



از سری مباحث اقتصاد ایران (شماره ۲۲)

فهم روندهای فقر در ایران

(بانک جهانی)

ژانویه ۲۰۱۷

تنظیم و تلخیص از:

شرکت گروه مشاوران مدیریت و مطالعات راهبردی تدبیر

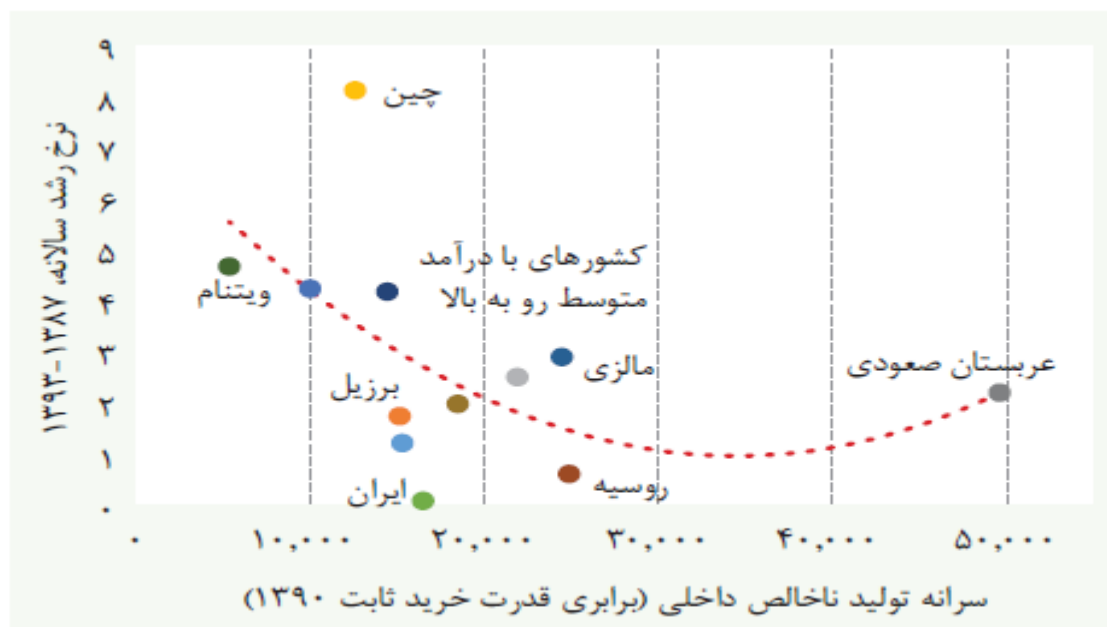
اسفندماه ۱۳۹۵

بسمه تعالی

مقدمه^۱

در این گزارش روند "فقر" و "نابرابری" از سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۳ مورد بررسی قرار می‌گیرد. فقر، با استفاده از خط فقر بین‌المللی بر اساس دلار آمریکا با برابری قدرت خرید سال ۱۳۹۰ اندازه‌گیری می‌شود. با توجه به نبود خط فقر رسمی، میزان فقر با استفاده از خط فقر بین‌المللی به دلار مانع از انتخاب خط دلخواهی می‌شود و در ضمن حساسیت انتخاب خط فقر مبتنی بر واحد پول ملی را ندارد. همچنین به موضوع «اشتراک در منافع رونق» که نوعاً به معنای رشد مصرف ۴۰ درصد پایین جمعیت است، پرداخته می‌شود. هدف این است که مشخص شود آیا منافع رشد اقتصادی به لایه‌های کمتر مرفه نیز تسری پیدا کرده است یا خیر. ایران بعد از سال ۱۳۸۷ به دوره پرتلاطمی وارد شد که بر عملکرد کل اقتصاد اثر منفی گذاشت. چنان که در شکل ۱ نشان داده شده، در دوره ۱۳۹۳ - ۱۳۸۷ رشد سالانه تولید سرانه ناخالص داخلی ایران نزدیک به صفر بود که کمتر از رشد مشاهده شده در برخی کشورهای مشابه آن است.

شکل ۱- نرخ رشد متوسط سالانه تولید ناخالص داخلی سرانه طی ۱۳۹۳-۱۳۸۷ و تولید ناخالص داخلی سرانه در سال ۱۳۹۳

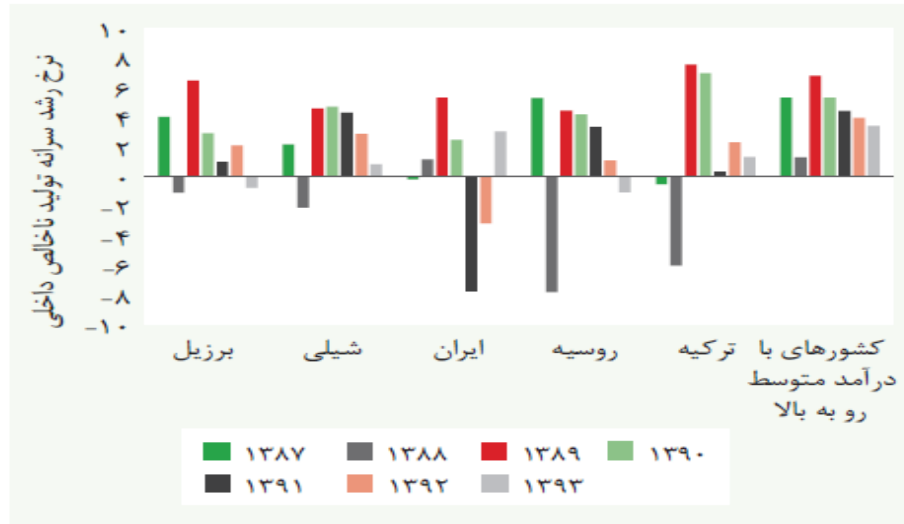


منبع: نماگرهای توسعه در جهان، ۲۶ خرداد ۱۳۹۵ و محاسبات مؤلفان.

^۱ این قسمت حاصل کار «گروه مطالعاتی فقر در جهان» است و توسط عزیز آتامانوف، محمدهادی مصطفوی، جواد صالحی اصفهانی و تارا ویشوانات تدوین شده است.

شکل ۲ نیز وضعیت رشد تولید سرانه ناخالص داخلی را که به شدت متغیر بوده، نشان می‌دهد. در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ این رشد به شدت منفی شد که نشان از شوک‌های تحریم دارد که کشور با آنها مواجه بود.

شکل ۲- نرخ رشد متوسط سالانه تولید ناخالص داخلی سرانه در ایران و برخی کشورهای منتخب ۱۳۸۷-۱۳۹۳

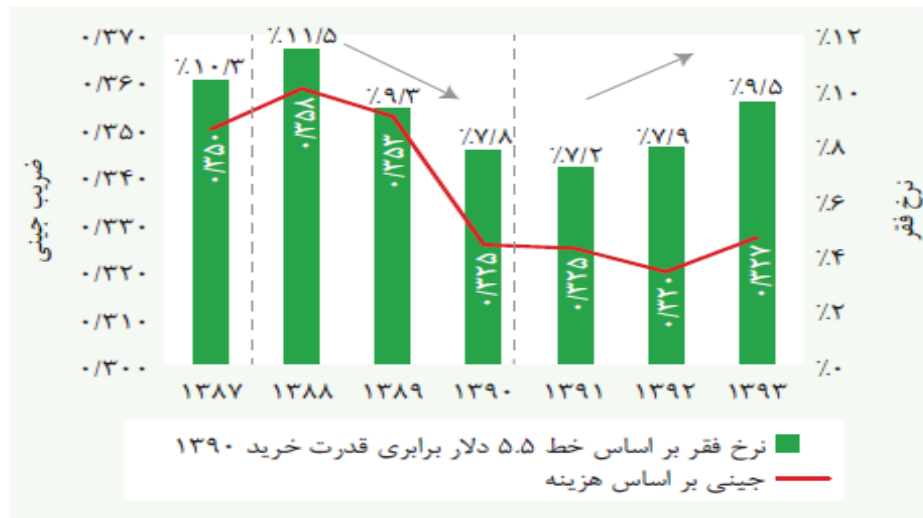


منبع: نماگرهای توسعه درجهان، ۲۶ خرداد ۱۳۹۵ و محاسبات مؤلفان.
یادداشت: رشد اقتصادی سالانه در شکل ۱ با میانگین هندسی محاسبه شده است.

فقر و نابرابری

اندازه‌گیری فقر مستلزم برداشتن دو گام عمده است. گام نخست تعریف نماگری است که رفاه یا سطح زندگی را اندازه‌گیری کند. گام دوم مستلزم تعریف خط فقر یا حداقلی از رفاه است که پایین‌تر از آن افراد فقیر تلقی می‌شوند. جا افتاده‌ترین خط فقر بین‌المللی ۱ دلار و ۹۰ سنت است. بانک جهانی این خط فقر را که متوسط خطوط فقر در فقیرترین ۱۵ کشور در حال توسعه برحسب برابری قدرت خرید است، معرفی کرده تا فقر مطلق در جهان را تحت نظر داشته باشد. با عنایت به این که خط فقر مطلق در مورد ایران صادق نیست، در این قسمت از خطوط فقر دیگری با مقادیر بزرگتر مورد استفاده واقع می‌شوند. طی دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۳ سه روند مشخص در فقر و نابرابری مشاهده می‌شود. شکل ۳ نرخ فقر با فرض ۵/۵ دلار آمریکا در روز با برابری قدرت خرید سال ۱۳۹۰ و نیز ضریب جینی را برای دوره ۱۳۸۷ - ۱۳۹۳ نشان می‌دهد. سه دوره متفاوت مشهود است: افزایش فقر و نابرابری طی ۱۳۸۸ - ۱۳۸۷، کاهش شدید فقر و نابرابری طی ۱۳۹۱ - ۱۳۸۸ و افزایش تدریجی فقر و نابرابری بعد از سال ۱۳۹۱.

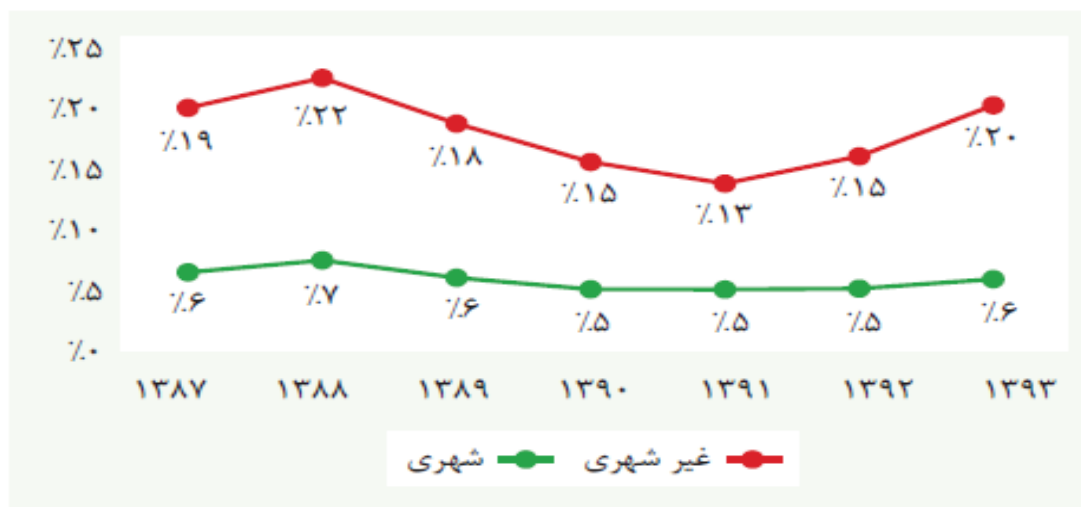
شکل ۳- نرخ فقر (۵/۵ دلار-برابری قدرت خرید ۱۳۹۰) و ضریب جینی، ۱۳۸۷-۱۳۹۱



منبع: اطلاعات بررسی بودجه خانوار برای دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۳ و محاسبات مؤلفان.

شکل ۴ نرخ فقر را در مناطق شهری و روستایی ایران نشان می‌دهد. به طور متوسط، فقر در مناطق روستایی سه برابر بیشتر از مناطق شهری است. اگرچه این شکاف در فاصله ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۱ به تدریج اندکی کاهش یافته، ولی دوباره در سال ۱۳۹۳ بیشتر شده است. علیرغم پراکندگی بزرگی که در نرخ های فقر دیده می شود، توزیع جمعیت فقیر در مناطق شهری و روستایی حدوداً برابر است و این امر به خاطر جمعیت بیشتر در مناطق شهری است. نرخ فقر در مناطق مختلف کشور تقریباً یکسان است به استثنای منطقه جنوب شرقی کشور که مشمول بیشترین میزان فقر است.

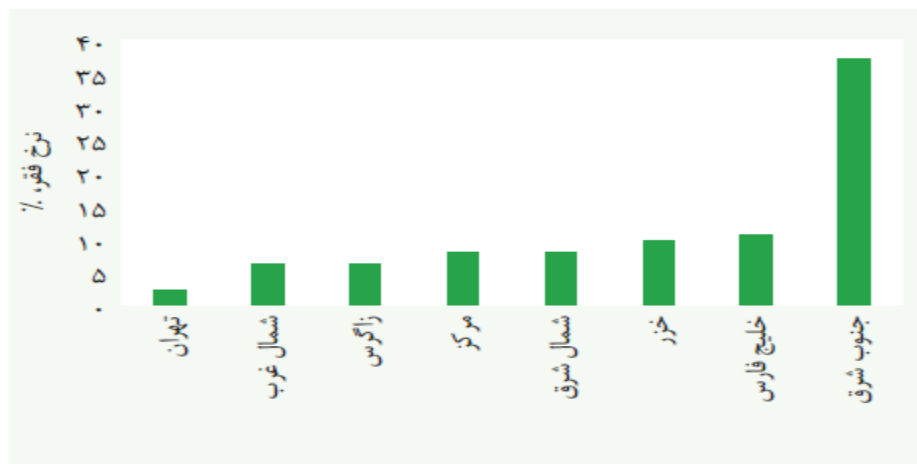
شکل ۴- نسبت افراد زیر خط فقر ۵/۵ دلاری (برابری قدرت خرید ۱۳۹۰) در مناطق شهری و روستایی



منبع: محاسبات مؤلفان با استفاده از اطلاعات بررسی بودجه خانوار، ۱۳۸۷-۱۳۹۳.

شکل ۵ نسبت افراد زیرخط فقرا در مناطق مختلف کشور در سال ۱۳۹۳ نشان می دهد. نرخ فقر در جنوب شرقی کشور به وضوح بیش از مناطق دیگر است، به طوری که در سال ۱۳۹۳ با احتساب خط فقر ۵/۵ دلار آمریکا با برابری قدرت خرید سال ۱۳۹۰، به ۳۷ درصد می رسد.

شکل ۵- نسبت افراد زیرخط فقر ۵/۵ دلاری (برابری قدرت خرید ۱۳۹۰) در مناطق مختلف کشور



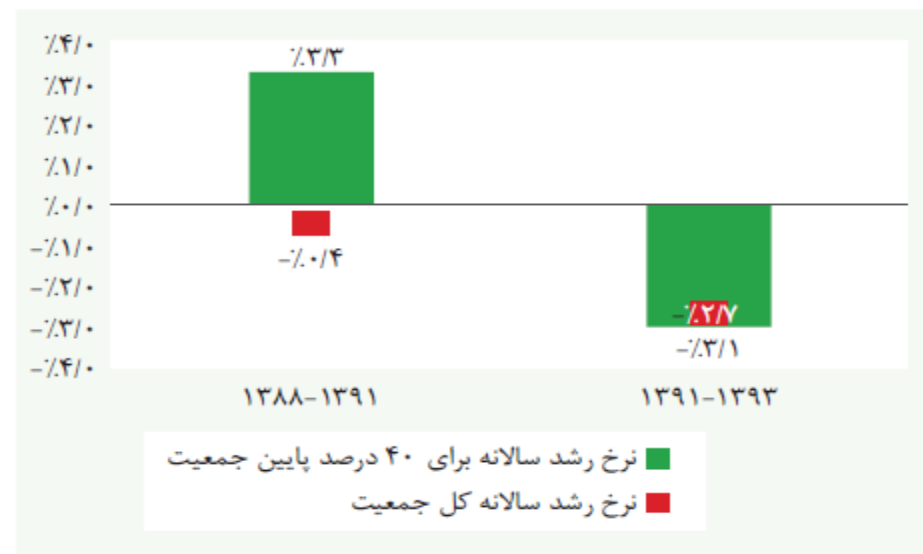
منبع: محاسبات مؤلفان با استفاده از اطلاعات بررسی بودجه خانوار، ۱۳۸۷-۱۳۹۳. یادداشت: * این مناطق عبارتند از: تهران بزرگ شامل شهرک‌های اطراف تهران و استان البرز از سال ۱۳۹۱. شمال غربی شامل آذربایجان شرقی و غربی، زنجان و اردبیل. شمال شرقی شامل خراسان رضوی، سمنان، خراسان شمالی و جنوبی. مرکز شامل استان مرکزی، فارس، اصفهان، تهران، قم، قزوین و نواحی روستایی البرز. جنوب شرقی شامل کرمان، سیستان و بیزد. منطقه خلیج فارس شامل خوزستان، بوشهر و هرمزگان. زاگرس شامل کرمانشاه، کردستان، همدان، بختیاری، لرستان، ایلام و کهگیلویه.

۱- اشتراک در منافع رونق

اشتراک در منافع رونق معیاری است که بانک جهانی بکار می برد. هدف از اشتراک در منافع رونق افزایش درآمد یا مصرف سرانه واقعی درمورد ۴۰ درصد پایین جمعیت کشور است. شکل ۶ نرخ رشد سالانه هزینه سرانه ۴۰ درصد پایین جمعیت را در قیاس با همین نرخ رشد برای کل جمعیت نشان می دهد. طی دوره ۱۳۹۱ - ۱۳۸۸، نرخ رشد هزینه سرانه ۴۰ درصد پایین جمعیت، ۳/۳ درصد بوده که هماهنگ با کاهش شدید نرخ فقر و نابرابری در کل کشور است. این پیامد مثبت در حالی به دست آمده است که این رشد برای کل جمعیت در این دوره منفی بوده است. با این حال، برای دوره ۱۳۹۳ - ۱۳۹۱، وضع ۴۰ درصد پایین جمعیت نسبت به کل جمعیت اندکی نامطلوب تر شده و این هم با افزایش نابرابری در این دوره همخوانی دارد. افرادی که در لایه ۴۰ درصد پایین جمعیت قرار می گیرند بیشتر در کشاورزی و مشاغل ساده مشغول

بوده و در مناطق روستایی زندگی می‌کنند. عجیب نیست که مقایسه مشخصات جمعیتی که در لایه ۴۰ درصد پائین قرار می‌گیرند با مشخصات جمعیت لایه ۶۰ درصد بالای جمعیت به کلی متفاوت است. از نظر میزان تحصیلات، بزرگ سالان (۱۵ ساله به بالا) در لایه ۴۰ درصد پایین، از لایه ۶۰ درصد بالای جمعیت تحصیلات کمتری دارند. برای مثال، در سال ۱۳۹۳ تنها ۸ درصد از افراد لایه ۴۰ درصد تحصیلات دانشگاهی داشته‌اند، در حالی که این رقم برای لایه ۶۰ درصد بالای جمعیت ۲۵ درصد بوده است. همچنین نسبت بی سوادی در ۴۰ درصد پایین، بیشتر است. هماهنگ با یافته‌های این بررسی، افراد لایه ۴۰ درصد پایین جمعیت بیشتر در روستاها زندگی می‌کنند، در بخش کشاورزی مشغول‌اند و مشاغل ساده دارند.

شکل ۶- نرخ رشد سالانه هزینه سرانه ۴۰ درصد پایین و کل جمعیت کشور (درصد)



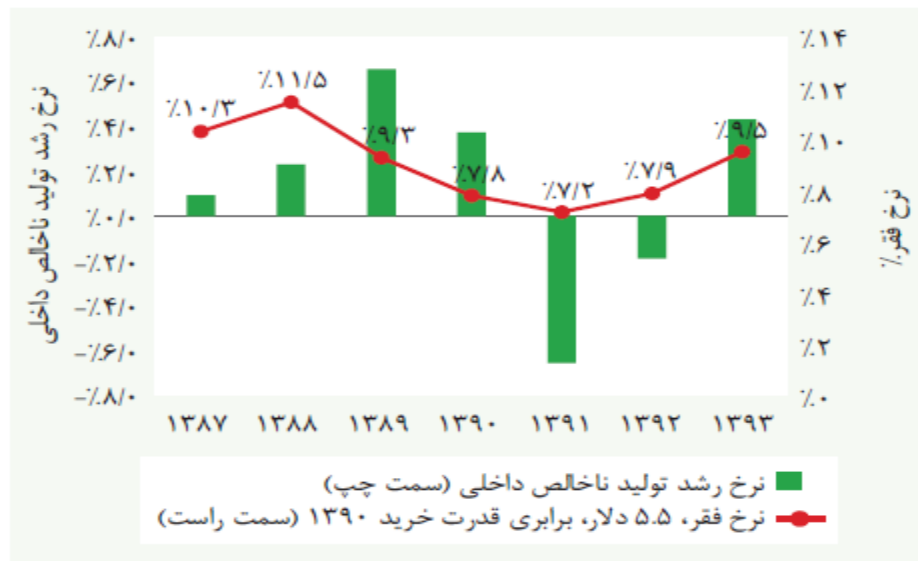
منبع: اطلاعات بررسی‌های بودجه خانوار کشور و نیز محاسبات مؤلفان.

۲- فقر و رشد اقتصادی

روند فقر در ایران، به استثنای سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۳، نوعاً هماهنگ با روند عملکرد اقتصاد در دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۳ است. شکل ۷ نرخ رشد واقعی تولید ناخالص داخلی ایران و نرخ فقر را با خط فقر ۵/۵ دلار (برابری قدرت خرید ۱۳۹۰) نشان می‌دهد. به طوری که مشاهده می‌شود افت میزان فقر در دوره ۱۳۹۰-۱۳۸۸ همراه است با رشد مثبت اقتصادی، اما شوکی منفی در ۱۳۹۲-۱۳۹۱ باعث افزایش فقر فقط در سال ۱۳۹۲ شده است. رشد فقر در سال ۱۳۹۳، حتی پس از این که رشد اقتصاد در سال ۱۳۹۳ مثبت شده نیز

ادامه داشته است. این امر دال بر این است که رشد منفی اقتصاد در سال ۱۳۹۱ اثری بر طبقات فرودست نداشته درعین حال که همین طبقات از رشد اقتصادی سال ۱۳۹۳ به طور کامل منتفع نشده‌اند. در قسمت قبل نشان داده شد که جمعیت آسیب‌پذیری که در لایه ۴۰ درصد پایین جمعیت قرار دارند ظاهراً از آثار رشد منفی دوره ۱۳۸۸-۱۳۹۱ مصون بوده‌اند ولی از منافع رشد اقتصادی دوره ۱۳۹۳ - ۱۳۹۱ بهره‌مند نشده‌اند.

شکل ۷- رشد تولید ناخالص داخلی و نرخ فقر در ایران، ۱۳۸۷-۱۳۹۳



منبع: محاسبات مولفان با استفاده از اطلاعات بررسی بودجه خانوار، ۱۳۸۷-۱۳۹۳.

عدم ارتباط آشکار میان رشد اقتصادی و تغییرات رفاه می‌تواند به دلایل متعدد روی دهد. این امر ممکن است مربوط باشد به تأخیر در اثربخشی رشد اقتصادی، یا ناشی شود از فقدان اثر تسری یا نفوذ منافع اقتصادی به تمامی آحاد جمعیت. بعلاوه، سیاست‌های بازتوزیعی دولت می‌تواند نقش حمایت‌کننده داشته باشد. پاسخ قطعی، مستلزم شناخت و محاسبه منابع تغییر میزان فقر طی دوره مورد بررسی است. دو دوره برای تجزیه و تحلیل انتخاب گشته است: نخست دوره ۱۳۸۸ - ۱۳۹۱ یعنی وقتی که فقر به شدت کاهش یافته و دوم، دوره ۱۳۹۳ - ۱۳۹۱ یعنی وقتی که نماگرهای رفاه پسرفت داشته‌اند.

طی دوره ۱۳۸۸ - ۱۳۹۳، کمک‌های اجتماعی، عامل کلیدی در افت میزان فقر بوده و اثر منفی ناشی از بازارکار را خنثی کرده است. درکل، فقر درآمد معادل ۱۱/۴ درصد کاهش یافته است. عامل اصلی این افت،

کمک‌های اجتماعی دولت به صورت نقد به عموم مردم برای جبران افزایش بهای انرژی پس از برنامه اصلاح یارانه‌ها بوده است. توزیع سخاوتمندانه منافع اجتماعی، اثر منفی خراب تر شدن بازار کار را که در آن کاهش اشتغال و درآمد حاصل از اشتغال به افزایش فقر منجر شده بود را جبران کرد. لازم به ذکر است که در دوره ۱۳۹۰-۱۳۸۸، با این که رشد اقتصادی مثبت بود، ولی بازار کار به کاهش فقر کمی نکرده است. برخلاف دوره ۱۳۹۱-۱۳۸۸ در دوره ۱۳۹۳-۱۳۹۱، نقش منافع اجتماعی به کلی دگرگون شده است. به نظر می‌رسد که به سبب تورم شدید، ارزش واقعی منافع اجتماعی کاهش یافته و این امر عامل اصلی افزایش فقر بوده است. در دوره ۱۳۹۳-۱۳۹۱، میزان کمک‌های اجتماعی سرانه به قیمت واقعی ۳۸ درصد کاهش یافته است. در این دوره، بهبود بازار کار باعث کاهش فقر گردید، ولی اثر آن به اندازه‌ای نبود که اثر منفی روند کاهشی کمک‌های اجتماعی را جبران کند. پرداخت های نقدی دولت نیز عامل کلیدی برای کاهش و افزایش نابرابری بوده اند. کمک های اجتماعی، بزرگترین عامل برای کاهش نابرابری درآمد طی ۱۳۹۱-۱۳۸۸ بوده و ضریب جینی برحسب درآمد سرانه را کاهش داده است، ولی همین عامل در سال ۱۳۹۳-۱۳۹۱ بزرگترین عامل عدم نابرابری شده است. درآمد حاصل از اشتغال در دوره ۱۳۹۳-۱۳۹۱، نقش مهمی در کاهش نابرابری ایفا کرده که می تواند به این امر اشاره کند که افراد در لایه های پایین جمعیت عموماً از تغییر مثبت بازار کار منتفع می شوند. بهبود شرایط بازار کار کلید کاهش پایدار فقر است. عملکرد ایران برای کاهش فقر و نابرابری تا سال ۱۳۹۱ چشم گیر بوده است. مع‌هذا، این امر اساساً ناشی از برنامه پرداخت یارانه های نقدی بوده است که به منظور حمایت مردم در مقابل اثر منفی افزایش قیمت های انرژی به اجرا گذاشته شده بود. درحالی که این برنامه در تخفیف اثرات منفی اصلاح قیمت های انرژی کاملاً مؤثر بود، ولی علاج قطعی برای کاهش فقر و افزایش مشارکت در منافع رونق در بلندمدت محسوب نمی شود. در حدودی که بهبود متغیرهای بازار کار مسیر مطمئن تری برای بهبود رفاه است، کمک ناچیز بازار کار در توضیح کاهش فقر در ایران دال بر این است که ایران به شدت نیازمند اصلاح بازار کار و دسترسی به فرصت های شغلی مولد است. درک بهتر از محدودیت های مربوط به ایجاد شغل، بهره وری نیروی کار، و مشارکت بخش خصوصی امری ضروری است و مستلزم پژوهش های بیشتری است.