



روند رو به افزایش فقر در کشور؛ علل و پیامدهای آن

یاسر نورعلی‌وند*

اشاره:

گزارش‌های جدیدی که از سوی مسئولان ذریبط دولت یازدهم ارائه شده، بیانگر آن است که فقر و نابرابری در کشور در طول یک دهه اخیر روند افزایشی تهدیدآفرینی به خود گرفته است. از این رو، با توجه به اینکه فقر و نابرابری تأثیر بسیار تعیین‌کننده‌ای بر روی امنیت ملی و اجتماعی دارد، نوشتار حاضر ضمن ارائه گزارشی از وضعیت فقر در کشور، به دنبال پاسخگویی به این سوال است که علل گسترش فقر و پیامدهای آن در کشور چیست و چه راهبردهایی را می‌توان برای کنترل و مقابله با آن پیشنهاد نمود.

مقدمه

زمانی که فقر از لحاظ مفهومی مورد مطالعه قرار می‌گیرد، پدیده‌ای است که با ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی متظاهر می‌شود و با همه جنبه‌های مختلف زندگی افراد در ارتباط است. با این همه، نقطه تمرکز این نوشتار بر روی بعد اقتصادی فقر قرار دارد؛ زیرا این بعد از فقر، ملموس‌ترین و مهم‌ترین سطح فقر است و به عنوان عاملی بسترساز، زمینه را برای برای بروز سایر سطوح فقر فراهم می‌کند.

کشور ما همواره در دوره‌های مختلف با چالش فقر در ابعاد گوناگون به ویژه بعد اقتصادی مواجه بوده است، اما این چالش با روند رو به افزایشی که از یک دهه گذشته به این سو در پیش گرفته را باید مسئله‌ای تهدیدآفرین برای امنیت انسانی، اجتماعی و

ملی کشور قلمداد نمود و برای مهار و کنترل آن به مثابه چالشی امنیتی چاره‌اندیشی و برنامه‌ریزی کرد. از این رو، توجه به مسئله فقر در کشور و علل و پیامدهای آن یکی از ضروریات و اولویت‌هایی است که باید مورد توجه پژوهش‌های مختلف و مورد عنایت ویژه دولت از منظر سیاست‌گذاری قرار گیرد. این نوشتار ضمن اشاره اجمالی به وضعیت فقر در یک دهه گذشته در کشور، به بررسی علل و زمینه‌های رشد آن و همچنین پیامدهای آن برای امنیت اجتماعی و ملی کشور خواهد پرداخت و نهایت نیز راهکارهایی برای کنترل و بهبود آن ارائه خواهد کرد.

سیمای فقر در کشور

در ماه‌های گذشته مسئولان دولتی در گزارش‌ها و اظهارنظرهای خود نسبت به افزایش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی و رشد فقر در کشور هشدار داده‌اند. در یکی از آخرین اظهارنظرها علی‌ریبی وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی با ارائه گزارشی از افزایش نگران‌کننده فقر در ایران سخن گفت. پیش از وی نیز معاون آموزش و پژوهش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، نتیجه برنامه‌های توسعه



در کشور را افزایش نابرابری و عدم تعادل منطقه‌ای عنوان کرد. این نگرانی‌ها و هشدارها بر پایه رصد و برآورد وضعیت کلی کشور و آمارها و پژوهش‌هایی است که در این زمینه صورت پذیرفته است. بر اساس آمارها از نظر شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی زمینه‌ساز فقر در آمدی و فقر قابلیت (محرومیت از زیرساخت‌های اساسی از جنبه‌های مختلف آموزش، بهداشت، درمان و...)، دست کم بیش از ۵۰ درصد خانوارهای مناطق کشور به ویژه در سیستان و بلوچستان، کردستان و شمال خراسان مشمول گروه‌های کم درآمد اول تا سوم هستند. از نظر توزیع جغرافیایی فقر در کشور، مطالعات حاکی از آن است که استان‌های مرزی گرفتار فقر بیشتری بوده و در نقاط حاشیه‌ای کشور میزان فقر بیشتر و توزیع آن نامتوازن تر است. علاوه بر این، آمارهای رسمی از توزیع درآمد و بودجه خانوار نیز بیانگر افزایش شکاف درآمدی و نابرابری اقتصادی در کشور است. بر پایه آمارهای رسمی، حداقل ۲۶ درصد خانوارهای شهری ایران فاقد شغل یا منبع درآمدی مشخص هستند. برآوردها همچنین نشان می‌دهد در سال ۱۳۸۳ خط فقر ماهانه برای هر نفر ۹۱ هزار تومان بود، یعنی یک خانواده ۴ نفره، ماهانه ۳۶۴ هزار تومان درآمد نیاز داشت تا شامل افراد زیر خط فقر نشود، اما این رقم در سال ۱۳۹۲ ماهانه به ازای هر نفر به ۷۱۴ هزار تومان رسید. یعنی همان خانواده چهار نفره‌ای که در سال ۸۳ با ۳۶۴ هزار تومان زندگی عادی داشت، در سال ۹۲ به دو میلیون و هشتصد و پنجاه و شش هزار تومان نیاز داشت تا سطح زندگی عادی خود را حفظ کند. در نتیجه خط فقر از سال ۸۳ تا ۹۲ با رشدی ۵/۶ درصدی مواجه بوده است. به طور کلی مطالعات نمایانگر این امر است که طی سال‌های ۷۴ تا ۸۴ کشور با روند کاهشی فقر روبه‌رو بوده اما از سال ۸۴ به این سو، فقر روند افزایشی به خود گرفته است و اگر چه آثار روانی پرداخت یارانه نقدی در سال ۸۸ به مدت یک‌سال روندی کاهشی به فقر می‌دهد، اما پس از گسترش آثار تورمی آن، تا پایان دوره دهم ریاست جمهوری یعنی تا سال ۹۳ که به واسطه سیاست‌های دولت جدید با کاهش اندک فقر روبرو هستیم، این روند دوباره سیر صعودی به خود گرفت.

دکتر حسین راغفر و همکارانش در پژوهشی، رابطه فقر و رشد اقتصادی را در چهار برنامه توسعه اقتصادی مورد بررسی قرار داده‌اند. نتایج این پژوهش که در شماره شانزدهم «مطالعات اقتصادی کاربردی ایران» منتشر شده، نشان می‌دهد که در پایان برنامه چهارم

توسعه ۳۰ درصد جمعیت ایران زیر خط فقر بودند. بر پایه یافته‌های این پژوهش متوسط نرخ سرشمار جمعیت زیر خط فقر در طول برنامه‌های توسعه به صورت میانگین ۳۰ درصد بوده و سهم خانوارهای فقیر از درآمد کل تنها ۱۳ درصد برآورد شده است. این در حالی است که سهم جمعیت غیرفقیر از درآمد کل ۸۷ درصد است.

گزارش‌ها همچنین از وارونه شدن فقر از روستاها به شهرها و شکل‌گیری پدیده‌هایی همچون «شهری شدن فقر»، «زنانه شدن فقر» و «سالمندی شدن فقر» حکایت دارد. در همین راستا، آمارها بیانگر این موضوع است که میزان معیشت خانوارهای شهری در حال فاصله گرفتن بیش از پیش از میزان درآمد آنها است. در ابتدای سال جاری نیز گزارش‌ها نشان از فاصله گرفتن دستمزدها از نرخ تورم در طول یک دهه اخیر داشته است. نتایج تحقیقی که در دی‌ماه ۹۴ توسط پژوهش‌شکده آمار ایران منتشر شد، نشان می‌دهد که حداقل هزینه زندگی یک خانوار پنج نفره در تهران، پنج برابر حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار است. همچنین بر اساس آمارهایی که خانه کارگر ارائه داده است در حالی حداقل معیشت در ایران در دوره زمانی سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۲ افزایشی چهار برابری را تجربه کرده که در همین دوره زمانی دستمزدها رشد ناچیز ۳/۲ درصدی را دارا بوده است. تجزیه و تحلیل آماری حاکی از آن است که حداقل دستمزد تعیین‌شده حتی کفاف تأمین نیمی از هزینه معیشت خانوارها را بر اساس حداقل دستمزد هم نمی‌دهد. در حالی که در سال ۱۳۸۵، حداقل دستمزد می‌توانست ۴۱ درصد حداقل معیشت یک خانوار را تأمین



ساختار نظام سیاسی و راهبردهای اقتصادی و اجتماعی آن و همچنین عملکرد خود افراد بدانیم. از سوی دیگر، فقر پدیده‌ای نیست که یک شبه به وجود بیاید، بلکه نتیجه روندی زمان‌بر و سیاست‌هایی پایدار است. در این میان، سهم نقش دولت و تصمیم‌گیری‌ها، جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های آن بیشتر از سایر متغیرهای تأثیرگذار است؛ چرا که قدرت سیاسی متولی اصلی تخصیص‌دهنده ارزش‌ها و منابع در جامعه است و مهمترین نقش را در چگونگی توزیع ثروت و درآمد سرانه در جامعه ایفا می‌کند. این دولت‌ها هستند که از طریق قدرت قانونی دست به سیاست‌گذاری می‌زنند و تعیین می‌کنند که سیاست‌های حمایتی، توزیعی و بازتوزیعی متوجه چه گروه‌ها و طبقاتی از جامعه می‌شود و چه سهمی و به چه نحوی برای گروه‌های ذینفع در جامعه تخصیص می‌یابد. نوسانات آماری وضعیت فقر در طول دهه‌ها و دولت‌های گذشته نشان می‌دهد که در کشور ما نیز همچون بسیاری از کشورهای در حال توسعه نقش دولت بیش از سایر متغیرها در وضعیت فقر و رفاه و جابجایی افراد و طبقات در جامعه اثرگذار بوده است. به همین سبب، به منظور بررسی علل گسترش فقر در کشور در سال‌های اخیر علاوه بر مهم دانستن عواملی همچون نوع روابط اجتماعی، زمینه‌های فرهنگی فقر و تمایلات فردی در ترویج فقر، می‌باید آن را در چارچوب سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های کلی دولتها دست کم در یک دهه اخیر قرار دهیم.

در یک دهه گذشته که مصادف با روی کار بودن دولت‌های نهم و دهم بود، با وجود اینکه شعارها و جهت‌گیری کلی مبتنی بر استقرار عدالت اجتماعی و فقرزدایی بود و کشور نیز با رشد بی‌سابقه درآمد سرانه به واسطه گران شدن نفت مواجه شد، اما در روندی معکوس شاهد رشد فقر در کشور بوده‌ایم. در این دوره در مجموع ۷۲۰ میلیارد دلار درآمد نفتی نصیب کشور شد که این رقم از مجموع درآمدهای نفتی همه دولت‌های گذشته بیشتر بوده است. کل درآمدهای سه دولت قبلی روی هم برابر ۴۳۲ میلیارد دلار بود یعنی شش دولت قبلی روی هم تنها نزدیک به ۷۵ درصد دوره‌های نهم و دهم ریاست‌جمهوری، درآمدهای نفتی داشتند. با این حساب، کل درآمدهای نفتی ایران از سال ۱۳۶۰ تا سال ۱۳۹۲ برابر هزار و ده میلیارد دلار بوده که سهم درآمد دولت هشت ساله قبل از این ۳۱ سال، بیش از ۵۷ درصد بوده است. اما با وجود رشد فزاینده درآمدهای نفتی آمارهای رفاهی در این دولت

کند، این رقم در سال ۱۳۹۲ به ۳۳/۹ درصد کاهش یافت. هر چند این نسبت در سال‌های پیش از آغاز دهه ۹۰ رو به بهبود بود، اما به واسطه تحریم‌های بین‌المللی و اجرایی شدن نادرست قانون هدفمندی یارانه‌ها که در ادامه به تحلیل آنها خواهیم پرداخت، فاصله مزد و معیشت مجدداً افزایشی قابل توجه را تجربه کرد. افزایش ۲۵ درصدی دستمزد در سال ۱۳۹۳ اگرچه سبب بهبود اندک شرایط شد - به طوری که حداقل مزد می‌توانست ۳۵/۷ درصد هزینه‌های یک خانوار را تأمین کند - اما روند کلی یک دهه اخیر حاکی از فقیرتر شدن خانوارهای کارگری است. حاشیه‌نشینی در شهرها به ویژه کلان‌شهرها مسئله دیگری است که به سیمای فقر در کشور دامن می‌زند. شهرهای کشور چیزی حدود ۵۵ هزار هکتار اسکان غیرومی با جمعیتی نزدیک به ۱۲ میلیون نفر ساکن - که ۲۰ درصد جمعیت شهری کشور را به خود اختصاص می‌دهد - را در حاشیه خود جای داده‌اند. این مسئله زمانی نگران‌کننده‌تر است که بدانیم در حاشیه شهرهای بزرگی چون مشهد، شیراز، اهواز و زاهدان دسترسی به زیرساخت‌هایی چون خانه بهداشت و مدرسه به مراتب از روستاها پایین‌تر است. در یک جمع‌بندی کلی باید گفت آمارها و وضعیت عمومی جامعه از منظر شاخص‌های فقر و رفاه اجتماعی، نشان می‌دهد که فقر و روند رو به تزاید آن در حال تبدیل شدن به یکی از بزرگترین چالش‌های اجتماعی و امنیتی ایران است.

علل گسترش فقر در کشور

فقر پدیده‌ای پیچیده و چندبعدی است و آن را باید محصول نوع روابط اجتماعی،



تحول چندانی به خود ندید به طوری که اشتغالزایی مطلوبی شکل نگرفت و وضعیت فقر و نابرابری نیز سیر صعودی را طی کرد. به نظر می‌رسد در ریشه‌یابی این مسئله، علل این روند متناقض و معکوس را باید در سیاست‌های نادرست توزیعی و بازتوزیعی، سیاست خارجی تهاجمی و در نتیجه وضع تحریم علیه کشور، شوک ارزی، نحوه اجرای هدفمندی یارانه‌ها و تورم افسارگسیخته جستجو نمود. تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد سیاست‌های توزیعی یا بازتوزیعی به ویژه در کشورهای در حال توسعه سیاست‌های موفق نبوده‌اند، به این دلیل که این سیاست‌ها منابع درخور توجهی را از فرایندهای خلق شغل و ثروت بیرون می‌کشند. عموماً در کشورهای در حال توسعه، در اجرای سیاست‌های توزیعی و بازتوزیعی و همچنین سیاست‌های حمایتی منابعی که می‌تواند صرف سرمایه‌گذاری شود، صرف برآوردن نیازهای گروه‌های خاصی در کشور می‌شوند. متأسفانه در کشور ما نیز در دولت‌های نهم و دهم ضمن نقض موارد قانونی از سوی دولت در موارد متعدد، ارقام بسیار قابل توجهی به افراد و گروه‌های خاص تخصیص پیدا کرد. در همین راستا، بنا به گفته ربیعی وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۹۰ درصد تسهیلات وامی تنها در اختیار پنج درصد مردم قرار گرفته است و ۵۲ درصد خانواده‌های ایرانی هیچ تسهیلات وامی نگرفتند. این آمار به خوبی گویای این امر است که جهت‌گیری سیاست‌های حمایتی به چه میزان عموم مردم را مورد توجه قرار داده است.

علاوه بر این، مطالعات فقر در کشور واقعیت‌های غیرقابل انکار و حائز اهمیتی را پیش روی ما قرار می‌دهد. آمارها نشان می‌دهد که در ایران فقر درآمدی بیشتر از فقر قابلیت است. به این معنا که دولت‌ها موفق شده‌اند که در بسیاری از نقاط کشور زیرساخت‌های ضروری را ایجاد کنند، اما این زیرساخت‌ها منجر به درآمدزایی نشده است. البته در مناطقی چون سیستان و بلوچستان، هرمزگان، گلستان، کردستان، ایلام و لرستان هنوز هم فقر قابلیت یا فقر چند بعدی بالاست. اما به طور کلی بالا بودن فقر درآمدی نسبت به فقر قابلیت از این واقعیت حکایت دارد که مردم نتوانسته‌اند از طریق زیرساخت‌های موجود کسب درآمد نمایند و همین امر روند مهاجرت از روستا به شهر و شهری شدن فقر و گسترش حاشیه‌نشینی در اطراف کلان‌شهرها را موجب شده است. بنابراین، اگرچه یکی از شیوه‌های توزیع ثروت در کشور ایجاد زیرساخت‌ها و قابلیت‌ها در مناطق مختلف است که البته این امر نیز خود با چالش توسعه ناموزون در مناطق مختلف کشور

مواجهه بوده است، با این همه، صرف وجود زیرساخت‌ها، اگرچه شرطی لازم است، اما کافی نیست. در کنار تقویت زیرساخت‌ها آن هم به شکلی متوازن، اختصاص منابع مالی و سرمایه به اشکال مختلف برای بهره‌برداری از این زیرساخت‌ها و قابلیت‌ها یک ضرورت راهبردی است که به نظر می‌رسد این اختصاص در کلان‌شهرها و در میان گروه‌های خاص متمرکز بوده است.

دولت‌ها با بهانه فقدان منابع مالی و البته به این دلیل که همیشه منافع گروه‌های حاکم در سیاست‌های بخش عمومی نقش اصلی را ایفا کرده است، منابع درآمدی را به نفع گروه‌های خاصی به کار گرفته‌اند. به هر حال ظرفیت‌های اقتصادی کشور به ویژه در حوزه منابع درآمدی نفت طی این سال‌ها نشان می‌دهد که فقدان یک نظام مناسب و کارآمد توزیع درآمد، منابع و سرمایه‌ها در کنار اولویت‌دهی به گروه‌های خاص در توزیع این درآمدها دلیل رشد فقر در کشور بوده است، نه فقدان ظرفیت‌های کسب درآمد. علاوه بر این، در این سال‌ها سلطه سرمایه‌های مالی و تجاری مثل درآمدهای بانکی یا درآمدهای ناشی از فعالیت‌های غیرمولدی مثل خرید و فروش زمین و مسکن که خلق ثروت نمی‌کنند یا واردات کالاهای مصرفی و لوکس که در دولت‌های نهم و دهم به شکل اسفباری به زیان هزینه‌های بخش عمومی افزایش پیدا کرد، شکاف طبقاتی و فقر را گسترش داد. مسئله بعدی که باید آن را در گسترش فقر در کشور دخیل دانست، بحث هدفمندی یارانه‌ها و نحوه اجرای نادرست آن است. یارانه‌هایی که پیش از هدفمندی ارائه می‌شد، غیرعادلانه بود. به عنوان مثال،

استفاده گروه‌های پردرآمد از یارانه بنزین ۶۰ برابر و مصرف این گروه‌ها از یارانه دارو سه برابر بیشتر از گروه‌های کم درآمد بوده است. نحوه صحیح هدفمند کردن یارانه‌ها در گرو این جهت‌گیری بود که یارانه گروه‌های درآمد متوسط و بالا حذف و به شکل پرداخت نقدی و ارائه اجناس و کالاهای ضروری صرفاً به افراد نیازمند در گروه‌های کم‌درآمد اختصاص یابد. با این حال، در دولت دهم جهت‌گیری این قانون که تقویت قدرت خرید گروه‌های کم‌درآمد بود به سوی حق مردم از پول نفت تغییر کرد و کاری موقتی که جنبه حمایتی داشت به حقی همگانی از سهم نفت تغییر یافت. شدت این حق‌خواهی و سهم‌خواهی به اندازه‌ای بود که زمانی که در دولت یازدهم از مردم خواسته شد داوطلبانه انصراف دهند، همه مردم به سبب اینکه حق سهم نفت خود را طلب می‌کردند، از پذیرش این درخواست امتناع کردند و حتی جمعی از هنرمندان نیز آن را منوط به هزینه کردن در ساخت مدرسه و سایر فعالیت‌های عام‌المنفعه کردند.

توزیع یارانه‌ها در سال ۸۸ درآمد مردم را افزایش داد، اما پیامدهای تورمی آن منجر به افزایش فقر شد؛ به طوری که شوک ارزی و افزایش تورم در سال ۸۹ اثر یارانه‌های نقدی و قدرت خرید مردم را کاهش داد. بنابراین، سیاست پرداخت یارانه مستقیم به شکلی که در دولت دهم پی گرفته شد، نه تنها منجر به رفع فقر نشد، بلکه همانطوری که بسیاری از کارشناسان هشدار می‌دادند، اجرای این سیاست بسیار تورم‌زا شد و در نهایت پس از مدتی فقرا را قربانی اصلی خود کرد. چرا که عموماً از

تورم به عنوان یک سازوکار بازتوزیعی یاد می‌شود که این سازوکار به نفع گروه‌های برخوردار و آنها که صاحب دارایی‌هایی هستند و به زیان گروه‌ها یا کسانی که فاقد دارایی هستند، عمل می‌کند. در شرایطی که تورم روند صعودی می‌گیرد، فقرا بیشتر آسیب می‌بینند و ارزش دارایی‌های ثابت قشر سرمایه‌دار و مرفه جامعه بیش از پیش می‌شود. این اتفاق در کنار کاهش قدرت خرید اکثریت قشر متوسط و فقیر جامعه شکاف موجود را بیشتر می‌کند. درباره تجربه ایران همانطور که مشاهده شد نرخ ارز در دی ماه ۱۳۹۰ و در نتیجه تورمی که دولت زمینه‌های آن را فراهم کرده بود دو برابر شد. قربانیان این اتفاق کسانی بودند که از حداقل دارایی‌ها بهره داشتند. برای مثال، در پی بالا رفتن قیمت ارز و با این استدلال که ارز گران شده است، قیمت خودرو به یکباره سه برابر شد. بنابراین، کسانی که دارایی‌هایی داشتند با تورم ثروتشان افزایش پیدا کرد و اقشار و طبقات نابرخوردار با تورم، فاصله و شکافشان با طبقه برخوردار جامعه بیش از پیش شد. با این ویژگی تورم‌زا، در حالی سالانه ۴۳ هزار میلیارد تومان هزینه یارانه‌ها می‌شود که اختصاص بودجه برای کارهای عمرانی و زیربنایی در سال ۱۳۹۲، ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ به ترتیب ۱۴ هزار میلیارد، ۲۳ هزار میلیارد و ۳۲ هزار میلیارد تومان بوده است. البته مسئله افزایش تورم تنها به هدفمندی یارانه‌ها مربوط نمی‌شود، بلکه باید نقش اعمال تحریم‌های بین‌المللی علیه کشور را نیز در نظر گرفت. اعمال تحریم‌های نفتی و بانکی نه تنها منجر به افزایش نرخ دلار و کاهش ارزش پول ملی و کاهش درآمدهای سرانه کشور شد، بلکه با جلوگیری از ورود اقلامی همچون دارو، تورم شدیدی در این حوزه و سایر حوزه‌های تحریمی ایجاد کرد.

اگرچه ما به عملکرد خود افراد جامعه به عنوان یکی از متغیرهای تأثیرگذار در گسترش فقر اشاره نمودیم، اما در اینجا نیز می‌توان نقش سیاست‌های دولت‌ها را در عملکرد متغیر فرد مشاهده کرد. به عنوان مثال، یکی از آثار منفی انجام سیاست‌های دولت رفاه در اروپا بروز پدیده مخاطرات اخلاقی^۱ یا پدیده سواری مجانی است. به این معنی که افراد از فرصت‌های مربوط به بیمه‌های بیکاری یا سیاست‌های حمایتی جامعه سوء استفاده می‌کنند و بخش قابل توجهی از جامعه بدون استحقاق استفاده از مزایای حمایتی یا بیمه‌ای از آن بهره‌مند می‌شوند که علاوه بر بروز بی‌اخلاقی در جامعه، موجب تن‌پروری و کاهش فرهنگ کار می‌شود. این دقیقاً همان چیزی است که دولت

1. Moral hazard



در نحوه نادرست سیاست اعطای یارانه‌ها در ایران به آن دامن زد. جان کنت گالبرایت در کتاب خود «ماهیت فقر عمومی» بزرگ‌ترین عامل فقر را، سازگاری و تطابق فقرا با فقر خود می‌داند. او نشان می‌دهد که وقتی در یک جامعه فقیر، اوضاع کمی به طور موقت بهبود می‌یابد، نیروهایی وجود دارند که تعادل فقر را نگه می‌دارند و باعث می‌شوند فقر بتواند به دوام خود ادامه دهد.

مهمترین راهبرد دولت یازدهم برای مقابله با رشد و گسترش فقر و نابرابری در کشور می‌باید مبتنی بر دو اصل محوری باشد: نخست، تمرکز بر رشد و توسعه اقتصادی مداوم و پایدار و دوم و مهمتر از اصل نخست، طراحی و تدوین یک نظام عادلانه و متوازن در توزیع درآمدها و سرمایه‌ها هم میان اقشار و طبقات مختلف جامعه و هم میان مناطق جغرافیایی مختلف کشور.

در زیریل نقش کوچکی در کاهش فقر در سال‌های ۱۹۸۵ تا ۲۰۰۴ داشته است. مطالعات دیگری که بین سال‌های ۱۹۸۵ تا ۲۰۰۴ صورت گرفته حاکی از آن است که با وجود رشد اقتصادی و وقوع انقلاب تکنولوژی اطلاعات در کشورهای منطقه مدیترانه آسیا، پدیده فقر در مناطق مختلف این منطقه در حال افزایش است. تجربه دولت‌های نهم و دهم با وجود درآمدهای نفتی بالا را نیز باید به عنوان موردی دیگر در صدق گزاره فوق به حساب آورد. از این رو، علاوه بر رشد اقتصادی، کشورها نیازمند یک نظام عادلانه و کارآمد توزیع درآمد و سرمایه هستند؛ چرا که تجربه نشان داده است که اولی بدون دومی حاصلی جز افزایش شکاف طبقاتی و فقر نخواهد داشت.

پیامدهای فقر

امروزه جوامع با تهدیدهایی مواجه هستند که اتخاذ یک استراتژی فراگیر با کمک همه ظرفیت‌های موجود ملی را می‌طلبد. فقر به عنوان یک تهدید اقتصادی و اجتماعی و حتی سیاسی در زمره این تهدیدات است. این معضل چالش نوظهور عصر کنونی است به گونه‌ای که تقریباً نیمی از مردم جهان از آن رنج می‌برند. فقر به طور مستقیم و غیرمستقیم امنیت ملی را تهدید می‌کند و به عنوان یکی از مهمترین نمودهای تهدیدهای اقتصادی و اجتماعی جزو یکی از شش دسته تهدیدهای عمده‌ای است که در کنار تروریسم، سلاح‌های کشتار جمعی و... امنیت ملی و بین‌المللی کشورها و جامعه بین‌المللی را تهدید می‌کند. این در حالی است که با توجه به نقش نیروی انسانی و سرمایه اجتماعی در توسعه جوامع، امروزه

بنابراین، در یک دهه گذشته با اینکه کشور از لحاظ درآمدی یکی از بهترین دوره‌های خود را سپری کرد، اما دستاورد مطلوبی در زمینه فقرزدایی و کاهش نابرابری‌ها نداشت. پژوهش‌های مختلف نشان داده است که رشد اقتصادی به خودی خود منجر به فقرزدایی نمی‌شود. ویلیام ایسترلی از دانشگاه نیویورک در سال ۱۹۹۰ میلادی مقاله‌ای منتشر کرد و در آن با استفاده از اطلاعاتی که از سال ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۰ جمع شده بود به بررسی این موضوع پرداخت که رابطه میان رشد اقتصادی و ۸۱ شاخص دیگر رفاه و کیفیت زندگی چیست. او در این مقاله عنوان می‌کند رشد اقتصادی فقط با ۳۲ شاخص از این ۸۱ شاخص رابطه تناظری دارد؛ یعنی با افزایش رشد اقتصادی تنها ۳۲ شاخص از ۸۱ شاخص کیفیت زندگی رشد می‌کند. به عنوان مثال، نتایج تحقیقات کارشناسان نشان می‌دهد رشد اقتصادی

اندیشه امنیت انسانی اهمیت زیادی یافته است. بر پایه همین اندیشه امنیت انسانی است که می‌توان گفت مسائلی همانند فقر، تهدیدی علیه امنیت ملی و بین‌المللی به حساب می‌آید و می‌تواند پیامدهای فاجعه‌باری داشته باشد.

فقر در یک رابطه متقابل با دیگر تهدیدهای امنیت ملی قرار دارد و جدای از اینکه خود به عنوان یک تهدید مستقیم امنیت انسانی مطرح است، زمینه‌ساز دیگر تهدیدهایی است که بخشی از آن دامن نظام اقتصادی و نظام سیاسی کشورها را نیز خواهد گرفت. در بعد امنیت اقتصادی باید گفت که عدم مشارکت اجتماعی افراد فقیر، در یک فرایند چرخشی قدرت اقتصادی را، هم در سطح کلان و هم در سطح خرد، تضعیف می‌کند به گونه‌ای که این افراد به عنوان بخشی از نیروی انسانی نه تنها در امر رشد و توسعه اقتصادی به کار گرفته نمی‌شوند، بلکه به واسطه حمایت‌هایی که دولت‌ها باید از آنها انجام دهند، هزینه‌های عمومی را افزایش داده و به نوعی سربار اقتصاد کشور می‌شوند که این مسئله در مواقعی همچون بحران‌های اقتصادی که دولت‌ها توان پرداخت این هزینه‌ها را ندارند، به شکل شورش و اعتصابات عمومی بروز و ظهور می‌یابد. همچنین در بعد سیاسی، ماحصل افزایش فقر و نابرابری در جامعه، فعال شدن شکاف‌های متراکم طبقاتی و قومی است که به طور مستقیم امنیت نظام سیاسی را به مخاطره می‌اندازد. توزیع نامتوازن درآمد در جامعه، طبقات ضعیف و فقیر را در مقابل نظام سیاسی قرار می‌دهد. از سوی دیگر، توسعه نامتوازن مناطق سبب تشدید حس محرومیت در میان مناطق مبتنی بر هویت

قومی شده و آنها را در مقابل مرکز قرار می‌دهد که در هر دوی این موارد ممکن است به شکل شورش و عصیان علیه حاکمیت نمود پیدا کند. از سوی دیگر، فقر با رشد افراطی گری هم در سطح جامعه و هم در سطح عالی سیاسی پیوند دارد. گسترش فقر می‌تواند زمینه را برای طرح شعارهای پوپولیستی فراهم کند. فقر گسترده زمینه‌ای را فراهم می‌کند که افراد فقیر، قربانیان هرگونه شعاردی سیاسی می‌شوند و ظرفیتی برای دولت‌های عوام‌گرا ایجاد می‌کند که بتوانند روی این افراد، سرمایه‌گذاری کرده و به قدرت برسند. بنابراین، مجموعه موارد فوق، این نکته را گوشزد می‌کند که می‌باید برای مهار این چالش تهدیدزا، حساسیتی ویژه به خرج داد و برنامه‌ریزی دقیق و کارآمدی به کار گرفت.

راهبردهای کاهش فقر

با ابتنا بر آنچه در بخش‌های پیشین از نظر گذشت، مهمترین راهبرد دولت یازدهم برای مقابله با رشد و گسترش فقر و نابرابری در کشور می‌باید مبتنی بر دو اصل محوری باشد: نخست، تمرکز بر رشد و توسعه اقتصادی مداوم و پایدار و دوم و مهمتر از اصل نخست، طراحی و تدوین یک نظام عادلانه و متوازن در توزیع درآمدها و سرمایه‌ها هم میان اقشار و طبقات مختلف جامعه و هم میان مناطق جغرافیایی مختلف کشور. این دو اصل تاکنون در برنامه‌ریزی‌های مرتبط با فقرزدایی کشور به صورت مکمل و همزمان به کار گرفته نشده‌اند؛ لذا توصیه می‌شود دولت یازدهم به اتخاذ سیاست‌هایی بپردازد که به طور همزمان هم رشد اقتصادی و هم توزیع مجدد را مدنظر قرار دهد. پیاده‌سازی این دو اصل خود نیازمند زمینه‌هایی همچون از میان برداشتن تحریم‌های بین‌المللی، مهار تورم، مقابله با رکود و اصلاح هدفمندی یارانه‌هاست که گام‌های مفید دولت در این حوزه‌ها نشان از جهت‌گیری درست آن دارد. با این همه، رکودی که امروزه گریبان‌گیر کشور شده، رشد اقتصادی را متوقف کرده است و در چنین حالتی، رکود خود زاینده آسیب‌های اجتماعی، فقر و نابرابری و نبود تعادل‌های توسعه در مناطق کشور است. در این میان، یکی از مسائلی که دولت یازدهم کمتر به آن توجه نموده و یا هنوز فرصت نکرده که به آن بپردازد، مشکل دیرپای توسعه و تعادل منطقه‌ای در کشور است. در واقع، بر اساس این اصل که توسعه ملی محصول کنش و واکنش پازل توسعه



یا با رشد اقتصادی مواجه نبوده‌اند و یا اگر هم مواجه بوده‌اند برای توزیع درآمد یا برنامه مشخص و مدونی نداشته و یا از آن به نفع گروه‌های خاص و به ضرر عموم جامعه بهره‌برداری کرده‌اند. نتیجه اینکه، اقدامات دولت‌های نهم و دهم در یک دهه گذشته به جای اینکه طبقه فقیر و متوسط را از لحاظ شاخص‌های رفاهی به طبقه بالا و مرفه نزدیک سازد، طبقه فقیر را فقیرتر و طبقه متوسط را به طبقه فقیر نزدیک‌تر ساخته و سبب ریزش هر چه بیشتر این طبقه به سوی طبقه فقیر شده است. گسترش فقر و نابرابری در جامعه می‌باید به عنوان یک اولویت ملی مورد توجه قرار گیرد؛ چرا که فقر از یک سوزاینده طیف وسیعی از آسیب‌های اجتماعی و از سوی دیگر بسترساز ظرفیتی برای عصیان و شورش عمومی است. بنابراین، بی‌توجهی به آن امنیت اجتماعی و امنیت ملی کشور را به شدت تهدید می‌کند.

مناطق است. دولت باید برای تعادل بخشی و استفاده از ظرفیت‌ها و مزیت‌های نسبی مناطق مختلف برنامه و اقدام عملیاتی روشنی داشته باشد. در این صورت است که برنامه رفاه اجتماعی ایران شامل گروه‌های اجتماعی حاشیه شهر و اسکان غیررسمی اطراف شهرها نیز خواهد شد.

اشتغال‌زایی محور برنامه‌های توسعه و فقرزدایی است. اتخاذ سیاست‌هایی که به بهبود فضای کسب درآمد و ارتقاء کیفیت مشاغل و خلق شغل پایدار بیانجامد به خروج فقرا از فقر شتاب می‌بخشند. علاوه بر این، تأمین خدمات پایه برای فقرا در زمینه آموزش و بهداشت و گسترش پوشش تأمین اجتماعی و چتر حمایتی برای آنها از میزان آسیب‌پذیری فقرا در مقابل خطرات مختلف اقتصادی و اجتماعی خواهد کاست. همچنین، دولت تدبیر و امید در زمینه سیاست‌های حمایتی باید نقش عمده‌ای برای نهادها و سازمان‌های مردمی قائل باشد. برای مثال، در انگلستان نهاد مردمی «آکسفام» نقش اصلی را در حمایت از گروه‌های محروم ایفا می‌کند. در ایران ولی با تردید با نهادهای مردمی به ویژه آنهایی که در زمینه‌های حمایتی فعال هستند نگرسته می‌شود. دولت باید برنامه ویژه‌ای برای جلب مشارکت مردم در حل مسائل اقتصادی و اجتماعی تدوین نماید. همچنین به نظر می‌رسد دولت یازدهم هنوز به اقتصاد اجتماعی توجه خاصی نداشته است. ضمن اینکه یکی از عملی‌ترین شیوه‌های اقتصاد مقاومتی توجه به همین ظرفیت سرمایه اجتماعی و اقتصاد اجتماعی است. وجود جامعه مدنی برای فقرزدایی بسیار مهم است و مشارکت آنها با بخش دولتی می‌تواند به امحای فقر کمک شایانی کند. در واقع، سازمان‌های جامعه مدنی امکان مشارکت افراد فقیر را در جامعه فراهم می‌کنند و تسهیل‌کننده فرایندهای تحول اقتصادی، اجتماعی و سیاسی سطح گروه‌ها و افراد جامعه هستند.

نتیجه‌گیری

به طور کلی، در کنار همه علل روزآمد و مقطعی مختص به سیاست‌ها و نگرش دولت‌های مختلف، مسئله گسترش فقر در ایران در دهه‌های گذشته به دو عامل عمده مرتبط بوده است: نخست، عدم رشد اقتصادی مطلوب و پایدار و در نتیجه عدم بهبود شاخص‌های کلان اقتصادی و دوم، عدم توزیع مناسب و متوازن ثروت و سرمایه در کشور. به هر حال دولت‌های گذشته

