

## ■ فقرزدایی؛ یک لایحه و چند پرسش اساسی

### پیش نوشتار

سرانجام لایحه فقرزدایی به هیئت دولت رسید و فشرده‌هایی از آن منتشر شد. از ظواهر چنین پیداست که این لایحه به دنبال مباحثاتی که در اطاق‌های درسته بر روی آن انجام شد (بدون آن‌که خواص و عوام جامعه در مراحل پخت‌وپز، از آن آگاهی یابند و در موردش اظهار نظر کنند) به کسوت لایحه‌ای درآمد که به زودی پس از تصویب هیئت دولت، راهی مجلس خواهد شد.

نمایندگان مجلس پنجم همزمان با مطرح شدن ابمادی از لایحه فقرزدایی، طی یادداشت‌ها و نامه‌هایی به مرکز پژوهش‌ها خواستار بررسی کارشناسانه ابعاد مختلف این لایحه شدند. مجموعه پرسش‌های مطرح شده از سوی نمایندگان، در سرفصل‌های زیر طبقه بندی می‌شود:

۱- لایحه فقر و فقرزدایی مراحل پایانی خود را در هیئت دولت می‌گذراند که در مراحل تهیه تدوین از طریق جراید و

رسانه‌ها با مردم در میان گذاشته نشد، آیا این امر می‌توانست در غنای لایحه مؤثر باشد؟

۲- چنانچه قبول کنیم که هدف فقرزدایی باید خوداتکا کردن فقرا و توانا کردن آنان برای کسب درآمد باشد، در آن صورت مشخص‌ترین هدفگذاری برای فقرزدایی ایجاد اشتغال مفید است. لایحه تا چه اندازه هم خود را بر اولویت اشتغال نهاده است. آیا اعتبار ملحوظ شده برای اشتغال در این لایحه (برای دوره ۷۵ تا ۷۸ حدود ۳۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است)، می‌تواند سرانه اشتغال را در حدی تأمین کند که بتواند واقعاً به اشتغال منجر شود؟

۳- لایحه کنونی مشخصاً کمک مستقیم به فقرا را هدف قرار داده است. نسبت نکیه به نظام بیمه‌ای و نظام حمایتی مستقیم در لایحه چگونه است؟ آیا این نسبت جوابگو هست؟ چرا؟

۴- منابع مورد نظر در فقرزدایی از محل افزایش قیمت فرآورده‌های نفتی، افزایش تعرفه‌های گمرکی، افزایش درآمد مالیاتی، افزایش قیمت فرآورده‌های پتروشیمی و حذف سوبسید برای اقشاری از جامعه، فراهم خواهد شد. در آن صورت قدری در

منابع برنامه دوم تغییر ایجاد می‌شود. آثار این جابه‌جایی به طور کلی در شاخص‌های کلان در برنامه دوم چگونه است؟

۵- افزایش‌های وصولی پیشنهاد شده در لایحه، لاجرم اثر قابل ملاحظه‌ای بر تورم خواهد گذارد. خصوصاً از آن بابت که خود برنامه دوم افزایش‌هایی را پیش‌بینی کرده بود. آیا این دو افزایش، مجموعاً آثار تورمی تازه‌تری را بر جامعه تحمیل نخواهد کرد؟ به مدل‌های ناقص کنونی از نظر پیش‌بینی چقدر می‌توان اطمینان داشت؟

۶- برخی معتقدند فقرزدایی معلول عواملی است که به جنبه‌های ساختاری اقتصاد بازمی‌گردد. چنانچه این نظر را بپذیریم در آن صورت بهتر نیست هدایت منابع و سیاستگذاری‌ها متوجه جنبه‌های ساختاری شود و به اصلاحات ساختاری که مورد تأکید برنامه دوم بود توجه جدی‌تر بشود؟ مثلاً بهتر نیست که موانع سرمایه‌گذاری برداشته شود؟ الگوی مصرف بهینه گردد؟ نظام برنامه‌ریزی غذا و تغذیه تقویت شود؟ مشارکت‌های مردمی تقویت گردد؟ تولیدات غذایی غنی‌تر شود؟ تولیدات صنعتی و کشاورزی ارتقا یابد؟ بازایی و حذف ضایعات ارتقا پیدا کند؟ یعنی اساساً بهتر

نیست دولت اولویت‌ها را در جنبه‌های ساختاری قرار بدهد تا جنبه‌های غیرساختاری؟

۷- از آنجا که در لایحه، از بازوی حمایت بیمه‌ای برای فقرزدایی استفاده شده است و از طرف دیگر می‌دانیم که نظام تأمین اجتماعی ما به دلایلی از قبیل: فقدان ارکان سیاست‌گذاری در امر تأمین اجتماعی، عدم پرداخت سهم دولت، افزایش هزینه‌ها، بازنشستگی زودرس و هزاران مشکل ریز و درشت دیگر، مواجهه با عدم کارایی است، آیا اصلاحات پیشنهادی در لایحه کنونی منجر به ایجاد روایی و کارایی نظام مذکور خواهد شد؟ (نکته قابل توجه آن که اصلاحات مورد نظر سازمان برنامه و بودجه در این لایحه زمانی مطرح می‌شود که از پیشنهاد همین سازمان در خصوص لایحه تأمین اجتماعی سال ۷۴ پیش از یکی دو سال نمی‌گذرد).

۸- نظام مالیاتی آنقدر ناکاراست (مثلاً در اخذ مالیات از ثروت‌های بادآورده فاقد توانایی لازم است) تاجایی که کارشناسان معتقدند هر چه میزان انتظار دریافتی از آن افزایش می‌یابد، مستقیماً بر شاخص فقر تأثیر می‌گذارد. آیا برخورد جامع و غیر روئینایی ایجاد نمی‌کند که همزمان، اصلاحات مقدور

در وضعیت کنونی نظام مالیاتی پیشنهاد و اجرا شود؟

۹- به موجب این لایحه، قیمت فرآورده‌های نفتی برای برخی بخش‌ها افزایش خواهد یافت. آثار درون‌بخشی و کلان‌ناشی از افزایش‌های مذکور چگونه خواهد بود؟ در اثر این افزایش‌ها، خط فقر چقدر جابه‌جا می‌شود؟ آیا فقرای جدیدی که در اثر این تورم به زیر خط می‌روند در طرح فقرزدایی قرار خواهند گرفت؟

۱۰- بررسی‌های موجود نشان می‌دهد که فقرا عمدتاً در نواحی روستایی زندگی می‌کنند. همین واقعیت، ضرورت‌هایی را مطرح می‌کند. نخست آن‌که بایستی به مسئله مشکل جمعیت پرداخته شود که در روستاها بسیار بارزتر است. دوم آن‌که اشتغال روستایی واجد اهمیت زیادی است. در شرایطی که در برنامه اول تنها ۱/۳ درصد منابع‌مان را در صنایع تبدیلی کشاورزی سرمایه‌گذاری کرده‌ایم، در لایحه به این دو مسئله مهم چقدر پرداخته شده است؟ چقدر از منابع جدیدالوصولی که مبنای لایحه است متوجه این دو محور شده است؟

۱۱- لایحه پیش‌بینی کرده است که ۶۳۰ هزار فرصت شغلی جدید در طول برنامه پنج‌ساله دوم فراهم شود.

همچنین یکی از اهداف مهم برنامه دوم توسعه کاهش نرخ بیکاری در کشور و ایجاد فرصت مناسب شغلی به میزان ۲۶۰۰۰۰۰ نفر است یعنی باید سالانه ۵۳۰ هزار شغل جدید در کشور ایجاد شود. اکنون در سال دوم برنامه توسعه هستیم و باید یک میلیون شغل ایجاد شده باشد. جناب عالی فکر می‌کنید ایجاد شده است؟

در این مورد «آقای دری نجف آبادی» رئیس کمیسیون برنامه و بودجه نیز طی نامه‌ای خطاب به ریاست مجلس شورای اسلامی ضمن طرح چند پرسش اساسی در مورد شیوه‌های عملی و اجرایی آن لایحه، خواستار آن شده است که همزمان با وصول این لایحه در مجلس (به منظور اظهار نظر دقیق کمیسیون برنامه و بودجه و نمایندگان)، پرسش‌های مطروحه در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بررسی و از جنبه‌های کارشناسی پاسخ داده شود. متن نامه از نظر خوانندگان گرامی می‌گذرد:

برادر گرامی حضرت حجت الاسلام  
والمسلمین جناب آقای ناطق نوری  
ریاست محترم مجلس شورای  
اسلامی

با سلام و آرزوی موفقیت، پیرو

مباحث مربوط به فقرزدایی و تلاش دست‌اندرکاران در این زمینه، و ضمن تشکر از زحمات عزیزان مرکز پژوهش‌ها، مستدعی است دستور فرمایید مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ضمن بررسی لایحه قانونی مربوط (پیش‌نویس آن) در ۹۹ ماده و ۳۵ تبصره، اینجانب و کمیسیون برنامه و بودجه را از نتیجه تحقیقات، دیدگاه‌ها و نظریات مربوط و کارشناسانه آگاه کنند، ضمناً پاسخ سؤالات ذیل و مانند آن را تا حدودی روشن فرمایند. قبلاً از زحمات و تلاش دلسوزانه آن عزیزان و گزارش‌های قبلی در این مورد سپاسگزار است.

- ۱- رابطه لایحه فقرزدایی با قانون برنامه دوم از لحاظ سیاست‌ها، منابع و هزینه‌ها چگونه است؟
- ۲- آیا نباید فقرزدایی بخشی از استراتژی توسعه و برنامه‌های توسعه کشور باشد و هر برنامه توسعه‌ای سهمی در افزایش رفاه اجتماعی، تأمین نیازهای عمومی، کاهش فقر و حمایت از اشتغال و توسعه آموزش و پرورش و بهداشت و خدمات

اجتماعی باشد؟

چرا باید گفته شود این لایحه بنا دارد برنامه را در این محورها شتاب بیشتری بدهد؟ البته بحث مبارزه ریشه‌ای با فقرزدگی، افزایش تولید، کاهش مصرف، افزایش نرخ رشد پسرانداز ملی و سرمایه‌گذاری، اصلاح ساختار اداری، افزایش بهره‌وری از سرمایه‌ها، کنترل نرخ تورم، اصلاح نظام توزیع، اصلاح نظام مالیاتی کشور و اصلاح نظام بازنشستگی و مانند آن امکان‌پذیر است.

۳- منابع مالی برای کاهش فقر چگونه تأمین می‌شود و آیا امکان رسیدن به نسبت‌های پیش‌بینی شده در برنامه در بخش مالیات‌ها و سایر درآمدها و درآمد حاصل از صادرات غیر نفتی، تأمین اوراق خارج از برنامه با توجه به رشد بودجه سنواتی و برآورد تقاضاها و کسری‌های خارج از متعارف برای سال ۱۳۷۵ امکان‌پذیر است و نسبت‌های مربوط به اشتغال، بیمه همگانی و کاهش تورم، کاهش رشد نقدینگی،

وصول مالیات‌ها، توازن در بودجه‌های سنواتی، رعایت نسبت جاری به عمرانی، توزیع صحیح تسهیلات بانکی به نسبت ۵۵ درصد برای بخش‌های غیر دولتی و جهات دیگر تحقق یافتنی است، تا علاوه بر آن امکانات برای اقدام جدیدی باشد و به اهداف نیز آسیبی نرساند و در جهت تکمیل و اصلاح اهداف برنامه دوم باشد.

۴- چنانچه بنا باشد لایحه‌ای جهت اصلاح و تکمیل و تقویت بعضی از بخش‌های برنامه دوم در دستور کار دولت محترم و مجلس قرار گیرد، سبک اصلاح و تکمیل و تنظیم آن و اصلاح اعداد و ارقام چگونه باید باشد؟

۵- به نظر، یکی از اهداف مهم برنامه دوم کاهش جدی نرخ بیکاری در کشور و ایجاد فرصت‌های شغلی مجزماً در حدود ۲۶۶۰ هزار شغل جدید است که میانگین سالانه آن بیش از ۵۳۰،۰۰۰ شغل جدید می‌شود و اکنون سال دوم برنامه است که عملاً باید بیش از یک

میلیون شغل جدید ایجاد شده باشد. ارزیابی آن مرکز محترم از وضعیت اشتغال در کشور چگونه است و تحقق هدف یاد شده چگونه قابل دسترسی است و راه و شیوه‌های تأمین این سطح از اشتغال و منابع ارزی و ریالی مربوط و سیاست‌های مربوط به آن را چگونه پیش‌بینی و ارزیابی می‌فرمایید؟

ضمناً پیش‌بینی برادران محترم، تأمین ۶۳۰،۰۰۰ فرصت شغلی جدید در طول چهار سال آینده به علاوه اعداد فوق‌الذکر است. ۶- به نظر اینجانب اصل تلاش در این مورد بسیار مقدس و قابل تقدیر است، اما شیوه‌های آن بسیار مهم است و چنانچه مجلس محترم به ابعاد مسأله توجه لازم مبذول ننماید، چه بسا کلیه تعهدات مربوط به دولت حتی بیش از آنچه هیئت وزیران در لایحه پیش‌بینی خواهند فرمود بپذیرد، اما منابع مورد نظر را زیر سؤال ببرد. در نتیجه یک طرفه بار تعهدات دولت محترم افزایش خواهد

باقت. اما تأمین منابع سالم و مؤثر و بدون آثار تبعی و اختلال در سیستم اقتصادی و بانکی کشور کاری بس دشوار و ظریف است. ایجاد زمینه‌های توقع و انتظار و تعهد نسبت به مردم نیز مسأله حساس و دارای تبعات فراوانی است که غفلت از آن می‌تواند آثار سوئی داشته باشد.

۷- بحث یارانه‌ها و مالیات بر مصرف نیز دو بحث مستقلی است که هر یک نیاز به بحث و بررسی و ارزیابی همه جانبه دیگری دارد. البته بحث توزیع عادلانه ثروت و امکانات و تسهیلات و منابع ارزی و ریالی در کشور، خود ضرورتی بسیار مهم و قابل ملاحظه است که امید است با همت همه، راه تحقق آن هموار شود.

توضیحات مرکز محترم می‌تواند راهنمای خوبی برای موفقیت مسئولان و نمایندگان محترم در انجام این خدمت ارزشمند و خداپسند باشد. ان شاء الله تعالی. با تشکر - دری نجف آبادی