

چالش‌های حقوقی فقرزدایی در ایران (مورد مطالعه: استان سیستان و بلوچستان)

محمد ذاکر بایستی زهی^۱، محمد جلالی^۲، سید احمد حبیب‌نژاد^۳

چکیده

با وجود تلاش‌ها و صرف هزینه‌های هنگفتی که برای توسعه کشور و مناطق محروم از جمله استان سیستان و بلوچستان شده است و با وجود دستاوردها، هنوز تعداد زیادی از مردم این استان در فقر و محرومیت زندگی می‌کنند، به گونه‌ای که بر اساس آمارهای کشوری، استان سیستان و بلوچستان، در شاخص‌های فقر و محرومیت، رتبه یک را در کشور دارد. از بین بردن فقر از جمله تعهدات دولت است و در قانون اساسی، اسناد چشم‌انداز، برنامه‌های توسعه کشوری و استانی هم‌بندهایی در خصوص فقرزدایی تنظیم و تصویب شده است. با این حال، تصویب قوانین به تنهایی و بدون نظارت و اجرای مطلوب در این زمینه کفایت نمی‌کند و تجویز راهکار بدون شناخت ریشه‌های مختلف فقر نمی‌تواند راه‌گشا باشد.

برای رفع فقر در کشور به ویژه استان سیستان و بلوچستان به شناخت موانع موجود برای فقرزدایی در این استان نیاز داریم؛ چون شناسایی هر چه بهتر این چالش‌ها می‌تواند به ارائه راهکارهای مناسب برای ریشه‌کنی فقر کمک شایانی کند. پژوهش حاضر به بررسی چالش‌ها و موانع حقوقی فقرزدایی در استان سیستان و بلوچستان به روش کیفی و مصاحبه عمقی پرداخته است. داده‌های پژوهش در سه محور چالش‌های هنجاری، ساختاری و رفتاری دسته‌بندی شده‌اند. نتایج پژوهش، گویای آن است که آنچه چالش اصلی در این حوزه به حساب می‌آید، خود قانون نیست، بلکه نحوه اجرای آن است.

واژگان کلیدی: استان سیستان و بلوچستان، چالش‌های حقوقی، فقر، فقرزدایی، محرومیت.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، mzaker.b@gmail.com

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)، mdjalali@gmail.com

۳. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشگاه تهران (پردیس فارابی)، قم، ایران، a.habibnezhad@ut.ac.ir

مقدمه

فقر و محرومیت در بیش تر کشورها، یکی از مسائل و مشکلات مهم برای دولت‌ها به ویژه برنامه‌ریزان به شمار می‌رود. هم‌چنین برخورد دولت‌ها با این مشکل و اجرای راهکارهایی برای حل یا کاهش آن اهمیت دارد.^۱ موفقیت برنامه‌های فقرزدایی به همان اندازه که به سیاست‌ها و چگونگی اجرای برنامه وابسته است، به شناسایی دقیق پدیده فقر و معرّف‌های آن بستگی دارد.^۲ استان سیستان و بلوچستان از جمله استان‌هایی است که هم در شاخص فقر و هم در شاخص بی‌کاری و نبود اشتغال در رتبه‌های نخست قرار می‌گیرد. شاخص فقر را می‌توان با شاخص‌های درآمد سرانه و دسترسی به شاخص‌های بهداشتی سنجید. با نگاهی به این شاخص‌ها متوجه می‌شویم که استان سیستان و بلوچستان، بدترین وضعیت موجود در این شاخص‌ها را دارد و از سوی دیگر، در شاخص بی‌کاری هم در رتبه‌های نخست قرار دارد.^۳ رتبه استان سیستان و بلوچستان در شاخص توسعه انسانی، در سال ۱۳۶۵، بیست و سومین استان و در سال ۱۳۷۵، بیست و چهارمین استان کشور پس از استان کردستان بوده است.^۴ سیستان و بلوچستان در دو دهه اخیر از سال ۱۳۹۵ از لحاظ شاخص‌های رفاهی و اقتصادی در بین استان‌ها با کم‌ترین امتیاز شاخص توسعه انسانی در رده آخر قرار گرفته است.^۵

پژوهش حاضر با روش کیفی و مصاحبه عمیق به بررسی و شناخت ریشه‌های فقر و موانع و چالش‌های موجود بر اساس نظر مشارکت‌کنندگان در سه محور چالش‌های هنجاری، ساختاری و رفتاری

۱. زیبایی، منصور و آشان شوشتریان، «بررسی پویایی فقر در ایران با استفاده از داده‌های مرکب خانوارهای شهری و روستایی»، فصل‌نامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۱۳۸۶، سال نهم، شماره ۳۲، صص ۸۳-۵۵.

۲. عرب مازار، عباس و سید مرتضی حسینی‌نژاد، «عوامل مؤثر بر فقر خانوارهای شاغل روستایی در ایران»، جستارهای اقتصادی، ۱۳۸۳، سال اول، شماره اول، صص ۹۴-۶۷.

۳. مرکز آمار ایران و آرشویی ستاد مبارزه با مواد مخدر، ۱۳۹۵.

۴. نبی‌زاده سرابندی، سیما، «بی‌عدالتی در فرصت‌های آموزشی استان سیستان و بلوچستان»، زن در توسعه و سیاست (پژوهش زنان)، ۱۳۸۴، سال سوم، شماره پیاپی ۱۳، صص ۱۷۵-۱۵۵.

۵. اطاعت، جواد و سیده زهرا موسوی، «رابطه متقابل امنیت ناحیه‌ای و توسعه‌یافتگی فضاهای سیاسی با تأکید بر استان سیستان و بلوچستان»، فصل‌نامه ژئوپولیتیک، ۱۳۹۰، سال هفتم، شماره ۱، صص ۸۷-۷۰.

می پردازد و در نهایت، راهکارهای مناسب برای ریشه‌کنی فقر را ارائه می‌دهد. در کتاب‌ها و مقالاتی که نگارش یافته‌اند، برخی از جنبه‌های این تحقیق بررسی شده‌اند، مانند مقاله محمدمبین قانع‌راد با عنوان «رویکرد توسعه اجتماعی به برنامه‌های فقرزدایی در ایران»، مقاله سید محمدمهدی آرایبی با عنوان «آسیب‌شناسی برنامه‌های فقرزدایی در ایران»، پژوهش علی اصغر پورعزت و انسیه نجابت با عنوان «بررسی خط مشی‌های فقرزدایی و رتبه‌بندی آن‌ها»، مقاله سید احمد حبیب‌نژاد و مرضیه سلمانی سبینی با عنوان «الگوی شایسته فقرزدایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر مفهوم آزادی مسئولانه»، تحقیق سید مهدی الوانی، علی اصغر پورعزت و انسیه نجابت با عنوان «بررسی دلایل اثربخش نبودن عملکرد سیستم خط مشی‌گذاری ایران در زمینه فقرزدایی (مطالعه موردی: لایحه «فقرزدایی در کشور جمهوری اسلامی ایران»)» و آناهیتا سیفی با عنوان «رویکرد حقوق بشری فقرزدایی برنامه توسعه ملل متحد با تأکید بر توان‌مندسازی زنان در ایران». با این حال، هیچ یک از این تحقیقات به موضوع مورد بحث تحقیق حاضر یعنی بررسی چالش‌های فقرزدایی در استان سیستان و بلوچستان از منظر حقوقی نپرداخته‌اند. از این نظر، موضوع مقاله حاضر کاملاً بدیع و کاربردی است.

گفتار اول. فقرزدایی در قانون اساسی

در آغاز بحث، فقرزدایی در قانون اساسی و تعهدات دولت در مورد فقرزدایی در نظام جمهوری اسلامی ایران را بررسی می‌کنیم. یکی از علل انقلاب بهمن سال ۱۳۵۷ که به سرنگونی رژیم پهلوی و برپایی جمهوری اسلامی انجامید، نارضایتی مردم از توزیع ناعادلانه ثمرات رشد سریع اقتصادی و بی‌عدالتی اقتصادی و اجتماعی در دوران رژیم گذشته بود. در اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر ریشه‌کنی فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد اقتصادی با حفظ آزادگی تأکید شده است. برای تأمین این هدف نیز ضوابط و وظایف روشن و مشخصی برای دولت وضع شده است که مهم‌ترین آن را می‌توان چنین برشمرد: تأمین نیازهای اساسی شامل مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه (بند یکم اصل ۴۳)؛ تأمین شرایط و امکانات کار برای همه (بند دوم اصل ۴۳)؛ تسهیل شرکت فعال افراد در رهبری کشور (بند سوم اصل ۴۳).

در اصل ۲۹ قانون اساسی، برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بی‌کاری، پیری، از کار افتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه، حقی همگانی تلقی گردیده و دولت مکلف شده است طبق قوانین، از محل درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی یادشده را برای همه شهروندان کشور تأمین کند. در اصل ۳۰ قانون اساسی تأمین وسایل آموزش و پرورش رایگان برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه و تأمین وسایل تحصیلات عالی تا سرحد خودکفایی کشور به طور رایگان پیش‌بینی شده است. به موجب اصل ۳۱ قانون اساسی، داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی دانسته و دولت موظف شده است با رعایت اولویت برای آن‌هایی که نیازمندترند، به ویژه روستائینان و کارگران، زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.

قانون اساسی با الگو گرفتن از اقتصاد مختلط و دولت رفاه که در دوره بعد از جنگ دوم جهانی در کشورهای پیشرفته صنعتی پا گرفت، تنظیم شده است. به این ترتیب، ملاحظه می‌شود که در قانون اساسی، فقر و محرومیت، امری طبیعی یا اجتناب‌ناپذیر تلقی نشده، بلکه مهندسی اجتماعی و دخالت در سازوکار اقتصاد بازار برای رسیدن به اهداف جامعه‌آرمانی که مبتنی بر عدالت اجتماعی است، ضروری شمرده شده است.^۱

نکته دیگر، انطباق تعریف قانون اساسی با تعریف‌های پذیرفته‌شده در مجامع جهانی است. در قانون اساسی، تأمین نیازهای اساسی شامل خوراک، مسکن، بهداشت و درمان و آموزش در کنار حق مشارکت مردم در راهبری جامعه به رسمیت شناخته شده و این درست همان چیزی است که امروزه با عنوان مشارکت مردم در تصمیم‌هایی که در مورد آن‌ها گرفته می‌شود، مطرح است. در این میان، آن‌چه در قانون اساسی به آن توجه صورت نگرفته، توان‌مندسازی افراد برای رهایی از فقر است و این عامل موجب افزایش وظایف دولت در مقابله با فقر و نابرابری است.^۲

هر چند در قانون اساسی، دوره زمانی مشخصی برای دستیابی به اهداف مورد نظر تعیین نشده، اما انتظار این است که دولت در مسیر تعیین‌شده، گام‌های بنیادین بردارد و بر اساس شاخص‌های معتبر،

۱. هادی زوز، بهروز، «فقر و نابرابری درآمد در ایران»، فصل‌نامه رفاه اجتماعی، ۱۳۸۴، دوره چهارم، شماره ۱۷، ص ۱۸۵.

۲. همان، ص ۱۸۶.

نتایج سیاست‌ها و برنامه‌های خود را در زمینه فقرزدایی به مردم اعلام دارد. قدر مسلم این است که دولت‌های بعد از انقلاب در ۴۳ سال اخیر، اقدامات مهمی در این زمینه انجام داده‌اند، اما نکته در این جاست که نه تنها تاکنون اهداف متعالی مندرج در قانون اساسی را به طور کامل محقق نکرده، بلکه نتوانسته‌اند از تبدیل شدن این معضل به چالش بزرگ اجتماعی و سیاسی نیز جلوگیری کنند.^۱

مرور اسناد بالادستی و سفارش‌های رهبران انقلاب در لزوم برخورد با فقر در ایران، موارد مهمی را آشکار می‌سازد. در قانون اساسی به پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه طبق ضوابط اسلامی برای ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف کردن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیر بیمه (اصل سوم) توجه شده است. حال پرسش این است که آیا تعهدات دولت در زمینه رفع فقر و ایجاد یک زندگی بر پایه کرامت انسانی، تعهد به وسیله است یا تعهد به نتیجه؟

از ابتدای تصویب قانون اساسی، برخی حقوق دانان در کتاب‌های حقوق اساسی به طور غیر مستقیم و مستقیم، تمامی تعهدات دولت در اصل سوم این قانون را تعهد به وسیله قلمداد کرده و بیان داشته‌اند که این وظایف به حکومت اختصاص ندارد و از مسئولیت‌های مشترک بین حکومت و مردم است و باید با هم‌یاری و مشارکت افراد ملت انجام پذیرد.^۲ هم‌چنین با تکیه بر عبارت «امکانات موجود» در صدر اصل، مفهوم تعهد به وسیله را در خصوص تعهدات دولت استخراج کرده و با تلقی همه بندهای این اصل به صورت آرمانی، این مفهوم را توسعه داده‌اند. این گروه در تأیید تفسیر خود بیان داشته‌اند که در قوانین اساسی تمام کشورها، سلسله اصول و اهداف آرمانی نیز مطرح شده است که باید آن‌ها را از جمله تعهدات به وسیله دولت‌ها تلقی کرد.^۳ قائلان به وسیله بودن تعهدات دولت نیز به این مسئله اذعان داشته و در خصوص تعهدات دولت‌ها که متصف به وصف به وسیله بودن است، بیان کرده‌اند که با توجه به سند توسعه هر کشور و تحولات موازین بین المللی باید قائل به آن شد که این اصول و اهداف، رفته رفته جنبه عینی‌تر می‌یابد و جزو تعهدات به نتیجه قرار می‌گیرد.^۴ برای نمونه، تعهد دولت در اصل سوم قانون اساسی در آموزش و پرورش رایگان

۱. همان، ص ۱۸۵.

۲. عمید زنجانی، عباس علی، فقه سیاسی: نظام سیاسی و رهبری در اسلام، تهران: امیرکبیر، ۱۳۷۷، ص ۲۱۱.

۳. وکیل، امیرساعت و پوریا عسکری، نسل سوم حقوق بشر (حقوق هم‌بستگی)، تهران: مجد، ۱۳۹۱، ص ۵۵.

۴. همان.

گاهی در فضای اول انقلاب و نبود امکانات و ایام جنگ بررسی می‌شود که می‌توان این تعهدات را تعهد به وسیله دانست، ولی در فضای آرام‌تر کنونی و بعد از نزدیک به چهل سال از انقلاب نمی‌توان هم‌چنان تعهد را به وسیله قلمداد کرد و باید آن را تعهد به نتیجه دانست.^۱

فارغ از استدلال‌های یادشده برای اثبات لزوم گذار تفسیر تعهدات دولت از تعهد به وسیله به تعهد به نتیجه می‌توان منشأ برداشت‌ها و اظهار نظرها در مورد به وسیله بودن تعهدات دولت را نگاهی غیر جامع به برداشت غالب از تعهدات به نتیجه دانست. در واقع، با بازتعریف تعهد به نتیجه می‌توان مسئله را چنین حل کرد که اکثریت، تعهد به نتیجه را به تعهد فوری منحصر دانسته‌اند. بر این اساس، امتناع تحقق این اهداف در نظرشان پیش آمده و نتیجه گرفته‌اند که تعهدات دولت در اصل سوم، تعهد به وسیله است، در حالی که اگر عنصر تدریجی بودن را در تعریف لحاظ کنیم، مشکل برطرف می‌شود. پس باید این‌گونه بیان کرد که تحقق نتیجه تعهد گاهی فوری و گاهی تدریجی است. این تفکیک بیانگر این واقعیت است که برخی تعهدات در کوتاه‌مدت قابل دستیابی به صورت کامل نیست و به گذشت مدت زمان معقولی برای تحقق کامل آن‌ها نیاز است، اما این نکته نباید تعهد را از معنا تهی و بی‌اثر کند. در واقع، هنگامی که اجرای کامل تعهدات امکان‌پذیر نیست، بر مبنای قاعده عقلی، اجرای آن مقدار که ممکن باشد، لازم است.

به طور کلی، می‌توان بیان داشت که تعهدات به نتیجه دولت در مورد حقوق سیاسی و مدنی و در مورد حداقل‌های حقوق اقتصادی و اجتماعی قابل مطالبه است. بنابراین، این دیدگاه که تمامی تعهدات مندرج در اصل سوم را تعهد به وسیله می‌داند، درست نیست، بلکه باید قائل به تفصیل شد. برخی از تعهدات، تعهد به وسیله و بیش‌ترشان، تعهد به نتیجه هستند. با در نظر گرفتن عنصر زمان و تغییر اوضاع و احوال و شرایط به همراه سنجش معیارهای تمییز تعهدات درمی‌یابیم که برخی از بندهای اصل سوم، ویژگی‌های تعهد به وسیله را ندارند و در شمار تعهدات به نتیجه قرار می‌گیرند. هم‌چنین با توجه به تقسیم تعهدات دولت به ویژه در مورد حق‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در قالب فوری و تدریجی می‌توان بیان کرد که تعهد دولت در مورد حداقل‌های حقوق از نوع تعهد به

۱. حبیب‌نژاد، سید احمد و سیده زهرا سعید، «لزوم گذار از «تعهد به وسیله» به «تعهد به نتیجه» در تفسیر تعهدات دولت در اصل سوم قانون اساسی»، حقوق اسلامی، ۱۳۹۶، سال چهاردهم، شماره ۵۲، ص ۷۳.

نتیجه فوری و فزاینده از معیارهای حداقلی تعهد به نتیجه تدریجی است.^۱ در ادامه، با بررسی و تحلیل داده‌های پژوهش، چالش‌های فقرزدایی را در سه محور چالش‌های هنجاری، ساختاری و رفتاری دسته‌بندی کرده‌ایم.

گفتار دوم. چالش‌های هنجاری

بند اول. بی‌برنامگی و استراتژی نامطلوب نمایندگان مجلس و نارسایی‌های قوه مقننه

مشارکت‌کنندگان درباره ناکارآمدی نمایندگان استان خود، اظهار نظرهای مختلفی می‌کنند و اعتقاد دارند که نمایندگان استان به جای نماینده مردم، به دنبال حفظ صندلی خود برای دوره بعد هستند و در این زمینه، استراتژی و برنامه مطلوبی ندارند. یکی از مشارکت‌کنندگان، ادراک خود را به این شکل بیان می‌کند: «معمولاً خیلی یک برنامه مشخص که نماینده‌های استان داشته باشن که به طور خاص فقر در این استان، فقرزدایی بشه، من ندیدم».

از نظر مصاحبه‌شوندگان، بی‌برنامگی نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی، علت‌های مختلفی دارد مانند: حفظ جایگاه خود برای ادوار بعدی و متوسل نشدن به طرح و پروژه‌های بلندمدت و انجام طرح‌های کوتاه‌مدت و مقطعی برای حفظ جایگاه خود: «اصولاً رویکرد نمایندگان مجلس به این طریق بوده است که می‌خواهند برای دوره بعد، نماینده باقی بمانند. نمی‌خواهند طرح و پروژه کلانی را انجام بدهند که مدت زمان زیادی طول بکشد. چون این نمایندگان مجلس به دنبال این هستند دوره بعد هم بتوانند انتخاب بشوند و می‌خواهند یک برنامه‌ها و پروژه‌هایی کوتاه‌مدت انجام بدهند که در دید مردم باشند و با این برنامه‌ها، خودشان را برای چهار سال بعد تزیین بکنند».

مشارکت‌کننده دیگری به نبود روحیه مطالبه‌گری در وجود این نمایندگان اشاره می‌کند: «به نظر من، نمایندگان نقش چندانی نداشتند؛ چون تعداد و هم‌چنین ابزارهای کمی داشتند و نگاه مطالبه‌گری کم‌تری داشتند و این عدم مطالبه‌گری با عدم مطالبه طرح و برنامه‌های فقرزدایی پیوند دارد و اصلاً این موضوع را دنبال نمی‌کنند».

۱. همان، صص ۷۴-۷۵.

بند دوم. قوانین ناقص و ناکارآمد

بررسی تجربی آمارهای کشور نشان می‌دهد که سیاست‌های کاهش فقر در طول اجرای برنامه‌های توسعه به صورت برنامه‌ای راهبردی و پایدار به کار گرفته نشده است که منجر به کاهش فقر پایدار در جوامع شهری و روستایی شود.^۱ در واقع، می‌توان گفت هیچ برنامه جامع فقرزدایی مصوب در کشور وجود ندارد و حضور بعضی از سیاست‌های کلی در برنامه‌های توسعه نیز متنوع، پراکنده است و هدفمند نیست.^۲

قریب به اتفاق مشارکت‌کنندگان اذعان دارند که با وجود اصل‌های متعددی که در قانون اساسی در خصوص فقرزدایی وجود دارد، اما قوانین عادی در این زمینه، ناقص و ناکارآمد هستند: «قوانین ناقص و ناکارآمد در ریشه‌کن کردن فقر که به دنبال عدم شناخت کافی از جامعه و راه‌های کارآمد در نحوه ایجاد اشتغال است و نبود علم کافی در نحوه استفاده از متخصصین جامعه‌شناس و در آخر هم فقدان آموزش مؤثر به جامعه و آموزش و پرورش ناکارآمد در افزایش فقر در استان به شدت تأثیرگذار هستند».

نداشتن طرح و برنامه و روحیه مطالبه‌گری و ناآگاهی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و آنان تلاش برای حفظ منافع شخصی در کنار ضعف قوانین موجود و ناآگاهی دیگر مسئولان از قوانین در حوزه فقرزدایی، مهم‌ترین عوامل در مسیر رفع فقر هستند. از این رو، انتخاب آگاهانه مردم در مورد نمایندگان مجلس شورای اسلامی و نظارت و پی‌گیری و احساس مسئولیت خود نمایندگان برای رفع موانع فقرزدایی اهمیت دارد.

بند سوم. ناآگاهی مردم به قوانین

مشارکت‌کننده دیگری از بحث اجرای قانون فراتر می‌رود و به ناآگاهی مردم از حقوق و وظایف تعریف‌شده در قانون اشاره می‌کند و اعتقاد دارد افرادی که آگاهی بیشتری از قانون دارند، قدرتمندترند و قدرت مطالبه‌گری و چانه‌زنی بیشتری دارند. این مشارکت‌کننده، ادراک خود را به این شکل بیان می‌کند: «کسی که قانون را می‌داند، قدرت دارد. آگاهی به شما قدرت می‌دهد. شما، افراد متخصص پزشک و حقوق‌دان و... دارید، اما اصلاً این موارد برایشان مهم است؟ نه، بلکه به پول درآوردن فکر می‌کنند. مطالبه‌گری نمی‌کنند. اگر شما حقوق‌خوان‌ها روی حقوق شهروندی مانور

۱. مدنی قهفرخی، سعید، ضرورت مبارزه با فقر و نابرابری، تهران: آگاه، ۱۳۹۴، ص ۲۸۸.

۲. آرابی، سید محمد مهدی، «آسیب‌شناسی برنامه‌های فقرزدایی در ایران»، فصل‌نامه رفاه اجتماعی، ۱۳۸۴، دوره پنجم، شماره ۱۸، ص ۶۰۹.

بدهید، بیاید آموزش بدهید حقوق شهروندی را با نگاه صلح، حساسیت ایجاد نکنید و بهشون بگید به طور مثال، وظایف دولت مطابق این ماده قانونی برای شمای شهروند این است، مثلاً در رابطه با بهداشت و درمان، وظیفه پزشک و بیمارستان این است...».

یکی از مشارکت‌کنندگان که سابقه نمایندگی در مجلس شورای اسلامی را هم دارد، اذعان کرده که اطلاعات حقوقی‌اش نسبتاً کم است و به مقایسه خودش که نماینده مردم بود، با مردم اشاره می‌کند و اعتقاد دارد که اطلاعات حقوقی شهروندان به مراتب پایین‌تر است. این مشارکت‌کننده، قانون را مساوی با قدرت می‌داند. وی، ادراک خود را به این شکل بیان می‌کند: «اطلاعات حقوقی مان کم است. منی که نماینده هستم و اطلاعات حقوق شهروندی‌ام زیاده، شاید نتوانم به خاطر یک سری مسائل سیاسی از حق خودم دفاع کنم. بحث قدرت است، [این‌که] قدرت از چه کسی حمایت بکند. ضمن این‌که مردم ما نمی‌خواهند. به طور مثال، در انتخابات، مردم به آگاهی مطلوب نرسیدند، وگرنه فرد فاسدی را چندین دوره به مجلس نمی‌فرستادند».

مشارکت‌کننده دیگری هم این موضوع را چنین بیان می‌کند: «کلاً مردم - اگر نگاه حقوقی بکنیم - به حقوق خودشون آشنا نیستن کلاً؛ یعنی حتی تو زاهدان، شما با مردم صحبت می‌کنید، از ادبیات شهروندی قوانین شهروندی و حقوق شهروندی و کل حقوقشون، مردم واقعاً ناآگاهن. نمی‌دونم دلیلش رو. من خبر ندارم چرا در این سال‌ها هیچ وقت مردم به این باور نرسیدن که حقوقی دارند که می‌تونن برن ازش دفاع کنن و واقعاً تا حالا واردش نشدن به نظر من».

گفتار سوم. چالش‌های ساختاری

بند اول. ناکارآمدی نهادی و حکومتی

در مطالعات مدیریت و رهبری به میزان دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده، اثربخشی گویند. در واقع، اثربخشی، دربرگیرنده نتایج حاصله از عملکرد سیستم است.^۱ کارآمدی به درست انجام دادن وظیفه و رابطه صحیح بین ورودی و خروجی اشاره دارد.^۲ در پارادایم مدیریت دولتی نوین نیز کارایی

۱. هیوز، آون، مدیریت دولتی نوین، ترجمه: سید مهدی الوانی و همکاران، تهران: مروارید، ۱۳۸۰، ص ۸۶.

۲. راوینز، استیفن، تئوری سازمان (ساختار و طرح سازمانی)، ترجمه: سید مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، تهران: صفار،

و اثربخشی، ویژگی‌های اصلی نظام اداری و سیاسی محسوب می‌شود.^۱ بر این اساس، می‌توان گفت که ناکارآمدی نهادی در کشور به ویژه در نهادها و سازمان‌هایی که پس از پیروزی انقلاب با هدف رفع فقر و محرومیت تأسیس شد، به چشم می‌خورد. برخی از این سازمان‌ها که در قالب مؤسسه اقتصادی فعالیت می‌کردند، اساساً برنامه یا اقدامی روشن در مبارزه با فقر نداشتند. برای مثال، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی که با فرمان رهبر انقلاب برای کاهش استضعاف مادی مستضعفان و محرومان شکل گرفته، هیچ‌گاه گزارشی از فعالیت در این زمینه ارائه نداده است. دستگاه‌های دیگری هم چون بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و سازمان هلال احمر نیز وضعیت کم و بیش مشابهی دارند.^۲

برای مثال، مطابق بند الف ماده ۸۳ قانون ششم توسعه، سازمان منطقه آزاد چابهار مکلف است برای فقرزدایی از چهره مناطق بوم و محلی، یک درصد از محل وصول عوارض ورود کالا و خدمات این مناطق را پس از واریز به خزانه کل کشور طبق بودجه سنواتی از طریق کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی برای اشتغال محرومان و نیازمندان بومی این مناطق اختصاص دهد.^۳ با این حال، در عمل مشاهده می‌شود که چابهار، بزرگ‌ترین حاشیه‌نشینی کشور را در خود جای داده است، به گونه‌ای که نیمی از جمعیت این شهر در حاشیه یا همان سکونت‌گاه‌های غیر رسمی سکونت گزیده و از حداقل امکاناتی هم چون آب، برق، بهداشت و فضای تفریحی یا آموزشی محرومند.^۴

یکی از مشارکت‌کنندگان در این تحقیق در این باره گفته است: «ما به صورت کلان و ساختاری با مشکلات زیادی مواجه هستیم. نهادهایی که در کشور وجود دارد و این نهادها باید تلاش کنند که فقر را از بین ببرند، اصلاً اقدام مطلوبی انجام نمی‌دهند. ما از نظر نهادی و دولتی مشکل داریم؛ چون برنامه مشخص و طرح و پروژه تعریف شده مشخصی نداریم و در ضمن، مشخص نیست که کدام نهاد باید در رابطه با فقرزدایی، اقدامات و برنامه‌هایی را اجرا کنند».

۱۳۸۶، ص ۱۳۲.

۱. هیوز، پیشین.

۲. مدنی قهفرخی، پیشین، ص ۳۱۳.

۳. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶).

۳.

۴. خبرگزاری صدا و سیما، کد خبر: ۳۴۰۸۷۱.

برای اصلاح و تحول نظام اداری کشور، قوانین، بخش‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی متعددی وضع شده است تا شرایط احراز مشاغل و وظایف و مسئولیت‌های مدیران و مجریان دولتی به درستی رعایت و اجرا شود، ولی با یک نگاه اجمالی به شناسنامه شغلی برخی از مدیران دولتی پی می‌بریم که برخی از مدیران و مجریانی که در جایگاه شغلی قرار دارند، تخصص، تجربه، مهارت و توانایی‌های لازم را ندارند. در واقع، صلاحیت و شایستگی مدیر موجب رشد و شکوفایی اقتصادی می‌شود و برعکس، نبود صلاحیت و شایستگی مدیر، اقتصاد کشور را به سمت تورم، فقر و فساد سوق می‌دهد. با این مقدمه و توضیح می‌توان استنباط کرد که یکی از عوامل شکل‌گیری و گسترش فقر و فساد، انتخاب نادرست افراد در سمت‌های مدیریتی است، مانند مدیری که صرفاً بر اساس ارتباطات سیاسی و روابط فامیلی منصوب شود یا سلسله مراتب شغلی (نردبان شغلی) را نپیموده است.

از ملاحظه ادراک مشارکت‌کنندگان در خصوص ناکارآمدی نهادهای متولی فقرزدایی درمی‌یابیم که این نهادها نه تنها در فقرزدایی، اثر مثبت نداشته‌اند، بلکه نقش مُسکِّن‌گونه داشته‌اند به طوری که وظایف و برنامه‌های مرتبط با فقرزدایی این نهادها نامشخص و تعریف نشده است که باعث سردرگمی و ناکارآمدی این نهادها می‌شود. از دیگر چالش‌های فقرزدایی، برنامه‌ریزی نامناسب سیاست‌گذاران در شناسایی ظرفیت‌های مناطق مختلف استان است. نگارنده اذعان دارد اگر مسئولان با شناسایی ظرفیت‌های مختلف بندر چابهار و سواحل مکران، رونق بازارچه‌های مرزی و استفاده صحیح از موقعیت مرزی استان و تجارت برون‌مرزی، برنامه‌ریزی مناسب می‌کردند، می‌توانستند برای فقرزدایی، گام‌های مفیدی بردارند. هم‌چنین با انتصاب مدیران شایسته و متعهد به اجرای برنامه‌های موجود برای فقرزدایی و جلوگیری از سوء مدیریت در استان می‌توانستیم شاهد اجرای مطلوب‌تر قوانین معطوف به فقرزدایی باشیم.

بند دوم. ناآگاهی و نارسایی در نهادهای محلی

دو نهاد شورا و دهیاری روستاها می‌توانند اقدامات گوناگونی برای فقرزدایی انجام دهند و صدای مردم را به دولت انعکاس دهند. علاوه بر نهادهای اداری ملی، نهادهای اداری محلی نیز در توسعه و فقرزدایی نقش اساسی دارند. ارکان اصلی توسعه روستایی شامل شوراهای اسلامی مردم و نهادهای

دولتی است که با تعامل با یکدیگر، زمینه توسعه روستایی را فراهم می‌کنند.^۱ بررسی و شناخت نیازها، کمبودها و نارسایی‌های روستاییان، برنامه‌ریزی و اقدام برای مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی اقتصادی، عمرانی بهداشتی و دیگر امور رفاهی و نظارت بر حسن اجرای تصمیم‌گیری‌های شورا از جمله وظایف شوراهاست. تشکیل شوراهای روستایی، یکی از اصول قانون اساسی و گام نخست در راه سهیم کردن مردم در امور خویش است و در تغییر باورها، ایجاد حسن مشارکت و مسئولیت‌پذیری در حوزه زندگی روستایی نقش بزرگی دارد.^۲ به طور کلی، شورا، نهادی مشارکتی است که به وسیله آن، کوشش‌های مردم برای بهبود وضعیت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه به سرانجام می‌رسد و هماهنگ می‌شود و متشکل از نمایندگان قشرهای مختلف جامعه است.^۳

در این راستا، قانون‌گذار هم وظایفی را بر عهده شوراهای اسلامی قرار داده است که عبارتند از:

۱. ارائه پیشنهاد جهت رفع کمبودها، نارسایی‌ها و نیازها به مقامات ذی‌ربط؛

مقامات مذکور موظف به بررسی پیشنهادهای ارائه‌شده و حداکثر ظرف مدت دو ماه به شورا هستند. در صورت عدم ارائه پاسخ در موعد مقرر، مراتب برای پی‌گیری قانونی به اطلاع مقامات مافوق می‌رسد.

۲. نظارت و پی‌گیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی اختصاص یافته به روستا.

۳. کمک‌رسانی و امداد در مواقع بحرانی و اضطراری مانند جنگ و وقوع حوادث غیر مترقبه و نیز کمک به مستمندان و خانواده‌های بی‌سرپرست با استفاده از خودیاری‌های محلی.

۴. ایجاد زمینه مناسب برای توسعه اشتغال و جلب مشارکت‌های عمومی در جهت گسترش فعالیت‌های تولیدی.

۱. برقی، حمید، یوسف قنبری و محمد سعیدی، «بررسی عملکرد شوراهای اسلامی روستا و میزان مشارکت مردم در توسعه روستایی (مطالعه موردی: دهستان حسین‌آباد شهرستان نجف‌آباد)»، فصل‌نامه اقتصاد فضا و توسعه روستایی، ۱۳۹۲، سال دوم، شماره ۲، ص ۱۲۲.

۲. نصر، عباس، شوراهای توسعه پایدار، تهران: کویر، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۱۰۱.

3. Ghadoliya, M. K., "Self Help Groups in India, a Study of the Light and Shades", Journal of Rural Systems Private, 2005, p. 22.

۵. بررسی برنامه‌های پیشنهادی ارگان‌های اجرایی در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از نظر تطبیق با ضرورت‌های موجود در حوزه انتخابیه شورا و ارائه گزارش نارسایی‌ها به شورای مافوق و مراجع اجرایی ذی‌ربط»^۱.

مهم‌ترین نظرات مشارکت‌کنندگان را در این زمینه به اختصار بیان می‌کنیم: «یکی از مهم‌ترین و مؤثرترین نهادها در بحث فقرا و نیازمندان، شورای روستا و دهیاری‌ها می‌باشد که با استفاده از همکاری و حمایت بقیه ساکنین روستا و محله می‌توانند نیازهای این‌گونه افراد را به حداقل برسانند. با توجه به شناسایی خیرین و مشارکت این نهادها و از همه مهم‌تر، خود مردم می‌توان در کاهش امر فقرزدایی، تأثیر بسزایی را نمایش دهیم».

یکی از مشارکت‌کنندگان به نقش واسطه‌گری این نهادها بین دولت و مردم تأکید دارد و ادراک خود را به این شکل بیان می‌کند: «شوراهای شهر و روستا بالاخره چون این‌ها هم جنبه مردمی دارند، واسط بین مردم و حاکمیت دولت هستند و هم از بابت این‌که صدای مردم را به دولت برسوندند و هم از بابت این‌که به هر حال به اصطلاح می‌تونن راحت‌تر با مسئولین ارتباط بگیرند و در راستای رسوندن حرف مردم و کشوندن مسئولین یا سرمایه‌گذاران و همین‌طور بخش‌های خصوصی به این منطقه و از این منظر می‌تونن نقش مهمی داشته باشن».

مشارکت‌کننده دیگری معتقد است که از نظر قانون، طرح و ایجاد چنین نهادهایی باعث انتقال بخشی از مسئولیت‌ها به خود مردم می‌شود، اما در عمل و بحث اجرای قانون، این نهادهای محلی، مشکلات فراوانی دارند. این مشارکت‌کننده در این باره گفته است: «تأسیس این شوراهای اسلامی از نظر قانون، فکر بسیار خوبی بود، اما در اجرا مشکل پیدا کرد. در اجرا نتوانستن عملیاتش بکنن. الانشم اگر بچه‌های بلوچی که توی روستاها به عنوان دهیار هستند، این‌ها همون نقش سردار و خان رو بر عهده بگیرن، یک مدیریتی می‌کنن. نیروی انسانی رو به کار بیندازن، خیلی از مشکلات منطقه به نظرم پاسخ می‌دن؛ یعنی این طوری نیست که هیچ امکانی نداشته باشه».

مشارکت‌کننده دیگری هم به قانون مطلوب تأسیس نهادهای محلی اشاره می‌کند و معتقد است که باعث تفویض بعضی از اختیارات طبق قانون به این نهادهای محلی شده است، اما مسئله به فهم

۱. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران با آخرین اصلاحات (ماده ۶۸).

نادرست مردم از این نهادها و درک تقسیم قدرت به وسیله دولت و تفویض قدرتش به این نهادهای محلی برمی‌گردد. این مشارکت‌کننده در این باره چنین گفته است: «شوراهای اسلامی که قانونش وجود دارد، هم در شهر هست، هم در روستا و در واقع، یک توزیع قدرت هم هست؛ یعنی یک سری اختیاراتی می‌دن قانوناً به شوراهای که می‌تونن قانون محلی وضع کنند. مثلاً فرض کنید یک درصدی مالیات می‌گیرن، یک درصدی هم دولت کمک‌هایی می‌کنه که خرج کنن برای کارها، منتهی هنوز نه مردم اینو درست فهم کردند که شورا چه قدر می‌تونه نقش مثبت داشته باشه و نه حاکمیت حاضره که اون بخش از قدرتشو که فکر می‌کنه باید متمرکز باشه، در اختیارشوراها بذاره».

به نظر می‌رسد اگر از ظرفیت‌های موجود در دو نهاد محلی شوراهای اسلامی شهر و روستا و دیهاری‌ها به درستی استفاده شود و برخی از اختیارات طبق قانون به این سازمان‌ها تفویض گردد، شاهد اقداماتی مؤثر برای فقرزدایی در روستاهای استان خواهیم بود.

بند سوم. نهادهای مدنی بی‌بضاعت و کم‌اثر

برای مقابله با معضل فقر که ماهیتی چندبعدی دارد، به اقدامات گسترده دولت و سازمان‌های جامعه مدنی برای تقویت یکدیگر نیاز است. در واقع، مشارکت بخش دولتی و خصوصی، یکی از راهکارهایی است که می‌تواند منجر به فقرزدایی شود.

سازمان‌های جامعه مدنی در فقرزدایی نقش بسیار مهمی دارند که می‌توان آن را از چند منظر بررسی کرد: یک - سازمان‌های جامعه مدنی به عنوان حدّ واسط میان دولت و جامعه عمل می‌کنند.

دو - سازمان‌های جامعه مدنی، بهترین نهادهایی هستند که می‌توانند زمینه مشارکت مردم به ویژه گروه‌های فقیر جامعه را فراهم آورند.^۱

در یکی دو دهه اخیر، سیاست‌گذاران به اهمیت مشارکت مردم به ویژه قشرهای محروم و تشکل‌های مدنی در زمینه فقرزدایی به خوبی وقوف پیدا کردند، به گونه‌ای که در همین راستا، قانون‌گذار در برنامه پنج ساله چهارم توسعه در بند ۵ ماده ۹۵ به نقش نهادهای غیر دولتی برای فراهم آوردن زمینه مشارکت عمومی در فقرزدایی اشاره کرده است. بر اساس این بند، «ارتقای مشارکت نهادهای

۱. بشیری موسوی، مهشید، *تعهد به فقرزدایی در حقوق بین‌الملل*، تهران: شهر دانش، ۱۳۹۵، صص ۳۵۰-۳۵۱.

غیر دولتی و مؤسسات خیریه، در برنامه‌های فقرزدایی و شناسایی کودکان یتیم و خانواده‌های زیر خط فقر، در کلیه مناطق کشور توسط مدیریت‌های منطقه‌ای و اعمال حمایت‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی برای افراد یادشده توسط آنان و دستگاه‌ها و نهادهای مسئول در نظام تأمین اجتماعی» باید صورت پذیرد.^۱

مشارکت‌کنندگان در این تحقیق هم به تجربه‌های متفاوتی اشاره می‌کنند که شامل بافت و بستر جامعه و شیوه شکل‌گیری این نهادهای مدنی، نداشتن بودجه و درآمد لازم و بهره‌برداری برخی از اشخاص حاضر در این نهادهای مدنی از آن‌ها برای دستیابی به منفعت شخصی است. یکی از مشارکت‌کنندگان معتقد است که حضور و وجود این نهادهای مدنی در فقرزدایی لازم است و این نهادهای مدنی می‌توانند امکان مشارکت مردم فقیر را در جامعه فراهم کنند و باعث تسهیل پروژه‌ها شوند. این مشارکت‌کننده، ادراک خود را به این شکل بیان می‌کند: «وجود جامعه مدنی برای فقرزدایی بسیار مهم است و مشارکت آن‌ها با بخش دولتی در پروژه‌های فقرزدایی می‌تواند به امحای آن کمک شایانی کند. با این وجود، مشکلاتی که فراروی سازمان‌های جامعه مدنی اعم از شناسایی آن‌ها، اثربخشی و نفوذ و در نهایت، تأمین مالی وجود دارد، نتیجه حاصله این است که شکستن دور باطل فقر مستلزم مجموعه‌ای از اقدامات هم‌زمان است. سازمان‌های جامعه مدنی، امکان مشارکت مردم فقیر را در جامعه فراهم نموده و تسهیل‌کننده فرآیندهای تحول اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در سطوح گروه‌ها و افراد جامعه می‌باشند. حال در استان ما هم جامعه مدنی و سازمان‌های مردم‌نهاد نقش موثری دارند، اما مستلزم همکاری و همدلی بیش‌تری از سوی مردم، دولت و مؤسسات خیریه می‌باشد».

یکی دیگر از مشارکت‌کنندگان با اشاره به اهمیت نهادهای مدنی در فقرزدایی در استان اعتقاد دارد که اگر فعالیتی در زمینه فقرزدایی انجام شده است، با وجود نحیف بودن نهادهای مدنی در استان، همین نهادها، عهده‌دار فعالیت‌هایی در بخش فقرزدایی بوده‌اند و اگر این نهادها و انجمن‌های مردم‌نهاد نبودند، فقر در استان خیلی گسترده‌تر می‌بود: «نهادهای مدنی در امر فقرزدایی، خیلی زیاد مؤثر هستند. البته نقاط ضعفی هم دارند. ببینید اگر ان.جی.اوها، سمن‌ها یا فعالین مدنی نبودند، واقعاً فقر گسترده‌تر بود».

۱. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۱/۰۶/۱۳۸۳.

کارآیی و اثربخشی حداکثری سازمانهای مردم‌نهاد در فقرزدایی نیز به همکاری و هم‌یاری و مشارکت همه‌جانبه مردم، قشرهای فقیر و دولت بستگی دارد. مشارکت‌کننده دیگری با اشاره به نقش این نهادها در فقرزدایی، مهم‌ترین موانع این نهادهای مدنی را پشتیبانی نکردن مردم می‌داند: «ما احساس می‌کنیم سازمان‌ها دارند نقش خودشان را پیدا می‌کنند و در منطقه دارند فعالیت می‌کنند و آن‌جی. اوها دارند سعی می‌کنند عملکرد خوبی از خودشان در استان نشان بدهند و یک کار خوب از خودشان به یادگار می‌گذارند. هر چند آن‌جی. اوها در این استان ضعیف هستند، به این دلیل که مردم استان پشتشان نیستند، ولی عملاً دارند خوب فعالیت می‌کنند و عملکردشون نشان داده که کار رو به رشد هست».

حمایت نشدن از نهادهای مدنی در ساختار سیاسی، معضل دیگری است. اگر از این نهادها بیش‌تر حمایت شود، می‌توانند راهکارهای عملیاتی و عملی زیادی در مورد فقرزدایی در استان ارائه دهند و به تبع آن، فقر در این استان کاهش یابد: «جامعه مدنی در ساختار نظام سیاسی کم‌تر مورد حمایت قرار می‌گیرد و در واقع، جامعه مدنی که بتواند پیوندگر مردم و جامعه با دولت باشد، وجود خارجی ملموسی ندارد تا این‌که بتواند اثرگذار باشد. چنان‌چه جامعه مدنی و سازمان‌های مردم‌نهاد در جامع وجود می‌داشتند و مورد حمایت دولت قرار می‌گرفتند، قطعاً می‌توانستند با پادرمیانی بین دولت و جامعه، راهکارهایی ارائه بدهند و آن راهکارهایشان را عملیاتی کنند».

بند چهارم. متناقض‌نمایی حمایتگر بودن نهادهای حامی (کمیته امداد و بهزیستی)

با وجود نهادهای مختلفی که برای فقرزدایی در کشور فعالیت می‌کنند، در عمل، نهاد، سازمان یا کمیته رسمی در کشور وجود ندارد که مسئولیت تمام اقدامات انجام‌گرفته تا کنون یا برای آینده را در زمینه فقر بر عهده بگیرد. برای مثال، نهادهای مهمی مثل کمیته امداد امام خمینی، سازمان بهزیستی، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در ایران وجود دارند که در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری نقش‌آفرینی می‌کنند، ولی با وجود تجربه‌های موفقشان در فقرزدایی با پدیده موازی‌کاری و نبود انسجام و هماهنگی در سیاست‌هایشان مواجهیم.^۱ قانون‌گذار در بند (ب) ماده ۸۳ قانون ششم

۱. آرابی، سید محمد مهدی، «آسیب‌شناسی برنامه‌های فقرزدایی در ایران»، فصل‌نامه رفاه اجتماعی، ۱۳۸۴، دوره پنجم، شماره ۱۸، صص ۶۰۹-۶۱۰؛ سلیمی‌فر، مصطفی و جواد خزاعی، «موفقیت نظام تأمین اجتماعی ایران در کاهش فقر»، نامه

توسعه، دو نهاد کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی را موظف به ایجاد صد هزار شغل به صورت سالانه کرده است. اگر این امر محقق می‌شد، هیچ مددجویی در کشور نباید زیر پوشش این دو نهاد باقی می‌ماند.

اکثریت مشارکت‌کنندگان در تحقیق به ناهماهنگی و موازی‌کاری بین نهادهای متولی فقرزدایی اذعان داشتند: «ما در کل دنیا، سازمان بهزیستی را داریم با اسامی مختلف. ما، کمیته [امداد امام خمینی] را برای چه چیزی می‌خواهیم؟ این موازی‌کاری در واقع، از بین بردن پول و اعتبار هست. بهزیستی این قدر وانهاده شده است که به مردم اصلاً نمی‌تواند برسد. شاید تقصیر بهزیستی نباشد، بلکه سیستماتیک خراب شده باشد. من با بهزیستی کار کردم. خیلی جاها وظایفش را نمی‌تواند انجام بدهد».

مشارکت‌کننده دیگری نیز معتقد است که وظایف نهادهای متولی فقرزدایی به درستی مشخص نشده است: «مشکل فقر را نه کمیته امداد [امام خمینی] و نه بهزیستی و نه سپاه [پاسداران] و... به تنهایی نمی‌تونن حل کنند. من بارها گفتم استان نیاز به یک پازل دارد که هر کسی جایگاه خودش رو توی اون پازل پیدا بکنه؛ یعنی به کمیته امداد [امام خمینی] بگیم کمیته امداد، توی این پازل، جای شما این جاست و باید این اتفاق را پیش ببری و...».

هم‌چنین مشارکت‌کنندگان معتقدند نقش این نهادها بیش‌تر، تأمین نیازهای معیشتی و ضروری بوده است و این نهادها به همین اندازه اکتفا کرده‌اند. این نهادها نقش پررنگی در فقرزدایی نداشته‌اند؛ زیرا در این زمینه، اقدامی انجام نداده‌اند: «در رابطه با نقش کمیته امداد [امام خمینی] و بهزیستی و سایر نهادهایی که با هدف فقرزدایی به وجود آمده‌اند، می‌توانم بگویم که این نهادها به رفع نیازهای اولیه و نیازهای معیشتی افراد تحت پوشش اکتفا کرده‌اند و در توان‌مندسازی و رفع فقر، اقدامات مطلوبی انجام نداده‌اند. شاید اقدامی انجام شده باشد و من اطلاع ندارم. آن‌چه که من اطلاع دارم و شنیده‌ام، برنامه و پروژه در رابطه با فقرزدایی که به نحو احسن اجرا شود، انجام نشده است».

یکی دیگر از مشارکت‌کنندگان به فلسفه وجودی این نهادها که فقرزدایی بوده است، اشاره می‌کند

و اعتقاد دارد با این‌که در مورد تأمین برخی از معیشت مردم کمک کرده و نقش مُسکِّن داشته‌اند، ولی در زمینه فقرزدایی، اقدامی صورت نگرفته است: «من خودم معتقدم که فلسفه وجودی این نهادها، فقرزدایی بوده است و از حق نگذریم که این نهادها خدمات ارزنده‌ای در رابطه با فقرزدایی و حداقل این‌که این افراد زنده بمانند، انجام دادند. این حقوق معیشتی و کمک هزینه که کمیته امداد [امام خمینی] و بهزیستی و... در نظر گرفته‌اند، حداقل مُسکِّنی بوده است تا مردم نیازهای معیشتی و دردهایشان را فراموش کنند، ولی من احساس می‌کنم که اون نهاد اداری و بوروکراسی که بر این نهادها حاکم است، باعث شده که این نهادها نتوانند اون وظایفی را که بر دوششان قرار داده شده است، انجام بدهند».

مشارکت‌کننده دیگری نیز به نقش مُسکِّن‌گونه این نهادها اشاره می‌کند: «این‌ها در کل نقش مُسکِّنی دارند و نمی‌توانند یک سرمایه‌گذاری کامل بکنند که از یه خانواده مثلاً بی سرپرست حمایت می‌کنند، این یک تولید ثروت و تولید شغل نمی‌شه و فقط نقش ترمیمی و مُسکِّنی داره در همین حد. فقط می‌تونه فقر مطلق رو تا حدی کاهش بده، ولی فقر واقعی رو نمی‌تونه از بین بیره».

گفتار چهارم. چالش‌ها و ظرفیت‌های رفتاری

بند اول. تبعیض و اجرا نشدن قوانین

واکاوی و تحلیل داده‌ها نشان می‌دهد که مشارکت‌کنندگان معتقدند با نوعی بی‌مهری روبه‌رویند و این بی‌مهری دولت‌مردان و سیاستمداران در حال حاضر هم وجود دارد. آنان، یکی از این بی‌مهری‌های دولت‌مردان را نبود برنامه‌ریزی مشخص می‌دانند. این مشارکت‌کنندگان معتقدند که سیاستمداران کشور، برنامه و استراتژی خاصی برای مقابله با وضعیت حاضر جامعه سیستان و بلوچستان به ویژه بلوچ‌ها ندارند و این کار باعث می‌شود این افراد هم نوعی بی‌مهری به دولت‌ها داشته باشند. یکی از مشارکت‌کنندگان در این مورد معتقد است یکی از دلایل فقر به برنامه‌ریزی سیاستمداران و دولت‌مردان برمی‌گردد که در این برنامه‌ها به ظرفیت‌های مناطق مختلف توجه نمی‌کنند و برنامه‌ریزی بخشی، مطلوبی وجود ندارد. یکی از مشارکت‌کنندگان، ادراک خود را به این شکل بیان می‌کند: «برنامه‌ریزی‌های بخشی و عدم توجه به ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های مناطق مختلف جهت برنامه‌ریزی صحیح آمایشی و به بیان دیگر، تبعیض‌های ساختاری و سیستماتیک

دولت مرکزی در بعد اقتصادی و ابعاد توسعه نامتوازن هم از جمله عواملی است که در گسترش فقر نقش پررنگی دارد».

یکی دیگر از مشارکت‌کنندگان به سوء مدیریت مدیران استان اشاره می‌کند و اعتقاد دارد که این مدیران اصلاً استراتژی مطلوبی در زمینه فقرزدایی در استان ندارند. به باور وی: «رویکرد اصلی در استان سیستان و بلوچستان، رویکرد سوء مدیریتی است. یعنی این سوء مدیریت و تنگ‌نظری باعث شده است در رابطه با فقر و فقرزدایی، استراتژی‌های مطلوبی به کار نرود و این باعث شده است ما نتوانیم میزان فقر در استان را کنترل کنیم».

برخی از مشارکت‌کنندگان در راستای اجرای قانون به اجحاف‌هایی در مورد این استان به ویژه قوم بلوچ اشاره می‌کنند: «به لحاظ حقوقی، اون چیزی که من معتقدم، دو بحث باید مجزا بشه که بحث خود قانون و بحث مجریان و دست‌اندرکاران قانون است. ما یک قانون اساسی در کشورمون داریم که لازم الاجراست برای همه ما، ولی بندهای زیادی از این قانون وجود دارد که بعضی‌ها احساس می‌کنند که به اون‌ها اجحاف شده است، ولی خودم معتقدم که قانون حتی اگر قانون بدی باشد، باز هم از بی‌قانونی خیلی بهتر است. من به خود قانون کاری ندارم؛ برای این که در این زمینه تخصصی ندارم که قانون چگونه تغییر می‌کند و چگونه به وجود آمده است. این بحث یک بحث خیلی تخصصی است، ولی در رابطه با مجریان قانون [باید بگویم که] این مجریان در رابطه با اجرای قانون، ناکارآمد هستند. مثلاً بندهای زیادی در قانون داریم - به طور مثال از فقر یک کم فاصله بگیریم - مثلاً زبان‌های محلی اقوام در مدارس آموزش داده بشود. ما در قانون این را داریم، ولی مجریان قانون چگونه رویکردی دارند. رویکردشون متفاوت است. فقر هم به همین صورت است. اجحاف‌هایی در قانون وجود دارد و باید این را بپذیریم. اصلی‌ترین عامل به مجریان قانون برمی‌گردد، به مجریان و دست‌اندرکاران قانون که نمی‌توانند به نحو احسن قانونی را که تصویب کردند، اجرا بکنند».

مشارکت‌کننده دیگری هم به مباحث قانونی و چالش‌های قانونی فقرزدایی و مسائل و مشکلات اجرایی قانون در کشور اشاره می‌کند: «به نظر من، عوامل حقوقی زیادی تأثیرگذار هستند و اون چیزی که مد نظر من است، بحث قوانین هست. می‌توانند که می‌توانند خیلی اثرگذار باشند».

طبیعتاً قوانین موجود که در کشور وجود دارن، در مجلس مصوب شدن و هدف این قوانین مصوب، تأثیر بر چنین مسائلی است. به عنوان مثال، شما در نظر بگیرید که مجلس با هدف کاهش فقر و از بین بردن شکاف‌هایی که آن‌ها منظورم، تولیدکنندگان است، از دهک‌های بالای جامعه و جزء قشر مرفه هستند، در واقع، باز هم شکاف طبقاتی رو بیش تر می‌کنه و این باعث افزایش فقر می‌شه. اگه دقت بکنید، ما دچار چنین چالش‌هایی هستیم».

بند دوم. نداشتن قدرت مطالبه‌گری

یکی دیگر از مشارکت‌کنندگان هم به قدرت چانه‌زنی اشاره می‌کند و معتقد است اگر قدرت چانه‌زنی در این استان افزایش پیدا کند، به لحاظ حقوقی، وضعیت جامعه هم تغییر می‌کند: «یکی از موارد برای تغییر وضعیت موجود، چانه‌زنی است و نفوذ ما. اگر در بدنه دولت نفوذ داشته باشیم؛ یعنی افراد ذی نفوذی داشته باشیم که در بدنه دولت باشند و نمایندگان مجلس استان قدرت چانه‌زنی‌شان بالا باشد، مطمئناً هم به لحاظ حقوق و هم به لحاظ اجتماعی و اقتصادی، وضعیت تغییر پیدا می‌کنه. چرا؟ چون بحث، بحث ساختاری و کلانی هست و اصلی‌ترین بازیگر در بحث ساختاری و کلان دولت است. شما باید در این دولت نفوذ پیدا کنید و با این دولت‌ها چانه‌زنی کنید تا وضعیت تغییر پیدا بکند».

بر اساس جمع‌بندی نظرهای مشارکت‌کنندگان در حوزه رفتاری درمی‌یابیم که با وجود قوانین مربوط به فقرزدایی در مرحله عملیاتی و اجرایی دچار چالش‌های جدی هستیم. در حوزه اجرای قوانین به نظارت و پی‌گیری‌های مستمر مدیران و مسئولان و ارائه راهکارهای قطعی به جای مقطعی و کوتاه‌مدت و در نظر گرفتن اهداف بلندمدت به جای اهداف کوتاه‌مدت و مُسکِن‌گونه نیاز است. در اجرای روند برنامه‌های فقرزدایی، مشارکت دادن مردم از طریق نهادهای مدنی و محلی مانند دهیاری و شورای روستا و توان‌مندسازی افراد می‌توان گام‌های مؤثری برداشت.

نتیجه‌گیری

آگاهی‌یابی از وضعیت فقر در هر جامعه‌ای، اولین قدم در مسیر برنامه‌ریزی برای فقرزدایی و محرومیت است. فقر، ماهیتی چندبعدی و پیچیده دارد. از این رو، راهکارها و برنامه‌های مربوط به آن نیز نیازمند طراحی برنامه‌های شفاف و روشن و مشخص است و تا زمانی که چالش‌ها و موانع مربوط

به این مسئله به خوبی تبیین نشود، راهکار مناسبی برای رفع معضل نمی‌توان پیدا کرد. موفقیت برنامه‌های فقرزدایی به همان اندازه که به سیاست‌ها و چگونگی اجرای برنامه‌ها وابسته است، به شناسایی دقیق پدیده فقر و معرّف‌های آن بستگی دارد.

تحقیق حاضر که برای بررسی و شناخت موانع فقرزدایی در استان سیستان و بلوچستان با رویکرد حقوقی تهیه شده است، نشان می‌دهد این استان مرزی با چالش‌های جدی در مسیر ریشه‌کنی فقر مواجه است و با وجود تدوین و اجرای برنامه‌های متعدد توسعه، زیرساخت‌ها و بهبود خدمات اجتماعی در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی هنوز وضعیتی نامطلوب دارد. با وجود اجرای بخش مهمی از طرح‌ها و پروژه‌های مصوب در اسناد فرادستی، برنامه آمایش سرزمین و اسناد توسعه استان، متأسفانه جز بخشی از اهداف و راهبردهای مصوب تحقق نیافته است و این استان با فقر و محرومیت دست و پنجه نرم می‌کند و از منظر شاخص‌های مختلف، در بدترین وضعیت بین استان‌های کشور قرار دارد.

باتوجه به بررسی‌های انجام‌شده در سال‌های پس از انقلاب تاکنون، بر اساس رویکرد قانون اساسی، تلاش‌های بسیاری برای برقراری عدالت اجتماعی و فقرزدایی از طریق اقدامات برنامه‌ای و اجرایی دولت و نهادهای حمایتی انجام شده است. با این حال، ارزیابی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد این تلاش‌ها با وجود صرف منابع مالی و انسانی فراوان، اثربخشی مورد انتظار را در کاهش فقر و محرومیت نداشته‌اند. برنامه‌های توسعه پس از انقلاب موجب شکل‌گیری روندی باثبات در کاهش فقر و نابرابری در کل کشور نشده است. به طور کلی، می‌توان گفت در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، رویکرد دولت در برابر فقر و نابرابری، با درجاتی کم و بیش، رویکردی رفاهی بوده و به رویکرد قابلیت‌ی و توان‌مندسازی فقیران با ارائه راهکارهای اجرایی مشخص، توجه لازم نشده است.

هم‌چنین پس از تحلیل یافته‌های پژوهش در قالب موانع حقوقی فقرزدایی، نتایج‌گویی آن است که در هر سه محور یعنی چالش‌های هنجاری، ساختاری و رفتاری، چالش‌های متعددی وجود دارد. در بخش هنجاری که به بحث قوانین موجود درباره فقرزدایی می‌پردازد، نتایج نشان داد که مقررات متعددی در قانون اساسی و اسناد فرادستی درباره فقرزدایی وجود دارد و اصلی‌ترین چالش در این بخش به بی‌برنامگی و استراتژی نامطلوب نمایندگان مجلس شورای اسلامی و نارسایی‌های قوه مقننه برمی‌گردد.

از نظر ساختاری هم ناکارآمدی و موازی‌کاری بین نهادها وجود دارد. نهادهای اصلی متولی فقرزدایی نیز با تناقض‌ها و تضادهای بی‌شماری دست و پنجه نرم می‌کنند و نهاد مشخص و معینی برای رفع فقر تعریف نشده است. در بخش رفتاری، از نظر تصویب قوانین، ضعفی وجود ندارد، ولی آن‌چه چالش اصلی به حساب می‌آید، نه خود قانون، بلکه شیوه اجرا و نظارت مطلوب بر آن است. مشارکت‌کنندگان در این تحقیق از میان چالش‌های موجود بر سر راه فقرزدایی به ناآشنایی مردم با قوانین و مباحث حقوقی اشاره می‌کنند و اعتقاد دارند این ناآگاهی باعث می‌شود قدرت مطالبه‌گری حقوقی مردم بسیار کاهش یابد.

پیشنهادهایی که در این موضوع به ذهن می‌رسد، به این شرح است:

۱. ایجاد سازمان جداگانه با اهدافی منحصر به رسیدگی به توسعه مناطق محروم و شرح وظایف دقیق و تلاش برای جلوگیری از تداخل وظایف و اختیارات سازمان‌های متولی توسعه و فقرزدایی؛

۲. توجه به ارزش‌ها، گرایش‌ها و نهادهای قومی و محلی در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری‌های فرهنگی، هنری و اجتماعی استان؛

۳. اعمال «تبعیض مثبت» از طریق مشوق‌های مالی و مالیاتی، تسهیلات با نرخ ترجیحی و تخصیص منابع بخش عمومی به سرمایه‌گذاران در استان؛

۴. حرکت به سوی برابری قومی با افزایش دسترسی استان سیستان و بلوچستان در سطح کشوری و قوم بلوچ در سطح استانی به مواهب ارزشمند مانند ثروت و مشارکت سیاسی؛

۵. استفاده از افراد بومی و مدیران محلی و نخبگان توانمند استانی برای اشتغال در پست‌های مدیریتی و فرصت‌های شغلی در سطح استان؛

۶. تصویب و اجرای برنامه‌های فقرزدایی با هدف توان‌مندسازی مناطق محروم با استفاده از ظرفیت‌های استان سیستان و بلوچستان؛

۷. توان‌مندسازی مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی و بهزیستی که شامل فرهنگ‌سازی برای خودباوری و خوداتکایی در میان اقشار کم‌بضاعت و بی‌بضاعت مالی و تلاش برای ایجاد اسکان و اشتغال این افراد و تأکید جدی و مضاعف بر آموزش مشاغل زودبازده و کم‌سرمایه و اعطای تسهیلات بانکی برای کارآفرینی می‌شود.

فهرست منابع

۱. منابع فارسی

الف) کتاب

۱. بشیری موسوی، مهشید، **تعهد به فقرزدایی در حقوق بین‌الملل**، تهران: شهر دانش، ۱۳۹۵.
۲. راوینز، استیفن، **تئوری سازمان (ساختار و طرح سازمانی)**، ترجمه: سید مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، تهران: صفار، ۱۳۸۶.
۳. عمید زنجانی، عباس‌علی، **فقه سیاسی: نظام سیاسی و رهبری در اسلام**، تهران: امیرکبیر، ۱۳۷۷.
۴. مدنی قهفرخی، سعید، **ضرورت مبارزه با فقر و نابرابری**، تهران: آگاه، ۱۳۹۴.
۵. نصر، عباس، **شوراها و توسعه پایدار**، تهران: کویر، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۶. وکیل، امیرساعد و پوریا عسکری، **نسل سوم حقوق بشر (حقوق هم‌بستگی)**، تهران: مجد، ۱۳۹۱.
۷. هیوز، آن، **مدیریت دولتی نوین**، ترجمه: سید مهدی الوانی و همکاران، تهران: مروارید، ۱۳۸۰.

ب) مقاله

۱. آرای، سید محمد مهدی، «آسیب‌شناسی برنامه‌های فقرزدایی در ایران»، فصل‌نامه رفاه اجتماعی، ۱۳۸۴، دوره پنجم، شماره ۱۸، ص ۶۰۹.
۲. اطاعت، جواد و سیده زهرا موسوی، «رابطه متقابل امنیت ناحیه‌ای و توسعه‌یافتگی فضاهای سیاسی با تأکید بر استان سیستان و بلوچستان»، فصل‌نامه ژئوپولیتیک، ۱۳۹۰، سال هفتم، شماره ۲، صص ۷۰-۸۷.
۳. برقی، حمید، یوسف قنبری و محمد سعیدی، «بررسی عملکرد شوراهای اسلامی روستا و میزان مشارکت مردم در توسعه روستایی (مطالعه موردی: دهستان حسین‌آباد شهرستان نجف‌آباد)»، فصل‌نامه اقتصاد فضا و توسعه روستایی، ۱۳۹۲، سال دوم، شماره ۲، ص ۱۲۲.
۴. حبیب‌نژاد، سید احمد و زهرا عامری، «امانی بودن مناصب عمومی در نظام حقوق اساسی ایران با تأکید بر اندیشه علوی»، فصل‌نامه علمی و پژوهشی حکومت اسلامی، ۱۳۹۶، سال بیست و دوم،

شماره ۲، صص ۱۰۵-۱۳۰.

۵. حبیب‌نژاد، سید احمد و مرضیه سلمانی سیبئی، «الگوی شایسته فقرزدایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر مفهوم آزادی مسئولانه»، حقوق اداری، ۱۳۹۸، سال هفتم، شماره ۲۰، صص ۳۵-۹.

۶. حبیب‌نژاد، سید احمد و سیده زهرا سعید، «لزوم گذار از «تعهد به وسیله» به «تعهد به نتیجه» در تفسیر تعهدات دولت در اصل سوم قانون اساسی»، حقوق اسلامی، ۱۳۹۶، سال چهاردهم، شماره ۵۳، صص ۸۴-۵۹.

۷. زیبایی، منصور و آشان شوشتریان، «بررسی پویایی فقر در ایران با استفاده از داده‌های مرکب خانوارهای شهری و روستایی»، فصل‌نامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۱۳۸۶، سال نهم، شماره ۳۲، صص ۸۳-۵۵.

۸. سلیمی‌فر، مصطفی و جواد خزاعی، «موفقیت نظام تأمین اجتماعی ایران در کاهش فقر»، نامه مفید، ۱۳۸۴، شماره ۲، صص ۷۰-۵۱.

۹. عرب مازار، عباس و سید مرتضی حسینی‌نژاد، «عوامل مؤثر بر فقر خانوارهای شاغل روستایی در ایران»، جستارهای اقتصادی، ۱۳۸۳، سال اول، شماره ۱، صص ۹۴-۶۷.

۱۰. نبی‌زاده سرابندی، سیما، «بی‌عدالتی در فرصت‌های آموزشی استان سیستان و بلوچستان»، زن در توسعه و سیاست (پژوهش زنان)، ۱۳۸۴، سال سوم، شماره پیاپی ۱۳، صص ۱۷۵-۱۵۵.

۱۱. هادی زنوز، بهروز، «فقر و نابرابری درآمد در ایران»، فصل‌نامه رفاه اجتماعی، ۱۳۸۴، دوره چهارم، شماره ۱۷، صص ۲۰۳-۱۶۲.

ج) قوانین

۱. سند آمایش سرزمین، ۱۳۹۹/۱۲/۱۱.

۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۳. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۳/۰۶/۱۱.

۴. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، با آخرین

اصلاحات ۱۳۷۵/۳/۱.

۵. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶).

2. Latin source

1. Ghadoliya, M. K., “Self Help Groups in India, a Study of the Light and Shades”, Journal of Rural Systems Private, 2005, p. 22.

Legal challenges of poverty alleviation in Iran; (Case study: Sistan and Baluchistan province)

Mohammad Zaker Bayestizahe¹

Mohammad Jalali²

Seyyed Ahmad Habibnezhad³

Abstract

Despite the efforts and spending of huge expenses for the development of the country and deprived areas, including Sistan and Baluchistan province, and despite the achievements, a large number of people in this province still live in poverty and deprivation, so that according to national statistics, Sistan and Baluchistan province ranks first in the country in the indicators of poverty and deprivation. Eliminating poverty is one of the obligations placed on the government in such a way that in the constitution, vision documents, national and provincial development programs, clauses regarding poverty alleviation have been prepared and approved; However, the adoption of laws alone is not enough without proper monitoring and implementation in this field, and prescribing a solution without understanding the various roots of poverty cannot be a solution. In order to eliminate poverty in the country and especially in Sistan and Baluchistan province, we need to know the existing obstacles in the direction of poverty alleviation in this province, because identifying these challenges as best as possible can help to provide suitable solutions to eradicate poverty. The present research has investigated the legal challenges and obstacles of poverty alleviation in Sistan and Baluchistan province through qualitative method and in-depth interviews. The rese

arch data are categorized in three axes of normative, structural and behavioral challenges. The results of the research show that the main challenge in this field is not the law itself, but the way it is implemented.

Keywords: Sistan and Baluchistan province, legal challenges, poverty, poverty alleviation, Deprivation.

1. Ph.D. Student in Public Law, mzaker.b@gmail.com.

2. Assstant Prof, Department of Public Law, Faculty of law, Beheshti University of Tehran, Iran, mdjalali@gmail.com

3. Associate Prof Department of Public Law, Faculty of law, Farabi Campus University of Tehran, Qom, Iran, a.habibnezhad@ut.ac.ir