

آسیب‌شناسی سیاستگذاری کاهش فقر در ایران؛ با تأکید بر عملکرد مجلس شورای اسلامی و هیئت‌وزیران

سعید شجاعی ارانی* و شکور پورحسین شقلان**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۳/۱۸	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۲/۱۲	شماره صفحه: ۳۴۹-۳۷۲
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

فقر یک پدیده اجتماعی چندبعدی است که عوامل مختلفی در افزایش و کاهش آن تأثیر می‌گذارد. همچنین فقر معانی و انواع مختلف آثار گوناگونی دارد و نمی‌توان همه آنها را با یک راهکار کاهش داد. با توجه به ماهیت چندبعدی فقر و عوامل مختلفی که در آن دخیل است، نهادهای مالی بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول توصیه می‌کند که برای مقابله با آن، سند ملی کاهش فقر تدوین شود. از این رو با پژوهش به روش تحلیلی و مبتنی بر داده‌های تطبیقی و مطالعه اسنادی این موضوع در ایران مورد بررسی قرار گرفته است که نشان می‌دهد نظام جمهوری اسلامی ایران در پرتو آموزه‌های اسلامی و الزامات قانون اساسی اقدام‌های متعددی برای کاهش فقر انجام داده و حتی سند ملی کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۸۴ به تصویب هیئت وزیران رسیده است، اما با مشکلاتی که در این زمینه وجود دارد، همچنان به تدوین سند ملی ازسوی مجلس شورای اسلامی نیازمند است.

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

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

* استادیار گروه حقوق عمومی و حقوق اقتصادی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران؛

Email: s_shojaeiarani@sbu.ac.ir

** دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: pourhoseins@yahoo.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و یکم، بهار ۱۴۰۴

doi: 10.22034/mr.2024.15359.5524

مقدمه

فقر به عنوان پدیده اجتماعی چندبعدی و دیرپا، تحت تأثیر عوامل مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، جغرافیایی و غیره قرار دارد. نابرابری در توزیع درآمدهای ملی (عامل اجتماعی - اقتصادی) (زاهدی اصل و بساطیان، ۱۳۹۰: ۱۵)، نفرین منابع طبیعی (عامل جغرافیایی) (Di John, 2011: 168)، نظام استبدادی، فاسد و غیرشفاف (عامل سیاسی) (زاهدی، محمدنبی و شهبازی، ۱۳۸۸: ۳۵)، فراگیری خصلت تن‌پروری در یک ملت یا بی‌توجهی به رفاه مادی (عامل فرهنگی) و ده‌ها عامل دیگر بر رشد و گسترش فقر در هر جامعه تأثیرگذار است.

در ادبیات معاصر توسعه، هنگام ارائه تعریف از فقر، صرفاً به فقر درآمدی اکتفا نمی‌شود؛ بلکه با برداشت‌های مختلفی از فقر مواجه است که هریک، تا حدودی می‌تواند دغدغه‌های اجتماعی درباره فقر را پوشش دهد. تعبیر فقر به فقدان درآمد معین (Dean, 2016: 3) برای سیاستگذاری‌های مربوط به کنترل سریع فقر و حمایت از فقرایی کارایی دارد که در وضعیت فقر شدید به سر می‌برند؛ اما چنین تعبیری برای کاهش فقر، کفایت نمی‌کند. ابعاد و برداشت‌های دیگری از فقر وجود دارد؛ فقر به مثابه عدم دسترسی به امکانات اساسی، (افراخته و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۰۱۰-۹۸۹)، فقر به مثابه طردشدگی اجتماعی (حسینی و صفری، ۱۳۸۷: ۲۶۹) و فقر قابلیت‌ی (حسینی و مسعودی، ۱۳۹۷: ۱۰۹)، در کنار فقر درآمدی، مفهوم کامل‌تری را بیان می‌کند. این چهار برداشت به ما کمک می‌کند با چهره ملموس‌تری از فقر آشنا شده و تأثیر فقر بر زندگی اجتماعی فقرا بهتر درک شود.

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

در کنار همه این موارد باید توجه داشت که راهکارهای رفع یا کاهش فقر نیز واحد نیست بلکه متعدد و متفاوت است. از نظر یکی از پژوهشگران، راهبردهای کاهش فقر را می‌توان به چهار دسته کلی تقسیم کرد: تأمین مالی خرد از طریق سازمان‌های حمایتی، ارتقای قابلیت و توانمندسازی فقرا، افزایش رشد و رونق اقتصادی و تقویت حکمرانی خوب (Singh and Chudasama, 2020). 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 به‌عنوان پدیده مهم اجتماعی، ماهیت پیچیده‌ای دارد که آن را به یک سیستم بدل می‌کند؛ سیستمی که روابط حاکم بر اجزای آن، یک‌طرفه نبوده بلکه به‌صورت رابطه متقابل علی و معلولی است و هر جزئی از آن، درعین حال که می‌تواند بر دیگر اجزا تأثیرگذار باشد، از آنها تأثیرپذیر هم خواهد بود (رضایی، ۱۳۹۸: ۷۰). با این برداشت از فقر و اینکه لایه‌های مفهومی مختلف دارد که تحت تأثیر عوامل مختلف افزایش یا کاهش پیدا می‌کند، نمی‌توان برای مقابله با آن سهل‌انگاری کرد؛ چراکه برنامه جامع و سیاست مدون نیاز دارد و نمی‌توان به‌صرف یک‌سری اقدام‌های پراکنده و جزیره‌ای، انتظار داشت فقر به‌طور نظام‌مند کاهش پیدا کند.

ایران به‌لحاظ نرخ فقر وضعیت مناسب‌تری از برخی کشورهای درحال توسعه یا کمتر توسعه‌یافته با نرخ‌های فقر مطلق ۳۰ تا ۴۰ درصد دارد. اما با این حال، همچنان موضوع فقر مطلق در ایران مسئله بنیادین است. براساس برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نرخ فقر در سال ۱۳۹۶ به‌طور متوسط در کل کشور ۱۶ درصد بوده که هرچند نسبت به برخی کشورهای درحال توسعه در وضعیت بهتری قرار دارد، اما نیازمند کاهش و مدیریت است (کاویانی، ۱۳۹۸: ۱). به‌طوری‌که برآوردهای جدیدتر نشان از رشد فقر در جامعه دارد. برپایه گزارش «پایش فقر در سال ۱۴۰۰» که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تدوین کرده، نرخ فقر در سال

۱۴۰۰ به ۳۰ درصد رسیده است (روزنامه توسعه / ایرانی، ۱۳/۱۰/۱۴۰۱).

در اجرای آموزه‌های دین مبین اسلام و سیاست‌های کلی نظام و الزامات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سند چشم‌انداز^۱ برنامه‌های متعددی برای فقرزدایی یا کاهش فقر و مبارزه با آن در کشور تدوین و اجرا شده است؛ اما نتیجه به‌نحوی است که نمی‌توان از کاهش فقر سخن گفت. «با وجود برنامه‌های فقرزدایی در ایران و تلاش‌هایی که در برنامه‌های توسعه کشور 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» (زاهدی اصل و بساطیان، ۱۳۸۱: ۱۷).

باین‌حال، نگاهی آسیب‌شناختی به عملکرد نظام جمهوری اسلامی ایران درخصوص مقابله با فقر و کاهش آن نشان می‌دهد که حداقل از منظر تدوین یک سیاست جامع و واحد، انتظارات برآورد نشده است. در فقدان یک سیاست جامع و واحد، نهادهای مسئول در کشور نتوانسته‌اند وظایف خود را به‌درستی انجام دهند. درخصوص مجلس شورای اسلامی نیز می‌توان به قانونگذاری جزیره‌ای و پراکنده، استفاده بی‌رویه از ابزار قوانین پنج‌ساله توسعه، فقدان نظارت کارآمد بر دولت و نهادهای مسئول کاهش فقر و همچنین، عدم پایش و نظارت بر نتایج اقدام‌های تقنینی اشاره کرد.

این پژوهش با تکیه بر روش تحلیلی و استفاده از داده‌های تطبیقی و همچنین با به‌کارگیری روش بررسی اسنادی، تلاش کرده به آسیب‌شناسی سیاستگذاری فقر در ایران بپردازد. بنابراین مسئله اصلی، 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 به‌دلیل فقدان اراده واحد و قوی و نیز حضور بازیگران سیاسی دیگر در عرصه مدیریت کلان کشور، هرگز نتوانسته برای مبارزه با فقر و کاهش آن، برنامه منسجم و واحدی ارائه کند. بدین‌ترتیب با

۱. برای دیدن این مبانی، نک. سادات‌حسینی و همکاران، ۱۴۰۱.

به‌کارگیری رویکرد تطبیقی، ابتدا به بررسی «سیاست ملی کاهش فقر» و پس از آن، با استفاده از روش اسنادی و تحلیل عملکرد، کارنامه مجلس شورای اسلامی در زمینه تعریف، ایجاد و پیگیری اجرای سیاست ملی کاهش فقر بررسی می‌شود. برپایه روش پیش‌گفته، مطالب این پژوهش درباره فقر؛ ابتدا به معرفی سیاست ملی کاهش فقر و جایگاه آن در کشورهای مختلف و سپس آسیب‌شناسی فقدان چنین سندی در ایران پرداخته است. نوآوری پژوهش، تمرکز بر لزوم سیاستگذاری جامع در تحلیل عملکرد مجلس شورای اسلامی و هیئت وزیران برای کاهش فقر است، چراکه در مقالات و آثار پیشین، چنین رویکردی در این سطح اتخاذ نشده است.

۱. سیاست ملی کاهش فقر

اهداف توسعه هزاره و هشت هدفی که همه ۱۹۱ کشور عضو سازمان ملل متحد با امضای اعلامیه هزاره این سازمان در سال ۲۰۰۲ به اتفاق پذیرفته‌اند، برای کاهش فقر به میزان نصف در سال ۲۰۱۵ بسیار اهمیت دارد. اگر بتوان این اهداف را آن‌گونه که پایه‌ریزی شده پیگیری کرد، تا سال ۲۰۲۵ فقر شدید از بین خواهد رفت و در این مسیر، کشورهای توسعه‌یافته متعهد شده‌اند به کشورهای در حال توسعه و فقیر کمک کنند (ساش، ۱۳۸۹: ۵۳).

نهادهای مالی بین‌المللی در راستای ارائه این کمک‌ها، علاوه بر تسهیلات مالی، توصیه‌های برنامه‌ای و اجرایی نیز انجام می‌دهند تا کشورهای مختلف، بتوانند در مسیر مبارزه با فقر از آنها بهره‌مند شوند. این نهادها عموماً از این ایده دفاع می‌کنند که برنامه‌های کاهش فقر در کشورها، باید تابع سیاست جامع و مشخص باشد که هریک از کشورها، تدوین کرده‌اند. البته هر سندی را نمی‌توان به‌عنوان سند ملی کاهش فقر در نظر گرفت بلکه در تدوین آنها یک‌سری الزامات باید رعایت شود تا بتوان به تأثیرگذاری آنها امیدوار بود.

۱-۱. اهمیت و ضرورت تدوین سند ملی کاهش فقر در ادبیات جهانی

اجلاس کپنهاگ که در سال ۱۹۹۵ برگزار شد، در تعهد دوم به نوعی به اتخاذ یک رویکرد کل نگر اشاره می کند و «ریشه کنی فقر در جهان را از طریق اقدام های به هم مرتبط و متکی ملی و بین المللی» توصیه می کند (پیران، ۱۳۸۲: ۱۲۷). در حقیقت، در این تعهد، فقر سیستم شناسایی شده است که نه تنها محدود به یک محیط ملی نمی شود، بلکه مرزها را درمی نوردد و لایه های مختلف اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی را شامل می شود. به همین دلیل، مقابله با آن، لاجرم اتخاذ رویکردها و راهبردهای «به هم مرتبط و متکی ملی و بین المللی» نیاز است و کوتاهی در هریک از این زمینه ها، به تداوم فقر و حتی گسترش آن ختم می شود.

برخی از سازمان های بین المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین المللی پول، در راستای اتخاذ رویکرد کل نگر و همه جانبه به شرح فوق، تدوین و تصویب سند راهبردی کاهش فقر^۱ را مورد توصیه قرار می دهند که عبارت است از یک سند ملی که با شناسایی و تجزیه و تحلیل علل و عوامل ایجادکننده فقر در هر کشور، راهبرد و خط مشی مشخصی را برای غلبه بر آنها تعیین می کند. تدوین اسناد مربوط به راهبرد کاهش فقر از طریق اتخاذ فرایند ملی با دولت است اما در مسیر تدوین و طراحی آن، گروه ها و انجمن های ذی نفع داخلی و همچنین کشورها یا سازمان های بین المللی دیگر نیز امکان مشارکت دارند. از این رو، اسناد راهبردی یک برنامه مشارکتی است که دولت ها را ملزم می کند برای رفع یا کاهش فقر، وارد تعامل سازنده با جامعه مدنی و نیز جامعه جهانی شوند.

علاوه بر این، گفتنی است در دو دهه اخیر یکی از الزامات برای تدوین و اجرای این اسناد، اعطای وام های جهانی است. به طوری که بانک جهانی و صندوق بین المللی پول در سال ۱۹۹۹ اصلاحاتی را در فرایند اعطای وام به کشورهای توسعه نیافته و در حال توسعه جهان انجام دادند که براساس آن، کشورهای وام گیرنده، موظفاند اسنادی را با هدف بهبود و ارتقای اثربخشی و کارایی کمک ها و وام های توسعه ای

1. Poverty Reduction Strategy Paper

طراحی و اجرا کنند. بدین ترتیب، تدوین و اجرایی کردن اسناد راهبردی کاهش فقر به یکی از شروط اعطای وام‌های توسعه‌ای تبدیل شده است.

۲-۱. الزامات تدوین سند ملی کاهش فقر

در تدوین و طراحی اسناد راهبردی کاهش فقر، پنج اصل بنیادین باید مدنظر قرار گیرد که از چارچوب توسعه جامع جیمز ولفنسون^۱، رئیس وقت بانک جهانی که در اوایل سال ۱۹۹۹ مطرح شد، استخراج شده است (Morrow, 2001: 3). اصل اول، دولت‌محور بودن است. بدین معنا که دولت‌ها برپایه مشارکت گسترده عوامل غیردولتی از جمله جامعه مدنی انجام پذیرد. اصل دوم، ضرورت نتیجه‌گرایی و توجه به حصول منافع برای فقرا است. اصل سوم، جامع‌نگری است، به معنای توجه منسجم و 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، بلندمدت بودن راهبردها است. بدین معنا که برنامه‌های کاهش فقر باید در چشم‌انداز بلندمدت دیده شود و در این مسیر، برنامه‌های متعدد در خصوص هم طراحی شود به نحوی که با گذر زمان و اجرای یکایک این برنامه‌ها، نتایج مطلوب به دست آید.

اسناد راهبردی کاهش فقر با این هدف تدوین می‌شود که به عنوان یک اولویت برای کشورهای در حال توسعه و توسعه‌نیافته در نظر گرفته شود نه 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 (Driscoll and Evans, 2005: 10) و به همین دلیل، با تدوین و اجرای اسناد راهبردی تلاش می‌شود حمایت از فقر و کاهش آن به عنوان یک برنامه اصلی و دارای اولویت ویژه در نظر گرفته شود.

1. James Wolfensohn

علاوه بر لزوم اولویت دادن به برنامه‌های کاهش فقر، ارتقای مشارکت و توجه مردم نیز از اهداف اولیه تدوین اسناد راهبردی 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 درحقیقت، ترجمان توانمندسازی جامعه و فقرا برای کاهش فقر است. اگر این مشارکت عملی شود و مردم و گروه‌های ذی‌نفع بتوانند در فرایند تعیین راهبردها و اولویت‌بندی آنها نظر و خواسته‌های خود را ارائه کنند، آثار اجرای این راهبردها ماندگارتر و پایدارتر خواهد بود، زیرا متناسب با نیازها و ظرفیت‌های کشور تلقی می‌شود (Lazarus, 2008: 1211).

- بانک جهانی فرایند مشارکت را در سطوح زیر مطرح کرده است:
 - مشارکت و همکاری همه نهادهای دولت از جمله مجالس قانونگذاری، وزارتخانه‌ها و شوراهای محلی؛
 - جلب مشارکت ذی‌نفعان شامل عناصر فعال در عرصه جامعه مدنی، گروه‌های زنان، اقلیت‌های قومی، مؤسسه‌های پژوهشی و دانشگاهی، بخش خصوصی و اتحادیه‌های کارگری؛
 - کسب نظر شرکای توسعه خارجی دوجانبه و چندجانبه مانند صندوق بین‌المللی پول یا هریک از کشورهایی که قرار است سرمایه‌گذاری‌های لازم را انجام دهد؛
 - جلب مشارکت و شنیدن نظر فقرا یا نمایندگان آنها (Klugman, 2002: 255).
- با وجود اهمیت مشارکت و تعیین مراجع، نهادها و اشخاصی که باید مشارکت آنها جلب شود؛ اما نه چارچوب روشنی برای مشورت با مردم و فقرا وجود دارد و نه تعریف مشخصی از خود مشارکت موجود است، بنابراین بسیاری از دولت‌ها می‌توانند آن را به هر نحوی که صلاح می‌دانند، انجام داده و سازمان‌دهی کنند که همین امر می‌تواند ارزش مشارکت را کاهش دهد (Kamruzzaman, 2009: 23).

ویژگی بسیار مهم اسناد راهبردی کاهش فقر در مقایسه با برنامه‌های آزادسازی اقتصادی و تعدیل ساختاری دهه ۱۹۸۰، این است که اسناد مزبور را به‌طور کامل

دولت و مردم تدوین می‌کنند نه نهادهای بین‌المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول. اتخاذ چنین رویکردی به این دلیل صورت گرفته که برنامه‌های راهبردی کاهش فقر، با کارآمدی بیشتری اجرا شود (Dijkstra, 2011: 115). از آنجاکه قبل از این، تدوین برنامه‌ها و راهبردها چندان با دولت‌ها و مردم نبود، نهادهای بین‌المللی افکار و تصورات خود را به صورت فراگیر برای همه کشورها اعمال می‌کردند و این امر باعث می‌شد با مقاومت‌های کشورها در برابر اعمال این سیاست‌ها مواجه شود، چراکه تصور می‌شد یک عده بی‌توجه به مسائل، مشکلات و نیازهای بومی درصدد برآمده‌اند استقلال سیاسی و اقتصادی کشور را تحت تأثیر قرار دهند. ولی با تدوین سیاست‌های خود دولت‌ها و مشارکت مردم، این امکان فراهم شد که دولت‌ها مالکیت برنامه‌های کاهش فقر را از آن خود کنند. ضمن اینکه، هریک 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 ما را چند گام در مسیر کاهش فقر پیش برد.

کارکرد عمده اسناد راهبردی کاهش فقر، یکپارچه کردن و هماهنگ‌سازی دستگاه‌های مختلف هر کشور برای رسیدن به اهداف مشخصی است که در راستای کاهش فقر تعیین می‌شود. 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 (قاسمی، ۱۳۹۹).

تعداد چشمگیری از کشورها، دارای اسناد راهبردی کاهش فقر هستند و تلاش کرده‌اند برنامه‌های خود را از این طریق مدیریت کنند. برخی از پژوهشگران، کشورهای

دارای سند راهبردی کاهش فقر را از منظر درآمدی به سه دسته تقسیم کرده‌اند و در ذیل هریک از این سه دسته، کشورهای مرتبط را ذکر کرده‌اند، 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، لیبریا، ماداگاسکار، مالاوی، مالی، موزامبیک، نپال، توگو، تانزانیا، سیرالئون، سنگال، رواندا، نیجر و اوگاندا.

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

هریک از کشورهای عضو دسته‌های سه‌گانه فوق، در سال‌های مختلف، اسناد راهبردی کاهش فقر را مخصوص وضعیت خود تدوین کرده و برنامه‌هایی را عمدتاً در سه دسته زیر داشته‌اند:

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

هنگام تدوین سند راهبردی، ذیل هریک از این برنامه‌های کلان، راهبردهای خرد و جزئی مشخص شده است. البته باید توجه کرد که این برنامه‌های ریزتر، در میان دسته‌های سه‌گانه کشورها و نیز از کشوری به کشور دیگر، ممکن است تا حدودی متفاوت باشد. برای مثال، ذیل سیاست‌های اقتصاد کلان کشورهای کم‌درآمد 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 نشده است. حال آنکه ایران نیز باید در سه حوزه اقتصاد کلان، حکمرانی و مدیریت مخارج عمومی و همچنین سیاست‌های بخشی و ساختاری، اقدام‌هایی برای تدوین سند راهبردی و اجرایی کردن آن انجام دهد که در ادامه، به تفصیل بررسی خواهد شد.

۲. فقدان سیاست واحد کاهش فقر در ایران

تلاش‌هایی که ایران به‌ویژه در دوره جمهوری اسلامی برای کاهش فقر انجام داده، بسیار متعدد و از زوایای مختلف قابل‌بحث و بررسی است. از منظر تدوین سند ملی کاهش فقر یا چیزی مشابه آن، برخی اقدام‌ها در سال‌های گذشته صورت گرفته که حال یا در قالب قوانین برنامه توسعه بوده یا در قالب مصوبات دولت بروز و ظهور پیدا کرده است.

۲-۱. آسیب‌شناسی عملکرد مجلس شورای اسلامی از منظر الزامات سند ملی کاهش فقر

شش برنامه پنج‌ساله توسعه که پس از پایان دفاع مقدس و آغاز دوره سازندگی تاکنون تدوین شده است، به مقوله فقر توجه زیادی معطوف داشته. «برنامه‌های فقرزدایی در ایران با توجه به حمایت‌های ایدئولوژیک نظام جمهوری اسلامی بعد از انقلاب از سر گرفته شد و به‌ویژه بعد از جنگ تحمیلی و هم‌زمان با اولین برنامه

توسعه به صورت جدی پیگیری شد به گونه‌ای که به جرئت می‌توان گفت در تمام این برنامه‌ها، هدف فقرزدایی از اولویت این برنامه‌ها بوده است» (زاهدی اصل و بساطیان، ۱۳۹۰: ۳). با این حال و به رغم اینکه مجلس شورای اسلامی در دوران فعالیت خود از ابتدا تا زمان انجام این پژوهش (پایان اردیبهشت ۱۴۰۲)، کمی بیش از ۵۰ مورد قانون در خصوص کاهش فقر و حمایت از فقرا تدوین و تصویب کرده است، اما وضعیت فقر همچنان نگران کننده است. درحقیقت، با وجود همه تلاش‌هایی که طی برنامه‌های توسعه کشور یا سایر قوانین در 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 (همان: ۱۷).

ایران در زمره کشورهای قرار دارد که به لحاظ نرخ فقر وضعیت مناسب‌تری نسبت به برخی کشورهای در حال توسعه یا کمتر توسعه یافته دارد که با نرخ‌های فقر مطلق ۳۰ تا ۴۰ درصد هستند، اما با این وجود، همچنان موضوع فقر مطلق در ایران مسئله بنیادین است. براساس برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نرخ فقر در سال ۱۳۹۶ به طور متوسط در کل کشور ۱۶ درصد بوده که هرچند از برخی کشورهای در حال توسعه در وضعیت بهتری قرار دارد، اما به کاهش و مدیریت نیازمند است (کاویانی، ۱۳۹۸: ۱). به طوری که سطح خط فقر 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 است. با آنکه خط فقر مطلق در سال ۱۳۷۵ در شهر برابر با ۸۱۵۳۲ ریال و در روستا ۴۸۳۹۸ ریال برای هر نفر بود (زاهدی اصل و بساطیان، ۱۳۹۰: ۱۴) به گزارش باشگاه خبرنگاران جوان در مصاحبه با معاونت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در تاریخ ۲۰ دی ۱۴۰۰، به طور 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 (<https://www.yjc.news/00Xfd5>).

بخشی از این وضعیت، حاصل فقدان سیاست مشخص درباره کاهش فقر است.

ایران جزو کشورهایی است که به‌رغم مواجه بودن با طیف وسیعی از فقر، هنوز به این نتیجه نرسیده است که به یک برنامه واحد و خط‌مشی مشخص برای کاهش فقر نیازمند است. برخی از پژوهشگران با بررسی داده‌های اجرای برنامه‌های اول، دوم و سوم به این نتیجه رسیده‌اند که طی سال‌های برنامه اول تا سوم توسعه، راهبرد مشخصی برای کاهش و زدودن فقر طراحی و اجرا نشده است، زیرا روند باثبات کاهش فقر، فقط در نواحی روستایی منطقه یک (از ۹ منطقه) کشور به چشم می‌خورد و در سایر مناطق، دچار نوسان‌های میزان فقر است (حسینی نژاد و اقتصادیان، ۱۳۸۴: ۴۸). حسینی‌نژاد و اقتصادیان پژوهش خود را درباره ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه در مورد کاهش فقر با این نتیجه‌گیری به پایان می‌رسانند:

«بررسی تجربی آمارهای کشور نشان می‌دهد که سیاست‌های کاهش فقر به‌صورت یک برنامه راهبردی و پایدار طی برنامه‌های توسعه‌ای به‌کار گرفته نشده است. نتایج تجزیه و تحلیل داده‌ها، نشان می‌دهد در هیچ‌یک از مناطق نه‌گانه 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» (همان: ۵۰).

هرچند برخی بر این باورند که «نابسامانی ذهنی که ما را به‌سمت طرح این مسئله کشانده نه نبود برنامه‌های فقرزدایی بلکه وجود برنامه‌های متعدد 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 نمی‌دهند؟ - این نابسامانی - کافی است که ما را به‌سمت طرح سؤالی بکشاند مبنی بر اینکه نقص برنامه‌های فقرزدایی در ایران چیست؟» (زاهدی اصل و بساطیان، ۱۳۹۰: ۳). از این‌رو باید تأکید کرد که اصل نابسامانی ما در 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 سند بنیادین است که برنامه‌ریزی مشخصی برای کاهش تدریجی فقر و مدیریت آثار آن بر زندگی فقیران صورت گرفته باشد. فقدان نگاه جامع و واحد باعث شده مجلس شورای اسلامی نتواند به همه زوایای فقر و آثاری که با تصویب قوانین انجام شده، توجه کند. درحقیقت، باید اذعان داشت «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 مشکل‌آفرین دیگر نیز احاطه پیدا کند و فقر یکی از آنها است» (زاهدی اصل، ۱۳۸۱: ۸۷).

تنها مورد مشخص مجلس شورای اسلامی، لزوم تدوین برنامه جامع فقرزدایی است که به ماده (۹۵) قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ مربوط می‌شود و طی آن، دولت مکلف شده 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 گذارد:

- گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین اجتماعی؛
- اعمال سیاست‌های مالیاتی با هدف بازتوزیع عادلانه درآمدها؛
- تعیین خط فقر و تبیین برنامه‌های توانمندسازی متناسب؛
- طراحی برنامه‌های ویژه اشتغال؛
- ارتقای مشارکت نهادهای غیردولتی و مؤسسه‌های 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 روستاییان و عشایر.

۲-۲. آسیب‌شناسی عملکرد دولت در تدوین «سند کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها»

دولت همانند مجلس شورای اسلامی، برای کاهش فقر اقدام‌های متعددی انجام داده و می‌دهد که قصد بررسی همه آنها وجود ندارد؛ اما آنچه در این پژوهش مورد توجه است، اقدام‌هایی که با نگرش یکپارچه و جامع نسبت به فقر اتخاذ شده است. یکی از آنها 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 ارائه شد که در تیرماه ۱۳۷۵ سازمان برنامه و بودجه وقت تهیه کرده بود، اما این پیش‌نویس به تأیید هیئت دولت نرسید. پس از آن، در زمان حکومت برنامه توسعه سوم، دومین گزارش با عنوان «برنامه مبارزه با فقر و افزایش درآمد خانواده‌های کم‌درآمد» به انضمام متن مصوبه در مهرماه ۱۳۷۹ ازسوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت تهیه و تدوین شد که متن پیشنهادی آن به تأیید دولت نرسید (قاسمیان، ۱۳۸۴: ۵۲۶).

تنها سند مصوب و مشخصی که دولت تصویب کرده 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 هیئت وزیران رسیده است. این تصویب‌نامه که ۱۴ ماده دارد و بعداً مورد اصلاح و بازبینی قرار گرفته، به مسائل مختلفی توجه کرده است.

ماده (۱) طی هشت 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 اقدامهای حمایتی برای پوشش محرومترین افراد جامعه،
اصل پنجم- لزوم توانمندسازی فقرا با 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 هشتگانه فوق، در برخی موارد از حالت اصل خارج شده و حالت سیاست به خود می‌گیرد مانند اصل ششم و هفتم که بیشتر شبیه راهبرد و سیاست هستند تا اصل. همچنین، با اینکه در بند «۳» ماده (۱)، مقرر شده «به فقرا به‌عنوان افرادی نگریسته شود که باید در فرایند فقرزدایی خودشان شرکت نمایند» و درواقع، به لزوم جلب مشارکت فقرا در فقرزدایی اشاره کرده است، اما در تدوین خود این تصویب‌نامه، معلوم نیست از کدامیک از انجمن‌ها یا مؤسسه‌های فعال در زمینه فقر و فقرزدایی مشورت اخذ شده است. ضمن اینکه بیان کلی بدون پرداختن به جزئیات و فرایند جلب مشارکت، مطلوب نیست. درحقیقت، در این سند راهکارهای اجرایی کردن این اصول مشخص نشده است.

در ادامه این سند، به بیان برخی اهداف آرمانی (ماده ۳) و کیفی (ماده ۴) پرداخته شده است بدون اینکه مشخص باشد، چه تفکیک و تمایزی میان این دو وجود دارد. ماده (۳) اهداف آرمانی سند 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 هدفمند کردن 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 ازجمله 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 هیچ‌یک از این اهداف، چه آرمانی و چه کیفی، شاخصی معین نشده است. درحالی‌که بدون بهره‌مندی از شاخص، هیچ‌یک از این عناوین را نمی‌توان معنادار قلمداد کرد. برای مثال، بهبود وضعیت تغذیه که در بند «۱» ماده (۴) فوق‌الذکر به‌عنوان یکی از اهداف کیفی در نظر گرفته شده است، دقیقاً به چه معنا است؟ چه چیزی بهبود وضعیت تغذیه محسوب می‌شود؟ تغذیه کدام‌یک از دهک‌های جامعه مدنظر است؟ این بهبود وضعیت قرار است در چه بازه زمانی اتفاق بیفتد؟ تک‌تک بندهای ماده (۳) و (۴) از این ابهام رنج می‌برد و ظاهر بر این است که مقام وضع این مقررات نخواستسته یا نتوانسته برای خود، الزامات مشخصی وضع کند و تعهدات روشنی به‌عهده گیرد.

ماده (۶) این تصویب‌نامه «به‌منظور شفاف‌سازی یارانه‌های پنهان، جبران اثرات تغییر یارانه‌ها بر گروه‌های درآمدی آسیب‌پذیر، اجرای طرح‌های فقرزدایی و تقویت رشد اقتصادی توأم با ارتقای شاخص‌های اجتماعی، در سال اول برنامه چهارم توسعه، حساب هدفمندسازی یارانه‌ها نزد وزارت رفاه و تأمین اجتماعی ایجاد می‌گردد»؛ که منابع و مصارف آن در ماده (۷)^۱ ذکر شده بود. مصارفی همچون کمک مستقیم

۱. ماده ۷- منابع و مصارف حساب هدفمندسازی یارانه‌ها به شرح زیر است:

الف) منابع حساب:

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)^۱ وزارت رفاه و تأمین اجتماعی را موظف کرده بود با ایجاد پایگاه جامع اطلاعاتی درخصوص اقشار آسیب‌پذیر و به‌روز کردن سالیانه آن، تغییرات زمانی و جغرافیایی فقر را بررسی کرده و متناسب با آن نسبت به توزیع یارانه به گروه‌های هدف اقدام کند به‌گونه‌ای که از سال سوم برنامه چهارم توسعه، یارانه به‌شکل هدفمند پرداخت شود. همه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی نیز موظف شده بودند اطلاعات مورد نیاز را به وزارتخانه یادشده ارائه کنند.

۱. منابع حاصله از اصلاح نظام موجود پرداخت یارانه‌ها،
 ۲. نود درصد (۹۰٪) منابع حاصله از شفاف‌سازی یارانه‌های پنهان به‌ویژه شفاف‌سازی یارانه حامل‌های انرژی،
 ۳. مالیات ویژه رفاه اجتماعی،
 ۴. سایر منابع.
- ب) مصارف حساب:
۱. کمک مستقیم و جبرانی از طریق نظام تأمین اجتماعی به اقشار آسیب‌پذیر،
 ۲. برنامه‌های توانمندسازی و خدمات حمایت‌های اجتماعی برای جمعیت زیر خط فقر،
 ۳. برنامه‌های ویژه اشتغال از طریق آموزش‌های فنی و حرفه‌ای متناسب با نیاز بازار کار و آموزش مهارت‌های زندگی و شغلی،
 ۴. پرداخت یارانه در جهت تأمین سبد مطلوب غذایی،
 ۵. تأمین مسکن مناسب برای گروه‌های فقیر در قالب اجرای طرح‌های انبوه‌سازی و ایجاد خانه‌های ارزان‌قیمت در کلیه استان‌ها با اولویت مناطق محروم،
 ۶. کمک به سرمایه‌گذاری در صنایع کوچک و متوسط با اولویت مناطق محروم،
 ۷. ارتقای حمایت‌های حقوقی مشاوره‌های اجتماعی و مددکاری برای دفاع از حقوق فردی، خانوادگی و اجتماعی فقرا،
 ۸. کمک به اجرای قانون حمایت از زنان و کودکان بی‌سرپرست،
 ۹. سایر موارد براساس آیین‌نامه حساب هدفمندسازی یارانه‌ها.
۱. ماده ۸- وزارت رفاه و تأمین اجتماعی موظف است با ایجاد پایگاه جامع اطلاعاتی درخصوص اقشار آسیب‌پذیر و به‌روز نمودن سالیانه آن، تغییرات زمانی و جغرافیایی فقر را بررسی نموده و متناسب با آن نسبت به توزیع یارانه به گروه‌های هدف اقدام نماید به‌گونه‌ای که از سال سوم برنامه چهارم توسعه، یارانه به‌شکل هدفمند پرداخت گردد. کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی موظفند اطلاعات مورد نیاز را به وزارتخانه یادشده ارائه نمایند.

درنهایت، مواد (۱۲)^۱ و (۱۳)^۲ 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 چهار ماه از تصویب‌نامه مزبور، لایحه شفاف‌سازی یارانه‌ها و لایحه مالیات ویژه رفاه اجتماعی را تقدیم مجلس شورای اسلامی کند. 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 هیئت 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 «به‌دلیل مشخص نبودن ابعاد دقیق مسئله عملاً متروک ماند» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸: ۵).

درواقع، تدوین سند کاهش فقر به شرح مزبور، حالتی متناقض‌نما و ناقص است. متناقض‌نما از این جهت که با نهادهای تدوین و ابلاغ شده است که جایگاهی برای الزامی کردن و پیگیری برنامه‌های لازم ندارد. در منظومه سیاسی و حقوق اساسی کشور، هیئت وزیران پس از رهبری و ریاست جمهوری و تحت نظارت مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد. همچنین، فراتر از هیئت وزیران، نهادها و مراجعی همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوای سه‌گانه و شورای عالی امنیت ملی قرار می‌گیرد و هیئت وزیران در برابر این نهادها، اقتدار چندانی ندارد.

در نهایت نباید از یاد برد که برخی از نهادهای بسیار مهمی که مسئولیت‌ها و اختیاراتی در قبال برنامه کلان کاهش فقر به‌عهده دارند، ذیل هیئت وزیران تلقی نمی‌شوند و استقلال مالی، اقتصادی و حتی اداری آنها از هیئت وزیران، باعث می‌شود

۱. ماده ۱۲- لایحه شفاف‌سازی یارانه‌ها بنا به پیشنهاد مشترک وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت نفت و وزارت بازرگانی ظرف چهار ماه پس از تصویب این سند تهیه و تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌گردد.

۲. ماده ۱۳- لایحه مالیات ویژه رفاه اجتماعی بنا به پیشنهاد مشترک وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی ظرف چهار ماه پس از تصویب این سند تهیه و تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌گردد.

که تصمیم‌گیری نهاد اخیر نسبت به آنها اهمیت چندانی نداشته باشد. کمیته امداد امام خمینی، بنیاد مستضعفان و حتی سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان سه نهاد بسیار مهم که یا در زمینه حمایت از فقرا متمرکز هستند یا به‌نحوی از انحاء، مجری سیاست‌های فقرزدایی هستند، خارج از نظارت مستقیم هیئت وزیران قرار می‌گیرد. جایگاه خاص هیئت وزیران در نظام جمهوری اسلامی ایران باعث می‌شود که این نهاد نتواند تدوینگر مناسبی برای اسناد راهبردی کاهش فقر در کشور تلقی شود، چراکه مقام واضع و تدوین‌کننده چنین اسنادی، باید جایگاهی رفیع در هرم حقوقی و اساسی کشور داشته باشد. شاید اگر یکی از نهادهای زیر نظر رهبری مانند شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوای سه‌گانه یا حداقل خود مجلس شورای اسلامی انجام چنین وظیفه‌ای را به‌عهده می‌گرفت، مناسب‌تر می‌بود.

همچنین، بسیار عجیب است که با وجود مفهومی به نام سیاست‌های کلی نظام در هرم هنجارهای حقوقی کشور یا در نظر گرفتن این نکته که در این سیاست‌ها، بسیاری از وجوه و زوایای کاهش فقر و فقرزدایی مورد توجه واقع شده است، هیئت وزیران وارد تدوین سند کاهش فقر در کشور شده است. درحقیقت، بسیار مناسب‌تر بود که سیاست‌های کلی نظام درخصوص کاهش فقر را مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین می‌کرد و به تأیید رهبری می‌رسید. هرچند همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، اجرایی شدن سیاست‌های کلی نظام خود با مشکلات و موانعی مواجه است، اما به‌هرحال شأن و جایگاه این سیاست‌ها در مقایسه با سند کاهش فقر بسیار بالاتر است که هیئت وزیران به تصویب رسیده است.

ازطرفی، 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 که جنبه غیرمشارکتی دارد. به‌رغم همه تأکیدات که در زمینه لزوم مشارکتی بودن اسناد راهبردی کاهش فقر صورت گرفته و برخی از این موارد، قبلاً مورد اشاره واقع شد، در تدوین سند کاهش فقر هیئت وزیران مشارکتی مشاهده نمی‌شود. البته ممکن است در تدوین آن جلساتی میان نهادهای مختلف برگزار شده باشد یا

مشارکت نهادها و مراجع دولتی و غیردولتی جلب شده باشد، اما به‌هرحال از متن مصوب و مقدمه آن چنین برمی‌آید که این الزامات چندان رعایت نشده است یا حداقل، مستنداتی درخصوص رعایت آنها در دسترس نیست.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

طراحی، تدوین و اجرای برنامه کلان کاهش فقر در قالب سند ملی، ضرورتی راهبردی برای کشور است. در تدوین چنین برنامه‌ای، نخست باید با شناخت و درک کامل‌تر از مقوله فقر و لایه‌های مختلف مفهومی آن، عوامل و بسترهای ایجاد، رشد و تعمیق آن شناسایی شود و بر مبنای این دانش، تبیینی دقیق از وضع موجود صورت گیرد 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 به‌طور یکسان درباره همه نقاط و مناطق کشور اجرایی شود، بنابراین باید برای هریک از مناطق کشور، تدبیری مستقل اندیشه شود و سطوح اجرایی آنها به‌دقت تعریف شود.

با آنکه مجلس شورای اسلامی شش قانون برنامه پنج‌ساله توسعه تصویب کرده است، ولی مطالعات نشان می‌دهد که این نهاد، فاقد برنامه مشخصی برای کاهش فقر است و در هریک 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 آن‌هم نمی‌تواند چندان کارساز باشد، چراکه 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 آن را مدنظر قرار دهد. این سند از جهات مختلف از جمله فقدان شاخص، دچار ایرادها و اشکال‌هایی است. مهم‌ترین ایراد این

سند که در عمل باعث انزوای آن و عدم اجرایی شدن است، جایگاه نهاد واضع آن در منظومه حقوق اساسی کشور است. هیئت 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 و پیگیری کند.

با پذیرش ضرورت تدوین سند ملی کاهش فقر در ایران، این مهم را باید نهادی انجام دهد که امکان پیگیری الزامات آن را داشته باشد. هرچند تصویب سیاست کلی نظام می تواند راهگشا باشد، ولی مشکلات اجرایی شدن این سیاست ها خود یکی از موانع چنین سیاستی می شود و در کنار آن، مجلس شورای اسلامی نیز باید به عنوان نهاد قانونگذار در کشور، وارد عمل شده و سند ملی کاهش فقر با همکاری همه نهادهای ذی نفع و همچنین جامعه مدنی تدوین کند و با یک بازه زمانی مشخص برای کاهش فقر و شاخص های مربوط به سنجش، اقدام هایی انجام دهد. بدون چنین امر مهمی، اتخاذ برنامه های پراکنده و اقدام های جزیره ای، به نتیجه درخشانی نائل نخواهد شد.

منابع و مأخذ

۱. افراخته، حسن، حمید جلالیان، اصغر طهماسبی و مریم آرمند (۱۳۹۸). «ارزیابی میزان فقر چندبعدی (قابلیتی) در مناطق روستایی شهرستان همدان با استفاده از روش آلکایر و فوستر»، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، دوره ۵۱، ش ۴.
۲. پیران، پرویز (۱۳۸۲). «سیاست اجتماعی، توسعه اجتماعی و ضرورت آن در ایران»، رفاه اجتماعی، دوره ۳، ش ۱۰.
۳. حسینی، حسن و فاطمه صفری (۱۳۸۷). «معلولیت، فقر و طرد اجتماعی»، رفاه اجتماعی، دوره ۸، ش ۳۰ و ۳۱.
۴. حسینی، سیدعقیل و سیداسماعیل مسعودی (۱۳۹۷). «تحلیل و نقد اندیشه‌های آمارتیا سن در باب توسعه»، پژوهشنامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، دوره ۱۸، ش ۶.
۵. حسینی‌نژاد، سیدمرتضی و محمدرضا اقتصادیان (۱۳۸۴). «ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه در مورد کاهش فقر با استفاده از روش سلطه تصادفی»، پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، ش ۳۶.
۶. رضایی، حسین (۱۳۹۸). «ارزیابی راهکارهای دستیابی به عدالت اقتصادی با رویکرد پویایی سیستمی»، دوفصلنامه علمی مطالعات اقتصاد اسلامی، سال دوازدهم، ش ۱.
۷. روزنامه توسعه ایرانی (۱۴۰۱/۱۰/۱۳). «رشد ۵۰ و ۷۰ درصدی سرانه خط فقر در سال‌های ۱۴۰۱-۱۴۰۰»، ش ۱۲۵۶، شماره خبر ۴۹۹۱۰.
۸. زاهدی اصل، محمد (۱۳۸۱). مبانی رفاه اجتماعی، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی.
۹. زاهدی اصل، محمد و سیدمحمد بساطیان (۱۳۹۰). «مسائل و مشکلات فقر در ایران»، برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، دوره ۳، ش ۷.
۱۰. زاهدی، شمس‌السادات، سینا محمدنبی و مهدی شهبازی (۱۳۸۸). «بررسی عوامل مؤثر بر کاهش فساد اداری؛ مطالعه موردی در شهرداری تهران»، مدیریت فرهنگ سازمانی، سال هفتم، ش ۲۰.
۱۱. سادات حسینی، راحله، محمدجواد جاوید، سیدمحمد حسینی و بابک درویشی (۱۴۰۱). «تأثیر مداخلات دولت در صندوق‌های بازنشستگی با هدف تحقق عدالت اجتماعی»، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۲، ش ۳.
۱۲. ساش، جفری دی (۱۳۸۹). پایان فقر؛ فرصت‌های اقتصادی عصر ما، ترجمه مؤسسه موج، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۳. قاسمی، محمد (۱۳۹۹). «فقدان سیاست علمی مستمر برای فقرزدایی»، شبکه تحلیلی نخبگان، قابل دسترسی در: <https://khl.ink/f/46015>
۱۴. قاسمیان، سعید (۱۳۸۴). «کاهش فقر در ایران؛ چالش‌ها و افق‌ها»، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال پنجم،

ش ۱۸.

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

۱۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸). «دلایل فقر پایدار در ایران و پیشنهادهایی برای خروج از فقر»، شماره مسلسل ۲۲۰۱۶۵۷۴.

17. Dean, Hartley (2016). "Poverty and Social Exclusion", In: *Social Advantage and Disadvantage*, Edited by Lucinda Platt and Hartley Dean (eds.), Oxford University Press.
18. Di John, J. (2011). "Is There Really a Resource Curse? A Critical Survey of Theory and Evidence", *Global Governance*, Vol. 17.
19. 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.
20. Driscoll, Ruth and Alison Evans (2005). "Second-Generation Poverty Reduction Strategies: New Opportunities and Emerging Issues", *Development Policy Review*, Vol. 23, No. 1.
21. <https://www.yjc.news/00Xfd5>
22. Kamruzzaman, Palash (2009). "Poverty Reduction Strategy Papers and the Rhetoric of Participation", *Development in Practice*, Vol. 19, No. 1.
23. Klugman, Jeni (2002). *Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, World Bank.
24. 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.
25. Morrow, Daniel (2001). "Poverty Reduction Strategy Paper and Sustainable Development", *The Workshop on Poverty and Sustainable Development*, Available at: Poverty Reduction Strategy Papers and Sustainable Development (iisd.org).
26. Singh, Pramod K and Harpalsinh Chudasama (2020). "Evaluating Poverty Alleviation Strategies in a Developing Country", *Plos One*, Vol. 15, No. 1.