهتر و کارآمدتر قوانین و برنامه‌های آتی کمک کند. زیرا وجود ابهام و نارسایی، بروز خطاها و اشتباهات ناخواسته و پیامدهای قصد نشده‌ای را در آیین‌نامه‌های اجرایی این سند و دیگر برنامه‌های تدوین شده و اقدامات ذیل آن به دنبال خواهد داشت و به یقین نقضی مهم و غیرقابل چشم‌پوشی است. از این رو گزارش حاضر ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه را از حیث توجه به چهار بعد اصلی مشارکت یعنی تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا و انسجام در معرفی نسبت بخش مردمی، خصوصی و عمومی با بخش دولتی مطمح نظر قرار داده است. در هر بخش ابتدا تصویری از وضعیت مطلوب به قدر ممکن و میسر ارائه شده و سپس بندهای مرتبط با قانون برنامه ششم توسعه استخراج و نقد و بررسی می‌شود. در پایان نیز پیشنهادهایی اصلاحی ناظر به ارزیابی صورت گرفته، ارائه شده است.

ارزیابی قانون برنامه ششم از حیث نسبت سه بخش مردمی، خصوصی و دولتی حاکی از وجود ضعف‌هایی است که شامل موارد زیر است:

۱. فقدان تعریف و مرز روشن میان حوزه‌های مردمی، خصوصی، تعاونی و غیردولتی عمومی و نسبت آنها با بخش دولتی،
۲. غلبه رویکرد اقتصادی در تعامل دولت با بخش غیردولتی و تمرکز بر مشارکت از بالا به پایین و غیرفعال،
۳. ضعف در ایجاد بستر و فرصت برابر برای مشارکت آحاد مردم و در مقابل زمینه‌سازی برای قدرت گرفتن هر چه بیشتر توانمندان بخش خصوصی.

نتایج ارزیابی این قانون از حیث ابعاد مختلف مشارکت مردمی نیز عبارتند از:

۱. وجود نگاه حداقلی، مبهم، حاشیه‌ای و محدود شده به حوزه اجرا برای مشارکت مردم،
۲. تأکید بر مشارکت افتخاری، داوطلبانه و بی‌چشمداشت با محرک اولیه اراده دولت و نه نیاز یا تقاضای مردم،
۳. نادیده گرفتن امکان مشارکت مردم در بهبود فعالیت‌های دولت از طریق مطالبه‌گری،
۴. فقدان نگاه همه‌جانبه و عزم و اراده قوی برای مشارکت مردم در حوزه نظارت،
۵. حاکمیت نگرش ابزاری به مشارکت مردم (وسیله‌ای برای تحقق اهداف و نه هدفی مستقل و غیرقابل چشم‌پوشی)،
۶. تقویت نگرش فردگرایانه و غیرسازمان‌یافته به مشارکت مردم به‌ویژه در طرح ایده خیر اجتماعی،
۷. فقدان تعریف روشن نقش برای سازمان‌های واسط مشارکت مردم همچون بسیج، هلال احمر، سازمان‌های مردم‌نهاد و بی‌توجهی به موانع پیشروی آنها در بسیج کامل همه ظرفیت‌ها.

در گزارش حاضر پیشنهاد‌های سیاستگذارانه‌ای نیز برای برطرف کردن ضعف‌ها و کاستی‌های احصا شده ارائه می‌شود که شامل این موارد هستند:

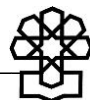
۱. ارائه تعریف روشن از بخش خصوصی، مردمی، تعاونی و غیردولتی عمومی و نسبت آنها با بخش دولتی،
۲. معرفی سازوکارهای مشارکت اقشار و گروه‌های مردمی،
۳. مشخص کردن سازوکارهایی برای تقویت جامعه در جهت مشارکت مطلوب، مانند آموزش عمومی و تشکل‌سازی
۴. معرفی ابزارهایی برای شناسایی تقاضا و نیاز مردم برای همکاری با دولت،
۵. بازبینی مستمر الگوهای همکاری موجود و طراحی الگوهای همکاری تازه براساس تقاضاها و نیازهای جدید مردم،
۶. اولویت دادن به نگاه فرابخشی و بهره‌گیری از مهارت‌ها و فنون تسهیلیگری.
۷. بسترسازی مشارکت مردم از طریق مطالبه‌گری.

## مقدمه

پس از شکست برنامه‌ها و مدل‌های جهان شمول توسعه مبتنی بر مکتب نوسازی در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ و به دنبال آن شکل‌گیری رویکردهای نهادگرا، مشارکتی، متوازن، منطقه‌ای و مانند آن، امروزه هر کشوری سعی دارد بر مبنای شرایط تاریخی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی خود، برنامه و روش منحصر به فردی را در مسیر پیشرفت طراحی و اجرا کند. در این میان مسئولان متعهد کشور مبتنی بر اهداف انقلاب اسلامی، دل مشغول ارائه و دستیابی به الگوی پیشرفت اسلامی-ایرانی هستند که یکی از مقولات و مفاهیم محوری در آن، تقویت مشارکت مردم در عرصه‌های مختلف پیشرفت کشور است.

از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون ۶ برنامه توسعه در کشور اجرا شده است. هر کدام از این برنامه‌ها اهداف اصلی خاصی را دنبال کرده‌اند؛ برنامه اول توسعه، در شرایط پایان جنگ تحمیلی و با ضرورت سازماندهی و بازسازی کشور طراحی و اجرا شد و هدف از اجرای آن، راه‌اندازی چرخه تولید، توسعه امکانات فیزیکی و زیربنایی و رفع عدم تعادل عمده مناطق کشور و اقشار مردم بود. برنامه دوم توسعه با توجه به اهدافی چون تثبیت دستاوردهای برنامه اول، ایجاد روندهای اقتصادی، کاهش بار سنگین تحولات اقتصادی بر جامعه طراحی شد و سیاست‌های تعدیل ساختاری، از شاکله‌های اصلی آن بود. برنامه سوم با هدف نهادسازی و اصلاح ساختارهای اجرایی کشور و توسعه اقتصاد رقابتی و کاهش تصدیگری دولت طراحی و به اجرا درآمد. شروع برنامه چهارم توسعه همزمان با تدوین و ابلاغ سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ بود و لذا توجه به محیط‌زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای و همچنین صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی-ایرانی در آن اهمیت پیدا کرد. در برنامه پنجم توسعه بر پیشرفت عدالت‌محور، ایجاد جامعه‌ای خودباور و اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی و تحکیم امنیت ملی تأکید شد و اجرای آن با تحریم‌های گسترده هسته‌ای همراه شد. در آخرین برنامه توسعه یعنی برنامه ششم، رشد تولید رقابتی مبتنی بر دانش و بهره‌وری و تعامل سازنده با جهان و همچنین ارتقای حکمرانی و تدبیر شایسته و سرمایه اجتماعی از طریق حاکمیت قانون و ایجاد شفافیت، مورد تأکید قرار گرفت (تیموری، ۱۳۹۹: ۱۶ تا ۳۴).

در هر کدام از برنامه‌های توسعه که تمرکز اصلی آنها در بالا مرور شد، تا حدودی به مقوله مشارکت مردمی توجه شده است، ولی با آنچه مطلوب و حتی میسر و ممکن است؛ فاصله زیادی داریم. یکی از دلایل این فاصله را می‌توان



در حاکمیت نگاه اقتصادی و آلی دیدن مباحث انسانی و اجتماعی پیجویی کرد، در حالی که در نگرش دینی و مبانی انقلاب اسلامی، نگاه اجتماعی و انسانی، محور پیشرفت و سعادت انسانی است و اقتصاد ابزاری برای تحقق اهداف انسانی به حساب می‌آید (مطهری، ۱۳۶۸: ۲۵). در نگاه اسلامی، مشارکت در طیف گسترده‌ای از رویکردها و احکام دینی وجود دارد که مسئولیت حاکم در برابر مردم، مسئولیت مردم در مطالبه‌گری از حاکمان، امر به معروف و نهی از منکر، توامی به حق، وقف و انفاق از مهم‌ترین آنها هستند. از فحوای آیات و روایات مشخص می‌شود که در منابع دینی نیز مشارکت مردم در حکمرانی از حقوق مردم دانسته شده است. آیات و روایاتی که به وجوب امر به معروف و نهی از منکر، امر کردن خداوند متعال به پیامبر اکرم(ص) درباره مشورت با مردم، مسئولیت تمام افراد جامعه در حکمرانی از جمله آن موارد هستند. اما نکته‌ای که در نگاه دین اسلام به مشارکت وجود دارد و کمتر مورد توجه قرار گرفته است، در نظر گرفتن مشارکت مردم در حکمرانی به‌عنوان حقوق حاکم است! بدین معنا که مشارکت علاوه بر حقوق مردم، یکی از حقوق حاکمان نیز در نظر گرفته شده است. در روایت مشهوری از امیر مؤمنان علی(ع)، نصیحت کردن حاکم به‌معنای امر به معروف و نهی از منکر ایشان، از حقوق حاکم بر مردم جامعه برشمرده شده است.<sup>۱</sup> همچنین بر نقش مردم در مقدمه و اصول مختلف قانون اساسی، مانند اصول سوم، بیست‌وششم، بیست‌وهفتم، چهل‌وچهارم و پنجاه‌وششم تصریح شده است(گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ثبت ۴۰۰، ۱۴۰۰: ۲ و ۳).

در این طرح پس از بررسی روح کلی حاکم بر قانون برنامه ششم توسعه در نسبت با مقوله مشارکت مردمی و تصویری که این برنامه از تفکیک حوزه مردمی، خصوصی و عمومی به مخاطب عرضه می‌کند؛ محتوای مواد و بندها از حیث چهار بعد مطرح در مشارکت یعنی تصمیم‌گیری، مطالبه‌گری، نظارت عمومی و اجرا ارزیابی خواهد شد. از این رو سؤالاتی که دنبال خواهند شد به قرار زیر است:

۱. نسبت سه بخش خصوصی، عمومی و مردمی در قانون برنامه ششم توسعه چگونه تعریف شده است؟
۲. قانون برنامه ششم توسعه تا چه حد بر مشارکت مردم در چهار عرصه تصمیم‌گیری، مطالبه‌گری، نظارت عمومی و اجرا توجه و تأکید داشته است؟

#### ۱. ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه از حیث نسبت سه بخش خصوصی، عمومی و مردمی

یکی از مهمترین سیاستگذاری‌ها در قوانین برنامه توسعه، مشخص کردن مأموریت و برنامه‌های هر یک از بخش‌های دولتی، خصوصی و مردمی است. اگر کارویژه هر یک از این بخش‌ها مشخص نباشد و منطق مستدلی در تعیین نقش هر یک از آنها ارائه نشود تداخل این بخش‌ها در مأموریت یکدیگر مشکل ساز خواهد شد. به‌طور مثال علی‌رغم تفاوت فاحش بخش خصوصی و بخش تعاونی، در غالب بندهای برنامه ششم توسعه این دو بخش در کنار یکدیگر دیده شده‌اند. همچنین منطق فرادستی درباره چگونگی تعلق امور به هر یک از بخش‌های جامعه در این اسناد به‌چشم نمی‌خورد؛ به‌طور مثال مشخص نیست سپردن امور بهداشتی به کدام‌یک از این بخش‌ها مطلوبیت بیشتری دارد.

از آنجا که در قانون برنامه ششم توسعه، تعریفی از بخش عمومی و خصوصی و مردمی ارائه نشده است، برای روشن شدن مرز میان این سه بخش پیش از هر چیز لازم است مروری بر ادبیات نظری این حوزه و سایر قوانین مرتبط برای روشن شدن تعریف و تفکیک این حوزه داشته باشیم؛ پس از آن به ترتیب بندهای مرتبط از قانون برنامه ششم توسعه را ارزیابی خواهیم کرد.

از دیدگاه علم اقتصاد، فعالیت‌های یک جامعه به دو بخش عمومی<sup>۱</sup> و خصوصی<sup>۲</sup> تقسیم می‌شود. در تعریف بخش عمومی گفته شده بخشی از حیات اقتصادی جامعه است که در ارتباط با خدمات اساسی عمومی است. (عباسی و اکبری، ۱۳۹۵: ۲۶) اما بخش خصوصی بخشی از اقتصاد است که برای بهره‌های شخصی راه‌اندازی شده‌اند و البته تحت کنترل دولت هم نیست. در این میان سازمان‌های غیردولتی غیرانتفاعی به‌عنوان بخش اختیاری<sup>۳</sup> در نظر گرفته می‌شود. بخش عمومی اقتصاد ایران را می‌توان به دو بخش دولتی و غیردولتی تقسیم کرد. طبق اصل چهل و چهارم قانون اساسی، بخش دولتی، شامل صنایع بزرگ، صنایع مادر، معادن بزرگ، خدمات اساسی (نظیر پست، تلگراف و تلفن، نیرو، راه‌ها و حمل‌ونقل عمومی، رادیو و تلویزیون، بانک‌ها و بیمه) است که به‌صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. براساس ماده (۵) قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱) «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون و به‌منظور انجام وظایف یا خدماتی که جنبه عمومی دارند تشکیل می‌شوند.» در تبصره این ماده، تهیه فهرست این مؤسسات و نهادها پیش‌بینی گردید. فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به‌صورت ماده‌واحد و در سال ۱۳۷۳ از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت و اسامی تعدادی از مؤسسات در این فهرست ذکر گردید.<sup>۴</sup> (عباسی و اکبری، ۱۳۹۵: ۲۶ و ۲۷)

بعدها در قانون مدیریت خدمات کشوری سعی گردید تا چارچوب نظام حقوقی این نهاد نوبنیاد هر چه بیشتر تبیین شود. براساس ماده (۳) این قانون (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸)، «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.» بعد از تصویب این قانون، قوانین قبلی لغو گردید و لزوم تصویب فهرست نیز منتفی شد (همان: ۲۸).

اما بخش خصوصی در ایران را می‌توان به دو بخش تعاونی و خصوصی تقسیم نمود. این تفکیک براساس اصل چهل و سوم و چهل و چهارم قانون اساسی، اتفاق افتاده است. براساس ماده (۷) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳) تعاونی بخشی است که دولت مستقیماً و به‌عنوان سهام‌دار عمده وارد آن نمی‌شود؛ بلکه از باب حمایت می‌تواند کمک‌های مالی به این بخش اعطا کند. ماده (۱) این قانون، اهداف بخش تعاونی را ایجاد

1. Public sector
2. Private sector
3. Voluntary sector

۴. ۱. شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد. ۲. بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، ۳. هلال احمر، ۴. کمیته امداد امام، ۵. بنیاد شهید انقلاب اسلامی، ۶. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۷. کمیته ملی المپیک ایران، ۸. بنیاد ۱۵ خرداد، ۹. سازمان تبلیغات اسلامی، ۱۰. سازمان تأمین اجتماعی و براساس الحاقیه‌های بعدی: ۱۱. فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران، ۱۲. مؤسسه‌های جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه زیرنظر جهاد سازندگی، ۱۳. شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، ۱۴. کتابخانه حضرت آیت‌ا... مرعشی نجفی، ۱۵. جهاد دانشگاهی، ۱۶. بنیاد امور بیماری‌های خاص، ۱۷. سازمان دانش آموزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۸. صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر، ۱۹. صندوق تأمین خسارت‌های بدنی.

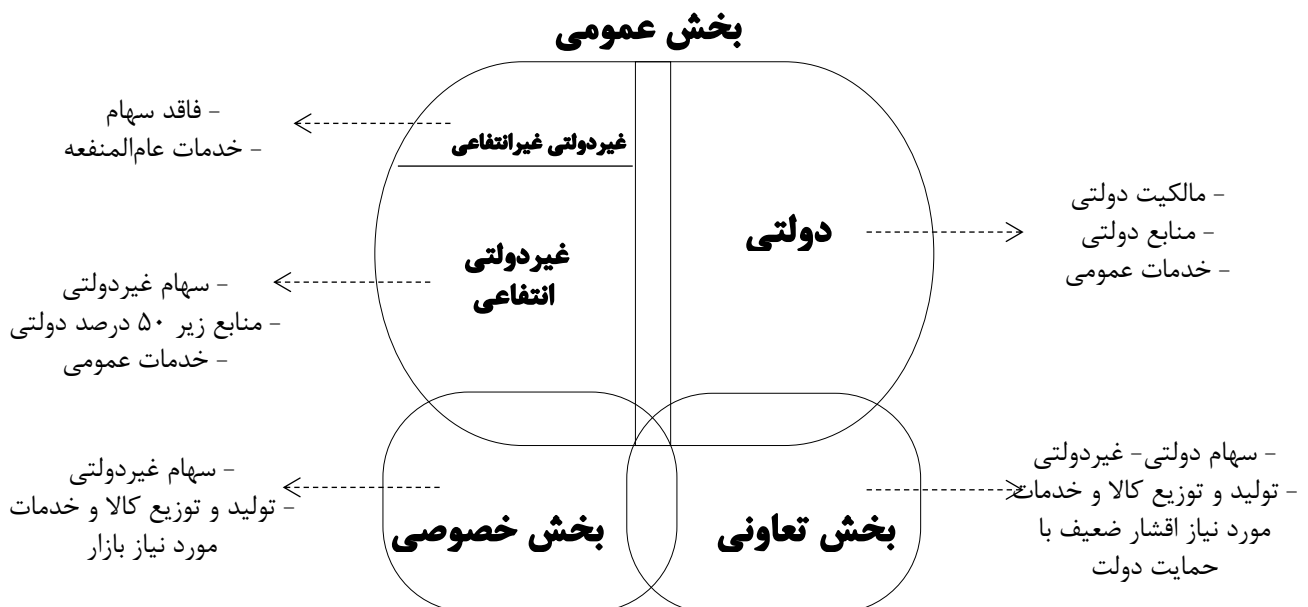


و تأمین شرایط کار برای همه، قرار دادن وسایل کار در اختیار کسانی که قادر به کارند، ولی وسایل کار ندارند، پیشگیری از تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص جهت تحقق عدالت اجتماعی، جلوگیری از کارفرمای مطلق شدن دولت و... معرفی می‌کند.

براساس اصل چهارم قانون اساسی، بخش خصوصی «شامل آن قسمت از کشاورزی، دام‌داری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است.» بدین ترتیب، قانون اساسی اولویت را برای بخش‌های دولتی و تعاونی در نظر گرفته و بخش خصوصی را صرفاً در محدوده بخشی کوچک و به‌عنوان مکمل سایر بخش‌ها به رسمیت شناخته است (عباسی و اکبری، ۱۳۹۵: ۲۹).

خلاصه‌ای از آنچه گفته شد به‌صورت شماتیک در شکل زیر نشان داده است. (شکل‌های مداخل نمایانگر نبود مرزهای روشن میان بخش‌های مختلف است.) در این میان اصطلاح مردمی، مفهومی اجتماعی است که غالباً در مقابل دولتی استفاده می‌شود و لذا هم می‌تواند شامل بخش خصوصی و بخش تعاونی شود و هم شامل بخش عمومی غیردولتی. اما تعریف روشنی از آن در قانون وجود ندارد و بیشتر از جلب مشارکت‌های مردمی استفاده می‌شود که آن هم به‌دلیل غلبه رویکرد اقتصادی به‌معنای تأمین بخشی از منابع توسط افراد یا گروه‌هایی از مردم بدون چشمداشت تلقی شده است. بجز آن به مشارکت مردم در اموری از جنس غیرانتفاعی توجه می‌شود که ساختار غالب آن مؤسسه خیریه و سازمان مردم‌نهاد است که آنها نیز بخش کوچکی از حوزه غیردولتی با مسئولیت ناچیز و حاشیه‌ای و داوطلبانه و اختیاری را برعهده دارند.

شکل ۱. بخش‌های مختلف فعالیت در کشور از منظر قوانین



مأخذ: برداشت محقق از متن قوانین مربوطه.

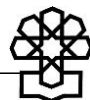
جدای از تعاریف مطرح شده در قوانین کشور که به گفته برخی از صاحب‌نظران، نتوانسته تصویر روشنی از مرز میان دو بخش عمومی و خصوصی بدهد (نجفی خواه، ۱۳۹۵) رویکردهای نظری مختلف نیز تعاریف متفاوتی از بخش عمومی و خصوصی و سازمان‌های این دو بخش ارائه داده‌اند. امروزه سه رویکرد عمده برای طبقه‌بندی سازمان‌ها به عمومی و خصوصی مطرح است: رویکرد کل‌نگر، رویکرد هسته‌ای و رویکرد طیفی.

«رویکرد کل‌نگر» با تأکید بر سازمان دورگه که ویژگی‌های عمده هر دو نوع سازمان بخش خصوصی و دولتی را دارا هستند و همین‌طور پدیده درهای‌گردان، مدعی از میان رفتن مرز میان بخش عمومی و خصوصی هستند. بدین معنا که مدیرانی وجود دارند همانند درهای‌گردان که همواره میان داخل ساختمان و بیرون آن درگردشند؛ بین بخش دولتی و خصوصی در گردشند و نقش‌آفرینی می‌کنند و تأکید زیاد بر تفکیک سازمان‌های عمومی و خصوصی موجب به‌هم‌ریختگی نظام حقوقی و برخورد متفاوت با موضوع‌های مشابه است. برای مثال، سازمان‌هایی که هم نوع دولتی و هم نوع خصوصی آنها وجود دارد، اصولاً باید تابع قوانین و مقررات مشابهی باشند؛ درحالی که اصرار بر تفکیک سازمان‌های بخش عمومی از خصوصی، موجب تفاوت غیراصولی یا فاقد مبنای درست در مقررات حاکم بر آنها می‌شود (نجفی خواه، ۱۳۹۵: ۱۰۵-۱۰۹).

در «رویکرد هسته‌ای» که «مدل مالکیت» نیز خوانده می‌شود، سازمان‌ها با توجه به وضعیت حقوقی رسمی خود یا عمومی هستند یا خصوصی. وضعیت حقوقی رسمی اشاره به ساختار و منابع مالی و مالکیت سازمان دارد. بنابراین، مؤسسه‌ای که مالکیت آن متعلق به بخش خصوصی است و هیچ بودجه‌ای از دولت و سازمان‌های دولتی حتی در قالب قرارداد نمی‌گیرد، مؤسسه خصوصی تلقی می‌شود. در مقابل، سازمان‌های عمومی، سازمان‌هایی هستند که هم متعلق به بخش عمومی هستند و هم از بودجه عمومی استفاده می‌کنند. رویکرد هسته‌ای نمی‌تواند وضعیت سازمان‌های دورگه را روشن سازد. برای مثال، سازمان‌های خصوصی عام‌المنفعه که گاهی به‌عنوان بخش سوم در عرض بخش‌های خصوصی و عمومی از آنها یاد می‌شود، همانند سازمان‌های عمومی بیشتر خدمت‌محور هستند. درعین حال سازمان‌های عمومی وجود دارند که مشابه سازمان‌های خصوصی، بیشتر در قالب قرارداد و براساس منابع فعالیت می‌کنند (همان).

«رویکرد طیفی» مدعی است که تفکیک سازمان‌ها به عمومی و خصوصی می‌تواند مبتنی بر این امر باشد که تا چه اندازه و چگونه قدرت‌های سیاسی و اقتصادی خارج از سازمان بر سازمان نفوذ دارند و آن را محدود می‌سازند. سازمان‌های کاملاً خصوصی، سازمان‌هایی هستند که در هیچ سطحی تحت نفوذ نیروهای دولت نیستند و از این‌رو، خالی از جنبه عمومیت هستند. سازمان‌های کاملاً عمومی، سازمان‌هایی هستند که در هیچ سطحی تحت نفوذ نیروهای بازار و اقتصاد نیستند. البته هیچ سازمانی پیدا نمی‌شود که مطلقاً تحت نفوذ دولت، لااقل از نظر مقررات مالیاتی و مقررات محیط‌زیست و نظایر آن نباشد. همچنین، کمتر سازمانی پیدا می‌شود که کاملاً عمومی باشد؛ زیرا همواره وضعیت بازار ارتباط مستقیمی با بودجه دولت دارد. لذا به نوعی درجه‌بندی قائل است. با آنکه رویکرد طیفی می‌تواند سازمان‌های دورگه را شناسایی نماید، لکن نمی‌تواند وضعیت حقوقی این سازمان‌ها و حتی سازمان‌های کاملاً عمومی و کاملاً خصوصی را توضیح دهد (همان).

همان‌طور که در بالا گفته شد در قانون برنامه ششم توسعه، تعریفی از بخش عمومی و خصوصی و مردمی ارائه نشده است؛ مرور ادبیات نظری و قوانین مرتبط علی‌رغم وجود ابهامات متعدد، تا اندازه‌ای تعریف و محدوده این سه



حوزه را روشن ساخت. لذا در این بخش سراغ کاربرد این سه عنوان و عنوان‌های مشابه آنها در قانون برنامه ششم توسعه می‌رویم تا تصویری که این قانون از این سه بخش و ارتباط میان آنها عرضه داشته و دلالت‌های سیاستی منبعث از آن روشن شود.

در بند «ب» ماده (۴) قانون برنامه ششم توسعه<sup>۱</sup> از ممنوعیت سرمایه‌گذاری جدید برای بخش دولتی در فعالیت‌هایی که بخش خصوصی در رقابت سالم با هزینه کمتر و کارایی بیشتر قادر به انجام آن می‌باشد، سخن می‌گوید. فارغ از اینکه در اینجا منظور از توانایی و کارایی چیست که آیا صرفاً کارایی عملیاتی و اقتصادی مد نظر است یا توانایی انجام فعالیت‌های مرتبط با اهداف و مسئولیت‌های اجتماعی نیز هم مطرح است؛ بخش دولتی تنها در نسبت بخش خصوصی تعریف شده است. این در حالی است که بخش غیردولتی عمومی و بخش تعاونی هم در مقابل بخش دولتی مطرح است و انتظار می‌رفت در نسبت با هدف اصلی این بند که تدوین نظام بنگاهداری نوین در بخش دولتی است در خصوص حوزه فعالیت آنها نیز توضیحاتی داده شود. البته در بند «ر» از همین ماده، دولت مجاز به تأمین مالی خارجی طرح‌های اقتصادی بخش غیردولتی از طریق تضامین بانک عامل و یا سازمان‌های توسعه‌ای دانسته شده است. اما به نظر می‌رسد منظور از بخش غیردولتی در اینجا، بخش غیردولتی عمومی است و همچنان تکلیف بخش تعاونی و نسبت آن با دولت از این حیث مبهم می‌ماند. مضاف بر آن به نوع رابطه تعریف شده بین بخش دولتی و خصوصی هم نقد جدی مطرح است و گویا دولت کارگزار بخش خصوصی است و به هر طریق ممکن باید به تقویت و توسعه آن کمک کند.

در ماده (۲۹) دستگاه‌های اجرایی شامل موارد بسیاری از جمله مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند) می‌شود. اما در ماده (۳۸) بند «الف» دستگاه‌های اجرایی جدای از بخش‌های خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی مطرح شده است که با ماده (۲۸) هماهنگ نیست و برای مثال مشخص نیست که در نهایت نهادهای عمومی غیردولتی و تعاونی‌ها، جزئی از دستگاه‌های اجرایی هستند یا خیر؟ این در حالی است که در ماده (۴۷) مجدداً نهادهای عمومی غیردولتی ذیل دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته‌اند.

بر اساس بند «الف» ماده (۴۸) دولت مکلف است کلیه طرح‌های جمع‌آوری، مهار، کنترل و بهره‌برداری از گازهای همراه تولید و مشعل در کلیه میادین نفتی و تأسیسات صنعت نفت را از طریق فراخوان به مردم و بخش غیردولتی واگذار نماید. منظور از مردم در این بند روشن نیست و ابهام حاصل از آن با قواعد سیاستگذاری مغایرت دارد. آیا منظور از مردم، شرکت‌های خصوصی است یا اینکه افراد به صورت شخصی به بدون استفاده از هویت حقوقی نیز می‌توانند در این فراخوان‌ها شرکت کنند؟! در بند «ت» از همین ماده برای افزایش توان تولید برق به سرمایه‌گذاری مؤسسات عمومی غیردولتی، تعاونی و خصوصی اشاره شده است که سه‌گانه پیش از این طرح شده را تأیید می‌کند. این سه‌گانه در جزء «۱» بند «ج» نیز تأیید می‌شود آن‌گاه که به استفاده از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های شرکت‌های بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی برای سرمایه‌گذاری میادین نفت و گاز در چارچوب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تأکید می‌شود.

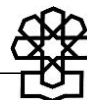
۱. از اینجا به بعد هر جا که به بند و ماده‌ای بدون ذکر قانون مشخصی اشاره می‌شود، منظور بند و ماده قانون برنامه ششم توسعه است. برای اجتناب از تکرار، تنها به شماره ماده و بند و جزء اشاره خواهد شد.

این ابهام در بخش‌هایی از این برنامه که ماهیت اقتصادی ندارند نیز مشهود است. در جزء «۱» بند «ب» ماده (۸۰) به خدمات‌رسانی بموقع به افراد در معرض آسیب‌های اجتماعی با مشارکت سازمان‌های غیردولتی تأکید شده است. سؤال اینجاست که آیا سازمان غیردولتی شامل مراکز خصوصی نیز می‌شود. در این راستا سازمان بهزیستی در سال ۱۳۹۸ به استناد بند «۴» ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، اقدام به تأسیس مراکز مثبت زندگی کرده است که قرار بر ارائه رایگان خدمات ۲۲ گانه به گروه‌های هدفی چون معلولان، زنان سرپرست خانوار و ... بوده است لکن در همین فاصله کوتاه از تأسیس این مراکز نقدهای بسیاری بر آن از جمله انحراف به سوی بنگاهداری وارد شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰: ۲۲).

چنین تضادها و ناهمخوانی‌هایی را در بخش‌های دیگر قانون برنامه ششم نیز می‌توان یافت که در جدولی که در ادامه می‌آید، خلاصه شده است. در این جدول در کنار بررسی نسبت سه بخش خصوصی، غیردولتی و تعاونی، موضوع و نوع رابطه تعریف شده بین این سه بخش نیز در نسبت با بخش دولتی در قانون برنامه ششم توسعه نیز با ذکر ماده و بند مربوطه در ستون‌های جداگانه‌ای مشخص شده است. همان‌طور که در ستون چهارم مشاهده می‌شود، اولاً «جلب سرمایه‌گذاری سه بخش خصوصی، تعاونی و غیردولتی عمومی» و ثانیاً «حمایت مالی و اعتباری دولت برای تقویت نقش‌آفرینی اقتصادی این سه بخش» بیش از ۵۰ درصد انواع روابط تعریف شده را تشکیل می‌دهد. این امر نشان از غلبه رویکرد اقتصادی در تعامل دولت با بخش غیردولتی و تمرکز بر مشارکت از بالا به پایین و غیرفعال دارد. در هیچ بندی اشاره به عقد قرارداد مشارکتی مبتنی بر قابلیت‌ها و ظرفیت‌های بخش غیردولتی نشده است؛ قراردادی که تا حدی می‌تواند زمینه نقش‌آفرینی واقعی مردم و ورود آنها به حوزه تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی و نه صرفاً اجرا را فراهم آورد.

جدول ۱. نسبت سه بخش خصوصی، غیردولتی عمومی و تعاونی در قانون برنامه ششم توسعه

ردیف	ماده و بند مربوطه	نسبت سه بخش (خصوصی، غیردولتی و تعاونی)	موضوع رابطه	نوع رابطه
۱	ماده (۴)، بند «ب»	دولتی در برابر خصوصی	ممنوعیت سرمایه‌گذاری در حوزه توانایی بخش خصوصی از سوی دولت	سرمایه‌گذاری
۲	ماده (۴)، بند «ر»	دولتی در برابر غیردولتی	اعطای تضامین مالی بانکی از سوی بخش دولتی به غیردولتی	حمایت اعتباری
۳	ماده (۲۱)، بند «الف»	دولتی در برابر غیردولتی	واگذاری سهام از بخش دولتی به بخش غیردولتی	واگذاری سهام
۴	ماده (۲۸)، بند «الف»	دولتی در برابر غیردولتی (شامل تعاونی و ...)	واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت از دولتی به غیردولتی	برون‌سپاری
۵	ماده (۲۹)	دولتی انتفاعی در برابر غیردولتی دارای بودجه دولتی	شمولیت عنوان دستگاه اجرایی به دو بخش دولتی و غیردولتی	زیرمجموعه
۶	ماده (۳۸)، بند «الف»	دولت در برابر دستگاه اجرایی، بخش خصوصی و تعاونی و عمومی غیردولتی	نظارت از سوی دولت بر ۴ بخش ذکر شده	نظارت
۷	ماده (۴۴)، بند «۳»	دولتی در برابر غیردولتی	جلب سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی توسط دولت	سرمایه‌گذاری
۸	ماده (۴۶)، بند «ج»	دولت و دستگاه‌های اجرایی در برابر بخش تعاونی و غیردولتی	ارائه تسهیلات از سوی دو بخش اول به دو بخش دوم	حمایت اعتباری



ردیف	ماده و بند مربوطه	نسبت سه بخش (خصوصی، غیردولتی و تعاونی)	موضوع رابطه	نوع رابطه
۹	ماده (۴۷)	بنگاه‌های اقتصادی نهادهای عمومی غیردولتی ذیل دستگاه‌های اجرایی	اولویت دادن از سوی دستگاه‌های اجرایی در پروژه‌های خود به پیمانکاران بومی	برون‌سپاری
۱۰	ماده (۴۸)، بند «الف»	دولت در برابر مردم و بخش غیردولتی	واگذاری طرح‌های خاص حوزه نفتی از طریق فراخوان	برون‌سپاری
۱۱	ماده (۴۸)، بند «ب»	دولت در برابر بخش غیردولتی	حمایت از بخش غیردولتی برای خرید شناور و ...	حمایت اعتباری
۱۲	ماده (۴۸)، بند «ت»	دولت در برابر مؤسسات عمومی غیردولتی، تعاونی و خصوصی	سرمایه‌گذاری سه بخش ذکر شده در حوزه تولید برق	سرمایه‌گذاری
۱۳	ماده (۴۸)، بند «ج» جزء «۱»	دولت در برابر شرکت‌های بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی	سرمایه‌گذاری سه بخش ذکر شده در حوزه میادین نفت و گاز و نه مالکیت	سرمایه‌گذاری
۱۴	ماده (۵۰)	دولت در برابر بخش غیردولتی	سرمایه‌گذاری در سهام نیروگاه‌های تجدیدپذیر	سرمایه‌گذاری
۱۵	ماده (۵۱)، بند «ب»	دولت در برابر اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی	حق بهره‌برداری و مدیریت بنادر کوچک و محلی	واگذاری بهره‌برداری
۱۶	ماده (۵۲)، بند «الف»	دولت در برابر بخش غیردولتی	سرمایه‌گذاری در احداث و بهره‌برداری از حمل‌ونقل ریلی	سرمایه‌گذاری
۱۷	تبصره بند «الف»، ماده (۶۱)، جزء «۱»	دولت در برابر بخش غیردولتی	تأمین بخشی از منابع طرح‌هایی دارای منافع عمومی و ضروری‌الاجرا	حمایت مالی
۱۸	ماده (۶۱)، بند «پ»	دولت در برابر بخش غیردولتی	حمایت بودجه‌ای از اقدامات بخش غیردولتی در احیای بافت فرسوده	حمایت مالی
۱۹	ماده (۶۱)، بند «ت»	دولت در برابر بخش غیردولتی و شهرداری‌ها	اعطای تسهیلات یارانه‌ای برای احیای حداقل ده درصد از بافت فرسوده شهری	حمایت اعتباری
۲۰	ماده (۶۳)، بند «ج»	دولت در برابر اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی	معافیت مالیاتی در احداث، توسعه، تکمیل و تجهیز فضاهای آموزشی و پرورشی و ...	حمایت اعتباری
۲۱	ماده (۶۴)، بند «پ»	شرکت‌های دولتی در کنار نهادهای عمومی غیردولتی	اختصاص سه درصد از سود به امور تحقیقاتی و توسعه فناوری	زیرمجموعه
۲۲	ماده (۶۷)، بند «الف»، جزء «۱»	دولت در برابر بخش‌های خصوصی و عمومی غیردولتی و شرکت‌های خارجی	ایجاد شرکت با مشارکت و سرمایه‌گذاری مشترک	شراکت
۲۳	ماده (۶۹)	دولت در برابر بخش غیردولتی	تأمین هزینه هوشمندسازی مدارس و ... مشمول معافیت مالیاتی	حمایت اعتباری
۲۴	ماده (۷۰)، بند «ث»	دولتی در کنار نهادهای عمومی غیردولتی، خصوصی، خیریه	مجازات عدم رعایت تعرفه مصوب حوزه سلامت	نظارت
۲۵	ماده (۷۲)، بند «الف»	دولتی در کنار غیردولتی	تولیت حوزه سلامت در دست وزارت بهداشت	نظارت
۲۶	ماده (۷۴)، بند «ب»	دستگاه‌های اجرایی در برابر بخش خصوصی و عمومی غیردولتی	محدود شدن فعالیت انتفاعی پزشکی به یکی از این دو طرف	نظارت
۲۷	ماده (۸۰)، بند «ب»	دولت در برابر سازمان‌های غیردولتی	خدمت‌رسانی با مشارکت سازمان‌های غیردولتی	همکاری اجرایی
۲۸	ماده (۸۰)، بند «ث»، جزء «۳»	دولت در برابر شهرداری، سازمان بهبودی، سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش غیردولتی	اداره مراکز درمان معتادین	همکاری اجرایی
۲۹	ماده (۹۶)	دولت در برابر بخش غیردولتی و تعاونی	واگذاری اراضی ملی غیرکشاورزی برای احداث اماکن ورزشی	واگذاری مالکیت

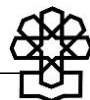
ردیف	ماده و بند مربوطه	نسبت سه بخش (خصوصی، غیردولتی و تعاونی)	موضوع رابطه	نوع رابطه
۳۰	ماده (۹۷) بند «الف»	دولت در برابر شهرداری و بخش غیردولتی	تأمین زیرساخت اماکن زیارتی	حمایت اعتباری
۳۱	ماده (۱۰۳) بند «الف»	قوای سه‌گانه در کنار بخش دولتی و بخش عمومی غیردولتی	مرخصی تشویقی فرزندان شدن	حمایت اعتباری
۳۲	ماده (۱۰۵) بند «پ»	دولت در برابر بخش غیردولتی	حمایت برای حضور در بازار جهانی	حمایت اعتباری
۳۳	ماده (۱۰۸) بند «ب»	دولت در برابر اشخاص و مؤسسات حقوقی غیردولتی	نصب سامانه کنترل خودروبی گمرک	برون‌سپاری
۳۴	ماده (۱۱۳) بند «پ» جزء «۱»	دولت در برابر شهرداری، سازمان‌های عمومی غیردولتی و سایر نهادهای عمومی، اشخاص حقیقی و حقوقی	فروش زندان بدون مزایده	واگذاری مالکیت
۳۵	ماده (۱۱۳) بند «پ» جزء «۵»	دولت در برابر بخش غیردولتی و عمومی	مشارکت و سرمایه‌گذاری در زمینه اشتغال و ...	سرمایه‌گذاری و همکاری اجرایی
۳۶	ماده (۱۱۳) بند «ج»	دستگاه‌های دولتی و غیردولتی در کنار نهادهای عمومی، مراکز تشخیصی و درمانی، بیمه‌ها و مردم	واگذاری وظایف سازمان نظام پزشکی به گروه پزشکی معتمد	برون‌سپاری

اما در خصوص کاربرد مفهوم مردم و مردمی و مفاهیم مشابه آن از جمله نیروهای بومی و محلی و تصویری که در برنامه ششم توسعه از این بخش ارائه می‌دهد؛ جدای از موردی که پیش از این در مورد بند «الف» ماده (۴۸) بدان اشاره شد؛ می‌توان موارد زیر را برشمرد.

براساس ماده (۱۹) دولت موظف است به منظور ارتقای مشارکت مردمی و فراهم کردن بستر اجرایی لازم برای تعاون و همکاری آحاد مردم در قالب تشکل‌های اقتصادی تعاونی نسبت به افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون اقدام نماید. در این ماده بخش تعاونی، به‌عنوان تشکلی اقتصادی، بستری برای مشارکت مردم در نظر گرفته شده است.

براساس جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۷)، دولت مکلف است هر ساله با مشارکت نیروهای محلی، برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستاها را تهیه کند. در اینجا برنامه‌ریزی عملیاتی و نه راهبردی با رویکرد مشارکتی انجام می‌پذیرد. همچنین جزء «۷» از همین بند بر آموزش مردم به‌عنوان پیشرو و تسهیلگر در زمینه برنامه‌ریزی محلی و جلب مشارکت‌های مردمی اشاره دارد و جزء «۸» بر شناسایی و ایمن‌سازی روستاهای در معرض خطر سوانح طبیعی با مشارکت مردم و نهادهای محلی تأکید کرده است. در واقع بخش مردمی در این بند کمک‌کار بی‌چشمداشت برای حوزه عملیات و اجرای بخش دولتی تصویر شده است که یا به‌عنوان تسهیلگر برنامه توسعه محلی عمل می‌کند و یا گردآورنده اطلاعات لازم محلی برای دولت است.

در جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) بر ایجاد یکپارچگی برنامه‌ریزی و ارائه خدمات و طرح‌های روستایی و عشایری در قالب برنامه‌های جامع، براساس نیازها و مشارکت واقعی مردم تأکید شده است. لکن مشخص نیست که نیاز واقعی مردم و مشارکت واقعی مردم به چه معناست و هیچ سازوکاری برای رسیدن به آن تعریف نشده است! این موضوع سبب می‌شود که مدیران



میانی و اجرایی براساس فهم شخصی خود و در بهترین حالت نظر کارشناسان همراه و نه رجوع به مردم و کسب نظر آنها و طراحی سازوکارهایی برای مشارکت آنها از بدو امر و ابتدای راه، چنین برنامه‌هایی را تدوین کنند.

بند «ط» ماده (۳۸) به تهیه، تدوین و اجرای برنامه عمل حفاظت و مدیریت از مناطق چهارگانه محیط‌زیست با رویکرد بهره‌گیری از ظرفیت‌های داوطلبانه و مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی با اولویت جوامع محلی و سازمان‌های مردم‌نهاد توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست تأکید دارد. در اینجا هم به جای رویکرد مشارکتی در برنامه‌ریزی و تعامل با مردم به منظور بهره‌گیری از دانش ضمنی، به آنها از زوایه نیروی انسانی اجرایی-عملیاتی رایگان نگریسته شده است. براساس بند «الف» ماده (۶۱) شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مکلف است نسبت به احصای مناطق نیازمند بهسازی و نوسازی و دسته‌بندی طرح‌های آنها، با اولویت طرح‌هایی که با مشارکت مردم و حمایت دولت، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به مرور زمان قابل انجام است، اقدام کند. در اینجا مشارکت مردم نه هدف و غایت، بلکه ابزاری برای رسیدن به امر و هدفی دیگر است که از سوی دولت تعیین شده و چون ابعاد مختلف مشارکت در تدوین این بند مطمح نظر نبوده و به نظر می‌رسد صرفاً به بعد اقتصادی توجه شده است، مشارکت‌کنندگان مردمی بیشتر محدود به اقشار مرفه و پردرآمد جامعه می‌شوند.

براساس بند «الف» ماده (۷۷) جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران باید به منظور افزایش ضریب ایمنی و تاب‌آوری جامعه، نسبت به حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی با استفاده از توان و ظرفیت‌های مردمی و افزایش مشارکت‌های اجتماعی مردم اقدام کند. در حال حاضر داوطلبان هلال احمر در چهار گروه مهارت، مشارکت، هدایت و حمایت به عضویت افتخاری این سازمان در می‌آیند.<sup>۱</sup> اما مسئله اینجاست که هلال احمر اگرچه در اساسنامه خود یک سازمان مردم‌نهاد است، اما چون در راستای اهداف حاکمیت و در نسبت و همکاری با آن فعالیت می‌کند؛ ایستارها و ایماژهایی مخدوش از آن در ذهن مردم وجود دارد و از این رو محل رجوع همه گروه‌ها و اقشار نیست؛ به علاوه وجود اعتماد و سرمایه اجتماعی منجر به افزایش مشارکت می‌شود و نه بالعکس. سرمایه اجتماعی نیز حاصل پیوندهای اجتماعی شکل گرفته در درون فضای اجتماعی و شبکه‌های تعاملات افقی و عمودی است. بنابراین اگر قصدمان ارتقای سرمایه اجتماعی است باید به فکر تقویت شبکه تعاملات باشیم. مضاف بر آن کانالیزه کردن مشارکت مردمی از سوی دولت در نهادهایی مانند هلال احمر نوعی محدودیت در رابطه محسوب می‌شود و مشارکت را به خصلت یکسویگی و غیرتعاملی بودن مبتلا می‌کند.

در جزء «۴» بند «ب» ماده (۸۰)، دولت مکلف است در نسبت با آسیب‌های اجتماعی در محور خدمت‌رسانی و بازتوانی، به بسط و توسعه نقش مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه‌های مشارکت‌های گروهی و تأمین مالی مبتنی بر رویکرد خیر اجتماعی و تلاش در جهت جلب مشارکت بیشتر ذی‌نفعان در تأمین منابع مورد نیاز بپردازد. در این بند نیز همچون بندهای پیش از این اشاره شده منظور از واژه مردم روشن نیست و تعریف همکاری با تمرکز قدرت بر روی دولت و نه مردم صورت پذیرفته و به نیازهایی بخش غیردولتی برای ایجاد شرایط همکاری پایدار و مؤثر توجه نشده است. برای مثال سازمان‌های مردم‌نهاد برای ورود به عرصه آسیب‌های اجتماعی نیازمند پشتیبانی‌های مختلف از سوی

۱. در گروه مشارکت، داوطلبان در فعالیت‌های اجرایی جمعیت مشارکت می‌کنند. داوطلبان گروه هدایت، خدمات فکری و مشاوره‌ای به سازمان ارائه می‌دهند. داوطلبان گروه حمایت، خدمات مادی و مالی ارائه می‌کنند و داوطلبان گروه مهارت نیز اعضای هستند که خدمات فنی و تخصصی خود را داوطلبانه در جهت اهداف جمعیت به کار می‌گیرند.

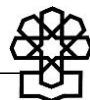
دولت هستند؛ از دسترسی به اطلاعات گروه‌های هدف گرفته تا شبکه‌سازی فعالان مردمی. به‌علاوه عملکرد صحیح آنها در گروی تعیین شفاف نوع رابطه آنها با دولت و با مردم است که در حال حاضر گرفتار ابهام است. برای مثال در رابطه مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد پیش‌فرض «انتفاعی بودن» باعث بدبینی شهروندان نسبت به این نهاد شده و ناهماهنگی دستگاه‌های دولتی و فقدان نگاه واحد در نسبت به مردم‌نهادها زمینه سردرگمی این سازمان‌ها در ارتباط با دستگاه‌های دولتی را فراهم آورده است (رازقی و خاچکی، ۱۳۹۷).

بند «ث» ماده (۱۰۵) بر حمایت همه‌جانبه از حقوق ایرانیان خارج از کشور و جلب مشارکت آنها در توسعه و پیشرفت کشور تأکید کرده است. هرچند جلب مشارکت ایرانیان خارج از کشور یک فرصت است لکن باید با توجه به غلبه نگرش جهان وطن در آنها به لوازم و پیامدهای ناخواسته این امر توجه بیشتری نشان داد؛ چه بسا لازم به تدقیق و تحدید حوزه مشارکت و تعیین دقیق سازوکار مشارکت باشد.

در جزء «۲-۵» بند «ب» ماده (۱۰۶) به توسعه و مشارکت بسیج سازندگی در کمک به دولت در امر محرومیت‌زدایی و سازندگی کشور اشاره شده است. از آنجا که براساس طرح تشکیل سازمان بسیج سازندگی، بخش اعظم نیروهای این سازمان را نیروهای داوطلب مردمی تشکیل می‌دهند، این ماده می‌تواند تعریف‌کننده نوعی ارتباط میان بخش دولتی و بخش مردمی ارزیابی شود. اما به‌واسطه غلبه نگاه بخشی به مقولات فرباشی همچون محرومیت‌زدایی، نه تنها مشخص نشده چه بخش‌هایی از دولت در برنامه محرومیت‌زدایی لازم است همکاری کنند؛ بلکه نوع محرومیت یا محرومیت‌های در اولویت و نوع مشارکت نیروهای بسیجی نیز تعیین نشده است تا در این ماده بسیج سازندگی بتواند نقش خود به‌عنوان کمک‌کننده دولت را فهم کند. تحلیل و ارزیابی مشابه این موضوع بر جزء «۲-۴» از همین بند درخصوص «جذب و به‌کارگیری بسیج ده‌ها میلیونی با رویکرد فرهنگی اجتماعی و علمی اقتصادی» و بند «ت» از همین ماده درخصوص «مشارکت‌دهی مرزنشینان در طرح‌های امنیتی» نیز مطرح است.

براساس جزء «۱» بند «ت» ماده (۱۱۳) قوه قضائیه مکلف است با استفاده از ظرفیت‌های تمامی دستگاه‌های اجرایی و بهره‌گیری از مشارکت اجتماعی مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد و مراکز علمی و پژوهشی کشور نسبت به تهیه و تدوین برنامه جامع پیشگیری از وقوع جرم و ارتقای سلامت اجتماعی با رعایت قوانین مربوط تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه اقدام نماید. این درحالی است که براساس اصل یکصدوپنجاه‌وششم قانون اساسی بند «۵» پیشگیری از وقوع جرم یکی از وظایف اصلی قوه قضائیه است و پیش از این در سال ۱۳۹۰ شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم در این قوه تشکیل شده است. شورایی که متأسفانه هیچ نماینده‌ای از سوی مردم در آن حضور ندارد، اما اتفاقاً از وظایف آن همکاری با مراکز پژوهشی و دانشگاهی و جلب مشارکت مردمی و تدوین برنامه ملی بوده است. لذا این سؤال در ذهن ایجاد می‌شود که در نظر گرفتن چنین بندی در قانون برنامه ششم توسعه بدون هیچ افزوده کاربردی جدید چه ضرورتی داشته است؟!.

در جدول زیر به‌صورت خلاصه حوزه فعالیت فرض شده برای مردم در بندهای مرور شده نشان داده شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود تأکید بر مشارکت افتخاری و داوطلب‌محوری بر نوع رابطه مردم و دولت غلبه دارد و محرک اول برای غالب آنها دولت است و نه نیاز یا تقاضای مردمی؛ لذا همکاری شکل گرفته ماندگار و پویا نخواهد بود.



و پیامدهای مطلوبی چون خودباوری که حاصل شکل‌گیری هویت و منزلت اجتماعی جدید برای مشارکت‌کننده است؛ را به‌دنبال نخواهد داشت.

### جدول ۲. حوزه‌های فعالیت مردمی در قانون برنامه ششم توسعه

ردیف	حوزه فعالیت تعریف شده	ماده و بند مربوطه
۱	تشکل اقتصادی تعاونی	ماده (۱۹)
۲	تدوین برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستاها	ماده (۲۷)، بند «الف»، جزء «۱»
۳	تسهیلگر برنامه توسعه محلی	ماده (۲۷)، بند «الف»، جزء «۷»
۴	گردآورنده اطلاعات برای دولت	ماده (۲۷)، بند «الف»، جزء «۸»
۵	همراهی در اجرای برنامه	ماده (۲۷)، بند «ب»، جزء «۳»
۶	داوطلبان و سمن‌های محیط‌زیستی	ماده (۳۸)، بند «ط»
۷	مشارکت در نوسازی بافت فرسوده	ماده (۶۱)، بند «الف»، جزء «۲»
۸	امداد اجتماعی	ماده (۷۷)، بند «الف»
۹	خیر اجتماعی	ماده (۸۰)، بند «ب»، جزء «۴»
۱۰	تشکل مردمی فرهنگی	ماده (۱۰۲)، بند «ذ»
۱۱	حامی خارج از کشور	ماده (۱۰۵)
۱۲	نیروی اجرایی داوطلبان	ماده (۱۰۶)، بند «ب»، جزء «۲-۵»
۱۳	همکاری در اجرای طرح‌های امنیتی در مرز	ماده (۱۰۶)، بند «ت»
۱۴	تدوین برنامه سلامت اجتماعی	ماده (۱۱۳)، بند «ت»

### ۲. ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه از حیث مشارکت در تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا

در این بخش ابتدا مروری بر تعاریف و فضای مفهومی مشارکت در چهار عرصه تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا خواهیم داشت و به‌صورت اجمالی تفاوت دیدگاه‌های رایج و دیدگاه‌های اسلامی مرور خواهیم شد تا هم ابعاد موضوع و انواع مسیرهای ممکن تا اندازه‌های روشن شود و هم به‌دقت و حساسیت نظری بیشتری وارد مرحله ارزیابی شویم. البته که مشارکت فعال و کارآمد در چهار ساحت مذکور نیازمند مقدماتی مانند آموزش عمومی برای مشارکت، تشکل‌سازی و نهادمند کردن جامعه به‌نفع طبقات مستضعف، افزایش سرمایه و امید اجتماعی و ... است که باید در اسناد توسعه مورد توجه ویژه قرار بگیرند.

#### ۲-۱. مشارکت در تصمیم‌گیری

تصمیم‌گیری مشارکتی را می‌توان به‌عنوان یک فرایند باز، پیوسته و مداوم تعریف کرد، که تلاش می‌کند فرصت اظهار و تبادل نظر در رابطه با هر مسئله را برای تمام افراد دخیل در آن مسئله فراهم کند (عزیزی و دیگران، ۱۳۹۹: ۱۶۹). بخشی از اهمیت مشارکت در تصمیم‌گیری در دین اسلام را می‌توان با اصل شورا توضیح داد. قرآن کریم که مهم‌ترین و معتبرترین منبع دریافت احکام و موازین اسلامی است، یکی از امتیازات جامعه اسلامی را حرکت و عمل بر پایه مشورت، تبادل نظر و تصمیم‌گیری جمعی دانسته و بر آن تأکید کرده است. در آیات متعددی (آل عمران/۱۵۹، شوری/۳۸) بر ضرورت شورا توجه شده و بدان تصریح شده است.

در قانون برنامه ششم توسعه، در نسبت با مشارکت در تصمیم‌گیری می‌توان به تعداد زیادی از شوراهایی که در متن این قانون به آنها وظایفی ارجاع می‌شود. از جمله آنها شورای اقتصاد (بند «ر» از ماده (۴))، شورای برنامه‌ریزی استان‌ها (بند «ح» از ماده (۷))، شورای بورس (تبصره بند «ب» از ماده (۱۰))، شورای عالی بیمه (بند «ب» از ماده (۱۱))، شورای پول و اعتبار (بند «الف» از ماده (۱۴))، شورای فقهی بانک مرکزی (ماده (۱۶))، شورای عالی امنیت (بند «ب» ماده (۲۲))، شورای عالی آمایش سرزمین (جزء «۱» از بند «الف» ماده (۲۶))، شورای عالی اداری (بند «الف» ماده (۲۸))، شورای معادن (بند «الف» از ماده (۳۷))، شورای عالی انرژی کشور (ماده (۴۵))، شورای عالی هواپیمایی کشوری (بند «پ» از ماده (۵۳))، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (ماده (۶۱))، شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری (تبصره «۱»، از بند «ب» ماده (۶۴))، شورای اجرای فناوری اطلاعات (بند «ح» از ماده (۶۸))، شورای عالی کار (ماده (۷۹))، شورای اجتماعی کشور (ماده (۸۰))، شورای عالی ترویج فرهنگ ایثار و شهادت (بند «ج» از ماده (۸۶)) هستند که در هیچ کدام مسیری برای دخالت مستقیم رأی و نظر مردم چه در انتخاب اعضا و چه سیاست‌های اتخاذی دیده نشده است. در این میان تنها شوراهای اسلامی شهر و روستا با نظر مردم انتخاب می‌شوند که تنها یک‌بار در متن قانون برنامه ششم به آنها راجع داده شده است و آن بند «ب» از ماده (۳۶) است: «عوارض حاصل از چشمه‌های آب معدنی و درمانی در محدوده شهرستان‌هایی که ظرفیت توسعه گردشگری دارند، با طی مراحل قانونی در اختیار شهرداری‌ها یا دهیاری‌های همان منطقه قرار می‌گیرد. منابع حاصله متناسب با دریافت عوارض که به پیشنهاد شورای اسلامی شهر یا روستا به تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌رسد، با تصویب کمیته برنامه‌ریزی شهرستان صرف زیرساخت‌های گردشگری همان منطقه می‌شود».

این درحالی است که امروزه برای مشارکت در تصمیم‌گیری اشکال مختلف رسمی و غیررسمی معرفی شده است که دولت می‌توانست از آنها در تدوین قانون برنامه ششم استفاده کند. از دخالت دادن نظر اتحادیه‌ها، انجمن‌های صنفی و هیئت‌های مردمی مختلف تا در نظر گرفتن مشاوران حوزه مشارکت مردمی که فرصت ارتباط بی‌واسطه مردم با مدیران مربوطه را از طریق ایجاد جلسات مشترک، گروه‌های حل مسئله و نظرسنجی ایجاد کند. اما این موضوع در قانون برنامه ششم توسعه به ارائه صرف یک عقیده در جایی با فاصله زیاد از مرکز ثقل تصمیم‌گیری و در امور خرد و مسائل فنی و اجرایی محدود شده است و قدرت ورود به حوزه سیاست‌ها و اثرگذاری در راهبردها را ندارد.

## ۲-۲. مشارکت از طریق نظارت

نظارت شهروندی بخشی از مشارکت مردم در اداره کشور است و به مجموعه فعالیت‌هایی اطلاق می‌شود که شهروندان علاقمند و فعال، مشاهدات خود را درباره اوضاع و احوال اجتماعی یا محیطی جمع‌آوری و ثبت می‌کنند و در اغلب موارد این اقدامات را با همکاری دولت‌ها انجام می‌دهند. مشارکت شهروندی در زمینه نظارت به‌طور معمول به اثربخشی سیاست‌ها و برنامه‌های بخش عمومی منجر می‌شود (زاهدی، ۱۳۸۹: ۱).

نظارت مردمی در نظام‌های دمکراتیک به‌عنوان حق برای شهروندان در نظر گرفته می‌شود، ولی در مردم‌سالاری دینی براساس موازین شرعی به‌عنوان تکلیف مطرح است (جوان آراسته، ۱۳۹۲: ۱۳۹).



نظارت و ارزیابی مشارکتی<sup>۱</sup> شامل تخمین تغییر از طریق فرایندهایی است که شامل افراد و گروه‌های زیادی است که هر یک به گونه‌ای تحت تأثیر ارزیابی قرار دارند یا آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهند. نظارت و ارزیابی مشارکتی، فرایندی توانمندساز به‌شمار می‌آید؛ بدین ترتیب که قشری از جامعه را که در آن دخیلند، دارای اختیار می‌کند و به آنها این حس را می‌دهد که نظرشان مهم است. همچنین باعث توسعه و رشد توانایی فردی و مهارت‌های این افراد می‌شود و آنها را در جایگاه مسئول قرار می‌دهد (همتی و همکاران، ۱۳۹۵: ۶).

در خصوص مشارکت در نظارت و ارزیابی دو ماده قانونی قابل تحسین در این برنامه ششم توسعه وجود دارد، هر چند می‌توان و باید حوزه مشارکت مردم را گسترده‌تر از این هم کرد. لکن هر دوی این مواد به دلیل در نظر نگرفتن جزئیات و ملاحظات لازم در اجرا با مشکلاتی مواجه شده‌اند. ماده (۲۷) بند «الف» جزء «۷» به آموزش صدهزار نفر از روستاییان و عشایر به‌عنوان عناصر پیشرو و تسهیلگر در زمینه‌های مختلف از جمله «نظارت بر اثربخشی طرح‌های دستگاه‌های اجرایی» می‌پردازد. عمل به تکلیف مذکور برعهده سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی و سازمان امور عشایری گذاشته شد و متأسفانه به دلیل عدم شناخت کافی این دو سازمان از فلسفه این تکلیف و محدود شدن آن به برگزاری دوره‌هایی برای ارائه مهارت‌های حداقلی از تسهیلگری و امور فنی، نتایج اثربخشی نداشت (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰: ۲۶).

همین‌طور ماده (۲۹) با این تکلیف برای دولت که طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به «راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا» اقدام کند به نحوی که امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم فراهم شود. اجرای این بند که به دنبال دستور رهبر انقلاب در ۱۶ تیرماه ۱۳۹۵ در موضوع دریافت‌های غیرمنصفانه، در قانون برنامه ششم توسعه وارد شده است تاکنون با فراز و نشیب‌های مواجه بوده است. با پیگیری دیوان محاسبات کشور با یک سال تأخیر سازمان اداری و استخدامی کشور، متولی راه‌اندازی سامانه مذکور گردید و این سامانه از اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷ عملیاتی شد. لکن از زمان راه‌اندازی سامانه مذکور نه تنها نواقص متعددی در آن وجود داشت، بلکه به گزارش روابط عمومی دیوان محاسبات کشور هنوز دستگاه‌های بسیاری نسبت به ثبت حقوق و مزایای کارکنان خود به‌طور کامل اقدام نکرده‌اند.

### ۲-۳. مشارکت در اجرا

مدل‌های کار چندجانبه از عرصه‌های اصلی مدیریت مشارکتی است. هر چند انواع بسیار متعدد و مختلفی از مدل‌های کار چندجانبه وجود دارد، اما مهم‌ترین آنها شامل موارد زیر هستند:

۱. برون‌سپاری: برخی از فعالیت‌هایی که جزء کار یک سازمان هستند، تحت نوعی قرارداد یا پیمان به یک سازمان خارجی واگذار شود.
۲. جمع‌سپاری: به معنای برون‌سپاری یک پروژه به انبوه جمعیت و نه به شرکت‌ها یا سازمان‌های خاص که معمولاً برای حل مسئله یا ایده‌پردازی و از طریق فراخوان انجام می‌شود.

۳. واسپاری: به تفویض هوشمندانه و اصولی و همراه با نظارت و آموزش بخشی از اختیارات یک مدیر یا مجموعه به فرد یا مجموعه دیگری گفته می‌شود.
۴. تسهیلگری: وظیفه اصلی یک تسهیلگر فراهم ساختن شرایط و توانمندی‌های لازم برای مشارکت تمامی ذی‌نفعان است. انجام درست این وظیفه مستلزم توجه به پویایی‌های گروه، تشویق همه افراد گروه به همکاری و در برخی موارد مداخله فعالانه است.
۵. طرح‌های همیار: به کمک متقابل افراد در نسبت با توانایی‌هایی ویژه خود در مسیر اهداف سازمانی خاص بدون ایجاد وابستگی و الزام می‌گویند. طرح‌های همیار پلیس و همیار معلم از زمره این موارد در داخل کشور هستند.
- در خصوص مشارکت در اجرا در بندهای مختلف قانون برنامه ششم اشاراتی وجود دارد که پیش از این در بخش نسبت سه بخش غیردولتی، خصوصی و مردمی (جدول شماره ۱) بدان اشاره شد و لذا از تکرار آن خودداری کرده و تنها به ذکر این نکته اکتفا می‌کنیم که هیچ کدام از انواع واسپاری، جمع‌سپاری و همیاری در این برنامه استفاده نشده است و تنها در بخش‌هایی به ابعاد از برون‌سپاری پرداخته است. در واقع به نظر می‌رسد دولت در این برنامه هر چند به مشارکت مردمی در اجرا توجه زیادی نشان داده، اما طرح مشخصی را به‌عنوان شیوه عملیاتی انتخاب و برجسته نکرده است؛ چه بسا نسبت به این انواع ممکن این نوع مشارکت جهل و یا غفلت وجود داشته است.

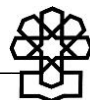
#### ۲-۴. مشارکت از طریق مطالبه‌گری

مطالبه‌خواسته‌ای است آگاهانه که از یک نیاز برمی‌خیزد و از سوی افراد جامعه در قبال خود، خانواده و جامعه درخواست می‌گردد. وقتی این مطالبه شکل اجتماعی به‌خود می‌گیرد و از سوی افراد زیادی، گروه‌های حقیقی، حقوقی و در سطح وسیع، طرح و با یک هویت جمعی آمیخته گردد، می‌توان به آن مطالبه اجتماعی اطلاق نمود (میرحسینی و دیگران، ۱۳۹۸: ۷۴).

گابریل کروکس و ویسنر<sup>۱</sup> استاد دانشگاه ویرجینیا در کتاب «مطالبه‌گری از دولت: شهروندی فعال و رفاه اجتماعی در مناطق روستایی هند»<sup>۲</sup> مطالبه‌گری را یک رفتار فعالانه و پیگیر می‌داند که در آن، شهروند تلاش می‌کند تا از راه‌های مختلف با مقامات رسمی یا اداری که دارای صلاحیت اجرایی برای تخصیص و توزیع کالا و خدمات عمومی هستند، به‌منظور انتقال درخواست، ارتباط برقرار کند. او معتقد است، مطالبه‌گری علاوه بر جنبه مادی و بهبود دسترسی به کالا و خدمات از طریق ارتباط با مقامات دولتی، به خودی خود، دارای ارزش ذاتی است؛ زیرا طی آن، شهروندان تمرین می‌کنند تا بر سر حقوق مدنی، اجتماعی و سیاسی خود با دولت مذاکره کنند. شرط تحقق مطالبه‌گری از منظر او این است که شهروند چیزی را بخواهد یا نیاز داشته باشد؛ دولت را مسئول رسیدگی به آن نیاز بداند و عمل خود را در مواجهه با دولت مؤثر و ارزشمند تلقی کند و اینکه بداند چگونه از سیستم سیاسی عبور کرده و به کانال‌هایی که عمل را تسهیل می‌کنند، دسترسی پیدا کند (ویسنر، ۲۰۱۸: ۳۲).

1. Gabrielle Kruks-Wisner

2. Claiming the State: Active Citizenship and Social Welfare in Rural India



اوبرگ و اوبا مقوله تبادل منطقی استدلال<sup>۱</sup> با سیاستگذاران را بر موارد بالا اضافه می‌کنند. در چنین صورتی مطالبه‌گری خصلت تأملی پیدا کرده و سیاستگذار را وادار به پاسخگویی می‌کند (اوبرگ و اوبا، ۲۰۱۴: ۴۱۴).

رهبر معظم انقلاب، مطالبه‌گری را به معنای یادآوری، مطرح کردن، خواستن و طلبکار بودن نسبت به تحقق یک موضوع که با نگاهی آرمان‌خواهانه همراه است، تعریف می‌کنند (نقره‌ای و دیگران، ۱۳۹۸: ۱۸۳). ایشان همچنین در این موضوع نقش ویژه‌ای برای جوانان تصویر می‌کنند: «جوان باید مطالبه کند، باید احساس کند که این مطالبه سودمند است و تشویق بشود بر این مطالبه و باید احساس کند که او فقط مسئولیتش طرح سؤال و پرتاب کردن یک شعار نیست، که بگوید خُب، ما کار خودمان را کردیم؛ نه، پیگیری کردن، مطالعه کردن، درباره مسئله اندیشیدن، آن را پخته کردن، راهکار اجرایی را برای آن جستجو کردن، برای طرحش با مراکز دست‌اندرکار و مجری تلاش کردن و فعالیت کردن و بالاخره خود وارد میدان کار شدن، اینها جزء وظایف و تکالیف جوان ماست» (بیانات در دیدار دانشجویان نخبه و نفرات برتر کنکور و فعالان تشکل‌های سیاسی فرهنگی دانشگاه‌ها، ۱۳۸۶/۷/۱۷).

بخش کاملاً مغفول مانده مشارکت در قانون برنامه ششم توسعه حوزه مطالبه‌گری است که بررسی انجام شده حاکی از عدم وجود تأکید یا معرفی سازوکاری برای آن بود. این درحالی است که دولت می‌توانست در حداقلی‌ترین حالت به اصلاح برخی از راه‌های تاکنون طی شده همچون طرح استقرار نظام پذیرش و بررسی پیشنهادهای و انتقادات در دستگاه‌های دولتی که از سال ۱۳۷۹ در مجلس شورای اسلامی تصویب و ابلاغ شده است؛ اشاره کند که نتوانسته به خوبی در راستای هدف اولیه عمل کرده و اثربخشی لازم را داشته باشد. انتظار می‌رفت مطالبه‌گری در برنامه دولت دارای اعلام همزمانی و تأثیر متقابل توسعه سیاسی-اجتماعی بر توسعه اقتصادی و فرهنگی بیشتر مورد توجه قرار گیرد.

### جمع‌بندی و پیشنهادها

در این گزارش از منظری انتقادی به بررسی محتوای قانون برنامه ششم توسعه پرداخته شد تا رویکرد اتخاذ شده در خصوص ابعاد مشارکت مردمی و سازوکارهای تعریف شده برای مشارکت آحاد و اقشار مختلف مردم در آن روشن شود؛ لذا در بخش اول بندها و ماده‌هایی که به نوعی نسبت میان سه بخش خصوصی، عمومی و تعاونی را در قانون برنامه ششم توسعه تعریف می‌کند، استخراج شد و موضوع و نوع رابطه تعریف شده معین شد. نتیجه حاصل آن بود که جلب سرمایه‌گذاری سه بخش خصوصی، تعاونی و غیردولتی عمومی و حمایت مالی و اعتباری دولت برای تقویت نقش‌آفرینی اقتصادی این سه بخش، با فاصله زیادی نسبت به انواع روابط دیگر، در این قانون تکرار شده است.

همچنین از بررسی حوزه فعالیت فرض شده برای مردم در بندهای مختلف قانون برنامه ششم توسعه این نتیجه حاصل شد که بی‌توجهی به نیاز و نوع تقاضای مردم در طراحی و برنامه‌ریزی الگوی همکاری حتی اگر منجر به شکل‌گیری همکاری شود، پیامدهای اجتماعی مطلوب و مورد نظر را به همراه نخواهد داشت.

در بخش دوم گزارش، قانون برنامه ششم توسعه از حیث تعریف مشارکت در چهار بعد تصمیم‌گیری، مطالبه‌گری، نظارت عمومی و اجرا بررسی شد و این نتیجه حاصل شد که به ترتیب، مشارکت مردم بیشتر در سه حوزه اجرا، نظارت

و تصمیم‌گیری در این قانون مدنظر قرار گرفته است؛ هر چند بر محتوای بندهای مرتبط با همین حوزه‌ها نیز نقدهای بسیاری وارد است، ولی در این میان مشارکت از طریق مطالبه‌گری هیچ نمودی در این سند ندارد و محل توجه سیاستگذار نبوده است.

مبتنی بر ارزیابی انجام شده در این گزارش در برنامه‌های آتی توسعه موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

- در مقدمه این قوانین تعریفی روشن و جامع و مانع از بخش خصوصی، مردمی، تعاونی و غیردولتی عمومی و نسبت آنها با بخش دولتی ارائه شود (مبتنی بر انواع فعالیت‌ها و حوزه اثر آنها و نه صرفاً تفکیک بر محور کارکرد اقتصادی).
- مقدمات لازم برای تقویت جامعه در مسیر مشارکت فعال و آگاهانه در اسناد توسعه در نظر گرفته شود. این مقدمات مواردی مانند آموزش جامعه برای مشارکت، تشکل‌سازی و نهادمند کردن جامعه به نفع مستضعفین و افزایش امید و سرمایه اجتماعی را شامل می‌شود.
- سازوکارهای مشخص مشارکت اقشار مختلف مردم و ساختارها و گروه‌های مردمی معرفی شود و به تأکیده‌های کلی و توصیه‌های فاقد الزام نسبت به استفاده از مشارکت مردمی اکتفا نشود.
- در متن قوانین ابزارهایی برای شناسایی تقاضا و نیاز مردم برای شکل‌گیری مشارکت مطلوب معرفی و دستگاه‌های اجرایی ملزم به استفاده از آنها شوند.
- مجریان تکالیف قانونی برنامه‌های توسعه موظف به ارزیابی، بازبینی و اصلاح الگوهای همکاری موجود و یا طراحی الگوهای همکاری تازه براساس تقاضاها و نیازهای جدید مردم شوند.
- در واگذاری اجرای تکالیف قانونی حوزه مشارکت مردمی به سازمان‌ها، نگاه فرابخشی بر نگاه بخشی ارجحیت داده شود و بر تسلط به مهارت‌ها و فنون تسهیلیگری تأکید گردد.
- بستر و فضای لازم برای مشارکت همه اقشار مردم از طریق مطالبه‌گری فراهم شود و ساختارهای میانجی موجود فعال و تقویت شوند.

**منابع و مأخذ**

۱. تیموری، سیدرحیم. مطالعه شاخص‌های توسعه با هدف ارزیابی تجربه توسعه ایران بعد از عنوان انقلاب اسلامی: مبتنی بر مطالعات داخلی و خارجی، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، ۱۳۹۹.
۲. جوان آراسته، حسین. نظارت همگانی و متقابل در نظام اسلامی (تحلیل اصل هشتم قانون اساسی) - فصلنامه علمی و پژوهشی مطالعات انقلاب اسلامی، سال دهم، ش ۴۳، ۱۳۹۲.
۳. زاهدی، شمس السادات. نظارت همگانی و توسعه پایدار - مجموعه مقالات مرکز نظارت همگانی شهرداری تهران، ۱۳۸۹ - قابل دسترسی در سایت <https://1888.tehran.ir>
۴. عباسی، بیژن و مینا، اکبری. نقش نهادهای عمومی غیردولتی در خصوصی‌سازی ایران و آثار آن، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، سال ۲۱، ش ۳، ۱۳۹۵.
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود تشکل‌های مردم‌نهاد، دفتر مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل ۱۷۸۹۲، ۱۴۰۰.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی عملکرد دولت - حوزه توسعه روستایی و عشایری -، دفتر مطالعات زیربنایی، شماره مسلسل ۱۷۴۹۷، ۱۴۰۰.
۷. نجفی‌خواه، محسن. مرز میان بخش عمومی و بخش خصوصی در حقوق ایران با تأکید بر برنامه خصوصی‌سازی و برون‌سپاری، فصلنامه برنامه‌ریزی و توسعه، سال ۲۱، ش ۴، ۱۳۹۵.
۸. نقره‌ای، مرتضی و مقصود، امین خندقی و محمود، سعیدی رضوانی. مطالبه‌گری: نقطه‌عزیمتی برای تحول در برنامه درسی نظام تعلیم و تربیت مبتنی برآموزه‌های انقلاب اسلامی ایران، اولین همایش ملی مدرسه فردا، ۱۳۹۸.
۹. همتی، مجتبی و محمد وزین، کریمیان و مرتضی، نثاری. شیوه‌های مشارکت مردمی در نظارت و بازرسی از سازمان‌های دولتی در ایران و ژاپن، فصلنامه نظارت و بازرسی، ش ۳۸، ۱۳۹۵.
10. Kruks-Wisner, Gabrielle. (2018). *Claiming the State: Active Citizenship and Social Welfare in Rural India*. University Printing House, Cambridge cb2 8bs, United Kingdom.
11. Oberg, Perola. Uba, Katrin. (2014). *Civil Society Making Political Claims: Outcries, Interest Advocacy, and Deliberative Claims*. Uppsala University, Sweden.