



# درآمدی بر حکمرانی مردمی





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ

(سوره حدید آیه ۲۵)

شماره مسلسل: ۱۸۹۵۶  
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۳/۲

عنوان گزارش:  
درآمدی بر حکمرانی مردمی

نام دفتر:  
مطالعات بنیادین حکمرانی

دفا تر فرعی:  
دفتر مطالعات مدیریت، دفتر مطالعات اجتماعی، دفتر مطالعات سیاسی، دفتر مطالعات حقوقی، دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ، دفتر مطالعات اقتصادی، خانه خلاق و نوآوری مجلس شورای اسلامی

مدیر مطالعه:  
توحید اسماعیل پور

تهیه و تدوین کنندگان:  
توحید اسماعیل پور، محمدتقی نظریان مفید، سینا شیخی، اسماعیل نوده فراهانی، محمد عبدالحسین زاده، حسن کریمی فرد، محمود ناصری جزه، مهدی عبدالملکی.

همکاران پژوهشی:  
هادی محمودی، میثم بهارلو، محمدرضا شمس، فاطمه سادات میراحمدی، حامد سهرابی، موسی شهبازی، مهدی رزم آهنگ، افشین حیدرپور، سیدمجتبی احمدنیا، محمدتقی ضرغام افشار، سید احسان رفیعی علوی

ناظران علمی:  
بابک نگاهداری، مهدی عبدالحمید.

صفحه آرا:  
انسیه بهاءبزرگی

ویراستار ادبی:  
نرجس امیراحمدی



واژه‌های کلیدی:  
۱. حکمرانی مردمی  
۲. حکمرانی مشارکتی  
۳. مردم سالاری دینی  
۴. نهاد اجتماعی  
۵. اقتصاد مردمی

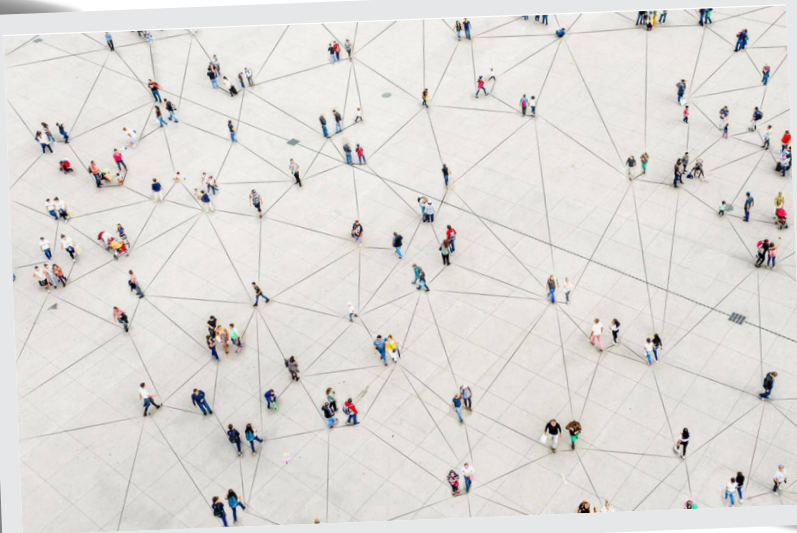


## فهرست مطالب

۶	بنیان حکمرانی مردمی
۷	چارچوب تعریف حکمرانی مردمی
۸	حکمرانی مردمی در گام اول انقلاب اسلامی
۹	خاستگاه طرح حکمرانی مردمی
۱۰	انواع مشارکت مردمی
۱۱	عوامل مؤثر بر حکمرانی مردمی
۱۳	الف) عوامل زمینه‌ای
۱۴	ب) عوامل محتوایی
۱۵	ج) عوامل ساختاری
۱۷	تدابیر کلان مردمی سازی حکمرانی
۱۸	مشارکت مردم در فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی
۱۹	نهاد اجتماعی کانال مشارکت مردمی
۲۰	جریان سازی مردمی فرهنگ (به وسیله حلقه‌های میانی)
۲۰	اولویت مردمی شدن اقتصاد با تأکید بر تعاون
۲۱	حضور سیاسی مردم زیربنای حکمرانی مردمی
۲۲	حکمرانی محلی ساختارمندی اجتماعی-سیاسی مشارکت
۲۳	فناوری اطلاعاتی ابزار تقویت حکمرانی مردمی

## فهرست اشکال

۱۰	شکل ۱. خاستگاه‌های طرح حکمرانی مردمی
۱۲	شکل ۲. عوامل مؤثر بر حکمرانی مردمی
۱۷	شکل ۳. تدابیر کلان مردمی سازی حکمرانی
۱۸	شکل ۴. فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی



## درآمدی بر حکمرانی مردمی

### بنیان حکمرانی مردمی



ناب و خالص دینی است.<sup>۱</sup> آیت‌الله خامنه‌ای، مردم‌سالاری دینی را اینگونه تبیین می‌کنند: «در بنای آن نظم مدنی و سیاسی [توسط امام خمینی] دو نکته اساسی وجود دارد که این دو نکته به هم پیوند خورده است؛ به یک معنا دو روی یک حقیقت است: یکی عبارت است از سپردن کار کشور به مردم از طریق مردم‌سالاری و از طریق انتخابات، و دوم اینکه این حرکت سکه خود از اسلام سرچشمه گرفته بود و هرآنچه ناشی از حرکت مردم‌سالاری و سپردن کار به مردم است - باید در چارچوب شریعت اسلامی باشد. این دو بخش است، یا با یک نگاه، دو بُعد از یک حقیقت است<sup>۲</sup>». در این رویکرد، از آفات نظام‌های بنا شده بر استبداد فردی و حزبی یا برآمده از نفوذ سرمایه‌سالاران، از غرق شدن در وادی مادگرایی و اباحی‌گری و دور افتادن از معنویت، تبری جسته می‌شود و تقابل و

قرآن کریم هدف از ارسال رسل و نزول هدایت الهی در قالب کتاب و وحی را اقامه قسط و عدالت با مشارکت اجتماعی مردم بیان می‌کند.<sup>۱</sup> امیرالمومنین (ع) نیز در نهج‌البلاغه از مردم به عنوان ستون دین یاد کرده و حاکمان دینی را به توجه و پرداخت مسائل عامه و همراهی با مردم توصیه می‌کند.<sup>۲</sup>

در اسناد بالادستی کشور و همچنین بیانات حضرت امام (ره) و مقام معظم رهبری، مردم نقش مهم و اساسی در نظام سیاسی و کشورداری دارند و یکی از امتیازات و تمایزات اصلی نظام جمهوری اسلامی ایران با دیگر نظام‌های رایج دنیا، توجه واقعی به نظر مردم و به میدان آوردن مردم در عرصه حکمرانی و کشورداری است. در اندیشه رهبران انقلاب اسلامی، **نظریه مردم‌سالاری دینی** که عنوان جمهوری اسلامی به خود گرفت و رسمیت پیدا کرد، طرح

۱. لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ (باید محبوبترین امور نزد تو میانه‌ترینش در حق، و همگانی‌ترینش در عدالت، و جامع‌ترینش در خشنودی رعیت باشد...)

۲. وَلْيَكُنْ أَحَبَّ الْأُمُورِ إِلَيْكَ أَوْسَطُهَا فِي الْحَقِّ، وَ أَعْمَهَا فِي الْقَدْلِ، وَ أَجْمَعَهَا لِرِضَى الرَّعِيَةِ... وَ إِنَّمَا عِمَادُ الدِّينِ، وَ جَمَاعُ الْمُسْلِمِينَ، وَ الْعُدَّةُ لِلْأَعْدَاءِ «الْعَامَّةُ مِنَ الْأُمَّةِ»، فَلْيَكُنْ صَغُوكَ لَهُمْ، وَ مَبْلِكَ مَعَهُمْ (نیز امیرالمومنین (ع) در نهج‌البلاغه از مردم به عنوان ستون دین یاد کرده و حاکمان دینی را به توجه و پرداخت مسائل عامه و همراهی با مردم توصیه می‌کند).

۳. مقام معظم رهبری، ۱۴/۰۳/۱۴۰۰.

۴. مقام معظم رهبری، ۱۴/۰۳/۱۳۹۳.

**مردمی از طریق مشارکت آنها در اداره و پیشرفت کشور است.** در حکمرانی مردمی بایستی این اراده وجود داشته باشد که به صورت واقعی نه نمایشی قدرت تصمیم‌گیری و اداره در چارچوب معین و مشخص مردم‌سالاری دینی به مردم اعطا شود. حکمرانی مردمی را باید به صورت چرخه‌هایی در نظر گرفته که محور اصلی آن تعامل و درگیرسازی شهروندان با کشورداری است. تعامل از گفتگوی چهره به چهره آغاز می‌شود و تا همکاری در اجرا و نظارت ادامه پیدا می‌کند.

تضاد معنویت با مردم‌گرایی در عمل تخطئه می‌شود<sup>۱</sup>. مفهوم حکمرانی، طرحی از اداره و مدیریت را طرح می‌کند که مردم و نهادهای مردمی به انحاء و الگوهای مختلف در فرآیند سیاستگذاری عمومی به شکل نهادینه شده‌ای به مشارکت گرفته می‌شوند. مفهوم مردمی به‌عنوان یک قید تأکیدی و جنسی از مشارکت عامه مردم در اداره هست که در این متن ابعادی از آن توضیح داده می‌شود. **در یک تعریف ساده حکمرانی مردمی، توجه به آگاهی، اراده و منابع مردم در حکمرانی و تسهیل شکوفاسازی ظرفیت و توان‌های متنوع مردم و نهادهای**

## چارچوب تعریف حکمرانی مردمی

توجه جدی قرار گرفته است (اصول هفتم، هشتم، بیست‌وششم، پنجاه‌وششم، یکصدم و یکصدوسوم قانون اساسی). همچنین در ادامه، سازوکارهای انتخاب نمایندگان مجلس و تشکیل مجلس شورای اسلامی، سازوکارهای انتخاب رئیس‌جمهور، مسئله تقسیم قوا و... در این قانون تا حدودی روشن شده است. بدین ترتیب، تلاش برای اجرای هرچه دقیق‌تر قانون اساسی اصلی‌ترین چارچوب جلب و جذب مشارکت مردم و مردمی‌سازی حکمرانی جمهوری اسلامی ایران است. کما اینکه فصل پنجم قانون اساسی را «حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن» تشکیل می‌دهد و اصل پنجاه‌وششم (۵۶) قانون اساسی می‌گوید: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند».

در مقدمه **قانون اساسی**، شیوه حکومت در اسلام و اهمیت مشارکت مردم بدین صورت طرح می‌شود: «... هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است (والی‌الله المصیر) تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به‌منظور تجلی ابعاد خودگونگی انسان فراهم آید (تخلفوا باخلاق الله) و **این جز در گروه مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد**. با توجه به این جهت، قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان هر فردی خود دست‌اندرکار و مسئول رشد، ارتقا و رهبری گردد که این همان تحقق حکومت مستضعفین در زمین خواهد بود (و نرید ان نمین علی‌الذین استضعفوا فی الارض و نجعلهم ائمة و نجعلهم الوارثین)».

حدود و ثغور مشارکت ملت در قانون اساسی - به‌عنوان میثاق ملی و بالاترین میراث مکتوب و رسمی انقلاب اسلامی - مورد

۱. مقام معظم رهبری، ۱۳۸۵/۱۲/۰۱.



## حکمرانی مردمی در گام اول انقلاب اسلامی



شوراهای اسلامی شهر و روستا (اصول صدم تا صدوششم قانون اساسی) محقق شد. تأسیس سازمان‌های مردم‌نهاد (NGO) نیز اقدامی در جهت مردمی‌سازی هرچه بیشتر حوزه سیاسی - اجتماعی تلقی شده و مورد تشویق و ترویج واقع گردید. در سال‌های اخیر رهبر انقلاب با طرح بروکراسی فرسوده و تعطیلی قرارگاه‌های فرهنگی مردمی‌سازی حوزه فرهنگ را با دستور آتش به اختیار هسته‌های مردمی جوان و راهبری آنها توسط **حلقه‌های میانی** طرح کردند. سپس در ادامه این طرح را به سایر حوزه‌ها شامل علمی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی بسط دادند و از شکل‌گیری یک حرکت عمومی ملی با پیشرانی جریان جوان مؤمن انقلابی و میانجیگری حلقه‌های میانی حمایت کردند. قوای سه‌گانه نیز در دوره اخیر ایده مردمی‌سازی حکمرانی را مورد توجه قرار داده‌اند. این ایده با رویکردهایی نظیر **مردمی‌سازی، شفاف‌سازی، کارآمدسازی و هوشمندسازی** توسط ریاست قوه مقننه (مجلس یازدهم) طرح و پیگیری می‌شود. قوه مجریه (دولت سیزدهم) نیز طرح تحول دولت را با عنوان **دولت مردمی برای ایران قوی** در بخش‌های مختلف اجرایی کشور تدوین کرده و برای راهبری عملیاتی آن طرح دستیار مردمی‌سازی را مطرح کرده است. در قوه قضائیه نیز اداره کل مشارکت‌های مردمی و سرمایه اجتماعی جهت مردمی‌سازی دادرسی شکل گرفته است.

در دوره‌های مختلف بنا به این‌که مشارکت مردم در کدام حوزه ناکافی تشخیص داده شده، گام‌هایی برای رفع نقیصه مورد نظر برداشته شده است. در دوران حیات مبارک حضرت امام (ره) علاوه بر مشارکت و حضور سیاسی مردم در شکل‌گیری نظام سیاسی (در انتخابات ۱۲ فروردین، قانون اساسی و انتخابات مجلس و دولت)، مشارکت مردم در اداره نیز مورد توجه قرار گرفت. در بخش امنیت، حفظ امنیت عمومی شهرها با استفاده از ظرفیت‌های تشکیل کمیته‌های انقلاب اسلامی برآمده از متن مردم مهیا شد. فراخوان مشارکت مردمی در نهضت ملی مسکن ذیل حساب ۱۰۰ امام و یا تشکیل تعاونی‌های روستایی یا مصرف از جمله تجربیات ابتدای انقلاب اسلامی در راستای رفع نیازهای عمومی است. با تأسیس جهاد سازندگی نیز آبادانی کشور با تکیه بر ظرفیت مردمی پیگیری شد. همچنین مردمی‌سازی جنگ و دفاع مقدس با محوریت تشکیل بسیج مستضعفین و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در همین دوره رقم خورد و تاکنون نیز کماکان ادامه یافته است. ایده‌های مردمی‌سازی اقتصاد با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در دهه ۷۰ پیگیری شد. ایده‌هایی که با وجود انتقادهای پراکنده در این سو و آن سو همچنان مورد تأیید بسیاری از اهالی علم و سیاست است. پس از دوره سازندگی، توجه به مردمی‌سازی حوزه خط‌مشی‌گذاری شهری و روستایی با فعال کردن صورتی از حکمرانی محلی، به‌واسطه تدوین سازوکار اجرایی





## خاستگاه طرح حکمرانی مردمی



انحرافی است.

✓ **چالش اعتماد و سرمایه اجتماعی دولت؛** از این منظر مردمی‌سازی پر کردن شکاف موجود بین حاکمیت و مردم را دنبال می‌کند. این طرح از مشارکت مردم جهت حل بحران اعتماد عمومی بوده و مردمی‌سازی راه‌حلی برای عبور چالش سرمایه اجتماعی دولت است. سازوکارهایی از قبیل شفافیت و دسترسی آزاد به اطلاعات و اقداماتی از قبیل حضور بی‌واسطه در جمع مردم، سفرهای استانی، بازدید میدانی، نشست و جلسات استماع دولتمردان و نیز دستیار مردمی‌سازی در این رویکرد بیشتر مورد تأکید است.

✓ **کارآمدی دولت و قدرت آفرینی درون‌زا؛** در این رویکرد حاکمیت برای حل مسئله ناکارآمدی که با آن مواجه است، از مردمی‌سازی به‌عنوان راه‌حل برای رفع این بحران استفاده می‌کند. از این منظر مردمی‌سازی یعنی مشارکت دادن مردم در تصمیم‌سازی‌ها، راه‌حلی‌ها و مشارکت منابع متنوع مردم (همراهی و همیاری) در اجرای سیاست‌ها و پذیرش جمعی مسئولیت و نتایج و تبعات تصمیم‌هاست.

در اینجا، مردم را از جایگاه «ظرفیت پیشرفت» و «مؤلفه اصلی قدرت ملی» می‌بینیم. با این رویکرد نقش و جایگاه دولت (state) به موضع تنظیم‌گر و هماهنگ‌کننده منابع بازیگران متنوع مردمی تغییر می‌کند. این منظر نیازمند تغییراتی در ساختار سیاسی و حکمرانی کشور می‌باشد؛ به‌عنوان مثال مشارکت مردم در فرایند تقنین نیازمند تغییراتی در شاخص‌های قانون خوب و فرایند قانونگذاری است و گرنه این مشارکت‌طلبی صرفاً تبدیل به شعار می‌شود. الزاماتی از قبیل توانمندسازی مردم برای مشارکت در راه‌حلی‌های مسائل‌شان، توسعه نهادهای واسطه بین مردم و حاکمیت از قبیل اتحادیه‌ها، صنوف، سمن‌ها، اندیشکده‌ها، آزمایشگاه‌های ختم‌شی و...، تغییر در فرایند تصمیم‌سازی و راه‌حلی‌ها در سازمان حاکمیت و بسط نوآوری بخش عمومی است. در اجرا نیز طراحی سازوکارهایی برای بهره‌ای سرمایه‌های خرد و کلان مردم و حضور فعالانه و خلاقانه متنوع مردم در عرصه‌های متنوع اجرا می‌تواند به افزایش تولید و پیشرفت عمومی کمک کند. نظارت مشارکتی با مردم نیز می‌تواند به‌مثابه دستگاه مراقبه جمعی در امور عمل کرده و حسن انجام کار و رضایت عمومی را در پی داشته باشد.

به‌نظر می‌رسد همه رویکردها با تمرکز بر رویکرد اخیر می‌تواند خاستگاه توجه به مردمی‌سازی حکمرانی باشد.

به‌لحاظ سیاسی همچنان که ذکر شد مردمی بودن یکی از شاخص‌های اصلی و معرف انقلاب اسلامی است که ظهور خود را در قانون اساسی داشته است. در چهل سال اول انقلاب نیز حکمرانی کشور با توجه به این رکن اصیل و ظرفیت بی‌بدیل قدرت‌آفرینی ملی به ساخت و تفصیل سازوکارهایی در جهت مردمی‌سازی ورود کرده است. اما باید بررسی کرد که چه شرایط و رویکردهایی باعث توجه دوباره به «مردمی‌سازی» شده است. اساساً خاستگاه شکل‌گیری مسئله و طرح حکمرانی مردمی چیست؟

✓ **ایده جهانی‌سازی و بسط الگوهای جدید دموکراسی لیبرال؛** در این رویکرد حکمرانی مشارکتی، طرح سیاسی بین‌المللی برای بسط دموکراسی با صورت‌بندی الگوهای بین‌المللی توسعه مثل سند ۲۰۳۰ و الگوی حکمرانی خوب دنبال می‌شود. این امر باعث هضم بیشتر دولت - ملت‌ها در نظام ارزشی دموکراسی نئولیبرال خواهد بود. جهانی شدن و تمرکززدایی و حاکمیت داده که به‌واسطه فناوری‌های نوظهور اطلاعاتی ایجاد شده و توسعه می‌یابد، نه تنها نظام سیاسی جهانی را تغییر داده و شبکه بازیگران قدرت را متحول ساخته و موج این تحول همه کشورها را دربر می‌گیرد، بلکه نقش و جایگاه مردم در حکمرانی و نسبت مردم و حاکمیت را نیز بازآرایی می‌کند. در اینجا طرح حکمرانی و الگوهای مثل حکمرانی مشارکتی در امتداد آن طرح جهانی فهمیده می‌شود. لذا باید توجه داشت که طرح حکمرانی مردمی ذیل حکمرانی خوب و در پازل بین‌المللی به اضمحلال قدرت ملی و سیاسی منجر نشود. توجه به حکمرانی مردمی در منطق بین‌المللی با حفظ استقلال کشور و ارزش‌های سیاسی - هنجاری ملی مورد توجه قرار گیرد.

✓ **احیای اصل مردمی بودن جمهوری اسلامی؛** مردمی بودن در کنار مقولاتی همچون عدالت، آزادی و پیشرفت از اصول اساسی انقلاب اسلامی است. توجه به مردم در اینجا با تعریف ماهوی و سیاسی از مردم و روشن کردن حدود و جایگاه نقش‌آفرینی مردم در سیاست است. توجه دوباره به احیای این امر با غفلت از سازوکارهای تصریح شده در قانون اساسی رقم خورده است. مردمی‌سازی در این رویکرد در واقع احیای جایگاه مردم در قانون اساسی و اجرایی کردن اصول مشارکت مردمی در قانون اساسی است. در واقع ترجمه مردمی بودن حکمرانی صورتی سیاسی داشته و توجه به همه ظرفیت‌های ملی در مشارکت سیاسی مردم مدنظر می‌باشد، البته ممکن است برخی احزاب و جریان‌های سیاسی الگوهایی از مشارکت سیاسی با طرح عبور از قانون اساسی یا اصلاح قانون اساسی با کلیدواژه بازگشت به مردم دنبال کنند که طرحی



شکل ۱. خاستگاه‌های طرح حکمرانی مردمی



## انواع مشارکت مردمی



این امکان باید وجود داشته باشد که افراد براساس استانداردهای ساختار در صورت انجام وظایف و سیستم ارزیابی مناسب بتوانند رشد کنند و به سطوح بالاتر دست یابند. از این رو، وجود یک سیستم انگیزشی لازم و ضروری است. این مدل به سبک سلسله‌مراتبی معروف است که برای نیروهای اداری لازم است. **مشارکت مردم در مدل سلسله‌مراتبی (بوروکراتیک) زمانی معنا می‌یابد که نظام سیاسی زیرساخت ساختاری جهت آموزش، تربیت و جذب کادر داشته باشد. این مسئله به گردش نخبگان کمک می‌کند.**

**نیروهای بازار؛** کسانی هستند که کسب‌وکار جدی در بخش خصوصی اقتصاد (بازار) دارند. منطق رفتار ایشان سود و زیان است. همچنین با توجه به استقلال اعضا از یکدیگر بنیان روابط بین آنها قراردادهای و حقوق مالکیت است. ابزار حل اختلاف نیز چانه‌زنی

به‌طور کلی می‌توان جامعه را به لحاظ نیروی مشارکت، به سه دسته تقسیم کرد: نیروهای دیوانی (بروکرات)، نیروهای بازار و نیروهای اجتماعی - مدنی. منطق رفتار هرکدام از ایشان متفاوت از دیگری است و در نتیجه هرکدام سبک خاص خود را برای حکمرانی طلب می‌کنند.

**نیروهای دیوانی؛** به ساختار وابستگی دارند و بنیان روابط بین اعضا در این ساختار مسئله استخدام است. منطق رفتار این نیروها، اقتدار قوانین و استانداردهاست به‌گونه‌ای که در این چارچوب، اقتدار، کنشگری می‌کند. ابزارهای حل اختلاف در این مدل، قوانین و فرمان‌های سلسله‌مراتب بالای ساختار است. از این رو، فرهنگ اعضا فرمانبرداری است. نکته حائز اهمیت این است که در ساختار بوروکراتیک می‌بایست حاکمیت قوانین وجود داشته باشد تا همگان حس برابری، انصاف و عدالت را تجربه کنند. همچنین

است و با عنصر اعتماد (نه سود و زیان نه فرمانبرداری) کنشگری می‌کنند. به همین ترتیب، ابزار حل اختلاف نیز دیپلماسی و گفتگو است. اینجاست که حکمرانی شبکه‌ای اهمیت پیدا می‌کند. بسیاری از مباحث در خصوص مشارکت مردم در حکمرانی در این نوع دنبال می‌شود و سمن‌ها نقش زیادی را در این مدل مشارکت بازی می‌کنند. وظیفه نظام سیاسی در اینجا، ابتدا فراهم کردن ساختارها و بسترهای نهادی مناسب برای فعالیت آنها، ایجاد اعتماد و مبادله منابع با این لایه از جامعه و نیز توانمندسازی آنهاست. به گونه‌ای که بتوان در حل مسائل جامعه از مشارکت آنها بهره‌مند شد.

بنیان مشارکت مردمی باید با توجه به هر سه ساختار اجتماعی و اقتضانات آن و با تأکید حداکثری بر مشارکت نیروهای اجتماعی - مدنی و با صورتبندی‌های ترکیبی و شبکه‌ای از هر سه در میدان‌های متنوع اداره کشور دنبال شود.

است. فرهنگ حاکم بر این نیروها نیز تا حدود زیادی رقابت است. با توجه به این توضیحات، دولت در مواجهه با نیروهای بازار می‌بایست ابزارهایی را طراحی کند که از جنس فرهنگ ایشان باشد. مشارکت مردم در الگوی بازاری نیز زمانی معنا پیدا می‌کند که بستر لازم جهت ایجاد، رشد و تثبیت کسب‌وکارها وجود داشته باشد.

نیروهای اجتماعی-مدنی؛ منطق رفتار نیروهای اجتماعی - مدنی برخلاف نیروهای بازار و بوروکرات نه سود و زیان و نه فرمانبرداری است. از این رو، به نسبت دو دسته قبلی هم پیچیدگی بیشتری دارند و هم شامل طیف گسترده‌ای از مردم و نهادهای اجتماعی از جمله فعالین مدنی، دانشجویان، گروه‌های مذهبی و جهادی و غیره می‌شوند. مشارکت نیروهای اجتماعی در اینجا مبتنی بر انگیزه‌هایی چون نوع دوستی، ملی‌گرایی، منفعت شخصی - جهت دریافت خدمت متقابل - و امور معنوی و مقدس - خداپسندانه - است. بنیان روابط اعضای این نیروها در میان خود، مبادله منابع



## عوامل مؤثر بر حکمرانی مردمی

عواملی که در جهت مردمی شدن حکمرانی مطرح هستند، را می‌توان در سه دسته زمینه‌ای، محتوایی و ساختاری طبقه‌بندی کرد.

شکل ۲. عوامل مؤثر بر حکمرانی مردمی



## الف) عوامل زمینه‌ای

عوامل بسترساز و محیطی هستند که تمهید مردمی شدن حکمرانی را فراهم می‌کنند.

### ✓ ترویج و تأکید قرائت اصیل مردم‌سالاری دینی: در برخی

از نیروهای ایدئولوژیک سنتی (برخلاف نظر تئوریک مصرح رهبران انقلاب اسلامی) و برخی نیروهای مذهبی متأثر از آنان باوری به نقش تعیین‌کننده و واقعی و مشروع برای مشارکت مردمی در حکومت یا وجود ندارد و یا ضعیف است. در این روایت غیرانگاری از مردم در برابر اسلام و ولایت فقیه با تأکید بر حکومت اسلامی برجسته می‌شود. این قرائت و نیروهای باورمند به این تفسیر ولو در اقلیت ولی مانع فرهنگی فعال در مشارکت‌سازی عمومی بوده و هستند. در طرف مقابل نیز برخی متفکران و سیاستمداران ایدئولوژیک غربگرا قرار دارند که جمهوریت را در ترجمانی از دموکراسی عرضه و راهبری می‌کنند. در این طرح، مردمی بودن فاقد نهادها و ساختارهای معرفتی و اجتماعی و سیاسی دینی و در قالب دموکراسی لیبرال پیجویی می‌شود. حال آنکه ظرفیت مردم و اراده و مشارکت عمومی مردم از اصول اساسی اسلامی و در قالب اسلام متبلور در قانون اساسی تعریف و تأکید شده و در مراحل تأسیس، بقا و استمرار جمهوری اسلامی توسط رهبران انقلاب مورد تأکید بوده است. ارائه و ترویج نظریه جمهوری اسلامی بدون قرائت‌های انحرافی در فرهنگ سیاسی طیف‌های مختلف مردمی، زمینه اصلی و اولی مشارکت گرفتن از مردم و مشارکت‌پذیری مردم است.

### ✓ افزایش فرهنگ مشارکت مردمی؛ جامعه در شرایطی که

از آموزش مناسب برخوردار نباشد، نمی‌تواند به‌خوبی نقش خود را در نظام حکمرانی ایفا کند. بدون آگاهی‌بخشی عمومی در مورد موضوع و نحوه مشارکت، مشارکت مطلوب محقق نخواهد شد. حاکم بودن نظام‌های سلطنتی و پادشاهی در طول سالیان گذشته، باعث شده است که فرهنگ مشارکت در بین عموم شهروندان و به‌خصوص مشارکت در عرصه اداره کشور، پایین باشد. این امر باعث شده است که مردم امور کشوری را جزء وظایف و تکالیف خودشان ندانند. در قانون اساسی تلاش شد نگاه به مشارکت هم به‌عنوان یک حق شهروندی و هم به‌عنوان یک تکلیف شهروندی شناخته شود ولی همچنان برای تغییر این فرهنگ ملی و اینکه مردم مسائل کشور را مسائل خودشان بدانند و مشارکت فعال داشته باشند نیاز به کارهای زیادی بوده است. اگر نظام آموزشی کشور به مقوله مشارکت بی‌توجه باشد و متأثر از الگوی سرمایه‌داری و منطق رقابت و حذف به تربیت جامعه بپردازد، شکل‌گیری کنشگران اقتصادی منفعت‌طلب، هرگونه مشارکت اجتماعی و ارزشی را در کشور از

بین می‌برد و در نهایت جامعه تضعیف خواهد شد. تکلیف وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، صداوسیما و سایر دستگاه‌ها به توسعه آموزش جهت تمهید مشارکت در جامعه از ضرورت‌های کشور است که این موضوع از رویکرد دستگاه‌های مذکور در توسعه آموزش و تدوین کتب و ساخت برنامه تا تأسیس رشته‌های دانشگاهی را دربرمی‌گیرد.

### ✓ بسط درک از مشارکت از سیاسی به حکمرانی؛ این نگاه

که مشارکت مردم باعث کارکرد بهتر حکومت و تحقق کارآمدی می‌شود و تصمیم‌گیری و اجرا را بهبود می‌بخشد، در بدنه نظام اداری و بوروکراتیک و حتی نظام قانونگذاری ما وجود ندارد و همین امر باعث شده است که حتی مشارکت سیاسی نیز با افول مواجه شود. نگاه سیاسی به مشارکت و اینکه از شهروندان صرفاً برای تقویت نظام سیاسی و اغراض سیاسی به دنبال مشارکت باشیم، از چالش‌ها و موانع اصلی تحقق مشارکت واقعی مردم در اداره کشور است. در حکمرانی مشارکتی باید این درک و اراده وجود داشته باشد که به‌صورت واقعی نه نمایشی، قدرت تصمیم‌گیری و اداره در چارچوبی معین و مشخص به مردم اعطا شود. مردمی بودن اداره، به‌عنوان ظرفیت و موتور محرکه پیشرفت کشور در نظر رهبران انقلاب و قانون اساسی محسوب می‌شود.

### ✓ تقویت سرمایه اجتماعی دولت و افزایش مؤلفه‌های

اعتماد بین شهروندان و دولت؛ از زیرساخت‌های مهمی که برای مردمی‌سازی حکمرانی لازم و ضروری است، اعتمادسازی بین شهروندان و دولت و تقویت سرمایه اجتماعی دولت است. یک نظام حکمرانی بدون سرمایه اجتماعی نمی‌تواند مشارکت مردم را جلب کند و جلب مشارکت نیز به‌نوبه خود، سرمایه اجتماعی را افزایش می‌دهد و به‌نوعی می‌توان گفت تقویت‌کننده یکدیگرند. هرگونه خط‌مشی‌گذاری که به‌دنبال فهم و ایجاد تغییرات اجتماعی، بقا و توسعه نظام سیاسی یا اهداف متعالی‌تر همچون تمدن‌سازی باشد، به تمرکز بر سرمایه اجتماعی پیوند خورده است.

متأسفانه در سالیان اخیر، به‌دلیل چالش‌های اقتصادی، برخی ناکارآمدی‌ها در دولت، عدم وفاداری به برخی وعده‌ها در میان کارگزاران، نبود سازوکارهای منطقی و صحیح اعتراض در جهت امر به معروف مسئولین، ضعف در روابط عمومی دولت و حاکمیت، جنگ شناختی دشمن، هجمه‌های سنگین رسانه‌ای و روایت‌سازی در جهت برجسته‌سازی ضعف‌ها و ایجاد ناامیدی اجتماعی انجام گرفته است، اعتماد میان مردم و حکومت در شاخص‌های همچون اعتماد به حکمرانی نزولی می‌باشد. این امر باعث شده است که در ساختارمندترین عرصه مشارکت، یعنی مشارکت سیاسی بخشی از مردم روی‌گردان شوند. بایستی با خلق گفتار سیاسی صادقانه و شفاف و با تقویت روابط عمومی‌ها گفتگوی با ملت و نهادهای

### ب) عوامل محتوایی

این عوامل مربوط به محتوای حکمرانی مردمی بوده و ماهیت بینشی و رفتاری دارند.

✓ **تقویت حیثیت عمومی دولت؛** مهمترین عامل مردمی شدن حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران احیای حیثیت عمومی دولت است. حیثیت عمومی دولت در احساس سرنوشت مشترک میان آحاد مردم آشکار می‌شود. سرنوشتی که آنها را به مشارکت (نه تنها یک مشارکت سازمانی، بلکه مشارکتی ملی و فراگیر) در سیاستی واحد دعوت می‌کند. راه مقابله با گفتارهای مشروعیت‌زدای داخلی و خارجی که در مقام اصلاح دولت، ریشه دولت را می‌زنند، این است که دولت موقعیت عمومی و «سرنوشت‌ساز» خویش برای همه ملت را درک کند و آن را با آحاد مردم به اشتراک بگذارد. این البته نمی‌تواند صرفاً یک سیاست رسانه‌ای باشد، بلکه باید گفتار و جهت‌گیری دولت در همه فعالیت‌هایش باشد. دولت حیثیت عمومی همه مردم است، گفتار سیاسی دولت باید در راستای تحول و پیشرفت کشور این حیثیت عمومی را احیا و افزون کند. نمی‌شود دولت را از ابتدا یک بلوک قدرتمند سیاسی/اقتصادی / انتظامی در کنار بلوک‌های دیگر بفهمیم، بلوکی که فضا را پیوسته از راه‌های ناسالم و غیررقابتی به نفع خود اشغال می‌کند، سپس از دولت بخواهیم با بخش غیردولتی رقابت نکند.

✓ **تفاهم و عزم جمعی بین حکمرانان در مردمی‌سازی حکمرانی؛** در عرصه سیاسی علیرغم اینکه رهبران انقلاب و اسناد بالادستی بر ضرورت مشارکت مردمی و مردمی بودن نظام تأکید می‌کنند ولی در سطوح میانی و نخبگانی همچنان اجماع و تفاهم کامل برای واسپاری امور به دست مردم وجود ندارد. حکمرانی مردمی به این معناست که برخی از قدرت به مردم واگذار شود و مردم قدرت تصمیم‌گیری و اراده داشته باشند و این کار برای دولت‌های مختلف و حاکمیت سخت بوده است. در حکمرانی مشارکتی بایستی این اراده در همه لایه‌های حکومت وجود داشته باشد که به صورت واقعی نه نمایشی قدرت تصمیم‌گیری و اراده در چارچوبی معین و مشخص به مردم اعطا شود.

✓ **اصل وحدت ملی در کنار تنوع اجتماعی؛** می‌توان ادعا کرد که تا وحدت کلمه نباشد، نمی‌توان از مردم و مردمی بودن صحبت کرد. ملتی که در عین تنوع، وحدت نداشته و دچار اختلاف و تشتت است، منفعل و از هم گسیخته است. وحدت باعث امکان برآیندگیری از نیروهای متنوع اجتماعی در جهت سعادت و پیشرفت عمومی است. ملتی که دارای وحدت است ملتی پرنگیزه، دارای همت، هدفدار، امیدوار، آرمان‌خواه و حاضر در صحنه است. با این معنا حکمرانی مردمی از دالان سیاست‌هایی که

اجتماعی را مستمراً ادامه داد. کارآمدی دولت با تمرکز بر حل مسائل بحرانی و اولویت‌دار ملی در قالب طرح‌هایی که مشارکت مردمی را همراه داشته باشد، باید دنبال شود. آرایش رسانه‌ای رسمی و مردمی کشور در خلق گفتگمانی امیدآفرین و واقعی باید بسیج شود و همچنین ساختارهای به رسمیت شناخته شده‌ای را برای اعتراض تمهید کرد و اعتراض را در جهت صحیح و اصلاح حکمرانی به‌عنوان مؤلفه‌ای مثبت مورد توجه قرار داد. باید توجه داشت که 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. بایستی نگاه مردم به مسائل کشور و دستگاه‌های مختلف کشور روشن باشد. ما در ابتدا نیازمند آن هستیم که نظام منسجم و دقیقی از پایش نگاه مردم به مسائل، اتفاقات و دستگاه‌های مختلف کشور داشته باشیم. پس از این پایش باید نسبت به هر یک از مسائل مورد دغدغه مردم موضعی مناسب اتخاذ کرد. در موارد و مشکلات قابل حل باید با گزارش‌دهی به مردم به حل مشکل پرداخت، اما مشخص است که هیچ دولتی نمی‌تواند 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 یا برکناری و استعفای مسئول خاطی می‌توان به سلامت از کنار آسیب‌های عدم توانایی حل مشکل عبور کرد.

✓ **طرح امنیت به‌عنوان مقوم مشارکت مردمی؛** ابعاد گوناگون اسلام سیاسی به‌عنوان یک مکتب تمدنی حق‌گرا، باعث شکل‌گیری و تقویت «دیگری»‌هایی در عرصه‌های علمی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در قالب دشمن می‌گردد. این امر تهدیدهایی را از طرف دشمن در عرصه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و علمی ایجاد می‌کند. همچنین باعث اولویت‌یابی امنیت در بسیاری از عرصه‌ها شده و همه عرصه‌های اداری کشور با ضریب بالاتری از امنیت متأثر می‌شوند. اصل امنیت باید به‌گونه‌ای پرداخت شود که محافظه‌کاری در استفاده از ظرفیت‌های مردمی را در پی نداشته باشد. امنیت بایستی به‌گونه‌ای دنبال شود که مردم در موضعی فعال باشند و نه محافظه‌کار و منفعل. مراقبت از اصل مشارکت مردمی بایستی از اولویت‌های محور امنیتی کشور باشد و استفاده از ظرفیت متنوع مردم در اقتصاد، سیاست، فرهنگ و جامعه به‌عنوان عنصر اصلی قدرت ملی مأموریت اصلی محور امنیتی کشور به حساب بیاید. باید امنیت اقتصادی، سیاسی و اجتماعی فعالان بخش مردمی، تا آنجا که فعالیت قانونی می‌کنند، حفظ شود تا نهادمندی به‌صورت پایدار صورت پذیرد.

البته می‌بایست در سیاست‌ها تا جای ممکن با افزودن بصیرت و قدرت تعقل و تحلیل در جامعه، مردم را در راستای منافع حقیقی آنها آگاه و اقناع نمود؛ اما به هیچ‌وجه نباید قضاوت تهی از تعقل و عقلانیت جامعه را ملاک تصمیم‌گیری، وعده‌ها و اقدامات قرار داد؛ چراکه در این صورت از جهل و عدم بصیرت مردم، بر ضد مردم استفاده خواهد شد و عمل بر ضد منافع مردمی به هیچ‌وجه حکمرانی مردمی قلمداد نخواهد شد.

**تقویت نظام پاسخگویی عمومی؛ حکمرانی مردمی و مشارکت شهروندی** بایستی مستمر، باثبات و پایدار باشد. یکی از عوامل مهم و اساسی در پایداری و ثبات مشارکت مردمی این است که سازوکارها و ابزارهای پاسخگویی حکومت به شهروندان طراحی شود و پاسخگویی به معنای واقعی کلمه انجام شود. شهروندان در صورتی انگیزه برای مشارکت پیدا می‌کنند که بدانند مسئولان نسبت به عملکردشان پاسخگو هستند. همچنین از سوی دیگر بایستی سازوکار پاسخگویی شهروندان برای یکدیگر هم فراهم شود. در مردمی‌سازی حکمرانی که تفویض امور اتفاق می‌افتد بایستی یک سازوکار پاسخگویی سه بعدی میان حکومت - شهروند و شهروند - حکومت و شهروند - شهروند اتفاق بیافتد.

### ج ( عوامل ساختاری

این عوامل، ساختارها و الگوهای قانونی و حقوقی نهادینی هستند که بر روی حکمرانی مردمی تأثیرگذار است.

**مردم‌محوری در مقابل دولت‌سالاری؛** مقصود از دولت‌سالاری آن است که اولویت در پرداختن به هر امری از مسیر مدیریت متمرکز و در دامن بروکراسی سلسله‌مراتبی صورت گیرد. دولت‌سالاری جایابی اجتماعی خیراتی چون ثروت‌ها، فرصت‌ها، شئون اجتماعی و حتی دانش و اطلاعات را بر مدار قدرت سیاسی انجام می‌دهد. عنصر اساسی در دولت‌سالاری آن است که هر چیزی به میزان ضرب قدرت سیاسی در آن قابل توجه بوده و اهمیت خواهد یافت. در این نگاه برخورداری از مواهب اجتماعی نسبت مستقیمی با دوری و نزدیکی به هرم قدرت دارد. اولویت‌بندی میان مسائل و نیازهای جامعه نیز تابعی از نزدیکی و دوری مسائل به دولت‌مردان خواهد بود. ذیل دولت‌سالاری قدرت سیاسی طالب به انحصار گرفتن همه چیز ذیل چتر خود است. با این بیان باید گفت مردمی بودن یک موضوع در معنای عدم دولت‌سالاری، آن است که دوری و نزدیک به قدرت سیاسی عامل افزایش و کاهش اهمیت و اعتبار آن موضوع یا بهره‌مندی و محرومیت آن نباشد.

**اصل استقلال ملی در ساختارهای حکمرانی؛** وابستگی منجر به آن خواهد شد که احوالات و سرنوشت جامعه تابعی از

از وفاق و تفاهم بیشتر و عمومی‌تر برخوردار است، عبور می‌کند و در نهایت وحدت‌آفرین بوده و مایه همدلی و اخوت جامعه است. در نقطه مقابل اگر سیاست‌ها بر آتش اختلافات دمیده و گسل‌های اجتماعی را فعال نموده و آحاد جامعه را در مقابل هم قرار دهد، باعث هدررفت نیروهای اجتماعی می‌شود.

**اولویت ذی نفع عمومی در حکمرانی؛** تبعیض و ویژه‌خواری در واقع به معنای کنار گذاشتن مردم و چرخش به سمت افراد و گروه‌های خاص و در واقع تخصیص ذینفع به گروه‌های خاص و فراموشی مردم به مثابه ذینفع عمومی است. نقطه مقابل نبود تبعیض و ویژه‌خواری، فراگیری و عمومیت منافع سیاست‌هاست. هر چه دامنه انتفاع از یک سیاست، گستره بیشتری از افراد جامعه را شامل شود، آن سیاست مردمی‌تر خواهد بود. این موضوع خود را بیش از همه در تعارض منافع گروه‌های خاص با منافع عموم مردم نشان می‌دهد و مردمی بودن در این تعارضات به معنای ترجیح منافع عموم بر منافع خواص است. همچنین، تعارض منافع که بستر اصلی انواع فساد است در حوزه مشارکت مردمی نیز باید شناسایی و مرتفع شود. 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 اجتماعی - مدنی) گامی مهم در رفع موانع بخش مشارکت مردمی خواهد بود. همچنین واگذاری بخشی از قدرت به مردم در بدنه اجرایی و مشارکت‌گیری از مردم نوعی گذشتن از منافع است.

**پرهیز از پوپولیسم به نام حکمرانی مردمی؛** پوپولیسم تفسیری انحرافی از مردم و مانعی بزرگ در برابر مردمی شدن است. در این معنا از مردمی بودن، اصل بر حل معضلات و مشکلات عامه مردم است اما جواز سوار شدن بر احساسات توده با طرح‌هایی واهی و غیرعقلانی صادر می‌شود. به عنوان مثال این احتمال وجود دارد که با القاء منفی رسانه‌ها، موضوعی به عنوان معضل در جامعه شناخته شود یا از اولویت زیادی برخوردار گردد، در صورتی که نه آن موضوع حقیقتاً معضل است و نه دارای اولویت. یا ممکن است توده مردم به هر دلیلی اقدام یا شیوه خاصی را برای حل مشکلات خود بیسندند اما آن مسیر و راه‌حل نه تنها مشکلی را برطرف ننماید بلکه خود باعث افزایش مشکلات شود. یا در نقطه مقابل ممکن است اتخاذ سیاستی در جامعه ضروری باشد، اما این سیاست به مذاق توده مردم خوش نیاید. اصل در مردمی بودن در تمام موارد فوق، بایست به گونه‌ای باشد که نفع حقیقی مردم (نفع بلندمدت و پایدار اکثریت مردم) ملاک قرار داده شود ولی پسند و عدم پسند عوامانه مردم در اتخاذ سیاست‌ها اصل قرار نگیرد،



**ظرفیت‌سازی و قابلیت‌آفرینی برای مشارکت مردم و دولت؛** انجام اقدام مشترک که یکی از محورهای اساسی حکمرانی مردمی است نیاز به ظرفیت‌سازی و قابلیت‌آفرینی دارد. به‌عنوان مثال حکومت در برخی کارها مثل بودجه‌ریزی یک ساختار و ظرفیت مشخصی دارد که این ساختار، قابلیت مشارکت شهروندی و مردمی در آن نیست و یا مثلاً در حوزه قانونگذاری یا نظام اداری، ظرفیت و قابلیت مشارکت مردمی وجود ندارد و اصلاً این ساختار و این رویه‌ها برای مشارکت مردمی طراحی نشده‌اند. همین امر سبب شده است که اقدام واقعی برای مشارکت حقیقی مردمی در ساحت اداره کشور به‌وجود نیاید.

**نهادسازی واسطه‌ای و اختصاصی برای پیشبرد حکمرانی مردمی؛** از دیگر الزامات و ضرورت‌های مهم برای تحقق مردمی‌سازی حکمرانی، نهادسازی تخصصی و نوآورانه است. اوایل انقلاب نهادسازی برای مشارکت مردمی در قالب جهاد سازندگی، بسیج مستضعفین و غیره انجام شد ولی با بی‌توجهی و غفلت، این نهادها یا حذف شدند یا از کارکرد اصلی خود منحرف شده و در دیوان‌سالاری فرسوده هضم شدند. تا زمانی که نهادسازی واسطه‌ای و اختصاصی برای مشارکت شکل نگیرد، تحقق جامع و کامل مشارکت امکانپذیر نیست.

**ملموس کردن آثار مثبت مشارکت برای مردم؛** در حکمرانی مشارکتی بایستی خروجی‌ها و موفقیت‌های ملموس فرآیند مشارکت برای همه مشخص شود که محرکی برای مردمی‌سازی بیشتر مشارکت و تکمیل موفقیت‌آمیز فرآیند مشارکت است. بایستی با بهره‌گیری از کارهای رسانه‌ای و تخصصی ثمرات و دستاوردهای مشارکت مردمی برای آنها واضح شود تا این امر موجب انگیزش آنها و تشویق آنها برای مشارکت مستمر و دائمی شود.

**طراحی ابزارهای مشارکت در عرصه‌های اداره؛** مردمی‌سازی حکمرانی در عرصه‌های مختلف نیاز به این دارد که رویه‌ها و ابزارهای اختصاصی برای آن تهیه شود. مثلاً اگر به‌دنبال مشارکت مردم در امور محلی و شهری هستیم بایستی ابزارسازی‌های دقیق و عینی طراحی کنیم و از انجام کارهای نمایشی بپرهیزیم. مثلاً در کشورهای غربی حسابرسی اجتماعی را به‌عنوان یک ابزار و سازوکار مشارکت برای شهروندان پذیرفته‌اند و ضمانت اجرایی هم برای آن قرار داده‌اند تا دولت پاسخگو باشد.

**تعریف ساختاری حد دولت و نهادهای مردمی در حکمرانی؛** نامشخص بودن منطق درونی و ارتباطی بخش مردمی

اراده عناصر غیرمردمی قرار گرفته و در مسیری خلاف منافع مردم به حرکت درآید. به‌عنوان مثال پذیرش ساختارهای نظام سلطه در نهایت به هضم شدن اقتصاد کشور در هاضمه اقتصاد و نظم جهانی منتهی شده و آن را به عنصری منفعل در جهان بدل خواهد کرد که در تقسیم کار بین‌المللی، شأنی جز خدمت رسانی به طبقه‌ای خاص از ثروتمندان جهانی و شرکت‌های چند ملیتی صهیونیستی که عمدتاً متعلق به کشورهای معینی هستند، نخواهد داشت. در این وضعیت اگر آن ملت بخواهد اراده‌ای خلاف منافع مستکبران از خود نمایش دهد، بواسطه عمق وابستگی خود، یا با حربه تحریم مواجه شده و یا از اقتصاد جهان حذف خواهد گشت. در این معنا مردمی بودن با خودبینی‌نا و استقلال عجیب است.

**مردمی شدن بودجه؛** نوع تامین مالی یک جامعه ارتباط زیادی با ساختار اداره با آن جامعه دارد. در جوامعی که دولت‌ها بر پایه مالیات اعتبارات خود را تامین می‌کنند؛ چاره‌ای جز ترغیب مردم به تولید و فعالیت ندارند و عمده ساختارها به دست مردم اداره می‌شود و مدیریت خیلی چابک است. اما در کشورهایی که تامین مالی خود را بر منابع زیر زمینی استوار کرده‌اند، علیرغم اینکه بیشترین ثروت‌های مادی را در اختیار دارند اما صلب‌ترین نظام‌های اداری را هم صورت داده‌اند. وابستگی حداکثری اقتصاد دولت به نفت و اثرپذیری حداقلی آن از منابع مردمی همچون مالیات باعث استغنائی دولت از مردم شده است. در این شرایط مسئولیت‌پذیری دولت و توجه به جایگاه مردم در دولت و اداره تضعیف می‌گردد.

**شکل‌گیری و تقویت نهادهای میانی و میانجی؛** همچون نهادهای مدنی و نهادهای مردم نهاد، تشکل‌های مردمی تخصصی، انجمن‌ها و اصناف بایستی به شکل واقعی و مؤثر و نه صوری و کاغذی تشکیل و تقویت شوند. راهبرد اصلی برای شکل‌گیری و نضج این نهادهای مردمی، تشکل‌های دانشجویی و جنبش دانشجویی در راستای ابعاد و عرصه‌های مختلف پیشرفت کشور می‌باشد. دانشگاه و تشکل‌های دانشجویی می‌تواند زیست‌بومی از شکل‌گیری نهادهای اجتماعی و بسط آن در همه عرصه‌ها و لایه‌های اجتماعی باشند.

بایستی پشتیبانی نهادی و قانونی از تشکل‌های اجتماعی، در همه مراحل صورت گیرد. هم مراحل صدور مجوز برای این تشکل‌ها با سازوکاری سهل‌گیرانه طراحی شود؛ نیز سازوکارهای مصونیت‌بخش برای فعالیت این تشکل‌ها در حوزه‌های تخصصی‌شان تعریف شود. شرایط انحلال آن نیز نباید سختگیرانه باشد و... همه این موارد بایستی در قانونی تحت عنوان قانون تشکل‌های اجتماعی تدوین شود.



کشور در برنامه‌ها و خط‌مشی‌گذاری‌هاست. به‌طور 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 به‌صورت ترکیبی از این بخش‌ها اداره شود، باید روابط میان این بخش‌ها مشخص شود.

با سایر بخش‌ها و دولتی شدن امور مردمی و مردمی شدن امور دولتی و عدم تعریف مرز مشخص بین آنها از چالش‌های ساختاری مردمی‌سازی حکمرانی است. مشخص نشدن این منطق به دخالت دولت و بخش مردمی در کار یکدیگر و سردرگمی ایشان و درنهایت 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، راهپیمایی ۲۲ بهمن و برخی اعیاد و سوگواری‌های مذهبی از نتایج نامشخص بودن منطق مداخله بخش‌های مختلف

## تدابیر کلان مردمی‌سازی حکمرانی



شکل ۳. تدابیر کلان مردمی‌سازی حکمرانی





کنند که در حقیقت مردم را در تصمیم‌سازی‌های دستگاه‌های مسئول کشور شریک کنند؛ و برای این هم که از ظرفیت‌های مردمی هم در عمل چگونه بایستی استفاده کرد، سازوکار درست کنند که مردم را در اقدام هم شریک کنند. کسان زیادی هستند که مایلند به دولت در بخشی از کارها کمک برسانند و کمک کنند؛ راهش باید مشخص بشود که طریقه اتصال کمک مردمی مثلاً به این بخش این است؛ اینها را باید بنشینند فکر کنند؛ اینها احتیاج دارد به فکر کردن، مطالعه کردن و مانند اینها و از ظرفیت مردمی هم برای نظارت عمومی استفاده کنند.<sup>۱</sup>

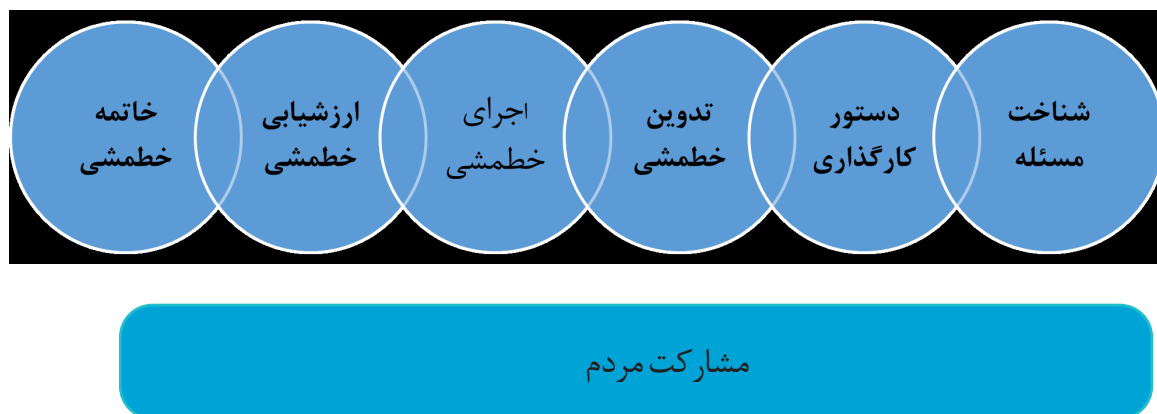
همان‌طور که برای قوای حاکمیتی (نماینده‌گی از مردم) در جهت برخورداری از قدرت نفوذ و استقلال نسبی ساختارسازی شده است، بخش مردمی نیز نیازمند تقویت ساختاری برای مشارکت فعال در فرآیند حکمرانی است. برای مثال، مجلس برای حفظ استقلال خود و نظارت بر دولت به توصیه اکتفا نمی‌کند و قانون اساسی ساختار رأی دادن به وزرا و استیضاح ایشان را تعبیه کرده است؛ با همین منطق **بخش مردمی باید برای مشارکت در سطوح مختلف خط‌مشی‌گذاری ساختارمند و صاحب قدرت شود، نه اینکه صرفاً به‌طور تزئینی به مشارکت دعوت شوند.**

### مشارکت مردم در فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی

نظریه‌پردازان و دانش‌پژوهان خط‌مشی عمومی برای ساده‌سازی فرآیند پیچیده خط‌مشی‌گذاری عمومی آن را به‌صورت چرخه‌ای مرکب: ۱. شناخت مسئله، ۲. دستور کارگذاری، ۳. صورت‌بندی خط‌مشی، ۴. اجرای خط‌مشی، ۵. ارزشیابی خط‌مشی، ۶. تغییر یا خاتمه خط‌مشی نشان می‌دهند. حکمرانی مردمی توجه به شناخت، اراده و منابع مردم در جهت حکمرانی و به مشارکت گرفتن ظرفیت و توان‌های متنوع مردم در فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی است. با وجود نوعی تقلیل‌گرایی فرآیندی از واقعیت خط‌مشی‌گذاری عمومی می‌توان این مراحل را در راستای مشارکت دادن مردم مدنظر قرار داد.

رهبران انقلاب اسلامی نیز ذیل نظریه مردم‌سالاری دینی بارها بر مشارکت عمومی در اداره کشور تأکید کرده‌اند. مقام معظم رهبری به‌صورت ویژه در دی‌ماه سال ۱۴۰۰ از ضرورت طراحی سازوکارهایی برای مشارکت ظرفیت‌های عمومی و مردمی در فرآیند تصمیم‌سازی و خط‌مشی‌گذاری سخن گفتند: «[مسئولین] یک سازوکاری را پیش بگیرند که بتوانند از این نظرات استفاده

شکل ۴. فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی



### نهاد اجتماعی کانال مشارکت مردمی

نهادمند شدن جامعه به‌ویژه در جهت تقویت طبقات مستضعف، به تقویت جامعه منجر خواهد شد. مشارکت مردمی بدون نهادمند شدن بسان انرژی‌های پراکنده و بی‌جهتی می‌ماند که به هدررفت انرژی اجتماعی منجر می‌شود. مشارکت اجتماعی آن هم به‌صورت نهادمند و پایدار، زمینه تعامل فرد با دیگران در جامعه یا اجتماعات را در ساختاری نظام‌یافته تحت عنوان تشکل‌های مردمی فراهم می‌کند. مهمترین تشکل‌های مردمی در فرایند مشارکت اجتماعی در جهان تشکل‌های مردم‌نهاد، خیریه‌ها، تشکل‌های کارگری و کارفرمایی است. در کشور ایران گروه‌های جهادی و هیئت‌های مذهبی، بسیج و تشکل‌های دانشجویی در کنار فعالیت‌های فرهنگی خود، نوعی از مشارکت اجتماعی نهادمند و تشکل‌یافته را انجام می‌دهند.<sup>۱</sup> با وجود تشکل‌های پرتعداد مردمی موجود در کشور نمی‌توان آن را بروز و ظهور واقعی بخش مردمی دانست. در حالی که ایران بیش از هر کشوری در جهان خیریه دارد، اما وضعیت ارائه خدمات و جلب مشارکت مردم در آنها به‌مراتب ضعیف‌تر از میانگین جهانی است.<sup>۲</sup> در بخش تشکل‌های کارگری نیز بخش عمده آنها با عنوان نماینده کارگری به‌صورت یک نفره تأسیس شده‌اند که اساساً اطلاق نام تشکل بر آن علمی و موجه نیست.

بخش نهاد‌های مردمی در منطق حکمرانی نسبت به دو بخش دولتی و خصوصی قدرت ایجابی کمتری دارد؛ چراکه بخش دولتی به پشتوانه سرمایه سیاسی و اقتصادی و بخش خصوصی به پشتوانه سرمایه اقتصادی و هر دوی این بخش‌ها به‌دلیل برخورداری از جایگاه ساختاری در حکمرانی، توان نقش‌آفرینی بالایی در پیشبرد اهداف خویش دارند، اما **بخش مردمی به‌دلیل پراکندگی زیاد سرمایه‌هایش و نداشتن جایگاه ساختاری قوی نسبت به دو بخش دیگر نیازمند حمایت و پشتیبانی است.** بخشی از تقویت بخش مردمی، اهتمام در نهادمندسازی مؤثر این بخش برای ایفای نقش در فرآیند خط‌مشی‌گذاری است. بخشی از این حمایت‌ها نیز در الگوهای حقوقی و قضایی برای حمایت از 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

در نظام خط‌مشی‌گذاری و برنامه‌ریزی کشور باید مشارکت عموم مردم در فرآیند خط‌مشی‌گذاری با اصلاح ساختارهای حقوقی و برنامه‌های دنبال شود. **می‌بایست با تشکیل کارگروهی قوانین معطله حوزه مشارکت مردمی مانند اصل بیست‌وهفتم قانون اساسی و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات باید پیگیری شوند و دستگاه‌های مرتبط با این قوانین به عملیاتی کردن آنها طی یک برنامه سنجش‌پذیر موظف شوند.** در میان سطوح مختلف مشارکت، بخش اجرای خط‌مشی تنها بخش پررنگ مشارکت مردمی است، اما در همین سطح نیز انواع مشارکت‌های اجرایی مانند واسپاری، جمع‌سپاری و همیاری در این برنامه استفاده نشده است و تنها به ابعادی از برون‌سپاری پرداخته شده است؛ بدین‌صورت که برخی از فعالیت‌هایی که جزء کار یک سازمان هستند، تحت نوعی قرارداد یا پیمان از پیش تعیین شده به یک نهاد خارجی واگذار می‌شود. محرک‌های این مشارکت نیز غالباً اقتصادی است که موجب کم‌رنگ شدن روابط اجتماعی و مسئولیت‌پذیری مردم در جامعه خواهد شد؛ این نوع مشارکت صرفاً مبتنی بر الگوی بازار و سود شخصی بوده و مشارکت عمومی با منطق تبادل منابع مادی و معنوی را با چالش مواجه می‌کند. همچنین در فرایند اجرا، باید نظام رتبه‌بندی برای احراز شایستگی داوطلبان برای جلوگیری از رانت ایجاد شود.

برای ارتقای مشارکت مردمی در حوزه **تدوین خط‌مشی**، الگوهای داده‌محور مثل بن‌سازه فارس من و نظرخواهی مردمی در سامانه‌های دستگاه‌های حاکمیتی و حتی جمع‌آوری امضا در پارلمان مجازی ایرانیان پیشنهاد مؤثری به‌نظر می‌رسد. در حوزه **ارزیابی خط‌مشی** که بهبود آن موجب پایین آمدن فساد و رفع مشکلات دستگاه‌های کشور می‌شود، مشارکت مردمی گسترده‌ترین، کم‌هزینه‌ترین و کارآمدترین گونه نظارت و ارزیابی است. الگوهای نظارت و ارزیابی مشارکتی و استفاده از ابزارهای نظارت مشارکتی در این زمینه مثرتر باشد. به‌عنوان مثال، در حوزه ارزشیابی خط‌مشی، هزینه‌های مختلف اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و... مانند پرداخت هزینه مالی و پیگرد قضایی باید حذف شود.

۱. هرچند آمار دقیقی از فعالیت بخش مردمی به‌دلیل ضعف نظام آمار کشور و پراکندگی متولیان این عرصه در ایران وجود ندارد، اما آمارهای غیررسمی وضعیت کمی تشکل‌های مردمی را به‌شرح زیر نشان می‌دهد. البته این آمار کمی جنبه کیفی پیدا نمی‌کنند، چراکه میزان مشارکت واقعی مردم در تشکل‌های مذکور و حجم مبادلات مالی آنها مشخص نیست.

۱. تشکل‌های مردم‌نهاد و خیریه‌ها: بیش از ۵۶ هزار.

۲. گروه‌های جهادی: بیش از ۴۲ هزار.

۳. مراکز نیکوکاری کمیته امداد: حدود ۱۰ هزار.

۴. انجمن‌های صنفی کارگری: حدود ۱۷۰۰.

۵. هیئت‌های مذهبی: بیش از ۱۰۰ هزار.

۶. انجمن‌های صنفی کارگری: حدود ۱۱۰۰. (یک‌سیزدهم تشکل‌های کارفرمایی).

۷. مساجد: حدود ۸۰ هزار. (مرکز پژوهش‌ها، ۱۴۰۰).

۲. پیمایش‌های ملی سرمایه اجتماعی، ۱۳۹۳ و ۱۳۹۷.

به سوی اقتصاد مردمی را دوچندان کرده است. اگر مشارکت مردم را در چهار بخش کلان اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی در نظر بگیریم، ربط مشارکت در این کلان‌بخش‌ها بایستی مشخص شود. بنیان مشارکت در سیاست، فرهنگی و در اقتصاد، اجتماعی است. تصمیم اقتصادی طبقات را می‌سازد و جایجا می‌کند. بازخوانی ما در مشارکت اجتماعی - اقتصادی ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی تعریف شده است. در طرح جهانی - آمریکایی از مشارکت، پیشران حوزه اقتصاد است و براساس ایده بازار آزاد و سرمایه‌داری و بسط مفهومی و عینی مناسبات سرمایه و فعال کردن نیروهای جامعه ذیل بازار است. در ایده بازار طرح مشارکت با تمرکز بر مصرف طبقه متوسط و برخوردار دنبال می‌شود. بخش خصوصی و اصناف به‌عنوان ذی‌نفعان تخصصی وارد اثرگذاری بر خط‌مشی‌گذاری کشور می‌شوند. در فرهنگ، مد، محل ظهور و بروز مشارکت و مقاومت طبقات مختلف مردمی در سبک مصرف و سبک زندگی است. در نگاه برخی تصور از مشارکت مردمی، با سرمایه‌داری، ایده بازار آزاد و فعال شدن طبقه متوسط عجین شده و در اقتصاد، سیاست، جامعه و فرهنگ دنبال می‌شود. در واقع این طرح از مشارکت با خصوصی‌سازی و مشارکت طبقه متوسط معنا می‌شود. بایستی به‌عنوان بدیل این طرح لیبرال از مشارکت مردمی، طرحی از مردم و مشارکت همه مردم با همه توان‌ها و با تأکید بر توانمندسازی مستضعفین را در اقتصاد با تمرکز بر تولید به‌جای مصرف سامان داد. در این طرح می‌توان بر الگوی تعاونی‌های تولیدی توجه ویژه داشت. این طرح از مشارکت اقتصاد، حوزه اجتماعی و فرهنگی - سیاسی را نیز متأثر خواهد کرد. اصل اساسی مورد تأکید در مردمی‌سازی اقتصاد، بایست ایجاد سازوکاری باشد که هیچ احدی بنا بر ظرفیت خودش از تولید ارزش‌افزوده حقیقی باز نماند. نباید در این مفهوم بخش خصوصی را مصداق سرمایه‌سالاری دانست. همچنان‌که دولت می‌تواند مردمی یا غیرمردمی و سرمایه‌سالار باشد، بخش خصوصی نیز می‌تواند مردمی باشد و یا تبدیل به عنصری غیرمردمی و سرمایه‌سالار شود. اگر بخش خصوصی به مدد ثروت و سرمایه خواسته‌ها، سلاطین، نیازها و ایده‌های خود را بر حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی تحمیل نماید و به مدد ثروت اولویت‌بندی موضوعات اجتماعی را تغییر دهد، از حوزه مردمی خارج شده و مصداقی از سرمایه‌سالاری خواهد بود. در این معنا هر میزان که یک سیاست، یا یک سیاستمدار به قشر مستضعف جامعه نزدیک بوده و در حمایت از آنها و برای رفع نیازهای آنها حرکت شود، آن را مردمی‌تر می‌توان دانست. برای مثال، ایجاد نظام‌های اطلاعاتی جامع از اشخاص و دارایی‌ها برای مدیریت کارآمد اقتصاد مردمی راهگشا خواهد بود.

فساد و غیره. همچنین باید توجه داشت که آموزش مشارکت مردمی به‌عنوان حلقه اول تمهید مشارکت از دیگر موضوع‌هایی است که غفلت از آن باعث شده تا مردم به مشارکت ساختاریافته ترغیب نشوند. خروج مطالبات مردمی از بستری کنترل‌پذیر و ناظر به مسائل واقعی به بستری سیاست‌زده و غیرقابل کنترل یکی از عواقب ساختاریافته بودن جامعه ماست. درحالی‌که نهادمند شدن بخش مردمی امکان گفتگوی عاقلانه میان نمایندگان مردمی و دولت را میسر می‌کند؛ اگر جامعه ساختاریافته نباشد، هرگونه برساخت رسانه‌ای توسط دشمن، می‌تواند زمینه‌ساز یک بحران باشد.

### جریان‌سازی مردمی فرهنگ (به وسیله حلقه‌های میانی)

حلقه‌های میانی واسطه بین حاکمیت و مردم هستند. این حلقه‌ها می‌توانند بدنه توده‌وار مردم را در قالب هسته‌های خلاق و فعال فرهنگی در فرم‌ها و موضوعات متنوع، به حرکت درآورند؛ لذا لازم است با شناسایی این حلقه‌ها و برجسته نمودن الگوهای بومی در هر منطقه، ضمن توانمندسازی و جهت‌دهی به فعالیت‌های پراکنده مردمی، عرصه تولیدات خلاق فرهنگی را در جهت ارزش‌های اسلامی - ایرانی و راهبرد ایران قوی و تمدن نوین اسلامی فعال کرد.

دستگاه‌های مختلف فرهنگی باید با بسترسازی و تنظیم‌گری، امکان حداکثری تولید محصولات فرهنگی فعالان مردمی، خصوصی و غیرحاکمیتی را فراهم نمایند. دولت با تنظیم‌گری، ضمن هدایت تولیدات مردمی، باعث مشارکت فعال مردم در حوزه‌های گوناگون می‌شود.

در بودجه فرهنگی، باید به مأموریت‌ها پول داده شود نه به ساختارها. اختصاص بودجه به ساختار باعث فریبگی و غیرچابک‌سازی دستگاه دولت شده است و خود این ساختارها، مانع اصلی مردمی‌سازی هستند. اعتبارات اگر به کنش‌های فرهنگی مردمی اختصاص پیدا کند ضمن اینکه شاهد افزایش رغبت مردم به فعالیت و مشارکت خواهیم بود، بلکه از این طریق می‌توان دستگاه‌های دولتی را نیز در این سود مشترک سهیم نمود. به‌عنوان مثال با تخصیص یارانه خرید کتاب به مردم، علاوه بر افزایش تقاضا، تولید و انتشار کتاب نیز بیشتر می‌گردد. همچنین با تأکید بر اقتصاد مردمی فرهنگ همچون گسترش وقف در امور فرهنگی (در همه قالب‌ها و موضوعات فرهنگی) می‌توان تولیدات فرهنگی مردمی را با اقتصاد مردمی فعال نمود.

### اولویت مردمی شدن اقتصاد با تأکید بر تعاون

تجربه دولتی شدن بیش از حد اقتصاد از سال‌های گذشته آثار و تبعات منفی در رشد اقتصادی کشور داشته و اهمیت جهت‌گیری

### الگوی تعاونی نمود بارز حکمرانی مردمی در اقتصاد

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 بلاموضوع 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 بالا بردن بهره‌وری اقتصادی و سود مادی است. باید توجه داشت که حتی با نگاهی صرفاً اقتصادی نیز بخش تعاونی کارآمدی بسیار بالایی دارد و علاوه بر ثمرات مثبت اجتماعی، نقش مهمی در بهبود و ارتقای شاخص‌های اقتصادی دارد.<sup>۱</sup> 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.<sup>۲</sup>

مطابق با جزء (۱) بند «ب» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و اهداف قانون برنامه پنجم توسعه، بخش تعاون باید ۲۵ درصد از اقتصاد کشور را برعهده 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 به‌عنوان سهم این بخش اعلام کرده‌اند.<sup>۳</sup> 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.

در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، 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، توانمندسازی امر بسیار مهمی است که در تشکلهای مردمی از جمله تعاونی بسیار مهم است و شاید مهم‌ترین نقش دولت در قبال ایشان باشد. 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؛ چراکه

دولت منابع لازم برای این تخفیف را برای سازمان تأمین اجتماعی فراهم نکرده است. صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون که ریسک تشکیل تعاونی‌ها را برعهده 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 به‌ویژه 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. با نحیف کردن وزارت تعاون به یک معاونت در وزارتخانه‌ای تجمیع شده 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 ۴۴ به‌ویژه مواد ۹ و ۲۹ این قانون به بخش تعاونی است.

الگوی تعاونی بایستی با تکیه بر مشارکت در سرمایه، کار و اداره مردم تعریف شود. خط‌مشی‌گذاری بخش تعاون باید براساس 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. 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 براساس 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 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.

### حضور سیاسی مردم زیربنای حکمرانی مردمی

جایگاه مردم در نظام سیاسی کشور طبق قانون اساسی و الگوی مردم‌سالاری دینی بسیار رفیع است. برای دستیابی به این سطح از نقش‌آفرینی واقعی مردم، شایسته است تدابیر و رویکردهای ذیل

۱. به‌طور مثال در کشور آمریکا به‌عنوان مهد نئولیبرالیسم و خصوصی‌سازی، گردش مالی فقط ۱۰ تعاونی اول این کشور در سال ۲۰۱۸ بیش از ۳۲ میلیارد دلار بوده است.  
۲. مواد ۸، ۱۹، ۲۵، ۲۷، ۲۸، ۴۶، ۴۸، ۷۱، ۷۴، ۷۵، ۹۲ و ۹۶ قانون برنامه ششم توسعه اهداف و برنامه یکسانی برای بخش خصوصی و بخش تعاون در نظر گرفته‌اند.  
۳. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰/۱۱/۲۴، شماره مسلسل ۱۴۰۷۳.

مدنظر قرار گیرد.

میانجی‌گری طبق ماده ۸۲ قانون آیین دادرسی با مدیریت فرد میانجی‌گر در مردمی‌سازی مؤثر است و سبب ارتقای نقش مردم در حوزه قضایی است. توسعه همکاری و کمک نهادهای مردمی در دادرسی در چارچوب دستورالعمل مصوب اسفندماه ۱۳۹۸ برای مشارکت مردم در سیاستگذاری قضایی، پیشگیری از وقوع جرم، حمایت از بزه‌دیدگان، میانجی‌گری، صلح، سازش و نظارت بر اجرای قوانین و نظایر آن راهگشاست. شورای حل اختلاف از ابتکارات قوه قضائیه جهت مشارکت مردمی در امر قضا بوده است. تقویت این نهاد بر اساس قانون شورای حل اختلاف به شدت به مردمی‌سازی حکمرانی کمک می‌رساند.

### تقویت مشارکت سیاسی

مشارکت سیاسی مردم ممکن است از راه‌های مختلفی چون شرکت در انتخابات، شرکت در راهپیمایی‌ها و تظاهرات، عضویت و همکاری در احزاب و انجمن‌های سیاسی، صورت بگیرد. بازنگری در قوانین انتخاباتی در راستای تقویت و کارآمدسازی نهاد انتخابات در تقویت مشارکت سیاسی مردم مؤثر است. همچنین اعتراضات مردمی در چارچوب قانون اساسی و امر به معروف و نهی از منکر مسئولان به مثابه یک فرصت در حکمرانی بایستی مورد توجه باشد. نهادینه کردن اعتراضات و راهپیمایی‌های مردم با تصویب قوانین لازم در چارچوب اصل ۲۷ قانون اساسی لازم و ضروری است. در حال حاضر خلأ سازوکارهای قانونی در این خصوص در نظام مردم‌سالار جمهوری اسلامی احساس می‌شود.

### نمایندگی طیف‌های مختلف افکار عمومی در ارتباطات سیاسی

توجه به مخاطب‌شناسی و در نظر داشتن سلاقی و تیپ‌بندی‌های ایدئولوژیک متنوع مخاطب و اقناع رسانه‌ای بر اساس اقتضائات ذهنی مخاطب، از ضروریات حوزه ارتباطات سیاسی است. دشمنان جمهوری اسلامی ایران با تأسیس شبکه‌های فارسی‌زبان متعدد و استفاده از ظرفیت شبکه‌های اجتماعی وابسته به خود هجمه رسانه‌ای مخربی علیه ایران اسلامی راه‌اندازی کرده‌اند و تا حدودی توانستند نقش نمایندگی بخشی از افکار عمومی و هدایت آنها به سمت اعتراض و شورش را ایفا نمایند. طراحی فضای رسانه تصویری مطلوب با کارکرد همگرایی دوسویه بین مردم (با همه تنوع) و حاکمیت و بازگرداندن مرجعیت رسانه‌ای مردم معترض به رسانه‌هایی متناسب با فضای ذهنی خودشان و نظام ارزشی ملی از ضروریات خواهد بود.

### توجه به ظرفیت‌های مردمی در امنیت قضایی

ترویج فرهنگ مشارکت مردم در امور قضایی نیازمند توسعه فرهنگ آموزش حقوقی و آگاهی‌های عمومی مردم است. برای مشارکت مردم در دادرسی، توسعه نهاد داوری یا حکمیت در چارچوب ماده ۴۷۷ قانون آیین دادرسی مدنی از جمله راهکارهای مردمی‌سازی امور قضایی است. همچنین تقویت نهاد سازش مطابق با مواد ۱۷۸ الی ۱۹۳ قانون آیین دادرسی و نیز توسعه نهاد

### حکمرانی محلی ساختارمندی اجتماعی-سیاسی مشارکت

شوراهای اسلامی شهر و روستا در واقع اصلی‌ترین نهاد مردمی‌سازی اداره امور محلی هستند و اصلاح امور آن از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. مطابق اصول هفتم و یکصدم 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.<sup>۱</sup> اما در عمل این شوراها 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 شوراها بر سایر جنبه‌های اجتماعی و فرهنگی غلبه پیدا کرد و گسست میان شوراها و مردم محلی را تعمیق بخشید.

بازنگری در خصوص شوراهای اسلامی شهر و روستا با تقویت منطق اجتماعی و مشارکتی، تبیین دقیق شخصیت حقوقی شوراها و صلاحیت‌های هنجارگذاری آنها، استقلال اداری و نحوه تأمین منابع مالی آنها و چگونگی نظارت بر عملکرد شوراها لازم و ضروری است.

مشارکتی کردن ساختار انتخابات شوراها می‌تواند به دخیل کردن موافقت تشکلی، نهادهای مردمی و معتمدین محلی در تأیید صلاحیت‌ها معطوف باشد تا رابطه منتخبین و مردم مستحکم شود. اما تقویت بعد مردمی شوراها مستلزم تحقق سایر پیشنهادات این بخش مانند حکمرانی محله‌محور با محوریت مساجد و هیئات مذهبی است؛ البته می‌توان به تشکلی‌های مردمی برتر، در شوراها کرسی رسمی داد تا نظرشان به‌صورتی بی‌واسطه در این نهاد اعمال شود.

۱. اصل یکصدم با بیان اینکه اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی (به‌نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان) صورت می‌گیرد، شأن مزبور را تا حد «نظارت» بر اداره امور مربوط به قلمرو خود فروکاسته است. در نهایت طبق تفسیر رسمی شورای نگهبان، دایره وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی محدود به نقش «نظارتی» بوده و شأنی در حوزه «تصمیم‌گیری» برای این نهادها در نظر گرفته نشده است؛ همین چالش، رکنی مهم در محدودیت مشارکت‌های اجتماعی به‌خصوص در مقیاس محلی و منطقه‌ای است. ضمن اینکه در همین اختیارات محدود نیز گاهی میان شوراها و سایر نهادهای دولتی هم‌پوشانی وجود دارد و چنین وضعیتی بستری را فراهم می‌آورد که بسیاری از مصوبات شوراها، ضمانت اجرایی نداشته باشند؛ امری که به تضعیف جایگاه شوراها به عنوان یک نهاد اجتماعی می‌انجامد.

این آموزش‌ها از طریق سکوه‌های آموزش آنلاین، بازی‌های سیاسی و سیاستی و همچنین ابزارهای آموزش فرآیندهای تصمیم‌گیری انجام می‌شود.

### حفظ امنیت و حریم خصوصی

برای تأیید هویت هریک از کاربران و تعیین اطلاعات مربوط به وی، مانند شهر محل سکونت، شغل و حرفه، سطح تحصیلات، مذهب، عضویت در اصناف و انجمن‌ها و گروه‌ها، می‌توان از فناوری‌های مکان‌محور و اینترنت اشیا بهره برد. همچنین برای حفظ امنیت داده‌های تولید شده و نظرات ارائه شده، باید از فناوری‌های ابری استفاده شود. فناوری بلاک‌چین می‌تواند علاوه بر ارتقای سطح امنیت بن‌سازه‌ها، فرایندهای تأیید جمعی را نیز ممکن کند.

### شفافیت داده

لازمه مشارکت مردمی در فرایندها، دسترسی به داده‌های حکمرانی است. هریک از افراد بر اساس جایگاه شهروندی خود، به سطحی از داده‌ها از عمومی تا محرمانه دسترسی دارد. همچنین داده‌های حکمرانی باید دیجیتالی شده و به‌روز باشند. این مهم در فرایند تحول دولت دیجیتال، باید محقق شود. برای فراهم شدن امکان تنظیم‌گری همزمان، داده‌ها در حین اجرای برنامه‌های عمومی، باید در دسترس باشند تا بتوان در لحظه، وضعیت هر برنامه را تحلیل کرد. همچنین امکان رهگیری روند حل یک مسئله، از زمان طرح در مرجع قانونی تا پایان اجرای مصوبه و حصول نتایج، از دیگر داده‌های مهم برای امکان مشارکت مردمی است. اگر مردم در جریان روند حل یک مسئله قرار گیرند، علاوه بر یادگیری‌های جانبی، می‌تواند زمینه دغدغه‌مندی افراد و افزایش درصد مشارکت آنان را در فرایندهای نظارتی بر اجرای قانون، در پی داشته باشد.

### پیشخوان‌های تحلیلی

مردم باید از وضعیت جامعه مطلع باشند تا بتوانند در تصمیمات و راهبردهای کشور، اثرگذار باشند. پیشخوان‌های تحلیلی، انواع مختلفی از نمودارها و اطلاع‌نگاشت‌ها را ایجاد می‌کنند تا به زبان ساده، اسناد پیچیده مانند بودجه و یا مسائل پیشروی کشور را برای عموم مردم معرفی کنند.

همچنین افراد باید بدانند که هر تصمیم در کشور، منجر به نتایج و پیامدهای متنوعی در بین اقشار مختلف می‌شود. لذا انواع ابزارهای تحلیلی برای شبیه‌سازی نتایج تصمیمات باید به خدمت گرفته شود تا افراد نسبت به دستاوردها و خروجی‌های هر تصمیم، احساس واقعی پیدا کنند.

همچنین بن‌سازه‌های اطلاعاتی‌های<sup>۱</sup> نوآوری باز می‌توانند ارتباط بین دارندگان مسئله و دارندگان راه‌حل را برقرار کنند. چراکه

### فناوری اطلاعاتی ابزار تقویت حکمرانی مردمی

دولت دیجیتال، این امکان را ایجاد کرده که اهداف اعلامی دولت در هر برنامه یا تصمیم، با نحوه عملکرد مجریان، چگونگی هزینه‌کرد برای تحقق آن، نتایج و اثرات و پیامدهای آن برای همه گروه‌های جامعه، تطبیق داده شود و پیشنهادهای برای اصلاح آن، مطرح گردد. پیگیری، ارزیابی، تحلیل و ارائه راهکارهای اصلاحی، می‌تواند توسط عموم مردم، نخبگان علمی یا سیاسی یا اقتصادی در هر حوزه، اصناف و انجمن‌های صنعتی یا علمی، گروه‌های اجتماعی مانند معلولان یا اقلیت‌های قومی یا دینی، افراد حاضر در یک منطقه یا استان، بنگاه‌ها و شرکت‌های خصوصی یا حتی توسط عموم کارمندان دولت، انجام شود. این امر می‌تواند درباره قوانین مصوب مجلس، مصوبات هیئت وزیران، آیین‌نامه‌های دستگاه‌های اجرایی، روال‌ها و رویه‌های بوروکراتیک، عملکرد یک دستگاه مشخص و یا یک خدمت عمومی انجام شود.

فناوری‌های نوظهور (شامل فناوری‌های نرم اجتماعی)، علاوه بر اینکه امکان مشارکت شهروندان را فراهم می‌کنند، پیش‌نیازها و پیش‌شرط‌های آن را نیز در دسترس قرار می‌دهند. برای حصول نتیجه مطلوب، معتبر و قابل اجرا در فرایندهای مشارکت مردمی، ابتدا باید هویت هریک از کاربران تأیید شود و اطلاعات مربوط به وی (مانند شهر محل سکونت، شغل و حرفه، سطح تحصیلات، مذهب، عضویت در اصناف و انجمن‌ها و گروه‌ها)، وجود داشته باشد. سپس شفافیت و دسترس‌پذیری برنامه‌ها و داده‌ها تضمین شود و در تمامی مراحل اجرای یک برنامه، داده‌ها به‌صورت مستمر در معرض عموم قرار بگیرد.

همچنین امنیت و حریم خصوصی همه افراد تأمین شود تا اظهارنظر، منجر به تبعات منفی برای افراد نشود و نظرات واقعی و جامعی حاصل شود. از طرف دیگر باید اطمینان حاصل شود که آموزش‌های لازم به افراد مشارکت‌کننده داده شده تا هم به مسئله و برنامه مورد نظر اشراف کامل داشته باشند و هم بتوانند از ابزارها و سامانه‌های طراحی شده، استفاده کنند. برای ایجاد درک جامع و دقیق مسئله در افراد، وجود داشبوردهای تحلیلی بسیار اهمیت دارد. نمودارهای کمی و چارت‌های زمان‌دار، می‌توانند نشان دهند که مشکل کجاست و در چه مواردی، تصمیماتی باید اتخاذ شود. هرکدام از این موارد، با به خدمت گرفتن تعدادی از فناوری‌های نوظهور، طراحی و ایجاد شده‌اند:

### توانمندسازی مردم

مشارکت مردم در فرآیندهای تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی، منوط به آگاهی آنان از قوانین اساسی کشور، رویه‌های قانون‌گذاری، الزامات هر ماده قانونی و آیین‌نامه‌ها، وظایف دستگاه‌های اجرایی و همچنین حقوق شهروندی و مسئولیت‌های اجتماعی خود است.



همچنین یکی دیگر از وظایف بن‌سازهای اطلاعاتی، ارتباطدهی افراد با یکدیگر است. بدین صورت که اگر دغدغه‌ای در بن‌ساز توسط فردی ثبت شود، هوش مصنوعی آن دغدغه را به افرادی که تمایلات مشابه دارند، معرفی نماید.

همچنین بن‌سازهای اطلاعاتی جمعی می‌توانند امکان حل یک مسئله را از طریق مشارکت تعداد زیادی از افراد فراهم کنند. مشارکت مالی، امکاناتی، حضوری و مجازی از جمله مواردی است که بن‌سازها برای کمک به دولت‌های ملی و محلی در حل مسائل، ممکن می‌کنند.

ممکن است در بعضی مواقع، اطلاعی از امکان‌های جدید ناشی از فناوری‌ها وجود نداشته باشند. در بن‌سازهای نوآوری باز، با دیدی وسیع‌تر به مسائل نگاه شده و از جنبه امکان‌های فناورانه، به مسائل مرتبط با آنها، پرداخته می‌شود.

### بن‌سازهای اطلاعاتی جمعی

جمع‌سپاری یکی از روندهای مشارکت مردم در فرایندهای عمومی است. در جمع‌سپاری‌ها، تعداد زیادی از افراد، ناظر به یک قانون، مسئله و یا برنامه، اظهار نظر می‌کنند و سامانه با هوش مصنوعی خود، باید بتواند نظرات افراد را تحلیل کرده و نتایج را ارائه دهد.





اقدامات سیاستی و عملیاتی	محورهای حکمرانی مردمی
تشکیل کارگروهی برای اجرایی‌سازی اصل (۲۷) قانون اساسی	مشارکت مردم در فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی
نظارت بر اجرای درست قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	
استفاده از رویکردهای جدید همچون واسپاری، جمع‌سپاری و همیاری در کنار برون‌سپاری	
ابزارسازی برای تحقق نظارت و ارزیابی مشارکتی در کنار نظارت اداری و قضایی	
تقویت زیرساخت‌های حقوقی و قضایی برای حمایت از گروه‌های مردمی در برابر بخش دولتی و خصوصی	نهادمندی اجتماعی
آموزش مشارکت مردمی و توانمندسازی نهادهای مردم نهاد	
کنترل‌پذیر کردن و ناظر به مسائل کردن مطالبات مردمی	
بازطراحی الگوی تعاون اقتصادی در کشور با تکیه بر مشارکت در سرمایه، کار و اداره	اولویت مردمی شدن اقتصاد
جنبش تولیدات و فعالیت‌های فرهنگی مردمی با پیشرانی جوانان و هدایت حلقه‌های میانی	جریان‌سازی مردمی فرهنگ
بسط وقف فرهنگی به همه قالب‌ها و موضوعات فرهنگی	
تخصیص بودجه فرهنگی بر اساس مأموریت‌ها نه ساختارها	
زمینه‌سازی برای تقویت مشارکت سیاسی آحاد مردم	حضور سیاسی مردم زیربنای حکمرانی مردمی
نماینده‌گی طیف‌های مختلف افکار عمومی در ارتباطات سیاسی	
ترویج فرهنگ مشارکت مردم در امور قضایی	
توانمندسازی شوراهای اسلامی شهر و روستا با بسته‌تقنینی به روز	حکمرانی محلی ساختارمندی اجتماعی - سیاسی مشارکت
تقویت منطق اجتماعی و مشارکتی شوراهای اسلامی شهر و روستا	
حکمرانی محله‌محور با محوریت مساجد و هیئت‌های مذهبی	
توسعه پلتفرم‌های جمعی در حوزه‌های سیاستی متنوع	فناوری اطلاعات ابزار تقویت حکمرانی مردمی
ارتقای احساس امنیت شهروندان با قوانین حریم خصوصی	
تهیه داشبوردهای تحلیلی تعاملی و مشارکتی برای مردم	
نهادینه‌سازی فرهنگ اعتماد متقابل و شفافیت بین مردم و حکومت	
بهره‌گیری از رویکردهای نوین آموزشی برای همراه‌سازی و همگام‌سازی مردم	





مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc@majles.ir](http://rc@majles.ir)