

# اندازه‌گیری فقر چندبعدی در ایران و نگاهی به تجارب جهانی کاهش فقر

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۵۶۰۴  
آذرماه ۱۳۹۶

## فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. روش‌شناسی محاسبه شاخص چندبعدی فقر	۲
۲. سنجش فقر	۴
۳. سری زمانی شاخص فقر چندبعدی الکیر و فوستر در ایران	۹
۴. تحول فقر چندبعدی در برنامه‌های توسعه اول تا پنجم	۱۰
۵. تجربه جهانی سیاستگذاری در زمینه کاهش فقر	۱۷
جمع‌بندی	۲۳
منابع و مآخذ	۲۴



## اندازه‌گیری فقر چندبعدی در ایران و نگاهی به تجارب جهانی کاهش فقر<sup>۱</sup>

### چکیده

چندین سال است که روش‌های سنتی و تک‌شاخصی در محاسبه فقر، جای خود را به ادبیات فقر چندبعدی داده است که اولاً ابعاد متعددی از فقر و محرومیت از امکانات را در نظر می‌گیرد و ثانیاً دو عنصر میزان فراگیری و شدت فقر را نیز همزمان لحاظ می‌کند. در این گزارش با استفاده از روش آلفکیر و فوستر، شاخص فقر چندبعدی در ایران طی سال‌های برنامه اول تا پنجم توسعه محاسبه شده است. نتایج این گزارش نشان می‌دهد:

روند این شاخص در مناطق روستایی ایران در طی سال‌های مورد بررسی کاهشی بوده و از ۰/۳۵۴۰ در سال ۱۳۷۰ به ۰/۰۶۶۴ در سال ۱۳۹۳ رسیده است که بیش از ۸۰ درصد کاهش طی این سال‌ها را نشان می‌دهد. این کاهش به منزله کاهش وسعت و شدت فقر چندبعدی در طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۹۳ در مناطق روستایی است.

در خصوص مناطق شهری ایران، این شاخص تا سال ۱۳۷۳ روندی صعودی داشته و از ۰/۱۳۳۲ در سال ۱۳۷۰ به ۰/۱۸۹۵ در سال ۱۳۷۳ رسیده که بالاترین میزان طی این دوره است. بعد از کاهش در سال ۱۳۷۴ تا سال ۱۳۸۷ روند تقریباً یکنواختی را طی می‌کند، اما از سال ۱۳۸۷ به بعد به‌طور متوسط صعودی بوده به‌طوری‌که تا سال ۱۳۹۳ به عدد ۰/۱۲۴۲ می‌رسد. که علت آن می‌تواند تورم‌های بالا، رکود اواخر دهه ۱۳۸۰ و بروز تحریم‌ها در اوایل دهه ۱۳۹۰ باشد.

در بخش پایانی گزارش با نگاهی به تجارب سیاستگذاری کشورهایمانند هند، چین، بنگلادش، اتیوپی و برزیل، توصیه‌هایی برای تدوین برنامه جامع و زمانمند کاهش فقر با تقسیم کار روشن نهادی ارائه شده است که با توجه به هدفگذاری دولت دوازدهم برای رفع فقر مطلق می‌تواند راهگشا باشد.

### مقدمه

با توجه به عدم انتشار رسمی آمارهای مرتبط، یکی از سؤالات همیشگی سیاستگذاران مجلس و دولت و حتی رسانه‌ها این است که میزان و شدت فقر در جامعه ایران چقدر است؟ روشن است که با توجه به تعریف‌هایی که از فقر وجود دارد، شاخص فقر و در نتیجه گسترده بودن یا نبودن فقر نیز تفاوت خواهد کرد. آیا صرفاً داشتن درآمدی کمتر از خط فقر ملاک کافی برای فقیر شمردن افراد و خانوارها محسوب می‌شود؟ آمارتیا سن

با انتقاد از سایه سنگین درآمدمحوری بر همه جنبه‌های موضوع‌های اقتصادی مانند فقر، نابرابری، رشد و توسعه، رویکرد «قابلیتی» را به جای نگاه درآمدمحوری در تحلیل‌های اقتصادی ارائه کرد. لذا محرومیت از «قابلیت‌ها» نیز یکی از ابعاد فقر و نبود استانداردهای لازم برای داشتن حداقل‌های یک زندگی خوب می‌باشد. بنابراین چنانچه قابلیت استفاده از منابع در یک فرد وجود نداشته باشد و نتواند از این منابع استفاده کرده و آنها را به یک کارکرد تبدیل کند، مطلوبیتی از در اختیار داشتن آن منابع به دست نخواهد آورد و لذا یک فرد فقیر تلقی می‌شود و این ایده آغازی برای رویکرد چندبعدی به مسئله فقر است. در این رویکرد فقر به مثابه محرومیت از قابلیت‌های فردی و اجتماعی تعریف می‌شود که یکی از آنها درآمد است. لذا می‌توان گفت که سن با ارائه نظریه قابلیت‌ها حیطه بررسی شرایط رفاهی افراد را گسترش داد، زیرا پیش از او بررسی پدیده فقر تنها با رویکرد محدود درآمدی که در اصل برآمده از نظریه مطلوبیت بود، صورت می‌پذیرفت.

بنابراین دیدگاه، فقر را باید به صورت محرومیت از قابلیت‌های اساسی در نظر گرفت و نه فقط کم و بیش بودن درآمدها و مخارج که معیار متعارف شناسایی فقر است. بر پایه همین دیدگاه، از سال ۱۹۹۰، درجه توسعه‌یافتگی کشورها بر پایه شاخص توسعه انسانی مبتنی بر سه قابلیت انسانی زندگی سالم و طولانی (امید به زندگی)، دسترسی به دانش و آگاهی (آموزش) و استاندارد زندگی (درآمد) مورد سنجش قرار می‌گیرد.

### ۱. روش‌شناسی محاسبه شاخص چندبعدی فقر

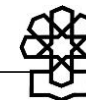
در این پژوهش برای برآورد فقر چندبعدی از روش مطالعاتی الکیبر- فوستر که به تشخیص و شمردن محرومیت‌های متعدد و رنج‌های افراد و خانواده‌ها می‌پردازد، استفاده می‌شود. این متد برای اندازه‌گیری *MPI* در گزارش توسعه انسانی استفاده شده است و دارای چندین مزیت است که عبارتند از:

– این روش براساس مفاهیم فقر که در آن محرومیت‌های متعدد به صورت همزمان تجربه شده است؛ پایه‌گذاری شده است.

– ناهمگنی داشبورد رویکردهای دیگر را ندارد. به عبارت دیگر یک شاخص واحد ارائه می‌دهد که مفهوم فقر را به وسیله توزیع مشترک محرومیت‌ها بیان می‌کند و به‌ویژه برای گزارش پیشرفت سیاست‌های کاهش فقر و مقایسه عملکردهای اقتصادی و اجتماعی کاربرد دارد.

– بسیار انعطاف‌پذیر باشد و به بسیاری از داده‌ها و ابعاد قابل انطباق است.

انتخاب شاخص‌ها و معیارهای هر بعد باید متناسب و سازگار با شرایط اقتصادی هر کشور و همچنین دسترسی به اطلاعات باشد. از این‌رو در این مطالعه تلاش شده است که با قرار دادن ابعاد شاخص الکیبر و فوستر (۲۰۱۵) شاخص‌ها و معیارهای سازگار با اطلاعات اقتصاد ایران تعریف شود. به‌طور کلی معیارهای استفاده شده برای هر یک از سه بعد آموزش، سلامت و استانداردهای زندگی و خط فقر یا مقدار حدی محرومیت را می‌توان در جدول ۱ خلاصه کرد.



جدول ۱. ابعاد، شاخص‌ها، وزن‌ها و حدود محرومیت در MPI جهانی و اصلاح آن متناسب با اطلاعات موجود در ایران

شاخص یا حد محرومیت سازگار با داده‌های ایران	حد محرومیت ( $Z_j$ ) / خانوار وقتی محروم محسوب می‌شود که:	شاخص (وزن شاخص)	بعد (وزن بعد)
سرپرست خانوار، باسواد نباشند.	هر کدام از اعضای خانوار که ۱۰ سال و بیشتر سن دارند، ۵ کلاس تحصیل نداشته باشند	سال‌های تحصیل (۱/۶)	آموزش (۱/۳)
در خانوار حداقل یک کودک در سن تحصیل (۶ تا ۱۶ سال) وجود داشته باشد که تحصیل نمی‌کند.	در خانوار حداقل یک کودک در سن تحصیل (۶ تا ۱۶ سال) وجود داشته باشد که تحصیل نمی‌کند.	تحصیل کودکان (۱/۶)	
-	وجود فوت کودک در خانواده در دوره پنج ساله قبل از آمارگیری	مرگ و میر کودکان (۱/۶)	سلامت (۱/۳)
مصرف سرانه کالری افراد خانوار روزانه کمتر از ۲۳۰۰ کالری باشد.	هر فرد بالغ زیر ۷۰ سال سن و یا هر کودکی در آن خانواده براساس نسبت وزن و سن دچار سوءتغذیه است	برخورداری از تغذیه مناسب (۱/۶)	
در منزل به برق دسترسی نداشته باشد.	در منزل به برق دسترسی نداشته باشد.	دسترسی به برق (۱/۱۸)	تسهیلات زندگی (۱/۳)
وجود حمام در خانه. خانواری فقیر در نظر گرفته می‌شود که در خانه حمام نداشته باشد.	سیستم تخلیه فاضلاب نداشته و یا مشترک با خانوار دیگر است.	سیستم تخلیه فاضلاب (۱/۱۸)	
سوخخت خوراک‌پزی خانوار چوب، زغال چوب یا کود حیوانی باشد.	سوخخت خوراک‌پزی خانوار چوب، زغال چوب یا کود حیوانی باشد.	سوخخت خوراک‌پزی (۱/۱۸)	
خانوار به آب لوله‌کشی دسترسی نداشته باشد.	خانوار به آب لوله‌کشی دسترسی نداشته باشد.	دسترسی به آب سالم (۱/۱۸)	
مساحت سرانه محل سکونت خانوار کمتر از ۱۰ متر مربع باشد.	کفپوش خانه خاک، شن، ماسه یا کود باشد.	وضعیت محل زندگی (۱/۱۸)	
خانوار حداکثر یکی از کالاهای یخچال، تلویزیون، تلفن، ماشین لباسشویی و وسیله نقلیه (اتومبیل یا موتور سیکلت) را در تملک داشته باشد.	خانوار حداکثر یکی از کالاهای رادیو، تلویزیون، تلفن، دوچرخه، موتورسیکلت، یخچال، را در تملک داشته باشد و ماشین یا تراکتور نیز نداشته باشد.	تملك کالاهای بادوام (۱/۱۸)	

در این مطالعه تا حد امکان شاخص‌هایی برای ابعاد مطرح شده توسط الکیر و فوستر (۲۰۱۵) تعریف شد که ضمن امکان مقایسه شاخص با سایر کشورها، ملاحظات ایران و دسترسی به اطلاعات نیز مورد عنایت قرار گیرد از این رو این مطالعه از سه بعد بهره می‌جوید.

۱. آموزش: شامل دو شاخص - وضعیت سواد سرپرست خانواده و رفتن به مدرسه کودکان ۶ تا ۱۶ ساله

۲. سلامت خانوار شامل شاخص سوءتغذیه.

۳. استاندارد زندگی: شامل پنج شاخص - دسترسی به برق، دسترسی به آب سالم، تراکم جمعیت،

سوخت برای پخت و پز و مالکیت دارایی.

## ۲. سنجش فقر

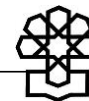
### - شاخص نسبت سرشمار

با توجه به موارد فنی محاسبه شاخص فقر چندبعدی الکیر و فوستر، سری زمانی شاخص چندبعدی فقر برای اولین بار در ایران محاسبه شد که کامل‌ترین شاخص فقر است. ابتدا زیرشاخص‌هایی که اشاره شد، با استفاده از وزن‌های هر یک از ابعاد تجمیع شده و در نهایت بعد از خط فقر دوم به روش الکیر و فوستر، فقیر چندبعدی به روش الکیر و فوستر محاسبه شد (جدول ۲ و نمودارهای ۱ و ۲).

### جدول ۲. شاخص نسبت سرشمار فقر چندبعدی در مناطق شهری و روستایی ایران

طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۹۳

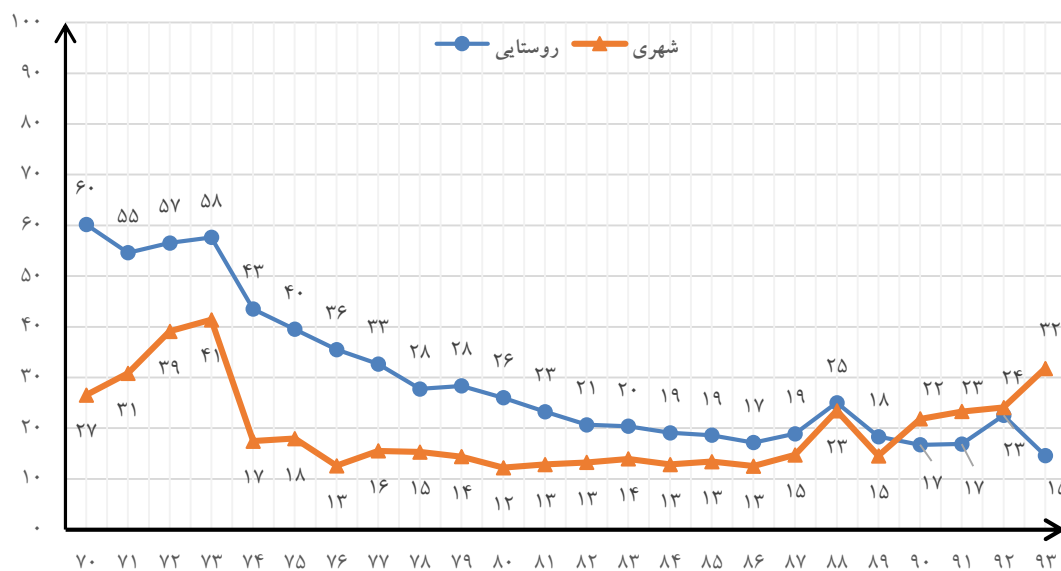
سال	روش اول		روش دوم (بین‌الملل)	
	روستایی	شهری	روستایی	شهری
۱۳۷۰	۶۰/۱۶	۲۶/۵۳	۵۸/۸۱	۲۶/۲۲
۱۳۷۱	۵۴/۶	۳۰/۸۳	۵۳/۳۱	۳۰/۶۶
۱۳۷۲	۵۶/۵۴	۳۹/۱۱	۵۵/۴۹	۳۹/۰۴
۱۳۷۳	۵۷/۶۴	۴۱/۳۸	۵۶/۷۸	۴۱/۳۳
۱۳۷۴	۴۳/۴۸	۱۷/۴۶	۴۲/۲۴	۱۷/۲۷
۱۳۷۵	۳۹/۵۳	۱۷/۹۶	۳۸/۴۷	۱۷/۸۹
۱۳۷۶	۳۵/۵	۱۲/۶	۳۴/۴۲	۱۲/۵۱
۱۳۷۷	۳۲/۶۸	۱۵/۵۳	۳۱/۹	۱۵/۵
۱۳۷۸	۲۷/۷۵	۱۵/۲۹	۲۶/۷۷	۱۵/۲۴
۱۳۷۹	۲۸/۳۳	۱۴/۳۸	۲۷/۶۸	۱۴/۳۱
۱۳۸۰	۲۶/۰۱	۱۲/۲	۲۵/۴۱	۱۲/۱۸
۱۳۸۱	۲۳/۲۷	۱۲/۸۵	۲۲/۶۸	۱۲/۸



روش دوم (بین الملل)		روش اول		سال
شهری	روستایی	شهری	روستایی	
۱۳/۲۴	۲۰/۲۷	۱۳/۲۷	۲۰/۶۶	۱۳۸۲
۱۳/۹۳	۲۰/۰۸	۱۳/۹۵	۲۰/۳۹	۱۳۸۳
۱۲/۸۳	۱۸/۹۶	۱۲/۸۴	۱۹/۱	۱۳۸۴
۱۳/۴۳	۱۸/۵۴	۱۳/۴۳	۱۸/۶۱	۱۳۸۵
۱۲/۵۲	۱۷/۰۶	۱۲/۵۲	۱۷/۱۵	۱۳۸۶
۱۴/۷۳	۱۸/۸۷	۱۴/۷۳	۱۸/۹۲	۱۳۸۷
۲۳/۴۶	۲۴/۹۸	۲۳/۴۶	۲۵/۰۳	۱۳۸۸
۱۴/۵۵	۱۸/۲۹	۱۴/۵۵	۱۸/۳۳	۱۳۸۹
۲۱/۸۵	۱۶/۷۱	۲۱/۸۵	۱۶/۷۲	۱۳۹۰
۲۳/۲۹	۱۶/۸۷	۲۳/۲۹	۱۶/۸۹	۱۳۹۱
۲۴/۰۹	۲۲/۵۳	۲۴/۰۹	۲۲/۵۳	۱۳۹۲
۳۱/۷۸	۱۴/۶۲	۳۱/۷۸	۱۴/۶۲	۱۳۹۳

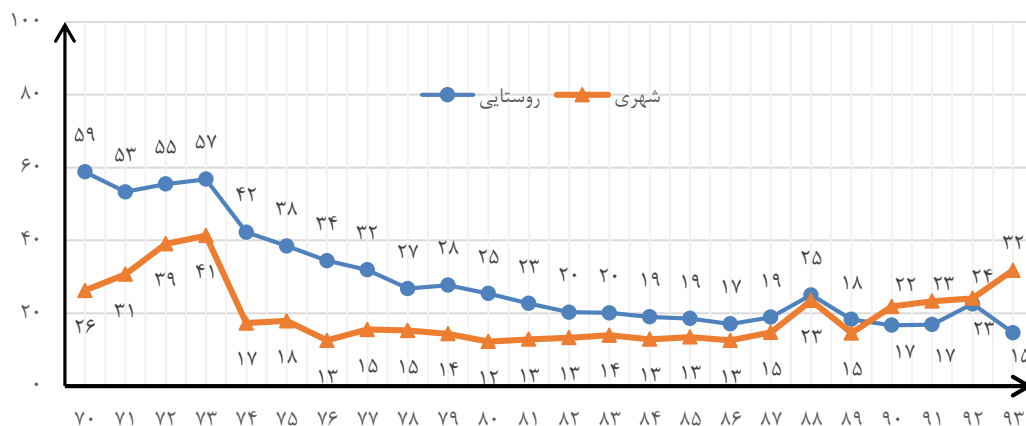
مأخذ: محاسبات تحقیق.

نمودار ۱. شاخص نسبت سرشمار فقر چندبعدی در مناطق شهری و روستایی ایران طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۹۳



مأخذ: محاسبات تحقیق.

## نمودار ۲. شاخص نسبت سرشمار فقر چندبعدي در مناطق شهري و روستايي ايران طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۹۳ با تعريف بين‌الملل شاخص دارايي‌هاي



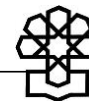
مأخذ: همان.

### تحليل اطلاعات

این اطلاعات نشان می‌دهد که در مناطق روستایی براساس روش اول شاخص نسبت سرشمار در طی سال‌های مورد بررسی به استثنای چند سال کاهش داشته است. این شاخص بیان می‌کند با توجه به معیارهای تعریف شده و خطوط فقر هر بعد، بیش از ۶۰ درصد خانوارها در سال ۷۰ دچار فقر (از ابعاد مختلف) بوده‌اند، اما خوشبختانه در سال‌های مورد بررسی از ابعاد مختلف فقر کاهش داشته و به حدود ۱۵ درصد در سال ۱۳۹۳ برای مناطق روستایی می‌رسد. در مناطق شهری بحث مقداری متفاوت است به طوری که در سال‌های ابتدایی، فقر چندبعدي افزایش یافته و از حدود ۲۷ درصد در سال ۱۳۷۰ به حدود ۴۱ درصد در سال ۱۳۷۳ می‌رسد که بیشترین میزان این شاخص برای خانوارهای شهری در طول سال‌های مورد بررسی است. علت آن می‌تواند اجرای سیاست‌های تعدیل در برنامه اول توسعه باشد که در آن سال‌ها جهش‌های بالای نرخ ارز و قیمت‌ها را تجربه کردیم. این شاخص بدین معناست که در سال ۱۳۷۳، بیش از ۴۱ درصد خانوارها در مناطق شهری کشور از ابعاد مختلف آموزشی، تغذیه‌ای (سلامت) و استانداردهای زندگی دچار فقر بوده‌اند که در سال بعد از آن کاهش داشته که به دلیل بهبود وضعیت تغذیه‌ای در این سال است. این شاخص در سال‌های بعد تا سال ۱۳۸۷ تقریباً روند با ثباتی داشته است، اما از سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۳ به استثنای سال ۱۳۸۹ روندی افزایشی دارد به طوری که این شاخص در سال ۱۳۹۳ به حدود ۳۲ درصد رسیده است که علت آن می‌تواند تورم‌های بالا و رکود اواخر دهه ۱۳۸۰ و اوایل دهه ۱۳۹۰ در پی اجرای سیاست هدفمندی یارانه‌ها و تحریم‌های اقتصادی باشد.

### – شدت فقر

شاخص نسبت سرشمار چند بعدی، شدت فقر را نشان نمی‌دهد، لذا با توجه به پیشنهاد الکیر و فوستر، شدت فقر چندبعدي از طریق محاسبه میانگین شدت فقر برای فقرا محاسبه می‌شود. جدول ۳ و نمودارهای ۳ و ۴ شدت فقر



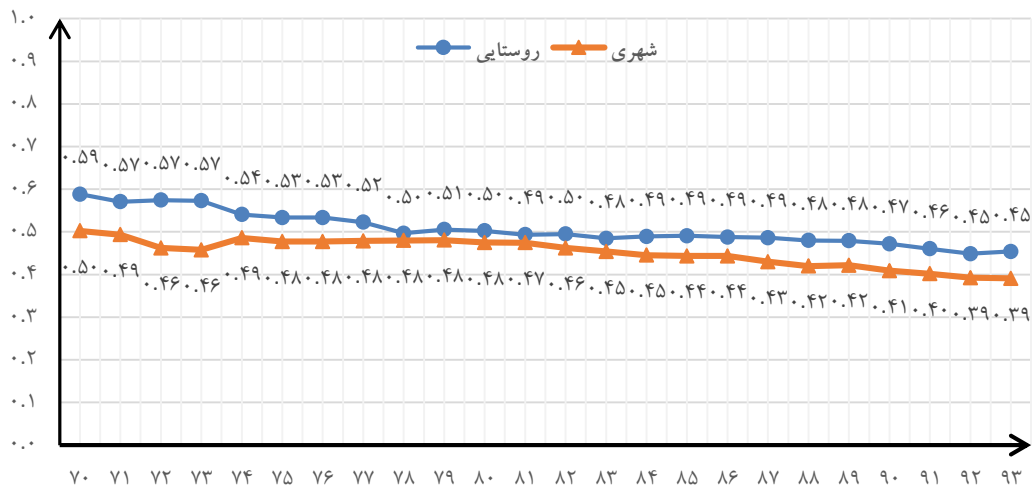
چندبعدی را در مناطق شهری و روستایی در سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۹۳ را نشان می‌دهد. اعداد این شاخص بین ۰ تا ۱ است، هرچه عدد به ۱ نزدیک‌تر باشد شدت فقر و محرومیت در بین خانوارها بیشتر و هرچه عدد به صفر نزدیک‌تر باشد شدت فقر کمتر است. شاخص شدت فقر نیز وسعت فقر را نشان نداده و فقط عمق فقر را در جوامع نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود شدت فقر در مناطق روستایی در تمام سال‌ها از مناطق شهری بیشتر است، اما در هر دو گروه با شیئی ملایم رو به کاهش است. شدت فقر در مناطق روستایی از ۰/۵۸۸۴ در سال ۷۰ به ۰/۴۵۳۹ در سال ۱۳۹۳ رسیده که ۲۲/۹ درصد کاهش طی این مدت را نشان می‌دهد. همچنین در مناطق شهری نیز شدت فقر از ۰/۵۰۲۳ در سال ۷۰ به ۰/۳۹۰۸ در سال ۱۳۹۳ رسیده که حدود ۲۲/۱ درصد کاهش را طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۹۳ را نشان می‌دهد.

جدول ۳. شدت فقر چندبعدی در مناطق شهری و روستایی ایران طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۹۳

سال	روش اول		روش دوم (بین‌الملل)	
	روستایی	شهری	روستایی	شهری
۱۳۷۰	۰/۵۸۸۴	۰/۵۰۲۳	۰/۵۸۷۶	۰/۴۹۸۹
۱۳۷۱	۰/۵۷۰۶	۰/۴۹۳۲	۰/۵۷۰۲	۰/۴۸۹۷
۱۳۷۲	۰/۵۷۴۶	۰/۴۶۲۱	۰/۵۷۱۷	۰/۴۵۹۷
۱۳۷۳	۰/۵۷۲۸	۰/۴۵۷۸	۰/۵۷۰۱	۰/۴۵۵۱
۱۳۷۴	۰/۵۴۰۶	۰/۴۸۵۷	۰/۵۴۰۸	۰/۴۸۳۴
۱۳۷۵	۰/۵۲۳۶	۰/۴۷۷۱	۰/۵۳۳۶	۰/۴۷۴۲
۱۳۷۶	۰/۵۳۳۶	۰/۴۷۷۴	۰/۵۳۴۹	۰/۴۷۵۳
۱۳۷۷	۰/۵۲۲۷	۰/۴۷۸۵	۰/۵۲۲۱	۰/۴۷۵۴
۱۳۷۸	۰/۴۹۶۶	۰/۴۷۹۷	۰/۴۹۸۵	۰/۴۷۷۷
۱۳۷۹	۰/۵۰۵۲	۰/۴۸۰۵	۰/۵۰۵۳	۰/۴۷۸۵
۱۳۸۰	۰/۵۰۲۲	۰/۴۷۵۱	۰/۵۰۲۵	۰/۴۷۲۴
۱۳۸۱	۰/۴۹۳۴	۰/۴۷۴۷	۰/۴۹۳۶	۰/۴۷۳۴
۱۳۸۲	۰/۴۹۵	۰/۴۶۲۲	۰/۴۹۴۵	۰/۴۶۰۶
۱۳۸۳	۰/۴۸۴۷	۰/۴۵۳۹	۰/۴۸۴۱	۰/۴۵۲۹
۱۳۸۴	۰/۴۸۹۲	۰/۴۴۵۳	۰/۴۸۹۱	۰/۴۴۵
۱۳۸۵	۰/۴۹۰۷	۰/۴۴۳۴	۰/۴۹۰۲	۰/۴۴۳
۱۳۸۶	۰/۴۸۷۶	۰/۴۴۳۴	۰/۴۸۷۹	۰/۴۴۳۱
۱۳۸۷	۰/۴۸۶۲	۰/۴۳۰۱	۰/۴۸۶۳	۰/۴۳۰۱
۱۳۸۸	۰/۴۷۹۹	۰/۴۱۹۹	۰/۴۸	۰/۴۱۹۸
۱۳۸۹	۰/۴۷۹۳	۰/۴۲۱۸	۰/۴۷۹۴	۰/۴۲۱۸
۱۳۹۰	۰/۴۷۲۱	۰/۴۰۸۸	۰/۴۷۲۱	۰/۴۰۸۹
۱۳۹۱	۰/۴۶۰۴	۰/۴۰۱۶	۰/۴۶۰۳	۰/۴۰۱۶
۱۳۹۲	۰/۴۴۸۷	۰/۳۹۲۴	۰/۴۴۸۶	۰/۳۹۲۵
۱۳۹۳	۰/۴۵۳۹	۰/۳۹۰۸	۰/۴۵۳۸	۰/۳۹۰۹

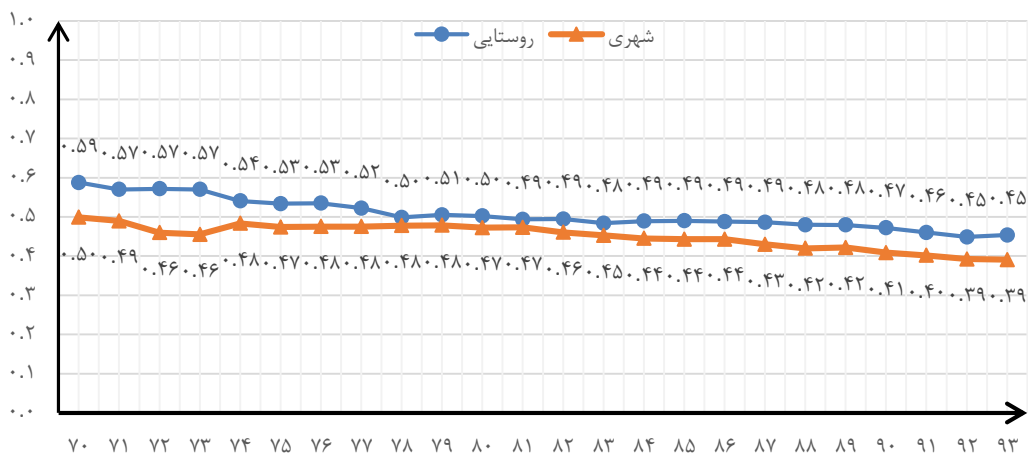
مأخذ: همان.

نمودار ۳. شدت فقر چندبعدي در مناطق شهري و روستايي ايران طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۹۳



مأخذ: همان.

نمودار ۴. شدت فقر چندبعدي در مناطق شهري و روستايي ايران طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۹۳  
با تعريف بين‌الملل شاخص دارايي‌هاي



مأخذ: همان.



### ۳. سری زمانی شاخص فقر چندبعدی الکیر و فوستر در ایران

هر کدام از دو شاخص فوق معیبه را در نشان دادن فقر چندبعدی دارند. نسبت سرشمار به عمق و شدت فقر توجهی نداشته و از طرفی شاخص شدت فقر، وسعت فقر را نشان نمی‌دهد. الکیر و فوستر برای تکمیل این دو شاخص، نسبت سرشمار تعدیل شده را که از حاصلضرب دو شاخص فوق به دست می‌آید را پیشنهاد کردند.

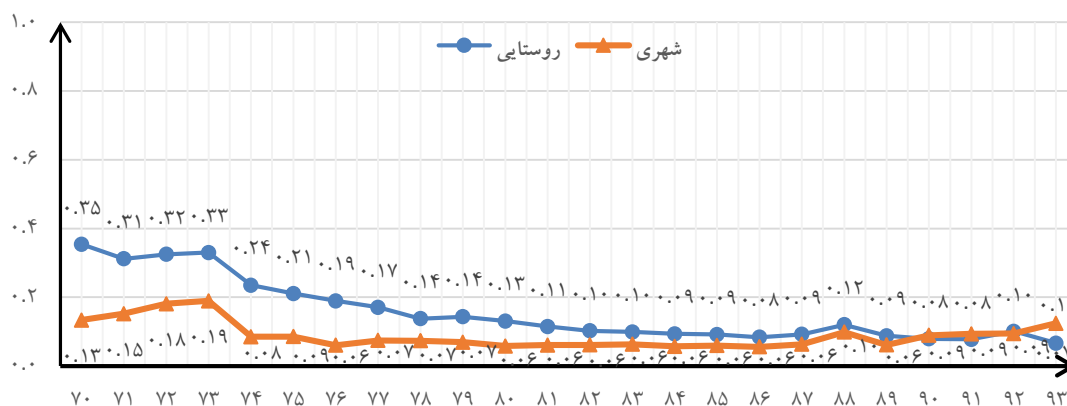
### جدول ۴. شاخص فقر چندبعدی الکیر و فوستر در مناطق شهری و روستایی ایران طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۹۳

روش دوم (بین‌الملل)		روش اول		سال
شهری	روستایی	شهری	روستایی	
۰/۱۳۰۸	۰/۳۴۵۶	۰/۱۳۳۲	۰/۳۵۴۰	۱۳۷۰
۰/۱۵۰۱	۰/۳۰۴	۰/۱۵۲۱	۰/۳۱۱۶	۱۳۷۱
۰/۱۷۹۵	۰/۳۱۷۳	۰/۱۸۰۷	۰/۳۲۴۹	۱۳۷۲
۰/۱۸۸۱	۰/۳۲۳۷	۰/۱۸۹۵	۰/۳۳۰۱	۱۳۷۳
۰/۰۸۳۵	۰/۲۲۸۵	۰/۰۸۴۸	۰/۲۳۵۱	۱۳۷۴
۰/۰۸۴۸	۰/۲۰۵۳	۰/۰۸۵۷	۰/۲۱۰۹	۱۳۷۵
۰/۰۵۹۵	۰/۱۸۴۱	۰/۰۶۰۲	۰/۱۸۹۴	۱۳۷۶
۰/۰۷۳۷	۰/۱۶۶۵	۰/۰۷۴۳	۰/۱۷۰۸	۱۳۷۷
۰/۰۷۲۸	۰/۱۳۳۴	۰/۰۷۳۴	۰/۱۳۷۸	۱۳۷۸
۰/۰۶۸۵	۰/۱۳۹۹	۰/۰۶۹۱	۰/۱۴۳۱	۱۳۷۹
۰/۰۵۷۵	۰/۱۲۷۷	۰/۰۵۸۰	۰/۱۳۰۶	۱۳۸۰
۰/۰۶۰۶	۰/۱۱۲	۰/۰۶۱۰	۰/۱۱۴۸	۱۳۸۱
۰/۰۶۱	۰/۱۰۰۲	۰/۰۶۱۳	۰/۱۰۲۳	۱۳۸۲
۰/۰۶۳۱	۰/۰۹۷۲	۰/۰۶۳۳	۰/۰۹۸۸	۱۳۸۳
۰/۰۵۷۱	۰/۰۹۲۷	۰/۰۵۷۲	۰/۰۹۳۴	۱۳۸۴
۰/۰۵۹۵	۰/۰۹۰۹	۰/۰۵۹۵	۰/۰۹۱۳	۱۳۸۵
۰/۰۵۵۵	۰/۰۸۳۲	۰/۰۵۵۵	۰/۰۸۳۶	۱۳۸۶
۰/۰۶۳۳	۰/۰۹۱۷	۰/۰۶۳۴	۰/۰۹۲۰	۱۳۸۷
۰/۰۹۸۵	۰/۱۱۹۹	۰/۰۹۸۵	۰/۱۲۰۱	۱۳۸۸
۰/۰۶۱۴	۰/۰۸۷۷	۰/۰۶۱۴	۰/۰۸۷۹	۱۳۸۹
۰/۰۸۹۳	۰/۰۷۸۹	۰/۰۸۹۳	۰/۰۷۹۰	۱۳۹۰
۰/۰۹۳۵	۰/۰۷۷۷	۰/۰۹۳۵	۰/۰۷۷۸	۱۳۹۱
۰/۰۹۴۶	۰/۱۰۱۱	۰/۰۹۴۵	۰/۱۰۱۱	۱۳۹۲
۰/۱۲۴۲	۰/۰۶۶۳	۰/۱۲۴۲	۰/۰۶۶۴	۱۳۹۳

مأخذ: همان.

جدول ۴ و نمودار ۵ سری زمانی شاخص چندبعدی فقر به روش الکیور و فوستر را برای اولین بار در ایران براساس روش سازگار با داده‌ها و اقتصاد ایران (روش اول) نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود روند این شاخص در مناطق روستایی ایران در طی سال‌های مورد بررسی کاهش یافته و از ۰/۳۵۴۰ در سال ۱۳۷۰ به ۰/۰۶۶۴ در سال ۱۳۹۳ رسیده است که بیش از ۸۰ درصد کاهش طی این سال‌ها را نشان می‌دهد. این کاهش به منزله کاهش وسعت و شدت فقر چندبعدی در طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۹۳ در مناطق روستایی نیز است.

نمودار ۵. شاخص فقر چندبعدی الکیور و فوستر در مناطق شهری و روستایی ایران طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۹۳



مأخذ: همان.

در خصوص خانوارهای شهری بحث کمی متفاوت است، زیرا این شاخص تا سال ۱۳۷۳ روندی صعودی داشته و از ۰/۱۳۳۲ در سال ۱۳۷۰ به ۰/۱۸۹۵ در سال ۱۳۷۳ رسیده که بالاترین میزان در طی این سال‌هاست. بعد از کاهش در سال ۱۳۷۴ تا سال ۱۳۸۷ روند تقریباً یکنواختی را طی می‌کند، اما از سال ۱۳۸۷ به بعد به‌طور متوسط صعودی بوده به‌طوری که تا سال ۱۳۹۳ به عدد ۰/۱۲۴۲ می‌رسد. که همان‌طور که ذکر شد علت آن می‌تواند تورم‌های بالا و رکود اواخر دهه ۱۳۸۰ و اوایل دهه ۱۳۹۰ در پی اجرای سیاست هدفمندی یارانه‌ها و تحریم‌های اقتصادی باشد.

#### ۴. تحول فقر چندبعدی در برنامه‌های توسعه اول تا پنجم

اگر بخواهیم تحولات فقر طی برنامه‌های توسعه را توضیح دهیم باید بر روی سه متغیر رشد، تورم و نرخ ارز تمرکز کنیم. آموز و دیگران<sup>۱</sup> (۲۰۰۱) در مقاله‌ای تحت عنوان «سیاست‌های کلان و کاهش فقر» بیان

1. Ames and et. al



می‌کنند در محیطی که تولید و رشد اقتصادی موضوعیت ندارد نتیجه‌ای جز گسترش فقر و نابرابری قابل انتظار نیست. تورم نیز، مالیات منفی و خودسرانه‌ای است که به‌طور معمول و به‌صورت نامتناسبی بر گروه کم‌درآمد فشار مضاعفی وارد می‌کند. در شرایطی که کشوری با تورم‌های دورقمی و بالاتر دسته و پنجه نرم می‌کند نمی‌توان هیچ نتیجه‌ای درخصوص کاهش فقر را انتظار داشت. همچنین بالا و پایین شدن نرخ ارز نیز بر درآمد و هزینه افراد فقیر تأثیر خواهد گذاشت. در ادامه تغییرات شاخص فقر طی برنامه‌های توسعه و علل این تغییرات به‌صورت موشکافانه‌ای بررسی خواهد شد. در هر برنامه تغییرات سه متغیر رشد اقتصادی، تورم و نرخ ارز مورد توجه ویژه قرار خواهد گرفت.

### فقر چندبعدی طی برنامه اول توسعه

این برنامه طی سال‌های ۱۳۶۸ الی ۱۳۷۳ اجرا شد که با محاسبه شاخص فقر طی این سال‌ها میزان شاخص فقر چندبعدی بجز یک سال برای خانوارهای روستایی (۱۳۷۱)، برای هر دو خانوار روستایی و شهری روند افزایشی دارد. یکی از رخدادها مهم آن زمان اجرای برنامه تعدیل ساختاری بود. این برنامه شامل سیاست‌های آزادسازی، تثبیت کالاها، انقباض دستمزدها و محدود کردن اعمال سیاست‌های دولتی بود که براساس آن بازارهای مالی، کالا، خدمات و بخش‌های واردات و صادرات باید به مکانیسم بازار واگذار می‌شد. پیامدهای حاصل از اجرای این برنامه نرخ تورم را از ۱۷/۴ به ۳۵/۲ و نرخ ارز رسمی را از ۷۲ ریال به ۱۷۵۰ ریال افزایش داد. البته نرخ ارز بازار غیررسمی تا رقم ۲۶۶۷ ریال افزایش را تجربه کرد (نمودارهای ۶ و ۷). روند افزایشی تورم و نرخ ارز بعد از برنامه اول نیز ادامه داشت به‌طوری که نرخ تورم در سال ۱۳۷۴ به رقم قابل توجه ۴۹/۴ درصد رسید. نرخ ارز غیررسمی نیز در سال ۱۳۷۴ به ۴۰۳۶ ریال رسید و روند افزایشی خود را ادامه داد. رشد اقتصادی نیز از حدود ۱۲/۳ درصد در سال ۱۳۷۰ به ۰/۹- در سال ۱۳۷۳ تقلیل یافت (نمودار ۸).

طی سال‌های مذکور، رشد اقتصادی پایین و کاهش ارزش پول و تورم و به تبع اینها افزایش بیکاری بر اقشار کم‌درآمد و حقوق‌بگیر فشارهایی درآمدی و هزینه‌ای را وارد ساخت که کاهش قدرت خرید مردم را به همراه داشت. پیرو آن سبده غذایی خانوارها نسبت به قبل کوچک‌تر شد و این به دریافت کالری کمتر از استاندارد جهانی منجر شد. طی این سال‌ها محرومیت از تغذیه مناسب به شدت افزایش یافت. البته محرومیت از برق و آب لوله‌کشی و همچنین محرومیت از مسکن مناسب نیز طی برخی از سال‌های دوره مورد اشاره افزایش را تجربه کردند. مجموعه اینها افزایش فقر چندبعدی را موجب شد.

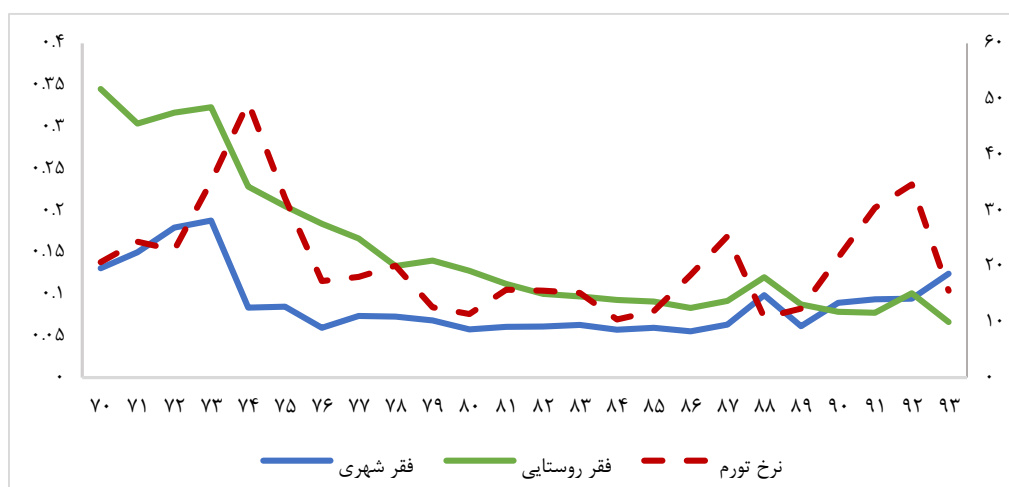
### فقر چندبعدی طی برنامه دوم توسعه

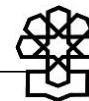
همانند برنامه اول توسعه، علل تغییرات فقر چندبعدی در برنامه دوم توسعه را باید در تغییرات سه متغیر

اصلی تورم، رشد اقتصادی و نرخ ارز جستجو کرد. همان‌طور که نمودار ۵ نشان می‌دهد طی برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴ الی ۱۳۷۸) شاخص فقر چندبعدی الکیر و فوستر روند نزولی را طی کرده است. شاخص فقر چندبعدی طی این برنامه برای خانوارهای روستایی از رقم ۰/۳۲ در پایان برنامه اول توسعه به رقم ۰/۱۳ در پایان برنامه دوم کاهش یافت و شاخص فقر برای خانوارهای شهری نیز از ۰/۱۹ به ۰/۰۷ تنزل یافت. عدم موفقیت برنامه تعدیل ساختاری در برنامه اول، سیاستگذاران را به اجرای سیاست‌های تثبیت اقتصادی واداشت. مهمترین وجه تمایز این دو برنامه، تأکید بیشتر برنامه دوم توسعه بر ثبات اقتصادی بود. سیاست‌هایی که در جهت ثبات اقتصاد قدم برمی‌داشت متشکل از تسهیل تجارت خارجی و تعیین تعرفه‌های گمرکی در بخش تجارت خارجی، همچنین منطقی کردن نرخ سود بانکی، انتشار اوراق مشارکت و سرمایه‌گذاری، حفظ ارزش پول ملی، تنظیم قوانین جدید مالیاتی برای افزایش درآمد مالیاتی دولت، ایجاد تعادل منطقی در دخل و خرج دولت، سیاست قیمتگذاری کالا و خدمات و کاهش هزینه تولید در بحث قیمتگذاری بود.

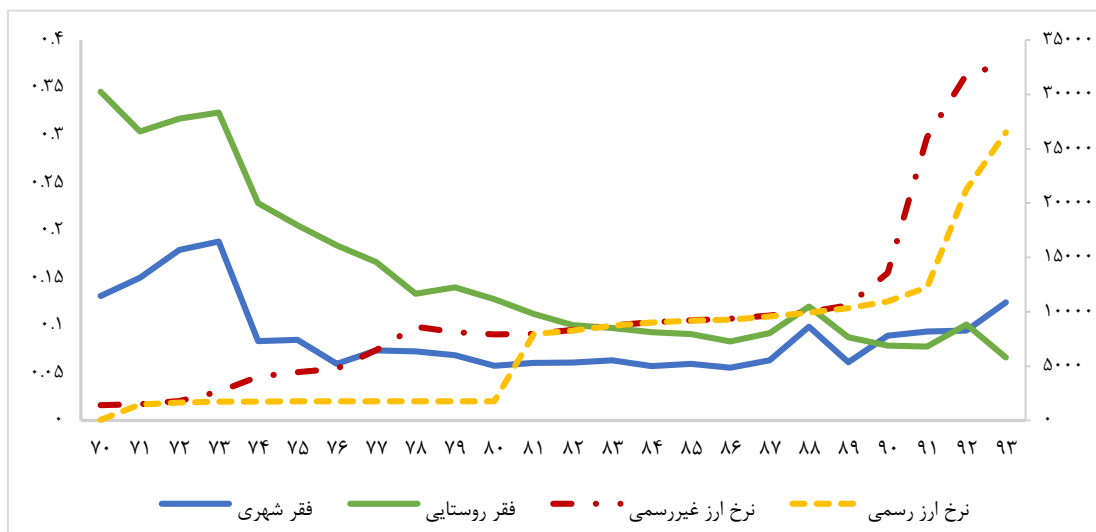
به واسطه اجرای سیاست‌های مورد اشاره در فوق، نرخ تورم که در پی آثار باقی‌مانده از اجرای برنامه تعدیل اقتصادی به ۴۹/۴ درصد در سال اول برنامه دوم توسعه افزایش یافته بود، پس از توقف برنامه تعدیل و تأکید بر سیاست‌های تعدیل به ۳۲/۲ درصد در سال ۱۳۷۵ کاهش یافت و در سال پایانی برنامه، ۱۳۷۸، به رقم ۲۰/۱ درصد رسید (نمودار ۶). در عین حال رشد تولید ناخالص داخلی که در سال پایانی برنامه اول رقم ۰/۹- را تجربه کرده بود در سال اول برنامه دوم توسعه و پس از توقف اجرای برنامه تعدیل و تأکید بر تثبیت اقتصادی به رقم ۲/۷ درصد رسید و در سال بعد رقم ۵/۴ را به ثبت رساند. در سال‌های بعد نیز اگرچه نرخ رشد قابل توجه نبود اما منفی نبود.

نمودار ۶. روند تغییرات شاخص فقر چندبعدی روستایی و شهری و تورم

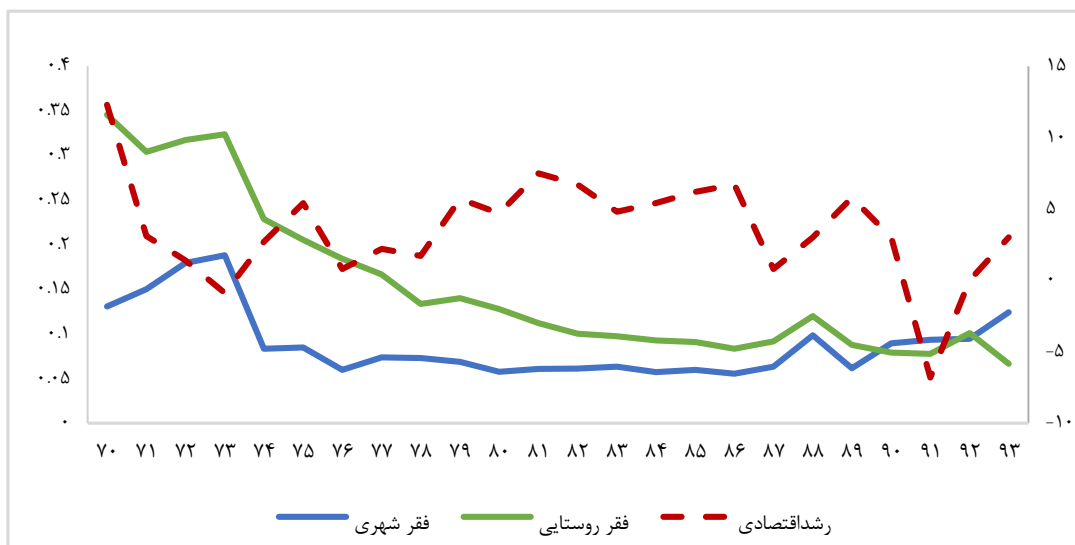




### نمودار ۷. روند تغییرات شاخص فقر چندبعدی روستایی و شهری و نرخ ارز رسمی و غیررسمی



### نمودار ۸. روند تغییرات شاخص فقر چندبعدی روستایی و شهری و رشد اقتصادی



دولت در این سال‌ها سعی کرد تا نرخ ارز رسمی را ثابت نگه دارد به طوری که نرخ ارز رسمی طی پنج سال برنامه توسعه دوم تقریباً ثابت بود (حدود ۱۷۵۰ ریال). اما نرخ ارز غیررسمی افزایش بسیار قابل توجهی را طی این سال‌ها تجربه کرد. بالا بودن نرخ تورم و کاهش درآمدهای نفتی بعد از سال ۱۳۷۶ مهم‌ترین دلایل این موضوع بود. در واقع اگرچه نرخ تورم از رقم قابل توجه ۴۹/۴ درصدی در سال ۱۳۷۴ به ۳۲/۲ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده بود و پس از آن نیز ارقام ۱۷/۳، ۱۸/۱ و ۲۰/۱ را برای سال‌های ۱۳۷۶، ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ به ثبت رسانده بود، اما هنوز نرخ تورم دورقمی و قابل توجه بود. این خود مانعی برای تثبیت نرخ ارز در بازار غیررسمی بود. در کنار این موضوع در ابتدای سال ۱۳۷۶ کشور با کاهش قیمت نفت و کاهش

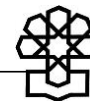
درآمدهای ارزی حاصل به ۹/۹ میلیارد دلار مواجه شد. با توجه به ارزآوری نفتی اقتصاد کشور و وابستگی بودجه دولت به این درآمدها و شدت گرفتن سهمیه‌بندی‌های ارزی، این عامل نیز در جهت افزایش نرخ ارز عمل کرد. بالا بودن نرخ تورم و کاهش درآمدهای نفتی باعث شد تا نرخ ارز غیررسمی از ۲۳۴۳ ریال در پایان برنامه اول توسعه به رقم ۸۶۵۸ ریال در سال ۱۳۷۸ افزایش یابد.

اگرچه نرخ ارز غیررسمی رقم‌های بالاتر و بالاتر را طی سال‌های برنامه توسعه دوم تجربه کرد، اما تثبیت نرخ ارز رسمی و واردات کالاهای ضروری، مواد اولیه و سرمایه‌ای با این نرخ و حتی نرخ‌های ترجیحی پایین‌تر، کاهش نسبی نرخ تورم در قیاس با سال‌های پایانی برنامه اول و سال‌های نخست برنامه دوم، مثبت بودن نرخ رشد اقتصادی و همچنین سیاست‌های حمایتی دولت و اجرای پروژه‌های عمرانی و زیرساختی در مناطق فقیر و توسعه مدارس و دانشگاه‌ها طی این سال‌ها باعث شد تا وضعیت محرومیت در عموم ابعاد فقر بهبود یابد. حتی محرومیت تغذیه مناسب که در سال‌های برنامه اول افزایش زیادی یافته بود، کاهش قابل توجهی را تجربه کرد. کاهش محرومیت‌ها در تمامی ابعاد فقر باعث شد تا فقرچندبعدی طی این برنامه کاهش قابل توجهی را از خود به نمایش گذارد (نمودار ۲).

#### فقر چندبعدی طی برنامه سوم توسعه

براساس تجارب حاصل شده از برنامه‌های اول و دوم، تنظیم برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) و تعیین اهداف برنامه از جامعیت بیشتری با گرایش روشن به خصوصی‌سازی و کاهش تصدی دولت در فعالیت‌های اقتصادی و آماده‌سازی اقتصادی، صورت گرفت. هدف اصلی برنامه سوم، نهادسازی و اصلاح ساختارها بود. طرح نسبتاً موفق یکسان‌سازی نرخ ارز و تمهید حساب ذخیره ارزی برای اجتناب از اثر نوسانات درآمد نفت بر اقتصاد، شروع فعالیت بخش خصوصی در بانکداری و بیمه از مهمترین دستاوردهای اقتصادی این دوره است که منتج به افزایش رشد اقتصادی شد به طوری که اقتصاد ایران متوسط نرخ رشد ۵/۷ درصدی را تجربه کرد. حتی نرخ رشد برای سال ۱۳۸۲ به رقم ۷/۵ درصد رسید که رقم بسیار قابل توجهی بود.

نرخ تورم از ۲۰/۱ درصد در سال پایانی برنامه دوم به ۱۱/۴ درصد در سال ۱۳۸۰ کاهش یافت، اما پس از آن و همزمان با اجرای سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز به ۱۵ درصد نزدیک شد و تا پایان برنامه سوم در همین حدود باقی ماند. نرخ ارز رسمی و غیررسمی قبل از سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز تقریباً ثابت بودند (نرخ رسمی حدود ۱۷۵۰ ریال و نرخ غیررسمی حدود ۸۰۰۰ ریال) و بعد از یکسان‌سازی نرخ ارز رسمی از ۷۹۵۸ ریال در سال ۱۳۸۱ به ۸۷۱۹ ریال در سال ۱۳۸۳ افزایش یافت، نرخ غیررسمی نیز با تفاوت مختصری بالاتر از این نرخ‌ها قرار گرفت. طی سیاست یکسان‌سازی بسیاری از سهمیه‌بندی‌ها و ارزهای ترجیحی موضوعیت خود را از دست داد و این واردات مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای را با محدودیت مواجه ساخت که این خود عاملی برای افزایش نرخ تورم بود. مجموعه این عوامل باعث



شد تا محرومیت تغذیه مناسب برای خانوارهای شهری طی این برنامه افزایش بسیار مختصری یابد و حتی فراتر از محرومیت خانوارهای روستایی قرار گیرد. در پی این موضوع شاخص فقر نیز افزایش بسیار مختصر را ثبت کرد.

در نهایت باید اشاره کرد که در پی تأکید بیشتر برنامه سوم بر بخش کشاورزی، مسائل اجتماعی و صنایع کوچک، نه تنها فقر روستایی کاهش می‌یابد، بلکه کوچک شدن شکاف فقر میان خانوارهای شهری و روستایی نیز قابل مشاهده است.

### فقر چندبعدی طی برنامه چهارم توسعه

برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) به‌عنوان اولین برنامه شروع دوره سند چشم‌انداز بیست ساله (بلندمدت) به اجرا درآمد. در این برنامه اهدافی از جمله رشد مستمر و پایدار، اقتصاد دانایی‌محور و یک رقمی شدن نرخ بیکاری و تورم، تعامل فعال با اقتصاد جهانی و امنیت و توسعه قضایی و تعادل و توازن منطقه‌ای مورد توجه قرار گرفته بود که متأسفانه عدم پایبندی دولت وقت به اجرای آن مسیر برنامه را تغییر داد. اوج گرفتن درآمدهای نفتی طی این سال‌ها سیاست تزریق درآمدهای نفتی برای دستیابی به رشد اقتصادی بالاتر را موجب شد. در این دوره اعتبارات در قالب‌های مختلف و از همه مهمتر در قالب بنگاه‌های زود بازده بسیار رشد یافت که این در نهایت نرخ رشد ۴۹/۶ درصدی نقدینگی برای سال ۱۳۸۵ را به ثبت رساند. بودجه‌های انبساطی و وام‌های تبصره‌ای و تکلیفی از جمله مسکن مهر از ویژگی‌های این دوره بود. روابط خارجی نیز در این سال‌ها تاحدودی تیره گشت و بحث‌های مربوط به پرونده هسته‌ای کشور پررنگ‌تر شد.

مجموعه این عوامل باعث شد تا نرخ تورم از ۱۰/۸ در سال ۱۳۸۴ به ۱۸/۴ در سال ۱۳۸۶ و به ۲۵/۴ درصد در سال ۱۳۸۷ رسید. تزریق درآمدهای نفتی و افزایش اعطای تسهیلات باعث شد تا نرخ رشد اقتصادی تا حدودی افزایش یابد و اقتصاد ایران نرخ‌های رشد ۶/۲ درصد و ۶/۷ درصد را برای سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ تجربه کند، اما فشارهای تورمی و در پی آن اعمال سیاست‌های انقباضی در سال ۱۳۸۷، در کنار آثار ناشی از بحران اقتصادی (جانی ۲۰۰۷) موجب شد تا نرخ رشد اقتصادی به ۰/۸ درصد در سال ۱۳۸۷ تنزل یابد و برای سال بعد نیز رقم ۳ درصد را تجربه کند. نرخ ارز به‌واسطه درآمدهای ارزی سرشار در این دوره افزایش بسیار مختصری یافت به‌گونه‌ای که می‌توان برچسب ثبات قیمت ارز برای این دوره را در نظر گرفت.

علیرغم تزریق درآمدهای نفتی و افزایش اعطای تسهیلات، در پی افزایش نرخ تورم، محرومیت تغذیه مناسب از سال ۱۳۸۶ شروع به افزایش می‌کند. به موجب آن شاخص فقر چندبعدی برای هر دو خانوار شهری و روستایی افزایش می‌یابد. البته کاهش نرخ تورم برای سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ و افزایش نرخ رشد

برای سال ۱۳۸۹ (۵/۸ درصد) باعث می‌شود تا هر دوی محرومیت تغذیه مناسب و شاخص فقر برای سال ۱۳۸۹ کاهش یابد. اگرچه این کاهش دوام نمی‌آورد و برای دوره برنامه پنجم به شدت افزایش می‌یابد.

### فقر چندبعدی طی برنامه پنجم توسعه

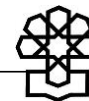
برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) دومین برنامه از دوره سند چشم‌انداز است که باید در جهت اهداف سند حرکت می‌کرد. در حالی که طبق ماده (۲۳۴) این برنامه نرخ رشد متوسط ۸ درصد و نرخ بیکاری ۷ درصدی هدفگذاری شده بود، اما تجربه نرخ‌های رشد پایین و تورم‌های بالا به همراه جهش‌های قابل توجه در نرخ ارز دستیابی به اهداف برنامه را به‌طور کلی منتفی ساخت. اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در اواخر سال ۱۳۸۹، فشارهای اعتباری مسکن مهر و اعمال شدن تحریم‌های اقتصادی از سال ۱۳۹۰ و اوج گرفتن آنها از سال ۱۳۹۱ به همراه کسب درآمدهای قابل توجه نفتی در سال‌های اول برنامه مهمترین اتفاقات این دوره هستند.

اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها که قابل تفسیر به شوک عرضه شدید بود در کنار تزریق درآمدهای نفتی در سال ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ موجبات اوج گرفتن نرخ تورم را فراهم ساخت به گونه‌ای که نرخ تورم از ۱۲/۴ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۲۱/۵ در سال ۱۳۹۰ افزایش یافت و نرخ رشد اقتصادی نیز از ۵/۸ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۳ درصد در سال ۱۳۹۰ کاهش یافت. اما با اجرایی شدن تحریم‌های اقتصادی و اوج گرفتن آنها در سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ نرخ تورم به ۳۰/۵ برای سال ۱۳۹۱ و ۳۴/۷ برای سال ۱۳۹۲ افزایش یافت. نرخ رشد اقتصادی نیز رقم غیرقابل باور ۶/۸- و ۱/۹- را برای سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به ثبت رساند.

نرخ ارز نیز طی این سال‌ها افزایش قابل توجهی یافت به گونه‌ای که نرخ ارز غیررسمی که در ابتدای برنامه با رقم حدود ۱۰۰۰۰ ریال شروع شده بود، اواخر سال‌های ۱۳۹۱ و اوایل سال ۱۳۹۲ رقم‌های ۳۸۰۰۰ ریال را نیز تجربه کرد. اگرچه افزایش نرخ ارز همزمان با اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها شروع شده بود، اما با اعمال تحریم‌ها اوج گرفت.

افزایش قابل توجه نرخ تورم و نرخ ارز در کنار کاهش غیرقابل تصور نرخ رشد اقتصادی باعث شد تا محرومیت در تغذیه مناسب به شدت افزایش یابد به گونه‌ای که افزایش فقر چندبعدی برای هر دو خانوار شهری و روستایی را موجب شود.

با تغییر دولت در سال ۱۳۹۲ و بهبود روابط خارجی و موضوعیت یافتن مذاکرات مربوط به توافق هسته‌ای و عدم افزایش مجدد قیمت حامل‌های انرژی، نرخ تورم را از ۳۴/۷ درصد در سال ۱۳۹۲ به ۱۵/۶ درصد در سال ۱۳۹۳ کاهش داد. رشد اقتصادی نیز از رقم ۱/۹- به ۳ درصد افزایش یافت. نرخ ارز نیز کاهش را تجربه کرد و مجموعه این عوامل باعث شد تا وضعیت محرومیت تغذیه خانوارهای روستایی در سال ۱۳۹۳ کاهش یابد، اما کاهشی در محرومیت تغذیه خانوارهای شهری تجربه نشد. در خصوص فقر چندبعدی نیز خانوارهای روستایی کاهش فقر را تجربه کردند، اما برای خانوارهای شهری



این‌گونه نبود. بالا بودن نرخ بیکاری در شهرها و برقراری تحریم‌های اقتصادی علیرغم شروع مذاکرات مهمترین علت این موضوع بودند.

## ۵. تجربه جهانی سیاستگذاری در زمینه کاهش فقر

آنچه ما را به درک صحیح‌تری از روش‌های کاهش فقر می‌رساند بررسی تجربه کشورها و استفاده از تجربه‌های عملی کشورهای دارای تجربه یکسان یا نزدیک به ساختار اجتماعی ایران است. به همین منظور در این مطالعه بررسی تجربه برخی کشورها در مواجهه با مسئله فقر و راهکارهای اتخاذی آنها برای کاهش فقر مورد توجه قرار گرفته است.

### برزیل

برزیل طی دهه ۱۹۹۰ به‌عنوان کشوری با بدترین شرایط نابرابری درآمدی در نیمکره غربی و دارای یکی از ناعادلانه‌ترین جوامع دنیا شناخته می‌شد. از آغاز هزاره سوم تا سال ۲۰۱۱ میلادی، برزیل رشد اقتصادی ۴ درصدی را تجربه کرده است. در همین بازه زمانی نرخ بیکاری به پایین‌ترین سطح خود رسید. خروج ۴۰ میلیون فقیر برزیلی از دور باطل فقر، افزایش درآمد ۲۷ درصدی خانوار، حاصل سیاستگذاری درست و صحیح مسئولین این کشور است.

از سال ۱۹۹۵ تا سال ۲۰۰۳ میلادی، فرناندو هنریک کاردوسو<sup>۱</sup> رئیس‌جمهور آن زمان اداره کشور را برعهده داشت. لوئیز ایناسیو لولا دا سیلوا<sup>۲</sup> رئیس‌جمهور بعد از کاردوسو اکنون یکی از شخصیت‌های نمادین این کشور است. تلاش او برای پیاده‌سازی تغییرات اجتماعی به شدت با مخالفت ثروتمندان روبرو شد. رئیس‌جمهور جدید، در سال نخست، هزینه‌های دولت را ۴ میلیارد دلار کاهش داد و مازاد بودجه‌ای سختگیرانه را تصویب کرد. یکی از مشهورترین طرح‌هایی که پس از روی کار آمدن لولا اجرا شد، فومه زرو<sup>۳</sup> (گرسنگی صفر) نام داشت. این طرح از ۴۰ برنامه تشکیل شده بود که محور اصلی این طرح، برنامه بولسا فامیلیا «کمک هزینه خانوارها»<sup>۴</sup> نام داشت و تلاشی برای جدال با فقر بود. این برنامه چیزی جز پرداخت پول نقد به فقرا نبود.

نکته مهم این بود که یارانه‌ها بی‌برنامه و غیرهدفمند پرداخت نمی‌شد، بلکه دولت ضمن پرداخت نقدی، اهداف دیگری برای کاهش فقر را دنبال می‌کرد. از همین روی پرداخت یارانه را مشروط به مواردی در حوزه بهداشت و سلامت کرده بود: دریافت‌کنندگان کمک‌ها باید تضمین می‌دادند که همه فرزندان ۶ تا ۱۵ ساله به مدرسه بروند و تعداد غیبت‌ها از کلاس درس نیز نباید بیشتر از ۸۵ درصد از کل ساعات

---

1. Fernando Henrique Cardoso  
2. Luiz Inácio Lula da Silva  
3. Fome Zero  
4. Bolsa Família

آموزشی باشد. علاوه بر این، واجدین شرایط باید همه فرزندان کمتر از ۷ سال خود را واکسینه می‌کردند و تضمین می‌دادند که مادران فرزندان به‌صورت منظم به پزشک مراجعه کنند تا بررسی‌های پزشکی لازم روی آنها انجام شوند. زنان باردار باید از مراقبت‌های دوران بارداری برخوردار باشند و نوزادانشان را از شیر خود تغذیه کنند.

این برنامه که از آن به‌عنوان رویکرد محور فقرزدایی نام برده می‌شود، یک‌چهارم کل جمعیت برزیل (۸۵ درصد فقرا) را پوشش می‌دهد، بلکه پرداخت اندک‌ش درآمد افرادی که در فقر شدید به سر می‌برند را به نحو قابل توجهی افزایش داده است. در سال ۲۰۰۶ این برنامه فقر را ۱۵ درصد کاهش داد و در سال ۲۰۱۴ میلادی فقر را به کمتر از ۳ درصد رساند و توانست ۴۰ میلیون برزیلی را از دور باطل فقر رهایی بخشد. بانک جهانی از این برنامه به‌عنوان ریشه‌کن فقر یاد می‌کند.

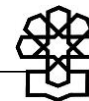
همچنین این برنامه باعث شده است که نرخ واکسیناسون به ۹۹ درصد افزایش پیدا کند، سوء‌تغذیه کودکان برزیلی ۱۶ درصد کم شود و نرخ مرگ و میر نوزادان ۴۰ درصد کاهش یابد. یکی از بالاترین نرخ کاهش مرگ و میر کودکان بر اساس سوء‌تغذیه در سراسر جهان متعلق به برزیل است که کاهش ۵۸ درصدی در این زمینه را تجربه کرده است.

### اتیوپی

بیش از ۳۰ سال، دولت اتیوپی در پاسخ به فقر شدید، بر کمک‌های غذایی تمرکز کرده بود. این کمک‌ها درحالی که زندگی مردم را نجات می‌داد، اما قادر به تأمین معاش افراد نبود. به مرور زمان عدم تأمین معیشت خانوارها رشد یافت و به مشکلی جدی تبدیل شد و از سال ۲۰۰۰، اتیوپی یکی از کشورهای بالاترین نرخ فقر در جهان بود به‌طوری که بیش از ۵۶ درصد جمعیت در فقر به سر می‌بردند. اما طی یک دهه خانوارها پیشرفت‌های قابل توجهی در رفاه را تجربه کردند و این کشور کاهش ۳۳ درصدی در جمعیت فقیر را شاهد بوده است. این کاهش فقر با رشد اقتصادی قوی و پایدار به‌طور متوسط ۱۰/۹ درصد در سال پشتیبانی شده است (بانک جهانی ۲۰۱۴).

دولت اتیوپی در سال ۲۰۰۵، برای تقویت خانواده‌های روستایی در برابر ناامنی غذایی مزمن و جلوگیری از کاهش دارایی آنها «برنامه حمایتی تولیدمحور<sup>۱</sup>» را به اجرا درآورد. هزینه اجرای برنامه حمایتی تولیدمحور ۱ درصد تولید ناخالص داخلی را دربرمی‌گیرد و یکی از بزرگ‌ترین برنامه‌های شبکه امنیتی کشورهای جنوب صحرای آفریقا است. خانوارها در این برنامه باید در فعالیت‌های تولیدی، مانند بازسازی زمین و منابع آب و توسعه زیرساخت‌های جامعه، از جمله بازسازی جاده‌های روستایی و ساخت مدارس و درمانگاه شرکت کنند.

اکثر خانواده‌های ذینفع این برنامه افرادی هستند که فقیر محسوب می‌شوند، اما اغلب آنها نیروی



کاری با توانایی جسمی به شمار می‌روند. دیگر خانوارهای ذینفع خانوارهایی هستند که فاقد نیروی کار هستند و عمده درآمد آنها را افراد مسن و یا غیرفعال کسب می‌کنند. از سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۷ برحسب این برنامه شش بیر<sup>۱</sup> (در سال ۲۰۰۸، ۸ بیر، در سال ۲۰۱۰، ۱۰ بیر و در سال ۲۰۱۲، ۱۲ بیر) به صورت نقدی و یا ۳ کیلوگرم از غلات و حبوبات (بسته به جایی که زندگی می‌کنند) به ازای کار هر فرد به خانوارها پرداخت می‌شود.

«برنامه حمایتی تولیدمحور» به وسیله برنامه دیگری تحت عنوان «برنامه امنیت غذایی دیگر»<sup>۲</sup> تکمیل شد. در حالی که «برنامه حمایتی تولیدمحور» برای محافظت از دارایی‌های موجود و حصول اطمینان حداقل سطح مصرف مواد غذایی طراحی شده بود، «برنامه امنیت غذایی»، برای تشویق خانواده‌ها برای افزایش درآمد ناشی از فعالیت‌های کشاورزی طراحی شد: دسترسی به اعتبار، کمک در اخذ دام، سهام کوچک، زنبور عسل، ابزار و دانه و همچنین کمک در بهبود آبیاری، حفاظت خاک از جمله اقدامات این برنامه بود. با این حال، تعداد نسبتاً کمی از خانواده‌ها دسترسی به «برنامه امنیت غذایی» داشته‌اند.

در پی اجرای برنامه‌های فوق رشد به خصوص در بخش کشاورزی فراگیر بود و به طور قابل توجهی به کاهش فقر کمک کرد به خصوص اینکه بخش عمده جمعیت اتیوپی را مردمان روستایی که کشاورزی فعالیت عمده آنها بود تشکیل می‌دادند. هر ۴ نفر از ۵ نفر از مردم در روستاها زندگی می‌کنند و در تولید محصولات کشاورزی مشغولند. فقر در جایی که رشد کشاورزی سریع است سقوط می‌کند به طوری که به ازای هر ۱ درصد رشد کشاورزی ۰/۹ درصد فقر کاهش پیدا می‌کند و در این کشور به طور میانگین از سال ۲۰۰۰ تا سال ۲۰۰۵ هر ساله ۱/۱ درصد فقر کاهش پیدا کرد. اگرچه در سطح ملی، رشد در تولید یا خدمات به کاهش فقر کمک نمی‌کند، اما نقش مهمی در کاهش فقر شهری اتیوپی از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۱ داشته است به طوری که به ازای هر ۱ درصد از رشد تولید، فقر شهری ۰/۳۷ درصد کاهش یافت (بانک جهانی ۲۰۱۴).

## هند

هند به شکل منحصر به فردی در مرکز توجه فقر جهانی قرار دارد. این کشور، خانه بیشترین تعداد مردم فقیر جهان (۲۶ درصد کل فقرا) است و همچنین خانه بیشترین تعداد افرادی که به تازگی از فقر گریخته‌اند. با وجود طبقه متوسط در حال ظهور، بسیاری از مردم هند هنوز هم در معرض سقوط به فقر قرار دارند. رشد هند در دهه ۱۹۸۰ شتاب گرفت و پس از شروع اصلاحات اقتصادی به صورت جدی در اوایل دهه ۱۹۹۰ نتایج آن حاصل شد. پس از سال ۱۹۹۱، درآمد سرانه در مقایسه با سهونیم دهه قبل، نزدیک به دوونیم برابر رشد کرد (از ۱/۸ درصد در سال به ۴/۳ درصد در سال). هند در حال حاضر در

1. Birr (واحد پول اتیوپی)

2. Other Food Security Programme (OFSP)

میان اقتصادهای به سرعت در حال رشد جهان است. بر خلاف دهه ۱۹۹۰، میزان کاهش فقر شدید در هند نه تنها از کشورهای در حال توسعه پیشی گرفته است، بلکه از کشورهای با درآمد متوسط و متوسط رو به پایین نیز پیش افتاده است.

یکی از مهمترین برنامه‌های فقرزدا که در هند به مرحله اجرا درآمد، برنامه‌های اشتغال عمومی به‌عنوان سیاست جایگزین یا در ترکیب با دیگر برنامه‌های حمایتی؛ مانند کمک‌های نقدی و جنسی، غذا دادن به دانش‌آموزان یا حتی یارانه‌های عمومی بود. اشتغال عمومی با ایجاد درآمد، عزت نفس و کرامت افراد را حفظ می‌کند. این برنامه‌ها بهره‌وری و ظرفیت بومی را برای اداره مسائل مربوط به خود افزایش می‌دهد. هدف از اجرای این برنامه‌ها ایجاد منبع درآمدی از طریق پروژه‌های اشتغال موقت برای گروه‌های فقیر و خانوارهای آسیب‌پذیر، در دوران کاهش سریع درآمد است تا مانع از سقوط مصرف و بروز سوءتغذیه در این خانوارها شود.

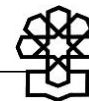
در سال ۲۰۰۵ قانونی تحت عنوان «قانون تضمین اشتغال ملی روستایی»<sup>۱</sup> در هند تصویب شد که طبق این قانون اشتغال به مدت ۱۰۰ روز برای هر خانوار هندی الزامی شد. این طرح، یک طرح امنیت اجتماعی است که تأمین اشتغال و امرار معاش کارگران روستایی در هند را هدف قرار داده است. به‌عبارت دیگر این برنامه باعث ایجاد حقوق قانونی کار به‌عنوان یک حق اساسی افراد می‌شود. اگر دولت نتواند به حفظ قرارداد ۱۰۰ روز، متعهد باشد، مجبور به پرداخت کمک هزینه بیکاری به‌عنوان غرامت برای عدم ایجاد اشتغال خواهد شد. اگر دولت نتواند بیمه خود را پرداخت کند شاکمی می‌تواند به دادگاه شکایت می‌کند.

### چین

چین در مقابله با فقر و دستیابی به معیارهای تعیین شده در اهداف توسعه پایدار (طرح توسعه هزاره)، پیشرفت‌های چشمگیری داشته است و بیش از ۵۰۰ میلیون نفر از شهروندان خود را از فقر شدید در طی سه دهه گذشته، رها ساخته است (بانک جهانی، ۲۰۱۶). براساس اعلام سازمان ملل، چین جز اولین کشورهای در حال توسعه‌ای است که در راستای اجرای اهداف طرح توسعه هزاره سازمان ملل و برای ریشه‌کنی فقر کامل و گرسنگی گام برداشته است. در طول دوره اصلاحات، ۱۹۷۸-۲۰۰۰، دولت چین توانسته است با استفاده از برنامه‌های کاهش فقر و همچنین رشد سریع اقتصادی حاصل شده، به یکی از بزرگ‌ترین دستاوردهای کاهش فقر در جهان نائل شود. می‌توان گفت کاهش فقر به جزء مهمی از استراتژی ملی چین تبدیل شده است.

اقداماتی که در سال‌های ۱۹۷۸-۲۰۰۰ برای کاهش فقر صورت گرفت سرآغازی برای کاهش فقر در سال‌های جاری بوده است، لذا بررسی سیاستگذاری‌های این دوره از اهمیت بالایی برخوردار است.

1. The National Rural Employment Guarantee Act(NRGEA)



اقدامات کاهش فقر در چین بسیار گسترده است؛ تأسیس مؤسسات ویژه کمک به فقرا، تعیین مناطق هدفمند و پرجمعیت، اختصاص بودجه‌های تخصصی، تدوین استانداردهای فقر و سیاست‌های ویژه ترجیحی، ایجاد زیرساخت‌های روستایی و کشاورزی، کمک به افزایش درآمد جمعیت فقیر و ارائه خدمات عمومی مانند تأمین اجتماعی و مراقبت‌های بهداشتی، آموزش و پرورش و خدمات فرهنگی. این اقدامات به‌طور جامع از حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی افرادی که در فقر زندگی می‌کنند، محافظت می‌کند. از اواسط دهه ۱۹۸۰، چین یک بوروکراسی وسیع برای کاهش فقر ایجاد کرد. شورای ایالتی چین، «گروه پیشرو توسعه اقتصادی مناطق فقیر<sup>۱</sup>» را یکی از اجرایی‌ترین برنامه‌های کمیته مجاز دانست که به هماهنگی برنامه‌های مبارزه با فقر در سطح وزارتخانه‌ها منجر شد. از وظایف عمده این گروه می‌توان به مسئولیت سازماندهی، تحقیق و پیش‌نویس سیاست‌ها و برنامه‌ها، هماهنگی و نظارت بر حل مسائل عمده در کاهش فقر و توسعه در میان وزارتخانه‌های مختلف اشاره کرد. استان‌ها، حوزه‌ها و محله‌ها، «دفتر توسعه مناطق فقیر<sup>۲</sup>» را تشکیل دادند که ساختار «گروه پیشرو توسعه اقتصادی مناطق فقیر» را در سطح ملی - منطقه‌ای نشان می‌داد. بسیاری از شهرها یک یا دو کارمند را به‌عنوان «شخص تعیین شده» برای رسیدگی به کارهای ضدفقر تعیین کردند. دفترهای توسعه منطقه‌ای شهرستان‌ها برنامه‌های کاربردی را برای صندوق‌های کاهش فقر مرکزی تهیه و تأیید می‌کند (بانک توسعه آسیا ۲۰۰۴).

یکی از اقدامات جدی در چین فرستادن استعدادها و ایده‌ها به مناطق فقیر است؛ فرستادن استعدادها و ایده‌های جدید به مناطق فقیر، اجازه می‌دهد که مناطق فقیر بتوانند از مناطق غیرفقیر یاد بگیرند. این موضوع می‌تواند چندین فرم داشته باشد. مناطق فقیر تحت کنترل مقامات توسعه یافته قرار گیرند و یا دیگر مناطق اداری غنی‌تر به مناطق اداری فقیرتر کمک کنند. مقامات سطح استان گاهی اوقات برای کمک به یک شهر یا روستای فقیر برای توسعه از نظر اقتصادی تعیین می‌شوند. آنها روستاها را در جهت بهره‌مندی فرصت‌های اقتصادی راهنمایی می‌کنند و اما از همه مهمتر، قادر به هدایت کمک و فرصت به این مناطق هستند. برای مثال، پکن<sup>۳</sup> به مغولستان داخلی<sup>۴</sup>، گانسو، شانگهای<sup>۵</sup> به یوننان<sup>۶</sup> کمک می‌کند (مؤسسه تحقیقاتی سازمان ملل متحد برای توسعه اجتماعی، ۲۰۰۸).<sup>۷</sup>

در حالی که دولت در زمینه خدمات اجتماعی و تسهیلات روستایی، خدمات خود را ادامه می‌داد، استراتژی کاهش فقر در طول برنامه پنج ساله هفتم (سال‌های ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۰) تصویب شد. در طول این دوره، بیشتر وام‌های یارانه‌ای دولت برای کاهش فقر به‌طور مستقیم به خانواده‌های ضعیف برای

1. the Leading Group for the Economic Development of Poor Areas(LGEDPA)
2. The Poor Area Development Office(PADO)
3. Beijing
4. Inner Mongolia
5. Shanghai
6. Yunnan
7. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)

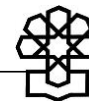
توسعه و تولید محصولات کشاورزی هدایت شد. برنامه پنج ساله هشتم (۱۹۹۵-۱۹۹۱) در جهت تعهد دولت به تلاش‌های مداوم برای ریشه‌کنی فقر شکل گرفت. این برنامه، نقش مرکزی «دفتر رهبری گروه برای کاهش فقر»<sup>۱</sup> را به‌عنوان سازمان هماهنگ‌کننده، مسئول نظارت و تحقیق بر فقر و مدیریت منابع مالی داخلی و کمک‌های بین‌المللی برای کاهش فقر تأیید کرد.

### بنگلادش

بنگلادش با حدود ۱۵۰ میلیون نفر جمعیت در مساحت ۵۷۷ ۱۴۷ کیلومتر مربع، یکی از پرجمعیت‌ترین کشورهای جهان است. موقعیت جغرافیایی بنگلادش آن را به یکی از آسیب‌پذیرترین کشورهای به‌دلیل تغییرات آب و هوایی و مصیبت‌های طبیعی مانند سیل و غیره... تبدیل کرده است. بنگلادش پیشرفت قابل توجهی در کاهش فقر از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰ انجام داده و تعداد افراد فقیر از حدود ۶۳ میلیون نفر در سال ۲۰۰۰ به ۴۷ میلیون نفر در سال ۲۰۱۰ رسیده است. به‌عبارت بهتر علیرغم جمعیت رو به رشد، تعداد افراد فقیر طی ۱۰ سال به میزان ۲۶ درصد کاهش یافته است (بانک جهانی، ۲۰۱۳). در توضیح کاهش فقر در بنگلادش بیان این نکته ضروری است که عامل مهم در کاهش فقر در این دوران کمک‌های مالی بانک جهانی و انجمن توسعه بین‌المللی<sup>۲</sup> است. در سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰، بنگلادش کاهش یکنواخت و پایدار در میزان فقر را تجربه کرد. فقر بین سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۵ سالیانه ۱/۸ درصد و در سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰، کاهش ۱/۷ درصدی داشته است.

انجمن توسعه بین‌المللی از سال ۱۹۷۲، یعنی، یک سال پس از استقلال کشور، از بنگلادش حمایت کرده است. از آن زمان، انجمن توسعه بین‌المللی در حدود ۱۶ میلیارد دلار برای حمایت از اصلاحات سیاسی و پروژه‌های سرمایه‌گذاری ارائه داده است، که بیش از یک‌چهارم کل کمک‌های خارجی به بنگلادش را تأمین می‌کند. بیش از ۱۲/۵ میلیارد دلار برای حمایت از بهداشت و آموزش و پرورش، زیرساخت‌های روستایی و غیره... هزینه شده، که شرایطی را برای رشد اقتصادی وسیع ایجاد کرده است. کمک‌های انجمن توسعه بین‌المللی از طریق حمایت بلندمدت از آموزش و پرورش، بهداشت و برنامه‌ریزی خانواده، در بخش‌های مختلف گسترش می‌یابد. دولت‌ها پی‌درپی بیشترین رابطه بین آموزش دختران و کاهش جمعیت را به وجود آورده‌اند. مشارکت زنان در مدارس، سن ازدواج و تولد فرزند اول را به تعویق انداخته است و در نتیجه به کاهش باروری منجر شده است. ارزیابی اخیر اهداف توسعه هزاره برای بنگلادش اشاره می‌کند که حمایت از زیرساخت‌های روستایی (مخصوصاً جاده‌ها و برق) نیز با نتایج سلامت و آموزش رابطه مثبت دارد. جاده‌ها دسترسی به مدارس و کلینیک‌های بهداشتی را بهبود می‌بخشد، هزینه‌های حمل‌ونقل را کاهش می‌دهد، همچنین به افزایش درآمد غیرکشاورزی نیز کمک می‌کند.

1. Leading Group Office for Poverty Reduction  
2. The International Development Association (IDA)



کشاورزی کشور نقش کلیدی در کاهش فقر بنگلادش داشته است. درصد فقر از ۴۸/۹ درصد در سال ۲۰۰۰ به ۳۱/۵ درصد در سال ۲۰۱۰ رسیده است و بیش از ۸۷ درصد مردم روستایی درآمد خود را از فعالیت‌های کشاورزی دارند. رشد اقتصادی کشاورزی بخش فقیرتر، بخش اقتصاد غیرکشاورزی در بنگلادش را نیز تحریک کرده است، به عبارت دیگر افزایش ۱۰ درصدی درآمد کشاورزی باعث افزایش ۶ درصدی درآمد غیرکشاورزی می‌شود. در حالی که درآمد غیرکشاورزی به رشد خود ادامه می‌دهد، دولت نیز بر مزایای حاصل از رشد اقتصادی غیرکشاورزی بیشتر تمرکز کرده است (بانک جهانی ۲۰۱۶). در حقیقت استراتژی توسعه‌ای متعادل است که هم بر بخش کشاورزی و هم بر بخش غیرکشاورزی احاطه داشته باشد. برای رسیدن به رشد سریع و فراگیر در بخش روستایی و ایجاد شغل بیشتر، نیاز به کشاورزی با تنوع بیشتر همراه با توسعه بنگاه‌های اقتصادی در بخش کشاورزی و غیرکشاورزی است. برای این منظور، روی آوردن به کاشت محصولات با ارزش غذایی بیشتر به جای برنج، باعث شده تا از میزان سوءتغذیه به طور قابل توجهی کاسته شود. این موضوع باعث رشد درآمد و ایجاد شغل در بخش‌های کشاورزی و غیرکشاورزی به ویژه برای زنان و جوانان شده است. سرمایه‌گذاری و توسعه بخش‌های تجاری غیرزراعی<sup>۱</sup> از جمله اولویت‌های موازی بنگلادش، در کنار بخش کشاورزی، به شمار می‌آید؛ زیرا از این طریق خانوارها می‌توانند دارای درآمد متنوع و پایدارتری باشند، به ویژه باعث ایجاد اشتغال و رقابت در میان جوانان و زنان هم می‌شود.

### جمع بندی

آنچه از بررسی ادبیات نظری مرتبط با فقر و بررسی تجربه کشورها حاصل می‌شود و باید سرمشق برنامه‌ها کاهش فقر قرار گیرد به شرح زیر قابل ذکر است:

#### – تأکید بر تدوین برنامه جامع کاهش فقر به جای برنامه‌های جزیره‌ای

نکته‌ای که در خصوص ایران موضوعیت دارد، نبود برنامه جامع کاهش فقر است. نهادهای زیادی در ایران از جمله، سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی(ره)، آستان قدس رضوی، وزارت بهداشت، وزارت آموزش و پرورش، سازمان هدفمندی یارانه‌ها و... با مسئله فقر و فقرا درگیر هستند اما هر یک به صورت مجزا اقداماتی را انجام می‌دهند. این در حالی است که تجربه کشورها وجود یک برنامه جامع با مشارکت نهادهای مختلف را تأکید می‌کند.

#### – تمرکز بر سیاست‌های کلان رشدگرا در کنار توانمندسازی

ابزارهای کاهش فقر، تنها ابزارهای مختص فقیران یک جامعه نیستند بلکه تمامی افراد را می‌توانند تحت پوشش خود در آورند و اوضاع را بهبود بخشند. کاربست سیاست‌های مالی و پولی برای دستیابی به ثبات

اقتصادی، ابزار مهمی است که می‌تواند جامعه را در جهت رشد هرچه بیشتر سوق دهد، زیرا رشد اگرچه کافی نیست، اما وجود آن لازم است.

افراد فقیر بیش از دیگر افراد جامعه کمبود خدمات اساسی از جمله، آموزش، مسکن و سلامت را در زندگی خود متوجه هستند لذا توانمندسازی افراد در این بخش‌ها کمک به خروج از این دور باطل فقر خواهد کرد. با تمرکز بر توانمندسازی به جای ماهی به افراد فقیر ماهیگیری را آموخته‌ایم.

– تأکید بر سیاست‌های اشتغال‌زا و تولیدمحور در قیاس با سیاست‌های صرفاً بازتوزیعی (مثل یارانه غذا و یارانه نقدی و...)

نکته دیگری که باید مورد توجه جدی قرار گیرد تأکید اشتغال‌زایی و تولیدمحوری به جای تأکید بر پرداخت‌های انتقالی است. تجربه کشورها نشان داد که کمک‌های دولت بجز برای افرادی که از لحاظ جسمی یا ذهنی معلولیت دارند یا مسن هستند یا زنان سرپرست خانوار، بهتر است در قبال انجام کار، مشارکت در طرح‌های توانمندسازی یا در جهت توسعه کسب‌وکار افراد فقیر صورت گیرد. دولت‌های موفق از تمرکز صرف بر سیاست‌های بازتوزیعی مبتنی بر پرداخت‌های انتقالی دوری جسته‌اند. این موضوعی است که درخصوص طرح هدفمندی یارانه‌ها نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

### منابع و مأخذ

۱. پوراصغر سنگاچین، فرزام و جواد، رضانی. توانمندسازی و کاهش فقر (بانک جهانی)، تهران، انتشارات کریم‌خان زند، ۱۳۹۴.
۲. جواهری پور، مهرداد. سیاست اجتماعی و فقر از برنامه‌های تعدیل ساختاری تا راهبردهای کاهش فقر، فصلنامه رفاه اجتماعی، ش ۱۲، ۱۳۸۳.
۳. چهاربند، فرزانه. «بررسی نقش آموزش پایه در تحقق اقتصاد دانایی‌محور در ایران»، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ۱۳۸۸.
۴. حسن‌زاده، علی و علاء‌الدین، ازوجی و صالح، قویدل. «بررسی آثار اعتبارات خرد در کاهش فقر و نابرابری‌های درآمدی»، اقتصاد اسلامی، سال ششم، بهار ۱۳۸۵، ۱۳۸۵.
۵. دنیای اقتصاد، «نقش دولت‌ها در کاهش فقر»، کدخبر ۶۴۸۲۷۷، ۱۳۹۰.
۶. سپهری، فرحناز. «کاهش ۹۰ درصدی فقر در بخش کشاورزی بنگلادش»، خبرگزاری ایانا، کدخبر ۳۶۳۰۳، ۱۳۹۵.
۷. میرشجاعی، فخری. «بررسی وضعیت فقر در جهان»، فصلنامه روند پژوهش‌های اقتصادی، سال نوزدهم ش ۵۸، ۱۳۹۰.
۸. هادی زنون، بهروز. «فقر و نابرابری درآمد در ایران»، فصلنامه رفاه اجتماعی، تابستان ۱۳۸۴، دوره ۴، ش ۱۷، ۱۳۸۴.
9. Alkire, S, Foster, J, Seth, S, Santos, E, Roche, J, and Ballon, p. (2015). Multidimensional Poverty Measurement and Analysis, Oxford: Oxford University Press.



10. Alkire, s, Jindra, CH, Robles, G, and Vas, A, (2016), "Multidimensional Poverty Index – summer 2016". OPHI Briefing 42, Oxford: Oxford University Press.
11. Alkire, s, Robles, G, (2016), "Measuring Multidimensional Poverty: Dashboards, Union Identification, and the Multidimensional Poverty Index (MPI)", OPHI Research in Progress 46a, University of Oxford.
12. Alkire, S & Foster, J (2011), Counting and Multidimensional Poverty Measurement, *Journal Of Public Economics*, 2011, vol. 95, issue 7-8.
13. Alkire, S. a (2010), "Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries", OPHI Working Paper 38.
14. Alkire, Sabina and Maria Emma Santos (2010), *Multidimensional Poverty Index*, Oxford: The Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI).
15. Alkire, Sabina, J. M (2011), *Multidimensional Poverty Index 2011*, Oxford: Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI).
16. Ames, B, Brown, W, Devarajan, SH, Izquierdo, A (2001), "Macroeconomic Policy and Poverty Reduction", Prepared by the International Monetary Fund and the World Bank.
17. Angangm, Hu, Hu Linlin and Chang Zhixiao (2003), "China's Economic Growth and Poverty Reduction (1978-2002)" Retrieved from [www.IMF.org](http://www.IMF.org).Pdf.
18. Berhane, Guush, Hoddinott, John F, Kumar, Nehar (2017), *The Impact of Ethiopia's Productive Safety Net Program on the Nutritional Status Of Children: 2008–2012*, Published by International Food Policy Research Institute (IFPRI) and Ethiopian Development Research Institute (EDRI), Washington, D.C, Addis Ababa, Ethiopia.
19. Ethiopia Productive Safety Net Program (PSNP) (2006), *PSNP Policy, Programme and Institutional Linkages, Final Report 2006*.
20. Jie Du and Nazneen Kanji (2003), "Gender Equality and Poverty Reduction in China: Issues for Development Policy and Practice", Department for International Development (DFID), Report.
21. Narayan, Deepa (Editor) (2002), "Empowerment and Poverty Reduction", A Source Book, © 2002 The International Bank for Reconstruction and Development The World Bank/ 1818 H Street, NW.
22. Oi.j (2008), "Development Strategies, Welfare Regime and Poverty Reduction in China, Retrieved from [WWW.urisd.org](http://WWW.urisd.org).pdf.
23. Park, A. and Wang, S. 2001. "China's Poverty Statistics." *China Economic Review* 12.
24. Park, A., Wang, S. and Wu, G. (2002) "Regional Poverty Targeting in China" *Journal of Public Economics* 86.
25. Sen, Amartia, (1981), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Published to Oxford Scholarship Online: November 2003.
26. World Food Programme (2012), "Productive Safety Net Programme (PSNP)".
27. World Bank Group (2015), *Ethiopia Poverty Assessment 2014*. Washington, DC. World Bank.
28. Word Bank (2013), "Bangladesh: Bolstering Economic Growth to Reduce Poverty" Retrieved from [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
29. Word Bank (2016), "Agriculture Growth Reduces Poverty in Bangladesh" Retrieved from [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
30. Word Bank (2013), "Bangladesh Reduced Number of Poor by 16 million in a

- Decade” Retrieved from [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
31. World Bank (2015),” Bangladesh key to Reducing Global Poverty, World Bank Says” Retrieved from [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
  32. World Bank (2015),” Bangladesh Poverty Assessment: A Decade of Progress in Reducing Poverty, 2000-2010” Retrieved from [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
  33. World Bank (2011),” China Overcoming Rural Poverty” Retrieved from [www.worldbank.org.pdf](http://www.worldbank.org.pdf).
  34. World Bank (2016),” Understanding China’s Poverty Reduction Success to Benefit the Global South” Retrieved from [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
  35. World Bank (2010),” Results Profile: China Poverty Reduction” Retrieved from [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۶۰۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اندازه‌گیری فقر چندبعدی در ایران و نگاهی به تجارب جهانی کاهش فقر

نام دفتر: مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین: علی اصغر سالم

همکاران: جواد طاهرپور، فرزانه صمدیان، سارا ربیعی

ناظران علمی: حسین راغفر، سید احسان خاندوزی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی: \_\_\_\_\_



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۹/۲۷