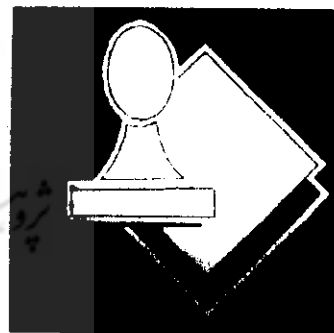




فقرزدایی؛ آرزوهای یک لایحه

- نابرابری‌های درآمدی و اشتغال در ایران
- لایحه فقرزدایی و نابرابری‌های درآمدی
- یک لایحه در برابر یازده پرسش



کاوش

■ نابرابری های درآمدی و اشتغال در ایران

دکتر سهیلا پروین

اشاره

نابرابری درآمدی و فقر دو روی یک سکه هستند. فقدان یا پایین بودن نرخ اشتغال منجر به کاهش درآمد گشته و این نیز فقر را به همراه دارد. به نظر نویسنده مقاله، ایران نیز به مثابه دیگر کشورهای در حال رشد از معضل بیکاری و نابرابری درآمدی رنج می برد و این می تواند در فرایند توسعه و سازندگی، اختلال ایجاد نماید. نظر به این که عدالت اجتماعی یکی از آرمان های نظام مقدس اسلامی بوده و سفارشات مقام معظم رهبری نیز در این زمینه بسیار رهگشا است، شناخت ماهیت نابرابری و فقر در ایران می تواند در کار تدوین سیاست های کارآمد در رابطه با فقرزدایی بسیار مفید باشد.

۱- پدیده فقر به عنوان یکی از بارزترین ویژگی‌های کشورهای توسعه نیافته به شمار می‌آید. به عبارت دیگر مشخصه عمومی همه این کشورها، گستردگی فقر است.

۲- تقریباً تمامی مکاتب اقتصادی به این مسئله، هم به عنوان یکی از عوامل توسعه نیافتگی و هم به عنوان نتیجه توسعه نیافتگی اندیشیده‌اند.

۳- تجربه سی سال گذشته رشد در کشورهای در حال توسعه که با تکیه بر الگوهای مبتنی بر هدف «رشد حداکثر تولید» شکل گرفته است، نشان داد که حتی نرخ‌های رشد بالا نتوانسته بیکاری و پیامد آن یعنی فقر را محدود نماید. به همین دلیل دهه ۱۹۶۰ شاهد تغییر جهت الگوهای رشد بود. همراه با گسترش نقش نیروی انسانی در رشد اقتصادی، الگوهای رشد دهه ۱۹۹۰، توسعه منابع انسانی را بیش از پیش مدنظر قرار دادند.

از مرور نظریات رشد در مکاتب مختلف اقتصادی، این نتیجه حاصل می‌گردد که محور اصلی تحلیل تمامی اقتصاددانان توسعه، «قبول و باور این نکته است که عملکردهای اقتصادی، ارتباط غیرقابل انکاری با ماهیت جوامع هم عصر آنها دارد». بدون شک شرایط

فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی حاکم بر جوامع مختلف بر فرایند رشد تأثیر عمده‌ای داشته است.

۴- عوامل اقتصادی که منجر به بروز بیکاری، توزیع نابرابر درآمد و فقر در ایران می‌شود، خود جداگانه قابل بررسی است. شاخص‌های موجود تصویر بسیار نابرابر از توزیع درآمد (و هزینه) را نشان می‌دهند. شدت نابرابری تا اندازه‌ای است که سهم یک درصد قشر پردرآمد در مصرف تقریباً ۱/۴ برابر سهم بیست درصد فقیر جامعه می‌باشد. این تازه در شرایطی است که اتخاذ سیاست‌های حمایتی در دهه اخیر تا حدود زیادی نابرابری را تعدیل نموده است. بی تردید چنانچه این مجموعه سیاست‌های حمایتی در یک دهه گذشته مدنظر قرار نمی‌گرفت، ادامه روند گذشته، می‌توانست بسیار خطرناک باشد.

ضریب جینی^۱ در مناطق شهری (در سال ۱۳۶۸) نابرابری توزیع درآمد را بیش از ۰/۴۸ برآورد می‌کند. این نشان می‌دهد که اقتصاد ایران دارای خصیصه

۱. ضریب جینی (Gini) به عنوان شاخصی از چگونگی توزیع درآمد به کار می‌رود و بین صفر و یک می‌باشد. در حالت صفر یعنی وضعیت توزیع درآمد بسیار مطلوب و در حالت یک، یعنی نابرابری کامل در توزیع درآمد در اقتصاد وجود دارد

نابرابری توزیع درآمد است، که می‌دانیم در تداوم خود می‌تواند به فقر گسترده منجر شود.

۵- بررسی‌های آماری در مورد ایران نشان می‌دهد که تمرکز عمده درآمد، بیشتر در بخش‌های خدمات تجاری می‌باشد، که این از ویژگی‌های اغلب کشورهای این است که فرایند توسعه خود را بر محور درآمدهای برون‌زا (مثل نفت) قرار داده‌اند. همین ملاحظات، این ایده که «رشد حداکثر تولید» قادر است، شرایط نابرابری و گستردگی فقر را در ایران تعدیل نماید، مورد تردید می‌دهد. با این حال هنوز عده‌ای پیرو این نظر هستند که با رشد تولید و سازندگی بدون توجه به جنبه‌های بازتوزیعی جامع، می‌توان در آینده به تعدیل فقر و عدالت اجتماعی رسید. این نظرات برخاسته از نظریات برخی از اقتصاددانان است که بر این باورند که نابرابری در توزیع درآمد یکی از شرایط لازم برای ایجاد رشد اقتصادی است. زیرا درآمد قشر ثروتمند، شرایط برای پس‌انداز، که اساس تشکیل سرمایه است، را فراهم می‌کند. از آنجا که تقریباً تمامی درآمد گروه‌های کم‌درآمد صرف هزینه‌های مصرف می‌گردد، لذا رشد اقتصادی وابسته به پس‌انداز قشر ثروتمند است. از این جهت، استدلال می‌شود که در مراحل اولیه توسعه، هر نظام اقتصادی

که بر اساس نابرابری بیشتر در توزیع درآمد شکل گرفته باشد، در مقایسه با نظام اقتصادی که متکی به توزیع عادلانه‌تر درآمد است از رشد سریعتری برخوردار می‌باشد، و توزیع عادلانه درآمد، به صورت پیامد رشد اقتصادی، در مراحل بعدی رشد، حاصل می‌شود. بدیهی است که این امر تنها در صورتی تحقق می‌یابد که کشش جانشینی بین سرمایه و نیروی کار کمتر از واحد و رشد اقتصادی با افزایش سرمایه همراه باشد. تنها در این صورت است که بهره‌وری نیروی کار در تولید، تدریجاً افزایش یافته و در نهایت تسمکز درآمدها در طول زمان کاهش می‌یابد؛ حال آن که این ویژگی در اقتصاد بسیاری کشورها من جمله ایران موجود نیست مطالعات موجود در مورد ایران نشان می‌دهد که تورم نابرابری توزیع را تشدید می‌نماید.

۶- به نظر بسیاری از نظریه‌پردازان توسعه، فرایند رشد، نابرابری را در بطن خود دارند و این نابرابری برای کشورهای برخوردار از یک توزیع اولیه ناعادلانه و متکی به منابع بیرونی در فرایند رشد، احتمال این که منافع حاصل از رشد نیز به گونه‌ای نابرابر توزیع شود، افزایش می‌یابد. در این شرایط، معمولاً سیاست‌های مالی به عنوان یکی از مهمترین ابزارهای تعدیل توزیع درآمد

(و مصرف) مد نظر قرار می‌گیرد. نقش این سیاست‌ها در قالب تعدیل ساختار مالیاتی و مقایسه نرخ اصابت مالیات در گروه‌های مختلف بعداً تشریح می‌شود. در اینجا، ضمن بررسی نقش ضعیف درآمدهای مالیاتی در اقتصاد ایران که عمدتاً ناشی از وجود درآمدهای حاصل از نفت می‌باشد، آثار توزیعی مالیات در قالب هشت گزینه، بار مالیاتی طبقات مختلف جامعه محاسبه گردیده است.

مقایسه ضرایب جینی و سهم طبقات مختلف در درآمد قبل و بعد از مالیات نشان می‌دهد که سیاست‌های مالیاتی، تقریباً هیچ‌گونه اثر تعدیل‌کنندگی بر توزیع درآمد در ایران نداشته است. بلکه، به خاطر ساختار مالیاتی، سهم بالای مالیات‌های غیرمستقیم، تکیه بر مالیات سهل‌الوصول و عدم کارایی سیستم اخذ مالیات، این سیاست‌ها نوعاً اثر ضد تعدیل درآمد داشته‌اند. به طوری که با فرض قابلیت انتقال مالیات بر مصرف‌کنندگان (در سال ۱۳۶۸)، ده درصد کم درآمد ۶/۴ درصد و ده درصد پردرآمد ۵/۷ درصد از درآمد خود را به عنوان مالیات پرداخت نموده‌اند.

۷- تا اینجا نشان دادیم که چه عواملی در ایران منجر به بروز نابرابری‌های درآمدی گردیده و چه عواملی (نظیر مالیات) فاقد قدرت مقابله با آن هستند. حال اثرات نابرابری را در روند توسعه

ایران بررسی می‌کنیم. نابرابری شدید در توزیع درآمد و در ادامه فقر گسترده، حداقل از دو بعد می‌تواند به عنوان مانع رشد مطرح شود. بی تردید توزیع نابرابر درآمد، با ایجاد محدودیت در تقاضا و تأثیر بر ترکیب تولید، ساختار بازار را تحت تأثیر قرار خواهد داد. به گونه‌ای که در اثر تنوع در تقاضای قشر محدود پردرآمد و کاهش تقاضای قشر عظیم کم‌درآمد، ساختار تولید تغییر کرده و مانع برخورداری بخش تولیدی از مزایای تولید در مقیاس انبوه خواهد گردید. از طرف دیگر، با توجه به گستردگی فقر و توزیع نابرابر درآمد، بهره‌وری بخش عظیمی از نیروی کار نازل خواهد شد که این امر خود، رشد بلندمدت تولید را محدود خواهد نمود. توجه داشته باشیم که باید نسبت به وضعیت نیروی کار و بهره‌وری آن به ویژه در نیروهای خلاق باید حساسیت نشان داد.

تقریباً تمامی کشورهای توسعه یافته در مرحله‌ای از توسعه خود، بعد از تأمین منابع مادی، فقدان نیروی انسانی کارا، را به عنوان بزرگترین مانع توسعه مطرح کرده‌اند. توفیق همه این کشورها در گرو پرورش اندیشه‌های خلاق بوده است. ایجاد نیروی انسانی لازم برای توسعه، نیازمند سرمایه‌گذاری برنامه‌ریزی شده و اولین گام آن تأمین نیازهای اولیه

زندگی است. روشن است که گستردگی حجم فقر در مراحل بعدی، توسعه را دچار وقفه خواهد کرد. در عین حال بخشی از انگیزه تولید، وجود تقاضای کافی است که در فرآیند توسعه، بدون برنامه‌ریزی برای محدود نمودن فقر، امکان تحقق آن نخواهد بود، و عدم تقاضای بخش بزرگی از جمعیت، تولید در مقیاس انبوه را امکان‌پذیر نخواهد کرد.

۸- در ادامه تصویری از وضعیت درآمدی ایران ارائه گردد:

الف: اطلاعات سرشماری سال ۱۳۶۵ حتی با فرض‌های خوشبینانه، حجم خانوارهای محروم را بیش از ۲/۵ میلیون خانوار برآورد می‌کند.^۱ در حالی که بر اساس شاخص‌های دیگر این رقم بسیار بزرگتر است. بر اساس شاخص مسکن، بیش از ۴/۶ میلیون خانوار (یا ۲۱ میلیون نفر) در دو فضا یا کمتر از آن سکونت داشته‌اند.

ب: بر اساس اطلاعات بودجه خانوار، ۳۰ درصد از کل خانوارها یعنی بیش از ۳ میلیون خانوار، هزینه سرانه غذایی روزانه کمتر از ۱۶۰ ریال داشته‌اند. بر اساس معیار خط تغذیه، ۳/۵ میلیون خانوار (۱۴/۲ میلیون نفر) کمتر از سطح حداقل مصرف داشته‌اند. بر اساس «معیار کالری» مورد نیاز روزانه، تنها ده درصد از خانوارها

حداقل کالری لازم را دریافت کرده‌اند. در عین حال، بخش عمده کالری مصرف شده از نان و غلات کسب شده است.^۲

ج: اگر معیار حداقل هزینه در مناطق شهری مد نظر قرار گیرد، تقریباً ۸۸ درصد از خانوارهای ساکن شهر، کمتر از این حداقل هزینه، درآمد داشته‌اند.

د: اگر رکورد اقتصاد و افت تولید سال‌های اخیر نیز در نظر گرفته شود (یعنی معیار درآمد سرانه)، بیش از ۴۶ درصد از خانوارهای ساکن مناطق شهری از درآمدی کمتر از ۵۰ درصد درآمد سرانه برخوردار بوده‌اند. این در شرایطی است که متوسط مصرف سرانه قشر با درآمد بالا، ۱۸ برابر متوسط مصرف سرانه یک فرد از گروه ده درصد فقیر جامعه بوده، سهم نیست درصد قشر پردرآمد در مصرف، ۴۹/۹ درصد می‌باشد، به عبارت دیگر سهم ۸۰ درصد بقیه خانوارها به اندازه بیست خانوارهای درصد پردرآمد می‌باشد. این نابرابری شدید که در توزیع مصرف ملاحظه

۱. شامل خانوارهای بدون عضو شاغل، ۸۰ درصد خانوارهایی که شاغلین ۶۵ سال به بالا دارند، ۵۰ درصد کارکنان بخش عمومی که درآمد کمتر خط فقر داشته‌اند. قابل توجه است که ۸۰ درصد کارکنان بخش عمومی درآمدی کمتر از خط فقر داشته‌اند.
۲. مرکز آمار ایران، «بررسی تغذیه و کالری در ایران»، مدیریت آمارهای مالی و محاسباتی، ۱۳۵۱، ۶۸.

مختلف (دائم یا موقت) مورد حمایت قرار داده است. از این تعداد، تنها ۵۰۵ هزار خانوار سالمند بالای ۶۰ سال سن در روستاها را تشکیل می‌دهند، که با افراد تحت تکفلشان تقریباً ۱/۴۵ میلیون نفر می‌باشند و علی‌رغم تلاش‌های موفق این بنیاد در شناسایی و تحت پوشش قرار دادن خانوارهای نیازمند، متوسط کمک‌های روزانه (نقدی و غیرنقدی) این بنیاد به هر فرد ۴۲ ریال بوده است. به هر حال در هر جامعه‌ای درصدی از خانوارها به هر دلیلی از کسب درآمد محرومند و یا در سن بازنشستگی به سر می‌برند که نقش خود را در تولید ایفا کرده‌اند و می‌بایست تحت پوشش سیستم تأمین اجتماعی و بازنشستگی قرار گیرند. ولی در ایران، عدم وجود یک سیستم تأمین اجتماعی موفق باعث گردیده که تقریباً تمامی این قشر بدون داشتن شغل دوم و سوم، قادر به تأمین زندگی خود نباشد. در سال ۱۳۶۵ تنها ۳/۵ درصد از جمعیت بالای ۶۰ سال سن، تحت پوشش صندوق بازنشستگی سازمان تأمین اجتماعی قرار داشته‌اند.

۹- گفتیم که در اقتصاد ایران، تورم اثر بسیار نامتعادل‌کنندای بر هزینه خانوارها دارد و در شرایط تغییر و تعدیل ساختاری،

می‌شود، در شرایطی است که در اثر اعمال سیاست‌های حمایتی (نظیر توزیع دولتی) و ایجاد محدودیت در مصرف قشر با درآمد بالا، مصرف بسیار همگن گردیده است. ولی شواهد نشان می‌دهند که توزیع درآمد بسیار نابرابرتر از توزیع مصرف است.

ه: ابعاد فقر و محرومیتی که بر اساس معیارهای مختلف بیان شد، بیشتر معضوف به عدم تکافوی درآمد برای تأمین هزینه‌های ضروری زندگی بود، در حالی که انواع محرومیت‌های دیگر که عمدتاً همراه با عدم درآمد کافی است، در جامعه وجود دارد. اطلاعات موجود در زمینه خانوارهای سالخورده، بی‌سرپرست و خانوارهای یک‌نفره و یا دارای عضو معنول، که از سرشماری سال ۱۳۶۵ به دست می‌آید، گویای حجم وسیعی از محرومیت است که تنها از طریق گسترش سیستم‌های تأمین اجتماعی قادر به ادامه حیات هستند.

و: در عین حال، کمک سازمان‌های دولتی و غیردولتی که مسؤلیت حمایت از این قشر را دارند، در مقایسه با نیازهای این خانوارها بسیار ناچیز است. به‌طور مثال کمیته امداد حضرت امام خمینی در سال ۱۳۶۹، تقریباً ۲/۶ میلیون نفر را به شکل‌های

خود در سی سال گذشته رسیده است.

ج: بر اساس سرشماری سال ۱۳۶۵ کشور و حساب‌های ملی، ۳۳ درصد از پانزده میلیون جمعیت شاغل در کشور نقشی در تولید ملی ندارد و در واقع جزء بیکاران پنهان می‌باشند. با توجه به ۱۲.۸ میلیون نفر نیروی کار، بیش از ۴۷ درصد بیکار پنهان یا بیکار می‌باشند. بازدهی سرانه نیروی کار در خلال دوره ۶۵-۱۳۵۵ به طور متوسط ۳۳ درصد کاهش یافته است. در علی‌رغم توجهات خاص به بخش صنعت و معدن، در این بخش تنها برای ۱۱/۳ درصد از کل نیروی کار اشتغال ایجاد شده است، در حالی که بیکاری آشکار بیش از ۱۴ درصد نیروی کار می‌باشد و در آینده نه چندان دور که جمعیت فعال به بیش از ۳۲ میلیون نفر افزایش خواهد یافت. برای جذب نیروی کار اضافه شده، ایجاد حداقل ۱۸ میلیون شغل جدید ضروری است. یعنی به طور متوسط، ۸۵۰ هزار شغل در هر سال باید ایجاد گردد، و برای حذف بیکاری به طور کامل لازم است، سالانه حدود ۹۰۰ هزار شغل ایجاد گردد. این در شرایطی است که در ده ساله ۶۷-۱۳۵۷ اقتصاد به طور متوسط سالانه فقط ۱۶۰ هزار شغل

افزایش تورم امری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود و برای قشر کم‌درآمد که بیشتر در بخش سازمان نیافته کار مشغولند، امکان افزایش درآمد و تأمین هزینه‌های رو به افزایش (خصوصاً مواد غذایی) بسیار محدود است. لذا، توزیع در شرایط تورمی نابرابرتر می‌شود. آن هم در کشوری که تقریباً بیست درصد از مصرف کل مربوط به ۵ درصد از ثروتمندترین خانوارها می‌باشد.

۱۰- در ادامه، وضعیت ایران را از نظر اشتغال و تولید سرانه که آن نیز در صورت عدم بهبودی به فقر می‌انجامد مورد مطالعه قرار می‌دهیم:

الف: تولید سرانه شاغلین کشور در سال‌های اخیر در مقایسه با سال ۱۳۵۳ حدود ۳۳ درصد کاهش نشان می‌دهد. این تصویر با توجه به افت درآمدهای ارزی در طول دوره ۶۸-۱۳۵۳، مشکلات دیگری را نمایان می‌کند. از جمله، کاهش نسبی تشکیل سرمایه، افزایش بیکاری و پیامد آن گسترده‌گی فقر.

ب: سهم تشکیل سرمایه از تولید ناخالص داخلی که در سال ۱۳۶۸ کمتر از ۱۶ درصد می‌باشد، اگرچه از سال ۱۳۶۷ این نسبت روند صعودی به خود گرفته ولی تغییرات، بسیار جزئی است و سهم تشکیل سرمایه از تولید ناخالص داخلی به کمترین مقدار

سخن آخر

حقایق و اعداد و ارقام مربوط به توزیع درآمد و تولید سرانه و اشتغال پیش از این بیان شد. با این حال در مورد خط فقر در ایران، از آنجا که یک کار جامع کارشناسی و آماری صورت نپذیرفته، تنها به حدس و گمان بسنده می‌شود. یک نظر کارشناسی مدعی است که پس از انقلاب شمار بیشتری به زیر خط فقر رفته‌اند در حالی که یک نظر کارشناسی دیگر که نوعاً از سوی برخی دستگاه‌ها عنوان می‌شود مدعی است که پس از پیروزی انقلاب عده افراد پایین خط فقر به شدت کاهش یافته است. البته در این میان یک حقیقت قابل انکار نیست و آن این که روند خیزنده گسترش فقر پس از انقلاب با اتخاذ سیاست‌های حمایتی تا حدود زیادی کنترل شده اما این که واقعاً از نظر این که تعداد افراد زیر خط چه تغییری کرده‌اند، نیازمند یک کار جامع آماری - کارشناسی است که ظاهراً تاکنون جدی گرفته نشده و چنانچه برنامه‌ای در جهت فقرزدایی مطرح نظر باشد، انجام این مهم اکیداً الزامی خواهد بود.

□ □ □

از به دلیل عدم توازن در سرمایه‌گذاری‌ها، در برنامه اول در جهت رشد اشتغال که پیش‌زمینه رفع فقر است توفیقات لازم را نداشته‌ایم. فی‌المثل در برنامه اول بخش عمده کوشش‌ها، متوجه حمایت از بخش صنعت گردید در حالی که قابلیت اشتغال‌زایی آن با حجم سرمایه‌ارزی توزیع شده همخوانی نداشت.

جدید ایجاد کرده است.

با این حال، فرآیند رشد بخش صنعت نیز به گونه‌ای نبود که بتواند، مازاد نیروی کار بخش کشاورزی را جذب کرده و زمینه‌ساز رشد این بخش شود. اغلب منافع بخش صنعت به خود آن بخش بازگشت، و ما نتوانستیم از رشد این بخش برای رشد بخش‌های دیگر مثل کشاورزی استفاده بایسته را ببریم. مثلاً سرمایه‌گذاری‌های ما در صنایع تبدیلی کشاورزی آن‌قدر ناچیز بود که در قبال آن هر سرمایه‌گذاری، قابل اهمیت نیست.

از سوی دیگر، سیاست‌گذاری‌های ما در بخش صنعت نیز بر مشکل عدم اشتغال دامن زد. فقدان برنامه مشخص در انتخاب تکنولوژی مناسب از جانب سیاست‌گذاران در سطح وسیعی منجر به تمرکز، اشتغال با بهره‌وری پایین، عدم تحرک و کارایی پایین تکنولوژی گردید. همچنین سیاست اعتبارات صنعتی دولت، به گسترش موانع کلی در زمینه صنایع کوچک و متوسط دامن زد. این امر پذیرفته شده بود که نرخ رشد سریع بخش مدرن صنعتی برای جذب نیروی کار کافی است، نرخ رشد بالایی بیکاری و مهاجرت روستا به شهر نشان داد که این فرض صحت ندارد.