



Management Research in Iran

Volume ۳۰, Issue ۲, ۲۰۲۶, ۱۳۰-۱۴۷

DOI: ۱۰.۴۸۳۱۱/mri.۲۰۲۶.۱۱۷۵۲۳.۱۸۵۳



Original Article

Investigating the Causes of Incoherence in Deprivation Reduction Policies in Iran and Proposing Solutions for Policy Coherence

Mohammad Mehdi Namdar Joybari^{۱*}, Taybeh Abbasi^۲, Ali Asghar Pourezzat^۳,
Hanieh Ahmadi^۴

^۱ .PhD Candidate, Department of Public Policy and Public Administration, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran.

^۲ .Associate Professor, Department of Public Policy and Public Administration, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran.

^۳ .Professor, Department of Public Policy and Public Administration, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran.

^۴ .PhD Alumnus, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

Abstract

Deprivation, defined as the lack of access to resources to meet basic needs, is one of the persistent challenges of contemporary societies, intertwined with economic, social, and cultural dimensions, and structural and environmental factors contribute to its perpetuation. In Iran, despite extensive efforts in deprivation reduction, evidence indicates that policies in this area have not enjoyed adequate efficiency and effectiveness. This study aims to analyze the coherence of deprivation reduction policies in Iran and propose solutions for its improvement within the framework of public policymaking. The research employs a qualitative approach, combining two strategies: content analysis and thematic analysis. In the content analysis phase, relevant legal and policy documents from ۱۹۴۸ to ۲۰۲۴ were examined using Behardaj's model and four key indicators (institutional multiplicity, coverage of deprivation dimensions, legal contradictions, and alignment with higher-level documents). In the thematic analysis phase, data from semi-structured interviews with ۱۵ experts in policymaking and deprivation reduction were analyzed based on Braun and Clarke's (۲۰۰۶) model. Findings reveal that deprivation reduction policies in Iran lack sufficient structural and functional coherence, with this incoherence identifiable at three levels: horizontal, vertical, and internal. Based on the results, policy solutions such as designating a single responsible institution, establishing a comprehensive database, redesigning the resource allocation system, and revising laws have been proposed. By emphasizing the necessity of enhancing coherence in deprivation reduction policies, this study provides an operational framework for improving the quality of policymaking and increasing the effectiveness of government interventions in this area.

Review History

Received: Jan ۱۱, ۲۰۲۶

Revised: May ۲۵, ۲۰۲۶

Accepted: May ۳۰, ۲۰۲۶

Keywords:

Deprivation Reduction,

Public Policymaking,

Policy Coherence,

Qualitative Content Analysis

*Corresponding Author Email: m.namdarjoybari@ut.ac.ir - ORCID: ۰۰۰۹-۰۰۰۸-۱۳۱۶-۰۲۶۱

How to Cite: Namdar Joybari, Mohammad Mehdi; Abbasi, Taybeh; Pourezzat, Ali Asghar; Ahmadi, Hanieh (۲۰۲۶). "Investigating the Causes of Incoherence in Deprivation Reduction Policies in Iran and Proposing Solutions for Policy Coherence", *Management Research in Iran*, Volume ۳۰, Issue ۲, pp. ۱۳۰-۱۴۷. DOI: ۱۰.۴۸۳۱۱/mri.۲۰۲۶.۱۱۷۵۲۳.۱۸۵۳



Copyright © ۲۰۲۶, TMU Press. This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial ۴.۰ International License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the Attribution-NonCommercial terms.



پژوهش های مدیریت در ایران

دوره ۳۰، شماره ۲، تابستان ۱۴۰۵، صص ۱۴۷-۱۳۰

DOI: ۱۰,۴۸۳۱۱/mri.۲۰۲۶,۱۱۷۵۲۳,۱۸۵۳



نوع مقاله: پژوهشی

بررسی علل عدم انسجام خطمشی های محرومیت زدایی در ایران و ارائه راهکارهای انسجام بخشی به خطمشی های این حوزه

محمد مهدی نامدار جویباری^{۱*}، طیبه عباسی^۲، علی اصغر پورعزت^۳، هانیه احمدی^۴

۱. دانشجوی دکتری، گروه خطمشی و اداره امور عمومی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۲. دانشیار، گروه خطمشی و اداره امور عمومی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۳. استاد، گروه خطمشی و اداره امور عمومی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۴. دانش آموخته دکتری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

تاریخچه داوری

دریافت: ۱۴۰۴/۱۰/۲۱

بازنگری: ۱۴۰۵/۰۳/۰۴

پذیرش: ۱۴۰۵/۰۳/۰۹

چکیده

کلمات کلیدی

محرومیت زدایی،
خطمشی گذاری عمومی،
انسجام خطمشی،
تحلیل محتوای کیفی

محرومیت به عنوان فقدان دسترسی به منابع برای تأمین نیازهای اساسی از چالش های پایدار جوامع معاصر است که با ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی گره خورده و عوامل ساختاری و محیطی گوناگونی در تداوم آن نقش دارند. در ایران باوجود تلاش های گسترده در حوزه محرومیت زدایی شواهد نشان می دهد که خطمشی ها از کارایی و اثربخشی مطلوب برخوردار نبوده اند. این پژوهش با هدف تحلیل انسجام خطمشی های محرومیت زدایی در ایران و ارائه راهکارهایی برای ارتقای آن در چارچوب خطمشی گذاری عمومی انجام شده است. پژوهش با رویکرد کیفی و با ترکیب دو راهبرد تحلیل محتوا و تحلیل مضمونی انجام گرفت. در بخش تحلیل محتوا، اسناد قانونی و سیاستی مرتبط از سال ۱۳۲۷ تا ۱۴۰۳ با استفاده از مدل بهارداچ و چهار شاخص اصلی (تعدد نهادها، پوشش ابعاد محرومیت، تناقضات قانونی و همخوانی با اسناد بالادستی) بررسی شدند. در بخش تحلیل مضمونی، داده های حاصل از مصاحبه های نیمه ساختاریافته با ۱۵ نفر از خبرگان حوزه سیاست گذاری و محرومیت زدایی، بر اساس مدل براون و کلارک (۲۰۰۶) تحلیل گردید. یافته ها نشان می دهد که خطمشی های محرومیت زدایی در ایران از انسجام ساختاری و کارکردی کافی برخوردار نیستند و این نابسامانی در سه سطح افقی، عمودی و درونی قابل شناسایی است. بر اساس نتایج راهکارهایی چون تعیین متولی واحد، ایجاد بانک اطلاعاتی جامع، بازطراحی نظام توزیع منابع و تنقیح قوانین، به عنوان پیشنهاد های سیاستی ارائه شده اند. این پژوهش با تأکید بر ضرورت انسجام بخشی به خطمشی های محرومیت زدایی چارچوبی عملیاتی برای بهبود کیفیت سیاست گذاری و افزایش اثربخشی مداخلات دولتی در این حوزه فراهم می آورد.

ORCID: ۰۰۰۹-۰۰۰۸-۱۳۱۶-۰۲۶۱

* رایانامه نویسنده مسئول m.namdarjoybari@ut.ac.ir

استناددهی: نامدار جویباری، محمد مهدی؛ عباسی، طیبه؛ پورعزت، علی اصغر؛ احمدی، هانیه (۱۴۰۵). «بررسی علل عدم انسجام خطمشی های محرومیت زدایی در ایران و ارائه راهکارهای انسجام بخشی به خطمشی های این حوزه»، پژوهش های مدیریت در ایران، دوره ۳۰، شماره ۲، صص ۱۴۷-۱۳۰.
doi: ۱۰,۴۸۳۱۱/mri.۲۰۲۶,۱۱۷۵۲۳,۱۸۵۳

کپی رایت © ۲۰۲۶، انتشارات دانشگاه تربیت مدرس (TMU Press). این مقاله به صورت دسترسی آزاد منتشر شده و تحت مجوز بین المللی ۴.۰ Creative Commons Attribution-NonCommercial قرار دارد (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>). بر اساس این مجوز، شما می توانید این مطلب را در هر قالب و رسانه ای کپی، بازنشر و بازآفرینی کنید و یا آن را ویرایش و بازسازی نمایید، به شرط آنکه نام نویسنده را ذکر کرده و از آن برای مقاصد غیرتجاری استفاده کنید.



۱- مقدمه و بیان مسئله

محرومیت، به معنای فقدان دسترسی به نیازهای اساسی انسان (آب، غذا، مسکن، بهداشت و آموزش)، یکی از چالش‌های اصلی جهان معاصر است که ریشه در عواملی چون جنگ، تورم، بیکاری و نابرابری‌های ساختاری دارد. محرومیت با فقر هم‌پوشانی دارد اما دامنه‌ای وسیع‌تر دارد [۱] و شامل ابعاد اجتماعی مانند دسترسی نابرابر به فرصت‌های شغلی، آموزش و خدمات بهداشتی نیز می‌شود [۲]. پیامدهای آن شامل ناتوانی اقتصادی، افزایش نرخ جرم، کاهش مشارکت اجتماعی و کندی توسعه ملی است. در ایران، محرومیت‌زدایی همواره مورد توجه خطمشی‌گذاران بوده است. پیش از انقلاب اسلامی برنامه‌های عمرانی مانند اصلاحات ارضی^۱ اجرا شدند اما تمرکز بر مناطق شهری شکاف شهر و روستا را تشدید کرد [۳]. پس از انقلاب، نهادهایی مانند کمیته امداد، جهاد سازندگی و بنیاد مستضعفان تاسیس شدند و قانون اساسی در اصول ۳، ۲۹ و ۴۳ تأمین نیازهای محرومان را وظیفه دولت دانست. برنامه‌های پنج‌ساله توسعه نیز با ایجاد نهادهایی مانند قرارگاه محرومیت‌زدایی و ردیف‌های بودجه‌ای برای کاهش فقر اجرا شدند [۴]. با این حال دستاوردها محدود بوده است. حدود یک‌سوم جمعیت ایران زیر خط فقر^۲ و ۶ درصد در فقر شدید به سر می‌برند [۵]. طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲، حدود ۱۰ میلیون نفر به جمعیت فقرا افزوده شده است. عواملی مانند بیکاری جوانان (۲۵٪)، هزینه بالای مسکن و تورم بالا (بیش از ۴۰٪) محرومیت را شدت بخشیده‌اند. در سیستان و بلوچستان بیش از نیمی از جمعیت زیر خط فقرند، در حالی که یزد کمترین نرخ فقر (۱۶٪) را دارد [۶]. تداوم این وضعیت به نابرابری منطقه‌ای و کاهش اعتماد عمومی منجر شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد کمتر از ۳۰٪ اهداف برنامه‌های توسعه محقق شده‌اند [۵].

نظام خطمشی‌گذاری محرومیت‌زدایی در ایران با نوعی نابسامانی همه جانبه^۳ دست‌به‌گریبان است که در سه سطح قابل تبیین است: در سطح افقی، تعداد بیش از ۱۸ نهاد بدون متولی هماهنگ‌کننده، به موازی‌کاری انجامیده است. در سطح عمودی، ناهم‌راستایی میان خطمشی‌های اجرایی با اسناد بالادستی وجود دارد. در سطح درونی، میان اهداف غایی و ابزارهای اجرایی شکاف عمیقی دیده می‌شود. این نابسامانی، محصول معماری نهادی و فرایندهای تصمیم‌گیری در نظام خطمشی‌گذاری ایران است. مطالعه‌ی تطبیقی گوئرو و کاستاندا (۲۰۱۸) با ارائه‌ی شاخصی کمی، انسجام اولویت‌های خطمشی توسعه را در سه کشور مکزیک، کره‌ی جنوبی و استونی بررسی کرده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که کره‌ی جنوبی با برخورداری از اراده‌ی سیاسی پایدار، ساختارهای نهادی منسجم و تخصیص هدفمند منابع، انسجام بالایی دارد و استونی در مسیر دستیابی به آن قرار دارد اما و مکزیک به دلیل تعدد نهادها، نبود متولی مشخص و تغییرپذیری اولویت‌ها با جابه‌جایی‌های سیاسی، در این زمینه ناکام مانده است. این مطالعه نشان می‌دهد که انسجام خطمشی، فارغ از سطح توسعه‌یافتگی، بیش از هر چیز به کیفیت نهادهای هماهنگ‌کننده و ثبات اولویت‌های توسعه‌ای وابسته است [۷]. مرور مطالعات صورت گرفته نشان می‌دهد که پژوهشگران عوامل مختلفی را برای ناکامی

^۱ Land Reforms

^۲ <https://www.jambaran.newssw>

^۳ systemic incoherence

سیاست‌های محرومیت‌زدایی مطرح کرده‌اند. از جمله نبود تعریف واحد از محرومیت، تعدد و ناهماهنگی نهادهای مسئول، تمرکز بر پیامدهای محرومیت به جای علل ساختاری آن، و وجود تعارض‌ها و ناهماهنگی در خط‌مشی‌ها از مهم‌ترین چالش‌های گزارش‌شده در ادبیات این حوزه هستند [۸، ۹، ۱۰].

با وجود ارزشمند بودن این مطالعات، اغلب آن‌ها هر یک تنها بر یکی از این ابعاد متمرکز بوده‌اند و کمتر پژوهشی، مجموعه خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی ایران را به صورت جامع و نظام‌مند از منظر انسجام خط‌مشی بررسی و آسیب‌شناسی نموده است. با توجه به اینکه خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی مبنای تخصیص بخش قابل‌توجهی از منابع عمومی و هدایت اقدامات نهادهای متعدد در این حوزه هستند، فقدان شناختی جامع از میزان انسجام آن‌ها می‌تواند به تداوم موازی‌کاری، تعارض میان سیاست‌ها، اتلاف منابع و کاهش اثربخشی برنامه‌های محرومیت‌زدایی منجر شود. از این جهت ارزیابی نظام‌مند انسجام خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی نه تنها یک خلأ دانشی، بلکه ضرورتی برای بهبود کیفیت خط‌مشی‌گذاری و افزایش اثربخشی مداخلات دولت در کاهش محرومیت به شمار می‌رود.

بر این اساس سؤالات اصلی پژوهش فوق عبارت‌اند از:

- خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی ایران از منظر انسجام خط‌مشی چه وضعیتی دارند؟
- راهکارهای ارتقای انسجام خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی در ایران چیست؟

با تحلیل محتوای اسناد و مصاحبه با خبرگان، خط‌مشی‌ها از سال ۱۳۲۷ تاکنون از منظر انسجام افقی^۱ (میان خط‌مشی‌های هم‌سطح) و عمودی (با اسناد بالادستی) ارزیابی می‌شوند. این مطالعه با ارائه راهکارهای سیاستی، به کاهش اتلاف منابع و تحقق عدالت اجتماعی کمک می‌کند.

۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

ادبیات نظری این پژوهش بر دو حوزه‌ی محرومیت و محرومیت‌زدایی، و انسجام خط‌مشی تمرکز دارد. این بخش چارچوب نظری را با تأکید بر مفاهیم کلیدی، ابعاد و رویکردهای مرتبط توصیف می‌کند و در خلال آن یافته‌های مطالعات تجربی مرتبط با هر مفهوم را به عنوان شواهدی برای استدلال‌های نظری ارائه می‌دهد.

❖ محرومیت و محرومیت‌زدایی^۲

محرومیت ابعاد متعددی دارد: اقتصادی (کمبود درآمد و دارایی)، اجتماعی (انزوای افراد یا گروه‌ها از شبکه‌های حمایتی)، فرهنگی (محرومیت از هویت و مشارکت فرهنگی)، آموزشی، بهداشتی، امنیتی، سلامت و... [۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۳]. چمبرز و کانوی بر توسعه محلی تأکید کردند و استدلال نمودند که بهره‌گیری از منابع بومی و دانش محلی محرومیت روستایی در آسیا را تا ۱۰ درصد در برخی مناطق کاهش می‌دهد [۱۲]. سوچا نیز با تمرکز بر نابرابری‌های فضایی در آمریکا، استدلال کرد که محرومیت‌زدایی بدون توزیع عادلانه منابع جغرافیایی (مانند دسترسی برابر به خدمات شهری و روستایی) ناکام می‌ماند [۱۴]. علل محرومیت به دو دسته‌ی ساختاری (توزیع نابرابر ثروت و رشد اقتصادی پایین) و محیطی (کمبود زمین قابل‌کشت و فقدان

^۱ Horizontal Coherence

^۲ Deprivation and deprivalization



زیرساخت‌های حمل‌ونقل و بهداشت) تقسیم می‌شود. برای نمونه در مناطق کوهستانی ایران، شیب‌های تند دسترسی به خدمات را محدود کرده [۶] و در مناطق شهری بیکاری جوانان و هزینه بالای مسکن عوامل کلیدی‌اند [۵]. حیدری و همکاران با توسعه شاخص‌های محرومیت، سیستان و بلوچستان را با ۶۲ درصد محرومیت محروم‌ترین استان و یزد را با ۱۶ درصد کم‌محروم‌ترین استان معرفی کردند [۶]. محرومیت‌زدایی به اقدامات هدفمند برای کاهش فقر، رفع نابرابری‌ها و بهبود دسترسی به نیازهای اساسی اشاره دارد [۱۵]. این فرآیند چندبعدی شامل بهبود زیرساخت‌ها، افزایش دسترسی به خدمات و توانمندسازی جوامع است. رویکردهای کلیدی عبارت‌اند از: رویکرد مبتنی بر درآمد با تمرکز بر یارانه‌ها و کمک‌های نقدی [۱۶]، رویکرد توانمندسازی با تأکید بر آموزش و مهارت‌افزایی [۱۷]، رویکرد چندبعدی با ترکیب اقدامات در آموزش، بهداشت و مسکن [۱۱]، رویکرد توسعه محلی با بهره‌گیری از منابع بومی [۱۲] و رویکرد عدالت فضایی با هدف توزیع عادلانه منابع جغرافیایی [۱۴].

محرومیت‌زدایی در ایران از دوره‌ی پهلوی با برنامه‌های عمرانی آغاز شد اما تمرکز بر شهرها، نابرابری‌ها را افزایش داد [۳]. پس از انقلاب نهادهایی مانند کمیته امداد و جهاد سازندگی تأسیس شدند و قانون اساسی تأمین نیازهای محرومان را وظیفه دولت دانست اما موانعی مانند نبود تعریف واحد و ناهماهنگی نهادها، کارایی را کاهش داده است [۴]. کرمی و همکاران ناهماهنگی نهادها را عامل تحقق کمتر از ۳۰ درصد اهداف دانستند [۴] و عباسی و همکاران فقدان شاخص‌های دقیق را عامل کاهش اثربخشی برشمردند [۸]. بررسی‌ها نشان می‌دهد خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی با چالش‌هایی مانند فقدان تعریف واحد، شاخص‌های نامناسب، عدم ارتباط منابع با اولویت‌ها، نبود برنامه‌ریزی بلندمدت و فعالیت جزیره‌ای نهادها مواجه است. این عوامل مانع ریشه‌کنی محرومیت شده‌اند. برای مثال ابهام بین آمایش سرزمین و محرومیت‌زدایی اثربخشی را کاهش داده است. همچنین بی‌توجهی به مشارکت مردمی و فقدان رویکرد ارزیابی محور پایداری نتایج را تضعیف کرده است [۴]. در سال‌های اخیر اصلاح رویکردهای محرومیت‌زدایی با الهام از تجربیات جهانی مورد توجه قرار گرفته است. استفاده از شاخص فقر چندبعدی (MPI)، هدفمندسازی مداخلات، یکپارچه‌سازی سیاست‌ها و بهره‌گیری از نظام‌های داده‌محور، از مهم‌ترین محورهای این رویکردهاست. در ایران نیز مرکز پژوهش‌های مجلس بر تدوین سند واحد محرومیت‌زدایی و استفاده از MPI تأکید کرده است [۴، ۱۸، ۱۹]. بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس نرخ فقر در سال ۱۴۰۲ به ۳۰.۱ درصد رسیده و بیش از ۲۵ میلیون نفر از جمعیت کشور زیر خط فقر قرار دارند^۲. در بعد اشتغال حدود ۴۰ درصد از محرومیت‌ها به این بعد مرتبط است و سلامت (۲۴.۵ درصد)، آموزش (۱۶ درصد) و مسکن (۱۵.۵ درصد) در رتبه‌های بعدی قرار دارند [۱۶]. افزون بر این توزیع استانی اعتبارات محرومیت‌زدایی فاقد شفافیت است و ۷۵ درصد از پهنه جغرافیایی کشور به‌عنوان مناطق محروم شناسایی شده است. این وضعیت نشان می‌دهد که محرومیت در ایران پدیده‌ای چندبعدی با ریشه‌های نهادی، توزیعی و ساختاری است.

^۱ Multidimensional Poverty Index

^۲ <https://ecoiran.com>

❖ انسجام خط‌مشی^۱

انسجام خط‌مشی به هماهنگی و هم‌افزایی اقدامات دولت برای اهداف مشترک اشاره دارد [۲۰]. پلاتجو و همکاران (۲۰۲۵) آن را در ابعاد افقی، عمودی و درونی توصیف کرده و بر هم‌راستایی اهداف، ابزارها و نتایج تأکید دارند [۱۸]. در غیاب انسجام عمودی، هم‌راستایی از میان رفته و تعارضات بر اجرا چیره می‌شوند [۲۱]. پژوهش‌ها نشان می‌دهد خط‌مشی‌های فاقد انسجام منطقی در اجرا با چالش مواجه می‌شوند به همین سبب تقویت عقلانیت در تدوین خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی پیش‌نیاز موفقیت اجرای آن‌هاست [۲۲]. انسجام‌بخشی فرآیندی است که از تعارض اهداف و ابزارها جلوگیری کرده و هم‌افزایی را تضمین می‌کند و شامل شناسایی تعارضات، تنظیم اهداف مشترک و تقویت همکاری نهادهاست [۲۳]. مدل ماتریسی، هم‌راستایی اهداف و ابزارها را نظام‌مند ارزیابی می‌کند. OECD (۲۰۲۳)^۲ تأکید دارد انسجام خط‌مشی برای متعادل‌سازی نیازهای کوتاه‌مدت با اهداف بلندمدت ضروری است [۲۴]. مدل سه‌بعدی، انسجام را در ابعاد درونی، بیرونی و زمانی می‌سنجد و هاتون و همکاران بر نقش انسجام زمانی در پایداری خط‌مشی‌ها تأکید دارند [۲۵]. OECD (۲۰۲۳) نشان می‌دهد در بحران‌های چندگانه اقدامات جزیره‌ای و خط‌مشی‌های ناهماهنگ یکدیگر را خنثی کرده و به جامعه هزینه تحمیل می‌کنند [۲۴]. میلی هماهنگی بین‌سازمانی را کلید انسجام دانست [۲۳] و آشوف عواملی مانند هنجارهای متضاد سیاسی و کمبود اطلاعات را شناسایی کرد [۲۶]. در ایران، عباسی و همکاران تضاد قوانین بودجه و تأمین اجتماعی را عامل تضعیف هماهنگی عمودی دانستند [۸]، کرمی ناهماهنگی نهادها را عامل هدررفت منابع برشمرد [۴]، راغفر بر عدم هم‌راستایی خط‌مشی‌های کلان تأکید کرد [۱] و رضوانی و همکاران فقدان هماهنگی افقی را عامل کندی توسعه مناطق محروم دانستند [۱۰].

در این تحقیق، انسجام خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی در ابعاد افقی و عمودی ارزیابی شد [۸]. چهار شاخص کلیدی تعریف شد: تعدد نهادهای خط‌مشی‌گذار و مجری، پوشش ابعاد محرومیت، تناقضات خط‌مشی‌ها و همخوانی با اسناد بالادستی. شاخص‌های اول تا سوم عمدتاً انسجام افقی را نشان می‌دهند (هماهنگی نهادها، جامعیت ابعاد و عدم تعارض)، در حالی که شاخص چهارم انسجام عمودی را ارزیابی می‌کند (انطباق با اسناد کلان). تحلیل محتوای قوانین بر این محورها نشان‌دهنده فقدان انسجام ساختاری و کارکردی است، با شواهدی از موازی‌کاری نهادها، تمرکز یک‌جانبه بر ابعاد محدود و ناهماهنگی با اصول قانون اساسی و اسناد توسعه‌ای. آنچه در پژوهش‌های داخلی و بین‌المللی کمتر بیان شده اما شواهد تجربی بر آن صحه می‌گذارد، این است که محرومیت‌زدایی از مسیر خط‌مشی‌های مصوب پیگیری می‌شود و کیفیت طراحی و اجرا مستقیماً بر موفقیت برنامه‌ها تأثیر دارد. مطالعات موردی در کشورها و ایران نشان می‌دهد که حتی با منابع مالی کافی، بدون انسجام افقی (هماهنگی دستگاه‌ها و خط‌مشی‌های هم‌سطح) و عمودی (هم‌راستایی با اسناد بالادستی)، خروجی رضایت‌بخش نیست. عدم انسجام، با خط‌مشی‌های موازی یا متناقض، به اتلاف منابع و تداوم محرومیت منجر می‌شود. بنابراین، رفع ریشه‌های بی‌انسجامی شرط تحقق اهداف

^۱ Policy coherence^۲ The Organisation for Economic Co-operation and Development



محرومیت‌زدایی است. این رابطه‌ی علت و معلولی میان انسجام خطمشی‌ها و اثربخشی برنامه‌ها، تمرکز اصلی پژوهش حاضر است [۱۷، ۲۴].

غلبه‌ی رویکردهای صرفاً کمی و اقتصادی در خطمشی‌گذاری، به دلیل نادیده گرفتن ابعاد چندگانه‌ی محرومیت (به ویژه وجوه اجتماعی-فرهنگی آن)، نه تنها انسجام درونی و عمودی خطمشی‌ها را مختل می‌کند، بلکه تداوم محرومیت و ناکارآمدی برنامه‌های رفاهی را به همراه دارد [۲۷]. در مجموع، مطالعات جهانی بر رویکردهای چندبعدی و هماهنگ برای محرومیت‌زدایی موفق تأکید دارند، در حالی که فقدان انسجام (مانند تعارض خطمشی‌های زیست‌محیطی و اقتصادی) کارایی را کاهش می‌دهد. در ایران، ناهماهنگی نهادی، فقدان آمار دقیق و تضادهای قانونی موانع اصلی‌اند. این پژوهش با تمرکز بر آسیب‌شناسی خطمشی‌های محرومیت‌زدایی از سال ۱۳۸۵، انسجام درونی، افقی و عمودی را بررسی کرده و راهکارهایی ارائه می‌دهد. نبود مطالعه‌ی جامعی که این ابعاد را یکپارچه تحلیل کند، ضرورت تحقیق حاضر را برجسته می‌کند. همچنین مرور ادبیات و اسناد نشان می‌دهد که ناکارآمدی سیاست‌های محرومیت‌زدایی صرفاً ناشی از کمبود منابع یا ضعف اجرا نیست بلکه به میزان انسجام میان اهداف، نهادها، قوانین و اسناد بالادستی نیز وابسته است. هرچه این انسجام کمتر باشد احتمال موازی‌کاری، تعارض سیاست‌ها و کاهش اثربخشی برنامه‌های محرومیت‌زدایی افزایش می‌یابد. از این جهت انسجام خطمشی به عنوان یکی از پیش‌شرط‌های تحقق اهداف محرومیت‌زدایی مطرح می‌شود.

۳- روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش با رویکرد استقرایی در قالب طرح پژوهش کیفی انجام شده و از دو استراتژی اصلی بهره می‌گیرد: تحلیل محتوا و تحلیل مضمونی. برای پاسخ به سؤال اول پژوهش (ارزیابی انسجام خطمشی‌ها)، از تحلیل محتوای کیفی با رویکرد قیاسی استفاده شده است. چارچوب تحلیل، مدل بهارداچ و چهار شاخص کلیدی (تعدد نهادهای خطمشی‌گذار و مجری، پوشش ابعاد محرومیت، تناقضات خطمشی‌ها و همخوانی با اسناد بالادستی) است که در مبانی نظری تعریف شده‌اند. بر این اساس، قوانین و مقررات مرتبط از سال ۱۳۲۷ تاکنون بر اساس این شاخص‌ها و با استفاده از تکنیک تطبیق الگو^۱ تحلیل شدند تا میزان انسجام افقی و عمودی خطمشی‌ها مشخص شود. در مرحله نخست پژوهش، اسناد قانونی و سیاستی مرتبط با حوزه محرومیت‌زدایی به روش هدفمند گردآوری شدند. جامعه اسنادی شامل قوانین، سیاست‌های کلی، برنامه‌های توسعه، آیین‌نامه‌ها، مصوبات شورای عالی، اسناد راهبردی و سایر مقررات مرتبط با محرومیت‌زدایی از سال ۱۳۲۷ تا ۱۴۰۳ بود. اسناد از طریق پایگاه ملی قوانین و مقررات، روزنامه رسمی، درگاه مجلس شورای اسلامی، معاونت حقوقی ریاست جمهوری و پایگاه‌های رسمی دستگاه‌های اجرایی جستجو و بازیابی شدند. فرآیند جستجو با استفاده از کلیدواژه‌هایی نظیر «محرومیت‌زدایی»، «فقر»، «عدالت اجتماعی»، «توسعه منطقه‌ای»، «توسعه روستایی»، «مناطق محروم»، «رفع تبعیض»، «برخوردراری» و «توانمندسازی» انجام شد. پس از حذف اسناد تکراری و غیرمرتبط اسناد واجد شرایط وارد مرحله تحلیل

^۱ Pattern Matching

شد. ملاک انتخاب اسناد ارتباط مستقیم با سیاست‌های محرومیت‌زدایی، اعتبار حقوقی سند و تأثیر آن در سیاست‌گذاری کشور بود. پس از انتخاب اسناد، متن کامل آن‌ها وارد فرآیند تحلیل محتوای کیفی شد. واحد تحلیل، مواد، احکام و بندهای مرتبط با محرومیت‌زدایی بود. در مرحله کدگذاری باز مفاد بر اساس مضامین مرتبط با انسجام خط‌مشی کدگذاری و سپس در قالب مقوله‌های اصلی (انسجام درونی، افقی و عمودی) سازمان‌دهی شدند. در نهایت، الگوهای حاکم بر اسناد، هم‌پوشانی‌ها، تعارضات و خلاهای سیاستی استخراج و تفسیر شدند. شکل ۱ سیر خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی در ایران را از سال ۱۳۲۷ تا کنون نشان می‌دهد.



شکل ۱. سیر خط‌مشی‌های محرومیت زدایی در ایران

Figure ۱. Evolution of policies for the alleviation of deprivation in Iran.

برای پاسخ به سؤال دوم (شناسایی علل عدم انسجام و راهکارها)، از تحلیل مضمونی با رویکرد استقرایی و بر اساس مدل براون و کلارک (۲۰۰۶) استفاده شد. این مدل شامل شش گام است: ۱) آشنایی با داده‌ها، ۲) تولید کدهای اولیه، ۳) جستجوی مضامین، ۴) بازبینی مضامین، ۵) تعریف و نام‌گذاری مضامین و ۶) نگارش گزارش. داده‌های این بخش از مصاحبه‌های نیمه‌ساخت‌یافته با خبرگان گردآوری و تحلیل شد. مصاحبه‌ها به صورت نیمه‌ساختاریافته انجام شد. راهنمای مصاحبه بر اساس ادبیات پژوهش و اهداف تحقیق طراحی و پس از بررسی توسط چند نفر از متخصصان دانشگاهی اصلاح گردید. پرسش‌های اصلی پیرامون سه محور بود:

- چالش‌های موجود در انسجام خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی چیست؟
- مهم‌ترین عوامل ضعف انسجام خط‌مشی‌ها چیست؟
- راهکارهای ارتقای انسجام خط‌مشی‌ها چیست؟

مصاحبه‌ها به‌صورت حضوری و با هماهنگی قبلی انجام شد و مدت هر جلسه بین ۴۵ تا ۹۰ دقیقه بود. پیش از شروع هدف پژوهش تشریح و رضایت آگاهانه برای ضبط و استفاده پژوهشی اخذ گردید. محرمانگی اطلاعات و ناشناس ماندن مشارکت‌کنندگان در تمام مراحل پژوهش رعایت شد. تحلیل محتوای کیفی در این پژوهش با رویکرد قیاسی و مبتنی بر شاخص‌های مشخص (چارچوب بهارداچ و چهار شاخص کلیدی) به دنبال ارزیابی انسجام خط‌مشی‌ها بر اساس معیارهای تعیین‌شده است. این روش امکان سنجش وضع موجود انسجام را بر اساس مبانی نظری فراهم می‌کند. تحلیل مضمونی با رویکرد استقرایی و بدون پیش‌فرض اولیه به شناسایی علل عدم انسجام و راهکارهای ارتقای آن از دل داده‌های مصاحبه می‌پردازد. این روش امکان کشف ریشه‌ها و راه‌حل‌ها را از نگاه خبرگان فراهم می‌سازد. ترکیب این دو راهبرد روش‌شناختی به پژوهش امکان می‌دهد تا هم وضع موجود انسجام را بر اساس شاخص‌های نظری ارزیابی کند و هم ریشه‌ها و راه‌حل‌ها را از منظر خبرگان استخراج نماید. جامعه پژوهش شامل مدیران، کارشناسان و متخصصان دانشگاهی حوزه محرومیت‌زدایی بود. نمونه‌گیری به‌صورت هدفمند و با روش گلوله‌برفی آغاز شد و معیارهای انتخاب شامل داشتن مدرک کارشناسی ارشد، حداقل ۲ سال سابقه کاری مرتبط و اشتغال در نهادهای کلیدی بود. فرایند نمونه‌گیری تا اشباع نظری ادامه یافت که پس از مصاحبه سیزدهم حاصل شد اما برای اطمینان تا نفر پانزدهم تداوم یافت. در مجموع ۱۵ نفر (۱۲ مرد و ۳ زن) با سابقه کاری ۲ تا ۳۲ سال مصاحبه شدند. اطلاعات مشارکت‌کنندگان در شکل ۲ آمده و به‌منظور رعایت محرمانگی، تنها سمت آن‌ها ذکر شده است.

اطلاعات مشارکت‌کنندگان					
ردیف	کد مصاحبه‌شونده	تحصیلات	سمت	سابقه کار	
۱	A(آقا)	دکتری	مدیرکل معاونت اقتصادی وزارت اقتصاد و دارایی	۲ سال	
۲	B(آقا)	دکتری	رئیس گروه دفتر X وزارت اقتصاد و دارایی	۱۸ سال	
۳	C(آقا)	کارشناسی ارشد	معاون دفتر X وزارت اقتصاد و دارایی	۲۴ سال	
۴	D(آقا)	کارشناسی ارشد	معاون دفتر X وزارت اقتصاد و دارایی	۳۲ سال	
۵	E(خانم)	دکتری	رئیس گروه دفتر X وزارت اقتصاد و دارایی	۲۳ سال	
۶	F(آقا)	کارشناسی ارشد	معاون دفتر X وزارت اقتصاد و دارایی	۲۹ سال	
۷	G(آقا)	کارشناسی ارشد	رئیس گروه دفتر X وزارت اقتصاد و دارایی	۱۹ سال	
۸	H(آقا)	دکتری	رئیس دفتر حکمرانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	۷ سال	
۹	I(آقا)	دکتری	کارشناس وزارت کار، رفاه و تأمین اجتماعی	۹ سال	
۱۰	J(آقا)	دکتری	کارشناس دفتر X وزارت اقتصاد و دارایی	۱۷ سال	
۱۱	K(آقا)	دکتری	نماینده وزارت اقتصاد در بررسی صندوق‌های تأمین اجتماعی در سال ۹۸-۹۹	۱۰ سال	
۱۲	L(آقا)	دکتری	جانشین فرارگاه اشتغال‌زایی امیرالمؤمنین در کمیته امداد و دارای مسئولیت در نهاد برکت و خاتم الوصیا	۱۴ سال	
۱۳	M(خانم)	دکتری	کارشناس ارشد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	۴ سال	
۱۴	N(خانم)	کارشناسی ارشد	پژوهشگر ارشد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	۳ سال	
۱۵	O(آقا)	دکتری	مشاور معاون وزیر وزارت کار، رفاه و تأمین اجتماعی	۲۰ سال	

شکل ۲. اطلاعات مشارکت‌کنندگان

Figure ۲. Participant information.

سؤالات مصاحبه حول چالش‌ها، علل عدم انسجام و راهکارها طراحی شد. به منظور افزایش اعتبارپذیری و تاییدپذیری، کلیه‌ی مراحل تحلیل داده‌ها شامل استخراج کدهای اولیه، تشکیل دسته‌های مفهومی و استخراج مضامین به صورت مستند ثبت شد و در طول فرآیند تحلیل کدگذاری‌ها و دسته‌بندی‌های انجام‌شده به‌طور مستمر با استاد راهنما مورد بازبینی و بحث قرار گرفت.^۱ جهت اعتبار مطالعه و کنترل کیفیت مطالعه از معیارهای گوبا و لینکلن^۲ (۱۹۸۵) استفاده شد [۱]:

جدول ۱. ارزیابی اعتبار پذیری پژوهش

Table ۱. Assessment of research credibility

شاخص ارزیابی	شرح اقدامات
قابل قبول بودن (روایی)	تحلیل اسناد محرومیت‌زدایی (۱۳۲۷-۱۴۰۳)، انجام ۱۵ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته، طراحی پروتکل مصاحبه بر پایه ادبیات، خودبازبینی مستمر (بازخوانی مکرر داده‌ها، مقایسه و اصلاح کدها و بازنگری در تفسیرها توسط پژوهشگر) و تطبیق یافته‌ها با نظر خبرگان.
انتقال پذیری	معیارهای انتخاب خبرگان، ویژگی مشارکت‌کنندگان، نحوه انتخاب اسناد، فرآیند گردآوری داده‌ها و مراحل تحلیل محتوا و تحلیل مضمون به‌صورت شفاف گزارش شد تا امکان قضاوت درباره کاربردی‌پذیری یافته‌ها در مطالعات مشابه فراهم شود.
قابلیت اطمینان (پایایی)	استفاده از چک‌لیست کدگذاری، مستندسازی تمام مراحل تحلیل، ثبت تغییرات کدها و تصمیم‌های تحلیلی به‌گونه‌ای که فرآیند پژوهش قابل پیگیری و بازبینی باشد.
تأیید پذیری	تمامی اسناد، کدها، مضامین و مراحل تحلیل به‌صورت مستند نگهداری شد تا مسیر شکل‌گیری یافته‌ها قابل پیگیری باشد و ارزیابی مطالب توسط دو نفر متخصص دانشگاهی.

۴- یافته‌های پژوهش

بررسی عدم انسجام خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی:

تحلیل محتوای قوانین و مقررات حوزه محرومیت‌زدایی با استفاده از چهار شاخص کلیدی صورت پذیرفت. این تحلیل، که با بررسی اسناد قانونی و آیین‌نامه‌های مرتبط صورت گرفت، نشان‌دهنده فقدان انسجام ساختاری و کارکردی در خط‌مشی‌های این حوزه است. در ادامه، هر شاخص با جزئیات و مصادیق شرح داده می‌شود.

❖ تعدد نهادهای خط‌مشی‌گذار و مجری

بررسی اسناد از اصل ۴۳ قانون اساسی تا برنامه هفتم توسعه نشان می‌دهد که مسئولیت‌های خط‌مشی‌گذاری و اجرا در حوزه محرومیت‌زدایی میان نهادهای متعدد (بیش از ۱۸ نهاد) پراکنده شده و متولی اصلی مشخصی وجود ندارد. اصل ۴۳ قانون اساسی بر ریشه‌کنی فقر تأکید دارد اما نهاد مسئول را معرفی نکرده است. ماده ۲ قانون شورای عالی جهاد سازندگی (۱۴۰۰) بیش از ۱۸ نهاد را درگیر کرده که هماهنگی را دشوار ساخته است. برای نمونه بنیاد مسکن و جهاد کشاورزی در پروژه‌های روستایی موازی‌کاری می‌کنند.

^۱ Peer Debriefing

^۲ Guba & Lincoln

قانون برنامه ششم توسعه نیز نهادهای بودجه‌گیر را به تبعیت از نظام رفاه مکلف کرد اما فقدان هماهنگ‌کننده، به عملکرد مستقل دستگاه‌ها انجامید. این تعدد نهادها به موازی‌کاری، کاهش شفافیت، پراکندگی منابع و زمان‌بر شدن تصمیم‌گیری منجر شده است.

❖ پوشش تمام ابعاد محرومیت

خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی عمدتاً بر بعد اقتصادی (فقر درآمدی، اشتغال و مسکن) متمرکز بوده و از ابعاد دیگر (آموزشی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی) غفلت کرده‌اند. برنامه عمرانی اول (۱۳۲۷) بر مسکن و اشتغال تأکید داشت اما به محرومیت‌های آموزشی و اجتماعی توجه نکرد. قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴) امنیت شغلی و توزیع درآمد را هدف قرار داد اما به آموزش باکیفیت و مشارکت اجتماعی بی‌توجه بود. ماده ۱۱ قانون ساماندهی مسکن (۱۳۸۷) و برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۳) نیز عمدتاً بر تسهیلات مسکن و اشتغال خرد متمرکز بوده‌اند. این تمرکز بر علل فقر و غفلت از ریشه‌های عمیق‌تر (بی‌سواد و انزوای اجتماعی) باعث ناکارآمدی خط‌مشی‌ها شده است. برای نمونه در سیستان و بلوچستان کمبود مدارس بیش از درآمد مانع توسعه است.

❖ وجود تناقض در خط‌مشی‌ها

تناقضات متعددی در خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی وجود دارد که اثربخشی آن‌ها را کاهش داده است. ماده ۹۶ قانون تأمین اجتماعی افزایش دستمزد متناسب با تورم را الزامی می‌کند اما بودجه‌های سنواتی افزایشی کمتر (۲۰ درصد در مقابل تورم ۴۰ درصد) تعیین کرده‌اند. قانون هدفمندسازی یارانه‌ها (۱۳۸۸) با پرداخت یکسان یارانه به همه اقشار منابع را به غیرنیازمندان تخصیص داده است. ماده ۸۳ برنامه ششم بر توانمندسازی تأکید دارد اما تبصره ۱۴ بودجه، حمایت‌ها را به پرداخت‌های نقدی محدود کرده است. جزء ۱ تصویب‌نامه مناطق محروم (۱۳۸۸) تخصیص ۲ درصد درآمد نفتی را الزامی کرده اما بودجه‌های عمرانی به کلان‌شهرها اختصاص یافته است. این تناقضات، اعتماد عمومی را کاهش و توزیع منابع را ناکارآمد کرده است.

❖ همخوانی با اسناد بالادستی

خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی با اسناد بالادستی مانند قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام همخوانی ندارد. اصل ۴۳ قانون اساسی بر خودکفایی و منع انحصار تأکید دارد اما خط‌مشی‌های بانکی و بازار با آن در تضاد هستند. قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴) رفع عدم تعادل منطقه‌ای را هدف قرار داد اما تخصیص بودجه به کلان‌شهرها اختصاص یافت و مناطق محروم نادیده گرفته شدند. قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶) کاهش ۲۵ درصد آسیب‌های اجتماعی را هدف‌گذاری کرد اما افزایش حاشیه‌نشینی نشان‌دهنده عدم اجرای مؤثر است. ماده واحده قانون استفاده متوازن (۱۳۹۳) کاهش فاصله شاخص‌های توسعه را الزامی کرد اما تخصیص منابع به کلان‌شهرها و افزایش شکاف طبقاتی این هدف را نقض کرده است. این ناهمخوانی‌ها ضعف در تدوین و نظارت را آشکار می‌سازد.

یافته‌های حاصل از مصاحبه با خبرگان:

پژوهشگران با استفاده از داده‌های حاصل از مصاحبه دو هدف را دنبال می‌کردند: ۱- ارزیابی وضعیت انسجام خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی ۲- راهکارهای ارتقای انسجام خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی چالش‌های خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی در ایران. از ۱۵ مصاحبه، ۱۱۸ کد استخراج شد که در ۱۳ دسته مفهومی سازمان‌دهی شدند. جدول زیر چالش‌های شناسایی‌شده را به همراه کدها و فراوانی آن‌ها نشان می‌دهد:

جدول ۲. وضعیت انسجام خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی

Table ۲. Status of policy coherence in poverty alleviation policies

ردیف	دسته مفهومی	کد	فراوانی دسته مفهومی	شرح	بعد انسجام خط‌مشی
۱	تمرکز بر بعد اقتصادی فقر	A	۶	خط‌مشی‌ها عمدتاً به فقر مالی پرداخته و ابعاد آموزشی، فرهنگی، و اجتماعی را نادیده گرفته‌اند.	انسجام درونی
۲	تمرکز بر بودجه عمومی	B	۷	وابستگی به بودجه دولتی، کارایی را کاهش داده و توانمندسازی را محدود کرده است.	انسجام درونی
۳	مشخص نبودن حیطه فعالیت نهادها	C	۱۰	تعدد نهادها و موازی‌کاری، هماهنگی را مختل کرده است.	انسجام افقی
۴	نبود بانک اطلاعاتی معتبر	D	۹	فقدان داده‌های دقیق برای آمایش سرزمینی و ارزیابی عملکرد نهادها.	انسجام افقی
۵	مشخص نبودن خط‌مشی کلان	E	۵	نبود خط‌مشی مبنایی واحد، خط‌مشی‌ها را پراکنده کرده است.	انسجام عمودی
۶	دولتی بودن اقدامات	F	۸	تمرکز بر دولت، مشارکت بخش خصوصی و جامعه را کم‌رنگ کرده است.	انسجام افقی
۷	ناعدالانه بودن نظام توزیع	G	۸	خصیص منابع به کلان‌شهرها و ضعف نظام مالیاتی، محرومیت را تشدید کرده است.	انسجام درونی
۸	نگارش خط‌مشی‌های آرمان‌گرایانه	H	۶	خط‌مشی‌ها بدون گام‌های اجرایی واقع‌گرایانه تدوین شده‌اند.	انسجام درونی
۹	قوانین قدیمی و ناکارآمد	I	۱۴	قوانین متعارض و قدیمی، اجرا را پیچیده کرده‌اند.	انسجام عمودی
۱۰	مشخص نبودن متولی اصلی	J	۱۲	فقدان نهاد ناظر، پاسخگویی را کاهش داده است.	انسجام افقی
۱۱	سیاسی عمل کردن در اجرا	K	۱۴	تغییرات سیاسی و فشار گروه‌های ذینفع، اجرا را سلیقه‌ای کرده است.	انسجام عمودی
۱۲	عدم اجماع راجع به مبانی	L	۱۱	تفاوت دیدگاه‌ها، خط‌مشی‌گذاری یکپارچه را دشوار کرده است.	انسجام عمودی

ردیف	دسته مفهومی	کد	فروانی دسته مفهومی	شرح	بعد انسجام خط‌مشی
۱۳	عدم وجود فرهنگ صحیح	M	۳	ضعف فرهنگ‌سازی، مشارکت اجتماعی را محدود کرده است.	انسجام افقی

نتایج جدول ۲ نشان می‌دهد که چالش‌های شناسایی‌شده در سه بعد انسجام خط‌مشی قابل طبقه‌بندی هستند. در بعد انسجام درونی، ضعف در طراحی و محتوای خط‌مشی‌ها، از جمله تمرکز بر بعد اقتصادی فقر، وابستگی به بودجه عمومی، ناعادلانه بودن نظام توزیع و آرمان‌گرایی در تدوین خط‌مشی‌ها مشاهده می‌شود. در بعد انسجام افقی، چالش‌هایی نظیر همپوشانی وظایف نهادها، فقدان بانک اطلاعاتی مشترک، دولتی بودن اقدامات، نبود متولی واحد و ضعف فرهنگ مشارکت بیانگر نبود هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی است. همچنین، در بعد انسجام عمودی، نبود خط‌مشی کلان واحد، قوانین قدیمی و متعارض، مداخلات سیاسی و فقدان اجماع درباره مبانی سیاستی نشان‌دهنده ضعف در هم‌سویی خط‌مشی‌ها با اسناد و جهت‌گیری‌های کلان کشور است.

❖ راهکارهای انسجام‌بخشی به خط‌مشی‌های حوزه محرومیت‌زدایی

از مصاحبه‌ها، ۱۱۸ کد دیگر استخراج شد که در ۱۳ دسته مفهومی سازمان‌دهی شدند. جدول زیر راهکارهای پیشنهادی را نشان می‌دهد:

جدول ۳. راهکارهای انسجام‌بخشی به خط‌مشی‌های حوزه محرومیت‌زدایی

Table ۳. Strategies for harmonizing policies in the field of poverty alleviation

ردیف	دسته مفهومی	کد	فروانی دسته مفهومی	شرح
۱	توجه به تمام ابعاد محرومیت	A	۸	خط‌مشی‌گذاری چندبعدی برای رفع محرومیت‌های آموزشی، فرهنگی، و اجتماعی.
۲	فعال‌سازی مشارکت بین‌بخشی	B	۸	بهره‌گیری از بخش خصوصی و جامعه محلی برای افزایش کارایی.
۳	بازنگری حیطه سازمان‌ها	C	۹	کاهش موازی‌کاری با تعیین وظایف مشخص برای هر نهاد.
۴	ایجاد بانک اطلاعاتی معتبر	D	۸	زیرساختی برای آمایش سرزمینی و رصد عملکرد نهادها.
۵	تعیین خط‌مشی مبنایی	E	۷	انتخاب سند کلان برای هماهنگی خط‌مشی‌ها.
۶	بازطراحی نظام توزیع منابع	F	۱۳	اصلاح نظام مالیاتی و تخصیص عادلانه بودجه به مناطق محروم.
۷	تعیین متولی اصلی	G	۱۵	ایجاد نهاد فرا قوه‌ای برای هماهنگی و نظارت.
۸	تدوین خط‌مشی‌های واقع‌گرایانه	H	۸	طراحی خط‌مشی‌ها با گام‌های اجرایی قابل دسترس.
۹	تنقیح قوانین	I	۹	بازنگری و حذف قوانین قدیمی و متعارض.
۱۰	کاهش وابستگی به بودجه عمومی	J	۳	استفاده از سرمایه‌گذاری خصوصی و روش‌های نوین تأمین مالی.

ردیف	دسته مفهومی	کد	فراوانی دسته مفهومی	شرح
۱۱	لازم‌الاجرا بودن قوانین	K	۱۳	اجرای پایدار قوانین بدون تأثیر تغییرات سیاسی.
۱۲	اجماع‌سازی راجع به مبانی	L	۱۱	توافق بر تعاریف و اصول مشترک میان نهادها.
۱۳	فرهنگ‌سازی متناسب با ایران	M	۴	ترویج مشارکت و توانمندسازی با توجه به شرایط بومی.

نتایج تحلیل مضمون مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته نشان داد که راهکارهای پیشنهادی خبرگان صرفاً به اصلاح یک بخش از نظام محرومیت‌زدایی محدود نیست، بلکه طیفی از اصلاحات در سطوح تقنینی، نهادی، مدیریتی و فرهنگی را در بر می‌گیرد. در ادامه به منظور شفاف‌سازی فرآیند تحلیل و نشان‌دادن ارتباط میان داده‌های خام و نتایج نهایی، علاوه بر ارائه مضامین نهایی، نمونه‌هایی از کدهای اولیه و اظهارات مشارکت‌کنندگان نیز به همراه مضامین مربوطه گزارش می‌شود. بیشترین فراوانی کدها به تعیین متولی اصلی (۱۵ کد)، بازطراحی نظام توزیع منابع و لازم‌الاجرا بودن قوانین (هر کدام ۱۳ کد) اختصاص داشت که بیانگر تأکید خبرگان بر ضرورت ایجاد سازوکارهای حکمرانی یکپارچه، افزایش پاسخگویی و اجرای پایدار قوانین است. در مقابل کاهش وابستگی به بودجه عمومی (۳ کد) و فرهنگ‌سازی متناسب با ایران (۴ کد) اگرچه فراوانی کمتری داشتند، اما از دیدگاه مشارکت‌کنندگان به عنوان پیش‌نیازهای تحقق پایدار سایر اصلاحات مطرح شدند. همچنین بررسی مصاحبه‌ها نشان داد که اغلب مشارکت‌کنندگان، ایجاد یک نهاد فرابخشی یا متولی واحد را مهم‌ترین پیش‌شرط ارتقای انسجام خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی می‌دانند. برای نمونه، یکی از مشارکت‌کنندگان اظهار داشت: ضرورت وجود یک نهاد فراقوه‌ای و ناظر که تمامی نهادها خود را نسبت به آن پاسخگو بدانند و عملکرد خود را تحت نظارت آن احساس کنند، کاملاً ضروری است. همچنین مشارکت‌کننده دیگری تأکید کرد: نهادهای فعال در این عرصه باید به صورت گروهی و با همکاری فعالیت کنند و وجود یک نهاد پشتیبان برای هماهنگی فعالیت‌ها ضروری است. این دیدگاه‌ها نشان می‌دهد که از منظر خبرگان، ضعف هماهنگی نهادی یکی از مهم‌ترین موانع انسجام خط‌مشی‌ها است.

از سوی دیگر بخش قابل توجهی از خبرگان بر ضرورت اصلاح محتوای خط‌مشی‌ها تأکید داشتند. به اعتقاد آنان، سیاست‌های محرومیت‌زدایی باید تمامی ابعاد محرومیت را پوشش دهند، بر رفع ریشه‌های مسئله تمرکز کنند و متناسب با شرایط فرهنگی و اجتماعی ایران تدوین شوند. برای مثال، یکی از مشارکت‌کنندگان بیان کرد: سیاست‌های تدوین‌شده باید به تمام ابعاد فقر توجه کنند تا افراد به صورت پایدار از چرخه فقر خارج شوند. همچنین مشارکت‌کننده دیگری اظهار داشت: ایران بر اساس فرهنگ و پیشینه تاریخی خود نیازمند تدوین اصول و سیاست‌های محرومیت‌زدایی متناسب با شرایط بومی است. در مجموع، مضامین استخراج‌شده نشان می‌دهد که از دیدگاه خبرگان، ارتقای انسجام خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی مستلزم اصلاح هم‌زمان سه بعد انسجام است بدین معنا که در بعد انسجام درونی، سیاست‌ها باید جامع، واقع‌گرایانه و مبتنی بر تعریف مشترک از محرومیت باشند در بعد انسجام افقی، هماهنگی میان نهادها، ایجاد بانک اطلاعاتی مشترک و تعیین متولی واحد ضروری است و در بعد انسجام عمودی نیز تنقیح قوانین، اجرای



پایدار مقررات و هم‌سویی با اسناد بالادستی باید مورد توجه قرار گیرد.

۵- نتیجه‌گیری و پیشنهادها

هدف این پژوهش بررسی عدم انسجام خطمشی‌های محرومیت‌زدایی در ایران و ارائه راهکارهایی برای بهبود آن بود. با بهره‌گیری از تحلیل محتوای قوانین و مقررات و مصاحبه‌های نیمه‌ساخت‌یافته با ۱۵ نفر از خبرگان، به دو سؤال اصلی پژوهش پاسخ داده شد: (۱) خطمشی‌های محرومیت‌زدایی از منظر انسجام خطمشی چه وضعیتی دارند؟ (۲) راهکارهای ارتقای انسجام خطمشی‌های محرومیت‌زدایی در ایران چیست؟ یافته‌های پژوهش نشان داد که بخش مهمی از چالش‌های حوزه محرومیت‌زدایی در ایران ناشی از ضعف انسجام درونی، افقی و عمودی خطمشی‌هاست به همین جهت نوآوری پژوهش حاضر در تحلیل محرومیت‌زدایی از منظر انسجام خطمشی و تبیین نقش این سه بعد در ناکارآمدی سیاست‌ها و ارائه راهکارهای متناظر با آن‌هاست.

پاسخ به سؤال اول: انسجام خطمشی‌های محرومیت‌زدایی در ایران:

تحلیل محتوای قوانین بر اساس چهار شاخص کلیدی (تعدد نهادهای خطمشی‌گذار و مجری، پوشش ابعاد محرومیت، تناقضات قانونی و همخوانی با اسناد بالادستی) نشان داد که خطمشی‌های محرومیت‌زدایی در ایران از انسجام کافی برخوردار نیستند. تعدد نهادهای مسئول و نبود متولی مشخص موجب موازی‌کاری و ابهام در پاسخگویی شده است. همچنین تمرکز غالب قوانین بر بعد اقتصادی محرومیت، غفلت از ابعاد اجتماعی، فرهنگی و آموزشی، وجود تعارض میان برخی قوانین و بودجه‌های سنواتی و نیز عدم همسویی کامل با اسناد بالادستی، اثربخشی این خطمشی‌ها را کاهش داده است.

پاسخ به سؤال دوم: راهکارهای بهبود انسجام خطمشی‌ها:

تحلیل مصاحبه‌های خبرگان منجر به استخراج ۱۳ چالش و ۱۳ راهکار سیاستی شد. مهم‌ترین چالش‌ها شامل تمرکز صرف بر بعد اقتصادی فقر، تعدد و همپوشانی نهادها، نبود بانک اطلاعاتی معتبر، فقدان خطمشی‌مبنایی، ناعادلانه بودن نظام توزیع منابع، قوانین متعارض، نبود متولی مشخص، سیاسی شدن اجرا و فقدان اجماع بر مبنای خطمشی‌گذاری بود. در مقابل راهکارهای پیشنهادی بر خطمشی‌گذاری چندبعدی، تقویت مشارکت بین‌بخشی، بازتعریف وظایف نهادها، ایجاد نظام اطلاعاتی یکپارچه، تعیین خطمشی‌مبنایی، بازطراحی نظام توزیع منابع، تنقیح قوانین، کاهش وابستگی به بودجه عمومی، تقویت ضمانت اجرا، اجماع‌سازی و فرهنگ‌سازی متناسب با شرایط ایران تأکید دارند.

مقایسه یافته‌ها با سایر مطالعات:

یافته‌های پژوهش حاضر با مطالعات پیشین در ایران و جهان همسو است. عباسی و احمدی (۲۰۱۷) بر ضعف هماهنگی میان نهادها و نبود شاخص‌های روشن برای سنجش انسجام خطمشی تأکید کرده‌اند [۸]. همچنین کرمی (۱۴۰۱) ناهماهنگی میان نهادهای مسئول محرومیت‌زدایی را از عوامل اصلی هدررفت منابع دانسته است [۴]. در سطح بین‌المللی نیز گزارش‌های OECD نشان می‌دهند که خطمشی‌های ناهماهنگ، اثربخشی اقدامات دولت را کاهش داده و کشورها باید متناسب با ساختار نهادی خود سازوکارهای

انسجام‌بخش طراحی کنند [۲۴، ۲۰]. همچنین مطالعه گوئرو و کاستاندا (۲۰۱۸) نشان داد کشورهای که از هماهنگی نهادی و ثبات اولویت‌های توسعه‌ای برخوردارند، عملکرد موفق‌تری در انسجام خط‌مشی دارند، در حالی که تعدد نهادها و تغییرات مکرر اولویت‌ها به ضعف انسجام منجر می‌شود [۷]. یافته‌های این پژوهش نیز همین الگو را در حوزه محرومیت‌زدایی ایران تأیید می‌کند.

پیشنهادهای سیاستی برای بهبود انسجام خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی:

بر اساس یافته‌های پژوهش پیشنهادها بر ارتقای انسجام در سه بعد درونی، افقی و عمودی متمرکز است. نتایج نشان داد که فقدان سازوکار هماهنگی میان نهادهای مسئول، نبود بانک اطلاعاتی جامع، ناعادلانه بودن نظام توزیع منابع و تمرکز بیش از حد بر دولت از مهم‌ترین عوامل کاهش انسجام خط‌مشی‌ها هستند. به همین منظور پیشنهاد می‌شود سازوکار مناسبی برای هماهنگی و پاسخگویی میان دستگاه‌های متولی طراحی شود، سامانه‌ای یکپارچه برای ثبت و پایش اطلاعات محرومیت ایجاد گردد، تخصیص منابع بر اساس شاخص‌های چندبعدی محرومیت بازطراحی شود و در تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها از ظرفیت نهادهای محلی، سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی استفاده شود. همچنین ضروری است خط‌مشی‌ها علاوه بر بعد اقتصادی، ابعاد آموزشی، اجتماعی و فرهنگی محرومیت را نیز پوشش دهند. این پیشنهادها بر مبنای یافته‌های پژوهش ارائه شده و بر ارتقای انسجام خط‌مشی‌ها، نه صرفاً افزایش منابع یا ایجاد نهادهای جدید، تأکید دارند.

پیشنهاد برای پژوهش‌های آینده:

- ۱- توسعه شاخص‌های بومی سنجش انسجام خط‌مشی در حوزه محرومیت‌زدایی.
 - ۲- اندازه‌گیری کمی انسجام خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی.
 - ۳- نقش هر یک از نهادهای مسئول را به صورت مطالعه موردی بررسی کنند.
 - ۴- مقایسه انسجام خط‌مشی‌های محرومیت‌زدایی ایران با سایر کشورها.
- قدردانی نویسندگان.** نویسندگان از تمامی همراهان و همکارانی که در انجام این پژوهش مشارکت داشتند و نیز از داوران گرانقدر که با نظرات دقیق و پیشنهادهای مؤثر خود به بهبود این مقاله یاری رساندند، صمیمانه قدردانی می‌نمایند.

تعارض منافع. برای نویسندگان تعارض منافی وجود ندارد.

منابع مالی. از منابع مالی در انجام این پژوهش استفاده نشده است.

بیانیه هوش مصنوعی. در تدوین مقاله حاضر از هوش مصنوعی استفاده نشده است.

۶- منابع

- [۱] Raghfhar, H., Kordbacheh, H., & Pakniat, M. (۲۰۱۲). Poverty Traps in Iran's Natural Resource-Dependent Economy. *Journal of Economic Research (Pazhuheshname-ye Eghtesadi)*, ۱۲(۴۵), ۱۴۳-۱۷۱. [In Persian]
- [۲] Raeit Pisheh, S., Ahmadi Kahnali, R., & Abbasnejad, T. (۲۰۱۶). Applying the Meta-Synthesis Qualitative Approach to Present a Comprehensive Model for Supply Chain Sustainability Assessment. *Modern Research in Decision Making*, ۱(۱), ۱۳۹-۱۶۶. [In Persian]
- [۳] Mirpanji, S. M. M. (۲۰۲۵). Identifying Deprived Areas (۲): A History of Studies on Identifying Deprived Areas in Iran. *Monthly Expert Reports of the Research Center of the Islamic Consultative Assembly*, ۳۳(۸), e۲۱۱۲۳. doi: ۱۰.۲۲۰۳/report.mrc.۲۰۲۵.۱۴۰۴.۳۳.۸.۲۱۱۲۳ [In Persian]
- [۴] Karami, F. (۲۰۲۲). Analysis of the ۲۰۲۲ national budget bill (No. ۴۴): Deprivation alleviation sector. Center for Parliamentary Research, Islamic Consultative Assembly. <https://sid.ir/paper/۱۰۴۸۶۳۰/fa> [In Persian]
- [۵] Center for Parliamentary Research. (۲۰۲۱). Poverty status and characteristics of the poor in the past decade (۱۳۹۰'s). Economic Studies Group (Macro and Modeling). Islamic Consultative Assembly. https://report.mrc.ir/article_۹۴۳۷_۹۳۱۶۸c۲a۸۲dad۵ba۷۶۷b۶۹۸۳۴۵b۴۲۴d۰.pdf [In Persian]
- [۶] Heidari, R., & Farajollahi, M. (۲۰۱۰). Introducing a new index for assessing urban deprivation to develop supportive programs aligned with subsidy targeting. *Urban Economics*, (۸), ۱-۲۰. <https://www.ensani.ir/fa/article/۲۴۴۰۸۸> [In Persian]
- [۷] Guerrero, O. A., & Castañeda Ramos, G. (۲۰۱۸). Quantifying the Coherence of Development Policy Priorities. arXiv:۱۹۰۲.۰۰۴۳۰. <https://doi.org/۱۰.۴۸۵۵۰/arXiv.۱۹۰۲.۰۰۴۳۰>
- [۸] Abbasi, T. and Ahmadi, H. (۲۰۱۷). Developing a Model to Measure the Cohesion of Policies in the Science, Research and Technology Area in Iran. *Iranian Journal of Public Policy*, ۳(۲), ۱۱۷-۱۳۳. doi: ۱۰.۲۲۰۵۹/ppolicy.۲۰۱۷.۶۲۸۳۲ [In Persian]
- [۹] Mohammadpour, A. (۲۰۱۰). Quality assessment in qualitative research: Principles and strategies for validation and generalizability. *Social Sciences Quarterly*, ۱۷(۴۸), ۷۳-۱۰۷. doi: ۱۰.۲۲۰۵۴/qjss.۲۰۱۰.۸۷۴ [In Persian]
- [۱۰] Rezvani, B., Salmani, M., & Qarni Arani, Z. (۲۰۱۱). Analysis of factors affecting the participatory pattern of rural development, case study: Hablehroud watershed. *Human Geography Research*, ۴۲(۶۹), ۶۷-۸۶. <https://www.ensani.ir/fa/article/۲۶۰۸۷۶> [In Persian]
- [۱۱] Chambers, R., & Conway, G. (۱۹۹۱). Sustainable rural livelihoods: Practical concepts for the ۲۱st century (IDS Discussion Paper No. ۲۹۶). Institute of Development Studies. https://opendocs.ids.ac.uk/articles/report/Sustainable_rural_livelihoods_practical_concept_s_for_the_۲۱st_century/۲۶۴۷۳۵۱۰/۱?file=۴۸۲۳۲۹۰۶
- [۱۲] Soja, E. W. (۲۰۱۰). Seeking Spatial Justice. University of Minnesota Press. ISBN: ۱۴۵۲۹۱۵۲۸۸
- [۱۳] Firoozabadi, A., & Shahi, K. (۲۰۲۲). Deprivation alleviation in the school of Imam Ali (AS). Paper presented at the National Conference on Management and Entrepreneurship in the School of Martyr Haj Qasem Soleimani (Focus on Deprivation Alleviation in Jazmou Region). SID. <https://sid.ir/paper/۱۰۶۵۲۱۶/fa> [In Persian]

- [۱۴] Schady, N., Fiszbein, A., Ferreira, F. H. G., Keleher, N., Grosh, M., Olinto, P., & Skoufias, E. (۲۰۰۹). Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. World Bank Policy Research Report. <http://hdl.handle.net/10986/2597>
- [۱۵] Sen, A. (۱۹۹۹). Development as Freedom. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/development-as-freedom-9780192893307>
- [۱۶] Salari, A., Zayandehroudi, M., & Jalaei, S. A. (۲۰۲۴). Analytical Investigation of Multidimensional Poverty in Urban and Rural Areas. Geography and Regional Planning, ۱۴(۱), ۱-۱۴. doi: ۱۰.۲۲۰۳۴/jgeoq.۲۰۲۴.۳۳۲۳۲۴.۳۵۹۶ [In Persian]
- [۱۷] United Nations. (۱۹۹۸). Statement of commitment for action to eradicate poverty (ECOSOC/۵۷۵۹). <https://press.un.org/en/1998/19980520.eco5759.html>
- [۱۸] Platjouw, F. M., Trubbach, S., Friedrich, L., Sander, G., Boteler, B., Passarello, C., & Kyrönviita, J. (۲۰۲۵). Handbook on Policy Coherence – An easy guide to assess and understand policy coherence. CrossGov Deliverable ۴.۲. doi: ۱۰.۵۲۸۱/zenodo.۱۵۵۵۱۱۱۶
- [۱۹] UNDP (United Nations Development Programme). (۲۰۲۳). ۲۰۲۳ Global Multidimensional Poverty Index (MPI): Unstacking global poverty: Data for high impact action. New York.
- [۲۰] OECD (۲۰۱۹). Policy Coherence for Sustainable Development ۲۰۱۹: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/a90f801f-en>.
- [۲۱] Mohammadi, E., Azar, A., Gholipour, R., Alvani, S. M., & Komijani, A. (۲۰۲۱). Designing a Comprehensive Model of Privatization and Divestiture of State-Owned Enterprises in Iran with a Policy-Making Approach... (e۴۰). Management Research in Iran, ۱۵(۴), e۴۰. [In Persian]
- [۲۲] Danaeifard, H., Saghafi, E., & Mashbaki, A. (۲۰۲۱). Public Policy Implementation: Investigating the Role of Rationality in the Policy Formulation Stage. Management Research in Iran, ۱۴(۴), ۷۹-۱۰۶. [In Persian]
- [۲۳] Maile, S. (۲۰۰۸). Policy coherence: Meanings, concepts and frameworks. In S. Maile (Ed.), Education and poverty reduction strategies: Issues of policy coherence (pp. ۱-۱۸). HSRC Press. <http://hdl.handle.net/20500/11910/5183>
- [۲۴] OECD (۲۰۲۳). Driving Policy Coherence for Sustainable Development: Accelerating Progress on the SDGs. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/a7cb4aa1-en>.
- [۲۵] Huttunen, S., Kivimaa, P., & Virkamäki, V. (۲۰۱۴). The need for policy coherence to trigger a transition to biogas production. Environmental Innovation and Societal Transitions, ۱۲, ۱۴-۳۰. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2014.04.002>
- [۲۶] Ashoff, G. (۲۰۰۵). Enhancing policy coherence for development... (No. ۱۱). Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_11.pdf
- [۲۷] Azizi, M., Azar, A., & Dehghan Nayeri, M. (۲۰۲۰). Participatory Decision-Making in the Post-COVID-۱۹ Era. Modern Research in Decision Making, ۵(۲), ۱۶۵-۱۹۲. [In Persian]