

واکاوی بنیان‌های سیاستی ارائه خدمات حمایتی به گروه‌های اجتماعی خاص: مطالعه موردی قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۱۰/۱

شماره مسلسل: ۲۰۲۸۹
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

واکاوی بنیان‌های سیاستی ارائه خدمات حمایتی به گروه‌های اجتماعی خاص:
مطالعه موردی قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران
نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:
مطالعات اجتماعی (گروه رفاه و تأمین اجتماعی)

تهیه و تدوین:
ایمان شعبان‌زاده (گروه رفاه و تأمین اجتماعی)

مدیر مطالعه:
مونا خورشیدی

اظهار نظرکنندگان خارج از مرکز:
خیرالله میرزایی (مشاور حوزه ریاست مجلس شورای اسلامی در امور ایثارگران)، شیوا پروایی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)، علیرضا گرشاسبی (عضو هیئت علمی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی)، محمود نظرنیا (مدیر اندیشکده نظام مسائل حکمرانی کشور)، سیدحسین مهدوی (کارشناس امور ایثارگران)، محمد حافظی (کارشناس امور ایثارگران)

ناظران علمی:
محمد رضا مالکی، هادی افراسیابی

اظهار نظرکننده:
یوسف زراعت‌کیش (مطالعات فرهنگ و آموزش)

ویراستار ادبی:
سیده مرضیه موسوی راد

گرافیک و صفحه‌آرایی:
محمد دهقانی شهرابی

واژه‌های کلیدی:
۱. ایثارگران
۲. قانون جامع
۳. واکاوی
۴. حمایت اجتماعی
۵. مبانی سیاستی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۰۵/۱۸

فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۰
۳. واکاوی مبانی نظری سیاستگذاری اجتماعی گروه‌های خاص.....	۱۱
۳-۱. سیاستگذاری اجتماعی و مسئله ارزش.....	۱۱
۳-۲. نظریه‌های هنجاری و ابزارهای سیاستی آن.....	۱۳
۴. واکاوی راهبردهای سیاستی پشتیبان در قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران.....	۱۷
۴-۱. بنیان‌های سیاستی ارائه خدمات حمایتی در قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران.....	۱۷
۴-۲. بررسی پنداشت عموم جامعه و قشر ایثارگر نسبت به بسته سیاست اجتماعی حوزه ایثارگری.....	۱۹
۵. جمع بندی و پیشنهادها.....	۲۲
منابع و مأخذ.....	۲۴

فهرست جداول

جدول ۱. نتایج پرسش در مورد «تمایل به ابراز هویت ایثارگری»، ۱۳۹۵.....	۱۹
جدول ۲. نتایج پرسش در مورد «افتخار به عضویت در جامعه ایثارگری»، ۱۳۹۵.....	۱۹
جدول ۳. نتایج پرسش در مورد «احساس افتخار به عضویت در جامعه ایثارگری»، ۱۴۰۳.....	۲۰
جدول ۴. نتایج پرسش در مورد «رضایت از کیفیت خدمات سازمانی بنیاد شهید و امور ایثارگران»، ۱۳۹۵.....	۲۰
جدول ۵. نتایج پرسش در مورد «رضایت از خدمات بنیاد شهید و امور ایثارگران؟»، ۱۴۰۳.....	۲۰
جدول ۶. نتایج پرسش در مورد «تلقی جامعه نسبت به اختصاص یافتن سهمیه قبولی در دانشگاه به ایثارگران و یا خانواده‌های آنها»، ۱۴۰۳.....	۲۱
جدول ۷. نتایج پرسش در مورد «تلقی جامعه نسبت به اختصاص یافتن سهمیه اشتغال به ایثارگران و یا خانواده آنها»، ۱۴۰۳.....	۲۱



واکاوی بنیان‌های سیاستی ارائه خدمات حمایتی به گروه‌های اجتماعی خاص: مطالعه موردی قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران

چکیده



ایثارگران - برای نمونه مورد مطالعه این پژوهش - بپردازد. در این راستا تلاش خواهد شد تا پس از تحلیل مبانی سیاستی پشتیبان قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، با تحلیل پیمایش‌ها و افکارسنجی‌های موجود پیرامون وضعیت ارائه خدمات به جامعه ایثارگری، به بررسی میزان رضایت‌مندی جامعه هدف از بسته سیاست اجتماعی ارائه شده در این حوزه و چالش‌ها و نارضایتی‌های موجود، پرداخته شود. در پایان نیز پیشنهادهایی در راستای ارتقای وضعیت سیاست‌گذاری اجتماعی گروه‌های خاص در کشور و ایجاد انسجام و روزآمدسازی راهبردهای نهفته در قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، ارائه خواهد شد.

در مقام پاسخ به دلوری‌ها و ارزش‌آفرینی‌های جامعه ایثارگری کشور، صحنه حکمرانی و سیاست‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران، به‌ویژه در ساحت سیاست‌گذاری اجتماعی امر ایثار و شهادت و ارائه خدمات شهروندی به این جامعه معزز، نیازمند کاربست یک سازواره سیاستی پیچیده و چندساحتی است. این سازواره سیاستی باید به‌طور هم‌زمان به پیگیری سه رسالت بپردازد: (۱) ارزش‌هایی که باید حفظ شوند، (۲) محرومیت‌هایی که باید جبران شوند و (۳) توزیع منابعی که باید به بازتولید هم‌بستگی اجتماعی، در کلیه سطوح، منجر شود. گزارش حاضر تلاش خواهد کرد تا پس از واکاوی بنیان‌های سیاستی سازوکارهای حمایت اجتماعی از گروه‌های خاص، به بررسی قانون جامع خدمات‌رسانی به



بیان/شرح مسئله

دستگاه سیاستگذاری اجتماعی با در نظر گرفتن ایدئولوژی‌های سیاسی و اجتماعی مدنظر خود، برای ارائه خدمات به گروه‌های خاص و ایجاد توازن در توزیع منابع میان این گروه‌ها و شهروندان عادی، از مجموعه‌ای از ابزارهای سیاستی استفاده می‌کند. انتخاب بهینه این ابزارها و در نظر داشتن پیش شرط‌ها و پیامدهای اقتصادی و اجتماعی کاربست هر ابزار، نقش بسزایی در رفع محرومیت گروه خاص و ایجاد هم‌بستگی اجتماعی، هم میان لایه‌های اجتماعی درون گروه خاص و هم میان کلیت گروه خاص و عموم شهروندان دارد. دستگاه سیاستگذاری اجتماعی و در رأس آن بنیاد شهید و امور ایثارگران، در تصمیم‌سازی پیرامون ارائه خدمات به این قشر با یک سازواره سیاستی پیچیده و چند ساحتی روبه‌رو است و باید برای اخذ هر تصمیم در این حوزه، چند ملاحظه را به‌طور هم‌زمان در نظر بگیرد: (۱) جبران هزینه‌ها و محرومیت‌های این قشر باید به‌گونه‌ای صورت پذیرد که نابرابری‌های احتمالی میان این گروه و سایر اقشار اجتماعی مرتفع شود؛ (۲) ارائه خدمات به‌گونه‌ای باشد که ارزش‌های خلق و تحکیم شده توسط رشادت‌های این گروه در سال‌های پس از انقلاب اسلامی، تحکیم، تقویت و باز تولید شود و (۳) سازوکار ارائه خدمات به‌حدی عادلانه، هدفمند و معطوف به رفع نیازهای واقعی باشد که زمینه‌ساز ایجاد شکاف درونی میان اقشار مختلف جامعه ایثارگری از یک سو و تقابل میان کلیت جامعه ایثارگری و آحاد شهروندان، از سوی دیگر، نشود.

پژوهش حاضر تلاش خواهد کرد تا پس از تحلیل مبانی سیاستی پشتیبان قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران، با تحلیل پیمایش‌ها و افکارسنجی‌های موجود پیرامون وضعیت ارائه خدمات به جامعه ایثارگری، به بررسی میزان رضایت‌مندی جامعه هدف از بسته سیاست اجتماعی ارائه شده در این حوزه و چالش‌ها و نارضایتی‌های موجود، بپردازد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

مسئله «ارزش» در سیاستگذاری اجتماعی، خود را در رویکردهای هنجاری به حمایت اجتماعی متبلور می‌سازد. در رویکردهای هنجاری، نقطه کانونی تحلیل، تعیین ایدئولوژی‌های پشتیبان نظام رفاهی است؛ این ایدئولوژی‌ها می‌توانند ترکیبی از انگاره‌های ارزشی باشند. در یک ساحت یکپارچه از حکمرانی سیاسی -

اجتماعی، این ایدئولوژی‌های رفاهی، باید در یک رابطه آرگانیک و پویا با چشم‌اندازها و افق ایدئولوژیک نهاد دولت، هماهنگ و هم‌افزا باشند. در صورتی که این هماهنگی برقرار باشد، ابزارهای مختلفی در میدان سیاست اجتماعی، جهت «توزیع مبتنی بر ارزش» به کار گرفته می‌شوند، که از جمله می‌توان به راهبردهای تبعیض مثبت، برابری فرصت و برابری نتیجه اشاره کرد.

یکی از کارویژه‌های اصلی راهبردهای سه‌گانه فوق، ایجاد تعادل توزیعی میان گروه‌های خاص و عموم شهروندان است. مقصود از گروه‌های خاص، آن دسته از گروه‌های اجتماعی است که به دلایل مختلف، امکان رقابت برابر - با سایر شهروندان و گروه‌های اجتماعی - برای استفاده از فرصت‌ها و منابع موجود، جهت کسب مزیت‌های اجتماعی را ندارند. در واقع گروه خاص، گروهی است که به دلیل محرومیتی که در مقطعی یا کل زندگی تجربه کرده، اکنون در وضعیت نابرابری نسبت به سایر شهروندان قرار دارد. وظیفه دستگاه سیاست اجتماعی رفع این «ناترازی موقعیتی» است.

در این گزارش، تحلیل اصلی پیرامون بنیان‌های سیاستی ارائه خدمات اجتماعی به جامعه ایثارگری - به‌عنوان یک گروه خاص - در دو بخش «واکاوای مبانی سیاستی» با تمرکز بر قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران و «تحلیل ارزش‌ها و نگرش‌های جامعه ایثارگری و عموم مردم» نسبت به سازوکار ارائه خدمات به این قشر، ارائه شد. بنیان‌های سیاستی حمایت اجتماعی در قانون مذکور بر دو راهبرد تبعیض مثبت و برابری فرصت متمرکز شده، اما چالش اصلی در مدیریت راهبردهای به کار گرفته شده در این قانون، این است که قانونگذار تفکیکی بین حوزه‌های رقابتی و غیررقابتی قائل نشده است.

حوزه‌های رقابتی شامل موقعیت‌هایی می‌شوند که مداخله مستقیم قانونگذار در آن به نفع یک گروه خاص، عملاً به معنای تضييع حقوق یک گروه دیگر از شهروندان است. در قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران، برخی از احکام حوزه‌های «استخدامی» (و بعضاً اشتغال) و «آموزشی»، از بارزترین جلوه‌های ورود سیاستگذار به حوزه رقابتی است، اما در مقابل، حوزه غیررقابتی به ساحتی از میدان حمایت اجتماعی گفته می‌شود که مداخله توزیعی سیاستگذار به نفع یک گروه خاص، عملاً و تنها در راستای تقویت همان گروه است و به‌طور مستقیم در تعارض با منافع سایر گروه‌های شهروندی نیست. در قانون فوق، ارائه خدمات در حوزه‌های معیشتی و رفاهی، مسکن، بهداشت و درمان و برخی از احکام ناظر بر حوزه‌های اشتغال، اداری -



کلیت جامعه احساس می‌کند. ثالثاً، در عین باور درونی به تقدس ارزش ایثار و افتخار به مزین بودن به آن، جایگاه اجتماعی برآمده از موقعیت ایثارگری خود را در معرض تنزل می‌بیند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. اولویت‌بخشی به سیاست‌های بازتوزیع درآمد و ثروت به جای توزیع اختصاصی منابع در ساز و کارهای حمایت اجتماعی از گروه‌های خاص.
۲. به‌روزرسانی قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران در راستای ایجاد انسجام و یکپارچگی راهبردی در آن.

استخدامی و آموزش را می‌توان در الگوی حمایت اجتماعی در حوزه غیررقابتی، جانمایی کرد.

تحلیل دو پیمایش انجام شده در این حوزه در یک دهه اخیر نیز مهر تأییدی بر ضعف‌های راهبردی نهادینه شده در قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران است. بررسی پیمایش‌های سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۴۰۳ نشان داد که، اولاً، روند طولی رضایت‌مندی جامعه ایثارگری از خدمات بنیاد شهید و امور ایثارگران با کاهش روبه‌رو بوده است. ثانیاً، این جامعه، نسبت به دریافت تبعیض‌های مثبت رقابتی همچون موقعیت‌های تحصیلی و استخدامی، ذهنیت منفی‌تری - در مقایسه با نگرش عموم مردم - نسبت به خود از جانب

۱. مقدمه

هشت سال مقاومت سلحشورانه مردان و زنان این سرزمین در برابر تجاوزات دشمن بعثی و ایادی داخلی و خارجی او و تداوم این مقاومت‌ها و جان‌فشانی‌ها بعد از سه دهه از پایان جنگ تحمیلی، بدون شک یکی از زیربناهای اصلی تحکیم نظام اسلامی و تقویت هم‌بستگی و استقلال ملی در ایران است. این نقش تا به حدی پررنگ و خدشه‌ناپذیر است که رهبر حکیم انقلاب در دیدار با خانواده شهید در سال ۱۳۹۶ با تعبیر منحصر به فرد «دین و وام‌داری» وطن و ملت نسبت به «خانواده‌های شهیدان دوران دفاع مقدس و شهیدان انقلاب» یاد می‌کنند: «تا ابد این ملت، مدیون فرزندان شما است. چون هر چه این ملت در این سال‌ها به دست آورده است، عزت این ملت، امنیت این ملت، پیشرفت این ملت، همه و همه مدیون این جوان‌های عزیزی است که دل از خانه و خانواده و پدر و مادر و همسر و فرزند و مانند اینها کردند و رفتند سینه سپر کردند در مقابل دشمن... اگر جوان‌های دلاور و شجاع و فداکاری مثل جوان‌های شما وجود نداشتند که بروند و خودشان را مثل یک سپری، مثل یک سدی در مقابل دشمن قرار بدهند، این دشمن پایش به داخل کشور می‌کشید و می‌رسید و به هیچ چیزی رحم نمی‌کرد... چه کسی مانع شد؟ چه کسی جلوی این خسارت عظیم تاریخی و ملی را گرفت؟ جوان‌های شما، همین شهید» [۱].

اما در مقام پاسخ به این دلاوری‌ها و ارزش‌آفرینی‌ها، صحنه حکمرانی و سیاست‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران، به‌ویژه در ساحت سیاست‌گذاری اجتماعی امر ایثار و شهادت و ارائه خدمات شهروندی به این جامعه معزز، نیازمند کاربست یک سازواره سیاستی^۱ پیچیده و چند ساحتی است. در یک سو این سازواره، توجه به نقش بی‌بدیل و تاریخی نبردهای حق و باطل در تحکیم ارزش‌های ناظر بر هم‌بستگی اجتماعی، همچون ارزش ایثار، مقاومت، استقلال ملی و دفاع از کیان جامعه، ضروری می‌کند؛ ارزش‌هایی که شاید اگر وقایع جنگ تحمیلی و مبارزات با دشمنان داخلی امت اسلامی نبود، هیچ‌گاه تا بدین حد مستحکم و به‌لحاظ اجتماعی و نسلی، درونی نمی‌شد. نقشی که بدون تردید بیش از همه، خالقان آن، جامعه سربلند ایثارگران کشور شامل شهدا، جانبازان، آزادگان، رزمندگان سرافراز و خانواده‌های معزز آنان بوده‌اند. پس در یک سوی این سازواره، نظام حکمرانی با یک گروه اجتماعی روبه‌رو بوده که در بازتولید ارزش‌های ناظر بر هم‌بستگی ملی و سرزمینی و مبانی انقلابی و اسلامی نظام، نقشی به‌غایت مؤثر داشته است.

از سوی دیگر این سازواره، نقش دولت^۲ در جبران هزینه‌هایی مطمح نظر است که این گروه به واسطه حضور مستقیم و غیرمستقیم

1. Policy Organism
2. State

خود در صحنه‌های نبرد حق علیه باطل، متحمل شده؛ هزینه‌هایی که برآمده از انقطاع‌هایی است که این گروه، داوطلبانه، در چرخه زیست روزمره خود ایجاد کرده و همین امر زمینه‌ساز محرومیت آنها از فرصت‌های متنوع شهروندی در ساحت‌های مختلف اقتصادی، آموزشی، شغلی، سلامت جسمانی و غیره شده است.

در ضلع سوم این سازواره، مسئله نحوه جبران بهینه، عادلانه و هدفمند این هزینه‌ها و محرومیت‌های احتمالی، با در نظر گرفتن منزلت اجتماعی و کرامت انسانی و جایگاه نمادین این قشر در جامعه، مطرح است. یعنی نظام حکمرانی در سیاستگذاری اجتماعی معطوف به ایثارگران، باید تصمیم بگیرد که ارائه خدمات به این گروه را به‌نحوی دنبال کند تا علاوه بر رفع نیازهای واقعی جامعه ایثارگری، چند هدف دیگر نیز، هم‌زمان تحقق یابد:

۱. جبران هزینه‌ها و محرومیت‌ها به گونه‌ای صورت پذیرد که نابرابری‌های احتمالی میان این گروه و سایر اقشار اجتماعی مرتفع شود.

۲. ارائه خدمات به گونه‌ای باشد که ارزش‌های خلق شده و تحکیم شده توسط رشادت‌های این گروه در سال‌های پس از انقلاب اسلامی، تحکیم، تقویت و باز تولید شود.

۳. ساز و کار ارائه خدمات به‌حدی عادلانه، هدفمند و معطوف به رفع نیازهای واقعی باشد که زمینه‌ساز ایجاد شکاف درونی میان اقشار مختلف جامعه ایثارگری از یک‌سو و تقابل میان کلیت جامعه ایثارگری و آحاد شهروندان، از سوی دیگر، نشود.

از سوی دیگر، جامعه ایثارگری، مختصات اجتماعی خاصی دارد. کل «جامعه تحت پوشش» از ابتدای تأسیس بنیاد شهید و امور ایثارگران، ۳۶۴۰،۴۸۹ نفر بوده است. جمعیت این قشر در سال ۱۴۰۰، ۵۸۵،۱۴۰ نفر (شامل تبعه اصلی و فرعی) بوده است؛ یعنی از تعداد کل جامعه تحت پوشش بنیاد، تعداد ۴۷۷،۳۱۹ نفر از آنان - معادل ۱۳،۲٪ - تا پایان سال ۱۴۰۰ فوت کرده‌اند.^۱ به لحاظ سنی، میانگین سنی جامعه تحت پوشش بنیاد در سال ۱۴۰۰ در مردان ۴۰،۷ سال و در زنان ۴۲،۱ سال بوده و میانگین سن به هنگام فوت در سال ۱۴۰۰ در میان مردان، ۶۹ سال و در زنان ۷۴ سال بوده است.^۲ مطالعات آینده‌پژوهی وضعیت این قشر نیز نشان می‌دهد که برای مثال جمعیت جانبازان بالای ۶۰ سال تا سال ۱۴۰۹ به ۸۴،۹٪ از کل جانبازان (بالغ بر ۳۹۰ هزار سالمند) می‌رسد (طرح آینده‌پژوهی تغییرات ساختار سنی - جمعیتی ۳۰ ساله در ایثارگران، ۱۴۰۳). این مختصات گویای آن است که قشر ایثارگری یک جامعه کوچک‌شونده رو به سالمندی است. تصمیم‌سازی پیرامون ارائه خدمات اجتماعی به این قشر نیز باید با نیازسنجی متناسب با نظام مسائل این جامعه صورت پذیرد.

با عطف به پیچیدگی‌های فوق و با در نظر گرفتن هر سه ضلع سازواره سیاستی مذکور (ارزش‌هایی که باید حفظ شوند، محرومیت‌هایی که باید جبران شوند و توزیع منابعی که باید به بازتولید هم‌بستگی اجتماعی^۴ (در کلیه سطوح) منجر شود)، گزارش حاضر تلاش خواهد کرد تا از مدخل واکاوی بنیان‌های سیاستی سیاستگذاری اجتماعی گروه‌های خاص، به بررسی سیاست‌های پشتیبان ارائه خدمات حمایت اجتماعی به جامعه ایثارگری - با تمرکز ویژه بر قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران - بپردازد و از این رهگذر، آسیب‌شناسی و تحلیلی از ابزارهای سیاستی به کار گرفته شده در این قانون و پیشنهادهایی در راستای انسجام و روزآمدسازی راهبردهای نهفته در آن، ارائه دهد.

۱. بررسی تحولات جمعیتی این قشر نشان می‌دهد که تعداد ورودی‌ها به این قشر (به واسطه آسیب‌های وارد ناشی از حضور در میادین حق و باطل)، از تعداد خروجی‌ها (به واسطه فوت) کمتر است. بنابراین نرخ رشد جمعیت در این گروه منفی است و به دلیل افزایش قابل انتظار میانگین سنی جمعیت در سال‌های آینده، این نرخ نزولی، تشدید نیز خواهد داشت.

۲. به نسبت میانگین سنی جامعه ایران در سال ۱۴۰۰ که ۳۲ سال بوده است [۲].

۳. به استناد گزارش برنامه توسعه انسانی (UNDP Report) سازمان ملل در سال ۲۰۲۳، میانگین سن امید به زندگی در ایران برای هر دو جنسیت (مردان و زنان) ۷۷،۳۳ سال، برای زنان ۷۸،۵۴ سال و برای مردان ۷۶،۲۲ سال است [۲].



۲. پیشینه پژوهش



۱-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران که در سال ۱۳۹۱، در قالب ۷۶ ماده و هشت فصل، تنظیم و تصویب شد، متأخرترین و بالاترین سند اجرایی ارائه خدمات حمایتی به جامعه ایثارگری است. مطابق ماده (۷۶) این قانون، «کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون، ملغی‌الاثرباشد». این امر بدان معناست که این قانون در کنار سیاست‌های کلی ایثار و شهادت، ابلاغی رهبر معظم انقلاب در سال ۱۳۸۹، بالاترین رکن راهبردی خط‌مشی‌گذاری و سیاست‌گذاری پیرامون ارائه خدمات در ساحت‌های مختلف شهروندی به جامعه ایثارگری است.

با توجه به اینکه بیش از یک دهه از تصویب قانون فوق می‌گذرد و نظام مسائل جامعه هدف - با توجه به ماهیت متغیر مؤلفه‌های دموگرافیک آن - به سرعت در حال دگرگونی است، **قانون برنامه هفتم** پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، به‌عنوان آخرین قانون توسعه‌ای در کشور، حکمی را در جهت بازسازی، اصلاح و تنقیح قانون فوق و سایر قوانین این حوزه ارائه داده است. مطابق جزء «۱» بند «ت» ماده (۳۱) این قانون، دولت مکلف شده است که اقدام قانونی لازم را جهت اصلاح و تجمیع کلیه قوانین و مقررات موجود در حوزه خدمات‌رسانی به ایثارگران تا پایان سال اول برنامه، به عمل آورد.

۲-۲. سوابق مطالعاتی

در راستای عمل به تکلیف محوله در **قانون برنامه هفتم** پیشرفت و لزوم همکاری با بنیاد شهید و امور ایثارگران در راستای بازنگری و روزآمدسازی قوانین ایثارگری، گروه «رفاه و تأمین اجتماعی» دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در یک سال اخیر تلاش کرده است تا با اجرای یک پروژه تحقیقاتی جامع، به ارائه بینشی جدید و تحول‌گرایانه در حوزه ارائه خدمات اجتماعی به جامعه معزز ایثارگران کشور، اقدام کند. گام اول این

پروژه در قالب سلسله گزارش‌های پنج‌گانه «ارزیابی عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران» تدوین و منتشر شد. این سلسله گزارش‌ها با توجه به مفاد ماده (۷۴) **قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران**^۲ و با همکاری بنیاد شهید و امور ایثارگران، عملکرد مالی و عملیاتی قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران را به تفکیک فصول قانون جامع و به تفکیک مواد هر فصل از قانون، با تمرکز بر سال‌های اجرای قانون برنامه ششم توسعه کشور طی دوره (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، مورد ارزیابی کارشناسی قرار داده است.

در این راستا، گزارش اول با شماره مسلسل ۱۹۴۰۱، به بررسی فصول کلیات، مسکن و بهداشت و درمان [۳]، گزارش دوم با شماره مسلسل ۱۹۴۰۳ به بررسی فصول تسهیلات اداری - استعدادی و اشتغال و کارآفرینی [۴]، گزارش سوم با شماره مسلسل ۱۹۷۲۷ به بررسی فصل معیشت و رفاه [۵]، گزارش چهارم با شماره مسلسل ۱۹۶۸۱، به بررسی فصل امور فرهنگی، آموزشی، ورزشی و ترویج فرهنگ ایثار و شهادت [۶] و گزارش پنجم با شماره مسلسل ۱۹۶۳۰ به بررسی فصل منابع مالی و نظارت [۷]، پرداخته است.

در گام دوم پژوهشی تطبیقی با عنوان «حمایت اجتماعی از کهنه سربازان و بازماندگان جنگی؛ ایالات متحده، فرانسه و الجزایر» [۸] با شماره مسلسل ۱۹۵۷۴ تهیه و تدوین شد. در این مطالعه تلاش شد تا با مرور تجارب برخی کشورهای منتخب در زمینه خدمات‌رسانی به کهنه سربازان جنگی و خانواده‌های آنان، تا حد امکان، تصویری از نحوه ارائه خدمات حمایتی به این قشر در کشورهای دیگر ارائه شود. در بررسی مختصات خدمات‌رسانی به کهنه سربازان در هر کشور، در حد امکان تلاش شده تا دامنه فراگیر خدمات ارائه شده به این افراد در چهار حوزه اصلی (خدمات معیشتی و مالی، خدمات درمانی و بیمه‌ای، خدمات فرهنگی و اجتماعی و خدمات رفاهی همچون مسکن و اشتغال) مورد بررسی قرار گیرد.

پژوهش حاضر عملاً گام سوم از پروژه مطالعاتی فوق است و بعد از ارزیابی میزان عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران

۱. «با توجه به شأن و منزلت خانواده معظم شهدا و ایثارگران و ضرورت توسعه خدمت‌رسانی به ایشان، دولت مکلف است از طریق مراجع ذی‌ربط و با هدف تقویت عدالت و حمایت هدفمند، ارتقای اثربخشی و افزایش رضایت‌مندی جامعه هدف در ارائه خدمات، اقدام قانونی لازم را جهت اصلاح و تجمیع کلیه قوانین و مقررات موجود در حوزه خدمات‌رسانی به ایثارگران از جمله قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران مصوب ۱۳۸۶/۴/۳، قانون حالت اشتغال مستخدمین شهید، جانباز از کارافتاده و مفقودالاثرب انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی مصوب ۱۳۷۲/۶/۳۰، قانون تسهیلات استعدادی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ تا پایان سال اول برنامه با رعایت ترتیبات قانونی به عمل آورد».

۲. ماده (۷۴) - به‌منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن، رئیس بنیاد موظف است گزارش عملکرد هر سال را که براساس شاخص‌های هر برنامه و فعالیت تنظیم شده است حداکثر تا پایان آذرماه سال بعد به مقام معظم رهبری، رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

و تلاش می‌کند تا با جستجوی راهبردها و ابزارهای سیاستی موجود در این قانون، به آسیب‌شناسی و نقد آنها بپردازد و از این رهگذر بینشی جدید برای اصلاح و به‌روزرسانی این قانون فراهم آورد.

و بررسی تجارب بین‌المللی در حوزه ارائه خدمات حمایتی به قشر ایثارگر، اکنون و در گام نهایی به سراغ تحلیل محتوای سیاست اجتماعی نهفته در قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران می‌رود

۳. واکاوی مبانی نظری سیاستگذاری اجتماعی گروه‌های خاص



ابزارهای سیاستی موجود شده و سیاستگذاری در امور ایثارگران در طی دهه‌های اخیر عمدتاً بدون توجه به شالوده‌های نظری و فکری این حوزه صورت پذیرفته است. به همین دلیل، در ساحت حکمرانی، عموماً توجه قانونگذاران و سیاستگذاران کشور تنها معطوف به حمایت مستقیم و بعضاً مالی از خانواده‌های شهدا، جانبازان و نیروهای مسلح بوده است تا بتوانند به روش‌هایی هزینه‌های تحمیل شده به این خانوارها را پوشش دهند. بررسی مقدماتی احکام این حوزه، نشانگر آن است که قوانین و سیاست‌های اجرایی معطوف به ایثارگران (خانواده شهدا، جانبازان، آزادگان، رزمندگان و خانواده‌های آنان) عموماً و به‌طور یکنواختی در جهت تسهیل امر مسکن، اشتغال، تحصیل و بیمه و درمان ایثارگران و خانواده‌های آنهاست؛ در واقع، تا به امروز کمتر به بحث ارزیابی سیاست اجتماعی حوزه ایثارگری در ایران پرداخته شده و کارایی و اثربخشی این سیاست‌ها در ابهام قرار دارد. در بخش بعدی، از مدخل بحث پیرامون انواع رویکردهای سیاستگذاری اجتماعی و تحلیل نقطه تلاقی این سیاست‌ها با ارزش‌های اجتماعی پاسداشت شده در جامعه - و به‌طور ویژه نسبت به ارزش «ایثار» - تلاش می‌شود تا فضایی برای واکاوی بنیان‌های سیاستی حمایت اجتماعی از گروه‌های خاص - و به‌طور ویژه قشر ایثارگر - ایجاد شود.

۳-۱. سیاستگذاری اجتماعی و مسئله ارزش

انواع نظریه‌های سیاستگذاری اجتماعی را می‌توان براساس معیارهای مختلف موجود دسته‌بندی و هر یک را در بستر خود تحلیل کرد. هال و میجلی (۱۳۹۹)، انواع نظریه‌های سیاستگذاری اجتماعی را به نظریه‌های «بازنمایی»، «تبیینی یا تحلیلی» و «هنجاری»، دسته‌بندی کرده‌اند. در ادامه، به اجمال، به مرور هر کدام از این رویکردهای نظری پرداخته خواهد شد و تلاش می‌شود تا مدخل ورود مسئله «ارزش‌های اجتماعی» به ساحت

رویکردهای مختلف نظری، عوامل مختلفی را در قبض و بسط سیاست‌های اجتماعی دخیل می‌دانند و از این‌رو، سیاستگذاری اجتماعی، برساختی اجتماعی و سیاسی است که شکل و محتوای آن در کشورهای مختلف و در دوره‌های مختلف تاریخی متفاوت بوده و برای فهم آن به چشم‌اندازی تاریخی، تطبیقی و سیاسی نیاز است.

حوزه نفوذ سیاستگذاری اجتماعی بسیار گسترده است و ابعاد متعددی را پوشش می‌دهد. سیاست‌های عمومی پیرامون آموزش، بهداشت، مسکن، اشتغال، تأمین اجتماعی، جمعیت و خانواده، از جمله مهم‌ترین بخش‌های سیاستگذاری اجتماعی هستند [۹]. در همین راستا، در سال‌های اخیر با در نظر گرفتن ابعاد متنوع حیات انسانی، سیاستگذاری اجتماعی را می‌توان «مجموعه سازمان‌یافته‌ای از قوانین، مقررات، برنامه‌ها و سیاست‌هایی که در قالب مؤسسات رفاهی و نهادهای اجتماعی، به‌منظور پاسخ‌گویی به نیازهای مادی و معنوی و تأمین سعادت انسان، ارائه می‌شود تا زمینه رشد و تعالی او را فراهم آورد» تعریف کرد [۱۰].

با استقرار هر یک از نظام‌های سیاسی و اجتماعی در کشور، نوع سیاستگذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر مدیریت انسانی و فرهنگی جامعه دستخوش تغییر شده است. یکی از موضوعات جدیدی که در سال‌های پس از انقلاب اسلامی، به میدان سیاستگذاری اجتماعی در کشور ورود پیدا کرد، مسائل و آسیب‌های مربوط به جنگ و افراد و خانواده‌های حاضر در صحنه نبردهای حق علیه باطل، بوده است. نحوه مدیریت این مسائل، از یک‌سو، یکی از عوامل تأثیرگذار بر جریان سیاست اجتماعی در ایران بوده و از سوی دیگر، به دلیل بار ارزشی و هنجاری خود، یکی از کانون‌های تلاقی عرصه سیاست اجتماعی و سیاستگذاری فرهنگی بوده است.

با وجود این اهمیت نظری و اجرایی، توجه کمی به بررسی رویکردهای به کار گرفته شده در این حوزه و تنوع امکان‌ها و



نظری سیاستگذاری اجتماعی شناسایی شود.

نظریه‌های بازنمایی^۱ با طبقه‌بندی سروکار دارند و در پی آن هستند تا در راستای کمک به درک رویکردهای مختلف سیاستگذاری اجتماعی، پدیده‌های پیچیده مورد بحث در این سیاست‌ها را به مقوله‌هایی قابل بررسی، قابل کنترل و قابل تطبیق، تقلیل دهند. در واقع، این نظریه‌ها در صدد گونه‌شناسی و الگوبندی نظام‌های رفاهی هستند. از جمله مهم‌ترین این نظریات می‌توان به سنخ‌شناسی‌های ویلنسکی و لیوکس (۱۹۵۸)، تیتموس (۱۹۷۴) و اسپینگ- اندرسن (۱۹۹۱) پیرامون دسته‌بندی نظام‌ها و مدل‌های رفاهی در جهان اشاره کرد [۱۱].

نظریه‌های تبیینی یا تحلیلی^۲ در پی پاسخ‌گویی به پرسش‌های گوناگون درباره ماهیت سیاستگذاری اجتماعی، کارکرد اجتماعی این سیاست‌ها و دلایل شکل‌گیری، تحول و توسعه آنها هستند. در این نظریات، رویکردهای متفاوت، با توجه به بافتار سیاسی- اقتصادی هر جامعه، مؤلفه‌های متفاوتی همچون صنعتی شدن، وجود نهادهای فراگیر، مؤلفه‌های جمعیتی و قدرت احزاب و جنبش‌های کارگری را، به عنوان متغیرهای مستقل و مؤثر بر کیفیت سیاست اجتماعی به کار گرفته شده در هر جامعه، معرفی می‌کنند [۱۱].

در مقابل نظریه‌های بازنمایی و تبیینی، نظریه‌های هنجاری قرار می‌گیرند. این نظریه‌ها برای تدوین چارچوب ارزشی سیاستگذاری اجتماعی به کار می‌روند و به شناخت سیاستگذاری اجتماعی مناسب، بر حسب ارزش‌ها، ایدئولوژی‌ها و اهداف سیاسی مطلوب نظام حکمرانی کمک می‌کنند. در واقع نظریه‌های هنجاری نشان‌دهنده رابطه سیاستگذاری اجتماعی با ایدئولوژی‌های نظام سیاسی است [۱۲].

از منظر این نظریات، در هر نظام حکمرانی، مجموعه‌ای از باورها و ارزش‌های اجتماعی در شکل‌دهی و صورت‌بندی ایدئولوژی‌های رفاهی نقش دارند. این مجموعه، بسته به ویژگی‌های تاریخی، اجتماعی و بافتار جمعیتی و فرهنگی کشورها، شامل مؤلفه‌های ارزشی مختلفی مانند عدالت، آزادی، انصاف، انسجام اجتماعی، حقوق شهروندی، ارزش‌های معطوف به خانواده، حقوق و

مسئولیت‌های اجتماعی، مسائل نژادی، قومی، جنسیتی و مسائل زیست‌محیطی می‌شود. این ارزش‌ها، اصول راهنمایی هستند که زیربنای سیاستگذاری اجتماعی در کشورهای مختلف را شکل می‌دهند [۱۱].

بنابراین، بسته به آنکه چه ایدئولوژی و یا رویکرد و موضع‌گیری سیاسی و اجتماعی‌ای نسبت به مسائل کلان اقتصادی، اجتماعی و حتی اخلاقی وجود داشته باشد، در سیاستگذاری اجتماعی راهکارهای متفاوتی برای پاسخ‌گویی به مسائل موجود اتخاذ خواهد شد و حتی فهم متفاوتی از مقولات ایجاد می‌شود. مسئله سیاستگذاری اجتماعی «گروه‌های خاص» نیز در اینجا مطرح می‌شود. مقصود از گروه‌های خاص، آن دسته از گروه‌های اجتماعی است که به دلایل مختلف (که می‌تواند طیفی از دلایل جسمانی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی را شامل شود)، امکان رقابت برابر- با سایر شهروندان و گروه‌های اجتماعی- برای استفاده از فرصت‌ها و منابع موجود، جهت کسب مزیت‌های اجتماعی^۳ را ندارند. این گروه می‌تواند بسته به هر جامعه‌ای متفاوت باشد و از افراد دارای معلولیت تا زنان، رنگین‌پوستان، اقلیت‌های قومی و مذهبی و کهنه سربازان جنگی و خانواده‌های آنان را شامل شود^۴.

برخی از این گروه‌ها به دلایل ساختاری در یک نظام حکمرانی به حاشیه کشیده شده‌اند که بر این اساس می‌توان از منظر مفاهیمی همچون «طرد و انزوای اجتماعی»^۵ وضعیت آنها را تشریح کرد، همچون وضعیت سیاه‌پوستان در ایالات متحده و افراد دارای معلولیت در بسیاری از جوامع؛ اما برخی دیگر از این گروه‌ها به دلایلی کاملاً داوطلبانه و در راستای دفاع از ارزش‌های انسانی- همچون دفاع از تمامیت ارضی کشور در برابر دشمن خارجی- در مقاطعی از زندگی، به طور ارادی از چرخه رقابت عادی و برابر شهروندی خارج شده و فرصت سهیم شدن مستمر و عادلانه در مواهب اجتماعی نظام سیاستگذاری را از دست داده‌اند.

سیاستگذاری اجتماعی گروه‌های خاص، پیوند شدیدی با ایدئولوژی‌های رفاهی و سیاسی نظام حکمرانی و مجموعه ارزش‌های تکریم شده در جامعه دارد. در واقع اولویت‌های ارزشی و رای دستگاه سیاست اجتماعی در مسائلی همچون عدالت، آزادی،

1. Representational Theory
2. Explanatory or Analytical Theory
3. Social Benefits
4. بر این اساس در اینجا و به منظور حفظ شمولیت حداکثری مفهوم نظری مدنظرمان، به صورت آگاهانه از تعبیر کلی و خنثی «گروه‌های خاص» استفاده مینماییم و از کاربرد مفاهیم اجتماعی رایجی همچون «گروه‌های در حاشیه»، «گروه‌های محروم» و «طردشدگان اجتماعی» و غیره، خودداری می‌کنیم.
5. Social Exclusion

بعدی به تحلیل آن خواهیم پرداخت. پیش از ورود به بخش بعدی، لازم به یادآوری است که کاربست هر ابزار مشخصی در این مسیر، لاجرم باید با در نظر گرفتن پیامدهای اجتماعی و اقتصادی توزیع (پرسش دوم) باشد.

۲-۳. نظریه‌های هنجاری و ابزارهای سیاستی آن

تحقق اهداف مهمی چون رفاه، عدالت اجتماعی و رفع نیازهای گروه‌های خاص در جامعه، نیازمند راهبردها یا استراتژی‌هایی است که بتوانند بدون اجحاف به هیچ یک از گروه‌های اجتماعی، با استفاده از منابع محدود و موجود، نیازهای گسترده و متنوعی را پاسخ دهد. نظریه‌های هنجاری، سه راهبرد را به منظور تحقق رفاه، عدالت اجتماعی و رفع محرومیت گروه‌های خاص در جامعه، پیشنهاد می‌کنند: «تبعیض مثبت»، «برابری نتیجه» و «برابری فرصت».

۱-۲-۳. تبعیض مثبت

«تبعیض مثبت آ» که گاه آن را «عمل مثبت»^۴ نیز نامیده‌اند، به گروهی از ساختارها، چارچوب‌ها و دستورالعمل‌های قانونی و اشکال اجرایی و عملی آنها اطلاق می‌شود که می‌توانند به‌طور دائم و یا در دوره‌هایی خاص به کار گرفته شوند، تا یک گروه اجتماعی، سیاسی، دینی، جنسیتی و غیره ویژه را از موقعیتی نامطلوب نسبت به کل جامعه مربوطه خارج کرده و به صورتی شتاب‌یافته امکانات رشد و شکوفایی بیشتری به آن گروه دهد. تبعیض مثبت، راهبردی است که در جهت اتخاذ سیاستگذاری‌های اجتماعی مبتنی بر منطق «انصاف»^۵ شکل می‌گیرد [۱۳]. این شق از تمایزدهی بیشتر در راستای رفع نیازهای خاص افراد و گروه‌هایی که پیش از این دچار محرومیت و تبعیض مستقیم و غیرمستقیم بوده‌اند، به کار گرفته می‌شود. براساس این دیدگاه، باید به افراد و گروه‌های با نیازهای خاص، تسهیلات خاص و در صورت نیاز بیشتر، امکانات و مستمری‌های بیشتری اختصاص داده شود [۱۴].

در حقوق بین‌المللی، همچنین در قوانین ملی بسیاری از کشورها، تبعیض مثبت روشی است که به‌عنوان ابزاری کلیدی در قالب سیاستگذاری‌های جبران‌کننده تفاوت میان گروه‌ها، عمل می‌کند. در واقع این ابزار در چارچوب یک منطق کاهش گسست‌های

انصاف و نقشی که این دستگاه برای هر کنشگر رفاهی مستقل همچون دولت، خانواده، بازار یا نهادهای مدنی قائل است، تعیین می‌کند که: (۱) چه اقشاری به‌عنوان گروه‌های خاص در جامعه دسته‌بندی و شناسایی شوند، (۲) چگونه امکان رفع محرومیت و سهم بردن عادلانه آنها در یک خدمات اجتماعی تعریف و اجرایی شود و (۳) تا چه حد این توزیع هدفمند دستگاه سیاستگذاری اجتماعی، منجر به تحقق هم‌بستگی اجتماعی و ادغام آن گروه خاص مدنظر در کلیت جامعه خواهد شد.

در تبادلات اجتماعی^۲ میان دستگاه سیاستگذاری اجتماعی با گروه‌های خاص، هنجارها و ارزش‌ها نقش محوری دارند و این نقش محوری، خود را در پرسش‌های کلاسیکی که هر دستگاه سیاست اجتماعی فعال، ناگزیر به پاسخ به آن است، متبلور می‌سازد. نخستین پرسش درباره توزیع است. اینکه منابع و خدمات رفاهی چطور باید تقسیم شوند و به‌طور خلاصه اینکه سهم هر گروه اجتماعی چیست؟ سیاستگذاران درباره برابری و نیازهایی که باید برآورده شوند تصمیمات مهمی اتخاذ می‌کنند؛ به‌ویژه اگر هدف سیاستگذاری‌های اجتماعی، کاهش مسائلی همچون فقر و محرومیت اجتماعی باشد [۱۲].

دومین سؤال کلیدی درباره تأمین مالی است. این پرسش که «چه کسی از نظام رفاهی سود می‌برد؟»، پرسشی دیگر را پیش می‌کشد؛ پرسش دوم این است که: «چه کسی هزینه‌های آن را پرداخت می‌کند؟» این مهم است که بدانیم هر فرد و گروهی تا چه اندازه در تأمین هزینه‌های رفاهی سهمیم است و تا چه اندازه از ثروت ملی در رفاه هزینه می‌شود؟ این نکات در تعیین نگرش مردم به نظام رفاهی و گروه‌هایی که به خدمات و مزایای رفاهی وابسته‌اند و به‌نوعی جامعه هدف انتقالات رفاهی هستند (از جمله گروه‌های خاص)، به‌شدت اهمیت دارد. در واقع پرسش دوم بیانگر تبعات اقتصادی و اجتماعی مسئله توزیع است و این تبعات به‌طور ویژه تأثیر خود را بر قابلیت بازتولید ارزشی در نظام سیاسی نشان خواهد داد.

دستگاه سیاست اجتماعی با در نظر گرفتن ایدئولوژی‌های سیاسی و اجتماعی مدنظر خود، برای ارائه خدمات به گروه‌های خاص و ایجاد توازن در توزیع منابع میان این گروه‌ها و شهروندان عادی، از مجموعه‌ای از ابزارهای سیاستی استفاده می‌کند که در بخش

1. Integration
2. Social Transfers
3. Positive Discrimination
4. Positive Action / Affirmative Action
5. Fairness



آن در این است که در این روش، تعداد سهمیه‌های اختصاص یافته را بر اساس یک نسبت به کل (درصد) تعیین می‌کنند. این روش نیز در بسیاری از کشورها همچون هند و پاکستان به کار گرفته می‌شود و طبق تحقیقات، آثار مثبتی در افزایش میزان مشارکت در سطوح محلی داشته است [۱۶].

۳ رقابت محدود

روش «رقابت محدود یا رقابت خاص»^۴ به معنای ایجاد حوزه‌های متفاوت رقابتی برای اعضای یک گروه خاص است، به صورتی که کمبود و ضعف اولیه آنها را - در مقایسه با شهروندان عادی جامعه - جبران کند. برای مثال، تقسیم‌بندی جنسیتی در رقابت‌های ورزشی، که امروز در سراسر جهان اعمال می‌شود و همین تقسیم‌بندی در مسابقات ورزشی برای افراد سالم و دارای معلولیت نیز اجرائی شده، نمونه‌هایی رایج و مؤثر از کاربرت روش رقابت محدود است.

۴ معافیت

روش معافیت^۵ به معنای معاف کردن افراد گروه مورد نظر (گروه خاص) از بخشی از شرایط گزینش (تحصیلات، سن و غیره) برای تصدی و تصاحب یک موقعیت است. این روش در بسیاری از کشورها، از جمله در ایران، برای گروه‌های خاص و به‌منظور جبران محرومیت‌های پیشینی اعمال می‌شود.

لازم به تأکید است که در هر نظام سیاستگذاری، پیش شرط استفاده از کلیه ابزارها و روش‌های فوق، برخورداری از تصویری روشن از وضعیت موجود میزان توزیع منابع و میزان محرومیت موجود است؛ امری که بیش از هر چیز مستلزم وجود دستگاه‌های آماري فراگیر جهت گردآوری و پردازش اطلاعات خانوارها و گروه‌های اجتماعی است. باین حال، در محافل کارشناسی، سه نقد اساسی به راهبرد تبعیض مثبت وارد شده و هر کدام از نقدها، با پاسخ‌هایی از جانب طرفداران این راهبرد همراه بوده است. در ادامه به مرور اجمالی برخی از این انتقادات و پاسخ‌های مطرح شده می‌پردازیم:

۱ نقد اول این است که استفاده از این روش به نفع یک گروه خاص، ممکن است سبب افزایش احساس تعلق افراد به

توسعه‌ای، اقتصادی و اجتماعی عمل می‌کند و بیشتر از آنکه نوعی «مدیریت تفاوت گذاری» باشد، نوعی «مدیریت اولویت بخشی» است. در مجموع، این ابزار کمک می‌کند که به برابری بیشتری میان گروه‌های مختلف اجتماعی برسیم و یا لاقط شانس برابری برای محروم‌ترین اعضای گروه‌های مختلف - نسبت به کلیت جامعه - ایجاد کنیم.

با توجه به اینکه فلسفه اجتماعی به کارگیری این ابزار، تسهیل استقرار برابری اجتماعی در جامعه است و ایدئولوژی پشتیبان آن در مسئله «توزیع»، تبعیت از قاعده «انصاف» است، به محض آنکه گروه خاص از وضعیت محرومیت ویژه خود، خارج شد، توزیع مضاعف به نفع این گروه باید کنار گذاشته شده و شیوه برخورد میان گروه خاص و کلیت جامعه یکسان شود. به همین دلیل، تعیین دقیق لحظه شروع توزیع مضاعف به نفع یک گروه خاص و تعیین لحظه پایان این توزیع حمایتی، به شدت مستلزم وجود یک دستگاه آماري و استطاعت سنجی گسترده و جامع است. دستگاهی که قادر باشد رصد دقیقی از وضعیت موجود کیفیت و شدت محرومیت گروه‌های خاص را به دستگاه سیاستگذاری اجتماعی مخابره کند.

در ادامه به برخی از روش‌ها و ابزارهای سیاستی رایج در کاربرت راهبرد تبعیض مثبت اشاره می‌کنیم:

۱ ذخیره‌سازی

روش ذخیره‌سازی^۱ به معنای به انحصار در آوردن تعداد خاصی از موقعیت‌ها برای اعضای گروه‌های خاص در جامعه است. برای مثال می‌توان به ذخیره‌سازی و رزروسازی تعدادی از کرسی‌های پارلمان یا سمت‌های اجرایی دولتی برای برخی از اقلیت‌ها در بعضی از جوامع اشاره کرد [۱۵]. این روش در کشورهایی همچون هند، نیوزلند، مجارستان و کلمبیا و حتی در کشور خود ما در مواردی همچون ذخیره کرسی پارلمان برای اقلیت‌های دینی^۲، به کار گرفته شده است.

۲ سهمیه‌بندی

روش سهمیه‌بندی^۳ به روش قبل شباهت زیادی دارد، اما تفاوت

1. Reservation

۲. طبق اصل (۶۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اقلیت‌های دینی رسمی در کشور، پنج حوزه برای انتخابات مجلس دارد که در مجموع ۵ نماینده را در بر می‌گیرد. زرتشتیان و کلیمیان هر کدام یک نماینده و مسیحیان آشوری و کلدانی مجموعاً یک نماینده و مسیحیان ارمنی جنوب و شمال هر کدام یک نماینده انتخاب می‌کنند.

3. Quota

4. Limited or special Competition

5. Exemption

خطرات احتمالی فوق، استفاده از «سازوکارهای جبران‌کننده ثانویه»^۱ برای حل تعارض‌های احتمالی توصیه می‌کنند. استفاده از سازوکارهای جبران‌کننده ثانویه به معنای اولویت بخشی در توزیع منابع، به نفع اقشار آسیب‌پذیرتر، در میان لایه‌های مختلف گروه خاص است. در مورد سیاهان آمریکا که این امر به طور خاص درباره آنها عنوان شده است. دور کین (۱۹۸۱) به درستی تأکید می‌کند: «تنها عمل مثبت می‌تواند در درازمدت سبب شود که جامعه سیاه آمریکا احساس محرومیت خود را کاهش دهد و به خود به مثابه جامعه‌ای متشکل از افرادی توانا همچون دیگران، در موفق شدن با تکیه بر مهارت‌ها و تلاش‌هایش بنگرد» [۱۶].

۳ انتقاد سوم، که در حقیقت مهم‌ترین انتقاد نیز است، به تأثیرگذار بودن این راهبرد در عمل و در جهت رفع نابرابری برمی‌گردد. مسئله این است که سازوکارهای تبعیض مثبت عملاً به سود بالاترین قشر از گروه خاص مورد نظر تمام می‌شود که به صورت متناقضی بیشترین شانس را برای خروج از وضعیت محرومیت دارند. در مقام پاسخ به این نقد نیز این گونه بیان می‌شود که کاربست بهینه و هدفمند سازوکارهای جبران‌کننده ثانویه، می‌تواند علاوه بر رفع تنش‌های احتمالی میان اقشار مختلف گروه خاص، با هدف گرفتن ضعیف‌ترین لایه‌های اجتماعی در گروه‌های خاص و اولویت‌بخشی به این لایه‌ها، حمایت فراگیر و مؤثری از همه اقشار گروه خاص به عمل آورد [۱۸ و ۱۹].

شکی نیست که اگر تنها به ایجاد قوانین سازوکار تبعیض مثبت به طور خام و سطحی دست زده شود، رقابت از سطح عمومی به رقابت درون گروه مورد استناد وارد خواهد شد و در اینجا نیز باز موفقیت نصیب کسانی می‌شود که به هر شکل بیشترین شانس را برای خروج خود از این وضعیت داشته‌اند؛ اما با افزودن سازوکارهای تکمیلی، که شاید بتوان به نوعی آنها را «تبعیض مثبت درون تبعیض مثبت» نامید، می‌توان تا اندازه زیادی از این امر جلوگیری کرد. شاخص‌های تلفیقی یا ترکیبی تشخیص گروه مورد حمایت و نیازسنجی درون آن - جهت شناسایی آسیب‌پذیرترین قشر و اولویت‌بخشی در توزیع مضاعف به نفع آن قشر - از جمله این راهکارهاست.

گروه مربوطه شده و با دامن زدن به قشر بندی شدید در جامعه، «طبقه بندی شدگی اجتماعی»^۱ افراد در قالب گروه‌ها را تشدید سازد [۱۵] و این امر سبب می‌شود که افراد گروه عملاً نتوانند هویتی مستقل از گروه به دست آورند و در سایه این تضعیف هویت فردی، حقوق فردی آنها در برابر حقوق جمعی آنها، قربانی خواهد شد [۱۷].

تری آندرسن (۲۰۰۴)، جامعه‌شناس متخصص سازوکار تبعیض مثبت، در کتاب خود با عنوان جستجوی انصاف: تاریخچه اقدام مثبت^۲، در پاسخ به این نقد بیان می‌دارد که: «جماعت‌گرایی هویتی^۳، لزوماً با پنداره «جمهوریت» یا مسئله «فردیت هویتی»^۴ در تضاد نیست. هویت در جامعه مدرن پدیده‌ای متکثر، متداخل و با ابعاد بی‌نهایتی است که بنا بر موقعیت‌های متفاوت، تعریف شده و به کار می‌آید. هدف از ابزارهای تبعیض مثبت، فراهم آوردن نخستین شرایط برای خروج فرد از موقعیت‌های محرومیت است و تبعاً پس از این خروج، فرد می‌تواند با استفاده از منابع جدید به دست آمده (از جمله منابع مالی و منزلت اجتماعی) سایر ابعاد هویتی خود را ارتقا دهد... مگر هدف اصلی [جمهوریت] این نیست که گسست‌هایی را که میان برابری حقوقی و برابری واقعی به وجود آمده پر کنیم؟ در این صورت ضرورت دارد که اقدامات مبتنی بر تبعیض مثبت «اجتماعی-اقتصادی» را عمومیت بخشیم تا بتوانیم به جمهوریت اعاده حیثیت کنیم» [۱۳].

۲ انتقاد دوم به گونه‌ای معکوس بر چالش فوق، تأکید می‌کند که تبعیض مثبت سبب از میان رفتن هم‌بستگی درونی اعضای گروه خاص می‌شود. زیرا همه افراد گروه نمی‌توانند به نحو برابر از توزیع مثبت در دسترس استفاده کنند و این شانس معمولاً برای اقشار بالایی جامعه محروم، بیشتر است. برای مثال، برخی محققان معتقدند که پدید آمدن یک بورژوازی سیاه در ایالات متحده، انسجام سیاهان را که عامل اصلی مبارزات مدنی آنها بود، تضعیف کرد. همچنین بر این نکته نیز تأکید می‌شود که تبعیض مثبت می‌تواند به تنش‌های بین قومی یا بین گروهی، به دلیل عدم امکان توزیع برابر امتیازات در بین اعضای گروه، دامن بزند [۱۶].

در پاسخ به نقد فوق، طرفداران راهبرد تبعیض مثبت ضمن پذیرش

1. Social Classification
2. The Pursuit of Fairness: A History of Affirmative Action
3. Identity collectivism
4. Identity individuality
6. Secondary compensatory mechanisms

۵. برای مثال: Arneson (2018); Green (1989); Riva (2015)



۲-۳-۲. برابری فرصت

«فرصت برابر»^۱ یا «برابری فرصت»^۲، یکایدئال سیاسی و سیاستی است که از منطق «برابری»^۳ یا «برابری طلبی»^۴ -در مقابل منطق «انصاف» در راهبرد تبعیض مثبت- پیروی می‌کند. بر اساس استراتژی برابری فرصت، شهروندان باید تحت شرایطی برابر با هم به رقابت (سیاسی و اقتصادی) بپردازند [۱۹]. برابری فرصت ناشی از یکسان برخورد کردن با همه مردم، فارغ از موانع یا تعصبات یا ترجیحات مصنوعی است؛ مگر وقتی که تمایزهای خاصی را بتوان صریحاً توجیه کرد. هدف از این مفهوم غالباً پیچیده و مورد مناقشه، این است که موقعیت‌های مهم باید به «شایسته‌ترین‌ها» تخصیص یابد- کسانی که احتمالاً قابل‌ترین‌ها در انجام یک وظیفه خاص باشند- و نه به کسانی که به دلایل تصادفی یا بی‌ربط مانند وضعیت خانوادگی یا دوستان، دین، جنسیت، قومیت، خویشاوندسالاری، نژاد، طبقه، سن یا هویت، آن را به دست می‌آورند.

هدف سیاست‌های مبتنی بر برابری فرصت، این است که به افراد در یک جامعه نابرابر، «نقطه شروع» یکسانی داده شود. در این راهبرد، برای حل وضعیت نابرابر میان گروه‌های اجتماعی، به جای مداخله موضعی جهت اعمال یک تبعیض مثبت به نفع یک گروه خاص (و عملاً علیه سایر گروه‌های اجتماعی)، تلاش می‌شود تا با شناسایی مؤلفه‌های محرومیت در گروه خاص مربوطه، ضعف و محرومیتی که سبب نابرابر شدن وضعیت شهروندان در لحظه شروع رقابت جهت تصاحب یک موقعیت اجتماعی (موقعیت شغلی، آموزشی و غیره) می‌شود را با خلق فرصت‌های جبرانی و توانمندسازی اجتماعی گروه خاص، جبران کرد.

در این رویکرد، وظیفه دستگاه سیاست اجتماعی این نیست که به برابری وضعیت شهروندان در پایان مسیر بیندیشد، بلکه وظیفه این دستگاه این است که فرصت‌های برابری را برای کلیه آحاد جامعه (از جمله گروه‌های خاص) ایجاد کند تا در نقطه شروع و «روند» رقابت شهروندی، فرصت‌ها و امکان‌های برابری در معرض شهروندان باشد. به اعتقاد آرنسون (۲۰۱۸)، در میان راهبردهای متفاوت حمایت از گروه‌های خاص، مساوات‌خواهی به شکل «برابری فرصت»، تنها راهبردی بوده که کاملاً با تفاوت‌ها و واگرایی‌های

وسیع موجود در فرصت‌های زندگی افراد، مطابق است [۱۹].

۳-۲-۳. برابری نتیجه

«برابری نتیجه»^۵ راهبرد دیگر سیاستگذاری اجتماعی مبتنی بر ارزش‌های اجتماعی است که همانند راهبرد «برابری فرصت» از منطق «برابری اجتماعی» پیروی می‌کند؛ با این تفاوت که سیاست‌های مبتنی بر برابری نتیجه، می‌خواهند به افراد در یک جامعه نابرابر، «نقطه پایان» یکسانی بدهند و در نهایت امر، افراد را در موقعیت‌هایی با ارزش یکسان قرار دهند [۱۴]. در ایدئال تاپ راهبرد برابری نتیجه، یک دولت (یا هر منبع توزیع دیگری) باید به گونه‌ای عمل کند که در آن، مردم در پایان رقابت شهروندی، در وضعیتی قرار گیرند که تقریباً ثروت، درآمد و دستاوردهای اقتصادی برابری داشته باشند، یا شرایط اقتصادی عمومی زندگی آنها یکسان باشد. دستیابی به نتایج مساوی، به طور کلی مستلزم کاهش یا حذف نابرابری‌های مادی بین افراد یا خانواده‌ها در یک جامعه است و معمولاً شامل استفاده از مکانیسم‌هایی همچون سیاست‌های مالیاتی جهت انتقال درآمد یا ثروت از افراد ثروتمندتر به افراد فقیر یا اتخاذ اقدامات دیگر برای ارتقاء برابری موقعیت نهایی شهروندی است.

راهبرد برابری فرصت و برابری نتیجه در عین تفاوت‌های ماهوی‌ای که با یکدیگر دارند، به دلیل مبنای فلسفی مشترک‌شان (برابری طلبی) در عمل مکمل یکدیگرند. در واقع، ریشه اصلی ظهور رویکرد برابری نتیجه را می‌توان در این واقعیت آزردهنده جستجو کرد که در هر جامعه‌ای، به دلیل وجود موانع ساختاری ریشه‌دار و نهادینه شده، حتی با توزیع برابر فرصت‌ها نیز، برخی گروه‌های اجتماعی امکان رقابت برابر با سایر شهروندان را ندارند؛ به این دلیل، نظام حکمرانی تصمیم می‌گیرد که در سیاستگذاری پیرامون این گروه‌ها و جنس محرومیت آنها، سیاست‌های بازتوزیعی^۶ را بر سیاست‌های توزیعی^۷ اولویت بخشد و تمرکز خود را به جای نقطه شروع، بر نقطه پایانی رقابت شهروندی متمرکز سازد. البته ذکر این نکته نیز ضروری است که اعمال بلندمدت راهبرد برابری نتیجه نسبت به هر گروه اجتماعی، همیشه با این انتقاد از جانب کارشناسان و متخصصان فلسفه سیاسی روبه‌رو بوده که

1. Equal Opportunity
2. Equality of Opportunity
3. Equality
4. Egalitarianism
5. Equality of Outcome
6. Redistributive policy
7. Distributive policy

برابری در ساحت‌های مختلف شهروندی است، باید با شناخت دقیق از امکان‌ها و امتناع‌های موجود در جامعه مدنظر و توجه به تبعات اقتصادی و اجتماعی هر تصمیم‌سازی، در دو گانه راهبردی برابری فرصت- برابری نتیجه، دست به انتخاب بزنند.

می‌تواند زمینه‌ساز از بین بردن انگیزه‌های معطوف به رقابت‌طلبی و تلاش و ابتکارات فردی جهت پیشرفت در وضعیت اقتصادی- اجتماعی در میان شهروندان شود. بنابراین می‌توان استدلال کرد که اگر ایدئولوژی رفاهی یک دستگاه سیاست اجتماعی، تحقق

۴. واکاوی راهبردهای سیاستی پشتیبان در قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران

این الگوی دو گانه تقریباً در سایر حوزه‌های موضوعی این قانون نیز پیگیری می‌شود، اما مسئله در اینجا نیست! مسئله اینجا است که سیاستگذاری اجتماعی حوزه ایثارگری در دو جنس متفاوت از حوزه‌های حمایت اجتماعی مداخله کرده و تفکیکی بین این حوزه‌ها قائل نشده است. این دو حوزه را می‌توان این گونه دسته‌بندی کرد: حوزه‌های «رقابتی» و حوزه‌های «غیررقابتی». حوزه‌های رقابتی شامل حوزه‌ها و موقعیت‌هایی می‌شوند که مداخله مستقیم سیاستگذار در آن به نفع یک گروه خاص، عملاً و به‌طور صریح به معنای تضييع حقوق یک گروه دیگر از شهروندان است. در مجموعه موضوعات مورد بررسی در قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران، برخی از احکام حوزه‌های «استخدامی» (و بعضاً اشتغال) و «آموزشی»، از بارزترین جلوه‌های ورود سیاستگذار به حوزه رقابتی است، اما در مقابل حوزه غیررقابتی به ساحتی از میدان حمایت اجتماعی گفته می‌شود که مداخله توزیعی سیاستگذار به نفع یک گروه خاص، عملاً و تنها در راستای تقویت همان گروه است و به‌طور مستقیم در تعارض با منافع سایر گروه‌های شهروندی نیست. در قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران، ارائه خدمات در حوزه‌های معیشتی و رفاهی، مسکن، بهداشت و درمان و برخی از احکام ناظر بر حوزه‌های اشتغال، اداری-استخدامی و آموزش را، می‌توان در الگوی حمایت اجتماعی در حوزه غیررقابتی، جانمایی کرد. برای مثال در فصل تسهیلات اداری-استخدامی، ۱۴ حکم گنجانده شده است. از میان این ۱۴ حکم، سه حکم از راهبرد تبعیض مثبت در قالب دو ابزار «سه‌میه‌بندی» و «معافیت» بهره‌جسته است.^۱ در این احکام، قانونگذار تکلیف کرده است که بخشی از نیازهای استخدامی دستگاه‌های مشمول این قانون، به ایثارگران

پس از واکاوی بنیان‌های سیاستی سازوکارهای حمایت اجتماعی از گروه‌های خاص، اکنون به سراغ نمونه مورد مطالعه این پژوهش- جامعه ایثارگری کشور- می‌رویم و تلاش می‌کنیم تا در بخش اول با تمرکز بر قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران، مصوب ۱۳۹۱، به تحلیل مبانی سیاستی پشتیبان این قانون اقدام کنیم. در بخش دوم نیز با مرور اجمالی پیمایش‌ها و افکارسنجی‌های موجود پیرامون وضعیت ارائه خدمات به جامعه ایثارگری، به بررسی میزان رضایت‌مندی جامعه هدف از بسته سیاست اجتماعی ارائه شده در این حوزه و چالش‌ها و نارضایتی‌های موجود در این زمینه می‌پردازیم.

۴-۱. بنیان‌های سیاستی ارائه خدمات حمایتی در قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران

قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران در قالب هشت فصل و ۶۷ ماده، احکام حمایتی ناظر بر ارائه خدمات در حوزه‌های معیشتی، مسکن، اشتغال، استخدام، بهداشت و درمان و آموزش را تشریح کرده است. هرچند این گزارش در مقام تحلیل محتوای کیفی و مضمونی این قانون نیست، اما بررسی کلی احکام نشان می‌دهد که راهبرد تبعیض مثبت و برابری فرصت، دو راهبرد اصلی پشتیبان احکام حمایتی در این قانون است. ابزارهای سیاستی «سه‌میه‌بندی» و «معافیت» نیز دو ابزار قالب در حوزه تبعیض مثبت در این قانون هستند. برای مثال در حوزه خدمات مسکن، احکامی همچون بندهای «الف»، «ب»، «ج»، «د»، «ه» و «و» مواد (۳)، (۳) مکرر، (۵)، (۷)، (۱۰) و (۱۱)، از راهبرد برابری فرصت و بند «ز» ماده (۳)، تبصره «۲» ماده (۳) مکرر، مواد (۶)، (۸) و (۹)، از راهبرد تبعیض مثبت پیروی می‌کنند.

۱. ماده (۲۱)، تبصره «۱» ماده (۲۱) و تبصره «۲» ماده (۲۱).



درواقع، مداخله استخدامی در این سه حکم، در حالی انجام شده که نه تعداد جامعه هدف نیازمند به این جنس از مداخله مشخص است، نه میزان دقیق اجرایی شدن آنها، از سوی دیگر سازو کاری نیز در قانون جهت بررسی میزان اثربخشی این نوع از تبعیض مثبت، دیده نشده است.

بنابراین به نظر می‌رسد آنچه که می‌تواند به سیاستگذاری هدفمند و عادلانه جهت رفع محرومیت‌های جامعه ایثارگری کمک کند، دسته‌بندی تفکیکی مشخص بین حوزه‌های رقابتی و غیررقابتی و در ادامه حرکت کلی احکام - در به‌روزرسانی‌های بعدی قوانین ایثارگری - به سمت کاربست برابری فرصت و برابری نتیجه است. کاربست راهبرد برابری نتیجه به معنای وضع احکامی است که به جای تمرکز صرف بر توزیع مضاعف منابع و موقعیت‌ها به نفع قشر ایثارگر، اولویت خود را بر سیاست‌های باز توزیعی قرار دهد تا بتواند در نهایت به ارتقا و تثبیت شرایط نهایی اقتصادی - اجتماعی قشر ایثارگر کمک کند. این تثبیت نهایی بدان معناست که ارائه خدمات باید به گونه‌ای باشد که در پایان رقابت شهروندی، فرد ایثارگر در وضعیت برابر و عادلانه‌ای با سایر شهروندان قرار گیرد.

درواقع اگر نیازسنجی واقعی، اشراف آماری از شدت و جنس محرومیت و شناخت لایه‌های درونی قشر ایثارگر و اولویت‌بندی در ارائه خدمات میان آنها، در دستور کار باشد، بهینه‌ترین سناریو حرکت تدریجی احکام به سمت اتخاذ راهبرد برابری فرصت و برابری نتیجه و کاهش تدریجی احکام دربرگیرنده تبعیض مثبت - به ویژه در حوزه‌های رقابتی - است. این سناریو هم ضامن افزایش رضایت‌مندی جامعه هدف ایثارگری و رفع نابرابری‌های ساختاری و نهادینه شده پیش‌روی آنهاست و هم با مقاومت کمتری از جانب کلیت جامعه روبه‌رو خواهد شد و در بلندمدت به باز تولید مطلوب «هویت اجتماعی ایثارگری» و ارزش‌های مقدس نظام اسلامی کمک خواهد کرد.

۲-۴. بررسی پنداشت عموم جامعه و قشر ایثارگر نسبت به بسته سیاست اجتماعی حوزه ایثارگری

به‌رغم اهمیت انجام دوره‌ای پیمایش‌های ملی در جامعه هدف، اولین پیمایش ملی به منظور سنجش ارزش‌ها و نگرش‌های ایثارگران، در سال ۱۳۹۵ با همکاری مرکز مطالعات و پژوهش‌های

و خانواده‌های آنان اختصاص یابد. در واقع در این احکام، سیاستگذار راهبرد حمایتی خود را تبعیض مثبت و اعطای مستقیم موقعیت استخدامی به گروه هدف قرار داده است. در سایر احکام این فصل، حمایت‌ها به صورت اختصاصی و به شکل غیررقابتی، در راستای حمایت از ایثارگران ارائه شده است.^۱

همان‌طور که در بخش‌های پیشین گزارش اشاره شد، کاربست راهبرد تبعیض مثبت - به‌رغم مواهب مؤثری که در برخی از بسترهای حمایتی و در شرایطی ویژه دارد - واجد آسیب‌های چالش‌برانگیزی نیز است. یکی از مهم‌ترین معایب این راهبرد، افزایش تنش درون‌گروهی و برون‌گروهی در گروه مورد حمایت است. از قضا، این تنش احتمالی زمانی بیشتر بروز پیدا خواهد کرد که مداخله در حوزه‌های رقابتی همچون موقعیت‌های استخدامی و تحصیلی باشد. همان‌طور که پیشتر اشاره شد، در سیاستگذاری اجتماعی گروه‌های خاص، ضروری است که سیاستگذار درک دقیقی از شدت و کیفیت محرومیت جامعه هدف و تصویر آماری روشنی از تعداد خدمت‌گیرندگان و اثربخشی خدمات ارائه شده جهت رفع محرومیت و ارتقای وضعیت شهروندی لایه‌های مختلف گروه خاص داشته باشد.

این حساسیت در مداخله، طبعاً باید در حوزه‌های رقابتی بیشتر باشد، اما ارزیابی کارشناسی میزان عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران در بازه زمانی سال‌های اجرای قانون برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، گویای این حقیقت است که نه تنها قانونگذار تفکیکی بین حوزه‌های رقابتی و غیررقابتی قائل نشده، بلکه مداخله در حوزه‌های رقابتی را نیز با کمترین اشراف آماری و نیازسنجی واقعی انجام داده است. برای مثال، بررسی کارشناسی میزان عملیاتی شدن سه حکم استخدامی فوق - که از راهبرد تبعیض مثبت در حوزه‌ای رقابتی همچون امور استخدامی - بهره جسته است، نشان می‌دهد که پیرامون دو حکم آ، دستگاه متولی اصلی ارائه خدمات که همانا بنیاد شهید و امور ایثارگران باشد، نه آماری از «تعداد کل افراد مشمول» دارد و نه از «تعداد خدمت‌گیرندگان» و «درصد تحقق» این احکام مطلع است. پیرامون حکم دیگر آ نیز، گرچه تعداد کل خدمت‌گیرندگان (عملکرد) مشخص است، اما به دلیل عدم مشخص بودن تعداد کل افراد مشمول، نمی‌توان «درصد تحقق» مشخصی را ارائه کرد.

۱. تبصره «۲» الحاقی ماده (۲۱)، ماده «۲۲»، ماده (۲۳)، ماده (۲۴)، تبصره «۱» ماده (۲۴)، تبصره «۲» ماده (۲۴)، تبصره «۱» ماده (۲۵)، تبصره «۱» ماده (۲۶)، تبصره «۱» ماده (۲۶) و ماده (۲۸).
 ۲. تبصره «۱» ماده (۲۱) و تبصره «۲» ماده (۲۱).
 ۳. ماده (۲۱).

دو پیمایش فوق، مطرح شده‌اند. تلاش خواهد شد تا با میانجی قرار دادن برخی پرسش‌های منتخب از پیمایش‌های فوق و پاسخ‌های جامعه ایثارگری، در کی از وضعیت رضایت‌مندی آنها از خدمات دریافتی‌شان و تلقی‌شان از جایگاه و منزلت‌شان در جامعه، حاصل شود.

پرسش اولی که البته تنها در پیمایش سال ۱۳۹۵ مطرح شده، پرسشی است در مورد «تمایل به ابراز هویت ایثارگری». در جدول ذیل، درصد پاسخ‌گویان به هر گویه ارائه شده است. همان‌طور که مشاهده می‌کنیم بیش از ۴۳ درصد از پاسخ‌گویان تمایل چندانی به ابراز هویت ایثارگری خود در جامعه نداشته‌اند.

بنیاد شهید و امور ایثارگران و با مبنا قرار دادن پرسش‌نامه «موج اول ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان» (که در سال ۱۳۸۲ انجام شده بود) و با لحاظ کردن تغییرات حاصل شده در برخی از عرصه‌های اجتماعی و فرهنگی و همچنین تهیه پرسش‌هایی متناسب با جامعه هدف ایثارگری، انجام شد. پیمایش دوم در این زمینه در بهار سال ۱۴۰۳ - در فاصله هشت سال - و با عنوان «سنجش ارزش‌ها و نگرش‌های ایثارگران و خانواده‌های ایشان» انجام شد. برخی از پرسش‌ها در هر دو پیمایش تکرار شده‌اند و از این جهت کار مقایسه نتایج و روند تغییرات افکار و نگرش‌ها، وضوح بیشتری دارد؛ اما برخی دیگر از پرسش‌ها تنها به صورت مقطعی و در یکی از

جدول ۱. نتایج پرسش در مورد «تمایل به ابراز هویت ایثارگری»، ۱۳۹۵ [۲۰]

خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۲۵	۱۸٫۳	۲۶٫۲	۱۳٫۶	۱۶٫۹

شده‌است. پاسخ به این پرسش در سال ۱۳۹۵ را در جدول ذیل مشاهده می‌کنیم.

پرسش دوم، جنسی مشابه پرسش اول دارد و پیرامون «افتخار به عضویت در جامعه ایثارگری»، مطرح

جدول ۲. نتایج پرسش در مورد «افتخار به عضویت در جامعه ایثارگری»، ۱۳۹۵ [۲۰]

خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۱٫۵	۱٫۴	۶٫۶	۱۷٫۱	۷۳٫۴

بررسی روند طولی ذهنیت جامعه ایثارگری نسبت به پرسش دوم، واقعیت هشداردهنده دیگری را نیز آشکار می‌سازد. پرسش مشابه مطرح شده در سال ۱۴۰۳ این بود: «شما در مجموع از اینکه جانباز/آزاده/خانواده جانباز/خانواده آزاده/خانواده شهید/از خانواده‌های جامعه ایثارگری می‌باشید، بیشتر احساس افتخار می‌کنید، بیشتر احساس سرافکنندگی می‌کنید و یا اینکه احساس خاصی ندارید». هر چند گویه‌های پاسخ در این پرسش، با پرسش سال ۱۳۹۵ متفاوت بوده، اما تا حدی قابلیت تطبیق دارند. در جدول ذیل پاسخ‌ها را مشاهده می‌کنیم.

نتایج نشان می‌دهد که بیش از ۹۰ درصد از ایثارگران، به اینکه حامل ارزش ایثارگری و متعلق به این جامعه هستند، احساس افتخار می‌کنند. در واقع تفاوت پرسش دوم با پرسش اول در این است که پاسخ‌دهنده در پرسش اول، ذهنیت خود را در «رابطه» بین خود و شهروندان دیگر تجسم کرده است، ولی در پرسش دوم، ذهنیت خود را مشخصاً نسبت به موقعیت شخصی خود و فارغ از «پیوند اجتماعی» با عموم جامعه، انعکاس داده است. نتیجه این‌گونه می‌شود که «ارزش ایثار» برای افراد ایثارگر واجد تقدس درونی است، اما «هویت اجتماعی ایثارگری» در ذهن فرد ایثارگر، با تنزل در جایگاه اجتماعی، روبه‌رو بوده است.



جدول ۳. نتایج پرسش در مورد «احساس افتخار به عضویت در جامعه ایثارگری»، ۱۴۰۳ [۲۱]

گزینه‌ها	بهمن ۱۴۰۲ - اردیبهشت ۱۴۰۳
۱- بیشتر احساس افتخار می‌کنید.	۸۱٫۵
۲- بیشتر احساس سرافکندگی می‌کنید.	۱٫۴
۳- احساس خاصی ندارید.	۱۷٫۴
۴- سایر / بستگی دارد.	۰٫۱
۵- نمی‌دانم / بدون جواب	۰٫۵

تصمیم‌سازی‌های حمایتی خود به «ارزش ایثار» و «حاملان آن»، کرامت و تعالی اجتماعی ببخشند. پرسش بعدی از جنس رضایت‌مندی از خدمات دریافتی از بنیاد شهید و امور ایثارگران، به‌عنوان متولی اصلی سیاستگذاری اجتماعی امور ایثارگران در کشور بوده و مشخصاً در مورد «رضایت از کیفیت خدمات سازمانی بنیاد شهید و امور ایثارگران» طرح شده است. نتایج دریافتی از پاسخ‌دهندگان در پیمایش سال ۱۳۹۵ به‌صورت ذیل است:

همان‌طور که مشخص است، در سال ۱۳۹۵ بیش از ۹۰ درصد از پاسخ‌گویان (مجموع درصد گویه‌های «زیاد» و «خیلی زیاد») به تعلق خود به جامعه ایثارگری، احساس افتخار می‌کردند، اما این روند تا سال ۱۴۰۳ با کاهش روبه‌رو است؛ به‌طوری‌که در سال ۱۴۰۳ حدود ۱۷ درصد از پاسخ‌گویان «احساس خاصی نسبت به هویت ایثارگری خود ندارند». این روند کاهشی که ابتدا با بروز «بی‌تفاوتی» خود را نشان داده، می‌تواند زنگ هشدار برای سیاستگذاران حوزه ایثارگری باشد؛ سیاستگذارانی که در وهله اول قرار است با

جدول ۴. نتایج پرسش در مورد «رضایت از کیفیت خدمات سازمانی بنیاد شهید و امور ایثارگران»، ۱۳۹۵ [۲۰]

خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد
۷٫۵	۱۰٫۳	۳۱٫۲	۳۱٫۱	۱۹٫۹

پوشش خود ارائه می‌دهد را تا چه میزان خوب و با کیفیت ارزیابی می‌کنید؟» در پیمایش سال ۱۴۰۳.

نتایج این سؤال را مقایسه می‌کنیم با پرسش «شما به‌طور کلی خدماتی که بنیاد شهید و امور ایثارگران به افراد و خانواده‌های تحت

جدول ۵. نتایج پرسش در مورد «رضایت از خدمات بنیاد شهید و امور ایثارگران؟»، ۱۴۰۳ [۲۰]

گزینه‌ها	بهمن ۱۴۰۲ - اردیبهشت ۱۴۰۳
۱- بسیار خوب و با کیفیت ارزیابی می‌کنید.	۹٫۲
۲- تاحدی خوب و با کیفیت ارزیابی می‌کنید.	۴۷٫۶
۳- چندان خوب و با کیفیت ارزیابی نمی‌کنید.	۲۵٫۶
۴- اصلاً خوب و با کیفیت ارزیابی نمی‌کنید.	۱۵٫۴
۵- سایر / بستگی دارد	۰٫۲
۶- نمی‌دانم / بدون جواب	۲٫۰

تحصیلی است و این‌گونه مطرح شده: «به‌نظر شما مردم کشورمان در مجموع تا چه میزان با «اختصاص یافتن سهمیه قبولی در دانشگاه به ایثارگران و یا خانواده‌های آنها» موافق یا مخالف می‌باشند؟». این سؤال برخلاف سؤالات قبلی، تنها از جامعه هدف ایثارگری پرسیده نشده، بلکه از «عموم مردم» نیز پرسیده شده است. نتایج دریافتی، در دو ستون، به‌صورت ذیل گزارش شده است:

بررسی روند طولی رضایت‌مندی از خدمات بنیاد، نشان می‌دهد که در حالی که در سال ۱۳۹۵ تنها حدود ۱۷ درصد از خدمات بنیاد ناراضی بوده‌اند، این روند تا سال ۱۴۰۳ افزایشی بوده و به بیش از ۴۰ درصد رسیده است.

دو پرسش بعدی، تنها در پیمایش سال ۱۴۰۳ طرح شده‌اند. هر دو پرسش، مشخصاً در مورد سیاست تبعیض مثبت در حوزه‌های رقابتی حمایت از ایثارگران است. پرسش اول در مورد موقعیت‌های

جدول ۶. نتایج پرسش در مورد «تلقی جامعه نسبت به «اختصاص یافتن سهمیه قبولی در دانشگاه به ایثارگران و یا خانواده‌های آنها»؟»، ۱۴۰۳/۲۱

بهمین ۱۴۰۲ - اردیبهشت ۱۴۰۳		گزینه‌ها
عموم مردم	ایثارگران	
۷,۰	۸,۵	۱- بسیار موافق می‌باشند
۳۰,۷	۲۹,۳	۲- تا حدی موافق می‌باشند
۳۲,۲	۳۲,۶	۳- تا حدی مخالف می‌باشند
۲۶,۷	۲۷,۷	۴- بسیار مخالف می‌باشند
۲,۴	۲,۰	۵- نمی‌دانم / بدون جواب

مجموع تا چه میزان با «اختصاص یافتن سهمیه اشتغال به ایثارگران و یا خانواده آنها» موافق یا مخالف می‌باشند؟». نتایج دریافتی به صورت ذیل است:

پرسش دوم در مورد موقعیت‌های استخدامی و اشتغال است و همانند سؤال قبلی، هم از جامعه ایثارگری و هم از عموم پرسیده شده و این گونه طرح شده است: «به نظر شما مردم کشورمان در

جدول ۷. نتایج پرسش در مورد «تلقی جامعه نسبت به «اختصاص یافتن سهمیه اشتغال به ایثارگران و یا خانواده آنها»؟»، ۱۴۰۳/۲۱

بهمین ۱۴۰۲ - اردیبهشت ۱۴۰۳		گزینه‌ها
عموم مردم	ایثارگران	
۷,۲	۷,۴	۱- بسیار موافق می‌باشند
۳۷,۳	۳۰,۴	۲- تا حدی موافق می‌باشند
۳۱,۷	۲۸,۷	۳- تا حدی مخالف می‌باشند
۲۱,۴	۳۱,۵	۴- بسیار مخالف می‌باشند
۲,۴	۱,۹	۵- نمی‌دانم / بدون جواب

قابل توجهی از عموم مردم نسبت به ارائه این خدمات به جامعه ایثارگری، ناراضی هستند: بیش از ۵۸ درصد در مورد موقعیت‌های تحصیلی و بیش از ۵۰ درصد پیرامون موقعیت‌های استخدامی؛ آماري که خود جامعه ایثارگری نیز بر آن صحه می‌گذارد. نکته سوم و جالب‌تر این است که جامعه ایثارگری حتی نگرش بدبینانه‌تری نسبت به «تلقی مردم» در مورد ارائه خدمات فوق به خودشان (ایثارگران) دارد! در پرسش دوم، بیش از ۳۱ درصد از ایثارگران می‌پندارند که جامعه با ارائه خدمات استخدامی در قالب اختصاص سهمیه «بسیار مخالف است» و این آمار ۱۰ درصد از درک عموم مردم نسبت به «تلقی جامعه»، منفی‌تر است.

پاسخ‌های دریافتی به دو پرسش اخیر، حقیقتاً شگفت‌انگیز است! هم شگفت‌انگیز و هم واجد بار معنایی فراوان برای سیاستگذار. اول اینکه درصد نتایج احصا شده در مورد هر دو پرسش، در هر دو جامعه هدف - یعنی هم ایثارگران و هم عموم مردم - به شدت هم‌گرایی دارد؛ بدین معنا که هر دو گروه تقریباً نگرش مشابهی پیرامون «تلقی مردم از کار بست تبعیض مثبت در موقعیت‌های تحصیلی و شغلی» دارند؛ این در حالی است که انتظار می‌رفت جامعه ایثارگری به واسطه بهره‌مندی خود از این خدمات، نگرش متفاوتی نسبت به «عموم مردم» از خود نشان دهد. دوم اینکه، پاسخ به هر دو پرسش، گویای آن است که بخش



۵. جمع‌بندی و پیشنهادات



و ۳) سازوکار ارائه خدمات به حدی عادلانه، هدفمند و معطوف به رفع نیازهای واقعی باشد که زمینه‌ساز ایجاد شکاف درونی میان اقشار مختلف جامعه ایثارگری از یک سو و تقابل میان کلیت جامعه ایثارگری و آحاد شهروندان، از سوی دیگر، نشود.

در این گزارش، تحلیل اصلی پیرامون بنیان‌های سیاستی ارائه خدمات اجتماعی به جامعه ایثارگری، در دو بخش «واکاو مبانی سیاستی» با تمرکز بر قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران و «تحلیل ارزش‌ها و نگرش‌های جامعه ایثارگری و عموم مردم» نسبت به سازوکار ارائه خدمات به این قشر، ارائه شد. بنیان‌های سیاستی حمایت اجتماعی در قانون مذکور بر دو راهبرد تبعیض مثبت و برابری فرصت متمرکز شده است، اما چالش اصلی در مدیریت راهبردهای به کار گرفته شده در این قانون، این است که قانونگذار تفکیکی بین حوزه‌های رقابتی و غیررقابتی قائل نشده است.

حوزه‌های رقابتی شامل موقعیت‌هایی می‌شوند که مداخله مستقیم قانونگذار در آن به نفع یک گروه خاص، عملاً به معنای تضییع حقوق یک گروه دیگر از شهروندان است. در قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، برخی از احکام حوزه‌های «استخدامی» (و بعضاً اشتغال) و «آموزشی»، از بارزترین جلوه‌های ورود سیاستگذار به حوزه رقابتی است، اما در مقابل حوزه غیررقابتی به ساحتی از میدان حمایت اجتماعی گفته می‌شود که مداخله توزیعی سیاستگذار به نفع یک گروه خاص، عملاً و تنها در راستای تقویت همان گروه است و به‌طور مستقیم در تعارض با منافع سایر گروه‌های شهروندی نیست. در قانون فوق، ارائه خدمات در حوزه‌های معیشتی و رفاهی، مسکن، بهداشت و درمان و برخی از احکام ناظر بر حوزه‌های اشتغال، اداری - استخدامی و آموزش را، می‌توان در الگوی حمایت اجتماعی در حوزه غیررقابتی، جانمایی کرد.

در سیاستگذاری اجتماعی گروه‌های خاص و به‌ویژه در کاربست راهبرد تبعیض مثبت، ضروری است که سیاستگذار درک دقیقی از شدت و کیفیت محرومیت جامعه هدف و تصویر آماری روشنی از تعداد خدمت‌گیرندگان و اثربخشی خدمات ارائه شده جهت رفع محرومیت و ارتقای وضعیت شهروندی لایه‌های مختلف گروه خاص داشته باشد. این حساسیت در مداخله، طبعاً باید در حوزه‌های رقابتی بیشتر باشد. تحلیل محتوای قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، گویای این حقیقت است که قانونگذار تفکیکی بین حوزه‌های رقابتی و غیررقابتی قائل نشده است و در حوزه‌های

مسئله «ارزش» در سیاستگذاری اجتماعی، خود را در رویکردهای هنجاری به حمایت اجتماعی متبلور می‌سازد. در رویکردهای هنجاری، نقطه کانونی تحلیل، تعیین ایدئولوژی‌های پشتیبان نظام رفاهی است. این ایدئولوژی‌ها می‌توانند ترکیبی از انگاره‌های ارزشی باشند. در یک ساحت یکپارچه از حکمرانی سیاسی - اجتماعی، این ایدئولوژی‌های رفاهی، باید در یک رابطه ارگانیک و پویا با چشم‌اندازها و افق ایدئولوژیک نهاد دولت، هماهنگ و هم‌افزا باشد. در صورتی که این هماهنگی برقرار باشد، ابزارهای مختلفی در میدان سیاست اجتماعی، جهت «توزیع مبتنی بر ارزش» به کار گرفته می‌شوند، که از جمله می‌توان به راهبردهای تبعیض مثبت، برابری فرصت و برابری نتیجه اشاره کرد.

یکی از کارویژه‌های اصلی راهبردهای سه‌گانه فوق، ایجاد تعادل توزیعی میان گروه‌های خاص و عموم شهروندان است. مقصود از گروه‌های خاص، آن دسته از گروه‌های اجتماعی است که به دلایل مختلف، امکان رقابت برابر - با سایر شهروندان و گروه‌های اجتماعی - برای استفاده از فرصت‌ها و منابع موجود، جهت کسب مزیت‌های اجتماعی را ندارند. در واقع گروه خاص، گروهی است که به دلیل محرومیتی که در مقطعی یا کل زندگی تجربه کرده، اکنون در وضعیت نابرابری نسبت به سایر شهروندان قرار دارد. وظیفه دستگاه سیاست اجتماعی رفع این «ناترازی موقعیتی» است.

ایثارگران و خانواده‌های معزز آنان یکی از این گروه‌های خاص هستند. گروهی که محرومیت‌شان را کاملاً ارادی و خودمختار به جان خریده تارزشی اجتماعی را در جامعه خلق، حمل و پاس بدارد؛ ارزشی به اسم «ایثار» و «مقاومت». ارزشی که مولد هم‌بستگی و انسجام اجتماعی و ضامن دفاع از کیان جامعه و حافظ قلمرو سیاسی و جغرافیایی کشور و نهاد «دولت» در ایران بوده است.

دستگاه سیاستگذاری اجتماعی و در رأس آن بنیاد شهید و امور ایثارگران، در تصمیم‌سازی پیرامون ارائه خدمات به این قشر با یک سازواره سیاستی پیچیده و چندساحتی روبه‌رو است و باید برای اخذ هر تصمیم در این حوزه، چند ملاحظه را به‌طور هم‌زمان در نظر بگیرد: ۱) جبران هزینه‌ها و محرومیت‌های این قشر باید به‌گونه‌ای صورت پذیرد که نابرابری‌های احتمالی میان این گروه و سایر اقشار اجتماعی مرتفع شود؛ ۲) ارائه خدمات به‌گونه‌ای باشد که ارزش‌های خلق شده و تحکیم شده توسط رشادت‌های این گروه در سال‌های پس از انقلاب اسلامی، تحکیم، تقویت و باز تولید شود

۱. مراد از دولت (state) در این نوشتار، اعم از قوه مجریه و به معنای کلیت حاکمیت است.

نیازسنجی واقعی همراه باشد و سیاستگذار با اتخاذ بهینه ابزارهای سیاستی همچون «تبعیض مثبت»، «برابری فرصت» و «برابری نتیجه» تارفع کامل نابرابری‌ها در این حوزه، اقدام کند. در سطح سوم سیاستی، تصمیم‌ساز باید در نظر بگیرد که اتخاذ هر راهبرد، باید با عطف به قابلیت‌ها و ضعف‌های آن راهبرد باشد. با علم به این موضوع، انتخاب ترکیبی هدفمند و متناسب با جنس و شدت محرومیت در هر قشر از جامعه ایثارگری، ضامن رفتار عادلانه و متناسب با کرامت انسانی این گروه اجتماعی خواهد بود و می‌تواند در نهایت به بازتولید هم‌بستگی اجتماعی، هم‌درمیان‌اقتشار مختلف ایثارگر و هم‌درمیان‌کلیت این جامعه با عموم شهروندان، بینجامد.

۱-۵. پیشنهادهای سیاستی

۱- اولویت‌بخشی به سیاست‌های بازتوزیع در آمد و ثروت به جای توزیع اختصاصی منابع در ساز و کارهای حمایت اجتماعی از گروه‌های خاص: با توجه به اینکه در هر جامعه‌ای، به دلیل وجود موانع ساختاری ریشه‌دار و نهادینه شده، حتی با توزیع ویژه و مضاعف منابع و موقعیت‌ها به نفع برخی گروه‌های خاص، این گروه‌های اجتماعی امکان رقابت برابر با سایر شهروندان را ندارند، نظام حکمرانی می‌تواند در سیاستگذاری پیرامون این گروه‌ها، سیاست‌های بازتوزیعی (همچون سیاست‌های مالیاتی و رفاهی) را بر سیاست‌های توزیعی اولویت بخشد و تمرکز خود را به جای نقطه شروع، بر نقطه پایانی رقابت شهروندی متمرکز سازد. سیاست‌های بازتوزیعی می‌توانند ابزار مطلوبی برای ارتقا و تثبیت شرایط نهایی اقتصادی-اجتماعی اعضای گروه خاص-در نسبت با سایر شهروندان-باشند.

۲- به‌روزرسانی قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران در راستای ایجاد انسجام و یکپارچگی راهبردی در آن: با توجه به مختصات اجتماعی جامعه ایثارگری و نظام مسائل در حال تغییر آن و عدم تفکیک حوزه‌های رقابتی و غیررقابتی در این قانون، پیشنهادهای ذیل جهت تقویت میزان اثربخشی و رضایت‌مندی جامعه هدف و ارتقای «هویت اجتماعی ایثارگری» ارائه می‌شود:

- لزوم توجه سیاستگذار به تفکیک احکام حمایتی در حوزه‌های رقابتی و غیررقابتی، به‌ویژه در مواردی که راهبرد تبعیض مثبت اعمال شده است.

- حرکت تقنینی از دوگانه «تبعیض مثبت-برابری فرصت»، به سمت دوگانه «برابری فرصت-برابری نتیجه» و کاهش تدریجی وضع احکام مبتنی بر راهبرد تبعیض مثبت.

- اعمال سیاست دهک‌بندی خانوارها جهت اولویت‌بخشی در بازتوزیع

رقابتی همچون تبعیض مثبت «تحصیلی» و «استخدامی»، اشرافی بر «تعداد کل افراد مشمول» و «تعداد خدمت‌گیرندگان» و در نتیجه «درصد تحقق» این احکام وجود ندارد. جامعه ایثارگری، مختصات اجتماعی خاصی دارد. وضعیت دموگرافیک این جامعه با میانگین جامعه ایرانی متفاوت است. در قشر ایثارگر، ما با یک جامعه کوچک‌شونده (به لحاظ جمعیتی) و سالخورده‌تر (به لحاظ میانگین سنی) و آسیب‌پذیرتر به لحاظ نرخ امید به زندگی، روبه‌رو هستیم. کل «جامعه تحت پوشش» از ابتدای تأسیس بنیاد شهید و امور ایثارگران، ۳۶۴۰،۴۸۹ نفر بوده است. جمعیت این قشر در سال ۱۴۰۰، ۵۸۵،۱۹۰ نفر (شامل تبعه اصلی و فرعی) بوده است؛ یعنی از تعداد کل جامعه تحت پوشش بنیاد، تعداد ۴۷۷،۳۱۹ نفر از آنان-معادل ۱۳،۲٪- تا پایان سال ۱۴۰۰ فوت کرده‌اند. به لحاظ سنی، میانگین سنی جامعه تحت پوشش بنیاد در سال ۱۴۰۰ در مردان ۴۰،۷ سال و در زنان ۴۲،۱ سال بوده و میانگین سن به هنگام فوت در سال ۱۴۰۰ در میان مردان، ۶۹ سال و در زنان ۷۴ سال بوده است. این مختصات گویای آن است که قشر ایثارگر یک جامعه کوچک‌شونده رو به سالمندی است. تصمیم‌سازی پیرامون ارائه خدمات اجتماعی به این قشر نیز باید با نیازسنجی متناسب با نظام مسائل این جامعه صورت پذیرد.

تحلیل دو پیمایش انجام شده در این حوزه در یک دهه اخیر نیز مهر تأییدی بر ضعف‌های راهبردی نهادینه شده در قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران است. بررسی پیمایش‌های سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۴۰۳ نشان داد که، اولاً روند طولی رضایت‌مندی جامعه ایثارگری از خدمات بنیاد شهید و امور ایثارگران با کاهش روبه‌رو بوده است، ثانیاً، این جامعه، نسبت به دریافت تبعیض‌های مثبت رقابتی همچون موقعیت‌های تحصیلی و استخدامی، ذهنیت منفی‌تری-در مقایسه با نگرش عموم مردم-نسبت به خود از جانب کلیت جامعه احساس می‌کند. ثالثاً، در عین باور درونی به تقدس ارزش ایثار و افتخار به مزین بودن به آن، جایگاه اجتماعی برآمده از موقعیت ایثارگری خود را در معرض تنزل می‌بیند.

در مجموع، این گزارش تلاش کرد تا نشان دهد که سیاستگذاری اجتماعی در یک گروه خاص همچون جامعه ایثارگری، باید مبتنی بر یک سازواره سیاستی سه ضلعی باشد. در یک سوی این سازواره، ارزش‌های اجتماعی تقدیس شده‌ای همچون «ایثار»، «مقاومت» و «دفاع از کیان جامعه» وجود دارد که باید «خالقان» و «حاملان» آن تکریم و حمایت شوند؛ در ضلع دیگر، هرگونه محرومیت احتمالی در جامعه ایثارگری باید با اشراف آماری و



خدمات رسانی به ایثارگران جهت: ۱) کمک به حفظ آگاهی بنیاد شهید و امور ایثارگران از وضعیت رضایت‌مندی جامعه هدف و ۲) ارائه گزارش به مقام معظم رهبری، رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی. وضع حکمی با موضوع «الزام به اجرای دوره‌ای پیمایش ملی سنجش ارزش‌ها و نگرش‌های جامعه ایثارگری» در قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران جهت: ۱) کمک به حفظ آگاهی بنیاد شهید و امور ایثارگران از وضعیت رضایت‌مندی جامعه هدف و ۲) ارائه گزارش به مقام معظم رهبری، رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی.

منابع و مزیت‌های اجتماعی و استقرار الگوی «برابری نتیجه» در رفع محرومیت در لایه‌های اجتماعی مختلف قشر ایثارگر.

■ رصد مستمر وضعیت اقتصادی - اجتماعی خانوارهای ایثارگر توسط بنیاد شهید و امور ایثارگران، از طریق پایگاه ملی رفاه ایرانیان، جهت حفظ اشراف آماری بر اثربخشی خدمات حمایتی ارائه شده در این حوزه.

■ وضع حکمی با موضوع «الزام به اجرای دوره‌ای پیمایش ملی سنجش ارزش‌ها و نگرش‌های جامعه ایثارگری» در قانون جامع

منابع و مآخذ



- [۱] رهبر انقلاب (مدظله العالی)، دیدار با جمعی از خانواده‌های شهید، ۱۳۹۶/۱۰/۱۲.
- [۲] طرح آینده پژوهی تغییرات ساختار سنی - جمعیتی ۳۰ ساله در ایثارگران. ۱۴۰۳: پژوهشکده مهندسی و علوم پزشکی جانبازان.
- [۳] گزارش «ارزیابی عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران (۱): (بررسی فصول کلیات، مسکن و بهداشت و درمان)». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۴] گزارش «ارزیابی عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران (۲): (بررسی فصول تسهیلات اداری - استخدامی و اشتغال و کارآفرینی)» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۵] گزارش «ارزیابی عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران (۳): (بررسی فصل معیشت و رفاه)» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۶] گزارش «ارزیابی عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران (۴): (بررسی فصل امور فرهنگی، آموزشی، ورزشی و ترویج فرهنگ ایثار و شهادت)». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۷] گزارش «ارزیابی عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران (۵): (بررسی فصل منابع مالی و نظارت)». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۸] گزارش «حمایت اجتماعی از کهنه سربازان و بازماندگان جنگی؛ ایالات متحده، فرانسه و الجزایر». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۹] بلیک مور، کن (۱۳۸۵). مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری اجتماعی. ترجمه علی اصغر سعیدی و سعید صادقی. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- [۱۰] زاهدی اصل، محمد (۱۳۸۱). بازنشستگی، ویژگی‌ها و مسائل آن از دیدگاه تأمین اجتماعی و ارتباط سازمان با بازنشستگان. مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی. دوره ۴، شماره ۱.
- [۱۱] وصالی، سعید و امید، رضا (۱۳۹۳). سیاست‌گذاری اجتماعی: زمینه‌ها و رویکردها، نشریه علمی برنامهریزی علمی و بودجه: دوره ۱۹، ش ۱.
- [12] Titmuss, R.M., Social policy: An Introduction. 1974, London: Allen and Unwin.
- [13] Anderson, T., The Pursuit of Fairness: A History of Affirmative Action. 2004: Oxford New York: Oxford University Press..
- [۱۴] تاج‌زینانی، علی‌اکبر (۱۳۹۱). کتاب مرجع سیاست‌گذاری اجتماعی (جلد اول)، تهران، انتشارات دانشگاهی.
- [15] Phillips, A., Defending Equality of Outcome. Journal of Political Philosophy, 2004. 1: 1: p. 19-21.
- [16] Dworkin, R., What Is Equality? Part 2: Equality of Resources. Philosophy & Public Affairs, 1981. 10 (4) p. 283-345.
- [17] Cavanagh, M., Against Equality of Opportunity. 2002: Oxford University Press.
- [18] Arneson, R.J., Four Conceptions of Equal Opportunity. The Economic Journal, 2018. 128(612)
- [19] Gomberg, P., How To Make Opportunity Equal: Race and Contributive Justice. 2007: Blackwell.
- [۲۰] پیمایش ملی ارزش‌ها و نگرش‌های جامعه ایثارگری. ۱۳۹۵، بنیاد شهید و امور ایثارگران.
- [۲۱] پیمایش سنجش ارزش‌ها و نگرش‌های ایثارگران و خانواده‌های ایشان. ۱۴۰۳، دفتر مطالعات و پژوهش‌های بنیاد شهید و امور ایثارگران.

گزیده سیاستی

این گزارش به آسیب‌شناسی سیاست‌های اجتماعی معطوف به گروه‌های خاص و به‌طور ویژه، راهبردهای پشتیبان در قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران می‌پردازد و در انتها پیشنهادهایی جهت ارتقای الگوهای حمایت اجتماعی در این قانون ارائه می‌کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰، صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵، پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: mrc@majles.ir