

# چرا سیاست‌های فقرزدایی در ایران با شکست مواجه شده است؟

♦ دکترزهره کریمی

عضو هیئت‌علمی گروه اقتصاد دانشگاه مازندران



**ایجاد زیرساخت‌ها در مناطق محروم، پرداخت یارانه‌ای سخاوتمندانه نقدی به بخش بزرگی از جمعیت و اعطای غیرنقدی به صورت همگانی (مانند یارانه حامل‌های انرژی و نان) و تحت پوشش گرفتن بیش از ۳ میلیون خانوار از سوی نهادهای**

**حمایتی، ارائه آموزش و بهداشت رایگان بویژه برای ساکنین مناطق روستایی و... از مهم‌ترین اقدامات دولت برای کاهش فقر و نابرابری در ایران بوده است.**

وجود دو روند هم‌زمان و متضاد فقرزدایی و فقرزایی در کشور است که بویژه در ده سال گذشته عامل فقرزایی بر فقرزدایی به‌وضوح تسلط یافته و اقدامات حمایتی را خنثی نموده است.

ایجاد زیرساخت‌ها در مناطق محروم، پرداخت یارانه‌ای سخاوتمندانه نقدی به بخش بزرگی از جمعیت و اعطای غیرنقدی به صورت همگانی (مانند یارانه حامل‌های انرژی و نان) و تحت پوشش گرفتن بیش از ۳ میلیون خانوار از سوی نهادهای حمایتی، ارائه آموزش و بهداشت رایگان بویژه برای ساکنین مناطق روستایی و... از مهم‌ترین اقدامات دولت برای کاهش فقر و نابرابری در ایران بوده است. در مقابل رشد بسیار پائین درآمد سرانه طی سال‌های ۹۰-۱۳۵۷ و رشد منفی این شاخص از سال ۱۳۹۱ به بعد، همراه با تورم بالا و تشدید نابرابری در توزیع درآمد از مهم‌ترین عوامل افزایش فقر در کشور بوده است.

مقابله با فقر و نابرابری از ابتدای شکل‌گیری نظام جمهوری اسلامی ایران مورد تأکید قرار داشته است. اصول متعددی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت از جامعه و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد با حفظ آزادگی تأکید کرده است. متأسفانه با گذشت بیش از ۴۳ سال از تدوین قانون اساسی، هنوز ایران با مشکل فقر و نابرابری گسترده دست‌به‌گریبان است و این مسئله به یکی از چالش‌های مهم اجتماعی و سیاسی در ایران تبدیل شده است.

## سیاست‌های فقرزدایی

جمهوری اسلامی ایران برای مقابله با فقر و محرومیت و افزایش دسترسی روستاییان، بویژه در مناطق محروم، به آب آشامیدنی سالم، برق، گاز و تلفن اقدامات گسترده‌ای انجام داده است و تلاش کرده که خدمات دولتی و کالاهای اساسی به قیمت ارزان در اختیار مردم قرار گیرد. به همین دلیل اعطای یارانه برای اقلام مختلف از جمله حامل‌های انرژی، نان، دارو، مهم‌ترین ابزار مقابله با فقر و محرومیت بوده است.

به‌علاوه نهادهای حمایتی متعددی مانند بهزیستی، کمیته‌ی امداد امام خمینی (ره)، بنیاد ۱۵ خرداد و... بسیاری از خانوارهای فقیر و کم‌درآمد را تحت پوشش دارند؛ به‌طور مثال در فاصله‌ی سال‌های ۹۸-۱۳۹۰، خانوارهای تحت حمایت سازمان بهزیستی کشور از حدود ۴۰۷ هزار به بیش از ۱۲۰۰ هزار خانوار افزایش یافته است. به‌علاوه در سال ۱۳۹۸ حدود ۲,۳ میلیون خانوار تحت پوشش کمیته‌ی امداد امام خمینی بوده‌اند. این نهادهای حمایتی و رفاهی بویژه بر ضرورت پوشش دادن به خانوارهای زن سرپرست کم‌درآمد تأکید داشته‌اند، ولی با وجود تصریح قانون اساسی و فعالیت نهادهای متعدد حمایتی و رفاهی برای ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت، فقر در ایران گسترش یافته است؟ علت اصلی

**تأثیر یارانه‌های نقدی و غیرنقدی بر فقر**

اعطای یارانه به اقشار آسیب‌پذیر، یکی از سیاست‌های رایج برای مقابله با فقر است، ولی زمانی این سیاست به کاهش فقر می‌انجامد که خود عاملی برای افزایش تورم و کاهش درآمد واقعی خانوارهای فقیر نباشد. در ایران حجم سنگین یارانه‌های نقدی و یارانه‌های آشکار و پنهان همگانی برای پائین نگاه داشتن قیمت نان، حامل‌های انرژی و ... بر بودجه‌ای تحمیل می‌شود که با کسری مزمن مواجه است. بار مالی یارانه‌ها با افزایش جمعیت و رشد تقاضا به‌تدریج سنگین و سنگین‌تر می‌شود. اعطای یارانه‌های هنگفت نقدی و غیرنقدی، تشدید کسر بودجه و در پی آن افزایش نقدینگی را در بردارد که به سهم خود تورم را افزایش می‌دهد؛ به‌طور مثال قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در زمستان سال ۱۳۸۹ به اجرا گذاشته شد که براساس آن قیمت حامل‌های انرژی و نان به‌شدت افزایش یافت. در مقابل پرداخت یارانه‌ی نقدی معادل ماهانه هر نفر ۴۵۰ هزار ریال آغاز شد. کل یارانه‌ی نقدی پرداخت شده به خانوارها بسیار فراتر از درآمد حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی و نان بود و درنهایت بر کسر بودجه دولت افزود. دولت به ناگزیر مبالغ هنگفت یارانه نقدی را از محل سایر درآمدها و استقراض از بانک مرکزی تأمین کرد و با سرازیر کردن نقدینگی به اقتصاد ایران، بر شتاب تورم افزود. با پرداخت یارانه‌ی نقدی به خانوارها، تقاضای مصرفی گروه‌های کم‌درآمد افزایش یافت.

افزایش تقاضا برای کالاهای ضروری از یک‌سو و کاهش تولید داخلی از سوی دیگر، روند صعودی سطح عمومی قیمت‌ها را تشدید کرد و در پی آن ارزش واقعی یارانه‌های نقدی به‌سرعت افت کرد.

پس از اعمال تحریم‌های جدید از سوی آمریکا در سال ۱۳۹۷ و جهش قیمت دلار، دولت برای جلوگیری از جهش قیمت کالاهای اساسی، قیمت ارز برای واردات کالاهای ضروری را ۴۲۰۰ تومان تثبیت کرد که در عمل یارانه‌ای هنگفت برای تأمین نیازهای مردم بود. ولی با توجه به تقاضای فزاینده برای ارز بسیار ارزان و کاهش درآمدهای ارزی ناشی از تحریم‌ها، دولت قادر به تأمین تقاضای ارز ۴۲۰۰ تومانی نبود. سرانجام ارز ۴۲۰۰ تومانی در خرداد ۱۴۰۱ کنار گذاشته شد و با تعیین نرخ ۲۳۰۰۰ تومان برای ارز موردنیاز جهت واردات کالاهای اساسی، قیمت بسیاری از مواد غذایی، از جمله گوشت و مرغ شتاب گرفت و به‌صورت زنجیره‌ای بر قیمت دیگر کالاها و خدمات اثر گذاشت.

پس از حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی، دولت برای کاهش فشار بر روی زندگی اقشار کم‌درآمد، در مقاطعی کمک‌های نقدی برای خانوارهای هدف واریز کرد و پرداخت یارانه نقدی ۳۰۰ هزار تومانی برای حداقل ۶۰ درصد جمعیت را آغاز نمود، ولی با وجود افزایش چشمگیر یارانه‌های آشکار و پنهان دولتی، افزایش هزینه‌های زندگی در اثر تورم بالا، اثربخشی این یارانه‌ها را کاهش می‌دهد.

**براساس آمارهای رسمی منتشرشده از سوی بانک مرکزی ایران درآمد سرانه‌ی کشور (به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳) در فاصله‌ی سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۰ اندکی کاهش یافته و از ۲۶,۹ میلیون ریال به ۲۶,۵ میلیون ریال رسیده است. به سخنی دیگر رشد اقتصادی کمتر از رشد جمعیت بوده؛ که در نهایت عملکرد اقتصاد ایران طی این دوره به افزایش رفاه مردم منجر نشده است. از ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۰، در پی تشدید تحریم‌ها، درآمد سرانه کاهش شدیدی را تجربه کرده و طی دهه گذشته از درآمد سرانه حدود ۶,۷ درصد کم شده است.**

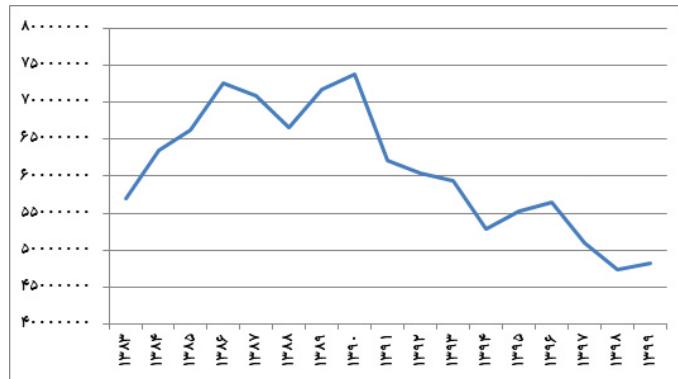


به سرعت افزایش یافته و میانگین تورم در فاصله سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ از ۳۸ درصد گذشته است. در پی کاهش شدید درآمدهای ارزی و محدودیت در تجارت بین‌المللی و مبادلات بانکی، رکود تورمی بر اقتصاد ایران حاکم گردیده و دولت با مشکل کسر بودجه فزاینده مواجه شده و برای تأمین هزینه‌ها به استقراض از نظام بانکی و یا بانک مرکزی روی آورده و در چنین شرایطی حجم عظیمی پول را به اقتصاد ایران سرازیر کرده که نرخ تورم را به شدت افزایش داده است (نرخ تورم در دی‌ماه سال ۱۴۰۱ به رقم بی‌سابقه ۵۲٫۲ درصد رسید).

بی‌تردید علل اصلی تورم کمرشکن، رشد چشمگیر نقدینگی همزمان با کاهش تولید بوده است. درحالی‌که در فاصله‌ی پایان اسفند ۱۳۹۷ تا پایان شهریور سال ۱۴۰۱، نقدینگی کشور از ۲۴۷۰ هزار میلیارد تومان به بیش از ۵۵۹۵ هزار میلیارد تومان رسیده؛ یعنی طی ۳٫۵ سال بیش از ۲٫۳ برابر شده، طی همین دوره تولید ناخالص داخلی سرانه رشدی نداشته است. اثرات مخرب تزریق حجم عظیم نقدینگی به صورت کاهش قدرت خرید و بازتوزیع درآمدها و دارایی‌ها به نفع طبقات مرفه کشور جلوه‌گر شده و به فقرزایی و تشدید مشکلات معیشتی مزد و حقوق‌بگیران و حتی خویش‌فرمایان و کشاورزان کم‌درآمد منجر شده است. طی این سال‌ها قدرت خرید خانوارهای کم‌بضاعت و متوسط به شدت آسیب‌دیده و فشار سنگینی بر وضعیت معیشتی مردم کم‌درآمد و متوسط وارد آمده است؛ درحالی‌که تورم بالا درآمدهای نجومی برای قشر کوچکی از بازرگانان و واسطه‌ها ایجاد کرده و بر ثروت نجومی متمولین افزوده است. کاهش درآمد سرانه، همراه با تشدید نابرابری در توزیع درآمد به معنای گسترش سریع فقر در جامعه است. به سخنی دیگر تولید ملی کمتر شده، ولی بخش کوچکی از جمعیت سهم بیشتری از درآمد کشور را به دست می‌آورند. در نتیجه سهم گروه‌های فقیر و متوسط‌الحال کمتر می‌شود. نمودار شماره (۲) تحولات ضریب جینی را در فاصله‌ی سال‌های ۱۳۹۰-۹۷ نشان می‌دهد.

#### کساکش میان فرایندهای فقرزدایی و فقرزایی

دو فرایند فقرزدایی در اثر پرداخت یارانه و فقرزایی ناشی از کاهش تولید و تورم بالا در عمل به صورت موازی در جریان است. از یک سو پرداخت یارانه‌های نقدی وضعیت معیشتی خانوارهای به شدت فقیر را بهبود می‌بخشد، ولی از سوی دیگر تورم، مزدهای پایین و از میان رفتن فرصت‌های شغلی بخش بزرگی از جمعیت کم‌درآمد و متوسط را به زیر خط فقر سوق می‌دهد.



نمودار شماره (۱): درآمد سرانه به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ (میلیون ریال) (منبع: بانک مرکزی ۱۴۰۱)

#### کاهش درآمد سرانه عامل گسترش فقر

اقتصاد ایران در سال‌های پس از انقلاب با فراز و نشیب‌های فراوان ناشی از جنگ تحمیلی، افت‌وخیز قیمت جهانی نفت و تحریم‌های بین‌المللی مواجه بوده است. براساس آمارهای رسمی منتشرشده از سوی بانک مرکزی ایران درآمد سرانه‌ی کشور (به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳) در فاصله‌ی سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۰ اندکی کاهش یافته و از ۲۶٫۹ میلیون ریال به ۲۶٫۵ میلیون ریال رسیده است. به سخنی دیگر رشد اقتصادی کمتر از رشد جمعیت بوده؛ که در نهایت عملکرد اقتصاد ایران طی این دوره به افزایش رفاه مردم منجر نشده است. از ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۰، در پی تشدید تحریم‌ها، درآمد سرانه کاهش شدیدی را تجربه کرده و طی دهه گذشته از درآمد سرانه حدود ۶٫۷ درصد کم شده است (نمودار شماره (۱)). مسلماً کاهش درآمد و تولید ملی به طور یکسان میان جمعیت کشور توزیع نشده و عموماً خانوارهای متوسط‌الحال و کم‌درآمد بار اصلی عملکرد ضعیف اقتصادی را بر دوش کشیده‌اند.

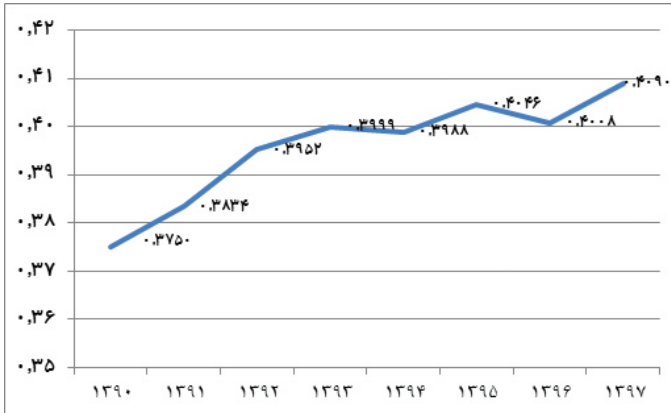
رکود اقتصادی همراه با نرخ‌های تورم دورقمی به نابرابرتر شدن توزیع درآمدها به زیان قشرهای آسیب‌پذیر می‌انجامد. با افزایش شمار واحدهای ورشکسته و بیکار شدن صدها هزار شاغل و کاهش مزد واقعی بخش بزرگی از کارگران که از حداقل حمایت‌های قانونی بی‌بهره‌اند، در عمل، سطح رفاه گروه‌های کثیری از جمعیت کشور، با وجود افزایش یارانه‌های آشکار و پنهان، تنزل می‌یابد.

#### فقرزایی در اثر تورم و تشدید نابرابری

تورم به نسبت بالا و مزمن از ویژگی‌های اقتصاد ایران از دوران شوک اول نفتی (۱۳۵۵-۱۳۵۲) تا به امروز بوده است. متوسط نرخ تورم طی سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۶ حدود ۱۸٫۷ درصد بوده، ولی از سال ۱۳۹۷ سطح عمومی قیمت‌ها

#### علل اصلی

**تورم کمرشکن،  
رشد چشمگیر  
نقدینگی همزمان  
با کاهش تولید  
بوده است.  
درحالی‌که در  
فاصله‌ی پایان  
اسفند ۱۳۹۷ تا  
پایان شهریور  
سال ۱۴۰۱،  
نقدینگی کشور از  
۲۴۷۰ هزار میلیارد  
تومان به بیش  
از ۵۵۹۵ هزار  
میلیارد تومان  
رسیده؛ یعنی طی  
۳٫۵ سال بیش از  
۲٫۳ برابر شده،  
طی همین دوره  
تولید ناخالص  
داخلی سرانه  
رشدی نداشته  
است.**



نمودار شماره (۲): ضریب جینی (منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۹)

تولید ملی، نرخ بالای تورم و وجود کسر بودجه‌ی هنگفت، از طریق اعطای یارانه‌های نقدی و غیر نقدی، وضع گروه‌های آسیب‌پذیر را در درازمدت بهبود بخشید.

#### راه‌کارهای مقابله با فقر

راهکار اصلی مقابله با فقر، حل مشکل رکود تورمی، ایجاد ثبات در فضای کسب‌وکار و خلق فرصت‌های شغلی پایدار با درآمدهای مکفی برای نیروی کار است؛ بنابراین برای مقابله‌ی موفقیت‌آمیز و پایدار با فقر، رفع تنگناهای طرف عرضه و ایجاد چشم‌انداز مثبت نسبت به آینده، رشد سرمایه‌گذاری و افزایش تولید ضروری است.

در شرایط خاص ایران، تحریم‌های بین‌المللی و فضای نامناسب کسب‌وکار به کاهش تولید ملی، افزایش کسر بودجه، تورم شتابان و گسترش فقر منجر شده است. شرط لازم برای کنترل تورم و کاهش فقر جلوگیری از رشد بی‌رویه‌ی نقدینگی از طریق انضباط مالی دولت است. ایجاد توازن میان درآمدها و هزینه‌های دولت، عاملی اساسی در جلوگیری از بروز کسری هنگفت در بودجه‌های سالانه است. پرداخت یارانه به حامل‌های انرژی و همراه با آن پرداخت یارانه‌های مستقیم به بخش بزرگ جمعیت کشور با درآمدهای دولت تناسبی ندارد و تأمین هزینه‌های هنگفت و فزاینده این یارانه‌ها از طریق استقراض از بانک مرکزی به‌شتاب گرفتن تورم و کاهش بیش‌تر قدرت خرید بیش‌تر خانوارها منجر می‌گردد.

ایجاد تحولی مثبت و اساسی در وضعیت اقتصادی کشور از طریق حل مشکل تحریم‌ها، فراهم شدن فضای مناسب برای افزایش سرمایه‌گذاری داخلی و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، تقویت بنیه تولید داخلی، شرط کافی برای

کنترل پایدار تورم و مقابله با فقر است. ♦♦

گسترش فقر بویژه در سال‌های اخیر، نشانگر خنثی شدن سیاست‌های حمایتی به دلیل کاهش تولید سرانه و افزایش تورم است. بر اساس گزارش‌های نهادهای رسمی از جمله مرکز آمار ایران نسبت جمعیت زیر خط فقر در فاصله سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۰ به‌سرعت افزایش یافته است. افزایش شمار زاغه‌نشینان و ساکنین حاشیه‌ی شهرهای بزرگ از دیگر نشانه‌های کاهش سطح رفاه تعداد فزاینده‌ای از خانوارهای ایرانی است. داده‌های رسمی نشان می‌دهد که طی سال‌های ۹۵-۱۳۹۰ تعداد خانوارهای کپر و آلودگ حدود ۳۰ درصد بیشتر شده است.

بی‌توجهی به قانون‌مندی‌های حاکم بر اقتصاد، بی‌انضباطی مالی و پرداخت یارانه‌های هنگفت آشکار و پنهان، موجب رشد سریع نقدینگی گردیده که همراه با تشدید تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران، به تورم شتابان از سال‌های آغازین دهه‌ی ۱۳۹۰ منجر شده و به‌تبع آن به فقر و نابرابری دامن زده است.

تجربه‌ی دهه‌ی گذشته به‌خوبی نشان می‌دهد که تداوم رکود تورمی در کشور به معنای تشدید فقر و نابرابری و افزایش آسیب‌های اجتماعی خواهد بود. نمی‌توان در شرایط کاهش



- ▲ اثرات مخرب
- تزییق حجم
- عظیم نقدینگی
- به‌صورت کاهش
- قدرت خرید و
- بازتوزیع درآمدها
- و دارائی‌ها به
- نفع طبقات
- مرفه کشور
- جلوه‌گر شده
- و به فقرزایی و
- تشدید مشکلات
- معیشتی مزد و
- حقوق بگیران
- و حتی
- خویش‌فرمایان
- و کشاورزان
- کم‌درآمد منجر
- شده است.