

راهکارهای کاهش فقر: رهیافتی در اقتصاد نهادگرایی

مجتبی غفاری

Ghafari.Mojtaba@chmail.ir

دانشجوی دکتری اقتصاد، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی

دریافت: ۹۲/۱۱/۷

پذیرش: ۹۳/۱۱/۲۵

چکیده: امروزه تعریف فقر از فقر درآمدی فراتر رفته و مقولاتی همچون عدم دسترسی به آموزش و بهداشت، فرصت‌های برابر، محرومیت از قابلیت‌های فردی و اجتماعی از جمله عدم برخورداری از آزادی‌های سیاسی و اجتماعی، نبود امکان برخورداری از مشارکت در نهادهای اجتماعی و نقض حقوق مدنی گسترش یافته است. در همین راستا راهکارهای کاهش نابرابری و فقر نیز گسترده‌تر شده‌اند و در کنار سیاست‌های مستقیم کاهش فقر و ارائه خدمات عمومی، راهکارهای دیگری نیز برای کاهش نابرابری و فقر در سال‌های اخیر مطرح شده است. دیدگاه نهادی، رویکردهای جدیدی را برای کاهش نابرابری و فقر ارائه می‌دهد. این مقاله با بررسی مختصر سه رویکرد در کاهش فقر، یعنی سیاست‌های کاهش فقر، خدمات اجتماعی و عوامل نهادی؛ راهکارهای نهادی از قبیل رشد به نفع فقرا، سرمایه اجتماعی، سازمان‌های مردم‌نهاد و اصلاح نهادهای عمومی را جهت کاهش فقر بررسی می‌کند.

کلیدواژه‌ها: نابرابری، فقر، نهاد، سرمایه اجتماعی، سازمان‌های مردم‌نهاد، اصلاحات اداری.

طبقه‌بندی JEL: I32, B15, P36

مقدمه

نهادها قوانین بازی در جامعه‌اند، یا به عبارتی سنجیده‌تر قیودی وضع شده از جانب نوع بشرند که روابط متقابل انسان‌ها با یکدیگر را شکل می‌دهند. در نتیجه نهادها سبب ساختارمند شدن انگیزه‌های نهفته در مبادلات بشری می‌شوند، چه این مبادلات سیاسی باشند، چه اقتصادی و چه اجتماعی (North, 1990). امروزه اثر نهادها بر عملکرد اقتصادی بر کسی پوشیده نیست. از طرفی، یکی از وجوه عملکرد اقتصادی، تخصیص منابع است و از طرف دیگر یکی از مسائل مرتبط با تخصیص منابع و مسائل چالش‌برانگیز جوامع انسانی، نابرابری و فقر است. بنابراین بررسی نقش و اثر نهادها در نابرابری و فقر مفید خواهد بود. سازمان‌های بین‌المللی نظیر بانک جهانی، سازمان ملل متحد، بانک توسعه آسیا و... از جمله سیاستگذاران مهم مرتبط با نابرابری و فقر هستند، از این رو در ادامه به جهت روشن شدن جایگاه رویکردهای نهادی کاهش فقر در سازمان‌های بین‌المللی، سیاست‌های سازمان‌های بین‌المللی در خصوص فقر، به طور مختصر بیان شده است.

سیاست‌های مربوط به فقر و توزیع درآمد در سازمان‌های بین‌المللی برمی‌گردد به سال ۱۹۷۰ زمانی که کمیته سازمان ملل متحد برای برنامه‌ریزی توسعه، در آماده شدن برای دهه دوم برنامه‌های توسعه سازمان ملل اعلام کرد: تلاش‌های مورد نیاز که ضرورت «مبارزه با فقر» نامیده می‌شود، بهتر مشخص می‌شود. این کمیته اعلام کرد، کاهش فقر از طریق شتاب توسعه، بهبود توزیع درآمد و دیگر تغییرات اجتماعی به عنوان اهداف عمده یک استراتژی توسعه بین‌المللی مناسب است (سازمان ملل متحد، ۱۹۷۰). در سال ۱۹۷۴، بانک جهانی یک منبع اصلی با عنوان «توزیع مجدد همراه با رشد» را منتشر کرد (Chenery, 1974)، که در آن تاکید شده بود سیاست‌های توزیع مجدد ثروت به تنهایی با سیاست‌های ارتقای رشد سازگار نیست، اما واقعاً سودمند هستند. ایده این بود که رابطه مستقیمی میان رشد اقتصادی و مبارزه علیه نابرابری و فقر وجود ندارد، که ایده به نسبت جدیدی بود، اما به سرعت مورد پذیرش محافل سیاسی قرار گرفت. در طول دهه ۱۹۸۰ دفتر بین‌المللی کار^۱ برنامه اشتغال جهانی^۲ را راه‌اندازی کرد، که بر اساس آن مطالعاتی روی توزیع درآمد و فقر انجام شد. بانک جهانی (۱۹۹۰) نگرانی خود را در ارتباط با فقر بیشتر، با تمرکز گزارش توسعه جهانی خود روی فقر نشان داد و اعلام کرد یک حمله موثر به فقر با در نظر گرفتن همزمان سه جنبه نیاز است:

- رشد اقتصادی گسترده (کاربر) که اشتغال و درآمد برای فقرا تولید کند.

1. International Labor Office (ILO)
2. World Employment Program (WEP)

● ارتقای سرمایه انسانی فقرا (آموزش، بهداشت و تغذیه) که به آنها اجازه می‌دهد تا بهتر از فرصت‌های ایجادشده به وسیله رشد اقتصادی بهره‌مند شوند.

● ایجاد یک تور امنیت اجتماعی برای فقرایی که توانایی بهره‌مند شدن از فرصت‌های رشد و توسعه انسانی را با توجه به معلولیت‌های جسمی و روانی، بلایای طبیعی، جنگ روانی و انزوای فیزیکی ندارند.

در ادامه، بانک توسعه آسیا (۱۹۹۹) راهبرد کاهش فقر خود را این‌گونه بیان می‌کند: از آنجا که فقر دلیل و مشخصه تفاوت کشورهاست، نقطه شروع باید بررسی جامع محدودیت‌ها و فرصت‌ها برای کاهش فقر در هر کشور باشد. بنابراین نیاز است به فهم طبیعت، شدت و وسعت فقر؛ همچنین اثرات توزیعی سیاست‌های اقتصاد کلان، تمرکز و کارایی مخارج عمومی و اثربخشی برنامه‌های دولت و نهادها. بر این اساس سه رکن راهبرد کاهش نابرابری و فقر بانک توسعه آسیا عبارتند از:

- رشد اقتصادی پایدار به نفع فقرا
- توسعه اجتماعی شامل توسعه سرمایه انسانی، سرمایه اجتماعی و حمایت اجتماعی
- مدیریت اقتصاد کلان و حکمرانی خوب

بانک جهانی نیز در گزارش توسعه جهانی سال ۲۰۰۰ مبارزه با فقر را در یک چارچوب تحلیلی جدید با تمرکز روی حکومت و نهادها ارائه می‌کند و سه محور اساسی برای کاهش فقر را بهبود فرصت‌ها، تسهیل توانمندسازی و افزایش امنیت قرار می‌دهد. رویکردهای اخیر کاهش فقر با وجود اختلاف‌های سطحی، ویژگی‌های مشترکی دارند. همه رویکردها بر اهمیت رشد فراگیر و توسعه نهادها در جهت حکمرانی خوب و پاسخگویی، توسعه اجتماعی - انسانی، حمایت اجتماعی و همچنین سیاست‌های کاهش فقر تاکید دارند.

لازم به ذکر است برخی مطالعات نیز به صورت تجربی به بررسی نقش نهادها در کاهش فقر پرداخته‌اند. برای مثال مطالعه (Chong & Calderón (2000 از دو مجموعه داده راهنمای بین‌المللی ریسک کشور^۱ و همچنین اطلاعات ریسک محیطی کسب‌وکار^۲ برای نشان دادن کیفیت محیط نهادی استفاده شده است. نتایج این مطالعه رابطه قوی و معنی‌داری بین کیفیت محیط نهادی و نابرابری و فقر را گزارش می‌دهد. همچنین در مطالعه‌ای که به وسیله (Uchimura (2005 با عنوان «اثر تغییر در نهادهای اجتماعی روی نابرابری درآمد در چین»^۳ انجام شده است، تاثیر تغییر در نهادهای اجتماعی

1. International Country Risk Guide (ICRG)
2. Business Environmental Risk Intelligence (BERI)
3. Impact of Changes in Social Institutions on Income Inequality in China

نظیر سیستم امنیت اجتماعی رسمی و غیررسمی، روی نابرابری درآمد در چین بررسی شده است. این مطالعه از رویکرد تحلیل تجزیه نابرابری با مقایسه اطلاعات خانوار از ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۵ استفاده کرده است. از آنجا که سال ۱۹۹۲ سالی بود که افزایش نقش سازوکار بازار در چین شتاب گرفت، مقایسه این دو دوره تغییر معنی‌دار در نهادهای اجتماعی و تأثیرشان روی نابرابری درآمد را نشان می‌دهد. این اصلاحات اثر قابل توجهی روی توزیع درآمد داشت و منجر به افزایش سریع نابرابری درآمد شد. مطالعه‌ای به وسیله Easaw & Savoia (2005) تحت عنوان «نابرابری در اقتصادهای در حال توسعه: نقش توسعه نهادی»^۱ انجام شده است. در این مقاله از هر دو روش مقطعی^۲ و داده‌های تابلویی^۳، برای فهم تجربی تأثیر حقوق مالکیت روی نابرابری درآمد در کشورهای در حال توسعه استفاده شده است. نتایج نشان می‌دهد، حقوق مالکیت به طور معنی‌داری سطح نابرابری درآمد را در بیشتر کشورهای در حال توسعه، مخصوصاً در محیط‌های سیاسی با دموکراسی پایین، افزایش می‌دهد. نتایج بیان می‌کند، نهادها در این اقتصادها تمایل دارند به یک اقلیت خاص خدمت کنند. همچنین مطالعات مشابهی نظیر Chong & Gradstein (2004) و Cervellati & others (2005) نیز به بررسی این امر پرداخته‌اند. لازم به ذکر است، این مقاله با توجه به مطالعاتی که در ارتباط با اثر نهادها بر نابرابری و فقر صورت گرفته و این اثر را تایید کرده‌اند، به ارائه راهکارهای نهادی برای کاهش فقر پرداخته است. در ادامه مبانی نظری با رویکرد تبیین اثر نهادها بر عملکرد اقتصادی و توزیع منابع بیان خواهد شد و بعد از آن به بررسی نقش سیاست‌های مستقیم کاهش فقر، خدمات اجتماعی عمومی و همچنین عوامل نهادی (شامل نهادهای سیاسی و اجتماعی و فرهنگی) به عنوان سه راهکار کاهش فقر می‌پردازیم. در قسمت بعد راهکارهای رشد به نفع فقرا، سرمایه اجتماعی، سازمان‌های مردم نهاد و اصلاح نهادهای عمومی به عنوان راهکارهای نهادی کاهش فقر بررسی و در پایان نتیجه‌گیری ارائه خواهد شد.

مبانی نظری

در طول چند دهه گذشته ادبیات قابل توجهی با رویکردهای مختلف در زمینه نهادها به وجود آمده است. این رویکردها از نهادگرایی قدیم تا نهادگرایی جدید را در برمی‌گیرد. آنچه امروز بیشتر مورد توجه است، نهادگرایی جدید است که خود شامل نحله‌های مختلفی است. اصطلاح اقتصاد

1. Inequality In Developing Economies: The Role Of Institutional Development
2. Cross-Section
3. Panel Data

نهادگرایی جدید^۱ به وسیله (Williamson, 1975) با کتاب بازارها و سلسله‌مراتب^۲ شناخته شد. امروزه سازمان‌های بین‌المللی نظیر بانک جهانی، بانک توسعه آمریکا، بانک توسعه آسیا، صندوق بین‌المللی پول و... بر نقش نهادها بر عملکرد اقتصادی تأکید دارند.

از جمله پژوهشگرانی که در این زمینه مطرح است، عجم‌وگلو است. او در چند مقاله و کتاب به تشریح نقش نهادها در عملکرد اقتصادی و توزیع منابع پرداخته است. به نظر او تمامی نهادهای اقتصادی را جامعه به وجود می‌آورد. برای مثال نهادهای اقتصادی کره شمالی به وسیله کمونیست‌هایی وضع شد که در دهه ۱۹۴۰ اداره این کشور را در دست گرفتند. به همین ترتیب نهادهای اقتصادی مستعمرات آمریکای لاتین به وسیله فاتحان اسپانیایی تحمیل شد. سیاست فرآیندی است که از طریق آن یک جامعه قوانینی را که بر آن حکم خواهد راند، انتخاب می‌کند (عجم‌وگلو و رابینسون، ۱۳۹۳). بنابراین کشورها از نظر موقعیت اقتصادی با هم متفاوتند، زیرا از لحاظ نهادها، قوانین موثر بر نحوه عملکرد اقتصاد و محرک‌های انگیزاننده افراد، یکسان نیستند (عجم‌وگلو و رابینسون، ۱۳۹۳). وی برای تشریح نظر خود در دو مقاله با عناوین نهادها به عنوان یک علت اساسی رشد بلندمدت (Acemoglu & Robinson, 2005) و نقش نهادها در رشد و توسعه (Acemoglu & Robinson, 2010) جهت تبیین اثر نهادهای مختلف بر عملکرد اقتصادی و توزیع منابع، مدلی ارائه کرده است که در ادامه به تبیین آن می‌پردازیم. در این مدل آمده است: نهادهای اقتصادی برای رشد اقتصادی مهم هستند زیرا انگیزه بازیگران کلیدی اقتصادی را در جامعه شکل می‌دهند. مخصوصاً سرمایه‌گذاری در سرمایه فیزیکی و انسانی و تکنولوژی و سازماندهی تولید را تحت‌تأثیر قرار می‌دهند. اگر چه ممکن است عوامل فرهنگی و جغرافیایی برای عملکرد اقتصادی مهم باشند، تفاوت در عملکرد نهادهای اقتصادی منبع اصلی تفاوت میان کشورها در رشد اقتصادی و رونق است. نهادهای اقتصادی نه تنها پتانسیل رشد اقتصادی یکپارچه اقتصاد را تعیین می‌کنند، بلکه خروجی‌های اقتصاد شامل توزیع منابع در آینده (مثل توزیع ثروت، سرمایه فیزیکی یا سرمایه انسانی) را نیز تعیین می‌کنند. به عبارت دیگر نه تنها اندازه یک جامعه را بلکه چگونگی تقسیم این کیک را در میان گروه‌های مختلف و اشخاص در جامعه نیز تعیین می‌کنند. این ایده را در شکل شماتیک زیر خلاصه کرده‌ایم:

$$\left(\text{نهادهای اقتصادی} \right)_t \Rightarrow \begin{cases} \left(\text{عملکرد اقتصادی} \right)_t \\ \left(\text{توزیع منابع} \right)_{t+1} \end{cases}$$

1. New Institutional Economics
2. Markets and Hierarchies

نهادهای اقتصادی درون‌زا هستند بدین معنی که آنها به عنوان انتخاب جمعی جامعه تعیین می‌شوند. به هر حال تضمینی وجود ندارد که همه اشخاص و گروه‌ها یک مجموعه نهادهای اقتصادی یکسان را ترجیح دهند. زیرا، نهادهای اقتصادی متفاوت منجر به توزیع متفاوت منابع می‌شود. بنابراین عموماً موجب تضاد منافع میان گروه‌های متفاوت و اشخاص در طول انتخاب نهادهای اقتصادی می‌شود. بنابراین چگونه تعادل نهادهای اقتصادی تعیین می‌شود؟ برای مثال اگر دو گروه با ترجیحات متضاد در طول مجموعه نهادهای اقتصادی وجود دارد، ترجیحات کدام گروه غالب می‌شود؟ پاسخ این است که بستگی به قدرت سیاسی دو گروه دارد. اگر چه کارایی یک مجموعه از نهادهای اقتصادی ممکن است در این انتخاب نقش بازی کند، ولی نهایتاً قدرت سیاسی تعیین‌کننده است. با احتمال زیاد گروهی که قدرت سیاسی بیشتری دارد، مجموعه‌ای از نهادهای اقتصادی را که ترجیح می‌دهد حفظ می‌کند. این امر منجر به ساخت دومین بخش از چارچوب ما می‌شود:

$$(نهادهای اقتصادی)_t \Rightarrow (قدرت سیاسی)_t$$

اشاره شد که قدرت سیاسی، نهادهای اقتصادی را تعیین می‌کند، ایده این است که منافع متضاد بر سر توزیع منابع وجود دارد به همین دلیل به صورت غیرمستقیم روی نهادهای اقتصادی تأثیرگذار هستند. اما چرا گروه‌ها با منافع متضاد با مجموعه‌ای از نهادهای اقتصادی که رشد یکپارچه را بیشینه می‌کند، موافقت نمی‌کنند و سپس به سادگی با استفاده از قدرت سیاسی‌شان، توزیع منافع را تعیین کنند؟ چرا اعمال قدرت سیاسی منجر به ناکارایی اقتصادی و حتی فقر می‌شود؟ به این دلیل است که مشکلات ذاتی تعهد در استفاده از قدرت سیاسی وجود دارد. افرادی که قدرت سیاسی دارند نمی‌توانند متعهد به استفاده نکردن از آن در راستای منافع خود باشند و این مسأله تعهد، یک جدایی‌ناپذیری بین کارایی و توزیع ایجاد می‌کند. زیرا انتقالات جبرانی معتبر و پرداخت‌های جانبی نمی‌تواند عواقب توزیعی هر مجموعه خاص از نهادهای اقتصادی را متعادل کند.

توزیع قدرت سیاسی در جامعه درون‌زاست. قدرت سیاسی دو مولفه دارد: قدرت سیاسی قانونی و قدرت سیاسی غیررسمی. قدرت سیاسی قانونی اشاره به قدرتی دارد که از نهادهای سیاسی در جامعه نشأت گرفته است. نهادهای سیاسی، مانند نهادهای اقتصادی، تعیین‌کننده محدودیت‌ها روی انگیزه بازیگران است، اما در حوزه سیاسی. نمونه‌ای از نهادهای سیاسی شامل شکلی از حکومت، برای مثال دموکراسی در مقابل دیکتاتوری است. به عنوان مثال در حکومت‌های سلطنتی، نهادهای سیاسی، همه قدرت سیاسی را به پادشاه واگذار می‌کنند و محدودیت کمی روی آن اعمال می‌کنند. در مقابل، در

یک سلطنت مشروطه، که در آن بخشی از قدرت سیاسی پادشاه به پارلمان واگذار می‌شود به طور موثری قدرت سیاسی پادشاه محدود می‌شود. بنابراین این بحث نشان می‌دهد که

$$\left(\text{قدرت سیاسی قانونی} \right)_t \Rightarrow \left(\text{نهادهای سیاسی} \right)_t$$

به هر حال روی نهادهای سیاسی، قدرت سیاسی اثر بیشتری دارد. گروهی از اشخاص حتی اگر از طریق نهادهای سیاسی قدرتی به آنها واگذار نشود، همان‌طور که در قانون اساسی مشخص شده، ممکن است دارای قدرت سیاسی باشند. یعنی می‌توانند شورش کنند، از سلاح استفاده کنند، مزدور استخدام کنند و... اما این قدرت عمدتاً به صورت تظاهرات مسالمت‌آمیز به منظور تحمیل خواسته‌هایشان بر جامعه است. این نوع قدرت، قدرت سیاسی غیررسمی است. قدرت سیاسی غیررسمی یک گروه تا حد زیادی بستگی به منابع اقتصادی آنها دارد، که هم توانایی آنها را از استفاده (یا سوءاستفاده) از نهادهای سیاسی موجود را تعیین می‌کند و هم توانایی آنها را به استفاده از زور علیه گروه‌های مختلف ایجاد می‌کند.

$$\left(\text{قدرت سیاسی غیررسمی} \right)_t \Rightarrow \left(\text{توزیع منابع} \right)_t$$

در این سیستم پویا، نهادهای سیاسی و توزیع منابع، متغیرهای وضعیت هستند. زیرا آنها عموماً به نسبت آرام تغییر می‌کنند و مهمتر از آن این‌که آنها نهادهای اقتصادی و عملکرد اقتصادی را هم مستقیم و غیرمستقیم تعیین می‌کنند. اثر مستقیم آنها قابل درک است. اگر نهادهای اقتصادی همه قدرت سیاسی را در دست یک فرد یا یک گروه کوچک قرار دهند، حفظ نهادهای اقتصادی که حمایت از حقوق مالکیت و فرصت‌های برابر را برای همه جمعیت فراهم می‌کنند، مشکل است. اثر غیرمستقیم از طریق کانال‌های گفته‌شده در بالا کار می‌کند: نهادهای سیاسی قدرت سیاسی قانونی را که به نوبه خود روی انتخاب نهادهای اقتصادی اثر می‌گذارد، تعیین می‌کند. بنابراین این چارچوب یک سلسله‌مراتب از نهادها معرفی می‌کند، به این صورت که نهادهای سیاسی، تعادل نهادهای اقتصادی را تحت‌تاثیر قرار می‌دهند و خروجی‌های اقتصادی را تعیین می‌کنند.

از آنجا که مانند نهادهای اقتصادی، نهادهای سیاسی انتخاب جمعی هستند، توزیع قدرت سیاسی در جامعه تعیین‌کننده اصلی تکامل آنهاست. این امر، تمایل به تداوم ایجاد می‌کند: نهادهای سیاسی قدرت سیاسی قانونی را تخصیص می‌دهند و کسانی که قدرت سیاسی را در دست دارند، تکامل

نهادهای سیاسی را تحت تاثیر قرار می دهند و عموماً نهادهای سیاسی ای را که به آنها قدرت سیاسی می دهد، انتخاب خواهند کرد. با وجود این، گاهی قدرت سیاسی غیررسمی، تغییر در نهادهای سیاسی ایجاد می کند.

$$(نهادهای سیاسی)_{t+1} \Rightarrow (قدرت سیاسی)_t$$

قرار دادن تمامی این قطعات در یک طرح کلی، چارچوب کلی زیر را ارائه می دهد:

$$\left. \begin{array}{l} (نهادهای اقتصادی)_t \\ (نهادهای سیاسی)_t \Rightarrow (قدرت سیاسی قانونی)_t \end{array} \right\} \Rightarrow \left. \begin{array}{l} (عملکرد اقتصادی)_t \\ (توزیع منابع)_{t+1} \end{array} \right\} \Rightarrow \left. \begin{array}{l} (نهادهای اقتصادی)_t \\ (نهادهای سیاسی)_t \Rightarrow (قدرت سیاسی غیررسمی)_t \end{array} \right\} \Rightarrow (توزیع منابع)_t$$

نهادهای سیاسی و توزیع منابع، دو متغیر وضعیت هستند و دانستن این دو متغیر در زمان t برای تعیین همه متغیرهای دیگر در این سیستم کافی است. در حالی که نهادهای سیاسی توزیع قدرت سیاسی قانونی در جامعه را تعیین می کند، توزیع منابع، توزیع قدرت سیاسی غیررسمی در زمان t را تحت تاثیر قرار می دهد. این دو منبع قدرت سیاسی، به نوبه خود انتخاب نهادهای اقتصادی و تکامل نهادهای اقتصادی را تحت تاثیر قرار می دهند. نهادهای اقتصادی خروجی های اقتصاد شامل نرخ رشد یکپارچه اقتصاد و توزیع منابع در زمان $t+1$ را تعیین می کنند. اگر چه نهادهای اقتصادی عامل اساسی شکل دهی خروجی های اقتصادی است، آنها خودشان درونزا هستند و به وسیله نهادهای سیاسی و توزیع منابع در جامعه تعیین شده اند. دو منبع پایداری در رفتار سیستم وجود دارد: نخست، نهادهای سیاسی بادوام هستند و به طور معمول تغییرات بزرگی در توزیع قدرت سیاسی نیاز است تا باعث تغییر در نهادهای سیاسی شود، نظیر انتقال از دیکتاتوری به دموکراسی. دوم، هنگامی که یک گروه خاص به نسبت ثروتمندتر از بقیه است، این امر قدرت سیاسی غیررسمی این گروه را افزایش می دهد و آنها را قادر به اعمال قدرت در نهادهای اقتصادی و سیاسی در راستای منافع خود می کند. این تمایل، دوباره اختلاف ثروت نسبی اولیه را در آینده ایجاد می کند.

همچنین این نویسندگان در کتابی با عنوان ریشه های اقتصادی دیکتاتوری و دموکراسی (عجم و غلو و رابینسون، ۱۳۹۰) با ارائه مثال های تاریخی از کشورهای انگلستان، آرژانتین، سنگاپور

و جنوب آفریقا به بررسی تاریخی مدل خود پرداخته‌اند. به عنوان نمونه اشاره‌ای به تغییر نهادها در انگلستان می‌کنیم.

در انگلستان بعد از جنگ داخلی ۱۶۴۲ و انقلاب ۱۶۸۸ شاهد تغییراتی بودیم. در پی این تغییرات، تغییرات بنیادی در نهادهای سیاسی و اقتصادی اتفاق افتاد که تبعات مهمی داشت. این تغییرات به تبع مناقشاتی روی داد که میان شاهان سلسله استوارت و پارلمان بر سر حفظ و بسط قدرت مطلقه در گرفته بود که در نهایت مجلس برنده شد. برآیند حاصل، تجدید ساختار نهادهای سیاسی‌ای بود که قدرت نظام سلطنتی را به شدت محدود می‌کرد و به همان نسبت بر قدرت پارلمان می‌افزود. تغییراتی که در نهادهای سیاسی به عمل آمد به امنیت بسیار بیشتر حقوق مالکیت منجر شد، زیرا هراس مردم از چپاول حکومت پایان یافت. این امر به خصوص قدرت را به مجلس که نمایندگانی از تجار و زمین‌داران در آن حضور داشتند، که طرفدار فروش محصولات در بازار بودند انتقال داد و در نهایت این تغییرات منجر به رشد مستمر در انتهای قرن هجدهم شد (عجم‌اوغلو و راینسون، ۱۳۹۰). بنابراین عجم‌اوغلو و همکاران با ارائه این الگو، نشان دادند که چگونه نهادهای سیاسی در جامعه قادر به تعیین عملکرد اقتصادی و توزیع منابع هستند و در واقع اثر این دو عامل روی نابرابری و فقر، کاملاً روشن است. در این مطالعه ضمن بررسی مختصر انواع مختلف راهکارهای کاهش فقر، به بررسی نقش نهادهای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در کاهش نابرابری و فقر می‌پردازیم.

نقش راهکارهای مختلف کاهش فقر

راهکارهای کاهش فقر را می‌توان به سه دسته کلی سیاست‌های مستقیم کاهش فقر، خدمات اجتماعی عمومی و عوامل نهادی تقسیم‌بندی کرد. در ادامه نقش هر کدام از این راهکارها در کاهش فقر به صورت مختصر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

سیاست‌های مستقیم کاهش فقر

در حال حاضر شاید کمتر اقتصاددانی معتقد است که رشد همه آن چیزی است که برای بهبود زندگی فقرا نیاز است. بسیاری از کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته، رشد اقتصادی را با مداخله‌های ضد فقر تکمیل کرده‌اند. این مداخله‌ها شامل اصلاحات اراضی، اعتبارهای خرد و طرح‌های اشتغال عمومی، پرداخت یارانه و... هستند. کدام‌یک از این سیاست‌ها، در کاهش فقر بیشتر اثربخش بوده‌اند؟ در واقع یک ترکیب از همه این سیاست‌ها، عموماً اثربخش‌تر از هر یک به تنهایی است و هر کدام جنبه‌های

مختلفی از فقر را تحت تاثیر قرار می‌دهند (برای مثال فقر مزمن در مقابل فقر گذرا). به‌هرحال مهم است توجه داشته باشیم، بعید است که سیاست‌های کاهش فقر به تنهایی کاهش فقر پایدار را به همراه داشته باشد. آنچه نیاز است ترکیبی از رشد به نفع فقرا و مداخله‌های مستقیم است (Asian Development Bank, 2010). اما در برخی موارد مداخله‌های مستقیم ممکن است اثرات نامطلوبی هم داشته باشند. مطالعات کمی به اثر بازدارندگی مداخله‌های مستقیم ضدفقر توجه کرده‌اند. برای مثال در زمینه کارهای عمومی روستایی، استدلال شده که ممکن است باعث سست شدن جویندگان شغل شود و سرمایه‌گذاری در افزایش مهارت‌ها را کاهش دهد (Besley & Coate, 1992). در یک مثال دیگر، یارانه غذا در سریلانکا با کاهش در عرضه نیروی کار و تلاش کمتر مرتبط بوده است (Sahn & Alderman, 1995). مطالعه دیگری که در جنوب آفریقا صورت گرفته، گزارش داد که ارائه مقرری عمومی به والدین کارگران مهاجر، به طور قابل توجهی پول فرستاده‌شده از طرف کودکان مهاجر را کاهش داده است (Jensen, 1998). اگر این اثرات از طریق تحلیل‌های دقیق تجربی تایید شوند، پیامدهای آن برای هزینه-فایده مداخله‌های ضد فقر، می‌تواند مهم باشد (Asian Development Bank, 2010).

خدمات اجتماعی عمومی

ابزار دیگر برای مبارزه با فقر، بهبود دسترسی به خدمات اجتماعی است، به خصوص بهداشت و آموزش برای فقرا (World Bank, 2000; Sen, 2000). نه تنها سطوح اولیه بهداشت و آموزش حق فقر است، بلکه این امور در شتاب‌بخشی به کاهش فقر مهم هستند، به طوری که به فقرا اجازه می‌دهند از فرصت‌های ایجادشده توسط رشد اقتصادی بهره‌مند شوند.^۱ اما در بسیاری از کشورها، فقرا دسترسی فیزیکی (جغرافیایی) و اقتصادی کمتری به خدمات آموزشی و بهداشتی دارند. این امر سبب سلامت و سواد کمتری در فقرا می‌شود. بنابراین یک دوره فقر شکل می‌گیرد و فقر باعث بیماری، سوءتغذیه و بی‌سوادی می‌شود که اینها به نوبه خود باعث تداوم فقر می‌شوند. دوری فیزیکی فقرا از تسهیلات عمومی، نظیر بیمارستان، مراکز سلامتی و مدرسه، اغلب می‌تواند با تامین مالی این مراکز از طرف جامعه تشدید شود. مطالعاتی نظیر مطالعه بانک جهانی (۱۹۹۹) نشان می‌دهد متوسط فاصله از دبیرستان و مراقبت‌های سطح بالاتر بهداشتی، به طور معنی‌داری برای فقرا بیشتر است. حتی اگر دسترسی جغرافیایی به خدمات اجتماعی برای فقرا و غیرفقرا یکی باشد، در مناطق شهری هزینه بالای به دست آوردن این خدمات به

۱. مطالعات بسیاری به بررسی اثر بهداشت و آموزش روی توسعه انجام شده است، نظیر Pscharapolous & Woodhall 1985, Schultz 1988; Strauss 1986; Deolalikar 1988; Sahn & Alderman 1989

عنوان یک عامل بازدارنده در استفاده فقر است (Asian Development Bank, 2010).

عامل نهادی

محدودیت‌های نهادی مرز فعالیت اقتصادی را که سازمان‌های اقتصادی در آن فعالیت می‌کنند دیکته می‌کنند، و به این ترتیب کنش متقابل قوانین بازی و رفتار کنشگران صحنه فعالیت اقتصادی را قابل درک می‌کنند. دلیل اینکه سازمان‌ها از جمله بنگاه‌ها، اتحادیه‌های تجاری، گروه‌های دهقانان و احزاب سیاسی تلاش‌های خود را به فعالیت‌های بی‌ثمر تخصیص می‌دهند آن است که محدودیت‌های نهادی ساختار انگیزشی لازم را برای این قبیل فعالیت‌ها فراهم می‌آورند. کشورهای جهان سوم به این علت فقیرند که محدودیت‌های نهادی مجموعه‌ای از پاداش‌ها را تعریف کرده‌اند که فعالیت‌های ثمربخش را تشویق نمی‌کنند (نورث، ۱۳۸۵). سرعت بخشیدن به فرآیند کاهش نابرابری و فقر، راهبردی نیاز دارد که علاوه بر بهبود سرعت رشد اقتصادی، ابعاد دیگری مانند از میان برداشتن محدودیت‌های نهادی و ایجاد امکان‌های جدید را نیز مورد توجه قرار دهد. تحلیل ماهیت نهادها منجر به درک عمیق نابرابری و فقر و ارائه راهبردهای موثرتر کاهش فقر خواهد شد. عوامل نهادی هم به طور مستقیم و هم از طریق اثرشان روی رشد اقتصادی و سیاست‌های مستقیم کاهش فقر و از طریق فراهم کردن خدمات اجتماعی در کاهش فقر موثر هستند. برای مثال محرومیت سیاسی می‌تواند باعث شود تعدادی از گروه‌ها از دسترسی به خدمات اجتماعی و برنامه‌های کاهش فقر محروم شوند. رشد کشاورزی می‌تواند به دلیل مسائل نهادی قانونگذاری و پیاده‌سازی ناکارآمد اصلاحات اراضی، کمتر به نفع فقرا باشد. علاوه بر این خطوط قرمز اجتماعی-فرهنگی و اعتقادی می‌تواند باعث شود تعدادی از گروه‌ها به طور عمد خودشان را از شرکت در برنامه‌های عمومی ضد فقر محروم کنند. در ادامه به بررسی نقش نهادهای سیاسی و نهادهای اجتماعی و فرهنگی بر کاهش نابرابری و فقر می‌پردازیم.

نقش نهادهای سیاسی

یک پیش‌نیاز برای کاهش فقر، اراده سیاسی و تعهد است. همه عواملی که باعث می‌شوند فقر کاهش پیدا کند، از قبیل رشد به نفع فقرا، توسعه اجتماعی و حکمرانی خوب، بستگی به اراده سیاسی و تعهد دارد. اما چگونه می‌توان اراده سیاسی برای کاهش فقر ایجاد کرد؟

- دموکراسی، اراده سیاسی و کاهش فقر

مطالعاتی وجود دارد که به بررسی اهمیت دموکراسی در کاهش فقر متمرکز شده‌اند. استدلال این

است که آزادی‌های مدنی پایه، از قبیل آزادی بیان و پاسخگو بودن دولت برای اقداماتش، عملکرد دولت را بهبود می‌بخشد. معروف‌ترین توضیح‌دهندگان این فرضیه Sen (1981) و Drèze, J., & A. K. Sen (1989) هستند که بیان کردند هیچ کشوری با مطبوعات آزاد، تا به حال یک قحطی بزرگ را تجربه نکرده است. فرضیه آنها این است که ترس از تمرکز رسانه‌ها بر شکست دولت، دولت‌ها را مجبور به اقدام فوری جلوگیری از قحطی می‌کند. به هر حال سن اشاره کرده است که یک مطبوعات آزاد، لزوماً گرسنگی مداوم را از بین نمی‌برد. همچنین یک مطالعه بین کشورها از ۱۴۸۸ پروژه دولتی که توسط بانک جهانی در کشورهای در حال توسعه، در طول دوره ۱۹۸۷-۱۹۷۴ تامین مالی شده است، نشان داد عملکرد این پروژه‌ها در کشورها با آزادی‌های مدنی بیشتر بهتر بوده است (Isham et al., 1997). به هر حال ساده‌انگاری است که فکر کنیم دموکراسی یا آزادی‌های مدنی به تنهایی می‌تواند کاهش فقر را تضمین کند. تا همین اواخر به طور وسیعی اعتقاد بر این بود که رهبری قوی و استبدادی، عامل اساسی مشترک در همه کشورهای در حال توسعه آسیایی است که رشد اقتصادی و کاهش فقر سریعی را تجربه کرده‌اند. نظیر کره و تایوان، چین در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، تایلند در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ و اندونزی در دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰. برخی پژوهشگران بر این عقیده‌اند که موفقیت کره، تایوان و چین در اجرای اصلاحات ارضی گسترده به دیکتاتوری روشن‌فکر^۱ بر می‌گردد (Haggard, 1996). در همین زمان کاهش فقر در یکی از برخوردارترین کشورهای آسیا از دموکراسی یعنی هند، حداقل تا دهه ۱۹۹۰ از کمترین میزان‌ها در منطقه بوده است (Kohli, 1987). در بازبینی برنامه‌های ضدفقر در هند، Kohli (1987) استدلال می‌کند بین انواع رژیم‌ها حتی در محیط دموکراتیک، تفاوت وجود دارد و این تفاوت‌ها به میزان قابل توجهی در کاهش فقر مهم هستند. به عقیده وی سه عنصر مهم رژیم سیاسی طرفدار فقرا در یک محیط دموکراتیک عبارتند از: ۱- رهبری منسجم و پایدار ۲- ایدئولوژی طرفدار طبقات پایین‌تر ۳- سازمان‌های مردمی در سطحی قوی. به طور طبیعی، این پرسش پیش می‌آید که تفاوت رژیم‌ها تا چه حد در دارا بودن این سه ویژگی موثر است؟ به عبارت دیگر چه چیزی رژیم سیاسی را در سطوح ملی و محلی به نفع فقرا می‌کند؟

- گروه‌های ذی‌نفع و ائتلاف غالب

نظریه مدرن نظام این است که دولت‌ها به ندرت یکپارچه و غیرقابل نفوذ از فشار سیاسی و اجتماعی ذی‌نفع هستند. در واقع سیاستمداران، دیوان‌سالاران^۲ و مصرف‌کنندگان اغلب با استفاده از قدرت دولت، معاملات اقتصادی را به نفع خود تحریف می‌کنند. شهروندان از نفوذ سیاسی برای

1. Enlightened Dictatorships
2. Bureaucrats

دسترسی به منافع‌های تخصیص داده‌شده توسط دولت استفاده می‌کنند. سیاستمداران از منابع عمومی برای حفظ قدرت استفاده می‌کنند، تجار به دنبال مساعدت‌های خاص از طرف دولت هستند و بوروکرات‌ها اظهار دسترسی به منابع دولتی برای پاداش شخصی را دارند. نتیجه تخصیص ناکارآمد و اغلب نابرابر منابع است. بنابراین برای درک اقدامات دولت، لابی‌های انجام‌شده به وسیله گروه‌ها با منافع خاص، مهم هستند. در این چارچوب با توجه به مطالعه (1992) Janvry امکان‌پذیری سیاسی مداخله‌های ضدفقر، تا حد زیادی بستگی به توزیع منافع این مداخله‌ها دارد، که این نیز به نوبه خود بستگی به پیکربندی غالب گروه‌های فشار (به عنوان مثال: اتحادیه‌های کارگری، زمین‌داران، جنبش دهقانان، گروه‌های مصرف‌کننده، گروه‌های زنان و...) در کشور دارد. بنابراین نتایج فقر (یا به طور کلی توسعه) تابعی از ائتلاف غالب حاکم در کشور خواهد بود. با توجه به ماهیت دولت مدرن، چگونه عملیات برای ریشه‌کنی فقر می‌تواند تجهیز شود؟

در این میان، ائتلاف فقرا هم بی‌اثر نبوده اما، چشم‌اندازها برای کاهش فقر در یک کشور، قوی‌تر از ائتلاف فقرا هستند. قدرت نسبی ائتلاف فقرا بستگی به چندین مشخصه دارد، نظیر: آیا آنها از دستاوردهای بالقوه اقدام جمعی آگاه هستند، آیا آنها با دیگر گروه‌ها همکاری می‌کنند و آیا آنها سیاسی شده‌اند. ساز و کارهای بسیاری وجود دارد که از طریق آن ائتلاف فقرا می‌تواند روی نظام اثر بگذارد. از طریق رایزنی‌های دوره‌ای، لابی‌گری از طریق رسانه‌های جمعی، تظاهرات خیابانی و دیگر اشکال فعالیت و اظهار نظر. روشن است که کاهش فقر چیزی نیست که دولت‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد یا موسسه‌های توسعه، به تنهایی بتوانند برای فقرا انجام دهند. در نهایت این فقرا هستند که می‌توانند خودشان را از فقر رها سازند، اما باید اثربخش باشند. فقرا نیاز به ایجاد ائتلاف با دیگر گروه‌ها نظیر دولت‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد¹ (NGO) دارند. گزارش صندوق بین‌المللی توسعه کشاورزی² در مورد فقر روستایی می‌نویسد: برنامه‌ریزی مرکزی بوروکراتیک برای فقرا گمراه‌کننده است. مشارکت برای کاهش فقر، هر جا که امکان‌پذیر باشد، با آژانس‌ها، ترجیحات و پتانسیل‌های خود فقرا شروع می‌شود. اما این ساده‌لوحانه است که فرض کنید فقرا بدون حمایت، تکنولوژی، اطلاعات، تحصیلات و مهارت‌ها می‌توانند این کار را انجام دهند... این امر مستلزم قرار دادن فقرا در مرکز فرآیند [توسعه]، به عنوان شرکای کامل در تعیین اولویت‌ها و جهت تغییرات، خارج کردن آنها از محدودیت‌هایی که آنها را به دام فقر انداخته است و توانمندسازی آنهاست (IFAD; 2001).

برای مثال در کشورهایی مثل کره، ائتلاف‌هایی از مستاجران و سازمان‌های مردمی مانند اتحادیه‌های دهقانان و کمیته‌های مردمی به دولت برای تصویب و اجرای اصلاحات اراضی فشار آوردند. همین طور در دهه ۱۹۹۰ ائتلاف‌هایی از روستاییان فقیر و سازمان‌های اجتماعی مدنی موفق شدند فقر را در راس دستور کار دولت قرار دهند. مثال‌های زیادی از ائتلاف فقرا و حمایت جوامع مدنی در پیشبرد برنامه‌های ضد فقر در تایلند، هند، فیلیپین و... وجود دارد. گاهی اوقات برنامه‌های ضد فقر حمایت اندکی می‌شود یا حتی آشکارا رد می‌شود. شاید یکی از دلایل این امر این باشد که ائتلاف غالب غیرفقرا در می‌یابد که با اجرای این برنامه‌ها، چیزهایی را از دست می‌دهند. به هر حال در این موارد حمایت سیاسی تعدادی از گروه‌های غیرفقیر می‌تواند وجود داشته باشد، اگر آنها هم از سیاست‌های به نفع فقرا، عایدی داشته باشند. برای مثال زمانی که درآمد فقرا افزایش می‌یابد، کالاها و خدمات بیشتری که توسط غیرفقرا تولید شده است، به وسیله فقرا خریداری می‌شود. در این صورت، غیرفقرا با احتمال بیشتری حمایت‌های سیاسی از برنامه‌هایی می‌کنند که بهره‌وری و درآمد فقرا را افزایش می‌دهند (Streeten, 1995). به هر حال نیاز است تا اثرات فزاینده برنامه‌های ضد فقر به اطلاع غیرفقرا به خصوص طبقه متوسط برسد. در واقع ممکن است فقرزدایی بستگی به اطلاع‌رسانی و جلب نظر جمعیت غیرهدف داشته باشد.

به این گروه‌های سنتی باید گروه مهم دیگری را نیز افزود: نهادهای بین‌المللی، کشورهای درحال توسعه در زمینه سیستم اقتصاد جهانی، تا حد زیادی تحت سلطه نهادهای بین‌المللی از قبیل صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی، بانک توسعه آسیا و سازمان تجارت جهانی هستند. این نهادها اغلب یک گفته مهم دارند و آن این است: اثرگذاری انتخاب سیاست‌های مربوط به فقر در یک کشور درحال توسعه. برای مثال ممکن است انعطاف‌پذیری بازار نیروی کار به عنوان یک پیش‌شرط نیاز باشد تا یک کشور مثل کره به سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه^۱ (OECD) بپیوندد. یا ممکن است کشوری شبیه کامبوج یا ویتنام یک استراتژی کاهش فقر روشن و تاییدشده برای ادامه دریافت وام‌های امتیازی نیاز داشته باشند. بنابراین بازیگران خارجی می‌توانند عملکرد دولت را تحت تاثیر قرار دهند.

نقش نهادهای اجتماعی و فرهنگی

محرومیت را می‌توان به عنوان ناتوانی اجباری شرکت در تعاملات اجتماعی و تجاری، در نهادهای اجتماعی، و در بازار به دلیل عواملی فراتر از کنترل افراد یا گروه‌ها تعریف کرد (Barry, 1998).

1. Organization for Economic Co-operation and Development

اشخاص یا گروه‌ها می‌توانند از کار، زمین، بازار سرمایه، از سهمین شدن در مسیر اصلی فرهنگی، جامعه، فرآیندها و فعالیت‌های اجتماعی، از خدمات اجتماعی نظیر تحصیلات، خدمات پزشکی، آب آشامیدنی سالم، از سیاست، فرآیندهای مشارکتی، ابراز خواست‌های خود و از مشارکت در برنامه‌های عمومی و مداخله‌های سیاسی محروم شوند. محرومیت و فقر درآمد، مفاهیم یکسان نیستند. امکان دارد یک شخص یا گروه که محروم شده باشد ولی در عین حال فقیر نباشد، به همین ترتیب، فرد یا گروهی می‌تواند فقیر باشد، بدون اینکه محروم شده باشد. با این حال حتی در مواردی که محرومیت منجر به فقر درآمدی بیشتری نمی‌شود، همیشه به محرومیت از نهادهای اجتماعی مربوط می‌شود. بنابراین اثر منفی عمیقی روی کیفیت زندگی محروم‌شدگان دارد و منجر به احساس رفاه کمتری می‌شود (Narayan, 2000). به هر حال، به طور کلی همبستگی نزدیکی بین محرومیت و فقر وجود دارد. محرومیت تا حد زیادی خطر ابتلا به فقر را افزایش می‌دهد، به طوری که افراد و گروه‌های محروم به احتمال کمتری به مزایای رشد اقتصادی و برنامه‌های ایمنی رسمی دست می‌یابند. همچنین فقر و محرومیت شدید ممکن است منجر شود به اینکه افراد و گروه‌ها خودشان را به دلیل حس شرم و تحقیر شدن از جامعه محروم کنند. در این معنا، فقر و محرومیت یک دور باطل ایجاد می‌کند. با محرومیت خطر فقر و بی‌نوایی افزایش می‌یابد و این به سهم خود محرومیت را تقویت می‌کند. ابعاد مختلف محرومیت وجود دارد. از جمله بارزترین محرومیت‌ها، محرومیت اقتصادی است، که به معنای محرومیت از دسترسی به عوامل تولید (نظیر زمین، نیروی کار، سرمایه، زیرساخت‌ها و...) است. نتیجه این نوع محرومیت در مواردی مانند بهره‌وری پایین، درآمدهای پایین و فقر خود را نشان می‌دهد. علاوه بر این برخی افراد و گروه‌ها ممکن است از اطلاعات، که یک عامل مهم در تولید و ایجاد درآمد است، محروم شوند. بعد دیگر محرومیت، محرومیت سیاسی است که می‌تواند ناشی از شرایط یا از سیاست‌های دولت باشد. افراد یا گروه‌ها ممکن است به این دلیل که تعدادشان کمتر از حدی است که توجه دولت را جلب کند (به عنوان مالیات‌دهنده یا رای‌دهنده)، لابی‌های ضعیف برای دفاع از حقوق و منافع یا به دلیل اختلاف نظر با حزب حاکم، حذف شوند. سومین و آخرین بعد محرومیت، محرومیت اجتماعی است. مطابق نظر (Sindzingre 1991)، محرومیت اجتماعی دو ویژگی دارد. نخستین ویژگی، سرمایه اجتماعی است، به این معنی که یک فرد از روابط، شبکه‌ها و حمایت اجتماعی محروم شده است. در این مورد فقر نتیجه نبود ارتباط با شبکه‌های اجتماعی به دلیل جمعیت‌شناسی، بهداشت ضعیف یا مهاجرت است. دومین ویژگی محرومیت اجتماعی، تبعیض بر اساس سیستم هنجارها و قوانین است. تبعیض ممکن است دائمی باشد و منجر به شرایط خاصی نظیر تبعیض علیه زنان، طبقه

پایین، نخبگان یا اقلیت‌های مذهبی شود. یا ممکن است زودگذر باشد، نظیر تبعیض علیه حرفه‌ای خاص، مادران تنها، سالخوردگان و یتیمان.

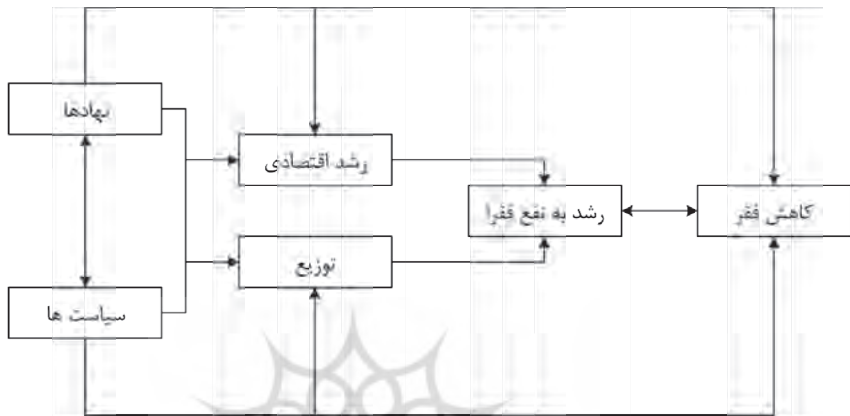
راهکارهای نهادی کاهش فقر

در این قسمت با توجه به اثرات عوامل نهادی بحث‌شده، به ارائه راهکارهایی برای کاهش فقر اشاره می‌شود. البته با توجه به چندبعدی بودن راهکارها (برای مثال رشد به نفع فقرا هم ابعاد سیاسی دارد و هم ابعاد اجتماعی و فرهنگی)، مشکل است راهکار خاصی را به عامل مشخصی نسبت داد. در ادامه موضوعات رشد به نفع فقرا، سرمایه اجتماعی، سازمان‌های مردم‌نهاد و اصلاح نهادهای عمومی به عنوان راهکارهای نهادی کاهش نابرابری و فقر مورد بررسی قرار می‌گیرند.

رشد به نفع فقرا

حال باید دید رشد به نفع فقرا چگونه تعریف می‌شود؟ به طور کلی دو نوع تعریف برای رشد به نفع فقرا ارائه شده است. یکی تعریف بانک جهانی که رشد به نفع فقرا را رشدی می‌داند که فقر را کاهش می‌دهد (Ravallion, 2004). تعریف دیگر، رشد به نفع فقرا را رشدی می‌داند که منافع آن، بیش از افراد غیرفقیر، متوجه افراد فقیر شود (McCulloch & Boulch, 2000). در تعریف نخست، رشد به نفع فقرا به میزان برآورد تغییر در فقر بستگی دارد. به طور طبیعی تنها بخشی از این موضوع به اتفاقی مربوط می‌شود که در توزیع رخ داده است و بخشی نیز به تغییر در متوسط استاندارد زندگی مربوط می‌شود. بر اساس این تعریف، رشد هر چند اندک، فقر را کاهش دهد به نفع فقرا خواهد بود. به عبارت دیگر، حتی اگر قدری از منافع رشد، متوجه افراد فقیر شود، گر چه سهم عمده‌ای از منافع رشد را افراد غیرفقیر برده باشند، رشد را می‌توان به نفع فقرا دانست. در اینجا عبارت «به نفع فقیر» به معنی آن است که افراد فقیر منفعی از رشد را به دست آورند. با توجه به تعریف بالا، هر چند فقر افزایش نمی‌یابد اما نابرابری می‌تواند افزایش پیدا کند. این وضعیت را که در مقایسه با افراد غیرفقیر، بخش کوچکی از منافع رشد متوجه افراد فقیر می‌شود، می‌توان تعریف ضعیف رشد به نفع فقرا نامید. تعریف دیگر رشد به نفع فقرا، به تغییر توزیع در جریان رشد توجه دارد. بر اساس این تعریف، دقیقاً رشد به نفع فقرا وقتی است که درآمد افراد فقیر با نرخ بالاتر از افراد غیرفقیر افزایش یابد. بنابراین، در این حالت چنانچه رشد، هم فقر و هم نابرابری را کاهش دهد به نفع فقرا خواهد بود. این تعریف قوی رشد به نفع فقراست، زیرا افراد فقیر باید نسبت به افراد غیرفقیر از منافع رشد بیشتر

بهره‌مند شوند. هر دو این تعاریف، به شاخص اندازه‌گیری فقر بستگی دارد (پیرائی و قناعتیان، ۱۳۸۵). اما رشد چگونه به نفع فقرا می‌شود؟ در شکل زیر این مطلب بیان شده است.



منبع: Asian Development Bank, 2002

مطابق شکل، نهادها و سیاست‌ها از طرفی برهم و از طرفی بر رشد اقتصادی، توزیع و کاهش فقر، موثر هستند، به عبارت دیگر، سیاست‌ها شامل اهداف و نتایج مطلوب، و نهادها، همان‌طور که بیان شد، عبارتند از قواعد، شامل هنجارهای رفتاری که کارگزاران از طریق آنها با یکدیگر تعامل می‌کنند و سازمان‌هایی که قواعد و مقررات اجرایی را برای دستیابی به نتایج مطلوب اجرا می‌کنند، اثر متقابلی بر هم دارند. سیاست‌ها بر این موضوع که چه نهادهایی باید رشد کنند تأثیر می‌گذارند و نهادها نیز متقابلاً بر این مساله که چه سیاست‌هایی باید اتخاذ شوند، تأثیرگذار هستند. بنابراین نهادها و سیاست‌ها، موثر بر رشد اقتصادی و توزیع هستند و رشد به نفع فقرا متأثر از رشد اقتصادی و توزیع است. کاهش فقر و رشد به نفع فقرا هم اثر متقابلی بر هم دارند (Asian Development Bank, 2002).

سرمایه اجتماعی و کاهش فقر

اثر محرومیت اجتماعی می‌تواند با دسترسی به سرمایه اجتماعی تسکین داده شود. هنجارها و روابط اجتماعی در ساختارهای اجتماعی جامعه جا گرفته‌اند و مردم را در انجام اقدام هماهنگ توانمند می‌کنند (Narayan, 2000). سرمایه اجتماعی زمانی ایجاد می‌شود که ارتباط‌های اجتماعی مردم و شبکه‌های اجتماعی بر مبنای اصول اعتماد دوطرفه، مقابله به مثل و هنجارهایی برای اقدام شکل

گرفته باشد. روابط و ارتباطات می‌تواند برابرنگر (افقی) باشد یا به وسیله روابط قدرت نابرابر (عمودی) مشخص شود. علاوه بر این نهادها و ساختارها (نظیر دولت، رژیم سیاسی، سیستم حقوقی، آزادی‌های مدنی و سیاسی) که نرخ و الگوی توسعه اقتصادی و اجتماعی را تحت تاثیر قرار می‌دهند، نیز وجود دارد. از طرف دیگر، با هم زیستن در جامعه، اثر همه اشکال سرمایه اجتماعی را در خروجی‌های اقتصادی و اجتماعی جامعه بیشینه می‌کند. برای مثال نهاد دولت می‌تواند محیطی برای توانمندسازی انجمن‌های محلی و خانواده‌ها فراهم کند تا پیشرفت کنند و در مقابل انجمن‌های محلی می‌توانند به شکل‌گیری نهادهای ملی و منطقه‌ای پایدار کمک کنند.

توانایی فقرا در سپری کردن شرایط نامساعد و عکس‌العمل نشان دادن تا حد زیادی بستگی به دسترسی آنها به سرمایه اجتماعی پیوندی^۱ (به عنوان مثال روابط میان خودشان) و سرمایه اجتماعی ارتباطی^۲ (به عنوان مثال ارتباط با گروه‌هایی که دسترسی به منابع و قدرت دارند) دارد. منابع اصلی سرمایه اجتماعی شامل خانواده، انجمن‌ها و جامعه مدنی است. نخستین پایه‌گذار سرمایه اجتماعی برای جوامع بزرگ‌تر، خانواده است. خانواده قابل‌اتکاترین منبع سرمایه اجتماعی پیوندی است. از طریق همکاری همه اعضای خانواده، ساز و کارهای ارتجاعي گفت‌وگو و تدبیر، توانایی خانواده را برای غلبه بر مشکلات حداکثر می‌کند. خانواده می‌تواند اجتماع را به عنوان منبع سرمایه اجتماعی تقویت کند (Asian Development Bank, 2002).

- جامعه مدنی به عنوان یک ساز و کار نهادی برای کاهش فقر

علاوه بر خانواده و اجتماع، جامعه مدنی یک منبع مهم شکل‌گیری سرمایه اجتماعی است. جامعه مدنی شامل سازمان‌های رسمی و غیررسمی که خارج از دولت و بازار برای ارتقای بهره‌های گوناگون در جامعه عمل می‌کنند؛ عبارتند از سازمان‌های مردم‌نهاد، انجمن‌های اجتماعی، اتحادیه‌های کارگری، تعاونی‌ها، گروه‌های مذهبی، انجمن‌های حرفه‌ای، سازمان‌های دانش‌آموزی، رسانه و نهادهای آکادمیک. بیشتر این سازمان‌ها در سه دسته کلی قرار می‌گیرند: سازمان‌های اجتماع‌بنیان^۳ (CBOs)، سازمان‌های شهری یا حرفه‌ای^۴ و سازمان‌های مردم‌نهاد. از جمله مشخصه‌های سازمان‌های اجتماع‌بنیان این است که اعضای آن بیشتر مردم عادی هستند و داوطلبانه از طریق انجمن‌ها، اتحادیه‌ها یا تعاونی‌ها فعالیت می‌کنند. سازمان‌های شهری یا حرفه‌ای بیشتر داوطلبانه هستند و حول علاقه اعضا فعالیت

1. Bonding Social Capital
2. Bridging Social Capital
3. Community-Based Organizations
4. Civic or Professional Organizations

می‌کنند و در دسته اجتماعی-اقتصادی بهتری قرار دارند. سازمان‌های مردم‌نهاد سازمان‌های میانه‌ای هستند با موسسان حرفه‌ای و کارمندانی که توانایی و مشارکت فقرا را تقویت می‌کنند و همچنین اصلاحات مورد نیاز بخش دولتی و تجاری را نیز بهبود می‌دهند. سازمان‌های مردم‌نهاد و سازمان‌های اجتماع‌بنیان معمولاً جلودار دفاع از عدالت، صلح و برابری هستند (Racelis, 2000). آنها ابزاری برای کمک به جوامع برای توسعه سرمایه اجتماعی هستند. البته باید تصدیق شود که، اگر چه سازمان‌های مردم‌نهاد دسترسی به تعداد قابل توجهی از فقرا دارند، در مقایسه با روش‌هایی که دولت‌ها در اختیار ندارند، اما کاستی‌هایی نیز وجود دارد. برای مثال در نقش ضد فقری آنها، سازمان‌های مردم‌نهاد متوجه شده‌اند که رویکردهای آنها به راستی فقرا را منتفع کرده است اما نه فقیرترین آنها را، که این موضوع به یک چالش تبدیل شده است. یکی از بهترین مثال‌های سازمان‌های اجتماع‌بنیان که زندگی میلیون‌ها فقیر را بهبود داده است، بانک گرامین^۱ در بنگلادش است. این بانک عناصر اعتماد دوطرفه، جوابگویی، مشارکت و خلاقیت را به سیستم بانکی اضافه کرد و با این کار یک نوآوری در سیستم بانکی ایجاد کرد. بانک گرامین در سال ۱۹۷۶ شروع به کار کرد و اموری همچون هدف‌گیری و تجهیز فقرا و ساخت شرایط اجتماعی و مالی برای آنها را تا بر اساس شرایط منطقی بتوانند وام دریافت کنند، را پیگیری می‌کند. این بانک با روالی متفاوت از روال معمول بانکداری، مقادیر کمی را بدون وثیقه فیزیکی به فقرا قرض می‌داد.^۲ این برنامه متکی بر مسئولیت‌پذیری گروه‌هاست، به طوری که دسترسی افراد یک گروه به اعتبار، به رفتار بازپرداخت گروه بستگی دارد. مساله نظارت و اجرای قراردادها، در فشار اجتماعی روی اشخاص یک گروه کاربرد دارد و به جدا کردن قرض‌گیرندگان خوب از قرض‌گیرندگان بد کمک می‌کند (World Bank, 1992). در ادامه به جهت اهمیت، به بررسی بیشتر سازمان‌های مردم‌نهاد می‌پردازیم.

سازمان‌های مردم‌نهاد به عنوان واسطه کاهش فقر

در کشورهای درحال توسعه، سازمان‌های غیردولتی نقش مهمی در کاهش نابرابری‌ها دارند. این سازمان‌ها بر مبنای جهت‌گیری غالب‌شان به سه دسته تقسیم می‌شوند: ارائه‌دهنده خدمات، توسعه و توانمندسازی. سازمان‌های مردم‌نهاد ارائه‌دهنده خدمات در زمینه‌های معیشت اولیه، اعتبار و پروژه‌های سلامت و فعالیت‌های آموزشی، پژوهشی و... هستند. هدف سازمان‌های مردم‌نهاد توانمندسازی، تغییر

1. Grameen Bank

۲. جهت اطلاعات بیشتر به سایت این بانک به آدرس www.grameen.com مراجعه شود.

شکل سیستم اجتماعی-اقتصادی به وسیله یافتن علت ساختاری فقر است، که با برطرف کردن آنها مردم را قادر به دست آوردن قدرت، از طریق سازماندهی کنند. تلاش سازمان‌های مردم‌نهاد توسعه در دو مورد است: مطابقت اهداف کاهش فقر کوتاه‌مدت و میان‌مدت و رویارویی با دلایل ساختاری فقر. در مبارزه با فقر، سازمان‌های مردم‌نهاد نقش‌های زیر را دنبال می‌کنند (Asian Development, 2002):

- توانمندسازی اجتماعی-اقتصادی فقرا از طریق سازماندهی و ارائه سطوح مختلف آموزش‌های اجتماعی - اقتصادی (به عنوان مثال پرورش مهارت‌ها در توسعه کارآفرینی و مدیریت کسب‌وکار)
- تحویل خدمات مورد نیاز برای توسعه کارآفرینی و تعاونی‌ها (برای مثال تکنولوژی و اعتبار)
- توسعه مدل‌ها و تکنولوژی‌ها در توسعه کارآفرینی برای اجتماع فقرا.
- دفاع در مقابل تخریب‌های زیست‌محیطی و کسب‌وکارها و صنایع بی‌فایده.
- دفاع از استراتژی‌ها و رویکردهای اقتصادی به نفع مردم (به عنوان مثال اصلاحات ارضی)
- بررسی استراتژی‌های توسعه اقتصادی ناپایدار و غیرمنصفانه.

با وجود صرف انرژی توسط سازمان‌های مردم‌نهاد برای حمایت از مردم، برخی روابط کاری نیاز به دولت دارد، به خصوص اگر نتایج متفاوت برای برخی مردم در پی داشته باشد. همچنین با توجه به وسعت حوزه کاری، همکاری دولت لازم است، برای مثال حتی در بنگلادش که رکورددار تعداد سازمان‌های مردم‌نهاد نسبت به جمعیت است، همه سازمان‌های مردم‌نهاد با هم بیشتر از ۲۰ درصد فقرای روستایی را در بر نمی‌گیرد. بنابراین همکاری دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد برای کاهش فقر جامع‌ظوری است. سازمان‌های مردم‌نهاد و سازمان‌های اجتماع‌بنیان برتری‌های بسیاری نسبت به دولت دارند. به نسبت با قوانین و مقررات دست‌وپا گیر درگیر نیستند، انعطاف‌پذیری دارند که دولت‌ها عموماً از آن برخوردار نیستند، در مناطق دورافتاده کار می‌کنند (که عموماً محل تمرکز فقر است) که اغلب دولت‌ها دسترسی خوبی ندارند. همچنین تاکید بر رویکردهای مشارکتی دارند و فقرا را به ارائه دیدگاه‌هایشان و درگیری آنها در همه مراحل از برنامه‌ریزی تا اجرا و نظارت و ارزیابی پروژه‌ها، تشویق می‌کنند (Asian Development, 2002).

اصلاح نهادهای عمومی برای کاهش فقر

نهادهای سیاسی-اداری، شامل سیاست‌ها، ساختارها و فرآیندهای رسمی و غیررسمی، نقش اساسی در پیاده‌سازی تلاش‌های کاهش فقر دارند. در مورد نهادهای عمومی، چهار منطقه اصلاح

وجود دارد (Asian Development, 2002):

- اصلاحات قوانین اداری، شامل اصلاح بوروکراسی و خدمات مدنی است که سازوکارهای قوانین داخلی و محدودیت‌ها را بهبود می‌بخشد و از این طریق کارایی بخش عمومی را ارتقا می‌دهد.
- تمرکززدایی که به اجتماع‌های محلی از طریق دولت‌های محلی قدرت می‌دهد و به آنها فرصت شنیده شدن و مشارکت در نهادهای تصمیم‌گیری عمومی و فرآیندها را می‌دهد.
- مشارکت شهروندی وسیع‌تر از طریق باز کردن نهادهای عمومی به روی اجتماع از طریق دسترسی آنها به سیاستگذاری و تحویل خدمات و قادر ساختن آنها به مشارکت در سازوکارهای نظارت و پاسخگویی.
- بهبود چارچوب قانونی برای سیاست‌ها و نهادهایی که ابتدا برای کاهش فقر به کار گرفته می‌شوند، که صیانت از قانون و نظم را دربر می‌گیرند.

در ادامه، هر یک از موارد بالا را به صورت مختصر شرح می‌دهیم.

- اصلاحات اداری برای کاهش فقر

اصلاحات بخش عمومی معمولاً همراه با تغییرات جامع در نهادها، سازمان‌ها و فرآیندها در تشکیلات بوروکراتیک نظام است. این تغییرات ممکن است شامل ساده و موثر کردن بوروکراسی، بهبود همکاری در میان سازمان‌ها با عملکرد مشترک، کوچک‌سازی، کاهش و تغییر آرایش پرسنل، بهبود ساختارهای حقوقی کسانی که در بخش خدمات شهری کار می‌کنند، وارد کردن مدیریت و ارزیابی عملکرد، مقررات‌زدایی، خصوصی‌سازی و تمرکززدایی عملکردهای بوروکراتیک باشد. پیاده‌سازی اصلاح بخش عمومی، برای بهبود حکمرانی ضروری است. اصلاحات اداری می‌تواند با کاهش موانع توسعه بخش خصوصی، رشد اقتصادی را سرعت بخشد و کاهش فقر را پایدار کند. همچنین، این اصلاحات می‌تواند منابع عمومی را برای مخارج اولویت‌دار شامل مخارج حقوق و دستمزد افزایش دهد (از طریق کاهش هزینه و کوچک‌سازی بوروکراسی). و سرانجام اصلاحات اداری می‌تواند در کاهش فقر از طریق کاهش فساد و افزایش پاسخگویی به فقرا کمک کند.

- تمرکززدایی و کاهش فقر

تمرکززدایی، اصلاحی مربوط به نهادهای حکمرانی است. این فرآیند دربر گیرنده اصلاحات سیاسی است که به جهت انتقال حقوق و مسئولیت‌ها از دولت مرکزی به نهادها و انجمن‌های محلی شکل می‌گیرند. این اصلاحات شامل خصوصی‌سازی یا واگذاری قدرت‌های سیاسی، اجرایی و مالی به دولت‌ها یا انجمن‌های محلی است. تمرکززدایی بر اساس این فرض است که با انتقال تصمیم‌گیری

و پاسخگویی به نزدیک اجتماع، کیفیت اداری و تحویل خدمات، بهبود خواهد یافت. تمرکززدایی با توزیع مجدد قدرت از مرکز به انجمن‌ها و خانوارها که احتمالا انگیزه بیشتری برای کیفیت خدمات اداری و اجتماعی دارند، در ارتباط است. طرفداران تمرکززدایی معتقدند واگذاری قدرت و اقتدار، دولت را به نیازهای جوامع محلی بیشتر پاسخگو می‌کند و دولت را قادر می‌سازد از دانش و خلاقیت و ابتکار در سطح جوامع، به طور کامل بهره ببرد.

- تمرکززدایی مالی

یک ملاحظه مهم در واگذاری قدرت وضع مالیات به اولیای امور محلی، تشویق بیشتر به مسئولیت‌پذیری مالی و اثربخشی مخارج عمومی است. به هر حال برخی اثرات بالقوه این واگذاری، ممکن است دلیل ناکارایی و نابرابری باشد. اگر تحرک زیادی بین حوزه‌های قضایی محلی وجود داشته باشد، تفاوت در مالیات‌ها می‌تواند تخصیص نادرست عوامل محرک را به همراه داشته باشد. از طرف دیگر ممکن است نابرابری به علت تفاوت در ظرفیت‌های مالی و ترجیحات برای توزیع مجدد، افزایش یابد. بنابراین یک کنترل مرکزی برای هماهنگ کردن سیستم مالیاتی، رسیدن به توزیع برابر و کاهش هزینه‌های جمع‌آوری مالیات نیاز است. به همین دلایل دولت‌های مرکزی در کشورهای در حال توسعه تمایل به حفظ کنترل مالیات‌های مستقیم که روی عوامل محرک (برای مثال سرمایه) اعمال می‌شود و آنهایی که ثروت را توزیع مجدد می‌کنند، دارند. در مقابل تخصیص هزینه‌ها، بیشتر از جمع‌آوری درآمد، غیرمتمرکز است. در واقع اغلب یک عدم تعادل مالی عمودی وجود دارد. به عنوان یک نتیجه اقتصاد مقیاس در جمع‌آوری مالیات به وسیله دولت‌های مرکزی و تمرکز جغرافیایی فعالیت‌های اقتصادی، تعداد کمی از دولت‌های محلی دسترسی به منابع با کشش درآمدهای مالیاتی دارند. بنابراین همیشه به دولت‌های مرکزی برای انتقال‌ها و کمک‌های مالی وابسته‌اند، و این برای استقلال، یک محدودیت است. انتقال‌ها و کمک‌های مالی برای تصحیح عدم تعادل‌های مالی، بازتاب برون‌ریزها (از جمله منافع که ساکنان محلات در هزینه‌های دیگر محلات دارند، برای مثال در ساخت جاده) و به یکنواخت کردن محل‌های مختلف کمک می‌کند.

یک مساله مهم در تمرکززدایی، ظرفیت‌سازی است. مشکل عمده در مواجهه با تمرکززدایی، ظرفیت پایین دولت‌های محلی برای حکمرانی است. گاهی اوقات این موضوع ممکن است خطرناک باشد و هنگامی که تصمیم‌های مخارج اساسی از سطح مرکزی به سطح محلی واگذار شده‌است، منجر به سوءاستفاده شود. بنابراین ضروری است قبل یا همزمان با واگذاری قدرت مالی یا اجرایی به سطح محلی، ظرفیت‌سازی مناسب در سطح دولت محلی صورت گیرد.

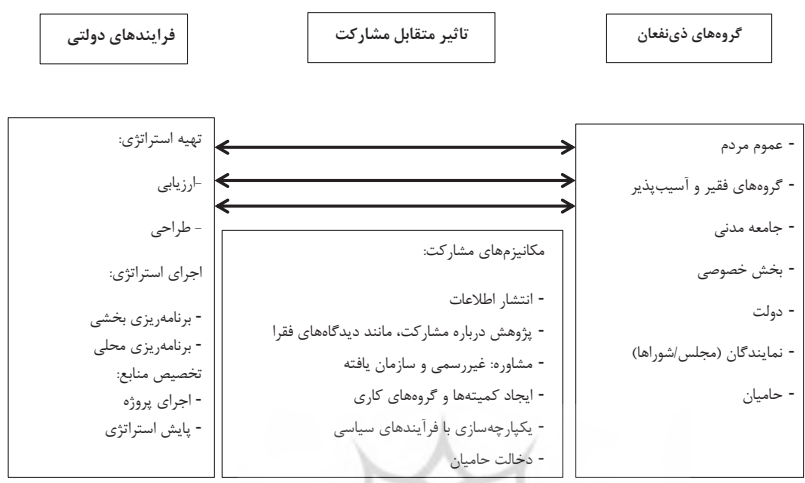
– حکمرانی مشارکتی

مشارکت به عنوان فرآیندی که مردم از طریق آن در توسعه و تصمیم‌ها و منابعی که بر زندگی آنها موثر است سهیم می‌شوند و آنها را تحت تاثیر قرار می‌دهند (Fowler, 1997). مشارکت شهروندان در مراحل مختلف برنامه‌های کاهش فقر نظیر مفهوم سازی، طراحی، پیاده‌سازی یا مراحل ارزیابی، می‌تواند منجر به انتخاب پروژه‌های مناسب و کارایی تمرکززدایی شود (Narayan *et al.*, 2000). رئیس بانک جهانی، جیمز دی وولفسون، درباره مشارکت می‌گوید:

«چاره‌ای جز حرکت تند به جلو نیست. دنیا منتظر نمی‌ماند. باید بپذیریم که رابطه متقابلی بین حرکت سریع و مشارکت واقعی وجود دارد. این هسته مرکزی رویکرد نوین است. اگر نتوانیم فرآیندها را صادقانه برای ذی‌نفعان توسعه و فقرا، در تمام زمینه‌های طراحی، اجرا و نظارت باز کنیم شاید در برخی جبهه‌ها پیروز شویم ولی در جنگ بلندمدت تاسیس نهادهای پاسخگو، که ستون خیمه کاهش فقر هستند، بازنده خواهیم بود. اسناد فقری که در دفاتر سازمان‌های بین‌المللی تهیه و توسط دولت‌ها به نام مردمان‌شان امضا می‌شود، دیگر به گذشته تعلق دارد» (بانک جهانی، ۱۳۸۷).

در حالی که در اصل تمرکززدایی باید به مشارکت بیشتر شهروندان و جوامع بینجامد، در عمل همیشه این طور نیست. باید توجه کرد که مشارکت یک فرآیند است و نه یک اتفاق. همچنین از آنجا که زمینه‌های مشارکت متفاوت و اهداف آن مختلف است، بنابراین مشارکت فاقد یک نسخه واحد است. مشارکت می‌تواند از طریق ساز و کارهای گوناگون عملیاتی شود. مشارکت می‌تواند شامل مشاوره (مستقیم یا غیرمستقیم) و مشارکت با شهروندان در مراحل مختلف پروژه‌ها، از تعریف پروژه تا طراحی، اجرا و ارزیابی باشد. برای تولید خروجی‌های مشارکتی در سطح کلان، باید رویکرد مشارکتی در هر دو سطح خرد و کلان به عنوان مکمل و در راستای رسیدن به حداکثر اثربخشی اجرا شود. این رویکردها شامل چند اصل کلی است که عبارتند از:

- برنامه‌های خروجی محور اقدام برای مشارکت
- استراتژی اطلاع‌رسانی عمومی
- چیدمان نهادهای چند ذی‌نفعه که در نمودار (۲) توصیف شده‌اند.



نمودار ۲: چیدمان نهادهای چند ذی‌نفعه

- چارچوب قانونی و تسکین فقر

یکی از عناصر حکمرانی خوب، حاکمیت قانون است. چارچوب قانونی، از طریق اثر روی رشد اقتصادی، کاهش فقر را به صورت غیرمستقیم تحت تاثیر قرار می‌دهد. شواهد نشان می‌دهد سرمایه‌گذاری و نرخ رشد اقتصادی در برابر کشورها، همبستگی مثبت با سیستم قانونی دارد (Barro, 1995; Mauro, 1995; Knack & Keefer, 1994). به هر حال سیستم قانونی که شامل قوانین و قدرت اجرای قوانین است، مستقیماً کاهش فقر را تحت تاثیر قرار می‌دهد. یک نمونه اصلاحات ارضی است که یکی از مهمترین ابزارهای سیاستی برای توزیع مجدد دارایی‌ها و کاهش فقر است. در حالی که عوامل مختلفی در موفقیت اصلاحات ارضی تعیین‌کننده هستند، وجود یک چارچوب قانونی مناسب، برای اصلاحات ارضی و توزیع مجدد زمین برای پیاده‌سازی موفقیت‌آمیز ضروری است. سیستم قانونی می‌تواند توانایی فقرا را در استفاده و سرمایه‌گذاری در زمین‌شان افزایش دهد. مثال دیگر از قوانین به نفع فقرا، قوانین ضد تبعیض است. بسیاری از فقرا نظیر زنان، اقلیت‌های نژادی و مذهبی، طبقه یا اقلیت‌های کم‌جمعیت، یتیمان و سالمندان، دائم با تبعیض در نیروی کار، زمین، بازار مسکن و فرصت‌های آموزشی روبه‌رو هستند. در واقع در برخی کشورها سیستم قانونی سنتی به شکل صریح زنان را از دارا بودن زمین، ارث بردن و حق رأی محروم می‌کند. روشن است که این قبیل قوانین، تبعیض و فقر را همیشگی می‌کند. یک سیستم قانونی اصلاح‌شده که از حقوق گروه‌های ضعیف

حفاظت می‌کند و مشارکت کامل هر شهروندی را در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی تضمین می‌کند، می‌تواند ابزار قدرتمندی در کمک به فقرا باشد. حتی سیستم قانونی در برخی مواقع می‌تواند تلاش کند تا بی‌عدالتی‌های گذشته را با حق رای ویژه در اظهار نظر، دسترسی به مسئولان، پذیرش در دانشگاه و... جبران کند.

علاوه بر این صیانت از قانون و نظم برای فقرا و غیرفقرا ضروری است. زمانی که امنیت عمومی و نظم کاهش می‌یابد، میزان بروز جرم افزایش می‌یابد و این به نوبه خود باعث کاهش سرمایه‌گذاری و افزایش فقر می‌شود. به خصوص فقرا در شهر و روستا از جرم آسیب‌پذیرند و توانایی کمی برای ترمیم آثار آن دارند.

نتیجه‌گیری

امروزه تعریف فقر از فقر درآمدی فراتر رفته و مقولاتی همچون عدم دسترسی به آموزش و بهداشت، فرصت‌های برابر، محرومیت از قابلیت‌های فردی و اجتماعی از جمله عدم برخورداری از آزادی‌های سیاسی و اجتماعی، نبود امکان برخورداری از مشارکت در نهادهای اجتماعی و نقض حقوق مدنی گسترش یافته است. در همین راستا راهکارهای کاهش نابرابری و فقر نیز گسترده‌تر شده‌اند و در کنار سیاست‌های مستقیم کاهش فقر و ارائه خدمات عمومی، راهکارهای دیگری نیز برای کاهش نابرابری و فقر در سال‌های اخیر مطرح شده است. بر همین مبنا سازمان‌های بین‌المللی نیز رویکردهای جدیدی را برای مبارزه با نابرابری و فقر پیشنهاد داده‌اند. عوامل نهادی در اثر خود روی فقر، آن دو راهکار دیگر را نیز تحت تاثیر قرار می‌دهند. به این معنی که سیاست‌ها و خدمات عمومی، ممکن است متاثر از محیط نهادی باشند. در این مطالعه نقش نهادهای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در کاهش فقر بررسی شده و راهکارهایی همچون رشد به نفع فقرا، افزایش سرمایه اجتماعی، استفاده از سازمان‌های مردم‌نهاد به عنوان واسطه‌هایی برای کاهش فقر و اصلاح نهادهای عمومی در راستای کاهش فقر، مورد بررسی قرار گرفت. اما باید توجه کرد که یک استراتژی برای کاهش فقر پایدار باید شامل هر سه راهکار کاهش فقر باشد. یعنی باید شامل سیاست‌های کاهش فقر، خدمات اجتماعی و عوامل نهادی باشد.

منابع:

الف فارسی

- بانک جهانی (۱۳۸۱). گزارش توسعه جهانی ۲۰۰۰: مبارزه با فقر، ترجمه: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، معاونت امور اجتماعی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: تهران.
- بانک جهانی (۱۳۸۷). راهکارهای کاهش فقر و روش‌های علمی و عملی تهیه اسناد فقر و توسعه (مباحث فرابخشی)، ترجمه: محمدمهدی نصیریان، سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی: یزد.
- پیرائی، خسرو و آزاده قناعتیان (۱۳۸۵). اثر رشد اقتصادی بر فقر و نابرابری درآمد در ایران: اندازه‌گیری شاخص رشد به نفع فقیر. فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، شماره ۲۹، صص ۱۴۱-۱۱۳
- عجم‌اوغلو، دارون و جیمز رابینسون (۱۳۹۰). ریشه‌های اقتصادی دیکتاتوری و دموکراسی، ترجمه: جعفر خیرخواهان و علی سرزعی، انتشارات کویر: تهران، چاپ اول.
- عجم‌اوغلو، دارون و جیمز رابینسون (۱۳۹۳). چرا ملت‌ها شکست می‌خورند؟، ترجمه: محسن میردامادی و محمدحسین نعیمی‌پور، انتشارات روزنه: تهران، چاپ اول.
- نورث، داگلاس (۱۳۸۵). نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی. ترجمه: محمدرضا معینی، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور: تهران.

منابع انگلیسی:

- Acemoglu, Daron; Simon Johnson & James A. Robinson (2005). *Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth*, Philippe Aghion and Steven N. Durlauf Eds. Handbook of Economic Growth, 1A, Elsevier B.V: Amsterdam pp. 472-385.
- Acemoglu, Daron and James Robinson (2010). The Role of Institutions in Growth and Development, *Review of Economics and Institutions*, 1(2).
- Asian Development Bank (1999). *Fighting Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy of the Asian Development Bank*, Manila, Philippines.
- Asian Development Bank (2002). *Poverty Reduction and The Role of Institutions In Developing Asia*, Economics and Research Department Working Paper Series, No. 10
- Asian Development Bank (2010). *Governance and Institutional Quality and the Links with Economic Growth and Income Inequality: With Special Reference to Developing Asia*, Economics Working Paper Series, No. 193
- Barry, B. (1998). Social Exclusion, *Social Isolation and the Distribution of Income*. CASE Paper, No. 12, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, London.
- Besley, T, & S. Coate. (1992). Workfare vs. Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs, *American Economic Review*, 82(1), pp. 249-61.

- Cervellati, Matteo, Piergiuseppe Fortunato & Uwe Sunde. (2005). *Inequality, Institutions, and Development*, *The Institute for the Study of Labor (IZA)*, Discussion Paper No. 1450.
- Chenery, H. (1974). *Redistribution with Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press for the World Bank and the Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Chong, A., & C. Calderón (2000). Institutional Quality and Income Distribution, *Economic Development and Cultural Change*, 48, pp.786-761.
- Chong, Alberto & Mark Gradstein. (2004). *Inequality and Institutions*, Inter-American Development Bank, Working Paper, 506.
- De Janvry, A.; A. Fargeix, & E. Sadoulet. (1992). The Political Feasibility of Rural Poverty Reduction, *Journal of Development Economics*, 37(12/), pp.167-35.
- Drèze, J., & A. K. Sen. (1989). *Hunger and Public Action*, New York: Oxford University Press.
- Easaw, Joshy & Antonio Savoia. (2005). Inequality in developing economies: the role of institutional development, *Public Choice*, 155, pp.60-43.
- Fowler, A. (1997). *Striking a Balance: A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organisations in International Development*. London: Earthscan.
- Haggard, S. (1990). *Pathways from the Periphery-The Politics of Growth in the NICs*. New York: Cornell University Press.
- IFAD, (2001). Rural Poverty Report 2001-The Challenge of Ending Rural Poverty. IFAD, Rome.
- Isham, J., D. Kaufmann, & L. H. Pritchett, (1997). Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects. *The World Bank Economic Review*, 11(2), pp. 21942-
- Knack, S., & P. Keefer. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures, *Economics and Politics*, 7(3), pp.27-207.
- Kohli, A. (1987). *The State and Poverty in India*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mauro, P. (1995). Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics* 110(3), pp.681-712.
- McCulloch, N.; Robson, M. & Boulch, B. (2000). *Growth, Inequality and Poverty in Mountania: 796-197'*, IDS working paper, Sussex, Institute of Development studies.
- Narayan, D. (2000). *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, The World Bank: Washington D.C.
- Racelis, M. (2000). *Fighting Urban Poverty in Asian Cities through Effective Partnership*. Paper presented at the ADB Asian Mayors Forum in Shanghai, 2629- June.
- Ravallion, Martin & Shaobua Chen. (2000). *Measuring Pro-Poor Growth*, World Bank. United Nations. 2000. A Better World for All, United Nations: New York
- Ravallion, M. (2004). *Pro-poor Growth :A Primer*. Development Research Group, the World Bank, Washington DC.
- Sahn, D. & H. Alderman. (1995). *Incentive Effects on Labor Supply of Sri Lanka's Rice*

- Subsidy*, In D. van de Walle K. Nead, eds., Public Spending and the Poor. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. (2000). *Beyond the Crisis—Development Strategies in South Asia*. Singapore: Institute of South East Asian Studies.
- Sindzingre, A. N. (1999). *Exclusion and Poverty in Developing Countries: Some Issues*. Paper presented at the Villa Borsig Workshop on “Inclusion, Justice, and Poverty Reduction, German Foundation for International Development, Bonn, 24- February.
- Streeten, P. (1995). *The Political Economy of Fighting Poverty*. Issues In Development Discussion Paper No. 1, Development and Technical Cooperation Department, International Labour Office, Geneva.
- Uchimura, Hiroko (2005). *Impact of Changes in Social Institutions on Income Inequality in China*, OECD DEVELOPMENT CENTRE, Working Paper No. 243
- World Bank (1990). *World Development Report 1990*, New York: Oxford University Press.
- World Bank (1997). *Poverty and Inequality—The Other Face of the Asia Miracle*. News Release, No. 9826 ,1450/ August.

