

چقدر فقیریم؟ چقدر نابرابریم؟

فقر و نابرابری در ۵ برنامه توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران

خسرو صادقی بروجنی

وضعیت فقر و نابرابری در سال‌های اجرای ۵ برنامه توسعه اقتصادی اجتماعی جمهوری اسلامی ایران چگونه بوده است؟ برای رفع فقر و نابرابری در اسناد توسعه کشور چه تدابیری در نظر گرفته شده است؟ این اهداف تا چه حد توانستند به نتایج مطلوب خود برسند؟ این مطلب تلاش دارد با استناد به مطالعات مستقل و آمارهای رسمی در مورد فقر و نابرابری، تصویر جامعی از این موضوع در کشور ارائه دهد.

به‌رغم پیشرفت‌های بشر در بهبود شاخص‌های زندگی، فقر و نابرابری همچنان از جمله مشکلات جوامع بشری است و از این‌رو در مجمع جهانی اقتصاد در سال ۲۰۱۷ که با حضور ثروتمندترین کشورهای جهان در داووس برگزار شد، ضرورت رفع نابرابری مهمترین موضوعی بود که در مورد آن گفتگو شد. همین اهمیت موجب شده کتابی مانند سرمایه در قرن بیست و یکم نوشته توماس پیکتی که به بحث نابرابری می‌پردازد، مورد توجه ویژه قرار بگیرد. این کتاب، خط بطلانی است بر نظریاتی که پیش از این معتقد بودند، همزمان با کاهش فقر نسبی و مطلق، واگرایی و شکاف فقیر و غنی که از آن به «نابرابری» تعبیر می‌شود نیز کاهش یافته است.

در ایران نیز فقر و نابرابری در دوره‌های مختلف، وضعیت متنوعی را تجربه کرده است. پیش از انقلاب، به‌رغم بهبود درآمدهای کشور، رشد فقر و نابرابری را می‌توان از جمله دلایل اصلی تحول انقلابی ارزیابی کرد. حاشینه‌نشینان شهری و روستاییان فقیری که به شهر مهاجرت کرده بودند و از فقر و بیکاری رنج می‌بردند از جمله مهمترین کنشگران انقلابی محسوب می‌شدند. برای مثال ضریب جینی که معرف نابرابری درآمدی است در سه سال پیش از انقلاب یعنی در سال ۱۳۵۴ در بیشترین مقدار خود یعنی ۰/۵۰۲ بود. در همین سال نسبت سهم درآمدی دهک ثروتمند به دهک فقیر جامعه ۳۳/۸ برابر و در سال‌های گذشته خود همواره روند صعودی را طی کرده بود. یا در نمونه‌ای دیگر، در فاصله سرشماری ۱۳۴۵ تا ۱۳۵۵ خانوار نرمال در ایران شش نفر بود و درصد خانوارهایی شش نفره‌ای که تنها در یک اتاق زندگی می‌کردند از ۳۶ درصد در سال ۱۳۴۵ به ۴۳ درصد در سال ۱۳۵۵ افزایش پیدا کرد (آرکدی).

پس از انقلاب، اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بر پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر اساس ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف کردن هر نوع محدودیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه تأکید کرد. در اصل ۴۳ قانون اساسی، بر ریشه‌کنی فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد اقتصادی با حفظ آزادی تأکید شده و برای تأمین اهداف فوق ضوابط و وظایف روشن و مشخصی برای دولت وضع شده است. در اصل ۲۹ قانون اساسی برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حق همگانی تلقی و دولت مکلف شده طبق قوانین از محل درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یکایک افراد کشور تأمین کند. در اصل سی‌ام قانون اساسی تأمین وسایل آموزش و پرورش رایگان برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه و تأمین 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 و دولت موظف شده با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به‌خصوص روستائینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.

بدین ترتیب مشاهده می‌شود در قانون اساسی، فقر و محرومیت یک امر طبیعی یا اجتناب ناپذیر تلقی نشده، بلکه دخالت دولت در سازوکار بازار برای رسیدن به اهداف رفاه اجتماعی ضروری دانسته شده است. نکته در خور توجه در مورد قانون اساسی جمهوری اسلامی، انطباق تعریف آن از فقر با تعارف پذیرفته شده مجامع جهانی است. در قانونی اساسی، تأمین نیازهای اساسی شامل خوراک، مسکن، بهداشت و درمان و آموزش در کنار حق مشارکت مردم در راهبری جامعه به رسمیت شناخته شده است. با وجود اینکه دولت‌های بعد از انقلاب، اقدامات مهمی را در جهت فقرزدایی به عمل آورده‌اند. اما نه تنها تاکنون به اهداف مندرج در قانون اساسی به طور کامل نرسیده‌اند، بلکه در تبدیل نشدن فقر و نابرابری به یک معضل بزرگ اجتماعی موفق نبوده و نتوانسته‌اند از ریشه‌دار شدن این مشکل اجتماعی جلوگیری کنند. با این همه دولت ایران با امضای موافقتنامه‌ای خود را متعهد به تحقق اهداف توسعه هزاره سوم کرده که فقرزدایی یکی از این اهداف است. در سپتامبر سال ۲۰۰۰ میلادی، رهبران جهان در نشست سران کشورهای عضو سازمان ملل درباره اهداف زمان‌بندی شده و قابل اندازه‌گیری شامل مبارزه با فقر و گرسنگی، بیماری‌ها، بی‌سوادی، تخریب محیط‌زیست و نابرابری جنسیتی و همکاری و مشارکت جهانی برای توسعه به توافق رسیدند. دولت ایران نیز به عنوان یکی از اعضای شرکت کننده در این نشست متعهد شد، سیاست‌ها و برنامه‌های داخلی را در جهت عملی شدن این اهداف تدوین کند.

برنامه‌ریزان اقتصادی - اجتماعی بر این باورند که نتایج برنامه‌های کاهش فقر تنها در صورتی موثر و پایدار خواهد بود که در متن برنامه‌های توسعه در نظر گرفته شود. از سوی دیگر، افزایش عدالت و کاهش فقر و نابرابری در اساس هدف مورد انتظار بسیاری از رویکردهای توسعه قلمداد می‌شود و رفاه در موارد زیادی به عنوان محصول توسعه مورد توجه قرار می‌گیرد. درست به همین دلیل، در رویکرد به توسعه پایدار و متوازن میزان بهره‌مندی فقرا از مواهب و دستاوردهای توسعه را شاخص مهمی در نظر می‌گیرند. به علاوه، تجربه‌های متعدد نشان می‌دهد اگر برنامه‌های اختصاصی کاهش فقر در متن برنامه‌های توسعه تدوین و

اجرا نشود به سرعت در تعارض با برنامه‌های توسعه قرار می‌گیرند و کنار زده می‌شود. بر این اساس علاوه بر تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه پنج ساله، اقدامات حمایتی دیگری نیز برای مقابله با فقر به طور ویژه طراحی شد و به اجرا درآمد.

دیدگاه‌های اصلی در برنامه‌های کاهش فقر را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم کرد. دیدگاه اول، به طور عمده بر رفع و محو آثار و عوارض فقر تأکید دارد و بی‌توجه به علل ریشه‌های پدید آورنده آن صرفاً برنامه‌هایی را به منظور تحدید و کنترل ظواهر اجتماعی فقر، که در واقع خودشان به نوعی نشان دهنده اختلالات ساختاری هستند، مدنظر قرار می‌دهد. دیدگاه دوم، در اساس به زمینه‌ها و علل پیدایش فقر توجه می‌کند. در این دیدگاه اصلاح ساختارهای اجتماعی و اقتصادی به منظور کنترل و کاهش فقر اهمیت محوری دارد، ضمن آنکه سیاست‌ها و برنامه‌های کوتاه مدت و میان مدت برای کنترل عوارض فقر فراموش نمی‌شود.

«برنامه مبارزه با فقر» در سال ۱۳۷۰ در چارچوب دیدگاه اول تدوین شد. در این برنامه فقر به مثابه عارضه‌ای برآمده از جامعه که می‌توان آن را تنها در چارچوب «مهندسی اجتماعی» جابه‌جا کرد و از میان برداشت یا به گونه‌ای آن را جراحی کرد در نظر گرفته شد. سازمان برنامه و بودجه، اولین گزارش را در دوره برنامه دوم توسعه با عنوان «فقرزدایی در کشور جمهوری اسلامی ایران» به انضمام متن لایحه پیشنهادی در تیرماه ۱۳۷۵ تهیه و ارائه کرد. لایحه پیشنهادی به تصویب دولت وقت نرسید. دومین گزارش را با عنوان «برنامه مبارزه با فقر و افزایش درآمد خانواده‌های کم‌درآمد»، به انضمام متن مصوبه، در مهرماه ۱۳۷۹ در دوره برنامه سوم توسعه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و در اولین همایش «فقر در ایران»، که در بهمن ماه ۱۳۷۹ در دانشگاه علوم بهزیستی و توان بخشی برگزار شد، ارائه داد که نقد و بررسی شد. متن مصوبه پیشنهادی به تصویب هیأت دولت نرسید تا اینکه در نهایت در آذر ماه ۱۳۸۲ قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در هجده ماده به تصویب مجلس ششم رسید. در ماده یک این قانون آمده است، «در اجرای اصل بیست و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین، بندهای دوم و چهارم اصل بیست و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور ایجاد انسجام کلان سیاست‌های رفاهی که به منظور توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای آن است، نظام جامع تأمین اجتماعی با رعایت شرایط و مفاد این قانون برقرار می‌شود.» بر اساس ماده ۸ اصول و سیاست‌های نظام جامع، به منظور کاهش آثار سوء احتمالی سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی و توسعه‌ای بر وضعیت رفاه و تأمین اجتماعی مردم و جلوگیری از وارد آمدن هرگونه شوک و ضربه ناشی از این سیاست‌ها، متولی نظام جامع تأمین اجتماعی در تصمیمات اقتصادی به خصوص در مذاکرات مربوط به تعیین حداقل دستمزدها مشارکت می‌کند و در شورای اقتصاد، شورای عالی اشتغال، شورای عالی کار، شورای پول و اعتبار، شورای عالی بیمه خدمات درمانی، شورای عالی سلامت و شورای عالی خانواده با حق رأی شرکت خواهد کرد. این اصل به طور عمده متوجه عوامل و علل پدید آورنده فقر و نابرابری و از طریق کنترل این عوامل درصدد بهبود رفاه است، بنابراین در مقایسه با برنامه‌های پیشین، که بیش‌تر متوجه کاهش نشانه‌ها و آثار فقر بودند، در پی برخورد عمیق‌تر با فقر و نابرابری بود.

به باور عده‌ای، تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی که منجر به تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی شد، توانست تحول چشمگیر در نظام تأمین اجتماعی ایران ایجاد کند و عملکرد صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌ای و حمایتی را اصلاح کند. این ناکامی دلایل فراوان دارد که بخش قابل توجهی از آن سیاسی و بخش دیگر به فقدان راه‌کارهای اجرایی این قانون مرتبط است. در قانون ساختار نظام جامع، اهداف، سیاست‌ها و اصول کلی نظام تأمین اجتماعی مانند «انسجام کلان سیاست‌های رفاهی»، «حمایت از همه افراد کشور»، «ایجاد هماهنگی در بین حوزه‌های سه‌گانه» و ... بیان شده، اما راهکارهای اجرایی آن مشخص نشده است (مدنی قهفرخی، ۱۶۹)

«سند کاهش فقر و هدفمندکردن یارانه‌ها» در سال ۱۳۸۴ با مشارکت پانزده وزارتخانه و سازمان و به پیشنهاد مشترک وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به استناد ماده ۹۵ قانون برنامه چهارم توسعه تهیه و به تصویب هیأت‌وزیران رسید و سپس ابلاغ شد. اصول حاکم بر تدوین این مصوبه «دسترسی همه افراد جامعه به حداقل نیازهای اساسی به عنوان یک حق همگانی، توانمندسازی فقرا با هدف شرکت در فرایند فعالیت‌های اقتصادی و کسب مشاغل پایدار و آموزش مهارت‌های شغلی متناسب با نیازهای بازار، جهتگیری برنامه‌های فقرزدایی برای خروج افراد دارای توانایی کار از پوشش خدمات حمایتی به پوشش بیمه‌های اجتماعی است». مطابق ماده ۷ این برنامه، «جهتگیری برنامه‌های فقرزدایی به گونه‌ای است که منجر به خروج افراد دارای توانایی کار از پوشش خدمات حمایتی به پوشش بیمه‌های اجتماعی می‌شود» منابع اجرای برنامه‌های مربوط به این مصوبه از محل اصلاح وضع موجود یارانه‌ها، مالیات ویژه رفاه اجتماعی و سایر منابع تأمین می‌شود و مطابق آن وزارت رفاه هر ساله مکلف به محاسبه خط فقر و افراد زیر خط فقر برای تحت پوشش قراردادن آنها بود. اما این سند هیچ‌گاه اجرایی نشد (همان: ۱۷۲).

فقر و نابرابری پس از انقلاب

فقر و روش محاسبه آن همواره از جمله موضوعات مورد مجادله پژوهشگران حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی است. هر یک از آنها با توجه به پیش‌فرض‌هایی که دارند و نتایجی که قصد دارند ثابت کنند، روش محاسباتی خاص خود را اعمال می‌کنند و نتایجی که گرفته می‌شود گاه متضاد است. به همین دلیل در مقاطعی مانند زمان اعمال سیاست‌های تعدیل ساختاری در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ شمسی و یا در دوران هدفمندی یارانه در دولت‌های نهم و دهم، که بسیاری از پژوهشگران مستقل، آماري را دال بر افزایش فقر و نابرابری ارائه می‌دهند، برخی از صاحب‌نظران برای اثبات درستی این سیاست‌ها اتفاقاً مطالعات و آمارهای دیگری را انجام دادند که ثابت می‌کند فقر و نابرابری در نتیجه اعمال این سیاست‌ها کاهش یافت. با این وجود در این مطلب سعی می‌شود به معتبرترین مطالعات از لحاظ استقلال پژوهشگران و منابع مورد استناد رجوع تا سیمای کلی از روند فقر و نابرابری در دوران مختلف پس از انقلاب ترسیم شود.

سال‌ها ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۷ را می‌توان سال‌های بی‌برنامه‌گی دانست. سال‌هایی که نظام جدید در حال استقرار به جای نظام گذشته بود و اقدامات و مناسبات جدیدی مانند مصادره‌ها، ملی کردن‌ها، تقسیم اراضی و ... توزیع ثروت و درآمد را از جمله اهداف خود

عنوان می‌کردند اما چند صباحی نگذشت که با شروع جنگ تحمیلی، بخش قابل توجهی از منابع کشور که می‌بایست صرف سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال می‌شد، در مناطق جنگی هزینه شد.

فقر شدید در سال‌های بی‌برنامه

میان پژوهش‌های انجام شده درباره میزان فقر شدید و جمعیت زیر خط فقر در سال‌های پس از انقلاب و تا پیش از آغاز برنامه اول توسعه مطالعات محدودی صورت گرفته و اغلب افزایش فقر را در این مدت تایید می‌کنند. خداداد کاشی و فریده و فرهاد باقری (۱۳۸۴) در پژوهش «نحوه توزیع فقر بین خانوارهای ایرانی» را در سال‌های پیش از اجرای برنامه اول توسعه برآورد کرده‌اند. بر اساس این مطالعه، میزان فقر شدید غذایی در فاصله سال‌های ۱۳۶۳ تا ۱۳۶۷ در مناطق شهری به طور متوسط سالیانه ۶۴ درصد و در مناطق روستایی بر مبنای مصرف روزانه ۲۳۰۰ کیلوکالری، ۸۹/۶ درصد رشد داشته، که به میزان قابل توجهی از نرخ تورم سالیانه بیشتر و به این معناست که در هر دو منطقه شهری و روستایی جمعیت فقرا بر مبنای خط فقر شدید افزایش یافته است.

همچنین بر اساس محاسبات صالحی اصفهانی در فاصله پیروزی انقلاب تا پایان جنگ (۱۳۶۷-۱۳۵۷) نسبت جمعیت زیر خط فقر روستایی افزایش یافته و از ۳۵/۱ درصد جمعیت در سال ۱۳۶۳ به ۴۴/۷ درصد در سال ۱۳۶۷ رسیده است، در همین دوران جمعیت زیر خط فقر شهری نیز از ۱۷/۹ درصد تا ۳۳/۵ درصد افزایش یافت. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نیز در گزارشی که در سال ۱۳۸۲ منتشر کرد، میانگین برخی شاخص‌های مهم را در زمینه فقر و نابرابری در فاصله سال‌های ۱۳۶۳ تا ۱۳۶۸ منتشر کرد. نکته حائز اهمیت در گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نسبت بالاتر جمعیت زیر خط فقر مطلق در روستاها در مقایسه با شهرها در دوره ۱۳۶۳ تا ۱۳۶۷ است که با نتایج مطالعات مشابه همخوانی دارد. با وجود این، مطالعه بانک جهانی، که دوره زمانی ۱۳۶۵ تا ۱۳۷۷ را شامل می‌شود (بانک جهانی، ۱۳۹۰) نشان می‌دهد در سال ۱۳۶۵ حدود ۲۷/۳ درصد مردم ایران فقیر بوده‌اند، که در شهرها ۲۰/۹ درصد و در روستاها معادل ۳۴/۹ درصد گزارش شده است.

در این سال‌ها نرخ تورم از سال ۱۳۵۹ تا ۱۳۶۴ روند کاهشی را طی کرد که بیشتر در ارتباط با سیاست‌های کنترلی دولت در دوران جنگ، ویژگی‌های اقتصادی آن دوران مانند رکود در تولید و دیگر مقتضیات آن دوران بود اما در سال ۱۳۶۵ نرخ تورم یکباره از ۶/۹ درصد به ۲۳/۷ درصد رسید.

میانگین برخی شاخص‌های فقر و نابرابری در سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۶۳

منطقه	ضریب جینی	نسبت هزینه دهک بالا به پایین	نسبت دو دهک بالا به پایین	نسبت جمعیت زیر خط فقر نسبی	نسبت جمعیت زیر خط فقر مطلق
شهری	-	۱۹/۴	۱۰	۲۱/۴۸	۱۵/۱۳
روستایی	-	۲۱/۲۳	۱۰/۳۵	۳۲/۱۵	۲۳/۷۷
کل	۰/۴۴۶	۲۲/۷۴	۱۱/۵۱	-	-

منبع: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۲

درصد جمعیت زیر خط فقر مطلق در سال‌های ۱۳۶۷-۱۳۵۷ به تفکیک مناطق شهری و روستایی

منطقه	۱۳۵۷	۱۳۵۸	۱۳۵۹	۱۳۶۰	۱۳۶۱	۱۳۶۲	۱۳۶۳	۱۳۶۴	۱۳۶۵	۱۳۶۶	۱۳۶۷
شهری	-	۲۶/۳	۲۳	-	-	-	۱۷/۹	۱۸/۷	۲۸/۴	۳۴/۱	۳۳/۵
روستایی	۴۵	-	-	-	۳۵/۲	-	۳۵/۱	۳۳/۹	۴۴/۵	۴۱/۶	۴۴/۷

Salehi- Isfahani, 2006

در این دوره برنامه‌های جهاد سازندگی و توجه به نقاط محروم البته تأثیرهایی بر کنترل فقر گذاشت اما در مجموع روند ناموزونی ادامه یافت. با بروز جنگ و ادامه آن در ۸ سال طرح‌های رشدزا و فقرزدا به شدت کاهش یافتند اما سیاست‌های کنترل و توزیع مانع از آن شدند که فقر بر اساس پیش‌بینی معمول مربوط به جنگ لجام گسیخته‌تر شود. در عین حال در برخی فرصت‌ها، طرح‌های محرومیت‌زدایی در حوزه‌های معین خدماتی و اقتصادی مانند برق و آبرسانی و مدرسه‌سازی ادامه یافت. با این وصف، با توجه به شاخص متوسط فقر درآمدی، هم فقر نسبی و هم فقر مطلق در این دوره افزایش یافت. از سوی دیگر رشد سریع جمعیت در نتیجه سیاست‌های تشویقی برای افزایش مولید در این دوره را می‌توان یک عامل موثر افزایش فقر به حساب آورد (رئیس دانا، ۱۳۸۷).

برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

در سال ۱۳۶۷ و پس از مدتی کشمکش در نظام اجرایی کشور، مبنی بر ضرورت یا عدم ضرورت برنامه‌ریزی، بالاخره مقدمات از سرگیری برنامه‌ریزی توسعه ایران فراهم شد و عنوان این برنامه‌ها از برنامه عمرانی به برنامه توسعه تغییر کرد. بخش زیادی از اهداف برنامه اول توسعه را می‌توان نزدیک به برنامه‌های رفاه اجتماعی قلمداد کرد. اما از آن جایی که این اهداف مبتنی بر یک نظریه جامعه رفاه اجتماعی تدوین نشده بودند و اساساً توجهی به اهداف نداشتند، در بسیاری موارد حتی ردپایی از آنها در خطمشی‌ها و تبصره‌ها وجود نداشت. به این ترتیب، اولین و جدی‌ترین نقطه ضعف اساسی برنامه‌ها را باید در فقدان رویکرد با نگرش به برنامه‌های رفاه اجتماعی و بهزیستی و کاهش فقر جست‌وجو کرد (مدنی قهفرخی، ۱۳۸۳).

در سال‌های اجرای برنامه اول توسعه دلیل خاتمه جنگ انتظار عمومی این بود که بخش قابل توجهی از منابع اختصاص داده شده به جنگ از این پس در حوزه اقتصاد و رفاه عمومی هزینه شود و در نتیجه وضعیت بهتری را برای جامعه رقم زند. از سوی دیگر اتخاذ سیاست‌های تعدیل اقتصادی بر مبنای دستورالعمل بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول موجبات نگرانی جمعی از صاحب‌نظران و فعالان سیاسی-اجتماعی را نسبت به پیامدهای اجرایی این سیاست‌ها پدید آورد. با وجود این نگرانی‌ها و همچنین تجربه شکست خورده برنامه‌های تعدیل ساختاری در کشورهای آسیایی و آمریکای لاتین، این برنامه‌ها در سطح گسترده‌ای اجرا شد که نتیجه آن وارد آمدن شوک‌های متعدد به اقتصاد و جامعه بود. مطالعات نسبتاً قابل توجهی درباره سنجش فقر و نابرابری در دوره اجرای برنامه اول توسعه انجام شده است. کسانی که طرفدار سیاست‌های تعدیل ساختاری هستند عمدتاً در مطالعات خود کاهش فقر و نابرابری در این دوره را نشان می‌دهند اما مطالعاتی که توسط پژوهشگران مستقل‌تر صورت گرفته حکایت از واقعیت دیگری دارد.

خداداداکاشی و همکارانش (۱۳۸۴) در مطالعه‌ای فقر غذایی را در این دوره بررسی و به این نتیجه رسیده‌اند که انتظار می‌رود نسبت و تعداد جمعیت فقیر شدید در این دوران افزایش یافته باشد. از سوی دیگر، محاسبات دینی ترکمانی (۱۳۷۵) درباره الگوی غذایی و تغییرات آن در سال‌های ۱۳۷۱ تا ۱۳۷۳ نشان دهنده روند فزاینده سهم نان در سبد غذایی خانوارها به دلیل وخیم شدن وضعیت خانواده‌های ایرانی است. بر اساس این پژوهش ۵۵ درصد از جامعه شهری و ۶۵ درصد از جامعه روستایی در سال ۱۳۷۳ زیر خط فقر غذایی قرار داشته‌اند و در پایان برنامه اول توسعه نه تنها جمعیت قابل توجهی از کشوری زیر خط فقر غذایی بوده‌اند، حتی کیفیت غذای مصرفی نیز افت کرده بود و مردم ایران برای جبران کاهش قدرت خرید ناشی از تورم بسیار بالا سفره غذایی خود را با مواد غذایی ارزان‌تر از جمله روغن، آرد و نشاسته تامین می‌کردند.

نتایج حاصل از مطالعه راغفر نشان می‌دهد که از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۰ جمعیت زیر خط فقر مطلق هم در مناطق شهری و هم در مناطق روستایی با روند رو به کاهش همراه بوده، اما در سال ۱۳۷۱ به شدت افزایش یافته و به حداکثر مقدار رسیده است. این سال را می‌توان سالی دانست که برنامه‌های تعدیل ساختاری اثرات خود را نشان دادند. راغفر جمعیت زیر خط فقر مطلق بر

مبنای نیاز غذایی معادل ۲ هزار کیلو کالری در روز را در سال ۱۳۶۸ در نقاط شهری و روستایی به ترتیب برابر ۴۱ درصد و ۴۹ درصد برآورد کرده است. این شاخص در سال ۱۳۷۱ در شهر و روستا به حداکثر میزان، معادل ۴۳ درصد در شهر و ۶۰ درصد در روستا می‌رسد. اما مجدداً روند نزولی می‌گیرد و در سال پایانی برنامه اول (۱۳۷۳) در شهر حدود ۳۰ درصد جمعیت و در روستا معادل ۴۲ درصد جمعیت را شامل شده است.

سرشماری فقر مطلق به تفکیک مناطق شهری و روستایی در برنامه اول توسعه (۱۳۶۸ - ۱۳۷۳)

شاخص	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳
نسبت جمعیت زیر خط فقر شهری	۴۱	۳۸	۳۷	۴۳	۳۳	۳۰
نسبت جمعیت زیر خط فقر روستایی	۴۹	۴۷	۴۵	۶۰	۴۶	۴۲

منبع: راغفر، ۱۳۸۶

همچنین بر اساس برآورد سوری (۱۳۷۷) نسبت جمعیت زیر خط فقر در سال‌های اجرای برنامه اول تغییر قابل ملاحظه‌ای نداشته و در مناطق شهری از ۱۴/۵ درصد در سال ۱۳۶۹ به ۱۴ درصد در سال ۱۳۷۳ رسید که با توجه به روند رشد جمعیت در این سال‌ها می‌توان نتیجه گرفت که تعداد مطلق جمعیت زیر خط فقر مطلق بر اساس محاسبات او افزایش یافته است. همچنین در سال ۱۳۷۳ نرخ تورم تا میزان قابل توجه ۳۵/۲ درصد افزایش یافت و رکورد تورم در ایران بعد از انقلاب مربوط به سال ۱۳۷۴ با میزان ۴۹/۴ درصد است. بنابر نتایج مندرج در جدول شاخص‌های نابرابری در طول سال‌های برنامه اول توسعه که از سالنامه‌های آماری استخراج شده، ضریب جینی در شهر و روستا از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۰ روند افزایشی را طی کرده اما پس از آن تا سال ۱۳۷۳ کاهش یافت. در روستاها ضریب جینی در سال ۱۳۷۳ مجدداً به سطح سال ۱۳۶۸ رسید که نشان از پایداری نابرابری در روستاها است اما در مناطق شهری، این ضریب فقط ۰/۰۲ کاهش یافت.

از آنجا که میزان ضریب جینی در همه سال‌های برنامه اول توسعه نزدیک به ۰/۴ است، می‌توان نتیجه گرفت که در هر حال سال‌های اجرای برنامه اول میزان نابرابری ثابت بوده است. در همین دوره بود که شورش‌های پراکنده مردمی در شهرهای مشهد (۱۳۷۱)، قزوین (۱۳۷۳) و اسلام شهر (۱۳۷۴) رخ داد. بیکاری، گرانی، فقر و مشکلات معیشتی، از سویی مهمترین عامل بروز این شورش‌ها بود و از سوی دیگر مهمترین خواست مردم رفع این مشکلات از سوی دولت بود. تعمیق شورش‌ها و نارضایتی‌های مردمی در نتیجه اجرای برنامه‌های تعدیل ساختاری در دوران ریاست جمهوری هاشمی رفسنجانی تا به آنجا ادامه یافت که شکل‌گیری جریان اصلاحات را می‌توان پاسخی درون ساختاری به این معضلات به منظور جلوگیری از فروپاشی اجتماعی و ساختاری دانست.

برخی شاخص‌های نابرابری در برنامه اول توسعه (۱۳۷۳-۱۳۶۸)

سال	ضریب جینی			نسبت سهم دهک بالا به پایین		
	روستا	شهر	کل	روستا	شهر	کل
۱۳۶۸	۰/۴۱۸	۰/۴۱۸	۰/۴۳۸	۲۲/۱۵	۱۹/۱۶	۲۳/۱۸
۱۳۶۹	۰/۴۴۶	۰/۴	۰/۴۲۹	۲۸/۳۵	۱۶/۶۸	۲۳/۵۱
۱۳۷۰	۰/۴۵۲	۰/۴۳۵	۰/۴۵۶	۲۸/۵۹	۱۹/۸۸	۲۷/۳۱
۱۳۷۱	۰/۴۳۳	۰/۴۰۹	۰/۴۳۵	۲۳/۳۴	۱۶/۳۵	۲۳/۳۰
۱۳۷۲	۰/۴۳۱	۰/۳۹۳	۰/۴۲۵	۲۵/۶۰	۱۴/۹۰	۲۲/۱۰
۱۳۷۳	۰/۴۱۸	۰/۳۹۵	۰/۴۲۶۲	۲۳/۴۰	۱۵/۶۰	۱۹/۹۰

منبع: سالنامه‌های آماری (۱۳۶۸-۱۳۷۳)

برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴)

برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) همانند برنامه اول بر رویکرد آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی متمرکز شده بود و مهمترین هدفش رشد و توسعه اقتصادی و پایدار آن بود. این برنامه، در مقایسه با برنامه اول، توجه بیشتری به رفاه اجتماعی داشت و در اهداف کلان آن مواردی از جمله «تلاش برای تحقق عدالت اجتماعی» را می‌توان در زمینه فقر و رفاه اجتماعی قلمداد کرد اما همانند برنامه اول، فاقد رویکرد یا نگرش جامع نسبت به برنامه‌های رفاه و بهزیستی بود (مدنی قهفرخی، ۱۳۹۴).

در این دوره به دلیل فاصله گرفتن دولت از سیاست‌های حمایت‌گرایانه اجتماعی و روی آوردن به آزادسازی قیمت‌ها، نسبت درآمد دهک ثروتمند به دهک فقر در مناطق روستایی و شهری به ترتیب به ۲۶ و ۱۸/۷ برابر افزایش پیدا کرد. تجربه این دوره حاکی از این واقعیت است که هر چند توجه به سرمایه‌گذاری و تولید برای راه‌اندازی چرخ «تولید ثروت» در کشور ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است، جریان‌یابی «تولید ثروت» بدون توجه به «عدالت اجتماعی» می‌تواند مساله‌ساز شود و با دامن‌زدن به شکاف طبقاتی و فقر، واکنش‌های اجتماعی و اقتصادی مخرب را به جامعه منتقل کند. تحقق نیافتن اهداف برنامه اول، از جمله عدم توفیق در کنترل تورم و اصلاح نشدن نظام یارانه‌ها، جهتگیری برنامه دوم در موضوع رسیدگی به اقشار آسیب‌پذیر را تا حدی تحت تاثیر قرار داد. در این برنامه اقداماتی که غیرمستقیم درباره فقرزدایی مطرح بود (افزایش بهره‌وری و رشد توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی) مورد توجه قرار گرفت (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۹).

طبق محاسبات راغفر (۱۳۸۹) در فاصله سال‌های ۱۳۷۱، یعنی اواسط برنامه اول توسعه، تا سال ۱۳۷۷، یعنی اواخر برنامه دوم توسعه، شاخص جمعیت زیر خط فقر مطلق نسبتاً ثابت بوده، به استثنای سال ۱۳۷۶ که این شاخص در مناطق روستایی با کاهش قابل توجهی همراه می‌شود. بر اساس این پژوهش، در سال ۱۳۷۴ میزان جمعیت زیر خط فقر مطلق در مناطق شهری ۳۵ درصد و در مناطق روستایی ۴۴ درصد بود. راغفر نسبت جمعیت زیر خط فقر را در سال پایانی برنامه دوم (۱۳۸۷) در شهر ۲۴ درصد و در روستا ۳۸ درصد برآورد کرده است. او نتیجه می‌گیرد در هر حال در برنامه دوم نسبت به برنامه اول اندکی از میزان فقر کاسته شده است. صالحی اصفهانی نیز بر پایه نیاز به حداقل مواد غذایی و غیرغذایی خط فقر مطلق و نسبت جمعیت زیر خط فقر مطلق را در فاصله سال‌های اجرای برنامه دوم توسعه محاسبه کرده است. بر اساس محاسبات صالحی اصفهانی، جمعیت زیر خط فقر در سال‌های برنامه دوم توسعه به طور مداوم و با شیب کندی کاهش یافت و از ۲۷/۱۰ درصد در مناطق شهری به ۱۹/۴۰ در سال ۱۳۷۸ رسید.

بررسی برخی شاخص‌های نابرابری در سال‌های اجرای برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) نشان می‌دهد که در این دوره تغییرات چشمگیری در میزان این شاخص‌ها رخ نداده است. برای مثال، با وجود اینکه ضریب جینی از ۰/۴۱۹۵ در سال اول برنامه دوم مقدار کمی کاهش یافت و به ۰/۴۰۰۳ در سال آخر برنامه رسید اما در همین مدت، سهم درآمد دهک بالا به پایین از ۲۰/۵۴ برابر در سال اول به ۲۰/۷۲ برابر در سال آخر افزایش یافت که حاکی از افزایش شکاف درآمدی میان بالاترین دهک و پایین‌ترین دهک است. در این دوره نرخ تورم از ۴۹/۴ درصد در سال ۱۳۷۴ به میزان ۵۰ درصد کاهش یافت و به ۲۰/۱ درصد در سال پایانی برنامه دوم رسید اما با وجود این کاهش کلی، نرخ تورم از سال میانی برنامه یعنی از سال ۱۳۷۶ تا سال ۱۳۷۸ روند افزایشی را طی کرد.

خط فقر در سال‌های برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

شاخص	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸
نسبت جمعیت زیر خط فقر شهری	۳۵	۳۲	۳۱	۳۵	۲۴
نسبت جمعیت زیر خط فقر روستایی	۴۴	۴۵	۳۰	۴۵	۳۸

منبع: راغفر، ۱۳۸۶

نسبت خانوارهای زیر خط فقر مطلق در سال‌های برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

منطقه	سال				
	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸
شهری	۲۷/۱۰	۲۴/۶۰	۲۲	۱۹/۴۰	۱۹/۴۰
روستایی	۳۴/۷۰	۳۵/۵۰	۳۱/۵	۳۱/۹۰	۲۸/۵

منبع: Salehi- Isfahani, 2006

برخی شاخص‌های نابرابری در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴)

سال	ضریب جینی			نسبت سهم دهک بالا به پایین		
	روستا	شهر	کل	روستا	شهر	کل
۱۳۷۴	۰/۳۹	۰/۴۵	۰/۴۱۹۵	۲۱/۳۰	۱۶/۸	۲۰/۵۴
۱۳۷۵	۰/۳۹۳	۰/۴۱۹۰	۰/۴۴۵۷	۲۰/۵۰	۱۵	۲۰/۲۲
۱۳۷۶	۰/۳۹۳	۰/۴۱۲۰	۰/۴۱۵۳	۲۳/۸۰	۱۴/۸۰	۲۰/۴۲
۱۳۷۷	۰/۴۱۳۰	۰/۴۰۹۰	۰/۴۰۵۶	۲۰/۵۴	۱۵/۱۰	۲۰/۶۰
۱۳۷۸	۰/۳۹۷۰	۰/۴۰۶۰	۰/۴۰۰۳	۲۰/۳۲	۱۵/۳۰	۲۰/۷۲

منبع: سالنامه‌های آماری (۱۳۷۸-۱۳۷۴)

برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

با اجرای دو برنامه اول و دوم توسعه، همچنین پیامدهای آنها، دولت اصلاح ساختار اقتصادی را مورد توجه قرار داد و سعی کرد تا زمینه حضور گسترده‌تر بخش خصوصی و تحقق توسعه پایدار را فراهم آورد. در برنامه سوم، طبق رویکردهای مصوب هیات‌وزیران، مبارزه با فقر و حمایت از اقشار کم‌درآمد با اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده بود. این چتر حمایتی انواع مختلف فقر را پوشش می‌داد و تا حدودی گروه‌های هدف را مشخص می‌کرد. توجه به روستاییان و تأکید بر تداوم پرداخت یارانه از دیگر رویکردهای مزبور بود. به‌رغم چنین توجهی به موضوع حمایت از فقرا و گروه‌های کم‌درآمد، مواد قانونی مصوب پاسخ وی انتظارات نبود و به‌ویژه از جنبه هدفمند کردن یارانه‌ها و سامان بخشیدن به نظام حمایتی نقض داشت. برای مثال، طبق ماده ۴۶ دولت مکلف بود یارانه کالاهای اساسی را طبق سیاست برنامه دوم برای همگان تأمین کند. با توجه به سیاست‌ها و برنامه‌های مبارزه با فقر و نابرابری در برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) در مجموع به نظر می‌رسد توافق نسبی بین صاحب‌نظران درباره روند مثبت شاخص‌های فقر و نابرابری و کاهش آنها در این برنامه وجود دارد. از سوی دیگر آثار منفی اعمال سیاست‌های تعدیل ساختاری در دو برنامه گذشته موجب شد در این دوران دولت با محافظه‌کاری بیشتری این گونه سیاست‌ها را اعمال کند و اجرای این برنامه‌ها از شتاب کمتری برخوردار شود. همچنین وجود دولت اصلاحات و حضور مشاوران و کارشناسان اقتصادی در کنار دولت که رویکرد اقتصادی نهادگرا داشتند و توجه آنها به مسأله عدالت اجتماعی و توزیع ثروت موجب شد اقتصاد رشدگرا که به عدالت اجتماعی کم‌توجه است نتواند دست بالا را در تصمیم‌گیری‌ها داشته باشد.

نتایج مطالعه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۴) درباره میزان فقر در سال سوم برنامه سوم توسعه (۱۳۸۱) نشان می‌دهد که در این سال نسبت جمعیت زیر خط فقر مطلق بر پایه درآمد کمتر از دو دلار در روز معادل ۶/۲ درصد بوده که در مقایسه با سال ۱۳۷۴ و با همین معیار در روز از نسبت جمعیت زیر خط فقر به میزان قابل توجهی کاسته شده است. در سال ۱۳۷۴ بنابراین گزارش ۱۳/۴۶ درصد جمعیت فقیر بوده‌اند. همچنین، مطابق نتایج حاصل از پژوهش راغفر (۱۳۸۶) در برنامه سوم، جمعیت زیر خط فقر کاهش یافته و از ۳۱ و ۳۹ درصد در جامعه شهری و روستایی در سال ۱۳۷۹ به ۲۹ و ۲۸ درصد در سال ۱۳۸۳ رسید. صالحی اصفهانی (۲۰۰۶) میزان خط فقر مطلق را بر پایه حداقل نیاز به مواد غذایی و غیرغذایی خانوار در سال‌های اجرای برنامه سوم توسعه بررسی کرده و مثل بسیاری از صاحب‌نظران دیگر روند جمعیت زیر خط فقر مطلق را در برنامه سوم توسعه کاهش داده است.

همچنین آمارهای منتشر شده توسط بانک مرکزی در مورد ضریب جینی نشان می‌دهد این ضریب در سال‌های اجرای برنامه سوم توسعه پس از افزایش در سال ۱۳۸۱، یعنی سال میانی برنامه، مجدداً کمی کاهش یافته و به میزان مشابه سال اول برنامه سوم رسیده است. یعنی از ۰/۳۹۹۱ در سال ۱۳۷۹ به ۰/۳۶۶۹ در سال ۱۳۸۳. به علاوه، نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول نیز روند مشابهی داشته و از ۱۵ برابر در سال اول برنامه سوم (۱۳۷۹) به ۱۶/۹ برابر در سال میانی برنامه (۱۳۸۱) افزایش یافت و سپس تا ۱۴/۶ برابر در سال پایانی برنامه (۱۳۸۳) کم شد. نرخ تورم نیز در این دوره از ۱۲/۶ درصد در سال اول برنامه سوم به ۱۵/۲ درصد در سال پایانی آن رسید. می‌توان در مجموع نتیجه گرفت در برنامه سوم توسعه به میزان کمی از نابرابری کاسته شد اما به هر حال در پایان این برنامه همچنان نابرابری موضوع و مساله اساسی و مهم در اقتصاد و اجتماع ایران بوده است.

سرشماری فقر مطلق در برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹ - ۱۳۸۳)

سال					منطقه
۱۳۸۳	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	۱۳۷۹	
۷/۷۰	۹/۲۰	۱۱/۵۰	۱۴/۶۰	۱۴/۹۰	شهری
۱۴	۱۸/۳۰	۲۳	۲۷/۲۰	۲۷/۹۰	روستایی

منبع: Salehi- Isfahani, 2006

برخی شاخص‌های نابرابری در برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

سال	ضریب جینی	نسبت سهم دهک بالا به پایین
۱۳۷۹	۰/۳۹۹۱	۱۵
۱۳۸۰	۰/۳۹۸۵	۱۴/۴
۱۳۸۱	۰/۴۱۹۱	۱۶/۹
۱۳۸۲	۰/۴۱۵۶	۱۶/۲
۱۳۸۳	۰/۳۹۹۶	۱۴/۶

منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

در متن برنامه چهار توسعه نیز همانند برنامه‌های پیشین بر برنامه‌های کاهش فقر تأکید شد اما همچون برنامه‌های پیشین نیز این مسأله بیش از آنکه مبتنی بر برنامه‌های عملی و ساختاری برای ریشه‌کنی فقر باشد، فقط به عنوان اصلی از یک برنامه توسعه که قرار است به همه امور کشور پردازد قابل بررسی است. ماده ۹۵ برنامه چهار توسعه محوری‌ترین ماده قانون درباره برنامه‌های کاهش فقر محسوب می‌شود. مفاد این ماده بر «استقرار عدالت اجتماعی و ثبات اجتماعی»، «کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی»، «کاهش فاصله دهک‌های درآمدی و توزیع عادلانه درآمد»، «کاهش فقر و محرومیت و توانمندسازی فقرا» تأکید می‌کند. توانمندسازی محور برنامه‌های کاهش فقر در برنامه چهارم بود و دولت مکلف شد توانمندسازی فقرا را در دستور کار خود قرار دهد. برنامه چهارم توسعه در قالب سند چشم‌انداز کشور در افق ۱۴۰۴ و با جهتگیری کلی رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی شکل گرفت. همچنین برنامه هدفمندی یارانه‌ها و افزایش قیمت حامل‌های انرژی در این دوره و در دولت نهم کلید خورد. افزایش قیمت حامل‌های انرژی در این دوره موجب افزایش قیمت بسیاری از کالاها و خدمات شد. طی دوره بعدی در دولت دهم بود که نرخ تورم بیشترین میزان خود را تجربه کرد و برای اولین بار از سال ۱۳۷۳ از مرز ۳۰ درصد عبور کرد. در سال نخست برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴) نرخ رشد واقعی در مناطق شهری، روستایی و کل کشور منفی شد. به طور متوسط یک درصد کاهش در نرخ رشد اقتصادی در مناطق شهری، روستایی و کل کشور به ترتیب موجب افزایش فقر به میزان ۱/۹۷، ۲/۵۳ و ۲/۳۳ درصد شده است. تجربه این دوره نشان می‌دهد افزایش نابرابری سبب افزایش فقر ناشی از رکود شده به گونه‌ای که کاهش سهم خانوارهای کم‌درآمد بیش از کاهش سهم خانوارهای پردرآمد بوده است (راغفر و دیگران، ۱۳۹۴).

سوری (۱۳۸۸) معتقد است افزایش فقر در سال ۱۳۸۶ مستقل از انتخاب خط فقر است و در صورت انتخاب هر خط فقری، آمارهای این دوره حاکی از افزایش فقر دارد. پس از سال ۱۳۸۶، در سال ۱۳۸۷ ضریب جینی و نسبت سهم درآمد دهک بالا به دهک پایین کاهش یافت اما مجدداً این دو شاخص در سال ۱۳۸۸ افزایش یافت به گونه‌ای که ضریب جینی از ۰/۴۰۲۳ در سال

۱۳۸۴ به ۰/۴۱۱۱ در سال ۱۳۸۸ رسید و نسبت درآمد دهک بالا به پایین نیز از ۱۴/۵ درصد در سال اول برنامه چهارم به ۱۵/۹۷ برابر در سال ۱۳۸۸ افزایش یافت. این شاخص‌ها نشان دهنده افزایش نابرابری در طی سال‌های برنامه چهارم توسعه است. در چهار سال اول برنامه چهارم نرخ تورم همواره صعودی بود و از ۱۰/۴ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۲۵/۴ درصد در سال ۱۳۸۷ و فقط در سال پایانی این برنامه که مصادف با ایام انتخابات ریاست‌جمهوری و اعمال سیاست‌های خاص آن دوران بود نرخ تورم به ۱۰/۸ درصد رسید.

برخی شاخص‌های نابرابری در برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

سال	ضریب جینی	نسبت سهم دهک بالا به پایین
۱۳۸۴	۰/۴۰۲۳	۱۴/۵
۱۳۸۵	۰/۴۰۰۴	۱۴/۹
۱۳۸۶	۰/۴۰۴۵	۱۵/۲۰
۱۳۸۷	۰/۳۸۵۹	۱۳/۵۰
۱۳۸۸	۰/۴۱۱۱	۱۵/۹۷

منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۵)

برنامه پنجم توسعه در چارچوب سند چشم‌انداز بیست ساله و با رویکرد مبنایی پیشرفت و عدالت در سال ۱۳۹۰ آغاز شد. تحقق رشد اقتصادی، بهبود توزیع درآمد و کاهش ضریب جینی به ۳۵ درصد در پایان برنامه هدفمند کردن یارانه‌ها و مهار تورم در پایان برنامه از جمله مهمترین موضوع‌های قانون برنامه پنجم در بخش اقتصاد بود که در هر یک از آنها پیشرفت‌هایی حاصل شد. با این وجود دو سال ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ را می‌توان به عنوان نابرابرترین سال‌ها ارزیابی کرد که هم ضریب جینی و هم نسبت سهم دهک بالا به پایین میزان بالایی بود. همچنین نرخ تورم که از سال ۱۳۸۸ در دولت نهم افزایش یافته بود به رشد خود ادامه داد و از ۱۰/۸ درصد در آن سال به ۳۴/۷ درصد در سال ۱۳۹۲ رسید که تا دو دهه پیش از آن بی‌سابقه بود. این روند نامناسب در نرخ تورم و توزیع درآمد در زمانی اتفاق افتاد که به استناد همه آمار و مطالعات، کشور دارای بیشترین درآمد نفتی بود. طی این سال‌ها، ضریب جینی از ۰/۴۱ در سال ۱۳۸۹ به ۰/۳۷ در سال ۱۳۹۰ کاهش یافت و تا سال ۱۳۹۲ این روند ثابت ماند. حسین راغفر جمعیت زیر خط فقر در سال ۱۳۹۱ را بالغ بر ۴۰ درصد ارزیابی کرده بود (خبرآنلاین، ۹۳/۸/۱۱) که با توجه به وضعیت اقتصادی کشور در دوران دولت‌های نهم و دهم، رشد فزاینده نرخ تورم و شکاف دهک‌های بالا و پایین دور از واقع نیست.

نابرابری و فقر در این دوره تحت تأثیر قانون هدفمندی یارانه‌ها و تحریم‌های اقتصادی است. با اجرای این قانون از آذر ۱۳۸۹، افزایش قابل ملاحظه‌ای در قیمت حامل‌های انرژی رخ داد و دولت خود را متعهد به پرداخت یارانه‌های نقدی دانست. به دنبال اجرای این قانون و تشدید تحریم‌های اقتصادی، نرخ آزاد ارز، نوسان‌های بی سابقه‌ای را تجربه کرد و قیمت دلار به مرز ۵ هزار تومان رسید. با توجه به اینکه در قانون مذکور، قیمت‌های دلاری مبنای تعیین قیمت‌های داخلی حامل‌های انرژی بود، این امر موجب افزایش شکاف شکاف قیمت‌های داخلی و خارجی شد.

محاسبات صورت گرفته بیانگر آن است که رشد مصرف حقیقی خانوارها در گروه‌های کالایی پوشاک و کفش، مبلمان و لوازم منزل، بهداشت و درمان، فرهنگ و تفریحات و کالاها و خدمات متفرقه از سال ۱۳۹۰ یعنی سال نخست اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها و در گروه خوراک و غذا از سال ۱۳۹۱ تا سال ۱۳۹۳ همواره منفی بوده است. همچنین از سال ۱۳۸۹ تا انتهای سال ۱۳۹۲، همواره سهم مخارج خوراکی خانوار از کل مخارج خانوار روندی صعودی داشته، به نحوی که این سهم، از حدود ۴۱/۵ درصد در سال ۱۳۸۹، به حدود ۴۵/۸ درصد در انتهای سال ۱۳۹۲ افزایش یافته، ولی در سال ۱۳۹۳ به ۴۳/۷ درصد کاهش یافته است. در مجموع مطالعات انجام شده نشان می‌دهند که طی دوره زمانی بین سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳، ترکیب سبد خانوار از «اقلام کمتر ضروری و غیرضروری» به سمت «اقلام ضروری» انتقال یافته و خانوارها بیشتر بر برآورده نمودن نیازهای ابتدایی و ضروری خود تمرکز کرده‌اند که این امر بیانگر تنزل وضعیت رفاهی خانوارها در این دوره زمانی است. (سپیلی و دیگران، ۱۳۹۶)

در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ و با روی کار آمدن دولت یازدهم و توجه ویژه آن به کنترل نرخ تورم، به‌رغم روند کاهشی این نرخ، هم روند ضریب جینی و هم روند نسبت سهم دهک بالا به پایین مجدداً صعودی شد که نشان از نابرابری بیشتر است. در سال پایانی برنامه پنجم نرخ تورم ۹ درصد شد و در مقایسه با نرخ تورم ۲۱/۵ درصدی در سال ۱۳۹۰، برنامه پنجم و اقدامات دولت یازدهم را در کنترل نرخ تورم می‌توان مثبت ارزیابی کرد. در مورد جمعیت زیر خط فقر در برنامه پنجم توسعه اظهارات متفاوتی می‌شود. هر یک از پژوهشگران و نهادهای مسئول اعلام آمار، بنا به روشی که انتخاب می‌کنند آمار متفاوتی را اعلام کرده‌اند قضاوت قطعی در این زمینه را مشکل کرده است.

با وجود طرح شعار «ریشه‌کنی فقر مطلق در دولت دوازدهم» توسط رئیس‌جمهور، به گفته رئیس کمیته امداد امام خمینی (ره) «در حال حاضر تعریف فقر مطلق در کشور ما بسیار سخت شده و اگر بخواهیم خیلی با جزئیات آن را مطرح کنیم، بار سیاسی به همراه دارد و باید دید آیا مسئولین آماده هستند که زیر بار سیاسی این موضوع در مقابل مجامع جهانی قرار گیرند؟ ... در حال حاضر هم شاخص‌های مشخصی برای فقر مطلق مورد نظر دولت مطرح نشده و دامنه آن ذکر نشده است. این در حالی است که دولت باید دامنه این فقر مطلق را مشخص و برای ریشه‌کنی آن به جیب خود هم نگاه کند».

بنا بر گفته‌های این مقام مسئول، «حدود ۱۰ تا ۱۲ میلیون نفر از افراد جامعه در فقر مطلق به سر می‌برند. این در حالی است که اگر بخواهیم شاخص‌های خود را توسعه داده، سطح رفاه را در جامعه افزایش دهیم، می‌توان ۱۶ تا ۲۰ میلیون نفر را در کشور در

دایره فقر مطلق قرار داد.» بر اساس آخرین سرشماری رسمی، جمعیت کشور ۸۰ میلیون نفر است و بنابراین ۱۳/۷۵ درصد جمعیت در فقر مطلق زندگی می‌کنند. از سوی دیگر گزارش وزارت راه و شهرسازی نشان می‌دهد ۳۳ درصد جامعه ایران زیر خط فقر زندگی می‌کنند (تسنیم، ۹۶/۴/۲۱). اعلام آمارهای گوناگون با اختلاف زیاد نسبت به یکدیگر، کار مقایسه و قضاوت در این مورد را مشکل می‌کند و وجود یک نهاد مستقل با بنیه کارشناسی قوی که در زمینه فقر و نابرابری، آمار راست‌آزمایی شده را فارغ از تعلقات سیاسی و جناحی اعلام کند احساس می‌شود.

برخی شاخص‌های نابرابری در سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۴

سال	ضریب جینی	نسبت سهم دهک بالا به پایین
۱۳۸۹	۰/۴۱	۱۴/۷۱
۱۳۹۰	۰/۳۷	۱۱/۰۹
۱۳۹۱	۰/۳۷	۱۰/۷۹
۱۳۹۲	۰/۳۷	۱۰/۶۸
۱۳۹۳	۰/۳۸	۱۲/۳۳
۱۳۹۴	۰/۳۹	۱۲/۶۵

منبع: مرکز آمار ایران

نرخ تورم در سه دهه گذشته

سال	نرخ تورم	سال	نرخ تورم	سال	نرخ تورم	سال	نرخ تورم
۱۳۵۶	۲۵/۱	۱۳۶۶	۲۷/۷	۱۳۷۶	۱۷/۳	۱۳۸۶	۱۸/۴
۱۳۵۷	۱۰	۱۳۶۷	۲۸/۹	۱۳۷۷	۱۸/۱	۱۳۸۷	۲۵/۴
۱۳۵۸	۱۱/۴	۱۳۶۸	۱۷/۴	۱۳۷۸	۲۰/۱	۱۳۸۸	۱۰/۸
۱۳۵۹	۲۳/۵	۱۳۶۹	۹	۱۳۷۹	۱۲/۶	۱۳۸۹	۱۲/۴
۱۳۶۰	۲۲/۸	۱۳۷۰	۲۰/۷	۱۳۸۰	۱۱/۴	۱۳۹۰	۲۱/۵
۱۳۶۱	۱۹/۲	۱۳۷۱	۲۴/۴	۱۳۸۱	۱۵/۸	۱۳۹۱	۳۰/۵
۱۳۶۲	۱۴/۸	۱۳۷۲	۲۲/۹	۱۳۸۲	۱۵/۶	۱۳۹۲	۳۴/۷
۱۳۶۳	۱۰/۴	۱۳۷۳	۳۵/۲	۱۳۸۳	۱۵/۲	۱۳۹۳	۱۵/۶
۱۳۶۴	۶/۹	۱۳۷۴	۴۹/۴	۱۳۸۴	۱۰/۴	۱۳۹۴	۱۱/۹
۱۳۶۵	۲۳/۷	۱۳۷۵	۲۳/۲	۱۳۸۵	۱۱/۹	۱۳۹۵	۹

منبع: آمار رسمی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

- آرکدی، نیکی (۱۳۸۱). ریشه‌های انقلاب ایران، ترجمه عبدالرحیم گواهی، دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- بانک جهانی (۱۳۹۰). بررسی وضعیت فقر در جهان، ترجمه فخری میرشجاعی، روند، شماره ۵۸
- راغفر، حسین، میترا باباپور و محدثه یزدان‌پناه (۱۳۹۴). بررسی رابطه رشد اقتصادی با فقر و نابرابری در ایران طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه، فصلنامه علمی- پژوهشی مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، سال چهارم، شماره ۱۶
- رئیس‌دانا، فریبرز (۱۳۸۷). تحول فقر در ایران، مسائل اجتماعی ایران (مجموعه مقالات)، موسسه انتشارات آگاه.
- دینی ترکمانی، علی (۱۳۷۵). بررسی وضعیت فقر غذایی در ایران. مجموعه مقالات تحلیل و بررسی اقتصادی فقر، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- خداداد کاشی، فرهاد و ابراهیم جاویدی (۱۳۸۴). اثر آموزش بر جنبه‌های مختلف فقر در مناطق شهری و روستایی ایران، فصلنامه رفاه اجتماعی، شماره ۴۶
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۷۹). برنامه مبارزه با فقر و افزایش درآمد خانوارهای کم‌درآمد، معاونت امور اجتماعی.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۴). قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۹-۱۳۸۴)، مرکز مدارک اقتصادی- اجتماعی و انتشارات.
- سوری، داوود (۱۳۸۸). فقر و نابرابری در سال‌های ۸۳ تا ۸۶، روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۱۷۶۶، ۱۹ فروردین.
- سهیلی، سهراب و مرتضی سحاب خدامرادی، محمدرضا منیری و یونس گلی (۱۳۹۶). اثر هدفمندسازی یارانه‌ها بر ترکیب هزینه‌ای خانوارها در ایران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، سال هفدهم، شماره سوم، پاییز ۹۶.
- مدنی قهفرخی، سعید (۱۳۹۴). ضرورت مبارزه با پدیده فقر و نابرابری در ایران، موسسه انتشارات آگاه.
- Isfahani-Salehi. D (2006). Revolution and distribution in iran: poverty and inequality third annual, World Bank conference in inequality, Washington D.C