

در جست و جوی عدالت اجتماعی

۱. برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

عدالت اجتماعی همواره به عنوان یکی از مهمترین هدف‌ها و آرمان‌های نظام‌های تصمیم‌گیری سیاسی و اقتصادی برشمرده می‌شود، به طوری که در بسیاری از جوامع توان فکری و منابع مالی قابل توجهی مصرف می‌شود تا به این آرمان اجتماعی گردیده است. این مهم یکی از دغدغه‌های اصلی جمهوری اسلامی ایران است که از تدوین نخستین برنامه توسعه کشور به این مهم پرداخته است. ماهنامه روند اقتصادی در نظر دارد با تجزیه و تحلیل "عدالت اجتماعی" طی برنامه توسعه به نقاط قوت و ضعف برنامه‌های توسعه در این زمینه بپردازد.

نویسنده: حسن زیبایی*

هدف‌های کلی برنامه اول

- تلاش در جهت تأمین عدالت اجتماعی اسلامی
- تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد مردم
- تعیین و اصلاح الگوی مصرف در جهت تعیین نیازهای انسان و جامعه در جریان رشد و تکامل مادی و معنوی با حفظ کرامت و آزادی انسان.

هدف‌های برنامه در

- زمینه توزیع کالاهای اساسی هرچند مبتنی بر ادامه سهمیه‌بندی بود، لیکن با نگرش تغییر سهمیه‌بندی کالاهای اساسی همراه بود

عدالت اجتماعی مستلزم برقراری عدالت در مناسبات جامعه، رفع تبعیض میان گروه‌های مختلف، از جمله زنان و مردان، اقوام و نژادها و مناطق مختلف است. بین زنان و مردان، بین اقوام و نژادها و بین مناطق مختلف را ایجاد می‌کند. در بعد اقتصادی، مفهوم عدالت معطوف به ارتباط رابطه بین فعالیت اقتصادی آحاد جامعه و عایدی آنان از این فعالیت‌هاست. بدین معنا که نسبت میان تلاش هر فرد و بازده اقتصادی و درآمد حاصل از تلاش او چگونه است.

انجام مطالعه در باب عدالت اجتماعی و تبیین دقیق مفهوم آن، از دو نظر اهمیت حیاتی دارد:

نخست اینکه اساساً تحقق عدالت اجتماعی هدف نهایی تشکیل نظام جمهوری اسلامی است؛

و دوم، تبیین نکردن دقیق موضوع تاکنون پیامدهای ناگواری برای کشور داشته است، چندان که استنباط نادرست از مفهوم عدالت اجتماعی، برداشت سطحی و تکیه به نمودهای ظاهری آن هزینه سنگینی را به کشور تحمیل کرده است. در این گزارش سعی بر آن است تا عملکرد کشور در حوزه عدالت اجتماعی و توزیع درآمد در برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲) نقد و بررسی شود.

خط مشی‌ها و سیاست‌های برنامه

- تلاش در جهت تأمین قسط اسلامی و عدالت اجتماعی از طریق:
- گسترش حمایت‌های اقتصادی، اجتماعی از خانواده‌های شهدا، مفقودین، اسراء و جانبازان و آزادگان
- تهیه و تدوین چارچوب نظام تأمین اجتماعی بر اساس اصل ۲۹ قانون اساسی
- حمایت از ایجاد تعاونی‌ها و تعیین چارچوب‌های حقوقی لازم
- تعمیم بیمه‌های اجتماعی با اولویت روستاییان، عشایر و گروه‌های آسیب‌پذیر
- تأمین حداقل نیازهای اساسی عامه مردم از طریق:
- تأمین تغذیه در حد نیازهای زیستی
- تأمین آموزش‌های عمومی بهداشتی- درمانی و مراقبت‌های بهداشتی اولیه برای عامه مردم
- سالم سازی محیط زیست
- تهیه و تدوین نظام حقوقی جهت افزایش عرضه واحدهای مسکونی با تقلیل سطح زیربنا و عرضه مسکن استیجاری تعیین و اصلاح الگوی مصرف در جهت تأمین نیازهای انسان و جامعه در جریان رشد و تکامل مادی و معنوی با حفظ کرامت

جدول ۱- شاخص‌های نابرابری طی دوره (۱۳۷۲-۱۳۶۸)

سال	کل کشور			جامعه شهری			جامعه روستایی		
	ضریب	نسبت دهک بالا به دهک پایین	نسبت ۲۰٪ بالا به ۲۰٪ پایین	ضریب	نسبت دهک بالا به دهک پایین	نسبت ۲۰٪ بالا به ۲۰٪ پایین	ضریب	نسبت دهک بالا به دهک پایین	نسبت ۲۰٪ بالا به ۲۰٪ پایین
۱۳۶۸	-/۲۲	۲۲/۱	۱۷-۵	-/۴۲	۱۹/۱	۹/۷۲	-/۴۲	۲۲/۰۸	۱۰/۱۶
۱۳۶۹	-/۲۲	۲۲/۶۲	۱۰-۹۵	-/۴۲	۱۹/۹	۸/۵۴	-/۴۵	۲۸/۳۹	۱۲/۵۶
۱۳۷۰	-/۳۹	۲۲/۳۲	۱۳/۳۴	-/۴۸	۲۶/۲	۱۲	-/۴۵	۲۸/۸۸	۱۲/۸۴
۱۳۷۱	-/۳۲	۲۲/۳۱	۱۷-۸	-/۴۱	۱۶/۵	۸/۷۲	-/۴۲	۲۲/۷۶	۱۱/۶۲
۱۳۷۲	-/۳۲	۲۲/۰۸	۱۰-۳۹	-/۳۹	۱۲/۹	۸	-/۴۲	۲۵/۸۷	۱۱/۳۲

ماخذ: آمار بودجه خانوار، مرکز آمار ایران

و غیر واقعی همچنین در بخش تامین اجتماعی و خدمات حمایتی باید به تلاش‌های انجام شده در جهت گسترش و تعمیم بیمه‌های اجتماعی در سطح کل کشور، کاهش چندگانگی‌های موجود در نظام بیمه‌های اجتماعی، ارتقاء سطح زندگی مستمری بگیران به حداقل قابل قبول، گسترش فرهنگ بیمه‌ای اشاره کرد. هرچند در این بخش مشکلات زیرین وجود داشت:

- فقدان یک مرجع واحد در امر تامین اجتماعی به عنوان سیاست‌گذار و هماهنگ کننده بخش
- نامشخص بودن سیاست و نحوه پوشش بیمه روستاییان
- عدم توجه به اصل خود کفایی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه بخش
- عدم کارایی نظام بیمه درمانی کشور و کاهش روز افزون اعتبار دفترچه‌های بیمه درمان به منظور ارائه خدمات لازم به بیمه‌شدگان
- مشکلات مربوط به قوانین و مقررات مربوط به

صنعتی و خدماتی اعم از تولیدی و وارداتی

- تعیین فهرست کالاهای مشمول سوسید (یارانه)
- حذف تدریجی نظام چند نرخ ارز
- ادامه توزیع کالاهای کوپنی همراه با محدودیت تدریجی آن
- تلاش در جهت تعیین الگوی مصرف
- حذف یا ادغام شبکه‌های توزیع دولتی مانند مراکز تهیه و توزیع
- با وجود اتخاذ سیاست‌های فوق برای حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، همچنان نقاط ضعف زیر در برنامه اول وجود داشت.
- عدم تمایل بخش خصوصی و با سیستم بانکی به سرمایه‌گذاری در امر تاسیسات نگهداری و توزیع کالا.
- چند نرخ ارز که سبب تشدید مشکلات در زمینه برآورد قیمت‌ها شده بود توزیع ناعادلانه یارانه (آشکار و پنهان) بین مناطق روستایی و شهری و نیز اقبال ثروتمند و فقیر عدم استفاده مناسب از منابع، به دلیل قیمت‌های تثبیتی نازل

و آزادی انسان از طریق:

- پیش‌بینی و طبقه‌بندی انواع نیازها به حیاتی، ضروری و غیر ضروری
- تامین حداقل نیازهای حیاتی
- شناسایی، آموزش و ترویج نحوه نگهداری و مصرف صحیح کالا و خدمات
- رعایت فرهنگ صحیح مصرفی مناطق و ترویج شعار و فرهنگ اسلامی مصرف
- اتخاذ تدابیر و اجرای طرح‌ها و برنامه‌های مناسب در جهت تزکیه و توزیع عادلانه درآمد و ثروت و تقلیل شکاف درآمدی موجود بین اقشار مختلف جامعه

نقد برنامه

برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، از نظر مفاهیم و تعالیم منطبق بر الگوی نیازهای اساسی بود. همچنین در این برنامه بر مساله توزیع عادلانه درآمد و ثروت و عدالت اجتماعی تاکید شده بود. هدف‌های برنامه در زمینه توزیع کالاهای اساسی هرچند مبتنی بر ادامه سهمیه بندی بود، لیکن با این نگرش نیز همراه بود که سهمیه بندی کالاهای اساسی به نحوی تغییر یابد و یارانه‌ها، در چارچوب نظام تامین اجتماعی، به تدریج متوجه افراد کم درآمد شود.

از دیگر ویژگی‌های برنامه اول، حمایت از مصرف کنندگان کم درآمد و حمایت از تولید کنندگان و تشویق سرمایه‌گذاری بود. اهم سیاست‌های اتخاذ شده به منظور تحقق هدف فوق عبارت بود از:

- تعیین قیمت‌های تضمینی کشاورزی، دامی،

جدول ۲ - شاخص رفاه اجتماعی طی دوره (۱۳۷۲-۱۳۶۸)

سال	درآمد ملی (میلیارد ریال - تلیت ۱۳۷۱)	جمعیت (هزار نفر)	درآمد سرانه (هزار ریال - تلیت ۷۱)	شاخص رفاه اجتماعی	شاخص بهبود توزیع درآمد
۱۳۶۸	۱۲۵۰۰۰۰	۵۰۰۰۰	۲۵۰۰	۱۵۱۷۱۵	-/۱۵۶
۱۳۶۹	۱۳۵۶۶۰۹	۵۰۳۰۰	۲۷۱۷	۱۸۱۷	-/۱۵۷
۱۳۷۰	۱۴۳۲۸۰۰	۵۰۶۰۰	۲۸۳۲	۱۸۱۳۹	-/۱۵۲
۱۳۷۱	۱۴۳۸۸۰۷	۵۰۹۰۰	۲۸۲۷	۱۹۱۳۲	-/۱۵۳
۱۳۷۲	۱۴۸۲۸۰۵	۵۱۲۰۰	۲۹۱۵	۲۲۸۵	-/۱۵۳

ماخذ: بانک مرکزی- آمار بودجه خانوار مرکز آمار ایران

جدول ۳- یارانه‌های پرداختی طی دوره (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

هولان	واحد	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	میانگین نرخ رشد برنامه
کل	میلیارد ریال	۱۶۹۵	۲۰۳۹	۳۳۷۲	۱۰۳۲۷	۳۳۳۷۷	۹۱/۸
یارانه‌های مصرفی	میلیارد ریال	۹۵/۳	۱۱۶/۸	۱۸۸/۲	۷۸۵/۲	۱۷۳۲/۷	۱۵۰/۳
سهم از کل	درصد	(۵۶/۲)	(۵۷/۳)	(۵۵/۸)	(۷۶/۹)	(۵۱/۹)	-
یارانه‌های سرمایه‌گذاری	میلیارد ریال	۷۴/۲	۸۶/۱	۱۴۸/۴	۲۴۷/۴	۱۶۰۵/۰	۷۷/۹
سهم از کل	درصد	(۴۳/۶)	(۴۲/۵)	(۴۴/۰)	(۳۰/۹)	(۴۶/۰)	-
یارانه خدمات	میلیارد ریال	۱۳/۰	۲۶/۱	۷/۸	۱۰۰/۳	۱۹۰	۱۱۲/۳
سهم از کل	درصد	(۰/۷)	(۱/۲)	(۰/۲)	(۰/۳)	(۰/۱)	-
یارانه سرمایه	ریال	۲۰۰۰۲	۲۲۱۱/۵	۳۰۰۳/۵	۱۷۳۳۲/۷	۹۰۳۳۳/۱	۳۷/۵

شرایط کلی توزیع (شامل گروه‌های میانی) را نشان می‌دهد ضریب جینی است. هرچه این ضریب به یک نزدیکتر باشد، نشان دهنده عدم تساوی بیشتر و هر چه به صفر نزدیکتر باشد نشان دهنده توزیع بهتر درآمد است. همانطور که در جدول (۱) مشاهده می‌شود این شاخص از رقم ۰/۴۴ در سال ۱۳۶۸ به رقم ۰/۴۳ در سال ۱۳۷۲ کاهش یافت (به استثنای سال ۱۳۷۰ که مشکل آماری وجود دارد). شرایط کلی توزیع درآمد طی دوره (۱۳۶۸-۱۳۷۲) با ثبات بود. همچنین در جامعه شهری وضعیت توزیع درآمد در برنامه اول توسعه رو به بهبود و در جامعه روستایی، با وجود وضعیت بد توزیع درآمد در سال‌های ابتدایی برنامه، در سال‌های انتهایی برنامه وضعیت بهبود یافت.

۲- رفاه اجتماعی

از دیگر شاخص‌های سنجش بهبود توزیع درآمد، شاخص رفاه اجتماعی طبق تعریف آمار تیاسن است. فرمول شاخص رفاه اجتماعی (W) از نظر او چنین است:

$$(W) = 1 - G$$

در این فرمول درآمد سرانه و G ضریب جینی است. این تابع، امکان مقایسه رفاه اجتماعی را در وضعیت‌هایی غیر قابل مقایسه فراهم می‌کند. مقادیر این شاخص برای برنامه اول توسعه در جدول (۲) محاسبه شده است.

همانطور که مشاهده می‌شود، شاخص رفاه اجتماعی از رقم ۱۵۲۷/۵ در سال ۱۳۶۸ به رقم ۲۳۸۵ در سال ۱۳۷۲ افزایش یافت. در واقع این

رقم ۲۲/۰۸ در سال ۱۳۷۲ کاهش یافته است. در عین حال، به استثنای سال ۱۳۷۰ در دوره (۱۳۶۸-۱۳۷۲)، این نسبت از یک ثبات نسبی برخوردار بود. لازم به ذکر است به دلیل اینکه آمارهای سال ۱۳۷۰ در دهک دهم دچار ناهماهنگی با سایر سال‌هاست، آمار سال ۱۳۷۰ غیر واقعی به نظر می‌رسند. همچنین نسبت هزینه ۲۰ درصد بالا به ۲۰ درصد پایین از رقم ۱۱/۰۵ در سال ۱۳۶۸ به رقم ۱۰/۴۹ در سال ۱۳۷۲ کاهش یافته است. همانطور که در جدول (۱) مشاهده می‌شود طی برنامه اول توسعه این دو نسبت برای جامعه شهری روبه کاهش و در جامعه روستایی رو به افزایش نهاد، اما آنچه قابل تامل است مقایسه نابرابری جامعه شهری با جامعه روستایی است. برای مثال در سال ۱۳۶۹ در جامعه شهری، نسبت هزینه ثروتمندترین دهک در حدود ۱۷ برابر فقیرترین دهک و در جامعه روستایی این نسبت حدود ۲۸/۵ برابر بود. از دیگر شاخص‌های تحلیل توزیع درآمد که

بیمه بیکاری و جلب انگیزه‌های افراد به استفاده از مزایای آن

ارزیابی هدف‌ها، سیاست‌ها و عملکرد برنامه اول توزیع درآمد

شاخص‌های توزیع درآمد، متعدد و متنوعند. در واقع هر یک از این شاخص‌ها برای هدفی طراحی می‌شود و ممکن است نسبت به دیگر هدف‌ها نارسا و ناکافی باشد. در این میان، شاخص‌های سازگار با منحنی لورنز، همچون سهم دهک‌های درآمدی، نسبت سهم دهک بالایی به دهک‌های پایینی، نسبت سهم ۲۰ درصد بالا به ۲۰ درصد پایین و ضریب جینی متداول‌تر هستند.

همان‌طور که اشاره شد از جمله شاخص‌های سنجش توزیع درآمد، نسبت هزینه دهک بالا (ثروتمندترین) به دهک پایین (فقیرترین) است. هرچه این نسبت بالا باشد نشان دهنده نابرابری بیشتر است. این نسبت از رقم ۲۲/۱ در سال ۱۳۶۸ به

جدول ۴- برخی شاخص‌های تامین اجتماعی طی برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

واحد	۱۳۶۸			۱۳۶۹			۱۳۷۰			۱۳۷۱			۱۳۷۲		
	سهم	میانگین	نرخ	سهم	میانگین	نرخ	سهم	میانگین	نرخ	سهم	میانگین	نرخ	سهم	میانگین	نرخ
سهم جمعیت تحت پوشش بیمه درمان به جمعیت کل کشور	۳۲/۷	۱۳/۸	۱۰۰/۵	۳۵/۳	۱۵/۸	۱۰۰/۸	۳۹/۳	۱۶/۸	۱۰۰/۷	۴۲/۸	۱۷/۱	۱۰۰/۷	۴۵/۳	۱۸/۱	۱۰۰/۷
سهم جمعیت تحت پوشش بیمه درمان به جمعیت کل کشور	۳۲/۷	۱۳/۸	۱۰۰/۵	۳۵/۳	۱۵/۸	۱۰۰/۸	۳۹/۳	۱۶/۸	۴۲/۸	۱۷/۱	۱۰۰/۷	۴۵/۳	۱۸/۱	۱۰۰/۷	
سهم جمعیت تحت پوشش بیمه درمان به جمعیت کل کشور	۳۲/۷	۱۳/۸	۱۰۰/۵	۳۵/۳	۱۵/۸	۱۰۰/۸	۳۹/۳	۱۶/۸	۴۲/۸	۱۷/۱	۱۰۰/۷	۴۵/۳	۱۸/۱	۱۰۰/۷	
سهم جمعیت تحت پوشش بیمه درمان به جمعیت کل کشور	۳۲/۷	۱۳/۸	۱۰۰/۵	۳۵/۳	۱۵/۸	۱۰۰/۸	۳۹/۳	۱۶/۸	۴۲/۸	۱۷/۱	۱۰۰/۷	۴۵/۳	۱۸/۱	۱۰۰/۷	

ماخذ: جلد یازدهم مستندات برنامه دوم توسعه

شاخص طی برنامه اول، به‌طور متوسط، سالانه ۱۱/۸ درصد رشد داشت. این بهبود، ناشی از دو عامل رشد اقتصادی و بهبود توزیع درآمد و مهمترین عامل آن همانا رشد اقتصادی بود، چراکه درآمد ملی به‌طور متوسط سالانه ۱۳ درصد رشد داشت. روند بهبود توزیع درآمد نیز کاملاً ملایم و باثبات بود.

۳ - یارانه‌ها

یارانه را می‌توان مالیات منفی دانست که با دخالت در سیستم‌های اقتصادی باعث حمایت از برخی مصرف‌کنندگان یا تولیدکنندگان کالا و خدمات می‌گردد. در یک دسته‌بندی کلی یارانه‌ها شامل

یارانه کالاهای مصرفی، یارانه خدمات اجتماعی و یارانه کالاهای واسطه‌ای برای تولیدکنندگان است.

در ایران سیاست‌های حمایتی دولت، معمولاً به صورت پرداخت یارانه به بخش مصرف (کالاهای اساسی) و یا بخش تولید است. عمده‌ترین کالاهایی که در سبد مصرفی خانوار به آنها یارانه تعلق می‌گیرد عبارتند از: نان، نفت، بنزین، آب، برق و گاز که از یارانه غیرمستقیم برخوردار هستند. تلاش می‌شود قیمت کالاهایی مانند برنج، مرغ، گوشت قرمز و شیر نیز از طریق سیاست‌های سهمیه‌بندی یا کنترل عرضه نیز پایین نگه داشته شود.

همواره پرداخت‌های حمایتی

دولت به بخش مصرف، تولید و خدمات معمولاً در قالب برخی تبصره‌های بودجه سالانه انجام می‌شود. همان‌طور که در جدول (۳) مشاهده می‌شود در برنامه اول، پرداخت یارانه‌ها همانند زمان جنگ تحمیلی تداوم یافت. در سال‌های ابتدای برنامه یعنی شروع بازسازی کشور، سهم بخش تولیدی از یارانه‌ها بالا بود و در سال‌های پایانی برنامه این سهم کاهش یافت. در آن دوران عمده‌ترین سیاست‌های حمایتی مربوط به بخش کشاورزی بود. همان‌طور که مشاهده می‌شود سهم بخش تولید از یارانه‌ها از رقم ۳۲/۴ درصد در سال ۱۳۶۸ به رقم ۱۶ درصد در سال ۱۳۷۲ کاهش یافت.

در یک دسته‌بندی کلی یارانه‌ها شامل یارانه کالاهای مصرفی، یارانه خدمات اجتماعی و یارانه کالاهای واسطه‌ای برای تولیدکنندگان است



در مجموع، به دلیل خروج از شرایط رکود و توقف اقتصادی ناشی از جنگ، دولت سیاست‌های حمایتی خود را در برنامه اول با شدت بیشتری اعمال کرد؛ به گونه‌ای که متوسط رشد یارانه‌ها طی سال‌های (۱۳۶۸-۱۳۷۲) در بخش مصرف معادل ۹۶/۴ درصد، در بخش تولیدی معادل ۷۱/۹ درصد و در بخش خدمات معادل ۳/۱۱۲ درصد و در مجموع رشد کل یارانه‌ها ۹۲ درصد بود.

۴ - تامین اجتماعی و خدمات حمایتی

مهمترین هدف‌های برنامه اول توسعه در بعد تامین اجتماعی عبارت بود از:

- تلاش در جهت گسترش و تعمیم بیمه‌های اجتماعی در سطح کلان کشور.

- کوشش در کاهش چندگانگی‌های موجود در نظام بیمه‌های اجتماعی.

- کوشش در جهت ارتقاء سطح زندگی مستمری‌بگیران به حداقل قابل قبول.

همچنین سیاست‌های اتخاذ شده طی برنامه اول توسعه به منظور تحقق هدف‌های فوق عبارت بود از:

- بررسی و تدوین سیاست‌های مربوط به بیمه‌های اجتماعی روستاییان

- ادغام کلی صندوق‌های دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی در صندوق بازنشستگی

- ترمیم مستمری‌ها متناسب با تغییرات حداقل دستمزد و افزایش هزینه زندگی

همان‌طور که در جدول (۴) مشاهده می‌شود نسبت جمعیت تحت پوشش بیمه درمان به جمعیت کل کشور از ۳۶/۸ درصد در سال ۱۳۶۸ به رقم ۴۲/۲ درصد در سال ۱۳۷۲ افزایش یافت. در سه سال اول برنامه درصد تحقق در این عرصه بالای ۱۰۰ درصد بود.

همچنین برنامه بیمه‌های اجتماعی نیز فراتر از اهداف تعیین شده در برنامه تحقق یافت. آنچه مسلم است میزان تحقق هدف‌های برنامه اول توسعه در حوزه پوشش بیمه‌های درمان و برنامه‌های بیمه‌های اجتماعی در خور توجه و موفقیت‌آمیز بود. ●

میزان تحقق هدف‌های برنامه اول توسعه در حوزه پوشش بیمه‌های درمان و برنامه‌های بیمه‌های اجتماعی در خور توجه و موفقیت‌آمیز بود