

معرفی کتاب: فهم سیاست‌گذاری اجتماعی^۱

زهرا فرضی‌زاده*

(تاریخ دریافت ۹۳/۰۴/۰۴، تاریخ پذیرش ۹۳/۰۴/۱۱)

مایکل هیل^۲ استاد سیاست‌گذاری اجتماعی در دانشگاه نیوکاسل^۳، دانشگاه لندن^۴ و دانشگاه برایتون^۵ است. وی نویسنده کتاب‌های فراوانی درباره سیاست‌گذاری اجتماعی و بررسی فرایندهای سیاست‌گذاری است. کتاب فهم سیاست‌گذاری اجتماعی، یکی از آثار اوست که اولین بار در سال ۱۹۸۲ منتشر شده و در سال ۲۰۰۹ با تجدید نظر به چاپ هشتم رسیده است. وی در پیش‌گفتار، کتاب فوق را مقدمه‌ای بر مطالعه سیاست‌گذاری اجتماعی دانسته است. هیل کتاب را برای اشخاصی تألیف کرده است که از آموزش‌های قبلی درباره علوم اجتماعی برخوردار نیستند و مطالب آن را برای فعالان اجتماعی، پرستارها، مسئولان حوزه سلامت، سایر فعالان حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی و نیز دانشجویان دوره کارشناسی سودمند دانسته است. هیل بعد از درخواست مدیر انتشارات برای ویرایش چاپ هشتم کتاب، در جستجوی فردی بود که اشتغال بیشتری به تدریس سیاست‌گذاری اجتماعی داشته باشد و با همکاری وی، نسخه جدید کتاب را تهیه کند. تا این‌که سرانجام با زو اروینگ^۶ آشنا شد. اروینگ سیاست‌گذاری اجتماعی تطبیقی را در دانشگاه شفیلد^۷ تدریس می‌کند. وی آثاری درباره

^۱ Hill, Michael and Irving, Zoe (2009), *Understanding social Policy* (eighth edition). UK: Wiley-blackwell.

farzizade@ut.ac.ir

* استادیار گروه برنامه‌ریزی اجتماعی دانشگاه تهران

2. Michael hill
3. Newcastle
4. London
5. Brighton
6. Zoe Irving
7. Sheffield

جنسیت و اشتغال، یادگیری و تدریس سیاست‌گذاری اجتماعی دارد. اروپینگ که در نقش دانشجو و نیز معلم، از نسخه‌های قبلی کتاب مذکور استفاده کرده بود، از همکاری با هیل در ویرایش نسخه هشتم کتاب بسیار استقبال کرد.

نسخه جدید کتاب به میزان بسیاری به همان صورت قبلی است. در عین حال، از بررسی‌های موردی برای بحث درباره موضوعات جدید استفاده شده است. چند فصل جدید نیز اضافه شده و اصول اساسی، موضوعات و مسائل در حوزه‌های سیاست‌گذاری بیشتر مورد تأکید قرار گرفته است. در نسخه فوق، ارزیابی سیاست‌گذاری اجتماعی و تغییرات در این حوزه، از زمان انتشار چاپ اول کتاب با توجه به تاریخ و تغییر اجتماعی مورد نظر است. تفاوت مهم دیگر نسخه جدید کتاب این است که این بار دیدگاه‌های دو نفر - به جای یک نفر - در تهیه آن مؤثر بوده و بخش‌هایی از کتاب - به‌ویژه در آغاز و پایان - تغییر شکل یافته است تا به نحو بهتری نیازهای آموزشی دوره کنونی را رفع کند.

در کتاب حاضر، تحلیل‌ها عمدتاً با تأکید بر حوزه‌های اصلی اقدامات دولت رفاه مانند تأمین اجتماعی، سلامت، مراقبت اجتماعی، آموزش، و مسکن مطرح شده است. نویسندگان کتاب با بیان مثال‌هایی از جرم و رفتارهای ضداجتماعی بحث خود را آغاز کرده‌اند. آن‌ها معتقدند در تلاش برای نیل به درکی روشن از موضوع، تمرکز بر عمق به جای وسعت و درک اصول و مسائل در طیف محدودی از موضوعات به جای طیف وسیعی از دانش اهمیت دارد.

نویسندگان در فصل اول با ذکر چند مثال، برخی مسائل، نگرانی‌ها، و موضوعاتی را مطرح کرده‌اند که دانشجوی سیاست‌گذاری اجتماعی می‌تواند در طول دوره مطالعاتی‌اش درباره آن‌ها آگاهی یابد. به اعتقاد نویسندگان، حوزه‌های اصلی مطرح در کتاب حاضر، با اقدامات دولت رفاه، سیاست‌گذاری به‌ویژه سیاست‌گذاری اجتماعی مرتبط است، اما صرفاً به فعالیت‌های دولت محدود نمی‌شود. سیاست‌گذاری اجتماعی، اقدامات خانواده‌ها، دوستان، و اجتماعات - که گاهی بخش غیررسمی نامیده می‌شود - و نیز فعالیت‌های سازمان‌های داوطلبانه یا غیرانتفاعی و به نحو فزاینده‌ای، فعالیت‌های بخش خصوصی و اشکال جدیدتری از مشارکت اقتصادی در تأمین خدمات را نیز شامل می‌شود.

در فصل دوم، تاریخ تکامل سیاست‌گذاری اجتماعی مطرح شده است. به طوری که درباره تأمین خدمات رفاهی در دوران قبل از صنعتی شدن و حین آن، شکل‌گیری دولت رفاه انگلستان در نیمه قرن بیستم و حوادثی صحبت شده است که بعد از آن، مسیر سیاست‌ها را تغییر داد و بر رفاه اجتماعی در انگلستان تأثیر گذاشت. گرچه سیاست‌گذاری اجتماعی صرفاً بر فقرزدایی متمرکز نیست، اما تمرکز اصلی فصل اول، واکنش دولت به مسئله فقر است. به اعتقاد نویسندگان، بررسی رابطه دولت با فقیرترین اعضای جمعیت، بینش‌هایی را درباره جنبه‌های مهم سیاست‌گذاری اجتماعی فراهم می‌کند و می‌توان به بررسی برخی مقوله‌های پایدار در سیاست‌گذاری اجتماعی مانند اخلاق و عدالت اجتماعی، تعهدات خانوادگی، سرپناه، کنترل اجتماعی، رابطه بین کار و رفاه و غیره پرداخت.

در فصل سوم، درباره نظام سیاست‌گذاری اجتماعی انگلستان و نهادهای اساسی مسئول در فرایند مذکور بحث شده است. فصل چهارم نیز به بحث درباره اجرای سیاست‌ها اختصاص یافته است. به اعتقاد نویسندگان، دو فصل فوق باید در کنار هم مورد توجه قرار گیرد، زیرا تفکیک فرایند سیاست‌گذاری و اجرا در حوزه‌های مختلف دشوار است. تعیین مرزی که در آن بتوان مشخص کرد سیاست‌گذاری پایان یافته و اجرای سیاست‌ها آغاز شده است، بسیار دشوار است. بازخوردهای فراوانی نیز پس از اجرا پدید می‌آید که بر سیاست‌گذاری در آینده تأثیر می‌گذارد و سیاست‌های بسیاری نیز به صورت طرحی کلی هستند که تأثیر واقعی آن‌ها به نحوه تفسیر آن‌ها در مرحله اجرا منوط است. در واقع، بهتر است سیاست‌گذاری را فرایندی متشکل از تکوین سیاست و اجرای آن تعریف کنیم.

از سال ۱۹۹۸، نظام سیاست‌گذاری انگلستان به دلیل واگذاری برخی اختیارات دولتی به اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی، از پیچیدگی بیشتری برخوردار شده که در فصل سوم به تفصیل درباره ویژگی‌های اصلی این نوع واگذاری‌ها بحث شده است. بحث درباره دولت محلی و مسئولیت‌های آن‌ها در حوزه خدمات اجتماعی، آموزش و مسکن از دیگر نکات مورد توجه در این فصل است. در فصل چهارم نیز درباره ساختارهای اجرای سیاست‌ها در دولت مرکزی و محلی و روابط میان دولت‌های مذکور به تفصیل بحث شده است. به اعتقاد نویسندگان، توجه به مسائل مربوط به اجرای سیاست‌های اجتماعی بسیار اهمیت دارد. مسائل اجرا به طور مستقیم از نحوه تدوین سیاست‌ها نشأت می‌گیرد. البته تشخیص روابط درونی پیچیده میان سیاست‌ها و طیفی از عوامل درون و برون‌سازمانی نیز مهم است. در نهایت، همه پیچیدگی‌های مذکور با محیط پیرامون و پیچیدگی آن تعامل دارد.

در فصل پنجم، درباره نظام تأمین اجتماعی انگلستان به تفصیل بحث شده است. اصطلاح تأمین اجتماعی در کتاب حاضر، برای همه نظام‌های دولتی "حفاظت از درآمد" در انگلستان استفاده گردیده است. نویسندگان برخی شواهد مربوط به ویژگی‌های اساسی نظام تأمین اجتماعی انگلستان و خلاصه ای از گزارش‌های واقعی را بیان کرده‌اند. بیان آمارهای مربوط به هزینه‌های تأمین اجتماعی؛ مزایا و دریافت کنندگان؛ کفایت اقدامات مربوط به بازنشستگی در زمان کنونی و آینده؛ رشد به‌کارگیری آزمون وسع به‌عنوان ابزاری در حوزه سیاست‌گذاری؛ تقسیم‌های جنسیتی در نظام مزایا و رابطه بین تأمین اجتماعی، فقر و اشتغال از دیگر موضوعات مورد بحث در فصل پنجم است.

در فصل ششم، مسائل مربوط به سیاست‌گذاری در حوزه اشتغال بررسی شده و طیف وسیعی از شیوه‌هایی بیان گردیده است که دولت از طریق آن‌ها به توسعه سیاست‌گذاری در حوزه اشتغال می‌پردازد. سیاست‌گذاری در حوزه اشتغال، بررسی عملکرد مداخلات ویژه دولت در ارتباط با مشارکت در بازار کار، ویژگی‌های کار، و عرضه و تقاضای نیروی کار را شامل می‌شود. البته مسائل و نگرانی‌های مربوط به این حوزه باید به نحو گسترده‌تری مورد توجه قرار گیرد: به طوری که از یک سو، نقش دولت در مدیریت اقتصاد و از سوی دیگر، رابطه سیاست‌گذاری اجتماعی با کار بررسی گردد. بررسی

جهت‌گیری کلی دولت‌های انگلستان در ترویج و مدیریت اشتغال و نیز بررسی سیاست‌های مرتبط با کارایی، آموزش و حمایت شغلی از دیگر موضوعات مورد بحث در فصل ششم است. فصل ششم با فصل قبل پیوند دارد، زیرا بخش واحدی، تأمین اجتماعی و اشتغال را اداره می‌کند و رابطه قوی نیز بین تأمین اجتماعی و مدیریت بازار کار بر حسب میزان بیکاری و تعداد متقاضیان مزایا وجود دارد. بررسی نقش و سازمان خدمات سلامت ملی انگلستان، بخش محوری فصل هفتم درباره سلامت است. فصل مذکور، با بحث درباره تمهیدات سازمانی در عرضه خدمات سلامت آغاز شده است. دولت‌ها از طریق تغییرات ساختاری، مسائل مربوط به خدمات سلامت یعنی عدم کفایت خدمات و مشکل کنترل هزینه‌ها را رفع می‌کنند. به اعتقاد نویسندگان کتاب حاضر، هنوز بسیاری از نگرانی‌ها درباره نیاز و سهمیه‌بندی و درباره میزان ارتباط خدمات مذکور با نابرابری‌های موجود به لحاظ سلامت، باید در بستر در حال تغییر پیچیدگی سازمانی در سازمان خدمات سلامت ملی انگلستان مورد توجه قرار گیرد.

فصل هشتم به بحث درباره مراقبت‌های اجتماعی از بزرگسالان اختصاص یافته است. در انگلستان، قانون تفکیک خدمات مراقبت از بچه‌ها از خدمات مراقبت از بزرگسالان در سال ۲۰۰۴ تصویب گردید. در برخی مناطق کشور، بخش‌های مراقبت اجتماعی از بزرگسالان به طور مجزا وجود دارد و در برخی مناطق نیز خدمات مذکور با سایر وظایف دولت محلی - برای مثال، با حوزه آموزش و خدمات مربوط به بچه‌ها - ترکیب شده است. همان طور که می‌دانیم، در همه موقعیت‌ها به خدماتی برای مراقبت از دیگران نیاز است. اغلب مراقبت‌هایی از طرف خانواده، دوستان و غیره تأمین می‌شود. اما در مواردی نوع و میزان مراقبت‌های مورد نیاز، فراتر از ظرفیت‌ها و توانایی‌های خانواده و دوستان است. بنابراین، لازم است این نوع مراقبت‌ها به نحو عمومی تأمین گردد و سرمایه‌گذاری‌هایی در این حوزه انجام شود. مسائل مربوط به این نوع مراقبت در جنبه‌های مختلف در فصل فوق بیان شده است. به اعتقاد نویسندگان، دو آزمون نیاز تقریباً همیشه اجرا می‌شود که یکی از آن‌ها به میزان ناتوانی افراد و دیگری به منابع اجتماعی و مادی موجود برای رفع نیاز مذکور مربوط است. فراتر از مسائل مذکور، موضوعات دیگری نیز مطرح است، از جمله این که تا چه حد تأمین مراقبت‌های فوق می‌تواند بدون جدا کردن افراد مذکور از زندگی طبیعی در اجتماع انجام شود. همچنین درباره نقش دولت مرکزی در تدارک اقداماتی برای مراقبت از بزرگسالان و تفاوت‌های موجود بین اقدامات مذکور در جمعیت‌های مستقر در مناطق مختلف انگلستان بحث‌هایی مطرح است که در فصل هشتم به تفصیل بیان شده است.

در فصل نهم، علاوه بر بیان مباحث مربوط به آموزش، مسائل مربوط به مراقبت از بچه‌ها نیز بیان شده است. زیرا بین مسائل مربوط به مراقبت از بچه‌ها در دوران قبل از مدرسه و آموزش قبل از مدرسه هم‌پوشانی وجود دارد و دولت اداره بخش آموزش و مراقبت از بچه‌ها را در حوزه‌های یکپارچه‌ای در سطوح ملی و محلی مورد توجه دارد. البته در این فصل بحث‌هایی نیز درباره آموزش

عالی مطرح است. سیاست‌گذاری در حوزه مراقبت از بچه‌ها، موارد زیر را شامل می‌شود: مراقبت‌هایی که مکمل (یا حتی جایگزین) مراقبت والدین است؛ مراقبت از بچه‌هایی که به دلیل وجود مسائلی به لحاظ سلامت یا معلولیتی که دارند بسیار آسیب‌پذیرند؛ فعالیت‌های آموزشی برای بچه‌ها که آن‌ها را برای حضور در نظام آموزش همگانی آماده می‌کند؛ مراقبت از بچه‌ها تا مشارکت والدین در بازار کار تسهیل شود. بعد از بررسی ساختار اجرایی آموزش - از مدرسه تا دانشگاه - مسائل مربوط به مراقبت و حمایت از بچه‌ها با مراجعه به برخی گزارش‌ها و اسناد مهم در حوزه سیاست‌گذاری بررسی شده است. سپس نحوه آموزش در مدرسه و محتوای آن و نقش در حال تغییر دولت مرکزی در ارتباط با این مسائل مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش‌های پایانی فصل فوق نیز درباره عملکرد گروه‌بندی‌های اجتماعی در حوزه آموزش و چگونگی تأثیر آن بر فرصت‌های زندگی بچه‌ها بحث شده است.

در فصل دهم درباره مسکن بحث شده است. در این فصل نشان داده شده که چطور سیاست‌های عمومی در انگلستان بر همه بخش‌های مسکن تأثیرگذار بوده است و این تأثیرگذاری به طور مستمر ادامه می‌یابد. فصل مذکور با بیان خلاصه‌ای از پیشینه تاریخی درباره مسکن آغاز شده است و سپس درباره نکات اصلی مربوط به بخش مسکن و در نهایت، درباره موضوعات خاص مربوط به مسائل مسکن بحث شده است.

در فصول پیشین، اساساً کشور انگلستان و به طور خاص سیاست‌گذاری اجتماعی در آن مورد توجه بود. هدف فصل یازدهم این است که نشان دهد برای فهم سیاست‌گذاری اجتماعی در انگلستان، ضرورت دارد فراتر از مرزهای ملی مورد توجه قرار گیرد. انجام این کار از این رو ضرورت دارد که وقتی به لحاظ تاریخی شکل‌گیری سیاست‌گذاری اجتماعی در انگلستان مورد بررسی قرار می‌گیرد، تأثیر تمهیدات رفاهی سایر کشورها در همه جنبه‌های فرایند مذکور - از بازنشستگی تا کار اجتماعی - مشهود است. در فصل مذکور، بحث با تحلیل مقایسه‌ای در حوزه نظر و عمل آغاز می‌شود و مثال‌هایی با مقایسه ملل مختلف بیان می‌گردد. در بخش نهایی نیز درباره اهمیت مباحث رفاهی ورای حوزه‌های سیاسی دولت ملی و موقعیت انگلستان در ارتباط با همسایه‌ها و رقبایش بحث شده است.

در کنار تحلیل عوامل سیاسی اثرگذار بر تکامل سیاست‌گذاری اجتماعی، بررسی تأثیر تغییرات اجتماعی نیز اهمیت دارد. برای مثال، روابط جنسیتی و معنی و جایگاه خویشاوندی و خانواده، کانون پیشرفت رفاه است. موضوع روابط بین طبقات اجتماعی، نسل‌ها و روابط بین گروه‌های قومی در تعیین توزیع رفاه بسیار اهمیت دارد. وجود فقر، بیکاری، بی‌خانمانی و غیره به نحوی مستمر در قرن بیست و یکم وجود دارد و جلوه‌های مادی این مسائل (فقدان نیازهای اجتماعی، کار، خانه) در نابرابری‌های اجتماعی مبتنی بر طبقه، جنسیت، نژاد و قومیت و نیز سن، ناتوانی‌ها، جنسیت و مذهب یافت می‌شود. در فصل پایانی کتاب، برخی از دسته‌بندی‌های اجتماعی در بستر تغییرات اجتماعی در نظر

گرفته شده است: بستری که روابط اجتماعی بر توانایی‌های انسان‌ها برای دریافت رفاه تأثیر می‌گذارد، شکل‌بندی مجدد فرصت‌های بازار کار و مسئولیت‌های انسان‌ها بر امنیت‌شان تأثیر می‌گذارد و بستری که جمعیت، بر ویژگی و کارایی سیاست‌ها تأثیر می‌گذارد.