

## کودکان، محور برنامه‌های فقرزدایی باشند

بر کسی پوشیده نیست که پس از سال‌ها اجرای برنامه‌های ناموفق فقرزده‌ایانه، لازم است طرحی نو در انداخته شود و روشی را در پیش گرفت که قدری با آنچه تاکنون آزموده شده، متفاوت باشد. به طور مشخص اگر دولت تصمیم‌دارد به مسئله فقر ورود کند و اگر می‌خواهد به نتایجی پایدار و موفقیت‌آمیز دست پیدا کند، بهتر است از منظر وضعیت کودکان در شرایط دشوار، به پیگیری سیاست‌های فقرزدایی بپردازد. در تمام سالیان گذشته، نه تنها در سیاست‌های مبارزه با فقر موفق نبوده‌ایم، بلکه با فراموش کردن کودکان در شرایط دشوار، نسل آینده را نیز به شدت تهدید کرده‌ایم. یکی از نمونه‌های این فراموشی، بی‌توجهی به سوءتغذیه کودکان در شرایط دشوار است. پیشنهاد من این است که یک‌بار مسئله فقر در کشور را از منظر نسل آینده و کودکان، بازبینی کنیم. اکنون نیز اگر سرشماری درستی از کسانی که در کشور ما از فقر شدید و مطلق رنج می‌برند، صورت گیرد، مشاهده می‌کنیم که بیشترین نمونه‌های فقر بر کودکان و وضعیت آنها نمایان می‌شود. اگر کودکان در اولویت برنامه‌های شناسایی قرار گیرند و با استفاده از داده‌های وزارت بهداشت و سازمان آموزش و پرورش، فهرستی از کودکان در وضعیت فقر شدید تهیه شود، به راحتی می‌توان برای آنها سیاست‌گذاری‌های متناسب را انجام داد. اضافه بر این، تعدادی از کودکان نیز هستند که بنا به دلایل مختلف، وارد نظام آموزشی نشده‌اند یا از مدرسه اخراج شده‌اند؛ این دسته از کودکان نیز باید به صورت جداگانه سرشماری شوند. تا به امروز، هیچ فهرست دقیقی از کودکان در شرایط دشوار، در اختیار نداریم و با وجود برنامه‌هایی که وزارت رفاه و آموزش و پرورش داشته‌اند، تلاش‌های آنها موفقیت‌آمیز نبوده است. بنابراین اولین قدم برای ورود به کاهش فقر، شناسایی گروه‌های هدفی است که کودک ناامیدی می‌شوند و براساس کنوانسیون حقوق کودک، زیر ۱۸ سال سن دارند. این کودکان از قضا همان‌هایی هستند که مورد آزار هم قرار می‌گیرند؛ در واقع، همیشه میان سوءتغذیه کودکان، آزارهای جسمی و جنسی، بی‌توجهی‌های روحی و عاطفی، کار اجباری و دیگر شاخص‌های شرایط دشوار، نوعی همبستگی وجود دارد. بنابراین، اولویت سیاست‌های فقرزدا، با کودکان است. به این دلیل که با رسیدگی به کودکان دچار فقر، در درجه نخست، امید را در خانواده‌ها زنده می‌کنیم. بنابراین، ورود به مسئله فقر کودکان، پشتیبانی عمومی و خیر همگانی را به دنبال خواهد داشت. از طرفی دیگر، شناسایی کودکان دچار فقر، به مراتب آسان‌تر از دیگر گروه‌های سنی و اقشار دیگر است. زمانی که مسئله فقر کودکان در میان باشد، اراده‌ای عمومی شکل خواهد گرفت که شاید به حل شدن همیشگی موضوع حل نشده فقر، بینجامد. اگر فهرستی از کودکان در شرایط دشوار تهیه شود، متناسب با نیازهای هر کدام، می‌توان سیاست‌های جبرانی و حمایتی را اعمال کرد و در اطراف آنها نیز شبکه‌ای از دیدهبان‌ها تشکیل داد. وظیفه دیدهبان‌ها – که متشکل از جوانان داوطلب و آماده آموزش دیده است – نظارت بر بسته‌های حمایتی از کودکان در شرایط دشوار است. به عبارت دیگر باید از ظرفیت جمعیت انبوه جوان تحصیلکرده در سن کار استفاده کرد تا حلقه‌ای دور کودکان تشکیل شود. طبیعتاً در این فرآیند، بخشی از مراحل انجام کار، از بالا به پایین است و دولت مرکزی، باید شرایط و ملزومات حمایتی را فراهم کند. به نوعی می‌توان گفت با شناسایی کودکان و تشکیل نظام دیدهبانی، برنامه‌ریزی‌های فقرزدا برای دیگر گروه‌های هدف نیز موفقیت‌آمیزتر خواهند شد. بنابراین در سطح مداخله‌های از پایین به بالا، از کودکان شروع می‌کنیم، به درون خانواده‌ها می‌رویم و از آنجا به مختصات و ویژگی‌های محله‌ها و بافت‌های زندگی خانوارها در شهرها و روستاها دست پیدا می‌کنیم. این راهبرد، کلیدی‌ترین و پایه‌ای‌ترین سیاست، در شناسایی شناسنامه فقر و عبور از آن است که امیدواریم روزی در دستورکار دولت و سیاست‌گذاران قرار گیرد.

جامعه‌شناس و استاد دانشگاه شهیدباهنر کرمان

## راهکار دولت برای فقر مطلق چیست؟

بر اساس پیش‌بینی‌ها، پروژه رفه فقر مطلق و حمایت فراگیر از اقشار کم‌درآمد، سال آینده کلید می‌خورد؛ بدین ترتیب که دولت، ابتدا برای خانوارهای فقیر – با توجه به تعداد اعضای فقیر آنها – کف درآمدی تعیین می‌کند. این کف درآمدی، نسبتی با مقرری‌های پرداختی نهادهای حمایتی دارد. پس از آن، خانوارهایی که درآمدی کمتر از کف دارند، خود را به سازمان‌های حمایتی معرفی می‌کنند و دولت نیز به راستی‌آزمایی اطلاعات ارائه‌شده می‌پردازد. در مرحله بعد، چنانچه خانواری کمتر از ارقام اعلام‌شده درآمد داشته باشد، وزارت رفاه مابه‌التفاوت تا کف را پرداخت می‌کند. منابع این پرداخت‌ها قرار است با گرفتن مالیات از بالاترین صدک درآمدی، تأمین شود.



فقر زدایی و توسعه ملی

## ۰۶ | آتیه‌نو

# رفاه و تامین اجتماعی، بستر ساز توسعه ملی

آتیه‌نو، سه برنامه فقرزدا و راهبردهای دولت دوازدهم برای ریشه‌کنی فقر را بررسی می‌کند



اکثر برنامه‌های ضد فقر اجرا شده در ایران، مبتنی بر رویکردهای بولی بوده و غالباً نیز به دلیل تعارض گفتمانی اجرایی به موفقیت نرسیده‌اند / طرح: هادی حیدری

جهت‌گیری‌های مستقیم بازتوزیع منابع بر حذر می‌دارد؛ چرا که به گمان مدافعان این رویکرد، حمایت‌های دولت از فقرا، مانع تولید بیشتر و بزرگ‌تر شدن یک اقتصاد است و بر همین اساس، پیشنهاد می‌کنند که بگذارند اقتصاد، کار خودش را انجام دهد، حتی اگر قطعات این کیک اقتصاد، به طور نابرابر میان افراد و خانوارها توزیع شده باشد. نمود بارز این دیدگاه، در سیاست‌های تعدیل اقتصادی اوایل دهه ۷۰ به خوبی مشهود است.

### ■ تحلیل دگراندیشانه از فقر

در مقابل دیدگاه اول، طیفی از نظر به‌پیرازان عموماً اجتماعی قرار دارند که رویکردی عموماً دگراندیش دارند و به فقر، به مثابه پدیده‌ای پیچیده و چندبعدی می‌نگرند که برای حل آن، باید فرمول‌های متناسب داشت. رویکردهای دگراندیش، به کیفیت فقر توجه می‌کنند. به عبارتی، در رویکردهای غیراقتصادی گفته می‌شود که فقر، تنها محاسبه سرراست خط فقر و داشتن اطلاعاتی درباره درآمد خانوارها و اینکه چند درصد خانوارها زیر خط فقر قرار دارند (سرشماری فقرا)، نیست؛ بلکه شاخص‌ها و عوامل اجتماعی، مانند قابلیت افراد، میزان مشارکت و سطح محرومیت آنها نیز در فقر، دخیل است و علی‌الخصوص بر مقوله‌های نابرابری، آموزش، سلامت و بهداشت، و تور حمایت‌ها در سیاست‌گذاری‌های ضد فقر تأکید می‌کنند. در این رویکرد، وظیفه دولت‌ها می‌دانند که با سیاست‌های توزیعی مناسب، محیط اجتماعی و زیستی را به گونه‌ای فراهم کنند که طبقات و اقشار مختلف شهروندی، از حداقل‌هایی برخوردار

پیش‌نو

عادلانه‌تر کردن جامعه، ریشه‌کن کردن کامل فقر مطلق و ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی، اولویت اول در حوزه اجتماعی است و در این میان، ماموریت اصلی به وزارت رفاه سپرده شده تا برنامه‌های فقرزدا تدوین کند



امکانات معیشتی را برای نیازمندان فراهم کند، به قدرت خرید کشاورزان توجه کند، و آموزش عمومی را در مناطق محروم گسترش دهد. در برنامه دوم توسعه، با آنکه عدالت اجتماعی به قانون سیاست‌های فقرزدا افزوده می‌شود، به دلیل نبود تعریف روشن و عملیاتی از عدالت و مصادیق و ابعاد آن، پیوندی منطقی و بایسته، میان این آرمان و سیاست‌های فقرزدا برقرار نمی‌شود و با وجود طرح ایده‌آل‌هایی مانند «بهبود شرایط زندگی عمومی»، «اصلاح نظام مالیاتی»، «رفع تعادل‌های منطقه‌ای»، سیاست‌ها در عمل به صورت جزیره‌ای عمل کرده و نمود مشخصی در حل مسئله فقر پیدا نمی‌کنند. در برنامه سوم نیز همان الگوی تک‌بعدی و پراکنده‌ی سیاست‌های فقرزدا ادامه پیدا می‌کند و دولت‌مردان، وزن و جایگاهی به برنامه‌های فقرزدا در سیاست‌های اجرایی خود نمی‌دهند و فقر و نابرابری، عمیق‌تر می‌شود. برنامه چهارم توسعه، اولین برنامه‌ای است که در آن سازوکار مشخص و تاحدودی عینی، برای حل مسئله فقر عرضه می‌کند که تا حدودی متأثر از تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی است که در همان سال (۱۳۸۳) به تصویب رسیده بود. در این سند میان مدت توسعه‌ای، راهبردهایی چون بهبود امنیت غذایی، ارتقای امنیت شغلی، عادلانه‌تر کردن درآمد‌ها، اولویت‌یافتن نیازهای اصلی مردم (بهداشت، آموزش، مسکن)، اعمال سیاست‌های مالیاتی با هدف بازتوزیع عادلانه درآمد‌ها، توانمندسازی و... برجسته شدند که باید با مشارکت نهادهای مدنی و موسسه‌های غیردولتی از جامعه فقرزدایی می‌کردند. در برنامه چهارم، یکی از راهبردها در پیشگیری و کاهش فقر، توانمندسازی سه دهک پایین درآمدی با برنامه‌های ویژه اشتغال و آموزش مهارت‌های شغلی و زندگی به آنها بود و برای نخستین بار نیز انواع فقر (معیشتی، مطلق، نسبی، و قابلیت) تعریف شدند. در عمل این برنامه نیز به همان آفت نبود استنباط واحد از فقر، سلطه چارچوب منطقی سیاست‌ها با واقعیت‌های جامعه، و از همه مهم‌تر سیاست‌های هدفمندسازی بار آنها و جهش در قیمت حامل‌های انرژی، دچار بود و کاری از پیش نبرد. برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴)، دومین برنامه از دوره سند چشم‌انداز بیست‌ساله بود و نیم‌نگاهی نیز به عدالت اجتماعی، فقرزدایی و توانمندسازی فقرا داشت. اما در این برنامه نیز به دلیل تجربه نرخ‌های رشد و منفی رشد، تورم افسارگسیخته، جهش‌های چندباره در نرخ ارز، تحریم‌های اقتصادی اهداف فقرزدایی را به کل منتفی کرد و تا کم‌ترین دوران فقرزدایی را به ثبت رساند.

### ■ تحلیل سه‌دهه برنامه‌های فقرزدایی

نتیجه سیاست‌های فقرزدایی سه دهه اخیر، با زبان آمار و ارقام، بهتر بیان می‌شود. گذشته از اینکه در ایران، نهادهای سازمان‌های پژوهشی مختلف هر کدام نمودارهای مختلفی از نوسان‌های فقر ترسیم کرده‌اند – که لزوماً هم منطبق بر یکدیگر نیستند – در گزارش‌های اخیراً مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی منتشر کرده، آمده است وسعت و شدت فقر چندبعدی در مناطق روستایی طی سال‌های ۷۰ تا ۹۳ حدود ۸۰ درصد کاهش پیدا کرده و از ۰/۳۵۴۰ به ۰/۰۶۶۴ رسیده است.

## رفع فقر و نابرابری، پیش‌نیاز توسعه

باشیم، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، پیشرفت‌های خوبی در شناسایی داشته است، اما برای اینکه این روند کامل شود، نیاز به حمایت همه‌جانبه دولت دارد. پس از شناسایی فقرا باید رفع فقر در برنامه‌های کوتاه‌مدت (بودجه‌های سالانه) و میان‌مدت (برنامه‌های توسعه) در اولویت قرار گرفته و بخشی از منابع درآمدی چون نفت و مالیات به این امر اختصاص پیدا کند. اصلاح برخی سیاست‌های غلط اقتصادی از جمله نحوه پرداخت یارانه نقدی به شیوه فعلی و همچنین تقویت نظام تأمین اجتماعی، می‌تواند در این زمینه اثرگذار باشد.

کشورهای در حال توسعه، وجوه مشترکی دارند که به اذعان اغلب کارشناسان، فقر، نابرابری و بیکاری، در راس آنها قرار دارند. اهمیت رفع یا کاهش این سه شاخص، در فرآیند توسعه یک کشور، به حدی مهم است که دادلی سیزز (Dudley Seers)، متفکر مشهور، تعریف خود از توسعه را بر پایه رفع این سه مشکل بنا نهاده است و می‌گوید: «سوالی که باید درباره فرآیند توسعه یک کشور پرسید، آن است که: چه اتفاقی