

•
ياسر باقري

نظام نا اجتماعي

•

مناسبات قدرت و سياست‌گذاري اجتماعي
در ايران پساانقلاب



فهرست مطالب

تشکر و قدردانی.....	۱۱
پیش‌گفتار.....	۱۳
فصل اول: چارچوب مفهومی مطالعه.....	۱۷
مقدمه.....	۱۷
چارچوب نظری.....	۲۱
روش‌شناسی.....	۲۴
سیاست‌گذاری اجتماعی چیست؟.....	۲۷
کنکاشی برای تدقیق مفهوم سیاست‌گذاری اجتماعی.....	۲۹
مبنای حساسیت در نظام سیاست‌گذاری اجتماعی.....	۳۳
فصل دوم: ویژگی‌های اساسی میدان سیاست‌گذاری اجتماعی.....	۳۵
مقدمه.....	۳۵
معماری میدان سیاست‌گذاری اجتماعی.....	۳۷
جریان سیاست‌گذاری اجتماعی.....	۳۸
نبردگاه‌های میدان سیاست‌گذاری.....	۳۸
نبردگاه اصلی میدان.....	۴۰
رقابت میان نبردگاه‌ها.....	۴۳

فصل چهارم: تطور میدان سیاست گذاری اجتماعی پسانقلاب ۱۳۱

مقدمه ۱۳۱

دوران پیشانقلاب ۱۳۳

دوران پسانقلاب ۱۳۴

دوران نخست پسانقلاب ۱۳۵

دوره دوم پسانقلاب ۱۳۷

دوره سوم پسانقلاب ۱۴۰

دوره چهارم پسانقلاب؛ بازگشت به نوستالژی انقلاب ۱۴۲

دوره پنجم پسانقلاب: دوران بازیابی نهادی ۱۴۵

فراز و فرود مستضعفان ۱۴۵

فصل پنجم: بازیگران اصلی میدان ۱۴۹

مقدمه ۱۴۹

نهادهای سیاست گذاری اجتماعی ۱۵۱

نیروهای وارد بر مجلس ۱۵۶

نهادهای خدماتی ۱۶۲

بوروکرات‌های سطح خیابان ۱۶۸

دریافت کنندگان خدمات ۱۶۹

کنشگران و نهادهای خدماتی قدرتمند؛ بازتاب قانون بودجه ۱۷۴

نهادهای تولید و انتقال دانش (دانشگاه و رسانه) ۱۷۸

مهم‌ترین حلقه‌های تولید دانش سیاست گذاری در ایران ۱۸۳

بازیگران منطقه‌ای ۱۹۰

موازنه قوا و صورت‌بندی و اجرای سیاست در سطح منطقه‌ای ۱۹۲

شورای گفت‌وگو ۱۹۴

نهادهای صنفی ۱۹۵

نهاد روحانیت ۱۹۵

تشکل‌های صنفی ۲۰۰

نسبت مسئله و صورت‌بندی سیاست‌های اجتماعی ۴۵

مسائل اجتماعی و نارسایی‌های نظری ۴۸

تفکیک مسئله اجتماعی و مسئله سیاست گذاری اجتماعی ۵۰

صورت‌بندی سیاست‌های اجتماعی ۵۱

فصل سوم: تعدیل یارانه‌ها ۵۷

مقدمه ۵۷

سیاست تعدیل یارانه‌ها ۶۰

نخستین اقدام از آغاز انقلاب ۶۱

شبیه‌ترین سیاست به سیاست هدفمندی دهه ۱۳۸۰ ۶۱

گام‌های نخست نمایندگان مجلس اول ۶۴

مجلس دوم ۶۸

دولت موسوی و تعدیل یارانه‌ها ۷۰

تعدیل ساختاری و خطای گسست‌انگاری در اقتصاد سیاسی پسانقلاب ۷۴

دولت هاشمی ۷۸

فرارسیدن روزهای سخت هاشمی در سیاست تعدیل یارانه‌ها ۸۲

عقب‌نشینی دولت هاشمی ۸۶

دولت خاتمی ۸۷

مجلس ششم ۹۳

لایحه ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی ۱۰۱

مجلس هفتم و دولت نهم ۱۰۴

خیز بزرگ دولت نهم به سوی هدفمندکردن یارانه‌ها ۱۰۶

لایحه موعود ۱۰۹

مجلس نهم ۱۱۲

دولت یازدهم ۱۱۴

اجرای مرحله دوم هدفمندی یارانه‌ها و پایان ماجرا ۱۱۶

قواعد بازی در میدان سیاست گذاری اجتماعی ۱۱۹

قاعده اصلی حاکم بر میدان ۱۱۹

سایر قواعد بازی در میدان سیاست گذاری اجتماعی ۱۲۴

۲۰۵.....	فصل ششم: تفرد تاریخی میدان
۲۰۵.....	مقدمه
۲۰۵.....	صورت‌بندی میدان سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران
۲۰۸.....	عمده نیروهای مؤثر در میدان
۲۱۰.....	تطور تاریخی محورهای میدان
۲۱۲.....	میدان سیاست‌گذاری چپ‌گرایانه یا راست‌گرایانه؟
۲۱۷.....	کنشگری فعالانهٔ راست‌گرایان و مسئله‌ای که لزوماً «مهم‌ترین» نبود
۲۲۲.....	گزینشگری در اصول راست‌گرایی
	«نظام ترمیم نااجتماعی»؛ تفرد تاریخی میدان سیاست‌گذاری
۲۲۳.....	اجتماعی در ایران
۲۲۶.....	گزاره‌های تکمیلی دربارهٔ نظام سیاست‌گذاری اجتماعی ایران
۲۳۱.....	فصل هفتم: آیندهٔ نظام سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران
۲۳۱.....	مقدمه
۲۳۱.....	جهت‌گیری کلی نظام سیاست‌گذاری
۲۳۴.....	تطور محورهای گفتمانی و تمایزبایی در آیندهٔ نزدیک
۲۳۵.....	تغییر محدود در جایگاه بازیگران اصلی
۲۳۷.....	توصیه‌های سیاستی
۲۳۷.....	توصیه‌های بنیادین
۲۳۸.....	سیاست‌زدایی از عرصهٔ اجتماعی
۲۴۰.....	محافظت در برابر کاهش خدمات عمومی
۲۴۱.....	توصیه‌های اصلاحی
۲۴۶.....	توصیه‌های پژوهشی
۲۴۹.....	منابع

فصل اول

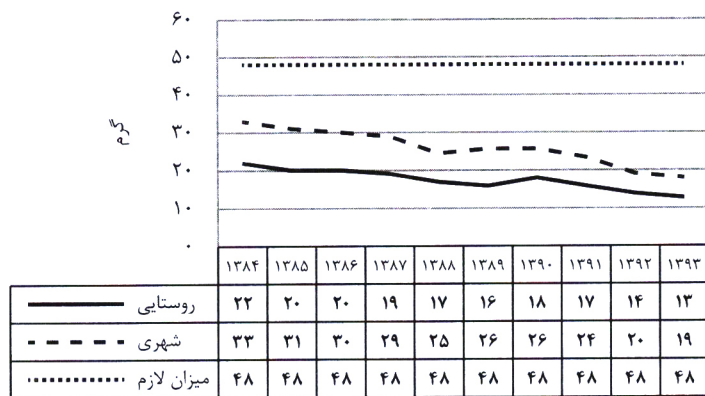
چارچوب مفهومی مطالعه

مقدمه

غلبه رویکرد عقلانی در ادبیات آکادمیک ما، باعث ارائه تصویری از عرصه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در متون علمی می‌شود که چندان نسبتی با واقعیت ندارد. در این حوزه با انبوهی از فنون برنامه‌ریزی و بایدها و نبایدها مواجه می‌شویم که در واقعیت رعایت نمی‌شود؛ بنابراین، غالب متون تألیفی سیاست‌گذاری به جای توصیف وضع موجود، صرفاً به آسیب‌شناسی آن فروکاسته می‌شود.

از آن سو، میدان واقعی سیاست‌گذاری در ایران، عرصه پرتنش و پیچیده‌ای از بازی بازیگران مختلف است که با نبردی سخت میان دارندگان قدرت همراه است. این فضا به دلیل دورماندن از پژوهش‌های علمی و رویه‌های قانون‌گذاری، به آوردگاهی غیرشفاف و مبهم تبدیل شده است که نظارت چندان بر آن نیست.

در چنین فضایی، دانش سیاست‌گذاری نه می‌تواند به مشاهده‌گران کنجکاو و بازیگران تازه‌وارد کمک کند و نه از آن مهم‌تر، می‌تواند در خدمت گروه‌های نابرخوردار و فاقد قدرت قرار گیرد. از آن‌جا که بخش مهمی از دغدغه سیاست‌گذاری اجتماعی کوشش برای رساترکردن صدای گروه‌های نابرخوردار است، در این کتاب تلاش بر آن است که با پرتوافکنی بر میدان سیاست‌گذاری و تشریح هندسه و معماری این میدان، زمینه بهتری برای پژوهشگران و کنشگران حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی فراهم شود.



محاسبات نگارنده براساس داده‌های خام مرکز آمار در فاصله سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ (بر حسب گرم)

نمودار شماره ۱. میانگین سرانه مصرف روزانه گوشت قرمز

ویژگی به صورت و محتوای قوانین و سیاست‌هاست. در استدلال مذکور، تطابق نداشتن محتوای سیاست‌ها با مباحث تئوریک به پای «جهل یا مسامحه سیاست‌گذاران» گذاشته شده و علت غالب ناکامی‌ها و کژکاری‌های سیاست‌ها تلقی می‌شود. بدین ترتیب در تصویر مذکور، محصلان برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری اجتماعی در جایگاه «فرد دانای فاقد ابزار» قرار می‌گیرند؛ به نحوی که گویا اگر ابزار به‌دست دانشگاهیان سپرده شود، سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران به شکل انقلابی متحول و کارا خواهد شد.

تجربه نگارنده پس از مشارکت در تدوین برنامه راهبردی دو سازمان مهم کشور و کوشش برای اجرایی کردن آن برنامه‌ها، حاکی از این است که انتساب «جهل» به سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان در بسیاری از موارد، خود حاکی از دانش ناقص درباره «قدرت» است. بررسی دقیق‌تر فرایند سیاست‌گذاری اجتماعی از مرحله صورت‌بندی تا اجرا و ارزیابی، حاکی از حضور کتمان‌ناپذیر اشکال مختلف قدرت است که در صورت‌های متفاوت نمودار می‌شود و روند پیش‌بینی شده با رویکردهای «عقلانی» را به هم می‌زند. تصور عقلانی فرایند سیاست‌گذاری، که براساس آن ابتدا مسئله ایجاد می‌شود، سپس آن مسئله به سیاست تبدیل می‌شود و در نهایت سیاست ابلاغ و اجرا می‌شود و مسئله را برطرف می‌کند، تصویری خام به نظر می‌رسد که در واقعیت به‌ندرت بروز می‌کند.

علاوه بر فاصله موجود میان دانش آکادمیک و میدان بازی، که توجیهی برای ورود به موضوع مورد اشاره است، بررسی نتایج سیاست‌گذاری اجتماعی در زندگی مردم نیز حاکی از آن است که سازوکار موجود به هیچ‌رو موفق نبوده است و مردم در شاخص‌های ذهنی عینی، وضعیت مناسبی ندارند.

به استناد پیمایش ملی «ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان» در سال ۱۳۹۴، تنها ۶/۵ درصد مردم از وضعیت اقتصادی خود ابراز رضایت کرده‌اند و بیش از ۵۷ درصد، میزان رضایت خود را کم یا بسیار کم اعلام کرده‌اند. این نارضایتی در برخی از استان‌ها به بیش از ۷۵ درصد می‌رسد (دفتر طرح‌های ملی، ۱۳۹۵).

توجه بیشتر به داده‌های موجود در پیمایش مذکور، نشان می‌دهد که مردم وضعیت نامساعد موجود را به ناکارآمدی سیاست‌گذاری دولت نسبت می‌دهند: براساس این داده‌ها، بسیاری از پاسخ‌گویان عامل فقر و تنگدستی رایج در جامعه را اقدامات دولت و نابسامانی‌های اجتماعی موجود می‌دانند: ۵۳ درصد از آن‌ها مشخصاً «سیاست‌های اقتصادی دولت» و «وجود بی‌عدالتی در جامعه» را مهم‌ترین عامل فقر و تنگدستی در کشور دانسته‌اند (همان).

بررسی شاخص‌های عینی نیز نشان می‌دهد که تصور مردم از وضعیت زندگی آن‌ها بی‌راه نیست. محاسبات نگارنده (براساس داده‌های خام مرکز آمار ایران) حاکی از آن است که در یک دهه گذشته، سفره خوراک ایرانیان کوچک و کوچک‌تر شده است و در تمام این مدت، میانگین مصرف بسیاری از اقلام خوراکی، در میان خانوارهای شهری و روستایی، کمتر از میزان ضروری برای زندگی سالم بوده است.

بررسی اقلام مختلف مصرف مواد خوراکی در شهرها و روستاها حاکی از وضعیت رو به وخامت آن‌ها در یک دهه گذشته است، به نحوی که تقریباً در تمام اقلام، به جز گوشت سفید، روند کاهشی تجربه شده است؛ برای نمونه در نمودار شماره ۱، روند مصرف گوشت قرمز در کشور نمایش داده شده است.

به استناد آمارهای متعدد در حوزه‌های مختلف، می‌توان نشان داد که نظام سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران، ناکارآمد است. درباره این ناکارآمدی مباحث متعددی مطرح شده است و یکی از ادله‌هایی که علی‌رغم تکرار بسیار زیاد آن در کلاس‌های دانشگاهی، به عنوان مهم‌ترین ادله ناکارآمدی، سست و کم‌اهمیت است، انتساب این