Archive of SID

مدیریت دولتی
دانشکدهٔ مدیریت دانشگاه تهران
دورهٔ ۷، شمارهٔ ۱
بهار ۱۳۹۴
ص. ۱۸- ۱

بررسی دلایل اثربخش نبودن عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری ایران در زمینهٔ فقرزدایی (مطالعهٔ موردی: لایحهٔ «فقرزدایی در کشور جمهوری اسلامی ایران»)

سید مهدی الوانی[۱]، علی‌اصغر پورعزت[۲]، انسیه نجابت[۳]

چکیده: رفع معضل فقر به‌منزلهٔ یک مسئلهٔ عمومی پیچیده، بیش از هر چیز متأثر از عملکرد سیستم خط‌مشی‌گذاری عمومی در زمینهٔ فقرزدایی است؛ به‌گونه‌ای که می‌توان کاهش یا افزایش میزان فقر در سطح جامعه را تابعی از عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری کشور در زمینهٔ فقرزدایی دانست. در پژوهش حاضر، پس از تبیین اثربخش نبودن عملکرد سیستم خط‌مشی‌گذاری عمومی ایران در زمینهٔ فقرزدایی، علل این مسئله با تمرکز بر لایحهٔ «فقرزدایی در ایران» منزله نمونه‌ای از عملکرد سیستم مذکور (به‌صورت مطالعهٔ موردی) بررسی شده است. بدین‌صورت که ابتدا براساس فرضیه‌های سه‌گانهٔ پژوهش، مهم‌ترین علل احتمالی اثربخش نبودن عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری کشور در زمینهٔ فقرزدایی، در قالب سه مؤلفهٔ «کوتاهی و غفلت خط مشی‌گذاران»، «ناکارآمدی سیستم خط مشی‌گذاری» و «پیچیدگی و گستردگی مسئلهٔ فقر» مطرح شده و پس از آن با مراجعه به خبرگان و کسب آرای آنان، صحت فرضیه‌های تحقیق بررسی شده است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که هر سه عامل فوق بر اثربخش نبودن عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری در زمینهٔ فقرزدایی مؤثر بوده‌اند، اما نقش و تأثیر مؤلفهٔ «ناکارآمدی سیستم خط مشی‌گذاری» بیش از دو عامل دیگر است.

واژه‌های کلیدی: خط مشی‌گذاری عمومی، سیاستگذاری دولتی، فقر، فقرزدایی، لایحهٔ فقرزدایی در ایران.

۱. استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکدهٔ مدیریت دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران
۲. استاد گروه مدیریت دولتی ، دانشکدهٔ مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ایران
۳. کارشناس ارشد مدیریت دولتی ، دانشکدهٔ مدیریت دانشگاه تهران (پردیس قم)، تهران، ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۲/۰۷/۰۸
تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۱۳۹۳/۰۲/۰۶
نویسندهٔ مسئول مقاله: انسیه نجابت
Email: nejabat@ut.ac.ir

www.SID.ir

Archive of SID

مقدمه[1]

پدیدهٔ فقر مثابه یک معضل تاریخی، از بدو شکل‌گیری نخستین اجتماع‌های بشری همواره گروهی از انسان‌ها را در اسارت خود داشته است (ساعی، ۱۳۸۷) و تقریباً در تمامی جوامع با نسبت‌های گوناگون به‌چشم می‌خورد. گستردگی زمانی و مکانی این آفت اجتماعی به‌حدی است که عده‌ای تصور می‌کنند که مسئلهٔ فقر، پدیده‌ای همیشگی در زندگی بشر است (راغفر، ۲۰۰۱: ۱) و همانند جزئی لاینفک از زندگی اجتماعی انسان‌ها همواره وجود داشته و خواهد داشت؛ بنابراین امکان رفع کامل و همه‌جانبهٔ آن تقریباً منتفی است. اما در مقابل، صاحب‌نظران دیگری معتقدند که فقر یک وضعیت طبیعی نیست (کمپبل، ۲۰۰۱) که بتوان آن را اجتناب‌ناپذیر تلقی کرد؛ بلکه شرایطی است که همچون سایر پدیده‌های اجتماعی، در اثر عوامل و متغیرهای گوناگونی شکل می‌گیرد و اگر این عوامل به‌درستی شناسایی و برطرف شوند، می‌توان آن را حذف و ریشه‌کن ساخت. براین‌اساس، فراگیری و عمومیت فقر، بیش از آنکه نشان‌دهندهٔ غیرقابل حل‌بودن این مسئله باشد، بیانگر نبود انگیزه‌ها و اقدام‌های لازم در جهت حل و رفع آن است.

پژوهش حاضر با هدف بررسی و شناسایی مهم‌ترین علل ایجاد و ابقای مشکل فقر در جامعهٔ ایران شکل گرفته است تا ضمن آسیب‌شناسی عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری کشور در زمینهٔ فقرزدایی، زمینهٔ لازم را برای حل هرچه بهتر و سریع‌تر این معضل اجتماعی پیچیده فراهم سازد.

پیشینهٔ نظری پژوهش

امروزه مسئلهٔ فقر به‌منزلهٔ یکی از مهم‌ترین مسائل عمومی در همهٔ کشورهای جهان و به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه مد نظر قرار می‌گیرد. تأثیر و نقش ریشه‌ای فقر به‌عنوان علت بسیاری از ناهنجاری‌های اجتماعی همچون فساد، بزهکاری و نظایر آن، غیر قابل انکار است و ضرورت اقدام در جهت حل و رفع آن را بیش از پیش روشن ساخته است. در این خصوص، مهم‌ترین سؤال پیش روی پژوهشگران این بود که چرا با وجود گذشت سی سال از انقلاب شکوهمند اسلامی ایران و علی‌رغم تأکیدهای صریح و مکرر قانون اساسی و رهبر فقید انقلاب اسلامی، مبنی بر ضرورت توجه به فقرا و کوخ‌نشینان و تلاش برای حل معضل فقر در سطح جامعه، همچنان آثار و عوارض نامطلوب آن در کشور به‌چشم می‌خورد و تحقق جامعهٔ بدون فقر به‌منزلهٔ یکی از اهداف اولیهٔ انقلاب اسلامی، هنوز در جامعهٔ ایران عینیت نیافته است.

در این راستا، تلاش برای شناسایی مهم‌ترین علل مؤثر در ایجاد و توسعهٔ معضل فقر در

---

۱. این مقاله براساس نتایج پایان‌نامهٔ کارشناسی ارشد رشتهٔ مدیریت دولتی در دانشگاه تهران (پردیس قم) تنظیم شده است.

www.SID.ir

Archive of SID

جامعه، موجب کشف و درک ارتباط‌های متقابل میان مسئلهٔ فقر و مقوله‌های متفاوت اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی شد و به‌دنبال آن، مجموعهٔ بی‌کرانی از عوامل و متغیرهای گوناگون مؤثر بر مسئلهٔ فقر، شناسایی شدند. اما نکتهٔ شایان توجه آن است که علی‌رغم نقش غیر قابل انکار عوامل متنوع اجتماعی (همچون میزان و ترکیب جمعیت جامعه و سطح آموزش عمومی)، اقتصادی (همچون میزان رشد و تولید اقتصادی، توزیع عادلانهٔ منابع و سطح اشتغال)، فرهنگی (همچون مصرف‌گرایی و نبود آینده‌نگری) و سیاسی (همچون ساختار قدرت، نهادها و میزان مشارکت عمومی) در ایجاد یا رفع فقر در جوامع گوناگون، تأثیر سیاست‌ها و خط مشی‌هایی که دولت‌ها در زمینهٔ فقرزدایی اتخاذ می‌کنند، بسیار تعیین‌کننده و قابل توجه است؛ زیرا خط‌مشی‌گذاری به شکلی اجتناب‌ناپذیر، بر محیط اطراف خود اثر می‌گذارد (منوریان و همکاران، ۱۳۹۱). بر همین اساس است که بروز تغییرهای عمده در خط مشی‌گذاری دولت‌ها، بر اقدام‌های گروه‌های فردی اثرگذار است (ایمیگ، ۲۰۰۲) و قانون به‌طور بالقوه، تأثیر مهمی در ایجاد، تثبیت یا حذف فقر در جامعه دارد (ویلیامز و همکاران، ۲۰۰۳: ۲۰۵).

به‌عبارت دیگر، نوع فعالیت‌ها و اقدام‌های دولت‌ها در زمینهٔ فقرزدایی در امتداد سیاست‌ها و خط مشی‌های فقرزدایی آنان، به‌طور بالقوه امکان و احتمال حل مسئلهٔ فقر را در یک جامعه، افزایش یا کاهش می‌دهد. مضاف‌برآنکه خط مشی‌گذاری دولتی به‌منزلهٔ متغیری که بر تمامی عوامل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی تأثیر می‌گذارد نیز حائز اهمیت فوق‌العاده‌ای است. براین‌اساس، بعضی معتقدند که نکتهٔ اساسی در فهم تفاوت عملکرد کشورها در زمینهٔ رشد اقتصادی، درک تفاوت در خط مشی‌گذاری آنهاست (جهانیان، ۱۳۸۲: ۲۲۴) و کاهش فقر در جهان یا در یک منطقه یا کشور خاص، در وهلهٔ نخست بستگی به کیفیت خط مشی‌های اقتصادی دولت‌ها دارد (کولیر و دولار، ۲۰۰۱)؛ بنابراین رفع معضل فقر در هر جامعه، در ابتدا مستلزم ارزیابی و اصلاح عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری آن کشور در زمینهٔ فقرزدایی است.

بدین‌ترتیب در این پژوهش، به بررسی عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری کشور در زمینهٔ فقرزدایی به‌منزلهٔ یک پیش‌نیاز برای حل مسئلهٔ فقر توجه شد. از آنجاکه یکی از بهترین راه‌های بررسی عملکرد هر سیستم، بررسی خروجی‌ها و برون‌دادهای آن سیستم است، بررسی عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری کشور در زمینهٔ فقرزدایی، از طریق بررسی خروجی‌های این سیستم، یعنی قوانین، طرح‌ها، لوایح و خط مشی‌هایی که در زمینهٔ فقرزدایی تنظیم شده‌اند، انجام پذیرفت.

بررسی‌های اولیه نشان داد که در میان مصوبه‌های قانونی مجلس شورای اسلامی در سی سال گذشته، هیچ قانون یا برنامه‌ای که به‌طور مشخص در زمینهٔ فقرزدایی تهیه و تصویب شده باشد، وجود ندارد و تنها مورد قابل مشاهده در این زمینه، لایحه‌ای است که با عنوان لایحهٔ

www.SID.ir

Archive of SID

«فقرزدایی در کشور جمهوری اسلامی ایران» در سال ۱۳۷۵ تهیه و تقدیم مجلس شده است، اما با تغییر دولت، لایحهٔ مذکور از سوی دولت بعدی مسترد شده و پس از آن نیز هیچ خط مشی جامع و منسجمی در زمینهٔ فقرزدایی تهیه و ارائه نشده است. البته در سال ۱۳۷۹، سندی با عنوان «برنامهٔ مبارزه با فقر» از سوی دولت تنظیم شده و در سال ۱۳۸۴ نیز در هیئت دولت، گزارشی با عنوان «سند کاهش فقر و هدفمندکردن یارانه‌ها» به‌صورت تصویب‌نامهٔ هیئت وزیران تأیید شده است، اما دو مورد اخیر هیچ‌یک در قالب یک برنامهٔ عملیاتی و کاربردی تهیه نشده‌اند و سیاست‌های مطرح‌شده در آنها، عمدتاً شامل راهبردهای کلانی است که جنبهٔ هادی و راهنما (برای تنظیم سایر قوانین) دارند و همانند اصول و سیاست‌های موجود در فصل هشتم برنامهٔ چهارم توسعهٔ کشور (که به‌طور خاص به مقولهٔ فقرزدایی پرداخته است)، برای اجرایی‌شدن، نیازمند تهیهٔ برنامه‌های فقرزدایی کاربردی و عملیاتی بوده‌اند. بنابراین، نمی‌توان هیچ‌یک از آنها را به‌منزلهٔ یک خط مشی فقرزدایی مناسب و قابل اجرا بررسی کرد.

براین‌اساس، اگر اولین شرط لازم برای اثربخش‌بودن عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری کشور در زمینهٔ فقرزدایی، تدوین و اجرای حداقل یک خط مشی فقرزدایی مناسب فرض شود، می‌توان گفت که عملکرد سیستم سیاست‌گذاری کشور در زمینهٔ فقرزدایی، از اثربخشی لازم برخوردار نبوده است. مضاف‌برآنکه این نتیجه، از طریق تطبیق و مقایسهٔ وضعیت فقر کشور با اهداف قانون اساسی در زمینهٔ فقرزدایی نیز تأیید می‌شود. توضیح اینکه به گفتهٔ وزیر رفاه در سال ۱۳۸۴ براساس خط فقر یک دلاری، ۱/۶ درصد از جمعیت شهری، یعنی بیش از ۷۵۳ هزار نفر به‌شدت زیر خط فقر قرار داشته‌اند که این رقم در سال ۱۳۸۶ به ۰/۰۱ درصد جمعیت یعنی ۴۹ هزار نفر کاهش یافته است. جمعیت زیر خط فقر روستایی در سال ۱۳۸۴ معادل با ۱/۷ درصد، یعنی ۳۷۰ هزار نفر از جمعیت کشور بوده است که در سال ۱۳۸۶ به ۰/۶ درصد از جمعیت، یعنی ۱۳۰ هزار نفر کاهش یافته است[۱]، ولی آمار و اطلاعات قابل اعتمادی دربارهٔ علل این تغییرها و روند بعدی آنها در دست نیست.

از سوی دیگر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بارها بر ضرورت حذف و ریشه‌کن ساختن مشکل فقر در سطح کشور، تأکید و تصریح شده است؛ چنانکه در اصل چهل‌وسوم قانون اساسی آمده است: «برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن‌ساختن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد با حفظ آزادی او، اقتصاد ایران براساس ضوابط زیر استوار می‌شود: ۱. تأمین نیازهای اساسی، ۲. تأمین شرایط و امکانات کار برای همه و ...»

۱. روزنامهٔ اعتماد، ش ۱۸۹۱، ۸۷/۱۱/۲۶، ص ۱۴.

www.SID.ir

Archive of SID

براین‌اساس، ملاحظه می‌شود که علی‌رغم تلاش‌های صورت‌گرفته در زمینهٔ فقرزدایی و توفیق‌های نسبی در این خصوص، هنوز هدف نهایی قانون اساسی در زمینهٔ فقرزدایی – یعنی ریشه‌کنی کامل فقر از سطح جامعه– محقق نشده است و همچنان بخشی از جمعیت شهری و روستایی کشور، به‌شدت در زیر خط فقر (یعنی در شرایط نبود امکانات ضروری حیات) به‌سر می‌برند.

ملاحظهٔ اثربخش نبودن عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری کشور در زمینهٔ فقرزدایی، سیر پژوهش را به سمت شناسایی و بررسی علل این موضوع معطوف ساخت و در این راستا، دلایل به‌نتیجه‌نرسیدن لایحهٔ «فقرزدایی در ایران» در سیستم خط مشی‌گذاری کشور، به‌عنوان یک نمونهٔ قابل مطالعه، مد نظر قرار گرفت تا بدین‌وسیله، امکان بررسی دلایل اثربخش نبودن عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری کشور از طریق تمرکز بر نمونه‌ای خاص فراهم شود.

پیشینهٔ تجربی پژوهش

با بررسی منابع و آثار علمی مربوط به مسئلهٔ فقر و فقرزدایی در ایران ملاحظه می‌شود که تاکنون تلاش‌های زیادی برای پژوهش دربارهٔ فقر انجام شده است (برای مثال، سوری، ۱۳۷۷؛ سیف‌اللهی، ۱۳۷۷؛ جواهری‌پور، ۱۳۸۳؛ مهربانی، ۱۳۸۷؛ خالدی و همکاران، ۱۳۸۷ و عظیمی، ۱۳۸۷)، اما تقریباً هیچ اثر یا منبع علمی که به‌طور خاص، عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری کشور را در زمینهٔ فقرزدایی بررسی کرده باشد، تدوین نشده است.

از آنجاکه تنظیم و اجرای هر برنامه یا راهبرد جامع فقرزدایی، در ابتدا مستلزم بررسی و اندازه‌گیری وضعیت فقر کشور و سپس نیازمند تحلیل و آسیب‌شناسی عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری کشور در زمینهٔ فقرزدایی و بررسی اقدام‌های صورت گرفته در این خصوص است و از سوی دیگر، مطالعه‌های علمی متعددی برای سنجش و ارزیابی وضعیت فقر در ایران انجام شده است (ر. ک: پروین، ۱۳۷۳؛ عرب‌مازار و حسینی‌نژاد، ۱۳۸۳؛ طرازکار و زیبایی، ۱۳۸۳؛ خالدی و پرمه، ۱۳۸۴؛ نجفی و شوشتریان، ۱۳۸۶؛ محمودی، ۱۳۸۶؛ راغفر و ابراهیمی، ۱۳۸۷؛ ابونوری و مالکی، ۱۳۸۷)، به‌نظر می‌رسد یکی از مهم‌ترین حوزه‌های پژوهشی برای ازبین‌بردن فقر، به بررسی عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری کشور در زمینهٔ فقرزدایی مربوط می‌شود.

در سایر کشورها نیز پژوهش‌ها و مطالعه‌هایی دربارهٔ این مهم انجام شده است که البته تا حد زیادی شبیه پژوهش‌های انجام‌شده در داخل کشور به‌نظر می‌رسد. ضمن اینکه در بسیاری از آنها، آثار متفاوت سیاست‌ها یا خط مشی‌های گوناگون فقرزدایی، مطالعه و بررسی شده‌اند (ر.ک: قای، ۱۹۹۹؛ ویت– ویلسون، ۱۹۹۹؛ مک‌کینلی، ۲۰۰۱؛ هرتل و همکاران، ۲۰۰۴؛ سامنر و جونز،

www.SID.ir

Archive of SID

۲۰۰۸). همچنین در بعضی از این پژوهش‌ها به‌طور مشخص، خط مشی‌ها یا برنامه‌های ملی فقرزدایی در یک کشور ارزیابی شده‌اند (ر.ک: ایشیدا و آسمونی، ۱۹۹۸؛ دوروش و ساهن، ۲۰۰۰؛ کانگاراجاه و توماس، ۲۰۰۱؛ راماکریشنان، ۲۰۰۳؛ اوسی، ۲۰۰۲؛ هاریسون و همکاران، ۲۰۰۴ و دیکسترا، ۲۰۰۴). با توجه به اینکه تاکنون هیچ برنامه یا خط مشی جامعی با جهت‌گیری فقرزدایی در ایران تدوین و اجرا نشده است، متأسفانه برای این نوع از پژوهش‌ها دربارهٔ شرایط ایران، نمونه‌ای مشاهده نشد. اگرچه در این‌گونه پژوهش‌ها نیز ادعایی درخصوص بررسی عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری یک کشور در زمینهٔ فقرزدایی مطرح نشده است، ولی نوع تحلیل، ارزیابی و قضاوت آنها از برنامه‌ها و خط مشی‌های فقرزدایی به‌نحوی است که گویی آنها را به‌عنوان نمودی از عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری آن کشور، بررسی کرده‌اند؛ بنابراین، درمجموع شاید بتوان بعضی منابع بین‌المللی را به‌منزلهٔ پژوهش‌های انجام‌گرفته با جهت‌گیری پژوهش حاضر درنظر گرفت.

روش‌شناسی پژوهش

روش پژوهش حاضر، از حیث قلمرو موضوعی، مطالعهٔ موردی تلقی می‌شود که بر مبنای آن، دلایل اثربخش نبودن عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری کشور در زمینهٔ فقرزدایی، از طریق بررسی دلایل ناکامی و به‌نتیجه‌نرسیدن لایحهٔ «فقرزدایی در کشور جمهوری اسلامی ایران» در سیستم خط مشی‌گذاری کشور، دنبال شده است. همچنین در این پژوهش، اطلاعات مربوط به لایحهٔ مورد نظر از طریق مراجعه به خبرگان جمع‌آوری شد و برای جمع‌آوری داده‌ها، از ابزار پرسشنامه استفاده شد.

مطالعهٔ موردی، نوعی از پژوهش کیفی است که به‌سرعت درحال تبدیل‌شدن به یکی از رایج‌ترین شیوه‌های پژوهش در علوم اجتماعی است (خان، ۲۰۰۸) و در آن، از ابزارها و روش‌های متعددی برای جمع‌آوری اطلاعات، استفاده می‌شود. این روش پژوهشی به‌ویژه برای مطالعه‌هایی که با پرسش‌های «چرا» و «چگونه» آغاز می‌شوند، بسیار مناسب شناخته شده (دوبیس و گیبرت، ۲۰۰۹) و بر این اصل استوار است که به‌جای تمرکز بر طیف وسیعی از نمونه‌ها، با تمرکز بر نمونه‌ای خاص می‌توان به دانش و بصیرت عمیق‌تر و کاربردی‌تری دست یافت که از طریق آن، امکان تنویر و تبیین یک مجموعه با نظرافکندن به نمونه‌ای خاص، حاصل می‌شود (مقیمی، ۱۳۸۵: ۱۳-۱۴).

شاید ویژگی منحصربه‌فرد روش مطالعهٔ موردی ـ در مقایسه با سایر روش‌های پژوهش ـ این باشد که با استفاده از این روش در مشاهدهٔ واقعیت یا یک پدیدهٔ معین، هم کل‌نگرانه و هم

www.SID.ir

Archive of SID

جزءنگرانه برخورد می‌شود (ساعی، ۱۳۸۶: ۱۳۳) و ضمن تحلیلی کلی و تفصیلی (بنت و المان، ۲۰۰۶) تلاش می‌شود تا ویژگی‌های اختصاصی و جزئی یک مورد خاص، برمبنای مشخصه‌های کلی مجموعه و زمینه‌ای که در آن واقع شده است، تبیین و تفسیر شود. براین‌اساس، روش مطالعهٔ موردی، در مواقعی که به‌نوعی، به پژوهشی عمیق و کل‌نگر نیاز است، روشی ایده‌آل به‌شمار می‌رود.

در فراگرد پژوهش با استفاده از روش مطالعهٔ موردی، تحلیل و ارزیابی علل به‌نتیجه‌نرسیدن لایحهٔ فقرزدایی در سیستم خط مشی‌گذاری کشور، از سه حیث شایان توجه و بررسی است: الف) مراتب عزم خط مشی‌گذاران، ب) میزان کارآمدی فراگرد خط مشی‌گذاری و ج) وسعت و پیچیدگی مسئلهٔ فقر. توضیح اینکه در هنگام مشاهدهٔ نقص و ایراد احتمالی در عملکرد و خروجی هر سیستم (در اینجا لایحهٔ فقرزدایی و به‌نتیجه‌نرسیدن آن)، منشأ مشکل به‌لحاظ منطقی ممکن است در درون‌داد و ورودی سیستم باشد (وسعت و پیچیدگی مسئلهٔ فقر) یا به ساختار و فراگرد کلی سیستم برگردد (کارآمدی فراگرد خط مشی‌گذاری) یا ناشی از عملکرد و رفتار نادرست کاربران و بازیگران سیستم (خط مشی‌گذاران) باشد.

براین‌اساس، با تأمل در سرگذشت لایحهٔ فقرزدایی، فرضیه‌های پژوهش به‌صورت ذیل تدوین شدند:

۱. مسئولان امر خط مشی‌گذاری عمومی در کشور – یا حداقل یکی از حلقه‌های مؤثر در تدوین تا اجرای خط مشی‌ها– عزمی جدی و راسخ برای ریشه‌کن‌ساختن معضل فقر از سطح جامعه ندارند و در این زمینه، از همهٔ قابلیت‌ها و توان خود استفاده نمی‌کنند.

بنابراین فرضیه، دلیل اصلی ناکارآمدی سیستم خط مشی‌گذاری کشور در زمینهٔ لایحه فقرزدایی، نبود توجه جدی خط مشی‌گذاران نسبت به مسئلهٔ فقر است؛ یعنی یا آنان اساساً اعتقادی به امکان‌پذیری حل این مسئله ندارند یا وظیفه‌ناشناسی و مسئولیت‌ناپذیری آنان، موجب غفلت و سهل‌انگاری در رسیدگی به این مهم شده است. شاید هم خط مشی‌گذاران بر این باورند که با تأسیس نهادهایی همچون کمیتهٔ امداد امام خمینی (ره) یا سازمان بهزیستی، دیگر نیازی به خط مشی‌گذاری در زمینهٔ فقرزدایی وجود ندارد.

۲. فراگرد خط مشی‌گذاری کشور، به‌لحاظ مشخص‌نبودن سازوکار دستورگذاری و تعیین اولویت مسائل عمومی، از کارآمدی لازم برای حل معضل فقر برخوردار نیست.

براساس این فرضیه، مغفول‌ماندن مسئلهٔ فقر از منظر سیاستگذاران و نبود توجه کافی به لایحهٔ مورد نظر، ناشی از ناکارآمدی سیستم خط مشی‌گذاری عمومی کشور و نبود یک نهاد مشخص برای اولویت‌بندی دستورکار خط مشی‌گذاران برحسب مسائل عمومی است. نهادی که

www.SID.ir

Archive of SID

باید با شناسایی دقیق و اولویت‌بندی منطقی مشکل‌های عمومی کشور، سیستم خط مشی‌گذاری را تقویت کند. درواقع، نارسایی‌های موجود در سیستم خط مشی‌گذاری کشور، از جمله نبود یک چارچوب منطقی و منسجم برای پیشنهاد خط مشی به سیاستگذاران (دانایی‌فرد و همکاران، ۱۳۹۰)، موجب ناکارآمدی نظام خط مشی‌گذاری کشور در زمینهٔ لایحهٔ فقرزدایی شده است.

۳. گستردگی و پیچیدگی مسئلهٔ فقر و دخالت عوامل و متغیرهای متعدد در ایجاد و توسعهٔ آن، مانع از تدوین یک خط مشی منسجم و متمرکز بر فقرزدایی شده است.

بنابراین فرضیه، ناکارآمدی سیستم خط مشی‌گذاری عمومی کشور در زمینهٔ لایحهٔ فقرزدایی چنین توجیه می‌شود که خط مشی‌گذاران کشور، از طریق تنظیم و تصویب خط مشی‌ها و قوانین مؤثر بر فقر- همچون مصوبه‌های ناظر بر پرداخت‌های نقدی، مالیات‌ها و نظایر آن - برای کاهش فاصلهٔ طبقاتی و حل معضل فقر تلاش کرده‌اند، اما ماهیت پیچیده و پویای مسئلهٔ فقر و تعامل گسترده و عمیق آن با سایر مسائل و موضوع‌های اجتماعی موجب شده است که آنها نتوانند این مسئله را به‌عنوان یک مشکل اجتماعی معین- که نیازمند راه‌حلی ویژه و مشخص است- درنظر بگیرند. مضاف‌برآنکه اتخاذ یک رویکرد کلی و جامع در زمینهٔ فقرزدایی، نیازمند انجام مطالعه‌ها و بررسی‌های گسترده‌ای است که پرداختن به آنها، گاهی فراتر از عمر دوران مسئولیت خط مشی‌گذاران عمومی است و این واقعیت نیز در نادیده‌گرفته‌شدن مسئلهٔ فقر و لایحهٔ فقرزدایی بی‌تأثیر نبوده است.

به‌منظور استفاده از ابزاری مناسب برای تأیید یا رد فرضیه‌های پژوهش، ابتدا متناسب با هر فرضیه، تعدادی گزارهٔ منطقی برای ارزیابی ابعاد و زوایای متفاوت آن تدوین شد و براساس آن، پرسشنامهٔ اولیه طراحی شد. برای تأمین روایی پرسشنامه و بررسی اینکه آیا گزاره‌های مطرح‌شده، قابلیت سنجش فرضیه‌های پژوهش را دارند یا خیر، پرسشنامهٔ مذکور به‌همراه فرضیه‌های پژوهش در اختیار ده نفر از استادان و خبرگان رشتهٔ مدیریت قرار گرفت تا اعتبار و روایی ابزار پژوهش را تأیید کنند. پس از ارزیابی خبرگان، گزاره‌های پرسشنامه اصلاح و تعدیل شدند و پرسشنامهٔ نهایی تحقیق، با شش گزاره برای سنجش فرضیهٔ اول، پنج گزاره برای سنجش فرضیهٔ دوم و پنج گزاره برای سنجش فرضیهٔ سوم، تنظیم شد. همچنین به‌منظور تأمین اعتبار و پایایی پرسشنامه (پس از کسب آرای خبرگان) ضریب پایایی (آلفای کرونباخ) به‌وسیلهٔ نرم‌افزار SPSS محاسبه شد که درمجموع، پرسشنامه با کسب آلفای ۸۳/۴ درصد، کاملاً معتبر شناخته شد.

برای ارزیابی گزاره‌ها از طیف لیکرت (از کاملاً موافقم تا کاملاً مخالفم) استفاده کردیم که با امتیازدهی به هریک از گزینه‌ها (از ۵ تا ۱) و قراردادن مجموع امتیازهای گزاره‌های مربوط به هر

www.SID.ir

Archive of SID

فرضیه به‌منزلهٔ امتیاز آن فرضیه، میزان امتیاز مورد نیاز برای تأیید فرضیه‌های تحقیق را مشخص کردیم. بدین‌صورت که ابتدا حداکثر و حداقل امتیاز قابل کسب برای هر فرضیه مشخص شد و سپس با اتخاذ مرز میانهٔ امتیازها به‌منزله آستانهٔ تأیید هر فرضیه، میزان امتیاز لازم برای تأیید فرضیه‌های پژوهش معین شد. براین‌اساس، درمورد فرضیهٔ نخست تحقیق، حداکثر امتیاز قابل کسب در هر پرسشنامه، ۳۰ و حداقل امتیاز قابل کسب ۶ است و بنابراین، در صورتی که فرضیهٔ مذکور، امتیازی بیش از ۱۸ که معادل با میانه داده‌ها است دریافت کند، تأیید و در غیر این‌صورت رد خواهد شد. درمورد فرضیهٔ دوم و سوم پژوهش نیز، حداکثر امتیاز قابل کسب، ۲۵ و حداقل امتیاز، ۵ است که برمبنای آن، تأیید فرضیه‌های دوم و سوم، منوط به کسب امتیازی بیش از ۱۵ (معادل میانهٔ داده‌ها) خواهد بود.

پس از طراحی ابزار پژوهش، ضمن مراجعه به یازده نفر از صاحب‌نظرانی که به‌طور عام درمورد خط مشی‌گذاری برای فقرزدایی یا به‌طور خاص در زمینهٔ لایحهٔ مورد بررسی، خبره محسوب می‌شوند، آرا و دیدگاه‌های آنان دربارهٔ فرضیه‌های پژوهش را در چارچوب پرسشنامهٔ تحقیق اخذ کردیم. به‌منظور شناسایی خبرگان مربوط به موضوع پژوهش، از روش گلوله‌برفی استفاده کردیم.

در این پژوهش، از تحلیل آماری استفاده نشد؛ زیرا هدف تحقیق، بررسی جوانب متفاوت ناکامی لایحه از دیدگاه خبرگان بود و به‌دلیل تعداد کم خبرگان و محدودیت دسترسی به جامعهٔ آماری مربوط و مجموعهٔ گروه‌های ذی‌نفع، امکان نظرسنجی وجود نداشت. شرایط استفاده از مصاحبهٔ ساختاریافته نیز با توجه به دشواری دسترسی به خبرگان و محدودیت زمان آنها وجود نداشت؛ بنابراین، به ارائهٔ پرسشنامهٔ تدوین‌شده به آنها بسنده کردیم و مراجعه به خبرگان تا حدی که نوعی ثبات در کسب آرای جدید مشاهده شد و تا حدی که دسترسی به آنان امکان‌پذیر بود، ادامه یافت.

یافته‌های پژوهش

پس از جمع‌بندی آرای خبرگان مشخص شد که فرضیهٔ اول با کسب امتیاز ۱۸/۳۶، به‌طور نسبی تأیید شده است. در مورد فرضیهٔ دوم، میانگین امتیاز داده‌شده به گزاره‌های معطوف به این فرضیه از سوی خبرگان، ۲۰/۷۲ بود که از حداقل امتیاز مورد نیاز برای تأیید این فرضیه (۱۵) بسیار بیشتر است؛ بنابراین، فرضیه دوم پژوهش با قوت بیشتری تأیید شد. همچنین امتیاز تعلق‌گرفته به گزاره‌های معطوف به فرضیهٔ سوم، ۱۶/۲۷ بود که چون این امتیاز نیز از میانهٔ امتیاز (۱۵) بیشتر است، فرضیهٔ سوم نیز به‌طور نسبی تأیید شد. شایان ذکر است که چون میزان امتیازهای

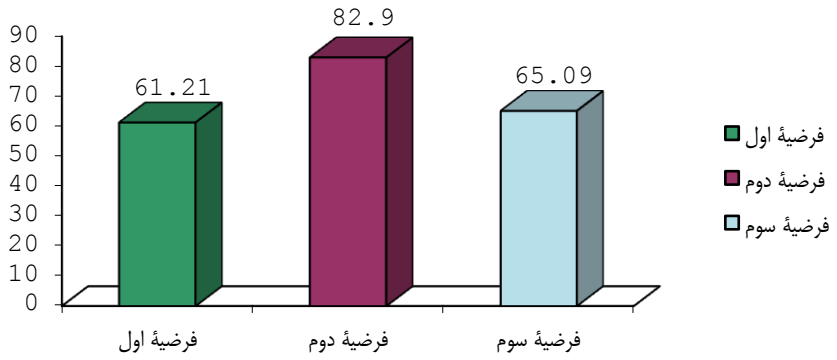
www.SID.ir

Archive of SID

مورد نیاز برای تأیید فرضیه‌های پژوهش متفاوت بود، امتیازها برمبنای ۱۰۰ تراز شدند و بدین‌وسیله، امکان مقایسهٔ امتیازهای فرضیه‌های پژوهش، فراهم شد. براین‌اساس، فرضیهٔ نخست با امتیاز ۶۱/۲۱ درصد تأیید شده است. فرضیهٔ دوم با کسب امتیاز ۸۲/۹۰ درصد، بیشترین میزان تأیید را به‌خود اختصاص داده است و فرضیهٔ سوم با امتیاز ۶۵/۰۲ درصد، تأیید و پذیرفته شده است. یافته‌های مذکور در جدول ۱ خلاصه شده و در نمودار ۱ نشان داده شده‌اند.

جدول ۱. امتیازهای تعلق‌گرفته به فرضیه‌ها

امتیازها فرضیه‌ها	امتیاز لازم برای تأیید فرضیه	امتیاز کسب‌شده	امتیازکسب‌شده برمبنای ۱۰۰
فرضیهٔ اول	بیش از ۱۸	۱۸/۳۶	۶۱/۲۱
فرضیهٔ دوم	بیش از ۱۵	۲۰/۷۲	۸۲/۹۰
فرضیهٔ سوم	بیش از ۱۵	۱۶/۲۷	۶۵/۰۹



نمودار ۱. فراوانی آرای خبرگان دربارهٔ فرضیه‌های پژوهش

براین‌اساس، از نظر خبرگان، علت مطرح‌شده در فرضیهٔ دوم، یعنی ناکارآمدی سیستم خط مشی‌گذاری کشور، مهم‌ترین علت اثربخش نبودن عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری کشور در پیگیری لایحهٔ مورد بررسی بوده است و پس از آن، علل مطرح‌شده در فرضیه‌های سوم و اول (گستردگی و پیچیدگی مسئلهٔ فقر و کوتاهی عزم خط مشی‌گذاران) به‌عنوان سایر علل مؤثر در این زمینه، قابل تأمل‌اند.

به‌نظر می‌رسد که دلیل مطرح‌شده در فرضیهٔ دوم نسبت به دو دلیل دیگر، به‌طور بنیادی‌تری منشأ مسئله را توجیه و تبیین می‌کند؛ به‌طوری‌که می‌توان آن را علت ریشه‌ای و سایر دلایل را

www.SID.ir

Archive of SID

به‌عنوان علل تابعی مسئله تلقی کرد؛ چراکه اگر سیستم خط مشی‌گذاری از کارآمدی لازم و مناسب برخوردار باشد، باید روند اولویت‌بندی و دستورگذاری موضوع‌ها برای خط مشی‌گذاران به‌گونه‌ای باشد که امکان نادیده‌گرفته‌شدن مسائل مهمی نظیر فقرزدایی وجود نداشته باشد. همچنین باید در سیستم خط مشی‌گذاری، سازوکار مشخصی برای تحلیل و بررسی مسائل پیچیده‌ای همچون فقر تعریف شده باشد و ظرفیت سیستم خط مشی‌گذاری به‌نحوی توسعه و بهبود یابد که قابلیت حل مسائل چندبعدی و پیچیده را داشته باشد. این تحلیل، با دیدگاه خبرگان درمورد علل اثربخش نبودن عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری کشور در زمینهٔ لایحهٔ مورد نظر نیز تأیید می‌شود.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

از آنجاکه هدف از بررسی دلایل ناکامی لایحهٔ فقرزدایی در سیستم خط مشی‌گذاری کشور، شناسایی دلایل اثربخش نبودن عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری در زمینهٔ فقرزدایی بود، با تعمیم یافته‌های حاصل از بررسی مورد به عملکرد کلی سیستم، ادعا می‌شود که هر سه عامل مطرح‌شده در فرضیه‌های پژوهش، به‌عنوان دلایل اثربخش نبودن عملکرد سیستم خط‌مشی‌گذاری کشور در زمینهٔ فقرزدایی (با درجه‌های متفاوتی از تأثیر) شایان توجه و دقت نظر هستند. براین‌اساس، «ناکارآمدی سیستم خط مشی‌گذاری» به‌منزلهٔ مهم‌ترین عامل مؤثر در اثربخش نبودن عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری در زمینهٔ فقرزدایی و حل‌نشدن مسئلهٔ فقر معرفی می‌شود و پس از آن، «گستردگی و پیچیدگی مسئلهٔ فقر» و «کوتاهی عزم خط‌مشی‌گذاران» به‌عنوان سایر دلایل مؤثر در این امر، شناخته می‌شوند.

همچنین با توجه به اینکه «ناکارآمدی سیستم خط مشی‌گذاری» به‌عنوان مهم‌ترین عامل مؤثر در اثربخش نبودن عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری کشور در زمینهٔ فقرزدایی شناخته شد، به‌اجمال می‌توان گفت که در ساختار و کلیت نظام سیاستگذاری کشور، ایرادها و نارسایی‌هایی وجود دارد که درمجموع موجب ناکارآمدی سیستم خط مشی‌گذاری شده‌اند. صرف نظر از اینکه این علل و عوامل چه هستند یا چرا و چگونه ایجاد شده‌اند (که بررسی آنها نیازمند پژوهشی مستقل است)، این نتیجه نیز قابل استنتاج است که عوامل مذکور، نه تنها درمورد مقولهٔ فقرزدایی، بلکه احتمالاً درمورد سایر مسائل عمومی جامعه- که مشابه با مسئلهٔ فقر هستند- نیز بر عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری کشور تأثیرهای نامطلوبی خواهند داشت.

براین‌اساس، می‌توان نتیجه گرفت که حل کامل و همه‌جانبهٔ مسائل عمومی جامعه، از جمله مسئلهٔ فقر، در درجهٔ اول منوط به آسیب‌شناسی دقیق و اصلاح هوشمندانهٔ سیستم

www.SID.ir

Archive of SID

خط‌مشی‌گذاری کشور است. در این راستا، پیش‌بینی نهادها و مؤسسه‌هایی که به‌طور مشخص، وظیفهٔ سیاست‌پژوهی را برعهده بگیرند، ضروری به‌نظر می‌رسد تا پیش از شکل‌گیری هر خط مشی، ضمن انجام مطالعه‌ها و بررسی‌های لازم، پیشنهادها و گزینه‌های علمی مناسب برای آن خط مشی را ارائه کنند و پس از تصویب خط مشی، نتایج و پیامدهای نهایی ناشی از اجرای آن را ارزیابی و تحلیل کنند.

اما حاصل این پژوهش، ارزیابی مجموعه‌ای از گزاره‌های ناظر بر نحوهٔ فعالیت سیستم خط مشی‌گذاری کشور در زمینهٔ فقر بود. این گزاره‌ها که به‌طور عمده، شالودهٔ پرشسنامه را شکل می‌دادند، اصلاح شدند و در سه حوزهٔ مربوط به سه فرضیهٔ پژوهش فهرست شدند.

مهم‌ترین گزاره‌های تدوین‌شده برای ارزیابی فرضیهٔ نخست پژوهش عبارت بودند از:

الف) مسئولیت‌ناپذیری خط مشی‌گذاران برای حل معضل فقر در کشور، موجب غفلت و سهل‌انگاری آنان نسبت به اصلاح و پیگیری لایحهٔ فقرزدایی شده است.

ب) خط مشی‌گذاران بر این باورند که با تأسیس نهادهایی چون کمیتهٔ امداد امام خمینی (ره) یا سازمان بهزیستی، دیگر نیازی به خط مشی‌گذاری در زمینهٔ فقرزدایی وجود ندارد.

پ) خط مشی‌گذاران به‌دلیل درک‌نکردن اهمیت و ضرورت حل مسئلهٔ فقر در کشور، نسبت به این موضوع بی‌توجه بوده‌اند.

ت) خط مشی‌گذاران به‌دلیل هزینه‌بربودن اقدام‌های فقرزدایی، از پرداختن به مسئلهٔ فقر صرف نظر کرده‌اند.

ضمن اینکه مهم‌ترین گزاره، دال بر تأیید فرضیهٔ نخست پژوهش، به‌صورت زیر تدوین شده بود:

ث) به‌نظر می‌رسد مسئولان امر خط مشی‌گذاری عمومی در کشور یا حداقل یکی از حلقه‌های مؤثر در تدوین تا اجرای خط مشی‌ها، عزمی جدی و راسخ برای ریشه‌کن‌ساختن معضل فقر از سطح جامعه ندارند و بدین‌منظور، از تمام قابلیت‌ها و توان جامعه استفاده نکرده‌اند.

مهم‌ترین گزاره‌های تدوین‌شده برای ارزیابی فرضیهٔ دوم پژوهش عبارتند از:

الف) نبود یک فراگرد منطقی مشخص برای شناسایی و اولویت‌بندی مسائل عمومی کشور به‌منظور قرارگرفتن در دستور کار خط مشی‌گذاران، موجب نبود توجه کافی به موضوع فقرزدایی شده است.

ب) ناکارآمدی سیستم خط مشی‌گذاری کشور در زمینهٔ پیگیری کارآمد فراگرد حل مسائل و مشکل‌های عمومی کشور، به عقیم‌ماندن تلاش‌های صورت‌گرفته در زمینهٔ فقرزدایی منجر شده است.

www.SID.ir

Archive of SID

پ) تأثیرگذاری تغییر رویکرد و نگرش سیاسی خط مشی‌گذاران بر فراگرد خط مشی‌گذاری (نوع مسائل عمومی مطرح‌شده در سیستم خط مشی‌گذاری کشور و نحوهٔ پیگیری آنها) موجب ناکامی اقدام‌های معطوف به فقرزدایی در سیستم خط مشی‌گذاری کشور شده است.

ت) پیش‌بینی‌نکردن سازوکار مناسب برای پاسخگویی خط مشی‌گذاران برای حل مشکل‌های عمومی و تأمین اهداف قانون اساسی، به نادیده‌گرفته‌شدن مسئلهٔ فقر منجر شده است.

ث) نبود فراگردهایی که ضمن بررسی وضعیت مسائل عمومی کشور، اهمیت و ضرورت توجه به یک مسئلهٔ عمومی را برای خط مشی‌گذاران تبیین و توجیه کنند، سبب بی‌توجهی به مقولهٔ فقرزدایی شده است.

ضمن اینکه مهم‌ترین گزاره دال بر تأیید دومین فرضیهٔ پژوهش، به‌صورت زیر تدوین شده بود:

ج) فراگرد خط مشی‌گذاری کشور، به‌دلیل مشخص‌نبودن سازوکار دستورگذاری و تعیین اولویت مسائل عمومی برای خط مشی‌گذاری، از کارآمدی لازم برای حل معضل فقر برخوردار نیست.

مهم‌ترین گزاره‌های تدوین‌شده برای ارزیابی فرضیهٔ سوم پژوهش عبارتند از:

الف) گستردگی مسئلهٔ فقر و روشن‌نبودن مرزهای مفهومی و عینی آن، موجب شده است که خط مشی‌گذاران نتوانند خط مشی جامع و منسجمی در زمینهٔ فقرزدایی تدوین کنند.

ب) به‌لحاظ پیچیدگی ماهیت پدیدهٔ فقر، معمولاً خط مشی‌گذاران نمی‌توانند این مسئله را به‌درستی تحلیل کنند و به‌جای ملاحظهٔ مسئلهٔ فقر به‌منزلهٔ یک مشکل مستقل، حل آن را از طریق پیگیری خط مشی‌های معطوف به پرداخت‌های انتقالی و مالیات‌ها دنبال می‌کنند.

پ) وسعت و پیچیدگی مسئلهٔ فقر به‌گونه‌ای است که هر نوع خط مشی‌گذاری درمورد آن، نیازمند انجام بررسی‌ها و مطالعه‌های عمیق و گسترده‌ای است که زمان مورد نیاز برای پرداختن به آنها، گاهی فراتر از عمر دوران مسئولیت خط مشی‌گذاران است و همین واقعیت، در پیگیری نکردن مقولهٔ فقرزدایی مؤثر بوده است.

ت) وجود دیدگاه‌ها و آرای متفاوت دربارهٔ مسئلهٔ فقر و فقرزدایی موجب شده است که خط‌مشی‌گذاران نتوانند در این زمینه به یک اجماع و نظر مشترک دست یابند و از این‌رو، تلاش‌های معطوف به فقرزدایی در سیستم خط مشی‌گذاری کشور، بی‌نتیجه باقی مانده است.

ضمن اینکه مهم‌ترین گزاره، دال بر تأیید فرضیهٔ سوم پژوهش، به‌صورت زیر تدوین شده بود:

ث) گستردگی و پیچیدگی مسئلهٔ فقر و دخالت عوامل و متغیرهای متعدد در ایجاد و توسعهٔ آن، مانع از شکل‌گیری یک خط مشی منسجم و مستقل در زمینهٔ فقرزدایی شده است.

www.SID.ir

Archive of SID

با توجه به نکاتی که ذکر شد، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

۱. با توجه به اینکه مهم‌ترین دلیل ابقا و پایداری مشکل فقر در سطح کشور، ناکارآمدی سیستم خط مشی‌گذاری و نبود سازوکار مناسب برای شناسایی و اولویت‌بندی مسائل عمومی برای خط مشی‌گذاری شناخته شد، قبل از هر چیز پیشنهاد می‌شود که در سیستم خط مشی‌گذاری کشور، فرایند منطقی و مشخصی در زمینهٔ نحوهٔ دستورگذاری (یعنی چگونگی قرارگرفتن مسائل عمومی در دستور کار سیاستگذاران) و تعیین اولویت مسائل عمومی، تعیین شود؛ به‌گونه‌ای که مسائل و مشکل‌های عمومی که حل آنها نیازمند تصمیم‌گیری و خط مشی‌گذاری مناسب است، متناسب با اهمیت و ضرورتی که دارند، براساس یک اولویت‌بندی منطقی، در دستور کار خط مشی‌گذاران قرار گیرند تا آنان به‌دلیل پرداختن به مسائل روزمره، از پرداختن به مسائل بنیادی و اساسی کشور نظیر این پدیده بازنمانند. در این راستا، استفاده از «روش سیاست‌پژوهی» بسیار مفید و مناسب به‌نظر می‌رسد. تمرکز اصلی سیاست‌پژوهی بر دستور جلسهٔ خط مشی عمومی است و نتایج آن، برای توسعهٔ سیاست‌های عمومی مناسب، سودمند است (قلی‌پور و همکاران، ۱۳۸۹).

۲. در راستای اصلاح سیستم خط مشی‌گذاری کشور و متناسب با نتایج حاصل از تأیید فرضیهٔ دوم پژوهش پیشنهاد می‌شود که فراگرد کنترل و پیگیری حل مسائل عمومی، به‌طور دقیق تعریف شود و افراد مشخصی موظف به پیگیری وضعیت مشکل‌های عمومی کشور و بررسی نتایج احتمالی خط مشی‌ها و سیاست‌های تصویب‌شده درمورد آنها باشند. به‌طوری که اگر به‌عنوان مثال، درمورد یک مشکل عمومی در کشور تصمیم خاصی گرفته شد، در ملاحظه‌هایی فراتر از گزارش‌های «تفریغ بودجه»، نهاد مشخصی مسئول بررسی این مسئله باشد که آن تصمیم یا خط مشی تا چه حد در رفع مشکل مورد نظر موفق بوده است؛ تا بدین‌ترتیب خط مشی‌های نامناسب در روند اصلاح قرار گیرند و فراگرد حل مسائل عمومی، به‌دلیل محدودشدن به یک خط مشی نادرست و درک نامناسب آن، متوقف نشود. در این خصوص، بازتعریف رابطهٔ سیاست و اداره در سیستم خط مشی‌گذاری کشور براساس نظریه‌های جدید (نفری، ۱۳۹۱) مفید و کمک‌کننده است.

۳. براساس نتیجهٔ حاصل از فرضیهٔ دوم پیشنهاد می‌شود در سیستم خط مشی‌گذاری کشور ترتیبی اتخاذ شود که تأثیرگذاری نگرش و رویکرد سیاسی خط مشی‌گذاران بر روند بررسی مسائل و مشکل‌های عمومی کشور، به حداقل ممکن کاهش یابد؛ زیرا یکی از مهم‌ترین عواملی که موجب ناتمام‌ماندن بسیاری از طرح‌ها و برنامه‌ها و به‌دنبال آن، تضییع و اتلاف بسیاری از منابع ملی می‌شود، تغییر رویکرد و تفکرهای سیاسی خط مشی‌گذاران در دوره‌های

www.SID.ir

Archive of SID

گوناگون و تشکیک یا تردید آنها در زمینهٔ مناسب‌بودن طرح‌ها و خط مشی‌های پیشین است. در این زمینه، بعضی مدیران کشور قائل به ملاحظهٔ گرایش‌های سیاسی در فراگرد سیاستگذاری هستند (روشندل اربطانی و همکاران، ۱۳۹۱)؛ درحالی‌که تغییر رویکرد سیاسی مسئولان دولتی، نباید تعیین‌کنندهٔ نوع مسائلی باشد که در دستور کار خط مشی‌گذاران قرار می‌گیرد؛ زیرا در این‌صورت، نمی‌توان انتظار داشت که مسائل اساسی کشور به‌طور بنیادی و اصولی حل شوند.

۴. اصلاح سیستم حساب‌پس‌دهی، به‌گونه‌ای که خط مشی‌گذاران موظف شوند تا در دوره‌های معینی از مسئولیت خود، درمورد نحوهٔ پیگیری مشکل‌های عمومی کشور و تلاش برای حل آنها توضیح دهند و خود را در مقابل مردم و مسئولان ذی‌ربط پاسخگو بدانند؛ به‌طوری‌که اگر خط مشی‌گذاران نتوانند در دوران خدمت و مسئولیت خود، کارنامهٔ موجه و قابل قبولی در زمینهٔ فعالیت‌های موظف و قانونی خود ارائه دهند، دیگر قادر به ادامهٔ مسئولیت در زمینهٔ خط مشی‌گذاری و پیگیری مسائل عمومی نباشند.

۵. از آنجاکه گستردگی و پیچیدگی مسئلهٔ فقر و روشن‌نبودن مرزهای مفهومی و عینی آن، به‌عنوان یکی از دلایل اصلی مؤثر در حل‌نشدن معضل فقر شناخته شد، پیشنهاد می‌شود برای حل هرچه بهتر و سریع‌تر این مسئله، کارگروه ویژه‌ای با هدف بررسی و تحلیل ابعاد گوناگون این مسئله و سنجش و اندازه‌گیری دقیق آن (به‌صورت زیرمجموعه‌ای از سیستم خط مشی‌گذاری کشور و در راستای کمک به انجام وظایف آن) ایجاد شود. این کارگروه می‌تواند ضمن انجام پژوهش‌های عمیق در زمینهٔ ماهیت کلی مسئلهٔ فقر و مجموعهٔ عوامل مرتبط با آن و همچنین تبیین علل و ویژگی‌های خاص این مسئله در جامعه ایران، خط مشی‌ها و برنامه‌های مناسبی را برای حل این مسئله پیشنهاد کند و زمینه را برای تدوین یک برنامه یا سند جامع فقرزدایی در کشور فراهم سازد.

References

Abounoori, E. & Maleki, N. (2008). Poverty line in Semnan Province during development programs (1989-2004). *Social Welfare*, 7(28): 215-237. *(In Persian)*

Arab Mazar, A. & Hoseininejad, M. (2004). Estimating the measure of poverty and its intensity in different job groups of Iran's rural households. *Agricultural economics and development*, 12(45): 113-140. *(In Persian)*

Azimi, M. (2008). Poverty reduction through small businesses. *Labor and Society Journal*, 100: 54-76. *(In Persian)*

www.SID.ir

Archive of SID

Bennett, A. & Elman, C. (2006). Complex causal relations and case study methods: The example of path dependence. *Political Analysis*, 14: 250-267.

Campbell, J. (2001). Human rights and poverty eradication: A talisman for the commonwealth. *Asia-pacific journal on human rights and the low*, 2: 134-148.

Canagarajah, S. & Thomas, S. (2001). Poverty in wealthy economy: The case of Nigeria. *Journal of African economies*, 10 (2): 143-173.

Collier, P. & Dollar, D. (2001). Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid can meet international development. *World Development,* 29(11): 1787-1802.

Danaeifard, H., Shool, H. & Azar, A. (2011). Framework plan for the proposal of public policy: Combined Research. *Majlis & Rahbord*, 18(68): 7-32. *(In Persian)*

Dijkstra, A. (2004). Governance for sustainable poverty reduction: The social fund in Nicaragua. *Public Administration and Development*, 24(3): 197-211.

Dorosh, P. A. & Sahn, D. E. (2000). A General equilibrium analysis of the effect of macroeconomic adjustment on poverty in Africa. *Journal of Policy Modeling*, 22(6): 753-776.

Dubois, A. & Gibbert , M. (2009). From complexity to transparency: Managing the interplay between theory, method and empirical phenomena in IMM case studies. *Industrial Marketing Management*, xxx: xxx-xxx.

Ghai, D. (1999). Some proposals for an employment strategy for human development, poverty eradication and environmental regeneration. *Development*, 42(3): 90-96.

Gholipour, R., Pourseyed, B. & Hamidizadeh, A. & Amiri, A. (2010). Studying the effect of policy research in policy making area. *Journal of Public Administration,* 2(4): 127-144. *(In Persian)*

Harrison, G. W., Rutherford, T.F., Tarr, D. & Gurgel, A. (2004). Trade policy and poverty reduction in Brazil. *The World Bank Economic Review*, 18(3): 289-317.

Hertel, T. W., Ivanic, M., Preckel, P. V. & Cranfield, J. A. L. (2004). The earnings effects of multilateral trade liberalization: Implications for poverty. *The World Bank Economic Review*, 18(2): 205-236.

Imig, D. R. (2002). Book review: American Politics: Who speaks for the Poor?

www.SID.ir

Archive of SID

National interest groups and social policy, By R. Allen Hays, 277 p., New York: Routledge; *The American Political Science Review*, 96(3): 640.

Ishida, A. & Asmuni, A. (1998). Poverty eradication and income distribution in Malaysia. *Journal of Contemporary Asia*, 28(3): 327.

Jahanian, N. (2003). *The development goals by systematic approach*. research institute for contemporary thought and culture. Tehran. *(In Persian)*

Javaheripour, M. (2004). Social policy and poverty. *social welfare*, 3(12): 41-70. *(In Persian)*

Khaledi, K. & Permeh, Z. (2005). Investigating poverty status in urban and rural regions of Iran (1996-2003). *Agricultural Economics and Development*, 13(49): 57-82. *(In Persian)*

Khaledi, K., Yazdani, S. & Haghighatnejad Shirazi, A. (2008). Study of Iran's rural poverty and determining its effective factors by emphasis on investment in agricultural sector. *The Economic Researches of Iran*, 10(35): 205-228. *(In Persian)*

Khan, S. (2008). The case in case-based design of educational software: A methodological interrogation. *Education Tech Research Dev*, 56: 423–447.

Mahmoudi, V. (2007). *Measuring poverty and income distribution in Iran*. Samt. Tehran. *(In Persian)*

Mc Kinley, T. (2001). *Macro Economic Policy, Growth and Poverty Reduction*. St. Martin press. Palgrave. New York.

Mehrbani, V. (2008). The effect of education on poverty and income inequality. *Journal of economic research*, 43(1): 208-225. *(In Persian)*

Moghimi, M. (2006). *Particular issues in public management*. Samt. Tehran. *(In Persian)*

Monavvarian, A., Moghimi, M., Movahedi, M. & Hoseinzadeh, M. (2012). Explanation of policy-making for export promotion with using grounded theory strategy. *Journal of public administration,* 4(11): 123-144. *(In Persian)*

Nafari, N. (2012). A theoretical model: Exploring administrative and political domain. *Journal of public administration*, 4(10): 153-172. *(In Persian)*

Najafi, B. & Shoushtarian, A. (2007). Estimating poverty line and investigating determinants of poverty for rural and urban households in Iran. *Agricultural economics and development*, 15(59):1-24. *(In Persian)*

www.SID.ir

Archive of SID

Osei, Ph. (2002). A critical assessment of Jamaica's national poverty eradication programme**.** *Journal of International Development*, 14(6): 773-788.

Parvin, S. (1994). *The trend of poverty in some jobs and the effective factors of its discount (in urban regions of Iran).* Ministry of Economic Affairs and Finance. Tehran. *(In Persian)*

Raghfar, H. & Ibrahimi, A. (2008). Income Inequalities in Iran during 1984-2006. *social welfare*, 7(28): 9-34. *(In Persian)*

Raghfar, H. (2001), *Application of fuzzy set theory to poverty analysis*, Thesis, university of Essex. England.

Ramakrishnan, H. (2003). Poverty eradication and the Indian media, *Media Asia*; 30(1): ProQuest Asian Business and Reference, p. 5.

Roshandel Arbatani, T., Razi, H. & Labbafi, S. (2006). Pathological study of the policy making process in the Islamic Republic of Iran Broadcasting (IRIB), *Journal of Public Administration*, 4(10): 79-100. *(In Persian)*

Saei, A. (2007). *Research method in social sciences (By Critical Rationality Approach).* Samt. Tehran. *(In Persian)*

Saei, A. (2008). Globalization and poverty. *Politic Quarterly*, 38(1): 71-101. *(In Persian)*

Seifollahi, B. (1998). Employment policy and combating poverty and deprivation. *Labor and Society Journal*, 28: 6-10. *(In Persian)*

Souri, D. (1998). Poverty and Economic Macro policies (1988-1998). *Plan and Budget*. 3(10/11): 155-183. *(In Persian)*

Sumner, A. & Jones, N. (2008). The politics of poverty policy. *IDPR*, 30(4): 359-376.

Tarazkar, M. & Zibaie, M. (2004). Investigating social welfare criterions and the distribution of income and poverty in rural and urban societies: Case study of Fars, Isfahan and Semnan provinces. *Agricultural economics and development*, 12(45): 113-140. *(In Persian)*

Veit-Wilson, J. (1999). The tax threshold: Policy, principles and poverty. *Twentieth Century British History*, 10(2): 218-234.

Williams, L., Kjonstad, A. & Robson, P. (2003). *Law and poverty: The Legal System and Poverty Reduction.* International Studies in Poverty Research/Zed Books. London.

www.SID.ir