

راه و بیراهه مبارزه با فقر

مسعود نیلی در یک سخنرانی راه و بیراهه سیاستی «حمایت از فقرا» و «رفع فقر» را تشریح کرد. در بحث حمایت از فقرا، رویکرد نخست، حمایت از طریق «قیمت» است که تاکنون، اقتصاد ایران از این رویکرد بهره برده است. به اعتقاد نیلی، این سیاست به هدف اصابت نمی‌کند؛ زیرا همه جامعه را هدف قرار می‌دهد و چون منابعی که لازم دارد، منابع بزرگی است، نتیجه این می‌شود که دولت‌ها نمی‌توانند پای اجرای این سیاست بمانند و ضد اهداف اولیه عمل می‌کند. رویکرد دیگر، حمایت از طریق «درآمد» است.

به گزارش سایت خبری پرسون، مسعود نیلی در یک سخنرانی در دانشگاه صنعتی شریف با موضوع عدالت اجتماعی و با نگاه ویژه فقر، به بررسی ابعاد فقر و سیاستگذاری مناسب آن پرداخت. او در این ارائه به تعریف ۵ نوع فقر می‌پردازد و اثرات سیاست‌های اقتصاد کلان و سیاست‌های حمایتی را در خصوص انواع فقر بررسی می‌کند. به عقیده او، سیاست‌های صحیح اقتصاد کلان شرط لازم برای خروج از فقر است اما شرط کافی نیست، آنچه به موازات سیاست‌های اقتصاد کلان مورد نیاز است، سیاست‌هایی است که به‌طور مشخص برای خروج از فقر طراحی شده باشد، مثل توانمندسازی. او در جمع‌بندی صحبت‌های خود تاکید می‌کند: اصولاً دو نوع رویکرد حمایت از فقرا مطرح می‌شود. حمایت از طریق قیمت یا حمایت از طریق درآمد. سیاستمداری که حمایت از طریق قیمت را ترویج و تبلیغ می‌کند، باید توجه کند که این سیاست به هدف اصابت نمی‌کند، چون همه جامعه را هدف قرار داده و چون منابعی که لازم دارد، منابع بزرگی است، نتیجه‌اش این می‌شود که دولت‌ها نمی‌توانند پای اجرای این سیاست بمانند و هرچند وقت یک‌بار به ناچار باید جهش در قیمت‌ها را اعمال کنند که این مساله نیز به ضرر فقرا تمام می‌شود. به اعتقاد مسعود نیلی، سیاست ارجح این است که ما در حمایت از فقرا، سیاست حمایت درآمدی داشته باشیم و در خروج از فقر، سیاست‌های صحیح اقتصاد کلان به عنوان شرط لازم برقرار باشد. به عنوان شرط کافی نیز سیاست‌های توانمندسازی فقرا را به صورت جدی دنبال کنیم. این ارائه در جدیدترین نشریه «تجارت فردا» که از امروز توزیع می‌شود، منتشر شده است.

سیاست‌های رفع فقر

مبحث «عدالت اجتماعی» یکی از بحث‌برانگیزترین موضوعات حوزه اندیشه است که ابعاد گوناگونی دارد. این موضوع یکی از مهم‌ترین دغدغه‌ها و نگرانی‌های حکومت‌ها و جوامع است و همواره درباره آن، بحث‌ها و نظرات زیادی مطرح می‌شود و به قدری گستردگی دارد که اقتصاد تنها یکی از زیرمجموعه‌های آن به‌شمار می‌رود.

عدالت اجتماعی را از منظر اندیشه اقتصاد می‌توان در سه سرفصل «فقر»، «توزیع درآمد» و «برابری فرصت‌ها» دسته‌بندی کرد. هر کدام از این سرفصل‌ها، نیازمند بحث‌های مستقل و منسجمی هستند و به همین دلیل نمی‌توان همه آنها را در یک مطلب واحد پوشش داد. به همین دلیل در این گفتار روی مساله اول یعنی «فقر» متمرکز می‌شوم؛ چرا که در شرایط خاص فعلی، پرداختن به این سرفصل از اهمیت بالایی برای سیاستگذار و جامعه برخوردار است.

البته موضوع «نابرابری و توزیع درآمد» نیز سرفصل مهم دیگری است که در سال‌های اخیر در سطح آکادمیک مورد توجه قرار گرفته است. دقت کنیم که ممکن است توزیع درآمد بهتر شود اما فقر وضعیت بدتری پیدا کند و همین‌طور ممکن است توزیع درآمد بدتر اما وضعیت فقر بهتر شود؛ در واقع بین فقر و توزیع درآمد همبستگی کاملی برقرار نیست و این دو می‌توانند در جهت‌های مخالف یکدیگر حرکت کنند. در این گفتار به‌طور خاص مساله فقر را از منظر سیاستگذاری مورد بررسی قرار می‌دهم. پرسش بسیار مهمی که در همه دوران‌ها و همه دولت‌ها می‌توان مطرح کرد این است که سیاستمداران مشخصاً چه سیاست‌هایی برای کاهش فقر تدوین کرده‌اند؟ هر دولت و حکومتی باید آمادگی پاسخ به این پرسش را داشته باشد که برای کاهش «فقر» چه برنامه‌ای دارد. بنابراین موضوع فقر محدود به یک یا چند کشور نیست و مساله‌ای فراگیر است که برای هر کشوری، در هر سطح از توسعه‌یافتگی، پرسشی معتبر است.

برای یافتن پاسخ این پرسش و برای بررسی دقیق‌تر لازم است سیاست‌های مرتبط با فقر را به دو دسته تقسیم کنیم؛ دسته‌ای از این سیاست‌ها ذیل سرفصل «حمایت از فقرا» قرار می‌گیرد و دسته دوم «سیاست‌های رفع فقر» است. به بیان دقیق‌تر، دسته اول شامل سیاست‌هایی است که با هدف حمایت از جامعه فقرا تدوین می‌شود و دسته دوم، سیاست‌هایی است که نه تنها باید مانع از تولید فقر شود بلکه باید به فقرای حاضر در جامعه کمک کند تا از وضعیتی که در آن گرفتار شده‌اند، خارج شوند. این دسته‌بندی به درک بهتر موضوع کمک می‌کند.

سیاست‌های دسته اول معطوف به یک «جامعه هدف» مشخص است. وقتی قرار است درباره سیاست‌های حمایت از فقرا صحبت کنیم، ابتدا باید تعریف مشخصی از «فقر» داشته باشیم تا بتوانیم گروهی به نام «فقرا» را شناسایی کنیم تا در نهایت، سیاست‌هایی تدوین و اعمال شود که این گروه در زندگی خود کمتر دچار آسیب‌های معیشتی شود.

اما دسته دوم سیاست‌ها، معطوف به یک گروه نیست بلکه معطوف به «یک پدیده» به نام «فقر» است. در نتیجه برای تدوین و اتخاذ سیاست‌های موثر در این دسته، ابتدا لازم است بدانیم چه عواملی فقر را به وجود می‌آورد و بعد ببینیم چه عواملی باعث ماندگاری فقر می‌شود. با استفاده از مطالعات آماری می‌توان بررسی کرد که چه تعداد از فقرای امسال، سال گذشته هم فقیر بودند و چه تعدادی، امسال فقیر شده‌اند؛ یعنی این بخش

پویاست و متناسب با شرایط هر کشور می‌تواند کم یا زیاد باشد. ماندگاری فقر در یک کشور زیاد و در کشوری دیگر کم است. به این معنی که مثلاً ممکن است تعداد فقرا در کشوری ثابت باشد اما اعضای آن تغییر کند، یا در یک جامعه دیگر ممکن است افراد ثابت باشند یعنی فقر ماندگار باشد.

نسبت فقر با سیاست‌های اقتصادی

اکنون لازم است برای طرح دقیق‌تر بحث، روی این مساله متمرکز شویم که هر کدام از سیاست‌های حمایت از فقرا یا سیاست‌های رفع فقر، چه ویژگی‌هایی دارند یا گزینه‌های رقیب و جایگزین آنها چه سیاست‌هایی می‌تواند باشد.

اگر بخواهیم از سیاست‌های خروج از فقر یا رفع فقر صحبت کنیم، خود این سیاست‌ها را می‌توان به صورت بالقوه به دو دسته تقسیم کرد:

یک دسته سیاست‌هایی که خاص رفع فقر است و یک دسته نیز سیاست‌هایی است که می‌توان عنوان «سیاست‌های اقتصادی» را برای آن در نظر گرفت. این دسته دوم شامل تصمیم‌هایی است که تصمیم‌گیرندگان در هر کشوری برای موضوعات مختلف در نظر می‌گیرند که هر کدام روی بخش‌های مختلف اقتصاد اثر می‌گذارد. مجدداً تصمیم‌ها را می‌توان حول سه سرفصل اصلی دسته‌بندی کرد: سیاست‌های مرتبط با تورم، سیاست‌های مرتبط با رشد اقتصاد و سیاست‌های مرتبط با بازار کار.

این دسته‌بندی در حوزه اقتصاد کلان، به‌گونه‌ای شکل گرفته که در رابطه با هر تصمیمی که در یک کشور باید اتخاذ شود، قابل طرح است. یعنی می‌توان در هر زمانی از تصمیم‌گیرنده سوال کرد که در مورد یک تصمیم خاص در زمینه تورم چه سیاست‌هایی را اعمال می‌کند و در زمینه رشد اقتصاد یا بازار کار وضعیت به چه منوال است؟ پس از آن می‌توان نسبت این سیاست‌ها را با فقر مورد ارزیابی قرار داد؛ یعنی سیاست‌هایی که در ارتباط با تورم یا رشد اقتصاد یا بازار کار از سوی سیاستگذار اعمال می‌شود، آیا ممکن است با سیاست خروج از فقر در تعارض قرار گیرد؟

همچنین می‌توان این پرسش را مطرح کرد که سیاست تدوین‌شده، تا چه اندازه به افزایش تعداد فقرا منجر می‌شود؟ یا برعکس ممکن است این پرسش مطرح شود که سیاست‌ها تا چه اندازه قادر به کاهش فقر هستند؟ یا اینکه سیاست‌های اعمال‌شده، اساساً نسبت به فقر خنثی است یا خیر؟ پاسخ از این سه حالت خارج نیست؛ یعنی سیاستی که اعمال می‌شود، یا فقر را تشدید می‌کند یا تضعیف می‌کند یا خنثی است. در هر صورت این سوال بسیار مهمی است که سیاست‌های اقتصادی یک کشور، چه نسبتی با فقر دارد؟ مثلاً فرض کنید یک کشور نرخ تورم پایین (زیر پنج درصد)، رشد اقتصادی خوب (مثلاً بالای پنج درصد) و وضعیت بازار کار خوب و نرخ بیکاری پایین دارد؛ آیا تصمیم‌گیرندگان این کشور با توجه به وضعیت مطلوب اقتصاد و سه مولفه سیاستگذاری در حوزه اقتصاد کلان یعنی سیاست‌های مربوط به تورم، رشد اقتصاد و سیاست‌های بازار کار، همچنان به سیاست‌های خاص جداگانه‌ای به عنوان سیاست‌های خروج از فقر نیاز دارند؟ این سوال بسیار مهمی است که اگر سیاست‌های اقتصاد کلان در یک کشور سیاست‌های متناسبی باشد و نتایج خوبی در سه حوزه تورم، رشد اقتصاد و بیکاری در قالب شاخص‌های مرتبط به بار آورده باشد، آیا همچنان نیاز به اتخاذ سیاست‌های رفع فقر وجود دارد یا خیر؟ پس اینجا تمایز و دسته‌بندی متفاوتی ایجاد شد که شامل سیاست‌های اقتصاد کلان و سیاست‌های خاص رفع فقر می‌شود. سوال من معطوف به ضرورت یا عدم‌ضرورت اتخاذ سیاست‌های مختص رفع فقر در شرایط مساعد اقتصاد کلان است.

اما روی دیگر این سوال، کاملاً فاقد ابهام و بی‌نیاز از تردید است. روی دیگر سوال این است که آیا اگر شرایط اقتصاد کلان یک کشور نامساعد باشد، یعنی تورم بالا، بیکاری بالا و رشد اقتصادی پایین همراه با نوسان، سیاست‌های خروج از فقر می‌تواند کارایی داشته باشد؟ پاسخ بدیهی که هم می‌تواند مبتنی بر تجربه جهانی باشد و هم مبتنی بر نظریه اقتصاد، این است که کشوری را نمی‌توان یافت که وضعیت بد اقتصاد کلان و وضعیت مساعد به لحاظ فقر داشته باشد. تلاش برای رفع فقر در شرایط نامطلوب اقتصاد کلان، تلاشی بی‌فایده است. استدلال دیگر این است که چنانچه سیاستگذاری از کیفیتی برخوردار است که می‌تواند به رفع فقر بپردازد چطور در بهبود شرایط اقتصاد کلان ناتوان است؟ پس حالا برمی‌گردیم به سوال خودمان که معطوف به این است که آیا در شرایط مطلوب اقتصاد کلان، همچنان سیاست‌های مختص رفع فقر ضروری است یا نه؟

برای پاسخ به این پرسش و برای اینکه ببینیم آیا سیاست‌های مناسب اقتصاد کلان به تنهایی می‌تواند فقر را برطرف کند یا سیاست‌های مجزایی برای رفع فقر موردنیاز است، باید خود فقر را به عنوان یک پدیده و همچنین انواع آن را تعریف و از یکدیگر متمایز کنیم. فقر بر حسب عواملی که می‌توانند آن را به وجود بیاورند، متفاوت است. آنچه به عنوان فقر مشاهده می‌کنیم، به این معناست که افرادی از جامعه پایین‌تر از سطح معینی از معیشت قرار دارند؛ هرچند که نمود بیرونی این پدیده، مشابه و به صورت عدم‌توانایی در به‌دست آوردن ملزومات موردنیاز سطح معینی از معیشت است اما عواملی که می‌توانند فقر را به وجود بیاورند یکسان نیستند.

عوامل متعددی را می‌توان شناسایی کرد که پدیده فقر را به وجود می‌آورند. بنابراین برحسب نوع علتی که فقر را به وجود آورده، باید سیاستی اتخاذ شود تا همان نوع فقر را از بین ببرد. به همین دلیل اگر برای رفع یک نوع از فقر، سیاست خاصی لازم است، لزوماً این سیاست برای رفع نوع دیگری از فقر مناسب نیست. برای توضیح بیشتر، فقر را به پنج دسته متمایز برحسب عواملی که آن را به وجود می‌آورد تقسیم می‌کنم. در این دسته‌بندی نوع اول فقر را عامل یا عواملی به وجود می‌آورند که مثلاً در ایجاد نوع پنجم فقر اثر مستقیمی ندارند و هر کدام از انواع فقر عامل به وجودآورنده خاص خودشان را دارند. بنابراین اگر بخواهیم فقر را برطرف کنیم به‌طور اجتناب‌ناپذیری باید به عامل به وجودآورنده‌اش توجه کنیم.

انواع فقر کدامند؟

۱- فقر نوع اول را می‌توان «فقر ذاتی» نام‌گذاری کرد. این نام یعنی ممکن است فرد توانایی جسمی یا ذهنی انجام فعالیت‌هایی را نداشته باشد. ممکن است فرد به خاطر معلولیت‌هایی که دارد اصلاً نتواند شغل پیدا کند تا درآمدی داشته باشد یا ممکن است به لحاظ سنی یا حتی در کشورهایی مثل کشور ما به لحاظ جنسیتی یا به دلایل مشابه دیگر، نتواند در شرایط یکسان با دیگر افراد رقابت کند تا وارد بازار کار شود. در نتیجه گروه اول کسانی هستند که همواره در فقر خواهند بود یعنی این افراد خودشان قابلیت ندارند که بتوانند درآمد کسب کنند و توانایی خروج از فقر را ندارند.

۲- فقر نوع دوم، فقر ناشی از «بیکاری» است؛ یعنی کسی که می‌تواند کار کند و قاعدتا در گروه اول نیست. او توانایی انجام کار دارد و دنبال کار می‌گردد اما نتوانسته شغل پیدا کند. این فرد به‌خصوص در اقتصاد ایران، فردی است با درآمد صفر؛ پس در گروه فقرا قرار خواهد گرفت.

۳- نوع سوم، فقر «شاغلان» است؛ یعنی افرادی که توانایی انجام کار دارند، پس در گروه اول نیستند؛ شغل هم دارند، پس در گروه دوم نیستند؛ اما دستمزدی که دریافت می‌کنند نمی‌تواند قدرت خرید موردنیاز آنها را تامین کند تا بالای خط فقر قرار گیرند.

۴- فقر نوع چهارم، فقر «جغرافیایی» است؛ برای مثال دو نفر با استعداد مساوی و بالا در دو منطقه مختلف زندگی کنند: یک نفر در یک منطقه بسیار فقیر کشور که فاقد امکانات زیربنایی است و یک نفر در یکی از مراکز استان‌ها مثل تهران یا اصفهان. مشخص است که فرد دوم بیشتر در معرض فرصت‌های متنوع قرار می‌گیرد، در حالی که فرد اول از این امکانات بی‌بهره است.

۵- نوع آخر فقر هم معطوف به فردی است که تا دیروز جزو فقرا نبوده اما در نتیجه یک سیاست اقتصادی که دولت اعمال کرده به تازگی وارد جمع فقرا شده چون در تامین نیازهای خود با مشکل مواجه شده است. مثلا فرض کنید یک نفر راننده یا به اصطلاح مسافرکش است که با اتکا به قیمت پایین بنزین مسافر جابه‌جا می‌کرده و بعد هم شنیده است که مسوولان کشور برنامه‌ای برای تغییر در قیمت بنزین ندارند و حتی از اینکه قیمت پایین نگه داشته شود، استقبال کرده‌اند. پس او با خیال راحت یک ماشین دست‌دوم خریده و با این کار نان‌آور خانواده خود شده و مخارج آنها را تامین می‌کند. ناگهان یک روز صبح که بیدار می‌شود، می‌بیند ساعت ۱۲ شب گذشته، قیمت بنزین افزایش یافته و چندبرابر شده و چون او مسافرکش غیررسمی است، مشمول بندهای حمایتی طرح اجراشده نمی‌شود؛ این فرد جزو هیچ‌کدام از چهار گروه قبل نیست اما به خاطر سیاستی که اعمال شده به جمع فقرا وارد شده است.

اثر سیاستگذاری بر انواع فقر

با تشریح این پنج نوع فقر باید به این مساله اندیشید؛ سیاست‌هایی که در زمینه رشد اقتصادی، بیکاری و تورم اعمال می‌شود، چه اثراتی بر این پنج نوع فقر می‌گذارد؟ آیا سیاست‌های اقتصادی می‌تواند تضمین کند همه این پنج گروه از فقر خارج شده و در حالت مطلوبی قرار گیرند؟ یا اینکه ممکن است اگر آن سیاست‌ها هم به نحو درستی اتخاذ شوند، همچنان یک یا چند گروه در جمع فقرا باقی بمانند. برای پاسخ به این سوال، این پنج نوع فقر را با دقت بیشتری بررسی می‌کنیم.

گروه اول فقر ذاتی دارند و چون هیچ حامی رسمی ندارند، خودبه‌خود فقر آنها برطرف نمی‌شود. در این حالت قاعدتا انتظار داریم این گروه فقیرترین دسته باشند. از آنجا که فقر هم شدت و درجات مختلفی دارد، می‌توان با تقریب بالایی گفت که این گروه از شدیدترین فقر رنج می‌برد. این گروه حتی اگر اقتصاد از پویایی برخوردار باشد و متغیرهای اصلی اقتصاد وضعیت خوبی را نشان دهند، باز هم خود به خود تغییری در شرایطشان ایجاد نمی‌شود. رسیدگی به وضعیت گروه اول، چه اقتصاد در وضعیت شکوفایی قرار داشته باشد و چه در شرایط رکودی، با دولت است و دولت باید این گروه را زیر پوشش حمایتی خود قرار دهد تا رفته‌رفته فقر این گروه از بین برود؛ حمایت از این گروه نیازمند این است که دولت به‌طور مشخص یک نظام تامین اجتماعی داشته باشد و از این طریق این گروه را زیر پوشش خود قرار دهد. در همین قسمت مشخص شد که حتی اگر اقتصاد در مسیر رشد باشد باز هم فقر به کلی برطرف نمی‌شود. البته بدیهی است اقتصاد کلان باید در وضعیت مساعد باشد اما این شرط لازم است و نه کافی.

گروه دوم کسانی هستند که دنبال کار می‌گردند اما شغلی پیدا نکرده‌اند؛ پس اگر اقتصاد به حرکت دربیاید و آن سه مولفه سیاستگذاری به درستی کار کند، آن وقت می‌توان انتظار داشت که اوضاع بازار کار رونق گیرد و از این طریق برای افراد بیشتری کار پیدا شود و نرخ بیکاری کاهش یابد. اینکه نرخ بیکاری مثلا زیر پنج درصد باشد، تقریبا نزدیک به این است که بگوییم نرخ بیکاری صفر است؛ یعنی نرخ بیکاری بین سه تا پنج درصد، نرخ بیکاری طبیعی در اقتصاد است و ممکن است در هر لحظه افرادی وجود داشته باشند که از کاری خارج شده و می‌خواهند وارد کار دیگری شوند و صرفا در یک بازه زمانی کوتاه جزو جمعیت بیکار محسوب شوند که با بیکاری مدنظر ما متفاوت است.

تفاوت بیکاری در ایران و سایر کشورها

آنچه در اقتصاد ایران به شکلی بارز به عنوان یک نقص بزرگ در تفاوت با بسیاری از کشورها، به‌خصوص اقتصادهای توسعه‌یافته، وجود دارد این است که ما در زمینه بیکاری، پویایی متفاوتی داریم و بیکاری ما چرخه‌ای نیست؛ بیکاری در اقتصادی مثل آلمان یا انگلستان یا فرانسه، به صورت چرخه‌ای است. یعنی اینکه ممکن است ما بگوییم در کل اروپا حدود مثلا ۲۰ میلیون نفر بیکار هستند اما این ۲۰ میلیون بیکار امروز عده‌ای هستند که سه ماه دیگر ممکن است دوباره به کار گمارده شوند. یعنی تعداد زیادی از آنها شاغل می‌شوند و نفرات دیگری جای آنها را در جمعیت بیکار می‌گیرد. در واقع همواره عده‌ای از کار بیکار شده و عده‌ای دیگر بعد از یک دوره بیکاری، شغل پیدا می‌کنند.

بنابراین این‌طور نیست که بگوییم مثلا در اقتصاد آلمان همیشه عده‌ای بیکارند بلکه به‌طور مدام افراد بیکار در حال تغییر هستند. معمولا برای تشریح این وضعیت از یک مثال استفاده می‌کنم؛ اینکه اگر امروز از بیکاران آلمان عکس ببندازید و عکس دیگری را سه ماه بعد بگیرید، تعداد کمی از افرادی که در عکس اول بودند، در عکس دوم هم حضور دارند. اما اگر این کار را با بیکاران ایران تکرار کنیم، حتی اگر عکس دوم را یک سال بعد ببندازید، تعداد زیادی از حاضران عکس دوم، همان افرادی هستند که در عکس اول نیز حضور داشتند؛ به این شرایط، بیکاری بلندمدت می‌گویند. بیکاری در کشور ما عمدتا بیکاری بلندمدت است. «بیکار» در اقتصاد ایران معمولا فردی است که هیچ وقت شغلی نداشته و در مقابل «بیکار»های اقتصادهای توسعه‌یافته جهان، کسانی هستند که تا سه ماه پیش شاغل بودند و امروز شغلی ندارند ولی در آینده‌ای نزدیک دوباره شغل پیدا می‌کنند. بنابراین مشکل ما به سیاست‌های اقتصادی نادرستی برمی‌گردد که باعث شده بیکاری بلندمدت در اقتصاد ما شکل گرفته و تقویت شود. پس فقر نوع دوم می‌تواند با سیاستگذاری‌های درست اقتصادی برطرف شود.

فقر سوم که فقر شاغلان است، شدیدترین فقر نیست اما شایع‌ترین فقر است. یعنی بیشترین تعداد فقرا در کشور ما شاغلان هستند، نه بیکاران یا گروه

اول. در این زمینه سوال پیش می‌آید که چرا کسی که شغل دارد، فقیر است و چرا این دسته، جمعیت زیادتری دارد. در بررسی این موضوع به نقیصه بزرگی در اقتصاد ایران می‌رسیم و آن این است که در اقتصاد ما بین تولید و اشتغال رابطه‌ای برقرار نیست. در اقتصاد ما تولید و درآمد در بنگاه‌های اقتصادی بزرگ اتفاق می‌افتد اما اشتغال عمدتاً در کسب و کارهای خردی است که هیچ ارتباطی با آن بنگاه‌های بزرگ ندارند. در کشور ما از حدود ۵/۲۳ میلیون شاغل، بالای ۱۶ میلیون نفر کسانی هستند که در کسب و کارهای خرد فعالیت می‌کنند.

تقریباً ۶۲ درصد شاغلان ما در کسب و کارهای چهارنفره یا کمتر فعال هستند که به این معنی است که این گروه از افراد هیچ بهره‌ای از رشد اقتصادی نمی‌برند؛ چون رشد اقتصادی در بنگاه‌های بزرگ اتفاق می‌افتد و افرادی که در کسب و کارهای خرد هستند، لزوماً از بهبود وضعیت یک بنگاه بزرگ بهره‌مند نمی‌شوند. همین مساله باعث شده است که در بسیاری از دوره‌های رونق و رشد اقتصاد کشور ما، نرخ بیکاری تغییری نداشته باشد و شغلی ایجاد نشود. در مقابل در دوره‌های بدون رشد، مشاهده می‌کنیم که شغل ایجاد شده است.

در مجموع یعنی در اقتصاد ما رابطه بین اشتغال و رشد رابطه‌ای قوی نیست. در نتیجه اقتصاد ما در این قسمت نیازمند اصلاحات است که بنگاه‌های بزرگ، در واقع لوکوموتیو بنگاه‌های کوچک و متوسط باشند، یعنی این بنگاه‌ها به یکدیگر وصل باشند و به بنگاه بزرگ ختم شوند. در حال حاضر این‌گونه است که یک بنگاه بزرگ در جلو حرکت می‌کند و پشت سر او هیچ کسب و کاری به حرکت او متصل نیست، پس امکان بهره‌مندی جامع از رشد اقتصادی فراهم نمی‌شود. در نتیجه یکسری اصلاحات اقتصادی باید انجام گیرد تا این نقیصه برطرف شود. در زمینه فقر جغرافیایی هم نیاز به این است که سیاست‌های مالیاتی مشخصی در ارتباط با استان‌های مختلف داشته باشیم. با توجه به اینکه ایران دارای یک اقتصاد درونگراست، عمده فقر در جغرافیای پیرامونی کشور است یعنی برخلاف کشورهایی که برونگرا هستند و عمدتاً نقاط مرزی آنها نقاط جوشش درآمدی است؛ نقاط محروم ما نقاط مرزی کشور است که در این زمینه نیز باید نحوه سیاستگذاری اصلاح شود. اصلاحات اقتصادی موردنیاز در گروه پنجم نیز باز برمی‌گردد به اینکه در آن سیاست اقتصادی خاصی که اعمال می‌شود حتماً باید یک مولفه رفع فقر در آن دیده شود که بتواند آن را برطرف کند.

با تورم بالا نمی‌توان راجع به خروج از فقر صحبت کرد

در جمع‌بندی سیاست‌های رفع فقر می‌توان گفت با توجه به پنج نوع فقری که در کشور داریم و هر دسته علت متفاوتی دارد، نمی‌توانیم به‌طور کلی راجع به سیاست‌های خروج از فقر صحبت کنیم. سیاست‌های صحیح اقتصاد کلان شرط لازم برای خروج از فقر است اما شرط کافی نیست؛ نمی‌توان در اقتصادی با تورم بالای ۲۰ درصد، به لحاظ فقر در شرایط خوبی به سر برد، اصلاً این حالت امکان‌پذیر نیست. با تورم بالا نمی‌توان راجع به خروج از فقر صحبت کرد، یا با سیاست‌هایی که باعث ایجاد نرخ‌های بیکاری‌های بالا می‌شود نمی‌توان راجع به خروج از فقر صحبت کرد. پس سیاست‌های صحیح اقتصاد کلان لازمه رفع فقر است اما کافی نیست. آنچه به موازات سیاست‌های اقتصاد کلان موردنیاز است، سیاست‌هایی است که به‌طور مشخص برای خروج از فقر طراحی شده باشد، مثل توانمندسازی. مثلاً در کمیته امداد می‌توان ملاحظه کرد که سعی می‌شود با آموزش به خانواده‌های تحت پوشش، مثلاً آموزش خیاطی و تهیه وسایل موردنیاز این فعالیت‌ها، مقدمات خروج از فقر خانوار را فراهم کرد. در واقع این باید در عرصه اقتصاد کلان به عنوان سیاست‌های خاص رفع فقر در نظر گرفته شود و گسترش یابد.

دو رویکرد حمایت از فقرا

با به نتیجه رسیدن بحث در مورد سیاست‌های خروج از فقر حالا سیاست‌های حمایت از فقرا را مورد توجه قرار می‌دهیم. ممکن است دو رویکرد نسبت به سیاست‌های حمایت از فقرا وجود داشته باشد. رویکرد اول همان سیاست‌هایی است که طی دهه‌های اخیر به‌طور پیوسته در کشور اجرا شده است. اگر از هرکدام از مسوولان دوره‌های مختلف سوال کنید که چه سیاست‌هایی برای حمایت از فقرا اعمال کرده‌اید، پاسخ خواهند داد که تمام سیاست‌هایی که اعمال کرده‌ایم برای تحقق همین هدف است.

می‌گویید چطور؟ می‌گویند اگر نظام ارزی دونه‌ری است، نرخ پایین همیشه به خاطر این برقرار بوده که از فقرا حمایت کنیم، اگر کالای اساسی تعریف و به آن ارز ترجیحی اختصاص داده شده، اگر نظام توزیع خاصی برای آن تعریف می‌کنیم، همه به خاطر این است که می‌خواهیم از فقرا حمایت کنیم. حتی می‌گویند اگر نرخ سود بانکی خیلی پایین‌تر از تورم تعیین می‌کنیم به خاطر این است که نگران عده‌ای هستیم که باید وام ارزان‌قیمت بگیرند تا بتوانند تولید ارزان‌قیمت داشته باشند و در نهایت از قشر ضعیف جامعه حمایت موثر صورت گیرد. انرژی و سایر موارد هم همین‌طور است. توجه داشته باشید که در این مجموعه سیاستی، همه سازمان‌ها مانند بانک مرکزی، وزارت بهداشت و درمان، وزارت صنعت و...، همگی نهادهای حمایت از فقرا هستند. اقتصاد گروگان سیاستی می‌شود که بر ضد اهداف آن سیاست عمل می‌کند.

نکته دیگری که در رابطه با این سیاست‌ها مطرح می‌شود این است که این سیاست‌ها معطوف به جامعه فقرا نیست و همه جمعیت کشور را تحت پوشش قرار می‌دهد، پس نمی‌توان گفت سیاست حمایت از فقرا در حال اجرا شدن است. بدیهی است هیچ کشوری این اندازه منابع ندارد که بخواهد از همه جمعیت حمایت کند پس نتیجه کسری بودجه و در نهایت تورم است که علیه مردم به‌ویژه طبقه ضعیف تمام می‌شود. یک نکته جالب این است که چنین سیاستی همیشه مستلزم وجود جامعه فقیر است، تا برای خودش یک ضرورت وجودی پیدا کند.

در مقابل این رویکرد می‌توان یک حمایت هدفمند داشت؛ یعنی سیاستگذار بگوید لازم نیست از ۸۵ میلیون نفر جمعیت کشور حمایت شود، بلکه باید سطح معینی از رفاه تعریف و اعلام شود و هرکس پایین‌تر از این سطح قرار دارد، بر حسب فاصله‌ای که نسبت به آن سطح دارد، باید مورد حمایت قرار گیرد. یعنی ممکن است یک نفر نزدیک‌تر به آن سطح (خط فقر) باشد و یک نفر دیگر فاصله زیادی داشته باشد، بنابراین حمایت و در واقع دریافتی این افراد ناگزیر متفاوت خواهد بود. پس این دو رویکرد با یکدیگر تفاوت مبنایی دارند. اولی حمایت مبتنی بر ثابت نگه داشتن قیمت‌ها مستقل از شتاب تورم و دومی حمایت درآمدی است.

با این اوصاف، دو نوع رویکرد حمایت از فقرا مطرح می‌شود: حمایت از طریق قیمت یا حمایت از طریق درآمد. سیاستمداری که حمایت از طریق قیمت را ترویج و تبلیغ می‌کند (همان‌طور که سیاست‌های حمایتی در اقتصاد ما از ابتدا تاکنون بوده) باید توجه کند که این سیاست به هدف اصابت نمی‌کند،

چون همه جامعه را هدف قرار داده و منابعی که لازم دارد، منابع بزرگی است و نتیجه‌اش این می‌شود که دولت‌ها نمی‌توانند پای اجرای این سیاست بمانند و هرچند وقت یک‌بار به ناچار باید جهش در قیمت‌ها را اعمال کنند که این مساله نیز به ضرر فقرا تمام می‌شود.

به‌طور کلی کشوری را در دنیا نمی‌شناسم که به این سبک عمل کند و بگوید برای حمایت از فقرا تمام جمعیت کشور را زیر پوشش حمایتی قرار می‌دهم. سیاستی که دنیا تجربه کرده این است یک نظام تامین اجتماعی تعریف می‌شود که سطح درآمدی و یک سطح استاندارد زندگی را تعریف می‌کند و فاصله موجود را مورد حمایت قرار می‌دهد. در جمع‌بندی این گفتار باید تاکید کرد که دو نوع رویکرد حمایت از فقرا داریم که در مقابل هم قرار دارند. یک رویکرد قیمتی است و یک رویکرد درآمدی که در کشور ما به جز یارانه مستقیمی که از سال ۸۹ به بعد داده شده، رویکرد قیمتی مبنای قرار گرفته است که متأسفانه آن نحوه پرداخت هم نتوانست تبدیل به یک نظام تامین اجتماعی شود.

در زمینه رفع فقر هم ممکن است دو رویکرد باشد. یک رویکرد ممکن است بگوید همین که سیاست‌های اقتصادی درستی اعمال می‌شود دیگر نیازی به سیاست خاص دفع فقر نیست. رویکرد دیگر این است که می‌گوید، سیاست‌های درست اقتصادی که به تورم پایین، رشد اقتصادی بالا و بیکاری پایین منجر می‌شود، لازمه خروج از فقر و رفع فقر است اما سیاست‌های خاص و مجزای رفع فقر عمدتاً با محوریت توانمندسازی در کنار آن سیاست‌های صحیح اقتصاد کلان لازم است. از نظر من سیاست ارجح این است که ما در حمایت از فقرا، سیاست حمایت درآمدی داشته باشیم و در خروج از فقر، سیاست‌های صحیح اقتصاد کلان به عنوان شرط لازم برقرار باشد. به عنوان شرط کافی نیز سیاست‌های توانمندسازی فقرا را به صورت جدی دنبال کنیم که منجر به این شود که کشور در یک چارچوب درست، در یک زمان معین، شرایط قابل قبولی در زمینه فقر داشته باشد.

منبع: دنیای اقتصاد