

تدوین ارزیابی سیاست‌ها و طرح‌های فقرزدایی پس از انقلاب اسلامی^۱

مرضیه محمدی‌نیا^۲

چکیده

هدف: فقر یکی از مهم‌ترین چالش‌های اجتماعی و اقتصادی است که پیامدهای گسترده‌ای بر کیفیت زندگی، سلامت، اشتغال و مشارکت اجتماعی افراد دارد. باتوجه‌به اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های متعدد فقرزدایی پس از پیروزی انقلاب اسلامی، این پژوهش با هدف بررسی و ارزیابی سیاست‌ها و طرح‌های فقرزدایی در ایران و تحلیل چالش‌ها و محدودیت‌های اجرای آن‌ها انجام شده است.

روش: پژوهش با رویکرد کیفی و به روش مطالعه اسنادی - کتابخانه‌ای انجام شده و داده‌ها از طریق بررسی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، قوانین و اسناد مرتبط، برنامه‌ها و گزارش‌های سازمان بهزیستی و کمیته امداد امام خمینی(ره)، قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و سایر اسناد معتبر گردآوری شده است. تحلیل داده‌ها با استفاده از روش تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار و بر پایه چارچوب نظری پژوهش انجام گرفت.

یافته‌ها: یافته‌ها نشان داد که با وجود تأکید مستمر اسناد بالادستی و برنامه‌های توسعه بر کاهش فقر و نابرابری، سیاست‌های فقرزدایی از انسجام و اثربخشی کافی برخوردار نبوده‌اند. در پنج برنامه از شش برنامه توسعه بررسی‌شده، تعریف مشخص و منسجمی از فقر و شاخص‌های سنجش آن ارائه نشده است. همچنین، تعدد و همپوشانی نهادهای متولی، فقدان مرجع ملی و هماهنگ‌کننده، غلبه رویکرد حمایتی بر توانمندسازی، ضعف در شناسایی و هدفمندسازی گروه‌های فقیر و کاستی‌های نظام نظارت و ارزیابی از مهم‌ترین چالش‌های سیاست‌های فقرزدایی بوده است. بررسی بودجه و برنامه‌های حمایتی نیز نشان داد که بخش عمده منابع حمایتی به پرداخت‌های نقدی اختصاص یافته و سهم برنامه‌های توانمندسازی محدود بوده است. افزون بر این، شاخص‌های اقتصادی بررسی‌شده، از جمله رشد اقتصادی، درآمد سرانه، تورم و نابرابری، بیانگر فاصله قابل توجه میان برخی اهداف پیش‌بینی‌شده و عملکرد تحقق‌یافته است.

۱- این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی با حمایت مالی مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی است.

۲- عضو هیئت علمی دانشگاه شاهد گروه علوم اجتماعی، تهران، ایران. mar.mohammadi@shahed.ac.ir

نتیجه‌گیری: بر اساس یافته‌ها عدم توفیق سیاست‌های فقرزدایی در ایران بیش از آنکه صرفاً ناشی از کمبود برنامه‌های حمایتی باشد، به فقدان تعریف واحد و چنبدبعدی از فقر، پراکندگی و ناهماهنگی سیاست‌ها و نهادهای متولی، ضعف هدفمندسازی حمایت‌ها، غلبه رویکردهای حمایتی بر توانمندسازی و مشکلات فرایند برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و ارزیابی بازمی‌گردد. بنابراین، افزایش اثربخشی سیاست‌های فقرزدایی مستلزم استقرار چارچوبی منسجم برای تعریف و سنجش فقر، ایجاد سازوکار هماهنگی ملی، هدفمندکردن حمایت‌ها، تقویت برنامه‌های توانمندسازی و اصلاح نظام پایش و ارزیابی سیاست‌ها است. **واژه‌های کلیدی:** فقر، فقرزدایی، سیاست‌گذاری اجتماعی، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، مطالعه اسنادی.

فقر به عنوان فقدان منابع کافی برای تأمین نیازهای اساسی فرد تعریف می‌شود (اویاسویی، ۲۰۲۰). این تعریف به جغرافیا، زمان و انتظارات فرهنگی یا حتی به منبع تعریف بستگی دارد. با این وجود رایج‌ترین روش، تعریف فقر بر اساس معیارهای پولی است، مانند خط فقر که توسط بانک جهانی مشخص شده، یا ارزش حداقل کالری مورد نیاز (چرلی، ۲۰۲۴: ۷۴). فقر همچنین از دیدگاه چندبعدی به صورت غیر پولی تعریف می‌شود. در این زمینه، برنامه توسعه سازمان ملل متحد^۱ سال ۲۰۱۰ شروع به محاسبه شاخص فقر چندبعدی^۲ کرد تا فقر را در یک زمینه بسیار گسترده‌تر اندازه‌گیری کند. تعبیر فقر به فقدان درآمد معین (دن^۳، ۲۰۱۶) برای سیاست‌گذاری‌های مربوط به کنترل سریع فقر و حمایت از فقرزدایی کارآیی دارد که در وضعیت فقر شدید به سر می‌برند. ابعاد و برداشتهای دیگری از فقر وجود دارد؛ فقر به مثابه طردشدگی اجتماعی (حسینی و صفری، ۱۳۸۷: ۲۶۹)؛ فقر به مثابه عدم دسترسی به امکانات اساسی (افراخته و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۰۱۰-۹۸۹) و فقر قابلیت‌ی (حسینی و مسعودی، ۱۳۹۷: ۱۰۹) که در کنار فقر درآمدی، مفهوم کامل‌تری را بیان می‌کنند.

چندبعدی، پیچیده و پردامنه بودن فقر باعث می‌شود تمامی جنبه‌های زیست انسانی و اجتماعی را در برگیرد (اسپیکر و دیگران، ۲۰۰۷: ۲) و افزون بر آنکه بستری برای بسیاری از آسیب‌ها و مصائب اجتماعی است، به عنوان یک مسئله اجتماعی (عنبری، ۱۳۹۰: ۱۲) تشدیدکننده دیگر مسائل اجتماعی (بهروان، ۱۳۹۰: ۴)، عاملی برای تضعیف ساختار جامعه (شیخی، ۱۳۸۶: ۲۳۶) و تهدیدی برای حیات جامعه (راغفر، ۱۳۸۴: ۲۵۶) باشد.

فقر همچنان یکی از پایدارترین چالش‌های پیش روی بشریت است، با تأثیرات چندگانه که فراتر از محرومیت اقتصادی صرف، شامل کاهش دسترسی به مراقبت‌های بهداشتی، آموزش و فرصت‌های مشارکت اجتماعی و سیاسی می‌شود (چرلی، ۲۰۲۴). تمرکز بر فقر و امحاء و یا دست کم تعدیل فقر از این جهت مهم است که «فرایند فقر، افراد را از مشارکت عادلانه و تصمیم‌گیری در خصوص فرصت‌های توسعه و بهزیستی محروم می‌سازد» (ابراهیمی، ۱۳۹۲: ۳۶). چنین فرایندی نه تنها بخشی از نیروی انسانی؛ به عنوان سرمایه اصلی جامعه را از کار خواهد انداخت بلکه وضعیت آنها را برای جامعه نیز مشکل‌آفرین خواهد نمود.

کشورها بسته به میزان فقرشان، در پیوستاری از توسعه (از توسعه نیافته تا توسعه یافته) قرار می‌گیرند. از این رو همواره در تلاش برای رفع فقر هستند. «در برنامه‌ریزی‌های فقرزدایی، دولت‌ها علاوه بر

1- United Nations Development Programme.

2- Multidimensional Poverty Index.

3- Dean.

به‌کارگیری روش‌هایی برای شناسایی فقر و تعریف چتر حمایتی خود، لازم است جهت دستیابی به اهداف، سیاست‌هایی برای بهبود وضعیت کلان کشور نیز ارائه دهند» (چرلی، ۲۰۲۴: ۷۶). براین اساس 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 مطلوب (سینگ و چوداساما، ۲۰۲۰). همان‌گونه که مشخص است دو راهبرد افزایش رشد اقتصادی و تقویت حکمرانی مطلوب، به سطح سیاست‌گذاری رفع فقر معطوف است و دو راهبرد تأمین مالی خرد از طریق سازمان‌های حمایتی و ارتقای قابلیت و توانمندسازی اشخاص فقیر ناظر به حمایت از فقرا هستند.

موضوع فقر در جامعه هنگامی اهمیت می‌یابد که به صورت فراگیر و پایدار بروز نماید (فرهمند و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۲۸). پس از پیروزی انقلاب اسلامی، برنامه‌های توسعه و طرح‌های فقرزدایی بسیاری اجرا شده است. با این همه مستند به پژوهش‌های صورت گرفته و نتایج آنها، وضعیت فقر و تعداد فقرا وضعیت بهبودی ملموسی پیدا نکرده است (حسینی و صفری، ۱۳۸۷؛ الوانی و همکاران، ۱۳۹۴؛ خاندوزی و همکاران، ۱۳۹۵؛ حسینی و مسعودی، ۱۳۹۷؛ افراخته و همکاران، ۱۳۹۸؛ فیروزی و همکاران، ۱۴۰۰؛ میرجلیلی، صفری و سعادت، ۱۴۰۰؛ شجاعی ارانی و پورحسین شقلان، ۱۴۰۴).

از یک سو با بررسی پژوهش‌های صورت گرفته مشاهده می‌شود که «علی‌رغم همه تلاش‌ها، کشور ما در نوع مواجهه و حل این معضل اقتصادی-اجتماعی چندان موفق نبوده و با چالش‌های متفاوتی از جمله عدم اجماع صاحب‌نظران بر روی چگونگی واقعیت و فهم مسئله روبرو است» (محمدپور و همکاران، ۱۳۹۳: ۳۲۳). از سوی دیگر، تداوم برنامه‌ها بدون ارزیابی آنها، ضعف‌ها و کمبودها را از نظر دور نگه می‌دارد. به این منظور ارزیابی سیاست‌ها و طرح‌های فقرزدایی به منظور آگاهی از فرایند، بسیار اهمیت دارد. ناظر به چنین اهمیتی، برای بررسی دلایل چرایی مرتبط با وضعیت مذکور، تاکنون طرح‌ها و پژوهش‌های مختلفی صورت گرفته است. این طرح‌ها باتوجه به اسنادی و کتابخانه‌ای بودن طرح حاضر منبع استنادات بوده و بازخوانی آنها می‌تواند فهم ما را از موضوع حاضر افزایش دهد.

مبتنی بر پیشگفته‌ها، پژوهش حاضر فراتر از موارد موردی بررسی شده، سیاست‌ها و طرح‌های عمده فقرزدایی پس از انقلاب را مورد ارزیابی قرار داده و به دنبال پاسخگویی به این سؤال است که سیاست‌ها و طرح‌های فقرزدایی پس از انقلاب به چه میزان اهداف مورد نظر را برآورده کرده است؟ و ضمن تلاش برای یافتن پاسخ، نقاط ضعف و کاستی‌هایی را که مانع از تعدیل فقر و توانمندسازی فقرا بوده را شناسایی کند.

۲. مبانی نظری و ادبیات تحقیق

از آنجا که پژوهش به صورت کیفی و اسنادی انجام می‌گردد، لذا از مفاهیم نظری بهره برده که به اختصار مرور می‌شوند تا فضای مفهومی پژوهش و واژگان کلیدی مورد استفاده در بررسی‌های صورت گرفته، مشخص گردد.

۲-۱. مبانی نظری

فقر^۱: فقر را شرایطی می‌دانند که در آن یک فرد یا سازمان در شرایط کمبود قرار می‌گیرد، «وضعیتی با منابع کم یا بدون منابع برای به دست آوردن نیازهای اولیه زندگی» (اویاسویی^۲، ۲۰۲۰). فقر از دو طریق سنجیده می‌شود. فقر نسبی و فقر مطلق.

فقر نسبی^۳: فقر نسبی به فقر مردم یک منطقه در مقایسه با سایر مردم، مناطق یا ملت‌ها اشاره دارد. همچنین به عنوان «ناتوانی در کسب متوسط سطح زندگی افراد یک جامعه» تعریف می‌شود (سن^۴، ۱۹۷۶).

فقر مطلق^۵: به تعداد کل افراد زیر خط فقر اطلاق می‌شود. در واقع ناتوانی یک فرد یا خانوار در دسترسی به منابع کافی برای تأمین نیازهای اساسی زندگی می‌باشد (فیلدز^۶، ۲۰۰۱). فقر مطلق در مورد کشورهای کمتر توسعه یافته، هر جا که فقر شایع است، صدق می‌کند. با این کار می‌توان تعداد افراد فقیر را اندازه‌گیری کرد.

خط فقر^۷: برای اندازه‌گیری فقر مطلق استفاده می‌شود، تفاوتی بین افراد بسیار فقیر و سایر فقرا ایجاد نمی‌کند. علاوه بر این، عوامل اجتماعی ایجاد کننده و مسبب فقر را در نظر نمی‌گیرد، مانند بی‌سوادی، بیماری، عدم دسترسی به منابع، تبعیض یا فقدان آزادی‌های مدنی و سیاسی.

-
- 1- Poverty.
 - 2- Oviasuyi.
 - 3- Relative Poverty.
 - 4- Sen.
 - 5- Absolute Poverty.
 - 6- Fields.
 - 7- Poverty line.

شکاف فقر: فاصله فقرا تا خط فقر را اندازه‌گیری می‌کند.

فقرزدایی: به تمام روش‌ها، راه‌ها یا تکنیک‌هایی اطلاق می‌شود که دولت، سازمان‌های غیردولتی یا افراد ثروتمند برای کاهش یا ریشه‌کن کردن فقر از یک مجموعه اتخاذ می‌کنند. «کاهش / ریشه‌کنی فقر به‌عنوان تمرینی برای ارتقای توانایی‌های مردم یا افزایش آزادی‌ها بهترین رویکرد است. نتیجه این رویکرد توسعه‌ای، توانمندسازی است یعنی کمک به فقرا برای به‌دست آوردن ابزارهای مورد نیاز جهت رفع نیازهای اساسی خود به عنوان راه‌حل بلندمدت فقر» (اویاسویی، ۲۰۲۰: ۳).

ضریب جینی: یکی از انواع شاخص‌های سنجش فقر است که به بررسی نابرابری درآمد و ثروت بین اقشار یک جامعه می‌پردازد. هرچه این ضریب به سمت صفر نزدیک‌تر باشد می‌تواند به معنای برابری بیشتر در یک جامعه باشد، اما ضریب جینی یک به معنای نابرابری کامل بین دهک‌های درآمدی است.

تورم^۱: مبتنی بر علم اقتصاد، به افزایش سطح عمومی تولید پول، درآمدهای پولی یا قیمت، تورم می‌گویند. به عبارتی می‌توان تورم را نشان‌دهنده روند افزایشی و غیرمنظم قیمت‌ها دانست.

۲-۲. پیشینه پژوهش

کیانی و همکاران (۱۳۹۰) در مقاله‌ای فقر شهری در کل کشور و ۳۰ استان در سال ۱۳۸۸ را با کمک اطلاعات طرح هزینه-درآمد خانوار و به کارگیری روش نیازهای اساسی مورد بررسی قرار داده‌اند. محاسبه شاخص‌های فقر در این تحقیق حاکی از شدت و گستردگی نسبتاً بالای فقر و نهادینه شدن آن در جامعه شهری است.

ارشدی و کریمی (۱۳۹۲) در پژوهش خود به بررسی وضعیت فقر مطلق در ایران در برنامه اول تا چهارم توسعه پرداختند. نتایج آنها نشان می‌دهد ۱- برنامه‌های فقرزدایی پس از جنگ، در کاهش فقر مناطق شهری نسبت مناطق روستایی، موفقیت بیشتری داشته‌اند، ۲- میزان خط فقر مطلق در مناطق شهری بیشتر از مناطق روستایی بوده است، ۳- میزان فقر مطلق و همچنین شکاف فقر مطلق در مناطق روستایی بالاتر از مناطق شهری بوده است.

اسدزاده و پائول^۲ (۲۰۰۱) در پژوهش «فقر، رشد و توزیع مجدد، مطالعه موردی ایران» که بر اساس داده‌های سال ۱۳۶۶ تا ۱۳۷۱ بودجه خانوار مربوط به طرح درآمد- هزینه انجام شده است، به این نتیجه رسیدند که طی دوره مذکور، گرچه میزان فقر در مناطق روستایی اندکی کاهش یافته است اما

1- Inflation.

2- Ahmad Assadzadeh and Satya Paul.

در مناطق شهری تا بیش از ۴۰ درصد افزایش پیدا کرده است.

محمودی (۲۰۱۱) تغییرات فقر مطلق طی برنامه‌های دوم، سوم و چهارم توسعه (۱۹۵۵-۲۰۰۷) در ایران را مورد بررسی قرار داده است. نتایج حاکی از آن است که طی برنامه دوم توسعه همه شاخص‌های فقر مطلق (شاخص سرشمار، شکاف فقر و شدت فقر) در مناطق روستایی افزایش و در مناطق شهری کاهش یافته است. طی برنامه سوم توسعه، کاهش قابل ملاحظه‌ای در همه شاخص‌های فقر اتفاق افتاده است. طی برنامه چهارم توسعه، همه شاخص‌های فقر با افزایش مواجه بوده‌اند. در دوره مورد بررسی درصد و شدت فقر در مناطق روستایی بیشتر از مناطق شهری بوده است.

میرجلیلی و همکاران (۱۴۰۰) در بررسی تطبیقی سیاست‌های راهبرد کاهش فقر در کشورهای در حال توسعه و سیاست‌های فقرزدایی برای ایران به این نتیجه رسیده‌اند که یک راهبرد منسجم و یکپارچه برای مبارزه با فقر در ایران نیاز است. مبتنی بر این پژوهش با اولویت سیاست‌های حکمرانی خوب و مدیریت مخارج عمومی، پیگیری سیاست کنترل تورم، سیاست‌های رشد اقتصادی پایدار و سیاست‌های اشتغال‌زا، منسجم و یکپارچه پیگیری شوند.

الوانی و همکاران (۱۳۹۴) در بررسی دلایل اثربخش نبودن عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری ایران در زمینه فقرزدایی به این نتیجه رسیده‌اند که سه دلیل اثربخش نبودن عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری کشور در زمینه فقرزدایی، در قالب سه مؤلفه «کوتاهی و غفلت خط‌مشی‌گذاران»، «ناکارآمدی سیستم خط‌مشی‌گذاری» و «پیچیدگی و گستردگی مسئله فقر» در این زمینه مؤثر بوده‌اند. در این میان «ناکارآمدی سیستم خط‌مشی‌گذاری» از بقیه موارد مهم‌تر بوده است.

عبداللهی و بشیری موسوی (۱۳۹۴) در پژوهشی به بررسی نقش سازمان‌های مدنی در فقرزدایی پرداخته‌اند. مطابق یافته‌ها وجود جامعه مدنی برای فقرزدایی بسیار مهم است و مشارکت آنها با بخش دولتی در پروژه‌های فقرزدایی می‌تواند به امحای آن کمک شایانی کند. با این وجود، مشکلاتی که فراروی سازمان‌های مدنی اعم از شناسایی آنها، اثربخشی و نفوذ و در نهایت تأمین مالی وجود دارد، نتیجه حاصله این است که شکستن دور باطل فقر نیازمند مجموعه‌ای از اقدامات هم زمان است.

خاندوزی و همکاران (۱۳۹۵) در پژوهشی به ارزیابی سیاست‌های فقرزدایی در پنج برنامه توسعه جمهوری اسلامی ایران پرداخته‌اند. این پژوهش نشان می‌دهد دلایل عدم تحقق مطلوب برنامه‌های توسعه وابسته به ضعف حمایت‌های دولت و نهادهای حمایتی، عدم به کارگیری سازوکارهای توانمندساز مبتنی بر رویکرد قابلیت، برای حمایت از گروه‌های فقیر بوده است. در واقع، رویکرد برنامه‌ریزان برای تدوین سیاست‌های حمایتی در طول برنامه‌های توسعه، فاقد هدفمندی در راستای افزایش قابلیت عبور از فقر و اصلاحات ساختاری متناسب با آن بوده است.

فیروزی و همکاران (۱۴۰۰) در یک مطالعه مروری به بررسی موضوع فقرزدایی به عنوان یکی از محورهای سیاست‌های کلی نظام: مرور نظام‌مند سیاست‌ها و برنامه‌ها پرداخته‌اند. وفق یافته‌های طرح مذکور هنوز جای نگاهی ژرف‌انگر به حوزه فقرزدایی و انجام پژوهش‌هایی که از تقلیل‌گرایی به دور باشند، خالی است.

در نتیجه‌گیری بررسی کارهای انجام شده می‌توان گفت که هر کدام از مطالعات انجام شده به سیاست و یا دوره خاصی تمرکز نموده‌اند در صورتی که برای به دست آوردن بن‌مایه اساسی سیاست‌های فقرزدایی پس از انقلاب نیاز است که همه موارد یکجا با هم بررسی شوند. موضوعی که با پژوهش حاضر قابل حصول است. در بررسی‌های انجام شده، فقر عمدتاً با ابزارهایی چون سطح درآمد مورد سنجش قرار می‌گیرد. بنابراین در جهت‌گیری نسبت به فقر، نگاه کمی غالب بوده و سایر ابعاد فقر به‌ویژه بُعد اجتماعی تا حد زیادی مغفول مانده است.

در پژوهش حاضر، تحلیل سیاست‌های فقرزدایی بر اساس مدل مفهومی ارائه‌شده توسط ملکی (۱۴۰۲) انجام شده است. این مدل، سیاست‌های کاهش فقر را بر پایه سه مؤلفه اصلی تعریف فقر، تشخیص گروه‌های هدف و نوع سیاست‌های اتخاذشده مورد ارزیابی قرار می‌دهد (ملکی، ۱۴۰۲: ۴۴).

نخستین مؤلفه، تعریف فقر و شاخص‌های آن است. هر برنامه توسعه یا سیاست عمومی باید تعریف روشنی از فقر و نابرابری اجتماعی و شاخص‌های سنجش آن ارائه دهد (ملکی، ۱۴۰۲: ۴۵)؛ زیرا نوع تعریف، جهت‌گیری سیاست‌ها و شیوه مداخله را تعیین می‌کند. فقر مفهومی چندبعدی، پویا و پیچیده است که عوامل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و نهادی در شکل‌گیری و تداوم آن نقش دارند و تعامل این عوامل، چرخه فقر را ایجاد می‌کند (عظیمی، ۲۰۰۷).

دومین مؤلفه، نوع سیاست‌های فقرزدایی است. بر اساس این چارچوب، سیاست‌های فقرزدایی در سه دسته کلی طبقه‌بندی می‌شوند:

- سیاست‌های مداخله مستقیم شامل برنامه‌هایی مانند تأمین حداقل نیازهای اساسی، برنامه‌های جامع کاهش فقر، حمایت‌های اجتماعی و سیاست‌های اشتغال‌زایی که مستقیماً گروه‌های فقیر را هدف قرار می‌دهند.
- سیاست‌های کلان‌مبنی بر رشد اقتصادی که بر این فرض استوارند که رشد اقتصادی، افزایش اشتغال و بهبود شاخص‌های کلان اقتصادی، زمینه کاهش فقر را فراهم می‌کند. سیاست‌های تعدیل اقتصادی نیز در این دسته قرار می‌گیرند.
- سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی که از طریق توسعه آموزش، بهداشت، درمان و سایر خدمات عمومی، به صورت غیرمستقیم بر کاهش فقر و نابرابری اجتماعی اثر می‌گذارند (ملکی، ۱۴۰۲: ۴۵).

سومین مؤلفه، شناسایی گروه‌های هدف است. هر سیاست فقرزدایی باید گروه‌های هدف خود را به‌طور دقیق مشخص کرده و ویژگی‌های آنان را تبیین کند؛ زیرا میزان اثربخشی سیاست‌ها تا حد زیادی به تناسب برنامه‌ها با نیازهای گروه‌های هدف وابسته است. (ملکی، ۱۴۰۲: ۴۷). بر این اساس، ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌های فقرزدایی در پژوهش بر پایه این سه مؤلفه انجام شده است.

۳. روش پژوهش

پژوهش حاضر از نظر رویکرد، کیفی و از نظر روش، مطالعه اسنادی است. مطالعه اسنادی روشی نظام‌مند برای گردآوری، بررسی و تحلیل اسناد و متون به‌منظور شناخت و تبیین یک پدیده اجتماعی محسوب می‌شود.

جامعه پژوهش شامل اسناد و سیاست‌های مرتبط با فقرزدایی پس از پیروزی انقلاب اسلامی است. این اسناد شامل برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، قوانین و مقررات مرتبط، برنامه‌ها و گزارش‌های سازمان بهزیستی کشور و کمیته امداد امام خمینی (ره)، قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و سایر اسناد رسمی مرتبط با سیاست‌های فقرزدایی است.

نمونه‌گیری به‌صورت هدفمند انجام شد؛ به این معنا که اسنادی انتخاب شدند که به‌طور مستقیم به سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات فقرزدایی در کشور مربوط بودند و با اهداف پژوهش ارتباط داشتند. گردآوری داده‌ها از طریق فرم استخراج داده (فیش‌برداری نظام‌مند) انجام شد. سپس داده‌های استخراج‌شده با استفاده از تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار^۱ و با رویکرد قیاسی تحلیل شدند. در این روش، مقوله‌های اولیه بر اساس چارچوب نظری پژوهش تعیین و سپس محتوای اسناد بر مبنای این مقوله‌ها کدگذاری، طبقه‌بندی و تحلیل شد.

به‌منظور ارزیابی و مقایسه سیاست‌ها و برنامه‌های فقرزدایی، سه شاخص اصلی شامل تعریف فقر و شاخص‌های آن، گروه‌های هدف و نوع سیاست‌های اتخاذ شده به عنوان چارچوب تحلیل مورد استفاده قرار گرفت. در ادامه، سیاست‌ها و برنامه‌های منتخب بر اساس این شاخص‌ها مقایسه و نقاط قوت و ضعف آن‌ها تحلیل شد. بر این اساس شاخص‌های ارزیابی برای مقایسه برنامه‌ها و سیاست‌های فقرزدایی (جدول شماره ۱) استخراج و مورد استفاده قرار گرفت.

جدول شماره ۱. شاخص‌های مورد استفاده برای ارزیابی و مقایسه سیاست‌های فقرزدایی

مضامین	شرح
سیاست‌های مداخله مستقیم	برنامه تأمین حداقل نیازهای اساسی برنامه‌های جامع کاهش فقر سیاست‌های اشتغال‌زایی
سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی	برنامه‌های مبتنی بر بهبود وضعیت شاخص‌های کمی اقتصادی (مانند تولید ناخالص ملی و ضریب جینی) سیاست‌های تعدیل اقتصادی
سیاست گسترش خدمات اجتماعی عمومی	برنامه‌های مبتنی بر گسترش امکانات حوزه آموزش و خدمات بهداشت و درمان و ... به صورت عام

۴. یافته‌های پژوهش

یافته‌های پژوهش، در پاسخ به پرسش‌های مطرح شده و در سه بخش ارائه می‌شود. بخش اول، در بررسی و پاسخ به سؤال نخست پژوهش، سیاست‌های مستقیم و غیرمستقیم راهبرد کاهش فقر در مقاطع اساسی پس از انقلاب اسلامی مطرح می‌شود که شامل برنامه اول تا ششم توسعه کشور است و سپس دو طرح اساسی برای فقرزدایی یعنی برنامه‌های کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی مرور می‌شود.

از آنجایی که برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، مهم‌ترین برنامه‌های سیاستی کشور می‌باشد، بر این اساس مهم‌ترین بخش یافته‌های بخش اول به بررسی برنامه‌های شش‌گانه توسعه (تا زمان انجام پژوهش) می‌پردازد. آبخور اصلی توسعه‌یافتگی یا توسعه نیافتگی، فقرزدایی یا فقرزایی این سیاست‌ها و برنامه‌ها می‌باشند. در نتیجه تمرکز اصلی بر روی بررسی و نقد آنها بوده است.

بخش دوم یافته‌ها، به بررسی سیاست‌ها و برنامه‌های کنونی رفع فقر در بودجه سالانه (با هدف پاسخگویی به پرسش دوم) و در بخش سوم به نقاط ضعف و قوت بندهای مرتبط با رفع فقر در قانون بودجه سالانه (پرسش سوم پژوهش) پرداخته شده است. در بخش پایانی نیز به تأثیر وضعیت کلان کشور بر وضعیت فقر (پرسش چهارم) اشاره می‌شود.

۴-۱. سؤال اول. سیاست‌های مستقیم و غیرمستقیم راهبرد کاهش فقر در مقاطع اساسی پس از انقلاب اسلامی در کشور به چه صورت بوده است؟ میزان موفقیت دوره‌ها نسبت به هم چگونه بوده است؟

برای پرداختن به این امر، مهم‌ترین موارد سیاستی ناظر به کاهش فقر مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این راستا ابتدا روی سیاست‌ها مرور کوتاهی انجام می‌شود سپس در چارچوب پاسخ به پرسش مطرح شده، نقد و بررسی می‌گردند.

۴-۱-۱. سند چشم‌انداز ۲۰ ساله

در میان اسناد بالادستی بعد از قانون اساسی، سند چشم‌انداز قرار دارد. سند چشم‌انداز یکی از اسناد حقوقی تهیه شده توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام بوده و شامل سیاست‌های کلی برنامه بیست ساله آینده کشور تحت عنوان «چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۸۴ تا ۱۴۰۴ هجری شمسی» می‌شود. این سند جهت تبیین افقی توسعه ایران در زمینه‌های مختلف فرهنگی، علمی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ۱۳۸۴ و در قالب چهار برنامه توسعه پنج‌ساله انجام می‌گیرد.

این سند وضعیت جمهوری اسلامی ایران را در مقایسه با ۲۵ کشور همسایه و بعضاً محدوده خاورمیانه در نظر داشته است. براساس سند مذکور، جامعه ایرانی در افق این چشم‌انداز چنین ویژگی‌هایی خواهد داشت:

- توسعه‌یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود، متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی با تأکید بر مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها و بهره‌مندی از امنیت اجتماعی و قضایی.
 - برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب.
- اهداف و ویژگی‌های دیگری چون رسیدن به جایگاه نخست اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه، افزایش درآمد سرانه، اشتغال کامل، تورم تک رقمی، کاهش شکاف طبقاتی و... نیز به کار برده شده است.

۴-۱-۲. برنامه‌های پنج‌ساله توسعه

برنامه‌های توسعه پنج‌ساله یا برنامه‌های میان‌مدت، باتوجه به شرایط محیطی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی و مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام اسلامی تهیه می‌شوند. برنامه‌های توسعه در ایران،

موضوعاتی مانند: عدالت اجتماعی و کاهش نابرابری‌های اجتماعی، ارتقای سرمایه اجتماعی، کاهش تصدی دولت و گسترش مشارکت مردم در فعالیت‌های اقتصادی، تمرکززدایی، تعامل با اقتصاد جهانی، امنیت ملی، تنش‌زدایی در مناسبات بین‌المللی، دسترسی عمومی به اطلاعات، حفظ محیط زیست، گسترش خصوصی‌سازی و رقابت‌پذیری اقتصادی، توسعه دانایی‌محور، توسعه صادرات، توجه به تحولات فرهنگی جامعه، ارائه خدمات بهداشتی و درمانی رایگان، برابری فرصت‌های آموزشی، امنیت غذایی، تأمین حقوق انسانی و شهروندی، حفظ و شناسایی هویت تاریخی ایرانی، امور زنان، توسعه امور قضایی و نوسازی دولت را مورد توجه قرار می‌دهد.

▲ برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸)

پس از انقلاب اسلامی به دلایلی چون نوپا بودن نظام حکمرانی و موضوع جنگ تحمیلی برنامه‌های توسعه با تأخیر دنبال شده است و اولین برنامه پس از جنگ و در سال ۱۳۶۸ کلید زده شد. این برنامه با محوریت توسعه اقتصادی و رشد تولید ناخالص داخلی از طریق استفاده بهینه و کارآمد از ظرفیت‌های بلااستفاده نیمه‌تمام تولیدی در جهت توسعه خدمات اجتماعی اولویت بخش‌های آموزش و پرورش، آموزش عالی و درمان، بهزیستی و تأمین اجتماعی تدوین شد.

▲ برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

در برنامه پنج‌ساله دوم، جایگاه رفع فقر و محرومیت‌زدایی تحت عنوان خط‌مشی‌های اساسی و تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی به شرح ذیل مطرح شده است:

- توسعه و بهبود کیفیت شرایط عمومی زندگی مردم؛
- اصلاح سیستم مالیاتی به نحوی که از صاحبان درآمدهای بالا مالیات متناسب تصاعدی اخذ شود؛
- تعمیم، گسترش و بهبود نظام تأمین اجتماعی؛ عنایت به مناطق محروم و روستاها با اولویت بهداشت و آموزش، تولید و عمران و اشتغال؛
- تأمین بهداشت عمومی و گسترش بیمه همگانی؛ اتخاذ تصمیمات سازگار جهت محرومیت‌زدایی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای در برنامه‌های آمایش سرزمین (متن قانون برنامه دوم توسعه^۱، ۱۳۷۴).

▲ برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

در برنامه فوق، ذیل فصل پنجم با عنوان «نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها» مواد مرتبط با فقرزدایی زیر وجود دارد:

۱- قابل دسترسی در <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/92488>

ماده ۳۸- حمایت‌های بخش غیربیمه‌ای پیشگیری، توانبخشی و حمایتی برای نیازمندان، علاوه بر خدمات ویژه‌ای که در برنامه‌های بخش اشتغال، مسکن و آموزش برای گروه‌های نیازمند در نظر گرفته می‌شود. دو مورد مطرح شده در این ماده عبارت‌اند از:

الف) فراهم آوردن تسهیلات لازم برای نگهداری افرادی که نیاز به سرپرستی و یا نگهداری دارند و فراهم آوردن زمینه بازتوانی و خود اتکایی آنان؛
ب) پرداخت مستمری به نیازمندیانی که توان کار و فعالیت ندارند.

▲ برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

اولویت‌های کشور در زمینه رفع و کاهش همه‌جانبه ابعاد فقر در برنامه پنج‌ساله چهارم کشور شامل اهداف و راهبردهایی چون موارد ذیل می‌باشد:

- ایجاد امنیت شغلی.
 - برابری فرصت‌ها و امکانات دستیابی به آموزش، اشتغال، سرمایه و کار آبرومندانه.
 - ارتقای امنیت غذا و تغذیه.
 - اعطای یارانه‌های هدفمند و تأمین تسهیلات اجتماعی به اقشار فقیر و کم درآمد.
 - افزایش تأمین نیازهای اساسی آموزش، سلامت، شغل و حقوق شهروندی و مسکن از طریق: ساخت مسکن ارزان قیمت و تدارک تسهیلات هدایت جهت تأمین مسکن فقرا؛
- این برنامه را می‌توان نخستین برنامه توسعه‌ای در کشور دانست که به صورت همه جانبه به فقر و نابرابری پرداخته است.

▲ برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)

- به عنوان دومین برنامه پنج‌ساله چشم‌انداز، با این اهداف تهیه شد:
- تحقق رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی به میزان حداقل ۸ درصد.
 - توسعه سرمایه‌گذاری و جذب منابع و سرمایه‌های خارجی.
 - ارتقای سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی به یک‌سوم در پایان برنامه.
 - قطع وابستگی بودجه به نفت تا پایان برنامه و واریز سالانه حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی.

- واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و تعاونی ذیل سیاست‌های کلی اصل ۴۴.
- توسعه صادرات به‌ویژه در بخش خدمات با فناوری بالا به‌نحوی که کسری تراز بازرگانی بدون نفت کاهش یافته و توازن در تجارت و خدمات ایجاد شود.
- گسترش عدالت اجتماعی.
- تأمین بیمه فراگیر و کارآمد و گسترش کمی و کیفی نظام تأمین اجتماعی و خدمات بیمه درمانی.
- توسعه نظام‌های پیشگیری از آسیب‌های فردی و اجتماعی.
- حمایت از اقشار محروم و زنان سرپرست خانوار.

▲ برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶)

درحالی‌که برنامه پنجم توسعه مسیر خود را به‌صورت کامل طی نکرده بود، دولت در ۲۷ دی‌ماه ۱۳۹۴ برنامه ششم توسعه را به همراه بودجه سال ۹۵ تقدیم مجلس کرد. بعد از بررسی‌های اولیه برنامه، 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 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.

مرتبط با کارآیی و اثربخشی سند چشم‌انداز و شش برنامه توسعه براساس راهبردهای سه‌گانه کاهش فقر می‌توان گفت:

در میان اسناد بالادستی بعد از قانون اساسی، سند چشم‌انداز قرار دارد. زیرا برای تحقق توسعه و حرکت در مسیر توسعه‌یافتگی و فقرزدایی، برنامه‌های توسعه باید آن را تحقق ببخشند. این در حالی است که مرور گذرایی بر اهداف مطرح شده در سند چشم‌انداز، نشان از فاصله بسیار زیاد واقعیت‌ها و اهداف دارد. مطالعه دستاوردهای آن تاکنون در قالب برنامه‌های پنج‌ساله چهارم، پنجم و ششم نشان می‌دهد که نه تنها به توسعه‌یافتگی نرسیده‌ایم، بلکه در اکثر شاخص‌ها، فاصله زیادی با اهداف مورد نظر سند چشم‌انداز داریم. گرچه در بخش تولید دانش و بازاریابی دفاعی، دستاوردهایی حاصل شده است. می‌توان مهم‌ترین نقدهای وارده بر سند چشم‌انداز را به قرار ذیل فهرست نمود:

۱- انتزاعی بودن. اصلی‌ترین و مهم‌ترین نقد وارد شده است. زیرا سایر نقدهایی که به سند چشم‌انداز وارد دانسته‌اند را نشان می‌دهد. انتزاعی بودن به این معناست که سند، غیرمنطبق و غیر همسو با واقعیات موجود کشور نوشته شده است. به‌نحوی که برخی برای آن عناوینی چون «لیست بلند آرزوها،

کلی‌گویی، اجمالی بودن، نداشتن ایده و حرف جدید و نداشتن کمیت‌های لازم» را برشمرده‌اند.^۱

۲- کم‌توجهی به عدالت‌سیاستی.

۳- تمرکز بر دولت و بی‌توجهی به نیروهای اجتماعی.

۴- نگاه حاکمیتی ضعیف.

۵- تعطیلی سازمان برنامه و بودجه.

برای مثال یکی از شاخص‌هایی که طی سالیان اخیر، ایران تنزل رتبه داشته است، موضوع «رشد اقتصادی» است. «سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۶ متوسط نرخ رشد اقتصادی ۲/۱۸ درصد بوده که در مقایسه با کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا که ۳/۴۲ بوده، تنزل یافته است» (رضایی، ۱۳۹۶: ۳۰۵)، در همین رابطه «نرخ فلاکت در سال‌های اجرای سند چشم‌انداز که به‌طور متوسط ۳۰/۶۲ بوده، از ۲۱/۹ در سال پایه (۸۴) به ۴۸/۴ در سال ۹۸ رسیده است، همچنین از لحاظ توسعه‌یافتگی در بین ۲۵ کشور مورد توجه سند، ایران در رتبه پانزدهم قرار دارد» (فیض‌پور، ۱۳۹۳: ۹۸). در رابطه با تولید ناخالص ملی «رتبه ایران سال ۲۰۰۹ در بین ۲۵ کشور منطقه در سند چشم‌انداز، ۱۶؛ در شاخص نرخ فلاکت، بعد از پاکستان بالاترین نرخ را داشته و در رتبه ۲۲ قرار گرفته است. همچنین در شاخص نرخ مشارکت، ایران در بازار کار در رتبه ۱۹؛ در نرخ مشارکت زنان در رتبه ۲۱ و در زمینه امید به زندگی زنان رتبه ۱۴ و مردان رتبه ۱۱ قرار داشته است» (فیض‌پور، ۱۳۹۳: ۹۴).

مرتبط با بررسی برنامه‌های توسعه نیز ذیل هر یک از راهبردها و در قالب جداول شماره ۲ تا ۴، به مقایسه متن برنامه‌ها و پیگیری راهبرد مدنظر و یافتن مصادیق آن مبادرت شده است تا از این رهگذر تصویر شفاف‌تری به‌دست آید.

جدول ۲. مقایسه برنامه‌های توسعه از منظر تعریف فقر و سنجش آن

تعریف و سنجش فقر و نابرابری	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم
	تعریف مشخصی از فقر ارائه نشده و تنها در متن تبصره ۵ تحت عنوان «گزارش اجمالی شناسایی بخش‌های محروم (مرحله ششم) سازمان برنامه و بودجه» مبنای سنجش وضعیت موجود و ارزیابی برنامه قرار گرفته است.	مفاهیمی چون فقر یا خط فقر تعریف نشده است. اما شاخص‌هایی از نابرابری اجتماعی همچون «ضریب وضع موجود استان‌ها و مناطق، کاهش ضریب جینی و ضریب محرومیت روستاها به کار برده شده است.	تعریف و شاخصی از وضعیت فقر برای جامعه ایران ارائه نشد.
	برنامه چهارم	برنامه پنجم	برنامه ششم
	ماده ۹۵، دولت را مکلف می‌کند به تهیه لوایحی جهت تعیین «خط فقر» و «سنجش شاخص‌های مرتبط با آن»	از فقر و شاخص‌های آن تعریفی ارائه نشده است. تحلیل محتوای متن برنامه نشان می‌دهد مفهوم فقر در (ماده ۱۱۲) بند(ز) استفاده شده است. مراد از آن «زدودن فقر از چهره مناطق آزاد تجاری» است.	تعریف مشخصی صورت نگرفته است.

همان‌گونه که در جدول اشاره شده، تنها در برنامه چهارم توسعه خط فقر و شاخص‌های آن تعریف می‌شود. در پنج برنامه دیگر اما هیچ‌گونه تعریف مشخصی از فقر وجود ندارد و به نوعی از توجه سیاست‌گذار به دور مانده است.

جدول ۳. مقایسه برنامه‌های توسعه از منظر نوع سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی

نوع سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم
	الف. سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم بازسازی و نوسازی مناطق جنگی تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد مردم توزیع سالانه اعتبارات سرمایه‌گذاری‌های ثابت بین استان‌های مختلف احیاء و توسعه بخش‌های محروم تبادل‌های منطقه‌ای اعطای کمک‌های غیر نقدی به کارکنان دولت ب. سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی ایجاد رشد اقتصادی در جهت افزایش تولید سرانه، اشتغال مولد و کاهش وابستگی اقتصادی با تأکید بر تولید محصولات استراتژیک و مهار تورم	الف. سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم ۱- کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی در بین استان‌ها و مناطق کشور رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای و سیاست‌های تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها ۲- توسعه مناطق روستایی و محروم توسعه کالبدی موزون و ساماندهی خدمات عمرانی روستایی تخصیص سهمیه تأمین نیروی انسانی مناطق محروم حمایت از راه‌اندازی صنایع و اشتغال در مناطق محروم سیاست بازسازی و نوسازی مناطق جنگی	الف. سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم ۱- گسترش عدالت اجتماعی در بهره‌مندی از کالاها و خدمات فرهنگی، ورزشی و هنری. ۲- سیاست‌های 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. ۳- حمایت و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر. متناسب‌سازی حقوق کارکنان و کارگران با تورم. سیاست پرداخت یارانه کالاهای اساسی حمایت‌های بخش غیربیمه‌ای پیشگیری، توانبخشی و حمایتی برای نیازمندان. تعیین سبد غذایی مطلوب و نهادینه کردن امنیت غذا و ...

برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم
ج. سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی گسترش کمی و ارتقای 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. تدوین نظام استخدامی واحد برقراری عدالت استخدامی.	۳- حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و ارتقای امنیت درآمدی آنها. حمایت از اقشار آسیب‌پذیر. ارائه تسهیلاتی چون یارانه و بخشودگی به نیازمندان. پرداخت مستمری به اقشار نیازمند، زنان و کودکان بی‌سرپرست و معلولین. پرداخت کمک معاش و ارائه یارانه به اقشار کم‌آمد. ب. سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی. ج. سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی گسترش آموزش عمومی. گسترش بیمه همگانی. توسعه بخش اجتماعی. بهبود کیفیت زندگی مردم. امنیت قضایی و امنیت اقتصادی. ارائه تسهیلات بانکی در خصوص وام ازدواج، تأمین مسکن ارزان و ایجاد تسهیلات اشتغال آموزش اجباری کودکان لازم‌التعلیم.	ب. سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی مصادقی وجود ندارد. ج. سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی توسعه نظام تأمین اجتماعی. سیاست‌های اشتغال‌زایی. توسعه خدمات بهداشتی و درمانی.
برنامه چهارم	برنامه پنجم	برنامه ششم
الف. سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم برنامه‌های جامع فقرزدایی و عدالت اجتماعی ارائه تسهیلات سرمایه‌گذاری در طرح‌های اشتغال‌زا به‌ویژه در مناطق کمتر توسعه‌یافته ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری عدالت توزیعی در دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی امنیت غذا و تغذیه در کشور، تأمین سبد مطلوب غذایی	الف. سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین و نوسازی بافت‌های فرسوده: • نوسازی بافت‌های فرسوده • سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین زدودن فقر از چهره مناطق آزاد • تجاری • توسعه مناطق روستایی • توسعه روستایی و ارتقای کیفیت زندگی روستائیان • تخصیص ۲ درصد درآمد نفتی به مناطق کمتر توسعه یافته	الف. سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم سیاست‌های کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن سیاست‌های مبتنی بر توسعه مناطق روستایی و محروم تخصیص نیروهای پزشکی در مناطق محروم شکوفایی و پیشرفت عدالت‌محور روستاها (طرح عمران و توسعه روستایی) توسعه زیرساخت‌های خدمات الکترونیکی در مناطق محروم

برنامه چهارم	برنامه پنجم	برنامه ششم
الف. سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم متناسب‌سازی حقوق کارکنان دولت با تورم طرح جامع کنترل کاهش آسیب‌های اجتماعی گسترش حمایت‌های اجتماعی ب. سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی توسعه بخش تعاونی ج. سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی طرح جامع مسکن دسترسی برابر به فرصت‌های آموزشی توسعه نظام بیمه خدمات درمانی گسترش پوشش نظام جامع تأمین اجتماعی طرح جامع توانمندسازی و حمایت از حقوق زنان	الف. سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم سامان بخشی مناطق حاشیه‌نشین زدودن فقر از چهره مناطق آزاد تجاری توسعه مناطق روستایی توسعه روستایی و ارتقای کیفیت زندگی روستائیان تخصیص ۲ درصد درآمد نفتی به مناطق کمتر توسعه یافته ارائه تسهیلات به پزشکان در مناطق کمتر توسعه یافته توانمندسازی و حمایت از اقشار و مناطق محروم و آسیب‌پذیر برنامه‌های توانمندسازی گروه‌های نیازمند ارتقا و تقویت اقتصاد و معیشت مرزنشینان تحت پوشش قرار گرفتن خانواده‌هایی که سرپرست آن تحت پوشش هیچ بیمه‌ای نیست طرح‌های مسکن به‌ویژه مسکن زوج‌های جوان و اقشار کم‌درآمد ب. سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی تدوین الگوی توسعه اسلامی - ایرانی توسعه بخش تعاون ایجاد صندوق توسعه ملی ج. سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی برنامه تحول بنیادین در نظام آموزش و پرورش کشور استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی چندلایه ارتقای 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	الف. سیاست‌های مداخله‌ای مستقیم قانون برنامه هوشمندسازی مدارس (شهرهای زیر ۲۰ هزار نفر و روستاها و حاشیه‌شهرها) طرح نوسازی بافت‌های فرسوده سامان بخشی مناطق حاشیه‌نشین توانمندسازی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و ارتقای امنیت درآمدی آنها. متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمیری‌گیران حمایت‌های اجتماعی از خانواده‌های نیازمند توانمندسازی افراد تحت پوشش سازمان‌های حمایتی. حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و بسط پوشش‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای. طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی. ب. سیاست‌های کلان مبتنی بر رشد اقتصادی دستیابی به رشد اقتصادی توسعه بخش تعاونی ج. سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی عمومی سند ملی کار شایسته (اشتغال‌زایی). نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی چندلایه پوشش عمومی بیمه سلامت. استقرار سامانه پرونده الکترونیک سلامت ایرانیان. اجرای نظام خدمات جامع و همگانی سلامت.

جدول ۴. برنامه‌های توسعه از منظر گروه هدف

نوع سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم
	گروه‌های محروم، مناطق جنگ‌زده، عشایر، گروه‌های آسیب‌پذیر، مناطق روستایی	بسته به هر هدف، گروهی به عنوان هدف اشاره شده که شامل زنان سرپرست خانوار- افراد دارای معلولیت- کودکان بی‌سرپرست- اقشار کم‌درآمد- برنامه‌های کلان نیز کل کشور برای گروه هدف انتخاب شده است.	کارگران، کارمندان و نیازمندان، روستاها و مناطق کمتر توسعه‌یافته.
	برنامه چهارم	برنامه پنجم	برنامه ششم
	در برنامه «عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی»، «سیاست‌های کلان اقتصادی» و «سیاست‌های گسترش خدمات اجتماعی»، گروه هدف همه افراد جامعه در برنامه‌های توسعه روستایی و مناطق محروم، گروه هدف روستاها، مناطق محروم شهرهای کوچک و حاشیه شهرها گروه هدف و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر: زنان سرپرست خانوار و خودسرپرست، افراد دارای معلولیت، سالمندان، خانوارهای تحت حمایت برنامه‌های توانمندسازی امدادی، بازنشستگان، کودکان کار، افراد حاشیغ‌نشین	در برنامه‌های توانمندسازی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر: مرزنشینان، گروه‌های نیازمند، جوانان و اقشار کم‌درآمد. در برنامه‌های توسعه روستایی و مناطق محروم؛ روستاها و مناطق محروم است. در برنامه‌های سامان‌بخشی مناطق حاشیغ‌نشین و فرسوده هم واحدهای جغرافیایی همچون مناطق حاشیغ‌ای و بافت فرسوده.	خانوارهای نیازمند، افراد تحت‌پوشش سازمان‌های حمایتی، اقشار آسیب‌پذیر و سالمندان، مناطق آزاد تجاری.

در برنامه‌های توسعه، بسته به نوع سیاست مورد استناد، گروه هدف تغییر می‌کند.

۴-۱-۳. طرح‌های وابسته به سیاست‌ها

کمیته امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی مهم‌ترین سازمان‌های حمایتی کشور هستند که به هدف حمایت از خانواده‌های تهیدست، زنان فقیر و کاهش محرومیت آنها تأسیس شده و هزاران نفر از این افراد یا خانواده‌ها را تحت پوشش خود دارند. باین‌حال، با وجود تلاش‌های این دو سازمان، این سؤال مطرح است که سازمان‌های مذکور تا چه اندازه در زمینه کاهش فقر یا فقرزدایی، موفق بوده و با چه چالش‌هایی روبه‌رو هستند.

در بررسی‌های انجام‌شده مهم‌ترین چالش‌های فقرزدایی از طریق برنامه‌های سازمان بهزیستی و کمیته امداد امام‌خمینی (ره) به شرح زیر بوده است:

۱. فقدان الگوی نظری مشخص

بررسی اقدامات و تعاملات انجام شده نشان می‌دهد در موارد متعدد برای سازمان‌های متولی تعریف روشنی از فقر وجود ندارد که خود وابسته به نبود سیاست روشن، فراگیر و جا افتاده در مبارزه با فقر است. تمام این موارد از یک ریشه کلی تحت عنوان «الگوی نظری و پارادایم فکری» آمده است. از آنجایی که شناخت درست مقدمه عمل درست است، تعریف دقیق مفاهیم بیانگر بخشی از شناخت درست است. در دستورالعمل شناسایی و حمایت نیازمندان کمیته امداد مصوب سال ۱۳۸۲، بخشی به عنوان تعریف مفاهیم وجود ندارد. اما در دستورالعمل سازمان بهزیستی آمده است «فرد نیازمند به کسی گفته می‌شود که به دلیل آسیب‌های جسمی، روانشناختی و اجتماعی (دائم یا موقت) قادر به تأمین هزینه‌های زندگی خویش نبوده و افراد خانواده یا اعضای خانواده یا افراد دیگر نیز مسئولیت قانونی تأمین معاش وی را نداشته است» (سازمان بهزیستی، ۱۳۸۲).

نخستین و اساسی‌ترین نقد وارده به تعریف فوق که البته در سیاست‌ها و رویکردها نیز کاملاً مشهود است، تقلیل فقر به فقر ذاتی بوده که بر تأمین معاش تکیه دارد. امروزه بسیاری از کشورها رویکرد اساسی خود را بر رفع فقر قابلیت‌گذاشته‌اند و با در نظر داشتن آن سایر جنبه‌های فقر را نیز در نظر می‌گیرند. در این نگاه، فقر صرفاً پایین بودن درآمد که ضابطه متعارف شناسایی فقر است نبوده و از آن به عنوان محرومیت از قابلیت‌های اساسی یاد می‌شود. در نگاه جدید فقر به معنای فقدان قدرت فرد یا جامعه در دستیابی به غذا و خدمات بهداشتی و درمانی، ناتوانی از حفظ حریم و حرمت‌های انسانی، ناتوانی در پاسداری از عزت نفس، عدم توانایی در دستیابی به آزادی‌های اساسی و حداقل آموزش تعریف می‌شود (فقر و چالش‌های اجتماعی، دفتر دوم مجموعه گزارش‌های همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه در ایران، ۱۳۸۱).

۲. هم‌پوشانی و موازی کاری نهادها

آن گونه که محمدپور و همکاران (۱۳۹۱: ۳۳۸-۳۳۹) در پژوهش مرتبیطی آورده‌اند: فعالیت سازمان‌های متصدی امر فقرزدایی این است که به نام فقرا، دستگاه‌ها و نهادهای متفاوتی چون بنیاد مستضعفان، بنیاد پانزده خرداد، کمیته امداد امام خمینی، سازمان بهزیستی، دستگاه‌های دولتی، خصوصی و خیریه دیگر که هر یک به نوعی وظیفه خود را مقابله با محرومیت می‌دانند، فعالیت می‌کنند اما اینکه کدام یک متولی اصلی حمایت از فقرا هستند، مشخص نیست. حتی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی نیز نمی‌تواند این ادعا را داشته باشد که منابع مقابله با فقر را به‌طورکلی در اختیار ندارد. بی‌شک، برقراری ارتباطی منطقی بین این گونه دستگاه‌ها از راه کارهای عملی حل فقر در کشور می‌باشد.

این موازی‌کاری به ناهماهنگی سازمانی فزاینده‌ای در جهت کاهش فقر منجر شده است.

۳. رویکرد غیر توانمندساز

بررسی طرح‌ها، مددجویان، و آمارهای دوره‌ای آنها در بازه‌های زمانی نشان می‌دهد که نهادهای مورد مطالعه خواسته یا ناخواسته به جای تمرکز بر پرورش قابلیت‌ها و توانمندی گروه‌های هدف، صرفاً رویکرد حمایت مادی را دنبال می‌کنند. در واقع سیاست‌ها و برنامه‌های دولت و سازمان‌های حمایتی که کمک به افراد فقیر را دنبال می‌کنند، عموماً مبتنی بر نگرش‌های حمایتی طراحی شده و به دنبال جبران نقص درآمدی فقرا هستند. در سیاست‌های سازمان‌های حمایتی آنچه بیشتر به چشم می‌خورد، این است که اولویت با حمایت مالی است و فراهم کردن زمینه‌های استقلال اقتصادی و ارائه آموزش‌های لازم در این زمینه به شدت در حاشیه قرار گرفته است.

علاوه‌براین، باید این نکته را نیز در نظر داشت که آیا نوع آموزشی که به افراد داده می‌شود، نقش محوری در فرایند توانمندسازی آنها دارد. آموزش باید به گونه‌ای باشد که متناسب با نیازهای بازار و به‌ویژه ناظر به تقاضای آینده بازار باشد.

غلبه نگرش حمایتی و کم‌توجهی به علل فقر و تمرکز بر معلول یا فقیر در سیاست‌های سازمان‌های بهزیستی و کمیته امداد موجب ترویج وابستگی و بی‌حرکی به صورت‌های آشکار و پنهان می‌شود. در واقع، در این دیدگاه فقرا به مثابه نیازمندانی دیده شده‌اند که قیمی به نام دولت، غذای آنها را تأمین می‌کند.

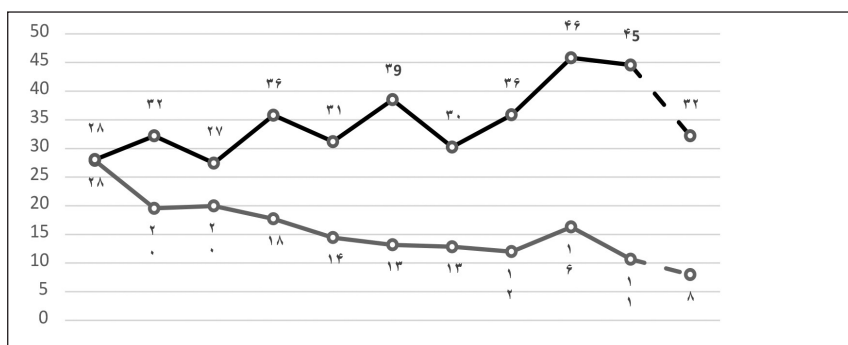
۴-۲. سؤال دوم: سیاست‌ها و برنامه‌های فعلی موجود رفع فقر در بودجه سالانه کشور به چه صورت هستند؟

پس از انقلاب اسلامی، مبارزه با فقر، زدودن محرومیت و گسترش عدالت اجتماعی همواره در صدر اهداف و شعارهای دولت‌ها قرار داشته است؛ در اصل سوم قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است تا با به‌کار بستن تمامی امکانات خود در جهت ایجاد رفاه، رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار و بهداشت گام بردارد. برخی مواد قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، قانون استفاده متوازن از امکانات کشور، بخش پانزدهم قانون برنامه ششم توسعه، قانون جامع حمایت از معلولان و قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست و بدسرپرست تنها بخشی از قوانین تصویب شده در زمینه حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و محرومیت‌زدایی است. در همین راستا هر ساله در قانون بودجه، اعتبارات قابل توجهی به نهادهای حمایتی، یارانه‌های نقدی و مناطق محروم اختصاص یافته است. از میان بودجه‌های سالانه به بررسی موارد در بودجه سال ۱۴۰۱ پرداخته شده است.

بررسی سند مذکور نشان می‌دهد اعتبارات فقرزدایی این سند مشتمل بر ۵ محوری است که در ادامه توضیح داده شده‌اند.

۴-۲-۱. پرداخت‌های حمایتی نقدی در بودجه

با وجود گسترش نرخ فقر در دهه اخیر، نسبت اعتبارات مربوط به پرداخت‌های مستقیم حمایتی به کل بودجه کاهش یافته است. سهم مجموع این اعتبارات از ۲۸ درصد منابع عمومی بودجه در سال ۱۳۹۱ به ۱۱ درصد در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و ۸ درصد در لایحه بودجه پیشنهادی سال ۱۴۰۱ رسیده است. هرچند در سال‌های اخیر حمایت‌های غیرمستقیم دیگری از جمله ارز ترجیحی و عرضه ارزان انرژی صورت پذیرفته، اما سهم اعتبارات سیاست‌های حمایتی نقدی (بارانه نقدی و نهادهای حمایتی) که مسقیماً به ذی‌نفع نهایی پرداخت می‌شوند، روند کاهشی داشته است.



نمودار ۱- نسبت سیاست‌های حمایتی و حجم بودجه

کاهش اعتبارات سیاست‌های حمایتی در سال‌های گذشته در حالی رقم خورده که در همین بازه زمانی حجم منابع عمومی بودجه، رشد قابل توجهی داشته که عمدتاً ناشی از افزایش هزینه‌های جاری دولت بوده است؛ بدین معنی که سهم جبران خدمات کارکنان دولت و حمایت دولت از صندوق‌های بازنشستگی از کل منابع عمومی بودجه افزایش داشته و نسبت بالاتری را به خود اختصاص داده است. سهم این دو ردیف از منابع عمومی از ۲۷ درصد در سال ۱۳۹۳ به ۳۲ درصد در لایحه سال ۱۴۰۱ رسیده است. با توجه به آنچه گذشت می‌توان بیان داشت سهم بودجه حمایتی مستقیم از منابع بودجه در سال‌های اخیر روندی کاهشی داشته در حالی که سهم منابع اختصاص یافته به حقوق کارمندان و بازنشستگان دارای روند افزایشی بوده است.

در بررسی دیگر، منابع حقیقی اختصاص یافته به کارکنان و بازنشستگان و پرداخت‌های حمایتی مستقیم مقایسه شده است. به دلیل تورم در سال‌های اخیر، مصارف اسمی بودجه همواره در حال افزایش بوده

است، در صورتی که ارزش حقیقی این اعتبارات (با حذف اثر تورم) ممکن است کاهش باشد.

در سال ۱۳۹۱، ارزش حقیقی اعتبارات مربوط به پرداخت‌های نقدی با حقوق کارمندان و کمک به صندوق‌های بازنشستگی تقریباً برابر بوده است، اما در سال‌های بعد، ارزش حقیقی بودجه حمایتی کاهش یافته است، در حالی که ارزش حقیقی بودجه کارکنان دولت و بازنشستگان، به‌طور متوسط در حال افزایش بوده است. به بیان دیگر، دولت منابع خود را بیشتر به سمت کارکنان و بازنشستگان هدایت کرده است.

هر چند در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ مجموع اعتبارات کمیته امداد و بهزیستی رشد اسمی حدود ۱۳ درصد داشته، اما به دلیل تورم‌های بالا در سنوات گذشته، این افزایش اسمی، هزینه‌های خانوارهای تحت پوشش را جبران نخواهد کرد. طبق برآوردهای رسمی وزارت رفاه، خط فقر برای یک خانوار ۴ نفره در سال ۱۳۹۹ (میانگین کشوری)، ۳ میلیون و ۳۸۵ هزار تومان بوده که در همین سال، مستمری ماهیانه نهادهای حمایتی برای یک خانوار ۴ نفره، تنها ۵۵۵ هزار تومان بوده است. این مستمری با احتساب یارانه نقدی و معیشتی به ۹۰۹ هزار تومان می‌رسد که تنها ۲۷ درصد از خط فقر را پوشش داده است. با توجه به اینکه مشمولین مستمری، عموماً در دهک‌های پایین درآمدی قرار دارند لازم است در کنار افزایش خط فقر، دقت در شناسایی، بودجه اختصاص یافته جهت حمایت مکفی از این اقشار نیز افزایش پیدا کند.

۴-۲-۲. اعتبارات نهادهای حمایتی و دستگاه‌های اجرایی مرتبط

براساس بند «ب» ماده (۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، یکی از سه محور اصلی فعالیت‌های رفاه و تأمین اجتماعی، راهبردهای حمایتی است که از طریق نهادهای متنوعی چون کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی، بنیاد برکت و بنیاد علوی دنبال می‌شود. از میان این مؤسسات، کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی هر ساله در ردیف دستگاه‌های دریافت‌کننده بودجه حضور دارند. همچنین وزارت رفاه به عنوان متولی این حوزه و وزارت کشور (حسب مورد) اعتباراتی با موضوع حمایت و رفاه اجتماعی دریافت می‌کنند. در این بخش، اعتبارات بودجه‌ای نهادهای مذکور بررسی شده است. بخشی از اعتبارات کمیته امداد و بهزیستی از محل جدول تبصره «۱۴» (هدفمندسازی یارانه‌ها) است که در محاسبه اعتبارات این دو دستگاه لحاظ شده است.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، ۵ هزار میلیارد تومان تحت عنوان کلی «صندوق ملی مسکن بابت تأمین مسکن محرومین» درج شده، اما در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، اعتبارات مربوط به مسکن محرومین، ۴/۵ هزار میلیارد تومان بوده که ۳ هزار میلیارد تومان آن به کمیته امداد و هزار میلیارد تومان به سازمان بهزیستی تخصیص یافته است.

جدول ۵. حجم و سهم از کل اعتبارات کمیته امداد براساس خروجی‌های دستگاه

دسته	اعتبارات هزینه‌ای مصوب ۱۴۰۰ (میلیارد تومان)	سهم از کل اعتبارات دستگاه (درصد)
پرداخت نقدی	۱۸۲۲۱,۱	۷۹,۶
هزینه‌های اجرایی و دستمزد	۳۴۶۵,۱	۱۵,۱
توانمندسازی	۷۸۱,۷۷۳	۳,۴
حمایت غیرمستقیم	۳۱۶	۱,۳
ارائه خدمات	۹۶,۷۸	زیر ۱
سایر	۲,۱۵	زیر ۱
مجموع کل	۲۲۸۸۳	۱۰۰

از مجموع اعتبارات حدود ۲۳ هزار میلیارد تومانی این دستگاه، ۳,۴ هزار میلیارد تومان صرف هزینه‌های اجرایی و مابقی در قالب پرداخت نقدی، ارائه خدمات توانمندسازی و سایر حمایت‌ها برای گروه‌های هدف در نظر گرفته شده است. جدول زیر نحوه توزیع اعتبارات حمایتی این دستگاه (۱۹,۴ هزار میلیارد تومان) میان گروه‌های هدف را نشان می‌دهد.

جدول ۶. حجم و سهم از اعتبارات حمایتی کمیته امداد براساس گروه‌های هدف

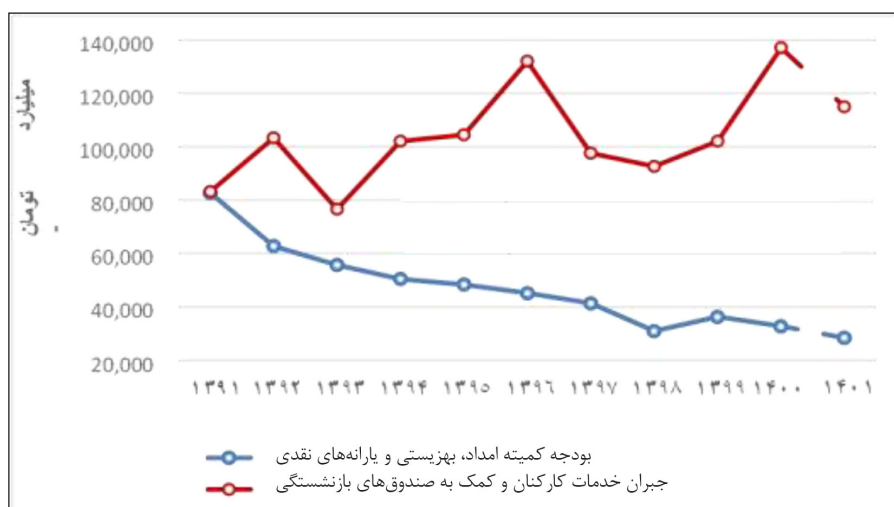
گروه هدف	اعتبارات هزینه‌ای مصوب ۱۴۰۰ (میلیارد تومان)	سهم از کل بودجه حمایت از ذی نفع نهایی (درصد)
خانوارها و نیازمندان تحت پوشش	۱۸۲۹۷	۹۴
نیازمندان غیر تحت پوشش	۵۳۲,۸	۲,۷
زنان*	۴۴۳,۷	۲,۳
کودکان*	۸۰	زیر ۱
نوجوانان*	۳۰	زیر ۱
روستاییان و عشایر	۲۶	زیر ۱
مجموع	۴۱۷,۱	۱۰۰

۳-۴. سؤال سوم؛ سیاست‌ها و برنامه‌های فعلی موجود برای رفع فقر در بودجه سالانه کشور به چه صورت هستند؟

ذیل این بند موارد گوناگونی قابل بررسی هستند. از اعتبارات کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی، سیاست ارز ترجیحی، تا اعتبارات ردیف «جبران اصلاح نرخ کالاهای اساسی، دارو، یارانه نان و خرید تضمینی گندم» و... برای پیشگیری از اطاله کلام، یارانه‌های نقدی به‌عنوان یک مورد از این بخش، به اختصار شرح داده می‌شود.

یارانه‌های نقدی

تبصره «۱۴» لایحه بودجه به هدفمندسازی یارانه‌ها اختصاص دارد. در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ رقم ۳۳۴,۵ هزار میلیارد تومان در ارتباط با مصارف تبصره «۱۴» در نظر گرفته شده که از این رقم، ۱۷۷ هزار میلیارد تومان به مصارف هدفمندی اختصاص می‌یابد. رقم فوق در لایحه پیشنهادی سال ۱۴۰۱ برابر با ۴۷۰ هزار میلیارد تومان است که ۲۶۲ هزار میلیارد تومان آن مربوط به مصارف هدفمندی است. در حال حاضر از محل منابع هدفمندی یارانه‌ها در تبصره «۱۴»، سالیانه ۴۲,۸ هزار میلیارد تومان تحت عنوان «یارانه نقدی و غیرنقدی» در نظر گرفته می‌شود. هم‌زمان با افزایش قیمت بنزین در آبان ماه ۱۳۹۸، دولت به اجرای «طرح معیشتی خانوار» روی آورد که در آن ردیف، به بیش از ۵۸,۲ میلیون ایرانی شناسایی شده، ماهیانه مبلغی به عنوان یارانه معیشتی پرداخت می‌شود. مجموع اعتبارات این طرح ۳۱ هزار میلیارد تومان در تبصره «۱۴» در نظر گرفته شده است.



نمودار ۲- مصارف تبصره «۱۴».

برای پاسخ به پرسش سوم باید گفت، بنیادی‌ترین ضعف بودجه سالانه کشور برای رفع فقر، مرتبط با پرداخت یارانه‌های نقدی است که سایر امور را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد. طبق بررسی‌های انجام شده، پرداخت یارانه‌های نقدی به شیوه فعلی چند آسیب اساسی دارد که در ادامه به آنها پرداخته شده است.

۱- پرداخت به صورت همگانی

در شهریور ماه ۱۴۰۰، بیش از ۷۸,۳۵ میلیون نفر یارانه نقدی را دریافت کرده‌اند که بیش از ۹۳ درصد جمعیت کل کشور بوده است. شایسته است بعد از حدود ۱۲ سال از اجرای این قانون زیرساخت لازم جهت استحقاق‌سنجی و شناسایی خانوارهای مشمول پرداخت به‌صورت هدفمند صورت پذیرد. علی‌رغم آنکه حذف ۳ دهک بالای درآمدی چندین بار در قوانین بودجه سنوات اخیر تکرار شده است، همچنان این هدف محقق نشده و یارانه نقدی به‌صورت همگانی پرداخت می‌شود. باین‌وجود از منظر کارشناسی در صورت وجود اختیار تصمیم‌گیری برای طراحی یک سیاست، پرداخت یارانه به‌صورت همگانی در مقایسه با پرداخت گزینشی، علاوه بر بار مالی زیاد، اثرگذاری کمتری بر وضعیت رفاهی خانوارهای کم‌درآمد دارد.

• دائمی و غیرمشروط بودن پرداخت‌های نقدی

در یک نظام حمایتی کارآمد، حمایت‌های صورت‌گرفته به‌صورت مشروط و یا زمان‌دار است؛ زیرا هدف اصلی نظام حمایتی، خارج کردن افراد از چتر حمایت از طریق توانمندسازی گروه‌های هدف است. از این‌رو یارانه‌های نقدی که به‌صورت همگانی و دائم پرداخت می‌شوند، از هدف اصلی سیاست‌های حمایتی، یعنی حمایت از خانوارهای کم‌درآمد، فاصله دارند.

غیردائمی و مشروط بودن پرداخت‌ها یک قاعده کلی است که البته ملاحظات دیگری همچون توجه به گروه‌های خاص نظیر سالمندان نیز باید در نظر گرفته شود.

در تخصیص اعتبارات محرومیت‌زدایی به استان‌ها، توجه به سه نکته حائز اهمیت است: اولاً برنامه‌ریزی برای رفع محرومیت از مناطق به صورت یکپارچه انجام نمی‌شود. یعنی به جای آنکه کلیه منابع رفع محرومیت استان در گام اول مشخص شود و در گام بعد، مجموع این منابع به مصارف اولویت‌دار استان اختصاص یابد، منابع هر ردیف از اعتبارات محرومیت‌زدایی (نظیر قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و ۳ درصد درآمد صادرات نفت و گاز) به‌طور مجزا و در اولویت‌های مصرفی متفاوت به استان‌ها اختصاص می‌یابد و توسط دستگاه‌های مختلف هزینه می‌شود. عدم یکپارچگی در تدوین اولویت‌های محرومیت‌زدایی و تخصیص اعتبارات هر منطقه منجر به عدم شفافیت در هزینه‌کرد اعتبارات، تعداد

زیاد پروژه‌های نیمه‌تمام، عدم پاسخگویی و نهایتاً ائتلاف منابع محرومیت‌زدایی شده است.

ثانیاً محرومیت در بودجه و قوانین مربوطه تعریف مشخص و واحدی ندارد. اتکا به شاخص‌های متفاوت و عدم ارائه تعریف دقیقی از محرومیت، به تخصیص ناکارآمد، نامتوازن و غیرشفاف این اعتبارات در استان‌ها انجامیده است. به‌طوری‌که تعدادی از استان‌ها در دو قانون «استفاده متوازن» و «دوسوم از ۳ درصد فروش نفت و گاز» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی، درجه محرومیت متفاوتی دارند؛ بنابراین اصلاح و بازنگری در شاخص‌های محرومیت ضروری به نظر می‌رسد.

ثالثاً در حال حاضر نقشه جامعی درخصوص دسترسی مناطق شهری و روستایی کشور به امکانات و خدمات (مانند آب، برق، بهداشت، آموزش)، پروژه‌های محرومیت‌زدایی در دست احداث و میزان پیشرفت آنها وجود ندارد. در این زمینه ظرفیت‌های بالقوه‌ای مانند شورای عالی رفاه که براساس قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی متولی هماهنگی و نظارت در خصوص فقرزدایی در همه ابعاد آن است وجود دارد. هرچند این موضوعات نیازمند توجه در یک قانون مجزا و مستقل است، ولی باتوجه به اهمیت سیاست‌های فقرزدایی و در نظر گرفتن شرایط اقتصادی کشور، می‌توان احکامی در لایحه بودجه در این راستا تصویب نمود. تشکیل «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» می‌تواند با ثبت اطلاعات دسترسی همه آبادی‌ها به خدماتی نظیر آموزش و بهداشت و زیرساخت‌ها (مانند آب، راه، گاز و برق) تصویر محرومیت در مناطق مختلف کشور را ارائه نماید و امکان برنامه‌ریزی واحد با مشارکت همه دستگاه‌ها و نهادها را برای رفع «فقر دسترسی» فراهم کند. این سامانه در صورت تکمیل می‌تواند مبنای برنامه‌ریزی در زمینه محرومیت‌زدایی، تخصیص بودجه‌های سالیانه در این حوزه و همچنین ارزیابی عملکرد دستگاه‌های مسئول باشد.

۴-۴. سؤال چهارم: تأثیر وضعیت کلان کشور بر وضعیت فقر به چه صورت است؟

ارزیابی میزان تحقق اهداف اقتصادی به مدد شاخص‌ها و آمارهای اقتصادی چندان دشوار نیست. به‌عنوان مثال، طبق آمارهای بین‌المللی، متوسط رشد اقتصادی کشورهای جهان طی دوره زمانی ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۸، برابر با ۳/۹ درصد و متوسط رشد اقتصادی کشورهای منطقه برابر با ۴/۱ درصد بوده است. این در حالی است که رشد اقتصادی ایران طی دوره مذکور، به‌طور میانگین برابر با ۱/۶ درصد بوده است. سال پیش از اجرای سند چشم‌انداز (سال ۱۳۸۳)، سهم اقتصاد ایران از کل اقتصاد جهان، معادل ۱/۵ درصد بود، درحالی‌که در پایان سال ۱۳۹۸ این سهم به ۱/۱ درصد کاهش یافته است. در مقایسه با کشورهای منطقه نیز، سهم ایران از مجموع تولید ناخالص داخلی که در سال ۱۳۸۳ برابر با ۱۷/۴ درصد بود، در سال ۱۳۹۸ به ۱۳/۱ درصد رسید.

طی دوره زمانی ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۸، سهم اقتصاد ایران در اقتصاد جهان و منطقه، به‌میزان معناداری کاهش یافته است. بررسی سایر شاخص‌های اقتصادی نیز حاکی از نرخ تورم بالا و فزاینده، نرخ سرمایه‌گذاری نزولی و روند کاهشی درآمد سرانه است که هریک گویای فاصله میان وضع موجود با اهداف چشم‌انداز است. این در حالی است که اهداف تعیین‌شده در چشم‌انداز، اهدافی متعالی، دست‌یافتنی و واقع‌بینانه است. باید به این واقعیت اشاره کرد که مهم‌ترین علت ناکامی در تحقق اهداف اقتصادی آن است که به‌رغم هدف‌گذاری‌های متعدد در کشور، الزامات و پیش‌نیازهای آن هیچ‌گاه فراهم نشده است. برای مثال، اهدافی مانند جایگاه اول اقتصادی در منطقه، اشتغال کامل، ارتقای درآمد سرانه و بهبود رفاه، نیازمند رشد اقتصادی پایدار و بالاست. چنین رشدی نیز مستلزم رشد مستمر و شتابان انباشت سرمایه ثابت، رشد بهره‌وری و افزایش ظرفیت نیروی انسانی است؛ که هر یک از آنها نیز الزامات خاص خود را دارد.

مروار یافته‌های این بخش نشان می‌دهد که شرایط فعلی اقتصاد کشور، برای دستیابی به بسیاری از اهداف اقتصادی مهیا نیست و از این‌رو اقتصاد کشور نیاز به اصلاحات اساسی و تغییر مسیر در جهت اهداف دارد. یافته‌ها همچنین نشان می‌دهد که بسیاری از موانع اساسی دستیابی به اهداف، هنوز و همچنان با قدرت نقش ایفا می‌کنند؛ از جمله باید به موانعی مانند درون‌گرایی اقتصاد، انحصارات، نهادهای مداخله‌گر در بازار، سلطه تفکر اقتصاد دولتی، فقدان سیاست‌های کلان کارآمد (پولی، مالی و تجاری) و مانند آن اشاره کرد. برای دستیابی به اهداف، ابتدا باید در خصوص مسائل اساسی و مهم مانند جایگاه بخش خصوصی در اقتصاد، نحوه تعامل و مشارکت اقتصادی با سایر کشورها، قاعده بازتوزیع درآمدهای زیرزمینی و نظایر آن تصمیم گرفت.

۵. نتیجه‌گیری

مبتنی بر یافته‌های پژوهش می‌توان گفت برنامه‌های فقرزدایی در کشور موفق نبوده است و آمارها حاکی از افزایش تعداد فقرا در کشور است. علت اصلی افزایش فقر در کشور سوء مدیریت و سیاست‌های اشتباه است. اگرچه تحریم‌ها به ویژه در چند سال اخیر فقر را تشدید کرده است، اما ریشه فقر به عدم شناخت برنامه‌ها و سیاست‌هایی برمی‌گردد که برای فقرزدایی لازم است. در این راستا می‌توان به‌طور کلی عدم توفیق برنامه‌های فقرزدایی در ایران را در محورهای ذیل خلاصه نمود:

الف) عدم استنباط واحد از مقوله فقر

چه در عرصه سیاست‌گذاری و تدوین برنامه‌های توسعه و چه در سازمان‌های حمایتی مورد بررسی، تعریف دقیق و درستی از فقر وجود ندارد. نبود تعاریف نامشخص یا ناقص در عمل راهکارهای نامناسب را نیز به‌دنبال خواهد داشت. چنین مشکلی در سایر برنامه‌ها و سیاست‌ها نیز وجود دارد. در واقع

سیاست‌های بنیادی تعریف درست، روزآمد و همسانی از فقر ندارند. به دلیل عدم شناخت صحیح از مقوله فقر و ناتوانی در تعیین این نکته که کشور در کدام مرحله فقر قرار دارد، موجب گردیده که در بهترین و خوش‌بینانه‌ترین حالت سیاست‌های معطوف به ریشه‌کنی فقر و فقرزدایی در ایران به‌طور کامل قرین به موفقیت نباشد؛ لذا عدم درک صحیح از فقر چه در سطح ملی و چه در سطح شهر یا روستا منجر به اتخاذ سیاست‌های یک‌جانبه ناموفق و غیرهدفمند گردیده و حتی به تعمیق فقر انجامیده است (آرائی، ۱۳۸۴: ۵۳۶ - ۵۳۷).

فقر باید شناسایی، بررسی و حتی تجربه شود تا بفهمیم چه چیزی به کاهش آن کمک می‌کند، چه اقدامی مؤثر است و چه چیزی در طول زمان تغییر نمی‌کند؛ بنابراین، باید دانست که مواجهه با فقر و فقرزدایی کارآمد، یک فرایند بلندمدت است نه یک اقدام مقطعی؛ لذا برای تحقق آن باید مناسبات و روابط اجتماعی تصحیح شود و به تبع آن برنامه‌های متناسب طراحی و اجرا گردد.

(ب) آشننگی و پراکندگی در سیاست‌ها و برنامه‌های فقرزدایی

در بخش‌های قبلی اشاره گردید که اولاً برنامه جامع فقرزدایی مصوب نظام در کشور هنوز وجود ندارد و حضور بعضی از سیاست‌های کلی در برنامه‌های توسعه نیز متنوع، پراکنده و غیرهدفمند است.

(ج) تعدد نهادهای متولی فقرزدایی و عدم وجود مسئول و مرجع ملی در حوزه فقر

کشور فاقد یک نهاد، سازمان یا کمیته رسمی است که مسئولیت اقدامات انجام گرفته و یا آتی در امر فقر را به عهده بگیرد. با وجود نهادهای مهمی چون کمیته امداد، سازمان بهزیستی، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی که هر یک به نوبه خود نقش بسیار مهمی در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری دارند، با وجود تجربیات موفق در امر فقرزدایی توسط این دستگاه‌ها، موازی‌کاری و عدم انسجام و هماهنگی در سیاست‌ها مواجه هستیم.

(د) برخورد منفعلانه با اندیشه‌ها و آموزه‌های وارداتی فقر

درحالی‌که قانون اساسی به رفع فقر و هرگونه مظاهر محرومیت و تبعیض تأکید دارد اما کشور تاکنون از مرزهای فقر مطلق و فقر نسبی فراتر نرفته است. این مسئله نه تنها در حوزه فقر و در ایران بلکه در اکثر زمینه‌های توسعه نیافتگی رایج و متداول است.

(ذ) رویکرد غیردقیق، ناهمسان و غیرروزآمد به فقر و فقرزدایی

تعریف و تدقیق شاخصه‌ها و خصوصیات فقر و فقرزدایی در ایران هنوز به شکل واحد، دقیق و یکسان در بین نهادها، برنامه‌ها و سیاست‌های مرتبط صورت نگرفته است، بر این اساس بسیاری از فعالیت‌ها، منابع، اقدامات و... در جهت رفع فقر با شکست و چالش مواجه می‌شود.

ز) از بالا به پایین و غیر مشارکتی

نگاهی به برنامه‌ها و اقدامات اثربخش فقرزدا در سایر نقاط دنیا حاکی از آن است که همه این فعالیت‌ها در یک نقطه مشترک‌اند و آن نیز استفاده از ظرفیت‌های مردمی، مشارکت همه افراد و برآمده از داده‌های به‌دست آمده از میدان عمل است که به سطوح بالایی سیاست‌گذاری انتقال داده شده و مبنای عمل قرار می‌گیرد. این در حالی است که سیاست‌گذاری‌های پیرامون مبارزه با فقر در ایران همچنان متمرکز، بدون توجه به خصوصیات متکثر گروه‌های گوناگون اجتماعی، بی‌توجه به پتانسیل نهفته در افراد و اجتماعات محلی است.

و) شناسایی فقرا و دهک‌بندی جامعه

همواره یکی از مهم‌ترین مسائل و مصائب دولت‌ها در ایران شیوه‌های شناسایی فقرا و دسته‌بندی آنها بوده است. اخیراً دولت برای جایگزینی سیاست ارز ترجیحی با سیاست حمایت ریالی و نقدی از خانوارها چالش‌های زیادی را تجربه کرد.

ه) رویکرد غیر توسعه‌ای برنامه‌ها

برنامه‌ریزی توسعه در هر کشوری به عواملی مانند سطح توسعه‌یافتگی، نوع نظام برنامه‌ریزی، اهداف تعیین شده برای برنامه و... بستگی دارد. از آنجایی که حتی کشورهای دارای اقتصاد، فرهنگ و نهادهای اجتماعی یکسان، مشابه نیستند، نمی‌توان برای تمام کشورها در قالب رهیافت و روش واحدی برنامه‌ریزی کرد. بر این اساس مروری بر برنامه‌های توسعه در کشور نشان می‌دهد این برنامه‌ها، تقریباً با یک ایده آرمانی مشترک تدوین شده‌اند. اگرچه، مفاد آنها نشان می‌دهد که در چارچوب برنامه استراتژیک تهیه شده‌اند، ولی در موارد زیادی، ماهیت توسعه‌ای نداشته و با رویکرد جزئی‌نگری یا برعکس، با رویکرد بلندپروازانه، تهیه و تنظیم گردیده و به همین دلیل است که بخش اندکی از برنامه‌ها، به شکل مطلوب انجام شده است و بخش قابل توجهی از آنها یا به صورت ناقص اجرا یا هیچ‌گاه طبق برنامه اجرا نشده است. گواه این کاستی‌ها و اجراهای ناقص، افزایش ۸/۵ برابری تعداد مستمری‌بگیران سازمان‌های امدادی و حمایتی، رشد نرخ فقر از ۱۹ درصد به بیش از ۳۰ درصد طی یک دهه، افزایش میلیونی تعداد فقرا، رشد شتابان خط فقر، افزایش ضریب جینی و موارد مشابهی است که به عنوان مؤلفه‌های شناخت فقر مد نظر است.

ی) فرایند برنامه‌ریزی مشکل‌دار

برخلاف سابقه دیرینه برنامه‌ریزی در کشور اما همچنان در حوزه طراحی تا اجرای برنامه‌ها، به‌ویژه برنامه‌های توسعه، مشکلات فراوانی وجود دارد. آسیب‌شناسی مراحل متفاوت برنامه‌ریزی فقرزدایی در

کشور عبارت‌اند از:

اهداف

- عدم تناسب بین اهداف و ابزارهای رسیدن به اهداف
- عدم ملاحظه توان اجرا و الزامات ساختاری، فرایندی و حقوقی در پیش‌بینی درصد تحقق اهداف

نظام تهیه و تدوین برنامه‌ها

- عدم توجه به رویکرد آینده‌پژوهی، آینده‌نگری و دیده‌بانی امروز از روزنه فردا و سطح عدم اطمینان
- در آینده و تأکید بر رویکرد پیش‌بینی مبتنی بر نگاه حال به آینده در تدوین برنامه‌های گذشته
- عدم همخوانی دوره زمانی دولت تدوین‌کننده برنامه و دولت اجراکننده
- عدم پیش‌بینی آئین‌نامه‌ها و فقدان پیوست‌های برنامه و به تعویق افتادن تنظیم آنها برای سال‌های بعد
- توجه کمتر به نقش و مشارکت فعالان بخش واقعی اقتصاد (بخش خصوصی) و نهادهای مدنی

فرایند تصویب

- محدودیت اختیارات و امکانات شورای برنامه‌ریزی در استان‌ها
- گسست بین قوانین بودجه سالانه و برنامه‌های توسعه به لحاظ عدم رعایت زمان‌بندی قانونی
- غلبه منافع استانی و حوزه‌های انتخابیه نمایندگان بر منافع ملی در تصویب مواد برنامه

اجرای برنامه‌ها

- عدم تهیه برنامه‌های عملیاتی، یا تأخیر در تدوین آئین‌نامه‌های اجرایی
- تغییر برخی از احکام قانونی برنامه‌های توسعه در اندک زمان پس از تصویب
- عدم ضمانت اجرایی برنامه‌ها و بازخواست مسئولین

فرایند نظارت و ارزشیابی برنامه‌ها

- دولتی بودن مرکز آمار فعالیت‌های اقتصادی و فقدان مرکز خصوصی و مستقل آماری و تأخیر در ارائه و انتشار آمارهای اقتصادی
- عدم امکان اصلاح انحراف‌های احتمالی از مسیر تعیین شده، به دلیل به موقع نبودن گزارش‌های عملکرد برنامه‌ها

• وجود اختلاف تولید آمار در سطح ملی توسط بانک مرکزی و در سطح منطقه‌ای توسط مرکز آمار ایران

• تداخل وظایف دستگاه‌های نظارتی و دائمی و مستمر نبودن فرایند نظارت

منابع

۱. افراخته، حسن؛ جلالیان، حمید؛ طهماسبی، اصغر و آرمند، مریم. (۱۳۹۸). ارزیابی میزان فقر چندبعدی (قابلیتی) در مناطق روستایی شهرستان همدان با استفاده از روش آلکایر و فوستر. پژوهش‌های جغرافیای انسانی، ۵۱(۴)، ۹۸۹-۱۰۱۰
<https://doi.org/10.22059/jhgr.2018.237545.1007497>
۲. الوانی، سیدمهدی؛ پورعزت، علی‌اصغر و نجابت، انسیه. (۱۳۹۴). بررسی دلایل اثربخش نبودن عملکرد سیستم خنثی‌سازی ایران در زمینه فقرزدایی: مورد مطالعه لایحه فقرزدایی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه مدیریت دولتی، ۱۱(۲۱)، ۳۸-۱۸.
۳. بهروان، حسین. (۱۳۹۰). جامعه‌شناسی روستایی. تهران: انتشارات جامعه‌شناسان.
۴. حسینی، سیدعقیل و مسعودی، سیداسماعیل. (۱۳۹۷). تحلیل و نقد اندیشه آمارتیا سن در باب توسعه. پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، ۱۸(۵۸)، ۱۴۶-۱۲۳.
۵. حسینی‌حسن، حسن و صفری، فاطمه. (۱۳۸۷). معلولیت، فقر و طرد اجتماعی. رفاه اجتماعی، ۸(۳۰-۳۱)، ۲۶۵-۲۸۴.
۶. خاندوزی، سیداحسان؛ شهسواری، سجاد و علم‌خواه، عبدالله. (۱۳۹۵). ارزیابی سیاست‌های فقرزدایی در پنج برنامه توسعه جمهوری اسلامی ایران. راهبرد توسعه.
۷. راغفر، حسین. (۱۳۸۴). فقر و ساختار قدرت در ایران طی سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۶. رفاه اجتماعی، ۶(۲۴)، ۸۵-۸۲.
۸. رضائی، حسین. (۱۳۹۸). ارزیابی راهکارهای دستیابی به عدالت اقتصادی با رویکرد پویایی سیستمی. مطالعات اقتصاد اسلامی، ۱۲(۱)، ۶۹-۸۸
<https://doi.org/10.30497/ies.2019.2514>
۹. شجاعی ارانی، سعید و پورحسین شقلان، شکور. (۱۴۰۴). آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری کاهش فقر در ایران با تأکید بر عملکرد مجلس شورای اسلامی و هیئت وزیران. مجلس و راهبرد، ۳۲(۱۲۱)، ۳۷۲-۳۴۹
<https://doi.org/10.22034/mr.2024.15359.5524>
۱۰. شیخی، محمدتقی. (۱۳۸۶). جامعه‌شناسی شهری. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۱. عبداللهی، محسن و بشیری موسوی، مهشید. (۱۳۹۴). در پژوهشی به بررسی نقش سازمان‌های جامعه مدنی در فقرزدایی، فصلنامه رفاه اجتماعی، پیاپی ۵۹، ۳۲-۷.

۱۲. عظیمی، حسین. (۱۳۸۷). ایران امروز در آینه مباحث توسعه. تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
۱۳. عنبری، موسی. (۱۳۹۰). جامعه‌شناسی توسعه: از اقتصاد تا فرهنگ. تهران: انتشارات سمت.
۱۴. فرهمند، شکوفه؛ طیبی، سیدکامیل و کریمی، محسن. (۱۳۹۲). اثر تولید و رشد بخشی بر فقر و رفاه اجتماعی در استان‌های ایران (۱۳۸۶-۱۳۷۹). جامعه‌شناسی کاربردی، ۲۴(۲)، ۱۴۲-۱۲۷.
۱۵. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۱۶. قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۱۷. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۱۸. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۱۹. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۲۰. قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۲۱. قانون بودجه سال ۱۴۰۰.
۲۲. محمدپور، احمد؛ بوستانی، داریوش و علیزاده، مهدی. (۱۳۹۱). ارزیابی کیفی عملکرد سازمان‌های بهزیستی و کمیته امداد در کاهش فقر زنان سرپرست خانوار شهر ساری. رفاه اجتماعی، ۱۲(۴۶)، ۳۵۲-۳۱۹.
۲۳. ملکی، امیر. (۱۴۰۲). تحلیل جامعه‌شناختی سیاست‌های کاهش فقر و نابرابری اجتماعی در برنامه‌های توسعه (راهکارها و توصیه‌های سیاستی برای تدوین برنامه هفتم توسعه). توسعه اجتماعی، ۱۷(۳)، ۷۸-۳۵.
doi: 10.22055/qjstd.2023.18264
۲۴. میرجلیلی، سیدحسین؛ صفری، امید و سعادت، حسین. (۱۴۰۰). بررسی تطبیقی سیاست‌های راهبرد کاهش فقر در کشورهای در حال توسعه و سیاست‌های فقرزدایی برای ایران. فصلنامه راهبرد اقتصادی، ۱۰(۳۷)، ۴۲۳-۳۸۷.
25. Assadzadeh, Ahmad and Satya Paul (2001), "Poverty, Growth and Redistribution, a Case Study of Iran", UNU, WIDER.
23. Carr, E. R. (2008). Rethinking poverty alleviation: A 'poverties' approach. Development in Practice, 18(6), 726-734. <https://doi.org/10.1080/09614520802386363>
24. Cherly Elisabeth. (2024). Golden ratio of mapping idea and literature format, 4(1).
25. Chinake, H. (1997). Strategies for poverty alleviation in Zimbabwe. Journal of Social Development in Africa.
26. Dean, Hartley. (2016). Poverty and social exclusion. In L. Platt & H. Dean (Eds.), Social advantage and disadvantage. Oxford University Press.
27. Huang, L., & Yang, S. (2018). Study on the sustainable development of targeted poverty alleviation through financial support. Current Urban Studies, 6(1), 174-179. <https://doi.org/10.4236/cus.2018.61009>

28. Ibtasam, M., & Bhatti, S. H. (2022). Appraisal of poverty alleviation from a legal perspective for sustainable development goals: A review article. *Propel Journal of Academic Research*, 2(2), 160–188. <https://doi.org/10.55464/pjar.v2i2.47>
29. Inam, U. S. (2015). Poverty alleviation strategies in Nigeria: A call for an inclusive growth approach. *Journal of Poverty, Investment and Development*.
30. Oviasuyi, Patrick. (2020). Poverty and poverty alleviation, 1, 221–229.
31. Sen, A. (1976). Poverty: An ordinal approach to measurement. *Econometrica*, 44(2), 219–231.
32. Sen, G. (1999). Engendering poverty alleviation: Challenges and opportunities. *Development and Change*, 30(3), 685–692.
33. Singh, Pramod K., & Chudasama, Harpalsinh. (2020). Evaluating poverty alleviation strategies in a developing country. *PLoS ONE*, 15(1).
34. Spicker, Paul; Alvarez Leguizamon, Sonia & Gordon, David. (2007). *Poverty: An international glossary*. London: Zed Books.
35. Valle, E. A. del, & Reyes, C. (1998). Poverty alleviation and equity promotion. “Discussion Papers DP 1998-06, Philippine Institute for Development Studies.