کیفیت زندگی در برنامه‌های عمرانی و توسعه ایران

غلامرضا غفاری*، رضا امیدی**

طرح مسئله: *این مقاله در پی بررسی مفهوم کیفیت زندگی در محتوای برنامه‌های توسعه در ایران قبل و بعد از انقلاب اسلامی می‌باشد.*

روش: *در این مطالعه از روش تطبیقی و فن (تکنیک) تحلیل محتوا استفاده شده است و واحد تحلیل، مضامین موجود در متن است.*

یافته‌ها: *اولین بار مفهوم کیفیت زندگی در برنامه پنجم قبل از انقلاب در متن برنامه وارد شد. این مفهوم در بازنگری برنامه، توسعه یافت و موضوعاتی نظیر گسترش نهادهای مشارکتی و تمرکززدایی از فعالیت‌ها را نیز در بر گرفت. به لحاظ مضمونی نیز، ابعاد کیفیت زندگی فردی در برنامه‌ها بیشتر مورد توجه بوده که دلیل عمده آن تسلط رویکرد اقتصاد محور بر برنامه‌ها بود. در برنامه‌های سوم و چهارم بعد از انقلاب مفاهیم شهروندی، توانمندسازی و سرمایه اجتماعی وارد متن برنامه شده‌اند. کیفیت زندگی در برنامه چهارم نسبت به برنامه‌های پیشین از جامعیت بیشتری برخوردار است. در مبانی نظری این برنامه کیفیت زندگی در سه قلمرو نیازهای حمایتی، نیازهای محیطی و نیازهای اساسی مورد توجه قرار گرفته است.*

نتایج: *در هیچ کدام از برنامه‌ها، امور رفاهی و اجتماعی به سطح سیاستگذاری ارتقاء نیافته‌اند و بیشتر از جایگاهی خدماتی برخوردار بوده‌اند.به مسایل اجتماعی از منظر اقتصادی نگاه شده و برنامه‌ها در قبل وبعد از انقلاب تحت تأثیر الگوهای جهانی قرار داشته‌اند. ومهم‌تر اینکه با تغییر دولت‌ها نوع پنداشت از مفاد برنامه وبه تبع آن درسازو کارهای اجرایی و عملی برنامه‌ها شاهد در تغییرات قابل توجهی می‌شویم که در مجموع محصول و نتایج برنامه را به لحاظ اثر بخشی تحت تاثیر قرار داده است.*

کلید واژه‌ها: بر نامه توسعه، توسعه اجتماعی، رویکرد ساختاری، رویکرد عاملیتی، کیفیت زندگی

دریافت: ۸۷/۹/۱۵ پذیرش: ۸۷/۱۱/۲۰

* دکتر جامعه‌شناسی توسعه، دانشیار گروه برنامه‌ریزی اجتماعی دانشگاه تهران <ghaffary@ut.ac.ir>

** کارشناس ارشد برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی

مقدمه

تحولات فنی و گسترش روزافزون فرایند تمایز اجتماعی در جوامع بشری، ضرورت سازماندهی فرایند توسعه را از حیث نظری و عملی در قالب توسعه اجتماعی به همراه داشت به گونه‌ای که رویکردهای مختلفی، در باب کم و کیف توسعه مطرح شدند که وجه غالب اکثر آنها تمرکز بر رشد اقتصادی بود.چرا که توسعه فرایند برنامه‌ریزی برای بسیج منابع در راستای رشد اقتصادی دانسته می‌شد و از منظر رفاه و بهزیستی اجتماعی، گزاره «ثروت بیشتر به خوشبختی بیشتر می‌انجامد»، بدیهی تلقی می‌گردید. تا دهه ۱۹۷۰ کیفیت زندگی معطوف به انگاره‌های مادی و پیامد رشد اقتصادی در نظر گرفته می‌شد. در پی ظهور آثار منفی رشد اقتصادی و پیدایش نظریه توسعه پایدار کیفیت زندگی ابعاد و پنداشتی اجتماعی‌تر پیدا کرد و مسایلی چون توزیع پیامدهای رشد، حفظ منابع طبیعی و محیط زیست را در برگرفت و به طور جدی به عنوان هدف اصلی توسعه وارد مباحث برنامه‌ریزی اجتماعی گردید و دهه ۱۹۹۰ نیز سرآغاز بحث از کیفیت زندگی اجتماعی با تأکید بر سازه‌های اجتماعی نظیر سرمایه اجتماعی، همبستگی اجتماعی، عدالت اجتماعی و مطرودیت اجتماعی بود.آنگونه که فاین[1] (۱۳۸۵) آورده است، اجماع واشنگتن در اوایل دهه ۱۹۸۰ با رویکرد تسلط مؤلفه‌های اقتصادی توسعه در چارچوب سیاست‌های تعدیل، مجدداً رشد اقتصادی را به عنوان عامل مؤثر توسعه برجسته ساخت. اما پیامدهای منفی این سیاست‌ها در حوزه اجتماعی موجب دامن زدن به این بحث شد که سیاست تعدیل نمی‌تواند چهره‌ای انسانی داشته باشد. از این رو در اوایل دهه ۱۹۹۰ سازمان ملل، گزارش توسعه را با رویکرد به توسعه انسانی منتشر کرد و از اواسط این دهه، به ویژه در پی صدور بیانیه آمستردام در اهداف توسعه تغییراتی اساسی حاصل گردید و بهزیستی اجتماعی و کیفیت زندگی در رأس اهداف توسعه قرار گرفتند. این تغییر پارادایمی با تعیین اهداف توسعه هزاره[2] که بر مسایل اجتماعی نظیر آموزش، فقرزدایی، بهداشت، محیط

1. Fine

2. Millennium Development Goals

زیست، برابری جنسیتی و مشارکت در توسعه تأکید دارد تقویت گردید. با چنین جهت گیری استیگلیتز[1] (۱۳۸۲) در پارادایم جدید، توسعه را معطوف به تحول و توسعه اجتماعی می‌داند که ضمن گسترش افق‌های انتخاب و آزادی افراد، کاهش فقر و تخریب محیط زیست، افزایش بهداشت و طول عمر و به طور کلی ارتقاء کیفیت زندگی را به همراه دارد. او بر این باور است که در دهه‌های گذشته، نظریه‌پردازان با تلقی فنی از توسعه، صرفاً به بعد اقتصادی آن توجه داشته‌اند. لذا ضروری است در گذار به پارادایم جدید، توسعه را مقوله‌ای اجتماعی و مشارکتی در نظر گرفت که «گفتگوی آزاد و مشارکت مدنی فعال و انعکاس صدای افراد در تصمیماتی که بر زندگی آنها تاثیرگذار است، را شامل می‌گردد(Stiglitz, 2002: 165). به تعبیر دیگر توجه همزمان به ابعاد اجتماعی، سیاسی و فرهنگی توسعه نه صرفاً به عنوان ابزاری جهت برخورد با پیامدهای نامطلوب حاصل از سیاست‌های مرسوم رشد و توسعه بلکه به عنوان هدف اصلی توسعه مورد تأکید قرار گرفت. به تعبیری در دوران جدید، رویکرد به کیفیت زندگی از فرایند محوری به پیامد محوری گذر کرده است (Bennett et al, 2001). در رویکرد فرایند محور، سؤال اساسی از چگونگی عملی کردن سیاست‌ها و برنامه‌هاست اما رویکرد پیامد محور بر این سؤال تمرکز دارد که آیا سیاست‌ها و برنامه‌ها بر کیفیت زندگی تأثیر دارند یا خیر. با این تعبیر می‌توان گفت عوامل مؤثر بر روند توسعه در قالب برنامه‌ها می‌بایست به گونه‌ای تعیین و ترکیب شوند که ارتقاء کیفیت زندگی را در پی داشته باشند. از این رو شناخت و بررسی این مسأله که سیاستگذاران توسعه در چارچوب برنامه‌ها، چه مؤلفه‌هایی را در بهبود کیفیت زندگی مؤثرمی‌دانند، از اهمیتی اساسی برخوردار است.

۱) چار چوب مفهومی ونظری

سازه کیفیت زندگی با اینکه توجه به آن قدمت بلندی دارد. لیکن به دلیل ماهیت پویا و خصلت سازه‌ای آن از ابهام و پیچیدگی خاصی بر خوردار است. از یکسو کیفیت زندگی

1. Stiglitz

به عنوان پنداشتی از چگونگی گذران زندگی فرد مطرح می‌شود و از بعدی موقعیت‌هایی نظیر محیط پیرامونی یا فرهنگ در یک جامعه معین را نیز شامل می‌شود. به هر حال در مورد این سازه با تعدد تعاریف مواجهیم که این امر ناشی از چند بُعدی بودن این سازه، کاربرد آن در حوزه‌های حرفه‌ای متفاوت و سطح تحلیل آن است. به لحاظ مفهومی کاربرد این سازه را در شش حوزه مطرح نموده اند که در جدول (۱) به همراه عناصر مؤثر مربوط به هر کدام آورده شده است (Ferrans,1996).

جدول (۱) حوزه‌های بکارگیری مفهوم کیفیت زندگی بر اساس مطالعه فرانس

حوزه کاربرد مفهوم	عناصر مؤثر در مفهوم‌سازی
زندگی عادی	توان تأمین نیازهای اساسی و حفظ سلامت/ تمرکز بر توانایی‌های کارکردی
مطلوبیت اجتماعی	توانایی فرد برای ایجاد یک زندگی مفید اجتماعی/ ایفای نقش مؤثر در جامعه/ برخورداری از موقعیت مناسب شغلی
شادکامی	تعامل میان احساس هیجان و افسردگی/ متأثر از عوامل درونی و بیرونی/ موقت و کوتاه‌مدت
رضایت از زندگی	ارزیابی مثبت فرد از کیفیت زندگی خود/ معطوف به توانایی‌های شخص/ رضایتمندی در زمینه‌های مختلفی چون عشق، ازدواج، روابط دوستانه، اوقات فراغت، شغل و...
دستیابی به اهداف شخصی	توان فرد در دستیابی به اهداف/ رضایت شخصی، خودباوری و رضایتمندی در هنگام مقایسه خود با دیگران/ حداقل شکاف میان موقعیت واقعی و انتظارات فرد
استعدادهای ذاتی	توانایی‌ها و استعدادهای فیزیکی و ذهنی بالفعل و بالقوه فرد (به طور فطری)

علاوه بر بررسی کیفیت زندگی به صورت ذهنی، ممکن است این مفهوم به منظور مشاهده عینی اثرات تغییرات و سیاستگذاری‌ها نیز در نظر گرفته شود. در نگاه مایلز اصطلاح کیفیت زندگی معمولاً یا به عنوان برآوردهای ذهنی رضایتمندی و بهزیستی

توصیف می‌شود یا به عنوان مجموعه‌ای از ستانده‌های[1] اقتصادی و اجتماعی که افراد یا گروه‌ها به دست آورده‌اند. (Miles,1985). فیلیپس[2] کیفیت زندگی را در ابعاد فردی و جمعی مورد بررسی قرار می‌دهد به نظر او لازمه کیفیت زندگی فردی در بعد عینی، تأمین نیازهای اساسی و برخورداری از منابع مادی جهت برآوردن خواست‌های اجتماعی شهروندان است. در بعد ذهنی به داشتن استقلال عمل در افزایش رفاه ذهنی شامل لذت‌جویی، رضایتمندی، هدفداری در زندگی و رشد شخصی، رشد و شکوفایی در مسیر سعادت و دگرخواهی اجتماعی و مشارکت گسترده در فعالیت‌های اجتماعی اشاره می‌کند و در بعد جمعی آن بر ثبات و پایداری محیط فیزیکی و اجتماعی، منابع اجتماعی درون گروه‌ها و جوامعی که در آن زندگی می‌کنند، چون انسجام مدنی، یکپارچگی، روابط شبکه‌ای گسترده و پیوندهای موقت در تمامی سطوح جامعه، هنجارها، اعتماد، نوع‌دوستی و رفتار دگرخواهانه، انصاف، عدالت اجتماعی و برابری‌طلبی تأکید دارد (Phillips,2006:242). یعنی در تحلیلی نهایی، کیفیت زندگی به عنوان تعادلی در تأمین و ارضای نیازهای زیست‌شناختی و انسانی و یکپارچه‌سازی مردم در عرصه‌ها و موقعیت‌های اجتماعی‌شان تعریف می‌شود که با تعیین قواعد تجربی نیازهای بشر مرتبط است. مبانی نظری این مقاله معطوف به رویکردهای تبیینی است که به دو دسته عاملیت‌گرا و ساختارگرا تفکیک شده‌اند.

۱- ۱) رویکردهای عاملیت‌گرا

این رویکردها غالباً مبتنی بر فردگرایی روش‌شناختی هستند و جامعه را به عنوان جمع جبری افراد مورد توجه قرار می‌دهند. این گونه تبیین هر چند «می‌پذیرد که عوامل فرا فردی برای تبیین مفید هستند اما این عوامل را همچنان به زمینه‌های فردی فرو می‌کاهد» (غفاری و ابراهیمی لویه، ۱۳۸۴: ۳۱) و بر نقش کنشگری فرد در شکل‌دهی به فرایندها

1. Out puts
2. David Phillips

تأکید دارد. به عبارت دیگر در این رویکردها عاملیت فرد در مرکزیت بحث پیرامون کیفیت زندگی قرار دارد یعنی بیشتر ناظر بر ذهنیات، قابلیت‌ها و توانمندی‌های افراد است تا شرایط ساختاری اجتماعی یا محیط پیرامونی. از عمده‌ترین رویکردهای عاملیتی می‌توان به رویکردهای نیازمحور همچون رویکرد نیازهای اساسی(Doyal, L. & Gough,1998) . نظریه توسعه انسانی (UNDP ,1990) و رویکرد قابلیتی(سن ۱۳۸۲) اشاره کرد. این رویکردها بر مواردی چون تغذیه مناسب، مسکن، اشتغال، مراقبت‌های بهداشت، آموزش، و امنیت اقتصادی تأکید دارند.

۲- ۱) رویکردهای ساختارگرا

این رویکردها نسبت به رویکردهای عاملیتی از دو ویژگی متمایز برخوردارند: اول آنکه مفهومی کامل و فراگیر از کیفیت زندگی ارائه می‌دهند که تمامی حوزه‌هایی را که در بهبود کیفیت زندگی مؤثرند، در برمی‌گیرد و دوم آنکه بر جامعه به عنوان یک کلیت تمرکز دارند. در این رویکرد برای کیفیت زندگی عناصر سازنده[1] و عوامل ایجادکننده[2]ای تعیین می‌شود. این عناصر به صورت عام عبارتند از خودمختاری، شناخت و وابستگی متقابل و برابری که عواملی مانند امنیت، شهروندی و دموکراسی را برای محقق شدن نیاز دارند. به عبارت دیگر کیفیت زندگی در معنای واقعی آن نمی‌تواند مستقل از مناسبات، روابط و پیوندهای مشترک اجتماعی و وابستگی متقابل در زمینه عدالت توزیعی که امنیت شخصی و اقتصادی، حمایت شهروندی و حقوق انسانی را تضمین می‌کند، مفهوم‌سازی شود. برنارد، برگر ـ اشمیت و نول از مروجین این رویکردهستند (Berger-Schmitt:2002) Noll:2002, Bernard:1999 .

در میان رویکردهای ساختاری به کیفیت زندگی، برخی بر شرایط زندگی[3] تمرکز

1. Elements
2. Contributors
3 .Living conditions

دارند که شامل شرایط عینی و ذهنی متکی بر منابع و فرصت‌ها می‌شود. برخی نیز بر نسبیت فرهنگی تأکید دارند. این دسته از رویکردها چند بُعدی هستند و به طور جدی بر فرایندهای علی و برهم‌کنشی اجتماعی و به ویژه بر نقش اساسی دینامیزم‌های اقتصادی- اجتماعی و روابط اجتماعی تمرکز دارند. نگاهی برابری‌خواهانه به مفهوم همبستگی اجتماعی به عنوان هسته مرکزی این رویکردها مدنظر قرار دارد و کیفیت زندگی در رابطه‌ای دیالکتیکی میان سطوح خرد و کلان اجتماعی تعریف می‌شود و عبارت است از برخورداری از توان مشارکت در زندگی اجتماعی و اقتصادی‌شان، از طریق چهار عامل همبستگی اجتماعی, امنیت اجتماعی- اقتصادی، توانمندسازی اجتماعی و ادغام اجتماعی[1] در رابطه‌ای دیالکتیکی با فرایندهای منجر به شکل‌گیری هویت جمعی کنش دارند. (Phillips,2006). در این رویکرد، بازیگران اجتماعی (گروه‌ها، نهادها، سازمان‌ها)، بر اساس مشارکت، تفاهم، عدالت اجتماعی و تأیید اجتماعی با یکدیگر کنش دارند.

به نظرماسام (Massam,2002) کیفیت زندگی از یک سو می‌تواند به عنوان یک معیار و از سوی دیگر به عنوان دستاورد شرایطی که انتظارات و خواست‌های افراد در آن تحقق می‌یابد، در نظر گرفته شود. بر این اساس وی سه بُعد مورد نظر برنامه‌ریزان در مطالعه کیفیت زندگی را بدین صورت دسته‌بندی می‌کند:

- خصوصی/ فردی یا عمومی/ جمعی
- ابزار/ علت/ ورودی یا هدف/ پیامد/ خروجی
- مکان (موقعیت) یا شخص.

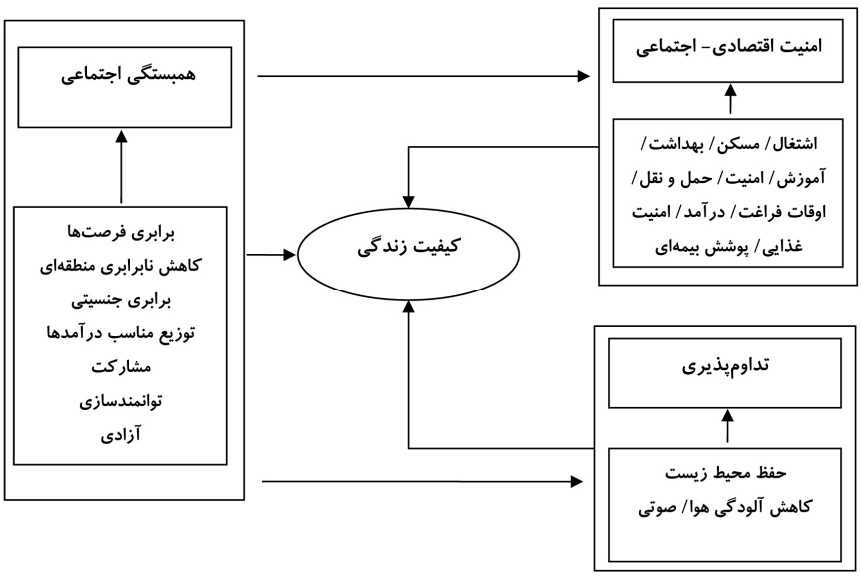
موضوع دیگری که در حوزه برنامه‌ریزی با کیفیت زندگی پیوند می‌یابد، کالای عمومی[2] است. به نظرکنت کالای عمومی با درآمد حداقلی، امنیت اجتماعی، بهداشت و آموزش مرتبط است و همچنین به میزان برابری در یک جامعه و رابطه درون جماعت مربوط می‌شود که همگی به کیفیت زندگی شهروندان مربوط می‌شوند

1. Social Inclusion
2. Public good

(Kent, 1997) .موردی با تلفیق عوامل عینی، ذهنی. عاملیتی و ساختاری، یک چارچوب مفهومی را برای کیفیت زندگی ارائه می‌دهد (Murdie,et al 1992).

بر اساس مطالب ارائه شده این مفهوم می‌تواند هم صفت فرد و هم صفت جامعه تلقی شود و بر این مبناست که کیفیت زندگی هم ساختار اجتماعی و هم موقعیت افراد را در بر می‌گیرد و شامل سه مؤلفه اصلی امنیت اقتصادی ـ اجتماعی، همبستگی اجتماعی و تداوم‌پذیری می‌گردد. مؤلفه اول بیشتر ناظر بر کیفیت زندگی فرد و همبستگی اجتماعی نیز ناظر بر کیفیت زندگی اجتماعی می‌باشد. تداوم‌پذیری نیز از منظر توسعه پایدار به عنوان مؤلفه‌ی اصلی در توزیع بین نسلی در نظر گرفته می‌شود. هر کدام از این مؤلفه‌ها، خود متشکل از عناصری هستند که در شکل (۱) نشان داده شده است. رویکردهای عاملیت‌گرا غالباً بر عامل امنیت اقتصادی ـ اجتماعی تأکید دارند و رویکردهای اجتماعی بیشتر بر عوامل همبستگی اجتماعی و تداوم‌پذیری متمرکزند.

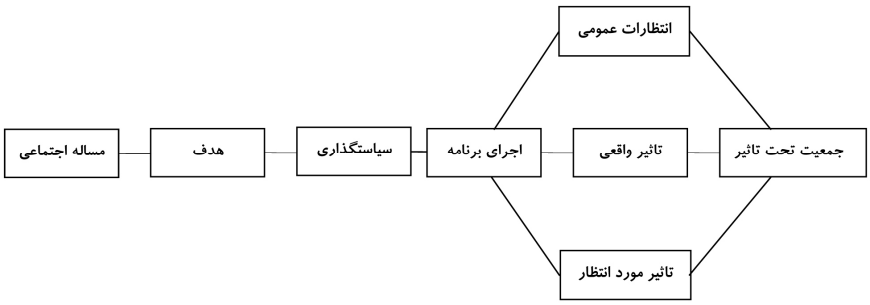
شکل۱: مدل نظری تحقیق



۲) روش تحقیق

سیاستگذاری‌های مربوط به حوزه عمومی از سه منظر قابل تحلیل‌انـد: تحلیـل فراینـد سیاستگذاری و نحوه تعیین و تدوین سیاست‌هـا، تحلیـل محتـوای سیاسـت‌هـا، و تحلیـل پیامدهای اجرای سیاست‌ها. سگال در تحلیل سیاست‌های اجتماعی، الگوی نشان داده شده در شکل (۲) را به کار می‌گیرد. بر اساس الگوی مورد نظر سگال، تحلیل برنامه را می‌تـوان به دو سطح تفکیک کرد؛ محتوا و عملکرد. تحلیل محتوا به سه مؤلفه اول الگو یعنی مسأله، تعیین هدف و سیاستگذاری مربوط می‌شود.

شکل ۲: الگویی برای تحلیل برنامه



در این مقاله با توجه به ماهیت موضوع و مواد در اختیـار کـه شـامل مجموعـه اسـناد مربوط به برنامه‌های توسعه است، از روش تطبیقی و فنّ (تکنیک) تحلیـل محتـوا اسـتفاده شده است. تحلیل محتوا در این تحقیق از نوع مضمونی اسـت و در واقـع واحـد تحلیـل، مضامین موجود در متن است و معرف‌های مورد نظر در قالب این مـضامین جـستجو و در راستای تطبیق و تحلیل برنامه‌ها به کار گرفته می‌شوند. بدین منظور، پـیش از تعیـین مـدل نظری تحقیق یک بار کلیه متون مربوط بـه برنامـه‌هـا مطالعـه، پیـشخوانی و فـیش‌بـرداری شده‌اند و پس از تعیین مدل نیز جهت افزایش اعتبار و پایایی تحقیق، دوباره‌خوانی شده‌اند. بنا بر این مواد قانونی برنامه، اهداف کلان و خط‌مشی‌ها در تحلیل برنامه مورد استفاده قرار می‌گیرند. در این مقاله همچنین سهم اعتباری هر کدام از امور عمومی، دفاعی، اجتمـاعی و

اقتصادی از سرجمع اعتبارات هر برنامه، محاسبه شده است. این امر از آن رو به عنوان یک شاخص در تعیین اولویت برنامه‌ها اهمیت می‌یابد که از نگاه برنامه‌ریزان، اهمیت امور و فصول، در قالب سهم اعتباری آنها از برنامه نمود می‌یابد.

۳) یافته‌ها

نخستین گام‌های برنامه‌ریزی در ایران به سال ۱۳۱۶ و تشکیل شورای اقتصاد به ریاست ابوالحسن ابتهاج مربوط می‌شود (بانک ملی ایران،۱۳۲۷: ۴). اولین برنامه توسعه، پس از فراز و نشیب‌های فراوان در بهمن‌ماه ۱۳۲۷ به تصویب مجلس شورای ملی رسید و تاکنون که سال‌های پایانی اجرای برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور سپری می‌شود، نُه برنامه توسعه‌ای برای کشور تدوین و اجرا شده است که به اجمال در قالب دو بخش بر نامه‌های عمرانی قبل از انقلاب و برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب بررسی می‌شوند.

۱-۳) برنامه‌های عمرانی

۱- ۱-۳) برنامه‌های عمرانی اول و دوم (۴۱-۱۳۲۷)

این برنامه‌ها با توجه به ساختار جمعیتی و ترکیب نیروی کار کشور «بهترین راه رفاه جمعیت ایران را توسعه کشاورزی و اتخاذ شیوه‌ای مناسب برای توزیع محصولات زراعتی» (شرکت بین‌المللی مهندسین موریسن نودسن، ۱۳۲۶: ۲۰) می‌دانند. به عبارت دیگر رشد اقتصادی بر اساس مزیت نسبی بخش کشاورزی و ایجاد زیرساخت‌ها، سیاست غالب حاکم بر این برنامه‌ها می‌باشد. در این راستا بیشترین سهم از منابع مالی طی این دوران به فصول کشاورزی و راه اختصاص یافته به طوری که طی برنامه اول و دوم به ترتیب حدود ۴۹ و ۵۸ درصد اعتبارات پیش‌بینی شده صرف این فصول شده است. مک لئود[1] (۱۳۸۰) دلیل اصلی اهمیت یافتن توسعه راه و بنادر را افزایش میزان واردات در این دوره و تأثیرگذاری وام‌دهندگان خارجی و به طور خاص بانک جهانی در تعیین

1. McLeod

اولویت‌های توسعه می‌داند.در این برنامه‌ها فصل اجتماعی عموماً مواردی چون بهداشت عمومی، تأمین آب شرب و برق، ساخت زندان در شهرهای مهم، و ایجاد خانه‌های ارزان در راستای سیاست اسکان عشایر را شامل می‌شود.نکته قابل توجه آنکه در پی ملی شدن نفت و قطع درآمدهای نفتی در دوران برنامه اول و افزایش درآمدهای نفتی و ازدیاد وام‌های دریافتی دولت از خارج در دوران برنامه دوم منابع مالی برنامه دستخوش بازنگری شد، به طوری که در هر دو برنامه در مجموع سهم امور اجتماعی به شدت کاهش یافت.

۲-۱-۳) برنامه عمرانی سوم (۴۶-۱۳۴۱)

در برنامه سوم دیدگاه صنعتی‌شدن بر اساس الگوی هارود ـ دومار غلبه دارد.در این برنامه افزایش سالیانه درآمد ملی به عنوان هدف نهایی مطرح گردیده و سیاست‌های مربوط به حوزه‌های مختلف کشاورزی، صنعت و امور اجتماعی در راستای این هدف تدوین شده بودند. منابع مالی برنامه بر اساس سه اصل «۱- ازدیاد بازده زمین زیر کشت ۲- سرمایه‌گذاری در بخش صنعت با توجه به محدودیت‌های بخش کشاورزی ۳- سرمایه‌گذاری در زیربنای اقتصاد و کارآموزی افراد ماهر» توزیع شده اند (سازمان برنامه، ۱۳۴۰ الف: ۳). در این برنامه با تأکید بر پدیده نشت به پایین این فرض پذیرفته شد که پیامدهای مثبت افزایش رشد اقتصادی در فرایند صنعتی شدن با گسترش شهرها و انتقال نیروی کار بخش کشاورزی به بخش‌های صنعت و خدمات موجب عادلانه‌تر شدن توزیع درآمد خواهد گردید. در این برنامه بهبود وضع توزیع درآمد، واضح‌تر از برنامه‌های پیشین مطرح شده و تحقق این امر در اجرای برنامه‌هایی «نظیر تمرکز دریافت مالیات‌های جدید بر افراد به لحاظ مالی توانمندتر، اعطای اعتبارات کشاورزی به منظور افزایش درآمد روستاییان و اولویت مناطق کمتر برخوردار در ارائه خدمات اجتماعی از قبیل تأسیسات فرهنگی و بهداشتی در نظر گرفته شده بود» (سازمان برنامه، ۱۳۴۰ب: ۳۶). تشکیل سپاه دانش و بهداشت برای گسترش آموزش ابتدایی و بهداشت عمومی در سطح روستاها از موارد قابل توجه برنامه به شمار می‌آید. در عین حال رفع نابرابری شهر/روستا منوط به تحقق رشد اقتصادی دانسته می‌شد.

۳- ۱-۳) برنامه عمرانی چهارم (۵۱-۱۳۴۷)

برنامه چهارم به عنوان اولین برنامه‌ای که با استفاده از ظرفیت کارشناسی داخلی تدوین گردیده بود، ضمن تأکید بر تداوم روند صنعتی شدن، سیاست جایگزینی واردات را مدنظر قرار می‌دهد، تسریع در رشد اقتصادی با اتکاء بیشتر به بخش صنعتی و کاهش نیازمندی به خارج بر اساس افزایش قدرت تولید و رفع احتیاجات اساسی به عنوان اولویت‌های برنامه در نظر گرفته می‌شوند، سهم بیشتری از اعتبارات برنامه به فصل صنایع و معادن اختصاص می‌یابد، و سهم برنامه‌های مربوط به امور اجتماعی در حد برنامه سوم ثابت می‌ماند. در این برنامه در فصول آموزش و بهداشت بر واگذاری هر چه بیشتر فعالیت‌ها به بخش خصوصی تأکید می‌شود و در این راستا اعتبارات فصل بهداشت به‌رغم تعیین برنامه‌هایی متنوع‌تر و در گستره‌ای وسیع‌تر تقریباً به نصف اعتبارات سوم کاهش می‌یابد. در برنامه چهارم برای نخستین بار، فصلی مجزا به رفاه اجتماعی اختصاص یافته است. برنامه‌های بیمه‌های اجتماعی، رفاه خانواده و کودک، ورزش و رفاه جوانان، رفاه کارگران، رفاه روستاییان و رفاه گروه‌های خاص (معلولان جسمی، روانی، اجتماعی) را در بر می‌گیرد. در این برنامه «هدف کلی رفاه اجتماعی آن است که به تدریج کلیه فعالیت‌های رفاهی از جنبه خیریه و محدود خارج شده و تحت نظارت دولت به صورت یک وظیفه عمومی و سازمان‌یافته درآید و با خدمات رفاهی سازمان‌های مختلف اجتماعی و خصوصی هماهنگ شود تا استفاده کردن از حداقل خدمات و بهره‌مند شدن از حقوق اجتماعی برای همگان ممکن باشد و از نیروهای نهفته بعضی گروه‌ها نیز در راه مصلحت عمومی و رشد ملی بهره‌برداری شود» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۷ب: ۹۹).

۴-۱-۳) برنامه عمرانی پنجم (۵۶-۱۳۵۲)

از مهمترین مسایلی که در دوره تدوین برنامه مورد توجه قرار گرفت بنا بر مطالعات پسران (۱۳۵۵) و وفایی (۱۳۵۵) می‌توان به مواردی چون افزایش نابرابری در مناطق شهری و روستایی در نتیجه رشد سریع اقتصادی و عدم توازن رشد صنعت و خدمات با بخش کشاورزی طی برنامه‌های سوم و چهارم، کمبودها در زمینه آموزش، بهداشت، تأمین

اجتماعی، مسکن، حاشیه‌نشینی، آلودگی محیط زیست و توسعه ناسالم بافت شهری در نتیجه گسترش قطب‌های صنعتی اشاره کرد. در این راستا برای اولین بار در روند برنامه‌ریزی کشور، اهداف اجتماعی نظیر ارتقاء سطح بهداشت و آموزش، توزیع عادلانه‌تر درآمد، توجه به افزایش سطح زندگی گروه‌های کم‌بهره و حفظ محیط زیست در اولویت قرار می‌گیرند. در این برنامه عنوان فصل «بهداشت و بهداری» به «بهداشت، درمان، تغذیه و تحدید موالید» تغییر یافت و دولت در ارائه خدمات درمانی نقش بیشتری را عهده‌دار گردید. همچنین به علت اهمیت بیمه‌های اجتماعی، برنامه مذکور با بینشی وسیع‌تر به نام «تأمین اجتماعی» وارد برنامه گردید و سطح شمول آن نیز گسترش یافت و نوعی هدفمندسازی منطقه‌ای ـ جمعیتی شکل گرفت. از مواردی که ذیل فصل تأمین اجتماعی به عنوان برنامه‌ای تبعی مورد توجه قرار گرفته است پیوستگی و مشارکت اجتماعی از طریق پیوند زدن حاشیه‌نشینان شهری و روستاییان به متن اصلی جامعه و توسعه سازمان‌های محلی، تقویت اصناف و انجمن‌های شهری و روستایی است.

در برنامه جدید ارتقاء کیفیت زندگی قشرهای اجتماعی از طریق گسترش نهادهای مشارکتی و ایجاد احساس همبستگی در امور سیاسی و اقتصادی وارد متن برنامه گردید. همچنین در زمینه رشد اقتصادی «تأمین کلیه کمبودهای داخلی از بازارهای خارجی به منظور ارضای تقاضای داخلی و کنترل افزایش قیمت‌ها» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۳: ۵) مورد تأکید قرار گرفت که این امر به منزله فاصله‌گیری جدی از استراتژی اتخاذ شده در برنامه چهارم بود. چنان که داده‌های جدول شماره (۲) نشان می‌دهند هر چند که به لحاظ اعتباری امور اجتماعی و فصول مربوط به آن روند باثباتی نداشته‌اند ولی به لحاظ محتوایی، روندی تکاملی ـ کیفی را در برنامه‌ها طی کرده‌اند.

جدول ۲- سهم امور مختلف از اعتبارات برنامه‌های پیش از انقلاب

امور	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم	برنامه پنجم بازنگری شده
عمومی	-	۵,۷	۰,۷	۰,۲	۷,۸	۱۲,۸
اقتصادی	۷۱,۵	۷۸,۲	۷۵,۵	۷۸,۶	۶۲,۲	۵۹,۳
اجتماعی	۲۸,۵	۱۶,۱	۲۳,۸	۲۱,۲	۳۰	۲۷,۹

اولین بار واژه «کیفیت زندگی» در برنامه پنجم قبل از انقلاب در متن برنامه وارد شده است. در برنامه پنجم این اصطلاح در ارتباط با حفظ محیط زیست، معماری شهری و مبارزه با آلودگی‌های شهری و صنعتی مدنظر قرار گرفته است اما بر این امر نیز تأکید شده است که روش‌های مورد استفاده نباید در روند رشد اقتصادی خللی وارد کند. این مفهوم در بازنگری برنامه، توسعه یافت و موضوعاتی نظیر گسترش نهادهای مشارکتی و تمرکززدایی از فعالیت‌ها را نیز در بر گرفت و به لحاظ مضمونی نیز، ابعاد کیفیت زندگی فردی در برنامه‌ها بیشتر مورد توجه بوده که دلیل عمده‌ی آن تسلط رویکرد اقتصاد محور بر برنامه‌هاست. در برنامه‌های سوم و پنجم (تجدید نظر شده) قبل از انقلاب، برخی مقولات مربوط به کیفیت اجتماعی نیز به متن برنامه‌ها راه یافتند که این امر متأثر از نگرانی از گسترش نابرابری‌های اجتماعی واز حیث سیاسی بیم از جنبش‌های کمونیستی و اعتراضات منتهی به انقلاب بوده است.

۲-۳) برنامه‌های توسعه

۱- ۲-۳) برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۷۲-۱۳۶۸)

اهداف کلی برنامه با توجه به خاتمه جنگ، بر بازسازی و تجهیز بنیه دفاعی، بازسازی و نوسازی ظرفیت‌های تولیدی و زیربناهای خسارت‌دیده و تأکید بر رشد اقتصادی و خودکفایی محصولات کشاورزی استوار گردید. در پیوست شماره یک برنامه آمده است «هرچند که سیاست‌های اصلاح توزیع درآمد در کوتاه‌مدت ممکن است که رفاه نسبی

برای قشر محروم ایجاد کند ولی در بلندمدت تا درآمد ملی افزایش نیابد، سطح عمومی رفاه اجتماعی افزایش نخواهد یافت. بنابراین در ابتدای مراحل توسعه اقتصادی کشور باید توجه داشت که توزیع درآمد هر چقدر هم که به طور عادلانه تنظیم شده باشد، اگر رشدی در درآمد کل جامعه اتفاق نیفتد، غیر از گسترش عمومی فقر و محرومیت در جامعه نتیجه‌ای نخواهد داشت» (وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۸: ۱۰-۱). از موضوعات مورد توجه در برنامه، تأکید بر کاهش سطح پوشش خدمات دولتی آموزشی از طریق انتقال فعالیت‌ها به بخش غیردولتی است. در این برنامه به رغم تصریح بر ضرورت گسترش پوشش‌های بیمه‌ای به جامعه روستایی طی برنامه اول اقدامی در این خصوص مشاهده نشده وکلیه تلاشها ناکام مانده است (عظیمی،۲۳۷:۱۳۸۴). در این برنامه مسأله توزیع درآمد به عنوان هدف ثانوی مطرح می‌شود و این امیدواری ابراز می‌شود که پس از طی مرحله‌ای از رشد اقتصادی، اثرات رشد به گروه‌های اجتماعی سرریز شود.

۲-۲- ۳) برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۷۸-۱۳۷۴)

آنچه تحت عنوان اهداف کلان کیفی در این برنامه آمده عبارت است از تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی، افزایش بهره‌وری، تربیت نیروی انسانی، رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی که متناسب با هرکدام، خط‌مشی‌هایی در نظر گرفته شده است. تأمین بهداشت عمومی و گسترش بیمه همگانی، توجه به مناطق محروم با اولویت اشتغال، بهداشت و آموزش و جهت‌دهی به پرداخت‌های انتقالی دولت در راستای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و نیازمند از جمله خط‌مشی‌های ذیل هدف تحقق عدالت اجتماعی است. برنامه دوم که بر اساس سیاست تعدیل اقتصادی تدوین یافته است بر مؤلفه‌هایی نظیر نرخ شناور ارز، حذف تدریجی معافیت‌های مالیاتی، تشویق سرمایه‌گذاری خارجی و تسهیل فرایندهای گمرکی تأکید دارد. منابع مالی برنامه حدود شش برابر برنامه اول پیش‌بینی گردیده که به رغم آنکه عنوان شده است «دولت طی برنامه دوم سعی در جهت‌دهی و هدایت عمده منابع مالی به بخش‌های اجتماعی خواهد نمود» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲: ۳) اما سهم امور اجتماعی از اعتبارات برنامه در مقایسه با

برنامه قبل کاهش یافت. به رغم آنکه این برنامه نیز بر اساس سیاست تعدیل تنظیم گردیده بود اما در عمل «عدم امکان اجرای سیاست‌های حمایتی به علت ناکارآمدی نظام اداری موجب شورش‌های شهری و عقب‌نشینی دولت از سیاست تعدیل، اجرای سیاست تثبیت، قیمت‌گذاری و تعزیرات گردید (مشایخی، ۱۳۷۷: ۶۲). در این برنامه هرچند که به گسترش و تعمیم بیمه‌های اجتماع و استقرار نظام تامین اجتماعی توجه می‌شود وبه لحاظ کمی شاهد تغییراتی در جمعیت تحت پوشش هستیم لیکن در صدهای توفیق به هیچ وجه به معنای ارائه خدمات با کیفیت قابل قبول نیست (عظیمی،۲۳۸:۱۳۸۴). در بخش اهداف کمی برنامه نیز تولید، سرمایه‌گذاری، مصرف، بودجه عمومی دولت، پول و اعتبار، بازرگانی خارجی و جمعیت و اشتغال مورد توجه قرار گرفته‌اند و همچون سیاست‌های کلی برنامه تقریباً همگی به مؤلفه‌های اقتصادی مربوط می‌شوند.

۳-۲-۳) برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۸۳-۱۳۷۹)

برنامه سوم به طور جدی پیرو سیاست تعدیل و اصلاح ساختاری است. مهمترین مشکل برنامه‌های قبل را عدم توجه به وضعیت ساختارها و نهادها می‌داند و بر تنظیم نظام تأمین اجتماعی و توزیع هدفمند یارانه‌ها (بند الف ماده۴۶)، بازنگری در مدیریت اقتصاد کلان کشور در چارچوب سیاست‌های پولی، مالی، ارزی، تجاری، تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال تاکید نموده است. در این دوره با رویکرد ایجاد جامعه مدنی، رهنمودهایی چون «ارتقاء فرهنگ مشارکت عمومی با تأکید بر اصل حقوق شهروندی و مسئولیت اجتماعی، نهادینه کردن آزادی‌ها و حقوق مصرح در قانون اساسی، گسترش مشارکت مردم و اعمال نظارت عمومی بر امور مختلف کشور از طریق گسترش نهادهای مدنی در قالب احزاب، گروه‌ها، تشکل‌های صنفی و تخصصی و...» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸ب: ۱۵و ۱۹) به ادبیات برنامه‌ریزی وارد شد. بر اساس مطالعه‌ی رفیعی و مدنی (۱۳۸۰) سیاست تعدیل در برنامه سوم در راستای دو برنامه پیشین دانسته شده و لذا گسترش برنامه‌های رفاهی نیز با انگیزه تحت کنترل درآوردن تبعات و آثار سوء توسعه مورد توجه بوده است یعنی

نگرشی ابزاری به این مقوله‌ها بر برنامه حاکم است. از این رو می‌توان استدلال کرد که ارتقاء کیفیت زندگی در این برنامه نیز فاقد ماهیت سیاست‌گذارانه است.

در فصل پنجم قانون بر نامه سوم در قالب مواد ۳۶ تا ۴۷ به اصول حاکم بر نظام تامین اجتماعی اشاره شده است که تعارض‌های قابل اعتنایی نیز هستند[۱]. با توجه به متن قانون برنامه سوم توسعه به نظر می‌رسد این قانون در بسیاری موارد صراحت و شفافیت لازم را ندارد و اغلب از ابهامات جدی بر خوردار است. همین موضوع سبب شد تا در تدوین لایحه رفاه وتامین اجتماعی اختلافات جدی در مورد رویکرد قانون برنامه به نظام جامع تامین اجتماعی مطرح شود و نیز نبود انسجام درونی در متن برنامه بر ناکارآمدی وضعف این برنامه افزوده است (مدنی قهفرخی،۱۳۸۴:۲۱۱).

بر اساس شاخص‌های اعتباری (جدول شماره ۳) تقریباً به جز امور دفاعی، سایر امور از روند باثباتی طی دوران برنامه برخوردار نبوده‌اند. امور اقتصادی نسبت به سایر امور، از اعتبارات عمرانی سهم بیشتری را دریافت کرده است. از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای نیز بیشترین مقدار به امور اجتماعی اختصاص یافته است. این امر سبب گردیده است که با توجه به سهم بیشتر اعتبارات جاری از کل اعتبارات در برنامه‌ها (به ویژه بعد از انقلاب با توجه به حجیم‌تر شدن دولت)، امور اجتماعی سهم بیشتری از اعتبارات کل برنامه را دریافت نماید.

۱ـ در خصوص آشنایی لازم نسبت به این مقوله به مقاله مبسوط سعید مدنی قهفرخی (۱۳۸۴) تحت عنوان نقد وبررسی نظام جامع تامین اجتماعی در برنامه سوم توسعه بر اساس رویکرد اجماعی کار شناسان مراجعه شود.

جدول ۳- سهم امور مختلف از اعتبارات برنامه‌های پس از انقلاب

	برنامه اول توسعه		برنامه دوم توسعه		برنامه سوم توسعه	
امور	عمرانی	هزینه‌ای	عمرانی	هزینه‌ای	عمرانی	هزینه‌ای
عمومی	۶,۳	۱,۱	۲,۷	۹,۲	۴,۸	۱۳,۳
دفاعی	–	۱۰,۷	–	۱۹,۶	۱,۸	۲۰,۱
اجتماعی	۳۰,۱	۴۹,۶	۱۶,۸	۴۴,۳	۲۹	۴۴,۷
اقتصادی	۴۸,۹	۱۰,۷	۷۱,۸	۲۴,۵	۴۳,۲	۲,۷
سایر	۱۴,۷	۲۷,۹	۸,۷	۲,۴	۲۱,۲	۱۹,۲

۴- ۲-۳) برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۸۸-۱۳۸۴)

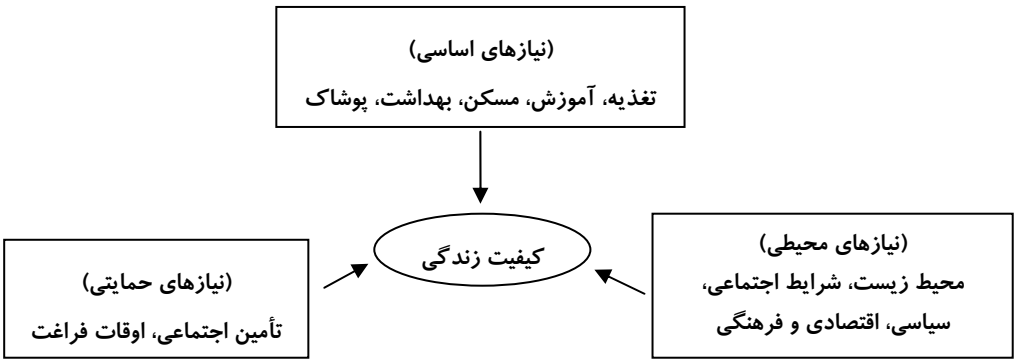
برنامه چهارم اولین برنامه از مجموع چهار برنامه‌ای است که در چارچوب سند چشم‌انداز ۲۰ ساله نظام تدوین یافته است و با توجه به اینکه کشور با چالش‌های بزرگی از ناحیه جهانی شدن و آزادسازی و توسعه فناوری‌ها روبرو خواهد بود و به ناچار باید افزایش رقابت‌مندی اقتصاد کشور در اولویت برنامه قرار گیرد راهبرد رشد از راهبرد مبتنی بر نهادها به راهبرد مبتنی بر دانایی تغییر پیدا کرده است (برادران شرکاء، ۱۳۸۴). بر این اساس رشد اقتصادی محور اصلی برنامه چهارم در نظر گرفته شده است وموارد نظیر «کندی و عدم کفایت رشد اقتصادی، سطح پایین اشتغال و کارایی نیروی کار، درجه بالا و فزاینده نابرابری و فقر، حاشیه‌ای شدن روزافزون بخش کشاورزی و اقتصاد روستایی، پیوند ناچیز، سست و کم‌تنوع اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی، سهم ناچیز کشور در تولید محصولات پیچیده صنعتی و تولید علم و فناوری جهانی، وابستگی شدید به تولید و تجارت نفت خام و رشد روزافزون بخش‌های غیر مولد و فاسد در اقتصاد ملی و تسلط آنها بر ساختار اقتصادی» (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳: ۱۶۵-۱۶۴) به عنوان مهمترین کاستی‌های برنامه چهارم، با توجه به مأموریت آن در زمینه رشد پایدار اقتصادی دانایی‌محور در نظر گرفته شده است. فصل هفتم قانون برنامه چهارم توسعه

تحت عنوان ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی و نیز فصل هشتم این قانون با موضوع ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی مولفه‌های اصلی سازه کیفیت زندگی را تحت پوشش خود دارد. بر اساس مبانی نظری برنامه، «هدفمند نمودن یارانه‌ها، استقرار نظام شناسایی خانوارهای کم‌درآمد و متوسط، برپایی نظام کارآمد و فراگیر و جامع تأمین اجتماعی، تأمین حداقل معیشت مردم، ساماندهی نهادها و دستگاه‌های حمایتی و امدادی دولتی در قالب تشکیلات واحدی با عنوان «وزارت رفاه و تأمین اجتماعی»، توسعه کارآفرینی و توانمندسازی فقرا و نهادینه کردن امنیت غذایی» (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳: ۴۸۷-۴۸۶) خطوط راهبردی تأمین اجتماعی مدنظر قرار دارند. در این برنامه، توزیع عادلانه درآمد همچنان پیامد رشد اقتصادی در نظر گرفته شده است. با وجود این عنوان شده است که کمتر از ۴۰ درصد جمعیت کشور در تور ایمنی و امنیت اقتصادی و اجتماعی تامین اجتماعی قرار ندارند.گروه گسترده‌ای از مردم زیر خط فقر قرار دارند و مجموعه دستگاههای فعال در قلمرو بیمه‌ای، درمانی، حمایتی و امدادی بخش تامین اجتماعی نتوانسته‌اند بر کیفیت زندگی مردم به اندازه کافی سرمایه گذاری نمایند (شریف زا دگان،۱۳۸۴:۲۶۹).

بر اساس یافته‌های این مقاله ابعاد مربوط به کیفیت زندگی فردی و حتی محیط زیست، جایگاه رو به رشدی در برنامه‌ها داشته‌اند (هر چند با ماهیت ابزاری-خدماتی و غالباً به عنوان اهداف ثانویه) اما مؤلفه‌های مربوط به کیفیت زندگی اجتماعی کاملاً تحت تأثیر شرایط سیاسی ـ اجتماعی دوران تدوین برنامه بوده‌اند. برنامه چهارم نیز مانند برنامه سوم به نهادسازی، اصلاح ساختاری و ایجاد ظرفیت‌های قانونی توجه دارد. به عنوان مثال در حوزه رفاهی و اجتماعی، تشکیل «شورای عالی سلامت و امنیت غذایی» (ماده ۸۴)، تدوین آیین‌نامه ارتقای عدالت توزیعی در دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی (ماده ۹۰)، تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با تأکید بر پیشگیری از اعتیاد (ماده ۹۷)، تدوین طرح جامع توانمندسازی و حمایت از حقوق زنان (ماده ۹۸)، تدوین طرح جامع نظارت مردم، سازمان‌ها، نهادهای غیردولتی و شوراها (ماده

۹۸)، الزام تدوین «منشور حقوق شهروندی» (ماده ۱۰۰) و تهیه برنامه ملی توسعه «کار شایسته» (ماده ۱۰۱) در دستور کار برنامه قرار گرفته است. قلمرو کیفیت زندگی در برنامه چهارم نسبت به برنامه‌های پیشین از جامعیت بیشتری برخوردار است و دو جزء اساسی را شامل می‌شود؛ یکی اوضاع و احوال عینی جامعه و دیگری دریافت‌های ذهنی و تجربه‌های زندگی فرد درون جامعه و گروه‌های اجتماعی که در سه قلمرو نیازهای اساسی، نیازهای حمایتی و نیازهای محیطی مورد توجه قرار گرفته است.

شکل۳: قلمروهای کیفیت زندگی در برنامه چهارم



۴) نتیجه گیری

برنامه‌های اول و دوم عمرانی را می‌توان مجموعه‌ای از طرح‌های عمرانی دانست که متناسب با منابع مالی کشور تدوین گردیده و فاقد جامعیت و انسجام لازم بوده‌اند. برنامه سوم عمرانی نیز همچون دو برنامه قبل فاقد راهبرد مشخصی در زمینه توسعه بود و از آنجا که رشد اقتصادی هدف اصلی برنامه بود، مباحث اجتماعی عملاً به عنوان اهداف ثانوی مدنظر قرار داشتند. در این دوره همچنین بخش عمده‌ای از منابع مالی به برنامه اصلاحات ارضی اختصاص یافت، بدون آنکه در برنامه پیش‌بینی شده باشد. در برنامه چهارم عمرانی

از مواردی که در حوزه رفاهی در دوران برنامه نادیده گرفته شد می‌توان به عدم تعیین حداقل‌ها در بخش‌های مختلف، نامشخص بودن سیاست دولت در زمینه تأمین هزینه‌های رفاهی، عدم تفکیک وظایف رفاهی بین وزارتخانه‌ها و مؤسسات مختلف و روشن نبودن سهم سازمان‌های عام‌المنفعه و خصوصی اشاره کرد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۹).در مجموع به نظر می‌رسد که برنامه چهارم عمرانی نخستین برنامه اقتصادی ـ اجتماعی کشور است که به صبغه اجتماعی برنامه توجه دارد و برنامه‌های اجتماعی غالباً با رویکرد پوشش پیامدهای منفی رشد اقتصادی مدنظر قرار گرفته‌اند. تقریباً با اندکی تسامح در هیچ کدام از برنامه‌ها، امور رفاهی و اجتماعی به سطح سیاستگذاری ارتقاء نیافته‌اند (به عنوان هدف و از موضعی فرابخشی) و بیشتر از جایگاهی خدماتی برخوردار بوده‌اند. نکته حائز اهمیت در این زمینه آن که مسایل اجتماعی غالباً از منظر اقتصادی نگریسته شده‌اند و لذا برای آنها راه‌حل‌های اقتصادی جستجو می‌شده است. به عبارت دیگر راهبرد مشخصی پیرامون این مباحث در برنامه‌ها شکل نگرفته است و برنامه‌ها غالباً معطوف به ارائه خدمات رفاهی بوده‌اند. این خدمات در اکثر برنامه‌ها دارای ماهیتی ابزاری بوده‌اند و برای حل پیامدهای منفی ناشی از اجرای سیاست‌های اقتصادی به کار گرفته شده‌اند. به عنوان مثال در تمام برنامه‌ها، توزیع نابرابر درآمدها و فرصت‌های اجتماعی به عنوان یکی از پیامدهای رشد نامتوازن اقتصادی مطرح شده است یا توجه به مسکن در نتیجه رشد سریع مهاجرت از روستا به شهر مورد توجه قرار گرفته است. به استثنای برنامه پنجم عمرانی که آن هم در اجرا به دلیل افزایش ناگهانی بهای نفت و اتخاذ سیاست‌های متأثر از آن، با تغییرات اساسی مواجه گردید، سایر برنامه‌ها بر رشد اقتصادی به عنوان مهمترین چالش توسعه ایران و ارتقاء کیفیت زندگی تأکید داشته‌اند و به رغم تفاوت در محورهای رشد برنامه‌ها، همگی بر این باور بوده‌اند که منافع این رشد به سایر بخش‌ها و گروه‌های اجتماعی سرریز خواهد کرد و بهبود شاخص‌ها را در پی خواهد داشت. برنامه اول بعد از انقلاب بیشتر یک برنامه کلان اقتصادی با رویکرد بخشی است. بنا بر مطالعات سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۶) سیاست‌های حاکم بر بخش‌های اجتماعی به طور عمده بر زمینه‌های اقتصادی فعالیت‌ها

تأکید دارد و در سیاست‌گذاری‌ها، بخش‌های اقتصادی از اهمیت ویژه برخوردارند. برنامه دوم نیز یک برنامه کلان اقتصادی، بی‌توجه به مؤلفه‌های اجتماعی است که مباحث مربوط به تأمین اقتصادی ـ اجتماعی نیز با رویکردی ابزاری ـ خدماتی در آن بازتاب یافته است. در برنامه‌های سوم و چهارم بعد از انقلاب نیز که در دوران زمامداری دولتی تدوین یافته‌اند که تحقق جامعه‌ی مدنی را مدنظر داشت، مفاهیمی نظیر حقوق شهروندی، توانمندسازی، سرمایه اجتماعی و ... وارد متن برنامه شده‌اند. به رغم آنکه در مبانی نظری برنامه چهارم بعد از انقلاب، کیفیت زندگی در سه قلمرو نیازهای حمایتی، نیازهای محیطی و نیازهای اساسی مورد توجه بوده اما در متن برنامه، کیفیت زندگی ناظر بر نظام بهداشت و درمان است. برنامه‌های توسعه ایران غالباً تحت تأثیر الگوهای جهانی قرار داشته است. برنامه‌های بعد از انقلاب همگی در برش زمانی بعد از دهه ۱۹۹۰ تدوین یافته‌اند همان‌طور که انتظار می‌رود رویکرد انسانی و قابلیتی، الگوی غالب برنامه‌ها بوده اما این برنامه‌ها در روندی متفاوت تحت تأثیر شرایط جهانی و سیاست‌های اجماع واشنگتن و سیاست‌های پیشنهادی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول قرار دارند. مهم‌تر اینکه با تغییر دولت‌ها در مقام نوع نگاه و پنداشت از مفاد برنامه وبه تبع آن در سازو کارهای اجرایی و عملی برنامه‌ها شاهد تغییرات قابل توجهی می‌شویم که در مجموع محصول و نتایج برنامه را به لحاظ اثر بخشی تحت تاثیر قرار داده است.

منابع

References

ـ استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۲)، **به سوی پارادایم جدید توسعه**، ترجمه اسماعیل مردانی گیوی، مجله اطلاعات سیاسی ـ اقتصادی، شماره ۱۹۶–۱۹۵، ص.۱۱۵–۱۰۴.

ـ بانک ملی ایران (۱۳۲۷)، تاریخچه تنظیم برنامه هفت ساله عمران و آبادی ایران، پیوست مجله شماره ۹۸ بانک ملی، بهمن و اسفند.

ـ برادران شرکاء، حمید رضا (۱۳۸۴)، **مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه**؛ مجموعه مقالات همایش سیاست‌ها و مدیریت برنامه‌های رشد و توسعه در ایران (اسفند ۱۳۸۲)، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی. ص. ۹۲–۹۱.

ـ پسران، محمد هاشم (۱۳۵۵)، **رفاه اجتماعی و برنامه‌ریزی**، مجموعه مقاله‌های دومین همایش سمینار ملی رفاه اجتماعی، جلد بیستم، تهران، سازمان برنامه و بودجه.

ـ رفیعی، حسن و مدنی، سعید (۱۳۸۰)، **بررسی تطبیقی دیدگاه‌های توسعه و رفاه اجتماعی در ایران**، مجموعه مقالات همایش توسعه اجتماعی، (دی‌ماه ۱۳۷۸)، تهران، علمی و فرهنگی، ص.۱۰۱–۷۱.

ـ سازمان برنامه (۱۳۴۰الف)، پیشگفتار قانون برنامه عمرانی پنج‌ساله سوم ایران، تهران، سازمان برنامه.

ـ سازمان برنامه (۱۳۴۰ب)، **مقدمه برنامه عمرانی سوم ایران**، تهران، سازمان برنامه.

ـ سازمان برنامه و بودجه (۱۳۴۷ب)، **اصول و هدف‌های برنامه عمرانی چهارم**، تهران، سازمان برنامه و بودجه.

ـ سازمان برنامه و بودجه (۱۳۴۹)، **ارزشیابی برنامه چهارم رفاه اجتماعی، تهران**، سازمان برنامه و بودجه.

ـ سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۳)، **برنامه پنجم عمرانی کشور ۱۳۵۶–۱۳۵۲** (تجدید نظر شده)، تهران، سازمان برنامه و بودجه.

ـ سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۲)، پیوست لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران؛ هدف‌ها، خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی کلان و بخشی، تهران، سازمان برنامه و بودجه.

ـ سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۶)، اهداف کیفی برنامه اول توسعه و برنامه دوم توسعه، تهران، سازمان برنامه و بودجه.

ـ سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸ب)، سیاست‌ها و رهنمودهای کلی برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران؛ پیوست یک لایحه، تهران، سازمان برنامه و بودجه.

ـ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳الف)، مبانی نظری و مستندات برنامه

منابع

References

چهارم توسعه؛ جلد اول، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

ـ سن، آمارتیا (۱۳۸۲)، **توسعه به مثابه آزادی**، ترجمه وحید محمودی، تهران، دستان.

ـ شرکت بین‌المللی مهندسین موریسن نودسن (۱۳۲۶)، **گزارش نهایی برنامه توسعه و عمران ایران**، تهران.

ـ شریف زادگان،محمدحسین(۱۳۸۴)**چالش‌ها و چشم اندازهای تامین اجتماعی**، در مجموعه مقاله‌های همایش چالش‌ها و چشم اندازهای توسعه ایران، جلد دوم، موسسه آموزش و مدیریت برنامه ریزی، تهران، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.

ـ عظیمی، میکائیل(۱۳۸۴) **تأمین اجتماعی در آستانه برنامه چهارم** (با تاکید بر سازمان‌های تامین اجتماعی و بازنشستگی کشور). در مجموعه مقاله‌های همایش چالش‌ها و چشم اندازهای توسعه ایران، جلد اول، موسسه آموزش و مدیریت برنامه ریزی،تهران، سازمان مدیریت وبرنامه ریزی کشور.

ـ غفاری، غلامرضا و ابراهیمی لویه، عادل (۱۳۸۴)، جامعه‌شناسی تغییرات اجتماعی، تهران، آگرا و لویه.

ـ فاین، بن (۱۳۸۵)، **سرمایه اجتماعی و نظریه اجتماعی؛ اقتصاد سیاسی و دانش اجتماعی در طلیعه هزاره سوم**، ترجمه سید محمد کمال سروریان، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.

ـ مدنی قهفرخی،سعید(۱۳۸۴) **نقد وبررسی نظام جامع تامین اجتماعی در برنامه سوم توسعه بر اساس رویکرد اجماعی کار شناسان**، در مجموعه مقاله‌های همایش چالش‌ها و چشم اندازهای توسعه ایران، جلد اول، موسسه آموزش و مدیریت برنامه ریزی،تهران، سازمان مدیریت وبرنامه ریزی کشور.

ـ مشایخی، علینقی (۱۳۷۷)، ضرورت تعدیل، تجربه تعدیل؛ گفتگو با علینقی مشایخی، مجله ایران فردا، شماره ۵۰، (دی‌ماه)، ص. ۶۲-۵۹.

ـ مک لئود، تاس. اچ (۱۳۸۰) برنامه‌ریزی در ایران بر اساس تجارب گروه مشاور دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم، ترجمه علی اعظم محمدبیگی، تهران، نی.

ـ وزارت برنامه و بودجه (۱۳۶۸) قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۲-۱۳۶۸)، تهران،

ـ وفایی، جهانگیر (۱۳۵۵)، **اقتصاد رفاهی و توسعه اجتماعی**، مجموعه مقاله‌های دومین همایش سمینار ملی رفاه اجتماعی، جلدبیستم، تهران، سازمان‌برنامه‌و بودجه.

References منابع

– Bennett, C, et al (2001), Measuring quality of life: The use of societal outcomes by parliamentarians, presented for quality of life and social indicators seminar series, February, March, April.

– Berger-Schmitt, R. (2002), Considering social cohesion in quality of life assessment: concept and measurement, Social indicators research, Vol. 58, p.p. 403-428.

– Bernard, P. (1999), Social Cohesion: A Critique, CPRN discussion paper, December 1999, Ottawa.

– Doyal, L. & Gough, I. (1991), A theory of human need, Basingstoke, MacMillan.

– Ferrans, C. E. (1996), Development of a conceptual model of quality of life, Scholarly inquiry of nursing practice, Vol. 10, p.p. 293-304.

– Kent, T. (1997), in pursuit of the public good, Montreal, McGill Queen's.

– Massam, B. H. (2002), Quality of life: public planning and private living, progress in planning, Vol. 58, p.p. 141-227.

– Miles, I. (1985), Social indicators for human development, London, Frances pinter.

– Murdie, R, et al (1992), Modeling quality of life indicators in Canada: A feasibility analysis, Toronto, York university.

– Noll, H. (2002), Towards a European system of social indicators: theoretical framework and system architecture, Social indicators research, Vol. 58, p.p. 47-87.

– Phillips, D. (2006), Quality of life; concept, policy and practice, London, Routledge.

– Segal, E. (2007), Social welfare policy and social programs; A value perspective, Canada, Thomson.

– Stiglitz, J. (2002), Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm,Review of Development Economics, Vol. 6, pp. 163-182.

– UNDP (1990), Human Development Report, Oxford, Oxford university press.