Archive of SID

آسیب شناسی برنامه های فقر زدائی در ایران

سیدمحمدمهدی ارائی*

مسئله فقر در ایران از ابعاد مختلفی مورد بررسی و کنکاش قرار گرفته است. با بررسی کلیه مطالعات صورت گرفته در مورد پدیده فقر در ایران چه از منظر متدولوژیکی و چه از منظر کاربردی (سیاست‌های اجرایی) مشاهده می‌شود که علی‌رغم تمامی دستاوردهای علمی و نظری در این حوزه کشور ما هنوز در نوع مواجهه و حل این معضل اقتصادی ـ اجتماعی و فرهنگی ناموفق بوده و با چالش‌های بسیاری روبروست. فقدان یک اراده ملی برخاسته از درون دولت، ملت، بخش خصوصی و نهادهای مدنی موجب گردیده است که نحوه برخورد با این پدیده، به‌دلیل عدم اجماع در میان صاحب‌نظران از فقر و به دنبال آن وجود توصیه‌ها و رهنمودهای متفاوت و بعضاً متعارض و اتخاذ روش‌های ناکارآمد در رفع فقر، پیچیده‌تر شده و حل آن طولانی‌تر شود.

این پژوهش بانگاهی نقادانه علل ناکامی و ناکارآمدی ریشه‌کنی فقر در ایران را با بررسی مباحث مختلفی چون رویکردهای مختلف در حل فقر، گذشته و سابقه فقر در ایران، بررسی سیاست‌های کلان کشور در فقرزدایی مورد توجه قرارداده و نشان می‌هد به دلایل بسیاری از جمله تعارض و عدم انطباق نظریه و عمل (و درصورت ادامه روند فعلی) مسئله فقرزدائی در ایران با موفقیت قابل توجهی همراه نخواهد بود. در انتها با جمع‌بندی و نتیجه‌گیری؛ ضرورت تشکیل کمیته ملی فقرزدایی با عضویت نمایندگانی از دولت، بخش خصوصی و نهادهای مدنی جهت ساماندهی برنامه‌های فقرزدائی در ایران را یادآور می‌شود.

کلیدواژه‌ها: برنامه، فقر، فقرزدایی، نابرابری

تاریخ دریافت مقاله: ۸۳/۱۲/۱۱ **تاریخ پذیرش مقاله: ۸۴/۵/۲۳**

* کارشناس‌ارشد توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، سازمان مدیریت‌و برنامه‌ریزی کشور<Smm-araee@yahoo.com>

www.SID.ir

Archive of SID

مقدمه

فقر، اين پديده شوم كه در تاريخ بشري قدمت ديرينه دارد چه مسائل گسترده‌اي را رقم زده است. معضلي بزرگ و بيماري صعب‌العلاج كه ذهن و انديشه بسياري از سياست‌مداران و دانشمندان علوم مختلف را به خود معطوف نموده است. فقر از ساده‌ترين و ملموس‌ترين سطح يعني تخريب و تضعيف جسم انسان خود را نشان داده و تا بالاترين سطح، تكامل بشري را با تهديد جدي روبه‌رو ساخته و او را به چالش عميقي فرا خوانده است.

علي‌رغم تلاش‌هاي عظيمي كه در جهت حذف و ريشه‌كني فقر در جهان صورت گرفته نتايج چندان قابل توجهي از آن گرفته نشده است. به استناد آمارهاي ارائه شده از سوي UNDP دهه ۱۹۹۰ دهه ياس و نااميدي بود. در حال حاضر ٥٤ كشور نسبت به سال ۱۹۹۰ فقيرتر شده‌اند. درآمد ٥٧ درصد فقيرترين افراد جهان به اندازه يک درصد ثروتمندترين افراد جهان مي‌باشد. درآمد ٢٥ ميليون آمريكايي ثروتمند به اندازه درآمد تقريبا ۲ ميليارد نفر در جهان مي‌باشد. اين مسئله موجب گرديده است كه در قرن جديد تعهد و تضمين بي‌سابقه‌اي براي رهايي از فقر در جهان آغاز شود. بيانيه هزاره سازمان ملل متحد كه توسط بزرگترين نشست سران كشورها در طول تاريخ ارائه گرديد، سرلوحه تمام آرمان‌ها و اهداف خود را ريشه‌كني فقر شديد و گرسنگي قرار داده است. حتي گزارش توسعه انساني ۲۰۰۳ از مجموعه گزارشات جهاني برنامه عمراني ملل متحد (UNDP) عنوان خود را اهداف توسعه هزاره: پيماني ميان ملت‌ها براي پايان دادن به فقر انتخاب نموده است. (حسين غفراني و ديگران، ۲۱:۱۳۸۲)

در اين‌جا سؤال بسيار مهم و بنيادين كه در نگاه اول مطرح مي‌شود تعريف فقر و حد و حدود آن مي‌باشد. اصولا فقر چه حوزه‌هايي را در برمي‌گيرد؟ نحوه برخوردها با آن چگونه است؟ در چه حوزه‌هايي از فقر بايد ريشه‌كني كامل صورت گرفته و در كدام قلمروها، سياست‌هاي راهبردي و اجرايي بايستي به شكل كاهشي باشد؟ به باور نويسنده نه تنها در حوزه فقر كه در اجراي بسياري از مسائل توسعه كشور، نحوه و نوع نگاه ما به مسائل مختلف اقتصادي ـ اجتماعي به شكل "Problem Oriented" نيست. به عنوان نمونه علي‌رغم ابعاد گسترده فقر و وجود مباني نظري متعدد در جهان كه رويكرد علمي بدان دارند، اكثر پژوهش‌ها بدون توجه به شرايط خاص حاكم بر كشور تنها به ترسيم خطوط مختلف فقر و تحليل‌هاي اقتصادي ـ اجتماعي برخاسته از همان تئوري‌ها پرداخته‌اند. چه اگر صاحب‌نظر حوزه فقر در كنار چالش‌هاي اقتصادي ـ اجتماعي فقر وارد چالش‌هاي ايدئولوژيكي از ديدگاه نظام اسلامي و ارزشي شود، مسئله بسيار پيچيده‌تر و حل آن مشكل‌تر خواهد شد. نظامي كه فقر را در نازلترين

www.SID.ir

Archive of SID

سطح خود (فقر معيشتي) در نظر گرفته و تا عالي‌ترين سطح خود همانند اين عبارات كه همگي شما نزد خداوند فقير هستيد و يا فقر نزديک است به كفر بيانجامد و... از آن غفلت نمي‌كند چگونه مي‌تواند حل مسئله فقر را به آساني از طريق«دانش و ارزش» ميسر سازد؟

به نظر می‌رسد كشور ايران به دلايل متعددي هدايت سكان سياست‌هاي فقرزدايي را بدون داشتن يک قطب‌نماي صحيح در دست داشته و اين تا حد بسياري مي‌تواند معلول عدم شناخت صحيح از وضعيت فقر در كشور و در جهان و عدم اجماع نخبگان، دولت و ساير بخش‌ها از آن باشد. در ادامه اين مقاله به بررسي آسيب‌شناسي فقر در ايران در سه سطح خواهد پرداخت. در سطح اول مباحث نظري مطرح خواهد شد. در اين مرحله ادبيات موضوع، مباني نظري و سابقه مطالعاتي آسيب‌شناسي فقر گفته خواهد شد. در سطح دوم بررسي مفاهيم و تعاريف مختلف فقر و بررسي سياست‌ها و برنامه‌هاي فقر در ايران مورد توجه قرار خواهد گرفت. در اين قسمت از مقاله تعارضات و چالش‌هاي جدي بين نظريه و عمل به صورت تفكيكي و توأمان بيان خواهد شد. و درسطح آخر يک تجزيه و تحليل از مباحث مطرح شده ارائه شده و در نهايت به نتيجه‌گيري و پيشنهادات پرداخته خواهد شد.

۱) مباحث نظری

آسيب‌شناسي (Pathology) مفهومي است كه در واقع از علوم زيستي به عاريت گرفته شده و در ساير علوم مانند جامعه‌شناسي و اقتصاد به كار گرفته مي‌شود. طبق تعريف آسيب‌شناسي عبارت است از «مطالعه و شناخت ريشه بي‌نظمي‌ها در ارگانيسم» (هدايت‌الله ستوده، ۱۳۷۳: ۱٤). به عبارتي در آسيب‌شناسي مباني و ريشه‌هاي كاركردهاي نابسامان مورد مطالعه و بررسي قرار مي‌گيرد (رئيس‌دانا، ۱۳۸۰: ۳). در پزشكي به فرايند و علت‌يابي بيماري‌ها، آسيب‌شناسي مي‌گويند. در جامعه‌شناسي مبحث آسيب‌شناسي اجتماعي به مطالعه ناهنجاري‌ها و آسيب‌هاي اجتماعي نظير، بي‌كاري، فقر، اعتياد، خودكشي و... همراه با علل و روش‌هاي پيشگيري و درمان آن‌ها مي‌پردازد. اگر چه قاعدتاً ريشه‌يابي و شناخت فرايند بيماري‌ها در پزشكي چندان آسان نيست اما پيچيدگي اين مسئله در ساير علوم از جمله جامعه‌شناسي بسيار بغرنج‌تر و پيچيده‌تر خواهد بود. چرا كه در آسيب‌هاي اجتماعي آن‌چه كه از اهميت بسياري برخوردار است شناسايي و تشخيص هنجارها و ناهنجارهاي اجتماعي در هر جامعه است. به عنوان مثال در انديشه‌هاي راست افراطي

www.SID.ir

Archive of SID

فقر يک پديده غيرعادي نيست در حالي که عده‌اي آن را يک نابساماني زودگذر و بي‌ارتباط با بنيان‌هاي اجتماعي مي‌دانند.
کاربرد اين واژه در جامعه‌شناسي بر پايه نگرش کارکردگرايي است. کارکردگرايان جنبه‌هاي آسيب‌شناختي جامعه انساني را از منظر ناکارکردي يا سوء کارکردي مورد تجزيه و تحليل قرار مي‌دهند. در مقابل در نگرش ساختارگرا آن‌چه که از اهميت برخوردار است شناخت ساختارهاي هنجارساز و ناهنجار مي باشد. در واقع در اين ديدگاه اگر چيزي در راستاي همزيستي و هنجار و اهداف تعريف شده و تاييد شده اجتماعي کار نکند، ناکارکردگرا يا آسيب قلمداد مي‌شود.
به‌طور خلاصه رسالت آسيب‌شناسي در دو مرحله صورت مي‌گيرد. در مرحله اول شناسايي و ريشه‌يابي بي‌نظمي‌ها و علل ناکارکردي پديده مورد نظر انجام گرفته و در مرحله دوم شيوه‌هاي پيشگيري و درمان آن مطرح شده و ارائه طريق صورت مي‌گيرد. لذا در اين مقاله بحث آسيب‌شناختي برنامه‌هاي فقرزدايي در ايران دو وظيفه اساسي را برعهده دارد: شناخت علل ناکارآمدي و ناکارکردي برنامه‌هاي فقرزدايي در ايران و ارائه رهنمودها و راه‌حل‌ها براي جلوگيري از بروز عوارض و تبعات منفي و سوء آن‌ها.

۲) فقر؛ از نظريه تا عمل

۱ـ۲) مفاهيم فقر، سطوح و ابعاد آن

از زماني که «فلسفه فقر» توسط پرودون در ۱۶۰ سال پيش به نگارش درآمده و در آن فقر ناشي از عدم اعتنا و اجراي عدالت جامعه به ارزش کار مردم دانسته شده است، مدت طولاني جهت شناخت فقر مي‌گذرد. تلاش‌هاي بسياري در اين راستا صورت گرفته است، اما کماکان مشکل باقي است. حتي جوابيه کارل مارکس به پرودون در قالب «فقر فلسفه» به اين مسئله مهم اشاره دارد که تا زماني که خود شناخت فقر دچار مشکل باشد نمي‌توان فهميد فقر چيست و فقير کيست و چه سياست‌هايي را براي حل آن اتخاذ نمود (رئيس‌دانا، ۱۳۷۹:۲).

۱ـ۱ـ۲) فقر مطلق و فقر نسبی

در اين رويکرد فقر مطلق در واقع تعريفي از ادامه بقا و يا حداقل زندگي است. به عبارتي مجموعه کالاها و خدماتي که براي حيات يک خانواده ضروري است، مرز بين فقير و غير فقير در نظر گرفته مي‌شود. فقر نسبي بنا به تعريف پايين بودن درآمد

www.SID.ir

Archive of SID

فرد از متوسط درآمد جامعه مي‌باشد. (Schiller,2001:16-17). به فقر نسبي گاهي فقر درآمدي نيز گفته مي‌شود و يک مفهوم قراردادي بوده و در جوامع مختلف تعاريف متفاوتي دارد.

۲ـ۱ـ۲) فقر مبتنی بر نیازهای اساسی

رايج‌ترين رهيافت در تعريف فقر، مشخص ساختن نيازهاي اساسي انسان مي‌باشد. مي‌دانيم مهم‌ترين نياز اساسي فرد مواد غذايي لازم براي دريافت سطحي از انرژي غذايي مي‌باشد (راواليون، ۱۳۷٦: ٤۲). در واقع پايين‌ترين و در عين حال مهم‌ترين سطح فقر، فقر غذايي مي‌باشد. پس از آن محروميت در دريافت ساير نيازها از قبيل، پوشاک، مسکن، بهداشت و آموزش مطرح مي‌گردد.

۲ـ۱ـ۳) فقر انسانی

اين نوع فقر که در قالب شاخص فقر انساني (HPI: Human Poverty Index) متبلور مي‌گردد، براساس ميزان محروميت افراد جامعه در سه زمينه اساسي زندگي انساني يعني طول عمر، دانش و آگاهي و سطح زندگي قابل قبول پايه گذاري شده است. در شاخص فقر انساني، «طول عمر» درصدي از جمعيت جامعه است که انتظار رسيدن به سن ٤۰ سالگي را ندارند. محروميت از دانش و آگاهي نيز با درصد بي‌سوادي بزرگسالان مورد توجه قرار مي‌گيرد. کمبود و محروميت از داشتن يک سطح قابل قبول از زندگي از نظر امکانات و تسهيلات اقتصادي با دو معيار ديگر يعني درصد جمعيت غير برخوردار از منابع آب بهداشتي به صورت پايدار و درصد کودکان زير پنج سال دچار کم وزني اندازه‌گيري مي‌شود. (گزارش توسعه انساني، ۲۰۰۳:۳۸۸)

۲ـ۱ـ۴) فقر قابلیتی

در اين نگاه، فقر صرفاً پايين بودن درآمد که ضابطه متعارف شناسايي فقر است نبوده و از آن به عنوان محروميت از قابليت‌هاي اساسي ياد مي‌شود. در نگاه جديد فقر به معناي فقدان قدرت فرد يا جامعه در دست‌يابي به غذا و خدمات بهداشتي و درماني، ناتواني از حفظ حريم و حرمت‌هاي انساني، ناتواني در پاسداري از عزت نفس، عدم توانايي در دست‌يابي به آزادي‌هاي اساسي و حداقل آموزش تعريف مي‌شود.(فقر و شکاف اجتماعي، دفتر دوم مجموعه گزارش‌هاي همايش چالش‌ها و چشم‌اندازه‌هاي توسعه ايران، ۱۳۸۱)

www.SID.ir

Archive of SID

برنامه‌هاي مبتني بر فقر قابليتي تلاش دارند تا زمينه‌هاي پيدايش فقر را كاهش داده يا از بين ببرند. گسترش آموزش عمومي، بهداشت و درمان و به عبارت ديگر ارتقاي كيفيت زندگي از طريق بهبود شاخص‌هاي توسعه انساني از بهترين راهكارها در اين زمينه معرفي شده‌اند.

۳) اهداف توسعه هزاره: رویکرد جدید جهانی به مسئله فقر

مقدمتاً بايستي به اين نكته اشاره كنم، اعلاميه هزاره كه در اجلاس جهاني هزاره كه از تاريخ ٦ تا ٨ سپتامبر سال ۲۰۰۰ در مقر سازمان ملل متحد در نيويورک تشكيل شد، توسط سران ۱۹۱ كشور جهان به تصويب مجمع عمومي رسيد. (قطعنامه A/RES/٥٥/٢ سازمان ملل)

در اين اعلاميه كشورها خود را ملزم و متعهد نموده‌اند كه به اهداف توسعه‌اي مصرح در آن از قبيل صلح؛ امنيت و خلع سلاح؛ ريشه‌كني فقر؛ حفاظت از محيط زيست؛ حقوق بشر؛ حمايت از افراد آسيب‌پذير؛ تامين نيازهاي ويژه آفريقا و تقويت سازمان ملل متحد پاي‌بند بوده و در جهت تحقق آن از هيچ كوشش و تلاشي دريغ ننمايند.

اهداف توسعه هزاره كه خود برخاسته از بيانيه هزاره مي‌باشد متشكل از ٨ آرمان ۱۸ هدف و ٤٨ شاخص مي‌باشد. به باور نويسنده (با اندكي تسامح و تساهل) اين رويكرد جديد بسيار نزديک به رويكرد فقر مبتني بر نيازهاي اساسي است، معذلک داراي ۲ تفاوت عمده و كليدي با ساير ادبيات رايج و متداول فقر مي‌باشد:

الف) تفاوت نخست اين است كه در اكثر رويكردهاي روش‌شناختي فقر آن‌چه كه از اهميت بسياري برخوردار بوده مسئله فقر غذايي و معيشتي بوده و از توجه به ساير ابعاد فقر چون فقر بهداشتي، آموزشي، مسكن و انواع تبعيض‌ها چشم‌پوشي نموده است. (اگر چه اين موارد تنها در بردارنده فقر اقتصادي هستند اما پيش‌بيني مي‌گردد كه طي دهه آينده موارد فقر فرهنگي، اجتماعي و به عبارتي فقر قابليتي در قالب شاخص‌ها و معيارهاي پذيرفته شده جهاني به منصه ظهور رسيده و به كمک آن‌ها بتوان ميزان فقر يک كشور را در حوزه دموكراسي و حتي رفتارهاي اجتماعي با ساير كشورها مقايسه و ارزيابي نمود) در واقع مي‌توان آرمان‌هاي فوق را به شكل زير طبقه‌بندي كرد:

- **فقر غذايي، آرمان ۱:** ريشه‌كني فقر شديد و گرسنگي؛
- **فقر آموزشي، آرمان ۲:** دستيابي همگاني به آموزش ابتدايي؛
- **فقر بهداشتي، آرمان‌هاي ٤ و ٥ و ٦ و ۷:** يعني كاهش مرگ و مير كودكان، بهبود سلامت مادران، مبارزه با HIV/AIDS و تضمين پايداري محيط زيست (در اين

www.SID.ir

Archive of SID

آرمان بهبود چشمگير در زندگي حداقل ۱۰۰ ميليون زاغه‌نشين تا سال ۲۰۲۰ ديده شده است).
ب) تفاوت بسيار مهم‌تر اين كه تا قبل از تدوين اين اهداف يک اجماع جهاني و توافق شده بر سر اتخاذ يک خط مشي واحد از نظر روش‌شناسي، تعريف و نحوه محاسبه فقر صورت نگرفته بود. اين حركت قدمي بسيار مهم در يكپارچه سازي مفهوم فقر (حداقل در سطح بسيار نازل خود) و پرهيز از روش‌هاي متعدد آن مي‌باشد. به عنوان مثال فقر مفرط در ادبيات جديد آن فقري است كه فرد با درآمد زير يک دلار در روز برحسب برابري قدرت خريد (PPP) به زندگي ادامه مي‌دهد (كتاب راهنماي آرمان‌ها و اهداف توسعه هزاره، ١٦: ١٣٨٤) در بخش‌هاي بعدي به‌طور مفصل در اين زمينه به بحث خواهيم پرداخت.

۴) مطالعات و بررسی‌های موجود از فقر در ایران

سابقه مطالعات مربوط به فقر و توزيع درآمد به اواسط دهه ۱۳۲۰ همزمان با تاسيس وزارت كار در ايران بازمي‌گردد. اين مطالعات بيشتر در قالب تعيين حداقل دستمزد تعيين سبد مصرفي خانوار مي‌باشد. از سال‌هاي دهه ١٣٤٠، مركز آمار ايران، نتيجه‌گيري و بررسي‌هاي هزينه و درآمد را شروع نمود و همه ساله نتايج آن در قالب نشريات سالانه منتشر مي‌شود.
در مورد توزيع درآمد يكي از كارهاي اوليه توسط هاشم پسران در سال ١٣٥٤ و كار ديگر در سال ۱۳۵۸ توسط مرحوم حسين عظيمي در مقوله فقر و رفاه صورت گرفته است.
در دوران پس از انقلاب مطالعه‌اي توسط حسين عظيمي تحت عنوان «بررسي توزيع درآمد و هزينه در ايران» در سال ١٣٦٩ انجام گرفت. نتايج اين تحقيق نشان داد كه تمركز درآمد، بيشتر در بخش‌هاي خدمات غيردولتي و بخش صنايع بزرگ مي‌باشد. در عين حال بخش قابل‌توجهي از خانوارهاي كم‌درآمد در بخش‌هاي خدمات دولتي، ساختمان و صنايع و معادن كوچک قرار دارند. مقاله پژويان در سال‌هاي ٧٠ـ١٣٦٩ به بررسي مسائل توزيعي و وضعيت تغذيه و فقر شهري و روستايي مي‌پردازد. طرح بعدي وي نيز در اين راستا در سال ١٣٧١ به شناسايي و برنامه حمايت از اقشار آسيب‌پذير اختصاص يافت. در سال ١٣٧٢ خانم پروين رساله دكتري خود را به بررسي زمينه‌هاي اقتصادي فقر در ايران اختصاص داد. در اين اثر تحقيقي نابرابري شديد در توزيع درآمد و فقر گسترده از دو منظر مورد بررسي قرار گرفته است. اول آن‌كه توزيع نابرابر درآمد با ايجاد محدوديت در تقاضا و تاثير بر تركيب توليد، ساختار

www.SID.ir

Archive of SID

بازار را تحت تاثير قرار خواهد داد به گونه‌اي كه در اثر تنوع در تقاضاي قشر محدود پردرآمد و كاهش تقاضاي قشر عظيم كم‌درآمد، ساختار توليد تغيير كرده و مانع برخورداري بخش توليدي از مزاياي توليد در مقياس انبوه خواهد گرديد. از طرف ديگر باتوجه به نقش نيروي انساني در فرايند رشد، گستردگي فقر و توزيع نابرابر درآمد منجر به سطح پايين بهره‌وري بخش عظيمي از نيروي كار خواهد شد كه اين امر خود رشد بلندمدت توليد را محدود خواهدساخت.

از سال ۱۳۷۲ به بعد كارهاي تحقيقاتي گسترده‌اي در زمينه فقر و فقرزدايي صورت گرفته است. (سازمان مديريت و برنامه‌ريزي استان گيلان، فقر، توزيع درآمد و رفتار مصرفي خانوارهاي استان گيلان، ۱۳۸۳: ۵۵-۱۳)

يک بررسي اجمالي از تحقيقات صورت گرفته نشان مي‌دهد كه مسئله فقر درايران چه از منظر تئوري و چه از منظر كاربردي (كيفي و كمي) با چالش‌هاي جدي روبه‌روست. به عبارتي اكثر مطالعات انجام شده در كشور به بررسي خط فقر غذايي پرداخته‌اند. نكته مهم‌تر آن‌كه مي‌توان يک فهرست بلندبالائي از خط فقر غذايي (كالري) كه به شيوه‌هاي مختلف محاسبه شده است را تهيه نمود كه از آن نتايج هيچ يک از دو گزارش با يكديگر همخواني نداشته باشد. علاوه بر اين مي‌توان مشكلات فراواني براي اندازه‌گيري فقر در ايران مانند كمبود يا نبود آمار و اطلاعات كافي، عدم همخواني آمارهاي منابع مختلف، محدوديت در دسترسي آسان به اطلاعات، فقدان بانک اطلاعاتي منسجم و همچنين وجود نوسانات شديد در اقتصاد كشور را اضافه نمود كه خود از مشكلات جدي اين حوزه مي‌باشد كه بايد براي حل آن چاره‌جويي‌هاي اساسي نمود.

به‌طور خلاصه همان‌گونه كه مشاهده گرديد حضور ادبيات و متدولوژي‌هاي متعدد در حل مسئله فقر خود يكي از موانع و آسيب‌هاي اصلي عدم رفع فقر در ايران مي‌باشد. در واقع از موانع جدي اين راه وجود همين تنوع و تكثر در بعد روش‌شناختي فقر و مفاهيم آن مي باشد. زيرا اگرچه گسترش و شناسايي زمينه‌هاي مختلف فقر موجب شناخت هر چه بيشتر اين پديده شوم و معضل مهم اجتماعي مي‌گردد اما به دليل تمركز مسائل پژوهشي بر روي يک يا چند جنبه از فقر موجب عدم اجماع بين صاحب‌نظران از ارائه يک تصوير دقيق از فقر در ايران گرديده است.

به اعتقاد نويسنده اين مشكل مهم‌ترين و اصلي‌ترين علت عدم ريشه‌كني و يا كاهش فقر در ايران مي‌باشد. به عبارت ديگر از آن جايي كه «وضعيت فقر در ايران» به شكل منسجم و مورد تاييد و تصديق تمامي كارشناسان و متخصصين اين امر وجود ندارد، لذا مشكل بعدي را رقم خواهد زد و آن اينكه فرد سياست‌گذار نيز با توجه به وجود راه‌حل‌ها و رهنمودهاي مختلف در زمينه حل مسئله فقر كه توسط طيف گسترده‌اي از

www.SID.ir

Archive of SID

افراد و سازمان‌هاي مختلف صورت گرفته است، دچار ابهام و ترديدهاي جدي شده و با اتخاذ سياست‌هاي مختلف و بعضا متعارض (چون به دليل همان عدم اجماع ممكن است سياست‌ها توسط يک پژوهش توصيه گردد اما توسط مطالعه ديگر مردود قلمداد شود) حل اين مسئله را پيچيده‌تر نموده و حتي از دستيابي به اهداف فقرزدائي در ايران نيز دور گردد. تشريح سياست‌هاي مختلف فقرزدائي در ايران را در قسمت بعد مورد توجه قرار خواهيم داد.

۱ـ۴) سیاست‌ها و برنامه‌های فقرزایی در ایران

در اين بخش به بررسي سياست‌ها و برنامه‌هاي فقرزدايي در ايران خواهيم پرداخت. در اين بخش مشاهده خواهد گرديد كه به دليل عدم شناخت صحيح از مقوله فقر و ناتواني در تعيين اين نكته كه كشور در كدام يک از مراحل فقر قرار دارد موجب گرديده كه در بهترين و خوشبينانه‌ترين حالت سياست‌هاي معطوف به ريشه‌كني فقر و فقرزدايي در ايران به‌طور كامل قرين موفقيت نباشد. لذا عدم درک صحيح از وضعيت فقر چه در سطح ملي و چه در سطح شهر يا روستا منجر به اتخاذ سياست‌هاي يک جانبه ناموفق و غيرهدفمند گرديده و حتي به تعميق فقر بيانجامد.
در اين بخش به بررسي اقدامات و سياست‌هاي بكار گرفته شده در امر فقرزدائي در دوران پيش از انقلاب و بعد از انقلاب خواهيم پرداخت.

۱ـ۱ـ۴) دوران پیش از انقلاب (۱۳۵۶ـ۱۳۲۷)

طي اين دوره كشور در آستانه شناسايي خود و در آغاز مراحل توسعه بوده است و به تدريج و در پايان عمر نظام گذشته به يک شناخت كلي از مسائل اقتصادي، اجتماعي و فرهنگي (تفكيک شده) مي‌رسد. لذا با بررسي كلي دوران گذشته هيچ‌گونه سياست و برنامه‌اي كه مسئله فقر را به شكل مستقيم هدف‌گذاري كرده باشد مشاهده نمي‌كنيم اما اكثر سياست و اهداف برنامه‌هاي پيشين در جهت ايجاد زيرساختارها و در بهترين حالت در راستاي افزايش رفاه جامعه بوده است.

۱ـ۱ـ۱ـ۴) قانون برنامه عمرانی هفت ساله اول (۱۳۳۴ـ۱۳۲۷)

در اين قانون هيچ‌گونه برنامه خاصي به شكل مستقيم به امر فقرزدايي اختصاص داده نشده است. اما فصل ششم آن اشاره به اصلاحات اجتماعي و شهري از جمله ساختن خانه‌هاي ارزان‌قيمت، سياست‌هايي در جهت ارتقاء بهداشت عمومي و اشتغال بيكاران اتخاذ گرديد.

www.SID.ir

Archive of SID

۲ـ۱ـ۱ـ۴) قانون برنامه عمرانی هفت ساله دوم (۱۳۴۱ـ۱۳۳۴)

در اين مرحله توجه جدي به بالابردن سطح فرهنگ و زندگي افراد و بهبود وضع معيشت عمومي (ماده۱) گرديد و در اين راستا برنامه‌هاي اقتصادي و اجتماعي مختلف در چهار فصل پيش‌بيني شد.

۳ـ۱ـ۱ـ۴) قانون برنامه عمرانی سوم کشور (۱۳۴۶ـ۱۳۴۱)

در اين قانون كه در ۸ فصل و ٤٢ ماده به تصويب رسيد، هيچ‌گونه برنامه مدوني براي بخش‌هاي كلان كشور در نظر گرفته نشد و تنها به تشريح برنامه، سازمان برنامه، درآمد برنامه، هيات عالي برنامه، و... اختصاص يافت.

۴ـ۱ـ۱ـ۴) قانون برنامه عمرانی چهارم کشور (۱۳۵۱ـ۱۳۴۷)

در بند ب ماده ۱ اين قانون به توزيع عادلانه‌تر درآمد از راه تامين كار و گسترش خدمات اجتماعي و رفاه (به ويژه خدمات آموزشي، بهداشتي و درماني) و در بند ج نيز به رفع احتياجات اساسي اشاره شده است. فصل پانزدهم صورت اعتبارات عمراني كشور به رفاه اجتماعي اختصاص دارد كه تقريبا ۱ درصد كل بودجه را به خود اختصاص داده است. اين فصل شامل بخش‌هاي مختلف مانند بيمه‌هاي اجتماعي، رفاه خانواده و كودک، رفاه جوانان، رفاه كارگران، رفاه روستائيان و.... مي‌باشد.

۵ـ۱ـ۱ـ۴) قانون برنامه عمرانی پنج‌ساله پنجم (۱۳۵۶ـ۱۳۵۲)

در اين قانون برنامه‌ها به تفكيک امور عمومي، اجتماعي، اقتصادي تقسيم‌بندي گرديد و مباحث بهداشت و درمان و تغذيه، تامين و رفاه اجتماعي، تامين مسكن، عمران شهرها و روستاها و... در دل امور اجتماعي قرار گرفت.

به‌طور كلي مي‌توان گفت كه در دوران پيش از انقلاب رشد اقتصادي معطوف به شهرهاي بزرگ بود و جامعه روستايي از ثمرات آن بهره چنداني نمي‌برد. در اوايل دهه ۱۳٤۰ با انجام اصلاحات ارضي موجبات بهبود توزيع درآمد وثروت درروستاها فراهم آمد اما نيمي از روستائيان كه صاحب نسق زراعي نبودند از آن بهره‌مند نشدند. بعد از اصلاحات ارضي با پديده تجاري شدن كشاورزي، افزايش صنايع مونتاژ و گسترش حاشيه‌نشيني در شهرهاي بزرگ روبه‌رو مي‌شويم. در سال‌هاي ۵۷ و ۱۳۵٦ خيل محرومان جامعه به صفوف انقلاب پيوستند و داراي جايگاه ويژه‌اي در دوران پس از انقلاب و در نظام جمهوري اسلامي گرديدند.

www.SID.ir

Archive of SID

۲ـ۱ـ۴) دوران پس از انقلاب

۱ـ۲ـ۱ـ۴) قانون اساسی

همان‌گونه که می‌دانیم پس از پیروزي انقلاب، ریشه‌کني فقر ومحرومیت از چهره جامعه در قانون اساسي پیش‌بیني گردید. این مسئله را می‌توان در اصول ذیل مشاهده نمود:

ـ اصل سوم بند ۱۲: پي‌ریزي اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامي جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌هاي تغذیه و مسکن و کار، بهداشت و تعمیم بیمه.

ـ اصل بیست و نهم: برخورداري از تامین اجتماعي از نظر بازنشستگي، بیکاري، پیري و...

ـ اصل چهل و سوم: صریحاً به ریشه‌کني فقر و محرومیت و برآوردن نیازهاي انسان اشاره مي‌کند.

در طي سال‌هاي ۱۳٦۷ـ۱۳۵۷ به دلیل شرایط جنگي، انواع تحریم‌ها و شوک‌هاي منفي نفتي، کشور با هزاران چالش و مشکلات متعدد اقتصادي و غیراقتصادي مواجه گشت. مجموع این شرایط فرصتي حتي براي حل مسائل و مشکلات اقتصادي، اجتماعي ایجاد ننمود تا چه رسد به این‌که فرصتي براي تدوین سیاست‌هاي فقر زدایي به وجود آید. پس از جنگ در برنامه پنجساله اول تمامي سیاست‌هاي دولت معطوف به بازسازي خرابي‌ها و ویراني‌هاي حاصل از جنگ و ایجاد زیرساختارهاي اصلي اقتصاد گردید.

اما اولین قدم اساسي درسال ۱۳۷٤ بود که جمهوري اسلامي ایران به‌طور رسمي طرح مبارزه با فقر را در دستور کارخود قرارداد. به‌خصوص در سال‌هاي پس از انقلاب رسیدگي و توجه ویژه به روستاها، مناطق محروم و گروه‌هاي فقیر دردستور کار مدیران و برنامه‌ریزان کشور قرارگرفت. اگر بخواهیم مروري اجمالي بر مسئله فقرزدایي از جنبه ملي داشته باشیم مي‌توانیم جایگاه آن را در برنامه‌هاي ٥ ساله توسعه کشور بعد از انقلاب به اختصار مورد بررسي قرار دهیم:

۲ـ۲ـ۱ـ۴) قانون برنامه اول توسعه کشور (۱۳۷۲ـ۱۳۶۸)

برنامه اول توسعه کشور با محوریت توسعه اقتصادي و رشد تولید ناخالص داخلي از طریق استفاده بهینه و کارآمد از ظرفیت هاي بلااستفاده و نیمه‌تمام تولیدي در جهت توسعه خدمات اجتماعي با اولویت بخش‌هاي آموزش و پرورش، آموزش عالي، بهداشت و درمان، بهزیستي و تامین اجتماعي گام برداشت. دستاوردهاي برنامه

www.SID.ir

Archive of SID

پنج‌ساله اول در چهارچوب اهداف و سیاست‌هاي كلان اقتصادي و اجتماعي از نگاه بهبود و ارتقاء سطح رفاه خانوار و محروميت‌زدايي به شرح ذيل مي‌باشد:
ـ بهبود توزيع امكانات معيشتي جامعه و بهره‌مندي از خدمات و كالاهاي اساسي به نفع اقشار كم‌درآمد؛
ـ توسعه همه‌جانبه خدمت‌رساني به مناطق محروم؛
ـ حفظ نسبي قدرت خريد كشاورزان؛
ـ گسترش آموزش عمومي و ارتقاء دسترسي ساكنين روستاها و مناطق محروم به خدمات بهداشتي.

۳ـ۲ـ۱ـ۴) قانون برنامه دوم توسعه كشور (۱۳۷۸ـ۱۳۷۴)

در برنامه پنج‌ساله دوم جايگاه رفع فقر و محروميت‌زدايي تحت عنوان خط مشي‌هاي اساسي و تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعي به شرح ذيل مي‌باشد:
ـ توسعه و بهبود كيفيت شرايط عمومي زندگي مردم؛
ـ اصلاح سيستم مالياتي به نحوي كه از صاحبان درآمدهاي بالا ماليات متناسب و تصاعدي اخذ شود؛
ـ تعميم، گسترش و بهبود نظام تامين اجتماعي؛
ـ عنايت به مناطق محروم و روستاها با اولويت اشتغال، بهداشت و آموزش، توليد و عمران؛
ـ تحت پوشش قراردادن كليه كودكان و نوجوانان لازم التعليم و تقويت آموزش‌هاي عمومي؛
ـ تامين بهداشت عمومي و گسترش بيمه همگاني؛
ـ اتخاذ تصميمات سازگار جهت محروميت‌زدايي و رفع عدم تعادل‌هاي منطقه‌اي در برنامه‌هاي آمايش سرزمين.

۴ـ۲ـ۱ـ۴) قانون برنامه سوم توسعه كشور (۱۳۸۳ـ۱۳۷۹)

در برنامه پنج‌ساله سوم، فصل پنجم ـ نظام تامين اجتماعي و يارانه‌ها مواد ذيل را مي‌توان ملاحظه نمود:
ماده ۳۸ــ حمايت‌هاي بخش غيربيمه‌اي پيشگيري، توان‌بخشي و حمايتي براي نيازمندان، علاوه برخدمات ويژه‌اي كه در برنامه‌هاي بخش اشتغال، مسكن و آموزش براي گروه‌هاي نيازمند در نظر گرفته مي‌شود. در اين‌جا دو مورد ذيل اين ماده عنوان مي‌شود كه عبارتند از:
الف) فراهم آوردن تسهيلات لازم براي نگه‌داري افرادي كه نياز به سرپرستي و يا نگه‌داري دارند و فراهم آوردن زمينه بازتواني و خوداتكايي آنان؛

www.SID.ir

Archive of SID

ب) پرداخت مستمري به نيازمنداني كه توان كار و فعاليت ندارند.

۵ـ۲ـ۱ـ۴) قانون برنامه چهارم توسعه كشور (۱۳۸۸ـ۱۳۸۴)

اولويت‌هاي كشور در زمينه رفع و كاهش همه جانبه ابعاد فقر در برنامه پنج‌ساله چهارم كشور شامل اهداف و راهبردهاي ذيل مي‌باشد:

الف) ايجاد امنيت شغلي از طريق:

ـ تامين خدمات مشاوره و مددكاري حقوقي براي شاغلين؛
ـ اعمال حمايت‌هاي قانوني و حقوقي در برابر بيكاري؛
ـ گسترش بيمه‌هاي بيكاري.

ب) ارتقاء امنيت غذا و تغذيه از طريق:

ـ افزايش رشدكمي و ارتقاء كيفي توليدات كشاورزي به منظور تامين سبد مطلوب غذايي؛
ـ هدفمند نمودن يارانه‌ها؛
ـ ارتقاء سلامت و ايمني مواد غذايي در كليه مراحل از توليد تا مصرف؛
ـ پايش مستمر امنيت غذا و تغذيه در كشور.

ج) برابري فرصت‌ها و امكانات دستيابي به آموزش، اشتغال، سرمايه و كارآبرومندانه از طريق:

ـ برابرسازي فرصت‌هاي استخدام؛
ـ گسترش تسهيلات بانكي، وجوه اداره شده و تامين ابزار كار.

د) توزيع عادلانه درآمد از طريق:

ـ اعمال سياست‌هاي مالياتي با هدف باز توزيع عادلانه درآمدها؛
ـ توجه ويژه به مناطق محروم و كمتر توسعه يافته و اقشار محروم و تلاش براي افزايش درآمد آنان؛
ـ طراحي سياست‌هاي مالياتي براي تعديل درآمدهاي ناشي از نوسانات اقتصادي؛
ـ اعطاي يارانه‌هاي هدفمند و تامين تسهيلات اجتماعي به اقشار فقير و كم‌درآمد.

هـ) افزايش تامين نيازهاي اساسي مردم (مسكن، خوراك، آموزش، سلامت، شغل و حقوق شهروندي) از طريق:

ـ ساخت مسكن ارزان‌قيمت و تدارك تسهيلات هدايت شده جهت تامين مسكن فقرا؛
ـ تامين مسكن استيجاري و حداقل سرپناه براي بينوايان؛
ـ اعطاي يارانه‌هاي هدفمند جهت تامين سبد غذايي مطلوب اقشار فقير؛

www.SID.ir

Archive of SID

ـ تضمين تامين خدمات بهداشتي و درماني ضروري و تامين خدمات توانمندسازي اجتماعي براي گروه‌هاي كم‌درآمد و فقير؛
ـ گسترش برنامه‌هاي اشتغال حمايت‌شده براي فقرا.

و) پيشگيري و كاهش فقر و محروميت از طريق:
ـ گسترش پوشش آموزش عمومي، بهداشت و يا به عبارت ديگر ارتقاي كيفيت زندگي.
ـ اجراي برنامه‌هاي توانمندسازي براي جمعيت فعال واقع در سه دهك اول تا سوم درآمدي.

۵) يافته‌ها

به جرأت مي‌توان گفت كه هيچ‌گونه برنامه فقرزدايي جامع و مصوبي كه تمامي زمينه‌ها و ريشه‌هاي فقر را مورد توجه قرار داده باشد در ايران وجود ندارد.
اقدامات فقرزدايي در برنامه‌هاي اول تا سوم تنها با ذكر احكام دستوري در حوزه‌هاي مختلفي چون خوراك، مسكن، اشتغال و .... مشخص نمي‌نمايد كه اين سياست‌ها معطوف به كدام يك از جنبه‌هاي شوم فقر است. در برنامه اول يك هدف بهبود توزيع امكانات معيشتي را مورد توجه قرار مي‌دهد و هدف ديگر حفظ نسبي قدرت خريد كشاورزان را و در جاي ديگر گسترش آموزش عمومي مناطق محروم. در برنامه دوم فقر و محروميت‌زدايي تحت عنوان عدالت اجتماعي مطرح مي‌شود و شما هيچ‌گونه پيوند منطقي و ارگانيك در جهت تحقق يك آرمان متعالي حتي به نام عدالت اجتماعي را هم نمي‌توانيد مشاهده نماييد. از آن‌جايي كه عدالت اجتماعي تاكنون روشن و شفاف تعريف و عملياتي نشده و به دليل عدم تعيين مصاديق و ابعاد آن، سياست‌هايي چون بهبود شرايط عمومي زندگي مردم در كنار اصلاح سيستم مالياتي قرار مي‌گيرد. يا سياست حمايت از ايثارگران و بسيجيان در كنار محروميت‌زدايي و رفع عدم تعادل‌هاي منطقه‌اي در برنامه‌هاي آمايش سرزمين درج مي‌گردد.
در برنامه دوم با مرور كلي خط مشي‌هاي اساسي مي‌توان ملاحظه نمود كه سياست‌هاي مذكور به صورت جزاير جداگانه‌اي هستندكه به صورت موردي هدف خاصي را پوشش مي‌دهند و اصولا نگرش سيستماتيک براي حل مسئله فقر وجود ندارد. به عنوان مثال بهبود شرايط عمومي زندگي مردم در كنار اصلاح نظام مالياتي قرار داشته و بلافاصله مسئله جلوگيري از درآمدهاي كاذب و غيرقانوني مطرح مي‌شود. در برنامه سوم نيز اصولا جايگاهي براي امر فقرزدايي در كشور لحاظ نگرديده است. به‌طور كلي سايت‌هاي فقرزدايي در برنامه‌هاي اول تا سوم حلقه‌هاي

www.SID.ir

Archive of SID

مجزاي يک زنجير هستند که هيچگونه ارتباط منطقي و ارگانيک بين آن‌ها مشاهده نمي‌شود. در واقع پراکندگي سياست‌ها از جمله ويژگي‌هاي برنامه‌هاي اول تا سوم مي‌باشد.

در برنامه چهارم توسعه کشور براي اولين بار برخلاف برنامه‌هاي پيشين می‌توان يک سازوکار دروني مناسب و منطقي براي حل مسئله فقر در ايران مشاهده نمود. با نگاهي به راهبردهاي اصلي چون ارتقاء امنيت غذا و تغذيه، ايجاد امنيت شغلي، توزيع عادلانه درآمدها، تامين نيازهاي اساسي مردم از جمله مسکن، آموزش، بهداشت قدم بسيار بزرگي در جهت ساماندهي فقر برداشته شده است. در اين برنامه براي اولين بار حضور نهادها و موسسات غيردولتي در برنامه‌هاي فقرزدايي در نظر گرفته شده است. به عنوان نمونه در راهبرد پيشگيري و کاهش فقر يکي از محورهاي برنامه‌هاي توانمندسازي براي جمعيت واقع در سه دهک پايين درآمدي ترغيب نهادهاي غيردولتي جهت کاهش فقر از طريق اعمال روش‌هاي مختلف واگذاري انجام خدمات به آن‌ها مي‌باشد. با اين‌حال به نظر مي‌رسد اين برنامه‌ها به دليل همان آفات يعني عدم استنباط واحد از مقوله فقر (در برنامه چهارم انواع و اقسام فقر مطلق، نسبي، معيشتي، قابليتي را مشاهده مي‌کنيم) و فقدان يک چارچوب منظم، منطقي و سيستماتيک با مشکلات بسياري برای کاهش فقر مواجه شوند. بنابراين يکي از علل مهم ناکامي حل فقر در ايران آشفتگي و نبود يك نظام منطقي و هدفمند در سياست‌ها و برنامه‌هاي کلان توسعه کشور مي‌باشد.

از ديگر موارد بسيار مهم در آسيب‌شناسي برنامه‌هاي فقرزدائي در ايران مسئله عدم تعهد و پايبندي به اجراي برنامه‌هاي مصوب نظام مي‌باشد.

به عنوان نمونه اگر چه از اهداف اصلي برنامه اول بهبود و ارتقاء سطح رفاه خانواده و محروميت‌زدايي بود اما در عمل به دليل اجراي برنامع تعديل ساختاري در کشور شرايط زندگي افراد جامعه به خصوص طبقه محروم و نيازمند جامعه را با بحران مواجه ساخت. برنامه‌هاي تعديل ساختاري از طريق رويکردهاي معطوف به کنترل تقاضا و افزايش سطح عمومي قيمت‌ها آثار عميقي بر زندگي و معيشت فقرا خواهد گذاشت. به عنوان مثال اگر دولتي براي کاهش کسري بودجه خود مخارج دولتي بخش‌هاي مهمي چون بهداشت و درمان، آموزش و پرورش و... را به نيروهاي بازار واگذار نمايد مي‌توان تصور نمود که زندگي طبقه فقير جامعه با چه مخاطراتي مواجه خواهد شد. به همين دليل در بسياري از موارد، اجراي برنامه تعديل ساختاري همواره با گسترش و تعميق فقر همراه بوده است.

به‌طور کلي مي‌توان ريشه‌هاي آسيب‌شناختي برنامه‌هاي فقرزدائي در ايران را در محورهاي ذيل خلاصه نمود:

www.SID.ir

Archive of SID

الف) عدم استنباط واحد مقوله فقر در میان نخبگان علمي و اجرايي درکشور: همان‌گونه که توضیح داده شد، هنوز بین این دو گروه يك اجماع و توافق كلي صورت نگرفته است. درست به همین دلیل براساس تعاریف و استنباط‌هاي مختلف تعداد فقرا براساس يك مطالعهn نفر و براساس مطالعه دیگر m نفر برآورد مي‌شود.

ب) آشفتگي و پراکندگي در سیاست‌ها و برنامه‌هاي فقر زدايي در ايران: در بخش‌هاي قبلي اشاره گرديد که اولا برنامه جامع فقرزدايي مصوب نظام در کشور هنوز وجود ندارد و حضور بعضي از سیاست‌هاي كلي در برنامه‌هاي توسعه نیز متنوع، پراکنده و غیرهدفمند مي‌باشد.

ج) تعدد نهادهاي متولي فقرزدائي و عدم وجود مسئول و مرجع ملي در حوزه فقر: هنوز کشور فاقد يك نهاد، سازمان یا کمیته رسمي است که مسئولیت تمام اقدامات انجام گرفته و یا آتي در امر فقر را به عهده بگیرد. به عنوان مثال با وجود نهادهاي مهمي چون کمیته امداد، سازمان بهزیستي کشور، وزارت رفاه و تامین اجتماعي و غیره که هریک به نوبه خود نقش بسیار مهمي در تصمیم‌گیري و سیاست‌گذاري دارند، با وجود تجربیات موفق در امر فقرزدائي توسط این دستگاه‌ها با پدیده موازي کاري و عدم انسجام و هماهنگي در سیاست‌ها مواجه هستیم. هچنین با مراجعه به اعلان رسمي نهادهایي چون سازمان مدیریت و برنامه‌ریزي، مرکز آمار ایران، وزارت کار و امور اجتماعي و.... مي‌توان شاهد آمارهاي مختلف توسط این نهادهاي رسمي بود. به عبارتي وجود نهادهاي متفاوت و آمارهاي مختلف خود یکي از نابساماني‌هاي برنامه‌هاي فقرزدائي در ایران است.

د) برخورد منفعلانه با اندیشه‌ها و آموزه‌هاي وارداتي فقر: در حالي که قانون اساسي به صراحت به رفع فقر و هر گونه مظاهر محرومیت و تبعیض اشاره دارد اما کشور تاکنون از مرزهاي فقر مطلق و فقر نسبي فراتر نرفته است. این مسئله نه تنها در حوزه فقر و در ایران بلکه در اکثر زمینه‌هاي توسعه‌نیافتگي و در اکثر کشورهاي در حال توسعه بیماري رایج و متداولي است.

همان‌گونه که در مقدمه اشاره شد اگر نگرش ایدئولوژیکي و ارزشي به فقر صورت گیرد مسئله بسیار پیچیده‌تر و مشکل‌تر خواهد شد. بحث در این خصوص را به فرصتي دیگر موکول مي‌نماییم اما براي حل مسئله فقر در ایران راه حل خودي لازم است و باید شرایط حاکم بر کشور را در نظر داشت. به قول مرحوم دکتر شریعتي براي حل مسائل این کشور «تفکر ترجمه‌اي» شایسته نیست. نکته بسیار مهم درونی کردن و ایراني کردن نظریات و تئوري‌هاي مرسوم است.

www.SID.ir

Archive of SID

۶) نتیجه‌گیری و پیشنهادات

با توجه به مباحث مطرح شده به نظر مي‌رسد نظام براي حل مسئله فقر ناگزير به اتخاذ يكي از دو انتخاب استراتژيك زير باشد:
الف) ادامه روند موجود بدون توجه به تغييرات روز افزون حيطه فقر در ابعاد ملي و بين‌المللي؛
ب) متوقف نمودن روند فعلي و تصميم بر اتخاذ وحدت رويه.
توضيح آن كه اگر كشور بخواهد تصوير مناسب و شفافي از خود در حوزه فقرزدايي در عرصه‌هاي داخلي و خارجي از خود نشان دهد ناگزير به پيروي و هماهنگي با تعاريف استاندارد جهاني مي‌باشد. با توجه به روند جهاني شدن اقتصاد، فرهنگ و... بايد به اين نكته توجه داشت كه براي داشتن تصوير قابل مقايسه و منطقي از خود در ميان كشورهاي منطقه و جهان لازم است كه كشور از طبقه‌بندي‌ها و استانداردهاي بين‌المللي استفاده نمايد.* در اين صورت نحوه تعامل و همكاري‌هاي كشور با ساير ارگان‌ها و نهادهاي بين‌المللي در جهت ريشه‌كني فقر و اتخاذ سياست‌هاي صحيح فقرزدايي معطوف به چارچوب‌هاي مذكور به احتمال بسيار زياد قرين موفقيت بوده و جايگاه كشور را در ميان ساير كشورها ارتقاء خواهد داد.
در گزارش ملي اهداف توسعه هزاره جمهوري اسلامي ايران به دليل آنكه شاخص‌ها و معيارهاي فقر از استانداردهاي جهاني تبعيت مي نمايد علاوه بر مقايسه‌پذيري وضعيت ايران با ساير كشورها به سهولت مي‌توان يک برنامه هدفمندي را براي تحقق اهداف مورد نظر طي سال‌هاي آتي ارائه داد. (گزارش ملي اهداف توسعه هزاره، ۱۳۸٤ـ۲۱:۱۵)
به اعتقاد نويسنده زيبنده و شايسته كشور نيست كه هنگام اعلان رسمي آمارها و شاخص‌هاي فقر انبوهي از ارقام متعدد و گاهاً متعارض در گزارش‌هاي رسمي داخلي و خارجي منعكس گردد، به نحوي كه حتي تحليلگران و كارشناسان بين‌المللي را دچار آشفتگي نموده و آن‌ها را با ترديدهاي جدي مواجه سازد.
اگر فرض نمائيم ريشه‌كني فقردر كشور در چهار زمينه كلي اقتصادي، اجتماعي، فرهنگي و سياسي تعريف و عملياتي گردد و آنگاه اگر بپذيريم كه در فقرزدايي

* نكته مهم‌تر آن‌كه نظام فكری و اجرايی بايد توجه داشته باشد كه تنها به يک واردكننده و مصرف‌كننده محض از محصولات فكری ديگران تبديل نشود. به عبارتی ضمن برخورد فعال با آن، در انتخاب آلترناتيو مناسب كشور دقت فراوان نموده تا كشور با ائتلاف هرز روی منابع انسانی و مادی و ساير آسيب‌های احتمالی مواجه نشود.

www.SID.ir

Archive of SID

اقتصادي تامين و تهيه نيازهاي اساسي و حياتي انسان يعني خوراک، مسکن، آموزش و بهداشت از اولويت نخست برخوردار است، به جرات مي‌توان گفت که اهداف توسعه هزاره يک سند جهاني است که حاوي تمامي اهداف مورد نظر فقرزدايي اقتصادي است و نکته بسيار مهم‌تر همسويي اين اهداف با ارزش‌ها و معيارهاي کلي تمامي بشريت از جمله کشور ما مي‌باشد. در واقع اگر فهرست نيازهاي حياتي يک فرد ايراني در قانون اساسي (خوراک، پوشاک، مسکن، آموزش و بهداشت) را برشماريم مي‌توان گفت که اهداف توسعه هزاره دقيقاً منطبق با خواسته‌هاي مورد نظر ما در قانون اساسي است.

حال باتوجه به آن‌که در مورد فقرزدايي اقتصادي يک اجماع جهاني حاصل شده است، لذا مهم‌ترين اقدام ملي در اين زمينه هم‌سو کردن تمامي فعاليت‌هاي فقرزدايي در ايران با اهداف توسعه هزاره مي‌باشد بنابراين تشکيل کميته ملي فقرزدايي در ايران براي حل تمامي چالش‌ها و مشکلات مطرح شده ضروري به نظر مي‌رسد.

وظايف اصلي اين کميته مي‌تواند رسيدن به يک اجماع و توافق ملي از مفهوم و ماهيت فقر در ايران، ارائه توصيه‌هاي سياستي به مسئولان و نهادهاي درگير در امر فقرزدايي، اعلان رسمي آمار و ارقام خط فقر در ايران تهيه و تکميل بانک اطلاعاتي فقر باشد. جايگاه اين کميته بايد به گونه‌اي باشد که تمامي مصوبات آن براي دستگاه‌ها، بخش خصوصي و نهادهاي مدني جنبه قانوني و الزامي داشته باشد. در اين کميته نمايندگان دولت، بخش خصوصي و نهادهاي مدني بايستي حضور داشته باشند.

www.SID.ir

Archive of SID

منابع References

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، (۱۳۸۴)، **اولین گزارش ملی اهداف توسعه هزاره جمهوری اسلامی ایران**، موزه و انتشارات، مرکز مدارک علمی.

۲. سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۷۸)، **اولین گزارش ملی توسعه انسانی جمهوری اسلامی ایران**. تهران.

۳. پروین، سهیلا. (۱۳۷۲)، **زمینه‌های اقتصادی فقر در ایران**، پایان‌نامه دوره دکتری. دانشگاه تربیت مدرس.

۴. حسین غفرانی و دیگران. (۱۳۸۲)، **گزارش توسعه انسانی سال ۲۰۰۳**، موسسه فرهنگی ابن سینای بزرگ. تهران.

۵. رئیس دانا، فریبرز. (۱۳۸۰)، **بررسی‌هایی در آسیب‌شناسی اجتماعی در ایران**، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی. تهران.

۶. رئیس‌دانا، فریبرز و دیگران. (۱۳۷۹)، **فقر در ایران**، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی. تهران.

۷. راوالیون، مارتین. (۱۳۷۶)، **مقایسه فقر**، وزارت جهادسازندگی، مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی، تهران.

۸. ستوده، هدایت‌الله. (۱۳۷۸)، **آسیب‌شناسی اجتماعی**. انتشارات آوای نور. چاپ پنجم. تهران.

۹. موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی. (۱۳۸۱)، **فقر و شکاف اجتماعی**. دفتر دوم از مجموع گزارش‌های همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران.

۱۰. سازمان برنامه و بودجه. (۷۲-۱۳۶۸)، **قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۷۲-۱۳۶۸)**، مرکز مدارک اقتصادی ـ اجتماعی و انتشارات.

۱۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. (۱۳۸۳)، **قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۸۸ ـــ ۱۳۸۴)**، مرکز مدارک علمی و انتشارات.

۱۲. سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۷۵)، **قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۷۸ـ۱۳۷۳)**، مرکز مدارک اقتصادی ـ اجتماعی و انتشارات.

۱۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، (۱۳۸۲)، **قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۸۳ـ۱۳۷۹)**، مرکز مدارک علمی و انتشارات.

www.SID.ir

Archive of SID

منابع References

۱۴. کاوسی، شراره، قلمزن نیکو، کاملیا. (۱۳۸۳)، **فقر، توزیع درآمد و رفتار مصرفی خانوارهای استان گیلان**، ۱۳۸۰ــ۱۳۷۴، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان گیلان.

۱۵. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴. **کتاب راهنمای آرمان‌ها و اهداف توسعه هزاره** زیرچاپ. مرکز مدارک علمی و انتشارات،

16. "**A manual for evaluation targeted poverty alleviation programmes**", (2000). New York, United Nations.
17. world Bank, (2002)**. "A Sourcebook for poverty reduction strategies"/ edited by Jeni Klugman,** Washington, D.C.
18. **"Globalization and liberalization: effects of international economic relations on poverty"** (1996). New York, UNCTAD,.
19. world Bank**,** (2002).**"Globalization, growth, and poverty; building an inclusive world economy"**, Washington DC.
20. Kochendorfer, Gudrun Pleskovic, Lucius and Boris, (2005).**"Investment climate, growth, and poverty"**/, Washington, D.C. World Bank; {Berlin}, Internationale Weiterbilduna und Entwichluna a Gmbh.
21. UNESCO, (1996). Paris. **"Poverty: a global review: handbook on international poverty research"**/.
22. **"Promoting the millennium development goals in Asia and the Pacific: meeting the challenges of poverty reduction",** (2003). New York, United Nations.
23. Schiller, Bradley R, (2001). **"The economics of poverty and discrimination"** / prentice Hall, New Jersey, 8th ed.
24. Bourguignon , Francois Pereira da Silva, Luiz A.**"The impact of economic policies on poverty and income distribution: evaluation techniques and tools"**/, (2003). copublication of the World Bank and Oxford University Press Washington, D.C.
25. Bustillo Perez Genugten and Camilo Willem van, (2001).**"The poverty of rights: human rights and the eradication of Poverty"**/ Zed Books, London.

www.SID.ir

Archive of SID

www.SID.ir

Archive of SID

References

منابع

www.SID.ir

Archive of SID

References منابع

www.SID.ir