

تحلیل جامعه‌شناختی سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه‌های توسعه (راهکارها و توصیه‌های سیاستی برای تدوین برنامه هفتم توسعه)

دکتر امیر ملکی^۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱/۱۱

تاریخ وصول: ۱۴۰۱/۸/۲۵

چکیده:

مبارزه با فقر و نابرابری‌های اجتماعی یکی از اصلی‌ترین دغدغه‌های سیاست‌گذاران اجتماعی است. در ایران این موضوع در قالب برنامه‌های توسعه و لایحه فقرزدایی همواره مد نظر بوده است. با این حال شاخص‌های حوزه فقر نتایج چندان رضایت‌بخشی را نشان نمی‌دهند. در مقاله حاضر به تحلیل محتوای شش برنامه توسعه با تأکید بر سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری‌های اجتماعی پرداخته شده است. نتایج حاکی از آن است که: (۱) در هیچکدام از برنامه‌ها (بجز برنامه چهارم) خط فقر استاندارد و رسمی که ملاک عمل سیاست‌گذار قرار گرفته باشد، ملاحظه نمی‌شود؛ (۲) جدی‌ترین چالش برنامه‌های توسعه در رابطه با کاهش فقر، شناسایی فقرا است؛ (۳) برنامه فقرزدایی در ایران بر رفع پیامدهای فقر تأکید دارد تا علل و ریشه‌های آن؛ (۴) در برنامه‌های توسعه به موضوع آسیب‌پذیری توجه جدی نشده است. لذا در تدوین برنامه هفتم توسعه تأکید می‌گردد: در ابتدای برنامه تعریف مشخصی از خط فقر و شاخص‌های مربوطه ارائه شود، گروه‌های هدف یعنی فقرا و مناطق محروم و نیازهای آنها شناسایی گردد، به جای دیدگاه عارضه‌نگر، رویکرد ساختارنگر به فقر اتخاذ گردد، به جای برنامه‌های جزیره‌ای سعی در تدوین برنامه جامع کاهش فقر شود، موضوع توانمندسازی در کنار پرداخت‌های مستقیم مد نظر قرار گیرد، علاوه بر رشد، موضوع توزیع مجدد درآمد مد نظر قرار گیرد و تکانه‌های احتمالی خارجی پیش‌بینی و برای مقابله با آنها برنامه‌ریزی شود.

مفاهیم کلیدی: فقر، نابرابری اجتماعی، برنامه‌های توسعه، فقرزدایی

^۱ دانشیار گروه جامعه‌شناسی دانشگاه پیام نور، تهران، ایران a_maleki@pnu.ac.ir

مقدمه و بیان مسأله

فقر و نابرابری‌های اجتماعی از جمله مهم‌ترین و بحث‌برانگیزترین مسائل اجتماعی در تمام سطوح فردی، محلی، ملی و جهانی به شمار می‌آیند. از این‌رو مبارزه با فقر و نابرابری‌های اجتماعی همواره یکی از اصلی‌ترین دغدغه‌های دولت‌ها، نهادهای بین‌المللی، سیاست‌گذاران بخش عمومی و مصلحین اجتماعی بوده است. نهادهای بین‌المللی و منطقه‌ای - اقدامات نمادین و عملی را به منظور جلوگیری از افزایش فقر در پیش گرفتند. در ایران موضوع کاهش فقر و گسترش خدمات اجتماعی و رفاه اقشار آسیب‌پذیر به صراحت در اصل‌های ۲۱، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است (The *Constitution of the Islamic Republic of Iran, 2013*)؛ همچنین برای مبارزه با فقر و نابرابری‌های اجتماعی پیش‌بینی‌هایی در قالب برنامه‌های توسعه و چندین بار در قالب لایحه فقرزدایی اقداماتی صورت گرفته است با این حال شاخص‌های حوزه فقر و نابرابری‌های اجتماعی نتایج رضایت‌بخشی را نشان نمی‌دهند.

مطالعات اخیر نشان می‌دهد که خط فقر در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ رشد ۳۸ درصدی داشته و به عدد ۱ میلیون و ۲۵۴ هزار تومان سرانه در ماه رسیده که بر این اساس خط فقر یک خانوار سه و چهار نفره به ترتیب ۲ میلیون و ۷۵۸ و ۳ میلیون و ۳۸۵ هزار تومان خواهد بود. با رشد شدید خط فقر طی ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، نرخ فقر از ۲۲ درصد در سال ۱۳۹۶ به ۳۲ درصد در سال ۱۳۹۸ رسیده به این معنا که در سال ۱۳۹۸، ۳۲ درصد از جمعیت کشور معادل ۵.۲۶ میلیون نفر زیر خط فقر قرار دارند. نرخ‌های تورم ۵.۴۷ و ۲۲ و ۴۹ درصدی (نقطه به نقطه) در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ هزینه زندگی را افزایش داده و در نتیجه خط فقر را نیز ۳۸ درصد در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ بالا برده است (Shahidi and Kaviani, 2021: 9).

برنامه‌های مبارزه با فقر به همان اندازه که به کارایی سیاست‌گذاری و نحوه اجرای برنامه نیاز دارند، به شناخت ابعاد مختلف پدیده فقر و تعریف آن، دلایل وقوع آن و پیش‌فرض‌های لازم برای ریشه‌کنی آن نیز نیازمندند. چندبعدی بودن فقر موجب شده تعاریف متعددی با توجه به جنبه‌های مختلف آن ارائه شود و تاکنون اجماعی در مورد مفهوم آن شکل نگرفته است. فقر می‌تواند از ابعاد مختلفی مانند فقر آموزش، فقر سلامت، فقر سرپناه، فقر غذایی و ... مورد ارزیابی قرار گیرد. به دلیل طبیعت چند بعدی فقر و فقیر، ارائه تعریف جامع و دقیقی از اصطلاح فقر مشکل است. فقر را می‌توان از جهات گوناگون تعریف و تقسیم‌بندی نمود. تانسن در مطالعات خود در خصوص فقر در دهه‌های ۱۹۶۰ و

۱۹۷۰ تعریفی از فقر ارائه داد که با توجه به دیدگاه وی و یافته‌هایش بسیار مهم بود و بطور گسترده‌ای از آن استفاده شد: "افراد، خانواده‌ها و گروه‌های جمعیتی را زمانی می‌توان فقیر به حساب آورد که با فقدان منابع برای کسب انواع رژیم‌های غذایی، مشارکت در فعالیت‌ها و شرایط و امکانات معمول زندگی، مواجه باشند" (Tansand, 1979: 31). آمارتیا سن در سال ۱۹۸۱ اشاره کرده است که فقر را باید به صورت محرومیت از قابلیت‌های اساسی در نظر گرفت و نه صرفاً پایین بودن درآمدها که ضابطه متعارف شناسایی فقر است" (Erzrum Chiller, 2005: 12). بوت و روانتری در اواخر قرن نوزدهم تلاش کردند که بین فقر مطلق و نسبی تمایز قائل شوند. فقر مطلق به‌عنوان ناتوانی در کسب حداقل استاندارد زندگی تعریف شده است و لذا بستگی به چگونگی تعریف حداقل معاش دارد و فقر نسبی به‌عنوان ناتوانی در کسب یک سطح معین از استانداردهای زندگی که در جامعه فعلی، لازم یا مطلوب تشخیص داده می‌شود، تعریف شده است (Khodadad Kashi & et. al., 2002: 11).

بعد از انقلاب شش برنامه توسعه تدوین و به اجرا درآمده است و در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه هستیم. این در حالی است که شاخص‌ها نشان از وجود نابرابری اجتماعی و فقر در بسیاری از اقشار و مناطق جغرافیایی کشور دارد. این امر مؤید لزوم تحلیل و بازنگری سیاست‌های فقرزدایی و کاهش نابرابری در برنامه‌های توسعه است. با توجه به اهمیت موضوع، در مقاله حاضر ضمن مرور و نقد تحقیقات انجام شده در حوزه فقرزدایی، به طرح پیش‌فرض‌ها و نظریه‌های جامعه‌شناختی در خصوص دلایل فقر پرداخته می‌شود. در ادامه با استفاده از روش تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار به تحلیل شش برنامه توسعه بعد از انقلاب با تأکید بر سیاست‌های حوزه فقرزدایی پرداخته خواهد شد. به بیان دیگر واحد مشاهده در پژوهش حاضر متن قوانین برنامه‌های توسعه است و به ارزیابی عملکرد اقدامات اجرایی دولت‌ها در این خصوص پرداخته نمی‌شود.

پیشینه تجربی پژوهش

مطالعات بسیار زیادی در خصوص برآورد میزان فقر و نابرابری اجتماعی در جامعه و سیاست‌های مبارزه با آن در داخل و خارج از کشور انجام شده است. سابقه مطالعات مربوط به برآورد فقر و توزیع نابرابر درآمد به اواسط دهه ۱۳۲۰ همزمان با تأسیس وزارت کار در ایران باز می‌گردد. این مطالعات بیشتر با رهیافت اقتصادی و در قالب تعیین حداقل دستمزد تعیین سبد مصرفی خانوار می‌باشد (Khandozi & et. al., 2015: 96).

جدول ۱: خلاصه ابعاد روش‌شناختی پژوهش‌های حوزه کاهش فقر و نابرابری اجتماعی
Table 1: Summary of Methodological Dimensions of Research in the Field of Reducing Poverty and Social Inequality

نویسندگان	مفهوم مورد بررسی	رهیافت پژوهش: ارزیابی عملکرد یا تحلیل محتوا	واحد مشاهده: برنامه / سیاست دولت	نوع اثر
Writers	The Concept Under Consideration	Research Approach: Performance Evaluation or Content Analysis	View Unit: Government Program/Policy	Type of Effect
خاندوزی و همکاران (۱۳۹۹)	عدالت اجتماعی	طراحی و برآورد شاخص ترکیبی	سیاست‌های دولت	مقاله
محمد غفاری فرد (۱۳۹۸)	توسعه و توازن منطقه‌ای (نابرابری منطقه‌ای)	ارزیابی عملکرد اقتصادی برنامه	برنامه‌های سوم و چهارم	مقاله
اشرفی و همکاران (۱۳۹۷)	رشد، نابرابری و فقر	ارزیابی عملکرد اقتصادی برنامه (تحلیل همبستگی)	برنامه‌های دوم تا پنجم	مقاله
قوتی سفیدسنگی و همکاران (۱۳۹۶)	توسعه اجتماعی	تحلیل محتوای کمی	اول تا پنجم	مقاله
محمدجواد زاهدی و محمود نوائی لواسانی (۱۳۹۵)	رفاه و عدالت اجتماعی	تحلیل محتوا و ارزیابی برنامه	برنامه پنجم	مقاله
خاندوزی و همکاران (۱۳۹۵)	سیاست‌های فقرزدایی	ارزیابی برنامه	برنامه اول تا پنجم	مقاله
سعید مدنی قهفرخی (۱۳۹۴)	فقر و نابرابری	تحلیل محتوا و ارزیابی برنامه	اول تا چهارم	کتاب
علی یوسفی نژاد و مرتضی عزتی (۱۳۹۴)	توسعه (مستخرج از دیدگاه امام)	تحلیل محتوای برنامه	دوم و سوم	مقاله
رستم‌زاده و نصیرآبادی (۱۳۹۳)	عدالت و فرصت‌های اجتماعی و اقتصادی	ارزیابی عملکرد اقتصادی برنامه	برنامه‌های سوم تا پنجم	گزارش
شاه طهماسبی و همکاران (۱۳۹۲)	نابرابری اقتصادی	ارزیابی عملکرد اقتصادی برنامه	سوم و چهارم	مقاله
محمد حسین	عدالت اجتماعی	تحلیل محتوای کمی	دوم تا چهارم	مقاله

نوع اثر	واحد مشاهده: برنامه/ سیاست دولت	رهیافت پژوهش: ارزیابی عملکرد یا تحلیل محتوا	مفهوم مورد بررسی	نویسندگان
Type of Effect	View Unit: Government Program/Policy	Research Approach: Performance Evaluation or Content Analysis	The Concept Under Consideration	Writers
				رضائی (۱۳۹۲)
مقاله	سوم و چهارم	ارزیابی عملکرد برنامه‌ها	توانمندی و توسعه‌ی پایدار	مؤمنی و میلانی (۱۳۹۰)
مقاله	برنامه چهارم	ارزیابی عملکرد اقتصادی برنامه	نابرابری‌های منطقه‌ای	علاءالدین ازوجی (۱۳۹۰)
مقاله	سیاست دولت‌ها	ارزیابی سیاست‌های جهانی	نابرابری اقتصادی جهانی و فقر	لطفیان (۱۳۸۹)
گزارش	برنامه‌های ۵ ساله	ارزیابی عملکرد برنامه‌ها	عدالت اجتماعی و اقتصادی	عیوضلو (۱۳۸۶)
مقاله	برنامه چهارم	ارزیابی برنامه توسعه	برنامه‌های فقرزدایی	قانع‌راد (۱۳۸۴)
مقاله	برنامه‌های دولت	ارزیابی سیاست	مبارزه با فقر و نابرابری اجتماعی	بهروز هادی زنوز (۱۳۸۴)
مقاله	۳ و ۴ و سیاست دولت	ارزیابی عملکرد اقتصادی	فقر	قاسمیان (۱۳۸۴)

به غیر از مطالعات اقتصادی مربوط به برآورد میزان فقر و نابرابری در جامعه، دسته دیگری از مطالعات به تحلیل سیاست‌ها و برنامه‌های حوزه کاهش فقر و نابرابری پرداخته‌اند. این دسته مطالعات را می‌توان در قالب دو گروه کلی تقسیم‌بندی نمود. الف) مطالعاتی که با استفاده از آمارهای موجود به ارزیابی تأثیر سیاست‌ها و اقدامات اقتصادی دولت‌ها بر وضعیت شاخص‌های فقر و نابرابری اجتماعی می‌پردازند. همانند مطالعات غفاری‌فرد (۱۳۹۸)، اشرفی و همکاران (۱۳۹۷)، قوتی سفیدسنگی و همکاران (۱۳۹۶) و رستم‌زاده و نصیرآبادی (۱۳۹۳).

ب) دسته دیگر مطالعات صرفاً به تحلیل محتوای برنامه‌های توسعه‌از منظر وجود سیاست‌های مبارزه با فقر و نابرابری اجتماعی پرداخته‌اند همانند مطالعات زاهدی و نوائی لواسانی (۱۳۹۵)، یوسفی‌نژاد و عزتی (۱۳۹۴). جدول ۱ خلاصه‌ای از ابعاد روش‌شناسی این

مطالعات را نشان می‌دهد.

مبانی نظری پژوهش

پیش‌فرض‌های جامعه‌شناختی ریشه‌کنی فقر و نابرابری: آیا باید بخشی از جامعه در فقر به سر ببرد و آیا راهی وجود دارد که همه آحاد جامعه به بالاتر از آستانه فقر و سطحی برسند که از نیاز اساسی زندگی که تغذیه کافی و خدمات درمانی و مسکن خوب است محروم نباشند؟ استنلی ایترن، ماکسین باکازین و کلی ایترن اسمیت (۲۰۱۷)، در کتاب مسائل اجتماعی از دیدگاه انتقادی به طرح ده پیش‌فرض می‌پردازند که تحقق آنها برای ریشه‌کن کردن فقر، اساسی و حیاتی هستند.

فرض یک: اینکه فقر مسئله‌ای اجتماعی است و منشأ مسایل اجتماعی دیگر است و لاجرم باید حذف گردد. فقر با جرم و بارداری نوجوانان و طلاق و ضعف جسمانی و انبوهی از مسایل جامعه مرتبط است. هزینه فقر برای جامعه آنقدر سنگین است که آن را نمی‌توان نادیده گرفت.

فرض دو: فقر را می‌توان ریشه‌کن کرد. هیچ توضیحی برای نادیده گرفتن میلیون‌ها نفر که در فقر به سر می‌برند وجود ندارد.

فرض سوم: فقر محصول فقدان منابع است نه نظام ارزشی منحل. آنچه برای برنامه ریشه‌کنی فقر اساسی است تشخیص وضعیتی است که عده‌ای را دچار فقر می‌کند. حمله باید بسوی تغییرات ساختاری باشد تا مردم طبقه پایین بتوانند از دستمزد در خوری برای تأمین زندگی مناسبی برای خانواده و کمک به پیشرفت تحصیلی کودکان‌شان برخوردار گردند.

فرض چهار: فقر فقط مسئله کمبود درآمد نیست. فقر نتیجه سایر نابرابری‌های جامعه نیز هست. فقر شامل الگوی تحکیم‌بخش فرصت‌های محدود و خدمات اجتماعی ناکافی، تبعیض نهادی و توزیع نابرابر منابع است. این مسایل را می‌توان با تغییرات ساختاری رفع کرد از جمله: (۱) اعمال قوانین ایجاد فرصت برابر در اشتغال و پیشرفت و تحصیل و (۲) بازتوزیع قدرت در سطح ملی و محلی.

فرض پنجم: فقر را نمی‌توان فقط با کوشش خود فقرا از بین برد. فقرا نه قدرت ایجاد تغییرات ساختاری مورد نیاز برای ریشه‌کنی فقر را دارند و نه منابع آن را. برخی فقرا با تلاش خویش از فقر بیرون می‌آیند اما اکثر فقرا در فقر باقی می‌مانند مگر این که نظام را مردم و گروه‌های صاحب قدرت و منابع تغییر دهند. این بدان معنا نیست که فقرا توانایی

تأثیرگذاری ندارند. آنها می‌توانند اما معمولاً فقط به‌طور غیر مستقیم از طریق افراد یا گروه‌های پرنفوذ که نگران وضع اسفناک فقرا هستند.

فرض ششم: فقر را نمی‌توان به دست بخش خصوصی از بین برد. با توجه به اینکه بخش خصوصی وارد فعالیت‌های غیر انتفاعی نمی‌شود مسلماً فعالیت‌های بخش خصوصی هرگز به خودی خود به فقر خاتمه نمی‌بخشد. به عبارت دیگر نفع خصوصی معمولاً محل نیازهای انسان است که دل‌مشغولی عموم است. بخش خصوصی وارد کاری نمی‌شود که غیر ضروری می‌داند یا سودآوری مستقیمی ندارد و داوطلبانه هم فعالیت‌های سودآور خویش را متوقف نمی‌کند.

فرض هفت: فقر را اقتصاد رو به رشد از بین نمی‌برد. یکی از فرض‌های عمومی این است که اقتصاد رو به رشد به همه کمک می‌کند: «موج همه قایق‌ها را بالا می‌برد». این فرض تا حدی معتبر است اما حتی در این دوران اقتصادی پررونق وضع زندگی بسیاری از فقیران چندان بهتر نمی‌شود. حتی در اوج شکوفایی اقتصادی فقر محدود و انکار می‌شود.

فرض هشت: کمک داوطلبانه افراد و گروه‌ها و سازمان‌های خیرخواه فقر را از بین نمی‌برد. در محول کردن فقر به مؤسسات خیریه دو مسئله وجود دارد. یکی این که پولی که به مؤسسات خیریه اهدا می‌شود و تعداد افراد داوطلب برای کمک به ارائه خدمات کاهش یافته است. این کاهش در زمان نیاز فزاینده فقرا صورت گرفته است. دومین مسئله این که از آنجایی که این برنامه داوطلبانه است مردم فقیر بسیاری از اجتماعات از غذای کافی و لباس و خدمات درمانی و سرپناه محروم می‌مانند. فقط با یک برنامه ملی می‌توان نیاز همه فقرا را برآورده ساخت.

فرض نهم: فقر را نمی‌توان با اقدامات نهادهای حکومتی محلی از بین برد. یکی از اصول اساسی محافظه‌کاری سیاسی تمرکززدایی دولت است. در واقع این اصل شالوده اصلاحات رفاهی ۱۹۹۶^۱ است. در این دیدگاه واحدهای دولتی محلی و نسبتاً کوچک بهترین واحد برای تشخیص نیاز مردم و برآورده ساختن آن به شمار می‌آید. این نظریه که منطقی می‌نماید در عمل همواره مؤثر واقع نمی‌شود و فی‌الواقع مسایل برخی از اجتماعات

^۱ در ۲۲ اگوست سال ۱۹۹۶، رئیس‌جمهور بیل کلینتون، قانون «مسئولیت شخصی و توافق بر سر فرصت‌های شغلی» را که به اصلاحات رفاهی نیز مشهور است، وارد قانون کرد. کارزار انتخاباتی رئیس‌جمهور کلینتون، شعار «پایان دادن به خدمات رفاهی فعلی» را سر داد. با این قانون جدید و با تبدیل شدن منافع از «استحقاق» به «کمک موقت»، خانواده‌های فقیر، دیگر مستحق برخورداری از تور ایمنی فدرالی نبودند. روی هم رفته، این قانون، ظرف ۵ سال پس از تصویب در هزینه‌ها، ۷۰ میلیارد دلار صرفه‌جویی کرد. اصلاحات رفاهی، در برنامه بن غذا و درآمد تأمین‌کننده مکمل، تغییراتی ایجاد کرد و اجازه نداد هیچ مهاجر قانونی پیش از گرفتن شهروندی آمریکا، از برنامه‌های اعانه به وسع آزمودگان فدرالی، بهره‌مند شود.

را بیشتر کرده است.

فرض ده: فقر مسئله‌ای ملی است و باید با برنامه‌های ملی گسترده و عمدتاً بر پایه بودجه و سازماندهی دولت مرکزی مهار گردد. با فقر باید در سطح دولت مرکزی مقابله کرد تا تضمین شود فقرا در سراسر کشور از خدمات و مزایای یکسانی برخوردار می‌گردند. مقابله با فقر باید ملی باشد و به مسایل ساختاری پرداخت که علت فقر است (مثل تحول اقتصاد که باعث کاهش اشتغال شده است و کاهش دستمزد واقعی برای همه مردم به جز ۲۰ درصد بالای جامعه و توزیع نابرابر آموزش و نظام ارائه خدمات درمانی که شامل بسیاری از مردم نمی‌شود). به فقر باید در سطح ملی پرداخته شود تا تضمین‌بخش همسانی بودجه برنامه‌های فقر باشد.

نظریه‌های جامعه‌شناختی علل فقر و نابرابری: رویکرد نظری جامعه‌شناختی در خصوص دلایل وقوع فقر را می‌توان در دو گروه کلی "نظریه‌های کاستی فقر و نظریه‌های ساختاری فقر" دسته‌بندی نمود.

- نظریه‌های کاستی فقر: این نظریه‌ها بر این باورند که مردم فقیر به علت عیب و نقصی که دارند دچار فقرند؛ نظریه‌های کاستی را می‌توان در دو دسته کلی تقسیم‌بندی نمود: فرودستی ذاتی و فرودستی فرهنگی.

اولین دسته از نظریه‌های کاستی فقر، تبیین‌های مبتنی بر فرودستی ذاتی (یا ضعف شخصی) است. برخی از نخستین جامعه‌شناسان موافق نظریه «سبب‌گندیده» بودند و فقر را نتیجه ضعف و عیب شخصی به شمار می‌آوردند. به‌عنوان مثال هربرت اسپنسر تحلیلی به نام داروینیسم اجتماعی ارائه می‌دهد که جامعه را عرصه رقابت می‌داند که در آن افراد با استعداد ثروتمند می‌شوند و افراد بی‌استعداد فقیر. اسپنسر جامعه را مبتنی بر اصل «بقای اصلح» به شمار می‌آورد (Mashunis, 2018: 101). به اعتقاد اسپنسر جوامع تکامل می‌یابند و افراد قوی، موفق می‌گردند و افراد ضعیف سرانجام از میدان بدر می‌شوند. به نظر وی دولت نباید در این راه پیشرفت دخالت کند. وی حتی تا جایی پیش می‌رود که می‌گوید دولت نباید به هیچ وجه به فقرا کمک کند زیرا مانع پیشرفت طبیعی تکامل می‌گردد. هر نوع کمک دولتی چیزی جز تشویق تنبلی و کند کردن فرایند حذف نیست (Itzen & et. al., 2016: 288). نظریه آسیب‌شناسی اجتماعی جدیدتر، نظریه «منحنی زنگوله‌ای شکل» ریچارد هرنشتاین و چارلز موری^۱ (۱۹۹۴)، است. آنها با استفاده از داده‌های مطالعه ملی طولی جوانان معتقدند که ثروت و سایر مواهب اجتماعی جامعه بر

¹ Herrnstein and Murray

حسب هوش (که با آزمون هوش اندازه‌گیری می‌شود) تقسیم می‌شود تا خاستگاه اجتماعی (Ibid:289).

دومین دسته از نظریه‌های کاستی فقر، تبیین‌های مبتنی بر فرودستی فرهنگی است. یکی از متفکران این رویکرد اسکار لوئیس (۱۹۶۱ و ۱۹۶۶) مردم‌شناس است که تحلیلی با عنوان نظریه فرهنگ فقر ارائه می‌دهد. او با مطالعه اجتماعات فقیر در سن خوان (پرتوریکو) و مکزیکوسیتی و نیویورک می‌پرسد چرا مردم برخی اجتماعات از نسلی به نسلی دیگر فقیر می‌مانند. لوئیس بدین نتیجه می‌رسد که فرهنگ آنها فرهنگ فقر است که الگویی فرهنگی است که فقر را به یک نوع شیوه زندگی تبدیل می‌کند. لوئیس معتقد است کسانی که به فقر خو می‌گیرند به وضع مصیبت‌بار خویش تن در می‌دهند و از اینکه زندگی ممکن است بهتر شود مأیوس می‌گردند. با چنین طرز فکری چه بسا انسان به الکل یا اعتیاد روی آورد و خلافکار گردد و خانواده خویش را فراموش کند و زندگی را در دم بگذراند. بدین ترتیب فقر از نسلی به نسل بعد منتقل می‌شود (Mashunis, 2017:101). بر اساس این نظریه فقرا دارای ارزش‌ها و سبک زندگی کاملاً متفاوتی از بقیه جامعه‌اند و این تفاوت فرهنگی علت فقر مستمر آنها است. به عبارت دیگر فقرا با وفق دادن خود با وضعیت تهیدستی نسبت به پرورش فرزندان خویش سهل‌انگارتراند و با آنها کمتر صحبت می‌کنند و تقدیرگراترند و رضایت خاطر را کمتر به تأخیر می‌اندازند و کمتر احتمال دارد که به تحصیلات رسمی علاقمند باشند. مهم‌ترین نکته در این نظریه این است که این الگوی فرهنگی از نسلی به نسل دیگر منتقل می‌گردد. بنابراین پیامد اصلی این نظریه این است که فقر را کاستی‌های سبک زندگی فقرا تداوم می‌بخشد (Itzen & et. al., 2016: 292).

نظریه‌های ساختاری فقر: این نظریه‌ها، بر خلاف سرزنش کاستی‌های بیولوژی و فرهنگی فقرا، معتقدند که نحوه سازماندهی جامعه است که پدید آورنده فقر است و اقشار خاصی از مردم را بیشتر در معرض فقر شدن قرار می‌دهد (Ibid:294). این نظریه‌ها مسئولیت را بر عهده ساختار جامعه می‌دانند. در این دیدگاه جامعه به گونه‌ای عمل می‌کند که افراد خاص و فرزندان‌شان را به ورطه فقر می‌کشد. در تبیین ساختاری فقر دو عامل تبعیض نهادی و اقتصاد سیاسی جامعه مورد تأکید قرار می‌گیرد.

در تبیین مبتنی بر تبعیض نهادی پاسخ به این سؤال که چرا فقرا در چنین وضعی قرار دارند این است که آنها از بد روزگار در خانواده نامناسب به دنیا آمده‌اند یا در بخش نامساعدی از کشور یا در بخش صنعتی نامناسب یا در قومیت یا نژاد خاصی به دنیا آمدند

(Harrington, 1962:21). به عبارت دیگر شرایط ساختاری جامعه عامل فقر است نه فقرا. زمانی که شیوه‌های مرسوم انجام کارها و انتظارات و نگرش‌های غالب و نظم ساختاری مقبول در جهت محرومیت فقرا است آن را تبعیض نهادی می‌نامیم.

در تبیین مبتنی بر ماهیت اقتصاد سیاسی جامعه، دلیل تداوم فقر این اصل اساسی سرمایه‌داری است که انسان باید در پی نفع شخصی باشد تا نیاز جامعه. عوامل سیاسی متعددی روال تداوم بخشیدن اقتصاد به فقر را تکمیل می‌کند. به عنوان مثال تصمیمات سیاسی برای مقابله با تورم با بالا بردن نرخ بهره به صنایع گوناگونی علی‌الخصوص صنایع اتومبیل‌سازی و ساختمان آسیب می‌زند و باعث بیکاری گسترده می‌گردد. قدرتمندان جامعه قدرت سیاسی خویش را برای حفظ نابرابری جامعه نیز به کار می‌برند. به عنوان مثال قدرتمندان در مقابل تلاش برای افزایش حداقل دستمزد می‌ایستند و در پی کاهش یا حذف برنامه‌های دولتی کمک به فقرا هستند. پیدا است مردم متمول در جامعه سرمایه‌داری در مقابل کوشش برای باز توزیع ثروت‌شان در بین مردم محروم مقاومت می‌کنند. در عوض تلاش سیاسی آنها افزایش منافع خود به بهای (کاهش یا حذف کمک به) فقرا و ضعفا است. خلاصه اینکه، تبیین ساختاری فقر بر این فرض متکی است که نحوه سازماندهی جامعه تداوم‌بخش فقر است نه خصوصیات مردم فقیر. واقعیت این است که علل فقر بسیار پیچیده است و تنوع جمعیت فقر بیانگر آن است (Itzen & et. al., 2016: 294-296). به هر روی قطع نظر از اینکه علت فقر شخص است یا ساختار و یا ترکیبی از هر دو، میلیون‌ها نفر زیر آستانه فقر قرار دارند و هزینه آن برای جامعه بسیار بالا است.

مدل مفهومی تحلیل سیاست‌ها

به منظور تحلیل سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه‌های توسعه از یک مدل مفهومی مشتعل بر سه مؤلفه اصلی (تعریف، تشخیص و سیاست) استفاده خواهد شد:

- تعریف فقر و شاخص‌های آن (ارائه تعریف مشخص از فقر و نابرابری اجتماعی در ابتدای هر برنامه).
- تشخیص و تعیین دقیق گروه‌های هدف در سیاست‌های مبارزه با فقر و نابرابری اجتماعی در هر برنامه.
- نوع سیاست‌های اعلام شده در مبارزه با فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه‌های توسعه.

اولین گام در تحلیل سیاست‌های فقرزدایی، بررسی وجود یا عدم وجود تعریف و شاخص‌های ارائه شده از فقر و نابرابری اجتماعی در آن برنامه‌ها است. مفهوم فقر به لحاظ پیچیدگی، پویایی و تعاریف، بسیار گسترده و متنوع است (Pourezat & et. al., 2007). پیچیدگی این مفهوم از آن جهت است که در تحلیل فقر، مجموعه‌ای از عوامل و متغیرهای متنوع تأثیر گذارند (Ajasi and Osi, 2007)؛ که از یک سو کثرت و تعدد این عوامل و از سوی دیگر وجود ارتباطات متقابل میان آنها، منجر به شکل‌گیری فرآیندی چندبعدی تحت عنوان «چرخه فقر» می‌گردد (Azimi, 2008).

دومین مؤلفه تحلیل سیاست‌های فقرزدایی در برنامه‌های توسعه، مشخص کردن نوع سیاست اتخاذ شده است. دسته‌بندی گوناگونی از سیاست‌ها مبارزه با فقر و نابرابری‌های اجتماعی ارایه شده است.^۱ با توجه به عدم وجود طبقه‌بندی منسجم و عام در حوزه سیاست‌های مبارزه با فقر و نابرابری‌های اجتماعی، در پژوهش حاضر با هدف پوشش سطح گسترده‌ای از سیاست‌های حوزه فقرزدایی، یک دسته‌بندی سه‌گانه طراحی و تدوین شده است: سیاست‌های مداخله مستقیم؛ سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی؛ و سیاست گسترش خدمات اجتماعی عمومی.

الف) سیاست‌های مداخله مستقیم: منظور آن دسته از سیاست‌ها، برنامه‌ها یا خط مشی‌های اجرایی است که دولت با هدف کاهش فقر و نابرابری اجتماعی و بهبود شرایط زندگی برخی از اقشار آسیب‌پذیر^۲ یا مناطق محروم و کم‌برخوردار^۳ تدوین می‌کند و به‌طور مشخص از عناوین مرتبط با فقرزدایی و کاهش نابرابری اجتماعی در این برنامه‌های استفاده می‌گردد. همانند برنامه تأمین حداقل نیازهای اساسی، برنامه‌های جامع کاهش فقر، و سیاست‌های اشتغال‌زایی و ... این سیاست‌ها طیف گسترده‌ای از برنامه‌ها را در برمی‌گیرد از برنامه‌های جامع کاهش فقر گرفته تا برنامه‌های تک ماده‌ای مبتنی بر رهیافت

^۱ مرور سوابق نظری و تجربی موضوع حاکی از آنست که دسته‌بندی گوناگونی از سیاست‌ها مبارزه با فقر و نابرابری‌های اجتماعی ارایه شده است. برخی از محققان راهکارهای کاهش فقر را به سه دسته کلی سیاست‌های مستقیم کاهش فقر، خدمات اجتماعی عمومی و عوامل نهادی تقسیم‌بندی کرده‌اند (Ghaffari, 2013). بانک جهانی (۲۰۰۹)، فعالیت‌های خود در زمینه مبارزه با فقر را در سه گروه طبقه‌بندی می‌کند: توسعه فرصت، تسهیل توانمندسازی و ارتقا امنیت. مدنی قهفرخی (۱۳۹۴)، دیدگاه‌های اصلی در برنامه‌های کاهش فقر را به دو دسته کلی تقسیم می‌کند؛ رهیافت عرضه‌نگر و دیدگاه ساختارنگر (Madani, 2015: 164). پورعزت و نجابت (۱۳۹۱)، خط مشی‌های فقرزدایی را در قالب شش برنامه تعدیل ساختاری، اشتغال‌زایی، افزایش مخارج عمرانی دولت، برنامه‌های حمایتی، خط مشی مالیاتی، توسعه نظام تأمین اجتماعی دسته‌بندی و رتبه‌بندی می‌نماید.

^۲ همانند فقرا، معلولین، کودکان، سالخوردگان، زنان سرپرست خانواده و ...

^۳ همانند روستاها، مناطق حاشیه‌ای و مناطق مرزی و ...

حداقلی.

ب) سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی: یکی از پیش فرض‌های عمومی در نظریات کلاسیک اقتصاد در حوزه فقر این است که اقتصاد رو به رشد به همه از جمله فقرا کمک می‌کند: «موج همه قایق‌ها را بالا می‌برد». سیاست‌های کلان رشدگرا بر این باورند که افزایش رشد اقتصادی و بهبود وضعیت شاخص‌های کمی اقتصادی (همانند تولید ناخالص ملی و ضریب جینی) منجر به کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در جامعه می‌گردند. سیاست تعدیل اقتصادی در این دسته قرار می‌گیرند. منظور از خط مشی تعدیل ساختاری یا تعدیل اقتصادی، مجموعه‌ای از راه‌حل‌های اقتصادی کلان است که چنین فرض می‌شود که به ایجاد شرایط لازم برای کاهش فقر یاری می‌رساند (Javaheripour, 2014).

ج) سیاست گسترش خدمات اجتماعی عمومی: منظور آن دسته از برنامه‌ها است که هدف آن بهبود و ارتقاء سطح کیفیت زندگی کل افراد جامعه است و به صورت غیر مستقیم در کاهش فقر و نابرابری اجتماعی مؤثر هستند. همانند گسترش امکانات حوزه آموزش و خدمات بهداشت و درمان به صورت عام در جامعه که این امر به فقرا نیز اجازه می‌دهد از فرصت‌های ایجادشده بهره‌مند شوند. همانند برنامه جامع سلامت و گسترش آموزش عمومی و آموزش عالی.

سومین مؤلفه، شناسایی و تعیین دقیق گروه‌های هدف است. در هر نوع برنامه‌ریزی به‌ویژه برنامه‌های کلان توسعه، حتماً باید گروه‌های هدف برنامه مشخص شوند و ویژگی‌های آنها شناسایی گردد. منظور از گروه هدف، عده‌ای از مردم هستند که برنامه در مورد آنها و برای آنها اجرا می‌شود.

روش‌شناسی پژوهش

با توجه به اینکه مطالعه حاضر به دنبال تحلیل سیاست‌های مبارزه با فقر و نابرابری اجتماعی از طریق تحلیل متون سیاستی بالادستی (یعنی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب) است، روش آن کیفی از نوع اسنادی است. روش اسنادی^۱ یعنی تحلیل آن دسته از اسنادی که شامل اطلاعات درباره پدیده‌هایی است که قصد مطالعه آنها را داریم (Bailey, 1994). در واقع تلاش شد با استفاده نظام‌مند و منظم از داده‌های اسنادی در حوزه فقرزدایی به کشف، استخراج و طبقه‌بندی مطالب مرتبط از طریق تکنیک تحلیل محتوای کیفی اقدام

^۱ documentary research

شود. تکنیک مورد استفاده برای جمع‌آوری اطلاعات در این مطالعه چک لیست‌های محقق ساخته می‌باشد که موارد آن بر پایه چارچوب مفهومی تدوین شده به دست آمده است. تکنیک مورد استفاده برای تجزیه و تحلیل اطلاعات در پژوهش حاضر، روش تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار یا هدایت شده و دارای رویکرد قیاسی است. جامعه مورد مطالعه این تحقیق برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی جمهوری اسلامی ایران در حوزه تأمین اجتماعی است. این برنامه‌ها در دوره‌های زمانی مختلف پس از انقلاب اسلامی طی شش دوره تهیه و تنظیم شده‌اند. از این رو واحد تحلیل این مطالعه هر یک از برنامه‌های شش‌گانه توسعه می‌باشد که بر اساس تقسیم‌بندی ارل بی بی از واحدهای تحلیل در زمره فرآورده‌های اجتماعی قرار می‌گیرند.

تجزیه و تحلیل یافته‌ها پژوهش

سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری‌های اجتماعی در برنامه اول توسعه

معرفی برنامه: با پایان جنگ و روی کارآمدن دولت سازندگی برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی در سال ۱۳۶۸ در یک ماده واحده (مشمول بر ۵۲ تبصره) برای اجرا در مدت ۵ سال (۱۳۶۸-۱۳۷۲) تهیه شد. متن این برنامه دو قسمت دارد: قسمت یکم مشتمل بر هدف‌های کلی، خط مشی‌ها (منظور خط مشی هدف‌های کلی)، تصویر کلان برنامه، هدف‌های کمی کلان و سیاست‌های کلی است و قسمت دوم در برگزیده جداول کلان است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۸، مستندات برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی). هدف اصلی برنامه اول این بود که با سرمایه‌گذاری دولت در زمینه بازسازی خسارات جنگ تحمیلی و بهره‌برداری حداکثر از ظرفیت‌های موجود، روندهای منفی اقتصادی حاکم را به نفع ایجاد رشد اقتصادی در کشور تغییر دهد و بستر تداوم رشد در آینده را فراهم نماید (4: Khalsi and Farhadi Kia, 2009).

تعریف و سنجش فقر و نابرابری: در این برنامه تعریف مشخصی از فقر (نسبی یا مطلق) ارائه نشده و صرفاً در متن تبصره ۵ برنامه اول توسعه "گزارش اجمالی شناسایی بخش‌های محروم (مرحله ششم) سازمان برنامه و بودجه" مبنای سنجش وضعیت موجود و ارزیابی برنامه قرار گرفته است. در این تبصره به دولت تکلیف شده است که "توزیع سالانه اعتبارات سرمایه‌گذاری‌های ثابت بین استان‌های مختلف در طول برنامه باید به گونه‌ای صورت پذیرد که در انتهای برنامه، برخورداری بخش‌های محروم از امکانات آموزشی - بهداشتی و راه مناسب روستایی، اشتغال و برق‌رسانی بر مبنای گزارش اجمالی شناسایی

بخش‌های محروم (مرحله ششم) سازمان برنامه و بودجه حداقل مطابق برخورداری بخش‌های غیر محروم در سال ۱۳۶۸ باشد."

نوع سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی: در برنامه اول توسعه، برخی از سیاست‌های مبارزه با فقر و نابرابری اجتماعی در قالب تبصره‌ها و برخی دیگر در قالب اهداف کلی برنامه (و خط مشی آنها) بیان شده‌اند. جدول ۲ سیاست‌های مرتبط با کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه توسعه اول را نشان می‌دهد.

الف) سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم: شش برنامه "بازسازی و نوسازی مناطق جنگی، تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد مردم، توزیع سالانه اعتبارات سرمایه‌گذاری‌های ثابت بین استان‌های مختلف، احیاء و توسعه بخش‌های محروم و تعادل‌های منطقه‌ای و اعطای کمک‌های غیر نقدی به کارکنان دولت" در دسته سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم قرار می‌گیرند. این سیاست‌ها به صورت جزیره‌ای طرح شده‌اند و فاقد جامعیت و انسجام هستند.

ب) سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی: هدف کلی ۴ با مضمون "ایجاد رشد اقتصادی در جهت افزایش تولید سرانه، اشتغال مولد و کاهش وابستگی اقتصادی با تأکید بر تولید محصولات استراتژیک و مهار تورم" در زمره سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی قرار می‌گیرد. گروه هدف در اینجا کل کشور با تأکید بر مناطق محروم و روستایی است.

ج) سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی: هدف کلی ۳ و ۵ و تبصره‌های ۱۰-الف و ۱۱ به ترتیب موضوعات "گسترش کمی و ارتقاء کیفی فرهنگ عمومی آموزش، سیاست تأمین عدالت اجتماعی، واگذاری اراضی با کاربری آموزشی فرهنگی و خدماتی به دستگاه‌های ذیربط، ارائه تسهیلات قانونی و اعتباری در زمینه تولید مسکن، و تدوین نظام استخدامی واحد و برقراری عدالت استخدامی را مطرح کرده‌اند. این برنامه‌ها در دسته سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی قرار می‌گیرند که به صورت غیر مستقیم به کاهش فقر و نابرابری اجتماعی می‌انجامند.

جدول ۲: سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه اول توسعه
Table 2: Policies to Reduce Poverty and Social Inequality in the First Development Plan

سیاست‌های مبارزه با فقر	گروه هدف	نوع برنامه	ماده / تبصره
<i>Anti-Poverty Policies</i>	<i>Target Group</i>	<i>Program Type</i>	<i>Article / Note</i>
سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم	مناطق جنگی	بازسازی و نوسازی مناطق جنگی	هدف کلی ۲
	آحاد مردم	تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد مردم	هدف کلی ۶
	بخش‌های محروم و روستایی	توزیع سالانه اعتبارات سرمایه‌گذاری‌های ثابت بین استان‌های مختلف	تبصره ۵
	مناطق محروم	احیاء و توسعه بخش‌های محروم و تعادل‌های منطقه‌ای	تبصره ۶ و ۱۶
	کارکنان دولت	اعطای کمک‌های غیرنقدی به کارکنان دولت	(بند ۴ تبصره ۲۲)
سیاست‌های کلان‌مبتمنی بر رشد اقتصادی	کل کشور با تاکید بر مناطق محروم و روستایی	ایجاد رشد اقتصادی در جهت افزایش تولید سرانه، اشتغال مولد	هدف کلی ۴
سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی	کل کشور	گسترش کمی و ارتقاء کیفی فرهنگ عمومی آموزش	هدف کلی ۳
	خانواده ایثارگران، تعاونی‌ها، کودکان استثنایی، روستائیان، عشایر و گروه‌های آسیب‌پذیر	سیاست تأمین عدالت اجتماعی	هدف کلی ۵
	کل کشور	واگذاری اراضی با کاربری آموزشی فرهنگی و خدماتی به دستگاه‌های ذیربط	تبصره ۱۰- الف
	کل کشور	ارایه تسهیلات قانونی و اعتباری در زمینه تولید مسکن	تبصره ۱۱
	کل کشور	تدوین نظام استخدامی واحد و برقراری عدالت استخدامی	تبصره ۲۲-۲

گروه هدف برنامه: در برنامه اول توسعه کلید واژه اصلی بکار رفته در سراسر برنامه

مفهوم "بخش‌های محروم" است که "مفهومی عام است که نه بعد منطقه‌ای محرومیت و نه گروه‌های محروم را می‌رساند" (Islamic Council Research Center, 1994: 39). البته در کنار این مفهوم، در متن برنامه ذینفعان دیگری به‌عنوان گروه هدف مد نظر قرار گرفته‌اند از جمله می‌توان به مناطق روستایی، مناطق جنگ‌زده، عشایر و گروه‌های آسیب‌پذیر اشاره نمود.

سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری‌های اجتماعی در برنامه دوم توسعه

معرفی برنامه: لایحه برنامه دوم توسعه در آذر ماه سال ۱۳۷۲ به مجلس ارائه شد اما در عمل بررسی و تصویب آن به سال ۱۳۷۳ موکول شد. در نهایت برنامه دوم در یک ماده واحد و ۱۰۱ تبصره برای اجرا در مدت ۵ سال (دوره سال‌های ۷۸-۱۳۷۴) تصویب شد بدین ترتیب سال ۱۳۷۳ کشور بدون برنامه توسعه بود. این برنامه پس از طی مراحل تصویب با یک سال تأخیر از سال ۱۳۷۴ به اجرا درآمد (A Detailed Description of the Deliberations of the Islamic Council, the Official Newspaper of the Country, 1994).

تعریف و سنجش فقر و نابرابری: اگر چه در برنامه دوم توسعه به‌طور مشخص هیچ تعریفی از فقر یا خط فقر ارائه نشده است؛ با این حال از سه مفهوم "ضریب وضع موجود استان‌ها و مناطق"، "کاهش ضریب جینی" و "ضریب محرومیت روستاها" به‌عنوان شاخص‌های نابرابری اجتماعی استفاده شده است. در بند ۱-۱ خط مشی‌های اجرایی اولین هدف کلان کیفی - تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی - از مفهوم "ضریب وضع موجود استان‌ها و مناطق" استفاده شده است که تلویحاً مؤید برنامه کاهش نابرابری فضایی در سطح مناطق و استان‌ها است:

"تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی با تعیین ضرایب وضع موجود استان‌ها و مناطق و تلاش در رساندن استان‌ها و مناطقی که در ابتدای برنامه در امور اجتماعی و اقتصادی پایین‌تر از میانگین هستند به حد نصاب متوسط کشور".

در خط مشی شماره ۲-۱؛ توسعه و بهبود کیفیت شرایط عمومی زندگی مردم شامل بهبود توزیع درآمد و ثروت و کاهش ضریب جینی مد نظر قرار گرفته است. در تبصره ۱۱ ب - دولت موظف شده است تا پس از تصویب این قانون، ضریب محرومیت کلیه روستاها را سالانه بر اساس برخورداری از طرح‌های عمرانی موضوع بند (الف) این تبصره معین نموده و بر مبنای اولویت‌های هر روستا اعتبار لازم را منظور نماید.

نوع سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی: در برنامه دوم توسعه، برخی از سیاست‌های مبارزه با فقر و نابرابری اجتماعی در قالب تبصره‌ها و برخی دیگر در قالب هدف‌های کیفی کلان (و خط مشی آنها) بیان شده‌اند. در برنامه دوم توسعه همانند برنامه اول تعدادی تک ماده‌های جداگانه وجود دارد که بدون انسجام هر یک گروه خاصی از اقشار آسیب‌پذیر یا مناطق محروم را هدف قرار داده‌اند. به بیان دیگر هیچ برنامه جامع فقرزدایی در برنامه دوم توسعه وجود ندارد. جدول ۳ سیاست‌های مرتبط با کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه دوم توسعه را نشان می‌دهد.

الف) سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم: سیاست‌های مستقیم کاهش نابرابری‌های اجتماعی در برنامه دوم توسعه می‌تواند در قالب چند دسته کلی طبقه‌بندی نمود: کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای، توسعه مناطق روستایی و محروم، حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و ارتقاء امنیت درآمدی آنها.

از جمله سیاست‌های کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای در برنامه دوم توسعه می‌توان به سیاست‌هایی همچون "تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی در بین استان‌ها و مناطق کشور، رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای و سیاست‌های تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها" اشاره نمود. در دسته سیاست‌های توسعه مناطق روستایی و محروم می‌توان مواردی همچون "توسعه مناطق محروم، توسعه کالبدی موزون و ساماندهی خدمات عمرانی روستائی، تخصیص سهمیه تأمین نیروی انسانی برای مناطق محروم، حمایت از راه‌اندازی صنایع و اشتغال در مناطق محروم و سیاست بازسازی و نوسازی مناطق جنگی" را قرار داد. برنامه‌هایی همانند "حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، ارائه تسهیلاتی همچون یارانه و بخشودگی و ... به نیازمندان، پرداخت مستمری به اقشار نیازمند، زنان کودکان بی‌سرپرست و معلولین، و پرداخت کمک معاش و ارائه سوبسید به اقشار کم‌درآمد" را می‌توان در زمره سیاست‌های حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و ارتقاء امنیت درآمدی آنها دسته‌بندی نمود.

ب) سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی: هدف کلان کیفی ۶ در زمره سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی قرار می‌گیرد. در این هدف "رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی" مد نظر قرار گرفته‌است.

ج) سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی: منظور آن دسته از برنامه‌هایی است که هدف آن بهبود و ارتقاء سطح کیفیت زندگی کل افراد جامعه است و به صورت غیر مستقیم در کاهش فقر و نابرابری اجتماعی مؤثر هستند. در برنامه دوم توسعه هفت برنامه در این دسته جای می‌گیرند: گسترش آموزش عمومی (خط مشی ۸، هدف کلی ۱)،

گسترش بیمه همگانی (خط مشی ۹، هدف کلی ۱ و تبصره ۱۸)، توسعه بخش اجتماعی (خط مشی ۱۴ و هدف کلی ۱)، بهبود کیفیت زندگی مردم (خط مشی ۲، هدف کلی ۱)، امنیت قضایی و امنیت اقتصادی (خط مشی ۱۳، هدف کلی ۱)، ارائه تسهیلات بانکی در خصوص وام ازدواج، تأمین مسکن ارزان و ایجاد تسهیلات اشتغال (تبصره ۶۰)، آموزش اجباری کودکان لازم‌التعلیم (تبصره ۶۲).

جدول ۳: سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه دوم توسعه

Table 3: Policies to Reduce Poverty and Social Inequality in the Second Development Plan

سیاست‌های مبارزه با فقر	گروه هدف	نوع برنامه	هدف کلی / تبصره
<i>Anti-Poverty Policies</i>	<i>Target Group</i>	<i>Program Type</i>	<i>Article / Note</i>
سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم	کل کشور	یعنی تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی در بین استان‌ها و مناطق کشور	۱- هدف کلی ۱
	کل کشور	سیاست‌های تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها	تبصره ۲- الف
	کل کشور	رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای	۱۲- هدف کلی ۱
	مناطق محروم	توسعه مناطق محروم	۶- هدف کلی ۱
	مناطق روستایی	توسعه کالبدی موزون و ساماندهی خدمات عمرانی روستایی	تبصره ۷۱ و ۸۰
	مناطق محروم و روستایی	حمایت از راه‌اندازی صنایع و اشتغال در مناطق محروم و روستایی	تبصره ۹۵ و ۱۰ سیاست‌های کلی ۶ و ۳ و ۷
	مناطق محروم	تخصیص سهمیه تأمین نیروی انسانی برای مناطق محروم	تبصره ۴۸
	مناطق جنگی	سیاست بازسازی و نوسازی مناطق جنگی	تبصره ۱۴ الف
	اقشار آسیب‌پذیر	حمایت از اقشار آسیب‌پذیر	۱۱- هدف کلی ۱
	نیازمندان	ارائه تسهیلاتی همچون یارانه و بخشودگی و .. به نیازمندان	۷- هدف کلی ۱
	زنان کودکان بی‌سرپرست و معلولین	پرداخت مستمری به اقشار نیازمند، زنان کودکان بی‌سرپرست و معلولین	۵- هدف کلی ۱
	اقشار کم درآمد	پرداخت کمک معاش و ارائه سوبسید به اقشار کم درآمد	تبصره ۱۲ و ۱۶

سیاست‌های مبارزه با فقر	گروه هدف	نوع برنامه	هدف کلی / تبصره
<i>Anti-Poverty Policies</i>	<i>Target Group</i>	<i>Program Type</i>	<i>Article / Note</i>
سیاست‌های کلان اقتصادی	کل کشور	رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی	هدف کلان کیفی ۶
سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی	کل کشور	گسترش آموزش عمومی	۸- هدف کلی ۱
	کل کشور	گسترش بیمه همگانی	۱-۹ و تبصره ۱۸
	کل کشور	توسعه بخش اجتماعی	۱۴- هدف کلی ۱
	کل کشور	بهبود کیفیت زندگی مردم	۲- هدف کلی ۱
	کل کشور	امنیت قضایی و امنیت اقتصادی	۱۳- هدف کلی ۱
	کل کشور	ارائه تسهیلات بانکی در خصوص وام ازدواج، تأمین مسکن ارزان و ایجاد تسهیلات اشتغال	تبصره ۶۰
	کل کشور	آموزش اجباری کودکان لازم‌التعلیم	تبصره ۶۲

گروه هدف برنامه: گروه هدف بر اساس نوع سیاست‌ها متفاوت است. در سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم سه دسته کلی گروه‌های هدف وجود دارد؛ (۱) در برنامه‌های توسعه روستایی و مناطق محروم معمولاً گروه هدف روستاها و مناطق محروم است. به بیان دیگر واحد تحلیل این برنامه‌ها واحدهای جغرافیایی است، (۲) در برنامه‌های توانمندسازی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر گروه‌های هدف عبارتند از نیازمندان، زنان کودکان بی‌سرپرست و معلولین، و اقشار کم درآمد، (۳) تمرکززدایی و تعادل منطقه‌ای گروه هدف کل کشور است. در سیاست‌های کلان اقتصادی و سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی در برنامه دوم توسعه معمولاً گروه هدف کل کشور و احاد افراد جامعه است.

سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری‌های اجتماعی در برنامه سوم توسعه

معرفی برنامه: برنامه سوم توسعه در شرایطی تدوین شد که برنامه‌ریزان و نخبگان کشور تجربه دو برنامه اول و دوم را پشت سر گذاشته بودند و علاوه بر آن دولت اصلاحات بر سر کار بود (Moslinejad and Mohammadzadeh, 2015). این برنامه در ۳ بخش، ۲۶ فصل و ۱۹۹ ماده برای اجرا در مدت ۵ (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، سال تهیه و تصویب شد.

مجموع اعتبارات سرمایه‌گذاری آن ۱۳۸۸/۵ میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود. در پیوست‌های لایحه برنامه سوم رشد اقتصادی (رشد تولید ناخالص داخلی) سالانه ۶ درصد در نظر گرفته شده است. میانگین رشد سرمایه‌گذاری در این دوران ۷/۱ درصد (بخش خصوصی ۸/۵ و دولتی ۵ درصد) تعیین شده بود. (*Program and Budget Organization, 1999*).

تعریف و سنجش فقر و نابرابری: در برنامه سوم توسعه هیچ تعریف و شاخصی از وضعیت فقر در جامعه ایران ارائه نکرده است. فقط یکبار از اصطلاح نابرابری استفاده شده و آن هم در ماده ۱۵۵ که به موجب آن به منظور گسترش عدالت اجتماعی و فراهم کردن امکان استفاده عادلانه اقشار مختلف جامعه از کالاها و خدمات فرهنگی، ورزشی و هنری و به منظور ایجاد تعادل و کاهش نابرابری‌ها اجازه داده می‌شود: "۱- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان تربیت بدنی حسب مورد شاخص‌ها و استانداردهای مربوط به بهره‌مندی نقاط مختلف کشور از فضاهای ورزشی، فرهنگی، هنری و همچنین میزان دسترسی ساکنین مناطق مختلف کشور به خدمات و تولیدات فرهنگی، هنری و ورزشی را متناسب با ویژگی‌های اجتماعی، فرهنگی، جمعیتی و جغرافیایی هر یک از این مناطق، حداکثر تا پایان سال اول برنامه سوم تهیه و همراه با ارائه راه‌حل‌های مناسب برای ایجاد تعادل به هیأت وزیران ارائه دهند".

نوع سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری/اجتماعی: همانند دو برنامه قبل، هیچ سیاست جامع فقرزدایی در برنامه سوم توسعه وجود ندارد. با این حال سیاست‌های تک ماده‌ای و جزیره‌ای حوزه کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه سوم توسعه را می‌توان در قالب دو دسته سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم و سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی دسته‌بندی کرد. هیچ برنامه در حوزه "سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی" در برنامه سوم توسعه وجود ندارد. جدول ۴ سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه سوم توسعه را نشان می‌دهد.

الف) سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم: تعداد بسیار زیادی از تک ماده‌های برنامه سوم توسعه در زمره سیاست‌های مستقیم کاهش نابرابری‌های اجتماعی هستند که می‌توان آنها را در قالب سه دسته کلی توسعه روستایی، حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و عدالت اجتماعی مجدد طبقه‌بندی نمود:

- سیاست‌های مبتنی بر توسعه مناطق روستایی (توسعه آموزش در مناطق روستایی، تولید انبوه مسکن روستایی، سیاست‌های تشویقی و تسهیلات بانکی به منظور

ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه‌یافته).

- حمایت و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر (متناسب‌سازی حقوق کارکنان و گارگران با تورم، سیاست پرداخت یارانه کالاهای اساسی، حمایت‌های بخش غیر بیمه‌ای پیشگیری، توانبخشی و حمایتی برای نیازمندان، تعیین سبد غذایی مطلوب و نهادینه کردن امنیت غذا)، و ...

- گسترش عدالت اجتماعی (گسترش عدالت اجتماعی در بهره‌مندی از کالاها و خدمات فرهنگی، ورزشی و هنری).

ب) سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی: برنامه‌هایی همچون توسعه نظام تأمین اجتماعی، سیاست‌های اشتغال‌زایی و توسعه خدمات بهداشتی و درمانی (به ترتیب مندرج در ماده ۳۶، فصل ۶ و فصل ۲۵) از جمله مواد برنامه سوم توسعه هستند که با هدف گسترش خدمات اجتماعی عمومی به صورت غیر مستقیم می‌توانند به گسترش رفاه و کاهش نابرابری اجتماعی کمک کنند.

جدول ۴: سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه سوم توسعه

Table 4: Policies to Reduce Poverty and Social Inequality in the Third Development Plan

سیاست‌های مبارزه با فقر	گروه هدف	نوع برنامه	ماده / تبصره
<i>Anti-Poverty Policies</i>	<i>Target Group</i>	<i>Program Type</i>	<i>Article / Note</i>
سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم	کل کشور	گسترش عدالت اجتماعی در بهره‌مندی از کالاها و خدمات فرهنگی، ورزشی و هنری	ماده ۱۵۵
	مناطق روستایی	توسعه آموزش در مناطق روستایی	فصل ۲۰ ماده ۱۴۳
	مناطق روستایی	توسعه و عمران روستایی	ماده ۱۳۷ فصل ۱۸
	مناطق روستایی	تولید انبوه مسکن روستایی	فصل ۱۹ ماده ۱۳۸
	مناطق کمتر توسعه‌یافته	سیاست‌های تشویقی و اعطای تسهیلات بانکی به منظور ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه‌یافته	ماده ۵۰
	کارگران و کارکنان	متناسب‌سازی حقوق کارکنان و گارگران با تورم	بند (ز) ماده ۳

سیاست‌های مبارزه با فقر	گروه هدف	نوع برنامه	ماده / تبصره
<i>Anti-Poverty Policies</i>	<i>Target Group</i>	<i>Program Type</i>	<i>Article / Note</i>
	کل جامعه	سیاست پرداخت یارانه کالاهای اساسی	ماده ۴۶، الف
	نیازمندان	حمایت‌های بخش غیر بیمه‌ای پیشگیری، توانبخشی و حمایتی برای نیازمندان	ماده ۳۸
	کل جامعه	تعیین سبد غذایی مطلوب و نهادینه کردن امنیت غذا	ماده ۱۹۷
سیاست‌های کلان رشد اقتصادی	-	-	-
سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی	کل جامعه	توسعه نظام تأمین اجتماعی	ماده ۳۶
	کل جامعه	سیاست‌های اشتغال زایی	(فصل ششم)
	کل جامعه	توسعه خدمات بهداشتی و درمانی	فصل ۲۵

گروه هدف برنامه: در سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی همانند توسعه نظام تأمین اجتماعی، سیاست‌های اشتغال‌زایی، توسعه خدمات بهداشتی و درمانی در برنامه سوم توسعه نوعاً گروه هدف کل کشور و آحاد افراد جامعه است. در سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم سه دسته کلی گروه‌های هدف وجود دارد؛ (۱) در برنامه‌های توسعه روستایی معمولاً گروه هدف روستاها و مناطق کمتر توسعه‌یافته است. به بیان دیگر واحد تحلیل این برنامه‌ها واحدهای جغرافیایی است؛ (۲) در برنامه‌های توانمندسازی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر گروه‌های هدف عبارتند از کارگران، کارمندان و نیازمندان؛ (۳) در سیاست پرداخت یارانه کالاهای اساسی و تعیین سبد غذایی گروه هدف کل کشور است.

سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری‌های اجتماعی در برنامه چهارم توسعه

معرفی برنامه: برنامه چهارم توسعه برای اجرا در دوره چهار ساله (۱۳۸۸-۱۳۸۴) در چارچوب سند چشم‌انداز توسعه کشور و با الگوی رشد پایدار اقتصادی استوار بر دانایی و رویکرد جهانی، برای اصلاح ساختارها و فرآیندهای جامعه تهیه و تدوین شد. این برنامه

مشمول بر ۶ بخش، ۱۵ فصل و ۱۶۱ ماده بود. هدف رشد سالانه در طول برنامه ۸ درصد تعیین شده بود (*Management and Planning Organization, 2004*).

تعریف و سنجش فقر و نابرابری: می‌توان برنامه چهارم توسعه را یکی از جامع‌ترین برنامه در راستای کاهش فقر و نابرابری‌های اجتماعی قلمداد نمود. در ماده ۹۵ این برنامه دولت مکلف به تهیه لوایح در راستای تعیین خط فقر و سنجش شاخص‌های مرتبط با آن شده است:

ج) تعیین خط فقر و تبیین برنامه‌های توانمندسازی متناسب و ساماندهی نظام خدمات حمایت‌های اجتماعی، برای پوشش کامل جمعیت زیر خط فقر مطلق و نظام تأمین اجتماعی، برای پوشش جمعیت بین خط فقر مطلق و خط فقر نسبی و پیگیری و ثبت مستمر آثار برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی بر وضعیت خط فقر، جمعیت زیر خط فقر، همچنین میزان درآمد سه دهک پائین درآمدی و شکاف فقر و جبران آثار برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی به سه دهک پائین درآمدی از طریق افزایش قدرت خرید آنان. دولت موظف است کلیه خانوارهای زیر خط فقر مطلق را حداکثر تا پایان سال دوم برنامه به صورت کامل توسط دستگاه‌ها و نهادهای متولی نظام تأمین اجتماعی شناسائی و تحت پوشش قرار دهد.

سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی: برنامه چهارم توسعه جامع‌ترین برنامه در راستای کاهش فقر و نابرابری‌های اجتماعی است. جدول ۵ سیاست‌های مرتبط با کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه چهارم توسعه را نشان می‌دهد. این سیاست‌های را می‌توان در قالب سه نوع سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم، سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی، و سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی دسته‌بندی نمود.

جدول ۵: سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه چهارم توسعه

Table 5: Policies to Reduce Poverty and Social Inequality in the Fourth Development Plan

سیاست‌های مبارزه با فقر	گروه هدف	نوع برنامه	ماده / تبصره
Anti-Poverty Policies	Target Group	Program Type	Article / Note
سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم	کل کشور	برنامه‌های جامع فقرزدایی و عدالت اجتماعی	ماده ۹۵
	مناطق کمتر توسعه‌یافته	ارائه تسهیلات سرمایه‌گذاری در طرح‌های اشتغال‌زا بویژه در مناطق کمتر توسعه یافته	ماده ۲۷
	مناطق روستایی و عشایری	ارتقاء شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری	ماده ۱۹
	خانوارهای کم‌درآمد و آسیب‌پذیر	عدالت توزیعی در دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی	ماده ۹۰
	کل کشور با تأکید بر اقشار نیازمند	امنیت غذا و تغذیه در کشور، تأمین سبد مطلوب غذایی	ماده ۸۴
	کارکنان دولت	متناسب‌سازی حقوق کارکنان دولت با تورم	ماده ۱۵۰
	افراد در معرض آسیب و حاشیه‌نشین	طرح جامع کنترل کاهش آسیب‌های اجتماعی	ماده ۹۷
	شاغلین بازار کار غیر رسمی، معلولین و زنان	گسترش حمایت‌های اجتماعی	ماده ۱۰۱، ج
سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی	کل کشور	بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی	بخش ۱، فصل ۱
	کل کشور	برنامه توسعه‌بخش تعاونی	ماده ۱۰۲
سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی	کل کشور با تأکید بر اقشار کم درآمد	طرح جامع مسکن	ماده ۳۰
	کل کشور با تأکید بر مناطق کمتر توسعه‌یافته	دسترسی برابر به فرصت‌های آموزشی	ماده ۵۲
	کل کشور	توسعه نظام بیمه خدمات درمانی	ماده ۹۱
	کل جامعه با تأکید بر روستائیان و عشایر و شاغلین شهری، زنان سرپرست خانوار و افراد بی‌سرپرست یا اولویت کودکان بی‌سرپرست	گسترش پوشش نظام جامع تأمین اجتماعی	ماده ۹۶
	کل زنان کشور	طرح جامع توانمندسازی و حمایت از حقوق زنان	ماده ۹۸

الف) سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم: به غیر از برنامه‌های جامع فقرزدایی (ماده ۹۵) که اصلی‌ترین سیاست‌های مستقیم در کاهش فقر و نابرابری‌های اجتماعی است. سایر سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم در برنامه چهارم را می‌توان در قالب ۲ دسته کلی طبقه‌بندی نمود: سیاست‌های مبتنی بر توسعه مناطق روستایی و کمتر توسعه‌یافته، و سیاست‌های مبتنی بر توانمندسازی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر.

ب) سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی: پنج برنامه "طرح جامع مسکن، دسترسی برابر به فرصت‌های آموزشی، توسعه نظام بیمه خدمات درمانی و گسترش پوشش نظام جامع تأمین اجتماعی" در دسته سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی قرار می‌گیرند که به صورت غیر مستقیم می‌توانند به گسترش رفاه و کاهش نابرابری اجتماعی بیانجامند.

ج) سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی: دو برنامه بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی (ماده ۳) و توسعه‌بخش تعاونی (ماده ۱۰۲) در زمره سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی قرار می‌گیرند.

گروه هدف برنامه: گروه هدف بر اساس نوع سیاست‌ها متفاوت است. در سیاست‌های کلان اقتصادی و سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی در برنامه چهارم توسعه معمولاً گروه هدف کل کشور و احاد افراد جامعه است. در سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم سه دسته کلی گروه‌های هدف وجود دارد؛ ۱) در برنامه‌های توسعه روستایی و مناطق محروم معمولاً گروه هدف روستاها، مناطق محروم، شهرهای کوچک و حاشیه شهرها است. به بیان دیگر واحد تحلیل این برنامه‌ها واحدهای جغرافیایی است؛ ۲) در برنامه‌های توانمندسازی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر گروه‌های هدف عبارتند از: بازنشستگان و مستمری‌بگیران، خانوارهای نیازمند، افراد تحت پوشش سازمان‌های حمایتی، کودکان کار و حاشیه‌نشین‌ها، زنان سرپرست خانوار و سالمندان، ۳) در برنامه‌های عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی گروه هدف کل کشور است.

سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری‌های اجتماعی در برنامه پنجم توسعه

معرفی برنامه: قانون برنامه پنجم توسعه مشتمل بر ۲۳۵ ماده و ۱۹۲ تبصره در دی ماه ۱۳۸۹ تصویب شد و اجرای آن با ابلاغ در سال ۱۳۹۰ رسماً آغاز شد. این برنامه در قالب ۹ فصل به تفکیک به حوزه‌های فرهنگ اسلامی - ایرانی، علم و فناوری، اجتماعی، نظام اداری و مدیریت، اقتصادی، توسعه منطقه‌ای، دفاعی، سیاسی و امنیتی، حقوقی قضائی، بودجه و نظارت

اختصاص یافته است. بر اساس زمان‌بندی اجرای این برنامه قرار بود تا پایان سال ۱۳۹۴ نهایی شود اما از آنجایی که این برنامه نتوانست مسیر خود را بدرستی طی کند یکسال زمان اجرای آن تمدید و تکمیل اجرای آن به سال ۱۳۹۵ موکول شد.

تعریف فقر و شاخص‌های آن: در متن سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی که برنامه پنجم بر اساس آن تدوین شده است، یکی از ویژگی‌های جامعه ایرانی "به دور از فقر" بودن توصیف شده است. در برنامه پنجم توسعه تعریف خاصی از فقر و شاخص‌های آن ارائه نشده است. صرفاً یکبار و آن هم در ماده ۱۱۲ بند (ز) از مفهوم فقر استفاده شده است و آن هم با هدف زدودن فقر از چهره مناطق آزاد تجاری است. بدین منظور سازمان‌های مناطق آزاد موظفند حداقل یک درصد از محل وصول عوارض ورود و صدور کالاها و خدمات این مناطق را از طریق نهادهای حمایتی به محرومین و نیازمندان بومی این مناطق اختصاص دهند.

سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی: جدول ۶ سیاست‌های مرتبط با کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه پنجم توسعه را نشان می‌دهد. این سیاست‌ها را می‌توان در قالب سه نوع سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم، سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی، و سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی دسته‌بندی نمود.

الف) سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم: سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم در برنامه پنجم توسعه را می‌توان در قالب سه دسته کلی سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین و نوسازی بافت‌های فرسوده، توسعه مناطق روستایی، و توانمندسازی و حمایت از اقشار و مناطق محروم و آسیب‌پذیر مجدد طبقه‌بندی نمود:

- سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین و نوسازی بافت‌های فرسوده (ماده ۱۷۱ الف؛ نوسازی بافت‌های فرسوده، ماده ۱۷۲؛ سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین، ماده ۱۲۱؛ زدودن فقر از چهره مناطق آزاد تجاری).

- توانمندسازی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و مناطق محروم (ماده ۳۹؛ برنامه‌های توانمندسازی گروه‌های نیازمند، ماده ۲۰۴؛ ارتقاء و تقویت اقتصاد و معیشت مرزنشینان، ماده ۴۲؛ تحت پوشش قرار گرفتن خانواده‌هایی که سرپرست آن تحت پوشش هیچ بیمه‌ای نیست، ماده ۱۷۶؛ طرح‌های مسکن به‌ویژه مسکن زوج‌های جوان و اقشار کم‌درآمد).

- برنامه توسعه مناطق روستایی (ماده ۱۹۴؛ توسعه روستایی و ارتقاء کیفیت زندگی روستائیان، ماده ۱۳۲؛ تخصیص دو درصد درآمد نفتی به مناطق کمتر توسعه‌یافته، و ماده ۳۶ الف؛ ارائه تسهیلات به پزشکان در مناطق کمتر توسعه‌یافته).

جدول ۶: سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه پنجم توسعه
Table 6: Policies to Reduce Poverty and Social Inequality in the Fifth Development Plan

سیاست‌های مبارزه با فقر	گروه هدف	نوع برنامه	ماده / تبصره
<i>Anti-Poverty Policies</i>	<i>Target Group</i>	<i>Program Type</i>	<i>Article / Note</i>
سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم	مناطق روستایی	توسعه روستایی و ارتقاء کیفیت زندگی روستائیان	ماده ۱۹۴
	مناطق کمتر توسعه‌یافته	تخصیص دو درصد درآمد نفتی به مناطق کمتر توسعه‌یافته	ماده ۱۳۲
	مناطق کمتر توسعه‌یافته	ارائه تسهیلات به پزشکان در مناطق کمتر توسعه‌یافته	ماده ۳۶ الف
	حاشیه شهر و مناطق جنگی	نوسازی بافت‌های فرسوده	الف ۱۷۱
	مناطق حاشیه‌ای شهرها	سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین	۱۷۲
	حاشیه مناطق آزاد	زدودن فقر از چهره مناطق آزاد تجاری	ماده ۱۲۱
	گروه‌های نیازمند	برنامه‌های توانمندسازی گروه‌های نیازمند	ماده ۳۹
	مرزنشینان	ارتقاء و تقویت اقتصاد و معیشت مرزنشینان	ماده ۲۰۴
	گروه‌های نیازمند	تحت پوشش قرار گرفتن خانواده‌هایی که سرپرست آن تحت پوشش هیچ بیمه‌ای نیست	ماده ۴۲
	جوانان و اقشار کم درآمد	طرح‌های مسکن به‌ویژه مسکن زوج‌های جوان و اقشار کم درآمد	ماده ۱۷۶
سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی	کل کشور	تدوین الگوی توسعه اسلامی - ایرانی	ماده ۱
	کل کشور	توسعه بخش تعاون	ماده ۱۲۴
	کل کشور	ایجاد صندوق توسعه ملی	ماده ۸۴
سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی	کل کشور	برنامه تحول بنیادین در نظام آموزش و پرورش کشور	ماده ۱۹
	کل کشور	استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی چند لایه	ماده ۲۷
	کل کشور	ارتقاء سطح شاخص توسعه‌انسانی	ماده ۲۴
	کل کشور	خدمات جامع و همگانی سلامت	ماده ۳۲
	کل کشور	تأمین، توسعه و تخصیص عادلانه منابع عمومی سلامت	ماده ۳۴
	کل کشور	ایجاد اشتغال پایدار و توسعه کارآفرینی	ماده ۸۰
کل کشور	برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده	ماده ۲۳۰	

ب) سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی: هفت برنامه برنامه تحول بنیادین در نظام آموزش و پرورش کشور، استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی چند لایه، ارتقاء سطح شاخص توسعه انسانی، خدمات جامع و همگانی سلامت، تأمین، توسعه و تخصیص عادلانه منابع عمومی سلامت، ایجاد اشتغال پایدار و توسعه کارآفرینی، برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده در دسته سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی قرار می‌گیرند که به صورت غیر مستقیم می‌توانند به گسترش رفاه و کاهش نابرابری اجتماعی بیانجامند.

ج) سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی: سه برنامه توسعه بخش تعاون (ماده ۱۲۴)، ایجاد صندوق توسعه ملی (ماده ۸۴) و الگوی توسعه اسلامی - ایرانی (ماده ۱)، در زمره سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی قرار می‌گیرند.

گروه هدف برنامه: گروه هدف بر اساس نوع سیاست‌ها متفاوت است. در سیاست‌های کلان اقتصادی و سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی در برنامه پنجم توسعه گروه هدف کل کشور و احاد افراد جامعه است. در سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم سه دسته کلی گروه‌های هدف وجود دارد؛ ۱) در برنامه‌های توسعه روستایی و مناطق محروم معمولاً گروه هدف روستاها و مناطق محروم است. به بیان دیگر واحد تحلیل این برنامه‌ها واحدهای جغرافیایی است؛ ۲) در برنامه‌های توانمندسازی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر گروه‌های هدف عبارتند از مرزنشینان، گروه‌های نیازمند، جوانان و اقشار کم‌درآمد، ۳) در برنامه‌های سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین و فرسوده هم واحدهای جغرافیایی همچون مناطق حاشیه‌ای و بافت فرسوده است.

فقر و نابرابری‌های اجتماعی در برنامه ششم توسعه

معرفی برنامه: در حالیکه برنامه پنجم توسعه مسیر خود را بصورت کامل طی نکرده بود دولت یازدهم در ۲۷ دی ماه سال ۱۳۹۴ برنامه ششم توسعه را به همراه بودجه سال ۹۵ تقدیم مجلس شد. بعد از بررسی‌های اولیه برنامه ششم توسعه، مشخص شد که این لایحه فاقد شرایط مذکور در قانون برنامه و بودجه است و به لحاظ حقوقی مصداق برنامه پنج‌ساله نیست. دولت لایحه را پس گرفت و بعد از انجام اصلاحات در نهایت این لایحه با تغییرات بسیار زیاد در سال ۱۳۹۵ برای اجرا بین سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ مورد تصویب قرار گرفت. این برنامه به منظور دستیابی به رشد اقتصادی متوسط سالیانه ۹ درصد و ضریب جینی ۲۹ درصد در سال پایانی برنامه ارائه شد.

تعریف و سنجش فقر و نابرابری: به صورت مشخص هیچ تعریفی از فقر و نابرابری

اجتماعی و وضعیت شاخص‌های مرسوم آنها در ابتدای این برنامه ارائه نشده است. دو بار از کلمه فقر استفاده شده است: یکبار در بند الف ماده ۸۳ است که طبق آن "سازمان‌های مناطق آزاد مکلفند به منظور زدودن فقر از چهره مناطق آزاد تجاری یک درصد (۱٪) از محل وصول عوارض ورود کالا و خدمات این مناطق را پس از واریز به خزانه کل کشور طبق بودجه سنواتی از طریق کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی برای اشتغال محرومان و نیازمندان بومی این مناطق اختصاص دهند"؛ و بار دوم در بند (ج) ماده ۸۰ (طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی) ذیل عنوان "تأمین مسکن نیازمندان" از عبارت "فقر سکونتی" استفاده نموده است.

"به منظور تأمین نیاز اقشار آسیب‌پذیر و گروه‌های هدف سازمان‌های حمایتی به مسکن و رفع فقر سکونتی حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به تدوین طی مراحل قانونی و در چهارچوب بودجه سنواتی و اجرای برنامه تأمین مسکن اجتماعی و حمایتی اقدام نماید".

همچنین در ماده ۷۸ در قالب یک جدول (جدول ۷ برنامه ششم) با عنوان "شاخص‌ها و اهداف کمی و وضعیت موجود و مطلوب حوزه اجتماعی در برنامه ششم" برخی شاخص‌ها ذکر شده‌اند که دولت مکلف به ارائه گزارش شش ماهه به مجلس است همانند ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی و متوسط مستمری دریافتی به متوسط هزینه خانوار (درصد).

سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی: هیچ سیاست جامع فقرزدایی در برنامه ششم توسعه وجود ندارد. تعدادی تک ماده‌های جداگانه وجود دارد که به صورت جزیره‌ای هر یک گروه خاصی از اقشار آسیب‌پذیر یا مناطق محروم را هدف قرار داده‌اند. به صورت مشخص در این برنامه در یک مورد از عبارت فقر استفاده شده است که آن هم نه با هدف مبارزه با آن بلکه به منظور زدودن فقر از چهره مناطق آزاد تجاری (بند الف، ماده ۸۳) مطرح شده است. جدول ۷ سیاست‌های مرتبط با کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه ششم توسعه را نشان می‌دهد. در این قسمت سیاست‌های حوزه کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه ششم توسعه را در قالب سه دسته سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم، سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی، و سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی مرور می‌کنیم:

الف) سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم: سیاست‌های مستقیم کاهش نابرابری‌های اجتماعی در برنامه ششم توسعه می‌توان در قالب چند دسته کلی طبقه‌بندی نمود:

سیاست‌های کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای، سیاست‌های مبتنی بر توسعه مناطق روستایی و محروم، و توانمندسازی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و ارتقاء امنیت درآمدی آنها.

- کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و توسعه روستایی (بند الف، ماده ۲۱: عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی، بند ج، ماده ۷۴ تخصیص نیروهای پزشکی در مناطق محروم، ماده ۲۷ شکوفایی و پیشرفت عدالت‌محور روستاها (طرح عمران و توسعه روستایی)، بند ۲، الف ماده ۶۷ توسعه زیرساخت‌های خدمات الکترونیکی در مناطق محروم، ماده ۵۹ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، ماده ۶۱ طرح نوسازی بافت‌های فرسوده، ماده ۶۲ سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین، طبق ماده ۶۹ قانون برنامه هوشمندسازی مدارس (شهرهای زیر ۲۰ هزار نفر و روستاها و حاشیه شهرها).

- توانمندسازی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و ارتقاء امنیت درآمدی آنها (بند ب، ماده ۱۲ متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران، بند الف، ماده ۳۹ حمایت‌های اجتماعی از خانوارهای نیازمند، بند ب، ماده ۸۳ توانمندسازی افراد تحت پوشش سازمان‌های حمایتی، ماده ۷۸ و ۷۹ حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و بسط پوشش‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای، ماده ۸۰ طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی.

ب) سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی: دو ماده ۳ و ماده ۲۴ در زمره سیاست‌های کلان رشد اقتصادی قرار می‌گیرند. طبق ماده ۳ به منظور دستیابی به رشد اقتصادی متوسط سالانه هشت درصد (۸٪) و ضریب جینی (۰/۳۴) در سال پایانی برنامه، اهداف کمی کلان و بخش‌های اقتصادی به تفکیک تعیین می‌شود. ماده ۲۴ مربوط به توسعه بخش تعاونی است. طبق این ماده دولت مکلف است با همکاری اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران حداکثر تا پایان اجرای قانون برنامه، تمهیدات قانونی لازم را جهت دستیابی سهم تعاون در اقتصاد به بیست و پنج درصد (۲۵٪)، با رویکرد کارآفرینی، اشتغال‌زایی، حمایت از کسب و کارهای کوچک و متوسط و دانش‌بنیان به عمل آورد.

ج) سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی: ماده ۴، ماده ۸۱، ماده ۷۰، بندهای الف و ث ماده ۷۴ به ترتیب موضوعات "سند ملی کار شایسته (اشتغال‌زایی)، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی چند لایه، پوشش عمومی بیمه سلامت، استقرار سامانه پرونده الکترونیکی سلامت ایرانیان و اجرای نظام خدمات جامع و همگانی سلامت" را در بر می‌گیرند. این برنامه‌ها در دسته سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی قرار می‌گیرند که به صورت غیر مستقیم می‌توانند به گسترش رفاه و کاهش نابرابری اجتماعی بیانجامند.

جدول ۷: سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه ششم توسعه

Table 7: Policies to Reduce Poverty and Social Inequality in the Sixth Development Plan

سیاست‌های مبارزه با فقر	گروه هدف	نوع برنامه	ماده / تبصره
<i>Anti-Poverty Policies</i>	<i>Target Group</i>	<i>Program Type</i>	<i>Article / Note</i>
سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم	کل کشور و مناطق کمتر توسعه یافته	عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی	بند الف، ماده ۲۱
	مناطق محروم	تخصیص نیروهای پزشکی در مناطق محروم	بند ح، ماده ۷۴
	مناطق روستایی	شکوفایی و پیشرفت عدالت‌محور روستاها (طرح عمران و توسعه روستایی)	ماده ۲۷
	مناطق محروم و روستایی	توسعه زیرساخت‌های خدمات الکترونیکی در مناطق محروم و روستایی (کاهش نابرابری دیجیتال)	ردیف ۲ بند الف، ماده ۶۷
	کل کشور و همچنین مناطق روستایی اقشار کم درآمد شهری	قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن	طبق ماده ۵۹
	روستاها و شهرها	طرح نوسازی بافت‌های فرسوده	ماده ۶۱
	حاشیه شهرها	سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین	ماده ۶۲
	شهرهای زیر بیست هزار نفر و روستاها و حاشیه شهرهای	قانون برنامه هوشمندسازی مدارس (شهرهای زیر بیست هزار نفر و روستاها و حاشیه شهرهای)	طبق ماده ۶۹
	بازنشستگان و مستمری‌بگیران	متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران	بند ب، ماده ۱۲
	خانوارهای نیازمند	حمایت‌های اجتماعی از خانوارهای نیازمند	بند الف، ماده ۳۹
	افراد تحت پوشش سازمان‌های حمایتی	توانمندسازی افراد تحت پوشش سازمان‌های حمایتی	بند ب، ماده ۸۳
	اقشار آسیب‌پذیر	حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و بسط پوشش‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای	ماده ۷۸ و ۷۹
	کودکان کار و حاشیه نشین‌ها، زنان سرپرست خانوار و	طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی	ماده ۸۰

سیاست‌های مبارزه با فقر	گروه هدف	نوع برنامه	ماده / تبصره
<i>Anti-Poverty Policies</i>	<i>Target Group</i>	<i>Program Type</i>	<i>Article / Note</i>
	سالمدان		
	مناطق آزاد تجاری	زدودن فقر از چهره مناطق آزاد تجاری	بند الف، ماده ۸۳
سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی	کشور	دستیابی به رشد اقتصادی	ماده سه بخش ۱
	کشور	توسعه بخش تعاونی	طبق ماده ۲۴
سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی	کشور	سند ملی کار شایسته (اشتغال‌زایی)	ماده ۴
	کشور	نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی چند لایه	ماده ۸۱
	کل کشور (با تأکید بر روستا عشایر و اقشار نیازمند)	پوشش عمومی بیمه سلامت	ماده ۷۰
	کشور	استقرار سامانه پرونده الکترونیکی سلامت ایرانیان	بند الف، ماده ۷۴
	کشور	اجرای «نظام خدمات جامع و همگانی سلامت»	بند ث، ماده ۷۴

گروه هدف برنامه: گروه هدف بر اساس نوع سیاست‌ها متفاوت است. در سیاست‌های کلان اقتصادی و سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی در برنامه ششم توسعه معمولاً گروه هدف کل کشور و احاد افراد جامعه است. در سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم سه دسته کلی گروه‌های هدف وجود دارد؛ (۱) در برنامه‌های توسعه روستایی و مناطق محروم معمولاً گروه هدف روستاها، مناطق محروم، شهرهای کوچک و حاشیه شهرها است. به بیان دیگر واحد تحلیل این برنامه‌ها واحدهای جغرافیایی است، (۲) در برنامه‌های توانمندسازی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر گروه‌های هدف عبارتند از بازنشستگان و مستمری‌بگیران، خانوارهای نیازمند، افراد تحت پوشش سازمان‌های حمایتی، کودکان کار و حاشیه نشین‌ها، زنان سرپرست خانوار و سالمندان، (۳) در برنامه‌های عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی گروه هدف کل کشور است.

بحث، نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

فقر و نابرابری از جمله مهم‌ترین و کلیدی‌ترین مسائل اجتماعی هستند. فقر، محدودیت مواد و کالاها و صرفاً رابطه‌ای بین اهداف و ابزارها نیست؛ بلکه رابطه‌ای بین انسان‌هاست. فقر پایگاهی اجتماعی است که به صورت تمایزی دردناک بین طبقات رشد کرده است (Zahedi, 2019; Quoted by Sallins, 1972). واژه فقر خود به خود مفهوم نابرابری را به ذهن خطور می‌دهد چرا که فقرا کسانی هستند که بیش از دیگران از توزیع نابرابر ثروت زیان دیده‌اند (Laban, 7:1980). از این رو می‌توان گفت که رابطه‌ای تنگاتنگ و در هم تنیده‌ای بین فقر و نابرابری وجود دارد.

اغلب جوامع در جست‌وجوی راه‌حل‌های اجتماعی برای مقابله با مسئله فقر و نابرابری هستند. هر گونه مداخله، قانون‌گذاری و برنامه‌ریزی برای کاهش فقر و نابرابری اجتماعی معاصر، مستلزم شناخت، توصیف و ارزشیابی سیاست‌های موجود در این زمینه است (Khandozi & et. al., 2019: 6). بر اساس گزارش دفتر مطالعات رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برآورد خط فقر متوسط کشوری برای سال ۱۳۹۹ نسبت به خط فقر سال ۱۳۹۸ رشد ۳۸ درصدی داشته است. بر اساس این گزارش نرخ فقر (نسبت جمعیت زیر خط فقر به کل جمعیت) در سال ۱۳۹۸ به حدود ۳۲ درصد رسیده که بالاترین نرخ طی ده سال گذشته است (Shahidi and Kaviani, 2021:30-33)؛ از این رو ضروری است که به دلایل ایجاد فقر و همچنین راهکارهای قانونی برای کاهش فقر پرداخته شود. بعد از انقلاب شش برنامه توسعه تدوین و به اجرا درآمده است و در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه هستیم اما هنوز شاخص‌ها نشان از وجود نابرابری اجتماعی و فقر در بسیاری از اقشار و مناطق جغرافیایی کشور دارد.

این امر مؤید لزوم تحلیل و بازنگری سیاست‌های فقرزدایی و کاهش نابرابری در برنامه‌های توسعه است. مقاله حاضر با علم به اهمیت موضوع به تحلیل محتوای شش برنامه توسعه فرهنگی اقتصادی - اجتماعی بعد از انقلاب با تأکید بر سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری‌های اجتماعی پرداخته است. برای تحلیل این سیاست‌ها از یک مدل مفهومی مشتق بر سه مؤلفه اصلی استفاده شد: تعریف فقر، نوع سیاست فقرزدایی و گروه‌های هدف. نتایج حاصل از مطالعه حاضر حاکی از آنست که:

- در هیچ‌کدام از برنامه‌های توسعه (بجز برنامه چهارم توسعه)، خط فقر استاندارد و رسمی که ملاک عمل سیاست‌گذار قرار گرفته باشد ملاحظه نمی‌شود. در ضمن در تعریف مفاهیم و اصطلاحات آشفتگی زیادی مشهود است و هیچ‌گونه سنجشی از وضعیت فقر و

شاخص‌های نابرابری در ابتدای برنامه‌ها ارائه نشده است. به‌طور کلی از بین چهار مفهوم فقر مطلق (هدف برآوردن نیازهای اساسی و پایه)، فقر نسبی (هدف ایجاد برابری)، فقر به‌عنوان وابستگی (هدف استغناء و بی‌نیازی)، فقر به‌عنوان طرد شدن (هدف مشارکت افراد در فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی) و در نهایت فقر به‌عنوان محرومیت از امکانات (هدف توسعه انسانی)، در ایران تمرکز بیشتر بر فقر مطلق بوده و باعث شده که تلاش‌ها بیشتر معطوف به کمک به افراد کم‌درآمد شود تا نیازهای پایه‌ای آنها را از طریق مداخلاتی از قبیل سبد غذایی، سرپناه برای افراد بی‌خانمان، کلینک‌های مراقبت‌های بهداشتی برآورده سازند.

- جدی‌ترین چالش برنامه‌های توسعه در رابطه با کاهش فقر و نابرابری اجتماعی، مسئله شناسایی فقرا و مناطق محروم است. در هیچ‌کدام از برنامه‌های توسعه ویژگی‌های خاص گروه‌های آسیب‌پذیر، مناطق محروم و فقرا به تفکیک سن، جنسیت، قومیت، مذهب و مخصوصاً موقعیت جغرافیایی محل استقرار آنها مد نظر قرار نگرفته است. بی‌بیان دیگر فقط به ذکر مفاهیم کلی همچون "مناطق توسعه‌نیافته، گروه‌های نیازمند و اقشار کم درآمد و ..." بدون توجه به موقعیت مکانی و فضایی خاص محل استقرار هر گروه بسنده شده است. به بیان دیگر یک برنامه یکسان برای همه گروه‌ها و مناطق مد نظر بوده است. در مطالعات دیگری همچون کاویانی (۱۳۹۸)، راغفر و همکاران (۱۳۹۴)، حسینی‌نژاد و اقتصادیان (۱۳۸۳)، نیز بر شناسایی گروه‌های هدف، تهیه یک بانک اطلاعاتی دقیق از گروه‌های آسیب‌پذیر و فقرا و پرهیز از یکسان‌نگری به مناطق و گروه‌های مختلف کشور تأکید شده است.

- در تمام برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب ترکیبی از سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم، سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی، و سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی بدون هیچ‌گونه انسجام و نظم منطقی و اغلب به‌صورت تک‌ماده و جزیره‌ای بکار گرفته شده‌اند. هیچ‌کدام از برنامه‌های توسعه مبتنی بر دیدگاه اقتصادی و رفاهی منسجم و یکپارچه‌ای نیست و اغلب ترکیبی از سیاست‌های اجتماعی ناهمگون بکار گرفته شده‌است. پژوهش‌های انجام شده در این خصوص هر یک به نوعی مؤید ناهماهنگی و ناکارآمدی در سیاست‌های حوزه مبارزه با فقر و نابرابری اجتماعی هستند. قاسمیان (۱۳۸۴)، در مقاله‌ای با عنوان "کاهش فقر در ایران: چالش‌ها و افق‌ها" معتقد است که هر یک از نظام‌های و مکاتب اقتصادی، الگوهای و روش‌های خاص خود را در حوزه مبارزه با فقر و نابرابری اجتماعی بکار می‌گیرند؛ الگوی سوسیالیستی، الگوی توسعه انسانی، الگوی

کلاسیک و الگوی نئوکلاسیک، همه با سخن‌های متفاوتی به پدیده فقر و راه حل کنترل و کاهش آن پرداخته‌اند. او نشان می‌دهد که در ایران تحت تأثیر این الگوها، ترکیبی از برنامه‌های متفاوت و ناهمخوان به منظور کاهش فقر و نابرابری مطرح شده و به اجرا گذارده شده است. یوسفی‌نژاد و عزتی (۱۳۹۴)، نیز نشان دادند که طراحان و تدوین‌کنندگان برنامه‌های سوم و چهارم توسعه با تأثیرپذیری از الگوهای مسلطی مانند الگوی نئوکلاسیک و بدون توجه به شرایط جامعه و با مقدم دانستن رشد بر توزیع به‌ویژه در برنامه چهارم، به انتخاب گزینه رشد مبادرت ورزیده‌اند. پژوهش قوتی سفیدسنگی و همکاران (۱۳۹۶)، بر روی برنامه‌های توسعه طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۴ مؤید تأکید بر شاخص‌های رفاهی توسعه و بی‌توجهی به شاخص‌های انسان‌گرایانه است. نتایج حاصل از پژوهش زاهدی و نوائی لواسانی (۱۳۹۵)، نیز مبین نبود نگرش سنجیده و هدفمند در زمینه تأمین عدالت رفاهی در مقیاس عمومی کشور است. ارزیابی سیاست‌های فقرزدایی در پنج برنامه توسعه توسط خاندوزی و همکاران (۱۳۹۵)، نشان می‌دهد که عمده‌ترین ضعف در برنامه‌های فقرزدایی، عدم به کارگیری ساز و کارهای توانمندساز مبتنی بر رویکرد قابلیت برای حمایت از گروه‌های فقیر بوده است. هادی زنون (۱۳۸۴)، ضمن ارزیابی سیاست‌های دولت در زمینه مبارزه با فقر و نابرابری اجتماعی معتقدند که استقلال نسبی دولت از طبقات اجتماعی به دلیل دستیابی به منابع نفت در کشور واقعیتی شناخته شده است. او با مرور تاریخ تحولات اقتصادی ایران در سده بیستم میلادی نشان می‌دهد که چگونه قدرت سیاسی از طریق توزیع رانت و نیز از طریق اعمال قدرت سیاسی، در ایجاد طبقات جدید اجتماعی و امحا طبقات دیگر و نیز تضعیف و تقویت آن‌ها ایفای نقش کرده است. مدنی قهفرخی (۱۳۹۴)، با وارد کردن نقد روش‌شناختی بر سیاست‌های حوزه کاهش فقر در ایران معتقد است که در این برنامه‌ها، فقر به مثابه عارضه‌ای برآمده از جامعه که می‌توان آن را تنها در چارچوب "مهندسی اقتصادی" جابه‌جا کرد، در نظر گرفته شده است. این برنامه‌ها عمدتاً بر رفع و محو آثار و عوارض فقر تأکید دارد و به علل و ریشه‌های پدیدآورنده آن بی‌توجهند (Madani Ghahfarkhi, 2015: 164). برخی از محققان معتقدند که ساختار اقتصاد در جامعه ایران مستعد بروز و تشدید فقر است، لذا عملاً هر گونه اقدام به منظور کاهش فقر بدون توجه به اصلاحات ساختاری، خصوصاً در زمینه اشتغال و بازتوزیع درآمد و ثروت، راه به جایی نخواهد برد. چنین اصلاحاتی نیز متضمن اقتصاد مبتنی بر راهبردیابی و برنامه‌ریزی اساسی است و نه شماری سیاست‌های کوتاه‌مدت یا میان‌مدت مصوب دولت (Rais Dana and others, 2000).

• به دلیل عدم تعریف فقر و شاخص‌های مربوط به آن و همچنین عدم شناسایی فقرا و مناطق محروم در ابتدای برنامه‌ها (بجز برنامه چهارم)، امکان نظارت و ارزیابی این برنامه‌ها وجود ندارد. به بیان دیگر سیاست‌گذاری در حوزه فقر شواهد محور نبوده است. منظور از شواهد محور شدن، استفاده درست از اطلاعات و تجربیات در برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت و ارزیابی است. استفاده از شواهد در فرایند منسجم نظارت و ارزیابی برای بهبود پروژه الزامی است (Kaviani, 2018: 4).

پیشنهادات و توصیه‌های سیاستی (در تدوین برنامه هفتم)

برنامه‌های توسعه معمولاً مبتنی بر پیش‌فرض‌ها و بنیان‌های اقتصادی تدوین و تنظیم می‌شوند. این امر مورد انتقاد جامعه‌شناسان قرار گرفته است. از این رو ضروریست پیش‌فرض‌های جامعه‌شناختی در تدوین برنامه‌های توسعه و سیاست‌های فقرزدایی مد نظر قرار گیرد: "اینکه فقر مسئله‌ای اجتماعی ناشی از فقدان منابع است که می‌توان آن را ریشه‌کن کرد. فقر فقط مسئله کمبود درآمد نیست. فقر نتیجه سایر نابرابری‌های در جامعه نیز هست. رشد اقتصادی الزاماً منجر به رفع فقر نمی‌گردد. فقر را نمی‌توان صرفاً با کوشش خود فقرا، و یا به دست بخش خصوصی و یا به کمک داوطلبانه افراد و گروه‌ها و سازمان‌های خیرخواه و یا اقدامات نهادهای حکومتی محلی از بین برد، بلکه فقر مسئله‌ای ملی است و باید با برنامه‌های ملی گسترده و عمدتاً بر پایه بودجه و سازماندهی دولت مرکزی مهار گردد." طرح این پیش‌فرض‌ها از آن رو مهم و اساسی هستند که در برنامه‌های توسعه اغلب نادیده انگاشته می‌شوند برای مثال اگر چه ریشه‌کنی فقر مستلزم تحقق رشد اقتصادی است اما الزاماً رشد اقتصادی منجر به از بین رفتن فقر نمی‌گردد و حتی برخی اوقات باعث افزایش فقر می‌گردد.

بر اساس مؤلفه‌های سه‌گانه مدل مفهومی در مقاله حاضر و همچنین یافته‌های حاصل از مطالعه پیشنهادات زیر در خصوص تدوین برنامه هفتم توسعه ارایه می‌گردد:

- مؤلفه اول (تعریف فقر): مهم‌ترین رکن هر برنامه در حوزه فقرزدایی "تعریف و تصریح خط فقر و شاخص‌های مربوطه در ابتدای هر برنامه" است. لذا توصیه می‌شود با پرهیز از آشفتگی در استفاده از مفاهیم، اصطلاحات، و پیش‌فرض‌ها، وضعیت فقر و نابرابری‌های اجتماعی و شاخص‌های آنها در ابتدای برنامه مشخص گردد.
- مؤلفه دوم (شناسایی گروه‌های هدف): ضروری است که در ابتدای برنامه، گروه‌های هدف مشتمل بر اقشار و مناطق محروم و آسیب‌پذیر (مخصوصاً فقرا) و نیازهای

آنها مشخص و تصریح گردد لذا با پرهیز از یکسان‌نگری به مناطق و گروه‌های مختلف کشور باید مشارکت ذینفعان در برنامه‌ریزی و نظارت مد نظر قرار گیرد.

• مؤلفه سوم (سیاست‌ها و برنامه‌ها): در حوزه تصمیم‌سازی و انتخاب نوع سیاست و برنامه اجرایی باید به اصول زیر توجه شود:

- تأکید بر تدوین برنامه منسجم کاهش فقر به جای برنامه‌های جزیره‌ای.
- تأکید بر رویکرد ساختارنگر به فقر و پرهیز از رویکرد عارضه‌نگر.
- اتخاذ سیاست‌های اقتصادی که همزمان رشد و توزیع مجدد درآمد را مد نظر قرار دهد.
- پیش‌بینی تکانه‌های احتمالی خارجی و برنامه‌ریزی برای مقابله با آنها.
- تأکید بر سیاست‌های توانمندسازی و اشتغال محور نمودن برنامه‌های توسعه و فقرزدایی.
- تأکید بر توسعه روستایی و مناطق کمتر برخوردار.
- جلوگیری از ناهماهنگی با دیگر برنامه‌ها، قوانین، و مقررات جاری و پرهیز از راه حل‌های نامنسجم و بی‌ربط.

سپاسگزاری

مقاله حاضر مستخرج از طرحی است با عنوان تحلیل محتوای سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی که با حمایت مالی سازمان امور اجتماعی کشور (دفتر مطالعات، رصد و پیوست اجتماعی) به‌عنوان کارفرما و پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی به‌عنوان مجری سازمانی، طراحی و اجرا شده است، لذا بدینوسیله نویسنده مقاله مراتب تقدیر و تشکر صمیمانه خود را از حامیان مالی طرح فوق‌الذکر ابراز می‌نماید.

References:

Adjasi, Charles K.D. & Osei, Kofi A. (2007). "Poverty profile and correlates of poverty in Ghana", *International journal of economics*, vol. 34, no. 7, pp. 449-471.

Arab Mazar, A., and Kh., Noormohammadi (2015). "Critical analysis of the economic goals of development programs in Iran (before and after the victory of the Islamic Revolution)" *Social Studies and Research in Iran* Vol. 5, No. 1, Spring 2015: 19-42. (Persian).

Arzorum Chiller, N. (2006). Various dimensions of poverty in Iran, economic research collection, Central Bank of the Islamic Republic of Iran: Department of Economic Studies and Policies. (Persian).

Ashrafi, S., Behbodhi, D., Waez Mahdavi M., Panahi, H. (2017). "Three aspects of growth, inequality and poverty in Iran during development programs", *Social Welfare*; 18 (71): 9-44. (Persian).

Azimi, M. (2007). Reducing poverty through small enterprises, *Work and Society*, No. 100, Mehr. (Persian).

Azouji, A. (2019). "Measuring and analyzing regional labor market inequalities in the fourth development plan (2019)", *Planning and Budgeting Quarterly*; 16 (2): 83-106. (Persian).

Babi, E. (2008). Research methods in social sciences (theoretical-practical) Vol. 1, Tehran: Organization for Studying and Compiling Humanities Books of Universities (Samt). (Persian).

Bailey, K. D. (1994). *Methods of social research*, The Free Press, New York.

Country Management and Planning Organization (1382); Law of the Fourth Program of Economic, Socio-Cultural Development of the Islamic Republic of Iran 2005-2009.

Ghafari Fard, M. (2018). "Investigating the policy process of development and regional balance during development programs in Iran and presenting basic strategies", *Strategic Studies of Public*

Policy, 2018; 9(30): 21-41. (Persian).

Ghasemian, S. (2004). "Poverty Reduction in Iran: Challenges and Horizons", *Social Welfare*. 2004; 5 (18): 333-356.

Ghoti Sefidsangi, A., Farashiani, H., Hassanzadeh Chokanlou, H. (2016). "Reflection of social development in the laws of the five programs of economic", social and cultural development of the Islamic Republic of Iran 1989-2015, *Social Development*, 2016; 12(1): 151-184. (Persian).

Hadi Zenouz, B. (2004). Poverty and income inequality in Iran, *Social Welfare Quarterly (Poverty and Inequality in Iran)*, Vol. 4, No. 17; 162-203. (Persian).

Harrington, Michael. (1962). *The Other America: Poverty in the United States*. Baltimore: Penguin.

Hosseininejad, M. and M., Eghtasadian (2013). The study of the performance of the first, second and third development programs in reducing poverty in urban and rural areas of the country, Tehran, publications of Tadbir Ekhtosad Research Institute. (Persian).

Itzen, D. Stanley; Bakazin, M. and K. Itzen-Smith (2016). *Social issues from a critical perspective*, translated by Hoshang Naibi, two-volume series, first edition, Tehran: Culture, Art and Communication Research Institute with the participation of the Social Council of the country.

Javaheripour, M. (2004). "Social policy and poverty from structural adjustment programs to poverty reduction strategies", *Social Welfare*, 3 (12): 41-72. (Persian).

Kaviani, Z. (2018). Reasons for persistent poverty in Iran and proposals to get out of poverty, Islamic Council Research Center, Economic Studies Office, serial number 16574. (Persian).

Khandozi, S. A.; Shaheswari, S.; Alamkhah, A. (2016). "Evaluation of poverty alleviation policies in five development programs of the Islamic Republic of Iran", *Summer Development Strategy*, No. 46. (Persian).

Khandozi, S. E., Mostafavi Thani, A., Sarabadani, H. (2019). "Designing and estimating the composite index of social justice in

Iran”, *Majles and Strategy Quarterly*, 27th year, number 102, summer 2019. (Persian).

Khodadadkashi, F.; Bagheri, F.; Heydari, Kh.; Khodadadkashi, O. (2002). *Measuring poverty indicators in Iran; the use of different types of poverty line, poverty gap, poverty index 1984-2000*, Iran Statistics Center, Economic Statistics Research Group, Fall. (Persian).

Laban, J. (1980), *Sociology of Poverty (Third World and Fourth World)*, translated by Jamshid Behnam, Tehran: Kharazmi Publications. (Persian).

Lotfian, S. (1389). “Global Economic Inequality and Poverty: An Analysis of Poverty Alleviation Policies and the Reduction of Income Inequalities in the Developing World”, *Politics Quarterly*, 40(4), 237-256. (Persian).

Madani Qahfarkhi, S. (2014). *The Necessity of Combating Poverty and Inequality in Iran*, First Edition, Tehran: Aghah Publications. (Persian).

Mashunis, J. (2017). *Social issues (2 Volumes)*, translator: Hoshang Naibi, Tehran: Research Institute of Culture, Art and Communication of the Vice President of Planning and Strategic Supervision (2017), *The Law of the Fifth Development Plan of the Islamic Republic of Iran and its executive regulations and instructions*. (Persian).

Momeni, F.; Amini Milani, M. (2019). *Empowerment and Sustainable Development in the Third and Fourth Development Plans of Iran with Amartiasen's Approach*, *Social Welfare Quarterly*, Vol. 11, Serial No. 42 (Fall 2019). (Persian).

Moslinejad, A. and Mohammadzadeh, A. (2016). “The third development program (2000-2004)”, *Fields, goals, successes and failures*, *Strategy Quarterly*, 25th year, No. 79, summer 2015, pp. 175-176. (Persian).

Pouezzat, A. A.; Nejati Ajibishe, M.; and Nejati Ajibishe, M. (2007). “E-Government & Public Policy for Poverty Eradication and Empowerment”, *proceeding of 5th international conference E-government (ICEO)*, Hyderabad, India, p. 302 .

Program and Budget Organization (1997), Law of the First Program of Economic, Socio-Cultural Development of the Islamic Republic of Iran, 1989-1993, third edition. (Persian).

Program and Budget Organization (1999.) Law of the Second Program of Economic, Socio-Cultural Development of the Islamic Republic of Iran 1995-2013, fifth edition. (Persian).

Program and Budget Organization (2000). Law of the Third Plan of Economic, Socio-Cultural Development of the Islamic Republic of Iran, 2000-2004, second edition. (Persian).

Program and Budget Organization (2015). Detailed document of the 6th Economic, Social and Cultural Development Program of the Islamic Republic of Iran (2015-2016). (Persian).

Program and Budget Organization (2015). Detailed document of the 6th Economic, Social and Cultural Development Program of the Islamic Republic of Iran (2015-2016). (Persian).

Program and Budget Organization (2015)v Detailed document of the 6th economic, social and cultural development program of the Islamic Republic of Iran (2015-2016) sector (1). (Persian).

Program and Budget Organization (2018). summary of the implementation report of the Law of the Sixth Plan of Economic, Social and Cultural Development of the Islamic Republic of Iran in 2017 / Presidency of the Program and Budget Organization of the country. Tehran: Program and Budget Organization of the country, Center for Documents, Documents and Publications. (Persian).

Qaneirad, M. A. (2004). "Social development approach to poverty alleviation programs in Iran", Social Welfare. 2004; 5 (18):223-262. (Persian).

Raghfar, H.; Babapour, M.; Yazdan Panah, M. (2014). "Investigating the relationship between economic growth and poverty and inequality in Iran during the first to fourth development programs", Journal of Applied Economic Studies of Iran » Vol. 4, No. 16. (Persian).

Raisdana, F.; Shaditalab, J.; Piran, P. (2000). Poverty in Iran (collection of articles), edited and edited by Hassan Rafiei, Saeed Madani Qahfarkhi, Tehran: University of Welfare and

Rehabilitation Sciences. (Persian).

Rezaei, M. H. (2012). "Studying social justice in development programs from a new perspective", *Islamic Management Quarterly*, 2012; 20(2): 23-54. (Persian).

Rostamzadeh, P., Nasirabadi, Sh. (2013). "Evaluation of Iran's economic performance during five-year economic, social and cultural programs based on Islamic economy (third to fifth programs)", *Journal of Islamic Economics and Banking*, 3 (9): 161-178. (Persian).

Sahlins, M. (1972). *Stone Age Economics*, publisher: Aldine – Atherton.

Salem, A. A.; Tahirpour, J.; Samadian, F. and Rabiei, S. (2016). *Multidimensional poverty measurement in Iran and a look at global experiences of poverty reduction*. Islamic Council Research Center, Deputy Economic Research Department, Economic Studies Office, serial number 15604. (Persian).

Seyfour, B. and Taghavi, R. (2017). "Pathology of Iran's development programs before and after the revolution and presentation of key strategies", *Afaq Humanities*, second year of Bahman 2017, No 22. (Persian).

Shah Tahmasabi, I., Taheri H, Shamsollahi, S. (2012). "Evaluation of the relative efficiency of the country's provinces in economic indicators of culture during the third and fourth development plans; the data coverage analysis approach", *culture strategy*, Vol. 6, No. twenty-four. (Persian).

Shahidi, Z. and Kaviani, Z. (2021). *Monitoring of poverty in 2019*, Office of Social Welfare Studies of the Ministry of Cooperation, Labor and Social Welfare in collaboration with the Research Center of the Islamic Council. (Persian).

Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Berkeley, CA: University of California Press.

Yousefinejad, A. and Ezzati, M. (2014). "Content analysis of the development programs of the Islamic Republic of Iran (third and fourth years) based on the theory of development extracted

from Imam Khomeini's (RA) perspective”, *Journal of Islamic Economics and Banking*. 1395; 5 (17):123-151. (Persian).

Zahedi, M. J. (2013). *Development and Inequality*, 9th edition, Tehran: Maziar Publications. (Persian).

Zahedi, M. J., Navaei Lavasani, M. (2016). “Evaluation of the development programs of the Islamic Republic of Iran from the point of view of the representation and application of welfare and social justice theories (with emphasis on the fifth development program)”, *Social studies and research in Iran*, 2015; 5(1): 43-78. (Persian).

Sociological Analysis of Policies to Reduce Poverty and Social Inequality in Development Plans (Policy Solutions and Recommendations in Compiling the Seventh Development Plan

Amir Maleki (Ph.D)¹

DOI: 10.22055/QJSD.2023.42331.2745

Absrtact:

Combating poverty and social inequalities is always one of the main concerns of policymakers. In Iran, this issue has always been considered in the form of development plans and poverty alleviation bills. Unfortunately, the poverty indicators do not show satisfactory results. Considering the importance of the subject, in this article, the content analysis of six development plans has been done with an emphasis on policies to reduce poverty and social inequalities. The results indicate that; 1) In none of the development plans (except for the fourth plan), there is no standard and official poverty line used as a criterion for policymakers, 2) The most important challenge of development plans in poverty alleviation is "identifying the poor", 3) The poverty alleviation program in Iran mainly emphasizes on removing the consequences of poverty rather than its causes and roots, 4) the issue of vulnerability has not been given serious attention in the plans. Therefore, it is recommended to emphasize the following principles in preparing the seventh development plan: 1) at the beginning of the plan, a specific definition of the poverty line and the relevant indicators should be provided, 2) the target groups, namely the poor and deprived areas, and their needs should be identified, 3) Instead of a complication-based perspective, a structural approach to poverty should be adopted, 4) Instead of isolated programs, try to compile a comprehensive plan.

Key Concepts: Poverty, Social Inequality, Development Plans, Poverty Alleviation

¹ Associate Professor, Department of Sociology, Payame Noor University, Tehran, Iran, a_maleki@pnu.ac.ir

