

## فقر چندبعدی (۳):

# کاربردهای شاخص فقر چندبعدی ملی در سیاست‌گذاری





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۷۹۷  
کد موضوعی: ۲۳۰

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۴/۳/۱۸

### عنوان گزارش:

فقر چندبعدی (۳): کاربردهای شاخص فقر چندبعدی ملی در سیاست‌گذاری

نوع گزارش: طرح/لایحه □ راهبردی ■ نظارتی □ پیش‌نویس قانونی □

### نام دفتر:

مطالعات بخش عمومی (سیاست‌های حمایتی و مقابله با فقر)

### تهیه و تدوین:

سیدمحمد مجتبی میرپنجی

### ناظران علمی:

سیدمحمد حسین فاطمی، سیده‌های موسوی‌نیک

### گرافیک و صفحه‌آرایی:

سمیرا صادقی عسکری

### ویراستار ادبی:

زهرة عطاردی

### واژه‌های کلیدی:

۱. شاخص فقر چندبعدی ملی
۲. سیاست‌گذاری شواهدمحور
۳. محرومیت‌زدایی
۴. برنامه‌ریزی منطقه‌ای و بودجه‌ریزی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۰۲/۰۱

## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. کاربردهای شاخص فقر چندبعدی ملی به عنوان ابزار سیاستگذاری.....	۱۰
۲-۱. مکملی برای شاخص فقر در آمدی.....	۱۱
۲-۲. پایش کاهش فقر.....	۱۲
۲-۳. برنامه ریزی منطقه‌ای و بودجه‌ریزی.....	۱۳
۲-۴. هدف‌گیری نیازمندان.....	۱۵
۲-۵. هماهنگی سیاستی (هدایت و هماهنگی سیاست‌های چندبخشی).....	۱۶
۳. جمع‌بندی.....	۱۷
منابع و مآخذ.....	۱۹

## فهرست جدول

جدول ۱. پیشنهاد توصیه سیاستی در رابطه با طراحی و به‌کارگیری شاخص فقر چندبعدی ملی در سیاستگذاری.....	۱۸
---	----

## فهرست شکل

شکل ۱. نمودار متوسط پنج‌ساله کاهش محرومیت شدید (بر حسب شاخص فقر چندبعدی محاسبه شده) در کشور.....	۹
--	---



## فقر چندبعدی (۳) : کاربردهای شاخص فقر چندبعدی ملی در سیاست‌گذاری

### چکیده



بیش از یک دهه است که شاخص فقر چندبعدی ملی به‌عنوان یک ابزار سیاستی پرکاربرد در بسیاری از کشورها مورد استفاده قرار می‌گیرد. این شاخص به‌منظور قابلیت‌هایی اعم از تفکیک‌پذیری (به‌معنی محاسبه شاخص در سطوح مختلف جغرافیایی و به تفکیک گروه‌های جمعیت‌شناختی)، جذابیت بالایی داشته و بسیار مورد استقبال سیاست‌گذاران قرار گرفته است. از این رو، کاربردهای بسیاری در سیاست‌گذاری می‌توان برای این شاخص برشمرد. مکملی برای شاخص فقر در آمدی، پایش کاهش فقر، بودجه‌ریزی، هدف‌گیری نیازمندان، هماهنگی سیاستی، طراحی و ارزیابی سیاستی مهم‌ترین حوزه‌هایی است که می‌توان از شاخص فقر چندبعدی ملی در آنها استفاده کرد. محاسبه شاخص فقر چندبعدی ملی از یک سو به ملزوماتی نظیر تعیین متولی ذی‌صلاح برای محاسبه شاخص و فراهم‌سازی زیرساخت‌های داده‌ای نیاز دارد و از سوی دیگر معیاری مستقل و مرجع برای سنجش اثربخشی سیاست‌های اجرایی محسوب می‌شود که از محدود ابزارهای جذاب برای سیاست‌گذاران نیز است. لذا می‌توان این شاخص را موضوعی محوری برای اصلاح سیاست‌های محرومیت‌زدایی تعیین کرد.



## بیان / شرح مسئله

تجربه فقر پژوهی در دهه‌های گذشته نشان داده است که به‌رغم تلاش‌های بسیار در جهت فقرزدایی در کشورهای مختلف و به‌دلیل پیچیدگی پدیده فقر این اقدامات با موانعی روبه‌رو بوده است. مرور تجربیات کشورهای در این حوزه نشان می‌دهد که همواره این تلاش‌ها منجر به کاهش فقر نشده و دغدغه اصلی سیاستگذاران و پژوهشگران یعنی کاهش فقر به قوت خود باقی مانده است. سیاستگذاری شواهدمحور را می‌توان پاسخی به این دغدغه دانست؛ چراکه تلاش دارد ارتباط سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی را با خروجی نهایی (یعنی اثر نهایی سیاست) افزایش داده و با تعریف چرخه بازخورد، سرعت اصلاحات را به‌نجوی بالا برد تا سیاست‌های اجرایی بتوانند هدف نهایی خود را محقق کنند.

## نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

شاخص فقر چندبعدی ملی در دهه گذشته توانسته است به بخشی از چالش‌های سیاست‌های فقرزدایی پاسخ دهد. مرور تجربیات سایر کشورها در استفاده از این شاخص نشان از قابلیت‌های بسیار این شاخص در سیاستگذاری دارد که مهم‌ترین آنها عبارت است از:

- شاخص فقر چندبعدی ملی به‌عنوان مکملی برای شاخص فقر در آمدی،
- پایش کاهش فقر براساس شاخص فقر چندبعدی ملی،
- استفاده از شاخص فقر چندبعدی ملی به‌عنوان مبنایی برای بودجه‌ریزی،
- هدف‌گیری نیازمندان براساس شاخص فقر چندبعدی ملی،
- شاخص فقر چندبعدی ملی به‌عنوان هماهنگ‌کننده سیاست‌های بخشی و منطقه‌ای،
- طراحی و ارزیابی سیاست براساس شاخص فقر چندبعدی ملی.

## پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی در کشور مستلزم مجموعه اقداماتی شامل بهبود امکانات جمع‌آوری و پایش داده‌های محرومیت، بازتعریف ابعاد و شاخص‌های آن، بازنگری مستمر در تعیین مناطق محروم و بازطراحی نظام توزیع اعتبارات سالیانه محرومیت‌زدایی است. محاسبه شاخص فقر چندبعدی ملی از یک سو به ملزوماتی نظیر تعیین متولی ذی‌صلاح برای محاسبه شاخص و فراهم‌سازی زیرساخت‌های داده‌ای نیاز دارد و از سوی دیگر معیاری مستقل و مرجع برای سنجش اثربخشی سیاست‌های اجرایی محسوب می‌شود که از معدود ابزارهای جذاب برای سیاستگذاران است. لذا می‌توان این شاخص را موضوعی محوری برای اصلاح سیاست‌های محرومیت‌زدایی تعیین کرد. از این رو پیشنهاد می‌شود:

- **مقدمات قانونی محاسبه سالیانه شاخص فقر چندبعدی ملی انجام پذیرد.** پیش‌نیاز محاسبه این شاخص، تعریف دقیق و کارشناسی ابعاد و زیرشاخص‌های محرومیت است که این کار باید از سوی متولی ذی‌صلاح (سازمان برنامه و بودجه با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) صورت پذیرد.
- **تکلیف قانونی به دولت مبنی بر استفاده از شاخص فقر چندبعدی ملی به‌عنوان تنها ملاک تعیین فهرست مناطق کمتر توسعه‌یافته و توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی میان آن مناطق.** همچنین، دولت مکلف شود تا فهرست مناطق کمتر توسعه‌یافته را در بازه‌های زمانی مناسب و تنها با ملاک قرار دادن شاخص فقر چندبعدی ملی به‌روزرسانی کند. بر این اساس، دولت مکلف شود که سهم هر استان از این اعتبارات را متناسب با شدت محرومیت مناطق کمتر توسعه‌یافته آن استان (در نظر گرفته شده در شاخص فقر چندبعدی ملی) تعیین کند.



## ۱. مقدمه

به‌رغم انجام پژوهش‌های متعدد در حوزه فقر، حلقه مفقوده‌ای میان پژوهش‌ها و برنامه‌های فقرزدایی و حمایتی در کشور مشاهده می‌شود که موجب می‌گردد در عمل این پژوهش‌ها با بخش سیاست‌گذاری در این حوزه ارتباط نداشته باشد. آمار، اطلاعات و شاخص‌های مختلف در حوزه فقر عمدتاً نمایانگر بهبود یا تنزل وضعیت رفاهی در کشور هستند و به‌نوعی سیاست‌ها و برنامه‌های فقرزدایی اجرا شده را مورد ارزیابی قرار می‌دهند. این در حالی است که برنامه‌ریزی و طراحی سیاست‌های مناسب و اثربخش نیز نیازمند شاخص‌هایی است که بتواند به سؤالات متعدد سیاستی پاسخ دقیق و صریح دهد. برای طراحی یک برنامه حمایتی، لازم است مشخص شود که مشمولین این برنامه کدام گروه از اقشار مختلف مردم هستند یا اینکه گستره اجرای این برنامه کدام مناطق کشور را شامل می‌شود؟ چه میزان اعتبار برای چنین برنامه‌ای باید اختصاص یابد و بر چه مبنایی میان مناطق مختلف کشور توزیع شود؟ از همه مهم‌تر مبنای تصمیم‌گیری برای ادامه یا توقف این برنامه حمایتی چه می‌باشد و عملکرد این برنامه بر چه مبنایی سنجش خواهد شد؟ اینها بخشی از سؤالاتی است که پیش‌روی سیاست‌گذاران و مجریان است و ارائه چارچوبی کارشناسی برای پاسخ‌گویی به این سؤالات می‌تواند فعالیت‌های پژوهشی را به فعالیت‌های اجرایی نزدیک‌تر کرده و همچنین اعتماد مجریان و سیاست‌گذاران را به فعالیت‌های کارشناسی تقویت کند.

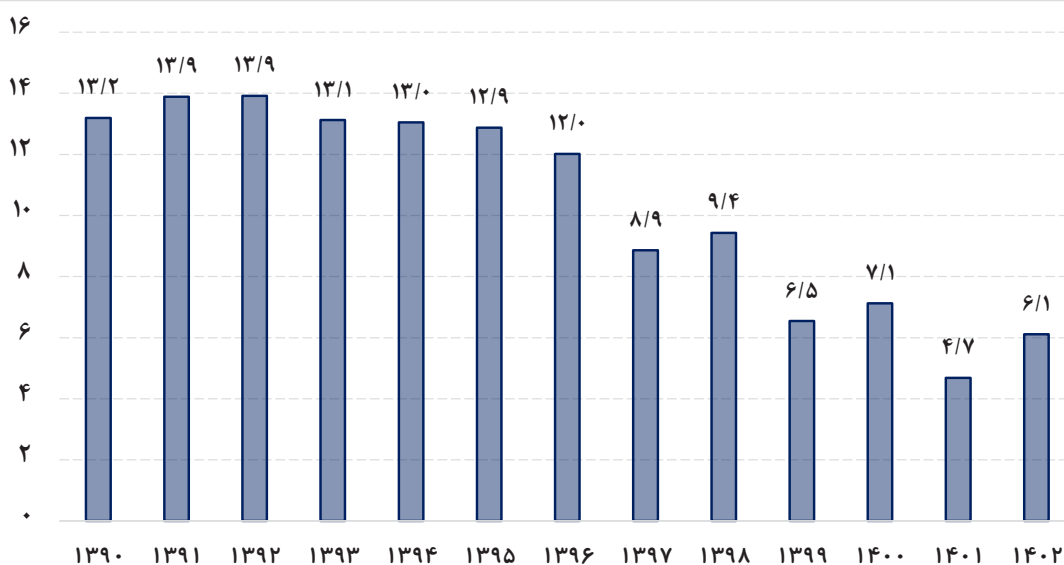
مرکز توسعه انسانی و مقابله با فقر آکسفورد<sup>۱</sup> در سال ۲۰۱۰، با همین دغدغه تلاش‌هایی را برای طراحی و معرفی شاخصی کاربردی در حوزه مقابله با فقر آغاز کرد. این مرکز ابتدا با معرفی شاخص فقر چندبعدی جهانی<sup>۲</sup> برای کشورهای درگیر فقر شدید و سپس همکاری با سایر کشورها جهت طراحی شاخص فقر چندبعدی ملی<sup>۳</sup> مختص هر کشور، تلاش کرد شاخصی علمی جهت سنجش وضعیت فقر ارائه شود؛ به‌گونه‌ای که پرسش‌های سیاستی سیاست‌گذاران و مجریان آن کشورها را نیز پاسخ دهد. محاسبه مستمر این شاخص در حدود ۱۵ سال گذشته به سرعت در میان کشورهای رواج یافته و شواهد نیز مؤید آن است که مهم‌ترین دلیل استقبال از این شاخص در کشورهای مختلف، **پاسخ صریح این شاخص به سؤالات اساسی سیاست‌گذاران آن کشورها و کاربردهای متنوع این شاخص** است [۱]. در حال حاضر بیش از ۱۱۰ کشور با همکاری این مرکز به‌طور مرتب وضعیت فقر چندبعدی را بر اساس شاخص فقر چندبعدی جهانی اندازه‌گیری و گزارش نموده که از این میان ۲۴ کشور بر اساس تعاریف ملی خود شاخص فقر چندبعدی ملی طراحی و آن را محاسبه می‌نمایند [۱].

دغدغه‌های سیاست‌گذاران در حوزه مقابله با فقر در کشورهای مختلف آن قدر اهمیت پیدا کرد که علاوه بر مرکز توسعه انسانی و مقابله با فقر آکسفورد، **شبکه همکاران (سیاست‌گذار) فقر چندبعدی**<sup>۴</sup> نیز در سال ۲۰۱۳ تشکیل شد. این شبکه به‌منظور پشتیبانی از سیاست‌گذارانی که در حال پیاده‌سازی یا توسعه شاخص فقر چندبعدی هستند، تأسیس گردید. در عمل این شبکه کمک می‌کند تا با استفاده از معیارهایی که انواع مختلف محوریت را لحاظ می‌کنند، کاهش فقر در کشورهای مختلف تسریع یابد و همچنین سیاست‌های عمومی به‌نحوی ارتقا پیدا کند تا طراحی‌های فنی آنها

1. Oxford Poverty and Human Development Initiative  
2. Global Multidimensional Poverty Index  
3. National Multidimensional Poverty Index  
4. Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN)

دقیق‌تر، تمرکز بر فقر بالاتر و همچنین کارایی آنها در کاهش فقر بهتر شود. اکنون ۶۴ کشور و ۲۰ سازمان جهانی به این شبکه پیوسته‌اند و تجربیات خود را در زمینه مقابله با فقر چندبعدی با دیگران به اشتراک می‌گذارند. گفتنی است؛ هدف این شبکه ریشه‌کنی فقر چندبعدی از طریق نزدیک‌تر کردن معیارهای فقر به واقعیت‌های زندگی فقراست. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در جهان ارتباط پژوهشگران حوزه فقر با سیاست‌گذاران این حیطه در ۱۵ سال گذشته به شدت افزایش پیدا کرده و این تعامل رو به افزایش است. لازم به ذکر است؛ فقر پژوهی در کشور ما نیز عمدتاً به جنبه درآمدی فقر توجه داشته و به‌رغم انجام اقدامات متعدد در حوزه محرومیت‌زدایی در چند دهه گذشته؛ ادبیات مرتبط با فقر چندبعدی به‌طور مناسبی گسترش نیافته و به‌تبع، این ادبیات به‌گستره سیاست‌گذاری وارد نشده است. عدم برنامه‌ریزی دقیق سالیانه برای محرومیت‌زدایی و نبود اطلاعات منسجم و به‌روز از وضعیت محرومیت در ابعاد مختلف در مناطق کشور، به‌وضوح نشان می‌دهد که فعالیت‌های پژوهشی در این حوزه ارتباط کمی با فضای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری دارد. بررسی وضعیت محرومیت در کشور نیز نشان می‌دهد به‌رغم کاهش قابل توجه نرخ محرومیت در چند دهه گذشته، هنوز سطوحی از محرومیت شدید در برخی مناطق مشاهده می‌شود. برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد حدود ۳ درصد از جمعیت کشور همچنان در وضعیت محرومیت شدید قرار دارند. شکل ۱ متوسط پنج‌ساله کاهش محرومیت شدید ایران را برای سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۲ نشان می‌دهد. بررسی سرعت محرومیت‌زدایی کشور در دهه گذشته حاکی از آن است که این روند در گذر زمان کندتر شده است؛ در حالی که با کاهش نرخ محرومیت باید این روند تسریع می‌شد. این موضوع، در کنار شواهد دیگری از وضعیت فعلی برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی در کشور، مانند اینکه براساس آخرین فهرست رسمی مناطق محروم، ۷۵ درصد از پهنه جغرافیایی کشور جزو مناطق محروم هستند؛ نشان می‌دهد که عملاً بای برنامه‌ریزی در حوزه محرومیت‌زدایی مواجه هستیم و سیاست‌گذاری‌ها در گذر زمان متناسب با اولویت‌های رفع محرومیت در کشور تنظیم نشده و نیازمند بازنگری است. برنامه‌ریزی صحیح و هدفمند برای کاهش محرومیت، مستلزم تصویری دقیق و به‌روز از پراکندگی محرومیت در کشور و به‌ویژه نیازمندی‌های محرومین است که متأسفانه در این حوزه نه شاخص‌های مناسبی استفاده می‌شود و نه داده‌های به‌روز در کشور موجود است [۲].

شکل ۱. نمودار متوسط پنج‌ساله کاهش محرومیت شدید (بر حسب شاخص فقر چندبعدی محاسبه شده) در کشور [۲]





از این رو، مجموعه گزارش‌های «فقر چندبعدی» تلاش می‌کند تجربیات جهانی در اندازه‌گیری، پایش و روش‌های کاهش فقر چندبعدی و آموزه‌های آن برای کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی در ایران را مرور کند. گزارش اول این مجموعه با عنوان «فقر چندبعدی (۱): روش‌های اندازه‌گیری» [۳] در نظر داشت تا ضمن بررسی تحولات روش‌های اندازه‌گیری فقر، انواع رویکردهای اندازه‌گیری را معرفی و تفاوت‌ها، محدودیت‌ها و مزایای هر یک را تبیین کند. چارچوب کلی اندازه‌گیری فقر شامل دو گام اصلی یعنی شناسایی فقر و تجمیع اطلاعات فقر است که به اختصار گام اول، شناسایی و گام دوم، تجمیع عنوان می‌شود. رویکردهای اندازه‌گیری فقر تنها به مرحله شناسایی می‌پردازند، مرحله‌ای که در آن براساس قواعد تعیین شده، مشخص می‌شود یک فرد یا خانوار فقیر است یا خیر. در مرحله تجمیع اطلاعات تلاش می‌شود وضعیت فقر در میان گروه‌های جمعیتی مختلف یا مناطق جغرافیایی منعکس شود. «فقر چندبعدی (۲): نحوه محاسبه شاخص فقر چندبعدی ملی (برآوردی از کاهش محرومیت شدید در ایران)» [۴] دومین گزارش از مجموعه گزارش‌های فقر چندبعدی است. این گزارش در ادامه گزارش قبلی به گام دوم اندازه‌گیری فقر چندبعدی، یعنی گام تجمیع اطلاعات، پرداخته که بر این اساس، اندازه‌گیری فقر چندبعدی و استفاده از آن در سیاستگذاری مستلزم طراحی شاخص‌های ترکیبی است. از این رو، بسیاری از کشورها، شاخص فقر چندبعدی ملی متناسب با شرایط خود را طراحی کرده و به‌طور مستمر آن را اندازه‌گیری و گزارش می‌کنند. این گزارش ضمن معرفی شاخص فقر چندبعدی ملی، شیوه طراحی و اندازه‌گیری آن، با محاسبه یک شاخص فقر چندبعدی ملی پیشنهادی، برآوردی از تحولات محرومیت شدید در ایران را نیز ارائه کرده است.

گزارش حاضر با عنوان «فقر چندبعدی (۳): کاربردهای شاخص فقر چندبعدی ملی در سیاستگذاری» سومین گزارش از این مجموعه است که تلاش دارد کاربردهای متنوع شاخص فقر چندبعدی ملی را در سیاستگذاری به همراه مرور تجربیات برخی از کشورها از به کارگیری آن بیان کند. همان‌طور که در ابتدای این بخش اشاره شد، عدم پاسخ‌گویی به پرسش‌ها و دغدغه‌های سیاستگذاران دلیل اصلی کم‌توجهی آنها به شاخص‌های این حوزه بوده که شاخص فقر چندبعدی ملی توانسته است این فاصله را میان پژوهشگران و سیاستگذاران کاهش دهد و ظرفیت‌های کارشناسی را به‌خوبی در مسیر سیاستگذاری تعریف کند [۱]. بخشی از محتوای این گزارش براساس مطالعه آکایر (۲۰۱۸) [۵] تنظیم شده و البته جهت غنای بیشتر گزارش و استفاده حداکثری از تجارب سایر کشورها سایر منابع نیز به کار گرفته شده است.

## ۲. کاربردهای شاخص فقر چندبعدی ملی به عنوان ابزار سیاستگذاری

سن<sup>۱</sup> در مقاله خود در سال ۱۹۷۶ [۶] مطرح می‌کند که **نابرابری در میان فقرا** باید در شاخص‌های اندازه‌گیری فقر لحاظ شده و نمود پیدا کند. همین موضوع، توانست سیاستگذاری عمومی را نیز تحت تأثیر قرار دهد. تا پیش از این، تنها معیار فراگیری فقر (نرخ فقر) مورد توجه قرار می‌گرفت. نابرابری در میان فقرا با معرفی مفهوم **شدت فقر** تعریف شد و به‌عنوان مکملی در کنار معیار فراگیری فقر، مفهوم فقر چندبعدی را اقوام بخشید. اگرچه چندین دهه از معرفی مفهوم فقر چندبعدی می‌گذرد؛ اما به‌طور ویژه در دهه اخیر و پس از معرفی شاخص جهانی فقر

1. Sen

چندبعدی از سوی مرکز توسعه انسانی و مقابله با فقر آکسفورد در سال ۲۰۱۰، این شاخص از سوی سیاستگذاران به‌ویژه در حوزه مقابله با فقر به شدت مورد استقبال قرار گرفت. تا جایی که در حال حاضر بسیاری از کشورها به‌طور منظم و سالیانه شاخص فقر چندبعدی را محاسبه کرده و آن را مبنای بسیاری از تصمیم‌گیری‌های مهم سیاستی از جمله بودجه‌ریزی دولت قرار می‌دهند [۴]. سیاستگذاران به روش‌های مختلف از شاخص فقر چندبعدی برای طراحی مداخلات سیاستی استفاده می‌کنند. متداول‌ترین شاخص فقر چندبعدی به روش آلکایر-فوستر محاسبه می‌شود که در دومین گزارش از مجموعه گزارش فقر چندبعدی به‌طور مفصل به آن پرداخته شد. قابلیت‌های این شاخص اعم از جامعیت و تفکیک‌پذیری<sup>۱</sup> باعث می‌شود که بتوان تصویری واضح از وضعیت فقر در مناطق مختلف کشور مشاهده کرد. شاخص فقر چندبعدی در دو سطح فردی و منطقه‌ای قابل محاسبه است که اولی برای تشخیص فقر افراد و دومی برای اندازه‌گیری شدت و گستره فقر در یک منطقه مورد استفاده قرار می‌گیرد. گفتنی است؛ اولین تلاش‌ها برای استفاده از این شاخص‌ها مربوط به اوایل دهه ۷۰ میلادی است که کشورهای آمریکای لاتین و اروپایی‌ها از شاخص‌های گسترده فقر چندبعدی برای جهت‌دهی به سیاست‌ها به‌ویژه سیاست‌های اجتماعی استفاده می‌کردند [۷]. در این بخش مهم‌ترین کاربردهای شاخص فقر چندبعدی ملی معرفی خواهد شد.

## ۱-۲. مکملی برای شاخص فقر درآمدی<sup>۲</sup>

دو استاندارد جهانی اصلی برای اندازه‌گیری فقر وجود دارد: اول، خط فقر بانک جهانی است که فقر درآمدی را می‌سنجد و دوم، شاخص فقر چندبعدی<sup>۳</sup> بوده که به ابعاد غیردرآمدی فقر می‌پردازد و به کمک برنامه توسعه سازمان ملل<sup>۴</sup> معرفی و توسعه یافته است. اگرچه این دو استاندارد برای اندازه‌گیری و پایش فقر مورد قبول عمده پژوهشگران است،<sup>۵</sup> اما همچنان بحث‌هایی مبنی بر اینکه کدام یک از این دو، معیار اصلی فقر است وجود دارد. گروهی معتقدند که فقر درآمدی یک استاندارد تک‌بعدی نیست؛ چراکه بر مبنای نیازهای اساسی غذایی و غیر غذایی محاسبه می‌شود و همه ابعاد رفاهی را در یک شاخص واحد منعکس می‌کند [۸]؛ در مقابل کسانی که به استفاده از شاخص فقر چندبعدی اصرار دارند، به دو گروه تقسیم می‌شوند. دسته اول بر این باورند که درآمد بعدی از فقر چندبعدی است و باید در کنار سایر ابعاد نظیر آموزش، سلامت و استانداردهای زندگی قرار گیرد و شاخص فقر چندبعدی را تشکیل دهد [۹]. دسته دوم معتقدند که فقر چندبعدی مکملی برای فقر درآمدی است که بر ابعاد غیرقابل جایگزین فقر خانوار متمرکز است. لذا باید جدا از فقر درآمدی محاسبه شده و در کنار فقر درآمدی تحلیل شود [۱۰]. در حال حاضر بسیاری از کشورها شاخص فقر چندبعدی ملی را به صورت رسمی محاسبه می‌کنند. با بررسی زیرشاخص‌های به کار رفته در شاخص فقر چندبعدی کشورهای محاسبه‌کننده این شاخص، مشاهده شد که مکزیکی تنها کشوری است که معیارهای درآمدی را به‌عنوان یکی از ابعاد شاخص فقر چندبعدی خود در نظر گرفته است؛ باقی کشورها شاخص فقر چندبعدی‌شان را بر اساس معیارهای غیردرآمدی تعریف و محاسبه کرده و در کنار شاخص‌های فقر درآمدی خود گزارش می‌کنند. همچنین پژوهش دیگری با مطالعه رابطه فقر درآمدی و فقر چندبعدی در چین به‌طور مشخص به این سؤال پرداخته که بهتر است معیارهای درآمدی را درون شاخص فقر چندبعدی قرار داد یا این دو جداگانه محاسبه شوند؟ این پژوهش با بررسی وضعیت فقر درآمدی و فقر چندبعدی در چین که نشان می‌دهد بیش از ۷۰ درصد کسانی که دارای فقر چندبعدی هستند، از نظر معیارهای فقر درآمدی فقیر محسوب نمی‌شوند؛ نتیجه می‌گیرد که فقر درآمدی و فقر چندبعدی باید جدا از هم اندازه‌گیری شود تا ابعاد اقتصادی و رفاهی افراد و خانوارها لحاظ شده و بر اساس آن دو بتوان سیاست‌های جامع فقرزدایی را اتخاذ کرد [۱۱]. بر این اساس می‌توان گفت؛ اولین کاربرد شاخص فقر چندبعدی، مکمل بودن آن برای شاخص فقر درآمدی است که این دو شاخص در

۱. در سطوح مختلف اجرایی (ملی، استانی، شهری و محلی)، به تفکیک تقسیمات کشوری (مناطق شهری و روستایی و حتی جزئی‌تر) و به تفکیک گروه‌های جمعیتی (بر حسب جنسیت، نژاد، سن و ...) بخشی از توانمندی‌های این روش در تفکیک و ارائه شاخص فقر چندبعدی است.

2. Complementarity to Income Poverty Measure

3. Multidimensional Poverty Index

4. United Nations Development Programme (UNDP)

۵. لازم به ذکر است؛ روش‌های پیشنهادی این دو نهاد برای اندازه‌گیری فقر عمدتاً متناسب با شرایط کشورهاست و فرمول واحدی برای همه کشورها توصیه نمی‌شود.



کنار هم تصویر دقیق‌تری از فقر ارائه می‌کنند. نکته حائز اهمیت آن است که برای درک بهتر فقر باید هر دو شاخص (شاخص فقر درآمدی و شاخص فقر چندبعدی) در کنار هم استفاده شود و جایگزینی یکی به جای دیگری توصیه نمی‌شود. در بسیاری از مطالعات صورت گرفته مشاهده شده است تنها نسبت کوچکی از کسانی که از نظر شاخص‌های درآمدی فقیر شناخته شده‌اند از فقر چندبعدی نیز رنج می‌برند. به‌عنوان مثال، در شیلی در سال ۲۰۱۵ حدود ۱۴ درصد از جمعیت آن کشور دچار فقر درآمدی بودند؛ در حالی که ۲۰/۴ درصد از جمعیت در فقر چندبعدی به سر می‌بردند و تنها ۵/۵ درصد از جمعیت، به‌طور هم‌زمان فقر درآمدی و فقر چندبعدی را تجربه می‌کردند. لذا شاخص فقر چندبعدی در کنار شاخص فقر درآمدی بهتر می‌تواند وضعیت فقر را منعکس کند و باورپذیری صحت شناسایی فقرا برای مردم نیز بیشتر خواهد بود. فقر درآمدی به تنهایی نمی‌تواند نیازهای گروه‌های نیازمند حمایت را شناسایی کند. لذا تمرکز بر فقر درآمدی موجب می‌شود برنامه‌های حمایتی طراحی شده محدود به پرداخت‌های نقدی شود. در حالی که استفاده از شاخص فقر چندبعدی کمک می‌کند تا برنامه‌های حمایتی متنوعی متناسب با نیاز گروه‌های آسیب‌پذیر (در حوزه آموزش، سلامت، مسکن و ...) طراحی شود.

## ۲-۲. پایش کاهش فقر

یکی از ملاحظات مهم در به‌کارگیری زیرشاخص‌ها برای شاخص فقر چندبعدی ملی، توجه به این نکته است که این زیرشاخص‌ها باید ناظر به بهره‌مندی خانوارها از امکانات و خدمات ضروری و اولیه تعریف شوند و صرف توجه به ایجاد زیرساخت‌ها کافی نیست [۱۲]. به‌عنوان مثال، وجود امکاناتی نظیر مدرسه و مراکز بهداشتی در یک منطقه اگرچه لازم است، اما لزوماً به‌معنی بهره‌مندی همه خانوارهای آن منطقه از خدمات آموزشی و بهداشتی نیست. حتی برخی از زیرشاخص‌ها به موضوع بهره‌مندی نیز اکتفا نکرده و اثربخشی آن را مورد سنجش قرار می‌دهند. به‌عنوان مثال، یکی از زیرشاخص‌های رایج در حوزه سلامت، وجود مرگ‌ومیر نوزاد در خانوار است. گفتنی است؛ این زیرشاخص نه تنها دسترسی خانوار به خدمات بهداشتی را بررسی کرده؛ بلکه اثربخشی بهره‌مندی از خدمات بهداشتی را نیز ارزیابی می‌کند. بنابراین ملاحظه می‌شود که شاخص فقر چندبعدی ملی به‌منظور جامعیت و دقت بالا در سنجش وضعیت فقر خانوار، توانایی قابل توجهی در پایش کاهش فقر خواهد داشت و تصویر دقیق‌تری از آن ارائه خواهد کرد.

همچنین شاخص فقر چندبعدی می‌تواند آثار تغییرات سیاستی را سریع‌تر از شاخص فقر درآمدی منعکس کند. به‌عنوان مثال، اگر یک مداخله اجتماعی به‌منظور بهبود آموزش یک منطقه اجرا شود؛ چندین سال زمان می‌برد تا آثار آن در معیارهای درآمدی مشاهده شود. در حالی که شاخص فقر چندبعدی که شامل زیرشاخص‌هایی همچون حضور کودکان در مدرسه کودکان و وضعیت مدرک تحصیلی افراد است می‌تواند نتایج این سیاست را به سرعت نشان دهد. لذا یکی از کاربردهای مهم شاخص فقر چندبعدی، استفاده از آن برای پایش فقر در طول زمان است. بر این اساس، بررسی روند این شاخص، ابزاری مکمل برای تحلیل برنامه‌های مقابله با فقر و تأثیر تحولات اقتصادی و سیاسی بر وضعیت عمومی مردم در کشور بوده و یک تصویر کلی و شفاف از پیشرفت فقرزدایی در کشور ارائه می‌کند. در بسیاری از کشورها برای تحلیل وضعیت رفاهی گروه‌های مختلف از شاخص فقر چندبعدی استفاده می‌شود. یکی از اهداف اولیه در برنامه‌های فقرزدایی، ریشه‌کن کردن فقر شدید است؛ لذا مهم است که این برنامه‌ها به مناطق فقیرتر بیشتر معطوف باشند. شاخص فقر چندبعدی علاوه بر داشتن ویژگی تجمیع‌پذیری، به تفکیک گروه‌های مختلف یا هر ویژگی دیگری قابل محاسبه است و مورد تحلیل قرار می‌گیرد. روند تغییرات وضعیت رفاهی گروه‌های فقیرتر نشان‌دهنده آن است که دولت‌ها در توجه بیشتر به آن گروه‌ها موفق بوده‌اند یا خیر؟ تجربه سیاستی ۱ به‌کارگیری شاخص فقر چندبعدی را در کلمبیا و به‌منظور پایش دقیق‌تر فقر و همچنین دستاوردهای آن را مرور می‌کند.

### تجربه سیاستی ۱: میزگردی برای پایش شاخص فقر چندبعدی در کلمبیا

طراحی نظام پایش پیشرفت برنامه توسعه، نوآوری اصلی فرایند پایش فقر در کلمبیا محسوب می‌شود. دو رکن اصلی این نظام: اول، تشکیل میزگرد فقر (هیئتی به ریاست رئیس‌جمهور و متشکل از تمامی وزیران و مقاماتی که فعالیت‌شان به‌نحوی بر شاخص فقر چندبعدی تأثیرگذار بود که وزیران آموزش، سلامت، مسکن، توسعه روستایی، کار و اقتصاد و رؤسای دپارتمان‌های برنامه‌ریزی ملی، رفاه اجتماعی و آمار ملی را شامل می‌شد) و دوم، داشبورد رصد پیشرفت فقر (تمامی ۱۵ معیار موجود در شاخص فقر چندبعدی ملی در این داشبورد مورد پایش قرار می‌گرفت). این دو در کنار هم نظام مدیریتی پایش و طراحی پاسخ‌های سیاست عمومی را برای رفع فقر تشکیل می‌دادند.

یکی از کارکردهای اصلی میزگرد فقر، پایش معیارها با استفاده از داشبورد و گرفتن تصمیمات اصلاحی در صورت عقب ماندن از هدف‌گذاری‌های از پیش تعیین شده بود. برای هر یک از آن معیارها، مقدار هدفی در نظر گرفته می‌شد و به‌منظور شتاب بخشیدن به پیشرفت در برنامه فقرزدایی، هر شاخصی که هنوز مقدار هدف را پشت سر نگذاشته بود یک هشدار برای طراحی یک پاسخ سیاستی تلقی می‌شد. بر این اساس، سیاست‌های مقابله با فقر کاملاً براساس وضعیت شاخص‌های فقر چندبعدی طراحی می‌شدند و یک انسجام میان برنامه‌های فقرزدایی شکل می‌گرفت که توجه به ابعاد مختلف محرومیت را متوازن می‌کرد. پس از آنکه دولت در سال ۲۰۱۱ تصمیم گرفت از شاخص فقر چندبعدی در سطح کل کشور به‌منظور کاهش فقر استفاده کند، کلمبیا موفقیت‌های چشمگیری در این زمینه به دست آورده، به‌طوری‌که نرخ فقر در این کشور از ۳۵٪ در سال ۲۰۱۱ به ۲۲٪ در سال ۲۰۱۴ و به ۱۸٪ در سال ۲۰۱۸ کاهش پیدا کرده است [۱۳].

### ۳-۲. برنامه‌ریزی منطقه‌ای و بودجه‌ریزی

یکی دیگر از کاربردهای این شاخص در حوزه سیاست‌گذاری، به‌کارگیری آن در برنامه‌ریزی منطقه‌ای و تخصیص بودجه است. بیشتر دولتهایی که به‌طور رسمی هر سال شاخص فقر چندبعدی را محاسبه می‌کنند از این شاخص هم در بودجه‌ریزی بخشی<sup>۱</sup> و هم در بودجه‌ریزی منطقه‌ای استفاده خواهند کرد. سازوکار تخصیص بودجه براساس این شاخص در کشورهای مختلف بسیار متفاوت بوده؛ اما آنچه که مشخص است، اثرگذاری این شاخص بر شیوه توزیع اعتبارات بودجه‌ای است.

یکی از تجارب موفق در برنامه‌ریزی منطقه‌ای و بودجه‌ریزی براساس این شاخص متعلق به کاستاریکا است. در ژوئیه سال ۲۰۱۶ و تنها پس از گذشت ۹ ماه از طراحی شاخص فقر چندبعدی کاستاریکا،<sup>۲</sup> رئیس‌جمهور اجرای آزمایشی پروژه بودجه‌ریزی برنامه‌ای سال ۲۰۱۷ را اعلام کرد. در این پروژه فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای و بودجه‌ریزی با هماهنگی مناسبی انجام می‌گرفت. بر همین اساس، ابتدای کار ۷ دستگاهی که می‌توانستند بیشترین تأثیر را بر کاهش شاخص فقر چندبعدی بگذارند، انتخاب شدند. از میان ۱۹ زیرشاخص ذیل شاخص فقر چندبعدی ملی کاستاریکا، ۶ زیرشاخص (عقب‌ماندگی سرمایه انسانی، نداشتن بیمه سلامت، عدم دسترسی به اینترنت، مسکن نایمن، اشتغال غیررسمی و عدم حضور در مدرسه) بیشترین فراگیری را در میان فقرا داشته و ۷ دستگاه مذکور بیشترین تأثیرگذاری را بر این شاخص‌ها داشته‌اند. در گام بعدی با استفاده از داشبورد مدیریت اجتماعی، ارتباط هر یک از ۶ زیرشاخص به ۷ دستگاه منتخب مشخص شد. نقطه اتصال دستگاه‌ها به زیرشاخص‌ها، برنامه‌های حمایتی اجرایی است. در این پروژه در چندین سناریو، برنامه‌های حمایتی مختلفی طراحی و نتایج احتمالی آن بر هر یک از شاخص‌ها شبیه‌سازی شد. هر یک از برنامه‌های حمایتی براساس اهداف تعیین شده برای دستگاه‌ها در سال ۲۰۱۷ طراحی

۱. منابعی که به بخش‌های مختلف نظیر آموزش یا بهداشت اختصاص می‌یابد.

2. The Costa Rica Multidimensional Poverty Index (MPI-CR)



و در نهایت ۱۰ برنامه انتخاب شد که می‌توانست بیشترین تأثیر را بر کاهش فقر چندبعدی ملی بگذارد. نتایج شبیه‌سازی فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای قابل توجه بود. در این راستا، نتایج شبیه‌سازی نشان می‌داد که کاهش در نرخ فقر چندبعدی (با کاهش حداقل ۱/۷۹ درصدی و حداکثر ۲/۱۴ درصدی و در برخی مناطق کاهش بیش از ۴ درصدی) به شدت قابل ملاحظه است. این نتایج به دستگاه‌های فعال و درگیر در این برنامه‌ها ارائه شد تا به آنها انگیزه داده شود و همچنین به آنها کمک کند تا اثر واقعی که استفاده از شاخص فقر چندبعدی به‌عنوان ابزار برنامه‌ریزی برای دستیابی به اهداف مرتبط با فقر می‌تواند داشته باشد را درک کنند [۱۴]. بر این اساس، تجربه سیاستی ۲ بخش دیگری از جزئیات به‌کارگیری شاخص فقر چندبعدی ملی را در کاستاریکا ارائه می‌کند.

### تجربه سیاستی ۲: شاخص فقر چندبعدی و اثر آن بر تخصیص بودجه دولت در کاستاریکا

بین سال‌های ۱۹۸۷ تا ۲۰۱۶، مخارج عمومی بخش اجتماعی در کاستاریکا به‌طور قابل توجهی رشد پیدا کرد. مخارج عمومی در حوزه آموزش بیش از ۷ برابر و در حوزه سلامت و کاهش فقر بیش از ۵ برابر افزایش یافت. با این حال، فقر درآمدی متناسب با این مخارج کاهش پیدا نکرد و هیچ سیستمی برای پایش و هماهنگی برنامه‌های فقرزدایی ایجاد نشد. از این‌رو، دولت کاستاریکا به‌منظور طراحی شاخص فقر چندبعدی ملی به‌عنوان شاخص رسمی برای بودجه‌ریزی و پایش و ارزیابی برنامه‌های اجتماعی، کمیسیونی تشکیل داد که در آن نمایندگان از تیم مشورتی شورای اجتماعی ریاست‌جمهوری، وزارت سیاستگذاری اقتصادی و برنامه‌ریزی ملی، وزارت اقتصاد، صندوق توسعه اجتماعی و رفاه خانوار و یکی از انجمن‌های غیرانتفاعی مقابله با فقر حضور داشتند. این کمیسیون با استفاده از شاخص فقر چندبعدی ملی روند هریک از شاخص‌ها و ابعاد را در سطح ملی و منطقه‌ای پایش کرده و با آنچه که باید از سوی برنامه‌های اجتماعی دولت مرکزی انجام می‌گرفته است، مقایسه می‌کرد. با این کار به وضوح مشخص می‌شد که عقب‌ماندگی‌ها در کدام مناطق و در چه زمینه‌هایی است و تخصیص بودجه با رویکرد شتاب بخشیدن در جبران آن عقب‌ماندگی‌ها انجام می‌گرفت. کمیسیون مذکور در مارس ۲۰۱۶ پیشنهادهایی برای نحوه به‌کارگیری شاخص فقر چندبعدی در تخصیص بهینه منابع به هیئت دولت ارائه کرد. هیئت دولت کاستاریکا با بررسی آنها به موافقت‌نامه زیر رسید:

«از تمامی مسئولان میانی و ارشد در وزارتخانه‌ها و نهادهای مرتبط با بخش اجتماعی خواسته می‌شود که از شاخص فقر چندبعدی ملی به‌عنوان ابزار رسمی پایش و ارزیابی برنامه‌های اجتماعی استفاده کنند. همچنین این ابزار یکی از معیارهای تأثیرگذار بر اختصاص اعتبارات عمومی به مناطق مختلف کشور و برنامه‌های فقرزدایی خواهد بود». با دستور رئیس‌جمهور این مصوبه به تمامی دستگاه‌ها و نهادهای مربوطه ابلاغ شد.

پس از ابلاغ این مصوبه، برنامه آزمایشی با همکاری ۷ نهاد کلیدی اجرا گردید و طبق این برنامه از شاخص فقر چندبعدی برای تعیین بودجه این دستگاه‌ها برای سال ۲۰۱۷ استفاده شد. منابع اختصاص یافته اهداف هر نهاد را برای هدف‌گیری ذی‌نفعان جدید و با استفاده از داده‌های فقر چندبعدی دنبال می‌کرد. همچنین کارگاه‌هایی برگزار شد تا نهادها نحوه هدف‌گیری منابع خود را با استفاده از داده‌های مذکور آموزش ببینند.

گفتنی است؛ برای بودجه‌ریزی سال ۲۰۱۸، تعداد برنامه‌هایی که از این شاخص استفاده کردند تا ۱۸ برنامه از سوی ۱۴ نهاد افزایش یافت. در سال ۲۰۱۶ میزان فقر در کاستاریکا ۲۰/۵ درصد گزارش شده است و پیش‌بینی‌ها بر آن بود که در صورت توزیع منابع با استفاده از این شاخص، میزان فقر بین ۱/۸ تا ۲/۱ درصد در سال کاهش یابد.

## ۴-۲. هدف‌گیری نیازمندان

یکی از مهم‌ترین کاربردهای این شاخص استفاده از آن به منظور هدف‌گیری گروه‌های مختلف است. البته این هدف‌گیری صرفاً به هدف‌گیری فقرا محدود نمی‌شود؛ بلکه دامنه آن بسیار وسیع‌تر است. بسیاری از نهادها و دستگاه‌های دولتی از شاخص‌ها و روش‌های ناکارآمدی برای صلاحیت‌سنجی افراد جهت ارائه محصولات یا خدمات رایگان استفاده می‌کنند. شاخص فقر چندبعدی به دلیل ویژگی‌هایش از جمله قابلیت تفکیک‌پذیری، اطلاعات دقیق‌تری از وضعیت افراد در ابعاد مختلف ارائه می‌کند که می‌تواند ملاکی برای صلاحیت‌سنجی آنها قرار گیرد. با این وجود، چالش اصلی شناسایی در میان خانوارهای نیازمند، شناسایی خانوارهای فقیر بوده که با پیچیدگی‌هایی همراه است. آزمون وسیع،<sup>۱</sup> راهکار حل این چالش در نظام‌های حمایتی کارآمد است. به بیان ساده، آزمون وسیع از یک سو با استفاده از تجمیع اطلاعات درآمدی و وضعیت دارایی افراد و خانوارها و از سوی دیگر براساس اطلاعات هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر و ضروری خانوار، مشخص می‌کند که کدام خانوارها در وضعیت فقر یا آستانه آن به سر می‌برند. در کنار مزایای این روش باید پذیرفت محدودیت‌هایی نظیر خطاهای شمولیت غیرفقرا و عدم شمولیت فقرا همچنان یکی از چالش‌های این روش است. همچنین ممکن است برخی حمایت‌های اجتماعی در نظر گرفته شده صرفاً برای افرادی باشد که به طور خاص از یک خدمتی محروم هستند. از این حیث، شاخص فقر چندبعدی بسیار مورد توجه قرار گرفته است. همان‌طور که پیشتر اشاره شد؛ استفاده از شاخص فقر چندبعدی در کنار شاخص درآمدی، به متنوع‌سازی برنامه‌های حمایتی (طراحی برنامه حمایتی متناسب با نیاز کلیه گروه‌های آسیب‌پذیر) کمک کرده و علاوه بر این در امر هدف‌گیری نیازمندان نیز بسیار مؤثر است. شاخص فقر چندبعدی به علت توجه به شدت فقر این امکان را می‌دهد که در میان فقرا، کسانی که به طور هم‌زمان در چندین شاخص محروم هستند در اولویت قرار گرفته و شناسایی این قشر را که نیازمند توجه فوری هستند، تسهیل می‌کند.

کشورهایی نظیر چین، کاستاریکا، کلمبیا و مکزیک در حال حاضر در کنار شاخص فقر درآمدی از شاخص فقر چندبعدی برای هدف‌گیری دقیق‌تر فقرا استفاده می‌کنند. به عنوان نمونه، کشور چین در سال ۲۰۱۴ با استفاده از این شاخص ۷۰ میلیون نفر را به عنوان فقیر شدید شناسایی و در ادامه برنامه‌های جهت ریشه‌کن کردن فقر شدید تا سال ۲۰۲۰ تدوین کرد [۵].<sup>۲</sup> گفتنی است؛ به دلیل آنکه شاخص فقر چندبعدی از اطلاعات پرسشنامه‌ای و مبتنی بر مشاهدات به دست می‌آید؛ لذا امکان دستکاری در آن کمتر بوده و به همین دلیل برای هدف‌گیری مناسب است. البته بحث در مورد دقت هدف‌گیری براساس این شاخص در مقایسه با روش‌های دیگر نظیر آزمون تقریب وسیع همچنان نیازمند مطالعات بیشتری است. مثال دیگر از کاربرد این شاخص در هدف‌گیری، پروژه‌هایی از فقر<sup>۲</sup> در بنگلادش است که توسط یک بانک و از طریق اعطای اعتبارات خرد در حال اجراست. این بانک برای صلاحیت‌سنجی متقاضیان از روش آکایر-فوستر<sup>۳</sup> استفاده می‌کند و با تعریف ابعاد محرومیت، به اعطای اعتبار به کسانی که هنوز در وضعیت محرومیت قرار دارند اقدام می‌کند. نمونه موفق دیگر برنامه آپور چونیداس<sup>۴</sup> مکزیک است. مسئولین آن اذعان داشته‌اند که استفاده از شاخص فقر چندبعدی برای هدف‌گیری، عملکرد بهتری نسبت به روش رایج و حتی آزمون تقریب وسیع درآمد محور داشته است. تجربه سیاستی<sup>۳</sup> نمونه‌ای از به کارگیری شاخص فقر چندبعدی ملی راجهت هدف‌گیری نیازمندان مرور می‌کند.

1. Means Test  
2. Graduation From Poverty  
4. Oportunidades

۳. متداول‌ترین روش محاسبه شاخص فقر چندبعدی.



### تجربه سیاستی ۳: شاخص آسیب‌پذیری چندبعدی و هدف‌گیری گروه‌های خاص در هندوراس

دولت هندوراس با طراحی شاخص آسیب‌پذیری چندبعدی، به توزیع ژتون الکترونیکی غذا، خدمات پزشکی و تجهیزات ایمنی زیستی ویژه کارگران مستقل و افراد با شغل آزاد که بیشترین صدمه را از همه‌گیری کرونا دیده بودند، اقدام کرد.

شاخص آسیب‌پذیری چندبعدی، آسیب‌پذیرترین افراد در دوران همه‌گیری کرونا را در یکی از چهار گروه: شاغلین آزاد، بیکاران، شاغلین بدون بیمه اجتماعی و کارفرمایان بدون بیمه اجتماعی شناسایی می‌کند. این شاخص با استفاده از روش آکایر-فوستر محاسبه شده و آسیب‌پذیری هم‌زمان افراد را در بیش از ۱۵ شاخص بررسی می‌کند. اگر فرد در بیش از ۳۵ درصد از شاخص‌های مذکور آسیب‌پذیر تشخیص داده شود، صلاحیت استفاده از ژتون‌های موردنظر را پیدا خواهد کرد.

همچنین، شاخص آسیب‌پذیری چندبعدی با استفاده از داده‌های سامانه ملی ثبت درخواست محاسبه می‌شود که شامل ۱/۵ میلیون خانوار بوده و ۴۰ درصد از فقیرترین جمعیت هندوراس را پوشش می‌دهد. علاوه بر این، یک پرسشنامه آنلاین مخصوص برای ثبت درخواست ایجاد و درخواست‌های اضافی از طریق مجموعه‌های مختلف و نهادهای مذهبی انجام می‌شد.

برآوردها نشان می‌دهد که ماهیانه ۲۶۰ هزار نفر با استفاده از ژتون الکترونیکی برای خرید غذا، دارو و تجهیزات بهداشتی لازم در دوره کرونا می‌توانستند به فروشگاه‌های منتخب در سراسر کشور مراجعه کرده و از حمایت‌های اعطایی بهره‌مند شوند [۱۵].

عموم سیاست‌گذاران و مجریان برنامه‌ها یا سیاست‌های اجرا شده به اندازه‌گیری و گزارش‌دهی مخارج انجام گرفته در برنامه یا خروجی‌های اولیه آن همچون تعداد مشارکت‌کنندگان در طرح توجه می‌کنند، در حالی که این شاخص‌های عملکردی به‌تنهایی نشان‌دهنده موفقیت آن مداخلات سیاستی نیست. ارزیابی اثربخشی سیاست به‌عنوان بخش محوری سیاست‌گذاری شواهدمحور<sup>۱</sup> موجب تحول در حوزه سیاست‌گذاری شده است. ارزیابی سیاست، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی مدیران برنامه‌ها را افزایش داده و در برخی کشورها مبنای اختصاص اعتبارات به برنامه‌ها قرار گرفته است. در دهه گذشته استفاده از این روش‌ها به‌ویژه جهت ارزیابی برنامه‌های مقابله با فقر به شدت افزایش یافته و توجه سیاست‌گذاران را به خود جلب کرده است. داده‌های سالیانه مربوط به ابعاد فقر چندبعدی عموماً مرجع اصلی این ارزیابی‌ها قرار خواهند گرفت.

### ۵-۲. هماهنگی سیاستی (هدایت و هماهنگی سیاست‌های چندبخشی)

احتمالاً در اکثر قریب به اتفاق کشورهای با جمعیت فقیر بالا، سالیانه حجم قابل توجهی از منابع مالی دولت‌ها برای اجرای سیاست‌های حمایتی مصرف می‌شود، اما اغلب تغییر محسوسی در کاهش فقر مشاهده نمی‌شود. یکی از مشکلات سیاست‌های حمایتی موجود در بیشتر کشورها، نبود انسجام میان آنها عنوان شده است تا جایی که در برنامه توسعه پایدار ۲۰۳۰ برای دستیابی به اهداف توسعه پایدار، توجه به سیاست‌های یکپارچه و چندبخشی<sup>۲</sup> توصیه شده است. این سیاست‌ها، هم‌زمان به ابعاد محرومیتی که فقرا تجربه می‌کنند، می‌پردازد و لذا هم برای فقرا و هم برای دولت از لحاظ هزینه‌های ارائه خدمات کارا تر هستند. روش‌های مختلفی برای افزایش هماهنگی با استفاده از این شاخص از سوی دولت‌ها به کار گرفته می‌شود. برخی از کشورها این شاخص (شاخص فقر چندبعدی ملی) را به‌عنوان یکی از شاخص‌های

1. Evidence-Based Policy

2. Integrated and Multi-Sectoral Policies

جهت‌دهنده به برنامه‌های توسعه ملی مورد استفاده قرار داده‌اند. برخی دیگر کمیته‌های فقرزدایی متشکل از وزیران تشکیل داده تا بتوانند مشکلات اجرایی (نظیر کندی روند تأمین اعتبار برنامه‌ها) را سریع‌تر حل کنند، برنامه‌های کاهش فقر را به مناطق اولویت‌دار منتقل کنند یا برای رفع محرومیت‌های مشترک و رایج، سیاست‌های ترکیبی (که چندین وزارتخانه درگیر آن خواهند شد) طراحی نمایند. همچنین، هماهنگی سیاست‌های اجتماعی مستلزم آن است که چارچوب نهادی درستی شکل گیرد. این کار موجب می‌شود، بین دستگاه‌های درگیر در محاسبه شاخص فقر چندبعدی ملی و نهادهایی که سیاست‌های اجتماعی را طراحی و اجرا می‌کنند، ارتباط ایجاد شود. مطالعات بسیاری نشان داده‌اند چنین سیاست‌هایی در کاهش فقر موفق و به‌لحاظ هزینه‌ای نیز به‌صرفه بوده‌اند. تجربه سیاستی ۴ نمونه‌ای از به‌کارگیری شاخص فقر چندبعدی ملی را جهت هماهنگی میان دستگاه‌های فعال یا تأثیرگذار در حوزه مقابله با فقر مرور می‌کند.

#### تجربه سیاستی ۴: چین و برنامه جامع فقرزدایی

چین نمونه دیگری است که از این شاخص جهت هدف‌گیری متوازن ابعاد محرومیت فقر استفاده کرده است. گروه پیشرو فقر در چین با مسئولیت ایجاد هماهنگی میان ۴۵ دستگاه اجرایی در حوزه مقابله با فقر تشکیل شد و دفاتری در سطح ملی، استانی و شهری نیز ایجاد کرد. حتی در سطح محلات، نمایندگان منتخبی را به‌منظور دستیابی به هدف نرخ فقر صفر تا سال ۲۰۲۰ درگیر کرده بود. دولت چین برای رسیدن به چنین هدفی به یک تشکیلات پشتیبان نیاز داشت تا خانوارهای فقیر را به یک مددکار اجتماعی سطح بالا و اختصاصی مرتبط کند و وظیفه مددکاران این بود که خانوارها در ارتباط باشند تا زمانی که اطمینان حاصل شود که آنها از فقر خارج شده‌اند. به همین منظور بر روی درب هر خانه شماره مددکار اجتماعی محلی نوشته شد تا در صورت نیاز تماس گرفته شود. مددکار موظف بود به‌طور مرتب به خانوار موردنظر سر بزند و در اصل او آخرین فردی بود که با استفاده از منابع مالی منظور شده برای فقرزدایی با خانوار فقیر ارتباط داشت. برنامه‌ریزی و ایجاد هماهنگی میان برنامه‌های فقرزدایی در این سطح بسیار پیچیده و کار دشواری است. دولت چین در این زمینه با استفاده از شاخص فقر چندبعدی توانسته است تجربه‌ای بی‌سابقه در هدایت برنامه‌های مقابله با فقر را رقم زند [۵].

### ۳. جمع‌بندی

به‌رغم دستاوردهای قابل توجه اقدامات محرومیت‌زدایی در چند دهه گذشته در کشور، چالش‌هایی نظیر:

- فقدان تعریف واحد از محرومیت در قوانین کشور و به‌کارگیری شاخص‌های نامناسب برای شناسایی مناطق محروم،
- عدم ارتباط مناسب الگوی توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی میان مناطق مختلف کشور با اولویت‌های رفع محرومیت،
- عدم برنامه‌ریزی و بی‌توجهی به اولویت‌های رفع محرومیت،
- فقدان سازوکار پایش و ارزیابی اثربخشی سیاست‌های اجرایی،
- فعالیت جزیره‌ای دستگاه‌های متعدد فعال در این حوزه و فقدان نهاد هماهنگ‌کننده،
- فقدان داده‌های کافی، دقیق و به‌روز از وضعیت محرومیت،
- عدم درک مشترک سیاست‌گذاران و فقرپژوهان از پدیده فقر و به‌ویژه فقر چندبعدی و راهکارهای کاهش آن.



سرعت کاهش محرومیت را در این مدت با کندی روبه‌رو کرده است. بدیهی است؛ رفع این چالش‌ها در کوتاه‌مدت ممکن نخواهد بود و انتخاب نقطه شروع مناسب برای اصلاح سیاست‌های محرومیت‌زدایی اهمیت ویژه‌ای خواهد داشت. کشورهای بسیاری تا یک دهه پیش نیز با چالش‌هایی مشابه چالش‌های کشور ما مواجه بوده‌اند و با این حال توانسته‌اند در این بازه زمانی محدود به موفقیت‌های قابل توجهی در کاهش فقر چندبعدی دست یابند. با مرور تجربیات کشورهای موفق در این زمینه به نظر می‌رسد که طراحی یک شاخص فقر چندبعدی در سطح ملی، محور اصلاحات سیاست‌های فقرزدایی در آن کشورها تعریف شده است؛ چراکه محاسبه چنین شاخصی نه تنها الزامی برای جمع‌آوری داده‌های محرومیت ایجاد می‌کند، بلکه معیار شفاف‌تری خواهد بود که به وضوح بی‌برنامگی‌ها، ناهماهنگی‌ها و عدم پایش هدفمند اقدامات محرومیت‌زدایی را پیش چشم سیاستگذار قرار خواهد داد. لذا، بسیاری از سیاستگذاران دلیل پیگیری خود برای طراحی و محاسبه این شاخص را چنین عنوان کرده‌اند که این شاخص ابزار توانمندی را جهت ارزیابی و پایش فعالیت‌های فقرزدایی، در اختیار آنها قرار داده است. لازم به ذکر است؛ شاخص فقر چندبعدی ملی فراتر از یک شاخص رسمی است. این شاخص درک اشکال مختلفی از فقر را که افراد تجربه می‌کنند نشان می‌دهد. کاربرد شاخص فقر چندبعدی ملی برخلاف سایر شاخص‌های حوزه فقر تنها به اندازه‌گیری و پایش فقر چندبعدی محدود نمی‌شود. این شاخص به دلیل ویژگی‌ها و قابلیت‌هایش توانسته است به عنوان یک ابزار سیاستی هم به بهبود برنامه‌ها و سیاست‌های مقابله با فقر هم به سایر سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی کمک کند. پایش دقیق وضعیت فقر، افزایش دقت هدف‌گیری نیازمندان، توزیع هدفمند اعتبارات بودجه‌ای هم‌راستا با سیاست‌های فقرزدایی، افزایش هماهنگی دستگاه‌های فعال در حوزه فقرزدایی و ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌های حمایتی از مهم‌ترین چالش‌های سیاستی حوزه فقر بوده که تجربه بسیاری از کشورها نشان می‌دهد به کارگیری این شاخص به کاهش این چالش‌ها منجر شده است.

از آنجایی که سیاستگذاری محرومیت‌زدایی در کشور هنوز از فقدان شاخصی واحد برای پایش وضعیت فقر چندبعدی رنج می‌برد؛ لذا به نظر می‌رسد **طراحی شاخص فقر چندبعدی ملی و فراهم‌سازی زمینه‌های لازم جهت جمع‌آوری داده‌های محرومیت، نقطه شروع مناسبی برای کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی است.**

جدول ۱. پیشنهاد توصیه سیاستی در رابطه با طراحی و به کارگیری شاخص فقر چندبعدی ملی در سیاستگذاری

ملاحظات	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح **	تداوم *	
	کوتاه مدت	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	سازمان برنامه و بودجه کشور		طراحی شاخص فقر چندبعدی ملی	*		۱

\* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدامات.

\*\* اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.



- [1] Poverty, Oxford, and Human Development Initiative. "How to use national MPIs as a policy tool: from metrics to policy." (2024).
- [۲] میرپنجی، سیدمحمد مجتبی (۱۴۰۳). «بررسی بخش دوم لایحه بودجه ۱۴۰۴ (۳): اعتبارات محرومیت زدایی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۲۰۴۰۷.
- [۳] میرپنجی، سیدمحمد مجتبی (۱۴۰۲). «فقر چندبعدی: ۱. روش‌های اندازه‌گیری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۹۶۵۱.
- [۴] میرپنجی، سیدمحمد مجتبی (۱۴۰۳). «فقر چندبعدی (۲): نحوه محاسبه شاخص فقر چندبعدی ملی (برآوردی از تغییرات محرومیت شدید در ایران)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۲۰۰۴۱.
- [5] Alkire, S., (2018). Multidimensional Poverty Measures as Relevant Policy Tools. Oxford, University of Oxford.
- [6] Sen, Amartya. "Poverty: an ordinal approach to measurement." *Econometrica: Journal of the Econometric Society* (1976): 219-231.
- [7] S. Alkire, J. E. Foster, S. Seth and M. E. Santos, *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis: Chapter 5 – The Alkire-Foster Counting Methodology*, Oxford University Press, 2015.
- [8] World Bank (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: World Bank.
- [9] Santos, M. E. (2013). *Measuring Multidimensional Poverty in Latin America: Previous Experience and the Way Forward*. OPHI Working Paper No. 66, University of Oxford.
- [10] Haughton J. and S. R. Khandker (2009). *Handbook on Poverty and Inequality*. Washington, DC: World Bank.
- [11] Wang, X., Feng, H., Xia, Q., and Alkire, S. (2016). 'On the relationship between Income Poverty and Multidimensional Poverty in China', OPHI Working Paper 101, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), University of Oxford.
- [۱۲] میرپنجی، سیدمحمد مجتبی (۱۴۰۲). «آسیب‌شناسی شاخص‌های محرومیت و مناطق کمتر توسعه‌یافته در قوانین کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۸۹۹۰.
- [13] Angulo, Roberto. "From multidimensional poverty measurement to multisector public policy for poverty reduction: lessons from the Colombian case." (2016).
- [14] Multidimensional Poverty Peer Network. "The MPI as a Tool for Achieving Poverty Reduction Goals in Costa Rica" *Dimensions* 5 (2018): 21-24.
- [15] Vaz, Ana, et al. "Special: multidimensional measures during the covid-19 pandemic." *Dimensions* (December 2020), Number 11 (2020).

#### گزیده سیاستی

شاخص فقر چندبعدی ملی می‌تواند به‌عنوان یک ابزار سیاستی در حوزه‌های مختلف به‌کار رود؛ که از جمله آنها می‌توان به پایش فقر، هدفگیری نیازمندان، بودجه‌ریزی، هماهنگی سیاستی و ارزیابی سیاست‌ها اشاره کرد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)