

## رویکرد توسعه اجتماعی به برنامه‌های فقرزدایی در ایران

تأمین قانع‌راد\*

مقاله حاضر رویکرد توسعه اجتماعی به برنامه‌های فقرزدایی و رفاه اجتماعی را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد. در سال‌های پایانی دهه بیستم برخی از فرایندهای عینی از قبیل جهانی شدن، رشد اقتصاد نوین جهانی، تضعیف دولت رفاه در کنار فرایندهای فکری و فرهنگی همچون نقد نظام‌های سیاسی و اقتصادی، و الگوهای رایج توسعه اقتصادی، فقر زدایی و رفاه اجتماعی را به چالش کشیدند. نتیجه این چالش طرح رویکرد توسعه اجتماعی یا توسعه جامعه محور بود. رویکرد توسعه اجتماعی به فقرزدایی و رفاه اجتماعی از حیث شاخص‌ها، تمایزپذیری، اهداف، تمرکز، روش، مقاصد، سنجه‌های موفقیت و عاملین اجرا با رویکردهای رایج رفاه و تأمین اجتماعی متفاوت بودند. اولین بخش این مقاله به طرح زمینه‌های تاریخی و مفهومی رویکرد توسعه اجتماعی می‌پردازد و بخش دوم مقاله

---

\* دکترای جامعه‌شناسی، عضو هیأت علمی مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور <ghaneirad@nrisp.org>

مفهوم فقرزدایی و رفاه اجتماعی با بنیان‌های محله‌ای را مطرح می‌کند که گسترش رویکرد توسعه اجتماعی به سطوح ملی و به ویژه در م ناطق شهری می‌باشد. در این بخش مقولات توسعه اجتماع محور، کاربرد توانمندی‌ها و دارایی‌های محلی برای فقرزدایی و تأمین رفاه، به قامت سازی خدمات رفاهی، کار داوطلبانه در اجتماع محلی و مراکز رفاهی اجتماع محور مورد بحث قرار می‌گیرند. بخش سوم مقاله با ارزیابی قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تأثیرپذیری این قانون از رویکرد توسعه اجتماعی در سیاست‌ها و مواد قانونی مربوط به فقرزدایی و رفاه اجتماعی را آشکار می‌کند. آخرین بخش مقاله ضمن نتیجه‌گیری از مباحث مطرح شده، بر ضرورت‌های گسترش رویکرد توسعه اجتماعی در فقرزدایی و ساماندهی نظام رفاه اجتماعی در ایران تأکید می‌کند.

کلیدواژه‌ها: ایران، اجتماعات محلی، توسعه اجتماع محور، توسعه اجتماعی، فقرزدایی  
تاریخ دریافت مقاله: 84/2/3  
پذیرش مقاله: 84/6/16

## مقدمه

در دهه‌های پایانی قرن بیستم و با گسترش فرایندهای جهانی شدن و تکنولوژی‌های اطلاعات و

ارتباطات رویکردهای پیشین درباب فقرزدایی و رفاه اجتماعی با چالش‌های متعددی روبه‌رو شدند. در این دوره ادبیات وسیعی در خصوص نقد عملکرد دولت رفاه، و طرح مفاهیم جدید به عنوان گزینه‌های جایگزین منتشر شد. دولت رفاه و سیاست‌های تأمین اجتماعی که در سال‌های 1930-1970 نقاط قوت دولت‌های سرمایه‌داری و برخی از جوامع سوسیالیستی محسوب می‌شدند از طرف جامعه‌شناسان، اقتصاددانان و دانشمندان علوم سیاسی مورد انتقاد قرار گرفتند. دیدگاه نئولیبرالیسم در دو دهه پایانی قرن و سیاست‌های تاجر و ریگان، اساساً با سیاست‌های رفاهی به مقابله برخاستند و تأمین رفاه را به سازوکارهای بازار سپردند. برخی از جامعه‌شناسان با مطالعه فرایندهای جدید تولید و مصرف، سازوکارهای واقعی و مؤثر در کاهش سیاست‌های رفاهی را نشان دادند. در این دوران الگوهای جدید کار و اشتغال اساساً امکان مذاکرات سه‌جانبه، چانه‌زنی‌های جمعی و فعالیت‌های صنفی دستمزدبگیران و کارگران را کاهش دادند. در این میان حتی سوسیال دموکرات‌ها نیز که از توزیع مجدد ثروت، مالیات تصاعدی و تأمین عدالت اجتماعی حمایت می‌کردند، در روش‌های رایج رفاه و تأمین اجتماعی تردید کردند. منتقدان سرمایه‌داری افسار گسیخته و

نئولیبرالیسم نیز بازگشت به رفاه گرایی به شیوه قدیمی را نمی‌پسندیدند و بنابراین خواهان طراحی روش‌های جدیدی برای فقرزدایی و رفاه اجتماعی بودند. اخلاقیون نیز سیاست‌های رایج رفاهی را خطرناک و فسادآور توصیف کردند. در این میان طرح مفهوم توسعه مبتنی بر دانایی و تفویض اختیارات دولت به سطوح پایین‌تر و گسترش سیاست‌های تمرکززدایی و تأکید بر توسعه محلی (Local Development) نیز از دیگر عوامل مؤثر بر شکل‌گیری روش‌های جدید فقرزدایی و رفاه اجتماعی بودند. گرایش‌های محلی‌گرایی و توجه به اجتماعات انسانی و حمایت از تکثر فرهنگ‌ها و هویت‌ها نیز در این دوره به عنوان یک اندیشه اساسی مطرح شدند. از اواخر دهه 1960، و با پیدایش چرخش فرهنگی، مدل انسان اقتصادی مورد نقد قرار گرفت و بر انگیزه‌های فرهنگی و اجتماعی آدمی تأکید گردید. مجموعه این تحولات عینی و ذهنی به طرح مفهوم توسعه اجتماعی انجامید. این مفهوم دلالت‌ها و معانی متعددی داشت و گرایش‌های مختلفی را صورت‌بندی می‌کرد. در یک تعریف کلی توسعه اجتماعی عمدتاً به عنوان کوششی برای بهبود سعادت مردم و یکپارچگی پیشرفت‌های اجتماعی با رشد اقتصادی و تأمین مشارکت مردم در فرایند توسعه محسوب می‌شود. این مفهوم گاه به عنوان یک مکمل سودمند برای توسعه اقتصاد محور و

گاه به عنوان يك رقيب و جاگزين آن منظور مي‌گردد.

سازمان ملل متحد که در ابتدا بیشتر بر خطوط اقتصادي توسعه تأکید داشت، در دهه 1970 کانون توجه خود را به حذف فقر و توسعه اجتماعي معطوف داشت و توسعه اجتماعي را به عنوان ظرفيت بیشتر نظام و ساختار اجتماعي براي کاربرد منابع به منظور ايجاد تغييرات مطلوب در سطوح زندگي و توزيع بهتر درآمد، سلامتي و فرصت ها تفسیر کرد. در مدل توسعه اجتماعي علاوه ب ر نقش نهادهاي دولتي در پاسخگويي به نيازهاي انساني، توسعه ظرفيت‌هاي افراد و جوامع نیز مورد توجه قرار مي‌گیرند. بنابراین یکپارچگی اهداف اقتصادي و اجتماعي، تغييرات و اصلاحات ساختاري و نهادي و افزايش ظرفيت هاي فردي و اجتماعي، و تأمین مشارکت شهروندان از عناصر اصلي این مفهوم مي‌باشند. براساس دیدگاه توسعه اجتماعي، شهروندان باید در تصميم گيري‌ها مشارکت داشته باشند و این هدف غايي في نفسه و نیز ابزاري براي تحقق نيازهاي افراد و به ویژه تهي دستان است. رشد رویکرد توسعه اجتماعي، حاکمیت گفتمان اقتصادي توسعه را تضعيف ك رد. در سال‌هاي پاياني قرن بيستم گفتمان اقتصادي نئوليبرال به مثابة يك جريان پيروز به نظر مي‌آمد ولي پيدایش مفاهيم

و رویکردهای جدید همچون توسعه پایدار، توسعه سبز، محیط زیست گرایی، سرمایه اجتماعی، توسعه انسانی و توسعه محلی این جریان به ظاهر پیروز را به چالش کشید. این مقاله برداشتی از توسعه اجتماعی را از سویی به عنوان جایگزین و از سویی دیگر به مثابه مکمل سیاست های فقرزدایی و رفاه اجتماعی رایج مطرح می کند. این برداشت بر ظرفیت سازی افراد و جوامع، و مشارکت بخش های اجتماعی و به ویژه اجتماعات محلی (Local Community) تأکید دارد. این گزینش نظری، امکان ارائه یک تصویر منسجم تر از مفهوم توسعه اجتماعی را به دست می دهد که در مقابل فعالیت های معطوف به فقرزدایی و تأمین رفاه اجتماعی از سوی نهادهای دولت و بازار قرار می گیرد.

## 1 توسعه اجتماعی: زمینه های تاریخی و مفهومی

### 1-1 زمینه های تاریخی

#### 1-1-1 جهانی شدن

دهه 1990 را می توان دهه جهانی شدن نامید، در این دهه ابعاد مختلف جهانی شدن مورد توجه قرار گرفت. اقتصاددانان نئوکلاسیک و سیاستگذاران نئولیبرال با اتکاء به رویکردهای ساختارگرایانه اقتصادی و سیاسی، نظریه پردازان و مدافعان اصلی جهانی شدن بودند. در همین دهه دو واکنش متفاوت

اصلاح‌طلبی و رادیکالیسم در مقابل جهانی شدن  
نئولیبرال مطرح گردید (شولت، 1382). اصلاح‌طلبان  
به جای تحلیل جهانی شدن به مثابه فرایندی مبتنی  
بر علل ساختاری آن را به عنوان یک پدیده مبتنی  
بر ساختار و عاملیت تحلیل کردن. د. به نظر  
اصلاح‌طلبان، در مقابل پدیده جهانی شدن باید به  
کنشگری پرداخت و متناسب با نیازهای و دلالت‌های  
محلی و منطقه‌ای آن را کنترل کرد و به پی‌ش برد.  
رادیکال‌ها از نظرگاه‌های سوسیالیستی، سنت‌گرایی،  
ملی‌گرایی اقتصادی، محیط‌گرایی افراطی و  
بنیادگرایی دینی یا در صدد معکوس‌سازی جهانی شدن  
بودند و یا از جهانی شدن دیگر (Other Globalization)  
حمایت می‌کردند.

هواداران جهانی شدن نامشروط معمولاً از نظرگاه  
اقتصادی به ارزیابی فرایند جهانی شدن  
می‌پردازند. تحلیل‌گران اصلاح‌طلب دو مقوله محیط و  
جامعه را در کانون توجه خود قرار دادند و  
بنابراین به گسترش رویکردهای محیط‌گرایی و  
جامعه‌شناختی کمک کردند. برخی از اصلاح‌طلبان و  
رادیکال‌ها نیز فرهنگ‌ها و هویت‌های خاص و محلی را  
مورد توجه قرار دادند. در این دهه بسیاری از  
سازمان‌های بین‌المللی هوادار فرایند جهانی شدن  
کمابیش مجبور شدند در باب «تأثیرات اجتماعی»  
جهانی شدن به تأمل بپردازند. در دهه 1990 برخی

از سازمان‌های بین‌المللی اصلاح‌طلب نیز شکل گرفتند که به جای رویکرد اقتصادی به رویکردهای اجتماعی و محیطی اهمیت بیشتری می‌دادند. درست در این هنگام که دیدگاه‌های هواداران جهانی شدن نامشروط، ناظرگاه‌های محیطی و اجتماعی را نادیده می‌گرفت، واکنش‌ها و مقاومت‌های جنبش‌های اجتماعی نوین از قبیل جنبش سبز، جنبش زنان، جنبش محیط زیست، جنبش جوانان، و حتی جنبش‌های رادیکال و بنیادگرا توجه به مقولات محیطی و اجتماعی را ضروری ساخت. یکی از نتایج‌گرایش‌های اصلاح‌طلب و رادیکال در حوزه مطالعات توسعه‌ای، توجه به موضوع «توسعه اجتماعی» و انجام پژوهش در این زمینه‌ها بود. در دهه 1990 برخی از سازمان‌های جهانی همچون سازمان بین‌المللی کار (ILO)، برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP) و حتی بانک جهانی به ضرورت‌های توسعه اجتماعی اهمیت دادند. فرایند سریع و تند جهانی شدن از دهه 1990 به صورت فرایندی ناموزون (Uneven Process) رخ داد و جریان‌های سرمایه، دانش، تکنولوژی و نیروی انسانی مرزهای جغرافیایی را درهم نوردیدند و این تحرك و جنبش جهانی پیامدهای مثبت و منفی به بار آوردند. مردم و کشورها در مناطق مختلف جهان به شیوه‌ای متوازن از مزایای جهانی شدن بهره نمی‌برند، به طوری که



تسریع جریان‌های میان‌مرزی (Cross-Border Flows) شکاف بین کشورهای شمال و جنوب را دامن زده است. جهانی شدن برنده‌ها و بازنده‌های خود را دارد (تارو، 1383) و البته کنش‌گرانی که قواعد رایج بازی جهانی شدن را صورت بندی می‌کنند اغلب بر یکپارچه‌سازی بازارهای جهانی تأکید دارند و نیازهای انسانی و اجتماعی مردم را مورد غفلت قرار می‌دهند. تأثیر جهانی شدن بر توسعه اجتماعی، در این دوره، مورد توجه برخی از سازمان‌های سیاست‌گذار و نهادهای مطالعاتی قرار گرفته است. کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل برای آسیا و اقیانوسیه (Unescap, 2004) با طرح برخی از سوالات به مطالعه این مقوله می‌پردازد: در دوره جهانی شدن سریع شرایط زندگی مردم، به ویژه گروه‌های فقیر و آسیب‌پذیر، بهبود یافته یا بدتر شده است؟ در این دوره، چالش‌ها، فرصت‌ها و انتخاب‌های سیاست‌گذاری مناسب برای تحقق اهداف توسعه اجتماعی کدامند؟ پیشرفت در قلمروی توسعه اجتماعی را چگونه می‌توان حفظ کرد؟

## 2-1-1) رشد اقتصاد نوین جهانی

در جوامع غربی تحول از اقتصاد صنعتی به اقتصاد اطلاعاتی و تکنولوژی‌های نو با دگرگونی الگوهای کار و اشتغال، پاره‌ای از شکاف‌ها و مسائل تازه را ایجاد کرده است. از یک سو برخی از صنایع با

کمبود نیروی کار ماهر روبه‌رو شده‌اند و از سوی دیگر پدیده عدم اشتغال و بیکاری فزاینده دیده می‌شود. این شکاف تا حدی ناشی از تحول در نظام اقتصادی و بی‌نیازی به برخی از مهارت‌ها و افزایش نیاز به مهارت‌های دیگر است (کاستلز، 1380: 332-250). در این شرایط حمایت نظام سنتی رفاه اجتماعی از بیکاران با ارائه اعانه‌ها ممکن است وضعیت بیکاری آن‌ها را تثبیت کند. بعد از جنگ جهانی دوم در شرایط جدید ارائه اعانه‌ها قادر به پاسخگویی نیازهای در حال تغییر نمی‌باشد زیرا به جای توانمندسازی افراد برای استقرار در مشاغل جدید، به آن‌ها یاری می‌کند تا وابسته باقی بمانند. در نظام اعانه‌ای افراد بیکار به اعانه‌ها وابسته می‌شوند، و در شرایطی که دگرگونی الگوهای کار و اشتغال مستلزم یادگیری مهارت‌ها و دانش‌های جدید است، انگیزه‌های افراد برای انطباق با جهان شغلی در حال تحول را کاهش می‌دهد.

به نظر کاستلز اقتصاد نوین جهانی دارای منطق نابرابر است و بخش بزرگی از جمعیت در نتیجه شکل‌های ویژه وارد شدن در اقتصاد جهانی دچار طرد اجتماعی (Social Exclusion) می‌شوند. ظهور اطلاعات‌گرایی با افزایش نابرابری و طرد اجتماعی در سراسر جهان درهم تنیده شده است. فرایند تجدید ساختار سرمایه‌داری، با منطق خشک رقابت اقتصادی نهفته

در آن، ارتباط زیادی با شکل‌گیری این چهره‌های جدید رنج انسانی دارد. کاستلز در آرزیایی پویایی اجتماعی اطلاعات‌گرایی (Informationalism)، بین فرایندهای متعدد ایجاد تمایز اجتماعی تفاوت قایل می‌شود: از سویی نابرابری، قطبی شدن، فقر و بینوایی در قلمروی روابط توزیع و مصرف و از سوی دیگر فردی شدن نیروی کار، استثمار مفرط کارگران و طرد اجتماعی در مناسبات تولید. مطالعات کاستلز نشان می‌دهد که جهان در دهه‌های گذشته شاهد افزایش نابرابری و قطبی شدن بیشتر در توزیع ثروت‌ها بوده است. از سوی دیگر، رشد نابرابری میان کشورهای مختلف جهان نیز دارای ناهمگونی چشمگیری است. شتاب گرفتن توسعه نابرابر و شمول و حذف هم‌زمان مردم در فرایند رشد، به دو قطبی شدن جامعه و گسترش فقر و بدبختی در میان شمار روزافزون مردم می‌انجامد. ویژگی پیشرفت سرمایه‌داری اطلاعاتی جهانی، هم‌زمانی توسعه و توسعه نیافتگی اقتصادی، و طرد و شمول اجتماعی است. قطبی شدن توزیع ثروت، رشد متفاوت نابرابری درآمدها در درون کشورها، و رشد چشمگیر فقر و بینوایی در سراسر جهان، از رخدادهای کنونی می‌باشد. کاستلز از پیدایش و ظهور جهان چهارم از دل سیاه چاله‌های متعدد حذف اجتماعی، در سرتاسر جهان سخن می‌گوید. جهان

چهارم مناطق وسیعی از کره زمین مانند کشورهای آفریقایی زیر خط صحرا و مناطق روستایی و فقرزده آمریکای لاتین و آسیا را شامل می شود. اما این جهان را تقریباً در هر کشور و در هر شهر در این جغرافیای حذف اجتماعی نیز می توان دید. ساکنان جهان چهارم را میلیون ها بی خانمان، زندانی، بزهکار، روسپی، بیمار و بی سواد تشکیل می دهند. شمار این افراد در همه جا رو به فزونی است و حضور آنان هر روز نمایان تر می شود چرا که جریان کنونی سرمایه داری اطلاعاتی و فروپاشی سیاسی دولتهای رفاهی باعث تشدید طرد اجتماعی می شود. (کاستلز، ج 3: 191-90)

### 3-1-1) تضعیف دولت رفاه

میان جهانی شدن، کاهش قدرت دولتهای ملی و زوال دولت رفاه ارتباط وجود دارد. سه چهارم قرن بیستم شاهد رشد تعهدات دولتها برای فراهم آوردن غذا، بهداشت، مسکن، آموزش، حداقل درآمد و سایر نیازهای رفاهی و نظام های مالیاتی تصاعدي در جهت توزیع مجدد ثروت بود. اما قدرت فزاینده سرمایه جهانی این جریانها را در دهه های پایانی قرن بیستم معکوس کرد. بحران در منابع مالی نظام های تأمین اجتماعی و فشار فزاینده سرمایه برون مرزی برای کاهش مالیات ها و هزینه های کار موجب قطع تسهیلات اجتماعی شد. این نوع کاهش تسهیلات به نام

اقدامات اصلاحی، برنامه‌های تعدیل اقتصادی و سیاست‌های گذار و شرکت در رقابت جهانی در بسیاری از کشورها صورت گرفت و تقریباً هیچ دولتی از فشارهای جهانی شدن نولیبرالی برای کاهش تعهدات رفاهی دولت‌ها در امان نماند و حتی بسیاری از سوسیالیست‌ها، برنامه‌های توزیع مجدد خود را تعدیل یا معکوس کردند. (شولت، 1382: 174-175).

با استفاده از تفکیک شولت بین سیاست‌های نئولیبرال‌ها و اصلاح‌طلبان می‌توان شیوه‌های متفاوت برخورد با معضلات جهانی شدن را تجزیه و تحلیل کرد (شولت، 1382: 33-38). به نظر نئولیبرال‌ها، جهانی شدن را باید نیروهای بازار هدایت کنند و مقامات دولتی تنها باید این فعالیت‌ها را، بدون دخالت در پویایی‌های آن، تسهیل کنند.

نئولیبرال‌ها راهکارهای دولتی در مدیریت اقتصادی را که از دهه 1930 تا 1970 در سراسر جهان به شکل‌های سوسیالیستی، فاشیستی یا رفاه‌گرایانه (Welfarist) رواج داشت، رد می‌کنند. در این دیدگاه برای روی آوردن به جهانی شدن باید نظارت رسمی را در مقیاس وسیع کنار گذاشت. آن‌ها خواهان رفع محدودیت‌های دولتی از جمله در مورد جابه‌جایی پول، کالاها، خدمات و سرمایه در میان کشورها، و برداشته شدن کنترل‌های دولتی بر قیمت‌ها، دستمزدها و نرخ ارزهای خارجی، و بالاخره

خصوصی‌سازی گسترده بودند. نئولیبرال‌ها با نفي اقدامات دولتي‌هاي رفاه خواهان کاهش تعهدات دولتي براي تأمين امکانات رفاهي می‌باشند.

به نظر اصلاح طلبان جهاني شدن خود به خود مشکل‌آفرين نيست، بلکه شیوه‌هايي که براي تحقق آن به کار مي‌روند ممکن است مشکلاتي را موجب شوند. سرمایه‌داري همواره داراي امکانات بالقوه اي هم براي پیشرفت اجتماعي و هم بي‌عدالتي‌هاي اجتماعي بوده است. در جهاني شدن معاصر بي‌عدالتي عمده‌تر از تغيير گسترده سياست‌ها از رفاه گرایی به نئولیبرالیسم ناشي شده است. اين فرض نئولیبرالي که بازارهاي آزاد به دليل ايجاد حداکثر کارآيي، موجب ايجاد حداکثر عدالت مي‌شوند، اشتباه است. شيفتگي نئولیبرالي به رقابت، بهره‌وري، و توسعه اقتصادي هزينه‌هاي زيادي براي عدالت دارد (شولت، 324).

معناي بازگشت به رفاه گرایی به شیوه قديمي و بازگشت به رویکرد دولت‌گرا نيست. آن‌ها در عين نقد نئولیبرالیسم، رویکرد سياسي جایگزيني را در شرايط جهاني شدن ارائه مي‌دهند که با رویکردهاي دولتي و رفاه‌گراي پیشين متفاوت است. اصلاح‌طلبان مثل نئولیبرال‌ها معتقدند که سرمایه‌داري مي‌تواند نيروي عمده اي براي رفاه اجتماعي باشد، اما برخلاف لیبرال‌ها می‌گویند که براي دستیابی به اين

نتایج مثبت باید سیاست‌های دقیقی را طراحی و اجرا کرد. سرمایه‌داری افسارگسیخته گرایش به واردکردن آسیب‌های قابل ملاحظه شخصی، اجتماعی و محیطی دارد که از طریق اقدامات اصلاحی باید آن را کنترل و درمان کرد. اصلاح‌طلبان تضمین‌های رسمی گوناگونی را برای حداقل استانداردها از جمله درآمدهای پایه، حمایت از نیروی کار و اقشار آسیب‌پذیر در برابر آثار تخریبی سرمایه‌داری توصیه کرده‌اند. اما اصلاح‌طلبان به جای تأکید بر راهکارهای دولتی، از نقش سیاست‌های عمومی جهانی و سازمان‌های بین‌المللی از یک سو، و از نقش نهادهای سطوح منطقه‌ای و شهری از سوی دیگر حمایت می‌کنند.

#### 4-1-1) نشست جهانی

تشکیل نشست جهانی برای توسعه اجتماعی در سال 1995 در کپنهاگ دانمارک توسط سازمان ملل متحد، یکی از نقاط عطف در کاربرد رویکرد توسعه اجتماعی بود. در این نشست، مسئولینی از 117 کشور شرکت داشتند. در این همایش، حدود 20000 نفر از 180 کشور شرکت کردند و سازمان‌های غیردولتی (NGOs) در تدارک همایش نقش زیادی داشتند. رهبران کشورها در این نشست خودشان را به یک بیانیه و برنامه عملی که طیف وسیعی از سنج‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی لازم برای ریشه‌کنی فقر

را پوشش می داد، متعهد کرد ند. تعهدات ده گانه همایش جهانی برای توسعه اجتماعی عبارت بودند از (UN, 1995,1998; Social Watch, 2000) :

– تعهد به ایجاد یک محیط اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و حقوقی برای قاندرساختن مردم به کسب توسعه اجتماعی؛

– تعهد به ریشه کنی فقر در جهان از طریق برنامه های ملی و همکاری های بین المللی به عنوان یک الزام اخلاقی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی برای نوع بشر؛

– تعهد به ایجاد اشتغال کامل به عنوان اولویت اساسی سیاست های اقتصادی و جهانی، و توانا ساختن مردان و زنان برای به دست آوردن زندگی امن و پایدار از طریق اشتغال و کار مولد و آزادانه انتخاب شده؛

– تعهد به ارتقاء یکپارچگی اجتماعی با تقویت جوامع ثابت، امن و عادلانه و مبتنی بر ترویج و حمایت از حقوق بشر و همچنین مبتنی بر عدم تبعیض، مدارا، احترام به تنوع، برابری فرصت ها، همبستگی، امنیت و مشارکت همه مردم از جمله گروه ها و اشخاص آسیب پذیر و دارای وضعیت نامساعد؛

– تعهد به گسترش احترام به کرامت و شأن انسانی و برابری و عدالت بین زنان و مردان، به



رسمیت شناختن و تقویت مشارکت و نقش های رهبری زنان در توسعه و زندگی سیاسی، مدنی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛

– تعهد به اهداف دسترسی عمومی و منصفانه به آموزش، بالاترین استاندارد سلامتی جسمانی و روانی، دسترسی عمومی به مراقبت های بهداشتی اولیه، رفع نابرابری‌های مربوط به شرایط اجتماعی از قبیل نژاد، ملیت، جنسیت، سن و معلولیت؛ احترام‌گذاری و ترویج فرهنگ‌های عام و خاص؛ تقویت نقش فرهنگ در توسعه؛ حفاظت از بنیان های اساسی توسعه پایدار مردم محور؛ مشارکت در توسعه کامل منابع انسانی و مشارکت در توسعه اجتماعی؛ با هدف فقرزدایی، ایجاد اشتغال کامل و مولد و تقویت یکپارچگی اجتماعی؛

– تعهد به تسریع توسعه اقتصادی، اجتماعی و توسعه منابع انسانی در کشورهای توسعه نیافته؛

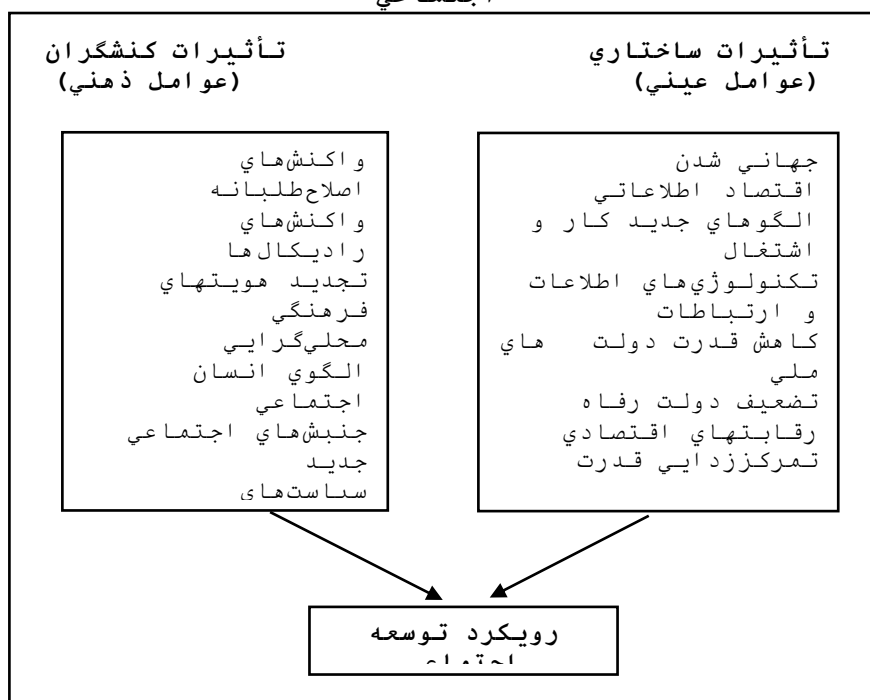
– تعهد به ادغام اهداف توسعه اجتماعی در برنامه‌های تعدیل ساختاری؛

– افزایش منابع و کاربرد مؤثر آنها برای توسعه اجتماعی متناسب با اهداف همایش جهانی از طریق برنامه های ملی، و همکاری‌های منطقه ای و بین‌المللی؛

– بهبود و تقویت چارچوب همکاری و مشارکت بین‌المللی، منطقه ای و محلی برای توسعه اجتماعی،

از طریق سازمان‌های جهانی همچون ملل متحد؛ بیانیه و برنامه اجرایی همایش جهانی برای توسعه اجتماعی دولت‌ها را متعهد می‌کند که مردم را در م‌حور و مرکز توسعه قرار دهند و اقتصاد جوامع را برای برآوردن مؤثرتر نیازهای بشری هدایت کنند.

### نمودار 1: عوامل مؤثر بر تکوین رویکرد توسعه اجتماعی



در مجموع دو دسته از عوامل ساختاری و تأثیرات کنشگران (به مثابه عوامل عینی و ذهنی) به

شکل‌گیری و گسترش رویکرد توسعه اجتماعی مدد رساندند. عوامل اقتصادی - تکنولوژیک و سیاسی را می‌توان به عنوان علل ساختاری در نظر گرفت و گرایش‌های فرهنگی و اجتماعی، نقش جنبش‌های اجتماعی جدید، و سیاست‌های سازمان‌های جهانی را می‌توان در چارچوب تأثیرات عوامل تغییر مورد بررسی قرار داد. نمودار شماره 1 تأثیرپذیری رویکرد توسعه اجتماعی از عوامل عینی و ذهنی را به طور خلاصه جمع‌بندی می‌کند.

## 2-1) زمینه‌های مفهومی

### 1-2-1) تأکید بر شاخص‌های اجتماعی

رویکرد اقتصادی برای سنجش رفاه اجتماعی اغلب سنجه‌های اقتصادی همچون تولید ناخالص داخلی سرانه را به کار می‌گیرد. در رویکرد توسعه اجتماعی، معرف‌های اجتماعی از قبیل روحیه اجتماعی، همبستگی اجتماعی، مشارکت، سرمایه اجتماعی مورد استفاده قرار می‌گیرند. در توسعه اجتماعی برای ارزیابی ثروت اجتماعی به جای معرف تولید اقتصادی، به معرف‌هایی همچون کیفیت همسایگی، انواع مشاغل ایجاد شده به وسیله اقتصاد محلی، سطح مشارکت ساکنین محلی در فعالیت‌های داوطلبانه، و درجه اعتماد به همسایگان، کیفیت زندگی و رضایت از زندگی توجه

می‌شود.

### 2-2-1) توسعه چندگانہ

توسعه اجتماعی در پی ایجاد توازن و تعادل بین اهداف مختلف اقتصادی، اجتماعی و کالبدی است و بنابراین از مفهوم توسعه چندگانہ (Multiple Development) حمایت می‌کند. راهبردهای توسعه اجتماعی به طور همزمان اهدافی چون ارتقاء کیفیت زندگی همسایگی برای گروه‌هایی با بنیان‌های قومی و اقتصادی مختلف، گسترش فرصت‌های اقتصادی و قدرت رقابت‌پذیری و تقویت شبکه‌ها و پیوندهای اجتماعی را دربرمی‌گیرد. روزلند مفهوم توسعه اجتماعی پایدار را با یکپارچگی اهداف محیطی، اقتصادی و اجتماعی توضیح می‌دهد. (Roseland, 2000)

### 3-2-1) اهمیت انگیزش‌های اجتماعی

رویکرد توسعه اجتماعی «شیوة اقتصادی تفکر» را که در آن محرک‌های پولی تنها انگیزه اساسی رفتار بشر تلقی می‌شود مورد انتقاد قرار می‌دهد. در این رویکرد انگیزش‌ها و محرک‌های درونی که به نوبه خود به ارزش‌های فرهنگی و اجتماعی مرتبط می‌باشند، اهمیت بیشتری می‌یابند. محرک‌های بیرونی به طور کوتاه مدت رفتارها را تعدیل و اصلاح می‌کنند، ولی به طور موقت نظام درونی انگیزش را کنار می‌گذارند و قادر به تغییر آن نیستند، به

طوری که با کاهش یا رفع محرک های بیرونی، رفتارها به انگیزه های درونی خود باز می گردند. فرایندهای توسعه در بسیاری از کشورها براساس محرک های اقتصادی صرف شکل نگرفته اند و شیوه اقتصادی تفکر به تنهایی قادر به توضیح فرایندهای توسعه در کشورهای ژاپن، کره جنوبی، تایوان و چین نمی باشد.

#### 4-2-1) ارزیابی انسان‌گرایانه

رویکرد توسعه اجتماعی مجموعه ای از معیارهای انسانی را برای ارزیابی پیامدها و دستاوردهای توسعه مورد استفاده قرار می دهد. مهم ترین معیار عبارت است از پاسخگویی توسعه به نیازهای فردی و اجتماعی انسان ها. فرایندهای توسعه اغلب به گسترش سازوکارهای تأمین ثروت و قدرت می انجامند و انسان ها را به ابزارهای اقتصادی و سیاسی یا کارگزاران دیوان سالاری ها و شرکتها تبدیل می کنند. حاکمیت ثروت و قدرت به مثابه منطق نهادهای اقتصادی و سیاسی باعث جدایی فعالیت های توسعه از نیازهای افراد و جمعیت ها می گردد. در این صورت نهادهای اقتصادی و سیاسی، نیازهای رو به افزایش نخبگان ثروت و قدرت را تأمین می کنند ولی توده های مردم به ابزارهایی تقلیل می یابند که ارزش آن ها، برحسب سودمندی شان برای گسترش منطق خودسامان نهادها ارزیابی می گردد. توسعه اجتماعی

از يك سو دستاوردهاي اقتصادي را برحسب پاسخگويي آنها به نيازهاي انساني در كليه سطوح مورد نقد و ارزيابي قرار مي دهد و از سوي ديگر سياست ها و برنامه هاي جاگزين را براي ايجاد سازگاري بين نيازها و آرزوهاي انساني و فرايندهاي توسعه به دست مي دهد.

### 5-2-1) انسان آفرينشگر توسعه

فرايندهاي توسعه در مفهوم اقتصادي آن، افراد را به موضوعات توسعه (Objects of Development) تبديل مي کند، در حالي که انسان ها بايد عاملين توسعه (Subjects of Development) باشد. افراد در فرايند توسعه اقتصادي اغلب از خودبيگانه مي شوند و توسعه را متعلق به خويش نمي دانند. توسعه حاصل عملکرد نهادهاي دولت يا بازار است و افراد تنها به عنوان عضو بوروکراسي يا ارباب رجوع، و يا فروشنده يا مشتري در اين نهادها حضور دار ند. براساس رويکرد توسعه اجتماعي، توسعه را نمي توان براي انسان ها به ارمغان آورد و يا بر آنها تحميل کرد. انسان ها بايد به عنوان آفرينشگران فعال در فرايند تکوين و توليد توسعه مشارکت داشته باش ند. توسعه واقعي، حاصل رفتارهاي خلاق عاملين انساني توسعه مي باشد. مردم بايد به طور دائمي و در جريان برنامه ريزي، تأمين منابع، اجرا و ارزيابي

طرح‌های توسعه مشارکت داشته و با رفتارها و تصمیم‌گیری‌های خود توسعه را بیافرینند و دستاوردهای آن را همچون محصول رفتار ها و نگرش‌های خویش، درک کنند. توسعه اجتماعی، بیش از مشارکت فردی بر مشارکت جمعی مردم تأکید دارد. در این صورت جمعیت ها، سازمان ها و نهادهای مردمی، شرکت‌کنندگان اصلی در فرایند توسعه می‌باشند. این مشارکت، توسعه را از یک فرایند از خودبیگانه، به یک فرایند خلاق و پویا تبدیل می‌کند. ورود بخش اجتماعی به عنوان بخش سوم در فرایندهای ایجاد توسعه، در کنار دولت و بازار، میزان اثربخشی فرایندها و سازکارها و نیز میزان درک‌پذیری و همدلی در فرایند توسعه را افزایش می‌دهد و از عوارض و پیامدهای نابسامان آن می‌کاهد. این ورود و مشارکت اغلب با عاملیت سازمان‌های غیردولتی (NGOs)، سازمان‌های جامعه مدنی (CSOs) و سازمان‌های مبتنی بر اجتماعات محلی (CBOs) صورت می‌گیرد. رویکرد توسعه اجتماعی بر ورود مردم به فرایند حکمرانی و تصمیم‌گیری و تحقق درگیری مدنی (Civic Engagement) برای نیل به توسعه پایدار تأکید دارد. مشارکت در فرایندهای مدنی، اعتماد افراد به نهادهای دولتی و غیردولتی را افزایش می‌دهد و از سوی دیگر عاملیت سیاسی و شخصی، قدرت تأثیرگذاری افراد بر شرایط

زندگی آنها را تقویت می‌کند و این امر به نوبه خود به صورت متقابل بر سطح مشارکت تأثیر می‌گذارد (Yadam, Menon, 2003). عاملیت انسانی (Human Agency) تنها هنگامی ممکن است که شهروندان به سازمان‌های دولتی و غیردولتی اعتماد داشته باشند - سازمان‌هایی که آنها را قادر می‌سازد که در فرایند توسعه در اجتماعات خویش درگیر شوند. جامعه مدنی عامل اساسی در تحقق توسعه اجتماعی پایدار می‌باشد و عاملیت افراد تاحدزیادی از طریق سازمان‌های جامعه مدنی وساطت می‌شود (Hyden, 1997). توسعه اجتماعی اثربخش، متضمن بیان نیازها و علایق همه شهروندان و تأثیرگذاری آنها بر مسیر توسعه است.

### 6-2-1) نقد چرخه وابستگی

رویکرد توسعه اجتماعی، مدل رایج توسعه را باعث ایجاد وابستگی می‌داند این رویکرد وظایف نهادهای توسعه بین‌المللی را به شیوه ای متفاوت از گذشته تعیین می‌کند. در دیدگاه معیار یا راست اندیش توسعه، نهادهای توسعه باید براساس ارزیابی تجربه‌های توسعه در مناطق مختلف جهان، درسه‌ایی را از بهترین و بدترین رفتارها و تجربیات توسعه استنباط کرده و به عنوان یک "کلیسای توسعه" بهترین راه یگانه برای توسعه را تعیین و آن را به جوامع در حال توسعه ارائه



دهند. در دیدگاه راست اندیش، این نهادها باید «کمک توسعه» (Development Assistance) را به صورت دانش، توصیه‌های سیاست‌گذاری و یا به صورت سرمایه خارجی و غیره در اختیار جوامع نیازمند قرار دهند. نهادهای توسعه‌مندی نیز، در دیدگاه معیار، باید الگوها و ابزارهای توسعه را به مناطق کشور منتقل کنند. این دیدگاه به ایجاد وابستگی و قیومیت می‌انجامد، در حالی که توسعه را باید چنان‌رهایی از وابستگی و قیومیت در نظر گرفت. وابستگی عبارت است از ناتوانی بشر برای کاربرد فهم خویش بدون کمک‌گیری از دیگران. خوداتکایی و استقلال باید از درون افراد و اجتماعات سرچشمه بگیرد. امروزه یک داستان قدیمی چینی، که براساس آن به جای دادن ماهی به افراد بهتر است که به آن‌ها ماهی‌گیری بیاموزیم، به عنوان استعاره‌ای برای ستایش فضیلت خوداتکایی و استقلال به کار می‌رود. مشاورین بیرونی با وجود حل کوتاه مدت مسائل توسعه، در بلندمدت وابستگی ایجاد می‌کنند. تقویت ظرفیت‌های درونی حل مسئله فرایندی طولانی، پرهزینه و با نتیجه نامعلوم است در حالی که متخصصین بیرونی در زمان کوتاه‌تر و با هزینه کمتر مسائل را حل می‌کنند. این‌گونه ارزیابی‌ها باعث می‌شود، با مشاورین بیرونی توسعه یک رابطه وابستگی ایجاد

شود و تداوم این وضعیت روز به روز ظرفیت های کاربرد مستقل دانش و ی ادگیری برای حل مسائل را کاهش می دهد. پویایی این فرایند، به گسترش یک چرخه وابستگی می انجامد. مسائل توسعه نیافتگی همیشه فوری و الزام آورند و این ویژگی ها، جستجوی راه حل های سریع توزیع ماهی به جای راه حل های پیچیده تر آموزش شیوة ماهیگیری را گسترش می دهد. بدین ترتیب حلقه معیوب قیومی ت و وابستگی بین نهادهای توسعه بین المللی با نهادهای توسعه ملی و نیز بین نهادهای اخیر با سطوح مختلف استانی و محلی تقویت می شود.

براساس رویکرد توسعه اجتماعی، توسعه اساساً عبارت است از «توسعة مستقل خویش» و بنابراین نمی تواند از بیرون بیاید و توسط کارگزار بیرونی فراهم و یا تحمیل شود ( Rahman, 1993; Ackoff, 1994; Carmen, 1996). برخی از نویسندگان در این مورد از «معمای کمک» (Paradox of aid) سخن می گویند. کمک های توسعه، در جوامع توسعه نیافته حس برون بودگی (Sense of Externality) ایجاد می کند. در برون بودگی، افراد حوادث دنیای خود را دارای علل بیرونی می دانند و کنش های خود را به عنوان رفتارهای بدون تأثیر تلقی می کنند. برون بودگی به بی تفاوتی و تقدیرگرایی می انجامد. در درون بودگی، برعکس، افراد کنش های خود را دارای تأثیر واقعی می دانند و برای زندگی خود یک

کانون کنترل درونی قایل می‌باشند. (Bandura, 1995)

### 7-2-1 نقش بخش سوم

میدجلی در مقابل رویکرد رایج رفاه اجتماعی، مفهوم «دیدگاه توسعه ای در رفاه اجتماعی» (Developmental Perspective in Social Welfare) را مطرح می‌کند. مهم‌ترین ویژگی‌های این دیدگاه یکپارچه‌گرایی توسعه اقتصادی و توسعه اجتماعی و مشارکت دولت و جامعه در برنامه ریزی و ارائه خدمات رفاه اجتماعی می‌باشد. رویکرد توسعه اجتماعی در بسیاری از کشورها مبنای ساختاردهی مجدد نظام رفاه قرار گرفته است. جنبه اساسی طراحی مجدد نظام رفاه عبارت است از تحکیم همکاری بی‌بخش‌های عمومی و داوطلبانه در برآوردن نیازها از طریق رویکرد مبتنی بر اجتماعات محلی. پاتل (1992,2003) در مطالعات موردی خود تجدید ساختار نظام رفاه اجتماعی در آفریقای جنوبی را با توجه به این رویکرد گزارش می‌دهد. گیدرون و همکاران (1992) چهار مدل همکاری و مشارکت بین دولت و بخش داوطلبانه در برنامه ریزی و ارائه خدمات رفاه اجتماعی تشخیص می‌دهند:

الف) مدل نقش مسلط دولت، ب) مدل نقش مسلط بخش سوم، ج) مدل دوگانه یا دو خط موازی، د) مدل همکاری دو جانبه.

رویکرد توسعه اجتماعی بر نقش بخش داوطلبانه و

سازمان‌های اجتماع محور (CBOs) تأکید دارد. به نظر فولر (1998) این سازمان‌ها دارای ظرفیت‌های نوآوری، پاسخگویی سریع به نیازهای محلی و ارائه خدمات مناسب می‌باشند و این ویژگی‌ها، مزیت نسبی آن‌ها در پیشبرد توسعه در سطح محلی می‌باشد. یکی از تأثیرات جهانی شدن، انتقال برخی از وظایف دولت به سطوح بالاتر و پایین‌تر است. سازمان‌های بین‌المللی به عنوان یکی از عوامل تأثیرگذار بر تصمیمات دولتهای ملی اهمیت بیشتری یافته‌اند. از طرف دیگر برخی از وظایف دولت ملی به بدنه‌های اداری در سطوح پایین‌تر، ایالتی و شهری، واگذار می‌شود و این سطوح اداری اغلب با بخش سوم ارتباط دارند و براساس آراء مردم شکل می‌گیرند. یکی از مزیت‌های جهانی شدن تقویت بخش سوم، سازمان‌های مردمی و جامعه مدنی می‌باشد. بدین ترتیب می‌توان این مزیت را به منظور کاهش تأثیرات جهانی شدن در زمینه گسترش فقر و افزایش مخاطرات در زمینه رفاه و کیفیت زندگی مردم به کار گرفت. جهانی شدن در پیوند با آراء اصلاح طلبان و رویکرد توسعه اجتماعی باعث توجه به نقش بخش سوم و ابعاد محلی توسعه گردید و در این میان پژوهشگران و نظریه‌پردازان توسعه مفاهیمی چون جامعه مدنی محلی، حاکمیت محلی، توسعه محلی و توسعه اجتماعات محله‌ای را مطرح کردند (نمودار شماره 2).

**نمودار 2: ابعاد اجتماعی و محلی توسعه**

فرایندها و ویژگی‌ها	الگوها
<p>ضعف دولت ملی و رشد سازمان‌های مدنی (CSOs)</p> <p>توسعه جنبش‌های اجتماعی شهری</p> <p>اهمیت سازمان‌های غیردولتی در سطوح محلی (NGOs)</p> <p>شکل‌گیری سازمان‌های مبتنی بر اجتماعات محلی (CBOs)</p> <p>افزایش حرمت‌گذاری، حمایت و اعتماد به نهادهای محلی</p>	<p>جامعه مدنی محلی</p> <p><b>Local Civil Society</b></p>
<p>تلاش برای اصلاحات در سطح محلی</p> <p>توجه بیشتر به مسائل در مقیاس محلی</p> <p>تفویض اختیارات دولت‌ها به سطوح پایین‌تر</p> <p>طرح مفهوم دموکراسی محلی</p> <p>تلاش برای بهبود عملکرد خدمات شهری</p> <p>افزایش مشارکت مردم در سطح محلی نسبت به سطح ملی</p> <p>راهبرد مدیریت یکپارچه در سطح محلی</p>	<p>حاکمیت محلی</p> <p><b>Local Governance</b></p>
<p>راهبردهای رقابت‌پذیری منطقه‌ای و شهری</p> <p>تقویت جایگاه محلی در نظام اقتصاد جهانی</p> <p>جذب علایق و سرمایه‌گذاری‌های بیرونی در سطح محلی</p> <p>مبارزه با جرایم و بهبود محیط محلی برای جذب توریست</p> <p>تعادل بین نیازهای محلی و جهان وطنی</p> <p>تقویت توانایی حل مسائل در سطح محلی</p> <p>ائتلاف رهبران محلی با بخش تجاری</p>	<p>توسعه محلی</p> <p><b>Local Development</b></p>
<p>اهمیت یافتن مناسبات اجتماعی در مقابل مناسبات اقتصادی</p> <p>اهمیت واحدهای خانوادگی، همسایگی، محله‌ای و شهری</p> <p>تأکید بر توانمندسازی و ظرفیت‌سازی</p> <p>ایجاد تحرک در مردم و نهادهای محلی برای طراحی و اجرای ابتکارات محلی</p> <p>توجه به شاخص‌هایی چون سرمایه و همبستگی اجتماعی محلی</p>	<p>توسعه اجتماعات محله‌ای</p> <p><b>Community Development</b></p>

گیدنز (1378) خواهان نوسازی نهادهای رفاهی

موجود است و از سیاست یکپارچگی یا شمول اجتماعی (Social Inclusion) دفاع می‌کند. به نظر او جهانی شدن انگیزه و منطق نیرومندی برای تفویض قدرت به سطوح پایین و بالا ایجاد می‌کند. او این حرکت دو سویه را دموکراتیک کردن دو سویه می‌نامد که نه تنها اقتدار دولت ملی را کاهش نمی‌دهد، بلکه شرط ابراز قاطعانه آن اقتدار است. گیدنز در سیاست راه سوم خود «مفهوم جامعه رفاه مثبت» را مطرح می‌کند. به نظر او دولت رفاه اساساً غیردموکراتیک، و وابسته به توزیع مزایا از بالا به پایین است. نیروی محرک آن حمایت و مراقبت است، اما فضای کافی به آزادی شخصی نمی‌دهد. برخی شکل‌های نهاد رفاهی بوروکراتیک، بیگانه کننده و ناکارآمد است، و مزایای رفاهی می‌توانند، به شیوه‌ای متناقض، هدف‌هایی را که برای رسیدن به آن‌ها به وجود آمده اند تضعیف کنند. با وجود این سیاست راه سوم، خواهان بازسازی نهادهای رفاهی است و نه برچیدن دولت رفاه. به نظر گیدنز بعضی شکل‌های خدمات رفاهی، فرهنگ وابستگی و احتمال خطر اخلاقی را گسترش می‌دهند. در رفاه مثبت علاوه بر دولت خود افراد و سازمان‌های دیگر نیز مشارکت دارند. اصل راهنما در سیاست رفاه مثبت، عبارت است از سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی در هر جا که ممکن باشد و نه ارائه مستقیم کمک اقتصادی؛

به جای دولت رفاه باید دولت سرمایه گذاری اجتماعی (Social Investment State) را قرار داد. به نظر گیدنز، بازسازی نظام خدمات رفاهی باید به طور هماهنگ با برنامه‌های توسعه فعالانه جامعه مدنی و استفاده از نظام‌های توزیع محلی صورت گیرد. در جامعه رفاه مثبت، دولت و جامعه مدنی باید با مشارکت با یکدیگر عمل کنند و موضوع اجتماع محلی برای سیاست جدید اساسی است. گروه‌های خیریه، کار داوطلبانه، برنامه‌ها و ابتکارات محلی، گروه‌های همسایگی و سازمان‌های اجتماع محلی در تأمین رفاه اجتماعی مثبت می‌توانند مؤثر باشند. گیدنز برای حمایت از مشارکت بخش سوم در فقرزدایی و رفاه اجتماعی مقولاتی چون کارآفرینی اجتماعی، تخصیص اعتبار خدماتی به کارهای داوطلبانه و خیریه، ارائه طرح‌های اعتباری کوچک برای تشویق ابتکارات اقتصادی محلی، و گسترش مالکیت مؤسسات کسب و کار محلی را مطرح می‌کند. (گیدنز، 1378: 97-89)

### 8-2-1) یکپارچگی نهادی

پژوهشگران، توسعه اجتماعی را متمرکز بر تعامل و دگرگونی بین بخش‌های گوناگون می‌دانند. توسعه اجتماعی تنها معطوف به تأثیرگذاری مثبت در وضعیت افراد نیست بلکه در پی دگرگونی اجتماعی و ایجاد نهادهای پاسخگویی است که چندپارگی اجتماعی (Societal Fragmentation) را کاهش می‌دهند.

همکاری‌های میان سازمانی و چندبخشی دستیابی به این اهداف را ممکن می‌سازد. (Alter, Hage, 1993; Brown, ) (Ashman, 1999) مهم‌ترین این همکاران چندبخشی، مشارکت همکارانه بین سازمان‌های غیرانتفاعی، سازمان‌های دولتی و خصوصی برای استقرار برنامه‌های توسعه اجتماعی می‌باشند. (Sherraden et al, ) (2002)

با توجه به اهمیت یافتن بخش اجتماعی در فرایندهای توسعه، اخیراً برخی از بانک‌ها نیز راهبرد توسعه اجتماعی برای خود طراحی کرده‌اند و با اختصاص اعتبارات و وام‌های مختلف به حمایت از طرح‌های اجتماعی می‌پردازند. نمونه‌ای از مشارکت بانک‌ها در فرایند توسعه اجتماعی در سند راهبردی بانک توسعه آمریکا (McDonald, 2003; IDB, 2003) گزارش شده است. بانک مزبور به اجماع سازی از طریق طراحی مشاوره‌ها و گفتگوها در بین ذی‌نفعان کلیدی کمک می‌کند تا اهداف و سازوکارهای اجرایی توسعه اجتماعی شکل بگیرد. ارائه خدمات متناسب با نیازها و تنوع فرهنگی جوامع و افراد، آموزش روش‌های مدیریتی مناسب به سازمان‌های دولتی و غیردولتی، به کارگیری استعدادهای محلی، اصلاحات در بخش‌های آموزش، بهداشت و مسکن و سازگار کردن فعالیت‌های این بخش‌ها با نیازهای اجتماعی افراد، کاهش رفتارهای طرد اجتماعی، تقویت مشارکت بین



بخش عمومی و خصوصی، تقویت نهادها به ویژه سازمان‌های غیردولتی برای حمایت از یکپارچگی و ادغام اجتماعی، تقویت مسئولیت‌پذیری اجتماعی در بخش اقتصادی خصوصی و شرکت‌ها نیز از دیگر اهداف این بانک می‌باشد.

رویکرد توسعه اجتماعی را می‌توان به عنوان یک رویکرد جایگزین یا مکمل رویکرد سنتی رفاه اجتماعی محسوب کرد. نمودار شماره 3 مهم‌ترین ویژگی‌های این دو رویکرد را با همدیگر مقایسه می‌کند. اما سومین بخش این مقاله، چگونه ادغام این دو رویکرد در همدیگر را مورد بحث قرار می‌دهد، مسئله اصلی این ادغام این است که چگونه می‌توان به شاخص‌های متوازن این دو رویکرد دست یافت و بین نیازهای فردی و جمعی، مادی و معنوی پیوند زد و توانایی‌های اجتماعی مردم را در پیوند با امکانات و اعتبارات بخش عمومی و خصوصی جهت گسترش توسعه جامعه محور به کار گرفت.

### نمودار 3: مقایسه رویکرد رایج رفاه اجتماعی با رویکرد توسعه اجتماعی

توسعه اجتماعی	رفاه اجتماعی	شاخص‌ها و روابط
سرمایه اجتماعی، همبستگی اجتماعی، توسعه حوزه عمومی، عدالت و برابری، فقدان طرد اجتماعی، انسجام محلی، صلح و آرامش، امید به زندگی، رسمیت یافتن تفاوت‌ها	آموزش، بهداشت، اشتغال، مسکن، تأمین اجتماعی، امید زندگی بالا	شاخص‌ها

نمايزپذيري	نيازهاي فردي و مادي	نيازهاي جمعي و معنوي
اهداف	كمكهاي درآمدي	ياري و حمايت از مردم برا افزايش مهارتهايشان
تمرکز	فرد	فرد در درون خانواده و اجتماع
روش	متمرکز و غيرشخصي	مشاركت محلي و ياري متناسب با فرد
مقاصد	حمايت مالي براي كاهش فقر	كاهش فقر در ضمن توسعه مهارتهاي مشاركت
سنجه هاي موفقيت	ارايه حمايت مالي به طور سريع و كارآ	كار پايدار براي مردم حمايت براي مشاركت شغلي ارائه حمايت مالي سريع، كارآ و پاسخدهنده
استعاره	ماهي دادن	آموزش ماهيگيري
عواملين اجرا	دولت	دولت با مشاركت بخش سوم
مسئله اصلي	فقدان درآمد و شغل	فقدان مهارت، توانايي و اعتماد به نفس

## 2) فقرزدايي و رفاه اجتماعي با بنيانهاي محله اي

### 2-1) توسعه اجتماع محور ( Community - Based Development)

رويکرد توسعه اجتماعي بين ميزان سرمايه اجتماعي در يك جامعه و وجود رفاه ارتباط مي يابد. وقتي مردم احساس مي کنند که در جامعه مشارکت دارند و در آن جامعه ارزشمند محسوب می شوند، کیفیت زندگی و احساس رفاه آنها افزایش می یابد. اجتماع به هم پیوسته، که در آن اعتماد و ارزش های مشترک وجود دارد، از سلامتی و آموزش بهتر، جرائم کمتر، و فرصت های شغلی بیشتری برخوردار است. پوتنام

(1993) این وضعیت را با مفهوم سرمایه اجتماعی بیان می‌کند و معتقد است که درگیری مدنی و بهم پیوستگی اجتماعی (Social Connectedness) شرایط عملی لازم برای مدارس بهتر، خیابان‌های امن‌تر و حتی زندگی سالم‌تر و طولانی‌تر را فراهم می‌کند. سرمایه اجتماعی ریشه در فعالیت‌های مردم در فرایند شکل‌دادن به پیوندهای اجتماعی و شبکه‌های مبتنی بر اصول اعتماد، رفتار متقابل و هنجارهای کنش دارد.

سرمایه اجتماعی نشانگر روح اجتماعی در حال توسعه (Developing Community Spirit) است و براساس رویکرد توسعه اجتماعی، توسعه در وهله اول باید معطوف به توسعه این روحیه اجتماعی باشد که به نوبه خود توسعه ظرفیتهای توانایی‌های جامعه را به بار می‌آورد. توسعه، در این نگاه، در وهله اول عبارت است از ساختن بافت اجتماعی (Social Fabric) که در آن تاروپود جامعه از طریق شبکه‌های ارتباطی، هنجارها و اعتماد به هم پیوسته است و بنابراین هماهنگی و همکاری در آن تسهیل می‌شود. سرمایه اجتماعی از طریق کارکردن داوطلبانه با همدیگر در درون سازمان‌هایی با موقعیت‌های برابر شکل می‌گیرد. تراکم اعتماد اجتماعی میزان رواداری بین گروه‌ها و سازمان‌های اجتماعی را توسعه می‌دهد و بنابراین به حل تعارض‌ها و علایق متفاوت کمک

می‌کند.

## 2-2) کاربرد دارایی‌ها و توانمندی‌های محلی

هرچند توسعه اجتماعی روش مناسب تری برای پاسخگویی به نیازها می‌باشد با وجود این، در این رویکرد بیشتر بر دارایی‌ها تأکید می‌شود تا نیازها. براساس رویکرد دارایی محور (Asset Based Approach) توسعه اجتماعی مؤثر تنها هنگامی رخ می‌دهد که مردم اجتماعات محلی خود به سرمایه‌گذاری و کاربرد منابع درونی متعهد باشند. به عبارت دیگر توسعه اجتماعی را نمی‌توان با نگاه بالا - پایین یا بیرون - درون (Top - Down / Outside - Inside) تأمین کرد (McKnight, 1993: 1997). براساس این رویکرد، باید ظرفیت و توانایی‌های افراد، انجمن‌ها و نهادهای مردمی را تعیین و آن‌ها را برای مقاصد توسعه بسیج کرد. برای رسیدن به توسعه نباید تنها به آنچه نیست نگاه کرد، زیرا این نگاه نتایج مثبتی به بار نمی‌آورد، بیشتر باید توانایی‌ها و ظرفیت‌های موجود را دید و آن‌ها را در جهت پاسخگویی به نیازها و رفع مسائل و کمبودها به کار گرفت. تمرکز بر دارایی‌های مردم به این معنا نیست که آن‌ها به منابع بیرونی نیاز ندارند، بلکه هرگاه اجتماعات محلی منابع خودشان را تجهیز کنند و به کار گیرند، منابع بیرونی اثربخش‌تر خواهد بود.

به نظر کرتزمن و مک نایت (1997) رویکرد حل مسئله، دیدگاهی نامناسب برای توسعه اجتماعی است. برنامه توسعه باید توانمندی‌های اجتماع را دربرگیرد و نه اینکه بر لیست بی‌پایان مسائل و نیازها تأکید کند. تمرکز بر مسائل، بیشتر یک راهبرد بقا و حفظ خویش است تا تأمین توسعه. تهیه لیست توانایی‌ها و دارایی‌های موجود در مقایسه با تهیه نقشه نیازها تناسب بیشتری با برنامه‌ریزی برای توسعه دارد. کوشش‌های مؤثر معطوف به توسعه اجتماعی مبتنی بر نقشه دارایی‌ها، ظرفیت‌ها و توانایی‌های اجتماع محلی است. باید همه دارایی‌های در دسترس را تعیین کرد، آن‌ها را برای افزایش اثربخشی، با همدیگر در رابطه قرار داد و نهادهای محلی لازم برای مقاصد توسعه را سازماندهی کرد. «نقشه‌کشی دارایی اجتماع محلی» (Community Asset Mapping) فرایندی روشمند برای تعیین منابع و ظرفیتها و جمع آوری اطلاعات مفید درباره آن‌ها و پیوندهای آن‌ها می‌باشد. این ابزار توسعه اجتماعی، بیش از تأکید بر مسائل، نیازها و کمبودها، بر تعیین و کاربرد دارایی‌ها، استعدادها و نقاط قوت تأکید دارد. این ابزار، ذاتاً خوش‌بینانه و متکی بر این فرض است که هرکسی برای ارائه به جامعه خود توانایی یا هدیه‌ای دارد. (Kenyon, 2001)

### 3-2) خیاطی خدمات رفاهی (Tailored Welfare Services)

رویکرد توسعه اجتماعی به شیوه ای متفاوت با مردم برخورد می‌کند. این شیوه به مردم کمک می‌کند که توانایی‌ها و نیازهای خود را تعیین کنند و سپس متناسب با این نیازها و توانایی‌ها، خدمات مقتضی از قبیل دوره های شغلی را ارائه می‌کند و بالاخره مردم را در فرایند انتقال به وضعیت شغلی جدید، مورد حمایت م مستمر، از جمله حمایت مالی، قرار می‌دهد. در این رویکرد اجتماعات محلی نقش زیادی دارند و کارگزاران دولتی با گروه های مردم در مناطق و اجتماعاتشان برای توسعه فرصت‌ها و مشاغل کار می‌کنند. اهمیت نقش اجتماعات محلی به این دلیل است که کارگزاران و نهادهای موجود در سطح محلی، اطلاعات بیشتری در خصوص نیازهای فردی و جمعی گوناگون دارند. خدمات را باید متناسب با نیازها طراحی کرد و به تعبیری همچون لباس متناسب با ابعاد بدن آن را دوخت. دوختن خدمات، به عنوان یک استعاره، با الگوی «یک اندازه برای همه» تفاوت دارد. این دیدگاه می‌کوشد که دلایل بنیادین مسائل افراد و گروه‌ها را درک کند و با واقع‌بینی به حل آنها بپردازد. خدمات براساس این شناخت بین افراد توزیع می‌شود. برخی تنها به مقداری اطلاعات، برخی به آموزش، برخی از افراد نیز به مهارت‌های شغلی‌یابی، آموزش انگیزشی، تسهیل

تماس با کارفرمایان بالقوه و گروهی نیز به طیف وسیع‌تری از کمک‌ها نیاز دارند. نیازهای محلی نیز با همدیگر متفاوت است و امکانات و مزیت‌های متفاوتی برای توسعه آموزش و اشتغال دارند.

#### 4-2) کار داوطلبانه در اجتماع محلی

کار داوطلبانه به افراد برخوردار از اعانه‌ها کمک می‌کند که مهارت‌های کاری و تجربه خود را در طی دوران جستجوی شغل ثابت افزایش دهند، در عین حال این کار داوطلبانه می‌تواند به عنوان آزمون شغلی افراد مورد توجه باشد. اختصاص اعانه می‌تواند با امضای «توافقنامه جستجوی شغل» صورت بگیرد. این توافقنامه از طریق مذاکره بین دولت و متقاضی استفاده از اعانه‌ها و تعیین نیازها و تعهدات متقابل، تنظیم می‌شود. در این توافقنامه فرد می‌تواند تا پیدا کردن شغل ثابت انجام فعالیت‌های داوطلبانه و یا «فعالیت در اجتماع» (Activity in Community) را به عنوان تعهد خود بپذیرد. دولت افراد را تا پیدا کردن شغل مناسبی یاری می‌کند و کار داوطلبانه را به عنوان گامی برای رسیدن به اشتغال تمام وقت به رسمیت می‌شناسد، افراد نیز باید تعهد کنند که از فرصت‌هایی که به آن‌ها ارائه می‌شود، استقبال کنند. در توافقنامه جستجوی شغل، مسئولیت دولت و افراد و کمک‌های هر یک برای تأمین تدریجی یک شغل تمام وقت و با دستمزد

مناسب به روشنی تعیین می شود. در زلاندنو برای مذاکره درخصوص محتوای هر یک از این توافقنامه ها یک مدیر موردی انتخاب می شود. اگر افراد مسئولیت‌های مورد توافق را برآورده نسازند، باید دلایل آن را با مدیران مزبور مورد بحث قرار دهند. هرگاه عدم اجرای تعهدات توسط افراد احراز شود، اعانه آن‌ها تا هنگام رعایت مفاد توافقنامه به حالت تعلیق درمی‌آید. (New Zealand, 2003)

## 5-2) مراکز رفاهی وابسته به بخش اجتماعی

در این دسته از جوامع، سازمان‌های بخش سوم و به ویژه در سطح محلی به عنوان منابع قوی استعدادها، اندیشه‌ها و ظرفیت‌های مادی و معنوی در فقرزدایی و تأمین رفاه اجتماعی مشارکت دارند. کارآفرینان اجتماعی (Social Entrepreneurs) به عنوان افرادی دارای مهارتها، توانمندی‌ها و بینش‌های لازم در تأسیس مراکز رفاه در سطح محلی و پیشبرد اهداف آن نقش مؤثری ایفا می کنند. به این دلیل این کارآفرینان از طرف برنامه‌های توسعه اجتماعی مورد حمایت قرار می‌گیرند تا بتوانند مشارکت بیشتری در بهبود رفاه اجتماعات خود داشته باشند. سازمان‌های اشتغال اجتماعی (Community Employment Organizations) به عنوان صورت سازمانی جدید به اجتماعات محلی کمک می‌کنند که برای پرکردن شکاف بین دولت و بخش خصوصی و برای تأمین نیازهای رفاهی و اجتماعی،



امکانات تجاری و شغلی خود را توسعه دهند. پیوند بخش عمومی با این قبیل سازمان‌ها می‌تواند کارکردهای آن را به طور مؤثرتری تأمین کند. پاتل (2003) به دلیل اهمیت بخش سوم در پاسخگویی به نیازهای رفاهی و توسعه ای، ضرورت مشارکت دولت در تأمین اعتبارات سازمان‌ها و نهادهای وابسته به این بخش را مطرح می‌کند و در عین حال از روند گسترش ویژگی‌های دیوان‌سالارانه در این سازمان‌ها ابراز نگرانی می‌کند. به نظر او اگر قرار است که سازمان‌های داوطلبانه چونان شریکان بالقوه در فرایند ارائه خدمات رفاهی درگیر شوند، باید بتوانند از پس این چالش برآیند. در آفریقای جنوبی در طی یک دوره سه ساله، دولت تقریباً 62 درصد از بودجه خدمات رفاهی خود را به سازمان‌های داوطلبانه رفاهی اختصاص داده است. در این کشور 45 تا 60 درصد بودجه سازمان‌های داوطلبانه از طریق دولت تأمین می‌شود. از طرف دیگر در بخش داوطلبانه روندهای جدید به سوی اتخاذ راهبردهای کسب درآمد ظهور کرده است. به نظر پاتل این روندهای جدید، ممکن است بر مأموریت و خدمات اساسی سازمان‌های مزبور تأثیر بگذارند و مزیت نسبی آن‌ها در برخورد با اهداف تأمین خدمات رفاهی را کاهش دهند. ریچارد جی. استنر (1997) مفهوم و کارکردهای

مراکز رفاه اجتماعی محله (Community Welfare Centers) را مورد بحث قرار می دهد. این مراکز نسبت به مداخلات دارای بنیان محلی متعهد بوده و از این طریق مردم را در مرکز توسعه قرار می دهند. آنها با تأکید بر اجتماعات جغرافیایی به عنوان اثربخشترین کانون برای خدمات غیرمتمرکز، در یک ناحیه معین بین دولت، مردم و بخش خصوصی پیوندهای نهادی برقرار می کنند. مراکز رفاه اجتماعات محله‌ای به عنوان نمودهایی از جنبش توسعه اجتماعی، یک نیروی فعال و زنده برای پیشبرد رفاه اجتماعی مردم می باشند. آنها دارای تعهد دوگانه می باشند: انجام اصلاحات اجتماعی و تدارک خدمات قابل دسترس محلی به مردم در قلمروی اجتماع خویش.

بر اساس بیانیة توسعه اجتماعی برای آسیا و منطقه اقیانوسیه از مراکز اجتماعات محله (Community Center) انتظار می رود که در زمینه های گسترش یکپارچگی بیشتر بین توسعه اجتماعی و اقتصادی، ترویج مشارکت و همکاری بین دولت ها، رهبران تجاری، سازمان‌های مذهبی و مردم، افزایش مشارکت مردم در تعیین اهداف و روش های توسعه، تلاش برای محو فقر و عوامل و زمینه های آن، تلاش برای رفع موانع توسعه در اجتماعات محلی، ایجاد دگرگونی به سوی ارزش‌های انسان‌گرایانه‌تر، عدالت،

صلح و توسعه انسانی، تلاش کنند. (Unescap, 1992) یکی از اهداف مراکز رفاه اجتماعات محله ای تلاش در جهت حل تعارضات و کاهش شکایات بین افراد و گروه‌ها است. هدف مهم دیگر انسانی کردن (Humanizing) نهادهای اجتماعی موجود و استقرار نهادهای جدید برای پاسخگویی مؤثرتر به نیازهای اجتماعی می‌باشد.

بنیادهای اجتماعی (Community Foundations) به عنوان سازمان‌های خیریه عمومی از دهه 1980 در آمریکا، نقش مؤثری در ظرفیت سازی برای توسعه اجتماعات محله‌ای و حمایت از فعالیت شرکت‌های دارای هدف پیشبرد توسعه در سطح محلی ایفا می‌کنند. این بنیادها با توجه به نوع سازماندهی آنها از مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مؤثر به علایق مردم اجتماعات محلی برخوردار می‌باشند (Covington, 1994).

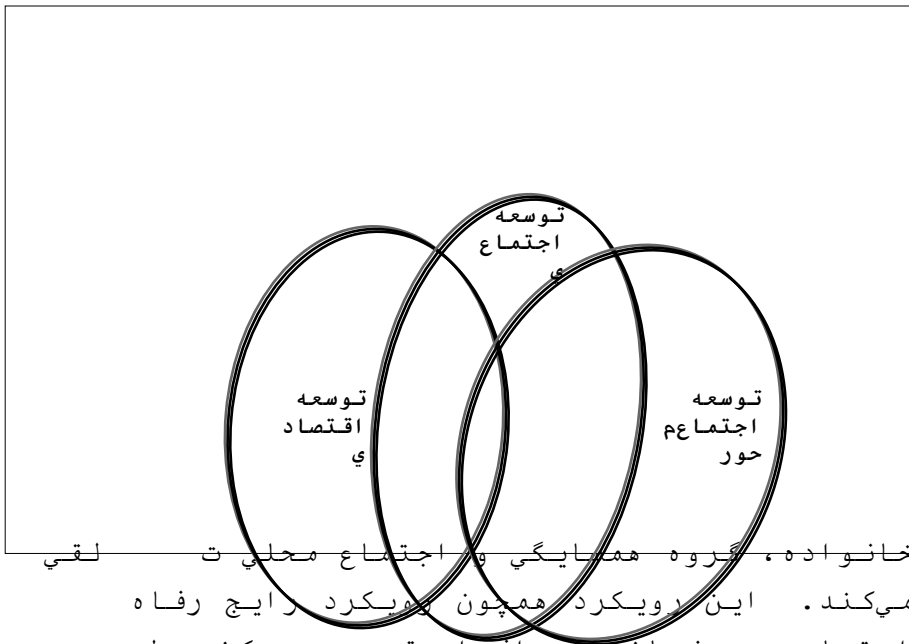
بنیادهای اجتماعی از طریق تشکیل مناسبات همکارانه بین بخش‌های عمومی، خصوصی و غیرانتفاعی از فعالیت‌های توسعه اجتماعی در سطح ملی حمایت می‌کنند. بنیادهای اجتماعی درک بهتری از نیازهای محلی و شبکه‌های اجتماعی اساسی دارند و بنابراین می‌توانند برای مقابله با چالش‌های مربوط به توسعه اجتماعات محلی، تأثیر بیشتری داشته باشند. (Mayer, 1994) این بنیادها راه‌های محلی برای چالش‌های محلی ارائه می‌دهند. در آمریکا

برخی از بنیادهای ملی از طریق همکاری های فنی و ارائه کمک های مالی از پروژه های تشکیل بنیادهای محلی حمایت می کنند. بنیادهای اجتماعی محلی نیز متقابلاً به منظور ارائه خدمات رفاهی، بهبود وضعیت مسکن و ساختار کالبدی مناطق مسکونی، گسترش شبکه های اجتماعی، ایجاد شغل و کار، آموزش و ایجاد بیمه های بهداشتی مشترک و در مجموع تقویت بافت فیزیکی، اقتصادی و اجتماعی در سطح محلی با ارائه کمک های فنی و مالی و به ویژه از طریق تشکیل شبکه های چند جانبه همکاری، از شرکتها و سازمان های دست اندرکار حمایت به عمل می آورند. (Lowe, 2004)

در مجموع در ارتباط با برنامه های فقرزدایی و رفاه اجتماعی می توان سه رویکرد کلی را تشخیص داد: الف) توسعه اقتصادی، ب) توسعه اجتماعی، ج) توسعه اجتماع محور. رفاه اجتماعی در مفهوم سنتی آن به رویکرد توسعه اقتصادی تعلق داشت. در این رویکرد افراد انسانی فقط همچون نیروی کار محسوب می شوند که به منظور حفظ بهره وری نیروی کار می باید آن ها را در دوران بیماری، بیکاری و بازنشستگی مورد حمایت قرار داد. رویکرد توسعه اجتماعی، دستاوردها و پیامدهای توسعه اقتصادی را با توجه به معیارهای انسان گرایانه مورد ارزیابی قرار می دهد و انگیزه های جمعی بشر را با

اهمیت تلقی می‌کند. رویکرد توسعه اجتماعی بر نقش بخش اجتماعی در مقابل بازار و دولت تأکید می‌گذارد و این امر به گسترش جامعه مدنی و سازمان‌های وابسته بدان یاری می‌رساند. رویکرد توسعه اجتماعی محور به عنوان یکی از گرایش‌های اساسی در توسعه اجتماعی، فرد را از کانون انحصاری توجه خود خارج می‌کند و افراد را به عنوان اعضای واحدهای اجتماعی به ویژه

#### نمودار 4: روابط بین سه الگوی توسعه



خانواده، گروه همبستگی و اجتماع محلی تلقی می‌کند. این رویکرد همچون رویکرد رایج رفاه اجتماعی به نیازهای افراد توجه می‌کند ولی بر اهمیت بخش اجتماعی و به ویژه اجتماعات بشری در

مقیاس محلی تأکید دارد. بدین ترتیب رویکردهای سه گانه توسعه اقتصادی، توسعه اجتماعی و توسعه اجتماع محور با وج و د تمایز مفهومی خود دار ای هم پوشانی ها و نقاط مشترک نیز می باشند. (نمودار شماره 4)

### 3) رویکرد توسعه اجتماعی در برنامه چهارم توسعه

در این بخش از طریق تحلیل سیاست ها و مواد برنامه چهارم توسعه (سازمان برنامه و بودجه، 1383) امکانات قانونی موجود برای بازبینی و اصلاح نظام فقرزدایی و تأمین اجتماعی در ایران براساس رویکرد توسعه اجتماعی مورد ارزیابی قرار می گیرد. مقایسه سیاست ها و مواد قانونی برنامه های سوم و چهارم نشان می دهد که رویکرد توسعه اجتماعی در برنامه چهارم غلبه بیشتری دارد و این امر را می توان به عنوان نقطه قوت این برنامه محسوب کرد.

برنامه سوم توسعه بر ایجاد نظام تأمین اجتماعی جامع و کارآمد و هدفمند نمودن یارانه ها تأکید دارد. تا قبل از تأسیس وزارت رفاه اجتماعی، نظام تأمین اجتماعی فاقد یکپارچگی لازم بود. به دلیل وجود تداخل وظایف بین دستگاه های متعدد و فقدان کارآمدی و اثربخشی و فقدان هماهنگی بین دستگاه های ذیربط (مدنی، 1381؛ پناهی، 1381) ماده 40 قانون برنامه سوم دولت را

موظف به تدوین ساختار سازمانی مناسب نظام تأمین اجتماعی با هدف ایجاد یکپارچگی و هماهنگی بین سازمان‌های ذیربط می‌کند (سازمان برنامه و بودجه، 1379). مستندات برنامه سوم توسعه نیز بیشتر بر فقدان کارآمدی، انسجام و یکپارچگی نظام تأمین اجتماعی کشور به عنوان یک مسئله اساسی تأکید داشته و خواهان رفع ناهماهنگی‌ها، تداخل‌ها و دوباره‌کاری‌ها می‌باشد (سازمان برنامه و بودجه، 1378). هدفمندکردن یارانه نیز مورد توجه برنامه سوم قرار داشت. برنامه سوم توسعه عمدتاً به نقش دولت در تأمین اجتماعی و اختصاص هدفمند یارانه‌ها توجه داشته و به این منظور، اصلاحاتی را در ساختار دولتی نظام تأمین اجتماعی پیشنهاد می‌کند. در فصل پنجم این برنامه، رویکرد توسعه اجتماعی، به جز تأکید بر یکپارچگی نظام تأمین اجتماعی در سطح یک سازمان مسئول، به صورت برجسته و روشن وجود ندارد و مواد مختلف این فصل عمدتاً با رویکرد دولت محور و با کاربرد زبان مدیریتی - اقتصادی تدوین شده است. اما در فصل هشتم قانون برنامه چهارم با عنوان «ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی» و برخی دیگر از فصول و مواد این قانون می‌توان برخی از نشانه‌ها و ویژگی‌های رویکرد توسعه اجتماعی را جستجو کرد. برای مثال ماده 95 فقرة را تنها به عنوان

گیرندگان منفعل خدمات رفاهی و مادی تلقی نمی‌کند و برای آنان حقوق فردی، خانوادگی و اجتماعی قایل است و بدین دلیل ارائه مشاوره های اجتماعی و حمایت حقوقی از آنان را ضروری می‌داند. برخی از ویژگی های رویکرد توسعه اجتماعی در برنامه چهارم توسعه را می‌توان به شرح زیر نشان داد:

### 3-1 یکپارچگی نهادی

ماده 97 برنامه چهارم توسعه «راهبرد همکاری بین‌بخشی و سامانه مدیریت آسیب های اجتماعی» را برای تمرکزبخشیدن به حمایت های اجتماعی، خدمات بهداشتی - درمانی، مددکاری، مشاوره اجتماعی و حقوقی و برنامه های اشتغال مطرح می‌کند. ماده 112 وجود «نگرش فرابخشی» به عنوان یک خط مشی محوری را برای افزایش رفاه و رفع دغدغه های شغلی، ازدواج، مسکن و آسیب های اجتماعی جوانان ضروری می‌داند و بدین منظور حداکثر استفاده از ظرفیت‌های موجود دستگاه های اجرایی و سازمان های غیردولتی و نیز بهره گیری از اصلاح ساختارهای نظام اداری و اعمال نظام مدیریت راهبردی را مطرح می‌سازد. فصل دوازدهم قانون برنامه چهارم ضرورت برخی از اقدامات جهت یکپارچگی نهادی را به منظور «نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت» مدنظر قرار داده است. ماده 137 قانون برنامه جهت برطرف کردن تعارض های دستگاهی، عدم



اثر بخشی و کارآمدی و رفع موازی کاری‌ها شیوة ادغام و تجدید ساختار تشکیلات کلان دستگاه های دولتی به صورت یک مجموعه منسجم، کارآمد، فراگیر و با کفایت را مطرح می‌کند. سامان عملیات اجرایی برنامه چهارم ایجاد یکپارچگی نهادی بین نهادهای متعدد درگیر در برنامه های فقرزدایی و رفاه اجتماعی را ممکن ساخته است. اسناد ملی سه گانه بخشی، استانی و ویژه مندرج در فصل سیزدهم این قانون، می‌تواند هماهنگی لازم بین سازمان ها و نهادهای متعدد در درون یک بخش، منطقه یا در میان مجموعه ای از بخش ها را ایجاد کند. برای مثال سند توسعه استان با توجه به ابعاد جغرافیایی و مکانی معین، زمینه‌های لازم را برای یکپارچگی سازمان ها و وزارتخانه های مختلف به منظور توسعه استان فراهم می‌سازد، و کلیة دستگاه‌های اجرایی استانی موظفند تا برنامه های اجرایی و عملیاتی خود را در قالب اسناد توسعه استانی تهیه و اجرا کنند. سند ملی توسعه ویژه جنبه فرابخشی دارد و براساس بند چ م ادة 155 عبارت است از «مجموعه ای از چند طرح و فعالیت با پوشش فراگیر برای مناطق و بخش های مختلف مانند قلمرو تأمین اجتماعی، فقرزدایی و اشتغال». مشخص شدن اولویت‌های موضوعی (بخش‌های مختلف) و مکانی (استان‌های مختلف) در اجرای طرح ها و پروژه های

اسناد ملی توسعه ویژه (فرابخشی)، به معنای توجه به مقوله یکپارچگی نهادی در قلمروهای پیش رفت می‌باشد.

### 2-3) رویکرد توانمندسازی

قانون برنامه چهارم توسعه براساس اتخاذ رویکرد توانمندسازی تدوین شده است که در آن بیش از ماهی دادن بر آموزش ماهی‌گیری تأکید می‌شود. برای مثال در ماده 95 به منظور کاهش فقر و محرومیت و استقرار ثبات و عدالت اجتماعی بر «تعیین خط فقر و تبیین برنامه های توانمندسازی متناسب» و «طراحی برنامه های ویژه اشتغال، توانمندسازی، آموزش مهارت های شغلی و مهارت های زندگی» و «اتخاذ رویکرد توانمندسازی براساس الگوی نیازهای اساسی توسعه» تأکید می‌شود. ماده 97 این قانون به منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی محورهای توانمندسازی افراد و گروه های در معرض آسیب، پیش بینی آموزش های اجتماعی و ارتقای مهارت‌های زندگی، آموزش مهارت های زندگی سالم به منظور مبارزه با مواد مخدر و تهیه و تدوین طرح جامع توانمندسازی زنان خود سرپرست و سرپرست خانوار را مطرح می‌کند. ماده 98 تدوین و اجرای طرح جامع توانمندسازی و حمایت از حقوق زنان را به مثابه یکی از اقدامات لازم به منظور ارتقای رضایتمندی عمومی مورد توجه قرار داده است. ماده

111 نیز باهدف تقویت نقش زنان و توسعه فرصت‌ها و گسترش سطح مشارکت آن‌ها، به تقویت مهارت‌های زنان توجه دارد. در ماده 102 بر «توانمندسازی جوانان، زنان، فارغ‌التحصیلان و سایر افراد جویای کار» تأکید شده است. ماده 112 برنامه چهارم توانمندسازی و ارتقای سطح مشارکت همه جانبه جوانان در فرایند توسعه پایدار کشور و افزایش رفاه و سلامت جسمی و روانی جوانان و رفع دغدغه‌های شغلی، ازدواج، مسکن و آسیب‌های اجتماعی آنان را مطرح می‌کند.

### 3-3) مشارکت بخش اجتماعی

در قانون برنامه چهارم به منظور فقرزدایی و رفاه اجتماعی بر مشارکت بخش اجتماعی تأکید شده است. یکی از سیاست‌های ماده 95 این قانون جلب مشارکت‌های اجتماعی و ارتقای مشارکت نهادهای غیردولتی و مؤسسات خیریه در برنامه‌های فقرزدایی و شناسایی کودکان یتیم و خانواده‌های زیر خط فقر می‌باشد. ماده 97 این برنامه به نقش مردم و سازمان‌های غیردولتی در امر پیشگیری و مبارزه با اعتیاد و تدوین طرح جامع توانمندسازی زنان خودسرپرست و سرپرست خانوار و به طور کلی ساماندهی و توسعه مشارکت‌های مردمی و خدمات داوطلبانه در عرصه آسیب‌های اجتماعی و بهزیستی توجه می‌کند. این ماده دولت را به برنامه ریزی و

اقدامات لازم برای حمایت از مؤسسات خیریه و غیردولتی مکلف کرده است. ماده 98 برنامه چهارم دولت را مکلف به حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی و گسترش نهادهای مدنی کرده است و در این زمینه تدوین طرح جامع مشارکت و نظارت مردم، سازمان ها و نهادهای غیردولتی و شوراهای اسلامی در توسعه پایدار کشور و اعمال سیاست های تشویقی برای گسترش کمی و کیفی نهادهای مدنی پیش بینی شده است. تنظیم منشور شهروندی مشتمل بر تأمین آزادی و امنیت لازم برای رشد تشکلهای اجتماعی در زمینه صیانت از حقوق کودکان و زنان در ماده 100 این قانون از وظایف دولت قلمداد شده است. ماده 111 نیز به منظور گسترش سطح مشارکت زنان در جامعه ارائه لایحه حمایت از ایجاد و گسترش سازمان های غیردولتی، نهادهای مدنی و تشکلهای زنان را جزء وظایف دولت قرار می دهد. ماده 126 استفاده از ظرفیت تشکلهای غیردولتی جوانان در سازندگی و فعالیتهای اجتماعی را مورد توجه قرار داده است. در ماده 119 تهیه سازوکارهای لازم جهت توسعه مشارکت مردمی و تقویت نهادهای مدنی برای تأمین نظم و امنیت عمومی پیش بینی شده است. براساس ماده 140 دولت به منظور جلب مشارکت تشکلهای غیردولتی و سایر بخش های جامعه مدنی در اداره امور کشور و افزایش کارآمدی مدیریت دولتی در

مواجهه با چالش‌ها و استفاده از فرصت‌ها و منابع ملی، اجازه یافته است که به ایجاد و توسعه نهاده‌ای غیردولتی لازم در زمینه‌های رفاهی و از جمله توسعه کارآفرینی، توسعه و ارتقای استانداردهای زیست‌محیطی و سلامت یاری‌رسانده و برای تقویت و حمایت از بخش غیردولتی در کلیه سازمان‌های دولتی، واحد‌سازمانی مناسب را تشکیل دهند.

#### 3-4) مشارکت اجتماعات محلی

بند ح ماده 95 برنامه چهارم از اتخاذ رویکرد مشارکت محلی سخن می‌گوید. در این بند تشخیص نیازهای لازم برای فقرزدایی و ارائه خدمات اجتماعی توسط جوامع محلی به رسمیت شناخته شده است. یکی از جالب‌ترین نکات در این زمینه پیش‌بینی «طراحی پروژه‌های عمرانی کوچک متناسب با ظرفیت‌های محلی» می‌باشد. در این صورت اجتماعات محلی به عنوان یک واحد برنامه ریز و مجری پروژه‌های عمرانی در مقیاس کوچک در نظر گرفته می‌شوند و براساس این ماده دولت مکلف به استقرار نظام انگیزشی برای حمایت از این پروژه‌ها می‌باشد. این دسته از پروژه‌ها وظایف تدوین و اجرای برخی از برنامه‌های خدمات اجتماعی را به سطوح محلی منتقل می‌کند و بدین وسیله به افزایش مشارکت‌ها و ارتقاء ظرفیت‌ها و به کارگیری

توانایی‌ها و استعدادها در این سطوح یاری می‌رساند.

ماده 97 از مقوله «درمان اجتماع‌مدار معتادان» سخن می‌گوید که در وسیع‌ترین دالات «اقدامات اجتماع‌مدار» می‌توان بر نقش خانواده‌ها و اجتماعات محلی در پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی و درمان و بازتوانی آسیب‌دیدگان اجتماعی سخن گفت. «رویکرد جامعه‌محوری» در تهیه طرح راهبردی به منظور ارتقای امنیت اجتماعی در ماده 119 برنامه مطرح شده است.

تمرکززدایی از دولت و افزایش نقش شهرداری‌ها زمینه‌ساز مشارکت اجتماعات محلی در قلمروهای مختلف می‌باشد. براساس ماده 154، شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضرور، از وظایف و اختیارات شورایی عالی اداری محسوب می‌شود. بنده ماده 95 قانون برنامه، مدیریت‌های منطقه‌ای را مسئول ارتقای مشارکت بخش مردمی در برنامه‌های فقرزدایی و شناسایی کودکان یتیم و خانواده‌های زیر خط فقر قلمداد کرده است.

براساس ماده 88 قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نهادها و سازمان‌های بخش دولتی که عهده‌دار ارائه خدمات اجتماعی و رفاهی همچون

آموزش، درمان، توانبخشی، نگهداری از سالمندان، معلولین و کودکان بی سرپرست می‌باشند و با ه دف جلب مشارکت بخش غیردولتی اجازه دارند که واحدهای خدماتی، اجتماعی و رفاهی خود را با رعایت اولویت به نهادهای عمومی غیردولتی نظیر شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واگذار دارند. ماده 90 قانون اخیرالذکر نیز واگذاری اعتبارات لازم به شهرداری‌ها متناسب با واگذاری مدیریت شهری به این نهادها را پیش بینی کرده است. افزایش نقش مدیریت‌های منطقه‌ای و شهری برای اعمال و ارائه خدمات و حمایت‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی، گام لازم برای حرکت از طرف توسعه دولت محور به توسعه جامعه محور می‌باشد و زمینه‌های بیشتری را برای مشارکت اجتماعات محلی در مقولاتی چون فقرزدایی و رفاه اجتماعی فراهم می‌کند.

#### 4) نتیجه‌گیری

رویکرد توسعه اجتماعی، با توجه به تغییرات تکنولوژیکی، اقتصادی و اجتماعی دهه‌های پایانی قرن بیستم، به گسترش یک دیدگاه نوین در زمینه فقرزدایی و رفاه اجتماعی انجامیده است. این رویکرد به طور فعال در مردم سرمایه‌گذاری می‌کند تا آنها بتوانند به چالش‌ها و فرصت‌های اقتصادی به ویژه با توجه به اقتصاد دانش در حال ظهور واکنش نشان دهند. دولت به جای اینکه مردم را با

اعطای برخی امتیازات و اعانه‌ها در وضعیت خود محبوس کند یا آن‌ها را به کارهای نامولد با دستمزد اندک وادارد، مهارت‌ها و استعدادها شهروندان را به عنوان مس‌یری به سوی فرصت‌ها پرورش می‌دهد تا آن‌ها بتوانند کارهای معنادار با دستمزدهای واقعی را پیدا کنند. بدین ترتیب منابع مربوط به اعانه‌ها، در زمینه تقویت و افزایش ظرفیتهای مردم سرمایه‌گذاری می‌شود. نظام تأمین اجتماعی به امور بازنشستگان منحصر می‌شود و در عین حال افرادی که به هر دلیل نمی‌توانند کار کنند، از حمایت‌های مورد نیاز برخوردار می‌شوند. رویکرد توسعه اجتماع، مفهوم "تأمین" (Security) را تغییر داده است به طوری که احساس امنیت بتواند از توسعه مهارت‌های شغلی شهروندان حمایت کند و امکان حرکت به سوی فرصت‌های جدید را فراهم سازد. تأمین اجتماعی در این معنا عبارت است از تدارک پایه‌ها و بنیان‌هایی به منظور رویارویی شهروندان با فرصت‌های شغلی در حال تحول. رویکرد نوین توسعه اجتماعی در پی گسترش اشکال فعال تأمین و مساعدت می‌باشد که براساس آن کمک کردن به افراد یعنی پاسخگویی به مشکلاتی چون فقدان مهارت یا فقدان اطمینان به نفس و جسارت. یکی از مهم‌ترین دستاوردهای رویکرد توسعه اجتماعی، مشارکت بخش سوم یا جامعه مدنی و



اجتماعات محله‌ای در فقرزدایی و ارائه خدمات رفاهی می‌باشد. توسعه اجتماعی نه تنها از کارکردهای دولتی تمرکززدایی می‌کند و آن‌ها را به سطوح منطقه‌ای و محلی واگذار می‌کند، بلکه در این سطوح پایین‌تر نقش جامعه مدنی و اجتماعات محلی در تشخیص نیازها و ارائه خدمات متناسب رفاهی را افزایش می‌دهد. شهروندان در پایین‌ترین سطوح در فرایند فقرزدایی، ایجاد اشتغال و حمایت از نیازمندان مشارکت پیدا می‌کنند و بدین وسیله مشارکت آن‌ها در آفرینش فرایندهای توسعه تضمین می‌گردد. جهانی شدن و افزایش رقابت‌های اقتصادی بین کشورهای مختلف و گسترش سیاست‌های تعدیل اقتصادی و خصوصی‌سازی در ایران نیز تأثیرات خود را گذاشته است. در طی سال‌های اخیر در ایران نظام تأمین و رفاه اجتماعی دولتی به تمرکز، یکپارچگی و انسجام نسبی دست یافته است ولی درست در همین شرایط نقش دولت‌ها در فرایندهای رفاهی کاهش می‌یابد. بر اثر سوء تدبیر و نارسایی سیاست‌گذاری‌ها، در دو دهه اخیر توسعه اقتصادی و خصوصی‌سازی در ایران، به افزایش شکاف طبقاتی، تورم و گسترش فقر انجامیده است. در این شرایط و به ویژه با توجه به برخورداری دولت از درآمدهای نفتی نمی‌توان از کاهش نقش دولت در فقرزدایی و تأمین اجتماعی سخن گفت، ولی این نقش باید به

گونه‌ای متفاوت اعمال شود. برنامه چهارم توسعه برخی زمینه‌های مناسب برای ایجاد یک نظام چندقطبی رفاه اجتماعی با فعالیت سازمانهای جامعه مدنی و مشارکت اجتماعات محلی در سطوح شهری و روستایی را فراهم ساخته است. این نظام چندقطبی باید با مشارکت دولت، بخش خصوصی و بخش اجتماعی تدارک و تجهیز شود و شوراها، شهر و شهرداری‌ها می‌توانند با بازبینی رسالتها و وظایف خود، در تأمین این یکپارچگی فرانهادی برای پاسخگویی به الزامات توسعه جامعه محور نقش‌های اساسی ایفا کنند.

1. پناهی، بهرام . (1381) ، فرایند پژوهش و تدوین پیش‌نویس ماده واحده نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال اول شماره 4، تابستان 1381.
2. تارو، لستر. (1383) ، برندگان و بازندگان جهانی شدن ، مترجم مسعود کرباسیان . تهران، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
3. سازمان برنامه و بودجه . (1378) ، سند برنامه سوم (پیوست شماره 2 لایحه برنامه). جلد اول، تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه .
4. سازمان برنامه و بودجه . ( 1379) ، قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (1379-1383) ، تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه .
5. سازمان برنامه و بودجه . ( 1383) ، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران 1388-1384 ، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
6. شولت، یان آرت. (1382) ، نگاهی موشکافانه بر پدیده جهانی شدن ، مترجم مسعود کرباسیان ، تهران، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
7. کاستلز، مانوئل . (1380) ، عصر اطلاعات ، 3 جلد، ترجمه احد علیقلیان و افشین خاکباز، تهران، طرح نو.
8. گیدنز، آنتونی. (1378) ، راه سوم : بازسازی سوسیال دموکراسی ، ترجمه منوچهر صبوری کاشانی، تهران، شیرازه .
9. مدنی، سعید. (1381) ، مبانی اختلافی در طراحی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال اول شماره 4، تابستان، 1381.

10. Ackoff, R. L. (1994), "**The Democratic Corporation**", NY: Oxford University Press.
11. Alter, C., & Hage, J. (1993), "**Organizations Working Together**", New Bury Park, CA: Sage Publications.
12. Bandura. A. Ed. (1995), "**Self-efficacy in changing societies**", Cambridge: Cambridge University Press.
13. Brown, L. D., & Ashman, D. (1999), "**Organizational Dimensions of Global Change: No Limits to Cooperation**", pp: 139-167, CA: Sage Publications.
14. Carmen, R. (1996), "**Autonomous Development**", London: Zed books.
15. Community Development (Building our Social Fabric)
16. Covington, S. (1994), "**Community Foundations and Citizen Empowerment: Limited Support for Democratic Renewal**", Working Paper, Washington: National Committee for Responsive Philanthropy.
17. Estes, R. J. (1997), "**Social Work, Social Development, and Community Welfare Centers in International Perspective**", International Social Work 40 (1).
18. Fowler, A. (1998), "**Non-governmental Organizations in Africa: Achieving Comparative Advantage in Relief and Micro-development**", Institute of Development Studies, Discussion Paper, England: University of Sussex.
19. Gidron, B., Kramer, R. M., & Salamon, L. M. (1992), "**Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries?**" In B. Gidron, R. M. Kramer, & L. M. Salamon (Eds), Government and the Third sector. Emerging Relations in Welfare States, San Francisco: Jossey-Bass Publications.
20. Hyden, G. (1997), "**Civil Society, Social Capital and Development: Dissection of a Complex Discourse**", Studies in Comparative International Development, 32 (1).
21. Inter-American development Bank (IDB). (2003), "**Social development strategy**", Washington: IDB.
22. Kretzmann, J. P., J. L. Mcknight. (1997), "**Building Communities from the**

- Inside out: a Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets**", Chicago: ACTA Publications.
23. Lowe, J. S. (2004), "**Community Foundations: What do They Offer Community Development?**" Journal of Urban Affairs, 26 (2).
24. Mayer, S. E. (1994), "**Building Community Capacity: the Potential of Community Foundations**", Minneapolis: Rainbow Research, Inc.
25. McDonald, C. (2002), "**Social Strategy Input Paper**", Washington: IDB.
26. Midgley, J. (1995), "**Social Development: the Developmental Perspective in Social Welfare**", London: Sage Publication.
27. New Zealand. (2003), "**Path Ways to Opportunity: from Social Welfare to Social Development**", New Zealand: ministry of social policy.
28. Patel, L. (1992), "**Restructuring Social Welfare: Option for South Africa**", Johannesburg: Ravan Press.
29. Patel, L. (2003), "**Social development in a Society in Transition**", Working Paper No. 03-18, Washington: Center For Social Development.
30. Putnam, Robert D. (1993), "**Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**", Princeton: Princeton University Press.
31. Rahman, M. A. (1993), "**People's Self-development**", London: Zed Books.
32. Roseland, M.. (2000), "**Sustainable Community Development: Integrating Environmental, Economic and Social Objectives**", Progress in Planning 54 (2000).
33. Sherraden, M, et al. (2002), "**Social Development Partnerships: Examples and Lessons**", St. Louis: Center for Social Development, Washington University.
34. Social Watch. (2000), "**Social Watch: Civil Society Monitoring of the Copenhagen Commitments**", [www.undp.org/seped/publications/conf\\_pub.htm](http://www.undp.org/seped/publications/conf_pub.htm)
35. Toronto. (2001), "**A Social Development Strategy for the City of Toronto**", [www.city.toronto.on.ca/sds](http://www.city.toronto.on.ca/sds)
36. Unescap. (1992), "**A Social Development Strategy for Asia and the Pacific: Toward the year 2000 and beyond**", Bangkok: Unescap.
37. Unescap. (2004), "**Sustainable Social Development in a Period of Rapid Globalization: Challenges**", Opportunities and Policy Options,

www.Unescap.org

38. United Nation. (1995), "**World Summit for Social Development**", Copenhagen: United Nations.
39. United Nations. (1998), "**Guiding Principles for Developmental Social Welfare Policies and Programmes in the Near Future**", New York: United Nations Department of Public Information.
40. Yadama, G. N. and N. Menon. (2003), "**Fostering Social Development Through Civic and Political Engagement: How Confidence in Institutions and Agency Matter**", Working Paper No. 03-12, Washington: Center for social Development.

