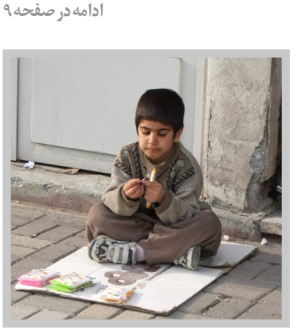


## چرا فقرزدایی پیچیده شده است؟

برای مواجهه با مسئله فقر و در ادامه تلاش برای فقرزدایی، ابتدا باید به این سوال پاسخ داد که حد و حدود فقر چیست، چه حوزه‌هایی را در بر می‌گیرد و از چه جهاتی باید ریشه‌کنی فقر دنبال شود؟ برای بررسی مسئله فقر نمی‌توان به شرایط حاکم بر کشور و وضعیت اقتصادی-سیاسی بی‌توجه بود و فقط به تحلیل‌های اقتصادی-اجتماعی برخاسته از تئوری‌هاتکیه کرد. آمارهای چند ماه اخیر از گسترش فقر در ایران و افزایش بیش از ۵۰ درصدی افرادی که زیرخط فقر هستند، بسیار نگران‌کننده است و همت و توجه ویژه سیاست‌گذاران را به مشکل معیشتی مردم می‌طلبد. آسیب‌شناسی گسترش فقر در ماه‌های اخیر، گام اول در ارائه سیاست‌های کارآمد برای جلوگیری از گسترش فقر و فقرزدایی است. تا زمانی که ناهنجاری‌هایی که سبب این بیماری شده‌اند شناسایی نشوند، هر اقدامی فقط در حکم قرض مُسکن برای بیمار خواهد بود که جنبه درمانی هم ندارد.

مطالعه کارایی تاریخچه سیاست‌های فقرزدایی اجرا شده در ایران از دوران پیش از انقلاب تاکنون، نشان می‌دهد که متأسفانه روند مطلوبی طی زمان برای رفع فقر در کشور طی نشده و اساسا برنامه جامع و مدونی که در راستای فقرزدایی و توجه‌ویژه به همه‌ریشه‌های فقر باشد، وجود نداشته است. از سوی دیگر، یک مورد بسیار مهم در مسئله آسیب‌شناسی برنامه‌های فقرزدایی در ایران، مسئله عدم تهدد و پایبندی به اجرای برنامه‌های مصوب است. همچنین تعدد نهادهای متولی فقرزدایی و نبود مسئول ملی در حوزه فقر، یکی دیگر از عوامل موفق نبودن سیاست‌های فقرزدایی تاکنون در ایران است. یکی از مشکلات ساده، ولی حاد کشور در زمینه فقر که از بستر حاکم بر سیاست‌گذاری برخاسته است، نبود آمارها و استانداردهای واحد و متنق برای تعریف فقر است، بنابراین اقدام اول برای شناسایی فقیر، تعریف خطفقر است. بر اساس تعاریف بین‌المللی، خطفقر با درآمد روزانه بر اساس دلار محاسبه می‌شود و در جایی که به علت نوسانات زیاد اقتصاد نمی‌توان به عددی برای تعریف خطفقر رسید، اولین گام را نمی‌توان موفق طی کرد. طبق تعاریفی که در ایران در برخی پژوهش‌ها مرسوم است، اغلب مصرف‌خانواری به‌عنوان تقریبی از درآمد درنظر گرفته می‌شود. در این روش سیدی که شامل اقلام اساسی برای نیازهای اساسی فرد است، لحاظ شده و ارزش پولی این سبد خطفقر را مشخص می‌کنند. در اینجا متأسفانه با‌رهم به دلایل نوسانات قیمتی زیاد در چند ماه اخیر، نمی‌توان به عددی برای نمایه خطافقر دست یافت. حال اگر یک گام جلوتر لحاظ شود با این پیش‌فرض که خطافقر و تعداد افرادی که در آن تعریف می‌گنجند کاملاً مختصر است، سوال بعدی این خواهد بود که سیاست‌گذار چه سیاستی را باید برای رفع معضل فوق در پیش بگیرد؟

سیاست‌گذار ابتدا باید برنامه‌ای ملون برای رفع نیازهای اساسی خانواری جلوگیری از ایجاد اثرات ثانویه فقر بر افراد داشته باشد. برنامه پرداخت یارانه‌ها که در اهداف با این رویکرد تعریف شده بود، اما به دلیل نبود هدفمندی خاص در تخصیص، به‌عنوان تقسیم مبلغی برای همه بود، برنامه قابل اتکایی برای رفع فقر نیست و نمی‌تواند باشد. از سوی دیگر، دولت هنوز موفق به هدف‌گذاری خانوارهای دهک‌های مشخص و حذف کامل دهک‌های بی‌نیاز از دریافت یارانه نشده و افزایش مبلغ یارانه توزیعی کنونی بیشتر بار مالی اضافت‌تری را به دولت تحمیل می‌کند و نمی‌تواند به‌عنوان راه‌حل در نظر گرفته‌شود.



## مبارزه با فقر در سیاست‌های حمایتی و بیمه‌ای

مدیرعامل صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر با بیان اینکه برنامه‌های توسعه‌ای احکامی برای مبارزه با فقر دارند، گفته است: «در برنامه چهارم توسعه برای انواع سه‌گانه فقر (شدید، مطلق و نسبی) بسته‌های سیاستی مناسب پیش‌بینی شده است.» به گفته محمدرضا واعظ‌مهروی، سیاست‌های بخش حمایتی، عمدتاً متوجه خطفقر شدید می‌شود و گسترش بیمه‌های پایه نیز برای توانمندسازی کسانی است که در بین خطفقر شدید و خطفقر مطلق قرار دارند. وی پیگیری سیاست‌های مالیاتی که منجر به توزیع عادلانه درآمدها و برنامه‌های بازتوزیعی می‌شود را در بهبود خطفقر نسبی موثر دانسته است.

## ۸۰ | کتیبه نو



۹ ماه از اعتراضات دی‌ماه ۹۶ گذشته و صدای فقرا و تهی‌دستان، دیر، اما بیشتر شنیده می‌شود، چرا که بیشتر در باره آنان گفته می‌شود. درباره آمار فقرا و تهی‌دستان و اساساً ملاک‌های فقر در ایران، بحث‌ها فراوان است، اما دست‌کم احمد میدری، معاون رفاه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی معتقد است که امروزه ۱۸ تا ۳۵ درصد جمعیت ایران زیر خطفقر هستند، در حالی که این میزان در دوره‌های گذشته بین ۱۴ تا ۱۸ درصد بوده است. چرا تعداد جمعیت فقیر و تهی‌دست ایران افزایش یافت، آن هم در حالی که همه اجزای ساخت سیاسی، خود را مدافع نیازمندان معرفی می‌کنند؟ چنین کژتابی، چرا و به چه طریقی اتفاق افتاد؟ راه‌های کشیدن ترمز فقر چیست و آیا می‌توان قطار تولید فقر در ایران را به عقب بازگرداند؟ برای پاسخ به این پرسش، دیدگاه اقتصاددانان را جویا شدیم، چهره‌هایی از طیف‌های مختلف که با وجود تفاوت مشرب فکری و تحلیل اقتصادی، بیش و بیش از هر چیزی، نظام تصمیم‌سازی و فرایندهای سیاسی را موثرترین عامل برای ایجاد فقر و متعاقب آن، تحول و توزیع در ساخت قدرت را مهم‌ترین عامل جلوگیری از تولید آن می‌دانند.

### ■ راغفر: سیاست‌های عمومی و تولید فقر

حسین راغفر، اقتصاددان و استاد دانشگاه الزهرا، از جمله این چهره‌هاست که سیاست‌های بخش عمومی، نظام اجتماعی یا به تعبیر دیگر، نظام سیاست‌های اجتماعی را مسئول شکل‌گیری فقر در جامعه می‌داند و معتقد است که افزایش نابرابری‌های ناموجه، فرصت‌های نابرابر را در جامعه توزیع می‌کند که به نوبه خود، زمینه بازتولید فقر را فراهم می‌کند.

وی با اشاره به تجربه کشورهای که از نظر منابع طبیعی فقیر، اما یکی از ثروتمندترین کشورهای جهان هستند، فقر را یک مسئله ساختاری و محصول نظام اجتماعی دانست و گفت: «کشور ما هم یکی از ثروتمندترین کشورها در زمینه منابع طبیعی است، اما چنین وضعی دارد، این نشان می‌دهد که سیاست‌های بخش عمومی، نظام اجتماعی یا نظام سیاست‌های اجتماعی مسئول شکل‌گیری فقر در جامعه است.» به باور راغفر، در ایران، سیاست‌های بخش عمومی منجر به افزایش نابرابری در جامعه می‌شود و این افزایش نابرابری‌های ناموجه، به نوبه خود فرصت‌های نابرابر را در جامعه توزیع می‌کند.

وی با بیان اینکه در این شرایط، طبیعی است که گروهی برخوردار می‌شوند، اظهار کرد: «این برخورداری به این دلیل اتفاق می‌افتد که منابع محدود است و این گروه که بخش قلیلی از جامعه را تشکیل می‌دهند، از فرصت‌ها بهره می‌برند و گروه بزرگی محروم می‌شوند و به این ترتیب، نابرابری منجر به افزایش فقر در جامعه می‌شود.» او با بیان اینکه شدت فقر به این بستگی دارد که فقرا یا گروه‌های پایین درآمدی در درون خود، چگونه مورد تبعیض قرار می‌گیرند یا چگونه صدای آنان شنیده نمی‌شود، اضافه کرد: «مسائلی از این دست سبب بازتولید فقر شده و باعث می‌شود فقر از نسلی به نسل دیگر منتقل شود و به این ترتیب در درازمدت ما با گروه بزرگی از جمعیت مواجه خواهیم بود که از ظرفیت‌های عمومی محروم مانده‌اند، تحصیلات مناسبی ندارند و نمی‌توانند خدمات مناسبی داشته باشند.»

این اقتصاددان با اشاره به اینکه کودکان بزرگ‌شده در چنین بخش‌هایی از جامعه، وقتی بزرگ می‌شوند، نمی‌توانند به فرصت‌های شغلی مناسب دست یابند، ادامه داد: «بنابراین فرزندان چنین خانواده‌ها و گروه‌های جمعیتی هم فقیر خواهند شد و به این ترتیب فقر، نسلی می‌شود و از نسلی به نسل دیگر منتقل می‌شود.» راغفر معتقد است که با انتقال نسلی فقر، ساخت موجود هم خود را حفظ می‌کند، به این معنی که برخوردارها کماکان در

موقعیت‌های برخوردار قرار می‌گیرند و محرومان کماکان در موقعیت‌های توام با محرومیت و این همان بازتولید فقر است. از راغفر پرسیده شد، منظور از «سیاست‌های اجتماعی» چیست، آیا چیزی همچون سیاست‌های تعدیل دولت هاشمی رفسنجانی یا رویکرد پوپولیستی احمدی‌نژاد را مدنظر دارد؟ وی در پاسخ، با بیان اینکه منظور سیاست‌هایی است که نابرابری در توزیع و دستیابی به فرصت‌ها را به‌وجود می‌آورند، گفت: «در واقع این ساختار قدرت است که فرصت‌ها را تولید و توزیع می‌کند، ضمن اینکه در کشور ما، سیاست‌های اقتصادی در

دوره‌های مختلف چندان فرقی با هم ندارند و همگی سیاست‌های تعدیل ساختاری را اجرا کردند، ولو شعارهایشان متفاوت بوده باشد.»

وی با بیان اینکه این سیاست‌های اقتصادی عملاً یکسان، فرصت‌های نابرابری تولید کرده است، اضافه کرد: «فرصت‌ها بر اقتصاد و بازار مبتنی است، یعنی کسانی که قدرت خرید دارند، می‌توانند هر چیزی را بخرند، اما کسانی که قدرت خرید ندارند، هیچ چیز نمی‌توانند بخرند، بنابراین در این نظام بازار، فرصت دسترسی و رشد عملاً

به‌صورت نابرابری توزیع می‌شود.»

این اقتصاددان با اشاره به اینکه نظام تصمیم‌گیری‌های اساسی مانند نرخ ارز، برندگان و بازندگانی دارد، ادامه داد: «همه این تصمیم‌ها در نهایت قوانین و مقرراتی است که نظام تصمیم‌گیری اتخاذ می‌کند و نه صنف و بخش دیگری.»

راغفر در پاسخ به اینکه ساخت سیاسی در چه صورتی به نفع رفع فقر تصمیم خواهد گرفت، گفت: «برای این منظور، باید ساخت اجتماعی قوی شود، نهادهای مدنی در جامعه رشد کند، رسانه‌های آزاد، احزاب سیاسی مستقل و سازمان‌های مردم‌نهاد گسترش یابند و امکان حضور فعال در عرصه اجتماعی و سیاسی داشته باشند، در این صورت، این نهادهای اجتماعی می‌توانند زمینه‌های تشکل و بسیج افکارعمومی به نفع یا علیه برخی سیاست‌ها را به‌دنبال داشته باشند.»

وی معتقد است، اگر این ظرفیت‌ها در کشورها بسته شود، جوامع با انسداد سیاسی روبه‌رو می‌شوند که در این صورت، باید انتظار انفجارهای اجتماعی به اشکال مختلف را داشت که البته در مواردی، این انفجارها می‌توانند فشارهایی را بر دولت‌ها به‌منظور تصحیح حرکت آن‌ها ایجاد کنند.



تهی‌دستان و فقرا باید نمایندگان راستین خود را به نهادهای تصمیم‌گیر همچون مجلس بفرستند تا با مصوبات و تصمیم‌های خود، راه‌مه‌ار فقر را هموار کنند.

### ■ تقوی: بازتوزیع ثروت

مهدی تقوی، استاد سابق دانشگاه علامه طباطبائی، بازتوزیع ثروت و اخذ مالیات‌های واقعی را موثرترین راه برای مقابله با فقر و رفع تبعیض دانست. وی خواستار توجه به تجربه کشورهای توسعه‌یافته در این‌باره شد و گفت: «در نظام اقتصادی انگلستان تا پیش از روی کار آمدن خانم مارگارت تاچر، اساساً فقیر به آن صورت وجود نداشت، دلیل این امر هم گرفتن مالیات‌های گسترده از ثروتمندان و توزیع آن، نه به‌صورت مستقیم، بلکه به‌صورت

سیاست‌های حمایتی و بیمه‌ای برای همه مردم بود.» تقوی با تأکید بر اینکه در انگلستان آن زمان، از درآمد ثروتمندان مالیات‌های بالا کسب می‌شد، اضافه کرد: «با بازتوزیع درست و بهینه درآمدهای عمومی از این محل، می‌دیدیم که سیاست‌های رفاهی و حمایتی نسبت به اقشار مختلف جامعه به‌درستی اجرا می‌شد، چنانکه در همین دوره، تحصیل در دانشگاه برای همه جمعیت این کشور رایگان بود، همچنین ارائه خدمات درمانی برای بخش وسیعی از جامعه رایگان بود.» این اقتصاددان ضمن سرمایه‌دارانه خواندن اقتصاد انگلستان، نوع سرمایه‌داری این کشور با سایر

اقتصادها را متفاوت توصیف کرد و افزود: «سرمایه‌داری در انگلستان در گذشته، به‌نوعی در خدمت نیازمندان بود و مانع از آن می‌شد که تهی‌دستان در این کشور تهی‌دست‌تر شده و فشار بیشتری را متحمل شوند.»

تقوی با بیان اینکه در ایران هم باید این سیاست اجرا شود، ادامه داد: «اما در ایران، درصورتی این اتفاق خواهد افتاد که همانند کشورهای اروپایی یا دیگر کشورهای پیشرفته، سیاستمداران در احزاب و طی یک فرایند طولانی‌مدت و بطئی، رشد یافته و پاسخ‌گو و کارآمد شده باشند. در این صورت است که این سیاستمداران، در کنار پاسخ‌گویی، تصمیم‌هایی اتخاذ و سیاست‌هایی را طراحی و اجرا خواهند کرد که منافع درازمدت ملت و کشور را به‌دنبال داشته باشد.» وی خاطرنشان کرد: «اما در ایران، شخصی رئیس‌جمهور می‌شود که نه فقط در هیچ حزبی نبوده است، بلکه اساساً

احزاب را به کناری نهاد و مانع فعالیت آنان شود و سیاست‌های اقتصادی نیز دیدیم که با چه میزان تورمی دولت را به‌بعد از خود واگذار کرد که اساساً خود تورم، یکی از دلایل تولید و توزیع فقر در ایران است.» تقوی ادامه داد: «همچنین با سیاست‌های او بود که نرخ رشد در ایران حدود سه‌درصد منفی شد، این نرخ رشد به‌معنای عدم تولید و یا میزان رفتن مشاغل گسترده است و

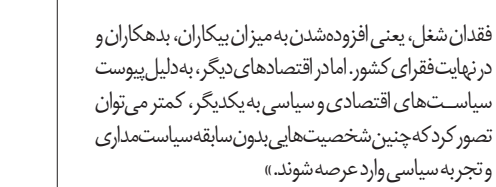
مدیرعامل صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر با بیان اینکه برنامه‌های توسعه‌ای احکامی برای مبارزه با فقر دارند، گفته است: «در برنامه چهارم توسعه برای انواع سه‌گانه فقر (شدید، مطلق و نسبی) بسته‌های سیاستی مناسب پیش‌بینی شده است.» به گفته محمدرضا واعظ‌مهروی، سیاست‌های بخش حمایتی، عمدتاً متوجه خطفقر شدید می‌شود و گسترش بیمه‌های پایه نیز برای توانمندسازی کسانی است که در بین خطفقر شدید و خطفقر مطلق قرار دارند. وی پیگیری سیاست‌های مالیاتی که منجر به توزیع عادلانه درآمدها و برنامه‌های بازتوزیعی می‌شود را در بهبود خطفقر نسبی موثر دانسته است.

## ویس‌شتره

سیاست اجتماعی

# مردم باید عدالت را احساس کنند

## کارشناسان اقتصادی و رفاهی در پی پاسخ این سوال هستند که چطور باید از فقر عبور کرد و مهم‌تر اینکه فقر چطور در ایران ریشه دوانده است؟



فقدان شغل، یعنی افزوده‌شدن به میزان بیکاران، بدهکاران و در نهایت فقرای کشور.
امادار اقتصادهای دیگر، به دلیل پیوست سیاست‌های اقتصادی و سیاسی به یکدیگر، کمتر می‌توان تصور کرد که چنین شخصیت‌هایی بدون سابقه سیاستمداری و تجربه سیاسی وارد عرصه شوند.»

### ■ خبرخواهان: نفوذ تهی‌دستان در ساخت قدرت

راه‌حل جعفر خبرخواهان هم از سیاست می‌گذرد. او معتقد است، تهی‌دستان و فقرا باید نمایندگان راستین خود را به نهادهای تصمیم‌گیر همچون مجلس بفرستند تا با مصوبات و تصمیم‌های خود، راه مه‌ار فقر را هموار کنند. او ابتدا به این نکته اشاره کرد که تا ۳۰ سال پیش همه کشورها به یک نسبت فقیر بودند، اما از ۲۰۰ سال گذشته است که تعدادی از کشورها توسعه‌یافته شده و وضع بهتری یافتند، سایر کشورها نیز در دهه‌های اخیر، توانستند متوسط درآمدهای خود را افزایش دهند. این استاد دانشگاه با بیان اینکه بخش عمده‌ای از میزان فقر در جامعه، به خدمات دولت که باید به همه ارائه شود بازمی‌گردد، تصریح کرد: «منظور این است که نوع توزیع فرصت‌ها و خدمات از سوی دولت‌ها، به‌ویژه به گروه‌های حاشیه‌ای مانند زنان یا اقلیت‌های قومی و مذهبی که در حاشیه هستند، موجب فقیرترشدن آنان می‌شود.»

وی معتقد است که اگر این گروه‌های حاشیه‌ای، اعم از گروه‌های اقتصادی یا زنان و اقلیت‌ها به حداقلی از خدمات دسترسی داشته باشند، خدماتی مانند آموزش و بهداشت، خانواده‌های نیازمند بیشتری بخت آن را خواهند داشت تا تحرک طبقاتی و تحرک اقتصادی را تجربه کنند.

خبرخواهان، رقابتی شدن و بدون انحصار بودن نظام اقتصادی را از دیگر راه‌های مقابله با فقر توصیف کرد و افزود: «در این رویکرد انتظار می‌رود قوانین کشور اجازه دسترسی و ورود به همه مردم به فعالیت‌های اقتصادی را

بدهد، نه اینکه به نام و صورت مجوز و امتیازهای مختلف، گروهی که دارای ارتباط هستند برخوردار شوند و دیگران نفع و بهره‌ای از این فرصت‌ها نبرند.» این اقتصاددان در پاسخ به اینکه آیا معتقدید عملکرد نظام سیاسی به تولید فقر منتهی می‌شود، اظهار کرد: «باید شرایط به‌گونه‌ای باشد که طبقات ضعیف هم بتوانند نمایندگان واقعی خود را به مجلس قانون‌گذاری بفرستند تا مراقبت کنند سازمان‌ها و موسسات مختلف به نفع یک اقلیت تصمیم نگیرند و اداره‌ها و وزارتخانه‌های دولتی به‌صورتی عمل نکنند که گروه خاصی برخوردار شوند و

محرومیت بقیه تداوم یابد.»

وی در نهایت، بازتوزیع قدرت را یکی از راه‌های اصلی مهار فقر و جلوگیری از بازتولید آن دانست و تأکید کرد: «منظور از بازتوزیع در قدرت، سهیم‌شدن همه اقشار و گروه‌ها در قدرت است و اینکه با حضور نمایندگان واقعی همه بخش‌های جامعه، در مراکز قدرت، تصمیم‌ها به نفع فقرا اتخاذ شود.» خبرخواهان در پاسخ به اینکه در یک نظام بودجه‌ریزی، کمک به فقرا چگونه فهمیده می‌شود نیز گفت: «وقتی می‌گوییم باید نمایندگان گروه‌های محروم و فراموش‌شده در مجلس باشند، به این معنی است که تنها با حضور این افراد و جریان‌هاست که هنگام بودجه‌ریزی، به نیازهای مقطعی مانند تغذیه و بهداشت و نیازهای بلندمدت مانند اشتغال تهی‌دستان کمک می‌شود.» او در عین حال، ارائه آموزش و مهارت به افراد را یکی از شیوه‌های موثر برای جذب آنان به بازار کار دانست و افزود: «مسئله اصلی آن است که در نهایت، نظام سیاسی به‌گونه‌ای تعریف شود که دسترسی یک اقلیت محدود و افراد صاحب‌نفوذ برچیده شده و همه در نظام‌گزینش دیده شوند.» این اقتصاددان، در پایان این را هم گفت که در ایران امروز از میزان فقر مطلق کاسته شده است، به این معنی که مردم از امکانات نسبی برای زندگی برخوردارند، اما از سوی دیگر توقع و انتظار جامعه و خواسته‌های آنان افزایش یافته و این باعث شده گروه‌های بیشتری احساس غبن کنند، نه اینکه دسترسی آنان به امکانات کم باشد.