

ضرورت یک سیاست اجتماعی در ایران

وهاب کریمی*

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

چکیده

بنابر تعاریف موجود، سیاست‌های اجتماعی سیاست‌هایی هستند که به مقوله رفاه، بهزیستی جامعه و افراد تحت پوشش این برنامه‌ها و اقدامات به منظور نیل به یک زندگی رضایت‌مند اطلاق می‌شود. این مفهوم، گاه با برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت به منظور تأمین خدمات رفاهی در جامعه، گاه با مفهوم حمایت‌های اجتماعی و گاه به شکلی گسترده‌تر برای سیاست‌های راهبردی، ایجاد توسعه اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است که هر یک از این رویکردها از نظر مفهومی و عملی در جهان امروز تفاوت‌هایی را در بر دارد. در این نوشتار تلاش شده با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی ایران ضمن ارائه تعریفی جامع از این مفهوم، راهکارهای عملی تحقق آن در عرصه سیاست‌های کلان اقتصادی و اجتماعی ایران تبیین گردد.

کلیدواژه‌ها

سیاست اجتماعی، خدمات رفاهی، فرهنگ و ارزش، جهانی شدن، سیاست مهاجرت و چندفرهنگی.

* کارشناس ارشد جامعه‌شناسی و مشاور معاونت فرهنگی، آموزشی و پژوهشی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سابق)

گرفته‌اند. اصولاً کشورها بر مبنای منافع ملی، در درجه نخست از منابع خود به‌طور حداکثری و در درجه بعد با هر رویکردی از منابع خارجی به نفع آسایش و رفاه اجتماعی جامعه خود بهره می‌برند؛ زیرا این وظیفه از حیاتی‌ترین اقداماتی محسوب می‌شود که نهایتاً منجر به انسجام و همبستگی در میان دولت - ملت‌ها می‌شود و از همه مهم‌تر انرژی مثبت در جامعه فراهم خواهد شد تا جامعه به نحو مستوفایی نه تنها از سرمایه‌های غنی اجتماعی و فرهنگی خود بهره برد، بلکه انرژی‌های دیگری فراهم خواهد ساخت تا آینده‌ای بهتر، قابل رقابت‌تر و پرامیدتری پدیدار گردد. در این راستا، رقابت بین ملت‌ها از چنان دامنه‌ای برخوردار شده است که طیفی گسترده به مرحله‌ای فراتر از مادی‌گرایی نایل آمده (بحران دولت‌های رفاه) و در نتیجه در جستجوی فعالیت‌های جدیدی بر آمده‌اند که حاکی از صلح جهانی، آزادی‌های مدنی بیشتر، حقوق فزاینده فردی (سیاست اجتماعی جهانی) است. ۱. بنابراین در چنین شرایطی نمی‌توان از داشتن یک سیاست اجتماعی منسجم، فراگیر و راهبردی دوری جست.

از سوی دیگر، کشورهایی همچون ایران که تا حدود زیادی از منابع و ذخایر سرشار طبیعی برخوردار هستند به‌خاطر نبود یک سیاست مشخص اجتماعی و عدم استفاده بهینه از منابع درآمدزای غیر موارد مزبور، دارای ملت‌های تنبل، پرتوقع و ناکارآمد هستند؛

آنچه در پی می‌آید دایر بر مجموعه‌ای از تعاریف و مفاهیم و در عین حال برنامه‌هایی است که طی چند دهه گذشته در ایران با توجه به تجارب جهانی، در حوزه‌های اجتماعی به عمل آمده است. پرواضح است، پرداختن به موضوعی که تا حدود زیادی نه تنها برای دانشگاهیان بلکه برای دست‌اندرکاران اجرایی در ایران ناآشناست، بدون نقص نخواهد بود، اما برای قابل فهم بودن و تا حدی قابل استفاده شدن موضوع، ضروری است تا در این نوشتار مطالب زیادی از حیث نظری مورد توجه قرار گیرند. اما از آنجا که چنین مقوله‌ای معطوف به برنامه‌ها، فعالیت‌ها و اقدامات دولت‌ها محسوب می‌شود طبیعتاً دولت‌ها با هر سیاستی که بخواهند ثبات و پایداری خود را حفظ نمایند، نمی‌توانند از داشتن یک برنامه استراتژیک در خصوص رفاه و آسایش اجتماعی جامعه خویش طفره روند. طی سال‌های متمادی در کشورهای مختلف در پنج قاره معروف جهان، هیچ جامعه‌ای یا کشوری اعم از پیشرفته، در حال توسعه یا فقیر، در حوزه‌های اساسی اجتماعی بدون دغدغه و برنامه نبوده‌اند. زیرا، همه حوزه‌های اجتماعی که امروز بر دامنه آنها هر روز افزوده می‌شود اعم از سلامت عمومی، آموزش عمومی، اشتغال (بیکاری)، فقر و نابرابری، حقوق اجتماعی و انسانی، عدالت، آسیب‌های مختلف اجتماعی و غیره جزء اولین مسائل و دغدغه‌های کشورها در چارچوب منافع و مصالح ملی‌شان قرار

زیرا این ملت‌ها در وهلهٔ اول به گونه‌ای تربیت شده و به اصطلاح اجتماعی شده‌اند که میل به موفقیت از محل سعی و تلاش فردی در آنها به سردی گراییده است و از سوی دیگر دولت‌های آنها، نیاز به آنها را در همهٔ سطوح و مواقع به جز شرایط خاص مطلوب خود حس نکرده یا تقویت نکرده‌اند. بنابراین نه تنها اعتماد میان آنها تقلیل یافته بلکه جهت‌های متفاوتی پیدا کرده‌اند.

سیاست‌های اجتماعی در کشورها، عموماً معطوف به همین اقدامات و برنامه‌هاست. بنابراین باید دید تا چه حدی دولت‌ها احساس وظیفه‌ای سنجیده و اندیشیده‌ای در این خصوص داشته‌اند؟ و تا چه اندازه درآمدهای ملی خود را به صورت نظامند، دقیق، حساب شده مصروف چنین حوزه‌هایی کرده‌اند؟ آیا اقدامات اجتماعی آنها یک سیاست راهبردی تعریف شده‌ای را در بر داشته است و یا اینکه سیر حوادث و وقایع را حسب شرایط و به فراخور مصالح ساخت قدرت دنبال کرده‌اند؟ بدیهی است، یافتن پاسخ‌هایی در خور برای چنین مواردی منوط به فهم ادبیات موضوع دارد، سپس مروری بر اقدامات انجام شده صورت پذیرد و در پایان چشم‌اندازهای آتی مورد توجه قرار گیرند.

۱- موضوع سیاست اجتماعی

سیاست اجتماعی بنا به تعریف عبارتست از: «نظم رسمی و هماهنگ امور انسانی در جامعه از طریق تدوین اصول، برنامه‌ها و رویه‌هایی که

نوعی هماهنگی و وحدت در تصمیم‌گیری‌های خرد و کلان در جامعه ایجاد می‌کند»^۲. به عبارت دیگر، سیاست اجتماعی ناظر بر قوانین، مقررات و رویه‌هایی است که به نحوی از انحاء موجب کاهش نابرابری‌های اجتماعی، توزیع و باز توزیع منابع و نیز اعادهٔ حقوق فردی و اجتماعی و ایجاد فرصت‌های اجتماعی برابر می‌شود.

با وجود این تعریف، سیاست‌های اجتماعی در کشورهای مختلف بر حسب تمرکززدایی، سطح پوشش، سطح هزینه‌های اجتماعی، نقش عوامل اجتماعی و غیره با یکدیگر تفاوت می‌کنند برنامه‌های مربوط به سیاست‌های اجتماعی نیز از لحاظ اجرایی به‌عنوان ابزاری در نیل به سه هدف عمده با یکدیگر سخیت دارند^۳: اصلاح ناکامی‌های بازار، کاهش نابرابری درآمد و ایجاد رقابت‌پذیری بین مداخلهٔ سیاست اجتماعی و کارآمدی بازار.

بنابراین، کشورهای مختلف جهان به‌ویژه آن عده از کشورهایی که در توسعهٔ اقتصادی و اجتماعی و پیشرفت‌های صنعتی پیش‌تاز بودند به‌دلیل بروز شرایط جدید کار و زندگی، اقدام به ایجاد نظم جدید اجتماعی نمودند. در این نظم نوین، قدرت‌های حاکم در هر کشور رفته رفته به‌جای حاکمیت یک‌طرفه بر مردم به قدرت‌ها و انرژی‌های متن جامعه واقف و در یک رابطهٔ متعامل قرار گرفتند و در نتیجه دریافتند که ادامه حیات جامعه و ارتقاء دستاوردهای آن منوط به تنظیم برنامه‌ها و سیاست‌های

اجتماعی خاصی است که در آن تأمین حقوق انسان‌ها اعم از اقلیت‌ها و گروه‌های مختلف اجتماعی یک امر اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

۱-۱- اصول نظری سیاست‌های اجتماعی:

سیاست‌های اجتماعی می‌توانند اصول مربوط به مفاهیم اخلاقی و معنوی، هنجارها و ارزش‌های جامعه، قوانین و مقررات و ایده‌ها و نظریه‌هایی که شالوده‌های سیاست‌اجتماعی را تشکیل می‌دهند، باشند که بر حسب رعایت آنها، جهت‌گیری‌هایی از قبیل: تغییر اجتماعی، عدالت اجتماعی، نقش و دخالت دولت، ماهیت انسانی، عمل می‌نمایند.

بدیهی است، هر کدام از این جهت‌گیری‌ها از سنت‌ها و سوابق تاریخی خاصی در هر جامعه برخوردار هستند که توصیف و تحلیل آن‌ها مستلزم بیان تک تک نظریه‌هایی است که پشتوانه فکری هر یک از رویکردها را تشکیل می‌دهند. (کریمی: ۲۴۵ - ۲۱۳)

به هر روی، اصول نظری سیاست اجتماعی با انکاء به دیدگاه‌ها و رویکردهای متقدم و متأخر مطرح می‌شوند. بنابراین، از زوایای متفاوتی سیاست‌های اجتماعی را مورد توجه و تجزیه و تحلیل قرار می‌دهند. زیرا این تنوع در دیدگاه‌ها به سبب وجود ماهیت قدرت و دولت، عدالت اجتماعی، آزادی و حقوق انسانی و اجتماعی است. از این منظر هیچ نظریه یا چشم‌اندازی درست یا غلط تلقی نمی‌شود، به این دلیل که هر دیدگاه نظری، منطق خاص خود را دارد و از مقتضیات و شرایط اجتماعی و

نظام‌های ارزشی افراد بر می‌آید.

۲-۱- ضرورت سیاست اجتماعی

با توجه به مشکلات و پیچیدگی‌هایی که کشورهای مختلف در مواجهه با شرایط داخلی و بین‌المللی پیدا کرده‌اند دولت‌ها مبادرت به تهیه مجموعه‌ای از اقدامات و فعالیت‌هایی ورزیده‌اند که همگی در سه دسته قابل تفکیک و طبقه‌بندی می‌باشند:

۱- برنامه‌ها و اقداماتی که هدف آنها عمدتاً اقتصادی بوده و به منظور حفظ درآمد افراد و یا جلوگیری از سقوط آنها در دامن مشکلات شدید اقتصادی در زمان بحران‌های اقتصادی (بیکاری، معلولیت، مرگ نان آور خانوار - کم محصولی و...) یا بحران‌های اقتصادی فراگیر (مثل: رکود اقتصادی، جنگ، بلایای طبیعی و غیره) طراحی شده‌اند.

۲- برنامه‌هایی که اهداف اجتماعی و فرهنگی را دنبال می‌کنند، اما پس از بروز مشکلی در جامعه و به‌منظور رفع مشکل یا کاهش اثرات تخریبی آن به اجرا در می‌آیند (نظیر: مبارزه با اعتیاد، مبارزه با جرایم و...) که علی‌رغم آنکه ممکن است پیامدهای اقتصادی داشته باشند، ولی اهداف اولیه آنها اقتصادی نیستند.

۳- برنامه‌ها و اقداماتی که ریشه آنها نه در مشکلات اقتصادی فوری و نه مسائل اجتماعی است، بلکه به عنوان بخشی از برنامه دراز مدت یک حکومت به‌منظور بهبود وضع اقتصادی جامعه در آینده و یا افزایش میزان رفاه عمومی

طراحی شده‌اند. (مثل گسترش آموزش عمومی، ترغیب همزیستی مسالمت‌آمیز میان گروه‌های قومی و نژادی، استفاده از نیروی کار سالخوردگان، برنامه‌های تنظیم خانواده و کنترل جمعیت).

ادبیات مربوط به این اقدامات و فعالیت‌ها گویای آن است که طی سال‌های اخیر سیاست اجتماعی از دسته اول به سوی دسته دوم و سوم کشیده شده است. نتیجه این اقدامات تأثیر پر رنگی است که بر سیاست‌های اجتماعی گذاشته است به‌نحوی که برخی سیاست اجتماعی را ناظر بر دایره کوچکی از اقدامات اقتصادی محدود در جهت ترمیم درآمد افراد، برخی وظیفه سیاست اجتماعی را حل مشکلات و مسائل اجتماعی حاضر و گروه‌های عمرانی ۲۰ ساله تلقی می‌کنند.

به این ترتیب در معنای اول، سیاست اجتماعی با مرزهای برنامه‌های دولت رفاه به معنای محدود کلمه انطباق پیدا می‌کند و در معنای دوم سیاست اجتماعی به دولت رفاه به معنای وسیع کلمه نزدیک می‌شود و در معنای سوم، سیاست اجتماعی به سیاست‌گذاری‌های درازمدت یا کلان اقتصادی شبیه می‌گردد.

۲- رویکردهای نظری

برای بررسی روند سیاست‌های اجتماعی (اقدامات و فعالیت‌های صورت گرفته در چند دهه گذشته) در ایران، ابتدا لازم است به چند رویکرد نظری اشاره شود تا بتوانیم با توجه به

این رویکردها جایگاه اقدامات و فعالیت‌های مزبور از گذشته تا حال را مورد بررسی قرار دهیم: ۱- صنعتی شدن، ۲- تاریخ و فرهنگ ملی، ۳- قدرت و نفوذ سیاسی کارگران، ۴- سیادت سرمایه خصوصی.

در نگاه اول، ریشه پیدایش سیاست اجتماعی مربوط به تغییر ساختار جوامع در جریان صنعتی‌شدن تلقی می‌شود از این منظر، نهادهای حمایتی «ضعیف شده» یا از میان می‌روند و بنابراین افراد در مواجهه با دشواری‌ها نمی‌توانند به حمایت خانواده و یا نظام خویشاوندی امیدوار باشند.

نتیجه منطقی این تئوری یا رویکرد این است که پیدایش و رشد سیاست اجتماعی در یک کشور لزوماً نتیجه انتخابی هوشیارانه از سوی حکومت و یا مردم نیست، بلکه جبراً و به موازات درجه صنعتی‌شدن جامعه روی می‌دهد.

رویکرد دوم، قائل به ارتباط مستقیمی میان فرهنگ و ارزش‌های ملی یک جامعه و وجود یا عدم سیاست اجتماعی در آن و نیز نوع سیاست‌های اجتماعی اتخاذ شده است.

رویکرد یا نظریه سوم، پیدایش سیاست‌های اجتماعی را نتیجه قدرت و نفوذ کارگران در جامعه مدنی می‌داند. پایه این نظریه بر این فرض استوار است که در جوامع صنعتی مدرن بخش عمده جمعیت را کارگران تشکیل می‌دهند و مضمون اصلی سیاست‌های اجتماعی نیز کاستن از آسیب‌پذیری این گروه

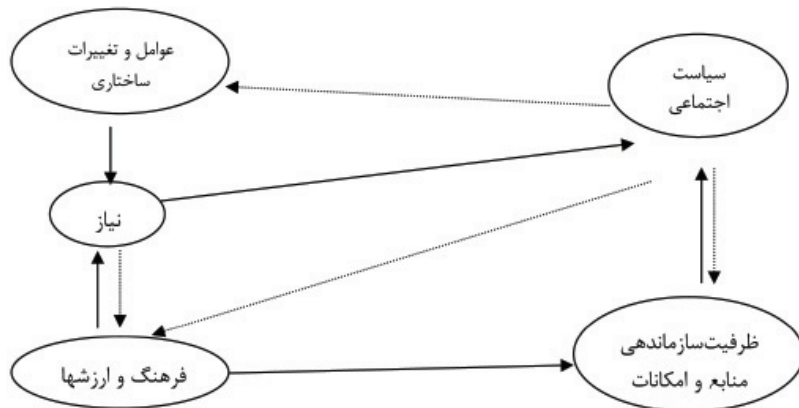
بزرگ است.

اندیشیده به یک نیاز اجتماعی است. می‌توان نقطه شروع سیاست اجتماعی را تغییرات و یا وضعیت ساختاری جامعه به حساب آورد. ولی هر تغییر ساختاری به‌طور خودکار به ایجاد سیاست اجتماعی منجر نمی‌شود، برای این کار لازم است که تغییر ساختاری مذکور در ذهن افراد آن جامعه به صورت مشکلی نیازمند پاسخ و معضلی قابل درمان جلوه کند. در این مرحله فرهنگ و ارزش‌های ملی یک جامعه نقش تعیین کننده‌ای ایفا می‌کنند. اما به حرکت درآمدن نیروهای اجتماعی نیز تضمینی برای پدید آمدن سیاست اجتماعی مؤثر برای مواجهه با مشکلات مذکور نیست. این نیروها باید از توانایی، سازماندهی و نفوذ کافی برخوردار باشند تا بتوانند خواست‌های خود را در قالب سیاست‌های اجتماعی عینیت بخشند (برای مثال جنبش زنان تأثیر عمیقی بر سیاست‌های اجتماعی گذاشته‌اند).

رویکرد یا نظریه چهارم، هژمونی و تفوق طبقه سرمایه‌دار را علت ضعف سیاست‌های اجتماعی در یک کشور می‌داند. این نظریه عمدتاً برای توضیح کوچک ماندن دایره سیاست اجتماعی در آمریکا به کار گرفته شده است. حال برای توصیف و تبیین سیاست‌های اجتماعی باید به یک روش تلفیقی توجه کرد که در آن سه دسته عوامل حضور خواهد داشت: ۱- عوامل ساختاری (میزان منابع و امکانات افراد شامل پول، اطلاعات و مهارت‌ها)، ۲- عوامل فرهنگی (میزان آمادگی برای شرکت در فعالیت‌های جمعی، درجه اعتماد نسبت به افراد و انگیزه‌های فردی و جمعی)، ۳- عامل قدرت سازماندهی منابع و امکانات (وسعت و نوع روابط و پیوندهای غیر رسمی با دوستان، همکاران و اعضای خانواده). همان‌طور که پیشتر یاد شد سیاست اجتماعی، در اساس، ساختار، سازمان یافته و

با توجه به عوامل مؤثر بر سیاست‌ها،

نمودار زیر نحوه تعامل این سه دسته عوامل را نمایش می‌دهد:



اجتماعی و تأثیر سیاست‌های اجتماعی بر ساختارها و عملکردها، امروز دغدغه‌های جدیدی نسبت به حوزه‌های سیاست اجتماعی به‌وجود آمده است. این دغدغه‌ها در گفتمان سیاست اجتماعی در جهان امروز مطرح شده‌اند. اگر چه به‌هیچ وجه مجموعه استانداردی را هم نمی‌توان برای سیاست اجتماعی تعریف کرد.

۱-۲ - سیاست نوجوانان^۱

تحولات فرهنگی، اقتصادی و نیز فناوری ارتباطات و اطلاعات، نوجوانان را به گروهی متمایز، با نیازها و مشاغل خاص خود تبدیل کرده است. برای مثال، خطر ایدز، حاملگی نوجوانان، خودکشی، فرار از خانه، نافرمانی در مدارس و کارهای ماجراجویانه در کشورهای مختلف و نیز رفتارهای بزهکارانه، قمار و مواد مخدر که به نظر می‌رسد مسئله خودخواهی‌های کاملاً فردگرایانه و نیز رفتارهای ضد اجتماعی در همه کشورهای کم و بیش وجود دارد. در نتیجه این مشکلات، طراحی یک سیاست معطوف به نوجوانان به بخش ضروری از سیاست اجتماعی تبدیل شده است. سیاست نوجوانان در هر یک از کشورها متأثر از شرایط اقتصادی و فرهنگی آن شکل خاصی به خود گرفته است. در مجموع، سیاست نوجوانان در کشورهای مختلف به سوی گشودن درهای گفتگو بین آنان و بقیه جوانان و به‌ویژه دستگاه‌های سیاست‌گذار حرکت می‌کند.

۲-۲ - بزرگسالان جوان^۲

در طی دو دهه گذشته، در تحلیل بسیاری از پژوهشگران، چرخه زندگی از چهار دوره تشکیل شده بود: دوره کودکی، دوره نوجوانی (یا سال‌های تحصیل)، دوره بزرگسالی (سال‌های اشتغال و تشکیل خانواده) و بالاخره دوران سالخوردگی (پس از بازنشستگی)، اما مطالعات اخیر، بیانگر آن است که رفته رفته، در اکثر جوامع متعدد، افرادی که مشخصات آنها نه به نوجوانان شبیه است و نه به بزرگسالان، روز به روز در حال افزایش است، به طوری که اصطلاح «بزرگسالان جوان» در اشاره به همین گروه رو به رشد وضع شده است.

مشخصات این گروه عبارتند از: عدم دسترسی به شغل و درآمد کافی، بنابراین سربار خانوار بودن، درگیری و دچار بودن به نوعی بحران هویت.

۳-۲ - زنان

بخشی از سیاست‌های اجتماعی در دنیا که توجه جدی سیاست‌گذاران را به خود جلب کرده است. احیاء حقوق اجتماعی زنان و ایجاد امکان برابر با مردان در استفاده از فرصت‌های اجتماعی است. در حال حاضر توجه عمده به جنبش زنان به گسترش فرصت‌های تحصیلی برای زنان و تسهیل ورود آنان به بازار کار معطوف است. در زمینه‌های غیر اقتصادی نیز مهم‌ترین موضوع مورد مناقشه در محافل سیاست‌گذار اجتماعی حق زنان در تصمیم‌گیری مربوط به سقط جنین و نیز حق حضانت فرزندان پس از طلاق است.

۲-۴ - حقوق کودکان

در سال‌های اخیر حقوق کودکان به یکی از دغدغه‌های عمده سیاست اجتماعی هم در کشورهای توسعه‌یافته و هم در حال توسعه تبدیل شده است. در کشورهای دسته اول رشد این دغدغه به‌میزان زیادی متأثر از تغییرات عمیقی در ساختار خانواده در نتیجه نرخ بالای طلاق و ازدواج مجدد بوده است و از جمله مسائلی که سیاست اجتماعی در این زمینه با آن دست به‌گریبان است مسئله حضانت کودکان پس از طلاق است. مسئله دیگر که محصول نرخ بالای ۵۰ درصدی طلاق در بسیاری از کشورهاست، آن است که در بسیاری از موارد، کودکان به‌ناچار با ناپدری و یا نامادری‌هایی زندگی می‌کنند که رابطه عاطفی و علاقه‌چندانی به آنها ندارند و همین امر امکان ارتکاب کودک‌آزاری را از سوی آنها افزایش می‌دهد.

۲-۵ - سیاست خانواده

سیاست خانواده امروز بخش مهمی از سیاست‌های اجتماعی را در کشورهای مختلف تشکیل می‌دهد، هر چند اهداف مورد نظر در این‌گونه سیاست‌ها در کشورهای مختلف نه فقط متفاوت بلکه گاه متضادند.

۲-۶ سیاست مهاجرت و سیاست چند

فرهنگی

۷- جهانی شدن

طی دو دهه پایانی قرن بیستم، جهانی

شدن اقتصاد و فرهنگ بسیاری از جنبه‌های حیات اجتماعی را تحت تأثیر قرار داده است و سیاست اجتماعی نیز از این تأثیرات بی‌نصیب نمانده است. امروز جهانی‌شدن قلمروهای تولید، تجارت و نیز بازارهای مالی موجب شده است که سیاست‌های اجتماعی اساساً امکان ادامه یافتن نداشته باشند. در نتیجه جهانی‌شدن، سرمایه، قابلیت حرکت سریع از نقطه‌ای به نقطه دیگر را پیدا کرده است، و لذا با خروج از کشورهایی که در آن کنترل بیشتری بر آنها اعمال می‌شود. موجب رکود اقتصادی در این کشورها شده و ادامه سیاست‌های اجتماعی را مشکل مواجه می‌سازد.

۳- سابقه سیاست‌های اجتماعی در ایران

۳-۱ - پیش از انقلاب اسلامی

سابقه فعالیت‌ها و اقدامات اجتماعی و به‌طور کلی نظام اداری و اجتماعی ایران در چند دهه اول قرن حاضر به دلیل تفاوت سطح نیازهای جامعه در یک وضعیت سنتی قرار داشت. در واقع شرایط اقتصادی و اجتماعی و به تبع نهادهای اداری و اجرایی به گونه‌ای نبودند که سیاست اجتماعی به مفهوم جدید آن به‌وجود آید. زیرا، سیاست اجتماعی اساساً یک پدیده دوران مدرن است که هم نقش دولت‌ها مجدداً تعریف می‌شود و هم نقش جامعه.

به‌دلیل فقدان آمار و اطلاعات کافی

در خصوص تعداد جمعیت، به تفکیک سن

و جنس و... و شرایط جغرافیایی و نیازهای

روز افزون روستانشینان به مناطق شهری و ظهور تدریجی بیکاری پنهان، گسیختگی‌های خانوادگی، بزهکاری، اعتیاد و غیره .

از این رو قبل از تهیه برنامه‌ی عمرانی چهارم توسعه، با تحلیل شرایط موجود بر موارد زیر تأکید کردند :

۱- از بین بردن موانع پیشرفت‌های اجتماعی معلول نظام ارباب - رعیتی از طریق تقویت و توسعه برنامه‌های اصلاحات اجتماعی، ۲ - توجه خاص به کودکان و نوجوانان برای قبول مسئولیت در جامعه جدید از طریق اصلاح نظام آموزش و پرورش، ۳ - فراهم نمودن تسهیلات آموزش و پرورش جهت همگان، ۴ - از بین بردن فواصل در کیفیت آموزش، برای افراد غنی و طبقات کم در آمد، ۵ - بالا بردن سطح بهداشت و سلامت عمومی و فراهم کردن امکان دسترسی به خدمات درمانی برای همگان، ۶ - بهبود سطح تغذیه مردم با تأیید و اولویت به گروه‌های آسیب‌پذیر از قبیل کودکان، مادران باردار و شیرده و گروه‌های مولد، ۷ - توسعه خدمات رفاهی با اولویت و توجه خاص به گروه‌های آسیب‌پذیر، طبقات کم بهره و مناطق عقب‌افتاده، ۸ - کوشش در برقراری روابط منطقی بین طبقات مختلف جامعه، ۹ - تدوین قوانین مترقی اجتماعی و تجدیدنظر در قوانین موجود، ۱۰ - اقدامات لازم جهت گسترش تأمین اجتماعی.

با عنایت به موارد مذکور، در برنامه عمرانی چهارم کشور، دو اقدام قابل توجه صورت گرفت:

اساسی کشور در آن دوران، دولت وقت قادر نبود برای سامان بخشیدن به مشکلات موجود برنامه‌ریزی کند. بنابراین، به‌طور تقریبی و بر حسب برآوردها و حدس و گمان‌ها صرفاً به تحلیل شرایط می‌پرداخت.

مشکلاتی که دولت وقت آن را احصاء کرده (سنجش برنامه‌های عمرانی اول و دوم (۱۳۴۱ - ۱۳۲۷) شامل: وجود نظام ارباب رعیتی و عوامل تبعی ناشی از آن و وجود فاصله طبقاتی و در نتیجه پیدایش یک نظام اداری متمرکز و هزینه‌بر، فقدان نظام جامع نظام هماهنگ در هدایت دستگاه‌های اجرایی، وجود قوانین پیچیده و مبهم و عدم ترغیب بخش خصوصی و رشد بورس بازی، کمبود آموزش اجتماعی برای کارهای جمعی، بی‌سوادی، بالا بودن مرگ و میر و نابسامانی در امر مسکن و اشتغال بود.

رژیم گذشته، برای رفع چنین مشکلات به‌صورت‌های مختلف اقدام به برنامه‌ریزی‌هایی کرد. یکی از

مهم‌ترین این اقدامات، شروع اصلاحات ارضی در کشور بود. از عمده‌ترین محورهای چنین قانونی مبارزه با بی‌سوادی و ترویج بهداشت و آبادانی، سپاه دانش و سپاه بهداشت و ترویج و آبادانی بود.

سیاست‌گزاران وقت با به اجرا درآوردن طرح‌ها و برنامه‌های مزبور، تا حدی به پیامدها و کارکردهای منفی چنین برنامه‌هایی توجه داشتند، از جمله زاغ‌نشینانی ناشی از مهاجرت

قریب یک دهه شرایطی نسبی برای نظم فراهم شد و به همین مناسبت سیاست‌گزاران و برنامه‌ریزان کشوری در صدد بر آمدند تا چنین سیاستی را فراهم و به موقع اجرا بگذارند. دلیل عمده آنها در تهیه چنین سیاستی این بود که طی سال‌های ۱۳۴۱ الی ۱۳۵۱ و درست پس از سپری شدن دوران رکود سال‌های ۴۲-۱۳۴۰ از سال ۱۳۴۳ به بعد به علت افزایش سریع هزینه‌های عمرانی دولت، اعتبارات و تسهیلات بانکی و دسترسی به واردات کالاهای سرمایه‌ای، فعالیت‌های اقتصادی در بخش‌های خصوصی و دولتی رونق یافت و کشور رشد سریع اقتصادی خود را آغاز کرد. در عین حال، تعادل نسبی قیمت‌ها و موازنه ارزی کشور نیز حفظ شد.

با این تحلیل از وضع موجود و با نگاهی به آینده کشور در دهه ۱۳۵۰، سیاست‌گزاران و تصمیم‌گیران کشور امید داشتند که بخش خدمات در کشور تا پایان سال ۱۳۵۶ به ۴۲ درصد تولید ملی برسد و میزان اشتغال به کار در کشور ۴۳ درصد جمعیت فعال کشور را تشکیل دهد تا به این نحو خدمات اجتماعی توسعه یابد؛ زیرا در حوزه اجتماعی مقرر شده بود با افزایش نرخ اشتغال و برنامه‌های وسیع اجتماعی و افزایش تدریجی درآمدها، توزیع عادلانه‌تر درآمد و تعمیم خدمات و رفاه اجتماعی به همگان در جهت عدالت اجتماعی اتفاق بیافتد. اما به‌رغم توسعه کمی نهادها و مؤسسات

یکی ایجاد کمیته توسعه اجتماعی، با عضویت رؤسای واحدهای برنامه‌ریزی اجتماعی در سازمان برنامه با هدف برقراری ارتباط منطقی بین برنامه‌های اجتماعی و بررسی طرح‌های مشترک بین بخش‌های مختلف از قبیل: طرح‌های تغذیه، سیاست جمعیت، بهداشت، خانواده و توترانی گروه‌های خاص. مسئولیت اصلی این کمیته تدوین «سیاست اجتماعی» و پیگیری آن بود. این کمیته موظف بود کلیه طرح‌های اجتماعی که در دوره برنامه چهارم عمرانی ملحوظ شده‌اند، تابع خط مشی واحدی در آیند و در هدف‌ها و اصول هم‌آهنگ باشند. همچنین وظیفه دیگر این کمیته تدوین یک الگوی علمی برای تهیه برنامه‌های اجتماعی به صورت به‌هم پیوسته و تلفیقی بود.

دوم، ارزشیابی علمی مستمر برنامه‌های اصلاحات اجتماعی و بررسی دقیق وضع اجتماعی ایران. اصولاً سیاست‌های اجتماعی در جوامعی طرح و اجرا می‌شوند که یک نوع شرایط مساعد اقتصادی، ثبات اجتماعی و امنیت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی وجود دارد. در ایران طی ۳۰ سال حکومت سلطنت پهلوی، تلاش‌هایی صورت گرفت و اقداماتی به عمل آمد تا به‌گونه‌ای یک سیاست اجتماعی مشخص و تعریف شده‌ای تهیه و به اجرا گذاشته شود، ولی در عمل نظم عمومی و شرایط مذکور چندان مساعدت نکرد تا این سیاست استمرار پیدا کند. با این حال در خلال ۳۰ سال تقریباً

آموزش عمومی و عالی حجم جمعیت جوان کشور رو به فزونی بود و نرخ اشتغال زنان به حدود ۱۰ درصد رسیده بود. در عین حال از سال ۵۴ به این سو نرخ بیکاری رو به افزایش گذاشت. خدمات بهداشتی برغم توسعه و گسترش آن هنوز به روستاها و شهرهای دور افتاده چندان تسری نیافت. جمعیت کثیری از کشور تحت انواع بیمه‌ها درنیامدند. درآمدهای ملی کشور که بیشتر از محل درآمدهای نفتی عاید می‌شد رو به افزایش گذاشت، ولی رویکرد توسعه‌ای به بن بست رسید.

بر حسب داده‌ها و تحلیل‌های موجود آن زمان، سیاست‌های اجتماعی که در نیمه دوم دههٔ چهارم مورد توجه قرار گرفتند در دههٔ ۵۰ تحت الشعاع بی‌برنامگی و بلندپروازی درآمدند. علی‌رغم همهٔ این بحث‌ها، تحولات سال‌های نیمه دوم دههٔ چهارم و نیمهٔ اول دههٔ ۵۰ را نمی‌توان انکار کرد؛ زیرا در این سال‌ها امکانات قابل توجه و روز افزونی در تمام جهات برای استحکام هر چه بیشتر پایه‌های اقتصاد ملی، تحرک اجتماعی و فرهنگی و بالاخره افزایش توان علمی و فنی کشور در اختیار جامعه و اقتصاد ایران قرار گرفت و همین قابلیت‌ها بود که می‌توانست زمینه‌های رشد پویای اقتصادی و اجتماعی کشور را فراهم سازد.

با این حال سیاست‌های چند، مورد توجه قرار گرفت. با وجود اینکه، گزارش عملکرد برنامهٔ عمرانی پنجم حاکی از این بود که رشد درآمد ملی در سال‌های آغازین دههٔ

۵۰ جهت واقعی توسعهٔ کشور را منحرف کرد، ولی کارشناسان در پایان به نتایج نسبتاً معقول و قابل دفاعی دست یافتند. به‌طوری که به‌درستی دریافتند که در برخی از جهات اگر همگام با هدف‌های مورد نظر در برنامه توسعهٔ ملی حرکت می‌کردند کشور آهنگ رشد و توسعهٔ خود را به دنبال سال‌های دههٔ چهارم پی می‌گرفت و با آن آهنگ، نیازهای اجتماعی و اقتصادی در یک فرآیند تدریجی و واقعی محقق می‌شدند. نکتهٔ حائز اهمیت در سال‌های دههٔ پنجم این بود که سیاست‌های اجتماعی که در نیمه دوم دههٔ ۱۳۴۰ مورد توجه قرار گرفت و لوازم رشد و توسعه آن تعریف و تعیین گردید در سال‌های دههٔ پنجم به‌مدت حداقل ۵ سال آشکال و صور بی‌قواره و بی‌نظمی را پیدا کرد به‌طوری که هر بخش ساز و آهنگ خود را می‌زد و با وجود یک برنامهٔ توسعه‌ای تعریف شده شباهت به طرح‌های عمرانی سال‌های اجرای سه برنامهٔ اول، دوم و سوم پیدا کرد؛ زیرا انتظار این بود که با افزایش درآمدهای ملی چشمگیر و توسعهٔ نیمه‌صنعتی فراهم گشته کشور از نیروهای فنی و تخصصی نسبی لازم اقدامات و برنامه‌های اجتماعی با عنوان «سیاست اجتماعی» توسعه و گسترش دقیق‌تر و مستحکمی پیدا کنند.

به تبع این سیاست، هدف‌های عمدهٔ زیر مورد توجه قرار گرفت:

۱ - ایجاد اشتغال مولد برای تازه‌واردان به بازار کار،

۲ - کاهش بیکاری فصلی و بیکاری آشکار در بخش روستایی و به‌ویژه بخش کشاورزی،
 ۳ - کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای از طریق هماهنگ کردن سیاست‌های اشتغال و تولید،
 ۴ - بهبود کیفیت اشتغال از طریق اعمال سیاست‌های لازم اشتغال در ارتباط با سیاست‌های بهره‌وری، تکنولوژی، مزد و درآمد و شرایط کار، ۵- ایجاد انعطاف لازم در برنامه‌های توسعه از نظر شرایط احراز و محل اشتغال.

سیاست اشتغال در چند بخش روستایی، شهری و اشتغال زنان مورد توجه قرار گرفت که تا قبل از آن چنین تعریفی از ظرفیت‌های اشتغال‌زایی بخش‌ها نشده بود.

در طی سال‌های پیش از انقلاب اسلامی همه اقدامات فوق به‌صورت پراکنده و گاه برنامه‌ریزی شده مورد توجه قرار گرفتند. در پایان برنامه پنجم یعنی آخرین برنامه عمرانی توسعه تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی تلاش شد تا به نحو مستوفایی بخش آموزش‌های عمومی، فنی و حرفه‌ای گسترش جدی پیدا کند و تا حد امکان کمبود نیروی کار متخصص برطرف گردد. با این حال، چون در آن سال‌ها سیاست خاصی جهت محدود کردن تعداد خارجی‌ان به‌ویژه در زمینه کارکنان غیر متخصص، نیمه متخصص و نیمه ماهر و مشاغل غیر فنی تعبیه نگردیده بود، سیاست‌های اجتماعی در برنامه ششم که مجال اجرا پیدا نکرد، در حد امکان خلاءها و مشکلات ناشی از بی‌توجهی‌ها،

نبود سازمان‌ها و نهادهای اجرایی مربوط و ... را شناسایی کرد و پیش‌بینی نمود یک سیاست منظم و هماهنگی طراحی گردد. به‌طوری‌که در این سیاست علاوه بر سیاست‌های نیروی انسانی و اشتغال سیاست درآمد در کشور را مورد طراحی و برنامه‌ریزی قرار دهد. در سیاست درآمد، توزیع دستاوردهای توسعه، تا حدود امکان به‌طور برابر در بین گروه‌ها و قشرهای مختلف جمعیت کشور هدف بود. مضافاً این سیاست حاوی چند اصل بود که عبارت بودند از درآمدهای کشاورزی، درآمدهای صنعتی، مزد، درآمد و کاهش نابرابری‌های درآمد. در بین این اصول رابطه سیاست اجتماعی و درآمد از همه مورد توجه‌تر می‌نمود. زیرا، در این امر مقرر گردید از کارکنان و خانواده‌های آنان از طریق تأمین نیازهای اساسی حمایت غیر مستقیم به عمل آید. این نیازهای اساسی شامل: اشتغال، غذا، بهداشت و تغذیه، آموزش، مسکن و تأمین اجتماعی بود.

۲-۳ - پس از انقلاب اسلامی

در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی - به‌ویژه در سال‌های اولیه آن - در حوزه‌های اجتماعی فعالیت‌های فراوان، پراکنده اما بدون سیاست مشخص به اجرا در آمد. بخش اعظم این فعالیت‌ها بدون توجه به سیاست‌های کلان و یا در خارج از چارچوب نظام اداری کشور به اجرا در می‌آمد. گروه‌هایی از افراد مختلف خود جوش و با حس انقلابی رهسپار مناطق عقب‌افتاده کشور می‌شدند تا به فعالیت‌های

آموزشی به قصد پیکار با بی‌سوادی، ایجاد تسهیلات وامکانات بهداشتی برای روستاهای فاقد چنین امکاناتی، ساخت و ساز راه‌ها و جاده‌های ارتباطی با مراکز شهری اقدام نمایند. این تحرکات اجتماعی در کل کشور به قدری وسیع و فراگیر بود که به صورت یک جنبش انقلابی ظاهر گردید. هدف این تحرکات و فعالیت‌ها «همبستگی اجتماعی و انقلابی» بود.

اگر چه بیشترین پتانسیل‌های بوجود آمده و انقلابی در سال‌های ۵۹-۱۳۵۸ صرف فعالیت‌های مزبور می‌شد، ولی حدود یک سال و نیم پس از برآمدن انقلاب، جمهوری اسلامی ایران درگیر جنگی شد که تا ۸ سال ادامه یافت. لاجرم انرژی‌ها و پتانسیل‌های مزبور اکثراً در جبهه‌های جنگ یا در مناطقی صرف شد که ماهیت جنگی و نظامی داشتند. در نتیجه، این چند سال بر حسب مدارک و مستندات موجود قطعاً با کلیه فعالیت‌های انجام شده در حوزه‌های اجتماعی تطبیق نخواهد کرد. به عبارت دیگر، فعالیت‌های سازنده آموزشی و بهداشتی در آن سال‌ها بیشتر در مناطق محروم و استان‌های مرزی کشور انجام صرف می‌شد.

با این مقدمه در شرایط پس از پیروزی انقلاب، نظام برنامه‌ریزی، دستگاه‌های اجرایی و واحدهای ستادی کشور دچار مشکلات و ناهنجاری‌هایی شدند، ضمن اینکه فعالیت‌های اداری مختل و نگاه عمومی به نحوه فعالیت‌های قبل از انقلاب دچار شک و شبهه و امتناع گردید. دوره مورد بررسی پس از پیروزی

انقلاب اسلامی به سه دوره قابل تفکیک است: یکی دهه اول انقلاب تا سال ۱۳۶۸، دوم دوره ۷۶ - ۱۳۶۸ و دوره سوم از سال ۱۳۸۳ - ۱۳۷۶. ملاک تقسیم‌بندی این دوره‌ها در درجه اول ساختار قدرت است؛ زیرا به تبع ماهیت و عملکرد ساختار قدرت در ایران هر یک از دوره‌های نام‌برده خصوصیات خاص خود را داشته است و این نکته‌ای نیست که قابل انکار باشد؛ زیرا در اکثر جوامع رویکرد دولت‌ها نقش بسیار مؤثری در سیاست‌های اجتماعی دارند. اما صرف‌نظر از ساختار قدرت، فشارهای اجتماعی و واقع‌نیازهای اجتماعی در سطوح مختلف، برنامه‌ها و سیاست‌های مختلفی را طلب کردند. از این‌رو در کنار ساختار و رویکرد دولت‌ها، نیازها، تحولات و تغییرات اجتماعی مدرنیته و شهرنشینی و نزدیک شدن به ساختار جوامع در حال صنعتی شدن از دیگر عوامل مؤثر بر توجه یافتن به سیاست‌های اجتماعی و در اصل توسعه اجتماعی بوده است، و سوم حضور در جامعه جهانی و توجه دادن و توجه یافتن به توصیه‌ها و درخواست‌های جامعه بین‌المللی است.

اگرچه ایران در ادوار گذشته تلاش کرده است تا حد امکان از چالش‌ها و روابط بین‌المللی در عرصه‌های حتی اقتصادی و اجتماعی دور بماند، ولی سطح مبادلات و روابط در عرصه جهانی این خواسته را اگر چه در برخی از مقاطع به حداقل رسانده ولی هیچ‌گاه صفر نکرده است. بنابراین، جمهوری اسلامی ایران با همه اصول و مرام منحصر به فردش از سرنوشتی که مناسبات بین‌المللی در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی داشته نتوانسته و نمی‌تواند دور بماند.

از این گذشته، شرایط جهانی اکنون به گونه‌ای شده که هیچ کشوری نمی‌تواند ضمن عضویت درمجامع بین‌المللی بی توجه به شرایط جهانی بقا و پایداری داشته باشد.

یادآور می‌شود که برنامه ششم عمرانی که برای دوره ۶۰ - ۱۳۵۶ تهیه و تنظیم شده بود، مجال اجرا پیدا نکرد؛ زیرا دیدگاه‌ها و رویکردهایی را مورد توجه قرار می‌داد که بر خلاف برنامه‌های عمرانی پیشین حاوی جنبه‌های فراوان آرمان‌گرایانه و از لحاظ اجرایی کمتر تحقق‌پذیر بود. مضافاً، با توجه به خلاء برنامه‌های توسعه در مرحله اول انقلاب، رویکردها و حتی موضوعات ملحوظ در این برنامه یک نوع انرژی فکری برای دست‌اندرکاران که آرمان‌های انقلاب را تعقیب می‌کردند ایجاد می‌کرد که آثار چنین الهامات و رویکردهایی را در برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۶۶ - ۱۳۶۲ که هرگز به اجرا درنیامد و سایر برنامه‌های اول تا سوم توسعه در کشور قابل مشاهده است. به هر روی، برنامه ششم عمرانی از این منظر نقطه عطفی در نظام برنامه‌ریزی کشور محسوب می‌شود.

با وجود این، پس از پیروزی انقلاب اسلامی سه هدف عمده کیفی در تحقق برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی در حوزه‌ها و بخش‌های اجتماعی به شرح زیر مورد توجه قرار گرفتند: ۱- فراهم کردن امکانات فرهنگی لازم در جهت ایجاد امت واحد اسلامی ان هذا امتکم

امه واحده و انا ربکم ناعبدون، ۲- کمک به برپایی جامعه نمونه (اسوه) براساس آیه شریفه «وکذلک جعلناکم امه وسطا»، ۳- کمک به پرورش انسانی نمونه، آزاد و مسئول در حد کمال اخلاقی و تحقق سعادت انسان در کل جامعه بشری.

با همه این احوال، جمهوری اسلامی ایران در یک دوره هشت ساله، علاوه بر آنکه با مشکلات جنگ تحمیلی دست و پنجه نرم می‌کرد، با وجود آمدن نیازهای جدید پس از پیروزی انقلاب و تنگناهای اقتصادی و مشکلات مزمن و تاریخی، عقب ماندگی کشور در برخی از سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی نیز دست به گریبان بود. در ایران طی این سال‌ها، به رغم گسترده‌تر شدن نیازهای اجتماعی و سربرآوردن حوزه‌های جدید سیاست اجتماعی در جهان، به دلایل متعدد این حوزه‌ها از حیث تعدد کاهش یافت یا بخشی از آنها مغفول ماند. بنابراین، در رژیم پیشین که حوزه‌های سیاست اجتماعی مشتمل بر آموزش، بهداشت و محیط زیست، مسکن، تنظیم خانواده، جوانان و اوقات فراغت و... می‌شد پس از پیروزی انقلاب اسلامی بجز حوزه‌های آموزش، بهداشت، درمان و مسکن، حداقل در طی یک دهه برغم نیاز به توجه و برنامه‌ریزی در امور جوانان و نوجوانان، فقر و امور قضایی و امور زنان این حوزه‌ها مغفول ماندند. بنابراین، بی توجهی به این موارد سبب گردید پیامدهای ناگواری در سال‌های بعد برای جامعه به وجود آید (سیاست‌های اجتماعی در

ایران).

بین سال‌های ۵۷ تا ۶۷ به‌خاطر فضای سنگین سیاسی و در هم ریختگی اوضاع و احوال کشور در عین حال امتناع از اعتماد به نهادها و اقدامات انجام شده پیش از انقلاب اسلامی و نیز بحران‌های منطقه‌ای و بین‌المللی در تعامل با جمهوری اسلامی ایران، هیچ سیاست جدید اجتماعی در نظم قدیم پذیرفته نمی‌شد. از سوی دیگر؛ در این شرایط فضای اجتماعی یا تا حدود زیادی باور عمومی به رویکردهای نیمه سوسیالیستی ولی منتج از اسلام انقلابی بود. این در حالی بود که نه تنها بخش اعظم نیازهای قدیم طبقات کارگری و فقیر جامعه در یک نظم مناسب و جدید برآورده نمی‌شد، بلکه با توجه به محدودیت منابع و فقدان یک برنامه استراتژیک مشخص برای سامان بخشیدن به این نیازها، یا به عبور از مسائل اکتفا می‌شد یا به برآورده ساختن نیازها به صورت تصادفی و مقطعی با یک سری تعاریف دیگری که هیچ مدلی برای رفع آنها وجود نداشت.

به همین خاطر، نهادها و موسسات خدماتی قدیم با تکلیف شدند یا به واحدهای مختلف تجزیه گردیدند و یا واحدها و موسسات جدیدی یا وظایف متداخل برآمدند. بنابراین با ظهور این واحدها و نهادهای جدید هر سال بر مشکلات کشور افزوده شد. به‌گونه‌ای که هر سال تلاش می‌شد تا به نحوی هماهنگی بین این واحدها ایجاد گردد یا وظایف آنها تفکیک شود یا ادغام و انحلال یابند. در حالی که هیچ‌یک از این

دستگاه‌ها قابل حذف و یا تعدیل نبودند. در نتیجه حجم عظیمی از هزینه‌هایی که در واقع قرار بود برای بخش‌های نیازمند جامعه صرف گردد، صرف هزینه‌های اداری و رتق و فتق امور و سازمان بخشیدن به نیروهای انسانی واحدهای اجرایی و ستادی می‌شد. بر این اساس، به‌طور نسبی هزینه‌هایی که برای رفاه و تأمین اجتماعی آن‌هم به مفهوم متداول در سال‌های مورد بحث می‌شد از لحاظ مقداری و نسبی در مقایسه با دیگر بخش‌ها رقم کمی نبود، ولی چون یک سیاست مشخص و مدرن اجتماعی و استاندارد وجود نداشت عملاً شکاف‌ها بیشتر می‌شد و هر ساله بر مشکلات اجتماعی افزوده می‌گشت. در بررسی‌های موردی از هر حوزه اجتماعی، به‌خوبی این نتیجه قابل حصول است که کم نبودند دستگاه‌های اجتماعی ذی‌مدخل، با هزینه‌های سنگینی که در این خصوص تخصیص داده می‌شد و حتی دامنه این خدمات به دورترین بخش‌های اجتماعی در کشور تسری و بسط پیدا کرد؛ ولی از حجم مشکلات نه تنها کاسته نشد، بلکه نسبت به نرخ رشد اقتصادی و حتی بیشتر از نرخ تورم در کشور بر آسیب‌های اجتماعی افزوده شد.

وقتی در این سال‌ها نرخ رشد جمعیت تا به مرز ۳/۹ درصد در سال رسید، تعداد دانش‌آموز کشور از مرز بیست میلیون نفر گذشت. جمعیت شهرنشین تدریجاً به بیش از ۶۰ درصد جمعیت کل کشور افزایش یافت، بالغ بر ۳ میلیون جمعیت پناهنده خارجی

با پیامدها و عوارض خاص خود در اقصی نقاط کشور در سطوح مختلف مشغول به کار گردیدند. آسیب‌دیدگان اجتماعی بر آمارشان به‌شدت افزوده شد و تنوع در آمدهای حاصل از کار و تولید شدیداً صدمه دید.

۴- فرجام

به طور کلی می‌توان گفت: بخش‌های آموزش و بهداشت در ایران از یک سیاست اجتماعی مدرن، مشخص و تعریف شده که در واقع مانیفست فعالیت‌ها و برنامه‌های رفاه اجتماعی در این حوزه‌ها باشد، برخوردار نبوده است. از این‌رو اگر چه فعالیت‌های چشمگیر و هزینه‌های مالی سنگینی در این حوزه‌ها صورت گرفته ولی به همه جنبه‌ها و به روابط این بخش‌ها با سایر بخش‌ها تفکری نشده است. به‌عنوان مثال، اگر در سال ۱۳۶۳ با تصویب طرح توسعه، شبکه‌های بهداشتی و درمانی کشور با تصویب مجلس شورای اسلامی راه‌اندازی گردید و بدین‌وسیله خدمات بهداشتی اولیه شامل آموزش همگانی جامعه در زمینه مسائل بهداشتی، بهبود غذا و تغذیه صحیح، تامین آب سالم و کافی و بهسازی اساسی محیط، مراقبت‌های بهداشتی مادران و کودکان و تنظیم خانواده، ایمن‌سازی علیه بیماری‌های عمده و عفونی، پیشگیری از بیماری‌های شایع و بومی و کنترل آنها، درمان مناسب بیماری‌ها و حوادث ... ارائه گردید؛ ولی در ادامه این همه تلاش و فعالیت بدون توجه به شرایط اقتصادی، اجتماعی و بحران‌های محلی و

منطقه‌ای و حجم عظیمی از افشار آسیب‌پذیر، بیکار و دردمند به یکباره در سال ۱۳۶۸ طرح خودگردانی بیمارستان‌ها به اجرا گذاشته شد. از سوی دیگر، تامین اجتماعی در کشور دستخوش افول و بدهی‌های سنگین و در واقع بحران‌های مالی جدی گردید. با افزایش نرخ بیکاری در کشور، قانون بیمه بیکاری به اجرا درآمد که هیچ خصوصیتی از یک قانون بیمه بیکاری که بتواند حداقل مطابق مقررات خود عمل کند، نداشت و در بخش آموزش، نیز که براساس قانون اساسی آموزش عمومی رایگان تلقی شده است در سال‌های ۱۳۶۸ به بعد بخشی از نظام آموزش عمومی، خصوصی شد. نکته حائز اهمیت در این است که وقتی چنین اقداماتی خارج از یک چارچوب ملی و سیاست اجتماعی مشخصی صورت گیرد ناگزیر باید میثاق ملی کشور یعنی قانون اساسی نادیده انگاشته شود و بخشی از جامعه بدون توجه به پیامدهای تصمیمات بدون تدبیر دچار زوال و نابودی یا به‌عکس خارج از رویه‌های قانونی رشد خاصی پیدا کنند.

در طول این مباحث به تفکیک، به سیاست‌گذاری‌ها و عملکرد برنامه‌ها اشاره شد و درنهایت تاکید شد علی‌رغم توسعه و گسترش حوزه‌های سیاست اجتماعی در ایران، هنوز دامنه این مباحث، حوزه‌های جدیدی را که از عرض و عمق زیادی هم برخوردارند را در برنگرفته است. به این ترتیب به تفصیل عنوان شده که رفته رفته، مدار زندگی اجتماعی

در ایران از مدار نظام برنامه‌ریزی و توجه سیاست‌گذاران دور شده است یا چنان این شکاف در حال افزایش است که نظام جمهوری اسلامی ایران را با تعارضات و تناقضات متعددی روبه‌رو ساخته است.

با این وجود، به نظر می‌رسد با از سرگیری تدوین برنامه‌های توسعه، هیچ تحولی جز استفاده صوری از برخی واژگان در سیر تحولات پیشین اتفاق تازه‌ای رخ نداده است. پس ناگزیر باید:

۱- سیاست‌های اجتماعی در جوامعی طرح و اجرا می‌شوند و کارآمد می‌گردند که نوعی شرایط مساعد اقتصادی همراه با ثبات اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی در همه سطوح وجود داشته باشد. در عین حال، منابع موجود و بالقوه در کشور توان پشتیبانی از اجرای چنین سیاست‌هایی را داشته باشد، نهادهای سیاست‌گذار و اجرایی آمادگی تجهیز منابع برای اجرای آنها را در یک برنامه منسجم و هماهنگ داشته باشند.

۲- در هر جامعه‌ای سیاست‌های اجتماعی منسجم و هماهنگ وقتی تعریف و اجرا می‌شوند که نیازهای اجتماعی اعضاء جامعه تعریف شده باشند. طبقات مختلف اجتماعی از حیث دهک‌های درآمدی و هزینه‌های آنان شناسایی و نقاط حادثه‌خیز اجتماعی، گروه‌ها و جماعت‌های آسیب‌پذیر و از همه مهم‌تر شبکه‌های فقر، بزهکاری، حاشیه‌نشینی و گروه‌های محروم و مظلوم جامعه مشخص باشند و ساختار اجتماعی

و اقتصادی جامعه به‌گونه‌ای باشد که با اجرای هر برنامه یا فعالیتی در قالب هر نوع سیاستی رفتارهای مردم قابل پیش‌بینی و نظام مدیریتی کشور چنان هوشمند باشد که رفتارهای اخیر را ثبت و نسبت به آنها واکنش‌های درخور نشان دهد (نظیر کشورهایی آسیای شرقی، هنگ کنگ، تایوان، سنگاپور، مالزی و... یا همه کشورهای اروپایی).

۳- بدهی است نیازهای بشر امروز حتی در کشورهای در حال گذار، صرفاً محدود به نیازهای اقتصادی نمی‌شود، اگر چه در همه جوامع بیش و کم، عده‌ای یا گروه‌هایی هستند که در روند توسعه اقتصادی دچار کمبودها و ضرر و زیان‌های اقتصادی می‌گردند و یا در اثر بحران‌های اقتصادی و اجتماعی یا سیاسی گرفتار بیکاری، فقر و دیگر آسیب‌ها می‌شوند؛ ولی طبقات مختلف دیگری هم هستند که از این سطح از نیازها گذر کرده‌اند و بنابراین نیازهای دیگری برای آنان مطرح می‌شود. این نیازها فراتر از نیازهای مادی است، بخشی از این نیازها عبارتند از حقوق اجتماعی و فرهنگی و حتی انسانی آنان. امروزه اگر مجامع بین‌المللی یک بعد اساسی توسعه اقتصادی را بعد انسانی توسعه قلمداد کرده‌اند بی‌مناسبت نیست که خواهان توجه دادن به توسعه مبتنی بر حقوق انسانی و اجتماعی هستند. زیرا همه بحران‌های موجود یا در حال بروز در جوامع برآمده از نیازهای مادی نیست، بلکه انواع نیازهای دیگر وجود دارند که خود بحران‌زا شده‌اند.

۴- چنانچه دست‌اندرکاران و سیاست‌گذاران

کشور به این طیف از نیازها توجه نداشته باشند و نهایتاً فاقد اعتقاد و باور به پاسخگویی آنها باشند به جرأت می‌توان اذعان کرد که در آن کشور و جامعه یک مدیریت یکپارچه به وجود نخواهد آمد و نظام هوشمند سیاست‌گذاری و اجرا ایجاد نخواهد شد. بنابراین سیاست‌های اجتماعی در خور در یک جامعه وقتی تعریف‌شدنی و قابلیت اجرایی پیدا می‌کنند که اولاً حتی‌الامکان از هر گونه تقلیل‌گرایی در سطح پروژه پرهیز گردد. ثانیاً، توجه دقیق و منطقی به موارد فوق معطوف گردد. ثالثاً، در نیازها اولویت‌بندی صورت بگیرد و هر نهاد یا دستگاه اجرایی ذریبند در حیطه مأموریت‌ها و فعالیت‌های خود متناسب با سیاست‌های کلان و در حد امکانات برای یک دوره مشخص ولی در راستای یک راهبرد مشخص، اقدامات لازم به عمل آورد.

۵- امروز در همه جوامع، سرمایه‌های ملی برای رفع و رجوع مسائل اجتماعی محدود به سرمایه‌ها و منابع فیزیکی و زیرزمینی نمی‌شود، بلکه به سرمایه‌هایی توجه می‌شود که محصول تلاش و کوشش بشری است. یکی از این سرمایه‌ها سرمایه انسانی جامعه است که دانش و مهارت و نیز تجربه بشر از عمده‌ترین این نوع سرمایه می‌باشند. سرمایه دیگر سرمایه اجتماعی جامعه است که نمونه‌های چنین سرمایه‌ای عبارتند از: ارزش‌ها، باورها و فرهنگ قومی و ملی جامعه از یک سو و ارزش‌ها و عواطف خانوادگی و خویشاوندی و مناسبات بین فردی و گروهی از طرف دیگر

و شبکه‌های اجتماعی که نوعی انرژی‌های جدید ایجاد می‌کنند و در آن ضریب اعتماد به یکدیگر را افزایش می‌دهند. بنابراین شناسایی این سرمایه‌ها و استفاده بهینه از آنها در جهت رفع مشکلات یا کنترل ناهنجاری‌ها و حمایت از اقشار و گروه‌هایی که توان رفع مشکلات خویش را ندارند و نیاز به انرژی مثبت برای حرکت و حضور فعال در چرخه زندگی اجتماعی و اقتصادی را دارند از اهم وظایف یک مدیریت کلان و هوشمند جامعه است. بی‌مناسب نبوده که از دیر باز برای کاهش نابرابری‌ها، تأمین خدمات اجتماعی و رفاهی مردم و حمایت‌های اجتماعی از نهادهای اجتماعی، خیریه‌ای و داوطلبی همچون مساجد، سازمان‌های غیر دولتی و افراد خیر برای مشکلات اجتماعی بهره‌برداری بهینه شده است.

۶- اکنون در ایران، بسیاری از حوزه‌های سیاست‌های اجتماعی از جمله آموزش، بهداشت، تغذیه، مسکن، اشتغال، امور جوانان و زنان و حتی امور قضایی در حیطه وظایف و مأموریت‌های اصلی دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و رسمی قرار دارند و علی‌الاصول این سازمان‌ها و نهادها در قلمرو شرح وظایف خود باید اقدامات لازم به عمل آورند. ولی برخی پدیده‌های جدید و یا مشکلاتی در اثر اجرای همین وظایف یا در اثر شرایط جهانی و دگربرداری در اندیشه‌ها و تفکرات بشری بروز و ظهور پیدا می‌کنند یا در تعارض جدی با هنجارهای قدیم واقع می‌شوند یا با باورها و ارزش‌های سنتی سازگار نیستند و در عین

می‌باشد. در حالی که ایران تاکنون یا در این گردهمایی‌ها حضور نداشته یا در حد بسیار محدودی شرکت کرده است. در حالی که حضور فعال در این مجامع، کمک خواهند کرد تا اولاً فعالیت‌های جامعه و مدیریت کشور برای تهیه گزارش‌ها و مطالعات در این خصوص جدی شود، ثانیاً، با حضور در این مجامع از دیدگاه‌ها، راه‌حل‌ها و رویکردهای جدید برای کاهش یا کنترل پدیده‌های یادشده کمک گرفته شود و از همه مهم‌تر می‌توان از منابع آنها استفاده و بهره‌برداری لازم به عمل آورد.

۸- آنچه برای نیل به یک تفاهم و اجماع نظر دربارهٔ سیاست‌های اجتماعی کشور مؤثر و مفید است، این است که در درجهٔ اول این موضوع از طریق مطالعات، گردهمایی‌ها، دانشگاه‌ها، مراکز تحقیقاتی و رسانه‌ها بررسی و مطرح گردد. سپس با جمع‌بندی یافته‌ها و مطالعات بعدی در سیاست‌های توسعه‌ای کشور درج و پیگیری شود. یکی از این مطالعات می‌تواند بررسی و مطالعه رابطهٔ بین سیاست‌های اجتماعی و توسعه اجتماعی باشد که در آن نقش نهادهای رسمی و سازمان‌های غیردولتی، سازمان‌های خیریه‌ای، گروه‌ها، احزاب و صنوف مختلف در یکپارچه کردن و ادغام سیاست‌های اجتماعی تعریف و مشخص خواهد شد

حال برخی از آنها در اثر گذر زمان و بدون صرف هزینه‌های خاصی قابل رفع و کنترل بوده و به‌خودی‌خود حل خواهند شد. ولی ساختار قدرت و نیز ساختار اجتماعی توان تحمل یا انعطاف لازم را برای سازمان دادن آنها ندارد و در ضمن خارج از حیطه وظایف یک دستگاه خاصی قرار دارند. لذا از آنجا که برخی از چنین پدیده‌هایی مثل: بیکاری‌های خاص، ناهنجاری‌های اجتماعی، بزرگسالان جوان، کودک‌آزاری، تعارضات جنسیتی، نظام خویشاوندی و ازدواج، پدیدهٔ مهاجرت، جهانی شدن و... بر قلمرو سیاست‌های اجتماعی افزوده‌اند، ولی سازمان و دستگاه خاصی برای رفع و رجوع آنها پیش‌بینی نشده و یا به‌گونه‌ای هستند که در قالب یک بخش نمی‌گنجند و به عبارت دیگر فرابخشی و حتی جهانی تلقی می‌شوند. بنابراین نظام کلان کشور مسئولیت اصلی مدیریت این پدیده را به‌عهده دارد. از این‌رو، لازم است یک کمیته یا ستاد راهبردی پیش‌بینی شود و در درجهٔ اول به ثبت و تحلیل آنها بپردازد و با تحلیل و تبیین صحیح جامعه را از نگرانی خارج کند یا در واقع به مدیریت کلان کشور تحلیل‌ها و راهکارهای مناسب و صحیح ارائه نماید.

۷- اکنون به‌دنبال جهانی شدن اقتصاد و سنخیت‌های رفتاری مردم در نقاط مختلف در هر منطقه‌ای از جهان به‌صورت سالیانه یا دوره‌ای گردهمایی‌های منطقه‌ای صورت می‌گیرد. این گردهمایی‌ها در خصوص توسعهٔ اجتماعی و در اصل «سیاست‌های اجتماعی»

welfare , pp.14 - 18

۹- سازمان برنامه، برنامه‌های عمرانی اول و

دوم، ۱۳۳۷ و ۱۳۴۱

۱۰- سازمان برنامه، گزارش عملکرد، برنامه

سوم عمرانی ۱۳۴۶

۱۱- سازمان برنامه - برنامه چهارم عمرانی

(۵۰- ۱۳۴۶)

۱۲- سازمان برنامه و بودجه برنامه پنجم

عمرانی (۵۶- ۱۳۵۱)

۱۳- سازمان برنامه و بودجه برنامه ششم

عمرانی کشور (۷۰- ۱۳۶۶)

۱۴- سازمان برنامه و بودجه - برنامه اول

توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری

اسلامی ایران (۶۶- ۱۳۶۲)

۱۵- سازمان برنامه و بودجه - برنامه اول،

توسعه اقتصادی اجتماعی، و فرهنگی جمهوری

اسلامی ایران (۷۲- ۱۳۶۸)

۱۶- سازمان برنامه و بودجه - برنامه دوم،

توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری

اسلامی ایران (۷۸- ۱۳۷۴)

۱۷- سازمان برنامه و بودجه - برنامه سوم،

توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری

اسلامی ایران (۸۳- ۱۳۷۸)

۱۸- سازمان برنامه و بودجه - برنامه بدون اتکاء

به درآمد لغت - برنامه ۱۴۰۰ هـ. ش. ۱۳۷۵

1. Allardt, Erik . 2000 . "A Political Sociology of the Baldock . John . 1999. " Culture : The Missing vaiable in understanding Social Policy ? " Social Policy and Administration . pp . : 458 . 473

2 . Fitzpatrick , Tony . 2001 " Making welfare for future Generations " Social Policy and Administration PP.506 . 520

3. Gladstone , David . 2001 . "Social Policy at Fifty : Postwar to Post modern " work , Employment and Society," PP.658 . 659.

4. Alcock , cliff . 2001 , Introducing Social Policy , PP.20 . 45

۵- فیتز پتریک، تونی، دوآن، روانشناسی کمال - الگوهای شخصیت سالم، مترجم گیتی خوشدل - صص ۱۱۴ - ۱۱۳، نشر نو، سال ۱۳۶۴

۶- فیتز پتریک، تونی، دوآن، نظریه رفاه - صص ۱۴، مترجم هرمز همایون پور - گام نو - ۱۳۸۱

۷- کاستلز - مانوئل، ارتباطات شبکه‌ای، عصر

اطلاعات اقتصاد، جامعه و فرهنگ - (جلد دوم) حسن چاووشیان - چاپ اول - ۱۳۸۰، انتشارات طرح نو

8- Walsh , Mark . Social Policy &