

## چالش‌ها و فرصت‌های تدوین نظام رفاهی جامع در ایران بعد از انقلاب

دکتر علی اصغر سعیدی\*

**چکیده:** هدف اصلی این مقاله ارائه تحلیلی کلی از موانع توسعه سیاست اجتماعی در دوره برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی است. مقاله این بحث را دنبال می‌کند که در این برنامه‌ها بیش از هر زمانی در گذشته بر موضوعات مختلف در سیاست اجتماعی به ویژه در مورد حمایت اجتماعی از گروه‌های آسیب‌پذیر تأکید شده است؛ زیرا قانون اساسی دولت را دولت رفاه می‌داند. مقاله این استدلال را مطرح می‌کند که علی‌رغم اینکه تلاش تصمیم‌سازان بر این بوده است تا برای اطمینان از رفاه و بهزیستی تمام شهروندان، سیاست اجتماعی را در دستور کار قرار دهند، اما برنامه‌ها از نبود یک سیاست اجتماعی جامع، به این معنا که گفتمان مستقل سیاست اجتماعی به عنوان پیش‌زمینه برنامه‌ریزی برای این نوع سیاست‌ها برای پرکردن شکاف نظر و عمل وجود ندارد، رنج می‌برند. بنابراین، چالش‌های پیش روی دولت برای تدوین یک برنامه سیاست اجتماعی جامع این است که چگونه ذی‌نفعان واقعی را، چه در بخش سوم جامعه، چه گروه‌های اجتماعی، نظریه‌پردازان، صاحب‌نظران و سیاست‌گذاران، در بحث‌های گروهی دسته‌جمعی و کارگاه‌های تدوین برنامه عمل برای طراحی و انتخاب‌های موجود در سیاست اجتماعی گرد آورد. در این مقاله ما سعی می‌کنیم تا بر نقش این ذی‌نفعان در بخش‌های مختلف و در گروه‌های اجتماعی متمرکز شویم تا ویژگی‌های برنامه سیاست اجتماعی اجرایی و واقع‌گرایانه را با تمرکز بر نقاط قوت و ضعف برنامه‌های اجتماعی و تعیین اولویت‌های سیاست‌های اجتماعی روشن کنیم. فرض ما بر این است که می‌توان از تجربیات تدوین سیاست اجتماعی در سایر کشورهای دنیا، دولت رفاه‌های کلاسیک و بحران‌های اخیر آن برای انجام هر دستورالعمل بومی استفاده کرد. این مسئله را ما در بررسی برنامه‌های توسعه اجتماعی و تمایز آن با برنامه سیاست اجتماعی در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب نشان خواهیم داد.

**کلیدواژه:** سیاست اجتماعی جامع، دولت رفاه، نظم و توسعه اجتماعی، بخش سوم جامعه

## مقدمه

دلایل نوشتن این مقاله متفاوت است، اما یک دلیل عمده‌اش این است که هنوز در جامعه ما مفهوم سیاست اجتماعی ناشناخته مانده است، گرچه دولت رفاه به عنوان محور اصلی سیاست‌های اجتماعی معاصر، با تمام ویژگی‌هایش، در تاریخ معاصر ایران زاده انقلاب اسلامی است و قانون اساسی دولت را مسئول تدوین سیاست‌های اجتماعی جامع و تمام‌عیار در زمینه‌های تغذیه، بهداشت، آموزش، اشتغال، و مسکن تمامی مردم شناخته است تا از کرامت انسان دفاع کند. به این ترتیب، دولت مدرن رفاه با قانون اساسی زاده شده است. بعد از آن سازمان‌ها و بنیادهای انقلاب در کنار سازمان‌های دولتی گذشته به عنوان سازمان‌های موازی با دولت برای تحقق این امر تأسیس شدند، اما هیچ‌گاه سیاست اجتماعی مدونی برای انجام برنامه‌ای با عنوان سیاست اجتماعی در ایران تدوین نشد. هدف اصلی این مقاله بررسی این مسئله است که موقعیت سیاست اجتماعی بعد از انقلاب چگونه بوده است و دلایل نرسیدن به چنین سیاست اجتماعی مدونی چیست؟ چرا علی‌رغم اینکه سیاست اجتماعی رشته‌ای دانشگاهی و علمی است، کتاب‌های درسی مربوط، که تعدادشان به انگشتان دو دست نیز نمی‌رسد، از جمله ملال‌آورترین کتاب‌ها هستند که دانشجویان نه‌انگیزه‌ای به خرید آن‌ها دارند و نه به یادگیری‌شان، مگر به اجبار. در حالی که بعد از انقلاب اسلامی همواره شعار اصلی حوزه سیاست و اجتماع عدالت و رفاه اجتماعی بوده است و تمایز جناح‌های سیاسی دست‌کم تا دوم خرداد ۱۳۷۶ بر سر مسائل اجتماعی به طور کل و مسئله عدالت و برابری و نقش دولت در این مسئله بوده است (نک. بابیو، ۱۳۸۴). چرا سیاست اجتماعی خاص ایران که گروه‌های اجتماعی و نخبگان بر سر آن به اجماع نسبی رسیده باشند، وجود ندارد؟ چرا هیچ‌گاه این رشته علمی و دانشگاهی گفتمانی تولید نکرده است و برخلاف دانشگاه‌های مغرب‌زمین که رشته سیاست اجتماعی از جمله جالب‌ترین و شورانگیزترین رشته‌های علوم اجتماعی است، نه تنها محققان و دانشجویان گرایشی به پژوهش در این رشته ندارند، علی‌رغم اینکه سیاست اجتماعی به عنوان رشته‌ای که علاوه بر دانشگاهی و علمی بودن در موضوع، محتوا، و کاربرد

خنثی نیست، و به جنبه‌های مختلف زندگی در ارزش‌ها و تعهدات آدمیان می‌پردازد، مورد توجه سیاست‌مداران، جامعه‌شناسان، و روشنفکران قرار نگرفته است. چرا مسائل رفاهی و اجتماعی از جمله آسیب‌های اجتماعی، حاشیه‌نشینی، بهداشت، و بروز مسائل مختلف در بهداشت و درمان حساسیتی در نخبگان، سیاسیها، و اهل فکر بر نمی‌انگیزاند؟ چرا نظریه‌پردازی در «سیاست»‌های اجتماعی چندان با کوشش‌های عملی درگیر نبوده است؟ علی‌رغم اینکه روشن است که سیاست اجتماعی در پی تغییر نظم اجتماعی از وضع موجود به وضع مطلوب است، چرا «سیاست اجتماعی» چه به عنوان رشته‌ای دانشگاهی، و چه به عنوان مجموعه سیاست‌های عملی، موضوع مطالعه نبوده است؟ و در نهایت چرا گفتمان سیاست اجتماعی در جامعه ایران تولید نشده است؟

برای پاسخ به این گونه سؤالات، ما در این مقاله سعی خواهیم کرد تا یک چارچوب تحلیلی - نظری از موانع توسعه سیاست اجتماعی ارائه دهیم. گرچه در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی بیش از هر زمانی در گذشته بر موضوعات مختلف سیاست اجتماعی به ویژه در مورد حمایت اجتماعی از گروه‌های آسیب‌پذیر تأکید شده و اساساً قانون اساسی دولت را دولت رفاه تعریف کرده است؛ و قوانین متعددی تصویب گردیدند و سازمان‌ها و بنیادهای مختلفی برای اجرای این امر تأسیس شدند که آخرین آن تصویب قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی و تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی است، اما سیاست‌گذاری اجتماعی روشمند در ایران وجود نداشته است. علی‌رغم اینکه تصمیم‌سازان سعی کرده‌اند تا برخی موضوعات حاد اجتماعی را در دستور کار قرار دهند، برنامه‌ها از نبود یک سیاست اجتماعی جامع که واکنشی به حل مشکلات اجتماعی بر اساس شکل‌گیری گفتمان مستقل سیاست اجتماعی باشد، رنج می‌برد.<sup>۱</sup> در نتیجه به نظر می‌رسد که برنامه‌ریزان در فضایی کاملاً عمل‌گرایانه دست به اجرای برنامه‌هایی ناهماهنگ و غیرمنجسم با سیاست‌های اقتصادی و با نیازهای اساسی اجتماعی مبادرت ورزیده‌اند. چالش‌های پیش روی دولت برای تدوین یک برنامه سیاست اجتماعی جامع این است که چگونه ذی‌نفعان واقعی را، چه در بخش سوم جامعه، چه گروه‌های اجتماعی، نظریه‌پردازان، صاحب‌نظران و سیاست‌گذاران،

برای طراحی برنامه عمل و انتخاب‌های موجود و مطلوب گرد هم آورد. عدم تمرکز دولت بر نقش این ذی‌نفعان در بخش‌های مختلف و در گروه‌های اجتماعی اجرای همان برنامه‌های ناهمگون اجتماعی را نیز با شکست مواجه کرده و آنچه باقی مانده، برنامه‌هایی سرشار از واژه‌های مدرن و جملات زیباست که در بن‌بست اجرا مانده‌اند؛ زیرا بدون عناصر و ویژگی‌های اجرایی و واقع‌گرایانه‌اند. این مسئله را با مقایسه تجربیات تدوین سیاست اجتماعی در سایر کشورهای دنیا، دولت‌های کلاسیک رفاه و بحران‌های اخیر آن و برنامه‌های توسعه اجتماعی بعد از انقلاب نشان خواهیم داد.

### ۱. تعریف سیاست اجتماعی

البته بر سر تعریف سیاست اجتماعی توافقی صورت نگرفته است. برخی آن را «مداخله عامدانه» می‌دانند که دولت برای رسیدن به اهداف رفاهی با توزیع مجدد منابع در میان شهروندان انجام می‌دهد. بنابر این تعریف، سیاست اجتماعی حالتی از دخالت دولت است که از طریق اهداف اجتماعی مانند عدالت اجتماعی، مساوات و عدم تبعیض، حفاظت از مردم آسیب‌پذیر و برنامه‌ریزی مدبرانه زندگی پیگیری می‌شود. اما این سؤال که «آیا آن ارزش‌های اجتماعی، با دخالت دولت بهتر تحصیل می‌شوند یا توسط خود مردم»، مدت‌ها موضوع اصلی بحث‌های دانشگاهی بوده، و در نظریه‌های علم سیاست و نیز در سیاست اجتماعی مورد بحث نظریه‌پردازانی چون جان راولز، رابرت نوزیک، فردریک ون‌هایک و دیگران قرار گرفته است. به هر حال، محور بحث‌های سیاست اجتماعی، برقراری نظامی رفاهی است که متشکل از تعدادی نهاد اجتماعی نظیر خانواده، شبکه‌های موجود اجتماعی و محله‌ای، بازار، بخش‌های داوطلبانه و خیریه، و نیز سازمان‌های دولتی است که خدمات مختلف رفاهی را تهیه و توزیع می‌کنند.

همان‌طور که گفته شد، روشن است که مناقشه بر سر تعریف سیاست اجتماعی سؤالات متعدد دیگری را برمی‌انگیزاند؛ از جمله اینکه «رفاه» چیست؟ آیا سیاست اجتماعی منجر به عدالت اجتماعی بیشتر می‌شود؟ چرا می‌گوییم سیاست اجتماعی مسئله محوری سیاست مدرن است؟ این سؤالات از حوصله بررسی این مقاله خارج

است، اما چنین سؤالاتی یکی از اهداف سیاست اجتماعی به عنوان یک رشته دانشگاهی است که با بررسی توسعه سیاست اجتماعی در تاریخ معاصر، رابطه متقابل بین سیاست اجتماعی، تغییر اقتصادی و روندهای اجتماعی، بررسی اندیشه‌ها و اصول اصلی سیاست‌های اجتماعی، بررسی رابطه سیاست اجتماعی، کنترل و آزادی اجتماعی، سیاست آموزشی، اشتغال، سیاست‌های بهداشتی و مسائل سیاست‌های مسکن و حتی هنر و سیاست‌های فرهنگی (Baldock & et. al, 1990) حاصل خواهد شد تا روشن شود چطور ایدئولوژی‌های متخاصم و رقیب و نیز ارزش‌ها و آرزوه‌های آرمانی بر این سیاست‌ها مؤثر واقع می‌شوند. همچنین باید گفت که یکی از مسائل مهم کنونی در سیاست اجتماعی بحران‌هایی است که دولت رفاه در سال‌های پایانی قرن بیستم با آن روبه‌رو شده است و راهکارهای مانند رویکردهای راه سوم (third way) برای خروج از بحران همانند رویکرد «رفاه جامعه‌محور» (welfare society) در نظام‌های رفاهی به همین منظور است. بنابراین، چنین سیاست‌ها و رویکردهایی مانند مراقبت مؤسسه‌ای یا محله‌ای و اتکا بر شبکه‌های پویای رفاه در محله‌ها و اجتماعات از جمله مهم‌ترین بحث‌های مربوط به سیاست اجتماعی است.

یکی از راه‌های رسیدن به تعریفی از سیاست اجتماعی بررسی موضوعات مختلف در برنامه‌های کشورهای مختلف جهان است. اما از آنجایی که ممکن است این برنامه‌ها به سبب عدم انسجام در اجرا و امانده باشند، تنها فهرست بلندی از موضوعات از این کار به دست می‌آید. بنابراین، همان‌طور که گفته شد، باید به دنبال فهرست کردن موضوعاتی رفت که از گفتمان‌های علمی پیرامون سیاست اجتماعی منبث شده باشند. تهیه این فهرست نشان داده است که سیاست اجتماعی برنامه‌های مختلفی را در کشورهای مختلف در بر گرفته است. برخی از این برنامه‌ها عبارت‌اند از: سیاست‌گذاری آموزشی و برنامه‌های آموزشی رایگان و اجباری؛ برنامه‌های بیمه‌های سلامتی - بهداشتی برای تمام شهروندان صرف‌نظر از میزان درآمدشان؛ تلاش برای رفع تبعیض با حمایت از زنان، معلولان، و اقلیت‌های قومی و نژادی. همگی این نوع برنامه‌ها از جمله برنامه‌های سیاست اجتماعی هستند. اما همان‌طور که بحث خواهد شد، وجود این برنامه‌ها دلیل بر وجود یک برنامه منسجم سیاست اجتماعی که بر

اساس نیازهای سنجیده شده و بر اساس نظر نخبگان و صاحب نظران در تدوین و مشارکت مردم در اجرا باشد، نیست. تنها در مواردی چند است که این برنامه‌ها موفق می‌شوند و اگر هم مواجهه با بحران می‌گردند، به واسطه همان سازوکارهای تدوین در گذشته می‌توان از گسترش بحران جلوگیری کرد.

بر اساس این نیازسنجی‌ها می‌توان برنامه‌ها و اقداماتی را که صبغه اقتصادی یا فرهنگی و یا کاملاً اجتماعی دارند، تشخیص داد. برای مثال، هنگامی که سیاست‌گذاران در پی اجرای حمایت‌های اجتماعی هستند، می‌توان سیاست اجتماعی را در بخشی از سیاست‌های اقتصادی دید. اما هنگامی که کنترل برخی مشکلات و آسیب‌های اجتماعی مدنظر و توجه قرار گرفته‌اند، برنامه‌هایی که اهداف اجتماعی و فرهنگی را پیگیری می‌کنند، تدوین می‌شود. این در حالی است که بعضی از برنامه‌ها جنبه‌های مختلفی از سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی هستند که اگر هماهنگ نباشند، برنامه‌ها در اجرا از ناموزونی رنج خواهند برد. بر این اساس، می‌توان مدل‌های مختلف سیاست اجتماعی را در کشورهای مختلف تشخیص داد؛ برای مثال، وقتی در دهه ۱۹۷۰ میلادی با افزایش نرخ بیکاری در سراسر اروپا، معضل بیکاری و به تبع آن مسئله اشتغال، مشکلی اساسی تلقی شد، این مسئله موجب نگرانی سیاست‌مداران، اقتصاددانان و سایر بازیگران عرصه سیاست گردید و نظام‌های رفاهی را به طور اخص و سیاست‌های اجتماعی آنان را به انحای مختلف تحت تأثیر قرار داد. اما هر کشور بر اساس رهیافت خاص خودش و به نحو متفاوت از دیگران به مقابله با این مسئله پرداخت. جدول زیر نظام‌های مختلف سیاست اجتماعی را که ناشی از این سیاست‌های اقتصادی برای مقابله با مشکلات اجتماعی است، نشان می‌دهد.

سیاست اشتغال فعال	سطح و دوره پوشش	پوشش	نوع رژیم رفاهی
شبه‌حضور (تقریباً وجود ندارد)	خیلی ضعیف	بسیار ناقص	۱. نیمه‌حمایتی (sub-protective)
ضعیف	ضعیف	ناقص	۲. لیبرال / حداقل (liberal/minimal)
وسیع	نابرابر	متغیر	۳. اشتغال‌محور (employmentcentered)
خیلی گسترده	بالا	جامع	۴. فراگیر (universalistic)

(Gallie and Paugam, 2000)

کشورهای دسته اول نظیر ایتالیا، پرتغال، اسپانیا، یونان، مزایای ناچیزی در اختیار بیکاران قرار دادند؛ دسته دوم کشورهایی مانند ایرلند و بریتانیا هستند؛ دسته سوم کشورها مانند فرانسه و بلژیک، و کشورهای دسته چهارم که سیاست‌های اشتغال‌محور گسترده را اجرا کردند، مانند هلند، آلمان، دانمارک و سوئد. مسئله اصلی این بود که هر رژیم رفاهی بر اساس همان ویژگی‌های خود، سیاست خاصی را نیز در برخورد با بیکاری دنبال کرد. یکی از دلایل این تفاوت این بود که چون این رژیم‌های رفاهی با الگوهای زندگی خانوادگی و همبستگی خانوادگی در تعامل اند یا تحت تأثیر الگوهای مختلف زندگی خانوادگی هستند، نمی‌توانستند از یک الگو پیروی کنند. بنابراین، الگوهای زندگی خانوادگی بر سیاست اجتماعی مؤثر بودند. برای نمونه، ساخت‌های خانواده در ایرلند، بریتانیا یا فرانسه و آلمان متفاوت است.

بنابراین، تقریباً شش کشور در سه گروه قرار می‌گیرند. سوئد و دانمارک کشورهایی هستند که سطح بالای حمایت از استانداردهای زندگی را برای همه بیکاران فراهم می‌کنند؛ یعنی مدل فراگیر (universalistic model). آلمان و فرانسه بر اساس حمایت از استانداردهای زندگی کسانی که تجربه کار طولانی مدت را دارند و حمایت دست‌کم از کسانی که این تجربه را نداشته‌اند، نظام‌هایی را تعریف کرده‌اند که در مدل

اشتغال محوری قرار می‌گیرند. بریتانیا و ایرلند که نظام حمایت فراگیر حداقلی (universal minimum protection) دارند، تأکید فزاینده‌ای روی آزمون استطاعت مالی (means testing) دارند؛ یعنی همان مدل لیبرال حداقلی (liberal/ minimal model) (Culpitt, 2001).

این برنامه همان طور که در مثال مربوط به بیکاری در دهه ۱۹۷۰ اروپا نشان داده شد، محورهای اصلی سیاست اجتماعی را شکل می‌دهد. اما قبل از آنکه این محورها شکل گیرند و به صورت دغدغه‌های کشورهای در جامعه و سیاست درآیند، باید در جامعه و در میان گروه‌های مختلف اجتماعی و فرهنگی توافق عمومی صورت گیرد. بر همین اصل است که در دنیای کنونی محیط زیست به عنوان مسئله اصلی سیاست اجتماعی درآمده است به نحوی که راست و چپ سیاسی بر سر حل آن وفاق دارند (گیدنز، ۱۳۸۲). از جمله مقوله‌های دیگر که هر کدام به نحوی مسئله جوامع شده است، عبارت‌اند از: سیاست‌گذاری برای جوانان؛ دادن نقش‌های مهم‌تر در اقتصاد، حقوق و جامعه به زنان؛ اهمیت دادن به سازمان‌های غیردولتی برای اجرای سیاست اجتماعی جامعه‌محور به جای دولت‌محور، و غیره. اما در نهایت باید به این موضوع توجه شود که هر کشوری نیاز به تدوین سیاست اجتماعی بومی خاص خود را دارد و این امر بدون توجه دولت به تعامل مؤثر ذی‌نفعان در جامعه محقق نخواهد شد. گرچه باید گفت که جهانی شدن تا حد زیادی نیازهای مشترکی در مقوله‌های مختلف سیاست اجتماعی از جمله وجود ریسک‌های جدید، مسائل مختلف و مشترک در تغییرات خانواده را به بار آورده است، ولی به همین دلیل به نظر می‌رسد مقولاتی که در سیاست اجتماعی کشورهای توسعه‌یافته مطرح است، در کشورهای توسعه‌نیافته نیز در اولویت قرار می‌گیرند (گیدنز، ۱۳۸۲).

## ۲. موقعیت سیاست‌های اجتماعی در ایران قبل از انقلاب

موقعیت سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران قبل از انقلاب به طور کل در برنامه‌های توسعه کشور قابل ردگیری است. اما برنامه‌های توسعه به سیاست‌های اقتصادی تقلیل یافته بودند و تنها هنگامی که پیامدهای سیاست‌های اقتصادی فرصت ظهور می‌یافتند، برنامه‌ریزان به فکر برنامه‌ریزی می‌افتادند. بنابراین، سابقه سیاست‌های اجتماعی در ایران



به بعد از اجرای سیاست‌های اقتصادی برمی‌گردد (کارشناس، ۱۳۸۲، فصل دوم و سوم). با تأسیس سازمان‌های اقتصادی مانند سازمان برنامه و بودجه، بانک مرکزی و بانک‌های توسعه مانند بانک توسعه سرمایه‌گذاری صنعتی در دهه ۱۳۴۰ برنامه‌ریزی در ایران از طریق دخالت دولت در بازار اقتصادی شکل خاصی به خود گرفت (کارشناس، ۱۳۸۲، فصل چهارم). گرچه برنامه‌ریزی اقتصادی مدت‌ها قبل از آن به شکل تمرکز دولت در فعالیت‌های اقتصادی به قصد نوسازی و انجام زیرساخت‌های کشور از جمله راه‌سازی، تجدید ساختار اداری کشور و قوانین مدنی به سال‌های ظهور دولت رضاشاه برمی‌گردد (کارشناس، ۱۳۸۲، فصل سوم)، همین گسترش پهنه اقتصاد، پیامدهای مختلف اجتماعی را در بر داشت. نخست آنکه با تغییر نظام اقتصادی از اتکا به نظام ارضی به نظام اقتصاد صنعتی، نابرابری‌های شهر و روستا گسترش یافت و معضلات اجتماعی - اقتصادی مختلف و گوناگونی از جمله حاشیه‌نشینی و مهاجرت‌های بی‌رویه به شهر به وجود آمد. همگی این‌ها را می‌توان با به کار بستن نظریه‌های توسعه ناهمگون در مورد توسعه اقتصادی و اجتماعی در کشورهای توسعه‌نیافته صادرکننده نفت سراغ گرفت که موجب رشد انحرافی در اقتصاد شد (رک. کارشناس، ۱۳۸۲، فصل اول).

با تأسیس نهادهای اقتصادی برنامه‌ریزی توسعه، نقش یک دولت اقتدارگرا در برنامه‌ریزی توسعه آغاز شد. بنابراین، روشن بود که چنین دولتی در برنامه‌ریزی به سیاست اجتماعی مدونی که حاصل وفاق ذی‌نفعان بر روی مقوله‌های اساسی است، دست نخواهد یافت. تنها اقدام برای رسیدن به سیاست اجتماعی بر پایه اخذ نظرهای صاحب‌نظران و جامعه‌شناسان به برپایی همایشی در شیراز برمی‌گردد. طی این همایش مسائل مختلف توسعه اجتماعی و پیامدهای مختلف سیاست‌های اقتصادی از جمله نابرابری درآمدها، مسئله مهاجرت، آسیب‌های اجتماعی و غیره بحث و بررسی شد. اما نظام اقتدارگرا به ویژه بعد از رشد درآمدهای نفتی اجازه اجرای این مقولات را در برنامه‌ریزی نداد.<sup>۲</sup> بنابراین، برنامه‌ریزی باز شامل مقولات مختلف مدرن بود که تصمیمات جاه‌طلبانه دولت اقتدارگرا فرصت مانور را به آن نمی‌داد.

گرچه در برنامه‌های توسعه اقتصادی به مقولاتی مانند بهداشت و آموزش توجه شده بود، رهیافت خاصی پشت این برنامه‌ها قرار نداشت؛ برای مثال، در برنامه سوم و چهارم توسعه به رشد امکانات درمانی مانند شمار تخت بیمارستانی توجه شد. در نتیجه تعداد تخت‌های بیمارستان از ۲۴۱۲۶ تخت به ۴۸۰۰۰ تخت و درمانگاه‌های بهداشتی از ۷۰۰ به ۲۸۰۰ واحد رسید. همچنین، تعداد پرستاران از ۱۹۶۵ نفر به ۴۱۰۵ و شمار پزشکان از ۴۵۰۰ به ۱۲۷۵۰ نفر افزایش یافت که نشان از سرمایه‌گذاری دولت در منابع انسانی بخشی بود که نسبت به سایر بخش‌های اجتماعی نیروی انسانی را می‌طلبید. نبود رهیافت خاص سیاست اجتماعی در ایران قبل از انقلاب، از آنجا مشخص بود که شاخص‌های اجتماعی و مقایسه آن‌ها با سطح توسعه‌یافتگی، مورد توجه دولت قرار نمی‌گرفت. تنها در سال ۱۳۵۴ بود که طرح مشترک شاخص‌های اجتماعی در ایران با همکاری پروفیسور یان درونوفسکی و دکتر علی بنوعزیزی، مشاوران یونسکو آغاز گردید. در نتیجه مجموعه شاخص‌های اجتماعی برای نخستین بار در ایران تهیه شد. البته این اقدام، به تلاش‌ها در جهت تهیه شاخص‌های توسعه اجتماعی بر می‌گشت و نه سیاست‌های اجتماعی؛ به این معنا که سیاست و برنامه مشخصی برای تدوین مسائل حاد اجتماعی از جمله کاهش فقر، کاهش فاصله طبقات و گروه‌های شهری و روستایی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، مسکن و مقولاتی از این دست در دستور کار قرار نداشت. در نتیجه، می‌توان گفت که در بیشتر برنامه‌ها گرچه مقولات مختلف سیاست اجتماعی مانند آموزش ابتدایی، متوسطه و راهنمایی برای بالابردن بازده اجتماعی سرمایه‌گذاری آموزشی، افزایش سوادآموزی، تأمین اجتماعی کارگران برای افزایش بهره‌وری نیروی کار و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، بیمه‌های اجتماعی، مسائل سالمندان و بازنشستگی، بهداشت و درمان در کنار مسائل اقتصادی ذکر می‌شد و در زمره اهداف برنامه قرار می‌گرفت، هیچ برنامه منسجم سیاست اجتماعی که هماهنگ با برنامه اقتصادی نوشته و اجرا شود، یافت نمی‌شود. به علاوه باید توجه داشت که برنامه‌های اقتصادی نیز به اهداف خود نرسیدند. یکی از علل عدم موفقیت برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی نیز به عدم ثبات در نظام سیاسی بر می‌گشت که انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ نقطه عطف آن بود. همچنین، علت مهم عدم موفقیت سیاست‌گذاری

اجتماعی به ابهام در ارزش‌های مورد توافق دولت و جامعه برمی‌گشت که یکی از پیش‌شرط‌های سیاست‌گذاری است. وقوع انقلاب اسلامی عرصه‌ جدیدی در برابر سیاست‌گذاری اجتماعی گشود.

### ۳. وضعیت سیاست اجتماعی بعد از انقلاب

اهداف انقلاب اسلامی که در شعارهای مردم و انقلابیها وجود داشت و در مواد متعدد قانون اساسی را تحت تأثیر قرار داد، به نحوی که دولت به روشنی یک دولت رفاه تعریف شد که باید برای حفظ کرامت انسانی برای افراد تغذیه، اشتغال، مسکن، آموزش، و بهداشت فراهم کند. خاستگاه‌های تصویب مواد مختلف قانون اساسی در این زمینه‌ها موضوع بحث مفصلی است، اما رخدادهای بعدی به ویژه سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی بعد از جنگ هشت‌ساله نشان داد که دولت در عمل قادر به انجام تمامی این‌ها نیست. تحولات جهانی به خصوص سقوط نظام‌های سوسیالیستی نیز دولت رفاه را که در قانون اساسی متعهد شده بود تا در تمامی ارکان برای برآورده ساختن اهداف ذکر شده در قانون اساسی در جامعه و اقتصاد دخالت کند، زیر سؤال برد. گرچه بحث عدالت اجتماعی، و نه راه‌های رسیدن به آنچه توسط دولتی تمام‌عیار و چه توسط جامعه، که موضوع گفتمان‌های مطرح در جوامع غربی‌اند، هیچ‌گاه در جامعه ما بحث و بررسی نشده است.<sup>۳</sup>

به غیر از عوامل بیرونی مانند جنگ هشت‌ساله با عراق و تحریم و تنگناهای اقتصادی در طی این سال‌ها، به رغم گسترده‌تر شدن نیازهای اجتماعی و سربرآوردن حوزه‌های جدید سیاست اجتماعی در جهان، در کتاب برنامه‌ مقولات سیاست اجتماعی مورد بحث جدی قرار نگرفت. بنابراین، همانند گذشته موضوعاتی مانند آموزش، بهداشت، مسکن، تنظیم خانواده، در بودجه‌های عمرانی گنجانده شد.

بنابراین، در مورد مجموع عوامل بیرونی مانند جنگ و عوامل درونی مانند نبود گفتمانی که ذی‌نفعان اجتماع آن را بر تائیده باشند، تا پایان جنگ، نه برنامه‌ای وجود داشت و نه بحثی پیرامون سیاست اجتماعی از جمله مسئله نابرابری‌ها، فقر، بیکاری، و آسیب‌های رو به گسترش اجتماعی صورت می‌گرفت. باید گفت آنچه در سال‌های

آغازین انقلاب اسلامی در میان نیروهای اسلامی در جریان بود، این بحث اساسی بود که آیا می‌توان الگویی اسلامی برای سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی تدوین کرد یا خیر؟

تنها بحث مطرح در این سال‌ها در حوزه سیاست اجتماعی سیاست‌های تنظیم خانواده بود. در سال‌های بعد از انقلاب در خلأ برنامه‌های توسعه سیاست‌های کنترل جمعیت گذشته به فراموشی سپرده شد تا نرخ رشد جمعیت به مرز ۳/۹ درصد در سال برسد. از این رو، تعداد دانش‌آموزان کشور از مرز بیست میلیون نفر گذشت، ضمن آنکه مهاجرت‌های داخلی و خارجی جمعیت شهرنشین را به بیش از ۶۰ درصد جمعیت کل کشور افزایش داد و بیش از ۳ میلیون جمعیت پناهنده خارجی نیز در اثر جنگ‌های مختلف در افغانستان و عراق به کشور وارد شدند. افزایش جمعیت که در سال‌های اول انقلاب بدون برنامه‌ریزی خاصی تشویق می‌گردید، زیر سؤال رفت؛ لذا کنترل جمعیت از طریق سیاست‌های کنترل جمعیت تنها هنگامی که رشد فزاینده جمعیت، نخبگان و تصمیم‌گیران کشور را متوجه مشکلات آموزشی، بهداشتی، و... در سال‌های بعد کرد، مورد توجه قرار گرفت. این مورد که با انجام گفتگوهای میان صاحب‌نظران و علمای دینی انجام گرفت، دست برنامه‌ریزان را برای اقدامات کنترل جمعیت باز گذاشت. گرچه اجرای این برنامه با مشکلات مشابهی در مورد اجرای سایر برنامه روبرو شد، یعنی اینکه بدون مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها نمی‌توان انتظار مشارکت آن‌ها را در اجرا داشت.

##### ۵. موقعیت توسعه سیاست اجتماعی در ایران

در سال‌های اخیر به نظر می‌رسد تحولاتی در حوزه قانون‌گذاری و شرایط اجتماعی و اقتصادی ایران ایجاد شده است که با انقلاب اسلامی و تدوین و تصویب قانون اساسی شروع و با تصویب قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی و تأسیس یک وزارتخانه به نام وزارت رفاه و تأمین اجتماعی برای اجرای آن ادامه یافته است. بنابراین، در حوزه سیاست مدرن، ایران، کم‌وبیش به سمت یک دولت رفاه پیش رفته است. اما قبل از این‌ها هیچ نهاد دولتی متولی سیاست‌گذاری اجتماعی نبود. شاید به همین دلیل نیز هیچ

کار چشمگیری در باره موضوع سیاست اجتماعی نه در نظر و نه در عمل صورت نگرفته است. به همین دلیل نیز برای کمتر کسی روشن است که سیاست اجتماعی چیست و اولویت‌های آن در ایران کدام است. همچنین، به سبب اینکه هیچ بحثی در این مورد صورت نگرفته است، اجتماعی نیز در این خصوص وجود ندارد. تاکنون رشته سیاست اجتماعی در هیچ دانشگاهی تأسیس نشده است و تعداد کتاب‌ها و مقالات منتشرشده در این موضوع از تعداد انگشتان دست نیز تجاوز نمی‌کند. این در حالی است که در کشورهای اروپایی دست کم چندین دهه است که این مسئله مورد بحث جدی است و محور آن هم مسائل رفاهی است. بنابراین، می‌توان گفت که ایجاد یا اصلاح یک سازوکار مناسب برای تنظیم فعالیت‌های مختلف رفاهی برای رسیدن به چارچوب یک راهبرد مناسب و بومی، در محصله نبود تعامل بین نظر و عمل گرفتار است. از این رو، در این مقاله در پی فهم زمینه‌های تاریخی برخی از حوزه‌های سیاست اجتماعی در برنامه‌های توسعه هستیم تا نشان دهیم حوزه عمل و سیاستگذاری از نبود نظریه‌پردازی رنج می‌برد. همان چیزی که غرب در ظهور بحران دولت رفاه با آن روبه‌رو شد (گیدنز، ۱۳۸۲)؛ یعنی عقب افتادن نظر از عمل یا به دیگر سخن عملگرایی بدون نظریه که راه به پوپولیسم اقتصادی برد که عدالت اجتماعی را تا سطح عدالت توزیعی تقلیل داد (Saeidi, 2001). بنابراین، نمی‌توان یک رویکرد کلی ایرانی به سیاست اجتماعی از منظر تاریخی سراغ گرفت. می‌توان سیاست اجتماعی هر کشوری را قسمتی از یک «نظام کل» نامید که به معنای اقتصاد، سطح توسعه‌یافتگی نظام سیاسی و ساخت اجتماعی آن است (بلیک مور، ۱۳۸۴، فصل ۴). اما برای فهم کامل سیاست اجتماعی ایرانی باید کار را از درون مطالعات برنامه‌های توسعه شروع کرد.

برخی موضوعات سیاست اجتماعی در معنای امروزی  
موضوعات اساسی در معنای امروزی سیاست اجتماعی

- نفی وابستگی رفاهی (کودک به دولت) در معنای کلاسیک آن؛
- تأمین رفاه از طریق کار
- علاقه مجدد به بهداشت عمومی و سیاست‌های پیشگیرانه؛ ارتقای سطح بهداشت
- کنترل متمرکز بر محتوای درسی و آموزشی و ارزشیابی تحصیلی در مدارس  
(نقل از بلیک مور، ۱۳۸۴، قاب ۱ و ۳، فصل ۳).

ذکر برخی از موضوعات امروزی در سیاست اجتماعی به ما کمک می‌کند تا موقعیت سیاست اجتماعی در ایران را از منظر برنامه‌های توسعه نگاه کنیم. استدلال ما این است که به نظر می‌رسد این برنامه‌ها، برنامه‌های توسعه اجتماعی بوده است و با برنامه‌های سیاست اجتماعی فاصله دارند. گرچه ممکن است این مسئله که تغییراتی در سیاست‌ها وجود داشته است، صحت داشته باشد، روشن شدن موقعیت سیاست اجتماعی تفاوت‌های آن را نشان می‌دهد.

## ۶. تدوین برنامه‌های توسعه و سیاست‌گذاری اجتماعی

تدوین سیاست اجتماعی به ویژه در شناسایی مشکلات اجتماعی و اجماع بر سر اولویت‌گذاری در برنامه‌ها با نحوه مشارکت دولت و برنامه‌ریزان در انجام این کار ارتباط مستقیم دارد. تطور دامنه ذی‌نفعان در برنامه‌ریزی و اجرا در طول برنامه‌های توسعه را می‌توان به این صورت تحلیل کرد که به تدریج که برنامه‌های توسعه به دلایل مختلف با شکست مواجه می‌شد و برنامه‌ریزان یکی از موانع مهم اجرای این برنامه‌ها را سطح پایین مشارکت شهروندان در اجرا ارزیابی می‌کردند، دولت در رویکرد خود تجدیدنظر کرد و به دنبال سطوح بالاتری از مشارکت بود. این تغییر در رویکرد در گسترش دامنه ذی‌نفعان در تدوین برنامه‌های توسعه تأثیر گذاشت. این امر را می‌توان به ویژه در رهیافت برنامه سوم توسعه مشاهده کرد. در طول برنامه‌های گذشته نیز سطح تعامل مردم و برنامه‌ریزان در اجرای برنامه‌ها به تدریج از مشارکت غیرمستقیم از سطح

اطلاع‌رسانی بعد از تدوین برنامه‌ها شروع شده و به مشورت، و بعد به توافق در تدوین گسترش یافت. به این معنا که در مرحله نخست برنامه‌ریزان و دولت‌مردان بر این امر تأکید داشتند که مردم تنها باید از برنامه‌های دولت بااطلاع شوند؛ یعنی در سطح اطلاع‌رسانی از برنامه‌ها. اما تا حدی نظرات نخبگان و متخصصان نیز اخذ می‌گردید و دولت برای اجرای برخی سیاست‌ها از آنان طلب همکاری می‌کرد، گرچه ممکن بود جلب توافق آن‌ها اهمیت نداشته باشد. شواهد بسیاری در تدوین برنامه‌ریزی‌ها نشان می‌دهد سطح مشارکت تنها برای آگاهی بوده است و از مرحله اطلاع‌رسانی دوطرفه، یعنی اطلاع از نظرهای دولت و نخبگان بالاتر نمی‌رفته است.<sup>۴</sup> در مرحله بالاتری از مشارکت، که مشارکت مستقیم است، الگوی مشارکت از سطح جلب همکاری شهروندان با دولت شروع شد، اما تا رسیدن به سطح قدرت نمایندگی و کنترل شهروندی در تدوین برنامه‌ها فاصله داشت؛ یعنی تا مرحله انجام تمهیداتی توسط دولت برای اعمال قدرت شهروندان.

حکومت‌های محلی و شوراهای محلی و شوراهای با حضور مستقیم، نمونه‌های واقعی مشارکت هستند که در دوره‌ای مطرح شدند که رویکرد دولت به توسعه تغییر کرده بود. اما هنوز تا مرحله تأثیر حق نمایندگانی این انجمن‌ها و شوراهای در تصمیم‌گیری از طریق نمایندگان واقعی و بر عهده داشتن انجام مسئولیت همه برنامه‌ها و طرح‌ها فاصله بسیاری وجود داشت.

سیاست اجتماعی و قلمروی آن در برنامه‌های توسعه طی سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۷۸ در قلمروی سیاست‌های آموزش و پرورش، سیاست‌های بهداشت و درمان، بهزیستی به همان نحو گذشته ادامه یافت. بررسی اولیه این برنامه نشان می‌دهد که بحث سیاست اجتماعی در مورد سالمندان، معلولان به ویژه آموزش و اشتغال آن‌ها، بیمه‌های اجتماعی کارگران، سیاست اجتماعی در مورد جوانان و زنان و سیاست‌های اجتماعی در مورد فقر و نابرابری مطرح گردید، اما این مسئله که برنامه‌ریزان کشور در تدوین برنامه‌ها در محتوا و ماهیت به دنبال تدوین یک برنامه سیاست اجتماعی بوده‌اند، به طور جدی مورد تردید است. این مسئله وقتی روشن می‌گردد که در پی پاسخ به این سؤالات باشیم که در حالی که اولویت این برنامه‌ها نوسازی اقتصاد کشور بود، چه نوع اولیوی

در سیاست‌های اجتماعی مورد توجه بود و چگونه برنامه‌ریزان به آن رسیده و اساساً مشکلات اجتماعی چگونه دیده و ساماندهی شده بودند؟ خصوصیات این برنامه و وجه تمایز آن با اقدامات و سیاست‌هایی اجتماعی گذشته چه بود؟

علی‌رغم اینکه در سال‌های بعد از انقلاب اسلامی نظام سیاسی با دگرگونی‌های بزرگی در تاروپود زندگی روزانه مردم روبه‌رو بوده است، سیاستمداران به دلیل عدم مشارکت نخبگان در تدوین برنامه و عدم بالابردن سطح مشارکت مردم از سطح توده‌ای و بی‌شکل و سازمان‌نیافته به نحو سازمان‌یافته از طریق تقویت نهادهای خیریه و انجمن‌های غیردولتی در اجرای برنامه‌ها، نتوانست نه تنها در برنامه‌ها بلکه در اجرای آن‌ها به دیدگاهی واقعی نایل آید؛ برای مثال، گرچه در برنامه‌ها به مسائل جوانان و زنان توجه شده، رهیافت برنامه‌ریزان جامعیت لازم را در شناسایی مسئله جوان و زن نداشته است. به طور کلی، می‌توان گفت ما در برنامه‌ریزی جز استفاده‌ی صوری از برخی واژگان بدون رهیافت جامع و مورد اجماع جلوتر نرفته‌ایم.

مسئله دیگری که در این برنامه دیده نشد، بحث رابطه تفویض اختیارات دولت در اجرای برنامه سیاست اجتماعی است. این امر در بیشتر کشورهای اروپایی بسیار مورد توجه قرار گرفته است؛ به این معنا که از آنجایی که منابع تأمین اجرای سیاست‌های اجتماعی محدود است، تغییر نگرش از نقش فراگیر دولت در زمینه تدوین و اجرای سیاست‌های اجتماعی صورت گرفته است. این تصمیمات بدون شک چون در خصوص آینده دولت رفاهی مؤثر است، بر ساختار سیاسی تأثیر می‌گذارد. تفویض اختیارات به هر شکل، موجب ایجاد برخی تغییرات مهیج در سیاست اجتماعی و شیوه ارائه خدمات اجتماعی به شیوه‌هایی گوناگون در هر کشوری که آن را انجام دهد، خواهد گشت (بلیک مور، ۱۳۸۴، فصل ۱۱). این واگذاری‌ها می‌تواند در سیاست‌های آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، و مراقبت‌های اجتماعی انجام شود. البته برخی کشورها در تصمیم‌گیری در باره مقدار تغییراتی که تفویض اختیارات می‌تواند ایجاد کند، احتیاط کرده‌اند، اما امر واگذاری اختیارات اجتناب‌ناپذیر بوده است. بنابراین، در حالی که در سیاست‌گذاری اقتصادی تغییرات روشنی به سوی گسترش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از طریق اتکای بیشتر بر سازوکارهای بازار مشهود بود، در حوزه



سیاست‌های اجتماعی به دلایل روشن نبودن اصول سیاست‌ها در جامعه ایران در میان سیاستمداران و برنامه‌ریزان این تفویض اختیارات مورد بحث واقع نشد. البته در مورد برنامه‌های حمایتی به نقش بخش سوم در شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر اشاره شده است، اما تا به صورت واضح به پشتوانه نظری و مستندات این مواد اشاره نشده باشد، نمی‌توان بر وفاق برنامه‌ریزان بر این مسئله مطمئن بود. بنابراین، ذکر این مسائل در برنامه را تنها باید به دلیل رونویسی برنامه‌ریزان از دستورالعمل‌های بانک جهانی در برنامه‌های کاهش فقر (poverty reduction scheme) دانست که نتیجه اجرایی نخواهد داشت.<sup>۵</sup> لذا می‌توان گفت که تأکید بر نقش سازمان‌های غیردولتی در تدوین و اجرای برنامه سیاست اجتماعی به عنوان بخشی از نگرش جدید به رفاه اهمیت خاصی دارد که در برنامه‌ها دیده نشده است.

در این راستا تأکید بر توسعه محلی به عنوان یک سیاست نیازمحور به ویژه در زمانی که دولت بر نقش شوراها در قانون اساسی پا می‌فشارد، به همان دلایل پیشین، یعنی عدم تدوین سیاست اجتماعی مدون در نظر و عمل با تکیه بر ذی‌نفعان واقعی در برنامه‌ها غایب است؛ در نتیجه برای مثال، یکی از بحث‌های مهم در سیاست‌گذاری اجتماعی ایران یعنی بحث مسکن هیچ محلی از اعراب ندارد. این در حالی است که برخی از محققان سیاست اجتماعی هیچ جنبه‌ای از سیاست اجتماعی را به اندازه مسئله مسکن در تغییرات در جوامع مؤثر نمی‌دانند. محققانی مانند الکاک مسکن را به مثابه توپ فوتبال سیاست توصیف می‌کند که هر لحظه به سویی پرتاب می‌شود (نک. الکاک در: بلیک مور، ۱۳۸۴، فصل چهارم). هنوز در سیاست‌های ما به دلیل نبود برنامه‌ای جامع برای تدوین سیاست اجتماعی، مشخص نیست که این ایده که بازار خصوصی، روش مسلط تهیه مسکن برای مردم است، و تملک خانه توسط مستاجر، مطلوب‌ترین روش اجاره است، بین همه افراد همگرایی نظری وجود دارد یا نه؟ آیا ما نباید سیاست خاصی در مورد مسکن گروه‌های آسیب‌پذیر یا مسکن فقرا داشته باشیم؟ روشن است که تقاضا برای مسکن در جامعه ما مانند اغلب جوامع افزایش یافته است. در این رابطه ترکیبی از روندهای اجتماعی در حال ایجاد فشارهایی بر بازار مسکن و افزایش نیاز به

مسکن هستند. تمامی این‌ها باعث می‌شود که ما رهیافت مشخصی در سیاست اجتماعی به مسکن داشته باشیم.

در بخش بهداشت و درمان مسائل مهم دیگری غیر از آنچه در برنامه‌ها بررسی می‌شود، وجود دارند که باید در سیاست اجتماعی بخش بهداشت و درمان در چارچوب برنامه مدونی در تدوین سیاست‌گذاری اجتماعی مورد توجه قرار گیرند. یکی از این مسائل نقش حرفه‌ها یا پزشکان در نظام بهداشت و درمان است. آیا آن‌ها دارای اختیارات گسترده‌ای نیستند که به راحتی نمی‌توان بر آن نظارت کرد؟ به نظر می‌رسد متخصصان علاوه بر معیارهای اخلاقی و معنوی که برای عمل به آن‌ها قسم خورده‌اند، همچنین باید محدودیت‌هایی نظیر سیاست بهداشت دولت، هزینه‌ها، امکان‌پذیر بودن خدمات، و نظایر این‌ها را در نظر داشته باشند (نک. بلیک مور، ۱۳۸۴، فصل ۵). به غیر از مسئله کمبود متخصصان پزشکی، موقعیت نظام بهداشت و درمان در رابطه با بهبود سلامت گروه‌های کم‌درآمد جامعه و نیز کاهش نابرابری شدید بهداشتی در جامعه که با عوامل زیست‌محیطی و اجتماعی توأمان است.

مسئله مهم دیگری که در بخش بهداشت و درمان روز به روز پررنگ‌تر می‌شود، مسئله رفتارها و سبک زندگی افراد و تأثیر آن بر سیاست‌های بهداشت و درمان است. همان‌طور که سازمان بهداشت جهانی نیز تأکید کرده است، روز به روز نقش عوامل اجتماعی بر تعریفی که از بهداشت و سلامت ارائه می‌شود، مهم‌تر می‌گردد. مسلماً طرح این‌گونه بحث‌ها به همان دلایل اصلی این مقاله در برنامه‌ها غایب است.

مسئله مهم دیگر که در سیاست اجتماعی یکپارچه نگریسته می‌شود، بحث بازار کار و اشتغال است. در گذشته این مسئله تنها از طریق گسترش تأمین اجتماعی دیده می‌شد، اما امروزه این مسئله بخش محوری سیاست اجتماعی است و نه بخشی از آن. آیا دولت در زمینه اشتغال سیاست رفاه‌محوری را که تمامی اقشار درگیر، اعم از کارفرمایان و کارگران، در آن سهیم باشند و ضرورت آن را درک کنند، اعمال کرده است؟ جای این‌گونه بحث‌ها نیز در آخرین برنامه‌های توسعه خالی بود.

### نتیجه‌گیری

آنچه در بالا آمد، در پی طرح این استدلال بود که علی‌رغم استفاده از مفهومی و مقولات مختلف سیاست اجتماعی در جامعه ایران، و علی‌رغم ظهور و تأکید بر ویژگی‌های یک دولت رفاهی تمام‌عیار بعد از انقلاب اسلامی در قانون اساسی و متعهد ساختن دولت به تدوین برنامه‌های اجتماعی در زمینه‌های تغذیه، بهداشت، آموزش، اشتغال، و مسکن نمی‌توان از وجود یک سیاست اجتماعی منسجم، هماهنگ با سیاست‌های دیگر فرهنگی و اقتصادی در ایران سخن گفت. گرچه در کتاب «برنامه‌های توسعه» از مقولات اجتماعی صحبت شده، شیوه رسیدن به این مقولات تقریباً یکطرفه و منعکس‌کننده دیدگاه‌های سیاست‌گذاران بوده است. از این رو، هیچ‌گاه سیاست اجتماعی مدونی برای انجام برنامه‌ای با عنوان سیاست اجتماعی در ایران تدوین نشده است. یکی از دلایل عمده تحقق نیافتن سیاست اجتماعی مدون و اجراشدنی، نبود یک گفتمان رفاهی در جامعه روشنفکران، عالمان علوم اجتماعی و صاحب‌نظران بوده است. در حقیقت، تا هنگامی که برنامه‌های توسعه کشور بر پایه برنامه‌های توسعه بخش‌های مختلف تنها توسط دستگاه‌های دولتی، یا برنامه‌های توسعه فرابخشی توسط کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه شده و تنها بر تقریر برخی نکات و وارد کردن واژگان مدرن، اما نسجیده و نیازسنجی نشده بدون تعامل مؤثر با صاحب‌نظران و سایر اصحاب فکر و اندیشه، در کتاب برنامه اتکا شود، نمی‌توان آن برنامه‌ها را برنامه‌ای منسجم و مدون سیاست اجتماعی ایران محسوب کرد که با استفاده از روش‌شناسی و مشارکت همه ذی‌نفعان تدوین شده است، گرچه ممکن است با مفاهیم مختلف و عبارات مدرن و زیبایی آراسته شده باشد؛ مانند استفاده از مقوله زنان، سازمان‌های غیردولتی، مسئله محیط‌زیست و حتی کاهش انواع فقر؛ برای مثال، تأکید بر برنامه‌های کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها، تأکید بر سیاست‌های پیشگیرانه در برنامه‌های بهداشتی و این‌گونه برنامه‌های به ظاهر مدرن و منطقی مادامی که نتوان دامنه ذی‌نفعان واقعی را چه در تدوین و چه در اجرای برنامه‌ها گسترش داد، این مقولات تنها در کتاب برنامه باقی خواهد ماند. از این رو، ضرورت رسیدن به یک سیاست اجتماعی مدون و بومی دامن زدن به سیاست اجتماعی به عنوان رشته‌ای دانشگاهی و علمی،

انتشار کتب دانشگاهی و پژوهش‌های علمی از طریق مشارکت عالمان علوم اجتماعی در تدوین برنامه‌هاست. برنامه‌ریزان و تصمیم‌سازان در تدوین برنامه‌ها بخشی و فرابخشی توسعه باید دست از عمل‌گرایی بردارند و فاصله نظرات خود را با دیگر ذی‌نفعان واقعی، در بخش سوم جامعه و گروه‌های اجتماعی، نظریه‌پردازان، صاحب‌نظران و سیاست‌گذاران، برای طراحی برنامه عمل و انتخاب‌های موجود و مطلوب کم کنند. بحران‌های فعلی و آینده و شناسایی آسیب‌های اجتماعی تنها با تمرکز دولت بر نقش این ذی‌نفعان در بخش‌های مختلف و در گروه‌های اجتماعی به این ترتیب کنترل‌شدنی است.

## یادداشت‌ها

۱. اگر به ارجاع معانی برخی مفاهیم در «قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی» مصوب سال ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی توجه شود که تنها به یک منبع برای رفع مناقشات احتمالی ارجاع داده شده است (نک. قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳ و مریدی، ۱۳۷۸)، به خوبی مؤید توسعه‌نیافتگی سیاست اجتماعی در ایران است؛ زیرا که سیاست اجتماعی مانند هر رشته علمی دیگر حتی یک فرهنگ ترجمه‌ای لغات و شرح مفاهیم و خاستگاه‌های آن در جوامع مختلف ندارد. روشن نشدن ریشه این مفاهیم باعث شده است که آن‌ها بدون بحث بین عالمان و ذی‌نفعان جامعه وارد قوانین و آیین‌نامه‌ها شوند، و منتظر مناقشات آینده باشند. برای مثال، «آیین‌نامه چتر ایمنی اجتماعی» در هیئت دولت در تیر ۱۳۸۴ بدون توضیح خاصی در مورد علت استفاده از این مفهوم که بیشتر نوعی حمایت اجتماعی را در ذهن تداعی می‌کند، تصویب شد، در حالی که هدف اصلی این آیین‌نامه انجام سیاست‌های جامع‌نگر است.

۲. قبل از وقوع انقلاب اسلامی برنامه ششم توسعه که قرار بود در بین سالهای ۱۳۵۶-۱۳۶۰ اجرا شود، بحث اشتغال، تغذیه، بهداشت، آموزش، مسکن و تأمین اجتماعی را در سطح ملی و منطقه‌ای مورد توجه قرار داده بود. در این راستا به مسئله افزایش فرصت‌های شغلی و شرایط مناسب برای اشتغال بیشتر و کاهش بیکاری در جامعه روستایی توجه شده بود. به علاوه توجه به سیاست تشویقی جهت ایجاد شرایط مناسب برای مشارکت زنان خود به ظاهر نشان از درک برنامه‌ریزان از واقعیت جامعه مدرن بود (رک. سازمان برنامه، ۱۳۵۶)، اما واقعیت‌ها نشان می‌داد که این مسئله در اقتصاد رانتیه نفتی اقتدارگرای شاه تنها سرایی

بیش نبود. بنابراین، توجه خاص به گسترش آموزش روش‌های نوین کشاورزی و توسعه صنایع خانگی و بالا بردن بازده اقتصادی آن در بین زنان در کتاب برنامه جای گرفت که هیچ‌گاه اجرا نشد.

۳. تنها در آستانه انتخابات ریاست جمهوری تیر ۱۳۸۴، اقتصاددانان پیرو سازوکارهای بازار با انجام سلسله سخنرانی‌هایی در دانشگاه صنعتی شریف در پی اثبات این مسئله برآمدند که از دل سیاست‌های اقتصاد بازار عدالت اجتماعی هم بیرون می‌آید، اما آن‌ها روشن نکردند که اولاً چرا از دل سیاست‌های اقتصادی بعد از جنگ هشت‌ساله چنین چیزی بیرون نیامد؟ آیا این به سیاست‌گذاری‌های غیربومی برمی‌گشت یا ناموزونی سیاست‌های اقتصادی با سیاست‌های اجتماعی؟ ثانیاً چگونه این سیاست‌ها راه به گسترش عدالت اجتماعی یا به قول آن‌ها توزیع عادلانه درآمدها می‌برد؟ (رک. دنیای اقتصاد، خرداد ۱۳۸۴، شماره‌های مختلف).

۴. رک. مسئله چالش مشورت یا مشارکت در طراحی سیاست‌های کلان توسط دولت. در این سطح لزوماً نیازی نیست که دولت تا سطوح بالای مشارکت پیش رود و تنها به مشورت با نخبگان بسنده می‌کند (Twenty one challenges....).

۵. یکی از این مواد به ماده ۱۹۴ «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مربوط است که برای دوره برنامه چهارم نیز تنفیذ شده است. بند «ه» این ماده می‌گوید: ارتقای مشارکت نهادهای غیردولتی و مؤسسات خیریه، در برنامه‌های فقرزدایی و شناسایی کودکان یتیم و خانواده‌های زیر خط فقر، در کلیه مناطق کشور توسط مدیریت‌های منطقه‌ای و اعمال حمایت‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی برای افراد یادشده توسط آنان و دستگاه‌ها و نهادهای مسئول در نظام تأمین اجتماعی صورت می‌گیرد. در ادامه بند «ح» بر این مسئله تأکید دارد که اتخاذ رویکرد توانمندسازی و مشارکت محلی، بر اساس الگوی نیازهای اساسی توسعه و تشخیص نیاز توسط جوامع محلی برای ارائه خدمات اجتماعی... از جمله اهداف توسعه‌ای دولت به شمار می‌آید. به علاوه ماده ۹۶ بند «ب» شماره ۶ قانون نیز بر «تقویت نقش مردم و سازمان‌های غیردولتی در امر پیشگیری و مبارزه با اعتیاد» تأکید دارد. همین‌طور در بند «ی» این مسئله عنوان شده است که دولت باید نسبت به «تهیه و تدوین طرح جامع توانمندسازی زنان خودسرپرست خانوار با همکاری سایر سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط و تشکل‌های غیردولتی و تصویب آن در هیئت وزیران در شش ماهه نخست سال اول برنامه» اقدام کند. بنابراین، در بستر قانون برنامه چهارم می‌توان زمینه‌های عملی روشنی از طرح همکاری سازمان‌های غیردولتی و دستگاه‌های دولتی مسئول دید. این در حالی است که طرز تلقی روشنی نسبت به گسترش سازمان‌های غیردولتی در میان برنامه‌ریزان و دولتمردان وجود ندارد.

### کتابنامه

- بابیو، نوبرتو (۱۳۸۴). *چپ و راست: اهمیت یک تمایز سیاسی*. چاپ دوم، علم و ادب.
- بلیک مور، کن (۱۳۸۴). *مقدمه‌ای بر سیاست اجتماعی*. ترجمه ع. سعیدی و س. صادقی. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- بولونی، جولیانو؛ ویک، جورج و پیتر، تیلر (۱۳۸۲). *دولت رفاه در اروپا (به سوی تدوین نظریه‌ای در باب کاهش نقش دولت در خدمات رفاهی)*. هرمز همایون‌پور. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- پیرسون، کریستوفر (۱۳۸۱). *معنای مدرنیت: گفتگو با آنتونی گیدنز*. کویر.
- *دنیای اقتصاد*، خرداد ۱۳۸۴، شماره‌های مختلف.
- سازمان برنامه (۱۳۵۶). *خطوط کلی هدف‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها در برنامه عمرانی ششم*.
- مجلس شورای اسلامی ایران (۱۳۸۳). *قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی*.
- کارشناس، مسعود (۱۳۸۲). *نفت، دولت و صنعتی شدن در ایران*. ع. ا. سعیدی و ی. عبدالوهاب. تهران: گام نو.
- مریدی، سیاوش (۱۳۷۸). *فرهنگ بیمه‌های اجتماعی*. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- میجلی، جیمز (۱۳۷۸). *رفاه اجتماعی در جهان*. محمدتقی جغتایی. دانشگاه علوم بهزیستی.
- گیدنز، آنتونی (۱۳۸۲). *فراسوی چپ و راست*. ترجمه ثلاثی. تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- Culpitt, Ian (2001). **American Journal of Sociology**. 00029602, May, Vol. 106, Issue 6.
- Gallie, Duncan and Paugam, Serge (2000). **Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe**. Duncan Gallie and Serge Paugam, Oxford University Press.
- Baldock, John; Manning, Nick; Miller Stewart & Vickerstaff, Sarah (1990). **Social Policy**. Oxford University Press.

- Barr, Nicholas (1998). **The Economics of Welfare State**. N.Y, Oxford University Press.
- Saeidi, Ali A. (2004). "Accountability of para-governmental organizations: case of Iranian Foundations". **Journal of Iranian Studies**. volume 37, number 3, September.
- Id. (2002)., Dislocation of the State and Emergence of the Political Factionalism in Post-Revolutionary Iran". **Journal of Political Geography**. Vol. 21, No. 4, pp. 525-546.
- Id. (2002). "The Economy of Iran: The Dilemma of an Islamic State". Edited by Parvin Alizadeh. **Journal of Islamic Studies, Book Review**. Vol. 13, No. 1, pp. 87-89
- Id. (2001). "Charismatic Political Authority and Populist Economics in the Post-Revolutionary Iran". **Third World Quarterly**. Vol. 22, No.2 , pp. 219-36.
- Titmuss, R.M. (1974). **Social Policy, An Introduction**. Panteon Books, N.Y.
- "Twenty One Challenges of Cultural Policies, European Union", at [www.culturalpolicies.com](http://www.culturalpolicies.com)