

Pathology of Poverty Reduction Policy in Iran; With an Emphasis on the Performance of the Islamic Consultative Assembly and the Cabinet

1. Saeed. Shojaei Arani

2. Shakour. Pour Hossein Shaghlan *

1. Ph.D. Student in Political Science, Department of Political Science and International Relations, Faculty of Law, Theology and Political Science, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

2. Professor of Political Science, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

Email: pourhoseins@yahoo.com Received: 31.10.2023 Acceptance: 20.11.2023

*Journal of
Socio-political studies of Iran's
contemporary history*

eISSN: 2821-1294
<http://journalspsich.com>
Vol. 2, No 3, Pp: 38-55
Autumn 2023

Original research article

How to Cite This Article:

Shojaei Arani, S., & Pour Hossein Shaghlan, S. (2023). Pathology of Poverty Reduction Policy in Iran; With an Emphasis on the Performance of the Islamic Consultative Assembly and the Cabinet, *spsich*, 2(3): 38-55.



© 2023 by the authors. License Iran-Mehr: The Institute for Social Study and Research, Tehran, Iran. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0 license) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Abstract

Poverty is a multidimensional social phenomenon influenced by various factors in its increase and decrease. Moreover, poverty has different meanings and types, each with various effects, and cannot be alleviated with a single solution. Given the multidimensional nature of poverty and the involvement of various factors, international financial institutions such as the International Monetary Fund recommend the development of a national poverty reduction document to combat it. Although in the Islamic Republic of Iran, under the teachings of Islam and the requirements of the constitution, numerous measures have been taken to reduce poverty, and even a document titled National Document for Poverty Reduction and Targeting Subsidies was approved by the Cabinet in 2005, due to problems in this area, there is still a need for a national document to be drafted by the Islamic Consultative Assembly. This research was conducted using an analytical method based on comparative data and document study.

Keywords: Poverty, Poverty Reduction, Islamic Consultative Assembly, National Document for Poverty Reduction.

آسیب شناسی سیاستگذاری کاهش فقر در ایران؛ با تأکید بر عملکرد مجلس شورای اسلامی و هیأت وزیران

سعید شجاعی ارانی^۱
شکور پورحسین شقلان^{۲*}

۱. استادیار حقوق اقتصادی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

دریافت: ۱۴۰۲/۰۸/۰۹ | پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۲۹ | ایمیل نویسنده مسئول: pourhoseins@yahoo.com

فصلنامه علمی

مطالعات سیاسی-اجتماعی تاریخ معاصر ایران

شاپا (الکترونیکی): ۲۸۲۱-۱۲۹۴
<http://journalspsich.com>
دوره ۲ | شماره ۳ | صص ۳۸-۵۵
پاییز ۱۴۰۲

نوع مقاله: پژوهشی

به این مقاله به شکل زیر استناد کنید:

درون متن:

(شجاعی ارانی و پورحسین شقلان، ۱۴۰۲)

در فهرست منابع:

شجاعی ارانی، سعید، و پورحسین شقلان. (۱۴۰۲). آسیب شناسی سیاستگذاری کاهش فقر در ایران؛ با تأکید بر عملکرد مجلس شورای اسلامی و هیأت وزیران. مطالعات سیاسی-اجتماعی تاریخ معاصر ایران، ۲(۳): ۳۸-۵۵.

چکیده

فقر یک پدیده اجتماعی چند بعدی است که عوامل مختلفی در افزایش و کاهش آن، دخیل هستند. از طرف دیگر، فقر دارای معانی و انواع مختلفی است که هر یک از آنها، آثار گوناگونی دارد و نمی‌توان همه آن‌ها را با یک راهکار کاهش داد. با توجه به ماهیت چند بعدی فقر و اینکه عوامل مختلفی در آن دخیل هستند، نهادهای مالی بین المللی مانند صندوق بین المللی پول توصیه می‌کنند که برای مقابله با آن، سند ملی کاهش فقر تدوین شود. با آنکه در نظام جمهوری اسلامی ایران در پرتو آموزه‌های اسلامی و الزامات قانون اساسی اقدامات متعددی در زمینه کاهش فقر انجام شده و حتی سندی به نام سند ملی کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۸۴ به تصویب هیأت وزیران رسیده است، اما به خاطر مشکلاتی که در این زمینه وجود دارد، همچنان نیازمند تدوین یک سند ملی توسط مجلس شورای اسلامی هستیم. این پژوهش با روش تحلیلی و مبتنی بر داده‌های تطبیقی و مطالعه اسنادی صورت گرفته است.

کلیدواژه‌ها: فقر، کاهش فقر، مجلس شورای اسلامی، سند ملی کاهش فقر

مقدمه و بیان مسئله

فقر به عنوان یک پدیده اجتماعی چند بعدی و دیرپا، تحت تأثیر عوامل مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، جغرافیایی و غیره قرار دارد. نابرابری در توزیع درآمدهای ملی (عامل اجتماعی - اقتصادی)، نفرین منابع طبیعی (عامل جغرافیایی)، نظام استبدادی، فاسد و غیرشفاف (عامل سیاسی)، فراگیری خصلت تن‌پروری در یک ملت یا بی‌توجهی به رفاه مادی (عامل فرهنگی) و دهها عامل دیگر را می‌توان به عنوان عوامل مؤثر بر رشد و گسترش فقر در یک جامعه در نظر گرفت. از طرف دیگر، در ادبیات معاصر توسعه، هنگام ارائه تعریفی از فقر، صرفاً به فقر درآمدی اکتفا نمی‌شود. در مقابل، با برداشت‌های مختلفی از فقر مواجه هستیم که هر یک، تا حدودی می‌تواند دغدغه‌های اجتماعی درباره فقر را پوشش دهد. تعبیر فقر به فقدان درآمد معین برای سیاست‌گذاری‌های مربوط به کنترل سریع فقر و حمایت از فقرایی که در وضعیت فقر شدید به سر می‌برند، کارایی دارد. اما چنین تعبیری برای کاهش فقر، کفایت نمی‌کند. ابعاد و برداشت‌های دیگری از فقر نیز وجود دارد؛ فقر به مثابه عدم دسترسی به امکانات اساسی، فقر به مثابه طرد شدگی اجتماعی و فقر قابلیتی در کنار فقر درآمدی، مفهوم کاملتری از فقر را بیان می‌کنند. این چهار برداشت از فقر به ما کمک می‌کند با چهره ملموس‌تری از فقر آشنا شویم و همین آشنایی به ما کمک می‌کند تأثیر فقر بر زندگی اجتماعی فقرا را بهتر درک کنیم.

همچنین، هنگامی که از فقر سخن گفته می‌شود، یک مفهوم بسیط مدنظر نیست بلکه درباره یک مفهوم پیچیده سخن گفته می‌شود که دارای لایه‌های مفهومی مختلفی است و از زوایای گوناگون قابل دسته‌بندی است: از منظر موضوعی به فقر مطلق و نسبی، از منظر معیارهای شناخت به فقر عینی و فقر ذهنی، از منظر زمانی به فقر موقعیتی و فقر نسلی و از منظر مکانی به فقر شهری و فقر روستایی. هر یک از این دوگانه‌ها، ابعاد معنایی مستقلی دارد و نمی‌توان تفاوت‌های آن‌ها را نادیده گرفت.

در کنار همه این موارد باید به این نکته توجه کرد که راهکارهای رفع یا کاهش فقر نیز واحد نیست و بلکه متعدد و متفاوت است. با آنکه نمی‌توان همه راهکارها را در این پژوهش احصا کرد، اما بررسی اجمالی در ادبیات موجود نشان می‌دهد که حداقل چهار رویکرد در این زمینه وجود دارد. دو مورد از راهکارها یعنی افزایش رشد اقتصادی و تقویت حکمرانی خوب معطوف به رفع فقر و دو مورد دیگر از آن‌ها یعنی تأمین مالی خرد از طریق سازمان‌های حمایتی و ارتقای قابلیت و توانمندسازی اشخاص فقیر معطوف به حمایت از فقرا است.

بنابر آنچه گفته شد، فقر به عنوان یک پدیده مهم اجتماعی، ماهیت پیچیده‌ای دارد که آنرا به یک سیستم بدل می‌کند؛ سیستمی که روابط حاکم بر اجزای آن، یک طرفه نبوده، بلکه به صورت یک رابطه متقابل علی و معلولی است و هر جزئی از آن، در عین حال که می‌تواند بر دیگر اجزا تأثیرگذار باشد، از آن‌ها تأثیرپذیر هم خواهد بود.^۱ اگر این برداشت از فقر را بپذیریم و اگر فقر را دارای لایه‌های مفهومی مختلف بدانیم که تحت تأثیر عوامل مختلف می‌تواند افزایش یافته و یا کاهش پیدا کند، آن وقت نمی‌توانیم برای مقابله با آن سهل‌انگاری کنیم، چرا که در این صورت، داشتن یک برنامه جامع و یک سیاست مدون، الزامی است و نمی‌توان به صرف یکسری اقدامات پراکنده و جزیره‌ای، انتظار داشت فقر به طور نظام مند، کاهش پیدا کند.

ایران در زمره کشورهایی قرار می‌گیرد که به لحاظ نرخ فقر وضعیت مناسب‌تری نسبت به برخی کشورهای در حال توسعه یا کمتر توسعه یافته دارد که دارای نرخ‌های فقر مطلق ۳۰ تا ۴۰ درصد هستند. اما با این حال، همچنان موضوع فقر مطلق در ایران یک مسأله بنیادین است. براساس برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نرخ فقر در سال ۱۳۹۶ به‌طور متوسط در کل کشور ۱۶ درصد بوده است که هرچند نسبت به برخی کشورهای در حال توسعه در وضعیت بهتری قرار دارد، اما نیازمند کاهش و مدیریت است.^۲ در اجرای آموزه‌های دین مبین اسلام و سیاست‌های کلی نظام و الزامات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برنامه‌های متعددی برای فقرزدایی و یا کاهش فقر و مبارزه با آن در کشور تدوین و اجرا شده است. اما نتیجه به نحوی است که نمی‌توان از کاهش فقر سخن گفت. «با وجود برنامه‌های فقرزدایی در ایران و با وجود تلاش‌هایی که در برنامه‌های توسعه کشور در طی سال‌های بعد از انقلاب اسلامی انجام شده، ادبیات غیررسمی و حتی رسمی فقر حاکی از آن است که در خوشبینانه‌ترین حالت، اگر فقر افزایش پیدا نکرده باشد، کاهش چندانی نیز نداشته است.»^۳

با این حال، نگاهی آسیب‌شناختی به عملکرد نظام جمهوری اسلامی ایران در خصوص مقابله با فقر و کاهش آن نشان می‌دهد که حداقل از منظر تدوین یک سیاست جامع و واحد، انتظارات برآورده نشده است. در فقدان یک سیاست جامع و واحد، نهادهای مسئول در کشور نتوانسته‌اند وظایف خود

^۱ رضایی، حسین (۱۳۹۸)، «ارزیابی راهکارهای دستیابی به عدالت اقتصادی با رویکرد پویایی سیستمی»، دوفصلنامه علمی مطالعات اقتصاد اسلامی، سال ۱۲، شماره ۱، ص ۷۰.

^۲ کاویانی، زهرا (۱۳۹۸)، «دلایل فقر پایدار در ایران و پیشنهادهایی برای خروج از فقر»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۵۷۴، ص ۱.

^۳ زاهدی اصل، محمد و سیدمحمد بساطیان (۱۳۹۰)، «مسائل و مشکلات فقر در ایران»، برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، دوره ۳، شماره ۷، ص ۱۷.

را به درستی انجام دهند. در خصوص مجلس شورای اسلامی نیز می‌توان به قانونگذاری جزیره‌ای و پراکنده، استفاده بی‌رویه از ابزار قوانین پنج ساله توسعه، فقدان نظارت کارآمد بر دولت و نهادهای مسئول کاهش فقر و همچنین، عدم پایش و نظارت بر نتایج اقدامات تقنینی اشاره کرد. این پژوهش با تکیه بر روش تحلیلی و با استفاده از داده‌های تطبیقی و همچنین با به کارگیری روش بررسی اسنادی، تلاش کرده به آسیب‌شناسی سیاستگذاری فقر در ایران بپردازد. بنابراین مسأله اصلی پژوهش حاضر، بررسی ضرورت پذیرش و تدوین سیاست ملی کاهش فقر و تحلیل عملکرد مجلس شورای اسلامی در این خصوص است. فرضیه اصلی این است که مجلس شورای اسلامی به خاطر فقدان اراده واحد و قوی و نیز به خاطر حضور بازیگران سیاسی دیگر در عرصه مدیریت کلان کشور، هرگز نتوانسته برای مبارزه با فقر و کاهش آن، برنامه منسجم و واحدی ارائه کند. بدین ترتیب با به کارگیری رویکرد تطبیقی، ابتدا به بررسی «سیاست ملی کاهش فقر» خواهیم پرداخت و پس از آن، با استفاده از روش بررسی اسنادی و نیز تحلیل عملکرد، به بررسی کارنامه مجلس شورای اسلامی در زمینه تعریف، ایجاد و پیگیری اجرای سیاست ملی کاهش فقر روی خواهیم آورد.

بر پایه روش پیش گفته، مطالب پژوهش حاضر در دو فصل سامان یافته است. ابتدا به معرفی سیاست ملی کاهش فقر و جایگاه آن در کشورهای دیگر خواهیم پرداخت (فصل اول) و سپس آسیب‌شناسی فقدان چنین سندی در ایران را مدنظر قرار خواهیم داد (فصل دوم). نوآوری پژوهش حاضر، تمرکز بر لزوم سیاستگذاری جامع در تحلیل عملکرد مجلس شورای اسلامی برای کاهش فقر است، چرا که در مقالات و آثار پیشین، چنین رویکردی در این سطح اتخاذ نشده است.

سیاست ملی کاهش فقر

نهادهای مالی بین‌المللی عموماً از این ایده دفاع می‌کنند که برنامه‌های کاهش فقر در کشورها، باید تابع یک سیاست جامع و مشخص باشند که توسط هر یک از آن کشورها، تدوین شده باشد (بند اول). البته هر سندی را نمی‌توان به عنوان سند ملی کاهش فقر در نظر گرفت بلکه در تدوین آن‌ها یکسری الزامات باید رعایت شود تا بتوان به تأثیرگذاری آن‌ها امیدوار بود (بند دوم).

بند اول - اهمیت و ضرورت تدوین سند ملی کاهش فقر در ادبیات جهانی

تعهد دوم اجلاس کپنهاگ که در سال ۱۹۹۵ برگزار شد، به نوعی به اتخاذ یک رویکرد کل‌نگر اشاره می‌کند و «ریشه‌کنی فقر در جهان را از طریق اقدامات به هم مرتبط و متکی ملی و بین‌المللی»

توصیه می‌کند.^۱ در حقیقت، در این تعهد، فقر یک سیستم شناسایی شده است که نه تنها محدود به یک محیط ملی نمی‌شود، بلکه مرزها را در می‌نوردد و لایه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی را شامل می‌شود. به همین خاطر، مقابله با آن، لاجرم نیازمند اتخاذ رویکردها و راهبردهای «به هم مرتبط و متکی ملی و بین‌المللی» است و کوتاهی در هر یک از این زمینه‌ها، به تداوم فقر و حتی گسترش آن ختم می‌شود.

برخی از سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، در راستای اتخاذ یک رویکرد کل‌نگر و همه‌جانبه به شرح فوق، تدوین و تصویب یک سند به عنوان سند راهبردی کاهش فقر^۲ را مورد توصیه قرار می‌دهند که عبارت است از یک سند ملی که با شناسایی و تجزیه و تحلیل علل و عوامل ایجادکننده فقر در یک کشور، راهبردی و خط‌مشی مشخصی را برای غلبه بر آن‌ها تعیین می‌کند. تدوین اصلی اسناد مربوط به راهبرد کاهش فقر از طریق اتخاذ یک فرآیند ملی توسط دولت صورت می‌پذیرد اما در مسیر تدوین و طراحی آن، گروه‌ها و انجمن‌های ذی‌نفع داخلی و همچنین کشورها یا سازمان‌های بین‌المللی دیگر نیز امکان مشارکت دارند. به همین خاطر، اسناد راهبردی یک برنامه مشارکتی است که دولت‌ها را ملزم می‌کند، برای رفع یا کاهش فقر، وارد تعامل سازنده با جامعه مدنی و نیز جامعه جهانی شوند.

علاوه بر این، قابل ذکر است که تدوین و اجرای این اسناد، در دو دهه اخیر به عنوان یکی از الزامات اعطای وام‌های جهانی در نظر گرفته می‌شود. بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در سال ۱۹۹۹ اصلاحاتی را در فرایند اعطای وام به کشورهای توسعه نیافته و در حال توسعه جهان انجام دادند که بر اساس آن، کشورهای وام‌گیرنده، موظف هستند اسنادی را با هدف بهبود و ارتقای اثربخشی و کارایی کمک‌ها و وام‌های توسعه‌ای طراحی و اجرا کنند. بدین ترتیب، تدوین و اجرایی کردن اسناد راهبردی کاهش فقر به یکی از شروط اعطای وام‌های توسعه‌ای تبدیل شده است.

بند دوم- الزامات تدوین سند ملی کاهش فقر

در تدوین و طراحی اسناد راهبردی کاهش فقر، ۵ اصل بنیادین باید مدنظر قرار گیرد که از چارچوب توسعه جامع جیمز ولفنسون، رییس وقت بانک جهانی که در اوایل سال ۱۹۹۹ مطرح شد، استخراج شده است. اصل اول، دولت‌محور بودن است. بدین معنا که توسط دولت‌ها ولی بر پایه مشارکت گسترده عوامل غیردولتی از جمله جامعه مدنی انجام می‌پذیرد. اصل دوم، ضرورت نتیجه‌گرایی و توجه به حصول منافع برای فقرا است. اصل سوم، جامع‌نگری است، به معنای توجه منسجم و

^۱ پیران، پرویز (۱۳۸۲)، «سیاست اجتماعی، توسعه اجتماعی و ضرورت آن در ایران»، رفاه اجتماعی، دوره ۳، شماره ۱۰، ص ۱۲۷.

^۲ Poverty Reduction Strategy Paper

هماهنگ به جهات مختلف اقتصادی، ساختاری و اجتماعی در کاهش فقر. اصل چهارم، لزوم مشارکتی بودن راهبرد کاهش فقر است، به طوری که همه ذی‌نفعان بتوانند در فرایند تدوین، طراحی و اجرای اسناد، حضور و مشارکت داشته باشند. اصل پنجم، بلند مدت بودن راهبردها است. بدین معنا که برنامه‌های کاهش فقر باید در یک چشم‌انداز بلند مدت دیده شود و در این مسیر، تلاش شود، برنامه‌های متعدد در ارتباط با هم طراحی شوند به نحوی که با گذر زمان و اجرای یکایک این برنامه‌ها، به نتایج مطلوب برسیم.

اسناد راهبردی کاهش فقر با این هدف تدوین می‌شوند که مقوله کاهش فقر، به عنوان یک اولویت برای کشورهای در حال توسعه و توسعه نیافته در نظر گرفته شود نه به عنوان یک اقدام فاقد اولویت و کم‌اهمیت. در حقیقت، در حاشیه بودن برنامه‌های کاهش فقر به عنوان یکی از علل ماندگاری و دیرپایی فقر مزمن در برخی از جوامع شناسایی شده^۱ و به همین خاطر، از طریق تدوین و اجرای اسناد راهبردی تلاش می‌شود حمایت از فقر و کاهش فقر به عنوان یک برنامه اصلی و دارای اولویت ویژه در نظر گرفته شود.

علاوه بر لزوم اولویت دادن به برنامه‌های کاهش فقر، ارتقای مشارکت و توجه مردم نیز از اهداف اولیه تدوین اسناد راهبردی کاهش فقر است. هدف این است که جامعه مدنی و گروه‌های ذی‌نفع در مراحل مختلف مربوط به ایجاد راهبردها و سیاست‌ها، اجرای برنامه‌ها، تخصیص منابع و تعیین اولویت‌ها حضور و مشارکت فعال داشته باشند. این امر در حقیقت، ترجمان توانمندسازی جامعه و فقراست برای ایفای نقش در مسیر کاهش فقر. اگر این مشارکت عملی شود و مردم و گروه‌های ذینفع بتوانند در فرایند تعیین راهبردها و اولویت‌بندی آن‌ها نظرات و خواسته‌های خود را ارائه کنند، آثار اجرای این راهبردها ماندگارتر و پایدارتر خواهد بود، زیرا متناسب با نیازها و ظرفیت‌های کشور تلقی می‌شود.^۲

فرآیند مشارکت از سوی بانک جهانی در سطوح زیر معرفی شده است:

- مشارکت و همکاری همه نهادهای دولت از جمله مجالس قانونگذاری، وزارتخانه‌ها و شوراهای محلی؛

^۱ Driscoll, Ruth and Alison Evans (2005), "Second-Generation Poverty Reduction Strategies: New Opportunities and Emerging Issues", Development Policy Review, Vol. 23, No. 1, p. 10.

^۲ Lazarus, Joel (2008), "Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: Reviewing the Past, Assessing the Present and Predicting the Future", Third World Quarterly, Vol. 29, No. 6, p. 1211.

- جلب مشارکت ذی‌نفعان شامل عناصر فعال در عرصه جامعه مدنی، گروه‌های زنان، اقلیت‌های قومی، مؤسسات پژوهشی و دانشگاهی، بخش خصوصی و اتحادیه‌های کارگری؛
 - کسب نظرات شرکای توسعه خارجی دوجانبه و چندجانبه مانند صندوق بین‌المللی پول و یا هر یک از کشورهایی که قرار است سرمایه‌گذاری‌های لازم را انجام دهند؛
 - جلب مشارکت و شنیدن نظرات فقرا یا نمایندگان آنها.^۱
- با وجود اهمیت مشارکت و تعیین مراجع، نهادها و اشخاصی که باید مشارکت آن‌ها جلب شود، اما از آنجا که نه چارچوب روشنی برای مشورت با مردم و فقرا وجود دارد و نه تعریف مشخصی از خود مشارکت موجود است، بسیاری از دولت‌ها می‌توانند آنرا به هر نحوی که صلاح می‌دانند، انجام داده و سازماندهی کنند که همین امر می‌تواند ارزش مشارکت را کاهش دهد.^۲
- ویژگی بسیار مهمی که اسناد راهبردی کاهش فقر در مقایسه با برنامه‌های آزادسازی اقتصادی و تعدیل ساختاری دهه ۱۹۸۰ دارند این است که اسناد مزبور به طور کامل توسط دولت و مردم تدوین می‌شود نه توسط نهادهای بین‌المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول. اتخاذ چنین رویکردی به این خاطر صورت گرفته است که برنامه‌های راهبردی کاهش فقر، با کارآمدی بیشتری اجرا شوند.^۳ از آنجا که قبل از این، تدوین برنامه‌ها و راهبردها چندان توسط دولت‌ها و مردم صورت نمی‌گرفت، نهادهای بین‌المللی افکار و تصورات خود را به صورت فراگیر نسبت به همه کشورها اعمال می‌کردند و این امر باعث می‌شد مقاومت‌های درون هر یک از کشورها در برابر اعمال این سیاست‌ها ایجاد شود، چرا که تصور می‌شد یک عده بی‌توجه به مسائل، مشکلات و نیازهای بومی در صدد برآمده‌اند استقلال سیاسی و اقتصادی کشور را تحت تأثیر قرار دهند. ولی با تدوین سیاست‌ها توسط خود دولت‌ها و مشارکت مردم، این امکان فراهم شد که دولت‌ها مالکیت برنامه‌های کاهش فقر را از آن خود کنند. ضمن اینکه، هر یک از دولت‌ها می‌توانند با مطالعات عمیق، درک جامع‌تری نسبت به چرایی و چگونگی فقر در کشور خود کسب کنند و همین امر، یعنی شناخت بیشتر و بهتر، می‌تواند چند گام ما را در مسیر کاهش فقر پیش ببرد.

^۱ Klugman, Jeni (2002), "A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies", World Bank, p. 255.

^۲ Kamruzzaman, Palash (February 2009), "Poverty Reduction Strategy Papers and the Rhetoric of Participation", Development in Practice, Vol. 19, No. 1, p. 66.

^۳ Dijkstra, Geske (2011), "The PRSP Approach and the Illusion of Improved Aid Effectiveness: Lessons from Bolivia, Honduras and Nicaragua", Development Policy Review, Vol. 29, No. 1, p. 115.

کارکرد عمده اسناد راهبردی کاهش فقر، یکپارچه کردن و هماهنگ‌سازی دستگاه‌های مختلف در سطح کشور برای رسیدن به اهداف مشخصی است که در راستای کاهش فقر تعیین می‌شوند. از تدوین چنین سندی می‌توان اهداف زیر را نشانه‌گیری کرد:

- تعیین اهداف مورد اتفاق یا اجماعی دستگاه‌های مختلف برای مقابله با فقر؛
- امکان ارائه ارزیابی از سیاست‌های کاهش فقر در سطح کشور؛
- کمک به تخصیص آگاهانه و بهینه منابع؛
- جلوگیری از همپوشانی نهادها و فعالیت‌ها؛
- ایجاد ارتباط لازم میان الزامات برنامه‌های مختلف کاهش فقر با نظام مالی و بودجه‌ای کشور.^۱

تعداد قابل توجهی از کشورها، دارای اسناد راهبردی کاهش فقر هستند و تلاش کرده‌اند، برنامه‌ها و تلاش‌های خود در زمینه کاهش فقر را از این طریق مدیریت کنند. برخی از پژوهشگران، کشورهای دارای سند راهبردی کاهش فقر را از منظر درآمدی به سه دسته تقسیم بندی کرده و در ذیل هر یک از این سه دسته، کشورهای مرتبط را ذکر کرده‌اند.^۲ در دسته اول، کشورهای با درآمد ۱۰۴۵ دلار یا پایین‌تر قرار می‌گیرد که عبارتند از افغانستان، بنین، بورکینافاسو، برونئی، آفریقای مرکزی، چاد، کومور، اتیوپی، گامبیا، گینه، گینه بیسائو، هائیتی، لیبیا، ماداگاسکار، مالاوی، مالی، موزامبیک، نیپال، توگو، تانزانیا، سیرالئون، سنگال، رواندا، نیجر و اوگاندا.

در دسته دوم، کشورهایی قرار می‌گیرند که درآمد سرانه آن‌ها متوسط رو به پایین و بین ۱۰۴۶ تا ۴۱۲۵ دلار است و عبارتند از ارمنستان، بنگلادش، بوتان، بولیوی، کیپ ورد، کامبوج، سائوتومه و پرنسیپ، تیمور شرقی، زامبیا، کامرون، کنگو، ساحل عاج، جیبوتی، گرجستان، غنا، سریلانکا، ازبکستان، هندوراس، اندونزی، کنیا، قرقیزستان، لائوس، لسوتو، سودان، ویتنام، موریتانی، مولداوی، مغولستان، نیکاراگوئه، نیجریه، پاکستان، تاجیکستان و یمن. نهایتاً در دسته سوم کشورهایی قرار می‌گیرند که درآمد سرانه در آن‌ها در سال ۲۰۱۶، بین ۴۱۲۶ تا ۱۲۷۳۵ دلار می‌باشد و عبارتند از آلبانی، آذربایجان، بوسنی و هرزگوین، جمهوری دومنیک، گرانادا، گویان، مقدونیه، مالزی، مالدیو و صربستان.

هر یک از کشورهای عضو دسته‌های سه گانه فوق، در سال‌های مختلف، اسناد راهبردی کاهش فقر را مخصوص وضعیت خود تدوین کرده و برنامه‌هایی را عمدتاً در سه دسته زیر تدوین کرده‌اند:

^۱ قاسمی، محمد (۱۳۹۹)، «فقدان سیاست علمی مستمر برای فقرزدایی»، شبکه تحلیلی نخبگان، قابل دسترسی در:

(<https://khl.ink/f/46015>) تاریخ مراجعه ۱۴۰۱/۰۹/۰۵

^۲ نک. میرجلیلی، صفری و سادات، پیشین، ص ۴۰۲ به بعد.

- اقتصاد کلان؛
- حکمرانی و مدیریت مخارج عمومی؛
- سیاست‌های بخشی و ساختاری.

هنگام تدوین سند راهبردی، ذیل هر یک از این برنامه‌های کلان، راهبردهای خرد و جزئی مشخص شده است. البته باید توجه کرد که این برنامه‌های ریزتر، در میان دسته‌های سه گانه کشورها و نیز از کشوری به کشور دیگر، ممکن است تا حدودی متفاوت باشد. به عنوان مثال، ذیل سیاست‌های اقتصاد کلان کشورهای کم درآمد برای کاهش فقر، الزامات مربوط به رشد اقتصادی، ایجاد اشتغال، کاهش نابرابری، توسعه سرمایه انسانی، کنترل تورم و بهبود درآمد مالیاتی گنجانده شده است. این در حالی است که ذیل سیاست‌های اقتصاد کلان کشورهای درآمد متوسط پایین به مواردی همچون ارتقای روابط تجاری، ارتقای ناظم مالیاتی، کنترل تورم، توسعه منابع انسانی، ارتقای اشتغال و ارتقای صادرات اشاره شده است.

ایران با آنکه به لحاظ درآمدی در دسته سوم کشورهای دارای سند راهبردی کاهش فقر قرار می‌گیرد، ولی تاکنون چنین سندی را به تصویب نرسانده و طبیعتاً گزارشی درباره آن منتشر نمی‌کند. حال آنکه در ایران نیز لازم است در سه حوزه اقتصاد کلان، حکمرانی و مدیریت مخارج عمومی و همچنین سیاست‌های بخشی و ساختاری، اقداماتی در خصوص تدوین سند راهبردی و اجرایی کردن آن صورت پذیرد. در بند بعد، به تفصیل در این باره سخن خواهیم گفت.

فقدان سیاست واحد کاهش فقر در ایران

تلاش‌هایی که در ایران به ویژه در دوره جمهوری اسلامی برای کاهش فقر صورت گرفته است، بسیار متعدد و از زوایای مختلف قابل بحث و بررسی است. از منظر تدوین سند ملی کاهش فقر یا چیزی مشابه آن، برخی اقدامات در سالهای گذشته صورت گرفته است که حال یا در قالب قوانین برنامه توسعه بوده است (بند اول) و یا در قابل مصوبات دولت بروز و ظهور پیدا کرده است (بند دوم).

بند اول - آسیب شناسی عملکرد مجلس شورای اسلامی از منظر الزامات سند ملی کاهش فقر

شش برنامه پنج ساله توسعه که پس از پایان دفاع مقدس و آغاز دوره سازندگی تاکنون تدوین شده است، به مقوله فقر توجه زیادی را معطوف کرده‌اند. «برنامه‌های فقرزدایی در ایران با توجه به حمایت‌های ایدئولوژیک نظام جمهوری اسلامی بعد از انقلاب از سر گرفته شد و به ویژه بعد از جنگ تحمیلی و همزمان با اولین برنامه توسعه به صورت جدی پیگیری شد به گونه‌ای که به جرأت

می‌توان گفت در تمام این برنامه‌ها، هدف فقرزدایی جزو اولویت این برنامه‌های بوده است.^۱ با این حال و علیرغم اینکه مجلس شورای اسلامی در دوران فعالیت خود از ابتدا تا زمان انجام این پژوهش (پایان اردیبهشت ماه ۱۴۰۲)، کمی بیش از ۵۰ مورد قانون در خصوص کاهش فقر و حمایت از فقرا تدوین و تصویب کرده است، اما وضعیت فقر همچنان نگران‌کننده است. در حقیقت، علیرغم همه تلاش‌هایی که طی برنامه‌های توسعه کشور و یا سایر قوانین در طی سال‌های بعد از انقلاب اسلامی انجام شده، ادبیات غیررسمی و حتی رسمی فقر حاکی از آن است که در خوشبینانه‌ترین حالت، اگر فقر افزایش پیدا نکرده باشد، کاهش چندانی نیز نداشته است.^۲

در حقیقت، با آنکه ایران در زمره کشورهای قرار می‌گیرد که به لحاظ نرخ فقر وضعیت مناسب‌تری نسبت به برخی کشورهای در حال توسعه یا کمتر توسعه یافته دارد که دارای نرخ‌های فقر مطلق ۳۰ تا ۴۰ درصد هستند، اما با این وجود، همچنان موضوع فقر مطلق در ایران یک مسأله بنیادین است. براساس برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نرخ فقر در سال ۱۳۹۶ به‌طور متوسط در کل کشور ۱۶ درصد بوده است که هرچند نسبت به برخی کشورهای در حال توسعه در وضعیت بهتری قرار دارد، اما نیازمند کاهش و مدیریت است.^۳ سطح خط فقر نیز همچنان به دلیل تورم زیاد و سرریز نقدینگی به شدت در حال افزایش است. بدین معنا که با گذشت زمان، مقادیر درآمدی بالاتری نسبت به قبل زیر خط فقر قرار گرفته‌اند. با آنکه خط فقر مطلق در سال ۱۳۷۵ در شهر برابر یا ۸۱۵۳۲ ریال برای هر نفر و در روستا ۴۸۳۹۸ در روستا بود،^۴ اما به گزارش باشگاه خبرنگاران جوان از مصاحبه معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در تاریخ ۲۰ دی ۱۴۰۰، به‌طور متوسط در دوره زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۸ حدود ۳۳ درصد از جمعیت زیر خط فقر قرار گرفته‌اند و خط فقر از ۹۵۰ هزار تومان در سال ۱۳۹۰ به ۱۰ میلیون تومان در سال ۱۳۹۹ رسیده است.^۵

بخشی از این وضعیت، حاصل فقدان سیاست مشخص درباره کاهش فقر است. ایران جزو کشورهای است که علیرغم مواجهه بودن با طیف وسیعی از فقرا، هنوز به این نتیجه نرسیده است که نیازمند یک برنامه واحد و خط مشی مشخص و واحد درباره کاهش فقر است. برخی از پژوهشگران با بررسی

^۱ زاهدی اصل و بساطیان، پیشین، ص ۳.

^۲ همان، ص ۱۷.

^۳ کاویانی، زهرا (۱۳۹۸)، «دلایل فقر پایدار در ایران و پیشنهادهایی برای خروج از فقر»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۵۷۴، ص ۱.

^۴ زاهدی اصل و بساطیان، پیشین، ص ۱۴.

^۵ (دسترسی در تاریخ ۱ آذرماه ۱۴۰۱) <https://www.yjc.news/00Xfd5>

داده‌های اجرای برنامه‌های اول، دوم و سوم به این نتیجه رسیده‌اند که طی سال‌های برنامه اول تا برنامه سوم توسعه، راهبرد مشخصی برای کاهش و زدودن فقر طراحی و اجرا نشده است، زیرا روند با ثبات کاهش فقر، فقط در نواحی روستایی منطقه یکم (از نه منطقه) کشور به چشم می‌خورد و در سایر مناطق، دچار نوسانات میزان فقر هستیم.^۱ حسینی نژاد و اقتصادیان پژوهش خود درباره ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه در مورد کاهش فقر را با این نتیجه‌گیری به پایان می‌رسانند: «بررسی تجربی آمارهای کشور نشان می‌دهد که سیاست‌های کاهش فقر به صورت یک برنامه راهبردی و پایدار طی برنامه‌های توسعه‌ای به کارگرفته نشده است. نتایج تجزیه و تحلیل داده‌ها، نشان می‌دهد که در هیچ یک از مناطق نه گانه جغرافیایی مورد نظر این مطالعه، یعنی جوامع شهری و روستایی، شاهد کاهش پایدار فقر طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۰ (از ابتدای برنامه اول توسعه تا سال دوم برنامه سوم) نیستیم.»^۲

هر چند برخی بر این باور هستند که «نابسامانی ذهنی که ما را به سمت طرح این مسأله کشانده نه نبود برنامه‌های فقرزدایی، بلکه وجود برنامه‌های متعدد فقرزدایی است و با لحاظ کردن این نکته که با وجود برنامه‌های متعدد چرا بیشتر منابع غیررسمی و حتی رسمی از افزایش فقر در کشور خبر می‌دهند،»^۳ اما باید تأکید کرد که اصل نابسامانی ما در زمینه مبارزه با فقر، فقدان برنامه جامعی است که بتواند همه بازیگران را زیر چتر خود نگه دارد.

همانطور که پیشتر اشاره شد، در برخی اصول قانون اساسی و نیز در تعدادی از سیاست‌های کلی نظام به مقوله فقر اشاره شده و برای رفع یا کاهش آن، الزاماتی معین شده است. همچنین، بخشی از قوانین برنامه توسعه و قوانین عادی به مبحث مهم فقر و جلوگیری از گسترش ابعاد آن، اختصاص یافته است. اما آنچه در این میان، فقدان آن کاملاً محسوس است، وجود یک سند بنیادین است که در آن، برنامه‌ریزی مشخصی برای کاهش تدریجی فقر و مدیریت آثار آن بر زندگی فقیران صورت گرفته باشد. فقدان نگاه جامع و واحد باعث شده است که مجلس شورای اسلامی نتواند به همه زوایای فقر و آثاری که هر یک از اقدامات صورت گرفته در اجرای قوانین مصوب، تولید کرده‌اند، توجه کند. در حقیقت، باید اذعان داشت که «مشکل اجتماعی نه به صورت منفرد که به صورت خوشه‌ای و شبکه‌ای وجود دارد. موقعیتی که به یک مشکل منجر می‌شود می‌تواند به مشکلات دیگر و موقعیت‌های مشکل آفرین دیگر نیز احاطه پیدا کند و فقر یکی از آن‌ها است.»^۴

^۱ حسینی نژاد و اقتصادیان، پیشین، ص ۴۸.

^۲ حسینی نژاد و اقتصادیان، پیشین، ص ۵۰.

^۳ زاهدی اصل و بساطیان، ص ۳.

^۴ زاهدی اصل، محمد (۱۳۸۱)، مبانی رفاه اجتماعی، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی، ص ۸۷.

تنها مورد مشخصی که در آن مجلس شورای اسلامی تلاش کرده به لزوم تدوین برنامه جامع فقرزدایی توجه کند، به ماده ۹۵ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ مربوط می‌شود که طی آن، دولت مکلف شده بود به منظور استقرار عدالت و ثبات اجتماعی، کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی، کاهش فاصله دهک‌های درآمدی و توزیع عادلانه درآمد در کشور و نیز کاهش فقر و محرومیت و توانمندسازی فقرا، برنامه‌های جامع فقرزدایی و عدالت اجتماعی را با محورهای ذیل تهیه و به اجرا بگذارد:

- گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین اجتماعی
- اعمال سیاست‌های مالیاتی با هدف باز توزیع عادلانه درآمدها؛
- تعیین خط فقر و تبیین برنامه‌های توانمندسازی متناسب؛
- طراحی برنامه‌های ویژه اشتغال؛
- ارتقای مشارکت نهادهای غیردولتی و مؤسسات خیریه در برنامه‌های فقرزدایی؛
- امکان تأمین غذای سالم و کافی در راستای سبد مطلوب غذایی و تضمین خدمات بهداشتی؛
- فراهم کردن حمایت‌های حقوقی و مشاوره‌های اجتماعی از فقر؛
- اتخاذ رویکرد توانمندسازی و مشارکت محلی؛
- طراحی روش‌های لازم برای افزایش بهره‌وری و درآمد روستائیان و عشایر.

بند دوم- آسیب‌شناسی عملکرد دولت در تدوین «سند کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها»

دولت نیز همانند مجلس شورای اسلامی، اقدامات متعددی در ارتباط با کاهش فقر انجام داده و می‌دهد که قصد بررسی همه آن‌ها وجود ندارد. آنچه مورد توجه در این پژوهش است، اقداماتی است که در ارتباط با نوعی نگرش یکپارچه و جامع نسبت به فقر اتخاذ شده است. یکی از این موارد، گزارش‌هایی است که دولت در اجرای قوانین برنامه در زمینه کاهش فقر در ایران تدوین کرده است. در دوره برنامه دوم توسعه کشور، اولین گزارش تحت عنوان «فقرزدایی در کشور جمهوری اسلامی ایران» به انضمام متن پیش‌نویس لایحه مربوط که در تیرماه ۱۳۷۵ توسط سازمان برنامه و بودجه وقت تهیه شده بود، ارائه شد اما این پیش‌نویس به تأیید هیأت دولت نرسید. پس از آن، در زمان حکومت برنامه توسعه سوم، دومین گزارش با عنوان «برنامه مبارزه با فقر و افزایش درآمد خانواده‌های

کم درآمد» به انضمام متن مصوبه در مهر ماه ۱۳۷۹ توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت تهیه و تدوین شد که متن پیشنهادی آن هم به تأیید دولت نرسید.^۱ تنها سند مصوب و مشخصی که توسط دولت تصویب شده و اهمیت فراوانی برای بحث حاضر دارد، «سند کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها» است که در سال ۱۳۸۴ بنا به پیشنهاد مشترک وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و به استناد ماده ۹۵ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ ناظر بر لزوم «تدوین برنامه‌های جامع فقرزدایی» به تصویب هیأت وزیران رسیده است. این تصویب نامه که ۱۴ ماده دارد و بعداً مورد اصلاح و بازبینی قرار گرفته، به مسائل مختلفی توجه کرده است.

ماده ۱ طی ۸ بند به بیان اصول حاکم بر برنامه‌های کاهش فقر می‌پردازد. این اصول عبارتند از: اصل اول- لزوم تأمین همگانی دسترسی به حداقل نیازهای اساسی. اصل دوم- لزوم توجه به آثار برنامه‌ها و سیاست‌های اقتصادی بر رفاه آحاد مردم در کشور. اصل سوم- لزوم جلب مشارکت فقرا در فرایند فقرزدایی. اصل چهارم- لزوم اجرای اقدامات حمایتی برای پوشش محروم‌ترین افراد جامعه اصل پنجم- لزوم توانمندسازی فقرا از طریق آموزش مهارت‌های شغلی اصل ششم- تقدم پیشگیری از بروز فقر بر مساعدت مالی، فرهنگی و آموزشی. اصل هفتم- جهت‌گیری برنامه‌های فقرزدایی بر خروج افراد دارای توانایی کار از پوشش خدمات حمایتی به پوشش بیمه‌های اجتماعی.

اصل هشتم- موقت بودن حمایت از فقرایی که توان کار دارند و ارائه مهارت‌های شغلی به آنها. موارد هشت گانه فوق، در برخی موارد از حالت اصل خارج شده و حالت سیاست به خود می‌گیرد مانند اصل ۶ و ۷ که بیشتر شبیه راهبرد و سیاست هستند تا اصل. همچنین، با اینکه در بند ۳ ماده ۱، مقرر شده «به فقرا به عنوان افرادی نگریسته شود که باید در فرآیند فقرزدایی خودشان شرکت نمایند» و در واقع، به لزوم جلب مشارکت فقرا در فقرزدایی اشاره کرده است، اما در تدوین خود این تصویب‌نامه، معلوم نیست از کدام یک از انجمن‌ها یا مؤسسات فعال در زمینه فقر و فقرزدایی مشورت اخذ شده است. ضمن اینکه بیان کلی بدون پرداختن به جزئیات و فرایند جلب مشارکت، مطلوب نیست. در حقیقت، در این سند، راهکارهای اجرایی کردن این اصول مشخص نشده است.

در ادامه این سند، به بیان برخی اهداف آرمانی (ماده ۳) و اهداف کیفی (ماده ۴) پرداخته شده است بدون اینکه مشخص باشد، چه تفکیک و تمایزی میان این دو وجود دارد. ماده ۳ اهداف آرمانی سند

^۱ قاسمیان، سعید (۱۳۸۴)، «کاهش فقر در ایران؛ چالش‌ها و افق‌ها»، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال ۵، شماره ۱۸، صص ۵۲۶.

کاهش فقر را به این شرح دانسته است: استقرار عدالت اجتماعی، کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی، کاهش فاصله دهک‌های درآمدی و توزیع عادلانه درآمد در کشور، کاهش فقر و محرومیت، توانمندسازی فقرا و هدفمندکردن یارانه‌ها. در ماده ۴ نیز اهداف کیفی طی ۶ بند به شرح زیر برشمرده شده است:

- بهبود وضعیت تغذیه؛
- بهبود سطح دسترسی به خدمات بهداشتی و درمانی؛
- ارتقای سطح مهارت‌های زندگی مبتنی بر دانش؛
- ارتقای وضعیت مسکن و سرپناه؛
- بازگرداندن گروه‌های آسیب‌پذیر به حوزه فعالیت‌های اجتماعی؛
- کاهش آسیب‌های ناشی از مخاطرات طبیعی، سیاسی و اجتماعی.

بررسی «سند کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها» و اسناد قانونی مرتبط با آن از جمله ماده ۹۵ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ و نیز آیین‌نامه چتر ایمنی رفاه اجتماعی مصوب ۱۳۸۴ نشان می‌دهد که برای هیچ یک از این اهداف، چه آرمانی و چه کیفی، شاخصی معین نشده است. روشن است که بدون بهره‌مندی از شاخص، هیچ یک از این عناوین را نمی‌توان معنادار قلمداد کرد. به عنوان مثال، بهبود وضعیت تغذیه که در بند ۱ ماده ۴ فوق‌الذکر به عنوان یکی از اهداف کیفی در نظر گرفته شده است، دقیقاً به چه معنا است؟ چه چیزی بهبود وضعیت تغذیه محسوب می‌شود؟ تغذیه کدام یک از دهک‌های جامعه مدنظر است؟ این بهبود وضعیت قرار است در چه بازه زمانی اتفاق بیافتد؟ تک‌تک بندهای ماده ۳ و ۴ از این ابهام رنج می‌برند و ظاهر بر این است که مقام وضع این مقررات نخواستار یا نتوانسته برای خود، الزامات مشخصی در این باره وضع کرده و تعهدات روشنی به عهده بگیرد.

ماده ۶ این تصویب‌نامه، با هدف شفاف‌سازی یارانه‌های پنهان، جبران اثرات تغییر یارانه‌ها بر گروه‌های درآمدی آسیب‌پذیر، اجرای طرح‌های فقرزدایی و تقویت رشد اقتصادی توأم با ارتقای شاخص‌های اجتماعی، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی را موظف کرده بود که در سال اول برنامه چهارم توسعه، حسابی به نام حساب هدفمندسازی یارانه‌ها ایجاد کند که منابع و مصارف آن در ماده ۷ ذکر شده بود. مصارفی همچون کمک مستقیم از طریق نظام تأمین اجتماعی به اقشار آسیب‌پذیر، ارائه برنامه‌های توانمندسازی برای جمعیت زیر خط فقر، پرداخت یارانه در جهت تأمین سبد مطلوب غذایی؛ تأمین مسکن مناسب برای گروه‌های فقیر و ارتقای حمایت‌های حقوقی و مشاوره‌های اجتماعی و مددکاری برای قشر فقیر.

ماده ۸ وزارت رفاه و تأمین اجتماعی را موظف کرده بود با ایجاد پایگاه جامع اطلاعاتی در خصوص اقشار آسیب‌پذیر و به روز نمودن سالیانه آن، تغییرات زمانی و جغرافیایی فقر را بررسی نموده و متناسب با آن نسبت به توزیع یارانه به گروه‌های هدف اقدام نماید به گونه‌ای که از سال سوم برنامه چهارم توسعه، یارانه به شکل هدفمند پرداخت گردد. کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی نیز موظف شده بودند اطلاعات مورد نیاز را به وزارتخانه یاد شده ارایه کنند. در نهایت، مواد ۱۲ و ۱۳ از این تصویب‌نامه، برای تأمین بخشی از منابع مالی لازم برای اجرایی کردن مفاد سند کاهش فقر، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی را موظف کرده بود ظرف ۴ ماه از تصویب‌نامه مزبور، لایحه شفاف سازی یارانه‌ها و لایحه مالیات ویژه رفاه اجتماعی را تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید. همچنین در راستای امکان نظارت بر اجرایی شدن سند، وزارت رفاه موظف شده بود هر ساله گزارش عملکرد دستگاه‌های مربوط را در زمینه تحقق اهداف سند مزبور، حداکثر تا شهریور هر سال به شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و هیأت وزیران ارائه کند.

این سند با آنکه نشانگر وجود نوعی دغدغه در مسئولان مربوط برای مورد توجه قرار دادن مقوله کاهش فقر است، اما نتوانست قدرت اجرایی پیدا کند و «به دلیل مشخص نبودن ابعاد دقیق مسأله عملاً متروک ماند.»^۱

در واقع، تدوین سند کاهش فقر به شرح مزبور، حالتی متناقض‌نما و ناقص دارد. متناقض‌نما از این جهت که توسط نهادی تدوین و ابلاغ شده است که جایگاه لازم را برای الزامی کردن و پیگیری برنامه‌های لازم را ندارد. در منظومه سیاسی و حقوق اساسی کشور، هیأت وزیران پس از رهبری و ریاست جمهوری و تحت نظارت مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد. همچنین، فراتر از هیأت وزیران، نهادها و مراجعی همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوای سه گانه و شورای عالی امنیت ملی قرار می‌گیرند و هیأت وزیران در برابر این نهادها، اقتدار چندانی ندارد. همچنین نباید از یاد برد که برخی از نهادهای بسیار مهمی که مسئولیت‌ها و اختیاراتی در قبال برنامه کلان کاهش فقر به عهده دارند، ذیل هیأت وزیران تلقی نمی‌شوند و استقلال مالی، اقتصادی و حتی اداری آن‌ها از هیأت وزیران، باعث می‌شود که تصمیم‌گیری نهاد اخیر نسبت به آن‌ها از اهمیت چندانی برخوردار نباشد. کمیته امداد امام خمینی، بنیاد مستضعفان و حتی سازمان تأمین اجتماعی به عنوان سه نهاد بسیار مهم که یا در

^۱ دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۹۸)، «دلایل فقر پایدار در ایران و پیشنهادهایی برای خروج از فقر»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۵۷۴، ۲۲۰۱۶۵۷۴، ص ۵.

زمینه حمایت از فقرا متمرکز هستند و یا به نحوی از انحاء، مجری سیاست‌های فقرزدایی هستند، خارج از نظارت مستقیم هیأت وزیران قرار می‌گیرند.

جایگاه خاص هیأت وزیران در نظام جمهوری اسلامی ایران باعث می‌شود که این نهاد نتواند تدوین‌گر مناسبی برای اسناد راهبردی کاهش فقر در کشور تلقی شود، چرا که مقام واضح و تدوین‌کننده چنین اسنادی، می‌بایست دارای جایگاهی رفیع در هرم حقوقی و اساسی کشور باشد. شاید اگر یکی از نهادهای زیرنظر رهبری مانند شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوای سه‌گانه و یا حداقل خود مجلس شورای اسلامی انجام چنین وظیفه‌ای را به عهده می‌گرفت، مناسب‌تر می‌بود. همچنین، بسیار عجیب است که با وجود مفهومی به نام سیاست‌های کلی نظام در هرم هنجارهای حقوقی کشور و یا در نظر گرفتن این نکته که در این سیاست‌ها، بسیاری از وجوه و زوایای کاهش فقر و فقرزدایی مورد توجه واقع شده است، هیأت وزیران وارد تدوین سند کاهش فقر در کشور شده است. در حقیقت، بسیار مناسب‌تر بود که سیاست‌های کلی نظام در خصوص کاهش فقر توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین و به تأیید رهبری می‌رسید. هر چند همانطور که پیشتر اشاره شد، اجرایی شدن سیاست‌های کلی نظام خود با مشکلات و موانعی مواجه است، اما به هر حال، شأن و جایگاه این سیاست‌ها در مقایسه با سند کاهش فقر که توسط هیأت وزیران به تصویب رسیده است، بسیار بالاتر است. از طرف دیگر، فرایندی که برای تدوین سند کاهش فقر در کشور طی شده است، در مقایسه با الزاماتی که درباره تدوین اسناد راهبردی کاهش فقر وجود دارد، ناقص است. مهمترین نقصی که وجود دارد، جنبه غیرمشارکتی آن است. علیرغم همه تأکیداتی که در زمینه لزوم مشارکتی بودن اسناد راهبردی کاهش فقر صورت گرفته است و برخی از این موارد، قبلاً مورد اشاره واقع شد، در تدوین سند کاهش فقر هیأت وزیران مشارکتی مشاهده نمی‌شود. البته ممکن است در تدوین آن جلساتی میان نهادهای مختلف برگزار شده باشد و یا مشارکت نهادها و مراجع دولتی و غیردولتی جلب شده باشد، اما به هر حال، از متن مصوب و مقدمه آن چنین بر می‌آید که این الزامات چندان رعایت نشده است یا حداقل، مستنداتی در خصوص رعایت آن‌ها در دسترس نیست.

نتیجه‌گیری

طراحی، تدوین و اجرای برنامه کلان کاهش فقر در قالب سند ملی، یک ضرورت راهبردی برای کشور است. در تدوین چنین برنامه‌ای، نخست باید با شناخت و درک کامل‌تر از مقوله فقر و لایه‌های مختلفی مفهومی آن، عوامل و بسترهای ایجاد، رشد و تعمیق آن شناسایی شود و بر مبنای این دانش، تبیینی دقیق از وضع موجود صورت بگیرد و پس از تبیین و تحلیل وضع موجود، سیاست‌ها و راهبردهایی برای مقابله با افزایش فقر و در گام بعدی کاهش فقر اتخاذ شود. طبیعتاً چنین برنامه‌ای

نمی‌تواند به یکسان درباره همه نقاط و مناطق کشور اجرایی شود، بنابراین، باید برای هر یک از مناطق کشور، تدبیری مستقل اندیشه شود و سطوح اجرایی آن‌ها به دقت تعریف شود.

با آنکه مجلس شورای اسلامی شش قانون برنامه پنج ساله توسعه تصویب کرده است، ولی مطالعات نشان می‌دهد که این نهاد، فاقد برنامه مشخصی برای کاهش فقر است و در هر یک از قوانین برنامه، به فراخور زمان، تلاش کرده یکسری برنامه‌ها و اولویت‌ها را در زمینه کاهش فقر مدنظر قرار دهد. تنها موردی که نشانگر اتخاذ نوعی رویکرد جامع در این زمینه است، ماده ۹۵ قانون برنامه چهارم توسعه است که آن هم، نمی‌تواند چندان کارساز باشد، چرا که تنها به بیان یکسری کلیات پرداخته و تدوین برنامه جامع کاهش فقر را بر دوش دولت نهاده است. در اجرای همین الزام قانون برنامه چهارم، دولت در سال ۱۳۸۴ به تصویب «سند کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها» در ۱۴ ماده پرداخته و طی آن تلاش کرده، زوایای مختلف مبارزه با فقر و کاهش آنرا مدنظر قرار دهد. این سند از جهات مختلف از جمله فقدان شاخص دچار ایرادات و اشکالاتی است. مهمترین ایراد این سند که در عمل باعث انزوای آن و عدم اجرایی شدن آن گردید، جایگاه نهاد واضع آن در منظومه حقوق اساسی کشور است. هیأت وزیران به عنوان نهاد تصویب کننده سند ملی کاهش فقر، در چنان جایگاهی قرار ندارد که بتواند الزامات این سند را نسبت به نهادهای سیاسی کشور از جمله رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، شورای هماهنگی اقتصادی، شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی انقلاب فرهنگی تحمیل کند و از آن‌ها گزارش بخواهد.

با پذیرش ضرورت تدوین سند ملی کاهش فقر در ایران، این مهم باید توسط نهادی صورت پذیرد که امکان پیگیری الزامات آنرا داشته باشد. هر چند تصویب سیاست کلی نظام در این زمینه می‌تواند راهگشا باشد، ولی مشکلات اجرایی شدن این سیاست‌ها خود یکی از موانع اجرایی شدن چنین سیاستی می‌شود و در کنار آن، لازم است مجلس شورای اسلامی نیز به عنوان نهاد قانونگذار در کشور، وارد عمل شده و سندی را به عنوان سند ملی کاهش فقر با همکاری همه نهادهای ذینفع و همچنین جامعه مدنی تدوین کند و در آن، در یک بازه زمانی مشخص اقدامات لازم برای کاهش فقر و شاخص‌های مربوط به سنجش اقدامات را تعیین کند. بدون انجام چنین امر مهمی، اتخاذ برنامه‌های پراکنده و انجام اقدامات جزیره‌ای، نخواهد توانست به نتیجه درخشانی نایل شود.

- پیران، پرویز (۱۳۸۲). سیاست اجتماعی، توسعه اجتماعی و ضرورت آن در ایران، *رفاه اجتماعی*، ۳(۱۰)، ۱۵۴-۱۲۱.
- حسینی نژاد، سیدمرتضی و محمدرضا اقتصادیان (۱۳۸۴). ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه در مورد کاهش فقر با استفاده از روش سلطه تصادفی، *پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، شماره ۳۶، صص ۳۳-۶۰.
- دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۹۸). *دلایل فقر پایدار در ایران و پیشنهادهایی برای خروج از فقر*، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۲۲۰۱۶۵۷۴.
- رضایی، حسین (۱۳۹۸). ارزیابی راهکارهای دستیابی به عدالت اقتصادی با رویکرد پویایی سیستمی، *دوفصلنامه علمی مطالعات اقتصاد اسلامی*، ۱۲(۱)، ۸۸-۶۹.
- زاهدی اصل، محمد (۱۳۸۱). مبانی رفاه اجتماعی، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.
- زاهدی اصل، محمد و سیدمحمد بساطیان (۱۳۹۰). مسائل و مشکلات فقر در ایران، *برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی*، ۳(۷)، ۲۶-۱.
- قاسمی، محمد (۱۳۹۹). فقدان سیاست علمی مستمر برای فقرزدایی، شبکه تحلیلی نخبگان، قابل دسترسی در: <https://khl.ink/f/46015> (تاریخ مراجعه ۱۴۰۱/۰۹/۰۵)
- قاسمیان، سعید (۱۳۸۴). کاهش فقر در ایران؛ چالش‌ها و افق‌ها، *فصلنامه رفاه اجتماعی*، ۵(۱۸)، ۵۳۲-۵۰۱.
- کاویانی، زهرا (۱۳۹۸). دلایل فقر پایدار در ایران و پیشنهادهایی برای خروج از فقر، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۶۵۷۴.

References

- Dijkstra, G. (2011). The PRSP Approach and the Illusion of Improved Aid Effectiveness: Lessons from Bolivia, Honduras, and Nicaragua. *Development Policy Review*, 29(1), 111-133.
- Driscoll, R., & Evans, A. (2005). Second-Generation Poverty Reduction Strategies: New Opportunities and Emerging Issues. *Development Policy Review*, 23(1), 5-25.
- Kamruzzaman, P. (February 2009). Poverty Reduction Strategy Papers and the Rhetoric of Participation. *Development in Practice*, 19(1), 61-71.
- Klugman, J. (2002). *Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. World Bank.
- Lazarus, J. (2008). Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: Reviewing the Past, Assessing the Present and Predicting the Future. *Third World Quarterly*, 29(6), 1205-1221.