



بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۱۰):
بودجه حامی فقرا
(ظرفیت‌های فقرزدایی لایحه بودجه)



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۷۳۱

کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۱۰): بودجه حامی فقرا (ظرفیتهای فقرزدایی لایحه بودجه)

نوع گزارش: طرح/لایحه راهبردی نظارتی

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: سیدهادی موسوی نیک، شهاب‌الدین فولادی مقدم

همکار: لیلا مومنی

اظهار نظر کنندگان داخل مرکز: محمدرضا عبدالهی، مهدی جعفری، سامان یوسفوند، محمدرضا تهمک، امین‌اله پاکنژاد

اظهار نظر کنندگان خارج مرکز: سهیل فتاحی، جمال کاکایی، سیدسجاد نجفی، احسان آزمونیا، طناز ظریف احمدزاده

ناظران علمی: سیدعباس پرهیزکاری، سیدمحمد حسین فاطمی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه

۲. نرخ فقر

۳. بودجه حامی فقرا

۴. سیاست حمایتی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۰۱/۱۵

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۲/۱

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	خلاصه مدیریتی
۴	۱. مقدمه
۵	۲. ریشه‌های فقر
۸	۳. تصویر فقر در ایران
۱۱	۴. بودجه و فقر
۱۳	۴-۱. اثرات غیر مستقیم بودجه بر فقر
۱۷	۴-۲. اثرات مستقیم بودجه بر فقر
۱۸	۵. رابطه بودجه و فقر در ایران: ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ از منظر فقر
۱۸	۵-۱. مکانیسم‌های اثرگذاری غیرمستقیم بودجه بر فقر در ایران: نگاهی جدید به مسائل قدیمی بودجه
۲۳	۵-۲. اثرگذاریهای مستقیم
۳۴	۶. جمع‌بندی
۳۵	منابع و مآخذ

فهرست اشکال

۷	شکل ۱. ریشه‌های اصلی فقر
۱۳	شکل ۲. مکانیزم‌های اثرگذاری بودجه عمومی بر فقر
۲۵	شکل ۳. تقسیم‌بندی اعتبارات مقابله با فقر بودجه عمومی کشور

فهرست جداول

۲۷	جدول ۱. اعتبارات قرض الحسنه حمایت از تولید و اشتغال - ارقام هزار میلیارد تومان
۳۱	جدول ۲. ردیف اعتبارات دستگاه‌های حمایتی - هزار میلیارد تومان

فهرست نمودارها

- ۹..... نمودار ۱. روند نرخ فقر در کشور به تفکیک شهری و روستایی - درصد
- ۱۰..... نمودار ۲. روند شکاف فقر در کشور
- ۱۱..... نمودار ۳. فاصله غیرفقر تا خط فقر (به استثنای دهک دهم)
- ۱۴..... نمودار ۴. رابطه رشد اقتصادی و نرخ فقر
- ۱۴..... نمودار ۵. رابطه تورم و نرخ فقر
- ۱۹..... نمودار ۶. نسبت بودجه عمومی کشور به تولید ناخالص داخلی و نرخ فقر
- ۲۰..... نمودار ۷. بودجه عمومی سرانه و نرخ فقر - میلیون تومان (به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵)
- ۲۲..... نمودار ۸. نسبت بودجه جاری و عمرانی به تولید ناخالص داخلی و نرخ فقر
- ۲۳..... نمودار ۹. نسبت کسری تراز عملیاتی به تولید ناخالص داخلی و نرخ فقر
- ۲۸..... نمودار ۱۰. داده‌های هدفمندی یارانه‌ها در بودجه‌های سنواتی - هزار میلیارد تومان
- ۳۰..... نمودار ۱۱. کفایت جمع مستمری نهادهای حمایتی و یارانه نقدی نسب به خط فقر خانوار دو نفره در سال ۱۴۰۲
- ۳۲..... نمودار ۱۲. تعداد خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی و تعداد خانوارهای فقیر



بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۱۰):
بودجه حامی فقرا
(ظرفیت‌های فقرزدایی لایحه بودجه)

چکیده

اگرچه ریشه‌های فقر پیچیده است و اساساً موضوع فقر پدیده چندوجهی است، مطالعات موجود نشان می‌دهد سه دسته عوامل «برخی ویژگی‌های خانوارها نظیر داشتن عضو معلول و...»، «شرایط اقتصاد کلان» و «انواع شوک‌ها از جمله بلایای طبیعی و حوادث» نقش کلیدی در این زمینه ایفا می‌کنند. 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 این رو برای مقابله با آن نیازمند رویکرد تقویت رشد اقتصادی همراه با سیاست‌های حمایتی قاعده مند هستیم. اگرچه نقش بالای شرایط اقتصاد کلان در گسترش فقر، ظرفیت‌های فقرزدایی بودجه عمومی را محدود کرده است، با توجه به اهمیت راهبردی مسأله فقر تحلیل بودجه عمومی از منظر فقرزدایی همچنان دارای اهمیت و یک موضوع کلیدی است. ارزیابی مکانیزم‌های امحای فقر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که لایحه به دو شیوه مستقیم و غیر مستقیم بر نرخ فقر اثرگذار است. اثرگذاری غیرمستقیم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ باید از طریق تقویت رشد اقتصادی و کاهش تورم باشد اما لایحه بودجه سال جاری به گونه‌ای تدوین شده که ادامه روند قوانین بودجه در سال‌های گذشته است و با توجه به ظرفیت‌ها و محدودیت‌های بودجه ای، از لایحه نمی‌توان انتظار چندانی در مورد هدایت و تقویت رشد اقتصادی و در نتیجه فقرزدایی بخصوص از کانال ظرفیت سازی برای ایجاد رشد اقتصادی پایدار داشت. با این حال، رویکرد نسبتاً انقباضی بودجه و حساسیت بالای آن به موضوع کسری که خود را در کاهش نسبت کسری تراز عملیاتی به کل بودجه عمومی نشان می‌دهد، می‌تواند از منظر کاهش اثرات منفی بودجه بر تورم و به تبع آن فقر، مثبت تلقی شود. در سمت دیگر اثرگذاری مستقیم لایحه بودجه بر روی نرخ فقر از طریق سیاست‌های حمایتی و تامین مالی مالیاتی نشان می‌دهد که بودجه ابتکار قابل توجهی برای تغییر رویکرد به منظور فقرزدایی از مجرای اثرگذاری مستقیم را پیش‌بینی نکرده و ظرفیت جدیدی را برای تخفیف فقر ایجاد نکرده است. در واقع در لایحه بودجه منابع یارانه ها و بودجه نهادهای حمایتی به عنوان مهمترین منابع مقابله با فقر درآمدی کمتر از تورم رشد کرده است.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

بودجه عمومی از دو طریق می‌تواند بر روی نرخ فقر اثرگذاری باشد. از یک سمت اثرگذاری بودجه عمومی بر روی عملکرد اقتصادی است که ممکن است منجر به رشد اقتصادی و یا تورم شود که به اثرگذاری غیرمستقیم بودجه عمومی بر روی نرخ فقر شناخته می‌شود. اما در سوی دیگر بودجه عمومی کارکرد دیگری دارد که به توزیع درآمد مشهور است و با هدف فقرزدایی به تخصیص اعتبارات حمایتی می‌پردازد که از طریق مالیات‌ها تامین مالی می‌شوند. ارزیابی مکانیزم‌های اثرگذاری بودجه عمومی بر روی نرخ فقر نشان می‌دهد که آیا لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ با مولفه‌های که گفته شد در سال آینده حامی فقرا خواهد بود یا خیر.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- با وجود افزایش فقر در جامعه دولت امکانات کمتری برای سیاست‌گذاری در جهت کاهش فقر در اختیار دارد. در واقع طی سال‌های اخیر، کاهش رشد اقتصادی و درآمد سرانه همزمان که به افزایش فقر دامن زده است، ظرفیت‌های مالی و اجرایی دولت برای مقابله با فقر را نیز تحلیل برده است.
- بر اساس داده‌های برآوردی سرانه حقیقی بودجه عمومی، این شاخص در سال ۱۴۰۳ به سطح سال ۱۳۹۰ خواهد رسید به عبارت دیگر بر اساس لایحه بودجه، دولت در سال ۱۴۰۳ معادل ۵ میلیون تومان به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵ برای هر ایرانی هزینه خواهد که دقیقاً معادل همان مبلغ در سال ۱۳۹۰ است. این در حالی است که اگر از منظر فقر (که یکی از موضوعات مهم است که بودجه نسبت به آن مسئولیت دارد) به موضوع توجه شود، جمعیت فقرا در سال ۱۴۰۳ در کشور حدود ۱۰ میلیون نفر بیشتر از سال ۱۳۹۰ است. با فرض اینکه کاهش سرانه بودجه به معنی کاهش به نسبت مساوی میان همه موضوعات بودجه‌ای باشد، می‌توان نتیجه گرفت با وجود افزایش قابل توجه نرخ فقر، امکانات بودجه برای مقابله با فقر در سطح سال ۱۳۹۰ قرار دارد.
- لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که نسبت بودجه عمرانی به تولید ناخالص داخلی در کشور همچنان روندی نزولی دارد، این مسئله در کنار کاهش حقیقی هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی، نشان دهنده کاهش اثرگذاری بودجه بر روی رشد اقتصادی و در نتیجه کاهش نرخ فقر است.
- بر اساس داده‌های برآوردی شیب کاهشی شاخص نسبی کسری تراز عملیاتی به تولید ناخالص داخلی برای سال ۱۴۰۳ تندتر شده و این کاهش به دلیل تکیه بیشتر بر درآمدهای مالیاتی و کاهش هزینه‌های بودجه‌ای و نرخ رشد اقتصادی مناسب در سال‌های اخیر است. فارغ از سایر تبعات این مسئله که در جای خود قابل تحلیل است، به طور کلی این موضوع از منظر کاهش کسری بودجه و تبعات آن برای تورم و افزایش فقر می‌تواند مثبت ارزیابی شود. با این حال، ترکیب جمعیت پرداخت کننده مالیات خود می‌تواند از منظر تأثیر بر فقرا یا جمعیت نزدیک خط فقر قابل تحلیل باشد.



- هرچند که سیاست‌گذار سعی کرده مالیات بر ارزش افزوده اثر کمتری بر روی فقرا داشته باشد، با این حال این شیوه مالیات ستانی، روش ایده آل برای توزیع درآمد و مقابله با فقر نیست. ایده آل‌ترین نوع مالیات در مقابله با فقر، مالیات بر مجموع درآمدها است و سازه مالیاتی در ایران فاصله زیادی با شرایط مطلوب دارد.
- سیاست‌های حمایتی نیز به عنوان نزدیک‌ترین لبه مقابله با فقر در بودجه عمومی نسبت به سال گذشته رشد اسمی پیدا کرده‌اند. اما محدودیت‌های بودجه‌ای و ادامه روند تورمی در کشور باعث شده که به مرور یارانه نقدی و مستمری نهادهای حمایتی با کاهش کفایت رو به‌رو شوند به این معنی که این مبالغ حمایتی تکافوی تامین نیازهای اولیه زندگی فقرا را ندارند. یکی از دلایل عدم کارایی سیاست‌های حمایتی، وسعت جمعیت گروه‌های هدف حمایت است که به نظر می‌رسد سخاوتمندانه انتخاب شده‌اند. این در حالی است که این آرایش از سیاست‌های حمایتی با اقتضانات بودجه‌ریزی و اقتصادی کشور همخوانی ندارد.
- تسهیلات تکلیفی اشتغال‌زایی که بخشی از آن به فقرا اختصاص می‌یابد از ظرفیت‌های خوب دیده شده در بودجه‌های سال‌های اخیر است که مبلغ آن در بودجه سال ۱۴۰۳ نیز افزایش یافته است. با این حال، عملکرد ضعیف این تسهیلات در سال‌های گذشته امید به تأثیر قابل توجه آن بر کاهش فقر از طریق اشتغال و توانمندسازی را مبهم می‌کند.
- سقف منابع هدفمندی یارانه‌ها در این تبصره ۷۵۸.۸ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که ۷۹ درصد از کل مصارف یعنی ۵۹۹.۶ هزار میلیارد تومان برای اهداف حمایتی در نظر گرفته شده است. این رقم در مقایسه با اعتبار ۴۸۵ هزار میلیارد تومانی مصارف حمایتی قانون سال ۱۴۰۲ حدود ۲۳ درصد رشد داشته است. اعتبارات یارانه نان، پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش سازمان بهزیستی و پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته‌امداد امام‌خیمینی (ره) به ترتیب بیشترین رشد اعتبارات را در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به سال گذشته داشته‌اند.
- بر اساس قوانین برنامه و با توجه به رشد ۳۵ درصدی حداقل دستمزد، متوسط مستمری کمیته‌امداد امام‌خیمینی (ره) و سازمان بهزیستی نیز باید ۳۵ درصد^۱ افزایش یابد با این حال در بند (ذ) تبصره ۱۵ بخش اول قانون بودجه سال ۱۴۰۳ میزان رشد مستمری مددجویان تحت پوشش کمیته‌امداد امام‌خیمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور به میزان سی درصد (۳۰٪) تعیین شده است که کمتر از ۳۵ درصد رشد حداقل دستمزد می‌باشد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- اعتبارات لازم برای اجرای طرح کالبرگ الکترونیک به طور مشخص در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ پیش بینی شود و از جابه‌جایی ردیف‌های تبصره هدفمندی که در سال ۱۴۰۲ در دستور کار دولت قرار گرفت، اجتناب شود.
- در شرایطی که دلایل گذشته گسترش فقر در ایران همچنان به قوت خود باقی است ادامه روند فقرزدایی به سبک گذشته در بودجه عمومی خطای سیاست‌گذاری به حساب می‌آید، بنابراین اعتبارات حمایتی در بودجه عمومی نیازمند یک بازنگری کلی در راستای اولویت‌بندی و انتظام بخشی است. رویکرد اولویت‌بندی برای تخصیص اعتبارات حمایتی ناکارآمدی‌های کنونی بودجه عمومی در راستای فقرزدایی را کاهش داده و منجر به بهبود اثرگذاری بودجه عمومی بر

۱. ماده (۷۹) قانون برنامه ششم توسعه و بند الحاقی به ماده (۲۱) برنامه هفتم توسعه

نرخ فقر می‌شود. به این منظور پیشنهاد می‌شود در تخصیص اعتبارات مربوط به مصارف حمایتی هدمندی یارانه که اصلی‌ترین بخش بودجه در مقابله با فقر شناخته می‌شود، توجه ویژه به دو گروه فقیرترین فقرا و کودکان، از جمله در موضوع یارانه‌های تشویقی کالابرگ الکترونیک در اولویت قرار گیرد.

۱. مقدمه

گستره اثرگذاری بودجه عمومی چنان وسیع است که شاید نتوان ساحتی از جامعه را نام برد که تحت تاثیر سیاست گذاری در بودجه عمومی قرار نداشته باشد، خواه این اثرگذاری مستقیم و یا غیر مستقیم باشد. تمامی افراد جامعه فارغ از اینکه هدف مستقیم سیاست‌ها در بودجه عمومی باشند و یا حتی نباشند، در شمول اثرگذاری بودجه قرار می‌گیرند. از این رو است که هر گروه می‌تواند بودجه‌های عمومی را از منظر اثرپذیری خود مورد ارزیابی قرار دهد. یکی از مولفه‌های که به شدت تحت‌تأثیر کم و کیف و فراز و فرودهای بودجه‌های دولتی قرار می‌گیرد، موضوع فقر در جامعه است.

گسترش فقر نتیجه توسعه نیافتگی است اما هم زمان ممکن است مانعی بر سر راه توسعه یافتگی باشد. شرایطی که عملکرد نامطلوب اقتصاد منجر به گسترش فقر می‌شود و فقر نیز امکان شانس خروج از توسعه نیافتگی را کاهش می‌دهد. از این رو است که فقرزدایی از اولویت‌های سیاست گذاری دولت‌ها به‌شمار می‌آید. اثرات جانبی منفی و اختلالات عملکرد نظام اقتصادی باعث تولید فقر و نابرابری است اما این به این معنی نیست که در شرایط رشد اقتصادی همه چیز مطلوب است چرا که حتی در رشد‌های اقتصادی، جاماندگان وجود دارند که امکان مشارکت در اقتصاد را ندارند و به ورطه فقر سقوط می‌کنند. در نتیجه این دو استدلال منطق اصلی دخالت دولت‌ها در حوزه رفاه است. مضاف بر این، مبارزه با فقر در ایران از نظام ارزشی حاکم بر جامعه ایرانی نشئت می‌گیرد که محرک اصلی تمامی فعالیت‌های حمایتی (دولتی و غیر دولتی) در کشور است. مسیر اصلی دخالت‌های دولت برای مقابله با فقر از بودجه‌های سنواتی می‌گذرد، به بیانی دیگر بودجه انعکاس دهنده کیفیت سیاست‌گذاری و جایگاه دولت در هدف متعالی خود یعنی مبارزه با فقر است. بودجه دولت با توجه به ظرفیت‌های بودجه‌ای بر وضعیت احتمالی فقرا در سال آینده تاثیرگذار است از این رو اهمیت دارد که موضع گیری بودجه نسبت به فقر مشخص گردد و بررسی شود. در این راستا سؤالی مطرح می‌شود که تدوین کنندگان بودجه باید پاسخ دهند، لایحه پیشنهادی بودجه دولت چه تأثیری بر وضعیت فقرا در پایان سال اجرای بودجه خواهد داشت؟ و رویکرد اصلی بودجه عمومی برای مبارزه با فقر در سال ۱۴۰۳ چیست؟

مفهوم فقر ابعاد گسترده‌ای دارد و ممکن است هر فرد از این واژه برداشت متفاوتی داشته باشد. در نتیجه وقتی در مورد فقر صحبت می‌کنیم باید مشخص شود که منظور ما از فقر چیست. در مورد مفهوم فقر دو رویکرد اصلی مطالعاتی وجود دارد. نخست مفهومی که وابسته به مکان است و به جنبه‌های محرومیت و دسترسی می‌پردازد و فقر چند بعدی نامیده می‌شود، مانند فقر آموزش، مسکن، انرژی و غیره. مفهوم دوم که به جنبه درآمدی فقر می‌پردازد و توانایی فرد برای تأمین نیازهای اساسی را ملاک قرار می‌دهد و به فقر درآمدی مشهور است. در قوانین بودجه سنواتی اعتبارات



برای مقابله با فقر درآمدي (فقر مطلق^۱ و فقر شديد^۲) مجزا از اعتبارات محروميت زدایی است که به صورت بودجه‌های استانی و شهرستانی تخصیص داده می‌شود. تمرکز این گزارش، بر روی جنبه درآمدي فقر است و به طور مشخص تر به رابطه لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ با فقر مطلق و فقر شديد می‌پردازد. هرچند که می‌دانیم ممکن است نحوه مواجهه بودجه در تخصیص اعتبارات به موضوع فقر در دو مفهوم مذکور همپوشانی و حتی در موارد دارای تضاد باشد که این مسئله مطالعه بودجه عمومی از منظر فقرزدایی را مشکل می‌کند.

بودجه از سه منظر یعنی رشد، تورم و توزیع درآمد بر روی شاخص های فقر اثرگذاری است. کارکرد اول بودجه در زمینه سازی برای رشد اقتصادی، ایجاد ثبات اقتصادی و هدایتگری در اقتصاد است. بودجه‌های سنواتی به طور بالقوه می‌توانند عوامل محرک یا تضعیف رشد یا ثبات اقتصادی را فعال کنند و از این طریق نرخ فقر را تحت تاثیر قرار دهند. کارکرد دوم بودجه در رابطه با اثرگذاری بر نرخ فقر، توزان در منابع و مصارف بودجه است. اولویت منابع بر مصارف در بودجه ریزی حکم می‌کند که پیش از تصمیمات هزینه ای در بودجه عمومی، منابع لازم برای آن پیش بینی شود که به آن بودجه متوازن می‌گویند. در صورت اخلاص در توزان بودجه ای، کسری های بلند مدت در بودجه عمومی از مجرای تورم، فقر و نابرابری را گسترش می‌دهد. کارکرد سوم بودجه که می‌توان آن را نوعی تنظیم گری اجتماعی دانست، توزیع درآمد و ثروت است. توزیع درآمد و ثروت مهم ترین کارکرد بودجه عمومی از منظر رفاهی است که با نقل و انتقالات درآمد سطح فقر و رفاه عموم را تحت تاثیر قرار می‌دهد. مقایسه مکانیزم‌های اثرگذاری مستقیم و غیر مستقیم بودجه دولت‌ها بر فقر و کیفیت زندگی شهروندان با ریشه‌های گسترش فقر در کشور، استراتژی کلان دخالت‌های بودجه‌ای دولت برای مقابله با فقر را نمایان می‌کند. اینکه دولت کاهش فقر در جامعه را هدف بودجه‌ریزی قرار داده و یا اینکه دولت نسبت به وضعیت فقرا بی تفاوت است و یا کاهش فقر در اولویت سیاست‌گذاری دولت نیست، همگی از ریشه یابی دلایل فقر و ارزیابی نحوه اثرگذاری بودجه دولتی بر روی فقر روشن می‌شود. به همین دلیل در این گزارش سعی شده‌است ابتدا ابعاد اثرگذاری و اثرپذیری بودجه دولت نسبت به فقر تبیین شود و در ادامه با ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ استراتژی اصلی دولت در مقابله با فقر در سال لایحه بودجه پیشنهادی مشخص گردد. ما در

۲. ریشه‌های فقر

این گزارش به این سؤال پاسخ خواهیم داد که رویکرد اصلی دولت در مقابله با فقر در لایحه بودجه برای سال ۱۴۰۳ چیست و این رویکرد چه پیامدهای را با خود به همراه خواهد داشت و در نهایت پیشنهادات قابل اجرا و مبتنی بر واقعیت کشور را ارائه خواهیم داد.

برای درک بهتر ریشه‌های اصلی فقر باید آنها را به سه گروه کلی دسته بندی کنیم. برخی از ویژگی‌های خانوار که باعث کاهش سطح رفاه خانواده تا زیر خط فقر می‌شوند در دسته اول دلایل قرار می‌گیرند. وضعیت اشتغال سرپرست

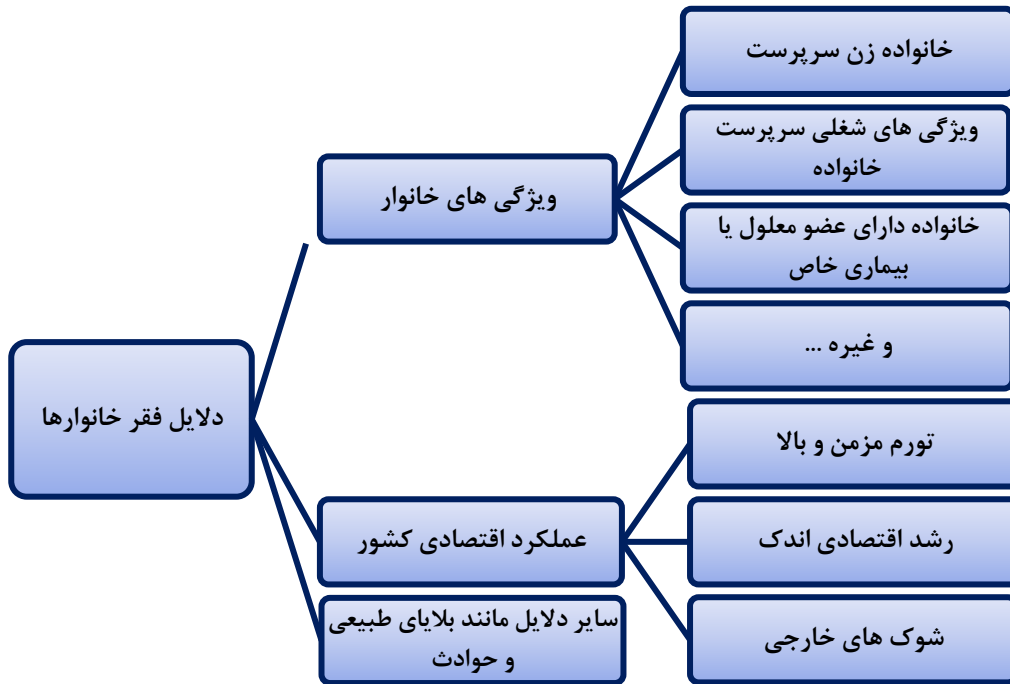
۱. خط فقر مطلق خط فقری است که هزینه حداقل نیازهای اولیه برای زندگی را مشخص می‌کند مانند نیاز به کالری و غذا، نیاز به پوشاک و غیره. در نتیجه درصد جمعیتی که پایین تر از این معیار قرار گیرند را نرخ فقر مطلق می‌نامند
۲. خط فقر شديد خط فقری است که هزینه تامین حداقل کالری مورد نیاز برای فرد را مشخص می‌کند و درصد جمعیتی که پایین این معیار قرار گیرند را نرخ فقر شديد می‌نامند.

خانوار (بیکاری، بیمه، مهارت و غیره)، خانوار زن سرپرست، خانوارهای دارای معلول جسمی و حرکتی و یا بیماری‌های خاص، بعد خانوار و غیره همگی دلایلی است که می‌تواند خانواده را در معرض ریسک‌های اقتصادی و اجتماعی بسیاری قرار دهد و احتمال اینکه خانواده به زیر خط فقر سقوط کند را افزایش دهد [۱]. نهادهای حمایتی در کشور با استفاده از بودجه‌های دولتی وظیفه شناسایی و حمایت این گروه از فقرا را تا زمان خروج از فقر دارند. هر چند ممکن است برخی از این خانواده‌ها ویژگی‌هایی داشته باشند که امکان توانمندسازی وجود نداشته و دولت وظیفه دارد به صورت مستمر خانواده را تحت پوشش قرار دهد. اما دسته دوم دلایل گسترش فقر، به تحولات اقتصاد و عملکرد نامطلوب اقتصاد کلان بر می‌گردد. به گونه‌ای که شرایط اقتصادی باعث کاهش سطح عمومی رفاه خواهد شد و این امر تنها مختص فقرا نخواهد بود. در این حالت جمعیت فقرا بیش از توان پوشش سیاست‌های حمایتی افزایش می‌یابد. به عبارت دیگر در شرایط نامطلوب اقتصاد کلان از جمله وجود تورم‌های بالا و رکود اقتصادی، منابع مقابله با فقر در کشور قوه کافی برای پوشش و حمایت اجتماعی از همه فقرا را ندارد. فقری که از دل اقتصاد کلان تولید می‌شود ناشی از رشد اقتصادی صفر (حتی منفی)، تورم‌های مزمن و بالا و شوک‌های خارجی است که در نتیجه آن درآمد همه خانوارها کاهش می‌یابد. از این رو در این حالت از فقر، مهم‌تر از سیاست‌های حمایتی، راه علاج فقر گسترش یافته، افزایش رشد اقتصادی و کاهش تورم است که معنای دیگر آن ثبات شرایط اقتصاد کلان کشور است. در این نوع از فقر، سیاست‌های حمایتی به تنهایی قادر به کنترل و کاهش فقر نیست چرا که سیاست‌های حمایتی نیز متأثر از شرایط نامطلوب اقتصادی، کارکرد سیاست‌گذاری را تا حدود زیادی از دست می‌دهند. نکته بسیار حائز اهمیت پذیرش این واقعیت است که نرخ فقر در ایران عمدتاً معلول شرایط اقتصادی کشور است و بر اساس واقعیات بودجه عمومی کشور و اعتبارات سیاست‌های حمایتی نمی‌توان انتظار چندانی برای افزایش پوشش نهادهای حمایتی و کاهش فقر از طریق سیاست‌های حمایتی را داشت. دسته سوم دلایل سقوط افراد به زیر خط فقر، ناشی از شوک‌های طبیعی و حوادث است. بلایای طبیعی ممکن خسارات مادی، و غیر مادی بسیاری از خود بجا می‌گذارد. وقوع این بلایا اجتناب ناپذیر و غیر قابل پیش‌بینی است به همین دلیل نهادهای متفاوتی متولی حمایت از آسیب‌دیدگان هستند. از طرف دیگر وقوع انواع حوادث نظیر تصادفات جاده‌ای، آتش‌سوزی و امثال آن نیز از جمله عواملی است که بر وضعیت فقر افراد کاملاً تأثیرگذار است.

در شکل شماره (۱) دسته بندی ریشه‌های علی فقر نشان داده شده است:



شکل ۱. ریشه‌های اصلی فقر

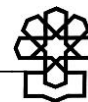


منبع - وضعیت فقر و ویژگی‌های فقرا در دهه گذشته، مرکز پژوهش‌های مجلس

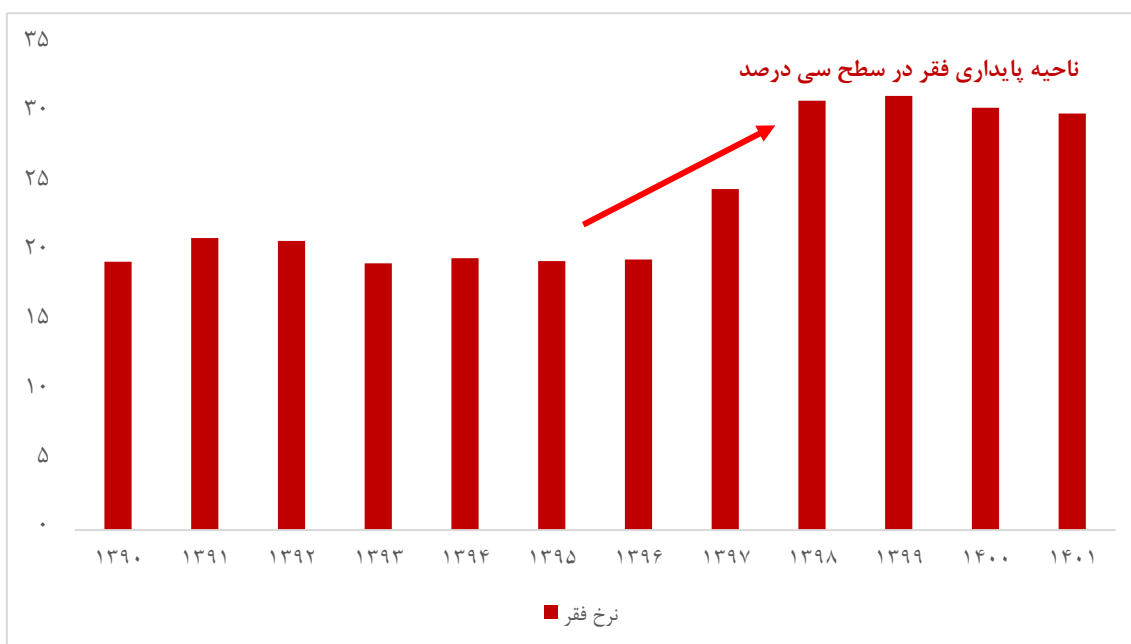
۳. تصویر فقر در ایران

قبل از بررسی رویکرد لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به فقر ابتدا لازم است تصویر کلی از فقر در کشور ارائه داده شود. برای محاسبه شاخص فقر ابتدا باید خط فقر برآورد شود و سپس با مقایسه سایر مولفه با خط فقر، شاخص‌های فقر به دست می‌آید. آخرین آمار هزینه خانوار مرکز آمار ایران متعلق به سال ۱۴۰۱ است و بر این اساس با محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی خط فقر (مطلق) سرانه در سال ۱۴۰۱ حدود دو میلیون و پانصد و شصت و یک هزار تومان (۲۵۶۱ هزار تومان) است. با استفاده از داده‌های تورم در سال ۱۴۰۲ خط فقر سرانه برآوردی برای پایان سال ۱۴۰۲ در حدود سه میلیون و هفتصد و چهل هزار تومان (۳۷۴۰ هزار تومان) می‌باشد. از آنجاییکه در مطالعات رفاهی، خانوار مبنای بررسی قرار می‌گیرد، خط فقر خانوار سه نفره برای سال ۱۴۰۱ حدود پنج میلیون و ششصد و سی چهار هزار تومان (۵۶۳۴ هزار تومان) و برای سال ۱۴۰۲ هشت میلیون و دویست و سی دو هزار تومان (۸۲۳۲ هزار تومان) برآورد می‌شود. باید توجه داشت که شاخص‌های فقری که در این مطالعه گزارش می‌شوند همگی بر اساس خط فقر تخمینی در سال ۱۴۰۱ است که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برآورد شده است.

درک مناسب از شرایط موجود امکان ارزیابی انحراف بودجه از سیاست‌گذاری بهینه را فراهم می‌کند. داده‌های نرخ فقر، شکاف فقر و وضعیت غیر فقرا نسبت به خط فقر، به ترتیب نشان دهنده تأثیر احتمالی سیاست‌های بودجه‌ای خواهد بود. برای این منظور ابتدا سراغ شاخص نرخ فقر می‌رویم. نرخ فقر درصدی از جمعیت کشور را نشان می‌دهد که در مقایسه با خط فقر درآمدی، فقیر به حساب می‌آیند. نرخ فقر در ایران از ابتدای دهه ۹۰ تا سال ۱۳۹۶ روند ثابتی داشته است اما از سال ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸ حدود ده درصد افزایش یافته و از سطح ۲۰ درصد به ۳۰ درصد رسیده است. افزایش ۱۰ درصد نرخ فقر به معنی افزایش حدود ۸ میلیون نفر به تعداد فقرا در کشور است. به عبارت دیگر بعد از سال ۱۳۹۶ حدود ۵۰ درصد نسبت به گذشته به جمعیت فقرا کشور افزوده شده است. همانطور که در نمودار مشاهده می‌شود از سال ۱۳۹۸ به بعد نرخ فقر نوسان بسیار اندکی داشته و همواره در حدود سطح ۳۰ درصد باقی مانده است. ناحیه قرمز در نمودار (۱) منطقه ماندگاری فقر در سطح ۳۰ درصد را نشان می‌دهد. ثبات نرخ فقر در چهار سال اخیر در شرایطی است که بودجه‌های دولتی سالانه هزینه‌هایی را برای مقابله با فقر اختصاص می‌دهند اما میزان و راهبرد هزینه‌ها، تکافوی حجم فقر موجود در جامعه را نمی‌دهد. در نتیجه سیاست‌های حمایتی در بودجه به تنهایی قادر به کاهش نرخ فقر ماندگار در ناحیه قرمز رنگ نیستند.



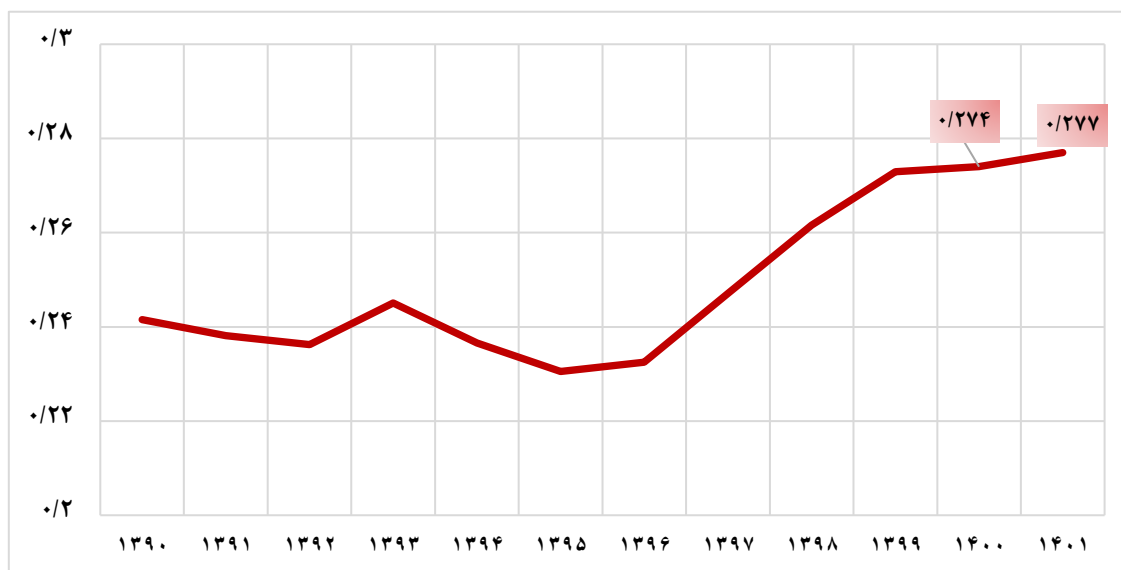
نمودار ۱. روند نرخ فقر در کشور به تفکیک شهری و روستایی - درصد



منبع: محاسبات تحقیق

شکاف فقر شاخص با اهمیت دیگری است که معمولاً در کنار نرخ فقر بیان می‌شود و تکمیل کننده اطلاعات در مورد درجه فقر در جامعه است. شکاف فقر از مقایسه وضعیت درآمدی فقرا با خط فقر به دست می‌آید. شکاف فقر عددی است که نشان می‌دهد فقرا تا چه میزان با خط فقر فاصله دارند به بیان ساده‌تر وضعیت فقرا تا چه اندازه وخیم است و ارتقای فقرا به بالای خط فقر چه مقدار امکان پذیر است. روند این شاخص بیانگر این است که آیا فقر در میان فقر تعمیق شده یا روند عکس داشته است. سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ سال‌های سرنوشت سازی از منظر متغیرهای فقر در ایران به حساب می‌آیند. شکاف فقر نیز تا سال ۱۳۹۶ روند ثابتی داشته و عدد شکاف فقر تا قبل از سال ۱۳۹۶ در حدود ۰.۲۳ است به این معنی که فقرا در این سال‌ها به‌طور متوسط در حدود ۷۷ درصد خط فقر درآمد داشته‌اند. اما بعد از سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ شکاف فقر افزایش داشته است. یعنی همزمان با افزایش نرخ فقر در کشور، وضعیت فقرا نیز وخیم‌تر شده است و این روند صعودی همچنان ادامه دارد. شکاف فقر در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ در حدود ۰.۲۷ است و تفسیر آن این است که فقرا ۷۳ درصد خط فقر درآمد دارند و نسبت به سال‌های قبل از ۱۳۹۶ شرایط معیشتی سخت‌تری را تجربه می‌کنند.

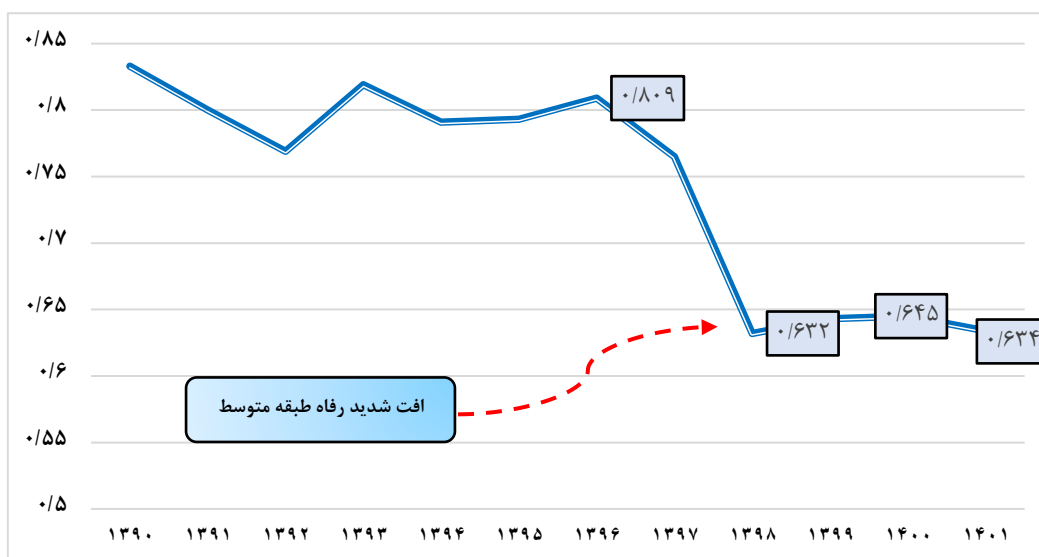
نمودار ۲. روند شکاف فقر در کشور



منبع: محاسبات تحقیق

در کنار نرخ فقر و شکاف فقر که شرایط فقرا را توصیف می‌کند، شاخص دیگری وجود دارد که فاصله غیر فقرا با خط فقر را نشان می‌دهد. در حقیقت این شاخص همان شکاف فقر است اما برای افرادی که بالای خط فقر قرار می‌گیرند محاسبه می‌شود و از دو جنبه قابل تفسیر است. ابتدا اینکه سطح رفاه غیر فقرا چگونه است و احتمال افزایش جمعیت فقیر در کشور چقدر بالا است. و دوم اینکه از نگاه بودجه‌ای، غیر فقرا تا چه اندازه ظرفیت پرداخت مالیات برای مخارج عمومی را دارند تا صرف سیاست‌های مقابله با فقر گردد. روند شاخص فاصله غیر فقرا به خط فقر کم و بیش تا سال ۱۳۹۷ ثابت بوده هر چند یک شیب نزولی بسیار خفیف دیده می‌شود. تا قبل سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ این شاخص به‌طور میانگین در حدود ۰.۸۰ نوسان داشته است. به بیانی دیگر غیر فقرا به‌طور میانگین حدود ۱.۸ برابر خط فقر درآمد داشته‌اند. همانطور که در نمودار (۳) مشاهده می‌شود بعد از سال ۱۳۹۷ رفاه غیر فقرا افت شدیدی داشته و عدد شاخص به حدود ۰.۶ کاهش داشته است. یعنی غیر فقرا در سال‌های بعد از سال ۱۳۹۷ به‌صورت میانگین حدود ۱.۶ برابر خط فقر درآمد داشته‌اند و به خط فقر نزدیک شده‌اند. همانطور که مشاهده می‌شود احتمال ورود غیر فقرا به زیر خط فقر افزایش داشته و لذا ظرفیت تأمین منابع بودجه از جمعیت غیر فقرا کم شده است.

نمودار ۳. فاصله غیرفقر تا خط فقر (به استثنای دهک دهم)



منبع: محاسبات تحقیق

آنچه که از تصویر فقر ایرانیان در دهه ۹۰ به چشم می‌آید، کاهش رفاه عموم جامعه است. ضمن افزایش جمعیت فقرا با شروع دور دوم تحریم‌ها از سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ که با تورم‌های بالا و کاهش شدید ارزش پول ملی همراه بود، وضعیت سطح رفاه فقرا و غیر فقرا نیز تنزل پیدا کرده است. در چنین شرایطی کارایی بودجه‌های دولت برای مبارزه با فقر کاهش پیدا کرده است. ضمن اینکه می‌توان ادعا کرد که این بودجه‌ها ابتکار اندکی برای دستیابی به راه‌های مقابله با فقر داشته‌اند اما حجم فقر موجود در جامعه تا حد زیادی کارایی سیاست‌های حمایتی در بودجه‌های سنواتی را کاهش داده است.

هر چند که گستردگی فقر توان فقرزدایی در بودجه عمومی کشور را کاهش داده اما همچنان امکان سیاست‌گذاری هدفمند به منظور دستیابی به کارایی بیشتر وجود دارد. به نظر می‌رسد بودجه عمومی با ابتکاراتی در جهت انتظام بخشی و اولویت‌گذاری اثربخشی بیشتری در کاهش فقر خواهد داشت. در نتیجه سیاست‌های حمایتی و منابع مقابله با فقر در بودجه‌های عمومی نیازمند یک بازاندیشی گسترده به منظور دستیابی تأثیرگذاری بیشتر در جهت کاهش فقر است که نمود عینی داشته باشد.

۴. بودجه و فقر

برای توجیه دخالت دولت در اقتصاد، دو خط استدلال یعنی تمایل به کارایی و تمایل به برابری و عدالت مطرح می‌گردد. تمایل به کارایی در نگاه بخش عمومی به کل فعالیت‌های اقتصادی بر می‌گردد در حالی که برابری و عدالت به توزیع منافع ناشی از اقتصاد اشاره دارد [۲]. بودجه بسته به نحوه هزینه‌کرد (نقش هزینه‌ای در بودجه دولت) و تأمین مالی (نقش تأمین مالی در بودجه دولت) اثرات و پیامدهای متفاوتی بر وضعیت فقر در جامعه دارد که گاهی

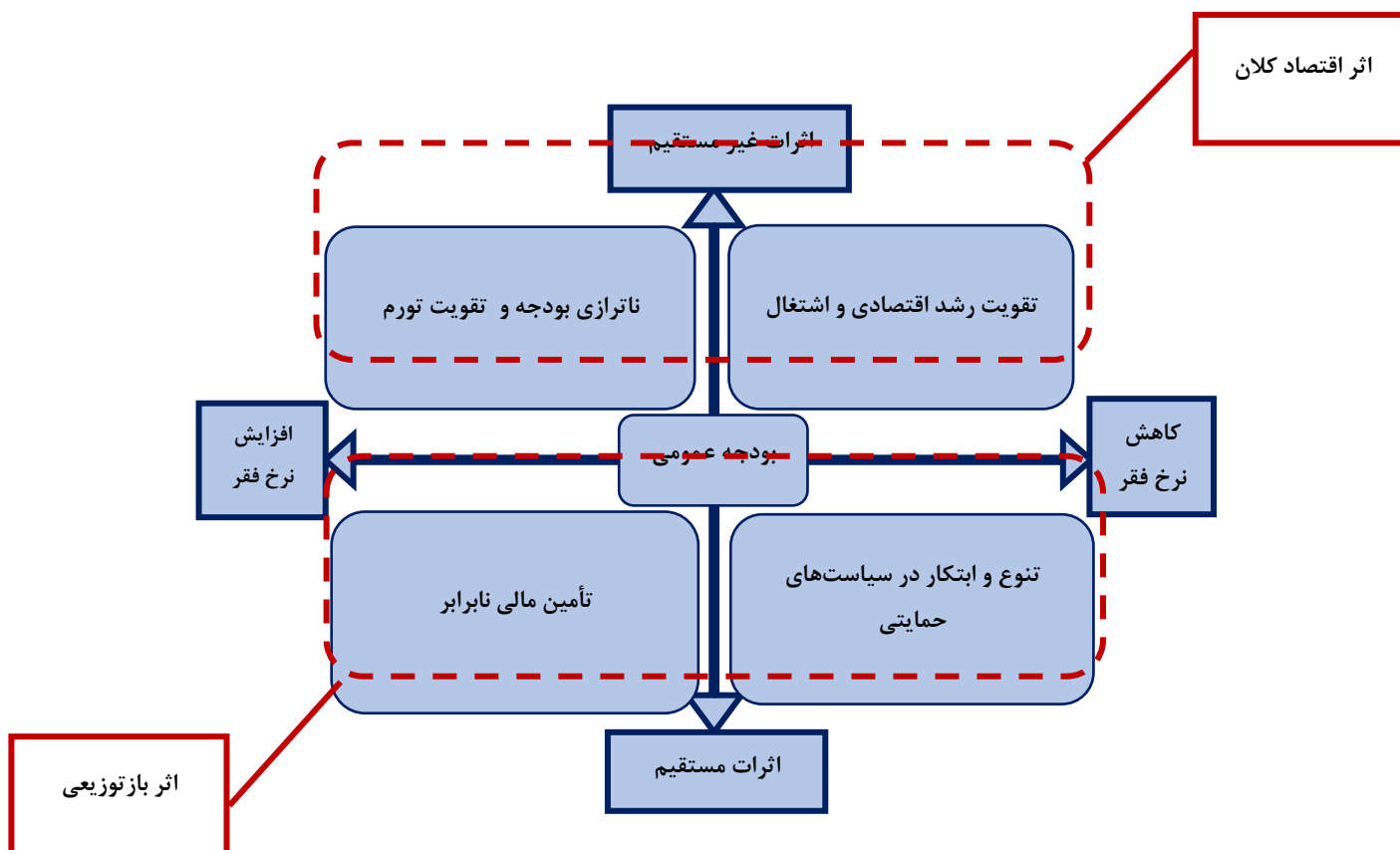
دولت‌ها از این واقعیت‌ها غافل‌اند. به صورت پیش فرض انتظار بر آن است که بودجه مکانیزم‌های امحاء فقر را فعال کند و هدف کاهش فقر پی رنگ اصلی تمامی دخالت‌های بودجه‌ای دولت باشد. اما برای رسیدن به چنین هدفی، بودجه نیازمند ویژگی‌های است. بودجه‌ای حامی فقرا است که سیاست‌های فقرزدایی کلان را دنبال کند (منجر به رشد اقتصادی فراگیر^۱ شود). مبتنی بر توزیع درآمد باشد، کسری مزمن بودجه نداشته باشد، در مقابل شوک‌های اقتصادی، اجتماعی و طبیعی حامی باشد و اثربخشی مورد انتظار را داشته باشد [۳]. به عبارت دیگر بودجه مبتنی بر فقرزدایی، حامی رشد اقتصادی فراگیر است و در توزیع درآمد، روی نیازهای و اولویت‌های فقرا تمرکز می‌کند و به دنبال بهبود وضعیت رفاهی فقرا است بدون آنکه سیاست‌های حمایتی را قربانی توازن و تعادل بودجه‌ای کند. چنین بودجه‌ای به نفع فقر و نابرابری گام بر خواهد داشت. در ادامه خواهیم دید که سازوکارهای اصلی بودجه بر فقر چگونه کار می‌کنند تا ارزیابی بودجه حامی فقرا آسان‌تر درک شود.

مکانیزم‌های اثرگذاری بودجه بر روی فقر به دو دسته اثرگذاری مستقیم و غیر مستقیم تقسیم بندی می‌شوند. سازوکارهای مستقیم و غیرمستقیم تعاملات متقابل دارند و بر یکدیگر نیز مؤثراند و موجب تقویت و تضعیف سایر مولفه‌ها می‌گردند.

مکانیزم‌های غیر مستقیم از طریق اثرگذاری بر روی رشد اقتصادی و تورم منجر به تغییرات نرخ فقر می‌شوند و مکانیزم‌های مستقیم با استفاده از سیاست‌های حمایتی مانند پرداخت انتقالی و تأمین مالی آن یعنی مالیات ستانی ممکن است نرخ فقر را تحت تأثیر قرار دهند [۴].

نمودار زیر به روشنی منطق و شیوه اثرگذاری بودجه بر روی نرخ فقر از دو مجرای مستقیم و غیر مستقیم را نشان می‌دهد. در شکل شماره (۲) هر چه به سمت بالای نمودار حرکت کنیم نمایانگر اثرگذاری غیرمستقیم بودجه بر نرخ فقر است و حرکت به سمت پایین این نمودار به معنی اثرگذاری مستقیم بودجه عمومی در کیفیت زندگی فقرا را نشان می‌دهد. در نیمه بالایی شکل، سمت راست (تقویت رشد اقتصادی و اشتغال) منعکس کننده اثرات مطلوب بودجه بر وضعیت فقر است، یعنی بودجه از طریق ایجاد رشد اقتصادی منجر به کاهش فقر می‌شود. سمت دیگر نیمه بالایی (ناترازی بودجه و تقویت تورم) اثرگذاری نامطلوب بودجه عمومی بر نرخ فقر (افزایش نرخ فقر) را نشان می‌دهد که به واسطه ناترازی بودجه و تورم اتفاق می‌افتد. در نیمه پایینی نمودار که اثرگذاری مستقیم بودجه بر فقر را نشان می‌دهد، سمت راست (تنوع و ابتکار در سیاست‌های حمایتی) نشان می‌دهد که بودجه از طریق سیاست‌های حمایتی و پرداخت‌های انتقالی باعث افزایش درآمد قابل تصرف فقرا و کاهش نرخ فقر می‌شود. از طرف دیگر، سمت دیگر نمودار (تأمین مالی نابرابر) نشان می‌دهد که تأمین مالی نامطلوب و ناعادلانه ممکن است با فشار بر طبقات متوسط درآمدی و فقر، منجر به تولید یا تشدید فقر در جامعه شود.

شکل ۲. مکانیزم‌های اثرگذاری بودجه عمومی بر فقر

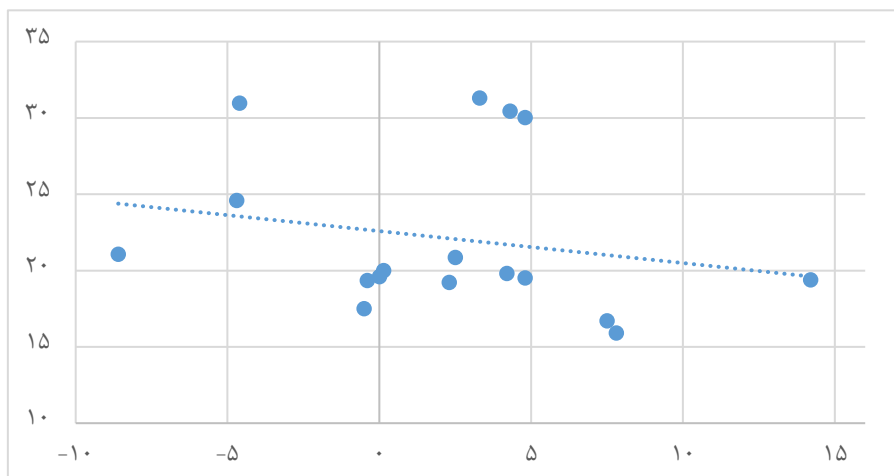


منبع- یافته‌های پژوهش

۱-۴. اثرات غیر مستقیم بودجه بر فقر

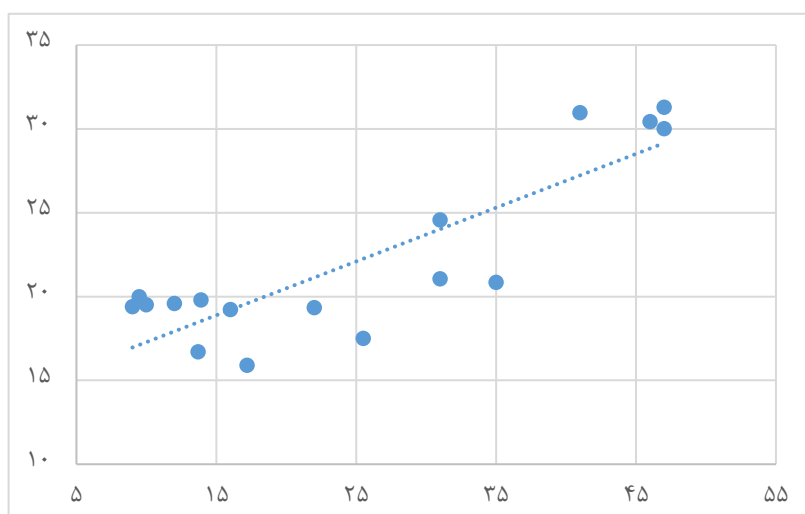
برای تبیین نحوه اثرگذاری غیرمستقیم بودجه بر روی فقر نخست باید به سراغ متغیرهای اصلی اقتصاد کلان یعنی رشد اقتصادی و تورم برویم. آیا رشد اقتصادی و تورم، بر روی تغییرات فقر در جامعه اثر گذار است یا خیر. در صورتی که تمامی گروه‌های اجتماعی از منافع حاصل از رشد اقتصادی بهره مند شوند، قطعاً منجر به کاهش فقر می شود. رشد اقتصادی به معنی بزرگ شدن کیک اقتصاد است و از طریق افزایش اشتغال و افزایش درآمد قابل تصرف منجر به بهبود وضعیت رفاهی کل جامعه می شود و در صورتی که قید فراگیر را به همراه خود داشته باشد احتمالاً کیفیت زندگی فقرا را نیز به میزان قابل توجهی افزایش می دهد. در حقیقت این رشد اقتصادی است که عامل اصلی خروج و یا توانمندسازی فقرا از ورطه فقر است. نمودار شماره (۴) همبستگی منفی میان رشد اقتصادی و نرخ فقر را در بین سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۱ نشان می دهد. شیب نزولی نمودار آشکارا بیان می دارد که رابطه میان رشد اقتصادی و نرخ فقر معکوس بوده و هر اندازه رشد اقتصادی افزایش یافته، نرخ فقر روند کاهشی داشته است. بنابراین هر اندازه که بودجه عمومی در زمینه‌سازی و ایجاد زیرساخت برای رشد اقتصادی موفق عمل کند، در راه مقابله با فقر نیز کامیاب بوده است. هرچند که به نظر می‌رسد که رابطه همبستگی معکوس میان رشد اقتصادی و نرخ فقر در ایران ضعیف است. رشد اقتصادی در ایران عمدتاً بر پایه بخش‌های از اقتصاد () شکل می‌گیرد که ارتباط اندکی با رفاه عموم برقرار می‌کند چرا که منافع حاصل از آن به صورت فراگیر توزیع نمی‌شود در نتیجه رشدی با چنین ویژگی فاقد صفت فراگیر است.

نمودار ۴. رابطه رشد اقتصادی و نرخ فقر



تورم نیز یکی از مولفه‌های اصلی اثرگذاری بر روی نرخ فقر است. شرایط تورمی نااطمینانی محیط اقتصادی را افزایش می‌دهد و امکان رشد اقتصادی را محدود می‌کند. از سمتی دیگر تورم منجر افزایش هزینه‌ها می‌شود در حالیکه ممکن است دستمزدها و درآمدها به اندازه تورم رشد نکند. در حقیقت فقرا و خانوارهای طبقه متوسط بازندگان شرایط تورمی هستند چرا که امکانات کمتری نسبت به دهک‌های بالای درآمدی برای پوشش خود در برابر تورم دارند. تورم هزینه‌های خط فقر را افزایش می‌دهد و در شرایطی که دستمزدها به اندازه تورم به روز نمی‌شود، افراد بیشتری به زیر خط فقر سقوط می‌کنند. نمودار شماره (۵) همبستگی میان تورم و نرخ فقر را برای سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۱ را گزارش کرده است. بر اساس آنچه که در نمودار مشخص است رابطه میان تورم و نرخ فقر در این سال‌ها مثبت است. این رابطه مستقیم به معنی هم‌روندی تورم و نرخ فقر است در نتیجه یکی از راهکای کنترل فقر از طریق بودجه عمومی کنترل تورم است.

نمودار ۵. رابطه تورم و نرخ فقر





پس از تبیین سازوکار رابطه رشد اقتصادی و تورم بر روی نرخ فقر نوبت به آن رسیده که رابطه بودجه عمومی با این دو مولفه نیز مشخص شود.

۱-۴. بودجه عمومی و رشد اقتصادی

بودجه منعکس کننده اندازه و کیفیت نقش دولت در اقتصاد است. به بیان دیگر ترجمه مالی مجموعه فعالیت‌های دولت است که تلاش دولت‌ها برای یک هدف یعنی ایجاد زمینه‌های مناسب برای رشد اقتصادی را نشان می‌دهد. اینجا یکی از نقاطی است که بودجه به موضوع فقر متصل می‌شود چرا که رشد اقتصادی و کاهش فقر دست در دست یکدیگر دارند. به طور معمول انتظار بر این است که فعالیت‌های دولت مانند تولید کالای عمومی^۱، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و سیاست‌های رفاهی محرک رشد اقتصادی باشند. دلایل قانع کننده بسیاری وجود دارد که نشان می‌دهد اثر هزینه‌های دولت بر روی رشد اقتصادی مثبت است اما در مورد نحوه و دامنه‌ای این هزینه‌ها در مکاتب مختلف اقتصادی تردیدهای وجود دارد که نقطه شروع اختلاف نظرهای جدی است. در نگاه افراطی در بخشی از تفکر اقتصادی طرفداری بسیاری در مورد نقش دولت حداقلی وجود دارد. در نتیجه بودجه‌های دولتی در حالت کمینه قرار گرفته و تنها برای تولید کالاهای عمومی هزینه می‌شوند که شرط لازم برای فعالیت‌های اقتصادی هستند [۵]. در این حال دولت با تمایل به زمینه‌سازی برای رشد اقتصادی به وسیله تضمین حقوق مالکیت، در مراحل اولیه، فضایی را فراهم می‌کند که اقتصاد شکل بگیرد. در واقع اولین نقش دولت فراهم کردن محیطی است که در آن اقتصاد کار می‌کند و رشد اقتصادی ایجاد می‌شود. دولت هزینه‌های را برای ایجاد بستر مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی فراهم می‌کند که شاه بیت آن تضمین حقوق مالکیت است بنابراین دولت بستر ساز تولد و محافظ اقتصاد در برابر بیگانگان است. دولت حداقلی (بودجه حداقلی) کاری بیش از این انجام نمی‌دهد اما بدون آن فعالیت اقتصادی سازمان یافته امکان پذیر نخواهد بود. تضمین فعالیت‌های اقتصادی یک استدلال قوی برای توجیه هزینه‌های عمومی در جهت سازماندهی اقتصاد است که منجر به رشد اقتصادی می‌شود [۲]. در این تفکر افزایش هزینه‌های دولت پیامدهای منفی برای اقتصاد به دنبال دارد و منجر به عدم تعادل‌های بسیاری در اقتصاد شده که مانع اصلی رشد اقتصادی هستند. جریان اصلی اقتصاد کارآمدی دولت را زیر سوال می‌برند و معتقدند افزایش اندازه دولت محکوم به شرایط شکست دولت^۲ خواهد بود.

در حالت میانه‌تر، تفکری وجود دارد که افزایش بودجه‌های دولتی را به صورت مطلق منفی ارزیابی نمی‌کند. در حقیقت در این تفکر مخارج دولت بر رشد اقتصادی می‌تواند اثرات منفی و یا مثبت داشته باشد. رشد اقتصادی در یک کشور

۱. «کالای عمومی»، یکی از واژگان کلیدی اقتصاد برای تعیین نقش دولت در تخصیص منابع است؛ کالای عمومی، با دو خصوصیت شناخته می‌شود: ۱- استثناناپذیری؛ به این معنی که نمی‌توان گروهی از مردم را از مصرف یک کالای عمومی منع کرد و ۲- غیررقابتی؛ به این معنی که استفاده هر فرد جدید از یک کالای عمومی، استفاده دیگران از آن کالا را با محدودیت مواجه نمی‌کند. این در حالی است که در جهان واقع کالای عمومی خالص که صد درصد هر دو ویژگی فوق را به همراه داشته باشد کم هستند و کالاهای عمومی درجانی از ناخالصی را دارند که به این دسته از کالاها، کالای عمومی ناخالص گفته می‌شود. نکته قابل ذکر آن است که تامین خصوصی کالای عمومی با شکست مواجه می‌شود و لذا تامین کالای عمومی بشدت نیازمند مداخله دولت است (Hindriks and Myles). از این رو در ادبیات بخش عمومی کالاهای عمومی که توسط دولت در جهت توسعه پایدار تامین می‌شوند عبارتند از؛ امنیت، آموزش، زیرساخت، سلامت عمومی و ... دلایلی که باعث می‌شود آموزش را یک کالای عمومی بنامیم، از یک سو آن است که آموزش عمومی رایگان، دارای ویژگی استثناناپذیری و غیررقابتی است با این شرط که آموزش به نقطه ازدحام نرسیده باشد. از سوی دیگر، مطلوبیت‌های جانبی مربوط به آن می‌باشد، چراکه که همه منافع حاصل از تحصیلات به خود فرد نمی‌رسد و بلکه کل جامعه از این یادگیری استفاده می‌کنند. سلامت نیز دارای ویژگی‌هایی مشابه با آموزش است و خدمات سلامت عموم مردم را پوشش می‌دهد. از این رو، چنین کالاهایی اهمیت بسیار بالایی در رشد اقتصادی و کاهش فقر دارند. چراکه یکی از راه‌های رسیدن به رشد اقتصادی پایدار، ارتقاء سطح بهداشت و مهارت نیروی کار است. بنابراین، سلامت از طریق افزایش توان نیروی انسانی و آموزش از طریق تقویت توانمندی‌های جمعیت بر رشد اقتصادی و کاهش فقر تاثیرگذار است.

ممکن است در نتیجه افزایش مخارج بخش عمومی به وجود آید. در این حالت بودجه دولتی به‌عنوان یک متغیر سیاستی عمل کرده و منجر به تحریک رشد اقتصادی می‌شود. با این وجود، اینکه مخارج دولتی تا چه حد با مصرف و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی رقابت کند، تعیین‌کننده موفقیت و یا شکست یک بودجه بزرگ است [۶]. ناگفته روشن است که دیدگاه‌های بینابینی بسیاری وجود دارد که ممکن است درجات مختلفی از اندازه بودجه عمومی را قابل قبول بدانند که موضوع اصلی این گزارش نیست و از پرداختن به آن پرهیز می‌کنیم.

در ادبیات غنی اقتصادی مطالعات بسیاری بر روی نحوه اثر گذاری مخارج دولتی بر روی رشد اقتصادی به‌عنوان کلید اصلی کاهش فقر وجود دارد. مهم‌ترین ویژگی که سیاست‌گذاری بودجه می‌تواند همراه رشد اقتصادی کند، همان فراگیر بودن رشد اقتصادی است که هم از طریق توزیع درآمد و هم از طریق سیاست‌گذاری رشد بخشی در اقتصاد ایجاد می‌شود. با اینحال نحوه ارزیابی سازگاری هر یک از نظریه‌ها در خصوص اقتصاد ایران بسته به عملکرد و اثربخشی بودجه دولت دارد که تحت‌تأثیر سازوکارهای نهادی حاکم بر اقتصاد ایران است.

به‌طور خلاصه فعالیت‌های بودجه‌ای ممکن است منجر به تقویت و یا تحریک مولفه‌هایی شوند که چرخه رشد فراگیر را به‌همراه دارند و در نهایت با تقویت اشتغال و افزایش اندازه اقتصاد، وسعت فقر را کاهش دهند. بودجه‌های دولتی به‌عنوان متغیر سیاستی می‌توانند برخی از اهداف دولت‌ها را دنبال کنند. بودجه‌ای ضد فقر است که منابع را به‌گونه‌ای تخصیص دهد که رشد بیشتر در بخش‌هایی از اقتصاد رخ دهد که در آن فقرا متمرکز هستند. این چنین رشدی که از طریق سیاست‌گذاری در بودجه دنبال می‌شود رشد فقرزدا نام دارد.

۲-۱-۴. بودجه عمومی و تورم

تورم از دیدگاه‌های متفاوت می‌تواند از طریق بودجه افزایش یابد. خط‌فقر به‌شدت نسبت به تورم حساس است و با افزایش تورم خط‌فقر نیز افزایش یافته و در نبود رشد اقتصادی و برنامه‌های حمایتی مناسب تعداد افراد بیشتری زیر خط‌فقر قرار می‌گیرند که به معنی گسترش فقر است. بنابراین تورم یکی از اصلی‌ترین حلقه‌های اتصال فقر بر بودجه عمومی کشور است. یکی از مضامین تکراری در ادبیات اقتصادی کسری بودجه است. زمانی که تلاش‌های دولت برای ایجاد توازن میان مصارف و منابع بودجه به‌دلیل افزایش هزینه‌های بودجه‌ای دولت و کسری منابع مالی عمومی، با شکست مواجه می‌شود، شکافی میان هزینه‌ها و منابع ایجاد شده که از آن به‌عنوان کسری بودجه یاد می‌شود. کسری بودجه ثبات اقتصاد کلان را به خطر می‌اندازد و می‌تواند سایر عرصه‌های اقتصادی را به ناترازی مبتلا کند. پول‌گرایان به‌عنوان یکی از مکاتب اقتصادی استدلال می‌کنند که تورم همیشه و همه‌جا یک پدیده پولی است [۷] از این رو تأمین کسری بودجه دولت از طریق استقراض از بانک مرکزی (و درآمدهای نفتی) و افزایش نقدینگی منجر به افزایش سطح عمومی قیمت‌ها می‌شود که همه آن را با عنوان تورم می‌شناسیم. در این حالت میزان رشد نقدینگی نسبت به رشد اقتصادی سرعت بیشتری داشته که توازن نظریه مقداری پول را بر هم می‌زند در نتیجه با تورم به تعادل می‌رسد [۸]. اما اقتصاددان‌های مکاتب دیگری وجود دارند که معتقدند تورم حداقل تا حدی توسط سیاست‌های بودجه‌ای تعیین می‌گردد. در این طیف ریشه تورم علاوه بر تأمین مالی کسری بودجه از طریق نقدینگی، بخشی از تورم را بر گردن سیاست‌های مالی دولت می‌اندازند. اقتصاددان‌ها استدلال می‌کنند که افزایش هزینه‌های دولت (به‌عنوان بخشی از



تقاضای کل) و ایجاد مازاد تقاضا در اقتصاد، سطح عمومی قیمت‌ها را افزایش می‌دهد بدون اینکه پول اضافی به اقتصاد تزریق شود. بنابراین علاوه بر کسری بودجه پولی، در صورت تعادل میان منابع و مصارف در بودجه، افزایش تورم از منشأ بودجه کشور نیز امکان‌پذیر است [۹].

۲-۴. اثرات مستقیم بودجه بر فقر

اثرات مستقیم بودجه بر روی فقر را می‌توان لبه‌های اولیه مواجه دولت در مقابله با فقر دانست. نحوه عملکرد فعالیت‌های دولت که گذرگاه‌های مستقیم اثرگذاری بر روی فقر است بر روی متغیرهای اقتصاد کلان مانند تورم و رشد اقتصادی نیز اثرگذار بوده و در مقابل اثرپذیر نیز می‌باشند. اثر بازتوزیعی بودجه بر فقر از طریق مالیات ستانی و هزینه آن در نظام حمایتی تعادل‌های اقتصادی و اجتماعی را برقرار می‌کند. در نتیجه ترکیب و نحوه تحصیل درآمدهای مالیاتی و همچنین سیاست گذاری اعتبارات حمایتی در کاهش فقر اهمیت پیدا می‌کند. در حقیقت جای پای اصلی حامی فقرا بودن بودجه، کیفیت توزیع درآمد است که در ادامه تشریح خواهد شد.

۱-۲-۴. سیاست‌های حمایتی در بودجه

در حیطه اثرگذاری مستقیم بودجه بر نرخ فقر ابتدا باید سراغ سازوکار اثرگذاری سیاست‌های حمایتی در بودجه برویم. اگر چه رشد اقتصادی بنیان اصلی تعدیل فقر شناخته می‌شود اما به‌تنهایی کارآمدی لازم برای مبارزه با فقر را ندارد. سیاست‌های حمایتی در زمان رشد اقتصادی به‌عنوان مکمل رشد عمل می‌کنند و منجر به کاهش فقر می‌شود. حتی در زمان رکود نیز سیاست حمایتی دستگیر بخشی از جمعیت فقرا خواهد بود تا کاهش درجه فقر در جامعه، شدت بیشتری پیدا نکند. از این رو دولت‌ها در کنار فعالیت‌های آماده سازی اقتصاد برای رشد و خروج از رکود با هدف کاهش فقر، مایل‌اند منابعی را به شیوه‌های مؤثر برای مقابله با فقر به کار گیرند. این بخش از هزینه‌های دولت واکنش بخش عمومی (دولت) به فقر و نابرابری است. یارانه‌های نقدی، یارانه غیرنقدی دارو و گندم و همچنین مستمری نهادهای حمایتی، سیاست‌های است که حداقل معیشت را برای فقرا تأمین می‌کند و منجر به ایجاد فرصت‌های برای افزایش نقش فقرا در اقتصاد شده که کاهش فقر را نتیجه می‌دهد. این گروه از فعالیت‌های حمایتی دولت در بودجه سعی دارند با تأمین حداقل معیشت برای فقرا فرصت‌های زندگی را برای آنان توسعه دهند تا فقرا با اطمینان خاطر بیشتری از مسائل حداقلی معیشت به سایر جنبه‌های زندگی بپردازند. دسته دیگری از سیاست‌های حمایتی تلاش می‌کنند که با تقویت قابلیت‌ها و توانایی‌های انسانی و تأمین سرمایه‌های اولیه در چارچوب سیاست‌های فعالانه بازار کار بخشی از جمعیت فقرا را به بالای خط فقر برسانند.

با توجه به نحوه مواجه بودجه با فقر در سیاست‌های حمایتی، می‌توان گفت بودجه در دو سطح مقابله با فقر شدید و مقابله با فقر مطلق به مبارزه با فقر می‌پردازد. اعتبارات بودجه‌ایی که به تأمین حداقل نیازهای اساسی افراد می‌پردازد در دسته‌بندی مقابله با فقر مطلق است و اعتبارات بودجه‌ایی که تأمین کننده حداقل غذا (کالری) مورد نیاز برای بقای افراد است در دسته‌بندی مقابله با فقر شدید قرار می‌گیرند. کاهش هر دو گونه فقر نیازمند هزینه‌های بسیاری است از این رو اعتبارات حمایتی برای کاهش فقر به‌طور فریبنده‌ای برای دولت‌ها جذاب است اما محدودیت‌های بودجه

تعارض آشکاری با تمایلات بی‌نهایت دولت‌ها دارد. یکی از اصلی‌ترین دلایل ناترازی در منابع و مصارف بودجه هزینه‌های رفاهی است. اگر کسری بودجه محل تأمین مالی سیاست‌های فقرزدایی باشد، از طریق تورم و افزایش نااطمینانی در اقتصاد ممکن است رشد را محدود کرده و حتی فقر را در جامعه تعمیق کند. بنابراین سیاست‌های حمایتی زمانی به کارایی مطلوب دست پیدا می‌کنند که مبتنی بر واقعیت‌های اقتصاد باشد و نظام‌مند تدوین و اعمال شوند.

۲-۲-۴. مالیات در بودجه

مخاطب اصلی مالیات‌ها غیرفقرا هستند که منابع مورد نیاز برای فعالیت‌های بودجه‌ای را تأمین می‌کنند. به عبارت دیگر سیاست‌های حمایتی منابع خود را از درون ثروت موجود در اقتصاد به وسیله مالیات به دست می‌آورند که ابزار اصلی بازتوزیع درآمد است و کاهش فقر و نابرابری را نتیجه می‌دهد. از این رو بر جمعیت دو سوی خط فقر اثرگذار است. اگرچه عادلانه بودن یکی از اصول اساسی مالیات‌ستانی است، سیستم‌های مالیاتی در تحقق این هدف همواره موفق نیستند. در این شرایط، وضع یک مالیات نامطلوب که خواسته یا ناخواسته خانوارهای فقیر یا نزدیک خط فقر را دربر بگیرد می‌تواند به تشدید فقر منجر شود یا وضع یک مالیات ناعادلانه بر طبقه متوسط ممکن است به افزایش جمعیت فقیر منجر شود. ظرفیت مالیاتی هر اقتصاد متناسب با اندازه آن است که ارتباط مستقیمی با سطح رفاه شهروندان دارد. اتصال مالیات‌ها به سیاست‌های مقابله با فقر دولت را در دوراهی قربانی مالیات‌ها برای سیاست‌های رفاهی و یا مسیر بلعکس قرار می‌دهد. به هر روی در این بین یک نقطه تعادل وجود دارد که سیاست‌گذاری در هر دو سمت کاهش فقر را بهینه می‌کند.

۵. رابطه بودجه و فقر در ایران: ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ از منظر فقر

۵-۱. مکانیسم‌های اثرگذاری غیرمستقیم بودجه بر فقر در ایران: نگاهی جدید به مسائل قدیمی بودجه
اندازه بودجه عمومی دولت‌ها نسبت به کل اقتصاد یکی از قدیمی‌ترین موضوعات مطالعاتی در ادبیات علم اقتصاد است. اما در این گزارش قصد داریم با نگاهی جدید یعنی از دریچه مقابله با فقر، به بررسی بودجه عمومی و اندازه آن بپردازیم. در حقیقت در این قسمت مجراهایی از بودجه ارزیابی می‌شوند که از سازوکار غیرمستقیم بر روی فقر اثرگذار هستند. روند شاخص‌های از بودجه که بیانگر حدود بودجه و ظرفیت دولت در تولید محرک‌های اقتصادی و تورمی است مورد بررسی قرار می‌گیرد. دلیل تمرکز بر روی بودجه عمومی این است که فارغ از اینکه بودجه حامی فقرا باشد یا نه، ابتدا باید میزان قدرت اثرگذاری و سیاست‌گذاری آن مورد ارزیابی قرار گیرد. در حقیقت سوال این است که آیا این بودجه به اندازه‌ای است که بتواند با سیاست‌گذاری فعالانه بر روی رشد اقتصادی و یا تورم اثرگذار باشد یا خیر.

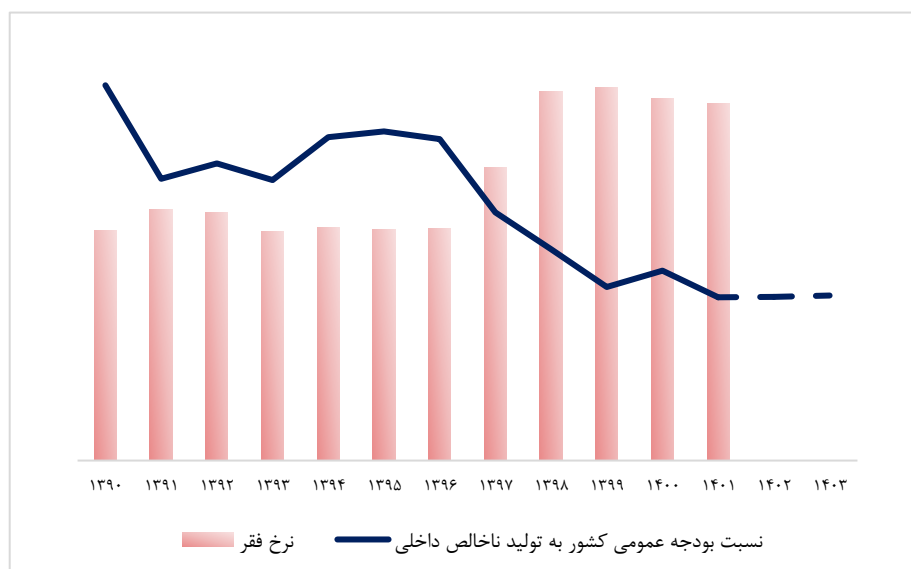
۵-۱-۱. سیاست‌گذاری رشد محور بودجه

قلمروی بودجه از طریق رشد اقتصادی، تولید کالای عمومی و خدمات عمومی و سیاست‌های حمایتی و بازتوزیعی به حوزه فقر مرتبط می‌شود. با این توضیح سطح و ترکیب بودجه بر روی تغییرات درجه فقر در جامعه اثرگذار است. سطح بودجه عمومی میزان قدرت سیاست‌گذاری بخش عمومی و قدرت ارائه خدمات عمومی بودجه را نشان می‌دهد و ترکیب



بودجه نیز نمایانگر اثرگذاری بر روی رشد و هدفمند بودن سیاست‌ها است. نمودار شماره (۴) روند نسبت بودجه عمومی^۱ کشور به تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های جاری و نرخ فقر را در طی یک بازه زمانی سیزده ساله نشان می‌دهد. از آنجایی که نسبت بودجه عمومی به تولید ناخالص داخلی بازگو کننده سطح خدماتی است که دولت از طریق بودجه به جامعه ارائه می‌دهد، روند بررسی این شاخص اهمیت پیدا می‌کند. همانطور که از نمودار مشخص است نسبت فوق از ابتدای دهه ۹۰ تاکنون یک‌روند نزولی را تجربه کرده است.^۲ آهنگ تغییرات روند نزولی از سال ۱۳۹۷ شدت گرفته است. هم‌زمانی افزایش شدت روند نزولی شاخص مذکور با افزایش خط فقر نکته قابل تأمل نمودار زیر است. همراه با کاهش رفاه خانوار و افزایش میزان فقر در کشور، بودجه عمومی نیز به‌شدت تحت تأثیر شرایط نامطلوب اقتصادی قرار گرفته است و ظرفیت فقرزدایی را از دست داده است. نسبت بودجه عمومی به تولید ناخالص داخلی از حدود ۲۰ درصد در سال ۱۳۹۴ به ۱۰ درصد در سال ۱۴۰۲ کاهش یافته و با توجه به ارقام برآوردی برای تولید ناخالص داخلی برای سال آینده و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، این رقم به زیر ۱۰ درصد کاهش می‌یابد. روند نزولی قدرت سیاست‌گذاری بودجه عمومی در مقابل با افزایش وسعت فقر و پایداری آن در چهار سال اخیر همراه شده است. یعنی با وجود افزایش فقر در جامعه دولت امکانات کمتری برای سیاست‌گذاری در جهت کاهش فقر در اختیار دارد. یکی از نشانه‌های کاهش قدرت سیاست‌گذاری این است که علی‌رغم اینکه کشور از سال ۱۳۹۹ رشد اقتصادی مثبت را تجربه کرده، اما این رشد ویژگی لازم (فراگیری) برای کاهش فقر را نداشته و بودجه کشور نیز نتوانسته اقداماتی در جهت هدایت رشد به سمت فقر زدایی را برنامه‌ریزی کند.

نمودار ۶. نسبت بودجه عمومی کشور به تولید ناخالص داخلی و نرخ فقر



۱. ارقام مصوب بودجه است.
۲. بخش قابل توجهی از هزینه‌های دولت در سقف بودجه عمومی منعکس نمی‌شود. برای مثال اعتبارات هدفمندی یارانه‌ها و تهاثر نفت خارج از سقف بودجه هستند.

یکی دیگر از شاخص‌هایی که می‌تواند ظرفیت اثرگذاری بودجه عمومی بر روی نرخ فقر را نشان دهد شاخص سرانه بودجه عمومی^۱ است. به زبان ساده این شاخص می‌گوید بودجه عمومی برای هر ایرانی چه مقدار هزینه می‌کند. این شاخص تحت تأثیر سرعت نرخ رشد جمعیت و نرخ رشد سالانه بودجه عمومی کشور است. از آنجایی که ۳۰ درصد جمعیت کشور زیر خط فقر قرار گرفته‌اند و طبقه متوسط نیز تا حد قابل توجهی به خط فقر نزدیک شده‌اند این شاخص نیز اهمیت پیدا می‌کند. روند ده ساله این شاخص از یک الگوی W شکل تبعیت می‌کند. از ابتدای دهه ۹۰ شاخص سرانه بودجه عمومی به ترتیب روند نزولی، صعودی، نزولی و سپس صعودی داشته است. پایین‌ترین مقدار این شاخص در دهه ۹۰ مربوط به سال ۱۳۹۹ بوده است یعنی بودجه در این سال حدود ۲.۲ میلیون تومان برای هر ایرانی هزینه کرده است. بعد از سال ۱۳۹۹ بودجه نسبت به جمعیت رویکرد انبساطی داشته تا در نهایت بر اساس داده‌های برآوردی در سال ۱۴۰۳ به سطح سال ۱۳۹۰ خواهد رسید به عبارت دیگر بودجه عمومی برای هر ایرانی در حدود ۵ میلیون تومان در سال ۱۴۰۳ هزینه خواهد کرد. اما به لحاظ سیاست گذاری برای کاهش فقر در حالی سرانه بودجه عمومی در سال ۱۴۰۳ به سطح ۱۳۹۰ خواهد رسید که جمعیت فقرا در کشور حدود ۱۰ میلیون نفر بیشتر از سال ۱۳۹۰ است. می‌توان استدلال کرد زمانی که سرانه بودجه عمومی کم می‌شود، به طور طبیعی اعتبارات تمامی موضوعات بودجه‌ای کم و بیش کاهش می‌یابد. به بیان دیگر زمانی که سرانه بودجه کاهش یافته، نه تنها اثرگذاری مستقیم بودجه عمومی بر فقر کم می‌شود، بلکه اثرگذاری بودجه از مجرای رشد اقتصادی نیز کاهش می‌یابد. در نتیجه شاخص سرانه بودجه عمومی که در نمودار شماره (۷) آورده شده است نیز شاهد دیگری برای ظرفیت‌های اندک بودجه عمومی کشور در مسیر مبارزه با فقر است.

نمودار ۷. بودجه عمومی سرانه و نرخ فقر - میلیون تومان (به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵)



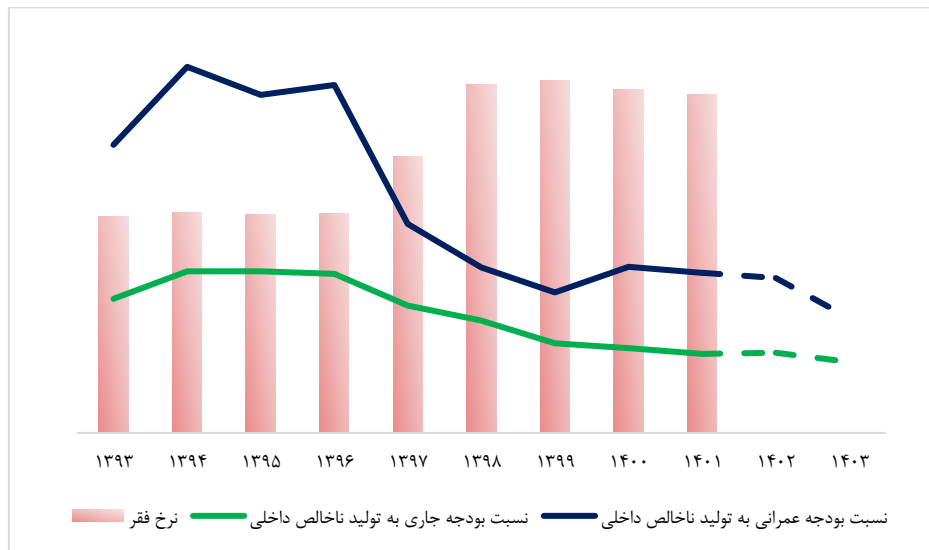
منبع - همان

۱. ارقام برای سال ۱۳۹۵ حقیقی شده اند.



همانطور که گفته شد ترکیب بودجه نیز منعکس کننده میزان و نحوه اثرگذاری بودجه بر روی نرخ فقر است. در یکی از معروفترین تقسیم‌بندی‌ها، بودجه عمومی را به هزینه‌های عمرانی و جاری دسته‌بندی می‌کنند. علی‌رغم برداشت عمومی هزینه‌های جاری به ذات هزینه‌های نامطلوبی نیست و در صورتی که این هزینه‌های جاری صحیح به کار برده شوند، عملکرد دولت در ارائه خدمات عمومی را نشان می‌دهند. به عنوان مثال هزینه حقوق و دستمزد معلمان در بخش هزینه‌های عمومی قرار می‌گیرند که نشان‌دهنده خدمات دولت در بخش آموزش است که در بلندمدت به عنوان عامل تحریک کننده رشد از طریق توسعه سرمایه انسانی دارد در نتیجه اثر کاهنده بر روی فقر می‌گذارد. اما آنچه که از تاثیر بی واسطه بودجه عمومی بر روی رشد اقتصادی گفته می‌شود، همان هزینه‌های عمرانی است که به تولید زیرساخت‌های مورد نیاز اقتصاد می‌پردازد. هر چند که هزینه‌های عمرانی در بودجه نیز جنبه رفاهی پیدا کرده به گونه‌ای که قرابت کمتری با رشد اقتصادی دارد، به این معنا که برخی هزینه‌های عمرانی دولت نیز کمک چندانی به رشد نمی‌کنند. علاوه بر این هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی که همبستگی بیشتری با رشد اقتصادی دارند نیز در دهه ۹۰ روند نزولی داشته و از آن وجه نیز اثرگذاری بودجه بر روی رشد اقتصادی کاهش داشته است [۱۰]. با این حال اثرگذاری بودجه عمرانی بر روی رشد اقتصادی برای عموم قابل درک است و معمولاً بودجه عمرانی مطلوب تر از بودجه‌های جاری ارزیابی می‌شود. نمودار شماره (۸) روند نسبت بودجه عمرانی و جاری به تولید ناخالص داخلی را در طی دهه ۱۳۹۰ تا کنون را نشان داده و با روند نرخ فقر مقایسه کرده است. نکته قابل توجه شدت بیشتر روند کاهشی نسبت بودجه عمرانی به تولید نسبت به بودجه جاری در طی سال‌های مورد بررسی است. همزمان با افزایش نرخ فقر در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ بروند کاهشی بودجه عمرانی نسبت به اندازه اقتصاد ایران نیز شدت گرفته در حالیکه بودجه‌های جاری روند ثابتی را طی کرده‌اند. با کاهش رفاه کل جامعه دولت نیز با محدودیت‌های بودجه مواجه شده و اولین قربانی این محدودیت بودجه‌های عمرانی هستند. روند نزولی بودجه عمرانی بر اساس داده‌های برآوردی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت بودجه عمرانی به تولید ناخالص داخلی در کشور همچنان روندی نزولی داشته و در کنار کاهش حقیقی بودجه شرکت‌های دولتی نشان دهنده کاهش اثرگذاری بودجه بر روی رشد اقتصادی و در نتیجه نرخ فقر خواهد بود.

نمودار ۸. نسبت بودجه جاری و عمرانی به تولید ناخالص داخلی و نرخ فقر



منبع - همان.

۲-۱-۵. کسری بودجه و تورم

تفاوت میان هزینه و درآمد در بودجه عمومی را کسری یا مازاد بودجه می‌نامند که هرکدام اثرات متفاوتی بر روی اقتصاد و رفاه جامعه می‌گذارد. بودجه در ایران به‌لحاظ درآمدی محدودیت‌های بسیاری دارد و در شرایطی که همیشه جای پای هزینه‌ها ثابت و محکم بوده، بودجه کشور عمدتاً با کسری مواجه است. وجود کسری بودجه باعث گسترش فضای نااطمینانی در اقتصاد می‌شود که یکی از دلایل آن در راه‌های تأمین کسری بودجه از محیط اقتصادی است. کسری بودجه ساختاری یکی از اصلی‌ترین دلایل بی‌ثباتی اقتصاد در ایران است. می‌توان ادعا کرد که کسری بودجه دولت به‌ویژه در غیاب رشد اقتصادی به‌احتمال زیاد محیط اقتصادی را دچار اختلال کرده و منجر به مخدوش شدن انگیزه‌های بازیگران اقتصادی می‌شود. جبران کسری بودجه از طریق استقراض از سیستم بانکی و یا تأمین مالی از طریق اوراق دولتی است که اولی زمینه‌های تورم را از طریق رشد نقدینگی بدون رشد تولید را محیا می‌کند و در دومی دولت در بازار مالی به منظور تأمین مالی، رقیب بخش خصوصی می‌شود و فضای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را محدود می‌کند که مجدد پیامدهای آن رکود اقتصادی و تورم خواهد بود.

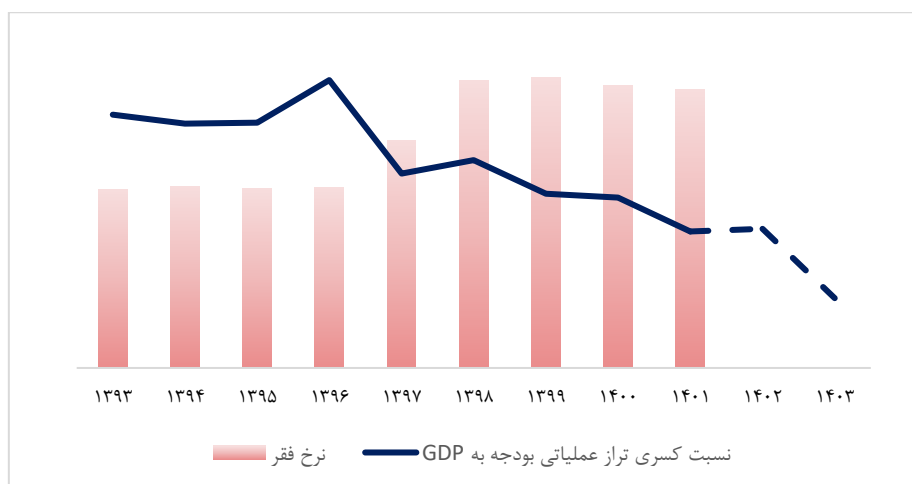
افزایش هزینه‌های بلند مدت در بودجه تا حدی مدیون وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی در ایران است که ریشه تاریخی دارد. هر چند میزان درآمدهای نفتی در بودجه سال‌های اخیر نسبت به سهم سایر درآمدها کاهش یافته اما به‌لحاظ تاریخی نفت پایه ثابت تأمین مالی بودجه‌های عمومی بوده است. افزایش درآمدهای نفتی به‌دلیل تحولات جهانی نفت در دوره‌های مختلف منجر به دست‌ودل‌بازی دولت‌ها در خرج کردن و ایجاد پایه‌های هزینه‌ای در بودجه عمومی شده که بسیاری از آنها غیر ضرور به نظر می‌رسند. اما اکنون که درآمدهای نفتی با محدودیت‌های شدیدی روبه‌رو شده و تأمین مالی بودجه عمدتاً از طریق درآمدهای مالیاتی صورت می‌گیرد، هزینه‌های غیر ضرور به‌دلیل وابستگی به مسیر همچنان به قوت خود باقی مانده‌اند و با فشار به بودجه عمومی منجر به تولید کسری بودجه بلند



مدت می‌شوند. همان طور که گفته شد نتیجه این کسری، بازتولید نااطمینانی در اقتصاد و تورم است و به‌بیان‌دیگر کسری به وجود آمده از طریق کاهش رفاه عمومی جامعه و افزایش نرخ فقر جبران می‌شود.

برای نشان دادن کسری بودجه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ از شاخص کسری تراز عملیاتی استفاده شده است که نزدیک‌ترین شاخص به کسری بودجه کشور است. تراز عملیاتی نشان دهنده میزان پوشش اعتبارات هزینه‌های دولت از طریق درآمدهای پایدار است. کسری ناشی از این تراز از طریق سایر درآمدها (مثلاً درآمد نفت) پوشش داده می‌شود که ویژگی اصلی آنها نااطمینانی در حصول درآمد است. از این رو کسری تراز عملیاتی جایگزین مناسبی برای شاخص کسری بودجه در ایران است. نمودار شماره (۹) روند ده ساله نسبت کسری تراز عملیاتی به تولید ناخالص داخلی را نشان می‌دهد. روند نزولی این شاخص بیانگر آن است که دولت سعی داشته با یک رویکرد انقباضی نقش بودجه در تولید تورم و نااطمینانی در اقتصاد را طی ده سال گذشته کاهش دهد. البته به‌لحاظ شاخص‌های مرتبط با فقر این مسئله مهم است که این رویکرد انقباضی از چه طریقی اتفاق افتاده است. بر اساس داده‌های برآوردی شیب کاهشی نسبت کسری تراز عملیاتی به تولید ناخالص داخلی برای سال ۱۴۰۳ تندتر شده و این کاهش به‌دلیل گسترش درآمدهای مالیاتی و کاهش هزینه‌های بودجه‌ای و نرخ رشد اقتصادی مناسب در دو الی سه سال اخیر است، اما به طور کلی این موضوع نشان می‌دهد که دولت تلاش دارد اثرات منفی بودجه‌ای بر تقویت چرخه‌های تولید فقر را کاهش دهد.

نمودار ۹. نسبت کسری تراز عملیاتی به تولید ناخالص داخلی و نرخ فقر



منبع - همان.

۲-۵. اثرگذاریهای مستقیم

نقل و انتقالاتی مالی که از طریق بودجه عمومی صورت می‌گیرد جنبه‌های اثرگذاری مستقیم بودجه بر روی فقر را نشان می‌دهد. به بیانی ساده‌تر بودجه از برخی افراد پول می‌گیرد و بخشی از آن را به برخی دیگر پرداخت می‌کند و بخشی دیگر را صرف هزینه‌های عمومی می‌کند و از این طریق توزیع درآمد در جامعه را تنظیم می‌کند. عملیات

دریافت منابع از بخشی از اقتصاد و پرداخت آن به بخشی دیگر ممکن است منجر به تغییرات در نرخ فقر و حتی برابری شود. با این عملیات دولت درآمد قابل تصورف بخشی از جامعه را کاهش داده و در مقابل برای بخشی دیگر افزایش می‌یابد. اما همچنان کیفیت عملیات توزیع درآمد اهمیت دارد و ممکن است علی‌رغم تلاش‌های بودجه، این عملیات اثرگذاری چندانی بر روی فقر نداشته باشد. در ادامه به ارزیابی هر یک از مولفه‌های توزیع درآمد در بودجه عمومی در مسیر مقابله با فقر می‌پردازیم.

۱-۲-۵. مالیات و بازتوزیع

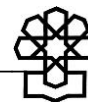
مالیات‌ها در کنار درآمدهای نفتی اصلی‌ترین منابع درآمدی دولت در بودجه‌های سنواتی به حساب می‌آید. در سال‌های اخیر به دلیل محدودیت‌های ناشی از تحریم و کاهش درآمدهای نفتی، ترکیب منابع مالی دولت به نفع مالیات تغییر کرده است. از آنجایی که در کنار تأمین مالی بودجه دولت، مهم‌ترین کارکرد مالیات‌ها، توزیع درآمد است، انتظار می‌رود مالیات ستانی منجر به بهبود وضعیت فقر و نابرابری شود. در نتیجه مالیات یک ابزار سیاستگذاری رفاهی و اصلی‌ترین شریان تأثیرگذاری بودجه عمومی بر متغیرهای فقر و نابرابری است. به عبارت دیگر می‌توان سنگ محک قضاوت در مورد حامی فقرا بودن یک بودجه را، عدالت مالیاتی و نحوه هزینه کردن آن دانست.

با توضیحاتی که داده شد می‌توان ادعا کرد که نظام مالیاتی در بودجه عمومی دولت مکانیزم بازتوزیعی مشخصی ندارد. ایده‌آل‌ترین نوع مالیات در مقابله با فقر، مالیات بر مجموع درآمدها است و سازه مالیاتی در ایران فاصله زیادی با شرایط مطلوب دارد. علاوه بر این درآمد فقرا و گروه‌های متوسط بیشتر از جنس دستمزد است و درآمد گروه‌های پردرآمد عمدتاً از طریق ثروت و دارایی‌ها است. بنابراین هرچه مکانیزم مالیات ستانی در بودجه عمومی کشور از حقوق و دستمزد به سمت مالیات بر ثروت حرکت کند، درجه طرفدار فقرا بودن بودجه بیشتر می‌شود.

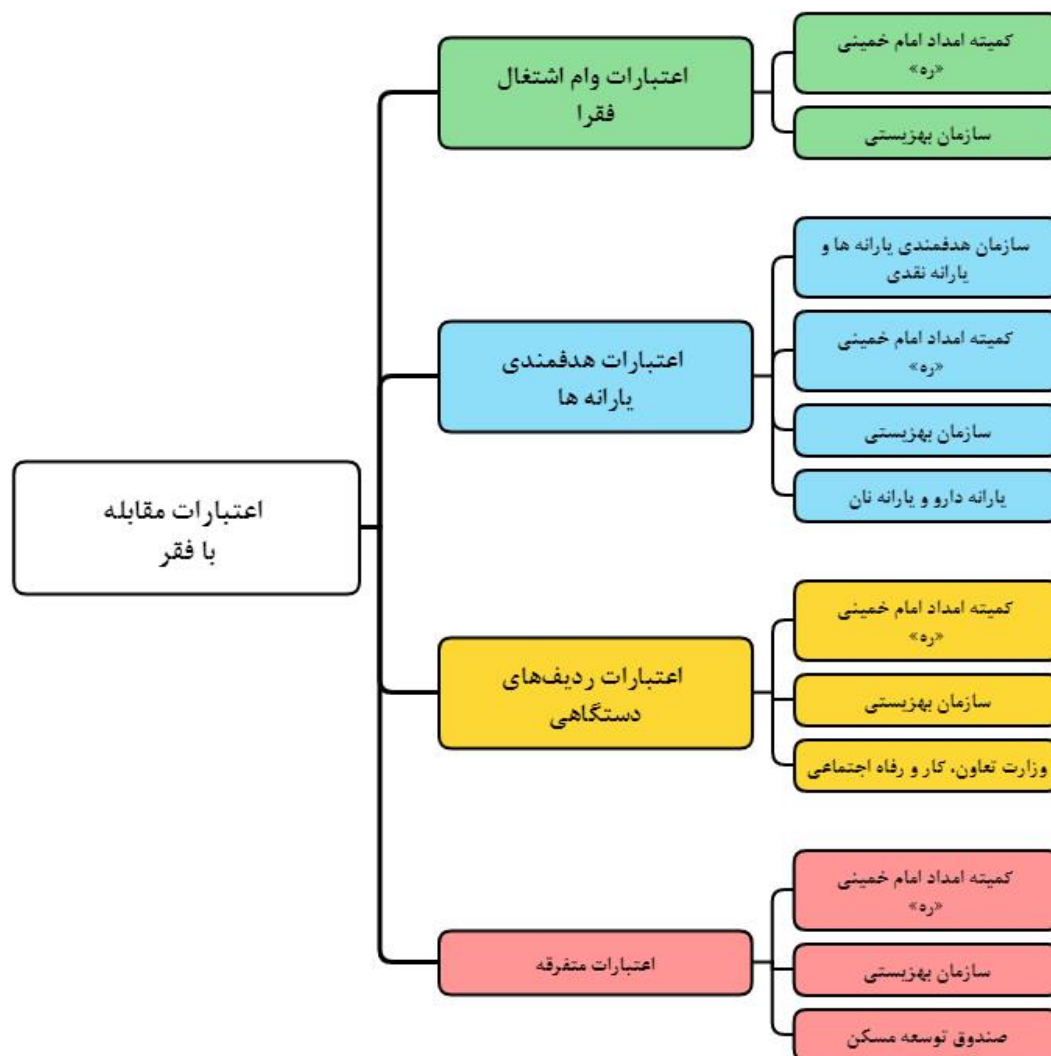
۲-۲-۵. اعتبارات حمایتی بودجه: بودجه برای فقر چقدر پول می‌دهد؟

اعتباراتی که در بودجه عمومی برای مقابله با فقر هزینه می‌شوند بسیار متنوع است و محاسبه و احصای خالص هزینه‌های مقابله با فقر در بودجه عمومی بخصوص با در نظر گرفتن اشکالات موجود در نظام طبقه‌بندی بودجه کشور، کاری دشوار است. با این حال می‌توان اعتباراتی که از طریق نهادهای حمایتی و متولی حوزه فقر هزینه می‌شود را به عنوان بودجه مقابله با فقر در نظر گرفت. برای این منظور دسته بندی زیر را می‌توان ارائه کرد:

- ۱- اعتبارات حمایتی هدفمندسازی یارانه‌ها،
- ۲- اعتبارات ردیف‌های دستگاهی کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و اعتبارات مرتبط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی،
- ۳- ردیف‌های متفرقه برای نهادهای حمایتی،
- ۴- وام‌های اشتغال برای توانمندسازی فقرا.



شکل ۳. تقسیم‌بندی اعتبارات مقابله با فقر بودجه عمومی کشور



شکل بالا شماتیکی از دسته‌بندی اعتباراتی را که مستقیماً به فقرا تعلق می‌گیرد را ارائه داده است. ناگفته روشن است که اعتباراتی که برای وام اشتغال در اختیار نهادهای حمایتی قرار می‌گیرد (رنگ سبز) ماهیت بودجه‌ای ندارند و در حقیقت جزء وام‌های تکلیفی بانک‌ها به حساب می‌آیند. اعتبارات حمایتی هدفمندی یارانه‌ها (رنگ آبی) نیز ماهیت جبران رفاهی دارد و برای جبران سیاست واقعی‌سازی قیمت‌ها در کشور پرداخت می‌شود. در نتیجه منابع آن نیز از هدفمند کردن یارانه‌ها تامین می‌گردد. اعتبارات دستگاهی (رنگ زرد) و ردیف‌های متفرقه (رنگ قرمز) از بودجه عمومی به دستگاه‌های متولی حوزه فقر پرداخت می‌شود با این تفاوت که ردیف‌های متفرقه ممکن است هر سال به صورت مستمر در بودجه سنواتی قرار نگیرند. با این توضیح به بررسی اعتبارات پیش‌بینی شده به منظور مقابله با فقر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ می‌پردازیم.

۱-۲-۲-۵. اعتبارات وام‌های اشتغال‌زایی به‌منظور توانمندسازی

توانمندسازی و اشتغال‌زایی یکی از راه‌های مؤثر در حوزه مقابله با فقر شناخته شده‌است. فعالیت در حوزه توانمندسازی بر کاهش فقر مؤثر است و از ابزارهای بسیار مهم در مقابله با فقر محسوب می‌شود. سیاست توانمندسازی فقرا منجر به پویایی فقر شده و قشر جامانده از اقتصاد را به اقتصاد باز می‌گرداند، از این‌رو در دسته‌بندی سیاست‌های رشد محور قرار می‌گیرد. رویکرد توانمندسازی به اقشار فقیر توجه نموده و راه‌حلی برای مشکلات این قشر تدارک می‌بیند. چند سالی است که اعطای تسهیلات اعتباری قرض‌الحسنه برای گروه‌های هدف (افراد کم‌درآمد) در قوانین بودجه سنواتی کشور به‌عنوان راهکاری مناسب برای ایجاد فرصت‌های شغلی جدید، به‌ویژه فعالیت‌های خوداشتغالی و جهت مقابله با فقر و توانمندسازی افراد در مناطق کم‌درآمد مطرح شده‌است که در زمره اعتبارات بودجه‌ای قرار نمی‌گیرند. به‌طور کلی، اعتبارات خُرد، به‌عنوان یکی از راهکارهای توانمندسازی، اشتغال‌زایی و کاهش فقر در کشورهای در حال توسعه معرفی شده‌است. از این‌رو، در ایران در قوانین بودجه سنواتی، از سال ۱۳۹۶، در تبصره‌های (۱۶) و (۱۸)، دولت مبالغ معینی از تسهیلات تکلیفی از نوع قرض‌الحسنه را برای پرداخت به متقاضیان طرح‌های اشتغال‌زایی و حمایت از تولید تعیین کرده و این موضوع در سال ۱۴۰۳ در قالب تبصره (۲) تجمیع گردیده‌است. این روش به‌دنبال آن است که نقاط قوت فقرا، از جمله دانش، مهارت، ارزش‌ها، نوآوری‌ها و انگیزه آن‌ها را برای حل مشکلات مدنظر قرار داده و به‌منظور خروج از گردونه فقر بنا گذاشته شده‌است. به‌طور کلی، توانمندسازی نیازمندان، راهی برای مبارزه با فقر و ایجاد شغل مناسب برای قشر فقیر و آسیب‌دیده‌است. در نتیجه، حمایت‌گری اجتماعی به هر صورتی که انجام شود هدفی است برای یاری رساندن به نیازمندان و خروجی آن ریشه‌کنی فقر در جامعه است.

چالش اصلی اعطای تسهیلات در زمینه مقابله با فقر و توانمندسازی، این است که امکان ایجاد اشتغال پایدار در این‌گونه از طرح‌ها بسیار پایین است چرا که واگذاری اعتبارات قرض‌الحسنه به نیازمندان به‌صورت وجوه نقد از یک سوء، در صورت عدم نظارت دقیق، بیشترین گرایش را به مخارج مصرفی روزمره و تهیه وسایل غیرسرمایه‌ای و مصرفی کوتاه‌مدت یا نیمه بلندمدت و استهلاک‌پذیر دارد. از سوی دیگر، در صورت عدم شناسایی گروه هدف - که در کشور ما شناسایی دقیق افراد کم‌درآمد و نیازمند، کار دشواری است - این نوع تسهیلات به‌دست افرادی می‌رسد که خارج از شمول دایره فقر بوده و از ناحیه تورمی که در آینده ایجاد می‌کند می‌تواند فشار مضاعفی به فقرا وارد نماید.

آمار و اطلاعات مربوط به اعتبارات قرض‌الحسنه حمایت از تولید و اشتغال ذیل تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که در سال مذکور کمتر از ۱۵ درصد منابع مصوب، محقق شده‌است. این امر به‌خوبی نشان از عملکرد ضعیف سیستم بانکی در اجرای طرح مورد نظر دارد. شاید یکی از دلایلی که بانک‌ها رغبتی برای پرداخت این تسهیلات ندارند به‌جز وضعیت منابع بانکی، اطمینان نداشتن آن‌ها از بازپرداخت تسهیلات و توجیه نداشتن مشاغل پیش‌بینی شده‌است زیرا مشاغل ایجاد شده پایدار نبوده و در قالب مشاغل خرد، خانگی بوده و تجربه اقتصادی این‌گونه مشاغل نشانگر وضعیت آتی این طرح‌ها می‌تواند باشد.



اما نکته مهم این است که هر ساله منابعی از بودجه عمومی^۱ برای این تبصره اختصاص می‌یابد بدون آنکه جهت‌دهی و یا هدف مشخصی در بلندمدت برای آن از قبل تعیین شده باشد؛ به عبارت دیگر تأمین مالی این تبصره به یک موضوع شرطی تبدیل شده، به طوری که هر سال باید تبصره‌هایی در بودجه به این موضوع اختصاص یابد و این رویه هر سال بدون توجه به عملکرد قبل و یا توجه به مقتضیات آتی تکرار می‌گردد [۱۲]. در سال ۱۴۰۳ مبلغ ۴۸.۶ همت اعتبار به‌عنوان تسهیلات تکلیفی به‌منظور توانمندسازی و مقابله با فقر در نظر گرفته شده است که این رقم در مقایسه با سال گذشته رشدی معادل ۸ درصد را تجربه کرده است این در حالی است که ارقام مندرج در بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد سهم اعتبارات در نظر گرفته شده برای کمیته امداد و بنیاد برکت ستاد اجرایی فرمان امام کاهشی بوده اما سهم بهزیستی با افزایش جهشی روبرو بوده است. لذا با توجه به عملکرد سال قبل مشخص نیست اعتبارات اختصاص یافته که در مجموع افزایشی نیز بوده است، می‌تواند هدف اصلی تبصره که ایجاد اشتغالزایی برای اقشار کم‌درآمد است مهیا سازد یا خیر؟

جدول ۱. اعتبارات قرض الحسنه حمایت از تولید و اشتغال - ارقام هزار میلیارد تومان

شرح	قانون ۱۴۰۲	لایحه ۱۴۰۳	درصد تغییرات
کمیته امداد امام خمینی (ره)	۳۵	۳۰	-۱۴.۳
سازمان بهزیستی	۵	۱۲	۱۴۰
بنیاد برکت ستاد اجرایی فرمان امام	۵	۳.۲	-۳۶
بنیاد علوی	-	۲.۴	-
مراکز نیکوکاری و سایر مراکز	-	۱	-
شرح	۴۵	۴۸.۶	۸

منبع - قانون بودجه ۱۴۰۲ و لایحه بودجه ۱۴۰۳

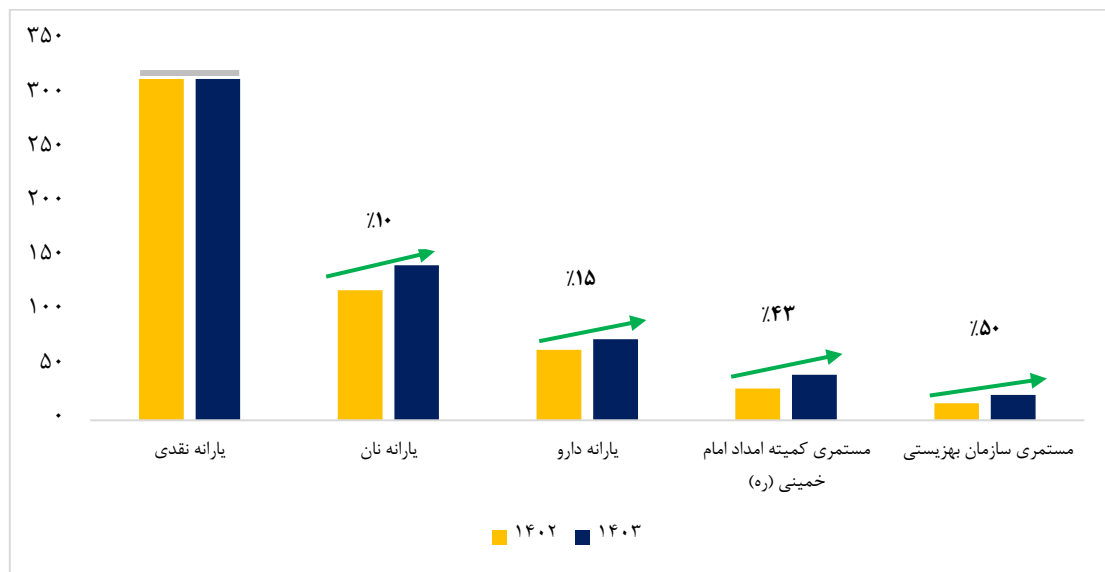
۲-۲-۵. تبصره (۸): هدفمندی یارانه‌ها

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ موضوع هدفمندی یارانه‌ها و مصارف آن در تبصره (۸) قرار داده شده است. تبصره (۸) لایحه، محل مصارف حمایتی منابع ناشی از هدفمندی یارانه‌ها را، یارانه بیمه ملوانان، یارانه نقدی و معیشتی و کالا برگ الکترونیک، پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی، یارانه نان، یارانه دارو و شیرخشک و ملزومات مصرفی پزشکی و مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها تعیین کرده است. سقف منابع هدفمندی یارانه‌ها در این تبصره ۷۵۸.۸ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که ۷۹ درصد از کل مصارف یعنی ۵۹۹.۶ هزار میلیارد تومان برای اهداف حمایتی در نظر گرفته شده است. این رقم در مقایسه با اعتبار ۴۸۵ هزار میلیارد تومانی مصارف حمایتی قانون سال ۱۴۰۲ حدود ۲۳ درصد رشد داشته است. اعتبارات یارانه نان، پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش سازمان بهزیستی و پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) به ترتیب بیشترین رشد اعتبارات را در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به سال گذشته داشته‌اند.

۱. البته در سال ۱۳۹۶ سهمی از مصارف تبصره هدفمندی (تبصره ۱۴)) به این موضوع اختصاص داده شده است.

مصارف حمایتی تبصره (۸) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به فراخور گروه‌های هدف و نوع حمایت به مقابله با جنبه‌های خاصی از فقر می‌پردازند. فقر شدید سطح وخیم تری از فقر است که درآمد خانوار تکافوی خرید مواد غذایی برای تأمین حداقل مقدار کالری مورد نیاز را ندارد. با توجه به گروه‌های هدف اعتبارات یارانه نقدی سه دهک اول درآمدی و پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی، می‌توان این اعتبارات را در جهت مقابله با فقر شدید دسته بندی کرد. فقر مطلق نیز خانوارهایی را شامل می‌شود که درآمد آنها کفایت لازم برای تأمین نیازهای اولیه زندگی اعم از خوراک، پوشاک و سایر هزینه‌های ضروری زندگی را ندارند. آن دسته از اعتباراتی که در تبصره هدفمندی سطح وسیع تری از جامعه را هدف قرار می‌دهد را می‌توان اعتبارات جبران رفاهی برای مقابله با خط فقر مطلق تعریف کرد هر چند در عمل به دلیل مشکلات اجرایی از جمله شناسایی خانوارهای فقیر جمعیتی فراتر از فقر مطلق را پوشش می‌دهد. از این رو یارانه نقدی سایر دهک‌های درآمدی، یارانه نان، یارانه دارو و کالابری الکترونیکی، اعتباراتی است که برای مقابله با فقر مطلق در مصارف حمایتی تبصره هدفمندی یارانه‌ها پیش بینی شده است. هر چند اثرگذاری اعتبارات حمایتی به خصوص یارانه نقدی و مستمری نهاد حمایتی در نتیجه تورم‌های بالا و مستمر کاهش پیدا کرده اما همچنان مهم‌ترین ابزار مبارزه با فقر در کشور به حساب می‌آید.

نمودار ۱۰. داده‌های هدفمندی یارانه‌ها در بودجه‌های سنواتی - هزار میلیارد تومان



منبع - لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

اعتبارات یارانه نقدی در سال ۱۴۰۳ نسبت به سال ۱۴۰۲ ثابت بوده است. دولت مانند سال گذشته ۳۱۵ هزار میلیارد تومان از مصارف هدفمندی یارانه‌ها را برای یارانه نقدی، معیشتی و کالابری الکترونیک در نظر گرفته است. با توجه به گسترش استقبال از یارانه تشویقی کالابری الکترونیک، به نظر می‌رسد منابع کافی برای اجرای این طرح پیش بینی نشده است از این رو احتمال دارد منابع حاصل از حذف یارانه نقدی دهک‌های بالای درآمدی محل تأمین هزینه‌های یارانه تشویقی باشد. نحوه اجرا و وسعت جمعیت گروه هدف و همچنین میزان استقبال مشمولین در سال ۱۴۰۳ همگی



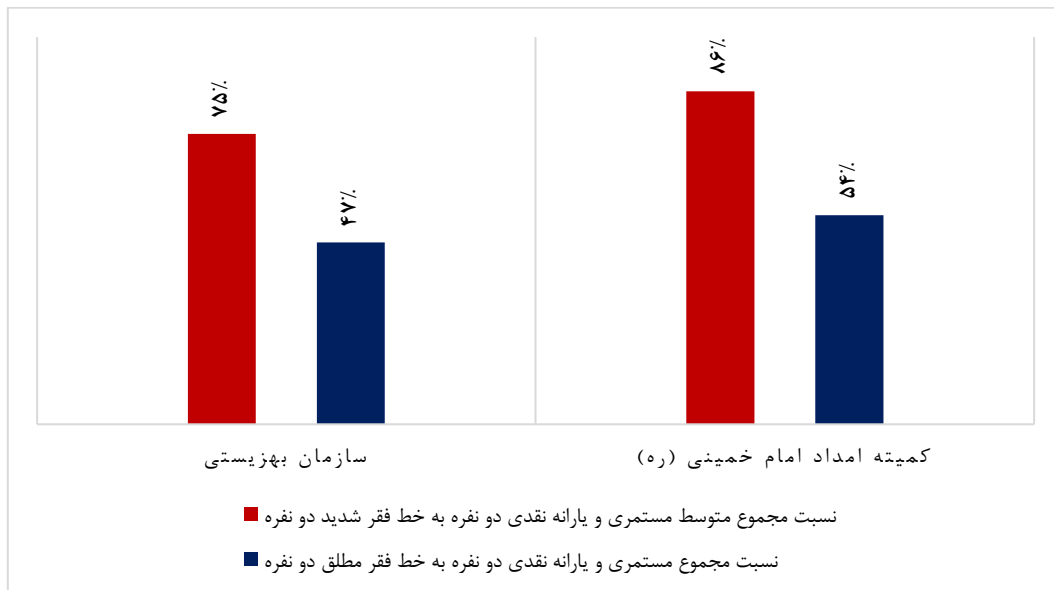
مولفه‌های است که ممکن است اعتبار مورد نیاز برای اجرای طرح یارانه تشویقی کالابریگ الکترونیک را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بر اساس جداول سنججه عملکرد سازمان‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی باید به ۱۹ میلیون خانوار یارانه کالابریگ الکترونیک پرداخت کند. به نظر می‌رسد گروه هدف برای اعطای یارانه تشویقی با توجه به منابع موجود، سخاوتمندانه انتخاب شده است که در صورت اجرا ممکن است به کسری منابع حاصل از هدفمندی دامن بزند.

میزان اعتبار کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) از تبصره هدفمندی یارانه‌ها حدود ۴۲ هزار میلیارد تومان است که نسبت به سال ۱۴۰۲ حدود ۴۳ درصد افزایش داشته است. همچنین سازمان بهزیستی کشور از منابع هدفمندی حدود ۲۳ هزار میلیارد تومان اعتبار دریافت خواهد کرد که این رقم در مقایسه با سال ۱۴۰۲ حدود ۵۰ درصد رشد را نشان می‌دهد. به منظور دستیابی به حکم سند برنامه هفتم توسعه میانگین مستمری دو نهاد حمایتی به نحوی باید افزایش یابد که دست کم برابر با ۲۰ درصد حداقل دستمزد سال آینده باشد. شورای عالی کار میزان افزایش حداقل دستمزد در سال ۱۴۰۳ را ۳۵ درصد اعلام کرده است و با فرض اینکه در حال حاضر مستمری نهادهای حمایتی هم اکنون در سطح مطلوب خود قرار دارد، متوسط مستمری کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی باید ۳۵ درصد افزایش یابد با این حال در بند (ذ) تبصره ۱۵ بخش اول قانون بودجه سال ۱۴۰۳ میزان رشد مستمری مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور به میزان سی درصد (۳۰٪) تعیین شده است که کمتر از ۳۵ درصد رشد حداقل دستمزد می باشد.

برای سنجش کارآمدی مستمری نهادهای حمایتی و یارانه نقدی برای سه دهک پایین درآمدی از شاخص کفایت استفاده می‌کنیم. میزان کفایت دریافتی‌های یارانه نقدی و مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی نشان دهنده کارایی اعتبارات در مقابله با فقر شدید برای گروه‌های آسیب‌پذیر هستند. از این رو در نمودار شماره (۱۱) مجموع متوسط مستمری و یارانه نقدی این گروه با فرض اینکه همگی در سه دهک اول درآمدی قرار دارند با خط فقر شدید و مطلق خانوار دو نفره^۱ در سال ۱۴۰۲ مقایسه شده است. نتایج نشان می‌دهد مجموع پرداختی‌ها به این دو گروه تا حد زیادی هدف کاهش فقر شدید را تأمین کرده است. ضمن اینکه در هر دو سازمان حدود ۵۰ درصد خط فقر مطلق را نیز پوشش می‌دهند. در این نمودار کفایت جمع مستمری و یارانه نقدی میان دو نهاد حمایتی متفاوت است که ناشی از تفاوت در مستمری‌های دو نهاد است. علت این اختلاف تفاوت در بعد خانوار دو نهاد حمایتی است. بعد خانوار تحت پوشش کمیته امداد امام‌خمینی (ره) بیشتر از سازمان بهزیستی است از این رو متوسط مستمری در کمیته امداد امام‌خمینی (ره) بالاتر قرار می‌گیرد در نتیجه کفایت مستمری بیشتری نشان می‌دهد.

۱. فرض شده بعد خانوار در هر دو نهاد یکسان و برابر ۲ است.

نمودار ۱۱. کفایت جمع مستمری نهادهای حمایتی و یارانه نقدی
نسب به خط فقر خانوار دو نفره در سال ۱۴۰۲ - درصد



منبع - داده‌های کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی

اعتبار در نظر گرفته شده برای یارانه نان در سال ۱۴۰۲ در حدود ۵۶ هزار میلیارد تومان است در حالی که دولت از بودجه سال گذشته حدود ۱۵۹ هزار میلیارد تومان برای یارانه نان پرداخت کرده است! این رقم نشان‌می‌دهد تا چه اندازه پیش بینی اعتبار در قانون بودجه سال گذشته خطا داشته و منجر به کسری تبصره هدفمندی شده‌است. یارانه نان در لایحه سال جاری در حدود ۱۴۳ هزار میلیارد پیش بینی شده که نسبت به قانون سال گذشته ۱۵۰ درصد رشد داشته است. علاوه بر آن اعتبار یارانه دارو در لایحه بودجه در حدود ۷۵ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده که نسبت به اعتبار ۶۹ هزار میلیارد تومانی مصوب سال گذشته حدود ۹ درصد رشد را تجربه کرده است. چالش اصلی اعتبارات یارانه دارو از تبصره هدفمندی، تخصیص اعتبارات است که به نظر می‌رسد به دلیل کسری در منابع تبصره، یارانه دارو عملکرد مناسبی نداشته است.

۳-۲-۲-۵. اعتبارات ردیف‌های کمیته امداد و بهزیستی

بودجه پیش بینی شده برای کمیته امداد امام خمینی (ره) حدود ۲۸.۵ هزار میلیارد تومان است که نسبت به قانون سال گذشته حدود ۲۸ درصد رشد داشته است. اما اعتبار سازمان بهزیستی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ رشد قابل توجهی داشته است و از رقم ۱۳ هزار میلیارد تومان سال ۱۴۰۲ به حدود ۲۶ هزار میلیارد تومان رسیده که به معنی رشد ۹۹ درصدی است. به احتمال چشمگیر رشد بودجه سازمان بهزیستی نسبت به قانون سال گذشته به دلیل اعتباراتی است که برای اجرای قانون «قانون جامع حمایت از حقوق معلولان» است که ۵۱ درصد از بودجه سازمان بهزیستی را شامل می‌شود. همچنین رشد بودجه دو نهاد حمایتی در لایحه سال جاری را می‌توان تا حدی به دلیل افزایش پوشش حمایتی دانست. علاوه بر دو نهاد حمایتی منابعی به منظور کاهش فقر برای وزارت تعاون، کار و رفاه



اجتماعی نیز دیده شده است. حدود ۱.۵ هزار میلیارد تومان از قانون جوانی جمعیت به منظور رفع سو تغذیه کودکان زیر پنج سال به وزارتخانه مذکور اختصاص داده شده است که نسبت به سال گذشته این رقم ۷ درصد افزایش داشته است. در نهایت ردیفی به نام رفع فقر شدید در ذیل اعتبارات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار گرفته که هیچگونه اعتباری برای آن درج نشده است.

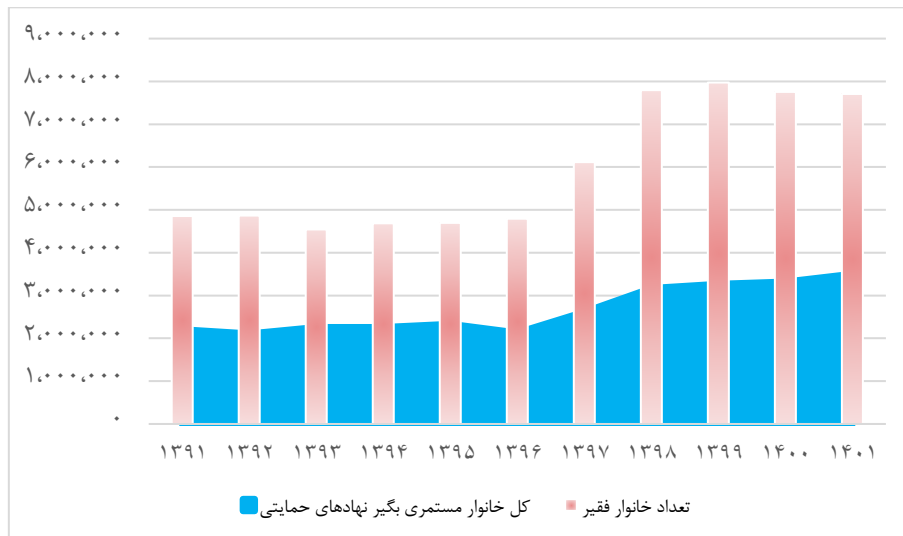
جدول ۲. ردیف اعتبارات دستگاه‌های حمایتی - هزار میلیارد تومان

دستگاه	سال ۱۴۰۲	سال ۱۴۰۳	درصد تغییرات - درصد
کمیته امداد امام خمینی (ره)	۱۴	۱۸	۲۸.۵
سازمان بهزیستی کشور	۱۳	۲۵.۹	۹۹
رفع سوء تغذیه کودکان زیر ۵ سال (قانون جوانی جمعیت جدول ۲۳)	۱.۴	۱.۵	۷
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (فقر شدید)	-	۰	-

منبع - لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.

به پشتوانه اعتباراتی که نهادهای حمایتی در اختیار دارند، خدمات متنوعی به جامعه هدف مختص خود ارائه می‌دهند اما اصلی‌ترین خدمت نهادهای حمایتی، پرداخت مستمری به خانوارهای تحت پوشش است. نمودار شماره (۱۴) مجموع تعداد خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی را نشان می‌دهد و با تعداد خانوارهای زیر خط فقر مقایسه می‌کند. همانطور که مشاهده می‌شود نهادهای حمایتی به دلیل وسعت فقر در کشور ظرفیت پوشش تمامی خانوارهای فقیر در کشور را ندارند. با توجه به کار ویژه این نهادها آنها توانسته‌اند تنها خانوارهای را تحت پوشش قرار دهند که به تعریف مرسوم، توانایی کمتری در مشارکت در اقتصاد و کسب درآمد دارند در نتیجه فقیر محسوب می‌شوند. فاصله تعداد خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی با تعداد خانوارهای زیر خط فقر شاهدهی دیگر برای این واقعیت است که وسعت فقر در ایران تا حد زیادی به شرایط شکننده محیط اقتصادی کشور وابسته است، در نتیجه راهکار مقابله با فقر در ایران تا از دل اقتصاد کلان بدست خواهد می‌آید. روند داده‌ها در نمودار شماره (۱۴) نشان می‌دهد، نهادهای حمایتی تا قبل از جهش نرخ فقر در سال ۱۳۹۷ به حدود نیمی از فقرا مستمری پرداخت می‌کردند. علی‌رغم این که از سال ۱۳۹۵ تا سال ۱۴۰۱ تعداد خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی رشد متوسط ۶ درصدی تجربه کرده‌اند، میزان پوشش آنها از کل خانوارهای زیر خط فقر از ۵۰ درصد به ۴۵ درصد کاهش یافته است. نتیجه آنکه نمی‌توان تنها از سیاست‌های حمایتی بودجه انتظار به صفر رساندن نرخ فقر را داشت، هدفی که در سند برنامه هفتم توسعه به آن تاکید شده است.

نمودار ۱۲. تعداد خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی و تعداد خانوارهای فقیر



منبع - داده‌های نهادهای حمایتی

۴-۲-۵. ردیف‌های متفرقه

در نهایت اعتباراتی که در جدول متفرقه لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به صورت مستقیم به کاهش فقر منجر می‌شود در جدول شماره (۳) ارائه شده است. پرداخت زکات به منظور اهداف حمایتی همچنان در برخی از مناطق کشور مرسوم است. از این رو کمیته امداد امام خمینی (ره) با هدف تشویق فرهنگ زکات مبالغی را معادل زکات پرداخته شده برای هدف حمایتی پرداخت می‌کند. این بودجه در ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ حدود ۷۶ میلیارد تومان دیده شده در حالی که قانون بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبار مربوط به این موضوع را ۳۰۰ میلیارد تومان مصوب کرده است. بر اساس جدول شماره (۳) سازمان بهزیستی از ردیف‌های متفرقه در سال جاری اعتباری در حدود ۱۲۳ میلیارد تومان به منظور «اجرای ماده (۵) و ماده (۸) قانون حمایت از افراد دارای معلولیت و ساماندهی کودکان کار» دریافت خواهد کرد که نسبت به سال گذشته ۲۳ درصد رشد داشته است. در نهایت ۶۰ میلیارد تومان نیز برای تأمین مسکن افراد کم درآمد در نظر گرفته شده که حدود ۸ درصد نسبت به سال گذشته کاهش یافته است.

جدول ۳. اعتبارات حمایتی ردیف‌های متفرقه لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (میلیارد تومان)

دستگاه	موضوع	قانون ۱۴۰۲	لایحه ۱۴۰۳	درصد تغییرات - درصد
کمیته امداد امام خمینی (ره)	کمک به تشویق مناطق پرداخت کننده زکات	۳۰۰	۷۶.۴	-۷۴
سازمان بهزیستی	اجرای ماده (۵) و ماده (۸) قانون حمایت از افراد دارای معلولیت و ساماندهی کودکان کار	۱۰۰	۱۲۳	۲۳
صندوق ملی مسکن	تأمین مسکن افراد کم درآمد	۶۷	۶۰	-۸



۳-۲-۵. آیا اولویت بندی برای مقابله با فقر اهمیت دارد؟

افزایش فقر در نیمه دوم دهه ۹۰ شمسی نشان داد که فقر در ایران تا اندازه زیادی معلول شرایط اقتصادی کشور است. درهم کنش پدیده‌های اقتصادی و غیر اقتصادی در دهه ۹۰ نتایج نامطلوبی برای فقر به همراه داشته و باعث شد پس از یک افزایش ۱۰ واحد درصدی در نرخ فقر از سال ۱۳۹۸ تاکنون نرخ فقر در سطح ۳۰ قرار گیرد و اکنون می‌توان برای این سطح فقر از واژه مزمن استفاده کرد.

وسعت فقر در ایران بعد از سال ۱۳۹۷ از ظرفیت‌های فقرزدایی بودجه عمومی فراتر رفته و گویی سیاست‌های حمایتی علی‌رغم تنوع و تکرر، توانایی کاهش نرخ فقر در پنج ساله گذشته را نداشته‌است. یارانه‌های نقدی سراسری (نزدیک به رویکرد UBI)، پرداخت مستمری به خانوارهای نیازمند، وام‌های خرد اشتغالزایی به منظور توانمندسازی فقرا، یارانه‌های غیرمستقیم برای کالاهای اساسی و هزینه‌های سلامت و آموزش همگانی از جمله سیاست‌های است که بودجه عمومی کشور برای مقابله با فقر دنبال می‌کند. در شرایطی که دلایل تولید نرخ فقر بزرگ و مزمن در کشور همچنان از بین نرفته‌اند، شاهدی بر اینکه هزینه‌های مقابله با فقر در بودجه عمومی موفق به تضعیف چرخه‌های تولید فقر شده باشند، وجود ندارد. این در حالی است که هزینه‌های حمایتی و خدمات عمومی در بودجه عمومی خود تحت تأثیر عملکرد ضعیف اقتصادی قرار گرفته و به لحاظ ارقام حقیقی روند نزولی داشته‌اند. در چنین شرایطی کارایی سیاست‌های حمایتی برای مقابله با فقر مورد تردید است و در نتیجه بودجه عمومی نیازمند بازنگری کلی در سیاستگذاری مقابله با فقر است. پذیرش واقعیت در مورد محدودیت‌های مالی بودجه عمومی برای مقابله با فقر ما را به سمت سایر نقاطی که ممکن است بهینگی بیشتری را تولید کند سوق می‌دهد. در جایی که برداشتن گام‌های کوچک و کارآمد در اولویت هزینه‌های بودجه عمومی قرار می‌گیرد.

علاوه بر اهمیت راهبردی پیگیری تحقق رشدهای اقتصادی بالا، پایدار و فراگیر و کاهش معنی دار تورم که شرط لازم برای فقرزدایی در ایران است، پایه اساسی دیگر اصلاحات کارآمدسازی بودجه عمومی برای فقرزدایی می‌تواند بر مبنای هدف گیری و یا اولویت دهی بنا شود. گزینش اینکه کدام گروه‌های فقرا و کدام نیازها باید در اولویت بودجه حمایتی قرار گیرد، باعث افزایش کارایی نظام حمایتی می‌شود و در نتیجه می‌تواند راهی به سوی افزایش کارایی دولت در مسیر مبارزه با فقر از طریق بودجه عمومی شود. در شرایط فقر پایدار و بزرگ، هدف گذاری به‌عنوان اصلی‌ترین ابزار استفاده حداکثری از منابع محدود برای موفقیت در کاهش فقر خواهد بود در نتیجه بهینه‌ترین روش مقابله با فقر در شرایط اقتصادی ایران به حساب می‌آید.

سیاست‌گذاری برای تخصیص بودجه‌های مقابله با فقر می‌تواند به دنبال اولویت‌بندی فقرا و گروه‌ها با بیشترین پیوندهای فقرزدایی باشند. یکی از مرسوم‌ترین اولویت‌های سیاست‌گذاری برای مقابله با فقر، اولویت دادن به فقیرترین فقرا و توجه ویژه به کودکان به عنوان کسانی است که توانای مشارکت در اقتصاد ندارند است. در این راستا به منظور انضباط بخشی به سیاست‌های حمایتی و همچنین ارتقای کارایی هزینه‌های حمایت، اعتبارات بودجه عمومی به فقیرترین فقرا و کودکان اختصاص یابد. تمرکز بر روی فقیرترین فقرا تمایل به واکنش سریع دولت برای مقابله با فقر (نجات فقرا از گرسنگی) و تمرکز بر روی کودکان نگاه بلندمدت دولت برای فقرزدایی را نشان می‌دهد که منطبق با الگوهای توسعه

پایدار است. محدود شدن جامعه هدف به دو دسته فقیرترین فقرا (دهک‌های یک و دو درآمدی) و کودکان (کودکان زیر ۱۸ سال) منجر به افزایش کارایی سیاست‌های حمایتی به خصوص در مورد اعتبارت یارانه نقدی و کالا برگ الکترونیک می‌شود چرا که با افزایش مبلغ حمایت، کفایت پوشش هزینه‌های ضروری زندگی افزایش یافته و فقرزدایی نمود بیشتری پیدا می‌کند. انسجام و انضباط سیاست‌های حمایتی از طریق پرداخت به گروه‌های خاصی مانند فقیرترین فقرا و کودکان، قدرت و کارایی سیاست‌گذاری هزینه‌های حمایتی بودجه عمومی را افزایش داده و با رویکردی فعال در مقابله با فقر، امکان ارزیابی کارایی بودجه را در این مسیر فراهم می‌کند. این رویکرد سیاست‌گذاری در بودجه عمومی تکلیف بودجه‌های سنواتی را با فقرا مشخص می‌کند و در نتیجه استراتژی معین دولت برای مبارزه با فقر را نشان می‌دهد. بنابراین در نهایت برای سؤال مذکور اول این بخش باید گفت بنا به استدلال‌های مطرح شده، در شرایط اقتصادی و اجتماعی حاکم بر ایران، اولویت‌بندی هزینه‌های مقابله با فقر نه تنها اهمیت دارد بلکه ضروری به نظر می‌رسد.

۶. جمع‌بندی

انتظار عمومی جامعه این است که بودجه عمومی مقدم بر سایر موضوعات، کارکرد فقرزدایی داشته باشد. به عبارت دیگر همزمان که دولت سایر اهداف خود را از مسیر بودجه عمومی دنبال می‌کند، تدوین بودجه باید حامی فقرا باشد. در نتیجه مکانیزم‌های بالقوه و بالفعل اثرگذاری بودجه بر روی نرخ فقر اهمیت پیدا می‌کنند. بر اساس یک صورت‌بندی قاعده‌مند، بودجه به دو روش مستقیم و غیرمستقیم بر روی نرخ فقر اثرگذار است. کانال اثرگذاری غیرمستقیم ابتدا از طریق زمینه‌سازی برای رشد اقتصادی کاهنده فقر است و دوم به دلیل وجود کسری بودجه ساختاری، محرک تورم و در نتیجه افزایش فقر است. از طرف دیگر برخی جنبه‌های بودجه می‌تواند به طور مستقیم بر وضعیت فقر مؤثر باشد که دال مرکزی آن بازتوزیع منابع است. به طور خلاصه اثرگذاری مستقیم یعنی تدوین سیاست‌های حمایتی که به وسیله سیستم مالیاتی به بازتوزیع درآمد می‌پردازد و فقر و نابرابری را کاهش می‌دهد.

زمینه‌های گسترش فقر در ایران تا اندازه زیادی وابسته به شرایط اقتصاد کلان است. خروجی عملکرد نامطلوب اقتصادی باعث نرخ فقر ۳۰ درصدی در کشور شده است که مقابله با آن خارج از ظرفیت‌های بودجه عمومی است. از این روست که برنامه‌ریزی برای زمینه‌سازی رشد فقرزدا و رشد اقتصادی فراگیر که مجرای اصلی اثرگذاری غیرمستقیم بودجه بر روی فقر است الزاما باید در اولویت سیاست‌گذاری بودجه عمومی قرار گیرد.

همراه با کاهش رفاه کل جامعه در نیمه دوم دهه ۹۰، توانایی دولت برای سیاست‌گذاری از طریق بودجه عمومی نسبت به اندازه اقتصاد کاهش یافته در نتیجه میزان اثرگذاری بودجه عمومی تا حد زیادی محدود شده است. روند کاهش اثرگذاری بودجه عمومی از طریق روند نزولی نسبت بودجه عمومی به تولید ناخالص داخلی و سرانه حقیقی بودجه عمومی اتفاق افتاده است. کاهش نسبت بودجه به تولید ناخالص داخلی هم از طریق هزینه‌های جاری از جمله سرانه‌های آموزشی و بهداشتی و هم از طریق کاهش حقیقی بودجه عمرانی و کاهش ظرفیت‌های زیرساختی بر رشد اقتصادی و فقر مؤثر است.



کسری بودجه از ابتدای دهه ۹۰ روند کاهشی داشته و این به معنی تلاش بودجه عمومی برای کاهش سهم خود از تورم است. هرچند سایر عوامل تورم را همچنان به قوت خود باقی مانده است. ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد به لحاظ اثرگذاری غیرمستقیم بودجه بر فقر در تمامی مولفه‌ها، لایحه تقریباً ادامه دهنده روند گذشته بودجه‌ریزی بوده و نمی‌توان انتظار فقرزدایی چندانی از آن داشت.

تلاش‌های مقابله با فقر از طریق بودجه به صورت مستقیم با استفاده از سازوکارهای مالیات ستانی و سیاست‌های حمایتی اتفاق می‌افتد. همچنان چون گذشته سازوکار مالیاتی لایحه بودجه فاصله بسیاری زیادی از مالیات بر مجموع درآمدها دارد که مدل مطلوب مالیات ستانی است و این ضعف عمدتاً به دلیل سهم اندک مالیات بر ثروت در بودجه عمومی است.

سیاست‌های حمایتی نیز به عنوان نزدیک‌ترین لبه مقابله با فقر در بودجه عمومی نسبت به سال گذشته رشد اسمی پیدا کرده‌اند. اما محدودیت‌های بودجه‌ای و ادامه روند تورمی در کشور باعث شده که به مرور یارانه نقدی و مستمری نهادهای حمایتی با کاهش کفایت رو به‌رو شوند به این معنی که این مبالغ حمایتی تکافوی تامین نیازهای اولیه زندگی فقرا را ندارند. یکی از دلایل عدم کارایی سیاست‌های حمایتی، وسعت جمعیت گروه‌های هدف حمایت است که به نظر می‌رسد سخاوتمندانه انتخاب شده‌اند. این در حالی است که این آرایش از سیاست‌های حمایتی با اقتضائات بودجه‌ریزی و اقتصادی کشور همخوانی ندارد. لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در ادامه مسیر گذشته قوانین بودجه کشور علی‌رغم اینکه طیف متنوعی از حمایت‌ها از پرداخت مستمری گرفته تا تخصیص اعتبارات برای یارانه‌های غیر مستقیم در موضوع مقابله با فقر را پیش‌بینی کرده است اما از کارآمدی لازم برای کاهش فقر برخوردار نیست و ابتکار قابل توجهی برای سیاست‌گذاری در حوزه کاهش فقر را ارائه نداده است. در شرایطی که دلایل گذشته گسترش فقر در ایران همچنان به قوت خود باقی است ادامه روند فقرزدایی به سبک گذشته در بودجه عمومی خطای سیاست‌گذاری به حساب می‌آید، بنابراین اعتبارات حمایتی در بودجه عمومی نیازمند یک بازنگری کلی در راستای اولویت‌بندی و انتظام بخشی است. رویکرد اولویت‌بندی برای تخصیص اعتبارات حمایتی ناکارآمدی‌های کنونی بودجه عمومی را در راستای فقرزدایی کاهش می‌دهد و منجر به بهبود اثرگذاری بودجه عمومی بر نرخ فقر می‌شود. به این منظور پیشنهاد می‌شود در تخصیص اعتبارات مربوط به مصارف حمایتی هدفمندی یارانه که اصلی‌ترین بخش بودجه در مقابله با فقر شناخته می‌شود، توجه ویژه به دو گروه فقیرترین فقرا و کودکان، از جمله در موضوع یارانه‌های تشویقی کالا برگ الکترونیک در اولویت قرار گیرد.

منابع و مآخذ

۱. زهرا-کاویانی، وضعیت فقر و ویژگی‌های فقرا در دهه گذشته (دهه ۹۰). ۲۰۲۳.
2. Hindriks, J. and G.D. Myles, *Intermediate public economics*. 2013: MIT press.
3. Kisaame, E. and S. Nampewo, *Pro-poor Orientation of Budgets: The Case of Uganda*. Development Initiatives Briefing. Available online at <http://devinit.org/wp-content/uploads/2016/07/Pro-poor-orientation-of-budgets-The-case-of-Uganda.pdf>, 2016.

4. Wilhelm, V. and I. Fiestas, *Exploring the Link between Public Spending and Poverty Reduction: Lessons from the 90s*, Washington, DC: World Bank Institute. Search in, 2005.
5. Stiglitz, J.E. and J.K. Rosengard, *Economics of the public sector: Fourth international student edition*. 2015: WW Norton & Company.
6. Rahman, M.A., *The Impact of government expenditure on economic growth: A Study of SAARC countries*. Available at SSRN 4344848, 2023.
7. Friedman, M., *The optimum quantity of money: and other essays*. (No Title), 1969.
8. Fakher, H.-A., *The empirical relationship between fiscal deficits and inflation (Case study: Selected Asian economies)*. Iranian Economic Review, 2016. 20(4): p. 551-579.
9. Ekanayake, H., *The link between fiscal deficit and inflation: do public sector wages matter*. Australia South Asia Research Centre, 2012. 14: p. 1-34.

۱۰. مهتاب-قراخانو، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۳): بودجه شرکت های دولتی.

۱۱. محمدحسین-عزیزیان م.س. شوشتری، بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۵۸): موضوعات راهبردی بخش عمومی (نظام مالیاتی) (۱۹۱۶۱).

گزیده سیاستی

ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد به لحاظ اثرگذاری مستقیم و غیرمستقیم بودجه بر فقر، لایحه تقریباً ادامه دهنده روند گذشته بودجه‌ریزی بوده و ابتکار جدیدی برای مقابله با فقر ارائه نمی‌دهد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روپروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir