فصلنامه مددکاری اجتماعی
و
بهزیستی اجتماعی

بازخوانی سیاست‌های دولت در حمایت از فقرا و تهیدستان

در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب از منظر رویکرد قابلیت‌محور آمارتیاسِن

محسن کرمانی[1]

شماره ۱
سال اول
پاییز ۱۴۰۰

چکیده

تجارب جهانی بیانگر آن است که توسعه پایدار و فراگیر با حداقل مسأله‌آفرینی اجتماعی، نیازمند ایجاد و ارتقای توانایی‌های فقرا و تهیدستان در بهره‌مندی عادلانه از مواهب و فرصت‌های حاصل از توسعه است. به نقل از آمارتیاسن هدف از توسعه بایستی رشد قابلیت‌های انسان‌ها به ویژه فقرا باشد تا بواسطه آن از چنگال هرگونه محرومیتی آزاد شوند. از این رو، قابلیت‌محوری از جمله عناصری است که انتظار می‌رود دولت‌ها آن را در کانون برنامه‌های توسعه خود قرار دهند. بر این مبنا، در این مقاله با استفاده از روش تحلیل محتوای جهت‌دار، سیاست‌های حمایتی دولت در حمایت از فقرا از منظر رویکرد قابلیت محور سِن در برنامه‌های توسعه ایران مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفته است. نتایج حاصل از تحلیل محتوای قوانین برنامه توسعه در این پژوهش نشان می‌دهد عناصر و مؤلفه‌های رویکرد قابلیت‌محور در هر شش برنامه توسعه بعد از انقلاب مورد توجه قرار گرفته است. با این توضیح اضافی و ضروری که عناصر قابلیت‌محور در برنامه‌های اول تا سوم توسعه فاقد انسجام و جهت‌گیری لازم بوده و از برنامه چهارم توسعه به بعد است که قابلیت‌محوری به مثابه یک رویکرد در برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار می‌گیرد.

کلیدواژه‌ها: سیاست حمایتی، فقرا، توسعه، رویکرد قابلیت‌محور

۱. دکتری جامعه شناسی و پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی m.kermani.n@gmail.com

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

مقدمه و بیان مسأله

افزایش رفاه اقتصادی مردم و مبارزه با فقر و محرومیت اجتماعی طبق توافق بین‌المللی شکل گرفته در سال ۱۹۹۰ از اهداف اصلی برنامه‌های توسعه‌ای کشورها جهت توسعه پایدار و فراگیر است (طالب و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۶۵). اما گاه برنامه‌های توسعه بدون توجه به زمینه‌های فقر و خصوصیات جمعیت محروم و نیازمند در جامعه و توجه به عواقب ناخواسته تصمیم‌گیری‌ها و امکان بروز و گسترش فقر شکل می‌گیرند. به عبارت دیگر، در بسیاری از موارد فقر و محرومیت یکی از عواقب ناخواسته فرایندهای توسعه است که هیچ‌گاه مورد خواست جامعه و برنامه‌ریزان و طراحان توسعه نبوده است. در این موارد، به دلیل وجود مناسبات اجتماعی نابرابر و جای‌گیر شدن آن در حوزه‌ای گوناگون، خواه‌ناخواه در وضعیتی کنترل ناشده، کسانی از مواهب توسعه بیشتر بهره می‌گیرند که از قابلیت‌ها و توانایی‌های گوناگون اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای جذب و تملک آن مواهب برخوردار باشند. آن‌هایی که فاقد قابلیت‌های لازم باشند، یا کمتر از آن برخوردار باشند، به مراتب توان کمتری نیز برای بهره‌گیری از مواهب و فرایندهای توسعه‌ای در اختیار دارند. در نتیجه فاصله این گروه‌ها با گروهی که از قابلیت‌های بیشتری برخوردار است، روز به روز بیشتر شده، و این گونه دامنه فقر و محرومیت گسترش می‌یابد. در واقع، برنامه‌های توسعه می‌بایست به گونه‌ای توسط دولت‌ها تدوین و در فرآیند اجرا هدایت و مدیریت شوند که نه تنها آسیب کمتری متوجه جامعه شود، بلکه با توانمندشدن فقرا و کسب فرصت مشارکت در امور و فعالیت‌های جامعه، کیفیت زندگی آنان نیز ارتقاء یابد (بانک جهانی، ۱۳۹۴: ۳۹). در همین رابطه، وجود و تداوم فقر و محرومیت در بخش قابل توجهی از مناطق و سکونتگاه‌های انسانی عمدتاً روستایی، مرزی و مناطق حاشیه‌نشین در سطح کشور و نیز حضور بیش از هفت میلیون نفر تحت پوشش نهادهای حمایتی که بیشتر نمایانگر فقر مزمن و قابلیتی است، نیاز به تغییر پارادایم نظری و اتخاذ سیاست اجتماعی، اقتصادی و فضایی فعال و پیشگیرانه و در عین حال توانمندساز در این عرصه را بیش از پیش ضروری و اجتناب ناپذیر می‌سازد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۹۴: ۱۱۸). بدون تردید، ادامه چنین وضعیتی علاوه بر به مخاطره افتادن سلامت و کرامت چندین میلیون آحاد جامعه، می‌تواند پیامدهای اجتماعی و اقتصادی منفی و انباشتی مختلفی به همراه داشته باشد که تنش های اجتماعی و سیاسی مهمترین آنهاست. از این رو، دولت می‌بایست با اتخاذ راهبردی مشخص که بیشترین اثربخشی را در زمینه

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

کاهش فقر و افزایش توانایی فقرا داشته باشد، گام جدی در این راستا بردارد. در این میان بازبینی و ارزیابی رویکردهای حمایتی اتخاذ شده در برنامه‌های توسعه کشور از اهمیت و ضرورت دوچندانی برخوردار است. زیرا، ایران بیش از ۷ دهه است که در مسیر توسعه گام بر می‌دارد و در این میان برخی بر این عقیده‌اند که محرومیت و فقر موجود در کشور نتیجه و محصول رویکرد حاکم بر برنامه‌های فوق بوده است. بر همین اساس، مقاله پیش‌رو، با استفاده از رویکرد قابلیت‌محور ارائه شده توسط آمارتیا سِن، به بررسی و ارزیابی سیاست‌های حمایتی دولت در قوانین برنامه توسعه کشور در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی پرداخته و به این پرسش پاسخ خواهد داد که دولت در راستای رفع فقر و محرومیت در جامعه و توانمندنمودن فقرا و تهیدستان چه ملاحظاتی را در برنامه‌های توسعه کشور در نظر گرفته است؟

شماره ۱
سال اول
پاییز ۱۴۰۰

چارچوب تئوریک پژوهش

بر طبق گزارش توسعه انسانی سال ۷۹۹۱، سه رویکرد مهم در بررسی فقر و محرومیت وجود دارد که عبارت‌اند از رویکرد درآمدی، رویکرد نیازهای اساسی و رویکرد قابلیت‌محور. 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 قابلیت‌محور، فردی فقیر است که فاقد قابلیت‌های اساسی، برای انجام برخی کارکردها و فعالیت‌ها است (UNDP, 1997: 17). سیاست‌های حمایتی در رویکرد اول و دوم که می‌توان در یک دسته‌بندی کلی‌تر، آنها را رویکرد رفاهی نامید، به دنبال دستیابی فرد به حداقلی از درآمد و تأمین نیازهای اساسی هستند، اما در رویکرد سوم، سیاست‌ها را بر حسب تأثیراتشان بر قابلیت‌های مردم ارزیابی می‌کنند (Robeyns, 2003: 5). از منظر این رویکرد، سیاست حمایتی، به جای جبران ضعف درآمد از طریق پرداخت‌های انتقالی باید به دنبال ارتقای مسیر زندگی فرد، از طریق ایجاد فرصت‌های فردی و اجتماعی و توانمند کردن فرد برای استفاده از این فرصت‌ها باشند. در واقع، عدم موفقیت سیاست‌های رشد اقتصادی و باز توزیع درآمد در مهار و کنترل فقر و محرومیت، به تدریج موجب شکل‌گیری این باور در میان صاحب‌نظران حوزه اقتصاد رفاه شد که توجه صرف به درآمدها برای کاهش فقر دچار کاستی‌های جدی است و تمرکز بر درآمدها نمی‌تواند ابعاد مختلف فقر را از بین ببرد. این نگاه معتقد است که ریشه و علت اصلی فقر و محرومیت را نمی‌توان کمبود یا نبود درآمد دانست، بلکه ریشه‌های اصلی آن در فقدان شرایطی است که امکان خروج از وضعیت فقر را برای افراد فقیر فراهم می‌کند. آنان دریافتند که به جای تمرکز محدود بر درآمد به عنوان متغیر محوری، نظر خود را می‌بایست به عنصر قابلیت معطوف سازند. این رویکرد در شکل منسجم‌اش توسط آمارتیا سِن مطرح شده است و اخیراً نیز توسط مارتا ناسباوم

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

به طور قابل توجهی توسعه یافته است. سِن و همکارانش در طی دو سه دهه گذشته توانسته‌اند با بسط و مفهوم سازی رویکرد قابلیت (CA) موجی جدید از چالش‌های نظری و کاربردی را در حوزه اقتصاد رفاه، به خصوص موضوع فقر پدید آورده و با طرح رویکرد قابلیت فصلی جدید در تعریف و ارزیابی سیاستهای حمایتی دولت‌ها ایجاد نمایند.

در این رویکرد، گرچه، درآمد پایین به عنوان یکی از عوامل مهم فقر انکار نمی‌شود؛ اما، فقر به هیچ وجه به معنی نداشتن درآمد نیست؛ زیرا، صرف برخورداری از درآمد کافی و متعارف برای تأمین نیازهای زندگی، نمی‌تواند تضمین کند که چنین فردی فاقد هرگونه محرومیتی است. برای مثال، فردی که نسبت به دیگران برخوردارتر است، اما از یک بیماری مزمن رنج میبرد که هزینه درمان آن بالا است، مشخصاً از یک منظر فقیر است. لذا، در این دیدگاه فقر به مثابه محرومیت از قابلیت‌های فردی و اجتماعی تعریف می‌شود، و راه حل آن نیز در رشد قابلیت‌های انسانی جستجو می‌شود. بر این اساس، سن استدلال می‌کند که ما در تحلیل فقر و محرومیت بایستی تمرکزمان را از روی استلزامات زندگی همچون درآمد به فرصت‌های واقعی که یک فرد دارد، یعنی به قابلیت‌ها و کارکردها تغییر دهیم (Sen, 2009: 253). در رهیافت سن، کارکردها اشاره به چیزهای متنوعی دارد که یک فرد در بودن و انجام آن قادر است. مانند سلامتی، سواد، مشارکت در حیات اجتماعی و نظایر آن، در حالی که قابلیت‌ها به آزادی یا فرصت واقعی فرد در کسب این کارکردها مانند: امکان مشارکت در حیات اجتماعی اشاره دارد (Sen, 1999: 75). در همین زمینه، زمانی که سن در بررسی و مقایسه شاخص‌های رفاه در میان کشورهای مختلف با مواردی مواجه شد که با وجود تولید نالخص ملی(GNP) بالا از امید به زندگی پایینی برخوردار بوده‌اند؛ و بالعکس، دلیل این تناقض را در نهادهای اجتماعی که قابلیت‌های مردم را تحت‌الشعاع قرار می‌دهند، جستجو می‌کند. به اعتقاد سِن، کشورهایی که در نهادهای اجتماعی سرمایه‌گذاری می‌کنند؛ ۱) فرصت‌های اجتماعی را گسترش (توسعه) داده و نظام‌های آموزشی و بهداشتی آنها امکانات بیشتری جهت توسعه افراد در اختیار می‌گذارند. این امر منجر به طول عمر بیشتری می‌شود حتی اگر تولید ناخالص داخلی (GDP) پایین باشد. افزون بر این، بر خلاف رویکردهای سیاسی ـ اجتماعی ساده‌انگارانه، سِن نشان می‌دهد که سایر نهادها نیز مرتبطاند: ۲) آزادی‌های سیاسی مانند حق رای، آزادی بیان و امکان مشارکت و اعمال نفوذ بر حکومت به طوری که به سیاست‌هایی بینجامد که نیازهای واقعی مردم را بهتر برآورده سازد. از دیدگاه سِن، حقوق سیاسی و مدنی این فرصت را به مردم می‌دهد که توجه دولت را به نیازهای عام جلب نموده و اقدامات عمومی متناسب با آن را خواستار شوند؛ ۳) تضمین شفافیت که مانع از فساد، مسئولیت‌ناپذیری مالی و معاملات غیرقانونی می‌شود؛ ۴) آزادی‌های اقتصادی مانند دسترسی آزاد به فرصت‌هایی که بازارها در اختیار افرادی قرار می‌دهند که قصد ورود به فضای کسب و کار دارند؛ مانند آزادی کسب و کار و قوانین مناسب آن، سهولت دسترسی به منابع مالی، شفافیت اطلاعات، وجود شرایط

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

رقابتی ۵) و در آخر، اما نه کم اهمیت‌تر از موارد نخست، برای جلوگیری از فروغلتیدن اقشار آسیب‌پذیر به فقر مطلق و در بعضی موارد حتی سوء تغذیه و مرگ یک نظام حمایتی لازم است. سِن این پنج شکل از نهادهای سیاسی ـ اجتماعی شامل: فرصت‌های اجتماعی، آزادی‌های سیاسی، تضمین شفافیت [و پاسخگویی]، دسترسی به تسهیلات اقتصادی و نظام حمایتی ـ را هم فینفسه به عنوان هدف و هم به عنوان ابزاری در جهت توسعه و تحقق قابلیت‌های مردم می‌انگارد (Sen, 1999: 38-40). وجود این نهادها امکان شکل‌گیری، حفظ و رشد قابلیت‌های عمومی افراد و جامعه را فراهم می‌کند. از این رو، سیاستگذاری عمومی لازم جهت پیشبرد قابلیت‌های انسانی می‌تواند از طریق تقویت این گونه‌های نهادی متمایز، لکن مرتبط، عمل کند. برای نمونه، آزادی‌های سیاسی در شکل آزادی بیان گرچه در مقام نخست تأمین‌کنندهٔ توسعه سیاسی است اما به طور فرعی به ترویج امنیت اقتصادی کمک می‌کند. بیشتر موانع ناامنی اقتصادی را می‌توان به فقدان حقوق و آزادی‌های سیاسی نسبت داد. همین طور فرصت‌های اجتماعی در شکل تسهیلات آموزشی و بهداشتی که بار توسعه اجتماعی را بر دوش دارند اما در کنار آن مشارکت اقتصادی را نیز تسهیل می‌کنند و به طور متقابل تسهیلات اقتصادی نیز در شکل فرصت‌های مشارکت در تجارت و تولید می‌تواند به ایجاد وفور امکانات شخصی و نیز تولید منابع عمومی برای تسهیلات اجتماعی یاری برساند. شفافیت اجتماعی و اقتصادی به انحصارها و رانت‌ها خاتمه می‌دهد و کانون‌های کاذب قدرت را که در نبود فضای آزاد شکل گرفته‌اند، فرو میریزد و در نهایت، نظام‌های حمایتی امکان تداوم رشد فردی را در شرایط عادی و بحرانی تقویت مینماید و فرصتهای اجتماعی را تداوم می‌بخشد (روستایی و گرجی، ۱۳۹۵: ۱۳۶؛ صامت و صالحی، ۱۳۹۵: ۱۰۰۵). لذا، ضرورت دارد که مجموعه‌ای از سازمان‌ها و نهادها ایجاد و تقویت شوند. سازوکارهای قانونی، ساختارهای مربوط به بازار، امکانات آموزشی و بهداشت و درمان، تسهیلات ارتباط جمعی و مشارکت مردم از این جمله‌اند که می‌توانند در قالب بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی برنامه‌ریزی شده و برنامه‌های توسعه را تشکیل دهند (مومنی و امینی، ۱۳۹۰: ۳۷).

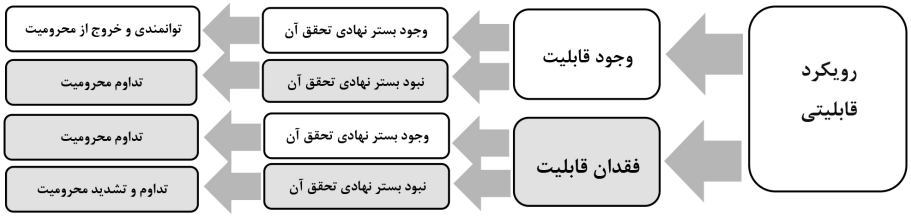
الگوی تجربی پژوهش

بدون تردید، توجه به تحلیل فوق توسط سن می‌تواند ما را تا حدودی در مسیر سیاستگذاری متفاوتی قرار دهد. هرچند جنبههای عملیاتی رویکرد فوق هنوز به حد کافی تبیین نشده است با این حال افرادی چون رابینز (۲۰۰۲) موضوع و مفهوم قابلیت را بسط داده و در تقسیم‌بندی خود قابلیت‌ها را به قابلیت‌های پایه و قابلیت‌های بنیادی تقسیم نموده‌اند. قابلیت‌های پایه به نوعی بیانگر کالاهای اساسی همچون سواد، آموزش، سلامتی و... است که آمارتیا سِن از اندیشه‌های جان راولز تأثیر گرفته بود. قابلیت‌های بنیادی به معنی وجود شرایط نهادی است که امکان تحقق قابلیت‌ها و تبدیل آنها به

شماره ۱
سال اول
پاییز ۱۴۰۰

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

کارکردهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی مانند: فعالیت اقتصادی، مشارکت در زندگی اجتماعی، فراغت و تفریح و نظایر آن را فراهم می‌آورد. به یک معنا می‌توان عدم برخورداری از تمامی این موارد را فقر قابلیتی نامید؛ اما به نظر می‌رسد مفهوم قابلیت پایه به نیازها و قابلیت‌های فردی معطوف و مفهوم قابلیت بنیادی به بحث وجود فرصت و شرایط محیطی و نهادی تأثیرگذار بر فرایند توانمندسازی نزدیک است. به تعبیر سن ایجاد فرصت‌های برابر جهت تأمین کالاهای اولیه، به معنای فراهم ساختن آزادی‌های اساسی است که افراد با برخورداری از آنها به قابلیت‌ها و توانمندی‌هایی دست می‌یابند که قادر به ساختن یک زندگی خوب و دلخواه می‌شود (Chiappero, 2000: 207) برای نمونه، فرد باسواد و حتی آموزش دیده‌ای که از دسترسی به امکانات و منابع اقتصادی محروم است ممکن است نتواند قابلیت‌های خود را به کارکرد تبدیل کند و به همین دلیل می‌تواند کماکان فقیر و نیازمند محسوب شود. از این رو، رویکرد قابلیتی این امکان را فراهم می‌سازد تا مقوله فقر و محرومیت به صورت فرآیندی و در سطوح مختلف فردی و نهادی مورد بررسی قرار گیرد. این رویکرد می‌پرسد که آیا مردم سالم و تندرست هستند؛ آیا منابع لازم برای این قابلیت، از قبیل آب سالم، دسترسی به پزشک، مراقبت در برابر بیماری‌ها و عفونت‌ها، دانش پایه در حوزه مسائل سلامت، حاضر است. این رویکرد میپرسد که آیا مردم خوب تغذیه شده‌اند و آیا شرایط برای این قابلیت از قبیل مواد غذایی کافی و استحقاق غذایی فراهم است. این رویکرد می‌پرسد که آیا به آموزش با کیفیت، مشارکت اقتصادی و سیاسی، فعالیت‌های مدنی و... دسترسی دارند. آیا برای تحقق این قابلیت‌ها منابع و تمهیدات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی لازم فراهم است (Robeyns, 2003: 5).



شکل ۱: فرایندهای رفع و تداوم فقر و محرومیت از منظر رویکرد قابلیتی

بدین ترتیب، فقر و محرومیت هم در شرایط وجود قابلیت قابل مشاهده است و هم در شرایط فقدان قابلیت. گاه با وجود قابلیت، اما به جهت فقدان بسترهای نهادی و محیط اجتماعی لازم، امکان تحقق قابلیت‌های فردی وجود ندارد. از سوی دیگر ممکن است بسترهای اقتصادی و اجتماعی مناسب فراهم باشد؛ اما، قابلیت‌های لازم در فرد جهت

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

بهره‌گیری از این فرصت‌ها وجود نداشته باشد. شرایطی که برآیند آن در هر دو صورت تداوم فقر و محرومیت است. لذا، تنها در صورت اهتمام همزمان سیاستگذار به خلق و تقویت قابلیت‌های فردی و هموار نمودن بسترهای نهادی و اجتماعی لازم جهت تحقق آنها می‌توان توانمندی افراد آسیب‌پذیر و نیازمند و خروج از چرخه فقر و محرومیت را انتظار کشید. البته، این سیاستگذاری تنها ابزار فقرزدایی نیست و تنها محرومان از آن سود نمیبرند بلکه رویکردی مفید برای سیاستگذاری در همه حوزه‌ها است.

پیشینه تجربی پژوهش

عملیاتی کردنِ رویکرد قابلیت‌محور سِن به دلیل چالش‌های مفهومی و چند بعدی بودن آن تقریباً کار دشواری است. با وجود این، مطالعات تجربی بسیاری در زمینه‌های مختلف این رویکرد را مورد استفاده قرار داده‌اند. در این رابطه، شیشکا و همکارانش[1] (۲۰۰۸) در مطالعه خود با هدف کاربرد رویکرد قابلیتی سن در زمینه کاهش فقر به این نتیجه رسیدند که یادگیری مهارت‌های جدید به مثابه تواناییهای که قبلاً وجود داشته است در خلق فرصت‌های جدید مؤثر است.

روزانو و همکارنش[2] (۲۰۰۹) در بررسی شاخص‌های فقر در خانواده‌های معلول از منظر رویکرد قابلیت‌محور سِن نشان دادند که ارزیابی‌های سنتی مبتنی بر مصرف منجر به نادیده انگاشته شدن بخشی از نیازهای خانوارهای داری معلول شده است. بر همین اساس، صرف مزایای مالی ارائه شده توسط دولت در برنامه‌های مختلف حمایتی موثر نبوده است.

موفلز و هیدی[3] (۲۰۱۳)، با استفاده از داده‌های ۲۵ ساله آلمان و ۱۸ ساله انگلستان به سنجش رویکرد قابلیت‌محور در افزایش رفاه ذهنی و عینی شهروندان پرداخته‌اند. یافته‌های این مطالعه به شدت از چارچوب قابلیتی سِن حمایت می‌کنند و شواهدی را در مورد نحوه توانایی‌ها، انتخاب‌ها و محدودیت‌ها برای رفاه اجتماعی و ذهنی اعضای جامعه ارائه می‌دهند.

آلبن کنِکت[4] (۲۰۱۲) در مطالعه خود با عنوان فهم و مقابله با فقر ـ رویکرد قابلیتی آمارتیاسِن و نظریه‌های مرتبط به این نتیجه رسید که فهم و مقابله با پدیده فقر و محرومیت نیازمند ترکیب و تلفیق ملاحظات سطوح خرد و کلان است.

توسلی و آقابابایی (۱۳۸۶) نیز در مطالعه خود با استفاده از رویکرد فقر قابلیتی سن، اثربخشی اقدامات دولت و نهادهای حمایتی در طول سالهای پس از انقلاب را در رفع فقر بررسی و تحلیل نموده‌اند. این تحلیل نشان می‌دهد عمده‌ترین ضعف حمایت‌های دولت و نهادهای حمایتی، عدم به کارگیری سازوکارهای توانمندساز مبتنی

1. Schischka and et. al
2. Rosano and et. al
3. Muffels and Headey
4. Alben Knecht

شماره ۱
سال اول
پاییز ۱۴۰۰

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

بر رویکرد قابلیت، برای حمایت از گروه‌های فقیر بوده است. مطالعه آنها 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.

مؤمنی و امینی (۱۳۹۰) هم در مطالعه خود به بررسی چگونگی دستیابی به توسعه پایدار با تأکید بر مفهوم توانمندی و کیفیت زندگی سِن در برنامه‌های توسعه ایران و تعیین سطح آن در دو برنامه سوم و چهارم توسعه و فاصله آن تا سطح مطلوب و نیز شناسایی عوامل مؤثر بر توسعه پایدار در کشور پرداخته‌اند. در این تحقیق با استفاده از دو روش تطبیقی و تحلیل محتوا بر اساس یافته‌ها و سپس روش‌های آماری و عملیات ریاضی بر روی داده‌ها بر اساس شاخص پایداری سن به استخراج نتایج و تحلیل آنها پرداخته شده است. در بررسی‌های انجام شده بر اساس روش مرحله اول، این نتیجه حاصل شده است که در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه مفاهیم «ارتقاء امنیت انسانی و توانمندسازی» مورد توجه قرار گرفت و برخی شاخص‌های پایداری مانند حفظ محیط زیست و ایجاد فرصت‌های برابر در متن برنامه وارد شد اما در سطح سیاست‌گذاری مورد توجه قرار نگرفت. در مرحله دوم، تحلیل نتایج محاسبات انجام شده بر اساس روش انحراف معیار نشان می‌دهد که وضعیت توسعه پایدار در برنامه سوم توسعه نامطلوب بوده و شاخص پایداری منفی می‌باشد، اما این روند به تدریج اصلاح شده و در طول برنامه مقدار منفی شاخص رو به کاهش گذاشته و دو سال پایانی این برنامه مقدار شاخص مثبت شده است. نتیجه‌ای که از محاسبات حاصل از روش تحلیل عاملی به دست آمده این است که در شرایط فعلی کشور، عامل اقتصادی ـ اجتماعی مؤثرترین عامل برای گام نهادن در مسیر توسعه است و متغیرهای مرتبط با آن که برخی ماهیت اجتماعی و محیطی دارند، بایستی تقویت شوند تا با رسیدن به یک سطح قابل قبول از توسعه، ارتقای عوامل اجتماعی و محیطی نیز امکان پذیر شده و ارتقای کیفیت زندگی محور برنامه‌ها قرار گیرد.

روش پژوهش

این مطالعه از نوع کیفی و روش آن تحلیل محتوای جهت‌دار[1] است. تحلیل محتوای جهت‌دار یکی از رویکردهای تحلیل محتوای کیفی است که هدف آن معتبر ساختن و گسترش دادن مفهومی چارچوب نظریه و یا خود نظریه می‌باشد (ایمان و نوشادی، ۱۳۹۰: ۲۴). در این روش پژوهشگر با استفاده از منطق قیاسی و نظریات موجود، مفاهیم و متغیرهای اصلی را شناسایی و برحسب آن متون را علامت‌گذاری، تحلیل و ارزیابی می‌کند. در این راستا و به منظور شناسایی و مقوله بندی همه موارد مربوط

1. Directed Content Analysis

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

به رویکرد قابلیت محور سن، قوانین برنامه توسعه اول تا ششم تمام‌خوانی شده و آن بخش‌هایی که بر اساس رمزهای از پیش تعیین شده قابلیت محور تلقی می‌شدند علامت گذاری شده و سپس تحلیل گردیده‌اند.

ارزیابی سیاست‌های حمایتی در برنامه‌های توسعه

در بازه زمانی پس از انقلاب اسلامی، دولت تا به امروز شش برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با اهدافی چون توسعه پایدار، رشد اقتصادی، تحقق عدالت اجتماعی و... اجرا نموده است. در ادامه مقاله، سیاست دولت در حمایت از اقشار ضعیف و ناتوان به تفکیک هر برنامه از منظر رویکرد قابلیت‌محور آمارتیا سِن مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفته است.

جدول ۱. نتایج ارزیابی برنامه‌های توسعه بر حسب شاخص‌های رویکرد توانمندسازی آمارتیاسِن

شماره قانون برنامه توسعه	رویکرد قابلیت محور						
	سطح اول (نیازهای اساسی/ فرصت‌های اجتماعی)			سطح دوم (فرصت‌های اقتصادی و سیاسی)			
	تغذیه	سلامت	آموزش	تسهیلات	بسترسازی	تشکل‌یابی	مشارکت
قانون برنامه اول	✓	✓	✓	✓	✓		
قانون برنامه دوم	✓	✓	✓	✓	✓		
قانون برنامه سوم	✓	✓	✓	✓	✓		
قانون برنامه چهارم	✓	✓	✓	✓	✓		✓
قانون برنامه پنجم	✓	✓	✓	✓	✓		
قانون برنامه ششم	✓	✓	✓	✓	✓		

در قانون برنامه اول توسعه[1] «تأمین حداقل نیازهای اساسی مردم» شامل «تأمین تغذیه در حد نیازهای زیستی، تأمین نیازهای بهداشتی و درمانی، ایجاد امکانات و توسعه فضاهای آموزشی و مسکن شهری و روستایی» به عنوان یکی از اهداف ده‌گانه این برنامه اعلام شد. در واقع، سطح نخست رویکرد توانمندسازی در ابعاد سه‌گانه تغذیه، سلامت و آموزش در این برنامه کاملاً رعایت شده است. البته، سطح پوشش و جامعه هدف آن کل جامعه است و نیت صرفاً فقرا و گروه‌های آسیب‌پذیر نیستند؛ اگرچه، در این میان بر مناطق محروم به عنوان اولویت تأکید شده‌است؛ اما، فقرا، مستمندان و محرومان

۱. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۶۸.

شماره ۱
سال اول
پاییز ۱۴۰۰

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

حاضر و پراکنده در سطح جامعه مورد اشاره واقع نشده‌اند. در واقع، فقر و محرومیت در ذهنیت برنامه‌ریزان نخست در قالب مناطق محروم و حاشیه‌ای کشور نمود یافته است و این امر احتمالاً متأثر از تفکرات توسعه‌ای و منطق اقتصادی حاکم بر این تفکرات است. بر این اساس، در کنار تأمین نیازهای اساسی و فراهم آوردن مقدمات توسعه انسانی در این مناطق از طریق امکانات آموزشی و بهداشتی، ایجاد فرصت برای رشد اقتصادی این مناطق نیز مورد توجه قرار گرفته است. در این رابطه، «اعطای تخفیف مالیاتی برای مشاغل تولیدی» «تقلیل کارمزد وام‌های پرداختی در امور کشاورزی، صنعتی و مسکن»، «حمایت از ایجاد تعاونی‌ها» و... تسهیلات و زیرساخت‌هایی هستند که برنامه‌ریزان به منظور خلق فرصت و با هدف رشد اقتصادی و خودکفایی در مناطق کم برخوردار و روستایی کشور پیش‌بینی نموده‌اند. در نتیجه، می‌توان ادعا نمود در برنامه اول توسعه شاخص‌های رویکرد توانمندسازی سِن به شکلی محدود و با اولویت مناطق محروم در ساحت سیاست‌گذاری لحاظ شده است. امّا، مروری بر احکام و مواد حمایتی برنامهٔ اول نشان می‌دهد که این برنامه فاقد انسجام یا مدلی مشخصی در حوزه توانمندسازی فقرا بوده‌است. به عبارت دیگر، اگرچه مضامین مورد نظر سِن در مواد مختلف برنامه مشخص گردیده بودند؛ لکن، از درون این مضامین نظام واحد و الگوی مشخصی در زمینه افزایش قابلیت فقرا و رفاه اجتماعی آنها حاصل نمی‌شود.

یکی از عمده نکات قابل توجه در برنامه اول توسعه، تأکیدی است که بر نقش و توسعه تعاونی‌ها در مناطق محروم صورت گرفته‌است. به زعم نویسنده تعاونی از دو منظر برای این مقاله دارای اهمیت هستند: نخست همانطور که پتروس غالی[1] بیان می‌کند «تعاونی‌ها همچنان ابزار مهم، و گاه تنها ابزاری هستند که بدان وسیله فقرا و آنها که در معرض خطر فقرند، قادرند به امنیت اقتصادی و سطح قابل قبولی از زندگی دست یابند»[2]. دوم و مهم‌تر از اولی، ظرفیت و پتانسیل ساختارهای تعاونی در خلق توأمان فرصت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مورد تأکید رویکرد قابلیت‌محور سِن برای فقرا و گروه‌های حاشیه‌ای است. صاحب‌نظران حوزه تعاون معتقدند تعاونی مدل موفقی از توانمندسازی است که با جمع‌آوری منابع محدود و استفاده از ظرفیت مشارکت اعضاء زمینه خلق ثروت و خروج از فقر را برای اجتماعات محروم فراهم می‌سازد. در واقع، تعاونی این قدرت و توانایی را به مردم می‌دهد که از طریق کمک به خود[3] کیفیت زندگی و فرصت‌های اقتصادی‌شان را افزایش دهند (Van Dijk and Klep, 2005: 103). البته، مزیت‌های تعاونی به صرف خلق فرصت‌های اقتصادی برای اعضا ختم نمی‌شود. یکی از مزیت‌های مهم تعاونی که کمتر مورد توجه صاحب‌نظران حوزه تعاون قرار گرفته است کارکردهای سیاسی تعاونی برای اعضای آن است. تعاونی‌ها سازمان‌هایی

1. Boutros Ghali

۲. بخشی از گزارش دبیرکل پیشین سازمان ملل متحد در مجمع عمومی این سازمان در سال ۱۹۹۴.

3. Self-help

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

دموکراتیک و شراکتی هستند و فعالانه توسط اعضایی اداره می‌شوند که دارای حق رای مساوی هستند. بدین وسیله هرکدام فرصت اظهار نظر، گفت‌وگو و مصالحه پیرامون منافع مشترک را پیدا می‌کنند (Birchall, 2003: 29). علاوه بر این، تجربه حاصله از دورن تعاونی‌ها به مسئولیت‌های پذیرفته شده اعضاء در جوامع محلی اضافه می‌شود. در واقع اعضای تعاونی‌ها، به ویژه فقرا، نه تنها دارای علائق شدید بلکه ظرفیت‌های مبسوط، برای اداره امور اجتماعی هستند. این امر فرصت‌هایی برای مشارکت بیشتر در فرآیندهای سیاسی می‌گشاید. تعاونی‌ها با کاربرد اصول تعاونی در ارائه آموزش دائم و متقابل برای اعضاء، مدیران و کارکنان خود به گونه‌ای که بتوانند به یکدیگر بیاموزند تا درک و اجرای نقش‌های خاص خود را ممکن سازند، آنها را برای مشارکت اجتماعی آماده می‌سازند (دفتر بین المللی کار، ۱۳۷۶: ۳۵). علاوه بر این، تعاونی ساختاری است که هر چهار عنصر کلیدی توانمندسازی مورد تأکید بانک جهانی شامل: ۱. دسترسی به اطلاعات، ۲. مشارکت و فراگیری، ۳. پاسخگویی و مسئولیتپذیری و ۴. ظرفیتهای سازمانی محلی را در درون خود دارد (بانک جهانی، ۱۳۹۴: ۵۲).

در قانون برنامه دوم توسعه[1] در راستای تحقق عدالت اجتماعی به عنوان یکی از اهداف شانزده‌گانه برنامه، راهبردهای (خط مشی) متعددی در هر دو سطح تحلیل این نوشتار مورد توجه قرار گرفته است. در سطح نخست، «تأمین بهداشت عمومی، گسترش بیمه همگانی، آموزش کودکان و نوجوانان لازم‌التعلیم، سوق دادن کمک‌های انتقالی دولت برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و... » راهبردهای برنامه دوم در جهت تأمین نیازهای اساسی طبقات محروم جامعه با اولویت روستانشینان است. در سطح دوم نیز «تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی، بهبود توزیع درآمد، ثروت و کاهش ضریب جینی، ایجاد سیستم مالیاتی مترقی، تعمیم، گسترش و بهبود نظام تأمین اجتماعی» راهبردهایی هستند که می‌توان از آنها به عنوان عوامل بسترساز و ایجادکننده فرصت برای مشارکت اقتصادی فقرا و طبقات فرودست نام برد.

سیاست‌های کلی برنامه دوم مشتمل بر هشت بخش است که از این میان «تداوم سیاست پرداخت یارانه برای کالاهای اساسی و دارو» تحت سیاست‌های عمومی و «ایجاد فرصت‌های اشتغال در مناطق محروم» تحت سیاستهای پرسنلی بخش دولتی را به ترتیب می‌توان ذیل سطوح اول و دوم رویکرد قابلیت‌محور دسته‌بندی نمود. البته، ناگفته نماند که این اقدامات در چارچوب سیاست مبارزه با فقر توصیه نشده‌اند. بلکه در قالب یک سیاست عمومی و با نیت بهره‌مندی آحاد جامعه از این سیاست عنوان شده است.

در احکام قانونی برنامه دوم که مشتمل بر یک ماده واحده و ۱۰۱ تبصره است؛ در تبصره «۱۰» برای کاهش فقر و محرومیت، اجرای طرح‌های اشتغال‌زایی ـ خود اشتغالی

۱. قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۷۳.

شماره ۱
سال اول
پاییز ۱۴۰۰

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

ـ از طریق پرداخت تسهیلات ارزان قیمت و حمایت از بخش تعاونی مورد توجه قرار گرفته است. در تبصره «۱۱»، به توسعه روستاهای محروم از طریق انجام طرحهای عمرانی در زمینه راه، آب، بهداشت، آموزش و توسعه فعالیت‌های تولیدی و خوداشتغالی از طریق پرداخت تسهیلات 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 کم درآمد شامل خانواده‌های نیازمند، زنان و کودکان بی‌سرپرست، افراد ازکارافتاده تخصیص یابد که ۵۲ درصد آن، باید صرف فعالیتهای خود اشتغالی این افراد شود و در انتها در تبصره‌های «۱۶» و «۱۷» تداوم پرداخت یارانه‌ها مورد تأکید قرار گرفته است. بدین ترتیب، قانون برنامه دوم نیز به مانند برنامه اول، مؤلفه‌های رویکرد قابلیت محور در سطح نخست را به صورت کامل و در سطح دوم خلق فرصت‌های اقتصادی از طریق اعطای تسهیلات و ایجاد بستر را مورد توجه قرار داده است. اما، این برنامه نیز به مانند برنامه نخست، فاقد هرگونه نگرش جامع و نظام‌مند به موضوع توانمندسازی فقرا و تهیدستان بود (مدنی قهفرخی، ۱۳۹۴: ۲۳۰).

در قانون برنامه سوم توسعه[1]، بخش حمایتی مورد بازنگری جدی قرار گرفت؛ به طوری که سوق دادن همه فعالیتهای مربوط به رشد و توسعه اقتصادی به سوی عدالت اجتماعی و حرکت در جهت خلق قابلیت‌های اقتصادی در گروه‌های کم‌درآمد از طریق بسترسازی اشتغال و حفظ قدرت خرید آنها از طریق مهار تورم و غیره چندین بند از سیاست‌های کلی برنامه سوم، شامل بندهای «۱»، «۲»، «۳» و «۵» را به خود اختصاص داده است.

در این برنامه، سرفصل جداگانه‌ای ـ فصل پنجم ـ به نظام تأمین اجتماعی اختصاص یافت و در آن مقرر شده در راستای اجرای اصل ۲۹ قانون اساسی و به منظور توسعه عدالت اجتماعی، نظام تأمین اجتماعی به شکلی فراگیر اقشار مختلف جامعه را در برابر رویدادها و ناملایمات اجتماعی و اقتصادی حمایت نماید.[2] در ذیل این نظام و در بخش غیر بیمه‌ای آن حمایت از فقرا و نیازمندان در هر سه لایه سطح اول تحلیل ما از طریق برنامه‌هایی مانند «پرداخت مستمری، پرداخت سرانه بیمه درمان و آموزش» در نظر گرفته شده‌است. مضاف بر این، به موجب تبصره «۱» ماده (۴۳) و در راستای بهبود ارائه خدمات به محرومین و اقشار آسیب‌پذیر و ساماندهی متمرکز خدمات قابل ارائه به آنان ارائه کلیه خدمات حمایتی به محرومین و اقشار آسیب‌پذیر به کمیته امداد امام خمینی (ره) و کلیه خدمات توانبخشی به معلولین به سازمان بهزیستی واگذار گردید. در همین رابطه، حوزه برنامه‌های بهداشت و درمانی در این برنامه به شکل

۱. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۷۹.

۲. در چارچوب همین برنامه، دولت درصدد برآمد تا نظام جاری تأمین اجتماعی کشور را سامان داده و نظام جامع تأمین اجتماعی را تهیه و تدوین کند. در نتیجه پیگیری‌ها و تلاش‌های به عمل آمده در بهار ۳۸۳۱ قانون ساختار جامع تأمین اجتماعی، به تصویب مجلس ششم رسید و عملاً گام مهمی در این خصوص برداشته شد.

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

ویژه برنامه توانبخشی معلولان، بیماران روانی و سالمندان مورد توجه قرار گرفت و در راستای خلق فرصت و فراهم ساختن زمینه جهت مشارکت معلولان در جامعه بهسازی معابر و اماکن عمومی مورد توجه قانونگذار قرار گرفت. از این نکته نگذریم که ایجاد و ساماندهی یک نظام حمایتی ابتدایی‌ترین ترتیبات نهادی است که سن در راستای تضمین فرایند قابلیت‌محوری و جلوگیری از فروغلتیدن فقرا به ورطهٔ نیستی و فلاکت آن را لازم می‌شمارد.

در کل، قانون برنامه سوم توسعه در مقایسه با دو برنامه قبل به دلیل توجه توأمان به رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی از منظر حمایتی و توجه به امنیت غذایی و توانبخشی معلولان، و نیز استلزامات اقتصادی و اجتماعی لازم جهت خلق، حفظ[1] و تحقق قابلیت‌های فردی، هر چند در مقیاس خرد و محدود آن، از موضع رویکرد قابلیتی قابل اعتناءتر از دو برنامه قبل است.

در قانون برنامه چهارم توسعه[2]، همزمان با تدوین سند چشم‌انداز بیست ساله، نگرش جامع‌تر و توجه بیشتری نسبت به برنامه‌های قبلی، به مسأله فقر و سیاست‌های حمایتی پدید آمد. در سیاست‌های کلی این برنامه، طی بندهای «۱۲» و «۱۳»، بر تحقق عدالت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های برابر، مبارزه با فقر و غیره تأکید شده است. علاوه بر این، در بندهای «۳۸»، «۳۹»، «۴۱» و «۴۳»، به ترتیب بر «امنیت غذایی، حفظ قدرت خرید گروه‌های کمدرآمد، حمایت از مسکن برای گروه‌های کم درآمد و ارتقای سطح زندگی روستائیان و رفع فقر در روستاها» تأکید شده است.

علاوه بر تأکیدات صورت پذیرفته بر عدالت اجتماعی در سیاستهای کلی، بخش سوم مواد قانون برنامه چهارم نیز با عنوان توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی، به برنامه‌های 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 مادهٔ (۸۴)، دولت به نهادینه کردن امنیت غذایی و تغذیه در کشور مکلف شده است. مهمترین بند این ماده، تهیه و اجرای برنامه‌ی امنیت غذایی است. در ماده (۹۰) نیز دولت مکلف شده است تا میزان خانوارهای آسیب‌پذیر از هزینه‌های غیر قابل تحمل سلامت را به یک درصد کاهش دهد. در ماده (۹۵)، به عنوان محوری‌ترین ماده این برنامه در زمینهٔ حمایت از فقرا، از دولت خواسته شده است برنامه‌های جامع فقرزدایی و عدالت اجتماعی را از طریق طراحی برنامه‌های ویژه اشتغال، توانمندسازی، جلب مشارکت‌های اجتماعی، مشارکت محلی، آموزش مهارت‌های شغلی، ساماندهی نظام خدمات حمایت

---

۱. سیاست‌های اجتماعی در رویکرد قابلیت محور، تنها نقش ایجابی در ارتقاء وضعیت درآمدی فقرا ندارند بلکه آنها دارای نقش سلبی نیز هستند و مانع از سقوط و درافتادن به دامن فقر می‌شوند. نگاه قابلیت محور سیاست‌های اجتماعی و نهادهای مترتب بر آنها را به گونه‌ای می‌بیند که هم فقیر را بهبود می‌بخشد و هم از اضافه شدن به حجم انها جلوگیری می‌کند (محمودی و صمیمی‌فر، ۱۳۸۴: ۳۵).

۲. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۸۳.

شماره ۱
سال اول
پاییز ۱۴۰۰

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

اجتماعی، اعمال سیاست‌های مالیاتی و... تهیه و به اجرا بگذارد. در ماده (۹۶) برنامهٔ چهارم نیز مسأله فقر و نابرابری را در دستور کار دولت قرار داد. هرچند تمرکز اصلی آن بر خدمات بیمه‌ای و استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی بود اما در بند «د» این ماده مسأله هدفمند کردن فعالیت‌های حمایتی برای توانمندسازی افراد تحت پوشش مؤسسه‌ها و نهادهای حمایتی در راستای ورود به پوشش بیمه‌ای مورد توجه قرار گرفت.

بدون‌تردید، برنامه چهارم توسعه نسبت به سایر برنامه‌ها، از رویکرد کامل‌تری در خصوص رفع فقر برخوردار است و برای نخستین‌بار، نگرش جامعی به مقولهٔ توانمندسازی و افزایش قابلیت‌های فقرا جهت خروج از چرخهٔ فقر شکل گرفت. در واقع، با مکلف شدن دولت به استقرار «نظام جامع تأمین اجتماعی»[1] و «هدفمندکردن فعالیت‌های حمایتی»[2]، می‌بایست کلیهٔ برنامه‌ها و فعالیت‌های حمایتی به سمت‌وسویی سوق می‌یافت که زمینهٔ بهبود وضعیت گروه‌های تهیدست و محروم اجتماعی و محرومیت‌زدایی آنها با رویکرد توانمندسازی فراهم شود. با این حال و علی‌رغم تعیین و مشخص شدن اصول کلی حاکم بر تدوین برنامه‌های توانمندسازی، هیچ‌گونه ساختار معینی برای توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر طراحی و اجرا نگردید (مدنی قهفرخی، ۱۳۹۴: ۲۷۴).

در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه[3] در بند «۳۴» کاهش فاصله میان درآمدهای طبقات و رفع محرومیت از قشرهای کم درآمد از طریق سیاست‌های مالیاتی، هدفمندکردن یارانه‌ها، تکمیل بانک اطلاعات مربوط به اقشار دو دهک پایین درآمدی و برخورداری آحاد جامعه از اطلاعات اقتصادی مورد توجه و تأکید قرار گرفته است. در بند «۳۵» این سیاست‌ها نیز ارتقاء سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان از طریق طرح‌های توسعه روستایی، گسترش فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مرزی و سواحل جنوبی و جزایر با استفاده از ظرفیت‌های بازرگانی خارجی کشور، کاهش نرخ بیکاری، گسترش کمی و کیفی نظام تأمین اجتماعی و خدمات بیمه درمانی، توسعه نظام‌های پیشگیری از آسیب‌های فردی و اجتماعی، حمایت از اقشار محروم و زنان سرپرست خانوار، توسعه بخش تعاون با هدف توانمندسازی اقشار متوسط و کم درآمد مجموعه اقداماتی است که در جهت حمایت از اقشار محروم و آسیب‌پذیر جامعه مورد تأکید قرار گرفته است.

در قانون برنامه نیز، تأکیدات صورت پذیرفته بر اصلاح ساختار صندوق‌های بازنشستگی از طرق مختلف نظیر: «تنظیم عوامل مؤثر بر منابع و مصارف صندوق‌ها منطبق بر محاسبات بیمه‌ای، کاهش حمایت‌های غیربیمه‌ای صندوق‌ها و انتقال آن به نهادهای حمایتی، برقراری و استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی چند لایه، توسعه کمی و کیفی بیمه‌های سلامت، دستیابی به پوشش فراگیر و عادلانه خدمات سلامت

۱. ماده (۹۶) قانون برنامه چهارم توسعه
۲. بند «د» ماده (۹۶) قانون برنامه چهارم توسعه
۳. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۸۹.

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

و کاهش سهم مردم از هزینه‌های سلامت بواسطه اصلاح ساختار صندوق‌ها، مدیریت منابع، متناسب نمودن تعرفه‌ها، استفاده از منابع داخلی صندوق‌ها و... و طراحی نظام سطح‌بندی خدمات حمایتی و توانمندسازی متناسب با شرایط بومی، منطقه‌ای و گروه‌های هدف» دلالت بر اولویت اصلاحات و ابتکارات ساختاری در نظام حمایتی کشور و هدایت منابع آن در جهت توانمندساختن فقرا و تهیدستان مستعد و خروج ایشان از لایهٔ حمایتی دارد. بنابراین، وجه تمایز برنامهٔ پنجم توسعه در مقایسه با برنامه چهارم از منظر رویکرد قابلیت‌محور سِن تمرکز بر اصلاح ساختار و فرایندهای درون نظام رفاهی کشور با هدف ایجاد ظرفیت نهادی لازم جهت اجرا و عینیت‌بخشی به سیاست‌ها و برنامه‌هایی بود که پیش‌از این و در برنامه چهارم توسعه با نیت توانمندسازی فقرا و خروج از لایهٔ حمایتی تدوین و تصویب گردیده‌بود.

در قانون برنامه ششم توسعه[1]، با توجه به تعلل و تأخر نهادی در اجرای قوانین و سیاست‌های حمایتی در کشور، عدم توزیع متوازن و هدفمند منابع مالی و اعتباری در این حوزه و نیز ضعف در اثربخشی فعالیت‌های صورت گرفته منجر شد تا مسأله اصلاحات ساختاری به کانون مباحث حمایتی در این برنامه تبدیل گردید. در این رابطه، برنامه‌ریزان در راستای تکمیل الگوی پیشنهاد شده در برنامه پنجم، مبانی و استلزامات لازم جهت استقرار «نظام تأمین اجتماعی چندلایه»[2] را در برنامه ششم مورد توجه قرار دادند. طرح نظام تأمین اجتماعی چندلایه نخستین‌بار در سال ۱۹۹۴ از سوی بانک جهانی ارائه شد و در اغلب الگوهای تجربه شده جهانی، این نظام حداقل دارای سه لایه حمایتی، بیمه‌ای و تکمیلی است که در هر کشور به تناسب شرایط و اقتضائات اجتماعی و اقتصادی آن، سطح‌بندی و اجرا شده است. در ایران مطابق ماده (۲۷) قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور «دولت مجاز شده است با رعایت یکپارچگی، انسجام ساختاری، همسویی و هماهنگی نسبت به برقراری و استقرار نظام جامع حمایت و تأمین اجتماعی چندلایه با لحاظ حداقل سه لایه مرکب از لایه مساعدتهای اجتماعی شامل خدمات حمایتی و توانمندسازی، لایه بیمه اجتماعی پایه شامل مستمری‌های پایه و بیمه‌های درمانی پایه و لایه بیمه‌های مکمل بازنشستگی و درمان اقدام نماید». در لایه حمایتی[3]، اولویت با برنامه‌های توانمندسازی و هدایت افراد به سمت بازار کار و بیمه‌های اجتماعی است. مشمولان نظام حمایتی بر اساس سطح‌بندی خدمات حمایتی و توانمندسازی متناسب با شرایط، در دو سطح اصلی شامل حمایتی کامل و حمایتی نسبی مورد حمایت

۱. قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۹۵.

2. Multi- tiered

۳. لایه حمایت‌های اجتماعی برای افرادی در نظر گرفته شده است که به دلایلی خارج از محدوده بیمه اجتماعی قرار گرفته‌اند یا مزایای استحقاقی آنها در بیمه اجتماعی کفاف نیازشان را نمی‌دهد. معمولاً وضع معیشتی و سطح درآمد اشخاص در تعیین استحقاق آنها برای دریافت این کمک‌ها مدنظر قرار می‌گیرد. در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از این خدمات به‌عنوان خدمات حمایتی نام برده شده است که از طریق کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و دیگر نهادهای حمایتی مشابه ارائه می‌شود.

شماره ۱
سال اول
پاییز ۱۴۰۰

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

قرار می‌گیرند. در سطح حمایتی کامل افرادی که به لحاظ محدودیت‌های جسمی، ذهنی و حرکتی قابل توانمند شدن نیستند، در طول دوران حیات برای تأمین نیازهای اساسی در سطح حداقل ضروری (از جمله هزینه‌های معیشت، درمان و توان بخشی) مورد حمایت قرار می‌گیرند. در سطح حمایت‌های نسبی نیز افراد و خانوارهایی که امکان توانمندشدن در قالب برنامه‌های توانمندسازی را داشته باشند، با لحاظ سطح‌بندی خدمات به صورت زمان‌بندی شده و موقت، تحت پوشش و مورد حمایت قرار می‌گیرند. افراد تحت پوشش در این سطح از طریق برنامه‌های توانمندسازی هدفمند مدت‌دار و دریافت آموزش‌های لازم، امکانات و مهارت مورد نیاز را کسب می‌کنند و سپس، با اشتغال به شغل مناسب به صورت تدریجی از چرخهٔ حمایت این لایه خارج، و به لایه بیمه اجتماعی پایه هدایت می‌شوند. بنابراین، افرادی که در لایه مساعدت در فرایند برنامه توانمندسازی، توانمند شده و قادر به یافتن شغل و کسب درآمد شده‌اند، به حوزه بیمه‌ای وارد می‌شوند تا بتوانند با مشارکت خود تحت پوشش این لایه قرار گیرند. بدین ترتیب، بر حسب رویکرد تحلیلی مقاله، می‌توان الگوی نظام تأمین اجتماعی چند لایه را به مثابه ترتیبات نهادی لازم جهت توانمند ساختن فقرا حتی الامکان در سطح اقتصادی آن ارزیابی نمود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در مجموع، همان‌طور که نتایج حاصل از تحلیل محتوای قوانین برنامه توسعه در این پژوهش نشان می‌دهد عناصر و مؤلفه‌های رویکرد قابلیت‌محور در هر شش برنامه توسعه بعد از انقلاب مورد توجه قرار گرفته است. در این رابطه، در هر برنامه شاهد آن هستیم که عناصر سطح اول قابلیت مورد نظر سِن ـ نیازهای اساسی و فرصت‌های اجتماعی ـ به صورت کامل و در سطح دوم نیز فرصت‌های اقتصادی با اولویت ارائه تسهیلات مالی و اعتباری به محرومان و نیز ایجاد بستر و زیرساخت جهت خروج از چرخه فقر به ویژه در مناطق محروم مورد توجه برنامه‌ریزان توسعه قرار گرفته است. با وجود این، سطح پوشش و نیز اولویت برخورداری از این خدمات و حمایت‌ها در برنامه‌های مختلف با یکدیگر تمایزاتی دارند. برای مثال، تأکیدات صورت‌گرفته بر تأمین کالاهای اساسی در غالب برنامه‌ها وجهی عمومیت‌یافته داشته و مختص به اقشار محروم و طبقات کم‌برخوردار جامعه نیست. همچنین، در برنامه‌های اول و دوم توسعه بسترسازی و خلق فرصت‌های اقتصادی به مناطق محروم و روستانشین کشور محدود گشته و طبقات فقیر و تهی‌دست شهری مورد توجه قرار نگرفته‌اند. لذا، گرچه در دو برنامه نخست عناصر قابلیت محور مورد توجه برنامه‌ریزان قرارگرفته است؛ اما، این عناصر غالباً از جنس فرصت‌های اقتصادی بوده و اختصاص به مناطق جغرافیایی محروم و حاشیه‌ای داشته‌اند وگرنه مقوله حمایت از فقرا در معنای عام آن در این دو برنامه محل بحث قرار نگرفته است.

بدون تردید، ریشه اولویت‌زدایی و در حاشیه قرار گرفتن مقوله حمایت اجتماعی در قوانین برنامه اول و دوم توسعه را باید در رویکرد توسعه‌گرای دولت و برنامه تعدیل

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

اقتصادی[1] جست‌وجو نمود. رویکردی که متأثر از سیاست‌های بانک جهانی در رویکرد آزادسازی اقتصادی و فرآیند خصوصی‌سازی[2] پس از سقوط اتحاد جماهیر شوری در جهان شدت یافت و علیرغم موانع و مشکلات نهادی موجود در ایران این فرایند در دستور کار دولت قرار گرفت و تعقیب شد. در این دوره دولت با هدف جبران خسارات و بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ هشت ساله، رشد اقتصادی کشور را اولویت قرار داد و بدین منظور به طراحی برنامه تعدیل اقتصادی[3] پرداخت. در منطق این برنامه، عدالت اجتماعی تنها در سایه رشد اقتصادی که در نتیجه آن، درآمد ملی جامعه بالا می‌رود و با توزیع عادلانه درآمد ملی و تزریق آن به جامعه، محقق می‌شود. بر این اساس، در برنامه‌های اول و دوم توسعه، این تصور حاکم شد که با توانمندسازی بخش خصوصی و تسریع رشد اقتصادی، خود به خود فقر و نابرابری کاهش خواهد یافت. اما، در عمل و برخلاف اهداف پیش‌بینی شده، سیاستهای تعدیل اقتصادی که در غالب کشورهای تجربه شده آثار مخرب خود را در زمینه بیکاری، تورم و تبعیض و گسترش فقر و محرومیت اجتماعی را نشان داده بود، در کشور ما نیز مسأله ساز شد (رئیس دانا، ۱۳۸۰: ۱۳۱).

در برنامه سوم توسعه، به تدریج با جلوه شدن آثار و تبعات برنامه تعدیل اقتصادی و گسترش پدیده فقر در سطح جامعه، مقولهٔ عدالت اجتماعی و حمایت از فقرا به یکی از مضامین اصلی برنامه مبدل گشت. در این راستا، برنامه‌ریزان تلاش نمودند با تنظیم ساختار رفاهی و صورت‌بندی نظام حمایتی، ترتیبات نهادی لازم جهت حفظ و نگهداشت فقرا و طبقات پایین جامعه را در برابر شوک‌های اقتصادی فراهم سازند. لکن، رویکرد حمایتی طراحی شده برای نظام رفاهی کشور در این برنامه کاملاً معیشتی و فاقد سویهٔ قابلیتی مورد توجه سِن است؛ اگرچه، عناصر قابلیت‌محور در مواد مختلف این برنامه نیز به مانند برنامه‌های اول و دوم مورد توجه قرار گرفته بود.

از برنامه چهارم توسعه به بعد، همزمان با رواج یافتن مفهوم توانمندسازی در ادبیات حمایتی به تدریج شاهد ورود رویکرد قابلیت‌محور به مباحث سیاستی این حوزه هستیم. در همین رابطه در برنامه چهارم توسعه برای نخستین بار مقوله توانمندسازی فقرا و نیازمندان با هدف برون‌رفت از چرخه حمایتی به عنوان یک رویکرد و بستهٔ سیاستی جدید در کنار خدمات رفاهی مورد تأکید قرار گرفت. اما توانمندسازی در این برنامه در سطح گزاره‌های سیاستی باقی ماند و به استلزامات ساختاری و ترتیبات نهادی لازم جهت اجرای آن توجهی صورت نگرفت. این مسأله سبب گردید، تا در برنامه‌های بعدی وجه اصلی سیاستهای حمایتی بر مسأله اصلاحات ساختاری از طریق طراحی و استقرار

1. Economic Adjustment Program
2. Privatization
۳. برنامه تعدیل از مجموعهای از سیاستهای آزادسازی، تثبیت کالاها، افزایش بهرهوری در بخش تولید، سیاستهای تجاری، انقباض دستمزدها و محدودکردن سیاستهای دولتی تشکیل میشد که بر اساس آن بازارهای مالی، کالا، خدمات و بخشهای واردات و صادرات باید به بازار واگذار می‌شد. از ویژگی‌های این سیاستها انتقال تأکیدات سیاستی از برابری به کارایی و رشد اقتصادی بوده است (یوسفی، ۱۳۸۲: ۱۳۷).

شماره ۱
سال اول
پاییز ۱۴۰۰

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

نظام تأمین اجتماعی چندلایه، طراحی و اجرای نظام سطحبندی خدمات حمایتی و توانمندسازی، شاخص‌بندی و سنجشپذیر نمودن مؤلفه‌های حمایتی متمرکز شود.

در مجموع، بازخوانی و تحلیل محتوای قوانین برنامه توسعه در این مطالعه حاکی از توجه به عناصر قابلیت‌ساز در هر شش برنامه توسعه پس از انقلاب است. با این توضیح که ارائه گسیخته و فاقد انسجام عناصر قابلیت‌محور در برنامه‌های نخست توسعه از برنامه چهارم به سمت رویکردی قابلیت‌محور و ساختارمند حرکت نموده است. با این حال و با وجود تکامل رویکرد قابلیت‌محور در برنامه‌های توسعه کشور، توانمندشدن فقرا در صحنه عمل هیچگاه نتوانست به شکل فراگیر و مطلوب تحقق یابند. از جمله دلایل این امر، از منظر این مقاله، به غلبه نگرش رفاهی و رویکرد توانمندسازی تک بعدی (صرفاً اقتصادی) و غلفت از امکانات و بستر اجتماعی لازم جهت توانمندسازی بازمی‌گردد. در واقع، توجه به این نکته ضروری است که میان توانمندسازی در ابعاد اقتصادی، سیاسی و اجتماعی لزوماً یک رابطه خطی وجود ندارد. فراهم آوردن زمینه‌های توانمندسازی فقرا در تولید بیشتر (نقش اقتصادی) به معنای توانمندسازی آنها برای خوداتکایی، تجهیز منابع و عاملیت تغییر نیست. اگر چه افزایش مشارکت بیشتر در حوزه اقتصادی شرط لازم برای توانمندسازی است ولی کافی نیست. توانمندسازی نیازمند نگاهی عمیق‌تر و برخوردی همه‌جانبه‌تر است، به ویژه آن که جمعیت فقرا و نیازمندان، یک گروه همگن و واحد نیست (Spiker and et. Al, 2007). از این رو، توسعه قابلیت‌های محیطی از طریق افزایش فرصت‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی به گونه‌ای که فرایند تحقق قابلیت‌های فردی را تسهیل بخشد، لازم و ضروری است. این امر از آنجا اهمیت می‌یابد که می‌دانیم در زندگی کنونی، ساختارهای اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی در تعامل مداوم، در یکدیگر تنیده‌اند و نمی‌توان برای کاهش فقر، صرفاً به توانمندی اقتصادی و یا حتی اجتماعی اقشار فقیر (دارای فقر اقتصادی و درآمدی) اندیشید و در این چارچوب کوشید و تأثیر ساختارهای فرهنگی و سیاسی تشدید فقر را نادیده گرفت.

منابع

۱. ایمان، محمدتقی و نوشادی، محمودرضا (۱۳۹۵)؛ تحلیل محتوای کیفی، فصلنامه پژوهش، سال سوم، شماره دوم، صفحه ۵۱ – ۴۴.

۲. بانک جهانی (۱۳۹۴)؛ توانمندسازی و کاهش فقر، ترجمه فرزام پوراصر سنگاچین و جواد رمضانی، تهران: انتشارات کریمخان زند.

۳. دفتر بین‌المللی کار (۱۳۷۶)؛ تعاونی‌ها و محو فقر، ترجمه سید جواد سید صالحی، فصلنامه تعاون و کشاورزی، صفحات ۳۳-۲۳.

۴. رئیس‌دانا، فریبرز (۱۳۸۰)؛ فقر در ایران (بیانیه گردهمایی)، فصلنامه رفاه اجتماعی، شماره ۱، صفحات ۱۳۹- ۱۱۶.

۵. غفاری، غلامرضا و امیدی رضا (۱۳۸۸)؛ کیفیت زندگی شاخص توسعه اجتماعی، تهران: نشر شیرازه.

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

۶. صامت، سارا؛ صالحی، محمد جواد (۱۳۹۵)؛ رویکرد فقر قابلیتی در مطالعات راهبرد توسعه شهری، اولین همایش بین‌المللی اقتصاد شهری (بار رویکرد اقتصاد مقاومتی، اقدام وعمل).
۷. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۹۴)؛ سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۸. طالب، مهدی؛ فیروزآبادی، احمد؛ ایمانی جاجرمی، حسین و علیرضا صادقی (۱۳۸۷)؛ بررسی گروه‌های هدف در تبلیغات هشتمین انتخابات مجلس شورای اسلامی در شهر تهران، مجله جامعه‌شناسی ایران، دوره نهم، شماره ۱و ۲، صفحات ۱۸۳-۱۶۵.
۹. متوسلی، محمود؛ آقابابائی، رضا (۱۳۸۶)؛ استفاده از رویکرد فقر قابلیتی در تحلیل اثربخشی سیاست‌های مبارزه با فقر در ایران طی سال‌های پس از انقلاب، دو فصلنامه برنامه و بودجه، شماره ۱۰۵.
۱۰. محمودی، وحید؛ صمیمی‌فر، سیدقاسم (۱۳۸۴)؛ فقر قابلیتی، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال چهارم، شماره ۷۱.
۱۱. مدنی قهفرخی، سعید (۱۳۹۴)؛ ضرورت مبارزه با پدیدهٔ فقر و نابرابری در ایران، تهران: انتشارات آگاه.
۱۲. مؤمنی، فرشاد؛ امینی میلانی، مینو (۱۳۹۰)؛ کیفیت زندگی و توسعه پایدار در برنامه‌های توسعه ایران با رویکرد آمارتیاسن، مجله علمی ـ پژوهشی سیاست‌گذاری اقتصادی، شماره پنجم، صفحه ۵۳ تا ۴۶.
۱۳. یوسفی، محمدرضا (۱۳۸۲)؛ عدالت و رفاه اجتماعی، بررسی تغییرات رفاه اجتماعی مناطق شهری و روستایی ایران، فصلنامه اندیشه، سال نهم، شماره سوم و چهارم.
14. Birchall, Johnston (2003), Rediscovering the cooperative advantage Poverty reduction through self-help, Photocomposed by the International Labour Office, Geneva, Switzerland Printed in Switzerland.
15. Chiappero Enrica Martinetti (2000). a Multimensional Assessment of Well Being Based on Sen's Functioning Approach, Italy, available at: www.sciencedirect.com (sep, 2009).
16. Knecht. Alban (2012), Understanding and Fighting Poverty – Amartya Sen's Capability Approach and Related Theories, Social Change Review, Vol. 10(2): 153-176
17. Muffels. Ruud and Bruce Headey (2013) Capabilities and Choices: Do They Make Sen'se for Understanding Objective and Subjective Well-Being? An Empirical Test of Sen's Capability Framework on German and British Panel Data, Social Indicators Research, Vol. 110, No. 3, pp. 1159-1185
18. Robeyns, Ingrid (2003). The Capability Approach: An Interdisciplinary Introduction. University of Amsterdam. Department of Political Science andAmsterdam School of Social Sciences Research
19. Rosano. Aldo, Mancini. Federica and Alessandro Solipaca (2009), Poverty in People

شماره ۱
سال اول
پاییز ۱۴۰۰

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]

with Disabilities: Indicators from the Capability Approach, Social Indicators Research, Vol. 94, No. 1, pp. 75-82

20. Schischka. John , Dalziel. Paul & Saunders. Caroline (2008) Applying Sen's Capability Approach to Poverty Alleviation Programs: Two Case Studies, Journal of Human Development, Volume 9
21. Sen, Amartya. (1999). Development as freedom. Oxford, Oxford University Press.
22. Sen, Amartya. (2009). The Idea of Justice. London, Allen Lane.
23. Spicker, Paul and Alvarez Leguizamon, Sonia and Gordon, David.(2007). Poverty: An International Glossary, London: Zedbooks.
24. UNDP (1997) Human Dvlopment Report, New York.
25. Van Dijk, G., & Klep, L. (2005),When markets fail. An introduction to cooperation,Breukelen,Nationale Coöperatieve Raad.

[Downloaded from swasw.socialwork.ir on 2025-12-09]