



Pathology of Income Distribution Systems and Welfare Policies in the 1390s (2010s)

Seyed Sajad Padam

PhD Student in Economics, Tarbiat Modares University.

padam_sajad@modares.ac.ir

0000-0000-0000-0000

Yousef Jafari Herafteh

Master of Management, Shahrood University (Corresponding author).

yousef_jafari2003@yahoo.com

0000-0000-0000-0000

Abstract

Although high-level policies have paid special attention to the issue of economic justice and poverty alleviation, it seems that achieving this goal at the mid-level legislative and implementation stages faces numerous challenges. This study aims to examine the state of income distribution systems and welfare policies in the 1390s (2010s), as well as the associated issues. Statistical evidence indicates that the Gini coefficient, which reflects the level of equality in income distribution (not wealth or assets), increased during the 1390s, signaling a rise in inequality within society. Meanwhile, the poverty rate in Iran has increased by approximately 10 percentage points since 1396 (2017-2018), rising from around 20% to over 30%, which means an additional 8 to 11 million people have fallen into poverty. Furthermore, changes in the poverty gap for both the poor and non-poor during the 1390s show that not only has the intensity of poverty increased for the poor, but the non-poor have also become weaker and less capable of supporting the poor. The declining trend in the distance between the non-poor and the poverty line over the years in Iran's economy, which has recently accelerated, carries a serious warning for macroeconomic policymakers: the middle class has been weakened over the past two decades. However, the backbone of any economy, particularly in terms of generating demand, elasticity, and market prosperity, is its middle class. The increase in the population of the poor, coupled with a decline in per capita income, suggests that in the current conditions of Iran, relying solely on redistributive and welfare schemes cannot address the phenomenon of poverty in Iran. Instead, support policies must be pursued within the framework of ensuring stability and sustainable economic growth. Otherwise, past experiences of the ineffectiveness of major support policies will be repeated. Ultimately, it appears that weaknesses and fragmentation in institutional arrangements (especially with the presence of numerous and uncoordinated support and relief organizations) and the lack of a dedicated institution to develop deprivation indicators, monitor them, plan for reducing deprivation, and coordinate among active agencies in the field of deprivation alleviation have contributed to this situation. This is somewhat reflected in the second clause of the General Social Security Policies announced in 1401 (2022-2023). Additionally, among the most important factors and challenges of distributive and welfare policies are hidden subsidies, preferential exchange rate policies, the distribution of banking facilities, and budgetary policies.

Keywords: Income distribution, poverty, class divide, welfare policies, 1390s (2010s).



مقاله پژوهشی**آسیب‌شناسی نظام توزیع درآمدها و سیاست‌های رفاهی در دهه ۹۰ شمسی**

سید سجاد پادام

دانشجوی دکتری رشته اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس.

padam_sajad@modares.ac.ir

0000-0000-0000-0000 ID

یوسف جعفری هرفته

کارشناسی ارشد مدیریت دانشگاه شاهرود (نویسنده مسئول).

yousef_jafari2003@yahoo.com

0000-0000-0000-0000 ID

چکیده:

هرچند قوانین و سیاست‌های بالادستی توجه ویژه‌ای به مسئله عدالت اقتصادی و رفع فقر نموده‌اند، اما به نظر می‌رسد تحقق این مسئله در مرحله قانون‌گذاری و اجرا با مشکلات عدیده‌ای مواجه است. در این پژوهش تلاش شد علاوه بر وضعیت نظام توزیع درآمدها و سیاست‌های رفاهی در دهه نود شمسی، آسیب‌های مرتبط با این موضوع بررسی شود. شواهد آماری حاکی از آن است که ضریب جینی (نمایانگر میزان برابری در توزیع درآمد، نه دارایی و ثروت)، طی دهه نود افزایش داشته است و این امر حاکی از افزایش نابرابری در جامعه است. این در حالی است که نرخ فقر در ایران از سال ۹۶ حدود ۱۰ درصد بیشتر شده و این به معنای اضافه شدن ۸ تا ۱۱ میلیون نفر به تعداد فقرا است؛ از طرفی تغییرات وضعیت شکاف فقر برای فقرا و غیرفقرا در دهه نود حاکی از آن است که هم بر شدت بحران معیشت فقرا افزوده شده و هم غیرفقرا امکان حمایت از فقرا را کمتر از قبل دارند. روند کاهنده فاصله غیرفقرا تا خط فقر طی سال‌های متمادی در اقتصاد ایران که اخیراً سرعت نیز گرفته است، در درون خود یک هشدار جدی را برای سیاست‌گذاران کلان اقتصاد به همراه دارد و آن اینکه طبقه متوسط جامعه طی دو دهه گذشته تضعیف شده است. حال آنکه ستون فقرات هر اقتصادی به‌ویژه از منظر ایجاد تقاضا، کشش و رونق در بازارها، طبقه متوسط آن است. افزایش جمعیت فقرا و کاهش درآمد سرانه، بیانگر آن است که در شرایط فعلی کشور، صرفاً اتکا بر طرح‌های بازتوزیعی و رفاهی نمی‌تواند علاج پدیده فقر در ایران باشد و ناگزیر، سیاست‌های حمایتی را باید در بستر تأمین ثبات و رشد پایدار اقتصادی پیمود. در غیر این صورت، تجربیات گذشته در ناکارآمدی عمده سیاست‌های حمایتی تکرار خواهد شد. درنهایت به نظر می‌رسد ضعف و تشمت در ترتیبات نهادی (به‌ویژه با حضور نهادها و سازمان‌های حمایتی و امدادی متعدد و غیرهماهنگ) و از طرفی فقدان یک نهاد متولی جهت تدوین شاخص‌های محرومیت، پایش آن‌ها، برنامه‌ریزی جهت کاهش محرومیت و ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های فعال در حوزه محرومیت‌زدایی، چنین وضعیتی را به وجود آورده است. چیزی که به‌نوعی در بند دوم سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی سال ۱۴۰۱ نیز آمده است. همچنین از مهم‌ترین عوامل و چالش‌های سیاست‌های توزیعی و رفاهی به عواملی همچون پرداخت یارانه‌های پنهان، سیاست ارز ترجیحی، توزیع تسهیلات بانکی و سیاست‌های بودجه‌ای می‌توان اشاره کرد.

واژگان اصلی: توزیع درآمد، فقر، شکاف طبقاتی، سیاست‌های رفاهی، دهه نود.

دسترسی به مقالات نشریه علمی مطالعات راهبردی انقلاب اسلامی (Open Access) است.

نشریه علمی «مطالعات راهبردی انقلاب اسلامی» تحت مجوز بین‌المللی Creative Commons Attribution 4.0 International CC BY 4.0

Doi: 10.22034/irsj.2025.503106.1104

مسئولیت مقاله از نظر محتوای علمی و نظرات مطرح‌شده در متن آن، به عهده نویسندگان و یا نویسنده مسئول مقاله می‌باشد و مورد تأیید / عدم تأیید صاحب امتیاز نشریه مطالعات راهبردی انقلاب اسلامی نمی‌باشد.

مقدمه

یکی از پایه‌ای‌ترین نیازها در جوامع انسانی نیاز به امنیت و عدالت در ابعاد مختلف اجتماعی و اقتصادی است. «تأمین اجتماعی»^۱ از مهم‌ترین مسائل جامعه امروز ماست و به‌عنوان محور کلیدی سیاست‌های اجتماعی، یکی از مهم‌ترین ابزارهای دولت‌ها برای مبارزه با فقر و رفع نابرابری‌ها در جامعه است که تحقق عدالت اجتماعی بدون توجه به آن میسر نخواهد بود.

ریشه‌های پیدایش تأمین اجتماعی به معنای خاص و مدرن آن را می‌توان در انقلاب صنعتی و تحولات پس از آن (از اواسط قرن ۱۸ میلادی به بعد) جست‌وجو کرد. تا قبل از انقلاب صنعتی، روابط کارگر و کارفرما به علت سادگی و کم‌حجم بودن تولیدات صنعتی و کشاورزی از پیچیدگی چندانی برخوردار نبود، اما در فرایند صنعتی شدن و گسترش فناوری‌های جدید حاصله از انقلاب صنعتی، تغییرات وسیعی در کیفیت فناوری، اقتصاد، مدیریت و نظام اجتماعی به وجود آمد. در گذر زمان، به تدریج روند صنعتی شدن به نحو مستقیم و غیرمستقیم در ساختار و نهادهای اجتماعی نفوذ کرد و باعث ایجاد تغییر در شالوده‌های اجتماعی گردید. صنعتی شدن در حکم مهم‌ترین عامل شکل‌گیری مسائل اجتماعی پیچیده قرون ۱۹ به بعد درآمد و سبب بروز روابط خاص انسان و ماشین، صنعت و اجتماع و شکل‌گیری نهضت‌های اجتماعی (همانند اتحادیه‌های کارگری) و روابط جدید اجتماعی در مراکز صنعتی شد (دفتر بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۸۳).

در سال ۱۸۸۱ و در زمان صدارت بیسمارک در آلمان T نخستین بار قانون بیمه‌های اجتماعی به تصویب رسید و چند سال بعد اولین نظام بیمه‌های اجتماعی در آلمان پایه‌گذاری شد و به سرعت به دیگر کشورهای صنعتی اروپا تسری پیدا کرد. اصطلاح تأمین اجتماعی نیز برای اولین بار به‌طور رسمی در قانون ۱۹۳۵ ایالات متحده آمریکا^۲ به کار رفته است. در این راستا، بنا بر نظر برخی، اصطلاح تأمین اجتماعی قبل از آنکه در قانون روسیه و در فرمانی در اکتبر ۱۹۱۸ به کار برده شود، به‌طور غیررسمی در جمله معروفی از «سیمون بولیوار»^۳، دولتمرد و مبارز آمریکای لاتین، به کار رفته است (عراقی، ۱۳۸۲). در سال ۱۹۴۸ و در ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد این جمله گنجانده شد: «همه

^۱. Social Security

^۲. The Social Security Act

^۳. Simón Bolívar

افراد به‌عنوان عضو جامعه، حق برخورداری از تأمین اجتماعی را دارند» و تأمین اجتماعی به‌عنوان یک حق بشری به‌صورت رسمی مطرح گردید. به دنبال این امر، با هدف پایداری جنبه بین‌المللی امور تأمین اجتماعی، نهادهای بین‌المللی که از جمله برجسته‌ترین آن‌ها سازمان ملل متحد، سازمان بین‌المللی کار (ILO) و انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) بودند، تمهیداتی را در این زمینه اندیشیده و اجرا نمودند. درنهایت، اتخاذ خط‌مشی‌های تأمین اجتماعی در دیگر کشورهای درحال توسعه به‌عنوان ابزاری برای رفع نابرابری‌های اجتماعی و همچنین مبارزه با فقر رایج شد. امروزه نظام تأمین اجتماعی در قریب به تمامی کشورهای دنیا از جمله جمهوری اسلامی ایران استقرار یافته است (امیری و همکاران، ۱۳۹۵).

در جوامع مدرن امروزی، ایجاد آرامش و امید به زندگی و همچنین تضمین دسترسی آحاد جامعه به معاش مناسب، خدمات رفاهی و حمایت‌های اجتماعی موردنیاز از وظایف اصلی حاکمیت‌ها قلمداد می‌شود؛ اما تحقق این اهداف چندان هم ساده نیست. شرایط واقعی و بالفعل هیچ جامعه‌ای چنان نیست که همه افراد به‌طور یکسان و کاملاً عادلانه از حداقل معاش و آرامش خاطر و امید به آینده برخوردار باشند. حتی در پیشرفته‌ترین نظام‌های اقتصادی که از سیستم تولید و توزیع درآمدی مناسبی برخوردارند، همواره افرادی پیدا می‌شوند که یا به علت فقدان اراده و توانایی کافی یا بنا به دلایلی نظیر سالخوردگی، بی‌سرپرستی، ازکارافتادگی، عقب‌ماندگی ذهنی و جسمی و فقدان کار یا مبتلا بودن به بیماری، حتی امکان تأمین نیازهای ابتدایی مرتبط با ادامه حیات، تأمین معاش و حفظ سلامتی خود را ندارند. لذا دولت‌ها با بهره‌گیری از سیاست‌های تأمین اجتماعی متکفل رسیدگی به وضع معیشت و زندگی چنین افرادی هستند.

هر سیاستی که در تأمین اجتماعی اتخاذ شود، بنیان و اساس خود را جبران آثار زیان‌بار حوادث مختلفی می‌داند که وضعیت اقتصادی فرد را دگرگون می‌کنند. شمار مواردی که تأمین اجتماعی درصدد پوشش و جبران آثار زیان‌بار آن‌ها برمی‌آید، به قدرت اقتصادی و ساختار اجتماعی هر کشور بستگی دارد. از همین رو، دامنه شمول و درجه حمایت از افراد در برابر حوادث و میزان خسارات پرداختی به آن‌ها تفاوت خواهد کرد. با وجود این، نمی‌توان قدرت و ضعف دولت‌ها در اجرای وظایف مربوط به این حوزه را، صرفاً وابسته به منابع مالی آن‌ها دانست. در این میان، انتخاب ساختار و الگوی مناسب، می‌تواند کاستی‌های منابع مالی را تا

حد زیادی پوشش دهد. نظام حقوقی ایران، به‌ویژه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و گسترش شعارهای عدالت و برابری، دست کم در سیاست‌ها و برنامه‌ها به دنبال تحقق عدالت اجتماعی از طریق سازوکار تأمین اجتماعی بوده و هست (خالق‌پرست و همکاران، ۱۳۹۶).

این مهم را می‌توان در توجه به مسئله تأمین اجتماعی در قوانین و اسناد بالادستی نظام چون اصول ۳، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و در جدیدترین سند ابلاغی در این خصوص یعنی سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و نیز در برنامه‌های ۵ ساله توسعه مشاهده کرد.

همان‌طور که در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی آمده، ایجاد رفاه عمومی، برطرف ساختن فقر و محرومیت، حمایت از اقشار و گروه‌های هدف خدمات اجتماعی از جمله بی‌سرپرستان، ازکارافتادگان، معلولان و سالمندان و آنچه از اهداف رفاه و تأمین اجتماعی که در اصول ۳، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی آمده است، اقتضا می‌کند نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت‌بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان که برگرفته از الگوهای اسلامی- ایرانی و مبتنی بر نظام اداری کارآمد، حذف تشکیلات غیر ضرور و رفع تبعیض‌های ناروا و بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی باشد، طراحی و اجرا شود.

توجه به شرایط و امکانات داخلی کشور مسئله است که می‌توان آن را عامل اصلی موفقیت برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌ها دانست. سیاست‌های کلی نظام در موضوعات مختلف اسناد بالادستی هستند که با در نظر گرفتن استعدادها و امکانات درونی و برای رسیدن به جامعه‌ای پیشرفته و مطابق با الگوی ایرانی- اسلامی پیشرفت، طرح و ابلاغ شده‌اند، اما متأسفانه در طی سال‌ها از آن‌ها غفلت شده و کمتر مورد بررسی و مطالعه قرار گرفته‌اند.

همان‌طور که گفته شد تأمین عدالت و برابری اقتصادی و رفاه محرومیت، از متعالی‌ترین اهداف و آرمان‌های نظام جمهوری اسلامی بوده و هست. هرچند اقدامات مثبت و سازنده‌ای در طول دهه‌های گذشته بدین منظور انجام پذیرفته، به نظر می‌رسد دستیابی به این اهداف عالیه با موانع و پیچیدگی‌هایی روبه‌رو شده است. در این مقاله به بررسی سیاست‌ها و اقدامات اصلی مرتبط با این حوزه در کشور پرداخته و با مرور شاخص‌های سنجش میزان برابری و رفاه اقتصادی در کشور، سعی می‌شود تصویری کلان از وضعیت دهه نود ارائه گردد و آسیب‌های و راهبردهای کلان از منظر آیت‌الله خامنه‌ای ارائه شود.

۱. پیشینه پژوهش

مطالعات مختلفی در حوزه سیاست‌های رفاهی و توزیع درآمد در ایران انجام شده است که به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود:

ساکیان و همکاران (۱۴۰۳) در پژوهشی به آثار نابرابری توزیع درآمد بر ثروت در ایران پرداختند. نتایج نشان داد در بازه زمانی کوتاه‌مدت، دارایی‌های مختلف با نرخ‌های متفاوتی رشد می‌کنند و از آنجاکه توانایی کسب درآمد و پس‌انداز دهک‌های بالا، بیشتر از دهک‌های پایین است، انتظار می‌رود توزیع درآمد نابرابرتر شده و به نابرابری توزیع ثروت منجر شود. همچنین در بلندمدت پیش‌بینی می‌شود در حالت پایدار اگر بازده سرمایه صفر باشد، مزیت دارایی‌ها نسبت به هم از بین می‌رود و با نرخ تورم رشد می‌کند. ولی آنچه در واقعیت رخ می‌دهد این است که روند توزیع درآمد و سهم ثروت به نفع ۱۰ درصد بالای دهک درآمدی بوده و توزیع ثروت نابرابرتر شده است.

شیخعلی‌زاده و همکاران (۱۴۰۲) در پژوهشی به تأثیر بحران بانکی بر توزیع درآمد طبقات مختلف درآمدی پرداختند. نتایج نشان داد که با وقوع بحران بانکی سهم درآمد طبقات ثروتمند کاهش و سهم درآمد طبقه متوسط و ۲۰ درصد پایین افزایش یافته است؛ بنابراین وقوع بحران بانکی منجر به برابری درآمد در کشورهای مورد مطالعه شده است. علاوه بر متغیر بحران بانکی، متغیرهای توسعه مالی و باز بودن مالی منجر به نابرابری درآمدی و متغیرهای مخارج عمومی به GDP، باز بودن تجاری، تولید ناخالص داخلی و مجذور آن، باعث برابری توزیع درآمد در این کشورها شده است. با توجه به نتایج تحقیق، توصیه می‌شود برای مدیریت اثرات سوء بحران بانکی و کاهش نابرابری درآمد، دولت‌ها از طریق ارائه یارانه و بسته‌های حمایتی، تسهیل اشتغال و اعطای وام کم‌بهره از صدک‌های پایین درآمدی حمایت کنند. همچنین از صدک‌های بالای درآمدی نیز مالیاتی‌هایی نظیر مالیات بر عایدی سرمایه اخذ کنند.

حسنوند و آسایش (۱۴۰۲)، در پژوهشی به اثر آموزه‌های اسلامی «پرهیز از اسراف» و «انفاق» بر رفتار مصرفی افراد و توزیع درآمد پرداختند. این بررسی، در دو بخش اثر این آموزه‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهد. در بخش اول و به شکل نظری، فروض رفتار مصرف‌کننده را قبل از تأثیرگذاری آموزه اسلامی و پس از تأثیرگذاری آموزه اسلامی تبیین

می‌کند. تحلیل تأثیرگذاری آموزه، چگونگی تأثیر احساس گناه ناشی از اسراف بر تغییر مصرف افراد را تبیین می‌کند. سپس در بخش دوم به بررسی آثار انفاق در توزیع درآمد ملی در جامعه اسلامی در قالب مدل اقتصادسنجی می‌پردازد. نتایج حاصله حاکی است انفاق بیشتر در هر استان، بهبود توزیع درآمد ملی در سطح آن استان را در پی دارد.

قهرمان نوه سی و شایگان (۱۴۰۲) در پژوهشی به شناسایی و رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌گذاری در جهت کاهش نابرابری و توزیع عادلانه درآمد پرداختند. مطالعه حاضر نشان داد که مهم‌ترین عامل تأثیرگذار بر وضعیت اقتصاد و توزیع عادلانه درآمد، توسعه اقتصادی است، سپس سیاست‌های اقتصادی، نوع درآمد، ساختار بازار، تبعیض و نهایتاً شرایط شغلی تعیین‌کننده کاهش نابرابری و توزیع عادلانه درآمد هستند.

عزیزی مهر (۱۴۰۱) در مقاله‌ای به موضوع درآمدهای نفتی و سیاست‌های رفاهی؛ تجربه‌ای از برخی کشورهای نفت‌خیز پرداخته است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد یکی از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر چگونگی مدیریت درآمدهای نفتی و شیوه تخصیص آن به حوزه‌های رفاهی شرایط مقدم، یعنی برخورداری از نهادهای قوی و کارآمد و سطح توسعه‌یافتگی پیش از ورود درآمدهای نفتی به بودجه کشورها، است. علاوه بر این، تعهد نخبگان سیاسی و سیاست‌گذاران به آیندگان نیز امر مهمی در این زمینه محسوب می‌شود. کشورهای به‌اصطلاح رانتیر معمولاً با دست‌ودل‌بازی بیشتری منابع نفتی را در راه رفاه نسل کنونی هزینه کرده و به توسعه نظام مالیات‌گیری کمتر توجه می‌کنند. لذا، در این کشورها مزایای رفاهی فاقد نقش توزیعی بوده و بازتوزیع درآمدی به‌درستی صورت نمی‌گیرد و دارای نابرابری نسبتاً بالایی هستند.

حیدرپور (۱۴۰۰) در مقاله‌ای به تحلیل رفاهی سیاست‌های پولی کشور با تأکید بر پیامد رفاهی تورم در ایران پرداخته است. در این مقاله اشاره شده که مقام پولی برای حفظ رفاه کل در قالب حداقل‌سازی تابع زیان رفاهی، کنترل تورم با استفاده از ابزارهای پولی به‌ویژه جلوگیری از رشد پایه پولی را هدف قرار می‌دهد. نتایج حاکی از آن است که تورم حتی در سطوح پایین نیز کاهنده رفاه محسوب می‌شود. به‌طور خاص، در شرایط وجود تورم ۱۰ درصد، هزینه رفاهی تورم به میزان ۵/۵ درصد محاسبه گردید. پیشنهاد سیاستی بر هدف‌گذاری تورم به‌عنوان چهارچوب سیاست پولی تأکید می‌کند هرچند این موضوع

تضمینی برای تحقق بهینه بودن رفاه نیست، لیکن می‌تواند به‌عنوان عامل کلیدی و مؤثر باشد. صفری و ابراهیمی (۱۴۰۰) در پژوهشی به سیاست‌های رفاهی متناسب با مخاطرات اجتماعی پرداختند. نظام حمایت اجتماعی به سیاست‌گذاری در حوزه «مساعدت اجتماعی»، «بیمه‌های اجتماعی» و «سیاست بازار کار» مربوط می‌شود که فارغ از نوع الگوی رفاهی کشورها در مدیریت خطرات اجتماعی و به‌عنوان حقی انسانی مورد توجه قرار می‌گیرد. این مطالعه با روش اسنادی، به بررسی وضعیت کشورها (۱۷۰ کشور) با درآمد و نظام رفاهی متفاوت در حوزه سیاست‌های حمایت اجتماعی در مواجهه با کرونا می‌پردازد، همچنین در حوزه حمایت اجتماعی برنامه‌های ۶ کشور آلمان، استرالیا، کره جنوبی، چین، مالزی و ترکیه که یا به دلیل قرار گرفتن در چهارچوب‌های موجود رفاهی و یا داشتن روند پیش‌رونده‌ای در حوزه سیاست‌گذاری رفاهی مورد بررسی دقیق‌تر قرار گرفتند. نتایج مطالعه نشان داد که تنوع بیشتر در طرح‌های حمایت اجتماعی و اقدام پیشینی در کنترل زود هنگام این بیماری مؤثر است و کشورهای با درآمد بالا در زمینه تنوع این طرح‌ها موفق‌تر عمل کرده‌اند، به‌ویژه، طرح‌های حمایت از بازار کار و طرح‌های مکمل حمایت اجتماعی مبتنی بر نیازهای پایه‌ای، توانسته به کنترل مؤثر بیماری و بهبود شرایط رفاهی جامعه کمک کند.

امجدی و همکاران (۱۳۹۹) در مقاله‌ای به تحلیل مقایسه‌ای سیاست اجتماعی و رفاهی دولت‌های پایداری و تدبیر و امید در حوزه مسکن پرداختند. یافته‌ها و نتایج نشان می‌دهد سیاست مسکن به لحاظ قانونی در مقطع زمانی مورد بررسی تابعی از رویکرد، سیاست و ایدئولوژی دولت حاکم وقت بوده است؛ اما از بُعد اجرایی و عملیاتی با وجود تفاوت در نوع و ماهیت سیاست‌گذاری مسکن این دو دولت، نتایج و عملکرد سیاست‌گذاری در حوزه تأمین مسکن به‌خصوص برای اقشار و طبقات کم‌برخوردار تقریباً مشابه و نزدیک به هم بوده است. این مهم ضمن انعکاس اختلافات ایدئولوژیکی دولت‌های احمدی‌نژاد و روحانی، بیانگر ناکارآمدی و عدم سنجیدگی رویکرد و سیاست‌های دو دولت یادشده در حوزه تأمین مسکن مناسب طبقات و اقشار آسیب‌پذیر و کم‌درآمد بوده است، مواردی نظیر رانت زمین و مسکن، سوداگری زمین، افزایش حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی و نیز افزایش میزان بی‌مسکنی و بد مسکن.

پیشینه پژوهش نشان می‌دهد که به‌صورت محدود مطالعاتی درباره سیاست‌های رفاهی و

توزیع درآمد انجام شده است ولی هرکدام به مورد خاصی اشاره شده است اما مطالعه‌ای که به آسیب‌شناسی سیاست‌های رفاهی و توزیع درآمد در دهه نود بپردازد انجام نشده است و این پژوهش در جهت رفع این خلأ انجام شده است.

۲. مبانی نظری

۲-۱. رفاه اجتماعی

رفاه اجتماعی به‌عنوان یک عمل سازمان‌یافته، به مجموعه‌ای از فعالیت‌ها اطلاق می‌شود که به توانمند کردن افراد، خانوارها، گروه‌ها و اجتماعات برای مواجهه با مشکلات و مسائل اجتماعی ناشی از تغییر شرایط اختصاص می‌یابد (سازمان ملل، ۱۹۶۷). در واقع رفاه اجتماعی به تمام فعالیت‌های سازمان‌یافته نهادهای دولتی یا داوطلبانه اشاره دارد که به دنبال رفع، کاهش یا ارائه راه‌حل برای مسائل شناخته شده اجتماعی هستند یا خوشی و بهزیستی افراد، گروه‌ها یا جوامع را افزایش می‌دهند (دانشنامه کار اجتماعی، ۱۹۷۱).

۲-۲. تأمین اجتماعی

تأمین اجتماعی به‌منزله حمایتی است که جامعه در قبال پریشانی‌های اجتماعی و اقتصادی پدید آمده به‌واسطه قطع یا کاهش شدید درآمد افراد بر اثر بیکاری، بیماری، بارداری، ازکارافتادگی، سالمندی، فوت و همچنین افزایش هزینه‌های درمان و نگهداری خانوار (عائله‌مندی) به اعضای خود ارائه می‌دهد. به‌این‌ترتیب می‌توان تأمین اجتماعی را شامل دو بُعد اصلی دانست: «تأمین درآمد» و «دسترسی به مراقبت درمانی» (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۴).

همچنین تأمین اجتماعی را می‌توان به هر نوع برنامه حمایتی اطلاق کرد که قانون‌گذار برقرار کرده و هدف آن فراهم کردن میزانی از تأمین درآمد در مواجهه با مخاطرات دوران بازنشستگی، بازماندگی، بیکاری، ازکارافتادگی یا پرورش فرزندان است. تأمین اجتماعی می‌تواند خدمات درمانی در حوزه پیشگیری و درمان را نیز ارائه کند (اخوان بهبهانی و مسعودی اصل، ۱۳۹۶). اعلامیه جهانی حقوق بشر تأمین اجتماعی را علمی دانسته که با روش‌های مختلفی تمامی اقشار جامعه را در برابر خطرات شغلی و انسانی تحت پوشش قرار

می‌دهد. اساساً هر انسانی حق دارد که صاحب شغل بوده و آزادانه شغل خویش را انتخاب کند. برای هر انسانی یک زندگی با استانداردهای قابل قبول برای تأمین سلامتی و رفاه خود و خانواده‌اش، از جمله تأمین خوراک، پوشاک، مسکن، مراقبت‌های پزشکی و خدمات اجتماعی ضروری است و همچنین حق دارد که در زمان‌های بیکاری، بیماری، نقص عضو، سالمندی و فقدان منابع تأمین معاش، تحت هر شرایطی که از حدود اختیار وی خارج است از تأمین اجتماعی بهره‌مند گردد.

اصل ۲۹ قانون اساسی کشور نیز در این زمینه می‌گوید که برخورداری از تأمین اجتماعی، حقی همگانی است و دولت مکلف است طبق قوانین، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یکایک افراد جامعه تأمین کند (کامران، ۱۴۰۰).

اصطلاح تأمین اجتماعی دو مفهوم مشارکتی و غیر مشارکتی را در برمی‌گیرد. تأمین اجتماعی در معنای مشارکتی بیمه‌های اجتماعی را شامل می‌شود که برخورداری از آن منوط به پرداخت مبلغی به‌عنوان حق بیمه است و غالباً شرط داشتن کار یا حرفه‌ای معین را در برمی‌گیرد. از سوی دیگر تأمین اجتماعی در معنای غیر مشارکتی شامل مساعدت و خدمات اجتماعی (امدادی) برای کسانی است که نظام بیمه‌ای، پاسخگوی نیاز آنان نیست. مساعدت اجتماعی بر مبنای اصولی است که در آن افراد جامعه، در زمان وقوع وقایع مقرر در قانون، استحقاق دریافت کمک‌های مالی را از دولت داشته و دولت بر اساس موقعیت اضطراری هر یک از افراد جامعه، چه بر اثر سهل‌انگاری و یا قصور باشد یا مخاطرات ناخواسته، آنان را تحت پوشش قرار می‌دهد؛ بنابراین در این چهارچوب، در صورت بروز حوادثی مانند سیل، زلزله و مانند آن مردم حق مطالبه‌گری از دولت برای حمایت از خود را دارند (سبحانیان، ۱۳۹۵).

۲-۳. اسناد بالادستی در حوزه فقر و توزیع درآمد

۲-۳-۱. قانون اساسی

قانون اساسی در بالاترین سطح سیاست‌گذاری در کشور به تأمین عدالت اجتماعی و رفع تبعیض نگاهی خاص داشته است. قانون اساسی در اصل ۲۹ برخورداری از تأمین اجتماعی در ابعاد مختلف آن را حق همگان برشمرده است و دولت را موظف کرده است از محل

درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی حوزه تأمین اجتماعی را برای تمامی افراد کشور فراهم کند. همچنین از اصول ۲۱، ۲۸، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی نیز تأمین عدالت اقتصادی و اجتماعی به‌عنوان هدفی مهم برمی‌آید. مشخصاً اصل ۴۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اقتصاد کشور را بر ضوابطی استوار می‌داند که از جمله آن می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

❖ تأمین نیازهای اساسی شامل مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه؛

❖ تأمین شرایط و امکانات کار برای همه و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کار هستند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به‌صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد؛

❖ تنظیم برنامه اقتصادی کشور به صورتی که شکل و محتوا و ساعات کار چنان باشد که هر فرد علاوه بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار داشته باشد؛

آن‌گونه که از متن قانون اساسی برمی‌آید بنای این قانون بالادستی بر این بوده که عدالت اقتصادی و اجتماعی به‌گونه‌ای برای آحاد جامعه تأمین شود که ضمن حفظ کرامت افراد، زمینه شکل‌گیری هرگونه تبعیضی از بین رفته و تأمین نیازهای اولیه برای هر فردی با صعوبت همراه نباشد.

۲-۳-۲. سیاست‌های کلی نظام

پس از قانون اساسی، این سیاست‌های کلی کشور است که می‌تواند ظرفیت بسترسازی و تحقق اهداف مهم اقتصادی و اجتماعی را که در قانون اساسی آمده فراهم نماید. در تحلیل این سیاست‌ها باید گفت: هرچند رویکرد تأمین عدالت و کاهش فاصله طبقاتی به‌نوعی در

سیاست‌های کلی مختلف مورد توجه قرار گرفته است، اما به نظر می‌رسد «سیاست‌های تأمین اجتماعی» ابلاغی فروردین ۱۴۰۱ است که در بین سیاست‌های کلی ابلاغ‌شده، مستقیماً با اصول فوق از قانون اساسی مرتبط بوده و در راستای تحقق آن تعیین شده است. در سیاست‌های مذکور مواردی چون استقرار نظام یکپارچه و کارآمد تأمین اجتماعی، ایجاد یک سازوکار تخصصی و فرباخشی برای ایجاد وحدت رویه و نظارت راهبردی بر سازمان‌ها و فعالیت‌های مربوطه، لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای، بسط و تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی و استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری به سران قوا جهت پیگیری و اجرا ابلاغ شده است.

از این رو به نظر می‌رسد در قوانین و سیاست‌های بالادستی بحث تأمین عدالت اجتماعی و اقتصادی و کاهش فاصله طبقاتی به جد مطرح و سیاست‌های متعددی برای آن تعریف شده است که البته نیازمند پیچیده‌ترین مرحله اجرای این سیاست‌ها و قوانین بالادستی است.

جدول ۱: سیاست‌های کلی نظام درباره توزیع درآمدها و سیاست‌های رفاهی

ردیف	عنوان سیاست	برخی بندهای مرتبط
۱	چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران	بر اساس متن چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی که از سوی آیت‌الله خامنه‌ای در تاریخ ۱۳/۰۸/۱۳۸۲ ابلاغ شد، جامعه ایرانی در افق این چشم‌انداز با تأکید بر عدالت اجتماعی و متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی و تولید ملی، برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع متناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط‌زیست مطلوب و دستیابی به اشتغال کامل، خواهد بود. به جهت تحقق این ویژگی‌ها بر طبق این سند، موارد زیر مورد تأکید قرار گرفته است: امور فرهنگی، علمی و فناوری ❖ ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی برای حمایت از حقوق محرومان و مستضعفان و مبارزه با فقر و حمایت از نهادهای عمومی و مؤسسات و خیریه‌های مردمی با رعایت ملاحظات دینی و انقلابی
۲	سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی	به‌منظور شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، افزایش سطح عمومی اشتغال، تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از سوی آیت‌الله خامنه‌ای

برخی بندهای مرتبط	عنوان سیاست	ردیف
<p>ابلاغ گردید. در بند «ب» ابلاغیه در خصوص سیاست‌های کلی بخش تعاونی، این موارد مورد تأکید قرار گرفته است:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵٪ تا آخر برنامه پنج‌ساله پنجم؛ ❖ اقدام مؤثر دولت در ایجاد تعاونی‌ها برای بیکاران در جهت اشتغال مولد. ❖ همچنین در قانون اساسی - بند «د» - سیاست‌های کلی واگذاری-مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری موارد زیر مورد تأکید قرار گرفته است: <p>۱-۲. ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی؛</p> <p>۲-۲. اختصاص ۳۰٪ درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به‌منظور فقرزدایی.</p>		
<ul style="list-style-type: none"> ❖ برقراری حمایت‌های مؤثر از بیکاران برای افزایش توانمندی‌های آنان در جهت دسترسی آن‌ها به اشتغال پایدار؛ ❖ رعایت تناسب بین افزایش دستمزدها و بهره‌وری نیروی کار. 	سیاست‌های کلی اشتغال	۳
<p>توسعه کمی و کیفی بیمه‌های بهداشتی و درمانی با هدف:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ همگانی ساختن بیمه پایه درمان؛ ❖ پوشش کامل نیازهای پایه درمان توسط بیمه‌ها برای آحاد جامعه و کاهش سهم مردم از هزینه‌های درمان تا آن‌جا که بیمار جز رنج بیماری، دغدغه و رنج دیگری نداشته باشد؛ ❖ ارائه خدمات فراتر از بیمه پایه توسط بیمه تکمیلی در چهارچوب دستورالعمل‌های قانونی و شفاف به‌گونه‌ای که کیفیت ارائه خدمات پایه درمانی همواره از مطلوبیت لازم برخوردار باشد؛ ❖ تعیین بسته خدمات جامع بهداشتی و درمانی در سطح بیمه‌های پایه و تکمیلی توسط وزارت بهداشت و درمان و خرید آن‌ها توسط نظام بیمه‌ای و نظارت مؤثر تولید بر اجرای دقیق بسته‌ها با حذف اقدامات زائد و هزینه‌های غیرضروری در چرخه معاینه، تشخیص بیماری تا درمان؛ ❖ تقویت بازار رقابتی برای ارائه خدمات بیمه درمانی؛ ❖ تدوین تعرفه خدمات و مراقبت‌های سلامت مبتنی بر شواهد و بر اساس ارزش‌افزوده با حق فنی واقعی یکسان برای بخش دولتی و غیردولتی؛ ❖ اصلاح نظام پرداخت مبتنی بر کیفیت عملکرد، افزایش کارایی، ایجاد درآمد عادلانه و ترغیب انگیزه‌های مثبت ارائه‌کنندگان خدمات و توجه خاص به فعالیت‌های ارتقای سلامت و پیشگیری در مناطق محروم. 	سیاست‌های کلی سلامت	۴
در ماده ۱، بند «ز»، گسترش و بهبود نظام تأمین اجتماعی مورد تأکید	سیاست‌های	۵

ردیف	عنوان سیاست	برخی بندهای مرتبط
	برنامه دوم توسعه	قرار گرفته است.
۶	سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه	<ul style="list-style-type: none"> ❖ تمرکز دادن همه فعالیت‌های مربوط به رشد و توسعه اقتصادی به سمت‌وسوی «عدالت اجتماعی» و کاهش فاصله میان درآمدهای طبقات، رفع محرومیت از قشرهای کم‌درآمد؛ ❖ ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی برای حمایت از حقوق محرومان و مستضعفان و مبارزه با فقر و حمایت از نهادهای عمومی و مؤسسات و خیریه‌های مردمی با رعایت ملاحظات دینی و انقلابی.
۷	سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه	<ul style="list-style-type: none"> ❖ جبران نابرابری‌های غیرموجه درآمدی از طریق سیاست‌های مالیاتی، اعطای یارانه‌های هدفمند و سازوکارهای بیمه‌ای؛ ❖ کاهش فاصله دو دهک بالا و پایین درآمدی جامعه به‌طوری‌که ضریب جینی به حداکثر ۰/۳۵ در پایان برنامه برسد؛ ❖ تأمین بیمه فراگیر و کارآمد و گسترش کمی و کیفی نظام تأمین اجتماعی و خدمات بیمه درمانی.
۸	سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه	<ul style="list-style-type: none"> ❖ ارتقای کیفی و کمی نظام جامع صنعت بیمه و ابزارهای آن (بازارهای رقابتی، بیمه اتکایی و ...) با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی به‌منظور توسعه سرمایه‌گذاری و ثبات و پایداری و کاهش خطرپذیری فعالیت‌های تجاری و اقتصادی کشور؛ ❖ تحقق کامل هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی؛ ❖ استقرار نظام جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد و چندلایه تأمین اجتماعی کشور؛ ❖ توانمندسازی و خوداتکایی اقشار و گروه‌های محروم در برنامه‌های مربوط به رفاه و تأمین اجتماعی؛ ❖ ارتقای کیفیت و اصلاح ساختار بیمه‌های تأمین اجتماعی پایه (شامل بیمه درمان، بازنشستگی، ازکارافتادگی و ...) برای آحاد مردم.
۹	سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی	<p>ایجاد رفاه عمومی، برطرف ساختن فقر و محرومیت، حمایت از اقشار و گروه‌های هدف خدمات اجتماعی از جمله بی‌سرپرستان، ازکارافتادگان، معلولان و سالمندان و آنچه از اهداف رفاه و تأمین اجتماعی که در اصول ۳، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی آمده است، اقتضای می‌کند نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت‌بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان که برگرفته از الگوهای اسلامی- ایرانی و مبتنی بر نظام اداری کارآمد، حذف تشکیلات غیر ضرور و رفع تبعیض‌های ناروا و</p>

برخی بندهای مرتبط	عنوان سیاست	ردیف
<p>بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی باشد، طراحی و اجرا شود و ترتیبات زیر در آن رعایت گردد:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ استقرار نظام تأمین اجتماعی به‌صورت جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد، فراگیر و چندلایه؛ ❖ ایجاد یک سازوکار تخصصی و فرابخشی به‌منظور حفظ انتظام و انسجام امور مربوط، لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات، ایجاد وحدت رویه، اعمال نظارت راهبردی در تکوین و فعالیت سازمان‌ها و صندوق‌ها و نهادهای فعال در قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و شکل‌دهی پایگاه اطلاعات، با رعایت ملاحظات امنیتی مربوط به نیروهای مسلح و دستگاه‌های امنیتی کشور؛ ❖ پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین نسلی و عدم تحمیل طرح‌های فاقد تضمین مالی بین نسلی، تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف و حفظ و ارتقای ارزش ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی به‌عنوان اموال متعلق به مردم با تأکید بر امانت‌داری، امنیت، سودآوری و شفافیت با ایجاد سازوکار لازم؛ ❖ اصلاح قوانین، ساختارها و تشکیلات سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در جهت تأمین عدالت و یکسان‌سازی قواعد و مقررات بیمه‌ای و جلوگیری از ایجاد و انباشت بدهی‌های دولت و رعایت قواعد بیمه‌ای و تأمین بار مالی تضمین شده و بین نسلی؛ ❖ لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و سطح‌بندی خدمات با رویکرد فعال دولت بر اساس وسع و استحقاق، به ترتیب ذیل: <ul style="list-style-type: none"> ○ امور امدادی از محل پوشش بیمه‌ای، مشارکت‌های مردمی و مساعدت دولت؛ ○ امور حمایتی با هدف رفع فقر و آسیب اجتماعی و تضمین سطح پایه خدمات از محل منابع دولتی، عمومی و مردمی؛ ○ امور بیمه پایه برای آحاد جامعه متناسب با وضع آنان از محل حق بیمه سهم بیمه‌شدگان، کارفرمایان و دولت؛ ○ امور بیمه‌های مازاد و تکمیلی از محل مشارکت بیمه‌شدگان و کارفرمایان با مشوق‌های مالیاتی و پشتیبانی حقوقی دولت در فضای رقابتی؛ ○ حفظ قدرت خرید اقشار ضعیف جامعه از طریق متناسب‌سازی مزد شاغلین، مستمری بازنشستگان و مقرری بیکارا؛ ○ اعمال رویکرد مناسب برای زدودن جلوه‌های آشکار فقر و آسیب اجتماعی از محلات کم‌برخوردار شهری و مناطق روستایی و عشایری. ❖ بسط و تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی با هدف‌مندی 		

عنوان سیاست	ردیف	برخی بندهای مرتبط
		<p>یارانه‌ها، دسترسی آحاد جامعه به خدمات تأمین اجتماعی، توانمندسازی، کارآفرینی و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی؛</p> <p>❖ استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری و ایجاد پیوند میان ظرفیت‌های مردمی و دستگاه‌های موظف؛</p> <p>❖ ارائه خدمات لازم به‌منظور تحکیم نهاد خانواده و فرزند آوری؛</p> <p>❖ الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور.</p>

۳. وضعیت سیاست‌های رفاهی در دهه نود

شاخص‌های مرتبط با سنجش رفاه در یک جامعه را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم نمود:

۱. شاخص‌های مرتبط با سنجش میزان برابری در توزیع درآمد؛

۲. شاخص‌های مرتبط با سنجش میزان شیوع فقر.

نکته مهم آن است که در بررسی وضعیت توزیع درآمد و فاصله طبقاتی در یک کشور باید به وضعیت هر دو دسته از شاخص‌های فوق در کنار یکدیگر توجه کرد و به تحلیل پرداخت. ارزیابی و قضاوت صرفاً مبتنی بر یک دسته از شاخص‌های فوق می‌تواند نتایج گمراه‌کننده‌ای را به بار آورد. در ادامه وضعیت حال و گذشته مهم‌ترین شاخص‌های مربوط به هر دسته مورد بررسی قرار می‌گیرد.

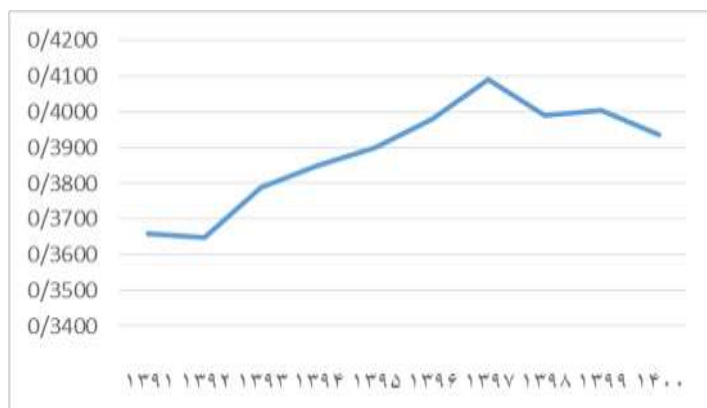
۳-۱. شاخص‌های سنجش برابری در توزیع درآمد

۳-۱-۱. ضریب جینی

ضریب جینی یا «شاخص جینی» معیار اندازه‌گیری توزیع درآمد در یک جامعه بوده و به‌طور معمول، از این شاخص در کنار چند شاخص دیگر برای سنجش نابرابری اقتصادی استفاده می‌شود. ضریب جینی اعدادی بین صفر تا ۱ را به خود می‌گیرد که صفر نشان‌دهنده برابری کامل و ۱ نشان‌دهنده نابرابری مطلق است.

در بازه سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ درآمد ملی سرانه ایرانیان بیش از ۳۶ درصد کاهش یافته درحالی‌که در همین بازه ضریب جینی از ۰/۳۷ به ۰/۳۹ افزایش یافته است. به بیان ساده

می‌توان گفت در این بازه، به‌طور متوسط درآمد هر ایرانی بیش از ۳۰ درصد کاهش یافته، در عین آنکه توزیع درآمد نیز نابرابرتر شده است؛ یعنی علاوه بر آنکه به‌طور میانگین درآمد حقیقی تمام افراد جامعه کمتر شده است، دهک‌های کم‌درآمد و فقیر کاهش درآمد شدیدی را تجربه کرده‌اند.

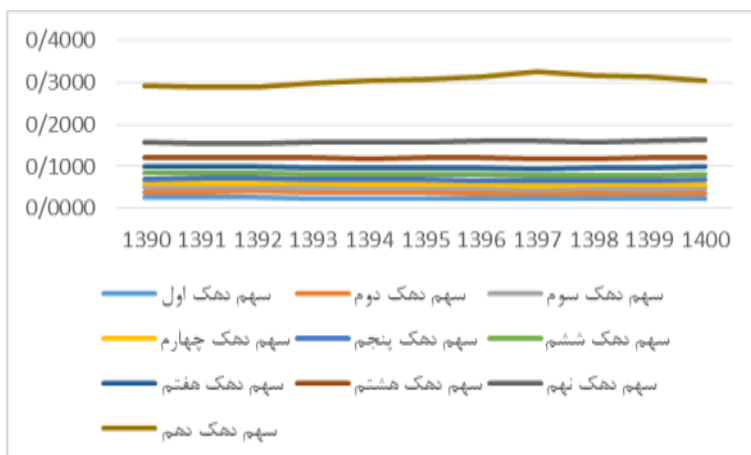


شکل ۱: ضریب جینی در دهه نود

منبع: مرکز آمار ایران

۳-۱-۲. سهم هزینه دهک‌های خانوار

سهم هزینه‌ها در هر یک از دهک‌ها، یکی دیگر از شاخص‌های توزیع درآمد است که جابه‌جایی هزینه در دهک‌ها را نشان می‌دهد. شکل ۲، سهم هر یک از دهک‌ها از هزینه خانوار در دهه نود را در کل کشور مبتنی بر داده‌های مرکز آمار نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود دهک‌های بالاتر سهم بیشتری از هزینه‌های خانوار در کشور را به خود اختصاص داده‌اند.

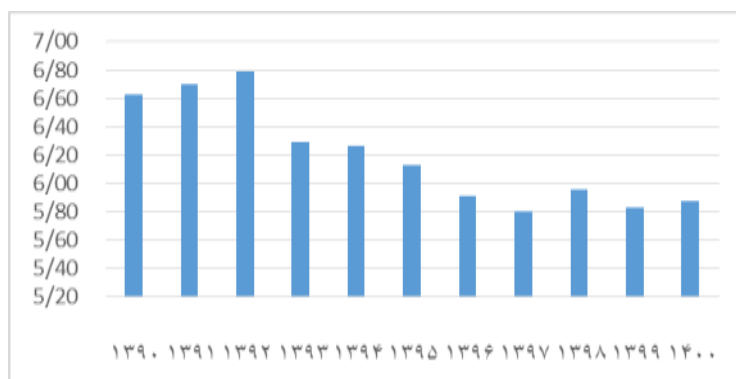


شکل ۲: سهم هزینه دهک‌های خانوار در دهه نود

منبع: مرکز آمار ایران

۳-۱-۳. سهم هزینه ۲۰ درصد کم‌درآمد جامعه

سهم بیست درصد کم‌هزینه‌ترین جمعیت شاخصی است که نشان می‌دهد مجموع دو دهک کم درآمد، از کل درآمد (هزینه) موجود در جامعه در ابتدای دهه ۱۳۹۰ کمتر از ۷ درصد بود و متأسفانه این شاخص در طول دهه ۹۰ روندی کاهشی را طی می‌کند و به کمتر از ۶ درصد کل هزینه جامعه در سال‌های پایانی دهه ۱۳۹۰ رسید؛ یعنی علاوه بر اینکه دو دهک کم درآمد هزینه‌ای متناسب با جمعیت گروه خود ندارند بلکه در طول دهه ۹۰ قدرت مصرف آن‌ها نیز در برابر گروه‌های دیگر تضعیف شده است.



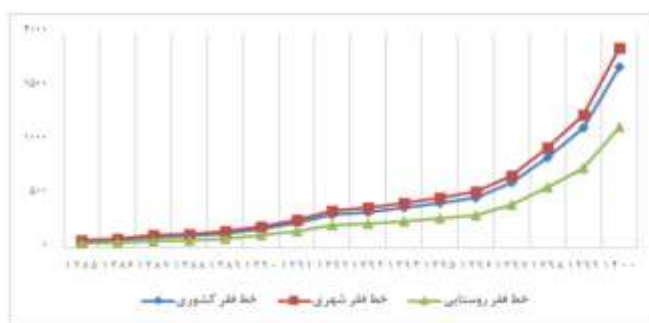
شکل ۳: سهم ۲۰ درصد کم‌هزینه‌ترین جمعیت در دهه نود

منبع: مرکز آمار ایران

۲-۳. شاخص‌های سنجش میزان فقر

۱-۲-۳. خط فقر

فقر مطلق را می‌توان ناتوانی در کسب حداقل استانداردهای زندگی تعریف کرد. بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس و اطلاعات هزینه خانوار مرکز آمار، خط فقر مطلق سرانه (به ازای هر نفر) را از سال ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ نشان می‌دهد. در سال ۱۴۰۰ خط فقر سرانه متوسط کشوری با رشد حدود ۵۰ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۹، به میزان حدود یک میلیون و هفتصد هزار تومان رسیده است.



شکل ۴: خط فقر مطلق سرانه (هزار تومان ۱۳۹۰-۱۴۰۰)

منبع: محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بر اساس داده‌های هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران.

خط فقر طبیعتاً به دلیل تأثیری که از تورم دریافت می‌کند همواره صعودی است، اما آنچه بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد، تعدیل درآمد خانوار متناسب با افزایش خط فقر و یا به عبارتی نرخ فقر است. خط فقر متوسط کشوری در سال ۱۴۰۰ برای یک خانوار چهارنفره در حدود ۴۵۰۰ هزار تومان بوده است.

با توجه به هزینه‌های بالاتر زندگی شهری و هزینه‌های پایین‌تر زندگی روستایی نسبت به متوسط هزینه‌های زندگی کشوری، خط فقر شهری بالاتر از خط فقر کشوری قرار داشته و خط فقر روستایی نیز پایین‌تر از آن قرار می‌گیرد.

۲-۲-۳. نرخ فقر

منظور از نرخ فقر، نسبت افراد فقیر به کل جامعه است. شواهد آماری حاکی از آن است که نرخ فقر در ایران از ابتدای دهه ۹۰ تا سال ۹۶ روند ثابتی داشته است، اما از سال ۹۶ این رویه تغییر کرده و افزایش قابل توجهی پیدا کرده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد نرخ فقر مطلق طی سال‌های اخیر حدود ۱۰ واحد درصد بیشتر شده و از سطح ۲۰ درصدی به حدود ۳۰ درصد صعود کرده است؛ به عبارت دیگر بعد از سال ۹۶ حدود ۵۰ درصد نسبت به گذشته به جمعیت فقرای کشور اضافه شده است. باید توجه داشت که افزایش ۱۰ واحد درصدی نرخ فقر در ایران به معنای اضافه شدن ۸ میلیون نفر به تعداد فقرا است. از سال ۹۸ به بعد نیز نرخ فقر رویه پایداری داشته و در سطح ۳۰ درصدی قرار گرفته است. با مقایسه هزینه کل خانوارها با خط فقر مطلق، نرخ فقر به معنای درصدی از کل جمعیت که در زیر خط فقر زندگی می‌کنند به دست می‌آید. شکل ۵ نرخ فقر را نشان می‌دهد.



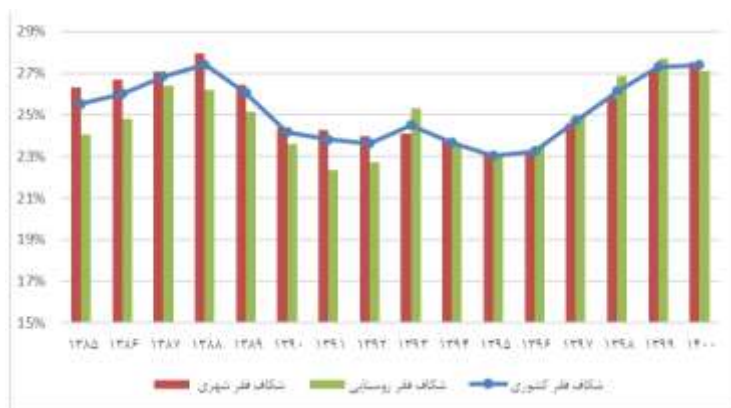
شکل ۵: روند نرخ فقر (نسبت جمعیت زیر خط فقر به کل جمعیت) (درصد)

تغییرات نرخ فقر را به تفکیک مناطق روستایی، شهری و کشوری در پانزده سال منتهی به ۱۴۰۰ می‌توان در شکل ۵ مشاهده نمود. همان‌طور که پیداست هرچند شاخص خط فقر برای خانوار شهری بالاتر از خط فقر خانوار کشوری و روستایی قرار گرفته است، اما شاخص نرخ فقر رابطه معکوسی را بین این مناطق نشان می‌دهد بدین معنا که در مقابل، در میان خانوارهای روستایی نسبت فقرا بیشتر از خانوارهای شهری و کل کشور قرار گرفته است. لازم به توجه است بخشی از فقر شایع در جامعه مربوط به افراد شاغل است. مقایسه

داده‌ای حداقل دستمزد و خط فقر استانی نشان می‌دهد که حداقل دستمزد در استان‌هایی نظیر تهران، البرز و قم نمی‌تواند هزینه‌های سبد مصرفی فقر برای یک خانواده ۳ نفره را تأمین کند؛ به عبارت دیگر در این استان‌ها برخی از افراد حتی در صورت داشتن شغل رسمی باز هم فقیر محسوب می‌شوند که از آن با عنوان پدیده «شاغلان فقیر» یاد می‌شود؛

۳-۲-۳. شکاف فقر

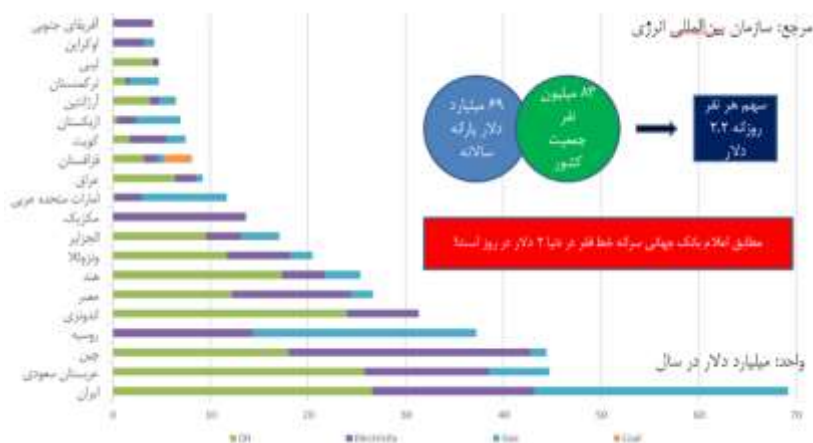
شکاف فقر، شاخصی است که نشان می‌دهد میانگین فاصله فقرا از خط فقر چقدر است. یک دلالت مهم این شاخص آن است که نشان می‌دهد برای خارج کردن فقرا از زیر خط فقر، چه میزان باید تلاش و هزینه نمود. بر اساس بررسی‌ها، شکاف فقر برای فقرا تا سال ۹۶ رویه ثابتی داشته و عدد آن نیز ۰/۲۳ بوده است. به این معنا که فقرا در این سال‌ها به‌طور متوسط در حدود ۷۷ درصد خط فقر درآمد داشته‌اند؛ اما پس از سال ۹۶ و ۹۷ شکاف فقر فقرا افزایش یافته است؛ یعنی هم‌زمان با افزایش نرخ فقر در کشور، وضعیت فقرا وخیم‌تر شده و این رویه صعودی همچنان ادامه دارد. بر اساس آمارهای موجود، شکاف فقر در سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ در حدود ۰/۲۷ است با این تفسیر که فقرا به‌طور متوسط ۷۳ درصد خط فقر درآمد دارند و نسبت به سال‌های قبل از ۱۳۹۶ شرایط معیشتی سخت‌تری را تجربه می‌کنند. شکل ۶ وضعیت شاخص فوق را طی سال‌های منتهی به ۱۴۰۰ نشان می‌دهد.



شکل ۶: وضعیت سالانه شکاف فقر طی پانزده سال منتهی به ۱۴۰۰

۴-۱. پرداخت یارانه‌های پنهان

به گواه بسیاری از اقتصاددانان‌ها و کارشناسان اقتصادی و اجتماعی، یکی از اصلی‌ترین دلایل افزایش اختلاف طبقاتی و نابرابری در جامعه، وضعیت فعلی نظام یارانه‌ای در کشور است. بررسی جداول بودجه نشان می‌دهد سالیانه ده‌ها میلیارد یورو از محل عرضه فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی، به‌عنوان یارانه پنهان محاسبه شده است. در جدول منابع و مصارف محصولات زنجیره تولید نفت و گاز با ملاحظه یارانه پنهان، از محل فرآورده‌های نفتی و از محل گاز طبیعی، یارانه پنهان در پیوست بودجه گنجانده شده است. آمارهای دیگری نیز از حجم یارانه‌ای که به‌صورت پنهان توزیع می‌شود نیز وجود دارد که هرچند ارقام آن متفاوت است، اما همگی در قابل توجه بودن حجم یارانه‌های پرداختی مشترک هستند. شکل ۷ گویای این مطلب است.



شکل ۷: جایگاه ایران در جهان از منظر توزیع یارانه‌های فسیلی

منبع: سازمان بین‌المللی انرژی

طبق برخی گزارشات ثروتمندان جامعه ۲۳ برابر بیشتر از فقرا از یارانه بنزین برخوردارند. بهره‌مندی دهک دهمی‌ها از یارانه دارو نیز ۱۹/۵ برابر بیشتر از دهک اولی‌هاست. این نسبت برای یارانه کالاهای اساسی نیز ۴/۷ برابر بیشتر است. نسبت بهره‌مندی دهک دهم به دهک اول در یارانه برق ۳/۶ برابر و در یارانه گاز نیز ۲/۵ برابر است. از دیگر تبعات این موضوع این است که به خاطر توزیع ناصحیح یارانه‌ها، طبق برخی محاسبات، سالانه بیش از ۴۰۰ هزار میلیارد تومان یارانه پنهان به اتباع تعلق می‌گیرد که رقم قابل توجهی است.



شکل ۸: برآوردها از سطح بهره‌مندی دهک‌ها از یارانه‌های مختلف

این در حالی است که اسناد بالادستی خاصه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بر حمایت هدفمند از معیشت و تولید و لحاظ مصالح عامه در مورد انفال و ثروت‌های ملی تأکید دارند.

۴-۲. سیاست ارز ترجیحی

سیاست ارز ترجیحی از اردیبهشت ۱۳۹۷ هم‌زمان با جهش‌های ارزی آن دوره پایه‌گذاری شد و تاکنون نیز ادامه دارد. بر اساس این سیاست که به مدت ۵ سال با نام ارز ۴۲۰۰ تومانی دایر بود و از اردیبهشت ۱۴۰۲ با تغییر نرخ به ارز ۲۸۵۰۰ تومان نام‌گذاری گردید، مجموعه‌ای از کالاها که بعدها به کالاهای اساسی محدود گردید، با هدف کنترل قیمت‌ها مجاز هستند با نرخ یارانه‌ای به داخل کشور وارد شده و به مصرف‌کننده تخصیص یابند. در این راستا در سال ۱۳۹۷، ۲۵ قلم کالا در فهرست کالاهای اساسی قرار گرفتند که به تدریج با کاهش درآمدهای ارزی دولت از فهرست کالاهای مشمول دریافت ارز ترجیحی کاسته شده و به نظر می‌رسد در حال حاضر تنها کنجاله سویا، روغن خام، روغن مایع و نیمه جامد، ذرت، جو، دانه‌های روغنی و دارو و تجهیزات پزشکی مشمول دریافت ارز ترجیحی هستند.

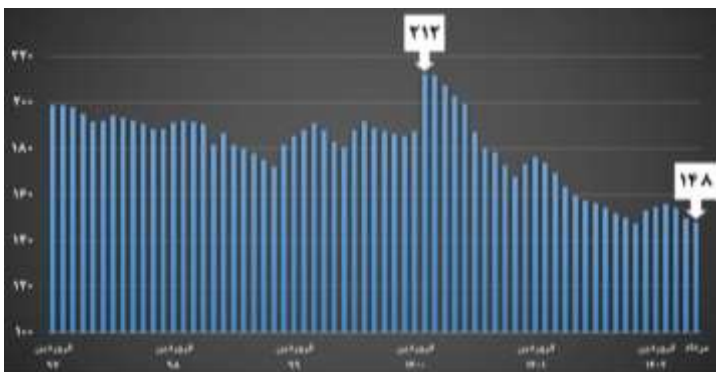
از ابتدای اجرای این سیاست، پیامدهای اقتصادی مختلفی مانند افزایش رانت جویی، هدر رفت منابع دولت، افزایش تقاضا، تضعیف تولید داخلی، قاچاق صادراتی و کاهش توان دولت در کنترل نرخ ارز، برای این سیاست یارانه‌ای مطرح شده بود. با این حال تاکنون اصرار سیاست‌گذار بر تداوم تخصیص ارز با نرخ ترجیحی بوده و کاهش اقلام مشمول دریافت ارز ترجیحی نیز تنها اجباری تحمیل شده به دولت به واسطه کاهش درآمدهای ارزی بوده است.

برخی تخمین‌ها نشان می‌دهد در صورتی که دولت بخواهد ۵۰ درصد ارزش ریالی مهم‌ترین اقلام سبد مصرفی سالانه خانوار دهک سوم که در سال ۱۳۹۵ مصرف می‌کرده را برای جمعیتی معادل ۵۸ میلیون نفر (هفت دهک) تأمین نماید، به منابعی حدود ۵/۲ میلیارد دلار (یارانه پرداختی دولت در ارز ترجیحی) نیازمند است. این در حالی است که اگر این حجم از یارانه مستقیماً به خود خانوار اختصاص یابد، سالانه هر خانوار با بعد ۳ نفر، بیش از ۳۰۰۰ دلار قدرت خرید مازاد می‌یابد در حالی که با روش فعلی بهره کمتری نصیب آن می‌شود.

۴-۳. توزیع تسهیلات بانکی

یکی از سیاست‌های مهمی که می‌تواند در کاهش فاصله طبقاتی یا افزایش آن به‌ویژه در یک اقتصاد تورمی مانند اقتصاد ایران اثری جدی بگذارد، میزان شمول و دسترسی مالی افراد به تسهیلات است. به نظر می‌رسد در این زمینه دولت‌ها هنوز نتوانسته‌اند اقدام و برنامه‌ای اساسی را پیگیری و دنبال نمایند.

شکل ۹ نسبت مانده تسهیلات بانکی استان تهران (به‌عنوان برخوردارترین استان) را به مانده تسهیلات استان کهگیلویه و بویراحمد (به‌عنوان کم‌برخوردارترین استان) براساس داده‌های بانک مرکزی طی سال‌های گذشته نشان می‌دهد. گزارش جدید بانک مرکزی نشان می‌دهد نسبت مانده تسهیلات استان تهران به کهگیلویه در فروردین ۱۳۹۷ کمتر از ۲۰۰ برابر بوده که در فروردین ۱۴۰۲ به حدود ۱۵۰ برابر رسیده است. با توجه به جمعیت حدوداً ۲۰ برابری تهران نسبت به کهگیلویه و همچنین نسبت حدوداً ۲۰ برابری تولید ناخالص داخلی تهران به کهگیلویه، بدیهی است که رقم مانده تسهیلات تهران بیشتر از کهگیلویه باشد، اما هیچ‌یک از این موارد، نمی‌تواند شکاف ۲۰۰ یا ۱۵۰ برابری این دو استان در بهره‌مندی از تسهیلات بانکی را توجیه کند. در نتیجه لازم است به‌منظور عادلانه‌تر شدن شمول مالی، سیاست‌هایی بنیادین در نظام مالی کشور اجرا گردد.



شکل ۹: نسبت مانده تسهیلات برخوردارترین استان (تهران) به محروم‌ترین استان (کهگیلویه)

۴-۴. سیاست‌های بودجه‌ای

اگرچه نقش بالای شرایط اقتصاد کلان در گسترش فقر و فاصله طبقاتی، ظرفیت‌های فقرزدایی بودجه عمومی را محدود کرده است، با توجه به اهمیت راهبردی مسئله فقر و عدالت اجتماعی، تحلیل بودجه عمومی از این منظر همچنان دارای اهمیت و یک موضوع کلیدی است. از طرفی اقدامات محرومیت‌زدایی در کشور بیشتر از جنس پروژه‌های عمرانی بوده است و متولی تأمین منابع آن دولت است. لذا قوانین بودجه همواره مهم‌ترین سند برنامه یک‌ساله محرومیت‌زدایی کشور نیز محسوب می‌شده است.

ارزیابی مکانیسم‌های مقابله با فقر و فاصله طبقاتی در قانون بودجه نشان می‌دهد که این قانون به دو شیوه مستقیم و غیرمستقیم بر این مسئله اثرگذار است. اثرگذاری غیرمستقیم بودجه را باید از طریق تقویت رشد اقتصادی و کاهش تورم تحلیل نمود. از این منظر قانون بودجه معمولاً به‌گونه‌ای تدوین شده که با توجه به ظرفیت‌ها و محدودیت‌های بودجه‌ای، نمی‌توان انتظار چندانی در مورد هدایت و ظرفیت‌سازی برای ایجاد رشد اقتصادی پایدار و در نتیجه فقرزدایی از این طریق داشت. در سمت دیگر اثرگذاری مستقیم قانون بودجه بر روی نرخ فقر و فاصله طبقاتی از طریق سیاست‌های حمایتی و تأمین مالی مالیاتی دولت حاکی از آن است که بودجه ابتکار قابل توجهی را برای تغییر رویکرد به‌منظور فقرزدایی از مجرای اثرگذاری مستقیم پیش‌بینی نکرده و ظرفیتی را برای تخفیف فقر ایجاد ننموده است. در واقع در قانون بودجه منابع یارانه‌ها و بودجه نهادهای حمایتی به‌عنوان مهم‌ترین منابع مقابله با فقر درآمدی، معمولاً نه‌تنها کمتر از نرخ تورم رشد کرده، بلکه با بیش برآورد و کسری شدید

مواجه است.

از طرفی برنامه‌های کاهش محرومیت مناطق مختلف کشور در چهار دهه گذشته به‌طور مستمر به اجرا درآمده و پیشرفت‌های قابل‌توجهی در برخی ابعاد محرومیت همچون محرومیت از خدمات زیرساخت و امکانات زندگی در کل کشور حاصل شده است؛ اما این کاهش محرومیت به‌طور متوازن و متناسب با وضعیت مناطق انجام نگرفته است. لذا همچنان محرومیت شدید در برخی از مناطق کشور مشاهده می‌شود. در مجموع آسیب‌شناسی اقدامات محرومیت‌زدایی در چند دهه گذشته نشان می‌دهد که کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی مستلزم مجموعه اقداماتی شامل بهبود امکانات جمع‌آوری و پایش داده‌های محرومیت، بازتعریف ابعاد و شاخص‌های آن، بازنگری مستمر در تعیین مناطق کمتر توسعه‌یافته و بازطراحی نظام توزیع اعتبارات سالانه محرومیت‌زدایی است.

۵. الزامات و راهکارهای بهبود وضعیت رفاهی از منظر آیت‌الله خامنه‌ای

آیت‌الله خامنه‌ای در بیانات خود به راهبردهای مختلفی برای بهبود توزیع درآمد و رفع فقر اشاره کرده‌اند. برخی از راهبردها در چهارچوب وظایف دولت جا می‌گیرد و برخی از راهبردها عمدتاً مخاطب عموم مردم و در چهارچوب وظایف عمومی قرار می‌گیرد که به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود.

۱-۵. راهبردهای مرتبط با وظایف دولت

۱-۱-۵. توزیع عادلانه یارانه‌ها با هدفمند کردن یارانه‌ها

از مهم‌ترین اقدامات صورت گرفته در دهه نود می‌توان به هدفمندی یارانه‌ها اشاره کرد که تأثیر جدی بر وضعیت معیشتی و توزیع درآمد داشته است. در منظومه فکری آیت‌الله خامنه‌ای توزیع مناسب درآمد و توزیع عادلانه یارانه‌ها بسیار مورد تأکید بوده است. «اهداف مهم این کار، در درجه اول، توزیع عادلانه یارانه‌هاست. دستگاه مدیریت کشور یارانه‌هایی را بین مردم تقسیم می‌کند. با شکل قبلی، این یارانه‌ها به کسانی که بیشتر پول داشتند و بیشتر مصرف می‌کردند، بیشتر می‌رسید؛ اما به کسانی که کمتر پول داشتند و کمتر مصرف می‌کردند، این یارانه‌ها کمتر می‌رسید. با هدفمند کردن یارانه‌ها، توزیع عادلانه انجام می‌گیرد؛ یعنی به همه،

به نسبت واحدی می‌رسد. این، یک گام بلند در جهت ایجاد عدالت اجتماعی است» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۹۰/۰۱/۰۱).

۵-۱-۲. تکیه به تولید داخلی، راهکار بهبود معیشت

آیت‌الله خامنه‌ای تولید ملی و رشد اقتصادی را پایه هرگونه بهبود معیشت می‌داند و همواره در موضوعات اقتصادی و اجتماعی روی این مسئله تأکید دارند. «یک مسئله هم مسئله معیشت مردم است که باز به همین تولید ارتباط پیدا می‌کند؛ یعنی یکی از بهترین راه‌ها برای اینکه ما بخواهیم معیشت مردم را ترمیم کنیم و اصلاح کنیم - که الان مردم دچار مشکلات هستند در امر معیشت، بخش مهمی از مردم دچار مشکلات‌اند- واقعاً باید تکیه کنیم روی مسئله تولید داخلی. خوب، یک تلاش همه‌جانبه‌ای باید بشود برای جلوگیری از تعطیلی کارخانه‌ها یا زیر ظرفیت کار کردن کارخانه‌ها» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۹۷/۰۶/۰۷).

۵-۱-۳. توزیع متناسب امکانات و رفع قوانین غلط

در نظام اندیشه‌ای آیت‌الله خامنه‌ای، توزیع نامناسب امکانات کشور بستری را فراهم کرده است که اقلیتی دسترسی به بسیاری از امکانات داشته و اکثر مردم از آن امکانات بی‌بهره باشند. همین توزیع نامناسب امکانات موجبات توزیع نامناسب درآمدی و بی‌عدالتی را فراهم کرده است و لازم است دولت در جهت توزیع متناسب امکانات بین عموم جامعه اهتمام بورزد. «تا وقتی کسانی در کشور وجود دارند که می‌توانند از موجودی‌های کشور، سودها و بهره‌های بی‌حساب و کلان ببرند و ظاهرش این است که مثلاً در صورت‌های قانونی هم معامله و اجاره و مقاطعه‌کاری و واسطه‌گری می‌کنند - یعنی علی‌الظاهر شکل لباس قانونی دارد؛ اگرچه ممکن است باطنش هم بی‌قانونی باشد - بدون شک، فقر در کشور، ریشه‌کن نخواهد شد. چنین چیزی ممکن نیست؛ یعنی وجود امکانات بیش‌ازحد در اختیار یک جمع معدود، نخواهد گذاشت که تولیدات و امکانات کشور، در دسترس بقیه مردم قرار گیرد. بایستی در دستگاه‌های مختلف دولت، توجه دقیقی شود که جلوی استفاده‌های غیرمنطقی و غیر صحیح منتهی و منجر به ثروت‌های کلان، گرفته شود» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۷۵/۰۶/۰۸).

۲-۵. راهبردهای مرتبط با وظایف مردم

۱-۲-۵. تقویت روحیه انفاق

از دیدگاه آیت‌الله خامنه‌ای، انفاق از کلیدی‌ترین راهبردهای رفع فقر و محرومیت است که جنبه اجتماعی بسیار بالایی دارد. انفاق به‌مثابه امری که یک فضای خالی را پر می‌کند شمرده می‌شود. تقویت روحیه انفاق یکی از کلیدی‌ترین راهکارها در مبارزه با فقر است. در جامعه اسلامی این روحیه باید به‌گونه‌ای رشد یابد که هرکس در اموال خود حقی برای محرومان قائل باشد: «باید کاری بشود که هرکس خودش را موظف بداند که انفاق کند. آن کسانی که بیشتر درآمد دارند، نسبت انفاق را بیشتر کنند. آن کسانی که کمتر درآمد دارند، باب را نبندند و به همان نسبت انفاق کنند ... روح انفاق و نیکوکاری بایستی در جامعه توسعه پیدا کند و جزو ایمان مردم بشود و هرکس بنا را بر این بگذارد که در اموالش - «و فی اموالهم حقّ للسائل و المحروم» - واقعاً برای محرومان حق قائل باشد ... در جامعه اسلامی باید این را به‌عنوان یک فرهنگ دریاوریم» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۷۰/۱۲/۱۴).

۲-۲-۵. توجه به زکات

مهم‌ترین کارکرد زکات توزیع متعادل درآمد در جامعه و رفع فقر است که آیت‌الله خامنه‌ای بر آن تأکید دارند. «زکات» به‌مثابه تنظیم مالی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و نیز «امر به معروف و نهی از منکر» - یعنی سوق دادن به نیکی‌ها و باز داشتن از بدی‌ها - است «الذین ان مکّناهم فی الارض اقاموا الصلوة و اتوا الزکوة و امروا بالمعروف و نهوا عن المنکر» (خامنه‌ای، مکتوبات، ۱۳۷۰/۰۷/۱۶).

۳-۲-۵. لزوم بهره‌گیری از سنت‌ها و احکام الهی در مبارزه با فقر و تنظیم مالی جامعه

جامعه اسلامی با توجه و پشتوانه پتانسیل اجتماعی و دینی خود مبنی بر سنت‌های حسنه اسلامی می‌تواند گام‌های بزرگی را در جهت رفع فقر و محرومیت بردارد. در منظومه فکری آیت‌الله خامنه‌ای، عمل به احکام الهی برای جاری شدن سنت‌های الهی نقش و جایگاه ویژه‌ای دارد. سنت‌های حسنه اسلامی می‌توانند نقش پُررنگی در حل مشکلات نیازمندان ایفا کنند: «در جامعه ما باید عادت کمک به ضعفا که یک عادت اسلامی است، روزبه‌روز بیشتر شود.

صدقاتی که مردم می‌دهند، اطعام‌هایی که می‌کنند و کارهای بزرگی از قبیل وقف و حبس و امثال آن‌ها که انجام می‌شود، از سنت‌های حسنه اسلامی است. این سنت‌ها به حیات اجتماعی طیب کمک می‌کند. لذا نباید بگذارید در جامعه تعطیل شود.» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۷۴/۰۴/۲۹).

۵-۲-۴. توجه به امر مواسات

بر اساس اندیشه آیت‌الله خامنه‌ای توجه به امر مواسات می‌تواند بسیاری از محرومیت‌ها را از بین ببرد. «همه باید خود را موظف به مواسات بدانند. مواسات یعنی هیچ خانواده‌ای از خانواده‌های مسلمان و هم‌میهن و محروم را با دردها و محرومیت‌ها و مشکلات خود تنها نگذاشتن؛ به سراغ آن‌ها رفتن و دست کمک‌رسانی به‌سوی آن‌ها دراز کردن. امروز این یک وظیفه جهانی برای همه انسان‌هایی است که دارای وجدان و اخلاق و عاطفه انسانی هستند؛ اما برای مسلمانان، علاوه بر این که یک وظیفه اخلاقی و عاطفی است، یک وظیفه دینی است» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۸۱/۰۹/۱۵).

۵-۲-۵. تشکیل اجتماعات خانوادگی برای رسیدگی به فقرا

نقش مردم در حل موضوعات اجتماعی اقتصادی در نظام فکری و اندیشه‌ای آیت‌الله خامنه‌ای بسیار پررنگ است و ایشان تأکید دارند که بسیاری از موضوعات با کارهای کوچک مردم قابل حل است. «جوانان اجتماعات خانوادگی تشکیل دهند و کمک‌های افراد خانواده را جمع کنند و در درجه اول به مصرف فقرای همان خانواده و فامیل برسانند و اگر نیازی نبود، به فقرای دیگر رسیدگی کنند» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۸۱/۰۹/۱۵).

۵-۲-۶. اجتناب از اسراف و مصرف‌گرایی

در سطح کلان و هم در سطح خانوار یکی از مسائلی که باعث هدررفت منابع و همچنین توزیع نابرابر می‌شود مصرف‌گرایی و اسراف است که آیت‌الله خامنه‌ای مکرراً به آن تأکید داشته‌اند. «مصرف‌گرایی برای جامعه بلای بزرگی است. اسراف، روزبه‌روز شکاف‌های طبقاتی و شکاف بین فقیر و غنی را بیشتر و عمیق‌تر می‌کند. یکی از چیزهایی که لازم است مردم

برای خود وظیفه بدانند، اجتناب از اسراف است؛ دستگاه‌های مسئول بخش‌های مختلف دولتی، به‌خصوص دستگاه‌های تبلیغاتی و فرهنگی - به‌ویژه صداوسیما - باید وظیفه خود بدانند مردم را نه فقط به اسراف و مصرف‌گرایی و تجمل‌گرایی سوق ندهند؛ بلکه در جهت عکس، مردم را به سمت قناعت، اکتفا و به‌اندازه لازم مصرف کردن و اجتناب از زیاده‌روی و اسراف دعوت کنند و سوق دهند. مصرف‌گرایی، جامعه را از پای درمی‌آورد. جامعه‌ای که مصرف آن از تولیدش بیشتر باشد، در میدان‌های مختلف شکست خواهد خورد. ما باید عادت کنیم مصرف خود را تعدیل و کم کنیم و از زیادی‌ها بزنیم» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۸۱/۰۹/۱۵).

جمع‌بندی و پیشنهاد

افزایش جمعیت فقرا از سویی و از سوی دیگر کاهش درآمد سرانه، بیانگر آن است که در شرایط فعلی کشور، صرف اتکا بر طرح‌های بازتوزیعی و رفاهی نمی‌تواند علاج پدیده فقر در ایران باشد و ناگزیر، سیاست‌های حمایتی را باید در بستر رشد پایدار اقتصادی پیگیری نمود. در این شرایط سیاست‌های رفاهی و بازتوزیعی تنها در صورتی می‌توانند کارآمد و مؤثر باشند که با رشد اقتصادی، ثبات اقتصاد کلان و افزایش درآمد سرانه همراه شوند. در غیر این صورت، تجربیات گذشته در ناکارآمدی عمده سیاست‌های حمایتی تکرار خواهد شد.

از طرفی اگرچه ریشه‌های فقر پیچیده است و اساساً موضوع فقر پدیده‌ای چندوجهی است، مطالعات نشان می‌دهد به‌طورکلی سه دسته عوامل شامل: ویژگی‌های خاص خانوارها نظیر داشتن عضو معلول، شرایط اقتصاد کلان و انواع شوک‌ها از جمله بلایای طبیعی و حوادث، نقشی کلیدی در این زمینه ایفا می‌کنند؛ اما بررسی ویژگی‌های فقر در ایران نشان می‌دهد که افزایش نرخ فقر در ایران طی سال‌های اخیر تا حد زیادی معلول شرایط کلان اقتصادی است. از این‌رو برای مقابله با آن نیازمند رویکرد تأمین ثبات و رشد اقتصادی پایدار همراه با سیاست‌های حمایتی قاعده‌مند هستیم.

از طرفی ازجمله مشکلات مهمی که نظام رفاهی و حمایتی موجود از آن رنج می‌برد، خطای شمول (پرداخت انتقالی به غیرفقرا)، خطای عدم شمول (عدم پرداخت به فقرا)، بدنام‌سازی (تخریب وجهه و آبروی دریافت‌کنندگان حمایت)، بوروکراسی زائد (پیچیدگی نظام رفاهی و سردرگم شدن مردم) و هزینه‌های اجرایی بالای آن است که مجموعه این

عوامل را می‌توان عدم توفیق یا فقدان توجه سیاست‌گذار به استقرار تأمین اجتماعی چند لایه در نظام رفاهی کشور دانست، موضوعی که در بندهای یک، دو و پنج سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی سال ۱۴۰۱ مورد تاکید آیت‌الله خامنه‌ای قرار گرفته است و نشان‌دهنده این مهم است که سیاست‌گذار در نظام رفاهی کشور از این موضوع غفلت نموده است.

در شرایط فعلی شاهد هستیم برخی خانوارها که بعضاً محروم نبوده یا از جهت شدت محرومیت در اولویت نیستند، از چندین کانال اقدام به دریافت تسهیلات حمایتی و امدادی می‌کنند و در مقابل خانوارهایی محروم‌تر به واسطه عدم قرار گرفتن در تورهای حمایتی به دلیل ناتوانی یا عدم دسترسی، از هیچ یک از مزایا و تسهیلات حمایتی و امدادی بهره نمی‌برند. این مسئله به‌ویژه در خصوص حمایت‌های غیردولتی و عمومی بیشتر صادق است.

به‌طورکلی نتایج بررسی‌ها و پژوهش‌ها نشان می‌دهد که اولاً، هدف‌گیری دقیق نیازمندان یکی از اولین الزامات کارآمدسازی برنامه‌های حمایتی است؛ ثانیاً، روش شناسایی مناسب به نوع برنامه حمایتی موردنظر، امکانات و اطلاعات موجود و شرایط فقر در جامعه موردنظر بستگی داشته و مجموعاً استفاده ترکیبی از روش‌های مختلف هدف‌گیری در اثربخشی آن‌ها اثرگذار است. ثالثاً، مرور تجربیات کشورهای موفق در زمینه کاهش فقر نیز مؤید آن است که بیشتر حمایت‌ها به‌صورت هدفمند انجام می‌پذیرد و شناسایی واجدین شرایط از طریق سیستم‌های جامع و یکپارچه هدف‌گیری صورت می‌پذیرد.

به نظر می‌رسد ضعف و تشتت در ترتیبات نهادی (به‌ویژه با حضور نهادها و سازمان‌های حمایتی و امدادی متعدد و غیرهماهنگ) و از طرفی فقدان یک نهاد متولی جهت تدوین شاخص‌های محرومیت، پایش آن‌ها، برنامه‌ریزی جهت کاهش محرومیت و ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های فعال در حوزه محرومیت‌زدایی، چنین وضعیتی را به وجود آورده است. چیزی که در بند دوم سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی سال ۱۴۰۱ نیز مبنی بر «ایجاد یک سازوکار تخصصی و فرابخشی به‌منظور حفظ انتظام و انسجام امور مربوط، لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات، ایجاد وحدت رویه، اعمال نظارت راهبردی در تکوین و فعالیت سازمان‌ها و صندوق‌ها و نهادهای فعال در قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و شکل‌دهی پایگاه اطلاعات» آمده است.

فهرست منابع

- اخوان بهبهانی، علی؛ مسعودی اصل، ایروان (۱۳۹۶). بررسی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی و ضرورت اصلاحات بنیادی در آن، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۵۵۵۱.
- امجدی، حوریه؛ مطلبی، مسعود؛ گنجی، قربانعلی (۱۳۹۹). تحلیل مقایسه‌ای سیاست اجتماعی-رفاهی دولت‌های پایداری و تدبیر و امید در حوزه مسکن، فصلنامه پژوهش‌های جامعه‌شناختی، دوره ۱۴ شماره ۴.
- امیری، مجتبی؛ محمودی، وحید؛ راغفر، حسین؛ پروندی، یحیی (۱۳۹۵). بررسی نظری-تطبیقی نظام‌های تأمین اجتماعی: مسیریابی توسعه نظام سه لایه تأمین اجتماعی ایران، فصلنامه علمی و پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، ۹.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- حسنوند، داریوش؛ آسایش، حمید (۱۴۰۲). اثر آموزه‌های اسلامی «پرهیز از اسراف» و «انفاق» بر رفتار مصرفی افراد و توزیع درآمد. فصلنامه علمی مطالعات الگوی پیشرفت اسلامی ایرانی، ۱۱(۲).
- حیدرپور، افشین (۱۴۰۰). تحلیل رفاهی سیاست‌های پولی کشور با تأکید بر پیامد رفاهی تورم در ایران. اقتصاد باثبات، ۲(۲).
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۰/۰۱/۰۱). بیانات در حرم مطهر رضوی در آغاز سال ۹۰.
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۷/۰۶/۰۷). بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت.
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۷۵/۰۶/۰۸). بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و هیئت‌وزیران.
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۷۰/۱۲/۱۴). بیانات در دیدار مسئولان کمیته امداد امام خمینی (ره).
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۸۱/۰۹/۱۵). بیانات در خطبه‌های نماز عید فطر.
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۷۰/۰۷/۱۶). پیام به اولین اجلاس سالیانه اقامه نماز در مشهد مقدس.
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۷۴/۰۴/۲۹). بیانات در دیدار با اقبشار مختلف مردم.
- ساکیان، مرضیه؛ محمودزاده، محمود؛ موسوی، میرحسین؛ ابری، امیر غلام (۱۴۰۳). آثار نابرابری توزیع درآمد بر ثروت در ایران. مجلس و راهبرد، ۳۱(۱۱۷).
- سبحانیان، سید محمدهادی (۱۳۹۵). نظام رفاه و تأمین اجتماعی در ایران؛ برخی چالش‌ها و راهکارهای برون‌رفت از آن‌ها، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران.
- سیاست‌های برنامه دوم توسعه.

- سیاست‌های کلی اشتغال.
- سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.
- سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه.
- سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه.
- سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه.
- سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه.
- سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی.
- سیاست‌های کلی سلامت.
- شیخعلی زاده، زهرا؛ حقیقت، جعفر؛ کریمی تکانلو، زهرا؛ اکبر موسوی، سید صالح (۱۴۰۲).
تأثیر بحران بانکی بر توزیع درآمد طبقات مختلف درآمدی. پژوهش‌های اقتصادی ایران،
۲۸(۹۷).
- صفری شالی، رضا؛ ابراهیمی، مریم (۱۴۰۰). سیاست‌های رفاهی متناسب با مخاطرات اجتماعی
(مورد مطالعه کووید ۱۹). مسائل اجتماعی ایران، ۱۲(۱).
- عزیزی مهر، خیام (۱۴۰۱). درآمدهای نفتی و سیاست‌های رفاهی؛ تجربه‌ای از برخی
کشورهای نفت‌خیز. تأمین اجتماعی، ۱۸(۱).
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قهرمان نوه سی، فاطمه؛ شایگان سهیلا (۱۴۰۲). شناسایی و رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر اجرای
خط‌مشی‌گذاری در جهت کاهش نابرابری و توزیع عادلانه درآمد. نشریه علمی رویکردهای
پژوهشی نوین مدیریت و حسابداری، ۷(۲۵).
- کامران، مانی (۱۴۰۰). رابطه مخارج بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بیمه بیکاری و
رشد اقتصادی در ایران، اقتصاد: نشریه بررسی مسائل اقتصاد ایران، شماره ۲.
- کاویانی، زهرا. (۱۴۰۲). وضعیت فقر و ویژگی‌های فقرا در دهه گذشته (دهه ۹۰). ماهنامه
گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۳۱(۳).
- مرکز آمار ایران.
- معاونت پژوهشی دفتر بررسی‌های اقتصادی (۱۳۸۳). بهبود نظام تصمیم‌گیری در سازمان تأمین
اجتماعی.

- ILO. (2014) World Social Protection Report 2014-15; Building economic recovery, inclusive development and social justice. International Labour Office.
- National Association of Social Workers (1971) Encyclopedia of Social Work. Vol. II. P. 1446 .