

پایش و ارزیابی اجرای سیاست‌های عدالت در سال اول برنامه‌ی ششم توسعه

سمانه کشوردوست^۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۰۳



تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۲/۱۶

چکیده:

سیاست‌های عدالت اجتماعی همواره بخشی از مهم‌ترین آرمان‌های جمهوری اسلامی از بدو تأسیس بوده است. این سیاست‌ها در قوانین بالادستی و قوانین برنامه‌های توسعه نیز از جایگاه مطلوبی برخوردار می‌باشد. با این وجود نگاهی به عملکرد سیاست‌ها و قوانین مرتبط با عدالت اجتماعی نشان می‌دهد شاخص‌های مطلوبی در خصوص تحقق این سیاست‌ها وجود ندارد. به همین دلیل مقاله‌ی حاضر در راستای پاسخ به این پرسش برآمده است که سیاست‌های عدالت اجتماعی در سال اول برنامه‌ی ششم توسعه چگونه محقق شده است؟ به عبارت دیگر این مقاله در صدد بررسی و پایش اجرای سیاست‌های عدالت در سال ۱۳۹۶ می‌باشد. هدف اصلی این مقاله پی بردن به این موضوع است که اجرای سیاست‌های عدالت در یک سال چگونه پیش می‌رود. اهمیت این مسئله به دلیل کوتاه بودن زمان رصد و پایش و تعمیم نتایج پایش برای بهبودی اجراء در سال‌های بعدی برنامه حیاتی می‌باشد. داده‌های این پژوهش به روش اسنادی و کتابخانه‌ای و با استفاده از گزارش‌های رسمی سازمان برنامه و بودجه جمع‌آوری شده‌اند که با روش تفسیری، تحلیل می‌گردند. به این ترتیب پس از بررسی میزان و نحوه‌ی اجرای برنامه‌ی ششم در حوزه‌ی عدالت موانع اصلی تحقق سیاست‌های عدالت در سال اول برنامه‌ی ششم استخراج گردیده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد ضعف در پیش بینی منابع مالی و غیر مالی، فرایند کند تدوین و تصویب آیین‌نامه‌ها و روند اداری، وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی، تأثیر تحریم‌ها و ضعف در عوامل مدیریتی برخی از مهم‌ترین موانع اجرای برنامه‌ی ششم توسعه در سال اول می‌باشد.

واژگان اصلی: پایش اجراء، ارزیابی اجراء، عدالت، برنامه‌ی ششم توسعه، نظارت.

مقدمه

انقلاب اسلامی از آغاز راه تا کنون تحقق عدالت اجتماعی را از اساسی‌ترین اهداف خود تلقی نموده است. در طی مسیر چهل ساله‌ی پس از پیروزی نیز گفتمان عدالت‌خواهی در میان تمامی قوانین و اسناد کلان به شکل صریح و ضمنی مورد توجه قرار گرفته است. در این راستا نحوه‌ی اجرای عدالت اجتماعی و اقتصادی در میان اسناد سیاستی به وفور دیده می‌شود. با این وجود مقام معظم رهبری در بیانیه‌ی گام دوم انقلاب چهارمین محور را به «عدالت و مبارزه با فساد» اختصاص می‌دهند و مبارزه با فساد را به عنوان یکی از ضروری‌ترین الزامات تحقق عدالت در جمهوری اسلامی مطرح می‌نمایند: "این دو لازم و ملزوم یکدیگرند. فساد اقتصادی و اخلاقی و سیاسی، توده چرکین کشورها و نظام‌ها و اگر در بدنه حکومت‌ها عارض شود، زلزله ویرانگر و ضربه‌زننده به مشروعیت آن‌ها است؛ و این برای نظامی چون جمهوری اسلامی که نیازمند مشروعیتی فراتر از مشروعیت‌های مرسوم و مبنائی‌تر از مقبولیت اجتماعی است، بسیار جدی‌تر و بنیانی‌تر از دیگر نظام‌ها است." (بیانیه‌ی گام دوم، ۱۳۹۷)

بررسی اسناد بالادستی نظام در خصوص عدالت نشان می‌دهد گفتمان عدالت در تمامی اسناد بالادستی جایگاه مطلوبی دارد. با این حال علت خلأ موجود در اجرای سیاست‌های عدالت چیست؟ در این راستا مقاله‌ی حاضر با توجه به ضرورت گفتمان عدالت‌خواهی به عنوان یکی از اهداف و مبانی انقلاب اسلامی به دنبال پاسخ به این پرسش است که سیاست‌های عدالت اجتماعی و اقتصادی در سال اول برنامه‌ی ششم توسعه جمهوری اسلامی چگونه اجراء شده است؟ برای رسیدن به پاسخ این پرسش نیاز است که کلیه‌ی سیاست‌های مرتبط با عدالت استخراج شده و پس از رصد و ارزیابی، نحوه و میزان اجرای آن پایش گردد. اهمیت این مسئله ناشی از آن است که اگرچه همواره موضوع تحقق عدالت در صدر الزامات جمهوری اسلامی قرار داشته است. اما در عمل میزان تحقق عدالت با نیازهای مردم برابری نمی‌کند. به همین منظور بررسی موانع تحقق در اجرای سیاست‌ها و الزامات آن به عنوان یکی از ضروری‌ترین اولویت‌های پژوهشی است که متأسفانه چندان مورد توجه قرار نگرفته است. در ادامه ابتدا به مرور ادبیات پایش اجراء و بررسی مفهوم عدالت و جایگاه آن در اسناد بالادستی پرداخته می‌شود. سپس اجرای سیاست‌های عدالت در سال اول برنامه‌ی ششم توسعه پایش می‌گردد و در انتها نیز علل و عوامل مؤثر در اجراء بررسی می‌گردد.

پیشینه‌ی پژوهش

در حوزه‌ی پایش و ارزیابی اجرای سیاست‌های عدالت در جمهوری اسلامی پژوهش‌های چندانی وجود ندارد و از این حیث این مقاله دارای نوآوری است. اما در زمینه‌ی موانع عدالت و الزامات عدالت در حکومت اسلامی و همچنین عدالت در دولت‌های پس از انقلاب پژوهش‌های متعددی صورت پذیرفته است. در ذیل به برخی از مهم‌ترین آن‌ها پرداخته می‌شود. همچنین مقالاتی نیز در خصوص نظارت و ارزیابی برنامه‌های توسعه و آسیب‌شناسی آن وجود دارد که به برخی از مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌گردد.

غلام سرور اخلاقی (۱۳۸۹) در مقاله‌ی خود تحت عنوان "راهکارها و موانع تحقق عدالت در نظام سیاسی اسلام" به بررسی راهکارهای تحقق عدالت در ابعاد سیاسی، اقتصادی، قضایی و فرهنگی با استناد به منابع و متون دینی پرداخته است. وی در ادامه موانع تحقق عدالت را از نظر نظام سیاسی اسلام با تکیه بر قرآن و سنت از زوایای مختلف بررسی نموده است. در پایان به این نتیجه می‌رسد که تنها رعایت اصول و راهکارهای نظام سیاسی اسلام ضامن برپایی عدالت در جامعه می‌باشد.

احمد شفیعی (۱۳۹۴) در مقاله‌ی "عدالت و پیشرفت گفتمان دهه‌ی چهارم انقلاب اسلامی" پس از بررسی گفتمان‌های حاکم در جمهوری اسلامی به اهمیت، مفهوم و جایگاه عدالت پرداخته و الزامات اجرای عدالت و پیشرفت در انقلاب اسلامی و الگوی توسعه‌ی اسلامی ایرانی همراه با عوامل و موانع الزامات پیشرفت و تلازم عدالت با پیشرفت را مورد بررسی قرار داده است. در نتیجه توصیه می‌گردد راهکار عینیت‌بخشی به این گفتمان به کارگیری خرد جمعی، عزم ملی و مشارکت عمومی است.

اخوان کاظمی (۱۳۸۸) در مقاله‌ی خود تحت عنوان "گفتمان عدالت در دولت نهم" به بررسی جایگاه عدالت در گفتمان‌های سیاسی اجتماعی جمهوری اسلامی می‌پردازد و معتقد است این گفتمان‌ها در دوره‌های مختلف پیش از دولت نهم عملکردهای افراطی و تفریطی داشته‌اند. نویسنده در گفتمان اصولگرایی عدالت خواه دولت نهم با احیای ارزش‌ها و آرمان‌های انقلاب بر محور دال مرکزی ولایت؛ دال‌های چهارگانه عدالت گستری، مهرورزی، پیشرفت و تعالی مادی و معنوی و خدمت‌رسانی را مفصل‌بندی می‌کند. اما معتقد است در این گفتمان نیز عدالت رنگ و لعاب اقتصادی گرفته و اجرای عدالت دچار مشکلات و شتاب‌زدگی می‌شود.

مقاله‌ی "آسیب‌شناسی جایگاه نظارت و ارزیابی در برنامه‌ریزی توسعه ایران" نوشته‌ی محمدحسین عبادی و محمدجواد رضایی (۱۳۹۶) نیز جایگاه نظارت و ارزیابی را در برنامه‌های مختلف

توسعه بررسی می‌نماید. نویسندگان در این مقاله عوامل مختلفی از جمله: استقلال نهاد نظارتی، عدم تداخل وظایف نهادهای مختلف نظارتی، شیوه‌های ارزیابی و غیره در کارایی و مؤثر بودن نظارت اثرگذار می‌دانند. در نهایت معتقدند محدود شدن شیوه نظارت در روش گزارش‌دهی و عدم ثبات ساختار وابسته نهاد ناظر از مهم‌ترین عوامل کاهش شدید سطح اعتبار نظارت و ارزیابی در برنامه‌های توسعه ایران بوده است.

مقاله‌ی "آسیب‌شناسی امکان‌پذیری نظارت و کنترل در برنامه‌های توسعه ایران" نوشته‌ی حمید سجادی و ابراهیم متقی (۱۳۹۳) به بررسی ضعف ساختار برنامه‌های توسعه به ویژه در حوزه ضمانت اجرایی، امکان‌سنجی و عدم وجود پیش‌نیازهای نهادی برای نظارت و کنترل پرداخته و الزاماتی که امر نظارت و کنترل میسر می‌سازند را تبیین می‌نماید.

همان‌طور که ملاحظه گردید پژوهش مستقلی برای بررسی پایش اجرای سیاست‌های عدالت در برنامه‌های توسعه وجود ندارد و از این جنبه مقاله حاضر دارای نوآوری است.

پایش و ارزیابی اجرا

پایش

نظارت و پایش اجرای برنامه یکی از حیاتی‌ترین و مغفول‌ترین مراحل فرایند سیاست‌گذاری می‌باشد. اهمیت این مرحله از آن‌جا است که در بسیاری از برنامه‌ها عدم توجه به نظارت و پایش مدام برنامه ممکن است منجر به عدم اجراء و یا اجراء بسیار محدود برنامه شود. در فرایند برنامه‌ریزی در سه مرحله تصمیم‌گیری، اجراء و پس از اجراء، وجود نظارت کارآمد ضروری است. بدین ترتیب که عدم وجود نظارت در مرحله اول و حین تصمیم‌گیری از عدم اطمینان در تناسب و سازگاری جهت‌گیری‌های قوانین مربوطه در سطوح مختلف برنامه‌ریزی از اسناد چشم‌انداز توسعه تا اسناد راهبردی و برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت خبر می‌دهد (عبادی و رضایی، ۱۳۹۷). مرحله‌ی اجراء یکی از حساس‌ترین مراحل سیاست‌گذاری است که نظارت و پایش مرتب در آن بسیار ضروری می‌باشد. تجربه‌ی اجرای برنامه‌های توسعه‌ی پنج‌گانه در کشور نشان می‌دهد، عدم پایش و نظارت دقیق برنامه‌ها در بسیاری از موارد باعث عدم اجراء آن‌ها شده است. پایش و نظارت به موقع در حین اجراء می‌تواند منجر به بهبود اجراء و رفع نواقص کلیدی در سیاست‌گذاری‌های بعدی می‌باشد. پایش عبارت است از جمع‌آوری مستمر و قاعده‌مند داده‌های شاخص‌های خاص، به منظور ارائه نشانه‌ها به

کنشگران اصلی مداخلات مستمر توسعه محور درباره‌ی میزان پیشرفت و تحقق اهداف برنامه (یونسکو، ۲۰۱۵).

در یک تعریف دیگر پایش یا نظارت عملکردی مداوم است، که با استفاده از مجموعه‌ی سیستماتیک از داده‌های مربوط به شاخص‌های مشخص برای ارائه به مدیران و ذی‌نفعان اصلی مداخلات در حال انجام مبتنی بر توسعه با نشانه‌هایی از میزان پیشرفت و دستیابی به اهداف و پیشرفت در استفاده از بودجه اختصاص یافته است. (ESCAP Monitoring and Evaluation, 2017) در فرایند نظارت بر مبنای استانداردها و معیارها به مقایسه و ارزیابی عملکرد واقعی و عملیات انجام شده توسط کارگزاران توسعه پرداخته می‌شود. مقایسه اطلاعات واقعی با شاخص‌ها و استانداردها باید به گونه‌ای باشد که هم قابل فهم باشد و هم امکان تصمیم‌گیری و اقدامات اصلاحی را ممکن سازد (سجادی، متقی، ۱۳۹۳).

پایش و نظارت سیستماتیک و مداوم کمک می‌کند با استفاده از شاخص‌های تعیین شده میزان مشابهت خروجی‌ها با اهداف تعیین شده مشخص گردند. به این ترتیب پس از پایش می‌توان علل و عوامل ضعف در اجراء را مشخص نمود. نظارت مداوم شامل جمع‌آوری اطلاعات رسمی (مانند انجام بررسی، تجزیه و تحلیل) داده‌های آماری، بررسی هزینه‌های مربوط به بودجه، تهیه گزارش‌های ماموریت و غیره و نیز فعالیت‌های غیر رسمی (مشاهدات، بحث و گفت‌وگو با همکاران، بریده مطبوعات، و غیره) می‌باشد. از چنین اطلاعات جمع‌آوری شده می‌توان برای بررسی عمیق‌تر و ارزیابی استفاده کرد (Ibid). اجرای برنامه با تمرکز بر سیستم پایش و ارزیابی برای پاسخ به این سوال که: "آیا آن‌ها آن را انجام داده‌اند؟" شکل گرفته است. آیا آن‌ها ورودی‌های مورد نیاز را بسیج کردند؟ آیا آن‌ها فعالیت‌های توافق شده را انجام داده و تکمیل کردند؟ آیا آن‌ها خروجی‌های در نظر گرفته شده را تحویل دادند؟ و در مجموع رویکرد اجراء متمرکز بر این است که یک پروژه، برنامه یا سیاست چقدر درست اجراء شده است؟ (Kusek and Rist, 2004)

ارزیابی

ارزیابی عبارت است از سنجش عینی و قاعده‌مند برنامه یا سیاست جاری یا تکمیل شده شامل: طراحی، اجراء و نتایج آن. هدف از ارزیابی، سنجش مرتبط بودن و تحقق اهداف و راهبردها به منظور ارائه اطلاعات به فرایند تصمیم‌گیری است (یونسکو، ۲۰۱۵). ارزیابی، سطح دستیابی به نتایج مورد انتظار و غیر منتظره را با بررسی زنجیره‌ی نتایج فرایندها، عوامل زمینه‌ای، بررسی معیارهای متناسب مانند

اثربخشی، ارتباط، کارایی و ... نشان می‌دهد (ESCAP Monitoring and Evaluation, 2017). بانک جهانی در هندبوک نظارت و ارزیابی، مراحل نظارت و ارزیابی را این‌گونه دسته‌بندی می‌کند:

- صورت‌بندی نتایج و اهداف
- انتخاب شاخص‌های نتایج برای نظارت و پایش
- گردآوری اطلاعات پایه در شرایط فعلی
- تعیین اهداف خاص و زمان دستیابی به آنها
- جمع‌آوری داده‌ها به طور منظم برای ارزیابی این‌که آیا اهداف برآورده شده‌اند یا نه
- تجزیه و تحلیل و گزارش نتایج (Kusek and Rist, 2004)

در برنامه‌های توسعه در ایران سه نوع ارزیابی مطلوب وجود دارد که شامل ارزیابی پیش از برنامه، ارزیابی حین اجرای برنامه و ارزیابی پس از برنامه می‌باشد. ارزیابی پیش از برنامه در سه سطح صورت می‌گیرد. در سطح توسعه‌ای رابطه‌ی مشروعیت نظام با سمت‌گیری‌های اتخاذ شده، میزان رعایت سمت‌گیری فعالیت‌های انتخاب شده در راستای محدودیت‌ها و مسائل اساسی توسعه و کلیه‌ی محدودیت‌های توسعه‌ای جامعه مورد توجه قرار می‌گیرد و هم‌سویی با آرمان‌های جامعه و قانون اساسی سنجیده می‌شود. در سطح کلان رابطه‌ی میان مسائل در سطح توسعه با محدودیت‌های کلان کشور و سازگاری میان هدف‌گذاری با امکانات مورد توجه قرار می‌گیرد. در سطح خرد امکان‌پذیری اجرای پروژه‌های برنامه از جنبه‌های حقوقی، فنی و ... مورد بررسی قرار می‌گیرد. اما ارزیابی حین اجرای برنامه نظارت بر اجراء است تا اگر دگرگونی‌ای اتفاق افتاد، اهرم‌های کنترلی لازم برای تصحیح و تکمیل و هدایت برنامه به‌کار رود. در نهایت ارزیابی پس از اجراء بررسی قوت و ضعف‌های برنامه برای برنامه‌ریزی‌های بعدی می‌باشد (جهانگرد، ورمزیار، ۱۳۹۱).

اهمیت ارزیابی حین اجراء از این جهت است که تغییر در اهداف برنامه و انحراف از نتایج پیش‌بینی شده را مورد بررسی و بازبینی قرار می‌دهد تا در صورت لزوم انعطاف لازم صورت گرفته و اهداف دوباره تعیین شده و انحراف‌ها اصلاح گردند. این امر ناشی از آن‌جا است که برنامه‌های توسعه باید قابلیت انطباق بر اساس شرایط در حال تغییر در بازه زمانی اجرای برنامه را داشته باشند (سجادی، متقی، ۱۳۹۳).

در مجموع همان‌طور که اشاره شد در تعاریف مختلف، پایش و ارزیابی دارای شباهت‌ها و

تفاوت‌هایی هستند که در جدول زیر به طور کامل مشخص شده است:

پایش	ارزیابی
شفاف کردن اهداف برنامه	تحلیل علت تحقق و یا عدم تحقق نتایج مورد هدف
ایجاد ارتباط میان فعالیت‌ها و منابع با اهداف	ارزیابی سهم خاص فعالیت‌ها با نتایج
تبدیل اهداف به شاخص‌های اجرایی و تعیین اهداف	بررسی فرایند اجراء
جمع‌آوری مرتب داده‌های مربوط به شاخص‌ها و مقایسه‌ی نتایج واقعی با اهداف	بررسی نتایج ناخواسته
ارائه گزارش پیشرفت به مدیران و هشدار درباره‌ی مشکلات	ارائه‌ی دروس مهم، برجسته کردن نکات مهم اجراء یا نقاط بالقوه برنامه و ارائه‌ی توصیه‌هایی برای بهبود

(Kusek and Rist, 2004, p13)

بازخوانی تعریف عدالت

عدالت در لغت به معنای دادکردن، دادگر بودن، انصاف داشتن، دادگری و عدالت اجتماعی عدالتی است که همه‌ی افراد جامعه از آن برخوردار باشند (معین، ۱۳۶۲: ذیل واژه عدالت).

برخی عدالت را به دو قسم صوری و ماهوی تقسیم‌بندی می‌کنند. عدالت صوری عبارت است از قاعده‌ای که به همه‌ی موقعیت‌ها و اشخاصی که موضوع آن قرار می‌گیرند یکسان حکومت کرده و تبعیض روا ندارد، اما عدالت ماهوی عبارت است از این که به مضمون و محتوای قاعده نیز توجه شود (بختیاری، ۱۳۸۲). برتراند راسل، در تعریف عدالت این‌گونه می‌گوید: «عدالت عبارت از هر چیزی است که اکثریت مردم آن را عادلانه بدانند. یا عبارت از نظامی است که آن‌چه را که به تصدیق عموم، زمینه‌هایی برای نارضایتی مردم فراهم می‌کند به حداقل برساند.» ارسطو معتقد است: «عدالت امری است که انسان عادل فکر می‌کند.» (حکیمی، ۱۳۷۶)

به نظر هایک^۱ هم در رفتارها و هم در ذهن انسان سلسله مراتبی از قواعد حاکم است که اساسی‌ترین آن‌ها در حوزه‌ی فراآگاهی؛ یعنی در ورای توانایی ادراک‌ها قرار دارند. رشد عقل انسانی جزئی از رشد تمدن است... ذهن هیچ‌گاه نمی‌تواند پیشرفت آینده‌ی خود را پیش‌بینی کند» (بشیریه، ۱۳۷۵). لذا کلمه‌ی بنیادین اجتماع، محصول عقل رهبری کننده‌ی انسان نیست و به همین دلیل برنامه‌ریزی اجتماعی ممکن نخواهد بود.

^۱ - Friedrich. A. F. Hauek

عدالت اجتماعی یا عدالت توزیعی

«عدالت توزیعی» یا «عدالت اجتماعی» اجرای اصول عدالت در توزیع کالاها و منافع اجتماعی است. نظریات متفاوتی در باب عدالت توزیعی مطرح است که می‌توان به چندگونه (ازجمله شیوهی فیلسوف محور و تاریخ محور) طبقه‌بندی کرد. یک طبقه‌بندی کوتاه و فراگیر نظریات را با تمام تفاوت‌هایی که دارند، با توجه به مشترکات آن‌ها تقسیم کرده و برآیند آن را مورد بررسی قرار می‌دهد. با عنایت به این روش، دیدگاه‌های مهمی ناظر به عدالت توزیعی تحت عناوین ذیل بررسی می‌شوند: نفع متقابل^۱، فرجام‌گرایی^۲، عرف‌باوری^۳، وظیفه‌گرایی^۴، مساوات‌طلبی^۵، استحقاق^۶، بی‌طرفی^۷، و خدا / مصلحت محوری.

عدالت توزیعی ناظر به تکالیف دولت در برابر مردم است و چگونگی توزیع مشاغل، مناصب و اموال عمومی را معین می‌کند. در واقع احساس عدالت توزیعی از سوی مردم با انصاف ادراک شده از پیامدها سر و کار دارد و به منزله یک عامل بالقوه با کاربردهای مهم در زمینه‌های مختلف سازمان و جامعه در نظر گرفته می‌شود. میزان زیادی از تحقیقات در مورد عدالت به طور تاریخی بر توزیع پرداخت‌ها و یا پاداش‌های مرتبط با کار تمرکز می‌نماید که از تئوری برابری منتج شده است. هنگامی که افراد یک سازمان در مورد میزانی که پیامدها مناسب، درست و اخلاقی هستند، قضاوت می‌کنند در واقع میزان رعایت عدالت توزیعی در سازمان را مورد داوری قرار می‌دهند (پور عزت، ۱۳۸۰). لوندال عدالت توزیعی را از دیدگاه افرادی که عمل تخصیص را انجام می‌دهند مورد بحث قرار داده است. مدل قضاوت عادلانه لوندال، یک نگرش فعالانه‌تری را نسبت به تئوری برابری در نظر می‌گیرد. در این تئوری، لوندال بیان می‌دارد که افراد در مورد میزان استحقاقشان با استفاده از چندین قانون عدالت مختلف، قضاوت می‌نمایند.

- 1 - mutual advantage
- 2 - teleology
- 3 - conventionalism
- 4 - deontologist
- 5 - egalitarianism
- 6 - desert
- 7 - impartiality

عدالت اقتصادی

عدالت اقتصادی مراعات حقوق اقتصادی افراد در حوزه رفتارها و روابط اقتصادی است. واژه عدالت یکی از عمده‌ترین ارزش‌های معنوی در طول تاریخ تمدن بشری است؛ که در سطح مباحث نظری از گذشته دور تاکنون مورد توجه ویژه اندیشه‌وران اقتصادی بوده است. دست نامرئی آدام اسمیت و عدم دخالت دولت و نظریه‌های اقتصاد رفاه در اقتصاد آزاد و الغای مالکیت خصوصی ابزار تولید (سرمایه) در اندیشه سوسیالیزم، همواره بیانگر دغدغه متفکران اقتصادی درباره‌ی عدالت اقتصادی است (آقا نظری، ۱۳۸۴). با این وجود، از مناسبتی که در مورد عدالت نوشته‌اند، برمی‌آید که نخستین اندیشه‌وری که قبل از اسلام درباره عدالت گفتار منسجمی دارد، افلاطون است (یوسفی، ۱۳۸۶).

عدالت، مخصوصاً عدالت اقتصادی، ویژگی بسیار مهم دولت اسلامی است و در کنار تقوا، شاخص جامعه اسلامی به‌شمار می‌رود. عدالت اقتصادی یعنی مراعات حقوق اقتصادی افراد در حوزه رفتارها و روابط اقتصادی. امروزه برای عدالت اقتصادی گاهی از عدالت اجتماعی نیز استفاده می‌شود. عدالت اقتصادی علاوه بر اجتماع، شخص را نیز متأثر می‌کند؛ که دربرگیرنده آن اصول اخلاقی است که هدایت‌گر ما در طرح‌های اقتصادی است. این طرح‌ها تعیین می‌کند که چگونه هر فردی برای زندگی کسب معاش کند، کالا و خدمات را با دیگران مبادله کند و یا چگونه قرارداد ببندد. هدف نهایی عدالت اقتصادی این است که به هر شخصی اختیار دهد که به‌طور خلاقانه در کارهای نامعینی ماورای اقتصاد یعنی کارهای ذهنی و روحی به‌کار گماشته شود (فتحانی، ۱۳۸۸).

علی‌رغم آنکه همه فرهنگ‌ها و مکاتب، خواهان عدالت اقتصادی و مدافع آن هستند، ولی دین مقدس اسلام، آن‌گونه که معصومین(ع) به‌حق زبان‌گویا و مجری صادق آن بوده‌اند، خاستگاه‌ها، پیامدها و اهداف خاص خود را دارد. در اندیشه اسلامی، عدالت اقتصادی مصداقی از عدالت در معنای وسیع آن است. اندیشمندان اسلامی، عدالت را توازن، تعادل، تساوی، رعایت استحقاق‌ها و رعایت حقوق افراد دانسته‌اند. سید قطب، عدالت را مساوات عام انسانی می‌داند که تعادل همه ارزش‌ها از جمله ارزش اقتصادی را در نظر دارد و این مساوات، به‌طور دقیق با همه شرایط و مقتضیات سازش دارد.

این درحالی است که استاد مطهری با استفاده از روایتی از امیرمؤمنان عدالت را قراردادن هر چیز در جایگاه خود تعریف می‌کند و اشاره می‌کند که حتی اگر معنای عدالت توازن باشد، باز از معنای "اعطاء کلّ ذی حقّ حقه" بیرون نیست (فرهانی فرد، ۱۳۸۴) توازن اجتماع به این است که حقوق همه افراد رعایت بشود، حق اجتماع هم رعایت بشود (مطهری، ۱۳۷۳). از نظر وی، عدل چهار مورد کاربرد

دارد موزون بودن، تساوی و نفی هرگونه تبعیض، رعایت استحقاق‌ها در افاضه وجود و رعایت حقوق افراد و معنی حقیقی عدالت در همین معنی اخیر است (فتحانی، ۱۳۸۸).

از نظر شهید صدر، عدالت اقتصادی از دو بعد توازن اجتماعی و تکافل اجتماعی قابل بررسی است. در حوزه حیات اقتصادی، توازن اجتماعی بین افراد انسانی، برابری از حیث سطح زندگی اجتماعی است؛ نه از حیث چگونگی کسب درآمد اقتصادی. مقصود از برابری سطح زندگی این است که سرمایه به اندازه‌ای در دسترس افراد باشد، که بتواند متناسب با مقتضیات روز، از مزایای زندگی برخوردار شوند. اما از بعد تکافل اجتماعی که گاه از آن به‌عنوان همیاری عمومی نیز یاد کرده‌اند، در واقع به مسئولیت اجتماعی هر مسلمان در برخورد با مشکلات موجود در جامعه اشاره می‌شود. (مرامی، ۱۳۷۴)

عدالت در اسناد بالادستی

اسناد بالادستی در جمهوری اسلامی مجموعه اسنادی هستند که جهت‌گیری کلی سیاست‌های کشور را تعیین می‌نمایند. این اسناد برای جلوگیری از تغییر سیاست‌های کلان کشور در درازمدت تدوین شده و به عبارتی مادر سایر اسناد می‌باشند. در جمهوری اسلامی اسناد بالادستی به ترتیب شامل قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی و قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه می‌باشند. ضرورت و اهمیت عدالت در پرتوی توجه اسناد بالادستی به آن منعکس می‌گردد.

قانون اساسی

قانون اساسی به عنوان مهم‌ترین سند تقنینی کشور تامین عدالت را در دو بعد اجتماعی و اقتصادی شامل رفع هرگونه تبعیض و برابری حقوق و امکانات و رفع هرگونه محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار و بهداشت در بیش از بیست و دو ماده تبیین می‌نماید. هدف قانون اساسی ایجاد جامعه‌ای است که در آن حقوق و فرصت‌های برابری برای مردم وجود داشته باشد. ابعاد عدالت اجتماعی در قانون اساسی شامل رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات برای همه، امنیت قضایی، عدالت برای غیر مسلمانان، برابری جنسیتی، نژادی و قومیتی است. علاوه بر این در حوزه اقتصادی نیز قانون اساسی پی‌ریزی اقتصادی عادلانه جهت رفع فقر و محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه را مطرح می‌نماید.

سند چشم‌انداز

سند چشم‌انداز ایجاد عدالت اجتماعی و فرصت‌های برابر را در بعد اجتماعی و توزیع متناسب درآمد و دوری از فقر و فساد و تبعیض را در بعد اقتصادی در راستای ایجاد عدالت تبیین می‌نماید:

"ایران در افق ۱۴۰۴ کشوری است: توسعه‌یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود و متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی، با تأکید بر مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها و بهره‌مند از امنیت اجتماعی و قضایی، برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع متناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب."

سیاست‌های کلی نظام

در مرتبه‌ی بعدی سیاست‌های کلی نظام قرار می‌گیرد که توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین شده و با ابلاغ رهبری رسمیت می‌یابد. این سیاست‌ها در حوزه‌های گوناگون ابلاغ می‌شوند و جهت‌گیری قوانین و برنامه‌ها را تعیین می‌نمایند. سیاست‌های کلی نظام در بعد عدالت اجتماعی بر ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر و رفع تبعیض ناروا در مناطق کشور تأکید می‌نماید. علاوه بر این ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی و استقرار نظام جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد و چندلایه‌ی تأمین اجتماعی کشور و توانمندسازی و خوداتکائی اقشار و گروه‌های محروم نیز جزء سیاست‌های عدالت محور می‌باشد. از طرف دیگر سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستایی و اتحاد برنامه‌های توسعه‌ی روستایی نیز از اهداف ایجاد عدالت اقتصادی در جامعه قلمداد می‌گردد.

برنامه‌های پنج‌ساله‌ی توسعه

عدالت در برنامه‌ی دوم توسعه شامل دو وجه ایجاد عدالت اجتماعی شامل کاهش فقر و افزایش اشتغال، ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای و تأمین اجتماعی برابر و ایجاد عدالت اقتصادی از طریق پرداخت مستقیم یارانه برای کالاهای اساسی است. در راستای ایجاد عدالت اجتماعی سیاست پرداخت تسهیلات بانکی به منظور کمک به تأمین عدالت اجتماعی و در جهت عدالت اقتصادی کاهش فقر و محرومیت، ایجاد اشتغال و حمایت از بنگاه‌های اقتصادی کوچک، ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای در روستاها، پرداخت مستقیم یارانه برای کالاهای اساسی و دارو و شیر خشک در نظر گرفته شده بود.

برنامه‌ی سوم توسعه نیز در حوزه‌ی عدالت مشتمل بر اقدامات گسترش و تعمیق عدالت اجتماعی از طریق نظام تأمین اجتماعی، بیمه و یارانه‌ها و اقدامات حمایتی و توانبخشی اقشار آسیب‌پذیر و ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه یافته در کنار پرداخت یارانه‌ها برای کالاهای اساسی است. برنامه‌ی چهارم توسعه عدالت اجتماعی را با تأکید بر نظام تأمین اجتماعی در خصوص اقشار

آسیب‌پذیر و کمک به اشتغال‌زایی مورد توجه قرار می‌دهد. علاوه بر این توسعه‌ی روستایی و تأمین مسکن شهری و برابری فرصت‌های آموزشی، تصویب طرح جامع مسکن و ایجاد عدالت آموزشی، تخصیص اعتبار جهت دستیابی به سبد مطلوب غذایی، دسترسی عادلانه به خدمات بهداشتی و کاهش سهم خانوار در خدمات بهداشتی، طرح جامع کنترل آسیب‌های اجتماعی و تأمین برابری غذایی در میان اقشار آسیب‌پذیر و کاهش هزینه‌های درمان نیز بخشی از مهم‌ترین قوانین در راستای تقویت عدالت اجتماعی در برنامه چهارم توسعه هستند. در این برنامه در حوزه‌ی ایجاد عدالت اقتصادی نیز سیاست‌های تأمین برابری غذایی در میان اقشار آسیب‌پذیر و کاهش هزینه‌های درمان، سرمایه‌گذاری و اشتغال در مناطق کمتر توسعه‌یافته و برنامه‌ی جامع فقرزدایی با هدف کاهش فقر و محرومیت در نظر گرفته شده بود.

برنامه‌ی پنجم توسعه با هدف کاهش ضریب جینی عدالت را در قالب تأمین فرصت‌های برابر آموزشی، تأمین عدالت درمانی و بیمه‌های سلامت، برنامه‌های حمایتی و تأمین اجتماعی و توسعه‌ی روستایی و تأمین مسکن مورد توجه قرار می‌دهد. در این برنامه سیاست‌هایی از قبیل تصویب الگوی توسعه اسلامی بر مدار عدالت، تصویب برنامه‌ی تحول بنیادین آموزش و پرورش، خدمات جامع و همگانی سلامت مبتنی بر پزشک خانواده و نظام ارجاع، توانمندسازی زنان سرپرست خانوار و گروه‌های خاص، رفع تبعیض بین بازنشستگان، اشتغال پایدار و توسعه‌ی کارآفرینی، سامان‌دهی بخشی مناطق حاشیه‌نشین و توسعه‌ی روستایی تدوین شده است. همچنین قانون برنامه پنجم توسعه در راستای تقویت عدالت اقتصادی سیاست‌گذاری کاهش فاصله دو دهک بالا و پایین درآمدی جامعه از طریق اتخاذ سیاست‌های اجرایی مناسب و نیز استقرار سیستم تأمین اجتماعی فراگیر، گسترش پایه مالیاتی و توزیع مجدد درآمدها را در نظر گرفته است.

در برنامه‌ی ششم توسعه اعمال سیاست‌های اشتغال‌زایی، توسعه‌ی روستایی و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر، سیاست‌های تنظیم بازار، افزایش قیمت آب و حامل‌های انرژی با هدف ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی، تأمین مسکن اقشار کم درآمد و بیمه‌ی سلامت همگانی و جبران عقب‌ماندگی مناطق عملیاتی در دوران دفاع مقدس در جهت توسعه و گسترش عدالت اجتماعی در نظر گرفته شده است.

در مجموع ابعاد عدالت اجتماعی که ایجاد فرصت‌های برابر در حوزه‌های گوناگون از طریق نظام تأمین اجتماعی جامع و کارآمد است در تمام اسناد بالادستی با ادبیات و الفاظ گوناگون به کار رفته است.

به لحاظ اقتصادی نیز سیاست‌های توزیع درآمد، تنظیم بازار و برنامه‌های جامع فقرزدایی کلید واژه‌ی مشترکی است که ابزار کلیدی اسناد بالادستی برای دستیابی به عدالت اقتصادی می‌باشد.

سیاست‌های برنامه ششم در حوزه عدالت

در راستای بررسی موانع تحقق سیاست‌های مرتبط با موضوع عدالت در این مقاله به بررسی سیاست‌های عدالت در برنامه‌ی ششم توسعه می‌پردازیم. علت انتخاب برنامه‌ی ششم این است که این برنامه در حال اجراست و نسبت به برنامه‌های گذشته که پایان پذیرفته متأخر است. بنابراین بررسی موانع اجرای سیاست‌های عدالت در سال اول برنامه‌ی ششم توسعه (۱۳۹۶) ممکن است به توجه و تمرکز بر مسائل جدید و تقویت اجرای برنامه در سال‌های آینده کمک نماید. علاوه بر این بررسی سیاست‌های عدالت در برنامه‌ی ششم توسعه نشانگر ضعف‌ها و کمبودهای دولت در رفع موانع عدالت می‌باشد.

برای بررسی موانع تحقق عدالت در برنامه‌ی ششم ابتدا هر یک از سیاست‌های موضوع عدالت را مطرح کرده و عملکرد دولت را در آن بررسی می‌نماییم و در مرحله‌ی بعد عوامل عدم موفقیت اجراء را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

عدالت اقتصادی و کاهش ضریب جینی

در ماده ۳ بخش اقتصاد هدف دستیابی به "ضریب جینی ۰/۳۴" به عنوان اهداف کمی کلان تعیین شده است. "برای دستیابی به این هدف در پایان سال ۱۴۰۰ دولت می‌بایست سالانه ۰/۰۲۷ کاهش را در ضریب جینی داشته باشد. متأسفانه این هدف به دلیل نوسانات شدید نرخ ارز تحقق پیدا نکرد. علاوه بر این افزایش تورم و رکود و تحریم‌ها نیز از جمله عوامل دیگر مؤثر در عدم تحقق این بند بودند. به این ترتیب ضریب جینی در پایان سال ۰/۳۹، ۹۶ تقریباً برابر با ضریب جینی سال ۹۵ می‌باشد.

همچنین در راستای رشد و توسعه‌ی اقتصادی مبتنی بر عدالت در بند ۴ ماده ۴: "دولت مکلف است به منظور نیل به رشد و توسعه اقتصادی بر پایه عدالت نسبت به اعمال سیاست‌های اشتغال‌زایی، مهارت‌افزایی و ارتقای دانش حرفه‌ای و حمایت از مشاغل کوچک خانگی و دانش‌بنیان مبتنی بر سند ملی کار شایسته که حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه با پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، اتاق تعاون و سازمان به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید، اقدام نماید."

ارتقای عدالت اجتماعی

ماده ۳۹ در راستای ارتقای عدالت اجتماعی به دولت اجازه‌ی اصلاح قیمت آب و حامل‌های انرژی را می‌دهد و از محل درآمدهای آن برای ارتقای عدالت اجتماعی اقدامات لازم را به عمل آورد:

به منظور ارتقای عدالت اجتماعی، افزایش بهره‌وری در مصرف آب و انرژی و هدفمندکردن یارانه‌ها در جهت افزایش تولید و توسعه نقش مردم در اقتصاد، به دولت اجازه داده می‌شود که قیمت آب و حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای را با رعایت ملاحظات اجتماعی و اقتصادی و حفظ مزیت نسبی و رقابتی برای صنایع و تولیدات، به تدریج تا پایان سال ۱۴۰۰ با توجه به مواد (۱)، (۲) و (۳) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ اصلاح و از منابع حاصل به صورت هدفمند برای افزایش تولید، اشتغال، حمایت از صادرات غیرنفتی، بهره‌وری، کاهش شدت انرژی، کاهش آلودگی هوا و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی و حمایت‌های اجتماعی از خانوارهای نیازمند و تأمین هزینه‌های عملیاتی و سرمایه‌گذاری شرکت‌های ذی‌ربط در چهارچوب بودجه‌های سالانه اقدام لازم را به عمل آورد.

در خصوص این ماده دولت در گزارش عملکرد آورده است: "با توجه به شرایط حاکم بر اقتصاد دولت تلاش نموده است تا افزایش قیمت‌های حامل‌های انرژی به منشأ افزایش تورم منجر نشود. ثبات بخشیدن به اقتصاد و کاهش انتظارات تورمی از اهداف اساسی دولت در این زمینه به‌شمار می‌رود." به این ترتیب دولت در سال ۱۳۹۶ قیمت حامل‌های انرژی را تغییر نداده و این ماده اجراء نشده.

ماده ۱۱۲ با هدف ارتقای عدالت اجتماعی و به منظور جبران عقب‌ماندگی‌های استان‌های مناطق عملیاتی دفاع مقدس ستادکل نیروهای مسلح موظف است محدوده مناطق عملیاتی دفاع مقدس را تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه به سازمان اعلام نماید. و ارزیابی جامعی از وضعیت توسعه‌یافتگی زیرساخت‌های این مناطق را تهیه کند. دولت نیز موظف است ردیف متمرکزی را در قوانین بودجه سنواتی به جبران عقب‌ماندگی‌ها و ارتقای شاخص‌های برخورداری مناطق موضوع این ماده اختصاص دهد به گونه‌ای که این شاخص‌ها سالانه ده درصد (۱۰٪) افزایش یافته و به سطح متوسط شهرستان‌های برخوردار کشور برسد.

سازمان برنامه و بودجه در گزارش عملکرد ذیل این ماده آورده است: "ارزیابی جامع از وضعیت توسعه یافتگی زیر ساخت‌های مناطق عملیاتی منوط به مشخص شدن شاخص‌ها و سنجه‌های مشخص می‌باشد. در این راستا لیست اولیه مناطق عملیاتی دفاع مقدس توسط ستاد کل نیروهای مسلح تهیه شده است که به منظور تدقیق بیشتر این لیست، در حال بررسی و بازنگری است."

به استناد بند الف این ماده ستاد کل نیروهای مسلح موظف است محدوده مناطق عملیاتی دفاع مقدس را معین نماید که در پاسخ داده شده توسط آن ستاد مناطق مشخص شده با محدوده شهرستان‌ها

در تقسیمات کشور مطابقت ندارد که سازمان برنامه در حال پیگیری برای اخذ محدوده عملیاتی مطابق با مرزهای شهرستان‌ها در تقسیمات کشوری می‌باشد تا به تناسب آن نسبت به تعیین شاخص‌های برخورداری و اختصاص یک ردیف برای جبران عقب‌ماندگی و اعمال سقف فوق العاده طبق قانون برای شاغلین در این مناطق اقدام نماید. به این ترتیب این ماده نیز عملکرد متناسب با سال اول ندارد.

عدالت بین منطقه‌ای

قانون‌گذار در بخش پنجم به موضوع توازن منطقه‌ای، توسعه روستایی و توانمندسازی اقشار آسیب پذیر پرداخته است. در ماده ۲۶ به منظور رقابت‌پذیر کردن عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی و تقویت خودتکایی و افزایش انگیزه وصول درآمد استانی دولت موظف به تهیه و تصویب و اجرای سند آمایش ملی و استانی شده است. علاوه بر این سه درصد (۰/۳٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی خالص صادرات گاز طبیعی را به ترتیب یک سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و دوسوم به مناطق و شهرستان‌های کمتر توسعه یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های سنواتی با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه این استان‌ها اختصاص دهد.

در راستای عملکرد این ماده در لایحه بودجه سال ۹۶ اعتبارات موضوع سه درصد صادرات نفت خام و گاز به تفکیک یک سوم مناطق نفت‌خیز و دو سوم مناطق محروم بین استان‌های کشور توزیع شده است.

بر اساس گزارش عملکرد این حکم در سال اول برنامه‌ی ششم بر اساس درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی اعتباری معادل ۴۸۰۹۶ میلیارد ریال برای این حکم در جدول ماده واحده منظور شده است که سهم استان‌های نفت‌خیز ۱۶۰۳۲ میلیارد ریال و سهم مناطق کمتر توسعه یافته ۳۲۰۶۴ میلیارد ریال بوده است. میزان تخصیص سه درصد درآمد حاصل از فروش نفت خام گاز طبیعی در سال ۹۶ برابر ۴۴۰۰۰ میلیارد ریال بوده است که معادل ۹۱ درصد رقم مصوب می‌باشد.

توسعه و عمران روستایی

در راستای توسعه و عمران روستایی براساس ماده ۲۷ دولت موظف است اقدامات اقتصادی و بخشی و اقدامات عمرانی زیربنایی به منظور شناسایی و بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود در نواحی روستایی و ارتقای منزلت اجتماعی روستاییان و پیشرفت عدالت‌محور روستاها انجام دهد.

در راستای اجرای این بند سازمان برنامه در سال ۹۶ موظف به تهیه‌ی ۵۰۰۰ برنامه‌ی توسعه‌ی اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی بوده است که از این تعداد ۳۹۶۶ برنامه تهیه شده که ۷۹ درصد پیشرفت

فیزیکی داشته است. در خصوص اجرای این برنامه‌ها که پس از تصویب در شورای برنامه‌ریزی و توسعه‌ی استان در دستور کار قرار می‌گیرد. در سال ۹۶ تعداد ۴۴۸ برنامه تصویب و برای اجرا ابلاغ شده که حدود ۹ درصد پیشرفت داشته است.

در خصوص ایجاد اشتغال روستایی در سال ۹۶ تنها ۱۳ درصد از هدف برآوردشده‌ی سالانه تحقق یافته است.

در ماده ۵۹ نیز دولت موظف است با هدف کاهش آسیب‌پذیری سکونتگاه‌های روستایی و تأمین مسکن برای اقشار کم درآمد منابع مالی و تسهیلات ارزان قیمت و زمین را در قالب بودجه سنواتی در اختیار ایشان قرار دهد. متأسفانه در این خصوص بنیاد مسکن که دستگاه مجری این ماده می‌باشد تاکنون عملکردی نداشته است. در این خصوص عوامل عدم تحقق اهداف برنامه در سال اول عبارت‌اند از: ضعف قوانین حمایتی و اجرایی مرتبط با توسعه‌ی روستایی، ضعف بنیه‌ی مالی دهیاری‌ها به عنوان مدیریت محلی توسعه‌ی روستایی، برآورد نامناسب از اهداف در برابر ابزارهای تحقق آن و همچنین منابع مالی ناکافی

در میان حوزه‌های بخشی در برنامه‌ی ششم توسعه مرتبط‌ترین ابعاد مؤثر بر ایجاد عدالت اجتماعی بخش توسعه‌ی عشایری، مسکن و شهرسازی، آموزش و پرورش عمومی، زنان و خانواده، امور حمایتی و توانمندسازی، بیمه‌های اجتماعی، پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی و ایشارگران می‌باشد. در ادامه به بررسی هر یک از موارد در قانون برنامه ششم و نحوه‌ی تحقق یا عدم تحقق هر یک از سیاست‌های برنامه می‌پردازیم.

توسعه‌ی عشایری

با هدف ارتقاء عدالت اجتماعی، رفع محرومیت از مناطق عشایری و تعدیل نابرابری‌های موجود میان جامع عشایری با جوامع شهری و روستایی و بهبود شاخص‌های توسعه و سطح زندگی عشایری در بند الف ماده ۲۷ قانون برنامه ششم مصوب شده است که منابع مورد نیاز برای رشد سالانه حداقل ۵٪ شاخص‌های برخورداری تعیین شده در ساماندهی عشایر تأمین گردد.

به منظور تحقق اهداف این بند و بر اساس برآوردهای انجام شده برای تحقق این شاخص، سالانه اعتباری معادل ۷۲۷۲ میلیارد ریال مورد نیاز می‌باشد. در سال ۱۳۹۶ برای برنامه ساماندهی عشایر از محل منابع ملی معادل ۴۰۶۹۶۵ میلیون ریال اعتبار اختصاص یافته است. متأسفانه در گزارش عملکرد قانون برنامه علت عدم تحقق این بند تصویب قانون بودجه سال ۹۶ پیش از قانون برنامه ششم ذکر شده است

(گزارش عملکرد، ج ۲، ۱۴۶).

در خصوص موانع تحقق این برنامه اگر چه در درجه‌ی اول عدم اختصاص بودجه ذکر می‌گردد، اما دلایل فنی دیگری نیز می‌تواند منجر به عدم موفقیت این برنامه گردد. از جمله فقدان سیاست‌های حمایتی کافی در تقویت و تجهیز و ساماندهی تشکل‌ها و اتحادیه‌ها، فقدان زیر ساخت‌های مورد نیاز جهت مشارکت جوامع محلی و بهره‌برداران عشایری، خشکسالی و شرایط اقلیمی (همان، ۱۴۸).

مسکن و شهرسازی

مسکن متناسب با نیاز و توان معیشتی همواره یکی از نیازها و دغدغه‌های شهروندان و اولویت دولت‌ها در سال‌های اخیر بوده است. مسائل تأمین سرپناه برای جوانان و گروه‌های کم درآمد با توجه به هزینه‌ی پنجاه درصدی مسکن برای گروه‌های کم درآمد جزء سیاست‌گذاری‌های عمده‌ی دولت‌ها برای ایجاد عدالت اجتماعی است. یکی از اهداف کلی برنامه ششم تسهیل دسترسی همه‌ی گروه‌های درآمدی به‌ویژه گروه‌های کم درآمد و گروه‌های خاص به مسکن مناسب است.

در این خصوص در بند ۲ ماده ۵۹ قانون برنامه ششم آمده است: تأمین منابع مالی، تسهیلات ارزان قیمت و زمین مورد نیاز برای کمک به ساخت و یا خرید سالانه حداقل صد و پنجاه هزار واحد مسکن اقشار کم درآمد در شهرها با اولویت شهرهای زیر یکصد هزار نفر جمعیت، همچنین تأمین مسکن نیازمندان و رفع فقر سکونتی در ماده‌ی ۸۰ تصریح شده است.

در خصوص عملکرد این بخش و سهم مسکن استیجاری حمایتی در سال ۱۳۹۶ متأسفانه عملکردی وجود نداشته است. در صورتی که یکی از وظایف دولت در بخش مسکن در راستای جبران شکست بازار کمک به دهک‌های پایین اقتصادی در تأمین مسکن می‌باشد. با این وجود دولت علت عدم تحقق این ماده را عدم پیش‌بینی منابع مالی در قانون دانسته است. البته در سال ۱۳۹۶ در رابطه با مسکن گروه‌های خاص درصد تحقق هدف سالانه ۹۴ درصد می‌باشد.

در مجموع دلایل عدم موفقیت برنامه‌های مسکن اجتماعی عبارت‌اند از:

۱) نامتعادل بودن سیاست‌های اعتباری مسکن که به‌طور عمده در اختیار گروه‌های متوسط و بالاتر

قرار می‌گیرد؛

۲) عدم تأمین اعتبار جهت اجرای برنامه مسکن اجتماعی و حمایت از سوی دولت؛

۳) اجرای نامناسب و بدون پشتوانه مطالعاتی طرح مسکن مهر؛

۴) عدم هماهنگی برنامه‌ها و سیاست‌های مسکن با برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی، به ویژه

سیاست‌های مرتبط با درآمد، کنترل مهاجرت و افزایش سریع جمعیت شهری؛
 (۵) عدم تناسب عرضه واحدهای مسکونی با تقاضای واقعی و مصرفی در بازار مسکن.

آموزش و پرورش عمومی

در راستای تأمین و گسترش عدالت در برخورداری از فرصت‌های تعلیم و تربیت و کاهش نابرابری در استان‌های کشور با اولویت استان‌های نابرخوردار؛ سیاست‌های توسعه‌ی متوازن و عادلانه‌ی آموزشی اتخاذ شده است. قانون برنامه‌ی ششم در ماده ۲ و ۶۳ به موضوع خاص سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و اجرای آن می‌پردازد. در این خصوص در گزارش عملکرد این ماده تصریح شده است که برنامه‌ی سالانه سال ۱۳۹۶ آموزش و پرورش در قالب ۹۷ راهکار سند تحول بنیادین با ۱۲۹ برنامه‌ی عملیاتی تهیه و ابلاغ شده است. علاوه بر این برنامه‌های متعددی از جمله اجرای برنامه‌ی انسداد مبادی بی‌سوادی با شناسایی و جذب حدود ۲۵ هزار نفر از کودکان لازم‌التعلیم تارک و بازمانده از تحصیل تدوین و اجراء شده است.

در مجموع ارزیابی شاخص‌های کمی و کیفی، ارتقای عملکرد آموزش و پرورش را در این خصوص نشان می‌دهد. با این وجود همچنان دسترسی نابرابر به فرصت‌های آموزشی (فیزیکی، انسانی، مالی) ناشی از پراکندگی جغرافیایی، باورها و شرایط خاص ناشی از خرده فرهنگ‌ها و ناکافی بودن عوامل مدیریتی برای مدیریت منابع به ویژه منابع انسانی و عدم حاکمیت رویکرد برنامه‌ای در مدیریت منابع از موانع تحقق سیاست‌های عدالت آموزشی محسوب می‌گردد (گزارش عملکرد، ج ۳، ۴۵).

امور حمایتی و توانمند سازی

برنامه‌های حمایت اجتماعی با هدف افزایش ظرفیت‌های اجتماعی گروه‌های کم درآمد به‌خصوص در روستاها و مناطق محروم در گروه‌های سالمندان، معلولان، زنان بی‌سرپرست و سرپرست خانوار و کودکان بی‌سرپرست به دنبال پشتیبانی از این قشر و کمک به ارتقای عدالت اجتماعی در سطح جامعه می‌باشد. در این راستا برنامه‌ی ششم توسعه در ماده ۵۷ به ایجاد بسته سیاستی مبتنی بر ارائه‌ی خدمات جبرانی و ترمیمی متناسب با نیازهای مادی و معنوی اقشار و گروه‌های هدف از طریق توانمندسازی و ایجاد زمینه‌های خوداتکایی اشاره نموده است. علاوه بر این ماده ۱۰۲ نیز آموزش و مشاوره نوجوانان، جوانان و خانواده‌های تازه ازدواج کرده را در همه‌ی دستگاه‌های ذیربط با برخورداری از خدمات بیمه‌ای الزامی می‌سازد. با این وجود به دلایل گوناگون از جمله بالا بودن هزینه‌ی خدمات

روانشناختی و مشاوره و محدودیت اعتبارات یارانه مشاوره و همچنین عدم پوشش بیمه‌ای خدمات روانشناسی و مشاوره‌ای و عدم پیش‌بینی خدمات روانشناختی در سبد سلامت خانوارها متأسفانه این ماده به درستی اجرا نشده است.

ماده ۸۰ برنامه‌ی ششم توسعه تأمین مسکن اقشار آسیب‌پذیر را تا پایان سال اول برنامه با تدوین طی مراحل قانونی و در چارچوب بودجه سنواتی الزامی می‌کند.

ماده ۵۷ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه نیز به منظور بسط عدالت اجتماعی و کاهش فقر و نابرابری و تحقق اقتصاد مقاومتی، وزارت تعاون را ملزم به رصد شاخص‌های رفاه و اقدامات اقتصادی بر کیفیت زندگی اقشار و گروه‌های هدف و تهیه و تدوین و اجرای بسته‌های سیاستی متناسب نموده است که در این زمینه دولت اقدامات متعددی از جمله موارد زیر را به عمل آورده است: راه‌اندازی گروه‌های خودیار در جهت بازتوانی و بهبود معیشت افراد نیازمند و در معرض آسیب، واگذاری ۱۵۰ هزار پرونده‌ی خانواده‌های نیازمند به مراکز غیردولتی، پرداخت مستمری ماهیانه و تهیه سبد کالاهای خوراکی برای مادران و ... در مجموع مهم‌ترین هدف این بخش از برنامه کمک به معیشت اقشار خاص است که در این راستا مستمری ماهانه اقشار خاص تحت پوشش کمیته امداد به معادل ۲۰ درصد حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار به صورت ماهانه توسط سازمان هدفمندی یارانه‌ها به دستگاه‌های حمایتی ابلاغ و تخصیص یافت (گزارش عملکرد، ج ۳، ص ۳۴۳). اگرچه در این خصوص تخصیص اعتبار برای این ماده صورت گرفته است اما به دلیل نوسانات اقتصادی و تورم بسیار بالا؛ عملکرد این ماده در ارتقای عدالت اجتماعی متأسفانه خشتی می‌گردد.

موضوع ماده مرتبط با عدالت	ماده	عملکرد دولت در سال اول برنامه	موانع و علل عدم تحقق
عدالت اقتصادی و کاهش ضریب‌جینی	ماده ۴۰ و ۴۱	عدم تحقق	نوسات شدید نرخ ارز، تورم، رکود و تحریم‌ها
اصلاح قیمت آب و حامل‌های انرژی	ماده ۳۹	عدم تحقق تا سال ۹۸	برای جلوگیری از ایجاد تورم و ثبات بخشیدن به اقتصاد
ارتقای عدالت اجتماعی و جبران عقب‌ماندگی استان‌های مناطق عملیاتی دفاع مقدس	ماده ۱۱۲	لیست اولیه مناطق عملیاتی استخراجی توسط ستاد کل نیروهای مسلح (عدم تحقق)	عدم تناسب لیست اولیه با مرز شهرستان‌ها در تقسیمات کشوری
عدالت بین منطقه‌ای و	ماده ۲۶	تحقق ۹۱ درصدی براساس	—

	برنامه		اختصاص ۳ درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز به استان‌های نفت خیز و کمتر توسعه یافته
ضعف قوانین حمایتی و اجرایی مرتبط با توسعه روستایی، ضعف بنیه مالی دهیاری‌ها به عنوان مدیریت محلی توسعه روستایی، برآورد نامناسب از اهداف در برابر ابزارهای تحقق آن و همچنین منابع مالی ناکافی	تحقق ۹ درصدی برنامه ۷۹ درصد پیشرفت فیزیکی در تهیه برنامه‌های توسعه و اشتغال روستایی و ۹ درصد تصویب و ابلاغ برای اجراء	ماده ۲۷	توسعه و عمران روستایی اقدامات عمرانی زیربنایی و پیشرفت عدالت محور روستاها
عدم اختصاص بودجه، فقدان سیاست‌های حمایتی کافی در تقویت و تجهیز و ساماندهی تشکله‌ها و اتحادیه‌ها، فقدان زیر ساخت‌های مورد نیاز جهت مشارکت جوامع محلی و بهره برداران عشایری، خشکسالی و شرایط اقلیمی	عدم تحقق	ماده ۲۷ بند الف (تأمین منابع برای رشد سالانه ۰/۵٪ شاخص های برخورداری)	توسعه‌ی عشایری در راستای ارتقای عدالت اجتماعی و تعدیل نابرابری میان جوامع عشایری و شهری
عدم پیش‌بینی منابع مالی در قانون، عدم هماهنگی برنامه ها و سیاست‌های مسکن با برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی، به ویژه سیاست های مرتبط با درآمد، کنترل مهاجرت و افزایش سریع جمعیت شهری.	عدم تحقق تحقق ۹۴ درصدی در حوزه ی مسکن گروه‌های خاص	ماده ۵۹ بند ۲ ماده ۸۰	تأمین مسکن برای همه‌ی گروه‌های درآمدی به ویژه گروه‌های کم درآمد و خاص
—	تهیه و ابلاغ ۹۷ راهکار سند	ماده ۲	آموزش و پرورش و عدالت

	در برخورداری از فرصت های تعلیم و تربیت و کاهش نابرابری در استان های کشور با اولویت استان های نبرخوردار	ماده ۶۳	تحول بنیادین با ۱۲۹ برنامه ی عملیاتی
امور حمایتی و توانمند سازی در راستای ارتقای عدالت اجتماعی	ماده ۵۷ بسته ی سیاستی خدماتی جبرانی و ترمیمی ماده ۱۰۲ آموزش و مشاوره ی جوانان با خدمات بیمه ای	برنامه کمک به معیشت اقشار خاص است که در این راستا مستمری ماهانه اقشار خاص تحت پوشش کمیته امداد به معادل ۲۰ درصد حداقل دستمزد	اگرچه تخصیص اعتبار برای این ماده صورت گرفته است با این وجود به دلیل نوسانات اقتصادی تورم بسیار بالا، عملکرد این ماده در ارتقای عدالت اجتماعی متأسفانه خشتی می گردد. علم پوشش بیمه ای خدمات رواتشنلسی و محلودیت اعتبارات یارانه مشاوره
		عدم تحقق ماده ۱۰۲	

موانع تحقق عدالت در سال اول برنامه ی ششم توسعه

با دقت در جدول بالا علل عدم تحقق برنامه های مرتبط با عدالت به روشنی قابل بررسی است. به برخی از مهم ترین آن ها اشاره می شود:

۱) ضعف در پیش بینی منطقی منابع مالی و غیر مالی

یکی از علل عدم تحقق برنامه ها در خصوص عدالت تأمین منابع مالی است. چرا که برای تأمین و ارتقای عدالت برنامه های حمایتی اهمیت زیادی دارد و تأمین منابع گسترده ی مالی نیز بسیار حائز اهمیت است. اگرچه در بسیاری از موارد در خصوص کمبود منابع مالی اغراق می گردد، اما با توجه به این که برنامه های توسعه پنج ساله و بودجه سالانه هستند این امر منجر به عدم تناسب و گاه عدم اجرای برنامه می گردد. متأسفانه یکی از مهم ترین مسائل منجر به ضعف اجرای برنامه ششم در سال اول مربوط به تصویب قانون بودجه سال ۹۶ پیش از قانون برنامه ششم است. این امر منجر به دیده نشدن برخی از مواد برنامه در قانون بودجه و ضرورتاً عدم تحقق آن در سال اول شده است.

در خصوص ردیف ۸۵،۶،۷ و ۸۰ جدول بالا عدم تأمین منابع مالی اثر زیادی در عدم تحقق برنامه های ارتقای عدالت در توسعه ی عشایری و روستایی و تأمین مسکن و امور حمایتی داشته است.

۲) فرایند تدوین و تصویب آیین نامه‌ها و روند کند اداری

در فرایند اجرای برنامه‌ها گاه نیاز به تدوین آیین‌نامه‌هایی است که منجر به کند شدن روند اجرای برنامه می‌گردد. در این خصوص علت عدم تحقق ماده‌ی ۲۷ در حوزه‌ی توسعه و عمران روستایی این بوده است که سازمان برنامه موظف به تهیه ۵۰۰۰ برنامه‌ی اشتغال‌زایی و توسعه‌ی اقتصادی روستایی بوده که ۳۹۶۶ برنامه را تهیه کرده است. در ادامه برای اجرای این برنامه‌ها نیاز به تصویب در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بوده است، که تنها ۴۴۸ برنامه تصویب و برای اجرا ابلاغ گردید. برگزاری جلسات در شورای برنامه‌ریزی استان و روند اداری و فنی منجر به کندی کار شده تا جایی که تنها ۹ درصد پیشرفت کلی کار بوده است.

۳) وابستگی بودجه به درآمد های نفتی

چنین وابستگی‌ای در زمان بحران‌های جامعه یا شدت تحریم‌ها منجر به اثرات جدی در عدم تحقق برنامه‌ها می‌گردد. در این خصوص ماده‌ی ۳ و ۴ در حوزه‌ی ارتقای عدالت و کاهش ضریب‌جینی به عدلت نوسانات ارز و افزایش تورم و تشدید تحریم‌ها اجرا نشدند.

۴) عوامل مدیریتی

مدیران در ایجاد اراده، انگیزه، تعهد، آموزش، تشخیص مسائل و موانع پیش‌رو و ارائه‌ی راهکار برای برون رفت از مشکلات نقش مؤثری دارند. گاهی ممکن است مدیر مجری برنامه اعتقاد لازم را به برنامه داشته باشد اما در اولویت‌بندی میان وظایف دستگاه و برنامه، وظایف دستگاه را ترجیح دهد. چنین امری به دلیل بی‌ثباتی و کوتاه بودن دوره‌های مدیریتی رخ می‌دهد و به همین دلیل مدیران ترجیح می‌دهند در دوران کوتاه تصدی کارهای ملموس و کوتاه مدت انجام دهند. در حالی که اجرای برنامه نیازمند زمان طولانی و بیش از دوران تصدی یک نفر در پست مدیریت سازمان است. بنابراین در صورت عدم وجود تعهد لازم، اجرای برنامه در هاله‌ای از ابهام فرو می‌رود (کشوردوست، ۱۳۹۶).

جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

پژوهش حاضر با توجه به خلاء موجود در بررسی اجرای سیاست‌های عدالت و با هدف پایش و ارزیابی اجرای سیاست‌های حوزه‌ی عدالت در سال اول برنامه‌ی ششم توسعه گرفت تا پاسخی به این پرسش باشد که برنامه‌ی ششم توسعه در سال اول در حوزه‌ی عدالت چگونه اجراء شد و چه موانعی در این راستا وجود دارد. این پژوهش با روش تحلیل تفسیری داده‌های استخراج شده از گزارش‌های

عملکرد برنامه‌ی ششم توسعه موانع اجراء را بررسی و استخراج نموده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد ضعف در پیش‌بینی منابع مالی و غیرمالی، فرایند کند تدوین و تصویب آیین‌نامه‌ها و روند اداری، وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی، تأثیر تحریم‌ها و ضعف در عوامل مدیریتی از مهم‌ترین موانع اجرای سیاست‌های عدالت در سال اول برنامه‌ی ششم توسعه هستند. در ادامه در راستای بهبود اجرای سیاست‌ها در این حوزه توصیه‌های سیاستی زیر پیشنهاد می‌گردد:

- ۱- تدوین برنامه‌ی ملی حکمرانی بدون نفت در راستای رونق تولید و جایگزینی ارز صادرات غیرنفتی به جای ارز حاصل از نفت در راستای کاهش اثرات نوسانات ارزی.
- ۲- تقویت نهادهای نظارتی در راستای اجرای سیاست‌های برنامه و کنترل و بازخواست مجریان متخلف
- ۳- حذف بوروکراسی عریض و طویل اداری و کمک به اجرای برنامه‌ها با مشارکت بیشتر ساکنین مناطق هدف.
- ۴- اصلاح و بازبینی قوانین مغایر با بهره‌وری و تسهیل قوانین و مقررات اداری و حذف شرایط غیرضروری.

- ۵- حمایت از صندوق‌های مردمی برای تأمین حداقل معیشت اقشار آسیب‌پذیر.
- ۶- ارتقای قابلیت‌ها و ظرفیت‌های پایه‌ای در روستاها و تأمین سواد و سلامت اقشار روستایی.
- ۷- توانمندسازی روستاییان و عشایر از طریق گسترش مشارکت‌های مؤثر در فرایند تصمیم‌سازی.

منابع

- آفانظری، حسن (۱۳۸۴). عدالت اقتصادی از نظر افلاطون ارسطو و اسلام، اقتصاد اسلامی، تهران: انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۴.
- اخلاقی، غلام سرور (۱۳۸۹). راهکارها و موانع تحقق عدالت در نظام سیاسی اسلامی، کوثر معارف، ۱۳.
- بختیاری، صادق (۱۳۸۲). تحلیلی از توزیع درآمد با استفاده از روش پارامتریک، تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- بشیریه، حسین (۱۳۷۵). تاریخ اندیشه‌ها و جنبش‌های سیاسی در قرن بیستم: اندیشه‌های فرید ریش هایک (۲۲)، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ۱۰۳ و ۱۰۴.
- پورعزت، علی اصغر (۱۳۸۰). مدیریت دولتی و عدالت اجتماعی، دانش مدیریت، ۵۵.
- جهانگرد، اسفندیار و ورمزیار، حسن (۱۳۹۱). مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه ریزی برای ایران: بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه‌ریزی ایران طی برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی، دفتر مزاعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- سجادی، حمید و متقی، ابراهیم (۱۳۹۳). آسیب‌شناسی امکان‌پذیری نظارت و کنترل در برنامه‌های توسعه ایران، دانش سیاسی، سال دهم، شماره دوم.
- حکیمی، محمد رضا (۱۳۷۶). حقوق و عدالت، نقدونظر، بهار و تابستان، ۳ و ۲.
- عبادی، محمدحسین و جوادی، محمدرضا (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی جایگاه نظارت و ارزیابی در برنامه ریزی توسعه ایران، سیاست‌های راهبردی و کلان، سال ششم، شماره بیست و یکم.
- کشوردوست، سمانه (۱۳۹۶). اجرپژوهی تدابیر الگوی پیشرفت، سازمان الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت.
- گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۶ (۱۳۹۷). ج اول حوزه فرابخشی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۶ (۱۳۹۷). ج دوم حوزه بخشی (۱)، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۶ (۱۳۹۷). ج سوم، حوزه بخشی (۲)، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- فتحانی، علی (۱۳۸۸). عدالت اقتصادی و راهبردهای مبتنی بر مفهوم، اقتصادی بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، ۸۹ و ۹۰.

فراهانی فرد، سعید(۱۳۸۴). توسعه پایدار بر محور عدالت، اقتصاد اسلامی، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.

معین، محمد(۱۳۶۲). فرهنگ فارسی معین، تهران: مؤسسه امیرکبیر، ج ۲.

مطهری، مرتضی (۱۳۷۳). انسان کامل، قم: صدرا، چاپ یازدهم، ج ۱.

مرامی، علیرضا (۱۳۷۴). بررسی مقایسه‌ای مفهوم عدالت، تهران: انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ ششم.

یوسفی، احمدعلی(۱۳۸۶). نظام اقتصاد علوی، تهران: انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول.

یونسکو (سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد)(۲۰۱۵). پایش و ارزشیابی عملکرد: چطور بدانیم چه کرده ایم؟، ترجمه حمید مرعشی، تهران: دفتر بین‌المللی آموزش.

Kusek, Jod Zall, Rist Ray C. (2004), A Handbook for Development Practitioners, Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, The World Bank Washington, D.C.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, ESCAP Monitoring and Evaluation: Policy and Guidelines, 2017.