



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال چهارم

شماره ثبت:
۹۱۰

شماره چاپ:
—

تاریخ چاپ:
—

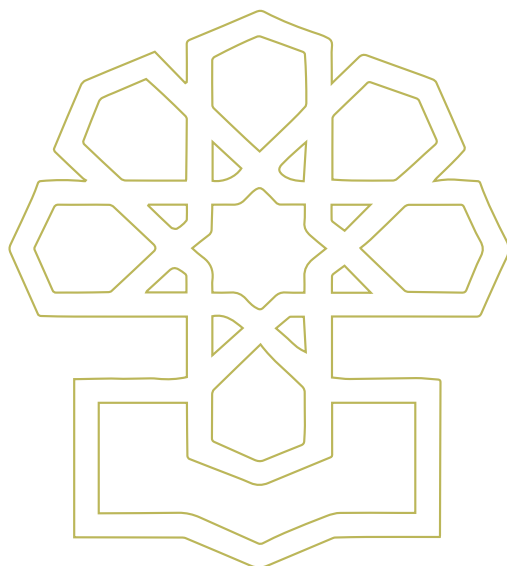
مشخصات گزارش:

شماره مسلسل:
۲۱۰۱۹۱۰۷

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۴/۱۳



دفتر مطالعات اجتماعی



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۴۳): نگاهی به حوزه محرومیت‌زدایی

محمد رضا تهمک

مقدمه

برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به‌عنوان سند فرادست توسعه‌ای در میان مدت و جهت‌دهنده در حوزه‌های مختلف از جمله اجتماعی تلقی می‌شود. قانونی برای تخصیص منابع و امکانات در گستره سرزمینی و گروه‌های مختلف اجتماعی تحت حاکمیت یک دولت است که در دوره مدرن، مبنای عملکرد برنامه‌ای دستگاه‌های اداره کشور است. از این رو، تدوین چنین برنامه‌هایی از وجوه گوناگون اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی واجد اهمیت است. با توجه به اهمیت شعار عدالت‌محوری و رفع تبعیض‌ها و نابرابری‌ها در کشور از یکسو و از سوی دیگر نقش اساسی‌ای که برنامه‌های توسعه در این زمینه دارند، در این گزارش به بررسی لایحه پیشنهادی برنامه هفتم در حوزه محرومیت‌زدایی پرداخته شده است. تأمل بر این است که برای رفع محرومیت‌ها از چهره جامعه، آیا برنامه پیشنهادی هفتم توسعه در قیاس با برنامه پیش از خود گامی به جلو برداشته است یا خیر؟ آیا چنین امکانی را فراهم می‌نماید که بتوان متصور شد برنامه اخیر دغدغه محرومیت‌زدایی از جامعه را دارد؟ یا درواقع، برنامه‌ای که باید در راستای توسعه اجتماعی کشور و یکی از آنها محرومیت‌زدایی، تدوین شده باشد چنین هدفی را دنبال می‌کند؟

در باره محرومیت و محرومیت‌زدایی اجتماعی تعاریف مختلفی ارائه شده است، از تعاریف مبتنی بر شاخص‌های اقتصادی-مادی و اجتماعی گرفته تا ویژگی‌های روانی، اخلاقی و غیره.^۱ آنچه اینجا مورد نظر است محرومیت اجتماعی است، شامل مؤلفه‌های اقتصادی-رفاهی و اجتماعی؛ عدم برخورداری یا کم‌برخورداری از نیازهای اساسی مانند تغذیه، مسکن، اشتغال، آموزش، بهداشت، پوشاک و حمل‌ونقل. در این رابطه، تورنر^۲ می‌گوید محرومیت اجتماعی مفاهیم اقتصادی چون فقر، مفاهیم سیاسی همچون حقوق شهروندی و اجتماعی چون نابرابری جنسی را در بر می‌گیرد. محرومیت اجتماعی شامل

مدیر مطالعه (فرشاد کرمی)، ناظر علمی (مهدی مختاری پیام) ناظر علمی خارج از مرکز: (صابر جعفری کافی آباد).
ویراستار ادبی (سیده مرضیه موسوی راد). صفحه آرا (محمد دهقانی شهبازی)

۱. مثلاً نک. به: غفاری و تاج‌الدین، ۵۸۳۱: ۸۱-۵.



دسترسی به مسکن مناسب، آموزش، اشتغال، تخصص، فضاهای خصوصی و عمومی مناسب است (تورنر، ۲۰۰۲: ۱۵۳-۱۵۲). اندیشمند دیگر حوزه سیاستگذاری اجتماعی تونی فیتز پتریک^۱ است که تعریف او بیش از دیگران آنچه در این متن درباره محرومیت اجتماعی مورد نظر است را پوشش می‌دهد. زیرا در تعریف پتریک تأکید بر برابری اجتماعی و عدالت محوری است. او بر برابری در رفاه، برابری در منابع و دسترسی به آنها تأکید می‌کند. همچنین، به برابری در هزینه‌های دولتی و منابع عمومی، برابری در درآمد نهایی و باز توزیع ثروت، برابری در استفاده از خدمات اجتماعی و نتایج بهره‌وری از این خدمات اشاره می‌کند (پتریک، ۱۳۸۱: ۷۴-۷۳). بر این اساس، در اینجا، از منظر اینکه برنامه‌های توسعه چه نگاهی به مسئله مذکور به مثابه مجموعه فعالیت‌ها یا برنامه‌هایی که سبب رفع نقصان‌های مرتبط با محرومیت اجتماعی در کشور می‌شوند، به این برنامه‌ها نظر افکنده می‌شود.

محرومیت‌زدایی و لایحه برنامه هفتم

در نگاهی تطبیقی به قانون برنامه‌های ششم و لایحه برنامه هفتم توسعه در رابطه با مسئله محرومیت‌زدایی نکات انتقادی و پیشنهادی زیر قابل طرح هستند. در ادامه به مواد مربوط که به مسئله محرومیت‌زدایی در لایحه آمده با منطقی مقایسه‌ای با برنامه قبل پرداخته شده است.

نکات نقادانه:

(۱) در برنامه هفتم به مسئله محرومیت‌زدایی توجه چندانی نشده است و در واقع، ذیل نگاه مبتنی بر رشدگرایی اقتصادی، آن هم غیر واقع‌بینانه، نوعی غیاب بدان تحمیل شده است. این موضوع از منظر مضمون‌شناسی برنامه قابل تأمل است. این در حالی است که در برنامه ششم توسعه، بحث توانمندسازی محرومان و فقرا، توسعه زیرساخت‌های خدمات الکترونیکی در مناطق محروم و روستایی، تأمین نیروی انسانی بخش درمان در مناطق محروم، اشتغال محرومان و نیازمندان بومی و همچنین کمک مشارکت گرفتن از بسیج سازندگی در رفع محرومیت مناطق مختلف، مورد تأکید قرار گرفته بود،^۲ اما در برنامه هفتم علی‌رغم مشکلات روزافزون در جامعه که طبعاً محرومان را بیشتر متأثر می‌سازد، چندان به محرومیت‌زدایی توجه نشده است. بندهایی که به‌طور مستقیم به موضوع محرومیت‌زدایی توجه کرده به شرح زیر است:

بندهای «ب»، «پ» و «ح» از ماده (۶):

ماده (۶) - به منظور توسعه اشتغال به‌ویژه اشتغال‌های حاصل از ایجاد کسب و کارهای خرد خانگی و کارگاه‌های خانگی، خرد و کوچک با اولویت استقرار در مناطق محروم و روستایی، از سال اول برنامه، اقدامات زیر انجام می‌گیرد:

ب) وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی و نهادهای توسعه‌ای، برای ایجاد یا توسعه کسب و کارهای خرد خانگی) تا دو نفر شاغل (، کارگاه‌های خرد) تا هفت نفر شاغل (و کوچک) تا بیست نفر شاغل (، اقدامات زیر را انجام دهد.

پ) تسهیلات اعطایی به کسب و کارهای خرد خانگی و کارگاه‌های خرد به صورت قرض الحسنه و در خصوص کارگاه‌های کوچک به صورت تسهیلات ارزان قیمت است.

یک مورد آن نیز مربوط به ساخت، تکمیل، تجهیز و توسعه اماکن و فضاهای فرهنگی، هنری و ورزشی در مناطق محروم و کم‌برخوردار است. ح) سازمان امور مالیاتی کشور موظف است، هزینه‌کرد اشخاص حقوقی در ساخت، تکمیل، تجهیز و توسعه اماکن و فضاهای فرهنگی، هنری و ورزشی در مناطق محروم و کم‌برخوردار با هماهنگی و تأیید وزارتخانه‌های ورزش و جوانان و فرهنگ و ارشاد اسلامی به صورت صد در صد (۱۰۰٪) به عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تلقی نماید (بند «ح» ماده (۷۵)).

یک‌بار نیز درباره حمایت از «مسکن محرومین» سخن به میان آمده است. بند «ب» از ماده (۵۴):

به منظور تأمین هزینه‌های مسکن محرومین و اعتبارات بخش مسکن از طریق صندوق ملی مسکن نسبت به فروش متمرکز حداکثر سی درصد (۳۰٪) از زمینه‌ای پهنه مسکونی با رعایت تشریفات قانونی و سایر قوانین و مقررات مربوطه اقدام نماید.

سخنی از توسعه صنعتی خاص این مناطق، توان‌افزایی آموزشی و مهارتی این گروه‌ها و حمایت‌های ویژه از آنان که نیازمند آن هستند، در میان نیست. شاید بدبینانه باشد، اما می‌توان ادعا کرد این پرداختن مختصر نیز بیشتر رفع تکلیف در مقام گفتار و ادعاست. نگرشی با مبنایی غیر دقیق که تصمیم‌چندانی برای دستگیری از محرومان و توان‌افزایی آنان ندارد.

(۲) اگر برنامه‌ریزی در تعریفی اجمالی، رسیدن از وضع موجود به مطلوب با بهره‌وری بهینه از امکانات و منابع موجود در زمان بهینه است، باید گفت برنامه هفتم بلندپروازانه و غیر واقع‌بینانه است و از منظر محرومیت‌زدایی، همین غیر واقع‌بینی سبب خواهد شد نه تنها منجر به محرومیت‌زدایی نشود، بلکه بر میزان محرومیت‌ها بیافزاید. به نظر می‌رسد از آنجا که این برنامه آخرین برنامه از سند ۲۰ ساله توسعه و اولین پس از ابلاغ بیانیه گام دوم انقلاب است، گویی قرار است عقب‌ماندگی‌ها و ناکامی‌های برنامه‌های پیشین در دستیابی به اهداف را تماماً جبران کرده و بیانیه گام دوم انقلاب نیز همزمان محقق کند (رشد اقتصادی ۸ درصدی، رشد اشتغال ۳/۵ درصدی: متوسط سالی یک میلیون شغل،

1. Patrick.

۲. بند «ت» از ماده (۲)، بند «ح» از ماده (۳۶)، جزء «۲» از بند «الف» ماده (۷۶)، تبصره «۱» از بند «ب» ماده (۴۷)، تبصره «۲» از بند «ب» ماده (۴۷)، بند «ح» ماده (۴۷)، ماده (۹۷)، بند «الف» ماده (۴۸)، جزء «۵.۲» از بند «ب» ماده (۶۰۱).

صادرات غیرنفتی ۲۳ درصدی و...).

این همه بدون توجه به شرایط واقعی و تنگنای داخلی و بین‌المللی مانند تحریم، کمبود منابع آب سطحی و زیرزمینی و... کشور است. این موضوع از این جهت قابل تأمل است که شاخص‌های مثال زده شده نزدیک به آنچه در برنامه ششم آمده، ذکر شده است. در برنامه ششم نیز رشد اقتصادی ۸ درصدی، کاهش نرخ بیکاری به ۸/۶ درصد، صادرات غیرنفتی ۲۱/۷ درصدی پیش‌بینی شده بود. تأمل برانگیزتر آنکه براساس گزارش‌های منتشر شده، برنامه ششم در حالتی خوش‌بینانه به ۳۵ درصد اهدافش رسیده است. لذا، به نظر می‌رسد، مسئله غیرواقع‌بینی در مورد برنامه هفتم حتی بیش از برنامه ششم باشد.

این مسئله از این جهت برای ما موضوعیت می‌یابد که وقتی برنامه با واقعیت همخوانی نداشته باشد سبب هدررفت منابع کشور خواهد شد. زیان‌هایی که در پی غیرواقع‌بینی در برنامه‌های کلان ملی رخ می‌دهند، معمولاً بیشترشان، از منظر اجتماعی متوجه طبقات محروم و از منظر منطقه‌ای متوجه مناطق محروم‌تر خواهد شد. در نتیجه، بیش از آنکه به محرومیت‌زدایی منجر شود، سبب محرومیت‌زایی بیشتر در مناطق و طبقات محروم کنونی و گسترش محرومیت در دیگر مناطق و طبقات خواهد شد. زیرانقاط و طبقات فرادست همواره با سازوکارهای مختلف بحران‌ها و مسائل را به طبقات محروم‌تر منتقل می‌کنند.

۳) موضوع دیگر، تعهدزدایی از دولت در رابطه با محرومیت‌زدایی است. این موضوع در حوزه‌های مختلف مانند فقدان تلاش و تعهدسازی کارفرمایان دولتی و خصوصی برای رفع قراردادهای موقتی شغلی و ناامن (کمتر از یک سال) (نک. به: فصل ۶- تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد و فصل ۲۳- اصلاح نظام اداری)، افزایش پولی‌سازی آموزش عالی که قبلاً راهی حداقلی برای بهبود جایگاه طبقاتی برخی گروه‌ها بود، و... قابل رؤیت است. درواقع دولت که مهم‌ترین نهاد حامی شهروندان در دوره مدرن است، در این لایحه مسئولیت‌های اجتماعی-حمایتی، خود را کاهش داده است.

در مورد آموزش عالی ذیل: بند «ت» ماده (۹۶):

به‌منظور ارتقای کیفیت و بهره‌وری خدمات رفاه دانشجویی، منابعی که از محل اعتبارات عمومی برای کمک به تغذیه و خدمات رفاهی دانشجویان اختصاص می‌یابد، به صندوق‌های رفاه دانشجویان هریک از وزارتخانه‌های علوم تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی پرداخت می‌شود. صندوق‌های مذکور مکلفند به‌نحوی برنامه‌ریزی و اقدام نمایند که در مدت قانونی تحصیل بر مبنای سرانه‌های استاندارد رفاهی مقاطع تحصیلی مختلف پنجاه درصد (۵۰٪) از کمک هزینه تغذیه و خدمات رفاهی دانشجو در قالب اعتبار خرید غذا به‌صورت مستقیم در اختیار دانشجویان قرار گیرد و باقیمانده از محل تسهیلات دانشجویی تأمین گردد. بازپرداخت تسهیلات دانشجویی موضوع این بند تابع مقررات صندوق‌های یادشده و در زمان مقرر قانونی خواهد بود.

این را نیز باید یک پسرقت نسبت به برنامه ششم دانست که لااقل چنین بار مالی‌ای که به‌نظر می‌رسد طبقات محروم از آن لطمه بیشتری خواهند خورد به جامعه تحمیل نمی‌کرد.

آنچه ذیل فصل ششم لایحه تحت عنوان «تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد» آمده است نیز، محتوای آن ارتباطی منطقی و پوشاننده ندارد که بتوان توزیع عادلانه درآمدها را از آن انتظار داشت. باید گفت در شرایط کمبودها، تورم سرسام‌آور، محدودیت منابع و تحریم‌ها و مانند آنکه کشور با آن درگیر است و ضرورت مداخله و حمایت بیشتر دولتی را نیز طلب می‌کند، چنین برنامه‌ای پاسخگوی نیازهای کشور نخواهد بود.

۴) فقر مطلق که عموماً در رابطه با گروه‌های محروم‌تر مطرح می‌شود، در برنامه هفتم با هدف «حذف فقر مطلق» آن هم توسط «دولت» عنوان شده است. این موضوع نسبت به قانون برنامه ششم توسعه که به فقر مطلق و رفع آن مستقیماً نپرداخته است، قابل تحسین است. با این حال وعده رساندن فقر مطلق به صفر تا پایان برنامه هفتم توسعه، چندان در دسترس نیست، زیرا تاکنون در برخوردارترین و مرفه‌ترین کشورهای جهان نیز چنین امری تحقق نیافته است.

۵) نکته دیگر در رابطه با توجه مثبت برنامه به افزایش کیفیت زندگی در کانون‌های مهاجر فرست است که معمولاً مناطق محروم را شامل می‌شود. ذیل: بند «خ» ماده (۸۵):

خ) جلوگیری از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت کیفیت زندگی کانون‌های مهاجر فرست (مهاجرت معکوس) و توزیع متناسب فرصت‌ها، فعالیت‌ها، جمعیت و ساماندهی مهاجرت در کشور با رعایت اسناد و مصوبات شورای عالی آمایش سرزمین.

اما مسئله این است که این موضوع به‌صورت دستوری نامشخص، کلی و غیرعملیاتی است. ضمن اینکه، «مهاجرت معکوس» در شرایط فعلی که مثلاً خدمات و تسهیلات ارائه شده در مناطق شهری حداقل ۱۵ برابر مناطق روستایی است، خواسته‌ای بلندپروازانه و دست‌نیافتنی می‌نماید.

این موضوع، در قیاس با برنامه ششم از منظر سنجش ناپذیر بودن نیز قابل نقد است. درحالی که در برنامه ششم میزان دقیق ده‌درصدی (۱۰٪) برای کاهش سالیانه جمعیت حاشیه‌نشین و مهاجرت معکوس به مبادی را نیز ذکر کرده بود، اما لایحه پیشنهادی برنامه هفتم از این منظر گنگ و مبهم است و هیچ معیار قابل سنجشی را بیان نمی‌کند.

۱. بند «الف» ماده (۶۲): الف) برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت در کشور و ممانعت از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت، با ساماندهی مناطق حاشیه‌نشین و کاهش جمعیت آن به میزان سالانه ده‌درصد (۱۰٪).



۶) توجه به ظرفیت صنعت گردشگری: علاقه به بوم گردی در کشور رو به گسترش است و در صورت تمهیدات و تسهیلاتی برای گسترش گردشگران خارجی در ایران می تواند به محرومیت زدایی از برخی مناطق مستعد گردشگری کمک کند. بند «ث» ماده (۸۳): وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مکلف است با هماهنگی وزارت راه و شهرسازی و سایر دستگاه های مربوط، آیین نامه ساماندهی صدور مجوز ایجاد پروژه های گردشگری با کاربری ترکیبی (تجاری یا ویلایی یا گردشگری) و امکان فروش و پیش فروش تأسیسات و واحدها براساس طرح مصوب، در محدوده و حریم شهرها و روستاها با اخذ مجوز از دستگاه های اجرایی ذی ربط صرفاً در اراضی با کاربری گردشگری مندرج در طرح های جامع و تفصیلی شهر یا طرح هادی روستا را ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه، تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند.

در برنامه ششم توسعه نیز این موضوع مورد توجه قرار گرفته بود^۱ و حفظ این موضع در برنامه هفتم واجد اهمیت است. ۷) توجه به ظرفیت خیرین و منابع وقفی نیز نکته ای مثبت در زمینه محرومیت زدایی است. این ظرفیتی است که در جامعه ایران وجود دارد و در صورت هدایت منابع مردمی در این زمینه و توأماً جهت دهی به سازمان اوقاف که منابع گسترده ای در اختیار دارد از این ظرفیت مناسب در راستای محرومیت زدایی بهره جست.

جزء «۱» بند «ج» ماده (۷۰): نیازسنجی، جانمایی و اولویت بندی پروژه های توسعه ای و پیاده سازی اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین در حوزه بهداشت و درمان و تهیه نظام تجهیز منابع با تأکید بر مشارکت خیرین، کمک های مردمی، مولدسازی دارایی ها و استفاده از منابع بودجه عمومی تا پایان سال اول برنامه.

بند «پ» ماده (۹۲): سازمان مکلف است نسبت به تنظیم و اجرای سیاست های حمایتی از خیرین مدرسه ساز و منظور نمودن معادل کمک های تحقق یافته آنان جهت تکمیل طرح های (پروژه های) نیمه تمام خیرین در بودجه سنواتی اقدام نماید، منوط به اینکه تعیین ساختگاه با مجوز آموزش و پرورش و مبتنی بر اسناد آمایش سرزمین صورت گیرد. در برنامه ششم توسعه نیز موضوع مشارکت خیرین مورد توجه قرار گرفته بود.^۲

جمع بندی و پیشنهادها

در مجموع، لایحه برنامه هفتم توسعه دور از واقع بینی و بلندپروازانه و از این رو روشن است که اهدافش چندان دست یافتنی نیست. این برنامه نقصان هایی اساسی دارد که در حوزه محرومیت زدایی حتی از برنامه ششم توسعه که خود از این منظر مورد انتقاد بود نیز ضعیف تر به نظر می رسد. این برنامه احتمالاً در حوزه محرومیت زدایی نیز موفق نخواهد بود. نقدها و اندک نکات قوت برنامه در حوزه محرومیت زدایی ذیل هر مورد توضیح داده شد و بهتر است برای قوت برنامه، ضعف های مذکور رفع شده و برنامه از این منظر اصلاح شود. علاوه بر آن، چند نکته دیگر برای تقویت لایحه برنامه هفتم در ادامه پیشنهاد می شود:

۱- در برنامه به صورت دقیق و با اعداد و ارقام مشخص شود کدام وزارتخانه ها یا سازمان ها و به چه میزانی از افق انتظار برنامه، مثلاً در پیشبرد فرایند مهاجرت معکوس از حاشیه شهرها، رفع فقر مطلق و ایجاد اشتغال را در هر سال (به چه میزان با مداخله مستقیم و به چه میزان با جلب مشارکت مردمی) عهده دار خواهند بود.

۲- اشتغال و تصاحب فرصت های شغلی در کنار نیاز به سرمایه یا منابع و تجهیزات لازم، در جهان تکنوکراتیک کنونی نیاز به مهارت تخصصی دارد. اگر فرصت های شغلی وعده داده شده نیز محقق شود، طبعاً گروه های محروم که تخصص کمتری دارند، امکان کمتری نیز برای جذب در این مشاغل دارند. لذا، به نظر می رسد در راستای محرومیت زدایی، لازم است مهارت افزایی تخصصی و شغلی در مورد گروه های محروم در برنامه گنجانده شود، به گونه ای که بتوانند در فرصت های شغلی ایجادشونده جایگاهی شایسته به دست آورند.

۳- با توجه به اینکه لایحه برنامه هفتم رویه ای در پیش گرفته است که از یکسو، دولت مسئولیت های حمایتی خود را با توجه به آنچه ذکر شد، کاهش داده است و از طرفی گروه ها و مناطق محروم بیش از سایر گروه ها شکننده اند، لازم است مجلس نوعی پایش سالیانه در حوزه محرومیت زدایی برای: ۱) مناطق محروم و ۲) گروه های محروم در دیگر مناطق در نظر بگیرد. بازخورد سالیانه آن از طریق بررسی شاخص های نیازهای اساسی زندگی و محیطی در ارتباط با مسئولیت وزارتخانه ها و سازمان ها و نهادهای مختلف سنجش و از طریق سازوکار مجلس پیگیری شود.

۱. برنامه ششم: مواد (۹۹) و (۱۰۰).

۲. بند «ت» ماده (۶۳)، بند «ث» ماده (۶۵)، جزء «۲» بند «ج» ماده (۸۰).

