



بررسی موانع حکمرانی مردمی در ایران و ارائه راهکارهایی برای ارتقای نقش مردم در حکمرانی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۸۹۳۹
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۲/۳۰

عنوان گزارش:

بررسی موانع حکمرانی مردمی در ایران و ارائه راهکارهایی برای ارتقای نقش مردم در حکمرانی

نام دفتر:
مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین کننده:
سینا شیخی

همکاران:
محمد تقی ضرغام افشار، حسام عزت آبادی پور، بهمن مشکینی، علیرضا حدادی

مدیر مطالعه:
سینا شیخی

ناظران علمی:
مهدی مختاری پیام، صابر جعفری

اظهار نظر کننده:
خیرا... خیری

ویراستار ادبی:
سیده مرضیه موسوی راد

صفحه آرا:
محمد دهقانی شهربابی



- واژه‌های کلیدی:
۱. حکمرانی مردمی
 ۲. مشارکت مردمی
 ۳. مشارکت اجتماعی
 ۴. تعاون



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۶
مقدمه.....	۹
۱. وضعیت‌شناسی آماری بخش مردمی در نظام حکمرانی.....	۱۱
۲. بررسی مهم‌ترین چالش‌های بخش مردمی در نظام حکمرانی.....	۱۲
۳. پیشنهادهایی برای ارتقای نقش مردم در نظام حکمرانی.....	۱۵
جمع‌بندی و پیشنهادها.....	۲۲
منابع و مآخذ.....	۲۳

فهرست جداول

جدول ۱. نسبت میان چالش‌ها و پیشنهادها در حکمرانی مشارکتی.....	۷
---	---

فهرست اشکال

شکل ۱: الگوی ارتقای مشارکت اجتماعی در نظام حکمرانی.....	۸
نمودار ۱. جایگاه مشارکت اجتماعی در قانون اساسی.....	۱۰
نمودار ۲. سازمان‌های کارگری بر حسب انواع.....	۱۵



بررسی موانع حکمرانی مردمی در ایران و ارائه راهکارهایی برای ارتقای نقش مردم در حکمرانی

چکیده



ارائه شده است. در قوانین عادی و برنامه‌ای سه سطح اساسی مشارکت، یعنی تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری کم‌رنگ است و تشکلهای مردمی تنظیم و حمایت مناسب را دریافت نکرده‌اند. سوق یافتن مشارکت به سطح اجرا آن هم با محرک‌های اقتصادی، بدون تقویت و ساختاریابی مناسب بخش مردمی به چالش‌های جدی در ساختار اجتماعی کشور منجر خواهد شد. برای حل این مشکلات نخست باید منطق سیاستی و تقنینی بخش مردمی و الگوی روابط آن با سایر بخش‌ها مشخص شود. علاوه بر این، آموزش عمومی برای مشارکت آگاهانه و هدفمند و کمک به نهادمند شدن بخش مردمی باید به عنوان مقدمه حکمرانی مشارکتی، مدنظر قرار گیرد و در این حکمرانی تمام سطوح تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا برای مشارکت در نظر گرفته شوند.

مشارکت اجتماعی نهادمند، زمینه تعامل فرد با دیگران در جامعه را در ساختاری نظام‌یافته فراهم می‌کند. این مشارکت به افزایش نشاط اجتماعی، سرمایه اجتماعی و انسجام اجتماعی منجر می‌شود و علاوه بر این آحاد جامعه، به طرق مختلف مانند کاهش محرومیت و حفاظت از محیط زیست از فعالیت ایشان منتفع می‌شوند. اصلی‌ترین مسئولیت دولت‌ها در قبال این مشارکت اجتماعی، تنظیم‌گری و حمایت از فعالیت‌های ایشان است. در الگوهای جهانی و قانون اساسی ایران چهار سطح تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا برای مشارکت اجتماعی تعریف شده است. در این گزارش با روش توصیفی-تحلیلی وضعیت مشارکت اجتماعی در کشور بررسی و در نهایت پیشنهادهایی برای ارتقای مشارکت نهادمند اجتماعی بر اساس تجربیات موفق جهانی و دیدگاه اندیشمندان اجتماعی

خلاصه مدیریتی



قانون اساسی، دولت را موظف ساخته تا همه امکانات خود را برای مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش به کار گیرد. اصول هفتم، هشتم، بیست و ششم، پنجاه و ششم، یکصد و یکصد و سوم قانون اساسی؛ مشارکت مردم در همه ابعاد و زمینه‌ها را نهادینه کرده است.

هدف از حکومت در منطق انقلاب اسلامی، رشد دادن به انسان است تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها فراهم آید و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد. با توجه به این هدف، قانون اساسی زمینه‌چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد.

در قوانین عادی و برنامه‌ای سه سطح اساسی مشارکت، یعنی تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری کم‌رنگ است و تشکل‌های مردمی تنظیم و حمایت مناسب را دریافت نکرده‌اند. سوق یافتن مشارکت به سطح اجرا آن هم با محرک‌های اقتصادی، بدون تقویت و ساختار یابی مناسب بخش مردمی به چالش‌های جدی در ساختار اجتماعی کشور منجر خواهد شد. برای حل این مشکلات نخست باید منطق سیاستی و تقنینی بخش مردمی و الگوی روابط آن با سایر بخش‌ها مشخص شود. علاوه بر این، آموزش عمومی برای مشارکت آگاهانه و هدفمند و کمک به نهادمند شدن بخش مردمی باید به عنوان مقدمه حکمرانی مشارکتی، مدنظر قرار گیرد و در این حکمرانی تمام سطوح تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا برای مشارکت در نظر گرفته شوند. جدول زیر یافته‌های این گزارش را به‌طور خلاصه با عنوان چالش‌ها و راهکارهای فائق آمدن بر آنها را نشان می‌دهد

در این بین، **مشارکت اجتماعی** به عنوان زمینه‌ساز توسعه اجتماعی نقش بی‌بدیلی برای دستیابی به اهداف توسعه و پیشرفت اسلامی - ایرانی ایفا می‌کند. یکی از مهم‌ترین بسترهایی که صیغه اجتماعی به سیاست‌گذاری و توسعه می‌دهد، مشارکت اجتماعی است. مشارکت اجتماعی نهادمند، زمینه تعامل فرد با دیگران در جامعه را در ساختاری نظام یافته فراهم می‌کند. این مشارکت به افزایش نشاط اجتماعی، سرمایه اجتماعی و انسجام اجتماعی منجر می‌شود و علاوه بر این آحاد جامعه، به طرق مختلف مانند کاهش محرومیت و حفاظت از محیط زیست از فعالیت ایشان منتفع می‌شوند. اصلی‌ترین مسئولیت دولت‌ها در قبال این مشارکت اجتماعی، تنظیم‌گری و حمایت از فعالیت‌های ایشان است. در الگوهای جهانی و قانون اساسی ایران چهار سطح تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا برای مشارکت اجتماعی تعریف شده است.

جدول ۱. نسبت میان چالش‌ها و پیشنهادها در حکمرانی مشارکتی

چالش‌ها	پیشنهادهای
معلق بودن بخش مردمی و عدم حمایت کافی از آن در قوانین برنامه‌ای و عادی.	مشخص کردن منطق سیاستی و تقنینی بخش مردمی و الگوی روابط آن با سایر بخش‌ها.
ضعف مشارکت در سطوح تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری.	کمک به نهادمند شدن بخش مردمی.
نگاه ابزاری و اجرایی به مشارکت مردمی؛ اجرای برنامه‌های دولت با اهداف اقتصادی.	آموزش عمومی جامعه برای مشارکت آگاهانه و هدفمند.
استفاده نامناسب از ظرفیت بخش تعاون و تبدیل آن به بخش خصوصی.	الزام نهادهای حاکمیتی به ایجاد سازوکارهای مشارکت مردمی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا.
عدم انجام تعهدات دولت به بخش تعاون	آموزش عمومی جامعه برای مشارکت آگاهانه و هدفمند.
کم‌توجهی به تقویت ساختاری بخش مردمی.	رفع تعارض منافع و فساد.
ناکارآمدی بخش مردمی اسمی، در پی به محاق رفتن بخش مردمی واقعی.	آموزش عمومی جامعه برای مشارکت آگاهانه و هدفمند.
نامشخص بودن منطق درونی و ارتباطی بخش مردمی با سایر بخش‌ها؛ دولتی شدن امور مردمی و مردمی شدن امور دولتی.	سیاست‌گذاری و طراحی بخش تعاون منطبق با ماهیت و اهداف این بخش.
موانع در مسیر «تشکیل‌یابی» گروه‌های کارگری.	آموزش عمومی جامعه برای مشارکت آگاهانه و هدفمند.
پایین بودن سرمایه اجتماعی حاکمیت.	کمک به نهادمند شدن بخش مردمی.
استفاده کم از ظرفیت گسترده مساجد و هیئات مذهبی.	آموزش عمومی جامعه برای مشارکت آگاهانه و هدفمند.
	برنامه جامع کاهش فاصله دولت-ملت و ترمیم سرمایه اجتماعی حاکمیت.
	توجه به حکمرانی محله‌محور با محوریت مساجد و هیئات مذهبی.
	آموزش عمومی جامعه برای مشارکت آگاهانه و هدفمند.

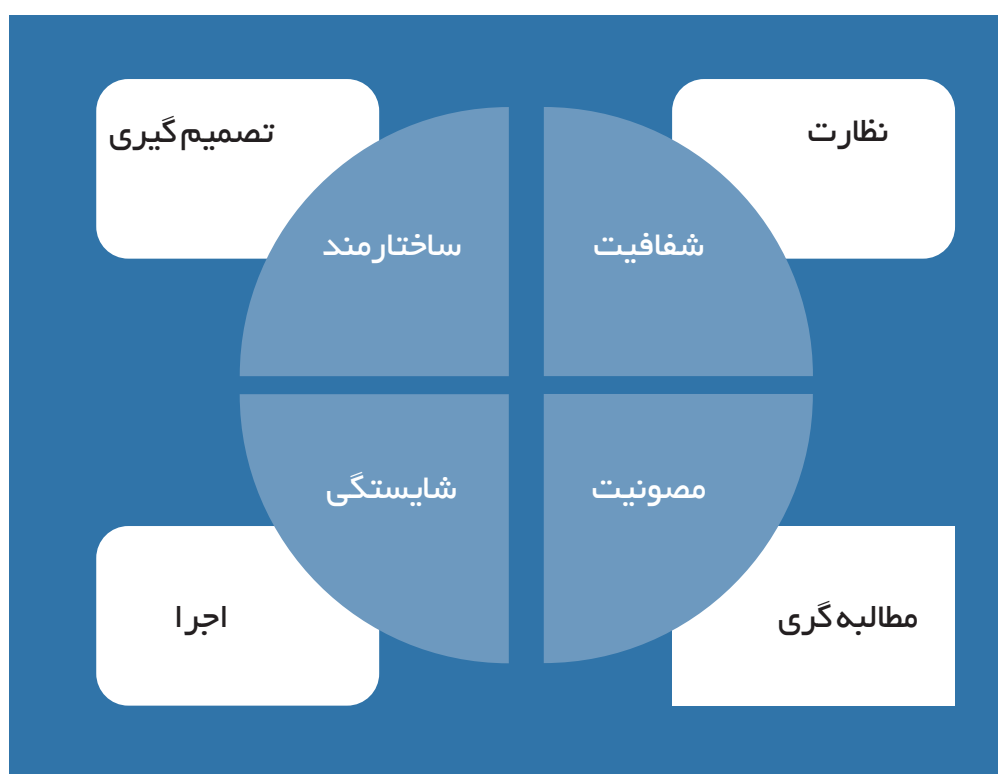


پیشنهادهای	چالش‌ها
باز طراحی شوراهای اسلامی شهر و روستا با منطق اجتماعی و مشارکتی.	ضعف در استفاده از ظرفیت اجتماعی و مشارکتی شوراهای اسلامی شهر و روستا.
توجه به حکمرانی محله‌محور با محوریت مساجد و هیئات مذهبی.	
کمک به نهادمند شدن بخش مردمی.	

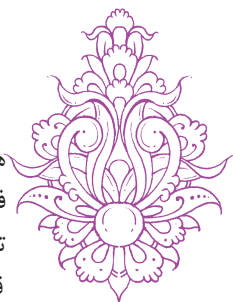
مردمی شفافیت برای امکان نظارت ضروری است. در سطح مطالبه‌گری مصونیت کنشگران این حوزه در ساختاری قانونی اهمیت دارد و در نهایت در سطح مشارکت اجرایی مردم شایستگی تشکل‌ها در اخذ پروژه‌های اجرایی و جلوگیری از رانت‌های احتمالی ضرورت دارد.

الگوی زیر برای ارتقای مشارکت مردمی در سطوح چهارگانه تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرای ساختارها و احکام مدنظر پیشنهاد می‌شود. برای تقویت تصمیم‌گیری نیازمند ساختارمند شدن بخش مردمی و اصلاح ساختار مراکز تصمیم‌گیری برای اخذ نظرهای مردمی هستیم. در حوزه نظارت

شکل ۱: الگوی ارتقای مشارکت اجتماعی در نظام حکمرانی



مقدمه



هدف از حکومت در منطق انقلاب اسلامی، رشد دادن به انسان است تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها فراهم آید و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی تواند باشد. با توجه به این هدف، قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم گیری های سر نوشت ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می سازد.

قانون اساسی، دولت را موظف ساخته است تا همه امکانات خود را برای مشارکت عامه مردم در تعیین سر نوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش به کار ببرد. اصول هفتم، هشتم، بیست و ششم، پنجاه و ششم، یکصد و یکصد و سوم قانون اساسی، مشارکت مردم در همه ابعاد و زمینه ها را نهادینه کرده است. در این بین، مشارکت اجتماعی به عنوان زمینه ساز توسعه اجتماعی نقش بی بدیلی برای دستیابی به اهداف توسعه پایدار و پیشرفت اسلامی - ایرانی ایفا می کند. یکی از مهم ترین بسترهایی که صیغه اجتماعی به سیاست گذاری و توسعه می دهد، مشارکت اجتماعی است. حکمرانی و مشارکت اجتماعی به ظرفیت مردم برای درگیر شدن در امور مدیریت عمومی اشاره دارد و این مهم نه صرفاً از طریق شرکت در رأی دادن که با پاسخگو کردن حکمرانان در قبال مردم و منافع عمومی و مهم تر از آن، با مشارکت مردم در تصمیم گیری ها رقم می خورد (ریچاردلی، ۲۰۱۸). نظام حکمرانی جوامع مختلف از جمله ایران، از سه بخش دولتی، خصوصی و مردمی تشکیل می شود و مشارکت اجتماعی ذیل بخش سوم، یعنی بخش مردمی تعریف می شود. دولت سازمانی سیاسی است و با انحصار قدرت مشروع به عنوان نماینده منافع عمومی عمل می کند. بازار نیز به عنوان نماینده بخش خصوصی با سرمایه اقتصادی و هدف افزایش سود اقتصادی فعالیت می کند. نهاد های مردمی نیز که اصطلاحاً بخش سوم جامعه را تشکیل می دهند، به دنبال هدفی مشترک برای همبستگی بوده و فضایی بالقوه برای نفع اجتماعی ایجاد می کنند (سیبونی، ۲۰۱۶).

مشارکت اجتماعی آن هم به صورت پایدار و نهادمند، زمینه تعامل فرد با دیگران در جامعه یا اجتماعات را در ساختاری نظام یافته تحت عنوان **تشکل های مردمی** فراهم می کند. این مشارکت به افزایش نشاط اجتماعی، سرمایه اجتماعی و انسجام اجتماعی منجر می شود و علاوه بر این گروه های هدف تشکل ها، مانند طبقات محروم و محیط زیست از فعالیت این گروه ها منتفع می شوند (گایلن و همکاران، ۲۰۱۱).^۱ مهم ترین تشکل های مردمی در فرایند مشارکت اجتماعی در جهان تشکل های مردم نهاد، خیریه ها، تشکل های کارگری و کارفرمایی و تعاونی ها هستند، البته که تعاونی ها صیغه اقتصادی نیز دارند، اما مشارکت اجتماعی و اولویت روابط اجتماعی بر سرمایه در آنها تمایز بخش این تشکل ها، از بخش خصوصی است.^۲ طبق قانون اساسی دولت مکلف است با ایجاد تسهیلات و ارائه ابزار تولید تحت عنوان تعاونی ها، اقتصاد مردمی و عدالت محور را شکل دهد. همچنین در کشور ایران، گروه های جهادی و هیئت های مذهبی در کنار فعالیت های فرهنگی خود، نوعی از مشارکت اجتماعی نهادمند و تشکل یافته را انجام می دهند. هدف از حکومت در منطق انقلاب اسلامی، رشد دادن به انسان است تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها فراهم قانون اساسی نیز به عنوان مهم ترین سند قانونی کشور که بر مبنای اندیشه دینی - سیاسی معاصر نوشته شده، اهمیت کلیدی در تدوین نظام مشارکت بر اساس سنت اسلامی - ایرانی دارد. در مقدمه این سند، مشارکت مردم در حکمرانی ضرورتی حیاتی دانسته شده که زمینه تحقق حکومت وعده داده شده مستضعفین در قرآن کریم را فراهم می آورد. با توجه به این مقدمه و اصول مختلف قانون اساسی مانند اصل سوم، اصل هشتم، اصل بیست و هفتم و اصل یکصد و هفتم، چهار سطح برای مشارکت مردمی تعریف شده که عبارتست از:

۱- تصمیم گیری، ۲- مطالبه گری، ۳- نظارت، ۴- اجرا.

مهم ترین بخشی که جایگاه مردم، به ویژه در سطح تصمیم گیری، در قانون اساسی را بیان کرده، مقدمه این قانون است. در این بخش، شیوه حکومت در اسلام به این صورت تعریف شده است: «... هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است (والی الله المصیر) تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خود گونگی انسان فراهم آید (تخلّقوا باخلاق الله) و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی تواند باشد. قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم گیری های سیاسی و سر نوشت ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می سازد تا در مسیر تکامل انسان هر فردی خود دست اندر کار و مسئول رشد و ارتقا و رهبری گردد که این همان تحقق حکومت مستضعفین در زمین خواهد بود». علاوه بر مقدمه قانون اساسی اصول مختلفی مشارکت اجتماعی را در حکمرانی کشور در مدل زیر مشخص کرده اند:

1. Alessandra Ricciardelli.

2. Guillen

۳. این موضوع حتی در تعاریف جهانی تعاونی در ICA نیز قید شده است:

<https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>



نمودار ۱. جایگاه مشارکت اجتماعی در قانون اساسی



یافت. این درهم‌ریختگی روابط دولت و ملت به شکاف میان این دو منجر شده و سرمایه اجتماعی حاکمیت را دچار چالش کرده است. در حالی که در این گزارش تمرکز بر بررسی وضعیت و چالش‌های بخش مردمی و ریشه‌یابی آنها در نظام حکمرانی کشور، است. در نهایت نیز تلاش می‌شود دورنمایی برای ارتقای وضعیت مشارکت مردمی در حکمرانی ارائه کرد.

چنانکه از اصول فوق برمی‌آید چارچوب قانون اساسی برای مشارکت مردمی در چهار سطح تصمیم‌گیری (۶ بخش)، مطالبه‌گری (۳ بخش)، نظارت (۳ بخش) و اجرا (۲ بخش) به ترتیب اهمیت تعریف شده است. متأسفانه این تدبیر و برنامه قانون اساسی در قوانین برنامه‌ای و عادی کشور امتداد مناسبی نیافت و عملاً مشارکت مردم به صندوق رأی و اجرای برنامه‌های دولت تقلیل

۱. وضعیت‌شناسی آماری بخش مردمی در نظام حکمرانی



غیررسمی وضعیت کمی تشکلهای مردمی و تعاونی‌ها را به شرح زیر نشان می‌دهد:

۱ تعاونی‌ها: حدود ۹۵ هزار تعاونی فعال^۲ و ۱۰۵ هزار تعاونی غیرفعال^۳

بخش مردم^۱ در ایران فعالیت‌های گسترده و پُردامنه‌ای دارد. هرچند آمار دقیقی از فعالیت بخش مردمی به دلیل ضعف نظام آماری کشور و پراکندگی متولیان این عرصه در ایران وجود ندارد، اما آمارهای

۱. مراد از بخش مردمی بخش غیردولتی و غیربخش خصوصی است که در استخدام دولت نیستند و هدف اصلی آنها بالا بردن سود اقتصادی نیست و نگاه‌های اجتماعی برای ایشان اولویت دارد.

۲. اظهارات معاون تعاون وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به نقل از: <http://fna.ir/3r1rb>.

مشارکت واقعی مردم در تشکلهای مذکور و حجم مبادلات مالی آنها مشخص نیست و میزان اشتغال تعاونیهای پُر تعداد ایران از متوسط جهانی حدود ۳۰ درصد کمتر است. همچنین سهم تعاونیها از اقتصاد ایران که براساس سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم باید به ۲۵ درصد می‌رسید، نامشخص است. نبود نظام آمار دقیق میزان سهم تعاونیها از اقتصاد را در ابهام قرار داده است و در سال ۱۴۰۰ مسئولان بخش تعاون اعداد متفاوت ۳، ۴، ۷ و ۸ درصد را به عنوان سهم این بخش اعلام کرده‌اند. علاوه بر این مشخص نیست که سهم بخش تعاون با چه شاخص‌هایی باید سنجیده شود؟ و نقش اشتغال، گردش مالی، GDP و ... در آن نامشخص است. مرکز آمار ایران در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۹ به موجب تصویبنامه شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مکلف به سنجش این سهم شده، اما همچنان این تکلیف عملی نشده است. تعداد مساجد در ایران نیز شاید در بدو امر بالا به نظر رسد؛ اما حقیقت آن است که برای هر ۱۰۰۰ نفر یک مسجد در ایران وجود دارد و اگر مسجد، چنانکه در گزارش اشاره خواهد شد، به عنوان مکانی بیش از ادای فریضه نماز در نظر گرفته شود، این آمار پایین و نامناسب است. شایان ذکر است علی‌رغم اینکه ایران حدود ۵ درصد از مسلمانان جهان را در خود جای داده است، ۳ درصد مساجد جهان را دارد. همچنین باید توجه داشت که تشکلهای صنفی کارگری یک سیزدهم تشکلهای کارفرمایی است^{۱۰} (مرکز پژوهش‌ها، ب ۱۴۰۰). با توجه به این مقدمات در ادامه چالش‌های بخش مردمی در نظام حکمرانی و نتایج حاصل از آن بررسی خواهد شد.

۲. خیریه‌ها و تشکلهای مردم‌نهاد: بیش از ۵۶ هزار.^۱
۳. گروه‌های جهادی: بیش از ۴۲ هزار.^۲
۴. مراکز نیکوکاری کمیت‌آمده: حدود ۱۰ هزار.^۳
۵. انجمن‌های صنفی کارگری: حدود ۱۷۰۰۱.^۴
۶. هیئات مذهبی: بیش از ۱۰۰ هزار.^۵
۷. انجمن‌های صنفی کارگری: حدود ۱۱۰۰.^۶
۸. مساجد: حدود ۸۰ هزار.^۷

در ایران آمار دقیق و رسمی از خیریه‌ها و تشکلهای مردم‌نهاد وجود ندارد و آمار ذکر شده از پایگاه اطلاع‌رسانی خیریه‌ها و سمن‌های کشور به دست آمده است و علاوه بر این آمار تفکیک‌شده‌ای میان خیریه‌ها و سایر تشکلهای مردم‌نهاد وجود ندارد. آمار موجود در پایگاه اطلاع‌رسانی خیریه‌ها و سمن‌های کشور نیز نشان از اختصاص ۵۰ درصد از آمار مذکور به خیریه‌ها دارد. این آمارها وقتی معنادار می‌شوند که بدانیم در کشور آلمان به عنوان مهد خیریه‌های جهان، ۲۰ هزار خیریه وجود دارد، اما تعداد انجمن‌های غیرانتفاعی در این کشور بیش از ۶۰۰ هزار عدد است که نشان‌دهنده اهتمام بیشتر این جامعه به حوزه‌های مطالبه‌گری، نظارت و تصمیم‌گیری است و این الگوی آماری در سایر کشورها نیز به چشم می‌خورد (ریستر، ۲۰۲۰).^۸ در حوزه بخش تعاون نیز گزارش‌ها حاکی از آن است که در سال ۲۰۱۷، در کل جهان حدود ۲ میلیون و ۹۰۰ هزار تعاونی وجود دارد که این عدد نشان می‌دهد حدود ۷ درصد تعاونی‌های جهان در ایران تأسیس شده‌اند!^۹ البته این آمار کمی، جنبه کیفی پیدا نمی‌کنند. زیرا میزان

۲. بررسی مهم‌ترین چالش‌های بخش مردمی در نظام حکمرانی

و نوعی کم‌توجهی به بخش مردمی در این قوانین و برنامه‌ها به چشم می‌خورد. موارد زیر نشانه‌هایی از این مسئله را نشان می‌دهد:
اداره آیین‌نامه‌ای تشکلهای مردمی: تشکلهای مردمی (مانند تشکلهای مردم‌نهاد و گروه‌های جهادی) به عنوان نهادهای بخش مردمی

۲-۱. عدم حمایت کافی از بخش مردمی در قوانین برنامه‌ای و عادی
اگرچه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای مردم اختیارات وسیعی در حوزه مشارکت در تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری در نظر گرفته است، اما این رویکرد در قوانین و برنامه‌های کشور انعکاس لازم را نداشته

1. <https://khairieh.com>

2. <http://sazandegi.ir>

3. <https://emdad.ir>

4. Weo.mcls.gov.ir

6. Weo.mcls.gov.ir

8. Richter

۵. به نقل از مسئول اداره ساماندهی هیئت‌ها و شورای مذهبی کشور.

۷. مرکز رصد فرهنگی کشور <http://ircud.ir/fhddk>

۹. اظهارات معاون تعاون وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به نقل از: <http://fna.ir/3r1rb>

۱۰. باید توجه داشت که الگوی یک‌نفره نماینده کارگری با یک تشکل جمعی متفاوت است.



در دهه‌های گذشته بدون تقنین و صرفاً با آیین‌نامه‌ها اداره شده‌اند. مشکل اساسی آیین‌نامه‌ها ضمانت‌آوری پایین حقوق و تکالیف است؛ ضمن آنکه آیین‌نامه‌ها یک قوه در میان سایر قوا ابهام‌های بیشتر و ضمانت اجرایی پایین‌تری نسبت به قوانین دارد (مرکز پژوهش‌ها، پ ۱۴۰۰).

تفوق بخش دولتی و خصوصی بر تشکلهای مردمی: بخش مردمی تنها زمانی ماهیت حقیقی خود را خواهد داشت که از دو بُعد غیردولتی و غیرانتفاعی بودن آنها حراست شود، اما قوانین میانی مانع از این موضوعها توجه لازم را نداشته‌اند. برای مثال در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، بهزیستی مرجع صدور مجوز و فعالیت تشکلهای مردمی حوزه آسیب‌های اجتماعی و خدمات حمایتی و توان بخشی معرفی شده است (قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ۱۳۹۵) و این موضوع به دلیل دست بالای بهزیستی در حیات و ممات این تشکلهای، عملاً امکان مداخله مؤثر تشکلهای و نظارت و مطالبه‌گری ایشان از بهزیستی را خواهد گرفت و بخش مردمی را به بخش شبه‌دولتی تبدیل می‌کند. همچنین نظارت و مطالبه‌گری کارگران فعال در تشکلهای کارگری به دلیل عدم امنیت شغلی و وابستگی تمدید قراردادشان به نظر کارفرما با چالش‌های جدی روبروست.

جایگاه مشخص نداشتن بخش مردمی در اسناد برنامه‌های توسعه: قانون برنامه ششم توسعه در ۲۰ بخش تنظیم شده است و هیچ‌یک از این بخش‌ها به مشارکت مردمی اختصاص نیافته است. در نظامی که شیوه حکومت آن با مشارکت مردمی تعریف شده، بایسته است که در اسناد برنامه توسعه، بخش مستقلی به مشارکت مردمی اختصاص یابد. (به جای بایسته، شایسته می‌تواند باشد یا خیر؟)

جایگاه پایین بخش تعاون نسبت به بخش خصوصی: نگاهی گذرا به جایگاه و حمایت مادی و معنوی از بخش خصوصی و مجموعه‌های آن مانند اتاق بازرگانی در نظام اقتصادی کشور و مقایسه آن با بخش تعاون و مجموعه‌های آن مانند اتاق تعاون، نابرابری جدی امکانات این دو بخش را متذکر می‌شود. در حالی که اتاق بازرگانی حمایت و حضور وزرای اقتصاد و صمت را با خود دارد، اتاق تعاون از این امکان بی‌بهره بوده است.

۲-۲. ضعف مشارکت در سطوح تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری
چنانکه در مقدمه اشاره شد سه بخش تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری در قانون اساسی و ادبیات علوم اجتماعی در جهان، اولویت‌های اصلی حکمرانی و مشارکت مردمی هستند تا جایی که اندیشمندان این حوزه، حکمرانی مشارکتی را مساوی با مشارکت مردم در تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری دانسته‌اند (ریچاردلی، ۲۰۱۸).^۲ قوانین و برنامه‌های کشور توجه کمی به سه حوزه اصلی مشارکت مردمی (یعنی تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری) داشته‌اند. نتیجه نادیده گرفتن مردم در حوزه‌های اصلی مشارکت، موجب بی‌میلی جامعه به مشارکت و عدم باور به اراده واقعی حاکمیت برای جلب مشارکت

مردمی شده است. تغییر نگرش در این خصوص نیازمند توجه مضاعف برنامه‌های توسعه به مشارکت مردمی است. در قانون برنامه ششم توسعه، به‌عنوان آخرین سند برنامه‌های توسعه کشور نشانی از سطوح تصمیم‌گیری و مطالبه‌گری به چشم نمی‌خورد. در سطح نظارت تنها در دو بخش این سند احکامی نگاشته شده است؛ جزء «۷» بند «الف» ماده (۲۷) 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 که به دلیل عدم شناخت کافی از فلسفه این قانون و مشخص نکردن زنجیره‌های تحقق آن، نتایج اثربخشی نداشته است. ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه نیز دولت را مکلف به راه‌اندازی «سامانه ثبت حقوق و مزایا» کرده است و سامانه با یک سال تأخیر راه‌اندازی شد که تا پایان دولت دوازدهم دستگاه‌های بسیار کمی نسبت به ثبت حقوق و مزایای کارکنان خود در سامانه مذکور اقدام کرده‌اند. در سطح اجرایی نیز قراردادهای بدون مشارکت مردمی و از بالا به پایین تنظیم می‌شوند (مرکز پژوهش‌ها، الف ۱۴۰۱).

در حوزه نظارت که بهبود آن موجب پایین آمدن فساد و رفع مشکلات دستگاه‌های کشور می‌شود، مشارکت مردمی گسترده‌ترین، کم‌هزینه‌ترین و کارآمدترین گونه نظارت و مطالبه‌گری است که در نگرش دینی نیز جایگاهی ویژه دارد (نوروزی، ۱۳۹۳). در ساحت تصمیم‌گیری نیز مطالعات مختلف ملی و بین‌المللی حاکی از آن است که مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های حاکمیت علاوه بر افزایش سرمایه اجتماعی و بالاتر رفتن دقت در تصمیم‌گیری‌ها به تحقق برنامه‌های حاکمیت کمک شایانی می‌کند (قلی‌پور، ۱۳۸۷). شرایط فعلی موجب محرومیت ما از این ظرفیت گسترده مردمی است.

۲-۲. غلبه سطح اجرایی در مشارکت اجتماعی نسبت به سطوح دیگر مشارکت: اجرای برنامه‌های دولت با اهداف اقتصادی

در میان سطوح مختلف مشارکت (تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا)، بخش اجرا تنها بخش پُررنگ مشارکت مردمی است، اما در همین سطح نیز انواع مشارکت‌های اجرایی مانند واسپاری، جمع‌سپاری و همیاری در این برنامه استفاده نشده و تنها به ابعادی از برون‌سپاری پرداخته شده است؛ به این صورت که برخی از فعالیت‌هایی که جزء کار یک سازمان هستند، تحت نوعی قرارداد یا پیمان از پیش تعیین شده به یک نهاد خارجی واگذار شود (مرکز پژوهش‌ها، الف ۱۴۰۱). در این صورت که بدون بستر قانونی - نظارتی دقیق و بدون رتبه‌بندی میان تشکلهای مردمی برون‌سپاری‌ها انجام شوند، شائبه جدی رانت پیش می‌آید. محرک‌های این مشارکت نیز غالباً اقتصادی است که موجب کم‌رنگ شدن روابط اجتماعی و مسئولیت‌پذیری مردم در جامعه خواهد شد. درواقع تهافت میان هدف و ماهیت یکی از چالش‌های جدی مشارکت بخش مردمی است؛ هدف صرفاً اقتصادی (آن‌هم با منطق سود

مهمی است که در تشکلهای مردمی از جمله تعاونی بسیار مهم است و شاید مهم‌ترین نقش دولت در قبال ایشان باشد. این موضوع در بند «ز» ماده (۹) سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم ذکر شده است و دولت مکلف شده تا برای اجرای این کار ردیف مستقلى در لوائح بودجه در نظر بگیرد که این موضوع نیز در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مغفول واقع شده است. مورد دیگری که در ماده (۹) این قانون دولت نسبت به بخش تعاون مکلف شده، تخفیف سهم بیمه کارفرما در تعاونی‌هاست. این بخش از قانون نیز عملکردی نزدیک به صفر داشته است؛ زیرا دولت منابع لازم برای این تخفیف را برای سازمان تامین اجتماعی فراهم نکرده است. بانک توسعه تعاون به عنوان حامی بخش تعاون نیز با تکالیف متعددی در حوزه بیرون از بخش تعاون روبروست که عملاً حمایت از بخش تعاون را برای این بانک بسیار دشوار کرده است. صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون که ریسک تشکیل تعاونی‌ها را بر عهده می‌گیرد، از سال ۱۳۸۹ افزایش سرمایه‌ای نداشته و عملاً امکان حمایت گسترده از تعاونی‌ها را ندارد. سایر حمایت‌های این قانون از بخش تعاون نیز به دلیل عدم تحقق منابع مالی فاصله زیادی با وضع مطلوب دارد. در حالی که تعاونی‌ها با توانمندسازی مردم به ویژه اقشار کم‌درآمد نقشی مهم در پیشرفت اقتصادی کشور و توانمندسازی مستضعفین و محرومیت‌زدایی داشته باشد، حمایت ناکافی دولت از این بخش و عدم تخصیص منابع به آن، این بخش را با چالش‌های مختلفی روبرو کرده است. مقام معظم رهبری نیز در دیدار با کارآفرینان، تولیدکنندگان و دانش‌بنیان‌ها در بهمن‌ماه سال ۱۴۰۱، تعاونی‌های تولید را یکی از گره‌گشاترین کارها برای ایجاد اشتغال و ایجاد عدالت اقتصادی در مجموعه کشور عنوان کردند که اهمیت این حوزه را در نظام اقتصادی کشور گوشزد می‌کند.

باید توجه داشت که حتی با نگاهی صرفاً اقتصادی نیز بخش مردمی (تعاون) کارآمدی بسیار بالایی دارد و علاوه بر ثمرات مثبت اجتماعی، نقش مهمی در بهبود و ارتقای شاخص‌های اقتصادی دارد؛ برای مثال در کشور آمریکا به عنوان مهد نئولیبرالیسم و خصوصی‌سازی، گردش مالی فقط ۱۰ تعاونی اول این کشور در سال ۲۰۱۸ بیش از ۳۲ میلیارد دلار بوده است.^۱

۲-۶. کم‌توجهی به تقویت ساختاری بخش مردمی

بخش مردمی در منطق حکمرانی نسبت به دو بخش دولتی و خصوصی قدرت ایجابی کمتری دارد؛ زیرا بخش دولتی به پشتوانه سرمایه سیاسی و اقتصادی و بخش خصوصی به پشتوانه سرمایه اقتصادی و هر دوی این بخش‌ها به دلیل برخورداری از جایگاه ساختاری در حکمرانی، توان نقش‌آفرینی بالایی در پیشبرد اهداف خویش دارند، اما بخش مردمی به دلیل پراکندگی زیاد سرمایه‌هایش و نداشتن جایگاه ساختاری قوی نسبت به دو بخش دیگر نیازمند حمایت و پشتیبانی است. در واقع همان‌طور که مجلس برای تأثیرگذاری بر دولت به دعوت و صحبت

شخصی)، ماهیت اجتماعی (با منطق خیر همگانی) مشارکت مردمی را با چالش روبرو می‌کند.

۲-۴. سیاستگذاری بخش تعاون مشابه با بخش خصوصی

بخش تعاون در نظام اقتصادی کشور در عرض بخش دولتی و خصوصی تعریف شده است و اگر تفاوت ماهوی با این دو بخش نداشته باشد، حضورش در بخش اقتصادی کشور بلا موضوع است. در واقع تعاونی‌ها رویکردی اجتماعی از اقتصاد هستند که مبتنی بر تشکیل روابط اجتماعی، رفع نیاز، ارتقای کار و... شکل می‌گیرند و این رویکرد متفاوت از بخش خصوصی است که مسئله اصلی آن بالابردن بهره‌وری اقتصادی و سود مادی است. این در حالی است که در قانون برنامه ششم توسعه در غالب بندهای ناظر به فعالیت دو بخش خصوصی و تعاونی، سیاستگذار نگاهی یکسان به این دو بخش داشته است؛ مواد (۸)، (۲۵)، (۲۷)، (۲۸)، (۴۶)، (۴۸)، (۷۱)، (۷۴)، (۷۵)، (۹۲) و (۹۶) مادی از قانون برنامه ششم توسعه هستند که اهداف و برنامه یکسانی برای بخش خصوصی و بخش تعاون در نظر گرفته‌اند؛ علاوه بر اینکه در ماده (۱۹) برای بخش تعاون مشابه با بخش خصوصی امتیازاتی در بانک توسعه تعاون لحاظ شده است.

مطابق با جز «۱» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم و اهداف قانون برنامه پنجم توسعه، بخش تعاون باید ۲۵ درصد از اقتصاد کشور را بر عهده می‌گرفت، اما نبود نظام آماری دقیق، میزان سهم تعاونی‌ها از اقتصاد را در ابهام قرار داده است و در سال ۱۴۰۰ مسئولان بخش تعاون اعداد متفاوت ۳، ۴، ۷ و ۸ درصد را به عنوان سهم این بخش اعلام کرده‌اند (مرکز پژوهش‌ها، ۱۴۰۰).

در نهایت نیز باید توجه داشت که آمار تعاونی‌های ایران (۷ درصد تعاونی‌های کل جهان) متناسب با سهم این بخش از اقتصاد نیست و باید در سیاست‌های بخش تعاون بازنگری صورت پذیرد.

۲-۵. عدم انجام تعهدات دولت به بخش تعاون

کلان‌ترین قانون در بخش تعاون، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم است که در سال ۱۳۸۶ تصویب و آخرین اصلاحات آن در سال ۱۳۹۷ اعمال شد. در این قانون چند بستر مهم برای نیل به اهداف تعاون در قانون اساسی و اسناد بالادستی عنوان شده است که مهم‌ترین آنها در ماده (۲۹) اختصاص ۳۰ درصد از درآمد واگذاری‌ها به تعاونی‌های فراگیر ملی است. تعاونی‌های فراگیر ملی تعاونی‌هایی هستند که ۷۰ درصد از آنها را سه دهک پایین جامعه تشکیل می‌دهند؛ در واقع این الگو هم موجب رشد اقتصادی کشور می‌شود و هم به توانمندسازی مستضعفین و خروج سیستم حمایتی از الگوی صدقه‌ای کمک می‌کند. متأسفانه در سال‌های مختلف سازمان برنامه و بودجه این سهم را به بخش تعاون اختصاص نداده است و میزان تخصیص منابع به این تعاونی‌ها نزدیک به صفر بوده است. علاوه بر این مسئله توانمندسازی مسئله بسیار

1. <https://www.donya-e-eqtasad.com/fa/tiny/news-3778384>. 2. Human Development Index



واقعی دانست! باید توجه داشت مردم، به‌ویژه طبقات مستضعف، در حالت طبیعی و اولیه، سرمایه و قدرت کافی برای پیشبرد اهداف و حفاظت از منافع خود را ندارند. در این حالت دولت و بخش خصوصی به‌دلیل سرمایه‌های اقتصادی و سیاسی خود، در تعارضات منافع با بخش مردمی پیروز خواهند بود. نهادمندسازی جامعه و تدوین قوانین به نفع طبقات مستضعف می‌تواند این معادله را برهم زند تا صدای مردم طنین و قدرت بیشتری داشته باشد. در شرایط فعلی که وضعیت نهادمند کردن بخش مردمی و تدوین قوانین به نفع بخش مردمی از وضعیت مطلوب فاصله دارد، میان تصورات و دغدغه‌های مسئولان و مردم فاصله می‌افتد و دولت تصور صحیحی از مردم نخواهد داشت. افزایش ضریب جینی در دهه ۱۳۹۰ (ضریب جینی در این دهه تنها در سال ۱۳۹۸ روند کاهشی داشته است و همواره روندی افزایشی داشته است) نشانه‌ای دیگر از روند صعودی فاصله گرفتن طبقات مستضعف و طبقات برخوردار است. استمرار شرایط فعلی نشان از بیشتر به حاشیه رانده شدن مستضعفین دارد.

۸-۲. نامشخص بودن منطق درونی و ارتباطی بخش مردمی با سایر بخش‌ها؛ دولتی شدن امور مردمی و مردمی شدن امور دولتی

حکمرانی خوب در تعاریف مختلف جهانی به تنظیم روابط بخش‌های مختلف یک جامعه اطلاق شده است (رزمی و همکاران، ۱۳۹۴). در نتیجه حکمرانی کشور در صورتی موفق خواهد بود که در وهله اول منطق بخش‌های مختلف جامعه و حاکمیت و نحوه روابط آنها با یکدیگر را مشخص کند. یکی از مهم‌ترین چالش‌های کشور در سیاستگذاری و برنامه‌های توسعه مشخص نبودن این منطق و روابط است. چنانکه در سرفصل مربوط به بخش تعاون ذکر شد، اشتراک دو بخش خصوصی و تعاونی در ۱۱ بند قانون برنامه ششم توسعه (غالب بندهای مربوط به بخش تعاون) تفاوتی میان سیاستگذاری و هدفگذاری این دو بخش باقی نمی‌گذارد. به همین منوال وظایف ذاتی دولت و بخش مردمی و سایر بخش‌ها نیز مشخص نشده است. برای مثال منطق سیاستگذار باید در حوزه بهداشت و سلامت و متصدی آن مشخص باشد. آیا دولت باید این حوزه را در دست بگیرد یا بخش مردمی یا بخش خصوصی یا ترکیبی از آنها؟ مزیت نسبی هر یک در این حوزه کدام است؟ اگر قرار است یکی از این بخش‌ها متصدی بهداشت و سلامت باشد، منطق این انتخاب و شایستگی آن بخش باید مشخص شود و اگر قرار است این کار به صورت ترکیبی از این بخش‌ها اداره شود، باید روابط میان این بخش‌ها مشخص شود.

البته در قانون اساسی به‌طور اجمالی مسئولیت‌های هر بخش مشخص شده است، اما امتداد این منطق در سیاستگذاری‌های برنامه‌های توسعه به چشم نمی‌خورد. برای مثال در اصل سوم قانون اساسی «ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه» وظیفه دولت دانسته شده است، اما این منطق در سند تحول دولت مردمی به عنوان سند بنیادین و رویکردی

بسنده نمی‌کند و ساختاری برای نظارت و مطالبه آن طراحی شده است، بخش مردمی نیز نیازمند حمایت ساختاری و قانونی است. بخشی از این حمایت‌ها در الگوهای قضایی و حقوقی برای حمایت از مردم و گروه‌های مردمی در برابر بخش دولتی و خصوصی است؛ مانند مصونیت کارگران فعال در تشکلهای کارگری در برابر اخراج از کار و حمایت از افشاگران فساد و... بخش دیگری از تقویت بخش مردمی، اهتمام در نهادمندسازی مؤثر این بخش برای ایفای نقش در تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری است. برای مثال تشکلهای مردم نهاد و گروه‌های جهادی در ساختار کشور برای مطالبه‌گری و تصمیم‌گیری جایگاه مشخص و قانونی ندارند و باید با پیگیری موردی و فعالیت رسانه‌ای اهداف خویش را پیش برند. همچنین باید توجه داشت که آموزش مشارکت مردمی به عنوان حلقه اول تمهید مشارکت از دیگر موضوع‌هایی است که غفلت از آن باعث شده تا مردم به مشارکت ساختار یافته ترغیب نشوند.

خروج مطالبات مردمی از بستری کنترل‌پذیر و ناظر به مسائل واقعی به بستری سیاست‌زده و غیرقابل کنترل، یکی از عواقب ساختار نیافته بودن جامعه ماست. اگر جامعه ساختار یافته نباشد، هر خبر و بر ساخت رسانه‌ای، مخصوصاً در شرایط فعلی کشور و برنامه ریزی دشمنان، می‌تواند زمینه‌ساز یک بحران باشد. در حالی که نهادمند شدن بخش مردمی امکان گفتگوی عاقلانه میان نمایندگان مردمی و دولت را میسر می‌کند.

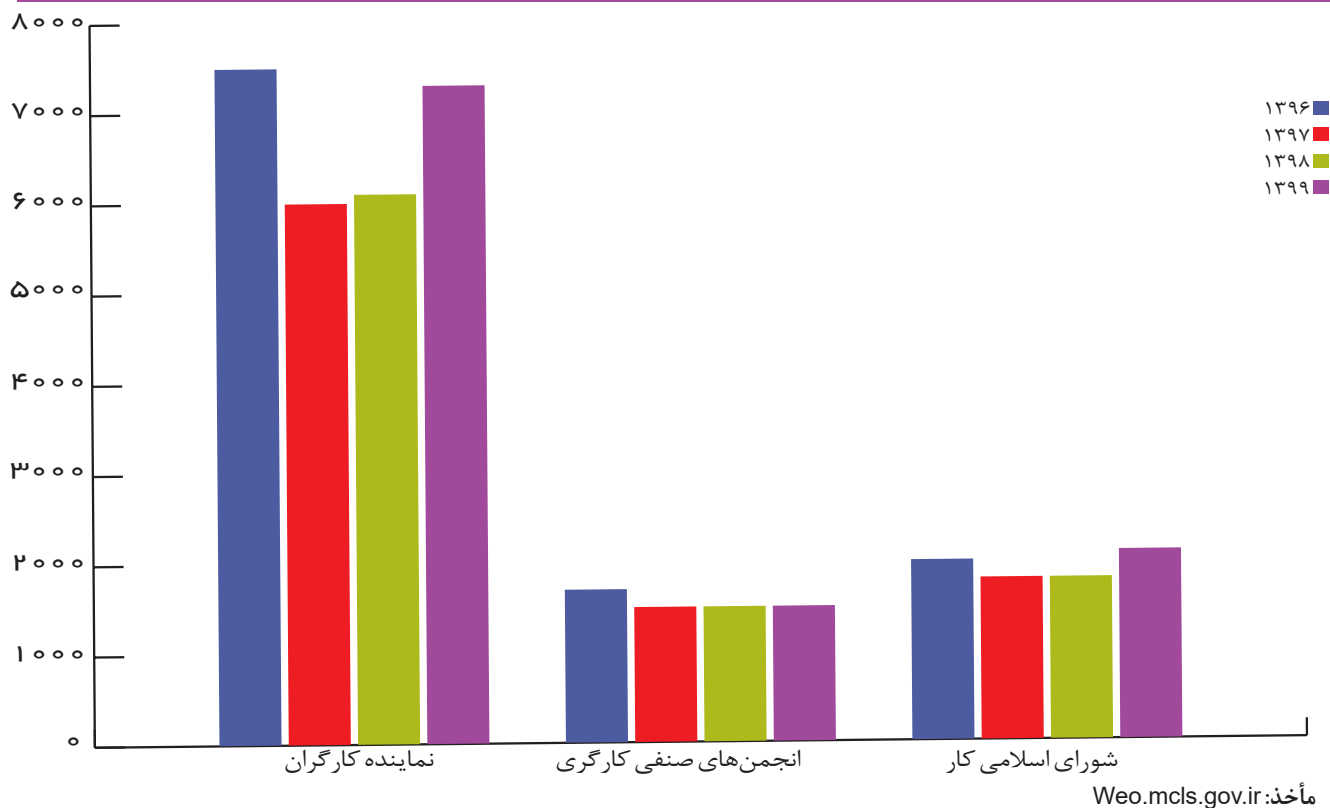
۷-۲. موانع در مسیر «تشکل‌یابی» گروه‌های مردمی بدون قدرت از جمله کارگران

قانونگذاری در بنیاد خود متوجه حمایت از اقشار کم‌قدرت و مستضعف در برابر قدرتمندان بوده است تا موازنه در جامعه رقم بخورد؛ یکی از مهم‌ترین این گروه‌ها که از ابتدای شکل‌گیری انقلاب همراهی بی‌نظیری با نهضت داشته‌اند، کارگران هستند.

قانون اساسی نیز در موارد مختلفی مانند اصل سی و یکم این مسئله را مدنظر قرار داده است و دولت را مکلف به توجه ویژه به این قشر کرده است، اما در حال حاضر گروه‌های کارگری با مشکلات عدیده‌ای مواجه‌اند؛ مواردی مانند به تعویق افتادن مکرر حقوق آنان، اخراج بی‌قاعده آنان تحت عنوان طرح تعدیل کارگران، موقتی‌سازی قراردادهای کارگری و...، اما شاید مهم‌ترین مشکلی که آنها در پیگیری حقوق خود با آن مواجه‌ند، وجود موانع در مسیر «تشکل‌یابی» آنهاست. به عبارت دیگر تشکلهای کارگری بهترین و قوی‌ترین بازوی کارگران به منظور تحقق مطالبات‌شان هستند؛ اما به دلیل معضلاتی مانند سازوکارهای سختگیرانه در مسیر احراز صلاحیت داوطلبان نمایندگی تشکلهای، ترکیب اعضای تصمیم‌گیر در این تشکلهای، اختیارات محدود این تشکلهای، عدم استقلال آنها و...، فاصله زیادی با تشکل‌یابی مطلوب دارند (مرکز پژوهش‌ها، ب ۱۴۰۰).

همچنین آمارها نشان می‌دهد تشکلهای کارگری در مدل نماینده کارگران با فاصله نسبت به مدل انجمن‌های صنفی کارگران در کشور وجود دارد که در حقیقت نمی‌توان حضور یک نفر را تشکل به معنای

نمودار ۲. سازمان‌های کارگری بر حسب انواع



و تعاونی دارد، اما وضعیت ارائه خدمات و جلب مشارکت مردم در آنها به مراتب ضعیف‌تر از میانگین جهانی است. آمارها نیز حاکی از آن است که اعتماد به خیریه‌ها و تعاونی‌ها در کشور از سال ۱۳۹۳ تا سال ۱۳۹۷، افت قابل ملاحظه‌ای داشته است (پیمایش‌های ملی سرمایه اجتماعی، ۱۳۹۳ و ۱۳۹۷).

استعفای ۱۰۰ مسئول بهزیستی با تصویب بخشنامه (نه قانون) تعارض منافع در بهزیستی و اصرار ایشان بر حضور در بخش‌های واسپاری شده بهزیستی نشانی دیگر از فاصله تشکلی‌های مردمی در ایران از جایگاه واقعی و مردمی خود دارد.^۱ در حوزه تعاونی نیز تعداد بالای تعاونی‌ها در ایران با سهم پایین این حوزه در اقتصاد و اشتغال کشور همخوانی ندارد و نشان از کارآمدی پایین آنها دارد. در بخش تشکلی‌های کارگری نیز بخش عمده آنها با عنوان نماینده کارگری به صورت یک نفره تأسیس شده‌اند که اساساً اطلاق نام تشکلی بر آن علمی و موجه نیست.

۱-۲. پایین بودن سرمایه اجتماعی حاکمیت و تمایل بالای ایرانیان به مهاجرت

از مؤلفه‌های مهم سنجش میزان موفقیت نظام‌های سیاسی، وضعیت سرمایه اجتماعی آن‌هاست که رابطه‌ای دوطرفه با مشارکت مردمی نیز دارد. یک نظام حکمرانی بدون سرمایه اجتماعی نمی‌تواند مشارکت مردم را جلب کند و جلب مشارکت نیز به نوبه خود، سرمایه اجتماعی

دولت سیزدهم، بخش عمده‌ای از رفع فقر و محرومیت را متوجه تشکلی‌های مردمی کرده است (سند تحول دولت مردمی، ۱۴۰۰: ۱۳۳). البته این به معنای نقش نداشتن تشکلی‌های مردمی در رفع فقر و محرومیت نیست، بلکه مسئله مسئولیت و مشخص شدن منطق میان بخشی در برنامه‌ها و سیاستگذاری‌هاست. مشخص نشدن این منطق به دخالت دولت و بخش مردمی در کار یکدیگر به سردرگمی ایشان و در نهایت ناکارآمدی این بخش‌ها منجر می‌شود. سپردن امنیت مرزها و رفع فقر و محرومیت به مردم و در طرف مقابل تصدی‌گری دولت در امور مردمی و کمرنگ کردن مسئولیت مردم در مراسم‌های مردمی مانند روز قدس و اعیاد و سوگواری‌های مذهبی از نتایج نامشخص بودن منطق بخش‌های مختلف کشور در برنامه‌ها و سیاستگذاری‌هاست.

۹-۲. ناکارآمدی بخش مردمی اسمی و به محاق رفتن بخش مردمی واقعی

موارد پیشین در وضعیت‌شناسی این گزارش، حاکی از آن است که بخش مردمی واقعی امکان ظهور و بروز مناسب را در ایران نداشته است؛ زیرا حمایت‌های مناسب قانونی و ساختاری را دریافت نکرده و ذیل تفوق بخش دولتی و انتفاعی قرار گرفته است. در نتیجه نمی‌توان تشکلی‌های پُر تعداد مردمی موجود در کشور را بروز و ظهور واقعی بخش مردمی دانست. در حالی که ایران بیش از هر کشوری در جهان خیریه

1. <https://behzisti.ir/x7qW>



هر نوع مشارکت مردم با نظام حکمرانی کشور و حتی فراتر از آن برای مشارکت در آبادانی کشور ولو به صورت فردی است.

۱۱-۲. استفاده نامناسب از ظرفیت گسترده مساجد و هیئات مذهبی

در سنت اسلامی - ایرانی، مساجد و هیئات مذهبی نقش مهمی در فعالیت‌های اجتماعی داشته‌اند و به نحوی در سطح محلات، امور مردم در این مکان‌ها رتق و فتق می‌شده است. در فرایند و سال‌های آغازین انقلاب اسلامی نیز مساجد نقشی مهم در مبارزات سیاسی و حرکات اجتماعی داشته‌اند، اما به تدریج تبدیل به مکانی صرفاً برای انجام مناسک مذهبی مانند نماز و عزاداری‌ها شدند که حتی در ساعات غیر نماز جلسه هیئت تعطیل هستند و کارکردهای اجتماعی خویش را از دست دادند. در سال‌های اخیر با پوشش‌های اجتماعی به‌ویژه در دوران کرونا با کمک‌های مؤمنانه بخشی از این ظرفیت احیا شد، اما همچنان تا نقطه مطلوب فاصله بسیاری زیادی وجود دارد.

۱۲-۲. ضعف در استفاده از ظرفیت اجتماعی و مشارکتی شوراهای اسلامی شهر و روستا

مطابق اصل هفتم و اصل یکصد و یکم قانون اساسی شوراهای شهر و روستا، برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی با شئون تصمیم‌گیری و نظارت ایجاد شدند، اما در عمل این شوراهای نتوانستند از ظرفیت‌های اجتماعی و محلی برای برنامه‌های خود بهره ببرند و طرح‌های مختلف در این حوزه مانند شورایی‌ها با شکست روبرو شد. در نهایت نیز جنبه سیاسی شوراهای بر سایر جنبه‌های اجتماعی و فرهنگی غلبه پیدا کرد و گسست میان شوراهای مردم محلی را تعمیق بخشید.

را افزایش می‌دهد و به نوعی می‌توان گفت تقویت‌کننده یکدیگرند. سرمایه اجتماعی به معنای میزان دارایی‌های هر نظام در ذهن جامعه، در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی است. هرگونه سیاستگذاری که به دنبال فهم و ایجاد تغییرات اجتماعی، بقا و توسعه نظام سیاسی یا اهداف متعالی‌تر همچون تمدن‌سازی باشد، به تمرکز بر سرمایه اجتماعی پیوند خورده است.

بررسی‌ها حاکی از آن است که شاخص‌های اعتماد به حکمرانی، نکویی روابط دولت-ملت و مشارکت اجتماعی، از جمله مهم‌ترین شاخص‌های سنجش سرمایه اجتماعی حاکمیت هستند. به نظر می‌رسد در سال‌های اخیر این شاخص‌ها به واسطه مؤلفه‌هایی چون قدرت حفظ تمامیت ارضی، اقتدار منطقه‌ای، پاسداشت مناسک مذهبی و آیین‌های ملی، تقویت شده و به واسطه مؤلفه‌هایی همچون پنداشت از عملکرد نهادی، رفع مشکلات اقتصادی، مدیریت اعتراضات، عدالت طبقاتی و قضایی، سلامت اداری و مشارکت زنان دچار فرسایش شده و در سال‌های اخیر نیز روندی نزولی داشته است (حدادی، ۱۴۰۱).

پیمایش رصدخانه مهاجرت ایران در سال ۱۴۰۱ حاکی از آن است که ۵۴ درصد مخاطبین تمایل زیاد و خیلی زیاد به مهاجرت دارند. میل زیاد و خیلی زیاد به مهاجرت در میان دانشجویان در سال ۱۴۰۱ نیز نسبت به سال گذشته، با یک درصد رشد به ۶۷ درصد رسیده است. دانشجویان ایرانی در حال تحصیل در دانشگاه‌های آمریکا رتبه نخست در میان دانشجویان کشورهای مختلف را در برنامه عدم بازگشت به کشورشان را دارند (رصدخانه مهاجرت ایران، ۱۴۰۱). این مسئله چالشی جدی برای تعلق خاطر ایرانیان به هویت ملی و کشور پیش آورده است که مقدمه

۳. پیشنهادهایی برای ارتقای نقش مردم در نظام حکمرانی



این بخش‌ها، مسئولیت سایر بخش‌ها در قبال آن بیمارستان چیست؟ و یا مثلاً آیا بانک را می‌توان به بخش خصوصی داد؟ آیا رفع محرومیت و وظیفه تشکیل‌های مردم نهاد است؟ و ده‌ها پرسش از این دست برای حوزه‌های مختلف حکمرانی باید مطرح و پاسخ داده شود. مسئله کلیدی در این میان، نقش کلان دولت برای بخش مردمی است. نقش‌های مختلفی از تسهیلگری، نظارت، شتاب‌دهندگی، حمایت مادی و معنوی، مشارکت اجرایی در پروژه‌ها و... برای دولت قابل طرح هستند که هر یک به فراخور حوزه‌های مختلف مشارکت مردمی برای دولت قابل تصورند. برای مثال در تعاونی‌ها به‌ویژه برای طبقات مستضعف دولت باید وسایل تولید و امکانات لازم را فراهم آورد، در حوزه تشکیل‌های خیریه و مالی باید نظارت اقتصادی خود را تقویت کند و در حوزه تشکیل‌های مطالبه‌گر و تصمیم‌ساز باید ساز و کار مشارکت ایشان را در حاکمیت فراهم آورد و از ایشان پشتیبانی داده‌ای و مصونیتی ایجاد کند.

۳-۱. مشخص کردن منطق سیاستی و تقنینی بخش مردمی و الگوی روابط آن با سایر بخش‌ها

اولین اولویت نظام سیاستگذاری کشور برای تنظیم روابط بخش‌های مختلف جامعه، مشخص کردن منطق درونی و ارتباطی هر یک از بخش‌های نظام حکمرانی و جامعه است که موضوع مدنظر این گزارش تنظیم منطق درونی بخش مردمی و مشخص کردن نحوه ارتباط آن با بخش‌های دولتی و خصوصی است. در واقع باید پیش از سپردن امور به بخش‌های دولتی، خصوصی و مردمی منطق هر بخش مشخص و نحوه رابطه این بخش‌ها با یکدیگر تصریح شود. مشخص کردن هرگونه حق و تکلیف در قوانین و برنامه‌های کشور، متوقف بر مشخص شدن این منطق و الگوی روابط است؛ برای مثال با توجه به اسناد بالادستی باید مشخص شود که مزیت نسبی هر یک از بخش‌های دولتی، خصوصی و مردمی در اداره یک بیمارستان چیست؟ و در صورت سپردن بیمارستان به یکی از

تا آنجا که فعالیت قانونی می کنند، حفظ شود تا نهادمندی به صورت پایدار صورت پذیرد. برای مثال ایجاد تمهیداتی برای بخش استخدامی و قراردادی (امنیت شغلی) کارگران و افراد شاغل در تشکلهای کارگری ضروری است. علاوه بر این برای نهادمند کردن بخش کارگری باید از الگوی نماینده کارگری تا حد ممکن اجتناب کرد و به تشکیل انجمنهای صنفی کارگری و شورای اسلامی کار اهتمام ورزید که نهادهای تشکلی هستند.

درواقع قوانین و سیاستها باید از غلبه دولت و بخش خصوصی بر بخش مردمی جلوگیری کند و آنها را در یک تعادل به همکاری و یاری یکدیگر ترغیب کند.

۳-۴. الزام نهادهای حاکمیتی به ایجاد سازوکارهای مشارکت مردمی در سطوح مختلف تصمیم گیری، نظارت، مطالبه گری و اجرا

چنانکه در مقدمه اشاره شد سه بخش تصمیم گیری، نظارت و مطالبه گری در قانون اساسی و ادبیات علوم اجتماعی در جهان اولویت های اصلی حکمرانی و مشارکت مردمی هستند. همان طور که قوای حاکمیتی برای برخورداری از قدرت نفوذ و استقلال نسبی ساختار سازی کرده اند، بخش مردمی نیز نیازمند تقویت ساختاری برای مشارکت فعال در حکمرانی است. به بیانی دیگر و برای مثال مجلس برای حفظ استقلال خود و نظارت بر دولت به توصیه اکتفا نمی کند و قانون اساسی ساختار رأی دادن به وزرا و استیضاح ایشان را تعبیه کرده است؛ با همین منطق بخش مردمی باید برای مشارکت در سطوح مختلف تصمیم گیری، نظارت، مطالبه گری و اجرا ساختارمند و صاحب قدرت شود نه اینکه صرفاً به طور تزیینی به مشارکت دعوت شوند. برای ارتقای مشارکت مردمی در حوزه تصمیم گیری، تعبیه سامانه کارزار و نظرخواهی مردمی در سامانه های دستگاه های حاکمیتی پیشنهاد مؤثری به نظر می رسد؛ چنانکه این تجربه در کشورهای مختلفی مانند انگلستان، فنلاند و برزیل به صورت موفقیت آمیزی اجرا شده است (اخوان بهبهانی، ۱۳۹۹). در حوزه نظارت و مطالبه گری هزینه های مختلف اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و... مانند پرداخت هزینه مالی و پیگرد قضایی باید حذف شود. در نهایت با تشکیل کارگروهی قوانین معطله حوزه مشارکت مردمی مانند اصل بیست و هفتم قانون اساسی و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات باید پیگیری شوند و دستگاه های مرتبط با این قوانین به عملیاتی کردن آنها طی یک برنامه سنجش پذیر موظف شوند. در نهایت نیز در فرایند اجرا، باید نظام رتبه بندی برای احراز شایستگی داوطلبان برای جلوگیری از رانت ایجاد شود.

به بیانی دیگر برای تقویت تصمیم گیری نیازمند ساختارمند شدن بخش مردمی و اصلاح ساختار مراکز تصمیم گیری برای اخذ نظرهای مردمی هستیم. در حوزه نظارت مردمی شفافیت برای امکان نظارت ضروری است. در سطح مطالبه گری مصونیت کنشگران این حوزه در ساختاری قانونی اهمیت دارد و در نهایت در سطح مشارکت اجرایی مردم

همچنین در مواجهه با بخش خصوصی و مسئولیت اجتماعی شرکت ها، باید منطقی اجتماعی طراحی شود تا این حوزه صرفاً به تقویت برند شرکت ها و توسعه روابط سیاسی ایشان معطوف نشود. مشخص کردن این منطق، شاکله اصلی سیاستگذاری هر کشور و حتی احزاب آن را مشخص می کند و توجه به این مسئله در ایران نیز از ضرورت های اصلی نظام سیاستگذاری است.

۲-۳. آموزش عمومی جامعه برای مشارکت آگاهانه و هدفمند

حکیمان بزرگ تاریخ مانند ارسطو تفاوت نقش آفرینی خوب و بد مردم در حکومت را در آموزش دیدن یا ندیدن مردم می دانند (ارسطو، ۱۳۸۱). جامعه در شرایطی که از آموزش مناسب برخوردار نباشد، نمی تواند به خوبی نقش خود را در نظام حکمرانی ایفا کند. درواقع بدون آگاهی مناسب از مقوله مشارکت و موضوع مورد مشارکت، تمایل به مشارکت پایین می آید و مشارکت مطلوب محقق نخواهد شد (موسایی، ۱۳۸۹). اگر نظام آموزشی کشور به مقوله مشارکت بی توجه باشد و با منطق سرمایه داری و منطق رقابت و حذف، به تربیت جامعه پردازد، شکل گیری کنشگران اقتصادی منفعت طلب، هرگونه مشارکت اجتماعی و ارزشی را در کشور از بین می برد و در نهایت جامعه تضعیف خواهد شد. تکلیف وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، صداوسیما و سایر دستگاه ها به توسعه آموزش برای تمهید مشارکت در جامعه از ضرورت های کشور است که این موضوع از رویکرد دستگاه های مذکور در توسعه آموزش و تدوین کتب و ساخت برنامه تا تأسیس رشته های دانشگاهی را در بر می گیرد. این آموزش علاوه بر آماده سازی جامعه برای مشارکت هدفمند، به گفتمان سازی مشارکت مردمی و ایجاد مطالبه از مسئولان برای مشارکت پذیری کمک شایانی می کند.

۳-۳. کمک به نهادمند شدن بخش مردمی

نهادمند شدن جامعه به ویژه برای تقویت طبقات مستضعف، از دیگر ضرورت های نظام حکمرانی کشور است که به تقویت جامعه منجر خواهد شد. مشارکت مردمی بدون نهادمند شدن بسان انرژی های پراکنده و بی جهتی می ماند که به هدر رفت انرژی اجتماعی و حتی آناژشی در جامعه منجر می شود. شهید بهشتی، تشکیلات اصیل اجتماعی و سیاسی را شرط تداوم انقلاب می دانستند (ذوالفقاری، ۱۳۹۸)؛ درواقع بخش مردمی بدون برخورداری از تشکیلات منسجم و قوی در سایه بخش دولتی و بخش خصوصی قرار می گیرد. اتفاقی که در قوانین برنامه توسعه رخ داده است و در بخش های ساختار سازی جامعه ذیل مدیریت تام بخش دولتی صورت گرفته است؛ مانند مدیریت بهزیستی در قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور برای صدور مجوز، نظارت و بودجه دهی بخش مردمی. این رویکرد عملاً امکان نقش آفرینی فعال از جامعه را می گیرد. البته این رویکرد نافی نظارت و ساماندهی بخش مردمی، چنانکه در همه کشورهای دنیا صورت می گیرد نیست، بلکه نافی سیطره بخش های تخصصی دولتی بر بخش مردمی است.

همچنین باید امنیت اقتصادی، سیاسی و اجتماعی فعالان بخش مردمی،

بزرگ‌ترین چالش در حوزه تعاونی‌ها چنانکه ذکر شد، عدم تخصیص منابع این بخش توسط سازمان برنامه‌بودجه و دولت‌های مختلف بوده است. با ضعیف کردن وزارت تعاون به یک معاونت در وزارتخانه‌ای تجمیع‌شده از امور مختلف عملاً امکان چانه‌زنی از این بخش گرفته شده است. بهترین راهکار برای احیا و توسعه تعاونی‌ها پرداخت منابع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم به‌ویژه مواد (۹) و (۲۹) این قانون به بخش است.

۳-۷. توجه به بعد سرمایه اجتماعی در تدوین همه طرح‌ها و لوائح ملی

در همه لوائح و طرح‌هایی که مخاطب عام و وسیعی در کشور دارند باید فرایندی تعریف کرد که اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی لحاظ شود. این طرح‌ها باید از لایه‌های کارشناسی مشخصی بگذرند و در مراحل مختلف از مردم نظرسنجی شود و گام به گام در یک بسته رسانه‌ای منسجم مردم در جریان امر قرار گیرند. چنانکه این تجربه در سایر کشورها به کار گرفته می‌شود و افزایش اعتماد عمومی را در پی داشته است. برای مثال در سایت رسمی دولت انگلستان، صفحه‌ای برای مشارکت مردم در امور مختلف از جمله نظردهی درباره لوائح دولتی و پیش‌نویس قوانین تعبیه شده است و در کشور مالزی، آمریکا و آلمان نیز تشکلهای مردمی و گروه‌های نخبگان در فرایند تقنین لحاظ شده‌اند (اخوان بهبهانی، ۱۳۹۹). درواقع حتی بهترین قوانین بدون همراهی و قبول مردم، عقیم می‌مانند. تغییرات ناگهانی و بدون فرایند اقناع‌سازی در زندگی روزمره مردم ایجاد تنش می‌کند و با از بین بردن تحمل مردم، هرگونه مخالفت اجتماعی در سطوح مختلف اعتراض تا اغتشاش را میسر می‌کند. این مسئله در حوزه اقتصاد ایران حادث‌تر بوده و ایده شوک‌درمانی که از

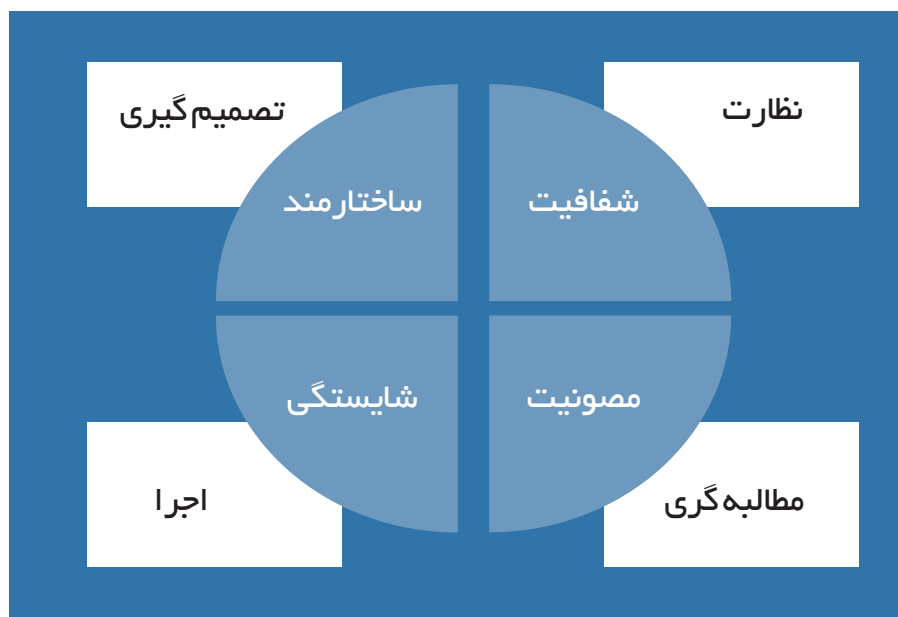
شایستگی تشکلهای در اخذ پروژه‌های اجرایی و جلوگیری از رانت‌های احتمالی ضرورت دارد.

۵-۳. سیاستگذاری و طراحی بخش تعاون منطبق با ماهیت و اهداف این بخش

سیاستگذاری بخش تعاون باید بر اساس اصول تعاون صورت پذیرد. اصول تعاونی عبارتند از: گرایش به همگرایی، تأمین نیازها و اهداف مشترک اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اداره و نظارت مساوی اعضا، تمرکز بر ارزش‌های خودیاری، مسئولیت‌پذیری، انصاف، صداقت، آزادی، مسئولیت اجتماعی و توجه به دیگران، تخصیص مازاد به اعضا نسبت به خرید آنها، تخصیص محدود سود به سرمایه، فروش اجناس به قیمت عادلانه و پیشبرد امور آموزشی (یوسفی، ۱۳۹۵). منطبق بر این اهداف که بخش تعاون را از بخش خصوصی و صرفاً اقتصادی به کلی متمایز می‌کند، تعاون باید بخشی مستقل در برنامه‌های توسعه و قوانین کشور و بر اساس اصول مذکور داشته باشد. همچنین باید به دنبال مزیت‌های نسبی بخش تعاون بود تا در کار ایشان و بخش خصوصی تداخل به وجود نیاید. تحقیقات میدانی نگارندگان مقاله و مصاحبه با مسئولین حوزه تعاون نشان می‌دهد تعاونی‌های فراگیر (حضور ۷۰ درصد از مستضعفین در این تعاونی‌ها)، تعاونی‌های فعال در گرایش‌های آب‌بری، تولید یا تأمین انرژی و تعاونی‌های مرزنشین و تعاونی‌های متبلور از ایده دانشی مشترک میان چند نفر (دانش‌بنیان) از موفق‌ترین نمونه‌های تعاونی هستند.

۶-۳. حمایت دولت از بخش تعاون و بخش‌های مردمی به‌ویژه در لوائح بودجه، جلوگیری از اعمال سلیقه سازمان برنامه‌بودجه در تخصیص منابع

شکل ۱: الگوی ارتقای مشارکت اجتماعی در نظام حکمرانی



مهمی در رفع موانع بخش مشارکت مردمی خواهد بود. همچنین گرفتن مشارکت از مردم و واگذاری بخشی از قدرت به مردم در بدنه اجرایی نوعی از گذشتن از منافع است که نه تنها در ایران که در غالب کشورهای دنیا با سختی روبرو بوده است (تیلور، ۲۰۱۶)

۳-۱۰. توجه به حکمرانی محله محور با محوریت مساجد و هیئات مذهبی

یکی از مسائلی که به فاصله دولت و ملت دامن می زند تصمیم گیری و نظارت بر نحوه اجرای تصمیمات از راه دور است. فعال کردن ظرفیت محله ها با توجه به جایگاه مساجد و هیئات مذهبی در سنت اسلامی - ایرانی می تواند این فاصله را کم کند، به شرط آنکه نسبت میان مساجد و هیئات با محله نسبتی وثیق و پایدار بشود. این امر مستلزم آن است که مساجد و تمام نیروهای فعال در آنها در یک جهت و با مشارکت فعال مردم محله مسئولیت حل مسائل و مشکلات محله را برعهده بگیرند. برای این منظور نیز باید نیروهای مورد وثوق محله در هیئت امنای مسجد جایگاه داشته باشند و روحانی مسجد بیش از یک پیش نماز برای انجام امور جاری محله وقت بگذارد و حتی الامکان از اهالی همان محله باشد. باید توجه داشت که نقش همسایگی در سنت اسلامی - ایرانی اهمیت وافری دارد که در روایات نیز بازتابی گسترده داشته است. درواقع نقش همسایگی بسیاری از مسائل امنیتی، اجتماعی، فرهنگی و حتی اقتصادی محله را می تواند حل کند. تعاونی های اعتباری، خیریه ها، کلاس های ورزشی و... در مساجد از نمونه های موفق، ولی کم دامنه در مساجد و هیئات کشور هستند.

۳-۱۱. بازطراحی شوراهای اسلامی شهر و روستا با منطق اجتماعی و مشارکتی

چنانکه در بخش چالش ها اشاره شد شوراهای اسلامی شهر و روستا که حوزه اصلی مشارکت در حاکمیت هستند، از این وظیفه ذاتی خود فاصله گرفته اند. باید توجه داشت که مشارکت به ویژه در مراکز تصمیم گیر و ناظر بیش از دعوت از مردم به ساختار سازی و حمایت قانونی برای دخیل کردن مردم در فرایندها نیاز دارد. این هدف نیازمند اصلاح ساختار انتخابات شوراهای خود شوراها به منظور مشارکتی کردن این نهادهاست. مشارکتی کردن ساختار انتخابات شوراهای می تواند به دخیل کردن موافقت تشکلهای، نهادهای مردمی و معتمدین محلی در تأیید صلاحیت ها معطوف باشد تا رابطه منتخبین و مردم مستحکم شود، اما تقویت بُعد مردمی شوراها مستلزم تحقق سایر پیشنهاد های این بخش مانند حکمرانی محله محور با محوریت مساجد و هیئات مذهبی است، البته که باید تشکلهای مردمی برتر، در شوراها کرسی رسمی داشته باشند تا نظرشان به صورتی بی واسطه در این نهاد اعمال شود.

نسخه های تند نظام سرمایه داری است، بارها در کشور بستر اعتراض و اغتشاش را فراهم کرده که باید تا حد امکان از آن اجتناب شود.

۳-۸. برنامه جامع کاهش فاصله دولت - ملت و ترمیم سرمایه اجتماعی حاکمیت

یکی از مهم ترین موضوعاتی که سیاستگذار و مجری در هر کشوری باید به آن توجه داشته باشد، نگاه مردم به مسائل کشور و دستگاه های مختلف آن کشور است. ما در ابتدا نیازمند آن هستیم که نظام منسجم و دقیقی از پایش نگاه مردم به مسائل، اتفاقات و دستگاه های مختلف کشور داشته باشیم. پس از این پایش باید نسبت به هریک از مسائل مورد دغدغه مردم موضعی مناسب اتخاذ کرد. در موارد و مشکلات قابل حل باید با گزارش دهی به مردم به حل مشکل پرداخت، اما مشخص است که هیچ کشوری نمی تواند تمام مشکلات خود را حل کند. در این مورد گاهی با ایجاد موفقیت در بسترهای دیگر و توضیح دادن به مردم یا عذرخواهی از ایشان با برکناری و استعفای مسئول خاطی می توان به سلامت از کنار آسیب های عدم توانایی حل مشکل عبور کرد. نحوه گفتگو با مردم، خبررسانی اول به صورت صحیح و منسجم و هوشمند، در نظر گرفتن سناریوهای دشمن برای ضربه زدن به کشور و مواردی از این دست، باید به طور جدی در میان دستگاه ها و مسئولین نهادینه شود. باید توجه داشت که اصرار بر بی توجهی نسبت به برخورد با مسئولین خاطی و پاسخ به شبهات و دلخوری های مردم، صرفاً باعث انباشت تصورات منفی در مردم و بروز آن در صورت های خصمناک خواهد شد. ایجاد منافذ برای واکنش اعتراضی مردم همچون اصل بیست و هفتم قانون اساسی، تجمعات دانشجویی، شبکه های اجتماعی و... باعث خواهد شد که خشم عمومی کنترل شود. اتفاقی که در غالب کشورهای دنیا رخ می دهد و حساسیت بیش از حد موجب انباشت نارضایتی ها خواهد شد.

۳-۹. رفع تعارض منافع در حکمرانی بخش مردمی

یکی از موانع اصلی تحقق بخش مردمی واقعی، حضور بخش خصوصی و دولتی به دلیل منافع مختلف سیاسی و اقتصادی در این بخش است. درواقع تعارض منافع که بستر اصلی انواع فساد است (پرنیان، ۱۳۹۹)، در حوزه مشارکت مردمی نیز باید شناسایی و مرتفع شود. چنانکه اشاره شد تصویب یک آیین نامه جزئی در این حوزه در سازمان بهزیستی، منشأ اثر جدی و استعفای ۱۰۰ مسئول آن سازمان شده است. عضویت وزیر آموزش و پرورش در هیئت امنای یک تشکل خیریه با عنوان مدرسه سازی در دولت سیزدهم نیز بستری از تعارض منافع ایجاد می کند. تصویب قانون جامع مقابله با تعارض منافع در حوزه مشارکت مردمی (مانند منع شدن مدیران دولتی موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و خانواده درجه ۱ ایشان در مدیریت تشکلهای مردمی) گام



جدول ۱. نسبت میان چالش‌ها و پیشنهادها در حکمرانی مشارکتی

چالش‌ها	پیشنهادهای
معلق بودن بخش مردمی و عدم حمایت کافی از آن در قوانین برنامه‌ای و عادی.	مشخص کردن منطق سیاستی و تقنینی بخش مردمی و الگوی روابط آن با سایر بخش‌ها. کمک به نهادمند شدن بخش مردمی. آموزش عمومی جامعه برای مشارکت آگاهانه و هدفمند.
ضعف مشارکت در سطوح تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری.	الزام نهادهای حاکمیتی به ایجاد سازوکارهای مشارکت مردمی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا. آموزش عمومی جامعه برای مشارکت آگاهانه و هدفمند.
نگاه ابزاری و اجرایی به مشارکت مردمی؛ اجرای برنامه‌های دولت با اهداف اقتصادی.	رفع تعارض منافع و فساد. آموزش عمومی جامعه برای مشارکت آگاهانه و هدفمند.
استفاده نامناسب از ظرفیت بخش تعاون و تبدیل آن به بخش خصوصی.	سیاست‌گذاری و طراحی بخش تعاون منطبق با ماهیت و اهداف این بخش. آموزش عمومی جامعه برای مشارکت آگاهانه و هدفمند.
عدم انجام تعهدات دولت به بخش تعاون	حمایت دولت از بخش تعاون و بخش‌های مردمی به‌ویژه در لوايح بودجه؛ جلوگیری از اعمال سلیقه سازمان برنامه‌بودجه در تخصیص منابع. کمک به نهادمند شدن بخش مردمی. آموزش عمومی جامعه برای مشارکت آگاهانه و هدفمند.
کم‌توجهی به تقویت ساختاری بخش مردمی.	رفع تعارض منافع و فساد. آموزش عمومی جامعه برای مشارکت آگاهانه و هدفمند.
ناکارآمدی بخش مردمی اسمی، در پی به محاق رفتن بخش مردمی واقعی.	مشخص کردن منطق سیاستی و تقنینی بخش مردمی و الگوی روابط آن با سایر بخش‌ها. آموزش عمومی جامعه برای مشارکت آگاهانه و هدفمند.
موانع در مسیر «تشکیل‌یابی» گروه‌های کارگری.	کمک به نهادمند شدن بخش مردمی. آموزش عمومی جامعه برای مشارکت آگاهانه و هدفمند.
پایین بودن سرمایه اجتماعی حاکمیت.	برنامه جامع کاهش فاصله دولت-ملت و ترمیم سرمایه اجتماعی حاکمیت.
استفاده کم از ظرفیت گسترده مساجد و هیئات مذهبی.	توجه به حکمرانی محله‌محور با محوریت مساجد و هیئات مذهبی. آموزش عمومی جامعه برای مشارکت آگاهانه و هدفمند.
ضعف در استفاده از ظرفیت اجتماعی و مشارکتی شوراهای اسلامی شهر و روستا.	بازطراحی شوراهای اسلامی شهر و روستا با منطق اجتماعی و مشارکتی. توجه به حکمرانی محله‌محور با محوریت مساجد و هیئات مذهبی. کمک به نهادمند شدن بخش مردمی.

جمع‌بندی و پیشنهادها

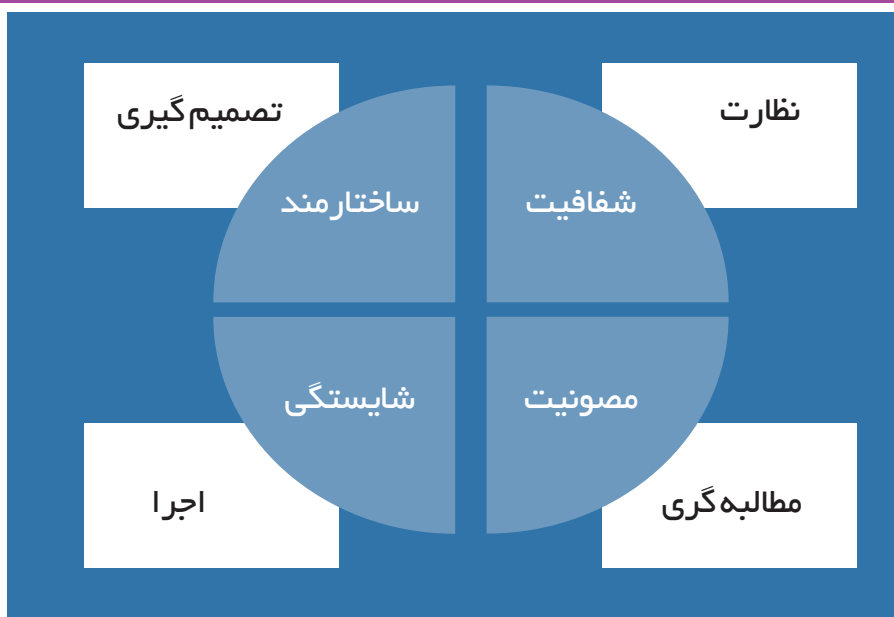


است تا مشارکت به صورتی کارآمد و مطلوب رخ دهد. دو مقدمه اصلی این فرایند آموزش عمومی جامعه برای مشارکت و شکل‌سازی جامعه برای مشارکت سازمان‌یافته است. درواقع بدون آموزش صحیح جامعه، محتوای نامناسب مشارکت به ضد اهداف مشارکت تبدیل می‌شود. چنانچه ارسطو و بسیاری از اندیشمندان سیاسی، آموزش را تمایز بخش مشارکت مطلوب و نامطلوب دانسته‌اند و مشارکت در دنیای امروز نیازمند ساختارهای مناسب درونی و بیرونی است. یعنی در ابتدا باید الگوها و فرایندهای مشارکتی به‌طوری دقیق و کارآمد طراحی شده و پس از آن در ساختار کشور الگوهایی برای جلب مشارکت مردم و اخذ نظرهای ایشان طراحی کرد. درنهایت باید توجه داشت که بخش تعاون به‌عنوان مظهر اقتصاد مشارکتی و اجتماعی باید متناسب با همین بخش برنامه‌ریزی شود و از خلط آن با بخش خصوصی اجتناب ورزید؛ زیرا با طراحی مشابه این دو بخش، جامعه از ظرفیت‌های ویژه بخش تعاون محروم خواهد ماند. به این منظور و مستخرج از مطالب ذکر شده الگوی زیر برای ارتقای مشارکت مردمی در سطوح چهارگانه تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا در ساختارها و احکام مدنظر پیشنهاد می‌شود. برای تقویت تصمیم‌گیری نیازمند ساختارمند شدن بخش مردمی و اصلاح ساختار مراکز تصمیم‌گیری برای اخذ نظرهای مردمی هستیم. در حوزه نظارت مردمی شفافیت برای امکان نظارت ضروری است. در سطح مطالبه‌گری مصونیت کنشگران این حوزه در ساختاری قانونی اهمیت دارد و درنهایت در سطح مشارکت اجرایی مردم شایستگی تشکیل‌ها در اخذ پروژه‌های اجرایی و جلوگیری از رانت‌های احتمالی ضرورت دارد.

سیاستگذاری بخش مردمی و جلب مشارکت اجتماعی یکی از مهم‌ترین و پیچیده‌ترین بخش‌های حکمرانی در دنیای امروز است. جلوگیری از جذب این بخش در بخش دولتی و بخش خصوصی و در عین حال هم‌افزایی و همکاری میان آنها و ریل‌گذاری صحیح برای فعالیت کارآمد و سالم این بخش از مهم‌ترین چالش‌ها و پیچیدگی‌های این بخش است. اسناد برنامه توسعه در ایران به عنوان مشخص‌کننده سیاست کشور در دوره‌های پنج‌ساله نقشی مهم در سیاستگذاری بخش‌های مختلف کشور از جمله بخش مردمی دارد. وضعیت‌شناسی گزارش حاضر نشان می‌دهد که بخش مردمی علی‌رغم توجه ویژه قانونگذار در قانون اساسی، در قوانین عادی و برنامه‌های توسعه امتداد مناسبی نیافته است. این بی‌توجهی نسبت به سه‌شأن اصلی مشارکت بخش مردمی در حکمرانی، یعنی تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری بخش مردمی مضاعف بوده است. درواقع به‌نحوی تعلیق نسبت به موارد مذکور به چشم می‌خورد که نتیجه آن توسعه نامتوازن جامعه با غلبه بخش خصوصی و بخش دولتی خواهد بود.

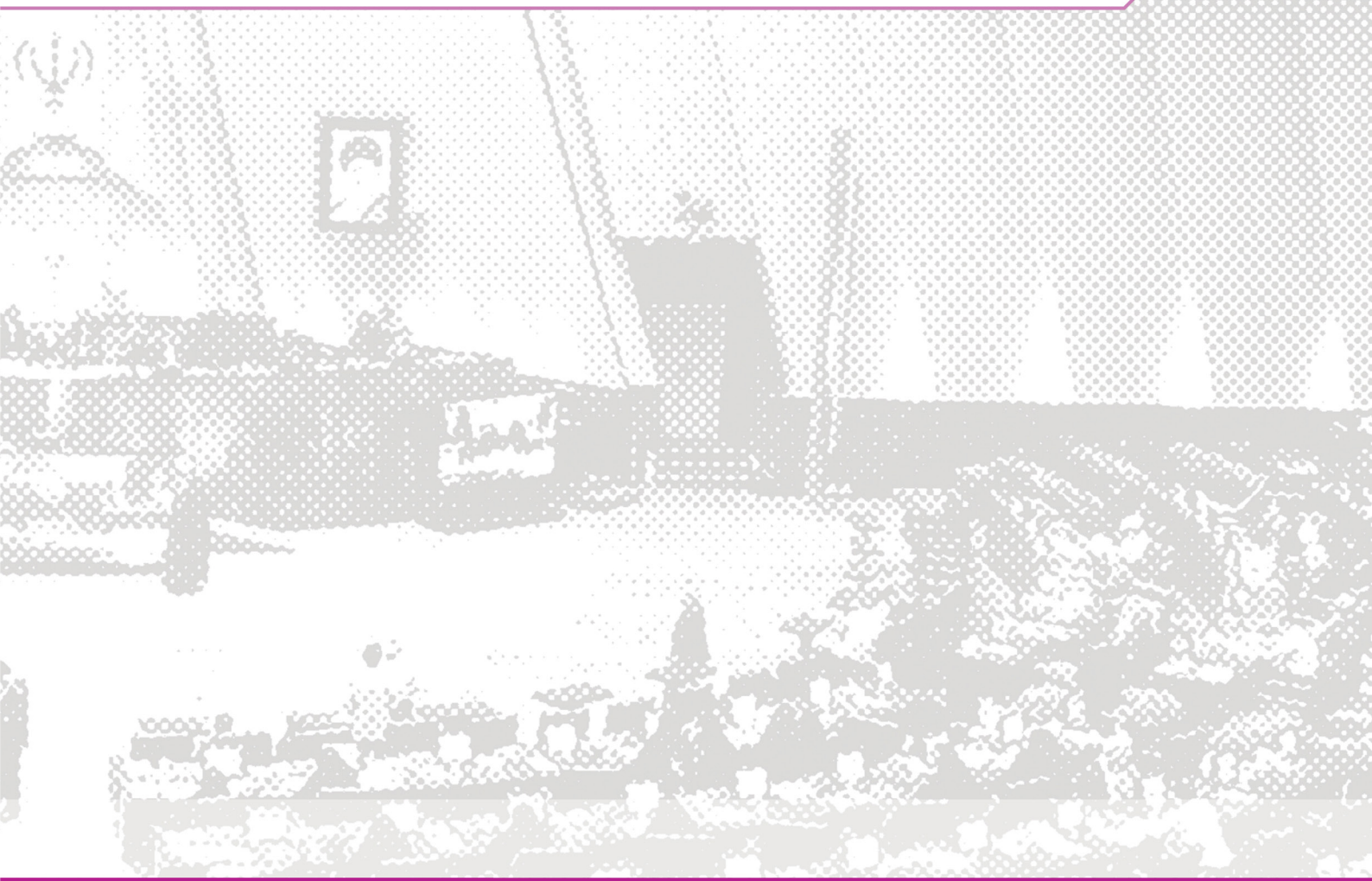
تضعیف جامعه، تضعیف حکمرانی را در پی خواهد داشت و چنانکه در گزارش نشان داده شد موجب اختلال سایر بخش‌ها نیز خواهد شد. تقویت جامعه در ابعاد مختلف تصمیم‌گیری و نظارت که در دولت و سایر قوا و دستگاه‌ها صورت می‌پذیرد، اثر بخش است و به تقویت آن بخش‌ها نیز کمک می‌کند. چنانکه در گزارش به‌طور مبسوط نشان داده شد، مطالبه‌گری جامعه به شفافیت و سلامت بیشتر دستگاه‌های دولتی می‌انجامد، اما مشارکت اجتماعی در حکمرانی نیازمند مقدماتی

شکل ۱: الگوی ارتقای مشارکت اجتماعی در نظام حکمرانی





۱. قانون اساسی.
۲. سند آمایش سرزمین. سازمان برنامه و بودجه، مصوب سال ۱۳۹۹.
۳. سند تحول دولت مردمی، ابلاغی ۱۴۰۰.
۴. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)، مصوب سال ۱۳۹۶.
۵. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب سال ۱۳۹۵.
۶. قانون بودجه ۱۴۰۱.
۷. لایحه بودجه ۱۴۰۲.
۸. سیاست‌های کلی اصل چهارم.
۹. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم.
۱۰. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب سال ۱۳۸۶.
۱۱. سالنامه مهاجرتی ایران سال ۱۴۰۱. تهیه شده در رصدخانه مهاجرت ایران.
۱۲. اخوان بهبهانی، علی و ایروان، مسعودی اصل. مقاله مطالعه تطبیقی مشارکت الکترونیک مردم در فرایند قانونگذاری در کشورهای منتخب و ایران، فصلنامه مجلس و راهبرد، ش ۱۰۶، ۱۳۹۹.
۱۳. ارسطو. سیاست، ترجمه حمید عنایت، انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ چهارم، تهران، ۱۳۸۱.
۱۴. پرنیان، احمد. گزارش اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح مدیریت تعارض منافع (کلیات - ویرایش دوم)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹.
۱۵. پیمایش ملی سنجش سرمایه اجتماعی کشور، موج دوم و سوم، وزارت کشور، ۱۳۹۷-۱۳۹۳.
۱۶. حدادی، علیرضا. فراتحلیل پیشینه پایش‌های سرمایه اجتماعی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۸۶۰۹، ۱۴۰۱.
۱۷. خان محمدی، هادی. اهم مسائل سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران حکمرانی، مدرسه حکمرانی شهید بهشتی، ۱۳۹۸.
۱۸. ذوالفقاری، محسن. کتاب تشکیلات بهشتی، تهران، نشر معارف، ۱۳۹۸.
۱۹. رزمی، محمدجواد و سمیه، صدیقی، سمانه، رضاییان. الزامات تحقق حکمرانی خوب برای دستیابی به توسعه انسانی. دوفصلنامه علمی - تخصصی پژوهش‌های اقتصاد توسعه و برنامه‌ریزی. سال چهارم، شماره دوم ۵۱، پائیز و زمستان ۱۳۹۴.
۲۰. عیوضی، محمدرحیم و یوسف، فتحی. مقاله نسبت مشارکت اجتماعی و سرمایه اجتماعی در اندیشه امام خمینی، فصلنامه راهبرد، ش ۶۶، ۱۳۹۲.
۲۱. قلی‌پور، رحمت‌اله و رسول، رسانی فرد و بهرام، دستان. مقاله مشارکت عامه مردم در تصمیم‌گیری، دوفصلنامه پژوهش سیاست، سال دهم، ش ۲۴، ۱۳۸۷.
۲۲. رمضان، صدیقه و سینا، شیخی. گزارش ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه از منظر ابعاد مختلف مشارکت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (الف ۱۴۰۱)، شماره مسلسل ۱۸۲۲۸.
۲۳. ضراغام افشار، محمد. گزارش اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون شوراهای اسلامی کار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (ب ۱۴۰۰)، شماره مسلسل ۱۸۱۲۷.
۲۴. شیخی، سینا و حسام، عزت‌آبادی پور. گزارش ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود تشکلهای مردم‌نهاد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (پ ۱۴۰۰)، شماره مسلسل ۱۷۸۹۲.
۲۵. غفاری، سونیا و همکاران. گزارش مطالعه وضعیت تشکلهای مردم‌نهاد در فرانسه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (ت ۱۴۰۰)، شماره مسلسل ۱۸۱۰۸.
۲۶. فهیمی، علی و سینا، شیخی. گزارش اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح تسریع در حمایت از اقتصاد تعاونی‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (ث ۱۴۰۰)، شماره مسلسل ۱۸۰۷۶.
۲۷. مطهری، مرتضی. نظری به اقتصاد اسلامی، قم، صدا، ۱۳۶۸.
۲۸. موسایی، میثم و ملیحه، شیان. مشارکت در امور شهری و الزامات آن در شهر تهران، فصلنامه رفاه اجتماعی، ش ۳۸، ۱۳۸۹.
۲۹. موسوی، سیدحسین و ابراهیم، صالحی عمران و مقصود، فراستخواه و جعفر، توفیقی. مقاله ارائه مدل توسعه دانشگاه کارآفرین در ایران، فصلنامه آموزش مهندسی ایران، ش ۷۶، ۱۳۹۶.
۳۰. نوروزی، محمدجواد. مقاله نظارت عمومی؛ مردم‌سالاری دینی، مجله اندیشه‌های حقوقی عمومی، ش دوم، پیاپی ۵، ۱۳۹۳.
۳۱. یوسفی، غلامعباس. مقاله اصول حاکم بر شرکت‌های تعاونی، مجله تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، ش ۳۲، ۱۳۹۵.
32. Ricciardelli, Alessandra. 2018. Governance, Local Communities, and Citizens Participation. Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance pp 2919-2932.
33. Guillen, Laura . Coromina, Lluís. E. Saris, Willem. 2011. Measurement of Social Participation and its Place in Social Capital Theory. Social Indicators Research volume 100, pages331-350.
34. Hikcs, Norman. 1979, World Development Volume 7, Issue 6, Pages 567-580.
35. Richter, Andreas and Katharina Gollan, Anna. 2020. Charitable organisations in Germany: overview. from [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-632.5987?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true#:~:text=There%20are%20about%2023%2C200%20independent,and%20social%20factor%20in%20Germany](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-632.5987?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true#:~:text=There%20are%20about%2023%2C200%20independent,and%20social%20factor%20in%20Germany).
36. Sibony, D. (2016). CAIRN. Retrieved 126, 2021, from <https://www.cairn.info/revue-sciences-et-actions-sociales-2016-2-page-10>.
37. Taylor, Marilyn. (2007). Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governance Spaces. Urban Studies, 44(2), 297-317.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc@majles.ir