



# الگوی مشارکت در نظام تأمین اجتماعی در ایران





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۸۹۵۱  
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۳/۲

عنوان گزارش:  
الگوی مشارکت در نظام تأمین اجتماعی در ایران

نام دفتر:  
مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین کنندگان:  
حسام عزت‌آبادی پور، سینا شیخی، محمدتقی ضرغام افشار

مدیر مطالعه:  
سینا شیخی

همکاران:  
صدیقه رضائی، بهمن مشکینی

ناظران علمی:  
محمدرضا مالکی، یاسر باقری

ویراستار ادبی:  
سیده مرضیه موسوی راد

صفحه آرا:  
محمد دهقانی شهبابی

واژه‌های کلیدی:

۱. تأمین اجتماعی
۲. سیاست‌های کلی نظام
۳. مشارکت
۴. تشکل‌های مردم‌نهاد
۵. نهادهای مردمی



## فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	مقدمه
۹	ویژگی های الگوی اجرایی سیاست های نظام تأمین اجتماعی کشور
۱۱	نقش مردم و نهادهای مردمی در رفاه و عدالت اجتماعی کشور
۱۴	الگوی منطقی حکمرانی مردمی در نظام تأمین اجتماعی
۱۶	جمع بندی و پیشنهادات
۱۸	منابع و مآخذ

## فهرست جداول

۹	جدول ۱. امور اجتماعی موضوع قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی
۱۰	جدول ۲. الگوی حکمرانی برگرفته از نظر هیل و هوپ (۲۰۱۲)
۱۶	جدول ۳. وظایف مرتبط با سیاست های کلی نظام مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۱۷	جدول ۴. ارائه نمونه ای برای اعمال الگوی مشارکتی در قوانین موضوعه کشور در حوزه تأمین اجتماعی

## فهرست اشکال

۱۱	شکل ۱. پله های نردبان آرشتاین
۱۳	شکل ۲. نقش مردم و نهادهای مردمی در حاکمیت از منظر قانون اساسی
۱۴	شکل ۳. الگوی حکمرانی مردمی در نظام تأمین اجتماعی
۱۵	شکل ۴. اصول حاکم بر سطوح مشارکت مردم در اجرای سیاست های بیمه ای، حمایتی و امدادی



## الگوی مشارکت در نظام تأمین اجتماعی در ایران

چکیده



تأمین اجتماعی کشور و با هدف ایجاد رفاه عمومی و رفع محرومیت از جانب مقام معظم رهبری ابلاغ شد که می‌تواند طرحی جدید در روابط مجموعه‌های فعال در زمینه تأمین اجتماعی ایجاد کند. در این گزارش پس از مطالعه مبانی نظری حوزه حکمرانی، توسعه مشارکتی و تشکل‌های اجتماعی و مرور اصول قانون اساسی، الگویی برای اصلاح و بازبینی قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی طراحی کرده است. الگویی که به کمک آن می‌توان نقش نهادهای مردمی را در سه حوزه حمایتی، امدادی و بیمه‌ای مندرج در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی را در چهار ساحت «تصمیم‌گیری»، «نظارت»، «مطالبه‌گری» و «اجرا» بازآفرینی کرد

انقلاب پرشکوه ایران در سال ۱۳۵۷ به بار نشست. انقلابی که به انقلاب مستضعفین شهرت یافت. مسیری متفاوت از رژیم استبدادی و انحصارطلب شاهنشاهی برای امتی که از حقوق اجتماعی و سیاسی خود محروم مانده بودند؛ ترسیم کرد و به آنها اجازه داد به حکم پروردگار برای برپایی عدالت بپا خیزند (... ليقوم الناس بالقسط). اکنون ۴۴ سال از شروع این مسیر مقدس گذشته است. بیش از ۵۰ سیاست کلی، ۶ برنامه توسعه پنجساله و قوانین و مقررات متعددی برای تحقق اهداف متعالی انقلاب تصویب و ابلاغ شده و در حدود ۲۲ نهاد حمایتی برای تأمین اجتماعی مستضعفان ایجاد شده است. سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در تاریخ ۱۴۰۱/۱/۲۱ در قالب ۹ بند به‌منظور ساماندهی نظام



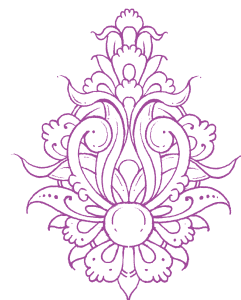
**تأمین اجتماعی** را بازآفرینی کند. مطالعه حاضر با مرور ادبیات موضوعی و آسیب‌شناسی وضع موجود، پیشنهاد می‌دهد دولت نقش و ارتباط خود با **تشکل‌های اجتماعی** را به‌گونه‌ای بازطراحی کند که تشکل‌ها احساس عاملیت و پیمان‌کاری برای دولت نداشته باشند. دولت بجای اینکه خود را رئیس تشکل‌های اجتماعی بداند و بر آن‌ها حکمرانی و اعمال دستور نمایند آن‌ها در فرایند تصمیم‌گیری‌های خرد و کلان حوزه اجتماعی شریک کنند. ساختار و ابزارهای نظارتی را برای آنها فراهم کنند و در نهایت برای مطالبه‌گری آن‌ها مصونیت حقوقی ایجاد کند.

در صورتی که الگوی مشارکتی پیش‌گفته در سه لایه **امدادی، حمایتی و بیمه‌ای** برای تشکل‌های اجتماعی فراهم شود آنگاه با کمال میل و رغبت، سرمایه‌های اقتصادی و اجتماعی خود را برای تأمین نیازهای اجتماعی مردم به میدان می‌آورند و ظرفیت‌های اجرایی و عملیاتی خود را برای پوشش ضعف‌های نظام اداری کشور فعال می‌کنند. ماحصل این تحرک اجتماعی نیز، **افزایش سرمایه اجتماعی** و اعتمادی عمومی در کشور و همچنین توانمندی و بالندگی مستضعفان و نیازمندان جامعه خواهد بود. شروع تغییرات فوق‌الذکر با اصلاح تفکر و رویکرد سیاست‌گذاران کشور در حوزه اجتماعی خواهد بود که در بازبینی قوانین و مقررات حوزه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای کشور متبلور خواهد شد. دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس پس از ترسیم الگوی مشارکت در تأمین اجتماعی در ایران در گزارش آتی خود اقدام به شناسایی و بازبینی قوانین موضوعه کشور در سه لایه امدادی، حمایتی و بیمه‌ای می‌کند.

فقر، نابرابری و محرومیت، میراث شوم نظام طاغوت در ایران بود که انقلاب اسلامی امید برای کاهش آن‌ها را در جامعه زنده کرد. اکنون در ۴۴ سالگی انقلاب مستضعفین در ایران، ۳۰ درصد از جمعیت کشور معادل ۲۶ میلیون نفر زیر خط فقر قرار دارند و آسیب‌های اجتماعی را در جامعه رشد بیش از ۱۰ درصد رشد داشته است. این آمار ناامیدکننده در شرایطی است که چندین سیاست کلان در حوزه اقتصادی، رفاه و امور اجتماعی کشور تهیه و ابلاغ شده است. کشور در شرف تدوین هفتمین برنامه پنجساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است. بیش از ۲۲ نهاد حمایتی برای رفع محرومیت و فقر در کشور فعالیت می‌کنند. لکن سوالی که در این برهه از زمان مطرح می‌شود این است که چرا با وجود حجم بالای فعالیت‌تقنینی و اجرایی در کشور، با الگوی اجتماعی و رفاهی مندرج در قانون اساسی کشور فاصله بسیار زیادی داریم.

یکی از مهمترین پاسخ‌ها به سوال فوق این است که الگو و شیوه تأمین اجتماعی در کشور نادرست و معیوب است. به عبارت دیگر دولت نه تنها توان تأمین اجتماعی در سطح کلان کشور را نداشته بلکه در تعامل و همکاری با سایر ذینفعان و ظرفیت‌های فکری و اجرایی این حوزه ناکام بوده است. ساختار ناکارآمد و موازی‌نهادهای دولتی و غیردولتی مامور در این حوزه و تفکر رئیس و مرئوسی دولت در قبال شرکای اجتماعی خود (یعنی تشکل‌های اجتماعی فعالی در حوزه تأمین اجتماعی و محرومیت‌زدایی) از اهم علل ناکامی دولت در تأمین اجتماعی کشور است. برای گذار از وضعیت اسفبار موجود، دولت باید الگوی مشارکت در





## مقدمه

رفاه و تأمین اجتماعی به‌عنوان محور کلیدی سیاست‌های اجتماعی، یکی از مهم‌ترین ابزارهای دولت برای مبارزه با فقر و رفع نابرابری‌ها در جامعه است. تأمین اجتماعی ابتدا در کشورهای توسعه‌یافته ظهور و تکامل یافت و سپس به سایر کشورهای جهان تسری پیدا کرد و سیر تکامل آن متأثر از تغییرات اقتصادی و اجتماعی جهان هنوز ادامه دارد. در سال ۱۹۴۸ در ماده (۲۲) اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد این جمله گنجانده شد: «همه انسان‌ها به‌عنوان اعضای جامعه، حق برخورداری از تأمین اجتماعی را دارند» و تأمین اجتماعی به‌عنوان یک حق بشری مطرح شد. به‌دنبال این امر، به‌منظور گسترش تأمین اجتماعی در جهان، نهادهای بین‌المللی تمهیداتی را اندیشیده و اجرا کردند؛ برجسته‌ترین آنها سازمان ملل متحد، سازمان بین‌المللی کار<sup>۱</sup> و انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی<sup>۲</sup> بودند. نتیجه آنکه امروزه تأمین اجتماعی برای رفع نابرابری‌های اجتماعی و همچنین مبارزه با فقر در قریب به تمامی کشورهای دنیا با ابعاد و مختصات مختلف و متنوع و از جمله در جمهوری اسلامی ایران استقرار یافته است. سابقه تأمین اجتماعی در ایران به تصویب اولین قانون استخدامی کشوری در سال ۱۳۰۱ بازمی‌گردد که به‌موجب آن، نظامی برای بازنشستگی به‌وجود آمد و سال‌ها پس از تغییر و تحولات فراوان، قانون «ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» در سال ۱۳۸۳ به تصویب شورای نگهبان رسید و براساس آن، سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان رکن اساسی نظام بیمه‌ای کشور همسو با خط‌مشی‌های کلان نظام جامع تأمین اجتماعی به ادامه فعالیت پرداخت (امیری، محمودی، راغفر، & پروندی، ۱۳۹۵).

براساس ماده (۱) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در اجرای اصل بیست‌ونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین بندهای «۲» و «۴» اصل بیست‌ویکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در جهت ایجاد انسجام سیاست‌های رفاهی کشور و به‌منظور توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی، نظام تأمین اجتماعی در کشور مستقر شد. این نظام با رعایت شرایط و مفاد قانون مزبور برای انجام امور متنوع اجتماعی ایجاد شد که دولت نقش محوری و اصلی را در تمام آنها دارد (قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳).

سؤال اصلی این است که دولت تا چه اندازه توان و ظرفیت تأمین نیاز و رفاه اجتماعی را برای اشخاص و اقشار فوق‌الذکر دارد. چنانچه براساس گزارش پایش فقر وزارت رفاه میانگین خط فقر در کشور از ۱،۲۵۴،۰۰۰ تومان در سال ۱۳۹۹ به ۲،۸۵۰،۰۰۰ تومان در سال ۱۴۰۱ رسیده است (موسوی‌نیک، کاویانی، & پهلوان، ۱۴۰۱). همچنین ۳۰ درصد از جمعیت کشور معادل حدوداً ۲۶ میلیون نفر از جمعیت کشور در سال ۱۴۰۰ زیر خط فقر قرار دارند (شهیدی & کاویانی، ۱۴۰۰). براساس گزارش مرکز آمار ایران نرخ تورم در سال ۱۴۰۰ بیش از ۴۴٪ و ضریب جینی در حدود ۰،۴ بوده و ۳۷٪ از درآمدهای خانوار شهری صرف هزینه مسکن می‌شود (مرکز آمار ایران، ۱۴۰۱). این داده‌ها نشان از آن

1. International Labor Organization (ILO).

2. International Social Security Organization (ISSA).



دارد که دولت در انجام امور حاکمیتی خود با چالش روبروست. از این رو ناچار است سیاست‌ها و الگوی اجرایی خود را اصلاح کند. براساس تبصره «۱» ماده (۱) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، برخورداری از تأمین اجتماعی حق همه افراد کشور و تأمین آن، تکلیف دولت محسوب می‌شود. وظایفی که موفقیت در آنها با توجه به عملکرد اقتصادی و اجتماعی دولت با روش و رویه فعلی دور از دسترس به نظر می‌رسد. از این رو باید سازوکاری متفاوت از آنچه در حال اجراست برای تحقق اهداف عالی نظام تأمین اجتماعی کشور تدبیر کرد. در این مسیر نقش متوازن و متناسب نهادهای مردمی و بخش خصوصی در ساختار تأمین اجتماعی کشور می‌تواند بهبوددهنده شرایط فعلی باشد، بدون آنکه مسئولیت اصلی دولت در این زمینه نادیده گرفته شود. سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در تاریخ ۱۳۸۱/۱/۱۴۰ در قالب ۹ بند به منظور ساماندهی نظام تأمین اجتماعی کشور و با هدف ایجاد رفاه عمومی و رفع محرومیت از جانب مقام معظم رهبری ابلاغ شد که می‌تواند طرحی جدید در روابط مجموعه‌های فعال در زمینه تأمین اجتماعی ایجاد کند. در این سند، سیاست‌های مهمی در راستای تحقق اصول سوم، بیست و یکم، بیست و هشتم، بیست و نهم، سی و یکم و چهل و سوم قانون اساسی تعیین شده است. این سیاست‌ها عبارتند از: «استقرار نظام تأمین اجتماعی فراگیر»، «طراحی سازوکارهای لازم برای انتظام بخشی به فعالیت‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی»، «سطح‌بندی و لایه‌بندی خدمات در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی»، «تأمین عدالت اجتماعی و کاهش فاصله طبقاتی»، «استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری»، «ارائه خدمات لازم به منظور تحکیم نهاد خانواده و فرزندآوری» و «الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور» (سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، ۱۴۰۱).

تحقق هر یک از اهداف عالی فوق مستلزم طراحی الگوی اجرایی منطبق بر سیاست‌های مذکور و استقرار سازمان‌دهی متناسب با ظرفیت‌های اجرایی کشور است. بدون طراحی جدید و منطبق با این سند و ادامه روندهای فعلی، اجرای سیاست‌های نظام تأمین اجتماعی با چالش روبرو خواهد شد و نمی‌توان بهبود و توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور را انتظار داشت.

#### جدول ۱. امور اجتماعی موضوع قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت	بیکاری	پیری
در راه‌ماندگی، بی‌سرپرستی و آسیب‌های اجتماعی	حوادث و سوانح	ناتوانی‌های جسمی، ذهنی و روانی
بیمه خدمات بهداشتی، درمانی و مراقبت‌های پزشکی	حمایت از مادران به‌خصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند	حمایت از کودکان و زنان بی‌سرپرست
ایجاد بیمه خاص بیوگان، زنان سالخورده و خودسرپرست	کاهش نابرابری و فقر	امداد و نجات

### ویژگی‌های الگوی اجرایی سیاست‌های نظام تأمین اجتماعی کشور

راساً برای تأمین معیشت مردم اقدام به کاشت یا واردات گندم کند. در این شرایط تأمین بسیاری از کالاهای استراتژیک نیز به مجموعه وظایف محوری دولت اضافه خواهد شد، اما بسیاری از «وظایف غیرمحوری»<sup>۴</sup> دولت را می‌توان با حفظ مسئولیت به سایر نهادها<sup>۵</sup> سپرد. از این قبیل تکالیف می‌توان به تولید محصولات صنعتی و امور تجاری، ساخت و ساز

در ادبیات نظری حوزه حکمرانی<sup>۱</sup> و اداره امور عمومی<sup>۲</sup> دو نوع تکلیف برای دولت‌ها دیده شده است. دسته اول «وظایف محوری»<sup>۳</sup> هستند که تکالیف ذاتی دولت مانند تأمین امنیت، بهداشت و آموزش و دخالت در امور اقتصادی در زمان شکست بازار را شامل می‌شود. برای نمونه در صورت ناکامی بخش خصوصی در تولید گندم، دولت مکلف است

1. Governance.  
2. Public Administration.  
3. Core Functions.  
4. Non Core Functions.

۵. بخش خصوصی به‌عنوان بخش دوم و نهادهای مردمی به‌عنوان بخش سوم اقتصاد در کنار دولت سه وجه پذیرفته شده حکمرانی هستند.



هیمل و هوپ (۲۰۱۲) سه الگو را برای تعیین نقش دولت در قبال وظایف محوری دولت و امور عمومی کشور تبیین کرده‌اند. در الگوی اول تصریح می‌شود که گاهی دولت در نقش مجری به حوزه امور عمومی ورود می‌کند و از طریق وصول دستورات قانونی مکلف می‌شود که صفر تا صد یک وظیفه را ارسا انجام دهد. در حالت دوم دولت در نقش یک کارفرما و از طریق عقد قرارداد با بخش خصوصی، نیاز شهروندان را تأمین می‌کند. در این حالت، دولت استانداردهای کمی و کیفی کالا و خدمت مورد نیاز جامعه را در متن قرارداد تعیین می‌کند و تأمین آن را از طریق مذاکره، مزایده، مناقصه و قرارداد به بخش خصوصی واگذار می‌کند. در آخرین حالت، دولت در نقش «مجوز دهنده» و به‌عنوان همکار با تشکل‌ها و نهادهای مردمی، اقدام به تولید مشترک کالا و خدمات مورد نیاز مردم می‌کند. این همکاری نیازمند طراحی دقیق است تا با شکل‌گیری اعتماد بتواند مشارکت مردم را جلب کند. از نظر هیمل و هوپ، «اعتماد» سازوکار مرکزی برای انجام وظایف محوری کشور است. یعنی اگر دولت نتواند روی مردم حساب کند یا اینکه مردم به دولت اعتماد نداشته باشند و خود را بخشی از حاکمیت ندانند هیچ‌گاه مشارکت و شراکتی میان این دو شکل نخواهد گرفت (Hill & Hupe, 2012).

ساختمان و جاده اشاره کرد. در مواد (۸) الی (۱۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، امور «حاکمیتی»، «اجتماعی»، فرهنگی و خدماتی»، «زیربنایی» و «اقتصادی» تعریف شده است (قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶). با توجه به شرح امور حاکمیتی مندرج در قانون مذکور و رفتاری که سیاستگذار در قبال این امور دارد، می‌توان مجموعه امور حاکمیتی و بخشی از امور اجتماعی که منافع اجتماعی آن بر منافع اقتصادی ارجحیت دارد را متناظر با وظایف محوری و سایر امور را مشمول وظایف غیرمحوری دولت دانست. اهداف عالی اجتماعی و رفاهی مندرج در سیاست‌های کلی نظام تأمین اجتماعی به‌گونه‌ای است که قطعاً نمی‌توان آنها را در زمره وظایف غیرمحوری دولت قلمداد کرد. به بیان دیگر، دولت جمهوری اسلامی ایران بدون محوریت امر رفاه برای مستضعفان و رفع محرومیت از محرومان کشور، عاری از هویت ایرانی و اسلامی خواهد بود. پس از تعیین ماهیت اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران در قبال امر تأمین اجتماعی، دولت و مجموعه نهادهای مرتبط با آن باید شیوه تحقق آن اهداف را تعیین کنند. الگوی تأمین نیازهای اساسی مردم و انجام وظایف محوری دولت در هر کشوری، بخش اساسی الگوی حکمرانی آن کشور را تشکیل می‌دهد.

جدول ۲. الگوی حکمرانی برگرفته از نظر هیمل و هوپ (۲۰۱۲)

همکار	کارفرما	مجری	نقش دولت
اعطای مجوز فعالیت نهادهای مردمی	طرف قرارداد بنگاه‌های اقتصادی	تملک حداکثری ظرفیت‌های اجرایی	مالکیت
تسهیل فرایندهای اجرایی	نظارت بر فرایند و محصولات	مدیریت برنامه اجرایی	مدیریت
حمایت‌های مالی و مالیاتی	پرداخت هزینه تأمین محصولات	تأمین سرمایه و اعتبارات	سرمایه‌گذاری
اعتماد	قرارداد	دستور	سازوکار اجرایی

باید متناسب با ماهیت امور حمایتی، مساعدتی و بیمه‌ای هر بند از سیاست‌ها، ابتدا وظایف محوری خویش را انجام دهد، سپس در یک برنامه منسجم با مشارکت بخش خصوصی و نهادهای مردمی، سایر اهداف این حوزه را محقق سازد.

بدیهی است که دولت‌ها بسته به شرایط سیاسی، امنیتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی حاکم بر کشور توأمان از حالت‌های سه‌گانه فوق در انجام وظایف ذاتی و قانونی خود بهره ببرند. همان‌گونه که پیشتر بیان شد، تحقق سیاست‌های کلی نظام تأمین اجتماعی منوط به توفیق وظایف محوری دولت است. یعنی دولت برای اجرای این سیاست‌ها

## نقش مردم و نهادهای مردمی در رفاه و عدالت اجتماعی کشور

در ادبیات توسعه و علوم اجتماعی، «مشارکت» جایگاه بسیار ویژه‌ای دارد و یکی از ارکان اصلی توسعه به حساب می‌آید. در قرون گذشته مشارکت به عنوان پلی برای رسیدن به توسعه مطرح بوده است، اما در دهه‌های اخیر مشارکت یکی از اهداف توسعه در نظر گرفته شده است، در واقع توسعه در صورتی مطلوب است که قید مشارکتی بودن در آن اخذ شده باشد. حتی فراتر از این مسئله، مشارکت فعالانه امروزه یکی از شاخص‌های حقوق بشر به حساب می‌آید و این رویکرد مشارکت را از حالت ابزاری به یکی از اهداف توسعه و پیشرفت جوامع تبدیل کرده است (گولت، ۱۹۹۵).

از جمله مدل‌های معروف در حوزه مشارکت، نردبان آرنشتاین است (Arnestein, 1969) که سطوح مشارکت مردم را به سه دسته تقسیم می‌کند: «محرومیت از مشارکت»، «مشارکت ظاهری یا جزئی» و «قدرت شهروندان». پله‌های این مدل در شکل زیر نشان داده شده است.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به عنوان مهم‌ترین سند قانونی کشور، بر نقش و جایگاه مشارکت مردمی بسیار تأکید شده است؛ به طوری که در مقدمه این سند، مشارکت مردم به منزله شیوه حکومت در اسلام دانسته 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 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». همچنین در اصول بیست و ششم و چهل و چهارم قانون اساسی گروه‌های مختلف مردمی مانند احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و تعاونی‌ها، دامنه فعالیت وسیعی یافته‌اند (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸).

شکل ۱ پله‌های نردبان آرنشتاین



1. Goulet.



یکدیگر برای مشارکت را بشناسند، حساسیت‌ها و ملاحظات طرف مقابل را در نظر داشته باشند، انتظارات طرف مقابل را به رسمیت بشناسند و حتی برای تحقق آنها تلاش کنند، امکانات و ملزومات مشارکت و موفقیت در فعالیت‌های مشارکتی را فراهم کنند و در نهایت ارزیابی درستی از نتایج و میزان تحقق انتظارات طرفین داشته باشند؛ در غیر این صورت هرگونه همکاری و مشارکتی میان مردم و دولت محکوم به شکست است.

علوی تبار (۱۳۷۹)، شادی طلب (۱۳۸۱) و محمودیان (۱۳۷۰)، عوامل مؤثر بر مشارکت مردم در توسعه شهرها و روستاهای ایران را بررسی کرده‌اند. از نظر ایشان عواملی مانند «میزان اعتماد افراد به طرح‌های مشارکتی»، «نحوه ارتباط با آنها»، «میزان آگاهی، سواد و استفاده از وسایل ارتباطی»، «وضعیت اقتصادی»، «سن» و «شغل» بر مشارکت مردم در برنامه‌های توسعه‌ای کشور مؤثر است (حسین، ۱۳۸۰). از این رو دولت برای جلب مشارکت مردم برای انجام وظایف محوری در حوزه اجتماعی باید سواد عمومی در حوزه زندگی انجمنی و تشکل‌های مردمی را ارتقا دهد، اعتماد میان مردم و دولت را بازسازی کند و سایر عناصر و عوامل مؤثر فوق‌الذکر را مدنظر قرار دهد.

مشارکت حداکثری مردم در مدیریت جامعه، معادله‌ای بُرد-بُرد است که همزمان رضایت‌مندی مردم و کارآمدی نظام اداری را ارتقا می‌دهد. رهبر معظم انقلاب، **حضور مردم را در همه مسائل**، کلید اصلی موفقیت دولت‌ها می‌داند. در اصول سوم، هفتم، هشتم، بیست و ششم، بیست و هفتم، چهل و چهارم، پنجاه و ششم، یکصد و یکم و یکصد و چهارم قانون اساسی نیز بر نقش مردم در تعیین سرنوشت اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی کشور تأکید شده است (عزت‌آبادی پور و شیخی، ۱۴۰۰)؛ بر این اساس، مردم چهار نقش اساسی در اداره جامعه دارند. این نقش‌ها که عبارتند از: «**تصمیم‌گیرنده**»، «**نظارت‌کننده**»، «**مطالبه‌گر**» و «**اجراکننده**»، در تعیین سرنوشت اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی کشور از سه طریق زیر اعمال می‌شود:

- ۱ مشارکت از طریق نمایندگی در حوزه رسمی: شوراها، مجلس و دولت؛
- ۲ مشارکت از طریق نمایندگی در حوزه غیررسمی: حلقه‌های میانی و نهادهای مردمی مانند تشکل‌های سیاسی و احزاب، تشکل‌های صنفی، تشکل‌های اجتماعی، فرهنگی و مذهبی، تعاونی‌ها، تشکل‌های کاری و...؛
- ۳ مشارکت مستقیم آحاد مردم.

سیاست‌های کلان نظام تأمین اجتماعی، بخش مهمی از سرنوشت اجتماعی و اقتصادی مردم است. از این رو مطابق با قانون اساسی و منطق اجتماعی، ضرورت دارد که مردم از طرق فوق‌الذکر در **تصمیمات** این حوزه سهیم باشند؛ **ناظر** بر حسن اجرای تصمیمات باشند؛ **مطالبه‌گر** خدمات عمومی با کیفیت باشند و در نهایت در برنامه‌های اجرایی حمایتی و امدادی نیز شریک دولت باشند.

در پایین‌ترین سطح نردبان آرنشتاین هیچ قدرتی برای شهروندان وجود ندارد. «دستکاری» به این معناست که بعضی سازمان‌های دولتی، شکل‌های ساختگی از مشارکت را تدارک دیده‌اند که هدف واقعی آنها، آموزش شهروندان برای قبول کارهایی است که از قبل تکلیف‌ش روشن شده است. «درمان»، اما نوعی مشارکت غیرصادقانه و خودخواهانه است که هدفش، پیدا کردن راه‌چاره‌ای برای رد کردن دیدگاه‌ها و رفتارهایی است که سازمان مربوطه، خودش با آن موافق نیست، اما نمی‌تواند این مسئله را آشکارا بیان کند؛ لذا در پوشش نظرخواهی از شهروندان، آن دیدگاه‌ها را رد می‌کند. وینکلاسن و میلر (Veneklasen & Miller, 2002) این دو نوع مشارکت ذکر شده را، مشارکت اجباری و مشارکت ابزاری می‌نامند.

پله‌های دیگر نردبان آرنشتاین، «اطلاع‌رسانی» و «مشاوره» است. این مرحله به معنای آگاه کردن شهروندان از حقایق موجود در مورد برنامه‌های حکومت و حقوق و مسئولیت‌های آنان و راهکارهای موجود است. اطلاع‌رسانی، مشاوره و کسب نظر شهروندان، در صورتی که واقعی باشد و جریان اطلاعات، یک‌سویه نباشد، می‌تواند مفید باشد (خادم‌الحسینی، قدرجانی، & زاهدی‌یگانه، ۱۳۹۱). اطلاع‌رسانی، مشاوره و تسکین‌بخشیدن ذیل «مشارکت ظاهری یا جزئی» گروه‌بندی می‌شوند؛ زیرا هنوز با وضعیت ایدئال فاصله دارند، اما سه پله اصلی مشارکت، «شراکت»، «قدرت قانونی/تفویض شده» و «اختیار شهروندان» است که معادل مشارکت نقش‌آفرین، فعال، تعاملی و خودابتکار در مدل وینکلاسن و میلر هستند. در مرحله آگاه‌سازی و مشاوره، افراد شرکت‌کننده اجازه بیان نظرات، بحث و انتقاد را دارند، اما هنوز حق مشارکت در تصمیم‌نهایی را ندارند، اما از این مرحله به بعد، فرد نقش فعال در تصمیم‌گیری دارد. در مرحله قدرت قانونی، افراد موقعیت روشن و قدرت قانونی در تصمیم‌گیری دارند (اعظمی، یعقونی‌فرانی، و معتقد، ۱۳۹۵).

مشارکت یک کنش اجتماعی است و برای ایجاد آن باید عناصر یک کنش و عوامل مؤثر بر مشارکت را به درستی شناسایی و اعمال کرد. طوسی (۱۳۷۵) بر این باور است عناصر مؤثر بر شکل‌گیری یک کنش به شرح ذیل است:

- ۱ انتظاری که افراد در مورد نتایج یک کنش دارند.
  - ۲ ارزیابی که طرفین از نتایج کنش دارند.
  - ۳ میزان اطلاعاتی که کنشگران در ابعاد آن کنش دارند.
  - ۴ تصویری که از ارزیابی دیگران در مورد این کنش دارند.
  - ۵ میزان انگیزه‌ای که فرد برای برآوردن توقعات دیگران در آن کنش دارند.
  - ۶ سابقه‌ای که افراد در انجام آن کنش در گذشته داشته‌اند.
  - ۷ امکانات و ملزوماتی که برای عملی کردن آن کنش لازم است.
- به عبارت دیگر، صرفاً درک ضرورت شراکت مردم و دولت با یکدیگر در تحقق عدالت اجتماعی کفایت نمی‌کند، بلکه دو طرف باید انگیزه‌های

شکل ۲ نقش مردم و نهادهای مردمی در حاکمیت از منظر قانون اساسی



مشارکت در مطالبه‌گری ۳ مورد

مشارکت در تصمیم‌گیری ۷ مورد

مشارکت در اجرا ۲ مورد

مشارکت در نظارت ۵ مورد

مشارکت مردم در برقراری عدالت اجتماعی در کشور بسیار مهم است. آنها در ایفای نقش حلقه‌های واسط میان مردم و حاکمیت بسیار مؤثر و کارآمد هستند؛ زیرا ارتباط میان بخش متمرکز دولتی و بخش گسترده و متنوع مردمی به واسطه‌هایی مناسب نیاز دارد. عملکرد مناسب این حلقه‌های میانی افزون بر افزایش کارآمدی حکمرانی، به نشاط اجتماعی و افزایش سرمایه اجتماعی هم می‌انجامد (شیخی و عزت‌آبادی پور، ۱۴۰۰).

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مترقی‌تر از مبانی غربی حوزه توسعه مشارکتی، نقش برجسته‌ای برای مشارکت مردم در سطح تصمیم‌گیری دیده و پس از آن نظارت مردم و مطالبه‌گری ایشان را مطرح نظر داشته و تنها در اصل چهل و چهارم و اصل یک‌صدم قانون اساسی به نقش اجرایی مردم و نهادهای مردمی در حکمرانی اشاره داشته است. تأسیس و فعالیت نهادهای مردمی به‌عنوان یکی از طرق



مردمی اقتصاد در برنامه ششم توسعه ۲۵ درصد دانسته شده که این رقم از ۵ درصد نیز تجاوز نکرده است. این مسائل نشان از ضعف در سیاستگذاری بخش مردمی در کشور دارد و بر اهمیت و ضرورت ساماندهی عرصه مردمی برای رسیدن به اهداف قانون اساسی تأکید می‌کند. قاعدتاً چنانچه رویکرد فوق بر سیاست‌های کلی نظام تأمین اجتماعی نیز حاکم شود، عملکردی مشابه سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و ۵۰ سیاست کلی دیگر نظام را باید از دولت انتظار داشت؛ در صورتی که فرهنگ و تاریخ ایران حاکی از آن است که در صورت ریل گذاری صحیح عرصه مردمی، حکمرانی کشور با همراهی مردم کارآمدتر و پویاتر می‌شود (فرهادی، ۱۳۸۰). در ادامه نقش نهادهای مردمی در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و قوانین مربوط به آن بررسی شده است.

در برخی اسناد، مانند سند آمایش سرزمین (شورای عالی آمایش سرزمین، ۱۳۹۹)، نقش ضعیفی برای مردم و نهادهای مردمی در نظر گرفته شده است؛ برای نمونه، اهم نقش مردم در این سند، شرکت در امور خیریه و رفع آسیب‌های اجتماعی، تأمین امنیت منطقه و حدود مرزی، مدیریت تقاضای آب و صیانت از منابع و ذخایر ملی است. چنین رویکرد کارفرمایانه‌ای به بخش مردمی و نگاه ابزاری به ایشان برای اجرای تکالیف دولتی، با رویکرد کلان قانون اساسی به نقش مردم در حاکمیت مغایرت دارد. در تدوین برخی از برنامه‌های عملیاتی کشور نیز نقشی صرفاً اجرایی برای مردم ترسیم شده است و برخی دیگر از برنامه‌های کشور مانند قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه علی‌رغم در نظر گرفتن بخش مردمی، در زمینه تحقق اهداف ناکام بوده‌اند؛ برای مثال سهم تعاونی‌ها به‌عنوان بخش

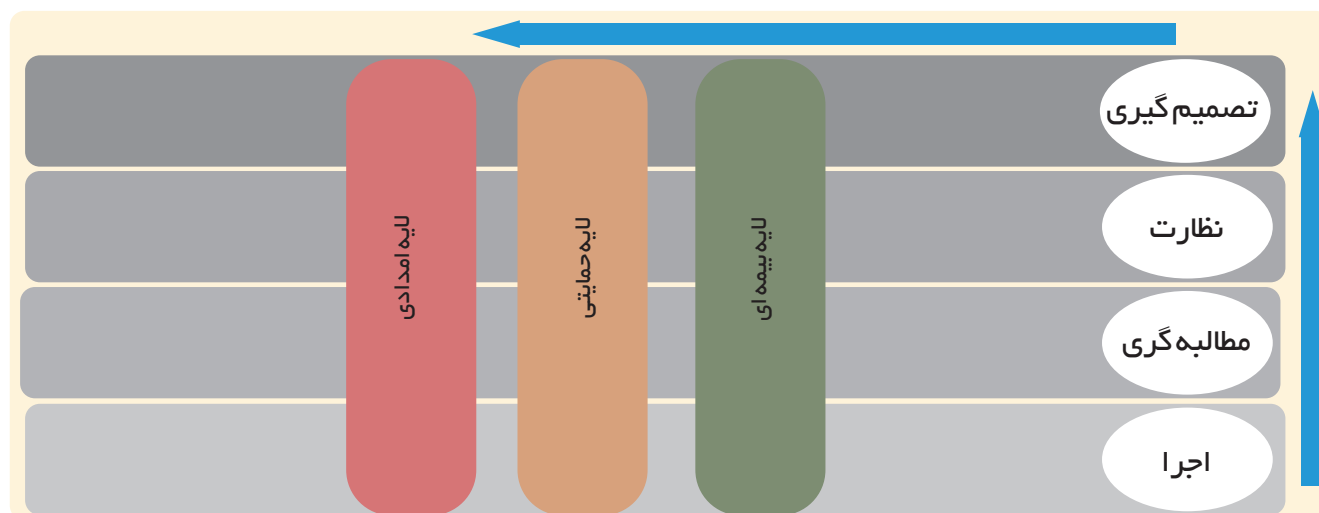
## الگوی منطقی حکمرانی مردمی در نظام تأمین اجتماعی



اجتماعی را در قلمرو نظام تأمین اجتماعی تشکیل می‌دهد، تبیین و مبنای عمل قرار گیرد. شکل ۳، الگوی حکمرانی در نظام تأمین اجتماعی را به تصویر کشیده است:

با این مقدمه به نظر می‌رسد برای استقرار نظام تأمین اجتماعی در کشور بر مبنای الگوی مذکور باید قالب‌ها و قواعد مشارکت مردمی در سه لایه بیمه‌ای، حمایتی و امدادی که پیکره اصلی سیاست‌های کلی تأمین

شکل ۳. الگوی حکمرانی مردمی در نظام تأمین اجتماعی



مطالبه‌گری در حوزه اجتماعی، پُر هزینه یا عملاً غیرممکن خواهد بود. **۴** پیش شرط مشارکت نهادها و تشکل‌های مردمی در تأمین مالی (نقش اجراکننده) منابع مورد نیاز برای استقرار و تحقق نظام تأمین اجتماعی در کشور، تحقق نقش مردم و تشکل‌های مردمی در هر سه ساحت «تصمیم‌گیرنده»، «نظارت‌کننده» و «مطالبه‌گر» است. در همین حال از طریق نظام رتبه‌بندی تشکل‌های مردمی براساس اصل **شایستگی** و همچنین تبیین شاخص‌ها و استانداردهای تخصصی برای اجرای سیاست‌های تأمین اجتماعی و ارزیابی تشکل‌های مردمی از دیگر پیش شرط‌های اجرا و تحقق این نقش است. این‌گونه دولت نیز می‌تواند بخشی از پروژه‌های امدادی و حمایتی خود را براساس رتبه‌های مکتسبه به کارآمدترین تشکل‌ها و نهادهای مردمی واگذار کند.

به عبارت دیگر، تشکل‌های مردمی باید بتوانند در فرایندهای تصمیم‌گیری در حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی مشارکت ساختارمند و باثبات داشته باشند. همچنین باید سازوکار شفافیت بر ساختارها و فرایندهای اجرایی کشور حاکم باشد تا کنشگران و فعالان اجتماعی با اطمینان از مصونیت و امنیت سیاسی و قضایی خود اقدام به پیگیری انحرافات ذی‌نفعان از سیاست‌های تأمین اجتماعی کنند و در نهایت، تشکل‌های مردمی نیز متناسب با استحقاق و شایستگی‌های تخصصی‌شان بخشی از امور حمایتی و امدادی کشور را برعهده بگیرند. تبیین و استقرار چنین الگویی در کشور برای تحقق سیاست‌های تأمین اجتماعی در سه لایه بیمه‌ای، حمایتی و امدادی ضرورتی محتوم است

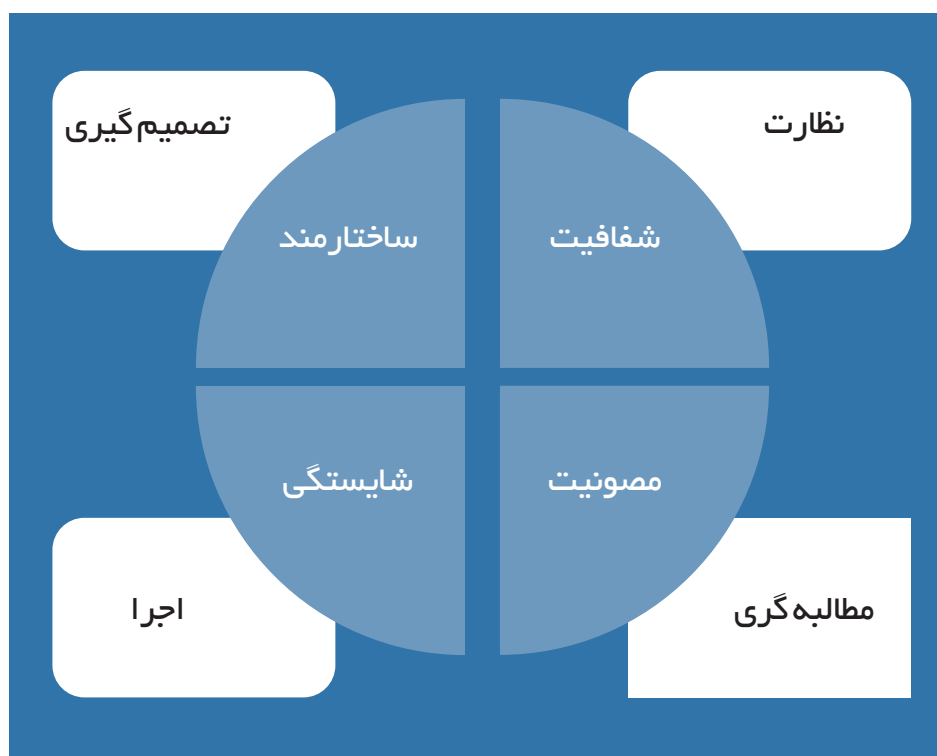
تحقق این امر مستلزم رعایت محورهای زیر است:

**۱** مشارکت مردم در سطح **تصمیم‌گیری** نیازمند بازآرایی در ساختار حقوقی و ارکان مدیریتی نهادهای متولی نظام تأمین اجتماعی از منظر تقویت نقش مردم، خیرین، انجمن‌ها و کانون‌های صنفی است. مشارکت مردم باید به صورت ساختارمند و باثبات در قالب تشکل‌های سازمان‌یافته مانند کانون انجمن‌های صنفی کارگری، کانون صنفی مراکز توانبخشی، شبکه‌های ملی مؤسسات خیریه کشور صورت پذیرد و از مشارکت موردی و غیرنهادمند و صوری پرهیز شود. مردم باید در قالب نهادهای ساختار یافته و به صورت مستمر و قاعده‌مند در فرایند تصمیم‌گیری حضور داشته باشند، نه اینکه برای مشارکت در اخذ یک تصمیم اجتماعی به نهادهای قانونگذار دعوت شوند.

**۲** نظارت مردم بر عملکرد دستگاه‌های مسئول در این حوزه و سنجش میزان موفقیت آنان، نیازمند تقویت زیرساخت‌های اطلاعاتی، توسعه دولت الکترونیک و ایجاد سامانه‌های برخط مبتنی بر اصول **شفافیت در سه سطح** اطلاعاتی، مالی و عملکردی است تا از این طریق امر **نظارت** مردم و نهادهای مردمی بر حسن اجرای برنامه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای ممکن شود.

**۳** مطالبه‌گری در این عرصه، نیازمند مصونیت قضایی و سیاسی است تا کنشگران، سوت‌زن، فعال اجتماعی، آمر به معروف و سایر عنوان‌های مشابه در حوزه اجتماعی بتوانند نقش **مطالبه‌گری** را ایفا می‌کنند. در صورتی که این افراد در کنش‌های خود **مصونیت** نداشته باشند؛

شکل ۴. اصول حاکم بر سطوح مشارکت مردم در اجرای سیاست‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی







## جمع‌بندی و پیشنهادها



معظم رهبری نیز مستتر است. اهمیت این موضوعات به گونه‌ای است که بی‌توجهی به آن می‌تواند به منزله گذار از آرمان‌های انقلاب جمهوری اسلامی ایران محسوب شود. اهم وظایف مزبور به شرح جدول زیر است.

در قانون اساسی کشور به صراحت به تکالیفی اشاره شده است که باید برای دستیابی به رفاه و تأمین اجتماعی در جامعه فراهم شوند. این تکالیف در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، ابلاغی ۱۴۰۱/۱/۲۱ مقام

### جدول ۳. وظایف مرتبط با سیاست‌های کلی نظام مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

وظایف دولت	اصل
تأمین آموزش و پرورش و تربیت‌بدنی رایگان برای همه.	بند «۳» اصل سوم
تضمین حقوق زنان، حمایت از مادران و حمایت از کودکان بی‌سرپرست، ایجاد بیمه خاص زنان بیوه، سالخورده و بی‌سرپرست.	اصل بیست‌ویکم
ارائه حمایت مالی و خدمات بیمه‌ای در قالب تأمین اجتماعی برای همگان، از محل درآمدهای عمومی و مشارکت‌های مردمی، در زمینه بازنشستگی، بیکاری، پیری و ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، خدمات بهداشتی، درمانی و مراقبت‌های پزشکی.	اصل بیست‌ونهم
تأمین مسکن مناسب برای همگان، با رعایت اولویت برای نیازمندان خصوصاً روستانشینان و کارگران.	اصل سی‌ویکم
استقرار نظام اقتصادی مناسب در جهت رفع فقر و محرومیت و تأمین نیازهای انسان، از طریق: ۱) تأمین نیازهای اساسی (۲) تأمین فرصت اشتغال برای همه و ارائه وسایل کار (۳) فراهم آوردن فرصت خودسازی مهارتی، معنوی، سیاسی و اجتماعی برای نیروی کار.	اصل چهل‌وسوم

تمام نیازهای اجتماعی مردم را تأمین و اهداف متعالی سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی را محقق سازد، از طرف دیگر نیز حق ندارد با واسپاری و واگذاری این امور به بخش غیردولتی مسئولیت خود در قبال تأمین اجتماعی مردم را فراموش کند. دولت باید دوش به دوش مردم و نهادهای مردمی اقدام به تأمین اجتماعی در سطح جامعه کند. برای این مهم، نیاز به ظرفیت‌های اجرایی و منابع مالی بخش غیردولتی دارد، اما تا زمانی که حلقه‌های میانی و نهادهای مردمی در فرایندهای تصمیم‌گیری شریک دولت نباشد و دولت امکان نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی را برای این نهادها فراهم نکند و مطالبه‌گری مردمی را به رسمیت نشناسد، مردم و تشکل‌های مردم‌نهاد تمایلی برای همکاری با دولت نخواهند داشت. چنانچه جایگاه واقعی مردم و نهادهای مردمی در حاکمیت لحاظ شود، در آن صورت می‌توان انتظار داشت که تشکل‌های مردمی در حوزه امور حمایتی، امداد و نجات همراه دولت باشند، به افزایش سواد بیمه‌ای در جامعه کمک کنند و در امتداد این همکاری همه‌جانبه میان مردم و دولت، اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی جامعه افزایش یابد. برای جذب مشارکت‌های مردمی از طریق تشکل‌های مردم‌نهاد، تشکل‌های کارگری، تعاونی‌ها و سایر سازمان‌های غیردولتی در چهار سطح تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا به منظور تحقق اهداف سیاست‌های مذکور انجام اقدامات زیر پیشنهاد می‌شود:

براساس تبصره «۱» ماده (۱) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، بر خورداری از تأمین اجتماعی حق همه افراد کشور و تأمین آن، تکلیف دولت محسوب می‌شود. از این رو می‌توان تکالیف مهم و پرسامد فوق‌الذکر را وظایف محوری دولت دانست که با عنایت به سابقه عملکردی دولت در این حوزه، احتمالاً ظرفیت اجرایی سیاست‌های مذکور و تحقق اهداف عالی آن در کشور وجود ندارد. مگر اینکه سیاستگذاران و تصمیم‌گیرندگان کشور تغییر مسیر دهند و از رویه موجود فاصله بگیرند و اصلاحی در الگوی حکمرانی نظام تأمین اجتماعی و رفاهی کشور ایجاد کنند. با استناد به قانون اساسی و ادبیات نظری حوزه حکمرانی، تأکید می‌شود دولت برای تحقق اهداف غایی سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در کشور باید به مردم و نهادهای مردمی اعتماد کند و با انجام اقدامات صحیح زمینه جلب اعتماد مردم و نهادهای مردمی به دولت را فراهم سازد. در صورتی که اعتماد متقابل میان مردم و دولت تا حدودی التیام یابد، شرایط همکاری و مشارکت دولت با مردم برای بهبود شاخصه‌های عدالت اجتماعی در کشور نیز بهبود خواهد یافت. در غیر این صورت، در بهترین شرایط عملکردی مشابه دستاوردهای دولت در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه‌ای کشور در انتظار سیاست‌های کلی نظام تأمین اجتماعی خواهد بود. دولت/حاکمیت باید این واقعیت را بپذیرد که خود به تنهایی نمی‌تواند

تصمیم‌گیری در خصوص نحوه اجرای آن قانون/مقرره و شیوه نظارت بر  
حُسن اجرای آن قانون/مقرره؛  
۴ ایجاد سازوکار شفافیت در حوزه تصمیم‌گیری و اجرای قانون/مقرره  
و استقرار ابزارها و مسیرهای صیانت‌شده مطالبه‌گری برای ذی‌نفعان.

۱ شناسایی قوانین و مقررات مرتبط با هر کدام از اهداف و  
سیاست‌های هفتگانه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی؛  
۲ تعیین ذی‌نفعان هر کدام از احکام (قانون و مقرره) شناسایی شده؛  
۳ تعیین ساختار مشارکتی با حضور تمامی ذی‌نفعان برای

#### جدول ۴. ارائه نمونه‌ای برای اعمال الگوی مشارکتی در قوانین موضوعه کشور در حوزه تأمین اجتماعی

سازمان بهزیستی کشور متولی سلامت اجتماعی با رویکرد پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی و مداخله در بحران‌های اجتماعی، ارائه خدمات حمایتی و توانبخشی به کلیه معلولان، مددجویان و گروه‌های آسیب‌پذیر از قبیل زنان، کودکان، سالمندان نیازمند جامعه می‌باشد. همچنین مرجع صدور پروانه تأسیس و فعالیت در امور زیر می‌باشد: مهدهای کودک، ... مراکز درمانی و بازتوانی معتادان و نیز انجمن‌ها و مؤسسات غیردولتی و خیریه که در راستای اهداف سازمان بهزیستی کشور فعالیت می‌کنند.	جزء «۸» بند «پ» ماده (۵۸) قانون احکام دائمی توسعه
اقدام ۱. تهیه سند آمایش مسائل اجتماعی مرتبط با بهزیستی توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری سازمان برنامه‌بودجه، وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی و با مشارکت انجمن مراکز مثبت زندگی، مؤسسه محک، مؤسسه تولد دوباره، مجمع خیرین کشور، مجمع خیرین سلامت و انجمن امور بیماری‌های خاص، مجمع خیرین بیمارستان‌ساز و سایر نهادهای مردمی مرتبط به حوزه بهزیستی با مشارکت تمام تشکل‌های مردمی ذی‌ربط؛ اقدام ۲. ایجاد پنجره واحد برای انجام امور اجرایی و پشتیبانی و همچنین امور حمایتی مرتبط با بهزیستی با مشارکت تمام تشکل‌های مردمی ذی‌ربط؛ اقدام ۳. تهیه ابزار سنجش عملکرد دولت و نهادهای مردمی مرتبط با اقدام ۱.	نقش تصمیم‌گیری
اقدام ۴. ایجاد سازوکار نظارت عمومی بر عملکرد دستگاه‌ها و نهادهای موضوع اقدام ۱. اقدام ۵. استقرار سامانه شفافیت و ثبت تمامی تصمیمات و اقدامات مرتبط با امور اجتماعی مرتبط با بهزیستی.	نظارت
اقدام ۶. حمایت از نهادهای مطالبه‌گر و تشویق نهادهایی که تخلفات یا جرائم عملکردی و مالی مرتبط با ارائه خدمات اجتماعی حوزه بهزیستی را در کشور شناسایی، افشا و در مراجع ذی‌صلاح پیگیری می‌کنند.	مطالبه‌گری
اقدام ۷. واگذاری بخشی از عملیات و فرایندهای حمایت‌های اجتماعی به نهادهای مردمی بر اساس نظام رتبه‌بندی و از طریق سامانه شفافیت.	اجرا

اولویت نهادهای غیردولتی غیرانتفاعی واگذار کرده و بر حُسن اجرای آنها نظارت کند. این الگو برای اصلاح قوانین مذکور در جدول ۵، را می‌توان به تمامی قوانین و مقررات این حوزه تسری داد. در این صورت می‌توان ادعا کرد که در حکمرانی اجتماعی از «مشارکت‌صوری» گذر و به سطح «مشارکت واقعی» مردم نزدیک شده‌ایم. در راستای تدوین چنین الگویی، دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارش مستقلی اقدام به بررسی قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های حوزه حمایتی، امدادی و بیمه‌ای تأمین اجتماعی در سطح مشارکت واقعی خواهد کرد.

مجلس شورای اسلامی می‌تواند جزء «۸» بند «پ» ماده (۵۸) قانون احکام دائمی توسعه را به شرح جدول فوق اصلاح کند. براساس مدل ارائه شده در این پژوهش، قانونگذار باید برای نهادهای مردمی مرتبط با فعالیت‌های حمایتی مرتبط با بهزیستی در اصلاح قانون مذکور و تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی آن سهم قابل توجهی در نظر بگیرد. در متن اصلاحیه باید کانال‌ها و ابزار نظارت و مطالبه‌گری نهادهای مردمی دیده شود. سامانه شفافیت و نظام رتبه‌بندی برای پیشگیری از بروز رانت و تعارض منافع تدوین شود و در نهایت دولت می‌تواند بخشی از امور حمایتی که اجرای آن در توان دولت نیست را به نهادهای حمایتی با



## منابع و مأخذ



۱. خادم‌الحسینی، احمد و راضیه قدرجانی، و، امیر زاهدی یگانه. (۱۳۹۱). اداره مردمی شهر و مشارکت شهروندان در مدیریت شهری، نشریه علمی پژوهشی آمایش محیط (ش ۱۷).
۲. امیری، محمودی، راغفر و پروندی (۱۳۹۵). بررسی نظری-تطبیقی نظام‌های تامین اجتماعی: مسیریابی توسعه نظام سه لایه تامین اجتماعی ایران. فصلنامه علمی پژوهشی سیاستگذاری عمومی، دوره ۲، ش ۴.
۳. منصور، جهانگیر (۱۳۸۸). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با اصلاحات ۱۳۶۸. تهران: دوران.
۴. عزت‌آبادی پور، حسام و سینا شیخی. (۱۴۰۰). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۶۵. در حوزه مشارکت‌های مردمی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. خانی گیاشی، رضا. (۱۳۹۷). قانون مدیریت خدمات کشوری. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
- سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی. (۱۴۰۱، ۰۱۲۱).
۶. حسینی، سیدعلی (۱۳۸۰). روش‌های مشارکت شهروندان در طرح‌های توسعه شهری (شهر رشت). تهران: دانشگاه تربیت مدرس.
۷. شیخی، سینا و حسام عزت‌آبادی پور. (۱۴۰۰). ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود تشکل‌های مردم‌نهاد. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۸. شورای عالی آمایش سرزمین. (۱۳۹۹). سند ملی آمایش سرزمین. تهران: دبیرخانه.
۹. شهیدی، زهرا و زهرا کاویانی. (۱۴۰۰). گزارش پایش فقر در سال ۱۳۹۹. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
۱۰. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور. (۱۳۹۶، ۱۱۶). قوانین و مقررات. تم الاسترداد من مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
۱۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۶۸). قوانین و مقررات.
۱۲. قانون آئین دادرسی کیفری. (۱۳۹۲، ۱۲۴). پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور. تم الاسترداد من معاونت تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری
۱۳. قانون برنامه پنجساله ششم توسعه. (۱۳۹۶، ۱۱۶). قوانین و مقررات.
۱۴. قانون تامین اجتماعی. (۱۳۵۴). قوانین و مقررات.
۱۵. قانون جامع حمایت از حقوق معلولان. (۱۳۸۳، ۲۱۶). قوانین و مقررات.
۱۶. قانون حمایت از اطفال و نوجوانان. (۱۳۹۹، ۳۲۱). قوانین و مقررات.
۱۷. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی. (۱۳۸۳). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۸. قانون شهرداری. (۱۳۳۴، ۴۱۱). قوانین و مقررات.
۱۹. قانون کار. (۱۳۶۹، ۸۲۹). قوانین و مقررات.
۲۰. قانون مالیات‌های مستقیم. (۱۳۶۶، ۱۲۳). قوانین و مقررات.
۲۱. قانون مدیریت خدمات کشوری. (۱۳۸۶، ۷۸). قوانین و مقررات.
۲۲. ضرغام‌افشار، محمدتقی. (۱۴۰۰). اظهار نظر کارشناسی درباره طرح اصلاح قانون شوراها اسلامی کار. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۱۲۷.
۲۳. طوسی، محمدعلی. (۱۳۷۵). مشارکت در مدیریت و مالکیت (الإصدار ۱). تهران: مرکز آموزش دولتی.
۲۴. فرهادی، مرتضی. (۱۳۸۰). واره: نوعی تعاونی سنتی کهن و زنانه در ایران، درآمدی به مردم‌شناسی و جامعه‌شناسی تعاون و مشارکت مردمی. تهران: وزارت جهاد کشاورزی.
۲۵. مرکز آمار ایران. (۱۴۰۱، ۷۲۳). شاخص‌های کلان اقتصادی و اجتماعی کشور.
۲۶. اعظمی، موسی و احمد یعقونی فرانی، و مهسا معتقد. (۱۳۹۵). بررسی نوع و میزان مشارکت در طرح‌های روستایی: مطالعه موردی روستای سنگستان همدان. فصلنامه روستا و توسعه، ش ۲، ۴۷-۷۳.
۲۷. موسوی نیک، هادی و زهرا کاویانی، و محمدصابر پهلوان. (۱۴۰۱). گزارش پایش فقر در سال ۱۴۰۰. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

28. M Hill, P Hupe. (2012). Implementing public policy. London: Sage Publication.

29. Tortajada, C. (2016). Asia and the pacific policy studies. 13 (2), 266-274.







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)