

فقر و نابرابری درآمد در ایران

بهروز هادی زنوز*

هدف این مقاله ارزیابی سیاست‌های دولت در زمینه مبارزه با فقر و نابرابری اجتماعی در ایران و سنجش ظرفیت‌های نهادی موجود در کشور برای اجرای برنامه فقرزدایی در آینده است. برای این منظور تحول فقر مطلق و نابرابری در توزیع درآمد در دوره بعد از انقلاب به کمک شاخص‌های مناسب سنجیده شد و نشان داده شد که در هر دو زمینه بهبودهایی صورت گرفته است.

نابرابری اجتماعی خود حاصل مناسبات طبقاتی در جامعه و ماهیت عملکرد دولت در جامعه است. در این مقاله با مرور تاریخ تحولات اقتصادی ایران در سده بیستم میلادی نشان داده‌ایم که چگونه قدرت سیاسی از طریق توزیع رانت و نیز از طریق اعمال قدرت سیاسی، در ایجاد طبقات جدید اجتماعی و امحا طبقات دیگر و نیز تضعیف و تقویت آن‌ها ایفای نقش کرده است. استقلال نسبی دولت از طبقات اجتماعی به دلیل دستیابی به منابع نفت در کشور واقعیتی شناخته شده است.

در این مقاله به استناد قانون اساسی راهبردهای دوگانه جمهوری اسلامی برای مبارزه با فقر و نابرابری اجتماعی مشخص و مورد ارزیابی قرار گرفت و نشان داده شد که راهبرد اول یعنی امحا نظام سرمایه‌داری و ایجاد یک اقتصاد مبتنی بر عدل و قسط راه به جایی نبرده و مجدداً اقتصاد ایران شاهد سر برآوردن نظام سرمایه‌داری متکی بر رانت‌های دولتی بوده است. متأسفانه این راهبرد موجب از رشد ماندگی اقتصاد ایران در دوره بعد از انقلاب شده است و به همین سبب برنامه فقرزدایی دولت را تا حدودی ناکام کرده است.

* دکترای اقتصاد، عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی <bzhady@yahoo.com>

راهبرد دوم جمهوری اسلامی برای مبارزه با فقر و نابرابری، یعنی گسترش عدالت توزیعی از طریق توسعه آموزش و بهداشت رایگان، توجه به توسعه روستایی، گسترش نظام تأمین اجتماعی و کمک‌های حمایتی دولت در کاهش فقر و نابرابری اجتماعی موثر افتاده ولی این راهبرد به صورتی اجرا شده است که خود موجب اتلاف منابع درخور توجه، کاهش کارایی اقتصادی و بی‌عدالتی بین نسلی شده است. در اینجا نشان داده شده است که در دوره بعد از انقلاب، نابسامانی اقتصادی ناشی از جنگ و تحریم اقتصادی، رشد سریع جمعیت و نرخ‌های تورم بالا موجب آسیب‌پذیری اقشار تهی‌دست و افزایش نابرابری اجتماعی شده است. در این مقاله استدلال شده است که مبارزه با فقر و نابرابری اجتماعی خود در گرو دو دسته راهبرد است. راهبرد اول مربوط به بهبود محیط کسب و کار و فراهم ساختن زمینه سرمایه‌گذاری خصوصی در کشور و اعتلای رشد اقتصادی است و راهبرد دوم مربوط به توانمندسازی فقرا، ایجاد فرصت‌های مناسب و امنیت لازم برای آنها است. دولت برای اتخاذ و اجرای سیاست‌های رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی باید ابتدا اصلاحات ساختاری لازم را در درون خود به وجود آورد به نحوی که بتواند براساس معیارهای حکمرانی خوب، سیاست‌ها و برنامه‌های خود را به مورد اجرا بگذارد. اما با توجه به ضعف موجود در حکمرانی می‌توان گفت به احتمال زیاد دولت فاقد ظرفیت‌های نهادی لازم برای طراحی و اجرای موفقیت‌آمیز برنامه مبارزه با فقر و نابرابری اجتماعی خواهد بود.

کلیدواژه‌ها: ایران، درآمد، فقر، نابرابری

تاریخ پذیرش مقاله: ۸۴/۵/۳۱

تاریخ دریافت مقاله: ۸۴/۱/۱۷

مقدمه

هدف این مقاله ارزیابی سیاست‌های دولت در دوره بعد از انقلاب برای مبارزه با فقر و نابرابری و سنجش ظرفیت‌های نهادی موجود در کشور برای اجرای برنامه فقرزدایی در آینده است. هدف اعلام شده جمهوری اسلامی در قانون اساسی مبارزه با فقر و نابرابری اجتماعی و گسترش عدالت اجتماعی است. هر چند در ربع قرن گذشته موفقیت‌هایی در زمینه تحقق این هدف بدست آمده اما تا رسیدن به وضع مطلوب راه زیادی باقی مانده است. به نحوی که امروزه فقر و نابرابری در ایران به صورت یکی از چالش‌های مهم اقتصادی، اجتماعی و سیاسی درآمده است. اقشار فقیر و محروم ایران از این وضعیت در رنجند و در انتخابات اخیر ریاست جمهوری، با رای خود به یک جریان و چهره گمنام سیاسی، نارضایتی و بی‌اعتمادی خود را به سیاست‌ها و برنامه‌های اجرا شده در گذشته و احزاب و مجریان این سیاست‌ها به وضوح نشان دادند.

حال مردم در انتظار برآورده شدن خواسته‌های مشروع و قانونی خود از دولت هستند. هر چند آقای رییس‌جمهور و اصول‌گرایان حامی ایشان در جریان انتخابات ریاست‌جمهوری، بر عدالت توزیعی و رفع تبعیض و فساد در دولت تاکید کردند و بر ناتوانی دولت‌های آقایان هاشمی رفسنجانی و خاتمی در زمینه مبارزه با فقر، فساد مالی و تبعیض انگشت نهادند، اما نه در زمان انتخابات و نه بعد از آن، برنامه مدونی را برای فقرزدایی و کاهش نابرابری‌های اجتماعی ارائه نکرده‌اند. به راستی دولت جدید چگونه می‌تواند سفره مردم تهیدست را رنگین و بر این بی‌عدالتی بزرگ خاتمه دهد؟

هر برنامه علمی برای ریشه‌کنی فقر و نابرابری مستلزم شناخت عوامل موجد آن، اتخاذ سیاست‌ها و برنامه‌های مناسب برای مقابله با آن و اجرای موفقیت‌آمیز این سیاست‌ها و برنامه‌ها است. متأسفانه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و از جمله در ایران ظرفیت‌های نهادی و سازمانی دولت برای تنظیم و اجرای چنین برنامه‌هایی در حد مطلوب نبوده است. آیا دولت آقای احمدی‌نژاد می‌تواند در جهت ایجاد این ظرفیت‌ها موفق باشد؟ امروزه، بررسی ابعاد فقر و نابرابری و راه‌های مقابله با آن، هم برای دولت جدید و هم برای مردم فقیر و احزاب سیاسی که داعیه حمایت از آن‌ها را دارند، حائز اهمیت است. مردم و احزابی که به ناگزیر از دستیابی به قدرت سیاسی محروم شده‌اند، باید اهداف اعلام شده دولت را در این زمینه با جدیت پیگیری کنند. اما لازمه پیگیری خواسته‌های مردم و نقد و ارزیابی برنامه‌های دولت، داشتن ملاک‌ها و سنجه‌های علمی برای داوری آن‌ها است. این مقاله تلاشی است در این جهت.

برای ارزیابی سیاست‌های دولت در زمینه فقرزدایی و سنجش ظرفیت‌های نهادی آن این مقاله در شش قسمت تنظیم شده است. ابتدا مبانی نظری بحث اجمالاً مطرح می‌شود. در قسمت دوم مقاله، روش تحقیق تشریح خواهد شد. در قسمت سوم، تحول فقر و نابرابری اقتصادی در دوره بعد از انقلاب مورد بررسی قرار می‌گیرد. در قسمت چهارم مقاله، علل فقر و نابرابری در ایران مطرح خواهد شد. در همین جا سیاست‌های دولت در زمینه مقابله با فقر و نابرابری مورد ارزیابی و داوری قرار خواهد گرفت. در قسمت پنجم مقاله، الزامات برنامه فقرزدایی برای ایران ارایه و ظرفیت‌های دولت برای اجرای آن مورد سنجش قرار می‌گیرد. بالاخره در قسمت پایانی مقاله نتایج بحث ارایه خواهد شد.

۱) مبانی نظری

نابرابری یکی از مانوس‌ترین حقایق زندگی اجتماعی است و حتی برای سطحی‌نگرترین ناظران، امری بدیهی است. در عین حال نابرابری اجتماعی مسئله‌ای نیست که به سادگی حل یا تبیین شود (گرب، ۱۳۷۳: ۹). در این که نابرابری به موضوع‌هایی همچون شکاف بین پولدارها و فقرا یا تفاوت میان افراد برخوردار و محروم توجه دارند، اتفاق نظر وجود دارد. با وجود این، نابرابری اجتماعی به‌طور کلی‌تر به تفاوت‌هایی میان افراد یا جایگاه‌هایی که به صورت اجتماعی تعریف شده و آن‌ها را اشغال کرده‌اند، اشاره دارد. همین تفاوت جایگاه یا موقعیت اجتماعی است که بر نحوه زندگی افراد به‌ویژه بر حقوق، فرصت‌ها، پاداش‌ها و امتیازاتی که از آن برخوردارند، تاثیر دارد (همان: ۱۰). نابرابری با توجه به تفاوت استعدادها و تلاش‌های افراد امری اجتناب‌ناپذیر است. اما بسیاری از نابرابری‌ها ناشی از این دو عامل نیستند از این‌رو حداقل در دو مورد میان متفکران اجتماعی و گرایش‌های سیاسی اختلاف نظر جدی وجود دارد. یکی میزان قابل تحمل نابرابری اجتماعی و دیگری شیوه‌های کاهش آن.

فقر حاصل نابرابری شدید اجتماعی است. در دیدگاه سنتی، فقر عبارت است از محرومیت مادی که با معیار درآمد یا مصرف سنجیده می‌شود (بانک جهانی، ۱۹۹۰). اما امروزه این مسئله از ابعاد مختلف سنجیده می‌شود عقب‌ماندگی در آموزش و بهداشت را هم جزئی از آن می‌دانند. بانک جهانی در گزارش سال ۲۰۰۱-۲۰۰۰ خود، مفهوم فقر را به‌گونه‌ای بسط داده که محرومیت مادی، محرومیت از آموزش و بهداشت، آسیب‌پذیری و در معرض خطر بودن، بی‌پناهی و بی‌نوایی را نیز دربرمی‌گیرد.

فقرا بدون برخورداری از آزادی‌های اساسی در انتخاب و عمل و امید به آینده بهتر زندگی می‌کنند. فقدان غذای کافی، مسکن، تحصیلات و بهداشت، از جمله محرومیت‌هایی است که آنان را از داشتن زندگی مطلوب محروم می‌سازد. آنان در مقابل بیماری‌ها، بحران‌های اقتصادی

و بلاای طبیعی، آسیب‌پذیرتر از بقیه مردم‌اند. نهادهای دولتی یا جامعه، غالباً فقرا را به‌طور مناسب مورد حمایت قرار نمی‌دهند و فقرا نیز از قدرت لازم برای اثربخشی بر تصمیم‌گیری‌های کلیدی مسئولان در جهت بهبود زندگی خود برخوردار نیستند. همه عواملی که در بالا برشمردیم، نشان‌دهنده ابعاد گوناگون فقرند (بانک جهانی، ۲۰۰۱-۲۰۰۰: ۱۳).

این محرومیت‌ها و آسیب‌پذیری‌ها به قول آمارتیا سن، قابلیت‌های انسان را محدود می‌کنند و آزادی او را برای زندگی مطابق ارزش‌هایی که به آن اعتقاد دارد سلب می‌کنند. این نگرش به محرومیت ویژگی‌های ملموس فقر را نمایان می‌کند و آگاهی ما را نسبت به علل فقر افزایش می‌دهد. با این نگرش راهبردها و سیاست‌های همه‌جانبه‌ای را برای مقابله با فقر می‌توان اتخاذ کرد. دلیل مهم دیگر برای در نظر گرفتن قلمروهای وسیع‌تر برای فقر این است که جنبه‌های گوناگون فقر در تعامل متقابل با یکدیگر قرار دارند.

نظریه‌های متعددی در زمینه تبیین نابرابری اجتماعی مطرح شده است. یکی از این نظریه‌ها نابرابری اجتماعی را به وضعیت طبقاتی افراد نسبت می‌دهد. مارکس درک روشنی از منشأ روابط طبقاتی در جامعه سرمایه‌داری بدست داده است. او نشان می‌دهد که در تمامی نظام‌های نابرابر میان کسانی که مالک یا کنترل‌کننده ابزار تولیدند و آن‌هایی که نیروی کار خود را می‌فروشند در توزیع درآمد تفاوت آشکاری وجود دارد.

ماکس وبر دومین چهره‌ای است که نظریه مارکس را جرح و تعدیل کرده و بسط داده و از این طریق به شناخت ما از نابرابری اجتماعی کمک شایانی می‌کند. او جایگاه‌هایی را در نظام سرمایه‌داری نشان می‌دهد که نه سرمایه‌داری است و نه پرولتری. او در عین حال نشان می‌دهد که مناسبات طبقاتی در درون یک مجموعه روابط متکثر مبتنی بر قدرت قابل فهم است. او اشکال مختلف قدرت را شامل قدرت مشروع یا اقتدار و نیز سلطه‌ای که ناشی از عادات یا رسوم و ترس از سرکوب است، متمایز می‌کند. تعریف وبر از سازمان‌های بوروکراتیک به عنوان سازوکارهای اصلی برای سلطه سیاسی و اقتصادی و

درک او از اهمیت فزاینده‌ای که دولت از طریق به انحصار درآوردن نیروی تنبیهی و ارتباط آن با نظام اقتصادی در ساختار قدرت دارد درخشان است (کروب، همانجا، ص ۲۱۸).

دورکیم مانند مارکس و وبر بر نقش مبارزه طبقاتی و قدرت در نابرابری اجتماعی معتقد است. دورکیم مانند وبر معتقد است قدرت و فشارهای اجتماعی که با آن همراه است ناشی از قواعد قانونی است که همیشه به وسیله سنت‌های غیررسمی و توافقات و عادات و رسوم و گاه‌به‌گاه به وسیله اجبار تکمیل می‌شود. او به ماهیت دو جانبه قدرت پی برده است. او تاکید بیش از حدی بر نتایج مثبت و منفی تفاوت‌ها در قدرت و نابرابری خاصه از طریق تقسیم کار دارد (همانجا، ص ۲۱۹). دورکیم در واقع نابرابری اجتماعی را موجه می‌داند. استراتژی غالب پیروان مکتب کارکردگرایی ساختاری این است که آنها به پیروی از دورکیم بر منافع انسجام بخش نابرابری تاکید دارند. آن‌ها نهادهای اجتماعی اصلی و ساختارهای اقتصادی و سیاسی و دیگر ساختارهایی را که با آن مرتبط‌اند معرفی کرده‌اند. معرفی این ساختارها صرف‌نظر از این که رویکرد آن‌ها نسبت به آن چه بوده، گامی است در جهت مشخص کردن مجموعه‌ای کلی از ساختارهای سلطه (همانجا، ص ۲۱۹). نکته درخور توجه دیگر این است که کارکردگرایان نابرابری اجتماعی را اجتناب‌ناپذیر و طبیعی می‌دانند. البته نابرابری تا جایی که به پاداش‌های متفاوت برای استعدادها یا کوشش‌های متفاوت اشاره دارد مورد پذیرش بسیاری از منتقدین این مکتب است.

آنتونی گیدنز با تلفیق نظریه‌های مختلف، ارزیابی دقیقی از علل نابرابری اجتماعی بدست داده است. او توجه مارکس به طبقه را در نظریه خود حفظ کرده، به تجدیدنظر در آرا کثرت‌گرایانه وبر و جرح و تعدیل‌های وی از آرا مارکس پرداخته و معتقد است که باید نقاط قوت مکتب کارکردگرایی ساختاری یعنی بررسی نهادهای اصلی و ساختارهای ملازم با آن را در جوامع پیشرفته مورد توجه قرار دهیم (همانجا، ص ۲۱۵). از نظر گیدنز ساختارهای اقتصادی، سیاسی و مذهبی و جز این‌ها جملگی می‌توانند با درجات مختلف

به مثابه نظام‌های قدرت نگرینسته شوند که در آنها روابط الگویی سلطه شکل می‌گیرد و در گذر زمان در هر مکان بر اساس کنترل مادی (تخصیص) و منابع انسانی (اقتدارگونه) بازتولید می‌شوند. هر چند تفاوت‌های روشنی در رویکرد گیدنز وجود دارد، اشاره او به ساختارهای جداگانه سلطه با تمیز دستگاه‌های اقتصادی، سیاسی و ایدئولوژیک، مشابهت زیادی با دیدگاه پولانتزاس، رایت و دیگر نومارکسیست‌ها دارد. گیدنز بر نقش قدرت در ایجاد اشکال مختلف نابرابری توجه دارد و اعتقاد دارد که تمامی روابط مبتنی بر قدرت از این ساختارها نشات می‌گیرد.

اقتصاددانان بزرگ کلاسیک شامل آدام اسمیت، دیوید ریکاردو و مارکس به طور عمده ذهن خود را به نحوه توزیع درآمد میان سه طبقه اجتماعی عمده یعنی کارگران، زمین‌داران و سرمایه‌داران مشغول کرده بودند. آن‌ها سه عامل اولیه تولید را بر حسب کارکردشان در تولید اجتماعی به صورت نیروی کار، زمین و سرمایه در نظر می‌گرفتند. درآمد این عوامل تولید در واقع تولید ملی را به سه جز دستمزد، اجاره زمین و بازده سرمایه (شامل بهره و سود) تقسیم می‌کرد. این تحقیق در واقع آن چیزی است که امروزه توزیع کارکردی درآمد* نامیده می‌شود. نگاه اغلب اقتصاددانان به توزیع درآمد بسیار ساده‌انگارانه است. آلفرد مارشال امیدوار بود که به مرور ایام ثروتمندان بطور نسبی فقیرتر و فقرا ثروتمندتر شوند. ویلفردو پارتو فکر می‌کرد که نابرابری درآمد یک داده ثابت اجتماعی است و توسط نیروهایی تعیین می‌شود که فراتر از فهم و احیاناً کنترل ما است (Lipsey, 1993:284).

اما امروزه برخلاف گذشته توجه اقتصاددانان معطوف به توزیع اندازه درآمد میان گروه‌های درآمدی* صرف‌نظر از نقش آن‌ها در تولید اجتماعی است. از این‌رو غالباً سیاست‌های تجویز شده آنان معطوف به تغییر توزیع درآمد میان این گروه‌ها است. بحث عمده این

* functional distribution of income.

* size distribution of income.

مقاله در این است که این هر دو با یکدیگر رابطه نزدیک دارند و نمی‌توان بدون روشن کردن مناسبات طبقاتی و نقش قدرت سیاسی در آن صرفاً به توزیع درآمد میان گروه‌های درآمدی توجه کرد و از آن طریق علل فقر و نابرابری را تبیین کرد. بر طبق نظریه نئوکلاسیک توزیع درآمد در واقع حالت خاصی از نظریه قیمت به حساب می‌آید. این نظریه اجمالاً به این صورت قابل بیان است:

- درآمد هر عامل تولید و لذا مقدار سهم آن از تولید ملی به قیمت آن عامل و مقدار استفاده از آن عامل در تولید بستگی دارد.

- قیمت و مقدار عوامل تولید دقیقاً به همان شیوه‌ای که در بازار کالاها شاهد آن هستیم توسط عرضه و تقاضای آن‌ها در بازار عوامل تعیین می‌شود.

- لذا برای تبیین توزیع درآمد در چارچوب نظریه قیمت تنها چیزی که لازم است عبارتست از تعیین عوامل اصلی تعیین‌کننده عرضه و تقاضای عوامل تولید و در نظر گرفتن تاثیر دخالت دولت، اتحادیه‌های کارگری یا نهادهای مشابه در نظام بازار است (Lipsey, 1993:285).

در شرایط رقابت کامل در بازار کالاها و عوامل تولید، درآمد هر یک از صاحبان عوامل تولید معادل بهره‌وری نهایی آن عامل تولید خواهد بود. بدین ترتیب هر عامل تولید به تناسب مشارکت خود در ایجاد ارزش در تولید اجتماعی از درآمد توزیع شده در جامعه سهم می‌برد. این در وضعیتی است که صرفه‌های حاصل از مقیاس و انحصار وجود نداشته باشد. وگرنه در بازارهای ساختار یافته می‌توان به سودهای انحصاری دست یافت. تصویری که نئوکلاسیک‌ها از اقتصاد بازار در شکل ایده‌ال آن به دست می‌دهند، جامعه‌ای بدون تنش و تعارض منافع را به نمایش می‌گذارد. ناگفته پیداست که چنین جامعه‌ای فقط در کتاب‌های درسی وجود دارد نه در عالم واقع. هر چند این نکته قابل پذیرش است که افراد مختلف از نظر نیروی بدنی و برخورداری از سلامت، بهره‌مندی از هوش و استعداد و سخت‌کوشی تفاوت‌های بارزی دارند.

از این رو برخورداری همه به یک اندازه از ثمرات تولید اجتماعی عین بی‌عدالتی است. اما نکته در اینجا است که بسیاری از تفاوت‌ها به دلیل تمایزات جایگاه افراد در جامعه بوجود می‌آید. برای مثال از دو طفلی که با استعدادهای مشابه در دو خانواده مرفه و فقیر به دنیا می‌آیند احتمال برخورداری طفل اول از آموزش بیشتر و بهتر بیشتر از کودک دوم است. از این رو طفل اول در آینده شغل مناسب‌تری به دست خواهد آورد و از درآمد بیشتری بهره‌مند خواهد شد. به همین ترتیب کودکی که در خانواده فقیر به دنیا می‌آید به احتمال زیاد به دلیل سوءتغذیه از سلامت لازم برخوردار نخواهد بود و توانایی بهره‌گیری مناسب از نیروی کار خویش را نخواهد داشت. امید زندگی این کودک کم‌تر از کودکی خواهد بود که در خانواده مرفه به دنیا می‌آید. ثروتی که افراد خانواده‌های مرفه به ارث می‌برند به مراتب بیشتر از اعضای خانواده‌های فقیر است. بنابراین تفاوت در سطح درآمد و ثروت در هر جامعه به طور عمده به جایگاه اجتماعی آنها در جامعه باز می‌گردد. در طول تاریخ تفاوت‌های طبقاتی، قومی، نژادی و مذهبی منشا تمایزات اجتماعی و نابرابری‌های بزرگی بوده است. اغلب اقتصاددانان معاصر بررسی این مسایل را بر عهده جامعه‌شناسان، تاریخ‌دانان و فلاسفه اخلاق نهاده‌اند و به جای آن توجه خود را به نقش سیاست‌های دولت و نهادهای بخش عمومی در رشد اقتصادی و آثار آن بر توزیع درآمد میان گروه‌های درآمدی معطوف کرده‌اند. در این معنی زمانی که از توزیع درآمد سخن به میان می‌آید منظور توزیع درآمد میان دهک‌های درآمدی است نه میان طبقات مختلف اجتماعی. هر چند مشاهدات آماری بیانگر آن است که در میان دهک‌های پایین درآمدی، خانوارهایی از مزد و حقوق‌بگیران، صاحبان مشاغل مستقل و کارفرمایان اقتصادی نیز یافت می‌شوند و بدین ترتیب مرزبندی‌های اجتماعی درهم می‌ریزد، اما این به معنای نادرستی تحلیل جامعه‌شناسان و اقتصاددانان متقدم در مورد نقش جایگاه اجتماعی و قدرت سیاسی در توزیع ثروت و درآمد نیست.

در مطالعات کاربردی اقتصاد و مشاهدات آماری نکات ارزنده‌ای در باب رابطه رشد اقتصادی و توزیع درآمد و فقر به دست آمده است. یکی از این نکات این است که فقر و نابرابری بیشتر در جوامع فقیر و اقتصادهایی که به دلیل جنگ، آسیب‌های طبیعی و یا حکمرانی ضعیف برای مدت‌های مدید عملکرد بدی داشته‌اند، شایع است. از این رو راه اصلی برون‌رفت از فقر رشد اقتصادی پایدار است. اما بلافاصله باید گفت رشد اقتصادی می‌تواند به توزیع نابرابرتر درآمد نیز بیانجامد و بدین ترتیب بخشی از اثرات مثبت رشد اقتصادی بر فقرزدایی از این طریق خنثی می‌شود. لذا از نظر سیاستی توصیه می‌شود که در تنظیم سیاست‌های اقتصادی باید به وضع فقرا و پیامدهای منفی سیاست‌های اقتصادی بر توزیع درآمد و فقر توجه جدی مبذول شود.

با توجه به تحول در نظریه‌های توسعه اقتصادی، امروزه توسعه انسانی مورد توجه قرار گرفته است و همه‌ساله سازمان ملل گزارشی تحت این عنوان منتشر می‌سازد. در این گزارش، توسعه انسانی به صورت یک شاخص مرکب مشتمل بر سه عامل سطح درآمد سرانه، برخورداری از آموزش و سلامت اندازه‌گیری می‌شود. در عین حال توزیع درآمد و برابری جنسیتی مورد توجه قرار می‌گیرد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۲). یکی دیگر از دستاوردهای سیاست‌گذاری در زمینه توسعه انسانی، اعلامیه هزاره سازمان ملل است که در سال ۲۰۰۰ در بزرگ‌ترین نشست سران کشورها در تاریخ ارایه گردید. این اعلامیه مشتمل بر هشت هدف است که ریشه‌کنی گرسنگی و فقر مطلق، دسترسی همگانی به آموزش ابتدایی، ارتقای برابری جنسیتی و توانمندسازی زنان، کاهش مرگ و میر کودکان، ارتقای سلامت مادران، مبارزه با بیماری‌های همه‌گیر، تضمین پایداری زیست محیطی و ایجاد همکاری جهانی برای توسعه را شامل می‌شود (همان: ۲۱-۲۰).

۲) روش تحقیق

در تحقیق حاضر برای اندازه‌گیری فقر مطلق از دو شاخص بین‌المللی و ملی استفاده شده است. بر اساس شاخص بین‌المللی فقر که برای مقایسه‌های بین کشورها مفید است و در مورد کشورهای با درآمد متوسط به کار می‌رود افرادی که مخارج روزانه آنها کم‌تر از دو دلار است در زمره فقیران طبقه‌بندی می‌شوند. شاخص ملی فقر به دو صورت مورد استفاده قرار گرفته است یکی خط فقر غذایی و دیگری خط فقر مطلق. شاخص اول در مطالعات سازمان ملل برای ایران به کار رفته و شاخص دوم توسط مرکز آمار ایران مورد استفاده قرار گرفته است. در مورد سنجش نابرابری اقتصادی در ایران به دو شاخص ضریب جینی و نسبت هزینه خانوارهای دو دهک بالای درآمد به دو دهک پایین استناد شده است. در زمینه تبیین علل نابرابری اقتصادی در کشور روش اتخاذ شده روش تحلیلی و تاریخی است. در این روش به ماهیت قدرت سیاسی، مناسبات طبقاتی و پیامدهای مثبت و منفی سیاست‌های دولت در گذر زمان توجه خواهد شد. اتخاذ این روش در راستای مباحث مطروحه در بخش نظری صورت گرفته و با آن سازگاری کامل دارد. در زمینه سنجش و ارزیابی ظرفیت‌های نهادی دولت برای پیشبرد امر توسعه اقتصادی و اجتماعی و مبارزه با فقر و نابرابری به دو شاخص مهم توجه شده است. یکی توانایی دولت در ایجاد محیط کسب و کار مناسب برای توسعه اقتصادی است. دیگری ظرفیت‌های دولت برای حکمرانی خوب است. در واقع در غیاب ظرفیت‌های لازم برای حکمرانی خوب محیط کسب و کار و فضای سرمایه‌گذاری نامساعد خواهد بود و در این صورت حصول به اهداف رشد اقتصادی و اجرای سیاست‌های فقرزدایی دشوارتر خواهد شد. این نکته شایان ذکر است که در این مطالعه نویسنده رأساً هیچ شاخصی را محاسبه نکرده بلکه به استناد گزارشات سازمان‌های ملی و بین‌المللی شاخص‌های مناسب را گردآوری و مورد تجزیه و تحلیل قرار داده است.

۳) تحول فقر و نابرابری در ایران بعد از انقلاب

در ایران مطالعات متعددی در مورد فقر و نابرابری صورت گرفته است. اما از آنجا که در اغلب آن‌ها معیارهای مختلفی برای سنجش فقر به کار رفته، این مطالعات قابلیت اندکی برای مقایسه دارند و استنباط مسیر زمانی فقر از آن‌ها برای یک دوره طولانی، اگر نه غیرممکن اما دشوار است. با این همه به جرأت می‌توان گفت در دوره بعد از انقلاب میزان فقر در ایران به شدت کاهش یافته است.

مطالعه بانک جهانی گویای آن است که در دوره زمانی ۱۳۶۵-۱۳۷۷ فقر در ایران کاهش یافته است (بانک جهانی، ۲۰۰۳). به موجب گزارش مذکور در سال ۱۳۶۵ در حدود ۲۷/۳ درصد مردم ایران فقیر بوده‌اند. این نسبت در سال ۱۳۷۷ به ۲۰/۹ درصد کاهش یافته بود. در دوره فوق کاهش فقر در مناطق شهری سریع‌تر از مناطق روستایی بوده است. در این مدت سهم جمعیت فقیر شهرها از ۲۰/۹ درصد به ۱۴/۲ درصد و سهم جمعیت فقیر در مناطق روستایی از ۳۴/۹ درصد به ۳/۱۷ درصد تنزل یافت.

بر اساس یافته‌های این مطالعه می‌توان گفت:

- آموزش، شاخص اصلی فقر است. بدین معنی که فقر با افزایش سطح تحصیلات به طور قابل ملاحظه‌ای کاهش می‌یابد؛

- فقر عمدتاً در خانوارهای پرجمعیت شایع است؛

- فقر در خانوارهای جوان بیش از خانوارهای مسن است؛

- در مناطق روستایی خانوارهایی که سرپرست زن دارند در مقایسه با خانوارهایی که سرپرست مرد دارند بیشتر در معرض فقرند. این پدیده در مناطق شهری مصداق ندارد؛

- بیکاری ریسک فقر را افزایش می‌دهد؛ اما بخش اعظم فقرا در خانوارهایی زندگی می‌کنند که سرپرست شاغل دارند؛

- شاغلین بخش خصوصی بیش از بخش عمومی در معرض فقر قرار دارند؛

- فقر در مناطق غرب و شرق کشور حادثتر است؛

- نیمی از فقر در ایران مربوط به فقر دائمی است؛

مطالعه دیگری که با همکاری سازمان ملل متحد و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی انجام شده، اطلاعات جدیدی از شاخص‌های فقر در ایران به دست می‌دهد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۴). در این گزارش بر اساس یک شاخص قابل مقایسه بین‌المللی، کسانی که در کشورهای با درآمد متوسط زندگی می‌کنند و درآمد آن‌ها کمتر از ۲ دلار در روز است، فقیر شناخته شده‌اند. شایان ذکر است که در این مطالعه ارزش دلار بر حسب برابری قدرت خرید ارزها (*Purchasing Power Parity*) محاسبه شده است. بر اساس شاخص یاد شده، در سال ۱۳۷۴ در حدود ۱۳/۴۶ درصد جمعیت کشور فقیر بوده‌اند. این نسبت با کاهش در خور توجه به ۶/۲۱ درصد در سال ۱۳۸۱ تنزل یافته است (همان: ۶۵). گفتنی است که معیار فوق هر چند در مقایسه‌های بین‌المللی به کار می‌آید، شاخص خوبی برای سنجش فقر مطلق در کشور نیست. به همین دلیل در مطالعه یاد شده از خط فقر غذایی نیز برای اندازه‌گیری میزان فقر در کشور استفاده شده است. گفتنی است که این شاخص، جایگزین خط فقر ملی در نظر گرفته شده است. به موجب این شاخص در سال ۱۳۷۴ در حدود ۱۲/۷۵ درصد جمعیت کشور زیر خط فقر قرار داشته‌اند. این نسبت در سال ۱۳۸۱ به ۸/۹۹ درصد رسیده بود.

گفتنی است در مطالعه دیگری که مرکز آمار ایران انجام داده نتایج متفاوتی به دست آمده است. مرکز آمار، خط فقر را تعیین کرده و بر اساس آن جمعیت زیر خط مذکور را برآورد کرده است. نتایج این مطالعه گویای آن است که خانوارهای ۵ نفره‌ای که در سال ۱۳۸۲ در شهر و روستا به ترتیب در هر ماه کمتر از ۱۹۶۴ هزار ریال و ۱۱۰۷ هزار ریال هزینه می‌کردند در زیر خط فقر قرار داشته‌اند و بر اساس این معیار سهم خانوارهای فقیر در

جمعیت شهری و روستایی در آن سال به ترتیب ۱۲ و ۱۰ درصد بوده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳: ۸۱).

افزایش سهم مصرف ۲۰ درصد فقیرترین خانوارها از ۶/۸ درصد در سال ۱۳۷۴ به ۷/۴۰ درصد در سال ۱۳۸۱ نیز بیان‌گر آن است که فقیرترین خانوارها از سهم بیشتری در مصرف کل برخوردار شده‌اند. با این همه کاهش بیشتر شکاف فقر و افزایش سهم ۲۰ درصد از فقیرترین اقشار جامعه، از جمله چالش‌های مهم در سال‌های آتی است. در رابطه با ریشه‌کنی گرسنگی شدید، گزارش مشترک ایران و دفتر سازمان ملل بر آن دلالت دارد که درصد کودکان زیر پنج سالی که از کم‌وزنی شدید رنج می‌برند از ۱۵/۸ درصد در سال ۱۳۷۰ به ۱۰/۹ درصد در سال ۱۳۸۱ رسیده است.

به طوری که ملاحظه می‌شود نتایج مطالعه بانک جهانی و گزارش اهداف هزاره هر دو بیان‌گر کاهش درصد جمعیت فقیر کشور می‌باشند ولی این دو مطالعه به صورت کمی قابل هم‌سنجی نیستند.

گزارش اخیر بیان‌گر آن است که کشور ما در زمینه دستیابی همگانی به آموزش ابتدایی، بهبود برابری جنسیتی، کاهش مرگ و میر کودکان و بهبود سلامت مادران در چارچوب بهداشت باروری، دستاوردهای خوبی داشته است (جدول شماره ۱).

جدول ۱: تحول شاخص‌های اجتماعی در ایران ۱۳۶۹-۱۳۸۱

۱۳۸۱	۱۳۶۹	اهداف و شاخص‌های توسعه هزاره
۹۷	۸۵	نرخ ثبت‌نام ناخالص در آموزش ابتدایی (درصد)
۹۳/۱	۷۹/۲	نسبت دختران به پسران در تحصیلات ابتدایی، متوسطه و عالی (درصد)
۳۶/۰ (سال ۱۳۷۹)	۶۸/۱	نرخ مرگ و میر کودکان زیر پنج سال (در هر هزار تولید زنده)

ماخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، دفتر سازمان ملل در ایران، اولین گزارش اهداف توسعه هزاره جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳) دستاوردها و چالش‌ها، ۱۳۸۴، ص ۶۵.

تا جایی که به شاخص‌های نابرابری درآمد مربوط می‌شود باید گفت توزیع درآمد در ایران در مقایسه با تعدادی از کشورهای در حال توسعه از جمله کره، تایوان و چین نابرابرتر از آن‌ها است. ضریب جینی که یکی از این شاخص‌ها است از $44/1$ در سال 1361 (نیلی، $1376:140$)، به $42/3$ در سال 1373 (همانجا) و 41 در سال 1382 کاهش یافت. این ضریب هر چند نسبت به اوایل انقلاب کاهش یافته اما در مقابل ابزارهای سیاست‌گذاری توزیع درآمد مقاومت نشان می‌دهد.

یک شاخص دیگر در زمینه توزیع درآمد، نسبت هزینه 20 درصد بالا به 20 درصد پایین است. این نسبت هر چند از $9/91$ در سال 1378 به $8/43$ در سال 1382 رسیده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، 1384)، اما در مقایسه با بسیاری از کشورهای دیگر بیان‌گر نابرابری شدید درآمدها در ایران است.

۴) علل فقر و نابرابری در ایران

بدون مراجعه به تحولات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایران در سده بیستم میلادی و تأثیر آن بر سرنوشت مردم این سرزمین نمی‌توان به ریشه‌یابی علل فقر و نابرابری در ایران همت گماشت. از اینرو در این قسمت از مقاله ابتدا مروری اجمالی بر گذشته تاریخی خواهیم داشت، آنگاه به علل فقر و نابرابری در دوره بعد از انقلاب و ارزیابی عملکرد دولت در این عرصه خواهیم پرداخت.

در سده نوزده میلادی توده مردم ایران در فقر و نکبت زندگی می‌کردند. فقدان آموزش و بهداشت مدرن در جامعه، شیوع انواع بیماری‌های خطرناک مانند وبا و دیفتری و وقوع قحطی در اقصی نقاط کشور امری عادی بود. دولت قاجار اساساً وظیفه‌ای برای درمان دردهای مردم و کاستن از رنج و ادبار آن‌ها برای خود قائل نبود.*

* در زمینه زوال جامعه ایران در سده‌های 18 و 19 میلادی آثار متعددی به رشته تحریر در آمده است. برای

انقلاب مشروطیت نتیجه نارضایی مردم از وضعیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور بود. اما این انقلاب نتوانست آرمان‌های وعده شده را تحقق بخشد. پس از مدت‌ها تزلزل و بی‌ثباتی در وضعیت سیاسی کشور و نتایج نکبت بار جنگ جهانی اول بر حال و روز مردم ایران و در واکنش به این حوادث و تحولات بود که دولت نوین در ایران از دهه ۱۳۰۰ هجری شمسی شکل گرفت. این دولت مقتدر آزادی‌های سیاسی را که دستاورد انقلاب مشروطیت بود سرکوب و در سایه بوروکراسی و ارتش جدید اقتدار خود را بر سراسر کشور گسترده. در دوره رضاشاه مناسبات ارضی ایران دست نخورده باقی ماند و بزرگ مالکان به شیوه دلخواه خود به بهره‌کشی از دهقانان ادامه دادند. بازدهی اندک نیروی کار در بخش کشاورزی و نظام بهره‌کشی مبتنی بر سهم‌بری، سبب فقر و فلاکت دهقانان صاحب نسق می‌شد. خوش‌نشینان روستاها وضعی به مراتب بدتر از آنان داشتند. در این دوره طبقه سرمایه‌دار صنعتی در سایه حمایت‌های دولت شکل گرفت. اما تجارت خارجی در دست دولت مرکزی متمرکز گردید (باریر، ۱۳۶۳).

با توسعه شهرنشینی و گسترش راه‌ها و حمل و نقل داخلی (باریر، همان، فصل حمل و نقل)*، تقسیم کار و تخصص میان نواحی مختلف کشور گسترش یافت و بازرگانی داخلی نیز به سرعت رشد کرد. بدین ترتیب در آستانه جنگ دوم جهانی، طبقات فرادست در ایران عبارت

نمونه می‌توان به دو ماخذ معتبر زیر نگاه کرد:

لبمتون، آن. ک. س. سیری در تاریخ ایران بعد از اسلام، ترجمه یعقوب آژند، انتشارات امیر کبیر، ۱۳۶۳، فصل چهارم.

عیسوی، چارلز، تاریخ اقتصادی خاورمیانه و شمال آفریقا ۱۸۰۰-۱۹۸۰، ترجمه عبدالله کوثری، ۱۳۶۸. در این اثر سطح زندگی مردم ایران در فصل ۶ بررسی شده است.

* در دوره ۱۳۰۲ تا ۱۳۱۶ جمعاً ۱۲۱۳۰ کیلومتر راه شوسه در ایران احداث شد. تعداد کامیون‌های شماره‌گذاری شده تا ۱۳۲۰ به ۱۷۶۱۶ دستگاه رسید. در دوره ۱۳۰۶ تا ۱۳۲۰ جمعاً ۱۳۸۰ کیلومتر راه‌آهن در ایران احداث شد (باریر حولیان، اقتصاد ایران ۱۹۰۰-۱۹۷۰، موسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی ایران، ۱۳۶۳، فصل حمل و نقل).

بودند از درباریان، سران نظامی، مدیران دولتی، زمین‌داران بزرگ، تجار و صاحبان سرمایه و قشری از روحانیان که بر اوقاف و اماکن مذهبی نظارت داشتند. در این دوره طبقات فرودست در روستاها عبارت بودند از کشاورزان بدون زمین، کشاورزان خرده‌پا و خوش‌نشینانی که جز نیروی کار خود برای امرار معاش نداشتند و در شهرها اصناف خرده‌پا، کارگران صنعتی، رده‌های پایین کارکنان کشوری و لشگری و مردمان تهیدست و بیکار. مطابق آمارگیری بانک ملی ایران در سال ۱۳۱۸، در آن زمان بخش مهمی از جمعیت ایران هنوز در روستاها زندگی می‌کردند و جمعیت ایلات و عشایر نیز درخور توجه بود (پاکدامن، ۱۳۵۸).

در بین دو جنگ جهانی، با گسترش راه‌های ارتباطی میان مناطق مختلف کشور، ورود کامیون به ایران و احداث سیلوهای ذخیره گندم برای اولین بار در تاریخ ایران فحطی از کشور رخت بر بست. در این دوره دولت وظیفه آموزش رایگان و خدمات بهداشت عمومی را بر عهده گرفت و با رواج واکسیناسیون، نرخ مرگ و میر کاهش یافت. رشد جمعیت کشور در دوره ۱۳۰۰-۱۳۱۹ به حدود ۱/۲۶ درصد می‌رسید (باربر، ۱۳۶۳، مستخرج از جدول: ۳۸). رشد اقتصادی در دوره ۱۳۱۰-۱۳۲۰ موجب افزایش درآمد سرانه مردم کشور شد و بر رفاه مادی آنان افزوده شد. با این همه با توجه به درآمد سرانه اندک* و سلطه شیوه تولید بزرگ مالکی در روستاها می‌توان گفت که اکثر مردم ایران در آن دوره فقیر بوده‌اند.

در دوره ۱۳۲۰-۱۳۲۵ به دلیل جنگ و اشغال نظامی ایران توسط متفقین و اختلال در تجارت خارجی، کمیابی و گرانی موجب وخامت وضعیت معیشتی مردم گردید. کاهش ارزش پول داخلی و افزایش شدید نقدینگی اقتصاد که در پاسخ به نیازهای نیروهای

* در سال ۱۳۱۹ درآمد سرانه ناخالص داخلی داخلی به قیمت بازار به قیمت ثابت سال ۱۳۶۹ معادل ۱۵۰۵۱۵ ریال بود (مستخرج از خاوری‌نژاد ابولفضل، برآورد تولید ناخالص داخلی ایران برای سال‌های ۱۳۳۷-۱۳۱۵، پژوهشکده پولی و بانکی، زمستان ۱۳۸۱).

اشغالگر صورت گرفت، تورم بی‌سابقه‌ای را بوجود آورد که تحمل بار آن برای مردم فقیر ایران بسیار دشوار بود. اما همزمان با افزوده شدن فقر و نکبت برای توده مردم بازرگانان عمده سود سرشاری به جیب زدند و ثروت درخور توجهی اندوختند^{**}. رشد اقتصاد کشور در دوره ۱۳۱۸-۱۳۳۲ کم و در حدود ۲/۴۷ درصد بود (باریر، ۱۳۶۳، فصل جمعیت). در حالی که در همین مدت رشد جمعیت کشور به ۲ درصد در سال می‌رسید. بدین ترتیب می‌توان گفت رشد سرانه درآمد ناخالص ملی بسیار اندک بوده است (خاوری‌نژاد، ۱۳۸۱ و باریر ۱۳۶۳). بی‌ثباتی سیاسی در این دوره و تحریم اقتصادی ایران در دوره ملی شدن نفت اوضاع اقتصادی کشور را آشفته می‌کرد و بر رنج و ادبار مردم می‌افزود.

بعد از کودتای بیست و هشتم مرداد ۱۳۳۲، قدرت دربار تحکیم شد. حمایت دولت‌های غربی از ایران برقرار شد و در سایه افزایش درآمد نفتی و کمک‌های خارجی دولت نقش فعال‌تری در عمران و آبادانی کشور بر عهده گرفت. وجه دیگر این مساله این بود که دولت از این پس در نقش توزیع‌کننده رانت حاصل از فروش ثروت زیرزمینی کشور نقش نسبتاً مستقلی از طبقات اجتماعی پیدا کرد.

در اوایل دهه ۱۳۳۰ دولت با بهره‌گیری از درآمدهای نفتی و کمک‌های خارجی ابتدا در جهت افزایش واردات تلاش کرد. اما افزایش بی‌رویه واردات موجب لطمه صنایع داخلی و کسری بازرگانی خارجی شد. بالاخره دولت شاه با فشار ایالات متحده در سال ۱۳۳۹ ناگزیر دست به اصلاحات ارضی زد و در دهه ۱۳۴۰ اقدام به اعمال سیاست جایگزینی واردات کرد. دولت با این دو اقدام مهم پایگاه طبقاتی نظام را دگرگون کرد. بدین معنی که به نفع دو طبقه اجتماعی و به زیان دو طبقه دیگر وارد عمل شد. در واقع با انجام مراحل

** رشد شاخص هزینه زندگی در سال ۱۳۲۰ برابر ۵۰ درصد، در سال ۱۳۲۱، در حدود ۹۵/۹ درصد و در سال ۱۳۲۲، ۱۱۰/۷ درصد بود (مجلات بانک ملی ایران سال‌های ۱۳۳۷ و ۱۳۳۸).

مختلف اصلاحات ارضی، دهقانان صاحب نسق صاحب زمین زراعی شدند و بدین ترتیب کشور ما شاهد توزیع بی سابقه دارایی زمین کشاورزی شد. از سوی دیگر با اتخاذ رویکرد جایگزینی واردات در واقع دولت به نفع طبقه جدید صاحبان صنایع و به زیان بازاریان سنتی که در بازار تهران و شهرهای بزرگ به واردات کالاهای مصرفی مورد نیاز عموم اقدام می کردند عمل کرد. این دو نمونه به خوبی نقش قدرت سیاسی را در توزیع ثروت و درآمد در جامعه نشان می دهد.

الگوی رشد و توسعه اقتصادی در دوره قبل از انقلاب مبتنی بر قطب های صنعتی و کشاورزی در مناطق محدودی از شهرها و روستاها بود. از این رو سرمایه گذاری زیربنایی دولت کمتر معطوف به مناطق عقب مانده کشور می شد. سرمایه داران صنعتی که در شهرها با کمک های بی دریغ دولت پا گرفته بودند، اساساً در بازار داخلی با قدرت انحصاری فعالیت می کردند و از سودهای انحصاری بهره مند می شدند. کارگران شهری از داشتن سندیکاهای مستقل محروم بودند و نمی توانستند از حقوق خود به نحو مطلوب دفاع کنند. با این حال وضع کار و معیشت آنان به مراتب بهتر از کارگران غیرمتشکل ساختمانی و خیل عظیم بیکاران و حاشیه نشینان بود.

در روستاها با آن که اصلاحات ارضی موجب توزیع عادلانه تر زمین میان دهقانان صاحب نسق شد، اما نیمی از جمعیت روستا یا خوش نشینان از آن بی بهره ماندند. در دوره بعد از اصلاحات ارضی با توسعه مناسبات سرمایه داری در روستاها شاهد قشر بندی جدید جمعیت روستایی و تمرکز منابع طبیعی در دستان دهقانان مرفه بودیم.

در شهرها بخش وسیعی از صاحبان مشاغل آزاد و کسبه ای فعالیت می کردند که از مزایای وام ها و امتیازات اعطا شده توسط دولت بهره چندان نمی بردند، در آن دوره دستگاه های دولتی و ارتش با به استخدام گرفتن نیروی کار بر ابعاد فعالیت خود افزودند. کارمندان دولت عموماً حقوق و مزایای کافی برای امرار معاش خود داشتند. در آن زمان مهاجرت از

روستاها به شهرها گسترش بی سابقه‌ای پیدا کرد. بخشی از مهاجران توانستند در کارهای ساختمانی و فعالیت‌های صنعتی، اداری و نظامی شغلی بیابند. اما خیل عظیمی از آنان به جرگه حاشیه‌نشینان شهری پیوستند. اینان به ناگزیر به فعالیت‌های غیررسمی روی آوردند. در آن دوره به‌رغم رشد سریع اقتصادی در کشور، عرضه نیروی کار بر تقاضای آن پیشی گرفت و بیکاری همواره به صورت یک معضل حل‌ناشده و مزمن باقی ماند. این مسئله از یک سو ناشی از رشد سریع جمعیت بود که دولت تلاش می‌کرد آن را کاهش دهد و از سوی دیگر ناشی از انتخاب تکنولوژی سرمایه بر در بخش صنعتی بود. بدین ترتیب به‌رغم رشد سریع اقتصادی در کشور، در روستاها دهقانان کم‌زمین و خوش‌نشینان به ورطه فقر افتادند. از این گذشته اغلب روستاهای کشور از خدمات زیربنایی دولت شامل آب آشامیدنی، برق، راه و ارتباطات و در مواردی از خدمات بهداشتی و درمانی بی‌نصیب ماندند. در شهرها حاشیه‌نشینان نتوانستند به شغل مناسب، سرپناه لازم و خدمات زیربنایی، آموزشی و بهداشتی لازم دسترسی یابند. مناطق مرزی کشور که اقلیت‌های قومی و مذهبی در آنجا ساکن بودند کمتر از مناطق دیگر کشور از ثمرات رشد و توسعه اقتصادی بهره بردند.

در اواخر دهه چهارم هجری شمسی سازمان تامین اجتماعی در کشور تاسیس شد. در دهه پنجاه نیز به دلیل حمایت از مردم فقیر یارانه کالاهای اساسی مورد نیاز مردم مورد توجه دولت قرار گرفت. اما پوشش جمعیت سازمان تامین اجتماعی در آن زمان اندک بود. افزایش نرخ تورم اقتصاد کشور در دهه پنجاه نیز وضعیت کارکنان مزد و حقوق‌بگیر را در دستگاه‌های دولتی و بخش خصوصی دشوار ساخته بود.

به دلایلی که در بالا به اختصار ذکر شد، رشد سریع اقتصادی به دلیل هدایت منابع بخش عمومی به مناطق برخوردار و توزیع رانت‌های اقتصادی میان صاحبان کسب و کار بزرگ و بی‌توجهی به حقوق مالکیت اقشار تهیدست و به حاشیه رانده شدن آنان، منجر به توزیع بسیار نابرابر درآمدها گردید و بخش مهمی از مردم شهر و روستا به ورطه فقر درغلطیدند.

در واقع نابرابری اجتماعی یکی از دلایل مهم انقلاب در ایران بود. به همین جهت در زمان انقلاب محرومان و تهیدستان شهر و روستا در کنار سایر اقشار و طبقات اجتماعی از انقلاب حمایت کردند.

۲-۴) علل فقر در ایران پس از انقلاب

اگر بپذیریم که فقر برآیند تعامل فرایندهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است، باید به عملکرد دوران بعد از انقلاب در این عرصه‌ها بپردازیم. در این صورت ملاحظه خواهیم کرد که همه اقدامات و تدابیر نظام در جهت حداکثر کردن رفاه جامعه و بهبود وضعیت معیشتی اقشار تهیدست و آسیب‌پذیر نبوده است. بدین ترتیب روشن خواهد شد که عوامل موثر در فقرزدایی و فقرزایی در درون نظام اقتصادی - اجتماعی توأمان در کار بوده‌اند. به همین دلیل به‌رغم پرداخت هزینه‌های سنگین برای فقرزدایی، دستاوردها در حد انتظار نبوده است. یکی از علل انقلاب بهمن سال ۱۳۵۷ که به سرنگونی حکومت دیکتاتوری پهلوی و برپایی جمهوری اسلامی انجامید، نارضایتی مردم از توزیع ناعادلانه ثمرات رشد سریع اقتصادی و بی‌عدالتی اقتصادی و اجتماعی در دوره رژیم گذشته بود. بی‌سبب نیست که در قانون اساسی جمهوری اسلامی پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف کردن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه (اصل سوم) مورد توجه قرار گرفته است. در اصل ۴۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بر ریشه‌کنی فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد اقتصادی با حفظ آزادگی تأکید شده است و برای تأمین اهداف فوق ضوابط و وظایف روشن و مشخصی برای دولت وضع شده است که مهم‌ترین آن را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- تأمین نیازهای اساسی شامل مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و درمان، آموزش و

پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه (بند یک اصل چهل و سه)؛

- تامین شرایط و امکانات کار برای همه (بند دو اصل چهل و سه)؛

- تسهیل شرکت فعال افراد در رهبری کشور (بند سوم اصل چهل و سه).

در اصل بیست و نهم قانون اساسی برخورداری از تامین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کار افتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی همگانی تلقی شده است و دولت مکلف شده طبق قوانین از محل درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک‌یک افراد کشور تامین کند.

در اصل سی‌ام قانون اساسی تامین وسایل آموزش و پرورش رایگان برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه و تامین وسایل تحصیلات عالی تا سر حد خودکفایی کشور به طور رایگان پیش‌بینی شده است.

به موجب اصل سی و یکم داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی دانسته شده است و دولت موظف شده با رعایت اولویت برای آن‌ها که نیازمندترند به خصوص روستائینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.

قانون اساسی با الگو گرفتن از اقتصاد مختلط و دولت رفاه که در دوره بعد از جنگ دوم جهانی در کشورهای پیشرفته صنعتی پا گرفت تنظیم شده است. بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که در قانون اساسی فقر و محرومیت یک امر طبیعی یا اجتناب‌ناپذیر تلقی نشده است، بلکه مهندسی اجتماعی و دخالت در سازوکار اقتصاد بازار برای رسیدن به اهداف جامعه آرمانی که مبتنی بر عدالت اجتماعی است، ضروری تلقی شده است. این قانون در زمانی به تصویب رسید که ایده دولت رفاه در کشورهای غربی با چالش‌های جدی مواجه شده بود و محافظه‌کاران شعار دولت کوچک و حداقل را سر داده بودند (Mishra,)

1990). در هر حال، این مسئله که آیا می‌توان در یک اقتصاد نیمه‌صنعتی و در حال گذار اصول دولت رفاه کینزی را بر پا کرد یا خیر خود جای تأمل و بحث دارد. نکته جالب دیگری که در مورد اصول قانون اساسی مطرح است، انطباق تعریف آن از فقر با تعاریف پذیرفته شده مجامع جهانی است. در قانون اساسی، تامین نیازهای اساسی شامل خوراک، مسکن، بهداشت و درمان و آموزش در کنار حق مشارکت مردم در راهبری جامعه به رسمیت شناخته شده است و این درست همان چیزی است که امروزه تحت عنوان مشارکت مردم در تصمیماتی که در مورد آن‌ها اتخاذ می‌شود مطرح است. اما آنچه در قانون اساسی مورد توجه قرار نگرفته شاید بتوان گفت توانمندسازی افراد برای رهایی از فقر است و این عامل موجب افزایش وظایف دولت در مقابله با فقر و نابرابری است. هر چند در قانون اساسی دوره زمانی مشخصی برای دستیابی به اهداف مورد نظر تعیین نشده است، اما انتظار بر این است که دولت در مسیر تعیین شده گام‌های استواری بردارد و بر اساس شاخص‌های معتبر، نتایج سیاست‌ها و برنامه‌های خود را در زمینه فقرزدایی به مردم اعلام دارد. قدر مسلم این است که دولت‌های بعد از انقلاب در ۲۵ سال اخیر اقدامات مهمی در جهت فقرزدایی به عمل آورده‌اند. اما نکته در اینجا است که نه تنها تاکنون اهداف متعالی مندرج در قانون اساسی را به طور کامل محقق نکرده‌اند، بلکه از تبدیل شدن این معضل به یک چالش بزرگ اجتماعی و سیاسی نیز نتوانسته‌اند جلوگیری کنند. به هر حال جمهوری اسلامی ایران با امضای موافقتنامه‌ای خود را متحد به تحقق اهداف توسعه هزاره که فقرزدایی یکی از محورهای کلیدی آن است کرده است. گفتنی است که در سپتامبر سال ۲۰۰۰ میلادی، رهبران جهان در نشست سران سازمان ملل درباره اهداف توسعه هزاره در مورد یک سلسله از اهداف زمان‌بندی شده و قابل اندازه‌گیری شامل مبارزه با فقر و گرسنگی، بیماری‌ها، بی‌سوادی، تخریب محیط زیست و نابرابری جنسیتی و همکاری و مشارکت جهانی برای توسعه به توافق رسیدند.

در واقع بعد از انقلاب نظام اقتصادی کشور در قانون اساسی به صورت ترکیبی از بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تعریف شده بود. تصور این بود که با دولتی کردن اقتصاد رشد اقتصادی تسریع خواهد شد و از رشد طبقه سرمایه‌دار که در آن زمان استثمارگر، زالوصفت و وابسته نامیده می‌شد، جلوگیری خواهد شد؛ تصور بر این بود که با توسعه تعاونی‌های تولید، ابزار تولید در اختیار تولیدکنندگان خرد قرار خواهد گرفت و بدین ترتیب آنان فرصت خواهند یافت به فرصت‌های جدید درآمد و اشتغال دست یابند؛ و بالاخره تصور بر این بود که بخش خصوصی در زمینه کشاورزی دهقانی، صنایع کوچک و متوسط و خدمات بازرگانی و تخصصی به کار خواهد پرداخت. اما این تصویر اتوپیایی هرگز بدان صورت که تصور می‌رفت تحقق نیافت.

در دوره بعد از انقلاب تجربه مکرر تاریخ ایران در قرون گذشته یک بار دیگر تکرار شد. بدین معنی که با دست به دست شدن قدرت سیاسی ما شاهد تجدید توزیع ثروت و درآمد و مشاغل و مناسبات دولتی و تغییر منزلت اجتماعی گروه‌های اجتماعی شدیم. مصادره گسترده شرکت‌های بزرگ خصوصی تقریباً سرمایه‌داران کلان را مضمحل کرد. شرکت‌های فراملیتی نیز که در تعدادی از این شرکت‌ها سرمایه‌گذاری کرده بودند از این مصادره‌ها در امان نماندند. مدیران جدیدی بر این صنایع گمارده شدند و اینان با کسب تجربه و تخصص و استفاده از موقعیت‌های شغلی به دست آمده، قشر جدیدی از تکنوکرات‌ها و کارگزاران را تشکیل دادند. برخی از این مدیران بعدها در جریان خصوصی‌سازی، خود به طبقه نوحاسته سرمایه‌داران صنعتی وابسته به دولت تبدیل شدند و دسته دیگر از آنان به موازات حفظ مشاغل دولتی و مقاومت در برابر واگذاری صنایع دولتی، دست به تاسیس شرکت‌های خصوصی و نیز سرمایه‌گذاری در تجارت، صنعت و ساخت و سازهای بزرگ شهری زدند.

کارگران صنعتی که در زمان انقلاب به اعتصابات گسترده دست زده بودند بعد از انقلاب تشکل‌های صنفی خود را در کارخانجات تقویت کردند و در سال‌های اول انقلاب توانستند با کسب امتیازاتی مزد و حقوق واقعی خود را افزایش دهند. اما بعدها با شروع جنگ و از دست دادن قدرت چانه‌زنی خود و ایجاد اتحادیه‌های کارگری زرد که دولت در آن‌ها نفوذ داشت موقعیت خود را از دست دادند و ناگزیر شدند بخشی از مزد خود را با افراد جدیدی که به استخدام درمی‌آمدند قسمت کنند.

در روستاها، سیاست دولت از میان برداشتن کشاورزی تجاری در مقیاس بزرگ بود. از این رو کشت و صنعت‌های بزرگ خصوصی و عمومی و شرکت‌های سهامی زراعی که در رژیم گذشته شکل گرفته بودند منحل شدند و دولت به توزیع اراضی بایر میان کشاورزان دست زد. اما اهمیت این اقدامات کمتر از آن بود که بتواند مستقیماً وضع کشاورزان را بهبود دهد. در عوض احداث راه‌های روستایی، عرضه نهاده‌های کشاورزی به قیمت‌های پارانهای و نیز تضمین خرید محصولات کشاورزی بی‌تردید درآمد کشاورزان صاحب زمین را بهبود بخشید. تصدی فعالیت‌های گسترده اقتصادی توسط دولت، با به کارگیری مدیران بی‌تجربه و پیگیری ایجاد فرصت‌های شغلی در بخش عمومی و نیز رکود اقتصادی زمان جنگ به اتلاف منابع انجامید. فرار سرمایه‌داران و سرمایه‌های مادی و انسانی کشور لطمه بزرگی به اقتصاد کشور وارد کرد و هرگز یک بخش تعاونی توانمند شکل نگرفت.

جنگ هشت ساله ایران و عراق به صورت یک مصیبت بزرگ به کشور تحمیل شد. این جنگ نه تنها منابعی را که باید صرف سرمایه‌گذاری و ایجاد فرصت‌های شغلی و درآمدی جدید می‌شد به خود اختصاص داد، بلکه موجب تخریب زیرساخت‌های قیزیکی، مزارع، کارخانجات و ظرفیت‌های تولید موجود شد. مردم فقیر از جنگ آسیب‌های فراوان دیدند. آن‌ها نه تنها مزارع، خانه‌ها و مشاغل خود را در مناطق جنگ‌زده رها کردند و به مناطق دیگر کوچیدند، بلکه مهم‌ترین سرمایه خود را که همانا نیروی کار سرپرست خانوار و

جوانان برومند آن بود از دست دادند. جنگ موجب شد درآمد سرانه مردم به شدت کاهش یابد و بیکاری به نحو بی سابقه‌ای افزایش یابد.

در زمان جنگ طبقه تاجری که با دولت نزدیکی داشت با استفاده از ارز ارزان در تجارت خارجی کشور نفوذ کرد و با همکاری وزارت بازرگانی به درآمد و ثروت‌های بادآورده رسید. کنترل دولت بر بازارهای مالی، ارز و قیمت‌ها موجب پیدایش بازارهای موازی در کشور شد و طبقه نوحاسته سرمایه‌دار و بوروکرات‌های فاسد از جنگ بهره‌وافر بردند. تجربه ملل دیگر بیان‌گر آن است که در همه جنگ‌ها نصیب مردم فقیر بی‌خانمانی و مرگ است و نصیب سرداران، افتخارات نظامی و منزلت اجتماعی و نصیب بوروکرات‌های فاسد و مردم ثروتمند، زراندوزی است.

سیاست رسمی دولت در زمان جنگ تشویق ازدواج و زاد و ولد بود. در سایه این سیاست جمعیت کشور در دوره‌ای که اقتصاد کشور رو به افول داشت سیر صعودی می‌پیمود. این وضع سه زیان عمده داشت:

- اول آن که بار معیشت خانوارهای فقیر افزایش و درآمد سرانه کاهش می‌یابد؛
- دوم آن که مخارج دولت برای خدمات بهداشتی و درمانی و یارانه‌ها افزایش می‌یابد؛
- سوم آن که با دو دهه تاخیر جمعیت جوان روانه بازار کار می‌شود و عرضه نیروی کار افزایش می‌یابد و در صورتی که فرصت‌های شغلی کافی به‌وجود نیاید، نرخ بیکاری در نزد جوانان افزایش می‌یابد.

این هر سه در اقتصاد ایران اتفاق افتاد. حاصل این وضعیت، پس‌انداز کم‌تر در بخش عمومی و خصوصی، سرمایه‌گذاری کم‌تر و رشد اقتصادی نازل‌تر است. اما می‌دانیم که فقر از نظر آماری با رشد اقتصادی رابطه معکوس دارد. چرا که در سایه رشد اقتصادی، امکان افزایش درآمد سرانه مردم و دهک‌های پایین درآمدی افزایش می‌یابد.

تعرض با نظام موجود بین‌المللی و تحریم‌هایی که به دنبال آن برقرار شد، چه در دوره جنگ و چه بعد از آن، هزینه‌های سنگینی برای کشور دربرداشت. دسترسی کشور به بازارهای مالی بین‌المللی دشوار شد، جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی مختل شد و همکاری‌های علمی و فنی با کشورهای خارجی، متوقف گردید و دسترسی ما به بازارهای جهانی دشوار گردید. از سوی دیگر، تهدیدهای بین‌المللی سبب تحمیل هزینه‌های اضافی نظامی به کشور شد. مجموعه این عوامل بر رشد اقتصادی ایران تاثیر منفی برجای نهاد. با پایان یافتن جنگ، سیاست‌های اقتصادی دولت به کلی دگرگون شد. بدین معنی که:

(الف) دولت در طی سه برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، در جهت سیاست‌های تعدیل اقتصادی و تعدیل ساختاری و ایجاد نهادهای لازم برای تقویت بخش خصوصی و اقتصاد بازار گام برداشت. این تدبیر دولت به دلیل فقدان عزم واحد سیاسی و مقاومت بدنه بوروکراسی و مدیران شرکت‌های دولتی در عمل با موانع جدی مواجه شد. بالاخره کسانی از وضع موجود منتفع می‌شدند و تمایلی به تغییر آن نداشتند.

(ب) دولت به جای تاکید بر سیاست خوداتکایی و خودکفایی ملی به سیاست درهای باز و توسعه صادرات غیرنفتی روی آورد. این سیاست نیز به دلیل وجود گرایش‌های متعارض در درون حکومت نسبت به نحوه تعامل با دنیای خارج، به طور کامل به اجرا در نیامد. در این جا نیز صاحبان صنایع مورد حمایت و کارگران شاغل از باز شدن تجارت خارجی بیم داشتند. در عین حال اعمال فشار بازیگران بین‌المللی به ایران در زمینه تسلیحات کشتار جمعی، حقوق بشر و دموکراسی، مانع از حصول تفاهم کامل با همه بازیگران اصلی در صحنه بین‌المللی شد.

(ج) در برنامه اول و دوم، این تصور حاکم شد که با توانمندسازی بخش خصوصی و تسریع رشد اقتصادی، خود به خود فقر و نابرابری کاهش خواهد یافت. یعنی عدالت

توزیعی محصول فرعی رشد است. این توهم نیز که در دهه هشتاد توسط سازمان‌های مالی بین‌المللی تبلیغ می‌شد، در عمل نقش بر آب شد.

اتکای دولت به درآمدهای ارزی حاصل از نفت و اجرای ناقص و بسیار بد سیاست‌های تعدیل و برآیند فشارهای داخلی برای حفظ مواضع قدرت سیاسی و اقتصادی به دست آمده موجب شد که پیشرفت در زمینه ایجاد نهادهای اقتصاد بازار و تعامل سازنده با جهان خارجی به کندی و با افت و خیز صورت گیرد.

هر چند در دوره بعد از جنگ (۱۳۸۳-۱۳۶۸) عملکرد اقتصادی کشور بهتر از دوره انقلاب و جنگ (۱۳۶۷-۱۳۵۸) بود، اما یک‌بار دیگر خیالات خام برنامه‌ریزان در عمل عیناً تحقق نیافت.

در برنامه اول (۱۳۷۳-۱۳۶۸)، دولت آقای هاشمی دست به سرمایه‌گذاری عظیم در بازسازی خرابی‌های جنگ و توسعه زیرساخت‌های فیزیکی کشور زد. بخشی از منابع مالی این بازسازی از محل تنزل ارزش ریال و کسری‌های بزرگ بودجه دولت تأمین شد. این کسری بودجه مابه‌ازایی به صورت انباشته شدن بدهی‌های خارجی داشت.

این سیاست‌ها به تورم شدید در اقتصاد دامن زد و بحران بدهی‌های خارجی را در پی داشت. سیاست‌های برنامه اول در زمینه واگذاری صنایع بخش عمومی و توسعه صادرات غیرنفتی نیز تحقق نیافت. تورم که در دوره ۱۳۷۸-۱۳۶۷ با نرخ بالایی ادامه داشت بر توزیع درآمدها اثر سوئی بر جای گذاشت و فقرا در مقابل آن بی‌دفاع و آسیب‌پذیر بودند.

در برنامه دوم (۱۳۷۸-۱۳۷۴) به دلیل ضرورت بازپرداخت بدهی‌های خارجی رشد اقتصادی کشور به شدت تنزل یافت. در دوره برنامه دوم، سیاست چند نرخ ارز مجدداً احیا شد و کنترل‌های مقداری بر تجارت خارجی وضع شد. در این دوره تعداد پروژه‌های نیمه‌تمام به شدت افزایش یافت.

مدیران دولتی و افراد ذی‌نفوذ در دوره بعد از جنگ با استفاده از رانت‌هایی که دولت توزیع می‌کرد بر ثروت خود افزودند. فساد اداری ابعاد جدیدی به خود گرفت، طبقه نوظهوری از سرمایه‌داران وابسته به دولت شکل گرفتند. در کنار آن، سرمایه‌داری دولتی برخلاف سیاست‌های رسمی از طریق گسترش شرکت‌های دولتی بر قدرت و حشمت خود می‌افزود. انگیزه‌های سودجویی به دستگاه‌های امنیتی و نظامی نیز راه یافت و شرکت‌های پیمانکاری و بازرگانی جدیدی در این دستگاه‌ها پا گرفتند. کار واگذاری شرکت‌های دولتی به دلیل مخالفت مدیران دولتی، نبود عزم و اراده سیاسی واحد در مجموعه نظام و فقدان بسترهای مناسب قانونی و نهادی با وقفه همراه شد. دولت در زمینه جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و توسعه صادرات غیرنفتی توفیق چندانی کسب نکرد.

در این دوره فرصت‌های اشتغال در حد اهداف برنامه دوم تحقق نیافت و به تدریج بر شمار بیکاران افزوده شد و نرخ بیکاری که در سال ۱۳۷۵ به ۸/۹ درصد رسیده بود در سال ۱۳۷۸ به ۱۳/۲ درصد افزایش یافت (برنامه، ۱۳۸۲:۱۶).

در دوره برنامه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹) ایجاد نهادهای بازار و جهت‌گیری صادراتی و اصلاح قیمت‌های کلیدی ارز و حامل‌های انرژی در مرکز توجه قرار گرفت. در این دوره قانون مالیات‌ها اصلاح شد. قانون جدیدی برای سرمایه‌گذاری خارجی وضع شد. در تجارت خارجی به تدریج موانع غیرتعرفه‌ای حذف شد و موانع تعرفه‌ای مطابق یک برنامه زمانی کاهش یافت. نظام چند نرخ ارز جای خود را به نظام تک‌نرخ و شناور هدایت شده داد؛ صندوق ذخیره ارزی ایجاد شد؛ تلاش شد به جای شروع پروژه‌های جدید به اتمام پروژه‌های نیمه‌تمام هم‌گمارده شود؛ و در دو سال اول برنامه، انضباط مالی بیشتر رعایت شد. مجموعه این تدابیر همراه با ادامه شیوه مرضیه آقای هاشمی در زمینه تنش‌زدایی در مناسبات بین‌المللی و افزایش قیمت نفت در بازارهای جهانی موجبات عملکرد بهتر نظام اقتصادی و کاهش نرخ تورم را

فراهم کرد. اما رونق زاد و ولد دهه‌های قبل در این ایام موجب روی‌آوری جوانان جویای کار به بازار کار شد. زنان و دخترانی که فعالانه در دوره‌های مختلف آموزشی مشارکت جسته بودند، بیش از گذشته تمایل به کار پیدا کردند. دولت خود را با وظیفه‌دشوار ایجاد فرصت‌های اشتغال و درآمد برای جوانان برومند می‌دید. با آن که بهترین شاخص تقاضای کار رشد تولید است و تولید ناخالص داخلی در این دوره با نرخ متوسط $4/3$ درصد رشد یافته بود، اما در سال‌های اول برنامه نرخ بیکاری به شدت افزایش یافت و به $14/7$ درصد در سال 1380 سر زد. بالاخره این نرخ در سال 1383 به $12/3$ درصد تنزل یافت. نکته در خور توجه این است که نرخ بیکاری در نزد جوانان به بیش از دو برابر متوسط ملی رسید.

در این دوره نیز واگذاری صنایع دولتی به کندی ادامه یافت و سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی به مراتب بیش از ارزش سهام واگذاری‌ها بود؛ هدف‌مند کردن یارانه‌ها به‌طور کامل محقق نشد و قیمت حامل‌های انرژی حتی به تناسب تورم اصلاح نشد تا چه رسد به سطح قیمت‌های بین‌المللی.

تا جایی که به توزیع درآمد مربوط است، ضریب جینی از $0/43$ در سال 1378 به $0/43$ در سال 1383 تنزل یافت و نسبت هزینه خانوارهایی که در بیست درصد بالای درآمد قرار دارند به هزینه بیست درصد خانوارها که در پایین قرار می‌گیرند از $9/91$ به $8/43$ تنزل یافت.

عملکرد ضعیف اقتصاد کشور در دوره بعد از انقلاب همراه با رشد سریع جمعیت به کاهش شدید درآمد سرانه انجامیده است. تولید ناخالص سرانه کشور در دوره $1383-1355$ به قیمت ثابت سال 1376 از $8902/2$ هزار ریال به $6394/2$ ریال تنزل یافت؛ یعنی هر ایرانی در دوره بعد از انقلاب نه تنها بهبود رفاه مادی نداشته بلکه نزدیک به $28/2$ درصد درآمد سرانه خود را از دست داده است.*

* مستخرج از حساب‌های ملی بانک مرکزی و آمارهای جمعیتی مرکز آمار ایران و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.

در دوره یاد شده بهره‌وری سرانه نیروی کار نیز از $33893/3$ هزار ریال به $23054/3$ هزار ریال یا به میزان ۳۲ درصد کاهش یافته است. بدین ترتیب بخش بزرگی از $6/1$ میلیون شغل ایجاد شده در دوره $1383-1355$ در حوزه‌هایی با بهره‌وری اندک شکل گرفته است. این حوزه‌ها عموماً مربوط به بخش‌های خدماتی اقتصاد مربوط می‌شود.* در واقع دستگاه‌های دولتی در دوره بعد از انقلاب به بنگاه استخدام تبدیل شدند و بخشی از لشگر ذخیره بیکاران را جذب کردند. در دوره بعد از انقلاب، بخش بازرگانی رشد بی‌سابقه‌ای داشته است. این هر دو، نشانه عدم سلامت اقتصاد و وجود بیکاری پنهان در آن است. کوچک شدن مقیاس بهره‌برداری‌های کشاورزی و بنگاه‌های صنعتی و خدماتی و عدم برخورداری از صرفه‌های مقیاس نیز در کاهش بهره‌وری نیروی کار دخیل بوده است. در دوره بعد از جنگ هر چند محیط کسب و کار در کشور بهبود یافت ولی به استناد برآورد واحد اطلاعات اقتصادی اکونومیست لندن در دوره $1998-2002$ امتیاز ایران اندک بوده و این محیط بازدارنده رشد اقتصادی در کشور ارزیابی شده است و مقام ایران در میان ۶۰ کشور از این نظر پنجاه و نهم ارزیابی شده است (EIU, 2002).

از آنچه گذشت به خوبی واضح است که جنگ ایران و عراق، رشد سریع جمعیت و نامساعد بودن محیط کسب و کار در کشور، موجب عملکرد رفاه مادی جامعه شده است. زمانی که عملکرد اقتصاد ضعیف باشد، نمی‌توان انتظار داشت با توزیع یارانه‌های غیرهدف‌مند بر مشکل فقر و نابرابری فائق آییم. از این گذشته چنان که دیدیم، رانت‌جویی و برآمدن طبقه سرمایه‌دار جدیدی که به دولت وابسته‌اند، و گسترش فساد مالی عوامل موثر در تشدید نابرابری‌های اقتصادی محسوب می‌شوند.

تجربه ایران در دوره بعد از انقلاب ثابت کرد که مبارزه با سرمایه‌داری و ایجاد اقتصاد دولتی نتیجه‌ای جز کاهش رشد درازمدت اقتصادی، کاهش رقابت‌پذیری اقتصاد و افزایش

* همان

مصائب معیشتی مردم ندارد. چنین اقتصادی خود زاینده فقر، فساد و تبعیض است و برخلاف میل باطنی سیاست‌گذاران طبقه سرمایه‌دار جدید یک‌بار دیگر چون ققنوس سر از خاکستر خود برمی‌دارند و در سایه سرمایه‌داری دولتی و بهره‌گیری از رانت‌های حاصل از آن قدرت می‌یابند.

۳-۴) ارزیابی سیاست‌های دولت

به دلایلی که گفته شد، بعد از انقلاب مبارزه با فقر و محرومیت و برقراری عدالت اجتماعی در زمره اولویت‌های نظام قرار گرفت و برای مبارزه با فقر دو استراتژی به‌طور موازی دنبال شد: یک استراتژی سرکوب سرمایه‌داری و برپا داشتن اقتصاد دولتی و تعاونی بود که سرنوشت آن را قبلاً توضیح دادیم. استراتژی دوم، گسترش تامین اجتماعی و کمک‌های حمایتی دولت برای مبارزه با فقر و محرومیت بود. کاهش فقر در ایران در دوره بعد از انقلاب بی‌تردید حاصل تلاش‌های مجدانه دولت‌های بعد از انقلاب براساس استراتژی دوم بود. در این زمینه دولت سیاست‌ها و برنامه‌های زیر را به‌مورد اجرا گذاشت:

- توجه به توسعه روستایی از طریق ایجاد جهاد سازندگی و احداث راه‌های روستایی، برق‌رسانی به روستاها و ارائه خدمات بهداشتی، درمانی و آموزشی در مقیاس گسترده به روستاییان؛ این سیاست، چهره قرون وسطایی روستاها را دگرگون کرد.
- تامین کالاهای اساسی مورد نیاز مردم شهر و روستا به قیمت یارانه‌ای در مقیاسی که در گذشته هرگز سابقه نداشت؛ این سیاست موجب شد مردم در دوره جنگ ایران و عراق و بعد از آن با گرسنگی و سوءتغذیه گسترده مواجه نباشند. بعد از جنگ نیز این کمک‌ها در بهبود وضعیت تغذیه مردم فقیر تاثیر مثبت داشته است.

- تحت پوشش قرار دادن ۴۶۵۰ هزار نفر زیر نظر سازمان‌ها و نهادهای حمایتی کشور (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۴: ۱۰۵۶) شامل سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام، بنیاد شهید و امور ایثارگران و جمعیت هلال احمر؛

- ایجاد تعاونی‌های مسکن شهری و عرضه وام‌های ارزان‌قیمت و اراضی شهری به قیمت مناسب به این تعاونی‌ها؛

- گسترش پوشش نسبت جمعیت تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی به ۶۷/۱ درصد تا سال ۱۳۸۳ و افزایش نسبت جمعیت تحت پوشش بیمه درمان به جمعیت کل کشور تا ۹۳/۸ درصد (همان: ۱۰۱۹)؛

- گسترش خدمات رایگان آموزشی و بهداشتی در شهر و روستا و افزایش پوشش تحصیلی؛

- گسترش خدمات طب پیشگیری در همه نقاط کشور.

امروزه در سایه این اقدامات، امید به زندگی در کشور به ۶۹/۵ سال رسیده؛ نرخ مرگ‌ومیر اطفال زیر پنج سال به ۳۶ در هزار نفر تنزل یافته؛ نرخ ثبت‌نام ناخالص در مدارس ابتدایی به ۹۷ درصد رسیده و نسبت دختران به پسران در کلیه سطوح تحصیلی به ۹۳/۱ درصد در سال ۱۳۸۱ افزایش یافته است (همان).

در مورد اقدامات مستقیم دولت در زمینه فقرزدایی باید گفت این تدابیر هرچند در کاهش فقر مؤثر بودند اما با کاستی‌های جدی و پیامدهای منفی نیز همراه بوده‌اند. از آن جمله است:

- هرچند توزیع یارانه‌های بی‌هدف در کاهش فقر مؤثر است، اما اصابت آن به گروه‌های هدف اندک است. ثروتمندترین گروه‌های جمعیت تاکنون بیشترین بهره‌مندی را از این نوع یارانه‌ها برده‌اند. در مناطق روستایی حدود ۹۵ درصد کل هزینه‌های یارانه‌ای به افراد غیرفقیر تعلق می‌گیرد. نرخ ریزش در مناطق شهری نیز درخور توجه است. این نرخ برای

یارانه انرژی ۹۴/۳ درصد، گندم ۹۳/۹ درصد، دارو ۹۷/۱ درصد و روغن خوراکی و قند و شکر ۹۲ درصد گزارش شده است (بانک جهانی، همان: ۸۰-۱)؛

- سیاست حمایتی دولت از بخش کشاورزی هر چند برای دهقانان صاحب زمین مفید بود، اما یکی از پیامدهای منفی آن برای مردم تهیدست این است که امروزه قیمت گوشت قرمز و گوشت مرغ، و قیمت چای و قند و شکر در ایران بیش از دو برابر قیمت‌های جهانی است و مردم ایران لبنیات را کم و بیش به قیمت‌های بین‌المللی مصرف می‌کنند.

- به گزارش وزیر نفت یارانه پنهان حامل‌های انرژی در ایران در سال ۱۳۸۱ رقمی نزدیک به ۲۰ میلیارد دلار بوده است. این یارانه‌ها همان‌طور که گفته شد بیشتر نصیب گروه‌های درآمدی برخوردار شده است و در عین حال به اتلاف انرژی در کشور و قاچاق فرآورده‌های نفتی نیز انجامیده است؛

- به موجب برآورد بانک جهانی در دهه ۱۹۹۰ در حدود ۹۵ میلیارد ریال از درآمدهای نفتی کشور صرف تامین مالی هزینه‌های جاری بود شده که اگر به سرمایه‌گذاری اختصاص می‌یافت موجب افزایش نرخ رشد اقتصادی به میزان ۲ درصد در سال می‌شد (بانک جهانی، ۲۰۰۳).

- در دوره جنگ ایران و عراق، دولت ذخایر سازمان تأمین اجتماعی را وام گرفت و در عمل با تأخیر طولانی و بدون محاسبه سود اقدام به بازپرداخت آن کرد. در همان زمان دولت طبق مصوبه‌ای به سیستم بانکی دستور داد نرخ سود سپرده‌های سازمان را با نرخ بسیار کم‌تر از نرخ رایج پردازند. با این دو اقدام، دولت در تضعیف وضعیت مالی سازمان تأمین اجتماعی مسئولیت مستقیم داشت. بعد از جنگ نیز شرکت سرمایه‌گذاری سازمان تأمین اجتماعی (شستا) به جای اداره وجوه سازمان در بازارهای مالی تبدیل به یک شرکت مادر (هولدینگ) با اکثریت سهام شرکت‌های دارویی، سیمانی و غیره شد. متأسفانه عملکرد شستا در زمینه اداره وجوه خود نیز هرگز مورد ارزیابی جدی و مستقل قرار نگرفته است.

- کمیته امداد امام(ره)، بنیاد مستضعفان و بنیاد شهید هر چند از بودجه دولت کمک‌های فزاینده و درخور توجهی دریافت می‌دارند، ولی هرگز حاضر به حسابرسی و پاسخ‌گویی نیستند. شفافیت در عملکرد این بنیادها و پاسخ‌گو کردن آنها برای بهبود کارایی آنها امری ضروری است.

۴-۴) جمع‌بندی تجارب

تجربه ایران نیز مانند مناطق دیگر جهان بیان‌گر آن است که فقر برآیند تعامل فرایندهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی است که حاصل آن تشدید محرومیت برای فقرا است. دارایی‌های ناچیز، بازارهای غیرقابل نفوذ و کمبود فرصت‌های شغلی، مردم را در فقر مادی گرفتار می‌کند. به همین دلیل بهبود فرصت‌ها یکی از راه‌حل‌های کاهش فقر محسوب می‌شود. سازوکارهایی از قبیل ترویج رشد اقتصادی، بهبود بازارهای کار به نفع فقرا و کمک به افزایش دارایی‌های آنها زمینه‌ساز بهبود فرصت‌ها برای فقرا است (بانک جهانی، همان: ۱۳). با این وجود، این فقط بخشی از داستان است. در جهانی که قدرت سیاسی به صورت نامتوازنی توزیع شده و خود متاثر از توزیع اقتصادی است، اقدامات نهادهای دولتی می‌تواند به نفع فقرا نباشد. برای مثال فقرا معمولاً از منافع سرمایه‌گذاری دولت در امور آموزش و بهداشت بهره‌مند نمی‌شوند. آنها اغلب قربانیان فساد و قدرت هستند. پیامدهای فقر که اغلب تحت تاثیر هنجارها، ارزش‌ها و رسوم است منجر به محرومیت و زیان زنان، گروه‌های قومی و نژادی می‌شود. به همین دلیل توانمندسازی فقرا از طریق مسئول ساختن بیشتر دولت و نهادهای اجتماعی در قبال آنان یکی از راه‌حل‌های اساسی برای کاهش فقر محسوب می‌شود (بانک جهانی، همان: ۱۴).

آسیب‌پذیری فقرا در مقابل حوادث غیرقابل کنترل و وخیم (مانند بیماری‌ها، تکانه‌های اقتصادی، شرایط بد آب و هوایی و بلایای طبیعی) عاملی برای تشدید و وخامت اوضاع

آن‌ها است و منجر به کاهش قدرت چانه‌زنی آن‌ها در بازار می‌شود. به همین دلیل افزایش امنیت از طریق کاهش ریسک‌پذیری در مقابل حوادثی مانند جنگ، بیماری، بحران‌های اقتصادی) راه‌حل دیگری برای کاهش فقر محسوب می‌شود (بانک جهانی، همان: ۱۴). در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی، سرمایه‌گذاری در احداث تاسیسات تولیدی و زیربنایی به عنوان ابزار اصلی توسعه اقتصادی تلقی می‌شد. با رشد آگاهی‌ها در دهه ۱۹۷۰، این بینش مطرح شد که سرمایه‌گذاری فیزیکی و زیربنایی به تنهایی کافی نیست و حداقل آموزش و بهداشت نیز به همین اندازه اهمیت دارد. در دهه ۱۹۸۰ و به دنبال بدهی‌ها و رکود جهانی و تجربیات قابل قیاس آسیای شرقی، امریکای لاتین، جنوب آسیا و حوزه صحرای افریقا، بهبود مدیریت اقتصادی و قائل شدن نقش بیشتر برای عوامل بازار در کانون توجه قرار گرفت. در گزارش بانک جهانی برای سال ۱۹۹۰، مبارزه با فقر دارای یک راهبرد دو وجهی دانسته شده است:

الف) ترویج فعالیت‌های کاربر از طریق آزادسازی اقتصادی و سرمایه‌گذاری در امور زیربنایی؛

ب) تامین خدمات پایه برای فقرا در زمینه آموزش و بهداشت (بانک جهانی، همان: ۲۵). هر دولتی که بخواهد برنامه جدی برای فقرزدایی در کشور داشته باشد باید تجربه تاریخی ما و ملل دیگر را آویزه گوش خود کند؛ بدین معنی که ضمن تسهیل رشد اقتصادی به بهبود فرصت‌ها، تسهیل توانمندسازی و افزایش امنیت برای فقرا بکوشد. لازمه این کار آن است که:

- دولت در جهت حفظ صلح و امنیت داخلی و اجتناب از جنگ اهتمام ورزد، چرا که رشد و توسعه اقتصادی در سایه صلح و امنیت امکان‌پذیر می‌شود. این امر در گرو تعقیب سیاست‌های دولت‌های قبلی در راستای تنش‌زدایی در مناسبات بین‌المللی و همزیستی مسالمت‌آمیز با کشورهای مختلف است. برای این منظور نگاه ایدئولوژیک به جهان خارج

و روحیه بیگانه‌ستیزی باید جای خود را به توجه به منافع ملی در تعامل با دنیای خارج بدهد. در عین حال ارزش‌های پذیرفته شده جهانی از جمله حقوق بشر و دموکراسی و هم‌زیستی مسالمت‌آمیز با همه دولت‌های جهان به رسمیت پذیرفته شود.

- دولت باید سیاست کنترل جمعیت را که بعد از جنگ ایران و عراق دنبال شده و ثمرات خوبی نیز در بر داشته ادامه دهد. با این همه تا پایان دهه ۱۳۸۰ همچنان شاهد عرضه نیروی کار جوان در مقیاس گسترده خواهیم بود و یافتن مشاغل مولد و پایدار برای این نیروی کار جوان یکی از دشوارترین چالش‌هایی است که در برنامه چهارم و پنجم توسعه با آن مواجه خواهیم بود.

- دولت باید بسترهای نهادی و قانونی لازم برای اقتصاد بازار را که در برنامه سوم شروع و در برنامه چهارم نیز تداوم آن پیش‌بینی شده فراهم آورد، چرا که به تجربه دریافته‌ایم اقتصاد دولتی نه با عدالت توزیعی سازگار است و نه با رشد سریع اقتصادی. بدین ترتیب استخدام در دستگاه‌های دولتی نمی‌تواند در آینده برای جوانان کشور منبع مهم فرصت‌های شغلی جدید باشد. به هر حال باید به خاطر داشت که اصلاحات بازار می‌تواند سرعت‌دهنده رشد اقتصادی و کمک به فقرا باشد و در عین حال می‌تواند منشا بینوایی آنان گردد. تاثیر اصلاحات بازار پیچیده است و به شدت با نهادها و ساختارهای سیاسی و اجتماعی بستگی دارد. تجربه کشور ما و سایر کشورهای در حال گذار نشان داده که غیاب نهادهای داخلی کارآمد به ناکامی در رشد و عدم توفیق در کاهش فقر می‌انجامد.

- با تورم مزمن دو رقیب در اقتصاد مقابله شود. این امر می‌تواند هم موجب ثبات اقتصادی و بهبود محیط کسب و کار و فضای سرمایه‌گذاری شود که در نهایت به ایجاد فرصت‌های جدید اشتغال و درآمد می‌انجامد و هم می‌تواند از بدتر شدن توزیع درآمد و وضعیت معیشتی مردم فقیر و تهی دست جلوگیری کند. بدین ترتیب دولت می‌تواند اعلام کند از این پس برای تامین مالی بودجه، خود دست در جیب مردم نخواهد کرد.

- رویکرد صادراتی را اتخاذ کند و در جهت رقابت‌مند کردن فعالیت‌های اقتصادی بکوشد. گفتنی است که حتی حفظ فرصت‌های شغلی موجود در جهان پرتلاطم امروزی مستلزم افزایش توانمندی‌های تکنولوژیک و رقابتی است تا چه رسد به ایجاد فرصت‌های شغلی و درآمدی جدید. اما نکته در این جا است که عضویت در سازمان تجارت جهانی و کاهش تدریجی موانع تجاری، مخالفان سرسختی در میان سیاستمداران و بخش خصوصی داخلی دارد.
- موانع ورود به فعالیت‌های اقتصادی کوچک و متوسط را از میان بردارد و با کاهش موانع اداری بخش غیررسمی اقتصاد را به بخش رسمی و مورد حمایت دولت تبدیل کند. علاوه بر این دولت باید با ارائه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای صاحبان مشاغل کوچک و ارائه تسهیلات ارزان‌قیمت به آنان موسسات اقتصادی کوچک و متوسط را که می‌توانند منبع مناسبی برای افزایش بهره‌وری و ایجاد فرصت‌های اشتغال باشند مورد حمایت قرار دهد.
- دسترسی فقرا به بازار مالی و اعتبارات ارزان را فراهم آورد. این کار برای ترویج فعالیت‌های خرد اقتصادی و تامین مالی مسکن فقرا ضروری است.
- در تامین زیرساخت‌های فیزیکی به توزیع منطقه‌ای آن توجه کند و تلاش کند این زیرساخت‌ها در اختیار وسیع‌ترین اقشار مردم کشور قرار گیرد.
- آموزش و بهداشت و درمان رایگان را در اختیار فقرا قرار دهد تا آن‌ها از این طریق بزرگ‌ترین سرمایه خود که همانا نیروی کارشان است را حفظ و اعتلا بخشند.
- مقابله با آسیب‌پذیری در برابر بلایای طبیعی که در ایران به صورت زلزله و سیل، اغلب، فقرا را طعمه خود قرار می‌دهد باید در برنامه دولت جایی مشخص داشته باشد.
- پوشش تامین اجتماعی و چتر حمایتی دولت و نهادهای مردمی را در جامعه بگسترانند.
- مظاهر فساد و رانت‌جویی در دولت را بخشکانند؛ از این طریق منابع بیشتری برای سرمایه‌گذاری بخش عمومی و پوشش هزینه خدمات عمومی فراهم می‌شود. در عین حال

اعتماد مردم به دولت افزایش می‌یابد. مقابله با فساد با این طرز فکر در میان برخی از جناح‌های محافظه‌کار ایران - که عده‌ای در بهره‌گیری از نعمات مادی و برخورداری از حمایت‌های دولتی بر دیگران به دلیل تقوا یا بینش سیاسی ارجحیت دارند - مغایرت دارد. - قانون‌گرایی را در جامعه حاکم کند. این امر گام مثبت و لازم برای تضمین حقوق مالکیت و رفع تبعیض و ظلم خواهد بود. در این جا نیز افراد متنفذ بسیاری وجود دارند که خود را برتر از قانون می‌شمارند و التزام عملی به اجرای موازین قانونی نشان نمی‌دهند. در حالی که برابری در مقابل قانون و برخورداری از حقوق مساوی یکی از وجوه مهم عدالت اجتماعی است.

- تسهیل توانمندسازی به معنای مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی بیشتر موسسات دولتی به نیازهای افراد فقیر، تقویت مشارکت فقرا در فرایندهای سیاسی و تصمیم‌گیری‌های محلی و رفع موانع اجتماعی ناشی از تبعیض‌های جنسیتی، قومی و مذهبی است. این موضوع باید در دستور کار دولت قرار گیرد. کمیته امداد امام، بنیاد شهید و امور ایثارگران، و سازمان بهزیستی کشور باید در زمینه مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی مورد توجه ویژه قرار گیرند. - تامین مسکن ارزان‌قیمت برای فقرا از طریق جلب مشارکت آن‌ها در احداث مسکن و ارائه تسهیلات بانکی ارزان باید مورد توجه قرار گیرد.

به طوری که ملاحظه می‌شود فقرزدایی به معنی صحیح کلمه مستلزم اتخاذ سیاست‌هایی است که اولاً چرخ‌های اقتصاد کشور را با سرعت به کار اندازد و موانع نهادی و ساختاری انباشت سرمایه و رشد سریع اقتصادی را از میان بردارد. از سوی دیگر مستلزم طراحی پروژه‌های خاص برای گسترش عدالت اجتماعی است. این کار خود در گرو مشارکت بیشتر مردم در سرنوشت خویش و نوسازی بنیادین نهاد دولت و خارج کردن آن از وضعیت تسخیر شده توسط منافع گروه‌های ذی‌نفوذ به وضعیت یک دولت توسعه‌گرا،

آزادی خواه و عدالت محور است. عدالت اجتماعی خود شامل عدالت حقوقی، عدالت توزیعی و مشارکت مردم در سرنوشت خویش است.

امروزه این حقیقتی شناخته شده است که نحوه حکمرانی در کشور سرنوشت رشد و توسعه اقتصادی را تعیین می کند. اما متأسفانه وضعیت حکمرانی در ایران در سال های اخیر اساساً ضعیف بوده است (جدول شماره ۲). به همین دلیل به رغم افزایش درآمدهای نفتی در چند سال گذشته، عملکرد رشد اقتصادی ایران در دوره ۱۳۷۶-۱۳۸۳ در حدود ۴/۳ درصد بوده است که کمتر از نرخ رشد روندی اقتصاد ایران در چهل سال اخیر است.

جدول ۲: تحول شاخص های حکمرانی در ایران در سال های منتخب

۱۳۸۳	۱۳۸۱	۱۳۷۹	۱۳۷۷	۱۳۷۵	شاخص های حکمرانی
-۱/۳۶	-۱/۰۴	-/۶۹	-/۹۰	-۱/۰۸	مشارکت مردم در تصمیمات دولت و پاسخ گویی دولت در قبال مردم
-/۹۱	-/۶۷	-/۲۰	-/۲۳	-/۳۷	ثبات سیاسی در کشور
-/۶۶	-/۴۶	-/۱۷	-/۳۱	-/۳۰	مؤثر بودن حکومت
-۱/۳۳	-۱/۲۳	-۱/۲۹	-۱/۵۶	-۱/۶۲	کیفیت تنظیم گری دولت
-/۸۳	-/۵۷	-/۴۴	-/۴۹	-/۷۷	رعایت قانون
-/۵۹	-/۳۶	-/۵۹	-/۶۳	-/۸۳	کنترل فساد

Kaufman, D., Kraay, A., and Mastruzzi, *Governance Matters, World Bank, May 2005.*

با توجه به آرایش کنونی نیروهای سیاسی در کشور و پیشینه سیاسی آنان، تحقق اهداف اعلام شده دولت جدید در زمینه مبارزه با فقر، فساد و تبعیض به دلایل زیر بعید می نماید:

- راست سستی در ایران از حکومت الیگارشسی سنتی دفاع می کند. راست رادیکال به هیچ وجه گرایش دموکراتیک ندارد. راست عملگرا نیز در دفاع از دموکراسی متزلزل است. (شرق، ۳ شهریور ۱۳۸۳: ۱۰) اگر بپذیریم که مجلس شورای اسلامی و دولت جدید عمدتاً نماینده این جریانات سیاسی در کشورند، در این صورت می توان پیش بینی کرد که

در سال‌های در پیش رو به سمت بسته شدن فضای سیاسی حرکت خواهیم کرد. در این صورت پاسخ‌گو کردن دولت در قبال مردم و طلب کردن شفافیت از نهادهای دولتی و مبارزه با تبعیض و فساد در دستگاه‌های دولتی ضمانت اجرایی نخواهد داشت.

- نگاه این جریان‌های سیاسی به امور بین‌المللی و تعامل با جهان خارج با سوء ظن و بدبینی همراه است. از این رو تنش در مناسبات بین‌المللی می‌تواند افزایش یابد.

- نگاه اغلب اقتصاددانان وابسته به این جریان‌های سیاسی، حمایت از دخالت گسترده دولت در بازارها و بدبینی به سازوکار اقتصاد جهانی است. بنابراین واگذاری صنایع دولتی، سهام بانک‌ها و بیمه‌ها و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و آزادسازی تدریجی بازارهای مالی در داخل و آزادسازی تجارت خارجی می‌تواند همه به زیر سؤال برود.

- شایسته‌سالاری و تقویت قدرت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و نظارتی دستگاه‌های اجرایی برای ارتقای توانایی بوروکراسی در اجرای برنامه‌های دولت حائز اهمیت است. اما تغییر گسترده مدیران بدون رعایت ضوابط فوق می‌تواند وضعیت این دستگاه‌ها را بدتر کند.

- مجموعه عوامل فوق می‌تواند فضای سرمایه‌گذاری در کشور را نامساعد کند و تحقق رشد اقتصادی پیش‌بینی شده در برنامه چهارم را دور از دسترس سازد. در این صورت شاهد افزایش نرخ بیکاری خواهیم بود.

- پرداخت‌های انتقالی دولت به صورت یارانه‌های غیرهدف‌مند و کنترل قیمت کالاهای اساسی از جمله سهل‌ترین تدابیری است که دولت جدید می‌تواند اتخاذ کند. اما بار مالی آن برای بودجه دولت و تورم‌زا بودن بودجه‌های انبساطی پیامدهای تورمی و خیمی دربرخواهد داشت.

- کنترل نرخ اسمی ارز به‌رغم تورم دورقمی در کشور، می‌تواند قدرت رقابت صادرکنندگان را کاهش دهد و میل به واردات را افزایش دهد. این امر به اتکای بیشتر

اقتصاد کشور به درآمدهای ارزی صادرات خواهد انجامید و اقتصاد کشور را در برابر شوک‌های خارجی آسیب‌پذیرتر خواهد کرد.

- کاهش نرخ سود تسهیلات بانکی قبل از کاهش تورم و فائق آمدن بر انتظارات تورمی می‌تواند بیشتر به نفع سرمایه‌داران باشد تا فقرا؛ در عین حال می‌تواند بازار غیررسمی مالی را تقویت کند.

آرزوی هر ایرانی شرافتمند، تحقق شعار عدالت اجتماعی، رفع فساد و تبعیض است. اما با توجه به استدلال‌های مطرح شده، به نظر می‌رسد ظرفیت‌های نهادی و سازمانی موجود در دولت برای تحقق این شعارها مهیا نباشد. بدیهی است اگر خلاف این پیش‌بینی‌های بدبینانه در عمل تحقق یابد و موانع کار با سرپنجهٔ تدبیر دولتمردان جدید گشوده شود، همه خوشحال و راضی خواهند شد.

۵) نتیجه‌گیری

در این مقاله با مرور تجربه توسعه اقتصادی کشور رابطه نابرابری اجتماعی با مناسبات طبقاتی و نقش قدرت سیاسی در آن به وضوح عیان شد و نشان دادیم که چه در زمان رژیم گذشته و چه در دوره بعد از انقلاب، دولت در نقش توزیع‌کننده رانت و عمل به نفع یک طبقه و به زیان طبقه دیگر چگونه می‌تواند منزلت اجتماعی و جایگاه طبقات اجتماعی را دگرگون کند.

نکته دیگر این بود که هر چند رشد اقتصادی پیش شرط لازم برای بهبود رفاه اجتماعی و کاهش فقر است، تحت شرایط خاص و با توجه به سیاست‌های دولت، نظام بازار می‌تواند به نابرابری‌های اجتماعی دامن بزند. در واقع موفقیت رژیم گذشته در رشد سریع اقتصادی کشور هر چند در مقایسه با سال‌های قبل از کودتای بیست و هشت مرداد موجب کاهش فقر در جامعه شد، اما لزوماً به ایجاد عدالت اجتماعی کمک نکرد.

از آنچه گذشت روشن می‌شود که یکی از اهداف آرمانی دولت جمهوری اسلامی مقابله با فقر و نابرابری اجتماعی در کشور بوده است و برای این منظور دو استراتژی در قانون اساسی تعبیه شده است. استراتژی اول برچیدن اقتصاد سرمایه‌داری و استقرار اقتصاد اسلامی و استراتژی دوم گسترش عدالت اجتماعی از طریق آموزش و بهداشت رایگان، گسترش نظام تامین اجتماعی و بسط کمک‌های حمایتی دولت بوده است.

چنین به نظر می‌رسد که استراتژی اول گرچه موجب رانده شدن سرمایه‌داران بزرگ از صحنه اقتصاد کشور شد، در عمل به گسترش بوروکراسی، شرکت‌های دولتی و افزایش دخالت‌های دولت در اقتصاد انجامید. در زمان جنگ و بعد از آن نامناسب بودن محیط کسب و کار مانع سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در بخش‌های صنعت و معدن و کشاورزی شد و رشد اقتصادی به کندی گرایید. در عین حال طبقه جدیدی از سرمایه‌داران با استفاده از رانت‌های دولت سر برآوردند.

استراتژی دوم در عمل موجب افزایش نرخ باسوادی، افزایش امید به زندگی، کاهش فقر مطلق و تا حدودی بهبود توزیع درآمد شد. اما هزینه‌های اقتصادی پرداخت‌های انتقالی دولت به صورت یارانه‌های مصرفی بار کمرشکنی بر دوش اقتصاد ضعیف ایران گذاشت و خود عامل دیگری برای از رشد ماندگی اقتصاد بیمار کشور تبدیل شد.

تا جایی که به قابلیت تحقق شعارهای انتخاباتی آقای دکتر احمدی‌نژاد مربوط است باید گفت. براساس بینش سیاسی و اقتصادی جناح راست یا اصولگرا و مشکلات ساختاری دولت در ایران تحقق این شعارها در عمل بسیار بعید می‌نماید. انتظار می‌رود در آینده شاهد تنش بیشتر در مناسبات بین‌المللی، دخالت بیشتر دولت در بازار مالی، بازار ارز و بازار کالاها باشیم. این همه سازو کار اقتصاد بازار را مختل خواهد زد و به رشد اقتصادی لطمه خواهد زد.

همانطور که گفتیم فقرزدایی خود در گرو رشد و توسعه اقتصادی است و این یک در گرو حکمرانی خوب است. متأسفانه بررسی‌های موجود بیانگر ضعف بنیانی حکمرانی در ایران است. ایجاد نهادهای لازم برای حکمرانی خوب نیز به دلیل تنش در مناسبات بین‌المللی، بسته شدن فضای سیاسی کشور و معیارهای به کار گرفته شده در عزل و نصب وزرا و مدیران اجرایی در این دوره کوتاه دور از انتظار است.

۱. باریر، حولیان (۱۳۶۳). اقتصاد ایران ۱۹۰۰-۱۹۷۰. مؤسسه حساسرسی سازمان صنایع ملی ایران.
۲. بانک جهانی (۱۳۸۱). گزارش توسعه سال‌های ۲۰۰۰-۲۰۰۱، مبارزه با فقر. ترجمه معاونت امور اجتماعی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۳. بانک جهانی (۱۹۹۰). گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۰.
۴. بانک جهانی (۲۰۰۳). فقر در ایران، روند ساختار، ۱۳۶۵-۱۳۷۷. ترجمه شیبانی، صابر و سید کردستانی، منیرالسادات ۲۸ ژانویه ۲۰۰۳.
۵. بانک جهانی، فقر در ایران، روند و ساختار، ۱۳۶۵-۱۳۷۷، همانجا، ص ۸۰-۸۱.
۶. خاوری‌نژاد، ابولفضل (۱۳۸۱). برآورد تولید ناخالص داخلی ایران برای سال‌های ۱۳۳۷-۱۳۱۵. پژوهشکده پولی و بانکی.
۷. دکتر علوی‌تبار. روزنامه شرق. پنجشنبه ۳ شهریور ۱۳۸۳.
۸. روزنامه شرق. پنجشنبه ۱۷ شهریور ۱۳۸۴، ص ۱۴.
۹. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۴). گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد پنج ساله برنامه سوم توسعه. جلد اول، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
۱۰. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۴). گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد پنج ساله برنامه سوم توسعه. جلد سوم، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
۱۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی دفتر سازمان ملل در ایران (۱۳۸۴). اولین گزارش اهداف توسعه هزاره جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۲: دستاوردها و چالش‌ها. تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
۱۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۲). گزارش توسعه انسانی سال ۲۰۰۳. ترجمه فارسی.
۱۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی. نشریه برنامه. ۲۲ آبان ۱۳۸۴.
۱۴. علوی‌تبار، علیرضا (۱۳۸۳). روزنامه شرق. پنجشنبه ۳ شهریور ۱۳۸۳.
۱۵. عیسوی، چارلز (۱۳۶۸). تاریخ اقتصادی خاورمیانه و شمال آفریقا ۱۸۰۰-۱۹۸۰. ترجمه عبدالله کوثری. در این اثر سطح زندگی مردم ایران در فصل ۶ بررسی شده است.
۱۶. قاسمی، محمد (۱۳۸۴). بررسی دو مبحث از قانون کار ایران بر مبنای نگرش حقوق و اقتصاد. دانشگاه تهران، دانشکده اقتصاد، رساله دکترای اقتصاد.
۱۷. گرب، ادوارد (۱۳۷۳). نابرابری اجتماعی: دیدگاه‌های نظریه‌پردازان کلاسیک و معاصر. ترجمه سیاه‌پوش، محمد و غروی‌زاده. تهران: نشر معاصر.
۱۸. لبمتون، آن. ک. س (۱۳۶۳). سیری در تاریخ ایران بعد از اسلام. ترجمه یعقوب آژند، انتشارات امیرکبیر، فصل چهارم.

-
۱۹. مجلات بانک ملی ایران، سال‌های مختلف
۲۰. نشریه برنامه ۲۲ آبان ۱۳۸۲.
۲۱. نیلی، فرهاد (۱۳۷۶). بررسی تحولات فقر، توزیع درآمد و رفاه اجتماعی طی سال‌های گذشته. در مجموعه مقالات اقتصاد ایران. تهران: مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه.

22- *"Economic Intelligence Unit"*. Nov.2002

23- Kaufman, D. , Kraay, A. and Mastruzzi. (200۶) *"Governance Matters"*. World Bank.

24- Lipsey Richard G (199۶) *An Introduction To Positive Economics*, seventh edition Oxford University Press.

25- Mishra, Ramesh (199۹) *"The welfare state in capitalist society"*. Harvester Wheat shear.

26- World Bank (2003). *"Iran Medium Term Framework for Transition: Converting Oil Wealth to Development"*. April 30