

فصلنامه علمی «پژوهش مسائل اجتماعی ایران»

شماره یکم، پاییز ۱۴۰۰: ۱-۳۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۲/۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۲۲

نوع مقاله: پژوهشی

## ارزیابی راهبردی فرایند سیاست‌گذاری مواجهه با مسائل اجتماعی در ایران

ابراهیم حاجیانی\*

### چکیده

دغدغه و مسئله اصلی مقاله پیش‌رو نقد و ارزیابی انتقادی و راهبردی مجموعه سیاست‌های اجتماعی نظام تصمیم‌گیری و دستگاه اجرایی در چند دهه گذشته است. به این منظور این سیاست‌های (شامل تصمیمات و اقدامات در حوزه مسائل، مشکلات، آسیب‌ها و جرائم در ۵ بخش شناسائی، مبانی مواجهه و انتخاب سیاست، پیاده‌سازی، اجراء و ارزیابی مورد نقد و بررسی قرار گرفته است. روش پژوهش فراترکیب بوده و از تحلیل‌ها، ارزیابی و نقدهای موجود توسط محققان و پژوهشگران ایرانی و نیز تجربه زیسته نویسنده استفاده شده است. پس از مرور اجمالی وضعیت کنونی مسائل اجتماعی که نشان‌دهنده ناکامی‌ها و عدم توفیقات بوده و گاه سریع به سیاست‌های اتخاذ شده یافته‌ها گویای آن است که معمولاً شناسائی مسائل نابهنگام و با تأخیر بوده است. در زمینه مبانی کلی نوعی بلا تکلیفی، نگاه زیستی و فردگرایانه و بی‌توجهی به راه‌حل‌های اساسی حاکم بوده است. در حوزه بررسی و انتخاب سیاست‌ها فقدان یادگیری و بی‌توجهی به تجارب سیاستی، تمرکزگرایی، احساس‌زدگی، مخاطب‌شناسی، عدم شفافیت، بی‌اعتنائی به گروه‌های حاشیه‌ای و شرایط بومی - محلی مشاهده می‌شود. در عرصه پیاده‌سازی نیز کمبود و عدم توزیع مناسب منابع مالی، بی‌اعتنائی به سیاست‌ها، فقدان زیرساخت‌ها؛ ناهماهنگی و مشکل نیروی انسانی به چشم می‌خورد. در زمینه اجراء نیز با ضعف دستگاه‌های اجرایی، مواجهه

تشریفات و مناسکی و فقدان تفکر ماتریسی و شتابزدگی مواجه هستیم. در مرحله نظارت نیز فقدان نظام رصد و پایش و ضعف مشارکت نهادهای مدنی در فرایند ارزیابی از مهمترین انتقادات به شمار می‌آیند. در پایان راهبردهائی مانند شفافیت و تغییرات ساختاری پیشنهاد شده‌اند.

**واژه‌های کلیدی:** سیاست اجتماعی، مسائل اجتماعی، آسیب‌های اجتماعی، ارزیابی.

## مقدمه

سرعت گرفتن تغییرات اجتماعی و اقتصادی طی چند دهه گذشته موجب تنوع، انباشت، تراکم و تجمیع انواع مسائل و آسیب‌های اجتماعی در جامعه ایران شده است. به نظر می‌رسد وقوع برخی رویدادهای بنیادین مانند اصلاحات ارضی، افزایش قیمت نفت در دهه پنجاه، پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ماه ۱۳۵۷، جنگ تحمیلی، سیاست‌های تعدیل اقتصادی و نهایتاً تحریم‌ها و سیاست‌های بین‌المللی متمرکز بر انزوای ایران، منابع اصلی مولد تحولات اجتماعی شده‌اند که هر کدام به نوبه خود و به سهم خود تأثیر بسزائی در پیچیده شدن و تعمیق مسائل و آسیب‌های اجتماعی داشته‌اند. مطابق با این شرایط و در پی افزایش و شدت گرفتن این مسائل و یا تبدیل آنها به بحران، و در مواردی تولید آبر بحران یا چالش‌های اساسی، نظام سیاست‌گذاری سطح کلان و میانی کشور نیز واکنش نشان داده و مجموعه‌ای از سیاست‌ها<sup>۱</sup>، تدابیر، مداخلات<sup>۲</sup> و برنامه‌ها را برای ایجاد و بازگشت مجدد نظم اجتماعی، امنیت عمومی، تأمین رفاه، حل و فصل مسائل و آسیب‌های اجتماعی اتخاذ و اجراء نموده‌اند. عجزاً مجموعه این راهبردها و مداخلات را می‌توان در ذیل مفهوم سیاست‌های اجتماعی قرار داد. هرچند مفهوم سیاست‌های اجتماعی دامنه فراخ‌تر و گسترده‌تری از مسائل و آسیب‌های اجتماعی دارد (سعیدی، ۱۳۹۰: ۵-۹). نظام (های) سیاسی و دولت‌های مختلف طی چند دهه گذشته (در چارچوب کلی و اجمالی سیاست‌های اجتماعی) توجه جدی به موضوعات مختلف اجتماعی داشته و منابع مالی معتناهی را به آن تخصیص داده و هدایت کرده‌اند. با این همه حسب شواهد و قرائن موجود در ادبیات علمی و پژوهشی انتشار یافته کمتر تأمل و تمرکزی برای بررسی میزان تأثیرگذاری (اثربخشی) و یا کارآمدی این سیاست‌ها صورت گرفته است و یا اینکه حداقل نتایج این مطالعات و ارزیابی‌ها در سطح عمومی انتشار نیافته است. اهمیت فقدان اینگونه ارزیابی‌ها، افزون نبودن یا ضعف بر یادگیری جمعی و اصلاح سیاست‌های آتی، تداوم و حتی افزایش و گسترش انواع و اقسام آسیب‌ها و مسائل اجتماعی در شرایط کنونی جامعه ایران است که این نکته در ادامه به بحث گذاشته خواهد شد. به عبارتی افزایش روزافزون انواع

1. Policies  
2. Interventions

مسائل و آسیب‌های اجتماعی، ارزیابی انتقادی، راهبردی و کلان مجموعه سیاست‌های مقابله با مسائل و آسیب‌های اجتماعی را اجتناب‌ناپذیر و ضروری می‌سازد. بر این اساس، سؤال اصلی نوشتار حاضر آن است که مهمترین مشکلات، ابهامات، خلأها، نواقص، ایرادات و آسیب‌های موجود در خصوص سیاست‌های کلان مواجهه نظام رسمی و دولت (ها) در قبال آسیب‌های و مسائل اجتماعی کدام‌اند؟ پُر واضح است به دلیل تنوع و گستردگی انواع مسائل اجتماعی از یک سو و حجم فراوان و سابقه طولانی سیاست‌ها و تدابیر رسمی در قبال آنها، امکان ارائه یک ارزیابی جامع از همه ابعاد و جوانب سیاست‌های اجتماعی و میزان اثربخشی آنها در یک مقاله وجود ندارد، لذا تلاش می‌شود با اتخاذ یک رویکرد راهبردی و کلان و براساس مجموعه بررسی‌های انتقادی موجود، تحلیلی از موضوع و دغدغه‌های مورد نظر ارائه شود. نکته مهم دیگر در این میان، ضرورت تدوین و ارائه یک الگو یا چارچوب مناسب و مطلوب برای ارزیابی سیاست‌های رسمی مقابله با آسیب‌ها و مسائل اجتماعی در این مقاله است که این الگو نیز می‌تواند برای سایر محققان و پژوهشگران و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی مورد استفاده قرار گیرد.

### پیشینه

علیرغم اهمیت و ضرورت موضوع، ارزیابی سیاست‌های اجتماعی کمتر در ادبیات علوم اجتماعی و ایضاً در رشته سیاست‌گذاری عمومی<sup>۱</sup> به آن پرداخته شده و مطالعات انتشار یافته در سطح عمومی بسیار اندک هستند. البته تعداد این مطالعات، به خصوص با رویکرد راهبردی و کلان و فارغ از یک مسئله خاص اجتماعی، باز هم ناچیزتر می‌باشد. در هر حال، آخرین ارزیابی (های) انجام شده (ولو بصورت پراکنده و نامنسجم) در آثاری مانند دومین گزارش وضعیت اجتماعی ایران (۹۸-۱۳۹۶) (مؤسسه رحمان، ۱۳۹۷)، شورای اجتماعی کشور (شورای اجتماعی کشور، ۱۳۹۷)، انجمن جامعه‌شناسی ایران (موسوی، ۱۳۹۸)، احمدنیا (احمدنیا، ۱۳۹۶)، سام آرام و همکاران (سام آرام و همکاران، ۱۳۹۵). کریمی و قاسمی طوسی (کریمی و قاسمی طوسی، ۱۳۹۲) خاشعی (خاشعی و متمع،

۱۳۹۲) انجام شده است. شایان ذکر است پاره‌ای مطالعات به صورت پراکنده به ارزیابی سیاست‌های خاص یک حوزه از آسیب‌ها یا مسائل اجتماعی هم پرداخته‌اند از جمله جلالی (۱۳۹۹)، باقری (۱۳۹۸)، مرادی (۱۴۰۰) و یا ستاد مبارزه با مواد مخدر (ستاد مبارزه با مواد مخدر، ۱۳۸۲). مهمترین مشکل یا خلأ در پژوهش‌های موجود نخست عدم کلان‌نگری (یا جامع‌نگری به همه انواع مسائل و آسیب‌ها) که از ضرورت‌های سیاست‌پژوهی است، دوم فقدان یک چارچوب یا مبنای مشخص برای ارزیابی سیاست‌ها و سوم نیز عدم ترکیب و تجمیع مجموع یافته‌ها، نقدها و ارزیابی‌های موجود است که امید است در این وجیزه مورد توجه قرار گیرند.

### مرور مفاهیم نظری

سیاست اجتماعی به معنی استراتژی رسمی تأثیرگذاری بر جامعه است (مشونیس، ۱۳۹۵: ۵۱). هارتلی دین<sup>۱</sup> سیاست اجتماعی را مجموعه اقداماتی می‌داند که با تمام جنبه‌های زندگی ما مرتبط است و مبین دخالت دولت برای تحقق عدالت اجتماعی و حل مشکلات اجتماعی است (سعیدی، ۱۳۹۰: ۲-۹). سیاست اجتماعی را باید در ذیل سیاست‌گذاری عمومی دانست که به معنی هرگونه تدبیر یا اقدامی است که دولت باید انجام دهد یا نباید انجام دهد. در سیاست اجتماعی دولت مجموعه تدابیر، سیاست‌ها، مداخلات و دستکاری‌هایی را در حوزه مختلف اجتماع انجام و اعمال می‌کند تا رفاه عمومی را تأمین، نظم اجتماعی را مستقر یا مستحکم و انسجام اجتماعی را محقق نماید. در حالیکه در سیاست اجتماعی و برای حل مسئله، قدم اول تشخیص واقعیت است (ایتزن، ۱۳۹۶: ۳۷۷)؛ سیاست‌های اجتماعی را می‌توان به دو دسته کلی حقوقی (انتظامی، قضائی، قانونی، کیفری) و غیرحقوقی (اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و مانند آن) تفکیک کرد (موسوی، ۱۳۹۸: ۹۰). سیاست‌های اجتماعی در ایران در سطوح مختلف حاکمیتی از قانون اساسی، سیاست‌های کلان (مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام و ابلاغیه‌های رهبری) مصوبات هیئت دولت، مجلس شورای اسلامی، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و نهادهای وابسته به آن به خصوص شورای فرهنگ

عمومی و در نهایت در مباحث و مصوبات نهاد جدید التأسيس شورای اجتماعی کشور قابل مشاهده، ردیابی و نیز ارزیابی است. بنابراین، هر سیاست و اقدام معطوف به مشکلات و مسائل اجتماعی (مثل فقر، حاشیه‌نشینی و نابرابری)، آسیب‌های اجتماعی (مثل طلاق و خودکشی) و همچنین انحرافات، بزهکاری‌ها، نابهنجاری‌ها و جرائم (مثل سرقت، قتل عمد، قاچاق مواد مخدر) در چارچوب سیاست‌های اجتماعی می‌گنجد. پرواضح است که در پژوهش‌ها و تحلیل‌های سیاست اجتماعی افزون بر محتوا، ماهیت و اثربخشی آنها بر کاهش مشکلات، آسیب‌ها و جرائم، فرایند یا مراحل تدوین سیاست آن نیز مهم است. اما بعد دیگر از مباحث نظری این نوشتار مربوط به سازوکار مختار نگارنده درباره ارزیابی سیاست‌های اجتماعی<sup>۱</sup> است که در ادامه معرفی می‌شود.

### چارچوب ارزیابی سیاست اجتماعی<sup>۲</sup>

براساس پرسش و دغدغه اصلی این مقاله، چارچوب‌ها یا کار پایه‌های مختلفی را می‌توان بعنوان نقطه عزیمت برای دسته‌بندی و مرزبندی نشان دردها (سندرم‌ها) وضعیت پیچیده و بغرنج موجود مطرح نمود که بدلیل رویکرد آسیب‌شناسانه یا انتقادی مورد نظر می‌توانند مورد استفاده قرار گیرند. اساساً ارزیابی سیاست به معنی استفاده از روش‌های معین تحقیقاتی برای سنجش محتوای و اثرات سیاست‌ها است. این ارزیابی‌ها از دو دیدگاه روش‌شناختی می‌توانند پیروی کنند: نخست دیدگاه کاملاً اثباتی و تجربی و دو دیگر دیدگاه پسا اثبات‌گرا که در دومی به پیش فرض اصلی بر عدم امکان سنجش دقیق اهداف سیاست تاکید می‌شود (ر.ک.: ابراهیم نیا و عبدی دانشور، ۱۳۹۸). در همین جا باید یادآور شد که این ارزیابی هرچند درباره سیاست‌ها است اما الزاماً ارزیابی سیاست‌ها در مرحله تدوین آنها نیست چرا که بخش عمده‌ای از آنها به مرحله اجراء و پیاده‌سازی هم رسیده‌اند و لذا ارزیابی سیاست‌ها می‌تواند مشتمل بر مرحله تدوین و طراحی (سیاست‌گذاری)، مرحله اجراء و مرحله پیاده‌سازی باشد. بنابراین، برای چارچوب‌بندی تحلیل حاضر، می‌توان نقد و ارزیابی را مطابق فرایند یا چرخه رایج سیاست‌گذاری عمومی قرار داد که مهمترین مراحل آن شامل شناسایی و تدوین

1. Social Policy Evaluation  
2. Social Policy Evolutional Formulation

مسئله، بررسی و انتخاب گزینه‌ها، پیاده‌سازی، اجراء و ارزیابی است (اسمیت و لریمر، ۱۳۹۶: ۷۷). از مفاهیم جدید و مهم در این میان پیش‌ارزیابی سیاست<sup>۱</sup> یا ارزیابی اثر<sup>۲</sup> است که به منزله ابزار یا رویکردی است که به وسیله آن منافع، هزینه‌ها و تأثیرات احتمالی یک سیاست بایستی بررسی شود (قرونه و بابکی‌راد، ۱۳۹۴: ۱۲). از جنبه‌ای دیگر سیاست‌ها را می‌توان از حیث محتوا (یعنی اهداف و اقدامات)، زمینه محیطی (عوامل اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و...)، بازیگران (ظرفیت‌ها، توانمندی‌های اجرائی (اندروز، ۱۳۹۷)، مسئولیت‌پذیری، اراده و اهتمام و سایر ویژگی‌های حکمرانی خوب<sup>۳</sup>) مورد بررسی قرار داد. یک مدل دیگر ارزیابی سیاستی نیز تمرکز بر ارزیابی نیازها، ارزیابی انگاشت‌سازی سیاست، ارزیابی مرتبط بودن سیاست، میزان دستیابی به اهداف، انسجام و هماهنگی و ارزیابی تأثیرات سیاست‌ها است (ر.ک: ابراهیم‌نیا و عبدی دانشور، ۱۳۹۸). بر این اساس و با در نظر داشتن برخی اختلاط‌ها و تداخل‌های مفهومی در ادبیات سیاست‌گذاری، پس از مرور اجمالی برخی آثار و پیامدهای عینی سیاست‌های اتخاذ شده، یافته‌ها و در نقدهای وارده در قالب یا چارچوب فرایند یا چرخه سیاست‌گذاری (که در بالا ذکر شد) مطرح می‌شوند و سایر نقدهای مطرح در خصوص محتوا، مضامین و اهداف (قوانین، ارزش‌ها، تنظیمات) و ایضاً ارزیابی‌ها در خصوص بازیگران و کنشگران عرصه سیاست‌گذاری به خصوص در عرصه اجراء نیز در همین چارچوب ارائه خواهند شد. اما پیش از آن ارائه یک برآورد سریع<sup>۴</sup> از شرایط کنونی برخی از مهمترین آسیب‌های اجتماعی که مبین وجود مشکلات حاد و مضاعفی در عرصه سیاست‌گذاری‌های این حوزه بوده و حتی گاهی شکست<sup>۵</sup> و عقب‌ماندگی شدید نظام تدبیر را نشان می‌دهد، ضروری است. ضمن آنکه در اینجا و به دلیل اتخاذ رویکرد راهبردی تلاش می‌شود از تفکیک مسائل، آسیب‌ها، جرائم و... از یکدیگر خودداری شود.

## روش‌شناسی

پژوهش‌های سیاست‌پژوهی اساساً ماهیتی کلی یا کلان داشته و کمتر درگیر جزئیات

1. Ex-ante Evaluation
2. Impact Assessment
3. Good Governance
4. Rapid Assessment
5. Fail

پراکنده می‌شوند چرا که قصد ارائه راهبردها یا تدابیر جدید برای نظام سیاست‌گذاری را دارند. به همین منوال روش تحقیق مقاله حاضر نیز از نظر هدف توسعه‌ای- کاربردی و از نظر روش فراترکیب است که نوعی روش پژوهش است. فراترکیب نوعی مطالعه است که اطلاعات و یافته‌های استخراج شده از مطالعات کمی و کیفی دیگران که با موضوع مرتبط یا مشابه را بررسی کرده‌اند را مورد استفاده قرار می‌دهد. روش فراترکیب با مرور مجموعه ادبیات و متون منتشره، تحلیل معانی و کدهای مندرج در آن‌ها و تحلیل یافته‌ها انجام می‌شود (کمالی، ۱۳۹۶: ۷۲۱-۷۳۶). اعتباریابی و ارزیابی یافته‌ها نیز به روش تثلیث یا سه بُعدی‌سازی ۱ انجام می‌پذیرد که این خود به معنی مقایسه و ترکیب مستمر هر یافته با یافته‌های دیگر است. در اجراء این مطالعه در ابتداء به برخی ناکامی‌ها، شکست‌ها و عدم توفیق‌های نظام سیاست‌گذاری در مدیریت مواجهه و مقابله با آسیب‌های اجتماعی پرداخته شده و پس از تدوین و ارائه چارچوب مفهومی برای ارزیابی سیاست‌ها، مجموعه متون مرتبط که شامل حدود ۵۵ عنوان (علمی- پژوهشی یا مندرج در کتاب‌های مجموعه مقالات) و یا گزارش‌های تحلیلی بوده است مورد بررسی قرار گرفت. شایان ذکر است که نگارنده خود درگیر در مسئله و دارای تجربه زیسته در این زمینه است. مبنای اعتبار بخشی نیز، اجماع نسبی میان خبرگان، محققان و تحلیل‌گران است.

### برآورد اجمالی از وضعیت آسیب‌های اجتماعی در ایران

هدف از بحث حاضر ارائه برآوردی سریع از وضعیت مسائل اجتماعی کشور در شرایط کنونی است. براساس محاسبات، از لحاظ فقر درآمدی، در حالیکه در سال ۱۳۸۰ معادل ۳ درصد خانوارها آسیب‌پذیر محسوب می‌شدند، در سال ۱۳۹۹ این رقم به ۲۲ درصد رسیده است. درصد خانوارهای زیر خطر فقر مطلق که علاوه بر هزینه غذایی قادر به تأمین پوشاک، مسکن، حمل و نقل و... نیستند از ۲۶ درصد در سال ۸۰ به ۱۲/۵ درصد در سال ۹۰ کاهش یافته اما در سال ۹۹ این رقم به ۳۱ درصد افزایش پیدا کرده است. ضمن آنکه شکاف فقر مطلق یعنی فاصله فقرا از خطر فقر بشدت افزایش یافته



است. همچنین نرخ خانوارهای دچار فقر چندبعدی به ۳۷ درصد رسیده است (رستمی، ۱۴۰۰/۰۹/۲۵). بعنوان یک شاخص مهم دیگر، عدد ۱۹ میلیون نفر حاشیه‌نشین و افزایش تعداد جمعیت و اجتماعات دارای سرپناه خودساخته بسیار نگران شده و نشان‌دهنده تداوم الگوی زیست شهری نابرابر و ناعادلانه است (پیران، ۱۳۹۷: ۳۵) و ارزیابی های حرفه ای از شکست سیاست‌های زیست پذیری شهری در شهرهای جدید (موسوی، ۱۳۹۸ ج ۲: ۱۱۷) و ناکامی در سیاست ساماندهی تمرکز جمعیت در تهران را گزارش می‌دهند (شقایق شهری و اسراء، تابستان ۱۴۰۰). از دیگر چالش‌های اصلی در این عرصه اعتیاد است که میزان شیوع آن در ایران از ۵/۴ درصد تا بیش از ۱۵ درصد تخمین زده می‌شود. بنابراین، در ایران امروز حداقل ۴/۳۰۰/۰۰۰ تا ۱۲/۰۰۰/۰۰۰ نفر معتاد مصرف‌کننده داریم و لذا از ناکامی نسبی در اجرا سیاست‌های پیشگیرانه از اعتیاد (و مهم‌تر از آن فقدان ماهیت پیشگیرانه در قوانین مبارزه با اعتیاد) می‌توان یاد کرد (موسوی ۱۳۹۸، ج ۵: ۲۳۴). از مصائب دیگر در زمینه مشکلات اجتماعی نرخ بیکاری فزاینده است (پیران، همان: ۳۷). در زمینه طلاق که جزء پنج آسیب اول کشور است باید گفت هم اکنون بطور متوسط در هر ساعت ۲۰ خانواده ایرانی به خاطر طلاق از هم جدا می‌شود. مطابق آمارهای رسمی سال ۱۳۹۷ به ازای هر سه واقعه ازدواج یک طلاق رخ داده که در شرایط کنونی این عدد به رقم ۲/۴ رسیده است (مرادی، بهار ۱۴۰۰). وقوع ۳۰۰ تا ۴۰۰ هزار مورد سقط جنین غیرقانونی را باید در توصیف وضعیت نامناسب کنونی لحاظ کرد (رستم‌وندی، ۱۴۰۰/۱۰/۲۶). برخی تحقیقات تجربی اخیر از وقوع سونامی در روابط جنسی در ایران گزارش می‌دهند (موسوی ۱۳۹۸، ج ۵: ۲۵۷). افول روزافزون سرمایه اجتماعی بخصوص در سطح کلان (غفاری، ۱۳۹۵)، افزایش شدید انواع خشونت‌های خانوادگی (وامقی، ۱۳۸۹: ۲۰)، نابرابری در رفاه و توزیع یارانه‌ها (علی‌رغم پرداخت و توزیع سالانه حدود ۴۳۰۰ هزار میلیارد تومان یارانه در سال ۱۳۹۵، افزایش جاماندگی گروه‌های کم درآمد از حوزه اثر سیاست‌های رفاهی (شریف‌زادگان، ۱۳۹۷: ۱۹۷)، افزایش نابرابری زیست محیطی و شدت گرفتن فقر آبی ۱ (گرکانی، ۱۴۰۰/۰۹/۲۵)، عدم سیاست‌گذاری در نظام تأمین اجتماعی (شریف‌زادگان، ۱۳۹۷: ۲۰۸)، رشد سرسام‌آور جرائم

سازمان یافته، جرائم سایبری، جرائم فراملی و جرائم نوظهور، مراجعه زیاد برای دادرسی، (معظمی، ۱۳۸۹: ۳۲۳) فقر زنان به ویژه در طبقات فرودست و «زنانه شدن فقر» (صادقی، ۱۳۹۸: ۷۱). از دیگر نمونه های مهم ناکامی سیاستی بشمار می آیند. ارائه این تصویر محتاطانه و تا حدودی محافظه کارانه با اتکاء به آمارهای رسمی گویای آن است که سیاست‌ها، تدابیر و تلاش‌های انجام شده علی‌رغم حجم، گستردگی و زحمات فراوان، تأکید مکرر رهبران سیاسی و اداری و حتی تخصیص منابع هنگفت از - بودجه عمومی - چندان که باید منشأ اثر نبوده‌اند و در یک برآورد کلان و استراتژیک تأثیر و پیامد معنی‌داری بر اوضاع و احوال نداشته بلکه موجب درهم‌تنیدگی و آشفتگی فراوان شده که نمودهای اصلی آن را در رانت، تورم، فساد، ربا، نابرابری، جرم و واگرایی‌ها می‌توان ملاحظه کرد (مؤمنی، ۱۳۹۵: ۵۸۳). در پایان این برآورد وضعیت باید از شکل‌گیری ۲ متغیر مهم اجتماعی، سیاسی و ضدامنیتی مهم نیز یاد کرد و آن تقویت و میل شدید عموم مردم به اعتراض (از نوع اعتراضات جمعی) و نیز گرایش به تغییرات اساسی است (رستم‌وندی، ۱۴۰۰/۱۰/۲۶) که بنوبه خود دو آسیب و مسئله اجتماعی بسیار مهم و مردافکن برای نظم و ثبات اجتماعی بشمار می‌آیند.

### مرور اجمالی سیاست‌های مواجهه با آسیب‌های اجتماعی

بعنوان یک مقدمه ضروری دیگر باید گفت نظام سیاسی، اداری و اجرائی کشور طی چند دهه گذشته و با آگاهی از اهمیت و تأثیرگذاری برخی تغییرات و روندهای مخرب در عرصه نظام اجتماعی، به دلیل هشدارهای مکرر پژوهشگران علوم انسانی از یک‌سو و حساسیت‌های ذاتی موجود در شعارها و اهداف انقلاب اسلامی و جمهوری اسلامی از سوی دیگر، نسبت به موضوع آسیب‌های اجتماعی دچار نگرانی شده و مجموعه‌ای از تدابیر، هدف‌گذاری‌ها و نهادسازی‌ها را آغاز نمود. این سیاست‌ها دارای گستردگی و تنوع زیادی هستند که امکان مرور آنها نیست اما برای رعایت انصاف علمی، بیان نمونه‌وار از تدابیر اتخاذ شده در چند حوزه از آسیب‌ها و مشکلات اجتماعی ضرورت دارد. در این زمینه و صرفاً بعنوان مثال می‌توان به سیاست‌های و برنامه‌های مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی و هیئت وزیران برای کاهش فرار مغزها و حفظ سرمایه انسانی اشاره داشت (قانع‌راد، ۱۳۹۵: ۶-۱۳۵) و این‌ها به جز ده‌ها مصوبه و آئین‌نامه‌هایی است که در

سازمان‌ها و نهادهای دیگر به تصویب رسیده است. یک خط یا روند سیاست‌گذاری کلان مقابله‌ای دیگر را می‌توان در قوانین برنامه توسعه پنجساله شناسائی کرد (سام آرام و همکاران، زمستان ۱۳۹۵). ایضاً و برای تکمیل موارد و مثال‌ها می‌توان به تدابیر اتخاذ شده برای کاهش منازعات و جرائم فردی و جمعی اشاره اجمالی داشت (عبدی، ۱۳۹۵: ۵-۲۵۴). از یک منظر کلی مجموعه سیاست‌های حوزه آسیب‌های اجتماعی را می‌توان به دو دسته سیاست‌های مستقیم و غیرمستقیم تفکیک کرد.

### یافته‌ها

مطابق چارچوب مفهومی که برای تحلیل و ارزیابی سیاست‌های اجتماعی ارائه شد داده‌ها و اطلاعات موجود باید طی چرخه یا فرایند یا مراحل سیاست‌گذاری عمومی بیان شوند. یادآوری این نکته مهم است که نویسنده تمایز و مرزبندی بخصوصی را برای تفکیک انواع مختلف سیاست (های) اجتماعی اعمال و دنبال ننموده و به دلیل رویکرد راهبردی و کلی، ارزیابی‌ها معطوف به تمامیت و کلیت حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی بیان شده‌اند چرا که غرض از ارائه چنین تحلیلی عمدتاً یادگیری از خطاها و اصلاح روندهای کلی توسط سیاست‌گذاران ارشد و کلان نظام تدبیر است. با این همه برای عینی‌سازی و ملموس کردن ارزیابی‌ها، شواهد و مثال‌هایی در برخی از حوزه‌های خاص و ویژه سیاست اجتماعی مانند سیاست خانواده و مانند آن بیان شده است. این ارزیابی‌ها با روش فراترکیب و بهره‌گیری از تحلیل‌ها و نقدهای پیشینی محققان و کارشناسان حرفه‌ای و شناخته شده که دارای تجربه و اعتبار کافی هستند، بدست آمده و مبنای قضاوت نهائی تکرار این ملاحظات توسط نویسندگان بوده است. این داده‌ها براساس مراحل اصلی سیاست‌گذاری شامل شناسائی و تدوین مسئله، بررسی گزینه‌ها و انتخاب سیاست‌ها (محتوا و مضمون تدابیر و برنامه‌ها)، پیاده‌سازی، اجراء و ارزیابی شده‌اند.

### الف) شناسائی<sup>۱</sup> و تدوین مسئله

منظور از گام نخست در سیاست‌گذاری عمومی کم و کیف ورود و مداخله<sup>۱</sup> حکمران در امور اجتماعی است، البته اگر بتوان نقطه یا محل مشخصی را بعنوان نقطه شناسائی

یا ورود آگاهانه به مسئله در نظر گرفت. در این گام مسئله اجتماعی تبدیل به یک مسئله سیاستی می‌شود و چرخه سیاست با فرایند دستورکار و مسئله آغاز می‌شود. مهمترین ملاک‌ها و معیارهای ارزیابی در این مرحله «به موقع و به هنگام بودن» زمان تشخیص مسئله و ضرورت پاسخ‌دهی یا واکنش به آن، توصیف ماهیت و گستردگی مسئله، تعریف نظام‌مند از مسئله و تبدیل مسئله به دستورکار سیاستی<sup>۲</sup> هستند هرچند در ادبیات موجود، محققان به تمام این جزئیات توجه نکرده‌اند. چرا که اساساً مطالعات تجربی و متنوعی در حوزه سیاست اجتماعی صورت نگرفته و این حوزه بکر و دست‌نخورده است (قاراخانی، ۱۳۹۰). بنظر می‌رسد مهمترین مشکل یا مسئله نظام سیاست‌گذاری اجتماعی در این مرحله، زمان‌بَر بودن و نابهنگامی مجموعه دستگاه‌های مرتبط با مسائل اجتماعی و مواجهه تأخیری آنها طی چند دهه گذشته بوده است. به عبارتی فاصله زمانی و شکاف معنی‌داری میان مسئله «بودگی» یک پدیده و مسئله اجتماعی با زمان «شناسائی» و «تهیه پاسخ» درخور به آن وجود دارد که این خود موجب تشدید مسئله و حتی موجب پیدایش مسئله‌های جدید یا تازه‌تر شده است و این مهم را تاج مزینانی و همکاران با بررسی اسنادی و اخذ نظرات خبرگان اثبات کرده، بنحوی که بعنوان یک مثال عینی میانگین زمانی وصول تا تصویب طرح‌ها و لوایح در مجلس شورای اسلامی ۲۲ تا ۲۵ ماه است که این زمان حتی یک نگاه حدافلی و خوش‌بینانه است (تاج مزینانی، ۱۳۹۶). بگذریم از این که بدلیل خصلت زیرپوستی مسایل فرهنگی اجتماعی به راحتی قابل مشاهده و لمس نیستند. بجز مشکل تکنیکی و فنی عدم تشخیص به موقع که می‌تواند ناشی از عدم فهم و درک به موقع و بهنگام فرایندهای مخرب و مسئله‌ساز باشد، جنبه دیگر «غفلت راهبردی» نهادها است که به معنی نادیده‌انگاری و بی‌تفاوتی مسائل است و بدلیل روحیه و رویکرد محافظه‌کاری، نگاه ایدئولوژیک، ملاحظات اداری و بروکراتیک و نیز به سبب آرمان‌گرایی و ارزش‌گرایی افراط‌گرایانه علاقه و توجهی به دینامیزم‌های اجتماعی و واقعیت‌های میدانی نشان نمی‌دهند و عمده‌اً خود را به «تغافل» می‌زنند. اوج این بی‌تفاوتی (با منشأ عقیدتی) را در مسائل اجتماعی نظام تعلیم و تربیت و آموزش و

1. Intervention  
2. Agenda Setting

پرورش یا نادیده گرفتن مسئله سالمندی و تأخیر فراوان در مواجهه با آن (سیدمحمد سیدمیرزائی، ۱۳۹۵، ج ۲: ۵۱) و یا نادیده‌انگاری و ایدئولوژیک دیدن مسائل خانواده (اعتمادی‌فرد، ۱۳۹۵، ج ۲: ۱۵۹) قابل مشاهده هستند. نقد مهم دیگر، مربوط به افراط‌گرایی و تندروی در شناسائی برخی از مسائل دیگر اجتماعی مانند حوزه جرائم است. «جرم‌انگاری حداکثری» و تورم کیفری (۱۴۰۰ عنوان مجرمانه در نظام کیفری ایران) موجب تورم جمعیت کیفری در زندان‌ها شده است (زینالی، ۱۳۸۷).

روزمرگی و آرمان‌گرایی به مثابه دو روی یک سکه موجب واکنش‌های تأخیری فراوان نهادهای متولی سیاست‌گذاری اجتماعی بخصوص در سطوح عالی‌تر شده است. بنابراین، یک موقعیت بغرنج دیگر عدم اجماع و توافق نظر میان همه دستگاه‌ها (اعم از سیاست‌گذاران کلان، میانه و دستگاه‌های اجرائی) در خصوص شناسائی، تشخیص و تعریف مسئله (ها) و لزوم مداخله در آن است. بعد دیگر ارزیابی، معطوف به ضعف یا حتی فقدان آینده‌نگری ۱ در مواجهه با روندهای نوظهور است که مستلزم محیط‌شناسی دقیق و فهم واضح از تحولات عینی از یک‌سو و شجاعت و جسارت در مواجهه با تغییرات و باور عمیق به «ایده موقتی، نسبی و تغییرپذیر بودن ذاتی سیاست‌ها» است. برای مثال با وجود رخداد ۳۰۰ تا ۴۰۰ هزار سقط جنین غیرقانونی مطابق آمارهای رسمی (رستم‌وندی، ۱۴۰۰/۱۰/۲۶) و آمار چندبرابری غیررسمی آن، سیاست‌گذار باید در مورد نحوه نگهداری از کودکان حاصل از این‌گونه ارتباطات جنسی و یا نحوه دفن زباله‌های جنسی تصمیم‌گیری نماید. ایضاً با پیش‌بینی رشد سرسام‌آور اقدام به خودکشی (همان) سیاست‌گذار باید جلوتر از زمان حرکت کند و این در حالی است که متأسفانه چنین تمایلی و رغبتی، حداقل در سطح سیاست‌گذاران میانی مشاهده نمی‌شود.

با همه این‌ها در اینجا باید از مداخله و تأکیدات صریح و مکرر عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری نظام (مقام معظم رهبری) در خصوص مسائل و آسیب‌های اجتماعی یاد کرد که درصدد جلب توجه مجموعه نهادهای رسمی و غیررسمی و عموم مردم به مشکلات اصلی اجتماعی بوده و قطعاً متضمن شناسائی و به رسمیت شناختن مسائل هم است. رهبری انقلاب طی پیام‌ها و سخنرانی‌های مکرر بخصوص بیانات نوروزی از

دهه هفتاد شمسی به برخی از مهمترین مسائل اجتماعی مانند فرهنگ آپارتمان‌نشینی و همسایگی، فرهنگ رانندگی، انضباط اجتماعی، فرهنگ قانون‌گریزی، کارگریزی اشاره و تصریح داشته‌اند<sup>(۱)</sup>. ایشان همچنین در دهه نود اولویت‌های اصلی در زمینه مسائل اجتماعی را اعلام و به دستگاه‌ها بخصوص وزارت کشور (و شورای اجتماعی کشور) ابلاغ نمودند که شامل حاشیه‌نشینی، احصاء مناطق بحران‌خیز، طلاق، هویت، تهاجم فرهنگی، مفاسد اخلاقی، اعتیاد به مواد مخدر بوده است (دستور مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۰). بنابراین علی‌رغم نقد و ارزیابی بیان شده بالا با تأکیدات مکرر رهبری نظام هم‌مواجه بوده‌ایم که نوعی وضعیت دوگانه بوجود آورده است، از یک‌سو بالاترین مرجع سیاست‌گذاری به شناسایی مسائل اهتمام داشته‌اند و از سوئی با تأخیرها، تعلل‌ها و واکنش‌های فراوان در عرصه سیاست‌گذاری مواجه بوده‌ایم. بنابراین باید گفت علی‌رغم تأکیدات رهبری، دستگاه‌های اجرائی و نهادهای سیاست‌گذار متولی، در عرصه برنامه‌ریزی و اتخاذ تدابیر با تأخیرهای معنی‌داری مواجه بوده‌اند.

### ب) مبانی و رویکردهای کلی مواجهه

قبل از ورود به حلقه یا مرحله بعدی سیاست‌گذاری لازم است به برخی ابهامات، نواقص و اشکالات موجود در حوزه نظری که در نهادها و مراجع سیاست‌گذار و اجرائی وجود داشته است اشاره کنیم. ارزیابی‌ها در این سطح معطوف به رویکردهای کلی و نوع مواجهه و مدیریت کلان دستگاه‌های سیاست‌گذار و برنامه‌ریز درباره مسائل، آسیب‌ها و مشکلات اجتماعی مربوط می‌شود. با مرور ادبیات موجود و بررسی دیدگاه‌ها، نظرات و تحلیل‌های خبرگی و کارشناسی محققان و پژوهشگران ایرانی، شواهد و کدهای زیر بدست آمده است.

بلا‌تکلیفی میان مجموعه دوگانه‌های سیاستی. با توجه به تجربیات و عملکرد چند دهه گذشته نهادهای سیاست‌گذار و دستگاه‌های اجرائی متکفل برخورد و مدیریت آسیب‌ها و مشکلات اجتماعی متوجه برخی‌ها دوگانه‌ها، تعارض‌ها و تناقض‌های همیشگی می‌شویم که باعث هدر رفتن منابع و بی‌تأثیر شدن سیاست‌ها و از بین رفتن دستاوردها شده‌اند. برخی از مهمترین دوگانه‌های سیاستی در ادامه مرور می‌شوند.

نخستین دوگانه، بلاتکلیفی و سردرگمی میان حرکت به سمت دولت رفاهی یا دولت رانتیر (شریف‌زادگان، ۱۳۹۷: ۲۰۸) و عدم تعیین تکلیف درباره حوزه‌ها و میزان دخالت یعنی دولت حداقلی یا دولت حداکثری است (جوهری، ۱۳۹۵، ج ۲: ۲۰۴). این ابهامات نشانه فقدان الگوی جامع رفاهی، تأمین اجتماعی و سیاست اجتماعی مدون در هر دو جریان اصلی سیاسی و فکری کشور طی دولت‌های مختلف شده است (روزخوش، ۱۳۹۸: ۲۳). دوگانه مستمر نظام تدبیر در میان رهاسازی کامل پدیده‌ها و مسائل اجتماعی مثل فقر، نابرابری، انحرافات و بروکراتیزه کردن و دولتی کردن تام و تمام آنها (شالچی و همکاران، ۱۳۹۵، ج ۳: ۵۴۸) و دوگانگی ارزشی و عدم انطباق دیدگاه‌های سنتی - مذهبی با دیدگاه‌های مدنی (رضائی، ۱۳۹۵، ج ۱: ۴۳۳) قابل ذکر است. مجموعه این دوگانگی‌ها و تعارضات باعث اختلاف نظر در رویکردهای کلی مواجهه و انقباض‌ها و انبساط‌های سیاستی شده که ردپای آنها را در تدوین و اجرای سیاست‌ها در دولت‌های مختلف می‌توان ملاحظه نمود.

غلبه نگاه فردی، زیستی و پزشکی. بدلیل تسلط رویکرد فردگرایی روش‌شناختی در نزد سیاست‌گذاران (فرشاد مؤمنی، ۱۳۹۵: ۵۸۲) نحوه مواجهه نظام سیاست‌گذاری با آسیب‌های اجتماعی عمدتاً فردمحور و آسیب‌محور (در مقابل رویکرد ساختاری و زیربنائی) بوده است. نگاه عمده سیاست‌گذار به مشکلات، تقلیل‌گرایانه<sup>۱</sup> بوده و تقدم بر برنامه‌های فردی بوده است. اساساً اتخاذ رویکرد آسیب‌شناختی که خود منشاء پزشکی، ارگانستی و تکاملی داشته و نوعی ترمینولوژی پزشکی است گویای آن است که سیاست‌گذار معمولاً مسئله اجتماعی را به منزله بیماری و آسیب‌دیدگی فردی در نظر گرفته و غلبه با نگاه «بیومدیسین»، روان‌شناسی و حداکثر روان‌شناسی اجتماعی و فردگرایانه بوده است (احمدنیا، ۱۳۹۶).

توجه ناکافی به راه‌حل‌های اساسی. سیاست‌گذاران اجتماعی در عمل و در مقام تدوین راهبردهای کلان، توجه قابل قبول و کافی را نسبت به راه‌حل‌های اصلی نداشته‌اند. به عنوان مثال در حالیکه به اذعان کثیری از محققان، ریشه اصلی مشکلات فقدان سیاست‌های اصولی برای آمایش سرزمین و تنظیم متعادل جمعیت در اقصی

نقاط خاک (پیران، ۱۳۹۷: ۲۴) نابرابری فضائی، رانت خواری، فساد و از همه مهمتر سیاست‌های نادرست اقتصادی معطوف به حمایت از تولید و توزیع ثروت (مؤمنی، ۱۳۹۵ و پیران، ۱۳۹۷: ۳-۲۲) است، نظام سیاست‌گذاری برنامه‌ج‌دی در این خصوص ندارد و ساختارهای مولد نابرابری، هنجارهای تجاری و قوانین مالکیت اصلاح نمی‌شود. بعنوان مثال روند تشدید یافته نابرابری‌های طبقاتی ادامه دارد، بنحوی که تمرکز منابع در استان اقلیت و به زیان اکثریت، بی‌حفاظ شدن نیروی کار و تن دادن به اراده کارفرمایان و مراجع ثروت مبنا و نقطه عزیمت نابرابری‌ها بوده‌اند (مالجو، ۱۳۹۸: ص ۸۲-۸۰). این شکاف‌ها و نابرابری‌ها موجب ظهور طبقه تن‌آسا و مصرف‌گرا، سیاسی شدن روابط نامتقارن قدرت و برخی رخدادهای خشونت‌آمیز در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ شده است (حسام سلامت، ۱۳۹۸: ۱۶۸). تعمیق شکاف نسلی (آرش حیدری، ۱۳۹۸) و تعمیق شکاف تحصیلی (میان مدارج تحصیلی) از دیگر ابعاد نابرابری است که همگی آن کمتر مورد توجه نظام سیاست‌گذاری اجتماعی بوده‌اند. در همین جا باید از نحوه مواجهه نظام سیاست‌گذاری با موضوع تحریم‌های ظالمانه‌ای که طی دو دهه گذشته بر اقتصاد و جامعه ایران تحمیل شده‌اند، یاد کرد که خود مسبب و ریشه بسیاری از مشکلات اجتماعی شهروندان ایرانی شده‌اند و نظام تدبیر راهبردهای اصولی برای مدیریت تحریم‌ها و کاهش فشارهای ناشی از تحریم‌ها را اتخاذ نکرده یا اینکه حداقل باید گفت این راهبردها، در تحلیل نهائی، مثمر نمر نبوده‌اند.

جریان سندنویسی. از دیگر نقدهای وارد بر نظام سیاست‌گذاری اجتماعی، در غلطیدن آن به جریان سیاست‌نامه‌نویسی و تصویب انواع و اقسام اسناد بالادستی، قوانین، لوایح، طرح‌ها و برنامه‌ها در سطوح مختلف اعم از مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی، هیئت وزیران، شورای اجتماعی کشور، مجلس شورای اسلامی و دستگاه‌های اجرائی است. این اسناد طی یک روند طولانی مدت و وقت‌گیر و با صرف زمان فراوان در بخش‌های مختلف سیاستی تهیه می‌شوند که عمدتاً مشحون از آرمان‌ها و ارزش‌های مطلوب است و کمتر توجهی به ابعاد و جوانب اجرائی این اسناد می‌شود. این اسناد معمولاً توسط دولت (ها) مورد توجه جدی قرار نمی‌گیرند و حداکثر بعد از پایان عمر دولت به ورطه فراموشی می‌افتند.



مشکل ذاتی و تکراری این سیاست‌ها کلی بودن، آرمانی بودن و تهی بودن آنها از نوآوری‌های اجتماعی و خلاقیت است.

رویکرد نهادسازی. از دیگر رویکردهای کلی نظام سیاست‌گذاری در مواجهه با مشکلات اجتماعی تأکید بیش از حد بر شکل‌دهی بر انواع شوراهای، مجامع، دستگاه‌ها و مراکز اداری، سازمانی و نهادی بوده است بنحوی که تصور می‌شود با تشکیل این مؤسسات، مسائل حل و فصل و مدیریت می‌شوند. ضمن آنکه برخی از مدیران و سیاست‌گذاران بنابه دلایل شخصی و منافع فردی و گروهی از این راهبرد بی‌تأثیر (یا کم‌تأثیر) استقبال می‌کنند. نقد اصلی به این رویکرد، تصور فرمالیستی و صورت‌گرایانه آن است.

### ج) بررسی و انتخاب سیاست‌ها

ارزیابی‌ها در این بخش معطوف به صحت، درستی، جامعیت و تناسب سیاست‌های اجتماعی برای پاسخ‌دهی به مسائل اجتماعی است. پر واضح است که در اینجا باید به «محتوا» و «فرایند» تدوین سیاست، هر دو، توجه داشت و به ملاک‌هایی مثل هدفمندی، کیفیت، کارآمدی، اثربخشی تصمیمات، ارزیابی اثرات و کارآئی متمرکز شد. یکی از نقدهای مهم کمبود آگاهی مدیران حوزه سیاست‌گذاری از دانش، تخصص و تجربه مرتبط با مسائل اجتماعی بخصوص عدم آگاهی از تجارب قبلی نظامات خودی و سایر کشورها است. به عبارتی سیاست‌گذاران توجه جدی به دستاوردهای سیاستی در سایر جوامع، کشورها و حتی سازمان‌ها نمی‌نمایند و از تجربیات قبلی در محیط ملی هم استفاده نمی‌کنند. عدم مراجعه به نخبگان و کارشناسان بخصوص محققان علوم اجتماعی جنبه دیگر مسئله است. مشکل دیگر سیاست‌گذاری پیشینی یا غیرمبتنی بر شواهد است که بدلیل فقدان داده‌های متقن است. از جمله استدلال‌های مهم واسپاری بخش مهمی از تمشیت امور اجتماعی در یک نهاد سیاسی (وزارت کشور) و مداخله نهادهای غیرتخصصی و غیردانشگاهی در امور مهمی مثل خانواده، تعلیم و تربیت و حتی اعتیاد به مواد مخدر است که این خود ناشی از برخی تعارضات و مناقشات فکری درخصوص نحوه تعامل علم و دین و تدقیق رابطه دین و سیاست است. از جهت دیگر فرایند یا روش دستیابی به سیاست‌ها و انتخاب مناسب‌ترین آنها با ابهام فراوانی مواجه است و مشخص نیست سیاست‌گذاری با چه مکانیسمی و منطقی به انتخاب، گزینش و

تدوین سیاست دست می‌یازد و شفافیت لازم در این باره وجود ندارد. به همین سیاق مکانیسم و نحوه مشارکت نهادهای حرفه‌ای، فعالان مدنی، انجمن‌ها و مجامع تخصصی، ذینفعان و گروه‌داران هر مسئله یا مشکل اجتماعی، گروه‌های تخصصی دانشگاهی<sup>۱</sup> و سایر ذیربطان مبهم است و از قاعده و نظام معینی برخوردار نیست و چه بسا بسیاری از تدابیر از مشارکت‌های فوق‌الذکر بی‌بهره می‌مانند. نتیجه نهائی این وضعیت، عدم اجماع کامل یا نسبی بر روی سیاست‌ها و خروجی‌های نظام تصمیم‌گیری است که باعث هدر رفتن منابع و عدم اصابت برنامه‌ها و تدابیر به اهداف است. آنچه در این زمینه بر ابهامات می‌افزاید ضعف یا حتی فقدان شفافیت است که در برخی مواقع حتی مقاومت منفی جامعه و گروه‌های هدف را در برابر سیاست‌های رسمی موجب می‌شود (شریعتی و ذاکری، ۱۳۹۵، ج ۲: ۴۷۹). شوربختانه نظام سیاست‌گذاری اجتماعی و بخش‌های مختلف آن از جمله و بویژه در بخش رفاهی و تأمین اجتماعی از یک مجموعه روندهای فسادآمیز و سیاسی پر قدرت رنج می‌برد (باقری، ۱۳۹۷). عدم شفافیت و اجماع موجب عدم پاسخگویی لازم به حقوق شهروندی شده است (شریف‌زادگان، ۱۳۹۷: ۲۱۰).

به همه اینها اضافه کنیم که نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در همه حوزه‌ها، از جمله در بحث ما نحن فیه، گرفتار یک تفکر تمرکزگرا و از بالا به پائین شده، دچار نگرش حاد زیرساختی و فیزیکی بوده و رویکرد غیرنظام‌مند به مسائل اجتماعی و توسعه‌ای دارد و تعمداً یا سهواً از مناسبات پیچیده نهادی موجود در نظام اجتماعی خود را به تغافل می‌زند (حجت میرزائی، ۱۳۹۷: ۱۲۸). از دیگر نقدهای وارد در این عرصه یا حوزه سیاستی حاکمیت جو احساسی‌زدگی و شعارزدگی و عجله در اتخاذ سیاست‌ها و تدابیر است که مبین برخورد و مواجهه سطحی، شعاری و روتین سیاست‌گذار با مسائل پیچیده اجتماعی مانند خانواده و سیاست جمعیتی یا ضد مهاجرت به شهرها شده است (جوادی یگانه، ۱۳۹۵، ج ۲: ۳۱۳ و اعتمادی‌فرد، ۱۳۹۵، ج ۲: ۱۶۴) بنحوی که در پی راضی کردن مقامات ارشد نظام و مراجع مهم دینی و سیاسی هستند و بجای اتخاذ راه‌حل‌های اصولی صرفاً به بازی‌های زبانی مشغول‌اند. از دیگر مشکلات موجود ضعف در بازاریابی است. بازاریابی اجتماعی به معنی توجه جدی سیاست‌گذار و برنامه‌ریز و اصولاً هرگونه

عرضه‌کننده یک برنامه، سیاست و محصول به مخاطب است (حاجیانی و نجم، ۱۳۹۲) به صورتی که خیر آن به جامعه و گروه مخاطب هدف می‌رسد (کاتلر و لی، ۱۳۹۹: ۲۸). عدم اعتناء به اصول و مبانی چنین رویکرد (ها)ئی موجب بروز آسیب و اشکال مهمی می‌شود که می‌توان نام «ناهمسازی بین سیاست‌ها و معیارهای اجتماعی جامعه مخاطب» بر آن نهاد. جلالی که در زمینه سیاست‌های حوزه زنان و جوانان (در عرصه‌های سیاستی مانند ازدواج، اشتغال زنان، خانواده، فرزندآوری، سبک زندگی، پوشش و جز آن) بررسی دقیقی انجام داده، نتیجه گرفته سیاست‌های رسمی عمدتاً متأثر از مرجعیت سنتی-مذهبی است که سبک زندگی رایج را محدود یا نادیده می‌گیرد و در عرصه اجتماعی فقط یک قشر خاص را نمایندگی می‌کند. در واقع سیاست‌گذار تحت‌تأثیر شرایط عینی و اجتماعی بیرونی و پیرامونی خود قرار ندارد و مستقل است (جلالی، ۱۳۹۹: ۶۰). فقدان رویکرد «اجتماع محوری» مسئله دیگری است که معمولاً در آن ضعیف هستیم (احمدنیا، ۱۳۹۶).

مسئله یا انتقاد دیگر عدم حساسیت جدی سیاست‌گذار به مسائل گروه‌های حاشیه‌ای و طرد شده مانند زنان، کودکان، حاشیه‌نشین، دوجنسیتی‌ها و گروه‌هایی از این قبیل بوده است (وامقی، ۱۳۸۸ و احمدنیا، ۱۳۹۶). رویکرد از بالا به پائین و تمرکز در تدوین سیاست‌ها موجب تمرکز بیش از حد قانون‌گذاران و برنامه‌ریزان بر مداخلات قضائی-انتظامی و کیفی بر مداخلات روان‌شناختی، اجتماعی و پیشگیرانه نیز شده هر چند اهتمام و گرایش بسیار جدی در یک دهه گذشته از سوی نیروی انتظامی، قوه قضائی و دستگاه‌هایی مانند سازمان بهزیستی در این زمینه شکل گرفته است. در عین حال بی‌اعتنائی به شرایط هنجاری و بومی و ارزش‌های سنتی در کنش‌های سیاسی-اجتماعی و فرهنگی توسط دولت روال بسیار آشکاری است. یک مثال مهم مداخله و دستکاری مستقیم و سیستماتیک دستگاه‌های رسمی در امور نهادهای مدنی مثل هیئت‌های مذهبی و مساجد و در کل امور دینی است که این مداخلات رسمی و نهادی آنها را از حالت جماعتی (اجتماعی) به حالت رسمی تبدیل و موجب اختلال و تخریب آنها شده است (رحمانی، ۱۳۹۵، ج ۲: ۴۳۵). که حتی باعث مقاومت منفی جامعه در برابر سیاست‌های رسمی شده است (شریعتی و ذاکری، ۱۳۹۵، ج ۲: ۸۰-۴۷۹).

### د) پیاده‌سازی<sup>۱</sup> سیاست‌های اجتماعی

پیاده‌سازی مرحله‌ای قبل از اجراء و عملی‌سازی راهبرد یا سیاست‌ها است. در پیاده‌سازی زمینه و بستر یک اجرای خوب و موفق فراهم می‌شود (حسن بیگی، ۱۳۹۰: ۳۷۵). پیاده‌سازی مشتمل بر سازماندهی برای اقدام و مقدمات یا شرایط رهبری و مدیریت سازمانی، مالی و فرهنگی است (رستمی و همکاران، ۱۳۹۵). از جمله مهمترین زمینه‌ها، شرایط یا مقدمات برای اجراء سیاست‌های اجتماعی گفتمان‌سازی، اجماع و توافق میان دستگاه‌ها، سازماندهی و تقسیم کار ملی، ایجاد شرایط محیطی مناسب، تأمین اعتبارات و بودجه و جذب نیروی انسانی متخصص است که به برخی از مهمترین آنها در ادامه اشاره خواهد شد.

مسئله بودجه و اعتبارات. پر واضح است که تأمین و تخصیص منابع مالی یکی از مهمترین مقدمات لازم برای اجرای سیاست‌ها بشمار می‌آید. برای تحلیل شرایط بودجه مرور مختصری بر اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در سال ۱۴۰۰ و چند سال قبل از آن (به عنوان مثال) رهگشا و مبین علل شکل‌گیری وضع موجود است. در یک نگاه کلی وضعیت اعتبارات و در بودجه ۱۴۰۰ و ۱۳۹۹ نشان می‌دهد که مبلغ ۵/۴۳۰ میلیارد تومان جهت عملیاتی شدن برنامه‌های پیشگیری، کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی در حوزه اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان آسیب‌پذیر، مفسد اخلاقی و دیگر آسیب‌های اجتماعی در سطح کشور پیش‌بینی شده است. اعتبار فوق در مقایسه با اعتبارات این بخش در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به میزان ۶۱/۷ درصد رشد داشته است.

اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در قانون بودجه ۱۴۰۰ و ۱۳۹۹ (به میلیارد تومان)				
ردیف	عنوان آسیب اجتماعی	۱۳۹۹	۱۴۰۰	درصد تغییر
۱	اعتیاد	۵۱۹/۲	۴۵۹/۷	-۱۱/۴
۲	طلاق	۵۰۶/۲	۸۱۲/۶	۶۰/۵
۳	حاشیه‌نشینی	۴۰۴/۲	۳۵۲	-۱۲/۹

۲۵/۵	۶۹۱/۲	۵۵۰	کودکان آسیب‌پذیر	۴
۴۴/۶	۱۲۰	۸۲/۹	مفاسد اخلاقی	۵
۱۳۱/۴	۲/۹۴۴/۶	۱/۲۹۳/۹	سایر آسیب‌های اجتماعی	۶
۶۱/۷	۵/۴۳۰/۴	۳/۳۵۷/۳	جمع	

منبع: کرمانی و یوسفوند، ۱۳۹۹: ۵

در خصوص سهم مجموع اعتبارات آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار برنامه ششم از بودجه ۱۴۰۰ (علی رغم روند افزایشی اعتبارات بخصوص در این سال) در طول پنج سال گذشته از ۰/۵۸ بیشتر نشده است. همچنین باید تأکید کرد که همه این منابع در عمل تخصیص و پرداخت نمی‌شود (و نشده است) چرا که این اعتبارات باید از منابعی تأمین شود که امکان‌پذیر نیست. برای مثال عملکرد واقعی بودجه سازمان بهزیستی حداکثر ۵۰ درصد بودجه مصوب بوده است (همان: ۱۰). مشکل دیگر به عدم شفافیت و توزیع نامتوازن اعتبارات مربوط می‌شود. بعنوان یک نمونه عینی‌تر، در حالیکه در بودجه سال ۱۴۰۰ مبلغ ۲۶ هزار میلیارد تومان برای سیاست‌های جمعیتی (فرزندآوری و...) اختصاص یافته اما مشخص نیست چقدر این منابع واقعاً تأمین و پرداخت شده و چگونه هزینه خواهد شد و در اینجا نیز شفافیت و دقت لازم وجود ندارد (ارحمانی و باجلان، ۱۳۹۹: ۱۰-۹). در همین زمینه می‌توان از بودجه مستقیم حوزه زنان و خانواده در سال ۱۴۰۰ یاد کرد که مبلغی معادل ۳۷۰۰ میلیارد تومان بوده است کهدر این زمینه نیز چون ساختار منسجم و متوازی (میان ۱۳ دستگاه ذیربط) در کشور وجود ندارد، اثربخشی این منابع مبهم ارزیابی شده است (باجلان و رحمانی پور، ۱۳۹۹: ۱۸). نقد دیگر در زمینه بودجه، پائین بودن بودجه‌های مربوط به پیشگیری در قیاس با بودجه‌های مربوط به آسیب‌دیدگان است که این خود ناشی از سیاست‌گذاری کلان نیز می‌تواند باشد (احمدنیا، ۱۳۹۶). عدم حاکمیت قانون و التزام دستگاه‌ها به اسناد بالادستی بعنوان یک مشکل اساسی در اجراء و پیگیری سیاست‌ها قابل طرح است (محمد رضائی، ۱۳۹۵: ۹-۴۴۸). مسئله دیگر در تنظیمات و قاعده‌گذاری برای مشکلات اجتماعی به کیفیت

راهبردها یا تکنیک‌های اعمال آنها باز می‌گردد. به عبارتی جنبه‌های فنی و تکنیکال اعمال مقررات مهم است که محمد رضائی به نقل از فوکو با تعبیر «ایده حکومت‌رانی» از آن یاد کرده است (رضائی، ۱۳۹۵: ۴-۴۶۰). دولت در اینجا فاقد زیرساخت‌ها و ابزارهای لازم برای سراسربینی<sup>۱</sup> و اعمال مقررات است. از دیگر مقدمات مهم برای اجرای اسناد بالادستی و برنامه‌های کلان در حوزه آسیب‌های اجتماعی، بی‌توجهی نظام حکمرانی و نظام اجرائی به اصول اولیه و بدیهی تفکر و برنامه‌ریزی استراتژیک است. صرف نظر از ابهامات که در ماهیت و محتوا سیاست‌ها و اهداف و چشم‌اندازها وجود دارد (مثلاً هدف‌گذاری کاهش ۲۵ درصدی آسیب‌های اجتماعی تا پایان برنامه ششم) سرخشی و اطلاعی از تدوین اسناد مهمی مانند ره‌نگاشت<sup>۲</sup> یا نگاشت نهادی<sup>۳</sup> برای اجراء اهداف مشاهده نشده است. یعنی معلوم نیست اهداف مهمی مثل کاهش آسیب یا مداخلات با چه مکانیسمی باید محقق شود لذا در وضعیت «شکست در هماهنگی»<sup>۴</sup> قرار داریم. به عنوان مثال در حالیکه در حوزه زنان و خانواده ۱۳ دستگاه ملی فعالیت و بودجه دولتی دریافت می‌کنند (باجلان و رحمانی‌پور، ۱۳۹۹: ۲۳) نحوه هماهنگی، تقسیم کار و سازماندهی آنها مبهم است حتی در موضوعات مشخصی مثل اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش نیز میان عاملان یا بازیگران ۵ هماهنگی کافی و جدی وجود ندارد و حتی در برخی موارد شاهد مناقشه هم هستیم که این به معنی عدم اجراء توقف، بن‌بست و شکست است. این وضعیت بغرنج و اسفناک را در مدیریت بسیاری از آسیب‌ها و مسائل اجتماعی و در سطح ملی می‌توان دید که بصورت عجولانه و با سرعت یک سیاست کلان بدون ایجاد مقدمات و از جمله هماهنگی‌های لازم اجراء می‌شود که دو مثال عینی و ملموس آن مسکن مهر در دهه هشتاد و طرح تحول سلامت در دهه نود شمسی بوده است. نکته و ملاحظه قابل ذکر دیگر به ضعف تخصص و نیروی انسانی مجری سیاست‌ها در دستگاه‌های اجرائی مربوط می‌شود. ضعف زیرساخت مدیریت دانش، عدم مستندسازی تجربیات و یادگیری سازمانی در دستگاه‌ها، عدم ارزیابی تجارب بدست

1. Panoptic
2. Road Map
3. Institutional Mapping
4. Coordination Failure
5. Actors

آمده و نیز استفاده نکردن از دستاوردهای دانشی در سایر کشورها و دستگاه‌ها و نهادهای بین‌المللی همگی موجب کاهش بنیۀ مهارتی برای مواجهه با آسیب‌های اجتماعی شده است. اختلال‌های ارتباطی دستگاه‌ها با دانشگاه‌ها و نیز نهادهای مدنی و مردمی هم باعث انتقال نیافتن تجربیات به دستگاه‌های رسمی و دولتی می‌شود و همین مشکل درباره روابط با مؤسسات بین‌المللی وجود دارد.

### ه) اجراء سیاست‌های اجتماعی

از دیگر دلایل مهم عدم توفیق در زمینه سیاست‌ها و راهبردهای کلان مقابله و مدیریت مسائل و آسیب‌های اجتماعی به مشکلات حوزه اجراء مربوط می‌شود. اجراء مرحله‌ای از فرایند سیاست‌گذاری است که خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها به مرحله عمل می‌رسد و به اصطلاح «لاستیک‌های هواپیما با آسفالت باند پرواز تماس می‌گیرد». از جمله مهمترین مشکلات حوزه اجراء فقدان قابلیت اجراء در نهادهای دولت و ناتوانی دستگاه‌ها از انجام مأموریت‌ها حتی از نوع سطحی و معمولی است. قابلیت<sup>۱</sup> یعنی نهادهای رسمی نمی‌توانند سیاست‌ها را عیناً اجراء کنند و شرایط هر دمبیل<sup>۲</sup> است و اجراء برنامه‌های پنج‌ساله بیشتر خیال‌واهی است (اندروز و دیگران، ۱۳۹۸: ۶۶). قوانین و سیاست‌ها بیشتر روی کاغذ باقی می‌مانند. طرح‌ها ظاهری و خیالی اجراء می‌شوند و دستگاه‌ها ادای همشکلی<sup>۳</sup> با نهادهای بالادستی درمی‌آورند چرا که واقعاً از عهده اجراء سیاست بر نمی‌آیند و توقع انجام کارهای نسبتاً پیچیده‌ای (مثل حل مسائل اجتماعی) از سازمان‌های فشل و ناتوان، می‌رود. علاوه بر اینکه دچار تفکر خطی، مهندسی، از بالا به پایین و فرمایشی بوده و گرفتار نوعی جاه‌طلبی برای تحقق اهداف راهبردی هستند. مشکل یا مسئله دیگر عدم خلاقیت و نوآوری دستگاه‌های اجرائی در عملیاتی کردن سیاست‌ها بخصوص انعطاف بخشی به آنها براساس اقتضائات محلی، میدانی، منطقه‌ای و استانی است. بنظر می‌رسد دستگاه‌ها و نهادهای اجرائی در مقام اجراء، از موضع رفع تکلیف و رعایت تشریفات و مناسک صرف با سیاست‌ها، اهداف و نیات متعالی و ارزشمند سیاست‌گذاران برخورد می‌کنند و حداقل ابتکار عمل و خلاقیت را در عرصه

1. Capacity

2. Failing

3. Isomorphic Mimicry

اجراء به کار نمی‌بندند. اولین نکته آن که ایده‌ها، اهداف و ارزش‌های ارمانی عیناً به مخاطب منتقل می‌شود، دوم آنکه پیام‌ها به شدت مستقیم و عریان است و برای مخاطبانی که عمدتاً حساسیت و تمرکزی در مورد آنها ندارند ناآشنا و دور از ذهن است مطرح می‌شود. سوم آنکه انتقال، اشاعه و ترویج<sup>۱</sup> سیاست با کمترین ابزارهای جدید و نوآورانه فنی (مثلاً ابزارهای چند رسانه‌ای) انجام می‌پذیرد سپس فاقد جذابیت و شورآفرینی و اقبال عمومی شود. چهارم آنکه اجراء سیاست راساً توسط نهادهای حاکمیتی یا توسط نهادهای دولتی (وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی)، یا شوراهای بالادستی (مثل ستاد مبارزه با مواد مخدر، شورای اجتماعی کشور، شورای عالی انقلاب فرهنگی و...) انجام و واسپاری می‌شود در حالیکه همه می‌دانیم بنابه دلایل مختلف سیاسی، فرهنگی و تاریخی، مخاطبان نسبت به این گروه‌ها، نهادهای رسمی، همدلی کافی را ندارند و سرمایه اجتماعی در سطح کلان تضعیف شده است. به عبارتی دستگاه‌ها از سپردن اجراء سیاست به انواع شرکت‌ها، انجمن‌های علمی و نهادهای مدنی عمداً ابا داشته و استنکاف می‌ورزند، الّا نهادهائی که در مقابل اخذ معونه دولتی کاری را انجام دهند. از دیگر مصائب موجود شتابزدگی و عجله در اجرائی کردن سیاست‌ها توسط دستگاه‌ها است که با عدم تمهید مقدمات لازم توأم و منجر به توقف یا شکست سیاست‌ها می‌شود. در زمینه اجراء، می‌توان مجدداً به ناهماهنگی‌های سازمانی، موازی کاری و فقدان اجرای ماتریسی یا تقسیم کار تخصصی در میان دستگاه‌ها اشاره نمود (احمدنیا، ۱۳۹۶). سوءگیری و بدبینی رایج میان نهادهای دولتی نسبت به نهادهای مدنی و غیردولتی از دیگر موانع اجرائی پیشبرد سیاست‌های مواجهه با مسائل اجتماعی است. در حالیکه این نهادها و مؤسسات از انگیزه، توانائی‌های حرفه‌ای و چابکی لازم برای مساعدت به عملیاتی کردن راهبردهای مدیریت مسائل اجتماعی برخوردارند، دستگاه‌ها آنها را بعنوان رقیب و حریف و یا حداقل جریان موازی می‌نگرند و بخصوص در شرایط بحرانی حضور و فعالیت آنها برنمی‌تابند. در ادامه باید به عدم شفافیت، تعارض منافع و ایضاً فضای رانت و فساد رایج در اکثر دستگاه‌های دولتی اشاره کرد که بصورت طبیعی یک مانع مهم اجرائی شدن سیاست‌ها و راهبردها بشمار می‌آیند و النهایه باعث می‌شود خود دولت بعنوان یک بخش از مسئله تبدیل گردد و برخی دستگاه‌ها حتی در تناقض و



تضاد با اهداف سیاستی عمل می‌کنند (مانند عملکرد صداوسیما در موضوع کنکور). در همین بخش باید به عدم اهتمام، اراده و اصرار دستگاه‌ها برای اجرای سیاست‌ها و خستگی و بی‌انگیزگی زودرس آنها اشاره داشت که موجب بی‌انضباطی و ناهماهنگی می‌شود.

### (و) نظارت، کنترل و ارزیابی

آخرین مرحله از فرایند سیاست‌گذاری معطوف به نظارت، کنترل و ارزیابی سیاست‌های در حال اجراء (و پس از اجراء) می‌باشد که در اینجا نیز مشکلات و خلأهای اساسی وجود دارد که موجب شکل‌گیری وضعیت موجود شده است. البته در این زمینه نهادهای نظارت‌کننده متعددی در بیرون از دستگاه‌ها و در درون دستگاه‌ها وجود دارد. در بالاترین سطح مجمع تشخیص مصلحت نظام موظف به نظارت مستمر بر نحوه اجراء سیاست‌های کلی مصوب خود است که در این زمینه کمیسیون نظارت را تأسیس کرده است. از دیگر نهادهای نظارتی رسمی مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های تخصصی آنها، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای اجتماعی کشور، سازمان برنامه و بودجه، سازمان بازرسی کل کشور و انواع نهادهای حراستی و بازرسی‌کننده دیگر هستند. با این همه در یک ارزیابی جامع از شرایط کنونی کشور باید گفت نظام مقابله با مسائل اجتماعی فاقد یک نظام جامع برای رصد و پایش<sup>۱</sup> از کم و کیف اجراء سیاست‌ها و بخصوص نواقص و چالش‌های آن است. به عبارتی نه روش‌ها و سامانه‌های کمی و نه کیفی در این خصوص تدوین، تهیه و مستقر نشده است. اصولاً و در یک برداشت افراطی باید گفت هنوز دغدغه و ضرورت استقرار چنین سامانه و چنین رویکردی برای رصد مستمر شرایط (مسائل، آسیب‌ها و جرائم) بوجود نیامده است. بنابراین، کمتر کسی از روند تحولات و تغییرات اطلاع روشنی دارد و اطلاعات لازم، شوربختانه با تأخیر تولید شود و آگاهی‌های لازم به موقع به دست نمی‌آید، درست مانند آنچه در بحث سیاست‌های جمعیتی و کاهش شدید نرخ باروری و رشد جمعیت طی چند سال گذشته رخ داد.

یکی دیگر از ابعاد مسئله در اینجا، نبود شفافیت کافی در نحوه تأمین و تخصیص اعتبارات، در نحوه واسپاری مأموریت‌ها، ضعف یا نبود نظام گردش آزاد اطلاعات و عدم

دسترسی آسان به داده‌ها و اطلاعات، نبود مدیریت دانش و مستندسازی از دیگر مشکلات است.

### جمع‌بندی

با مرور و بررسی داده‌ها و تحلیل‌های موجود، مشاهده می‌شود که علیرغم تلاش‌های مدیران و دستگاه‌های اجرایی، هنوز اشکالات اساسی در تمامی مراحل سیاست‌گذاری وجود دارد که رفع آنها بسادگی امکان‌پذیر نیست. به خصوص این مشکلات در مرحله تدوین سیاست و هدف‌گذاری به چشم می‌خورد که نشان می‌دهد سیاست‌گذاران دچار ضعف‌های اساسی در این زمینه هستند. حال سؤال آن است که آیا امیدی می‌توان به حل و فصل این مشکلات داشت و در این صورت سازوکار و شیوه آن‌ها چگونه خواهد بود؟ نقطه عزیمت اصلی برای پاسخ‌دهی به این پرسش وجود اهتمام یا اراده لازم در سطح مدیران ارشد نظام برای مداخله آگاهانه‌تر و مدبرانه‌تر در حوزه مسائل اجتماعی و حساسیت و جدیت آنها در این زمینه است. بنابراین صرف نظر از خوش‌بینی‌های رایج باید گفت رهبران نظام بنابه چارچوب‌های فکری و اعتقادی خود، توجه کافی و دائمی را به این حوزه دارند و حتی منابع هنگفتی را در این باره اختصاص داده‌اند. اما ایرادات فراوانی در چرخه سیاست‌گذاری وجود دارد که راه‌حل‌های هرکدام نیز به تناسب قابل طرح است. اما مسئله کلیدی و ضروری برای آغاز فرایند اصلاحی و ارتقاء راهبردی مقابله و مدیریت مسائل اجتماعی شفافیت، اطلاع‌رسانی و فضای باز در خصوص فرایندهای سیاست‌گذاری و مدیریتی در حوزه مسائل اجتماعی است. در کنار شفافیت در تمام سطوح مدیریتی حوزه مسائل اجتماعی جلب مشارکت نهادهای مدنی اصیل در تمامی مراحل یا چرخه سیاست‌گذاری ضروری است. همچنین

باید به لزوم تغییرات و اصلاحات ساختاری در نهادهای عالی سیاست‌گذاری توجه نمود. برخلاف تصورات برخی نیروهای سیاسی، با سازوکارهای فعلی و تغییرات صرف مدیریتی یا حتی تغییر دولت‌ها نمی‌توان امیدی به حل و فصل مسائل اجتماعی داشت. بنابراین نیازمند تجدیدنظر در سیاست‌های کلان حکمرانی و کشورداری هستیم تا منشأ اصلی بروز مسائل اجتماعی، اندکی کاهش یابند که این دست از موضوعات یا پدیده‌ها

همه خارج از کنترل دستگاه‌های اجرائی و حتی سیاست‌گذاران میانی است. بعنوان مثال پیگیری سیاست‌های معطوف به بهبود ارتباطات بین‌المللی، افزایش سرعت نرخ رشد اقتصادی، کاهش تورم، برابری و توزیع عادلانه منابع و امکانات و دسترسی منصفانه آحاد شهروندان، تمرکز بیشتر بر حقوق و آزادی‌های شهروندی، اجراء سریع‌تر سند آمایش سرزمین و از این قبیل که نقش اساسی و زیربنایی در کنترل مسائل اجتماعی دارند، ضروری است. با همه این شرایط باید تأکید نمود همواره امکان، امید و شرایط برای بهبود و اصلاح حتی در سطح عمیق و بنیادی وجود داشته و دارد و جامعه ایران، خواه یا ناخواه در مسیر تحول و توسعه و بهبود قرار دارد. شواهد تاریخی نشان می‌دهد ساختار نظام سیاست‌گذاری امکان و توان اصلاح در مسیر پیش‌رو را دارا است.

#### پی‌نوشت

۱. مقام معظم رهبری با نام‌گذاری سال‌های مختلف با عنوان‌های زیر، موجب تسریع در فرایند شناسایی مسائل مهم اجتماعی شده‌اند: عدالت اجتماعی (۱۳۷۲)، انضباط اجتماعی و وجدان کار (۱۳۷۳)، اسراف و زیاده‌روی (۱۳۷۴)، اسراف و نابودکردن اموال عمومی (۱۳۷۵)، اتحاد ملی و انسجام اسلامی (۱۳۸۶)، اصلاح الگوی مصرف (۱۳۸۸)، همدلی و هم‌زبانی (۱۳۹۴). پر واضح است که نحوه استقبال نهادها و کم و کیف قرار دادن این شعارها در تقویم سیاست‌گذاری کشور با اشکالات فراوانی روبرو بوده که در این بخش از مقاله مورد نقد قرار گرفته است.

## منابع

- ابراهیم نیا، وحیده و زهره عبدی دانشور (۱۳۹۸) «ناکامی در سیاست ساماندهی تمرکز جمعیت در تهران»، فصلنامه نامه شهرسازی و معماری، دوره ۱۱، شماره ۲۳، تابستان، صص ۹۵-۱۱۰.
- احمدنیا، شیرین (۱۳۹۶) ضرورت تغییر رویکرد نهادهای متولی پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، گفتگوهای راهبردی شماره ۴۲، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.
- اخلاقی، آریتا (۱۳۹۹) «آینده‌پژوهی اجرای اهداف سند تحول بنیادین آموزش و پرورش در افق ۱۴۰۴»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۱۰، شماره ۳۴، بهار، صص ۱۱۴-۸۳.
- ارحامی، آسیه و باجلان، اکرم (۱۳۹۹) بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۰ کل کشور (اعتبارات موضوع حمایت از فرزندآوری و جمعیت در قوانین بودجه سنواتی)، شماره مسلسل ۱۷۳۳۰، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- اعتمادی‌فرد، سید مهدی (۱۳۹۵) «تحولات خانواده، طلاق و ازدواج»، در کتاب غفاری، غلامرضا و جوادی یگانه، محمدجواد (۱۳۹۵) مجموعه مقالات گزارش وضعیت اجتماعی کشور، شورای اجتماعی کشور.
- اندروز، مت و دیگران (۱۳۹۸) «توانمندسازی حکومت؛ شواهد، تحلیل و عمل، ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی»، توانمندسازی حاکمیت و جامعه.
- ایتزن، دی استنلی و دیگران (۱۳۹۶) مسائل اجتماعی از دیدگاه انتقادی. هوشنگ نایی، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.
- باجلان، اکرم و ریحانه رحمانی‌پور (۱۳۹۹) بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور (بودجه حوزه زنان و خانواده)، شماره مسلسل ۱۷۳۴۳، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- پیران، پرویز (۱۳۹۷) «نابرابری فضائی و پیامدهای آسیب‌شناختی آن در ایران»، در کتاب موسوی، میرطاهر (۱۳۹۷) دومین گزارش وضعیت اجتماعی ایران ۱۳۸۸-۱۳۹۶، مؤسسه رحمان.
- تاج مزینانی، علی اکبر و همکاران (۱۳۹۶) «وضعیت زمان، مسئله بودگی و صورت‌بندی سیاست‌گذاری اجتماعی»، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، دوره ۸، شماره ۳۳، زمستان صص ۳۷-۱.
- جلالی، یاسر (۱۳۹۹) ناسازهای سیاست‌گذاری فرهنگی در ایران با تأکید بر مسائل زنان و جوانان، پایان‌نامه دکتری رشته سیاست‌گذاری فرهنگی، دانشگاه خوارزمی.
- جوهری، فاطمه و هلالی ستوده، مینا (۱۳۹۵) «تمایل به زندگی مجری»، در کتاب غفاری، غلامرضا و جوادی یگانه، محمدجواد (۱۳۹۵) مجموعه مقالات گزارش وضعیت اجتماعی کشور، شورای اجتماعی کشور.
- حیدری، آرش (۱۳۹۸) «صورت‌بندی شکاف‌های نسلی در علوم اجتماعی ایران»، در کتاب روزخوش،

محمد (۱۳۹۸) شکاف‌های اجتماعی در ایران، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.

راغفر، حسین وزهرا شکری (۱۳۹۷) مطالعه اثر عوامل اقتصادی بر آسیب‌های اجتماعی، در کتاب موسوی، میرطاهر (۱۳۹۷) دومین گزارش وضعیت اجتماعی ایران ۱۳۸۸-۱۳۹۶، مؤسسه رحمان.

رحمانی، جبار (۱۳۹۵) «هیئت‌های عزاداری و نوسازی فرهنگ ایران»، در کتاب غفاری، غلامرضا و جوادی یگانه، محمدجواد (۱۳۹۵) مجموعه مقالات گزارش وضعیت اجتماعی کشور، شورای اجتماعی کشور.

رستم‌وندی، تقی (۱۴۰۰/۱۰/۲۶) سه‌گانه تهدید، الکل، موادمخدر و خودکشی، در همایش ملی آسیب‌های اجتماعی از دیدگاه اسلامی، دانشگاه اسلامی، دانشگاه شاهد و معاونت اجتماعی وزارت کشور ۲۶ و ۲۷ دیماه ۱۴۰۰.

رستمی، احمد (۱۴۰۰/۹/۲۵) «آسیب‌پذیری ۲۲ درصد خانوارها از لحاظ درآمدی»، روزنامه اطلاعات پنجشنبه ۱۴۰۰/۹/۲۵، شماره ۲۸۰۰۴.

رستمی، محمدباقر و همکاران (۱۳۹۵) «ارائه الگوی پیاده‌سازی نقشه جامع علمی کشور براساس رویکرد پارادایمی روش نظریه مبنائی»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲، پاییز، صص ۱۶۱-۱۴۵.

رمضانی، محمد (۱۳۹۵) «بی‌انضباطی و قانون‌گریزی»، در کتاب غفاری، غلامرضا و جوادی یگانه، محمدجواد (۱۳۹۵) مجموعه مقالات گزارش وضعیت اجتماعی کشور، شورای اجتماعی کشور.

روزخوش، محمد (۱۳۹۸) شکاف‌های اجتماعی در ایران، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.

سام آرام، عزت‌اله و همکاران (۱۳۹۶) «سیاست‌گذاری اجتماعی در حوزه آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه توسعه کشور، فصلنامه انتظام اجتماعی»، سال نهم، شماره اول، بهار ۱۳۶-۱۰۵.

سام آرام، عزت‌اله، حسینی حاجی بکنده (۱۳۹۷) «سیاست اجتماعی در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی و تأثیر آن بر امنیت اجتماعی»، فصلنامه مطالعات امنیت اجتماعی، دوره ۹، پاییز، شماره ۵۵.

ستاد مبارزه با مواد مخدر (۱۳۸۲) نگاهی اجمالی به چالش‌ها، مسائل و وضعیت مواد مخدر و پدیده اعتیاد در ایران، ستاد مبارزه با مواد مخدر.

سعیدی، علی اصغر (۱۳۹۰) «سیاست‌های اجتماعی»، در کتاب گزارش وضعیت اجتماعی کشور ۱۳۸۸-۱۳۸۰، مؤسسه رحمان.

سلامت، حسام (۱۳۹۸) «آتش زیر خاکستر: شکاف‌های طبقاتی و پس‌لرزه‌های آن»، در کتاب روزخوش، محمد (۱۳۹۸) شکاف‌های اجتماعی در ایران، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.

شالچی، وحید و همکاران (۱۳۹۵) «وضعیت و روندهای فراغت»، در کتاب غفاری، غلامرضا و جوادی یگانه، محمدجواد (۱۳۹۵) مجموعه مقالات گزارش وضعیت اجتماعی کشور، شورای اجتماعی کشور.

شریعتی، سارا و آرمان ذاکری (۱۳۹۵) «موقعیت دین در جامعه ایران»، در کتاب غفاری، غلامرضا و جوادی یگانه، محمدجواد (۱۳۹۵) «مجموعه مقالات گزارش وضعیت اجتماعی کشور»، شورای اجتماعی کشور.

شریفزادگان (۱۳۹۷) «نابرابری در رفاه اجتماعی و پیامدهای آسیب‌شناختی آن»، در کتاب موسوی، میرطاهر (۱۳۹۷) دومین گزارش وضعیت ایران ۱۳۸۸-۱۳۹۶، مؤسسه رحمان. شقاقی شهری، وحید و اسرار، کریم (۱۴۰۰) «ارزیابی وضعیت اجرای سیاست‌های کلی جمعیت (۱۳۹۰-۱۳۹۸)» فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، دوره ۹ شماره ۲ (پیاپی ۳۴) تابستان صص ۲۹۸-۳۲۷.

صادقی، فاطمه (۱۳۹۸) «زنان و مسئله حقوق شهروندی در ایران»، در کتاب روزخوش، محمد (۱۳۹۸) شکاف‌های اجتماعی در ایران، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات. عبدی، عباس (۱۳۹۰) جرم، دادرسی، مجازات، در کتاب گزارش وضعیت اجتماعی کشور ۱۳۸۸-۱۳۸۰، مؤسسه رحمان.

عبدی، عباس (۱۳۹۵) «منازعات فردی و جمعی»، در کتاب غفاری، غلامرضا و جوادی یگانه، محمدجواد (۱۳۹۵) «مجموعه مقالات گزارش وضعیت اجتماعی کشور، شورای اجتماعی کشور. غفاری، غلامرضا (۱۳۹۵) «اعتماد اجتماعی و امید به آینده»، در کتاب غفاری، غلامرضا و جوادی یگانه، محمدجواد (۱۳۹۵) «مجموعه مقالات گزارش وضعیت اجتماعی کشور، شورای اجتماعی کشور. غفاری، غلامرضا و کرم حبیب‌پور گتایی، (۱۳۹۳) سیاست اجتماعی، بنیان‌های مفهومی و نظری: دانشگاه تهران.

قاراخانی، معصومه (زمستان ۱۳۹۰) «پژوهش سیاست اجتماعی در ایران»، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، دوره ۳، شماره ۹، زمستان، صص ۱۴۸-۱۲۳. قانع‌راد، محمدامین (۱۳۹۵) «فرار مغزها و کاهش سرمایه انسانی»، در کتاب غفاری، غلامرضا و جوادی یگانه، محمدجواد (۱۳۹۵) «مجموعه مقالات گزارش وضعیت اجتماعی کشور، شورای اجتماعی کشور.

قرونه، حسن و بابکی‌راد، اعظم (۱۳۹۴) «پیش‌ارزیابی سیاست (از مفهوم تا اجراء)، آینده‌پژوه. کاتر، فیلیپ ولی، نانسی (۱۳۹۹) بازاریابی اجتماعی، حسین شیرازی، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

گرمانی، محسن و یوسفوند، سامان (۱۳۹۹) بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۰ کل کشور (تحلیلی بر اعتبارات آسیب‌های اجتماعی)، شماره مسلسل ۱۷۳۳۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. گرکانی، سید امیر حسین (۱۴۰۰/۹/۲۵) «نیمی از کشور در معرض خشکسالی حاد قرار دارد»، روزنامه اطلاعات، پنجشنبه ۱۴۰۰/۹/۲۵ شماره ۲۸۰۰۴.

مالجو، محمد (۱۳۹۸) عوامل تکوین و تعمیق نابرابری‌های طبقاتی در ایران، در کتاب روزخوش، محمد (۱۳۹۸) شکاف‌های اجتماعی در ایران، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.  
محمودیان، حسین (۱۳۹۵) میزان و الگوهای مهاجرت داخلی و خارجی، در کتاب غفاری، غلامرضا و جوادی یگانه، محمدجواد (۱۳۹۵) مجموعه مقالات گزارش وضعیت اجتماعی کشور، شورای اجتماعی کشور.

مشونیس، جان (۱۳۹۵) مسائل اجتماعی، ترجمه هوشنگ نایی، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات معظمی، شهلا (۱۳۹۰) خشونت اجتماعی و قتل، در کتاب گزارش وضعیت اجتماعی کشور ۱۳۸۸-۱۳۸۰، مؤسسه رحمان.

مؤسسه رحمان (۱۳۹۰) گزارش وضعیت اجتماعی کشور. مؤسسه رحمان.  
موسوی، میرطاهر (۱۳۹۸) مجموعه مقالات برگزیده سومین همایش ملی آسیب‌های اجتماعی ایران، آگاه.

مؤمنی، فرشاد (۱۳۹۵) درهم تنیدگی بحران‌های اقتصادی اجتماعی، در کتاب غفاری، غلامرضا و جوادی یگانه، محمدجواد (۱۳۹۵) مجموعه مقالات گزارش وضعیت اجتماعی کشور، شورای اجتماعی کشور.

مؤمنی، فرشاد و رجب‌پور، حسین (۱۳۹۷) نابرابری اقتصادی و چالش‌های فراروی توسعه در ایران، در کتاب موسوی، میرطاهر (۱۳۹۷)، دومین گزارش وضعیت اجتماعی ایران ۱۳۸۸-۱۳۹۶، مؤسسه رحمان.

میرزائی، حجت‌اله و یحیوی، حسین (۱۳۹۷) نابرابری توسعه منطقه‌ای در پهنه‌های قومیتی و مناطق مرکزی کشور، در کتاب موسوی، میرطاهر (۱۳۹۷) دومین گزارش وضعیت اجتماعی ایران ۱۳۸۸-۱۳۹۶، مؤسسه رحمان.

وامقی، مروئه (۱۳۹۰) خشونت خانوادگی، در کتاب گزارش وضعیت اجتماعی کشور ۱۳۸۸-۱۳۸۰، مؤسسه رحمان.