

آسیب شناسی برنامه های توسعه از منظر سیاست اجتماعی

دکتر فرهاد نصرتی نژاد

عضو گروه رفاه اجتماعی دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی

عضو گروه سلامت اجتماعی فرهنگستان علوم پزشکی

چیستی سیاست اجتماعی:

❖ سیاست اجتماعی به معنای یک علم بین رشته ای

❖ سیاست اجتماعی به مثابه سیاست گذاری برای تحت تأثیر قرار دادن رفاه اجتماعی.
رفاه اجتماعی خود مشتمل بر ۵ حوزه؛

- تأمین اجتماعی (بازنشستگی و بیکاری)
- سلامت
- آموزش
- اشتغال
- مسکن

سیاست اجتماعی به مثابه یک علم بین رشته ای:

به چرایی، چگونگی، امکان‌پذیری و پیامدهای سیاست‌هایی می‌پردازد که در حوزه رفاه اجتماعی تدوین شده‌اند.

به این پرسشها پاسخ می‌دهد:

- چه سیاست‌هایی در حوزه رفاه اجتماعی، برای چه گروه‌هایی و با چه مکانیسم‌هایی تدوین می‌شود؟
- نظام تأمین مالی اجرای سیاست‌ها کدام است؟
- چه اندازه دیدگاه ذینفعان در تدوین سیاست‌ها لحاظ شده است؟
- چه اندازه سیاستها درست انتخاب شده‌اند؟ (بهترین‌های ممکن هستند).
- چه اندازه بین سیاستها و سیاستهای سایر بخشها هماهنگی وجود دارد؟
- چه اندازه سیاستها اثربخش هستند؟
- چه اندازه سیاستها قابلیت عملیاتی شدن دارند؟
- پیامدهای ناخواسته سیاستها کدام هستند؟
- سیاست‌های تدوین شده مبتنی بر چه درکی از عدالت اجتماعی هستند؟

تناسب نداشتن احکام برنامه یک حوزه با وضعیت موجود آن حوزه و گاه به حوزه های دیگر است. مثلاً:

عدم تناسب برخی از احکام برنامه های توسعه با نظام تأمین اجتماعی کشور:

نظام تأمین اجتماعی ما یک نظام مبتنی بر بیمه است (۱۶ صندوق تأمین اجتماعی داریم) و مبتنی بر محاسبات اکچوری است.

اما در برنامه های توسعه احکامی صادر شده که ماهیت بیمه ندارند و حمایتی هستند مثل :

- **بند ۵ تبصره ۲۸ قانون برنامه اول:** اجبار سازمان تأمین اجتماعی به وام برای ایجاد شرکتهای کشت و صنعت.
- **بند ب ماده ۱۲ برنامه ششم:** سازمان تأمین اجتماعی موظف است مطابق قوانین مربوطه در طول اجرای قانون برنامه، حقوق بازنشستگان و مستمری بگيران را متناسب سازی نماید.
- **بند ج ماده ۱۶ برنامه چهارم:** اصحاب فرهنگ و هنر که شغل خود را از دست می دهند به تشخیص دولت به مدت حداکثر سه سال تحت پوشش بیمه بیکاری دولت قرار گیرند. دولت در چارچوب لوایح بودجه سنواتی کمکهای اعتباری در اختیار صندوق بیمه بیکاری قرار خواهد داد.
- **بند الف ماده ۴۹ برنامه سوم:** تخفیف در میزان حق بیمه سهم کارفرمایانی را که در دوران برنامه از طریق مراکز خدمات اشتغال وزارت کار و امور اجتماعی مبادرت به استخدام نیروی کار جدید نمایند.

گسست در اهداف برنامه های توسعه

اهداف برنامه ها با هم همراستا نیستند.

- برنامه اول بازسازی کشور
- برنامه دوم آزاد سازی اقتصادی. اولویت قرار دادن کشاورزی
- برنامه سوم تعدیل ساختاری (خصوصی سازی، رقابتی کردن، آزاد سازی تجارت، کاهش نقش دولت، اصلاحات نهادی)
- برنامه چهارم اقتصاد و علم است.
- برنامه پنجم بیشتر به مقوله فرهنگ پرداخته
- برنامه ششم محیط زیست و اقتصاد (رشد اقتصادی ۸ ر درصدی)

شاید تنها پیوستگی در حوزه خصوصی سازی باشه به نوعی در همه برنامه ها دنبال شده است که البته پیامدهای منفی اش بیشتر از مثبت بوده است.

عدم امکان پذیری اجرای برنامه ها

بسیاری از احکام برنامه های توسعه به دلیل :

- نداشتن مکانیسم تأمین مالی مشخص
- نداشتن داشتن متولی مشخص یا تولیت چندگانه
- مشخص نبودن گروه هدف
- ماهیت آرزویی داشتن
- عدم الزام دولت به اجرا

نحوه تأمین مالی احکام برنامه ها در حوزه سلامت (نتایج پایان نامه سرکار خانم فائزه سنبلی)

ردیف	تأمین مالی	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم	برنامه ششم	جمع
		درصد	درصد	درصد	درصد	درصد	درصد	درصد
۱	نامشخص	۶,۷	۴۱,۷	۶۴,۳	۷۳,۳	۸۴,۲	۶۲,۸	۶۴,۱

گروه هدف احکام برنامه ها در حوزه سلامت

ردیف	گروه‌های هدف	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم	برنامه ششم	جمع
		درصد	درصد	درصد	درصد	درصد	درصد	درصد
۱	نامشخص	۰	۰	۱۴,۳	۲,۲	۱۵,۸	۰	۷,۲

شواهد دیگر پتانسیل بسیار اندک اجرایی شدن برنامه های توسعه در ایران

- تنفیذ مواد هر برنامه در برنامه های بعد
- تبدیل مواد تنفیذی برنامه های توسعه در قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور

نادرستی برخی از احکام برنامه های توسعه

به این دلیل که:

- هزینه های بسیاری زیادی دارند
- نمی تواند کارآمد باشند
- پیامدهای اجتماعی زیادی دارند
- بدیل های کم هزینه تر و کارآمد دارند

سیاست خصوصی سازی آموزش و پرورش با هدف کاهش هزینه های آموزش و پرورش (مطابق بند اول قسمت

۲ - ۳ - خط مشی های اساسی برنامه اول: کاهش سطح پوشش خدمات دولتی آموزش (عمومی، فنی و حرفه ای و عالی)

از طریق انتقال قسمتی از آن به بخش غیر دولتی و استفاده از منابع صرفه جویی شده جهت ارتقاء کیفیت خدمات ارائه شده به دانش آموزان و دانشجویان تحت پوشش).

هزینه (در قیاس با بدیل های سیاستی کم هزینه تر باشند):

بودجه های سنواتی نشان می دهد که خصوصی سازی هزینه های آموزش و پرورش را کم نکرده و هر سال هزینه ها افزایش یافته است (کلاً ۱۲ درصد از جمعیت دانش آموزی در مدارس خصوصی تحصیل می کنند. یعنی اگر مدارس خصوصی را حذف کنیم کلاسهای ۲۵ نفری می شوند ۲۸ نفر).

اثر بخش (بهترین نتیجه را داشته باشند):

مطالعات و تجربه زیسته هر یک از ما نشان می دهد که با خصوصی سازی نه تنها کیفیت آموزش مدارس دولتی افزایش نیافته بلکه بدتر هم شده است.

پیامدها:

- کالایی شدن آموزش که قانون اساسی آن را غیر کالایی و حقی همگانی قلمداد کرده است.
- نابرابری در آموزش و تعمیق نابرابری در جامعه
- نارضایتی اجتماعی
- همگون کردن مدارس به لحاظ طبقاتی
- افت شدید کیفیت مدارس دولتی به دلیل تعارض منافع

بدیل های سیاستی (برای بهبود کیفیت)

- مشارکت داوطلبانه در تأمین بخشی از هزینه ها
- کاهش هزینه ها از طریق افزایش بهره وری
- تعبیه یک مکانیسم مالیاتی برای بخشی از هزینه ها

پیامدهای ناخواسته برنامه های توسعه (پیامدهای خواسته همان اهداف برنامه است)

یکی از نکات مهمی که در نه تدوین برنامه به آن توجه می شود و نه بعد از اجرا مقوله پیامدهای ناخواسته است. علوم اجتماعی به ما می گوید که برنامه های توسعه فقط پیامد خواسته شده که همان اهداف برنامه هستند ندارند. بلکه پیامدهای ناخواسته هم دارند. مثلاً:

در حوزه آموزش عالی:

- بیکاری گسترده تحصیل کردگان دانشگاهی (۱۸,۶ درصد در مقابل ۸,۶ درصد غیر تحصیل کرده دانشگاهی)
 - تعطیلی بسیاری از واحدهای دانشگاهی
 - کاهش ارزش اجتماعی علم
 - تقلب در حوزه های مختلف علمی
 - مدرک گرایی
 - کمیت گرایی
 - افزایش زنان تحصیل کرده، مجرد بیکار (نرخ بیکاری کل مردان ۹ و زنان ۱۳,۷ درصد است)
- در حوزه آموزش و پرورش
- کاهش کیفیت مدارس دولتی به تبع خصوصی شدن آموزش و پرورش (بند ج ماده ۵۲ و بند ۵ ماده ۵۴ برنامه ۴)

ابتنا نیافتن برنامه های توسعه بر نظریه ای در باب عدالت اجتماعی

برنامه های توسعه مبتنی بر نظریه ای مشخص یا حتی درکی مشخص از عدالت اجتماعی نیستند در صورتی که یکی از مهمترین غایات توسعه پایدار عدالت اجتماعی است.

شما اگر برنامه های توسعه را تحلیل کنید نمی توانید بفهمید که بلاخره عدالت در این برنامه ها به چه معناست.

اشکالات اساسی برنامه ریزی های قبل و بعد از انقلاب (دکتر باهر)

الف. درآمد نفت

ب. فقدان آمار

ج. تموجات سریع

د. کم باوری متولیان

چه باید کرد

۱. واقع گرایی در تدوین برنامه (امکان اجرایی شدن با توجه به امکانات، منابع، زمان و... وجود داشته باشد). بسیاری از احکام برنامه های توسعه به نوعی آرزو هستند.
۲. پرهیز از تولیت گری چندگانه (حتی الامکان یک دستگاه متولی اجرای برنامه باشد).
۳. الزامی کردن احکام و پرهیز از اختیارگرایی
۴. مبتنای برنامه بر یک نظریه عدالت
۵. توجه به پیامدهای ناخواسته برنامه ها
۶. اتخاذ رویکرد سلبی در کنار رویکرد ایجابی در تدوین برنامه های توسعه.