

## پدیده فقر و نابرابری اجتماعی

نسرین پرستش\*

در قرآن مجید به منظور مبارزه با فقر، مؤمنین به دادن صدقات، زکات، خمس، کفارات مالی و اقسام فدیة، نهی از اسراف و تبذیر مکلف شده‌اند. همچنین در راستای حفظ عدالت بین‌نسلی، مقوله ارث مورد تأکید قرار گرفته است. در برنامه عبادی حج، فقرزدایی مورد تأکید دین مبین اسلام است. از نظر اسلام، روابط ناسالم اقتصادی، توزیع ناعادلانه درآمد، افزایش قیمت‌ها، احتکار، قاچاق، اسراف، بیکاری و تنبلی از عوامل اصلی شیوع فقر می‌باشند. در این مقاله ضمن معرفی مفاهیم مختلف فقر از جمله فقر مطلق و فقر نسبی، رویکردهای مختلفی مانند فقر قابلیت، فقر درآمدی و دیدگاه مطلوبیت‌گرایان به فقر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

**واژه‌های کلیدی:** فقر، خط فقر، فقر مطلق، فقر نسبی، مطلوبیت‌گرایی، عدالت اجتماعی.

### ۱. مقدمه

قرآن مجید در سوره حشر آیه ۷<sup>۱</sup> می‌فرماید، هر فیء<sup>۲</sup> که در آن روزگار به دست می‌آمده مخصوص رسول الله و فقرا مهاجرین بوده است، بنابراین اگر در مورد آنان صرف شود در راه خدا صرف شده است. در سوره حاقه آیه ۳۴<sup>۳</sup> اشاره شده است که به خدای عظیم ایمان نمی‌آوردند کسانی که مردم را به اطعام مسکینان تشویق نمی‌کنند و در این راه مسامحه می‌کنند و از رنج بینوایان احساس ناراحتی نمی‌کنند. سوره بقره آیه ۲۷۲<sup>۴</sup> می‌فرماید، یکی از بزرگترین اموری که اسلام مورد

---

\* کارشناس ارشد مدیریت دولتی - معاونت امور اقتصادی

۱. «اللفقرا والمهاجرین الذین اخرجو من ديارهم و اموالهم يتبعون فضلاً من الله و رضواناً و ينصرون الله و رسوله اولئك هم الصادقون»

۲. فیء یعنی غنائم (اموالی که از دشمنان به دست آمده است)

۳. «ولا یخص علی طعام مسکین»

۴. «لیس علیک هدیهم ولکن الله یهدی من یشاء و ماتنفقوا من خیر فلا نفسکم و ما تنفقون الا بتعداد وجه‌الله و ما تنفقوا من خیر یوف الیکم و انتم لاتظلمون»

توجه قرار داده است یکی حق الناس و دیگری حق الله است. صدقات و اقسام آن را نظیر زکات، خمس، کفارات مالی و اقسام فدیة را واجب کرده است و غرض این بوده که از سویی طبقات پایین جامعه که نمی‌توانند بدون کمک مالی حوایج زندگی خود را بر آورند مورد حمایت قرار دهد، از سویی دیگر توانگران و طبقات مرفه جامعه را از مخارج غیر ضروری بازدارد و به نوعی نهی از اسراف و تبذیر به عمل آید. هدف قرآن این است که زندگی بشر را در شئون مختلف نظام بخشد و به گونه‌ای انسان را هدایت کند که سعادت دنیا و آخرت را برای او تضمین کند.<sup>۱</sup>

در سوره نساء آیه ۲<sup>۲</sup> این گونه مطرح شده که ارث از مهم‌ترین عوامل قوام یافتن جامعه است. برای اینکه ارث ثروت موجود را که اساس زندگی جامعه و بنیه اجتماع بشر در زندگی و بقاء است تقسیم می‌کند. سوره روم آیه ۳۸<sup>۳۸</sup> می‌فرماید کلمه ذی‌القربی به معنای صاحب قرابت از ارحام است، کلمه مسکین به معنای کسی است که از فقیر بدحال‌تر باشد و ابن‌السییل به معنای مسافر در راه مانده و حاجتمند است و مراد از حق، خمس است. هر مسلمانی مأمور به دادن خمس است. خمس دارای آثار نیک است و از آثار آن رضای خدا است. اسلام تنها سییل و راهی است که خدا از بندگانش خواسته تا آن را پیمایند و سلوک کنند تا به کمال وجود و سلامت و هستی خود برسند. سوره مائده آیه ۸۹<sup>۸۹</sup> ضمن آنکه سوگند لغو را نکوهش می‌کند، بر اطعام مسکینان تأکید دارد و مجازات سوگند لغو را بر بخشش و اطعام فقرا نهاده است، همچنین تأکید فراوان بر فقرزدایی و رسیدگی به فقرا دارد. فقرزدایی در سوره حج آیه ۲۸ چنان با اهمیت به نظر می‌رسد که در متن برنامه عبادی حج نیز به آن توجه شده است. بر این اساس با توجه به آیات شریفه قرآن، فقر از یک جنبه پدیده‌ای است اقتصادی و به طور طبیعی در حوزه اقتصاد آثاری ویرانگر به جای می‌گذارد. مسئولیت فقر در اجتماع گاهی به عهده دولتها و گاهی به عهده خود اجتماع است و لزوم مبارزه با آن از ضروریات تلقی می‌شود.

در اسلام علل واقعی فقر از جنبه اقتصادی، بی‌برنامه بودن و غیرعادلانه بودن قوانین طبیعی اقتصاد دانسته شده است و همانا روابط ناسالم اقتصادی خود سبب ایجاد طبقه فقیر در جامعه شده است.<sup>۵</sup> عوامل مهم در گسترش فقر از دیدگاه نظام اقتصادی اسلام، توزیع ناعادلانه ثروت، افزایش بی‌رویه قیمتها، نبود امکانات شخصی، ضعف مدیریت و تخصیص نیروی انسانی، بازدهی پایین و ناکارایی در تخصیص منابع و پاره‌ای دیگر از عوامل اثرگذار نظیر احتکار، قاچاق، تقلب، رقابتهای

۱. لازم به توضیح است آیات و ترجمه آنها از ترجمه کتاب تفسیر المیزان تألیف علامه سید محمد حسین طباطبایی ترجمه حجت‌الاسلام والمسلمین سید محمد باقر موسوی همدانی اخذ شده است.

۲. «واتوا الیتامی اموالهم ولا تبدلو الخیث بالطیب ولا تاکلوا اموالهم الی اموالکم انه کان حوبا کبیراً»

۳. «فات ذالقربی حقه و المسکین و ابن السییل ذلک خیر للذین یریدون وجه الله و اولئک هم المفلحون»

۴. «لا یواخذکم الله باللغو فی ایمانکم ولکن یواخذکم بما عقدتم الایمان ...»

۵. سعید فراهانی فرد (۱۳۷۸)

## پدیده فقر و نابرابری اجتماعی ۱۷

غیرعادلانه در معامله، اسراف و حیف و میل‌های اقتصادی، بیکاری، تنبلی و مانند آن است. به منظور مبارزه با فقر، برنامه اقتصادی اسلام مبارزه مثبت و جدی و اساسی با علت فقر را مهم می‌داند و بر این اساس تدوین یک برنامه وسیع و نظام زنده اقتصادی بسیار تأکید شده است. بهترین دلیل در این ارتباط وجود یک نظام جامع و کامل اقتصادی در اسلام است. بنابراین توزیع عادلانه ثروت در سه مرحله پیش از تولید، هنگام تولید و بعد از تولید در رفع فقر بسیار با اهمیت تلقی می‌شود. بدیهی است مهار تورم و سپردن مسئولیتها به افراد مدیر و کاردان در کنار بهره‌برداری صحیح از ثروتهای طبیعی نیز خود موضوعی با اهمیت است که باید مورد توجه قرار گیرد.

فقر موضوعی است چند بُعدی و محققان با توجه به دیدگاه و رشته مطالعاتی خود به بررسی آن از جنبه‌های مختلف پرداخته‌اند. در چند دهه اخیر، مسئله کاهش فقر در برنامه سازمانهای بین‌المللی و همین‌طور در برنامه کشورهای مختلف قرار گرفته است. طی سالهای اخیر در کشور ما نیز مطالعات متعددی پیرامون فقر صورت گرفته است. تمرکز این مطالعات بیشتر بر محاسبه خط فقر و تعیین درصد افراد فقیر بوده است. در واقع بعد از اجرای نامناسب برنامه تعدیل اقتصادی، بخشی از افراد جامعه به ویژه افرادی که حقوق بگیر و دارای درآمد ثابت هستند در تأمین معاش خود دچار مشکل شده‌اند. این افراد اغلب کسانی هستند که فاقد دارایی درآمدزا، سرمایه و امکانات هستند. بر این اساس در محافل دانشگاهی و نهادهای دولتی تحقیقاتی راجع به فقر، سیاستهای حمایتی و راههای مقابله با فقر صورت گرفته و می‌گیرد. همان‌طور که عنوان شد بیشتر این کارهای تحقیقاتی به نوعی با خط فقر مرتبط بوده و در واقع در تمامی این مطالعات کوشش شده که به نوعی تعداد افراد (خانوارهای) فقیر را اندازه‌گیری کنند.<sup>۱</sup>

حال با توجه به موارد طرح شده پیرامون فقر از دیدگاه نظام اقتصادی اسلام، در این نوشتار به ارزیابی مختصری از پدیده فقر و نابرابری اجتماعی در ایران می‌پردازیم. از این رو، ابتدا مفاهیم مختلف فقر بیان شده و سپس خط فقر معرفی می‌شود. در بخش بعدی ریشه‌های تاریخی فقر، همچنین بررسی سیاستهای دولت در راستای فقرزدایی پس از انقلاب مطرح خواهد شد و در نهایت جمع‌بندی و نتیجه‌گیری از مباحث ارائه می‌شود.

## ۲. مفاهیم فقر

با تکوین و توسعه اقتصاد رفاه، اقتصاددانان پیرامون فقر و توزیع درآمد به بیان نظر پرداختند. پیگو<sup>۲</sup> در خصوص فقر می‌گوید: انتقال درآمد از فرد ثروتمند به یک فرد فقیر، رفاه کل جامعه را افزایش می‌دهد. او می‌گوید فقر به شرایطی اطلاق می‌شود که رفاه از یک سطح حداقل، کمتر باشد.

۱. برای اطلاعات بیشتر به پژوهان (۱۹۹۴) و خداداد (۱۳۸۱)، الف (۱۳۸۴) و ب (۱۳۸۴) مراجعه شود.

۲. برای اطلاعات بیشتر به ابوالفتحی قمی (۱۳۷۱) مراجعه کنید.

مسلماً این طرز تفکر نیازمند آن است که ابتدا رفاه تک تک افراد قابل اندازه‌گیری و دوم قابل مقایسه باشد.

تانسند<sup>۱</sup> (۱۹۸۵) در مطالعات خود در مورد فقر می‌گوید «افراد، خانواده‌ها و گروه‌های جمعیتی زمانی فقیر به حساب می‌آیند که با نبود منابع برای کسب انواع رژیم‌های غذایی، مشارکت در فعالیتها و شرایط و امکانات معمول زندگی مواجه باشند».

بوت<sup>۲</sup> و راونتری<sup>۳</sup> دو نفر از پیشگامان مطالعات فقر در کشور انگلستان در اواخر قرن نوزدهم تلاش کردند که بین فقر مطلق و فقر نسبی تمایز قائل شوند. آنها فقر مطلق را یک موضوع عینی می‌دانند که بر حسب ناتوانی در کسب حداقل استاندارد زندگی تعریف شده است، بنابراین اگر فردی در سطحی کمتر از این حداقل باشد توان لازم را برای ادامه زندگی نخواهد داشت.

در مقابل فقر مطلق، فقر نسبی قرار دارد که یک موضوع نسبی است و به ناتوانی در دسترسی به یک سطح معین از استانداردهای زندگی که در جامعه فعلی لازم یا مطلوب تشخیص داده می‌شود تعریف شده است. به این ترتیب در تعریف فقر نسبی به نابرابری در توزیع درآمد و ثروت، بیش از میزان مطلق درآمد افراد توجه می‌شود.

از نظر سن<sup>۴</sup> تمام تعاریف صورت گرفته در مورد فقر به نوعی به محرومیت اشاره می‌کند. البته محرومیت خود یک مفهوم نسبی است که ممکن است در مکانها و زمانهای مختلف کاملاً با هم متفاوت باشد.

در تعریف و تحلیل از فقر باید به قابلیتها، تواناییها و کارکردهای انسان در جامعه توجه داشت. منظور از کارکردها، موقعیتهایی است که مردم در آنها به سر می‌برند یا کارهایی است که قادر به انجام آن هستند. تغذیه کافی، برخورداری از خدمات بهداشتی، دسترسی به آموزش و پرورش یا شرکت در فعالیتهای اجتماعی، توانایی حضور در جامعه بدون شرمساری و خجالت، توانایی حفظ حرمت انسانی و عزت نفس از این کارکردها است.

توانایی فرد نیز مجموعه کارکردهایی است که آن فرد می‌تواند به آنها دست یابد، بنابراین قابلیتها یعنی بهره‌مندی از آزادیهای اساسی که یک فرد می‌تواند بر اساس آنها زندگی خود را به سویی هدایت کند که برای ارج نهادن بر آن دلیل دارد. به این ترتیب فقر را باید به صورت محرومیت از قابلیتهای اساسی در نظر گرفت و نه فقط پایین بودن درآمد که ضابطه متعارف شناسایی فقر است.

---

1. Townsend  
2. Booth  
3. Rowntree  
4. Sen

## پدیده فقر و نابرابری اجتماعی ۱۹

در همین ارتباط سن (۱۹۹۹) چشم‌انداز قابلیت‌ی این دید منطقی که درآمد پایین به یقین یکی از علل اصلی فقر است نفی نمی‌کند چون درآمد می‌تواند عامل شناسایی فقر باشد. شرایط فردی نظیر کهولت سن، معلولیت یا بیماری، توانایی فرد را در کسب درآمد کاهش می‌دهد و همزمان حتی تبدیل درآمد به قابلیت را نیز مشکل‌تر می‌کند چون یک فرد سالخورده، کسی که معلولیت دارد یا فردی که دچار بیماری جدی است ممکن است نسبت به فردی که از این کاستیها رنج نمی‌برد به درآمد بیشتری نیاز داشته باشد تا به همان کارکردها دست یابد. در نتیجه تفاوت میان فقر درآمدی و فقر قابلیت‌ی مشخص می‌شود. به عبارت دیگر فقر درآمدی نمی‌تواند تصویر جامعی از فقر در جامعه را نشان دهد و بسیاری از محرومیتها را بیان نمی‌کند. رویکردهای فقر درآمدی به نوعی تک‌ساختی و یک بعدی است و فقط بر حسب درآمد یا مصرف ارزیابی می‌شود اما رویکرد فقر قابلیت‌ی، فقر را بر حسب شاخصهای انسانی و اجتماعی ارزیابی می‌کند. در این رویکرد توجه اصلی به ارتقای ظرفیتهای انسانی و کسب توانایی‌های اداره یک زندگی شرافتمندانه معطوف است و از این رو بر دسترسی به تغذیه کافی و مسکن مناسب تأکید می‌شود. همچنین توانایی دسترسی به خدمات بهداشتی، آموزشی، مشارکت در تصمیم‌گیری و حفظ عزت نفس را در برمی‌گیرد. در این رویکرد، درآمد نه تنها به عنوان وسیله دسترسی به کالاهای اساسی است، بلکه کالاهای اجتماعی را شامل می‌شود.

بنابراین تأمین ضروریات اساسی زندگی به صورت یک حق همگانی در نظر گرفته می‌شود و کالاهای مادی را در برمی‌گیرد و همچنین به عنوان تمامی منابع لازم برای تحقق قابلیت‌های فردی و مشارکت در حیات اجتماعی نیز محسوب می‌شود.

علاوه بر این دو رویکرد، عده‌ای در تعریف از فقر، رویکرد دیگری را در نظر می‌گیرند و آن رویکرد مبتنی بر طرد اجتماعی است. مفاهیم و تحلیل‌های آنها از طرد اجتماعی بر این فرض اساسی استوار است که رفاه اجتماعی و اقتصادی تشکیل دهنده حقوق مردم است. مفهوم طرد اجتماعی، مفهومی است که در آن حقوق اساسی بقاء در حیات، کم و بیش تأمین می‌شود اما مردم در این وضع در حالت محرومیت و حاشیه‌ای شدن قرار می‌گیرند.

طرز تفکر مطلوبیت‌گرایان به موضوع فقر به گونه‌ای دیگر است. آنها مطالعه فقر و شناخت عوامل تعیین‌کننده آن را منوط به شناخت عوامل تعیین‌کننده رفاه می‌دانند. مخالفان مکتب مطلوبیت‌گرایی نیز بیان می‌دارند، مطلوبیت مفهومی غیرقابل مشاهده است و در نتیجه اندازه‌گیری و مقایسه رفاه افراد مختلف غیرممکن به نظر می‌رسد.

صرف نظر از تعاریف مطرح شده در مورد فقر، سؤال اساسی آن است که در تعریف فقر چه عناصری باید در نظر گرفته شود؟ آیا در تعریف فقر فقط نیازهای خاصی (اساسی و اصلی) مطرح است یا تمامی نیازهای یک فرد باید در نظر گرفته شود؟ این امر بررسی دقیق‌تر را می‌طلبد.

### ۳. خط فقر و تعریف آن

به عقیده مارتین راوالیون<sup>۱</sup> (۱۹۹۸) خط فقر عبارت است از مخارجی که یک فرد در یک زمان و مکان معین برای دسترسی به یک سطح حداقل رفاه متحمل می‌شود. افرادی که به این سطح رفاه دسترسی ندارند فقیر تلقی می‌شوند و کسانی که به این سطح حداقل رفاه دسترسی دارند غیرفقیر هستند.

برای اندازه‌گیری فقر و تعیین فقیرها و تمیز آنها از غیرفقیرها به یک آستانه یا ملاک به نام خط فقر نیاز است. این آستانه به این معنی است که خط فقر را می‌توان براساس واحد پولی و حداقل مخارج برای ادامه حیات تعریف کرد. بعضی از محققان، حداقل معاش برای ادامه حیات را برحسب میزان انرژی و پروتئین موردنیاز برای بدن تعریف می‌کنند. به عبارت دیگر خط فقر به معنی میزان منابعی است که خانوار برای رسیدن به یک سطح معین رفاه نیاز دارد. این سطح رفاه به آستانه فقر معروف است و در نتیجه افرادی که رفاهشان کمتر از آن است فقیر تلقی می‌شوند. در تعریف خط فقر باید به دو نکته به این شرح توجه کرد:

الف- آیا مفهوم نسبی یا مطلق فقر مورد توجه است؟

ب- برای تعیین خط فقر خانوارها با ویژگی‌ها و ابعاد مختلف از چه مقیاس معادلی استفاده شود؟

خط فقر مطلق عبارت از مقدار درآمدی است که برای تأمین حداقل نیازهای افراد (غذا، پوشاک، مسکن و نظایر آن) لازم است و تأمین نشدن آن موجب می‌شود تا فرد مورد بررسی به عنوان فقیر در نظر گرفته شود. این روش تعیین خط فقر را روش نیازهای اساسی<sup>۲</sup> می‌گویند.

خط فقر نسبی به صورت درصد معینی از درآمد جامعه یا به شکل یک مرز درآمدی است که درصد معینی از درآمد جامعه پایین‌تر از آن قرار می‌گیرند. فقر نسبی در واقع به شرایطی اطلاق می‌شود که فرد درآمد موردنیاز برای دسترسی به سطح زندگی متوسط جامعه و برخورداری از متوسط رفاه جامعه را نداشته باشد. بنابراین خط فقر نسبی عبارت است از معادل ریالی مخارجی که فرد برای دسترسی به متوسط سطح زندگی جامعه نیاز دارد. برای محاسبه خط فقر نسبی ابتدا مفهوم فقر نسبی مورد نیاز است، سپس متناسب با این مفهوم، شاخصهایی مورد استفاده قرار می‌گیرد که نشان‌دهنده متوسط مصرف جامعه باشد. روشهای عملی برای اندازه‌گیری خط فقر نسبی عبارت‌اند از روش معکوس ضریب انگل، ۵۰ یا ۶۶ درصد میانه توزیع مخارج، ۵۰ یا ۶۶ درصد نمای (مد) توزیع مخارج است. انتخاب خط فقر نسبی موجب می‌شود که همواره در جامعه عده‌ای از افراد به عنوان فقیر معرفی شوند.

1. Ravallion

2. Basic-Needs Approach

#### ۴. ریشه‌های تاریخی فقر

مطالعات گلدینگ و میدلتون<sup>۱</sup> (۱۹۸۲) دلالت بر آن دارد که از گذشته‌های دور فقر به عنوان یک معضل اقتصادی و اجتماعی مطرح بوده است. براساس مطالعات آنها در انگلستان از قرن شانزدهم فقرا از سایر طبقات تفکیک می‌شدند. طبقه‌بندی فقرا نه تنها چهره آنها را تیره بلکه آنها را به عنوان افرادی که از نظر اخلاقی دچار نقص هستند معرفی می‌کرد. جنبه دیگر این طبقه‌بندی، طبقه‌بندی فقرا به طبقات جنایتکار و خطرناک بود که در قرن نوزدهم مطرح شد. مفهوم طبقات خطرناک نشان‌دهنده افرادی بود که با جنایتکاری، شرارت، بی‌عفتی و آلودگی، تهدیدی برای نظم اجتماعی محسوب می‌شدند. در این بین زنان طبقه فقیر از یکسو به عنوان کسانی که مورد استفاده جنسی قرار می‌گرفتند و از سوی دیگر به عنوان کسانی که از عهده سرپرستی اخلاقی کودکان خود بر نمی‌آمدند هدف انزجار و اتهام قرار می‌گرفتند. طبقات خطرناک در انگلستان همچنین حامل امراض، فساد و آلودگی جسمانی معرفی شدند. مداخله مددکاران اجتماعی برای حمایت از خانوارهای پرمشکل و کنترل آنها مسئله‌ای بود که در قرن بیستم مشاهده شد و به این ترتیب آسیب‌شناسی فقر به عنوان موضوعی مهم در محافل اجتماعی مطرح شد.

فرهنگ فقر نیز مفهومی بود که توسط مردم‌شناس آمریکایی اسکار لوئیس<sup>۲</sup> (۱۹۶۷) بیان شد. لوئیس فرهنگ فقر را به عنوان یک خرده فرهنگ معرفی کرد که در یک خانواده از نسلی به نسل دیگر منتقل می‌شود. محرک این خرده فرهنگ را ارزشها، نگرشها و اعتقادات معرفی کرد که بعدها مورد انتقاد قرار گرفت.

#### ۵. بررسی سیاستهای دولت در راستای فقرزدایی

اگر فقر را در یک مفهوم، برآیند تعامل فرآیندهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بدانیم، می‌توان اذعان داشت که نظام اقتصادی و اجتماعی توأمان در فقرزایی مؤثر بوده‌اند. اصل چهل و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به ریشه‌کنی فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد اقتصادی با حفظ آزادی تأکید دارد. تأمین نیازهای اساسی مانند مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده نیز مورد توجه قرار گرفته است. اصل بیست و نهم قانون اساسی، بر خورداری از تأمین اجتماعی بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح و نظایر آنها را به عنوان یک حق تلقی کرده است.

به همین ترتیب اصل سی‌ام قانون اساسی و اصل سی و یکم نیز تأمین وسایل آموزش و پرورش و داشتن مسکن متناسب با نیاز را حق هر فرد و خانواده ایرانی دانسته است.

1. Golding and Middelton

2. Lewis

البته قانون اساسی به‌رغم تأکید بر فقرزدایی برای دستیابی به این منظور دوره زمانی مشخصی را تعیین نکرده است اما مسلماً انتظار بر این است که دولت در مسیر تعیین شده و براساس شاخصهایی بتواند سیاستها و برنامه‌های خود را به گونه‌ای تنظیم کند تا به فقرزدایی منتهی شود. نکته مهم آن است که طی سالهای بعد از انقلاب مسئله فقر در کشور، به یک چالش بزرگ اجتماعی و سیاسی تبدیل شده است. در این راستا دولت به منظور گسترش تأمین اجتماعی و کمکهای حمایتی، سیاستها و برنامه‌هایی را به این شرح مورد اجرا گذاشت:

الف - توسعه روستاها از طریق ایجاد جهاد سازندگی، احداث راههای روستایی، ارائه خدمات بهداشتی و آموزشی،

ب- تأمین کالاهای اساسی مورد نیاز مردم در شهر و روستا به قیمت یارانه‌ای،

ج- تحت پوشش قراردادن هزاران نفر از افراد نیازمند زیر نظر سازمانهای حمایتی کشور نظیر سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام (ره)، بنیاد شهید، امور ایثارگران، جمعیت هلال احمر،

د- ایجاد تعاونیهای مسکن و عرضه وامهای ارزان قیمت،

ه- گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی،

و- گسترش خدمات رایگان آموزشی و بهداشتی در شهر و روستا.

نظام اقتصادی کشور نیز به صورت ترکیبی از بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تعریف شد. تصور بر آن بود که با دولتی کردن اقتصاد، رشد اقتصادی تسریع می‌شود و از رشد طبقه سرمایه‌دار جلوگیری به عمل خواهد آمد. همچنین با توسعه تعاونیهای تولید تصور می‌شد که ابزار تولید در اختیار تولیدکنندگان قرار خواهد گرفت و فرصتهای اشتغال نیز مهیا خواهد شد. در بخش صنایع با مصادره شرکتهای بزرگ خصوصی، مدیران جدیدی بر صنایع گمارده شدند و قشر جدیدی از تکنوکراتها و کارگزاران تشکیل شد. در بخش کشاورزی سیاست دولت از میان برداشتن کشاورزی تجاری در مقیاس بزرگ بود. احداث راههای روستایی، عرضه نهاده‌های کشاورزی به قیمت یارانه‌ای و نیز تضمین خرید محصولات کشاورزی سبب شد تا درآمد کشاورزان صاحب زمین بهبود یابد، اما به‌رغم اقدامات گسترده دولت در زمینه فقرزدایی، تدابیر اتخاذ شده با کاستیها و پیامدهای منفی همراه بود.

تصدی فعالیتهای گسترده اقتصادی توسط دولت با به کار گماردن مدیران بی‌تجربه و نیز رکود اقتصادی زمان جنگ، اتلاف منابع را به دنبال آورد. فرار سرمایه‌داران و سرمایه‌های مادی و انسانی نیز لطمه بزرگی به اقتصاد کشور وارد کرد. جنگ تحمیلی نه تنها تخریب زیرساختهای فیزیکی، مزارع، کارخانه‌ها و ظرفیتهای تولید را سبب شد بلکه مردم فقیر از جنگ آسیبهای فراوان دیدند. در دوره جنگ، دولت ذخایر سازمان تأمین اجتماعی را وام گرفت و با تأخیر طولانی و بدون محاسبه سود اقدام به بازپرداخت آن کرد و در واقع در تضعیف وضع مالی سازمان تأمین اجتماعی گام

### پدیده فقر و نابرابری اجتماعی ۲۳

برداشت. بعد از جنگ نیز سازمان تأمین اجتماعی در بازارهای مالی تبدیل به یک شرکت مادر<sup>۱</sup> با بیشترین سهام شرکتهای دارویی و سیمانی و مانند آن شد و هرگز در مورد عملکرد خود مورد ارزیابی و پاسخ‌گویی قرار نگرفت. در این بین، طبقه نسبتاً محدودی از طریق انواع رانتهای دولتی به درآمد و ثروتهای بادآورده دست یافتند. سیاستهای جمعیتی دولت در زمان جنگ سبب شد بار معیشت خانوارهای فقیر افزایش و درآمد سرانه آنها کاهش یابد. در عین حال، مخارج دولت برای خدمات بهداشتی-درمانی و یارانه‌ها نیز افزایش یافت و در نهایت با دو دهه تأخیر، جمعیت جوان در حالی روانه بازار کار شد و عرضه نیروی کار افزایش یافت که فرصتهای شغلی به وجود نیامده بود و در نتیجه نرخ بیکاری در نزد جوانان نیز افزایش یافت. در نتیجه این شرایط، پس‌انداز کمتری در بخش عمومی و خصوصی صورت گرفت و سرمایه‌گذاری کمتر و رشد اقتصادی نازل‌تر شد. تحریم‌های بین‌المللی هزینه‌های سنگینی را برای کشور در برداشت به طوری که جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نیز مختل شد و همکاریهای علمی و فنی با کشورهای خارجی متوقف و دسترسی به بازارهای جهانی دشوار شد.

مجموعه این عوامل بر رشد اقتصادی تأثیر منفی بر جای نهاد. با پایان یافتن جنگ، سیاستهای اقتصادی دولت به کلی دگرگون شد. به این معنی که دولت طی سه برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در راستای سیاستهای تعدیل اقتصادی و تعدیل ساختاری و ایجاد نهادهای لازم برای تقویت بخش خصوصی و اقتصاد بازار گام برداشت اما عملاً این سیاستها به دلیل اتکای دولت به درآمدهای ارزی حاصل از نفت و اجرای ناقص سیاستهای تعدیل در کنار مشکلات پیش آمده از این سیاستها به ویژه در دوره ۱۳۶۷-۱۳۷۸، تورم شدید و بحران بدهیهای خارجی را در پی داشت که در نهایت بیشترین تأثیر منفی خود را بر توزیع درآمد به جا گذاشت.

سیاست چند نرخ ارز در طی این دوره، سیاست واگذاری شرکتهای دولتی، جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، توسعه صادرات غیرنفتی و نظایر آن با توفیق مواجه نشد. نرخ بیکاری به ویژه در پایان برنامه دوم توسعه یعنی سال ۱۳۷۸ به ۱۳/۲ درصد افزایش یافت.

در برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) تحولات نسبتاً مثبتی به وقوع پیوست. اصلاح قانون مالیاتها، وضع قوانین جدید برای سرمایه‌گذاری خارجی، حذف تدریجی موانع تعرفه‌ای، ایجاد نظام تک نرخ ارز و شناور هدایت شده، ایجاد صندوق ذخیره ارزی، اتمام پروژه‌های نیمه تمام، رعایت انضباط مالی، در صحنه خارجی نیز تنش‌زدایی در مناسبات بین‌المللی، افزایش قیمت نفت در بازارهای جهانی و نظایر آن سبب شد تا عملکرد نظام اقتصادی تقریباً بهبود یابد و نرخ تورم نیز کاهش یافت. اما همچنان سیل جوانان جویای کار که در دهه‌های قبل به دلیل سیاستهای نادرست

---

1. Holding

جمعیتی به سن اشتغال رسیده بودند، دولت را در ایجاد فرصتهای شغلی با مشکل مواجه کرد. نرخ بیکاری به شدت افزایش یافت و به ۱۴/۷ درصد در سال ۱۳۸۰ رسید.<sup>۱</sup>

طی این دوران واگذاری صنایع دولتی به کندی ادامه یافت و هدفمند کردن یارانه‌ها محقق نشد. رشد سریع جمعیت و کاهش شدید درآمد سرانه از دیگر نمودهای عملکرد ضعیف اقتصاد در دوره بعد از انقلاب است. تولید ناخالص سرانه کشور در دوره ۱۳۸۳-۱۳۵۵ به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ از ۸۹۰۲/۲ هزار ریال به ۶۳۹۴/۲ ریال تنزل یافت.

در مواد ۹۵ و ۹۶ برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف به استقرار عدالت و ثبات اجتماعی، کاهش نابرابری اجتماعی و اقتصادی و کاهش فاصله دهکهای درآمدی و توزیع عادلانه درآمد شده است. همچنین کاهش فقر و محرومیت و توانمندسازی فقرا از طریق تخصیص بهینه و هدفمند منابع تأمین اجتماعی و برنامه‌های جامع فقرزدایی مورد تأکید قرار گرفته است.

### ۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

از اوایل انقلاب سیاستهای دولت در زمینه فقرزدایی یعنی توجه به تأمین کالاهای اساسی به قیمت یارانه‌ای، زیر پوشش قرار دادن افراد نیازمند در قالب سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام، بنیاد شهید و نظایر آن، ایجاد تعاونیهای مسکن، گسترش بیمه اجتماعی، گسترش خدمات آموزشی رایگان و مانند آن تا حدودی در کاهش فقر مؤثر بوده است. مسلماً امحاء کامل فقر نیازمند پیش شرطهای فراوانی است که با شرایط خاص و در گرو رشد و توسعه اقتصادی محقق می‌شود. رشد اقتصادی نیازمند ایجاد بسترهای نهادی و قانونی فراوانی است که از آن جمله مقابله با تورم مزمن، رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی، حذف یا کاهش موانع ورود به فعالیتهای اقتصادی، ارائه تسهیلات ارزان قیمت به فعالیتهای کوچک و متوسط به منظور افزایش بهره‌وری و ایجاد فرصتهای شغلی، ایجاد امکانات به منظور دسترسی طبقه ضعیف به بازارهای مالی و ارائه تسهیلات ارزان قیمت مسکن به فقرا، هدفمند کردن یارانه‌ها، رایگان شدن آموزش و بهداشت و درمان برای طبقه ضعیف اجتماع، ارائه پوشش تأمین اجتماعی، مبارزه با رانت‌جویی و فساد، حاکمیت قانون در جامعه و التزام عملی به اجرای قوانین، مسئولیت‌پذیری هرچه بیشتر مسئولان به رفع نیازهای افراد فقیر، اعمال سیاستهای کنترل جمعیت، واگذاری صنایع دولتی، آزادسازی تدریجی و نظایر آنها همه و همه می‌تواند مهم‌ترین هدف آرمانی دولت را که همان مقابله با فقر و نابرابری اجتماعی است محقق کند.

۱. آمارهای ذکر شده برگرفته از حسابهای ملی بانک مرکزی و آمارهای جمعیتی مرکز آمار ایران و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی است.

## منابع

### الف) فارسی

- ابوالفتحی قمی، ابوالفضل (۱۳۷۱)، *درآمدی بر شناخت شاخصهای نابرابری درآمد بر فقر*، تهران: مرکز آمار ایران.
- پژوهشکده آمار (۱۳۸۰)، «کاربرد اندازه خط فقر، شکاف فقر و شاخص فقر در دوره زمانی (۱۳۷۰-۱۳۶۳)»، تهران.
- خداداد کاشی، فرهاد (۱۳۸۱)، *اندازه‌گیری شاخصهای فقر در ایران، کاربرد انواع خط فقر، شکاف فقر، شاخص فقر، پژوهشکده آمار*.
- خداداد کاشی، فرهاد (الف ۱۳۸۴)، «نحوه توزیع فقر در ایران»، *فصلنامه پژوهشهای اقتصادی ایران*، شماره ۲۲.
- خداداد کاشی، فرهاد (ب ۱۳۸۴)، «اندازه‌گیری خط فقر در ایران طی سالهای ۷۹-۱۳۶۴»، *رفاه اجتماعی*، شماره ۱۷، تابستان.
- سن، آمارتیا (۱۳۸۱)، *توسعه به مثابه آزادی*، مترجم: حسین راغفر، تهران: انتشارات کویر.
- شورای اقتصاد (۱۳۸۳)، «مصوبه شورای اقتصاد»، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، دفتر شورای اقتصاد.
- عظیمی آرانی، حسین (۱۳۷۱)، *مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران*، تهران: نشر نی.
- فراهانی فرد، سعید (۱۳۷۸)، *نگاهی به فقر و فقرزدایی از دیدگاه اسلام*، مؤسسه فرهنگی دانش و اندیشه معاصر.

### ب) انگلیسی

- Booth, C. (1892), *Life and Our Lab of the People in London*, McMillan, London, Quoted in Ravalli on 1998.
- Golding, P. and S. Middleton (1982), *Images of Welfare*, Oxford, Martin Roberson.
- Lewis, Q. (1967), *La Vida*, London, Secker and Warburg.
- Pajooyan, J. (1994), "Establishing the Poverty Line", *Iranian Economic Review*, No. 1.
- Ravallion, M. (1998), "Poverty Lines in Theory and Practice", LSMS Working Paper, No. 133, Word Bank.
- Sen, A. (1976), "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", *Econometrica*, No. 44, pp. 219-31.
- Townsend, P. (1985), "A Sociological Approach to Measurement of Poverty: A Rejoinder to Professor Amartya Sen", *Oxford Economic Paper*, Vol. 13, pp. 210-227.

