

استفاده از رویکرد فقر قابلیت‌ی در تحلیل اثربخشی سیاست‌های مبارزه با فقر در ایران طی سال‌های پس از انقلاب

نویسندگان: محمود متوسلی*
رضا آقابابائی**

چکیده

در سال‌های پس از انقلاب تاکنون، بر اساس رویکرد قانون اساسی، تلاش‌های بسیاری برای برقراری عدالت اجتماعی و محرومیت‌زدایی از طریق اقدامات برنامه‌ای و اجرایی دولت و نهادهای حمایتی مانند کمیته امداد انجام شده است. اما پس از ربع قرن، ارزیابی‌های انجام شده نشان می‌دهد این تلاش‌ها، با وجود صرف منابع مالی و انسانی نسبتاً قابل توجه، از اثربخشی مورد انتظار در کاهش فقر و محرومیت برخوردار نبوده‌اند. این مقاله، با استفاده از رویکرد فقر قابلیت‌ی که سن ارائه کرده است، اثربخشی اقدامات دولت و نهادهای حمایتی (کمیته امداد) در طول سال‌های پس از انقلاب را در

* استاد گروه اقتصاد اجتماعی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران

Email: motavaselim@yahoo.com

** استادیار دانشکده اقتصاد و مدیریت، دانشگاه سمنان

Email: aghababae2001@yahoo.com

رفع فقر بررسی و تحلیل می‌کند. این تحلیل‌ها نشان می‌دهد عمده‌ترین ضعف حمایت‌های دولت و نهادهای حمایتی، عدم بکارگیری سازوکارهای توانمندساز مبتنی بر رویکرد قابلیت، برای حمایت از گروه‌های فقیر بوده است. این تحلیل‌ها همچنین بیانگر این موضوع است که حمایت‌های انجام شده، مبتنی بر رویکرد رفاهی با هدف جبران محرومیت‌های گروه‌های فقیر و آسیب‌پذیر، از طریق پرداخت‌های انتقالی و یارانه‌ها، تنظیم و اجرا شده‌اند.

واژگان کلیدی: فقر، سیاست‌های حمایتی، یارانه‌ها، برنامه‌های توسعه، کمیته امداد

امام‌خمینی

۱. مقدمه

بر طبق گزارش توسعه انسانی سال ۱۹۹۷، سه رویکرد مهم در بررسی فقر وجود دارد که عبارت‌اند از رویکرد درآمدی، رویکرد نیازهای اساسی و رویکرد قابلیت. در رویکرد درآمدی، فردی فقیر است که درآمدش پایین‌تر از خط فقر تعریف شده باشد، در رویکرد نیازهای اساسی، فردی فقیر محسوب می‌شود که قادر به تأمین الزامات مادی زندگی در سطح حداقل تعریف شده نیست. اما در رویکرد قابلیت، فردی فقیر است که فاقد قابلیت‌های اساسی، برای انجام برخی کارکردها و فعالیت‌ها است (برنامه عمران ملل متحد^۱، ۱۹۹۷: ۱۷). سیاست‌های رفع فقر در رویکرد اول و دوم که می‌توان آنها را در دسته‌بندی کلی‌تر، رویکرد حمایتی^۲ نامید، به دنبال دستیابی فرد به حداقلی از رفاه و مطلوبیت هستند، اما در رویکرد سوم، سیاست‌ها و برنامه‌های رفع فقر، طوری طراحی و اجرا می‌شوند که قابلیت‌های اساسی و بنیادی را در افراد فقیر ایجاد کنند. این رویکردها را اصطلاحاً ترقی‌دهنده^۳ می‌نامند.

در ایران، با توجه به حجم یارانه‌های پرداختی که یکی از اهداف اساسی‌اش، حمایت از اقشار آسیب‌پذیر است، انتظار می‌رود بهبود قابل توجهی در وضعیت این گروه‌ها حاصل شود. اما از نظر

-
1. UNDP
 2. Protection
 3. Promotion

رویکرد قابلیت، یک مسئله این است که سیاست‌های حمایتی، باید توانمندی لازم در فقرا برای خروج از فقر را به وجود آورند، باید برای فقرا، فرصت ایجاد کنند و نیز با افزایش امنیت، آسیب‌پذیری و مخاطرات را برای آنها کاهش دهند. بنابراین، در درجه اول، باید تحلیل کرد که سیاست پرداخت یارانه برای کاهش فقر، با رویکرد قابلیت (ترقی‌دهندگی) چه نسبتی دارد و در عمل، نتایج اجرای این سیاست در بیش از سه دهه چیست؟ آیا اقدامات، مبتنی بر رویکرد حمایتی (جبرانی) بوده است یا رویکرد ترقی‌دهندگی؟ بنابراین، با استفاده از تحلیل اثربخشی اقدامات فقرزدایی پس از انقلاب، هدف، پاسخگویی به این سؤال است که اقدامات مذکور، تا چه حد توانسته‌اند گروه‌های محروم را قادر به خروج از وضعیت فقر سازند.

پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ و متأثر از شرایط پس از آن، ویژگی‌های نظام اقتصادی ایران، بر طبق قانون اساسی و ساختار اجتماعی و سیاسی موجود، عدالت اجتماعی و تلاش برای رفع محرومیت، به عنوان یکی از اصول انقلاب، جلوه کرد. این تلاش‌ها، در سه حوزه مختلف، شامل قانونی اساسی، سازماندهی از طریق ایجاد بنیادهای خاص برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و نیز در دولت (قوة مجریه) شکل و نزع یافت. در این شرایط، "عدالت اجتماعی"، به عنوان ویژگی مشخص الگوی توسعه اقتصادی، در قانون اساسی کشور حک شد. بر طبق این آرمان، فراهم کردن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی و تأمین امکانات مساوی و متناسب و ایجاد کار برای همه افراد و رفع نیازهای ضروری به منظور استمرار حرکت تکاملی آنها، بر عهده حکومت اسلامی است (قانون اساسی: ۱۷). تحلیل محتوای قانون اساسی نشان می‌دهد تأکید قانون بر حمایت‌های رفاهی از اقشار آسیب‌پذیر نبوده^(۱) بلکه مفاد مذکور در قانون اساسی، در این باره ناظر بر شیوه‌هایی است که بتواند هر فردی را به سطحی برساند که قادر باشد از فرصت‌ها بهره‌گیرد و در جنبه‌های مختلف زندگی، از امنیت برخوردار شود. ارائه خدمات تأمین اجتماعی، ایجاد فرصت‌های شغلی برای همه و دسترسی به سطحی از آموزش و بهداشت و رفع هر نوع محرومیت که از موارد تأکید شده قانون اساسی است، عناصر لازم در سیاست‌های حمایتی قابلیت‌محور و ترقی‌دهنده نظیر

(۱). پی‌نوشت ۱

توانمندسازی، امنیت و فرصت را در خود دارد. بنابراین، از لحاظ پشتوانه قانونی مبارزه با فقر، تعاریف قانونی، مؤید رویکرد ترقی‌دهنده در رفع محرومیت است.

بر اساس این پشتوانه قانونی، از یک سو دولت تلاش‌هایی را برای رفع فقر و محرومیت در قالب سیاست‌هایی مانند پرداخت یارانه کالاهای اساسی و نیز در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، دنبال کرده و از سوی دیگر، نهادهای متعددی نیز با مأموریت رفع فقر و محرومیت، تشکیل و سازماندهی شدند. اکنون، پس از گذشت بیش از ربع قرن تلاش و با وجود صرف منابع مالی و انسانی فراوان، میزان اثربخشی تلاش‌ها به منظور کاهش فقر و محرومیت، ضعیف ارزیابی شده است. گرچه به عنوان نمونه، حجم یارانه پرداختی دولت در سال ۱۳۸۳، بیش از ۳۹ درصد از کل هزینه دولت و ۱۳/۷ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ترازنامه و گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳) و سازمان‌های متعددی، مانند کمیته امداد امام خمینی، بنیاد شهید و امور ایثارگران، سازمان بهزیستی و ... نیز در زمینه حمایت از گروه‌های فقیر و آسیب‌پذیر، فعال بوده‌اند، گزارش ربع قرن عملکرد نظام جمهوری اسلامی ایران، با ارزیابی عملکرد این تلاش‌ها، از کاهش فقر و بیکاری و نابرابری و اصلاح نظام کارآمد و غیرهدفمند یارانه‌ها، به عنوان عمده‌ترین چالش‌های پیش‌روی عدالت اجتماعی در کشور نام می‌برد و سپس هدفمند کردن یارانه‌ها به سمت گروه‌های آسیب‌پذیر و اقشار نیازمند جامعه، شناسایی این گروه‌ها، نهادینه کردن امنیت غذایی، تأمین حداقل سرپناه و قابل قبول برای اقشار آسیب‌پذیر، و توسعه کارآفرینی و توانمندسازی فقرا و اقشار کم‌درآمد را به عنوان توصیه‌ها و پیشنهاد‌های سیاستی این بخش، مطرح می‌کند (سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۳). بنابراین سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود، این است که چرا با وجود اختصاص این حجم از منابع مالی و انسانی در نزدیک به سه دهه، هنوز فقر و نابرابری، یکی از معضلات کشور به شمار می‌رود و نتایج قابل توجهی در کاهش فقر و نابرابری، حاصل نشده است؟

مقاله حاضر، برای پاسخ به سؤال فوق، با استفاده از رویکرد قابلیت به تحلیل سیاست‌ها و اقدامات حمایتی دولت و نهادهای حمایتی می‌پردازد و اثربخشی آنها را تحلیل می‌کند. این تحلیل، سه بخش عمده را شامل می‌شود. یکی تحلیل رویکرد برنامه‌های توسعه پس از انقلاب و عملکرد آنها، دیگری رویکرد اجرایی دولت در زمینه سیاست‌های حمایتی و سوم، تحلیل عملکرد نهادهایی

که به منظور حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و فقرا ایجاد شده‌اند. پس از قسمت دوم، که به پشتوانه نظری بحث اختصاص دارد، قسمت‌های سوم، چهارم و پنجم این مقاله، به ترتیب به بررسی و ارزیابی موارد فوق اختصاص دارد و به دنبال پاسخگویی به این سؤال است که سازوکارهای حمایتی، تا چه حد بر رویکرد قابلیت منطبق بوده و در عمل چه نتایجی داشته‌اند.

در قسمت سوم، برای تحلیل رویکرد برنامه‌ای دولت، از متن قوانین و مستندات برنامه‌های توسعه اول تا چهارم پس از انقلاب و نیز از سند چشم‌انداز بهره گرفته شده است. با توجه به اینکه قانون برنامه، حاصل تفکرات عناصر اجرایی و قانونگذاری حکومت است، می‌تواند به خوبی، رویکرد برنامه‌ای دولت را منعکس کند. با توجه به وجود چهار برنامه توسعه تاکنون، بررسی این برنامه‌ها، ضمن مشخص کردن اهداف و خط‌مشی‌های دولت در زمینه سیاست‌های رفاهی، می‌تواند بیانگر این نکته نیز باشد که در طول زمان، نگرش حمایتی دولت، دچار چه تحولاتی شده است. این تحلیل، بر سه محور مورد تأکید رویکرد قابلیت، شامل افزایش توانمندی، بهبود فرصت و افزایش امنیت استوار است.

در قسمت چهارم، با استفاده از شواهد آماری ارائه شده در مستندات آماری و نیز معدودی از مطالعات انجام شده در زمینه پرداخت یارانه‌ها، اثربخشی این سیاست در حمایت از گروه‌های کم‌درآمد، مورد تحلیل قرار می‌گیرد. همان‌گونه که تأکید شد، پس از ربع قرن اجرای این سیاست، تحلیل مذکور ناظر به این نکته است که این سیاست، تا چه حد توانسته است آسیب‌پذیری گروه‌های کم‌درآمد را کاهش دهد و فرصت و توانمندی خروج از وضعیت فقر را در این گروه ایجاد کند.

اما در قسمت پنجم، با توجه به مشکلات بسیار در دستیابی به آمار و اطلاعات قابل اتکا و بر اساس سهم و نقش برجسته و قابل توجه کمیته امداد امام خمینی در میان نهادهای حمایتی، بر عملکرد این نهاد مهم در زمینه حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر تمرکز شده است. در این بخش نیز بر اساس محورهای مورد تأکید رویکرد قابلیت و با استفاده از تحلیل آماری داده‌های عملکردی کمیته امداد، در طی سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۸۳، اثربخشی برنامه‌های حمایتی این سازمان، مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد. در قسمت ششم نیز بر اساس یافته‌های تحقیق، نتایج و پیشنهادهای سیاستی بیان می‌شود.

۲. رویکرد حمایتی و رویکرد ترقی دادن

به‌طور کلی، اینکه چه رویکرد سیاست‌گذاری برای رفع فقر و محرومیت اتخاذ شود، تا حدود زیادی به تعریف و ذهنیتی وابسته است که در مورد فقر و افراد فقیر وجود دارد. همان‌طور که گزارش بانک جهانی نیز تصریح می‌کند:

«فقر عموماً مترادف با محرومیت^۱ از رفاه تلقی می‌شود... فقیر بودن یعنی گرسنه بودن، نداشتن سرپناه و پوشاک، بیمار بودن و درمان نشدن، بیسواد بودن و مدرسه نرفتن. اما برای فقرا، در فقر زیستن، چیزی فراتر از این است... مفهوم فقر، باید به گونه‌ای بسط یابد که آسیب‌پذیری و در معرض خطر بودن، بی‌پناهی و بینوایی را نیز در شامل شود، همه این شکل‌های محرومیت، به میزان زیادی قابلیت‌های یک فرد، از دید آمارتیا سن را محدود می‌کند. یعنی آزادی‌هایی که یک مرد یا زن از آن بهره می‌برد تا آن گونه زندگی کند که به آن بها می‌دهد» (بانک جهانی، ۲۰۰۱: ۴۳).

در نگرش قابلیت، استاندارد زندگی در قالب آزادی در معنای مثبت آن (آزاد بودن برای انجام این یا آن کار) تعریف می‌شود و قابلیت زندگی خوب و راحت، ارزش‌گذاری می‌گردد. به عنوان مثال، در این نگرش، در مورد غذا، توانایی فرد برای زندگی بدون گرسنگی و سوءتغذیه که محققان بانک جهانی از آن، با عنوان امنیت غذایی نام می‌برند، دارای ارزش است. این ارزش بهایی نیست که به میزان کالایی داده می‌شود که برای گرسنه نماندن لازم است و معادل آن، مقدار ارزشی نیست که از مطلوبیت حاصل از مصرف آن مقدار کالا، به دست می‌آید (سن، ۱۹۸۴؛ بانک جهانی، ۲۰۰۱؛ محمودی و صمیمی‌فر، ۱۳۸۴). در این راستا، استراتژی رفع فقر در رویکرد قابلیت باید دارای سه محور اساسی بهبود فرصت‌ها، تسهیل توانمندی فقرا و افزایش امنیت باشد. بر این اساس، باید استراتژی‌ها و برنامه‌هایی برای رفع فقر طراحی شود که دارای این سه ویژگی باشد.

در واقع، برای درک فقر همان‌طور که آمارتیا سن تأکید می‌کند، باید میان چهار مفهوم متفاوت، تمایز قائل شویم. مفهوم اول، کالا است (مانند نان)، مفهوم دوم، ویژگی‌های آن کالا است (مانند کالری‌ها و سایر مشخصات غذایی)، مفهوم سوم، کارکرد یک فرد (برای مثال، زندگی بدون کمبود کالری) و مفهوم چهارم، مطلوبیت فرد (رضایت یا برآورده شدن خواست فرد از خوردن نان یا

رضایت از اینکه به خوبی تغذیه شده است) است. در نگرش مطلوبیت، بر مورد چهارم، در نگرش فراوانی یا کالایی، بر مورد اول تمرکز می‌شود. در نگرش قابلیت، بر مورد سوم تمرکز می‌کنیم که می‌تواند با دومی نیز رابطه داشته باشد (سن، ۱۹۸۴: ۸۴). در جای دیگری، وی تمایز فوق را این‌گونه توضیح می‌دهد:

«برای مثال، یک دوچرخه را در نظر بگیرید، دوچرخه، یک کالا است. این کالا، ویژگی‌های مختلفی دارد که ما ویژگی حمل‌ونقل آن را مورد توجه قرار می‌دهیم. داشتن دوچرخه، فرد را قادر می‌سازد که بتواند در مسیر مشخصی، با آن حرکت کند که بدون داشتن آن، فاقد این توانایی بود. بنابراین ویژگی جابجایی دوچرخه، قابلیت حرکت در مسیر خاصی را به فرد می‌دهد. این قابلیت، به فرد مطلوبیت یا لذت برآورده شدن خواسته‌اش را می‌دهد. بنابراین یک توالی و ترتیبی از کالا (در این مورد، دوچرخه)، با توجه به ویژگی‌ها (در این مورد، حمل و نقل)، قابلیت انجام کار (در این مورد، توانایی تحرک و جابجایی) و مطلوبیت (در این مورد، لذت از جابجایی) وجود دارد... البته تمرکز صرف بر مالکیت بر کالا یا در دسترس بودن، برای نشان دادن سطح زندگی در نگرش قابلیت کافی نیست، زیرا ما را از این موضوع آگاه نمی‌کند که فرد واقعاً چه می‌تواند انجام دهد. ممکن است من قادر به استفاده از دوچرخه نباشم، زیرا معلولیت جسمی دارم...» (سن، ۱۹۸۳: ۱۶۰).

بنابراین، با توجه به نوع نگرش درباره استاندارد زندگی و محرومیت از آن، می‌توان به طراحی سیاست‌های فقرزدایی اقدام کرد. در نگرش مطلوبیت، فقر، محرومیت از دستیابی به مقدار مشخصی مطلوبیت تعریف می‌شود. مطلوبیت، تابع مصرف و مصرف، تابع درآمد است. از این رو، بر اساس یک تصویر از فرد فقیر، میزان محرومیت وی، مشخص می‌گردد و سپس تلاش می‌شود با جبران کمبودهای مصرفی و درآمدی‌اش، رفاه وی به حداقل تعریف شده برسد. این سیاست در صورت موفقیت در اجرا، هدفگذاری مناسب و مورد توجه قرار دادن گروه هدف، مانند یک ضربه و شوک ناگهانی عمل می‌کند و موجب کاهش محرومیت فرد در یک نقطه از زمان می‌شود. برای دوره‌های بعد نیز این ضربه باید به‌طور مداوم وارد شود. به‌طوری‌که، دولت باید همواره کیسه‌ای داشته باشد و از محل آن خرج کند. فقرا نیز در چنین وضعیتی به دولت وابسته می‌شوند. هر مسئله و اتفاقی که بر دولت و کیسه آن، اثر منفی داشته باشد، فقرا را نگران و آسیب‌پذیر می‌کند. اگر دولت، کیسه‌اش ته

بکشد و کفگیرش به ته دیگ بخورد، آنچه باقی می‌ماند، مصیبت و رنجی است که دوباره، افراد حمایت شده را در برمی‌گیرد.

اما در رویکرد قابلیت، نمی‌توان فقط به یک تصویر اتکا کرد. طبق این رویکرد، باید فیلمی از زندگی و فعالیت‌های فرد را مشاهده کرد تا فهمید چرا وی فقیر است؟ در چه ابعادی فقیر است؟ از چه چیزهایی محروم است و این محرومیت، چه تأثیری بر جنبه‌های مختلف زندگی وی و افراد وابسته به او گذاشته است؟ وی چه کارهایی قادر نیست انجام دهد؟ از چه انتخاب‌هایی محروم است؟ چه توانایی‌هایی دارد که نمی‌تواند آنها را به فعل درآورد؟ چه گزینه‌هایی برای شغل، کسب درآمد، مکان زندگی، رشته تحصیلی و... دارد؟ دامنه انتخاب او چقدر است؟ آیا شرایط فعلی، محصول انتخاب خودش بوده است؟ آیا از وضعیت زندگی خود، راضی است و چنین شرایطی، برای وی موفقیت محسوب می‌شود؟ آیا می‌تواند با اعتماد به نفس و بدون شرمندگی، در اجتماع حاضر شود؟ بدیهی است نمی‌توان این شرایط را به صرف جبران‌های درآمدی، تا سطح حداقل تغییر داد. باید از سیاست‌هایی بهره گرفت که فرد را به مسیر جدیدی وارد کند و روند زندگی‌اش را تغییر دهد. باید به محرومان امکاناتی داد که توانایی‌شان را به فعل درآورند و بر اوضاع زندگی خود مسلط شوند. پس هدف، جهش‌های موقت در وضعیت فرد نیست، بلکه توانمند ساختن فرد برای ارتقای مسیر زندگی‌اش به صورت پایدار است. باید وی را از الزامات مسیر قبلی زندگی‌اش رها ساخت. بر طبق این رویکرد، سیاست‌های فقرزدایی باید ترقی‌دهنده باشند.

در نگاهی دقیق‌تر، اتخاذ این رویکرد، تقابل مرسوم بین عدالت و کارایی را نیز از بین می‌برد. در رویکرد حمایتی، این تقابل همواره وجود دارد، زیرا کارایی، ماحصل چانه‌زنی و مبادله طرفین بازی است و در سازوکاری قابل حصول است که با انگیزه‌ها^۱ سازگار باشد. سازوکار بازار رقابتی، با مجاز دانستن دستیابی به حداکثر سود و حداکثر مطلوبیت، مطلوب‌ترین سازوکار ممکن برای حصول به کارایی است. از این حیث، نتایج آن کاراترین نتیجه ممکن و بدون ایراد است. اگر ایرادی وجود دارد، از منظر عدالت است، زیرا افرادی که فاقد موجودی اولیه از نهاده‌های تولید هستند، در این بازی، درآمدی ندارند که به مطلوبیت مورد نظرشان برسند. از این رو، برای قابل قبول کردن نتیجه از حیث

1. Incentive compatible

عدالت، باید سازوکاری خارج از این فرایند ایجاد شود. این سازوکار، همان سیاست‌های مداخله‌جویانه دولت است که با جبران محرومیت افراد فقیر و آسیب‌پذیر، نتایج بازی را تعدیل می‌کند. اما از آنجایی که این سازوکار، تحمیلی است، با انگیزه‌های طرفین بازی، سازگار نیست. عمده‌ترین شبهه‌ای که از این منظر، درباره این نوع دخالت، مطرح می‌شود، این است که این جبران‌ها، انگیزه تلاش و فعالیت را از بین می‌برد و در نتیجه، گروه‌های جبران‌شونده، به میزان کافی در نظام اقتصادی تلاش نمی‌کنند و بخشی از ظرفیت تولیدی، بالفعل نخواهد شد. بدین ترتیب، این دخالت هر چه پررنگ‌تر و عدالت‌جویانه‌تر باشد، بیشتر موجب انحراف انگیزه‌ها می‌شود و کارایی و رشد اقتصادی را به میزان زیادی محدود می‌کند. به دلیل این تقابل، توصیه می‌شود میزان این دخالت، در حداقل ممکن باشد. اما رویکرد قابلیت، به دنبال توانمند کردن افراد محروم، برای مشارکت آنها در بازی است. از منظر این رویکرد، سیاست‌های حمایتی، باید به دنبال ارتقای مسیر زندگی فرد، از طریق ایجاد فرصت‌ها و توانمند کردن فرد برای استفاده از این فرصت‌ها باشند. بنابراین، نه تنها انگیزه فرد برای تلاش را از بین نمی‌برند، بلکه از سازوکارهایی بهره می‌جویند که زمینه مشارکت اجتماعی فرد را ایجاد می‌کند و به وی انگیزه تلاش برای کسب موقعیت بالاتر اقتصادی و اجتماعی را می‌دهد. بدین ترتیب، این سیاست‌ها، خواهان مشارکت و تلاش افراد فقیر در نظام اقتصادی هستند و بر فعالیت‌های مولد فرد تأکید می‌کنند. بنابراین نتیجه نهایی این سیاست، افزایش درآمد، بهره‌وری و چشم‌انداز اشتغال برای افراد فقیر است که به معنای وارد کردن این گروه در فرایند فعالیت‌های نظام اقتصادی و ایجاد مسیر جدیدی برای زندگی آنها است. از این حیث، در این نگرش تقابل میان کارایی و عدالت یا رشد و برابری از بین می‌رود، زیرا سیاست‌های عدالت‌جویانه، با هدف کارایی و رشد، تنظیم و اجرا می‌شوند.

تا دهه ۸۰، نگرش حمایتی و رفاهی، بر رویکردهای دولت‌ها به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه حاکم بود. اما با تلاش اقتصاددانان توسعه، به‌ویژه آمارتیا سن، در معرفی نظریه قابلیت، رویکردهای ترقی‌دهنده مورد توجه قرار گرفت. علاوه بر تلاش‌های نظری، آنچه موجب شکل‌گیری این تحول شد، این واقعیت بود که از یک طرف، کفگیر دولت‌ها به ته دیگ خورد و کیسه‌ها تهی شد و از طرف دیگر، سیاست‌های جبرانی و حمایتی دولت‌ها، محرومان را از مسیر فقر و الزامات ناشی از آن، خارج

ساخت. این شرایط، موجب توجه کشورها و نهادهای بین‌المللی به رویکرد قابلیت و سیاست‌های ترقی‌دهنده شد (درز و سن^۱، هولم و موزلی^۲، ۱۹۹۶؛ متین^۳ و هولم، ۲۰۰۳). حال سؤال این است که ما چه کردیم و در چه وضعیتی قرار داریم؟ تا چه حد، سیاست‌ها و سازماندهی‌های ما، با این تحولات و نگرش‌ها، سازگار و متحول شده است؟ این سؤال در بخش‌های بعدی، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳. رویکرد برنامه‌های توسعه پس از انقلاب و نتایج آنها

در سال‌های پس از انقلاب، دولت در تلاش برای تحقق عدالت اجتماعی و کاهش فقر، دو رویکرد را دنبال کرده است. یکی رویکرد اجرایی است که عموماً در سیاست‌های عملی دولت، در قالب پرداخت‌ها و هزینه‌هایی انعکاس یافته که برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر صرف کرده است. در این رویکرد، سیاست پرداخت یارانه توسط دولت، مهمترین سیاست اجرایی دولت تلقی می‌شود. رویکرد دوم که لزوماً با رویکرد اجرایی‌اش منطبق نیست، رویکرد برنامه‌ای دولت است که در قالب اهداف و سیاست‌هایش در برنامه‌های توسعه، انعکاس یافته است. در این بخش، رویکرد برنامه‌ای دولت و سپس در بخش بعد، رویکرد اجرایی دولت در حمایت از فقرا را مورد بررسی قرار می‌دهیم. این بررسی‌ها، از دو منظر انجام می‌شود، یکی از این منظر که اساساً این رویکردها تا چه میزان، عناصر اساسی سیاست‌های رفع فقر در رویکرد قابلیت شامل (توانمندسازی، بهبود فرصت‌ها و افزایش امنیت) را در خود دارند و دیگر اینکه در عمل، تا چه حد توانسته‌اند در رفع فقر قابلیت، مؤفق و اثربخش باشند.

در ایران، برنامه‌ریزی توسعه از بهمن سال ۱۳۲۷ هجری شمسی، با پیشنهاد برنامه هفت‌ساله عمرانی اول، توسط "کمیسیون برنامه" و تصویب آن توسط دولت قوام و سپس مجلس شورای ملی، آغاز شد و تاکنون به غیر از دوره‌های وقفه‌های مقطعی در زمان انقلاب یا جنگ، تداوم داشته است. تا قبل از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷، پنج برنامه عمرانی، شامل دو برنامه هفت‌ساله و سه برنامه پنج ساله، تدوین و اجرا شد. در سال ۱۳۵۶، برنامه عمرانی ششم نیز تدوین گردید که به دلیل وقوع

-
1. Dreze and Sen
 2. Hulme and Mosley
 3. Matin

انقلاب، اجرا نشد. در سال‌های پس از انقلاب اسلامی، به دلیل مسائلی مانند عدم ثبات سیاسی در سال‌های اولیه و سپس جنگ هشت‌ساله، برنامه‌ریزی توسعه تا سال ۱۳۶۸، عملاً انجام نشد. از سال ۱۳۶۸ تاکنون، سه برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی تدوین و اجرا شده و برنامه چهارم نیز از اوایل سال ۱۳۸۴، به اجرا درآمده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ب ۱۳۷۷).

در برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب، در دو برنامه نخست، به رشد اولویت داده شد و مسئله توزیع درآمد، چندان مورد توجه قرار نگرفت. برنامه سوم، برای نخستین بار مقوله توزیع را مورد توجه قرار داد، اما آن را پدیده‌ای ضد رشد تلقی کرد و به عنوان یک هدف اجتماعی و نه اقتصادی به آن نگریست. برنامه چهارم نیز یک گام فراتر نهاد و پیگیری سیاست توزیع عادلانه را نه تنها منافی رشد ندانست، بلکه آن را به مثابه ابزاری برای رفع موانع ساختاری موجود، بر سر راه رشد تولید قلمداد کرد و در نهایت، برنامه پنجم با اصیل تلقی کردن هدف توزیع، آن را بر هدف رشد مقدم دانست (حسین زاده بحرینی، ۱۳۷۸: ۱۲۰).^۱

۱-۳. برنامه اول

در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، با توجه به تأکیدهای قانون اساسی انتظار می‌رفت رفع فقر و تحقق عدالت اجتماعی، به‌طور جدی‌تری مورد توجه قرار گیرد. در برنامه اول، تلاش برای تحقق عدالت اجتماعی و تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد مردم، جزء هدف‌های کلی برنامه قرار گرفت (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۶: ۳۱). خط‌مشی‌های اجرایی این اهداف کلی، عبارت بود از گسترش حمایت از خانواده‌های شهید، مفقودین و اسراء و جانبازان، توجه خاص به آموزش کودکان استثنایی، تهیه و تدوین نظام تأمین اجتماعی مبتنی بر اصل ۲۹ قانون اساسی، حمایت از ایجاد تعاونی‌ها، تعمیم بیمه‌های اجتماعی با اولویت به روستاییان، عشایر و گروه‌های آسیب‌پذیر، تأمین تغذیه در حد نیازهای زیستی، تأمین آموزش‌های عمومی بهداشتی و درمانی، با تأکید بر مناطق

۱. جهانگیر آموزگار در مقاله خود در سال ۱۹۷۴ میلادی (۱۳۵۳ شمسی) به این نکته اشاره می‌کند که الگوی مسلط توسعه، در دوره بعد از جنگ جهانی دوم... کل برنامه‌های ایران را نیز تحت تأثیر قرار داده و برنامه‌های عمرانی ایران، اصولاً بر محور انباشت پس‌انداز، تشکیل سرمایه و دستیابی به رشد اقتصادی سازماندهی شده است (مؤمنی، ۱۳۷۸: ۷۱).

محروم و روستایی کشور، سالم‌سازی محیط زیست، تعیین موازین ساخت مسکن شهری و روستایی و اعمال مالیات تصاعدی نسبت به ازدیاد سطح زیربنای مسکن (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۶: ۳۹-۳۸). در هدف‌های کمی برنامه اول، هیچ نوع هدف‌گذاری کمی در ارتباط با مباحث توزیع درآمد و فقر در برنامه اول صورت نگرفته (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۶: ۷۰-۶۶) و در سیاست‌های کلی، فقط به تغییر سیستم سهمیه‌بندی کالاهای اساسی، به‌طوری که سوبسیدهای پرداخت شده در چارچوب نظام تأمین اجتماعی کشور، به تدریج صرفاً به افراد کم‌درآمد جامعه، اختصاص یابد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۶: ۷۰-۶۷). در ماده واحد برنامه نیز، سه تبصره از ۵۲ تبصره قانون، شامل تبصره‌های ۵، ۶ و ۱۶ به سرمایه‌گذاری دولت در مناطق محروم و توسعه این مناطق و ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای از طریق ایجاد فرصت‌های آموزشی و بهداشتی و تأمین دارو از طریق اعطای تسهیلات برای تأسیس داروخانه توجه کرده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۶: ۱۳-۸).

در برنامه اول، به دلیل اینکه کشور در سال‌های پس از جنگ قرار داشت، رویکرد دولت در برنامه توسعه، اولویت بخشی به رشد در مقابل توزیع درآمد و توجه به عدالت اجتماعی بود. زیرا اعتقاد بر این اصل مبتنی بود که «هرچند سیاست‌های اصلاح توزیع درآمد، در کوتاه‌مدت ممکن است رفاه نسبی در قشر محروم ایجاد کند، ولی در بلندمدت تا درآمد ملی افزایش نیابد، میزان رفاه اجتماعی، افزایش نخواهد یافت، بنابراین، رشد رفاه اجتماعی، در گرو رشد درآمد ملی و توزیع عادلانه آن است» (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۶۸: ۸). مفاد قانون برنامه اول در زمینه عدالت اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، به گروه‌های خاص، مانند جانبازان و شهدا و کودکان استثنایی و تأمین حداقل نیازهای اساسی مردم، محدود بوده است. تأمین تغذیه در حد نیازهای زیستی و آموزش‌های عمومی بهداشتی-درمانی و مراقبت‌های بهداشتی برای عامه مردم و با تأکید بر مناطق محروم و روستایی کشور، از راهکارهای مورد نظر دولت در برنامه اول بوده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۶: ۳۹). ظاهراً سیاست‌های حمایتی برنامه اول، مبتنی بر رویکرد تأمین نیازهای اساسی برای مبارزه با فقر و هدفمند کردن حمایت‌ها به سمت گروه‌های محروم و آسیب‌پذیر بوده است. اما شمول نیازهای اساسی، بسیار محدود در نظر گرفته شده است. در واقع، نگاهی به آسیب

های برشمرده شده برنامه‌ریزان از اقتصاد ایران در سال‌های قبل از برنامه اول نشان می‌دهد دغدغه اصلی برنامه‌ریزان دولت، نه رفع فقر، بلکه تأکید ویژه بر دستیابی به رشد اقتصادی و بهره‌برداری از ظرفیت‌های بلااستفاده اقتصاد بوده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۶۸: ۷)^(۱). اما همین توجه حاشیه‌ای دولت به رفع فقر در برنامه اول، در سال ۱۳۶۹ تحت‌الشعاع رویکرد تعدیل اقتصادی قرار گرفت و کاملاً فراموش شد. در واقع، دولت از اوایل سال ۱۳۷۰، برنامه‌ای با عنوان "برنامه تعدیل اقتصادی بر اساس تجدیدنظر در نرخ ارز و جبران‌های اقتصادی آن" را مبنای عمل قرار داد. رویکرد برنامه مذکور چنین بود:

«کنون که در دوران بعد از جنگ و بازسازی اقتصاد بسر می‌بریم، قطعاً بسیاری از توجیهات دوران گذشته، برای زمان حال مناسب نیست و باید در دوران سیاست‌های تعدیل اقتصادی، به منظور بالا بردن میزان تولید، تشویق سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی و فراهم شدن اسباب توسعه، تجدیدنظرهای اساسی در معیارهای حمایتی دولت (از جمله سیاست‌های تخصیص ارز) صورت گیرد. لزوم تجدیدنظر مزبور به این دلیل است که مسائل سیاست تثبیت اقتصادی که لازمه دوران‌های بحرانی و جنگ بود، با مسائل تعدیل اقتصادی که سیاست غالب برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی را تشکیل می‌دهد، تفاوت اساسی دارد» (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۶۹: ۸-۷)

بدون آنکه نتایج این رویکرد بر گروه‌های آسیب‌پذیر، مورد ارزیابی قرار گیرد، توجه به داشتن نتایج مورد انتظار در زمینه رشد اقتصادی، با تأکید بیشتر برنامه‌ریزان دولت، در برنامه دوم توسعه نیز دنبال شد. لایحه پیشنهادی برنامه‌ریزان برای برنامه دوم، نتایج این رویکرد را چنین ارزیابی می‌کند:

«این مجموعه از سیاست‌ها که تحت عنوان سیاست‌های تعدیل اقتصادی خوانده شد، حذف اغتشاش‌های ایجاد شده در مکانیزم‌های اساسی اقتصادی کشور که دامنه‌ای وسیع داشت را پیگیری می‌کرد. در این باره، مجموعه‌ای از تصمیم‌های استثنایی و تاریخی اتخاذ شد و به خواست خداوند متعال، این مرحله، به نحو قابل قبولی به اجرا درآمد. امروزه می‌توانیم با اطمینان ادعا کنیم که نظام جمهوری اسلامی ایران، به عنوان نمونه حکومت اسلامی برای سایر ملل مسلمان، می‌تواند به عنوان الگویی موفقیت‌آمیز در ارائه امور اقتصادی تلقی شود» (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۳: ۵).

(۱). پی‌نوشت ۲

اما در فضای عمومی، چنین درخششی احساس نمی‌شد و مجلس، سال ۱۳۷۳ را به جای شروع برنامه دوم، به ارزیابی نتایج برنامه اول اختصاص داد تا بتواند نسبت به برنامه دوم و مفاد آن، تصمیم بهتری اتخاذ کند.

۲-۳. برنامه دوم

در برنامه دوم، تلاش به منظور تحقق عدالت اجتماعی، یکی از شانزده هدف کلان کیفی برنامه بود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، الف ۱۳۷۷: ۱۳). این هدف کلان کیفی، از طریق خط مشی‌های اساسی مانند تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی و رساندن استان‌های محروم به حد نصاب متوسط کشور، بهبود توزیع درآمد، ثروت و کاهش ضریب جینی، ایجاد سیستم مالیاتی مترقی، تعمیم، گسترش و بهبود نظام تأمین اجتماعی، عنایت به مناطق محروم و روستاها با اولویت اشتغال، بهداشت و آموزش، تحت پوشش قرار دادن کلیه کودکان و نوجوانان لازم‌التعلیم، تأمین بهداشت عمومی و گسترش بیمه همگانی، سوق دادن کمک‌های انتقالی دولت برای حمایت از اقبال آسیب پذیر و ... دنبال شد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، الف ۱۳۷۷: ۱۶-۱۵). سیاست‌های کلی برنامه، در هشت بخش تجارت خارجی، سیاست‌های پولی و تنظیم بازار، سیاست مالی، سیاست‌های عمومی، جمعیت، اشتغال و نیروی انسانی، سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی و قیمت‌گذاری‌ها بود که فقط تقویت سنت قرض‌الحسنه در زمره سیاست پولی (تقویت)، تداوم سیاست پرداخت یارانه برای کالاهای اساسی و دارو و حتی‌الامکان علنی کردن بخشی از یارانه‌های پنهان در زمره سیاست‌های عمومی، ایجاد فرصت‌های اشتغال در مناطق محروم در زمره سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی و اعمال نرخ‌های متناسب با مصرف در سیاست‌های قیمت‌گذاری را می‌توان تاحدودی و به‌طور غیرمستقیم در راستای این هدف کیفی و خط‌مشی‌های آن ارزیابی کرد. به‌طور مستقیم، هیچ سرفصل و بندی در هشت محور سیاست‌های کلی به کاهش فقر و برقراری عدالت اجتماعی توجه نکرده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، الف ۱۳۷۷: ۴۸-۳۵). در واقع، با توجه به فشار تورمی سیاست‌های تعدیل در سال‌های انتهایی برنامه اول که بیشتر از همه، تهدیدکننده گروه‌های کم‌درآمد و فقیر محسوب می‌شد، مقام رهبری رهنمودهایی برای برنامه دوم بیان کرد که رعایت عدالت اجتماعی و تأمین نیازهای اساسی را شامل می‌شد. بر این اساس، با وجود تداوم یافتن اولویت رشد بر

توزیع و مسلط بودن سیاست‌های تعدیل، عدالت اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر نیز جزء محورهای برنامه دوم قرار گرفت و برنامه‌ریزان دولت پذیرفتند که رسیدگی به اقشار آسیب‌پذیر، از جمله وظایف دولت محسوب می‌شود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۳: ۵۳).

اما در این برنامه، توجه به عدالت اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، فقط در سطح هدف‌های کلان کیفی و خط‌مشی‌های اساسی برنامه و کلی‌گویی‌های متعارف برنامه‌ریزی در ایران، باقی مانده و در سیاست‌های کلی برنامه مطرح نشده است. در مفاد قانونی برنامه که شامل یک ماده واحد و ۱۰۱ تبصره بوده، در تبصره ۱۰ برای کاهش فقر و محرومیت، مکانیزم‌هایی مانند اعطای اعتبارات ارزان‌قیمت و قرض‌الحسنه مورد توجه قرار گرفته است. در تبصره ۱۱، به توسعه روستاهای محروم از طریق انجام طرح‌های عمرانی مناسب و... توجه شده و در تبصره ۱۲ نیز مقرر شده است از محل اعتبارات تأمین اجتماعی، ۴۸۰۰ میلیارد ریال، برای پرداخت مستقیم کمک معاش ماهانه به اقشار کم‌درآمد تخصیص یابد که ۲۵ درصد آن، باید صرف فعالیت‌های خوداشتغالی این افراد شود و در تبصره ۱۶ و ۱۷ نیز تداوم پرداخت یارانه‌ها مورد تأکید قرار گرفته است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، الف ۱۳۷۷). محتوای تبصره‌های مذکور نشان می‌دهد که رویکرد برنامه دوم نیز مانند برنامه اول، تأمین نیازهای اساسی و تداوم پرداخت یارانه‌های مستقیم، برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، همراه با هدفمند کردن این پرداخت‌ها بوده که به عنوان هدفی فرعی در کنار هدف اصلی برنامه، یعنی شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی مطرح شده است. اهداف کمی کلان برنامه نیز در زمینه‌های تولید، سرمایه‌گذاری، مصرف، بودجه عمومی دولت، پول و اعتبار، بازرگانی خارجی و جمعیت و اشتغال بوده و هیچ هدف کمی در زمینه کاهش فقر و تحقق عدالت اجتماعی و بهبود توزیع درآمد و ثروت مشاهده نمی‌شود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، الف ۱۳۷۷: ۱۱۲-۱۰۹).

اما همان‌طور که در مستندات برنامه سوم توسعه نیز گفته شده، گرچه برنامه دوم، بر اصول آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی مبتنی بوده است، لیکن در اجرای برنامه دوم، به دلیل فشار عمومی ناشی از تورم شدید، تغییرات اساسی در استراتژی‌های برنامه روی داد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، الف ۱۳۷۸: ۲۰). از این رو، بر طبق تجربیات حاصل از برنامه اول و دوم، در برنامه سوم

سعی شد تا همان هدف‌های قبلی، با تأکید بر ایجاد زمینه‌های ساختاری مناسب دنبال شود و اصلاح ساختارها و رویه‌های موجود، بر کلیه فصول برنامه حکمفرما شود.

۳-۳. برنامه سوم

در برنامه سوم، سوق دادن همه فعالیت‌های مربوط به رشد و توسعه اقتصادی به سوی عدالت اجتماعی و حفظ قدرت خرید گروه‌های کم‌درآمد و متوسط جامعه از طریق ایجاد اشتغال و سرمایه‌گذاری مولد برای آنها و عمران روستاها، چندین بند از سیاست‌های کلی برنامه سوم، شامل بندهای ۱، ۲، ۳ و ۵ را به خود اختصاص داده و اولین بار، بحث امنیت غذایی، در بند ۱۳ سیاست‌های کلی مورد توجه قرار گرفته است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ب ۱۳۷۸: ۷-۵). گرچه در این برنامه نیز هدف اساسی، رشد اقتصادی بود، اما توجه به عدالت اجتماعی، با توجه به سیاست‌های ابلاغی از سوی مقام رهبری، کمی پررنگ‌تر از برنامه‌های قبل بود و فصل مشخصی از برنامه را به خود اختصاص داد. ضمن آنکه برای اولین بار، نظام تأمین اجتماعی، یک فصل خاص از برنامه، یعنی فصل نهم از رهنمودهای کلی برنامه مصوب هیأت وزیران را به خود اختصاص داده است. در این رهنمودها که بندهای ۷۹ تا ۹۶ رهنمودهای کلی را شامل می‌شوند، برای اولین بار خواسته شده است که مجموعه اقدامات حمایتی دولت، بر اساس معیارهای هدفمند بودن و شفافیت، در قالب نظام جامع تأمین اجتماعی اعمال شود. ضمن آنکه بر تداوم یارانه کالاهای اساسی و حمایت از دهک اول، به شکل پرداخت‌های انتقالی، تأکید گشته و خواسته شده طبقه‌بندی یارانه‌ها بر اساس نوع مصرف و گروه هدف انجام شود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ب ۱۳۷۸: ۳۵-۳۱). در مواد قانونی برنامه سوم نیز که در دو قسمت حوزه‌های فرابخشی و امور بخشی ارائه شده، فصل پنجم از میان ۱۲ حوزه فرابخشی، به نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها اختصاص یافته است. در این فصل، که مواد ۳۶ تا ۴۷ برنامه را شامل می‌شود، بر تحقق اصل ۲۹ قانون اساسی، توسعه فعالیت‌های بیمه‌ای، هدفمند کردن یارانه‌ها و حمایت از تولید کالاهای اساسی تأکید شده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، پ ۱۳۸۲).

همانند دو برنامه پیشین، برنامه سوم نیز بدون ارائه هدف‌های کمی، به توصیه‌های سیاستی کلی مانند هدفمندسازی یارانه‌ها توجه کرده است. همان‌طور که مستندات برنامه سوم نیز نشان می‌

دهند، دغدغه اصلی برنامه‌ریزان دولت در حوزه عدالت اجتماعی، هدفمندسازی یارانه‌ها بوده است. آسیب‌شناسی این برنامه از روندهای گذشته در حوزه تأمین اجتماعی و یارانه‌ها، مبتنی بر دستیابی به شیوه‌های بهتر برای پرداخت یارانه‌ها و نظام تأمین اجتماعی بوده است. در عین حال، برای جلوگیری از تأثیر آسیب‌های رفاهی بر تداوم پرداخت یارانه کالاهای اساسی، دارو و مواد غذایی تأکید شده است، البته تا زمانی که نظام اجرایی کارا و مطمئنی با روش آبرومندانه و اطمینان‌بخش، تأثیر حذف یا کاهش یارانه‌ها بر گروه‌های کم‌درآمد را خنثی کند. علاوه‌براین، برای حفظ کرامت انسان‌ها گفته شده است که باید در برابر تغییر سطح قیمت‌ها، قدرت خرید مردم را حفظ کرد و حداقل نیازهای دهک اول درآمدی، به گونه‌ای تأمین شود که جنبه صدقه نداشته باشد، بلکه به عنوان وظیفه دولت در قبال این گروه تلقی شود. علاوه‌براین، خواسته شده اعطای یارانه‌ها با اجرای سیاست‌هایی ادامه یابد که میزان یارانه خانوارهای کم‌درآمد را افزایش، طبقه متوسط را حفظ و یارانه خانوارهای پردرآمد را کاهش دهد و حذف کند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ب ۱۳۷۸: ۳۴-۳۲).

طبق رویکرد قابلیت‌محور در رفع فقر، تنها نکته مثبت برنامه سوم که در مواد قانونی آن مشاهده می‌شود، توجه به بحث امنیت غذایی است که در رهنمودهای کلی برنامه مصوب هیأت وزیران در فصل تأمین اجتماعی و در ماده ۱۹۷ قانون برنامه سوم، مورد تأکید قرار گرفته است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ب ۱۳۷۸: ۳۵ و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، پ ۱۳۸۲: ۲۷۷-۲۷۶). بر اساس آمار ارائه شده در مستندات برنامه، حدود ۲۰ تا ۲۵ درصد جمعیت کشور، در معرض خطر ناامنی غذا و تغذیه بوده‌اند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ت ۱۳۷۸: ۵۳۲).

بدیهی است که نگاه مسلط برنامه‌ریزان در برنامه سوم، مبتنی بر رویکرد رفاهی است، به طوری که آثار منفی رشد اقتصادی برای گروه‌های کم‌درآمد را خنثی کند یا به حداقل برساند. گرچه ظاهراً سیاست‌های دولت در این برنامه، رنگ و لعاب دیگری یافته، اما برنامه‌ریزان کماکان بدون بکارگیری رویکردهای قابلیت‌محور در رفع فقر، نتوانسته‌اند سیاست‌های اثربخشی برای رفع فقر طراحی کنند و سازوکار اجرایی مناسبی برای مبارزه با فقر تدارک ببینند. تنها دغدغه برنامه‌ریزان که بر آن تأکید زیادی شده، ارتقای شیوه‌های حمایتی موجود بوده است. شیوه‌هایی که در بهترین حالت، بهبود رفاهی توأم با حس وابستگی به اعانه‌دهنده را در نیازمند به کمک به وجود می‌آورند. همان‌طور

که گزارش‌های نظارتی سازمان مدیریت نشان می‌دهند، چنین رویکردی به لحاظ عملی تحقق نیافته است. برای مثال، در بحث امنیت غذایی، تنها سیاست عملی، اختصاص بخشی از یارانه‌ها به شیر در مدارس بوده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، پ ۱۳۸۲: ۶۹۱-۷۶۷-۷۶۴، ۱۴۴۲).

۳-۴. برنامه چهارم

قبل از تدوین برنامه چهارم، سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی، توسط مقام رهبری به دستگاه‌های اجرایی و برنامه‌ریز ابلاغ شد. طبق این افق ترسیم شده، جامعه ایرانی در سال ۱۴۰۴، در کنار سایر ویژگی‌ها، باید عدالت اجتماعی را نیز داشته باشد و از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب، برخوردار باشد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ت ۱۳۸۲). در پایان سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴، تأکید شده است که تعیین اهداف در برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه، باید بر اهداف ترسیم شده در این سند منطبق باشد.

در برنامه چهارم، همان‌طور که در گزارش ربع قرن عملکرد نظام جمهوری اسلامی و در مستندات برنامه چهارم توسعه ذکر شده است، ارزیابی برنامه‌ریزان در حوزه عدالت اجتماعی نشان می‌دهد که توزیع نابرابر درآمدها و عدم برخورداری دهک‌های پایین درآمدی از یارانه‌ها هنوز وجود دارد و از ایجاد نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، کاهش فقر، بیکاری و نابرابری، افزایش سرمایه انسانی در اقشار کم‌درآمد و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای از طریق متعادل کردن توزیع امکانات عمومی (فرهنگی، آموزشی و اجتماعی)، و اصلاح نظام ناکارآمد و غیرهدفمند یارانه‌ها، به عنوان چالش‌های اساسی این بخش یاد می‌شود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، الف ۱۳۸۴). از این رو، در برنامه چهارم توسعه، با توجه به تأکیدهای سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴، نگرش جامع‌تر و توجه بیشتری نسبت به برنامه‌های قبلی، به بحث عدالت اجتماعی و سیاست‌های حمایتی پدید آمده است. در سیاست‌های کلی برنامه چهارم، طی بندهای ۱۲ و ۱۳، بر تحقق عدالت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های برابر، مبارزه با فقر و ... تأکید شده است. علاوه‌براین، در بندهای ۳۸، ۳۹، ۴۱ و ۴۳، به ترتیب بر امنیت غذایی، حفظ قدرت خرید گروه‌های کم‌درآمد، حمایت از تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد و ارتقای سطح زندگی روستاییان و رفع فقر در روستاها تأکید شده است (سازمان

مدیریت و برنامه‌ریزی، ت ۱۳۸۲). در قانون برنامه نیز یک بخش از هفت بخش قانون، به توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی اختصاص یافته است که دو فصل هفتم و هشتم از ۱۵ فصل برنامه را شامل می‌شود. در این برنامه، برای اولین بار در کنار اهداف کلان اقتصادی، شاخص‌های کمی در زمینه کاهش فقر و نابرابری نیز تعیین شده‌اند. برای مثال، مقرر شده است که درصد جمعیت زیر خط فقر نسبی (۵۰٪ میانه درآمدی) تا سال ۱۳۸۸، به ۷ درصد کاهش یابد و ضریب جینی به ۰/۳۸ برسد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ب ۱۳۸۴: ۲۰۳).

علاوه بر تأکیدهای سیاست‌های کلی بر عدالت اجتماعی، بخش سوم مواد قانونی برنامه چهارم با عنوان توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی، به مباحث سیاست‌های حمایتی دولت اختصاص یافته است. در این بخش، در مواد قانونی مختلف، از دولت خواسته شده است تا اقدامات مختلفی را به منظور کاهش فقر و نابرابری انجام دهد. در ماده ۸۴، دولت به نهادینه کردن امنیت غذایی و تغذیه در کشور مکلف شده است. مهمترین بند این ماده، تهیه و اجرای برنامه امنیت غذایی است. در ماده ۹۰ نیز دولت مکلف شده است تا میزان خانوارهای آسیب‌پذیر از هزینه‌های غیرقابل تحمل سلامت را به یک درصد کاهش دهد. در ماده ۹۵، از دولت خواسته شده است حداکثر تا پایان سال دوم برنامه، کلیه خانوارهای زیر خط فقر مطلق را تحت پوشش قرار دهد. در همین ماده، بر اتخاذ روش‌های توانمندساز و مشارکت محلی برای رفع فقر و محرومیت تأکید شده است. در ماده ۹۶، تحقق نظام جامع تأمین اجتماعی، بر اساس اصل ۲۹ قانون اساسی، جزء وظایف دولت محسوب شده است. در ماده ۹۷ نیز، دولت به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مکلف شده است. در این ماده، تهیه و تدوین طرح جامع توانمندسازی زنان خودسرپرست و سرپرست خانوار، مورد تأکید قرار گرفته است. همچنین در ماده ۱۰۳ بند الف ماده ۴۶ برنامه سوم، بر هدفمند کردن یارانه کالاهای اساسی، انرژی و سایر موارد تأکید شده است. علاوه بر این، برخلاف برنامه‌های قبلی، در اینجا اهداف کمی در زمینه عدالت اجتماعی تعیین شده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ب ۱۳۸۴: ۱۳۰-۱۱۱).

برنامه چهارم نسبت به سایر برنامه‌ها، از رویکرد کامل‌تری در خصوص رفع فقر برخوردار است و برای نخستین بار، به بحث توانمندسازی و اتخاذ روش‌های توانمندساز برای رفع فقر توجه

کرده است. اما این تأکیدها در حد توصیه‌های کلی و عمومی و فاقد راهکارهای اجرایی مشخص است و همواره از دولت خواسته شده است تا این اقدامات را انجام دهد، اما مشخص نشده است که چه بخشی از دولت یا کدام سازمان حمایتی، مسئول پیشبرد این اهداف و برنامه‌ها است. گرچه برخلاف روال قبلی، تاکنون سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، هیچ گزارش نظارتی از عملکرد برنامه چهارم منتشر نکرده است، اما روشن است که تاکنون هدفمندسازی یارانه، همانند برنامه‌های گذشته، عملی نشده است. در ضمن، دولت اساساً به اعطای اعتبارات ارزان قیمت به گروه‌های مختلف اجتماعی توجه داشته است. بدیهی است که چنین رویکردی، افزایش توانمندی و امنیت فقرا را تضمین نمی‌کند. در واقع، بر طبق تجربیات جهانی، اعتبارات ارزان قیمت، تجربه شکست‌خورده‌ای در حمایت از فقرا محسوب می‌شود^(۱). گرچه در بهترین حالت، (یعنی وضعیتی که فرض می‌کنیم این اعتبارات ارزان، به دست افرادی می‌رسد که گفته می‌شود این اعتبارات برای آنها است) چنین سیاست‌هایی، فقط فرصت‌های مقطعی برای فقرا ایجاد می‌کنند. فرصتی که مشخص نیست به شکل مولد درمی‌آید و می‌تواند قابلیت خروج فقرا از وضعیت فقر را بدهد یا خیر.

اما علاوه بر نکات فوق، می‌توان در این باره از نتایج سایر مطالعات نیز بهره گرفت. در رابطه با اثربخشی برنامه‌های توسعه در زمینه کاهش فقر نیز تحقیقات معدودی به‌طور مستقل درباره روند تغییرات فقر و نابرابری در کشور، با ملاحظه رویکرد برنامه‌های توسعه انجام شده است. سوری (۱۳۷۷) روند فقر و نابرابری را در سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۷۵، با استفاده از اطلاعات درآمد و هزینه حدود ۲۰۰ هزار خانوار ایرانی در طی این دوره بررسی کرده است تا به این سؤال پاسخ دهد که فقر در دوره‌ای که دوره بازسازی اقتصاد نام گرفته، چه تغییراتی داشته است. نتایج بررسی‌های وی نشان می‌دهد که میزان عمومی فقر در کشور، در دوره ۱۳۶۷ تا ۱۳۷۰ ثابت بوده، در دوره ۱۳۷۰ تا ۱۳۷۳ کاهش یافته، در سال ۱۳۷۴ افزایش یافته و در سال ۱۳۷۵ نیز در سطحی معادل سال ۱۳۷۴، ثابت مانده است. محمودی (۱۳۸۳) نیز تحولات توزیع درآمد در برنامه اول توسعه (۷۳-۱۳۶۸) را بررسی کرده است. نتایج مطالعه وی نیز نشان می‌دهد میزان نابرابری در ایران، بسیار بالا است و طی سال‌های برنامه اول توسعه، تغییری نکرده است. علاوه‌براین، مطالعه وی نشان می‌دهد که نابرابری در

(۱). پی‌نوشت ۳

مناطق شهری، کاهش و در مناطق روستایی افزایش یافته و این افزایش و کاهش، اثر یکدیگر بر نابرابری کل جامعه را خنثی کرده‌اند. همچنین این تحقیق، مؤید کاهش رفاه اجتماعی در نقاط روستایی در طی سال‌های برنامه اول توسعه است. حسینی‌نژاد و اقتصادیان (۱۳۸۵) نیز روند تغییرات فقر در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۰ را بررسی کرده‌اند تا به این سؤال پاسخ دهند که آیا سیاست‌های توسعه‌ای پس از انقلاب، وضعیت فقر را بهبود بخشیده‌اند. آنها در بررسی خود، کشور را به نه منطقه تقسیم کرده و سپس روند تغییرات فقر در این نه منطقه را در نقاط شهری و روستایی مورد بررسی قرار دادند. نتایج این مطالعه نیز نشان می‌دهد در طی سال‌های اجرای برنامه‌های توسعه، استراتژی مشخص کاهش فقر از سوی برنامه‌ریزان دنبال نشده است. آزمون معنی‌داری کاهش فقر در سال‌های مختلف نشان می‌دهد که مقادیر شاخص‌های فقر، طی سال‌های اجرای برنامه‌های توسعه‌ای، روند مشخصی (در جهت کاهش) نداشته است.

بنابراین، نتایج مطالعات فوق نیز تأیید می‌کند که برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، موجب شکل‌گیری روند باثبات در کاهش فقر و نابرابری در کل کشور نشده است. به‌طور کلی، می‌توان گفت در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، رویکرد دولت در مبارزه با فقر و نابرابری، با درجاتی بیش و کم، رویکردی رفاهی بوده و به رویکرد قابلیت‌ی و توانمندسازی فقرا با ارائه راهکارهای اجرایی مشخص، توجه لازم نشده است. برنامه‌ریزان در واکنش به عدم اثربخشی رویکردهای اجرایی و حمایتی دولت که مهم‌ترین آن، پرداخت یارانه‌ها بوده است، بیشترین تأکید را بر هدفمندسازی یارانه داشتند که با وجود تأکید در هر چهار برنامه، عملی نشده است. در واقع، رویکردهای برنامه‌ریزان برای تدوین سیاست‌های حمایتی در طول این چهار برنامه توسعه، فاقد هدفمندی در راستای افزایش قابلیت در فقرا بوده است.

۴. رویکرد اجرایی دولت: یارانه‌ها

تقسیم‌بندی‌های متفاوتی از یارانه‌ها بر اساس اهداف و نیز نحوه اعطای آنها صورت گرفته است^(۱). صرف‌نظر از روش پرداخت یارانه‌ها، این سیاست با هدف حمایت از فقرا و افزایش قدرت خرید آنها اجرا می‌شود. مستندات چتر ایمنی رفاه اجتماعی که وزارت رفاه و تأمین اجتماعی کشور تهیه کرده است، از یارانه به عنوان سیاستی برای حمایت از اقشار فقیر و بسیار فقیر یاد می‌کند (وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳: ۹). این روش حمایتی در ایران، از اواسط دهه ۵۰، با هدف فوق آغاز شد و پس از انقلاب، بر اساس رویکردهای موجود، بسط و گسترش یافت، به طوری که اکنون برخی برآوردها نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۶۹ تا ۱۳۸۰، حجم یارانه‌های آشکار و پنهان پرداختی دولت، به طور متوسط، ۲۴/۷ درصد از تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص داده است (پرمه، ۱۳۸۳: ۴۰).

بر اساس گزارش بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۸۳، ۲۷۵۳۸.۴ میلیارد ریال یارانه توسط سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط پرداخت شد که ۸۵/۴ درصد از آن، بابت یارانه کالاهای اساسی و خدمات بوده که ۵۱ درصد از یارانه کالاهای اساسی و خدمات، فقط به گندم اختصاص داشته است. علاوه بر این، ۱۳۹۸۹.۷ میلیارد ریال نیز بابت مابه‌التفاوت نرخ ارز کالاهای یارانه‌ای پرداخت شد. در ضمن، با توجه به اینکه دولت موظف به شفاف‌سازی یارانه حامل‌های انرژی شده بود، طبق گزارش مذکور مشخص شد، دولت در این سال، ۱۴۸۰۸۱ میلیارد ریال نیز یارانه حامل‌های انرژی پرداخت کرده است (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش اقتصادی و ترانزنامه ۱۳۸۳: ۱۰۷-۱۱۳). بر این اساس، مجموع یارانه پرداختی دولت در سال ۱۳۸۳، بیش از ۱۸۹ هزار میلیارد ریال بوده است. طبق گزارش بانک مرکزی، کل پرداخت‌های دولت با احتساب رقم شفاف‌سازی حامل‌های انرژی، حدود ۴۸۴ هزار میلیارد ریال و تولید ناخالص ملی جاری به قیمت پایه ۱۳۸۴.۸ هزار میلیارد ریال گزارش شده است. با این ارقام،

(۱). پی‌نوشت ۴

میزان یارانه پرداختی، بیش از ۳۹ درصد از هزینه دولت و ۱۳/۷ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده است.

با توجه به حجم یارانه‌های پرداختی که یکی از اهداف اساسی آن، حمایت از اقشار آسیب‌پذیر است، انتظار می‌رود بهبود قابل توجهی در وضعیت این گروه‌ها حاصل شود. اما بر طبق رویکرد قابلیت، یک مسئله این است که سیاست‌های حمایتی، باید توانمندی لازم در فقرا برای خروج از فقر را پدید آورند، باید برای فقرا فرصت ایجاد کنند و با افزایش امنیت، آسیب‌پذیری و مخاطرات را برای آنها کاهش دهند. بنابراین، در درجه اول باید تحلیل کرد که سیاست پرداخت یارانه برای کاهش فقر، با رویکرد قابلیت چه نسبتی دارد و دیگر اینکه در عمل، نتایج اجرای این سیاست، در بیش از سه دهه چیست؟ در پاسخ به سؤال اول، همان‌طور که آمارتیا سن تأکید می‌کند، باید میان چهار مفهوم متفاوت، تمایز قائل شویم. مفهوم اول، کالا است (مانند نان)، مفهوم دوم، ویژگی‌های آن کالا است (مانند کالری‌ها و سایر مشخصات غذایی)، مفهوم سوم، کارکرد یک فرد (برای مثال، زندگی کردن بدون کمبود کالری) و مفهوم چهارم، مطلوبیت فرد (رضایت یا برآورده شدن خواست فرد از خوردن نان یا رضایت از اینکه به خوبی تغذیه شده است) است. در نگرش مطلوبیت، بر مورد چهارم و در نگرش فراوانی یا کالایی، بر مورد اول تمرکز می‌شود. در نگرش قابلیت، بر مورد سوم تمرکز می‌شود که می‌تواند با دومی نیز در ارتباط باشد (سن، ۱۹۸۴: ۸۴).

بر طبق تحلیل مذکور و نحوه اجرای سیاست پرداخت یارانه، به‌ویژه در زمینه انرژی و کالاهای اساسی، ظاهراً سیاست پرداخت یارانه، به دنبال برآورده شدن نیاز افراد جامعه به مصرف کالاهای اساسی و انرژی یا به عبارت بهتر، افزایش مطلوبیت و رفاه افراد، با افزایش مصرف و برخورداری آنها از این کالاها است. از این رو، می‌توان سیاست پرداخت یارانه را سیاستی دانست که هدفش جبران کمبود درآمدی اقشار آسیب‌پذیر برای خرید و مصرف کالاهای اساسی نظیر گندم، گوشت، قند و شکر، شیرخشک و... است. اگر فرض کنیم این سیاست به نحو مطلوب اجرا می‌شود و به هدف خود دست می‌یابد، در بهترین حالت، جبران‌کننده کمبود مصرف اقشار آسیب‌پذیر از این کالاها است و مطلوبیت و رفاه آنها را افزایش می‌دهد. از این حیث، پرداخت یارانه در بهترین حالت، مبتنی بر رویکرد مطلوبیت تلقی می‌شود و هدفش افزایش رفاه افراد فقیر است. به‌طور مشخص و

برای مثال، با پرداخت یارانه گندم و نان، افراد فقیر، مطلوبیت حاصل از خوردن نان را کسب می‌کنند، اما قابلیت زندگی کردن بدون کمبود کالری را به دست نمی‌آورند. بنابراین سیاست پرداخت یارانه، فقرا را توانمند نمی‌کند و برای آنها فرصت نیز پدید نمی‌آورد. نکته مهم دیگر این است که این نوع جبران درآمدی و افزایش رفاه برای فقرا، تا زمانی تداوم دارد که دولت بتواند و بخواهد این نوع یارانه‌ها را پرداخت کند. هرگاه دولت به دلایل مختلف، قادر به پرداخت یارانه‌ها نباشد یا نخواهد این سیاست را ادامه دهد، آن‌گاه می‌توان انتظار داشت وضعیت اقشار آسیب‌پذیر و فقرا بسیار مصیبت‌بار شود. از این رو، این سیاست تأمین‌کننده افزایش امنیت و کاهش آسیب‌پذیری برای فقرا نیز نیست. این رو، یکی از معایب سیاست مذکور اینست که پس از وضع یارانه، به سختی می‌توان آن را حذف کرد (وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳: ۹) زیرا با ایجاد وابستگی در گروه‌های فقیر به این پرداخت‌ها و عدم توانمندسازی‌شان، آسیب‌پذیری فقرا را حتی تشدید نیز می‌کند. در واقع، این سیاست به دلیل نداشتن عنصر پایداری بلندمدت و درون‌زا، نمی‌تواند برای فقرا، امنیت به وجود آورد. بنابراین، نمی‌توان پرداخت یارانه را سیاست حمایتی مؤثری برای رفع فقر دانست. این سیاست، علاوه بر انحراف قیمت و مصرف کالاها، می‌تواند موجب نشت مزایا به افراد غیرفقیر شود (وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳: ۹). در واقع، نحوه اجرای این سیاست در ایران، ضمن آنکه معیارهای سیاستی رویکرد قابلیت را تأمین نمی‌کند، معایب عمده‌ای دارد که در عمل، اثربخشی آن برای رفع فقر را از بین می‌برد. مهمترین ایراد این روش، غیرهدفمند بودن آن است که موجب می‌شود با توجه به امکان مصرف بیشتر اقشار مرفه، توانمندان نسبت به فقرا، بهره بیشتری از یارانه‌ها ببرند. بر طبق نتایج یک مطالعه موردی، سهم دهک دهم درآمدی (۱۰ درصد پردرآمدترین اقشار جامعه) از یارانه بنزین، گازوئیل، برق، نفت سفید، گاز، دارو، قند و شکر به ترتیب معادل ۳۳/۰، ۳۳/۰، ۱۷/۴، ۹/۸، ۱۷/۰، ۱۸/۱، و ۱۲/۰ درصد است، درحالی‌که سهم دهک اول (ده درصد کم‌درآمدترین اقشار جامعه) از کالاهای فوق‌الذکر، به ترتیب ۰/۸، ۱/۰، ۳/۹، ۵/۲، ۳/۷، ۴/۰، ۶/۵ درصد است. همچنین در مجموع، یارانه‌های سهم دهک دهم، ۲۰/۵ درصد و سهم دهک اول، ۳/۸ درصد است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۰: ۱۰-۹). جدول (۱) نیز سهم دهک‌های مختلف درآمدی از یارانه‌های مختلف را در سال ۱۳۷۵ نشان می‌دهد. گزارش ربع قرن عملکرد نظام جمهوری اسلامی ایران

(۱۳۸۱-۱۳۵۶) نیز با ناعدلانه خواندن میزان بهره‌مندی اقشار آسیب‌پذیر و محروم جامعه در مقایسه با اقشار مرفه جامعه تصریح می‌کند:

«... آنچه مسلم است این است که کمک‌ها و حمایت‌های دولت، ناکافی نیست، بلکه ناکارآمد است. به طور مثال، در سال ۱۳۷۷ شکاف فقر^۱ در حدود ۴۸۰۰ میلیارد ریال محاسبه شده، در حالی که تنها میزان یارانه پرداختی به بخش مصرف و کالاهای اساسی، ۵۲۰۰ میلیارد ریال بوده است و با وجود حمایت‌ها و یارانه‌های پرداختی دولت در سال فوق، درصد قابل توجهی از خانوارهای شهری و روستایی، در زیر خط فقر قرار داشته‌اند» (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳: ۷۶).

مقایسه‌ای دیگر نیز صحت تحلیل مذکور را نشان می‌دهد. بر اساس محاسبه انجام شده، در سال ۱۳۷۹ سرانه یارانه پرداختی به هر فرد ایرانی، در هر ماه ۲۰۲۶۰۰ ریال بوده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۰: ۸). در ضمن، طبق برآوردهای انجام شده، خط فقر نسبی به قیمت‌های جاری، برای خانوار ۵ نفره در سال ۱۳۷۹، ماهانه ۱۰۴۸۷۲۳ ریال برای خانوار شهری و ۶۲۷۰۸۸ ریال، برای خانوار روستایی بوده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۲: ۶۴۲). در نتیجه خط فقر نسبی برای هر فرد در شهر، ماهانه ۲۰۹۷۴۵ ریال و در روستا، ۱۲۵۴۱۸ ریال بوده است که کمتر از سرانه یارانه پرداختی به هر ایرانی در سال مذکور است. بنابراین، می‌توان ادعا کرد که اگر این پرداخت‌ها، کارآمد و اثربخش بودند، فقر به‌طور کامل از بین می‌رفت.

نکته قابل توجه این است که رویکرد قابلیت‌محور، در بررسی و اندازه‌گیری فقر، نسبت به نابرابری حساس است، زیرا بر اساس این رویکرد، دستیابی به حداقلی از قابلیت‌های اساسی، مستلزم برخورداری سطوح متفاوتی از درآمد، کالاها و... در افراد است. بنابراین، بر طبق رویکرد قابلیت، یکی دیگر از ملاک‌های اثربخشی سیاست‌های رفع فقر، کاهش نابرابری‌های درآمدی است. با توجه به برخورداری بیشتر دهک‌های بالاتر از یارانه‌های پرداختی، سیاست پرداخت یارانه با روش موجود، نه تنها موجب کاهش فقر نمی‌شود، بلکه حتی با تشدید نابرابری، می‌تواند فقر نسبی را نیز افزایش دهد. برای مثال، بررسی مرکز آمار ایران درباره اندازه‌گیری فقر نسبی و فقر مطلق نشان می‌دهد طی سال

۱. شکاف فقر: هزینه‌ای که برای ارتقای خانوارهای روستایی و شهری زیر خط فقر، به سطح فقر ضروری است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳: ۷۶).

های دهه ۷۰، با وجود کاهش درصد افراد زیر خط فقر مطلق، درصد افراد زیر خط فقر نسبی افزایش یافته است. بر طبق گزارش مذکور، اقدامات دولت در کاهش فقر نسبی، اثربخش نبوده است (خداداد کاشی و دیگران، ۱۳۸۱: ۸۹-۸۸). گزارش وزارت رفاه و تأمین اجتماعی نیز نشان می‌دهد درصد افراد زیر خط فقر نسبی، طی سال‌های ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۱ ثابت مانده است (وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳: ۱۶).

رویکرد دولت برای حل این مشکل، تغییر روش پرداخت یارانه بوده که از آن، با عنوان "هدفمند کردن یارانه" یاد شده است. همان‌طور که توضیحات قسمت دوم مقاله نیز روشن می‌کند، اصلاح نظام ناکارآمد و غیرهدفمند یارانه‌ها و هدفمند کردن یارانه‌های پرداختی، به یکی از آرزوهای دست‌نیافتنی دولت تبدیل شده، زیرا در چهار برنامه توسعه پس از انقلاب، این مسئله بسیار مورد تأکید قرار گرفته است. این تأکید مداوم و عدم تحقق آن، نشان‌دهنده وجود پارادوکس در هدفمندسازی یارانه‌ها نزد دولت است. از یک طرف، همان‌طور که گفته شد، در رویکرد قابلیت، پرداخت یارانه‌ها، این ایراد اساسی را دارد که موجب افزایش عدم امنیت و آسیب‌پذیری فقرا می‌شود، زیرا فقرا همواره با این خطر روبرو هستند که دولت تصمیم بگیرد یارانه پرداخت نکند یا شیوه پرداخت آن را تغییر دهد. از سوی دیگر، دولت با درک ناکارآمدی شیوه‌های حمایتی‌اش از یک سو و نیز محدودیت منابع مالی از سوی دیگر، همواره این اجبار را حس کرده که پرداخت‌های مذکور را کاهش دهد یا هدفمند کند. اما با تصور هزینه‌هایی که این اقدام می‌تواند بر اقشار آسیب‌پذیر و فقرا داشته باشد، مجبور به عقب‌نشینی شده است. محاسبات صورت گرفته در جدول (۱)، به این تحلیل کمک می‌کند.

در این جدول، میزان بهره‌مندی از یارانه‌ها بر اساس بررسی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی انجام شده است و نیز مبنای محاسبات مجموع یارانه ریالی، مابه‌التفاوت نرخ ارز یارانه‌های پرداختی دولت، بابت دارو و کالاهای اساسی و یارانه پنهان انرژی بوده است. همان‌گونه که ارقام جدول نشان می‌دهند دهک‌های پایین درآمدی، به مراتب از یارانه‌های پرداختی دولت، بهره کمتری می‌برند، به طوری که میزان بهره‌مندی از یارانه برای هر خانوار دهک دهم، بیش از ۵ برابر هر خانوار دهک اول است. این موضوع، خود بیانگر عدم هدفمندی در اعطای یارانه‌ها است. اما اگر همین میزان بهره

مندی را با داده‌های حاصل از متوسط مجموع هزینه ناخالص خوراکی و غیرخوراکی هر خانوار برای هر دهک مقایسه کنیم، به نتایج قابل توجهی دست می‌یابیم. این نتایج، نشان می‌دهد که برای خانوارهای شهری و روستایی، اولاً سهم دهک‌های پایین درآمدی از یارانه‌ها، بیشتر از سهم آنها در هزینه ناخالص خانوار است و ثانیاً سهم یارانه در هزینه‌های خانوار، برای دهک‌های پایین درآمدی، به مراتب بیشتر از دهک‌های بالای درآمدی است. این دو نتیجه، مؤید این نکته هستند که گرچه به لحاظ مطلق، دهک‌های پایین درآمدی نسبت به دهک‌های بالای درآمدی، بهره کمتری از یارانه‌ها می‌برند، اما به‌طور نسبی، همین میزان بهره‌مندی کمتر نیز وزن قابل توجهی در مخارج آنها نسبت به دهک‌های بالای درآمدی دارد. در نتیجه، حذف یارانه‌ها، تأثیر به مراتب شدیدتری بر دهک‌های پایین درآمدی می‌گذارد. از این رو، میزان آسیب‌پذیری آنها با حذف یارانه‌ها، بسیار بیشتر از دهک‌های بالای درآمدی است. البته اگر تنها یارانه پرداختی دولت برای سال ۱۳۷۹ را در نظر بگیریم که در رقم بودجه شفاف شده است، نیز به همین نتایج دست می‌یابیم. طبق گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی، میزان یارانه‌های پرداختی دولت در این سال، ۸۳۹۰.۵ میلیارد ریال است (گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۸۳: ۲۷۳). اگر طبق برآورد سازمان مدیریت، تعداد خانوار در این سال را ۱۳/۲ میلیون خانوار فرض کنیم، سرانه یارانه پرداختی به خانوار، در هر ماه به‌طور متوسط، ۵۳ هزار ریال خواهد بود. این میزان یارانه پرداختی، نسبت به هزینه ناخالص دهک اول خانوار شهری، ۱۳ درصد و خانوار روستایی، ۲۶ درصد است. همین نسبت برای دهک دهم خانوارهای شهری و روستایی نیز به ترتیب ۰/۸ و ۱/۳ درصد است.

از این تحلیل‌ها می‌توان نتیجه گرفت که سیاست پرداخت یارانه، به شمشیری دولبه تبدیل شده است. از یک‌سو، همان‌گونه که ارقام فوق نشان می‌دهند، در نتیجه اجرای این سیاست، آسیب‌پذیری فقرا و دهک‌های پایین درآمدی، نه تنها کاهش نیافته، بلکه به دلیل ایجاد وابستگی نسبی بیشتر در گروه‌های کم‌درآمد به این پرداخت‌ها، مخاطرات زندگی آنها را نیز افزایش داده است. در چنین شرایطی، وقوع هر نوع بحران در منابع مالی دولت یا تغییر رویکرد دولت در تداوم این سیاست، تهدیدی جدی برای سبب مصرفی خانوارهای کم‌درآمد و فقیر محسوب می‌شود. از سوی دیگر، این سیاست همه‌ساله، نزدیک به ۴۰ درصد از منابع مالی دولت را به خود اختصاص می‌دهد، بدون آنکه

بتواند نتایج مورد انتظار را به همراه داشته باشد. از این رو، گزارش ربع قرن عملکرد نظام جمهوری اسلامی ایران با ارزیابی عملکرد این سیاست در طول بیش از دو دهه، تدوام این سیاست را برای دولت غیرممکن تلقی می‌کند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳: ۱۵۰) و از کاهش فقر، بیکاری، نابرابری، اصلاح نظام کارآمد و غیره‌دفعند یارانه‌ها به عنوان عمده‌ترین چالش‌های پیش‌روی عدالت اجتماعی در کشور نام می‌برد، و سپس هدفمند کردن یارانه‌ها و سوق دادن آن به گروه‌های آسیب‌پذیر و اقشار نیازمند جامعه، شناسایی این گروه‌ها، نهادینه کردن امنیت غذایی، تأمین حداقل سرپناه قابل قبول برای اقشار آسیب‌پذیر، و توسعه کارآفرینی و توانمندسازی فقرا و اقشار کم‌درآمد را به عنوان توصیه‌ها و پیشنهادهاى سیاستى این بخش مطرح می‌کند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳: ۷۷-۷۶). در واقع، این گزارش که متولیان برنامه‌ریزی کشور تهیه کرده‌اند، بیش از دو دهه، اجرای سیاست پرداخت یارانه‌ها برای رفع فقر و ایجاد عدالت اجتماعی را سودمند ارزیابی نمی‌کند.

۵. نهادهای حمایتی و عملکرد آنها

علاوه بر نهادسازی در قالب تعریف قواعد رسمی و قوانین در زمینه تلاش برای رفع فقر، نهادسازی‌هایی نیز در قالب ایجاد سازمان‌های حمایتی انجام شده است. این تلاش‌ها و نهادسازی‌ها، با تأکید بیشتر و تصریح بارزتر در اهداف و وظایف سازمان‌های کمیته امداد امام خمینی، بنیاد مستضعفان و جانبازان و بنیاد شهید که در تلفیق سال ۱۳۸۳، با نام بنیاد شهید و امور ایثارگران شناخته می‌شوند و نیز بنیاد مسکن و سازمان بهزیستی، پیگیری شده است. البته در این میان، نقش کمیته امداد در حمایت از افراد محروم، بارزتر است، زیرا وظیفه تخصصی این کمیته، حمایت از فقرا و گروه‌های آسیب‌پذیر و محروم است و جمعیت تحت پوشش آن، به حوزه‌ای خاص (مانند مسکن و بهزیستی) یا گروهی خاص (شاهد و ایثارگر و...) محدود نمی‌شود. همچنین، این سازمان در میان مجموعه سازمان‌های حمایتی غیربیمه‌ای نیز به لحاظ جمعیت تحت پوشش و اعتبارات، از سهم عمده‌ای برخوردار است. برای مثال، تا پایان سال ۱۳۸۳، تنها در دو برنامه حمایتی کمیته امداد، به نام طرح مددجویی و طرح شهید رجایی، به ترتیب ۲/۵ میلیون و ۱/۵ میلیون نفر، از حمایت‌های مستمر و دائمی برخوردار بوده‌اند، درحالی‌که سازمان بهزیستی در پایان سال ۱۳۸۳، حدود ۲۶۰ هزار

نفر مستمری‌بگیر و بنیاد شهید و امور ایثارگران نیز ۲۲۰ هزار خانواده شهید و ۱۲۶ هزار جانباز را تحت پوشش داشته است (سالنامه آماری کل کشور، ۱۳۸۳). بنابراین می‌توان گفت کمیته امداد، به تنهایی بیش از ۸۰ درصد کل جمعیت برخوردار از حمایت‌های مستمر نهادهای مذکور را تحت پوشش دارد.

علاوه بر این، طبق ارقام بودجه، از مجموع ۱۱۳۷ میلیارد ریال اعتبارات اشتغال و خودکفایی خانواده‌های تحت پوشش دستگاه‌ها و نهادهای حمایتی در طی سال‌های ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۰، ۶۹۱ میلیارد ریال (۶۱ درصد) متعلق به کمیته امداد امام خمینی بوده است. از محل این اعتبارات، طی سال‌های ۱۳۷۷ تا ۱۳۷۹، ۶۹۸۷۴ فرصت شغلی ایجاد شده که کمیته امداد، با ایجاد ۴۶۵۴۵ فرصت شغلی، سهمی معادل ۶۷ درصد داشته است (وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳: ۵۳-۵۲). بنابراین، با توجه به تمرکز این تحقیق، بر بررسی عملکرد برنامه‌ها و سیاست‌های حمایتی که گروه هدف آن، تمامی فقرا و محرومین است و به حوزه یا گروه خاصی منحصر نمی‌شود و نیز سهم برجسته کمیته امداد امام خمینی در محرومیت‌زدایی در طی سال‌های پس از انقلاب، عملکرد این نهاد مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد.

جدول (۱): بررسی مقایسه‌ای بهره‌مندی دهک‌های درآمدی از یارانه‌ها و سهم یارانه‌ها در هزینه

های خانوار در هر دهک در سال ۱۳۷۹

دهک	سهم از کل هزینه ناخالص خانوار (درصد)		هزینه متوسط ماهانه هر خانوار (هزار ریال)		بهره‌مندی از یارانه فرآورده‌های نفتی، کالاهای اساسی و دارو			سهم یارانه از هزینه ناخالص ماهانه خانوار (درصد)		نسبت سهم از یارانه دهک به سهم از هزینه ناخالص خانوار	
	روستایی	شهری	روستایی	شهری	سهم دهک	سرانه یارانه خانوار ماهانه از کل یارانه‌ها (درصد)	حجم یارانه دریافتی سال (میلیارد ریال)	سهم دهک	روستایی	شهری	
اول	2.06	1.52	412	201	3.82	383	6,067	3.82	190.6	1.85	2.51
دوم	3.64	3.11	727	412	4.92	494	7,821	4.92	120.0	1.35	1.58
سوم	4.79	4.32	956	572	6.42	645	10,211	6.42	112.8	1.34	1.49
چهارم	5.88	5.57	1,174	736	7.42	745	11,806	7.42	101.2	1.26	1.33
پنجم	6.96	6.85	1,388	906	8.43	846	13,406	8.43	93.4	1.21	1.23
ششم	8.17	8.32	1,631	1,099	9.23	927	14,678	9.23	84.3	1.13	1.11
هفتم	9.75	10.09	1,945	1,334	10.83	1,088	17,227	10.83	81.6	1.11	1.07
هشتم	11.93	12.47	2,380	1,649	13.34	1,339	21,207	13.34	81.2	1.12	1.07
نهم	15.66	16.36	3,125	2,163	15.04	1,510	23,915	15.04	69.8	0.96	0.92
دهم	31.15	31.38	6,215	4,148	20.54	2,062	32,666	20.54	49.7	0.66	0.65

منبع: اطلاعات یارانه‌ها از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۰: ۲۱. اطلاعات سهم دهک‌ها از کل هزینه ناخالص خانوار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۲: ۶۴۳. اطلاعات هزینه متوسط ماهانه خانوار (مجموع هزینه‌های خوراکی و غیرخوراکی) در هر دهک سالنامه آماری مرکز آمار ایران، ۱۳۷۹

۱-۵. وظایف کمیته امداد امام خمینی و عملکرد ۲۶ آن در طی سال‌های

۱۳۶۳-۱۳۵۸

کمیته امداد در تاریخ ۱۴ اسفند ۱۳۵۷، با فرمان امام خمینی (ره) برای مدت نامحدود تأسیس شد. طبق ماده دو اساسنامه، هدف از تشکیل کمیته امداد، ارائه خدمات حمایتی، معیشتی و فرهنگی برای نیازمندان و محرومان داخل و خارج کشور، به منظور تأمین خوداتکایی، تقویت و رشد ایمان با حفظ کرامت انسانی است و طبق ماده سه، این نهاد غیرانتفاعی، عام‌المنفعه و دارای شخصیت حقوقی مستقل است و با نظارت مقام رهبری، اداره می‌شود. شورای مرکزی پس از رهبری، عالی‌ترین رکن این نهاد است و مسئولیت امور را بر عهده دارد. طبق ماده ۸ اساسنامه، منابع مالی این نهاد، شامل کمک‌های مستقیم مقام رهبری، اعتبارات و کمک‌های دولت، هدایا و کمک‌های مردمی، مؤسسات، سازمان‌ها و نهادهای داخل و خارج از کشور، دریافت صدقات، نذورات، زکات و درآمد حاصل از فعالیت‌های اقتصادی است. مهمترین وظایف این نهاد، که در ماده ۶ اساسنامه آن ذکر شده است، عبارت‌اند از بررسی و شناخت انواع محرومیت‌های مادی و معنوی نیازمندان، تأمین نیازهای حمایتی، معیشتی، فرهنگی و ارتقای سطح زندگی آنها در حد امکان و شناسایی افراد و خانواده‌های محروم در شهر و روستا و عشایر، بیان پیشنهادها، خط‌مشی‌ها، تدوین سیاست‌های اجرایی، طرح‌ها، برنامه‌ها و روش‌های مناسب برای رفع محرومیت‌های نیازمندان در ابعاد مختلف و ارائه به مراجع ذیربط و انجام اقدامات و پیگیری‌های لازم به منظور تحقق آنها، فراهم کردن امکانات لازم به منظور خوداتکا کردن افراد و خانواده‌های تحت پوشش و سایر نیازمندان از طریق ایجاد اشتغال، اعطای وام، آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و ارائه خدمات لازم در حد امکان و...

فعالیت‌های کمیته امداد امام خمینی، در قالب امور حمایتی و پشتیبانی انجام می‌شود. امور حمایتی کمیته، شامل حمایت‌های مستمر، غیرمستمر و موردی، اشتغال و خودکفایی، تأمین مسکن مددجویی، فرهنگی و آموزشی، بهداشت و درمان و امور بیمه و حمایت‌های خارج از کشور است. آمار عملکرد کمیته امداد امام خمینی، از بدو تأسیس تا پایان سال ۱۳۸۳، در جدول (۲) نشان شده است. همان‌طور که در جدول نیز تفکیک شده است، هزینه‌های کمیته، یا مانند پرداخت‌هایی که در قالب طرح مددجویی انجام می‌شود، به صورت هزینه‌های جاری بوده، یا مانند پرداخت‌هایی که برای

احداث مسکن بوده یا وام‌هایی که برای امور مختلف، پرداخت شده، به صورت هزینه‌های سرمایه‌ای بوده است. همان طور که ارقام جدول شماره (۲) نشان می‌دهند از مجموع کل هزینه‌ها، ۸۱/۹ درصد، جاری و ۱۸/۱ درصد نیز سرمایه‌ای بوده است. بیش از ۶۱ درصد کل پرداختی‌ها (جاری و سرمایه‌ای) و ۷۵ درصد از کل پرداختی‌های جاری کمیته، فقط به دو طرح مددجویی و شهید رجایی اختصاص داشته است. در نتیجه، مهمترین فعالیت در میان فعالیت‌های کمیته امداد، حمایت‌های مستمر است که دو طرح مددجویی و شهید رجایی را شامل می‌شود^(۱). در میان پرداختی‌های بلاعوض، پس از دو طرح مذکور، امور بیمه و خدمات درمانی، با سهم ۹/۵ درصدی از کل پرداختی‌ها و سهم ۱۱/۶ درصدی از پرداختی‌های جاری، بالاترین سهم را به خود اختصاص داده‌اند. در میان پرداخت‌های سرمایه‌ای نیز به ترتیب، وام و امکانات خودکفایی، پرداخت‌های قرض‌الحسنه، احداث واحد مسکونی و وام‌های پرداختی از محل تبصره بودجه، عمده‌ترین اقلام را تشکیل می‌دهند.

همان طور که ساختار مذکور نشان می‌دهد، بیشترین پرداخت‌ها، در قالب حمایت‌هایی انجام شده که جنبه رفاهی داشته است، نه جنبه توانمندسازی. از میان مصارف سرمایه‌ای، می‌توان وام و امکانات خودکفایی، احداث واحد مسکونی، وام مسکن، تعمیر آن و وام‌های پرداختی از محل تبصره بودجه و طرح حضرت زینب را توانمندساز تلقی کرد که مجموعاً ۶۷/۵ درصد از پرداخت‌های سرمایه‌ای و ۱۲/۲ درصد از کل هزینه‌ها را شامل می‌شوند. در میان مصارف جاری نیز می‌توان امور بیمه و خدمات درمانی، فرهنگی و آموزشی را توانمندساز دانست که ۱۶/۵ درصد از پرداخت‌های جاری و ۱۳/۵ درصد از کل پرداخت‌ها را به خود اختصاص داده‌اند. بدین ترتیب، می‌توان گفت مجموعاً ۲۵ درصد از کل پرداخت‌های حمایتی کمیته امداد، برای امور توانمندساز تخصیص یافته‌اند. علاوه بر این، تا پایان سال ۱۳۸۳، مجموع خانوارهای تحت حمایت دائمی طرح مددجویی و شهید رجایی، ۱۵۱۸۹۰۰ خانوار بوده‌اند که از میان آنها، ۱۸۲۵۰۰ خانوار یعنی ۱۲ درصد، تحت حمایت خودکفایی قرار گرفته‌اند.

(۱). پی‌نوشت ۵

جدول (۲): فعالیت‌های کمیته امداد امام خمینی از بدو تأسیس تا پایان سال ۱۳۸۳

سهم مبلغ (%)			مبلغ (میلیارد ریال)	تعداد	شرح		
از پرداخت های سرمایه ای	از پرداخت های جاری	از کل پرداختی‌ها					
-	49.18	40.28	15,616.3	2,550,000	دائمی	طرح مددجویی	
-	3.64	2.98	1,156.9	18,000,000	موردی		
-	21.86	17.90	6,941.8	1,480,000	طرح شهید رجایی		
-	1.61	1.32	511.7	90,600	حمایت از خانواده زندانیان		
-	11.62	9.52	3,689.5	3,900,000	امور بیمه و خدمات درمانی		
-	4.88	4.00	1,550.5	917,700	خدمات فرهنگی و آموزشی		
16.46	-	2.98	1,154.8	316,100	احداث واحد مسکونی	خدمات عمرانی	
5.61	-	1.02	393.6	281,700	وام مسکن		
1.82	-	0.33	127.7	49,600	تعمیر		
34.70	-	6.28	2,434.8	364,500	وام و امکانات خودکفایی	برنامه خودکفایی مددجویان	
0.00	-	0.00		182,500	خانوار تحت حمایت خودکفایی		
0.00	-	0.00		110,200	خانوار خودکفا شده		
0.00	-	0.00		539,000	ارائه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای		
0.00	-	0.00		125,900	مددجوی معرفی شده برای اشتغال و کارایی		
8.31	-	1.50	583.1	42,100	وام پرداختی از محل تبصره قانون بودجه		
0.64	-	0.12	45.1	25,600	وام دریافت شده از محل طرح حضرت زینب		
-	1.22	1.00	387.1	1,380,000	امداد به آسیب‌دیدگان ناشی از حوادث		
-	0.26	0.21	82.9	18,400,000	اطعام افطاریه محرومین		
-	0.04	0.03	13.3	7,405	بالاعوض	جبران ديه و کمک به آزادی زندانیان آبرومند	
3.02	-	0.55	211.6		وام		
-	0.01	0.00	1.7		بالاعوض		
1.30	-	0.24	91.2		وام		
-	0.24	0.19	75.1	5,389	بازگشت مهاجرین		
-	0.77	0.63	244.5	466,200	حمایت از ایتم		

ادامه جدول (۲): فعالیت‌های کمیته امداد امام خمینی از بدو تأسیس تا پایان سال ۱۳۸۳

شرح	تعداد	مبلغ (میلیارد ریال)	سهم مبلغ (%)		
			از کل پرداختی‌ها	از پرداخت های جاری	از پرداخت های سرمایه ای
کمک ازدواج و تأمین جهیزیه	بلاعوض	546,500	2.13	2.60	-
	وام	117,100	0.23	-	1.27
پرداخت قرض الحسنه		1,370,000	4.85	-	26.81
صدقات و نذورات و هدایا و درآمدهای اختصاصی		5,600.5	-	-	-
حمایت از خانواده سربازان معیل	بلاعوض	1,300,000	0.13	0.16	-
	وام		3.4	-	0.05
حمایت از مهاجرین نیازمند مناطق بمباران شده	بلاعوض	1,320,000	0.06	0.07	-
	وام		0.00		0.02
فعالیت‌های خارج از کشور (لبنان، سوریه، افغانستان، آذربایجان، تاجیکستان و عراق)		113,900	1.21	1.48	-
جمع‌آوری و ارسال کمک به کشورهای خارجی		99.8	0.26	-	-
کمک‌های مردمی جذب شده و انتقال یافته به جبهه‌های نبرد سال‌های ۶۷-۶۰		14.2	0.04	-	-
مجموع کل هزینه‌ها (وام و بلاعوض)		38,770.6	-	-	100.0
مجموع پرداختی‌های جاری		31,753.4	81.9	-	-
مجموع پرداختی‌های سرمایه‌ای		7,017.2	18.1	-	-
نسبت صدقات و درآمدهای اختصاصی به پرداخت‌های بلاعوض	17.64		نسبت صدقات و درآمدهای اختصاصی به کل پرداخت-ها		
					14.45

منبع: کمیته امداد امام خمینی، ۱۳۸۴، گزارش آماری سال ۱۳۸۳: ۳۹-۳۱

۲-۵. تحلیل اثربخشی

یکی از شاخص‌های نشان‌دهنده اثربخشی کمک‌های پرداختی، میزان کمک‌ها نسبت به خط فقر مطلق و نسبی است. گرچه پرداخت کمک‌های مستقیم برای حمایت از محرومین، گزینه مطلوب رویکرد قابلیت نیست، اما این رویکرد، تأکید می‌کند با اجرای این سیاست، باید فرصت خروج از فقر و رسیدن به سطح مطلوبی از استاندارد زندگی در نگرش قابلیت‌ی، فراهم شود. بر این مبنای و با توجه به نوع‌گزینه‌های گروه‌های هدف در طرح مددجویی و شهید رجایی که عموماً، خانوارها و افرادی را تحت پوشش قرار می‌دهند که در شرایط موجود، نمی‌توانند فعالیت درآمدزایی انجام دهند و منابع درآمدی جایگزینی ندارند، انتظار می‌رود کمک‌های پرداختی، حداقل بالاتر از خط فقر باشند و بتوانند این افراد را به سطح حداقلی از رفاه برسانند. بر طبق آمارهای ارائه شده در گزارش‌های سالانه کمیته امداد، در طی سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۸۳، به‌طور متوسط، ۴۴ درصد از خانوارهای تحت حمایت دائمی طرح مددجویی، به دلیل فوت سرپرست خانوار، ۲۴ درصد به دلیل ازکارافتادگی سرپرست خانوار و ۹ درصد نیز به دلیل بیماری سرپرست خانوار، تحت پوشش قرار گرفتند. بدیهی است با توجه به دلایل حمایت‌ها، انتظار می‌رود این کمک‌ها بتواند حداقل نیازها را تأمین کند. بنابراین، گام اول در مطالعه اثربخشی حمایت‌های مذکور، این است که بررسی شود کمک‌های پرداختی، چه نسبتی با خط فقر داشته‌اند.

در جدول (۳)، این نسبت‌ها برای سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۸۳ محاسبه شده است. ارقام سرانه کمک‌های پرداختی کمیته امداد در طی این سال‌ها، از گزارش‌های آماری آن استخراج شده است. درباره خط فقر نیز تنها مطالعه‌ای که مرجعی رسمی (مرکز آمار ایران) در کشور انجام داده و خط فقر را به صورت زمانی در ایران محاسبه کرده است، مطالعه خداداد کاشی و دیگران (۱۳۸۱) می‌باشد. از این رو، ارقام خط فقر برای سال‌های ۱۳۶۳ تا ۱۳۷۹، از مطالعه آنها استخراج شده است. در مورد خط فقر مطلق، در سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳، خط فقر محاسبه شده در سال ۱۳۷۹، بر اساس نرخ تورم سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳، در هر سال افزایش یافته و در مورد خط فقر نسبی، خط فقر سال ۱۳۷۹، مطابق با نرخ رشد مخارج متوسط یک خانوار ایرانی (شهری و روستایی) در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳، تعدیل شده است. گرچه ملاحظاتی در این باره وجود دارد که تورم، سبد کالایی کلی را شامل

می‌شود که ممکن است فقرا، بخش اعظم آن سید را مصرف نکنند یا اینکه تورمی که فقرا تجربه می‌کنند، با تورم کلی و سایر گروه‌های اجتماعی متفاوت است، اما در این باره باید گفت که اولاً، هدف از این مطالعه، برآورد خط فقر به صورت دقیق نیست که ملاحظات مذکور، در نتایج آن خللی ایجاد کند و ثانیاً هیچ مرجع رسمی، تورم برای گروه فقیر را محاسبه نکرده و فقط مطالعاتی در این باره انجام شده است (به عرب‌مازار و ابراهیمی، ۱۳۸۰ و محمودی، ۱۳۸۱ مراجعه کنید).

با توجه به این موضوعات، همان‌طور که نسبت‌های محاسبه شده نشان می‌دهند، می‌توان چند نتیجه گرفت:

۱- نسبت کمک‌های پرداختی به هر فرد، در طرح شهید رجایی و مددجویی به خط فقر مطلق و نسبی در شهر و روستا در سال ۱۳۸۳، نسبت به ۱۳۶۷ افزایش یافته است.

۲- با وجود افزایش این نسبت، هیچ‌گاه نسبت مذکور، نتوانسته است خط فقر (خواه نسبی یا مطلق یا شهری و روستایی) را پوشش دهد.

۳- متوسط نسبت کمک‌های پرداختی در طرح مددجویی به خط فقر مطلق شهری، ۲۳ درصد، و خط فقر روستایی، ۴۰ درصد بوده است. همین نسبت برای خط فقر نسبی شهری و روستایی نیز به ترتیب ۶/۷ و ۱۴/۵ درصد بوده است.

۴- متوسط نسبت کمک‌های پرداختی در طرح شهید رجایی به خط فقر مطلق شهری، ۱۶/۶ درصد و خط فقر مطلق روستایی، ۲۹/۳ درصد بوده است. همین نسبت برای خط فقر نسبی شهری و روستایی، به ترتیب ۴/۸ و ۱۰/۴ درصد بوده است.

بدین ترتیب، نمی‌توان انتظار داشت گروه‌های دریافت‌کننده این کمک‌ها، بتوانند به میزان مناسبی از رفاه و استاندارد زندگی مطلوب، بر اساس هر رویکردی دست یابند. در واقع، چنین کمک‌هایی، تأمین‌کننده معیار امنیت نیست.

شاخص دیگری که می‌تواند نشان‌دهنده اثربخشی حمایت‌ها به منظور توانمندسازی فقرا باشد، این است که تا چه حد، این حمایت‌ها، توانسته است افراد و خانوارها را به نحوی توانمند کند که از دایره فقر خارج شوند و بتوانند به سطح قابل قبولی از استاندارد زندگی برسند. در واقع، همان‌طور که نگرش قابلیت تأکید می‌کند، سیاست و برنامه فقرزدایی، باید شامل فراهم کردن فرصت‌ها و

توانمندسازی افراد برای بهره‌گیری از آنها باشد. نتیجه، خروج فرد فقیر از وضعیت فقر و محرومیت است. پس برای بررسی اثربخشی اقدامات کمیته امداد امام خمینی، باید بررسی کرد که این نهاد، تا چه حد توانسته است در دو طرح مددجویی و شهید رجایی، در راستای تأمین فرصت‌ها و توانمندسازی گروه‌ها و افراد تحت حمایت حرکت کند و آنها را قادر کند تا خود را از وضعیت فقر و نیاز به تحت حمایت بودن و وابستگی به کمک‌های پرداختی خارج کنند. برای پاسخ به این سؤال، یکی از شاخص‌هایی که می‌تواند اثربخشی حمایت‌ها را نشان دهد، این است که در میان خانوارهای تحت حمایت دائمی دو طرح مذکور، چه میزان خروج رخ داده و مهم‌تر از آن، دلیل خروج چه بوده است. برای محاسبه این شاخص‌ها و تحلیل دلایل خروج، از گزارش‌های آماری کمیته امداد امام خمینی، در طی سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۸۳، بهره گرفته شده و میزان و دلایل آن در دو طرح مددجویی و شهید رجایی، مشخص شده است. ارقام و نتایج محاسبات برای دو طرح مذکور نیز، به ترتیب در جدول‌های (۴) و (۵) بیان شده است.

بر طبق ارقام جدول (۴)، در طرح خودکفایی، به‌طور متوسط، سالیانه ۱۴/۷ درصد از افراد و ۱۳/۷ درصد از خانوارهای تحت حمایت دائمی، از حمایت خارج شده‌اند. بر این اساس و با توجه به میزان خالص افزایش در تعداد افراد و خانوارهای تحت حمایت، میزان افراد و خانوارهای جدید مورد حمایت یا افزایش ناخالص در تعداد افراد یا خانوار تحت حمایت، محاسبه شده است. بر اساس محاسبات، نسبت افراد و خانوارهای خارج شده، نسبت به افراد و خانوارهای جدیدی که تحت پوشش قرار می‌گیرند، به‌طور متوسط، ۰/۷ بوده است که نشان می‌دهد همواره افراد و خانوارهای جدید، بیشتر از میزان افراد و خانوارهایی که به هر دلیل خارج شده‌اند، تحت حمایت قرار گرفته‌اند. این نسبت، دارای روند مشخص و باثباتی به منظور کاهش یا افزایش نیز نبوده است. این امر، می‌تواند بیانگر وجود مسئله‌ای در سطح کلان باشد، مبنی بر اینکه به تبع عملکرد دولت و سایر نهادهای حمایتی در زمینه کاهش فقر و محرومیت، میزان فقرا و محرومین در سطح کشور کاهش نیافته است. ارائه تحلیل دقیق‌تر درباره اثربخشی حمایت‌ها و کمک‌های پرداختی این طرح، از طریق مقایسه دلایل خروج، امکان‌پذیر است. بر اساس آمارهای ارائه شده توسط کمیته امداد امام خمینی، بالاترین سهم در دلایل خروج، غیر از سایر عوامل، با سهم ۲۶/۸ درصد، به ترتیب عدم استحقاق،

فوت و دریافت کمک از جایی دیگر با سهم متوسطی برابر با ۱۷/۴، ۱۲/۲ و ۱۱/۲ درصد است. بدیهی است که هیچ‌یک از دلایل مذکور، نشان‌دهنده توانمند شدن فرد در نتیجه حمایت‌های انجام شده نیست. عدم استحقاق، نتیجه فرایندی است که کمیته امداد امام خمینی را به این نتیجه می‌رساند که اساساً فرد یا خانوار مورد حمایت، مستحق دریافت حمایت‌های کمیته نیست. همان‌طور که مشاهده می‌شود، خودکفایی با دریافت وام و سرمایه خودکفایی و اشتغال به کار یکی از اعضای خانواده، به ترتیب فقط ۲/۹ و ۳/۸ درصد از دلایل خروج را شامل شده‌اند. در واقع، دلایل خروج که بیانگر توانمند شدن فرد و خانواده مورد حمایت است، به طور متوسط، فقط ۷/۳ درصد از دلایل خروج در سال‌های مذکور را شامل می‌شود. همان‌طور که نسبت‌ها نشان می‌دهند، نسبت تعداد خانوار خارج شده به دلیل اشتغال و خودکفایی، به کل خانوارهای تحت حمایت دائمی، به‌طور متوسط، سالیانه یک درصد بوده است.

ارقام جدول (۵) نیز که نسبت‌ها و شاخص‌های مذکور را در مورد طرح شهید رجایی بیان می‌کند، همین روندها را در مورد افراد تحت پوشش این طرح نشان می‌دهد. در اینجا نیز نسبت تعداد افراد و خانوار خارج شده به افراد و خانوار تحت حمایت، به ترتیب به‌طور متوسط، ۹/۶ و ۸/۲ درصد بوده است. نسبت افراد و خانوارهای خارج شده، نسبت به افراد و خانوارهای جدیدی که تحت پوشش قرار می‌گیرند نیز به‌طور متوسط، ۰/۸ و ۰/۹ درصد بوده است. در میان دلایل خروج، فوت سالمند با سهم متوسط ۴۶ درصد، عمده‌ترین دلیل خروج بوده است. پس از آن، سایر عوامل، عدم استحقاق و مهاجرت که به ترتیب، سهم متوسطی برابر با ۲۲/۶، ۱۶/۷ و ۱۱/۲ درصد دارند، از مهم‌ترین دلایل خروج سالمندان از این طرح محسوب می‌شوند. در این طرح نیز خودکفایی با دریافت وام و سرمایه خودکفایی و اشتغال به کار یکی از اعضای خانواده، به ترتیب، فقط ۰/۹ و ۰/۳ درصد بوده که در مجموع ۱/۲ درصد از دلایل خروج را شامل شده‌اند. نسبت تعداد خانوار خارج شده به دلیل اشتغال و خودکفایی، به کل خانوارهای تحت حمایت دائمی نیز به‌طور متوسط، سالیانه یک‌دهم درصد بوده است.

به‌طور کلی، شاخص‌های توانمندسازی و ایجاد فرصت‌ها نشان می‌دهد تلاش‌ها و حمایت‌های انجام شده، نتوانسته‌اند اکثر کمک‌گیرندگان را طوری توانمند کنند که بتوانند خود را از وابستگی به

کمک‌های پرداختی خارج سازند. البته این موضوع، به معنی زیر سؤال بردن تلاش‌های انجام شده یا تصمیم به قطع این حمایت‌ها نیست، بلکه به این معناست که اولاً حمایت‌های یادشده، آنقدر کافی نیست که افراد را به سطح حداقلی از استانداردهای زندگی برساند، ثانیاً در ساختار موجود، باید اشکال و رویکردهای حمایتی مبتنی بر رویکرد قابلیت که در ضمن حمایت، دربرگیرنده عناصر توانمندساز، فرصت‌ساز و افزایش‌دهنده امنیت نیز هستند، وزن بسیار بیشتری پیدا کنند و سهم بالایی را در حمایت‌ها به خود اختصاص دهند. این شاخص‌ها، بیشتر مؤید این نکته هستند که در حمایت‌های صورت گرفته، اشکال و رویکردهای رفاهی، وزن بالایی دارند و اشکال توانمندساز، وزن بسیار کمی دارند.

۶. نتیجه‌گیری

در سال‌های پس از انقلاب تاکنون، بر طبق رویکرد قانون اساسی، از طریق اقدامات برنامه‌ای و اجرایی دولت و نهادهای حمایتی نظیر کمیته امداد، تلاش‌های بسیاری برای برقراری عدالت اجتماعی و محرومیت‌زدایی انجام شده است. اما پس از ربع قرن، ارزیابی‌ها نشان می‌دهد این تلاش‌ها با وجود صرف منابع مالی و انسانی نسبتاً قابل توجه، از اثربخشی مورد انتظار در کاهش فقر و محرومیت برخوردار نبوده‌اند. این مقاله، دلایل این مسئله را تحلیل و بررسی کرده است.

در این مقاله، نشان داده شد که مجموعه تلاش‌های دولت و نهادهای حمایتی در زمینه مبارزه با فقر، از اثربخشی کافی برخوردار نبوده است. ظاهراً عدم اثربخشی، می‌تواند دو دلیل اساسی داشته باشد. یک دلیل که به تفصیل، درباره آن بحث شد، به شیوه و رویکرد حمایت‌های انجام شده، مربوط می‌شود. همان‌طور که گفته شد تلاش‌های دولت در قالب برنامه‌های توسعه و سیاست‌های اجرایی اش در قالب پرداخت یارانه‌ها و نیز اقدامات نهادهای حمایتی، بیشتر مبتنی بر رویکرد رفاهی و حمایتی، تنظیم شده بودند و هدف‌شان، افزایش رفاه و مطلوبیت گروه‌های آسیب‌پذیر از طریق پرداخت‌های مستقیم بود. در واقع، مجموعه اقدامات انجام شده، از سه عنصر توانمندسازی، ایجاد امنیت و بهبود فرصت برای فقرا برخوردار نبودند. بنابراین، در خروج فقرا از وضعیت فقر، به موفقیت دست نیافتند. در واقع، استفاده از سیاست‌های ترقی‌دهنده، به نگرش مسلط در سیاست‌های فقرزدایی

تبدیل نشده بود. از این رو، سازمان متولی برنامه‌ریزی در کشور، که خود بخشی از بدنه دولت است، ربع قرن تلاش‌های دولت و نهادهای حمایتی در زمینه مبارزه با فقر را چنین ارزیابی می‌کند:

- عدم تأسیس نظام شناسایی خانوارهای محروم و آسیب‌پذیر موجب می‌شود تعیین دقیق گروه‌های هدف برای ارائه خدمات مشکل شود.

- مشارکت غیرمنسجم سازمان‌های غیردولتی و تشکل‌های مردمی در حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر

- عدم وجود برنامه‌ای منسجم و هدفمند برای فقرزدایی موجب می‌شود برنامه‌های پراکنده، مقطعی و غیرکارآمد برای مبارزه با فقر تدوین شود.

- توجه ناکافی به توانمندسازی و ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار برای گروه‌های آسیب‌پذیر و آسیب‌دیده، موجب گسترش وابستگی به کمک‌های مستقیم دولت خواهد شد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳: ۲۸۴-۲۸۳).

جدول (۳): نسبت کمک‌های پرداختی کمیته امداد به مددجویان به میزان خط فقر طی سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۸۳

سال										
1375	1374	1373	1372	1371	1370	1369	1368	1367		
66.33 8	50.15 6	44.97 4	35.54 7	16.55 9	9.482	6.190	4.572	3.338	خانوار	سرانه پرداختی طرح مددجویی در ماه به ریال
18.96 3	14.26 8	12.60 1	9.868	4.530	2.599	1.714	1.297	957	فرد	
33.91 7	24.76 3	22.35 8	18.92 3	6.131	3.344	3.301	3.269	2.511	خانوار	سرانه پرداختی طرح شهید رجایی در ماه به ریال
14.14 4	10.47 2	9.703	9.513	2.211	1.166	1.147	1.096	na	فرد	
81.52 3	59.50 7	75.98 4	51.69 1	33.25 1	21.875	23.42 7	21.57 2	26.39 6	شهری	خط فقر مطلق هر فرد در ماه به ریال (۲۳۰۰) کیلوکالری)
48.39 8	42.34 8	42.93 0	27.06 2	20.10 4	18.082	12.30 5	9.347	16.57 9	روستایی	
387.5 42	243.7 82	158.2 60	99.66 5	80.59 5	65.532	43.13 5	31.60 3	27.29 1	شهری	خط فقر نسبی هر فرد در ماه به ریال (معکوس ضریب انگل)
142.4 41	112.1 04	63.46 3	41.68 2	35.51 4	29.443	23.50 9	20.70 8	15.38 7	روستایی	
23.3	24.0	16.6	19.1	13.6	11.9	7.3	6.0	3.6	شهری	نسبت کمک پرداختی در طرح مددجویی به خط فقر (%)
39.2	33.7	29.7	36.5	22.5	14.4	13.9	13.9	5.8	روستایی	
4.9	5.9	8.0	9.9	5.6	4.0	4.0	4.1	3.5	شهری	نسبت کمک پرداختی در طرح شهید رجایی به خط فقر (%)
13.3	12.7	19.9	23.7	12.8	8.8	7.3	6.3	6.2	روستایی	
17.3	17.6	12.8	18.4	6.6	5.3	4.9	5.1	na	شهری	نسبت کمک پرداختی در طرح شهید رجایی به خط فقر (%)
29.2	24.7	22.9	35.2	11.0	6.4	9.3	11.7	na	روستایی	
3.6	4.3	6.1	9.5	2.7	1.8	2.7	3.5	na	شهری	نسبت کمک پرداختی در طرح شهید رجایی به خط فقر (%)
9.9	9.3	15.3	22.8	6.2	4.0	4.9	5.3	na	روستایی	

ادامه جدول (۳): نسبت کمک‌های پرداختی کمیته امداد به مددجویان به میزان خط فقر طی سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۸۳

متوسط	سال									
	1383	1382	1381	1380	1379	1378	1377	1376		
-	357.0 34	239.7 63	213.0 58	187.57 9	166.0 10	154.2 51	118.7 62	86.56 1	خانوار	سرانه پرداختی طرح مددجویی در ماه به ریال
-	123.2 06	80.09 5	68.47 8	58.657	50.10 1	45.69 9	34.81 9	24.83 7	فرد	سرانه پرداختی طرح شهید رجایی در ماه به ریال
-	229.1 65	107.0 79	114.8 69	88.165	80.06 6	70.20 2	54.14 9	39.98 9	خانوار	خط فقر مطلق هر فرد در ماه به ریال (۲۳۰۰ کیلوکالری)
-	98.73 5	45.62 7	48.11 3	36.336	32.75 6	28.70 6	22.20 7	16.40 9	فرد	خط فقر نسبی هر فرد در ماه به ریال (معکوس ضریب انگل)
-	278.1 82	241.4 77	208.8 90	180.38 9	161.9 29	138.0 08	116.9 02	85.60 4	شهری	نسبت کمک پرداختی در طرح مددجویی به خط فقر (%)
-	153.5 53	133.2 93	115.3 05	99.573	89.38 3	68.05 2	64.72 1	58.53 8	روستایی	نسبت کمک پرداختی در طرح شهید رجایی به خط فقر (%)
-	1.302 .852	1.032 .931	882.4 02	715.37 2	614.9 95	511.7 07	433.0 32	423.7 15	شهری	نسبت کمک پرداختی در طرح شهید رجایی به خط فقر (%)
-	659.3 80	501.0 21	417.7 51	336.19 7	305.5 73	269.1 49	197.6 11	169.3 79	روستایی	نسبت کمک پرداختی در طرح شهید رجایی به خط فقر (%)
23.0	44.3	33.2	32.8	32.5	30.9	33.1	29.8	29.0	شهری	نسبت کمک پرداختی در طرح مددجویی به خط فقر (%)
40.4	80.2	60.1	59.4	58.9	56.1	67.2	53.8	42.4	روستایی	نسبت کمک پرداختی در طرح مددجویی به خط فقر (%)
6.7	9.5	7.8	7.8	8.2	8.1	8.9	8.0	5.9	شهری	نسبت کمک پرداختی در طرح شهید رجایی به خط فقر (%)
14.5	18.7	16.0	16.4	17.4	16.4	17.0	18.4	14.7	روستایی	نسبت کمک پرداختی در طرح شهید رجایی به خط فقر (%)
16.6	35.5	18.9	23.0	20.1	20.2	20.8	19.0	19.2	شهری	نسبت کمک پرداختی در طرح شهید رجایی به خط فقر (%)
29.3	64.3	34.2	41.7	36.5	36.6	42.2	34.3	28.0	روستایی	نسبت کمک پرداختی در طرح شهید رجایی به خط فقر (%)
4.8	7.6	4.4	5.5	5.1	5.3	5.6	5.1	3.9	شهری	نسبت کمک پرداختی در طرح شهید رجایی به خط فقر (%)
10.4	15.0	9.1	11.5	10.8	10.7	10.7	11.7	9.7	روستایی	نسبت کمک پرداختی در طرح شهید رجایی به خط فقر (%)

منبع: کمیته امداد امام خمینی، گزارش آماری سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۸۳ برای کمک‌های پرداختی دو طرح شهید رجایی و مددجویی، خداداد کاشی و دیگران، ۱۳۸۱ برای خط فقر مطلق و نسبی، مرکز آمار ایران، سالنامه آماری کل کشور سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ برای محاسبه نرخ رشد مخارج متوسط خانوارهای شهری و روستائی در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ و تعدیل خط فقر نسبی بر اساس آنها و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برای محاسبه نرخ تورم و تعدیل خط فقر مطلق بر اساس آن برای سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳

جدول (۴): میزان و دلایل خروج افراد و خانوارهای تحت حمایت دائمی طرح مددجویی کمیته امداد

امام خمینی

1375	1374	1373	1372	1371	1370	1369	1368	1367	سال	
1.2	1.7	1.4	1.2	2.1	3.6	3.5	18.8	18.0	خودکفایی با دریافت وام و سرمایه خودکفایی	خانوار از تحت حمایت خارج شده بر حسب دلیل خروج (درصد)
2.9	5.0	6.2	6.7	6.3	8.7	8.7	8.1	na	اشتغال به کار یکی از اعضا	
11.6	15.3	17.6	27.0	21.1	21.3	16.4	11.3	23.0	دریافت کمک از جای دیگر	
6.3	5.7	5.4	4.4	4.3	3.6	5.4	4.4	5.0	ازدواج	
16.7	21.0	17.4	14.4	17.6	8.7	19.9	20.6	30.0	عدم استحقاق	
12.9	9.5	9.0	7.9	9.2	5.8	5.7	3.0	na	مراجعت سرپرست یا نان‌آور	
11.3	11.2	10.9	8.2	10.2	9.8	10.2	6.1	na	مهاجرت	
13.8	12.2	11.6	9.4	10.4	8.7	10.3	8.7	na	فوت	
23.3	18.5	20.3	20.8	18.6	18.7	19.9	19.1	24.0	سایر	
14.5	15.6	14.1	16.3	16.0	16.0	12.9	15.9	12.8	نسبت تعداد افراد خارج شده به افراد تحت حمایت (درصد)	
13.8	15.1	14.1	15.9	15.9	16.0	13.5	18.7	12.8	نسبت تعداد خانوار خارج شده به خانوار تحت حمایت (درصد)	
4.1	6.6	7.6	7.9	8.5	12.3	12.2	26.8	18.0	سهم خروج به دلیل خودکفایی و اشتغال از کل خروج‌ها (درصد)	
0.4	0.7	0.4	0.6	0.8	0.9	0.7	0.9	0.8	نسبت تعداد خانوار خارج شده به تعداد ناخالص خانوار اضافه شده تحت حمایت	
0.4	0.7	0.4	0.6	0.7	0.9	0.6	0.8	0.8	نسبت تعداد نفرات خارج شده به تعداد ناخالص نفرات اضافه شده تحت حمایت	
0.6	1.0	1.1	1.3	1.3	2.0	1.7	5.0	2.3	نسبت تعداد خانوار خارج شده به دلیل اشتغال و خودکفایی به کل خانوارهای تحت حمایت دائمی (درصد)	

منبع: کمیته امداد امام خمینی، گزارش‌های آماری برای سال‌های مختلف

ادامه جدول (۴): میزان و دلایل خروج افراد و خانوارهای تحت حمایت دائمی طرح مددجویی کمیته

امداد امام خمینی

متوسط	1383	1382	1381	1380	1379	1378	1377	1376	سال
2.9	2.1	1.8	1.1	1.4	1.7	1.6	1.3	1.2	خودکفایی با دریافت وام و سرمایه خودکفایی
3.8	0.2	0.8	1.2	1.3	0.4	0.6	1.2	1.8	اشتغال به کار یکی از اعضا
11.2	2.4	2.3	3.2	3.6	4.3	5.5	6.5	9.8	دریافت کمک از جای دیگر
5.6	7.4	6.5	6.8	7.0	6.5	5.8	5.3	5.8	ازدواج
17.4	22.4	21.6	18.7	16.7	15.6	13.5	15.5	17.0	عدم استحقاق
8.5	8.2	7.2	7.3	8.3	7.5	7.7	10.7	17.1	مراجعت سرپرست یا نان‌آور
11.0	13.3	12.8	14.0	11.2	12.4	12.2	10.4	11.8	مهاجرت
12.2	17.0	15.3	15.2	14.0	12.3	11.9	11.4	12.2	فوت
26.8	27.1	31.8	32.6	36.6	39.3	41.2	37.6	23.2	سایر
14.7	15.1	16.6	14.7	14.0	13.6	13.4	14.6	13.3	نسبت تعداد افراد خارج شده به افراد تحت حمایت (درصد)
13.7	11.6	12.9	11.8	11.2	12.0	12.2	13.1	12.6	نسبت تعداد خانوار خارج شده به خانوار تحت حمایت (درصد)
7.3	2.3	2.6	2.3	2.7	2.1	2.2	2.5	3.1	سهم خروج به دلیل خودکفایی و اشتغال از کل خروج‌ها (درصد)
0.7	0.8	0.9	0.7	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	نسبت تعداد خانوار خارج شده به تعداد ناخالص خانوار اضافه شده تحت حمایت
0.7	1.0	1.2	0.9	0.8	0.7	0.6	0.7	0.5	نسبت تعداد نفرات خارج شده به تعداد ناخالص نفرات اضافه شده تحت حمایت
1.0	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.4	نسبت تعداد خانوار خارج شده به دلیل اشتغال و خودکفایی به کل خانوارهای تحت حمایت دائمی (درصد)

منبع: کمیته امداد امام خمینی، گزارش‌های آماری برای سال‌های مختلف

جدول (۵): میزان و دلایل خروج افراد و خانوارهای تحت حمایت دائمی طرح شهید رجایی کمیته امداد امام خمینی

1375	1374	1373	1372	1371	1370	1369	1368	1367	سال
1.3	1.3	1.0	Na	na	Na	Na	na	Na	خودکفایی با دریافت وام و سرمایه خودکفایی
									اشتغال به کار یکی از اعضاء
46.8	44.2	38.1	46.8	45.2	42.6	47.2	52.9	na	فوت سالمند
9.4	8.4	9.8	10.3	13.8	14.2	10.5	11.4	na	مهاجرت
19.1	27.6	21.9	16.9	13.0	11.2	19.6	25.1	na	عدم استحقاق
6.0	6.5	Na	na	Na	Na	na	Na	na	دریافت کمک از جای دیگر
17.3	12.2	30.2	26.0	28.0	32.0	22.6	10.6	na	سایر
10.6	11.1	10.8	11.4	7.6	8.2	7.6	6.7	na	نسبت تعداد افراد خارج شده به افراد تحت حمایت (درصد)
9.3	10.4	9.7	7.9	7.4	8.1	7.6	7.0	7.9	نسبت تعداد خانوار خارج شده به خانوار تحت حمایت (درصد)
1.3	0.1	na	na	Na	Na	na	Na	na	سهم خروج به دلیل خودکفایی و اشتغال از کل خروج‌ها (درصد)
0.8	1.0	1.5	0.4	0.5	0.7	0.6	0.6	Na	نسبت تعداد خانوار خارج شده به تعداد ناخالص خانوار اضافه شده تحت حمایت
0.8	0.8	0.5	-0.9	0.6	0.7	0.9	Na	Na	نسبت تعداد نفرات خارج شده به تعداد ناخالص نفرات اضافه شده تحت حمایت
0.1	0.1	Na	Na	Na	Na	Na	Na	Na	نسبت تعداد خانوار خارج شده به دلیل اشتغال و خودکفایی به کل خانوارهای تحت حمایت دائمی (درصد)

منبع: کمیته امداد امام خمینی، گزارش‌های آماری برای سال‌های مختلف

ادامه جدول (۵): میزان و دلایل خروج افراد و خانوارهای تحت حمایت دائمی طرح شهید رجایی کمیته

امداد امام خمینی

متوسط	1383	1382	1381	1380	1379	1378	1377	1376	سال
0.9	1.3	1.3	0.6	0.6	0.6	0.7	0.3	1.0	خودکفایی با دریافت وام و سرمایه خودکفایی
0.3	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.9	1.0	اشتغال به کار یکی از اعضاء
46.0	47.6	46.9	42.3	46.7	45.1	49.5	43.8	49.8	فوت سالمند
11.2	12.5	12.1	8.5	9.4	14.0	13.8	10.6	10.9	مهاجرت
16.7	15.0	16.6	11.6	12.8	13.2	14.2	14.6	15.4	عدم استحقاق
3.6	2.4	1.2	2.3	2.5	3.0	2.6	4.5	4.5	دریافت کمک از جای دیگر
22.6	21.2	21.8	25.1	27.7	23.8	19.0	25.2	18.3	سایر
9.6	10.6	10.1	11.2	9.4	9.8	8.9	10.8	9.4	نسبت تعداد افراد خارج شده به افراد تحت حمایت (درصد)
8.2	7.6	8.5	8.3	7.5	8.0	7.4	9.0	8.5	نسبت تعداد خانوار خارج شده به خانوار تحت حمایت (درصد)
1.1	1.3	1.4	0.8	0.9	0.9	1.0	1.2	1.0	سهم خروج به دلیل خودکفایی و اشتغال از کل خروجها (درصد)
0.9	1.0	1.2	1.1	0.9	1.0	0.9	1.0	0.8	نسبت تعداد خانوار خارج شده به تعداد ناخالص خانوار اضافه شده تحت حمایت
0.8	1.1	1.5	1.3	1.0	1.0	0.9	1.0	0.7	نسبت تعداد نفرات خارج شده به تعداد ناخالص نفرات اضافه شده تحت حمایت
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	نسبت تعداد خانوار خارج شده به دلیل اشتغال و خودکفایی به کل خانوارهای تحت حمایت دائمی (درصد)

منبع: کمیته امداد امام خمینی، گزارشهای آماری برای سالهای مختلف

اما دلیل دوم عدم اثربخشی سیاست‌های مذکور، به نحوه سازماندهی این تلاش‌ها در سطح کلان مربوط می‌شود. در واقع، همان‌طور که گفته شد، محتوای اصول قانون اساسی نشان می‌دهد پشتوانه قانونی مناسبی برای مبارزه با فقر و محرومیت تعریف شده است. این پشتوانه قانونی از یک سو، بر سیاست‌های برنامه‌های توسعه مؤثر بوده و موجب شده است در تمامی برنامه‌های توسعه، کم و بیش به مقوله عدالت اجتماعی و اجرای سیاست‌های حمایتی توجه شود که البته نشان داده شد تلاش‌ها، عملاً فاقد اثربخشی بوده‌اند. از سوی دیگر، شرایط پس از انقلاب و تأکید نیروها بر رفع محرومیت، موجب شکل‌گیری سازمان‌ها و بنیادهایی خاص در این زمینه شده است که در نگاه اول، مکمل این پشتوانه قانونی محسوب می‌شوند. اما درحالی‌که بر اساس اصل ۲۹ قانون اساسی، به لزوم تهیه و تدوین چارچوب نظام تأمین اجتماعی، در تمامی چهار برنامه توسعه پس از انقلاب اشاره شده است، ولی تعدد این سازمان‌ها، به مرور زمان، خود به چالشی بر سر راه برقراری نظام جامعی برای تأمین اجتماعی و حمایت‌های اثربخش در رفع فقر و محرومیت تبدیل شده است. در برنامه سوم توسعه پس از انقلاب، از عدم حرکت به سمت یکپارچگی و جامعیت نظام تأمین اجتماعی و تداخل وظایف و مسئولیت‌ها در بخش حمایت‌های غیربیمه‌ای و فقدان نظام اطلاعاتی کارآمد و به‌روز برای جهت دادن فعالیت‌های بیمه‌ای و حمایتی، به عنوان مشکلات و نارسایی‌های بخش تأمین اجتماعی نام برده شده است. سازمان‌هایی که در این گزارش، به عنوان متولی امور غیربیمه‌ای تأمین اجتماعی در کشور تلقی شده‌اند، عبارت‌اند از کمیته امداد امام خمینی، سازمان بهزیستی، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، جمعیت‌های خیریه و انجمن‌های نیکوکاری که در سال‌های اجرای برنامه سوم، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی نیز به آنها اضافه شده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، پ ۱۳۷۸: ۱۰۲-۱۰۱).

با وجود آنکه ایجاد هماهنگی در سیاست‌گذاری‌های حمایتی، از جمله موارد مورد تأکید برنامه سوم در سازماندهی نظام تأمین اجتماعی بوده است، در مفاد قانونی برنامه، فقط در تبصره یک ماده ۴۳ قانون، خواسته شده است که به منظور بهبود ارائه خدمات به محرومین و اقشار آسیب‌پذیر و ساماندهی متمرکز خدمات قابل ارائه به آنها، کلیه خدمات حمایتی به محرومین و اقشار آسیب‌پذیر، توسط کمیته امداد امام خمینی (ره) و کلیه خدمات توانبخشی به معلولین، توسط سازمان بهزیستی

ارائه شود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، پ ۱۳۸۲: ۵۴). اما نکته قابل توجه، این است که در گزارش نظارت بر عملکرد برنامه سوم در رابطه با میزان ثمربخشی همین تبصره نیز گفته شده است "در قانون تشکیل سازمان بهزیستی کشور، مصوب سال ۱۳۵۹ شورای انقلاب جمهوری اسلامی، حمایت از خانواده‌های بی‌سرپرست و نیازمند، جزء وظایف سازمان بهزیستی کشور تلقی شده است، درحالی‌که تبصره مذکور، با قانون تشکیل سازمان بهزیستی تناقض دارد" (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ب ۱۳۸۲: ۶۹۱ و ۷۶۶).

گزارش ربع قرن عملکرد جمهوری اسلامی ایران نیز تعدد نهادها و دستگاه‌های حمایتی و امدادی و عدم هماهنگی بین دستگاه‌های فوق، شفاف نبودن حمایت و کارکرد دوگانه و چندگانه برخی نهادهای حمایتی، ساختار تشکیلاتی چندلایه (اصطلاحاً عمودی) و غیرکارا و بوروکراسی اداری در دستگاه‌های حمایتی و امدادی را از عمده‌ترین مشکلات پیش‌روی کشور در حوزه عدالت اجتماعی دانسته و متشکل کردن سازمان‌های حمایتی و امدادی را زیر نظر یک مرجع واحد، به منظور حذف فعالیت‌های موازی و تمرکز در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی کلان را به عنوان چالش‌های اساسی این بخش، مطرح کرده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳: ۷۷-۷۶). همین مسائل در مستندات برنامه چهارم نیز به عنوان مشکلات این حوزه، مورد تأکید قرار گرفته است، به طوری‌که در آن، سازماندهی نهادها و دستگاه‌های حمایتی و امدادی دولتی، در قالب تشکیلات واحدی در سطح وزارتخانه با عنوان "وزارت رفاه و تأمین اجتماعی"، یکی از خطوط راهبردی بحث توزیع درآمد در ایران مطرح شده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، الف ۱۳۸۴). در این راستا، در سال ۱۳۸۳ بنیاد شهید و بنیاد جانبازان با یکدیگر تلفیق شدند و بنیاد شهید و امور ایثارگران را تشکیل دادند. علاوه بر این، در تیرماه سال ۱۳۸۳، بر اساس قانون ساختار وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، سازمان بهزیستی کشور و سازمان‌های تأمین اجتماعی و بیمه خدمات درمانی، از وزارت بهداشت، درمان و آموزش منفک و در زیرمجموعه وزارت تأمین اجتماعی قرار گرفتند.

بنابراین، به‌طور خلاصه می‌توان گفت مجموعه سیاست‌های حمایتی دولت و نهادهای حمایتی نیز فاقد سازماندهی مناسب در سطح کلان هستند و در آنها از شیوه‌های حمایتی قابلیت‌محور بهره گرفته نمی‌شود. از این رو، همراه با سازماندهی مناسب در سطح کلان، باید رویکرد جایگزین برای

جبران نقاط ضعف فوق، همراه با سیاست عملی مناسب برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، مبنای عمل قرار گیرد، زیرا اگر سیاست عملی مناسبی تدوین نشود، تحلیل و بررسی اثربخشی برنامه‌ها و سیاست‌ها، سودمند نخواهند بود. نقدی که برنامه‌ریزان در قالب ارزیابی ربع قرن و نیز برنامه سوم و چهارم توسعه انجام داده‌اند، نقاط ضعف را به خوبی نشان می‌دهد و اهداف ایده‌آلی را ترسیم می‌کند، اما رویکرد و راهکارهای عملی جایگزینی را مطرح نمی‌کند. بنابراین بسیاری از بحث‌ها درباره آسیب‌شناسی برنامه‌ها، یا در مفاد قانونی برنامه جایی ندارند یا در سطح کلی‌گویی، در قوانین برنامه گنجانده می‌شوند. بحث هدفمندسازی یارانه‌ها که در تمامی چهار برنامه ذکر شد، مثال بارزی برای این مدعا است.

با توجه به تجربه‌های موفق سیاست‌های رفع فقر در جهان، ظاهراً یکی از راهکارهای عملی جایگزین که می‌تواند عناصر سیاست رفع فقر از رویکرد قابلیت، یعنی توانمندسازی، بهبود فرصت و ایجاد امنیت را دارا باشد و نیز در قالب سازماندهی مشخص و منسجمی ارائه شود، مالیه خرد است. استراتژی مالیه خرد با پشتوانه تجربی و عملی، به مدت بیش از دو دهه در جهان، با تأکید بر سازوکارهای مشارکت‌جویانه و مهارت‌پروری و ارائه خدمات غیراعتباری همراه با عرضه اعتبار، می‌تواند به عنوان ابزاری با ویژگی‌های مذکور تلقی شود. با توجه به وجود و وسعت فقر در ایران، تجربه بیش از دو دهه اجرای سیاست‌های حمایتی، بدون توجه به گسترش قابلیت‌ها و تزریق منابع مالی فراوان، به نظر می‌رسد این راهبرد می‌تواند به‌طور جدی، برای مبارزه با فقر در ایران مورد توجه قرار گیرد و در مقایسه با سیاست‌ها و برنامه‌های موجود، از اثربخشی بیشتری برخوردار باشد^(۱).

یکی از ویژگی‌های بارز راهکار فوق، این است که با اتخاذ سازوکاری مناسب، می‌توان منابع مالی تزریق شده توسط دولت را برگشت داد و حداقل در بلندمدت، به خوداتکایی مالی رسید. بنابراین، با توجه به محدودیت منابع مالی دولت، این راهکار، قابل توجه و دارای مزیت بالقوه است. با داشتن این مزیت، یعنی برخورداری مالیه خرد از ویژگی پایداری مالی در بلندمدت، این راهکار می‌تواند سیاستی باشد که آسیب‌پذیری فقرا از نوسان‌های منابع درآمدی دولت را به مرور کاهش دهد. از سوی دیگر، رابطه موجود میان دولت و گروه‌های هدف را از اعانه‌دهنده-اعانه‌گیرنده به وام‌دهنده-

(۱). پی‌نوشت ۶

وام‌گیرنده تبدیل می‌کند و به جای شکل‌گیری روحیه وابستگی و انتظار کمک مستمر از دولت و نهادهای حمایتی در گروه‌های مورد حمایت، موجب می‌شود فرد خود را بدهکار بداند و برای بازپرداخت بدهی خود، بسیار تلاش کند. در چنین شرایطی، احتمال اینکه فرد مورد حمایت، انگیزه و باور لازم برای استفاده از فرصت‌های خرد و کوچک به منظور انجام فعالیت‌های مولد را پیدا کند و به دنبال افزایش توانمندی‌های - هر چند در نگاه اول - ناچیز و کوچک خود برآید و تلاش کند توانایی هایش را ارتقا دهد، بیشتر می‌شود. چنین انگیزه و باوری به شکل پرداخت‌های مستقیم، به ندرت بروز می‌کند. علاوه بر این، با طراحی این شکل از سیاست‌های حمایتی، عزت نفس افراد نیز خدشه‌دار نخواهد شد، زیرا کمک‌ها و حمایت‌ها، ضمن ایجاد فرصت‌ها و توانمند کردن افراد، حالت بلاعوض ندارند. در ضمن، می‌توان بر اساس تجربیات موفق جهانی و با شناخت شرایط فقرا و محیط نهادی کشور، این حمایت‌ها را طوری طراحی کرد که بیشترین توجه را به گروه هدف داشته باشند و برای افراد غیرفقیر، چندان مطلوب نباشند. در نتیجه، بر اساس ویژگی‌های راهکار مالی خرد و با توجه به الگوهای موفق جهانی و نیز ظرفیت مالی که در ایران، برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر وجود دارد و تاکنون به‌طور غیرکارآمد صرف شده است، می‌توان با سازماندهی مناسب در سطح کلان و طراحی سازوکار مناسب به منظور ارائه آن به گروه‌های هدف، از این راهکار برای رفع فقر بهره گرفت.

پی‌نوشت‌ها:

(۱) در اصل دوم قانون اساسی، دولت به ایجاد امکانات لازم برای برقراری نظام جمهوری اسلامی از طریق انجام اقداماتی مانند فراهم کردن آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان، تأمین خودکفایی در علوم و فنون، پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه، ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری، تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی و ... موظف شده است (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صص مختلف). در اصل سوم قانون اساسی، دولت بر طبق ضوابط اسلامی، ملزم به پی‌ریزی اقتصاد عادلانه، به منظور ایجاد رفاه و رفع فقر و هر نوع محرومیت در حوزه تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه شده است. علاوه بر این، دولت در اصل بیست‌ویکم، به تضمین حقوق زنان، در اصل بیست‌وهشتم، به فراهم کردن زمینه اشتغال به کار برای همه افراد، در اصل

بیست‌ونهم، به ارائه خدمات تأمین اجتماعی و حمایت‌های مالی مربوط به آن برای کلیه افراد و در اصل سی‌ام نیز به تأمین آموزش و پرورش رایگان برای همه تا سطح متوسطه، و تحصیلات عالی رایگان تا حد نیل به خودکفایی کشور، موظف شده است. در اصل چهل‌وسوم نیز به منظور تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآورده کردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی وی، نظام اقتصادی کشور بر پایه ضوابطی مانند تأمین نیازهای اساسی برای همه، تأمین شرایط و امکانات کار برای همه و... استوار شده است (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صص مختلف).

۲) برای آشنایی بیشتر با رویکرد دولت در برنامه اول و دوم توسعه بعد از انقلاب، به منبع زیر مراجعه کنید.

رضا آقابائی، ۱۳۷۹، "بررسی و تحلیل نتایج برنامه‌های توسعه پس از انقلاب"، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.

۳) گزارش بانک جهانی در سال ۲۰۰۱، به خوبی بیانگر عدم موفقیت سیاست‌های دولت در زمینه دسترسی فقرا به بازارهای مالی است: «بازارهای مالی به دلیل ویژگی‌های خاص خود، اغلب به طور مناسب، به فقرا خدمت‌رسانی نمی‌کنند... از آنجایی که مردم فقیر، به میزان کافی، وثیقه سنتی (دارایی‌های فیزیکی) برای ضمانت ندارند، اغلب از بازارهای مالی سنتی محروم می‌شوند... بانک‌های سنتی نیز اغلب ارائه خدمات به فقرا در قالب وام‌های سنتی را سودمند نمی‌دانند. این شکست‌ها، بیشتر برای توجیه مداخله زیاد دولت به شکل تخصیص اعتبارات هدفمند توسط مؤسسات مالی دولتی و هدایت منابع با نرخ‌های سود یارانه‌ای مورد استفاده قرار گرفت. در این راهبرد، اغلب تصور می‌شد که فقرا فقط به اعتبارات ارزان‌قیمت نیاز دارند و تقاضای آنها برای پس‌انداز نادیده گرفته می‌شد، بنابراین نتایج، امیدبخش نبود. در واقع، مؤسسات وام‌دهنده، از نظر مالی پایدار نبودند. در کشورهای مختلف از اندونزی گرفته تا پرو، برنامه‌های اعطای تسهیلات اعتباری به روستاییان که از سوی دولت تأمین مالی می‌شد، به دلیل زیان‌های وارده، با شکست روبرو شدند. نرخ‌های سود یارانه‌ای نیز وضعیت بازارهای مالی را از شکل طبیعی خارج ساخت. در نتیجه، گروه‌های هدف، از این خدمات بهره‌مند نشدند» (بانک جهانی، ۲۰۰۱: ۱۷۳-۱۷۴).

۴) به‌طور کلی تقسیم‌بندی‌های مختلفی در مورد یارانه‌ها انجام شده است که به برخی از آنها اشاره می‌شود. یارانه‌ها بر اساس اهداف، عبارت‌اند از: ۱- یارانه‌های اقتصادی ۲- یارانه‌های توسعه‌ای و ۳- یارانه‌های اجتماعی. یارانه‌های اقتصادی، با هدف نیل به تخصیص بهینه منابع، تثبیت اقتصادی و توزیع عادلانه‌تر درآمد پرداخت می‌شوند. یارانه‌های پرداختی دولت به بخش خصوصی یا مصرف‌کنندگان به منظور تشویق تولید (یا عرضه) و مصرف کالاهای خاص، در این گروه قرار می‌گیرند. یارانه‌های توسعه‌ای به منظور تسریع روند توسعه اقتصادی پرداخت می‌شوند، مانند کمک به مؤسسات تحقیقاتی و کمک‌هزینه به دانشجویان. یارانه‌های اجتماعی نیز کمک‌های دولتی برای تأمین اهداف اجتماعی را شامل می‌شوند. علاوه بر تقسیم‌بندی فوق، یارانه‌ها به صورت دیگری نیز طبقه‌بندی شده‌اند که عبارت‌اند از ۱- یارانه‌های صادراتی (با هدف حفظ بازارهای صادراتی و تشویق و توسعه صادرات) ۲- یارانه‌های تولیدی (با هدف حمایت و تقویت بنیه تولید ملی) ۳- یارانه‌های خدماتی (با هدف کاهش هزینه توزیع یا قیمت تمام‌شده برای مصرف‌کننده نهایی). از جمله یارانه‌های خدماتی، می‌توان به هزینه حمل کالاهای اساسی کالابری روستایی و عشایری، کمک به تغذیه دانشجویان، تغذیه رایگان دانش‌آموزان، بن کارگری و کارمندی، کاغذ روزنامه و... اشاره کرد و ۴- یارانه‌های مصرفی که انگیزه دولت‌ها از پرداخت آن، پایین نگه داشتن قیمت‌ها، به‌ویژه قیمت مواد غذایی (عمدتاً کالاهای اساسی) است تا با کاهش رشد هزینه‌ها و تعدیل درآمد گروه‌های اجتماعی، امکان دسترسی طبقات کم‌درآمد جامعه به این کالاها فراهم شود. در تقسیم‌بندی دیگری، یارانه‌ها به پنهان و آشکار یا مستقیم و غیرمستقیم تقسیم می‌شوند. یارانه مستقیم یا به صورت نقدی است که به منظور افزایش درآمد خانوارهای هدف پرداخت می‌شود یا ارزشی است که به صورت کالابری با ارزش خاص، برای مصارف ویژه پرداخت می‌شود. یارانه غیرمستقیم نیز به صورت تعیین قیمت کالا و خدمات، به میزانی کمتر از قیمت واقعی آن پرداخت می‌شود (سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۰: ۲-۳).

۵) در طرح مددجویی، افراد به دلایلی مانند نداشتن سرپرست، از کارافتادگی سرپرست، معلولیت و بیماری سرپرست یا درماندگی بر حسب نوع نیازمندی، تحت حمایت مستمر کمیته امداد

قرار می‌گیرند. در طرح شهید رجایی نیز سالمندان روستایی و عشایری نیازمند و خانوار تحت تکفل آنها، تحت پوشش خدمات حمایتی قرار می‌گیرند (کمیته امداد امام خمینی، ۱۳۸۳: ۱۴).
 ۶) برای مطالعه در این باره که چگونه مالیه خرد می‌تواند از ویژگی‌های مزبور برخوردار باشد، به مقاله "مالیه خرد: راهکاری برای مبارزه با فقر قابلیت‌ی"، رضا آقابائی مراجعه کنید.

منابع

الف) فارسی

- آقابائی، رضا (۱۳۷۹) بررسی و تحلیل نتایج برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران.
- بانک جهانی (۱۳۸۱) مبارزه با فقر: گزارش توسعه جهانی ۲۰۰۱-۲۰۰۰، ترجمه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش اقتصادی و ترازنامه، سال‌های مختلف، تهران.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگرهای اقتصادی، شماره‌های مختلف، تهران.
- پرمه، زوار (۱۳۸۳) بررسی یارانه‌های آشکار و برآورد یارانه‌های پنهان در اقتصاد ایران، بررسی‌های بازرگانی، شماره ۶.
- جهانگیر، منصور، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۵۸ همراه با تغییرات ۱۳۶۸)، تهران: نشر دوران.
- حسین‌زاده بحرینی، محمدحسین (۱۳۷۸) پارادایم‌ها و دیدگاه نظری برنامه‌ها و نوع نگرش آنها به توسعه، مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، تهران: مرکز تحقیقات اقتصاد ایران.
- حسینی‌نژاد، مرتضی و محمدرضا اقتصادیان (۱۳۸۵) ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه‌ای در زمینه کاهش فقر با استفاده از تکنیک سلطه تصادفی، پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی.

خداداد کاشی، فرهاد و دیگران (۱۳۸۱) اندازه‌گیری شاخص‌های فقر در ایران کاربرد انواع خط فقر، شکاف فقر، شاخص فقر ۱۳۷۹-۱۳۶۳، تهران: مرکز آمار ایران.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۶۸) لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۲-۱۳۹۸)، پیوست شماره یک، تهران.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۶۹) برنامه تعدیل اقتصادی بر اساس تجدیدنظر در نرخ ارز و جبران‌های اقتصادی آن، تهران.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۷۳) برنامه کلان پنج‌ساله توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۷-۱۳۷۳) پیشنهادی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۷۶) قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۲-۱۳۹۸)، تهران.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (الف ۱۳۷۷) قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۲-۱۳۹۸)، تهران.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (ب ۱۳۷۷) سابقه برنامه‌ریزی در ایران، تهران.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (الف ۱۳۷۸) مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، گزارش عملکرد چهار سال اول برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۸-۱۳۷۴)، تهران.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (ب ۱۳۷۸) سیاست‌ها و رهنمودهای کلی برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، پیوست شماره یک لایحه برنامه سوم، تهران.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (پ ۱۳۷۸) سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، پیوست شماره ۲ لایحه برنامه، جلد اول، تهران.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (ت ۱۳۷۸) سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، پیوست شماره ۲ لایحه برنامه، جلد دوم، تهران.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (۱۳۸۰) نظام هدفمند یارانه، گزارش مرحله اول، ویرایش دوم، تهران.

- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (الف ۱۳۸۲) گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۱ و نظارت بر عملکرد سه‌ساله اول برنامه سوم توسعه، جلد دوم: حوزه‌های فرابخشی به انضمام خلاصه گزارش، تهران.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (ب ۱۳۸۲) گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۱ و نظارت بر عملکرد سه ساله اول برنامه سوم توسعه، جلد دوم: حوزه‌های بخشی، تهران.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (پ ۱۳۸۲) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳) با آخرین اصلاحات، تهران.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (ت ۱۳۸۲) سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی و سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی، تهران.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (۱۳۸۳) گزارش ربع قرن عملکرد نظام جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۶-۱۳۸۱)، تهران.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (الف ۱۳۸۴) مستندات برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸)، تهران.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (ب ۱۳۸۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸)، تهران.
- سوری، داود، (۱۳۷۷) فقر و سیاست‌های کلان اقتصادی (۱۳۶۸-۱۳۷۵)، برنامه و بودجه، شماره ۳۴ و ۳۵.
- عرب‌مازار، عباس و رضا ابراهیمی (۱۳۸۰) بررسی تغییر قیمت‌ها بر هزینه زندگی خانوارهای شهری ایران، پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال نهم، شماره ۱۹.
- کمیته امداد امام خمینی، گزارشات آماری سالیانه، سال‌های مختلف، تهران.
- محمودی، وحید (۱۳۸۱) اندازه‌گیری فقر در ایران، پژوهشنامه بازرگانی، شماره ۲۴.
- محمودی، وحید (۱۳۸۳) بررسی تحولات توزیع درآمد در برنامه اول توسعه (۷۳-۱۳۶۸)، پژوهشنامه بازرگانی، شماره ۳۳.
- محمودی، وحید و سید قاسم صمیمی‌فر (۱۳۸۴) فقر قابلیت‌ی، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال چهارم، شماره ۱۷.

مرکز آمار ایران، سالنامه آماری کل کشور، سال‌های مختلف، تهران.
 مؤمنی، فرشاد (۱۳۷۸) تلقی از توسعه در برنامه‌های گذشته ایران، مجموعه مقالات همایش
 پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، تهران: مرکز تحقیقات اقتصاد ایران.
 وزارت رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳) مستندات چتر ایمنی رفاه اجتماعی، تهران، منتشر نشده.

ب) انگلیسی

- Dreze, J. and Sen, A. K. (1989) *Hunger and Public Action*, Oxford: Oxford University Press.
- Hulem, D. and Mosley, P. (1996) *Finance Against Poverty*, London: Routledge.
- Matin, I. and Hulme, D. (2003) Programs for the Poorest: Learning from the IGVDG Program in Bangladesh, *World Development*, Vol. 31, No. 3, pp: 647-665.
- Sen, Amartya K. (1983) Poor: Relatively Speaking, *Oxford Economic Papers*, New Series, Vol. 35, No. 2, pp: 153-169.
- Sen, Amartya K. (1984) The Living Standard, *Oxford Economic Papers*, New Series, Vol. 36, Supplement: Economic Theory and Hicksian Themes, pp: 74-90.
- UNDP (1997) *Human Development Report*, New York. Green, J and Villanueva, D. (1997). Private Investment in Developing Countries, An Empirical Analysis, *IMF Staff Papers*.
- Liven, ross. And J. Zervos, Sar. (1997). What We Have Learned About Policy and Growth from Gross-country Regression, *American Economic Review*, No. 83, pp: 603-613.
- Londow, Daniel (1983). Government Expenditure and Economic Growth: A Cross-Country Study, *Southern Economic Journal*, No.49, pp: 783-92
- Monadjemiand huh, H. (1998) Private and Government Investment: A Study of Three OECD Countries, *International Economic Journal*. Vol.12, No. 2.