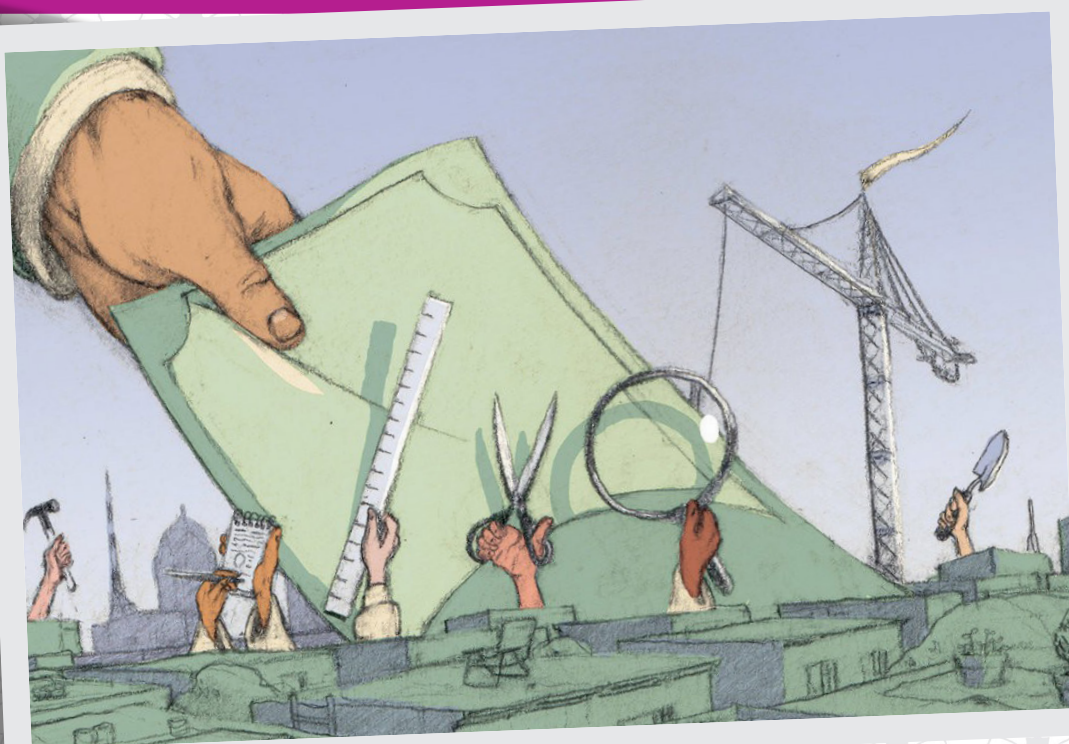




ارزیابی حکمرانی مسائل و آسیب‌های اجتماعی در ایران (۱) (بررسی سیاست‌ها و اسناد بالادستی)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۸۹۱۹
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۲/۲۳

عنوان گزارش:

ارزیابی حکمرانی مسائل و آسیب‌های اجتماعی در ایران (۱)
(بررسی سیاست‌ها و اسناد بالادستی)

نام دفتر:

دفتر مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین کنندگان:

سامان یوسف‌وند، فاطمه محمدی

اظهار نظر کننده:

توحید اسماعیل پور (دفتر مطالعات حکمرانی)

همکار:

محسن کرمانی، مرتضی گنجی،

ناظران علمی:

مهدی مختاری پیام، محمدرضا مالکی،

ناظران علمی خارج از مرکز:

سمیه سادات شفیعی، اسماعیل غلامی پور، حکیمه ملک احمدی

صفحه آرا:

محمد دهقانی شهربابی



واژه‌های کلیدی:

۱. حکمرانی اجتماعی
۲. مسائل اجتماعی
۳. آسیب‌های اجتماعی
۴. ارزیابی اجتماعی سیاست



فهرست مطالب

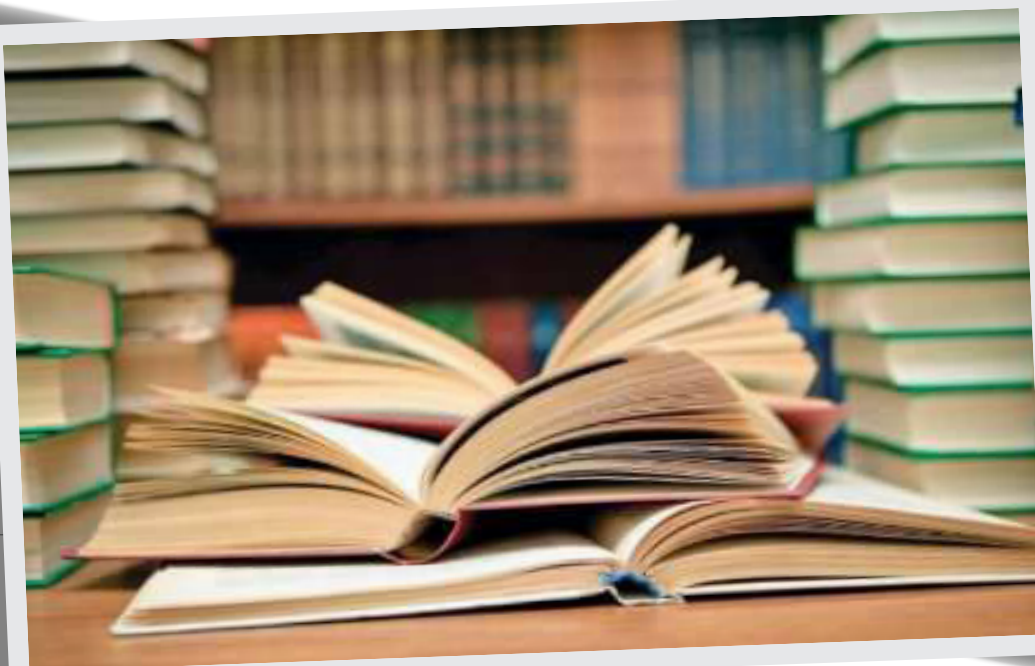
چکیده	۶
خلاصه مدیریتی	۷
مقدمه	۸
رویکردهای مواجهه با مسائل و آسیب‌های اجتماعی	۹
اسناد و سیاست‌های مقابله با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در ایران	۱۰
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری	۱۹
منابع و مآخذ	۲۰

فهرست جداول

جدول ۱. قضایای معطوف به شناسایی و تحلیل مسائل اجتماعی	۹
جدول ۲. مسائل و آسیب‌های اجتماعی مصرح در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	۱۱
جدول ۳. مسائل و آسیب‌های اجتماعی مورد اشاره در سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران	۱۲
جدول ۴. مواد مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه توسعه	۱۶

فهرست نمودار

نمودار ۱. سیاست اجتماعی و منطق مواجهه حکمرانان	۱۶
--	----



ارزیابی حکمرانی مسائل و آسیب‌های اجتماعی در ایران (۱) (بررسی سیاست‌ها و اسناد بالادستی)

چکیده



آنها پرهیز شود. در واقع این رویکرد بر این نظر است که قلمروهای نظام اجتماعی باید از قابلیت لازم برای کنترل سیاست‌ها و برنامه‌های دیگر دستگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی و سیاسی کشور برخوردار باشند. باید توجه داشت که هرگونه انقطاع و گسست در فرایند کنترل و مدیریت مسائل اجتماعی، بنابه ماهیت پویای پدیده‌های اجتماعی، به منزله هدرروی اقدامات و مداخلات گذشته و بازتولید مسائل اجتماعی است. از این رو، تأخیر و پراکندگی در برنامه‌ها تا حصول نتیجه نهایی، منطقی و توجیه‌پذیر نیستند. در این راستا یکپارچه‌سازی رویکردی سیاست‌های کلی اجتماعی در راستای هم‌نواپی و هماهنگی میان آنها در جهت تقویت نگاه فرابخشی حوزه اجتماعی در عرصه‌های سیاست‌گذاری و تقویت ضمانت در اجرای پیوست اجتماعی پیشنهاد می‌شود.

این گزارش با اتخاذ رویکرد واقع‌گرایی انتقادی تلاش کرده است نحوه مواجهه نظام حکمرانی در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی را در معرض داوری و ارزیابی قرار دهد.

بررسی‌های به‌عمل آمده نشان می‌دهد؛ در سطح قانون اساسی (۱۰ اصل) و سیاست‌های کلی (در حدود ۲۶ مورد) رویکرد فراگیر و نسبتاً جامعی در مواجهه با مسائل و آسیب‌های اجتماعی اتخاذ شده است؛ لکن، در حوزه قوانین برنامه توسعه و بودجه، ضعف رویکرد سیاست اجتماعی جامع و نظریه سیاستی راهگشا، مشهود می‌باشد و عمدتاً به‌صورت اقتضایی با مسائل و آسیب‌های اجتماعی برخورد شده است. به‌نظر می‌رسد برای ایجاد انسجام و هماهنگی میان سیاست‌ها و ارائه یک نظریه واحد از سیاست اجتماعی در نظام خط‌مشی‌گذاری در کشور ضرورت ایجاب می‌کند؛ سیاست‌های کلی حوزه اجتماعی در یک منظومه رویکردی یکپارچه دیده شوند و از نگاه تک‌بعدی و منفک به



اجتماعی و غیره، به نظر می‌رسد برای ایجاد انسجام و هماهنگی میان سیاست‌ها و ارائه یک نظریه واحد از سیاست اجتماعی در نظام خط‌مشی‌گذاری در کشور ضرورت ایجاد می‌کند؛ سیاست‌های کلی حوزه اجتماعی از انسجام نظری و رویکردی برخوردار باشند و از نگاه تک‌بعدی و منفک به آنها پرهیز شود؛ زیرا بهبود وضعیت اجتماعی بدون توجه به هزینه‌های سنگین مسکن، خصوصی شدن آموزش، میزان بالای پرداخت از جیب در نظام سلامت و نحوه مشارکت مردم در کنترل و کاهش مسائل اجتماعی امکان‌پذیر نیست. باید توجه داشت که هرگونه انقطاع و گسست در فرایند کنترل و مدیریت مسائل و آسیب‌های اجتماعی، بنابه ماهیت پویا و زنده پدیده‌های اجتماعی، به منزله هدرروی اقدامات و مداخلات گذشته و بازتولید مسائل و آسیب‌های اجتماعی است. از این رو، تأخیر و پراکندگی در برنامه‌های مربوط به کنترل و کاهش مسائل و آسیب‌های اجتماعی تا حصول نتیجه نهایی، منطقی و توجیه‌پذیر نیستند.

در واقع این رویکرد بر این نظر است که قلمروهای نظام اجتماعی باید از قابلیت لازم برای کنترل سیاست‌ها و برنامه‌های دیگر دستگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی و سیاسی کشور برخوردار باشند. بنابراین سیاست‌های مربوط به فقر، آسیب‌های اجتماعی، بهداشت و تغذیه مناسب، مسکن و نظایر آن مرتبط با هم بوده و نمی‌توان آنها را به صورت مجز و پراکنده در سیاست‌ها و سازمان‌های مستقل از یکدیگر راهبری کرد.

می‌توان اذعان کرد که چرایی گسترش و شیوع مسائل و آسیب‌های اجتماعی نه صرفاً در ساحت تقنینی و سیاست‌های کلان؛ بلکه در حوزه‌های اجرایی و ضعف در اجرای سیاست‌ها و قوانین نیز باید جستجو کرد. زیرا از یک سو کم‌توجهی دستگاه‌های مجری و مواجهه نمایشی، سلیقه‌ای، شعارگونه و مناسکی با آنها و از سوی دیگر عدم پیگیری نهادهای ناظر بر اجرای این سیاست‌ها باعث شده است که همچنان با پدیده‌های اجتماعی ناگوار مواجه باشیم. در این راستا پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

■ یکپارچه‌سازی رویکردی سیاست‌های کلی اجتماعی در راستای هم‌نوایی و هماهنگی میان آنها در جهت تقویت نگاه فرابخشی حوزه اجتماعی در عرصه‌های سیاست‌گذاری؛

■ تقویت ساز و کارهای نظارت بر اجرای سیاست‌ها و قوانین از طریق نظارت تخصصی و کارآمد؛

■ تقویت ضمانت در اجرای پیوست اجتماعی در راستای توجه به ابعاد اجتماعی تصمیم‌ها، خط‌مشی‌ها و مداخلات حکمرانان؛

■ احصای مسائل و آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار و تمرکز برنامه‌ها و اعتبارات بر کنترل بسترهای مسائل و آسیب‌های اجتماعی به صورتی روزآمد؛

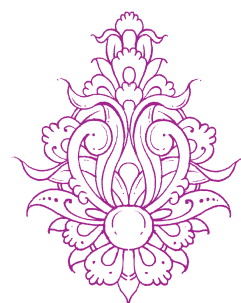
■ بازنگری در شیوه‌های برنامه‌ریزی اجتماعی در قوانین برنامه توسعه و هم‌راستا کردن آنها با اسناد بالادستی.

گرچه بخشی از توان سیاست‌گذاران و مسئولان اجرایی کشور به مقابله با مسائل و آسیب‌های اجتماعی معطوف شده است، لکن تصویر شرایط موجود حاکی از آن است که با وجود هزینه‌کرد منابع انسانی و مالی بسیار و تعدد دستگاه‌های دخیل در این حوزه، تلاش‌ها برای رفع مسائل و آسیب‌های اجتماعی، توفیق چشمگیری نداشته است. در این رابطه، یکی از اساسی‌ترین چالش‌ها، وجود آشفتگی، پراکندگی و ابهام در ساحت فهم و ادراک مسائل اجتماعی و به تبع آن ناهماهنگی در میان دستگاه‌ها و سازمان‌های مرتبط جهت مداخله اثربخش در این امر است.

این گزارش با اتخاذ رویکرد واقع‌گرایی انتقادی تلاش کرده است نحوه مواجهه نظام حکمرانی به‌ویژه در ساحت سیاست‌گذار در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی را در معرض داوری و ارزیابی قرار دهد. بنابراین این مطالعه در پی ارزیابی حکمرانی مسائل و آسیب‌های اجتماعی در سطوح سیاست‌ها، برنامه و قوانین است.

بررسی‌های به عمل آمده نشان می‌دهد که در حوزه سیاست‌گذاری به‌ویژه در سطح قانون اساسی و سیاست‌های کلی رویکرد فراگیر و نسبتاً جامعی در مواجهه با مسائل و آسیب‌های اجتماعی اتخاذ شده است؛ لکن، در حوزه قوانین برنامه توسعه و بودجه، علی‌رغم پرداختن به مسائل و آسیب‌های اجتماعی، ضعف رویکرد سیاست اجتماعی جامع و نظریه‌سیاستی راهگشا، مشهود است.

تجربه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در ایران حاکی از آن است که در کشور با تعدد و تکرر سیاست‌ها و اسناد بالادستی مواجه هستیم و گویی در بسیاری از حوزه‌ها تورم سیاست‌ها و قوانین عاملی در ایجاد ناهماهنگی و سردرگمی شده است. تاکنون در حوزه‌های مرتبط با مسائل اجتماعی در حدود ۱۰ اصل در قانون اساسی و همچنین در حدود ۲۶ سیاست کلی ابلاغ و تلاش شده در این زمینه هماهنگی و هم‌راستایی با قانون اساسی داشته باشند. بررسی قوانین و اسناد بالادستی در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی نشان می‌دهد که مسائل اجتماعی کلان جامعه مورد عنایت سیاست‌گذار بوده است. اگرچه نمی‌توان با قطعیت اذعان کرد که قوانین موجود عاری از اشکال هستند. زیرا تجربه مواجهه نظام حکمرانی در دهه‌های پیشین نشان می‌دهد که در سطح کلان (سیاست‌ها و اسناد بالادستی) به موضوعات اجتماعی ورود کرده است؛ اما الگوی نظام‌مند و منسجمی برای مقابله با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در کشور وجود نداشته و عمدتاً به صورت اقتضایی با مسائل و آسیب‌های اجتماعی برخورد شده است و در اتخاذ رویکردی علمی و کارشناسی متناسب با بافت اجتماعی و فرهنگی تأخیر وجود دارد. به واسطه و جوه اشتراکی میان برخی از سیاست‌های کلی از قبیل سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، سیاست‌های کلی سلامت، سیاست‌های کلی مسکن، سیاست‌های کلی جمعیت، سیاست‌های کلی خانواده، سیاست‌های کلی اشتغال، سیاست‌های کلی آموزش و پرورش، سیاست‌های کلی مشارکت



مقدمه

ملاحظه و بررسی شاخص‌های وضعیت اجتماعی کشور (کاهش سرمایه اجتماعی و هنجارهای اخلاقی مثبت، افزایش حاشیه‌نشینی، فقر و نابرابری‌های اجتماعی) نشان می‌دهد؛ جامعه ایران با انباشتی از مسائل و آسیب‌های اجتماعی روبه‌رو بوده؛ تا جایی که این مسئله به یکی از نگرانی‌ها و دغدغه‌های اصلی افکار عمومی جامعه بدل شده است. تصویر شرایط موجود حاکی از آن است که با وجود هزینه‌کرد منابع انسانی و مالی بسیار و تعدد دستگاه‌های دخیل در این حوزه، تلاش‌ها برای رفع مسائل و آسیب‌های اجتماعی، توفیق چشمگیری نداشته و مسائل طی سالیان گذشته به شیوه‌های نوینی بازتولید شده‌اند (شورای اجتماعی کشور، ۱۳۹۵: ۲۰).

بنابر ماهیت مجادله‌انگیز مسائل و آسیب‌های اجتماعی بحث در این خصوص با حساسیت‌های زیادی همراه است، اما فهم واقع‌بینانه این پدیده منوط به شناسایی دامنه و گستره مفهومی آن است. زیرا تنوع و به هم پیوستگی مسائل و مشکلات جامعه باعث شده است که همواره با فهرست بسیار متنوع و طولانی از مسائل و آسیب‌های اجتماعی مواجه باشیم. مسائلی که هر کدام در ذهن مردم و حکمرانان همواره جایگاهی قابل توجه دارند. اما باید توجه داشت که درباره فهرست مسائل و آسیب‌های اجتماعی، توافق و اجماعی بین کارشناسان و صاحب‌نظران و مدیران و سیاستگذاران وجود ندارد (یوسفوند، ۱۳۹۹ الف). این مسئله از آن‌رو است که هر گروه و طیفی بنابر زیست جهان خاص خود مسائل و مشکلات جامعه را بر ساخت می‌کنند. این مسئله خود از عوامل اصلی شکل‌گیری تعارضات سیاسی است. به تأسی از چنین وضعیتی، الگوهای متفاوتی به منظور فهرست‌بندی مسائل و آسیب‌های اجتماعی و طبقه‌بندی موضوعی آنها، ابداع و به کار گرفته می‌شود و این الگوها مبنایی برای تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها قرار می‌گیرند.

بی‌تردید، چنین مفهوم‌سازی نادرستی موجبات سیاست‌گذاری پراکنده را شکل داده است. زیرا زمانی که از ابتدای سیاستی با ابهام و آشفتگی شکل بگیرد منطقاً فرایندها، برآوردها و هدف‌ها نیز اشتباه خواهند بود یا حداقل سیستم را متحمل بیشترین هزینه‌های ممکن خواهد کرد و از طرفی کمترین موفقیت نیز به دست می‌آید. شاهد مثال این قضیه نیز این مسئله است که اسناد، قوانین و ساختارها و سازمان‌های بیشماری در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی تلاش می‌کنند و اعتبارات زیادی نیز به این حوزه تخصیص داده شده است؛ اما آنچه امروز بیشتر آشکار است، شیوع، گسترش و تنوع روزافزون آسیب‌ها و مسائل اجتماعی است. از این‌رو؛ ضرورت ایجاب می‌کند در مواجهه با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در سطوح مختلف سیاستی - اجرایی مواجهه‌ای علمی و کارشناسی صورت گیرد.

این گزارش با اتخاذ رویکرد واقع‌گرایی انتقادی ۱ تلاش کرده است مواجهه نظام حکمرانی به‌ویژه در ساحت سیاست‌گذار در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی را در معرض داوری و ارزیابی قرار دهد. در قالب سه گزارش به این مسئله پرداخته می‌شود. گزارش اول راجع به بررسی سیاست‌ها و اسناد بالادستی، گزارش دوم درباره بررسی رویکردها و مکانیسم‌های مقابله با مسائل و آسیب‌های اجتماعی و گزارش سوم پیرامون آسیب‌شناسی و تهیه گزارش نظارتی در مورد اقدامات و فعالیت‌های اجرایی دستگاه‌های متولی مسائل و آسیب‌های اجتماعی انجام می‌شود. در این راستا؛ هدف مطالعه حاضر، ارزیابی نظام حکمرانی در مواجهه با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در ساحت سیاست‌ها و اسناد بالادستی است.

۱. به‌طور کلی واقع‌گرایی انتقادی بر دو مسئله اصلی متمرکز است: ۱) پدیده‌های اجتماعی مستقل از تفسیر ما وجود دارد، اما فهم و تفسیر ما بر پیامدهای آنها تأثیر می‌گذارد. از این نظر نه تنها ساختارهای اجتماعی نامتعین هستند، بلکه برای مطالعه پدیده‌های اجتماعی بایدکنش عاملان تأثیرگذاری را بررسی کرد که هم تفسیر می‌کنند و هم ساختارهای اجتماعی را تغییر می‌دهند. ۲) معرفت ما از دنیا می‌تواند خطاپذیر باشد. شناخت ما از واقعیت می‌تواند با مدرک، استدلال، گفتگو و نقد اصلاح شود. بر این اساس، واقع‌گرایی انتقادی که بر شناخت همزمان تفهیمی - تبیینی یا تبیینی - تفهیمی پدیده‌های طبیعی - انسانی - اجتماعی بنا شده است بر گفتگوی مستمر و بازاندیشی مداوم مبتنی است و بدین‌گونه تبیین و تفسیر ما از واقعیت را نو به نو می‌کند و ما را به لایه‌های پنهانی حقیقت نزدیک و نزدیک‌تر می‌سازد (توانا، ۱۳۹۳).

رویکردهای مواجهه با مسائل و آسیب‌های اجتماعی



به مسائل اجتماعی بنیادین همچون نابرابری، فساد و فقر به عنوان منشأ اصلی شکل‌گیری آسیب‌های اجتماعی می‌پردازد. این رویکرد به جای مقصر دانستن فرد (قربانی)، جامعه را مسئول نابسامانی‌های اجتماعی تعریف می‌کند. نظریه پردازان (ایتزن و همکاران، ۱۳۹۶) این رویکرد معتقدند توزیع نابرابر منابع، ثروت و فرصت‌های اجتماعی عوامل زمینه‌ای شکل‌گیری آسیب‌ها و مسائلی مانند حاشیه‌نشینی، سرقت، تکی‌گری، اعتیاد، روسپیگری و نظایر آن هستند. از این رو، راه‌حل اساسی جهت رفع مؤثر آسیب‌ها، پرداختن به مسائل اجتماعی و زمینه‌های اصلی شکل‌گیری آنهاست.

رویکرد تعامل نمادین بر تصویری که مردم از مسائل اجتماعی در زندگی معمول و روزمره دارند تأکید دارد. ایده مرکزی این رویکرد حاکی از آن است که آسیب اجتماعی، متکی بر تعریفی است که مردم از آن دارند. با توجه به آنچه گفته شد، در این گزارش قصد بر آن نیست که منازعه رویکردهای نظری حوزه مسائل اجتماعی نقد و بررسی شوند، بلکه به نظر می‌رسد، مرور دیدگاه‌های نظری می‌تواند تا حدی چشم‌اندازهای مفهومی این حوزه را بازبینی و واکاوی کند و راهنمایی، برای این گزارش تلقی شود.

درخصوص مختصات مفهومی مسائل و آسیب‌های اجتماعی شایان ذکر است که مسئله اجتماعی ساحتی مبنایی و بنیادی‌تر از آسیب اجتماعی دارد؛ زیرا مسائل اجتماعی محصول شبکه‌ای از عوامل و شرایط اجتماعی متفاوتی است که در طول فرایندهای مختلف شکل می‌گیرند و از آنجایی که مسائل اجتماعی خاصیت خود تقویت‌کنندگی دارند؛ برخی از عوارض آنها در قالب انحرافات و آسیب‌های اجتماعی آشکار می‌شود. جان مشونیس (۱۳۹۵) بر مبنای مرور پژوهش‌ها و نظریات اجتماعی، ۸ قضیه را برای شناسایی مسئله اجتماعی بر شمرده است. جدول ۱ قضایای فوق را به طور خلاصه نمایش می‌دهد.

رویکردهای نظری جامعه‌شناسی هم هریک به نوبه خود، «مسئله اجتماعی» را به گونه‌ای خاص تبیین کرده‌اند. برای مثال، در رویکرد ساختی کارکردی، جامعه سیستمی تلقی می‌شود که بر مبنای توافق ارزشی و هنجاری انسجام یافته و اجزای آن هماهنگ با یکدیگر در جهت حفظ تعادل و توازن اجتماعی کار می‌کنند (ریتزر، ۱۳۹۱). براساس این رویکرد، مسئولیت آسیب‌های اجتماعی متوجه افراد و نتیجه انحراف فرد از معیارها و هنجارهای جامعه است.

در مقابل، رویکرد تضاد اجتماعی به جای تمرکز بر آسیب‌های اجتماعی،

جدول ۱. قضایای معطوف به شناسایی و تحلیل مسائل اجتماعی

قضایای مسائل اجتماعی	شرح
۱. برخاسته از فرایندهای جامعه هستند؛	مسائل اجتماعی بیش از آنکه ناشی از قصور شخصی باشد؛ محصول ساختارهای جامعه است.
۲. ساحتی فردی ندارند؛	اعمال قربانیان حداقل نقش را در وقوع مسائل اجتماعی دارند؛ بالا یا پایین بودن میزان جرائم نه به افراد، بلکه به نحوه سازماندهی جامعه و کیفیت حکمرانی وابسته است.
۳. تعبیری اجتماعی هستند؛	واقعیت هرچه که باشد مردم باید به این نتیجه برسند که چه وضعیتی را مسئله اجتماعی مهمی به شمار آورند.
۴. ناشی از دیدگاه‌های متفاوت مردم است؛	برای مثال در رویکرد آسیب‌زا؛ هرچه نرخ طلاق افزایش یابد، به همان نسبت از میزان استحکام و انسجام خانواده کاسته می‌شود و آن را به یک نهاد آسیب‌پذیر تبدیل می‌کند و موجب فرسایش کارکردهای نهادی آن می‌شود. در رویکرد فرصت‌زا؛ طلاق نوعی سازوکار اجتماعی مورد تأیید شرع و عرف جهت پایان دادن به مسائل و مشکلات لاینحل خانوادگی است، مضافاً اینکه امری مهم برای هدایت افراد به سمت شکل‌گیری کانون‌های خانوادگی پایدار است. این مثال حاکی از آن است؛ که ممکن است «مسئله» یکی از «راه‌حل»‌ها باشد.
۵. در طول زمان تغییر می‌کنند؛	دیدگاه عموم درباره مسائل اجتماعی با گذشت زمان عوض می‌شود؛ یک قرن پیش غارت اموال مردم در راه‌ها یک آسیب اجتماعی جدی بود، ولی اکنون کمتر کسی به این موضوع می‌اندیشد. با مسائل فضای مجازی که امروزه یک آسیب اجتماعی است در آن زمان اصلاً وجود نداشت.
۶. هم شامل ارزش‌های ذهنی و هم واقعیت‌های عینی است؛	در طول دو دهه اخیر شاهد افزایش نرخ طلاق هستیم؛ اما آیا این امر مؤید وجود «مسئله طلاق» است؟ واقعیت، مهم است، ولی برداشت ذهنی از هر موضوعی نیز به همان اندازه مهم است. عده‌ای که مسئولیت‌های خانوادگی را محدودکننده فرصت‌های افراد می‌دانند، طلاق را مسئله‌ای مهم قلمداد نخواهند کرد؛ ولی مردمی که ارزش‌های موجود در کانون خانواده را ارج می‌نهند، میزان بالای طلاق را مسئله‌ای مهم قلمداد می‌کنند.
۷. قابل حل هستند؛	جامعه‌شناسان معتقدند بسیاری از مسائل اجتماعی را می‌توان محدود کرد؛ هرچند نتوان به طور کامل از میان برداشت. باین همه، توقع ندارند بتوان همه مسائل اجتماعی را حل کرد.
۸. به هم مرتبطند.	مسائل اجتماعی ریشه در جامعه دارند و به هم مرتبطند. برای مثال کاهش کودکان فقیر به حل مسائلی مانند ترک تحصیل، اعتیاد و جرم کمک می‌کند. برعکس، ممکن است با حل یک مسئله، مسئله جدیدی سر برآورد. مثلاً فضای مجازی با وجود تسهیل ارتباطات و غیره، باعث ظهور جرائم سایبری و ناهنجاری‌های مجازی شده است.

مأخذ: مشونیس، ۱۳۹۵ با اضافات.



نهادهای جامعه هستند. برای مثال، برای مبارزه با بیکاری، به اصلاحاتی از قبیل تقویت قوانین ضد تبعیض و گسترش قدرت اتحادیه‌های کارگری یا فراخواندن دولت به ایجاد شغل کافی، در راستای تأمین کار برای افراد نیازمند کار، دست می‌زنند.

در آخر رادیکال‌ها، خط‌مشی سیاسی‌ای فراتر از اصلاحات مورد نظر اصلاح‌گرایان را دنبال می‌کنند. از نظر آنان مسائل اجتماعی، گواه این است که چارچوب حکمرانی اساساً ناقص است و ادعا می‌کنند جایگزین کردن اقتصاد سرمایه‌داری با نظام اقتصادی دیگر، تنها راه حل واقعی بیکاری است. از آنجایی که خط‌مشی سیاسی رادیکال، خارج از جریان غالب سیاسی است، معمولاً با مخالفت‌های شدیدی مواجه می‌شود. بیان رویکردهای سیاستی فوق، در تحلیل مسائل و آسیب‌های اجتماعی، نشان می‌دهد، نظام سیاستگذار بنابر ملاحظات سیاسی خود، رویکرد سیاستی مشخصی را برای دست یافتن به اهداف و آرمان‌های خود در پیش می‌گیرد. در ادامه نحوه مواجهه نظام حکمرانی با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در سطح سیاست‌ها و اسناد بالادستی بررسی می‌شود.

مشونیس (۱۳۹۵) در کنار تبیین‌های نظری - اجتماعی، بافت حکمرانی هر جامعه را از رویکردهای سیاسی نیز متأثر می‌داند. بر این مبنا سه رویکرد محافظه‌کار، اصلاح‌گرایانه و رادیکال از منظر وی قابل بررسی هستند:

بر مبنای رویکرد محافظه‌کاری، مسائل اجتماعی حاصل نقص افرادی خاص یا تصمیمات بد مردم در زندگی است. بنابراین، وقتی مسئله‌ای پیش می‌آید، باید کار نابه‌کاران باشد. به همین دلیل محافظه‌کاران طرفدار آن نوع خط‌مشی سیاسی‌اند که مسئله اجتماعی را ضعف افراد می‌داند تا ضعف جامعه. برای مثال اگر مسئله، بیکاری باشد محافظه‌کاران معتقدند که برای کمک به بیکاران باید آنان را به تحصیل بیشتر یا آموختن مهارت‌های جدید سوق داد تا قابلیت بیشتری برای کارفرمایان پیدا کنند. محافظه‌کاران با در پیش گرفتن چنین رویکردی می‌گویند، روال جامعه خوب است و در نهایت از وضع موجود حمایت می‌کنند.

اصلاح‌گرایان، اما معتقدند مسائل اجتماعی، برخاسته از جامعه و نابرابری اجتماعی است. آنان به جای تغییر رادیکال، در پی اصلاح

اسناد و سیاست‌های مقابله با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در ایران



داشته باشد (انواع رویکردها در بخش اول به تفصیل شرح داده شده است). از آنجایی که رویکرد سیاستی در قالب سیاست‌ها، اسناد و قوانین تجلی پیدا می‌کند، در ادامه این بخش، به بررسی رویکرد غالب بر سیاست‌های کلی و قوانین برنامه توسعه پرداخته می‌شود.

■ سیاست‌ها و اسناد بالادستی

در این بخش به بررسی اسناد بالادستی از قبیل قانون اساسی، سیاست‌های کلی و قوانین برنامه توسعه در رابطه با مقابله با مسائل و آسیب‌های اجتماعی پرداخته شده است:

■ قانون اساسی

در قانون اساسی ۱۰ اصل به موضوع مسائل و آسیب‌های اجتماعی اشاره شده؛ به این موارد در قالب جدول ۲ اشاره شده است.

مسائل و آسیب‌های اجتماعی مبتلا به جامعه ایران، ماهیتی متکثر و انباشتی پیدا کرده است (فاضلی، ۱۳۹۸، یوسف‌وند، ۱۳۹۸). بنابراین برای کنترل و کاهش مسائل و آسیب‌های اجتماعی، نیازمند مدیریتی کارآمد در عرصه سیاستی و اجرایی جهت ایجاد هماهنگی بین «نهادهای و نظامات»^۱ درگیر این حوزه هستیم. برای رسیدن به این هدف باید موانع، مشکلات و چالش‌های نظام حکمرانی این حوزه احصا، بررسی و راهکارهای خروج از چالش‌ها طراحی شوند. در این بخش بررسی سیاست‌ها و اسناد بالادستی حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی بررسی می‌شود.

نظام حکمرانی مسائل و آسیب‌های اجتماعی در هر جامعه‌ای متأثر از یک یا چند رویکرد سیاستی است، به‌طوری که رویکرد سیاستی تعیین می‌کند که نظام حکمرانی چه واکنشی در عرصه‌های سیاستگذاری و اجرای در خصوص مسائل و آسیب‌های اجتماعی

جدول ۲. مسائل و آسیب‌های اجتماعی مصرح در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

اصول	متن قانون	محورهای موضوع
۳	دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است نیل به اهداف مذکور در اصل سوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: ۱. ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی براساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی. ۸. مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش. ۹. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی. ۱۰. ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور. ۱۲. پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه. ۱۴. تأمین حقوق همه‌جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون.	مبارزه با فساد مبارزه با تبعیض مشارکت عمومی رفاه و رفع فقر و محرومیت عدالت جنسیتی
۱۰	از آنجا که خانواده واحد بنیادی جامعه اسلامی است، همه قوانین و مقررات و برنامه‌ریزی‌های مربوط باید در جهت آسان کردن تشکیل خانواده، پاسداری از قداست آن و استواری روابط خانوادگی بر پایه حقوق و اخلاق اسلامی باشد.	تسهیل ازدواج حمایت از نهاد خانواده
۲۰	همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.	عدالت جنسیتی برابری در برابر قانون
۲۱	دولت موظف است حقوق زن را در تمام جهات با رعایت موازین اسلامی تضمین نماید و امور زیر را انجام دهد: ۱. ایجاد زمینه‌های مساعد برای رشد شخصیت زن و احیای حقوق مادی و معنوی او. ۲. حمایت مادران، بخصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند و حمایت از کودکان بی سرپرست. ۴. ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی‌سرپرست.	ارتقای جایگاه زن حمایت از کودکان بی‌سرپرست حمایت از بیوگان و زنان سالخورده و بی‌سرپرست
۲۸	هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید.	حق اشتغال
۲۹	برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به‌صورت بیمه و غیره، حق است همگانی. دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند.	تأمین اجتماعی حمایت از نیازمندان و رفع محرومیت
۳۱	داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به‌خصوص روستائین و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.	تأمین مسکن نیازمندان
۴۳	برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران براساس ضوابط زیر استوار می‌شود: ۱. تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.	رفع فقر و محرومیت تأمین نیازهای اساسی
۴۸	در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به‌طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد.	رفع تبعیض توزیع عادلانه منابع
۴۹	دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیر مشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت‌المال بدهد. این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به‌وسیله دولت اجرا شود.	برچیدن اماکن فساد مبارزه با انحرافات اجتماعی



■ سیاست‌های کلی

تحقق اهداف سیاست‌های کلی و قوانین برنامه در حوزه امور اجتماعی مستلزم نظریه سیاستی روشن، تدوین دستورالعمل‌های معطوف به اجرای نظریه، ایجاد و یکپارچه‌سازی ساختارهای چابک با مأموریت مشخص و کاربست ابزارهای سیاستی کارآمد است، که از این طریق چرخه حکمرانی اجتماعی در کشور را به گردش در آورد (یوسف‌وند، ۱۳۹۹). در غیر این صورت چالش‌های پیشروی اجرای اسناد و قوانین پیشین نیز عملکرد نهادها را دچار اختلال خواهد کرد. در نظام سیاستگذاری هر عمل و کرداری واجد معنایی است که ضرورتاً باید در چارچوب نظریه سیاستی روشن در زمان خود اجرا شود تا بتواند روندها و چرخه‌ها را به حرکت درآورد؛ در غیر این صورت «ناهمزمانی سیاستگذاری» به وجود خواهد آمد که این امر نه تنها باعث کاهش اثربخشی فعالیت‌ها خواهد شد، بلکه خنثی‌سازی اقدامات و هزینه-فرصت را نیز در پی دارد. در این رابطه تلاش شده است با مرور سیاست‌های کلی در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی در ایران، ماهیت و رویکرد مواجهه با پدیده‌های اجتماعی مورد بررسی قرار گیرد؛ تا از این طریق بتوان ضمن فهم نسبت رویکردی سیاست‌ها با یکدیگر، نحوه مواجهه با پدیده‌های اجتماعی در این مجموعه بررسی شود و در عین حال بتوان مختصات سیاست‌های کلی در حوزه اجتماعی را ترسیم کرد. از این رو در ادامه در قالب جدول ۳ فهرست سیاست‌های کلی مرتبط با موضوع ارائه شده است. سعی بر آن بوده است با مرور سیاست‌های کلی مصادیق مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در هریک از آنها مورد شناسایی قرار گیرد تا از این طریق میزان توجه و نقطه تمرکز این سیاست‌ها در مواجهه با پدیده‌های اجتماعی شناسایی شود.

ضروری است در خصوص اصول مرتبط با حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی در قانون اساسی، به چند نکته اشاره شود:

■ قانون اساسی در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی به مواردی از قبیل مبارزه با تبعیض و فساد، مشارکت عمومی، رفاه و رفع فقر و محرومیت، عدالت جنسیتی، تسهیل ازدواج، حمایت از نهاد خانواده، ارتقای جایگاه زن، حمایت از کودکان بی سرپرست، بیوگان و زنان سالخورده و بی سرپرست، حمایت از اشتغال، تأمین اجتماعی، تأمین مسکن نیازمندان، تأمین نیازهای اساسی، توزیع عادلانه منابع، برچیدن اماکن فساد، مبارزه با انحرافات اجتماعی اشاره کرده است؛

■ تحلیل قانون اساسی نشان می‌دهد که این سند به اندازه کفایت به مسائل اجتماعی پایه و زمینه‌ساز مانند رفع تبعیض، فقر، فساد، نیازهای اساسی و غیره پرداخته است؛

■ پرداختن همزمان قانون اساسی به مسائل کلان اجتماعی همانند تبعیض، فقر، فساد، نیازهای اساسی جامعه از یکسو و حمایت از اقشار آسیب‌دیده و آسیب‌پذیر مانند کودکان بی سرپرست، بیوگان و زنان سالخورده و غیره از سوی دیگر، حاکی از رویکرد فراگیر قانون اساسی در مواجهه با مسائل و آسیب‌های اجتماعی است.

■ همچنان که مورد اشاره قرار گرفت قانون اساسی بنابر ماهیت فراگیر آن در مواجهه با مسائل اجتماعی دارای رویکرد اجتماعی موقتی است و نگاه منظومه‌ای و همه‌جانبه در مواجهه با مسائل و آسیب‌های اجتماعی دارد. از این رو؛ مسائل و چالش‌های پیش‌رو، ناشی از سطوح دیگر نظام حکمرانی است که تاکنون نتوانسته است متناسب با معیارها و قواعد مورد اشاره در قانون اساسی تحققات این اصول را به‌طور کامل فراهم نماید. لذا در این گزارش منطق مواجهه حکمرانان محل پرسش واقع شده است.

جدول ۳. مسائل و آسیب‌های اجتماعی مورد اشاره در سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران

ردیف	عنوان سیاست	تاریخ ابلاغ	مصادیق مسائل اجتماعی	مصادیق آسیب‌های اجتماعی
۱	سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه	۱۳۷۲/۷/۱۸	■ عدالت و برابری (بند «۱۱») ■ اشتغال (بند «۱۱») ■ حمایت از مناطق محروم (بند «۱۱») ■ فساد (بندهای «۱۱» و «۱۴») ■ مشارکت‌های مردمی (بند «۸»)	-
۲	سیاست‌های کلی نظام در مورد «شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای»	۱۳۷۷/۷/۱۱	-	■ امنیت اجتماعی (بند «۱۱») ■ جرائم الکترونیکی (بند «۵»)
۳	سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه	۱۳۷۸/۲/۱۲	■ عدالت و رفع نابرابری (بند «۱۱») ■ مبارزه با فقر (بند «۲») ■ ایجاد اشتغال (بندهای «۳»، «۶»، «۱۴»، «۲۴») ■ فساد (بند «۲۷») ■ آمایش سرزمینی (بند «۳۵»)	■ جرائم و مفاسد اجتماعی (بند «۳۳»)

ردیف	عنوان سیاست	تاریخ ابلاغ	مصادیق مسائل اجتماعی	مصادیق آسیب‌های اجتماعی
۴	سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد «امنیت اقتصادی»	۱۳۷۹/۱۱/۳	■ مبارزه با فقر	
۵	سیاست‌های کلی نظام در بخش مشارکت اجتماعی	۱۳۷۹/۱۱/۸	■ تقویت مشارکت و انسجام اجتماعی (بندهای «۱۱»، «۲»، «۵»، «۸»، «۹»، «۱۰»)	■ مشکلات اجتماعی (بند «۶»)
۶	سیاست‌های کلی نظام در بخش امنیت قضایی	۱۳۸۱/۷/۲۸	■ تضمین عدالت و تأمین حقوق فردی و اجتماعی (بند «۱۱»)	■ کاهش عناوین جرائم (بند «۱۴»)
۷	سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه	۱۳۸۲/۹/۲۰	■ عدالت و برابری (بندهای «۱۲»، «۱۹») ■ پیشگیری از فساد (بند «۱۷») ■ تعادل منطقه‌ای و رفع محرومیت (بند «۱۹») ■ ایجاد اشتغال و کاهش بیکاری (بند «۳۴»)	■ آسیب‌های اجتماعی جوانان (بند «۱۵») ■ جرائم و مفاسد اجتماعی (بند «۲۷»)
۸	سیاست‌های کلی نظام در بخش مالی	۱۳۸۳/۲/۱۲	■ رونق اشتغال (بند «۶»)	
۹	سیاست‌های کلی نظام در خصوص مبارزه با مواد مخدر	۱۳۸۵/۷/۱۲		■ اعتیاد (بند «۱۱» تا «۱۱۱»)
۱۰	سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه	۱۳۸۷/۱۰/۲۱	■ قانون‌گرایی و انضباط اجتماعی (بند «۳») ■ پیشگیری و مبارزه با فساد (بند «۱۴») ■ رشد اقتصادی و بهبود فضای کسب و کار (بند «۲۱») ■ گسترش عدالت اجتماعی و رفع نابرابری (بند «۳۴») ■ کاهش بیکاری (بند «۳۵») ■ تقویت انسجام و همبستگی ملی (بند «۴۴»)	■ آسیب‌های اجتماعی جوانان (بند «۱۲») ■ ارتقای امنیت اجتماعی (اعتیاد، حاشیه‌نشینی، ناهنجاری‌های اجتماعی و فرهنگی) (بند «۲۰») ■ پیشگیری از آسیب‌های فردی و اجتماعی (بند «۳۵»)
۱۱	سیاست‌های کلی نظام اداری	۱۳۸۹/۱/۱۴	■ مبارزه با فساد اداری (بندهای «۱۳»، «۲۱»)	
۱۲	سیاست‌های کلی نظام در بخش شهرسازی	۸۹/۱۱/۲۹	■ حاشیه‌نشینی (بند «۶»)	
۱۳	سیاست‌های کلی نظام در بخش مسکن	۸۹/۱۱/۲۹	■ احیای بافت فرسوده (بند «۲»)	
۱۴	سیاست‌های کلی نظام در بخش تشویق سرمایه‌گذاری	۱۳۸۹/۱۱/۲۹	■ توسعه اشتغال (بند «۸»)	
۱۵	سیاست‌های کلی اشتغال	۱۳۹۰/۴/۲۸	■ افزایش اشتغال (بندهای «۱۱» تا «۱۳»)	



ردیف	عنوان سیاست	تاریخ ابلاغ	مصادیق مسائل اجتماعی	مصادیق آسیب‌های اجتماعی
۱۶	سیاست‌های کلی آمایش سرزمین	۱۳۹۰/۹/۲۱	■ تعادل منطقه‌ای (بند «د»)	
۱۷	سیاست‌های کلی نظام در بخش صنعت	۱۳۹۱/۹/۲۹	■ انسجام و تعادل منطقه‌ای (بند «۶»)	
۱۸	سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی	۱۳۹۱/۱۱/۲۴	■ بهبود فضای کسب و کار و افزایش اشتغال (بندهای «۱۱» تا «۲۳»)	
۱۹	سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور	۱۳۹۲/۲/۵		■ پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزان و معلمان (بند «۵»)
۲۰	سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	۱۳۹۲/۱۱/۲۹	■ اشتغال و عدالت اجتماعی (بند «۴») ■ فساد (بند «۱۹»)	
۲۱	سیاست‌های کلی سلامت	۱۳۹۳/۱/۱۸	تأمین امنیت غذایی و بهره‌مندی عادلانه آحاد مردم (بند «۶») تحقق عدالت در سلامت (بندهای «۷» و «۸»)	■ تنش‌آفرین در زندگی فردی و اجتماعی (بند «۳»)
۲۲	سیاست‌های کلی جمعیت	۱۳۹۳/۲/۳۰	■ ایجاد اشتغال (بند «۸») ■ جلوگیری از مهاجرت (بند «۱۰»)	■ رفع موانع ازدواج، تسهیل و ترویج تشکیل خانواده (بند «۲»)
۲۳	سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه	۱۳۹۴/۴/۹	■ افزایش اشتغال (بندهای «۱۱»، «۱۲»، «۱۴»، «۷۸») ■ عدالت اجتماعی (بند «۱۴») ■ مبارزه با فساد (بند «۳۹») ■ سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین (بند «۴۹»)	■ امنیت فضای مجازی (بند «۳۴») ■ تقویت نهاد خانواده و ارتقای جایگاه زن (۴۶) ■ مبارزه با مواد مخدر (بند «۵۷»)
۲۴	سیاست‌های کلی خانواده	۱۳۹۵/۶/۱۳		■ استحکام و صیانت از نهاد خانواده (بندهای «۱۱» تا «۱۶»)
۲۵	سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی	۱۴۰۱/۱/۲۱	■ تأمین اجتماعی چند لایه ■ فقر، محرومیت ■ عدالت اجتماعی ■ مشارکت ■ پیوست تأمین اجتماعی	■ آسیب‌های اجتماعی ■ فقر شهری و روستایی ■ خانواده
۲۶	سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه	۱۴۰۱/۰۶/۲۰	■ استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی (بند «۵») ■ تحقق سیاست‌های کلی آمایش سرزمین (بند «۱۱»)	■ تحکیم نهاد خانواده و رفع موانع رشد و شکوفایی بانوان (بند «۱۵») ■ ارتقای سلامت اجتماعی و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی به‌ویژه اعتیاد، حاشیه‌نشینی، طلاق و فساد ■ براساس شاخص‌های معتبر و بهره‌گیری حداکثری از مشارکت مردم و با زمانبندی متناسب (بند «۱۸»)

سیاست‌های کلی به آن پرداخته شده است.

■ بررسی سیاست‌های کلی حاکی از آن است که تا اواسط دهه ۱۳۸۰، اساساً موضوع آسیب‌های اجتماعی در این سطح کمتر مورد توجه قرار گرفته و تنها آسیب‌های اجتماعی مورد اشاره تا این تاریخ، آسیب‌های اجتماعی جوانان و جرائم الکترونیکی بوده است.

■ تاکنون در حوزه‌های مرتبط با امور اجتماعی در حدود ۲۶ سیاست کلی ابلاغ شده است و به‌نحوی تلاش شده، هماهنگی و همراستایی با قانون اساسی داشته باشد؛ اما آنچه که باعث ضعف و کاستی در این عرصه شده است، از یک سو ضعف نظام اجرایی در تحقق آنها و از سوی دیگر عدم پیگیری نهادهای ناظر بر اجرای این سیاست‌ها بوده است.^۱

■ براساس یافته‌های این گزارش، می‌توان گفت؛ در ساحت سیاست‌های کلی، حداقل مسائل کلان اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است، بر این اساس به‌نظر می‌رسد؛ پابرجا بودن این مسائل در جامعه ناشی از سطوح اجرایی است.

نظریه ماهیت چندوجهی مسائل و چالش‌های پیش‌روی نظام حکمرانی، ضرورت به کارگیری نظریه سیاستی که بتواند حوزه‌های مختلف را مد نظر قرار داده و به سمت حل مسائل اجتماعی حرکت کند؛ وجود دارد. همانطور که در الگو ذیل دیده می‌شود؛ نظام حکمرانی تلاش داشته است در مواجهه با مسائل جامعه از قبیل مسکن، مشارکت، آموزش، سلامت، اشتغال، تامین اجتماعی و غیره، سیاست‌های کلی ابلاغ نماید تا از این طریق بتواند ریل‌گذاری موثری برای کنترل و کاهش مسائل صورت دهد. از این‌رو؛ به‌واسطه وجوه اشتراکی میان برخی از سیاست‌های کلی از قبیل سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، سیاست‌های کلی سلامت، سیاست‌های کلی مسکن، سیاست‌های کلی جمعیت، سیاست‌های کلی خانواده، سیاست‌های کلی اشتغال، سیاست‌های کلی آموزش و پرورش، سیاست‌های کلی مشارکت اجتماعی و غیره، به‌نظر می‌رسد؛ برای ایجاد انسجام و هماهنگی میان سیاست‌ها و ارائه یک نظریه واحد از سیاست اجتماعی در نظام خط‌مشی‌گذاری در کشور؛ ضرورت ایجاد می‌کند **سیاست‌های**

کلی حوزه اجتماعی در یک منظومه رویکردی یکپارچه دیده شوند و از نگاه تک‌بعدی و منفک به آنها پرهیز شود؛ زیرا سیاست اجتماعی بدون توجه به هزینه‌های سنگین مسکن، خصوصی شدن آموزش، میزان بالای پرداخت از جیب در نظام سلامت و نحوه مشارکت مردم در کنترل و کاهش مسائل اجتماعی امکان‌پذیر نیست. از این‌رو؛ انسجام سیاست‌ها عاملی مؤثر در تقویت هماهنگی نهادی تلقی می‌شود

بر مبنای اطلاعات جدول ۳ می‌توان به نکات زیر اشاره کرد:

■ از میان ۵۴ سیاست کلی بررسی شده، تعداد ۲۶ مورد به‌طور مستقیم یا با واسطه به مسائل و آسیب‌های اجتماعی پرداخته‌اند.

■ سیاست‌های کلی نظام در حوزه مسائل کلان اجتماعی به مواردی از قبیل عدالت و برابری، اشتغال، حمایت از مناطق محروم، فساد، مبارزه با فقر، آمایش سرزمینی و تعادل منطقه‌ای، رفع محرومیت، تأمین حقوق فردی و اجتماعی، اجرای نظام تأمین اجتماعی چندلایه، تقویت مشارکت و انسجام اجتماعی، حاشیه‌نشینی و احیای بافت‌های فرسوده، قانون‌گرایی و انضباط اجتماعی، رشد اقتصادی و بهبود فضای کسب‌وکار، کاهش بیکاری، تقویت انسجام و همبستگی ملی و جلوگیری از مهاجرت اشاره کرده است؛

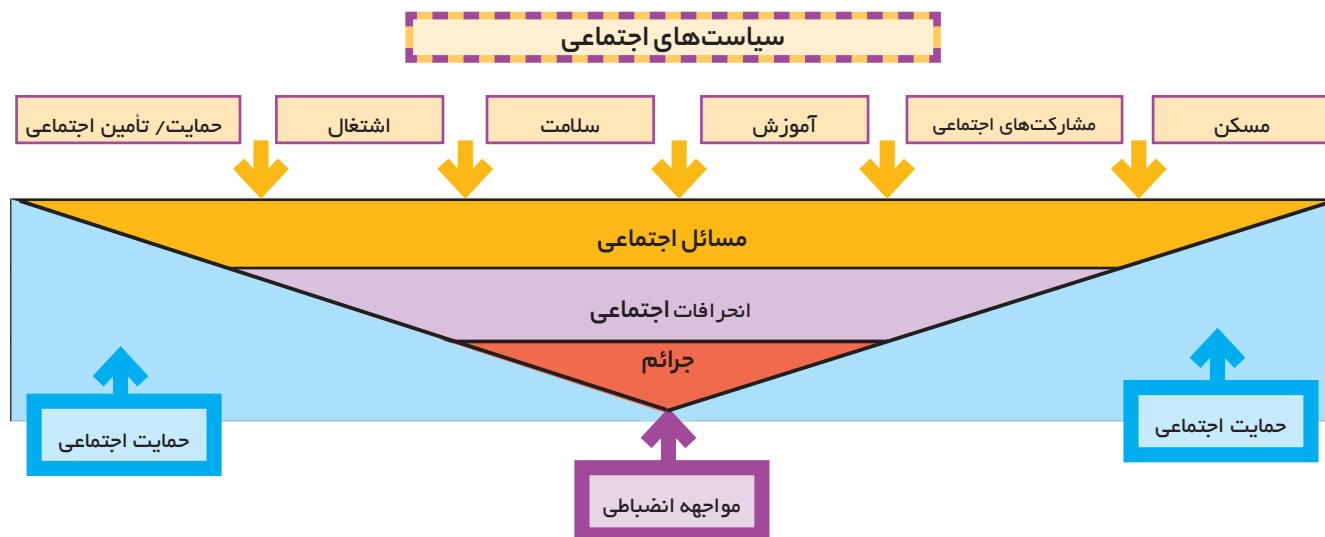
■ سیاست‌های کلی نظام همچنین، در حوزه آسیب‌ها و انحرافات اجتماعی به مواردی مانند ناامنی اجتماعی، جرائم الکترونیکی و امنیت فضای مجازی، آسیب‌های اجتماعی جوانان، جرائم و مفساد اجتماعی، اعتیاد و مبارزه با مواد مخدر، پیشگیری از آسیب‌های فردی و اجتماعی، پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزان و معلمان، تحکیم بنیان خانواده و رفع موانع تنش‌آفرین در زندگی فردی و اجتماعی، رفع موانع ازدواج و مشکلات اجتماعی تأکید کرده است.

■ اگرچه طرح مواردی از قبیل عدالت و برابری، اشتغال، حمایت از مناطق محروم، فساد و مبارزه با فقر در اسناد بالادستی از سال ۱۳۷۲ (سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه) تا سال ۱۴۰۱ (سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و برنامه هفتم توسعه) تکرار شده است، این روند نشان می‌دهد، تلاش‌ها در ساحت کلان برنامه‌ریزی در دستور کار قرار گرفته است، اما همچنان چالش‌های اساسی و مسائل عمده جامعه از قبیل نابرابری‌های اجتماعی و عدم تعادل منطقه‌ای، تمرکز منابع، فقر و محرومیت و فساد تا حدودی حل نشده باقی مانده است و علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته همچنان نظام اجرایی کشور در تحقق اصول و سیاست‌های کلی پاسخ‌افزای ارائه نکرده است.

■ نکته قابل توجه و مهم در خصوص اسناد فوق، تکرار و تعدد سیاست‌های کلی است که هر یک به‌نحوی تلاش داشته است به بخشی از مسائل و مشکلات جامعه بپردازد. به‌طوری که ملاحظه می‌شود در حوزه‌های مختلف جامعه که مسئله‌ای شناسایی شده است و جامعه با آن درگیر است، مانند مسئله مسکن، خانواده، اشتغال، سلامت، آموزش و غیره و حتی پدیده‌هایی که در آینده ممکن است به‌عنوان یک مسئله اجتماعی تلقی شود مانند مسئله جمعیت، با نگاه آینده‌نگارانه در قالب

۱. مورد گفتگو در مصاحبه با کارشناسان و خبرگان حوزه اجتماعی

نمودار ۱. سیاست اجتماعی و منطق مواجهه حکمرانان



■ قوانین برنامه توسعه

انقلاب اسلامی اجرا شده است و اکنون نظام حکمرانی در مرحله تدوین و تصویب قانون برنامه هفتم توسعه می‌باشد. در بررسی به‌عمل آمده از محتوای ۶ قانون برنامه توسعه پیشین پیرامون موضوع مسائل و آسیب‌های اجتماعی نکاتی قابل طرح است.

در امتداد قانون اساسی و سیاست‌های کلی، قوانین برنامه از جمله اولین عرصه‌هایی است که باریل‌گذاری مناسب بستر اجرایی‌سازی اهداف سیاست‌ها را فراهم می‌نماید. در این مسیر ۶ قانون برنامه توسعه پس از

جدول ۴. مواد مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه توسعه

قوانین برنامه	مواد قوانین برنامه
اول	قانون برنامه اول توسعه، بر آسیب‌های اجتماعی ناشی از افزایش جمعیت مانند ناسازگاری‌های اجتماعی و استفاده از مواد مخدر تأکید دارد.
دوم	قانون برنامه دوم توسعه بر ریشه‌کنی اعتیاد و مبارزه با مفاسد اجتماعی و تهاجم فرهنگی، عدالت اجتماعی، کاهش فقر و محرومیت، ایجاد اشتغال و حمایت از بنگاه‌های اقتصادی کوچک (در موضوع بیکاری)، تأکید دارد.
سوم	قانون برنامه سوم توسعه، معطوف به تحولات اقتصادی و اجتماعی، بحران اقتصادی و افزایش نرخ بیکاری و افزایش تعداد جمعیت زیر خط فقر در دوره‌های رکود و تورم شدید است که این عوامل را در ازدیاد جرائم، خودکشی و اختلالات روانی، اعتیاد و طلاق و سایر آسیب‌های اجتماعی مؤثر می‌داند.
چهارم	در قانون برنامه چهارم توسعه برای اولین بار لزوم تصویب طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مطرح می‌شود و همچنین لزوم توجه به موضوع سرمایه اجتماعی را مطرح می‌کند.
پنجم	در قانون برنامه پنجم توسعه به مواردی مانند مبارزه با مواد مخدر و روان‌گردان‌ها، سامان‌بخشی به مناطق حاشیه‌نشین و پیشگیری و کنترل ناهنجاری‌های عمومی اشاره شده است.
ششم	در قانون برنامه ششم توسعه، قانونگذار در مقایسه با ادوار قبل به شکل جدی‌تر به مقوله آسیب‌های اجتماعی ورود کرده است. در این قانون به‌منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، نسبت به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاسد اخلاقی مشتمل بر محورهای پیشگیری، خدمت‌رسانی و بازتوانی، شناسایی و بهبود نقاط آسیب‌خیز، حمایت از زنان سرپرست خانوار، مقابله با اعتیاد و ساماندهی کودکان کار، احکامی مصوب شده است.

مأخذ: ۶ قانون برنامه توسعه جمهوری اسلامی ایران.

حوزه‌های دیگر را پوشش دهد. از آنجایی که نظام اجتماعی ماهیتی فرابخشی دارد، باید آن را به مثابه نظام جامع سیاستگذاری اجتماعی مد نظر قرار داد و از تقلیل آن به عنوان صرفاً یکی از مقوله‌های سیاست اجتماعی پرهیز کرد، اما رویکرد غالب در نظام حکمرانی کشور بیشتر مؤید نگاه حداقلی و تعلیقی به حوزه اجتماعی می‌باشد. درواقع این رویکرد با توجه به چالش‌های موجود در حوزه روند فزاینده مسائل و آسیب‌های اجتماعی و افزایش فقر و نابرابری و انحرافات اجتماعی بر این نظر است که قلمروهای نظام اجتماعی باید از قابلیت لازم برای کنترل سیاست‌ها و برنامه‌های دیگر دستگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی و سیاسی کشور برخوردار باشند. لذا سیاست‌های مربوط به فقر، آسیب‌های اجتماعی، بهداشت و تغذیه مناسب، مسکن و نظایر آن مرتبط با هم بوده و نمی‌توان آنها را به صورت مجرد و پراکنده در سازمان‌های مستقل از یکدیگر راهبری کرد.

■ قوانین بودجه

هر ساله دولت‌ها با اتخاذ رویکردهای مختلف سند مالی خود را تنظیم می‌کنند. این فرایند نظام بودجه‌ریزی نامیده می‌شود که مهم‌ترین رخدادهای سیاستگذاری کشور و شاخص سطح عقلانیت و ظرفیت نظام حکمرانی نسبت به مسائل و مشکلات جامعه است؛ درحقیقت این سند، بارزترین ابزار جهت نیل به توسعه در ابعاد مختلف و روشن‌ترین برهان برای نمایش رویکرد حکمرانان به مسائل یک جامعه است. از این رو، نحوه تأمین و تخصیص اعتبارات در حوزه‌های مختلف مؤید، سطح عقلانیت حکمرانان در اداره کشور و همچنین نشان‌دهنده اولویت‌های دولت در نحوه مواجهه و مقابله با مسائل و مشکلات جامعه است.

از آنجایی که مسائل و آسیب‌های اجتماعی فرارونده هستند و خاصیت خودتقویت‌کنندگی دارند؛ انتظار می‌رود نظام سیاستگذار در چنین شرایطی، مواجهه‌ای تمام‌عیار داشته باشد و دستگاه‌ها علاوه بر اینکه خودتقویت‌کننده باشند؛ یکدیگر را یاری رسانند، اما روایت وضع موجود حکایتی خلاف قاعده است. به طوری که دستگاه‌های متولی در این حوزه کمتر هم تقویت‌کننده هستند و به تعبیر بهتر بیشتر از اینکه همگرا باشند، واگرا هستند و این امر باعث شده است؛ طرحتی که برای مقابله با آسیب‌های اجتماعی تنظیم می‌شود؛ چندان کارایی لازم و مورد انتظار را نداشته باشد؛ تاحدی که نتایج ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی حاکی از این است که «با وجود صرف هزینه و انجام اقدامات متعدد از سوی دستگاه‌های مسئول و متولی در زمینه پیشگیری، کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، به دلیل شرایط نامناسب اقتصادی و اجتماعی ناشی از تحریم و کرونا از یک سو و از سوی دیگر، وجود مسائل مالی و مشکلات فرایندی از جمله فقدان یک برنامه جامع اقدام و عمل، ضعف هماهنگی، بخشی‌نگری و کمبود منابع و امکانات، اقدامات صورت گرفته جامعیت، کفایت، پایداری و اثربخشی لازم در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی

حکمرانان در قالب قوانین برنامه توسعه به عنوان یکی از مهم‌ترین عرصه‌های سیاستگذاری اجتماعی در طی این سال‌ها تلاش داشته‌اند با لحاظ کردن منابع و پتانسل‌های نظام اجرایی کشور ضمن پیگیری رویکردهای معطوف به رشد اقتصادی، مسئله آسیب‌دیدگان اجتماعی و افشار آسیب‌پذیر را نیز در برنامه‌ریزی خود قرار دهند. اگرچه در ۶ قانون برنامه توسعه پس از انقلاب اسلامی بر مسائل اجتماعی پایه از قبیل تبعیض، فقر و محرومیت و غیره اشاره شده است؛ اما مقوله آسیب‌های اجتماعی در این ۶ قانون برنامه به‌ویژه سه برنامه اول به حد کفایت مورد توجه واقع نشده است و صرفاً از قانون برنامه چهارم توسعه اهمیت پرداختن به موضوع آسیب‌های اجتماعی مورد توجه حکمرانان قرار گرفته است.

قانون برنامه چهارم توسعه نخستین برنامه از برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب است که آسیب‌های اجتماعی در آن به مثابه یک مسئله مورد توجه قرار گرفته است. در این برنامه، مقرر شد دولت در قالب تهیه و تدوین طرح کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی نسبت به کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت پیشگیری از اعتیاد در کشور اقدام کند. در برنامه پنجم توسعه، برخلاف خواست و انتظار کارشناسان مبنی بر تداوم مسیر گشوده شده در برنامه چهارم، مسائل و مشکلات اجتماعی با بی‌اعتنایی برنامه‌ریزان، به حاشیه رانده شد. در این برنامه، همزمان با برجستگی مفهومی نهاد خانواده در بخش‌های مختلف آن، آسیب‌های اجتماعی نیز به درون قلمرو این نهاد تقلیل یافت و از این منظر مورد توجه قرار گرفت. اما در برنامه ششم توسعه، آسیب‌های اجتماعی مجدداً با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفساد اخلاقی در معرض دید برنامه‌ریزان واقع و در ردیف مسائل محوری برنامه نیز قرار گرفتند. بدین ترتیب، برنامه پنجم توسعه را باید به عنوان یک انقطاع و گسست در فرآیند کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در کشور به شمار آورد. در این خصوص، باید توجه داشت که هرگونه خلل یا عقب‌نشینی در فرایند کنترل و مدیریت آسیب‌های اجتماعی، بنابه ماهیت پویا و زنده پدیده‌های اجتماعی، به منزله ضایع شدن محصول و خروجی مداخلات گذشته و اعطای فرصت به بازگشت مجدد آسیب‌های ترمیم شده خواهد بود. از این رو، توقف و گسست در برنامه‌های مربوط به کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی تا حصول نتیجه نهایی، منطقی و توجیه‌پذیر نیستند (کرمانی، ۱۴۰۰).

بررسی احکام قانونی برنامه‌های توسعه در ایران در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی نشان‌دهنده عدم تبعیت قوانین برنامه از یک خط سیر واحد و راهگشای اجتماعی است؛ به طوری که مسائل و آسیب‌های اجتماعی کمتر تابع یک نظام مسئله‌یابی و اولویت‌بندی شده اجتماعی بوده است. بدیهی است نظام حکمرانی مجموعه‌ای از زنجیره‌های به هم پیوسته‌ای هستند که بر یکدیگر تأثیر متقابل دارند؛ از این رو، کارکردهای نظام اجتماعی به عملکرد فعالیت‌های فرابخشی آن نیز بستگی دارد و رویکرد صرفاً بخشی نمی‌تواند سرریز ناکارآمدی

متناسب با احکام برنامه را نداشته و برخلاف حکم قانون برنامه مبنی بر کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، انحرافات اجتماعی در طول سال‌های اجرای برنامه افزایش یافته‌اند (کرمانی، یوسف‌وند، ۱۴۰۱). با عنایت به ماهیت آسیب‌های اجتماعی به‌عنوان چالش جدی پیش‌روی جامعه و حکمرانان، ضرورت ایجاد می‌کند؛ منطق مواجهه با این مسئله مورد بررسی و کنکاش علمی قرار گیرد و بسترهای تولید آسیب اجتماعی که محصول کژکارکرد نهادی است، اصلاح و مورد بازنگری قرار گیرند. از این‌رو؛ عملکرد نظام بودجه‌ریزی به‌عنوان «گلوگاه سیاستی» در نظام حکمرانی در کنترل و یا افزایش آسیب‌های اجتماعی نقش بسیار پررنگی را داراست که در صورت وجود کیفیت در این عرصه و لحاظ نگاه اجتماعی در نظام تصمیم‌گیری شاهد توسعه اجتماعی و در غیر این صورت، نابرابری و عدم تعادل منطقه‌ای و در امتداد آن شیوع و گسترش آسیب‌های اجتماعی را در پی خواهد داشت. لذا حکمرانان با در دست داشتن اختیار توزیع بودجه و ملاحظات سیاستگذاری این حق را برای خود قائل هستند که نظام بودجه‌ریزی خاصی را سالیانه براساس مسائل و مشکلات کشور و اولویت‌های برنامه‌ای تعریف کند، اما این نظام باید به‌گونه‌ای عمل کند که نه تنها آن را مساوی توزیع نکند و از منطق عدالت اجتماعی خارج نشود؛^۱ بلکه به دستگاه تولید فقر و نابرابری نیز تبدیل نشود. بنابراین، تحلیل و ارزیابی اعتبارات مندرج در لوایح بودجه سنواتی و تلاش برای فهم سازوکارها و راهبردهای دولت از خلال تغییرات برنامه‌ای و اعتباراتی، اهمیت و ضرورتی بنیادین دارد.

نظام حکمرانی مسائل و آسیب‌های اجتماعی علاوه بر مسئله ساختارسازی با مشکل توزیع و تخصیص اعتبارات عمومی نیز مواجه است. براساس گزارش بودجه سال ۱۴۰۰ مرکز پژوهش‌های مجلس (کرمانی، یوسف‌وند، ۱۳۹۹)، اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در طول سال‌های اجرای قانون برنامه ششم توسعه حدود ۱۳۲ درصد افزایش داشته است، اما این رشد به معنای افزایش منابع برای انجام مداخلات بیشتر نبوده است. زیرا نسبت اعتبار آسیب‌های اجتماعی به کل اعتبارات منابع عمومی دولت در طول ۵ سال گذشته (۵۸/۰ درصد) تغییری نداشته است، این در حالی است که مسائل اجتماعی پدیدآورنده آسیب‌های اجتماعی، مانند فقر و نابرابری در طول این مدت، افزایش قابل توجهی

داشته است. برای مثال ضریب جینی که شاخص نمایانگر اختلاف طبقاتی در جامعه است در همین دوره ۵ سال از ۳۶ صدم درصد در سال ۱۳۹۶ به بالای ۴۰ صدم درصد در سال جاری رسیده است.

فراتر از مسئله کاهش یا افزایش اعتبارات، آنچه بیشتر در این حوزه اهمیت دارد؛ مسئله نظارت بر هزینه‌کرد اعتبارات است. زیرا ضعف شاخصه‌های نظارتی بودجه در کنار سایر عوامل ساختاری مانع از توزیع، تخصیص و عملکرد مناسب حداقل اعتبارات موجود در حوزه آسیب‌های اجتماعی در دولت شده است. موضوعی که با افزایش قابل توجه برنامه‌های کلی و مبهم در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در سنوات گذشته، حتی موجب تخصیص کمتر اعتبارات به برنامه‌های موضوع کنترل آسیب‌های اجتماعی شده است.

بررسی اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در طول قانون برنامه ششم توسعه تاکنون، همواره با قبض و بسط همراه بوده است. نوساناتی که از فقدان برنامه و نبود اولویت مشخص در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در کشور حکایت دارد. زیرا بودجه ترجمان عملیاتی برنامه‌ها و خط‌مشی‌های دولت است و تغییرات نامنظم آن در یک حوزه مشخص، خلأ وجود یک برنامه بلندمدت در آن حوزه را نشان می‌دهد. مسئله‌ای که نمود آن را در افزایش قابل توجه سهم اعتباری لایه سایر آسیب‌های اجتماعی^۲ نیز می‌توان مشاهده کرد. جدای از این مسئله، افزایش اعتبارات حوزه «سایر آسیب‌های اجتماعی» با توجه به ماهیت کلی و نامشخص برنامه‌های این بخش بیانگر این واقعیت است که روند توزیع اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در طول سال‌های گذشته نه تنها متناسب با اولویت‌های قانون برنامه ششم توسعه نبوده است؛ بلکه برخلاف منطق بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و اصل شفافیت عمل کرده است. از آنجایی که سند مالی سالیانه دولت باید بر مبنای اسناد بالادستی و قوانین برنامه تنظیم شود، تحقق اهداف برنامه‌ها، به نحوه تأمین و توزیع اعتبارات در قوانین بودجه سنواتی کشور وابسته است؛ از این‌رو چگونگی توزیع مبهم و نامتوازن اعتبارات حوزه آسیب‌های اجتماعی در طول اجرای قانون برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد، قوانین بودجه پنج سال اخیر در راستای نیل به اهداف و نیات قانون برنامه ششم توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی نبوده است (همان).

۱. تعبیر این عبارت است از: «بودجه را نباید با بیل پخش کرد؛ بلکه بودجه را باید با ترازوی دقیق توزیع کرد».

۲. لایه سایر آسیب‌های اجتماعی مفهومی کلی است که در ردیف‌های اعتباری دستگاه‌های متولی بیان شده است و دقیقاً مشخص نشده که این عبارت کلی بر چه نوع آسیب اجتماعی تأکید دارد و به همان اندازه کلی و مبهم است. در این زمینه از ۳۲ درصد بودجه آسیب‌های اجتماعی در سال شروع قانون برنامه ششم توسعه تا بیش از ۵۲ درصد اعتبارات این حوزه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ افزایش داشته است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

«سیاستگذاری اجتماعی» به مجموعه اقدام‌هایی گفته می‌شود که حکمرانان برای مدیریت مسائل اجتماعی مانند فقر، فساد، نابرابری و عدالت اجتماعی، بهداشت و سلامت، آموزش و مسائل جمعیتی و رفاهی، در دستور کار قرار می‌دهند که نقش اثرگذاری در ارتقای مشروعیت سیاسی آنها دارد. توجه به این نوع سیاستگذاری، به‌ویژه، در دورانی که جوامع مختلف با انواعی از عدم قطعیت‌ها و مخاطره‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و زیست‌محیطی مواجهند، اهمیت دوچندانی یافته است. سیاستگذاری اجتماعی یکی از خط‌مشی‌های اساسی حکمرانی نوین است و با سه هدف کاهش سطح نابرابری‌ها، افزایش سطح رفاه اجتماعی و بهبود دسترسی شهروندان به فرصت‌های اجتماعی - اقتصادی دنبال می‌شود.^۱ با توجه به تعریف ارائه شده از سیاستگذاری اجتماعی باید افزود، اتخاذ سیاست اجتماعی در نظام حکمرانی مدرن در مواجهه با نابخردی‌ها و یکجانبه‌نگری‌هایی است که نظام سرمایه‌داری، دیگر عرصه‌های حیات اجتماعی را در نور دیده است و اکنون بیش از هر زمان دیگری، ضرورت اتخاذ یک رویکرد اجتماعی فراگیر و میان‌رشته‌ای در نظام حکمرانی احساس می‌شود. در این مسیر سیاست اجتماعی به‌عنوان مرکز ثقل هماهنگی میان حوزه‌های مختلف تلقی می‌شود که با لحاظ کردن وجوه بین‌بخشی، نظام تصمیم‌گیر را در مسیر پیشرفت و تعالی حمایت می‌کند. برای این منظور، توجه به لوازم ایجاد چنین تفکری در نظام تقسیم کار سازمانی ضروری است.

سیاستگذاری یک چرخه و زنجیره به‌هم پیوسته از مسئله‌شناسی، برنامه‌ریزی، اقدامات و ارزیابی‌هاست که ماهیتی فرایندی دارد. برای موفقیت در این عرصه، حتماً باید چرخه سیاستگذاری در دو سطح کلان و خرد تکمیل شود و هیچ‌یک از این امور نادیده انگاشته نشود. تجربه سیاست‌ریزی و سیاستگذاری در ایران حاکی از آن است که با تعدد و تکرار سیاست‌ها و اسناد بالادستی مواجه هستیم و گویی در بسیاری از حوزه‌ها تورم سیاست‌ها و قوانین عاملی در ایجاد ناهماهنگی و سردرگمی شده است. تاکنون در حوزه‌های مرتبط با مسائل اجتماعی در حدود ۱۰ اصل در قانون اساسی و همچنین در حدود ۲۶ سیاست کلی ابلاغ و تلاش شده در این زمینه هماهنگی و هم‌راستایی با قانون اساسی داشته باشند. بررسی قوانین و اسناد بالادستی در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی نشان می‌دهد که مسائل اجتماعی کلان جامعه مورد عنایت سیاستگذار بوده است. اگرچه نمی‌توان با قطعیت اذعان کرد که قوانین موجود عاری از اشکال هستند. زیرا تجربه مواجهه نظام حکمرانی در دهه‌های پیشین نشان می‌دهد که در سطح کلان (سیاست‌ها و اسناد بالادستی) به موضوعات اجتماعی ورود شده است، اما الگوی نظام‌مند و

منسجمی برای مقابله با مسائل و آسیب‌های اجتماعی در کشور وجود نداشته است و عمدتاً به‌صورت اقتضایی با مسائل و آسیب‌های اجتماعی برخورد شده است و در اتخاذ رویکردی علمی و کارشناسی متناسب با بافت اجتماعی و فرهنگی تأخیر وجود داشته است. به‌واسطه وجوه اشتراک میان برخی از سیاست‌های کلی از قبیل سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، سیاست‌های کلی سلامت، سیاست‌های کلی مسکن، سیاست‌های کلی جمعیت، سیاست‌های کلی خانواده، سیاست‌های کلی اشتغال، سیاست‌های کلی آموزش و پرورش، سیاست‌های کلی مشارکت اجتماعی و غیره، به‌نظر می‌رسد برای ایجاد انسجام و هماهنگی میان سیاست‌ها و ارائه یک نظریه واحد از سیاست اجتماعی در نظام خط‌مشی‌گذاری کشور، ضرورت ایجاد می‌کند؛ سیاست‌های کلی حوزه اجتماعی از یک انسجام نظری برخوردار باشند و از نگاه تک‌بعدی و حداقلی به آنها پرهیز شود؛ چراکه بهبود وضعیت اجتماعی بدون توجه به هزینه‌های سنگین مسکن، خصوصی شدن آموزش، میزان بالای پرداخت از جیب در نظام سلامت و نحوه مشارکت مردم در کنترل و کاهش مسائل اجتماعی امکان‌پذیر نیست. علاوه بر این باید توجه داشت که هر گونه انقطاع و گسست در فرایند کنترل و مدیریت مسائل و آسیب‌های اجتماعی، بنابه ماهیت پویای پدیده‌های اجتماعی، به‌منزله هدر رفتن اقدامات و مداخلات گذشته و باز تولید مسائل و آسیب‌های اجتماعی است. از این رو، تأخیر و پراکندگی در برنامه‌های مربوط به کنترل و کاهش مسائل و آسیب‌های اجتماعی تا حصول نتیجه نهایی، منطقی و توجیه‌پذیر نیستند.

در این راستا پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

- یکپارچه‌سازی رویکردی سیاست‌های کلی اجتماعی در راستای هم‌نوایی و هماهنگی میان آنها برای تقویت نگاه فرابخشی حوزه اجتماعی در عرصه‌های سیاستگذاری؛
- تقویت ساز و کارهای نظارت بر اجرای سیاست‌ها و قوانین از طریق نظارت تخصصی و کارآمد؛
- ایجاد یا تقویت ضمانت اجرای پیوست اجتماعی در راستای توجه به ابعاد اجتماعی تصمیم‌ها، خط‌مشی‌ها و مداخلات حکمرانان؛
- احصای مسائل و آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار و تمرکز برنامه‌ها و اعتبارات بر کنترل بسترهای مسائل و آسیب‌های اجتماعی به صورت روزآمد؛
- بازنگری در شیوه‌های برنامه‌ریزی اجتماعی در قوانین برنامه توسعه و هم‌راستا کردن آنها با اسناد بالادستی.

1. Lavalette, M. & Pratt, A (2002). Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction. SAGE Publications Ltd; 2nd edition.



۱. سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه.
۲. سیاست‌های کلی نظام در مورد «شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای».
۳. سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه.
۴. سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد «امنیت اقتصادی».
۵. سیاست‌های کلی نظام در بخش مشارکت اجتماعی.
۶. سیاست‌های کلی نظام در بخش امنیت قضایی.
۷. سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه.
۸. سیاست‌های کلی نظام در بخش مالی.
۹. سیاست‌های کلی نظام در خصوص مبارزه با مواد مخدر.
۱۰. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه.
۱۱. سیاست‌های کلی نظام اداری.
۱۲. سیاست‌های کلی نظام در بخش شهرسازی.
۱۳. سیاست‌های کلی نظام در بخش مسکن.
۱۴. سیاست‌های کلی نظام در بخش تشویق سرمایه‌گذاری.
۱۵. سیاست‌های کلی اشتغال.
۱۶. سیاست‌های کلی آمایش سرزمین.
۱۷. سیاست‌های کلی نظام در بخش صنعت.
۱۸. سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی.
۱۹. سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور.
۲۰. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.
۲۱. سیاست‌های کلی سلامت.
۲۲. سیاست‌های کلی جمعیت.
۲۳. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه.
۲۴. سیاست‌های کلی خانواده.
۲۵. سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی.
۲۶. سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه.
۲۷. گزارش شورای اجتماعی کشور، ۱۳۹۵.
۲۸. ایتزن، استنلی، ماکسین، باکازین و اسمیت، ایتزن. مسائل اجتماعی از دیدگاه انتقادی، ترجمه هوشنگ نایبی، تهران، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات، ۱۳۹۶.
۲۹. توانا، محمدعلی. پارادایم واقع‌گرایانه انتقادی در فراسوی اثبات‌گرایی و هرمنوتیک: به سوی روش‌شناسی میان‌رشته‌ای، فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، دوره هفتم، ش ۱۳۹۳، ۱.
۳۰. ریتر، جورج (۱۳۹۱). نظریه جامعه‌شناسی در دوران معاصر. تهران: نشر علمی.
۳۱. فاضلی، محمد. سخنرانی درباره مسائل و آسیب‌های اجتماعی در ایران، چهارمین همایش کنکاش‌های مفهومی و نظری، انجمن جامعه‌شناسی ایران، ۱۳۹۸.
۳۲. کرمانی، محسن و سامان یوسفوند. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۲۰. تحلیلی بر اعتبارات آسیب‌های اجتماعی، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۳۳۱، ۱۳۹۹.
۳۳. کرمانی، محسن. ارزیابی و مقایسه احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۷۷۶، ۱۴۰۰.
۳۴. مشونیس، جان. مسائل اجتماعی، ترجمه هوشنگ نایبی، تهران، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات، ۱۳۹۵.
۳۵. یوسفوند، سامان. نسبت هم‌آیندی مسائل اجتماعی و سیاست‌گذاری تفرّدگونه و اجماع‌گریز، چهارمین همایش ملی کنکاش‌های مفهومی و نظری در جامعه ایران، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران، ۱۳۹۸.
۳۶. یوسفوند، سامان. معمای فقر و توسعه از شعبده‌بازی تا واقع‌گرایی، تهران، اندیشه احسان، ۱۳۹۹ الف.
۳۷. یوسفوند، سامان. آسیب‌شناسی و ارزیابی میزان تحقق احکام قانون برنامه ششم توسعه کشور (با تأکید بر ۱۶ حکم مرتبط با امور حمایتی و آسیب‌های اجتماعی مندرج در ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه)، وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۹ ب..
۳۸. Lavalette, M. & Pratt, A (۲۰۰۲). Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction. SAGE Publications Ltd; ۲nd edition.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ (۱۵ خط) صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir