



«مروری کوتاه بر سمینارهای رفاهی دهه ۵۰»

معمای حل نشده

علی فهیمی - اردیبهشت ۱۴۰۰

از مستندات همایش ایران ۱۴



هم‌زمان با برگزاری همایش/ایران ۱۴: رفاه و تامین اجتماعی، به منظور برخورداری از تجربیات همایش‌های پیشین در حوزه رفاه اجتماعی، مطالعه اسناد مرتبط با آن‌ها در دستور کار قرار گرفت. نتیجه این مطالعات مجموعه‌ای از گزارش‌هاست که هر کدام به یکی از همایش‌های ملی مرتبط با رفاه اجتماعی اختصاص یافته است. این نوشته نخستین گزارش از مجموعه مذکور است که به اولین سمینار ملی رفاه اجتماعی پرداخته است. سایر گزارش‌ها نیز در سایت موسسه در دسترس قرار خواهند گرفت.

پس از تجربه‌ی چهار برنامه‌ی عمرانی در کشور و اقبال مفهوم رفاه اجتماعی در دهه ۱۳۵۰، سیاست‌گذاری اجتماعی به نحو سامان‌مندتر و منسجم‌تر آن، مورد توجه کارشناسان، تصمیم‌گیران و حکمرانان قرار گرفته بود که نمود این گرایش در برگزاری سمینار ملی رفاه مشهود است. در نگاه اول شاید بتوان این موضوع را نخستین اقدام مهم برای دستیابی به نظام رفاه اجتماعی دانست.

با توجه به آموزه‌های مهم تاریخی مندرج در مباحث سمینارهای رفاهی دهه ۱۳۵۰ و پی بردن به تداوم برخی چالش‌ها در دهه‌های مختلف سیاست‌گذاری رفاهی در ایران و شناخت پاسخ کارشناسان به مسائل رفاهی در دوره‌های مختلف، در ادامه به ساختار و محتوای نخستین سمینار ملی رفاه اجتماعی در کشور به صورت کوتاه اشاره خواهد شد.

■ دومین سمینار ملی رفاه

دومین و آخرین سمینار ملی رفاه اجتماعی در دوره پیش از انقلاب در بهار ۱۳۵۵ برگزار شد که همانند سمینار نخست، پنج روز (۱۸ تا ۲۲ خرداد) به طول انجامید و بیش از ۵۰۰ نفر از کارشناسان و مسئولان امور رفاهی در آن شرکت کردند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵: ج ۲).

در سمینار دوم کمیته‌های سمینار تغییر کرد و نشست‌های تخصصی ذیل ۵ کمیته (به علاوه یک کمیته عمومی) به قرار زیر برگزار شد:

«کمیته‌های دومین سمینار ملی رفاه اجتماعی»

ردیف	عنوان کمیته‌ها	هدف	رئیس کمیته	دبیر کمیته
۱	سیاست‌های رفاهی و کیفیت زندگی	ایجاد تعادل بین پیشرفت مادی (کمی و صرفاً اقتصادی) و معنوی (در نظر گرفتن ملاحظات اجتماعی)	احسان نراقی	ناصر اعتمادسجادی
۲	توسعه و رفاه اجتماعی	تقویت جنبه‌های رفاهی برنامه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی	منوچهر گنجی	مجدالدین غیائی
۳	نظام‌های عرضه خدمات رفاهی	توجه به اصول عدم تمرکز در زمینه تصمیم‌گیری و اجرا (تمرکززدایی از تصمیم‌سازی‌ها)	دکتر فقیه	زهرا قاضی‌نور
۴	مشارکت در امور رفاهی	سهیم‌شدن مردم در تصمیم‌گیری‌ها	غلامرضا افخمی	محمود قنادان



عنوان کمیته‌ها	هدف	رئیس کمیته	دبیر کمیته
۵	توسعه اجتماعی مناطق	توسعه به شرط توجه به ویژگی‌های اقلیمی، فرهنگی و تاریخی هر منطقه	اسماعیل عجمی محمود محبی - مدبگ سلمانی آفاجان زاده

«سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵: قطع‌نامهٔ سمینارها»

مبنای تفکیک کمیته‌ها برخلاف سمینار اول، گروه‌های هدف نبودند بلکه تفکیک آن‌ها بر اساس اهداف نظام رفاهی در کشور صورت گرفته بود. به عبارتی دیگر، در سمینار اول کمیته‌ها معطوف به مخاطب بودند و در سمینار دوم معطوف به هدف: «باتوجه به تجربه سمینار نخستین و نیز ابعاد تازه و پیچیده‌ای که رشد شتابان اقتصادی کشور از آن هنگام تا کنون فراروی ما نهاده است دومین سمینار ملی رفاه اجتماعی بجای توجه به گروه‌های گوناگون به مسائل و مباحث اساسی پرداخته است که در هر زمینه و در هر مورد فراگیرنده همه گروه‌ها و قشرهای اجتماعی می‌باشد» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵: ج: ۱).

■ مفهوم کیفیت زندگی در سمینار دوم

توجه به بحث کیفیت زندگی یکی از اصلی‌ترین خصیصه‌های سمینار دوم است که در سمینار قبلی دست‌کم به صراحت مورد توجه قرار نداشته است. این مفهوم یک ماه پیش از برگزاری سمینار دوم، و در پیام فرح پهلوی مورد تاکید قرار گرفته بود و بر لزوم توجه به ابعاد مادی و معنوی این مفهوم تاکید شده بود: «در تدوین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های رفاهی تنها به شاخص‌های مادی کیفیت زندگی همچون تغذیه، مسکن، تندرستی و آموزش و تأمین اجتماعی که نهایت اهمیت را دارند بسنده نکنیم و به شاخص‌های معنوی و غیرمادی همچون نیکبختی و به‌زیستی همگانی و محیط زیست مطلوب اجتماعی و فرهنگی که امروز در معرض هجوم عوامل تمدنی جدید قرار گرفته‌اند نیز بپردازیم» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵ الف: ۲). مفهوم کیفیت زندگی بار دیگر در سخنان نخست‌وزیر وقت (هویدا) نیز به چشم می‌خورد: «ما اینک به جایی رسیده‌ایم که شاید از لحاظ سازمانی هم باید به مسئله کیفیت زندگی به عنوان یک بعد جدید زندگی که وارد زندگی ایران شده توجه کنیم و انتظار داریم در این زمینه نیز از نظریات این سمینار آگاه گردیم» (پیشین: ۳).

علاوه بر سیاسیون، در مباحث صاحب‌نظران از جمله احسان نراقی موضوع کیفیت زندگی مورد توجه ویژه قرار داشته است. با این حال، مفاهیم کلیدی سمینار دوم، تنها محدود به موضوع کیفیت زندگی نیست، بلکه مفاهیمی همچون مشارکت همگانی، توجه به ویژگی‌های خاص فرهنگی کشور، توسعه نامتوازن، نابرابری منطقه‌ای نیز مورد بحث و توجه قرار داشته است.

■ توسعه و سمینار دوم

مفهوم توسعه نامتوازن در این سمینار قابل توجه است. اینکه اساساً توسعه خلاصه به افزایش بهره‌وری اقتصادی نمی‌شود و از اقتضائات توسعه متوازن در کشور، توجه ویژه به ملاحظات اجتماعی توسعه است. در واقع هدف نهایی توسعه نه پیشرفت اقتصادی صرف، بلکه «بهزیستی و بهروزی همگانی مردم» است که این مهم به پیشرفت اقتصادی خلاصه



نمی‌شود: «شاخص‌های اجتماعی هم به منظور تعیین هدف‌های نهایی توسعه و هم به عنوان ابزارهایی برای سنجش پیشرفت عملکرد فعالیت‌های اقتصادی و برنامه‌های توسعه ملی باید به کار گرفته شوند» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵ ج: ۲-۳).

اگر بخواهیم به نسبت بین برنامه‌های توسعه و سمینارها بازگردیم و ارتباط بین مفهوم مشارکت و سمینارها را در طراحی برنامه ششم را بازبیم، غفاری و امیدی (کیفیت زندگی، ۱۳۸۷: ۱۶۴) اشاره کرده‌اند: «در برنامه ششم همچنین برای نخستین بار سیاست‌ها و خط‌مشی‌های سیاسی نیز در برنامه گنجانده شده است؛ مواردی نظیر «مشارکت کلیه افراد جامعه در کلیه امور مملکتی در جهت تحکیم مبانی وحدت و هویت ملی، گسترش خودیاری و تعاون متقابل مناطق بر پایه اصول دموکراسی، گسترش مشارکت و نظارت مردم در امر برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری و نظارت، عدم تمرکز به معنای واگذاری اختیارات لازم به استان‌ها...» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۶ الف: ۴).

هم در اهداف کمیته مشارکت در امور رفاهی و هم در اهداف کمیته نظام‌های عرضه خدمات رفاهی، به دخیل کردن مردم در تصمیم‌گیری‌ها و نظارت آنها بر فرآیند تصمیم‌سازی‌ها اشاره شده است. اینجا ارتباطی بین آنچه در اهداف برنامه ششم آمده و آنچه در این دو کمیته به آن پرداخته شده است، دیده می‌شود. در راهنمای قالب کلی گزارش نهایی کمیته‌های مشترک برنامه‌ریزی (۱۳۵۵) فصلی مجزا به زمینه‌ی فعالیت کمیته‌ها در برنامه ششم اختصاص داده شده است. در بند دوم این بخش آمده: «بررسی خط‌مشی‌های کلی سیاست‌های اجرایی بخش‌های مربوط به حوزه فعالیت کمیته‌ها و ارائه پیشنهادهایی به کمیته‌های مربوط در زمینه تدوین خط‌مشی‌های کلی و سیاست‌های اجرایی آنها» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵: ۴). سازمان برنامه و بودجه به‌مثابه کلیدی‌ترین مهره در برگزاری این سمینار و همچنین به‌عنوان نگارنده‌ی برنامه‌های توسعه، عملاً در توضیح اهداف این سمینار به ارتباط برگزاری آن با گزارش برنامه توسعه اذعان داشته است. این مهم بیانگر آن است که سیاست‌گذار با دقت نظر به نگاشته شدن برنامه ششم عمرانی، مفردی جز تولید ادبیات در حوزه رفاه برای خود نیافته است و به سمت برگزاری سمینار دوم و همچنین بهره‌برداری از این سمینار در فرآیند نگارش برنامه عمرانی ششم رفته است.

■ وزارت رفاه

نکته قابل توجه بعدی در سمینار دوم بحث ادامه یا تعطیلی وزارت رفاه اجتماعی است. وزارت رفاه با سمینار اول تشکیل و با سمینار دوم تعطیل شد. در سخنرانی افتتاحیه شجاع‌الدین شیخ‌الاسلام‌زاده، وزیر بهداشتی و بهزیستی در رابطه با ادغام وزارت رفاه آمده است: «اول آنکه خدمات رفاهی و درمانی و بهداشتی با یکدیگر بستگی بسیار نزدیک دارند و عرضه این خدمات بطور جداگانه چه از نظر ارائه دهنده و چه از نظر مصرف‌کننده منطقی و مقرون بصره نیست. واقعیت دوم مربوط به روش تصمیم‌گیری و مدیریت می‌گردد. با گسترش روزافزون برنامه‌های رفاهی و ازدیاد سریع پوشش تامین اجتماعی، برای مسئولین اجرائی و کارشناسان ما تدریجاً روشن گردید که نظام متمرکز موجود همراه با خصیصه "دیوانسالاری تهرانی" آن، خود یکی از موانع مهم پیشرفت کار میباشد» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵ الف: ۷).

همان‌طور که در صحبت‌های شیخ‌الاسلام‌زاده مشهود است، وزارت رفاهی که توقع می‌رفت مشکلات ناهماهنگی میان سازمان‌های رفاهی را مرتفع سازد، خود به یکی از همان‌ها بدل شده که علی‌رغم صرف هزینه، کارایی لازم را ندارد؛ همچنین به ادبیات امروزی رفاهی، دچار تضاد منافع (منفعت اینجا به معنای مخاطب، خدمت و منبع مشترک) با وزارت بهداشتی شده است.



وزارت رفاه در مردادماه ۱۳۵۳، با هدف «فراهم آوردن و گسترش خدمات رفاهی و همچنین ایجاد هماهنگی و نظام مطلوب و اعمال نظارت و راهنمایی نسبت به این قبیل فعالیت‌ها» (اکبری به نقل از: مجموعه قوانین سال ۱۳۵۳، روزنامه رسمی: ۱۳۴) تشکیل شد. وزارت رفاه بدو به هدف تجمیع سازمان‌های ناهماهنگی که برای ارائه خدمات رفاهی شکل گرفته بودند، تشکیل شده بود؛ حتی به لحاظ سازمانی «وزارت رفاه اجتماعی از انتزاع برخی سازمانها و نهادهای دولتی از وزارتخانه‌های مربوط و انتقال آنها به وزارتخانه‌ی جدید، صاحب تشکیلات جدید می‌شد» (پیشینی: ۲۰۹). حال همین وزارتخانه به همان دلیل تشکیلش، ادغام می‌شود. در واقع ادغام وزارت رفاه گریبانگیر همان مسئله‌ای شد که تشکیلش با آن توأم بود. اکبری این ادغام را این‌طور تفسیر می‌کند: «این اقدام گام مهمی در راستای تمرکزگرایی تشکیلات تأمین اجتماعی و رفاهی دولتی تلقی می‌شود» (اکبری، ۱۳۹۵: ۴۴).

همان‌طور که ارتقاء از صرف مفهوم رفاه معنوی به مادی مهم‌ترین تفاوت سمینار دوم با سمینار اول بود، مهم‌ترین تشابه هر دو سمینار را می‌توان ناهماهنگی و ناکارآمدی سازمان‌های رفاهی در خدمت‌رسانی به مردم دانست که هم در تشکیل و هم در ادغام وزارت رفاه به چشم می‌خورد. ناهماهنگی سازمان‌های رفاهی، معمای حل نشده‌ی سمینارهای رفاهی دهه پنجاه است که این مهم در ادغام وزارت تازه تاسیس رفاه، به چشم می‌خورد.

■ منابع

- سازمان برنامه و بودجه، (۱۳۵۵ الف)، قطع‌نامه دومین سمینار ملی رفاه اجتماعی، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- _____، (۱۳۵۵ ج)، گزارش عمومی دومین سمینار ملی رفاه اجتماعی و گزارش‌های کمیته‌های پنجگانه سمینار، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- _____، (۱۳۵۵)، راهنمای قالب کلی گزارش‌های کمیته‌های مشترک برنامه‌ریزی، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- _____، (۱۳۵۶ الف)، خطوط کلی، هدف‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های برنامه عمرانی ششم، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- غفاری، غلامرضا و رضا امیدی (۱۳۸۷)، کیفیت زندگی شاخص توسعه اجتماعی، تهران: شیرازه.
- علی‌اکبری، محمد (۱۳۹۵)، رفاه اجتماعی در ایران معاصر، تهران: انتشارات موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

