

•
ياسر باقرى

نظام نا اجتماعى

•

مناسبات قدرت و سياست گذارى اجتماعى
در ايران پسا انقلاب



فهرست مطالب

تشکر و قدردانی.....	۱۱
پیش‌گفتار.....	۱۳
فصل اول: چارچوب مفهومی مطالعه.....	۱۷
مقدمه.....	۱۷
چارچوب نظری.....	۲۱
روش‌شناسی.....	۲۴
سیاست‌گذاری اجتماعی چیست؟.....	۲۷
کنکاشی برای تدقیق مفهوم سیاست‌گذاری اجتماعی.....	۲۹
مبنای حساسیت در نظام سیاست‌گذاری اجتماعی.....	۳۳
فصل دوم: ویژگی‌های اساسی میدان سیاست‌گذاری اجتماعی.....	۳۵
مقدمه.....	۳۵
معماری میدان سیاست‌گذاری اجتماعی.....	۳۷
جریان سیاست‌گذاری اجتماعی.....	۳۸
نبردگاه‌های میدان سیاست‌گذاری.....	۳۸
نبردگاه اصلی میدان.....	۴۰
رقابت میان نبردگاه‌ها.....	۴۳

نسبت مسئله و صورت‌بندی سیاست‌های اجتماعی	۴۵
مسائل اجتماعی و نارسایی‌های نظری	۴۸
تفکیک مسئله اجتماعی و مسئله سیاست‌گذاری اجتماعی	۵۰
صورت‌بندی سیاست‌های اجتماعی	۵۱
فصل سوم: تعدیل یارانه‌ها	۵۷
مقدمه	۵۷
سیاست تعدیل یارانه‌ها	۶۰
نخستین اقدام از آغاز انقلاب	۶۱
شبیه‌ترین سیاست به سیاست هدفمندی دهه ۱۳۸۰	۶۱
گام‌های نخست نمایندگان مجلس اول	۶۴
مجلس دوم	۶۸
دولت موسوی و تعدیل یارانه‌ها	۷۰
تعدیل ساختاری و خطای گسست‌انگاری در اقتصاد سیاسی پساانقلاب	۷۴
دولت هاشمی	۷۸
فرارسیدن روزهای سخت هاشمی در سیاست تعدیل یارانه‌ها	۸۲
عقب‌نشینی دولت هاشمی	۸۶
دولت خاتمی	۸۷
مجلس ششم	۹۳
لایحه ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی	۱۰۱
مجلس هفتم و دولت نهم	۱۰۴
خیز بزرگ دولت نهم به‌سوی هدفمندکردن یارانه‌ها	۱۰۶
لایحه موعود	۱۰۹
مجلس نهم	۱۱۲
دولت یازدهم	۱۱۴
اجرای مرحله دوم هدفمندی یارانه‌ها و پایان ماجرا	۱۱۶
قواعد بازی در میدان سیاست‌گذاری اجتماعی	۱۱۹
قاعده اصلی حاکم بر میدان	۱۱۹
سایر قواعد بازی در میدان سیاست‌گذاری اجتماعی	۱۲۴

فصل چهارم: تطور میدان سیاست گذاری اجتماعی پسانقلاب	۱۳۱
مقدمه	۱۳۱
دوران پیشانقلاب	۱۳۳
دوران پسانقلاب	۱۳۴
دوران نخست پسانقلاب	۱۳۵
دوره دوم پسانقلاب	۱۳۷
دوره سوم پسانقلاب	۱۴۰
دوره چهارم پسانقلاب؛ بازگشت به نوستالژی انقلاب	۱۴۲
دوره پنجم پسانقلاب: دوران بازیابی نهادی	۱۴۵
فراز و فرود مستضعفان	۱۴۵
فصل پنجم: بازیگران اصلی میدان	۱۴۹
مقدمه	۱۴۹
نهادهای سیاست گذاری اجتماعی	۱۵۱
نیروهای وارد بر مجلس	۱۵۶
نهادهای خدماتی	۱۶۲
بوروکرات های سطح خیابان	۱۶۸
دریافت کنندگان خدمات	۱۶۹
کنشگران و نهادهای خدماتی قدرتمند؛ بازتاب قانون بودجه	۱۷۴
نهادهای تولید و انتقال دانش (دانشگاه و رسانه)	۱۷۸
مهم ترین حلقه های تولید دانش سیاست گذاری در ایران	۱۸۳
بازیگران منطقه ای	۱۹۰
موازنه قوا و صورت بندی و اجرای سیاست در سطح منطقه ای	۱۹۲
شورای گفت و گو	۱۹۴
نهادهای صنفی	۱۹۵
نهاد روحانیت	۱۹۵
تشکل های صنفی	۲۰۰

فصل ششم: تفرد تاریخی میدان.....	۲۰۵
مقدمه.....	۲۰۵
صورت‌بندی میدان سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران.....	۲۰۵
عمده نیروهای مؤثر در میدان.....	۲۰۸
تطور تاریخی محورهای میدان.....	۲۱۰
میدان سیاست‌گذاری چپ‌گرایانه یا راست‌گرایانه؟.....	۲۱۲
کنشگری فعالانۀ راست‌گرایان و مسئله‌ای که لزوماً «مهم‌ترین» نبود.....	۲۱۷
گزینشگری در اصول راست‌گرایی.....	۲۲۲
«نظام ترمیم نااجتماعی»؛ تفرد تاریخی میدان سیاست‌گذاری	
اجتماعی در ایران.....	۲۲۳
گزاره‌های تکمیلی دربارهٔ نظام سیاست‌گذاری اجتماعی ایران.....	۲۲۶
فصل هفتم: آیندهٔ نظام سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران.....	۲۳۱
مقدمه.....	۲۳۱
جهت‌گیری کلی نظام سیاست‌گذاری.....	۲۳۱
تطور محورهای گفت‌وگویی و تمایزیابی در آیندهٔ نزدیک.....	۲۳۴
تغییر محدود در جایگاه بازیگران اصلی.....	۲۳۵
توصیه‌های سیاستی.....	۲۳۷
توصیه‌های بنیادین.....	۲۳۷
سیاست‌زدایی از عرصهٔ اجتماعی.....	۲۳۸
محافظت در برابر کاهش خدمات عمومی.....	۲۴۰
توصیه‌های اصلاحی.....	۲۴۱
توصیه‌های پژوهشی.....	۲۴۶
منابع.....	۲۴۹

تشکر و قدردانی

کتاب حاضر گزیده‌ای از رسالهٔ نگارنده در دانشکدهٔ علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی با عنوان «میدان سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران؛ تحلیل مناسبات قدرت در فرایند سیاست‌گذاری اجتماعی ایران» است که به راهنمایی دکتر غلامرضا غفاری و مشاورهٔ دکتر علی‌اکبر تاج‌مزینانی و دکتر محمدرضا واعظ مهدوی انجام شده و در زمستان ۱۳۹۶ دکتر سعید ذکایی و دکتر ابراهیم حاجیانی آن را داوری کرده‌اند.

انجام این رساله را مدیون بسیاری از استادان و دوستان بزرگواری هستم که در طول چهار سال پژوهش، همراهی‌ام کردند: از دکتر غلامرضا غفاری که با گشودگی بسیار از کنج‌کاوی‌های علمی و قالب‌گریزی‌ام استقبال کرد، دکتر علی‌اکبر تاج‌مزینانی که با همراهی و یاریگری، محدودیت‌های بسیاری را از برابرم برداشت، دکتر محمدرضا واعظ مهدوی که دستاوردهای رساله را با نقد تجربهٔ گران‌سنگ خود بها بخشید، دکتر سعید ذکایی که به حرارتم افزود و به جسارت‌ورزی بیشتر ترغیب کرد و دکتر ابراهیم حاجیانی که با فروتنی بسیار کار را مورد نقد و ارزیابی قرار داد، بسیار سپاس‌گزارم.

دوستانی بوده‌اند که نه در چند مواجهه بلکه در تمام این سال‌ها، همراه و راهنمایم بوده‌اند؛ دکتر رضا امیددی که بخش بزرگی از این پژوهش مدیون نکته‌سنجی و گفت‌وگوی چند ده باره با ایشان است. دکتر فرشید یزدانی و دکتر شروین مشایخی که همچون

راه بلدهای محلی، راهنمای مطالعات میدانی و سازمانی ام بوده‌اند، لیلا فاطمی‌نسب که زحمت ترجمه و ویرایش متون مکاتبات با صاحب‌نظران خارجی را مهربانانه بر عهده گرفت. در کنار این دوستان، مدیون بردباری همسر عزیزم و همه اعضای خانواده مهربانم هستم که همگی در روزهای خستگی و بن‌بست‌های متعدد پژوهشی در این سال‌ها پشتیبانم بوده‌اند.

به‌طور ویژه سپاس‌گزار دوست و برادر عزیزم دکتر مهدی سلیمانیه هستم که همواره برادرانه به پیش‌رفتن تشویقم کرده و انتشار کتاب حاضر نیز به‌دلیل پافشاری و پیگیری ایشان بوده است.

در پایان از انتشارات ارجمند نی و به‌ویژه دکتر علی رضایی سپاس‌گزاری می‌کنم که لطف و مهربانی خویش را بی‌دریغ بر نگارنده عرضه کردند.

از مخاطبان گرامی کتاب نیز ضمن سپاس فراوان، صمیمانه درخواست می‌کنم که این کتاب را مورد نقد و ارزیابی خویش قرار دهید و آن را حضوری و یا از طریق پست الکترونیکی زیر به نگارنده اعلام کنید:

baghery.yaser@gmail.com

پیش‌گفتار

از اساسی‌ترین چالش‌های مواجهه با میدان سیاست‌گذاری اجتماعی، در وضعیتی که هنوز میزان پژوهش‌ها در این زمینه بسیار اندک است، تعدد داده‌هایی است که به‌صورت درهم‌ریخته‌ای خود را به پژوهشگر می‌نمایاند. انبوه این ناشناختگی مصداق این سخن حافظ است: «از هر طرف که رفتم، جز وحشتم نیفزود». در این جنگل داده‌ها، نگارنده از مسیرهای ناهموار، صرف زمان زیاد برای گشودن برخی راه‌ها، و گاه صرف زمان در راه‌هایی که درنهایت دستاورد چندانی برای موضوع مطالعه نداشتند، گریزی نداشته است. امر شناخت در چنین فضایی، بسیار گران ممکن می‌شود و زمانی بر هزینه آن افزوده می‌شود که پژوهشگر بخواهد از مفاهیم پیش‌ساخته و کلیشه‌ای آکادمیک یا ایدئولوژیک فاصله بگیرد و بکوشد به کُنه موضوع پی ببرد. کلیشه‌های تئوریک و ایدئولوژیک دو بستر آماده برای تشریح رخدادهایی‌اند که به ارائه تجویزات کیسولی از مصالح کمک می‌کنند. کوشش ما در این مطالعه، فاصله‌گیری از این بسترها بوده است تا شاید امکان گستراندن فرش بر سنگلاخ‌های موجود در این میدان فراهم شود. پیروی از چنین منطقی نیازمند درآمیختن و نزدیک‌شدن هرچه بیشتر به میدان عمل بوده است. از همین روست که نگارنده بخش زیادی از زمان خود را صرف مشاهده مشارکتی یکی از سازمان‌های بزرگ اجتماعی کشور (سازمان تأمین اجتماعی) کرده است: در تدوین

و اجرای برنامه راهبردی در سازمان مذکور، مشارکت ژرف کرده و کوشیده است با ورود در عرصه‌های مهم تصمیم‌گیری در آن‌جا دریابد فرایند تصمیم‌سازی در یک سازمان اجتماعی چگونه شکل می‌گیرد؛ همچنین تعاملات سازمان‌ها با سیاست‌های اجتماعی مصوب چگونه است و این سازمان‌ها چگونه می‌کوشند خود را در عرصه تصمیم‌گیری وارد کنند؟ از سوی دیگر، نگارنده به منظور پرهیز از تصورات انتزاعی یا غیرواقعی کوشیده است با حضور در بیش از ۴۰ جلسه شورای عالی برنامه‌ریزی راهبردی سازمان مذکور^۱، تعاملات میان سیاست‌گذاران و مدیران اجرایی یا بوروکرات‌های سطح خیابان را در مقیاس سازمانی رصد و ادراک کند.

حضور نگارنده در میدان و پیگیری مجدانه مشارکت و داده‌کاوی مستمر و تعامل با کارشناسان مختلف اگرچه بازتاب ظاهری در متن کتاب ندارد، در کاهش شکاف زبانی و ادراکی میان پژوهشگر و کنشگران میدان، جهت‌گیری‌های پژوهشگر و برخورداری از ابزارهای ارزشیابی سایر داده‌ها بسیار مؤثر بوده است.

اهمیت مشاهده مشارکتی برای نگارنده تا آن‌جا بوده که به گواه بسیاری از دست‌اندرکاران تدوین و اجرای برنامه راهبردی سازمان مذکور، در برهه‌ای از زمان، مجدانه‌تر از متولیان برنامه بر اجرای سیاست‌های مصوب پافشاری کرده است. در چنین فضا و کوششی است که فهم مقاومت‌ها در پایین‌دست و ملاحظات قدرت در فرادست و شناخت نقش و اثرگذاری بازیگران مختلف امکان‌پذیر شده است. این درون‌فهمی درباره بخشی از محیط مطالعه، در استخراج مفاهیم از میان سنگلاخ‌های میدان و پرهیز از تمسک ساده‌اندیشانه به کلیشه‌های تئوریک یا ایدئولوژیک کمک بسیار کرده است.

علاوه بر مشاهده مشارکتی گسترده در میدان، که فهم مفاهیم و برخی رخدادهای را ممکن می‌کرد، بررسی اسناد نیز — که بخش گسترده‌ای از مصالح ترسیم میدان در این مطالعه را تأمین کرده است — زمان بسیار زیادی از انجام پژوهش را به خود اختصاص داده است؛ به‌ویژه آن‌که نگارنده در مواجهه با بیش از صدهزار صفحه از مذاکرات

۱. البته این موضوع به معنای تعمیم داده‌های سازمان تأمین اجتماعی به سایر سازمان‌ها نیست و مفیدبودن حضور در شورای مذکور به دلیل کمک به فهم برخی مواجهات و مناسبات در روابط سازمانی بوده است

مجلس قرار داشته است و بارها لازم بوده بخش‌هایی از آن بازخوانی شود یا در تطابق با سایر داده‌ها قرار گیرد.

در توصیف حجم داده‌های گردآوری‌شده همین بس که فقط یادداشت‌برداری‌ها دربارهٔ تعدیل یارانه‌ها در تاریخ پساانقلاب از طریق مطالعهٔ مشروح مذاکرات مجلس حدود ۴۸۰ صفحه — یا در مورد سیاست‌های مسکن حدود ۱۰۰ صفحه — بوده است. با این میزان از حجم داده، که در گردآوری آن بی‌دریغ عمل شده است، علاوه بر دشواری‌های متعدد تجزیه و تحلیل، امکان بروز آن در روایت میدان نیز وجود نداشت؛ چراکه عموماً هر نوع روایت و الگوسازی محصول چشم‌پوشی از داده‌های ناموافق معدود یا داده‌های پراکندهٔ کوچک و جزئی‌تر در برابر داده‌های تأییدکنندهٔ بزرگ‌تر و کلی‌تر است، و هرچه بر جزئیات بیشتری تأکید شود، اقبال کمتری برای روایت الگوی اصلی میدان وجود خواهد داشت. بنابراین نگارنده کوشیده است تا، همچون یک فیلم‌ساز، بارها و بارها سناریوهایی برای تصویر روایت هم‌نشینی داده‌ها ارائه کند و آن‌ها را با سایر داده‌های بااهمیت تطبیق دهد اما درنهایت آن را کنار گذاشته و به نماهای دیگر و سایر الگوهای ممکن روی آورد. در روایت پایانی نیز اگرچه روایتی از میدان ارائه شده که می‌تواند اغلب داده‌ها را پوشش دهد، مسیر بازسازی این روایت و از سوی دیگر یافتن خلاف‌آمدهای احتمالی برای این الگو و بازتعریف آن همچنان ادامه خواهد یافت. نکتهٔ مهمی که لازم است در مقدمهٔ کتاب بدان اشاره شود، این که مبنای تحلیل در این کتاب، آمارها و رخدادهایی است که تا پاییز ۱۳۹۶ در دسترس نگارنده قرار داشته است. از آنجا که داده‌های جدید و تجارب حرفه‌ای چند سال اخیر ممکن است تغییراتی معدود در برخی از مباحث کتاب ایجاد کند، کوشش نگارنده بر تبعیت از رویکرد رسالهٔ دکتری خویش بوده است و از افزودن آمارها و نکات جدیدتر جهت انسجام کلی کتاب، خودداری کرده است. بنابراین پیش‌بینی‌های فصل آخر کتاب نیز مطابق محتوای رساله و داده‌های مربوط به قبل از زمستان ۱۳۹۶ صورت گرفته است و البته رخدادهای بعدی در واقعیت کشور نیز غالباً مؤید پیش‌بینی‌های مذکور بوده است.

فصل اول

چارچوب مفهومی مطالعه

مقدمه

غلبه رویکرد عقلانی در ادبیات آکادمیک ما، باعث ارائه تصویری از عرصه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در متون علمی می‌شود که چندان نسبتی با واقعیت ندارد. در این حوزه با انبوهی از فنون برنامه‌ریزی و بایدها و نبایدها مواجه می‌شویم که در واقعیت رعایت نمی‌شود؛ بنابراین، غالب متون تألیفی سیاست‌گذاری به جای توصیف وضع موجود، صرفاً به آسیب‌شناسی آن فروکاسته می‌شود.

از آن سو، میدان واقعی سیاست‌گذاری در ایران، عرصه پرتنش و پیچیده‌ای از بازی بازیگران مختلف است که با نبردی سخت میان دارندگان قدرت همراه است. این فضا به دلیل دور ماندن از پژوهش‌های علمی و رویه‌های قانون‌گذاری، به آوردگاهی غیرشفاف و مبهم تبدیل شده است که نظارت چندان بر آن نیست.

در چنین فضایی، دانش سیاست‌گذاری نه می‌تواند به مشاهده‌گران کنج‌کاو و بازیگران تازه‌وارد کمک کند و نه از آن مهم‌تر، می‌تواند در خدمت گروه‌های ناب‌خوردار و فاقد قدرت قرار گیرد. از آن‌جا که بخش مهمی از دغدغه سیاست‌گذاری اجتماعی کوشش برای رساتر کردن صدای گروه‌های ناب‌خوردار است، در این کتاب تلاش بر آن است که با پرتوافکنی بر میدان سیاست‌گذاری و تشریح هندسه و معماری این میدان، زمینه بهتری برای پژوهشگران و کنشگران حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی فراهم شود.

علاوه بر فاصله موجود میان دانش آکادمیک و میدان بازی، که توجهی برای ورود به موضوع مورد اشاره است، بررسی نتایج سیاست‌گذاری اجتماعی در زندگی مردم نیز حاکی از آن است که سازوکار موجود به هیچ رو موفق نبوده است و مردم در شاخص‌های ذهنی عینی، وضعیت مناسبی ندارند.

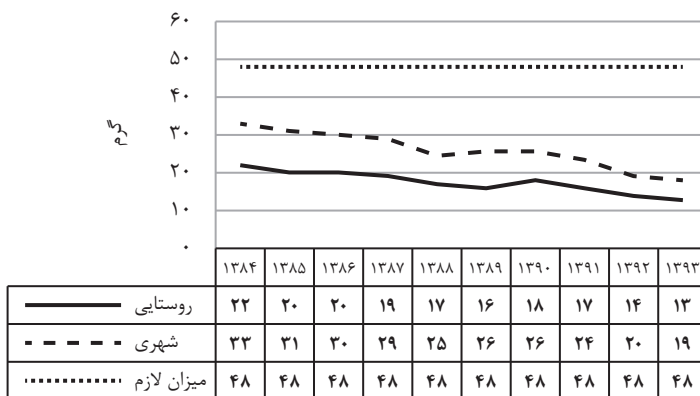
به استناد پیمایش ملی «ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان» در سال ۱۳۹۴، تنها ۶/۵ درصد مردم از وضعیت اقتصادی خود ابراز رضایت کرده‌اند و بیش از ۵۷ درصد، میزان رضایت خود را کم یا بسیار کم اعلام کرده‌اند. این نارضایتی در برخی از استان‌ها به بیش از ۷۵ درصد می‌رسد (دفتر طرح‌های ملی، ۱۳۹۵).

توجه بیشتر به داده‌های موجود در پیمایش مذکور، نشان می‌دهد که مردم وضعیت نامساعد موجود را به ناکارآمدی سیاست‌گذاری دولت نسبت می‌دهند: براساس این داده‌ها، بسیاری از پاسخ‌گویان عامل فقر و تنگدستی رایج در جامعه را اقدامات دولت و نابسامانی‌های اجتماعی موجود می‌دانند: ۵۳ درصد از آن‌ها مشخصاً «سیاست‌های اقتصادی دولت» و «وجود بی‌عدالتی در جامعه» را مهم‌ترین عامل فقر و تنگدستی در کشور دانسته‌اند (همان).

بررسی شاخص‌های عینی نیز نشان می‌دهد که تصور مردم از وضعیت زندگی آن‌ها بی‌راه نیست. محاسبات نگارنده (براساس داده‌های خام مرکز آمار ایران) حاکی از آن است که در یک دهه گذشته، سفره خوراک ایرانیان کوچک و کوچک‌تر شده است و در تمام این مدت، میانگین مصرف بسیاری از اقلام خوراکی، در میان خانوارهای شهری و روستایی، کمتر از میزان ضروری برای زندگی سالم بوده است.

بررسی اقلام مختلف مصرف مواد خوراکی در شهرها و روستاها حاکی از وضعیت رو به وخامت آن‌ها در یک دهه گذشته است، به نحوی که تقریباً در تمام اقلام، به جز گوشت سفید، روند کاهشی تجربه شده است؛ برای نمونه در نمودار شماره ۱، روند مصرف گوشت قرمز در کشور نمایش داده شده است.

به استناد آمارهای متعدد در حوزه‌های مختلف، می‌توان نشان داد که نظام سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران، ناکارآمد است. درباره این ناکارآمدی مباحث متعددی مطرح شده است و یکی از ادله‌هایی که علی‌رغم تکرار بسیار زیاد آن در کلاس‌های دانشگاهی، به عنوان مهم‌ترین ادله ناکارآمدی، سست و کم‌اهمیت است، انتساب این



محاسبات نگارنده براساس داده‌های خام مرکز آمار در فاصله سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ (بر حسب گرم)

نمودار شماره ۱. میانگین سرانه مصرف روزانه گوشت قرمز

ویژگی به صورت و محتوای قوانین و سیاست‌هاست. در استدلال مذکور، تطابق نداشتن محتوای سیاست‌ها با مباحث تئوریک به پای «جهل یا مسامحه سیاست‌گذاران» گذاشته شده و علت غالب ناکامی‌ها و کژکاری‌های سیاست‌ها تلقی می‌شود. بدین ترتیب در تصویر مذکور، محصلان برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری اجتماعی در جایگاه «فرد دانای فاقد ابزار» قرار می‌گیرند؛ به نحوی که گویا اگر ابزار به‌دست دانشگاهیان سپرده شود، سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران به شکل انقلابی متحول و کارا خواهد شد.

تجربه نگارنده پس از مشارکت در تدوین برنامه راهبردی دو سازمان مهم کشور و کوشش برای اجرایی کردن آن برنامه‌ها، حاکی از این است که انتساب «جهل» به سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان در بسیاری از موارد، خود حاکی از دانش ناقص درباره «قدرت» است. بررسی دقیق‌تر فرایند سیاست‌گذاری اجتماعی از مرحله صورت‌بندی تا اجرا و ارزیابی، حاکی از حضور کتمان‌ناپذیر اشکال مختلف قدرت است که در صورت‌های متفاوت نمودار می‌شود و روند پیش‌بینی شده با رویکردهای «عقلانی» را به هم می‌زند. تصور عقلانی فرایند سیاست‌گذاری، که براساس آن ابتدا مسئله ایجاد می‌شود، سپس آن مسئله به سیاست تبدیل می‌شود و در نهایت سیاست ابلاغ و اجرا می‌شود و مسئله را برطرف می‌کند، تصویری خام به نظر می‌رسد که در واقعیت به‌ندرت بروز می‌کند.

مسائل زیادی هستند که هرگز در قامت سیاست پدیدار نمی‌شوند؛ سیاست‌های بسیاری هستند که ممکن است اجرا نشوند؛ و سیاست‌های اجراشده بسیاری قابل ذکرند که به انحراف می‌روند: مسائل مرتبط با برخی از دگراندیشان مذهبی، قومی، جنسی و سیاسی ممکن است هرگز نتواند در سطح سیاست‌گذاری توجه سیاست‌گذاران را جلب کند؛ محرومیت آنان از برخی خدمات اجتماعی هرگز به مسئله سیاست‌گذاران و سیاست‌مداران بدل نمی‌شود. برخی از آسیب‌های اجتماعی یا فسادهای موجود در میان مقامات فقط انکار می‌شود؛ گاه سرقت‌های کوچک یک تازه‌کار، یا زورگیری دو جوان با سلاح سرد به مسئله‌ای بزرگ بدل می‌شود اما اختلاس‌های چند صد میلیونی و چند میلیارد تومانی برخی افراد تا زمانی خاص به مسئله تبدیل نمی‌شود.

نکته نگران‌کننده‌تر آن است که تبدیل موضوعات مذکور به مسئله اجتماعی نیز، در بسیاری از موارد، کمک چندانی به حل آن نمی‌کند؛ برای نمونه مواردی همچون زمین‌خواری‌ها، دریاخواری‌ها و کوه‌خواری‌ها، به‌رغم این‌که با کوشش رسانه‌ها تبدیل به مسئله شده‌اند و سیاست‌ها و قوانین صریحی نیز برای مقابله با آن‌ها وجود دارد، سیاست‌های بازدارنده‌شان اجرایی نمی‌شوند؛ ساختمان‌های غیرمجاز در برابر چشمان سیاست‌گذاران اجتماعی هر روز بلندتر می‌شوند و بخش دیگری از آسمان شهر را (به‌مثابه یک کالای عمومی) می‌بلعند، اما اقدامی اساسی برای مقابله با آن‌ها صورت نمی‌گیرد و یا کوشش‌های صورت‌گرفته به سرانجام نمی‌رسد.

در این مسیر پر نوسان، از بروز و فهم مسئله تا اجرا، همواره رد پای یک عامل در تمام آشفتگی‌ها و تغییرات به چشم می‌خورد: «مناسبات قدرت».

بررسی لایه‌های پنهان‌تر سیاست‌گذاری اجتماعی حاکی از جدالی سخت میان عاملان مختلف قدرت (افراد، نیروهای اجتماعی، رویکردها، ایدئولوژی‌ها، گفتمان‌ها، و نهادهای مختلف) است. لابی‌های گسترده درون مجلس و دولت مصادیق آشکاری بر این موضوع هستند: وزیری که به جای بررسی برنامه‌هایش در حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی، بر پایه لابی‌هایش رأی اعتماد می‌آورد؛ نمایندگان متعددی که از همین منفذ و منفذهای مشابه، برای شهرهای خود زیرساخت‌های عمرانی خدماتی همچون درمانگاه، بیمارستان تخصصی و... (بدون توجه به عدالت جغرافیایی و توجه اقتصادی یا اجتماعی) تأمین می‌کنند؛ سازمان‌های غیردولتی و حکومتی بسیاری که برای منافع

خود در امورات و خدمات مختلف از میان نمایندگان یارگیری می‌کنند، نامزد نمایندگی معرفی می‌کنند و یا لابی‌گر استخدام می‌کنند؛ کوشش سازمان‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی برای کسب بودجه بیشتر؛ کوشش راست‌گرایان برای نشر گسترده ایده‌های راست و فتح دانشگاه‌های مهم کشور؛ لابی مؤثر اتاق بازرگانی و سایر نهادهای مدافع بخش خصوصی برای خصوصی‌سازی هرچه بیشتر و تعدیل فزاینده قوانین کار و تأمین اجتماعی؛ مجادلات اصناف پزشکی و پرستاری برای جلب منافع بیشتر؛ کوشش نهادهای کارگری برای تأمین منافع کارگران؛ و... همه این‌ها جلوه‌هایی از مناسبات قدرت و بازی در میدان سیاست‌گذاری اجتماعی هستند.

با اتکا به موارد فوق، به نظر می‌رسد فهم فرایند سیاست‌گذاری اجتماعی در واقعیت جامعه ایران امر بسیار مهمی است که با شناخت مشخصات میدان سیاست‌گذاری اجتماعی و چیدمان نیروهای مؤثر بر امر سیاست‌گذاری، ممکن خواهد بود. از این‌رو، هر نوع برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی منوط به شناخت این میدان است و بی‌توجهی یا غفلت از آن، پیشاپیش موجب عدم کاربست و ناکارایی برنامه خواهد شد و چه‌بسا چنین برنامه‌ای عملاً به مسیری منتهی شود که هدفی مغایر با ایده‌های اصلی برنامه‌ریزان دنبال کند.

با توجه به موارد فوق، هدف اساسی در این کتاب، مطالعه میدان سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران و پی‌بردن به معماری میدان، چینش نیروها و مناسبات قدرت در این میدان بوده است. با این حال، از آن‌جا که بررسی یک مسئله جامعه‌شناختی، نوعی بررسی تجربی (و نه انتزاعی) است، مطالعه حاضر به دوران پس‌انقلاب محدود شده است تا امکان بررسی داده‌ها در ظرف زمانی خاصی حاصل شود. از سوی دیگر، با توجه به وسعت میدان مذکور، داعیه‌های ارائه‌شده در این پژوهش معطوف به صورت‌بندی سیاست‌های اجتماعی است و اظهارنظر دقیق‌تر در مورد اجرای سیاست‌ها به بررسی گسترده‌تر در این زمینه نیاز دارد.

چارچوب نظری

مهم‌ترین نکته‌ای که درباره رویکرد حاکم بر این کتاب لازم به تأکید است، تن‌دادن آن به نگرش آسیب‌شناسانه مرسوم در حوزه علم اجتماعی است. به باور نگارنده،

«آسیب‌شناسی» قاتل قسم‌خورده «توصیف» است و به محض حضور، توصیف را مخدوش و بی‌اعتبار می‌کند. بنابراین رویکرد کتاب حاضر کوشش برای شناخت و توصیف مناسبات و بازی‌های درون میدان است نه نقد آن از منظر یک دانای کل. رویکرد انتقادی حاکم بر آن نیز به هیچ امر متعالی‌ای ارجاع ندارد، بلکه اتکای آن بر کلیشه‌زدایی و واسازی برساخت‌ها و بلوک‌های نظری پیش‌ساختی است که بدون اتکای به شواهد در تبیین و تحلیل میدان عرضه می‌شوند.

بدین ترتیب، مفهوم محوری این پژوهش یعنی «میدان سیاست‌گذاری اجتماعی»، که ترکیبی از نگرش بوردیویی و فوکویی است، براساس تاروپودهای تشکیل‌دهنده آن بررسی می‌شود نه بر اساس یک الگو و مدل آرمانی واقعی یا تخیلی. در چنین رویکردی، دور از انتظار نیست که تحلیل «قدرت» به عنوان سلول بنیادین میدان سیاست‌گذاری اجتماعی نیز با نكوهش یا تقدیس همراه نباشد؛ اگرچه این موضوع به معنای بی‌موضع بودن نگارنده نیست.

رویکرد مهم دیگر حاکم بر پژوهش مذکور، تکوینی بودن آن است، بدین معنا که غالب انتخاب‌ها پس از پیشرفت پژوهش به شیوه استقرایی صورت گرفته است. برای نمونه، در آغاز پژوهش هیچ‌یک از مدل‌های مرسوم تصمیم‌گیری به صورت پیشینی انتخاب نشد. با این حال، در این بخش از کتاب به رویکرد نهایی حاکم بر میدان سیاست‌گذاری اجتماعی در فهم نگارنده اشاره می‌شود:

مدل حاکم بر میدان مورد مطالعه به‌سادگی قابل فروکاستن به یکی از مدل‌های عقلانی یا ناعقلانی و تدریجی نیست و از ابعاد مختلف، می‌توان بخش‌هایی از هریک از آنان را برگزید: از این نظر که در میدان، هیچ کنشگر منفردی تصمیم‌گیرنده نهایی نیست و حضور نهادها اهمیت بالایی دارد، مدل میدان به مدل «عقلانی نهادی» نزدیک است. آن‌جا که همه کنشگران تحت فشارِ بافتار و محیط قرار دارند، به مدل «عقلانی بافتاری» نزدیک می‌شود و آن‌جا که کنشگران گاه ممکن است بتوانند با مفاهمه و گفت‌وگو نتیجه را رقم بزنند، از الگوی عقلانی فاصله می‌گیرد و حتی به درک یورگن هابرماس از امر برنامه‌ریزی و تأکید بر جهان‌زیست و کنش ارتباطی نزدیک می‌شود. اما تأکید نگارنده بر آنچه در واقعیت رخ می‌دهد (و فاصله گرفتن از رویکردهای هنجاری)، و اهمیت یافتن قدرت و تضاد و مقاومت، سبب فاصله گرفتن از کنش ارتباطی می‌شود.

در مجموع، براساس خوانش خاص نگارنده، میدان سیاست‌گذاری اجتماعی عموماً در دو وضعیت متمایز «تعالُد» و «تحول» قرار می‌گیرد؛ تا زمانی که در وضعیت تعادل خود قرار دارد، بیش از هر چیز بر نوعی «رویکرد تدریجی نهادگرایانه» مبتنی است و همین مسئله سبب تقویت و تثبیت توازن قوا می‌شود. در چنین موقعیتی، وضعیت نظم‌یافته و نسبتاً باثبات از چپ‌نشین نیروهای اجتماعی-سیاسی در میدان نمایان می‌شود و مناسبات نهادی ساختاریافته‌ای بر میدان حاکم می‌شود که خود محصول تلاقی تاریخی نیروها در گذشته است. از این‌رو سازوکار «وابستگی به مسیر طی‌شده» و مناسبات نهادی ساخت‌یافته، منطق بازی در میدان را تعریف می‌کنند، مانع از تغییرات جدی در میدان می‌شوند؛ به عبارتی هر نوع تغییر در میدان تهدید توازن نیروها و واکنش سایر عاملان را در پی خواهد داشت. البته لازم به تأکید است که وجود چنین نظامی در میدان را نباید لزوماً به معنای افزایش کارآمدی سیاست‌گذاری اجتماعی دانست، بلکه اتفاقاً گاه چنین نظامی می‌تواند هر کوششی برای بهبود فرایندها در جهت کارآمدی بیشتر را به مثابه عامل برهم‌زننده توازن قوا در میدان تلقی کرده و بسیاری از کنشگران را در جهت مقابله با آن تشویق کند.

وضعیت مذکور در برابر بسیاری از نیروها و فشارها مقاوم است، اما اگر به هر دلیلی نیرویی قدرتمند در میدان اعمال شود، که توان تغییر در مناسبات حاکم را داشته باشد، نظم موجود در میدان مختل می‌شود و نبردی شکل خواهد گرفت که حاصل آن توازن میدان در وضعیت جدید خواهد بود. هنگامی که میدان در وضعیت تحول قرار می‌گیرد، تنها «برایند نیروهای درگیر» است که می‌تواند وضعیت پیش‌رو را روشن کند، نه «رویکرد عقلانی» یا «تدریجی». توازن میدان در وضعیت جدید، که غلبه یک یا چند سیاست‌جدید را در پی دارد، لزوماً به معنای بهبود در تحقق اهداف اجتماعی نیست، بلکه غالباً به معنای تغییر رویکرد حاکم بر میدان و جایگزینی رویکردی دیگر است.

نکته پایانی این‌که اگرچه کنشگران اهمیت تعیین‌کننده‌ای در ساخت‌یابی میدان و مناسبات حاکم بر آن دارند، عموماً ساختارها و الگوهایی که محصول مناسبات قدرت‌اند، خود را به بازیگران موجود تحمیل می‌کنند و بدین ترتیب امکان پویایی مداوم را از بازیگران و کنشگران سلب می‌کنند. از همین روست که در این کتاب، بیش از کنش‌های منفرد بازیگران، بر الگوهای حاکم بر میدان تمرکز شده است و در مطالعه

بزرگ مقیاس موجود، به پویایی بازیگران، تازمانی که منجر به تغییر یا تهدید مناسبات و الگوهای نهادی حاکم بر میدان نشوند، توجه چندانی نشده است. آشکار است که هر نوع تغییر مدیریتی نهادها، تغییر هم‌پیمانان و یا تغییرات محیطی و... می‌تواند موقعیت بازیگران در میدان را نیز دگرگون کند و تمرکز مطالعاتی بر هریک از بازیگران فعال در میدان، می‌تواند پویایی‌های تاریخی بسیاری را در جایگاه و نحوه بازی آن‌ها نمایان کند. اما با توجه به سطح انتزاع و مقیاس مطالعاتی کتاب حاضر، تغییرات مذکور تا حد زیادی قابل چشم‌پوشی‌اند؛ چراکه در بهترین حالت به صورت موردی بر سیاست‌ها تأثیر می‌گذارند و در مجموع تغییرات چندانی در الگوی کلی میدان ایجاد نمی‌کنند.

روش‌شناسی

درحالی که غالب مطالعات بر دو رویکرد اثبات‌گرایی و تفسیرگرایی تأکید دارند (نیومن، ۱۳۹۲: ۱۶۸)، رویکرد انتقادرگایی به عنوان رویکرد سوم مورد توجه قرار می‌گیرد که عموماً با انتقادهایش نسبت به دو پارادایم دیگر شناخته می‌شود، چنان‌که گویا خود حرفی ایجابی برای پیشبرد امر پژوهش ارائه نمی‌کند. در مطالعات این کتاب از رویکرد انتقادرگایی و روش نوآورانه تحلیل محتوای انتقادی استفاده شده است. اساس روش مذکور حفظ سوژگی سه سوژه مهم مصاحبه‌شونده، پژوهشگر و مخاطب است و کوشش می‌شود ظرفیت سوژه اول (مصاحبه‌شونده) در ناصادق بودن یا فراموش کردن و... به رسمیت شناخته شود، سوژه دوم وظیفه قضاوت کردن را به عهده داشته باشد و نحوه ارزیابی و دستیابی به نتایج را به منظور فراهم کردن امکان داوری سوژه سوم (مخاطب) برای وی تشریح کند.

با اتکا به این موضوع، شیوه گردآوری داده‌ها در این مطالعه تا حدی از مسیرهای نامعمول استخراج شده است، همچون استفاده از داده‌های ثانویه و درعین حال دست اول (همچون مصاحبه‌های ضبط‌شده و داده‌های خام چند پیمایش بزرگ و...)، واسطه‌قراردادن افراد مورد اعتماد مصاحبه‌شوندگان (و گاه همراهی آن‌ها در هنگام مصاحبه)، حضور در برخی جلسات و یادداشت داده‌ها (همچون حضور در جلسات تخصصی اقتصاد سلامت)، مشاهده مشارکتی بیش از ۴۰ جلسه شورای برنامه‌ریزی راهبردی سازمان تأمین اجتماعی و نیز جلسات متعدد کارشناسی درباره وضعیت و

مسائل سازمان مذکور، گوش دادن به فایل های صوتی برخی جلسات تدوین برنامه ششم و ...

با توجه به تکوینی بودن مطالعات کتاب حاضر، عملاً مراحل گردآوری و تجزیه و تحلیل داده ها، دو مرحله کاملاً مجزا و متوالی نبوده اند بلکه به صورت رفت و برگشت مستمر بوده است؛ بنابراین مدام داده ها گردآوری و سپس تجزیه و تحلیل شده است، گاه به سطح تدوین یک الگوی موقت رسیده، آن گاه دوباره به میدان بازگشته و داده های تازه برای تکمیل یا بازنگری داده ها گردآوری شده و روند پیشین تکرار شده است.

درواقع پس از گردآوری داده ها، داده های گردآوری شده به محک سایر داده ها گذارده شده است؛ بدین طریق که با «داده های موازی» و «داده های متقاطع» تطبیق داده شده است.^۱

در این مطالعه، با حدود ۴۰ تن از صاحب نظران مصاحبه یا گفت و گو یا مکاتبه صورت گرفته و یا از محتوای سخنرانی آنان استفاده شده است؛ علاوه بر این، اسناد زیر مورد مطالعه قرار گرفته است:

— مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی (دوره اول)، (دوره دوم) ... تا (دوره نهم)

— قوانین بودجه از سال ۱۳۶۰ تا ۱۳۹۵

— قوانین برنامه توسعه اول تا ششم

— لوایح برنامه پنجم و ششم توسعه

— اسناد پشتیبان برنامه سوم توسعه

— پیوست چهارم قوانین بودجه سال های ۹۳، ۹۴ و ۹۵

برای اطمینان از پایداری نتایج از توصیه های لینکلن و گوبا (۲۰۱۳) بهره گرفته شده است؛ برخی از معیارهای مورد توجه آنان که در این مطالعه رعایت شده، به شرح زیر است:

۱. منظور از «داده های موازی» در این جا، داده هایی است که با ابزارهای متفاوت به دست آمده اند اما در مواضع نسبتاً مشابهی قرار دارند. علاوه بر این، نگارنده برای تشریح داده هایی که واقعیت یکسانی را با مواضع و رویکردهای متفاوت بیان می کنند، از مفهوم «داده های متقاطع» استفاده کرده است.

— «باورپذیری»^۱ یعنی حصول اطمینان از درستی یافته‌ها و تفاسیر پژوهش که در این مطالعه برای تضمین این مهم، اقدامات زیر انجام شده است:

الف. «ارتباط مستمر و طولانی مدت» با بخشی از میدان سیاست‌گذاری اجتماعی از طریق مشاهده مشارکتی در شورای راهبردی سازمان تأمین اجتماعی و مواجهه طولانی مدت با قوانین مختلف، مشروح مذاکرات مجلس و ارتباط نزدیک با کارشناسان با سابقه در این حوزه و نیز پیگیری مستمر و کنجکاوانه رخدادهای حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی در چندسال گذشته؛

ب. «چندبُعدی کردن منابع»؛ یعنی ارزیابی سازگاری داده‌های مندرج در اسناد متفاوت یا بخش‌های مختلف درون یک سند (مقایسه مباحث جلسات متعدد در مشروح مذاکرات مجلس و نیز مقایسه ادعاهای برخی نمایندگان مجلس) و «چندبُعدی کردن روش‌ها» یعنی بررسی سازگاری یافته‌هایی که از طریق مصاحبه گردآوری شده‌اند با داده‌های مندرج در اسناد (قوانین یا مشروح مذاکرات مجلس).
ج. تحلیل موارد خلاف‌آمد یافته‌های پژوهش که در نهایت سبب تغییر چندباره در کلان‌یافته‌های پژوهش و نتیجه‌گیری آن شد.

— «انتقال‌پذیری»^۲: این موضوع بدین ترتیب حاصل شده که تمرکز اساسی روایت پژوهش بر برخی سیاست‌ها بوده است اما منطق حاصله در نسبت با سایر داده‌ها و فهم صورت‌بندی سایر کلان‌سیاست‌های اجتماعی نیز ارزیابی شده است و توان تعمیم‌پذیری منطق نهایی در مورد آن‌ها و تشریح برخی از رخدادهای میدان مورد بررسی قرار گرفته است.

— آنچه از «اطمینان‌پذیری»^۳ و یا به عبارتی تکرارپذیری در این مطالعه واجد اهمیت است، بررسی سازگاری فرایند پژوهش و نیز داده‌ها، یافته‌ها، تفاسیر و توصیه‌هاست؛ این مقوله از طریق تدوین الگوی تبیین داده‌ها و کوشش برای قراردادن همه داده‌ها ذیل

1. Credibility
2. Transferability
3. Dependability

یک برساخت کلی به عنوان معماری میدان و بازنگری چندباره در این الگو صورت گرفت.

— و در نهایت «تصدیق‌پذیری»^۱ که مبتنی بر توجیه و تشریح چگونگی استخراج یافته‌هاست و این مهم از دو طریق برآورده شده است؛ از یک سو کوشش شده تا در متن برای «مخاطب» مشخص باشد که یافته‌ها بر پایه چه منطقی مستدل شده‌اند و روایت پر از فکت تاریخ سیاست هدفمندی یارانه‌ها نیز به همین دلیل در متن گنجانده شده است؛ از سوی دیگر، کوشش شده تا با ارائه بخشی از نتایج به پژوهشگران مختلف، شیوه دستیابی به استنتاج‌ها از نگاه یک ناظر بیرونی نیز مجدد بررسی شود.^۲

سیاست‌گذاری اجتماعی چیست؟

یکی از مجادلاتی که در آغاز این بحث و پیش از تعریف مفهوم سیاست‌گذاری اجتماعی باید تکلیف آن را مشخص کنیم، تمایز میان «سیاست‌گذاری اجتماعی» و «سیاست اجتماعی» در زبان فارسی و نسبت آن‌ها با معادل انگلیسی‌شان است. این مسئله را غفاری و حبیب‌پور گتایی (۱۳۹۴: ۸) نیز بررسی کرده‌اند. آن‌ها در این اثر، تفاوت برداشت خود از برداشت سعیدی و تاج‌الدین (۱۳۹۲) را بدین شکل تشریح کرده‌اند: سعیدی و تاج‌الدین (۱۳۹۲: ۳۵) «سیاست اجتماعی» را امری ذهنی تلقی کرده‌اند که بیشتر به مثابه رشته دانشگاهی و علمی به کار می‌رود و «سیاست‌گذاری اجتماعی» را امری عینی و عملی می‌دانند که در خارج از دانشگاه و از سوی دولت اعمال می‌شود. غفاری و حبیب‌پور گتایی (۱۳۹۴: ۹-۸) خود نظر دیگری دارند. آن‌ها ابتدا حوزه کاربرد دو مفهوم مذکور را به سه حوزه «دانشگاهی»، «مدیریت اجتماعی» و «کارگزاری و اجرایی کلان» تفکیک کرده و سپس بر استفاده از مفهوم «سیاست اجتماعی» در مورد دو حوزه اول و دوم (رشته دانشگاهی و بخش‌های خدماتی) و «سیاست‌گذاری اجتماعی» در حوزه سوم تأکید می‌کنند.

1. Confirmability

۲. ترجمه چهار واژه باورپذیری، انتقال‌پذیری، اطمینان‌پذیری و تصدیق‌پذیری (که به ترتیب معادل روایی درونی، روایی بیرونی (تعمیم‌پذیری)، پایایی (تکرارپذیری) و عینیت در اثبات‌گرایی هستند) از هادی جلیلی مترجم فلیک (۱۳۹۳) عاریت گرفته شده است.

اما باور نگارنده به گونه دیگری است. نکته اول این که، در مورد معادل انگلیسی هر دو مفهوم، یعنی «Social Policy»، اختلافی با پژوهشگران مذکور وجود ندارد. نکته دوم در این زمینه، تمایز میان دو مفهوم گفته شده است که در این مورد، نگارنده نظری متمایز با هر چهار پژوهشگر (دو منبع) نام برده دارد. باور نگارنده بر این است که آنچه دو مفهوم مذکور را از هم تفکیک می کند، حوزه کاربردی خاص نیست، بلکه قلمرو معنایی خاص آن ها است. بر این مبنا «سیاست اجتماعی» به یک نوع از سیاست (Policy) اشاره دارد که شرایط خاصی بر آن حاکم باشد، همچون کاهش نابرابری یا افزایش کیفیت زندگی و...؛ درحالی که «سیاست گذاری اجتماعی» به یک «فرایند» ارجاع دارد که در آن سیاست های اجتماعی وضع یا اعمال می شوند. بنابراین در این تعبیر، تمایز میان مفاهیم مذکور به ذهنی بودن یا عینی بودن آن ها مرتبط نیست. سیاست اجتماعی می تواند در قالب اسناد، نمودار شود و شکلی عینی به خود بگیرد و یا اشاره به یک اقدام خاص دولت به مثابه یک سیاست خاص باشد و باز هم شکل دیگری بیابد، که ممکن است در مورد عینی یا ذهنی بودن آن اختلاف وجود داشته باشد. در هر صورت، تفکیک عینی/ذهنی نه تنها کارآمد و دقیق نیست که گاه می تواند نادرست نیز باشد. آنچه در این مطالعه بر آن تأکید می شود، در بیانی کوتاه چنین است: هنگامی که قرار است از یک سند، سیاست یا اقدامی در یک موضوع خاص اجتماعی سخن گفته شود، از مفهوم «سیاست اجتماعی» استفاده می کنیم. درحالی که هنگام بحث در مورد فرایند یا فرایندهای مورد بحث در این زمینه، از «سیاست گذاری اجتماعی» سخن می گوئیم. در تمام بخش های پژوهش پیش رو، این منطق حاکم است و حتی اگر مخاطب استدلال نگارنده را در این زمینه نپذیرد، دست کم می تواند مقصود ما را از کاربرد این مفاهیم در جاهای مختلف پژوهش درک کند؛ به همین دلیل این تفکیک، دست کم در قلمرو پژوهش حاضر، تفکیکی کارآمد است.

براساس تعریف و تفکیک نگارنده، در مورد رشته دانشگاهی نیز «سیاست گذاری اجتماعی» ارجحیت دارد. استدلال پژوهشگر در این مورد چنین است که اگرچه نام گذاری رشته های دانشگاهی امری قراردادی است، معمولاً در این نام گذاری ها، بر یک فرایند «کنشگرانه» یا «دانش ورزانه» تأکید می شود؛ همان طور که در رشته های جامعه شناسی، روان شناسی، زیست شناسی و... بر فرایند دانش ورزانه و امر شناخت

تأکید می‌شود و رشته‌هایی همچون «برنامه‌ریزی رفاه»، «برنامه‌ریزی اجتماعی» و... فرایند کنشی را مورد تأکید قرار می‌دهند.

کنکاشی برای تدقیق مفهوم سیاست‌گذاری اجتماعی

نگارنده برای بررسی بیشتر پیرامون حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی و بازتعریف و تدقیق آن، کوشش بسیار زیادی کرده و ضمن چندین ماه بررسی و مطالعه، به مکاتبه (از طریق پست الکترونیکی)^۱ با برخی از مهم‌ترین صاحب‌نظران شناخته‌شده جهانی حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی پرداخته است که در ادامه به آن اشاره می‌شود. بااهمیت‌ترین دلیل چنین تلاش مجدانه‌ای، چالش‌های مهم برآمده از فقدان شفافیت در قلمرو معنایی مفهوم سیاست‌گذاری اجتماعی بوده است. نبود تعریف نسبتاً روشن در جامعه‌ای که سیاست‌گذاری اجتماعی به مثابه یک علم اجتماعی از سنت چندانی برخوردار نیست، تأثیر بسیاری زیادی بر پراکنده‌گویی و عدم امکان گفت‌وگوی اجتماعی در این زمینه داشته است.

مطالعه متون مختلف در حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی نشان می‌دهد که حتی در سطح جهانی نیز توافق چندانی درباره این مفهوم وجود ندارد و هرکس براساس سنت موجود در کشور خویش، با این موضوع همراه شده است. امری که مانع از گرت‌برداری غیرانتقادی از تعاریف جهانی در این زمینه می‌شود.

براساس مطالعات نگارنده، چنین به نظر می‌رسد که حداقل با سه نوع تعریف نسبتاً آشتی‌ناپذیر روبه‌رو هستیم که غالب تعاریف دیگر بر یکی یا ترکیبی از آن‌ها استوار است: —دسته اول تعاریف بر «مداخله جمعی در اقتصاد» مبتنی است.

—دسته دوم تعاریف، بر حوزه‌های خاصی استوار است و سیاست‌های اجتماعی، سیاست‌های تدوین‌شده در زمره پنج حوزه خاص (آموزش، سلامت، مسکن، اشتغال و تأمین اجتماعی) تلقی می‌شود. در برخی از تعاریف، به جای «اشتغال»

۱. اگر کمک‌های لیلا فاطمی نسب در این بخش نبود قطعاً این مکاتبات متعدد و متوالی ممکن نبود؛ ایشان زحمت اصلاح، ویرایش و تدقیق چندباره ترجمه مکاتبات و نیز بیان ملاحظات فرهنگی در نامه‌نگاری را متقبل شده‌اند.

از «خدمات اجتماعی» و یا به جای «تأمین اجتماعی» از «فقر» و یا گاه بیمه‌های اجتماعی و هزینه‌های اجتماعی و مواردی از این قبیل نام برده می‌شود.

— دسته سوم تعاریف بر هدف سیاست‌گذاری به مثابه امر تعیین‌کننده ماهیت سیاست متمرکز است. در این تعاریف عموماً بر «کاهش نابرابری»، «افزایش عدالت»، «افزایش رفاه» و یا «افزایش کیفیت زندگی» تأکید شده است.

بدین ترتیب نگارنده بر آن شد تا تمایز مذکور میان تعاریف و لزوم دستیابی به تعریف مشترک برای گفت‌وگوی جهانی در این زمینه را با برخی از صاحب‌نظران جهانی سیاست‌گذاری اجتماعی مطرح کند و نظر آن‌ها را در این باره جویا شود. بنابراین با اندیشمندان متعددی، از جمله پل اسپیکر، یان گوف، جیمز میجلی، هارتلی دین، مسعود کارشناس، محمود مسکوب، رعنا جواد، دانیل بلاند و... مکاتبه شد.

همه آن‌ها بر اهمیت مسئله مذکور تأکید داشتند، اما راهکار مشخصی برای آن ارائه نکردند؛ از سویی برخی همچون پل اسپیکر بر لزوم استفاده‌نکردن از تعریف مشخص تأکید داشتند و برخی نیز راهکار را در انتخاب یک تعریف از میان تعاریف موجود می‌دانستند.

با وجود این، نگارنده همچنان بر لزوم ارائه تعریف نسبتاً روشن و فراگیر از سیاست اجتماعی تأکید دارد؛ چراکه فقدان تعریف مشخص از سیاست‌گذاری اجتماعی، از یک سو فهم حوزه‌های مرسوم آن (آموزش، سلامت، اشتغال، مسکن و تأمین اجتماعی) را دشوار می‌کند و آن را پدیده‌ای اتفاقی و تاریخی قلمداد می‌کند و از سوی دیگر، امکان بازتعریف حوزه‌ها و افزودن حوزه‌های جدید یا کاهش برخی از حوزه‌های پیشین را ناممکن می‌کند. برای بررسی تطابق حوزه‌های سیاست‌گذاری اجتماعی در مناطق جغرافیایی، سیاسی و اقتصادی مختلف و نیز در برهه‌های مختلف تاریخی، به ابزاری نیاز داریم که در وضعیت موجود از آن بی‌بهره‌ایم.

غالب پژوهشگران حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی بارها با این مسئله که «چه چیزی سیاست اجتماعی نیست؟» مواجه بوده‌اند. هنگامی که با سیاست‌های اجتماعی بسیار شناخته‌شده‌ای همچون حمایت‌های اجتماعی و فقر روبه‌رو هستیم، عموماً با مسئله مذکور روبه‌رو نمی‌شویم اما به محض فاصله‌گرفتن از آن و به‌ویژه هنگام مواجهه با قوانین و طرح‌ها و لوایح پراکنده، در تنگنای پرسش یادشده قرار می‌گیریم. در هنگام رویارویی با چنین پدیده‌ای، راهکار چیست؟