

مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران / دوره ۵، شماره ۱، بهار ۱۳۹۵: ۱۲۷-۱۴۵

ارزیابی انتقادی منابع، انگاشت‌ها و نظریه‌های برنامه‌های رفاهی ایران

محمدحسین شریف‌زادگان^۱

تاریخ دریافت: ۹۴/۰۷/۱۷ تاریخ پذیرش: ۹۴/۱۲/۱۹

چکیده

در این مقاله، ابتدا مروری بر شکل‌گیری مقوله رفاه اجتماعی در اروپا صورت می‌گیرد و چگونگی شکل‌گیری اولین سیاست‌های رفاهی و بیمه‌های اجتماعی بررسی می‌شود. همچنین نشان داده می‌شود که وقایع اجتماعی ناشی از صنعتی‌شدن و شهرنشینی در قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم، موجب شکل‌گیری سیاست‌های رفاه اجتماعی و دولت رفاهی شده است. در ایران نیز یازده منبع به‌عنوان زمینه‌های ایجاد رویکردهای رفاهی و انگاشتی خاص، از سیاست‌های رفاهی معرفی می‌شوند: سنت‌های اجتماعی همیاری، سنت‌های دینی، ارزش‌های انقلاب مشروطیت، سیاست‌های اجتماعی دولت‌های پس از انقلاب مشروطیت، انگاشت‌ها و رویکردهای ناشی از انقلاب اسلامی ایران، مفاد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دیدگاه‌ها و گرایش‌های اجتماعی نمایندگان مجلس شورای اسلامی، سیاست‌های دولت‌های پس از انقلاب، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی-اجتماعی پس از انقلاب اسلامی ایران، دانشگاه‌ها و روشنفکران در جامعه ایران و ظرفیت‌های قانونی ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. درنهایت، درباره ظرفیت‌های قانونی ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی بحث می‌شود. این مقاله قانون ساختار را به‌عنوان نتیجه و محصول دربرگیرنده همه منابع یازده‌گانه رفاه اجتماعی در ایران، معرفی و فراز و فرودهای رفاه اجتماعی کنونی ایران را ناشی از اجراشدن یا نشدن مفاد آن قلمداد می‌کند.

واژه‌های کلیدی: رفاه اجتماعی، سیاست اجتماعی، عدالت اجتماعی، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.

۱. استاد توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی دانشگاه شهید بهشتی، m_sharifzadegan@sbu.ac.ir

مقدمه و بیان مسئله

رفاه اجتماعی، محصول رشد و توسعه اقتصادی است. در عین حال، به طور مستقل عمل می‌کند و پیش‌نیاز رشد و توسعه اقتصادی تلقی می‌شود. در ایران باستان، نشانه‌هایی که از بازخوانی الواح تخت جمشید به دست آمده، نشانگر مقرراتی است که برای کارگران و تأمین آینده آنان تدوین شده بود. همچنین در تاریخ اسلام، در حکومت پنج‌ساله امام علی (ع)، ایشان می‌فرماید «امروز در شهر کوفه، پایین‌ترین افراد نان گندم می‌خورند، خانه دارند و آب آشامیدنی سالم می‌نوشند» (بحارالانوار)، اما آنچه به عنوان رفاه اجتماعی در دنیای امروز می‌شناسیم، پس از انقلاب صنعتی در اروپا پدیدار شد. استقرار صنایع در شهرها و احتیاج به نیروی کار ارزان، روستاییان را به سوی شهرها روانه ساخت. ظرفیت سنتی فضاهای شهری و امکانات خدماتی آن‌ها، برای مهمانان جدید کافی نبود؛ بنابراین، ساختمان‌های چندطبقه بدون خدمات بهداشتی یا با فضای نامناسب، مسکن مهاجران کارگر شهرها شد. امراض ناشی از زندگی غیربهداشتی کارگران صنعتی، موجب کاهش کارایی کارگران در کارخانه‌ها شد و سبب شد که کارفرمایان به فکر ایجاد تأسیسات و امکانات بهداشتی و درمانی برای فضاهای شهری کارگران بیفتند.

کارخانه‌های صنعتی، برای سهولت حمل‌ونقل مواد اولیه و کالاهای ساخته‌شده، در کنار رودخانه‌ها و کانال‌های آب تأسیس شدند، اما با به میدان آمدن راه‌آهن، مزیت‌های این مکان‌های صنعتی که به دور خود شهرهایی را بنا کرده بودند، از بین رفت و این امکان را فراهم ساخت که کارخانه‌ها به مکان‌هایی نقل مکان کنند که مزیت‌های دیگری غیر از هم‌جواری با رودخانه و کانال‌های آب داشته باشد. انتقال کارخانه‌ها که پیش‌ران‌های اصلی تجمع‌های جمعیتی بودند، سبب شد که مکان‌های شهری، از اشتغال و رونق اقتصادی خالی شوند و به مکان‌های محنت‌زده^۱ تبدیل شوند. این پدیده، موجب بروز نارسایی‌ها و آسیب‌های اجتماعی چشمگیری شد که کارفرمایان مسئولیت آن را نمی‌پذیرفتند و به راحتی با تغییر مکان به جایی مناسب‌تر، از حل مشکلات آن‌ها خالی می‌کردند. در این میان، دولت‌ها وظیفه خود می‌دانستند که مسائل آموزش، بهداشتی و اشتغال شهرها و مناطق محنت‌زده را حل و فصل کنند و حتی با دادن امتیازهای جدید، کارخانه‌ها را به بازگشت به این مکان‌ها ترغیب سازند. از سوی دیگر، استعمار گسترده سرمایه‌داران و طبقه جدید صنعتگران که خود از نبردی اجتماعی و آزادی‌خواهانه با زمین‌داران و اشراف پیروز شده بودند و حقوق اجتماعی شهروندی به دست آورده بودند، موجب شد که جنبشی اجتماعی، عمدتاً از

1. depressed area

روشنفکران و فعالان اجتماعی و سیاسی حامی کارگران و استثمارشدگان سر برآورد؛ به طوری که کارگران و ستمدیدگان در جامعه، حامیان خود را یافتند و یک جنبش واقعی اجتماع‌گرا یا سوسیالیستی با زمینه‌های اجتماعی واقعی پا به صحنه گذاشت. تشکیل حزب سوسیال‌دموکرات آلمان و ارائهٔ Manifesto کمونیست از سوی مارکس و انگلس، به جدیت سیاسی این جنبش افزود. سرمایه‌داران و دولت‌های حامی آن‌ها، از وقوع یک انقلاب اجتماعی و سیاسی در کشورهاشان، به‌ویژه در آلمان و انگلستان بیمناک شدند و در سال‌های ۱۸۳۳ تا ۱۸۸۹ در دولت راست‌گرای صدراعظم بیسمارک و چندین دولت در آلمان، به دولت‌های محلی کمک کردند تا صندوق‌های بیماری را ایجاد کنند که می‌توانستند کارگران را مجبور به مشارکت در آن‌ها سازند. به‌این ترتیب، اصل بیمهٔ اجباری اجرا شد.

در انگلستان نیز «قانون فقرا» در سال ۱۸۳۴ با فراز و نشیب‌های دیدگاهی به فقیران از مجازات‌گونه بودن تا سخاوتمندانه^۲ شدن آن تولد یافت و حتی سبب شد حقوق سنتی همیاری در جامعه محدود شود و این اندیشه را که سیاست‌های اجتماعی باید به‌طور خودکار درمقابل محرومان سخاوتمندانه‌تر باشد، به چالش کشید، اما قانون فقرا در انگلستان، طی سال‌های مختلف اصلاح شد تا جایی که به تدریج به‌سوی کارکردهای تخصصی حرکت کرد و توانست برخی از مؤسسه‌های آن را به درمانگاه و بیمارستان تبدیل کند و زمانی که سازمان ملی خدمات درمانی (NHS) در سال ۱۹۸۴ تأسیس شد، بسیاری از این مؤسسه‌ها که توسط شهرداری اداره می‌شد، به کمک NHS آمد (بلیک‌مور، ۱۳۸۹). جرمی بتام نیز درمورد سیاست‌های رفاهی و سیاست اجتماعی در قالب مکتب اصالت فایده می‌نویسد «بهترین سیاست، سیاستی است که ضرر و ناراحتی را برای بیشترین تعداد مردم به حداقل برساند یا سیاستی است که سعادت را برای اکثریت مردم فراهم کند؛ حتی اگر به زیان اقلیت تمام شود.» وی اصل «بیشترین سعادت برای بیشترین افراد» را مطرح ساخت (همان).

ویلیام بوریج^۳ به‌عنوان معمار نظام رفاهی بریتانیا در حین جنگ جهانی دوم، طرح بازبینی در سیاستگذاری اجتماعی را ارائه داد که به برنامه‌های بیمهٔ ملی^۴ و کمک ملی^۵ ۱۹۴۸ منجر شد و سبب شد اقدام‌هایی مانند مستمری بیکاری و بیماری، مستمری بازنشستگی و ایجاد کمیتهٔ کمک

1. punitive
2. open handed
3. William Beveridge
4. National insurance Act 1946
5. National Assistance Act 1948

ملی^۱ به جای اجرای قانون فقرا انجام گیرد. طرح بورجی تعهد کرد که پنج غول بزرگ نیاز، جهالت، آلودگی، بیماری و بطالت را شکست بدهد، برای اولین بار در تاریخ انگلستان، تصویری اجتماعی ارائه کند که در آن، از همگان مراقبت شود و ابزار عملی چنین کاری را نیز فراهم آورد (همان). درعین حال، ارائه نخستین سامانه بیمه‌های اجتماعی از سوی بیسمارک شاید سرآغاز عکس‌العمل در مقابل جنبش اجتماع‌گرا و سوسیالیستی در اروپا بود که می‌توان آن را «سرعقل آمدن سرمایه‌داری» نامید و به شکل‌گیری رفاه اجتماعی در اروپا و برپایی پایه‌های دولت‌های رفاهی اروپا منجر شد.

مبانی نظری نظام‌های رفاهی اروپا براساس سوابق تاریخی، داستان‌ها و زمینه‌های واقعی جامعه شکل گرفته است. در این میان، به دو گرایش عمده در شکل‌گیری نظام‌های رفاهی اشاره می‌شود: دو گرایش عمده چپ‌گرایان و راست‌گرایان. چپ‌گرایان توزیع عادلانه خدمات عمومی نظیر سلامت و آموزش را به برابری منصفانه تفسیر می‌کنند و راست‌گرایان سیاست‌هایی را دنبال می‌کنند که پیامد آن، برابرکردن نتایج برای مردم است و نتایج آن به ترتیب، دولتی‌های مداخله‌گر با حداقلی را به ارمغان می‌آورند. درعین حال، جان راولز در میانه این دو گرایش معتقد است: «چیزهای خوب زندگی مانند آموزش و تعلیمات، فرصت‌های اشتغال، خدمات رفاهی یا اوقات فراغت باید تا جایی که ممکن است به‌طور برابر تقسیم شوند و درعین حال، به آزادی به‌عنوان یک اصل در جامعه عادل توجه شود؛ یعنی اینکه با همه در این زمینه به‌نحو برابر رفتار شود (راولز، ۱۹۷۶). وی همچنین مقداری نابرابری برای ایجاد پاداش و انگیزه را عادلانه می‌داند؛ به شرط آنکه علاوه بر توزیع برابر مواهب در جامعه، اجرای سیاست‌ها به ضرر پایین‌ترین اقشار جامعه نباشد.

در ایران، از دیرباز اندیشه رفاه اجتماعی در قالب‌های سنتی و نیمه‌مدرن و مدرن آن وجود داشته است، اما بررسی انگاشت‌ها، رویکردها و نظریه‌های رفاه اجتماعی در مقاطع تاریخی، مستلزم پژوهش‌های وسیع است. این مقاله به‌عنوان مقدمه‌ای بر این امر، به بخشی از این موارد اشاره دارد.

منابع شکل‌گیری انگاشت‌ها و رویکردهای رفاه اجتماعی در ایران

می‌توان به یازده منبع که بستر ایجاد رویکردهای رفاهی یا تولیدکننده انگاشتی خاص از آن بوده‌اند، اشاره کرد. منظور از رفاه اجتماعی، ترتیب‌های اجتماعی مختلفی است که برای رفع نیازهای افراد

و گروه‌ها در جامعه و مقابله با مشکلات اجتماعی به‌وجود می‌آیند (الکاک، می و راولینگسون، ۱۳۹۱) و در شکل خدمات بهداشتی، سرپناه، غذا، پوشاک، بیمه‌های اجتماعی، شغل، مسکن متعارف، آموزش و خدمات حمایتی بروز می‌یابند.

اول: سنت‌های اجتماعی همیاری که از دیرباز در جامعه ایران در اشکال مختلف حمایت‌های اجتماعی یا وقف وجود داشته و مبنای آن حس انسان‌دوستی و همبستگی فرهنگی، اجتماعی و قومی است. سنت وقف، اگرچه امروزه در ایران کارکردهای مدرنی نیافته است، قابلیت آن را دارد که مانند کشورهای توسعه‌یافته و با اتکا به سوابق تاریخی سترگی که در ایران دارد، هم به‌عنوان مشارکت عمومی و هم تجهیز منابع در بخش عمومی و سیاستگذاری اجتماعی و رفاه اجتماعی عمل کند.

دوم: سنت‌های دینی که از آموزه‌های اسلامی نشئت می‌گیرد و حتی در ادیان الهی اقلیت‌هایی مانند مسیحیت، یهودیت و زرتشت خودنمایی می‌کند و با انگیزه‌های عمیق رضایت‌خواوند و ثواب اخروی و همبستگی دینی شکل گرفته است.

سوم: انقلاب مشروطیت؛ در شعارهای انقلاب مشروطیت، داشتن کمپانی، مریض‌خانه، آبله‌کوبی، راه‌آهن، آموزش عمومی و حفظ‌الصحه مطرح شد، اما از میان مصادیق رفاه اجتماعی در قانون اساسی، مشروطیت به آموزش عمومی بسنده کرد.

چهارم: دولت‌های بعد از انقلاب مشروطیت به‌ویژه دولت پهلوی اول، با تقلید از کشورهای اروپایی، اقدام به تأسیس بیمارستان، آبله‌کوبی، مدارس جدید و بهداشت عمومی کردند. این اقدام‌ها همگی بر اثر آگاهی تحصیل‌کرده‌ها و روشنفکرانی بود که در آن زمان، با آگاهی از توسعه کشورهای اروپایی این اقدام‌ها را پیشنهاد داده بودند؛ به‌ویژه در دولت پهلوی دوم با به‌کارگیری برنامه‌های توسعه هفت‌ساله و پنج‌ساله از سال ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۷، در مجموع، هفت برنامه توسعه اقتصادی-اجتماعی نوشته شد و پنج برنامه به اجرا درآمد. سیاست‌های مختلف رفاهی با پشتوانه‌های نظری مختلف که عمدتاً از نظریه‌های اروپایی و آمریکایی و تجربه ایرانی حاصل شده و در سازمان برنامه‌بودجه پرورده شده بود، اجرا شدند. در برنامه اول، درصد شایان‌توجهی از اعتبارهای برنامه به مسکن و اسکان عشایر- که مانعی درمقابل دولت‌سازی و امنیت عمومی دولت آن زمان بود- اختصاص یافت. این بدان‌معنا بود که این‌گونه سیاست‌های رفاهی نظیر اسکان عشایر، بیشتر اهداف امنیتی داشت تا اجتماعی. در برنامه هفت‌ساله دوم، به بهداشت عمومی و آموزش عمومی توجه شد، اما به‌دلیل بروز مشکلات اقتصادی ناشی از سقوط دولت مصدق و کودتای ۱۳۳۲ و اولویت مسائل

اقتصادی، هزینه خدمات رفاهی کاهش یافت. در برنامه سوم، مهم‌ترین سیاست رفاهی و سیاست اجتماعی به اصلاحات ارضی معطوف شد. در برنامه چهارم توسعه، اگرچه آموزش همگانی و بهداشت عمومی از طریق سپاه دانش و بهداشت، به بهبود نسبی شاخص‌های رفاه اجتماعی منجر شد، با اولویت برنامه‌های رشد اقتصادی که از سیاست دروازه‌های تمدن بزرگ شاه نشئت می‌گرفت، همواره سیاست‌های رفاه اجتماعی در درجه دوم قرار داشت. در این دوره از برنامه نیز به‌خاطر شعارهای سیاسی شاه، هدف ملت‌سازی دنبال می‌شد و نه کاهش نابرابری اجتماعی. اجرای برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه در پی افزایش قیمت نفت، یکی از بلندپروازانه‌ترین و غیرواقعی‌ترین برنامه‌های قبل از انقلاب بود و علی‌رغم ایجاد رشد اقتصادی بالا، زمینه شکاف طبقاتی، فقر و نابرابری را در جامعه ایران فراهم ساخت؛ به‌طوری‌که براساس گزارش بانک جهانی، ۴۰ درصد از خانوارهای ایرانی زیر خط فقر مطلق درآمدند و حتی تناسب ظرفیت‌های زیربنایی با میزان رشد اقتصادی و نبود آمادگی برای پیامدهای آن، موجب خاموشی برق در شهرهای ایران شد که یکی از نارضایتی‌های مردم در سال‌های آخر رژیم شاه را به‌وجود آورد (به نقل از: مجیدی ۱۳۸۰؛ کارشناس، ۱۳۸۲؛ بالوین، ۱۹۸۷).

پنجم: انگاشت‌ها و رویکردهای ناشی از انقلاب اسلامی ایران

در دوران انقلاب، شعارهای دانشگاه مستقل، آموزش و پرورش کارآمد، سیاست‌های رفاهی، تأمین مسکن، نان و آزادی، سیاست‌هایی بود که در قالب رفاه اجتماعی قرار می‌گرفت. مطالعه شعارها و اهداف انقلاب اسلامی در سی‌سالگی انقلاب نشانگر آن است که جمهوری اسلامی ایران، در ایجاد روندهای مناسب برای توسعه اقتصادی شامل سیاست‌های اصلی، الگوها و ساختارهای لازم برای توسعه با مشکلات جدی مواجه است، اما در بخش‌های اجتماعی، دستاوردهای چشمگیری داشته است (شریف‌زادگان، ۱۳۷۸).

ششم: در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، موارد زیر که براساس دیدگاه‌های روحانیون و روشنفکران مجلس خبرگان قانون اساسی و تقاضاهای اجتماعی و تاریخی مردم ایران تدوین یافته است، رفاه اجتماعی را تبیین می‌کند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مقوله رفاهی برای حفظ کرامت انسانی افراد جامعه به‌روشنی مطرح شده است؛ در اصل سوم، آموزش و پرورش و تربیت‌بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عمومی، پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه براساس ضوابط اسلامی در جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف‌ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه آمده است. در اصل

بیست‌وهشتم، قانون اساسی، دولت را موظف به رفع نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد، امکان اشتغال و شرایط مساوی برای احراز مشاغل می‌کند.

در اصل بیست‌ونهم، برخورداری از تأمین اجتماعی را حقی همگانی می‌داند و دولت را مکلف می‌کند از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یکایک افراد کشور تأمین کند. اصل سی‌ام، دولت را موظف به فراهم‌ساختن آموزش و پرورش تا پایان دوره متوسطه و تحصیلات عالی به‌طور رایگان می‌کند. همچنین در اصل سی‌ویکم، داشتن مسکن متناسب با نیاز را حق هر فرد ایرانی می‌داند و دولت را موظف به زمینه‌سازی برای اجرای این اصل با اولویت روستائینان و کارگران می‌کند.

مجموعه مفاد قانون اساسی درمورد رفاه اجتماعی، انگاشت رفاهی جمهوری اسلامی ایران را در قالب یک نوع دولت رفاهی سامان می‌دهد، همه مردم را صرف‌نظر از موقعیت درآمدی، مشمول استفاده برابر از مواهب جامعه می‌داند و دولت را موظف به اجرای این انگاشت مساوات‌طلبانه می‌داند. بازتاب انگاشت مساوات‌طلبانه قانون اساسی، موجب تأسیس نهادهایی مانند کمیته امداد، بنیاد مسکن، بنیاد شهید، بنیاد مستضعفان، جهاد سازندگی و طرح شهید رجایی برای حمایت از روستائیان و تشکیل سازمان بهزیستی کشور شد؛ هرچند وجود بعضی از این نهادها در کنار دولت، نه تنها شکاف‌های درآمدی را بهبود نبخشید، بلکه موجب ناکارآمدی اجرای سیاست‌های اجتماعی شد (سعیدی، ۲۰۰۴).

در حال، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، منبع مهمی در ایجاد انگاشت‌ها، رویکردها و نظریه‌های رفاه اجتماعی در ایران بعد از انقلاب است.

هفتم: دیدگاه‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی که عمدتاً خاستگاه طبقات مختلف اجتماعی بوده و به‌ویژه ویژگی‌های اقشار کم‌درآمد و متوسط جامعه را طی نه دوره مجلس با همه فراز و نشیب‌هایش داشته است. این دیدگاه‌ها، از نگاه رمانتیستی به رفاه اجتماعی تا رویکرد مدرن را دربرگرفته است.

هشتم: سیاست‌های دولت‌های بعد از انقلاب که به‌طور مشخص در چهار نوع دولت‌های زمان جنگ، دوران سازندگی، اصلاحات و دولت اصول‌گرا خلاصه می‌شود. دولت زمان جنگ که وارث تقاضاهای دوران انقلاب و الزام‌های هشت سال جنگ ایران و عراق بود، به دولتی رفاهی به‌عنوان اولویت اول و به‌منظور کنترل اجتماعی و ایجاد معیشت حداقلی مردم گرایش داشت. درصد فقر خانوارهای ایرانی نیز از ۴۰ درصد سال ۱۳۵۷ به‌تدریج کاهش یافت. دولت سازندگی که اولویت

آن، رشد اقتصادی و جبران خسارت‌های دوران جنگ به ساختارهای اجتماعی و اقتصادی جامعه بود، در درجه دوم به رفاه اجتماعی پرداخت که با رونق اقتصادی نسبی در کنار تورم همراه بود. بیمه‌های اجتماعی، شرایط بهتری برای ارائه خدمات فراهم ساختند و خدمات درمانی در کشور توسعه یافت. آموزش عمومی وضعیت بهتری یافت و شاخص‌های رفاه اجتماعی روند افزایشی یافتند. میزان خانوارهای فقیر جامعه به ۱۹/۸ درصد کاهش یافت. دولت اصلاحات با استفاده از تجارب گذشته، اگرچه در دوره اول به توسعه سیاسی پرداخت، در دوره دوم به امور اقتصادی رسیدگی کرد و در مدت سه سال به رشد اقتصادی بالای ۶/۵ درصد رسید. در این دوره، لایحه قانون ساختار رفاه و تأمین اجتماعی به مجلس ارائه شد، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی ایجاد شد و همه شاخص‌های اجتماعی روند بهبود را طی کردند؛ به طوری که تعداد خانوارهای زیر خط فقر ایرانی به ۱۱/۵ درصد رسید.

دولت اصول‌گرا با شعار عدالت اجتماعی، یارانه‌ها را هدفمند ساخت و به همه آحاد مردم یارانه پرداخت کرد. دولت سیاست پرداخت یارانه را از ابزاری برای تعدیل قدرت خرید، به حق همگانی مردم صرف‌نظر از میزان درآمد تبدیل ساخت و مسکن مهر را در مقیاس گسترده‌ای عمدتاً خارج از محدوده قانونی شهرها و با هزینه‌های عظیم ملی ایجاد کرد. ناکارآمدی نظام یارانه و تبدیل مفهومی آن به حق همگانی ناشی از درآمد نفت و ناکارآمدی و رشد منفی اقتصادی در سال‌های ۱۳۸۹ به بعد علی‌رغم درآمدهای سرشار نفتی، موجب افزایش تورم شد و تعداد خانوارهای زیر خط فقر به ۳۳ درصد در شهرها و ۴۰/۱ درصد در روستاها در سال ۱۳۹۱ رسید و رفاه اجتماعی در ایران، با محدودیت‌های جدی مواجه شد. ایجاد نهادهای موازی مانند صندوق مهر رضا در مقابل سازمان‌های رسمی و اجرانکردن صحیح قانون ساختار رفاه و تأمین اجتماعی و ادغام وزارت رفاه و تأمین اجتماعی با وزارت کار و تعاون، مشکلاتی جدی در اجرای سازوکارهای رفاهی ایران پیش‌روی جامعه قرار داد.

نهم: برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی - اجتماعی بعد از انقلاب اسلامی

بعد از انقلاب اسلامی، تاکنون هشت برنامه نوشته شده که شش برنامه آن اجرا شده است. برنامه اول، اگرچه در اوایل سال ۱۳۶۰ تهیه شد، در مجلس به تصویب نرسید و دولت آن را پس گرفت. این برنامه شامل سیاست‌های اجتماعی فراوانی بود که از تأمین اجتماعی، بهداشت و آموزش رایگان تا حمایت‌های اجتماعی گسترده را دربرمی‌گرفت. در برنامه اول که لایحه آن از مجلس شورای اسلامی باز پس گرفته شد، عدالت و رفاه اجتماعی پررنگ بود (سازمان برنامه و

بودجه، ۱۳۶۲). همچنین برنامه‌های شرایط نوین که دولت دوران جنگ تدوین کرده بود، سطح نگهداشت رفاه و امور اجتماعی را مدنظر داشت و به اجرا گذاشت، اما برنامه‌های شرایط اضطراری، به دلیل عدم تحقق شرایط اضطراری زمان جنگ هرگز فرصت اجرا نیافت. در برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۳) که در سال ۱۳۶۸ به تصویب رسید، سهم اعتبارهای آموزش و پرورش عمومی به شدت افزایش یافت و سهم امور اجتماعی و فرهنگی تا پنجاه درصد افزوده شد. در بخش‌های بهداشت و درمان و تغذیه، سهم شایان‌توجهی از اعتبارهای سالانه اختصاص یافت، سیاست‌های تأمین مسکن بخش خصوصی تشویق شد و خودگردانی بیمارستان‌ها از کارایی آنان در ارائه خدمات کاست. همچنین بیمه‌های اجتماعی گسترش بیشتری یافت. اگرچه برنامه اول با اولویت امور اجتماعی و رفاهی تدوین شده بود، در عمل با اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی دولت به راه دیگری رفت. برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸) با اولویت برنامه تعدیل اقتصادی تدوین شد و سیاست‌های رفاه اجتماعی در اولویت بعدی بود، اما هنگام اجرای برنامه که مصادف با دوره دوم دولت سازندگی بود، سیاست‌های تعدیل اقتصادی به کنار رفت و سیاست‌های انقباضی و گاهی با گرایش بیشتر به رفاه اجتماعی ادامه یافت. در این زمان، از بهداشت و درمان، بهزیستی و تأمین اجتماعی حمایت بیشتری صورت گرفت.

برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳) که بر نهادسازی استوار بود، زمینه‌ساز تدوین لایحه ساختار رفاه و تأمین اجتماعی شد، یکی از قوانین مادر را در حوزه رفاه اجتماعی ایران تدوین کرد و به تصویب مجلس رساند. تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، یکی از مهم‌ترین وقایع نهادی برای اجرای سیاست‌های نظری و عملی مندرج در قانون اساسی به‌ویژه اصل ۲۹ قانون اساسی بود. این قانون براساس ماده ۴۰ قانون برنامه سوم تدوین شد.

برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) برای اولین بار براساس سند چشم‌انداز آینده بیست‌ساله ایران تهیه شد و بخش‌های رفاهی و اجتماعی آن، یکی از کامل‌ترین برنامه‌های توسعه در تاریخ برنامه‌ریزی ایران بود. برنامه‌های کاهش فقر، توازن منطقه‌ای، تقویت نهادهای محلی، گسترش بیمه‌های اجتماعی، کاهش سهم هزینه‌های ملی سلامت مردم و هدفمندکردن یارانه‌ها، از جمله سیاست‌های برنامه چهارم بود. دولت نهم و دهم، اعتقادی به برنامه چهارم نداشت و اعلام کرد که نسخه‌های این برنامه را خمیر خواهد کرد و در عمل نیز در جهت این برنامه قدم برنداشت. مفاد هدفمندکردن یارانه‌ها را به شکلی دیگر عملی کرد و هزینه‌های ملی مردم برای سلامت را افزایش داد. بیکاری خانوارهای زیر خط فقر نیز افزایش یافت. برابری براساس ضریب جینی بهبود پیدا

کرد، اما با رشد منفی اقتصادی و افزایش خانوارهای فقیر، درعمل این دستاورد که حاصل توجه به مناطق و ارائه یارانه‌ها بود، ثمره‌ای به بار نیاورد.

دهم: دانشگاه‌ها و روشنفکران در جامعه ایران، تأثیر زیادی در تولید مفاهیم و اندیشه‌های رفاه اجتماعی دارند، اما در دانشگاه‌های ایران، دپارتمان‌ها و دوره‌های بسیار محدودی به امر رفاه اجتماعی ایران از منظر تخصصی می‌پردازند. روشنفکران نیز کمتر به شکل تخصصی یا گفتمانی، به امر رفاه اجتماعی ایران پرداخته‌اند. نبود «گفتمان روشنفکری رفاهی» در ایران که تضمین‌کننده طرح مسائل نظری و عملی و نظارتی در جامعه است و روند نظری و عملی رفاه اجتماعی را رصد می‌کند، یکی از محدودیت‌های جدی جامعه اندیشگی ایران است.

یازدهم: ظرفیت‌های قانونی ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

در اسناد پشتیبان این قانون که از مطالعات دوساله در مؤسسه عالی پژوهش‌های تأمین اجتماعی نشئت گرفت و دارای اهداف و سیاست‌های مشخصی بود، آمده است:

هرچند حرکت نظام تأمین اجتماعی باید درجهت تحقق اصل فراگیری، کفایت و جامعیت باشد، باید پذیرفت که دستیابی به اهداف مزبور حداقل در آینده نزدیک مقدور نیست. بدین ترتیب، باید کوشید تا با ترسیم چشم‌اندازی جامع از نظام تأمین اجتماعی که هدف آینده بلندمدت کشور خواهد بود، به انتخاب برای کوتاه‌مدت پرداخته شود. به این انتخاب‌ها باید در دو حوزه اصلی توجه شود. انتخاب نوع خدماتی که باید در زمانی کوتاه و با دامنه‌های وسیع ارائه شود و همچنین انتخاب گروه‌هایی از جمعیت که باید در زمان کوتاه زیر پوشش باشند.

نکته دیگر اینکه مطالعات چشم‌انداز مورد بحث نشان می‌دهد که نظام‌های تبعی تأمین اجتماعی (مانند نظام‌های متکی بر خانواده نظام‌های بیمه اجباری بین‌نسلی و...) باید در طراحی اولیه نظام جامع تأمین اجتماعی کشور از جایگاه ویژه‌ای برخوردار باشند و بر آنها به‌صورت خاص تأکید شود. در این زمینه اهمیت مشارکت مردم در تحقق نظام جامع تأمین اجتماعی، بیش‌ازپیش نمایان می‌شود. (وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۴)

معمولاً نسبت هزینه‌های اجتماعی به تولید ناخالص داخلی، با سرانه تولید رابطه آماری مستقیم دارد؛ یعنی در مجموع، با افزایش درآمد سرانه، نسبت هزینه‌های اجتماعی در کل تولید ناخالص داخلی نیز افزایش می‌یابد. اگر این رابطه را ملاک قرار دهیم، سهم هزینه‌های اجتماعی در ایران، به‌طور محسوسی کمتر از حد متعارف جهانی است. (همان)

چشم‌انداز جمعیتی و اقتصادی ایران در دو دهه آینده، با توجه به محدودیت‌های منابع دولتی،

بر اهمیت و ضرورت تقویت و تعمیم برنامه‌های بیمه‌ای تأکید دارد. کم‌توجهی به برنامه‌های بیمه‌ای، سبب گسترش نیاز به خدمات حمایتی و بار مالی بسیار سنگین برای دولت می‌شود. گسترش بیمه‌های اجتماعی برای جامعه روستانشین شاغل، از راهبردهای برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بوده و در برنامه دوم نیز بر آن تأکید شده است. تأسیس «صندوق بیمه اجتماعی روستاییان» براساس پرداخت‌های مشترک بیمه‌شده و کارفرما (دولت یا بخش خصوصی)، حرکتی در جهت تحقق این هدف است. برنامه‌های این صندوق در جهت تحقق هدف‌های مورد نظر و با تکیه بر محاسبه‌های بیمه‌ای و کارشناسی عبارت‌اند از:

- پوشش جمعیت به‌صورت منطقه‌ای با اولویت‌بندی نوع فعالیت؛
- پوشش بیمه‌ای اجباری مزدبگیران با مشارکت بیمه‌شده، کارفرما یا دولت؛
- پوشش اختیاری خویش‌فرمایان و گروه‌های شاغل بدون کارفرما با مشارکت بیمه‌شده و دولت، مشروط به استمرار ماهانه و گذر پوششی از اختیار به‌سمت الزام؛
- اولویت حمایت‌ها با انواع مستمری‌های بازنشستگی از کارافتادگی کامل و بازماندگان؛
- تجدیدنظر در ساختار اداری و مدیریتی نظام تأمین اجتماعی به‌منظور حرکت به‌سمت تمرکز در سیاست‌گذاری، تأسیس پایگاه اطلاعاتی تأمین اجتماعی، نظارت بر کیفیت و چگونگی عرضه خدمات و ارزشیابی آن‌ها و جلوگیری از تداخل در عملکرد و عرضه خدمات مضاعف؛
- برقراری ارتباط منطقی بین سن، سنوات خدمت و نوع کار، جلوگیری از بازنشستگی زودهنگام و انتقال هزینه‌های این‌گونه بازنشستگی‌ها به دستگاه‌های مسئول، بررسی امکان ایجاد تأخیر در تحقق نصاب سنی با استفاده از شیوه‌های بازنشستگی تدریجی (مانند روش تقلیل ساعات کار یا به‌کارگماری در مشاغل دیگر)؛
- برقراری ارتباط منطقی بین دستمزدهای دوران اشتغال و مستمری‌های بازنشستگی، تعدیل سقف برداشت کسور، اعمال تغییرات لازم در مستمری‌ها در جهت تطبیق‌دادن آن‌ها با تغییرهای ارزش پول و جلوگیری از ازبین‌رفتن تعادل در بودجه خانوار (تضعیف انگیزه بازگشت به بازار کار برای بازنشستگان)؛
- بررسی وضعیت مالی صندوق‌های بیمه‌ای، توانایی‌های نظام‌های حمایتی و تعهدهای موجود به‌منظور محاسبه نرخ‌های منطقی برحسب انواع خدمات (درمان، بیکاری، بازنشستگی و...) با استفاده از موازین علمی، تجربه‌های جهانی و ارتباط با سازمان‌های تخصصی بین‌المللی؛

- بازنگری در مدیریت و نحوه توزیع یارانه‌های دولت به منظور افزایش کارایی و پوشش وسیع تر آن‌ها و همچنین هدایت یارانه‌های مزبور در جهت تخصیص به گروه‌های نیازمند؛
- ترسیم جایگاه معین برای بخش غیردولتی در مدیریت و چگونگی ارائه کمک‌های داوطلبانه برای تأمین اجتماعی و ترغیب آنان به پذیرش مسئولیت‌ها به طور مستقل و...؛
- ترغیب به پرهیز از تمرکز در اداره امور تأمین اجتماعی، حمایت از صندوق‌های کوچک و تخصصی کردن آن‌ها به منظور افزایش کارایی و ایجاد امکان مشارکت اعضا در اداره امور آن‌ها (مؤسسه عالی پژوهش‌های تأمین اجتماعی، خلاصه گزارش نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۷۸).

با این همه، این بخش اساسی از فعالیتهای اجتماعی کشور با مشکلات شایان توجهی مواجه است که از آن جمله می‌توان به موارد مشخص زیر اشاره کرد:

- نبود چارچوب منسجم برای سیاستگذاری‌های کلان و راهبردی؛
 - نبود برخی از نهادهای اصلی برای ایجاد انسجام سازمانی در مجموعه فعالیت‌های رفاه و تأمین اجتماعی؛
 - نبود نظام اطلاعاتی جامع، قابل اتکا و به‌هنگام برای تصمیم‌سازی، اجرا، نظارت و ارزیابی؛
 - تداخل وظایف برخی از سازمان‌ها و...؛
 - نبود معیارهای پذیرفته‌شده فنی - کارشناسی در سازماندهی فعالیت‌ها و ارائه خدمات.
- مسائل و مشکلات فوق سبب شده است تا به‌رغم تخصیص بخش شایان توجهی از منابع مالی جامعه (حدود ۲۵ درصد از بودجه جاری دولت در سال‌های اخیر، علاوه بر منابع تخصیص‌یافته توسط بنیادها، نهادها، مؤسسه‌ها و افراد غیردولتی)، هنوز ضعف‌های فراوانی در نظام تأمین اجتماعی کشور مشاهده شود. بر این اساس، لازم است برای حل و فصل مسائل بالا و به‌ویژه برای تبدیل بخش‌ها و اجزای گسسته فعالیت‌های موجود کشور به یک نظام به‌هم‌تنیده، منسجم و کلان رفاه و تأمین اجتماعی، کوشش لازم به‌عمل آید (همان).

سه رویکرد رفاه اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی در ایران

در اینجا همه منابعی که می‌توانست تولیدکننده یا زمینه‌ساز انگاشت‌ها، رویکردها یا نظریه‌های رفاه اجتماعی باشد، در سه رویکرد رفاه اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی به‌کار می‌رود و تحلیل زیر براساس رابطه رفاه اجتماعی و سیاست‌های رشد اقتصادی مطرح می‌شود.

در مورد رابطه رفاه عدالت اجتماعی و رشد اقتصادی، سه راهبرد وجود دارد. اگر بازتوزیع درآمد^۱ را معادل رفاه و عدالت اجتماعی فرض کنیم و رشد^۲ را معادل رشد اقتصادی بگیریم، این سه راهبرد به شرح زیر خواهند بود (شریف‌زادگان، ۱۳۸۶):

راهبرد اول: شرایطی است که رشد اقتصادی را مرجح بر بازتوزیع درآمد بدانیم؛ این راهبرد را «تقدم رشد اقتصادی بر بازتوزیع درآمد» (GTR)^۳ می‌دانند. طرفداران این راهبرد در توضیح آن می‌گویند با رشد اقتصادی و ایجاد ظرفیت‌های گسترده اقتصادی و بزرگ‌شدن حجم اقتصاد، شرایط اشتغال و کار به‌طور خودبه‌خود، برای همه گروه‌های اجتماعی فراهم و توزیع درآمد متعادل و رفاه اجتماعی محقق می‌شود. تجارب جهانی و پژوهش‌های بسیار، امکان‌ناپذیر بودن این امر را به‌خوبی نشان داده‌اند. حتی اگر در مراحل اولیه توسعه، نابرابری تشدید شود و به تدریج امر رخنه به پایین اتفاق بیفتد، از شدت نابرابری کاسته و تعادل ایجاد شود، باز هم این راهبرد تحقق نخواهد یافت.

راهبرد دوم: در شرایطی که بازتوزیع درآمد عمدتاً مورد توجه باشد و رشد اقتصادی در مرحله بعد مطرح شود، راهبرد «تقدم بازتوزیع درآمد بر رشد اقتصادی» (RTG)^۴ مطرح می‌شود. در این سیاست، منابع جامعه عمدتاً صرف توزیع مناسب درآمد و هزینه‌های رفاه اجتماعی می‌شود، سرمایه‌گذاری برای رشد اقتصادی و توجه به آن در درجه بعدی قرار می‌گیرد و در عمل ظرفیت‌های اقتصادی جامعه تضعیف می‌شود. مطالعات و تجارب متعدد نشان می‌دهد اجرای این سیاست در بلندمدت، نه به رفاه و عدالت اجتماعی می‌رسد و نه به رشد اقتصادی.

راهبرد سوم: با توجه به این تحلیل که بدون رشد اقتصادی، توزیع درآمد متعادل صورت نمی‌گیرد، راهبرد «رشد اقتصادی همراه با بازتوزیع درآمد» (GWR)^۵ مطرح می‌شود. دو راهبرد اول را می‌توان راهبردهای افراطی نامید؛ زیرا در عمل قابلیت آن را ندارند که بازتاب تحقق رفاه و عدالت اجتماعی رشد اقتصادی باشند. در راهبرد اول، رفاه و عدالت اجتماعی تحقق نخواهد یافت و در راهبرد دوم، رشد اقتصادی کاهش می‌یابد و در نتیجه آن، بازتوزیع درآمد بدون تکیه به اقتصادی پرونق و توانا راه به جایی نمی‌برد.

در راهبرد سوم، رشد اقتصادی به‌عنوان پشتوانه اصلی اقتصاد به پیش خواهد رفت و همراه و

1. Redistribution
2. Growth
3. Growth Then Redistribution
4. Redistribution Then Growth (RTG)
5. Growth With Redistribution (GWR)

همگام با آن و در حد توان اقتصاد و متناظر با آن، بازتوزیع درآمد و رفاه اجتماعی به انجام می‌رسد. در اینجا بسیار مهم است که این سیاست هم به نفع رشد اقتصادی و هم به نفع رفاه و عدالت اجتماعی عمل کند. این در واقع، هنر سیاستگذاران، تصمیم‌گیران و مدیران اقتصادی است که بتوانند این سیاست را به پیش ببرند. بسیاری از کشورهای اروپایی و کشورهای آسیای شرقی نظیر مالزی و کره جنوبی نیز این سیاست راهبردی را برای حل مسئله رفاه و عدالت و رشد اقتصادی برگزیده‌اند. به نظر می‌رسد در ایران پس از انقلاب، هر سه این سیاست‌ها به نحوی آزموده شده‌اند.

راهبرد اول یعنی «تقدم رشد اقتصادی به بازتوزیع درآمد» در دوران هشت‌ساله پس از جنگ در ایران آزمون شد و علی‌رغم ایجاد ظرفیت‌های جدید در اقتصاد ایران، به خاطر کم‌توجهی به بازتوزیع درآمد در ایران، به پیشرفت‌های مهمی در عدالت اجتماعی منجر نشد.

دولت اصول‌گرای نهم و دهم، سیاست تقدم بازتوزیع درآمد بر رشد اقتصادی را علی‌رغم طی شدن دو مرحله توسعه‌یافته قبلی دوباره اتخاذ کرد و با توزیع درآمدها میان مردم از طریق یارانه یکسان به همه اقشار و اجرای سایر سیاست‌های توزیعی، موجب ناکارآمدی اقتصاد و بروز مشکلات جدی برای رفاه اجتماعی ایران شد و در عمل، هم در توسعه و رشد اقتصادی و هم در رفاه و عدالت اجتماعی، علی‌رغم بهبود ضریب جینی و نابرابری اجتماعی^۱، ناکارآمدی خود را نشان داد.

راهبرد دوم یعنی «تقدم بازتوزیع درآمد بر رشد اقتصادی» در عمل در دوران هشت‌ساله جنگ آزمایش شد و اگرچه مسائل اجتماعی و اقتصادی دوران جنگ را سامان بخشید، زمینه رشد اقتصادی و بازتوزیع درآمد و رفاه اجتماعی در جامعه ایران را فراهم نکرد؛ بنابراین، اجرای این سیاست، برای توسعه ایران و ایجاد رفاه اجتماعی و رشد اقتصادی توصیه نمی‌شود.

به راهبرد سوم، «رشد اقتصادی همراه با بازتوزیع درآمد»، تنها در دوره دوم چهارساله دولت سابق توجه صورت گرفت و با اجرای سیاست‌هایی مانند تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، زمینه‌های اجرای آن فراهم شد، اما در ساختار تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری دولت، تا حدی جاری شد. در این دوره، با مطالعه‌هایی که در دولت انجام گرفت، همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، دیدگاه‌ها و مبانی نظری روشنی در مورد رفاه و تأمین اجتماعی تدوین شد و برای اولین بار قانونگذاری و سیاستگذاری، بر اساس انگاشت‌ها و نظریه‌های رفاه اجتماعی بود.

۱. ضریب جینی، از ۰/۴۱ در سال ۱۳۸۴، به ۰/۳۶ در سال ۱۳۹۱ رسید (گزارش وضعیت فقر و نابرابری در ایران در دوره هشت‌ساله ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۱، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، اسفند ۱۳۹۳)

به نظر می‌رسد اگرچه در دوره‌های فوق‌الذکر، هر سه سیاست تا حدی اجرا شده است، شرایط انقلاب و توسعه‌خواهی همراه با عدالت جامعه سبب شد که در دوران جنگ، به توسعه در قالب پروژه‌های انقلاب و در دوران سازندگی به ارائه یارانه‌ها و خدمات اجتماعی توجه صورت گیرد و در دوران اصلاحات نیز سیاست‌های مختلط و در نهایت سیاست رشد همراه با بازتوزیع درآمد در پیش گرفته شود؛ بنابراین، می‌توان گفت براساس مطالعات انجام‌شده در کشور، تنها سه راهبرد فوق به‌طور جدی به انجام نرسیده‌اند و اگرچه در هر دوره، یکی از این راهبردها غالب بوده، متأثر از رفاه و عدالت و رشد، همواره تغییرهایی به نفع یکی از آنان انجام گرفته است.

در سال ۱۳۷۴، مطالعه‌ای در دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی انجام شد که نتایج آن به شرح زیر است:

- ایرانیان از نظر توزیع درآمد، بدترین وضعیت را در سال ۱۳۶۵ و بهترین وضعیت را در سال ۱۳۷۲ داشته‌اند.
 - شاخص توزیع درآمد در سال‌های ۱۳۶۱، ۱۳۶۷، ۱۳۶۸، ۱۳۶۹، ۱۳۷۱، ۱۳۷۲ و تا حدی ۱۳۶۶، وضع بالاتر از متوسط وضعیت توزیع درآمد در دوره ۱۳۶۱-۱۳۷۲ را نشان می‌دهد.
 - اگر شاخص سن را مبنای ارزیابی قرار دهیم، اقتصاد کشور از نظر رفاه اجتماعی بهترین وضعیت را در سال ۱۳۶۲ و بدترین وضعیت را در سال ۱۳۶۷ تجربه کرده است.
 - سطح رفاه اجتماعی از سال ۱۳۶۷ به بعد همواره بهبود یافته است (نیلی، ۱۳۷۵: ۴۷).
- نتایج نشان می‌دهد که سیاست‌های دولت‌ها در بعد از انقلاب، هم به بازتوزیع درآمد و هم به رشد اقتصادی گرایش داشته است، اما به‌خاطر مسائل سیاسی و اجتماعی این دوران، هیچ‌یک از سیاست‌های سه‌گانه فوق به‌طور مستقیم اجرا نشده‌اند و سیاست‌هایی مختلط از سه راهبرد فوق به انجام رسیده است. در هشت سال جنگ، عمدتاً سیاست بازتوزیع درآمد در دوران سازندگی سیاست رشد اقتصادی و در دوران اصلاحات، در دوره اول رشد اقتصادی و در دوره دوم تا حدودی سیاست رشد همراه با بازتوزیع درآمد پیگیری شد و در دولت‌های نهم و دهم، به سیاست بازتوزیع درآمد و سپس رشد اقتصادی بازگشت شد که در عمل ناکارآمدی خود را نشان داد.
- بانک جهانی نیز در مورد اقتصاد ایران گزارشی را ارائه کرده که به این شرح است: مسائل اجتماعی ایران از زمان انقلاب از اولویت مطلق برخوردار است. به‌رغم همه مشکلات مالی، دستاوردهای ایران در زمینه آموزش و پرورش، بهداشت و کاهش فقر کاملاً چشمگیر است. میزان

فقر از رقم برآوردشده ۴۰ درصد پیش از انقلاب، به نزدیک ۲۰ درصد درحال حاضر کاهش یافته است. این دستاورد با اتکای دولت به سیاست توزیع درآمد فعال با روش پرداخت نقدی و حمایت مستقیم از فقرا و از راه نظام بسیار پیشرفته تأمین اجتماعی تحقق یافت. با وجود این، اگرچه برنامه‌های اجتماعی ایران در حمایت از فقرا مؤثر واقع شد، نظام یارانه غیرمستقیم به‌ویژه یارانه‌های انرژی، بیش از آنکه به فقرا کمک کند، به نسبت ۱۲ به ۱ به سود ثروتمندان تمام شد. همان‌طورکه اشاره شد، این یارانه‌ها به‌جای اینکه مصرف انرژی را بهینه کند، آن را افزایش داد و اگر این پس‌انداز بالقوه ولی ضایع شده (که حدود ۹۰ میلیارد دلار در دهه ۱۹۹۰ برآورد شده است) سرمایه‌گذاری می‌شد، رشد بیشتری را پدید می‌آورد که در نتیجه آن، قشر ضعیف به‌جای دریافت کمک مستقیم می‌توانست با برخورداری از امکانات بالقوه‌ای که این رشد اضافی ایجاد می‌کرد، از جمله اشتغال توانمندتر شود؛ به‌ویژه اینکه ۴۰ درصد فقیرترین مردم در ایران بیکارند. سیاست «توزیع پیش از رشد» ایران، در عمل ناپایداری خود را نشان داد و چشم‌انداز رشد را برای نیروی کار فزاینده از بین برد. ایران نیازمند آن است که از سیاست «توزیع پیش از رشد» به «توزیع همراه با افزایش رشد» روی آورد (بانک جهانی، ۱۳۸۳).

سیاست‌هایی مانند هدفمندکردن یارانه‌ها، در صورتی که براساس شناسایی اقشار اجتماعی باشد، در جهت راهبرد سوم تلقی می‌شود؛ زیرا با هزینه اثربخشی ارائه یارانه‌ها به افراد جامعه، منابع فراوانی آزاد می‌شود که در خدمات اجتماعی و سرمایه‌گذاری برای رشد اقتصادی به‌کار می‌آید. ماده ۳ لایحه برنامه چهارم، ناظر بر این مهم بود که البته در مجلس شورای اسلامی معوق شد. آنچه به‌عنوان سیاست یارانه‌ای در دولت نهم و دهم انجام شد، انحراف از اصول هدفمندکردن یارانه‌ها بود و موجب شد که بخش عظیمی از جمعیت ایران، به پرداخت‌های مستقیم دولت وابسته شوند، فرهنگ کار تضعیف شد و درعمل، نه‌تنها از افزایش قیمت حامل‌های انرژی، درآمد لازم برای پرداخت یارانه‌ها فراهم نشد، بلکه پرداخت یارانه‌ها، فشار زیادی به ساختار مالی دولت وارد کرد؛ به‌طوری‌که در سال ۱۳۹۱، عملکرد بودجه عمرانی کشور ۱۴۰ هزار میلیارد ریال بود، اما سالیانه مبلغ ۴۳۰ هزار میلیارد دلار یارانه پرداخت شد. این درحالی است که بودجه سلامت و آموزش و پرورش، با کسری زیادی مواجه بود.

ارتباط راهبرد «رشد اقتصادی همراه با بازتوزیع درآمد» با دولت رفاه، بحث بسیار مفصل و حساسی است، اما اجرای رویکرد دولت رفاه به شکل سنتی آن، به‌خاطر مسئولیت مستقیم دولت در ارائه خدمات اجتماعی به جامعه و ناکارآمدکردن اقتصاد، به‌ویژه در کشور ما قابلیت آن را ندارد

که متضمن رشد اقتصادی لازم باشد تا بتوان با اتکا به آن، به بازتوزیع درآمد دست یازید؛ بنابراین، راهبرد اصلاح «دولت رفاه» و تکیه بر سیاست «جامعه رفاهی» و «جامعه ریسکی»، ارتباط میان راهبرد سوم و دولت رفاه را منطقی می‌کند؛ زیرا اجرای این سیاست‌ها، دخالت دولت و هزینه‌های آن را کاهش و اثربخشی اقتصاد را افزایش می‌دهد.

با توجه به شناخت از تقاضای اجتماعی ایران که عدالت اجتماعی را متأثر از انقلاب و تحولات هشت‌ساله جنگ می‌کند و رشد اقتصادی را ناشی از شرایط خاص جامعه ایران و متأثر از تحولات توسعه و اقتصاد جهانی و کشورهای درحال توسعه‌ای مانند کره و ترکیه می‌داند، نمی‌توان به عامل رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی به‌طور هم‌زمان بی‌توجه بود و هردوی این موارد، مورد تقاضای جامعه ایران است. این امر یکی از دلایلی است که در انتخاب راهبرد سوم مؤثر است.

بحث و نتیجه‌گیری

با توجه به منابع تولید انگاشت‌ها، رویکردها و نظریه‌های رفاه اجتماعی در ایران و عملکرد آن در قبل و بعد از انقلاب اسلامی، انسجام و یکپارچگی که هم در درون بخش‌های رفاهی و هم با اقتصاد کلان کشور به‌هم‌پیوستگی لازم را داشته باشد، مشاهده نمی‌شود. فراز و نشیب‌های توسعه و رشد اقتصادی قبل از انقلاب و برنامه‌های توسعه نشانگر، تعریفی منسجم از رفاه اجتماعی در ایران نبوده است. اگر فرض کنیم که رفاه اجتماعی، سه کارکرد مستقل رفاهی پوشش‌دهنده شکاف‌های درآمدی و آسیب‌های اجتماعی ناشی از اجرای سیاست‌های اجتماعی و تضمین‌کننده تحقق رشد و توسعه اقتصادی را دارد، می‌توان گفت که در دوران قبل از انقلاب، بعضی از سیاست‌های رفاهی، نقش امنیتی، سیاسی یا دولت‌سازی داشت و کمتر به شکل مستقل به‌کار ساختن رفاه اجتماعی مستقل ایران می‌آمد.

پس از انقلاب، به رفاه اجتماعی به‌عنوان یک مقوله مستقل کمتر توجه شد و همواره عامل کنترل اجتماعی و آرام‌بخش بود و نه اجرای حقوق شهروندی و اجرای اصل ۲۹ قانون اساسی که تأمین اجتماعی و رفاه اجتماعی را حق شهروندی ملت ایران می‌داند.

مهم‌ترین برهه تاریخی در رفاه اجتماعی بعد از انقلاب اسلامی، لایحه و قانون ساختار رفاه و تأمین اجتماعی بود که هم دیدگاهی علمی و یکپارچه از همه عناصر رفاه اجتماعی ایران ارائه کرد و هم راهکارها و سازماندهی لازم برای اجرای آن را فراهم ساخت و شورای رفاه و تأمین

اجتماعی را با قدرت تصمیم‌گیری لازم برای هماهنگی‌های بین‌بخشی تأسیس کرد. متأسفانه در دولت نهم و دهم، با بی‌توجهی به مفاد قانون فوق‌الذکر و ادغام وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در وزارت کار و ازکارانداختن اغلب عناصر نظام یکپارچه رفاهی کشور، کم‌توجهی به برنامه‌ریزی رفاهی در کشور دوباره شدت گرفت.

در دولت‌های بعد از انقلاب، علی‌رغم توجه به امر رفاه اجتماعی، غیر از دوره دوم دولت اصلاحات که مبادرت به تعریف یکپارچه از رفاه اجتماعی و تقدیم لایحه نظام رفاهی کشور به مجلس و تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی کرد، در بقیه دولت‌ها، اهتمام جدی به یکپارچگی امر رفاه اجتماعی و برنامه‌ریزی برای آن صورت نگرفت. نتیجه این امر، صرف هزینه‌های هنگفت در حوزه‌های مختلف رفاه اجتماعی و هزینه اثربخش‌نبودن هزینه فعالیت‌های رفاهی و متناسب‌نبودن هزینه‌ها با حجم اقتصاد کشور بوده است.

به نظر می‌رسد هم‌اکنون ایران محتاج احیای دوباره قانون ساختار رفاه و تأمین اجتماعی است که از طریق اجرای «گفتمان روشنفکری رفاه اجتماعی ایران» باید دوباره در جامعه مطرح و درباره ضرورت‌های آن گفت‌وگو شود.

منابع

- الکاکی، پیت؛ می، مارگارت و راولینگسون، کارن (۱۳۹۱)، کتاب مرجع سیاستگذاری اجتماعی (جلد اول و دوم)، ترجمه علی‌اکبر تاج‌مزینانی و محسن قاسمی، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق.
- بانک جهانی (۱۳۸۳)، اقتصاد ایران از دیدگاه بانک جهانی، ترجمه احمد عزیزی بلوریان، تهران: سازمان بورس و اوراق بهادار.
- بلیک‌مور، کن (۱۳۸۹)، مقدمه‌ای بر سیاستگذاری اجتماعی، ترجمه علی‌اصغر سعیدی و سعید صادقی‌جقه، تهران: نشر مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- سازمان برنامه‌وبودجه (۱۳۳۸)، سنجش پیشرفت و عملکرد و برنامه عمرانی هفت‌ساله دوم.
- _____ (۱۳۸۳)، قانون ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی (تاریخچه مختصر روند شکل‌گیری قانون ساختار نظام جامع رفاه اجتماعی)، تهران: دفتر امور مجلس و مؤسسه فرهنگی-هنری آهنگ آتیه.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳)، مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه.
- شریف‌زادگان، محمدحسین (۱۳۸۶)، «راهبردهای توسعه اقتصادی و عدالت اجتماعی»، فصلنامه علمی-پژوهش رفاه اجتماعی، شماره ۲۴: ۷-۳۰.

- _____ (۱۳۸۷)، «وضع توسعه ایران: سی سال بعد از انقلاب»، مجله آیین، شماره‌های ۱۹-۲۰: ۶۰-۶۳.
- کارشناس، مسعود (۱۳۸۲)، نفت، دولت و صنعتی شدن در ایران، ترجمه علی اصغر سعیدی و یوسف عبدالوهاب، تهران: گام نو.
- مجلسی، محمدباقر، بحارالانوار، کتابخانه دیجیتال قائمیه.
- مجیدی، عبدالمجید (۱۳۸۰)، خاطرات عبدالمجید مجیدی، تهران: گام نو.
- مؤسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی (۱۳۷۸)، خلاصه گزارش نظام جامع رفاه تأمین اجتماعی، تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی
- نیلی، فرهاد (۱۳۷۳)، «رشد اقتصادی، توزیع درآمد و رفاه اجتماعی در سال‌های ۱۳۶۱-۱۳۷۲»، نشریه برنامه‌وبودجه، شماره اول: ۴۷-۶۲.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۳)، وضعیت فقر و نابرابری در ایران در دوره هشت‌ساله ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۱.
- وزارت رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۴)، فرایند تدوین و تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران.
- Balwin, G. B. (1967), **Planning and Development in Iran**, Baltimore, John Hopkins Press.
- Rawals, J. (1976), **A Theory of Justice**, Oxford University press.
- Barry, Norman (1999), **Welfare, Backingham**, Open University Prees
- Saeidi, A. A. (2004), "The Accountability of Para-Governmental Organizations (Bonyads): The Case of Iranian Foundations", **Iranian Studies**, No 37/3: 479-498.