

کاهش فقر در ایران: چالش‌ها و افق‌ها

سعید قاسمیان*

برقراری عدالت اجتماعی مستلزم تحقق امنیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، افزایش امید به آینده در مردم و تأمین معاش و حفظ هویت آحاد جامعه است. به این منظور مطالعه وضعیت فقر و تدوین برنامه‌هایی به منظور کنترل کاهش آن از اهمیت بسیار برخوردار است.

در نظام‌های اقتصادی مختلف، گوهایی برای مبارزه با فقر و کاهش آن پیش‌بینی شده است. الگوی سوسیالیستی، الگوی توسعه انسانی، الگوی کلاسیک و الگوی نئوکلاسیک، همه با سخن‌های متفاوتی به پدیده فقر و راه‌حل کنترل و کاهش آن پرداخته‌اند. در ایران تحت‌تأثیر این گوها، برنامه‌های متفاوتی به منظور کاهش فقر و نابرابری مطرح شده و به اجرا گذارده شده است اما هیچ‌یک تاکنون موفقیت قابل توجهی نداشته‌اند. مقاله حاضر ضمن بررسی این

* دانشجوی دکتری مدیریت توسعه، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
S-Gasemiyan@mporg.ir

تجارب و نقاط قوت و ضعف آن‌ها ملاحظاتی را
در طراحی و اجرای برنامه های کاهش فقر مطرح
می‌کند.

کلیدواژه‌ها: الگوی توسعه، ایران، برنامه چهارم توسعه،
توسعه هزاره، فقر
تاریخ دریافت مقاله: 84/2/13
مقاله: 84/6/21 تاریخ پذیرش

مقدمه

حضرت علی (ع) به پسرش محمد حن فیّه سفارش کرد: ای
فرزند، من از فقر بر تو هراسناکم، از فقر به
خدا پناه ببر، که همانا فقر، دین انسان را ناقص
و عقل را سرگردان می‌کند و عامل دشمنی است.
(نهج البلاغه، 1381: 705 - حکمت

(319)

تأمین نیازهای اصلی جمعیت کشور گامی مهم در
جهت برقرار عدالت اجتماعی به شمار می رود. این
نیازها به سه بخش عمده تقسیم می‌گردند:
الف) برقراری امنیت از لحاظ داخلی و خارجی در
ابعاد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی؛
ب) ایجاد آرامش خاطر در بین مردم و امید به
آینده در آن‌ها؛
ج) تأمین معاش مادی کافی و پرورش و حفظ هویت
فرهنگی مناسب کلیه آحاد جامعه.
به منظور دستیابی کشور به تأمین نیازهای اصلی

فوق انجام دو دسته از اقدامات ضروری می‌نماید:
الف) از وقوع صدمات و خسارات عمده با مدیریت صحیح اقتصادی، اجتماعی و سیاسی پیشگیری‌های لازم صورت گیرد؛

ب) اثرات ناشی از صدمات و خسارات احتمالی آتی کاهش داده شود.

ضروری است مبارزه با فقر و محرومیت از سوی سیاست‌گذاران و طراحان استراتژی‌های توسعه کشور به عنوان یکی از محورهای اصلی و خاص برنامه‌ها مورد توجه قرار گیرد تا بدین ترتیب از رنج افراد محروم جامعه جلوگیری شود.

بررسی فقر از مسائل پیچیده و چند وجهی است و شناخت و درک این پدیده در مطالعات کلان و خرد از اهمیت خاصی برخوردار می‌باشد.

این مقاله با وقوف به اینکه سیاست‌ها و برنامه‌های کاهش فقر در ایران با چالش‌های جدی نظری و عملی مواجهند، سؤالات اساسی زیر را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد:

– کاهش فقر با اتخاذ کدام الگوی توسعه با توجه به شرایط و مقتضیات کشور از کیفیت بالاتر و هزینه کمتر برخوردار است؟

– چشم‌انداز چالش‌های فقر در ایران از دیدگاه اهداف توسعه هزاره چگونه است؟

– برآورد حجم فقر و محرومیت کشور براساس

- مطالعات مختلف چگونه است؟ نرخ فقر در استان های مختلف کشور چه تفاوت هایی دارد؟
- کاهش فقر در قوانین مختلف کشور به ویژه قانون برنامه چهارم توسعه چه جایگاهی دارد؟
- بررسی های انجام شده به منظور اتخاذ استراتژی های کاهش فقر با چه چالش های عمده ای روبرو بوده اند؟
- برای طراحی و اجرای برنامه های آینده چه پیشنهادهایی می توان ارائه کرد؟

1) مبانی نظری: کاهش فقر در الگوهای توسعه

توسعه، تحول نهادها و متناسب سازی آن هاست. بنابراین توسعه کاری علمی – تخصصی است و برنامه ریزی توسعه کاری ویژه است. برخی معتقدند که مشکل توسعه ایران، مشکل تفکر و اندیشه است. در ارتباط با توسعه، مکاتب و الگوهای مختلفی وجود دارد. یکی فرآیند توسعه را مبتنی بر تأمین نیازهای اساسی مردم می داند (الگوهای نیازهای اساسی) و مطابق آن بر این باور است که برای توسعه، باید فرد متوسط جامعه را محور قرار داد و من ابع جامعه را به طرف تأمین نیازهای او هدایت کرد، دیگری «جامعه» را هدف توسعه معرفی می کند و آن دیگری «انسان» را. درک صحیح اندیشه های مربوط به هر یک از مکاتب و الگوها و شناخت رهیافت های توسعه برای ارائه

طرح‌ها و ایده‌ها بسیار مهم است که اغلب یا انجام نشده یا به صورت پراکنده و در مورد بخشی از الگوها صورت گرفته است. موسسات تحقیقاتی و دانشگاه‌ها مطالعات منسجم بر روی هر یک از مکاتب و کارهای علمی گسترده و پرورش پژوهشگران را انجام نداده‌اند. شاید مشکل اساسی توسعه ایران را بتوان فقدان مکتب فکری توسعه‌ای بومی و نهادینه شدن آن دانست. فراهم آوردن مجال موقعیت با آرامش خاطر، مکتبی فکری به وجود می‌آورد که در چارچوب آن تحقیقات صورت بگیرد، فرضیه‌ها آزموده شوند، دانش‌پژوهانی پرورش یابند، اندیشه‌های کلان به اندیشه‌های خرد و سیاست‌های اجرایی تبدیل شوند و فقر نهایتاً کاهش یابد. (عظیمی، 1378:121).

1-1) الگوی کلاسیک

- توسعه را در قالب رشد اقتصادی معنی می‌کنند. بنابراین به دنبال محرک‌های رشد اقتصادی در الگو هستند.
- عامل اصلی در رشد اقتصادی را سرمایه‌گذاری می‌دانند.
- برای سرمایه‌گذاری بسیج پس‌اندازها ضرورت دارد. پس‌انداز از طریق طبقات سرمایه‌داران (سود) تأمین می‌شود. بنابراین باید سیاست‌های دولت به سمتی برود که سود سرمایه‌دار به سمت کاهش نرود.
- معتقدند که دولت کم‌ترین دخالت را باید در

اقتصاد داشته باشد برای آنکه سرمایه‌گذاران سرخورده نشوند و دست نامرئی کار خود را انجام می‌دهد. دولت در مواردی دخالت می‌کند که بخش خصوصی با مکانیزم بازار انگیزه ای برای سرمایه‌گذاری در آنها فراهم نمی‌کند، (آدام اسمیت، ریکاردو، مالتوس، مارشال، هارود و دومار)

— بنابراین این الگو فقر را یک پدیده عارضی و موقتی تلقی می‌کند که با نشت فواید و منافع رشد به پایین از بین خواهد رفت.

1-2) الگوی مبتنی برسوسیالیسم (مارکسیستی و نئومارکسیستی)

— عمدتاً نقش بازار را منکر می‌شود؛ بنابراین بر برنامه‌ریزی متمرکز تکیه دارد و دستوری است. — در استراتژی توسعه به توسعه صنایع سنگین تاکید می‌کنند و بیشترین منابع را به این امر اختصاص می‌دهند. — بسیج منابع برای توسعه صنایع سنگین از طریق مازاد بخش کشاورزی تامین می‌شود (ماکس، انگلس، لنین).

— نقش بازار را محدود می‌دانند و فقط در بعضی زمینه‌ها اجازه فعالیت به بخش خصوصی می‌دهند. — در نظریه‌های وابستگی، توسعه نیافتگی کشورها ریشه در وابسته بودن آنها به نظام امپریالیسم

خارجی دارد. (پل ب ارون، سوئیزی، فرانک و سمیرامین)

– در نظریه‌های ساختارگرایی درآمد سرانه پایین را تنها ویژگی توسعه نیافتگی نمی‌دانند بلکه عوامل ساختاری شامل تولید، نهادهای اقتصادی و... را نیز موثر می‌دانند. (فورتادو، هیرشمن، رائل پربیش)

– در این نظریه بخش سنتی درکنار بخش مدرن است، بخش مدرن به سرمایه خارجی نیاز دارد.

– فقرزدایی نیازمند تغییرات ساختاری و به هم خوردن مناسبات قدرت به نفع فقرا و طبقات فرودست است.

3-1) الگوی سازمان‌های جهانی (بانک جهانی و سازمان ملل)

– سازمان ملل در دهه 1960 و 1970 دستیابی به توسعه را به ترتیب، رسیدن به معادل 5 و 6 درصد رشد اقتصادی می‌دانست.

– عدم تحقق توسعه در کشورهای در حال توسعه منجر به ارائه الگوی نیازهای اساسی از سوی بانک جهانی در دهه بعد از 1970 گردید.

– بر اساس الگوی نیازهای اساسی تامین غذا، پوشاک، بهداشت و مسکن مطرح شد که تمام کشورها حداقل‌هایی را فراهم می‌کنند.

– کاهش فقر نیازمند عزم جهانی (محلی، ملی،

بین‌المللی) است که توسعه هزاره نمودی از این تلاش می‌باشد.

1-4) الگوی توسعه انسانی

- محور این الگو این است که توسعه در خدمت انسان است.
- توسعه را به عنوان بهبود کیفیت زندگی تمام مردم تعریف می‌کنند.
- تامین معاش اقتصادی با دستیابی به رشد اقتصادی را مورد تاکید قرار می‌دهند.
- بر عزت و اتکاء به نفس در کل جامعه تأکید می‌شود (جامعه در مقابل کشورهای دیگر احساس خوداتکائی کند) و آنچه موجب استثمار فرد از سوی دیگران و حقارت خود فرد می‌شود از بین می‌رود.
- دامنه آزادی انتخاب فرد افزایش می‌یابد.
- کاهش فقر درآمدي و افزایش دسته جمعی و بهره‌مندی از خدمات اساسی از اولویت‌های برنامه‌های فقرزدایی محسوب می‌شوند.

1-5) الگوی نئوکلاسیکی

- به جز سرمایه فیزیکی، به عامل سرمایه انسانی در رشد اقتصادی توجه دارند.
- سرمایه انسانی را در آموزش و سلامت انسان‌ها جستجو می‌کنند.
- به عنصر تحقیق و توسعه در رشد و توسعه

اقتصادی بها می‌دهند و سعی می‌کنند در الگوهای رشد مدنظر قرار دهند.

– راه‌حل‌های نئوکلاسیک‌ها برای کشورهای در حال توسعه آزادسازی و خصوصی‌سازی است.

– نقش دولت را بیشتر در تامین شرایط مناسب برای سرمایه‌گذاری از نظر حقوقی جستجو می‌کنند.

– این الگوها، برنامه‌های دولت محور را به تنهایی برای کاهش فقر ناکامی و ناکارآمد می‌دانند و از این رو به گسترش نقش بخش خصوصی و جامعه مدنی در سیاست‌های توسعه‌ای و اجتماعی و برنامه‌های کاهش فقر تاکید می‌کنند.

الگوهای توسعه هرگز نمی‌توانند به عنوان سامانه‌های از پیش طراحی شده برای کشورها، آن‌ها را در مسیر توسعه قرار دهند. به بیان دیگر هر کشوری بنا به شرایط داخلی خود و ملاحظات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی باید الگوی بومی مناسبی را برای خود طراحی نماید. با توجه به این‌که الگوهای توسعه مسیر تاریخی و تکاملی خود را بر پایه دانش و تجربه انسان در برخورداری از یک اقتصاد و جامعه سالم و پیشرفته طی کرده‌اند و با در نظر گرفتن این واقعیت که صاحب‌نظران توسعه اکنون در رهیافت‌های خودمحور توسعه را تعالی و بهره‌مندی هر چه بیشتر انسان از توسعه می‌دانند به نظر می‌رسد که الگوی توسعه انسانی پس از انطباق

با شرایط و مقتضیات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران در بین اندیشمندان، صاحب منصبان سیاسی و اجتماعی از مقبولیت بیشتری برخوردار باشد چرا که باورها و ارزش‌های فرهنگی و دینی ایرانیان نیز با ساخت‌واره‌های این الگو انطباق بیشتری دارد. اکنون ایجاد زیرساخت‌های توسعه اجتماعی و انسانی از اولویت‌های مهم دولت در دستیابی به اهداف خود می‌باشد. حل مسائل و مشکلات بخش‌های اجتماعی و اصلاح این بخش‌ها با استفاده از روش‌های علمی گام مهمی برای رسیدن به توسعه انسانی پایدار محسوب می‌شود که زمینه مناسبی را برای کاهش فقر فراهم می‌آورد. در دهه اخیر کیفیت زندگی انسان‌ها در سراسر جهان مورد توجه محافل و نهادهای بین‌المللی قرار گرفته و میثاق‌های بین‌المللی زیادی در این رابطه پدید آمده که یکی از مهم‌ترین آن‌ها اجماع کشورهای عضو سازمان ملل متحد در تحقق اهداف توسعه هزاره Millennium Development Goals است که عنوان بحث بعدی مقاله اخیر است.

(2) کاهش فقر از دیدگاه اهداف توسعه هزاره (MDG: Millennium Development Goals)

توسعه هزاره از سوی رهبران 198 کشور در اجلاس سران سازمان ملل امضاء شد تا بدین وسیله تعهد و خواست ملت‌هایشان و نیز جامعه بین‌المللی را نسبت به

دستیابی به اهداف توسعه هزاره تا سال 1394 (2015 میلادی) قویاً مورد تأکید قرار دهند. جمهوری اسلامی ایران «اعلامیه هزاره» را امضاء کرده است. اهداف توسعه هزاره در مورد یک سلسله از اهداف زمانبندی شده و قابل اندازه‌گیری شامل مبارزه با فقر و گرسنگی، بیماری‌ها، بی‌سوادی، تخریب محیط زیست و نابرابری جنسیتی و نیز ایجاد یک مشارکت جهانی برای توسعه می‌باشند. خلاصه‌ای از وضعیت اهداف توسعه هزاره شامل آرمان‌ها، اهداف و وضعیت نظارت و ارزیابی ایران در جداول شماره 1 و 2 آمده است. (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، 1384)

جدول 1: وضعیت اهداف توسعه هزاره در یک نگاه

وضعیت حمایت ملی			"آیا آرمان‌ها و اهداف تحقق خواهند یافت"			آرمان‌ها / اهداف
ضعیف اما روبه بهبود	مناسب	قوی	ضعیف اما روبه بهبود	مناسب	قوی	
	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	ریشه‌کنی فقر و گرسنگی: به نصف رسانیدن جمعیت زیر خط فقر و دچار گرسنگی تا سال 1393
	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		دستیابی همگانی به آموزش ابتدایی: حصول اطمینان از دسترسی

					همة دختران و پسران به يك دوره كامل آموزش ابتدائي تا سال 1394
<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	بهبود برابري جنسيتي و توانمندسازي زنان: از بين بردن نابرابريهاي جنسيتي در آموزش ابتدائي و متوسطه تا سال 1384 و در همه سطوح آموزش تا سال 1394
	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	كاهش مرگ و مير کودکان: كاهش 2/3 مرگومير کودکان زير پنجساله بين سالهاي 1369 تا 1394
	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	بهبود مادران در چهارچوب بهداشت باروري: كاهش 3/4 نرخ مرگومير مادران بين سالهاي 1369 تا 1394
<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		مبارزه با اج آي وي/ ايدز: نصف كردن افراد آلوده به اين بيماري تا سال 1394 و معكوس كردن روند گسترش آن
	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	دستيابي به محيط زيست پايدار: يکپارچه كردن سياستهاي زيست محيطي در برنامهها وسياستهاي توسعه کشور و معكوس كردن روند تخريب محيط زيست

مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، 1384: 14
 جدول 2: ظرفیت نظارت و ارزیابی آرمان‌های اهداف توسعه
 هزاره

ظرفیت موجود برای												آرمان			
نظارت و ارزیابی			کابرد داده‌ها در سیاست‌گذاری			ردیابی آماری			کیفیت جستجوی اطلاعات				جمع‌آوری داده‌ها		
قوي	مناسب	ضعيف	قوي	مناسب	ضعيف	قوي	مناسب	ضعيف	قوي	مناسب	ضعيف		قوي	مناسب	ضعيف
	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		ریشه‌کني فقر و گرسنگي
	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		دستیابی همگانی به آموزش ابتدایی
	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		بهبود برابري جنسیتی
	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		کاهش مرگ‌ومیر کودکان
	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		بهبود سلامت مادران در چهارچوب بهداشت‌باروري
	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		مبارزه با اج‌آي.وي/ايدز وساير بیماری‌ها
	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		دستیابی به محیط‌زیست پایدار

مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، 1384: 14

در این گزارش درصد خانوارهای زیر خط فقر که با درآمد کمتر از يك دلار بر حسب برابري قدرت خرید (PPP: Purchase Power Parity) در روز زندگی می‌کنند از 2/24 درصد در سال 1374 به 0/62 درصد در سال 1381 کاهش زیادی یافته است*؛ اما هنگا می این

* بررسی انجام شده از سوی دکتر شیبانی (1383) خط فقر را با استفاده از مدل انگل برای سال 1379 ده برابر خط فقر

شاخص براساس درآمد دو دلار در روز برآورد می‌شود، که برآورد واقع بینانه‌تری برای تعیین حداقل درآمد مورد نیاز برای رهایی از فقر شدید در کشورهای با درآمد متوسط وجود داشته باشد. در سال 1381 بیش از 6 درصد از جمعیت کشور دچار فقر شدید بوده‌اند. همچنین براساس اطلاعات این گزارش خط فقر غذایی به عنوان جانشینی برای خط فقر ملی، از 12/75 درصد در سال 1374 به 8/99 درصد در سال 1381 کاهش یافته است.

گزارش تهیه شده برای هر یک از 8 آرمان اهداف توسعه هزاره در چهار بخش:

الف) دستاوردهای حاصله؛ ب) سیاست‌ها و برنامه‌های توانمندساز؛

ج) چالش‌های عمده و همکاری‌های توسعه؛ و د) فرآیند ردیابی، نظارت و ارزیابی؛ مورد بررسی قرار گرفته است.

3) برآورد حجم فقر و تفاوت آن در استان‌های کشور

اولین مطالعات جامع مسئله فقر در کشور از سوی زنده‌یاد دکتر حسین عظیمی بر اساس آمارهای مصرف

برآورد شده به میزان 9/72 درصد برآورد کرده است (شیبانی، 1384:4) با توجه به ارائه نتایج مطالعات انجام شده در بخش دوم این گزارش، انتخاب مدل مناسب با استفاده از اطلاعات و داده‌ها برای ارائه نتایج محاسبات مجدد بسیار ضروری می‌نماید. (Purchase Power Parity)

خانوارهای شهری و روستایی ایران، طی سال‌های 54-1353 در موسسه برنامه ریزی ایران انجام و نتایج اولیه آن در گزارش ویژه ای به زبان انگلیسی منتشر شد. (Azimi, 1977) در این مطالعه ضمن بررسی تفصیلی ابعاد مختلف فقر و ارتباط آن با مسائل توسعه اقتصادی و الگوی توزیع درآمد، مشخص گردید که حجم فقر در ایران آن زمان، همان گونه که از تحلیل نظری مباحث توسعه اقتصادی نیز بر می آید بسیار گسترده است. خلاصه نتایج این گزارش در زمینه حجم فقر در کشور به شرح زیر است.

جدول 3: حجم جمعیت آسیب‌پذیر در سال 1351: کمبود تغذیه‌ای در سطوح مختلف (به میلیون نفر)

مناطق	موارد بسیار شدید کمبود تغذیه	موارد شدید کمبود تغذیه	موارد متوسط کمبود تغذیه	کل موارد
شهری	0/215	4/016	4/177	8/408
روستایی	0/553	2/314	3/280	6/147
کل	0/768	6/330	7/457	14/55

جمعیت کل کشور در سال 1351 معادل 30/8 میلیون نفر (17/9 میلیون نفر شهری و 12/9 میلیون نفر روستایی) برآورد گردیده است، بر مبنای برآوردهای فوق حدود 47 درصد از جمعیت شهری و 48 درصد از جمعیت روستایی کشور در آن زمان دچار فقر بوده‌اند.

بررسی دیگر انجام شده در زمینه برآورد حجم

فقر و محرومیت کشور در سال 1367 بر اساس شاخص‌های تغذیه ای مسکن بیان‌گر این است که به ترتیب 3/7 میلیون خانوار و یا 15/2 میلیون نفر و 16/4 میلیون نفر از جمعیت کشور دچار فقر و محرومیت می‌باشند.

حجم فقر و محرومیت جامعه در سال 1367 حدوداً از نظر کمیت مطلق معادل موارد کمبود تغذیه در سال 1351 برآورد گردیده است. اگر این دو مفهوم قابل مقایسه باشند، باید با توجه به افزایش شدید جمعیت طی این دوره تاکید کرد که حجم نسبی فقر و محرومیت در سال 1367 نسبت به سال 1351 شدیداً کاهش یافته است. به عبارت دیگر در سال 1351 حدود 47/5 درصد از کل جمعیت کشور دچار فقر و محرومیت بوده و این رقم در سال 1367 به حدود 28 درصد کاهش یافته است. در هر حال، مسئله عمده این است که جامعه ما در سال 1367 در شرایط جنگ تحمیلی، تورم و رکود اقتصادی با حدود 15 میلیون نفر فقیر و محروم در سطوح پایین زندگی مواجه بوده است و از آن جا که حتی یک فرد فقیر معادل یک دنیا فقیر و محرومیت است، نمی‌توان برای لحظه ای آسوده از کنار این مشکل گذشت. (عظیمی، 1371:220)

در مجموعه مطالعات انجام شده از سوی دکتر پژوهش‌های در طرح «سیستم حمایتی از قشرهای آسیب‌پذیر» با استفاده از آمار و اطلاعات بودجه

خانوار خط فقر و درصد خانوارهای زیر خط فقر تعیین شده است. در جدول شماره 4 این محاسبات طی دوره 73-1362 آمده است. (پژویان، 55:1375)

جدول 4: خط فقر و درصد زیر خط فقر در فاصله سال‌های 1373-1362

عنوان	1362	1363	1369	1371	1372	1373
خط فقر شهری	136302	146819	155051	280815	358759	481995
درصد زیر خط فقر	30/2	35	36/4	14/8	11/2	13/7

سرانه سالانه (رول)

روند فقر در اقتصاد ایران و ارتباط نزدیک آن با روند رشد اقتصادی و توزیع درآمد در بررسی مشخصات خانوارهای فقیر امکان این رابطه را در قالب سهم بالای خانوارهای با سرپرست شاغل و قادر به فعالیت اقتصادی در میان خانوارهای فقیر تایید می‌کند.

مطالعه دیگری در بررسی کمی رابطه بین فقر، توزیع درآمد و رشد اقتصادی به محاسبه کشش فقر نسبت به رشد و کشش فقر نسبت به توزیع درآمد می‌پردازد و نشان می‌دهد که رشد اقتصادی در قالب مناسبات فعلی اقتصاد ایران توانایی کاهش فقر را دارد. بررسی درصد جمعیت زیر خط فقر شهری و روستایی در جدول شماره 5 طی دوره 76-1369 آمده است. (سوری، 355:1377)

جدول 5: جمعیت شهری و روستایی زیر خط فقر در دوره 1369-76

عنوان	1369	1370	1371	1372	1373	1374	1375	1376	1377
درصد جمعیت شهری زیر خط فقر	14/5	15/7	15/2	14/4	14	14/8	15/3	14/2	14/5
درصد جمعیت روستایی زیر خط فقر	18/5	18/3	18	16/4	15/6	16/9	16/2	15/9	16/6

اندازه‌گیری فقر در روستا نشان‌دهنده آن است که روندی کاهنده تا سال 1373 و روند فزاینده در سال 74 و مجدداً روندی کاهنده تا سال 1377 را شاهد بوده ایم.

شاخص نسبت خانوارهای فقیر شهری در سال 1373 به حداقل می‌رسد و سپس در سال های 1374 تا 1377 افزایش می‌یابد.

بررسی دیگر انجام شده مبین این نکته است که نسبت جمعیت زیر خط فقر در مناطق شهری در سال 1374 در سناریوی نازل با سبد غذایی بسیار ارزان برابر با 36/5 درصد و با سبد غذایی تامین‌کننده، همان میزان کالری (2500 کالری) ولی با کیفیتی کمی بالاتر برابر با 59/6 درصد برآورده گردیده است. (اخوی، 1375)

همچنین با استفاده از روش های روانتری و ارشانسکی خط فقر مطلق برای سال های 62 تا 69 محاسبه شده است و نتیجه گرفته شده که 50 درصد

از جمعیت شهری به کمبود مصرف کالری و 60 درصد به کمبود مصرف کالری و پروتئین دچارند . یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که 55 درصد از انرژی متابولیستی و 60 درصد از پروتئین مورد نیاز شهرنشینان از نان تأمین می‌شود. (حسن‌زاده، 1373)

دینی در مقاله تحقیقی «بررسی وضعیت فقر غذایی در ایران» با بررسی الگوی غذایی و تغییرات آن در سال‌های مختلف سبد غذایی را طی سال‌های 71-73 نامطلوب و افزایش روند سهم نان را در این سبد ناشی از وخیم‌تر شدن وضع اقتصادی خانوار ارزیابی می‌کند. محقق بر مبنای معیار تغذیه نرمال و با در نظر گرفتن سهم یارانه‌های خوراکی نشان می‌دهد که 55 درصد از جامعه شهری و 65 درصد از جامعه روستایی در سال 1373 زیر خط فقر قرار داشتند . (دینی، 1375)

گروه پژوهش آمارهای اقتصادی با استفاده از معکوس ضریب انگل دهک اول درآمدی نشان داده که 10/5 درصد از خانوارهای شهری در سال 1379 زیر خط فقر مطلق بودند. بر پایه تحقیقات این گروه با معیار نیاز به حداقل کالری در روز (2176 کالری) 12/3 درصد از خانوارها، بر مبنای 2300 کالری در روز 14/1 درصد از خانوارها، بر مبنای 50 درصد میانه مخارج 15/7 درصد از خانوارها، بر مبنای 66

درصد میانه مخارج 26/7 درصد از خانوارها، ب ر مبنای 50 درصد میانگین مخارج 28/7 درصد از خانوارها، بر مبنای 66 درصد میانه مخارج 43/9 درصد از خانوارهای و بر مبنای معکوس ضریب انگل کل 28/3 درصد از خانوارهای شهری در سال 1379 زیر خط فقر بودند.

جدیدترین یافته‌های پژوهشی که از سوی پژوهشکده آمار ارائه شده است برآورد درصد خانوارهای زیر خط فقر بر اساس نیاز به 2300 کالری را به شرح جدول شماره 6 ارائه نموده است. (مرکز آمار ایران، 13:1383)

جدول 6: برآورد درصد خانوارهای زیر خط فقر بر اساس نیاز به 2300 کالری طی سال‌های 82-1380 (درصد)

سال	1380	1381	1382
عنوان			
شهری	11	11	12
روستایی	11/5	10	10

ماحصل پژوهش‌های انجام شده مبین روند کاهنده حجم فقر بوده است هر چند گستردگی و پایداری فقر در ایران با وجود پیشرفت‌های علمی و تکنولوژیکی و اجرای برنامه‌های توسعه و توجه دولت همچنان پابرجا می‌باشد.

سازمان‌های دولتی و غیردولتی متعددی در جامعه ما و به ویژه در سال‌های پس از انقلاب در جهت حمایت از محرومان و فقرا ایجاد شده که به ارائه

کمک‌های مستمر و موردی به این قشر وسیع از جمعیت کشور اشتغال دارند. آمار و اطلاعات کمی لازم در زمینه جمعیت و خانوار تحت پوشش تمامی این سازمان‌ها و نهادها به ویژه نهادهای غیررسمی در اختیار نیست. اما شواهد حاکی از گستردگی حجم عملیات نهادهای غیررسمی (عمدتاً از طریق انواع امور خیریه مذهبی از جمله وقف، مراسم خاص، وجوهات شرعی و...) دارد. از آنجایی که اطلاعات و آمار مربوط به خانوارها و جمعیت تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی کشور در اختیار نگارنده است که با فرض معادل بودن جمعیت و خانوار تحت پوشش سایر سازمان‌ها و نهادهای کمکرسانی معادل جمعیت تحت پوشش دستگاه‌ها فوق باشد. بر این اساس محاسبات لازم صورت گرفته و برآورد می‌گردد که با توجه به $1/5$ میلیون خانوار تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی(ره) و 250 هزار خانوار تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور مجموعاً به جمعیتی برابر 5750 هزار نفر می‌رسد که این افراد عمدتاً از محروم‌ترین اقشار جامعه هستند بنابراین برآورد کل تعداد خانوارها به $3/5$ میلیون خانوار با جمعیتی معادل $11/5$ میلیون نفر معادل $16/8$ درصد از جمعیت کشور در سال 1384 می‌گردد. این سازمان‌ها و نهادها به دلیل مشکلات مالی قادر به ارائه خدمات در سطح وسیع نیستند و از

طرف دیگر بسیاری از محرومان و فقرا به دلایل مختلف روانی، فرهنگی و اجتماعی از مراجعه به این سازمان‌ها و نهادها خودداری می‌کنند. لذا حجم جمعیت و خانوار تحت پوشش این سازمان‌ها و نهادها مبین حداقل‌های مربوط به جمعیت فقیر و محروم جامعه است.

همان‌طور که ملاحظه گردید پژوهش‌های مختلف فوق در تعیین خط فقر و درصد خانوارهای زیر خط فقر برای سال‌های مختلف و با استفاده از روش‌های مختلف صورت گرفته است. بدیهی است تنوع دیدگاه‌ها، روش‌ها، داده‌ها، مبانی محاسباتی و... در تعیین خط فقر از یک سو به یافته‌های متعدد و گاهی کاملاً متفاوت انجامیده و از سوی دیگر امکان بررسی‌های مقایسه‌ای و ارزیابی‌های عملیاتی را محدود کرده است.

به هر حال با عنایت به اهمیت ذاتی مطالعات علمی در حوزه‌های اجتماعی - اقتصادی به لحاظ تنوع و تکثر دیدگاه‌ها و روش‌ها به نظر می‌رسد تعریف یک روش معین مبتنی بر دیدگاهی فراگیر که در سطوح منطقه‌ای و جهانی کاربرد گسترده‌تر داشته باشد به لحاظ ایجاد امکان استفاده موثر از تجارب بین‌المللی و ارزیابی‌های تطبیقی و افتراقی استراتژی‌های کاهش فقر در سطوح محلی، ملی، منطقه‌ای و جهانی ضروری است.

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که در استان‌های کشور و مناطق شهری و روستایی هر استان در سال 1377 تفاوت چشمگیری در میزان مصرف و نرخ فقر به چشم می‌خورد. معمولاً فقر در هفت منطقه از نواحی مرکزی ایران که به لحاظ صنعتی توسعه‌یافته‌تر هستند و شهرهای بزرگ تری دارند (تهران، اصفهان و قم) بسیار کمتر است. استان‌های ساحلی دریای خزر، 3 استان شمال غرب ایران و سه استان در حاشیه خلیج فارس میزان متوسطی از نرخ فقر را نشان می‌دهند. استان‌های غربی، که مناطق عشایرنشین سلسله کوه‌های زاگرس را دربرمی‌گیرد و استان‌های بیابانی شرق ایران بیشترین میزان فقر را نشان می‌دهد. میزان نرخ فقر به تفکیک استان و منطقه در سال 1377 در جدول شماره 7 آمده است. (بانک جهانی، 1377: 49)

جدول 7: نرخ فقر به تفکیک استان و منطقه، 1379

روستایی			شهری			استان
درصد از کل کشور	روستایی تعداد فقرا (هزار نفر)	درصد جمعیت فقیر از کل جمعیت روستایی	درصد از کل کشور	شهری، تعداد فقرا (هزار نفر)	درصد جمعیت فقیر از کل جمعیت شهری	
13	996	19	33	1853	10	مناطق مرکزی
1	107	21	1	82	11	استان مرکزی
4	323	20	4	212	9	فارس
4	274	30	7	374	12	اصفهان
1	44	24	2	121	21	یزد
3	203	11	16	911	9	تهران

0	4	6	2	126	14	قم
1	41	21	0	27	11	قزوین
12	917	28	8	452	15	حاشیه خزر
4	275	24	3	143	13	گیلان
3	226	17	3	154	12	مازندران
6	416	52	3	155	26	گلستان
8	621	28	7	397	14	شمال شرقی
5	382	29	4	250	12	آذربایجان شرقی
2	141	55	1	55	26	زنجان
1	99	17	2	92	16	اردبیل

ادامه جدول 7

24	1830	36	24	1375	23	غرب
5	382	32	7	376	27	آذربایجان غربی
3	220	31	4	198	17	کرمانشاه
4	319	49	3	170	22	کردستان
5	354	41	5	272	32	همدان
2	128	46	1	47	13	چهارمحال
3	229	34	4	198	22	لرستان
1	69	33	2	92	36	ایلام
2	127	28	0	22	9	کهگیلویه
10	748	31	8	459	13	خلیج فارس
6	413	28	6	325	13	خوزستان
2	137	42	1	82	19	بوشهر
3	197	30	1	52	12	هرمزگان
28	2092	46	19	1049	18	شرق
5	400	43	3	186	18	کرمان
15	1089	44	10	583	16	خراسان
8	565	58	5	259	33	سیستان
1	38	25	0	20	6	سمنان
100	7499	32	100	5640	14	کل مناطق

مأخذ: صالحی اصفهانی و سوری

در مقاله تحقیقی انجام شده با استفاده از روش «مدل مخارج خطی استون- گری» خط فقر در سال 1375 در استان سیستان و بلوچستان معادل 3923 ریال در

روز محاسبه شده است. با استفاده از آمار درآمد و هزینه خانوار و شاخص قیمت ها، 72/1 درصد از جمعیت این استان در سال 1379 فقیر ارزیابی شده‌اند. (کشاورز، 1379)

4) کاهش فقر در قوانین و مصوبات مختلف کشور و بررسی‌های مرتبط با این قوانین

در اصل 43 قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به ریشه کن کردن فقر تاکید شده است. در بخشی از این اصل آمده است:

برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی و ، اقتصاد جمهوری اسلامی بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود:

الف) تأمین نیازهای اساسی : مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.

ب) تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق در آورد...

همچنین در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در بند «ك» ماده 1 به کاهش نابرابری و فقر به عنوان يك راه از راه‌هاي تحقق عدالت اجتماعی تاکید شده است.

اولین گزارش در دوره برنامه دوم توسعه با عنوان «فقرزدایی در کشور جمهوری اسلامی ایران» به انضمام متن لایحه پیشنهادی که در تیرماه 1375 از سوی سازمان برنامه و بودجه تهیه و ارائه گردید. لایحه پیشنهادی به تصویب دولت وقت نرسید. (سازمان برنامه و بودجه، 1375)

دومین گزارش با عنوان «برنامه مبارزه با فقر و افزایش درآمد خانواده‌هاي کم درآمد - به انضمام متن مصوبه - در مهر ماه سال 1379 در دوره برنامه سوم توسعه از سوی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تهیه و در اولین همایش «فقر در ایران» که در بهمن ماه 1379 در دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی برگزار گردید ارائه و مورد نقد و بررسی قرار گرفت و متن مصوبه پیشنهادی به تصویب هیأت دولت نرسید. (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، 1379)

سومین گزارش در دوره برنامه چهارم توسعه با عنوان «سندکاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها» (هیأت دولت، 1384) به استناد ماده 95 قانون برنامه چهارم توسعه (قانون برنامه چهارم توسعه: 13) از سوی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و

وزارت رفاه تأمین اجتماعی در مرداد ماه سال 1384 تهیه و به تصویب هیأت وزیران رسیده و ابلاغ گردید. این سند شامل 14 ماده، اهداف کیفی، اهداف کمی، سیاست‌های اجرایی، شاخص‌ها، منابع مالی مورد نیاز و دستگاه‌های اجرایی متولی می‌باشد.

5) جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

استراتژی‌های کاهش فقر در ایران با چالش‌های عمده‌ای مواجه‌اند. یکی از این چالش‌ها کاهش ناهماهنگی و ناسازگاری عرصه‌های نظری است؛ به این معنی که استراتژی‌ها برخواسته از دو دسته مطالعات‌اند:

الف) مطالعات نظری؛ ب) مطالعات اجرایی. مطالعات نظری انجام شده عمدتاً از سوی دانشگاهیان و موسسات پژوهشی ارائه شده است. این مطالعات عمدتاً فاقد استراتژی‌های اجرایی و یا در حد کلی راهکارهایی را ارائه داده‌اند. مطالعات اجرایی انجام شده در پی ارائه راه‌حلهای کوتاه‌مدت با جهت‌گیری‌های خاص، بدون ارائه راهکارهای تأمین منابع مالی و درصدد رفع عارضه‌های فقر بدون پدیده‌شناسی به‌عنوان آثار توسعه‌نیافتگی بوده‌اند.

به نظر می‌رسد با ایجاد شورایی تلفیقی علمی - تخصصی و دعوت از صاحب‌نظران برجسته، متخصصان

داخلی و خارجی برپایه‌های قوی علمی و پژوهشی این مطالعات برای تعیین وضع موجود و چشم انداز آینده صورت گیرد. البته لازم به یادآوری است که بسیاری از کشورها در تهیه سند ملی کاهش فقر از کارشناسان موسسات بین‌المللی نیز کمک می‌گیرند. این اقدام نه تنها به ایجاد تعامل قوی بین اندیشمندان داخلی و خارجی و انتقال تجارب مفید و دانش فراگیر جهانی و روزآمد می‌انجامد، بلکه در مقایسه و ارزیابی دقیق یافته‌های داخلی با کشورها و مناطق مختلف و ایجاد محیط علمی – تخصصی در مطالعات علمی و فنی کاهش فقر بسیار موثر خواهد بود.

به منظور تحقق چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افاق 1404 هجری شمسی مبنی بر این که «ایران کشوری است توسعه یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی فناوری در سطح منطقه، با هویت اسلامی و انقلابی، الهام بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و موثر در روابط بین الملل»، یکی از ویژگی‌های جامعه ایرانی در افق چشم انداز «برخورداري از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده به دور از فقر، فساد و تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب» می‌باشد و

همچنین اجرای بندهای 12* و 13** سیاست‌های کلی برنامه چهارم در زمینه کاهش فقر و نابرابری به نظر می‌رسد رعایت ملاحظات زیر در طراحی و اجرای برنامه‌های کاهش فقر موثر و مفید باشد:

(الف) پیش‌بینی مکانیزم‌های لازم در ساختار نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور برای کاهش و پیشگیری از فقر؛

(ب) انجام مطالعات علمی به منظور بررسی علل، آثار و یافتن روش‌های کاهش فقر بر مبنای تجارب داخلی و بین‌المللی؛

(ج) توجه خاص به حاشیه شهرها، مناطق توسعه‌نیافته و گروه‌های خاص اجتماعی بر مبنای طرح‌های ویژه کاهش فقر برای هر یک از آنان؛

(د) ایجاد نظام پایش و ارزیابی کاهش فقر و اعلام نتایج به طور منظم در هر سال؛

(ه) اتخاذ تدابیر مناسب به منظور تقویت و گسترش مشارکت فقرا در کلیه برنامه‌های کاهش فقر؛
(و) طراحی و ایجاد فرصت‌های برابر و

* بند 12- تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی و ایجاد فرصت‌های برابر و ارتقاء سطح شاخص‌هایی از قبیل آموزش، سلامت، تأمین غذا، افزایش درآمد سرانه و مبارزه با فساد.

** بند 13- ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی برای حمایت از حقوق محرومان و مستضعفان و مبارزه با فقر و حمایت از نهادهای عمومی و موسسات و خیریه‌های مردمی با رعایت ملاحظات دینی و انقلابی.

توانمندسازی فقرا و افراد در معرض فقر و ایجاد امنیت اجتماعی آنان به عنوان راهکارهای اصلی مورد توجه و تأکید قرار گیرد؛

ز) اجرای برنامه های جدید کاهش فقر به صورت آزمایشی در تعدادی از استان های کشور صورت گیرد و سپس در صورت موفقیت تعمیم داده شود؛

ح) معیار های کارایی، اثر بخشی و پاسخگویی و شفافیت و آینده نگری در تدوین برنامه های کاهش فقر مورد نظر قرار گیرد؛

ط) بانک اطلاعاتی متخصصان حوزه مطالعات فقر و نابرابری فراهم گردیده و به طور مستمر و گسترده از آنان در بررسی ها و اقدامات برنامه های کاهش فقر استفاده مناسب به عمل آید؛

ی) در دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی «مرکز مطالعات فقر و نابرابری» با حمایت وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور جهت ساماندهی مطالعات حوزه فقر و نابرابری ایجاد گردد.

1. اخوي، احمد. (1375)، **آيا فقيران افزايش يافته اند؟ تحليل و بررسي اقتصادي فقر**، تهران: موسسه مطالعات و پژوهش بازرگاني.
2. بانك جهاني، فقر در ايران . (1382)، **روند ساختار (77-1365)**، مترجمان صابر شيباني و منيرالسادات سيد كردستانچي، سازمان مديريت و برنامه ريزي کشور، معاونت ام و اجتماعي، دفتر امور تأمين اجتماعي، تهران .
3. حسن زاده، علي. (73- 72)، **اثرات تعديل اقتصادي بر فقر**، پايان نامه مقطع کارشناسي ارشد دانشکده اقتصاد علامه طباطبائي، استاد راهنما جمشيد پژويان. پايان نامه 247.
4. ديني ترکمان، علي. (1375)، **بررسي وضعيت فقر غذايي در ايران، تحليل و بررسي اقتصادي فقر**.
5. رئيس دانا، فريبرز . شادي طلب، ژاله . پيران، پرويز . (1379)، **فقر در ايران**، ويراستار رفيعي حسن، مدني قهفرخي سعيد، دانشگاه علوم بهزيستي و توانبخشي تهران .
6. سازمان برنامه و بودجه، معاونت امور اجتماعي. (1375)، **گزارش طرح فقر زدائي در کشور جمهوري اسلامي ايران**، تهران.
7. سازمان مديريت و برنامه ريزي کشور . (1379)، **برنامه مبارزه با فقر و افزايش درآمد خانوارهاي کم درآمد، به انضمام مصوبه**، تهران.
8. سوري، داوود . (1378)، **فقر، نابرابري و رشد اقتصادي ايران**، تهران.
9. شيباني اصل، صابر . (1383)، **نقدي بر گزارش آرمانها و اهداف توسعه هزاره جمهوري اسلامي**

- ایران، تهران.
10. عظیمی، حسین. (1378)، **ایران امروز در آینه مباحث توسعه**، تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
 11. عظیمی، حسین . (1371)، **مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران**، تهران، نشرنی.
 12. قاسمیان، سعید. جباری، حبیب . بزرگزاده، ابراهیم. دهستانی، حسین . خلیلی، اکرم . (1382)، **برنامه‌ها و سیاست های کاهش فقر در ایران**، تهران، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
 13. کشاورز حداد، غلامرضا . (1379)، **گستره عمق فقر در سیستان و بلوچستان** ، مجموعه مقالات همایش شناخت استعدادهای بازرگانی - اقتصادی سازمان برنامه و بودجه، 21 و 22 اردیبهشت.
 14. مرکز آمار ایران . (1383)، **محاسبه فقر در ایران طی سال های 82-1380**، مرکز آمار ایران. تهران، پژوهشکده آمار.
 15. **نهج البلاغه حضرت علی (ع)** . (1381)، ترجمه نجف دشتی، قم، انتشارات مومنین.
 16. هیأت دولت. (1384)، **سند کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها**، تهران.

