



## دلایل فقر پایدار در ایران و پیشنهادهایی برای خروج از فقر

### مقدمه

فقر و متغیرهای مربوط به آن از جمله متغیرهای مهم اقتصادی هستند که نه تنها ابعاد اقتصادی، بلکه ابعاد اجتماعی آن نیز دارای اهمیت بسیاری است. بررسی وضعیت فقر و در کنار آن توزیع درآمد همانند هر متغیر اقتصادی دیگر دارای اهمیت بوده و سیاستگذار با به دست آوردن اطلاعات کافی در خصوص آن، باید در جهت سیاستگذاری مناسب گام بردارد.

آنچه موضوع فقر را با اهمیت تر از برخی متغیرهای اقتصادی می سازد، ابعاد اجتماعی آن است. افزایش نرخ فقر و یا حتی بدتر شدن وضعیت توزیع درآمد (در شرایطی که نرخ فقر با افزایش مواجه نبوده) موجب افزایش نارضایتی اجتماعی شود.<sup>۱</sup> از این روست که پرداختن به موضوع فقر و توزیع درآمد از اهمیت بالایی برخوردار است.

ایران از جمله کشورهایی است که به لحاظ نرخ فقر وضعیت مناسب تری نسبت به برخی کشورهای در حال توسعه یا کمتر توسعه یافته با نرخهای فقر مطلق ۳۰ تا ۴۰ درصد دارد، اما همچنان موضوع فقر مطلق در آن مطرح است. براساس برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نرخ فقر در سال ۱۳۹۶ به طور متوسط در کل کشور ۱۶ درصد بوده است که هرچند نسبت به برخی کشورهای در حال توسعه در وضعیت بهتری قرار دارد، اما نیازمند آن است که به دلایل ایجاد فقر و همچنین راهکارهای قانونی برای کاهش فقر پرداخته شود. از همین رو این مطالعه به طور خلاصه دلایل پایداری فقر را در کشور و برخی پیشنهادهای قانونی برای کاهش آن می پردازد.

### ۱. دلایل فقر نظام یافته در کشور چیست؟

وجود فقر مطلق در یک کشور زمانی نگران کننده تر خواهد بود که اولاً نرخ فقر در طول زمان و به عنوان مثال با چرخه های اقتصادی مانند دوران رشد اقتصادی کاهشی را تجربه نکند و ثانیاً افراد گرفتار در فقر نتوانند بعد از گذشت مدت زمانی از فقر خارج شوند. این امر موجب پایداری فقر شده و یک بخش از جامعه برای مدت زمان طولانی فقیر خواهند بود که تبعات اجتماعی متعددی را در پی خواهد داشت. در این قسمت به اختصار به برخی از دلایل پایداری فقر در ایران می پردازیم.

#### • عدم توجه به فراگیری رشد اقتصادی

به نظر می رسد که عدم توجه به فراگیری رشد اقتصادی و عدم وجود مکانیزم هایی در جهت فراگیر کردن رشد اقتصادی در کشور یکی از عوامل وجود پایداری فقر در کشور است.

رشد فراگیر به معنای فراهم کردن فرصت های برابر برای همگان جهت مشارکت در ایجاد رشد اقتصادی و بهره مندی از مواهب رشد است. به عبارتی با افزایش رشد اقتصادی، افزایش سرمایه گذاری مولد، افزایش بهره وری نیروی کار، رفع تبعیض ها و خلق فرصت های اشتغال می توان به رشد فراگیر دست یافت.

معاونت پژوهش های  
اقتصادی  
دفتر مطالعات  
اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:  
۲۲۰۱۶۵۷۴

تاریخ انتشار:  
۱۳۹۸/۵/۲۸

## • پایین بودن تحرک درآمدی در دهک‌های پایین درآمدی

به‌طور کلی چنانچه تحرک درآمدی در کشوری بالا باشد به این معناست که افراد با استفاده از توانایی‌های خود می‌توانند در بازه زمانی مشخصی وضعیت خود را بهبود بخشند و به دهک‌های بالاتر منتقل شده و از فقر خارج شوند در این صورت فقر مقوله نگران‌کننده‌ای نیست. مطالعات مربوط به تحرک درآمدی در ایران نشان می‌دهد که تحرک درآمدی در دهک‌های پایین درآمدی به‌ویژه دهک ۱ و ۲ بسیار اندک بوده و به عبارتی احتمال اینکه خانواری در دهک ۱ و ۲ بتواند وضعیت خود را بهبود بخشند بسیار اندک است.

پس از بررسی مهم‌ترین عوامل جابه‌جایی خانوارها در دهک‌های درآمدی مشخص شد که مهم‌ترین عامل ورود افراد به ورطه فقر کاهش درآمدهای شغلی بوده است حال آنکه مهم‌ترین عامل خروج از فقر خانوارها افزایش درآمدهای متفرقه بوده است. عواملی که در این مطالعه مورد بررسی قرار گرفتند عبارتند از: درآمد حاصل از شغل سرپرست خانوار، تعداد شاغلین در هر خانوار، بعد خانوار و درآمدهای متفرقه (شامل حقوق و مزایای بازنشستگی، حقوق خدمت وظیفه، درآمد حاصل از املاک، درآمد حاصل از حساب سپرده، سهام و بیمه (پس‌انداز)، درآمد حاصل از فروش مصنوعات ساخته شده توسط خانوار، کمک‌های دریافتی از سایر خانوارها و مؤسسات حمایتی و خیریه، دریافتی‌های انتقالی و یارانه) بوده است.

از این رو وجود حمایت‌های بیرونی جهت خروج از فقر الزامی به نظر می‌رسد. لازم است پس از شناسایی گروه هدف حمایت‌هایی مناسب هر گروه طراحی شود. این حمایت‌ها می‌توانند به صورت مهارت‌آموزی جهت افزایش توانمندی، یارانه نقدی و غیرنقدی، رفع موانع قانونی، وام و ... باشند.

## • وجود شاغلین با درآمد پایین

بررسی وضعیت فعالیت سرپرستان خانوار در سه دهک پایین درآمدی نشان می‌دهد که بیش از نیمی از سرپرستان خانوارها در سه دهک اول درآمدی شاغل هستند. لیکن داشتن شغل امکان خروج آنها را از فقر فراهم نکرده است.

با وجود آنکه تعداد موقعیت‌های شغلی بالغ بر چند هزار شغل می‌شود با این حال تمرکز بسیار بالایی در تعداد محدودی شغل وجود دارد. به‌گونه‌ای که در دهک اول شهری تنها در هفت موقعیت شغلی ۶۵ درصد افراد حضور دارند. این تمرکز بالا در تعداد بسیار محدودی شغل دو پیام دارد: اول آنکه در دهک‌های پایین تنوع مهارتی پایینی وجود دارد و همین امر سبب شده است تا موقعیت‌های شغلی به تعداد بسیار محدودی محدود شود و از طرف دیگر این تمرکز بالا به معنی عرضه بیشتر در موقعیت‌های شغلی خاص و در نتیجه احتمالاً دستمزد پایین‌تر خواهد بود. از طرف دیگر این مشاغل نوعاً مشاغل با مهارت ساده و بدون آموزش هستند. در نتیجه برای بهبود در وضعیت درآمدی دهک‌های پایین، آموزش‌های مهارتی از اولویت بالایی برخوردار است.

از سوی دیگر حضور فقرا در مشاغل غیررسمی و عدم بهره‌مندی آنها از قانون کار و نیز خدمات بیمه‌ای یکی دیگر از عواملی است که مانع از خروج آنها از فقر می‌شود.

## • نبود نظام متناسب‌سازی مهارت‌های مورد نیاز بازار با مهارت‌های آموزش داده شده در مراکز آموزشی رسمی و غیررسمی

تجمع بالای فقرا در شغل‌هایی که به مهارت اندک نیازمندند و یا بدون مهارت هستند و نیز سهم بالای جوانان بیکار با تحصیلات بالا در میان فقرا نشان از نبود نظام ارزیابی مهارت‌ها و تشخیص نیازهای بازار کار است.

## • عدم توجه به کیفیت آموزش‌های رسمی و غیررسمی

## • ضعف در مکانیزم‌های نظارت و ارزیابی اثربخشی در طرح‌های حمایتی و اشتغالزایی

## • نبود برنامه‌ریزی مرکزی در زمینه فعالیت‌های حمایتی، اشتغالزایی و کاهش فقر

به نظر می‌رسد که تعدد دستگاه‌های متولی کاهش فقر امر کاهش فقر در ایران را باسختی مواجه ساخته است. وجود یک برنامه‌ریزی مرکزی بلندمدت که به تقسیم وظایف و جلوگیری از هم‌پوشانی فعالیت‌های حمایتی توسط دستگاه‌های مختلف و هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی بیانجامد می‌تواند از هدررفت منابع صرف شده در زمینه کاهش فقر کاسته و به افزایش بازدهی فعالیت‌ها بیانجامد.

## • دسترسی نامتوازن به تسهیلات بانکی

در ایران دسترسی به خدمات مالی علی‌رغم توسعه سخت‌افزاری مناسب و قابل رقابت با کشورهای توسعه‌یافته، به نحوی نامتوازن توسعه یافته است. برای مثال میزان استفاده از تسهیلات بانکی میان دهک‌های مختلف درآمدی تفاوت چشمگیر دارد. از دلایل این امر می‌توان به دیوان‌سالاری پریپیچ و خم و بار سنگین قوانین و مقررات نامساعد و اضافی در نظام بانکی کشور، هزینه‌های بالای عملیات پایش و دشواری‌های تهیه وثایق اشاره کرد که همگی موارد ذکر شده، سادگی و سهولت دسترسی را تحت‌الشعاع قرار می‌دهند، اشاره کرد.

## • مهاجرت‌های نامناسب و برنامه‌ریزی نشده درون‌کشوری و برون‌کشوری،

## • بالا رفتن نرخ شهرنشینی،

## • خروج افراد متخصص و تحصیل‌کرده از کشور و ورود نیروی کار ساده و ارزان به کشور،

## • رشد جمعیت با سن بالای ۵۵ سال که نیازمند خدمات بازنشستگی و بیمه‌ای هستند،

## • نرخ رشد بالای جوانان در سن کار بیکار یا خارج از بازار کار،

## • افزایش ناگهانی و بی‌رویه نرخ ارز و انتظارات تورمی حاصل از آن،

## • عدم توجه به ارتقا سطح اقتصادی و اجتماعی مناطق در افزایش ضریب دسترسی به زیرساخت‌های اساسی،

## • عدم آینده‌نگری و برنامه‌ریزی مناسب برای کاهش اثرات نامطلوب برخورد با تکانه‌های خارجی احتمالی.

## ۲. پیشنهادهای اجرایی برای خروج از فقر و کاهش فقر و محرومیت

پس از مروری بر دلایل پایداری فقر در اقتصاد ایران، می‌توان به ارائه پیشنهادهایی در جهت کاهش فقر پرداخت. در ادامه به‌طور خلاصه به برخی از پیشنهادها پرداخته می‌شود.

## • طراحی و اجرای سند کاهش فقر

هدف از تدوین سند راهبردی کاهش فقر، هماهنگ‌سازی دستگاه‌ها برای رسیدن به اهداف قابل دسترسی از طریق برنامه‌های کارشناسی شده کاهش فقر است. تدوین این سند در ایران می‌تواند اهداف زیر را محقق سازد:

(الف) اهداف مورد اتفاق دستگاه‌ها در مقابله با فقر را مشخص نماید،

(ب) ارزیابی از سیاست‌های کاهش فقر فراهم نماید،

(ج) به تخصیص بهینه منابع کمک کند،

(د) از هم‌پوشانی فعالیت‌ها جلوگیری به‌عمل آورد.

ادغام سند راهبردی کاهش فقر در لایحه بودجه، شیوه تضمین اجرای آن است. بودجه سالیانه که شامل الزامات اجرایی و حقوقی و منابع اجراست، پیوند مناسبی بین راهبرد و اجرا ایجاد می‌نماید. همچنین بودجه به‌دلیل شفافیت و بررسی‌های عملکردی توسط نهادهای ناظر، می‌تواند ضمانت اجرایی سند راهبردی کاهش فقر را فراهم آورد.

## • شواهد محور شدن سیاستگذاری و اجرا

منظور از شواهد محور شدن، استفاده درست از اطلاعات و تجربیات در برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت و ارزیابی است. استفاده از شواهد در فرایند منسجم نظارت و ارزیابی برای بهبود پروژه الزامی است.

## • مشارکت ذی‌نفعان در برنامه‌ریزی و نظارت

تجربه اصلاح فرایندها با مشارکت ذی‌نفعان نشان می‌دهد که مشارکت آنها می‌تواند کارآمدی برنامه‌ها را به شدت افزایش دهد. به‌عنوان نمونه، در تجربه اصلاح فرایند بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی، انجمن کارگران ساختمانی در بازطراحی فرایند بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی و ارزیابی ثبت‌نام‌کنندگان مشارکت کرد. این تغییر توانست دقت شناسایی برنامه را به شدت افزایش و هزینه‌های طرح را به شدت کاهش دهد.

## • پیش‌بینی تکانه‌های احتمالی خارجی و برنامه‌ریزی برای مقابله با آنها

تصمیمات شتابزده و بدون مطالعه در زمان بحران ممکن است عواقب نامطلوبی را به دنبال داشته باشد. از آنجایی که کشور ما غالباً با تکانه‌های خارجی از جمله تحریم‌ها مواجه بوده است لازم است جنبه‌های مختلف از قبل مورد مطالعه قرار گرفته و دستورالعمل‌های مشخص برای مقابله با هر بحران تعیین شود تا از عکس‌العمل‌های شتابزده جلوگیری به عمل آید.

## • ایجاد اشتغال مولد

از آنجایی که نیروی کار تنها دارایی اکثر فقراست، افزایش درآمد فقرا از طریق ایجاد اشتغال مولد می‌تواند اصلی‌ترین راه مقابله با فقر باشد. کاهش توان اشتغال‌زایی بخش‌های مختلف اقتصاد ایران از طریق کاهش فرصت‌های شغلی، افزایش نرخ بیکاری و از میان رفتن امکان کسب درآمد، کاهش نرخ مزد و گسترش فقر در میان شاغلین منجر به افزایش فقر شده است. در حال حاضر ترکیبی از نرخ بالای بیکاری و افزایش سهم اشتغال غیررسمی با مزدهای پایین از عوامل مهم بالا رفتن نسبت جمعیت زیر خط فقر در ایران است. به همین جهت شناسایی موانع رشد اشتغال و اعمال سیاست‌های مناسب برای تسریع آهنگ رشد اشتغال از جمله راهکارهای اساسی برای کاهش فقر خواهد بود.

## • شناسایی فقرا و نیازهای آنها

با توجه به محدودیت منابع لازم است مبحث شناسایی به‌طور جدی دنبال شود.

## • بهبود فضای کسب‌وکار

بهبود فضای کسب‌وکار و کاهش ریسک سرمایه‌گذاری، امنیت و ثبات سیاسی، پایداری حقوق مالکیت، حفاظت از قراردادها، تضمین بازگشت اصل و سود سرمایه‌های خارجی از مهم‌ترین عوامل برای جلب اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی، ایجاد شغل و کاهش فقر است.

در شرایط عدم اطمینان نسبت به چشم‌انداز اقتصادی کشور، با پرداخت وام نمی‌توان بنگاهی را به استخدام نیروی کار و افزایش ظرفیت‌های تولیدی هدایت کرد. کاهش تنش‌های داخلی و بین‌المللی و همکاری میان قوای مقننه، قضائیه و مجریه برای ایجاد اعتماد نسبت به ثبات اقتصادی و سیاسی در میان صاحبان سرمایه داخلی و خارجی ضروری است.

## • مهارت‌آموزی

در کنار آموزش‌های رسمی، مهارت‌آموزی به‌عنوان سیاستی برای توانمندسازی و خروج از فقر از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. برنامه‌های مهارت‌آموزی به دنبال ارتقای سطح مهارت بیکاران و افزایش شانس یافتن شغل است. هماهنگی میان ارائه‌کنندگان آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و توجه به نیازهای بازار کار در ارائه برنامه‌های مهارت‌آموزی جدید حائز اهمیت است. علاوه بر آموزش مهارت‌های فنی و حرفه‌ای، جوانان جویای کار به مهارت‌های نرم مانند روش‌های ایجاد ارتباط و توان حل مسئله نیازمندند. کسب این مهارت‌ها به توان اشتغال آنان یاری می‌رساند.

- در برنامه‌های فقرزدایی لازم است به جنبه‌های مختلف فقر از جمله فقر آموزشی، فقر سلامت، فقر زیرساخت، فقر و محیط زیست پرداخت،
- در برنامه‌های فقرزدایی علاوه بر افزایش ضریب دسترسی به زیرساخت‌های اساسی مانند آب و برق و سوخت و ارتباطات، پیوند دادن آن با ارتقای سطح اقتصادی و اجتماعی مناطق و تنوع‌بخشی شغلی و افزایش سطح درآمدها نیز باید مدنظر باشد،
- حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد برای تسهیل ارتباط میان جوامع محلی و نهادهای اجرایی در برنامه جامع کاهش فقر لازم،
- پایش مداوم طرح‌های تسهیلات اعطایی اعم از حمایتی و اشتغال در جلوگیری از هدر رفت منابع و کاهش فقر.

### ۳. اقدامات و تمهیدات مقرراتی مورد نیاز برای کاهش فقر

در حال حاضر در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مطالعات و مقدمات لازم برای تهیه سند کاهش فقر صورت گرفته و این وزارتخانه می‌تواند به‌عنوان متولی تهیه این سند و ارائه آن به هیئت‌وزیران تعیین شود. در این سند وزارت رفاه باید مکلف شود هر سه ماه یکبار گزارشی از نحوه اجرا و همچنین عملکرد سند کاهش فقر را به هیئت‌وزیران و مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. منابع لازم برای اجرای سند کاهش فقر در بودجه سالیانه و در ردیف‌های بودجه‌ای مجزا به تصویب رسیده و گزارش عملکرد این ردیف بودجه هر سه ماه یکبار ارائه شود. شایان ذکر است که در سال ۱۳۸۴ نیز هیئت‌وزیران سندی با عنوان «سند کاهش فقر و هدفمندی یارانه‌ها» به شماره ۲۹۲۸۱ت۲۷۵هـ تصویب کرد ولی این سند به دلیل مشخص نبودن ابعاد دقیق مسئله عملاً متروک ماند.

بر این اساس، وزارت رفاه مکلف به محاسبه و انتشار متغیرهای مرتبط با فقر شود و مکلف گردد سالیانه گزارشی شامل عدد خط فقر، نرخ فقر، تعداد خانوارهای زیر خط فقر، مشخصات خانوارهای زیر خط فقر، درصد ورود و خروج خانوارها به زیر خط فقر، مشخصات خانوارهای خارج شده از خط فقر و تأثیر سند کاهش فقر بر خانوارهای زیر خط فقر را به هیئت‌وزیران و مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. در قالب این سند، برای هریک از نهادها و وزارتخانه‌های درگیر باید اهداف قابل سنجش تعیین شده و درصد تحقق اهداف نیز در بازه‌های تعیین شده مورد بررسی قرار گیرد. مجلس شورای اسلامی می‌تواند از ابزارهای نظارتی خود در اجرای بهتر این سند و ارزیابی اقدامات دولت در این زمینه استفاده کند.

با این حال باید توجه داشت که موضوع فقر تنها با وضع قوانین و مقررات حل نخواهد شد. وضعیت فقر در اقتصاد بستگی زیادی به متغیرهای اقتصاد کلان دارد، رکود، بیکاری و تورم باعث افزایش فقر خواهد شد. از دست دادن شغل به‌عنوان مهم‌ترین منبع درآمد دهک‌های پایین درآمدی باعث افزایش فقر شده و تورم هزینه دستیابی به نیازهای اولیه را برای دهک‌های پایین درآمدی افزایش خواهد داد. از همین رو، سیاست‌های کاهش فقر که در قالب سند کاهش فقر تهیه می‌شود، باید با سیاست‌های کلان اقتصادی که ثبات در محیط اقتصاد کلان را برقرار می‌کند، همراه باشد.